



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “สู่ความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง:
ตัวแสดงภายนอกในการปฏิรูปและพัฒนาการทางการเมือง
และเศรษฐกิจของเมียนมา (2007-2015)”

โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ม.ล. พินิตพันธุ์ บริพัตร

กันยายน 2562

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “สู่ความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง:
ตัวแสดงภายนอกในการปฏิรูปและพัฒนาการทางการเมือง
และเศรษฐกิจของเมียนมา (2007-2015)”

ผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ม.ล. พินิตพันธุ์ บริพัตร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกสว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

สารบัญตาราง	ค
สารบัญแผนภูมิ	จ
สารบัญภาพ	ฉ
บทสรุปผู้บริหาร	ช
บทคัดย่อ	ญ
ABSTRACT	ฎ
กิตติกรรมประกาศ	ฏ
บทที่ 1 มิติระหว่างประเทศของการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา	1
1.1 บทนำ	1
1.2 มิติระหว่างประเทศของการพัฒนาประชาธิปไตย	3
1.3 เมียนมาและการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย	7
1.4 มิติระหว่างประเทศของการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง: นัยต่อเมียนมา	17
1.4.1 ด้านการลงทุนต่างประเทศและการปฏิรูปเศรษฐกิจ	18
1.4.2 ด้านการพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพของระบบการปกครอง	23
1.4.3 สันติภาพและความปรองดองภายในประเทศ	26
1.5 บริบทการศึกษากฎการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจเมียนมา	31
1.6 สรุป	40
บทที่ 2 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการปฏิรูปเศรษฐกิจของเมียนมา	42
2.1 บทนำ	42
2.2 การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป	43
2.3 ภูมิรัฐศาสตร์และความล้มเหลวของการคว่ำบาตรต่อการพัฒนาประชาธิปไตย	48
2.4 การปฏิรูปเศรษฐกิจของเมียนมา	56
2.5 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่อเมียนมา	66
2.6 บทสรุป	84
บทที่ 3 การพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพของระบอบการปกครอง	87
3.1 บทนำ	87
3.2 โครงสร้างและสถาบันทางการเมือง	87
3.3 ความช่วยเหลือต่างประเทศต่อการพัฒนาสมรรถนะของสถาบันทางการเมือง	95

3.4 บทสรุป	129
บทที่ 4 การสร้างสันติภาพและความปรองดอง	133
4.1 บทนำ.....	133
4.2 กระบวนการและการเจรจาสันติภาพ.....	135
4.3 ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อกระบวนการสันติภาพและความปรองดอง.....	141
4.4 บทสรุป	175
บทที่ 5 สรุป: ข้อจำกัดและแนวโน้มของตัวแสดงภายนอกใน	
กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา	180
5.1 บทนำ.....	180
5.2 ตัวแสดงภายนอกและการพัฒนาประชาธิปไตยเมียนมา	185
5.2.1 ด้านการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ	186
5.2.2 ด้านการพัฒนาระบบการอภิบาลประชาธิปไตย.....	190
5.2.3 ด้านสันติภาพและกระบวนการเจรจาปรองดอง.....	192
5.3 เลี้ยวของความหวัง (Glimpse of Hope).....	194
5.4 ภูมิรัฐศาสตร์ของกระบวนการประชาธิปไตยของเมียนมา	197
5.5 นัยยะทางทฤษฎี.....	203
5.6 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย	211
5.6.1 ประเทศไทยควรรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับเมียนมาโดยมุ่งยกระดับความสัมพันธ์จากการเป็น	
หุ้นส่วนยุทธศาสตร์โดยธรรมชาติสู่การเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์รอบด้านเพื่อความเชื่อมโยงระดับ	
ภูมิภาค	212
5.6.2 ประเทศไทยควรขยายกรอบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา.....	213
5.6.3 ไทยควรส่งเสริมค่านิยมและหลักการประชาธิปไตยผ่านโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	
ศักยภาพของชาวเมียนมา	214
บรรณานุกรม	217
ภาษาไทย.....	217
ภาษาอังกฤษ.....	219
สัมภาษณ์.....	256

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1 ตารางสรุปงบประมาณความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่อเมียนมา 2006-2018	28
ตารางที่ 2.1 ตาราง FDI ของไทยต่อเมียนมาในปี ค.ศ. 2005-2017	51
ตารางที่ 2.2 ตาราง FDI ของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างปี ค.ศ. 1995-2005	53
ตารางที่ 2.3 ตาราง FDI ของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างปี ค.ศ. 2006-2016	54
ตารางที่ 2.4 มูลค่าการค้าของชายแดนเมียนมาระหว่างปี ค.ศ. 1995-2003	55
ตารางที่ 2.5 มูลค่าการค้าชายแดนเมียนมา-อินเดีย ค.ศ. 2005-2014	56
ตารางที่ 2.6 ตารางมูลค่าการส่งออกและนำเข้าของเมียนมาช่วงปี ค.ศ. 2006-2015	58
ตารางที่ 2.7 ตาราง FDI ของญี่ปุ่นและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างปี ค.ศ. 1995-2005.....	62
ตารางที่ 2.8 ตาราง FDI ของญี่ปุ่นและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างปี ค.ศ. 2006-2016	63
ตารางที่ 2.9 ตารางสรุปงบประมาณความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่อเมียนมาปี ค.ศ. 2006-2017.....	71
ตารางที่ 2.10 โครงการความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ต่อเมียนมาในปีงบประมาณ 2014	72
ตารางที่ 2.11 โครงการความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ต่อเมียนมาในปีงบประมาณ 2015	73
ตารางที่ 2.12 รายละเอียดโครงการต่างๆ ที่อินเดียมอบความช่วยเหลือให้เมียนมา	80
ตารางที่ 3.1 ตารางงบประมาณความช่วยเหลือด้านต่างๆ ของสหภาพยุโรปต่อเมียนมา ตามแผน Multi- annual Indicative Programme	100
ตารางที่ 3.2 ตารางสรุปรายละเอียดงบประมาณสนับสนุนแต่ละปีของสหภาพยุโรปต่อเมียนมาภายใต้แผน Multi-annual Indicative Programme 2014-2020	100
ตารางที่ 3.3 ตารางสรุปโครงการที่สหภาพยุโรปให้การสนับสนุนเมียนมา ด้านการพัฒนาศักยภาพทางการเมือง	105
ตารางที่ 3.4 โครงการเพิ่มศักยภาพและสมรรถนะของสถาบันประชาธิปไตย	110

ตารางที่ 3.5 โครงการส่งเสริมหลักนิติรัฐในเมียนมา	111
ตารางที่ 3.6 โครงการนิติรัฐและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม	113
ตารางที่ 4.1 รายชื่อชนกลุ่มน้อยที่ลงนามและไม่ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมา.....	140
ตารางที่ 4.2 สรุปความช่วยเหลือจากต่างประเทศในเรื่องสันติภาพต่อเมียนมา ระหว่างปี ค.ศ. 2012-2015.....	143
ตารางที่ 4.3 ตารางความร่วมมือระหว่างกระทรวงกิจการชายแดนกับองค์กรระหว่างประเทศ และประเทศอื่นๆ.....	145
ตารางที่ 4.4 ตารางสรุปเป้าหมายของ Multiannual Indicative Program ค.ศ. 2014-2022 ของ EU ที่ให้ การสนับสนุนเมียนมา	148
ตารางที่ 4.5 ตารางโครงการต่างๆ ที่นอร์เวย์ให้ความช่วยเหลือกับเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011-2018	153
ตารางที่ 4.6 ตารางสรุปงบประมาณดำเนินการตามแผน Country Strategy Myanmar ปี ค.ศ. 2015-2024 ของรัฐบาลฟินแลนด์	158
ตารางที่ 4.7 ตารางสรุปรายละเอียดโครงการต่างๆ ในเมียนมาของ UNDP ระหว่างปี ค.ศ. 2013-2014...174	
ตาราง 5.1 คะแนนความเป็นประชาธิปไตยของเมียนมาโดย Freedom House ระหว่างปี 2007-2018...180	
ตารางที่ 5.2 ตารางแสดงจำนวนเงินของผู้บริจาครายใหญ่เข้ากองทุนบังคลาเทศเพื่อวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญา ปี ค.ศ. 2017 โดย Financial Tracking Service (FTS) หน่วยงานของ UN	196

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1.1 มูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000-2016.....	21
แผนภูมิที่ 2.1 กราฟ FDI ของเมียนมา ระหว่างปี ค.ศ. 1989-2012.....	49
แผนภูมิที่ 2.2 แผนภูมิเกี่ยวกับสัดส่วนของ FDI ต่อ GDP ของประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในปี ค.ศ. 2012 (เทียบเป็นเปอร์เซ็นต์)	66
แผนภูมิที่ 3.1 แผนภูมิแสดงจำนวนเงินของประเทศต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือต่อเมียนมาในด้านศักยภาพ ทางสถาบันการเมืองระหว่างปี 2011-2018	96
แผนภูมิที่ 3.2 แผนภูมิเปรียบเทียบงบประมาณด้านการเมืองกับด้านอื่นๆ ของสหภาพยุโรประหว่าง ปี ค.ศ. 2011-2018	107
แผนภูมิที่ 3.3 แผนภูมิเปรียบเทียบงบประมาณด้านการเมืองกับด้านอื่นๆ ของ USAID ระหว่าง ปี ค.ศ. 2011-2018	112
แผนภูมิ 3.4 แผนภูมิสรุปงบประมาณของ UNDP ที่สนับสนุนเรื่องประชาธิปไตย ปีงบประมาณ 2015	115
แผนภูมิที่ 3.5 แผนภูมิเปรียบเทียบงบประมาณด้านการเมืองกับด้านอื่นๆ ของ UNDP ระหว่าง ปี ค.ศ. 2011-2018	118
แผนภูมิที่ 3.6 แผนภูมิเปรียบเทียบงบประมาณด้านการเมืองกับด้านอื่นๆ ของ JICA ระหว่าง ปี ค.ศ. 2011-2018	122
แผนภูมิที่ 3.7 แผนภูมิวงกลมเกี่ยวกับงบประมาณตามแผน Country Strategy for Development Cooperation with Myanmar ปี ค.ศ. 2016-2019	123
แผนภูมิที่ 3.8 เปรียบเทียบงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการเมืองกับด้านต่างๆ กับประเทศที่สำคัญ ระหว่างปี ค.ศ. 2011-2018	129
แผนภูมิที่ 4.1 แผนภูมิแสดงจำนวนเงินของประเทศต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือต่อเมียนมาในด้านสันติภาพ ระหว่างปี 2011-2018	141
แผนภูมิที่ 5.1 มูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000-2017	187

สารบัญภาพ

ภาพที่ 2.1 แผนภาพแผนการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือของสหภาพยุโรปสำหรับเมียนมา.....	76
ภาพที่ 2.2 แผนที่ถนนหลวง 3 ประเทศ อินเดีย-เมียนมา-ไทย (Trilateral Highway หรือ IMT Highway).	79
ภาพที่ 2.3 แผนที่ระบุเขตที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษสัตตต๋วยและความเชื่อมโยงทางการคมนาคมระหว่างอินเดียกับอาเซียน ผ่านเมียนมา.....	80
ภาพที่ 3.1 ภาพการ์ตูนสรุปเกี่ยวกับการจัดทำแผนที่การอภิบาลท้องถิ่น	116
ภาพที่ 4.1 ช่วงเวลาว่าด้วยการพัฒนาแนวคิดเรื่องกองกำลังป้องกันชายแดน	136
ภาพที่ 4.2 ภาพตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อย	137
ภาพที่ 4.3 ช่วงเวลาของการดำเนินการทำข้อตกลงหยุดยิง	139
ภาพที่ 4.4 ภาพขั้นตอนการสนับสนุนโดยหน่วยงานจากต่างประเทศเพื่อการสร้างสันติภาพของเมียนมา..	156
ภาพที่ 4.5 ภาพการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นกับชนกลุ่มน้อย	167
ภาพที่ 4.6 ภาพกระบวนการเพื่อข้อตกลงหยุดยิง	168

บทสรุปผู้บริหาร

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายนอกในกระบวนการปฏิรูปและพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา ใน 3 ด้าน ได้แก่ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบการอภิบาลประชาธิปไตย และกระบวนการสันติภาพและการเจรจาปรองดอง ตลอดจนวิเคราะห์อิทธิพลของบริบทระหว่างประเทศ และตัวแสดงภายนอก อันได้แก่ รัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่มีต่อกระบวนการประชาธิปไตยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ถึง ค.ศ. 2015 เนื่องจากเป็นช่วงเวลาในตัวแสดงภายนอกเหล่านั้น มีความเกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปประเทศเมียนมาในปัจจุบัน

แม้ว่าการเปลี่ยนผ่านและการปฏิรูปสู่ประชาธิปไตยในช่วงเวลาดังกล่าวจะถูกริเริ่ม ขับเคลื่อน และครอบงำโดยรัฐบาลทหารและกองทัพ อีกทั้งการพัฒนาประชาธิปไตยให้มั่นคงเข้มแข็งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 และการเลือกตั้ง ค.ศ. 2010 จะขึ้นอยู่กับเจตนาธรรม และความจริงจังของรัฐบาล กองทัพ และความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่าย ตัวแสดงภายนอกจึงไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาให้เข้มแข็งได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม การศึกษากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาในมิติและมุมมองของตัวแสดงภายนอกพบว่าตัวแสดงเหล่านั้นสามารถสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปประเทศที่สำคัญและจำเป็นต่อการวางรากฐานเพื่อการมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งของเมียนมาได้ในอนาคต

ประการแรก **ด้านการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ** การลงทุนจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่องภายหลังจากที่เมียนมามีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 เป็นอิทธิพลสำคัญต่อการปฏิรูปกฎหมายและระเบียบทางเศรษฐกิจต่างๆ อาทิ กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายบริษัท กฎหมายต่อต้านคอร์รัปชัน กฎหมายป้องกันการฟอกเงิน กฎหมายการแข่งขันทางการค้า และกฎหมายประกันสังคม เป็นต้น ในทางกลับกันการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจเหล่านี้ก็เป็นปัจจัยสนับสนุนและจูงใจให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศมาสู่เมียนมา อีกทั้งตัวแสดงภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปและกลุ่มประเทศสมาชิกยังเป็นส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจของเมียนมาในหลายโครงการในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าการลงทุนจากต่างประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจจะไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยได้โดยตรง

ประการที่สอง **ด้านการพัฒนาระบบการอภิบาลประชาธิปไตย** ตัวแสดงภายนอกแสดงบทบาทสำคัญในการวางรากฐานในเชิงสถาบันที่มีคุณภาพรองรับกับระบบอภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance) ได้แก่ การพัฒนาสมรรถนะของสถาบันทางการเมือง เช่น ระบบราชการ และรัฐสภา ความ

ช่วยเหลือด้านการเตรียมการจัดหา และตรวจสอบการเลือกตั้ง ตลอดจนการเปิดโอกาสให้องค์กรอิสระ และภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมือง ผ่านการสนับสนุนโครงการภาคประชาสังคมเพื่อประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งเมียนมาก็ได้รับการสนับสนุนจากทั้งหน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศ เช่น UK-DID USAID และ JICA และองค์การระหว่างประเทศ อาทิ สหประชาชาติ สหภาพยุโรป และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย

ประการที่สาม *ด้านสันติภาพและกระบวนการเจรจาปรองดอง* ตัวแสดงภายนอกมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติภาพในทางอ้อม ผ่านการเป็นผู้ประสานงาน และอำนวยความสะดวกในกระบวนการเจรจาแลกเปลี่ยนความเห็น เพื่อสร้าง “ช่องทาง” การสนทนาระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ อีกทั้งยังสนับสนุนความช่วยเหลือด้านการพัฒนาพื้นที่ชุมชนหลังความขัดแย้ง ถือเป็นแนวทางการสนับสนุนส่งเสริมกระบวนการเจรจาควบคู่ไปกับการสร้าง “บริบท” ที่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการสันติภาพในระดับท้องถิ่น อาทิ โครงการการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพ (นอร์เวย์ และฟินแลนด์) โครงการพัฒนาชนบทด้านการปลูกพืชเศรษฐกิจและการผลิตเกษตรแบบหมุนเวียน (JICA) และ โครงการพัฒนาบทบาทของสตรีและการเปิดพื้นที่ทางการเมืองเพื่อการแลกเปลี่ยนความเห็นผ่านโครงข่ายทางสื่อทีวีและในอินเทอร์เน็ต (USAID) เป็นต้น

งานวิจัยยังสรุปว่าตัวแสดงภายนอกมีบทบาทได้เพียงการสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมาเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาในเชิงสถาบันและท้องถิ่น แต่ยังไม่สามารถเป็นอิทธิพลและเงื่อนไขสำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในเมียนมาได้ อุปสรรคประการสำคัญคือเจตนาธรรมของรัฐบาลและโครงสร้างทางการเมืองที่กองทัพยังคงมีอิทธิพล อีกทั้งยังเกิดจากเจตนาธรรมของตัวแสดงภายนอกเอง ที่ยังยึดมั่นอย่างเข้มแข็งในหลักการที่ว่าการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นเรื่อง “กิจการภายใน” ของเมียนมาโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ข้องจำกัดดังกล่าวเกี่ยวข้องกับระเบียบระดับภูมิภาคของเอเชียที่ยึดถือค่านิยม “รัฐชาติ” อย่างไม่ประนีประนอม และปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่เมียนมาตั้งอยู่ท่ามกลางกลุ่มประเทศที่ยังยินดีกับการสร้างสหสัมพันธ์กับเมียนมาในเชิงบวกมากกว่าที่จะตรวจสอบ กัดดัน และเข้มงวดกับการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม และด้วยจตุตศศาสตร์ที่ตั้งของเมียนมาที่เป็นประโยชน์ต่อการขยายอิทธิพลของทั้งมหาอำนาจภายใน และภายนอกภูมิภาค พัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมาจึงแบ่งแยกไม่ได้จากผลประโยชน์ และเจตนาธรรมที่แท้จริงของตัวแสดงภายนอกเหล่านั้นต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

สุดท้ายนี้งานวิจัยเสนอว่าหากประเทศไทยต้องการจะมีส่วนร่วมต่อการสร้างกระบวนการปฏิรูปและพัฒนารวมทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมาให้ได้นั้น ประเทศไทยควรที่จะดำเนินยุทธศาสตร์และ

นโยบายต่อเมียนมาดังต่อไปนี้ คือ 1) ประเทศไทยควรรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับเมียนมาโดยมุ่งยกระดับความสัมพันธ์จากการเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์โดยธรรมชาติสู่การเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์รอบด้านเพื่อ
ความเชื่อมโยงระดับภูมิภาค 2) ประเทศไทยควรขยายกรอบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดน
ไทย-เมียนมา และ 3) ประเทศไทยควรส่งเสริมค่านิยมและหลักการประชาธิปไตยผ่านโครงการให้ความ
ช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาศักยภาพของชาวเมียนมา

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายนอกในกระบวนการปฏิรูป และพัฒนาการเมือง และเศรษฐกิจของเมียนมา ใน 3 ด้าน ได้แก่ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบการอภิบาลประชาธิปไตย และกระบวนการสันติภาพและการเจรจาปรองดอง ตลอดจนวิเคราะห์บริบทระหว่างประเทศ และตัวแสดงภายนอก อันได้แก่ รัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ว่ามีอิทธิพลต่อกระบวนการประชาธิปไตยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ถึง ค.ศ. 2015 หรือไม่ อย่างไร เนื่องจากเป็นช่วงเวลาในตัวแสดงภายนอกเหล่านั้น มีความเกี่ยวข้องอย่างมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปประเทศเมียนมา โดยอาศัยการศึกษาเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) และ การสถาปนาความมั่นคงสภาพของระบอบประชาธิปไตย (Democratic Consolidation) เป็นกรอบความคิดสำคัญ

งานวิจัยพบว่าการเปลี่ยนผ่านและการปฏิรูปสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาถูกริเริ่ม ขับเคลื่อน และยังคงครอบงำโดยรัฐบาลทหารและกองทัพ อีกทั้งการพัฒนาประชาธิปไตยที่รุดหน้าอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2008 และ ค.ศ. 2010 ตามลำดับ ตลอดจนเส้นทางสู่การพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็งต่อไปในอนาคต จะยังคงขึ้นอยู่กับเจตนาจริงใจของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง กองทัพ และความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่าย ดังนั้นตัวแสดงภายนอกจึงมีอิทธิพลอย่างจำกัดในการส่งเสริมกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา อย่างไรก็ดีในแง่ของการศึกษากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาในมิติของตัวแสดงภายนอกนั้นงานวิจัยนี้กลับพบว่าตัวแสดงเหล่านั้นยังคงสามารถสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปประเทศที่สำคัญ และจำเป็นต่อการวางรากฐานเพื่อการมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในเมียนมาได้ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาเชิงสถาบัน และการพัฒนาท้องถิ่น

ABSTRACT

This research examines the roles of external actors in Myanmar's political and economic reforms and development. The areas of the research interests include foreign direct investment and economic infrastructure development, democratic governance, and peace process and reconciliation from 2007 to 2015, during which external actors have been extensively involved in the reform processes of Myanmar. In reference to the study of democratization and democratic consolidation, the research asks: How have the international context and external actors, namely foreign governments, agencies, and international organizations, played roles in Myanmar's democratization; and to what extent have they been influential in the process of democratization.

The research finds that Myanmar's democratic transition has remained the military-driven process. Despite the series of unprecedented reforms taken after the promulgation of the constitution in 2008 and the general election in 2010, Myanmar's democratization and its path toward democratic consolidation continue to be contingent on, if not the outcome of, the willingness and perseverance of the elected governments, the military, and the relationship between them. Roles of external actors in promoting Myanmar's democratization are therefore limited. However, the research finds that, in parallel, external actors are able to play supportive roles in Myanmar's process of political and economic reforms contributing to democratization process in the long run, especially in terms of domestic institutional and rural developments.

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัย เรื่อง “สู่ความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง: ตัวแสดงภายนอกในการปฏิรูปและพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา (2007-2015)” สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) ผู้วิจัยขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ นพ.สุทธิพันธ์ จิตพิมลมาศ ผู้อำนวยการ สกสว. ศาสตราจารย์ ดร.อิสรา ศานติศาสน์ อดีตผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย1) สกสว. และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุกานดา เหลืองอ่อน ผู้อำนวยการฝ่าย ฝ่าย 1 สกสว. ที่ให้คำแนะนำ และข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย ตลอดจนให้โอกาสผู้วิจัยได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมวิจัยของ สกสว.

ผู้วิจัยได้รับความกรุณาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเมียนมาศึกษา 3 ท่าน ได้แก่ อดีตเอกอัครราชทูตสุรพงษ์ ชัยนาม ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร ชูตินธรรานนท์ และอาจารย์ ดร. ณัฐพล ดันตระกูลทรัพย์ ซึ่งได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะมีค่าและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาปรับปรุงงานวิจัยชิ้นนี้จนลุล่วง และขอขอบคุณผู้เข้าร่วมเวทีสัมมนารายงานความก้าวหน้าทั้ง 3 ครั้ง ที่มาจากภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้สนใจ ที่ได้ร่วมให้ความเห็นต่องานวิจัยชิ้นนี้

ตลอดระยะเวลาการศึกษาและเก็บข้อมูลงานวิจัยทั้งในประเทศไทยและเมียนมา ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากผู้ให้ข้อมูลทั้งชาวไทย ชาวเมียนมา และชาวต่างชาติในเมียนมาหลายท่าน ดังที่ได้รวบรวมไว้ในตอนท้ายของงานวิจัย ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณจักร บุญ-หลง อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำเมียนมา ที่ให้โอกาสผู้วิจัยเข้าพบสัมภาษณ์ และปรากฏเป็นความรู้และแง่มุมที่หลากหลายต่อความเป็นไปในเมียนมาอย่างน่าสนใจ ขอขอบคุณอาจารย์ ดร.อนุชา ทิรคานนท์ อดีตผู้อำนวยการสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ให้โอกาสผู้วิจัยไปร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการสัมมนาวิชาการเนื่องในโอกาส “ฉลองครบรอบ 70 ปี การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทย – เมียนมา” เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 ทำให้ได้มีโอกาสพบปะนักการทูตและนักวิชาการชาวเมียนมาหลายท่าน และผู้วิจัยก็ได้เรียนรู้มุมมองเกี่ยวกับความเป็นไปทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเพิ่มเติม หนึ่งในนั้นคือ U Wia Lin Saw อดีตนักการทูตชาวเมียนมาประจำ UNESCO ที่อนุเคราะห์ให้ผู้วิจัยเข้าพบสัมภาษณ์ ที่บ้านพักชานเมืองอย่างกึ่ง ผู้วิจัยขอขอบคุณในมิตรภาพและมื้ออาหารที่แสนอบอุ่นกับบทสนทนาที่อัดแน่นไปด้วยประวัติศาสตร์ ภาษา และวัฒนธรรมของชาวเมียนมาที่น่าค้นหาและติดตาม

การลงพื้นที่เก็บข้อมูลในเมียนมาจะไม่สำเร็จลุล่วงไปได้ หากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากคุณณัทย กลิ่นอดุง นักการทูตไทย ขณะนั้นประจำการอยู่ที่สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงย่างกุ้ง ลูกศิษย์

รุ่นแรกของผู้วิจัยที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ U Thu Rein Saw Htut นักศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศชาวเมียนมา ที่ได้คอยช่วยประสานงาน การเดินทาง กำหนดการ และการเก็บข้อมูลให้เป็นไปอย่างราบรื่น ทั้งที่กรุงย่างกุ้ง และเนปิดอว์ ขอขอบคุณ คุณชุตติเดช เมธิชุตติกุล ผู้ช่วยวิจัย ที่ช่วยค้นคว้าข้อมูล จัดบันทึก และตรวจสอบต้นฉบับอย่างแข็งขันจนแล้ว เสร็จ และสุดท้ายขอขอบคุณคุณปิยดา จูตะวิริยะ เจ้าหน้าที่ ฝ่าย 1 สกสว. ที่คอยให้คำแนะนำและความ ช่วยเหลือในด้านการประสานงานและงานเอกสารที่เกี่ยวข้องต่างๆ

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเปิดมุมมองการศึกษาการปฏิรูปและพัฒนาการของประเทศเมียนมาที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรวดเร็วในห้วงทศวรรษที่ผ่านมาจากบทบาทของตัวแสดงภายนอก อันได้แก่ รัฐบาลต่างประเทศ องค์การที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าการพัฒนาและการการปฏิรูปประเทศเมียนมา ดังกล่าวนั้น จะไม่สามารถนำไปสู่การมีระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่เข้มแข็งหยั่งรากได้ในระยะเวลา อันใกล้ โดยปราศจากเจตนาธรรมและความยึดมั่นของรัฐบาลและกองทัพเมียนมา อีกทั้งวิกฤตการณ์ย้ายถิ่น ของชาวโรฮิงญาและการตอบสนองต่อปัญหาของรัฐบาล เสรีภาพและอิสรภาพของสื่อมวลชนต่อการวิพากษ์ รัฐบาล การดำรงสถานะอันทรงอิทธิพลทางรัฐธรรมนูญของกองทัพ การเจรจาปรองดองที่ยังไม่มีความ ชัดเจน หรือแม้กระทั่งความขัดแย้งและความรุนแรงที่ยังคงปรากฏขึ้นในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ก็ปรากฏ เป็นอุปสรรค และอาจจะเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสื่อมถอยต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดีการศึกษาการปฏิรูปและพัฒนาการของประเทศเมียนมาในด้านของตัวแสดงภายนอก กลับพบว่า ท่ามกลางข้อจำกัดต่างๆ นั้น ตัวแสดงภายนอกก็สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการวางรากฐานทาง ประชาธิปไตย ผ่านการให้ความร่วมมือด้านความช่วยเหลือต่างๆ เพื่อรักษาระดับของการปฏิรูปประเทศให้ยัง ดำเนินอยู่ต่อไป สุดท้ายนี้ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจความ เปลี่ยนแปลงของเมียนมา และเป็นส่วนหนึ่งของความมุ่งหวังที่อยากจะเห็นกระแสธารแห่งประชาธิปไตยใน เมียนมาที่เติบโตและแบ่งบานต่อไป

ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กันยายน 2562

บทที่ 1

มิติระหว่างประเทศของการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา

1.1 บทนำ

คลื่นหมุ่นโนให้ร้องตะโกนแสดงความยินดีกับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งประวัติศาสตร์ของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย หรือเอ็นแอลดี (National League for Democracy—NLD) ใน ค่ำคืนวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 เป็นปรากฏการณ์อันน่าตื่นตาตื่นใจสำหรับผู้เฝ้าดูพัฒนาการทางการเมืองของเมียนมาทั้งในและต่างประเทศ ภาพข่าว “นิ้วเปื้อนหมึก” ของผู้ที่ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ถูกบันทึกและรายงานออกสู่ผู้ชมทั่วโลกพร้อมๆ กับภาพการปลิวไสวของธงประจำพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยสีแดงฉานที่ประดับภาพยุงทองอันเป็นสัญลักษณ์แห่งการต่อสู้ของชาวเมียนมามานับแต่อดีต เป็นกาลที่บ่งบอกว่าเมียนมากำลังจะ “เปลี่ยนแปลง” ไปสู่ประชาธิปไตยที่มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในรอบ 5 ทศวรรษ

องค์การสหประชาชาติและผู้นำประเทศต่างๆ ได้ส่งสาส์นแสดงความชื่นชมยินดีพร้อมระบุถึงคำยืนยันที่จะสนับสนุนกระบวนการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาต่อไป ตัวอย่างเช่น นายบัน คี มุน เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ แสดงความยินดีกับการมีส่วนร่วมที่กระตือรือร้น มีเกียรติ และสันติของประชาชนในการเลือกตั้ง รวมถึงกล่าวชื่นชมเจตจำนงของพรรคสหสามัคคีและการพัฒนา หรือยูเอสดีพี (Union Solidarity and Development Party—USDP) ที่ยอมรับเสียงของประชาชนและผลการเลือกตั้ง ตลอดจนบทบาทของกองทัพที่สนับสนุนการเลือกตั้งให้โปร่งใสและน่าเชื่อถือ นอกจากนี้สหประชาชาติยังให้คำมั่นว่าพร้อมที่จะสานต่อการสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตย และส่งเสริมความยุติธรรม สันติภาพ สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาของชาวเมียนมาต่อไป (United Nations, 2015) ประธานาธิบดีบารัค โอบามาของสหรัฐอเมริกา ก็ได้แสดงความยินดีและชื่นชมเมียนมาผ่านการสนทนาทางโทรศัพท์กับนางอองซานซูจี และประธานาธิบดีเต็งเส่ง ในขณะที่ฝ่ายแรกได้รับคำชื่นชมจากความมุ่งมั่นและอดทนจนได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง ฝ่ายหลังได้รับคำแสดงความยินดีในฐานะที่เป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญในการจัดการเลือกตั้งครั้งประวัติศาสตร์ในเมียนมา (Tun and Slodkowski, 2015) ขณะเดียวกัน นายเดวิด คาเมรอน นายกรัฐมนตรีแห่งสหราชอาณาจักรกล่าวว่า การเลือกตั้งครั้งประวัติศาสตร์นี้เป็นก้าวสำคัญต่อประชาธิปไตย และเป็นความสำเร็จสำหรับประชาชนในเมียนมา (Holmes, 2015)

ในส่วนมิตรประเทศในเอเชีย นายชินโซะ อาเบะ นายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่น กล่าวแสดงความยินดีต่อนางซูจีพร้อมส่งคำเชิญให้นางซูจีมาเยือนประเทศญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการ (Mizzima, 2015) ขณะที่นายโยเฮอิ ซาซากาวา ผู้แทนพิเศษเพื่อการปรองดองแห่งชาติในสาธารณรัฐสหภาพเมียนมาของญี่ปุ่นกล่าวแสดงความยินดีต่อผลการเลือกตั้ง และกล่าวต่อรัฐบาลต่งแสงในห้วงก่อนหมดวาระการดำรงตำแหน่งว่า ภาครัฐและภาคเอกชนของญี่ปุ่นจะยังคงร่วมมือในทุกมิติเพื่อความเป็นประชาธิปไตยและการพัฒนาในเมียนมา (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2015) นายเนเรนดรา โมดี นายกรัฐมนตรีของอินเดียได้ส่งข้อความแสดงความยินดีต่อนางอองซานซูจีพร้อมแสดงการสนับสนุนต่อกระบวนการพัฒนาของเมียนมาต่อไป (New Indian Express, 2015) ในขณะที่รัฐบาลจีนเองกล่าวว่า จะยังคงสนับสนุนความช่วยเหลือมิตรภาพ และความร่วมมือที่เป็นประโยชน์ต่อเมียนมา (ผู้จัดการออนไลน์, 2558) ต่อมาประธานาธิบดีสี จิ้น ผิง ก็ได้ส่งข้อความแสดงความยินดีถึงอู ถิ่น จอ ประธานาธิบดีคนใหม่ถึงผลการเลือกตั้งหลังการเข้ารับตำแหน่ง (Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, 2016)

แม้ว่าคลื่นการปฏิรูปประเทศของเมียนมาจะลุล่วงที่สุด ซึ่งเกิดขึ้นนับตั้งแต่การประกาศแผนการไปสู่ประชาธิปไตย 7 ขั้นตอน ในปี ค.ศ. 2003 จะเป็นผลโดยตรงต่อจากความมุ่งมั่นและความจริงจังของตัวแสดงภายในดังที่ผู้นำชาติต่างๆ อ้างถึง ทว่าการผลักดัน จรรโลง และรักษาระดับการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นและคงอยู่เพื่อไปสู่การเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งอาจจำเป็นต้องอาศัยบทบาทและความร่วมมือระหว่างตัวแสดงภายในและภายนอกประเทศที่ต่อเนื่อง เนื่องจากการสร้างและดำรงอยู่ของระบอบการปกครองประชาธิปไตยนั้น มิใช่เป็นเพียงเรื่องของคุณสมบัติในทาง “ปริมาณ” ของระบอบการปกครอง อย่างเช่น การมีระบบการเลือกตั้งแบบหลายพรรคการเมือง กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร หรือโครงสร้างเศรษฐกิจระบบตลาดเท่านั้น แต่จำเป็นต้องประกอบด้วยคุณสมบัติในเชิง “คุณภาพ” ด้วย อย่างเช่น ความเข้มแข็งและความอิสระของสถาบันและประชาคมทางการเมือง การเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนที่เท่าเทียม และค่านิยมและความเข้าใจในการมีส่วนร่วมตลอดจนหน้าที่และสิทธิพลเมืองของประชาชนตามครรลองประชาธิปไตย เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจึงเป็นเรื่องใหม่ที่เมียนมาจะต้องเรียนรู้และทดลองปฏิบัติ อันเป็นหนทางที่เต็มไปด้วยความท้าทายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังจากที่เมียนมาต้องตกอยู่ในวงจรประวัติศาสตร์ทางการเมืองอันบอบช้ำจากการปกครองของคณะทหารอย่างยาวนาน จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้หากเมียนมาปฏิเสธที่จะรับความร่วมมือและ

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจากต่างประเทศดังเช่นที่ปรากฏชัดในหลายกรณีทั่วโลก (Lawrence, 2001; Crawford, 2001)¹

งานวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาและนำเสนอบทบาทและอิทธิพลของตัวแสดงภายนอกต่อกระบวนการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยใน 3 ด้านด้วยกัน ได้แก่ การลงทุนต่างประเทศและการปฏิรูปเศรษฐกิจ การพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพของระบอบการปกครอง และการพัฒนาและการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมและการสนับสนุนกระบวนการปรองดองและเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีคำถามวิจัย คือ 1) ตัวแสดงภายนอกมีจุดยืน ท่าที และ บทบาทอย่างไรต่อการปฏิรูปทางการเมือง เมียนมานับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 ถึง 2015 ที่ถือเป็นช่วงเวลาการปฏิรูปที่เป็นรูปธรรม และ 2) บทบาทและอิทธิพลของตัวแสดงดังกล่าวเสริมสร้างการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา หรือไม่ อย่างไร? ทั้งนี้กรอบการวิเคราะห์ของงานวิจัยชิ้นนี้ จะตั้งอยู่บนฐานของข้อโต้แย้งด้านการศึกษากระบวนการสู่ประชาธิปไตย (Democratization) ระลอกที่ 3 และระลอกที่ 4 ที่นำเสนอกรอบแนวคิดการสร้างคามันคงยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย และกรอบแนวคิดคุณภาพประชาธิปไตยและการสนับสนุนประชาธิปไตยตามลำดับ (ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนง 2559, น. 153-266) ทั้งนี้การศึกษาแนวคิดของกระบวนการสู่ประชาธิปไตย (Democratization) ทั้งกรอบการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย (Democratic Transition) และการสร้างความมั่นคงสถาพรให้กับระบอบการปกครองประชาธิปไตย (Democratic Consolidation) ผ่านบทบาทและอิทธิพลของตัวแสดงภายนอกจะเป็นประโยชน์ต่อการตอบคำถามวิจัยดังกล่าวข้างต้น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1.2 มิติระหว่างประเทศของการพัฒนาประชาธิปไตย

กระแสธารของปรากฏการณ์และการเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมืองในแต่ละประเทศจากระบอบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (Non-democracy) สู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น ไม่ได้มีพัฒนาการในลักษณะเส้นตรงเสมอไป บ้างก็ย้อนกลับ วกวน ถอยหลัง หรือพัฒนาอย่างรุดหน้ารวดเร็วขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่หลากหลาย เช่น ความชอบธรรมทางการเมือง วัฒนธรรม ลักษณะความเป็นผู้นำ ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจซึ่งสัมพันธ์กับความเจริญเติบโตของเมืองและระดับการศึกษา ตลอดจนบทบาทของตัว

¹ อย่างไรก็ตามข้อโต้แย้งสำคัญที่ว่า การเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นเสรีนิยมนั้น ประสบโอกาสในการดำรงอยู่ของระบอบทหารด้วย เช่นที่ระบุไว้ในงานของ Bueno de Mesquita and Smith (2009) Djankow, Matalvc, and Querol (2009) และในอีกหลายกรณีเห็นว่าความช่วยเหลือระหว่างประเทศส่งผลที่แตกต่างกันในเรื่องการดำรงอยู่ของอำนาจนิยม โดยทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมและการสร้างเงื่อนไขของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ เช่นงานของ Nieto-Matiz and Schenoni (2018)

แสดงภายนอก เป็นต้น (Diamond, 1999; Carothers, 1999; Guillermo and Schmitter, 1986; Zakaria, 1997) งานวิชาการดังกล่าวเหล่านี้ นำเสนอข้อโต้แย้งที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อการวางกรอบการวิจัย ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

Samuel Huntington (1991) ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ไว้ในงานชิ้นสำคัญอย่าง *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* และได้จำแนกลักษณะคลื่นของพัฒนาการและความถดถอยของระบอบประชาธิปไตยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1828 จนกระทั่ง ค.ศ. 1990 ไว้ว่าคลื่นแห่งการพัฒนาประชาธิปไตยเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและรวดเร็วในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1974 ถึง ค.ศ. 1990 เกิดขึ้นด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกันอันได้แก่ 1) การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและบทบาทของศาสนาจักรเพื่อสนับสนุนประชาธิปไตย 2) การขยายตัวของความสำเร็จในการต่อต้านรัฐบาลอำนาจนิยมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคยุโรปตะวันออก 3) สถานการณ์ที่สอดคล้องกันระหว่างความชอบธรรมของระบอบอำนาจนิยมที่ลดลงพร้อมกับการเพิ่มขึ้นของความคาดหวังถึงผลสัมฤทธิ์ในการบริหารประเทศ ตลอดจนความต้องการสิทธิทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง 4) การพัฒนาเศรษฐกิจของโลกไปสู่ความเป็นเสรีนิยมมากยิ่งขึ้น และ 5) อิทธิพลของตัวแสดงภายนอก อาทิ การเกิดขึ้นของสหภาพยุโรปที่สร้างเงื่อนไข (Conditionality) การเข้าเป็นสมาชิกอันส่งเสริมหลักคิดและหลักปฏิบัติประชาธิปไตย เป็นต้น และข้อโต้แย้งในประเด็นสุดท้ายนี้เป็นที่มาของงานศึกษาจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของตัวแสดงภายนอกต่อการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตย² ซึ่งสามารถจำแนกรูปได้ 3 รูปแบบ (Whitehead, 2001, pp. 3-25) กล่าวคือ

หนึ่ง การขยายตัวของการสื่อสารระหว่างประเทศได้เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับขยายตัวของประชาธิปไตย จนกลายเป็นแรงกระตุ้นที่แพร่ระบาด (Contagion) เข้าสู่ประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย การมีประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นประเทศประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นพร้อมการเดินทางแลกเปลี่ยนไปมาของประชาชนทั้ง 2 ประเทศ ทำให้คุณลักษณะ “ข้ามพรมแดน” ดังกล่าว ก่อให้เกิดเงื่อนไขในทางสังคมวิทยาแห่งการเปรียบเทียบถึงคุณสมบัติของระบอบการปกครอง อันมีความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับคุณภาพของสังคมและประชาชน ระหว่างประเทศที่ “เป็น” และ “ไม่เป็น” ประชาธิปไตย การรับรู้ทัศนคติ ความคาดหวัง และการตีความของผู้คนที่อาศัยอยู่ในประเทศ ในท้ายที่สุดจะส่งผลให้เกิดกลไก และกระบวนการที่จะทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศตนเองขึ้น เช่น ในกรณีการเปลี่ยนแปลงของ

² ในขณะที่การศึกษาปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่สำคัญ คือการแทรกแซงและสนับสนุนประเทศประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา หรือการส่งเสริมเงินทุนในการพัฒนาให้กับประเทศในยุโรปตาม Marshall Plan เป็นต้น (ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์, 2559, 255-259; Grimm, 2008)

ประเทศในยุโรปตะวันออกในช่วงทศวรรษที่ 1990 ภายหลังจากที่สหภาพโซเวียตล่มสลาย และโปแลนด์เปลี่ยนแปลงการปกครองจากคอมมิวนิสต์เป็นประชาธิปไตย ในอีกไม่กี่ปีถัดมา เชโกสโลวาเกีย เยอรมนี ตะวันออก ฮังการี โรมาเนีย และบัลแกเรีย ก็เริ่มทยอยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นประชาธิปไตย ตามลำดับ หรือ อย่างเช่นในกรณีกลุ่มประเทศในตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ ปรากฏการณ์อาหรับสปริง (Arab Spring) ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 2010 ก็เห็นถึงการล่มสลายของรัฐบาลอำนาจนิยมและโอกาสการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย ด้วยพลังแห่งการปฏิวัติเทคโนโลยีการสื่อสารและเครือข่ายสังคมออนไลน์ (ถึงแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะยังไม่ส่งผลสู่การสถาปนาระบอบการปกครองประชาธิปไตยได้อย่างที่คาดหวัง) (โปรดพิจารณา Mansfield and Snyder, 2012) แสดงให้เห็นว่า นโยบายและผลประโยชน์ของมหาอำนาจตะวันตกต่อการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย มีมาตรฐานและความคาดหวังที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงเป็นข้อสังเกตได้ว่า การส่งเสริมประชาธิปไตยของประเทศเป้าหมาย มีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจเป็นที่ตั้ง ที่ในขณะเดียวกันการแทรกแซงระหว่างประเทศของมหาอำนาจต่อประเทศเป้าหมายเพื่อการสร้างประชาธิปไตย ไม่จำเป็นที่ผลลัพธ์จะออกมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเสมอไป เพราะปัจจัยขับเคลื่อนสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย คือเจตนารมณ์ของผู้นำทางการเมือง และโครงสร้างเชิงสถาบันภายในประเทศเป้าหมาย (Bruno de Mesquita and Downs 2006)

สอง การควบคุม (Control) จากประเทศมหาอำนาจที่ได้สร้างอิทธิพลของตนในระดับการเมืองโลก จนทำให้ประเทศประชาธิปไตยเข้าไปควบคุมบางประเทศเพื่อเป็นการสร้างและสถาปนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในประเทศนั้นๆ โดยประเทศมหาอำนาจจะเข้าไปควบคุมสถาบันการเมือง และกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมืองให้ปฏิบัติตามครรลองประชาธิปไตย และพยายามป้องกันไม่ให้เกิดสัญญาณ หรือการกระทำที่จะนำไปสู่การล้มล้างระบอบประชาธิปไตยอย่างเด็ดขาด ในอดีตการควบคุมการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจากผลของประเทศผู้ชนะสงคราม อย่างเช่น บทบาทของสหรัฐอเมริกาในการยึดครองเยอรมัน และญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การแทรกแซงทางการเมืองและเศรษฐกิจของรัฐบาลวอชิงตันในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา อาทิ ชิลี โบลิเวีย และอาร์เจนตินา ตลอดจนการแทรกแซงทางการเมืองในกลุ่มประเทศอเมริกา กลาง โดมินีกัน เกรนาดา ปานามา นิการากัว เอลซัลวาดอร์ และกัวเตมาลา เพื่อขัดขวางการแพร่ระบาดของระบบคอมมิวนิสต์ หรือในกรณีของอัฟกานิสถาน และอิรัก ในห้วงเวลาปัจจุบัน ในขณะเดียวกัน หลายกรณีเป็นการควบคุมประเทศเป้าหมายที่กระทำโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศอย่างเช่น สหประชาชาติ สหภาพยุโรป และองค์การป้องกันแอตแลนติกเหนือ (The North Atlantic Treaty Organization-NATO) (Pevehouse, 2002; Nelson and Eglinton, 1992; Stokke, 1995) ตลอดจนกรณีของกัมพูชาในช่วงต้น

ทศวรรษที่ 1990 สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก ในปี ค.ศ. 2003 และกรณีของบอสเนียเฮอร์เซโกวีนา และ โคโซโว ในช่วงทศวรรษที่ 2000 เป็นต้น

สาม ตัวแสดงภายนอกสามารถใช้มาตรการจูงใจ หรือเชิญชวนให้เกิดความยินยอม (Consent) ของ ประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การตอบสนองของประเทศที่ไม่เป็น ประชาธิปไตยต่อกระแสคลื่นของการแพร่หลายของประชาธิปไตยทั้งจากประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศ มหาอำนาจผ่านโครงการและนโยบายต่างๆ ปัจจัยที่จะนำไปสู่การยินยอมตอบรับต่อกระแสประชาธิปไตยที่ เบ่งบานนั้นขึ้นอยู่กับอาณาเขตของประเทศนั้นกับประเทศรอบข้างที่เป็นประชาธิปไตยกับการสร้างระบบ พันธมิตรกับประเทศเพื่อนบ้านที่ชี้ชวนให้ประเทศที่ไม่ได้มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยหันมา พัฒนาระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากได้สร้างแรงจูงใจถึงโอกาสในการพัฒนาประเทศและได้รับผลประโยชน์ มากกว่าระบอบเดิม (โปรดพิจารณา Nodia, 2014) นอกจากนี้รูปแบบการแทรกแซงทางเศรษฐกิจก็เป็น วิธีการจูงใจด้านหนึ่งที่ได้รับคามนิยมเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจทางตรง อย่างเช่น มาตรการคว่ำบาตร และตัดความสัมพันธ์ทางการค้า หรือทางอ้อม อาทิ การตัดความช่วยเหลือ และการกักขัง เป็นต้น นโยบายที่สำคัญ คือมาตรการดังกล่าวจะตัดโอกาสของผู้นำทางการเมืองต่อการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ระหว่างประเทศอันจะเกิดผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณภายในประเทศ หรือกิจกรรมทางการเมืองที่มี วัตถุประสงค์ในการสนับสนุนกลุ่มต่อต้านรัฐบาลในประเทศที่เป็นเป้าหมายอื่นๆ

ในขณะเดียวกัน Schmitter (2001) ได้เสนอมิติความสัมพันธ์ระหว่างอิทธิพลภายนอกต่อการ เปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยเพิ่มอีกหนึ่งรูปแบบคือ *การสร้างเงื่อนไข (Conditionality)* เป็นลักษณะของการ แสดงอิทธิพลของตัวแสดงภายนอกในลักษณะของการใช้การบังคับควบคุม หากแต่จะเป็นการปฏิบัติโดย องค์การระหว่างประเทศหรือความร่วมมือพหุภาคี (โปรดพิจารณา Crawford, 2001) อาทิเช่นเงื่อนไขของ องค์การการเงินระหว่างประเทศที่รัฐผู้รับความช่วยเหลือจำเป็นจะต้องปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ให้ สอดรับกับแนวปฏิบัติของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ทางเศรษฐกิจ หรือเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ที่ระบุให้ประเทศที่ต้องการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปนั้นมีคุณลักษณะพื้นฐานของระบอบการปกครอง ประชาธิปไตย อันได้แก่ การมีการเลือกตั้งที่เสรี มีผลการเลือกตั้งที่เป็นธรรม มีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ผู้นำมี ความน่าเชื่อถือ และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่สนับสนุนเสรีนิยมประชาธิปไตย เป็นต้น ตัวอย่างเช่น กลุ่ม ประเทศยุโรปใต้ที่ต้องการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปในช่วงทศวรรษที่ 1990 อย่างไรก็ตาม Schmitter (2001) ตั้งข้อสังเกตถึงคุณลักษณะพิเศษเพิ่มเติมของสหภาพยุโรปว่าสิ่งที่เป็แรงจูงใจในการสร้างเงื่อนไขต่อ การเข้าเป็นสมาชิกร่นั้น ได้แก่ 1) การเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปเป็นช่องทางสำหรับการแสวงหาประโยชน์และ

โอกาสทางเศรษฐกิจ 2) สถานะความเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จาก “การพึ่งพากันอย่างซับซ้อน” ที่ยึดโยงโดยตัวแสดงหลากหลายระดับ และ 3) กระบวนการความร่วมมือภายใต้องค์การสนับสนุนการหารือแสดงความเห็นแบบพหุภาคีในที่สาธารณะ เจื่อนใจแรงจูงใจเหล่านี้ได้สร้างคุณลักษณะที่สร้างชื่อเสียงที่ดี (Reputation) ให้กับสหภาพยุโรป ได้เช่นเดียวกัน

1.3 เมียนมาและการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

ในกรณีของเมียนมานั้นความสัมพันธ์ในทางทฤษฎีระหว่างตัวแสดงและอิทธิพลภายนอกและการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยดังที่ได้กล่าวมากลับไม่มีอยู่อย่างชัดเจน ตัวแสดงภายนอกกลับไม่ได้มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงของเมียนมาอย่างมีนัยสำคัญไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะของการแพร่ระบาดของ การควบคุม ความยินยอม หรือ การสร้างเจื่อนใจ สถานการณ์ในอดีตหลายครั้ง ตอกย้ำว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของเมียนมาถูกควบคุม และขับเคลื่อนอย่างแท้จริงจากระบบบอบช้ำที่ปกครองสืบทอดอำนาจกันมานานนับตั้งแต่ที่นายพลเนวินสถาปนาระบบการปกครองสังคมนิยมวิธีพม่า (Burmese Way to Socialism) (Kyaw Yin Hlaing, 2012; Callahan, 2012; Bunte, 2014) ในปี ค.ศ. 1962 พร้อมบังคับใช้มาตรการความรุนแรงในการปราบปรามฝ่ายตรงข้าม ปิดสำนักงานขององค์การระหว่างประเทศ และยึดเอากิจการของธุรกิจของเอกชนเข้าเป็นของรัฐ (ก่อนผ่อนปรนมาตรการการควบคุมของรัฐในช่วงการปฏิรูปประเทศในปี ค.ศ. 1971) ตลอดจนเริ่มลดระดับความสัมพันธ์กับต่างประเทศในระดับพหุภาคีเวลาต่อมา (Than, 1997, pp. 167-214)

กว่า 30 ปีที่ระบอบเนวินดำรงอยู่ในเมียนมา ระบอบดังกล่าวก็ได้พิสูจน์ตัวเองแล้วว่าสามารถ “อยู่รอด” และ “อยู่ได้” ด้วยแนวทางโดดเดี่ยวตนเองโดยไม่สนต่อแรงกดดันเสียตทานจากต่างชาติแต่อย่างใด หรือหากจะพิจารณาสถานการณ์ทางการเมืองของเมียนมานับตั้งแต่ห้วงกระแสการเป็นประชาธิปไตยระลอกที่ 3 ในช่วงทศวรรษที่ 1980 จนกระทั่งทศวรรษ 2010 วิฤตการณ์ทางการเมืองในเมียนมาหลายต่อหลายครั้งได้เร่งเร้าให้ประชาคมระหว่างประเทศประณามและกดดันให้เมียนมาเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์การปราบปรามประชาชนผู้เรียกร้องประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1988 หรือเหตุการณ์ “8888” การปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนรัฐบาลอย่างสมาคมสหสามัคคี หรือยูเอสดีเอ (The Union Solidarity and Development Association-USDA) และการพัฒนาและนางซูจีที่จับลงด้วยการนองเลือดด้วยน้ำมือของฝ่ายความมั่นคงในปี ค.ศ. 2003 และการปราบปรามคณะพระสงฆ์ที่เดินขบวนขับไล่รัฐบาลใน

การปฏิวัติผ้ากาสาวพัสตร์ (Saffron Revolution) ในปี ค.ศ. 2007 หรือความล้มเหลวในการจัดการและคลี่คลายปัญหาไซโคลนนาร์กิส (Cyclone Nargis) ในปี ค.ศ. 2008 เป็นต้น ก็ไม่มีข้อพิสูจน์ชี้ชัดว่าแรกกดันจากภายนอกเป็นส่วนสำคัญต่อความพยายามของรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของเมียนมาในช่วงเวลาดังกล่าวอย่างถี่ถ้วน กลับเห็นถึงมิติความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันกับพลวัตและความเปลี่ยนแปลงของระเบียบโลกและภูมิภาคที่ไม่มากนักน้อย กลายเป็น “บริบท” ที่ส่งอิทธิพลจนทำให้เมียนมาจำเป็นต้อง “ปรับตัว” ไม่ว่าจะเป็น หนึ่ง คือ บทบาทของของสหรัฐอเมริกาที่พยายามจะขยายปีกสถาปนาความเป็นผู้นำภายใต้กรอบอนุรักษ์นิยมใหม่ (American Neo-Conservatism) และการกลับสู่เอเชียอีกครั้งหนึ่ง (Pivot to Asia) สอง คือการขยายอิทธิพลของจีนในฐานะเป็นรัฐดาวรุ่ง (Rising Power) ในเอเชีย และ สาม คือความเป็นสถาบันนิยมของอาเซียน (ASEAN Institutionalization) ซึ่งบริบทภายนอกเหล่านี้ มีความสัมพันธ์อย่างเป็นพลวัตต่อสถานะและความเป็นไปทางการเมืองภายในของระบบอำนาจนิยมของเมียนมา ที่ต้องปรับตัวรองรับกับความเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของโลกและภูมิภาค เพื่อในท้ายที่สุดจะสามารถดำรงความอยู่รอดของระบอบได้สืบไป หรือ อาจจะกล่าวได้ว่าการปรับตัวของระบอบทหารแสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่น ทดทาน (Resilience) เพื่อดำรงสถานะอิสระ (Autonomy) ต่อแรงกดดันทางสังคมภายในด้วยนั่นเอง

ย้อนไปเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 กองทัพเมียนมาได้เข้าสลายการชุมนุมและการปะทะกันระหว่างกลุ่มประชาชนที่สนับสนุนพรรคเอ็นแอลดี ซึ่งในขณะนั้นเป็นพรรคฝ่ายค้าน และกลุ่มผู้สนับสนุนฝ่ายรัฐบาลภายใต้สภากาพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ (State Peace and Development Council—SPDC) หรือยูเอสดีเอ เหตุการณ์นี้ถูกเรียกในภายหลังว่า “เหตุการณ์เดปายิน” (The Depayin massacre) เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ผู้สนับสนุนนางซูจีเสียชีวิต 10 คน สูญหายกว่า 100 คน และนางซูจี พร้อมด้วยรองประธานพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย นายทิน อู (Tin Oo) พร้อมสมาชิกพรรคอีก 17 คน ถูกรัฐบาลเมียนมาควบคุมตัว รัฐบาลทหารได้รับการดำเนินอย่างรุนแรงจากต่างประเทศ (National Coalition Government of the Union of Burma, 2002) สหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ประณามการกระทำ พร้อมอนุมัติมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อเมียนมา ประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช เรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาปล่อยตัวนางซูจี อย่างไม่มีเงื่อนไข ขณะที่รัฐสภาสหรัฐฯ ได้ลงมติ 418 ต่อ 2 เสียง ร่างกฎหมายคว่ำบาตร หรือ กฎหมายเสรีภาพและประชาธิปไตยของพม่า (Burmese Freedom and Democratic Act 2003) ด้วยการห้ามนำเข้าสินค้าจากพม่าเป็นเวลา 3 ปี (พรพิมล ตรีโชติ, 2546, น. 187) ทางด้านสหภาพยุโรปก็ได้อนุมัติกฎหมายห้ามซื้อขายอาวุธให้แก่รัฐบาลพม่า ห้ามการตรวจลงตรา อาศัยทรัพย์สิน (ส่วน

บุคคล) ของคณะผู้รัฐบาล ห้ามให้มีการเยือนของผู้ในระดับสูงและครอบครัว ตลอดจนยกเลิกสิทธิพิเศษทางการค้าให้แก่เมียนมา³

ผลกระทบโดยตรงที่เมียนมาได้รับจากมาตรการคว่ำบาตรคือปัญหาทางเศรษฐกิจภายในที่รัฐบาลไม่สามารถส่งออกสินค้าสิ่งทอไปขายในตลาดสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ข้ำเติมปัญหาวิกฤตธนาคารที่ขาดสภาพคล่องทางการเงินในประเทศเกิดจากหนี้เสียของธนาคารต่างๆ ที่เกิดจากการปล่อยกู้โดยไม่มีหลักค้ำประกัน และปัญหาคอร์รัปชัน ธนาคารขาดเงินหมุนเวียนจนไม่สามารถให้ประชาชนถอนเงินออกจากธนาคาร หรือจำกัดการถอนเงิน ทำให้ชาวเมียนมาต้องประสบปัญหาว่างงานเป็นจำนวนมาก (Turnell, 2009, pp. 297-318) อีกทั้งเหตุการณ์เดปายินยังส่งผลต่อสถานะของเมียนมาต่อความร่วมมือในภูมิภาคอย่างอาเซียน โดยในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2003 อาเซียนได้ทำลายหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของชาติสมาชิกชั่วคราวโดยการเรียกร้องให้รัฐบาลทหารปล่อยตัวนางซูจี และผู้นำทางการเมืองฝ่ายค้านจากการควบคุมตัวโดยเร็วที่สุด ถือเป็นการเคลื่อนไหวครั้งแรกที่อาเซียนมีต่อ “การเมืองภายในเมียนมา” เป็นข้อเรียกร้องมีความชัดเจนและหนักแน่นมากกว่าในอดีต ดังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสิงคโปร์ เอส จายา กุมาร ยืนยันว่าปัญหาประชาธิปไตยในเมียนมา ตลอดจนการจับกุมตัวนาง อองซานซูจีส่งผลต่อประเทศอาเซียนทั้งหมด เนื่องจากเป็นสาเหตุที่ทำให้นานาชาติตำหนิอาเซียนโดยรวม และที่ชัดเจนและรุนแรงกว่านั้นคือคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีมหาธีร์ และรัฐบาลของมาเลเซียที่ต้องการขับเมียนมาออกจากการเป็นสมาชิกอาเซียนหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในทิศทางที่ดีขึ้น การเมืองเมียนมาจึงถูกทำให้เป็นนานาชาติ (Internationalized) อีกครั้งหนึ่ง เป็นครั้งแรกหลังจากเหตุการณ์ 8888 (ม.ล. พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2550)

ในท้ายที่สุดรัฐบาล SPDC ที่เคยไม่ยี่ระกับแรงกดดันระหว่างประเทศต่อการปฏิรูปทางการเมือง ไม่สนใจต่อข้อเรียกร้องให้ปรับปรุงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนกลับค่อยๆ ดำเนินมาตรการปฏิรูปอย่างน่าสนใจ อาทิการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูง⁴ การนำเสนอแผนการสู่ประชาธิปไตย 7 ขั้นตอน

³ มาตรการของต่างชาติที่รุนแรงที่สุดคือการประกาศคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่าของรัฐบาลสหรัฐฯและสหภาพยุโรป (Sam, 2006)

⁴ เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 2003 รัฐบาลพม่าประกาศปรับตำแหน่งทางการเมืองสูงสุดหลายตำแหน่ง เช่น พลเอกอาวุโส ตาน ฉ่วย จากการดำรงตำแหน่งประธาน SPDC นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานาธิบดีแห่งรัฐ นายพลหม่อง เอ รองประธาน SPDC ขึ้นเป็นรองประธานาธิบดีและผู้อำนวยการทหารบก ซึ่งทั้งตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดีนั้นเป็นตำแหน่งที่ถูกตั้งขึ้นมาใหม่ แต่ที่เห็นจะสำคัญ และโดดเด่นน่าจับตามองที่สุดคือการที่นายพลคิน หยุน ถูกโยกย้ายจากตำแหน่งเลขาธิการอันดับ 1 ของ SPDC มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พร้อมกับดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักข่าวกรอง (Military Intelligence) ต่อการโยกย้ายตำแหน่งทางการเมือง มีการวิเคราะห์ถึงอำนาจทางการเมืองของนายพลคิน หยุนใน 2 ทิศทางด้วยกันคือหลายฝ่ายมองว่านายพลท่านนี้จะมีอำนาจทางการเมืองลดลงเนื่องจากตำแหน่งเลขาธิการอันดับ 1 นั้น ถือเป็นตำแหน่งทางความมั่นคง และการเมืองที่สำคัญอย่างมากในพม่า เป็นอันดับ 3 ของประเทศ

(ม.ล. พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2551)⁵ และการรื้อฟื้นการประชุมสมัชชาเพื่อร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาอีกครั้งหลังหยุดลงไปเมื่อไปเมื่อปี ค.ศ. 1993 แม้ว่าการปฏิรูปทางการเมืองที่มีอย่างจำกัดจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งภายในและภายนอกถึงความจริงจังและจริงใจของรัฐบาล และต่างยังพุ่งประเด็นไปที่ข้อเรียกร้องให้นางซูจีได้รับการปล่อยตัว และการเข้าร่วมกระบวนการทางการเมืองของพรรคสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลทหารแต่อย่างใด ว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดของข้อเรียกร้องจากภายนอก บทบาทของเมียนมาในสายตาต่างประเทศเริ่มได้รับการยอมรับมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากกระแสการตอบรับต่อแผนการสู่ประชาธิปไตย 7 ขั้นตอน ที่ได้แก้ไขในประเทศไทย (Lall, 2016)

ต่อมาจอห์น โบลตัน (John Bolton) เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำสหประชาชาติในรัฐบาลประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ได้ยื่นข้อเสนอเรื่องประเทศเมียนมาต่อสหประชาชาติเพื่อให้เข้าสู่วาระการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเมื่อวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 2006 (UNSC, 2006a; 2006b) รัฐบาลสหรัฐฯ นำเสนอให้มีการนำผลกระทบของสถานการณ์ภายในเมียนมาที่มีต่อเสถียรภาพและสันติภาพของโลกเข้าหารือโดยระบุว่าสถานการณ์ภายในเมียนมาเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและสันติภาพของโลก ไม่ว่าจะเป็นจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน การย้ายถิ่นของผู้ลี้ภัย และปัญหาอาชญากรรมสองสัปดาห์ต่อมาคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติ 10 ต่อ 5 ให้ความเห็นชอบที่จะให้วาระนี้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

ถึงแม้ว่าในเวลาต่อมา ข้อเสนอของสหรัฐฯ จะไม่ได้รับการรับรองจาก 5 ประเทศสมาชิก ได้แก่ จีน รัสเซีย การ์ตา สาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก และแทนซาเนีย ข้อกำหนดของสหประชาชาติที่ระบุว่าประเด็นที่จะได้รับการหารือในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิก 9 จาก 15 ประเทศ โดยไม่สามารถใช้สิทธิคัดค้าน (Veto) ได้ทำให้เมียนมาเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในที่สุด ขณะนั้น นาย Wang Guangya เอกอัครราชทูตจีนประจำสหประชาชาติ ได้ยืนยันในจุดยืนที่จะไม่แทรกแซงกิจการภายในของเมียนมา โดย กล่าวว่า สถานการณ์ภายในประเทศเมียนมาหรือประเทศ

⁵ กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของพม่าก็ได้ถูกระบอบอยู่ในแผน ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้ 1) จัดการประชุมสมัชชาแห่งชาติเพื่อการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งหยุดลงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง 2) ภายหลังจากจัดการประชุมประสบความสำเร็จ จะดำเนินกระบวนการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนเพื่อสร้างระบบประชาธิปไตยที่มีระเบียบวิธีและถ่วงแท้ (A Genuine and Disciplined Democratic System) 3) ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานและรายละเอียดซึ่งถูกวางไว้โดยการประชุมสมัชชาแห่งชาติ 4) นำรัฐธรรมนูญไปบังคับใช้โดยผ่านความเห็นชอบจากประชาชนผ่านกระบวนการจัดทำประชามติ 5) จัดการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติที่เสรีและยุติธรรม โดยให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญใหม่ 6) เปิดประชุมสภานิติบัญญัติโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติโดยให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญใหม่ และ 7) สร้างประเทศที่เป็นประชาธิปไตย พัฒนาและสมัยใหม่ (Democratic, Developed and Modern Democracy) โดยมีผู้นำของรัฐ รัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลางอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยสภานิติบัญญัติ

เอเชียอื่นๆ ไม่ได้เป็นสาเหตุแห่งภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค ซึ่งก็เป็นท่าทีที่ชัดเจนที่ทำให้จีน (รวมถึงรัสเซีย) ใช้สิทธิยับยั้งในมติที่เกี่ยวข้องกับเมียนมาในวาระการพิจารณาในวันที่ 12 มกราคม ค.ศ. 2007 ด้วยความใกล้ชิดทางภูมิรัฐศาสตร์อันเป็นผลประโยชน์โดยตรงของจีนที่ต้องการขยายอิทธิพลสู่อ่าวเบงกอล จีนกลายเป็นผู้ปกป้องเมียนมาอย่างชัดเจนในเวทีพหุภาคี กระนั้นรายงานของสหประชาชาติระบุว่าเมียนมาตกอยู่ในสถานะลำบากอย่างโดดเดี่ยว โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งต้องการจะพิจารณาปรับปรุงนโยบายเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (UNSC, 2006b)

ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างเมียนมาและจีนจึงกลายเป็นเกราะป้องกันเมียนมาจากแรงกดดันของนานาชาติอยู่อย่างมีนัยสำคัญ ความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่ายเริ่มพัฒนาอย่างเป็นลำดับหลังเหตุการณ์ 8888 (ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2560) หลายปีถัดมาหลังเหตุการณ์เดปายินมีการแลกเปลี่ยนการเยี่ยมเยือนระหว่างรองประธานาธิบดี Wu Yi ของจีน และนายกรัฐมนตรีคิน หยุนของเมียนมาในปีเดียวกัน แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นด้วยการลงนามในข้อตกลงและบันทึกความเข้าใจจำนวน 21 ฉบับ และ 12 ฉบับตามลำดับครอบคลุมความสัมพันธ์ด้านการค้าและการลงทุน ความร่วมมือทางการเมือง ความมั่นคง และปัญหาเสถียรภาพชายแดน รวมถึงบทบาทของชาวจีนโพ้นทะเลในเมียนมา ทั้งในความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่ายสามารถพิจารณาได้ใน 2 มิติ ที่น่าสนใจ ได้แก่ ประการแรก การสร้างอิทธิพลของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจในบริเวณชายแดนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยเสถียรภาพทางการเมืองและความปรองดองภายในเมียนมา และประการที่สอง ความสัมพันธ์ฉันทันตซึ่งอาจส่งผลในทางลบ ได้แก่ การที่เมียนมาต้องตกอยู่ในสถานการณ์พึ่งพาเงินมากจนเกินไป

ถึงแม้ว่าจีนจะยังคงยึดมั่นในนโยบายไม่แทรกแซงกิจการภายในของเมียนมา กระนั้นจีนก็ได้แสดงความพยายามในหลายวาระที่จะเป็นสะพานเชื่อมโยงเมียนมากับโลกภายนอกเข้าด้วยกัน เนื่องจากจีนยังคงกังวลต่อการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลเมียนมาอย่างปัจจุบันทันด่วนที่อาจจะก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางด้านชายแดน อีกทั้งจีนยังเห็นว่าบทบาทของสหประชาชาติและการกดดันเมียนมามีมากจนเกินไปอาจจะมีส่วนทำให้ความพยายามในการปฏิรูปของเมียนมาล้มลงด้วยเช่นเดียวกัน จีนทำหน้าที่อำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการพูดคุยระหว่างสหรัฐอเมริกาและเมียนมาในช่วงกลางปี ค.ศ. 2007 ในทัศนะของจีนนั้น นี่คือการลดแรงเสียดทานในทางแพร่ความสัมพันธ์ระหว่างจีน เมียนมา และประชาคมระหว่างประเทศ การสนับสนุนเมียนมาอย่างหน้ามิดตามัวคงจะไม่เป็นทางที่ดีต่อการส่งเสริมบทบาทของประเทศ โดยเฉพาะในประชาคมระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจ ในขณะที่การเปิดไฟกดดันเมียนมาก็ไม่ใช่ทางเลือกที่ดีอันเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติที่ขัดกับหลักการนโยบายต่างประเทศของจีน และที่สำคัญกว่า

นั้นเมียนมาคือเพื่อนบ้านที่สำคัญของจีน ในเดือนกรกฎาคมปี ค.ศ. 2007 จีนเป็นเจ้าภาพการประชุมลับระหว่างรองผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ นาย Eric John และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของเมียนมา จีนมองว่าบทบาทของจีนในช่วงดังกล่าวมีความสำคัญอย่างมากต่อการสร้างพื้นฐานที่จะสร้างบทสนทนาระหว่างเมียนมาและสหรัฐฯ และยังผลที่ดีในเวลาต่อมา (Sun, 2014, pp. 3-4; UNSC, 2007) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างบริบทอันทำให้การปฏิรูปทางการเมืองของเมียนมาสามารถดำเนินต่อไปได้

ปลายปี ค.ศ. 2007 เมียนมาตกอยู่ท่ามกลางความสนใจ และการประณามของประชาคมระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง หลังจากทีรัฐบาลเข้าปราบปรามกลุ่มผู้ประท้วงรัฐบาลซึ่งนำโดยพระสงฆ์ ภาพของความสูญเสียการไล่จับกุมพระสงฆ์และนักศึกษา รวมถึงการเสียชีวิตของนักข่าวต่างประเทศ ถูกนำเสนอและถ่ายทอดสู่สายตาของประชาชนภายนอก (ALTSEAN-BURMA, 2014) สหรัฐฯ และอังกฤษไม่รีรอที่จะผลักดันเรื่องนี้เข้าสู่มติการพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เพื่อพิจารณาถึงการดำเนินการมาตรการแทรกแซงอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามด้วยการคัดค้านของการใช้สิทธิยับยั้งของจีนและรัสเซีย การประนีประนอมระหว่างมหาอำนาจจึงเกิดขึ้นในที่สุด คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติตกลงที่จะออกแถลงการณ์ของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติแทนการผลักดันสู่การเป็น “มติ” ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติแถลงการณ์ที่ไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายดังกล่าวระบุถึงความต้องการที่จะเห็นการปล่อยตัวของนักโทษการเมืองและต้องการให้รัฐบาลเมียนมาสร้างเงื่อนไขที่ดีต่อการมีบทสนทนากับนางอองซานซูจี และผู้ที่เกี่ยวข้องรวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ (UNSC, 2007) จีนยังแสดงบทบาทในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างเมียนมา และองค์การสหประชาชาติ โดยให้ผู้แทนสหประชาชาติ นาย อิบราฮิม กัมบาลี และ ทูตพิเศษสหประชาชาติด้านสิทธิมนุษยชน เปาโล เซอจีโอ ฟินเฮโร เดินทางเข้าไปเมียนมา ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2007 ถึง ต้นปี ค.ศ. 2008 (Egreteau and Jagen, 2013)

อิทธิพลของจีนและความใกล้ชิดระหว่างเนปิดอร์และปักกิ่งพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วท่ามกลางวิกฤตการณ์ ในเมียนมาและแรงกดดันของต่างชาติอย่างต่อเนื่อง “จีนและเมียนมาเป็นเสมือนภูเขาสองแม่และมีความพึงพอใจในความเกี่ยวพันที่แน่นแฟ้นและประชาชนทั้ง 2 ประเทศ ซึ่งได้เป็นส่วนหนึ่งร่วมกันในความสัมพันธ์ฉันท์พี่น้อง” (China Daily, 2010) เป็นคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีเวิน เจียเป่า (Wen Jiabao) ของจีน เมื่อครั้งเดินทางไปเมียนมาเมื่อเดือนมิถุนายน 2010 เพื่อเฉลิมฉลองครบรอบความสัมพันธ์ 60 ปี และแสดงออกถึงความใกล้ชิดระหว่างทั้ง 2 ประเทศ อันเป็นเกราะกำบังแรงเสียดทานทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีต่อสถานการณ์ภายในเมียนมา ในสายตาของจีนเมียนมาคือแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและ

เส้นทางผ่านการขนส่งสินค้าที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของมณฑลตอนในของจีน ในอีก 3 เดือนต่อมา นายพลอาวโสตาน ฉ่วยก็ได้เดินทางไปเยือนจีนและเข้าพบผู้นำสูงสุดของจีน 3 คนคือ หู จิ่นเทา อู๋ ปิ่งกั๋ว และ เวิน เจียเป่า โดยเมียนมาได้เน้นย้ำว่าเมียนมาจะให้ความจริงจังในการความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ที่กำลังพัฒนากับจีนโดยให้ความสำคัญกับการสร้างสันติภาพและความสงบตามแนวชายแดนการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมรวมถึงการก่อสร้างถนนและเส้นทางรถไฟฉวี่-เจ้าฟัว (Shweli-Kyauphyu) (Myoe, 2011, pp. 134-135)

การดำเนินการปฏิรูปในเมียนมาดำเนินไปในเวลาเดียวกันกับการกระชับอำนาจของจีนในกลุ่มแม่น้ำอิรวดี เมียนมา และ จีน ลงนามในความตกลงว่าด้วยความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือทางยุทธศาสตร์ที่เข้มข้น (A Comprehensive Strategic Cooperative Partnership) ในเดือนพฤษภาคมปี 2011 ในระหว่างการเดินทางเยือนจีนของนายกรัฐมนตรีเต็ง เส่ง ที่เพิ่งขึ้นมารับตำแหน่ง และเป็นผู้นำประเทศคนแรกในรอบกว่าครึ่งศตวรรษที่มาจาก การเลือกตั้ง ความสำคัญของข้อตกลงนี้ มิใช่เพียงแค่การระบุถึงความร่วมมือระหว่างทั้ง 2 ประเทศ ที่มีความหลากหลาย ครอบคลุมตั้งแต่ การเมือง เศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ สังคม และวัฒนธรรม หากแต่ยังเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลจีนเห็นชอบอย่างเป็นทางการว่าความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศ เป็นความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ ซึ่งนั่นก็เป็นความพยายามที่กำลังตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐฯ ที่มีต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้เป็นอย่างดี (Li, 2012)

ความสัมพันธ์ฉันท์พี่น้องระหว่างเมียนมาและจีน ดำเนินไปบนความระมัดระวังของเมียนมาต่อการพึ่งพาจีนที่มากเกินไป นอกจากความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ที่จีนก็เป็นส่วนหนึ่งของความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของเมียนมาในยุคสงครามเย็นเนื่องจากอิทธิพลที่มีต่อพรรคคอมมิวนิสต์พม่า และความไม่มั่นคงชายแดนหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในจีน การไหลบ่าของนักธุรกิจและชาวจีนที่เข้าสู่เมียนมา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นจีนกับกลุ่มติดอาวุธทางด้านตอนเหนือของประเทศ และลักษณะการลงทุนเพื่อสุขภาพการธรรมชาติเป็นรากฐานของกระแสต่อต้านจีนที่ดำเนินอยู่ และได้เป็นปัจจัยเร่งเร้าให้เมียนมาเปิดและปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาเช่นกัน (Sun, 2014; Harrington, 2012)

ในฉากฝั่งของสหรัฐอเมริกากลั้วของกระแสอนุรักษ์นิยมใหม่อ่อนกำลังลงพร้อมกับการขึ้นมาเป็นผู้นำประเทศอย่างประธานาธิบดีโอบามา ถึงแม้ว่ารัฐบาลสหรัฐฯ ภายใต้การนำของพรรคเดโมแครตจะยังคงให้ความสำคัญในกิจกรรมของสหรัฐฯ ในตะวันออกกลางและการจัดการกับปัญหาอันสืบเนื่องมาจากการประกาศสงครามการต่อต้านการก่อการร้าย สหรัฐฯ เริ่มให้ความสนใจกับภูมิภาคเอเชียอีกครั้งหนึ่ง ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ “หันสู่เอเชีย” (Pivot to Asia) และในส่วนของเมียนมา สหรัฐฯ นำเสนอกรอบนโยบาย

ใหม่ “การเกี่ยวพันเฉพาะหน้า” (Pragmatic Engagement) ควบคู่กับการคงไว้ซึ่งมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การติดต่อสื่อสารระหว่างเมียนมาและสหรัฐเกิดขึ้นเป็นลำดับ โดยสหรัฐฯ ส่งสัญญาณตอบสนองต่อการปรับตัวของเมียนมาอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐบาลหลังการเลือกตั้งของเมียนมาในปี ค.ศ. 2010 ประกาศปล่อยตัวนางซูจีออกจากคุกในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2010 และการประกาศยุติการก่อสร้างเขื่อนมยิตโชนของจีนในเดือนกันยายน ค.ศ. 2011 และเมียนมาจึงพร้อมที่จะนำเสนอตนเองให้เป็น “รัฐกันชนทางยุทธศาสตร์” (A Strategic Buffer) ของสหรัฐฯ ต่อจีนในภูมิภาค (Egretuar and Jargan 2012, p. 438; Clymer 2015, p. 309)

สำหรับบรรยากาศทางการเมืองภายในที่เริ่มเปิดขึ้น และการปฏิเสธรสิทธิพลของจีนของเมียนมาในห้วงแห่งการเปลี่ยนแปลงในกรณีของข้อยุติการก่อสร้างเขื่อนมยิตโชน ถือเป็นสัญญาณที่น่าเชื่อถือยิ่ง (Credible Signaling) ของเมียนมาต่อสหรัฐฯ เนื่องจากเมียนมาได้พิสูจน์แล้วว่า ถ้าหากจะหักหาญความสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพากับจีนได้ อันอาจจะก่อให้เกิดความสับสนในความสัมพันธ์กับกรุงปักกิ่งได้ในอนาคต ทำให้สหรัฐฯ นั้นไม่รอช้าที่จะผลักดันข้อเสนอการเปิดความสัมพันธ์ในระดับปกติกับเมียนมา และการเดินทางเยือนเมียนมาของตัวแทนรัฐบาลหลายคน รวมถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐฯ นางฮิลลารี คลินตัน ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2011 จึงเป็นหมุดหมายสำคัญของความเปลี่ยนแปลง (Egretuar and Jargan 2012, 439-440; Clymer 2015, pp. 308-314) ที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าเงื่อนไขทางการเมืองภายในของเมียนมา ผูกโยงสัมพันธ์กับความสนใจและบทบาทของมหาอำนาจอย่างจีนและสหรัฐฯ ในทางหนึ่งการปรับตัวทางการเมืองของเมียนมาคือความพยายามถอยห่างและรักษาระยะความสำคัญกับจีนเพื่อเปิดพื้นที่ให้กับการสร้างสมดุลระหว่างมหาอำนาจ (Cliton, 2011; Harding, 2015; Ikenberry, 2016) อันถือได้ว่าเป็นพื้นฐานหลักการของนโยบายต่างประเทศของเมียนมามานับตั้งแต่ได้รับเอกราช (Haacke, 2006)

ทั้งนี้การปรับตัวและเปลี่ยนแปลงของเมียนมายังได้รับอิทธิพลจากความเป็นสถาบันของอาเซียนในห้วงแห่งการเป็นประชาคม ย้อนกลับไปเมื่อปี ค.ศ. 2003 อีกครั้งหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมาและอาเซียนได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปราบปรามประชาชนและสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมา ส่งผลให้เมียนมาจำเป็นต้องยกเลิกการเป็นประธานอาเซียนออกไปอย่างไม่มีกำหนด อีกทั้งเพื่อลดแรงกดดันของสหภาพยุโรปที่ประกาศจะไม่ร่วมการประชุมอาเซียนที่เมียนมา ปลายปี ค.ศ. 2007 การประกาศขึ้นราคาน้ำมันของรัฐบาลก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลเป็นที่มีของการรวมตัวของคณะพระสงฆ์ การปราบปรามของรัฐบาลนำมาสู่การประณามเมียนมาในประชาคมระหว่างประเทศและอาเซียน เมียนมาตกอยู่ในฐานะลำบากอย่างมากในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ เนื่องจากความตื่นตัวสถานการณ์

การลุกฮือต่อต้านรัฐบาลอำนาจนิยมในตะวันออกกลาง หรือ อาหรับสปริง นอกจากเมียนมาจะถูกเชื่อมโยงเข้ากับคามืออยู่และความเสื่อมถอยของระบบเผด็จการในตะวันออกกลางแล้ว อาหรับสปริงยังสร้างความกังวลต่อคณะทหารผู้ปกครองประเทศต่อการถูกมหาอำนาจแทรกแซงด้วยเหตุผลทางมนุษยชนธรรม (Humanitarian Intervention) (Rogers, 2012, pp. 172- 189) ในส่วนของอาเซียนนั้น รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้ออกแถลงการณ์ร่วมกัน วิพากษ์วิจารณ์เมียนมาโดยตรงต่อการกระทำของรัฐบาลเมียนมา และเรียกร้องให้แสวงหาการปฏิรูปทางการเมือง ในขณะที่สำนักงานประธานอาเซียนได้ออกแถลงการณ์โดยระบุว่าสถานการณ์ในเมียนมาว่าส่งผลกระทบอย่างจริงจังต่อชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือของอาเซียน และเรียกร้องให้เมียนมามีความพยายามในกระบวนการประนีประนอมโดยมีองค์การสหประชาชาติเป็นตัวกลางในการสร้างความปรองดอง (ASEAN, 2007) ในขณะที่เจ้าหน้าที่การทูตของชาติอาเซียนกล่าวว่า การเผยแพร่ภาพของการปราบปรามประชาชนในเมียนมาโดยสื่อระหว่างประเทศและเครือข่ายสังคมออนไลน์ทำให้อาเซียนไม่สามารถที่จะอยู่เฉยได้อีก (Hlaing, 2008, p. 173; 2009) กระนั้นการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปในเมียนมาในส่วนของอาเซียนนั้น ยังคงได้รับการมองข้ามด้วยการยึดมั่นถือนั่นกับหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของสมาชิกและการดำรงความสัมพันธ์ที่ดีในระดับทวิภาคี อย่างไรก็ตาม อดีตนายกรัฐมนตรีของเมียนมาในปลายปี ค.ศ. 2007 จึงได้เปิดพื้นที่ให้กับตัวแสดงภายนอกเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และบทบาทนั้นเข้มข้นมากขึ้นเมื่อ เกิดวิกฤตการณ์ไซโคลนนาเก็ซ ในปี ค.ศ. 2008

ความสูญเสียจากไซโคลนนาเก็ซส่งผลกระทบต่อชาวเมียนมากกว่า 2 ล้านคน และคร่าชีวิตชาวพม่าเป็นจำนวนกว่าแสนคนในครั้งนั้น ยิ่งจุดชนวนความไม่พอใจในระบอบการปกครองอำนาจนิยมในเมียนมาให้ขยายตัว เมื่อรัฐบาลเดินทางจัดการลงประชามติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากไซโคลน ในขณะที่รัฐบาลปฏิเสธความช่วยเหลือระหว่างประเทศและการเข้าถึงพื้นที่ผู้ประสบภัย ประชาคมระหว่างประเทศนำเสนอ และได้แย้งถึงการดำเนินการแทรกแซงมนุษยธรรมในภายใต้หลักคิด “ความรับผิดชอบเพื่อการป้องกัน” (Responsibility to Protect — R2P) ณ จังหวะนี้เองที่ทำให้ภาคประชาสังคม (Civil Society) และองค์การไม่แสวงหาผลกำไร (Non-governmental Organization; NGO) เริ่มเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ (สัมภาษณ์ Mr. Chamtha Kyan, 8 มิถุนายน ค.ศ. 2018) ทำให้เกิดการตื่นตัวทางการเมืองไปในตัว ประกอบกับในเวลาต่อมารัฐบาลเมียนมาได้ยินยอมให้คาราวานผู้บรรเทาสาธารณภัยระหว่างประเทศเข้าไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายใต้ความร่วมมือและประสานงานของอาเซียนและสหประชาชาติ เพื่อแสดงให้เห็นว่าเมียนมายังมีความพยายามที่จะรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับอาเซียน (Hlaing, 2009, p. 181) กลุ่มแกนกลางความร่วมมือ 3 ฝ่าย

(Tripartite Core Group) ถูกจัดตั้งขึ้นที่เมืองย่างกุ้งเพื่อเป็นศูนย์การประสานงานความช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานภาคพื้นสนามของอาเซียนที่ตั้งขึ้นนอกประเทศอินโดนีเซียเป็นแห่งแรก (ASEAN, 2010, p. 22) หน่วยปฏิบัติการความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมอาเซียนต่อผู้ประสบภัยจากไซโคลนนาเกีย (The ASEAN Humanitarian Task Force for the Victims of Cyclone Nargis — AHTF) และ คณะกรรมการกลางด้านการเตรียมความพร้อมด้านภัยพิบัติแห่งชาติ (National Disaster Preparedness Central Committee — NDPCC) ของรัฐบาลเมียนมา (ASEAN, 2010) หากพิจารณาถึงรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีประชาชนเป็นที่ตั้งและธำรงสิทธิการเข้าถึงความปลอดภัยและสวัสดิการของรัฐบาล ความร่วมมือ 3 ฝ่ายดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของความเปลี่ยนแปลงด้านบทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศ ต่อพัฒนาการประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นท่ามกลางหายนะและความสิ้นหวัง แสดงให้เห็นว่าวิกฤตการณ์ มาสู่ เมียนมาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประนีประนอมกับหลักการที่ไม่แทรกแซงกิจการภายในอาเซียน (Thuzar, 2018) บทบาทของอาเซียนต่อเหตุการณ์ทั้ง 2 ทำให้เมียนมาตระหนักถึง ประการแรก ความอดทนอดกลั้นของอาเซียนที่มีลดลงเรื่อยๆ การอ้อมูและปกป้องเมียนมาจากการประณามของนานาชาติเป็นต้นทุนที่สูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกระแสการปฏิรูปองค์การสู่การเป็นประชาคม และโอกาสและความขัดแย้งระหว่างประเทศที่มีศูนย์กลางเคลื่อนเข้าสู่ภูมิภาคเอเชียในศตวรรษที่ 21 และประการที่สอง อาเซียนสามารถเป็นตัวแสดงที่ให้ความช่วยเหลือที่เป็นรูปธรรมได้โดยไม่ส่งส่งผลกระทบต่อนโยบายการแทรกแซงกิจการภายในของสมาชิกอาเซียน อีกทั้งบทบาทของการเป็น “Good Office” ของเลขาธิการอาเซียน อย่าง ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ จึงเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้เกิดขึ้นจากทั้ง 2 ฝ่าย และในทางกลับกันได้สร้างบริบทที่ส่งเสริมบรรยากาศแห่งการเปลี่ยนแปลงในเมียนมาด้วย (Sabandar, 2010)⁶ ในสถานการณ์หลังไซโคลนนาเกียได้สะท้อนพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมาและประเทศภายนอกได้ดีที่สุดว่า ทั้ง 2 ฝ่ายสามารถทำงานร่วมกันได้เพื่อการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงเมียนมา (Sabandar, 2010) ท่ามกลางกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่า เมียนมาเปิดรับอาเซียน ก็เพื่อลดแรงกดดันจากต่างประเทศ อันมีความเสี่ยงที่ประชาคมระหว่างประเทศจะผลักดันการบังคับใช้หลักการ R2P อย่างจริงจังเพื่อเข้าแทรกแซงทางมนุษยธรรมในเมียนมา

กระแสธารการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปทางการเมืองจึงไม่อาจจะปฏิเสธได้ถึงอิทธิพลของตัวแสดงภายนอก ถึงแม้ว่าจะยังไม่สามารถบ่งชี้ถึงข้อสรุปว่าการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยของเมียนมานั้น

⁶ โปรดพิจารณาข้อเสนอแนะในลักษณะดังกล่าวได้จาก Benedict Rogers (2012) ที่ฉายภาพให้เห็นถึงความจำเป็นที่ระบอบทหารเมียนมาที่จะต้องเปลี่ยนแปลง เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของบริบทโลก

ได้รับอิทธิพลโดยตรงมาจากตัวแสดงภายนอกเป็นสำคัญ ทั้งนี้เมื่อเมียนมาเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยแล้ว จึงน่าสนใจว่าช่องทางความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายนอกต่อการรังสรรค์กระบวนการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยจะสามารถเกิดขึ้นได้ หรือไม่ และอย่างไร ท่ามกลางความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างเมียนมาและประชาคมระหว่างประเทศที่มีเพิ่มขึ้นเป็นลำดับหลังวิกฤตการณ์ไซโครอนากีสร์ และในห้วงแห่งการปฏิรูปหลังจากนั้น (โปรดพิจารณา Allan, 2010)

1.4 มิติระหว่างประเทศของพัฒนาสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง: นัยต่อเมียนมา

ความมั่นคงสภาพของประชาธิปไตย (Democratic Consolidation) เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (Democratic Transition) เป็นการก่อตัวอย่างเข้มข้นของโครงสร้างระบอบการปกครองประชาธิปไตย ที่พัฒนาเริ่มต้นเมื่อประเทศมีการเคลื่อนออกจากระบอบอำนาจนิยมหรือระบอบรัฐบาลพรรคการเมืองเดียว (One-party regime) ไปสู่การมีระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งที่ซึ่งหลายพรรคการเมืองมีสิทธิในการแข่งขันและจัดตั้งรัฐบาล (Schmitter and Karl, 1994; O'Donnell and Schmitter, 1986) อย่างไรก็ตามก็มีผู้ให้ทัศนะที่หลากหลายต่อความหมายของความมั่นคงสภาพของประชาธิปไตย อาทิ Huntington (1991, p. 266) กล่าวว่า ความมั่นคงสภาพของประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นเมื่อมีคณะผู้บริหารประเทศที่มาจากการเลือกตั้งและสามารถผลัดเปลี่ยนกันขึ้นมาดำรงตำแหน่งตามวาระผ่านการเลือกตั้งได้ ในขณะที่นักวิชาการหลายคนเห็นว่าการไม่มีกลุ่มทางการเมืองที่พยายามล้มรัฐบาล หรือการมีโครงสร้างทางสถาบันประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพที่สามารถรักษาการปกป้องสิทธิก็เป็นคุณสมบัติที่สำคัญเช่นกัน หรือหากจะสรุปให้ชัดเจนการสถาปนาความมั่นคงสภาพของประชาธิปไตยมีลักษณะของการเป็นกระบวนการปกป้องระบอบการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงกลับสู่อำนาจนิยม การรักษาสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการส่งเสริมความเข้มแข็งในเชิงสถาบัน การตรวจสอบและความรู้ความเข้าใจด้านประชาธิปไตย ดังนั้นหากเป้าหมายของการสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งคือเพิ่มเงื่อนไขหรืออุปสรรคให้แก่การกลับเข้าสู่อำนาจของระบอบอำนาจนิยมเกิดยากขึ้น หรืออย่างน้อยที่สุดก็เป็นเงื่อนไขที่รั้งเวลาการปฏิรูปให้ยาวนานและลึกซึ้งมากที่สุด พร้อมส่งเสริมความสามารถทางของภาครัฐและประชาชนอย่างต่อเนื่อง งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการสำรวจว่าปัจจัยตัวแสดงภายนอกสามารถเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อการสร้างบรรยากาศ (Atmosphere) เพื่อประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในเมียนมา ได้หรือไม่ และอย่างไร โดยนำเสนอการศึกษาที่เกี่ยวข้องใน 3 มิติ เพื่อเป็นกรอบความคิดและสมมติฐานการวิจัยต่อไป

1.4.1 ด้านการลงทุนต่างประเทศและการปฏิรูปเศรษฐกิจ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการพึ่งพาเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับพัฒนาการของระบอบการปกครองประชาธิปไตยมีรากฐานมาจากการศึกษาชิ้นสำคัญของ Martin Lipset (1959) และ Joseph Schumpeter (1950) ในกรณีดังกล่าวนี้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจการลงทุนและการเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศอันจะอำนวยความสะดวกให้ระบอบประชาธิปไตยได้ก่อร่างสร้างตัวด้วยขนาดของชนชั้นกลางและผู้มีการศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น ความแตกต่างทางรายได้จะลดน้อยลง การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่การขยายตัวของการลงทุนระหว่างประเทศนั้นยังสามารถส่งเสริมและพัฒนาค่านิยมที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ตลอดจนมีมาตรการปกป้องสิทธิแรงงานที่มีประสิทธิภาพ (Russett and Oneal, 2001) ข้อเสนอแนะดังกล่าวนำไปสู่ข้อโต้แย้งทางทฤษฎีมากมาย และในจำนวนนั้นกลับสนับสนุนความคิดที่ว่าพัฒนาเศรษฐกิจและการมีมิติสัมพันธ์กับการเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศกลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน การสูญเสียความสามารถในการแข่งขันของผู้ผลิตภายในประเทศ และกลไกตลาดภายในประเทศที่บิดเบือนอันเนื่องมาจากบทบาทและครอบงำของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ การพึ่งพาเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าวกลับสถาปนาระบอบการปกครองอำนาจนิยมให้เข้มแข็งเพื่อรับประกันการเข้าถึงทรัพยากรและสภาพแวดล้อมการลงทุนที่พึงประสงค์ของบรรษัทข้ามชาติ เช่นการควบคุมค่าแรงให้ต่ำและการเรียกร้องสิทธิทางสวัสดิการเป็นต้น การเพิ่มขึ้นของการลงทุนจากต่างประเทศจึงทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ถดถอยเข้าสู่การสร้างเครือข่ายระบอบการปกครองอำนาจนิยม ระหว่างรัฐ ข้าราชการและกลุ่มทุน หรือที่รู้จักกันภายใต้ระบอบรัฐราชการ (Bureaucratic-Authoritarian State) (Dos Santos, 1970; O'Donnell, 1978) เช่น ในหมู่ประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่พึ่งพารัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการพลังงาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคง เป็นต้น (UNCTAD, 2006)

ท่ามกลางข้อโต้แย้งดังกล่าวความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจและการเคลื่อนย้ายของทุนระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่เป็นไปได้ทั้งเป็นแรงผลักดันและเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงและพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามก็ยังมีงานศึกษาจำนวนหนึ่งที่ชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ตัวแปรมีมิติสัมพันธ์ที่หลากหลายขึ้นอยู่กับปัจจัยแทรกแซงระหว่างกลาง (Intervening Variable) เช่นระบอบการปกครอง โครงสร้างทางเศรษฐกิจ และลักษณะของการลงทุนระหว่างประเทศ เป็นต้น การพึ่งพาเศรษฐกิจระหว่าง

ประเทศอาจจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย แต่อาจจะเป็นแรงจูงใจและผลักดันให้ประเทศที่เข้าสู่กระบวนการก่อร่างสร้างตัวทางประชาธิปไตยแล้วนั้น ให้รักษาและดำเนินมาตรการทางการเมืองและเศรษฐกิจที่รองรับและรับประกันการไหลเข้าของการลงทุนจากต่างประเทศ Sonal Pandya (2014) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนต่างประเทศกับระบอบการปกครอง (Political Regime) เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าระบอบการปกครองประชาธิปไตยมีแนวโน้มนโยบายการเปิดรับการลงทุนหรือ “มาตรการผ่อนคลาย” การลงทุนระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง จากการศึกษาประเทศต่างๆ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1970 ถึงปี ค.ศ. 2000 พบว่าบทบาทแรงงานที่ขยายตัวในช่วงรัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งได้รับประโยชน์จากรายได้และความรู้ด้านเทคโนโลยีและทักษะที่เพิ่มมากขึ้น เป็นอิทธิพลสำคัญให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในกลุ่มอุตสาหกรรมภาคการผลิตและการบริการ ซึ่งในทางกลับกันการรักษาไว้ซึ่งพัฒนาการทางประชาธิปไตยจะสามารถรักษาแรงสนับสนุนทางการเมืองจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานรวมถึงระดับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศต่อไป

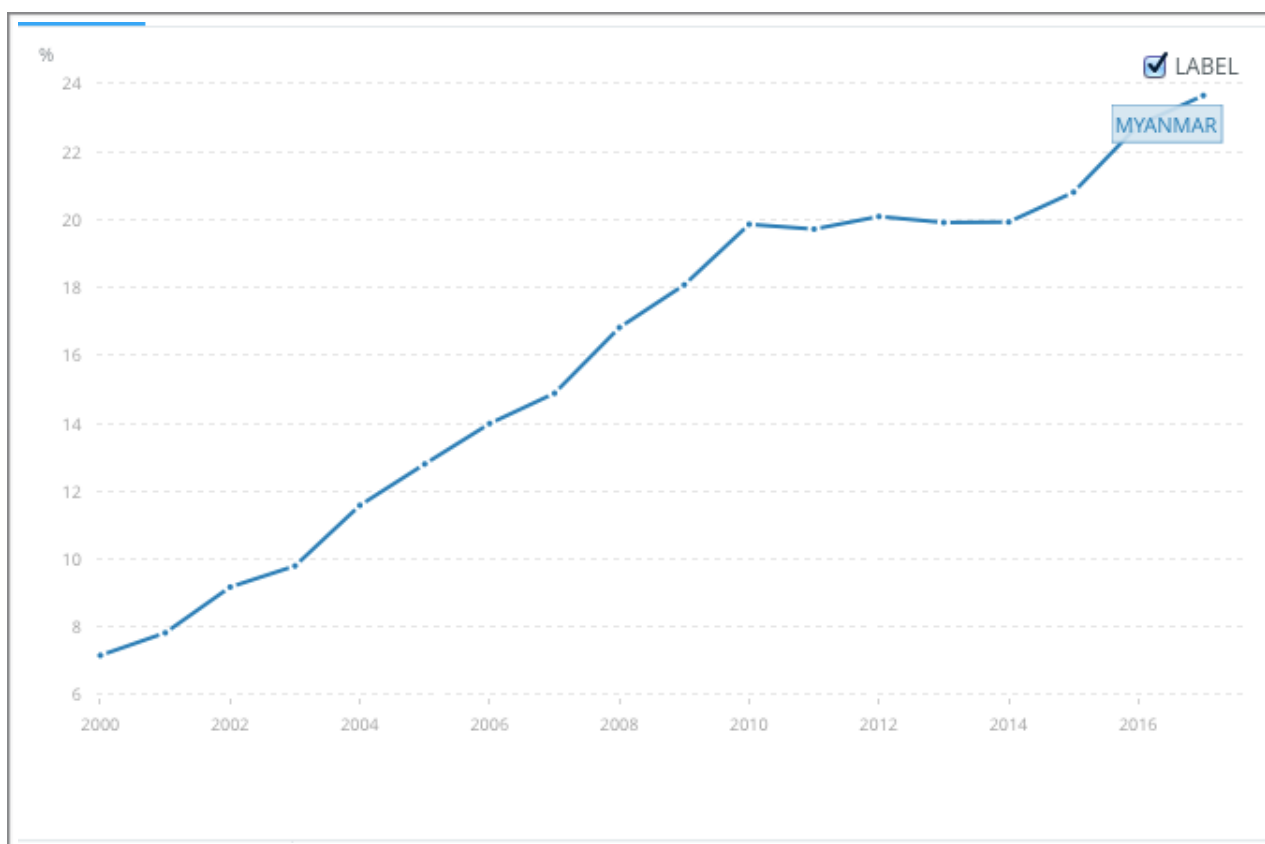
ในขณะที่ข้อค้นพบดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากของ Feng Sun (2014) ที่ศึกษาข้อมูลความสัมพันธ์ของประเด็นดังกล่าว ใน 25 ประเทศระหว่างปี ค.ศ. 1970 ถึง 2005 และพบว่าการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมการผลิตและการบริการจะเป็นภาคส่วนการลงทุนที่สามารถส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยได้มากที่สุด ในแง่ของความเชื่อมโยงระหว่างแรงงาน ผู้จัดหาวัตถุดิบ และผู้บริโภคจะขยายตัวพร้อมความต้องการให้มีระบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง (Sun, 2014; UNCTAD, 2006) งานของ Doces (2010) ยังพบว่าการมีอยู่ของโครงสร้างระบอบการปกครองประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นเสถียรภาพของระบบนิติรัฐ ความอิสระของฝ่ายตุลาการ กระบวนการบริหารภาครัฐที่โปร่งใส หรือการมีอยู่ของตัวแสดงทางการเมืองที่มีอำนาจในการคัดค้านที่ (Veto Player) จะนำมาซึ่งการขยายตัวของการลงทุนระหว่างประเทศ (Doces, 2010)

รัฐบาล SLORC/SPDC ได้ดำเนินนโยบายปรับปรุงระบบเศรษฐกิจสู่ระบบตลาด เปิดตลาดการค้าชายแดน ตลอดจนเข้าร่วมเป็นสมาชิกในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคในราวทศวรรษที่ 1990 ทำให้เกิดการสร้างบริบทพื้นฐานที่ริเริ่มการพึ่งพาและเชื่อมโยงระหว่างระบบและโครงสร้างเศรษฐกิจระหว่างเมียนมาและโลก ผ่านกฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศปี ค.ศ. 1987 และกฎหมายการค้าชายแดน ปี ค.ศ. 1988 อย่างไรก็ตามการค้าและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศไม่ปรากฏว่ามีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงจากอำนาจนิยมสู่ประชาธิปไตย เนื่องจากข้อจำกัดของการลงทุนจากต่างประเทศท่ามกลางมาตรการคว่ำบาตรของประเทศประชาธิปไตยตะวันตก การลงทุนของเมียนมายังจำกัด

อยู่เพียงภาคการผลิตพลังงานและการค้าชายแดนเป็นสำคัญ แสดงให้เห็นข้อโต้แย้งสำคัญว่า เศรษฐกิจทุนนิยม “ไม่เป็นทั้งมิตรหรือศัตรู” กับระบอบอำนาจนิยม

ภายหลังการปฏิรูปทางการเมืองการเปิดความสัมพันธ์อีกครั้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป กับเมียนมา ตลอดจนการลดมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของฝ่ายแรกต่อฝ่ายหลังก่อให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศสู่เมียนมาพร้อมกับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมการผลิต (Jensen, 2003) ข้อมูลของธนาคารโลกระบุว่าการลงทุนภาคการผลิตเติบโตจากร้อยละ 7 ของ GDP ในปี ค.ศ. 2000 มาเป็นร้อยละ 14 และ 20 ในปี ค.ศ. 2007 และ 2015 ตามลำดับ นอกจากนี้การปฏิรูปประเทศในช่วงก่อนการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2015 ยังเป็นปัจจัยให้จำนวนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศขยายตัวอย่างมากจากที่ประมาณ 1 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2009 มาเป็น 4 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2015 เศรษฐกิจที่ขยายตัวทำให้เมียนมาพึ่งพาระบบและตัวแสดงระหว่างประเทศมากขึ้น การเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในท้ายที่สุดมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการขยายตัวของภาคการผลิตอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนบทบาทและแรงกดดันของภาคการผลิตและบริษัทข้ามชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทข้ามชาติที่จดทะเบียนในกลุ่มประเทศยุโรปที่ให้ความสำคัญการภาคการผลิตที่รับรองให้หลักสิทธิเสรีภาพของแรงงาน หรือหลักธรรมาภิบาลของบริษัทเอกชน (Corporate Governance) และต้องการเห็นการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นเร่งรัดส่งเสริมการศึกษาให้คนมีความรู้เพื่อประกอบอาชีพตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือการส่งเสริมคุณค่าของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในเรื่องการมีส่วนร่วม พร้อมกับการส่งเสริมคุณค่าของสิทธิปัจเจกบุคคลโดยเฉพาะแรงงาน

แผนภูมิที่ 1.1 มูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000-2016
(หน่วย = ล้านดอลลาร์สหรัฐ)



ที่มา: World Bank. (2017)

ความเชื่อมโยงระหว่างประเทศในมิติเศรษฐกิจอาจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การสร้างบริบทที่เอื้อต่อการเติบโตของประชาธิปไตยดังที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติการค้า การลงทุน และความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Diamond, 1995; Levitsky and Way, 2006) การสถาปนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็งก็เช่นเดียวกัน Steven Levitsky และ Lucan Way (2005) เสนอว่าเงื่อนไข 2 ประการ อันได้แก่ “การรัดข้อต่อรอง” (Leverage) ของประเทศเป้าหมาย (ประเทศที่พึงเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย) กับแรงกดดันภายนอก และ “ความเชื่อมต่อ” (Linkage) ระหว่างประเทศเป้าหมายและตัวแสดงภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศประชาธิปไตยตะวันตกจะเป็นตัวชี้วัดแนวโน้มของการพัฒนาประชาธิปไตยสู่ความมั่นคงสภาพได้มากขึ้นเป็นมาตรการขั้นต้นในการป้องกันการเปลี่ยนกลับสู่อำนาจนิยม

จากการศึกษาประเทศในระบอบเผด็จการที่มีการแข่งขัน (Competitive Authoritarianism) เป็นกลุ่มประเทศที่เพิ่งเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย กว่า 35 ประเทศทั่วโลกในยุคหลังสงครามเย็น แม้ว่าประเทศเหล่านี้จะมีโครงสร้างทางการเมืองประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้ง แต่รูปแบบทางการเมืองยังคงมีความเป็นอำนาจนิยม Levitsky และ Way (2005) เสนอข้อโต้แย้งหลักว่าหากประเทศเผด็จการที่มีการแข่งขันมีลักษณะเงื่อนไขขัดข้องตรงกับพลังประชาธิปไตยภายนอกน้อย (เช่น ความสามารถในการหลีกเลี่ยงการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ หรือทางเลือกของมหาอำนาจในภูมิภาค) และหากประเทศเหล่านี้มีความเกี่ยวพันประเทศประชาธิปไตยตะวันตกในมิติอย่างเศรษฐกิจ ภูมิศาสตร์การเมือง สังคม การติดต่อสื่อสาร และประชาสังคมมากเท่าใด การเปลี่ยนแปลงของประเทศเหล่านี้ให้กลับไประบอบอำนาจนิยมจะมี “ต้นทุน” ที่สูงมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการถูกละเมิด และการสูญเสียโอกาสจากการพึ่งพาระหว่างประเทศ (Nelson and Eglinton, 1992; Stokke, 1995; Burnell, 2000, 26-27; Ethier, 2003) หากพิจารณาจากข้อคิดดังกล่าวก็อาจสามารถอนุมานเป็นเบื้องต้นได้ว่าความเกี่ยวโยงและการพึ่งพาประเทศโดยเฉพาะทางเศรษฐกิจอาจเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงอยู่ของประชาธิปไตยและการปฏิรูปในเมียนมา

อย่างไรก็ดียังมีข้อค้นพบว่าการลงทุนจากต่างประเทศอาจส่งผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยก็จริงในระยะแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเทคโนโลยี แต่ในระยะยาวการลงทุนต่างประเทศจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ในสังคมและยังประสบกับความไม่แน่นอนจากการขยายฐานการผลิตของบริษัทข้ามชาติสู่ประเทศผู้รับการลงทุน (Li and Reuveny, 2003) ดังนั้นแรงผลักดันของการพึ่งพาเศรษฐกิจระหว่างประเทศผ่านการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ อันจะก่อให้เกิดการสร้าง “ต้นทุน” ของการเปลี่ยนแปลงกลับสู่อำนาจนิยมนั้นจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กับมิติของลงทุนระหว่างประเทศ ตลอดจนการสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศผู้รับว่ามีความพร้อมและสนับสนุนการเปิดรับการลงทุนระหว่างประเทศมากเพียงใด มิติการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังกล่าวสามารถได้รับการสนับสนุนจากเงินช่วยเหลือด้านการพัฒนาจากภายนอก (Overseas Development Assistance) ในกรณีของเมียนมานั้นบทบาทของรัฐบาลหรือหน่วยงานระหว่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ อินเดีย สหประชาชาติ สหภาพยุโรป อาเซียน ธนาคารโลก รวมถึงธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Carr, 2018) ในท้ายที่สุดจะส่งผลย้อนกลับมาให้การค้าและการลงทุนที่จะมาส่งเสริมเศรษฐกิจและเพิ่มมูลค่าทางการค้าระหว่างประเทศให้มากขึ้น เป็นประโยชน์ต่อ

ต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่สนับสนุนเงินทุนดังกล่าว บริบทดังกล่าวนี้สามารถสร้าง “ต้นทุน” ให้กับเมียนมาอย่างมากหากประเทศไม่สามารถจรรโลงและส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยให้ได้อย่างเข้มแข็งมั่นคง (Bissinger, 2012)

1.4.2 ด้านการพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพของระบบการปกครอง

การสร้าง ความมั่นคงสภาพรตอระบอบประชาธิปไตยยังจะต้องได้รับการส่งเสริมจากขีดความสามารถและความเป็นสถาบันขององค์กรทางการเมืองต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภายใต้โครงสร้างภายในและภายนอกรัฐบาล เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือพรรคการเมือง และองค์กรภาคประชาชน เป็นต้น Scott Mainwaring (1992; 2006) เสนอว่าความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมืองจะสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยได้โดยองค์ประกอบสำคัญสำหรับลักษณะของพรรคการเมืองดังกล่าว นั้นควรประกอบด้วย ระบบการปฏิบัติการและการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองที่ชัดเจน และต่อเนื่อง พรรคการเมืองต่างๆ ควรมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเลือกตั้งในระดับต่ำ มีความสัมพันธ์ที่ีระหว่างพรรคและประชาชน มีพรรคการเมืองในระบบการเลือกตั้งจำนวนน้อย และมีความเป็นส่วนตัวและความไม่เป็นทางการในระดับที่ต่ำ ทั้งหมดทั้งสี่นี้จะสามารถส่งเสริมความเข้มแข็งทางประชาธิปไตยได้ด้วยความปลอดภัยทางการเมือง และความเชื่อมั่นในความต่อเนื่องของกิจการทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ นอกจากนั้น ในทางกลับกันหากพรรคการเมืองไม่มีความเป็นสถาบันก็จะเป็นเหตุให้มิดิมาชน ไม่มีการจัดการที่เหมาะสม การตรวจสอบทางการเมืองเป็นไปอย่างจำกัด และการรวบรวมความต้องการของประชาชนไปเป็นอย่างยากลำบาก เป็นต้น ในด้านสภานิติบัญญัติ Steven Fish (2007) มองว่าความเป็นสถาบันของสภานิติบัญญัติจะเป็นหนทางในการสร้างคุณภาพของประชาธิปไตย ระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็งจะสร้างความสมดุลทางการเมือง ส่งเสริมแรงกระตุ้นการสร้างพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ผู้คนสนใจในพรรคการเมือง และเป้าประสงค์ทางการเมือง ตลอดจนสร้างความตื่นตัวทางการเมืองให้ประชาชน

ทั้งนี้การพัฒนาขีดความสามารถของสถาบันทางการเมืองยังครอบคลุมความสัมพันธ์กับองค์กรภาคประชาสังคม บทบาทที่ตื่นตัวอย่างอิสระขององค์กรเหล่านั้นในระบบการเมืองยังเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลพร้อมกับการเป็นเครื่องมือที่สะท้อนความต้องการทางการเมืองของภาคประชาชน ตลอดจนสามารถเป็นแหล่งที่มาของความชอบธรรมของรัฐบาลที่ปกครองด้วยระบบนิติรัฐ (Resnick and van de Walle, 2013, pp. 40-48) นอกจากการส่งเสริมและสนับสนุนประชาธิปไตยแล้วยัง

มีทั้งช่องทางให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่เป็นตัวเงินในทางเศรษฐกิจแล้ว ความช่วยเหลือต่อการเพิ่มอำนาจให้กับภาคประชาสังคม การสนับสนุนการสร้างสถาบันทางประชาธิปไตย การปฏิรูประบบการปกครอง การสร้างวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย และการเสนอตัวเป็นคนกลางจัดการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมให้กับประเทศนั้นๆ สามารถเป็นช่องทางสำหรับรากฐานประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้เช่นกัน (Diamond, 2008; 2015) ในท้ายที่สุดประเด็นด้านขีดความสามารถของสถาบันทางการเมืองยังมีความสำคัญต่อการเพิ่มพูนต้นทุนของการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยกลับสู่อำนาจนิยมที่สูงขึ้นเช่นกัน (Levitsky and Way, 2005) ในประเด็นดังกล่าวนี้นำไปสู่การศึกษาเรื่องความช่วยเหลือระหว่างประเทศอันสัมพันธ์กับการพัฒนาประชาธิปไตย (Foreign Democratic Aid) ในที่สุด

การสนับสนุนด้านโครงสร้างประชาธิปไตยที่เป็นสถาบันดังกล่าวนี้เป็นเป้าประสงค์สำคัญสำหรับข้อกำหนดการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 ในการสถาปนาระบบอภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance) กระแสความช่วยเหลือพร้อมเงื่อนไขการพัฒนาด้านประชาธิปไตยนี้เกิดขึ้นและสอดคล้องกับกระแสการเป็นประชาธิปไตยในระลอกที่ 3 ถึงแม้ว่าสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปจะมีแนวคิดในการให้ความช่วยเหลือทางประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน (Magen and McFaul, 2009, pp. 1-33) อาทิ เงื่อนไขของประเทศผู้รับ ความเห็นเรื่องประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจน รูปแบบระบบการปกครอง ทั้ง 2 ฝ่ายเห็นพ้องว่าการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยทั่วโลก พร้อมไปกับการส่งเสริมหลักการบริหารราชการประชาธิปไตย และการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันทางการเมือง ตลอดจนภาคประชาสังคม ครอบคลุมเนื้อหาสาระตั้งแต่การปฏิรูประัฐธรรมนูญ ระบบตุลาการ ระบบนิติบัญญัติ (ส่งเสริมความสามารถของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ) การปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหาร ในกรณีสหรัฐฯ ได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาผ่าน USAID ต่อเมียนมา มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับหลังทั้ง 2 ประเทศ เริ่มความสัมพันธ์กันในปี ค.ศ. 2010 (โปรดดู ตารางที่ 1.1) ทั้งหมดนี้มิได้เป็นเพียงกลไกเพื่อนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งเท่านั้น หากแต่ยังส่งเสริมระเบียบโลกเสรีนิยมประชาธิปไตยเช่นกัน การสนับสนุนดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากข้อริเริ่มที่ว่า การพัฒนาประชาธิปไตยไม่สามารถจริงได้ด้วยการส่งเสริมความเป็นสมัยใหม่ทางเศรษฐกิจ (Economic Modernization) ระบอบการปกครองทางการเมือง ตลอดจนศักยภาพทางด้านสถาบันและคุณภาพขององค์ประกอบทางการเมืองประชาธิปไตยภายในเป็นสิ่งที่จำเป็น และในกรณีของเมียนมาก็เช่นเดียวกัน (Barany, 2015; Hlaing 2012; Diamond, 2012) ไม่ว่าจะเป็น “Paris Declaration on Aid

Effectiveness” (2005) “Accra Agenda for Action” (2008) และ “Busan Partnership for Effective Development Co-operation” (2011) เป็นการเคลื่อนไหวที่สำคัญของกลุ่มประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแสดงบทบาทร่วมกันกำหนดแนวทางในการส่งเสริมความร่วมมืออย่างเป็นพันธมิตรกับประเทศผู้รับ เพื่อสร้างความรับรู้เรื่องความเป็นเจ้าของ (Country Ownership) ของรัฐบาลประเทศผู้รับต่อการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาธิปไตย ตลอดจนการระบุถึงบทบาทอันจำกัดของรัฐบาลของประเทศผู้ให้ต่อการเข้าแทรกแซงกิจการทางการเมืองของประเทศผู้รับ

รัฐบาลเมียนมากำหนดให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศในห้วงการปฏิรูป (Norad, 2014) อย่างไรก็ตามความช่วยเหลือระหว่างประเทศมีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับนับตั้งแต่เมียนมาประสบกับวิกฤตการณ์ไซโคลนนาร์กีสปี ค.ศ. 2008 (Carr, 2018; สัมภาษณ์ Mr. Mamoru Sakai, 6 มิถุนายน 2018; Mr. Vaclav Svejda, 7 มิถุนายน 2018; เจ้าหน้าที่ USAID ประจำประเทศเมียนมา, ไม่ประสงค์ออกนาม, 8 มิถุนายน 2018) การให้ความช่วยด้านสิทธิมนุษยชนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นหลังการปฏิรูปดำเนินไปอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ข้อมูลจาก USAID ระบุว่าความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ในส่วนของความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมมีจำนวนเฉลี่ยปีละ 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ForeignAssistance.gov, 2018) ในปี ค.ศ. 2012 รัฐบาลเมียนมาประกาศกรอบการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคม (Framework for Economic and Social Reforms—FESR) ได้ระบุถึงประเด็นการปฏิรูปการปกครองไว้ 5 ประเด็นได้แก่ การปฏิรูปการบริหารราชการ ความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูล การควบคุมการคอร์รัปชัน นิติรัฐ และการมีส่วนร่วม

ประเด็นเหล่านี้จะได้รับการพิจารณาในการศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายนอกต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตยในเมียนมาได้เช่นกัน ดังนั้นบทบาทการสนับสนุนและส่งเสริมประชาธิปไตยสู่ภาคประชาชนก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างความมั่นคงสภาพระชาธิปไตยจากการสร้างตัวแสดงทางการเมืองเพื่อสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตย ในทางกลับกันเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการยอมรับ และการตอบสนองต่อปัจจัยภายนอกที่เข้ามาเผยแพร่และสนับสนุนประชาธิปไตยให้กับรัฐนั้นๆ อีกด้วย (Whitehead, 2001, 16-24; McFaul, 2004) ตัวอย่างที่สำคัญ อาทิ เช่น บทบาทของ National Endowment for Democracy (NED) ที่มีความพันธ์ที่ดีระหว่างพรรคการเมืองและกลุ่มภาคประชาสังคม องค์การมีส่วนสำคัญต่อการสร้างระบบและสังคมการเมือง (Political Regime and Community) ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในหลายประเทศทั่วโลก (Gershman, 2004) สำหรับเรื่องดังกล่าวนี้ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และสหภาพยุโรป ได้

มอบความช่วยเหลือทั้งการฝึกอบรมบุคลากรทางการเมืองทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร และกระบวนการยุติธรรม รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของสถาบันการเมืองเมียนมา การพัฒนาพลเมืองและการศึกษา เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง และการให้ความรู้ทางการเมืองเกี่ยวกับประชาธิปไตยเพื่อสนับสนุนการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันทางการเมืองซึ่งจะหยั่งรากให้กับระบอบประชาธิปไตยในเมียนมาอย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป และในทางกลับกันบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศต่อความช่วยเหลือด้านการสร้าง สมรรถนะของสถาบันทางการเมืองตลอดจนความรู้ด้านประชาธิปไตย จะเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อยับยั้งการกลับสู่อำนาจนิยม เนื่องจากความเสี่ยงของจำนวนความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่ลดลง

1.4.3 สันติภาพและความปรองดองภายในประเทศ

ประชาธิปไตยที่มั่นคงจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาบนรากฐานแห่งสันติภาพและความปรองดองทางสังคม ในกรณีประเทศที่มีความขัดแย้งทางชาติพันธุ์สูงหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือความแปลกแยกและความขัดแย้งในสังคมที่ว่าด้วยเรื่องอัตลักษณ์ได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจรรโลงประชาธิปไตย อาทิเช่น ในกรณีของอินเดียการศึกษาของ Steven Wilkinson (2004) พบว่าการลุกฮือทางชาติพันธุ์ (Ethnic Riot) มีนัยสัมพันธ์ที่สำคัญต่อองค์ประกอบของพรรคการเมือง และการแข่งขันทางการเมืองกล่าวคือความขัดแย้งและความรุนแรงทางชาติพันธุ์มักมีสาเหตุจากการแข่งขันในการเลือกตั้ง และวัตถุประสงค์ทางการเมืองเช่นเดียวกันในกรณีของประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย Jack Snyder (2000) กล่าวว่า มักจะพบกับอุปสรรคสำคัญของชาตินิยมทางชาติพันธุ์ (Ethnic Nationalism) ที่ได้รับการส่งเสริมจากกลุ่มผู้นำทางการเมืองทั้งเก่าและใหม่ที่แข่งขันแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในห้วงแห่งการเปลี่ยนผ่านอันยังไม่มีโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองที่รองรับการเปลี่ยนแปลง (Mansfield and Snyder, 2012; Snyder, 2019)

Arend Lijphart (1968) ได้แนะนำแนวทางในการสร้างประชาธิปไตยในแบบสมานฉันท์ (Consociational Democracy) โดยให้ทัศนะว่าท่ามกลางความแปลกแยกและแตกแยกของสังคมด้วยความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ เชื้อชาติ และศาสนา ประชาธิปไตยสามารถแบ่งบานได้เมื่อชนชั้นนำทางการเมืองยินยอมสร้างสถาบันการเมืองที่สามารถทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจร่วมกันได้ในหมู่กลุ่มผู้ขัดแย้ง ในกิจการและวาระที่เป็นความกังวลร่วมกัน เพื่อให้ในท้ายที่สุดจะได้มีข้อตกลงที่เป็นอิสระร่วมกัน มาตรการที่จำเป็นหลายประการสำหรับการสร้างสังคมประชาธิปไตยที่มั่นคง เช่น ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน สิทธิ

ยั่วยุของกลุ่มชาติพันธุ์ การจัดตั้งรัฐบาลผสม อันมีโควตาสำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ ก็ได้รับการพัฒนาเป็น ข้อเสนอทางนโยบายต่อจากนั้น ในกรณีของ บรูไน การมีข้อตกลงสันติภาพเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการ พัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจากสามารถสร้างบริบทที่ชัดเจนสำหรับการเจรจาให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Louis, 2015) ในขณะเดียวกันถึงแม้ว่าบทบาทของตัวแสดงภายนอกในการส่งเสริมหรือกดดันรัฐบาลสู่การ เป็นประชาธิปไตยจะสำคัญสำหรับประเทศที่อยู่ในสภาวะหลังสงคราม หากแต่การสนับสนุนหรือกดดัน กลายเป็นการสร้างคามเข้มแข็งให้กับกลุ่มการเมืองใดการเมืองหนึ่ง อันเป็นการบั่นทอนอำนาจในการ บริหารจัดการของรัฐบาลกลางก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เช่น ในกรณีของสาธารณะ รัฐประชาธิปไตยคองโก เป็นต้น

ตารางที่ 1.1 ตารางสรุปงบประมาณความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่อเมียนมา 2006-2018 (หน่วยในตาราง = ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

รายการ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
หน่วยงานที่สนับสนุน	USAID	USAID	USAID	USAID	USAID	USAID	USAID	USAID	USAID	USAID	USAID	USAID	USAID
การศึกษาและสังคม	1.73	1.5	1.25	1.45	3.25	3.3	3.3	4.68	2.31	20.1	2.06	2	-
ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการปกครอง	4.17	3.69	6.12	6.6	8.79	9.5	8.5	10.85	16.45	20.81	22.76	33.82	3.2
สันติภาพและความมั่นคง	0.4	-	-	-	-	-	-	-	6	11.39	7.12	26.69	18.8
การแทรกแซงด้านมนุษยธรรม	4.59	5.7	34.3	25.25	20.80	23.63	22.3	18.31	20	36.74	4.74	2.29	-
สาธารณสุข	-	2.1	2.08	2.1	1.8	2.1	11.5	20.85	31	30	31.91	29	20.2
Program Management	-	-	-	-	3.96	-	-	-	-	-	-	-	-
การพัฒนาเศรษฐกิจ	-	-	-	-	-	-	1	7.2	23.94	27	17.73	15.04	12.5
Multi-Sector												5.9	8.5
รวม	10.89	12.99	43.76	35.40	38.60	38.53	46.6	61.89	99.7	127.95	86.31	114.74	63.2

ที่มา: USAID (Retrieved from <https://www.foreignassistance.gov/explore/country/Burma>, February 10, 2018)

*ปี ค.ศ. 2018 เป็นการประมาณการใช้งบประมาณตามแผนที่วางไว้

ดังนั้นการระบุถึงหลักการหรือแนวทางการยอมรับความแตกต่าง หลากหลาย ตลอดจนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานก็เป็นสิ่งที่จำเป็น และสามารถเปิดพื้นที่ให้กับตัวแสดงภายนอกได้เช่นเดียวกัน อาทิ การใช้มาตรการแทรกแซงเศรษฐกิจและการทหาร การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเพื่อลดทอนความสามารถของรัฐหรือกลุ่มเป้าหมายในการเข้าถึงอาวุธ ทุน และตลาด ตลอดจนความช่วยเหลือจากภายนอก หรือการแทรกแซงทางการทหารเพื่อการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ หรือกองกำลังชาติพันธมิตร ในทางกลับกัน ตัวแสดงภายนอกยังสามารถมีบทบาทโดยการส่งความช่วยเหลือ หรือใช้มาตรการทางการทูตได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม และการพัฒนาซึ่งนำโดยสหประชาชาติ หรือ องค์การเอกชนระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเรื้อรัง อันเป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ หรือการแสดงบทบาทตัวกลางในการเจรจา หรือ อำนวยความสะดวกให้คู่ขัดแย้งเข้าสู่กระบวนการเจรจา โดยสาระหลักของการพูดคุยคือเรื่องการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน (Demobilization) การปลดอาวุธ (Disarmament) และการบูรณาการกลับเข้าสู่สังคม (Reintegration) ของกองกำลังต่างๆ เป็นต้น ประเด็นหลังนี้ได้รับความสนใจอย่างมากในการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาในปัจจุบัน (Holiday, 2008; Diamond, 2012)

กรอบแนวคิดที่นำเสนอมานี้สะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมข้างต้น มีความสำคัญแต่ “อาจไม่เพียงพอ” ต่อการพัฒนาต่อยอดระบบการปกครองในเมียนมาให้มั่นคงสถาพร สำหรับเมียนมานั้นการขับเคลื่อนระบอบการปกครองประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับเจตนาและความยึดมั่นถ้อยมั่นของรัฐบาลว่าจะมีเพียงใด กระนั้นบทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศสามารถแสดงบทบาทสนับสนุนต่อการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้หลายทิศทาง การลงทุนโดยตรงและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะเป็นประโยชน์ต่อความต่อเนื่องและเข้มแข็งของโครงสร้างทางเศรษฐกิจตลอดจนการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชน สำหรับเมียนมาแล้วนั้น “ทุน” ภายนอกไม่ได้มีความสำคัญต่อประเทศในมิติของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจเพียงเท่านั้น หากแต่ยังมีความสำคัญต่อความสามารถของรัฐในการแปรเปลี่ยนทุนให้เป็นเครื่องมือในการจัดการกลไกทางการเมืองได้ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงจุดยืนด้านการปฏิรูปเต็มไปด้วยความเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคทั้งจากตัวแสดงภายในและตัวแสดงภายนอก ยิ่งเมียนมามีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากเท่าไร การจัดการของรัฐบาลในการแบ่งประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงยิ่งมีความสำคัญ และการออกจากเส้นทางการปฏิรูปก็จะกลับกลายเป็น “ตันทุน” ที่กระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล

การศึกษาที่ระบุว่าปริมาณและความเชื่อมโยงเศรษฐกิจระหว่างประเทศไม่ได้รับประกันว่ารัฐบาลประชาธิปไตยจะไม่เคลื่อนเข้าสู่อำนาจนิยมเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรและทุนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การ

พัฒนาความเป็นประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีองค์ประกอบของโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นเสรีนิยม (Liberal Democracy) ที่ซึ่งองค์กร สถาบัน และทรัพยากรมนุษย์ได้รับการพัฒนารองรับกับความเติบโตทางประชาธิปไตย ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในการสร้างส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ของรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศจึงมีความสำคัญและจำเป็นไม่แพ้กัน ระบบการปกครองประชาธิปไตยต้องการทั้งการพัฒนาในเชิงโครงสร้างทางกายภาพและองค์ความรู้ที่จำเป็นต้องใช้ทั้งงบประมาณ ความรู้ และประสบการณ์จากตัวแสดงระหว่างประเทศ และการสนับสนุนและผลักดันความร่วมมือด้านการพัฒนาสมรรถนะขององค์ประกอบทางการเมืองภายในไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานราชการ สถานิติบัญญัติ หรือความรู้ด้านประชาธิปไตยภาคประชาสังคมอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลเมียนมาเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาความเป็นสถาพรให้แก่ประชาธิปไตย และสุดท้าย ความปรองดองและสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อยเป็นโจทย์สำคัญต่อการวางรากฐานประชาธิปไตย กระบวน “การสร้างชาติ” ของเมียนมาถูกแทรกแซงและบิดเบือนนับตั้งแต่ยุคอาณานิคมสืบเนื่องมาจนสมัยการครองอำนาจของรัฐบาลทหาร ความเป็นเอกภาพและความปรองดองจึงเป็นอีกมิติเงื่อนไขหนึ่งที่จำเป็นสำคัญต่ออนาคตและก้าวอย่างของระบอบประชาธิปไตยในเมียนมา แม้ว่าการเจรจาและปรองดองของเมียนมาจะมีลักษณะเฉพาะและจำกัดเพียงตัวแสดงภายในประเทศ หากแต่ตัวแสดงระหว่างประเทศก็สามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการสร้างเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ต่อการสร้างช่องทางการพูดคุย (Dialogue) พร้อมให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาพื้นที่ที่อยู่ในความขัดแย้งมานานหลายทศวรรษ

ดังนั้นสาระหลักของงานวิจัยชิ้นนี้คือการชี้ให้เห็นถึงบทบาทที่สำคัญและจำเป็นของตัวแสดงระหว่างประเทศในกระแสนการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของเมียนมานับตั้งแต่วิกฤตการณ์ปราบปรามพระสงฆ์ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2007 สืบเนื่องมาจนถึงวิกฤตการณ์ไซโคลนนาเก็ซและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2008 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศที่มีทั้งกดดัน ทำลาย และร่วมมือกับรัฐบาลเมียนมาในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จนถึงการขึ้นมาของรัฐบาลเอ็นแอลดีในปี ค.ศ. 2015 และกรอบแนวคิดทางด้านประชาธิปไตยที่ได้กล่าวมาข้างต้นก็มีข้อสรุปไปในทิศทางเดียวกันคือการพัฒนากระบวนการปกครองประชาธิปไตยให้มั่นคงสถาพรนั้นต้องอาศัยการขับเคลื่อนจากภายในประเทศเป็นสำคัญ มิใช่จากตัวแสดงภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองต่างๆ การปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายและรัฐธรรมนูญ หรือการจัดการความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ ตัวแสดงภายนอกจึงไม่ได้แสดงบทบาทในฐานะ “ผู้บังคับบัญชา” หากแต่เป็นผู้สร้างบรรยากาศต่อประชาธิปไตยแต่เพียงเท่านั้น อีกทั้งการศึกษาประชาธิปไตยยังมีลักษณะที่เป็นกระบวนการ ที่ไม่ได้มีข้อสรุปเป็นสูตรสำเร็จ ที่ตัวแสดงภายนอกจากสามารถเข้าไปและมีอิทธิพลขับเคลื่อนความเป็นประชาธิปไตยในเมียนมาได้อย่างมีนัยสำคัญ

1.5 บริบทการศึกษากฎการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจเมียนมา

ด้วยกระแสการปฏิรูปภายในประเทศเมียนมาส่งผลต่อการเข้าถึงข้อมูล ตลอดจนความสนใจจากผู้สังเกตการณ์จากนานาประเทศ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมือง และการต่างประเทศของเมียนมาเติบโตและขยายตัวอย่างมากที่ทำโดยนักวิชาการรุ่นใหม่ การปฏิสัมพันธ์ที่สำคัญในห้วงการพัฒนาประชาธิปไตยและการต่างประเทศของเมียนมาในปัจจุบันจึงพอที่จะแบ่งออกได้เป็นวรรณกรรมที่เกี่ยวกับ 1) มิติพัฒนาการเมืองภายใน และ 2) มิติบทบาทของต่างประเทศต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

โดยมิติที่ 1 มิติพัฒนาการเมืองภายในนั้น สามารถจำแนกออกได้เป็นชิ้นงานที่น่าเสนอประเด็นทางการเมืองใน 5 ประเด็น ดังที่จะนำเสนอต่อไปนี้

ในด้านภาพรวมของการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา เมื่อรัฐบาลทหารของเมียนมาภายใต้สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC) ได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ และมีการลงประชามติในปี ค.ศ. 2008 และได้มีการจัดการเลือกตั้งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2010 เพื่อส่งผ่านอำนาจไปสู่รัฐบาลพลเรือนเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนั้นไม่ใช่ลักษณะของการเปลี่ยนผ่าน (Transition) ไปสู่ประชาธิปไตย แต่เป็นลักษณะที่เรียกว่า “การเปลี่ยนแปลงรูปร่าง” (Metamorphosis) อันเป็นกระบวนการพัฒนาที่ซับซ้อนทั้งมีลักษณะของการเปลี่ยนแปลง (Change) และปรับตัวยืดหยุ่นอย่างคงทน (Resilience) ที่ออกไปทางการเมืองแปรเปลี่ยนไปตามธรรมชาติ (Mutation) มากกว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยที่กระบวนการดังกล่าวจะเผยให้เห็นในรูปแบบที่หลากหลายมิติทั้งการเมือง วัฒนธรรม และวัฒนธรรม ทั้งจากภายในและผลจากภายนอก (Egretau & Robinne, 2016, pp. 1-5) ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาหลังปี ค.ศ. 1948 จนถึงปัจจุบัน พัฒนาขึ้นจากปัจจัยความไม่มั่นคงทางการเมืองภายในและวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 1980 ส่งผลให้รัฐบาลทหารเมียนมาต้องประกาศให้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1988 อันเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของประวัติศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา ในแง่ความท้าทายที่อาจทำให้เมียนมาไม่สามารถสถาปนาความมั่นคงของประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้ ได้แก่ ปัญหาเรื่องชนกลุ่มน้อยที่หลายกลุ่มต้องการอิสรภาพในการปกครองตนเอง (Autonomy) เป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008 ที่ยังไว้ซึ่งเค้าโครงของการครอบงำทางอำนาจของฝ่ายกองทัพ โดยการคงให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้อยละ 25 ให้สมาชิกที่มาจากกองทัพ ซึ่งจะส่งผลต่อการแก้รัฐธรรมนูญที่ต้องการมติเอกฉันท์ และกองทัพเองก็ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญตราบที่รัฐธรรมนูญยังคงกำหนดบทบัญญัติดังกล่าว (Konsam, 2015)

การพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมายังถูกพิจารณาผ่านความสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อยอาทิ งานของ Ian Holiday (2008; 2011) ที่ได้ต่อยอดองค์ความรู้ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเมียนมาและชนกลุ่มน้อย

ต่างๆ จากงานต้นตำหรับอย่างงานของ Martin Smith เรื่อง *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity* โดยได้พูดถึงประเด็นดังกล่าวว่าความรุนแรงอันเกิดจากความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และสงครามภายในของเมียนมาต่อกระบวนการการพัฒนาประชาธิปไตย และอธิบายว่าสภาวะของการเป็นชาตินิยมภายในประเทศที่กำลังเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยนั้นจะไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงได้อย่างสงบสุข ฉะนั้นเพื่อที่จะสามารถสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในเมียนมาได้นั้นตัวแสดงภายนอกและตัวแสดงภายในนั้นจะต้องร่วมมือกันสร้างเครือข่ายความร่วมมือในลักษณะของโครงสร้างภาคประชาสังคมที่จะสร้างกระบวนการที่สามารถทำงานในฐานะข่ายใยในทางสังคมที่จะคอยปกป้องประชาธิปไตยได้ (a social safety net for democracy) (Holiday, 2008; Holiday, 2011, pp. 4-18) ในขณะทำงานของ David I. Steinberg (2012) ผู้คร่ำหวอดทางเมียนมาศึกษาหลายทศวรรษ และยังมีงานที่สำคัญเรื่องเมียนมาอย่างต่อเนื่อง Steinberg เสนอในปี ค.ศ. 2012 และกล่าวว่าปัญหาประการสำคัญสำหรับเมียนมาในการพัฒนาประชาธิปไตยล้วนเกี่ยวข้องกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อย อันได้แก่ 1) การแบ่งแยกกลุ่มคนทางชาติพันธุ์ในเรื่องการให้บริการประชาชนในประเทศ 2) การสอนภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ โดยโรงเรียนรัฐบาล 3) ความกังวลเกี่ยวกับระดับความช่วยเหลือของรัฐบาลต่อชนกลุ่มน้อย และแผนการสร้างสันติภาพในพื้นที่ที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยของคณะรัฐบาล 4) จำนวนเงินช่วยเหลือรัฐบาลท้องถิ่น 5) ประเด็นเรื่องนักโทษการเมือง สิ่งเหล่านี้ยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่ยังอุ้งร้างไม่ให้เมียนมาไม่สามารถสร้างหรือพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้ (Steinberg, 2012)

บทบาทของผู้นำและรัฐบาลในการเปลี่ยนผ่าน สำหรับประเด็นดังกล่าว Yoshihiro Nakanishi กล่าวว่าการเมืองของเมียนมาในปัจจุบันนี้มี 3 ชั่วโมงที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นล้วนเป็นผลของฉันทมติทางการเมืองของทั้ง 3 ฝ่าย โดยทั้งต่อสู้ และประสานกันให้เกิดสมดุลของอำนาจทางการเมืองซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการเมืองของเมียนมา คือ 1) ประธานาธิบดีเต็งเส่ง 2) พรรคสหภาพแห่งชาติพัฒนา (USDP) 3) กลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตย และพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย แม้กระนั้น Nakanishi ยังตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า (งานชิ้นนี้เขียนขึ้นก่อนการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015) ว่า ความคาดหวังว่าการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาจะพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นเรื่องที่เต็มไปด้วยความท้าทายยากลำบาก และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่อ่อนไหว (Nakanishi, 2013) ขณะที่ Morten B. Pederson เสนอว่าการปฏิรูปทางการเมืองที่เกิดขึ้นในเมียนมานั้นเป็นความต้องการของประธานาธิบดีเต็งเส่ง และพรรคพวกของเขาที่ต้องการจะปฏิรูปประเทศไม่ใช่เพราะแรงกดดันจากภายนอก แต่การปฏิรูปนั้นก็ไม่ใช่ว่าจะประสบความสำเร็จได้โดยง่าย เพราะยังต้องคำนึงถึงกลุ่มชนชั้นนำโดยเฉพาะพรรคเอ็นแอลดี ชนกลุ่มน้อย และกลุ่มก้อนทางสังคมกลุ่มอื่นๆ (Pederson, 2014, pp. 21-35) อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนผ่านของเมียนมาจำต้อง

พิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมืองและองค์ประกอบทางการเมืองอื่นๆ ด้วย อาทิ Igor Blažević ตั้งข้อสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปของเมียนมาในปี ค.ศ. 2011 ภายใต้การนำของประธานาธิบดีเต็งเส่งนั้นไม่ได้นำเมียนมาไปสู่การเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการทหารเป็นประชาธิปไตย แต่เป็นกระบวนการของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบผสมที่มีข้าราชการทหารที่เกษียณแล้วและกลุ่มชนชั้นนำเป็นที่ปรึกษาของคณะรัฐบาล นี่จึงไม่ใช่กระบวนการเปลี่ยนผ่านที่จะนำเมียนมาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย เพราะอำนาจของรัฐหลังจากการเปลี่ยนผ่านยังไม่ได้ถูกกระจายไปให้ภาคประชาสังคม หรือพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นพวกเดียวกับรัฐบาลเลย (Blažević, 2016) ในขณะที่ Neil A. Englehart เสนอว่าผลการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2011 เป็นการเลือกตั้งที่ไม่ได้นำไปสู่ประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งครั้งนี้ไม่เสรีและไม่ยุติธรรม ในท้ายที่สุดรัฐบาลแค่เพียงเปลี่ยนระบอบการปกครองให้ตัวเองสามารถยังคงปกครองประเทศนี้ต่อไปได้ ทั้งรัฐธรรมนูญ และรูปแบบการเลือกตั้งรัฐบาลทหารออกแบบมาเพื่อรักษาอำนาจของพวกเขาไว้ ฉะนั้นแล้วการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นนั้นไม่ใช่แค่เพียงการเลือกตั้งใดๆ แต่ต้องมีการสร้างเงื่อนไขต่างๆ ให้เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นความยุติธรรม การปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) การเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม เป็นต้น (Englehart, 2012)

วรรณกรรมจำนวนหนึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของกองทัพเมียนมา อาทิ งานของ Kyaw Yin Hlaing ที่ศึกษาการเมืองเมียนมาที่เปลี่ยนไปหลังจากมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งครั้งแรก (2011) โดยศึกษาจากบทสัมภาษณ์ข้าราชการเกษียณ นักกิจกรรมทางการเมือง และสมาชิกพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ด้วยวิธีการนี้เราจะสามารถเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองภายในของตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ในเมียนมาตั้งแต่ก่อนและหลังการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2011 แต่ถึงกระนั้นกระบวนการดังกล่าวก็ถือเป็นเพียงการเริ่มต้น ปัจจัยที่จะทำให้เมียนมาเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้นั้นต้องพิจารณาเรื่องการทำงานของฝ่ายสนับสนุนประชาธิปไตยที่สามารถทำงานร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้หรือไม่ ประกอบกับการปราศจากการรัฐประหารของกองทัพ ฉะนั้นแล้วปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือการทำงานร่วมกันของกลุ่มก่อนทางการเมืองไม่ใช่การเผชิญหน้ากัน นี่จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตยที่ถาวรในเมียนมาให้เกิดขึ้นได้ (Hlaing, 2012; Lall, 2016) ข้อโต้แย้งส่วนหนึ่งก็คล้ายคลึงกับสิ่งที่ Nakanishi นำเสนอไว้ ในขณะที่งานอีกชิ้นหนึ่งของ David I. Steinberg ได้พูดถึงบทบาทของกองทัพในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาในช่วงปัจจุบัน (2013) การขึ้นมาของผู้นำทหารอย่างเต็งเส่ง จากการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2011 กับการรัฐประหารในปี ค.ศ. 1962 ของนายพลเนวินมีความแตกต่างอย่างชัดเจนโดยเฉพาะในเรื่องการเปิดกว้างทางการเมืองของเต็งเส่ง ทั้งในเรื่องการศึกษาที่รัฐต้องมีหน้าที่ให้เกิดศึกษาให้กับประชาชนทุกระดับ และทุกเพศอย่างเท่าเทียม การเปิดกว้างให้ชนกลุ่มน้อย

ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง และภาคเอกชนต่างๆ ให้อิสระและเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของตน ได้มากขึ้นกว่าเดิม แต่ถึงกระนั้นแม้ผู้นำทหารจะมีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็ตาม แต่ความท้าทายและความเสี่ยงต่อพวกเขาก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ฉะนั้นแล้วการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงกลายเป็นเรื่องท้าทายที่สำคัญต่ออำนาจทางการเมืองของกองทัพต่อระบมัตระวังในการตัดสินใจอย่างมากที่จะดำเนินการทางการเมืองต่างๆ (Steinberg, 2013)

การร่วมมือระหว่างภาคประชาชนกับกองทัพ ในงานของ Paul Chambers เสนอว่ากองทัพอาจใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ เพื่อที่จะรักษาการครอบงำทางการเมืองได้อย่างชอบธรรมและยาวนาน จึงเป็นการท้าทายที่สำคัญของการพยายามควบคุมกองทัพโดยพลเรือน เขาได้ศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษา ระหว่างไทยกับเมียนมาเพื่อพิจารณารูปแบบการควบคุมการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพซึ่งจะส่งผลต่อการสถาปนาความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย การควบคุมกองทัพโดยพลเรือนก็เป็นปัจจัยที่จะช่วยให้สร้างประชาธิปไตยในเมียนมายังตกลงไปได้อย่างมั่นคง (Chambers, 2014) ขณะที่ Trevor Wilson เสนอว่าความท้าทายสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาในปัจจุบันนั้น ได้แก่ ปัญหาเรื่องชนกลุ่มน้อยในช่วงเวลาปัจจุบัน เช่น การจลาจลและสงครามกลางเมืองในรัฐคะฉิ่น ตัวแสดงอย่างกองทัพว่ายังคงมีผลต่อการตัดสินใจทางการเมืองหรือไม่ รวมถึงบทบาทของพรรคสหสามัคคีและการพัฒนาในฐานะตัวแทนพรรคการเมืองของกองทัพเมียนมาจะส่งผลต่อการทำงานของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยของนางอองซานซูจีอย่างสำคัญ ช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยที่ไม่มีแนวโน้มที่จะหดแคบลง ประสิทธิภาพของระบบราชการในฐานะกลไกสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย (Wilson, 2014; 2016)

โดยภาพรวมนั้นข้อโต้แย้งเรื่องการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา นักวิชาการเห็นคล้อยไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกันคือปัจจัยที่จะส่งผลทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างมั่นคง ได้แก่ 1) ผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะชนชั้นนำเดิม 2) โครงสร้างทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ 3) การจัดการความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ หากสามารถประสานความสัมพันธ์ของทั้ง 3 ปัจจัยนี้ได้ลงตัว ประชาธิปไตยในเมียนมาก็จะหยั่งรากลึกได้อย่างมั่นคง และประเด็นนี้ได้รับการหยิบยกอย่างสำคัญในงานของ Larry Diamond (2012) เป็นต้น

โดยมิติที่ 2 นั้นคือบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แบ่งได้ 3 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ บทบาทของ ASEAN โดยภาพรวมจะเกี่ยวข้องกับการถกเถียงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย ผ่านหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของชาติสมาชิก และประสิทธิภาพของอาเซียนในการบังคับใช้กฎระเบียบของการเป็นประชาคมต่อการพัฒนาสิทธิมนุษยชนในเมียนมา (McCarthy, 2008; Hliang 2008) เหตุผลที่ ASEAN ไม่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลและส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชนต่อรัฐบาลเมียนมาได้ เนื่องจาก

ปัทสถานและโครงสร้างเชิงสถาบันของ ASEAN ไม่ได้ถูกออกแบบเพื่อที่จะคว่ำบาตรหรือกดดันประเทศสมาชิกได้ และไม่มีการพัฒนายุทธศาสตร์ทางการเมืองเชิงปฏิบัติระหว่างชาติสมาชิกด้วยกันอย่างต่อเนื่อง รวมถึงความกังวลต่อการทำให้เป็นหนึ่งเดียวกันภายใต้ ASEAN ที่อาจทำให้เกิดการแทรกแซงจากภายนอกต่อประเด็นการเมืองภายในของประเทศ (Davies, 2012) ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจจากหมู่นักวิชาการที่ติดตามสถานการณ์ทางการเมืองของเมียนมาอย่างยาวนาน เช่นงานของ Jürgen Haacke (2008) ได้ชี้และยกตัวอย่างให้เห็นว่า มาตรการของ ASEAN ในการใช้แก้ไขปัญหาวิกฤตกัมพูชา ในช่วง ทศวรรษที่ 1980 ถึง 1990 ว่า ประสบความสำเร็จในการกดดันกองทัพเวียตนามให้ออกจากกัมพูชาได้ เนื่องจากได้รับแรงกดดันจากมหาอำนาจภายนอกอย่างมาก อีกทั้งการประชุมอย่างไม่เป็นทางการที่จาการ์ตา (Jakarta Informal Meeting) ยังเป็นการนำผู้นำของกลุ่มก้อนทางการเมืองต่างๆ มาเจรจากันเพื่อข้อตกลงในการแบ่งสรรอำนาจ และข้อตกลงทางการเมืองต่างๆ เพื่อสถาปนาความมั่นคงและประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในทางกลับกันกรณีของเมียนมานั้น แรงกดดันจากภายนอกไม่ส่งผลต่อรัฐบาลมากเท่าไร เนื่องจากประเด็นปัญหามีลักษณะเป็นเรื่องภายในประเทศอย่างชัดเจน ในขณะที่ในกรณีของกัมพูชานั้น เป็นมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดอำนาจอธิปไตยและขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ (Haacke, 2008)

การพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนจากต่างประเทศก็มีความสำคัญต่อการปฏิรูปของเมียนมา เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ข้อโต้แย้งถูกพัฒนาไปใน 2 ทิศทาง กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งมองว่าขณะที่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการนำไปสู่ประชาธิปไตย ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งมองว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเป็นเพียงมิติหนึ่งของการปฏิรูป มากกว่านั้นความสามารถในการบริหารนโยบายทางเศรษฐกิจภายในก็จะเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญสำหรับอนาคตทางการเมืองของเมียนมา ในงานของ Jalal Alamgir ได้ศึกษาผลกระทบของการค้าระหว่างประเทศของเมียนมาที่จะช่วยสร้างเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่เอื้อต่อการสร้างประชาธิปไตย เพราะโดยดั้งเดิมแล้วความมั่งคั่งของชนชั้นนำจะกระจุกตัวอยู่ที่ที่ดินทำให้ไม่เกิดการกระจายไปให้ประชาชนชนชั้นอื่น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการค้ามาเป็นการใช้ทุนเป็นหลักจะทำให้เกิดการกระจายของความเจริญไปยังชนชั้นอื่นๆ ได้และนั่นทำให้เกิดกลุ่มชนชั้นนำใหม่ขึ้นมาที่ต้องการให้ตนสามารถทำมาค้าขายได้อย่างอิสระโดยไม่ต้องผ่านกลุ่มชนชั้นเดิม และเพื่อให้รูปแบบการค้าดังกล่าวอยู่อย่างมั่นคงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะตอบโจทย์ประเด็นทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้ เพื่อไม่ให้เกิดการค้าถูกผูกขาดอยู่กับกลุ่มชนชั้นนำเท่านั้น (Alamgir, 2008) ในทางกลับกัน การพัฒนาเศรษฐกิจและความสัมพันธ์กับทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ ไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองที่ดีได้เช่นกัน Nick J. Freeman เสนอว่าการปฏิรูประบบเศรษฐกิจของเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 นั้นเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในบรรดาปัจจัยอื่นๆ ที่จะส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเมียนมา เช่น กระบวนการสร้าง

สันติภาพของชนกลุ่มน้อยภายในประเทศ และความร่วมมือกันของกลุ่มก้อนทางการเมืองต่างๆ เป็นต้น การปฏิรูปเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา (Freeman, 2014)

ในส่วนของ Ardeth Maung Thawngmung เสนอว่าในท้ายที่สุดการตอบสนองของรัฐบาลทหารเมียนมาต่อโครงการทางเศรษฐกิจต่างๆ จากต่างประเทศกลับกลายเป็นแผนการที่ไม่มีประสิทธิภาพและการจัดการที่ผิดพลาดและไม่ได้ตอบสนองหรือกระจายผลประโยชน์ให้ประชาชนเลย ทำให้สุดท้ายประชาชนส่วนใหญ่ก็จะลุกฮือขึ้นมาต่อต้านในที่สุด (Thawngmung, 2008) ในส่วนของ Sean Turnell ได้ศึกษานัยยะของการส่งออกแก๊สธรรมชาติที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นมหาศาลส่งผลกระทบต่อความต้องการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูประบบการเงินของประเทศเพื่อที่จะรองรับปริมาณการส่งออกแก๊สธรรมชาติที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นในอนาคต แต่ปรากฏว่าการกระทำดังกล่าวกลับกลายเป็นสิ่งที่อาจนำหายนะมาสู่ระบบเศรษฐกิจของเมียนมาได้ด้วยการใช้งบประมาณขาดดุลของรัฐบาลและการให้ธนาคารกลางของเมียนมาพิมพ์เงินออกมาใช้ตามความต้องการของรัฐบาลจนไม่มีสินเชื่อสำหรับภาคเอกชนและภาคเกษตรกรรมต่างๆ ที่ทั้งสองภาคนี้จะช่วยในการเพิ่ม GDP ให้กับประเทศได้ ฉะนั้นแล้วการที่แก๊สธรรมชาติถูกเรียกว่า “Resource Curse” จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการที่ไม่ดี การคอร์รัปชัน ระบบการเงินการคลังที่ไม่ได้ตอบสนองต่อสภาพความเป็นจริงของเศรษฐกิจ และความขัดแย้งในเรื่องของทรัพยากรทางธรรมชาติเพื่อหวังผลประโยชน์และกำไรมหาศาลที่ได้จากแก๊สธรรมชาติและนั่นคือสัญญาณหายนะที่อาจนำมาซึ่งการล่มสลายทางเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด (Turnell, 2008)

ความสัมพันธ์เมียนมากับมหาอำนาจ งานส่วนใหญ่เสนอภาพมิตความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับมหาอำนาจแต่ละประเทศ โดยแนวคิดหนึ่งอธิบายว่าความสัมพันธ์อันดีทางเศรษฐกิจกับเมียนมานั้นมีจุดประสงค์เพื่อการหาทำไรทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่ามหาศาล โดยงานของ Zhao Hong ได้ศึกษาถึงบทบาทของญี่ปุ่นและจีนเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับเมียนมาในเรื่องการแข่งขันเพื่อเป็นผู้สนับสนุนเศรษฐกิจในเมียนมา อันอาจจะสร้างรายได้มหาศาลให้กับตน ภายใต้การเข้ามามีบทบาทสำคัญของญี่ปุ่นอาจจะทำให้สามารถลดความอ่อนแอของระหว่างจีนกับเมียนมาก็ได้ แต่ถึงกระนั้นทั้งคู่ต่างก็รู้ว่าการมีความสัมพันธ์อันดีกับเมียนมาจะทำให้ตนนั้นได้รับผลกำไรจากการลงทุนและการค้าที่มีมูลค่ามหาศาลในอนาคต รวมถึงการเชื่อมโยงกับ ASEAN ของเมียนมายังจะทำให้ตัวเลขการค้าและการลงทุนสูงขึ้นไปอีก (Hong, 2014) อีกแนวคิดหนึ่งอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับประเทศมหาอำนาจว่าเป็นความสัมพันธ์เพื่อสร้างค่านิยมร่วมเรื่องประชาธิปไตยให้เป็นค่านิยมของสากลฉะนั้นจึงต้องการให้เมียนมาเปลี่ยนไปสู่ระบอบประชาธิปไตยให้เร็วที่สุด เช่น งานของ Priscilla Clapp ได้ศึกษาการปรับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและเมียนมาใหม่ในช่วงปี ค.ศ. 2010 ในสมัยประธานาธิบดีโอบามานโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อเมียนมาได้

เปลี่ยนไปเพื่อรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปในเมียนมาและอาเซียน และเอื้อให้เมียนมาเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้อย่างราบรื่น แต่ถึงกระนั้นนโยบายดังกล่าวก็ล้มเหลวที่จะให้ทางรัฐบาลที่เนปีดอร์มีสัญญาณตอบรับต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ไปในทางที่ดีได้ (Clapp, 2010; Clymer 2015)

ในส่วนบทบาทของประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคต่อการปฏิรูปของเมียนมานั้น งานของ Helen James ที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างไทยกับเมียนมาในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรัฐ งานชิ้นนี้เสนอถึงความสัมพันธ์ที่เพิ่มขึ้นของรายได้จากการค่าน้ำมันและแก๊สธรรมชาติกับความเป็นไปได้ต่อการปฏิรูปการเมืองของเมียนมาจะส่งผลต่อการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงเปลี่ยนผ่านและสถาปนาความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย (James, 2010) และงานของ Lavina Lee ได้พูดถึงความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับอินเดียว่าหากเมียนมาเป็นประชาธิปไตยโดยมีพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยเป็นพรรครัฐบาลจะส่งผลต่อการค้า เศรษฐกิจ การลงทุน และความมั่นคงทางด้านพลังงานแก๊สอินเดีย รวมถึงจะส่งผลต่อนโยบายการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก Sittwe การสร้างทางด่วน Kaladan และการสร้างเส้นทางการคมนาคมอื่นๆ ซึ่งจะทำให้อินเดียขยายการค้าและการส่งออกต่อไปยังประเทศอื่นๆ ใน ASEAN ได้ ฉะนั้นประชาธิปไตยในเมียนมาจึงส่งผลดีต่ออินเดียอย่างมาก (Lee, 2014)

Marie Ditlevsen เสนอว่าประเทศที่สำคัญที่ให้ความช่วยเหลือกับเมียนมานั้น ได้แก่ ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ให้การสนับสนุนและความช่วยเหลือทั้งทางด้านเศรษฐกิจและประชาธิปไตยกับเมียนมาตลอดสหรัฐอเมริกาภายใต้องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (US Agency for International Development; USAID) ได้ให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 ถึงแม้จะมีรัฐประหารช่วงปี ค.ศ. 1962 สหรัฐอเมริกาก็ยังคงให้ความช่วยเหลือเมียนมาตลอดมาจนเกิดเหตุการณ์นักศึกษาประท้วงรัฐบาลทหารและเกิดการกวาดล้างอย่างรุนแรงในปี ค.ศ. 1988 USAID จึงได้หยุดให้ความช่วยเหลือจนกระทั่งปี ค.ศ. 2012 ก็ได้มีการให้ความช่วยเหลืออีกครั้งหนึ่ง สหภาพยุโรปนั้นแม้จะหยุดให้ความช่วยเหลือกับเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 แต่ในปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมาสหภาพยุโรปก็เริ่มกลับมาให้ความช่วยเหลือเมียนมาอีกครั้งแต่เป็นในลักษณะโครงการด้านสาธารณสุขในเรื่องโรคเอดส์ สหประชาชาติ ถือเป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือที่สำคัญต่อเมียนมา ภายใต้หน่วยงานที่สังกัดสหประชาชาติต่างให้ความช่วยเหลือกับเมียนมาในเกือบทุกๆ ด้าน นอกจากนี้ก็ยังมีสหราชอาณาจักรและออสเตรเลีย ที่มอบเงินให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาอยู่บ้าง สำหรับแนวโน้มเรื่องความช่วยเหลือจากต่างประเทศในเมียนมานั้นมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นหลังจากมีการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2011 เมียนมาเปิดประเทศอย่างเต็มที่ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ตัวแสดงต่างๆ ในระดับรัฐ และ INGOs ต่างมอบเงินให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมามากขึ้นด้วยจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประชาธิปไตยที่เพิ่งเปลี่ยนผ่านมา (Ditlevsen, 2014, pp. 401-405)

ในขณะที่ Josine Legene และ Flemming Ytzen ได้เผยให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงอย่างรัฐต่างๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อเมียนมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันโดยเห็นว่าจีนถือเป็นตัวแสดงระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อเมียนมามากที่สุดตั้งแต่การประกาศเอกราชจนถึงปัจจุบัน เพราะผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของจีนในเมียนมานั้นเติบโตมาตลอดและยังมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้นเรื่อยๆ กับผลประโยชน์ทางการเมืองและความมั่นคงของจีน และเหตุที่ทำให้จีนมีผลต่อเมียนมาอย่างมากและมีการเชื่อมโยงอย่างเหนียวแน่นก็เพราะในปี ค.ศ. 1988 หลังจากที่ประเทศในตะวันตกต่างงดให้การสนับสนุนเมียนมา ตั้งแต่ตอนนั้นจีนก็กลายเป็นผู้สนับสนุนในทุกๆ เรื่องต่อเมียนมา ในส่วนของอินเดียนั้นมีความเชื่อมโยงกับเมียนมาในเชิงวัฒนธรรมและศาสนาที่มีการแลกเปลี่ยนกันอย่างเข้มข้นระหว่างประชาชนในอินเดียและเมียนมาที่สำคัญอินเดียกังวลถึงอิทธิพลของจีนที่มากขึ้นในเอเชียโดยเฉพาะกับเมียนมา แม้ก่อนหน้านี้อินเดียจะให้การสนับสนุนฝ่ายประชาธิปไตยในเมียนมาเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารในช่วงทศวรรษ 1990 แต่ด้วยความกังวลต่ออิทธิพลของจีนที่อาจจะมากขึ้นในเมียนมา นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา อินเดียได้ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลทหารมากขึ้นเพื่อถ่วงดุลกับอิทธิพลของจีน (Legene & Ytzen, 2014, pp. 109, 111)

ในขณะที่ญี่ปุ่นเคยให้ความช่วยเหลือกับเมียนมาตั้งแต่ประกาศเอกราช และยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมาตลอดมา แม้จะมีในบางช่วงเวลาญี่ปุ่นต่างแสดงความเป็นห่วงต่อประเด็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาตลอดมา แต่ก็ยังให้ความสำคัญต่อการลงทุนและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่อเมียนมาตั้งแต่รัฐบาลทหารเป็นต้นมา ในส่วนของ ASEAN นั้นหลังจากได้รับยินยอมให้เป็นสมาชิก ASEAN ในปี ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา ASEAN กลายเป็นตัวแสดงสำคัญที่จะเชื่อมตัวแสดงภายนอกต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา จีน ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ กับเมียนมาในด้านการให้ความช่วยเหลือต่างๆ สำหรับไทยนั้นต่างมีความสัมพันธ์ต่อกันมาอย่างยาวนาน ไทยต้องพึ่งก๊าซธรรมชาติจากเมียนมา และการค้าอื่นๆ ที่ต่างต้องพึ่งพาทรัพยากรและแรงงานด้วยกัน ส่วนสหภาพยุโรปนั้นไม่เห็นด้วยกับการสนับสนุนรัฐบาลทหารของเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เริ่มจากการสั่งห้ามการค้าอาวุธ การค้าขาย และการงดให้ความช่วยเหลือกับเมียนมาหลังการปราบปรามฝ่ายประชาธิปไตยโดยรัฐบาลทหาร แต่หลังจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2011 สหภาพยุโรปก็เริ่มยกเลิกเริ่มข้อห้ามต่างๆ ที่มาต่อเมียนมาจนเหลือแค่การค้าอาวุธในปัจจุบัน สำหรับสหรัฐอเมริกานั้นในช่วงแรกของการประกาศเอกราชของเมียนมานั้น สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ยอมรับสถานะของรัฐบาลเอกราชของเมียนมา และมีความสัมพันธ์ที่ดีกันมาตลอดจนปี ค.ศ. 1988 สหรัฐฯ เริ่มทิ้งดให้การช่วยเหลือและกดดันรัฐบาลทหารของเมียนมาตลอดมา และต้องการให้เมียนมาเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยให้เร็วที่สุดสุดท้ายสำหรับสหประชาชาตินั้นมุ่งที่วิพากษ์วิจารณ์ประเด็นเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในเมียนมา

มาตลอดโดยเฉพาะในช่วง 1988-90 และมีความพยายามที่จะคว่ำบาตรและมาตรการต่างๆ แต่สุดท้ายก็จะถูกวีโต้ (Veto) โดยจีนและรัสเซียเสมอ (Legene & Ytzen, 2014, pp. 109, 112-119) ในขณะที่งานของ Mikio Oishi และ Fumitaka Furuoka ได้เปรียบเทียบผลสำเร็จของการให้ความช่วยเหลือโดยญี่ปุ่นต่อเมียนมาและกัมพูชาในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 จนถึงทศวรรษ 1990 และสรุปว่าถึงแม้ว่าญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเป็นแรงจูงใจให้เกิดการเจรจาระหว่างรัฐบาลทหารกับนางซูจี แต่ความพยายามนั้นไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากเมียนมามีความสามารถในการพึ่งทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่นๆ การระงับหรือยกเลิกความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นจึงไม่มีความหมาย (Oishi and Furuoka, 2003)

สำหรับงานที่นำเสนอภาพของการต่างประเทศของเมียนมากับทั้งประเทศมหาอำนาจและประเทศเพื่อนบ้านได้อย่างน่าสนใจเป็นผลงานของ Renaud Egreteau และ Larry Jagan (2013) ที่ได้ฉายภาพให้เห็นว่าความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศหลังปี ค.ศ. 2011 ได้เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ความสัมพันธ์ของเมียนมากับโลกภายนอกให้เมียนมามีความจำเป็นจะต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เปิดกว้างขึ้นเพื่อแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาประเทศ แต่กระนั้นลักษณะของระบอบการปกครองที่คุ้นชินกับการปกครองรวมศูนย์และอ่อนไหวต่อภัยคุกคามภายในประเทศจะทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศยังคงได้รับอิทธิพลต่อการหวั่นคำนึงถึงประเด็นความมั่นคงแห่งชาติเป็นสำคัญ

งานกลุ่มใหญ่อีกกลุ่มหนึ่งเกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศและการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับประเทศภายนอกในประเด็นดังกล่าวเริ่มขึ้นตั้งแต่เมียนมาได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1948 องค์การระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสหประชาชาติ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย และธนาคารโลก รวมถึงกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ต่างเข้ามามีบทบาทในการส่งความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศเมียนมา จนกระทั่งการบังคับใช้สังคมนิยมวิธีพม่าภายใต้การปกครองของคณะทหารและนายพล เนวิน อย่างไรก็ตามรัฐบาลทหารเสนอแนวทางการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมในปี ค.ศ. 1971 ส่งผลให้รัฐบาลยอมรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศอีกครั้ง David I. Steinberg (1992, pp. 418-412) ชี้ให้เห็นว่าระบอบการปกครองของเมียนมาหลังจากนั้นจนกระทั่งการปฏิรูปเศรษฐกิจครั้งใหม่ในปลายทศวรรษที่ 1990 เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อเป้าประสงค์ของโครงการความช่วยเหลือระหว่างประเทศ เนื่องจากลักษณะทางการเมืองการปกครองที่ยังควบคุมและรวมศูนย์ก่อให้เกิดการปิดกั้นบทบาทและความสามารถของระบบราชการและผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ทั้งนั้น Steinberg เห็นว่าบทบาทของประเทศผู้ให้ความจำเป็นในการสร้างบริบทเพื่อการปฏิรูปในเมียนมา อาทิการพัฒนาเศรษฐกิจ และการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มต่อต้านต่างๆ เป็นต้น

1.6 สรุป

จากทั้งหมดนี้เมื่อพิจารณางานที่ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาที่ได้ไล่เรียงไปแล้วนั้น งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการเสนอมุมมองของตัวแสดงต่างประเทศเป็นสำคัญ กล่าวคือท่ามกลางการแข่งขันทางอำนาจ ด้วยปัจจัยนำของสภาพภูมิรัฐศาสตร์ที่โดดเด่น และศักยภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติของเมียนมา การนำเสนอมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมา และประเทศภายนอกถือว่ามีความสำคัญอย่างมากในห้วงหลายปีที่ผ่านมา อีกทั้งวรรณกรรมส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศ ยังเน้นเพียงมิติการพัฒนาจากปัจจัยประวัติศาสตร์และการเมืองภายใน ทั้งๆ ที่การเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยสามารถได้รับประโยชน์ (หากไม่ใช่แรงกดดัน) จากบทบาท อิทธิพล และความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกด้วย การฉายภาพนี้ยังคงไม่ได้รับความสนใจมากนัก อีกทั้งงานวิจัยชิ้นนี้จึงจะให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวเพื่อทำความเข้าใจจากความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายนอก และการพัฒนาภายในประเทศเมียนมาที่สามารถดำเนินไปควบคู่กัน ในลักษณะสหสัมพันธ์ร่วมกัน (Mutually coexisted) ระหว่างความร่วมมือและความขัดแย้งที่ความช่วยเหลือและความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายนอกสามารถดำเนินไปท่ามกลางอุปสรรคและข้อจำกัดของการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะมีประโยชน์ต่อการศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยในอนาคตถือเป็นการตอกย้ำว่าการศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยไม่ควรศึกษาเพียงปัจจัยภายในเท่านั้น ปัจจัยภายนอกเองก็มีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในโลกปัจจุบัน อนึ่งบทบาทของรัฐบาลต่างชาติต่อการปฏิรูปเมียนมานั้นพัฒนาขึ้นเป็นลำดับหลังจากรัฐบาลเมียนมาเล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีความสัมพันธ์กับตัวแสดงภายนอกเพื่อการพัฒนาประเทศหลังจากเหตุการณ์ไซโคลนนาร์กีส (Carrie, 2012; Sabandar, 2010)

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นการวิจัยเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลเอกสาร จะประกอบด้วย เอกสารชั้นต้น ได้แก่ นโยบายของหน่วยงานราชการของประเทศต่างๆ ที่มีนโยบายหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับเมียนมา และองค์การระหว่างประเทศ รวมถึงข้อมูลเชิงสถิติเข้าถึงได้จากแหล่งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ที่เผยแพร่ในปัจจุบันที่ระบุถึงการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาช่วงปี ค.ศ. 2007-2015 เช่น กระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา กระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JICA) องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของเกาหลี (KOICA) กองกิจการภายนอกแห่งสหภาพยุโรป (EUEA) เว็บไซต์ส่งเสริมการลงทุนแห่งอาเซียน ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย กระทรวงกิจการภายนอกแห่งอินเดีย โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ สหประชาชาติ ASEAN เป็นต้น

งานวิจัยยังได้รับประโยชน์อย่างมากจากฐานข้อมูลด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศในเมียนมา ซึ่งได้รวบรวมไว้ในเว็บไซต์โมฮิงกา (www.mohingya.info) โดยกรมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศและการลงทุน ด้วยความสนับสนุนจากสหภาพยุโรป นอกจากนี้งานวิจัยยังใช้เอกสารชั้นรองต่างๆ ได้แก่ หนังสือ ข่าวหนังสือพิมพ์ และบทความวิชาการจากวารสารชั้นนำต่างๆ เช่น Contemporary Southeast Asia, Asian Survey, Journal of Democracy เป็นต้น งานวิจัยเก็บข้อมูลการปฏิรูปของเมียนมาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้องจากทั้งหน่วยงานภาครัฐของเมียนมา หน่วยงานองค์การระหว่างประเทศในเมียนมา และข้าราชการและเจ้าหน้าที่ชาวไทยที่มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเมียนมาโดยรายชื่อของผู้ให้ข้อมูลจะรวบรวมไว้ในภาคผนวกท้ายงานวิจัย

การนำเสนอเริ่มต้นด้วย **บทที่ 1** ที่กล่าวถึงความสำคัญของงานวิจัย คำถามและกรอบแนวคิดในการวิจัย และการปริทรรศน์วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง **บทที่ 2** ว่าด้วยการลงทุนและความช่วยเหลือระหว่างประเทศและการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาโดยให้ความสำคัญกับบทบาทของตัวแสดงภายนอกต่อการลงทุนและการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่อเมียนมา บทนี้จะชี้ให้เห็นถึงประเด็นความเชื่อมโยงสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจภายในเมียนมากับระบบเศรษฐกิจโลกอันเป็นเหตุให้การกลับสู่อำนาจนิยมเป็น “ต้นทุน” ที่สำคัญ **บทที่ 3** กล่าวถึงโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองของเมียนมา และความช่วยของตัวแสดงต่างประเทศต่างๆ ต่อการพัฒนาสมรรถนะทางโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองโดยพบว่าตัวแสดงภายนอกให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพขององค์กร อาทิ รัฐสภาสหภาพ และการบริหารงานด้านตุลาการ เป็นต้น **บทที่ 4** ให้ความสำคัญกับกระบวนการสร้างความปรองดองระหว่างรัฐบาลเมียนมาและชนกลุ่มน้อย ตลอดจนนำเสนอบทบาทของรัฐบาลต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในการสร้างบริบทสันติภาพ อันเอื้อต่อการเจรจาตลอดจน การพัฒนาพื้นที่ชายแดนของเมียนมา งานวิจัยพบว่าญี่ปุ่นเป็นผู้แสดงหลักและสำคัญมานับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 และ **บทที่ 5** จะสรุปข้อค้นพบของงานวิจัยพร้อมนำเสนอประโยชน์ของงานวิจัยในมิติข้อโต้แย้งทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความมั่นคงสภาพให้กับประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่าน และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของไทย

บทที่ 2

การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการปฏิรูปเศรษฐกิจของเมียนมา

2.1 บทนำ

มาตรการให้ความช่วยเหลือและการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือที่กลุ่มประเทศประชาธิปไตยตะวันตกนิยมใช้เพื่อส่งเสริมและผลักดันการเปลี่ยนแปลงหรือดำรงอยู่ของระบอบการปกครองประชาธิปไตยในหมู่ประเทศกำลังหรือด้อยพัฒนา ด้านหนึ่งคือการสร้างแรงจูงใจและเงื่อนไขเพื่อรักษาเสถียรภาพและเสรีภาพทางเศรษฐกิจอันสามารถจรรโลงระบอบการปกครองเสรีนิยมทางการเมือง ในอีกด้านหนึ่งคือการสร้างเงื่อนไขเชิงข่มขู่บังคับให้ประเทศผู้รับจำต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อแลกมาซึ่งความช่วยเหลือและความชอบธรรม ในกรณีของเมียนมาการพัฒนาประชาธิปไตยที่ล้มลุกคลุกคลาน และการขึ้นมาครองอำนาจของคณะทหารที่ยาวนาน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับต่างประเทศมีมิติเรื่องเศรษฐกิจและการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นแกนกลางสำคัญมากกว่า 6 ทศวรรษ

การศึกษาดั้งเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและความเป็นประชาธิปไตยเสนอว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ การศึกษา และทักษะ อันเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนการค้าและการลงทุนจะทำให้ระบบการปกครองประชาธิปไตยมีความเข้มแข็ง ด้วยพลังผลักดันของกลุ่ม “ชนชั้นกลาง” จะมีบทบาทนำในการเรียกร้อง ปกป้องระบบการปกครองที่ดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพ และความยุติธรรม กระนั้นความสัมพันธ์ในเชิงบวกระหว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความเป็นประชาธิปไตยยังเป็นที่ถกเถียง ในหลายกรณีระดับความเข้มแข็งของระบบการปกครองประชาธิปไตยกลับมีความสัมพันธ์แบบผกผันกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงในช่วงทศวรรษที่ 1990 (Magen and McFaul, 2009)

แม้ว่าจะเป็นการกล่าวเกินจริงไปว่าการพึ่งพาทางเศรษฐกิจโลกของเมียนมาต่อตัวแสดงภายนอก ตลอดจนจนการพัฒนาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องจะนำไปสู่การมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและมีเสถียรภาพได้โดยปริยาย ในทางหนึ่งประโยชน์ของการเพิ่มขึ้นของการลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศ (Foreign Direct Investment) หลังการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ในปี ค.ศ. 2012 และ 2013 ตามลำดับนั้น จำต้องพิจารณาถึงการขยายตัวของทุนระหว่างประเทศว่ามีอิทธิพลอย่างไรต่อการขยายตัวของการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม

การผลิต ตลอดจนการจ้างงานและบทบาทของแรงงานในเมียนมาที่เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการวางรากฐานทางประชาธิปไตย ในอีกทางหนึ่งความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้นเป็นทวีคูณหลังการปฏิรูปประเทศของเมียนมาได้ก่อให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนสามารถสร้างเสริมสมรรถนะขององค์กรหรือหน่วยงานทางด้านเศรษฐกิจที่สามารถรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง นั้นสามารถอำนวยความสะดวกและรับรองการขยายตัวของทุนระหว่างประเทศ ตลอดจนการกระจายความเจริญสู่ประชาชนได้อย่างไร

บทนี้จะเริ่มต้นด้วยเนื้อหาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างเมียนมาและสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ที่ใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจมานับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 ตามด้วยการนำเสนอบทบาทของจีนในการสนับสนุนทางเศรษฐกิจช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ตลอดจนอิทธิพลของจีนที่ยังคงมีอยู่ในห้วงแห่งการปฏิรูปพร้อมนำเสนอการขยายตัวของการลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สัมพันธ์กับการพัฒนาประชาธิปไตย ในส่วนสุดท้ายจะชี้ให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงภายนอกในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และสรุปด้วยอุปสรรคและแนวโน้มของตัวแสดงระหว่างประเทศต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา

2.2 การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

ประเทศมหาอำนาจมักนิยมใช้มาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ (Economic Sanction) อย่างแพร่หลายมานับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือนโยบายต่างประเทศที่มีต้นทุนต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับการทำสงคราม เป็นมาตรการที่รัฐบาลหนึ่งประสงค์ที่จะให้รัฐบาลประเทศเป้าหมายเปลี่ยนนโยบายและหรือระบอบการปกครอง ตลอดจนมุ่งลดศักยภาพทางทหารและสร้างอุปสรรคต่อการใช้อำนาจทางทหารของรัฐเป้าหมาย นอกเหนือจากการประท้วง ยับยั้ง กีดกัน และถอดถอนความช่วยเหลือจากประเทศเป้าหมายแล้ว มาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจยังรวมถึงการจำกัดการส่งออก (Limiting Exports) การกำหนดขอบเขตการนำเข้า (Restricting Imports) และการควบคุมการไหลเวียนของเงิน (Impeding the Flow of Finance) ที่บางครั้งก็สามารถใช้ผสมผสานกันได้ (Anguelov, 2015, p. 7; Hufbauer et.al, 2007, pp. 1-7, 52-53, 67-74)

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และเมียนมาเริ่มต้นขึ้นนับตั้งแต่เมียนมาได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1948 สหรัฐฯ เป็นผู้สนับสนุนสำคัญให้เมียนมามีบทบาทในประชาคมระหว่างประเทศโดยการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เมียนมายังเป็นสมาชิกก่อตั้งของข้อตกลงทั่วไปว่า

ด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Trade and Tariff — GATT) ต่อมาทั้ง 2 ประเทศลงนามในข้อตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1950 อันเป็นจุดเริ่มต้นของโครงการความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่อเมียนมา อย่างไรก็ตามความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ทางการเมืองและชาติพันธุ์ รวมถึงข้อพิพาทเรื่องบทบาทของกองกำลังก๊กมินตั๋ง (Kuomintang—KTM) ซึ่งมีสหรัฐฯหนุนหลัง และได้ถอยร่นจากการรุกไล่ของรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์เข้าสู่บริเวณตอนเหนือของเมียนมานั้นได้ส่งผลกระทบต่อโครงการความช่วยเหลือจากกรุงวอชิงตัน และนำไปสู่การบังคับใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและระงับโครงการความช่วยเหลือชั่วคราวในปี ค.ศ. 1953 จนกระทั่งโครงการถูกยกเลิกทั้งหมดหลังนายพล เน วิน ทำรัฐประหารและตั้งรัฐบาลใหม่ภายใต้พรรคโครงการสังคมนิยมพม่าขึ้น (Burmese Socialist Programme Party—BSPP) ในปี ค.ศ. 1962

อย่างไรก็ดีสหรัฐฯ ยังตกลงให้เมียนมาได้รับประโยชน์จากสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preference—GSP) ในปี ค.ศ. 1976 และสถานะของชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation—MFN) รวมถึงการส่งความร่วมมือทางทหารภายใต้กรอบการฝึกซ้อมและการศึกษาด้านการทหารระหว่างประเทศ (International Military Education and Training program — IMET) ในเวลาต่อมา (Martin, 2012; Riley and Balaram, 2013; USAID, 2016) เพื่อรักษาอิทธิพลของตนเองในประเทศ เมียนมาที่ถูกระบอบสังคมนิยมที่มีคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามร่วมกันกับสหรัฐฯ ซึ่งก็ไม่ได้แตกต่างมากนักกับแนวนโยบายของรัฐบาลในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ณ ช่วงเวลานั้น

ความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ประเทศขาดสะบั้นอีกครั้ง ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารและการปราบปรามประชาชน เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1988 วุฒิสภาสหรัฐฯ ออกมติ 464 ประณามการปราบปรามและจับกุมประชาชนของรัฐบาลทหาร และเรียกร้องให้รัฐบาลสหรัฐฯ ภายใต้ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ยกย่องความสำคัญของสิทธิมนุษยชนขึ้นในการดำเนินความสัมพันธ์กับเมียนมา ต่อมาเมื่อวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 1988 สภาผู้แทนสหรัฐฯ ออกมติ 529 ประมาณเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและเรียกร้องให้รัฐบาลสหรัฐฯ ประเมินโครงการความช่วยเหลือให้แก่เมียนมา

ในที่สุดรัฐบาลเรแกนประกาศหยุดความช่วยเหลือต่างๆ ตลอดจนโครงการแก้ไขปัญหายาเสพติดและการซื้อขายอาวุธให้แก่เมียนมาในเดือนกันยายน ค.ศ. 1988 ในช่วงรัฐบาลจอร์จ ดับเบิลยู บุช สหรัฐฯ ออกคำประกาศประธานาธิบดีประกาศ 5955 เพื่อปรับปรุงระบบสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป และระงับให้สิทธิพิเศษต่างๆ กับเมียนมา รัฐบาลสหรัฐฯ ยังระบุว่าเมียนมาเป็นประเทศผู้ผลิตยาเสพติด โดย

ภายใต้กฎหมายความช่วยเหลือต่างประเทศ ค.ศ. 1961 (Foreign Assistance Act 1961) นั้น รัฐบาลสหรัฐฯ จะต้องระงับการสนับสนุนและความช่วยเหลือผ่านองค์การระหว่างประเทศต่อประเทศด้วย

สหรัฐฯ มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการลงโทษ แทรกแซง และการสั่งห้ามในเรื่องต่างๆ เพื่อกดดันและโดดเดี่ยวเมียนมาให้เปลี่ยนแปลงนโยบายที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนและหันกลับมาสู่การพัฒนาประชาธิปไตยอีกครั้ง ทั้งสิ้น 6 ฉบับด้วยกัน (Martin, 2012, 1-2) ได้แก่ มาตรา 138 ของกฎหมายการค้าและศุลกากร (Customs and Trade Act of 1990) (Section 138) (P.L. 101- 382)¹ มาตรา 307 ของกฎหมายว่าด้วยความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Foreign Assistance Act of 1961) (Section 307) (P.L. 87-195) และแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายว่าด้วยสิทธิอำนาจทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศปีงบประมาณ 1994 และ 1995 (Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995) (P.L. 103-236)² มาตรา 570 ของกฎหมายความเหมาะสมของโครงการที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการส่งออกทางการเงิน (Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1997) (Section 570) (P.L. 104-208)³ กฎหมายประชาธิปไตยและเสรีภาพพม่า (Burmese Freedom and Democracy Act of 2003) (2003 BFDA) (P.L.108-61)⁴ กฎหมายทอมและเลนโทสว่าด้วยการจำกัดความพยายามรัฐบาลทหารพม่าที่ต่อต้านประชาธิปไตย (Tom Lantos Block Burmese JADE (Junta's Anti-Democratic Efforts) Act of 2008) (Tom Lantos Block Burmese JADE Act) (P.L. 110-286)⁵ และกฎหมาย 112-192⁶

¹ กำหนดบทลงโทษทางเศรษฐกิจต่อเมียนมาให้อยู่ภายใต้อำนาจของประธานาธิบดีจนกว่าเมียนมาจะแก้ปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในและการค้ายาเสพติดให้หมดสิ้นไป

² กำหนดการระงับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศที่สหรัฐฯ เป็นสมาชิกด้วยในเรื่องที่เกี่ยวกับเมียนมา

³ กำหนดการดำเนินการแทรกแซงและลงโทษในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับเมียนมาภายใต้อำนาจของประธานาธิบดีจนกว่าเมียนมาจะแก้ปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนและสร้างมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยภายใน

⁴ กำหนดมาตรการสั่งห้ามการนำเข้าสินค้าจากเมียนมา สั่งยึดทรัพย์สินของข้าราชการเมียนมาในสหรัฐฯ ระงับความช่วยเหลือด้านเงินทุนต่างๆ จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ให้กับเมียนมา และงดให้วีซ่ากับข้าราชการของเมียนมา

⁵ กำหนดข้อห้ามห้ามการนำเข้าหยกและอัญมณี จากเมียนมา เพิ่มรายชื่อข้าราชการเมียนมาที่งดให้วีซ่าและลงโทษทางการเงิน

⁶ ให้อำนาจการระงับชั่วคราวแก่ประธานาธิบดีเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางการเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เมียนมา

ส่วนคำสั่งฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดี (Executive Orders; E.O.) ที่เกี่ยวกับการแทรกแซง และ
 ลงโทษเมียนมานั้นมี 5 คำสั่งด้วยกัน (Martin, 2012, p. 2) ได้แก่ E.O. 13047⁷ E.O. 13310⁸ E.O. 13448⁹
 E.O. 13464¹⁰ และ E.O. 13619¹¹ นอกจากนี้ยังมีคำแถลงของประธานาธิบดี 6925 (Presidential
 Proclamation 6925) ลงนามวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 1997 โดย ประธานาธิบดีบิล คลินตัน ประกาศห้าม
 บุคคลและสมาชิกของครอบครัวของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการขัดขวางการเปลี่ยนสู่ประชาธิปไตยของเมียนมา
 และคำแถลงของประธานาธิบดี No. 2009–11 ลงนามวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 2009 โดยประธานาธิบดีจอร์จ
 ดับเบิลยู บุช ให้จำกัดขอบเขตการสั่งห้ามการนำเข้าสินค้าจากเมียนมาตามกฎหมายทอมและเลนโทสว่าด้วย
 การจำกัดความพยายามรัฐบาลทหารพม่าที่ต่อต้านประชาธิปไตยในบางรายการที่อาจกระทบต่อผลประโยชน์
 แห่งชาติของสหรัฐฯ (Martin, 2012, p. 2)

ในขณะที่สหภาพยุโรป มีความสัมพันธ์ที่ดีกับเมียนมานับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในลักษณะ
 ของการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางเทคโนโลยี สิทธิพิเศษด้านศุลกากรสำหรับสินค้านำเข้า และเงินช่วยเหลือ
 ต่างๆ กว่า 35.14 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่ายลดต่ำลงภายหลังเหตุการณ์วันที่ 11
 สิงหาคม ค.ศ. 1988 เช่นกัน เมื่อรัฐบาลทหารใช้มาตรฐานรุนแรงต่อการปราบปรามการประท้วงใหญ่ของ
 ประชาชน รวมถึงการทำสงครามกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยภายในประเทศถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน
 อย่างรุนแรง สหภาพยุโรปเริ่มพิจารณาการให้ความช่วยเหลือที่เคยให้เมียนมาใหม่ทั้งหมด (Borreschmidt,
 2014, pp. 13-16; Dosch and Sidhu, 2015, p. 89; Marchi, 2014, pp. 63-65) และบังคับใช้มาตรการ
 คว่ำบาตรทางเศรษฐกิจในปีเดียวกัน ในขณะที่สภาแห่งสหภาพยุโรป (European Union Parliamentary) ก็
 ได้มอบรางวัล Sakharov for Human Rights แก่นางองซานซูจี เมื่อกรกฎาคมปี ค.ศ. 1991 ในฐานะที่เป็น
 สัญลักษณ์แห่งเสรีภาพและประชาธิปไตย¹² พร้อมระงับความช่วยเหลือในทุกกระดับและงดการให้วีซ่าแก่

⁷ ลงนามในวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 โดยประธานาธิบดีบิล คลินตันเพื่อระงับการลงทุนใหม่ในเมียนมาตามมาตรา 570 ของ Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1997

⁸ ลงนามในวันที่ 28 กรกฎาคม 2003 โดย ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช คำสั่งนี้เป็นไปตาม Burmese Freedom and Democracy Act of 2003 เพื่อระงับความช่วยเหลือ อยุ่ตทรัพย์สิน และสั่งห้ามการทำธุรกรรมการเงินต่างๆ ในสหรัฐฯ กับข้าราชการเมียนมา

⁹ ลงนามในวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 2007 โดย ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช เพิ่มรายชื่อข้าราชการเมียนมาตามเพื่อการสั่งห้ามตาม E.O. 13310

¹⁰ ลงนามในวันที่ 30 เมษายน ค.ศ. 2008 โดย ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช เพิ่มรายชื่อข้าราชการเมียนมาตามเพื่อการสั่งห้ามตาม E.O. 13310

¹¹ ลงนามในวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2012 โดย ประธานาธิบดีบารัค โอบามา โดยการเพิ่มรายชื่อข้าราชการเมียนมาที่ถูกดริบ์วีซ่า การอายัดทรัพย์สินต่างๆ และการลงโทษต่อเมียนมาในเรื่องอื่นๆ

¹² รัฐสภายุโรปทั้งจัดพิธีมอบรางวัลอย่างเป็นทางการให้แก่นางซูจีไปเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 2013 (EU Affair, 2013)

เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council—SLORC) และครอบครัว และขับไล่ทูต ทูตทหาร และข้าราชการของสถานทูต เมียนมาออกจากประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปทั้งหมด (Dosch and Sidhu, 2015, p. 90)

ในปี ค.ศ. 1996 สหภาพยุโรปได้ใช้กรอบนโยบายที่เรียกว่า “จุดยืนต่อพม่าร่วมกัน” (Common Position on Burma) เป็นตัวชี้นำด้านนโยบายต่อเมียนมา เอกสารดังกล่าวระบุถึงมาตรการกดดันเมียนมาที่เข้มข้นตอบโต้ความล้มเหลวของรัฐบาลทหารในการปฏิรูปทางการเมืองและสิทธิมนุษยชนได้แก่ การห้ามการส่งออกอาวุธและสินค้าไปยังประเทศเมียนมา ระเบียบการทำธุรกรรมทางการเงินภายในสหภาพยุโรปทั้งหมดของข้าราชการและครอบครัวของ SLORC ห้ามบริษัทที่มีสัญชาติของประเทศในสมาชิกของสหภาพยุโรปไปลงทุนในเมียนมา และระเบียบการเยือนเมียนมาของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหภาพยุโรป (Dosch and Sidhu, 2015, p. 90) ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1996 สหภาพยุโรปได้ระงับสิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากรกับเมียนมาโดยเริ่มจากสินค้าอุตสาหกรรม และเพิ่มสินค้าเกษตรกรรมด้วย ภายหลังจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization; ILO) ได้เปิดเผยรายงานว่าด้วยการบังคับใช้แรงงานภายในประเทศเมียนมา

ในปี ค.ศ. 2000 สหภาพยุโรปได้สั่งห้ามการส่งออกสินค้าทุกประเภทที่อาจเอื้อต่อการใช้ความรุนแรงของรัฐบาลในกิจการภายในของเมียนมา และทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่ถูกระงับการให้วีซ่าเข้าสหภาพยุโรป และการทำธุรกรรมทางการเงินภายในประเทศสมาชิกทั้งหมด 153 คน ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 ก็ได้เพิ่มรายชื่อและขยายเวลาให้กับมาตรการต่างๆ ออกไปอีกครั้ง อันเนื่องมาจากรัฐบาลเมียนมาไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าและการพัฒนาเกี่ยวกับการปรองดองและการประนีประนอมภายในประเทศ (Dosch and Sidhu, 2015, pp. 90-91; Frittin and Swanström, 2010, pp. 1-2) กรณีการปฏิวัติผ้ากาสาพัสตร์ (Saffron Revolution) ทำให้สหภาพยุโรปได้เพิ่มมาตรการกดดันมากขึ้นไปอีกโดยสั่งห้ามการลงทุนและการทำธุรกิจต่างๆ ของบริษัทที่มีสัญชาติเป็นประเทศในสมาชิกของสหภาพยุโรปในเมียนมา และสั่งห้ามการส่งออกสินค้าทุกประเภทไปเมียนมาทั้งหมด (Dosch and Sidhu, 2015, p. 91)¹³

¹³ นอกจากนี้ก็ยังมีตัวแสดงกลุ่มภาคประชาสังคมระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อการผลักดันการดำเนินนโยบายของสหภาพยุโรปต่อเมียนมา ให้มีมาตรการที่กดดันเข้มข้นมากขึ้นนั้นคือกลุ่มคนเมียนมาที่ไม่พอใจรัฐบาลทหารและได้อพยพลี้ภัยมาอยู่ในประเทศต่างๆ ในยุโรป ได้แก่ Actions Birmanie (เบลเยียม) Association Suisse Birmanie and Birma Club (สวิตเซอร์แลนด์) Burma Action Ireland, Den Norske Burmakomiteé (Norway Burma Council) (นอร์เวย์) Info-Birmanie (ฝรั่งเศส) Burma Campaign United Kingdom (BCUK) (สหราชอาณาจักร) Danish Burma Committee (เดนมาร์ก), Burma Centrum (เนเธอร์แลนด์) Burma Centre Sweden (สวีเดน) (Dosch and Sidhu, 2015, p. 93)

2.3 ภูมิรัฐศาสตร์และความล้มเหลวของการคว่ำบาตรต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

การแทรกแซงและคว่ำบาตรของทั้งสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกอื่นๆ ต่อเมียนมาตลอดมานั้น ไม่สามารถกดดันเมียนมาให้เปลี่ยนแปลงและสถาปนาประชาธิปไตยได้ ความล้มเหลวของการเปลี่ยนแปลงระบอบอำนาจนิยมไปสู่ประชาธิปไตยนั้นมีเหตุผลจากเงื่อนไขหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นความเข้มแข็งของรัฐบาลทหาร หรือความอ่อนแอของตัวกระตุ้นทางการเมืองภายใน (Callahan, 2005; Paribatra, 2010) แต่ที่สำคัญมากประการหนึ่งคือเมียนมามีทางเลือกในการสร้างความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และยังสามารถใช้ประโยชน์จากความอุดมสมบูรณ์ทางทรัพยากรธรรมชาติ แรงงานราคาถูก และการขยายตัวของตลาดการค้าและการลงทุนชายแดน สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นแรงจูงใจที่สร้างและรักษาความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทย อินเดีย และจีน ท่ามกลางกระแสธารแห่งการประณามและกดดันรัฐบาลทหารเมียนมาในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยนี้ ประเทศเพื่อนบ้านได้ยึดถือแนวปฏิบัติทางนโยบายที่จะไม่แทรกแซงทางการเมืองภายในของเมียนมาอย่างเคร่งครัด

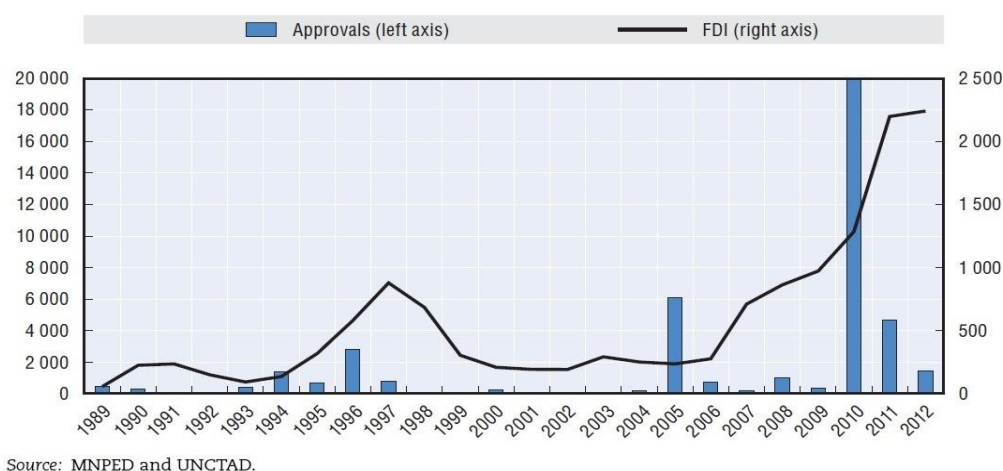
ในช่วงทศวรรษที่ 1990 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมียนมายังคงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งทอ และการท่องเที่ยว จุดจบของระบอบสังคมนิยมพรรคเดียวนำไปสู่ข้อริเริ่มในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ วันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1988 พลเอกชอ มอ หัวหน้าคณะปฏิรูปกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) ประกาศใช้กฎหมายการลงทุนต่างชาติ (Myanmar Foreign Investment Law—FIL) เป็นครั้งแรก ด้านหนึ่งเป็นมาตรการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาลทหารที่ต้องการสืบทอดอำนาจภายหลังกระแสเรียกร้องประชาธิปไตย อีกด้านหนึ่งการปฏิรูปเศรษฐกิจเป็นความจำเป็นหลังรัฐบาลทหารประสบความล้มเหลวในการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบอบสังคมนิยมที่โหมกระหน่ำตลอดทศวรรษที่ 1980 กฎหมายฉบับดังกล่าวถูกร่างขึ้นโดยมีเป้าประสงค์ชัดเจนถึงความต้องการเพิ่มปริมาณการลงทุนโดยจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนากระบวนการผลิตขั้นสูง และความสามารถในการนำทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในท้ายที่สุดก็จะสามารถลดแรงกดดันจากประชาชนในเรื่องปัญหาปากท้องภายในประเทศ

ท่ามกลางการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของมหาอำนาจตะวันตก ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างเมียนมาและประเทศในภูมิภาคทำให้เมียนมาได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการลงทุนโดยตรงจากประเทศเพื่อนบ้าน ปริมาณการลงทุนเริ่มขยายตัวอย่างชัดเจนเมื่อรัฐบาลตั้งคณะกรรมการการลงทุน (Myanmar Investment Commission) และเริ่มเปิดประมูลสิทธิในการผลิตก๊าซธรรมชาติที่แหล่งยานาดาและแยตากัน

ในปี ค.ศ. 1994 และ 1996 ตามลำดับ และภาคการผลิตด้านพลังงานก็เริ่มขยายตัวกลายเป็นรายได้หลักของประเทศในเวลาต่อมา รายงานของ OECD ระบุว่า FDI ของเมียนมาเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1988 และขยายตัวอย่างมากโดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ. 1994 และ 1997 สอดรับกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ทั้งนี้เงื่อนไขของการถูกแทรกแซงทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศยุโรปและสหรัฐฯ กระทบต่อตลาดการส่งออกที่ไม่สามารถรับซื้อสินค้าที่ผลิตจากเมียนมาได้ อย่างกลุ่มประเทศ OECD ประกอบกับการชะลอตัวของเศรษฐกิจในภูมิภาคเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ทำให้ปริมาณการลงทุนจากต่างประเทศปรับตัวสูงขึ้นอีกครั้ง เมื่อรัฐบาลเมียนมาและไทยลงนามในข้อตกลงเรื่องโครงการผลิตก๊าซธรรมชาติที่แหล่ง ยานาดาและแยกกันในปี ค.ศ. 2005 (OECD, 2014, p. 54) ทำให้ในเวลาต่อมาเมียนมาได้ดูแลการค้าในส่วนของการขายก๊าซธรรมชาติประมาณ 2 พันล้านเหรียญสหรัฐในปีงบประมาณ 2005/2006 และ 2006/2007 ในขณะที่การลงทุนต่างประเทศในปีเดียวกันนั้น ปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากเนื่องจากการลงทุนในโครงการ เชื้อเพลิงฟอสซิลน้ำมันและน้ำสาละวิน

แผนภูมิที่ 2.1 กราฟ FDI ของเมียนมา ระหว่างปี ค.ศ. 1989-2012

(หน่วยเงิน = ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)



ที่มา: The Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014), p. 54.

การพัฒนาเศรษฐกิจที่รู้ดหน้า และการยึดถือนโยบายต่างประเทศที่ให้การค้าและการลงทุนเป็นกลจักรสำคัญของไทย ภายใต้แนวคิด “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” และ การเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์

(Constructive Engagement) ผลักดันให้รัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับเมียนมาในฐานะเพื่อนบ้านที่มีศักยภาพทางด้านทรัพยากรธรรมชาติและการผลิตสินค้าที่ใช้แรงงาน (Labor-Intensive Production) (สุรพงษ์ ชัยนาม 2559; Paribatra, 2013)¹⁴ ในขณะที่เมียนมาเองได้ยื่นข้อเสนอทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนด้านป่าไม้ ประมง พลังงานและเหมืองแร่ให้นักธุรกิจและรัฐบาลไทยอันเป็นแนวทางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมหาศาลที่เคยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อยมากอยู่ภายใต้การครอบครองและจัดการของรัฐ นอกจากนี้ยังมีการตั้งข้อสังเกตว่าการขยายพื้นที่ทางเศรษฐกิจให้แก่กลุ่มทุนต่างชาติยังเป็นการ “กระชับ” พื้นที่ทางการเมืองของรัฐบาลต่อกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลบริเวณชายแดน (โปรดพิจารณา Woods, 2012)

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมาจึงมีเงินลงทุนจากไทยเข้าสู่เมียนมาจำนวนมากรวมถึงการส่งออกสินค้าของไทยไปเมียนมาก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (Kudo & Mieno, 2009, pp. 115-116; พรพิมล ตรีโชติ, 2551, น. 130-133, 135-136) ปริมาณการลงทุนของไทยในเมียนมาระหว่างปี 1988 ถึง 2007 มีมูลค่า 7,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีการลงทุนในภาคการพลังงานเป็นสำคัญ และรองลงมาคือการลงทุนในภาคการผลิตโดยเฉพาะสิ่งทอที่สนใจแรงงานราคาถูกในเมียนมา ในปัจจุบันไทยมีการลงทุนโดยตรงในภาคพลังงาน อาทิ โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำฮัตจิ้น รัฐกะเหรี่ยง โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินเย รัฐมอญ โครงการเหมืองแร่ดีบุกเฮงดา และโครงการเหมืองถ่านหินบานซอง ภาคตะนาวศรี และ โครงการโรงงานปูนซีเมนต์และโรงไฟฟ้าถ่านหินเมะลัมโย รัฐมอญ (คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน, 2561; Khine, 2008)

¹⁴ กรอบนโยบายเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ยังถูกใช้พร้อมกับการต่อสู้ทางวาทกรรมด้านการพัฒนาประชาธิปไตยระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และกลุ่มประเทศประชาธิปไตยตะวันตกซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากที่รัฐบาลทหารเมียนมาปราบปรามประชาชนในปี ค.ศ. 1988 สหรัฐฯ สร้างแรงกดดันให้แก่ชาติอาเซียนในฐานะประเทศเพื่อนบ้านของเมียนมาให้นับสนุนนโยบายการคว่ำบาตรเพื่อกดดันให้เมียนมาเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายของกลุ่มประเทศอาเซียนต่อเมียนมากลับดำเนินไปตรงกันข้ามโดยเสนอว่าการคว่ำบาตรจะเร่งแต่ทำสร้างผลกระทบต่อประชาชนเมียนมาโดยผู้นำคณะทหารจะยังคงอำนาจและอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการค้า ดังนั้นการดำเนินความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์กับเมียนมาจึงมีความจำเป็น นอกจากนี้ยังเป็นการแสดงออกถึงการดำเนินนโยบาย “ไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก” ของกลุ่มประเทศอาเซียน (Paribatra, 2013)

ตารางที่ 2.1 ตาราง FDI ของไทยต่อเมียนมาในปี ค.ศ. 2005–2017 (หน่วยเงิน: ล้านบาท)

ปี ค.ศ.	จำนวนเงิน
2005	-7,866.53
2006	-2,221.17
2007	12,104.01
2008	-3,669.14
2009	-5,022.73
2010	-6,238.00
2011	-10,816.67
2012	-10,381.14
2013	-23,061.29
2014	-13,182.73
2015	-25,483.44
2016	-16,610.54
2017	-16,171.58

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2561)

ท่ามกลางข้อเรียกร้องของหลายประเทศทั่วโลกต่อการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจกับเมียนมา จีนในห้วงท้ายทศวรรษที่ 1980 กลับสนับสนุนรื้อฟื้นความสัมพันธ์ “ฉันทพี่น้อง” กับเมียนมา (พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2558) ผ่านการทำข้อตกลงทางการค้าหลายฉบับ (Anguelov and Bryant, 2015a, pp. 25-27; พรพิมล ตรีโชติ, 2551, น. 28, 32; อุดม เกิดพิบูลย์, 2549, น. 69) มูลค่าการค้าทั้งในระบบ นอกระบบ และการค้าทางชายแดนระหว่างจีนกับเมียนมา¹⁵ ช่วยทำให้เมียนมาไม่เกรงกลัวต่อแรงกดดันที่เกิดจากนานาชาติ

¹⁵ สำหรับจีนนั้นเมียนมาถือเป็นประเทศที่มีความสำคัญอย่างมากในแง่ภูมิรัฐศาสตร์และยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ เพราะเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ โดยเฉพาะทรัพยากรพลังงานอย่างแก๊สธรรมชาติ และน้ำมัน รวมถึงป่าไม้ ประมง เหมืองแร่ และอัญมณี และยังเป็นประเทศที่สามารถเชื่อมโยงไปหาอินเดีย และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในแง่นี้จะเห็นได้จากความพยายามของรัฐบาลจีนตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เมียนมาได้รับเอกราชจากอังกฤษจนถึง ปี ค.ศ. 1988 โดยผ่านการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์เมียนมา (Communist Party of Burma-CPB) เพื่อเข้าครอบงำการเมืองภายในที่หากทำได้ผลประโยชน์มหาศาลก็จะเข้ามาจีนได้อย่างง่ายดาย

โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาได้ ในปี ค.ศ. 1991 จีนยังตกลงมอบความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่าให้เมียนมาเป็นครั้งแรกด้วยจำนวนเงิน 8.6 ล้านเหรียญสหรัฐ และในปี ค.ศ. 1993 จีนให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ปลอดดอกเบี้ยจำนวนเงินเท่ากัน ระหว่างปี ค.ศ. 1997 ถึง 2006 รัฐบาลจีนอนุมัติเงินให้เปล่า 24.2 ล้านเหรียญสหรัฐ และเงินกู้ยืมอีกจำนวน 120 ล้านเหรียญสหรัฐ

นอกจากนั้นความร่วมมือทั้ง 2 ประเทศยังครอบคลุมความช่วยเหลือในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นเส้นทางรถไฟ ถนน สะพาน อาคารรัฐบาล และเครื่องจักรทางการเกษตร และสถานียพลังงานต่างๆ (Alamgir, 2008, pp. 986, 993; Bissinger, 2012, pp. 44-47; Kudo & Mieno, 2009, pp. 111-115; พรพิมล ตรีโชติ, 2551, น. 49-53, 57-59) นอกจากโครงการความช่วยเหลือให้เปล่าแล้ว จีนยังกลายเป็นผู้ลงทุนโดยตรงรายใหญ่ของเมียนมานับตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 2000 ด้วยปริมาณการลงทุนกว่า 350 ล้านเหรียญสหรัฐ¹⁶ เพิ่มจากจำนวนประมาณ 8.5 ล้านเหรียญสหรัฐ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 (Bissinger, 2012)

ในปี ค.ศ. 2003 จีนตกลงมอบเงินจำนวน 6 ล้านเหรียญสหรัฐเพื่อสนับสนุนโครงการทางการเกษตรและโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก ตลอดจนเงินกู้ยืม 200 ล้านเหรียญสหรัฐ สำหรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเยว (Yeywa) ในช่วงเวลาเดียวกันกับแนวคิด “Go Global” ของจีนที่ให้ความสำคัญกับการลงทุนต่างประเทศ เพื่อเปิดทางให้กับความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจจีนและระบบการค้าโลกมากยิ่งขึ้น และเพื่อสร้างเสริมศักยภาพการแข่งขันให้กับวิสาหกิจภายในประเทศ¹⁶ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของทั้ง 2 ประเทศเชื่อมโยงสัมพันธ์กันผ่านการลงทุนและการเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลเมียนมาและรัฐวิสาหกิจและบริษัทเอกชนของจีนก็มีมากขึ้นเป็นลำดับ และเมียนมาเข้ามาอยู่ในพิสัยการลงทุนของจีน เนื่องจากความอุดมสมบูรณ์และศักยภาพทางทรัพยากรเพื่อตอบสนองการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายในของจีน รายงานจาก Earthrights International ในปี ค.ศ. 2008 ระบุว่าบริษัทรัฐวิสาหกิจของจีนอย่างน้อย 45 บริษัทที่เข้าไปลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำ 16 บริษัทในกิจการน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ และ 10 บริษัทในกิจการเหมืองแร่ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลจีนยังสนับสนุนโครงการก่อสร้างเส้นทางเชื่อมโยงทางถนน รถไฟ และ

แต่กระนั้นความไร้ประสิทธิภาพของตัวพรรคคอมมิวนิสต์เมียนมาเองที่ทำให้ในท้ายที่สุดรัฐบาลจีนจึงรับข้อเสนอของรัฐบาลเมียนมาภายใต้การนำของ SLORC ที่ยกเลิกนโยบายโดดเดี่ยวตัวเองของนายพลเนวิน แล้วเปิดประเทศรับการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้นที่แลกกับสัมปทาน และข้อตกลงทางเศรษฐกิจต่างๆ ให้กับจีน ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์เมียนมายุบตัวลงในที่สุดและทำให้ปัญหาเรื่องกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนจีน-เมียนมาหมดไป จีนสามารถโน้มน้าวให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยภายใต้การสนับสนุนของตนหันไปเจรจาหยุดยิงและเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลเมียนมาได้ในที่สุด (พรพิมล ตรีโชติ, 2551, น. 42-48, 57)

¹⁶ แนวนโยบายดังกล่าวริเริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1999 ภายใต้แผนชาติ 5 ปี (2001-2005) ของจีน ซึ่งส่งเสริมวิสาหกิจของจีนให้ไปลงทุนในต่างประเทศ

ท่าเรือ ตัวอย่างเช่นรัฐบาลท้องถิ่นของมณฑลยูนนานสนับสนุนเส้นทางถนนเชื่อมโยงชายแดน ระยะทาง 95 กิโลเมตร เชื่อมโยง เทงจง-มยิตจินา (Tengchong–Myitkyina) จำนวนทั้งสิ้น 23.2 ล้านเหรียญสหรัฐ (Dunn, Ji, and Peng, 2016; Mitchell, 2012; Myoe, 2007, p. 40)

ตารางที่ 2.2 ตาราง FDI ของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างปี ค.ศ. 1995-2005
(หน่วยเงิน = ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)

ประเทศ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
เมียนมา	3.1	2.2	0.4	2.6	0.0	-	0.5	4.8	-	108.1	1.2
กัมพูชา	-	-	-	-	-	-	2.9	49.2	26.2	33.0	102.8
ลาว	1.5	0.4	2.7	2.8	1.1	9.1	11.8	1.3	1.8	0.1	4.5
เวียดนาม	7.2	3.1	28.1	1.7	7.0	21.0	24.2	9.4	1.5	85.6	48.2
บรูไน	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	0.2	0.2	3.0	0.1
ไทย	1.9	3.9	-7.8	5.1	-2.1	7.2	-2.5	20.9	23.8	-3.8	11.6
มาเลเซีย	22.5	13.3	43.6	5.5	3.2	0.7	16.9	13.2	1.8	2.0	1.0
อินโดนีเซีย	5.7	0.0	8.0	-44.0	-1.2	-2.8	-1.5	0.0	-0.4	294.6	299.5
ฟิลิปปินส์	13.7	3.1	5.8	216.4	64.9	0.0	0.1	-	0.0	-0.2	-0.2
สิงคโปร์	81.2	91.9	-18.7	101.1	-10.4	-168.6	91.5	-170.9	131.7	212.6	69.2

ที่มา: ASEAN. (2009; 2017)

ตารางที่ 2.3 ตาราง FDI ของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างปี ค.ศ. 2006-2016

(หน่วยเงิน = ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)

ประเทศ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
เมียนมา	1.5	349.2	349.5	370.7	1,520.9	670.6	482.2	792.6	70.5	52.4	205.5
กัมพูชา	130.1	164.9	76.9	97.3	126.9	179.7	367.8	286.8	553.9	537.7	501.5
ลาว	5.3	1.7	42.9	36.1	45.6	278.3	0.0	0.0	614.3	665.1	710.0
เวียดนาม	88.7	250.3	53.1	111.7	115.1	382.6	190.0	948.2	209.6	381.0	969.4
บรูไน	4.8	17.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ไทย	49.9	17.9	22.1	169.1	633.4	20.9	598.5	938.9	-81.8	305.5	255.6
มาเลเซีย	-6.7	69.6	57.3	-121.4	-6.4	-15.3	33.7	94.2	302.2	323.6	1,415.3
อินโดนีเซีย	123.6	117.2	531.0	359.2	353.6	214.9	335.1	590.8	1,068.2	323.5	354.7
ฟิลิปปินส์	2.3	-0.1	-0.2	-3.3	-0.2	-4.1	-1.6	6.0	46.6	59.0	19.5
สิงคโปร์	616.7	1,009.9	-400.0	1,049.3	699.3	5,462.5	6,162.6	2,696.2	3,401.3	3,812.7	5,367.6

ที่มา: ASEAN. (2005; 2009; 2017)

นอกจากนั้นเมียนมายังได้ประโยชน์จากการขยายตัวของการค้าชายแดนหลังรัฐบาลประสบความสำเร็จในการลงนามในสัญญาหยุดยิงกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในช่วงหลังของทศวรรษที่ 1990 ถึงช่วงต้นทศวรรษที่ 2000 (พรพิมล ตรีโชติ, 2551) ในปี ค.ศ. 1996 รัฐบาลเมียนมาได้ตั้งกรมการค้าชายแดนขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพาณิชย์ โดยมีหน้าที่ดูแลช่องทางการค้าชายแดน 13 แห่ง ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศได้แก่ ไทย จีน บังกลาเทศและอินเดีย และปริมาณการค้าชายแดนจากปี ค.ศ. 1996 ถึง 2003 มีมูลค่าเพิ่มขึ้นประมาณประมาณร้อยละ 30 ตามรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทย มูลค่าการส่งออกสินค้าชายแดนจากไทยไปเมียนมาทางด้านภาคเหนือของประเทศไทยมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจาก 3000 ล้านบาทในปี ค.ศ. 1996 เป็น 16,000 ล้านบาทในปี ค.ศ. 2007 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561ข)

ในขณะที่การค้าชายแดนจีนและเมียนมานั้นได้ยกระดับด้านกลยุทธ์เป็นด้านระดับชาติของจีนในปี ค.ศ. 1987 และการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนในปี ค.ศ. 1991 ทำให้ปริมาณการค้าชายแดนระหว่างทั้ง 2 ประเทศขยายตัวมากขึ้นเป็นด้านที่มีปริมาณการค้าชายแดนมากที่สุด สำนักงานการค้าชายแดนของมณฑลยูน

นานระบุว่ามูลค่าส่งออกสินค้าการค้าชายแดนระหว่างเมียนมาและจีนเพิ่มขึ้นจาก 330 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2002 เป็น 977 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2007 (Kudo, 2010) โดยเมียนมานำเข้า อุปกรณ์เครื่องจักรกล และอะไหล่รถจักรยานยนต์ ในขณะที่เมียนมานำเข้าสินค้าจากเมียนมาได้แก่ ผลิตภัณฑ์จากการประมง และสินค้าเกษตร และในส่วนของอินเดียนั้น หลังปี ค.ศ. 1992 ภายใต้นโยบายมุ่งสู่ตะวันออก อินเดียต้องการที่จะเปิดเส้นทางเศรษฐกิจของตนไปสู่อาเซียน เนื่องจากอิทธิพลของจีนที่มีเพิ่มมากขึ้นในบริเวณภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่เมียนมาเองก็อยากมีความสัมพันธ์อันดีกับอินเดียด้วยเหตุผลในทางความมั่นคงภายในในเรื่องกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนที่ติดกับอินเดีย มูลค่าการค้าชายแดนระหว่างทั้ง 2 ประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 2006 ถึง 2013 มีมูลค่าเฉลี่ยประมาณ 17 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Lee, 2014, น. 302-304; พรพิมล ตรีโชติ, 2551, น. 120-124; Das 2016, p. 14)

จากการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างภูมิรัฐศาสตร์กับการพัฒนาประชาธิปไตยในกรณีของเมียนมาพบว่า การที่เมียนมาตั้งอยู่บ่เส้นทางตัดผ่านทางยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจและเพื่อนบ้านอย่างจีน อินเดีย และอาเซียนกลับเป็นเกราะกำบังการขับเคลื่อนทางประชาธิปไตย ท่ามกลางการพิจารณาถึงบทบาทของมหาอำนาจต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ไม่ว่าจะด้วยการบังคับหรือการสร้างเงื่อนไขไม่ว่าจะสามารถอธิบายในกรณีของเมียนมาได้โดยปัจจัยที่เข้ามามีเกี่ยวข้องสัมพันธ์และกลายเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยในเมียนมาคือบริบททางกายภาพและเจตนารมณ์ของมหาอำนาจที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้กับเมียนมา (Proximity of Great Powers)

ตารางที่ 2.4 มูลค่าการค้าของชายแดนเมียนมาระหว่างปี ค.ศ. 1995-2003

(หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

Year	Export	Import	Volume of Trade	Surplus (+) Deficit (-)
1995-1996	43.151	292.798	335.949	(-) 249.674
1996-1997	58.404	298.721	357.125	(-) 240.317
1997-1998	154.972	102.091	257.063	(+) 52.881
1998-1999	146.300	153.968	300.268	(-) 7.668
1999-2000	196.402	147.992	344.394	(+) 48.410
2000-2001	235.401	176.339	411.740	(+) 59.062
2001-2002	292.995	212.839	505.834	(+) 80.156
2002-2003	272.630	187.940	460.570	(+) 84.690
Average Annual Growth Rate	30.1%	-6.5%	4.6%	

Source: Department of Border Trade, 2004, Yangon.

ที่มา: Mya Than. (2005), p. 41

ตารางที่ 2.5 มูลค่าการค้าชายแดนเมียนมา-อินเดีย ค.ศ. 2005-2014 (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

ปี ค.ศ.	มูลค่าส่งออก	มูลค่านำเข้า	มูลค่ารวม
2005-2006	11.28	4.13	15.41
2006-2007	11.02	4.75	15.77
2007-2008	10.91	3.92	14.83
2008-2009	5.49	4.43	9.82
2009-2010	7.79	5.95	13.73
2010-2011	8.30	4.50	12.80
2011-2012	8.87	6.54	15.41
2012-2013	26.96	11.67	38.63
2013-2014	30.92	17.71	48.63

ที่มา: Ram Upendra Das. (2016), p. 14

2.4 การปฏิรูปเศรษฐกิจของเมียนมา

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างเมียนมากับประเทศเพื่อนบ้านนั้นเป็นพื้นฐานสำคัญของเมียนมาในการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศและโลก อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงผลกระทบจากแรงกดดันและการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากความพยายามในการเคลื่อนออกจากอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการพึ่งพาเงินมากจนเกินไป (ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1) แรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูปเศรษฐกิจเกิดขึ้นภายหลังวิกฤตการณ์ไซโคลนนาร์กีสประกอบกับการพบกันระหว่างผู้นำเมียนมาอย่างนายพลตานฉ่วย และ Joseph Stiglitz นักเศรษฐศาสตร์ทรงวัลโนเบล ในปี ค.ศ. 2009 นาย Stiglitz ได้รับเชิญมาบรรยายอย่างกว้าง และให้คำแนะนำต่อรัฐบาลในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ อีกทั้งการเดินทางครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (UNESCAP) และนาย Stiglitz ได้กล่าวถึงความสำคัญของเศรษฐกิจชนบทและภาคอุตสาหกรรมยานยนต์ การพบปะดังกล่าวเป็นอีกจุดที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปในเมียนมา (สัมภาษณ์ Mr. U Wa Lin Saw, 16 มิถุนายน ค.ศ. 2018; Lall, 2016, p. 28) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปของเมียนมาเป็นโครงการของผู้นำ (Elite-Driven Program of Reforms)

จุดเปลี่ยนของการปฏิรูปเศรษฐกิจเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรทางการค้า (สัมภาษณ์ Mr. U Tint Swai, 29 พฤษภาคม ค.ศ. 2017) พร้อมกับประธานาธิบดีเต็งเส่ง ผู้ได้รับการกล่าวว่าเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ในการปฏิรูปได้เห็นชอบร่างกฎหมายการลงทุนต่างชาติฉบับใหม่ (Foreign Investment Law) เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน ค.ศ. 2012 ภายหลังการประกาศใช้กฎหมายฉบับแรกมากกว่า 30 ปี กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เปิดระบบเศรษฐกิจของเมียนมาให้เชื่อมโยงเข้าสู่ระบบทุนนิยมโลก และจะเป็นกฎหมายหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของเมียนมามากที่สุดต่อไป (Bangkok Post, 2018) นับตั้งแต่ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1948 การปฏิรูปกฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีในระบบเศรษฐกิจของเมียนมา มีการยกเลิกข้อจำกัดในการถือหุ้นของนักลงทุนต่างชาติ ที่แต่เดิมอยู่ระหว่าง ร้อยละ 35 ถึง 50 ในธุรกิจสงวน 13 ประเภท โดยให้เป็นการตกลงกันระหว่างผู้ร่วมลงทุนเอง การยกเลิกการถือครองสัดส่วนการลงทุนร้อยละ 100 ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุข ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาคการผลิตและบริการที่ชาวเมียนมาสามารถทำได้ ตลอดจนภาคการเกษตร ปศุสัตว์ และการประมง มีข้อกำหนดการเพิ่มสัดส่วนการใช้และถ่ายทอดความรู้ให้แก่แรงงานชาวเมียนมา โดยกำหนดว่าจะต้องใช้แรงงานทักษะชาวเมียนมาจำนวนร้อยละ 25 ในช่วง 2 ปีแรกของการลงทุน และร้อยละ 50 และ 75 หลังจากการลงทุนไปแล้ว 2 ปี และ 6 ปี ตามลำดับ และมีข้อบังคับที่จะต้องจ้างแรงงานชาวเมียนมาในประเภทแรงงานไร้ทักษะ และการใช้สิทธิ์การเช่าซื้อที่ดินจากเดิมจำกัดเพียง 30 ปี เป็น 50 ปี และสามารถต่อสัญญาได้ 2 ครั้ง ๆ ละ 10 ปี เป็นต้น

ในขณะเดียวกันรัฐบาลประกาศใช้มาตรการปฏิรูปเศรษฐกิจหลายประการด้วยกันได้แก่ การก่อตั้งสถาบันทรัพยากรการพัฒนา (Myanmar Development Resource Institute—MDRI) การปรับปรุงมาตรการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การปรับปรุงโครงสร้างของธนาคารกลางแห่งเมียนมา และการปรับปรุงและจัดทำกฎหมายด้านเศรษฐกิจหลายฉบับ เช่น กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายบริษัท (Myanmar Companies Law—2017)¹⁷ ระเบียบว่าด้วยการลงทุนของคณะกรรมการลงทุนเมียนมา (Myanmar Investment Commission)¹⁸ ซึ่งได้กลายเป็นหน่วยงานกำหนดนโยบายหลักด้านการลงทุนระหว่างประเทศในเวลาต่อมา (สัมภาษณ์ Mr. U Tint Swai, 29 พฤษภาคม ค.ศ. 2017) กฎหมายการต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Law—2013) กฎหมายป้องกันการฟอกเงิน (Anti-Money

¹⁷ กฎหมายบริษัท 2017 ระบุให้บริษัทที่มีนักลงทุนต่างชาติถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 35 ถือได้ว่าเป็นบริษัทท้องถิ่น ซึ่งจะมีสิทธิในการครอบครองที่ดิน ประเด็นดังกล่าวได้รับการตอบรับที่ดีต่อนักลงทุนต่างชาติ (Bangkok Post, 2018)

¹⁸ ระเบียบที่สำคัญ อาทิ ประกาศที่ 1/2013 และ ที่ 49/2014 ซึ่งระบุถึงข้อกำหนดในการขออนุญาตเข้ามาลงทุนของกิจการที่ชาวต่างชาติสามารถเข้ามาลงทุนในเมียนมา ตลอดจนการระบุถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ลงทุนภายในประเทศ

Laundrying Law—2014) กฎหมายการแข่งขันทางการค้า (Competition Law—2015) กฎหมายประกันสังคม (Social Security Law—2012) กรอบการปฏิรูปเศรษฐกิจเหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นเป็นแนวทางของรัฐบาลอย่างชัดเจนภายใต้นโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคม (Framework for Economics and Social Reforms—FESR) ในปี ค.ศ. 2013 ที่ได้ระบุถึงแนวทางการพัฒนาประเทศเพื่อให้เป็นไปตามแผนการพัฒนาประเทศ 20 ปี ไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนแนวทางการส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ แผนการดังกล่าวก็ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากรัฐบาลและนักลงทุนต่างชาติไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย ต่างก็ผลักดันการปรับปรุงความสัมพันธ์กับเมียนมาหลังการปฏิรูป (Oxford Business Group, 2016) ตัวอย่างเช่น ในด้านการปฏิรูปโครงสร้างทางการเงินและการลงทุน ที่ทำให้ในปี ค.ศ. 2015 มีธนาคารต่างชาติยื่นขอลงทุนในเมียนมาทั้งสิ้น 15 ราย ได้แก่ ธนาคาร Tokyo-Mitsubishi UFJ (ญี่ปุ่น) ธนาคาร Oversea-Chinese Banking Corporation (จีน) Sumitomo Mitsui Banking Corporation (ญี่ปุ่น) United Overseas Bank, Bangkok Bank Public Company (ไทย) Industrial and Commercial Bank of China (จีน) Maybank (มาเลเซีย) Mizuho Bank (ญี่ปุ่น) และ Australia and New Zealand Banking Group (ออสเตรเลีย) โดยภาพรวม Oxford Business Group ประเมินโครงสร้างทางเศรษฐกิจของเมียนมาหลังการปฏิรูปไว้ว่าการปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายทางเศรษฐกิจเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเมียนมาพยายามจะส่งเสริมมาตรฐานเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (Oxford Business Group, 2016)

ตารางที่ 2.6 ตารางมูลค่าการส่งออกและนำเข้าของเมียนมาช่วงปี ค.ศ. 2006-2015

(หน่วย = ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

ปี ค.ศ.	ส่งออก	นำเข้า
2015	11,136.5	16,577.8
2014	12,523.7	16,632.6
2013	11,204.0	13,759.5
2012	8,977.0	9,068.9
2011	9,135.6	9,035.1
2010	8,861.0	6,412.7

2009	7,586.9	4,181.4
2008	6,779.1	4,543.3
2007	6,401.7	3,353.4
2006	5,232.7	2,936.7

ที่มา: The Myanmar Statistical Information Service. (2015)

การค้าต่างประเทศของเมียนมาเป็นปัจจัยชี้วัดความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เห็นได้อย่างชัดเจน กล่าวคือภายหลังการปรับปรุงกฎระเบียบเรื่องภาษีนำเข้า การให้ใบอนุญาต และการอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในกลุ่มสินค้าที่เคยหวงห้ามเช่น สิ่งก่อสร้าง การนำเข้าน้ำมัน และการส่งออกข้าว ปริมาณการค้าระหว่างประเทศของเมียนมาเพิ่มขึ้นจากประมาณ 15.3 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2010 เป็น 25 และ 29 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2013 และ 2014 ตามลำดับ ในขณะที่ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราได้รับการดูแลด้วยความร่วมมือกับธนาคารเอกชน เพื่อประเมินค่าเงินจ๊าตโดยอ้างอิงกับสกุลเงินดอลลาร์ ยูโร และสิงคโปร์ดอลลาร์ โดยมาตรการทางการเงินและการธนาคารก็ได้ดำเนินไปพร้อมกัน ได้แก่ มาตรการลดอัตราดอกเบี้ย การขยายบริการ ATM และบัตรเครดิต ระบบการบริหารจัดการข้อมูลทางการเงินและบัญชีระหว่างธนาคาร การอนุญาตให้ธนาคารเอกชนสามารถมีสาขาในต่างประเทศ จัดตั้งให้ธนาคารกลางเมียนมามีความอิสระ ตลอดจนการจัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งเมียนมา

การปฏิรูปเศรษฐกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ มาตรการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) โดยกลายเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่ส่งเสริมปริมาณการลงทุนระหว่างประเทศ (สัมภาษณ์ Mr. U Tint Swai, 29 พฤษภาคม ค.ศ. 2017) เมื่อรัฐสภาเมียนมาเห็นชอบกฎหมายในปี ค.ศ. 2014 กฎหมายฉบับนี้ปรับปรุงขึ้นจากกฎหมาย 2 ฉบับที่ทำขึ้นในสมัยที่เมียนมายังอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหาร ได้แก่ กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ และกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย กฎหมายฉบับใหม่นี้กำหนดให้การบริหารจัดการเขตเศรษฐกิจพิเศษอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับสหภาพ (Union Level) ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงจากกระทรวงต่างๆ และคณะกรรมการระดับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ทวาย ยอกพิว และติละวา คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการพิจารณาการพัฒนาและการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตลอดจนจัดการการวางแผนจัดแบ่งพื้นที่และออกระเบียบสำหรับการลงทุนโดยในปัจจุบันเขตเศรษฐกิจพิเศษติละวาถือเป็นโครงการที่มีความก้าวหน้ามากที่สุด และการปรับปรุงโครงสร้าง

เศรษฐกิจเหล่านี้ก็ได้เปิดช่องทางให้กับเงินลงทุนจากต่างประเทศมีเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคการลงทุนด้านทรัพยากรธรรมชาติ

การเปลี่ยนแปลงในเมียนมาทำให้ความสัมพันธ์ด้านการค้าและการลงทุนขยายตัวมากขึ้น ทั้งในด้านความร่วมมือด้านการค้าชายแดน และการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในกรณีของจีนที่มุ่งเน้นการลงทุนในด้านพลังงานก๊าซ น้ำมัน และเหมืองแร่ รวมไปถึงการลงทุนสร้างเขื่อนหลายแห่งในเมียนมา ข้อมูลจากสำนักเลขาธิการอาเซียนระบุว่าปริมาณการลงทุนของจีนต่อเมียนมาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 108 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2004 เป็นจำนวนมากกว่า 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2010 ในขณะที่เมื่อเปรียบเทียบการลงทุนของจีนต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าสถานะของเมียนมามีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 และ 2010 (Mitchell, 2012, pp. 30-33) โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาในบริบทของการขึ้นสู่การเป็นมหาอำนาจของจีนในช่วงท้ายศตวรรษที่ 20 การมุ่งลงตัวของจีนสู่อ่าวเบงกอลถูกระงับและส่งเสริมอย่างเข้มข้นภายใต้ข้อริเริ่ม “หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง” (Belt and Road Initiative) และจีนคือผู้ถือสัดส่วนการลงทุนสูงสุดในเมียนมา (Channel News Asia, 2018)

ในปี ค.ศ. 2009 จีนเริ่มก่อสร้างท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ จากแหล่งฉว่ย (Shwe) เชื่อมท่าเรือเจ้าผิว (Kyaukpyu) ในรัฐอาระกันของเมียนมา ตั้งอยู่บริเวณอ่าวเบงกอลเพื่อเชื่อมสู่พื้นที่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของจีน โครงการวางท่อก๊าซและน้ำมันจากอ่าวเบงกอลสู่จีนตอนใต้ นี้ นอกจากจะเป็นไปเพื่อความมั่นคงทางการทหารและพลังงานในระดับประเทศของจีนแล้ว ยังเป็นไปเพื่อการจัดหาแหล่งพลังงานไฟฟ้าที่เพียงพอต่อการเติบโตของเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในบริเวณมณฑลตอนในของประเทศที่ราคาน้ำมันสูงกว่าในมณฑลชายฝั่งทะเลถึงร้อยละ 30 นอกจากนั้นยังเป็นการเปิดช่องทางการขนส่งใหม่เพื่อลดการพึ่งพาช่องแคบมะละกา โดยมีปริมาณกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนนำเข้าน้ำมันทั้งหมด (Kong, 2010, pp. 58-59) ทั้งเส้นทางดังกล่าวยังมีความเกี่ยวโยงสัมพันธ์ชาติมหาอำนาจต่างๆ ที่มีอยู่ในภูมิภาค จีนยังเข้ามาลงทุนในโครงการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าในเมียนมาอีกหลายแห่งบนแม่น้ำอิรวดี ที่ดำเนินการโดยบริษัท China Power Investment Corporation (CPI) ด้วยมูลค่าการลงทุนกว่า 2 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้จีนยังเข้ามาลงทุนในโครงการเหมืองแร่ทองแดงและแร่ निकิล ซึ่งจะถูกส่งกลับไปยังจีน¹⁹ เมียนมา

¹⁹ เมียนมายังมีความสัมพันธ์ด้านทหารที่ติดต่อกัน โดยในเดือนมีนาคมนายพลอาวุโสตันฉว่ย ผู้นำรัฐบาลเมียนมาได้ให้การต้อนรับนายพลเนผิง สมาชิกคณะกรรมการทหารส่วนกลางของจีน รวมถึงผู้นำระดับสูงจากกองทัพปลดปล่อยประชาชนจีน (PLA) ที่เดินทางเยือนกรุงเนปีดอว์ และยังคงกล่าวว่า “จีนคือประเทศเพื่อนบ้านที่เมียนมาไว้วางใจมากที่สุดและความสัมพันธ์อันดีงามระหว่างทั้งสองประเทศก็ดำเนินมาช้านานและจะดำรงสืบไป” แต่แล้วเมื่อปลายเดือนสิงหาคมทางการเมียนมาได้เปิดปฏิบัติการทางทหารปราบปรามกองกำลังอาวชนชาติโกก้าง (Kokang) ซึ่งในทางเชื้อชาติแล้วเป็นคนจีน และพูดจาด้วยภาษาจีนกลางสำเนียงท้องถิ่นที่ใช้ชื่อว่า “กองทัพพันธมิตรชาติประชาธิปไตยเมียนมา” (Myanmar

ดูเหมือนจะได้รับประโยชน์ของการสร้างสหสัมพันธ์ประเทศต่างๆ ได้เป็นอย่างดีในกระแสแห่งการปฏิรูป ถึงแม้ว่าการดำเนินความสัมพันธ์กับจีนยังดำเนินไปอย่างระมัดระวัง และแสดงให้เห็นแรงกระเพื่อมของกระแสการปฏิรูปที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ในภายหลัง จีนยังเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ยังมีความสำคัญต่อเมียนมาเห็นได้ชัดเจนจากการที่ประธานาธิบดีเต็งเส่งเดินทางไปจีนเป็นประเทศแรก พร้อมด้วยการลงนามในเอกสารความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกันในปี ค.ศ. 2011

ญี่ปุ่นเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสนใจในเมียนมามีมาอย่างยาวนานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการลงทุนภาคอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมโยงของภูมิภาค (Bissinger, 2012; Khine, 2008; Kiryu, 1999) โดยปริมาณการลงทุนอยู่ที่ราว 18 ล้านเหรียญสหรัฐ และ 33 ล้านเหรียญสหรัฐในปี ค.ศ. 1997 และ 1998 ตามลำดับ จนเพิ่มสูงขึ้นเป็น 37 ล้านเหรียญสหรัฐ และ 95 ล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 2014 และ 2015 ตามลำดับ ญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์อันดีกับเมียนมาหลังจากที่รัฐบาลเมียนมาประกาศบังคับใช้กฎหมายการลงทุนต่างประเทศฉบับใหม่ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2012 ทั้ง 2 ฝ่ายยังตกลงร่วมกันในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษติละวา (Thilawa Special Economic Zone) เพื่อสนับสนุนความเชื่อมโยงของภูมิภาคและรองรับการที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นศูนย์กลางความเจริญเติบโตทางของโลก (Iida, 2018) โดยรัฐบาลญี่ปุ่นสนับสนุนให้ 3 บริษัทใหญ่ของประเทศเข้าร่วมเป็นผู้ลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ได้แก่ บริษัท Mitsubishi Marubeni และ Sumitomo ในเวลาต่อมาได้จัดตั้งเป็นบริษัทร่วมทุนเพื่อการพัฒนาติละวา เมียนมาญี่ปุ่น (Myanmar Japan Thilawa Development Ltd.-MJTD) ร่วมกับรัฐบาลเมียนมาและบริษัทท้องถิ่นโดยมีสัดส่วนของการร่วมทุนร้อยละ 51 (Mitsubishi Corporation, 2013) ถือได้ว่าเป็นการแสดงถึงความสนใจในการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษของเมียนมา ซึ่งในเวลาต่อมาแสดงความสนใจที่จะลงทุนในโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย (Ichihara, 2015; Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2012; Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2013) จะเห็นได้ว่าการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นพื้นที่การสนับสนุนที่สำคัญที่สุดของญี่ปุ่นอย่างยาวนานเป็นนโยบายที่ส่งเสริมบทบาทของญี่ปุ่นในเชิงรุกของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Carr, 2018, p. 13) เพื่อทดแทนการขยายตัวของอิทธิพลของจีน การสร้างความเข้มแข็งให้กับโครงสร้างทางเศรษฐกิจถูกใช้เป็นแนวทางสำคัญของทูตของญี่ปุ่นในการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนได้ (local empowerment) (สัมภาษณ์ Mr. Mamoru Sakai, 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018; Iida, 2018) รายงานของ JICA ยังระบุว่า การที่รัฐบาลเมียนมาให้

National Democratic Alliance Army หรือ MNDAA) ทำให้มีผู้อพยพมากกว่าหลายหมื่นคนหลบหนีข้ามพรมแดนทางตอนใต้ของจีนเพื่อเข้าไปหลบภัยสร้างความไม่สงบ (กังวล) แก่รัฐบาลในกรุงปักกิ่ง และก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างเมียนมากับจีนขึ้น

ความสำคัญกับการปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนหลายฉบับตลอดจนลักษณะเด่นของที่ตั้งและการเข้าถึงแรงงานและตลาดภายในประเทศเมียนมาเป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจร่วมพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ติลาวา (สัมภาษณ์ Mr. Mamoru Sakai, 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018; JICA, 2014a)

ตารางที่ 2.7 ตาราง FDI ของญี่ปุ่นและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างปี ค.ศ. 1995-2005
(หน่วยเงิน = ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)

ประเทศ	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
เมียนมา	0.4	15.6	18.9	33.5	18.8	16.3	7.7	4.6	3.3	0.2	0.1
กัมพูชา	-	-	-	-	-	-	-2.2	2.2	0.0	3.5	1.9
ลาว	0.8	0.3	4.1	7.0	0.8	1.6	0.6	0.3	2.3	1.1	0.4
เวียดนาม	134.3	158.6	433.9	383.8	400.5	139.2	87.5	95.5	320.2	320.6	145.5
บรูไน	6.1	7.4	7.2	6.9	5.6	5.4	4.3	295.1	4.5	16.2	20.3
ไทย	556.5	523.6	1,348.0	1,484.7	488.4	869.9	1,955.1	1,892.4	2,297.7	2,749.9	2,926.5
มาเลเซีย	854.0	716.5	889.3	468.0	462.9	430.2	-492.9	679.5	753.6	1,137.9	156.9
อินโดนีเซีย	1,750.9	1,828.6	1,597.2	-153.8	-1,134.8	-1,717.4	-1,101.5	-176.9	-604.3	-29.9	1,542.4
ฟิลิปปินส์	683.1	527.3	404.6	353.7	133.0	97.0	143.1	733.1	23.3	32.0	60.6
สิงคโปร์	1,663.2	1,505.4	526.4	1,353.9	1,313.0	660.6	1,602.3	-499.4	1,107.8	1,435.9	1,800.4

ที่มา: ASEAN. (2005; 2009; 2017)

ตารางที่ 2.8 ตาราง FDI ของญี่ปุ่นและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ระหว่างปี ค.ศ. 2006-2016

(หน่วยเงิน = ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)

ประเทศ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
เมียนมา	0.03	0.03	0.02	0.2	0.2	2.2	31.1	36.0	37.7	95.1	16.0
กัมพูชา	4.5	30.9	38.1	7.4	6.4	21.9	13.8	38.5	84.9	52.5	198.7
ลาว	0.4	18.2	9.9	13.5	8.3	12.1	0.0	0.0	2.1	75.8	44.2
เวียดนาม	334.1	875.7	971.0	181.3	1,051.9	1,247.6	2,862.9	2,365.2	969.2	955.0	1,338.9
บรูไน	35.2	76.6	5.8	63.5	47.6	126.5	55.6	15.8	26.6	-37.3	-3.4
ไทย	2,576.4	3,135.7	2,531.9	1,535	4,400.0	-1,370.4	3,706.7	10,927.2	3,280.6	4,238.6	3,604.9
มาเลเซีย	2,849.1	887.4	1,029.4	162.7	908.5	3,153.7	1,887.1	2,569.5	670.0	2,538.8	862.0
อินโดนีเซีย	1,056.8	1,125.1	1,518.3	895.9	3,729.5	6,175.0	7,961.7	5,557.0	5,792.6	4,010.1	2,512.7
ฟิลิปปินส์	54.6	824.4	56.4	591.4	17.7	255.7	52.8	437.5	408.1	472.0	2,638.0
สิงคโปร์	3,311.7	1,407.9	1,492.7	0.3	2,816.9	-1,870.5	-1,953.6	2,411.9	1,709.7	2,357.3	323.6

ที่มา: ASEAN. (2005; 2009; 2017)

ในขณะที่การปรับปรุงกฎเกณฑ์กระบวนการและขั้นตอนสำหรับการค้าและการลงทุน ตลอดจนสิทธิพิเศษต่างๆ เป็นปัจจัยส่งเสริมในการเข้ามาลงทุนในกิจการต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม โรงแรม และการโทรคมนาคมและการสื่อสาร การลงทุนในส่วนของอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม บริษัท Coca Cola สัญชาติอเมริกา มีแผนที่จะมาลงทุนกว่า 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายใน 5 ปี บริษัท Unilever สัญชาติอังกฤษและเนเธอร์แลนด์มีแผนจะลงทุนในเมียนมามากกว่า 650 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ใน 10 ปี รวมถึงบริษัท Carlsberg บริษัท Heineken และบริษัท ThaiBev มีแผนที่จะลงทุนสร้างโรงงานผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเมียนมา และบริษัท British American Tobacco มีแผนที่จะลงทุนทำโรงงานยาสูบมูลค่า 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในส่วนของอุตสาหกรรมโรงแรม บริษัท Hilton International Marriott International Best Western (สหรัฐอเมริกา) Accor (ฝรั่งเศส) Hoang Anh Gia และ CT Group (เวียดนาม) ก็มีแผนที่จะมาลงทุนด้านโรงแรมในเมียนมา ในส่วนของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมและการสื่อสาร Telenor (นอร์เวย์) และ Ooredoo (กาตาร์) ก็ได้รับสัมปทานและใบอนุญาตจากรัฐบาลเรียบร้อยแล้ว ในส่วนของอุตสาหกรรมยานยนต์ บริษัท Suzuki Motors (ญี่ปุ่น) มีแผนที่จะกลับมาเปิดโรงงานใหม่อีกครั้งหลังจากปิดไปในปี 2010 รวมถึงบริษัท Nissan (ญี่ปุ่น) ก็มีแผนที่จะมาลงทุนในมูลค่า 75 ล้านดอลลาร์

สหรัฐฯ และบริษัท Siam Cement Group (ไทย) ก็มีแผนที่จะมาลงทุนในเมียนมากว่า 386 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (OECD, 2014, pp. 59-60)

การขับเคลื่อนการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของเมียนมายังได้รับความสนใจจากอู กาน ซอว์ (U Kan Zaw) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการวางแผนและเศรษฐกิจ สะท้อนให้เห็นถึงการจัดลำดับความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมานับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2011 ได้แก่การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม โดยในส่วนของเศรษฐกิจนั้น ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาในหลายมิติ ตั้งแต่โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม โรงไฟฟ้า สนามบิน และในส่วนของสังคมนั้น ได้แก่ โรงเรียน โรงพยาบาล และศูนย์สาธารณสุขต่างๆ ทั้งนี้โครงการที่ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการสร้างบริบทด้านการลงทุนของเมียนมาได้เป็นอย่างดีคือการริเริ่มความร่วมมือกับต่างประเทศในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และประโยชน์โดยตรงที่เมียนมาได้รับคือการขยายตัวของภาคก่อสร้างและการจ้างงาน

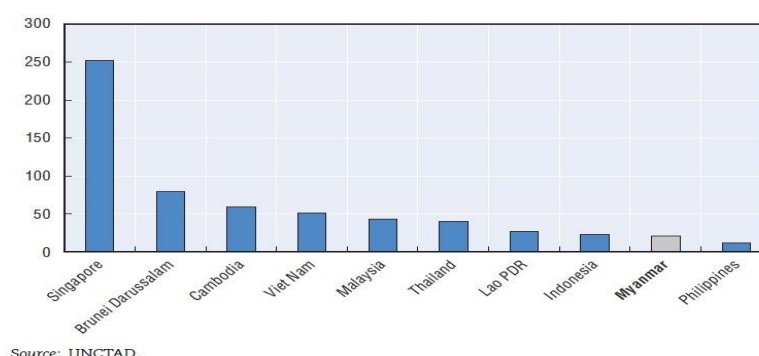
อย่างไรก็ดีถึงแม้ว่าตัวเลขการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศจะมีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นในอนาคตรันใกล้ และอาจจะส่งผลต่อความเข้มแข็งด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และเกิดการขยายตัวด้านรายได้และอัตราการการจ้างงาน อีกทั้งยังสามารถสร้างความหลากหลายด้านการส่งออกและการลงทุนสัดส่วนของลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมแห่งชาติ (GDP) ยังอยู่ในระดับที่ต่ำ และเมื่อเทียบกับประเทศในภูมิภาคก็เป็นสัดส่วนที่เกือบจะน้อยที่สุดของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (OECD, 2014, p. 50) สัดส่วนการลงทุนยังจำกัดอยู่ที่ภาคอุตสาหกรรม ทรัพยากรธรรมชาติ และโทรคมนาคม รายงานของธนาคารโลกระบุว่าในปีงบประมาณ 2014/2015 ข้อผูกมัดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI Commitment) เพิ่มขึ้นจาก 3.2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปีงบประมาณก่อนหน้าเป็น 8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งกว่าร้อยละ 40 เป็นการลงทุนในก๊าซธรรมชาติ ในขณะที่สัดส่วนการลงทุนในภาคโทรคมนาคม และอุตสาหกรรมอื่นๆ อยู่ที่ประมาณ 3 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ (World Bank, 2015) และการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศกระจายสู่ภาคการผลิตขนาดย่อม (Light Manufacturing Sector) มีการเพิ่มขึ้นของเม็ดเงินในการลงทุนถึงร้อยละ 77 ในขณะที่การลงทุนในตลาดการสื่อสารและโทรคมนาคมนั้นเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 275 (World Bank, 2016b) รายงานของ JICA ในปี 2014 นำเสนอข้อมูลในทิศทางเดียวกันว่าถึงแม้ว่าการปรับปรุงโครงสร้างและกฎหมายทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการขยายตัวของการลงทุนโดยตรงระหว่างประเทศ สัดส่วนของปริมาณการลงทุนจากต่างประเทศกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมียนมายังอยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยข้อมูลในปี 2012 ระบุว่าประเทศไทยมีอัตราการลงทุนจากต่างประเทศกับการเติบโตทางเศรษฐกิจที่อยู่ประมาณร้อยละ 30 เวียดนาม

ประมาณร้อยละ 25 กัมพูชาและเมียนมาประมาณ ร้อยละ 24 (JICA, 2014b) และหากพิจารณาในประเด็นดังกล่าวนี้ปริมาณการลงทุนโดยตรง ระหว่างประเทศไม่มีแนวโน้มสัมพันธ์กับการพัฒนาประชาธิปไตยเท่าใดนัก (Thawngmung, 2008; Tunnell, 2008)

จากการสำรวจและประเมินสถานะการลงทุนของเมียนมา OECD พบว่า ถึงแม้ การออกกฎหมายการลงทุนต่างชาติดั้งเดิมจะเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สำคัญ แต่ก็ยังเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการพัฒนาเศรษฐกิจ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังคงไม่เพียงพอต่อการสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งเป็นประโยชน์ต่อการกระจายรายได้และการพัฒนาได้ หากปราศจากความชัดเจนในด้านมาตรการการปกป้องนักลงทุน การจัดการระบบบริหารเศรษฐกิจที่ซับซ้อน การแก้ไขข้อพิพาททางการค้าและทรัพย์สินทางปัญญา (OECD, 2014) นอกจากนี้ OECD ยังเห็นว่า กระบวนการปฏิรูปทางการค้าและการลงทุนดำเนินไปโดยปราศจากการปรึกษาหารือกับภาคเอกชน ได้แก่ สมาคมอุตสาหกรรมและการลงทุน และการประสานงานกับรัฐสภา เกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน ตลอดจนสมรรถนะของหน่วยงานราชการ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศเป็นต้น จึงจะเห็นได้ว่าอุปสรรคดังกล่าวจะทำให้ปริมาณการลงทุนจากต่างประเทศลดลงเรื่อยๆ และยากต่อการรักษาระดับการลงทุนให้มีสูงเหมือนในช่วงการปฏิรูปประเทศ

อย่างไรก็ดีการลงทุนจากต่างประเทศก็ยังคงมีความสำคัญไม่เฉพาะต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมาเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการวางรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในด้านการกระจายรายได้ และการส่งเสริมการพัฒนาอย่างเท่าเทียม ในประเด็นดังกล่าวนี้ Daw Thet Thet Khien (สัมภาษณ์ Dr. Thet Thet Khine, 8 มกราคม ค.ศ. 2019) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยกล่าวว่า การลงทุนต่างประเทศมีความจำเป็นต่อการสร้างรายได้ การจ้างงาน และการจัดเก็บภาษีต่อเมียนมา อีกทั้งยังเป็นแหล่งที่มาของการถือครองสกุลเงินต่างประเทศของเมียนมา แต่การที่การพัฒนาเศรษฐกิจจะสามารถนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างยั่งยืนนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมุ่งส่งเสริมการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการลงทุนที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) ตลอดจนควรที่จะพัฒนาความสามารถทางการแข่งขันให้กับบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อมที่ถือว่าเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ในขณะที่รัฐบาลได้ออกกฎหมาย SMEs แต่ก็ควรสนับสนุนให้มีหน่วยงานด้านการส่งเสริม SMEs เป็นกรณีเฉพาะ (สัมภาษณ์ U Than Than Lin, 8 มกราคม ค.ศ. 2019; สัมภาษณ์ U Zaw Pe Win, 11 มกราคม ค.ศ. 2019; โปรดพิจารณา Kiryu, 1999)

แผนภูมิที่ 2.2 แผนภูมิเกี่ยวกับสัดส่วนของ FDI ต่อ GDP ของประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในปี ค.ศ. 2012 (เทียบเป็นเปอร์เซ็นต์) (หน่วยเงิน = ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)



ที่มา: The Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014), p. 50

2.5 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่อเมียนมา

บทบาทของตัวแสดงภายนอกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมาอันจะเป็นพื้นฐานในเชิงบวกต่อการพัฒนาประชาธิปไตยยังสามารถพิจารณาได้จากความพยายามในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สามารถรองรับการค้าและการลงทุนที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นปริมาณการค้าและการลงทุนจำต้องมาพร้อมกับสมรรถนะของโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพซึ่งเมียนมามีช่องว่างด้านการพัฒนาอีกมาก

จุดเปลี่ยนสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับรัฐบาลต่างประเทศในช่วงของการปฏิรูปประเทศเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลเมียนมายินยอมปล่อยตัวนางอองซานซูจีออกจากการควบคุมตัวในบ้านพักเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 2010 การพบหารือถึงแนวทางการปรองดองครั้งแรกระหว่างประธานาธิบดีเต็งเส่ง และนางซูจีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม ค.ศ. 2011 รวมถึงอนุญาตให้พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยลงสมัครเลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ. 2012 แนวทางการประนีประนอมได้รับการตอบรับอย่างดีจากรัฐบาลสหรัฐฯ พร้อมกับข้อเสนอปรับลดมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อเมียนมาครั้งแรกในรอบกว่า 20 ปี อีกทั้ง ความจริงจังของรัฐบาลเมียนมาในการพัฒนาและปฏิรูปประเทศด้วยความร่วมมือกับนานาชาติ แสดงออกมาพร้อมกับความชัดเจนของนโยบายรัฐบาลผ่านข้อตกลงเนปิดอว์ว่าด้วยประสิทธิภาพในการความร่วมมือเพื่อ

การพัฒนา (Nay Pyi Taw Accord on Effective Development Cooperation) (2013)²⁰ ที่ระบุถึงการยืนยันกรอบการพัฒนาประเทศ 11 ประการร่วมกันระหว่างรัฐบาลเมียนมาและผู้ให้ความช่วยเหลือ และแนวทางการจัดการความช่วยเหลือจากต่างประเทศในเมียนมา (Guide to International Assistance in Myanmar) (2014) เป็นแผนการต่อยอดจากข้อตกลงเนปิดอว์ที่ระบุถึงคำแนะนำที่ชัดเจน ทำให้กระทรวงการวางแผนและการคลังกลายเป็นหน่วยงานกลางในการประสานกำหนดนโยบายและแนวทางการประสานงานร่วมกับผู้ให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ เมียนมาเข้าเป็นสมาชิก International Aid Transparency Initiative (IATI) ในปี 2014 และจัดสร้างระบบ AIMS เพื่อเป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศ รัฐบาลหรือหน่วยงานระหว่างประเทศสามารถเข้าถึงและแก้ไขเพิ่มเติมข้อมูลของตนเองได้ และรายงานของ Asia Foundation ระบุว่าในช่วงเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของเมียนมาระหว่างปี ค.ศ. 2011 ถึง 2015 มีความช่วยเหลือจำนวนทั้งสิ้น 13.7 พันล้านเหรียญสหรัฐที่ได้รับการอนุมัติ ในจำนวนนั้นจัดส่งไปแล้ว 10.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ (Carr, 2018, p. 7) และความเชื่อมโยงระหว่างการลงทุนระหว่างประเทศกับการสร้างประชาธิปไตยนั้นคือความสามารถของทุนต่างประเทศในการส่งเสริมสมรรถนะประชาชนในอีกทางหนึ่ง (สัมภาษณ์ Mr. U Wa Lin Saw, 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018) โดยตัวแสดงที่เข้ามามีบทบาทด้านความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่สำคัญ มีความสัมพันธ์กันระหว่างตัวแสดงใหม่ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และ สหภาพยุโรป และตัวแสดงเก่าอย่าง ญี่ปุ่น และไทย

การปฏิรูปประเทศเมียนมาดำเนินไปพร้อมกับการปฏิรูประบบการประสานงานและรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในส่วนของกระบวนการในการบริหารจัดการความช่วยเหลือนั้น รัฐบาลเมียนมาได้มอบหมายให้กรมความสัมพันธ์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ (Foreign Economic Relations Department) ภายใต้กระทรวงการวางแผนและการคลัง (Ministry of Planning and Finance) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยการดำเนินการปฏิรูประบบการประสานงานความช่วยเหลือระหว่างประเทศได้เริ่มขึ้นจากการระดมความคิดเห็นในการออกระเบียบว่าด้วยความร่วมมือด้านการพัฒนากับผู้ให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ จากทัศนะของหน่วยงานต่างประเทศต่างชื่นชมความพยายามของรัฐบาลในการเปิดพื้นที่หารือกับทั้งรัฐบาลต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ (สัมภาษณ์ Thuzar Khin, Director, 10 มกราคม ค.ศ. 2019; European Commission, 2013b) และภาคประชาสังคมในการจัดทำ ข้อตกลง เนปิดอว์ สำหรับความร่วมมือด้านการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ (Nay Pyi Taw for Effective Development Cooperation)

²⁰ ความร่วมมือด้านการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพข้อตกลงเนปิดอว์ว่าด้วยประสิทธิภาพในการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาหลายมาเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของนโยบายความช่วยเหลือด้านการพัฒนาของเมียนมา (Myanmar Development Assistance Policy) ซึ่งประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2018

ในปี ค.ศ. 2013 ซึ่งถูกนำเสนอต่อที่ประชุมความร่วมมือด้านการพัฒนาในเมียนมาครั้งที่ 1 ในปีเดียวกัน เอกสารดังกล่าวได้ระบุถึงหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องสร้างระบบสำหรับการหารือในระดับชาติที่สม่ำเสมอกับ พันธมิตรด้านการพัฒนาทั้งในระดับชาติภายใต้รัฐบาล และระดับความร่วมมือระหว่างประเทศโดยกรม ความสัมพันธ์เศรษฐกิจระหว่างประเทศได้กำหนดกลไกและการประสานงาน 3 ชุด ได้แก่ เวทีการประชุม ประจำปีความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเมียนมา คณะทำงานความร่วมมือระหว่างพันธมิตรด้านการพัฒนาและ กรมความสัมพันธ์เศรษฐกิจระหว่างประเทศ และคณะทำงานในรายประเด็น การดำเนินการตามโครงการ และแผนการดำเนินการดังกล่าวก็ได้รับการสนับสนุนจาก UNDP (United Nations Development Programme, 2015a) การเปลี่ยนแปลงในเชิงยุทธศาสตร์และโครงสร้างของรัฐบาลสามารถอำนวยความสะดวกต่อการแสดงภายนอกในการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น (สัมภาษณ์ Ms. Dawn Del Rio, 7 มิถุนายน ค.ศ. 2018; สัมภาษณ์ Thuzar Khin, Director, 10 มกราคม ค.ศ. 2019.)

สหรัฐอเมริกา ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และเมียนมาพัฒนาขึ้นเป็นลำดับนับตั้งแต่ รัฐบาล โอบามา ได้แต่งตั้งนายเดเร็ก เจ. มิทเชลล์ (Derek J. Michell) เป็นผู้แทนพิเศษและผู้ประสานงานทาง นโยบายสำหรับเมียนมาขึ้น มีตำแหน่งและความสำคัญเท่ากับเอกอัครราชทูต ซึ่งเป็นระดับความสัมพันธ์ ระหว่างทั้ง 2 ประเทศที่ขาดหายไปอย่างยาวนาน ท่ามกลางความหลากหลายของความเห็นต่อความเป็น ประชาธิปไตยในเมียนมาในช่วงทศวรรษที่ 2000 มีข้อเสนอว่าการนำเสนอกรอบความร่วมมือระหว่าง ประเทศ ระหว่างจีน อินเดีย ญี่ปุ่น และอาเซียน โดยมีสหรัฐฯ เป็นตัวนำเป็นสิ่งจำเป็น และสหรัฐฯ ก็ เช่นเดียวกันที่ควรพิจารณาปรับปรุงความสัมพันธ์กับเมียนมา โดยผสมผสานนโยบายกดดันพร้อมกับการ สร้างความเกี่ยวพันกับเมียนมาในหลายระดับเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปในเมียนมา (Green and Michell, 2007)²¹ และประการสำคัญที่สุดเมียนมาตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์ที่สามารถเชื่อมโยงสู่ทั้งเอเชียตะวันออกเฉียง ใต้ อินเดีย และจีน ทั้งมีส่วนสนับสนุนนโยบายการกลับเข้าสู่เอเชีย (Pivot to Asia) โดยรัฐบาลโอบามา

²¹ ในงานของ Du Lan เสนอว่ามีเหตุผลอยู่ 5 ปัจจัยด้วยกันที่ทำให้สหรัฐฯ เปลี่ยนนโยบายต่างประเทศต่อเมียนมาใหม่จากที่ขัดขวางและลงโทษ เป็นสนับสนุนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนี้ 1) นโยบายโดดเดี่ยวเมียนมา ไม่เพียงพอที่จะกดดันเมียนมาจนนำไปสู่ความสำเร็จที่จะทำให้ เมียนมาเปลี่ยนแปลงตัวเองได้ 2) สหรัฐฯ ต้องการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในฐานะที่เมียนมาได้รับฉายาธนาคารทรัพยากรที่รวยที่สุดแห่งเอเชีย เมียนมาจึงกลายเป็นประเทศที่น่าดึงดูดต่อการลงทุนและผลกำไรที่จะได้อย่างมหาศาล 3) สหรัฐฯ ต้องการที่จะเปิดความสัมพันธ์กับ ASEAN อย่างแน่นแฟ้นขึ้น เมียนมาก็เป็นสมาชิก ASEAN ด้วยจึงเสี่ยงไม่ได้ที่สหรัฐฯ จะต้องปรับท่าทีและความสัมพันธ์ใหม่เพื่อจะสามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มประเทศ ASEAN ในอนาคตได้อย่างดี 4) สหรัฐฯ ต้องการต่อต้านอิทธิพลของจีนที่เริ่มแผ่เข้ามาในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้นโดยเฉพาะเมียนมา 5) การเปลี่ยนแปลงภายในของเมียนมาได้สร้างเงื่อนไขที่สำคัญให้สหรัฐฯ สามารถเปลี่ยนแปลง นโยบายของตนต่อเมียนมาได้ (Lan, 2012, pp. 72, 78-82)

ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2012 โอบามาได้ลงนามในบันทึกของประธานาธิบดี (Presidential Memorandum) เพื่อระบุให้ มาตรา 110(d)(1)(B) ของกฎหมายปกป้องเหยื่อจากการการค้าที่ผิดกฎหมาย (Trafficking Victims Protection Act-TVPA) ในประเด็นที่เกี่ยวกับเมียนมา กฎหมายดังกล่าวสั่งห้ามไม่ให้รัฐบาลมอบงบประมาณสนับสนุนประเทศใดๆ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และการละเมิดสิทธิมนุษยชน เปิดทางให้กับ Multilateral Development Banks (MDBs) และ IMF สามารถมอบเงินสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ แก่เมียนมาได้ ในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2012 หลังจากที่นางอองซานซูจีและพรรคเอ็นแอลดีสามารถชนะการเลือกตั้งซ่อมเข้าสู่สภานิติบัญญัติของเมียนมา สหรัฐฯ จึงได้ประกาศแนวทาง 5 ข้อเพื่อความช่วยเหลือและสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองของเมียนมา (Martin, 2012, pp. 5-6) ได้แก่ 1) ดำเนินการแลกเปลี่ยนทูตระหว่างสองประเทศ 2) ให้ความช่วยเหลือต่างๆ ผ่าน USAID และ UNDP 3) ให้การสนับสนุนกลุ่ม NGO ต่างๆ ที่ต้องการให้ความช่วยเหลือกับเมียนมา 4) ปลดล็อกเรื่องวีซ่าเข้าประเทศให้กับคนเมียนมา และ 5) เริ่มกระบวนการพิจารณายกเลิกการแทรกแซงและการลงโทษทางเศรษฐกิจ แล้วปรับนโยบายมาเป็นการสนับสนุนการปฏิรูปทางเศรษฐกิจแทน (Martin, 2012, pp. 7-8) และหลังจากนั้นไม่นานการแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้นำสูงสุดของประเทศทั้ง 2 ได้ลงหมุดจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์สหรัฐฯ - เมียนมาในมิติใหม่²²

²² ประธานาธิบดีเด็งเส่ง ได้เดินทางเยือนสหรัฐฯ ในวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2012 เป็นช่วงเวลาที่สหรัฐฯ ได้ปรับนโยบายที่เกี่ยวกับการกดดันแทรกแซง และลงโทษต่อเมียนมาใหม่หมดแล้ว และได้ดำเนินการให้การสนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือและงบประมาณเพื่อเปลี่ยนแปลงและฟื้นฟูประเทศให้กลับมาสันติสุขและสถาปนาประชาธิปไตยให้มั่นคงอีกครั้งหนึ่ง (Martin, 2012, p. 10) ในขณะที่ประธานาธิบดีเด็งเส่งเป็นผู้นำสูงสุดของเมียนมาที่เดินทางเยือนสหรัฐฯ เป็นคนแรกนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 การเดินทางเยือนเมียนมาของประธานาธิบดีบารัค โอบามา ในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2012 เป็นการเดินทางเยือนเมียนมาครั้งแรกของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ประธานาธิบดีโอบามาโดยเข้าพบปะกับประธานาธิบดีเด็งเส่ง และนางอองซาน ซู จีผู้นำฝ่ายค้าน หลังจากนั้นได้ไปกล่าวสุนทรพจน์ที่มหาวิทยาลัยอย่างกึ่งโดยเน้นย้ำความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือและร่วมมือกับรัฐบาลเมียนมาในการพัฒนาประชาธิปไตย รวมถึงหลักการว่าด้วยสิทธิของประชาชนทุกคนที่จะใช้ชีวิตของตนอย่างเสรีโดยปราศจากความกลัว รวมถึงสิทธิในการแสดงออกอย่างเสรีของประชาชน เสรีภาพของสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงเสรีภาพของสำนักพิมพ์และสื่อมวลชน สิ่งเหล่านี้คือหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่สหรัฐอเมริกาใช้มาตลอด และเขาหวังว่าสิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวอย่างสำคัญให้กับเมียนมาต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาต่อไปในอนาคต รวมถึงการกำจัดขอบเขตอำนาจของกองทัพให้มีอำนาจที่จะครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ และเรื่องการเจรจาสันติภาพเพื่อสร้างความปรองดองภายในประเทศระหว่างรัฐบาลกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยเพื่อที่จะสร้างเงื่อนไขที่จะทำให้การปฏิรูปและพัฒนาประชาธิปไตยบรรลุผลได้

นอกจากนี้รัฐบาลเมียนมายังนิรโทษกรรมและปล่อยตัวนักโทษการเมือง 66 คน เพื่อจารึกการมาเยือนของบารัค โอบามา นักโทษการเมืองดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) กองทัพรัฐฉาน และแนวหน้านักศึกษาประชาธิปไตยเมียนมาทั้งหมด (ABSDF) (Martin, 2013, pp. 19-20) พร้อมกันนี้เมียนมาประกาศแนวทางการปฏิรูปประเทศในมิติของความร่วมมือกับต่างประเทศ ได้แก่ ประกาศทำตาม U.N. Security Council Resolution No. 1874 ที่จะลงโทษทางเศรษฐกิจและการค้ากับเกาหลีเหนือ ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการป้องกันและศักยภาพด้านพลังงานปรมาณูของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency; IAEA) อนุญาตให้คณะกรรมการกาชาดสากล (International Committee of the Red Cross; ICRC) เยี่ยมนักโทษร่วมกับกระทรวงกิจการภายในของเมียนมา ลงนามในความสัมพันธ์ว่าด้วยแผนการป้องกันและร่วมมือการป้องกันการค้ามนุษย์ประเภทบุคคลระหว่างสหรัฐอเมริกาและเมียนมา เริ่มนำแผนขององค์การแรงงานสากลนำไปบังคับใช้ในเรื่องการจัดการแรงงานภายในประเทศและประกาศใช้กฎหมาย New Wards and

ในวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 2014 บาร์ค โอบามา เยือนเมียนมาอีกครั้งก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปของเมียนมา โดยเดินทางไปพบปะกับประธานาธิบดีเต็งเส่ง และนางอองซาน ซู จี ผู้นำฝ่ายค้าน การเยือนเมียนมาครั้งนี้ได้เน้นความสำคัญของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008 เพื่อเปิดโอกาสให้นางอองซาน ซู จี สามารถสมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีได้ รวมถึงเป็นการเปิดทางให้การพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาให้ประสบความสำเร็จในที่สุด (Landler and Fuller, 2014) ในขณะที่เว็บไซต์ของกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ได้เผยแพร่เอกสารของกรมกิจการเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก (Bureau of East Asian and Pacific Affairs) ชื่อ “U.S. Relations With Burma” ระบุว่าความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 จะนำมาซึ่งการสร้างเงื่อนไขที่จะทำให้การปฏิรูปการเมืองเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยประสบความสำเร็จในที่สุด และความร่วมมือระหว่างรัฐบาลสหรัฐฯ และภาคเอกชนชั้นนำของประเทศ รวมถึงการพัฒนาบรรษัทขนาดกลางและขนาดย่อม ส่งเสริมระบบสาธารณสุข และจัดหาเทคโนโลยีใหม่ให้กับเมียนมา พร้อมความช่วยเหลือด้านการเตรียมความพร้อมสำหรับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015 สหรัฐอเมริกาเริ่มกลับมาให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ และได้รับการอนุมัติเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2013

ในส่วนยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ต่อเมียนมานั้นสหรัฐฯ มองว่าควรจะต้องประกอบด้วยการเติบโตของเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและเปิดกว้าง ตลอดจนจะต้องบูรณาการเข้ากับตลาดระดับโลกและภูมิภาค ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาในเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างของกฎระเบียบและกฎหมาย ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการทำสัญญาเพื่อการส่งเสริมการลงทุนระหว่างประเทศ กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา การจัดการความขัดแย้งของเอกชน และการทำให้ตลาดเมียนมานั้นน่าลงทุน อีกทั้งการเข้าถึงทรัพยากรและที่ดินก็มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นสันติ (U.S. State Department, 2018)

Village Tracts Administration Act ประกาศ เข้าร่วมและเป็นสมาชิกเต็มตัวของ Open Government Partnership (OGP) ภายในปี ค.ศ. 2016 ดำเนินการเจรจาหยุดยั้งกับรัฐคะฉิ่นและกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่างๆ เพื่อร่วมการพัฒนาการเมืองอย่างยั่งยืน

ตารางที่ 2.9 ตารางสรุปงบประมาณความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่อเมียนมาปี ค.ศ. 2006-2017

(หน่วยในตาราง = ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

ปี	ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการปกครอง	การพัฒนาเศรษฐกิจ
2006	4.17	-
2007	3.69	-
2008	6.12	-
2009	6.6	-
2010	8.79	-
2011	9.5	-
2012	8.5	1
2013	10.85	7.2
2014	16.45	23.94
2015	20.81	27
2016	22.76	17.73
2017	33.82	15.04
2018*	3.2	12.5

ที่มา: ForeignAssistance.gov. (2018) (*ปี 2018 เป็นการประมาณการใช้งบประมาณตามแผนที่วางไว้)

องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (U.S. Agency for International Development-USAID) เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยรูปแบบโครงการด้านการพัฒนาต่างๆ นั้นจะมีลักษณะเป็นการมอบงบประมาณสนับสนุนให้แก่หน่วยงานทั้งภายในและภายนอกเมียนมา และทั้งที่เป็นภาครัฐและภาคเอกชน หน่วยงานดังกล่าวจะต้องนำเสนอโครงการและรายละเอียดการให้ความช่วยเหลือต่างๆ เพื่อขอรับงบประมาณจาก USAID ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจของสหรัฐฯต่อเมียนมานั้น (สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ USAID, 8 มิถุนายน ค.ศ. 2018) เริ่มขึ้นพร้อมกับการยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของรัฐบาลสหรัฐฯในปี ค.ศ. 2013 โดยในปีนั้นเอง มีโครงการนำร่องด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมา ได้แก่ 1) โครงการสนับสนุนการบริหารและนโยบายด้านภาษี (Revenue Policy and Administration) 2) โครงการความโปร่งใสทางการเงินและงบประมาณ (Budget and Financial Accountability) ได้รับการ

สนับสนุนโดยตรงจากกระทรวงการคลังของสหรัฐฯ และ 3) โครงการการลงทุนและการค้าผ่านความเชื่อมโยงของอาเซียน (ASEAN Connectivity Through Trade & Investment) (USAID, 2014) ได้รับการสนับสนุนจาก USAID ผ่าน Nathan Associates Inc. บริษัทที่ปรึกษาเอกชน ด้วยงบประมาณ 850,000 เหรียญสหรัฐฯ และ 2 ล้านเหรียญสหรัฐฯ (ForeignAssistance.gov, 2018) ตามลำดับ ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ ขยายตัวขึ้นอย่างมากเป็น 12.14 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปีงบประมาณ 2014 และ 268 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปีงบประมาณ 2015 ในขณะที่ปี ค.ศ. 2014 ความช่วยเหลือจะเน้น การแปรรูป การจัดเก็บ การตลาด และการค้าสินค้าเกษตร ในปี 2015 งบประมาณส่วนใหญ่ถูกจัดสรรเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

**ตารางที่ 2.10 โครงการความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ต่อเมียนมาใน
ปีงบประมาณ 2014 (หน่วย: เหรียญสหรัฐฯ)**

หน่วยงานผู้ให้ความช่วยเหลือ	หน่วยงานดำเนินการ	วัตถุประสงค์โครงการ	งบประมาณ
USAID	Michigan State University	ความมั่นคงด้านอาหาร	75,0000
กระทรวงการคลัง	Office of Technical Assistance	พัฒนาและให้ความรู้ด้านการจ่ายภาษี	432,951.73
USAID	Nathan Associates Inc.	ส่งเสริมการปฏิรูปเศรษฐกิจที่สำคัญต่อการลงทุนของ	500,000
USAID	Nathan Associates Inc.	ส่งเสริมการปฏิรูปเศรษฐกิจที่สำคัญต่อการลงทุนของ	500,000
USAID	กระทรวงการคลัง	สนับสนุนการบริหารจัดการด้านภาษี	1,700,000
USAID	Winrock International	การพัฒนาการเกษตรที่เน้นตลาด และ ความช่วยเหลือทางเทคนิคผ่านโครงการเกษตรกรสู่เกษตรกร (Winrock International, 2018)	250,000
USAID	Winrock International	การพัฒนาการเกษตรที่เน้นตลาด และ ความช่วยเหลือทางเทคนิคผ่านโครงการเกษตรกรสู่เกษตรกร	107,000
USAID	Michigan State University	ความมั่นคงด้านอาหาร	693,307
USAID	Winrock International	การพัฒนาการเกษตรที่เน้นตลาด และ ความช่วยเหลือทางเทคนิคผ่านโครงการเกษตรกรสู่เกษตรกร	400,000
USAID	International Fertilizer Development Center	เพิ่มผลผลิตและส่งเสริมความรู้ด้านโภชนาการและความมั่นคงด้านอาหารแก่เกษตรกร	50,000
USAID	ARD, Inc.	ส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพ ภูมิทัศน์ และ พลังงานสะอาด	1,000,000

USAID	CDM Corporation	พัฒนาศูนย์ข้อมูลความช่วยเหลือ และประสานการให้ความช่วยเหลือ	1,000,000
USAID	Winrock International	การพัฒนาการเกษตรที่เน้นตลาด และ ความช่วยเหลือทางเทคนิคผ่านโครงการเกษตรกรสู่เกษตรกร	450,000
USAID	Winrock International	การพัฒนาการเกษตรที่เน้นตลาด และ ความช่วยเหลือทางเทคนิคผ่านโครงการเกษตรกรสู่เกษตรกร	2,592,000
USAID	International Fertilizer Development Center	เพิ่มผลผลิตและส่งเสริมความรู้ด้านโภชนาการและความมั่นคงด้านอาหารแก่เกษตรกร	1,300,000

ที่มา: ForeignAssistance.gov. (2018)

ตารางที่ 2.11 โครงการความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ต่อเมียนมาในปีงบประมาณ 2015 (หน่วย: เหรียญสหรัฐฯ)

หน่วยงานผู้ให้ความช่วยเหลือ	หน่วยงานดำเนินการ	วัตถุประสงค์โครงการ	งบประมาณ
USAID	International Fertilizer Development Center	Virtual Fertilizer Research Center program	400,000
USAID	ARD, Inc.	Tenure and Global Climate Change	1,000,000
USAID	International Fertilizer Development Center	Virtual Fertilizer Research Center program	500,000
USAID	International Fertilizer Development Center	Virtual Fertilizer Research Center program	1,800,000
กระทรวงการคลัง	กระทรวงการคลัง	การบริหารและนโยบายการจัดเก็บรายได้ของเมียนมา	175,729.49
USAID	Nathan Associates Inc.	The Private Sector Development Activity (PSD)	261,000
Overseas Private Investment Corporation	Apollo Towers Myanmar Limited	Apollo Towers	25,000,000 0
USAID	Nathan Associates Inc.	AEAN Connectivity Through Trade & Investment (ACTI)	500,000
USAID	Winrock International	การเพิ่มมูลค่าของผลผลิตในการพัฒนาชนบท	5,664,000
USAID	United Nations Office for Project Services	USAID สนับสนุนโครงการ Livelihoods and Food Security Trust Fund)LIFT (ของ UN	2,300,000

กระทรวงการคลัง	Office of Technical Assistance	ความพร้อมรับผิดในการการเงินและงบประมาณ	949,93.82
USAID	Nathan Associates Inc.	The Private Sector Development Activity (PSD)	3,039,000
USAID	Mercy Corps	CTP USAID Skoll Innovative Investment Alliance	1,000,000
USAID	Michigan State University	ความมั่นคงทางด้านอาหาร	1,400,000
กระทรวงการคลัง	Office of Technical Assistance	การบริหารและนโยบายการจัดเก็บรายได้ของเมียนมา	194,968
กระทรวงการคลัง	กระทรวงการคลัง	การบริหารและนโยบายการจัดเก็บรายได้ของเมียนมา	43,407.49
USAID	Consultative Group on International Agricultural Research	CGIAR Fund grant with the World Bank.	350,000

ที่มา: ForeignAssistance.gov. (2018)

สหภาพยุโรป อนุมัติให้เมียนมาได้รับสิทธิพิเศษทางการค้า (Generalized Scheme of Preference-GSP) เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 2013 หลังจากที่ยอดการค้าระหว่างประเทศ (International Labor Organization—ILO) ลงมติรับรองถึงสถานการณ์ด้านแรงงานที่ดีขึ้นในเมียนมา โดยเมียนมาจะได้รับสิทธิพิเศษทางการค้า ในกรอบ “ยกเว้นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับอาวุธ” (‘Everything But Arms’ scheme) ตามที่สหประชาชาติกำหนดสำหรับประเทศที่มีการพัฒนาระดับต่ำที่สุด โดยเมียนมาจะได้รับประโยชน์สูงสุดในการงดเว้นภาษีและโควตาสำหรับการขนส่งสินค้าเข้าสู่ตลาดร่วมยุโรป นาง Karel De Gucht ผู้แทนการค้าสหภาพยุโรปกล่าวว่าการค้าเป็นสิ่งที่เปี่ยมพื้นฐานสำคัญความมั่นคงทางการเมือง การให้สิทธิพิเศษดังกล่าวนี้แก่ประเทศที่มีแนวคิดการปฏิรูป เข้าสู่ตลาดที่ใหญ่ที่สุดให้โลกจะเป็นโอกาสที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืนสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและจะนำประโยชน์มาสู่ประชาชน (European Commission, 2013a) และการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ทั้ง 2 ฝ่ายกลับมามีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการอีกครั้ง เมื่อสหภาพยุโรปเปิดสำนักงานในเมียนมา พร้อมแต่งตั้งผู้แทนประจำการเมื่อปี ค.ศ. 2013 และหลักการดำเนินความสัมพันธ์ของสหภาพยุโรปคือการส่งเสริมกระบวนการผลิตที่มีมาตรฐาน โดยแลกเปลี่ยนเป็นความช่วยเหลือ (Aid for Trade) (สัมภาษณ์ Mr. Vaclav Svejda, 7 มิถุนายน ค.ศ. 2018) ในปัจจุบันสหภาพยุโรปและเมียนมาอยู่ระหว่างการเจรจาความตกลงว่าด้วยการป้องกันด้านการลงทุน (Investment Protection Agreement) เพื่อรับประกันความมั่นคงทางกฎหมายสำหรับนักลงทุนยุโรป และการลงทุนที่รับผิดชอบในระยะยาว

นอกเหนือจากกรอบความช่วยเหลือเรื่องการสนับสนุนสันติภาพ และการพัฒนาประชาธิปไตย สหภาพยุโรปยังให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งปรากฏผ่านศูนย์ข้อมูลความช่วยเหลือของ เมียนมา (The Mohinga Aid Information Management System –AIMS) อยู่ 5 โครงการได้แก่

1. โครงการจัดตั้งหอการค้ายุโรป (AIMS, 2018) เป็นโครงการความร่วมมือร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ของเมียนมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มและสร้างความหลากหลายในการส่งออกและการลงทุนในเมียนมา ตลอดจนส่งเสริมการลงทุนจากสหภาพยุโรปและการเชื่อมโยงเข้าสู่ตลาดการค้าและการลงทุนในอาเซียน โดยระยะเวลาในการดำเนินโครงการตั้งแต่ปี 2013 ถึง 2019 ด้วยงบประมาณทั้งสิ้น 3.36 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

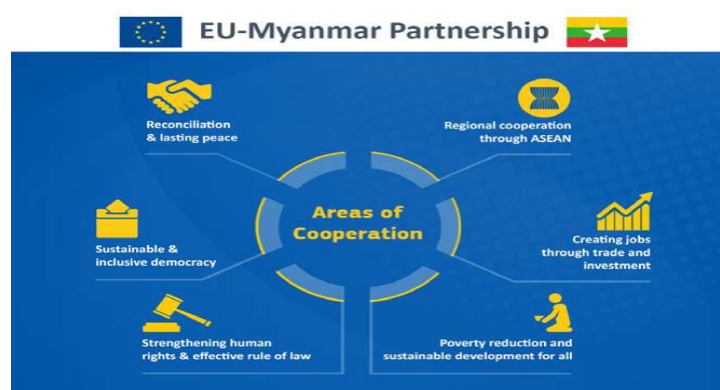
2. โครงการการพัฒนาด้านการค้าเมียนมา (AIMS, 2018) เป็นโครงการความร่วมมือร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ของเมียนมาเพื่อส่งเสริมการบูรณาการทางเศรษฐกิจของเมียนมาสู่อาเซียนและส่งเสริมโอกาสทางการค้าและการลงทุนภายใต้เป้าหมายของการเติบโตอย่างยั่งยืนและยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายใต้การพัฒนาแบบเข้าถึง โดยระยะเวลาในการดำเนินโครงการตั้งแต่ปี 2015 ถึง 2017 ด้วยงบประมาณทั้งสิ้น 13.28 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

3. โครงการ SMART Myanmar II (AIMS, 2018) เป็นโครงการความร่วมมือร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงแรงงาน การย้ายถิ่น และประชากร และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบและระบบการผลิตสินค้าเครื่องนุ่งห่มอย่างยั่งยืน โดยระยะเวลาในการดำเนินโครงการตั้งแต่ปี 2016 ถึง 2019 ด้วยงบประมาณทั้งสิ้น 2.71 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

4. โครงการความช่วยเหลือสำหรับการค้าและความร่วมมือด้านนโยบายการค้า (AIMS, 2018) เป็นโครงการความร่วมมือร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ เพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้แทนสหภาพยุโรปในเมียนมาในการเป็นประธานร่วมของคณะทำงานด้านการค้า และผู้ประสานงานกลุ่มผู้ให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนมุ่งสร้างสมรรถนะของกระทรวงพาณิชย์ในการดำเนินนโยบายทางการค้า และสนับสนุนการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมาและสหภาพยุโรปอย่างยั่งยืน โดยระยะเวลาในการดำเนินโครงการตั้งแต่ปี 2014 ถึง 2016 ด้วยงบประมาณทั้งสิ้น 373,000 เหรียญสหรัฐ

5. โครงการการประเมินกลางปีสำหรับโครงการพัฒนาการด้านการค้าของเมียนมา และการจัดตั้งโครงการสนับสนุนบูรณาการในภูมิภาคอาเซียนโดยสหภาพยุโรป (AIMS, 2018) โดยมีระยะเวลาในการดำเนินโครงการในปี 2017 ด้วยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 127,790 เหรียญสหรัฐ

ภาพที่ 2.1 แผนภาพแผนการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือของสหภาพยุโรปสำหรับเมียนมา



ที่มา: European Union External Action. (2017)

ด้วยแนวคิดประชาธิปไตยทางอ้อมโดยเน้นความยั่งยืนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเมียนมาอย่างยาวนาน (สัมภาษณ์ Mr. Mamoru Sakai, 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018; Ditlevsen, 2014) ทั้งในรูปแบบความร่วมมือกับรัฐบาลเมียนมาโดยตรง และผ่านองค์กรการระหว่างประเทศ และองค์กรไม่แสวงหากำไรระหว่างปี ค.ศ. 1990 ถึง 1995 รัฐบาลญี่ปุ่นคือผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ของเมียนมาท่ามกลางกระแสการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ โดยระหว่างปี ค.ศ. 1990 ถึง 1993 ญี่ปุ่นเป็นผู้ให้เงินความช่วยเหลือเมียนมารายใหญ่ที่สุดในกลุ่ม OECD ด้วยจำนวนร้อยละ 70 ของความช่วยเหลือทั้งหมด ขยายเป็นร้อยละ 90 หลังปี ค.ศ. 1994 ถึงแม้ว่าเมียนมายังไม่มีพัฒนาการทางการเมืองที่เด่นชัดในขณะนั้น ญี่ปุ่นมองว่าความช่วยเหลือเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับประชาชนเมียนมา ในขณะที่การสร้างอิทธิพลของญี่ปุ่นในเมียนมาเป็นผลมาจากอิทธิพลของจีนที่เพิ่มขึ้นในเมียนมาเช่นกัน (Oishi & Furuoka, 2003; สัมภาษณ์ Mr. Mamoru Sakai, 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018) การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อันส่งผลต่อความเชื่อมั่นของญี่ปุ่นที่มีต่อการพัฒนาการทางประชาธิปไตยของเมียนมาได้แก่การปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการอนุญาตให้นางซูจีเข้าร่วมการเลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ. 2012 โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ตกลงมอบความช่วยเหลือจำนวน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2011 และ อีก 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. 2012 นอกจากนั้นในปี ค.ศ. 2013 ญี่ปุ่นยังยกเลิกหนี้ค้างชำระของรัฐบาลเมียนมาต่อญี่ปุ่นจำนวนทั้งสิ้น 3.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Barclay and Smith, 2014, pp. 29-30) รายงานของ ASIA Foundation ระบุว่าความช่วยเหลือทั้งหมดของญี่ปุ่นที่มีให้เมียนมามีจำนวนทั้งสิ้นกว่า 3 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในโครงการที่กำลังดำเนินอยู่ในปี 2016 (Carr, 2018, p. 13; The Asia Foundation, 2014)

JICA ริเริ่มโครงการปฏิรูปเศรษฐกิจให้แก่เมียนมานับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2011 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนา 3 ประการ คือ 1) เศรษฐกิจและการคลัง 2) การเติบโตของการค้าการลงทุนและ SME และ 3) การพัฒนาเกษตรกรรมและชนบท ในภาพรวมนั้น JICA มีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนองค์ความรู้ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจให้กับทั้งเจ้าหน้าที่ภาครัฐและเอกชนเมียนมา โครงการในช่วงปีงบประมาณ 2011 เริ่มต้นที่โครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาครัฐเมียนมาจำนวน 30 คน ในประเทศญี่ปุ่น ภายใต้หัวข้อ “Know-how for driving economic development in Myanmar” (JICA, 2013, p. 25)

JICA ยังเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการจัดการการศึกษาเชิงลึกด้านการพัฒนาพื้นที่ในเมียนมา เช่นในปี ค.ศ. 2010 JICA ริเริ่มโครงการการศึกษาเบื้องต้นสำหรับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนเมืองในย่างกุ้งเพื่อรองรับกับศักยภาพในการเติบโต (Preparatory Study on the Project for the Strategic Urban Development Plan of Greater Yangon) ด้วยศักยภาพด้านแรงงานและตลาด ตลอดจนแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรเมืองเป็น 10 ล้านคนในอีก 20 ปีข้างหน้า โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอแผนการพัฒนาเมืองในระยะกลางและยาวจนกระทั่งปี ค.ศ. 2040 เพื่อสร้างเมืองอย่างยั่งยืนให้มีความสามารถรองรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศพร้อมการสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อการอยู่อาศัยให้กับชุมชนในอนาคต (JICA, 2013, p. 72) สอดรับกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษติละวานอกจากนั้น JICA ยังมอบเงินช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในด้านอื่นๆอีก อาทิ โครงการพัฒนาการโทรคมนาคมสื่อสารภายในและระหว่างเมืองอย่างยั่งยืน มัณฑะเลย์ และเนปีดอว์ พร้อมการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคและความรู้แก่เมียนมา เป็นต้น (JICA, 2013, p. 131) ในปี 2013 JICA เปิดศูนย์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Japan Center for Human Resource Development) เพื่อจัดหลักสูตรการฝึกอบรมวิธีการบริหารธุรกิจแบบญี่ปุ่นให้สำหรับบริษัทเอกชนและผู้สนใจ โดยศูนย์ฝึกอบรมนี้ตั้งอยู่ที่หอการค้าและอุตสาหกรรมเมียนมาที่ย่างกุ้ง (Union of Myanmar Federation of Chambers of Commerce and Industry) (JICA, 2013, p. 97)

ในปี ค.ศ. 2014 JICA สนับสนุนการพัฒนาระบบ ICT สำหรับการธนาคารและระบบปฏิบัติการทางการเงินและการธนาคารเพื่อเป็นพื้นฐานแวดล้อมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ อุปสรรคอย่างหนึ่งต่อการขยายตัวของการลงทุนในเมียนมาคือระบบเศรษฐกิจในประเทศยังคงใช้ระบบเงินสด (Cash Economy) ที่มีความเสี่ยงและยากต่อการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนเงินตราและการโอนเงินระหว่างประเทศ JICA มุ่งพัฒนาระบบระบบปฏิบัติการทางการเงินและการธนาคารโดยใช้ระบบ Real Time Gross Settlement พัฒนาโดยธนาคารกลางของญี่ปุ่น รวมถึงโครงการพัฒนาระบบ ICT ภายในธนาคาร

แห่งชาติเมียนมา โครงการฝึกอบรมเกี่ยวกับนโยบายการเงินและการบัญชี การดูแลระบบ ICT และการจัดเก็บข้อมูล เป็นต้น (JICA, 2013, p. 102) นอกจากนั้น เกาหลีใต้ อินเดีย และไทย ก็เป็นประเทศที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาอย่างมาก ทั้งในเรื่องสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และการพัฒนาเศรษฐกิจ

สำหรับความร่วมมือด้านการพัฒนาระหว่างเมียนมาและเกาหลีใต้เริ่มต้นเมื่อปี ค.ศ. 1987 โดยระหว่างปี ค.ศ. 1987 ถึง 2013 จำนวนความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามีจำนวนทั้งสิ้น 137 ล้านเหรียญสหรัฐ (AIMS, 2018) โดยมีองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของเกาหลี (Korea International Cooperation Agency-KOICA) เป็นองค์กรให้ความช่วยเหลือและธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออกเกาหลีเป็นองค์กรให้เงินทุนความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development Cooperation Fund) อาทิ โครงการสายไฟฟ้า 500kV ตวนกู-กามานัต (500kV Taungoo-Kamanat Transmission Line) (100 ล้านเหรียญสหรัฐ) IT Infra Network Expansion (55.84 ล้านเหรียญสหรัฐ) สะพานมิตรภาพเกาหลี-เมียนมา (Korea-Myanmar Friendship Bridge) (50 ล้านเหรียญสหรัฐ) โครงการจัดฝึกอบรมครูพิเศษ 100 คน สำหรับการรถไฟ (Procurement of 100 railway coaches) (45 ล้านเหรียญสหรัฐ) โครงการวางพื้นฐานด้านรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (The Myanmar Basic e-Government) (12.5 ล้านเหรียญสหรัฐ) และโครงการยกระดับทางรถไฟมัณฑเลย์-มยิทไคนา (Upgrading of Mandalay-Myitkyina Railways Road) (262 ล้านเหรียญสหรัฐ) เป็นต้น (AIMS, 2018)

ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมาและอินเดียมีพัฒนาการมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในช่วงของการปฏิรูปประเทศ โดยในปี ค.ศ. 2012 นายกรัฐมนตรีมันโมहन สิงห์ (Manmohan Singh) เดินทางเยือนเมียนมา โดยเป็นการเยือนของผู้นำรัฐบาลครั้งแรกนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 พร้อมลงนามในข้อตกลงหลายเรื่อง รวมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านเครดิตในวงเงิน 500 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปีเดียวกัน ขณะเดียวกันการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษถูกนำมาเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างกันด้วย โดยอินเดียได้ให้การสนับสนุนเขตเศรษฐกิจพิเศษสิตต่วย (Sittwe SEZ) ในเมียนมา รัฐบาลอินเดียให้ความสำคัญกับเขตเศรษฐกิจนี้อย่างมากเพราะจะช่วยเชื่อมโยง และเพิ่มช่องทางการคมนาคมและการขนส่งสินค้าไปยังกลุ่มประเทศอาเซียนและจีนได้อีกด้วย สำหรับเขตปกครองตนเองนากานายกรัฐมนตรีโมดีให้การสนับสนุนอย่างมากในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อที่จะเอื้อให้เกิดการขยายทางการค้าและส่งออกของอินเดียไปสู่ประเทศอาเซียนต่างๆ รวมถึงจีน พื้นที่นี้จึงเป็นจุดยุทธศาสตร์ทางการค้าที่สำคัญ รัฐบาลอินเดียจึงให้การสนับสนุนการสร้างสันติภาพในพื้นที่อย่างมาก เพราะจะมีประโยชน์ต่อการพัฒนาและขยายตัวทางเศรษฐกิจของอินเดียได้มาก

ขึ้นในอนาคต (Chaudhury, 2016; The Economist, 2015; Zee News, 2015) การพัฒนาความเชื่อมโยงสู่เมียนม่ายังเป็นการสนองตอบต่อกรอบนโยบาย “Act East” ของอินเดีย และยังเป็นส่วนหนึ่งของ ถนนหลวง 3 ประเทศ อินเดีย-เมียนมา-ไทย (Trilateral Highway) ได้รับการพัฒนาตามที่ประชุม BIMSTEC ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ดังนั้นการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมาจึงเป็นประโยชน์ต่อผลประโยชน์ของอินเดียในการก้าวขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจดาวรุ่งของอินเดียได้ (Lee, 2014)

ภาพที่ 2.2 แผนที่ถนนหลวง 3 ประเทศ อินเดีย-เมียนมา-ไทย (Trilateral Highway หรือ IMT Highway)



ที่มา: Rupakjyoti Borah. (2017)

ภาพที่ 2.3 แผนที่ระบุเขตที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษติดต่อกับและความเชื่อมโยงทางการคมนาคม
ระหว่างอินเดียกับอาเซียน ผ่านเมียนมา



ที่มา: Bambooinnovator. (2013)

นอกจากนี้ข้อมูลของสถานทูตอินเดียในเมียนมา ระบุว่ารัฐบาลได้ให้การสนับสนุนแก่เมียนมาในอีกหลายโครงการครอบคลุมความร่วมมือตั้งแต่การพัฒนาเศรษฐกิจ ศูนย์การค้าและการลงทุน ศูนย์ข้อมูลเทคโนโลยี และโครงการพื้นฐานอื่นๆ อีกมากมาย ตามตารางดังนี้

ตารางที่ 2.12 รายละเอียดโครงการต่างๆ ที่อินเดียมอบความช่วยเหลือให้เมียนมา

(หน่วยเงิน = ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

ชื่อโครงการ	งบประมาณ
โครงการสร้างถนนทามู คาเล คาเลวา (Tamu Kale Kalewa-TKK)	27
โครงการศูนย์ฝึกอบรมด้านอุตสาหกรรมปาโกกกุ (Pakokku Industrial Training Centre)	6
เมืองมยิงยาน (Myingyan)	
โครงการศูนย์ห้องทดลองด้านภาษาและทรัพยากรอิเล็กทรอนิกส์ (Language Laboratories and E-Resource Centre)	0.3

โครงการศูนย์อินเดีย-เมียนมาเพื่อการพัฒนาทักษะด้านเทคโนโลยีข้อมูล (India-Myanmar Center for Enhancement of Information Technology Skills-IMCEITS)	0.3
โครงการศูนย์การพัฒนาผู้ประกอบการเมียนมา-อินเดีย (Myanmar-India Entrepreneurship Development Centre-MIEDC)	0.3
โครงการศูนย์ฝึกอบรมภาษาอังกฤษเมียนมา-อินเดีย (Myanmar- India Centre for English Language Training-MICELT)	0.1
โครงการสร้างเครื่องจักรทางการเกษตรปี ค.ศ. 2011-2012 (Supply of agricultural machinery 2011-2012)	10
โครงการข้อมูลดาวเทียมปี ค.ศ. 2006 และ 2009 (Reception of Satellite Data 2006 and 2009)	3.6
โครงการก่อสร้างไรซ์ ซิโรสเพื่อการเผ่าระวังภัยพิบัติ 11 แห่งในภูมิภาคเดลต้าและเนปีดอร์ (Construction of 11 Disaster Proof Rice Silos in Delta Region and Nay Pyi Taw 2011-2012)	2.2
โครงการยกระดับศูนย์เก็บข้อมูลที่ย่างกุ้ง (Upgradation of Ground Receiving Station for Remote Sensing at Yangon)	1.3
โครงการการสร้างโครงข่ายคมนาคมกาลาดัน (Kaladan Multi modal transit transport Project)	484
โครงการทางด่วน 3 สาย (Trilateral Highway Project)	150
โครงการยกระดับสะพานและถนนมิตรภาพทามู คาเล คาเลวา (Tamu Kalewa Kalay Road (TKK) 'Friendship Road' – Upgradation of Bridges)	60
โครงการสร้างถนนริ ทิดติม (Rhi Tiddim Road Project)	150
โครงการสถาบันเทคโนโลยีข้อมูลเมียนมา (Myanmar Institute of Information Technology-MIIT)	24
โครงการศูนย์ศึกษาและวิจัยระดับสูงเพื่อเกษตรกรรม เมืองเยซิน (Advance Centre for Agricultural Research and Education (ACARE), Yezin)	9
โครงการสวนข้าวชีวภาพ (Rice Bio Park) เมืองเยซิน (Yezin)	2
โครงการยกระดับโรงพยาบาลเด็กย่างกุ้งและโรงพยาบาลสิตเว (Upgradation of Yangon Children Hospital and Sittwe General Hospital)	7
โครงการยกระดับโรงพยาบาลโมนีวา เมืองซากาอิง (Upgradation of Monywa General Hospital, Sagaing)	2
โครงการพัฒนาพื้นที่ชายแดน (Border Areas Development Project)	5

โครงการสร้างสวนคาร์ดามอมในเขตปกครองพิเศษนากา (Cardamom Plantation Project in Naga Self-Administered Zone)	0.1
โครงการมอบคอมพิวเตอร์ 100 เครื่อง สำหรับศูนย์พัฒนาการฝึกอบรมเพื่อบันทึกที่ดิน (Central Land Records Development Training Centre (CLRDT) Project for 100 computers)	0.056
โครงการทุนการศึกษาสำหรับข้าราชการเมียนมาในอินเดีย (Scholarship programmes for Myanmar officials in India under the Indian Technical & Economic Cooperation Programme (ITEC), Colombo Plan, Technical Cooperation Scheme (TCS) etc.)	10
โครงการด้านเกษตรกรรม	198.96
โครงการสร้างทางรถไฟ	86.31
โครงการสร้างถนนที่รัฐคะฉิ่นและยะไข่	140

ที่มา: Embassy of India, Myanmar. (2014)

ในส่วนของ ไทย ความร่วมมือของ Italian-Thai Development (ITD) กับรัฐบาลเมียนมาเมื่อปี ค.ศ. 2008 เกี่ยวกับการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย (Dawei SEZ) เป็นโครงการด้านการพัฒนาที่สำคัญ ทำให้ ITD ได้รับสิทธิในการพัฒนาพื้นที่ทั้งสิ้น 60 ปี รัฐบาลไทยและเมียนมา เรื่องการพัฒนาท่าเรือน้ำลึก ทวายและเส้นทางเชื่อมโยงสู่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 และลงนามในบันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและพื้นที่โครงการที่เกี่ยวข้องเป็นที่มาของการจัดตั้ง คณะกรรมการร่วมระหว่างไทย-เมียนมาเพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการร่วมระดับสูงระหว่างไทย-เมียนมา เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและพื้นที่โครงการที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการประสานงานร่วมไทย-เมียนมาเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและพื้นที่โครงการที่เกี่ยวข้องและคณะอนุกรรมการร่วมระหว่างไทย-เมียนมา รายละเอียด

ทั้งนี้ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของเมียนมาทำให้แนวทางการพัฒนาพื้นที่และความร่วมมือระหว่างไทยและเมียนมาหยุดชะงักลง จนเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 2015 รัฐบาลญี่ปุ่นเข้ามามีส่วนร่วมในแผนการพัฒนาโครงการโดยร่วมกับรัฐบาลไทยและเมียนมาลงนามในบันทึกแสดงเจตจำนงเกี่ยวกับความร่วมมือในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย ปี ค.ศ. 2014 เป็นที่มาของการร่วมลงทุนของญี่ปุ่นใน บริษัททวาย เอสอีแซด ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด เป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle) มีหน้าที่ให้คำปรึกษา ประสานงาน และสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ทวาย อนึ่งนิติบุคคลเฉพาะกิจจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2013 โดยรัฐบาลไทยมีมติมอบหมายให้กระทรวงการคลัง ส่งการให้สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (สพพ.; NEDA) ร่วมลงทุนกับ สำนักความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศของเมียนมา (FERD) ในเงื่อนไขความร่วมมือ กับรัฐบาลและหน่วยงานของไทย โดยจะให้การสนับสนุนทางเทคนิค และการถ่ายทอดเทคโนโลยี สำหรับ การพัฒนาและสร้างบรรยากาศให้เอื้ออำนวยต่อการลงทุนระหว่างสองประเทศ รวมถึงการเร่งรัดการก่อสร้าง เส้นทางจากจุดผ่านแดนไทย – เมียนมา ไปยังกรุงเทพฯ – แหลงฉะบั้ง ก่อนปี ค.ศ. 2013 และในปี ค.ศ. 2015 ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JBIC) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุน ในสัดส่วน การถือหุ้นที่เท่ากันที่ ร้อยละ 33.33 (สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สศช., 2559)

ในขณะที่โครงการที่เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์การพัฒนาความเชื่อมโยงใหม่ของญี่ปุ่นในลุ่มแม่น้ำโขง ที่ได้รับการเน้นย้ำในที่ประชุมความร่วมมือแม่โขงญี่ปุ่น หรือ New Tokyo Strategy 2015 for Mekong-Japan Cooperation ณ เวทีการประชุมสุดยอดแม่โขง ญี่ปุ่นครั้งที่ 7 เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2015 โครงการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านของสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาพื้นที่โครงการที่ส่งเสริม “ความเชื่อมโยง (ของเมียนมา—ผู้วิจัย) กับประเทศไทย และ/หรือเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษระหว่างสอง ประเทศ และ/หรือเกิดผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างไทยกับเมียนมา” และหากพิจารณาในมิติด้านยุทธศาสตร์ ของประเทศไทย โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายถือได้เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเป็น ศูนย์กลางด้านการคมนาคมขนส่งและการผลิตสินค้า หรือ โครงการ “ภูมิภาคนิคมทางเศรษฐกิจ” ของไทยที่ ถูกพัฒนามานับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 (Paribatra, 2015)

ในเอกสารการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษทวายของสำนักยุทธศาสตร์และการวางแผน พัฒนาพื้นที่ของสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (2559) ระบุถึงแนวคิดดังกล่าว ไว้อย่างชัดเจนว่า โครงการจะสามารถ “เชื่อมโยงแนวระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) ระหว่างเมียนมา-ไทย-กัมพูชา-เวียดนามสู่ตลาดฝั่งตะวันตกโดยไม่ต้องผ่านช่องแคบมะละกาโดย จะช่วยลดระยะเวลาและต้นทุนในการค้า การขนส่งระหว่างประเทศได้มาก ทั้งยังส่งผลให้ประเทศไทยเป็น ศูนย์กลางของความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และโลจิสติกส์ในภูมิภาค” ทั้งนี้โครงการพัฒนา พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทวายยังไม่มี ความก้าวหน้ามากนัก อันเนื่องจากความไม่แน่นอนต่อความคุ้มค่าของ การลงทุน เส้นทางเชื่อมโยงของโครงการกับพื้นที่การลงทุนอื่นๆ ที่ตั้งของโครงการที่ห่างไกล การ เปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเมียนมา และการจัดการภายในของรัฐบาลเมียนมาต่อการเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน

นอกจากโครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายแล้ว ไทยยังมีโครงการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและความเชื่อมโยงในเมียนมา อีกหลายโครงการด้วยกัน ได้แก่ โครงการถนนสองช่องทางเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายสู่ชายแดนไทย - เมียนมา (ความช่วยเหลือทางการเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำ) โครงการปรับปรุงระบบไฟฟ้าในเมืองย่างกุ้ง (เขต North Okkalapa และ North Dagon) (อยู่ระหว่างการหารือ) โครงการก่อสร้างถนนจากด่านเจดีย์สามองค์/พญาตองซู-บั้งซ่องสง และอาคารด่านชายแดน (อยู่ระหว่างการหารือ) โครงการก่อสร้างถนนจากเชิงเขาตะนาวศรี-กอกะเร็ก หรือโครงการปรับปรุงสะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 1 (ความช่วยเหลือทางการเงินแบบให้เปล่า) โครงการสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเมยแห่งที่ 2 (ความช่วยเหลือทางการเงินแบบให้เปล่า)²³ (สัมภาษณ์ พ.อ.ดร.ศรีณยู วิริยเวชกุล, 4 มีนาคม ค.ศ. 2019)

2.6 บทสรุป

การปล่อยตัวนางอองซานซูจีในปี ค.ศ. 2010 และการเลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ. 2012 ได้เปิดโอกาสให้นางอองซานซูจีและพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงด้านความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับนานาชาติ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป รวมถึงประเทศตะวันตก อื่นๆ ในเวลาต่อมาก็เริ่มทยอยยกเลิกการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่างๆ พร้อมกับการเปิดโอกาสให้การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจได้ทำให้ความสัมพันธ์และการพึ่งพาทางเศรษฐกิจของเมียนมาต่อประเทศภายนอกพัฒนาขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ เมียนมากลายเป็น

²³ นอกจากนั้น สนพ. ได้สนับสนุนโครงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการผ่านการถ่ายทอดความรู้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน จำนวน 9 หลักสูตร ได้แก่ หลักสูตรการสัมมนาระดับอนุภูมิภาคด้วยความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจาก สนพ. (Sub-Regional Seminar on Development Assistant from NEDA) หลักสูตรการอบรมเชิงปฏิบัติการด้านวิศวกรรมความปลอดภัยบนท้องถนน (Road Safety Engineering Workshop) หลักสูตรประเด็นการบริหารหนี้และการคลัง (Debt Management and Fiscal Issues) ครั้งที่ 1 โครงการสัมมนาเชิงวิชาการภายใต้หัวข้อการประชุมวิชาการนานาชาติด้านทางหลวงชนบท ครั้งที่ 2 (The 2nd International Symposium Rural Roads) และประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับความปลอดภัยบนท้องถนนของสหพันธ์งานทางนานาชาติ (IRF Workshop on Roadside Safety & Work Zone Safety Applications) หลักสูตรประเด็นการบริหารหนี้และการคลัง ครั้งที่ 2 โครงการอบรมเชิงวิชาการภายใต้หัวข้อโครงการการเตรียมปกป้องและป้องกันจากอุทกภัย (Flood Protection and Prevention Program) หลักสูตรโครงการความปลอดภัยทางอากาศ (Airport Safety Program) หลักสูตรหลักสูตรประเด็นการบริหารหนี้และการคลัง ครั้งที่ 3 และหลักสูตรการบริหารจัดการการก่อสร้างถนนและสะพาน (Project Management for Road and Bridge Construction) (สนพ., 2558, เอกสารแนบ 1) นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 2015 สนพ. ได้ออกแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจของ สพพ. กับ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ระหว่างปี ค.ศ. 2014-2017 โดยแผนดังกล่าวมีฐานคิดตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 20 ปี ของเมียนมา ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญใน 5 เรื่องด้วยกัน 1) การคมนาคมขนส่ง 2) การจัด การพลังงาน 3) การพัฒนาพื้นที่และเมือง 4) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยตลอดแผนนี้ทาง สนพ. ได้ดำเนินการจัดทำโครงการต่างๆ ทั้งหมด 12 โครงการตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว (สนพ., 2557, น. 1, 3; 2558, น. 17-18, 20-23)

ประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงประเทศหนึ่งในโลกประกอบกับมีมาตรการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีขึ้นเป็นลำดับ

ในด้านการปฏิรูปสถาบันและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในเมียนมาถือว่ามีความพัฒนาที่ดีโดยในห้วงการปฏิรูปนั้น เมียนมาได้ออกกฎหมายที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการออกกฎหมาย 7 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ (2014) กฎหมายบริษัท (2017) ระเบียบว่าด้วยการลงทุนของคณะกรรมการลงทุนเมียนมา กฎหมายการต่อต้านคอร์รัปชัน (2013) กฎหมายป้องกันการฟอกเงิน (2014) กฎหมายการแข่งขันทางการค้า (2015) กฎหมายประกันสังคม (2012) รวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับจัดทำข้อมูลและสถิติ ในขณะเดียวกันเมียนมายังได้รับการสนับสนุนจากนานาชาติด้านการค้าและการลงทุน โดยมีแรงจูงใจทางด้านแรงงานและการได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี (Generalized System Preference -GSP) จากกลุ่มประเทศยุโรปเป็นแรงขับเคลื่อน ทั้งนี้การลงทุนจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะจากยุโรปก็จะมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาสมรรถนะของกระบวนการผลิต การบริหารจัดการแรงงานได้เป็นอย่างดี และเป็นแนวโน้มที่ดีในการพัฒนาความเข้มแข็งของสถาบันทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับการเติบโตที่ต่อเนื่อง

อย่างไรก็ดีความสัมพันธ์ของการพัฒนาเศรษฐกิจต่อความเป็นประชาธิปไตยดังกล่าวยังไม่ได้เป็นกลไกธรรมดา หรือจะกล่าวให้ถึงที่สุดคือ การพัฒนาเศรษฐกิจไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความมีหรือไม่มีหรือ เป็นหรือไม่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจาก ประการแรก แน่นอนว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งในด้านการลงทุนจากต่างประเทศ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่น่าสนใจจะเป็นบริบทสำคัญต่อการขยายตัวของสิทธิ และโอกาสของประชาชนที่จะเติบโต และมีบทบาทตามกลไกระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม การเพิ่มขึ้นของรายได้ และอัตราการว่างงาน ต่างสำคัญต่อการสร้างระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็งและเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับการจัดการกับความขัดแย้งทางการเมืองและการปรองดองดังที่รัฐบาลระบุไว้อย่างชัดเจนในนโยบายความช่วยเหลือด้านการพัฒนาเมียนมาปี ค.ศ. 2018 กระนั้นก็ยังไม่สามารถรับประกันได้ว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดีจะนำมาซึ่งการปกครองประชาธิปไตย ในกรณีของเมียนมานั้น เห็นได้แต่เพียงแนวโน้มของความพยายามของการรักษาระดับของการปฏิรูปเพื่อจูงใจปริมาณการลงทุนระหว่างประเทศให้มียุทธอย่างต่อเนื่อง ในแง่นี้อาจจะส่งผลในทางอ้อมที่นำไปสู่ความเข้มแข็งของภาคประชาชน ชนชั้นกลาง และการรวมกลุ่มของสหสาขาอาชีพจนสามารถขับเคลื่อนเรียกร้องความต้องการได้อย่างเข้มแข็งในระบบการเมืองที่เปิดกว้างในอนาคต แต่นั่นคือหน้าที่ ความรับผิดชอบ และความจริงจังของรัฐบาลต่อการปฏิรูปด้านการเมืองและสังคมที่รองรับการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก

ต่อมา ในอีกมิติหนึ่งของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมียนมาพบว่า พลังจากตัวแสดงภายนอกเป็นตัวแสดงที่สำคัญต่อการรักษาระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ กระนั้นก็ได้มีส่วนสำคัญต่อการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของเมียนมาอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากปริมาณการลงทุนจากต่างประเทศยังกระจุกตัวอยู่ที่ภาคการผลิตทรัพยากรธรรมชาติ แม้จะมีอัตราการลงทุนในอุตสาหกรรมอื่นๆ ในสัดส่วนที่มาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมสิ่งทอ แต่สัดส่วนโดยรวมก็ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่อุตสาหกรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติอยู่ดี และที่สำคัญที่สุดคือการลงทุนจากภายนอกมิสามารถสร้างเงื่อนไขเพื่อนการพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างเข้มข้น ประเทศภายนอกล้วนแต่มุ่งสานสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนกับเมียนมาในแง่ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาและส่งเสริมทางเศรษฐกิจไม่ได้รับประกันว่าจะนำไปสู่ประชาธิปไตยเสมอไป หากการพัฒนาดังกล่าวไม่ได้กระจายส่วนแบ่งรายได้ไปสู่ภาคส่วนอื่นๆ ด้วย พร้อมกันนี้ยังเอื้อประโยชน์ต่อการครอบงำระบบเศรษฐกิจของกลุ่มทุนเพียงไม่กี่กลุ่ม (โปรดพิจารณา Kinoshita et al, 2017) และในกรณีนี้การปฏิรูประบบการผลิตสินค้าเกษตร ตลอดจนการสนับสนุนบทบาทและความเข้มแข็งของบริษัทเอกชนขนาดกลางและขนาดเล็กก็เป็นความจำเป็นและสำคัญในการส่งเสริมศักยภาพของประชาชนในกระบวนการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ ไม่เช่นนั้นกระแสการปฏิรูปก็อาจจะนำไปสู่การถอยหลังกลับเข้าสู่ระบอบอำนาจนิยม อีกทั้งการปฏิรูปเศรษฐกิจของเมียนมาเองก็ยังมีปัญหา ทั้งในเรื่องกฎหมายแรงงาน แผนการจัดการแรงงานของรัฐบาลเมียนมาที่ไม่ชัดเจน การประกาศขึ้นค่าแรงโดยไม่มีระบุวันที่บังคับใช้ พลังงานยังมีจำนวนที่น้อยเมื่อเทียบกับความต้องการ หรือการที่เมียนมายังเป็นสังคมแบบวัฒนธรรมการใช้เงินสดอยู่ (สัมภาษณ์ นายชลัมพล โลหารักษ์พงศ์, 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018) และสุดท้ายสภาพภูมิรัฐศาสตร์ที่อยู่ติดกับจีนทำให้เมียนมาจำต้องพึ่งพาจีนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ส่งผลต่อความพยายามในการสร้างความหลากหลายทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการลงทุนในภาคทรัพยากรธรรมชาติที่มีกับจีนนั้นยังปรากฏให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิของประชาชนในพื้นที่ในวงกว้างเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้อีกประการหนึ่ง

บทที่ 3

การพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพของระบบการปกครอง

3.1 บทนำ

ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาระบบอภิปาธิปไตย (Democratic Governance) เป็นรูปแบบความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่มุ่งเน้นเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมทางการเมืองสำหรับองค์กรทางการเมืองที่เป็นอิสระและมีความสามารถในการตรวจสอบรัฐบาล ตลอดจนรองรับความต้องการทางการเมืองที่หลากหลายมากขึ้นในระบบการปกครองที่พึงมีการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย ในกรณีของเมียนมานั้นถึงแม้ว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศมา นับตั้งแต่ได้รับเอกราช กระนั้นโครงการและกิจกรรมความช่วยเหลือต่างๆ กลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรทางการเมืองมากนัก จนกระทั่งภายหลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 ในห้วงของการปฏิรูปทางการเมือง ภายใต้การนำของรัฐบาลเต็งเส่ง ความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้านสถาบันทางการเมืองเริ่มที่จะครอบคลุม การพัฒนาขีดความสามารถของสถาบันทางต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบการเลือกตั้งและคณะกรรมการเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และระบบราชการ เป็นต้น บทนี้จะเริ่มกล่าวถึงโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของเมียนมา และบทบาทของรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศต่อการพัฒนาขีดความสามารถของสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในเมียนมา ตลอดจนโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมระบบอภิปาธิปไตย อาทิ การพัฒนาทักษะและความรู้ด้านการมีส่วนร่วมของข้าราชการ การพัฒนาศักยภาพของระบบงานยุติธรรมและตำรวจ และการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและท้องถิ่น เป็นต้น

3.2 โครงสร้างและสถาบันทางการเมือง

รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008¹ ระบุให้เมียนมาเป็นรัฐแบบระบบสหภาพ (Union System) กล่าวคือ เมียนมามีโครงสร้างรัฐจะรวมอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางโดยรัฐบาลสหภาพ (Union Government) มี

¹ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดหลักการแห่งรัฐ 6 ประการด้วยกันคือ 1) บูรณภาพของสหภาพ 2) บูรณภาพของความเป็นเอกภาพของชาติ 3) หลักการดำรงอยู่ของอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ 4) ความรุ่งเรืองของระบบประชาธิปไตยหลายพรรคการเมืองที่มีระเบียบวินัย 5) ให้ความสำคัญต่อความยุติธรรม เสรีภาพ และความเท่าเทียมกันภายในรัฐ และ 6) การมีบทบาทของกองทัพในบทบาททางการเมืองแห่งชาติของรัฐ

ประธานาธิบดีเป็นประมุข และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่ในขณะเดียวกันจะมีโครงสร้างการบริหารพื้นที่ในรูปแบบสหพันธรัฐในระดับรองลงมา เป็นโครงสร้างที่มีสิทธิทางการปกครองของตนเองบางส่วนตามสภาพภูมิศาสตร์และโครงสร้างทางชาติพันธุ์ จำแนกออกเป็น 14 เขตการปกครอง ได้แก่ ระดับมลรัฐ 7 รัฐ (States) เป็นเขตการปกครอง สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ 7 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ รัฐคะฉิ่น รัฐคะยา รัฐยะไข่ รัฐกะเหรี่ยง รัฐชิน รัฐชาน และรัฐมอญ และ 7 ภาค (Region) เป็นเขตการปกครองที่เป็นชุมชนชาวพม่าแท้บริเวณลุ่มแม่น้ำอิรวดีและชายทะเล ได้แก่ เขตซะไกว์ เขตตะนาวศรี เขตพะโค เขตมะเภา เขตมณฑลเยลเยเขตย่างกุ้ง และเขตอิรวดี² นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังระบุถึงการจัดตั้งเขตการปกครองตนเอง (Self-Administered Areas)³ ที่จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อชาติพันธุ์หนึ่งที่มีการอาศัยรวมตัวกันอย่างหนาแน่นในรัฐหรือภูมิภาคที่มีประชากรส่วนมากเป็นชาติพันธุ์อื่น โดยกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้นสามารถขอจัดตั้งเขตการปกครองตนเองได้ การปกครองทั้ง 2 ระดับมีสถานะไม่เท่าเทียมกัน โดยโครงสร้างของรัฐและภูมิภาค จะอยู่สูงกว่าแต่ต่างมีองค์ประกอบของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการเหมือนกัน การคงไว้ซึ่งโครงสร้างทางการเมืองส่วนกลางที่มีความเข้มแข็งจะเห็นได้จากบทบาทของกองทัพในระดับการเมืองตั้งแต่ระดับบนสู่ระดับรัฐและภูมิภาค หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐธรรมนูญยังพยายามจะสร้างกองทัพให้เป็นเครื่องมือในการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

รัฐธรรมนูญระบุให้ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยรัฐสภาแห่งสหภาพ ประธานาธิบดีจะต้องเป็นพลเมืองของประเทศเมียนมา และอยู่อาศัยในประเทศเมียนมาไม่ต่ำกว่า 20 ปี เป็นผู้ซึ่งมีบิดาและมารดาที่เกิดในเมียนมา ประธานาธิบดี จะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความคุ้นเคยกับการบริหารประเทศไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง การบริหารราชการ เศรษฐกิจ และการทหาร นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดว่า ประธานาธิบดีหรือเครือญาติจะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องอันใดหรือไม่เป็นผู้ที่ได้รับรางวัลเกียรติยศจากรัฐบาลต่างชาติ ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งทั้งสิ้น 5 ปี โดยดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ และประธานาธิบดีจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนในสภาใดๆ ภายหลังการ

² โครงสร้างของรัฐตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1974 ประเทศเมียนมาแบ่งโครงสร้างออกเป็น 7 รัฐ (States) และ 7 เขต (Division) แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปลี่ยนโครงสร้างเป็น รัฐ (States) และ ภูมิภาค (Regions) ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ภูมิภาคเป็นโครงสร้างที่มีชาวพม่าแท้เป็นประชาชนส่วนมาก

³ Self-Administered Areas แบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ Self-Administered Division และ Self-Administered Zone โดยที่ Self-Administered Division จะมีสถานะที่สูงกว่า รายละเอียดทางการปกครองของการปกครองทั้ง 2 ประเภท ยังไม่มีข้อยุติเนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาหนึ่งชุดเพื่อพิจารณาในประเด็นดังกล่าวต่อไป

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมียนมามีประธานาธิบดีทั้งสิ้น 3 คน ได้แก่ ประธานาธิบดีเต็งเส่ง (ปี ค.ศ. 2011-2016) ประธานาธิบดีถีนจ่อ (ปี ค.ศ. 2016-2018) และประธานาธิบดีอูวินมยิน (ปี ค.ศ. 2018-ปัจจุบัน)

ในขณะที่องค์ประกอบของฝ่ายบริหารของสหภาพ นอกเหนือจากประธานาธิบดีที่ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาล ฝ่ายบริหารจะต้องประกอบด้วย 1) รองประธานาธิบดี จะต้องมีความสัมพันธ์เหมือนประธานาธิบดี และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี 2) คณะรัฐมนตรี ต้องเป็นผู้ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา และได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรีจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ในขณะที่รัฐธรรมนูญระบุให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดมีอำนาจหน้าที่เสนอผู้แทนฝ่ายกองทัพเป็นรัฐมนตรีประจำ 3 กระทรวงได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกิจการชายแดน ในแต่ละกระทรวง จะมีการแบ่งหน่วยราชการออกเป็นหน่วยงานระดับกรม ทั้งนี้ในกรณีของบทบาทของกองทัพในการบริหารราชการของกระทรวงทางด้านความมั่นคงนั้นชี้ให้เห็นถึงการคงอยู่ทางอำนาจการบริหารของกองทัพในห้วงของการปฏิรูปทางการเมือง 3) อัยการสูงสุด จะต้องได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบจากสภาแห่งสหภาพ รัฐธรรมนูญกำหนดให้อัยการสูงสุดมีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี อัยการสูงสุดและสำนักงานอัยการสูงสุดจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายแก้องค์กรของรัฐบาลและทำหน้าที่เป็นอัยการและทนายให้แก่รัฐ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลและมีหน้าที่รับผิดชอบต่อประธานาธิบดี 4) ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีของกระทรวงต่างๆ และองค์กรทางธุรกิจของรัฐต่างๆ รวมถึงตรวจสอบการจัดทำงบประมาณของรัฐบาล และ 5) ผู้อำนวยการสำนักงานข้าราชการพลเรือน ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ฝึกอบรมข้าราชการ และวางกฎระเบียบของระบบราชการโดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติเป็น ประธานและสมาชิกของสำนักงานข้าราชการพลเรือน

ในขณะที่รัฐบาลระดับรัฐและภาค จะมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของภูมิภาค ได้แก่ ความมั่นคงและกิจการชายแดน การคลัง เศรษฐกิจและการวางแผน ปศุสัตว์และการเกษตร กิจการเหมืองแร่และป่าไม้ คมนาคม อุตสาหกรรมและพลังงานไฟฟ้า กิจการสังคม และกิจการด้านการพัฒนา นอกจากนั้นรัฐบาลระดับรัฐและภาคจะมีหน้าที่ในการผ่านกฎหมาย จัดเก็บภาษีบางชนิด และจัดตั้งระบบราชการ ซึ่งยังคงขึ้นตรงต่อส่วนกลาง

อำนาจนิติบัญญัติของสหภาพหรือรัฐสภาแห่งสหภาพ (Union Parliament-Pyidaungsu Hluttaw) จะประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative-Pyithu Hluttaw) และสภาชนชาติ (House of Nationalities-Amyotha Hluttaw) สภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยสมาชิก 440 ที่นั่ง และ

สภาชนชาติประกอบด้วยสมาชิก 224 ที่นั่ง โดยสมาชิกทั้ง 2 สภามีวาระการดำรงตำแหน่งทั้งสิ้น 5 ปี ซึ่งที่มาของสมาชิกนั้นจะแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

ประการแรก สมาชิกที่*มาจากการเลือกตั้งโดยตรง* สมาชิกส่วนหนึ่งของทั้ง 2 สภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยระบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง โดยที่*สภาผู้แทน*จะคำนวณจำนวนสมาชิกตามสัดส่วนของประชากรทั้งประเทศจะแบ่งออกเป็นเขตการเลือกตั้งทั้งหมด 330 เขต และมีผู้แทนทั้งสิ้น 330 คน และ*สภาชนชาติ*จะคำนวณจำนวนสมาชิกตามสัดส่วนของประชากรในรัฐและภูมิภาค รัฐธรรมนูญกำหนดให้แต่ละรัฐและภูมิภาคมีสมาชิกไม่เกิน 16 คนเท่ากัน และในจำนวนนั้นหากรัฐหรือภูมิภาคใดมีเขตการปกครองตนเอง เขตการปกครองนั้นสามารถส่งตัวแทนที่*มาจากการเลือกตั้ง*เข้าเป็นสมาชิกสภาชนชาติในสัดส่วนทดแทนที่นั่งของสมาชิกสภาชนชาติของรัฐหรือภูมินั้นโดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาชนชาติทั้งหมดมีจำนวนไม่เกิน 168 คน ประเภทที่ 2 สมาชิกที่*มาจากการแต่งตั้ง* มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้ทั้ง 2 สภา มีสัดส่วนของสมาชิกที่*มาจากกองทัพโดยตรง* โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมาชิกสภาสหภาพที่เป็นทหาร จำนวนไม่เกิน 110 คน และ ไม่เกิน 56 คน ในสภาผู้แทนและสภาชนชาติตามลำดับโดยผู้แทนของกองทัพเหล่านี้จะได้รับการคัดเลือกมาจากผู้บัญชาการกองกำลังป้องกันประเทศ (Commander-in-Chief Defense Services) สรุปรวมอย่างประมาณได้ว่า สมาชิกสภาสหภาพที่เป็นทหารมีจำนวนทั้งสิ้น 116 คน จากจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 664 คน

รัฐสภาเป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อการสร้างผลลัพธ์ที่เป็นบวกต่อพัฒนาการประชาธิปไตย อาทิรัฐสภาสามารถเป็นช่องทางความเชื่อมโยงอย่างเป็นทางการระหว่างประชาชนกับรัฐบาล และรัฐสภามีความจำเป็นต้องมีประสิทธิภาพในการสะท้อนเสียงของประชาชนและนำความต้องการเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการพิจารณาจัดทำนโยบายและงบประมาณภาครัฐ นอกจากนั้นบทบาทของรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพยังสามารถเป็นเครื่องมือและช่องทางการจัดการความขัดแย้ง ในกรณีการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองที่มีรัฐสภาเป็นกลไกสำคัญถือว่าเป็นเรื่องใหญ่ และควรได้รับความสำคัญในการพัฒนากลไกรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพและการพัฒนา ทั้งในมิติเชิงโครงสร้าง ในเชิงสถาบัน และความสามารถของข้าราชการสังกัดรัฐสภา ในขณะที่อุปสรรคประการสำคัญต่อการปฏิรูปทางการเมืองของเมียนมาคือข้อกำหนดให้กองทัพสามารถมีสมาชิกภาพในทั้งสภาสหภาพและสภาแห่งรัฐได้

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดถึงการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission) จะต้องประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5 คน โดยสมาชิกของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ จะต้องมิอายุเกิน 50 ปี บริบูรณ์ จะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติต้องตามคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลง

สมัครรับการเลือกตั้ง จะต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง จะต้องมิใช่สมาชิกรัฐสภา และจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งซึ่งสามารถได้รับประโยชน์จากการจ้างงาน ในส่วนหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการจัดการและตรวจสอบการเลือกตั้ง จัดทำรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จัดตั้งศาลการเลือกตั้งเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และออกกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้ข้อกำหนดหรือการตัดสินใจของคณะกรรมการการเลือกตั้งอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการเลือกตั้ง การตัดสินใจคดีความการเลือกตั้ง และการแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ถือเป็นที่สุด (UNDP, 2013c) ถือเป็นองค์กรใหม่ที่เมียนมาไม่มีประสบการณ์

ในส่วนของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญระบุว่าพรรคการเมืองจะต้องดำเนินการทางการเมืองอย่างเป็นอิสระ โดยยึดหลักการแห่งชาติ 3 ประการคือ การไม่แบ่งแยกความเป็นสหภาพ (Non-Disintegration of the Union) การไม่แบ่งแยกความเป็นอันหนึ่งอันเดียว (ทางชาติพันธุ์) ของชาติ (Non-Disintegration of National Solidarity) และ การดำรงอยู่ของอำนาจอธิปไตยของชาติ (Perpetuation of National Sovereignty) ทั้งนี้พรรคการเมืองจะต้องยอมรับและปฏิบัติตามหลักของระบอบประชาธิปไตยแบบหลายพรรคการเมืองที่เป็นระเบียบวินัยและเจริญรุ่งเรืองอย่างถ่องแท้ (disciplined-flourishing genuine multiparty democracy) โดยการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินกิจการทางการเมืองได้อีกต่อไป หากพรรคการเมืองเหล่านั้นถูกรัฐบาลประกาศให้เป็นองค์กรนอกกฎหมาย พรรคการเมืองเหล่านั้นจะต้องไม่เป็นองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบในประเทศซึ่งพยายามที่จะก่อการกบฏและก่อการร้าย จะต้องไม่เป็นองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์กรทางศาสนา และจะต้องที่ไม่เป็นองค์กรที่ใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือทางการเมือง

นับตั้งแต่เมียนมาได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1948 บทบาทขององค์กรนอกรัฐ ซึ่งถือเป็นความหมายอย่างกว้างของภาคประชาสังคมนั้นไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควรจนกระทั่งปี ค.ศ. 1988 เมื่อรัฐบาลบังคับใช้เศรษฐกิจระบบตลาดและดำเนินการให้เมียนมามีลักษณะพหุนิยมทางการเมือง (Political Pluralism) มากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากองค์กรทางศาสนาและวัฒนธรรมที่เป็นองค์กรภาคประชาชนที่สำคัญโดยพื้นฐาน ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 กลุ่ม NGOs กลุ่มธุรกิจ กลุ่มชนชั้นกลาง เริ่มก่อตัวโดยปราศจากการพึ่งพารัฐ อย่างไรก็ตามองค์กรนอกรัฐเหล่านี้ มีทั้งกลุ่มที่ต่อต้านและต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนไหว ของกลุ่มอย่างเช่นพรรค NLD และขบวนการนักศึกษาซึ่งลี้ภัยทางการเมืองไปสู่ประเทศเพื่อน

บ้านหลังเหตุการณ์ 8888 และกลุ่มที่มีเป้าหมายสอดคล้องและดำเนินการร่วมกับรัฐบาล รัฐบาลก็ได้สร้างโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมต่างๆ ขึ้น เพื่อสร้างความร่วมมือกับกลุ่มเหล่านี้เพื่อควบคุมการเคลื่อนไหวของมวลชน เช่น หอการค้าและอุตสาหกรรมแห่งสหภาพเมียนมา (Union of Myanmar Chamber of Commerce and Industry-UNCCI) สมาคมผู้ค้าและผู้ผลิตข้าว (The Rice Millers' and Merchants' association) สมาคมผู้ค้าปลา (The Association of Fishery Product Traders) และสมาคมเพื่อการพัฒนาและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแห่งสหภาพ (The Union Solidarity and Development Association) กลุ่มสุดท้ายนี้ถือเป็นองค์กรมวลชนทางการเมืองที่สำคัญที่สุดในการสนับสนุนการปกครองของรัฐบาลทหาร และดำเนินการเฝ้าระวังกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลก่อนการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 ทั้งหมดล้วนเป็นความพยายามของรัฐบาลในการจัดตั้งองค์กรนอกภาครัฐที่ได้รับการจัดตั้งโดยรัฐ หรือ Government organized non-governmental organization (GONGOs) องค์กรเหล่านี้ในทางกลับกัน กลายเป็นช่องทางติดต่อของรัฐบาลถึงประชาชน ซึ่งก็เป็นที่ต้องการของภาคประชาชนเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคธุรกิจซึ่งต้องการช่องทางติดต่อในรัฐบาลเพื่อให้สะดวกต่อการค้าและการลงทุน (Hlaing, 2007, p. 161)

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะดำเนินการจัดการ ควบคุม และแทรกแซงการเคลื่อนไหวกลุ่มภาคประชาสังคมต่างๆ กระนั้นก็มีเพียงกลุ่มที่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการเมืองเท่านั้นที่ถูกจำกัดอย่างเข้มงวด ในกรณีของกลุ่มภาคประชาสังคมในส่วนอื่นๆ ยังคงมีพื้นที่ทางสังคมของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรทางด้านการจัดสรรความช่วยเหลือทางสวัสดิการสังคม ในเมืองใหญ่ๆ อย่าง เมืองมัณฑะเลย์และย่างกุ้ง องค์กรเหล่านี้จัดตั้งโดยผู้นำชุมชน พระสงฆ์ และนักธุรกิจเพื่อดำเนินกิจการและโครงการทางสังคมและช่วยเหลือชาวเมียนมาที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงการรักษาพยาบาล และการศึกษาที่มีคุณภาพ บทบาทและความตื่นตัวของภาคประชาสังคมนี้ที่เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างเข้มแข็งในช่วงที่เมียนมาประสบกับวิกฤติจากไซโคลนนาร์กิส และเริ่มที่จะต้องการความช่วยเหลือในการสนับสนุนระหว่างประเทศ (Hlaing, 2007, p. 161) อย่างไรก็ตามเพื่อการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมอย่างมีประสิทธิภาพการสนับสนุนด้านความตระหนักรู้ถึงบทบาทและหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนการส่งเสริมสถาบันทางการเมืองภาครัฐที่สามารถเชื่อมโยง ส่งเสริม และรองรับความขยายตัวของการเมืองภาคประชาชนมีความสำคัญและจำเป็น Dr. Khin Khin Oo (สัมภาษณ์ Dr. Khin Khin Oo, วันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 2019) อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยย่างกุ้ง แสดงทัศนะที่น่าสนใจในประเด็นดังกล่าวนี้ว่าประชาชนและนักศึกษาในปัจจุบันขาดความตระหนักถึงเรื่องหน้าที่ในของตนในระบอบประชาธิปไตย ก่อนหน้านั้น เช่น หน้าที่ในการติดตามตรวจสอบกฎหมาย หรือกฎหมายที่ล้าหลัง อีกทั้ง

ไม่มีความสนใจที่จะติดตามแก้ไขกฎหมายที่ล้าหลัง Dr. Khin Khin Oo ยังเพิ่มเติมว่านักศึกษาไม่คิดว่าพวกเขานั้นมีหน้าที่ในการตรวจสอบเปลี่ยนแปลงกฎหมาย

ในส่วนของข้าราชการพลเรือนนั้น ข้าราชการส่วนใหญ่จะมาจากกรมการบริหารงานทั่วไป (General Administration Department) ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย (The Ministry of Home Affairs) ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเมียนมายังได้กำหนดถึงการจัดตั้ง คณะกรรมการราชการพลเรือนแห่งสหภาพ (The Union Civil Service Board) ขึ้นเพื่อดำเนินการคัดเลือก อบรมข้าราชการ และจัดวางกฎระเบียบอันเกี่ยวข้องกับข้าราชการ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้น จะต้องได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี และมีสถานะตามรัฐธรรมนูญเทียบเท่ากับรัฐมนตรี ในส่วนผู้ที่สามารถเข้ารับราชการได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย และสามารถผ่านการสอบและการคัดเลือกในระดับชาติซึ่งดำเนินการโดย คณะกรรมการฝึกอบรมและคัดเลือกข้าราชการ (Hook, Than & Ninh, 2015, pp. 24-25; Than, 2001, pp. 215-222; UNDP, 2016c) อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 2013 รัฐบาลนำเสนอกฎหมายข้าราชการพลเรือน (Civil Service Personnel Act) ได้วางกรอบการบริหารและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการ ตลอดจนระบุถึงการให้ความสำคัญต่อระบบคุณธรรมในการบริหารราชการ

การปฏิรูประบบบริหารราชการปรากฏเป็นแนวทางของรัฐบาลเมียนมาแนชัดในถ้อยแถลงของประธานาธิบดีเต็งเส่งที่ได้เรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีค่านิยมในการทำงานเพื่อสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Financial Times, 2013) นอกจากนั้นประธานาธิบดียังกล่าวยอมรับว่าระบบบริหารราชการของเมียนมาอยู่ในระดับต่ำกว่ามาตรฐานธรรมาภิบาลระหว่างประเทศ และระบุถึงอุปสรรคของการพัฒนาระบบราชการได้แก่การปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการหารือกับประชาชนหรือปราศจากทักษะด้านการบริหารที่จำเป็น การติดสินบนเจ้าหน้าที่ และความไร้ประสิทธิภาพของสถาบัน ดังนั้นประชาธิปไตยจะสามารถได้รับการพัฒนาได้ก็ต้องให้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กับระบบธรรมาภิบาล (Good Governance) (Sein, 2011) ในขณะที่รายงานของ Asia Foundation เรื่องความรู้และค่านิยมทางการเมืองของชาวเมียนมาในช่วงการปฏิรูปประเทศนั้น ท่ามกลางความตื่นตัวทางการเมืองด้านการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ประชาชนยังไม่มี ความเข้าใจในระบบการเมืองการหน้าที่ของหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนสถาบันทางการเมืองต่างๆ เช่นรัฐสภา เป็นต้น (The Asia Foundation, 2014) และในส่วนของ การพัฒนาความเป็นสถาบันรัฐสภาของเมียนมานั้น สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union) รายงานว่าการพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ตลอดจนกระบวนการรัฐสภาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการสร้างเสริมสมรรถนะของรัฐสภาเมียนมาเพื่อการรองรับการปฏิรูปประชาธิปไตย

ดังนั้นการพัฒนาโครงสร้างและการบริหารงานของระบบราชการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดทำนโยบายและบริการสาธารณะที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างเหมาะสม ปัจจุบันหน่วยงานหลักในการพัฒนาสมรรถนะของข้าราชการภายใต้คณะกรรมการราชการพลเรือนแห่งสหภาพ คือ กรมการคัดเลือกและฝึกอบรมข้าราชการ (Civil Service Selection and Training Department (CSSTD) ซึ่งนอกเหนือจากหน้าที่ในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการแล้ว ยังจัดทำหลักสูตรการพัฒนาข้าราชการภายใต้สถาบันฝึกอบรม 2 แห่ง คือ Central Institute of Civil Service — Upper Myanmar และ Central Institute of Civil Service — Phaunggyi ซึ่งเปิดสอนใน 6 สาขาวิชาคือ การบริหาร เศรษฐศาสตร์ รัฐบาล กฎหมาย กิจการสังคม และพื้นฐานวิทยาศาสตร์ทหาร นอกจากนี้ UCSB ยังเปิดมหาวิทยาลัย University for the Development of the National Races of the Union (UDND) เพื่อรองรับเพื่อศักยภาพของคนรุ่นใหม่ในการเป็นผู้พัฒนาพื้นที่ชายแดน

การศึกษาของ MDRI และ Asia Foundation ระบุว่าเมียนมามีพัฒนาการด้านสถาบันและการจัดการภาครัฐในระดับต่ำ ตามเกณฑ์การประเมินพัฒนาการด้านสถาบันและการจัดการภาครัฐของธนาคารโลก 5 ด้าน กล่าวคือ 1) ด้านการอภิบาลตามกฎหมายและสิทธิในการครอบครองทรัพย์สิน (Property Rights and Rule-Based Governance) ระบบตุลาการของเมียนมามีความอ่อนแอ ขณะที่ภาคเอกชนยังต้องอาศัยกลไกที่ไม่เป็นทางการในการทำสัญญา 2) ด้านคุณภาพของการบริหารการคลังและงบประมาณ (Quality of Budgetary and Financial Management) การจัดทำงบประมาณไม่ได้จัดทำโดยการมีแนวนโยบายที่ชัดเจน รวมถึงมีการใช้งบประมาณนอกเหนือจากที่ระบุ อีกทั้งรัฐสภายังไม่มีข้อมูลด้านการเงินที่เพียงพอต่อการตรวจสอบประสิทธิภาพการบริหารการคลัง 3) ด้านประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ (Efficiency of Revenue Mobilization) ระบบการจัดเก็บภาษีและกฎหมายรองรับยังไม่เพียงพอ พร้อมกับปัญหาคอร์รัปชันที่ยังเป็นอุปสรรคต่อความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในสายตาประชาชน 4) ด้านคุณภาพการบริหารรัฐกิจ (Quality of Public Administration) การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ทักษะข้าราชการ การครองตำแหน่งในหน่วยงานราชการของทหาร รวมถึงระบบการบริหารราชการแบบระบบคุณธรรม ยังเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิรูปประเทศ และ 5) ด้านความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือและคอร์รัปชันในกิจการสาธารณะ (Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector) ทหารยังคงมีบทบาทในการบริหารราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชน การเข้าถึงข้อมูลภาครัฐและกิจการของรัฐบาลยังคงมีอยู่อย่างจำกัด โดยสุดท้ายรายงานฉบับดังกล่าวสรุปว่าเมียนมาเป็นประเทศที่เปราะบาง

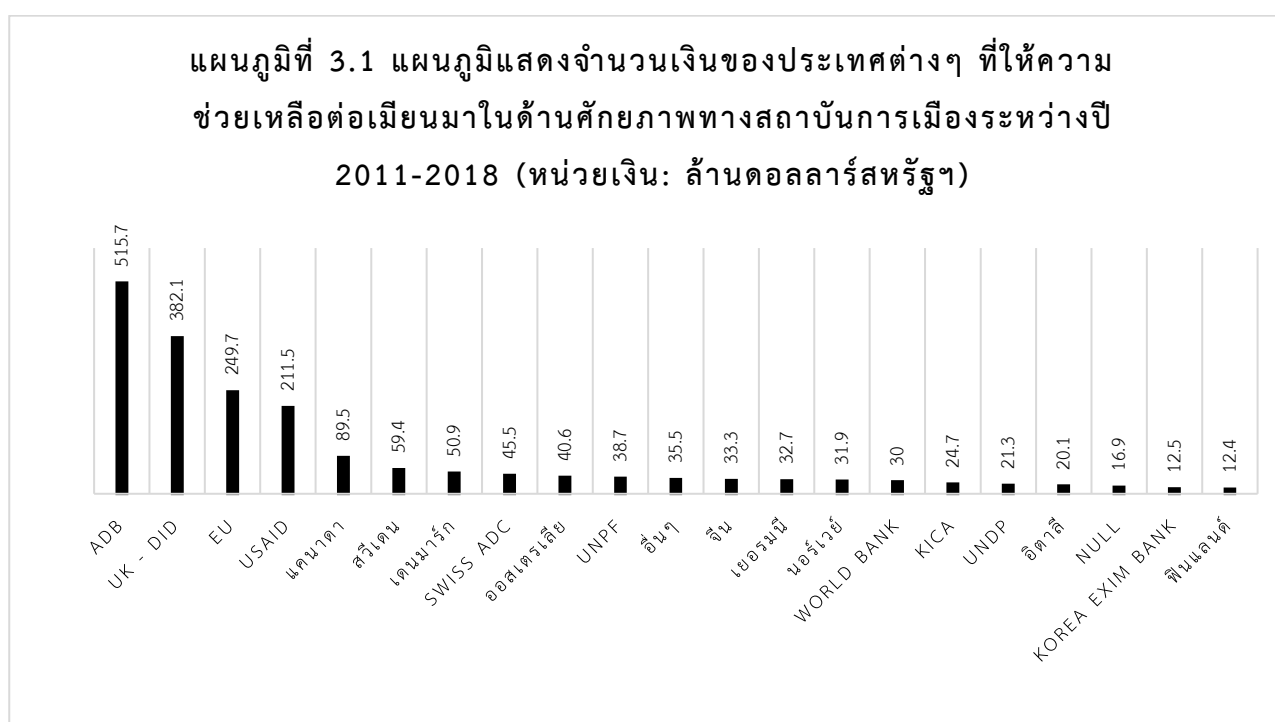
(Fragile state) กล่าวคือเป็นประเทศที่มีรายได้ต่ำพร้อมกับสมรรถนะของรัฐที่อ่อนแอ (Hook, Than & Ninh, 2015, pp. 33-37)

ดังนั้นถึงแม้ว่าเมียนมาจะดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารราชการอย่างรุดหน้าในช่วงปีที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงระบบราชการและความรวดเร็วในการให้บริการสาธารณะ และโครงการฝึกอบรมข้าราชการ การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน อิทธิพลทางการเมืองและการบริหารโดยคณะทหารที่มีมาอย่างยาวนานก่อกวนข้อจำกัดทางกฎหมาย ก่อให้เกิดอุปสรรคและความท้าทายของการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลายประการด้วยกัน อาทิ ความคุ้นเคยในระบบการบริหารราชการแบบบนลงล่าง และการควบคุมสั่งการจากส่วนกลาง ข้อจำกัดของการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการ ประสบการณ์ความรู้และความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งส่วนมากเป็นข้าราชการทหารและได้รับการศึกษามาจาก Defense Service Academy (DSA) และการขาดแคลนองค์กรทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภา อำนาจตุลาการ พรรคการเมือง และองค์กรภาคประชาสังคม ความช่วยเหลือต่างประเทศด้านการพัฒนาสมรรถนะทางการเมืองขององค์กรดังกล่าวขึ้นมาจึงมีความสำคัญต่อการรักษาระดับการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อการพัฒนาสมรรถนะของระบบรัฐสภาได้รับความสนใจจากนานาชาติเป็นอย่างมากในช่วงของการปฏิรูปทางการเมือง การศึกษาของ Renaud Egretteau (2017) ระบุว่าผู้ให้ความช่วยเหลือต่างประเทศควรดำเนินการและส่งเสริมการพัฒนาสมรรถนะของรัฐสภาของเมียนมาได้ หลายมิติ อาทิ โครงการฝึกอบรมเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างรัฐสภาและกลุ่มภาคประชาสังคม การส่งเสริมความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ประจำผู้แทนราษฎร ขยายโครงการแนะนำผู้แทนราษฎรใหม่ การสนับสนุนการความรู้ด้านกระบวนการรัฐสภาและนิติบัญญัติ และโครงการแปลคู่มือและแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

3.3 ความช่วยเหลือต่างประเทศต่อการพัฒนาสมรรถนะของสถาบันทางการเมือง

การพัฒนาสมรรถนะสถาบันทางการเมืองเป็นเป้าหมายสำคัญของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ และองค์การระหว่างประเทศมาอย่างยาวนาน โดยมีพื้นฐานความคิดว่าการเพิ่มสมรรถนะขององค์กรทางการเมืองสามารถสะท้อนความต้องการทางการเมืองของประชาชน ตลอดจนสามารถสร้างความสมดุลในระบบการบริหารราชการได้ และสามารถขับเคลื่อนระบบการปกครองประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าประสงค์ในการสร้างระบบธรรมาภิบาลประชาธิปไตย

(Democratic Governance) เกิดขึ้นเพื่อจรรโลงและวางรากฐานที่เข้มแข็งให้กับการพัฒนาประชาธิปไตยในยุคเปลี่ยนผ่าน ทั้งนี้ภายหลังการปฏิรูปและการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2010 เมียนมาได้รับความช่วยเหลือการพัฒนาในด้านสถาบันทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยจากองค์กรระหว่างประเทศและประเทศต่างๆ ตลอดจนการพัฒนาทักษะของข้าราชการ การเลือกตั้ง และการพัฒนากระบวนการรัฐสภา โดยความช่วยเหลือส่วนใหญ่มาจาก ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย สหราชอาณาจักร สหภาพยุโรป และ USAID เป็นต้น



ที่มา: The Mohinga Aid Information Management System. (2018)

การให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคเรื่องการพัฒนาความรู้และเพิ่มประสิทธิภาพทางการเมืองของเมียนมานั้น เป็นกรอบความร่วมมือที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของ ธนาคารแห่งการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank—ADB) ธนาคารแห่งการพัฒนาเอเชียถือได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีความร่วมมือกับเมียนมามานับตั้งแต่ได้รับเอกราช ปัจจุบันทั้ง 2 ฝ่ายลงนามในยุทธศาสตร์ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างกัน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ธนาคารแห่งการพัฒนาเอเชียร่วมกับหน่วยงานให้ความช่วยเหลืออื่นๆ เช่น JICA และธนาคารโลก ส่งเสริมความช่วยเหลือเรื่องการพัฒนาศักยภาพขององค์กรภาครัฐในการบริการประชาชนของรัฐบาล

ตลอดจนสร้างเครือข่ายการพัฒนาเพื่อช่วยเหลือเมียนมา เพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการความช่วยเหลือระหว่างประเทศจากแหล่งต่างๆ (ADB, 2016) โดยเริ่มต้นจากการสนับสนุนจัดตั้งองค์กรและระบบสถิติแห่งชาติ (National Statistic System) ร่วมกับสำนักงานสถิติของสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) เพื่อรวบรวมข้อมูลทางสถิติที่มีความถูกต้อง เที่ยงตรงและมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์การจัดทำแผนและแนวทางการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต (ADB, 2013) ตามที่ระบุให้แผนการพัฒนาแห่งชาติปี ค.ศ. 2012-2016 (National Development Plan 2012-2016) ของเมียนมา

ภายใต้ยุทธศาสตร์ 3 ประการได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาทุนมนุษย์ และการปฏิรูปในเชิงสถาบัน เพื่อส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างเมียนมากับภูมิภาค ธนาคารแห่งการพัฒนาเอเชียให้งบประมาณสนับสนุนเมียนมาด้านการเพิ่มศักยภาพทางการปกครอง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011-2018 ทั้งหมด 515.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยแบ่งได้เป็น 5 โครงการ (AIMS, 2018) ได้แก่ 1) โครงการส่งเสริมกรอบการพัฒนาด้วยกรอบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Support for Public-Private Partnerships Framework Development) เป็นการให้เครื่องมือ องค์ความรู้ และข้อมูลแก่รัฐบาล และภาคเอกชน ในเรื่องกรอบการพัฒนาด้วยกรอบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships, PPP) โครงการนี้เริ่มในปี ค.ศ. 2015 และใช้งบประมาณทั้งสิ้น 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ 2) โครงการเพิ่มศักยภาพด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม เพื่อการเพิ่มบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาสังคม และรัฐบาล เพื่อสร้างความร่วมมือและความช่วยเหลือให้กับรัฐบาลในเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องการปฏิรูปเพื่อให้ประสบความสำเร็จ โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 225,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ 3) โครงการพัฒนาจัดเก็บรายได้เข้าคลัง (Improving Fiscal Revenue Mobilization) เป็นโครงการที่ต้องพัฒนานโยบายและระบบการจัดเก็บภาษี และการบริหารหนี้สาธารณะให้กับรัฐบาลเมียนมา เช่น การปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษี ขั้นตอนการจัดเก็บภาษี การบริหารจัดการเรื่องภาษี รวมถึงการตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายและการจัดเก็บภาษี การบริหารจัดการหนี้สาธารณะ และการเพิ่มศักยภาพของธนาคารกลางของเมียนมา โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 225,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ 4) โครงการสนับสนุนการปฏิรูปเมียนมาในการเพิ่มการเจริญเติบโตในด้านต่างๆ เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปทางเศรษฐกิจให้เมียนมาสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ จึงเป็นโครงการที่อนุมัติงบประมาณมากที่สุด โดยเน้นให้เมียนมาสามารถมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง การพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษี การบริหารการเงินภาคสาธารณะ สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค และส่งเสริมการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ รวมถึงการพัฒนาทุนมนุษย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ

เมียนมาในอนาคตต่อไป โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 512 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และ 5) โครงการการพัฒนา ศักยภาพด้านระบบสถิติแห่งชาติของเมียนมา เป็นการพัฒนานักสถิติให้กับรัฐบาลเพื่อการสร้างระบบสถิติ แห่งชาติสำหรับเป็นความช่วยเหลือทางเทคนิคให้สถาบันทางการเมืองในการวางแผนนโยบายและ ยุทธศาสตร์ต่างๆ ในการบริหารกิจการสาธารณะเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในเมียนมา โดยใช้ งบประมาณทั้งสิ้น 1.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ดังนั้นในภาพรวมนอกเหนือจากที่ธนาคารแห่งการพัฒนาเอเชีย จะให้ความสำคัญกับโครงการพัฒนาด้านการส่งเสริมความเชื่อมโยงระหว่างเมียนมาและภูมิภาคแล้ว ยังมุ่ง ส่งเสริมพัฒนาการด้านทักษะและทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนการปฏิรูปในเชิงสถาบันเพื่อการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจที่ยั่งยืน (สัมภาษณ์ คุณเนวิน สิ้นสิริ วันที่ 19 มิถุนายน 2019)

สหราชอาณาจักร ได้ใช้งบประมาณความช่วยเหลือด้านการพัฒนาระบบการปกครองผ่านกระทรวง ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Department for International Development) ระหว่างปี ค.ศ. 2011- 2018 จำนวน 382.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (AIMS, 2018) โดยได้กำหนดลำดับความสำคัญด้านการพัฒนา ได้แก่การส่งเสริมระบบธรรมาภิบาล รวมถึงความโปร่งใสและนิติรัฐ และการส่งเสริมความเข้มแข็งของรัฐสภา ตลอดจนหน่วยงานทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งในระดับต่างๆ อาทิเช่น โครงการสนับสนุนการ เปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย (Programme for Democratic Change) เพื่อสนับสนุนพลเมืองชาวเมียน มาโดยเฉพาะผู้หญิงเพื่อเป็นผู้แทนในกระบวนการทางการเมืองและการเลือกตั้งอย่างแข่งขัน และรัฐบาล จะต้องยอมรับต่อผลในการเลือกตั้งและการตัดสินใจต่างๆ ทางการเมืองที่เกิดขึ้น ดังนั้นโครงการจะให้การ สนับสนุนผ่านการจัดอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติจำนวน 900 คน ในการทำโพล และอบรมเจ้าหน้าที่มาลงทะเบียนกับคณะกรรมการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2015 และ สนับสนุนผู้สิทธิเลือกตั้งประมาณ 1,000 คนเพื่อการสังเกตการณ์การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015 และใช้งบ สนับสนุนในการจัดกิจกรรมเกี่ยวกับให้การศึกษาแก่ผู้สิทธิเลือกตั้ง (Department for International Development, UK, 2019)

นอกจากนี้ยังมีโครงการอื่นๆ อีก อาทิ โครงการสนับสนุนการเลือกตั้งที่โปร่งใสและยอมรับต่อผลการ เลือกตั้ง (8.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) โครงการสนับสนุนการบริหารจัดการในเชิงประชาธิปไตย (7 ล้าน ดอลลาร์สหรัฐฯ) โครงการพัฒนาการบริหารการคลังสาธารณะเพื่อความทันสมัย (12 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) โครงการสนับสนุนกระบวนการเลือกตั้งในเมียนมาปี ค.ศ. 2015 (8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) โครงการการ สนับสนุนและบริหารจัดการภาคประชาสังคม (675,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ) โครงการความรับผิดชอบในเชิง สังคมโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในเรื่องการบริหารจัดการการคลังสาธารณะ (4.6 ล้านดอลลาร์

สหรัฐฯ) โครงการสนับสนุนภาคประชาสังคมเพื่อการส่งเสริมการพัฒนาการบริหารจัดการในเรื่องการดึงดูด
อุตสาหกรรม (335,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ) โครงการให้ความช่วยเหลือเชิงเทคนิคด้านการวิจัยและการ
วิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ (1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) โครงการ
สนับสนุนและให้คำปรึกษาในเชิงเทคนิคแก่รัฐสภาเมียนมา (500,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ) โครงการสนับสนุน
การเพิ่มศักยภาพรัฐสภาเมียนมาสำหรับการให้ความรู้ด้านการร่างกฎหมายโดยเชิญผู้เชี่ยวชาญจาก
ต่างประเทศมาอบรมให้ 2 เดือน (75,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ)⁴ เป็นต้น

สหภาพยุโรป เป็นตัวแสดงภายนอกที่มีบทบาทโดดเด่นในด้านความช่วยเหลือด้านการพัฒนาระบบ
การอภิบาลประชาธิปไตยในเมียนมาถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะดำเนินมาตรการคว่ำบาตรต่อรัฐบาลเมียนมาหลัง
วิกฤตการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในช่วงหลังทศวรรษที่ 1980 สหภาพยุโรปยังคงอนุมัติความช่วยเหลือแก่
เมียนมาด้านการบรรเทาสาธารณภัยอย่างต่อเนื่องผ่านสำนักงานมนุษยธรรมคณะกรรมการธิการยุโรป
(European Commission Humanitarian Office; ECHO) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 ในขณะที่ในปี ค.ศ. 2012
คณะกรรมการธิการยุโรปว่าด้วยการพัฒนา (European Commission for Development) ประกาศว่าจะ
มอบเงินช่วยเหลือจำนวน 195 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ครอบคลุมกิจกรรมสำหรับผู้ย้ายถิ่นฐาน กิจกรรมภาค
ประชาสังคม การเพิ่มศักยภาพด้านการบริหารราชการ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และสิทธิมนุษยชน
นอกจากนี้ตามแผน Multi-annual Indicative Programme ปี ค.ศ. 2014-2020 อันเป็นแผนที่ด้วยความ
ร่วมมือในการพัฒนาที่สหภาพยุโรปมีแผนให้ความสนับสนุนในด้านการพัฒนาต่างๆ กำหนดขึ้นเป็นครั้งแรก
ในปี ค.ศ. 2012 หลังการปรับความสัมพันธ์กันระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย ภายใต้วงเงินถึง 688 ล้านยูโร สหภาพยุโรป
แบ่งแนวทางการพัฒนาเมียนมาเป็น 4 ประเภทดังนี้ ได้แก่ 1) ด้านการพัฒนาชนบท เกษตรกรรม และความ
มั่นคงด้านอาหารและโภชนาการ จำนวน 241 ล้านยูโร 2) ด้านการศึกษา จำนวน 241 ล้านยูโร 3) ด้านการ
การปกครอง นิติรัฐ และการพัฒนาหน่วยงานของรัฐ จำนวน 96 ล้านยูโร 4) ด้านการสันติภาพ จำนวน 103
ล้านยูโร 5) ด้านอื่นๆ จำนวน 7 ล้านยูโร (Joint EU Development Partners' Transitional Strategy for
Myanmar 2014-2016, given by EU Ambassador, 27 Dec 2014, Yangon) (European Union, 2014,
4-10; European Union External Action, 2017)

⁴ นอกจากนั้นรัฐสภาเมียนมายังได้รับความช่วยเหลือด้านการพัฒนาจาก Westminster Foundation for Democracy ในโครงการส่งเสริม
ระหว่างรัฐบาลและความโปร่งใสในเมียนมา (Strengthening Government Accountability in Burma) ผ่านโครงการความร่วมมือกับรัฐสภา
ระดับสหภาพของเมียนมาด้วยการพัฒนาบุคลากร ประสิทธิภาพของคณะกรรมการธิการ ทรัพยากรมนุษย์ การใช้ภาษาอังกฤษ และความสัมพันธ์
ระหว่างรัฐบาลเมียนมากับสภาสหภาพ

ตารางที่ 3.1 ตารางงบประมาณความช่วยเหลือด้านต่างๆ ของสหภาพยุโรปต่อเมียนมา

ตามแผน Multi-annual Indicative Programme (หน่วย: ล้านยูโร)

รายการ	จำนวนเงิน	ร้อยละของงบประมาณทั้งหมด
1. ด้านการพัฒนาชนบท เกษตรกรรม และความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการ	241	35%
2. ด้านการศึกษา	241	35%
3. ด้านการปกครอง นิติรัฐ และการพัฒนาหน่วยงานของรัฐ	96	14%
4. ด้านการสันติภาพ	103	15%
5. อื่นๆ	7	1%
รวม	688	100%

ที่มา: European Union. (2014), p. 10

ตารางที่ 3.2 ตารางสรุปรายละเอียดงบประมาณสนับสนุนแต่ละปีของสหภาพยุโรปต่อเมียนมาภายใต้

แผน Multi-annual Indicative Programme 2014-2020 (หน่วย: ยูโร)

	Indicative allocation	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rural development / Agriculture / Food and nutrition security	241	60	12	60	-	65	-	44
Education	241	-	70	60	50	-	61	-
Governance / Rule of law / State capacity –building	96	42	28	10	-	-	-	16
Peacebuilding support	103	18	20	30	-	25	-	10
Support measures	7	2	-	3	-	2	-	-
Total commitments	688	122	130	163	50	92	61	70

ที่มา: European Union. (2014), p. 39

ขณะที่งบประมาณความช่วยเหลือด้านการพัฒนาในหมวดของการพัฒนาระหว่างระบอบประชาธิปไตยมีสัดส่วนน้อยกว่าหมวดด้านการศึกษา และสันติภาพ สหภาพยุโรปได้อนุมัติโครงการด้านการปกครอง นิติรัฐ และการพัฒนาหน่วยงานของรัฐมีรายละเอียดครอบคลุมความช่วยเหลือดังต่อไปนี้ (European Union, 2014, pp. 13-14) ได้แก่ 1) เพื่อให้การกำหนดนโยบายของหน่วยงานรัฐบาลมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และตอบสนองความจำเป็นของประชาชนได้ 2) เพิ่มศักยภาพให้หน่วยงานองค์กรศาลและยุติธรรมให้มีอิสระ สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ และผดุงความยุติธรรมให้เกิดขึ้น 3) ส่งเสริมหลักการสากลและความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมหลักว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักการที่หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายต้องปฏิบัติและเคารพหลักการดังกล่าว 4) พัฒนาความน่าเชื่อถือ และความโปร่งใสของการเลือกตั้ง และสร้างกระบวนการทางประชาธิปไตยให้มีหลักการว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมือง หลักความโปร่งใส และหลักความพร้อมรับผิดให้กับกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ และ 5) การสร้างงานและมาตรฐานแรงงาน และการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ทั้งนี้ความสนใจของสหภาพยุโรปในเรื่องดังกล่าวนี้ถือเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งแต่เดิมสหภาพยุโรปจะสนใจการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก และเป็นความสนใจที่ได้รับอานิสงส์มาจากการร่วมมือด้านการพัฒนาหลังจากวิกฤตไซโครนาเกสในปี ค.ศ. 2008 ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงจุดยืนด้านการต่างประเทศต่อเมียนมาของสหรัฐฯ (Camroux and Egreteau 2010)

ภายใต้กรอบความช่วยเหลือปี ค.ศ. 2014-2020 คณะกรรมการยุโรป (European Commission) ได้อนุมัติโครงการสำคัญด้านการพัฒนาการปกครองของเมียนมา อาทิ โครงการการปฏิรูปตำรวจเมียนมา (Support to the Reform of the Myanmar Police Force) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการส่งเสริมการสร้างสถาบันทางการเมือง หลักนิติรัฐ และสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นในการเมืองของเมียนมาที่กำลังเปลี่ยนไป โดยได้จัดสรรเงิน 30 ล้านยูโร เพื่อ 1) พัฒนาศักยภาพเชิงสถาบันของสำนักงานตำรวจเมียนมา (Myanmar Police Force; MPF) 2) พัฒนาการบริการของ MPF ให้ดีขึ้น 3) พัฒนาความพร้อมรับผิดในทางบริหาร การเมือง และกฎหมายให้กับ MPF ฉะนั้นเพื่อให้สอดคล้องต่อจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ จึงต้องจัดให้เกิดโครงการฝึกอบรมการให้บริการ การใช้เทคโนโลยี การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การสร้าง Police Academy การอบรม

ให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และการพัฒนาระบบการบริการให้กับประชาชน⁵ เป็นต้น (AIMS, 2018; European Commission, 2013c; 2015a, p. 3; 2015b, pp. 1-2, 14-15)

การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งรวมถึงเรื่องการกระจายอำนาจและการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นถือเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วนสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา สหภาพยุโรปและสหประชาชาติจึงร่วมมือกันสนับสนุนรัฐบาลเมียนมาจัดทำกรอบสำหรับการปฏิรูประบบการบริหารราชการ (Framework for Administrative Reform) สหภาพยุโรปยังสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญสำหรับการจัดทำแผนการพัฒนาแห่งชาติ (National Comprehensive Development Plan) ในขณะที่ประสานงานกับรัฐบาลสหราชอาณาจักร เดนมาร์ก เยอรมัน อิตาลี เพื่อสนับสนุนองค์การสถิติแห่งชาติ (Central Statistical Organization) ขณะที่ระบบการบริหารจัดการข้อมูลด้านความช่วยเหลือ (Aid Information Management System—AIMS) เป็นอีกหนึ่งในความช่วยเหลือของสหภาพยุโรป โดยมีเป้าประสงค์ที่จะสร้างระบบการเข้าถึงข้อมูลสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาประเทศเมียนมา เพื่อการติดตามการจัดสรรและการบริหารความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อเมียนมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเว็บไซต์โมฮิงกาเป็นศูนย์รวมข้อมูลด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่ให้แก่เมียนมา (European Commission, 2017a, pp. 39-40) ที่มีรายละเอียดครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือกับเมียนมาทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศ และหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสามารถเพิ่มเติม ปรับปรุง และแก้ไขข้อมูลได้ตลอดเวลา

จากฐานข้อมูลความช่วยเหลือระหว่างประเทศเมียนมายังได้สรุปเพิ่มเติมว่า (AIMS, 2018) ตั้งแต่ปี 2011-2018 สหภาพยุโรปได้อนุมัติงบประมาณสนับสนุนเมียนมาด้านพัฒนาศักยภาพของสถาบันการเมืองทั้งหมดกว่า 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อาทิ โครงการ My Justice (22 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาหลักการของการสร้างรัฐสมัยใหม่นั้นคือหลักนิติรัฐให้กับเมียนมา เพื่อการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน การสร้างระบบและกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมเป็นสิ่งจำเป็น สหภาพยุโรปริเริ่มโครงการ My Justice โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ประชาชนมีความรู้ ความมั่นใจและ มีโอกาสในกระบวนการยุติธรรมที่เท่าเทียมและเป็นธรรมทั้งในกระบวนการยุติธรรมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ อาทิ ระบบจัดการความขัดแย้งท้องถิ่น อีกทั้งการสนับสนุนคำแนะนำต่อองค์กรประสานงานนิติรัฐ (Rule of

⁵ U Sai Aung Min อดีตข้าราชการตำรวจระดับสูงของเมียนมาเพิ่มเติมว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรระหว่างประเทศกับเมียนมาด้านการพัฒนาข้าราชการตำรวจเป็นสิ่งสำคัญสำหรับเมียนมา เพราะกว่าร้อยละ 80 ของตำรวจเมียนมามีประสบการณ์ทำงานมาจากการเป็นทหาร ซึ่งทำให้ความเข้าใจในหน้าที่และหลักปฏิบัติขัดขวางการพัฒนาดังกล่าว (สัมภาษณ์ U Sai Aung Min, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 2019).

Law Coordination Body) และโครงการฝึกอบรมด้านนิติรัฐและสิทธิมนุษยชนให้แก่สำนักงานอัยการสหภาพ สำนักงานศาลฎีกา นักกฎหมาย องค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นต้น (European Commission, 2017a) นอกจากนี้โครงการดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการรับรู้ของประชาชนเมียนมาที่ไม่มีความเชื่อมั่นว่ากฎหมายและระบบยุติธรรมไม่สามารถปกป้องสิทธิของพวกเขาได้ ในปี ค.ศ. 2017 โครงการ My Justice ดำเนินการจัดกิจกรรมแสดงความคิดเห็นของชาวเมียนมาต่อระบบงานยุติธรรม โดยมีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างกว่า 300 ราย ใน 59 อำเภอทั่วประเทศ และพบว่าประชาชนยังไม่มีความเข้าใจ และ “เชื่อใจ” ในระบบงานยุติธรรมของประเทศ ในขณะที่ประชาชนยังนิยมและเชื่อในระบบงานยุติธรรมระดับท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทและความขัดแย้งในท้องถิ่นเป็นสำคัญ มากกว่าการใช้กลไกทางศาลยุติธรรมและตำรวจ (My Justice, 2018) ปัจจุบันโครงการ My Justice จัดตั้งศูนย์ความช่วยเหลือด้านกฎหมายกระจายตัวไปใน 6 รัฐ/ภูมิภาค สนับสนุนโครงการอบรมด้านกฎหมายและกลไกการแก้ไขปัญหาในระดับชุมชนให้กับทนายความ 164 คน เจ้าหน้าที่ศาล 1,185 คน และเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ 278 คน

โครงการ STEP (Support to Electoral Processes) to Democracy (8,946,514.40 ดอลลาร์สหรัฐฯ) เป็นโครงการที่สนับสนุนและส่งเสริมกระบวนการเลือกตั้งเพื่อประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และการยอมรับความแตกต่างหลากหลาย รวมถึงการให้ข้อมูลเพื่อการมีส่วนร่วมในการกระบวนการต่างๆ และการพัฒนาสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย โครงการ STEP Democracy ริเริ่มให้ความช่วยเหลือภายใต้กรอบการปกครอง นิติรัฐ และการพัฒนา ให้แก่รัฐบาลเมียนมาด้วยการสนับสนุนทุนการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนมาตรฐานและความรู้เรื่องการจัดการเลือกตั้งและกระบวนการที่โปร่งใส ในช่วงการเลือกตั้งครั้งสำคัญในปี ค.ศ. 2015 เช่นการสร้างกลไกผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้ง กลไกบริหารความเสี่ยงทางด้านการเลือกตั้ง การจัดหาข้อมูลให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สื่อ ผู้สังเกตการณ์ และประชาคมระหว่างประเทศ นอกจากนั้นความช่วยเหลือยังครอบคลุมการฝึกอบรมพรรคการเมืองและชุมชนถึงวงจรการเลือกตั้ง ตลอดจนจัดสรรเวทีการพูดคุยเรื่องอนาคตของประชาธิปไตยในเมียนมาให้กับชุมชน (STEP Democracy, 2015) ด้วยความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและสถาบันนานาชาติเพื่อความช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง (International Institute for Democracy and Electoral Assistance; IDEA) สถาบันเดนมาร์กเพื่อพรรคการเมืองและประชาธิปไตย (Danish Institute for Parties and Democracy; DIPD) องค์กรจัดทำรายงานเกี่ยวกับประชาธิปไตยในระดับนานาชาติ (Democracy Reporting International; DRI) มูลนิธิฟรีดริช นอยมานน์

(Friedrich Naumann Foundation; FNF) และ หน่วยงานในเมียนมาอีก 4 แห่ง ได้แก่ Myanmar Egress Hornbill Organization Scholar Institute และ Naushawng Education Network

โครงการพัฒนากระบวนการเชิงนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่สหัสวรรษ (Millennium Development Goals; MDGs) (7,247,876.02 ดอลลาร์สหรัฐฯ) มุ่งหวังให้เมียนมาสามารถบรรลุเป้าหมายในเรื่องการจัดการสิ่งแวดล้อมและที่ดิน การปฏิรูประบบราชการ การวางแผนยุทธศาสตร์ชาติ และระบบสถิติ รวมถึงนโยบายการค้า การเลือกตั้ง และนโยบายผู้อพยพเพื่อให้สอดคล้องกับ MDGs และ โครงการเพิ่มศักยภาพเชิงสถาบันและนโยบายในการเจรจาระดับชาติของเมียนมา (13,788,804.76 ดอลลาร์สหรัฐฯ) โครงการดังกล่าวต้องการเพิ่มศักยภาพเชิงสถาบันและนโยบายของภาครัฐ และสนับสนุนกระบวนการเลือกตั้งอย่างยุติธรรม โครงการบริหารการปกครองที่ดีด้วยเครื่องมือแบบยุโรปสำหรับประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (6,839,388.24 ดอลลาร์สหรัฐฯ) โครงการดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาและรักษาระบบประชาธิปไตยให้มีความยั่งยืน รวมถึงเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐาน และเสรีภาพของประชาชนทุกคนในเมียนมาอย่างเท่าเทียม โครงการสนับสนุนภาคประชาสังคมและผู้ปกครองระดับท้องถิ่นในการพัฒนา (5,825,224.08 ดอลลาร์สหรัฐฯ) โครงการนี้เน้นสนับสนุนในเรื่องการบริหารจัดการ การปฏิบัติการ และเทคนิคต่างๆ ให้กับภาคประชาสังคมในการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ ร่วมกับผู้นำท้องถิ่น และสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและพัฒนาท้องถิ่นของตัวเองได้ผ่านความร่วมมือดังกล่าวเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น และ โครงการรัฐฉานสำหรับการสร้างสันติภาพ การปรองดอง และการพัฒนาเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับชุมชน (6,900,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ) เพื่อฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพ สิทธิมนุษยชน และการศึกษาของพลเมือง สนับสนุนการประชุมของเยาวชนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในเรื่องสันติภาพ ให้ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมโดยใช้ชุมชนเป็นผู้นำ

นอกจากนี้ยังมีโครงการความช่วยเหลือขนาดเล็กที่น่าสนใจ เพื่อสนับสนุนความตระหนักรู้ด้านประชาธิปไตยของภาคประชาชนหลายโครงการ ดังที่ได้ระบุในตาราง 3.3

ตารางที่ 3.3 ตารางสรุปโครงการที่สหภาพยุโรปให้การสนับสนุนเมียนมา

ด้านการพัฒนาศักยภาพทางการเมือง

(หน่วย = ดอลลาร์สหรัฐฯ)

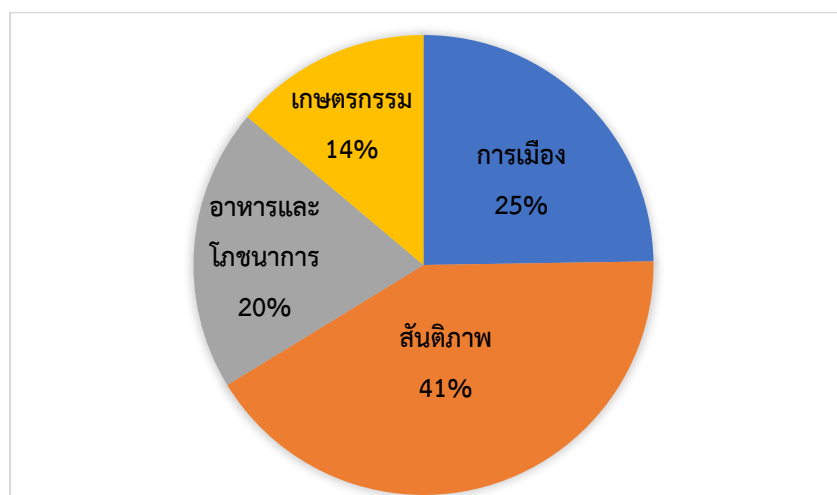
โครงการ	วัตถุประสงค์โครงการ	งบประมาณ
โครงการสนับสนุนการทำหนังสือในฐานะ วิธีการในส่งเสริมความแตกต่าง หลากหลายและการพัฒนา ประชาธิปไตย	สนับสนุนการแสดงออกทางวัฒนธรรมที่สนับสนุนความแตกต่างหลายหลายในเชิง วัฒนธรรม การร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สิทธิมนุษยชน และสิทธิทางวัฒนธรรมใน บริบทของปรองดอง การแก้ไขความขัดแย้ง และการพัฒนาประชาธิปไตย	1,369,919.31
โครงการส่งเสริมการปรองดองในเมียน มาเพื่อสร้างสะพานเชื่อมโยงในสังคมที่ แตกแยกผ่านการแสดงออกเชิง วัฒนธรรม	สนับสนุนความหลากหลายในเชิงวัฒนธรรมในเมียนมาผ่านการแสดงออกอย่าง ภาพยนตร์ ทีวี และการทำหนังสือ เพื่อที่จะช่วยสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านในเมียนมา ได้อย่างสันติ เพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาและคงรักษาระบอบประชาธิปไตยให้ มีความยั่งยืน รวมถึงเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐาน และเสรีภาพของประชาชนทุกคนใน เมียนมาอย่างเท่าเทียม	1,374,966.70
โครงการปลูกฝังความรับผิดชอบต่อ สังคมในเมียนมา	ส่งเสริมพัฒนาความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การบริหารจัดการการเงินสาธารณะ พัฒนาสถานะและบทบาทของผู้หญิงในการมี ส่วนร่วมทางการเมือง	1,586,988.46
โครงการสนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างมี ประสิทธิภาพในโครงการพัฒนาต่างๆ	เพิ่มศักยภาพให้กับภาคประชาสังคมในเมียนมาเพื่อองค์กรเหล่านี้สามารถมีส่วน ในกระบวนการพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมการ พัฒนา	1,205,101.11
โครงการสนับสนุนการมีส่วนร่วม ความ รับผิดชอบ และการเพิ่มอำนาจให้กับ ภาคประชาสังคม	เพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมต่อการรักษาสีทธิและผลประโยชน์ของ ประชาชนภายใต้โครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาลทั้งในระดับชุมชนและ ระดับประเทศ	1,080,426.17
โครงการสนับสนุนความเป็น ประชาธิปไตย และเพิ่มอำนาจให้กับชน กลุ่มน้อยและชายขอบในเรื่องสิทธิ มนุษยชนและการบริหารปกครองที่ดี	ปกป้องสิทธิของชุมชนชายขอบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในรัฐชาน รัฐมอญ และรัฐคะยา โดยเฉพาะการปกป้องสิทธิมนุษยชนของชุมชนและสิทธิของผู้หญิง และการมี ตัวแทนในตัวแทนกระบวนการยุติธรรมในทุกระดับในฐานะตัวแทนของชุมชนชาย ขอบ	2,056,201.78
โครงการเพิ่มศักยภาพการตอบสนอง ความหลากหลาย และประชาธิปไตย ของภาคประชาสังคมในเมียนมา	สนับสนุนเครือข่ายนักกิจกรรมระดับเยาวชน	1,882,521.91

โครงการเพิ่มอำนาจภาคประชาสังคมในภูมิภาคของชาติพันธุ์เพื่อกำหนดอนาคตของเมียนมา	ส่งเสริมกิจกรรมสำหรับภาคประชาสังคม 25 กลุ่ม และเครือข่ายภาคประชาสังคมอีก 4 เครือข่ายในการให้ความรู้ และอบรมเกี่ยวกับเรื่องการระดมทรัพยากรในชุมชน การพัฒนาพื้นที่ชนบท ความมั่นคงทางด้านอาหาร การสร้างสันติภาพ และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ	1,575,616.88
โครงการสร้างพื้นที่เพื่อการมีส่วนร่วมการพูดคุยเชิงนโยบายระดับชาติให้กับภาคประชาสังคม	สร้างศักยภาพทั้งในเชิงเทคนิคและองค์กรของภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการ ความพร้อมรับมือในการกระทำต่างๆ ของหน่วยงาน การบริหารการเงินขององค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในบทบาทของการพูดคุยและสนทนาเกี่ยวกับเรื่องนโยบายระดับชาติกับรัฐบาล สนับสนุนการสร้างเครือข่ายที่ยั่งยืนและแข็งแกร่งระหว่างภาคประชาสังคม สื่อสารมวลชน และรัฐสภาในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาคในการเป็นส่วนหนึ่งและมีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารนโยบายและกิจการสาธารณะต่างๆ รวมถึงเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันผ่านการช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ	1,630,145.97
โครงการส่งเสริมความเท่าเทียม และความพร้อมรับมือของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเมียนมา	เพิ่มศักยภาพ และองค์ความรู้ให้กับภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นในการวางแผน ปฏิบัติงาน และตรวจสอบโครงการพัฒนาต่างๆ การบริการของภาครัฐและนโยบายทั้งในระดับรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างความเท่าเทียมในการพัฒนาให้ทั่วถึงในทุกพื้นที่ของเมียนมา ในแง่นี้โครงการได้ตั้งเป้าที่จะจัดอบรมให้กับศูนย์ทรัพยากรของท้องถิ่น NGO ที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเครือข่ายความร่วมมือต่างๆ รวมทั้งสิ้นกว่า 1,000 กลุ่ม เพื่อส่งเสริมให้องค์กรเหล่านี้ยอมรับความแตกต่างหลากหลาย ความกลมเกลียวและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ความรับผิดชอบพร้อมรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อพลเมือง	1,664,351.20
โครงการการเพิ่มกรอบเชิงนโยบายในการปกป้องเด็กและเยาวชน	ให้ข้อมูล และเครื่องมือต่างๆ ให้กับคณะกรรมการสิทธิของเด็กและเยาวชนในเมียนมา ทั้งเรื่องการสืบสวนคดีความต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐในการปกป้องและดูแลเด็กและเยาวชนในพื้นที่ต่างๆ	610,590.53
โครงการการวางแผนเมืองอย่างยั่งยืน	สร้างและรักษาสิ่งแวดล้อมในอาณาบริเวณเมืองต่างๆ ในเมียนมา และเพิ่มศักยภาพให้ผู้นำท้องถิ่นของกรุงย่างกุ้งในเรื่องการวางแผนจัดการเมือง และการลดการจราจรติดขัดเพื่อการสร้างสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน	802,490.18
โครงการเคารพและปรองดองต่อความหลากหลายเชิงศาสนาของภาคประชาสังคมในเมียนมา	ลดการเลือกปฏิบัติของภาคประชาสังคมบนฐานของความแตกแยกด้านความเชื่อ โดยการเพิ่มการปฏิสัมพันธ์และการเรียนรู้เพื่อความเข้าใจของชุมชนที่ต่างศาสนากัน และการเพิ่มศักยภาพและความเชื่อมโยงระหว่างภาคประชาสังคมและกลุ่มองค์กรที่จัดตั้งบนพื้นฐานของชุมชนในรัฐยะไข่ รัฐคะฉิ่น และรัฐมอญ	650,051.62

โครงการการขับเคลื่อนเพื่อป้องกันและ พัฒนาการเข้าถึงพื้นที่ความขัดแย้งที่ เข้าถึงยากในเมียนมาโดยชุมชน	เพิ่มศักยภาพของภาคประชาสังคมในเมียนมา และส่งเสริมการพูดคุยและเจรจา ระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมในเรื่องการพัฒนา การปกป้อง และประเด็น ความปลอดภัยในพื้นที่ความขัดแย้งที่เข้าถึงยากโดยเฉพาะในพื้นที่รัฐยะไข่ รัฐคะ ฉิ่น และรัฐคะยา	614,305.71
โครงการสร้างความเป็นพลเมืองที่เข้ม ขันสำหรับการปกครองที่พร้อมรับผิดชอบ	เพิ่มศักยภาพในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้มั่นคง และเพิ่มอำนาจให้กับ ชุมชนชายขอบต่างๆ ให้สามารถแสดงออก และเสรีภาพของกลุ่มคนเหล่านี้ รวมถึงให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้มีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่นต่างๆ โครงการเพื่ออำนาจของ บุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในบริเวณกลุ่มแม่น้ำอิรวดี และมณฑลเลย โครงการนี้ต้องการเพิ่มการมีส่วนร่วมของชุมชน ภาคประชาสังคม และประชาชน ในการกระบวนการกำหนดนโยบาย	374,555.40
โครงการพัฒนาในบริเวณกลุ่มแม่น้ำอิระ วดีและมณฑลเลย	ส่งเสริมโอกาสในการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาได้อย่างราบรื่น	614,305.71

ที่มา: The Mohinga Aid Information Management System. (2018)

**แผนภูมิที่ 3.2 แผนภูมิเปรียบเทียบงบประมาณด้านการเมืองกับด้านอื่นๆ
ของสหภาพยุโรประหว่างปี ค.ศ. 2011-2018**



ที่มา: The Mohinga Aid Information Management System. (2018)

องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development; USAID) เป็นอีกหน่วยงานที่มีบทบาทอย่างมากต่อการพัฒนาทางการเมืองในเมียนมา กรอบการดำเนินนโยบายของ USAID นั้น อยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ประชาธิปไตยเมียนมา (Burma Democracy Strategy) ของสหรัฐฯ ที่กำหนดขึ้นในปี ค.ศ. 2014⁶ ที่นอกเหนือจากการพัฒนาความสามารถของบุคคลหรือหน่วยงานที่จะส่งเสริมหลักการของรัฐประชาธิปไตยที่มีการปกครองอันมีประชาชนเป็นที่ตั้ง และสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนแล้วนั้น ยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังระบุถึง การสนับสนุนความเข้มแข็งของกลุ่มภาคประชาสังคม และองค์กรทางสังคม เพื่อการมีส่วนร่วมของชาวเมียนมา การสนับสนุนการลงทุนที่มีความรับผิดชอบ และเคารพต่อสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนกระบวนการสันติภาพ และการส่งเสริมการสร้างระบบสหภาพที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วม และมั่นคง (GAO, 2017)

ในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปของเมียนมาในปี ค.ศ. 2015 USAID สนับสนุนโครงการฝึกอบรมสมาชิกพรรคการเมืองในเมียนมากว่า 7,300 คนและสมาชิกของภาคประชาสังคมอีกกว่า 300 คน เกี่ยวกับการสังเกตการณ์ วิธีการเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมของสาธารณชนเพื่อการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปต่างๆ ในประเทศ (Bureau of East Asian and Pacific Affairs, 2017) ตลอดจนเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองและภาคประชาสังคม ด้านเครื่องมือทางเทคนิคต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้การเลือกตั้งที่โปร่งใส และน่าเชื่อถือ รวมทั้งหน่วยงานดูแลการเลือกตั้งของเมียนมาอย่างคณะกรรมการเลือกตั้ง (Union Election Commission) USAID สนับสนุนการทำกิจกรรมและหน้าที่ของรัฐสภา และจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแห่งรัฐสภาสำหรับผู้แทนราษฎร ยังให้ความช่วยเหลือด้านการร่างกฎหมาย โดยสำนักงานอัยการและศาลฎีกาเพื่อส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมและการปฏิรูปกฎหมาย

USAID ได้ทำแนวทางการปฏิบัติการเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพื่อรองรับการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นครั้งแรกในรอบ 25 ปี เมื่อปี ค.ศ. 2010 นั้น มาเป็นแนวทางสำหรับการมอบงบประมาณสนับสนุนให้กับเมียนมา โดย USAID ตั้งเป้าไว้ดังนี้ (USAID, 2017) คือ 1) สร้างภาคประชาสังคมอย่างน้อย 300 องค์กร และอบรมผู้สังเกตการณ์ในท้องถิ่นอีกกว่า 5,000 คนสำหรับสังเกตการณ์เลือกตั้ง และการให้ศึกษาเพื่อเข้าใจการเลือกตั้งมากขึ้น 2) สนับสนุนหน่วยงานที่เป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมืองเพื่อตรวจสอบการเลือกตั้งเรียกว่า People's Alliance for Credible Elections (PACE) 3) จัดอบรมสมาชิกพรรคการเมืองกว่า 11,000 คน จาก 84 พรรคการเมือง และสมาชิกรัฐสภาอีก 234 คน เพื่อพัฒนาศักยภาพการสื่อสาร และการเผยแพร่

⁶ ภายใต้กฎหมายการจัดสรรที่หยั่งราก (Consolidated Appropriations Act 2014) ซึ่งกำหนดให้ ครอบคลุมความช่วยเหลือและการปฏิบัติที่รัฐมนตรีต่างประเทศจะต้องนำเข้าหารือกับสภาองเกรส

นโยบายให้กับประชาชนผู้เลือกตั้ง 4) พัฒนาศูนย์ทรัพยากรข้อมูลของรัฐสภาให้เป็นศูนย์ความรู้สำหรับการค้นคว้าและค้นหาข้อมูลที่สำคัญจำเป็นสำหรับการพิจารณาเรื่องต่างๆ ของรัฐสภา รวมถึงสนับสนุนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและการวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนารัฐสภา และการจัดให้มีการพบปะหรือประชุมหารือระหว่างภาคประชาสังคมและสมาชิกรัฐสภาอย่างสม่ำเสมอ 5) ให้คำปรึกษารัฐบาลเกี่ยวกับกระบวนการปรึกษาหารือทางสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องที่ดินเป็นครั้งแรก 6) ให้ความช่วยเหลือด้านนิติธรรมแก่องค์กรภาคประชาสังคมที่มีบทบาทสนับสนุนและช่วยเหลือการบริการด้านการไกล่เกลี่ย หยื่อจากความรุนแรงทางเพศ และการบริการทางด้านกฎหมาย 7) สนับสนุนสำนักงานศาลสูงเพื่อพัฒนาการจัดทำกลยุทธ์ และระบบการรายงานของสำนักงานศาลสูง และให้การศึกษากับผู้พิพากษากว่า 600 คน และเจ้าหน้าที่ทางด้านกฎหมายกว่าอีก 200 คน ในเรื่องจริยธรรมด้านความยุติธรรม การวิเคราะห์คดีต่างๆ การร่างกฎหมายต่างๆ และการรับฟังความเห็นจากสาธารณะ นอกเหนือจาก USAID จะเล็งเห็นขั้นตอนของกระบวนการเลือกตั้งในฐานะเป็นจุดเริ่มต้นโดยเป็นรากฐานของประชาธิปไตยแล้ว ยังเห็นได้ว่าการส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนและผู้จัดการการเลือกตั้งเป็นภารกิจหลักเช่นกัน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011-2018 USAID ได้ใช้งบประมาณสนับสนุนเมียนมาด้านพัฒนาศักยภาพของสถาบันการเมืองทั้งหมด 194.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยแบ่งได้เป็น 4 โครงการ ได้แก่

1) โครงการส่งเสริมหลักนิติรัฐในเมียนมา เป็นโครงการที่ส่งเสริมการพัฒนาการใช้หลักนิติรัฐในการทำงานของสถาบันทางการเมืองต่างๆ เพื่อให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย และสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในเรื่องหลักนิติรัฐและความรับผิดชอบต่อสังคม นอกจากนี้ยังอบรมภาคประชาสังคมท้องถิ่นในการเข้าถึงความยุติธรรม การเงินช่วยเหลือในกระบวนการกฎหมายต่างๆ ของภาคประชาสังคม และการให้ความรู้ด้านสิทธิต่างๆ โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 15.96 ดอลลาร์สหรัฐฯ

2) โครงการภาคประชาสังคมและสื่อสารมวลชน เป็นการเพิ่มศักยภาพการตรวจสอบความโปร่งใสและการรับผิดชอบของหน่วยงานราชการ อีกทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติการ นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้สื่อและภาคประชาสังคมเข้าปฏิรูปและปกป้องการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐบาล โครงการดังกล่าวใช้งบประมาณทั้งสิ้น 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อจัดเผยแพร่ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการเลือกตั้งในเมียนมา ตลอดจนการประชุมและเวทีระดมสมองระหว่างภาคสื่อสารมวลชนและภาคประชาสังคม

3) โครงการเพิ่มอำนาจให้กับชุมชนในบริเวณตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมา เพื่อให้ชุมชนกะเหรี่ยงได้มีส่วนร่วมและเป็นพื้นฐานให้กับการพัฒนาทางการเมือง และพัฒนาประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้านและชุมชน โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 48 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ กิจกรรมในโครงการครอบคลุมการประชุมผู้นำและประชาชนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในชุมชน และจัดโครงการฝึกอบรมแนวทางแก้ไขปัญหาด้านเลือกให้แก่ชุมชน และ

4) โครงการเพิ่มศักยภาพและสมรรถนะของสถาบันประชาธิปไตย เป็นโครงการที่ต้องการเพิ่มศักยภาพด้านสถาบันประชาธิปไตยเพื่อให้สามารถนำเมียนมาผ่านช่วงเปลี่ยนผ่านไปได้อย่างดี โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 23.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ตารางที่ 3.4 โครงการเพิ่มศักยภาพและสมรรถนะของสถาบันประชาธิปไตย

วัตถุประสงค์ของโครงการ	กิจกรรม
เป้าประสงค์หลัก: เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันประชาธิปไตยหลัก อาทิ รัฐสภาสหภาพ สภาแห่งรัฐ และเขต คณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง	เจ้าหน้าที่สาขาพรรคการเมืองต่างๆ เข้าร่วมโครงการ Political Party Academy
เป้าหมาย 1: เพิ่มบทบาทและประสิทธิภาพของสภานิติบัญญัติในการออกกฎหมายและการตรวจสอบ	ตัวแทนเจ้าหน้าที่ภาครัฐและภาคประชาสังคมเข้าร่วม Legal Review Roundtable เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะทางด้านการปฏิรูปกฎหมาย
เป้าหมาย 2: เพิ่มพูนความเข้มแข็งและโปร่งใสให้กับกระบวนการเลือกตั้ง กระบวนการทางนิติบัญญัติ และการปฏิรูปเพื่อการเลือกตั้งที่มีส่วนร่วม โปร่งใส และน่าเชื่อถือในปี 2016 และ 2021	ประธานและสมาชิกกรรมาธิการรัฐสภาต่างๆ เข้าร่วมกิจกรรมการติดตามประเมินผลคณะกรรมการต่างๆ ของรัฐสภา เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาศักยภาพของรัฐสภา
เป้าหมาย 3: ส่งเสริมพรรคการเมืองที่มีศักยภาพในการเป็นผู้แทนและสามารถแข่งขันได้ในฐานะที่เป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการเลือกตั้งแบบหลายพรรคการเมือง	

ที่มา: ปรับปรุงแก้ไขจาก U.S. Government Accountability Office (GAO). (2017), p. 54

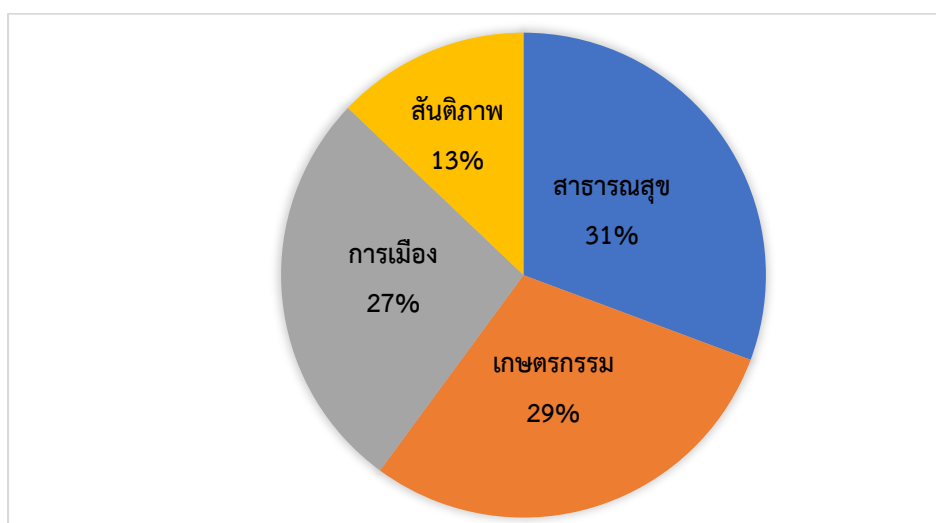
ตารางที่ 3.5 โครงการส่งเสริมหลักนิติรัฐในเมียนมา

วัตถุประสงค์ของโครงการ	กิจกรรม
เป้าประสงค์หลัก: เพื่อจัดหาเครื่องมือในการส่งเสริมและป้องกันกฎระเบียบของกฎหมายที่ยุติธรรม และเสรีภาพของพลเมือง รวมถึงการพิจารณาถึงปัญหาช่องว่างในเชิงโครงสร้างและสมรรถนะที่ซึ่งจำกัดประสิทธิภาพของระบบยุติธรรม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปนิติรัฐ	โครงการความร่วมมือระหว่างสำนักงานศาลฎีกาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลคำพิพากษา
เป้าหมาย 1: ส่งเสริมสถาบันด้านการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ เข้าถึงได้ และ ตรวจสอบได้	โครงการความร่วมมือกับสำนักงานอัยการสูงสุดในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
เป้าหมาย 2: เพื่อพูนความรู้ด้านกฎหมาย การเข้าถึงกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนชายขอบที่รัฐและเขตเป้าหมาย	โครงการจัดตั้งเครือข่ายผู้ช่วยทนายแห่งชาติ

ที่มา: ปรับปรุงแก้ไขจาก U.S. Government Accountability Office (GAO). (2017), p. 53

ทั้งนี้ในรายงานเรื่องความช่วยเหลือเพื่อประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาที่เสนอต่อสภาองเกรส ในปี ค.ศ. 2017 ระบุว่า การดำเนินนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมายังต้องเผชิญกับอุปสรรคสำคัญ ได้แก่ บทบาทของกองทัพในรัฐสภา การถือสิทธิในที่นั่งของรัฐสภาจำนวนร้อยละ 25 ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ สงครามกลางเมืองที่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ความรุนแรงต่อชนกลุ่มน้อย ปัญหาของผู้พลัดถิ่นและนักโทษการเมือง ตลอดจนปัญหาด้านสมรรถนะของฝ่ายบริหารเพื่อการพัฒนาของระบอบการปกครองประชาธิปไตย ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลสหรัฐต้องสนับสนุน (GAO, 2017)

แผนภูมิที่ 3.3 แผนภูมิเปรียบเทียบงบประมาณด้านการเมืองกับด้านอื่นๆ
ของ USAID ระหว่างปี ค.ศ. 2011-2018



ที่มา: The Mohinga Aid Information Management System. (2018)

สหประชาชาติ กำหนดกรอบการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือแก่เมียนมา (United Nations Strategic Framework 2012-2015: United Nations Country Team in Myanmar) เพื่อการสนับสนุนไว้ 4 ด้าน คือ 1) สนับสนุนการพัฒนาชนบท เมือง การเกษตร และศักยภาพการทำงาน 2) เพิ่มความเท่าเทียมสำหรับการเข้าถึงการให้บริการสาธารณะจากรัฐ 3) ลดความอ่อนไหวและสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรับมือภัยธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 4) สนับสนุนการบริหารปกครองที่ดีและการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันการเมืองประชาธิปไตยและเรื่องสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้น แผนดังกล่าวได้ถูกส่งมอบมาให้โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme; UNDP) ซึ่งปฏิบัติการด้านการพัฒนาในเมียนมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950

ในปัจจุบันการจัดทำโครงการความช่วยเหลือต่างๆ ผ่าน UNDP ระบุอยู่ในโครงการการสนับสนุนเพื่อระบอบกษัตริย์ประชาธิปไตยในเมียนมา (Support to Democratic Governance in Myanmar) โดยกำหนดกรอบการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ที่ 4 ว่าด้วยเรื่องการบริหารปกครองที่ดี และการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ในระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2013-2015 ภายใต้การจัดสรรงบประมาณที่ต้องการ 45 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยแบ่งส่วนการสนับสนุนออกเป็น 4 ส่วน คือ 1) การพัฒนาประสิทธิภาพจำนวน 1,529,893 ดอลลาร์สหรัฐ (16%) 2) นิติบัญญัติจำนวน 2,839,266 ดอลลาร์สหรัฐ

(31%) 3) นิติรัฐและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจำนวน 3,221,065 ดอลลาร์สหรัฐ (36%) 4) การบริหารจัดการภาครัฐจำนวน 1,529,893 ดอลลาร์สหรัฐ (17%) (UN, 2011, 10, pp. 25-26; UNDP, 2013c, pp. 3, 8; 2016, p. 10) การปฏิรูปที่รุดหน้าในช่วงปี ค.ศ. 2010-2012 ทำให้ UNDP ตัดสินใจนำเสนอและดำเนินการขยายโครงการในเมียนมาและให้ความสำคัญกับเมียนมาเป็นการเฉพาะ (สัมภาษณ์ Ms. Dawn Del Rio, 7 มิถุนายน 2018)

ตารางที่ 3.6 โครงการนิติรัฐและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

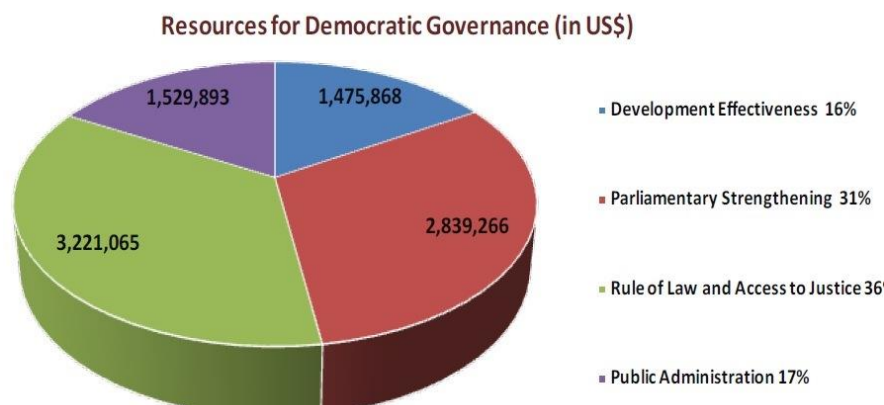
เป้าประสงค์หลัก	กิจกรรมเป้าหมาย
ด้านสมรรถนะของสถาบันการยุติธรรม	สนับสนุนกลไกการประสานงานเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย อำนวยความสะดวกการหารือระหว่างสถาบันงานยุติธรรม พัฒนาระบบบริหารจัดการคดีความ ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับกระบวนการกลั่นกรองและร่างกฎหมาย
ด้านสมรรถนะของบุคลากร	จัดทำกรอบการฝึกอบรมระยะยาวแก่สำนักงานอัยการสูงสุดแห่งสหภาพ จัดหาอุปกรณ์และหนังสือให้กับสถาบันการศึกษา ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนแบบได้-ได้สำหรับผู้เกี่ยวข้องด้านการยุติธรรม จัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายในมหาวิทยาลัยต่างๆ
ด้านการเพิ่มอำนาจประชาชนในการเข้าถึงและได้รับความยุติธรรม	ส่งเสริมความเข้าใจด้านทัศนคติเกี่ยวกับกฎหมายในฐานะที่เป็นกลไกการแก้ปัญหา ส่งเสริมความสามารถของผู้ด้อยโอกาส สนับสนุนการฝึกอบรมกลุ่มภาคประชาสังคมด้านความตระหนักรู้ด้านกฎหมายและการแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สนับสนุนการเข้าถึงพื้นที่ชนบทของผู้ช่วยทนายความ

ด้านการเข้าถึงความยุติธรรมในระดับท้องถิ่น	จัดการการฝึกอบรม การเดินทาง และการปฏิบัติงานของศาล สำนักงานทนายความ และสถานีตำรวจเพื่อส่งเสริมการ บริหารงานยุติธรรมทางอาญาอย่างบูรณาการ
---	---

ที่มา: United Nations Development Programme. (2016h)

ความร่วมมือระหว่าง UNDP กับรัฐบาลเมียนมายังครอบคลุมการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ โดยได้มอบหมายให้คณะกรรมการข้าราชการสหภาพ (Union Civil Service Board-UCSB) มอบทุนสนับสนุนสำหรับการฝึกอบรมจำนวน 50 คน จากสถาบันกลางสำหรับข้าราชการ (Central Institute of Civil Service) เข้าร่วมโครงการฝึกอบรมการพัฒนาศักยภาพด้านการจัดการและการบริการสาธารณะให้กับบุคลากร ระยะเวลา 3 สัปดาห์ที่ย่างกุ้ง โครงการดังกล่าวนี้มีจุดประสงค์ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนหลักนิติรัฐ การปฏิรูปบริการสาธารณะ และการกระจายอำนาจให้เกิดขึ้นในเมียนมา (UNDP, 2013b; 2013d; 2016c) ล่าสุดในปี ค.ศ. 2015 UNDP นำเสนอโครงการเตรียมความพร้อม (Induction Program) เพื่อให้ความรู้ด้านการปฏิบัติงานและหน้าที่ให้แก่สมาชิกรัฐสภา โครงการดังกล่าวยังเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติกับรัฐบาลหลากหลายประเทศ ได้แก่ ฟินแลนด์ สวีเดน สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และเดนมาร์ก เป้าหมายของโครงการคือทำให้ความรู้แก่ผู้แทนราษฎรเมียนมา มีผู้แทนจำนวนมากที่ยังไม่มีประสบการณ์ในกิจการสาธารณะ หรือกระบวนการรัฐสภา นอกจากนั้นโครงการยังมุ่งส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้แทนราษฎรของประเทศต่างๆกับผู้แทนฯหน้าใหม่ของเมียนมา และให้ทราบถึงบทบาทและความสำคัญของรัฐสภาในด้านการพัฒนากฎหมาย การเป็นผู้แทน และการตรวจสอบ การส่งเสริมผู้แทนที่เป็นสตรี ให้เข้าใจถึงความท้าทาย โอกาส และการนำเสนอข้อเสนอแนะต่างๆ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเข้าถึงแหล่งข้อมูล เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ของผู้แทนราษฎร เป็นต้น (Sein, 2011; UNDP, 2016b)

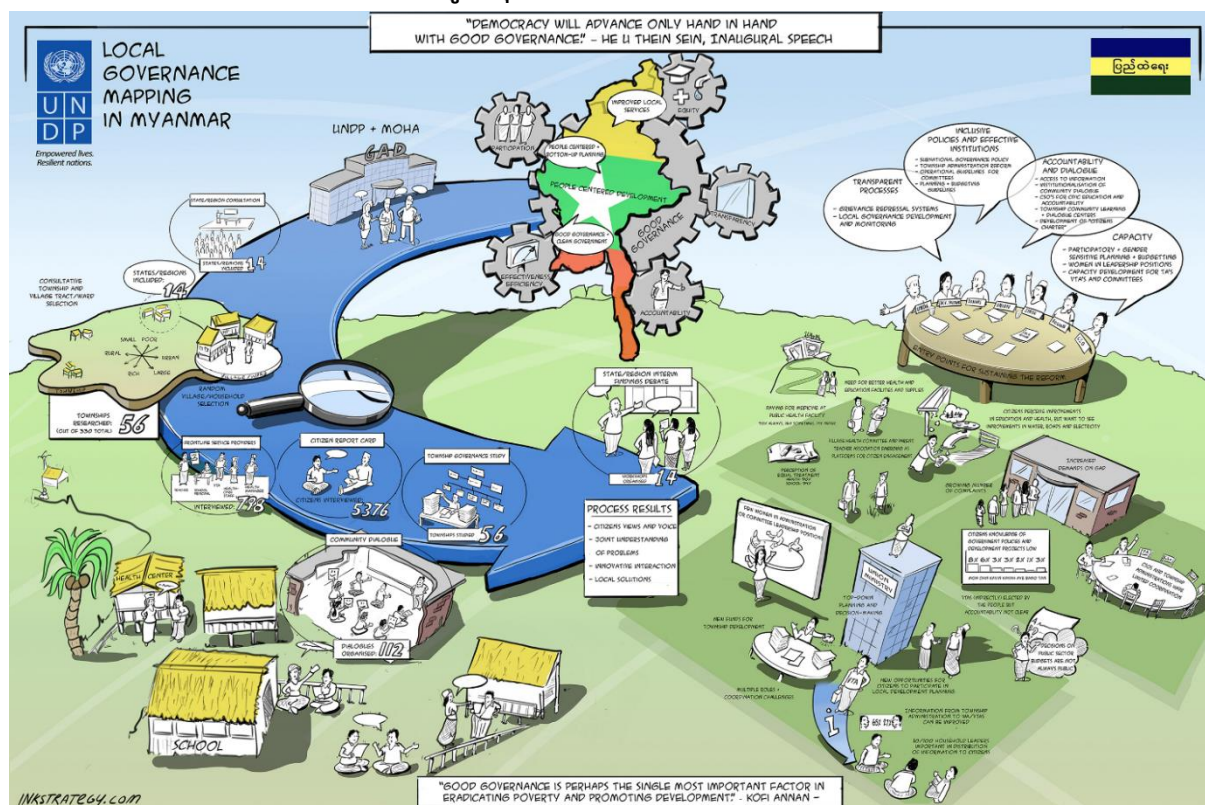
แผนภูมิ 3.4 แผนภูมิสรุบบประมาณของ UNDP ที่สนับสนุนเรื่องประชาธิปไตย ปีงบประมาณ 2015



ที่มา: UNDP, 2016a, p. 10

UNDP ยังสนับสนุนโครงการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น (Local Governance Program) เพื่อการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นของเมียนมาให้สามารถจัดการบริหารสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการของประชาชน ตลอดจนส่งเสริมความสามารถของเครือข่ายภาคประชาสังคมและสื่อเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (UNDP, 2016b) เป็นการจัดทำโครงการที่สนับสนุนให้เกิดความต้องการประชาธิปไตยจากระดับท้องถิ่นสู่ระดับบน (Demand-side Development) (สัมภาษณ์ Ms. Dawn Del Rio, 7 มิถุนายน ค.ศ. 2018) โครงการดังกล่าวริเริ่มด้วยความร่วมมือของรัฐบาลเมียนมาภายหลังจากที่รัฐบาลประกาศกรอบการปฏิรูปสังคมและเศรษฐกิจ (Framework for Economic and Social Reforms) ซึ่งเน้นกระบวนการปฏิรูปที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางผ่านการมีส่วนร่วม รัฐบาลที่โปร่งใสและรัฐบาลระดับรัฐและภาคที่มีสิทธิทางการบริหารราชการและความอิสระมากขึ้น UNDP และกระทรวงมหาดไทยของเมียนมาจึงเริ่มด้วยการจัดทำแผนที่การอภิบาลท้องถิ่น (Local Governance Mapping) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2013 เพื่อศึกษาความต้องการของภาคประชาชนทั่วประเทศต่อระบบและรูปแบบการบริการสาธารณะ ข้อมูลที่ได้จะถูกนำมาสรุปและนำเสนอต่อเจ้าหน้าที่รัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร ตัวแทนการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนเครือข่ายภาคประชาสังคม เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันถึงความต้องการและความคาดหวังของประชาชนต่อการบริหารภาครัฐ (UNDP, 2015)

ภาพที่ 3.1 ภาพการทุนสรูปเกี่ยวกับการจัดทำแผนที่การอภิบาลท้องถิ่น



ที่มา: United Nations Development Programme. (2015)

การสนับสนุนของ UNDP ต่อการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรทางการเมืองเพื่อรองรับการปฏิรูปใน
เมียนมา เช่น โครงการพัฒนาระบบการประสานงานการจัดสรรและการบริหารความช่วยเหลือระหว่าง
ประเทศร่วมกับกระทรวงพัฒนาเศรษฐกิจและการวางแผนแห่งชาติ (The Ministry of National Planning
and Economic Development (MNPED) ครอบคลุมแนวทางการรวบรวมข้อมูลเพื่อวางแผนพัฒนา
ประเทศ การพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานราชการ การจัดเวทีระดมสมองระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งใน
และนอกภาครัฐ การจัดตั้งระบบการบริหารข้อมูลข่าวสารความช่วยเหลือ (Aid Management
Information System—AIMS) ร่วมกับสหภาพยุโรป เป็นต้น

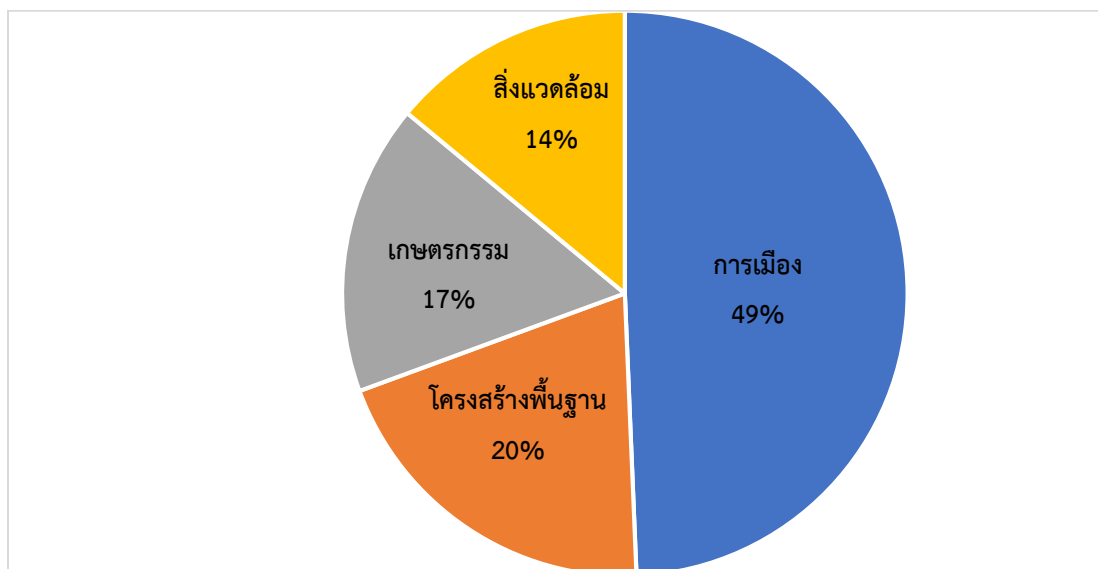
นอกจากนั้น UNDP ยังสนับสนุนการจัดทำแนวทางสำหรับประชาคมระหว่างประเทศว่าด้วยรัฐสภา การจัดการความขัดแย้ง และการฟื้นฟู (Guidelines for the International Community on Parliament, Crisis Prevention and Recovery) ซึ่งเน้นส่งเสริมรัฐสภามีบทบาทในการจัดการความขัดแย้ง ยุทธศาสตร์ และการสร้างยุทธศาสตร์สันติภาพและการแบ่งปันอำนาจ ดังนั้นผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับ

ภูมิภาคจึงมีความสำคัญและมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนกระบวนการเปลี่ยนผ่านการทางเมือง UNDP ได้เข้าไปทำงานร่วมกับสมาชิกรัฐสภาสหภาพและภูมิภาคในการจัดเวทีหารือประเด็นสาธารณะที่ไม่ได้เกี่ยวข้อง กับกฎหมายอย่างเดียว แต่ครอบคลุมนโยบายรัฐบาลและประเด็นทางสังคมที่ได้รับความสนใจจากภาค ประชาชน โครงการดังกล่าวยังครอบคลุมการขับเคลื่อนสมรรถนะของผู้แทนราษฎรที่เป็นสตรีและความ สนใจเกี่ยวกับการออกกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสนองตอบต่อประเด็นด้านเพศสภาพ คนชายขอบ และผู้ที่ อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจาก HIV/AIDS ตลอดจนการพัฒนาและการใช้ระบบสารสนเทศเพื่อเป็น ประโยชน์ทั้งการจัดทำกฎหมาย การตรวจสอบ และการเป็นผู้แทนของรัฐสภา และหนึ่งในโครงการดังกล่าว เป็นความร่วมมือระหว่าง UNDP และ องค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union) (Sein, 2011)

ในส่วนความช่วยเหลือทางด้านการพัฒนาระบบราชการ เป้าหมายสำคัญของ UNDP คือการ เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของระบบราชการ มาตรฐานการบริการ ความเท่าเทียมกันทางเพศ และการพัฒนา บทบาทของผู้หญิง อาทิเช่น โครงการฝึกอบรมความรู้สำหรับข้าราชการระดับสูง ซึ่งเป็นโครงการความ ร่วมมือระหว่าง UNDP และ UCSB ที่จัดขึ้นเป็นครั้งแรกในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2013 (UNDP, 2013b) และ ได้นำวิทยากรจากต่างประเทศเข้ามาให้ความรู้ นอกจากนั้น UNDP และ UCSB ยังร่วมกันจัดเวทีระดมสมอง เพื่อวางแผนปฏิบัติการเพื่อการปฏิรูประบบราชการ ในช่วงปี ค.ศ. 2016 ถึง 2017 (UNDP, 2016c; 2016i; Global New Light of Myanmar, 2017)

ในปี ค.ศ. 2013 UNDP (UNDP, 2013a) และสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Union—IPU) ด้วยการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหราชอาณาจักร ร่วมมือกัน สนับสนุนการดำเนินการของรัฐสภาเมียนมา ผ่านโครงการความช่วยเหลือด้านการพัฒนาระบบห้องสมุด งานวิจัย และการบริการข้อมูล (Fraser & Kyaw, 2015) องค์ประกอบที่สำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ ดังกล่าวได้รับความร่วมมือจากนักวิชาการและข้าราชการประจำรัฐสภาของหลายประเทศ ซึ่งได้ร่วม สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ ที่เจ้าหน้าที่และผู้แทนราษฎรสามารถได้รับการฝึกอบรมด้านความ เชี่ยวชาญในระบบงานรัฐสภา โครงการรัฐสภาดิจิทัล (Digital Parliament) ซึ่งส่งเสริมการใช้คอมพิวเตอร์ สำหรับภาระงานของรัฐสภา ตลอดจน การบริการด้านการวิจัย ซึ่งจะมีประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาการ ตัดสินใจและการอภิปรายในรัฐสภา นอกจากนั้นความช่วยเหลือยังครอบคลุมการจัดทำงานสัมมนาระดม สมองเกี่ยวกับการจัดทำข้อมูลและการส่งเสริมการวิจัย และการให้ทุนดูงานระยะสั้นของสมาชิกรัฐสภาอาวุโส

แผนภูมิที่ 3.5 แผนภูมิเปรียบเทียบงบประมาณด้านการเมืองกับด้านอื่นๆ
ของ UNDP ระหว่างปี ค.ศ. 2011-2018



ที่มา: The Mohinga Aid Information Management System. (2018)

ภารกิจของ IPU (Inter-Parliamentary Union; IPU) (IPU, 2018b) เริ่มขึ้นนับตั้งแต่เดือน มีนาคม ค.ศ. 2012 โดยผู้แทน IPU ได้แก่ Ms. Norah Babic คุณสุภาสินี ขมะสุนทร (รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ของไทย) Mr. Peter Lilienfeld (อดีตเลขาธิการสภารัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้) และ Mr. Andres Lomp (ผู้อำนวยการสำนักความสัมพันธ์ประชาคมและต่างประเทศรัฐสภาออสเตรเลีย) ได้เดินทางไปเยือนมาเพื่อประสานกับรัฐสภาเมียนมา และศึกษาแนวทางการให้ความช่วยเหลือ แก่ผู้แทนราษฎรและ เจ้าหน้าที่รัฐสภาเมียนมา IPU สรุปและเสนอกรอบความช่วยเหลือรัฐสภาเมียนมาใน 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้าน การบริหาร อาทิ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล การวางแผนเชิงกลยุทธ์และงบประมาณ การพัฒนาทักษะของ เจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานเลขาธิการ 2) ด้านขั้นตอนและกระบวนการภายใน อาทิ ให้ความรู้เกี่ยวกับ บทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ และการสนับสนุนแนวทางการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการ ธิการของสภาผู้แทนราษฎรและสภาชนชาติ และ 3) การบริการของรัฐสภา อาทิ โครงการส่งเสริมความรู้ให้แก่ ผู้แทนราษฎรเมียนมา และการสนับสนุนศูนย์ข้อมูลและห้องสมุดเป็นต้น นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร รอง เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเปิดเผยว่าเมียนมามีความต้องการที่ชัดเจนในความร่วมมือกับ IPU โดยเฉพาะ ในประเด็นการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติ ให้มีความสามารถในการตรวจสอบรัฐบาล ตลอดจนการพัฒนาทักษะ

และความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนและสมาชิกสภา (สัมภาษณ์ นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร, 13 กรกฎาคม ค.ศ. 2017)

ภายใต้กรอบความร่วมมือกับ IPU นี้เองที่ประเทศไทยได้มอบความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาความเป็นสถาบันรัฐสภาของเมียนมา โดยมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ประสานและจัดทำโครงการความช่วยเหลือ ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2013 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรของไทยได้อนุมัติให้นางสาวสุนิดา บุญญานนท์ บรรณารักษ์ชำนาญการพิเศษ (สัมภาษณ์ นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร, 13 กรกฎาคม ค.ศ. 2017) กลุ่มงานห้องสมุด สำนักวิชาการ เดินทางไปเป็นที่ปรึกษาโครงการ Support to the Parliamentary Library, Research and Information Service of the Union Assembly, Myanmar ทั้งนี้เนื่องจากสหภาพเมียนมาเพิ่งมีการเลือกตั้งและมีรัฐสภาเป็นครั้งแรกในรอบ 50 ปี ความช่วยเหลือและการสนับสนุนด้านวิชาการแก่องค์กรรัฐสภาและผู้แทนราษฎรเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วน โครงการดังกล่าวครอบคลุมการส่งเสริมสมรรถนะทางด้านการวิชาการของรัฐสภาเมียนมาในหลายมิติ อาทิ การจัดทำโครงการการบริหารงานใหม่ตามกรอบโครงสร้างของห้องสมุดรัฐสภาไทย การพัฒนาบุคลากรในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อการสืบค้นและให้บริการ การแนะนำระบบห้องสมุดอัตโนมัติ และระบบ Barcode ในการบริการเพื่อการพัฒนาสู่การเป็น e-library และจัดทำนโยบายการจัดการทรัพยากรสารสนเทศ เป็นต้น รวมถึงศูนย์การเรียนรู้ พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกในการเรียนรู้และฝึกอบรม พร้อมให้บริการการจัดหาข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ให้แก่สมาชิกผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุน (IPU, 2018a; UN, 2011) และโอกาสดังกล่าวเหล่านี้เป็นส่วนสำคัญที่สนับสนุนให้การทำงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพและมีการทำงานร่วมกับระหว่างฝ่ายทหารและพลเรือนมากขึ้น (สัมภาษณ์ นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร, 13 กรกฎาคม 2017)

โดยในภาพรวมนั้น UNDP กำหนดให้การส่งเสริมการอภิบาลประชาธิปไตยเป็นเป้าประสงค์สำคัญของกรอบการให้ความช่วยเหลือ โดยจะเน้นการส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศผู้รับความช่วยเหลือด้านการพัฒนาทางการเมือง 4 ด้าน ได้แก่ การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบรัฐสภา ระบบนิติรัฐและการเข้าถึงความยุติธรรม การบริหารภาครัฐ และประสิทธิภาพด้านการพัฒนา ในขณะเดียวกันแนวทางการพัฒนาดังกล่าวก็เป็นแกนสำคัญของความช่วยเหลือระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ผ่าน USAID ที่ทั้งส่งเสริมระบบอภิบาลประชาธิปไตยให้เป็นยุทธศาสตร์สำคัญควบคู่กับระบบการปกครองประชาธิปไตยและการปกป้องสิทธิมนุษยชน ภายหลังจากที่ยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อเมียนมา รัฐบาลสหรัฐฯ ดำเนินนโยบายสนับสนุนการจัดตั้งและการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบการปกครองประชาธิปไตยที่มีส่วนร่วมและตรวจสอบได้ อันประกอบด้วยโครงการ อาทิ ส่งเสริมกระบวนการและสถาบันของรัฐบาลที่มีประชาชนมีส่วน

ร่วม กระชับระบบการตรวจสอบสถาบันและผู้นำทางการเมืองโดยประชาชนและกฎหมาย และปกป้องและส่งเสริมหลักสากลนิยมของสิทธิมนุษยชน ในขณะที่ความช่วยเหลือต่อเมียนมาจากหลายแหล่งได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ไทย มีความร่วมมือไตรภาคีร่วมกับเมียนมา และ JICA ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งภายใต้กรอบความร่วมมือแบบหุ้นส่วนไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Partnership Program – JTTP) ลงนามในวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 1994 โดยมีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนความช่วยเหลือด้านการพัฒนาหลักสูตรพัฒนาทักษะและความเชี่ยวชาญให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน และในปี ค.ศ. 2013 ไทยและญี่ปุ่นตกลงให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาเป็นเวลา 3 ปีจนถึงปี ค.ศ. 2017 ซึ่งได้ขยายความร่วมมือออกไปเป็นจนถึงปี ค.ศ. 2020 โดยความร่วมมือประกอบด้วย 1) โครงการพัฒนาศูนย์กลางการด้านการท่องเที่ยว 2) โครงการพัฒนาศูนย์กลางด้านปศุสัตว์ในพื้นที่ชายแดนไทย – เมียนมา 3) โครงการฝึกอบรมด้านการป้องกันภัยพิบัติ และ 4) โครงการพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำซึ่งเป็นโครงการตามคำขอของมุขมนตรีรัฐยะไข่ ที่ริเริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 (นางสาวหทัยชนก ศิริวัฒนกุล, วันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 2019; สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงย่างกุ้ง ประเทศเมียนมา, 2555)

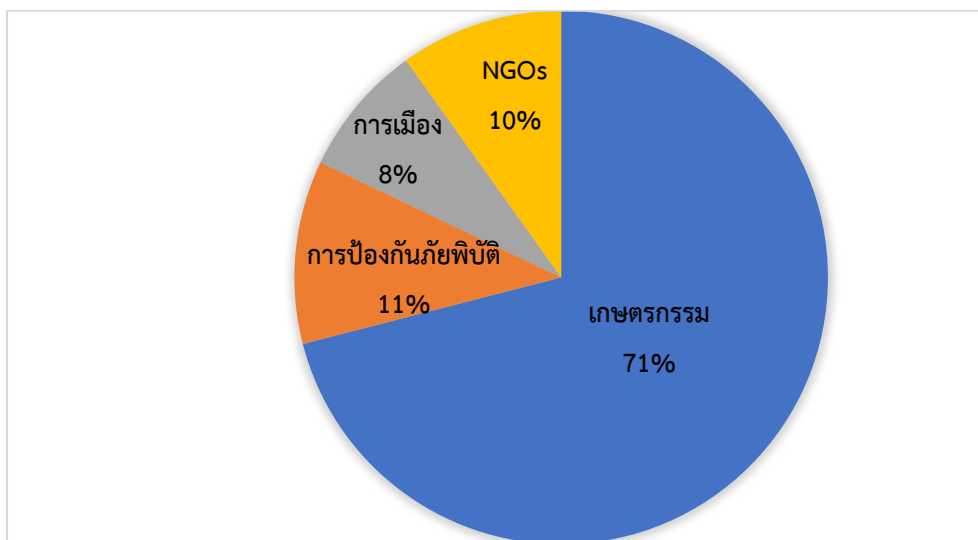
นอกเหนือจากความช่วยเหลือด้านการพัฒนาด้านการลงทุนแล้ว องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency; JICA) ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในด้านต่างๆ อาทิ ด้านตุลาการ JICA และศาลสูง และสำนักงานอัยการ กระทรวงยุติธรรมเมียนมาได้ร่วมจัดโครงการเพื่อการพัฒนาศักยภาพให้กับหน่วยงานด้านกฎหมาย ศาล และการยุติธรรม (Ministry of Foreign Affairs, Japan, 2013) การพัฒนาดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นต่อการสร้างโครงสร้างทางปกครองและบริหารให้สอดคล้องกับการปฏิรูปทางเศรษฐกิจระบบตลาดที่กำลังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในประเทศ ในขณะที่เมียนมายังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการร่างกฎหมาย ตลอดจนข้อจำกัดต่อการฝึกอบรมด้านกฎหมาย ดังนั้นโครงการดังกล่าวจึงมุ่งพัฒนาสมรรถนะด้านโครงสร้างและบุคลากรให้แก่หน่วยงานด้านกฎหมาย อาทิ สำนักงานอัยการแห่งสหภาพ (Union Attorney General's Office—UAGO) และ ศาลฎีกา (Supreme Court of the Union—SC) ให้มีศักยภาพเหมาะสมกับมาตรฐานระหว่างประเทศ กิจกรรมภายใต้โครงการดังกล่าว ได้แก่ โครงการฝึกอบรมผู้พิพากษาใหม่ด้านกฎหมายอาญา สัมมนาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและกฎหมายตัดสินข้อพิพาท เป็นต้น ด้านการศึกษาทั่วไป JICA สนับสนุนโครงการฝึกอบรมครูและการสอนภายใต้แนวทางการพัฒนาที่มีเด็กเป็นศูนย์กลาง (Child-Centered Approach) ให้กับเจ้าหน้าที่และครูในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการเมียนมา และสถาบันอุดมศึกษาทางการศึกษากว่า 20 คนในปี 2012 ในเวลาต่อมากระทรวงศึกษาธิการเมียนมาได้นำ

โครงการดังกล่าวมาพัฒนาขยายผลและจัดโครงการให้แก่หน่วยงานระดับท้องถิ่นต่อไป (JICA, 2012, p. 87) ด้านสาธารณสุข JICA ดำเนินโครงการเพื่อป้องกันโรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง วัณโรค มาลาเรีย ร่วมกันกระทรวงสาธารณสุขเมียนมา โดยความช่วยเหลือนั้นรวมถึงมาตรการป้องกันโรคและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับท้องถิ่นด้วย (JICA, 2012, p. 89) แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการสร้างบทบาทและอำนาจให้กับท้องถิ่น (Local Management) และบุคลากรส่วนท้องถิ่น

นอกจากนั้น โครงการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้ความร่วมมือจาก Nippon Foundation โดยจะส่งเจ้าหน้าที่รัฐไปอบรมที่ Lee Kuan Yew University School of Public Policy สิงคโปร์ โดยโครงการจะจัดเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหมด 140 คนมาฝึกอบรมภาษาอังกฤษ 6 สัปดาห์ และจะคัดเลือกให้เหลือ 70 คน และจะถูกส่งไปเรียนที่ Lee Kuan Yew University School of Public Policy เป็นเวลา 2 สัปดาห์ นอกจากนี้ก็ยังมีโครงการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐให้กับหน่วยงานอื่นๆ เช่น ด้านการคลัง งบประมาณ อุตสาหกรรม ศุลกากร เศรษฐกิจ การพาณิชย์ การจัดการเมืองและชุมชน (Ichihara, 2013; 2015, pp. 3-4; Ministry of Foreign Affairs, Japan, 2013)

นอกจากนี้ AIMS ยังได้สรุปเพิ่มเติมว่า (AIMS, 2018) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011-2018 ญี่ปุ่นได้ให้งบประมาณความช่วยเหลือด้านการพัฒนาศักยภาพของสถาบันการเมืองทั้งหมด 3 โครงการด้วยกัน ได้แก่ 1) โครงการหลักนิติรัฐและการเข้าถึงความยุติธรรม เป็นโครงการที่เพิ่มศักยภาพด้านสถาบันด้านความยุติธรรมและกฎหมาย และให้ความรู้และส่งเสริมหลักนิติรัฐ สิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียมทางเพศในกระบวนการยุติธรรมของเมียนมา รวมถึงส่งเสริมสิทธิของชนกลุ่มน้อย และผู้หญิงให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะในพื้นที่ความขัดแย้ง และพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ชายแดน และพื้นที่ที่มีการเจรจาหยุดยิงแล้ว โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 11,769,649.98 ดอลลาร์สหรัฐฯ 2) โครงการสนับสนุนการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2015 ของเมียนมา เป็นโครงการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2015 ของเมียนมา ให้ผ่านพ้นไปด้วยดี ทั้งยุติธรรม และโปร่งใส โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 2,206,776.32 ดอลลาร์สหรัฐฯ 3) โครงการให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงของมนุษย์ในระดับรากหญ้า เป็นโครงการที่ให้การสนับสนุนด้านต่างๆ ให้กับเมียนมา เช่น ด้านสาธารณสุข การสร้างสถานีนอนมัย ด้านชลประทาน การศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 19,240,578 ดอลลาร์สหรัฐฯ

แผนภูมิที่ 3.6 แผนภูมิเปรียบเทียบงบประมาณด้านการเมืองกับด้านอื่นๆ
ของ JICA ระหว่างปี ค.ศ. 2011-2018



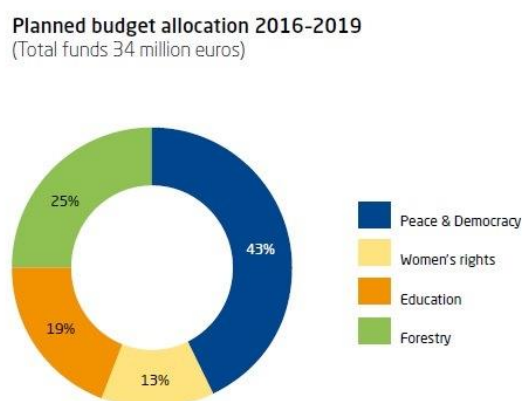
ที่มา: The Mohinga Aid Information Management System. (2018)

ในส่วนบทบาทของกลุ่มประเทศยุโรปนั้น *ฟินแลนด์* เป็นหนึ่งในประเทศที่มีบทบาทโดดเด่นด้านการให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาอย่างยาวนาน รัฐบาลฟินแลนด์ได้ระบุเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ เอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ ระบุถึงแนวนโยบายการสนับสนุนเมียนมาในช่วงการปฏิรูป ไว้โดยให้ความสำคัญกับ การส่งเสริมและสร้างสถาบันการเมืองที่ต้องมีหลักนิติรัฐและเคารพสิทธิมนุษยชน รวมถึงการพัฒนาประชาธิปไตยและสถาบันการเมืองที่เกี่ยวข้องของเมียนมาให้มีความเป็นประชาธิปไตยและหยั่งรากลงในเมียนมาอย่างมั่นคง โดยฟินแลนด์ให้งบประมาณสนับสนุนเกี่ยวกับโครงการที่เกี่ยวข้อง ผ่าน UNDP โดยในปี ค.ศ. 2013 ให้งบประมาณสนับสนุน 2 ล้านยูโร และ ในปี ค.ศ. 2015 อีก 4 ล้านยูโร และในปี ค.ศ. 2016-2017 ได้สนับสนุนงบประมาณเพิ่มไปอีก 4 ล้านยูโร (Ministry of Foreign Affairs, Finland, 2013; 2015; 2017b)

แนวทางการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมกระบวนการสันติภาพและความเชื่อใจระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผ่านการมีช่องทางการหารือเรื่องสันติภาพที่ทั่วถึง ระบบการกำหนดนโยบายที่โปร่งใสและมีส่วนร่วม ตลอดจนสมรรถนะของสถาบันต่างๆ ในการจัดทำโครงการและนโยบายเพื่อสิทธิของประชาชน โครงการความช่วยเหลือจึงมุ่งส่งเสริมสมรรถนะของรัฐสภาเพื่อการปฏิรูปประชาธิปไตย ควบคู่กับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ในปี

ค.ศ. 2017 กระทรวงการต่างประเทศฟินแลนด์ได้ออกแผน Country Strategy for Development Cooperation with Myanmar ปี ค.ศ. 2016-2019 ขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อเป็นกรอบการทำงานและแนวทางสำหรับการช่วยเหลือเมียนมาในด้านต่างๆ สำหรับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของเมียนมา และได้อนุมัติงบประมาณทั้งหมด 34 ล้านยูโร โดยในแผนดังกล่าวจะแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 ด้านด้วยกัน ได้แก่ 1) ด้านการบริหารจัดการที่ดีและยั่งยืนว่าด้วยการจัดการป่าจัดสรรงบประมาณ 25% (8.5 ล้านยูโร) 2) ด้านสันติภาพ ประชาธิปไตย นิติรัฐ และสิทธิสตรี โดยด้านนี้แบ่งงบประมาณออกเป็น โครงการสันติภาพและประชาธิปไตย 14.62 ล้านยูโร โครงการสิทธิสตรีจัดสรรงบประมาณ 4.42 ล้านยูโร และ 3) โครงการคุณภาพการศึกษา 6.46 ล้านยูโร สำหรับด้านที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาศักยภาพของสถาบันการเมืองนั้น สำหรับฟินแลนด์ได้รวมเข้ากับกระบวนการสร้างสันติภาพด้วย โดยในด้านสถาบันการเมืองนั้นจะเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับสถาบันด้านนิติบัญญัติ และการส่งเสริมสิทธิและความปลอดภัยสำหรับผู้หญิงทั้งเด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ (Ministry of Foreign Affairs, Finland, 2017a, pp. 5-6, 17, 21, 34)

แผนภูมิที่ 3.7 แผนภูมิวงกลมเกี่ยวกับงบประมาณตามแผน Country Strategy for Development Cooperation with Myanmar ปี ค.ศ. 2016-2019



ที่มา: Ministry of Foreign Affairs, Finland. (2017a), p. 34

นอกจากนี้ยังมีประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาสถาบันทางการเมืองของเมียนมาอีกหลายประเทศ อาทิ ออสเตรเลีย ความช่วยเหลือผ่าน Australia Aid ภายใต้รัฐบาลออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการศึกษา สาธารณสุข และการปกครอง ในส่วนของการพัฒนาด้านการ

ปกครองนั้น รัฐบาลออสเตรเลียได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการเลือกตั้ง และร่วมสังเกตการณ์การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015 โดยร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น International Foundation for Electoral System (IFES) เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรระหว่างประเทศที่ทำงานร่วมกับ Union Election Commission (UEC) นอกจากนี้ รัฐบาลยังมอบเงินช่วยเหลือกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไรต่างๆ เช่น Livelihoods and Food Security Trust Fund (LIFT) Multi-Donor Education Fund (MDEFII) Burnet Institute CARE Myanmar และ Oxfam ตลอดจนหน่วยงานในระบบสหประชาชาติ เช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) องค์การอนามัยโลก (WHO) องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และ โครงการอาหารโลก (WFP) เป็นต้น (Paing, 2015)

สวิตเซอร์แลนด์ ได้อนุมัติความช่วยเหลือ ผ่าน UNDP ใน โครงการการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นประชาธิปไตย (Township Democratic Local Governance Project) ในรัฐมอญ เพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อการจัดหาบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพของสถาบันการปกครองท้องถิ่น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 เป็นจำนวนเงิน 9.84 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (Mohinga, 2018) ขณะที่ *แคนาดา* จัดสรรงบประมาณจำนวน 7.62 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (Mohinga, 2017) ในโครงการสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา (Support for Democratic Transition in Burma (Knowledge for Democracy Myanmar) เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปโดยการสร้างสมรรถนะของรัฐและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ เพื่อร่วมกันแลกเปลี่ยนความรู้ ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือด้านการศึกษาระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ และสถาบันคลังสมองต่างๆ ในการร่วมกันจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และการจัดลำดับความสำคัญของเป้าประสงค์ด้านการพัฒนา ตลอดจนสนับสนุนความสามารถของสถาบันการปกครองในท้องถิ่น

วันที่ 2 เมษายน ค.ศ. 2014 *ธนาคารโลก* (The World Bank, 2014) ประกาศอนุมัติสินเชื่อจำนวน 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากสมาคมการพัฒนาประเทศ (International Development Association) สำหรับโครงการพัฒนาการจัดการการคลังสาธารณะ ด้วยความสนับสนุนของรัฐบาลออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร มอบงบประมาณจำนวน 8.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และ 16.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตามลำดับ โครงการดังกล่าวประสงค์ที่จะสนับสนุนการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ และน่าเชื่อถือ นอกจากนี้โครงการยังมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการบริหารรายได้ที่จะเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้ที่เป็นภาษีและไม่ใช่อำนาจ ในท้ายที่สุดการจัดการด้านการคลังที่พัฒนาขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำงบประมาณรายจ่ายสาธารณะที่มากขึ้น และในทางกลับกันจะสามารถลดทอนความยากจนและส่งเสริมความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน ในขณะเดียวกันประธานธนาคารโลก นาย Jim Yong Kim ประกาศแผน

สนับสนุนจากกลุ่มธนาคารโลกจำนวน 2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ สำหรับเมียนมาเพื่อช่วยพัฒนาเกษตรกรรม การเข้าถึงการบริการด้านพลังงานและสาธารณสุข และการสนับสนุนโครงการเพื่อการพัฒนาอีกหลาย โครงการ ก่อนหน้านั้น ในปี ค.ศ. 2013 ซึ่งเป็นปีแรกที่ธนาคารโลกมีโครงการร่วมกับเมียนมา หลังจากที่ตั้ง 2 ประเทศไม่เคยข้องกันมากกว่า 25 ปี

การประสานงานด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศของเมียนมา

ความพยายามของรัฐบาลเมียนมาในการพัฒนาศักยภาพของสถาบันทางการเมืองต่างๆ เพื่อรองรับ กับความต้องการของประชาชนที่มีมากขึ้นในระบบการเมืองที่เปิดกว้างยังเห็นได้จากการที่รัฐบาลประกาศ “แผนการพัฒนายั่งยืนเมียนมา” (2018-2030) (Myanmar Sustainable Development Plan) โดย ผูกโยงแผนการพัฒนาประเทศเข้ากับแผนการพัฒนายั่งยืนของสหประชาชาติ เพื่อให้เมียนมาสามารถ ลดการพัฒนาอย่างไม่สมดุลท่ามกลางอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว อีกทั้งยังให้ความสำคัญ กับหลักการปกครองประชาธิปไตยที่จะเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป (สัมภาษณ์ Thuzar Khin, 10 มกราคม ค.ศ. 2019) ทั้งนี้ตามแผนการพัฒนายั่งยืนดังกล่าวครอบคลุม เป้าหมายการพัฒนาประเทศใน 5 ด้านด้วยกันคือ

- 1) เป้าหมายด้านสันติภาพ การปรองดองแห่งชาติ ความมั่นคง และธรรมาภิบาล
- 2) เป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการจัดการเศรษฐกิจมหภาคที่เข้มแข็ง
- 3) เป้าหมายการสร้างงานและการเติบโตที่มีเอกชนเป็นผู้นำ
- 4) เป้าหมายทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาสังคมสำหรับสังคมในศตวรรษที่ 21 และ
- 5) ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สำหรับความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ

การจัดทำแผนดังกล่าวยังตั้งอยู่บนพื้นฐานและหลักการของแนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของ เมียนมา โดยกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่า แผนการพัฒนายั่งยืนของเมียนมาเป็นการจัดทำวิสัยทัศน์ ระยะไกลของการสร้างเมียนมาให้เป็นประชาธิปไตย เจริญรุ่งเรือง และมีสันติภาพ โดยมีเป้าประสงค์ในการ ส่งเสริมการดำเนินการอย่างจริงจังและสร้างความเข้มแข็งให้กับการปฏิรูป และแน่นอนที่สุดที่แผนการพัฒนายั่งยืนของเมียนมาจะระบุถึงแผนการพัฒนาประเทศด้านการพัฒนาสถาบันทางการเมืองของรัฐให้มี ประสิทธิภาพ ตามเป้าหมายลำดับที่ 16 ของเป้าหมายแห่งการพัฒนายั่งยืนของสหประชาชาติ ที่ว่าด้วย สันติภาพ ความยุติธรรมและสถาบันที่เข้มแข็ง

ด้วยความสำคัญว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยปราศจากสันติภาพ เสถียรภาพ สิทธิมนุษยชน และการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และการพัฒนาสมรรถนะของสถาบันต่างๆ ของรัฐ และการสร้างธรรมาภิบาล ถูกกำหนดให้อยู่ให้เป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักในเสาหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเมียนมาเสาที่ 1 ที่ว่าด้วย สันติภาพและเสถียรภาพ โดยมีการวางยุทธศาสตร์สำคัญ 3 ยุทธศาสตร์คือ

1) การส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรม สิทธิส่วนบุคคล และการยึดมั่นในนิติรัฐที่มากขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในเชิงสถาบันต่อการสร้างสันติภาพที่ยั่งยืน ความอ่อนแอในระบบนิติรัฐของเมียนมาถือว่าเป็นภาระสำคัญของประชาชน ภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ รัฐบาลกำหนดแผนการดำเนินการไว้หลายมาตรการด้วยกันเช่น การพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณา ร่าง และบังคับใช้กฎหมาย และสัญญา ส่งเสริมความเป็นอิสระและประสิทธิภาพ และสมรรถนะด้านการบริหารของสถาบันการยุติธรรม และกฎหมาย เป็นต้น

2) การส่งเสริมธรรมาภิบาล ศักยภาพเชิงสถาบัน และพัฒนาประสิทธิภาพของการตัดสินใจในการบริหารในทุกกระดับ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของโครงข่ายของรัฐบาลในทุกระดับ รวมถึงการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าหมายในการสร้างระบบธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ ทั้งนี้ประกอบด้วยแนวทางการดำเนินการต่างๆ อาทิ แผนการยกระดับระบบราชการ และการปฏิบัติงานของระบบราชการ แผนงานเพิ่มพูนความโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยการเพิ่มบทบาทของรัฐบาล แผนการพิจารณา สร้างมาตรฐานและการยกระดับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อรัฐบาลที่โปร่งใส และตรวจสอบได้ และแผนงานพิจารณาสร้างความเข้มแข็งให้กับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชัน

3) การเพิ่มความสามารถของประชาชนในการเข้าถึงรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการขับเคลื่อนการหารือด้านนโยบายที่กระทบต่อประชาชน ชุมชน และประเทศเป็นคุณสมบัติสำคัญของระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วยแผนการดำเนินการ อาทิ แผนการสร้างความเข้มแข็งด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการหารือภาคประชาชนในการจัดทำนโยบาย แผนการพัฒนากลไกเข้าถึงข้อมูลด้านงบประมาณ กฎหมาย แผนยุทธศาสตร์ ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ แผนการส่งเสริมความเป็นพหุนิยมทางวัฒนธรรมและภาษา เป็นต้น

กรอบการพัฒนาประเทศที่ระบุอยู่ในแผนการพัฒนาอย่างยั่งยืนของเมียนมาหลายเป็นกรอบการสร้างความร่วมมือด้านการพัฒนากับตัวแสดงภายนอกได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ในปีเดียวกันรัฐบาลเมียนมาได้ออกนโยบายว่าด้วยความช่วยเหลือด้านการพัฒนา (Myanmar Deployment Assistance Policy) พัฒนาเพื่อ

เป็นแนวทางในการสร้างความร่วมมือกับผู้ให้ความช่วยเหลือและมีการนำความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (สัมภาษณ์ Thuzar Khin, 10 มกราคม ค.ศ. 2019) Daw Than Than Lin เปิดเผยว่ากฎหมายเมียนมาให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแนวทางการบริหารจัดการ อำนาจสะดวกให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา กับหน่วยงานภายนอกอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความคาดหวังและความมุ่งมั่นให้ตัวแสดงภายนอกจะเข้ามามีส่วนในกระบวนการพัฒนาประเทศ อาทิ การจัดทำ Myanmar Development Cooperation Forum เป็นต้น (สัมภาษณ์ U Than Than Lin, 8 มกราคม ค.ศ. 2019)

ทั้งนี้ในการนำเสนอเป้าประสงค์หลักของกรอบความร่วมมือด้านการพัฒนาที่ได้กล่าวมานั้นได้ระบุถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเมียนมาเป็นสำคัญ โดยข้อสังเกตประการหนึ่งคือนโยบายดังกล่าวมิได้ระบุถึงการพัฒนาสมรรถนะและความเป็นสถาบันขององค์กรทางการเมืองอย่างเด่นชัด ดังเช่นที่แผนการพัฒนาอย่างยั่งยืนเมียนมา ระบุไว้ เกิดเป็นช่องว่างด้านการจัดลำดับความสำคัญในการพัฒนาประเทศของเมียนมา และยิ่งเมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นของตัวแสดงภายนอกในบทบาทความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศเมียนมาแล้ว ช่องว่างของการกำหนดแผนชาติทั้ง 2 นี้ อาจทำให้การพัฒนาด้านสถาบันทางการเมืองไม่ได้รับความสำคัญ อันจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาที่ต่อเนื่องของระบอบการปกครองประชาธิปไตย ในขณะที่แผนความช่วยเหลือด้านการพัฒนายังระบุว่าเป้าประสงค์สำคัญของนโยบายเศรษฐกิจของเมียนมาคือการสนับสนุนกระบวนการปรองดอง และการเกิดขึ้นของสหภาพสหพันธรัฐที่เป็นประชาธิปไตยและเป็นหนึ่งเดียว (United Democratic Federal Union) โดยไม่กล่าวถึงความสำคัญของการมีสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง โดยระบุว่า

“...การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนานั้นหากปราศจากการสร้างสันติภาพเป็นเงื่อนไขแล้วนั้น การพัฒนาจะไม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนแท้จริง ในขณะเดียวกันชุมชนที่ซึ่งสามารถได้รับการรับประกันความปลอดภัยทางด้านวัตถุ และสามารถเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมได้ สันติภาพก็จะมีคามมั่นคง ดังนั้นความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งหมดก็จะต้องถูกออกแบบและจัดหาในทิศทางที่แสดงออกถึงความอ่อนไหวในเรื่องความขัดแย้งและจะไม่กระทำการที่เป็นอันตราย และมีความเกี่ยวโยง ตลอดจนส่งเสริมกระบวนการสันติภาพและความพยายามในการปรองดองของเมียนมา...”

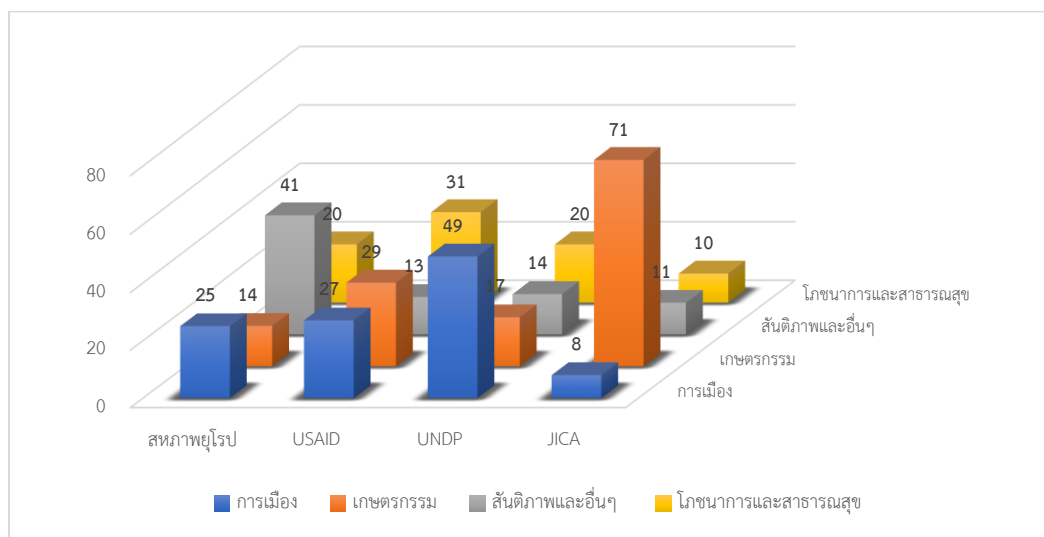
ความอ่อนไหวต่อความขัดแย้งชาติพันธุ์ที่มีมาอย่างยาวนานและกระบวนการสันติภาพยังคงเจรจาไม่แล้วเสร็จครอบคลุมกลุ่มชาติพันธุ์ทุกกลุ่ม มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่ทำให้รัฐบาลเมียนมา ตีกรอบนโยบายด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ควบคู่ไปกับการพยายามเพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองของตัวแสดงต่างประเทศ อันทำให้การพัฒนาโครงสร้างทางด้านการปกครองที่มีประสิทธิภาพถูกลดความสำคัญลง

ไปอย่างน่าเสียดาย และยังเห็นได้ชัดเจนจากรูปแบบการจัดโครงสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานด้านการพัฒนาภายนอกให้ที่ระบุให้มีกลุ่มผู้ประสานงานภายในเมียนมา 3 ชุดด้วยกันคือ โครงสร้างผู้ประสานงานร่วมด้านงบประมาณสำหรับกระบวนการสันติภาพ โครงสร้างผู้ประสานงานสำหรับกระบวนการยุติธรรมและศูนย์นิติรัฐ และโครงสร้างกลุ่มผู้ประสานงานความช่วยเหลือเพื่อพัฒนากลุ่มต่างๆ โดยแบ่งออกเป็น 10 ชุด ได้แก่ 1) การเกษตรและการพัฒนาชนบท 2) การศึกษา 3) พลังงานและไฟฟ้า 4) การอนุรักษ์ธรรมชาติ 5) สาธารณสุข 6) การสร้างงาน 7) การบริหารเศรษฐกิจมหภาค 8) โภชนาการ 9) ภูมิคุ้มกันทางสังคมและการจัดการภัยพิบัติ และ 10) ไอซีทีและการคมนาคม โดยปราศจากการให้ความสำคัญด้านการพัฒนาสถาบันทางการเมือง

ถึงแม้ว่ารัฐบาลต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ จะอนุมัติงบประมาณจำนวนมากให้แก่การพัฒนาโครงสร้างภาครัฐ และการพัฒนาคุณภาพของหน่วยงานราชการและท้องถิ่น ปริมาณความช่วยเหลือโดยเปรียบเทียบแล้ว ประเทศภายนอกหรือองค์การระหว่างประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือได้ให้ความสำคัญกับกรอบการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม พลังงาน การพัฒนาชนบท และสันติภาพและมนุษยธรรม มากกว่าการให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันทางการเมือง ข้อมูลจาก Mohinga ชี้ให้เห็นว่าในปี ค.ศ. 2010 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในหมวดรัฐบาลและประชาสังคมในปี ค.ศ. 2010 มีจำนวน 1.9 ล้านเหรียญสหรัฐ จากจำนวนทั้งสิ้น 95.75 ล้านเหรียญสหรัฐ ในขณะที่ในปี ค.ศ. 2014 ซึ่งเป็นปีที่หลังจากที่สหรัฐฯ และสหภาพยุโรปปรับปรุงความสัมพันธ์และยกเลิกการคว่ำบาตร ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในหมวดรัฐบาลและประชาสังคมมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 167.6 ล้านเหรียญสหรัฐ จากจำนวนความช่วยเหลือทั้งหมดที่ 2.65 พันล้านเหรียญสหรัฐ และในปี ค.ศ. 2018 มีจำนวน 5.8 ล้านเหรียญสหรัฐ จากจำนวนความช่วยเหลือทั้งสิ้น 205.66 ล้านเหรียญสหรัฐ แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการพัฒนาประเทศเมียนมาที่หยุดชะงักลงไปเป็นเวลาหลายทศวรรษภายใต้การปกครองของระบอบทหารและความขัดแย้งภายในประเทศ ที่ทำให้การพัฒนาประเทศในเชิงการสร้างสถาบันทางการเมืองไม่ได้รับความสำคัญเท่ากับการพัฒนาในด้านอื่น

3.4 บทสรุป

แผนภูมิที่ 3.8 เปรียบเทียบงบประมาณให้ความช่วยเหลือด้านการเมืองกับด้านต่างๆ กับประเทศที่สำคัญ
ระหว่างปี ค.ศ. 2011-2018



ที่มา: The Mohinga Aid Information Management System. (2018)

จากทั้งหมดที่ได้เล่าเรียงมาตลอดทั้งบทนี้จะเห็นได้ว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่มีให้กับเมียนมาในเรื่องการส่งเสริมสมรรถนะและขีดความสามารถของสถาบันการเมืองนั้น ประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ ต่างเห็นว่าการช่วยเหลือในด้านดังกล่าวจะเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาต่อไป ในแง่นี้ความสำคัญจำเป็นของเงิน งบประมาณจึงกลายเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับการสร้างประชาธิปไตยให้มั่นคงและเป็นไปในลักษณะการวางแผนระยะยาวเพื่อการพัฒนาประเทศเมียนมา (สัมภาษณ์ Mr. Vaclav Svejda, 7 มิถุนายน ค.ศ. 2018)

ภาพรวมของความช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าวพอสรุปได้ดังต่อไปนี้ สำหรับ EU นั้นได้ให้งบประมาณสนับสนุนด้านการการปกครอง นิติรัฐ และการพัฒนาหน่วยงานของรัฐ โดยเน้นการทำให้การกำหนดนโยบายของหน่วยงานรัฐบาลมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และตอบสนองความจำเป็นของประชาชนได้ เพิ่มศักยภาพให้หน่วยงานองค์กรศาลและยุติธรรมให้มีอิสระ สามารถบังคับใช้กฎหมาย และผดุงความยุติธรรมให้เกิดขึ้นตามหลักนิติรัฐ ส่งเสริมหลักการสากลและความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมหลักว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พัฒนาความน่าเชื่อถือ และความโปร่งใสของการเลือกตั้ง และสร้างกระบวนการทาง

ประชาธิปไตยให้มีหลักการว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมือง หลักความโปร่งใส และหลักความพร้อมรับผิดให้กับกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ และสร้างงานและมาตรฐานแรงงาน และการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ในส่วนของ UN นั้นได้ให้การสนับสนุนการพัฒนาชนบท เมือง การเกษตร และศักยภาพการจ้างงาน เพิ่มความเท่าเทียมสำหรับการเข้าถึงการให้บริการสาธารณะจากรัฐ ลดความอ่อนไหวและสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรับมือภัยธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพ สำหรับ UNDP ที่ทั้งรับนโยบายจาก UN และดำเนินการตามพันธกิจของตนนั้นก็จะเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้แก่ระบบรัฐสภา ระบบนิติรัฐและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การบริหารภาครัฐ และประสิทธิภาพด้านการพัฒนา

สำหรับสหรัฐอเมริกา นั้น ได้ให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ ผ่าน USAID โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาในเรื่องของประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และนิติรัฐ โดยจะสนับสนุนการปฏิรูประบบการบริหาร นิติบัญญัติ และงานยุติธรรม พร้อมกับการระบุดึงดูดให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และภาคประชาสังคม อันมีลักษณะที่สนับสนุนการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในระดับประชาชน คู่ขนานกับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในระดับรัฐ เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่มั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยของเมียนมาในช่วงการเปลี่ยนผ่าน การสร้างภาคประชาสังคม และอบรมผู้สังเกตการณ์ในท้อง จึงถูกขับเคลื่อนพร้อมกับการสนับสนุนหน่วยงานที่เป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมืองเพื่อตรวจสอบการเลือกตั้ง จัดอบรมสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อพัฒนาศักยภาพการสื่อสาร และการเผยแพร่นโยบายให้กับประชาชนผู้เลือกตั้ง พัฒนาศูนย์ทรัพยากรข้อมูลของรัฐสภาให้เป็นศูนย์ความรู้สำหรับการค้นคว้าและค้นหาข้อมูลที่สำคัญจำเป็นสำหรับการพิจารณาเรื่องต่างๆ ของรัฐสภา รวมถึงสนับสนุนการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารัฐสภา รวมทั้งสนับสนุนสำนักงานศาลสูงเพื่อพัฒนาการจัดทำกลยุทธ์ และระบบการรายงานของสำนักงานศาลสูง และให้การศึกษากับผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ทางด้านกฎหมาย ในเรื่องจริยธรรมด้านความยุติธรรม การวิเคราะห์คดีต่างๆ การร่างกฎหมายต่างๆ และการรับฟังความเห็นจากสาธารณะ

ในส่วนของญี่ปุ่นนั้น ได้มอบหมายให้ JICA เป็นผู้ดูแลและการให้สนับสนุนโครงการต่างๆ แก่เมียนมา ไม่ว่าจะเป็นด้านตุลาการ และการศาล การอบรมบุคลากรด้านดังกล่าวให้กับกระทรวงยุติธรรมเมียนมา โดยจัดโครงการเพื่อการพัฒนาศักยภาพให้กับหน่วยงานด้านกฎหมาย ศาล และยุติธรรม ในด้านการศึกษา JICA สนับสนุนโครงการฝึกอบรมครูและการสอนภายใต้แนวทางการพัฒนาที่มีเด็กเป็นศูนย์กลางให้กับเจ้าหน้าที่และครูในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการเมียนมา ด้านสาธารณสุข JICA ได้ดำเนินโครงการเพื่อป้องกันโรคภูมิคุ้มกันบกพร่อง วัณโรค มาลาเรีย ร่วมกันกระทรวงสาธารณสุขเมียนมา โดยความช่วยเหลือนั้น รวมถึงมาตรการป้องกันโรคและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในระดับท้องถิ่นด้วย

การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันทางการเมือง เช่นในกรณีของฟินแลนด์ได้ให้การส่งเสริมและสร้างสถาบันการเมืองที่ต้องมีหลักนิติรัฐและเคารพสิทธิมนุษยชน รวมถึงการพัฒนาประชาธิปไตยและสถาบันการเมืองที่เกี่ยวข้องของเมียนมาให้มีความเป็นประชาธิปไตยและหยั่งรากลงในเมียนมาอย่างมั่นคง นอกจากนี้ยังให้การสนับสนุนด้านการบริหารจัดการที่ดีและยั่งยืนว่าด้วยการจัดการป่าและสิ่งแวดล้อม ด้านสันติภาพ ประชาธิปไตย นิติรัฐ และสิทธิสตรี เป็นต้น

อย่างไรก็ดีความช่วยเหลือระหว่างประเทศในมิติของการพัฒนาสมรรถนะของสถาบันทางการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย ยังไม่สามารถชี้ชัดได้ว่ามีส่วนต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา แม้ว่าจะดูเหมือนมีความช่วยเหลือมากมายมหาศาลจากต่างประเทศเข้าไปในเมียนมาก็ตาม กระนั้นความช่วยเหลือดังกล่าวเมื่อเทียบกับเงื่อนไขเชิงวัฒนธรรมและความนึกคิดของคนเมียนมาที่ก่อร่างและหยั่งรากลงไปในพฤติกรรมและจิตใจของผู้คนเป็นเวลายาวนาน สิ่งนี้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะไม่ได้ทำให้ความคาดหวังจากความช่วยเหลือจากประเทศเหล่านี้ไม่ประสบผล (สัมภาษณ์ Mr. Chamtha Kyan, 8 มิถุนายน ค.ศ. 2017) ประกอบกับอุปสรรคในด้านการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนาประเทศที่การพัฒนาเศรษฐกิจโครงสร้างพื้นฐาน สันติภาพและการปรองดองกลายเป็นวาระเร่งด่วนของเมียนมาในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ทั้งๆที่ ในรายงานชื่อ “Myanmar Development Assistance Policy” จัดทำโดย Development Assistance Coordination Unit และ Foreign Economic Relations Department ภายใต้กระทรวงการวางแผนและการเงินของเมียนมา (Ministry of Planning and Finance) ระบุไว้ชัดเจนถึงปัญหาของระบบราชการของเมียนมาว่ายังขาดประสิทธิภาพ และศักยภาพ รวมถึงยังไม่มีมาตรฐานในการดำเนินการที่แน่นอนทั้งในแง่ของขั้นตอน กระบวนการ และกลไกต่างๆ ของระบบราชการ ในแง่นี้รัฐบาลเมียนมายอมรับว่าเพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องดำเนินการปฏิรูประบบราชการ และพัฒนาการบริหารจัดการการเงินและการคลังของภาครัฐให้ดีขึ้นกว่าเดิม รองรับงบประมาณความช่วยเหลือจากต่างประเทศและนำมาพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Development Assistance Coordination Unit, 2018, p. 32) ดังนั้นถึงแม้ว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้านการพัฒนาสมรรถนะองค์กรทางการเมืองมีความต่อเนื่องและรวดเร็ว หากแต่การพัฒนาประชาธิปไตยจำเป็นจะต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงในเชิง “สารัตถะ” ความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเป็น “รูปแบบ” หรือ “โครงสร้าง” ในทางกายภาพเท่านั้น

นอกจากนี้ตัวสถาบันรัฐธรรมนูญที่เกิดจากรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008 ที่กองทัพเมียนมาได้สร้างไว้สำหรับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยปัจจุบันก็ยังเป็นตัวอุปสรรคสำคัญเพราะการที่ระบุถึงตำแหน่ง

รัฐมนตรีกระทรวงสำคัญ และแต่งตั้งผู้แทนในสภาฯ กว่า 25% ต้องเป็นทหารหรือคนที่กองทัพแต่งตั้ง ดังนั้น ปัจจัยอย่างกองทัพยังเป็นส่วนสำคัญและเป็นอุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถหยั่งรากประชาธิปไตยผ่านโครงการเหล่านี้ได้ ในอีกด้านหนึ่งตัวระบบราชการแบบเดิมที่ถูกครอบงำโดยกองทัพเมียนมามากกว่า 50 ปี ก็กลายเป็นอีกอุปสรรคหนึ่งของการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา

อย่างไรก็ดี ความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่มุ่งส่งเสริมประชาธิปไตยของเมียนมาได้สร้างความเชื่อมโยงในเชิงโครงสร้างระหว่าง “ผู้รับ” ภายในประเทศเมียนมา กับ “ผู้ให้” ให้มีการถ่ายทอดประสบการณ์และความคิดเกี่ยวกับ “สาระ” ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กระบวนการดังกล่าวเป็นกระแสของความช่วยเหลือด้านการพัฒนาในยุคสมัยใหม่ที่ประเทศต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือด้านประชาธิปไตย (Democratic Aid) ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียวที่จะเน้นเพียงกระบวนการเลือกตั้ง การพัฒนากลไกการถ่วงดุลอำนาจ และการสนับสนุนบทบาทและอำนาจขององค์กรภาคประชาสังคมเพียงเท่านั้น แต่เป็นการเน้นการพัฒนาด้วยความสมัครใจของประเทศผู้รับหรือตรงตามความต้องการของผู้รับ ตลอดจนให้ความสำคัญกับเนื้อหาและความรู้ด้านประชาธิปไตยที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การพัฒนาภาคประชาสังคม และการสร้างความเป็นนิติรัฐ (Corother, 2015) ปรากฏให้เห็นเป็นโครงการความช่วยเหลือต่างประเทศในเมียนมาในปัจจุบัน

บทที่ 4

การสร้างสันติภาพและความปรองดอง

4.1 บทนำ

ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางสังคม (Social Cohesion) เป็นคุณสมบัติสำคัญสำหรับระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและความเข้มแข็ง คุณลักษณะพื้นฐานดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ เมื่อบริบทโครงสร้าง และสถาบันทางการเมือง เปิดโอกาสให้กลุ่มทางสังคมที่มีความแตกต่างและหลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมและสามารถใช้อำนาจปกครองทางการเมืองเหล่านั้นในการจัดการความแปลกแยกและขัดแย้งระหว่างกัน ในกรณีของเมียนมาการสร้างความปลอดภัยทางสังคมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยมานับตั้งแต่ได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1948 เนื่องจากเหตุผล อาทิ การจัดสรรโครงสร้างทางการเมืองและทรัพยากรของรัฐบาล อาณานิคม ความแตกต่างและแปลกแยกทางชาติพันธุ์ การแทรกแซงของรัฐบาลต่างประเทศในช่วงสงครามเย็น ตลอดจนการปกครองของระบบเผด็จการทหารของนายพลเน วิน

ภายหลังที่ตัวแทนคณะผู้บริหารเมียนมาบรรลุข้อตกลงกับรัฐบาลอังกฤษว่าด้วยเรื่องกระบวนการเป็นเอกราชของเมียนมาที่มีข้อกำหนดชัดเจนเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลเมียนมากับ “ดินแดนชายขอบ” (Frontier Area) แล้ว การสร้างความปรองดองทางสังคมและความพยายามลดความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ เริ่มต้นขึ้นที่การเจรจาที่ปางโหลงระหว่างคณะผู้แทน นำโดยนายพล ออง ซาน และตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ ใหญ่ 3 กลุ่ม ได้แก่ ไทใหญ่ คะฉิ่น และฉิ่น ทั้ง 4 ฝ่ายลงนามในข้อตกลงปางโหลงเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1947 อย่างไรก็ตามการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวกลับถูกละเลยและไม่ถูกนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังหลังการลอบสังหารนายพลอองซานในปี ค.ศ. 1947 และตลอดระยะเวลาของรัฐบาลเนวินจนกระทั่งสิ้นสุดทศวรรษที่ 1980

ข้อริเริ่มใหม่ต่อการสร้างความปรองดองเกิดขึ้นภายหลังการรัฐประหารและการเดินขบวนเรียกร้องประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1987 และ 1988 ตามลำดับ รัฐบาลเมียนมาได้สถาปนาปฏิรูปกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (The State Law and Order Restoration Council—SLORC) ซึ่งเปลี่ยนเป็นสภาพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ (The State Peace and Development Council—SPDC) ในเวลาต่อมาแนะนำเสนอข้อตกลงหยุดยิงต่อกลุ่มกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์ต่างๆ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 นำโดยนายพลคิ่น หยุน นายทหารสังกัด

หน่วยงานข่าวกรองของรัฐบาล³⁶ ในเวลาต่อมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กระนั้นความพยายามในการเจรจาต้องหยุดชะงักลงด้วยความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทหารภายในรัฐบาลจนนำไปสู่การจับกุมนายพลคิ่น หยุน ด้วยข้อหาคอร์รัปชันไม่มีการเจรจาในระดับชาติเกิดขึ้นอีกจนกระทั่งในช่วงการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย ภายใต้รัฐบาลเต็ง เส่ง

การสร้างประชาธิปไตยในกรณีของเมียนมา จึงมีความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับแนวทางการสร้างสันติภาพและความปรองดอง ดังนั้นบทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศที่มีต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา จึงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมสำคัญต่อการสร้างสันติภาพ ดังที่ประชาคมระหว่างประเทศได้แถลงไว้ใน เอกสารขึ้นสำคัญได้แก่ กรอบการสนทนาระหว่างประเทศว่าด้วยการสร้างรัฐและสันติภาพ (International Dialogue on Peace building and State building — IDPS) ในปี ค.ศ. 2005 อันเป็นกรอบความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศ OECD ภาควิชาสังคมระหว่างประเทศ และประเทศที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งแปลกแยกภายในประเทศ ในปี ค.ศ. 2011 การประชุมล่าสุดที่เมืองปูซาน เกาหลีใต้ นำมาสู่การจัดทำมติใหม่เกี่ยวกับการเกี่ยวพันกับรัฐที่เปราะบาง (New Deal for Engagement in Fragile States) และข้อตกลงพันธมิตรปูซาน (Busan Partnership Agreement) การประชุมและเอกสารที่ปูซานได้ระบุถึงความสำคัญของการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามกรอบสหประชาชาติ ความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศจะเป็นกลจักรสำคัญที่ส่งเสริมเป้าหมายการพัฒนาโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่มีความขัดแย้ง หลักการที่ประชุมปูซานได้ระบุถึงนั้นคือหลักการด้านการพัฒนาร่วมกันที่ให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชน ความเท่าเทียมกันทางเพศสภาพ ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมว่าเป็นเป้าหมายของการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ โดยกรอบความร่วมมือจะต้องส่งเสริม ความเป็นเจ้าของในการจัดลำดับความสำคัญของประเทศกำลังพัฒนา (Ownership of Development Priorities) การพัฒนาที่มุ่งเป้า (Focuses on Results) พันธมิตรการพัฒนาที่ไม่แบ่งแยก (Inclusive Development Partnership) และ ความโปร่งใสและเชื่อถือได้ (Transparency and Accountability) (OECD, 2011) กรอบดังกล่าวนี้ได้ถูกระบุอย่างชัดเจนในแผนยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศของเมียนมาฉบับปี ค.ศ. 2018 และการเจรจาสันติภาพและการปรองดอง ถูกจัดเป็นความสำคัญลำดับแรกในการปฏิรูปประเทศ

ทั้งนี้ถึงแม้ว่าการเจรจาสันติภาพและความปรองดองของเมียนมาจะยังคงได้รับอิทธิพลจากเจตนารมณ์และองค์ประกอบทางการเมืองภายในเป็นสำคัญ หรือกล่าวได้ว่าประเด็นความขัดแย้งชาติพันธุ์และความ

³⁶ เริ่มจาก Communist Party of Burma (CPB) และตามมาด้วย United Wa State Army (UWSA) และ Shan State Army-North (SSA-N) และในปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลก็ได้ลงนามข้อตกลงสงบศึกกับ Kachin Independence Organisation (KIO)/Kachin Independence Army (KIA) และในปี ค.ศ. 1995 ก็บรรลุข้อตกลงกับ New Mon State Party (NMSP)/Mon National Liberation Army (MNLA)

ขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์ต่างๆ เป็นเรื่องอ่อนไหวต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของเมียนมา การเข้าไปมีบทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศจึงมีข้อจำกัดและยากที่จะขับเคลื่อนและก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญโดยทันที อย่างไรก็ตามข้อจำกัดดังกล่าวมิได้ทำให้ความสำคัญของการสร้างสันติภาพเชิงการพัฒนาถูกลดความสำคัญลง กลุ่มตัวแสดงต่างประเทศกลับเข้ามามีส่วนร่วมในการมอบความช่วยเหลือในการพัฒนาพื้นที่ และ/หรือ ให้ความสำคัญกับการแสดงบทบาทผู้ประสานงานเพื่อดำรงให้การพูดคุย เสรจจา และบทบาทสนทนากับสันติภาพยังคงอยู่ บทนี้นำเสนอบทบาทของตัวแสดงภายนอกที่มีส่วนต่อการส่งเสริมการปรองดองทางชาติพันธุ์และกระบวนการสันติภาพที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลเต็ง เส่ง โดยมีข้อโต้แย้งว่าความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ที่มีมาอย่างยาวนาน ทำให้รัฐบาลเมียนมา และตัวแสดงต่างชาติให้ความสำคัญอย่างมาก ในฐานะที่เป็นปัจจัยมูลฐานของการปฏิรูปประเทศและการสร้างประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามการที่รัฐบาลเมียนมายึดถือว่าการเจรจาสันติภาพยังคงมีความอ่อนไหวต่อความมั่นคงแห่งชาติและเป็นเรื่องภายในประเทศ เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ตัวแสดงภายนอกถูกจำกัดเพียงการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาพื้นฐานและการอำนวยความสะดวกในกระบวนการเจรจาเพียงเท่านั้น

4.2 กระบวนการและการเจรจาสันติภาพ

กระบวนการสันติภาพ (Peace Process) ถูกหยิบยกขึ้นเป็นวาระแรกๆ ภายใต้แนวทางการปฏิรูปประเทศของรัฐบาลเต็ง เส่ง ความพยายามของรัฐบาลในการสร้างความปรองดองจึงเริ่มต้นขึ้นที่การเปิดช่องทางการสนทนาระหว่างประธานาธิบดีเต็ง เส่ง และนางซูจี พร้อมกับการออกคำประกาศของรัฐบาลสหภาพที่ 1/2011 เพื่อเชิญองค์กรชาติพันธุ์ติดอาวุธ (Ethnic-Armed Organization—EAOs) เข้าร่วมกระบวนการเจรจาสันติภาพในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2011 และในเวลาต่อมารัฐบาลสามารถลงนามแบบทวีภาคีในข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์ทั้งหมด 6 กลุ่มสำคัญได้แก่ กองกำลังกะเหรี่ยงประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ (Democratic Karen Buddhist Army-DKBA) กองกำลังที่ 5 ของกองทัพรัฐฉานใต้ (Shan State Army-South-SSA-S) แนวร่วมแห่งชาติฉิน (Chin National Front-CNF) พรรคก้าวหน้าแห่งรัฐฉาน (Shan State Progress Party-SSPP) กลุ่มเอกภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Unity-KNU) พรรคแห่งรัฐมอญใหม่ (New Mon State Party-NMSP) และความก้าวหน้าประการสำคัญของการเจรจาเมื่อรัฐบาลได้ยอมยกเลิกข้อเสนองานของการเปลี่ยนสถานะของกลุ่มกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์เป็นกองกำลังปกป้องชายแดน (Border Force) กลายเป็นบริบทที่เอื้อต่อการลงนามในระดับพหุภาคีภายใต้ความตกลงหยุดยิงแห่งชาติ (National Ceasefire Agreement) เป็นครั้งแรก

ภาพที่ 4.1 ช่วงเวลาว่าด้วยการพัฒนาแนวคิดเรื่องกองกำลังป้องกันชายแดน

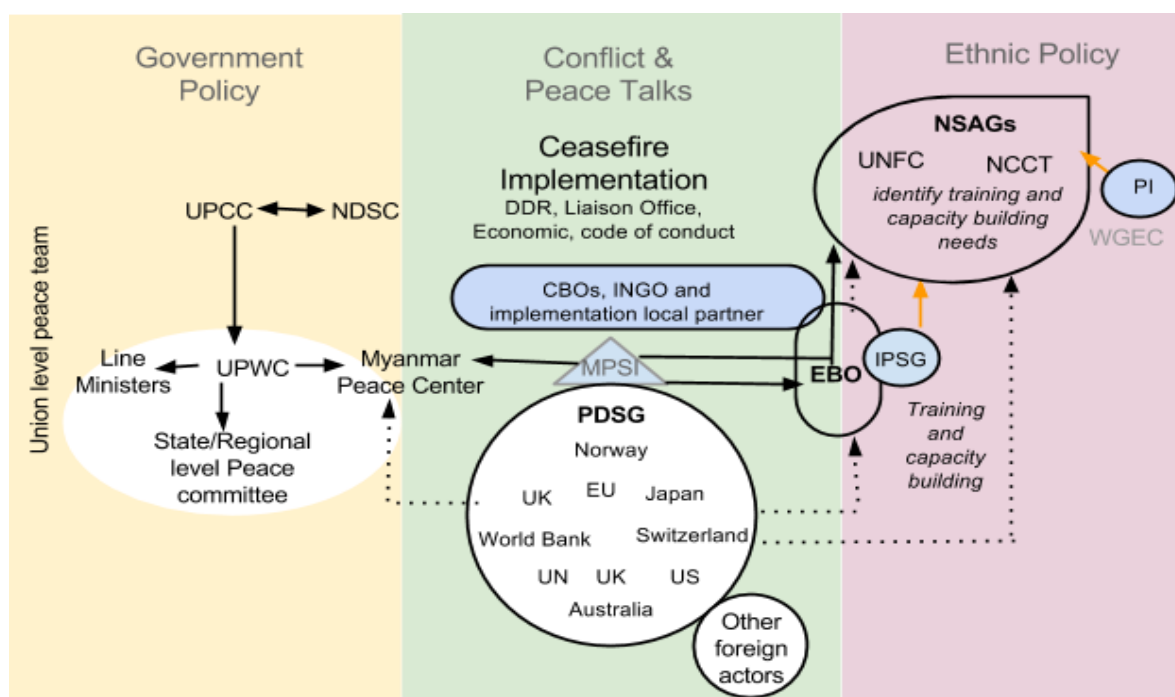


ที่มา: Myanmar Peace Monitor. (n/a), b

แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งกองกำลังป้องกันชายแดน (Border Guard Force—BGF) เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2008 โดย พล.อ. อาวุโส ตานฉ่วย อันเป็นความพยายามในการแทรกแซงกองกำลังของชนกลุ่มน้อยให้เข้ามาอยู่ภายใต้กองทัพ เมียนมา ในเวลานั้น พล.ท. เย มิน (Ye Myint) ประธานกิจการความมั่นคงแห่งเมียนมา (The Chief of the Military Affairs Security) ได้นัดพบเจรจากับผู้นำชนกลุ่มน้อยโกก้าง คะฉิ่น ฉาน และว่า เพื่อลงนามเกี่ยวกับแนวคิดว่าด้วยความมั่นคงร่วมภายในของเมียนมา (Collective Security) เพื่อปูทางไปสู่การลงนามในข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยทั้งหมดก่อนการเลือกตั้งในปี 2010 กองกำลังติดอาวุธอีก 4 กลุ่มยอมรับในแนวคิดดังกล่าวได้แก่ กองกำลังกะเหรี่ยงประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ กองทัพป้องกันตนเองคะฉิ่น กองทัพประชาธิปไตยคะฉิ่นใหม่ และ องค์การและกองทัพแห่งชาติปะโอ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จที่คาดหวังระหว่างกองทัพและชนกลุ่มน้อยต่างๆ ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องจนเป็นเหตุให้ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลประกาศให้ข้อตกลงหยุดยิงของทุกกลุ่มที่ทำมาเป็นโมฆะ (Burma News International, 2013a, p. 33; Johnson and Lidauer, 2014, pp. 12-13; Moe, 2009; Yawnghwe, 2014, 105-108; พรพิล ตรีโชติ, 2542, pp. 241-242 259, 262, 265)

ภาพที่ 4.2 ภาพตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างสันติภาพ

ระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อย



ที่มา: Myanmar Peace Monitor. (n/a), b

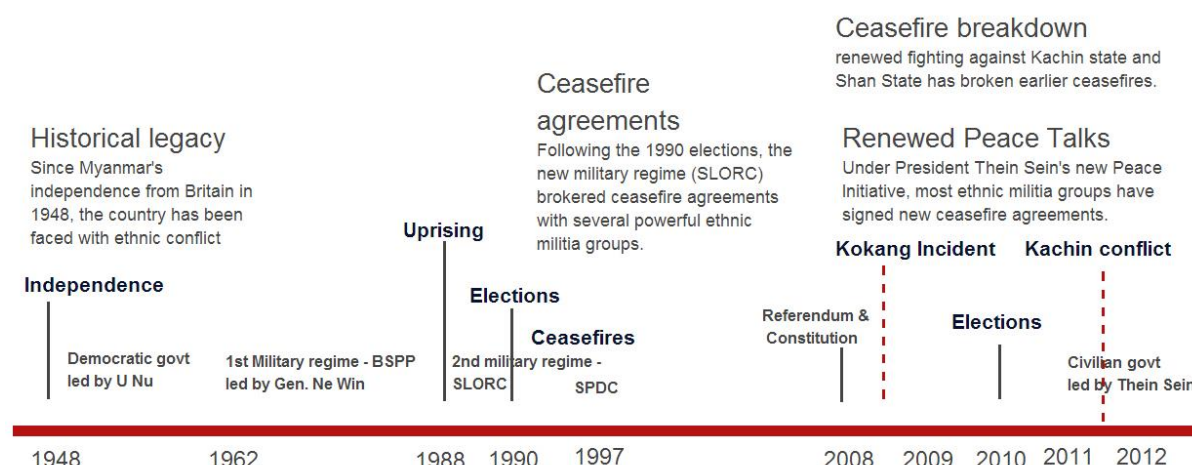
ต่อมาในเดือนกันยายนปี ค.ศ. 2013 ออฮองมิน (U Aung Min) รัฐมนตรีประจำสำนักงานประธานาธิบดี ได้พบตัวแทนสภาสหพันธรัฐเพื่อความหลากหลายทางชาติพันธุ์ (United Nationalities Federal Council—UNFC) คอยเป็นผู้ประสานกับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เพื่อวางแผนให้เกิดข้อตกลงหยุดยิงร่วมกัน โดยเค้าโครงข้อตกลงหยุดยิงในครั้งนี้ได้ระบุถึงรายละเอียดของการดำเนินการมากกว่าครั้งก่อนๆ เช่น การกำหนดพื้นที่ปลอดอาวุธร่วมกัน ตลอดจนการจัดตั้งศูนย์ประสานงานในพื้นที่เป็นต้น ในเดือนพฤศจิกายนปี ค.ศ. 2013 รัฐบาลประสบความสำเร็จในการจัดประชุมหารือกรอบข้อตกลงหยุดยิง ณ เมืองไลซ่า (Laiza) รัฐคะฉิ่น ถือเป็นความพยายามของรัฐบาลครั้งแรกที่นำเสนอข้อตกลงหยุดยิงในระดับพหุภาคี ในที่ประชุมได้ตกลงจัดตั้งคณะผู้ประสานงานการหยุดยิงระดับชาติ (Nationwide Ceasefire Coordination Team) เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีเต็งเส่ง จัดรูปโครงสร้างหน่วยงานการเจรจาสำคัญ ได้แก่

- 1) คณะกรรมการสันติภาพสหภาพกลาง (Union Peace Central Committee — UPCC) มีประธานาธิบดีเป็นประธาน และมีสมาชิกเป็นสมาคมนั่นคงและการป้องกันการประเทศแห่งชาติ (National Defense and Security Council — NDSC)
- 2) คณะกรรมการสร้างสันติภาพสหภาพ (Union Peacekeeping Work Committee — UPWC) ประกอบด้วยสมาชิก 52 คนที่มาจากรัฐบาล รัฐสภา กองทัพและ
- 3) คณะผู้ประสานงานข้อตกลงหยุดยิงขององค์การชาติพันธุ์ (Nationwide Ceasefire Coordination Team — NCTT) ตั้งขึ้นด้วยข้อเสนอของ กลุ่ม KIO ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2013

นอกจากนั้นกระบวนการเจรจายังได้รับการสนับสนุนจากศูนย์สันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Center — MPC) ที่ตั้งขึ้นด้วยความสนับสนุนของสหภาพยุโรปตั้งแต่เดือนตุลาคมปี ค.ศ. 2012 แนวทางการเจรจาถูกออกแบบเป็น 3 ระดับคือ ระดับรัฐบาล ระดับสหภาพ และระดับรัฐสภา โดยรัฐบาลจะเป็นผู้เจรจาลนามในสัญญาหยุดยิงเบื้องต้น³⁷ และหน่วยงานระดับสหภาพและรัฐสภาจะหาหรือแนวทางการเปลี่ยนสถานะของกลุ่มกองกำลังติดอาวุธต่างๆ เป็นองค์การทางการเมืองเช่นพรรคการเมือง และหาหรือประเด็นปัญหาที่สำคัญต่างๆ ในพื้นที่ชนกลุ่มน้อย เช่น สิ่งแวดล้อม การศึกษา และโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนสิทธิมนุษยชน และนักโทษการเมือง นอกจากนั้นกระบวนการเจรจายังมีช่องการประสานงานระดับรัฐชาติพันธุ์ต่างๆ ระหว่างตัวแทนของรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ และทหารในระดับกองบัญชาการระดับภูมิภาค (Institute for Security & Development Policy, 2015) กระบวนการเจรจาในช่วงสมัยรัฐบาลเต็งเส่ง จึงมีความเป็นระบบมากขึ้น ได้เปิดโอกาสให้ตัวแสดงภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม ถึงแม้ว่าจะเป็นเพียงการแสดงบทบาทผู้อำนวยความสะดวกมากกว่าบทบาทผู้นำการเจรจาและใกล้เคียงก็ตาม ทั้งนี้นโยบายหลักของรัฐบาลเมียนมาคือกระบวนการเจรจาสันติภาพเป็นกิจการภายในอันเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐโดยตรง จึงเป็นสาเหตุให้ตัวแสดงระหว่างประเทศมีบทบาทในกระบวนการเจรจาสันติภาพในเชิงการพัฒนาและอำนวยความสะดวกตามที่ได้รับโอกาสจากรัฐบาลเมียนมา (สัมภาษณ์ Ms. Dawn Del Rio, 7 มิถุนายน 2018; Mr. Vaclav Svejda, 7 มิถุนายน 2018; นายจักร บัญ-หลง, 9 มิถุนายน 2018)

³⁷ ข้อตกลงเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อตกลงหยุดยิงมี 5 เรื่องด้วยกัน 1) ต้องหยุดยิง 2) ห้ามถืออาวุธในพื้นที่ที่อยู่นอกเหนือข้อตกลง 3) ต้องตกลงเขตปลอดอาวุธร่วมกัน 4) เปิดสำนักงานของคู่สัญญาในพื้นที่ที่ได้ตกลงกัน 5) กำหนดวันในการเจรจาสันติภาพ

ภาพที่ 4.3 ช่วงเวลาของการดำเนินการทำข้อตกลงหยุดยิง



ที่มา: Myanmar Peace Monitor. (2019)

การเจรจาประสบความสำเร็จไม่มากนักหลังจากนั้น เมื่อการสู้รบระหว่างกองทัพเมียนมา กับกองกำลังอิสระชาวคะฉิ่น (Kachin Independent Army-KIA) ปะทุอีกครั้งในเดือนเมษายน ต่อเนื่องจนกระทั่งถูกปราบปรามปี ค.ศ. 2014 กอปรกับการโจมตีกองทัพอพยของรัฐบาลโดยกำลังติดอาวุธในเขตโกกั้ง รัฐบาล ได้แก้กองทัพพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา (Myanmar National Democratic Alliance Army-MNDA) กองทัพปลดปล่อยแห่งชาติตะอาง (Ta'ang National Liberation Army-TNLA) และกองกำลังอาระกัน (Arakan Army-AA) ในช่วงเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2014 อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าในวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2015 NCCT และ UPWC ได้ตกลงกันยอมรับร่างข้อตกลงหยุดยิง ผู้นำชนกลุ่มน้อยบางส่วนต้องการให้มีการเปลี่ยนเนื้อหาในข้อตกลงดังกล่าว โดยเฉพาะในด้านการยอมรับหลักการของการไม่แบ่งแยกของสหภาพเมียนมา จนกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการเพื่อแสวงหาสิทธิในการปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ (Institute for Security & Development Policy, 2015; Martin, 2015; Tun, n/a)

ท่ามกลางความขัดแย้งดังกล่าวรวมถึงความเห็นต่างในเรื่องแนวทางการเจรจาและลงนามโดยกลุ่มชาติพันธุ์ทุกกลุ่ม (Inclusive signatory) รัฐบาลประสบความสำเร็จในการลงนามกับกลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์ 8 กลุ่ม จาก 16 กลุ่มในข้อตกลงหยุดยิง เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 2015 เพียง 2 สัปดาห์ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 2015 ตัวแทนรัฐบาลเมียนมาได้แก่ประธานาธิบดีเต็งเส่ง พล.อ.อาวโซ่ มิน อ่อง ไลง์ (Min Aung Hlaing) ผู้บัญชาการทหารสูงสุด พล.อ.อาวโซ่ โซ วิน (Soe Win) รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด นยั๊น ทัน (Nyan Tun) รองประธานาธิบดี และ สาย เมื่อก ขำ (Sai Mauk Kham) รองประธานาธิบดี และ

ตัวแทนชนกลุ่มการเมือง 8 กลุ่มได้แก่ แนวร่วมนักศึกษาพม่าประชาธิปไตย (All Burma Students Democratic Front-ABSDF) พรรคอาระกันเพื่อการปลดปล่อย (Arakan Liberation Party-ALP), CNF, DKBA พรรคและสภาสันติภาพกะเหรี่ยงเพื่อการปลดปล่อย (Karen National Liberation Party-Peace Council-KNLA-PC) KNU พรรคแห่งชาติเพื่อการปลดปล่อยปะโอ (Pa-O National Liberation Army-PNLA) และ SSA-S ได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิง และมีผู้แทนต่างประเทศเข้าร่วมเพื่อเป็นสักขีพยานสำหรับการลงนามครั้งนี้ได้แก่ สหประชาชาติ สหภาพยุโรป จีน อินเดีย ญี่ปุ่น และไทย ในขณะที่นาย Derek Mitchell เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา เข้าร่วมโดยไม่ขอเป็นสักขีพยานอย่างเป็นทางการ³⁸ (Martin, 2015; Institute for Security & Development Policy, 2015)

ตารางที่ 4.1 รายชื่อชนกลุ่มน้อยที่ลงนามและไม่ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมา

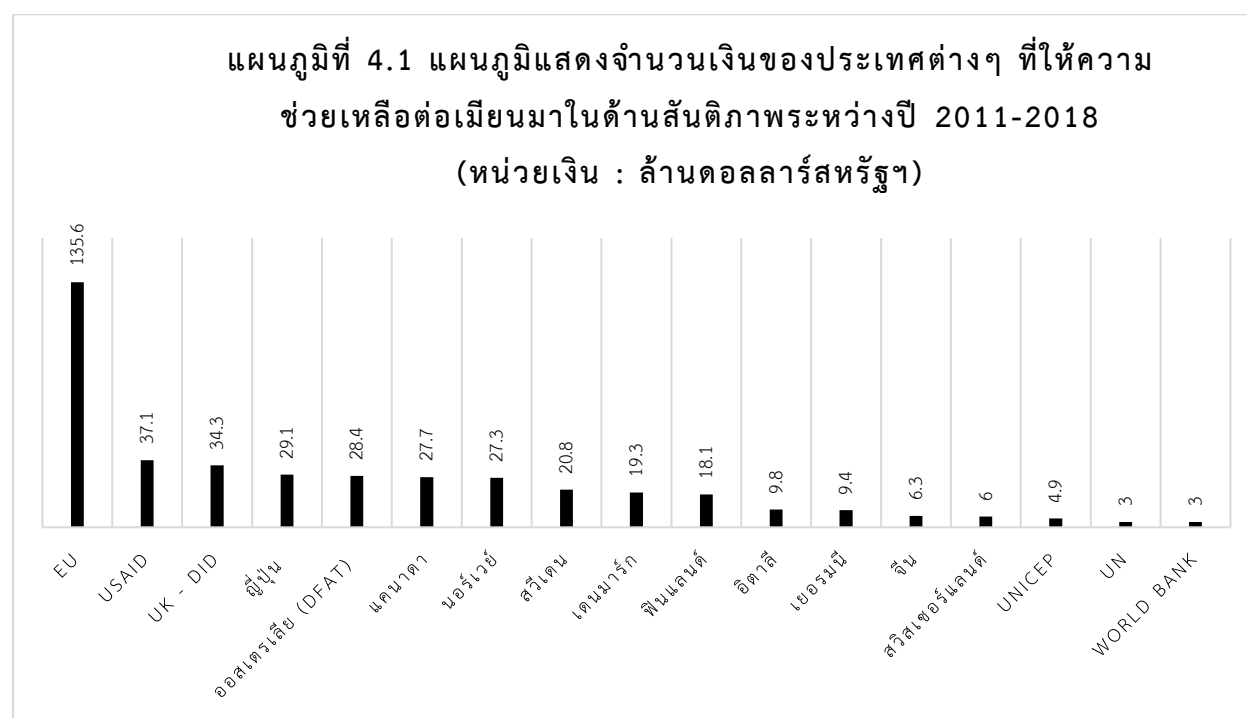
#		Armed Group	Status
1		ABSDF	NCA
2		ALP/A	NCA
3		CNF	NCA
4		DKBA-5	NCA
5		KNPP	Union Level
6		KNU	NCA
7		KPC	NCA
8		NDAA	Union Level
9		NMSP	Union Level
10		NSCN-K	State Level
11		PNLO	NCA
12		RCSS	NCA
13		SSPP	Union Level
14		UWSA/P	Union Level
*		AA	Combatant
*		KIA	Combatant
*		MNDA	Combatant
*		TNLA	Combatant

ที่มา: Myanmar Peace Monitor. (2016)

³⁸ ทั้งนี้ยังมีชนกลุ่มน้อยอีก 13 กลุ่มที่ยังไม่ลงนามในข้อตกลงดังกล่าวได้แก่ กองทัพอาระกัน (Arakan Army-AA) สภาอาระกันแห่งชาติ (Arakan National Council-ANC) องค์การอิสรภาพเพื่อคะฉิ่น (Kachin Independence Organization-KIO) พรรคก้าวหน้ากะเหรี่ยง (Karen National Progressive Party-KNPP) สหภาพประชาธิปไตยลาหูลา (Lahu Democratic Union-LDU) กองทัพพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา (Myanmar National Democratic Alliance Army-MNDA) กองทัพพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยแห่งรัฐฉานตะวันออก (National Democratic Alliance Army-Eastern Shan State-NDAA) สภาสังคมนิยมแห่งชาตินากาลแลนด์-คาพาลัง (National Socialist Council of Nagaland-Khaplang-NSCN-K) พรรคมอญใหม่ (New Mon State Party-NMSP) พรรคก้าวหน้าฉาน (Shan State Progressive Party-SSPP) กองทัพปลดปล่อยแห่งชาติทาจิง (Ta'ang National Liberation Army-TNLA) กองทัพว้าเอกภาพ (United Wa State Army-UWSA) และองค์การว้าแห่งชาติ (Wa National Organization-WNO)

รัฐบาลได้กำหนดให้หน่วยงานที่มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานการเจรจาและการปรองดองระหว่างรัฐบาลและชนกลุ่มน้อย จะประกอบด้วย 1) คณะทำงานสันติภาพระดับสหภาพ (Union Level Peace Team) จัดตั้งโดยรัฐบาลเมียนมา และจะดูแลเรื่องนโยบายในฐานะตัวแทนของรัฐบาลโดยมีประธานาธิบดีเต็งเส่งเป็นประธาน 2) สภาสหพันธ์รัฐเพื่อความหลากหลายทางชาติพันธุ์ (United Nationalities Federal Council –UNFC)³⁹ ที่คอยเป็นผู้ประสานกับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ และ 3) ตัวแสดงจากต่างประเทศ แสดงบทบาทในการสนับสนุนสันติภาพและความปรองดองโดยการส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ความขัดแย้งและชุมชนผ่านโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และ โดยการอำนวยความสะดวกต่อการเจรจาและสร้างความไว้วางใจ (Burma News International, 2015)

4.3 ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อกระบวนการสันติภาพและความปรองดอง



ที่มา: Mohinga Aid Information Management System. (2018)

³⁹ ในวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2010 ชนกลุ่มน้อย 12 กลุ่มได้รวมกันก่อตั้ง คณะกรรมการสหภาพเพื่อการก่อตั้งสหพันธ์รัฐ (Committee for Establishing Federal Union; CEFU) และในเวลาต่อมาก็ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น สภาสหพันธ์รัฐเพื่อความหลากหลายทางชาติพันธุ์ โดยยื่นข้อเรียกร้องในการเจรจาเบื้องต้นว่าต้องเป็นไปตามข้อเสนอเดิมที่เคยทำเมื่อปี ค.ศ. 1947 ตามข้อตกลงปางโลงเพื่อเรียกร้องการปกครองแบบสหพันธ์รัฐ (Burma News International, 2013b)

ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเมียนมาและตัวแสดงระหว่างประเทศครอบคลุมหลายมิติ ตั้งแต่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสนับสนุนเครือข่ายองค์กรการเจรจา การพัฒนาการเกษตรและท้องถิ่น จนถึงการพัฒนาการศึกษา จากศูนย์ข้อมูลความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา ระหว่างปี ค.ศ. 2011-2018 ประเทศและองค์การระหว่างประเทศต่างๆ สนับสนุนกระบวนการปรองดอง เป็นจำนวนเงินประมาณ 130 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ครอบคลุมโครงการเพื่อการพัฒนาทั้งเชิงการเจรจาและการพัฒนาพื้นที่หลังความขัดแย้ง นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2014 รัฐสภาเมียนมายังได้ผ่านกฎหมายเงินทุนด้านการพัฒนา (Development Fund Bill) ซึ่งระบุให้รัฐบาลเมียนมาจะต้องจัดหางบประมาณ 100 ล้านจ๊าด หรือราว 100,000 เหรียญสหรัฐ สำหรับแต่ละอำเภอ (Township) ทั้งสิ้น 330 อำเภอ ในการประสานงานเพื่อการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวร่วมกับกระทรวงกิจการชายแดนซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงร่วมกับหน่วยงานและองค์การระหว่างประเทศ รายงานของ Myanmar Peace Center ระบุว่าในปี ค.ศ. 2015 มี 9 หน่วยงานที่ ทำงานร่วมกับกระทรวงกิจการชายแดนในโครงการพัฒนาพื้นที่ชนบท ดังที่ได้รวบรวมไว้ในตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.2 สรุปความช่วยเหลือจากต่างประเทศในเรื่องสันติภาพต่อเมียนมาระหว่างปี ค.ศ. 2012-2015

ประเทศ	ปี ค.ศ.2012	ปี ค.ศ.2013	ปี ค.ศ.2014	ปี ค.ศ.2015
จีน	จีนให้ความช่วยเหลือต่างๆ ทางเศรษฐกิจ และอื่นๆ เพื่อที่จะคงกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ให้คงอยู่ ได้แก่ คณะจีน (KIO) ว้า (UWSA) โกกาง (MNDA) และมองกล่า (NDAA-ESS) (Burma News International, 2013a, p. 71)		สภาชาตินิยม (Chinese Red Cross Society) ได้มอบเงินกว่า 5 ล้านหยวน แก่ คณะจีน ในเรื่องมนุษยธรรม (Burma News International, 2015, p. 85)	รัฐบาลจีนตัวกลางสำคัญในการขอความร่วมมือและขอให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่จีนให้การสนับสนุนเข้าร่วมการประชุม ปางหลวง-21 ในเดือนกรกฎาคม และมอบเงิน 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับงบประมาณดำเนินการประชุมดังกล่าว และเป็นตัวกลางในการเจรจาระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยทางเหนือ (Burma News International, 2016, p. 101)
ญี่ปุ่น	ญี่ปุ่นได้ให้ Nippon Foundation ให้ความช่วยเหลือด้านกระบวนการสันติภาพโดยเน้นชนกลุ่มน้อย โดยร่วมมือกับ UNFC ให้เงินในการฟื้นฟูและพัฒนาในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย เช่น พรรคมอญใหม่ (NMSP) องค์การปลดปล่อยแห่งชาติปะโอ (PNLO) (Burma News International, 2013a, p. 70)	ญี่ปุ่นได้ให้ Nippon Foundation ให้ความช่วยเหลือด้านกระบวนการสันติภาพโดยเน้นพื้นที่ชนกลุ่มน้อย ในวงเงิน 96 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ภายใน 5 ปีข้างหน้า โดยเน้นการฟื้นฟูทั้งในด้านสาธารณสุข เกษตรกรรม และอื่นๆ (Burma News International, 2014, p. 78)	รัฐบาลญี่ปุ่นให้เงิน 680,224 ดอลลาร์สหรัฐ สำหรับโครงการที่เกี่ยวข้องกับมนุษยธรรม 4 โครงการ (Burma News International, 2015, p. 87)	
อินเดีย	อินเดียร่วมมือกับรัฐบาลพม่าเพื่อต่อต้านกองกำลังชนกลุ่มน้อยในทางตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ อินเดียยังลงทุนเรื่องท่าเรือสิตเวในรัฐคะฉิ่น และเชื่อมตามานติในเขตปกครองสากาอิง (Burma News International, 2013a, p. 72)			
ไทย	ไทยมีสายสัมพันธ์อันดีกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ได้แก่ RCSS/SSA, KNU, KNPP, NMSP (2013, 71-72)		รัฐบาลไทยได้มอบเงิน 200,000 ดอลลาร์สหรัฐ ให้กับรัฐยะไข่ในด้านมนุษยธรรม (Burma News International, 2015, 88)	

สวีทเซอร์แลนด์	รัฐบาลให้เงินสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพกว่า 35 ล้านฟรังก์สวิส ภายใน 5 ปี (Burma News International, 2014, p. 86)			
สหภาพยุโรป	สหภาพยุโรปได้ให้เงินช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนกระบวนการสันติภาพของพม่าในจำนวนเงินมากกว่า 46 ล้านยูโร (Burma News International, 2014, p. 86)			
นอร์เวย์	รัฐบาลนอร์เวย์ผ่าน MPSI ได้ให้ความช่วยเหลือผ่าน 17 โครงการ คิดเป็นเงินมากกว่า 4.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (Burma News International, 2014, pp. 81-85)			
สหรัฐอเมริกา	สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือด้านสันติภาพผ่าน USAID โดย USAID ให้ผ่านองค์กรต่างๆ ดังนี้ OCHA, UNICEF, WFP, UNHCR และ INGOs (Burma News International, 2013, 73)			
ออสเตรเลีย	รัฐบาลออสเตรเลียในปีงบประมาณ 2012/13 ได้ให้งบประมาณสนับสนุน 64.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในเรื่องกระบวนการสันติภาพ ในจำนวนนี้รวมพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ได้แก่ รัฐยะไข่ รัฐฉาน รัฐคะฉิ่น และ รัฐคะยิ่น (Burma News International, 2014, pp. 85-86)	รัฐบาลออสเตรเลียในปีงบประมาณ 2013/14 ได้ให้ 78.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในเรื่องกระบวนการสันติภาพ ในจำนวนนี้รวมพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ (Burma News International, 2014, pp. 85-86)	รัฐบาลออสเตรเลียได้ให้งบประมาณ 9 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับกระบวนการสร้างสันติภาพ และ 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับด้านมนุษยธรรม (Burma News International, 2015, p. 87)	

ที่มา: Burma News International. (2013a; 2014; 2015)

ตารางที่ 4.3 ตารางความร่วมมือระหว่างกระทรวงกิจการชายแดนกับองค์กรระหว่างประเทศและประเทศ

อื่นๆ (หน่วยเงิน: ดอลลาร์สหรัฐ)

ลำดับ	ประเทศ/องค์กร	พื้นที่	โครงการ	ช่วงเวลา	งบประมาณ
1	อินเดีย	รัฐฉิ่น และนากาแลนด์	สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การศึกษา และสาธารณสุข	2013-2018	25,000,000
2	World Food Program	รัฐกะเหรี่ยง และภูมิภาคโกแกง	การกระจายอาหารและข้าว	2013-2015	167,687,584
3	World Vision	รัฐคะฉิ่น รัฐยะไข่ รัฐคะยา รัฐฉิ่น รัฐชาน รัฐมอญ รัฐกะเหรี่ยง รัฐ เขต Magwe Taninthari และย่าง กุ้ง	การพัฒนาท้องถิ่น	2011-2014	3,180,000
4	TPD	รัฐชาน	การพัฒนาท้องถิ่น	2012-2015	1,949,310
5	SWISSAID	รัฐคะฉิ่น และรัฐชาน	การพัฒนาท้องถิ่น	2013-2015	3,030,400
6	AMDA	รัฐชาน และภูมิภาคโกแกง	การพัฒนาท้องถิ่น	2012-2014	1,561,126
7	UNHCR	รัฐคะยา รัฐฉิ่น รัฐชาน รัฐมอญ รัฐกะเหรี่ยง เขตTaninthari และ Bago	การพัฒนาท้องถิ่น	2013-2015	7,500,000
8	SDC	รัฐมอญ และรัฐกะเหรี่ยง	การพัฒนาท้องถิ่น	2013-2016	7,500,000
9	WHH	รัฐชานทางเหนือ	การพัฒนาท้องถิ่น	2013-2016	3,048,000

ที่มา: Burma News International. (2015), p. 68

ขณะเดียวกันตัวแสดงต่างประเทศได้ให้ความสนับสนุนจัดตั้งและการดำเนินการของหน่วยงานผู้ประสานงานระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มการเมืองชาติพันธุ์ต่างๆ ได้แก่ กลุ่มสนับสนุนสันติภาพระหว่างประเทศ (International Peace Support Group) สำนักงานพม่ายุโรป (Euro Burma Office) และ กลุ่มสนับสนุนสันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Support Initiative)

กลุ่มสนับสนุนสันติภาพระหว่างประเทศ (International Peace Support Group) จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มไม่แสวงหาผลกำไรระหว่างประเทศ (INGOs) มีหน้าที่ริเริ่มข้อเสนอสันติภาพต่างๆ แก่รัฐบาลและกลุ่มชนกลุ่มน้อย โดยโครงสร้างความร่วมมือจะเป็นแบบไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรต่างๆ เช่น International Crisis Group (ICG) Center for Humanitarian Dialogue Euro-Burma Office (EBO) Fairness International The Border Consortium (TBC) Geneva Call Transnational Institute (TNI) Nippon

Foundation Open Society Foundation World Bank และ Shalom (Myanmar Peace Monitor, 2018a) ในขณะที่สำนักงานพม่ายุโรป ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มติดอาวุธ เพื่อการลงนามในสัญญาหยุดยิง ตลอดจนประสานความร่วมมือด้านงบประมาณในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานร่วม (Liason Office) (Euro Burma Office, 2018)

ในส่วนของกลุ่มสนับสนุนสันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Support Initiative) นั้น เป็นหน่วยงานนำเสนอข้อตกลงหยุดยิงต่อประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจนสนับสนุนโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการสร้างเงื่อนไขของการสร้างสันติภาพในพื้นที่ที่เกิดความขัดแย้งขึ้น ความช่วยเหลือทางการเงิน การคมนาคม ชุมชนและพรรคการเมือง โดยมุ่งจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือและพัฒนาพื้นที่ภายหลังจากการลงนามในสัญญาหยุดยิงแล้ว โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลนอร์เวย์เป็นหลัก (Myanmar Peace Monitor, 2018b)

สหภาพยุโรป และประเทศสมาชิก เป็นตัวแสดงที่สนับสนุนกระบวนการสันติภาพและความปรองดองมาอย่างยาวนาน สหภาพยุโรปให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาในด้านสันติภาพและความอ่อนไหวด้านความขัดแย้งมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ช่วงการปกครองของนายพลเนวิน โดยมุ่งไปที่การสร้างโครงการและสถาบันในด้านกระบวนการสร้างสันติภาพ นอกจากนั้นสหภาพยุโรปยังให้การสนับสนุนช่องทางการให้คำปรึกษา การสร้างการมีส่วนร่วมในพื้นที่ความขัดแย้งโดยพยายามยกระดับความเกี่ยวพันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่ บทบาทสตรี เยาวชน และภาคประชาสังคม ซึ่งถือได้ว่าเป็นกระบวนการสร้างสันติภาพในระดับท้องถิ่นที่สหภาพยุโรปมุ่งส่งเสริมในอนาคต ทดแทนการสนับสนุนโดยตรงกับกรอบเวลา และเชื่อว่าจะเป็นกลไกที่นำพาให้เมียนมีสันติภาพอย่างยั่งยืน (European Commission, 2017a)

ในวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 2013 สหภาพยุโรปได้ประกาศยกเลิกมาตรการแทรกแซง กีดกัน และลงโทษเมียนมาทั้งหมด ยกเว้นเรื่องการส่งออกอาวุธไปเมียนมา สภากิจการต่างประเทศแห่งสหภาพยุโรป (Foreign Affairs Council of European Union) ได้เสนอกรอบการดำเนินนโยบายใหม่ที่เรียกว่า “Comprehensive Framework” ซึ่งเป็นแผน 3 ปีที่ให้ความสำคัญกับเมียนมาใน 4 เรื่องด้วยกันได้แก่ สันติภาพ ประชาธิปไตย การพัฒนา และการค้า เน้นให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในประเด็นเหล่านี้เพื่อการเปลี่ยนแปลงที่เป็นจริงของเมียนมา โดยสำหรับสหภาพยุโรปนั้น สันติภาพถือเป็นเงื่อนไขสำคัญและจำเป็นต่อการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคง กรอบของแผนดังกล่าวจึงเป็นการส่งเสริมและพัฒนาที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งโครงการความช่วยเหลือต่างๆ จะลงไปถึงระดับภูมิภาค และชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากความรุนแรง (European Union External Action, 2017; Dosch and Sidhu, 2015, pp. 100-101, 106) อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปได้ริเริ่มกรอบความช่วยเหลือด้านการสร้างสันติภาพในเมียนมาจากโครงการความ

ช่วยเหลือมุ่งเป้าปี ค.ศ. 2007 ถึง 2013 (Multiannual Indicative Program — MIP) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านสาธารณสุข การศึกษา ตลอดจนความช่วยเหลือและความมั่นคงด้านอาหารในหมู่คนท้องถิ่น ในปี ค.ศ. 2012 สหภาพยุโรปอนุมัติงบประมาณ 150 ล้านยูโร ตามแนวทางดังกล่าวเพื่อการพัฒนาด้านการค้าและสันติภาพในเมียนมา และล่าสุด สหภาพยุโรปประกาศโครงการความช่วยเหลือมุ่งเป้าต่อเนื่อง ปี ค.ศ. 2014 ถึง 2020 ด้วยงบประมาณกว่า 668 ล้านยูโร ครอบคลุมความช่วยเหลือด้านการพัฒนาชนบท การศึกษา การปกครอง และสันติภาพในทัศนะของสหภาพยุโรป การสนับสนุนด้านการสร้างสันติภาพเป็นรากฐานสำคัญสำหรับความยั่งยืนของการเปลี่ยนผ่านด้านประชาธิปไตยและเศรษฐกิจ นอกจากนี้การสนับสนุนด้านการพัฒนาจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพหากเมียนมาปราศจากซึ่งสันติภาพ ดังนั้นกรอบความช่วยเหลือด้านการพัฒนาพื้นที่ชนบทของเมียนมาจึงจำเป็นต้องดำเนินไปควบคู่กับการสนับสนุนด้านการเจรจาปรองดองระหว่างกลุ่มความขัดแย้งในเมียนมา (สัมภาษณ์ Mr. Vaclav Svejda, 7 มิถุนายน ค.ศ. 2018; European Union, 2014) ทั้งนี้ช่องทางที่สหภาพยุโรปจะสามารถสนับสนุนเงินทุนในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนสันติภาพและการพัฒนาประชาธิปไตยที่สำคัญๆ ได้โดยผ่านโครงการ Trust Fund ร่วมกับขององค์การสหประชาชาติ อีกช่องทางหนึ่ง เช่น Livelihoods and Food Security Trust Fund (LIFT)⁴⁰ Three Millennium Development Goals Fund (3MDG)⁴¹ Quality Basic Education Programme (QBEP)⁴² และ Joint Peace Fund (JPF)⁴³ เป็นต้น

⁴⁰ กองทุน LIFT เป็นกองทุนความร่วมมือที่ได้รับการบริจาคมาจากหลายๆ ประเทศโดยมี UN เป็นผู้ริเริ่มกองทุนดังกล่าวขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือคนยากจนในเมียนมาที่ขาดทุนทรัพย์ ขาดแคลนอาหาร และปัจจัยต่างๆ ในการดำเนินชีวิต กองทุนดังกล่าวอยู่ภายใต้การบริหารงานของ United Nations Office for Project Services (UNOPS)

⁴¹ กองทุน Three Millennium Development Goals Fund (3MDG) ได้กำหนดเป้าหมายในการลดลงของโรคที่สามารถติดต่อกันได้ 3 โรค (โรคเอดส์ วัณโรค และมาลาเรีย) และพัฒนาสุขภาพของแม่และเด็กในเมียนมา กองทุนนี้เคยดูแลโดยกองทุน Three Diseases Fund (3DF) และถูกควบรวมให้อยู่ภายใต้การดูแลของ UNOPS

⁴² โครงการ Quality Basic Education Programme (QBEP) ถูกตั้งขึ้นเพื่อให้เด็กสามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างเท่าเทียมโดยเฉพาะในพื้นที่ที่เข้าถึงได้ยาก โครงการดังกล่าวดูแลโดย United Nations Children's Fund (UNICEF).

⁴³ กองทุน Joint Peace Fund (JPF) มีเป้าหมายเพื่อการสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา ก่อตั้งในปี ค.ศ. 2015 อยู่ภายใต้การดูแลของ UNOPS

**ตารางที่ 4.4 ตารางสรุปเป้าหมายของ Multiannual Indicative Program ค.ศ. 2014-2020
ของ EU ที่ให้การสนับสนุนเมียนมา**

จุดประสงค์	ผลที่คาดว่าจะได้รับ
1. กลไกที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อให้ความ แน่นอนว่าข้อตกลงหยุดยิงถาวรจะนำไปสู่การเจรจา และพูดคุยทางการเมือง	1.1. การประสานและจัดการที่มั่นคงและมี ประสิทธิภาพในการหยุดยั้งความขัดแย้งทั้งในระดับ ภูมิภาคและระหว่างรัฐในเมียนมา 1.2. พัฒนาความเชื่อใจและความมั่นใจระหว่างรัฐบาล กองทัพเมียนมา และกองกำลังชนกลุ่มน้อย 1.3. การใช้การเจรจาและพูดคุยทางการเมืองสำหรับ การเตรียมความพร้อมเพื่อการเปลี่ยนผ่านของทุกๆ คนที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการนี้
2. เพื่อเปิดทางให้กับการปฏิรูปภาคความมั่นคงใน ระยะเริ่มต้น	สร้างกรอบการปฏิรูปในภาคความมั่นคงด้วยมาตรฐาน ที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ
3. การพัฒนาเพื่อการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจใน ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง	3.1. พัฒนาศรัทธาและความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนใน พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง 3.2. การเตรียมความพร้อมสำหรับกลไกที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการสำหรับการเปลี่ยนผ่าน 3.4. กลไกที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อฟื้นฟู และรวมตัวของชุมชนท้องถิ่น 3.4. การสร้างและขับเคลื่อนการบริหารและปกครอง ท้องถิ่นในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง

ที่มา: European Union. (2014)

นอกจากนี้ AIMS (AIMS, 2018) รายงานว่าสหภาพยุโรปได้อนุมัติงบประมาณ ทั้งหมด 135.6 ล้าน
ดอลลาร์สหรัฐฯ สนับสนุนโครงการแก้ไขความขัดแย้ง การปรองดอง และการสร้างสันติภาพในเมียนมา ตั้งแต่
ปี 2011-2018 จำนวนทั้งสิ้น 21 โครงการ โดยสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) โครงการประเภทการจัดตั้งและอำนวยความสะดวกในการสร้างสันติภาพ เช่น โครงการการป้องกันและโต้กลับความรุนแรง เป็นโครงการที่พยายามสร้างมาตรฐานการปกป้องและป้องกันความรุนแรงต่อเด็กตาม ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1612/1882 และเพื่อเป็นการสร้างเงื่อนไขของกระบวนการสันติภาพในเมียนมา โครงการนี้เป็นความร่วมมือของหลายๆ ประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญๆ โดยสหภาพยุโรปได้ให้งบประมาณสนับสนุน 387,164.74 ดอลลาร์สหรัฐฯ กองทุนความร่วมมือเพื่อสันติภาพสำหรับเมียนมา เป็นโครงการที่ต้องสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพของเมียนมา ทั้งในเรื่องข้อตกลงหยุดยิง และสนับสนุนการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มการเมืองและชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 20,823,687.47 ดอลลาร์สหรัฐฯ กองทุนความร่วมมือเพื่อสันติภาพ เป็นกองทุนความร่วมมือกับรัฐบาลต่างๆ ในสหภาพยุโรปและองค์กรระหว่างต่างๆ ที่ให้ประเทศบริจาคเงินเพื่อใช้สำหรับการสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา ซึ่งสหภาพยุโรปได้ให้งบประมาณสนับสนุน 33,358,925 ดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการสนับสนุนศูนย์สันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Centre) เป็นโครงการที่สนับสนุนกระบวนการปฏิรูปต่างๆ ของเมียนมาในทุกๆ ด้านเพื่อสร้างเงื่อนไขของการสันติภาพให้เกิดขึ้น โดยโครงการเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2011 ใช้งบประมาณ 10,377,085.58 ดอลลาร์สหรัฐฯ

โครงการสนับสนุนการประนีประนอมระหว่างตัวแสดงสำคัญในการทำงานร่วมกันเพื่อปฏิรูปภาคความมั่นคงในกระบวนการสร้างสันติภาพของเมียนมา โครงการนี้ต้องการปฏิรูปภาคความมั่นคงให้เอื้อและตอบรับกับการกิจการเจรจาและความยั่งยืนของการสร้างสันติภาพในเมียนมา โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการการสร้างความเชื่อใจต่อการสร้างข้อตกลงหยุดยิงและกระบวนการสร้างสันติภาพ เป็นการสนับสนุนการสร้างความเชื่อใจระหว่างคู่เจรจาในทุกๆ ตัวแสดงที่มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องต่อการสร้างข้อตกลงหยุดยิงและกระบวนการสร้างสันติภาพทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการก้าวต่อไปที่ไกลกว่าการเจรจา เป็นโครงการสนับสนุนการคิดและสร้างโครงการที่จะรองรับหรือสร้างเงื่อนไขทั้งก่อนและหลังการเจรจาสันติภาพเพื่อสร้างพื้นฐานความเชื่อใจระหว่างกันให้เกิดขึ้นอันเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการคงรักษาสันติภาพได้อย่างยั่งยืน โครงการนี้ใช้งบประมาณ 1,399,226.95 ดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการสนับสนุนศูนย์สันติภาพเมียนมาเพิ่มเติม โครงการนี้เป็นโครงการต่อเนื่องที่สหภาพยุโรปให้สนับสนุนศูนย์ดังกล่าวนี้มาตลอดโดยได้มอบเงินอีก 379,743.11 ดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการจัดตั้งหน่วยงานกองทุนความร่วมมือเพื่อสันติภาพในเมียนมา โครงการนี้เป็นการสร้างโครงสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานในระดับปฏิบัติการเพื่อจะเป็นหน่วยงานที่รับทุนจากกองทุนดังกล่าวเพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายในเรื่องการสร้างสันติภาพในเมียนมา โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 156,971 ดอลลาร์สหรัฐฯ

2) โครงการประเภทการพัฒนาบทบาทและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ เช่น โครงการสนับสนุนสันติภาพในเมียนมา เป็นโครงการเพื่อสนับสนุนการสร้างเงื่อนไขในการสร้างสันติภาพผ่านการทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 3.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการส่งเสริมมาตรฐานและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานในฐานะเครื่องมือของการสร้างสันติภาพในเมียนมา โครงการสนับสนุนการคงรักษาให้กระบวนการสันติภาพอยู่อย่างยั่งยืน โดยการระลึกถึงเหตุการณ์ในอดีตเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอนาคตในการทำงานของแรงงาน เพื่อสร้างมาตรฐานแรงงานตามมาตรฐานสากลของ ILO โดยเฉพาะในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทั่วประเทศ โครงการนี้ใช้งบประมาณ 1.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการสิทธิสำหรับทุกคน เป็นโครงการที่ส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานให้กับทุกคน โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยในเมียนมา ตั้งแต่ระดับจนถึงระดับปัจเจกบุคคล เพื่อสร้างสังคมที่สามารถอดทนอดกลั้นต่อความแตกต่างหลากหลายในสังคม โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 1.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการเพิ่มบทบาทพรรคการเมืองสายชาติพันธุ์ให้เข้ามามีบทบาทในการสร้างสันติภาพในเมียนมา เพื่อที่จะเพิ่มศักยภาพและความสามารถของพรรคการเมืองกลุ่มนี้ให้มีความสามารถในการเป็นส่วนหนึ่งของการเจรจาสันติภาพได้ดี ไม่ถูกผลักดันให้เป็นกลุ่มชายขอบที่ไม่มีบทบาทในการเจรจาดังกล่าว โครงการนี้ใช้งบประมาณ 150,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ

3) โครงการประเภทการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ เช่น การเพิ่มอำนาจให้กับชุมชนในเรื่องสันติภาพ การประนีประนอม และการพัฒนาในรัฐฉาน โครงการดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อสร้างศักยภาพให้กับชุมชนและท้องถิ่น รวมถึงเด็กและผู้หญิงต่อการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างสันติภาพในเกิดขึ้น และยังสนับสนุนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกๆ คน ทุกๆ ฝ่าย เพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อความยั่งยืนในเรื่องสันติภาพของชุมชน รวมถึงพัฒนากระบวนการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการร่วมแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนอย่างสันติ โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

โครงการสนับสนุนสันติภาพและการเตรียมพร้อมอย่างยั่งยืนในรัฐคะยา โครงการนี้มีเป้าหมายเพื่อการสร้างพื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืนในรัฐคะยา ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ชุมชน เมือง เมืองใหญ่ จนถึงระดับรัฐ โดยเน้นทักษะที่จำเป็น และการสร้างความสัมพันธ์ที่ไว้และเข้าใจกันในทุกๆ ระดับให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนารัฐร่วมกัน โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณไป 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการส่งเสริมการสร้างสันติภาพคู่ขนานไปกับการพัฒนา โครงการนี้ให้การสนับสนุนกระบวนการสันติภาพร่วมไปกับการพัฒนาให้กับคู่เจรจาด้านสันติภาพเพื่อเป็นการสร้างเงื่อนไขการสร้างสันติภาพที่ถาวรให้เกิดขึ้นจริง โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการบรรเทาความอดอยากและขาดแคลนทรัพยากรผ่านการสนับสนุน เพิ่มอำนาจ และสร้างเครือข่ายเฟส 2 โดยเป้าหมายโครงการนี้ต้องสร้างโภชนาการทางด้านการ

ที่ปลอดภัยและการแบ่งปันอาหารเหล่านี้ซึ่งกันและกันในครัวเรือนและชุมชน โดยโครงการนี้ทำในเมืองต่างๆ ของรัฐยะไข่ โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการการเพิ่มคุณภาพชีวิต รายได้ และการเตรียมความพร้อมในด้านประชากรทางด้านตอนเหนือของรัฐฉิ่น และทางตอนใต้ของรัฐยะไข่ โครงการนี้ต้องการที่จะเพิ่มความมั่นคงทางด้านโภชนาการ ทรัพย์สิน และรายได้ให้ประชาชนทางด้านตอนเหนือของรัฐฉิ่น และทางตอนใต้ของรัฐยะไข่ ซึ่งถือเป็นการสร้างเงื่อนไขและโอกาสในการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในรัฐทั้งสองนี้ โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการการร่วมเป็นส่วนหนึ่งของรัฐคะยา เป็นโครงการที่พยายามนำทุกๆ กลุ่มก้อนในรัฐคะยาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการต่างๆ เพื่อการวางแผน และออกแบบอนาคตของรัฐคะยา เพื่อเพิ่มและปกป้องศักยภาพของชีวิตของทุกๆ คนทั้งในเรื่องทรัพย์สิน โภชนาการ และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตสำหรับประชาชนของรัฐคะยาทุกคน โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 141,519.54 ดอลลาร์สหรัฐฯ โครงการให้เงินช่วยเหลือคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับรัฐยะไข่ โครงการนี้ต้องการให้คณะที่ปรึกษาชุดนี้ให้ความเห็น และมาตรการสนับสนุนต่างๆ แก่รัฐบาลเมียนมาในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรัฐยะไข่ เพื่อนำสันติภาพกลับคืนสู่ยะไข่อีกครั้งหนึ่ง โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 300,708.79 ดอลลาร์สหรัฐฯ

นอร์เวย์ เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิรูปของเมียนมาอย่างยาวนานเช่นกัน โดยก่อนปี ค.ศ. 2008 จะเน้นการสร้าง ความเกี่ยวข้องกับกลุ่มการเมืองที่อยู่ภายนอกประเทศ เมียนมาเพื่อรณรงค์ส่งเสริมความเปลี่ยนแปลงในเมียนมาเช่น ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของสื่อสำคัญอย่างเสียงประชาธิปไตยของพม่า (Democratic Voice of Burma) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 นอร์เวย์ เริ่มให้การสนับสนุนการสร้างสันติภาพกับการบริหารทรัพยากรธรรมชาติและพลังงานอย่างยั่งยืนในเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 อย่างแข็งขัน ภายใต้กรอบนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนให้เกิดการพูดคุยเพื่อเปิดพื้นที่ให้กับความหลากหลายของผลประโยชน์ของประชาชนชาวมียนมา ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน ซึ่งจะมีส่วนสำคัญต่อความยุติธรรมและสันติภาพที่ยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับทั้งการเป็นผู้ประสานสนับสนุน กระบวนการเจรจาสันติภาพและการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาพื้นที่และชุมชน (Burma News International, 2016)

นอร์เวย์ และเมียนมาส่งเจ้าหน้าที่ไปเยี่ยมเยือนซึ่งกันและกันมาตลอดในช่วงเวลานั้น เพื่อกระชับความสัมพันธ์ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และความร่วมมือด้านสันติภาพ ร่วมกัน โดยรัฐบาลนอร์เวย์ได้มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศนอร์เวย์เป็นผู้ดำเนินการตามคำเรียกร้องของรัฐบาลเมียนมาจึงได้จัดตั้ง Myanmar Peace Support Initiative (MPSI) และ Peace Donor Support Group (PDSG) ในปี ค.ศ. 2012 ทั้ง 2 หน่วยงานจะมีภารกิจหลักในการจัดการและสนับสนุนเงินทุนตลอดจนทรัพยากรจาก

ต่างประเทศที่ต้องการให้การสนับสนุนด้านกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมาร่วมกับ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ และสหภาพยุโรป นอกจากนั้นยังมี Nordic International Support Foundation (NIS) และ Norwegian People's Aid ที่เป็นหน่วยงานภายใต้การดูแลของ MPSI ซึ่งได้รับเงินทุนต่างประเทศต่างๆ เพื่อมุ่งจัดโครงการและกิจกรรมเพื่อส่งเสริมกระบวนการสร้างสันติภาพในที่ต่างๆ ของโลก (NIS, 2018) (Johnson and Lidauer, 2014, pp. 5-9, 15; Myanmar Peace Monitor, 2015, p. 84; The Royal Norwegian Embassy in Yangon, 2015a, 2015b) รัฐบาลนอร์เวย์มีความชัดเจนในหลักคิดภายใต้กรอบความคิดที่ว่าความล้มเหลวของการเจรจาสันติภาพในช่วงทศวรรษที่ 1990 ของเมียนมา ส่วนหนึ่งมาจากการขาดแรงสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ (Johnson & Lidauer 2014; Myanmar Peace Support Initiatives 2014, p. 3)

โครงการสนับสนุนสันติภาพแรกภายใต้การดูแลของรัฐบาลนอร์เวย์ และ MPSI อยู่ในพื้นที่เมืองยอกจี (Kyauk Kyi) ทางตะวันออกของภูมิภาคบาโกเป็นพื้นที่ที่ถูกเรียกว่า “พื้นที่สีดำ” (Black Areas) ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเมียนมามานานแล้ว เป็นพื้นที่การสนับสนุนจากหน่วยงานต่างประเทศที่เข้าถึงยากลำบาก การเลือกพื้นที่ดังกล่าวนี้ได้รับการขอร้องมาจาก KNU ให้ลงไปช่วยในการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012-2015 มีโครงการขนาดใหญ่ที่เกี่ยวข้องข้างต้นได้ลงไปดำเนินการจนแล้วเสร็จกว่า 15 โครงการ โดยครอบคลุมพื้นที่ของกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้แก่ KNU DKBA และรัฐคะยา (Kayah State) ภายใต้กลุ่ม KNPP นอกจากนี้ MPSI ยังได้ดำเนินโครงการโครงการทรัพยากรเพื่อสันติภาพของกลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Peace Resource Project-EPRP) และโครงการเพื่อการศึกษาชาติพันธุ์มอญ (Mon Education Project) โครงการเหล่านี้ต้องการที่จะสนับสนุนการสร้างผู้นำและสมาชิกของกองกำลังเพื่อให้ได้การศึกษา ข้อมูล เครือข่าย และการฝึกอบรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพเพื่อที่จะสามารถเข้าร่วมกระบวนการสร้างสันติภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีโครงการที่ลงไปในพื้นที่รัฐยะไข่ (Rakhine State) รัฐฉิน (Chin State) รัฐคะฉิ่น (Kachin State) และรัฐฉาน (Shan State) การเข้าไปมีส่วนในการนำโครงการและงบประมาณการพัฒนาสันติภาพลงไปในพื้นที่ต่างๆ นั้นเป็นการให้ MPSI ได้เป็นศูนย์กลางในการรวบรวมความช่วยเหลือต่างๆ และประสานความร่วมมือกับกองกำลังชาติพันธุ์ต่างๆ รัฐมนตรีอุอ่องมิน กล่าวว่า “การสร้างสันติภาพคือการพูดคุยกับศัตรูถือเป็นเรื่องจำเป็นอย่างมากที่จะต้องทำ โดยในครั้งแรกนั้นถือเป็นเรื่องที่ยากมากที่จะพบปะและเจรจากัน แต่เพราะบทบาท MPSI ที่ทำให้สิ่งนี้สามารถเกิดขึ้นได้” (Johnson and Lidauer, 2014, pp. 15-21, 25; Myanmar Peace Monitor, 2015, p. 84; Myanmar Peace Support Initiative, 2014; The Royal Norwegian Embassy in Yangon, 2015a, 2015b)

ในส่วนของ Peace Donor Support Group (PDSG) นั้น รัฐบาลนอร์เวย์ได้รับการสนับสนุนเริ่มต้นจากเครือข่ายระหว่างประเทศซึ่งสนับสนุนสภาพแวดล้อมเพื่อการสร้างสันติภาพที่ต่างกันไปได้แก่ สหประชาชาติ (กองทุนเริ่มต้น 5 ล้านเหรียญสหรัฐ) รัฐบาลออสเตรเลีย (การบริการด้านสาธารณสุขและการจัดการทุ่นระเบิด 5 ล้านเหรียญสหรัฐ) รัฐบาลสหราชอาณาจักร (สนับสนุนการปฏิรูปประชาธิปไตย 5 ล้านเหรียญสหรัฐ) สหภาพยุโรป (ความช่วยเหลือทางเทคนิคสำหรับการจัดการทุ่นระเบิดและระบบการศึกษา 3-4 ล้านยูโร) และ ธนาคารโลก (โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เงินกู้ยืมปีละ 300 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปี) นอกจากนั้นรัฐบาลนอร์เวย์และฟินแลนด์ยังร่วมกันจัดสรรงบประมาณสำหรับอำนวยความสะดวกในการสร้างสันติภาพ โดยรัฐบาลนอร์เวย์จัดหางบประมาณในปี ค.ศ. 2012 จำนวน 450,000 ยูโร สำหรับสำนักงานผู้ประสานงานกลุ่มชาติพันธุ์ (Liaison Offices) การประชุมระดมสมองและกิจกรรมของ WGEC และ กิจกรรมของ IPSG ในขณะที่รัฐบาลฟินแลนด์มอบจำนวนเงิน 150,000 ยูโร สำหรับกิจกรรมของ WGEC และ กิจกรรมของ IPSG (Burma News International, 2013a, p. 69)

นอกจากนี้ AIMS ยังสรุปเพิ่มเติมว่า (AIMS, 2018) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011-2018 นอร์เวย์ได้ให้งบประมาณสนับสนุนเมียนมาด้านสันติภาพโดยประมาณ 27.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ดังที่ได้สรุปไว้ในตาราง 4.5

ตารางที่ 4.5 ตารางโครงการต่างๆ ที่นอร์เวย์ให้ความช่วยเหลือกับเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011-2018

โครงการความช่วยเหลือ/กองทุน	วัตถุประสงค์	งบประมาณ (ดอลลาร์สหรัฐฯ)
กองทุนความร่วมมือสำหรับกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา เป็นโครงการที่ต้อง	สนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพของเมียนมา ทั้งในเรื่องข้อตกลงหยุดยิง และสนับสนุนการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มการเมืองและชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ	3,117,964.31
กองทุนความร่วมมือเพื่อสันติภาพ	สนับสนุนกองทุนความร่วมมือกับรัฐบาลต่างๆ ในสหภาพยุโรปและองค์กรระหว่างต่างๆ ที่ให้ประเทศบริจาคเงินเพื่อใช้ในการสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา	3,134,220
โครงการสนับสนุนมูลนิธินานาชาตินอร์ดิค	สนับสนุนบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนสันติภาพในเมียนมา ⁴⁴	5,066,955.23

⁴⁴ บทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมกับบทบาทในการสร้างสันติภาพในเมียนมา ได้ถูกนำเสนออย่างครอบคลุมใน (PSF, 2019) ทั้งนี้ แนวคิดสำคัญของ ในการขับเคลื่อนบทบาทขององค์กรภาคประชาสังคมนั้น อยู่ว่า การสร้างบทบาทของกลุ่มองค์กรภาคประชาสังคมในกระบวนการ

โครงการวิจัยว่าด้วยการสร้างสันติภาพ สำหรับการเจรจาระดับชาติ	จัดสรรงบประมาณสำหรับการวิจัยระหว่าง 1 พฤษภาคม ค.ศ. 2015 ถึง 30 ตุลาคม ค.ศ. 2016 (18 เดือน) โดย Nyein Foundation ร่วมกับทีมที่ปรึกษาทางเทคนิค ของรัฐบาลนอร์เวย์ในเมียนมา	1,123,147.83
โครงการสนับสนุนกระบวนการสร้าง สันติภาพปี ค.ศ. 2015	จัดสรรงบประมาณผ่านสถานทูตนอร์เวย์ประจำเมียนมา ระหว่าง ตุลาคม ค.ศ. 2015 ถึง กันยายน ค.ศ. 2017 เป็นเวลา 24 เดือน	1,102,414.15
โครงการ Norsk Folkehjelp	สนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพปี ค.ศ. 2015 เป็น โครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากประชาชนชาวนอร์เวย์ ในกิจกรรมและโครงการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้าง สันติภาพระหว่างปี ค.ศ. 2015-2016	1,392,248.65
โครงการความช่วยเหลือของประชาชน ชาวนอร์เวย์ต่อการศักยภาพในการให้ ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม		2,079,199.08
โครงการสนับสนุนความร่วมมือเพื่อ สร้างแนวทางการทำงานของ คณะกรรมการประสานงานเพื่อการ เจรจาข้อตกลงหยุดยิง (Joint Ceasefire Monitoring Committee; JMC)	เพื่อต้องการให้คณะกรรมการดังกล่าวมีเครื่องมือ เครื่องมือและกลไกต่างๆ ในการดำเนินการด้านการ จัดการเพื่อนำไปสู่การลงนามในข้อตกลงหยุดยิงได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ให้ความช่วยเหลือและดึงภาคส่วนต่างๆ ที่ได้รับกระทบในพื้นที่ที่เกิดความขัดแย้งขึ้น และลด ความขัดแย้งในระดับกองกำลังติดอาวุธลง สืบค้นและ ตรวจสอบการใช้ความรุนแรงที่เกิดขึ้นที่ส่งผลต่อการ เจรจาหยุดยิง รวมถึงแก้ปัญหาการใช้ความรุนแรงเพื่อ นำไปสู่การเจรจาหยุดยิง	1,014,635
โครงการสร้างทรัพยากรด้านชาติพันธุ์ใน เรื่องสันติภาพ เป็นโครงการ	ต้องการเพิ่มองค์ความรู้และศักยภาพให้กับชุมชนและ ผู้นำของชนกลุ่มน้อยต่างๆ เพื่อที่ชนกลุ่มน้อยสามารถ เจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลได้เป็นอย่างดี	304,519.3
โครงการสร้างความยั่งยืนในเรื่องการ อดทนอดกลั้นและความกลมเกลียว ของสังคมให้กับเมียนมา	อบรมและให้ความรู้ตั้งแต่เจ้าหน้าที่รัฐ ภาคประชาสังคม ชุมชน และประชาชนในรัฐยะไข่เพื่อสร้างเงื่อนไขต่อการ สร้างสันติภาพในพื้นที่	436,004.66

สันติภาพ เป็นวิธีที่ดีที่สุดเพื่อรักษาระดับการพัฒนาจากกระบวนการสันติภาพที่มีชนชั้นนำเป็นแกนนำ อีกทั้งชุมชนท้องถิ่นก็จะสามารถ และ
สมควรที่จะเป็นตัวแสดงหลักในการลดความขัดแย้ง แนะนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องสู่โต๊ะเจรจา

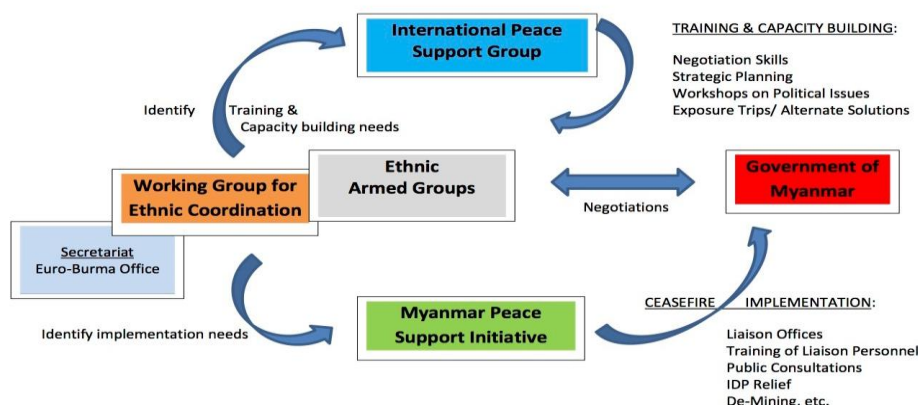
โครงการการสร้างนโยบายสาธารณะ ของเมียนมาในช่วงเริ่มต้น	สร้างข้อมูล องค์ความรู้เกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ สำหรับการใช้ในการตัดสินใจกำหนดและดำเนินนโยบาย ต่างๆ ให้กับเมียนมา	484,351.32
โครงการการเลือกตั้งและความรุนแรง: บทบาทของการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2015 ในเมียนมา	ส่งเสริมและกิจกรรมที่สนับสนุนให้การเลือกตั้งปี ค.ศ. 2015 นำไปสู่กระบวนการสร้างสันติภาพได้อย่างดี	325,899.81
โครงการว่าด้วยการเจรจาหยุดยิงและ การสร้างกรอบการเจรจาทางการเมือง		133,823.39

ฟินแลนด์ เป็นอีกประเทศหนึ่งในกลุ่มสหภาพยุโรปที่สนับสนุนรัฐบาลเมียนมาในด้านมนุษยธรรมมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 ผ่านสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ และเริ่มให้การสนับสนุนเมียนมาโดยตรง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ผ่านกระทรวงการต่างประเทศ และร่วมมือกับ MPSI เพื่อสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพภายในเมียนมา ในปี ค.ศ. 2015 กระทรวงการต่างประเทศฟินแลนด์ประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์ “Country Strategy Myanmar 2015-2024” โดยระบุเป้าหมายการสนับสนุนและการสร้างความร่วมมือกับเมียนมาให้มี “กระบวนการเปลี่ยนผ่านที่สันติ มีการจัดการที่ดี และเพื่อการเปลี่ยนสู่การสร้างสังคมที่เป็นประชาธิปไตยอย่างมั่นคง ซึ่งเป็นสังคมที่ปกครองด้วยหลักนิติรัฐ” ดังนั้นเพื่อสร้างแนวทางในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือต่อเมียนมาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลฟินแลนด์จึงได้แบ่งความช่วยเหลือออกเป็น 3 ประเด็นทางยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาในเมียนมา ได้แก่ 1) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อม 2) การบริหารจัดการประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ และ 3) การศึกษา โดยแผนยุทธศาสตร์นี้ของรัฐบาลฟินแลนด์ยึดตามหลักการของกรอบการทำงานของรัฐบาลเมียนมาที่ประกาศก่อนหน้านี้ในชื่อ “Framework for Economic and Social Reforms, 2012-2015” (FESR) โดยกระทรวงการวางแผนและพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของเมียนมา (Ministry of National Planning and Economic Development) ระบุเป้าหมายสำคัญของแผนนี้คือ การพัฒนาเมียนมาให้ “เป็นสังคมสมัยใหม่ พัฒนาความเป็นประชาธิปไตยให้ได้ภายในปี ค.ศ. 2030” (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2015a)⁴⁵

⁴⁵ นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มนโยบายที่สำคัญอีก 3 ประเด็นด้วยกัน คือ 1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของสตรีเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันทางเพศสภาพให้เกิดขึ้น รวมถึงปฏิเสธและไม่สนับสนุนกระบวนการที่ประทุพติฐานของการแบ่งแยกในทางเพศสภาพ 2) สนับสนุนความเท่าเทียมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้กับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียม มีโอกาส และสิทธิที่ไม่มีการปฏิบัติพื้นฐานของการแบ่งแยกและความไม่เท่าเทียม 3) สนับสนุนให้รัฐบาลเมียนมาพัฒนาประเทศบนฐานของการตระหนักถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบต่อสภาพภูมิอากาศที่แปรปรวนและสภาวะโลกร้อนที่เกิดขึ้น ณ ปัจจุบัน (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2015, pp. 2, 11, 13, 17-18 ; MNPED, 2013 ; Myanmar Peace Monitor, n/a, a)

ในฐานะที่สันติภาพเป็นรากฐานของประชาธิปไตยที่สำคัญ ปัจจุบันรัฐบาลพินแลนด์ได้ดำเนินการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพในเมียนมาภายใต้ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ใน 2 ช่องทางได้แก่ 1) สำนักงานเมียนมา-ยุโรป (Euro Burma Office—EBO) ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรระหว่างประเทศจะทำหน้าที่ในการประสานการสนทนาและสร้างความเชื่อมั่นระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการสันติภาพ ที่มุ่งสร้างความเชื่อมั่น ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น และ 2) กองทุนร่วมสันติภาพ (Joint Peace Fund—JPF) ซึ่งเป็นกองทุนระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเรื่องเทคนิคและการเงินแก่หน่วยงานระดับชาติเพื่อสนับสนุนกระบวนการสันติภาพที่มีส่วนร่วมและยั่งยืน (Burma News International, 2013a, p. 58) ทั้งนี้แนวทางการสร้างสันติภาพในเมียนมาตามทัศนะของกองทุน ได้แก่ การสนับสนุนกระบวนการเจรจาอย่างเป็นทางการ การสนับสนุนข้อตกลงหยุดยิง การสนับสนุนด้านการฝึกอบรมด้านสันติภาพและชุมชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในกระบวนการสันติภาพ การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของเยาวชนในกระบวนการสันติภาพ และการส่งเสริมการสื่อสารและการวิจัยเพื่อเพิ่มความเข้าใจ (JPF, 2018) นอกจากนั้นยังรวมถึงการส่งเสริมกิจกรรมรณรงค์สิทธิและโอกาสของสตรีในการเข้าถึงการบริการภาครัฐและสาธารณสุขในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง โดยจะเป็นโครงการความร่วมมือกับกองทุนประชากรสตรีของสหประชาชาติ (UN Population Fund—UNFPA) เป็นต้น

ภาพที่ 4.4 ภาพขั้นตอนการสนับสนุนโดยหน่วยงานจากต่างประเทศเพื่อการสร้างสันติภาพของเมียนมา



ที่มา: Myanmar Peace Monitor. (n/a), b

รัฐบาลฟินแลนด์ตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นในกระบวนการเจรจาข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อย และเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ประเด็นดังกล่าวประสบความสำเร็จ นั่นคือ การสร้างสภาพแวดล้อมในพื้นที่ความขัดแย้ง และการสนับสนุนชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีให้กับผู้คนในพื้นที่ดังกล่าว รวมถึงการสร้างความเชื่อใจและไว้วางใจกันของประชาชนในพื้นที่กับผู้ปกครองซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาล จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ทางรัฐบาลฟินแลนด์ให้การสนับสนุนโดยส่งเสริมการสนทนาและถกเถียงกันของประชาชนกับผู้ปกครอง การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจมากขึ้นและโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมถึงการเพิ่มศักยภาพของพื้นที่ ทั้งผู้คน ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ตลอดจนสถาบันท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ผู้คนตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมาย คุณค่าของสิทธิมนุษยชน และการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งในประเด็นยุทธศาสตร์นี้ ได้แบ่งย่อยลงไปได้อีก 4 ประเด็น 1) สนับสนุนการสร้างสันติภาพและกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยในเรื่องดังกล่าวยังเชื่อมโยงกับเรื่องการปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสนับสนุนและเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้กระบวนการสร้างสันติภาพภายในประเทศประสบความสำเร็จ และยังสามารถทำให้กระบวนการดังกล่าวมีความมั่นคงยั่งยืนอีกด้วย 2) ให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมและการเพิ่มโอกาสให้กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ทุกพรรคการเมือง ภาคประชาสังคม กลุ่มสตรี ชนกลุ่มน้อย เด็กและเยาวชน และประชาชนกลุ่มอื่นๆ ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งเรื่องสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ 3) สนับสนุนการเคารพต่อหลักนิติรัฐ รวมถึงการแบ่งแยกอำนาจอย่างสมดุลและมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ หลักการเหล่านี้เป็นหลักการสำคัญต่อการสร้างสังคมประชาธิปไตยและการพัฒนาอย่างมั่นคงยั่งยืน และโดยเฉพาะฝ่ายตุลาการต้องดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม และตัดสินใจทั้งเรื่องเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน สังคม และการเมืองอย่างยุติธรรมเท่าเทียม 4) สนับสนุนการปราบปรามคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อสถาบันหลักของประเทศ เช่นเดียวกับการสนับสนุนประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ความโปร่งใสของการทำงาน ความพร้อมรับผิด และการมีส่วนร่วม ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นหลักการสำคัญต่อคอร์รัปชัน รวมถึงสนับสนุนบทบาทอย่างแข็งขันของสื่อมวลชน และภาคประชาสังคมเพื่อสอดส่องและติดตามเรื่องการคอร์รัปชันอย่างใกล้ชิด ตลอดระยะเวลาที่ให้การสนับสนุนมานั้นส่วนใหญ่จะประสบความสำเร็จไปด้วยดีโดยให้การสนับสนุนด้านเทคโนโลยีในเชิงปฏิบัติการในพื้นที่เป็นหลักเพื่อการสร้างเงื่อนไขของการเจรจาสันติภาพ ยกเว้นในบางที่เช่น ในบริเวณรัฐคะฉิ่น และรัฐยะไข่บางพื้นที่ เป็นต้น (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2015a, pp. 11, 14, 17-18)

ตารางที่ 4.6 ตารางสรุปงบประมาณดำเนินการตามแผน Country Strategy Myanmar ค.ศ. 2015-2024 ของรัฐบาลฟินแลนด์ (หน่วยเงิน: ดอลลาร์สหรัฐ)

รายการ	2015	2016	2017	2018	ทั้งหมด
1. การบริหารปกครองด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม					
ป่าไม้	1,000,000	2,000,000	3,000,000	4,000,000	10,000,000
สิ่งแวดล้อม	500,000	1,000,000	1,700,000	2,000,000	5,200,000
รวม	1,500,000	3,000,000	4,700,000	6,000,000	15,200,000
2. การบริหารปกครองด้านประชาธิปไตยและนิติรัฐ					
สันติภาพ	1,200,000	2,000,000	2,000,000	2,000,000	7,200,000
ประชาธิปไตยและนิติรัฐ	1,800,000	1,500,000	2,000,000	3,000,000	8,300,000
รวม	3,000,000	3,500,000	4,000,000	5,000,000	15,500,000
3. การศึกษา					
การศึกษา	1,500,000	1,500,000	4,000,000	5,000,000	12,000,000
รวม	1,000,000	1,500,000	4,000,000	5,000,000	12,000,000
รวมทั้งหมด	6,000,000	8,000,000	12,700,000	16,000,000	42,700,000

ที่มา: Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2015a), p. 28

ในปี ค.ศ. 2012 นาย Kimmo Kiljunen รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศฟินแลนด์ ณ ขณะนั้น ในฐานะผู้แทนรัฐบาลในการประชุมนานาชาติว่าด้วยการสนับสนุนและการเจรจากระบวนการสันติภาพในเมียนมาได้เดินทางเยือนเมียนมาเพื่อเตรียมตัวสำหรับการประชุมดังกล่าว โดยจะมีผู้แทนจากสหประชาชาติ ผู้แทนอาเซียน ผู้แทนรัฐบาลเมียนมา และผู้แทนชนกลุ่มน้อย เพื่อวางแผนการและโครงสร้างขององค์กรสำหรับการระดมทุนสนับสนุนกระบวนการสันติภาพที่กำลังจะเกิดขึ้น ในปี ค.ศ. 2013 ฟินแลนด์ได้ให้บสนับสนุนจำนวน 84,100 ยูโร แก่ Common Space Initiative และองค์กรพันธกิจอิวาเจลลิตและลูเทอรันของชาวฟินแลนด์ (Finnish Evangelical-Lutheran Mission-FELM) สำหรับการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพในเรื่องโครงสร้างของท้องถิ่นที่เอื้อต่อการสร้างสันติภาพ และในปลายปีรัฐบาลฟินแลนด์ก็ได้ให้บสนับสนุนแก่สมาคมเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยพม่า (Associates to Develop Democratic Burma) และสำนักงานเมียนมา-ยุโรป 3 ล้านยูโร โดยเน้นเรื่องการสร้างสันติภาพในเมียนมาโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) สนับสนุนสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเจรจาทางการเมืองในเรื่องสันติภาพ 2) สนับสนุนการพัฒนา กลไกการปฏิบัติ และเงื่อนไขต่างๆ ที่เอื้อต่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิงและข้อตกลงสันติภาพ 3) ให้พื้นที่การวิจัย การพบปะ

และการสนับสนุนเทคโนโลยีเพื่อการนำสนับสนุนการปฏิบัติงานในการสร้างกรอบการเจรจาและการพูดคุยทางการเมืองให้เกิดขึ้น 4) พัฒนานองค์ความรู้และทรัพยากรข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา พูดคุย และการตัดสินใจทางการเมืองเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพในเมียนมา

ในปี ค.ศ. 2015 รัฐบาลฟินแลนด์ได้มอบเงินจำนวน 4,500,000 ยูโรสนับสนุนกองทุนเพื่อสันติภาพเมียนมา กองทุนนี้เป็นกองทุนระยะเวลา 3 ปีมี นอร์เวย์ เดนมาร์ก สวีเดน สหราชอาณาจักร สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย เป็นกลุ่มประเทศผู้ให้ทุนกับกองทุนดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการมอบเงิน 3,600,000 ยูโรสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพเพิ่มเติมให้กับเมียนมาอย่างต่อเนื่อง โดยให้สำนักงานเมียนมา-ยุโรปและองค์กรพันธมิตรกิจิอวาเจลลิตและลูเทอร์นของชาวฟินแลนด์เพื่อจะยุติความขัดแย้งและสร้างกระบวนการการประนีประนอมให้เกิดขึ้น โดยโครงการนี้มีจุดประสงค์ 3 ข้อด้วยกัน คือ 1) สนับสนุนการเจรจาและพูดคุยทางการเมืองที่เป็นทางการ 2) สนับสนุนความมั่นคงให้กับพื้นที่ของการสร้างประชาธิปไตยและกระบวนการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ และ 3) ให้ความปลอดภัยกับเครือข่ายและโครงสร้างของการเจรจาและพูดคุยทางการเมืองที่เป็นทางการ (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2012, 2013a, 2013b, 2015b, 2015c) ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าฟินแลนด์ก็เป็นอีกหนึ่งประเทศที่ให้การสนับสนุนอย่างแข็งขันต่อการสร้างสันติภาพในเมียนมาจะเห็นได้จากแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับความร่วมมือกับประเทศเมียนมาโดยตรง การจัดตั้งกองทุน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสนับสนุนและการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับกระบวนการสร้างสันติภาพตลอดมาและโดยเฉพาะช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 เป็นต้นไป แสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมสนับสนุนประชาธิปไตยได้ เมื่อเป็นความต้องการจากภาคประชาชนเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนเป็นสำคัญ และจะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือระหว่างประเทศของฟินแลนด์ เป็นส่วนหนึ่งกรอบความคิดเรื่องการเพิ่มพูนศักยภาพและบทบาทของกลุ่มประเทศนอร์ดิกในประชาคมระหว่างประเทศ ที่โดยการใช้ การทูตเชิงสันติภาพ สะท้อนอัตลักษณ์และความเชื่อมั่นในหลักคิดเสรีนิยม “พื้นที่แห่งสันติภาพ” (Zone of Peace) ที่มองว่าสันติภาพเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ AIMS สรุปว่า (AIMS, 2018) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011-2018 ฟินแลนด์ได้ให้งบประมาณสนับสนุนเมียนมาด้านสันติภาพทั้งสิ้น 18.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยแบ่งได้เป็น 4 โครงการ ได้แก่

1) กองทุนความร่วมมือเพื่อสันติภาพสำหรับเมียนมา เป็นโครงการที่ต้องสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพของเมียนมา ทั้งในเรื่องข้อตกลงหยุดยิง และสนับสนุนการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มการเมืองและชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 4,947,681.02 ดอลลาร์สหรัฐฯ

2) กองทุนความร่วมมือเพื่อสันติภาพ เป็นกองทุนความร่วมมือกับรัฐบาลต่างๆ ในสหภาพยุโรปและองค์กรระหว่างต่างๆ ที่ให้ประเทศบริจาคเงินเพื่อใช้สำหรับการสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา ฟินแลนด์ได้ให้งบประมาณสนับสนุน 5,136,274 ดอลลาร์สหรัฐฯ

3) โครงการสนับสนุนบทบาทของผู้หญิงและเด็กผู้หญิง โดยใช้งบประมาณทั้งสิ้น 3,963,251.43 ดอลลาร์สหรัฐฯ และ

4) โครงการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย และการประสานความร่วมมือในกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมาระหว่างปี ค.ศ. 2014-2016 โครงการนี้ต้องการส่งเสริมและเพิ่มศักยภาพในกระบวนการสร้างสันติภาพโดยใช้วิถีทางแบบประชาธิปไตย และส่งเสริมองค์กรด้านชาติพันธุ์ต่างๆ และภาคประชาสังคม โดยการให้ความรู้ ข้อมูล ทรัพยากร และจัดอบรมเพื่อการพัฒนายุทธศาสตร์ และนโยบายในการเจรจาข้อตกลงต่างๆ กับรัฐบาล รวมถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเจรจาสันติภาพ และการผนวกรวมเยาวชนและผู้หญิงให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนี้ด้วย นอกจากนี้โครงการจะให้รัฐบาลประเทศอื่นๆ และ NGO ระดับนานาชาติมาให้ความรู้และช่วยพัฒนานโยบายที่สนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยและการสร้างสันติภาพในเมียนมาด้วย โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 4,030,226.71 ดอลลาร์สหรัฐฯ

สหราชอาณาจักร โดยกรมการพัฒนาระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานช่วยเหลือด้านการพัฒนา (Department for International Development) สนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมาฝ่ายโครงการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นหลายโครงการ โดย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011-2018 (AIMS, 2018) สหราชอาณาจักรได้ให้งบประมาณสนับสนุนเมียนมาด้านสันติภาพทั้งหมด 34.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อาทิ 1) โครงการพัฒนา Pyoe Pin เพื่อสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยและการสร้างสันติภาพในเมียนมา ส่งเสริมความร่วมมือและการช่วยเหลือกันและกันของชุมชนและภาคประชาสังคม โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 6.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ 2) โครงการการป้องกันและโต้กลับความรุนแรง เป็นโครงการที่พยายามสร้างมาตรฐานการปกป้องและป้องกันความรุนแรงต่อเด็กตาม ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1612/1882 และเพื่อเป็นการสร้างเงื่อนไขของกระบวนการสันติภาพในเมียนมา โครงการนี้เป็นความร่วมมือของหลายๆ ประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญๆ โดยสหราชอาณาจักรให้งบประมาณสนับสนุน 124,655.52 ดอลลาร์สหรัฐฯ 3) กองทุนความร่วมมือเพื่อสันติภาพ เป็นกองทุนความร่วมมือกับรัฐบาลต่างๆ ในสหภาพยุโรปและองค์กรระหว่างต่างๆ ที่ให้ประเทศบริจาคเงินเพื่อใช้สำหรับการสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา ซึ่งสหราชอาณาจักรได้ให้งบประมาณสนับสนุน 1,363,977 ดอลลาร์สหรัฐฯ 4) โครงการเชื่อมสังคมที่แบ่งแยก โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ 5) โครงการกระบวนการสร้างสันติภาพ การ

ปรองดอง และทางสายกลาง โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 1.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ 6) โครงการความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งในทางตะวันออกของเมียนมา โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 1,552,986 ดอลลาร์สหรัฐฯ 7) โครงการสนับสนุนการแทรกแซงด้านมนุษยธรรมโดย NGOs โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 1.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ 8) โครงการสนับสนุนการสร้างสันติภาพและเสถียรภาพเบื้องต้นในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งในเมียนมา โครงการนี้ใช้งบประมาณ 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ 9) โครงการความหวังจากนานาชาติเพื่อการพัฒนาศักยภาพให้กับสังคมที่เปลี่ยนผ่าน โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 787,004 ดอลลาร์สหรัฐฯ 10) โครงการความช่วยเหลือในการกระบวนการปรองดองกับกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมา 1.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และ 11) โครงการเพิ่มศักยภาพการทำงานให้กับรัฐสภา โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 50,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ

นอกจากนั้นสหราชอาณาจักรร่วมกับรัฐบาลออสเตรเลีย และสวีเดน ร่วมกันจัดตั้ง Paung Sie Facility เป็นเครือข่ายความร่วมมือเพื่อจัดสรรงบประมาณในการส่งเสริมสันติภาพในเมียนมา โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานผู้ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอื่นๆและรัฐบาลเมียนมา Paung Sie Facility มีเป้าหมายในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อประโยชน์ต่อการหารือและความอดทนอดกลั้น ตลอดจนส่งเสริมข้อริเริ่มที่ถูกผลักดันโดยชุมชนเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความปรองดองของชุมชนต่างๆ และข้อเสนอแนะล่าสุดต่อกระบวนการสันติภาพที่ได้รับการสนับสนุนจาก Paung Sie Facility คือการเพิ่มบทบาทและการมีส่วนร่วมของผู้หญิงในกระบวนการสันติภาพ หน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจาต่างๆ เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกันและโอกาสในการพิจารณาประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิงและเด็กมากขึ้น อันเป็นการส่งเสริมสันติภาพและประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน (PSF, 2018) ซึ่งก็เป็นข้อเสนอแนะที่ตอบสนองต่อความเคลื่อนไหวขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิงแห่ง สหประชาชาติ (UN Women) (GEN, 2018; UNDP, 2016j)⁴⁶

การเยือนเมียนมาในระหว่าง 30 พฤศจิกายน – 2 ธันวาคมปี ค.ศ. 2011 ของฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศได้ส่งสัญญาณของเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญของสหรัฐอเมริกา ต่อเมียนมา การเยือนครั้งนี้ สหรัฐฯ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยในมิติของสิทธิมนุษยชนในเมียนมา โดยประกาศมอบความช่วยเหลือต่างๆ และมอบเงินสนับสนุนเบื้องต้นเพื่อ

⁴⁶ Ms. Dawn Del Rio ให้ทัศนะในประเด็นนี้ว่าเมียนมายังมีการรับรู้ว่าคุณผู้หญิงไม่ควรมีบทบาทในระบบการเมือง ตลอดจนในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ซึ่งเป็นเรื่องทัศนคติที่ควรได้รับการปรับเปลี่ยน (สัมภาษณ์ Ms. Dawn Del Rio, Deputy Country Director of UNDP, Myanmar, 7 มิถุนายน ค.ศ. 2018.)

เยียวยาเหยื่อของความขัดแย้งภายในของเมียนมาจำนวน 800,000 ดอลลาร์สหรัฐ และโครงการความช่วยเหลือเรื่องสาธารณสุขในเรื่องการต่อต้านและควบคุมโรคมาลาเรียผ่าน USAID จำนวน 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และพร้อมที่จะหางบมาสนับสนุนอีก 24 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ยังมีโครงการส่งเสริมการสอนภาษาอังกฤษด้วยเงินกว่า 25 ล้านดอลลาร์ ที่สหรัฐฯ ได้ขอความช่วยเหลือจากบรูไน (Haacke, 2015, pp. 18-20; Lohman, 2012, 5; Martin, 2012, pp. 2-4)

ภายหลังจากการริเริ่มโครงการความช่วยเหลือผ่านองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกาอีกครั้งในปี ค.ศ. 2012 สหรัฐอเมริกาได้มอบเงิน 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านและกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา และการให้ความช่วยเหลือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากใช้ความรุนแรงจากกองทัพและผลจากสงครามกลางเมืองที่ยาวนาน (U.S. Department of State, 2017) ทั้งนี้แนวทางความช่วยเหลือของ USAID เพื่อสนับสนุนการสร้างสันติภาพและการสมานฉันท์ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ 1) โครงการเกี่ยวกับเรื่องสันติภาพและการประนีประนอม (Peace and Reconciliation) ในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และการแทรกแซงด้านมนุษยธรรมเพื่อส่งเสริมการแก้ไขผลของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอดีตที่ส่งผลต่อความเปราะบางและอ่อนไหวของประชาชนในพื้นที่ชายแดน และพื้นที่ที่เคยเกิดความขัดแย้งขึ้น ฉะนั้นโครงการในส่วนนี้ต้องการที่จะสร้างความเข้มแข็งให้คนพื้นที่ พื้นฟู และพัฒนา เพื่อสร้างเงื่อนไขทั้งทางจิตใจ และเชิงกายภาพให้เกิดสันติภาพในพื้นที่และลดความขัดแย้งที่ฝังรากลึกมายาวนาน และ 2) โครงการความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance) ในส่วนนี้ทางองค์กรพร้อมที่จะสนับสนุนช่วยเหลือและเป็นตัวกลางให้กับรัฐบาลเมียนมากับทุกกลุ่มการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพในเมียนมา และพร้อมให้การสนับสนุนการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็น ต่อการเพิ่มศักยภาพให้กับเมียนมาเพื่อสร้างสันติภาพให้เกิดภายในประเทศ (Myanmar Peace Monitor, n/a; a; United States Agency for International Development, 2015; 2016a-c)

นอกจากนี้ โครงการที่สำคัญที่องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกาได้ให้การสนับสนุนเพื่อเป็นการสนับสนุนการสร้างสันติภาพในเมียนมา ได้แก่ การสนับสนุนสิทธิของสตรีกับองค์กรเพื่อสิทธิสตรีในเมียนมาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาและให้การสนับสนุนบทบาทของสตรีให้สามารถมีส่วนในการตัดสินใจนโยบายที่เกี่ยวข้องได้ และให้การสนับสนุนการโต้เถียงทางการเมืองซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยให้การสนับสนุนโครงการถกเถียงเสียงประชาธิปไตยของพม่า (Democratic Voice of Burma Debate Program) ในทางตรงข้ามทางสื่อทีวีและในอินเทอร์เน็ต รวมถึงโครงการที่จะนำพรรคการเมือง ประชาสังคม กองกำลังของชนกลุ่มน้อยที่จะมาร่วมแลกเปลี่ยนและช่วยกันสร้างกระบวนการเพื่อสร้างสันติภาพ และสร้างเงื่อนไขการพูดคุยเพื่อเข้าใจความแตกต่างระหว่างกลุ่มคน

หลากหลายวัฒนธรรมในประเทศ เพื่อที่จะเข้าใจซึ่งกันและกันและกันและจะเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการสร้างความสมานฉันท์และการมีความเห็นที่เป็นเอกฉันท์ร่วมกันเพื่อที่สามารถเจรจาเพื่อลงนามในข้อตกลงหยุดยิงได้ครบถ้วนสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังมีโครงการที่สร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมที่สามารถร่วมมือกับรัฐบาลเพื่อจะสามารถผลักดันกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนชาวเมียนมา รวมถึงการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน และกฎหมายว่าด้วยการใช้ความรุนแรงกับสตรี โดยในปัจจุบันทางองค์กรได้ให้ความช่วยเหลือทั้งในเรื่องอาหารการกิน ที่อยู่อาศัย การเกษตร สาธารณสุข การแพทย์ และการพัฒนาในพื้นที่ที่มีการสู้รบและเกิดความขัดแย้งขึ้น รวมถึงการพยายามเป็นตัวกลางในการเจรจาหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อย โดยมีรัฐคะฉิ่น รัฐฉาน รัฐยะไข่ และรัฐฉิ่น ทั้ง 4 รัฐนี้มีการจัดโครงการด้านการแทรกแซงมนุษยธรรม โดยในปี ค.ศ. 2015-2016 สหรัฐอเมริกาภายใต้ USAID องค์กรระหว่างประเทศ (IOM, UNHCR เป็นต้น) และประเทศพันธมิตรได้มอบเงินให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพในเมียนมาทั้งหมด 55,473,474 ล้านดอลลาร์ ซึ่งจะเป็นโครงการเกี่ยวกับอาหาร สาธารณูปโภค การคมนาคม การแพทย์ เกษตรกรรม และความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอื่นๆ (United States Agency for International Development, 2015; 2016a)

ในปี ค.ศ. 2015 สหรัฐอเมริกายังมอบเงินกว่า 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมที่จำเป็นเกี่ยวกับผู้บังคับให้อพยพจากสงครามในอดีต สภาวะจิตใจ และฟื้นฟูเยียวยาของผู้อพยพในค่ายลี้ภัยในภูมิภาคต่างๆ ในช่วงเดือนพฤษภาคมและมิถุนายนปีเดียวกัน ก็ได้มอบเงินกว่า 6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แก่องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration; IOM) และข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UN High Commissioner for Refugees) เพื่อทำโครงการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยให้กลับมามีถิ่นฐานเดิมของตนไม่ว่าจะเป็นการสร้างที่อยู่อาศัย สาธารณสุข อาหารและโภชนาการ และความช่วยเหลือทางจิตใจ ในช่วงกรกฎาคมและสิงหาคมปีเดียวกันเกิดไซโคลนโคเมน (Cyclone Komen) เข้าประเทศทำให้เกิดอุทกภัยทั่วประเทศประชาชนกว่า 1.6 ล้านคนไม่มีที่อยู่อาศัย สหรัฐอเมริกาจึงมอบเงิน 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐสำหรับความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ประชาชนที่ได้รับผลจากไซโคลน อีกทั้งสหรัฐอเมริกายังมอบเงินให้ความช่วยเหลือกับชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา และในรัฐคะฉิ่น รัฐฉาน และรัฐยะไข่ ซึ่งเงินช่วยเหลือเหล่านี้ที่สหรัฐอเมริกาส่งมาให้นั้นก็จะผ่านหน่วยงานต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็น USAID กระทรวงสำคัญต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศ (Bureau of East Asian and Pacific Affairs, 2017)

นอกจากนี้ AIMS (AIMS, 2018) ยังสรุปเพิ่มเติมว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011-2018 สหรัฐอเมริกาผ่าน USAID ได้ให้งบประมาณสนับสนุนเมียนมาด้านสันติภาพทั้งหมด 37.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยแบ่งได้เป็น 6 โครงการ ได้แก่

1) โครงการการป้องกันและโต้กลับความรุนแรงเป็นโครงการที่พยายามสร้างมาตรฐานการปกป้องและป้องกันความรุนแรงต่อเด็กตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1612/1882 และเพื่อเป็นการสร้างเงื่อนไขของกระบวนการสันติภาพในเมียนมา โครงการนี้เป็นความร่วมมือของหลายๆ ประเทศและองค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญๆ โดย USAID ให้งบประมาณสนับสนุน 852,788.98 ดอลลาร์สหรัฐฯ

2) โครงการการเปลี่ยนผ่านของเมียนมาในช่วงเริ่มต้นเป็นโครงการที่ให้การสนับสนุนเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เมียนมาสามารถผ่านช่วงเปลี่ยนผ่านได้อย่างมั่นคงและสันติ โดยโครงการนี้ใช้งบประมาณ 28,704,695 ดอลลาร์สหรัฐฯ

3) กองทุนความร่วมมือเพื่อสันติภาพเป็นกองทุนความร่วมมือกับรัฐบาลต่างๆ ในสหภาพยุโรปและองค์กรระหว่างต่างๆ ที่ให้ประเทศบริจาคเงินเพื่อใช้สำหรับการสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา ซึ่ง USAID ได้ให้งบประมาณสนับสนุน 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

4) โครงการการพัฒนาศักยภาพของชาติในเรื่องการป้องกันการใช้ความรุนแรงต่อเด็กและที่ดินในบริเวณเหมืองแร่ เป็นโครงการที่ต้องการฝึกอบรมให้กับข้าราชการ องค์กร ภาคประชาสังคม และชุมชน ทั้งที่อิงกับเชื้อชาติ และชาติพันธุ์ เพื่อสร้างสถานะผู้นำและเครือข่ายความร่วมมือของหน่วยงานเหล่านี้ต่อการจัดการความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงได้อย่างสันติ และให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมต่อการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ด้วย การสร้างองค์ความรู้และฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนเพื่อสร้างเงื่อนไขในการจัดการและบริหารในเรื่องดังกล่าวได้อย่างรอบด้าน รวมถึงสนับสนุนการปกป้องและป้องกันการละเมิดต่อเด็กและผู้หญิงด้วยความรุนแรง โดยเฉพาะในบริเวณที่ทำอุตสาหกรรมเหมืองแร่ โดย USAID ได้ให้งบประมาณกับโครงการนี้ 750,022.1 ดอลลาร์สหรัฐฯ

5) โครงการเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นโครงการที่เพิ่มสมรรถนะและศักยภาพของผู้นำและชุมชนในด้านเศรษฐกิจเพื่อป้องกันเงื่อนไขที่อาจนำมาสู่ความรุนแรงได้ โครงการนี้จะดำเนินการในบริเวณรัฐยะไข่ทางตอนเหนือ ใช้งบประมาณ 1,999,999 ดอลลาร์สหรัฐฯ และ

6) กองทุนความร่วมมือเพื่อสันติภาพ เป็นกองทุนเพื่อการสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา โดยให้งบประมาณสนับสนุน 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของสหรัฐฯ ให้ความสนใจกับกระบวนการสันติภาพอย่างมีนัยสำคัญหลักการปรับความสัมพันธ์กับเมียนมาในปี ค.ศ. 2012 ถึงแม้ว่าสหรัฐฯ จะเป็นหนึ่งในประเทศที่มอบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาให้แก่เมียนมานับตั้งแต่เมียนมาได้ขึ้นเอกราช หรือแม้กระทั่งในช่วงการปกครองของระบอบเนวิน สหรัฐฯ ไม่ได้มีอิทธิพลและความสนใจที่ชัดเจนกับกิจการชนกลุ่มน้อยมากไปกว่าเรื่องการปราบปรามยาเสพติดและการสร้างแนวร่วมป้องกันการขยายอิทธิพลคอมมิวนิสต์ (Clymer, 2015) ทั้งนี้ในห้วงแห่งการปฏิรูปประเทศเมียนมา นโยบายและความสำคัญของการพัฒนาพื้นที่ชนกลุ่มน้อยได้รับความสนใจจากสหรัฐฯ เป็นอย่างยิ่ง เพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งในการฉกฉวยโอกาสในการสร้างอิทธิพลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเมียนมาท่ามกลางอิทธิพลของจีนที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งสหรัฐฯ ยังได้รับแรงกดดันจากกลุ่มภาคประชาสังคมด้านสิทธิมนุษยชนที่ต้องการให้สหรัฐฯ มีบทบาทมากขึ้นในปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะในกรณีความขัดแย้งในรัฐคะฉิ่น และรัฐยะไข่ ในราวปี ค.ศ. 2013 (Sun, 2014, pp. 9-11) ในขณะที่บทบาทของสหรัฐฯ ในกรณีความขัดแย้งของคะฉิ่นนั้น ยังมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากความอ่อนไหวด้านความมั่นคงของรัฐบาลเมียนมา สหรัฐฯ ก็ได้พยายามเพิ่มบทบาทของตนเองในการเกี่ยวพันกับพื้นที่ชนกลุ่มน้อยในเมียนมาสอดคล้องกับการอนุมัติงบประมาณความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในด้านการสร้างพื้นที่สำหรับสันติภาพในด้านตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมา (Building Constituencies for Peace in Southeast Burma) โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มพูนศักยภาพและความมั่นใจให้กับชุมชนกะเหรี่ยงในกระบวนการเปลี่ยนผ่านและส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกะเหรี่ยงกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับอื่นๆ ทั้งนี้ความพยายามของสหรัฐฯ ต่อการสร้างการเกี่ยวพันกับเมียนมาด้านการพัฒนาพื้นที่ชนกลุ่มน้อยจะยังคงมีนัยสำคัญต่อยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคอันเนื่องมาจากบทบาทของจีนที่มีเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในกระบวนการสันติภาพของเมียนมา และจุดยืนของจีนต่อวิกฤตการณ์ความรุนแรงในรัฐยะไข่ทำให้จีนและเมียนมามีความใกล้ชิดกันมากขึ้นปรากฏเป็นความกังวลในหมู่สถาบันคลังสมองของสหรัฐฯ (USIP, 2018)

ญี่ปุ่น การขยายบทบาทของญี่ปุ่นในด้านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาพื้นที่ชนกลุ่มน้อยถือได้ว่าได้รับอานิสงค์จากการเปลี่ยนแปลงจุดยืนของสหรัฐฯ ต่อเมียนมา ที่ความไม่ลงรอนกันระหว่างจุดยืนของชาติพันธมิตรทั้ง 2 ต่อเมียนมาที่แตกต่างกัน (Seekins, 2015; Nippon Foundation, 2012b) โดยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 ถึง 2018 ญี่ปุ่นได้อนุมัติงบประมาณสนับสนุนเมียนมาในการสร้างสันติภาพและการพัฒนาพื้นที่และชุมชนของชนกลุ่มน้อยทั้งสิ้น (AIMS, 2018) 7 โครงการ ได้แก่

1) โครงการการป้องกันและโต้กลับความรุนแรง (14,346,432.8 ดอลลาร์สหรัฐฯ) เป็นโครงการที่พยายามสร้างมาตรฐานการปกป้องและป้องกันความรุนแรงต่อเด็กตาม UNSC Resolutions 1612/1882

และเพื่อเป็นการสร้างเงื่อนไขของกระบวนการสันติภาพในเมียนมา ญี่ปุ่นได้เข้าเป็นภาคีความร่วมมือกับอีกหลายๆ ประเทศ และหน่วยงาน เช่น สหภาพยุโรป เป็นต้น

2) กองทุนความร่วมมือเพื่อสันติภาพ (Joint Peace Fund) (4,371,567 ดอลลาร์สหรัฐฯ) ญี่ปุ่นเข้าร่วมเป็นภาคีกองทุนความร่วมมือกับรัฐบาลต่างๆ ในสหภาพยุโรปและองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อใช้สำหรับการสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา

3) โครงการความช่วยเหลือทางด้านอาหารในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย (10,008,032.32 ดอลลาร์สหรัฐฯ) โครงการนี้สนับสนุนอาหารจำนวน 12,160 ตัน โดยจำนวนนี้เพียงพอสำหรับจำนวนประชาชนกว่า 345,000 คน เพื่อแก้ปัญหาการที่ประชาชนในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยได้รับอาหารที่ได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนอาหารที่ขาดโภชนาการที่เพียงพอ รวมถึงปัญหาเรื่องภัยธรรมชาติในพื้นที่ และโดยเฉพาะจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากน้ำท่วมที่ดินทำการเกษตร

4) โครงการการพัฒนาศักยภาพของชาติในเรื่องการป้องกันการใช้ความรุนแรงต่อเด็กและที่ดินในบริเวณเมืองแร่ (73,480.95 ดอลลาร์สหรัฐฯ) เป็นโครงการที่ต้องการฝึกอบรมให้กับข้าราชการ องค์กร ภาคประชาสังคม และชุมชน ทั้งที่อิงกับเชื้อชาติ และชาติพันธุ์ เพื่อสร้างสถานะผู้นำและเครือข่ายความร่วมมือของหน่วยงานเหล่านี้ต่อการจัดการความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงได้อย่างสันติ และให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมต่อการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ด้วย การสร้างองค์ความรู้และฐานข้อมูลเพื่อสนับสนุนเพื่อสร้างเงื่อนไขในการจัดการและบริหารในเรื่องดังกล่าวได้อย่างรอบด้าน รวมถึงสนับสนุนการปกป้องและป้องกันการละเมิดต่อเด็กและผู้หญิงด้วยความรุนแรง โดยเฉพาะในบริเวณที่ทำอุตสาหกรรมเมืองแร่

5) โครงการความช่วยเหลือฉุกเฉินเพื่อชุมชนผู้ยากจนในพื้นที่ชาติพันธุ์ (5,450,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ) เป็นโครงการเฉพาะในรัฐฉิ่น เพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจากปัญหาอุทกภัยในด้านการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ เช่นการสร้างที่อยู่อาศัย การจัดหา น้ำสะอาด และการสร้างถนน

6) โครงการสำหรับการสนับสนุนกระบวนการปรองดองและกระบวนการสันติภาพแห่งชาติ (4,230,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ) ญี่ปุ่นเป็นผู้สนับสนุนหลักของโครงการผ่านความร่วมมือของสำนักงานสหประชาชาติด้านการบริหารโครงการ (United Nations Office for Project Services) ในการสนับสนุนกระบวนการปรองดองและกระบวนการสันติภาพแห่งชาติ ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มกองกำลังติดอาวุธเพื่อเสถียรภาพและการพัฒนาที่ยั่งยืนให้กับเมียนมา และ

7) โครงการสำหรับความช่วยเหลือฉุกเฉินเพื่อผู้พลัดถิ่นในพื้นที่ชาติพันธุ์ (3,280,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ) ญี่ปุ่นสนับสนุนโครงการผ่านสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (Office of the

United Nations High Commissioner for Refugees) จัดทำโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนในรัฐยะไข่

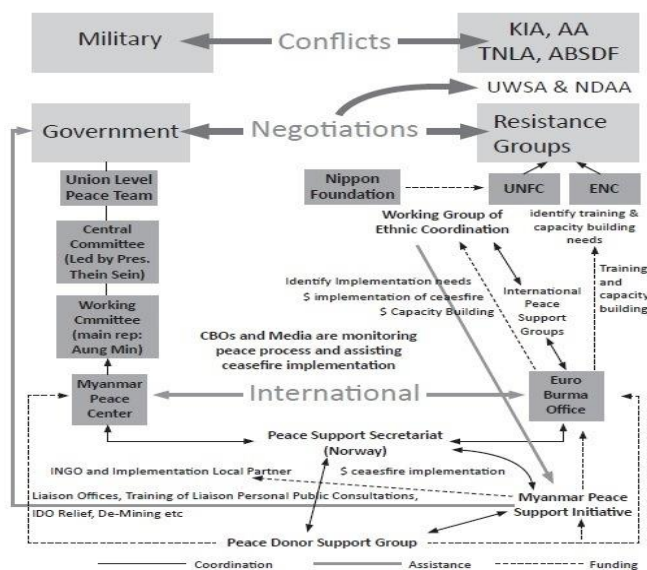
นอกจากนี้ในรายงานของ JICA ยังระบุถึงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆอีกจำนวนหนึ่ง อาทิ โครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาภูมิภาคในพื้นที่ทางใต้และตะวันออกโดยการสนับสนุนเพื่อร่างแผนการพัฒนาภูมิภาคให้กับรัฐกะเหรี่ยงและรัฐมอญเพื่อสร้างเงื่อนไขการกลับถิ่นให้กับผู้อพยพได้กลับมามีถิ่นที่เดิมของตน และการสนับสนุนโครงการด้านสาธารณสุขโรคขั้นพื้นฐาน คมนาคม และสิ่งอำนวยความสะดวกในเมืองต่างๆ ของรัฐกะเหรี่ยง โครงการสร้างถนนในรัฐคะฉิ่นกับรัฐกะเหรี่ยง โครงการก่อสร้างชุมชนเดิมเพื่อสร้างสายใยและความเชื่อมโยงระหว่างผู้ถูกบังคับพลัดถิ่นกับชุมชนของตนในรัฐกะเหรี่ยง และโครงการพัฒนาชนบทสำหรับการพัฒนาในเรื่องที่จำเป็นและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นในเมียนมาโดยเน้นให้ความสำคัญในเรื่องสาธารณสุขโรคขั้นพื้นฐานของรัฐกะเหรี่ยงและรัฐมอญ รวมถึงรัฐต่างๆ (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2012a) ในปี ค.ศ. 2013 JICA (JICA, 2013a, p. 70) ดำเนินการสำรวจข้อมูลเบื้องต้นด้านการพัฒนาอย่างบูรณาการสำหรับชาติพันธุ์กลุ่มน้อยทางด้านตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมา (Preparatory Survey on Integrated Regional Development for Ethnic Minorities in the Southeast Myanmar) (JICA, 2013b) ในรัฐคะฉิ่น และรัฐมอญ ซึ่งได้เข้าร่วมในการลงนามหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาไปแล้ว โดยพบว่าเงื่อนไขประการสำคัญของการพัฒนาพื้นที่คือจำนวนผู้พลัดถิ่นที่ยังคงมีจำนวนกว่า 140,000 คน ดังนั้นการสนับสนุนการส่งกลับเพื่อตั้งถิ่นฐาน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการสร้างความไว้วางใจเชื่อใจเป็นสิ่งจำเป็น (JICA, 2013a, p. 70)

ภาพที่ 4.5 ภาพการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นกับชนกลุ่มน้อย



ที่มา: Nippon Foundation. (2012a), 139

ภาพที่ 4.6 ภาพกระบวนการเพื่อข้อตกลงหยุดยิง



ที่มา: Burma News International. (2013), p. 35

รัฐบาลญี่ปุ่นยังเป็นตัวแสดงสำคัญในการสนับสนุนกระบวนการเจรจาสันติภาพในเมียนมา ผ่าน Nippon Foundation (Nippon Foundation, 2018) โดยเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2013 รัฐบาลญี่ปุ่น ประกาศให้ ประธานมูลนิธิ Nippon Foundation นาย Yohei Sasakawa เป็นผู้แทนพิเศษของญี่ปุ่นในการ สนับสนุนกระบวนการปรองดองในเมียนมา ต่อมาในเดือนกันยายนและตุลาคมปีเดียวกัน Nippon Foundation ลงนามบันทึกความเข้าใจอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับแผนการการเยียวยา (Relief Plan) กับสภา สหพันธ์รัฐสหภาพ (United Nationalities Federation Council-UNFC) และข้อตกลงโครงการให้ความ ช่วยเหลือในพื้นที่ชาติพันธุ์กับรัฐบาลเมียนมา ตามลำดับ ในเวลาเดียวกันนั้นตัวแทน UNFC และกลุ่มชาติ พันธุ์อีก 10 กลุ่มได้เดินทางไปญี่ปุ่น เพื่อร่วมหารือเกี่ยวกับแผนการความช่วยเหลือ (Lall, 2016; Nippon Foundation, 2012a) และได้เงินสนับสนุนเริ่มแรกจำนวน 300,000 เหรียญสหรัฐเพื่อโครงการการพัฒนา พื้นที่ชนกลุ่มน้อย (Burma News International, 2013, p. 70)

โครงการดังกล่าวได้ให้การสนับสนุนแก่เมียนมาในด้านต่างๆ ได้แก่ 1) การศึกษา ได้แก่ การสร้าง โรงเรียน เพื่อเป็นการสร้างและดูแลทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต โดยในด้านการศึกษานั้นมีการสร้างโรงเรียนให้ ภายบริเวณรัฐฉานกว่า 190 โรงเรียน แบ่งเป็น โรงเรียนระดับประถมศึกษา 167 โรงเรียน โรงเรียนระดับ มัธยมต้น 10 โรงเรียน โรงเรียนระดับมัธยมปลาย 13 โรงเรียน นอกจากนั้นยังมีแผนที่จะสร้างโรงเรียนเพิ่มอีก 200 โรงเรียนในรัฐฉานและรัฐยะไข่ให้เสร็จภายใน 5 ปี 2) สาธารณสุข ได้แก่ การสร้างคลินิกเคลื่อนที่

(Mobile Clinic) ได้กระจายกล่องยาสามัญประจำ อวัยวะเทียมต่างๆ เพื่อเป็นการพัฒนาสาธารณสุขขั้นต้น ให้แก่ชาวบ้าน สำหรับด้านสาธารณสุขนั้นได้มีการแจกกล่องยาสามัญประจำบ้านกระจายไปกว่า 7,000 หมู่บ้าน และมีแผนที่กระจายให้ครอบคลุม 28,000 หมู่บ้านภายในปี 2014 สำหรับรัฐกะเหรี่ยงและรัฐมอญมีแผนที่จะสร้างคลินิกเคลื่อนที่ที่สามารถควบคุมทั้งสองรัฐได้ นอกจากนี้มีที่จะมอบอวัยวะเทียมให้ผู้พิการ กว่า 6,000 คนภายใน 1 ปี และ 30,000 คนภายใน 5 ปี แก่ประชาชนในรัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ และรัฐฉาน 3) การเกษตร ได้แก่ การฝึกฝนการปลูกพืชเศรษฐกิจ สมุนไพร และอื่นๆ เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับชาวบ้าน สำหรับด้านการเกษตรนั้นมีการฝึกอบรมการปลูกพืชเศรษฐกิจ และสมุนไพรให้กับประชาชนไว้ทำงานในรัฐ กะเหรี่ยง รัฐมอญ และรัฐฉาน รวมถึงมีการให้เงินกู้เพื่อการเกษตรและการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการเกษตรใน 190 หมู่บ้านในรัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ และรัฐฉาน และมีแผนที่จะขยายไปอีก 200 หมู่บ้านในรัฐกะเหรี่ยง และ รัฐฉาน (Ministry of Foreign Affair of Japan, 2012a; Ministry of Foreign Affair of Japan, 2012b; Nippon Foundation, 2016) ทั้งนี้การดำเนินโครงการดังกล่าวโดยการสนับสนุนการสร้างโรงเรียนและการ พัฒนาสาธารณสุขเป็นมาตรการคู่ขนานที่สนับสนุนกระบวนการสันติภาพที่ประสบความสำเร็จมาแล้วใน กัมพูชา (Nippon Foundation, 2012b)

Nippon Foundation มีความร่วมมือกับ Myanmar Peace Center และ UNFC เพื่อเป็นเจ้าภาพ ในการเจรจาเรื่องการหยุดยิงระหว่าง NCCT และ UPWC ตลอดจนการประชุมระหว่าง UNFC และพรรค การเมืองชาติพันธุ์ต่างๆ และในบทบาทการขยายการสนับสนุนการประสานงานการเจรจา ประเทศไทยก็ได้ เข้าไปมีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกระหว่างรัฐเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีอยู่ตามชายแดนไทย-เมียน มา (สัมภาษณ์ ไม่ประสงค์ออกนาม, 20 กรกฎาคม ค.ศ. 2017) ได้แก่ UNFC มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่จังหวัด เชียงใหม่ โดยข้อมูลของ Myanmar Peace Center ระบุว่ามีการประชุมระหว่าง UNFC กับรัฐบาลเมียนมา หรือผู้เกี่ยวข้องระหว่างปี 2011-2014 ทั้งหมด 14 ครั้ง โดย 12 ครั้ง เป็นการประชุมที่จัดขึ้นในประเทศไทย ในขณะที่การประชุมที่นำโดย NCCT ระหว่างปี ค.ศ. 2013-2014 มีจำนวน 23 ครั้ง จัดขึ้นในประเทศไทย (สัมภาษณ์ ไม่ประสงค์ออกนาม, 20 กรกฎาคม ค.ศ. 2017) บทบาทดังกล่าวเป็นไปตามที่คำรับรองของ รัฐบาลเมียนมาในฐานะที่เป็นเพื่อนบ้านที่ชนกลุ่มน้อยมีความไว้วางใจ (Myanmar Peace Monitor, n/a, c)⁴⁷

⁴⁷ ไทย เป็นประเทศที่มีพื้นที่ชายแดนที่ติดกับเมียนมากว่า 2,401 กิโลเมตรทั้งทางบกและทางน้ำ และยังมีประวัติศาสตร์การติดต่อสัมพันธ์มา กันอย่างยาวนาน ในปี ค.ศ.1988 เมื่อรัฐบาลใหม่ภายใต้ SORC ขึ้นมาคุมประเทศเมียนมาและเปลี่ยนนโยบายที่แบบสังคมนิยมที่โดดเดี่ยวตัวเองเป็น การเปิดประเทศและรับการลงทุนจากต่างประเทศ รวมถึงส่งเสริมการลงทุนและเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ ประจวบเหมาะที่ไทยนั้นได้มีการ เปลี่ยนตัวผู้นำพหุวัฒนธรรมคือการขึ้นมาของ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เน้นนโยบายที่เรียกว่า “เปลี่ยนสนามรบเป็น สนามการค้า” โดยเน้นความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และโดยเฉพาะกับประเทศเมียนมาได้มีการร่างข้อตกลงและทำสัญญา

อนึ่งการส่งเสริมการปรองดองและกระบวนการสันติภาพของญี่ปุ่นในเมียนมาก็เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ด้านสันติภาพของญี่ปุ่นหลังสงครามเย็นที่จะเพิ่มบทบาทของประเทศในการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสันติภาพของโลก หลังสงครามเย็นสิ้นสุดญี่ปุ่นก้าวขึ้นมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำอย่างชัดเจน ศักยภาพทางเศรษฐกิจประกอบกับแรงกดดันของประชาคมระหว่างประเทศต่อการมีส่วนร่วมในสันติภาพโลกได้เร่งเร้าให้ญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงจุดยืนระหว่างประเทศและเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ และส่งเสริมการทูตเพื่อมนุษยธรรม ทั้งนี้ยุทธศาสตร์นโยบายต่างประเทศดังกล่าวก็เป็นไปเพื่อความพยายามในการสร้างเกียรติภูมิระหว่างประเทศ อันยังผลต่อการได้รับสถานะสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติแบบถาวร ถึงแม้ว่ายังคงต้องอาศัยการปฏิรูปโครงสร้างของสหประชาชาติ และเพื่อการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศดังกล่าว ในปี ค.ศ. 2003 ญี่ปุ่นได้เพิ่มเติมนโยบายด้านความมั่นคงมนุษย์เข้าไปในหลักการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และเป็นเป้าหมายของการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อการส่งเสริมสันติภาพและกระบวนการปรองดองในประเทศที่มีความขัดแย้งภายในอาทิเช่น ในกรณีความขัดแย้งในมินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น (Ochiai, 2016)

ในฐานะเพื่อนบ้านอันทรงอิทธิพล จีน เป็นตัวแสดงที่สำคัญอีกตัวหนึ่งในกระบวนการสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังชาติพันธุ์ต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนตอนเหนือของเมียนมามีรากเหง้ามานับตั้งแต่การสนับสนุนการปฏิบัติการของพรรคคอมมิวนิสต์เมียนมาในยุคสงครามเย็นตลอดจนความสัมพันธ์อันดีทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างรัฐบาลจีนกับกลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์ต่างๆ หลังสงครามเย็นคลี่คลาย ไม่ว่าจะเป็นกองกำลังกลุ่มคะฉิ่นอิสระ (The Kachin Independence Army—KIA) USWA และ MNDA ซึ่ง 2 ฝ่ายหลังเป็นกลุ่มที่แตกตัวออกมาหลักจากที่ พรรคคอมมิวนิสต์เมียนมาล่มสลาย

ทางการค้าต่างๆ มากมาย และการตั้งคณะกรรมการชายแดนไทย ส่วนภูมิภาคไทย-เมียนมา (The Regional Border Committee - RBC) เพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงในบริเวณพื้นที่ชายแดนให้สงบและปลอดภัยและส่งเสริมการค้าขายระหว่างกัน นอกจากนี้จากผลของการโน้มน้าวจีนให้ด้วยข้อเสนอทางเศรษฐกิจโดยแลกกับการไม่สนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนจีน-เมียนมา ทำให้เมียนมาสามารถควบคุมปราบปราม และเจรจาสันติภาพกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยฝั่งชายแดนจีนได้อย่างเรียบร้อย ทำให้มีเวลาดำเนินการจัดการกองกำลังชนกลุ่มน้อยฝั่งไทยได้มากขึ้น รวมถึงเมียนมาเองได้ยื่นข้อเสนอทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนด้านป่าไม้ ประมง พลังงานและเหมืองแร่ให้แก่ธุรกิจไทยและรัฐบาลเป็นผลประโยชน์มหาศาลที่มากกว่าการค้าขายแดนที่อยู่นอกระบบ และด้วยความจำเป็นของรัฐบาลเมียนมาเองที่ต้องการงบประมาณจำนวนมากมาพัฒนากองทัพและซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ เพื่อปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยให้เร็วที่สุด และวิธีที่จะทำได้งบประมาณเหล่านี้มาได้คือการขายทรัพยากรธรรมชาติที่ยังอุดมสมบูรณ์ จึงจำเป็นต้องขายสัมปทานป่าไม้และประมงในเมียนมาให้ไทย รวมถึงการลงทุนทางด้านพลังงานของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เพื่อพยุงภาวะทางการเงินที่กำลังตกต่ำ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างไทยและเมียนมาจึงดีขึ้นและกระชับแน่นขึ้นผ่านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมาจึงมีเงินลงทุนจากไทยเข้าสู่เมียนมาจำนวนมากรวมถึงการส่งออกสินค้าของไทยไปเมียนมาก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (Kudo & Mieno, 2009, pp. 115-116; พรพิมล ตรีโชติ, 2551, น. 130-133, 135-136)

อิทธิพลทางการค้าและความมั่นคงของจีนในบริเวณชายแดนเมียนมาที่มีสูงทำให้รัฐบาลปักกิ่งมองเมียนมาเปรียบประหนึ่งเป็นรัฐอารักขา การรักษาสถานะเดิมในความสัมพันธ์ชายแดนโดยคอยป้องกันไม่ให้ความขัดแย้งจนเป็นภัยต่อเสถียรภาพบริเวณชายแดนอันจะกระทบต่อการค้าและการลงทุนของจีนทำให้จีนไม่มีความจำเป็นต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมต่อกระบวนการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ โดยตรง กลับกันยังสนับสนุนความเป็นอิสระของกลุ่มชาติพันธุ์ชายแดนต่างๆ จนกระทั่งกระแสการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจเมียนมาได้เปิดพื้นที่ให้กับสหรัฐฯ และชาติพันธมิตรเข้ามามีอิทธิพลในเมียนมาและกระบวนการเจรจาสันติภาพ ตลอดจนความกระตือรือร้นในความสัมพันธ์กับจีนในเหตุการณ์การระงับการก่อสร้างเขื่อนมยินโซนสร้างความไม่พอใจให้กับจีนเป็นอย่างมาก (Han, 2016; Sun, 2014; Woods, 2012)

ในช่วงการปฏิรูปในเมียนมาจีนประกาศสนับสนุนกระบวนการสันติภาพอย่างชัดเจน ในปี ค.ศ. 2013 จีนแต่งตั้งนายวัง หยิงเฟินเป็นผู้แทนพิเศษสำหรับกิจการเอเชีย โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มติดอาวุธบริเวณชายแดน และในทันทีที่จีนอาสาเป็นเจ้าภาพในการประชุมระหว่างรัฐบาลกลางเมียนมา และกองกำลัง KIA และแรงผลักดันสำคัญในบทบาทของจีนนั้น ก็มาจากความขัดแย้งระหว่างกองกำลัง KIA และรัฐบาลกลางที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 จนก่อให้เกิดคลื่นผู้ลี้ภัยไปที่จีนมากมาย ตลอดจนการสู้รบได้ข้ามพรมแดนจนทำให้ชาวจีนเสียชีวิต อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างจีนและเมียนมาไม่ราบรื่นนัก เนื่องมาจากความขัดแย้งเรื่องเขื่อนมยินโซนและเหมืองลัตปะตวง อีกทั้งยังได้รับคำวิจารณ์ว่าเข้าไปแทรกแซงไม่ให้ชนกลุ่มน้อยเชื้อสายจีนให้ไม่ร่วมมือกับรัฐบาลกลางเมียนมาในกระบวนการเจรจา (ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2560; Wee, 2015)

จีนแสดงความชัดเจนอีกครั้งต่อการเจรจาสันติภาพภายหลังจากที่รัฐบาลพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยขึ้นมาบริหารประเทศ การแลกเปลี่ยนระดับสูงร่วมถึงการเดินทางเยือนจีนของนางอองซานซูจีเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2016 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่าง 2 ประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมกับการระบุถึงความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ชายแดน (Kavi Chongkittavorn, 2017) โดยมีเป้าประสงค์หลักในการยุติความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมากับ NNDA เพื่อสร้างสันติภาพบริเวณชายแดนอันจะเป็นประโยชน์ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและอิทธิพลของจีนในดินแดนภายในของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนั้นจีนยังมุ่งหวังที่จะพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจใน BCIM ประกอบด้วยบังคลาเทศ จีน อินเดีย และเมียนมาอีกด้วย (Alexandara & Lontaigne, 2017) หลังจากนั้นผู้แทนจีนนายซัน กัวเซียง เดินทางเยือน UWSA และ NDAA-ESS เพื่อสนับสนุนให้ทั้ง 2 กลุ่มเข้าร่วมกระบวนการเจรจา (Union Peace Conference) ในช่วงเวลาก่อนหน้านี้ไม่นาน พร้อมเข้าร่วมการประชุม

กลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Armed Organization—EAO) ที่กลุ่ม KIO รับเป็นเจ้าภาพการประชุมที่ เมือง Mai Ja Yang ที่รัฐคะฉิ่น ในเวทิดังกล่าวมีเพียงนายซัน กัวเซียง และ นายวิเจฟ นามเบียร์ (Vijay Nambiar) ผู้แทนพิเศษเลขาธิการสหประชาชาติที่เป็นนักการทูตที่เข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์เพียงเท่านั้น (Wansai, 2016) ในขณะที่เดียวกันจีนมอบเงินสนับสนุนให้แก่กระบวนการเจรจาเช่นเดียวกัน (Pacific Forum, 2016) โดยในปี 2017 รัฐบาลจีนได้มอบเงินจำนวน 1 ล้านเหรียญสหรัฐให้แก่กระบวนการเจรจาสันติภาพ ในขณะที่นายซัน กัวเซียงก็ได้เดินทางเข้าพบทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงของเมียนมาและตัวแทนกลุ่มพันธมิตรภาคเหนือ (North Alliance) เพื่อผลักดันการเจรจา ซึ่งจีนประกาศอย่างชัดเจนว่าต้องการให้กลุ่มติดอาวุธที่อยู่ตามพรมแดนจีนเมียนมาลงนามในข้อตกลงหยุดยิง (Nyein, 2017) รวมถึงโครงการความมั่นคงร่วมสำหรับภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงภายใต้ความตกลงด้านความร่วมมือทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 2012 ที่ให้ความช่วยเหลือกับเมียนมาในเรื่องโดยเทคโนโลยีและเศรษฐกิจใช้งบประมาณทั้งสิ้น 6,332,474.4 ดอลลาร์สหรัฐ (AIMS, 2018) และอิทธิพลของจีนปรากฏชัดจากการตอบรับเข้าร่วมการประชุมปางลองในศตวรรษที่ 21 (21st Century Panglong Conference) ภายใต้การนำของรัฐบาลนางซูจีกับกองกำลังชาติพันธุ์ 3 กลุ่ม สำคัญได้แก่ MNDA TNLA และ AA ที่ไม่ได้เข้าร่วมในกระบวนการเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลเต็งเส่ง ทั้งนี้ทั้ง 3 กลุ่มเข้าร่วมประชุมด้วยการร้องขอจากจีนที่ประสงค์ให้มีความร่วมมืออย่างสร้างสรรค์กับรัฐบาลเมียนมาและกระบวนการเจรจาสันติภาพ (Lwin & Mang, 2017) และยังเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลจีนแสดงบทบาทแทรกแซงความขัดแย้งภายในเมียนมาอย่างเป็นทางการที่ประกาศต่อสาธารณะสะท้อนให้เห็นถึงการปรับตัวของการปฏิรูปและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในเมียนมาอย่างมีนัยสำคัญ (สัมภาษณ์ U Nyunt Tin, 9 มกราคม ค.ศ. 2019; Sun, 2014)

นอกเหนือจากภารกิจด้านความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาสมรรถนะของรัฐบาล *โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ* (UNDP) ได้เข้ามาให้การสนับสนุนการพัฒนาด้านสังคมและเศรษฐกิจในเมียนมาโดยเริ่มมีการวางแผนกันมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 และได้ลงไปปฏิบัติการในเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 โดยต้องการที่จะสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนา การสร้างสถาบันทางการเมืองประชาธิปไตย และท้องถิ่น การบริหารจัดการสาธารณสุขในพื้นที่ ภายใต้แผน “Country Programme Action Plan 2013-2015” (แผนดังกล่าวได้ขยายเวลาไปถึงปี ค.ศ. 2017) UNDP กำหนดเป้าหมายสนับสนุนเมียนมาเพื่อการเปลี่ยนผ่าน ด้านการสร้างชาติและครอบคลุมประชาชนมากกว่า 5 ล้านคน 8,000 กว่าหมู่บ้าน และกว่า 63 เมืองทั่วประเทศ

ตัวอย่างโครงการที่ UNDP ได้นำลงไปเมียนมาเพื่อการสร้างเงื่อนไขในการสร้างสันติภาพ เช่น โครงการการรื้อฟื้นเริ่มต้นเฉพาะด้าน (Early Recovery Specialist) ในรัฐยะไข่ โดยรัฐยะไখনั้นถือเป็นพื้นที่ที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากความรุนแรงจากสงครามของระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อยอย่าง

มาก ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2012 มีการประเมินว่าประชาชนในรัฐยะไข่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการใช้ชีวิตในรัฐยะไข่ส่งผลต่อประชาชนกว่า 200,000 คนในจำนวนนี้นั้นอย่างน้อย 100,000 คนต้องอพยพลี้ภัยสงครามไปที่ต่างๆ โดยในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2013 มีการประเมินจำนวนผู้อพยพจากพื้นที่ความรุนแรงในรัฐยะไข่ว่าอยู่ที่ 140,000 คน อพยพออกจากพื้นที่ 10 เขตปกครองของรัฐยะไข่ และกระจายไปตามค่ายต่างๆ กว่า 76 ค่าย และในเดือนกันยายนปีเดียวกัน ตัวเลขการประเมินจำนวนผู้ลี้ภัยสงครามก็เพิ่มสูงขึ้นเป็น 143,000 คน ในจำนวนนี้นั้นกว่า 95,000 คนอพยพไปอยู่ในรัฐคะฉิ่นและทางเหนือของรัฐฉาน โดยประมาณ 85,000 คนอาศัยอยู่ในค่ายและอีก 10,000 คนอาศัยตามชุมชนต่างๆ ในพื้นที่ ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว โครงการนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นการฟื้นฟูและส่งเสริมศักยภาพของท้องถิ่นและพื้นที่ รวมถึงการสร้างสภาพแวดล้อมและการสร้างศักยภาพด้านการปกครองและบริหารของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพต่อการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้อยู่ดีกินดี และใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข เพื่อเป็นการป้องกันวิกฤตที่อาจเกิดขึ้นอีกครั้งรวมทั้งเป็นการสร้างเงื่อนไขให้ผู้ที่ต้องลี้ภัยได้กลับคืนถิ่นฐานเดิมของตน มีความจำเป็นต่อการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้น และโครงการโครงการการรื้อฟื้นเริ่มต้นเฉพาะด้าน ในรัฐคะฉิ่น เป็นโครงการต่อเนื่องกับโครงการฟื้นฟูในรัฐยะไข่ ด้วยเพราะรัฐคะฉิ่นได้รับผลกระทบโดยตรงจากสงครามในรัฐยะไข่ ประชาชนในรัฐยะไข่ส่วนใหญ่อพยพลี้ภัยมาอยู่ในคะฉิ่นจึงเป็นการโครงการที่ต้องการฟื้นฟูพื้นที่ที่เป็นที่ลี้ภัยให้กับประชาชนจากรัฐยะไข่ เพื่อในทางหนึ่งก็เป็นการช่วยเหลือให้การลี้ภัยสงครามไม่ได้ก่อปัญหาให้กับพื้นที่ลี้ภัยมากไปกว่าเดิมจากที่ต้องรองรับจำนวนประชาชนจำนวนมากเข้ามาในพื้นที่ของตน รวมถึงต้องให้คุ้มครองและดูแลอีกด้วย โครงการเหล่านี้ถือเป็นตัวอย่างโครงการของ UNDP ที่เข้ามาให้การสนับสนุนและจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่ความขัดแย้งหรือพื้นที่สงครามเดิมเพื่อการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงให้กับเมียนมา และการสร้างดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องการสร้างสันติภาพให้สำเร็จเสียก่อน นั่นก็คือจุดมุ่งหมายสำคัญที่ต้องสนับสนุนกระบวนการเจรจาสันติภาพโดยตรง ในอีกทางหนึ่งก็เป็นการสร้างเงื่อนไขหรือสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อกระบวนการสันติภาพให้ประสบความสำเร็จในที่สุด หรือเป็นการสร้างความต้องการที่เป็นรากฐานทางประชาธิปไตยในท้องถิ่น (Demand Sided Development) ได้เช่นกัน (สัมภาษณ์ Ms. Dawn Del Rio, 7 มิถุนายน ค.ศ. 2018; UNDP, 2013b, 2016e, 2016f, n/a)

ตารางที่ 4.7 ตารางสรุปรายละเอียดโครงการต่างๆ ในเมียนมาของ UNDP ระหว่างปี ค.ศ. 2013-2014
(หน่วยเงิน: ดอลลาร์สหรัฐ)

ลำดับที่	โครงการ	ประเภทของโครงการ	งบประมาณ
1	อบรมด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ให้กับผู้บริหารฝ่ายยุติธรรม	ประชาธิปไตย	64,000
2	การให้คำปรึกษาด้านการปกครองท้องถิ่น	ท้องถิ่นและทรัพยากร	66,500
3	ผู้เชี่ยวชาญด้านนิติรัฐและกระบวนการยุติธรรม	ประชาธิปไตย	35,250
4	อบรมการให้คำปรึกษาด้านการบริการสาธารณะ	ประชาธิปไตย	47,000
5	ผู้เชี่ยวชาญด้านความยุติธรรม	ประชาธิปไตย	58,760
6	International SNA Expert	ประชาธิปไตย	52,500
7	ที่ปรึกษาด้านการบริการสาธารณะและการปฏิรูประบบราชการ	ประชาธิปไตย	37,348
8	ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานยุติธรรม	ประชาธิปไตย	60,000
9	ผู้เชี่ยวชาญด้านการพัฒนาท้องถิ่น	ท้องถิ่นและทรัพยากร	46,000
10	ที่ปรึกษาด้าน E-Governance	ประชาธิปไตย	94,400
11	ผู้ประสานงาน และการจัดทำแผนที่รัฐบาลท้องถิ่น	ท้องถิ่นและทรัพยากร	96,200
12	การวางแผนพัฒนาระดับชาติ	ประชาธิปไตย	55,050
13	การวางแผนพัฒนาระดับท้องถิ่น	ประชาธิปไตย	64,150
14	AIMS Consultant	ประชาธิปไตย	45,830
15	ผู้เชี่ยวชาญด้านงานรัฐสภาในระดับท้องถิ่น	ประชาธิปไตย	51,149
16	การให้คำปรึกษาเพื่อการพัฒนาและประสิทธิภาพของระบบราชการ	ประชาธิปไตย	49,800
17	ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานยุติธรรม	ประชาธิปไตย	74,375
18	นักวิจัยด้านการบริหารและจัดการเมือง	ท้องถิ่นและทรัพยากร	52,915
19	ผู้เชี่ยวชาญการฟื้นฟูช่วงต้น (รัฐยะไข่)	ท้องถิ่นและทรัพยากร	66,000
20	ผู้เชี่ยวชาญการฟื้นฟูช่วงต้น (รัฐคะฉิ่น)	ท้องถิ่นและทรัพยากร	70,969

ที่มา: United Nations Development Programme. (2016b)

นอกจากนั้น สหประชาชาติ โดยสำนักงานอาชญากรรมและยาเสพติดแห่งสหประชาชาติ (United Nations Offices on Drugs and Crime — UNODC) ได้มอบความช่วยเหลือแก่เมียนมาด้านการแก้ไขปัญหายาเสพติดมากกว่า 2 ทศวรรษ ในปี ค.ศ. 2012 UNODC ได้มอบความช่วยเหลือโดยความร่วมมือกับสภาฟื้นฟูรัฐฉาน (Restoration Council of Shan State --RCSS) และรัฐบาลเมียนมา ทั้ง 3 ฝ่ายได้ร่วมลงนามในโครงการพัฒนาและปลูกพืชทดแทน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุข การศึกษา และการปลูก

พีชทดแทน (Burma News International, 2015) ในขณะเดียวกันโครงการพัฒนาชุมชนแห่งชาติ (National Community Driven Development Program—NCDDP) เป็นโครงการเพื่อการพัฒนาที่ใหญ่ที่สุดในเมียนมาที่จัดทำมาเพื่อการสนับสนุนทางด้านงบประมาณในการขยายโครงสร้างพื้นฐาน เช่นอาคาร สะพาน ถนน และ แหล่งน้ำในชุมชน โดยให้เป็นโครงการที่มีประชาชนในระดับชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม โครงการดังกล่าวเริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2013 โดยได้รับความสนับสนุนจากธนาคารโลก เป็นจำนวนเงิน 80 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โครงการดังกล่าวยังมุ่งเป้าไปที่ชุมชนในพื้นที่ความขัดแย้ง สนับสนุนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ภาครัฐเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความขัดแย้ง (Carr, 2018, p. 16)

ดังนั้นการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพเมียนมาในกรอบของสหประชาชาตินั้นจะเน้นส่งเสริมการสร้างสันติภาพแบบหลากหลายมิติโดยยึดมั่นในหลักการว่าการเจรจาสันติภาพเป็นกระบวนการที่มีการพัฒนาเป็นขั้นตอนและมีความอ่อนไหว ซึ่งจำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือของหลายภาคส่วน ในการจัดการการสนับสนุนอย่างบูรณาการทั้งการเจรจาและการพัฒนาในเชิงพื้นที่ของความขัดแย้ง ทั้งนี้ในส่วนของการสนับสนุนด้านการเจรจาสันติภาพ องค์กรประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติจะเป็นผู้ดำเนินการและประสานงานหลัก จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนกระบวนการสันติภาพทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยปัจจุบันมีความช่วยเหลือครอบคลุมเรื่อง สิทธิมนุษยชนของแรงงานและการจ้างงานอย่างเป็นธรรมของผู้ที่ได้รับผลจากความขัดแย้ง การสร้างเสริมความเชื่อมั่นในชุมชนระหว่างชาติพันธุ์ที่แตกต่างโดยเฉพาะในรัฐมอญและคะฉิ่น สนับสนุนการประสานงานและประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐเมียนมาด้วยตระหนักถึงความเกี่ยวข้องระหว่างสันติภาพและการพัฒนาประชาธิปไตย จัดหาความช่วยเหลือทางสังคมและเศรษฐกิจในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง ส่งเสริมสันติภาพผ่านการศึกษา วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และ เสรีภาพของการแลกเปลี่ยนข่าวสารและความรู้ในหมู่นักข่าวและครู และสนับสนุนการปกป้องความรุนแรงและส่งเสริมสุขภาวะที่ดีของเด็กในพื้นที่ความขัดแย้งเป็นต้น (United Nations in Myanmar, 2015)

4.4 บทสรุป

สันติภาพกับประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์อย่างแบ่งแยกไม่ได้ รากฐานประชาธิปไตยจะไม่เกิดขึ้นและไม่ยั่งยืนหากประเทศยังเต็มไปด้วยสงครามและความขัดแย้ง และคำอธิบายนี้ก็เข้าข่ายกรณีของเมียนมา ภายหลังมีการเลือกตั้งครั้งแรกในปี ค.ศ. 2010 รัฐบาลมีความกระตือรือร้นอย่างมากต่อการพยายามสร้างสันติภาพภายในให้เกิดขึ้น และความสำเร็จที่เป็นรูปธรรมชัดเจนของรัฐบาลก็คือการที่นำไปสู่การเจรจาและลงนามในข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์และกองกำลังอาวุธต่างๆ ในปัจจุบัน กระนั้นก็ยังคงมี

อุปสรรคไม่น้อยที่ทำให้การเจรจาดังกล่าวไม่คืบหน้า และไม่เป็นที่พอใจสำหรับผู้นำของกองกำลังชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม เช่น ความนึกคิดและการรับรู้เกี่ยวกับแนวทางการแก้ปัญหาของผู้นำกองทัพเมียนมาต่อชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม การสร้างเงื่อนไขในเชิงทรัพยากรทางเศรษฐกิจว่าทรัพยากรเหล่านี้จะกลายเป็นของรัฐบาลกลางทั้งหมด หรือการสร้างเงื่อนไขเมื่อเจรจาหยุดยิงแล้วถึงจะส่งความช่วยเหลือและการส่งเสริมทางเศรษฐกิจเข้าไปในพื้นที่นั้นๆ หรือปัญหาการสู้รบและการค้ายาเสพติดที่อยู่ในพื้นที่ชนกลุ่มน้อยต่างๆ (สัมภาษณ์ U Sai Aung Min, 9 มกราคม ค.ศ. 2019) เป็นต้น อีกทั้งการลดทอนลักษณะและรูปแบบการเจรจาสันติภาพที่มีความเฉพาะเจาะจง จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและการให้ความช่วยเหลือโดยใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (สัมภาษณ์ Ms. Dawn Del Rio, 7 มิถุนายน ค.ศ. 2018) และด้วยอุปสรรคปัญหาภายในเหล่านี้ที่ในท้ายที่สุดได้ทำความร่วมมือและความช่วยเหลือจากต่างประเทศในเรื่องดังกล่าวไม่ประสบผลเท่าที่ควร ซึ่งเป็นการสนับสนุน โดยสร้างกลไกการเจรจาและการพัฒนาพื้นที่หลังความขัดแย้งเป็นหลัก

สำหรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่อเมียนมาในการกระบวนการสร้างสันติภาพนั้น ตัวแสดงภายนอกต่างๆ ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความมั่นคงอย่างรอบด้าน (Comprehensive Security) ไม่ได้มุ่งเป้าไปที่การเจรจาหยุดยิงระหว่างคู่ขัดแย้ง หากแต่มุ่งส่งเสริมโครงการเชิงการพัฒนาพื้นที่และศักยภาพของชุมชนท้องถิ่นด้วย โดยมีหน่วยงานที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อรองรับงบประมาณ และการออกแบบโครงการและนโยบายต่างๆ เพื่อทำตามความคาดหวังของแหล่งทุนนั้นๆ ได้แก่ กลุ่มสนับสนุนสันติภาพระหว่างประเทศ (International Peace Support Group) สำนักงานพม่ายุโรป (Euro Burma Office) และกลุ่มสนับสนุนสันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Support Initiative) และกองทุนต่างๆ ของสหประชาชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ในกรณีของเมียนมาถึงแม้ว่าความช่วยเหลือระหว่างประเทศจะไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการสร้างสันติภาพในมิติของการเจรจาและสร้างความปรองดองโดยตรง เนื่องจากประเด็นการเจรจาสันติภาพของรัฐบาลยังชี้ชัดว่าเป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหวต่อความมั่นคง และรัฐบาลเมียนมามีความชัดเจนว่าเรื่องดังกล่าวจะต้องดำเนินไปโดยปราศจากการแทรกแซงจากต่างประเทศ เช่นเดียวกับที่กล่าวในบทที่ 3 บทบาทของตัวแสดงต่างประเทศยังสามารถมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยโครงการการพัฒนาพื้นที่ต่างๆ หากพิจารณาในมิติการพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว โครงการพัฒนาเหล่านี้ได้เปิดพื้นที่ให้กับประชาชนให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลง การแปลงเปลี่ยนพื้นที่ความขัดแย้งให้กลายเป็นพื้นที่การพัฒนา จะเป็นโอกาสที่ดีที่จะแนะนำผู้คนที่เคยอาศัยอยู่ในพื้นที่ความขัดแย้ง ให้มี “โอกาส” ในการพัฒนาตนเอง ชุมชน และกลายเป็น “พลัง” ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปต่อไป และภาพใหญ่ของบทบาทตัวแสดงภายนอกต่อเมียนมาในบทนี้จะเห็นได้ว่า มี 3 มิติ ได้แก่ การสนับสนุนด้านสวัสดิการ (Welfare) และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ซึ่งสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก การ

สนับสนุนด้านความเป็นรัฐ (Stateness) ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างความเป็นสถาบันขององค์กรการปกครอง และสถาบันตุลาการท้องถิ่น การสนับสนุนด้านนิติรัฐที่ให้มีโครงสร้างระบบตุลาการที่เป็นระบบ และการสนับสนุนด้านการสร้างความเป็นประชาคม อย่างไรก็ตามบทบาทของตัวแสดงภายนอกยังมีบทบาทที่จำกัดต่อการส่งเสริมระบอบการปกครองที่ช่วยเปิดพื้นที่สิทธิ เสรีภาพ และความเท่าเทียมกันให้แก่ชนกลุ่มน้อย ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรื่องสุดท้ายนี้เป็นฐานที่มั่นของผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงของเมียนมาอย่างยาวนาน

ส่วนประเทศที่ให้การสนับสนุนเรื่องดังกล่าวอย่างแข็งขันและยาวนานนั้นได้แก่ นอร์เวย์ โดยให้การสนับสนุนการสร้างผู้นำและสมาชิกของกองกำลังเพื่อให้ได้การศึกษา ข้อมูล เครือข่าย และการฝึกอบรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพเพื่อที่จะสามารถเข้าร่วมกระบวนการสร้างสันติภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของฟินแลนด์นั้นหลักๆ แล้วฟินแลนด์ให้การสนับสนุนการสร้างสันติภาพและกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยในเรื่องดังกล่าวยังเชื่อมโยงกับเรื่องการปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง อันเป็นการให้ความช่วยเหลือประเภทการพัฒนาพื้นที่หลังความขัดแย้งหรือชุมชนท้องถิ่นปัจจัยสำคัญที่จะสนับสนุนและเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้กระบวนการสร้างสันติภาพภายในประเทศประสบความสำเร็จ และยังสามารถทำให้กระบวนการดังกล่าวมีความมั่นคงยั่งยืนอีกด้วย สนับสนุนการมีส่วนร่วมและการเพิ่มโอกาสให้กับคนทุกกลุ่มในประเทศ ทุกพรรคการเมือง ภาคประชาสังคม กลุ่มสตรี ชนกลุ่มน้อย เด็กและเยาวชน และประชาชนกลุ่มอื่นๆ ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งเรื่องสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ สนับสนุนการเคารพต่อหลักนิติรัฐ รวมถึงการแบ่งแยกอำนาจอย่างสมดุลและมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการลงไปถึงระดับท้องถิ่น ซึ่งหลักการเหล่านี้เป็นหลักการสำคัญต่อการสร้างสังคมประชาธิปไตยและการพัฒนาอย่างมั่นคงยั่งยืน และโดยเฉพาะฝ่ายตุลาการต้องดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม และตัดสินใจทั้งเรื่องเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน สังคม และการเมืองอย่างยุติธรรมเท่าเทียม สนับสนุนการปราบคอร์รัปชันซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อสถาบันหลักของประเทศ เช่นเดียวกับการสนับสนุนประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ความโปร่งใสของการทำงาน ความพร้อมรับผิด และการมีส่วนร่วม สิ่งเหล่านี้เป็นหลักการสำคัญต่อการกำจัดคอร์รัปชัน รวมถึงสนับสนุนบทบาทอย่างแข็งขันของสื่อมวลชน และภาคประชาสังคมเพื่อสอดส่องและติดตามเรื่องการคอร์รัปชันอย่างใกล้ชิด รวมถึงสมรรถนะของภาคประชาชนไปพร้อมกันด้วย

ในขณะที่ UNDP ให้การสนับสนุนประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพและประชาธิปไตย ได้แก่ การสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย การสร้างโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองที่ทันสมัยและเป็นประชาธิปไตย การสร้างเสรีทางเศรษฐกิจสนับสนุนการเปิดประเทศและผู้คนสามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรี สำหรับญี่ปุ่นนั้นจะเน้นการสร้างเงื่อนไขและ

สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเจรจาสันติภาพ โดยให้ความช่วยเหลือผ่าน Nippon Foundation และ JICA ไม่
 ว่าจะเป็นเกษตร ได้แก่ โครงการพัฒนาชนบทในทางเหนือของภูฏานเพื่อสนับสนุนการกระจายเพื่อปลูก
 พืชเศรษฐกิจที่ไม่ใช่ฝิ่น โครงการขยายพันธุ์สัตว์น้ำขนาดเล็กเพื่อความเป็นอยู่ของชุมชนในชนบทในรัฐ
 กะเหรี่ยง โครงการกระจายและพัฒนาการผลิตเกษตรแบบหมุนเวียนในทางใต้ของภูฏาน และโครงการ
 การศึกษาเพื่อการขยายพันธุ์กล้วยไม้พื้นถิ่นและพันธุ์พืชที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและ
 ชาวบ้านในหมู่บ้านในรัฐฉิน การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างเพื่อการป้องกันผลกระทบจากอุทกภัยและสาธารณสุข
 ได้แก่ โครงการจัดหาอุปกรณ์การก่อสร้างและอุปกรณ์ทางการแพทย์ที่จำเป็นสำหรับการป้องกันสาธารณสุข
 และโครงการการฟื้นฟูพื้นที่ประสบอุทกภัยในรัฐกะเหรี่ยงและรัฐยะไข่ ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ได้แก่
 โครงการความช่วยเหลือด้านอาหารในรัฐกะเหรี่ยง รัฐยะไข่ รัฐฉิน และรัฐกะฉิน โครงการความ
 ช่วยเหลือแก่ผู้ถูกบังคับพลัดถิ่น โดยร่วมกับองค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)
 สาธารณสุข ได้แก่ โครงการความช่วยเหลือสตรีและเด็กในพื้นที่ปกครองตนเองโกก้างและรัฐฉิน ความ
 ช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยเมียนมาในบริเวณประเทศเพื่อนบ้าน โครงการให้ความรู้การลดและป้องกันสาธารณสุข
 บนฐานชุมชนภายในค่ายผู้อพยพ 9 แห่งในบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา และโครงการฝึกอาชีพภายในค่ายผู้
 อพยพ

สหรัฐอเมริกาเน้นให้ความช่วยเหลือในเรื่องดังกล่าวผ่าน USAID ทั้งนี้แนวทางความช่วยเหลือของ
 USAID เพื่อสนับสนุนการสร้างสันติภาพและการสมานฉันท์ แบ่งได้ 2 ประเภทโครงการ ประเภทแรกเกี่ยวกับ
 ความต้องการที่จะสร้างความเข้มแข็งให้คนพื้นที่ พื้นฟู และพัฒนา เพื่อสร้างเงื่อนไขทั้งทางจิตใจ และเชิง
 กายภาพให้เกิดสันติภาพในพื้นที่และลดความขัดแย้งที่ฝังรากลึกมายาวนาน ประเภทที่สองเป็นโครงการที่ให้
 การสนับสนุนช่วยเหลือและเป็นตัวกลางให้กับรัฐบาลเมียนมากับทุกกลุ่มการเมืองที่เกี่ยวกับการสร้าง
 สันติภาพในเมียนมา และพร้อมให้การสนับสนุนการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นที่ต่อการเพิ่ม
 ศักยภาพให้กับเมียนมาเพื่อสร้างสันติภาพให้เกิดภายในประเทศ การให้การสนับสนุนสิทธิของสตรีกับองค์กร
 เพื่อสิทธิสตรีในเมียนมาเพื่อสนับสนุนการพัฒนาและให้การสนับสนุนบทบาทของสตรีให้สามารถมีส่วนร่วมในการ
 ตัดสินต่อนโยบายที่เกี่ยวข้องได้ และให้การสนับสนุนการได้เสียงทางการเมืองซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการ
 ปกครองระบอบประชาธิปไตยผ่านโครงข่ายทางสื่อทีวีและอินเทอร์เน็ต รวมถึงโครงการที่จะนำพรรค
 การเมือง ประชาสังคม กองกำลังของชนกลุ่มน้อยที่จะมาร่วมแลกเปลี่ยนและช่วยกันสร้างกระบวนการเพื่อ
 สร้างสันติภาพ และสร้างเงื่อนไขการพูดคุยเพื่อเข้าใจความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนหลากหลายวัฒนธรรมใน
 ประเทศเพื่อที่จะเข้าใจซึ่งกันและกันและจะเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการสร้างความสมานฉันท์และการมี
 ความเห็นที่เป็นเอกฉันท์ร่วมกันเพื่อที่สามารถเจรจาเพื่อลงนามในข้อตกลงหยุดยิงได้ครบถ้วนสมบูรณ์

บทบาทที่สำคัญของตัวแสดงภายนอกประการต่อมาคือการแสดงบทบาทเป็นผู้ช่วยประสานงานและอำนวยความสะดวกในการเจรจา ซึ่งก็จะเห็นว่ามียุโรป ญี่ปุ่น ไทย และจีน เข้ามามีบทบาทในลักษณะดังกล่าว สำหรับจีนนั้นจีนเริ่มเข้ามามีบทบาทต่อการเจรจาระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อยมากขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 โดยเฉพาะกับชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนจีน-เมียนมา ด้วยในอดีตรัฐบาลจีนต่างๆ ให้การสนับสนุนทางเศรษฐกิจ และยุทธโธปกรณ์ต่างๆ แก่กองกำลังชนกลุ่มน้อยจำนวนหนึ่งทำให้ชนกลุ่มน้อยต่างต้องพึ่งและให้ความเคารพจากรัฐบาลจีนอย่างมาก ในแง่นี้จีนจึงกลายเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญอีกตัวแสดงหนึ่งด้วยเงื่อนไขจีนได้ตั้งนาย Wang Yingfan เป็นผู้แทนพิเศษสำหรับกิจการเอเชีย โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มติดอาวุธบริเวณชายแดน และในทันทีที่จีนอาสาเป็นเจ้าภาพในการประชุมระหว่างรัฐบาลกลางเมียนมาและกองกำลัง KIA และแรงผลักดันสำคัญในบทบาทของจีน ในเวลาต่อมา ก็ได้ตั้งนาย Sun Guoxiang เดินทางเยือน UWSA และ NDAA-ESS เพื่อสนับสนุนให้ทั้ง 2 กลุ่มเข้าร่วมกระบวนการเจรจาสันติภาพในช่วงเวลาก่อนหน้านี้ไม่นาน ในขณะเดียวกันจีนมอบเงินสนับสนุนให้แก่กระบวนการเจรจาสันติภาพด้วยโดยในปี ค.ศ. 2017 รัฐบาลจีนได้มอบเงินจำนวน 1 ล้านเหรียญสหรัฐให้แก่กระบวนการเจรจาสันติภาพด้วยการที่จีนมีท่าทีชัดเจนในเรื่องดังกล่าวโดยการประกาศอย่างชัดเจนว่าต้องการให้กลุ่มติดอาวุธที่อยู่ตามพรมแดนจีนเมียนมาลงนามในข้อตกลงหยุดยิง

นอกจากนี้เหตุการณ์ร่วมสมัยที่นานาชาติต่างจับตามองก็คือกรณีโรฮิงญาที่เป็นอีกส่วนหนึ่งของการสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2017 เป็นต้นมา นานาชาติเริ่มเพ่งเล็งรัฐบาลเมียนมาอย่างถี่ยิบ และให้ความสนใจต่อการจัดการปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้น ดังนั้นนานาชาติจึงเริ่มมอบเงินสนับสนุนเพื่อฟื้นฟูและเยียวยาชาวโรฮิงญาในรัฐยะไข่มีทั้งโครงการที่เกี่ยวข้องกับการให้ความรู้ การสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โรงเรียน สาธารณสุข และอื่นๆ ที่ถูกทำลายระหว่างการกวาดล้าง อันเป็นการสร้างสันติภาพให้กลับมาในรัฐยะไข่อีกครั้งหนึ่ง ดังที่จะได้กล่าวต่อไปในบทสุดท้าย

บทที่ 5

สรุป: ข้อจำกัดและแนวโน้มของตัวแสดงภายนอกในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา

5.1 บทนำ

ย้อนกลับไปเมื่อเดือนพฤศจิกายนปี ค.ศ. 2015 พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy—NLD) และนางอองซานซูจีก้าวขึ้นสู่อำนาจการปกครองประเทศ หลังได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยและนางอองซานซูจีได้รับเสียงตอบรับคำชื่นชมสรรเสริญจากนานาชาติถึงความอดทนอดกลั้น และความพยายามในการต่อสู้กับระบอบทหาร SLORC/SPDC ที่ครอบครองอำนาจมาอย่างยาวนานกว่า 3 ทศวรรษ ผู้สังเกตการณ์ความเคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกเมียนมาได้มอบความคาดหวังอันยิ่งใหญ่ให้กับนางซูจีในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรมตามครรลองประชาธิปไตยต่อการเพราะปลูกเมล็ดพันธุ์ประชาธิปไตยให้ผลิดอกออกผลเติบโตหยั่งรากแข็งแรงและความเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยขั้นเริ่มต้นก็ปรากฏแทบจะในทันทีในห้วงหลังการเลือกตั้งครั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากรายงานผลการประเมินระดับการพัฒนาประชาธิปไตยขององค์กร Freedom House ที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2017 สรุปว่าเมียนมาได้รับการเพิ่มสถานะจาก “ไม่เสรี” (Not Free) ในปี ค.ศ. 2015 มาเป็น “เสรีบางส่วน” (Partly Free) ในปี ค.ศ. 2016 (Freedom House, 2018) เนื่องจากการมีรัฐบาลและผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งที่เสรีมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายตลอดจนมีกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองที่ต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง

ตาราง 5.1 คะแนนความเป็นประชาธิปไตยของเมียนมาโดย Freedom House ระหว่างปี 2007-2018

รายงาน ฉบับ ปี	สิทธิทางการเมือง (Political Rights)	เสรีภาพของพลเมือง (Civil Liberties)	ระดับของเสรีภาพ (Freedom Rating)*	สถานะ (Status)*
2007	7	7	7	ไม่เสรี
2008	7	7	7	ไม่เสรี
2009	7	7	7	ไม่เสรี
2010	7	7	7	ไม่เสรี
2011	7	7	7	ไม่เสรี
2012	7	6	6.5	ไม่เสรี
2013	6	5	5.5	ไม่เสรี

2014	6	5	5.5	ไม่เสรี
2015	6	6	6	ไม่เสรี
2016	6	5	5.5	ไม่เสรี
2017	5	5	5	เสรีบางส่วน
2018	5	5	5	เสรีบางส่วน

ที่มา: <https://freedomhouse.org>, (accessed August 2, 2019) *หมายเหตุ: ตัวชี้วัดระดับของเสรีภาพ (Freedom Rating) 1 – 2.5 คะแนน หมายถึง เสรี 3 – 5 คะแนน หมายถึง เสรีบางส่วน และ คะแนน 5.5 – 7 หมายถึง ไม่เสรี

กระนั้นรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยถูกท้าทายในแทบจะทันที โล่เรียงไปตั้งแต่คำถามถึงความพยายามของพรรคในการร่างและออกกฎหมายตำแหน่งที่ปรึกษาแห่งรัฐเพื่อให้นางซูจีสามารถได้รับตำแหน่งสำคัญในการบริหารประเทศได้ ประเด็นคำถามถึงสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนเมื่อผู้บริหารของ Eleven Media Group ถูกควบคุมตัวในข้อหาละเมิดกฎหมายสื่อสารมวลชน บทบาทของกองทัพในความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อยในรัฐคะฉิ่นและรัฐฉานที่มีความตึงเครียดขึ้นเป็นลำดับ ความขัดแย้งภายในพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยเองในเรื่องการปฏิเสธผู้แทนชาติพันธุ์ในการดำรงตำแหน่งมุขมนตรีของรัฐยะไข่และไทใหญ่ และท้ายที่สุดความขัดแย้งในรัฐยะไข่ที่อาจจะกล่าวได้ว่ามีความรุนแรงมากขึ้นกว่าในช่วงที่เมียนมาปกครองโดยรัฐบาลพรรคกึ่งทหารอย่างพรรคยูเอสดีพีเสียด้วย (Thawngmung and Robinson, 2017)

วันที่ 24-25 สิงหาคม ค.ศ. 2017 กองกำลังติดอาวุธไม่ทราบฝ่าย โจมตีป้อมตำรวจและหน่วยทหารในรัฐยะไข่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของเมียนมา จำนวน 30 จุด กองกำลังติดอาวุธที่มีจำนวนถึง 150 คน ได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม เข้าโจมตีตามจุดต่างๆ พร้อมกัน โดยได้ใช้มีด ปืน และระเบิด กองทัพเมียนมาตอบโต้โดยการส่งกำลังผสมทหารตำรวจออกปราบปรามเป็นเหตุให้ทหารและตำรวจเสียชีวิต 12 นาย และกองกำลังติดอาวุธเสียชีวิต 77 คน เหตุการณ์ดังกล่าวนับเป็นเหตุการณ์ที่รุนแรงที่สุดนับจากเหตุการณ์โจมตีในลักษณะคล้ายกันที่ป้อมตำรวจ 3 แห่งบริเวณชายแดนในเมืองหม่องดอร์เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 2016 กลุ่มติดอาวุธกองทัพปลดแอกชาวโรฮิงญาแห่งรัฐอาระกัน (Arakan Rohingya Salvation Army: ARSA) กล่าวอ้างว่าเป็นผู้ลงมือก่อเหตุและเตือนว่าจะลงมืออีกครั้ง ทั้งนี้การบุกโจมตีดังกล่าวเกิดขึ้นเพียง 1 วัน หลังจากคณะกรรมการที่ปรึกษารัฐยะไข่ที่นำโดยนายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ นำส่งรายงานข้อเสนอแนวทางแก้ไขความขัดแย้งในรัฐยะไข่ต่อเมียนมา (Amnesty International, 2017, 24;

Human Rights Watch, 2017a; 2017b; สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561, pp. 4-5)

กองทัพเมียนมาเริ่มปฏิบัติการตอบโต้อย่างรุนแรงครั้งใหม่ไม่นานหลังจากนั้นด้วยปฏิบัติการกวาดล้างด้วยกำลังอาวุธ สังหาร และปล้นสะดมชาวโรฮิงญา รวมถึงวางเพลิงบ้านเรือนหลายร้อยหลัง จนทำให้สถานการณ์ของชาวโรฮิงญาในรัฐยะไข่ของเมียนมาเข้าขั้นวิกฤตชาวโรฮิงญาเสียชีวิตประมาณ 9,000 คน และมีชาวโรฮิงญามากกว่า 647,000 คน อพยพหนีความรุนแรงออกจากพื้นที่รัฐยะไข่ข้ามชายแดนเข้าสู่บังกลาเทศระลอกใหญ่ และทำให้เกิดวิกฤตอาหาร ที่พัก และยาไม่เพียงพอ จนกลายเป็นวิกฤตผู้พลัดถิ่นที่ใหญ่ที่สุดของโลกจุดหนึ่งที่ยังคงเป็นอยู่ในขณะนี้

หลายประเทศประณามสิ่งที่เกิดขึ้นในตอนเหนือของรัฐยะไข่ว่าเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ซึ่งกระทำการโดยรัฐ โดยมีเป้าหมายที่ชาวโรฮิงญาที่ตกเป็นเป้าด้วยเหตุผลด้านชาติพันธุ์และศาสนา และถือว่าเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ วันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 2017 องค์กรนิรโทษกรรมสากลและองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรอื่นๆ อีก 87 องค์กรทั่วโลกได้ร่วมเข้าชื่อเรียกร้องให้สมาชิกสหประชาชาติทั้งหลายร่วมกดดันเมียนมาในกรณีที่เมียนมากระทำการอันเป็น “อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ” ในขณะที่รัฐบาลพลเรือนเมียนมามีนางอองซานซูจีเป็นผู้นำที่กุมอำนาจทั้งหมดของรัฐบาลก็ได้แสดงออกถึงความพยายามหาทางออกของปัญหาวิกฤตโรฮิงญาเช่นกัน แต่ยังคงเพิกเฉยต่อการเข้าถึงพื้นที่ของหน่วยงานระหว่างประเทศต่างๆ หรือแม้แต่การแสดงความเห็นต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรือแนวทางแก้ไขที่เป็นรูปธรรม (Amnesty International, 2017b, p. 24; Human Rights Watch, 2017a; 2017b; สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561, p. 5)

ในขณะเดียวกันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติตามมติที่ 34/22 เมื่อวันที่ 22 มีนาคม ค.ศ. 2017 (United Nations Commission on Human Rights, 2017) กำหนดให้จัดตั้งคณะผู้สืบหาข้อเท็จจริงอิสระของสหประชาชาติ (the independent international fact-finding mission on Myanmar) เพื่อศึกษาสถานการณ์ในรัฐกะฉิ่น รัฐยะไข่ และรัฐฉานนับตั้งแต่ ปี 2011 และสำรวจการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมถึงเสรีภาพในการแสดงออก การชุมนุมอย่างสันติ และประเด็นการแพร่กระจายของความเกลียดชัง และในวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 2018 “การผลักดันให้เป็นชายขอบและความเป็นอื่นของชาวโรฮิงญาอย่างเป็นระบบ (The systematic marginalization and “othering” of the Rohingya) โดยนโยบายและการปฏิบัติของรัฐ” เป็นข้อค้นพบประการสำคัญของคณะผู้สืบหาข้อเท็จจริงอิสระของสหประชาชาติ (United Nations Commission on Human Rights, 2018) ที่สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลเมียนมามีส่วนสำคัญต่อความขัดแย้งและความรุนแรงที่ปะทุขึ้นในรัฐยะไข่นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 เป็น

ที่มาของการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางโดย คณะผู้สืบหาข้อเท็จจริงดังกล่าวระบุอย่างตรงไปตรงมาว่าการกระทำของเมียนมาในปัจจุบันที่มีลักษณะอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ (ได้แก่ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ และ อาชญากรรมสงคราม) นำไปสู่การเคลื่อนออกของผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาเรือนล้านที่ปรากฏขึ้นคู่ขนานบนเส้นทางของการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาอย่างน่าสนใจ และในสายตาประชาคมระหว่างประเทศความรุนแรงในรัฐยะไข่เป็นมาตรวัดประชาธิปไตยของเมียนมาได้ดีที่สุด (ควบคู่กับสถานการณ์การปิดกั้นสิทธิของผู้อพยพชนในการรายงานข่าวความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่) เป็นที่มาให้นานาชาติประณามรัฐบาลว่าเป็นต้นเหตุให้เกิด “กรณีศึกษาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่ตรงตามแบบเรียน” (Textbook-Ethnic Cleansing Case) (UN News, 2017)

ความรุนแรงปรากฏในรัฐยะไข่ ด้านหนึ่งมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้างและการแบ่งแยกทางสังคมวัฒนธรรมที่สะสมมาอย่างยาวนานนับแต่ครั้งเมียนมาอยู่ภายใต้การปกครองของระบอบอาณานิคมอังกฤษ (เช่น นโยบายแบ่งแยกและปกครอง นโยบายการจัดโครงสร้างทางชาติพันธุ์ และนโยบายการนำเข้าเคลื่อนย้ายแรงงานภายในระบอบอาณานิคม) และด้านหนึ่งมาจากการสถาปนาโครงสร้างอำนาจรัฐภายใต้ระบอบทหารอันเข้มแข็งนับตั้งแต่ยุคสมัยของนายพลเนวิน อย่างไรก็ตามความรุนแรงที่เกิดขึ้นนั้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากบริบทที่การเปลี่ยนผ่านจากอำนาจนิยมสู่ประชาธิปไตยได้เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้เปิดกว้างสู่สาธารณชนที่จากเดิมที่เคยจำกัดอยู่เพียงใต้การควบคุมของชนชั้นนำทหาร ท่ามกลางการปรับตัวของโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองที่ไร้ประสิทธิภาพที่สามารถรองรับความต้องการทางการเมืองที่ขยายตัวนี้เอง ทำให้ชนชั้นนำในยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงจะสละวนอยู่กับการหาตำแหน่งแห่งที่ทางการเมืองเพื่อความอยู่รอด (หรือการไม่ให้ถูกเล่นงานล้างแค้น) ไม่มีความชัดเจนถึงแนวทางการจำกัดขอบเขตปัญหาความขัดแย้งไม่เห็นกลายเป็นความรุนแรงที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน สังเกตเห็นได้จากความไม่ชัดเจนในการบรรเทาความรุนแรงและแก้ไขปัญหา และความเพิกเฉยต่อสถานการณ์และการปฏิบัติการของกองทัพของรัฐบาลเอ็นแอลดี

ความขัดแย้งในยะไข่จึงเป็นประหนึ่งอาการทางธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสู่ประชาธิปไตย (Horowitz, 1993; Mansfield and Snyder, 1995; Nevers, 1993; Posen, 1993) เป็นความเปลี่ยนแปลงที่ซึ่งกลุ่มศาสนาพุทธสุดโต่งได้รับมีพื้นที่ทางการเมืองแบบเปิดในฐานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนรัฐบาล (พุทธ) เมียนมา หรืออย่างน้อยการที่รัฐบาลเมียนมา (ทั้งรัฐบาลเต็ง เส่ง และ ออง ซานซูจี) เจียบเฉยกับการเคลื่อนไหวที่อุกอาจและไม่ประนีประนอมทางศาสนาก็สามารถอนุมานได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและชนชั้นนำทั้งเก่าและใหม่ของเมียนมาที่พยายามหาแนวร่วมและความชอบธรรมในพื้นที่ทางการเมืองใหม่ ความขัดแย้งก็ได้ขยายตัวเมื่อการเปลี่ยนผ่านสร้างช่องว่างของการบริหารจัดการนโยบายด้านความมั่นคงที่รัฐบาลพลเรือนไม่สามารถควบคุมจัดการความมีอิสระในด้านกิจการความ

มั่นคงของกองทัพ อีกทั้งรัฐบาลก็ไม่สามารถควบคุมการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้อีกต่อไปในบริบทของยุคเฟื่องฟูของเครือข่ายสังคมออนไลน์ ความขัดแย้งก็ได้ลุกลามขยายตัวยากต่อการควบคุม

ทั้งนี้ปัญหาในเชิงโครงสร้างที่สำคัญอีกประการคือการคงอยู่ของกองทัพในการเมืองเมียนมา ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการของรัฐบาล ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 ผลปรากฏว่าพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยได้คะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่งของทั้ง 2 สภา ได้แก่ สภาประชาชน (Pyithu Hluttaw) และ สภาชนชาติ (Amiyotha Hluttaw) กระนั้นชัยชนะครั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าพรรคเอ็นแอลดีจะสามารถดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงได้อย่างเป็นอิสระ เพราะด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008 ที่ได้ให้อำนาจกับกองทัพเมียนมาทั้งการแต่งตั้งผู้แทนในสภา ทั้ง 2 สภา กว่า 25% ของสมาชิกทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งของกองทัพ และการกำหนดให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงกิจการชายแดน และกระทรวงมหาดไทย อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีที่กองทัพเมียนมาเป็นคนแต่งตั้ง ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยจะดำเนินการต่างๆ ที่อาจไปกระทบต่ออำนาจและอิทธิพลของกองทัพเมียนมา トラบเท่าที่ยังมีรัฐธรรมนูญให้อำนาจของกองทัพก็ยังคงเป็นภัยต่อการปกครองประชาธิปไตยในอนาคตได้ (ALRSEAN-BURMA, 2015a, pp. 1-2; 2018) ในกรณีของกระบวนการจัดการปัญหาความขัดแย้งในรัฐยะไข่ก็ไม่ได้มีข้อยกเว้นแต่ประการใด

ถึงแม้ว่าการวิเคราะห์สถานการณ์ในรัฐยะไข่จะยังต้องการการศึกษาเพิ่มเติมและมีความลึกซึ้งเกินขอบเขตของการวิจัยชิ้นนี้ สถานการณ์ในรัฐยะไข่ชี้ให้เห็นว่าเส้นทางการปฏิรูปสู่ประชาธิปไตยของเมียนมา กำลังดำเนินไปในลักษณะที่ใกล้เคียงกับที่ปรากฏในประเทศต่างๆ ที่มีได้มีกระบวนการพัฒนาที่ดำเนินไปในมิติหรือทิศทางเดียว ในหลากหลายกรณี กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยที่เริ่มก่อตัวอย่างรวดเร็ว แต่กลับเปลี่ยนแปลง ถดถอยและเสื่อมสลายเป็นกระบวนการที่เป็นธรรมชาติ เป็นวัฏจักรที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และคงไม่ผิดนักที่จะกล่าวว่าการปฏิรูปประชาธิปไตยในเมียนมาที่แตกตัว ผลิดอกออกผลอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา กำลังสั่นคลอนและถดถอย จนอาจกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของความล่มสลายของระบอบประชาธิปไตย ภายใต้การนำพาของรัฐบาลพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย และนางอองซานซูจีก็เป็นได้

องค์กรไม่แสวงหากำไรอย่าง ALTSEAN-BURMA ร่วมกับ The International Corporate Accountability Roundtable (ICAR) จัดทำรายงานชื่อ “Shadow” National Baseline Assessment (NBA) of Current Implementation of Business and Human Rights Frameworks ในปี ค.ศ. 2017 ได้ระบุประเด็นที่น่ากังวลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาที่นอกเหนือจากประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้วยังกล่าวว่า ท่ามกลางการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งจากการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและภาค

ธุรกิจภายในประเทศ รัฐบาลเน้นที่จะให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมาก่อนจนทำให้การมอบสัมปทาน และการร่างหรือแก้กฎหมายบางอย่างเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจกลับเป็นการมอบอำนาจให้รัฐบาลสามารถกระทำการต่างๆ รวมไปถึงความรุนแรงต่อประชาชนได้อย่างชอบธรรมเพียงเพราะเป็นเรื่องความมั่นคงและความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น ดังนั้นจึงกลายเป็นช่องว่างขนาดใหญ่และยังไม่ถูกอุดหรือสลายช่องว่างนี้ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสิทธิมนุษยชนในแง่ที่ประเด็นดังกล่าวจะส่งผลกระทบยาวต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืน

เพื่ออุดรอยต่อของการเปลี่ยนผ่านจากระบบอำนาจนิยมสู่พัฒนาประชาธิปไตย รายงานฉบับดังกล่าวระบุว่ารัฐบาลจะต้องตระหนักและจริงจังกับการแก้ไขอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ได้แก่ 1) การเลือกปฏิบัติและความไม่เท่าเทียมบนฐานของเชื้อชาติ 2) การเป็นเจ้าของและการได้มาซึ่งที่ดิน และการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน 3) การเป็นเจ้าของธุรกิจโดยรัฐ (state-owned enterprises; SOEs) 4) เสรีภาพในการแสดงออก และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ถึงแม้ว่าเมียนมาจะมีพัฒนาการด้านโครงสร้างทางสถาบันและกฎหมายที่รองรับกับปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องปล่อยอำนาจในการควบคุมจัดการออกสู่ภาคประชาชนมากยิ่งขึ้น (ALTSEAN-BURMA, 2017, pp. 9-14; 2018)

5.2 ตัวแสดงภายนอกและการพัฒนาประชาธิปไตยเมียนมา

จากความท้าทายด้านการพัฒนาประชาธิปไตยที่เกิดขึ้น ตัวแสดงระหว่างประเทศจะสามารถมีบทบาทต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาได้หรือไม่ แน่นอนว่าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2015 แสดงให้เห็นแล้วว่า “คุณภาพ” ประชาธิปไตยของเมียนมาไม่ได้ดีขึ้นแต่อย่างใด ท่ามกลางบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศที่ยังคงมีอยู่ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม หรืออาจจะกล่าวให้ถึงที่สุด การสร้างความเกี่ยวพันกับเมียนมาโดยประชาคมระหว่างประเทศในห้วงที่ผ่านมาอาจจะไม่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยพัฒนาขึ้นในด้านสาระหรือ “คุณภาพ” อย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชิ้นนี้กลับพบว่าบทบาทของตัวแสดงภายนอกแสดงบทบาทอัน “เป็นประโยชน์” ต่อพื้นฐานทางปกครองระบอบประชาธิปไตยให้กับเมียนมา การที่จะพัฒนาประชาธิปไตยให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (To Make Democracy More Democratic) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากตัวแสดงภายนอกทั้งในด้าน “วัตถุ” และ “ความคิด” จริงอยู่ที่การพัฒนาประชาธิปไตยให้มีอยู่อย่างต่อเนื่องสู่ความเข้มแข็งจะขึ้นอยู่กับเจตจำนงของรัฐบาลและผู้นำรัฐบาลในการสร้างสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง การออกแบบสถาบันที่เหมาะสม การกระจายอำนาจ ความหลากหลายหลากหลายของภาคประชาสังคม และศักยภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ (Diamond, 1999) ในกรณีของเมียนมานั้นการลงทุนและความช่วยเหลือระหว่าง

ประเทศที่คอยจัดวางพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยนั้น ได้แก่ การผลักดันให้เกิดโครงสร้างและสถาบันทางเศรษฐกิจที่สามารถรองรับการลงทุนต่างประเทศได้อย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมสถาบันทางการเมืองให้มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เปิดกว้างและหลากหลาย และการส่งเสริมสันติภาพและบทบาทชุมชนผ่านความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอันเป็นประโยชน์ต่อสันติภาพในระยะยาว ต่างยังประโยชน์ต่อการส่งเสริม “คุณภาพ” ของระบอบการปกครองได้เช่นกัน

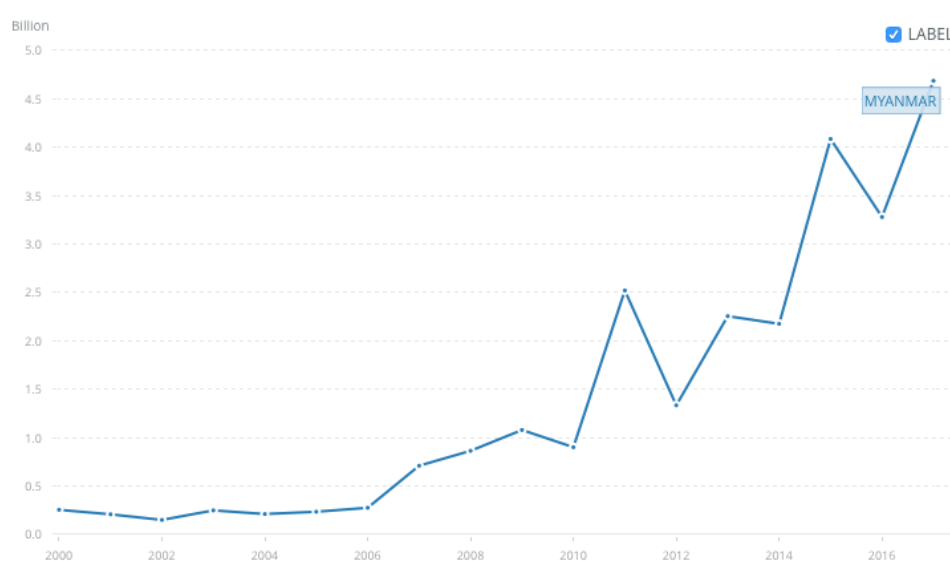
งานวิจัยนี้พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายนอกกับเมียนมาในมิติของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นมีลักษณะการพัฒนากการที่ซับซ้อน ที่มีทั้งการเปลี่ยนแปลงและแรงต้าน ผสมปนเป่ลคลุกเคล้ากันไปในเวลาเดียวกัน ถึงแม้ว่างานวิจัยชิ้นนี้จะไม่สามารถ ชี้ชัดได้ว่าเมียนมาเป็น “ประชาธิปไตย” ที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น และไม่พ้จะกล่าวด้วยว่า ตัวแสดงภายนอกเหล่านั้นก็ไม่สามารถจะเป็นตัวแสดงสำคัญแสดงสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา แต่ก็เป็นที่ประจักษ์แล้วว่าเมียนมามีการเปลี่ยนแปลงด้านองค์ประกอบด้านประชาธิปไตย และในจำนวนนั้นตัวแสดงต่างชาติก็เข้ามามีบทบาทคอยช่วยเหลือประคับประคอง กระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่การมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งของเมียนมา ดังจะได้กล่าวต่อไป

5.2.1 ด้านการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

การศึกษาความสัมพันธ์ของประชาธิปไตยในหลายกรณีโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา อาทิ บราซิล เปรู และเวเนซุเอลา มีสาเหตุมาจากการเผชิญกับสภาวะเศรษฐกิจชะงักงันอย่างยาวนานท่ามกลางข้อโต้แย้งถึงความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการพัฒนาประชาธิปไตย งานวิจัยจำนวนมากระบุว่าพัฒนาเศรษฐกิจมิได้เป็นส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามความช่วยเหลือตลอดจนการลงทุนจากต่างประเทศก็สามารถแสดงบทบาทสำคัญต่อการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนาสู่ประชาธิปไตย ในกรณีของเมียนมาไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าปริมาณการลงทุนที่ต่อเนื่องสู่ประเทศในห้วงของการพัฒนาประชาธิปไตยได้เร่งรัดให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจหลายประการด้วยกัน นับตั้งแต่การปฏิรูปโครงสร้างกฎหมายการลงทุนต่างประเทศ ในทัศนะของตัวแสดงต่างประเทศเป็นพัฒนาการด้านการปฏิรูปเศรษฐกิจที่สำคัญ และนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายทางเศรษฐกิจอีกหลายฉบับ ถือเป็นกระบวนการพัฒนาสมรรถนะของโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่สามารถเกิดขึ้นได้จากการลงทุนต่างประเทศ (สัมภาษณ์ U Wa Lin Saw, 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018) และก็สามารถนำไปสู่ข้อสรุปทางทฤษฎีได้ว่า การพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมสามารถเป็นกลไกสำคัญต่อการไหลเข้าของการลงทุนระหว่างประเทศ กฎหมายสำคัญในห้วงแห่งการปฏิรูปเศรษฐกิจ ได้แก่ กฎหมายเศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายบริษัท ระเบียบว่าด้วยการลงทุนของคณะกรรมการการลงทุนเมียนมา กฎหมายต่อต้านคอร์รัปชัน กฎหมายป้องกันการฟอกเงิน

กฎหมายการแข่งขันทางการค้า และกฎหมายประกันสังคม เป็นต้น โครงสร้างทางกฎหมายเหล่านี้ ไม่มากก็น้อยมีนัยสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของการลงทุนจากต่างประเทศ เนื่องจากความชัดเจนในด้านกฎระเบียบการค้าและการลงทุน ตลอดจนการชี้ชัดถึงผลประโยชน์และสิทธิของนักลงทุนต่างชาติที่จะเข้ามาลงทุนในเมียนมา

แผนภูมิที่ 5.1 มูลค่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศของเมียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000-2017
(หน่วย = ล้านดอลลาร์สหรัฐ)



ที่มา: World Bank. (2017)

ในขณะที่การปฏิรูปทางเศรษฐกิจของเมียนมายังได้รับความช่วยเหลือจากตัวแสดงภายนอกเช่นกัน การดำเนินการปฏิรูประบบการประสานงานความช่วยเหลือระหว่างประเทศได้เริ่มขึ้นจากการระดมความคิดเห็นในการออกระเบียบว่าด้วยความร่วมมือด้านการพัฒนากับผู้ให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ จากทัศนะของหน่วยงานต่างประเทศต่างชื่นชมความพยายามของรัฐบาลในการปิดพื้นที่หารือกับทั้งรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ (European Commission, 2013b) และภาคประชาสังคมในการจัดทำ ข้อตกลงเนปีดอร์ สำหรับความร่วมมือด้านการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ (Nay Pyi Taw for Effective Development Cooperation) ในปี ค.ศ. 2013 ถูกนำเสนอต่อที่ประชุมความร่วมมือด้านการพัฒนาในเมียนมาครั้งที่ 1 ในปีเดียวกัน เอกสารดังกล่าวได้ระบุถึงหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องสร้างระบบสำหรับการหารือในระดับชาติที่สม่ำเสมอกับพันธมิตรด้านการพัฒนาทั้งในระดับชาติ ระดับรัฐบาล และระดับความร่วมมือ

ระหว่างประเทศ การดำเนินการตามโครงการและแผนการดำเนินการดังกล่าวก็ได้รับการสนับสนุนจาก UNDP (UNDP, 2015) ด้วยเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงในเชิงยุทธศาสตร์และโครงสร้างของรัฐบาลสามารถอำนวยความสะดวกต่อตัวแสดงภายนอกในการให้ความช่วยเหลือที่เพิ่มมากขึ้น (Ms. Dawn Del Rio, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 7 มิถุนายน 2018) นอกจากนั้นตัวแสดงภายนอกยังมีบทบาทต่อการให้ความช่วยเหลือในโครงการเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย ที่ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลและความโปร่งใสของการดำเนินกิจการของรัฐมากขึ้น อาทิ โครงการศูนย์ข้อมูลความช่วยเหลือต่างประเทศ หรือ โมฮิงกา โครงการการบริหารและนโยบายการจัดเก็บรายได้และภาษี โครงการการพัฒนาด้านการค้า การพัฒนาระบบ ICT สำหรับการธนาคารและระบบปฏิบัติการทางการเงิน โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษต่างๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ดีงานวิจัยพบว่าปริมาณการลงทุนจากต่างประเทศที่มาก ตลอดจนความช่วยเหลือด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับกับการลงทุน ไม่ได้มีส่วนต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาอย่างชัดเจน และไม่มีข้อค้นพบอันใดที่จะสามารถทำให้แน่ใจได้ว่าเมียนมาจะไม่กลับไปสู่ระบอบการปกครองอำนาจนิยม อีกทั้งหากพิจารณาในมิติด้านการปฏิรูปเศรษฐกิจนั้น ยังมีแนวโน้มเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย สาเหตุมาจากการกระจุกตัวของการลงทุนระหว่างประเทศที่จำกัดเพียงการลงทุนในภาคทรัพยากรธรรมชาติและโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคแรงงาน ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพและทักษะของแรงงานในวงกว้าง อีกทั้งหากพิจารณาในมิติของการขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบเศรษฐกิจแล้วนั้น ความเข้มแข็งของแรงงานมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนระบอบประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นตัวแสดงที่สามารถสร้างแรงกดดันทางการเมืองแก่รัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Collier and Mahoney, 1995; Pandya, 2014; UNDP, 2015a) ถึงแม้ว่าการลงทุนจากต่างประเทศในภาคอุตสาหกรรมการผลิตจะเพิ่มสูงขึ้นในช่วงแห่งการปฏิรูป และส่งผลดีต่อความตื่นตัวด้านสิทธิแรงงานของผู้ใช้แรงงานเห็นได้จากการรวมตัวประท้วงของผู้ใช้แรงงานต่อประเด็นด้านค่าแรงและสวัสดิการที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่รัฐบาลเต็งเส่งขึ้นมาบริหารประเทศ (ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์, 2561) การลงทุนจากต่างประเทศในภาพรวมยังกระจุกตัวอยู่ที่การลงทุนภาคทรัพยากรน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ ตลอดจนภาคโครงสร้างพื้นฐานและโทรคมนาคม สภาวะการณ์เช่นนี้ นอกจากจะสร้างความเสี่ยงต่อปัญหา “คำสาปแห่งทรัพยากร” แล้ว ยังจะทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจไม่มีการพัฒนาสู่ภาคการผลิตอื่นๆ ที่สำคัญต่อการขยายฐานการจ้างงาน รายได้ และการถ่ายทอดทักษะจะสามารถเพิ่มผลผลิตที่มีประสิทธิภาพได้ (สัมภาษณ์ U Wa Lin Saw, 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018) ประเด็นดังกล่าวนี้จึงมีความสำคัญต่อการสร้าง “อำนาจ” ให้แก่ประชาชนในวงกว้าง ในการตรวจสอบและผลักดันนโยบายและสวัสดิการจากภาค

ประชาสังคมสู่รัฐ ตลอดจนยังคงทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจกระจุกตัวอยู่ที่กลุ่มนักธุรกิจเพียงไม่กี่กลุ่ม⁴⁸ (Kinosghita et.al., 2017) ก่อให้เกิดปัญหาในเชิงโครงสร้างที่สำคัญอีกประการคือ เมียนมามีพึ่งพาทางเศรษฐกิจจากมหาอำนาจอย่างจีนมากเกินไป (Larkin, 2011; สัมภาษณ์ U Zaw Pe Win, 11 มกราคม ค.ศ. 2019)

ธนาคารโลก ร่วมกับรัฐบาลเมียนมา จัดทำรายงานเรื่องสวัสดิการความเป็นอยู่หลากหลายมิติในเมียนมา (Multidimensional Welfare in Myanmar) เพื่อศึกษาว่าประชาชนเมียนมา มีระดับการเข้าถึงสวัสดิการและการบริหารของรัฐมากน้อยอย่างไร เพื่อตอบสนองต่อแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติ รายงานฉบับดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงระดับการพัฒนาด้านความมั่นคงมนุษย์ของประชาชนในเมียนมา ที่นอกเหนือจากเป้าหมายที่จะทำให้ประชาชนหลุดพ้นจากความยากจนแล้ว การพัฒนาประเทศเมียนมาจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับ การจ้างงาน โอกาสทางการศึกษา และที่อยู่อาศัยของประชาชนอีกด้วย และในด้านการจ้างงานนั้น รายงานฉบับนี้พบว่า กว่าร้อยละ 40 ของครอบครัวที่มีสมาชิก ในช่วงอายุระหว่าง 15 ถึง 64 ประสบปัญหา “ความเสียเปรียบ” (Disadvantage) ด้านการจ้างงาน ใน 3 ลักษณะ ได้แก่ ปัญหาไม่มีงานทำ การทำงานในอาชีพแรงงานไร้ทักษะ และการเผชิญกับปัญหาแรงงานเด็ก ทั้งนี้ถึงแม้ว่าอัตราการมีงานทำ หรือการพัฒนาฝีมือแรงงานให้ก้าวหน้า ไม่มีความสัมพันธ์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างเด่นชัด แต่ก็มีข้อสรุปไปในทิศทางเดียวกันว่าสถานะการมีงานทำ และการพัฒนาขึ้นของฝีมือแรงงาน นำมาซึ่งการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ และเป็นการรับประกันขั้นพื้นฐานของความมั่นคงมนุษย์ อันเป็นคุณสมบัติของระบอบการปกครองประชาธิปไตย อีกทั้งการพัฒนาด้านสถานะการมีงานทำและคุณภาพของแรงงาน จะสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับแรงงานและกระบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างแรงงานด้วยกันให้เป็นสถาบันอย่างสหภาพแรงงาน ซึ่งสามารถแสดงบทบาทเป็นตัวแสดงสำคัญหนึ่งต่อการขับเคลื่อนประชาธิปไตยดังที่เกิดขึ้นแล้วในหลายประเทศในยุโรปและลาตินอเมริกา (Collier 1995)

จริงอยู่ที่ความเกี่ยวพันระหว่างเมียนมากับตัวแสดงภายนอก อาจจะนำไปสู่ การลงทุนจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นและความพยายามของรัฐบาลในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจให้มีอยู่อย่างต่อเนื่อง กระนั้นไม่อาจจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างฝังรากลึก รายงานขององค์การความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparant International) ระบุว่า เมียนมายังเผชิญกับปัญหาคอร์รัปชันในหลายรูปแบบ โดยเฉพาะ เครือข่ายของระบอบอุปถัมภ์ (Cronyism) ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ของประเทศ ก่อให้เกิด ความไม่โปร่งใสในกระบวนการคัดเลือกและการแข่งขันในกระบวนการภาครัฐ ความสัมพันธ์ส่วนตัว

⁴⁸ โปรดพิจารณา ข้อสังเกตการเลือกตั้งและความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและหลังจากของเมียนมาในปี ค.ศ. 2010 ของ ALTSEAN-BURMA ซึ่งชี้ให้เห็นถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกลุ่มทุนและผู้ค้ายาเสพติด (ALTSEAN-BURMA, 2011)

และการให้สินบน และภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากปัญหาคอร์รัปชันคือ การค้าไม้ผิดกฎหมาย อุตสาหกรรมน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ (Transparency International, 2019) ในขณะที่การครอบงำระบบเศรษฐกิจเมียนมาโดยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ และปัญหาด้านความโปร่งใส ยังเป็นสาเหตุให้การลงทุนจากต่างประเทศที่จะเข้ามาใหม่ในห้วงการปฏิรูปเศรษฐกิจนั้น มีต้นทุนในการแข่งขันและการเข้าถึงตลาดที่สูงกว่า ประกอบกับ การคงการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ สหภาพยุโรป และออสเตรเลียที่ยังคงมีอยู่ต่อกลุ่มทุนในเมียนมาที่มีความเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การก่อการร้าย และการค้ายาเสพติด ทำให้การลงทุนระหว่างประเทศในเมียนมาต้องระมัดระวังมากยิ่งขึ้น (Freeman, 2015)

5.2.2 ด้านการพัฒนากระบวนการอภิบาลประชาธิปไตย

ในทางกลับกัน บทบาทของตัวแสดงต่างประเทศที่มีส่วนอย่างยิ่งต่อวงการรากฐานทางสถาบันที่มีคุณภาพในด้านประชาธิปไตยในเมียนมาหรือระบบอภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance) นั้น ได้แก่ การพัฒนาสมรรถนะของสถาบันทางการเมือง เช่น ระบบราชการ และรัฐสภา ความช่วยเหลือด้านการเตรียมการจัดหาและตรวจสอบการเลือกตั้ง และการเปิดโอกาสให้องค์กรอิสระภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมือง ผ่านการสนับสนุนโครงการภาคประชาสังคมเพื่อประชาธิปไตย เป็นต้น

การพัฒนาด้านสถาบันทางการเมืองเป็นวาระความท้าทายสำคัญสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตย และเป็นความจริงที่ว่าประเทศประชาธิปไตยใหม่นั้นมีสถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล รัฐสภา พรรคการเมือง และสถาบันการเมืองท้องถิ่น ทั้งนี้ทั้งนั้นมีข้อสรุปในขั้นต้นว่าความเป็นสถาบันขององค์กรทางการเมืองต่างๆ มีความสำคัญต่อการมีระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ และความเป็นสถาบันทางการเมืองยังหมายถึงความสามารถขององค์กรทางการเมืองที่สามารถรองรับความต้องการทางการเมืองได้ถึงแม้ว่าในด้านการพัฒนาทางการเมืองนั้นเมียนมายังอยู่ในระยะของการก่อร่างสร้างองค์กรที่สามารถรองรับความไม่แน่นอนและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทางการเมืองต่างๆ ภายหลังการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2010 ความช่วยเหลือระหว่างประเทศก็ได้แสดงบทบาทสนับสนุนที่สำคัญต่อการช่วยพัฒนาศักยภาพขององค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น องค์กรตุลาการ องค์กรตำรวจ พรรคการเมือง คณะกรรมการเลือกตั้ง หน่วยงานราชการ และ องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในทางหนึ่งเป็นโอกาสที่ทำให้ ข้าราชการทั้งส่วนกลาง และท้องถิ่น รวมถึงประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องได้เรียนรู้คุ้นเคย (Exposed) กับการบริหารจัดการและการบริการภาครัฐ (Public Administration and Services)

ในห้วงแห่งการปฏิรูปในเมียนมาร์รัฐบาลต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศได้อนุมัติงบประมาณจำนวนมหาศาลเพื่อโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐเพื่อส่งเสริมความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการประชาชนที่มีเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ อาทิ โครงการพัฒนาหน่วยงานองค์กรศาลและยุติธรรมให้มีอิสระ สามารถบังคับใช้กฎหมาย และผลของความยุติธรรมให้เกิดขึ้นตามหลักนิติรัฐ ตรวจสอบการเลือกตั้ง จัดอบรมสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อพัฒนาศักยภาพการสื่อสาร พัฒนาศูนย์ทรัพยากรข้อมูลของรัฐสภาให้เป็นศูนย์ความรู้สำหรับการค้นคว้าและค้นหาข้อมูล องค์กรภาคประชาสังคมที่มีบทบาทสนับสนุนและช่วยเหลือการบริการด้านการไกล่เกลี่ย เหยื่อจากความรุนแรงทางเพศ และการบริการทางด้านกฎหมาย โครงการฝึกอบรมครูและการสอนภายใต้แนวทางการพัฒนาที่มีเด็กเป็นศูนย์กลาง โครงการพัฒนาการจัดการการคลังสาธารณะ เกษตรกรรม พลังงาน และสาธารณสุข การพัฒนาบุคลากรเพื่อบริหารจัดการความช่วยเหลือระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ การจัดทำข้อมูลสถิติเพื่อการวางแผนเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ทั้งนี้ความก้าวหน้าของการปฏิรูประบบการจัดการความช่วยเหลือระหว่างประเทศร่วมกับหน่วยงานต่างประเทศของเมียนมายังได้รับความชื่นชมจากหน่วยงานระหว่างประเทศว่าดำเนินไปด้วยการประสานงานหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการพัฒนาประเทศในวงกว้าง นโยบายความช่วยเหลือระหว่างประเทศ จึงไม่ได้เป็นผลงานของความพยายามของเมียนมาในการพัฒนาศักยภาพและความเชื่อมโยงระหว่างความช่วยเหลือต่างประเทศกับการพัฒนาประเทศ ยังแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลและบทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศต่อการส่งเสริมความตระรู้ด้านการพัฒนา เพื่อเป็นฐานคิดที่สำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดีความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่มุ่งส่งเสริมประชาธิปไตยของเมียนมาได้สร้างความเชื่อมโยงในเชิงโครงสร้างระหว่าง “ผู้ให้” และ “ผู้รับ” ภายในประเทศเมียนมา ให้มีการถ่ายทอดประสบการณ์ และ “สารัตถะ” ความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยสู่ประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้รับการเน้นย้ำจากข้าราชการของเมียนมา ความช่วยเหลือระหว่างประเทศด้านประชาธิปไตยจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาในยุคสมัยใหม่ที่จะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียวโดยเน้นเพียงกระบวนการเลือกตั้ง การพัฒนากลไกการถ่วงดุลอำนาจ และการสนับสนุนบทบาทและอำนาจขององค์กรภาคประชาสังคมเพียงเท่านั้น แต่เป็นการเน้นการพัฒนาโดยความสมัครใจของประเทศผู้รับหรือตรงตามความต้องการของผู้รับ ตลอดจนให้ความสำคัญกับเนื้อหาและความรู้ด้านประชาธิปไตยที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การพัฒนาภาคประชาสังคม และการสร้างความเป็นนิติรัฐ เป็นต้น (Corother, 2015) ปรากฏให้เห็นเป็นโครงการความช่วยเหลือต่างประเทศในเมียนมาในปัจจุบัน ทั้งนี้ในกรณีของเมียนมา งานวิจัยยอมรับในข้อโต้แย้งว่าการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสมรรถนะ (Capacity Building) และการส่งเสริมประชาธิปไตย (Democratic Promotion) ไม่ควรที่จะพิจารณาร่วมกัน เนื่องจาก

โครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นอาจก่อให้เกิดการคงอยู่ของอำนาจนิยมมากขึ้นก็เป็นได้ อย่างไรก็ตามงานวิจัยสนับสนุนความคิดที่ว่า การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสมรรถนะเป็นสิ่งสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีเงื่อนไข (Conditionality) ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศด้วย (Risse, 2009) ดังเช่นในกรณีของการสนับสนุนนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการค้า (Aid for Trade) เป็นต้น ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ตลอดจนการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลมีผลมาต่อการพัฒนาโครงสร้างและความเป็นสถาบันของรัฐบาลและองค์กรทางการเมืองต่างๆ ทั้งในระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น จึงเป็นความท้าทายสำคัญที่ยังคงดำรงอยู่ และมีนัยสำคัญต่ออนาคตของระบอบประชาธิปไตยของเมียนมา

5.2.3 ด้านสันติภาพและกระบวนการเจรจาปรองดอง

การเจรจาสันติภาพและความปรองดองคือเรื่อง “ภายใน” ของเมียนมา เป็นเสียงสะท้อนของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศที่เห็นไปในทิศทางเดียวกัน (สัมภาษณ์ Ms. Dawn Del Rio, 7 มิถุนายน ค.ศ. 2018; สัมภาษณ์ Chan Aye, 11 มกราคม ค.ศ. 2019) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มการเมืองและกลุ่มกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์ต่างๆ ดำเนินไปบนบริบทที่ซับซ้อนทั้งระหว่างความมั่นคงของรัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจ และการแทรกแซงจากภายนอก ในกระแสนของการปฏิรูปทางการเมืองที่ถึงแม้ว่ารัฐบาลตั้ง เสงจะประกาศให้การสร้างสันติภาพและความปรองดองเป็นหนึ่งในแนวทางการปฏิรูปที่สำคัญเป็นอันดับต้นๆ และเป็นใจกลางของการปฏิรูปทางการเมือง และเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามการสร้างสันติภาพและความปรองดองกลับยังไม่มีบทสรุปและทางออกที่ชัดเจน ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับระบอบการปกครองและข้อเสนอของการสร้างรัฐแบบสหภาพสหพันธรัฐ (Union Federalism) การจัดสรรประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาลและคนในพื้นที่ ข้อขัดแย้งของสถานะของกองกำลังชายแดน ตลอดจนความเกี่ยวพันของตัวแสดงภายนอก อย่างเช่นจีน ต่างมีส่วนทำให้กระบวนการเจรจาสันติภาพมีความอ่อนไหวต่อความมั่นคงแห่งรัฐ ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงภายนอกได้เข้าไปมีบทบาทในการเจรจาอย่างเป็นทางการและรูปธรรม อย่างไรก็ตามงานวิจัยพบว่าตัวแสดงภายนอกได้มีส่วนในกระบวนการสร้างสันติภาพในทางอ้อม ผ่านการเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกในการสร้าง “ช่องทาง” การหารือและสนทนาระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ อีกทั้งยังมีส่วนสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือในเชิงการพัฒนาพื้นที่หลังความขัดแย้ง การให้ได้ว่าซึ่งสันติภาพ ในสายตาของตัวแสดงภายนอก จึงมีลักษณะที่เป็นกระบวนการที่จะต้องใช้เวลา ความพยายาม และการเกี่ยวพันกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะต้องได้รับการส่งเสริมควบคู่กับการสร้าง บริบท “สันติภาพ” ในเกิดกับชุมชนท้องถิ่น

ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปยังคงเป็นตัวแสดงสำคัญต่อกระบวนการสร้างสันติภาพของเมียนมาอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลสหภาพยุโรปได้อนุมัติงบประมาณเพื่อสนับสนุนจัดตั้งหน่วยงานประสานงานการเจรจาสันติภาพ หลายกลุ่ม อาทิ กลุ่มสนับสนุนสันติภาพระหว่างประเทศ (International Peace Support Group) สำนักงานพม่ายุโรป (Euro Burma Office) กลุ่มซื้อริเริ่มการสนับสนุนสันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Support Initiative) นอร์เวย์และ ฟินแลนด์ เป็น 2 ประเทศที่มีนโยบายสนับสนุนสันติภาพในเมียนมาอย่างแข็งขันที่เป็นแกนกลางของการดำเนินนโยบายต่างประเทศในเชิงสันติภาพมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่หลังสงครามเย็นสิ้นสุด (Stokke, 2014) ในขณะที่นอร์เวย์ให้การสนับสนุนการสร้างผู้นำและสมาชิกของกองกำลังเพื่อให้ได้การศึกษา ข้อมูล เครือข่าย และการฝึกอบรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพเพื่อที่จะสามารถเข้าร่วมกระบวนการสร้างสันติภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของฟินแลนด์นั้นสนับสนุนการสร้างสันติภาพและกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย โดยในเรื่องดังกล่าวยังเชื่อมโยงกับเรื่องการปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เป็นการให้ความช่วยเหลือประเภทการพัฒนาพื้นที่หลังความขัดแย้งในชุมชนท้องถิ่น โดยเห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสนับสนุนและเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้กระบวนการสร้างสันติภาพภายในประเทศประสบความสำเร็จ และยังสามารถทำให้กระบวนการดังกล่าวมีความมั่นคงยั่งยืนอีกด้วย และในส่วนของความช่วยเหลือด้านสันติภาพและการปรองดองในกรอบสหประชาชาติโดยมี UNDP เป็นหน่วยงานหลักสำคัญในการขับเคลื่อนให้การสนับสนุนประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสันติภาพและประชาธิปไตย ได้แก่ การสร้างสันติภาพที่ยั่งยืนระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย การสร้างโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองที่ทันสมัยและเป็นประชาธิปไตย การสร้างเสริมทางเศรษฐกิจสนับสนุนการเปิดประเทศ และผู้คนสามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรี

นอกเหนือจากลักษณะของความไม่เป็นประชาธิปไตยของกระบวนการสันติภาพที่จำกัดผู้มีส่วนร่วมแค่กลุ่มที่เจรจายุติภัยกับรัฐบาลแล้วเท่านั้น (สัมภาษณ์ Ms. Dawn Del Rio, 7 มิถุนายน ค.ศ. 2018) กระบวนการสร้างสันติภาพและการเจรจาระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ไม่สามารถทำความเข้าใจโดยละเอียดผลประโยชน์ของชาติมหาอำนาจที่มุ่งสร้างอิทธิพลในเมียนมาในช่วงการปฏิรูป จีนเริ่มเข้ามามีบทบาทต่อการเจรจาระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อยมากขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 โดยเฉพาะกับชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนจีน-เมียนมาเพื่อสร้างแนวป้องกันอิทธิพลของสหรัฐฯ หลังการปรับความสัมพันธ์กับเมียนมา ด้วยในอดีตรัฐบาลจีนต่างๆ ให้การสนับสนุนทางเศรษฐกิจ และยุทธโธปกรณ์ต่างๆ แก่กองกำลังชนกลุ่มน้อยจำนวนหนึ่งทำให้ชนกลุ่มน้อยต่างต้องพึ่งพารัฐบาลจีนอย่างมาก ในแง่จีนจึงกลายเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญอีกตัวแสดงหนึ่งที่สำคัญในประเด็นนี้ จีนได้ตั้งนายหวัง ยิงเฟิน (Wang Yingfan) เป็นผู้แทนพิเศษสำหรับกิจการเอเชีย โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มติด

อาวุธบริเวณชายแดน และในทันทีที่จีนอาสาเป็นเจ้าภาพในการประชุมระหว่างรัฐบาลกลางเมียนมาและกองกำลัง KIA และแรงผลักดันสำคัญในบทบาทของจีนนั้น ในเวลาต่อมา ก็ได้ตั้งนายซุน กัวเซียง (Sun Guoxiang) เดินทางเยือน UWSA และ NDAA-ESS เพื่อสนับสนุนให้ทั้ง 2 กลุ่ม เข้าร่วมกระบวนการเจรจาสันติภาพ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความเคลื่อนไหวทางการทูตที่เป็นทางการและเป็นสาธารณะเกี่ยวกับความขัดแย้งภายในประเทศอื่นเป็นครั้งแรก

สหรัฐอเมริกาเน้นให้ความช่วยเหลือด้านสันติภาพผ่าน USAID เป็นสำคัญ โดยแบ่งได้ 2 ประเภท โครงการ ประเภทแรกเกี่ยวกับความต้องการที่จะสร้างความเข้มแข็งให้คนพื้นที่ พื้นฟู และพัฒนา เพื่อสร้างเงื่อนไขทั้งทางจิตใจ และเชิงกายภาพให้เกิดสันติภาพในพื้นที่และลดความขัดแย้งที่ฝังรากลึกมายาวนาน ประเภทที่สองเป็นโครงการที่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือและเป็นตัวกลางให้กับรัฐบาลเมียนมากับทุกกลุ่มการเมืองที่เกี่ยวกับการสร้างสันติภาพในเมียนมา และพร้อมให้การสนับสนุนการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเพิ่มศักยภาพให้กับเมียนมาเพื่อสร้างสันติภาพให้เกิดภายในประเทศ ต่างเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์หลักของการกลับเข้าสู่เอเชียอีกครั้งหนึ่งของสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2012 และการปรับท่าทีของสหรัฐฯ ก็กลายเป็นบริบทเร่งเร้าให้ญี่ปุ่น พันธมิตรสำคัญของสหรัฐฯ สามารถขยายฐานอิทธิพลและความช่วยเหลือจากด้านเศรษฐกิจสู่สันติภาพและกระบวนการปรองดองได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเน้นการสร้างเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเจรจาสันติภาพ โดยให้ความช่วยเหลือผ่าน Nippon Foundation และ JICA ไม่ว่าจะเป็นการเกษตร ได้แก่ โครงการพัฒนาชนบทในทางเหนือของรัฐบาลเพื่อสนับสนุนการกระจายเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจที่ไม่ใช่ฝิ่น โครงการขยายพันธุ์สัตว์น้ำขนาดเล็กเพื่อความเป็นอยู่ของชุมชนในชนบทในรัฐกะเหรี่ยง เป็นต้น

5.3 เลี้ยวของความหวัง (Glimpse of Hope)

ตั้งแต่เหตุการณ์ในปี ค.ศ. 2017 เป็นต้นมา นานาชาติเริ่มพ่วงเล็งรัฐบาลเมียนมาอย่างถี่ถ้วน และให้ความสนใจต่อการจัดการปัญหาชาวโรฮิงญาที่เกิดขึ้น สภาวะที่เกิดขึ้นเปรียบประหนึ่งเป็นลักษณะของการอดทนร่วมกัน (Mutual Tolerance) ที่ประชาคมระหว่างประเทศรู้ดีถึงอุปสรรคของการคงอยู่ของอำนาจของกองทัพ อันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการของรัฐบาลพลเรือนของเมียนมา ประกอบกับความไม่พยายามของรัฐบาลและนาง อองซานซูจีในการพูดถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ประชาคมระหว่างประเทศจึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นของการเกี่ยวพันและให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาปัญหาอันจะเกิดกับความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ ท่ามกลางความขัดแย้งและความรุนแรงและการจำกัดของการเข้าถึงพื้นที่ของกองทัพเมียนมา ความช่วยเหลือระหว่างประเทศถูกส่งเข้าไปในรัฐยะไข่อย่างต่อเนื่อง

นานาชาติจึงเริ่มมอบเงินสนับสนุนเพื่อฟื้นฟูและเยียวยาชาวโรฮิงญาในรัฐยะไข่มีทั้งโครงการที่เกี่ยวข้องกับการให้ความรู้ การสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โรงเรียน สาธารณสุข และอื่นๆ ที่ถูกทำลายระหว่างการกวาดล้าง อันเป็นการสร้างสันติภาพให้กลับมาในรัฐยะไข่อีกครั้งหนึ่ง ตลอดจนการให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม (Comprehensive Solution) ที่เห็นว่าความขัดแย้งในพื้นที่รัฐยะไข่ มิใช่เกิดจากความขัดแย้งด้านศาสนาและชาติพันธุ์ หรือการปฏิบัติการความรุนแรงของรัฐบาลแต่เพียงเท่านั้น หากแต่เกี่ยวพันโดยตรงต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โอกาสทางการศึกษา การเข้าถึงสาธารณสุขและความเท่าเทียมกันด้านฐานะพลเรือน ซึ่งให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญของตัวแสดงภายนอกต่อสร้างบริบทเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาให้มีอยู่อย่างต่อเนื่อง

สำนักงานเพื่อการประสานงานด้านกิจการมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการรวบรวมและระดมเงินทุนเพื่อการเข้าไปฟื้นฟู และสนับสนุนการดำเนินชีวิตของชาวโรฮิงญาที่อพยพไปอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยบังกลาเทศในนามของกองทุนบังกลาเทศเพื่อวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาปี ค.ศ. 2017 (Bangladesh: Rohingya Refugee Crisis 2017) ในปัจจุบันมีงบประมาณอยู่ประมาณ 316 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (FTS, 2018a) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากแหล่งกองทุนหรือรัฐบาลหรือหน่วยงานระหว่างประเทศต่างๆ กว่า 300 แห่ง ในขณะที่ JICA ก็ให้การสนับสนุนทั้งในเรื่องการก่อสร้างถนนเพื่อฟื้นฟูรัฐยะไข่ และสร้างโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาขึ้นในพื้นที่ ส่วน UNDP และ UNHCR ก็ได้ทำ MoU กับรัฐบาลเมียนมาว่าสนับสนุนชาวโรฮิงญาที่อพยพไปค่ายผู้ลี้ภัยในบังกลาเทศให้กลับสู่ถิ่นที่อยู่เดิมอย่างสันติ ในปี ค.ศ. 2016 UNDP ได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุนเพื่อฟื้นฟูความเป็นอยู่ของประชาชนใน 2 เมืองในรัฐยะไข่ อันเป็นพื้นที่เคยเกิดความขัดแย้งขึ้นมาก่อน สำหรับสหภาพยุโรปภายใต้การดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติการว่าด้วยความช่วยเหลือเพื่อปกป้องพลเมืองและการแทรกแซงด้านจริยธรรมยุโรป (European Civil Protection and Humanitarian AID Operations) ภายใต้คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้มอบเงินจำนวน 81 ล้านยูโรมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 สำหรับสนับสนุนในด้านมนุษยธรรมในรัฐยะไข่เพื่อฟื้นฟูพื้นที่ภายหลังความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ในปี ค.ศ. 2018 ได้มอบเงิน 36 ล้านยูโร ไปในค่ายผู้อพยพในบังกลาเทศ และอีก 4 ล้านยูโร ไปที่รัฐยะไข่ เพื่อฟื้นฟูชุมชนมุสลิมโรฮิงญาเดิมขึ้นมาใหม่เพื่อต่อการกลับมาใช้ชีวิตอีกครั้งหนึ่งของผู้อพยพชาวโรฮิงญา ทั้งเรื่องสาธารณสุข การเกษตร สาธารณูปโภค และการศึกษา (Eleven, 2018; European Commission, 2018a; 2018b, 1,3; FTS, 2018a; JICA, 2016; 2018; UNDP, 2016, 19-20; 2018) และในกรณีของไทย ได้รับการเปิดเผยจาก กรมความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ว่า รัฐบาลไทยได้เข้าไปมีบทบาทส่งความช่วยเหลือในการพัฒนาพื้นที่รัฐยะไข่ได้ด้วยกัน

ทั้งนี้ความจำเป็นเร่งด่วนของการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในรัฐยะไข่คือการจัดหาความช่วยเหลือเพื่อ

ช่วยชีวิตผู้ลี้ภัยและได้รับผลกระทบจากความรุนแรง โดยสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านกิจการมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ ได้ออกแผนการตอบโต้ร่วมกัน (Joint Response Plan) ล่าสุดในปี ค.ศ. 2019 ต่อปัญหาวิกฤตผู้ลี้ภัย โดยระบุความต้องการต่างประมาณ 920 ล้านเหรียญสหรัฐในการกิจด้าน “ช่วยชีวิต” ผู้ลี้ภัยกว่า 1.2 ล้านคน และการให้ความช่วยเหลือด้านการจัดหาอาหาร น้ำสะอาด ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรคให้กับผู้ลี้ภัย (UNOCHA, 2019)

ตารางที่ 5.2 ตารางแสดงจำนวนเงินของผู้บริจาครายใหญ่เข้ากองทุนบังคลาเทศเพื่อวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาปี ค.ศ. 2017 โดย Financial Tracking Service (FTS) หน่วยงานของ UN

ประเทศผู้บริจาค	จำนวนเงิน (US\$)	ร้อยละ
สหรัฐอเมริกา	87,513,094	27.6%
สหราชอาณาจักร	52,411,285	16.6%
ออสเตรเลีย	22,191,244	7.0%
คณะกรรมการยุโรป	21,048,226	6.6%
Central Emergency Response Fund	19,331,654	6.1%
องค์กรเอกชน	13,170,387	4.2%
สวีเดน	12,314,652	3.9%
แคนาดา	9,404,483	3.0%
เดนมาร์ก	8,802,363	2.8%
สวิสเซอร์แลนด์	8,036,578	2.5%

ที่มา: Financial Tracking Service. (2018b)

ในส่วนของประเทศไทยนั้น เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 2017 (กระทรวงการต่างประเทศ, ไทย, 2560) กระทรวงการต่างประเทศได้ออกแถลงการณ์ถึงจุดยืนต่อสถานการณ์ความรุนแรงที่กำลังดำเนินอยู่ในรัฐยะไข่โดยสนับสนุนข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ปรึกษาเรื่องยะไข่ซึ่งมีนายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติเป็นประธาน และได้ประกาศมอบเงินช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมผ่าน ผ่านคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (International Committee of the Red Cross - ICRC) จำนวน

ประมาณ 1.5 แส่นดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนั้น ประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐยะไข่ ทั้งในรูปแบบเงินอุดหนุนและโครงการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้อนุมัติความช่วยเหลือในรัฐยะไข่หลายโครงการด้วยกัน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในรัฐยะไข่ อาทิ โครงการมอบอุปกรณ์การเกษตรที่จำเป็นและเมล็ดพันธุ์พืช พร้อมทั้งจัดกิจกรรมสัมมนาและเจรจาจับคู่ธุรกิจระหว่างนักธุรกิจท้องถิ่นในรัฐยะไข่กับสมาคมนักธุรกิจไทยใน อีกทั้งรัฐบาลไทยยังอนุมัติและมอบเงินช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม จำนวน 2 แส่นดอลลาร์สหรัฐแก่รัฐบาลเมียนมาเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบในรัฐยะไข่จากเหตุการณ์ความรุนแรง เมื่อเดือนมกราคมปี ค.ศ. 2017 ปัจจุบันรัฐบาลไทยและเมียนมาระหว่างจัดทำแผนการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ไทย – เมียนมาระยะ 3 ปี ด้วยวงเงิน 4.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐซึ่งจะครอบคลุมโครงการให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตร การศึกษา สาธารณสุข และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจแก่เมียนมา ซึ่งรวมถึงการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐยะไข่ด้วย ปัจจุบัน ฝ่ายไทยกำลังดำเนินการสร้างโรงสีข้าวและฟาร์มปศุสัตว์เฉพาะพันธุ์กุ้งในรัฐยะไข่

อย่างไรก็ดีความพยายามของตัวแสดงภายนอกที่เข้ามาแสดงบทบาทบรรเทาความรุนแรงที่ฝังรากลึกในรัฐยะไข่สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของตัวแสดงภายนอกในการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา ประการที่หนึ่ง เป็นประเด็นความจริงจังของรัฐบาลต่อการแก้ไขปัญหา วิฤตตินี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลบริหารประเทศบนความสามารถและอิทธิพลอันจำกัด ประวัติศาสตร์ความบาดหมายและความรุนแรงทางการเมืองภายในของประเทศ ทำให้ทัศนคติของรัฐต่อปัญหาโรฮิงญา ถูกตีกรอบให้เป็นปัญหาด้าน “ความมั่นคง” มากกว่าปัญหาในเชิง “การพัฒนาและสิทธิมนุษยชน” ในขณะที่ หากพิจารณาในมิติภายนอกแล้ว การสงวนท่าทีของรัฐบาลต่างประเทศ หรือการไม่พยายามใช้มาตรการที่เข้มข้นหรือมาตรการแข็งกร้าวกับเมียนมา แสดงให้เห็นว่าในห้วงแห่งการปฏิรูปประเทศเมียนมานั้น ผลประโยชน์ของรัฐบาลต่างประเทศ ได้เข้าไปผูกโยงสัมพันธ์กับเมียนมา หรือ หากผู้ให้ถึงที่สุดนั้น ผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศต่างๆ ทำให้การดำเนินนโยบายการรักษาสถานะ (Status Quo) ต่อเมียนมา เป็นนโยบายที่พึงประสงค์ ซึ่งกระทบโดยตรงต่อแรงกดดันการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาที่อ่อนกำลัง คุณลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์ ประกอบกับศักยภาพของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงกลายเป็นข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่เข้มแข็งไปในท้ายที่สุด

5.4 ภูมิรัฐศาสตร์ของกระบวนการประชาธิปไตยของเมียนมา

ผู้วิพากษ์วิจารณ์พัฒนาการประชาธิปไตยในเมียนมาอาจให้ความสำคัญกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และการก่อร่างสร้างตัวของกองทัพที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีทหารและ

ฝ่ายความมั่นคงเป็นผู้นำพร้อมวาทกรรมใน “ความรับผิดชอบ” ต่อความเป็นไปของรัฐ หรือความล้มเหลวของรัฐบาลต่อการบริหารประเทศ และความจริงจ้งในการบังคับใช้โครงสร้างกฎหมายเพื่อการปฏิรูป หรือความแปลกแยก ประกอบกับอำนาจและประโยชน์ของชนกลุ่มน้อยที่มีความสัมพันธ์อันซับซ้อนเกินกว่าที่รัฐบาลจะสามารถแก้ไขได้ในระยะเวลาที่รวดเร็ว

ท่ามกลางข้อกังขาถึงอิทธิพลและบทบาทของตัวแสดงภายนอกต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา เนื่องจากปัจจัยภายในที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้น งานวิจัยชิ้นนี้ยังพบว่าอุปสรรคของตัวแสดงภายนอกต่อการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในเมียนมา ยังเกิดจากเจตนาของตัวแสดงภายนอกเองที่ยังยึดมั่นอย่างเข้มแข็งในหลักการที่ว่า การพัฒนาประชาธิปไตย เป็น “กิจการภายใน” ของเมียนมาโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ข้อจำกัดดังกล่าวเกี่ยวข้องกับระเบียบระดับภูมิภาคของเอเชียที่ยึดถือค่านิยม “รัฐชาติ” อย่างไม่ประนีประนอม และปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่เมียนมา ตั้งอยู่ท่ามกลางกลุ่มประเทศที่ยังยินดีกับการสร้างสหสัมพันธ์กับเมียนมาในเชิงบวกมากกว่า ความพยายามที่จะตรวจสอบ กดดัน และเข้มงวดกับการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในเมียนมา และก็เป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นในหลายกรณีของกลุ่มประเทศแอฟริกาในอดีตเช่น แอฟริกาใต้ รวันดา และโซมาเลีย เป็นต้น ที่มาตรการคว่ำบาตรของประเทศตะวันตกไม่ใช่ว่าเป็นผลต่อการโค่นล้มระบบเผด็จการและการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย เนื่องจากนโยบายที่หลากหลายของกลุ่มประเทศเพื่อนบ้านของเมียนมา ความใกล้ชิดระหว่างเมียนมากับจีน ไทย (อาเซียน) อินเดีย เป็นสาเหตุสำคัญที่ ความสัมพันธ์ การลงทุนและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ไม่ได้เป็นกระบวนการที่สร้างเงื่อนไข (Conditionality) และเร่งรัดให้เมียนมาจริงจังในเส้นทางการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง

จีนคือตัวแปรสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา เมียนมามีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อจีนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของผลประโยชน์และการพัฒนาพื้นที่ตอนในของประเทศ ได้แก่ มณฑลยูนนาน ซึ่งพึ่งพาเมียนมาในฐานะที่เป็นเส้นทางการค้าในทางกลับกันเมียนมาได้รับประโยชน์มหาศาลจากจีน โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ปริมาณการค้าชายแดนระหว่างเมียนมาและจีนที่ด้านρύลี จนถึงการลงทุนต่างประเทศจำนวนมหาศาลของจีนที่มีต่อเมียนมาในภาคทรัพยากรธรรมชาติทำให้ถึงแม้ว่าเมียนมาจะมีความพยายามในการดำเนินนโยบายให้หลุดพ้นจากการเป็นรัฐในอาณัติ (Client State) จากจีนผ่านความพยายามในการเปิดความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจอื่นๆ ในห้วงของการปฏิรูป หรือการประกาศระงับการก่อสร้างเขื่อนมยิดไซน ซึ่งเป็นอาการหนึ่งของกระแสการต่อต้านจีนที่มีอยู่ในเมียนมาที่มายาวนาน เมียนมาก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ถึงประโยชน์และแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ โครงการการลงทุนจากจีน 2 โครงการในปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของจีนได้ดีที่สุดได้แก่ โครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจพิเศษยกพิว

และโครงการท่อขนส่งน้ำมันดิบ (จากตะวันออกกลางและแอฟริกา) และก๊าซธรรมชาติ (จากนอกชายฝั่งเมียนมา) ที่ส่งตรงถึงจีนผ่านมณฑลยูนนาน (ม.ล. พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2559)

นอกจากนั้นจีนยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีส่วนต่อการสร้างบริบทความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลเมียนมาที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น (Woods, 2014) ในทางเศรษฐกิจ หลังจากที่รัฐบาลทหารเมียนมาได้นำเสนอข้อตกลงหยุดยิงกับชนกลุ่มน้อยทางด้านชายแดนเมียนมา-จีน นักธุรกิจจีนจากมณฑลยูนนานได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในการลงทุนด้านทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่น ทั้งการค้าไม้ และเหมืองแร่ (โปรดพิจารณา Sadan, 2016) Kavin Wood (2014) อธิบายปรากฏการณ์นี้ว่าเป็น “ทุนนิยมการหยุดยิง” (Cease-Fired Capitalism) โดยกล่าวว่าชนชั้นนำทหารส่วนกลางและภูมิภาค เริ่มเข้ามาบริหารจัดการเส้นทางการค้าผ่านแดนต่างๆ หลังจากการลงทุนในสัญญาหยุดยิง ด้วยความร่วมมือกับผู้นำกลุ่มชาติพันธุ์ ที่แลกการลงทุนในสัญญากับรัฐบาล ด้วยสิทธิอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรในพื้นที่กลายเป็นความสัมพันธ์ 3 ฝ่ายระหว่างชนชั้นนำทหารส่วนกลาง ผู้นำกลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์ และชนชั้นนำธุรกิจชาวจีน ที่ต่างมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการลงทุนในทรัพยากรธรรมชาติเป็นรายได้สำคัญ และแน่นอนว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองส่วนกลางของเมียนมาในห้วงการปฏิรูปนั้น จะสร้างความระส่ำระสายให้กับเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวในท้ายที่สุด ในแง่มุมต่อบทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพ บทบาทของจีนในความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงตกอยู่ในสถานะทางแพ่งที่ไม่สามารถทั้งสนับสนุนกระบวนการสันติภาพได้อย่างเต็มตัว ซึ่งอาจจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงอิทธิพลทางการค้าในพื้นที่ และอาจจะได้รับแรงต้านจากกลุ่มชาติพันธุ์ และไม่สามารถปฏิเสธกระแสการปฏิรูปซึ่งจะมีความสำคัญต่อการสร้างเสถียรภาพบริเวณชายแดน และเป็นความพยายามของรัฐบาลจีนที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบทางการค้าทรัพยากรผ่านมือรัฐบาลกลางของเมียนมา จีนเองก็ต้องการเช่นเดียวกันไม่พังกกล่าวถึงความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยการปกครองระดับมณฑลในจีนเองอีกด้วย

ข้อวิพากษ์ที่พึงพิจารณาอีกประการสำหรับบทบาทของจีนต่อความเป็นประชาธิปไตยของเมียนมาเกี่ยวกับว่าปริมาณการลงทุนขนาดใหญ่ของจีนยังกระจุกตัวอยู่ที่ภาคทรัพยากรธรรมชาติ และหากพิจารณาเมียนมาถึงความไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมาอย่างยาวนาน ประกอบกับปัญหาคอร์รัปชันในการจัดทำสัมปทานภาครัฐที่ไร้ซึ่งกระบวนการตรวจสอบจากประชาชน (Turnell, 2009) การลงทุนของจีนจะยิ่งรังให้เกิดการกระจุกตัวของรายได้บนความเข้มแข็งของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง (อนิน 2560) และ ในกรณีของการก่อสร้างเขื่อนมยิตโซบนลุ่มน้ำอิรวดี ก็เป็นกรณีศึกษาที่น่าติดตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลเต็งเส่งจะระงับการก่อสร้างเขื่อนอันเป็นไปตามข้อเรียกร้องของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิที่ดินทำกิน หากโครงการสามารถดำเนินการต่อได้จนแล้วเสร็จการผลิตกระแสไฟฟ้าจะถูก

ป้อนกลับสู่จีนโดยปราศจากผลประโยชน์ที่ตกสู่ชุมชนท้องถิ่น ประการที่สอง การพัฒนาเศรษฐกิจจะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับประชาธิปไตยได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลสามารถที่จะโอนถ่ายรายได้จากอุตสาหกรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติมาสู่การสร้าง ความหลากหลายด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีความจำเป็นต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจ้างงาน การเพิ่มรายได้ และการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และประการที่สาม การยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการทางการเมืองของจีนอย่างหนักแน่น และการส่งเสริมการลงทุนโดยเห็นแก่ผลประโยชน์แต่ฝ่ายเดียวโดยปราศจากการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้ด้านการลงทุนและการผลิต หรือปราศจากการคำนึงถึงมาตรฐานและสิทธิของแรงงานและสิ่งแวดล้อม (ซึ่งมีลักษณะที่ตรงข้ามกับการลงทุนของญี่ปุ่นและยุโรป) อันเป็นสาระสำคัญที่จะไม่ทำให้เกิดการสร้างเงื่อนไขเพื่อการเป็นประชาธิปไตย (Lack of Democratic Conditionality)

จุดยืนทางการเมืองของอาเซียนต่อหลักการ “ไม่แทรกแซงกิจการภายใน” ของประเทศสมาชิกเป็นอีกปัจจัยหนึ่งในการสร้างเงื่อนไขของการเป็นประชาธิปไตยไม่ใช่ประเด็นสำคัญความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและเมียนมา จริงอยู่ที่สถานการณ์ทางการเมืองในเมียนมาหลายต่อหลายครั้งได้สร้างบริบทกดดันให้เกิดความเคลื่อนไหวในระดับความร่วมมืออาเซียน (Haacke, 2006; Jone, 2012) ให้แสดงความกังวลและกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเทศ อันเป็นการหักหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของอาเซียน ขณะที่ข้อเสนอกรอบนโยบายเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ของไทยเพื่อเปิดโอกาสให้อาเซียนสามารถแสดงความกังวลอย่างยืดหยุ่นต่อความเป็นไปทางการเมืองในเมียนมาก็จะเป็นปฐมบทของกระแสการปรับหลักการที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าไรนัก เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการปะทะกันที่เดปายินในปี ค.ศ. 2003 การประท้วงของคณะพระสงฆ์ ปลายปี ค.ศ. 2007 หรือความรุนแรงที่มีต่อชาวโรฮิงญานับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 จนถึงในห้วงปัจจุบันตลอดจนสภาวะวิกฤตของความมั่นคงมนุษย์ของชาติเมียนมาหลังไซโครนาก็ซ์ ในปี ค.ศ. 2009 ก่อให้เกิดแรงกดดันรัฐบาลเมียนมาอย่างมาก ต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อการเป็นประชาธิปไตย แต่การเคลื่อนไหวของอาเซียนนั้น ไม่ได้มีการสร้างเงื่อนไขต่อกระแสการปฏิรูปแต่อย่างใด นอกจากนั้นความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกลุ่มทุนภาคเอกชนที่มีต่อเมียนมากลับเป็นไปในทางบวก ซึ่งเป็นเหตุให้การส่งเสริมการค้าการลงทุนตลอดจน ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเป็นเงื่อนไขโดยตรงต่อการสร้างประชาธิปไตยในประเทศ บทบาทและแนวนโยบายของอาเซียนสะท้อนให้เห็นถึงการผสมผสานระหว่าง หลัก “ยุทธศาสตร์” (Strategic) และ หลัก “ปทัสถาน” ที่ซ้อนทับกันอย่างแยกไม่ออก ความไม่พอใจต่อระบอบทหารและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมา อาจจะนำมาซึ่งการปรับตัวของ หลักการที่ว่าด้วยเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายในของสมาชิกอาเซียน แต่ไม่อาจสำคัญเพียงพอต่อการปรับเปลี่ยนหลักคิดที่ขับเคลื่อนเป็นปทัสถานของอาเซียนมาอย่างยาวนาน ปรากฏการณ์ดังกล่าว Amitav Archaya (2013) เสนอว่า คือ

“กระบวนการกล่อมเกลாதาสังคมเฉพาะโอกาส” (Contingent Socialization) ที่เป็นลักษณะเฉพาะของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

นอกจากนั้นข้อจำกัดของอาเซียนต่อการวิพากษ์วิจารณ์เมียนมา เนื่องจากจุดยืนทางการเมืองต่อเมียนมาของสมาชิกอาเซียนมีความแตกต่างกัน อาทิการสนับสนุนประชาธิปไตยในเมียนมาของ กัมพูชา ลาว และเวียดนามเป็นไปอย่างจำกัด ในขณะที่ข้อเรียกร้องต่อการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตยในเมียนมาของกลุ่มประเทศสมาชิกเก่าอาเซียนเต็มไปด้วยความหลากหลาย อีกทั้งการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในเมียนมายังเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออกจากประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (เมียนมา) กลุ่มชาติพันธุ์ที่กลายเป็นประเด็นอ่อนไหวและกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งชาติสมาชิกอาเซียนมีประสบการณ์แตกต่างกันร่วมกัน นับตั้งแต่อดีตส่งอิทธิพลต่อการอบคิดการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอื่นๆ หรือในกรณีของเมียนมา ความขัดแย้งและการประตอระหว่างรัฐบาลกลางกับกลุ่มชาติพันธุ์ บ่อยครั้งที่อาเซียนจะออกมาแสดงความเห็นถึงข้อสนับสนุนให้เกิดการเจรจาโดยมีผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แต่ก็จะไม่ให้ถ้อยแถลงลงลึกถึงกระบวนการ หรือเวลาเป็นการเฉพาะ เพราะถือนั่นเป็นสิทธิชอบธรรมของเมียนมา และประการสุดท้าย เมียนมาคือจุดเชื่อมต่อทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างอาเซียน จีน และอินเดีย ทำให้การส่งเสริมการเกี่ยวพันกับเมียนมาเป็นการดำเนินการในเชิงยุทธศาสตร์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ (Haccke, 2010)

อินเดียเคยเป็นประเทศหนึ่งที่แสดงจุดยืนตรงข้ามกับรัฐบาลทหารเมียนมาอย่างชัดเจน ภายหลังการปราบปรามประชาชน และการรัฐประหารในปี ค.ศ. 1988 อินเดียเป็นหนึ่งในประเทศที่รับนักศึกษาผู้ถูกปราบปรามให้เข้าไปหลบในสถานเอกอัครราชทูต ตลอดจนใช้สถานีวิทยุ All India Radio (AIR) เป็นช่องทางในการวิพากษ์วิจารณ์ อย่างไรก็ตามการขยายอิทธิพลของจีนสู่เมียนมาและมหาสมุทรอินเดีย พร้อมกับปัญหาทางเศรษฐกิจของอินเดีย เร่งเร้าให้นิวเคลียร์จำเป็นต้องขับเคลื่อนนโยบายเชิงรุกสู่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมียนมานับแต่นั้นจึงได้รับสถานะทางภูมิรัฐศาสตร์ในการเป็นจุดตัดผ่านเชื่อมโยงทางยุทธศาสตร์ของ 2 มหาอำนาจและอาเซียน อีกทั้งเมียนมายังสำคัญกับอินเดียในห้วงต้นทศวรรษ 1990 อีก 3 ประการคือ อินเดียมุ่งกระชับความร่วมมือในการปราบปรามผู้ต่อต้านรัฐบาลอินเดียชวากาซึ่งมีฐานที่มั่นบริเวณพรมแดน และอินเดียมุ่งพัฒนาความร่วมมือกับเมียนมาในการพัฒนาศักยภาพของท่าเรือสิดเตว่ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ 7 สว่น้อย และสุดท้าย ความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ที่ระหว่างอินเดียและเมียนมาตั้งอยู่บน สหสัมพันธ์ของความสัมพันธ์ระหว่างอินเดีย-เมียนมา-จีน Rajiv Bhatia (2016) อดีตเอกอัครราชทูตอินเดียประจำเมียนมา ให้ทัศนะที่อธิบายถึงสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของเมียนมาว่า

“การมองภาพรวมที่สัมพันธ์สามเ้าของอินเดีย เมียนมา และจีน คือใจความสำคัญในการอ่านความสัมพันธ์อินเดีย-เมียนมา (ความสัมพันธ์-ผู้วิจัย) เกมแบบนี้มีแพ้นะที่ซึ่งจีนเป็นผู้ได้ประโยชน์

โดยมีอินเดียเป็นผู้พ่ายแพ้ หรือในทางกลับกันอย่างน้อยนั้นหรือ? ก็ไม่ควรจะเป็นอย่างน้อยนั้น แต่โดยทั่วไป แล้วการรับรู้เช่นนั้นก็เพราะลักษณะของความสัมพันธ์จีน-อินเดียที่ถูกตีตราโดยการแข่งขันและชิงชัย”

โครงการพัฒนาด้านเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคมที่อินเดียนำเสนอให้เมียนมาเป็น ตัวอย่างที่ชี้ชัดว่าเมียนมาคือยุทธศาสตร์สำคัญของอินเดียนั้น และเมื่อนำเมียนมาจัดวางในสมการทาง ยุทธศาสตร์ของประเทศเพื่อนบ้าน จะเห็นได้ว่าการสร้างเงื่อนไขข้อต่อการเปลี่ยนแปลงในเมียนมาสู่ ประชาธิปไตย (Democratic Conditionality) (Letvisky and Way, 2005; Nodia, 2014) จึงไม่มีความ จำเป็น หรืออาจจะกล่าวได้มากกว่านั้นคือผลประโยชน์ของประเทศเพื่อนบ้านของเมียนมาไม่ได้อยู่ที่ว่าเมียนมา จะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ หากแต่อยู่ที่ว่าเมียนมาจะมีความมั่นคงและเสถียรภาพเพียงใดที่จะตอบสนองต่อ ผลประโยชน์ของประเทศรอบบ้าน และด้วยเหตุผลทางยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบทบาทของตัวแสดง ต่างประเทศที่มีต่อเมียนมายังมีอยู่อย่างจำกัด และสามารถแสดงบทบาทได้เพียงการวางรากฐานเพื่อ พัฒนาการประชาธิปไตยที่เข้มแข็งทางอ้อมในระยะยาวเท่านั้น

ด้วยยุทธศาสตร์ที่ตั้งของเมียนมาที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เห็นได้ว่าพัฒนาการทางการเมืองและ เศรษฐกิจของเมียนมาแบ่งแยกออกไม่ได้จากผลประโยชน์ของประเทศเพื่อนบ้านและมหาอำนาจ อีกทั้ง กระบวนการปฏิรูปประเทศของเมียนมายังเื้อประโยชน์ต่อรัฐบาลกึ่งประชาธิปไตยในเมียนมา ที่อาศัย ประโยชน์จากการรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศตะวันตก เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองทางอิทธิพลกับจีน ดังที่ทราบเป็นอย่างดีแล้วว่า เมียนมาพึ่งพาจีนอย่างมากในช่วงที่ประชาธิปไตยตะวันตก ดำเนินมาตรการคว่ำ บาตรทางเศรษฐกิจต่อเมียนมานับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 และอีกครั้งอย่างจริงจังหลังเหตุการณ์เคปายินปี ค.ศ. 2003 ความสำคัญทางภูมิยุทธศาสตร์ของเมียนมาและการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย เป็นส่วนสำคัญ ยิ่งต่อการ “กระชับ” ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และญี่ปุ่น ที่มีความร่วมมือกันในการให้ความช่วยเหลือ และส่งเสริมภาคเอกชนในการลงทุนในเมียนมาเพื่อรักษาอิทธิพลทางการเมืองความมั่นคงและเศรษฐกิจ ท่ามกลางบทบาทของจีนที่เพิ่มมากขึ้นในเอเชีย (Schoff, 2014)

นักวิชาการจำนวนหนึ่งจึงมองปรากฏการณ์และกระแสของการปฏิรูปทางการเมืองในฐานะที่เป็น ยุทธศาสตร์การต่างประเทศเพื่อแสวงหาการรับประกันทางยุทธศาสตร์ (Strategic Hedging Behavior) เป็น ยุทธศาสตร์ที่ต้องการจะรับประกันความอยู่รอดท่ามกลางการเดิมโตทางอำนาจของจีน ที่ซึ่งเมียนมาก็จำเป็นต้องลดภาระด้านการพึ่งพาจีน ผ่านการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐฯ และประเทศพันธมิตรอย่าง ญี่ปุ่น ดังนั้นในอีกทางหนึ่งกรอบการดำเนินนโยบายการปฏิรูปภายในประเทศ ยังสามารถเป็นพฤติกรรมด้าน นโยบายต่างประเทศ ที่ถูกร้อยรัดเข้าสู่สมการทางการเมืองว่าด้วยเรื่องอำนาจ (Power Politics) ในส่วนของ สหรัฐฯ นั้น หากเป้าประสงค์คือการปิดกั้นอิทธิพลจากจีน เมียนมาก็คือพื้นที่หลังบ้าน ที่สนับสนุนความ

ได้เปรียบทางยุทธศาสตร์ใหญ่ของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออก และทะเลจีนใต้ ที่สหรัฐฯ มีผลประโยชน์ทั้งด้านการเมือง การค้า และความมั่นคง อีกทั้งเมียนมายังอยู่ในพื้นที่ของแนวยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่ต้องการสกัดอิทธิพลจากอินเดียเชื่อมโยงเข้ากับปริณทลแปซิฟิกนั่นเอง ในกรณีของญี่ปุ่นก็มีความชัดเจนว่า ถึงแม้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในเมียนมา จะปรากฏชัดมาอย่างยาวนาน แต่ญี่ปุ่นก็ยังสงวนท่าทีในการระงับความช่วยเหลือบางประเภทในช่วงที่รัฐบาลทหารเมียนมาเรืองอำนาจ ปรากฏให้เห็นว่ากระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญรองจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นมุ่งขยายอิทธิพลแข่งขันกับจีน อีกทั้งการส่งเสริมความเกี่ยวข้องกับเมียนมาในห้วงแห่งการปฏิรูป ทั้งในรูปการยกเลิกการชำระหนี้ การให้เงินกู้ หรือโครงการความช่วยเหลือต่างๆ ก็เป็นพระการปรับทิศทางนโยบายต่อเมียนมาของสหรัฐฯ อันทำให้ญี่ปุ่นประสบโอกาสในการขยายอิทธิพลในเมียนมาอย่างแท้จริง ดังนั้นแล้วจะเห็นได้ว่า การพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมานั้น เกี่ยวโยงสัมพันธ์กับผลประโยชน์ของมหาอำนาจอย่างแยกไม่ออก และเป็นเหตุให้การพัฒนาประชาธิปไตยจากมิติตัวแสดงภายนอกไม่ส่งผลที่แท้จริงในทางปฏิบัติ

5.5 นัยยะทางทฤษฎี

งานวิจัยชิ้นนี้อรรถาธิบายบทบาทของตัวแสดงภายนอกต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา ภายใต้บริบทข้อโต้แย้งระลอกที่ 2 และ 3 ที่สนใจการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยและการสร้างความมั่นคงสภาพให้เกิดแก่ระบอบประชาธิปไตยตามลำดับ

การเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (Democratic Transition) ของเมียนมาระลอกล่าสุดนับตั้งแต่ปี 2008 เป็นต้นมาได้นำไปสู่คำถามสำคัญทางทฤษฎีและข้อโต้แย้งถึง “แรงขับเคลื่อน” ที่ผลักดันให้ระบอบทหารที่ปกครองเมียนมาอย่างยาวนาน และแน่นอนงานวิจัยพบว่าการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยในเมียนมาเป็นกระบวนการที่ได้รับการครอบงำจากชนชั้นนำหรือคณะทหาร และกองทัพจะยังคงเป็นผู้เล่นที่ทรงอิทธิพลในการเมืองเมียนมาและการขับเคลื่อนประชาธิปไตยต่อไป อย่างน้อยก็เนื่องมาจาก 2 เหตุผล คือ กองทัพเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างวัฒนธรรมทางยุทธศาสตร์ที่มีกลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์และกลุ่มก่อความไม่สงบภายในเป็นภัยคุกคามสำคัญ ในทางกลับกันก็ถือเป็นส่วนหนึ่งในการประการสร้าง “รัฐ” สร้าง “ชาติ” จึงจำเป็นต้องมีกองทัพเป็นผู้นำ และสถานะดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่ได้มอบอำนาจและความชอบธรรมให้แก่กองทัพในกิจการความมั่นคงโดยปราศจากการควบคุมของฝ่ายพลเรือน และในกิจการด้านกฎหมายอื่นๆ ผ่านที่นั่นในรัฐสภา

การศึกษาของ Lee Jones (2014) อรรถาธิบายได้ดีที่สุดว่าการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยของเมียนมานั้นมิใช่เกิดขึ้นโดยการแตกตัวของระบอบทหาร แต่เป็นความเข้มแข็งของระบอบทหารท่ามกลางการจัดการภัยคุกคามภายในต่อระบอบได้อย่างมีประสิทธิภาพในห้วงสองถึงสามทศวรรษหลัง Jones นำเสนอสาเหตุของการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของเมียนมาไว้อย่างแยบยลโดยได้แย้งกับแนวคิด “การแตกสลาย” ของระบอบทหารที่เกิดจากแบ่งแยกระหว่างกลุ่ม “หัวเก่า” และ กลุ่ม “หัวใหม่” หรือความท้าทายจากภายนอก แต่เป็นการเปลี่ยนผ่านที่ดำเนินอยู่บนความเข้มแข็งของกองทัพที่พร้อมจะเปิดระบอบอำนาจนิยมสู่การเปลี่ยนแปลงเอง อันจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบการเลือกตั้งแสดงให้เห็นว่ากองทัพได้เปลี่ยนตัวเองจากการเป็นผู้ปกครองมาเป็น “ผู้ขับเคลื่อน” กระบวนการประชาธิปไตยที่ไม่ได้เป็นภัยคุกคามต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐอีกต่อไป ในแง่นี้ถือเป็นการยืนยันความคิดที่งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเสนอคืออิทธิพลของบริบทระหว่างประเทศหรือตัวแสดงภายนอก โดยปกติจะถูกกลั่นกรองโดยปัจจัยระดับรัฐและ/หรือระดับที่ต่ำกว่ารัฐเสมอ

อย่างไรก็ดีนั้นไม่ได้หมายความว่า การขับเคลื่อนเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาจะเป็นปรากฏการณ์อันปราศจาก หรือแยกออกจาก “บริบท” ภายนอก ที่รบเร้า สั่นคลอน รัฐบาลทหารมาอย่างยาวนาน จนทำให้ “ชนชั้นนำ” เล็งเห็นถึงโอกาสในการปรับตัว และยอมเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย หรือ อาจจะกล่าวได้ดีที่สุดว่าท่ามกลางการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจที่ดูว่าจะไม่มีประโยชน์มากนักต่อการเปลี่ยนแปลง ชนชั้นนำเมียนมามองเห็นถึงสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของโลก และการเมืองระหว่างประเทศในห้วงทศวรรษก่อนปี ค.ศ. 2008 ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลของจีนที่เพิ่มมากขึ้นอันกระทบต่อความเป็นอิสระของเมียนมา แรงกดดันจากอาเซียนที่ไม่เคยปรากฏขึ้นต่อการวิจารณ์การเมืองภายในของเมียนมาโดยตรงนับแต่วิกฤตเดปายินในปี 2003 ตลอดจนแรงกดดันและวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลทหารต่อการจัดการกับการเรียกร้องประชาธิปไตยของคณะพระสงฆ์ที่จบลงด้วยการนองเลือด และสุดท้ายท่ามกลางกระแสการแทรกแซงด้านมนุษยธรรมในช่วงวิกฤตไซโคลนนาเกียที่ความล้มเหลวของการบริหารจัดการปัญหาของรัฐบาลมีความเสี่ยงต่อการถูกแทรกแซงจากภายนอก ปัจจัยเหล่านี้ไม่สามารถถ่ายทอดสู่การเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยด้วยตัวเอง ยิ่งในกรณีของเมียนมาปัจจัยเหล่านี้ไม่ได้ทำให้เกิดสภาวะความสั่นคลอนต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกองทัพ หากแต่เป็นสถานการณ์ที่สร้างความเปลี่ยนแปลงทางด้านความคิดและยุทธศาสตร์ความมั่นคงของชนชั้นนำและกองทัพเมียนมา และเร่งเร้าให้เมียนมาขยับทำที่สู่เสรีนิยมทางการเมืองและประชาธิปไตย

นอกจากนั้น การศึกษาของ Marie Lall (2016) ได้ตอกย้ำถึงข้อคิดดังกล่าวอย่างน่าสนใจที่ว่า การเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาเกิดจากการเปลี่ยนแปลงกรอบความคิดของผู้นำคณะทหารอย่าง

นายพล ตาน ฉ่วย ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการเชื่อมโยงกับตัวแสดงระหว่างประเทศต่างๆ โดยผ่านองค์กร Myanmar Egress ที่เป็นการรวมตัวของเครือข่ายนักวิชาการนำโดย Dr. Kyaw Yin Hlaing ที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมียนมาจากภาคประชาชนผ่านการให้การศึกษาคนรุ่นใหม่ในประเทศ ในขณะที่งานวิจัยในเชิงนโยบายเป็นภารกิจหลักอีกประการของ Myanmar Egress ซึ่งในท้ายที่สุดสามารถสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศ ผ่านกระบวนการกรุงเทพ (Bangkok Process) เพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างเมียนมากับประชาคมระหว่างประเทศ และด้วยความร่วมมือกับ UNESCAP ในการนำนักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลอย่าง Joseph Stiglitz มาบรรยายเรื่องความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจก็ได้เป็นแรงผลักดันให้ผู้นำทหารเมียนมาเปิดโลกทัศน์ต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เมียนมาเองก็ต้านทานไม่ได้ (สัมภาษณ์ U Wa Lin Saw, 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018) และตลอดปลายทศวรรษที่ 2000 วิกฤตไซโคลนนาเกียก็เป็นบริบทสำคัญที่ทำให้เมียนมาเชื่อมโยงกับโลกภายนอกมากขึ้น และที่น่าสนใจคือแรงกดดันต่อการเปลี่ยนแปลงถูกนำเสนอพร้อมกับความพยายามในการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก และการปรับตัวของระบอบทหาร

Joseph Stiglitz (2012) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของเมียนมาไว้อีกครั้งในราวปี ค.ศ. 2012 ไว้ว่า “มันมีข้อโต้แย้งมากมายเกี่ยวกับการอธิบายการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของเมียนมาในปัจจุบัน บางทีผู้นำของเมียนมาก็ได้ระลึกว่าประเทศที่ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นผู้ส่งออกข้าวที่ใหญ่ที่สุดของโลกได้กลับกลายเป็นประเทศที่ล้มเหลวล้าหลังตามประเทศเพื่อนบ้าน บางทีผู้นำเหล่านั้นได้ยินข่าวคราวของปรากฏการณ์อาหรับสปริง หรือ อาจจะทำความเข้าใจอย่างง่ายดาย พร้อมกับชาวเมียนมากกว่า 3 ล้านคนที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศว่ามันเป็นไปได้ที่เมียนมาจะโดดเดี่ยวตัวเองจากโลกภายนอกได้อีกต่อไป หรือ ป้องกันความคิดต่างๆ ไม่ให้เล็ดลอดเข้ามาสู่เมียนมา ไม่ว่าเหตุผลนั้นจะคืออะไร การเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นแล้ว...”

กรณีของเมียนมาสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยสามารถถูกจัดการและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยกลุ่มผู้ครองอำนาจนิยมเก่า (Diamond, 2012; Callahan, 2012) จริงอยู่ที่ระบอบทหารจะเป็นระบอบการปกครองที่มีความเปราะบาง (Geddes, 1999) และมีโอกาสในการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจ (Haggard and Kaufman, 1995) จนเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้นำทหาร และโอกาสทางการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามก็ตีปรากฏอย่างชัดเจนว่าระบอบทหารของเมียนมามีความมั่นคงเข้มแข็ง (Jones, 2014) สามารถเกิดจากสาเหตุทั้งบทบาทเชิงสถาบันในฐานะเป็นผู้ขับเคลื่อนการสร้างชาติโดยการทำสงคราม หรือความสามารถในการครอบงำเศรษฐกิจจากการลงทุนในภาค

ทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถแจกจ่ายผลประโยชน์ให้แก่ของกองทัพได้นั่นเอง (Callahan, 2005; Woods 2011)

งานวิจัยชิ้นนี้พบว่าในสายตาของตัวแสดงภายนอกและภายในกลับมีข้อคิดที่น่าประหลาดใจที่ว่าความร่วมมือและการเข้าถึงโครงสร้างการบริหารราชการระหว่างตัวแสดงเหล่านั้นกับรัฐบาลเมียนมาภายใต้การปกครองของรัฐบาลกึ่งประชาธิปไตยอย่างอดีตนายพลเต็ง เส่งมีความสะดวกและมีพัฒนาการด้านการปฏิรูปที่ดีกว่าหรือจากประสบการณ์ของกลุ่มองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรอย่าง Civics Now กล่าวว่าการเคลื่อนไหวขององค์กรเอกชนต่างๆ มีที่ยืนในการบริหารประเทศของประธานาธิบดีเต็งเส่ง (สัมภาษณ์ Mr. Chamtha Kyan, 8 มิถุนายน ค.ศ. 2018) รัฐบาลประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่าการขับเคลื่อนประชาธิปไตยของเมียนมา (CDDRL, 2016) มีความแปลกสุดพิสดารที่ว่าประสิทธิภาพของการขับเคลื่อนประชาธิปไตยอาจจะไม่ได้ขึ้นกับรูปแบบหรือที่มาของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง หรืออาจจะกล่าวให้ถึงที่สุดมาวัดวัดความเป็นประชาธิปไตยที่มจากการเลือกตั้งนั้นไม่สามารถเป็นคำอธิบายถึงการพัฒนาประชาธิปไตยได้ และแน่นอนว่างานวิจัยชิ้นนี้สามารถพัฒนาอยู่บนกระแสนของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบอบอำนาจนิยม (หรือระบอบอำนาจนิยมการแข่งขัน) และการเปลี่ยนแปลงหรือการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยได้ในอนาคต

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ตระหนักถึงการพัฒนาประชาธิปไตยที่เป็นขั้นเป็นตอนจากการเปลี่ยนแปลงจากเผด็จการอำนาจนิยมสู่ประชาธิปไตยแบบก้าวหน้า (Schedler, 1998) เมียนมากำลังล้มลุกคลุกคลานกับการสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งถึงแม้ว่ารัฐและผู้นำรัฐจะเป็นตัวนำ แต่ในกระบวนการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยรัฐบาลจะเกิดความท้าทายมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ เพราะรัฐเมียนมาได้ดำเนินอยู่บนจุดตัด (Intersection) ระหว่างปัจจัยบริบทแวดล้อมระหว่างประเทศและบริบททางสังคมภายใน ความเกี่ยวพันของตัวแสดงระหว่างประเทศจึงไม่ได้ทำให้รัฐเมียนมาปฏิบัติการในกรอบสังคม (State in society) ที่รัฐถูกยึดโยงตรวจสอบจากกลุ่มต่างๆ ในสังคมที่มีความเป็นเสรีนิยมมากขึ้นเพียงเท่านั้น (Migdal, 2001) หากแต่เป็นรัฐที่อยู่บนจุดตัดระหว่างความเกี่ยวพันระหว่างประเทศ (ไม่ว่าจะเป็นการค้า การลงทุน หรือการพัฒนาประเทศ) กับกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศที่มีความยึดโยงสัมพันธ์กับต่างประเทศในมิติที่คู่ขนานกับรัฐ (State in the international –societal intersection) เช่นกัน ที่เมื่อรัฐเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยแล้วการบริหารจัดการโครงสร้างอำนาจรัฐแบบบนสู่ล่างไม่สามารถดำเนินไปโดยปราศจากแรงกดดันจากทั้งในและนอกประเทศ การศึกษาตัวแสดงภายนอกต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาแสดงให้เห็นว่าเมียนมาหลังการปฏิรูปถูกยึดโยงเข้ากับการเกี่ยวพันระหว่างประเทศ ใน 3 ด้าน คือ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มองค์กรเอกชนภายในประเทศกับรัฐบาล/หน่วยงาน/องค์กรระหว่างประเทศที่พัฒนาสายสัมพันธ์ที่ดีมาอย่าง

ต่อเนื่อง 2) บทบาทของรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเอง และมีความตระหนักเรื่องความเป็นไปภายนอก และ 3) การพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศที่ได้รับรายได้โยกเยกเข้ามาเข้ากับโลก และระบบห่วงโซ่อุปทานมากขึ้นทุกขณะ สร้างบริบทแวดล้อมที่สามารถสร้างเงื่อนไขและแรงกดดันสู่ประชาธิปไตยได้ (Levitsky and Way, 2010)

Mary Callahan (2012) สังเกตกระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยของเมียนมา และชี้ให้เห็นว่าเมียนมาหลุดพ้นจากการเป็นประเทศเผด็จการอำนาจนิยมทหารแล้ว เนื่องจากพื้นที่ของการพูดคุยเรื่อง “กิจการความมั่นคงแห่งชาติ” ถูกเปิดกว้างออกสู่สาธารณะไม่ว่าจะเป็นประชาชน สื่อ กลุ่มองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร หรือ ฝ่ายค้านของรัฐบาล สามารถใช้ประโยชน์จากช่องทางที่หลากหลายในการ พูดคุย หาข้อโต้แย้ง และวิพากษ์รัฐบาลในเรื่องตั้งแต่การศึกษา นโยบายการเงินการคลัง สิ่งแวดล้อม และสิทธิและบทบาทภาคประชาสังคมผ่านช่องทางที่หลากหลาย และได้กล่าวเพิ่มเติมว่า

“นี่เป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 (และอาจจะโต้แย้งได้นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962) การสืบทอดการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร กฎหมายใหม่ สุทธพจน์ทางการ การสัมภาษณ์ของสื่อ การเจรจาทั้งทางการและไม่เป็นทางการได้สร้างอาณาจักรของชีวิตสาธารณะและ “ความเป็นการเมือง” (the political) ที่ซึ่งไม่ได้ถูกกลืนกินทั้งหมดโดยประเด็นความมั่นคงแห่งชาติ” (Callahan, 2012, p. 122)

งานวิจัยตั้งข้อสังเกตต่อไปว่าท่ามกลางข้อจำกัดมากมายของ การสร้างความมั่นคงสภาพให้กับระบอบประชาธิปไตย ของเมียนมาจากมุมมองมิติภายนอกดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ตัวแสดงภายนอกจะยังคงสำคัญและจำเป็นต่อการวางรากฐานของประชาธิปไตยในประเทศนี้หรือไม่ งานชิ้นสำคัญของ Larry Diamond (1999) ได้กล่าวถึงการสร้างความมั่นคงให้แก่ประชาธิปไตยในลักษณะของการสร้าง “คุณภาพ” ให้แก่ระบอบการปกครองให้ได้ นั่นระบอบการปกครองก็ควรจะมีคุณสมบัติ อันประกอบด้วยวัฒนธรรม พฤติกรรม ความเชื่อ และปทัสฐานที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย ในขณะที่การมีชนชั้นนำที่เคารพในสิทธิประชาชนและความพยายามไม่ใช่ข้อได้เปรียบทางการเมืองในการปกครอง และจำเป็นอย่างยิ่งกับระบอบการปกครองประชาธิปไตยในยุคแรกเริ่มจำเป็นจะต้องมีสถาบันการเมืองที่เข้มแข็ง มีระบบการตรวจสอบ ความหลากหลายของภาคประชาสังคม และศักยภาพทางเศรษฐกิจที่พัฒนาขึ้น ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในหัว 1 ทศวรรษแห่งการปฏิรูปประเทศของเมียนมา

งานวิจัยชิ้นนี้จึงพบว่าบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศมีความสำคัญต่อการส่งเสริม “คุณภาพ” ของระบอบประชาธิปไตยเมียนมาที่กำลังดำเนินอยู่ได้ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น งานวิจัยจึงยังเป็นประโยชน์ต่อ

การศึกษา การสนับสนุนประชาธิปไตย (Democratic Promotion) ที่ชี้ชัดว่าการสนับสนุนประชาธิปไตยจากภายนอกจำเป็นและสำคัญที่ว่า ตัวแสดงภายนอกไม่ได้เข้าไปมีกลไก ด้านการแพร่ขยาย ควบคุม การยินยอม หรือการสร้างเงื่อนไข (Whitehead, 2001) เท่านั้น แต่เป็นการสร้างความเชื่อมโยง (Connectivity) ที่เป็นสาเหตุให้เกิดการเกี่ยวโยงสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางเศรษฐกิจการเมือง ตลอดจนมวลชน ระหว่างภายในและภายนอก ซึ่งเป็นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายนอกและรัฐในมิติ “ล่างสู่บน” ในประเด็นดังกล่าวนี้ Diamond (1999) กล่าวว่า ตัวแสดงภายนอกจะก่อประโยชน์ในการพัฒนาประชาธิปไตย โดยการเพิ่มทุนทรัพยากร ทักษะ ความคิด ความเชื่อมโยง และความชอบธรรมขององค์การภาคประชาสังคม สื่อสารมวลชน ฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบตุลาการ พรรคการเมือง และระบบการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าตัวแสดงระหว่างประเทศมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงส่งเสริมพัฒนาการประชาธิปไตยให้เข้มแข็งได้หากปราศจากเจตนารมณ์จากผู้ปกครองภายในประเทศ หรือสามารถป้องกันการกลับคือสู่อำนาจของระบอบเผด็จการทหารในเมียนมาได้ ในหลายกรณีความช่วยเหลือระหว่างประเทศกลับถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลอำนาจนิยมจนมีข้อคิดเห็นว่าถูกมองว่าเป็นการอรรถาธิบายที่มองโลกในแง่ดีเกินไป (Carother, 1999; Risse, 2009)

การศึกษามีติระหว่างประเทศของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในกรณีของเมียนมาในงานวิจัยชิ้นนี้นั้น ตั้งข้อสังเกตว่าการพัฒนาประชาธิปไตยสู่ความมั่นคงสถาพรยังมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศเมียนมาจากการพัฒนาต่อยอดมิติของความใกล้ชิด (Proximity) ของการพัฒนาประชาธิปไตยของ Way และ Levitsky (2002) และ Nodia (2014) ซึ่งให้เห็นจากกรณีของหลายประเทศในยุโรปตะวันออกกว่าการเป็นประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับว่าตัวแสดงทางการเมืองภายในจะ “เลือกที่จะเป็นประชาธิปไตย” หรือไม่ และปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นการ “เลือก” เส้นทางประชาธิปไตยมีส่วนสำคัญต่อปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ทั้งทาง “กายภาพ” อันสัมพันธ์กับปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ทาง “อัตลักษณ์” การส่งเสริมประชาธิปไตยอันปราศจากเงื่อนไข (Unconditional Promotion of Democracy) มีนัยสัมพันธ์กับสภาพภูมิรัฐศาสตร์ที่ตั้งของเมียนมาที่อยู่รายล้อมด้วยประเทศพันธมิตรที่เห็นว่ากระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาเป็น “กิจการภายใน” และในกรณีของเมียนมาก็มีความชัดเจนว่าการลงหมุดรากฐานที่มั่นคงของประชาธิปไตยยังเป็นคำถามที่ท้าทาย เนื่องจากความสัมพันธ์ของเมียนมาและประเทศรอบบ้าน กลับไม่ได้มีมิติสัมพันธ์บนพื้นฐานของหลักการหรือหลักปฏิบัติด้านเสรีนิยมประชาธิปไตย และตัวอย่างสำคัญคือการการตอบสนองต่อความขัดแย้งและความรุนแรงในรัฐยะไข่ที่ประเทศรอบข้างละเลยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านประชาธิปไตยและความมั่นคงมนุษย์โดยกลับเน้นย้ำถึงมิติปัญหาในเชิงเทคนิคเช่นประเด็นอาชญากรรมระหว่างประเทศเป็นต้น (อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช และณัฐณพัศ พิพัฒน์รัตนเสรี, 2562) และ

ประเด็นดังกล่าวนี้ทำให้ความสัมพันธ์ของเมียนมาด้านการค้าการลงทุนและความช่วยเหลือระหว่างประเทศยังคงมีข้อจำกัด และไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงด้านประชาธิปไตยได้อย่างมั่นคง กรณีของเมียนมาจึงตอกย้ำข้อค้นพบเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยที่ว่าบริบทภายนอกที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเข้มข้นเข้มแข็งจำต้องอาศัยความสัมพันธ์และเงื่อนไขในระดับภูมิภาคที่ว่าความใกล้ชิดด้านภูมิศาสตร์ของกลุ่มประเทศประชาธิปไตยจะช่วงส่งเสริมเร่งรัดเครือข่ายการพึ่งพาอาศัยและการจรรโลงหลักการและหลักปฏิบัติด้านประชาธิปไตยไปพร้อมกัน (Schmitter, 2001)

ความสนใจของมหาอำนาจและประเทศเพื่อนบ้านต่อศักยภาพด้านภูมิรัฐศาสตร์และทรัพยากรธรรมชาติได้ทำให้ข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า “ทุนนิยม” ไม่ได้ก่อให้เกิดประชาธิปไตย หากแต่ทำให้เป็นอุปสรรคขัดขวางการเติบโตของประชาธิปไตยอีกด้วย โดยเฉพาะระบอบการปกครองที่กำลังเปลี่ยนผ่านเนื่องจากความเข้มแข็งของชนชั้นนำที่สามารถครอบงำกระบวนการผลิตและการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างเบ็ดเสร็จมายาวนานกว่าสองทศวรรษ ดังนั้นการขับเคลื่อนประชาธิปไตยจากต่างประเทศในมิติของการค้าและการลงทุน จึงจำเป็นจะต้องอาศัยทั้งเจตนารมณ์ที่แน่วแน่ของรัฐบาล ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มทุนภายในประเทศ ต่อการปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจ ในส่วนของการลงทุนจากต่างประเทศนั้น ยังไม่สามารถผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนประชาธิปไตยเป็นประจักษ์ได้ เนื่องจากกลุ่มทุนภายนอกที่ยังมีบทบาทเป็นทุนที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งไม่ได้ให้ความสำคัญกับการองค์ประกอบด้านประชาธิปไตยในการลงทุนต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านสิทธิของแรงงาน มาตรฐานสิ่งแวดล้อม หรือการส่งเสริมสวัสดิการและการพัฒนาทักษะของแรงงาน อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ Aung Min และ Toshihiro Kudo ที่ระบุว่า ถึงแม้ว่ากลุ่มทุนใหญ่ในเมียนมาเติบโตขึ้นในห้วงแห่งการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจ เนื่องจากความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลตั้งแต่ก่อนการปฏิรูป และการติดต่อสัมพันธ์กับกลุ่มทุนต่างประเทศในห้วงทศวรรษก่อนการปฏิรูป การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมาสามารถส่งอิทธิพลต่อการปรับปรุงโครงสร้างและแนวทางการดำเนินธุรกิจของกลุ่มทุนได้ในหลายมิติ โดยแนะนำให้ รัฐบาลจะต้องผลักดันให้กลุ่มทุนภายในประเทศ มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมภาคการผลิตให้มากขึ้น มากกว่าภาคทรัพยากรธรรมชาติ การสนับสนุนบทบาทของ SMEs และการดำเนินกิจการ CSR เป็นต้น

เพื่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคงสถาพร รัฐที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ (Strong and Effective State) เป็นสิ่งจำเป็น (Huntington, 1968; Fukuyama, 2011; 2014) การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่อยู่ในระดับต่ำมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลในความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เช่นดังในกรณีของเมียนมาที่ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจะทุ่มงบประมาณส่วนใหญ่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุขของ

ประชาชน และการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมโดยไม่สามารถให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันทางการเมืองรัฐให้มีประสิทธิภาพและความเข้มแข็งเพียงพอ ข้อเสนอแนะประการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคของการสร้างประชาธิปไตยผ่านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในเมียนมาอีกประการหนึ่งคือ เงื่อนไขและระดับการพัฒนาของประเทศผู้รับ

Fukuyama (2014) เสนอว่าระเบียบทางการเมืองเป็นเรื่องของ “สถาบัน” และเสรีนิยมประชาธิปไตยก็เป็นระบอบการปกครองที่ตั้งอยู่บนความสมดุลระหว่างลักษณะเชิงสถาบันของระบอบการปกครอง 3 ประการคือ การตรวจสอบทางการเมือง รัฐที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ และนิติรัฐ ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้เป็นเรื่องใหม่สำหรับเมียนมา ในขณะที่สภาพสังคมการเมืองที่อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารมาอย่างยาวนานไม่คุ้นชินกับการพัฒนาทางการเมืองที่เปิดกว้าง เมียนมาในห้วงแห่งการปฏิรูปทางการเมืองจึงอาจจะไม่มีอะไรแตกต่างจากภาพของประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่มาพร้อมกับความไร้เสถียรภาพทางการเมืองในช่วงสงครามเย็น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของเมียนมาในปัจจุบันกำลังเผชิญกับคลื่นความท้าทายจากการขยายตัวของชนชั้นกลาง การศึกษาของประชาชนที่กำลังเพิ่มพูน และการพัฒนาอย่างก้าวล้ำของเทคโนโลยีและการสื่อสารที่รวดเร็วและไร้พรมแดน ทำให้การก่อตัว การพัฒนา และการปรับตัวของสถาบันต่างๆ ของรัฐมีความสำคัญอย่างยิ่งต่ออนาคตของการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ การพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาจึงจำเป็นต้องดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนาสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งเพียงพอต่อความต้องการของสังคมที่เปิดกว้าง ในกรณีดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าความช่วยเหลือระหว่างประเทศ สำคัญต่อการส่งเสริมสมรรถภาพความเป็นสถาบันขององค์กรทางการเมืองในเมียนมาอย่างเช่น ระบบราชการ พรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภา เพื่อในท้ายที่สุดจะสามารถพัฒนาศักยภาพของระบบนิติรัฐและความโปร่งใส ไปได้พร้อมกับความเข้มแข็งของรัฐในห้วงแห่งการปฏิรูป อย่างไรก็ตามทิศทางการพัฒนาด้านสถาบันทางการเมืองของเมียนมา ดูเหมือนจะไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรกับการพัฒนาด้านอื่นๆ อันเนื่องมาจากการจัดลำดับการพัฒนาของทั้งตัวแสดงภายนอกและเมียนมาที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในเชิงกายภาพ เช่นการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการพัฒนาด้านการสร้างสันติภาพ

การศึกษาของ UNDP (2016; 2019) และ Asia Foundation (Egretau, 2017) ชี้ให้เห็นว่าในช่วงที่เมียนมามีรัฐสภาสมัยแรกในช่วงปี ค.ศ. 2010 ถึง 2015 นั้น บทบาทและประสิทธิภาพของรัฐสภาเมียนมาที่มีความก้าวหน้า สมาชิกรัฐสภาทั้งที่มาจากพรรคสหสามัคคีและการพัฒนาและพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยต่างและตื่นตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย ตลอดจนหน้าที่ในการร่างกฎหมาย และตรวจสอบรัฐบาล สมาชิกรัฐสภามีโอกาสในการรู้จักและเรียนรู้ถึงความหลากหลายระหว่างสมาชิกและพรรค

การเมืองต่างๆ และต่างก็ตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนประชาชนที่จะต้องทำหน้าที่ในการร่างกฎหมาย และตรวจสอบรัฐบาล อย่างไรก็ตามการพัฒนาองค์กรรัฐสภาในความเป็นสถาบันยังคงมีความท้าทาย และสิ่งที่จำเป็นมากที่สุดในการขับเคลื่อนความเป็นสถาบันรัฐสภาคือองค์ความรู้ของผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ประจำรัฐสภาทางด้านกระบวนการทางกฎหมาย กระบวนการทางรัฐสภา การร่างกฎหมาย การศึกษาวิจัย ตลอดจนความรู้เรื่องการเปลี่ยนแปลงของโลก สิ่งเหล่านี้จำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากตัวแสดงระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องต่อไป (Egreteau, 2017; สัมภาษณ์ Dr. Thet Thet Khine, 8 มกราคม ค.ศ. 2019)

ในอีกด้านหนึ่งตัวระบบราชการแบบเดิมที่ถูกครอบงำโดยกองทัพเมียนมามากกว่า 50 ปี ก็กลายเป็นอีกอุปสรรคของการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา ในรายงานชื่อ “Myanmar Development Assistance Policy” จัดทำโดยหน่วยประสานงานเพื่อความช่วยเหลือด้านการพัฒนา (Development Assistance Coordination Unit) และกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (Foreign Economic Relations Department) ภายใต้กระทรวงการวางแผนและการเงินของเมียนมา (Ministry of Planning and Finance) ระบุไว้ชัดเจนถึงปัญหาของระบบราชการของเมียนมาว่ายังขาดประสิทธิภาพ และศักยภาพ รวมถึงยังไม่มีมาตรฐานในการดำเนินการที่แน่นอนทั้งในแง่ของขั้นตอน กระบวนการ และกลไกต่างๆ ของระบบราชการ ในแง่รัฐบาลเมียนมายอมรับว่าเพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องดำเนินการปฏิรูประบบราชการ และพัฒนาการบริหารจัดการการเงินและการคลังของภาครัฐให้ดีขึ้นกว่าเดิม รองรับการประมาณความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และนำมาพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Development Assistance Coordination Unit, 2018, p. 32; สัมภาษณ์ Thuzar Khin, 10 มกราคม ค.ศ. 2019) ดังนั้นถึงแม้ว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศด้านการพัฒนาสมรรถนะองค์กรทางการเมืองมีความต่อเนื่องและรวดเร็ว หากแต่การพัฒนาประชาธิปไตยจำเป็นจะต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงในเชิง “สารัตถะ” ความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเป็น “รูปแบบ” หรือ “โครงสร้าง” ในทางกายภาพเท่านั้น ดังนั้นอาจจะสามารถสรุปได้ว่าการพัฒนาประชาธิปไตยเมียนมาจะยังคงไร้ความมั่นคงด้วยเหตุผลของความสำเร็จของการปกครอง หรือ หากจะหยิบยืมคำอธิบายของ Larry Diamond (2015) ต่อการเสื่อมถอยของการพัฒนาประชาธิปไตยทั่วโลกนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006 ก็คือ ปัจจัยการปกครองที่ย่ำแย่ (Bad Governance) นั่นเอง

5.6 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

ด้วยข้อค้นพบที่ว่าตัวแสดงภายนอกสามารถมีส่วนในการวางรากฐานความเป็นประชาธิปไตยในเมียนมาได้ ในยุคแห่งการเปลี่ยนผ่านทางการเมือง ถึงแม้ว่าพัฒนาการสู่ประชาธิปไตยในเมียนมาจะอยู่ในภาวะแห่ง

ความท้าทายที่กำลังสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการเจรจาสัมติภาพที่ยังไม่มีผลคืบหน้าเป็นที่ประจักษ์ บทบาทของกองทัพที่ยังคงมีอยู่ในกิจการความมั่นคง อันเป็นส่วนที่มีอิทธิพลสำคัญต่อความขัดแย้งในรัฐยะไข่ หรือแนวทางการปฏิรูปต่างๆ ที่ยังคงต้องการระยะเวลาในการพัฒนา ไทยสามารถแสดงบทบาทเชิงรุกโดยพึงพิจารณาว่า เมียนมามีความสำคัญต่อไทยหลายประการด้วยกัน ดังข้อเสนอแนะต่อไปนี้

5.6.1 ประเทศไทยควรรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับเมียนมาโดยมุ่งยกระดับความสัมพันธ์จากการเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์โดยธรรมชาติสู่การเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์รอบด้านเพื่อความเชื่อมโยงระดับภูมิภาค

เมียนมาเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกับไทยยาวที่สุดกว่า 2,400 กิโลเมตร ความมั่นคงชายแดน ประกอบกับสถานการณ์สันติภาพบริเวณพรมแดน การสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีกับเมียนมาตลอดจนสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยโดยเฉพาะด้านการพัฒนาและความปรองดองเป็นสิ่งจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาการปักปันเขตแดน ประเทศไทยจำเป็นต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศถูกร้อยรัดเข้าสู่กระบวนการค้าขายและผลิตสินค้าเข้มข้น ห่วงโซ่อุปทานทั้งระดับภูมิภาคและโลกที่เชื่อมโยงร้อยรัดการค้าการลงทุนระหว่างประเทศทำให้การดำเนินความสัมพันธ์ที่ดีกับเมียนมาเป็นความสำคัญในระดับปฐมในมิติของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของไทยที่ต้องการยกระดับอุตสาหกรรมสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงจำเป็นต้องยกระดับความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ที่มีอยู่ธรรมชาติไปสู่การมีความสัมพันธ์รอบด้านที่มีความเชื่อมโยงในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายขยายเคลื่อนย้ายฐานการผลิตในอุตสาหกรรมระดับกลางในส่วนที่เน้นการใช้แรงงานไปยังเมียนมาที่มีค่าแรงถูกกว่า ถึงแม้ว่าแรงงานฝีมือในเมียนมาจะยังคงมีปริมาณจำกัด แต่แรงจูงใจสำคัญต่อการส่งเสริมนโยบายย้ายฐานการผลิตสู่เมียนมาคือแนวทางการปฏิรูปกฎหมายและโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีมาตรฐานมากขึ้น เช่น กรอบกฎหมาย บริษัท การลงทุนต่างชาติ และกฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ บทบาทของสภาการค้าอุตสาหกรรมที่ต้นตัว เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 2018 เมียนมาได้จัดตั้งกระทรวงการลงทุนและเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีภารกิจหน้าที่สำคัญในการจัดการกระบวนการลงทุนจากต่างประเทศ และประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ในการส่งเสริมบรรยากาศทางการค้าการลงทุนของบริษัทต่างประเทศสะท้อนถึงความจำเป็นและความสำคัญของการลงทุนต่างประเทศของเมียนมา นอกจากนั้นเมียนมายังเป็นประเทศที่ยังได้รับสิทธิพิเศษทางการค้า (GSP) และภาคการผลิตอุตสาหกรรมสิ่งทอ ก็ยังเป็นจุดแข็งที่ดีของเมียนมา ดังจะเห็นได้ถึงปริมาณการส่งออกสินค้าประเภทเครื่องนุ่งห่มของเมียนมาไปยังกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปเติบโตถึงร้อยละ 180 (Thiha, 2019) ในรอบปีที่ผ่านมา การรักษาอัตราการ

เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเมียนมา โดยเฉพาะภาคการผลิตนอกเหนือจากโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรธรรมชาติ การช่วยวางรากฐานให้กับการขยายตัวของฐานการจ้างงาน การพัฒนาฝีมือแรงงานรายได้ และทักษะ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของความเข้มแข็งของแรงงาน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในระดับล่างสู่บน และการส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานของชาวเมียนมาก็เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต่อการรักษาระดับการพัฒนาเพื่อให้เมียนมาสามารถใช้ศักยภาพของประเทศได้อย่างเต็มที่ (สัมภาษณ์ คุณเนวิน สิ้นสิริ วันที่ 19 มิถุนายน 2019) ในทางกลับกันการส่งเสริมการขยายฐานการผลิตจากไทยสู่เมียนมาจะเป็นการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติของไทย

5.6.2 ประเทศไทยควรขยายกรอบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา

ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาพื้นที่ชายแดนเป็นความจำเป็นและสำคัญต่อยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนของไทย สถานการณ์ความมั่นคงแห่งชาติระบุว่า การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนบ้านเป็นยุทธศาสตร์หลักในการแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน ทั้งการลักลอบเข้าเมือง ปัญหาแรงงานข้ามชาติ การก่อการร้าย การค้าสิ่งของผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ โรคระบาด และโรคติดต่อร้ายแรง นอกจากนั้นการส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่และการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดนในพื้นที่ประเทศเพื่อนบ้านสำคัญและจำเป็นในฐานะการสร้างความมั่นคงปลอดภัยชายแดนของไทยในเชิงรุก ดังนั้นไทยควรใช้โอกาสในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตลอดจนแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชายแดนของรัฐบาลเมียนมาในโครงการความช่วยเหลือด้านการพัฒนาบริเวณพื้นที่ชายแดนเป็นการเฉพาะ (สัมภาษณ์ นายจักร บุษย-หลง, 9 มิถุนายน ค.ศ. 2018) ทั้งนี้แนวยุทธศาสตร์ดังกล่าวยังมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นเมื่อภูมิทัศน์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆในกระบวนการสันติภาพได้รับความสนใจอย่างมากจากมหาอำนาจทั้งในและนอกภูมิภาค

อย่างไรก็ดีนโยบายต่อเมียนมานี้ไม่เพียงแต่จำเป็นจะต้องผสมผสานเชื่อมโยงกันระหว่างแนวทางการพัฒนาควบคู่กับการเชื่อมโยงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างไทยเมียนมาในบริเวณเมืองชายแดนที่มีศักยภาพ เช่น แม่สอด แม่สาย และบ้านขุนน้ำร้อน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557) เท่านั้น หากแต่จะต้องมุ่งส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ชุมชนชายแดนทั้งทางด้าน การศึกษา สาธารณสุขและการเกษตรเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในเชิงยุทธศาสตร์ต่อการพัฒนาความมั่นคงอย่างเบ็ดเสร็จ โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อเป็นการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ทางธรรมชาติอย่างแท้จริง โดยในแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติระบุให้พื้นฐานชายแดนไทยเมียนมา 3 แห่ง ได้แก่ ด่านแม่สอด-เมืองเมียวดี ด่านแม่สาย – เมืองท่าขี้เหล็ก และ ด่านขุนน้ำร้อน-เมืองทวาย ซึ่ง ที่แรกเป็นพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาความมั่นคงชายแดนระยะเร่งด่วน และอีก 2 แห่งเป็นพื้นที่การพัฒนาความมั่นคงในระยะต่อไป อย่างไรก็ตาม

แนวโน้มดังกล่าวนี้ควรจะดำเนินควบคู่ไปกับการประสานงานและสนับสนุนกระบวนการสันติภาพในเมียนมา เพื่อเพิ่มโอกาสในการเปิดการพื้นที่ชายแดนเพื่อการพัฒนาที่มากขึ้น (สัมภาษณ์ พ.อ.ดร.ศรีณญู วิริยเวชกุล, 4 มีนาคม ค.ศ. 2019)

อีกทั้งการพัฒนาพื้นที่ชายแดนยังสอดคล้องกับแนวทางการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของนโยบายการส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับเมียนมา ไทย และเมียนมาได้ร่วมกันสร้างประวัติศาสตร์หน้าใหม่ในการส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับมาตุภูมิ ซึ่งได้ดำเนินการอย่างเป็นทางการมาแล้ว 2 ครั้ง ส่งกลับรวม 164 คน และจะร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อให้การส่งกลับกลุ่มต่อไปมีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากยิ่งขึ้นบนพื้นฐานของความปลอดภัย ความสมัครใจและมีศักดิ์ศรี การส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่รองรับผู้ที่เดินทางกลับประเทศยังคงเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นต่อการสร้างรากฐานความมั่นคงมนุษย์เพื่อลดอุปสรรคต่อการเป็นเงื่อนไขของความขัดแย้งสืบไปในอนาคต นอกจากนี้การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาพื้นที่ยากจนในรัฐยะไข่ก็ควรเป็นแนวนโยบายสำคัญต่อไป

กรอบความช่วยเหลือด้านการพัฒนาต่อพื้นที่ชายแดนในเมียนมานั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสนับสนุนพร้อมกับการพัฒนาศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนชายแดน ดังที่งานวิจัยชิ้นนี้ได้พยายามแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งเป็นข้อสรุปที่การศึกษาเรื่องการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเห็นพ้องต้องกัน โครงข่ายความช่วยเหลือจากไทยสู่เมียนมาจึงควรเพิ่มเติมมิติของการสนับสนุนภาคประชาสังคมชายแดนพร้อมส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นการสร้างฐานการถ่วงดุลอำนาจทางการปกครองระหว่างประเทศรัฐบาลกลางและท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งดุลอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับภาคประชาชน

5.6.3 ไทยควรส่งเสริมค่านิยมและหลักการประชาธิปไตยผ่านโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาศักยภาพของชาวเมียนมา

การส่งเสริมประชาธิปไตยในเมียนมาจะสะท้อนการให้ความสำคัญกับคุณค่าในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ข้อได้เปรียบของประเทศไทยในมิติการขยายบทบาทความช่วยเหลือระหว่างประเทศนั้นคือความเกี่ยวพันและเชื่อมโยงกับหน่วยงานองค์การระหว่างประเทศและภาคประชาสังคมระหว่างประเทศที่มีอยู่อย่างมากมายในประเทศเป็นต้นทุนที่สำคัญสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตย และการขยายฐานอิทธิพลระหว่างประเทศของไทยสู่ภูมิภาค และด้วยข้อคำนึงถึงความเป็น “การเมืองภายใน” และความละเอียดอ่อนของประเด็นการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา (สัมภาษณ์ นายจักร บุษย-หลง, 9 มิถุนายน ค.ศ. 2018) และ

ประเด็นดังกล่าวนี้ได้รับการเน้นย้ำจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศเมียนมาโดยระบุว่า แนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจะต้องเคารพหลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายในของเมียนมา ไทยสามารถส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยผ่านกรอบความช่วยเหลือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของเมียนมา ทั้งในกรอบทวิภาคีและกรอบพหุภาคีผ่านองค์การระหว่างประเทศและภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ ขณะที่การส่งเสริมทุนการศึกษาและโครงการฝึกอบรมให้แก่ข้าราชการ เมียนมาเป็นสิ่งที่ยังคงจำเป็นและสำคัญ (สัมภาษณ์ Thuzar Khin, 10 มกราคม ค.ศ. 2019) การส่งเสริมให้ความร่วมมือด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ควรจะเพิ่มเติมรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือการเพิ่มเติมกรอบทุนการศึกษาให้การบุคลากรของเมียนมาทางด้านสื่อสารมวลชน การพัฒนาชุมชน การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคประชาสังคมซึ่งอาจมีส่วนสำคัญต่อความตระหนักรู้ด้านบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบในสังคมประชาธิปไตยในเมียนมาในอนาคต ดังที่หน่วยงานระหว่างประเทศ⁴⁹ ดำเนินการสนับสนุนในฐานะที่เป็นองค์ประกอบในเชิงคุณภาพของระบอบอภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance)

การให้ความช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยควรจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขในเชิงพื้นที่เพื่อเน้นแนวทางการให้ความช่วยเหลือในเชิงการพัฒนา (Developmental Approach) อันตรงข้ามกับแนวทางทางการเมือง (Political Approach) Thomas Carother (2009, p. 10) ได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจถึงประโยชน์ความช่วยเหลือในแนวทางการพัฒนาไว้ว่าสามารถเข้าสู่พื้นที่ของการพัฒนาได้ง่ายกว่าและในบริบทที่มีการปฏิรูปที่เป็นบวกอยู่ก่อนแล้ว การให้ความช่วยเหลือในเชิงการพัฒนาในระยะยาวจะทำให้เกิดการเกี่ยวโยงระหว่างผู้รับและผู้ให้อย่างต่อเนื่อง จำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบนิติรัฐและการเปิดกว้างด้านการพัฒนาประชาธิปไตยของผู้ให้จะเป็นการง่ายที่จะเชื่อมโยงการพัฒนาทางการเมืองสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อไป การส่งเสริมความช่วยเหลือด้านการพัฒนาควรส่งเสริมเพิ่มเติม นอกเหนือจากการให้ความสำคัญกับการทหาร การพัฒนา สาธารณูปโภค เศรษฐกิจ และการเงินเพียงเท่านั้น

รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะสามารถอาศัยโอกาสที่รัฐบาลเมียนมาเริ่มให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้กรอบความช่วยเหลือระหว่างประเทศได้กำหนดให้แผนรวมประเด็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนปี 2030 ที่ให้ความสำคัญกับแนวทางการพัฒนาที่ครอบคลุมที่เน้นทั้งเรื่องสิทธิและความเท่าเทียม ข้อกำหนดดังกล่าวได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณานโยบายรับความช่วยเหลือของเมียนมา แนวทางส่งเสริมบทบาทของไทยจึงทำได้ทั้งในรูปแบบทวิภาคี เช่น การส่งเสริมสิทธิและหน้าที่

⁴⁹ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นชาวเมียนมาของ USAID สนับสนุนประเด็นนี้โดยกล่าวว่าสิ่งที่สำคัญและถือว่าเป็นเรื่องสำคัญในช่วงปี ค.ศ. 2010 คือการส่งเสริมความเข้าใจของประชาชนต่อระบบการปกครองประชาธิปไตย และการตระหนักรู้ในสิทธิ/หน้าที่ของตนในระบบการปกครอง (สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ USAID ประจำประเทศเมียนมา 2 คน, 8 มิถุนายน ค.ศ. 2018)

พลเมืองของพรรคการเมือง การส่งเสริมแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง เป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนยั่งยืน โดยในประเด็นดังกล่าวนี้สามารถเปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือในการสร้างความมั่นคงอย่างยั่งยืนจากฝ่ายความมั่นคงของทั้ง 2 ประเทศที่มีความสัมพันธ์อันดีกันอยู่แล้วเป็นปฐม หรือจะเป็นการส่งเสริมความร่วมมือพหุภาคีร่วมกับหน่วยงานสหประชาชาติ เช่นการส่งเสริมสิทธิสตรีควบคู่กับการรณรงค์ของ UNDP ที่มีความตื่นตัวอย่างยิ่งในช่วงหลายปีที่ผ่านมา และที่สำคัญที่สุดการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนในแนวทางของสหประชาชาติจะประสบความสำเร็จได้นั้นจะเป็นจะต้องมีโครงสร้างและระบบอภิบาลแบบประชาธิปไตยเป็นคุณสมบัติสำคัญ (IDEA, 2019)

การส่งเสริมความช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยอันผูกสัมพันธ์กับกรอบการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติเป็นหนทางในการเพิ่มต้นทุนทางอำนาจละมุนของไทย (สัมภาษณ์ นายจักร บุษย-หลง, 9 มิถุนายน ค.ศ. 2018) และสามารถทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศไทยมีเอกลักษณ์ได้ ซึ่งยังไม่เคยได้รับการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นลำดับความสำคัญหลัก ถึงแม้ว่าสถานะอำนาจและศักยภาพทางเศรษฐกิจของไทยจะยังไม่สามารถเปรียบเทียบกับประเทศประชาธิปไตยชั้นนำอย่าง สหรัฐฯ สหภาพยุโรป หรือกลุ่มประเทศแอฟริกาใต้ได้ แต่การให้ความสำคัญกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศก็สามารถเป็นการเพิ่มพูนความชัดเจนด้านอัตลักษณ์ของนโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy Identify) ดังเช่นประเทศเหล่านั้นได้ดำเนินมาอย่างยาวนาน (Risse, 2009)

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงการต่างประเทศ, ไทย. (2560). **ประเทศไทยให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ในรัฐยะไข่**. <http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6886/82275-ประเทศไทยให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ได้รับ.html>, เข้าถึงเมื่อ 22 เมษายน 2562.

คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน. (2561). **รายงานการติดตามการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ: ผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน**. <http://www.nhrc.or.th/getattachment/eeb6c10c-8870-4593-98c6-fd670a63ad1e/.aspx> เข้าถึงเมื่อ 25 กันยายน 2561.

ไชยวัฒน์ คำชู, นิธิ เนื่องจำนงค์. (2559). **การเมืองเปรียบเทียบ: ทฤษฎี แนวคิด และกรณีศึกษา**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัฐพล ตันตระกูลทรัพย์. (2561). **ขบวนการแรงงานกับการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในสหภาพพม่า, ค.ศ. 1988-2018**. (วิทยานิพนธ์ดุขฎิบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

ดุขฎิภาค ปรีชารัชช. (2558). **โรฮิงญา: รัฐชาติพันธุ์ ประวัติศาสตร์ และความขัดแย้ง**. กรุงเทพฯ: มติชน.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2560). **สินค้าออกและสินค้าเข้าจำแนกตามกลุ่มประเทศ**. <http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=743&language=TH>, เข้าถึงเมื่อ 23 มีนาคม 2560.

_____. (2561ก). **เงินลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ จำแนกตามประเทศ**. <http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=649&language=th>, เข้าถึงเมื่อ 4 ตุลาคม 2561.

_____. (2561ข). **มูลค่าสินค้าส่งออกและนำเข้าผ่านด่านศุลกากรในภาคเหนือ (ในรูปบาท)**. <http://www2.bot.or.th/statistics/BOTWEBSTAT.aspx?reportID=498&language=TH> เข้าถึงเมื่อ 27 กันยายน 2561.

นิลุบล ไพเราะ. (2552). **ท่าทีของนานาประเทศต่อการสร้างประชาธิปไตยในเมียนมา ช่วงปี 2001-2008**. ภาคนิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การระหว่างประเทศและการทูต), คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- นพวรรณ สุขเจริญ. (2557). นโยบายการปิด ‘พื้นที่พักพิงชั่วคราว’ ชายแดนไทย-เมียนมา: แนวโน้มการ
ละเมิดสิทธิของผู้นี้ภัยจากการสู้รบ. กรุงเทพฯ: สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ
กระทรวงการต่างประเทศ. เข้าถึงเมื่อ 31 ตุลาคม 2559,
<http://www.mfa.go.th/dvifa/contents/filemanager/files/nbt/nbt6/IS/IS6025.pdf>.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2558). จีนเลี้ยงยีนต้องชานซูจีชนะเลือกตั้ง ย้ำให้ความช่วยเหลือร่วมมือเมียนมา.
Retrieved from
<http://www.manager.co.th/IndoChina/ViewNews.aspx?NewsID=9580000126695>,
September 1, 2016.
- สพพ. (สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน). (2556). ยุทธศาสตร์ความร่วมมือ
พัฒนาเศรษฐกิจของ สพพ. กับ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ระหว่างปี 2557-2560.
<https://www.neda.or.th/home/uploads/download/VZDhSUPsrujiqFJz9X9.pdf>, เข้าถึง
เมื่อ 23 มีนาคม 2560.
- สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงย่างกุ้ง ประเทศเมียนมา. (2555). การดำเนินงานความร่วมมือไทย-เมียน
มาในกรอบต่างๆ. <http://www.thaiembassy.org/yangon/th/relation/19261> - การ
ดำเนินงานความร่วมมือไทย-เมียนมาในกรอบต่างๆ.html, เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2562.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557). รายงานการสำรวจศักยภาพพื้นที่
ชายแดนและเขตเศรษฐกิจเมียนมา-ไทย ณ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก - เมืองเมียวดี - เมืองผะ
อัน และกรุงย่างกุ้ง. https://www.nesdb.go.th/ewt_w3c//ewt_dl_link.php?nid=2636,
เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2562.
- สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สศช. (2559). การสนับสนุนการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ
ทวาย. http://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6208, เข้าถึงเมื่อวันที่ 22 เมษายน
2562.
- สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). วิกฤตมนุษยธรรมโรฮิงญา: ปัญหาที่ไร้ทางออก.
http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2561/feb2561-2.pdf, เข้าถึงเมื่อ
วันที่ 5 สิงหาคม 2561.
- สุรพงษ์ ชัยนาม. (2559). นโยบายของไทยต่อพม่า. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม.
- พรพิมล ตรีโชติ. (2542). เส้นทางสู่ประชาธิปไตยในเมียนมา: ยังไม่พ้นพหุนาม. ใน อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และ
พรพิมล ตรีโชติ (บก.). เอเชียตะวันออกเฉียใต้: กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการเมือง
สมัยใหม่. (241-279). กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- _____. (2546). พม่า. เอเชียรายปี 2546/2003.
- _____. (2551). การต่างประเทศเมียนมา :ปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านและชนกลุ่มน้อย. กรุงเทพฯ : โครงการสิ่งพิมพ์ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร. (2550). การประชุมสมัชชาแห่งชาติเพื่อการร่างรัฐธรรมนูญ: จุดเริ่มต้นการเป็นประชาธิปไตยในเมียนมา?. รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2560). เมื่อเนปิตอร์ปฏิรูป: ความท้าทายและการปรับตัวในความสัมพันธ์เมียนมาและจีน (2008-2015). รัฐศาสตร์สาร, 38(2), 219-268.
- มติชนรายสัปดาห์. (2546). วันที่ 7 ก.ค. พ.ศ. 2546.
- ศิววงศ์ สุขทวี. (2557). โรฮิงยา ชีวิตภายใต้อำนาจ: จากชายแดนด้านตะวันตกของพม่าถึงไทย. วารสารสังคมวิทยามานุษยวิทยา, 33(1), 197-222.
- _____. (2558). โรฮิงยา: คนไร้รัฐในรัฐต่างแดน. สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาฉบับชาติ, สาขาวิชา มานุษยวิทยา, คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุสรณ์ ชัยอักษรเวช และณัฐณพัศ พิพัฒน์รัตนเสรี. (2562). อาเซียนกับระบบการอภิบาลภูมิภาคในเรื่องการย้ายถิ่นไม่ปกติของชาวโรฮิงญา. กรุงเทพฯ: โครงการ "จับตาอาเซียน" (ASEAN Watch) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกว.)
- อุดม เกิดพิบูลย์. (2549). เมียนมาในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ. เชียงใหม่: บริษัทโชตนาพรินท์ จำกัด.

ภาษาอังกฤษ

- ADB. (2013). Republic of the Union of Myanmar: Capacity Development of the National Statistical System. Retrieved from <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/76904/46485-001-mya-tar.pdf>, March 9, 2018.
- _____. (2016). Republic of the Union of Myanmar: Capacity Development for Project Implementation. Retrieved from <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/178824/49297-001-tar.pdf>, March 9, 2018.
- AIMS (Mohinga Aid Information Management System). (2018). Aid by Donor. Retrieved from <https://mohinga.info/en/dashboard/donor/>, September 25, 2018.

Alamgir, Jalal. (2008). Myanmar's Foreign Trade and its Political Consequences. **Asian Survey**, 48, 6, 977-996.

Alexandra, Lina A. & Lanteigne, Marc. (2017). New Actors and Innovative Approaches to Peacebuilding: The Case of Myanmar. In Charles T. Call & Cedric de Coning (eds.). **Rising Powers and Peacebuilding: Breaking the Mold?**, (191-241). Cham: Palgrave Macmillan. Anguelov, Nikolay. (2015) **Economic Sanctions vs. Soft Power: Lessons from North Korea, Myanmar, and the Middle East**. New York: Palgrave Macmillan.

_____ and Bryant, Kristin. (2015a). Myanmar—20 Years of Sanctions and Their Lasting Effect. In Nikolay Anguelov. (ed). **Economic Sanctions vs. Soft Power: Lessons from North Korea, Myanmar, and the Middle East**. New York: Palgrave Macmillan.

Allan, David. (2010). Positive Engagement in Myanmar: Some Current Examples and Thoughts for the Future. In Nick Cheesman, Monique Skidmore, and Trevor Wilson (eds.) **Ruling Myanmar: From Cyclone Nagis to National Elections**, (236-266). Singapore: ISEAS.

ALTSEAN-BURMA. (2011). **Burma Issues & Concerns Vol. 6: The General Election**. Retrieved from <http://altsean.org/archive/Issues%20and%20Concerns%20Vol%206.pdf>, April 21, 2019.

_____. (2014). **Burma Bulletin, September 2014, Issue 93**. Retrieved from <https://drive.google.com/file/d/1ZXNkWTev79Rqu8u82e-w3vqEhpTO084x/view>, April 21, 2019.

Amnesty International. (2017a). **Caged without a Roof: Apartheid in Myanmar's Rakhine State**. Retrieved from <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1674842017ENGLISH.PDF>, August 5, 2018.

Amnesty International. (2017b). **UN member states should act to pressure Myanmar to end crimes against humanity**. Retrieved from <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA1671942017ENGLISH.pdf>, April 22, 2019.

Archaya, Amitav. (2013). Contingent Socialization in Asian Regionalism: Possibilities and Limits. In Miles Kahler and Andrew MacIntyre. (eds.) **Integrating Regions: Asia in Comparative Context**, (222-242). Stanford: Stanford University Press.

ASEAN. (2007). **Statement by ASEAN Chair**. New York, September 27, 2007.

_____. (2010). **Charting a New Course: ASEAN-UN Post-Nargis Partnership**. Retrieved from <http://www.asean.org/uploads/archive/publications/nargis/3.pdf>, September 15, 2018.

Bambooinnovator. (2013). **Why Myanmar's military rulers are giving power to the people; Why investors still need to proceed with caution**. Retrieved from <https://bambooinnovator.com/2013/05/28/why-myanmars-military-rulers-are-giving-power-to-the-people-why-investors-still-need-to-proceed-with-caution/>, November 9, 2016.

Bangkok Post. (2018) . **Clearing a Path**. Retrieved from <https://www.bangkokpost.com/business/news/1516586/clearing-a-path>, April 22, 2019.

Barclay, Kate, & Smith, Graeme. (2014). **East Asia's Demand for Energy, Minerals and Food: The International Politics of Resources**. London: Routledge.

Barany, Zoltan. (2015). Exit from Military Rule: Lessons for Burma. **Journal of Democracy**, 26(2), 86-100.

Bhatia, Rajiv. (2015). **India-Myanmar Relations: Changing Contours**. New Delhi: Routledge.

Bissinger, Jared (2012), Foreign Investment in Myanmar: A Resource Boom but a Development Bust?. **Contemporary Southeast Asia**, 34(1), 23–52.

Blažević, Igor (2016), Burma Votes for Change: A Challenges Ahead. **Journal of Democracy**, 27(2), 101-115.

Borah, Rupakjyoti. (2017). **India-Myanmar-Thailand Trilateral Highway: A Promise to Transform the Region's Economic Landscape**. Retrieved from <https://japan-forward.com/india-myanmar-thailand-trilateral-highway-a-promise-to-transform-the-regions-economic-landscape/>, October 24, 2018.

Borreschmidt, Nikolaj. (2014). **The EU's Human Rights Promotion in China and Myanmar: Trading Rights for Might?** Retrieve from <https://www.coleurope.eu/news/eu-diplomacy-paper-5/2014-eus-human-rights-promotion-china-and-myanmar-trading-rights-might>, March 12, 2017.

Burma News International. (2013a). **Deciphering Myanmar's Peace Process: A Reference Guide**, Retrieved from http://mmpeacemonitor.org/images/pdf/deciphering_english_2013.pdf, September 17, 2016.

_____. (2013b). **Achieving Peace through Ceasefires**. Retrieved from www.mmpeacemonitor.org/~mmpeac5/.../pdf/BNI_Analysis_Paper1.pdf, September 17, 2016.

_____. (2013c). **The Irony of Ceasefires In Myanmar**. Retrieved from www.mmpeacemonitor.org/~mmpeac5/.../pdf/BNI_Analysis_Paper2.pdf, September 17, 2016.

_____. (2014). **Deciphering Myanmar's Peace Process: A Reference Guide 2014**. Chiang Mai: Burma News International.

_____. (2015). **Deciphering Myanmar's Peace Process: A Reference Guide 2015**. Chiang Mai: Burma News International.

_____. (2016). **Norway to focus on peace, natural resources and responsible business**. Retrieved from <https://www.bnionline.net/en/opinion/interview/item/1717-norway-to-focus-on-peace-natural-resources-and-responsible-business.html>, April 22, 2019.

_____. (2017). **Deciphering Myanmar's Peace Process: A Reference Guide 2016**. Chiang Mai: Burma News International.

Burnell, Peter. (2000). Democracy Assistance: Origins and Organizations. In Peter Burnell. (ed.). **Democracy Assistance: International Cooperation for Democratization**, (34-65). London: Frank Cass.

Callahan, Mary. (2005). **Making Enemies: War and State Building in Burma**. Ithaca: Cornell University Press.

- _____. (2012). The Opening in Burma: The Generals Loosen Their Grip. **Journal of Democracy**, 23(4), 120-31.
- Camroux, David and Egretreau, Renaud. (2010). Normative Europe meets the Burmese Garrison State: Processes, Policies, Blockages and Future Possibilities. In Nick Cheesman, Monique Skidmore, and Trevor Wilson (eds.) **Ruling Myanmar: From Cyclone Nagis to National Elections**, (267-293). Singapore: ISEAS.
- Carr, Thomas. (2018). **Supporting the Transition: Understanding Aid to Myanmar since 2011**. Retrieved from http://www.burmalibrary.org/docs24/2018-02-00-Supporting-the-Transition_ENG-red.pdf, September 15, 2018.
- Carothers, Thomas. (1999). **Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve**. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- _____. (2015). Democracy Aid at 25: Time to Choose. **Journal of Democracy**, 26(1), 59-73.
- CDDRL (The Stanford Center on Democracy, Development, and The Rule of Law). (2016). **Burma's Transition to Democracy: A Conversation with Larry Diamond**. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=9Xm_yfLdJHQ, April 22, 2019.
- Chambers, Paul (2014), Constitutional Change and Security Forces in Southeast Asia: Lessons from Thailand and Myanmar. **Contemporary Southeast Asia**, 36(1), 101–127.
- Channel News Asia. (2018). **How will China's New Silk Road shape Myanmar's economy?**. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=-Bk5jppEN1o>, October 22, 2018.
- Chaudhury, Dipanjan Roy. (2016). **India planning to set up SEZ in Myanmar's Sittwe**. Retrieved from <http://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/india-planning-to-set-up-sez-in-myanmars-sittwe/articleshow/53496839.cms>, November 9, 2016.
- China Daily. (2010). **Highlights of Wen's visit in Myanmar**. Retrieved from http://www.chinadaily.com.cn/china/2010wentour/2010-06/03/content_9927688.htm, April 22, 2019.
- Clapp, Priscilla (2010), Prospects for Rapprochement Between the United States and Myanmar. **Contemporary Southeast Asia**, 32(3), 409–426.

- Clinton, Hillary. (2011). America's Pacific Century. **Foreign Policy**, 189, 56-63.
- Clymer, Kenton. (2015). **A Delicate Relationship: The United States and Burma/Myanmar since 1945**. Ithaca: Cornell University Press.
- Collier, Ruth B. and Mahoney, James. (1995). **Labor and Democratization: Comparing the First and Thrid Waves in Europe and Latin America**. Retrieved from <http://irle.berkeley.edu/files/1995/Labor-and-Democratization.pdf>, April 22, 2019.
- Crawford, Gordon. (2001). **Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality**. London: Palgrave Macmillan.
- CSO. (Central Statistic Organization). (2015). **Statistical Yearbook 2015**. Retrieved from http://mmsis.gov.mm/sub_menu/statistics/fileDb.jsp?code_code=001#, February 10, 2018.
- Das, Ram Upendra. (2016). **Enhancing India- Myanmar Border Trade: Policy and Implementation Measures**. New Delhi: Department of Commerce, Ministry of Commerce and Industry, Government of India. Retrieved from http://commerce.gov.in/writereaddata/uploadedfile/MOC_636045268163813180_Fin aF%20Enhancing_India_Myanmar_Border_Trade_Report.pdf, March 23, 2017.
- DICA. (Directorate of Investment and Company Administration). (2018). **Yearly Approved Amount of Foreign Investment (by country)** . Retrieved from https://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/fdi_yearly_country_1.pdf, February 10, 2018.
- Davies, Mathew (2012), The Perils of Incoherence: ASEAN, Myanmar and the Avoidable Failures of Human Rights Socialization? In **Contemporary Southeast Asia**, 34(1), 1–22.
- Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government. (2018). **Development assistance in Myanmar**. Retrieved from <http://dfat.gov.au/geo/myanmar/development-assistance/Pages/peacebuilding-assistance-myanmar.aspx>, March 9, 2018.
- Department for International Development, UK. (2019). **Programme for Democratic Change**. Retrieved from <https://devtracker.dfid.gov.uk/projects/GB-1-203454>, April 22, 2019.

- Development Assistance Coordination Unit. (2018). **Myanmar Development Assistance Policy**. Retrieved from https://www.pointmyanmar.org/sites/pointmyanmar.org/files/document/dap_english_version.pdf, September 1, 2018.
- Diamond, Larry. (1999). **Developing Democracy: Toward Consolidation**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- _____. (2008). **The spirit of democracy: the struggle to build free societies throughout the world**. New York: Times Books/Henry Holt.
- _____. (2012). The Need for a Political Pact. **Journal of Democracy**, 23(4), 138-149.
- _____. (2015). Facing up to the democratic recession. **Journal of Democracy**, 26(1), 141-155.
- Ditlevsen, Marie. (2014). Foreign Aid for Myanmar. In Mikael Gravers & Flemming Ytzen. (eds.). **Burma/Myanmar - Where Now?**, (399-405). Copenhagen: NIAS Press.
- Doces, John A. (2010). The Dynamics of Democracy and Direct Investment: An Empirical Analysis. **Polity**, 42(3), 329-351.
- Dos Santos, Theotonio. (1970). The Structure of Dependence. **The American Economic Review**, 60(2), 231-236.
- Dosch, Jörn, and Sidhu, Jatswan S. (2015). The European Union's Myanmar Policy: Focused or Directionless? **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, 34, 2, 85-112.
- Dunn, Christopher, Ji, Lin and Peng, Kui. (2016). **Chinese Investments in Myanmar - A Scoping Study**. Retrieved from <https://myanmarbiodiversity.org/wp-content/uploads/2016/06/Myanmar-Scoping-Study-Draft-Report.pdf>, June 30, 2018.
- Egreteau, Renaud & Robinne, Francois. (2016). Introduction- Metamorphosis: studies in social and political change in Myanmar. In Renaud Egreteau & Francois Robinne. (eds.). **Metamorphosis: studies in social and political change in Myanmar**, (1- 11). Singapore: NUS Press in association with IRASEC.
- _____. (2017). **Parliamentary Development in Myanmar: An Overview of the Union Parliament, 2011- 2016**. Retrieved from <https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2017/05/Parliamentary-Development-in-Myanmar.pdf>, June 30, 2018.

content/uploads/2017/05/Parliamentary-Development-in-Myanmar.pdf, March 9, 2018.

Eleven. (2018). **Japan to continue rendering assistance for Rakhine's economic development.** Retrieved from <http://elevenmyanmar.com/politics/14375>, August 5, 2018.

Englehart, Neil A. (2012), Two Cheers for Burma's Rigged Election. **Asian Survey**, 52(4), 666-686.

Ethier, Diane. (2003). Is Democracy Promotion Effective? Comparing Conditionality and Incentives. **Democratization**, 10(1), 99-120.

EU Affair. (2013). **Aung San Suu Kyi receives Sakharov Prize awarded in 1990.** Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20131021STO22708/aung-san-suu-kyi-receives-sakharov-prize-awarded-in-1990>, September 15, 2018.

Euro Burma Office. (2018). **About EBO.** Retrieved from <http://www.euro-burma.eu/about-us/about-ebo/>, September 15, 2018.

European Commission. (2013a). **EU re-opens its market to Myanmar/Burma.** Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-695_en.htm, July 30, 2018.

_____. (2013b). **Myanmar Development Cooperation Forum EU Response to the Nay Pyi Taw Accord.** Retrieved from https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-response-nay-pyi-taw-accord-20130119_en.pdf, April 22, 2019.

_____. (2013c). **Support to Reform of the Myanmar Police Force.** Retrieved from https://ec.europa.eu/europeaid/projects/support-reform-myanmar-police-force_en, April 22, 2019.

_____. (2015a). **Annual Action Programme 2015 in favour of Myanmar/ Burma.** Retrieved from http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-financing-myanmar-commission-decision-20151209_en.pdf, July 13, 2016.

- _____. (2015b). **Annex 2: Action Document for the Support to the Reform of the Myanmar Police.** Retrieved from http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-financing-myanmar-annex2-20151209_en.pdf, July 13, 2016.
- _____. (2017a). **Blue Book 2017: EU Development Cooperation in Myanmar.** Retrieved from https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2017_eu_development_cooperation_blue_book_0.pdf, July 22, 2018.
- _____. (2017b). **European Union, Trade in goods with Myanmar.** Retrieved from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113423.pdf, March 28, 2017.
- _____. (2018a). **Rohingya crisis: €40 million in humanitarian aid for Bangladesh and Myanmar.** Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3994_en.htm, August 5, 2018.
- _____. (2018b). **The Rohingya crisis: Factsheet.** Retrieved from http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/rohingya_en.pdf, August 5, 2018.
- European Commission Service for Foreign Policy Instruments. (2016). **European Union: Restrictive measures (sanctions) in force (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy)**. Retrieved from http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf, April 19, 2017.
- European Court of Auditors. (2018). **EU Assistance to Myanmar/Burma.** Retrieved from https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_04/SR_MYANMAR_EN.pdf, July 30, 2018.
- European Union. (2014). **Multi-annual Indicative Programme (2014-2020) Myanmar/Burma.** https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu-multi-annual-indicative-programme-2014-2020_en.pdf, May 1, 2017.

- European Union External Action. (2017). **EU-Myanmar relations: Factsheets**. Retrieved from https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4004/eu-myanmar-relations_en, May 1, 2017.
- Financial Times. (2013). **Thein Sein vows to step up Myanmar reforms**. Retrieved from <https://www.ft.com/content/b0fe31c8-9d07-11e2-88e9-00144feabdc0>, March 9, 2018.
- Fink, Christina. (2001). **Living silence: Burma under military rule**. Bangkok: White Lotus.
- Fish, M. Steven. (2006). Stronger Legislatures, Stronger Democracies. **Journal of Democracy**, 17(1), 5-20.
- ForeignAssistance. gov. (2018). **Foreign Assistance in Burma**. Retrieved from <https://www.foreignassistance.gov/explore/country/Burma>, February 10, 2018.
- Fraser, Moira & Kyaw, Aung Myat. (2015). **Developing a research service for the Hluttaw/ Parliament of Myanmar**. Retrieved from https://www.ifla.org/files/assets/services-for-parliaments/preconference/2015/23_myanmar_paper.pdf, March 9, 2018.
- Freedom House. (2018). **Myanmar**. Retrieved from <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/myanmar>, April 22, 2019.
- Freeman, Nick J. (2014), Navigating the Economic Reform Process. **Southeast Asian Affairs**, 2014, 224-240.
- _____. (2015). Betwixt 'Burmese' Cottages and Cronies: The Political Economy of 'Myanmar Inc.' Retrieved from https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2015_7.pdf, July 31, 2019.
- Frittin, Agnes and Swanström, Niklas (2010). **Offering Trade Benefits for More Inclusive ElectionsEU Trade Sanctions Against Myanmar Hit the Wrong Targets**. Retrieved from http://isd.eu/content/uploads/publications/2010_frittin-swanstrom_offering-trade-benefits.pdf, March 12, 2017.
- FTS (Financial Tracking Service). (2018a). **Bangladesh: Rohingya Refugee Crisis 2017 (Other): Summary**. Retrieved from <https://fts.unocha.org/appeals/628/summary>, August 5, 2018.

- _____. (2018b). **Bangladesh: Rohingya Refugee Crisis Joint Response Plan 2018 (Other)**. Retrieved from <https://fts.unocha.org/appeals/656/summary>, April 22, 2019.
- Fukuyama, Francis. (2011). **The Origins of Political Order**. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- _____. (2014). **Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Present Day**. New York: Farrar, Straus and Giroux
- GAO (U.S. Government Accountability Office). (2017). **U.S. Democracy Assistance in Burma: USAID and State Could Strengthen Oversight of Partners' Due Diligence**. Retrieved from [Procedureshttps://www.gao.gov/products/GAO-17-648](https://www.gao.gov/products/GAO-17-648), April 22, 2019.
- GEN (Gender Equality Network). (2017). **What is GEN**. Retrieved from <https://www.genmyanmar.org/>, April 22, 2019.
- Geddes, Barbara. (1999). What Do We Know About Democratization After Twenty Years?. **Annual Review of Political Science**, 2(1), 115-144.
- Gershman, C. (2004) 'Democracy Promotion: The Relationship of Political Parties and Civil Society'. **Democratization**, 11(3), 27-35.
- Global New Light of Myanmar. (2017). **Welcoming the Civil Service Reform Strategic Action Plan**. Retrieved from <http://www.globalnewlightofmyanmar.com/welcoming-the-civil-service-reform-strategic-action-plan/>, July 21, 2018.
- Government of Norway. (2012). **Peace Donor Support Group and Myanmar Peace Support Initiative**. Retrieved from <https://reliefweb.int/report/myanmar/peace-donor-support-group-and-myanmar-peace-support-initiative>, July 25, 2018.
- Grimm, Sonja. (2008). External Democratization after War: Success and Failure. **Democratization**, 15(3), 525-549.
- Green, M. & D. Mitchell. 2007. Asia's forgotten crisis. **Foreign Affairs**, 86(6), 147-158.
- Guyot, James F. (1991). Myanmar in 1990. **Asian Survey**, 31, 2, 205-211.
- Haacke, Jürgen. (2006) **Myanmar's foreign policy: domestic influences and international implications**. Oxon: Routledge.

- _____. (2008). ASEAN and Political Change in Myanmar: Toward a Regional Initiative? **Contemporary Southeast Asia**, 30(3), 351–378.
- _____. (2010) China's role in the pursuit of security by Myanmar's State Peace and Development Council: boon and bane?. **The Pacific Review**, 23(1), 113-137.
- _____. (2015). **Myanmar and the United States: Prospects for a limited security partnership**. United States Studies Centre at the University of Sydney, Retrieved from http://ussc.edu.au/ussc/assets/media/docs/publications/Emerging-Asia-Reports/Myanmar_and_the_US.pdf, February 16, 2017.
- Haggard, Stephan, and Kaufman, Robert R. (1995). **The Political Economy of Democratic Transitions**. Princeton: Princeton University Press.
- Han, Enze. (2016). Borderland Ethnic Politics and Changing Sino-Myanmar Relations in War and Peace in the Borderlands of Myanmar. In Manday Sandar (ed.) **War and Peace in the Borderlands of Myanmar: The Kachin Ceasefile, 1994- 2011**, (149- 168) . Copenhagen: NIAS Press.
- Han, Khin Kyaw, MP-NLD, and Yenangyaung. (2003). **1990 Multi-party Democracy General Elections**. Retrieved from <http://www.ibiblio.org/obl/docs/Elections-01.htm>, June 27, 2017.
- Harding, Harry. (2015). Has U.S. China Policy Failed?. **The Washington Quarterly**, 38(3), 95-122.
- Hazarika, Obja Borah. (2015). **Myanmar ceasefire agreement: A laudable step**. Retrieved from <http://www.indiandefencereview.com/myanmarceasefireagreementalaudablestep/>, September 17, 2016.
- Heijmans, Philip. (n/a). **Myanmar Government and Rebels agree on ceasefire draft**. Retrieved _____ from <http://www.aljazeera.com/news/2015/03/myanmargovernmentrebelsreachceasefiredealt150331194752849.html>, September 17, 2016.

- Hlaing, Kyaw Yin. (2007). Associational Life in Myanmar: Past and Present. In Narayanan Ganesan and Kyaw Yin Hlaing (eds). **Myanmar: State, Society and Ethnicity**, (143-171). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____. (2009). ASEAN's Pariah Insecurity and Autocracy in Myanmar (Burma). In Donald K. Emmerson (ed.) **Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia**, (151-190). Singapore: SEAS.
- _____. (2012). Understanding Recent Political Changes in Myanmar. **Contemporary Southeast Asia**, 34(2), 197-216.
- Holliday, Ian. (2008). Voting and Violence in Myanmar: Nation Building for a Transition to Democracy. **Asian Survey**, 48(6), 1038-1058.
- _____. (2011). **Burma redux: global justice and the quest for political reform in Myanmar**. Hong Kong: Bangkok: Hong Kong University Press & Silkworm Books.
- Holmes, Oliver. (2015). **US commends 'free and fair' Myanmar election as NLD closes in on majority**. Retrieved from <http://www.theguardian.com/world/2015/nov/12/obama-congratulates-myanmar-president-election-count-goes-on>, September 1, 2016.
- Hong, Zhao (2014), Japan and China: Competing for Good Relations with Myanmar. **The Journal of East Asian Affairs**, 28(2), 1-23.
- Hook, David, Than, Tin Maung & Ninh, Kim N. B. (2015). **Conceptualizing Public Sector Reform in Myanmar**. Retrieved from <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/PSRFullreportENG.pdf>, March 9, 2018.
- Horowitz, D. L. (1993). Democracy in divided societies. **Journal of Democracy**, 4(4), 18- 38
- Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey J. Elliott, Kimberly Ann, and Oegg, Barbara. (2007). **Economic Sanctions Reconsidered**. Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 3rd Edition.
- Human Rights Watch. (2012). **The Government Could Have Stopped This: Sectarian Violence and Ensuing Abuses in Burma's Arakan State**. Retrieved from https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/burma0812webwcover_0.pdf, August 5, 2018.

_____. (2017a). **Crimes against Humanity by Burmese Security Forces Against the Rohingya Muslim Population in Northern Rakhine State since August 2 5 , 2 0 1 7** . Retrieved from https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/burma_crimes_against_humanity_memo.pdf, August 5, 2018.

_____. (2017b). **Massacre by the River: Burmese Army Crimes against Humanity in Tula Toli**. Retrieved from https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/burma1217_web.pdf, August 5, 2018.

Huntington, Samuel P. (1968). **Political Order in Changing Societies**. New Haven, Yale University Press

_____. (1991). **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth century**, Norman: University of Oklahoma Press.

Ichihara, Maiko. (2013). **Understanding Japanese Democracy Assistance**. Retrieved from https://carnegieendowment.org/files/japanese_dem_assistance.pdf, June 30, 2018.

_____. (2015). **Japan's Faltering Support for Burmese Democracy**. Retrieved from <http://carnegieendowment.org/2015/01/22/japan-s-faltering-support-for-burmese-democracy-pub-58801> ,June 15, 2016.

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance). (2019). **The Sustainable Development Goals and the Global State of Democracy Indices**. Retrieved from <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/sustainable-development-goals-and-gsod-indices.pdf>, April 22, 2019.

Iida, Tetsuji. (2018). **JICA's Cooperative Trends with the ASEAN Region**. Presentation given at JICA on November 26, 2018.

Ikenberry, G. John. (2016). Between the Eagle and the Dragon: American, China, and Middle State Strategies in East Asia. **Political Science Quarterly**, 131(1), 9-43.

Institute for Security & Development Policy. (2015). **Myanmar's Nationwide Ceasefire Agreement**. Retrieved from <http://isdip.eu/content/uploads/publications/2015-isdp-backgroundunder-myanmar-nca.pdf>, September 17, 2016.

IPU. (Inter-Parliamentary Union). (2018a). **Hluttaw Learning Centre Trainer - Parliamentary ICT Skills**. Retrieved from <https://ipu.org/about-us/work-with-ipu/vacancies/2018-05/hluttaw-learning-centre-trainer-parliamentary-ict-skills>, July 22, 2018.

_____. (2018b). **Learning Centre Trainer, Myanmar**. <https://www.ipu.org/about-us/work-with-ipu/vacancies/2017-12/learning-centre-trainer-myanmar>, July 21, 2018.

James, Helen (2010), Resources, Rent-Seeking, and Reform in Thailand and Myanmar (Burma): The Economics-Politics Nexus. **Asian Survey**, 50(2), 426-448.

Jensen, Nathan M. (2003). Democratic Governance and Multinational Corporations: Political Regimes and Inflows of Foreign Direct Investment. **International Organization** 57(3), 587-616.

JICA. (2012). **JICA: Annual Report 2012**. Retrieved from <https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2012/c8h0vm00002qe6vj-att/all.pdf>, August 3, 2018.

_____. (2013a). **JICA: Annual Report 2013**. Retrieved from http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12128518.pdf, August 3, 2018.

_____. (2013b). **Preparatory Survey for the Integrated Regional Development for Ethnic Minorities in the South- East Myanmar**. Retrieved from <http://www.burmalibrary.org/docs17/JICA%2012126272-summary.pdf>, July 31, 2018.

_____. (2014a). **JICA: Annual Report 2014**. Retrieved from https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2014/c8h0vm000090s8nn-att/2014_all.pdf, July 31, 2018.

_____. (2014b). **Long-term Foreign Direct Investment Promotion Plan in Myanmar**. Retrieved from <https://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/fdipp.pdf>, September 25, 2018.

- _____. (2016a). **JICA: Annual Report 2016.** Retrieved from https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2016/c8h0vm0000aj21oz-att/2016_all.pdf, July 31, 2018.
- _____. (2016b). **The Handing Over Ceremony of "the Project for Improvement of Road Construction and Maintenance in Rakhine State" held at Tounngup, Rakhine State.** Retrieved from <https://www.jica.go.jp/myanmar/english/office/topics/160307.html>, August 5, 2018.
- _____. (2018). **New School Buildings under the Japan Grant Aid indicate Educational Development in Rakhine State.** Retrieved from <https://www.jica.go.jp/myanmar/english/office/topics/press180717.html>, August 5, 2018.
- Johnson, Chris and Lidauer, Michael. (2014). **Testing Ceasefires, Building Trust: Myanmar Peace Support Initiative Operational Review.** Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/3e66a5bcb64e4a96a950e2bcafb2d885/mpsi_report.pdf, November 9, 2016.
- Jones, Lee. (2012). **ASEAN, sovereignty and intervention in Southeast Asia.** New York: Palgrave Macmillan.
- _____. (2014). Explaining Myanmar's Regime Transition: the Periphery is Central. **Democratization**, 21(5), 780-802.
- JPF (Joint Peace Fund). (2018). **What We Fund.** Retrieved from <https://www.jointpeacefund.org/en/what-we-fund>, April 22, 2019.
- Kavi Chongkittavorn. (2017). **Myanmar's peace process and China's factor.** Retrieved from <https://www.mmtimes.com/national-news/26096-myanmar-s-peace-process-and-china-s-factor.html>, July 28, 2018.
- Kinoshita, Yokho, Aminsek (IR), Soe, Aye Min, and Britton, Samuel P. (2017). **Myanmar Companies Yearbook.** Tokyo: FWP Research.
- Kiryu, Minor. (ed). (1999). **Industrial development and Reforms in Myanmar: ASEAN and Japanese perspectives.** Chaing Mai: White Lotus Press.

- Konsam, Shakila Devi (2015), Democratization in Myanmar: Development and Challenges. **The International Journal Of Humanities & Social Studies**, 3(1), 362-366.
- Kong, Bo. (2010). The Geopolitics of the Myanmar-China Oil and Gas Pipelines. In Edward Chow, Leigh E. Hendrix, Mikal E. Herberg, Shoichi Itoh, Bo Kong, Marie Lall and Paul Stevens. (eds.). **Pipeline Politics in Asia: The Intersection of Demand, Energy Markets, and Supply Routes**. NBR Special Report 23, Seattle, WA: National Bureau of Asian Research.
- Khine, Thandar. (2008). **Foreign Direct Investment Relations between Myanmar and ASEAN**. Retrieved from https://ir.ide.go.jp/?action=repository_uri&item_id=38018&file_id=22&file_no=1, September 25, 2018.
- Kudo, Toshihiro & Mieno, Fumiharu. (2009). Trade, Foreign Investment and Myanmar's Economic Development in the Transition to an Open Economy. In Koichi Fujita, Fumiharu Mieno and Ikuko Okamoto. (eds.). **The Economic transition in Myanmar after 1988: market economy versus state control**, (103-127). Singapore: NUS Press in association with Kyoto University Press.
- Lall, Marie. (2016). **Understanding Reform in Myanmar: People and Society in the Wake of Military Rule**. London: Hurst and Co Ltd.
- _____. (2010). Myanmar Border Trade with China: Situation, Challenge and Prospects. In Mitsuhiro Kagami (ed.). **Japan and Korea with the Mekong River Basin Countries**, (266-294). BRC Research Report No.3, Bangkok Research Center, IDE-JETRO, Bangkok, Thailand.
- Lan, Du. (2012). **The Qualities and Impacts of the U.S. Policy Shift on Myanmar**. **China International Studies**, 33, 71-87. Retrieved from <http://www.cssn.cn/upload/2013/02/d20130228093657470.pdf>, February 16, 2017.
- Landler, Mark and Fuller, Thomas. (2014). **Obama Prods Myanmar Back Toward Democracy**. Retrieved from https://www.nytimes.com/2014/11/14/world/asia/obama-will-try-to-push-myanmar-back-on-the-path-toward-democracy.html?_r=0, March 27, 2017.

- Larkin, Stuart. (2011). **Burma at the Crossroad**. Retrieved from <http://mizzimaenglish.blogspot.com/2011/12/burma-at-crossroads.html>, July 31, 2019.
- Lee, Lavina. (2014). Myanmar's Transition to Democracy: New Opportunities or Obstacles for India? **Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs**, 36(2), 290-316.
- Legene, Josine & Ytzen, Flemming. (2014). International Actors. In Mikael Gravers & Flemming Ytzen. (eds.). **Burma/Myanmar - Where Now?**, (109-120). Copenhagen: NIAS Press.
- Levitsky, S. & Way, L. (2005). International Linkage and Democratization. **Journal of Democracy**, 16(3), 20-34.
- _____. (2006). Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change. **Comparative Politics**, 38(4), 379-400.
- _____. (2010). **Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Li, Chenyang (2012), China–Myanmar Comprehensive Strategic Cooperative Partnership: A Regional Threat?, **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, 31(1), 53-72.
- Li, Quan & Reuveny, Rafael. (2003). Economic Globalization and Democracy: An Empirical Analysis. **British Journal of Political Science**, 33(1), 29-54.
- Lipset, Seymour M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. **The American Political Science Review**, 53(1), 69-105.
- Lall, Marie. (2016). **Understanding Reform in Myanmar: People and Society in the Wake of Military Rule**. London: C. Hurst & Co. Publishers Ltd.
- Lijphart, Arend. (1968). **The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands**. Berkeley: University of California Press.
- _____. (1977). **Democracy in Plural Societies**. New Haven: Yale University Press.
- Lohman, Walter. (2012). **A Reverse Road Map for Burma Sanctions**. Retrieved from <http://www.heritage.org/asia/report/reverse-road-map-burma-sanctions>, February 16, 2017.

- Louis, Nizigiyimana Desire. (2015). The Role of External Actors in Peace-Building and Democratization in Africa: A Comparative Study of Burundi, Rwanda and the Democratic Republic of Congo (DRC). **International Journal of Humanities and Social Science**, 9(1), 173-181.
- Lwin, Ei Ei Toe & Mang, Lun Min. (2017). **Wa-led northern groups to meet with State Counsellor today**. Retrieved from <https://www.mmmtimes.com/national-news/26149-wa-led-northern-groups-to-meet-with-state-counsellor-today.html>, April 22, 2019.
- Magen, Amichai, and McFaul, Michael. (2009). Introduction: American and European Strategies to Promote Democracy – Shared Values, Common Challenges, Divergent Tools?. In Amichai Magen, Thomas Risse, and Michael McFaul. (eds.). **Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies**, (1- 33). Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Mainwaring, Scott. (1992). Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues. In Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela. (eds.) **Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective**, (294- 341). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- _____. and Torcal, Mariano. (2006). Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization. In Richard S. Katz and William Crotty. (eds.) **Handbook of Political Parties**, (204–27), London: Sage.
- Mansfield, Edward D. and Snyder, Jack. (1995). Democratization and the Danger of war. **International Security**, 20(1), 5-38.
- _____. (2012) Democratization and the Arab Spring. **International Interactions**, 38(5), 722-733.
- Marchi, Ludovica. (2014). Obstinate and unmovable? The EU vis-à-vis Myanmar via EU-ASEAN. **Australian and New Zealand Journal of European Studies**, 6, 1, 55-73.
- Marinov, Nikolay and Nili, Shmuel. (2015). Sanctions and Democracy. **International Interactions**, 41, 765-778.

Martin, Michael F. (2012). **U. S. Sanctions on Burma.** Retrieved from <https://fas.org/sgp/crs/row/R41336.pdf>, June 22, 2016.

_____. (2013). **U.S. Policy Towards Burma: Issues for the 113th Congress.** Retrieved from <http://www.amchamvietnam.com/wp-content/uploads/2013/04/130312-U.S.-Policy-Towards-Burma-Congressional-Research-Service.pdf>, February 16, 2017.

_____. (2015). **Less-than-Nationwide Ceasefire Agreement Signed in Burma.** Retrieved from <https://www.fas.org/sgp/crs/row/IN10374.pdf>, August 28, 2016.

McFaul, Michael. (2004). Democracy Promotion as a World value. **The Washintong Quarterly.** 28,(1), 147-163.

McCarthy, Stephen (2008), Burma and Asean: Estranged Bedfellows. **Asian Survey**, 48(6), 911-935.

Migdal, J. (2001). **State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another.** Cambridge: Cambridge University Press.

Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2012). **Finland to accelerate Myanmar's peace process.** Retrieved from <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=246466&nodeId=49150&contentlan=2&culture=enUS>, August 28, 2016.

_____. (2013a). **MYA/Technical support to strengthen local peace structures in Myanmar.** Retrieved from <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=287705&nodeId=43283&contentlan=2&culture=enUS>, November 20, 2016.

_____. (2013b). **MYA/Support to the Myanmar Peace process phase II.** Retrieved from <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=295857&nodeId=43283&contentlan=2&culture=enUS>, November 20, 2016.

_____. (2015a). **Country Strategy Myanmar 2015-2024.** Retrieved from

<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=148475&GUID=%7BE8A05BBA-6F32-4FC8-8556-9C587A7FF3D8%7D>, July 16, 2016.

_____. (2015b). **MYA/Support to Democratic development and Rule of Law building in Myanmar.** <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=350644&nodeId=43283&contentlan=2&culture=enUS>, November 20, 2016.

_____. (2015c). **MYA/Support to Myanmar Peace Fund.** Retrieved _____ from <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=349243&nodeId=43283&contentlan=2&culture=enUS>, August 28, 2016.

_____. (2015d). **Support to the Peace Process in Myanmar.** Retrieved _____ from <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=349245&nodeId=43283&contentlan=2&culture=enUS>, August 28, 2016.

_____. (2017a). **Country Strategy for Development Cooperation with Myanmar 2016 - 2019.** Retrieved from <http://www.formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=49748&contentlan=2&culture=en-US>, June 4, 2017.

_____. (2017b). **Finland's development cooperation in Myanmar.** Retrieved _____ from <http://www.formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=49748&contentlan=2&culture=en-US>, June 4, 2017.

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2012a). **Assistance towards Myanmar's National Races.** Retrieved from www.mofa.go.jp/announce/announce/2012/7/pdfs/0702_01_02.pdf, September 17, 2016.

_____. (2012b). **Three Main Pillars of The Nippon Foundation's Projects.** Retrieved _____ from www.mofa.go.jp/announce/announce/2012/7/pdfs/0702_01_03.pdf, September 17, 2016.

-
- _____ (2013a). **Joint Statement between Japan and the Republic of the Union of Myanmar.** Retrieved from www.mofa.go.jp/files/000006671.pdf, September 17, 2016.
-
- _____. (2013b). **Project List's Support for Myanmar's reform.** Retrieved from <http://www.mofa.go.jp/files/000006668.pdf>, May 2, 2017.
-
- _____. (2014). **Japan's Official Development Assistance White Paper 2014.** Retrieved from http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2014/html/honbun/b2/s2_1_2_04.html, March 9, 2018.
-
- _____. (2015). **Special Envoy of the Government of Japan Yohei Sasakawa Visits Myanmar.** Retrieved from http://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000946.html, September 1, 2016.
- Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China. (2016). **Xi Jinping Sends Message to Congratulate Htin Kyaw on His Election as President of Myanmar.** Retrieved from http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1348794.shtml, September 1, 2016.
- Mitchell, Travis. (2012). **Chinese Foreign Direct Investment in Myanmar: Remarkable Trends and Multilayered Motivations.** Retrieved from <http://www.burmalibrary.org/docs14/Chinese-Foreign-Direct-Investment-in-Myanmar-Case-Study-2012.pdf>, June 30, 2018.
- Mitsubishi Corporation. (2013). **Establishment of a Consortium for the development of the Thilawa SEZ.** Retrieved from <https://www.mitsubishicorp.com/jp/en/pr/archive/2013/html/0000022732.html>, September 1, 2016.
- Mizzima. (2015). **Japanese PM offers invite to Suu Kyi.** Retrieved from <http://mizzima.com/news-regional/japanese-pm-offers-invite-suu-kyi>, September 1, 2016.
- MMSIS (Myanmar Information System). (2015). **Myanmar's Trade: Statistical Database.** Retrieved from <http://mmsis.gov.mm/statHtml/statHtml.do>, September 1, 2016.

MNPED (Ministry of National Planning and Economic Development, Myanmar) (2013), **Framework for Economic and Social Reforms – Policy Priorities for 2012-2015 towards the Long-Term Goals of the National Comprehensive Development Plan**, Ministry of National Planning and Economic Development, Nay Pyi Taw, January.

Moe, Wai. (2009). **Border Guard Force Plan Leads to End of Ceasefire**. Retrieved from http://www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=16691, September 7, 2016.

Mohinga. (2017). **Support for Democratic Transition in Burma (Knowledge for Democracy Myanmar)**. Retrieved from <https://mohinga.info/en/profiles/activity/MM-FERD-6723/>, April 22, 2019.

_____. (2018). **Township Democratic Local Governance Project**. Retrieved from <https://mohinga.info/en/profiles/activity/CH-4-3012/>, April 22, 2019.

Myoe, Maung Aung. (2007). **Sino-Myanmar Economic Relations Since 1988**. Asia Research Institute Working Paper No. 86. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1317139_code1144369.pdf?abstractid=1317139&mirid=1, April 22, 2019.

Myanmar Peace Monitor. (n/a, a). **International Response to Myanmar's Ethnic Conflict**. Retrieved from <http://mmpeacemonitor.org/peaceprocess/intresponsetoethnicconflict>, August 28, 2016.

_____. (n/a, b). **Peace Process Overview**. Retrieved from <http://mmpeacemonitor.org/peace-process/peace-process-overview>, September 17, 2016.

_____. (n/a, c). **United Nationalities Federal Council**. Retrieved from <http://www.mmpeacemonitor.org/stakeholders/unfc>, October 24, 2018.

_____. (2018a). **International Peace Support Group**. Retrieved from http://www.mmpeacemonitor.org/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=146, September 15, 2018.

_____. (2018b). **Myanmar Peace Support Initiative**. Retrieved from <http://www.mmpeacemonitor.org/stakeholders/mpsi>, September 15, 2018.

- Myanmar Peace Monitor. (2019). **Elections, Transition and Conflict**. Retrieved from <http://www.mmpeacemonitor.org/background>, April 22, 2019.
- Myanmar Peace Support Initiative. (2014). **Lessons Learned from MPSI's Work Supporting and Peace Process in Myanmar**. Retrieved from https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Report_Lessons-learned-supporting-the-peace-process_MPSI_Mar2014.pdf June 30, 2018.
- My Justice. (2018). **Searching for Justice in the Law**. Retrieved from <https://www.myjusticemyanmar.org/news/searching-justice-law>, September 9, 2018
- National Convention (n/a). **The Fundamental Principles and Detailed Basic Principles**. Retrieved from <http://burmalibrary.org/docs4/DBP-KKH.pdf>, June 27, 2017.
- National Coalition Government of the Union of Burma. (2002). **National Convention**. Retrieved from <http://www.ncgub.net>, October 21, 2007.
- Nakanishi, Yoshihiro. (2013). **Strengths and Weaknesses of Thein Sein's Leadership**, Translated by Mario Lopez, In *Kyoto Review of Southeast Asia*, Issue 14, Retrieved From <http://kyotoreview.org/issue-14/strengths-and-weaknesses-of-thein-seins-leadership/>, April 12, 2016.
- Nelson, Joan M. and Eglinton, Stephanie J. (1992). **Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?**. Washington, D.C.: Overseas Development Council.
- Nevers, Renee. (1993). Democratization and ethnic conflict. **Survival**, 35(2), 31-48
- New Indian Express. (2015). **Modi Calls up to Congratulate Suu Kyi for Winning Myanmar Elections**. Retrieved from <http://www.newindianexpress.com/nation/Modi-Calls-up-to-Congratulate-Suu-Kyi-for-Winning-Myanmar-Elections/2015/11/12/article3124895.ece>, September 1, 2016.
- Nippon Foundation. (2012a). **Nippon Foundation Conference Raises Hopes for Peace in Myanmar**. Retrieved from <https://www.nippon.com/en/features/c01201/>, July 26, 2018.
- Nippon Foundation. (2012b). **The Road to True Democracy in Myanmar**. Retrieved from <https://www.nippon.com/en/people/e00021/the-road-to-true-democracy-in-myanmar.html>, April 22, 2019.

- Nippon Foundation. (2018). **Projects in Myanmar**. Retrieved from https://www.nippon-foundation.or.jp/app/uploads/2019/01/en_wha_pro_mya_01.pdf, April 22, 2019.
- _____. (2016). **Myanmar Support Project**. Retrieved from <http://www.nipponfoundation.or.jp/en/what/projects/myanmar/>, October 10, 2016.
- NIS. (Nordic International Support Foundation) (2018). **NIS: What we do**. Retrieved from <https://nis-foundation.org/>, September 15, 2018.
- Nodia, Ghia. (2014). External Influence and Democratization: The Revenge of Geopolitics. **Journal of Democracy**, (4), 139-150.
- Norad. (Norwegian Agency for Development Cooperation) (2014). **Guide to International Assistance in Myanmar Foreign Economic Relations Department, Ministry of National Planning and Economic Development**. Retrieved from <https://www.norad.no/contentassets/d5817c07e14c45f2a21203686dd043ee/guide-to-international-assistance-in-myanmar-gad.pdf?id=21967>, September 15, 2018.
- Nyein, Nyein. (2017). **Analysis: What Role Will China Play in Burma's Peace Process?** Retrieved from <https://www.irrawaddy.com/news/burma/analysis-what-role-will-china-play-in-burmas-peace-process.html>, July 28, 2018.
- OECD. (2011). **Busan Partnership for Effective Development Co-operation**. Retrieved from <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>, August 13, 2018.
- _____. (2014). **OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2014**. Retrieved from <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Myanmar-IPR-2014.pdf>, July 15, 2018.
- O' Donnell, Guillermo. (1978). Reflections on the Patterns of Change in Bureaucratic Authoritarian State. **Latin American Research Review**, 13(1), 3-38.
- Ochiai, Naoyuki. (2016). The Mindanao Conflict: Efforts for Building Peace through Development. **Asia-Pacific Review**, 23(2), 37-59.
- Oishi, Mikio, & Furuoka, Fumitaka (2003). Can Japanese Aid be an Effective Tool of Influence?. **Asian Survey**, 43(6), 890-907.
- Oxford Business Group. (2016). **Foreign investment overview for Myanmar**. Retrieved from <https://oxfordbusinessgroup.com/overview/letter-legal-overview-climate-foreign-investment>, June 30, 2018.

- Pacific Forum. (2016). **China to Enhance its Role in Myanmar's Peace Process**. Retrieved from https://www.files.ethz.ch/isn/196666/160406_PacNet_1634.pdf, July 28, 2018.
- Paing, Aye Mon. (2015). **The Relationship between Foreign Aid and Democratization in Myanmar in respect to Civil Society**. Retrieved from <http://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/4760/thesis.pdf?sequence=1>, March 9, 2018.
- Pandya, Sonal S. (2014). Democratization and Foreign Direct Investment Liberalization, 1970–2000. **International Studies Quarterly**, 58(3), 475–488.
- Paribatra, Pinitbhand. (2013). **Thailand's Relationship with its Neighbors: A Study of Border Conflict from 1973 to 2011**. (Unpublished doctoral dissertation). Northern Illinois University, DeKalb, Illinois, United States of America.
- _____. (2015). **Development of the Mae Sot SEZ: The Implications of Thailand's Position in the Global and Regional Economies**. Presentation in the International Conference on Burma/Myanmar Studies (ICBMS) under the theme of “Burma/Myanmar in Transition: Connectivity, Changes and Challenges”, to be held at UNISERV, Chiang Mai University, Chiang Mai, Thailand, between the 24th-26th of July 2015.
- Pederson, Morten B. (2014). Myanmar's Democratic Opening: The Process and Prospect of Reform. In Nick Cheesman, Nicholas Farrelly, and Trevor Wilson. (eds.). **Debating Democratization in Myanmar**, 19-40. Singapore: ISEAS Publishing.
- Pevehouse, Jon C. (2002). Democracy from the Outside-In? International Organization and Democratization. **International Organization**, 56(3), 515-549.
- Portela, Clara. (2014). **The EU's Use of 'Targeted' Sanctions: Evaluating effectiveness**. Retrieved from <https://www.ceps.eu/system/files/WD391%20Portela%20EU%20Targeted%20SanctionS.pdf>, March 23, 2017.
- Posen, Barry. (1993). The Security Dilemma and Ethnic Conflict. **Survival**, 35(1), 27- 47.
- PSF (Paung Sie Facility Team) . (2018) . **Paung Sie**. Retrieved from <http://www.paungsiefacility.org/>, April 22, 2019.

-
- . (2 0 1 9) . **Publication.** Retrieved from <http://www.paungsiefacility.org/publications.html>, April 22, 2019.
- Riley, Mark S, & Balaram, Ravi A. (2013). The United States International Military Education and Training (IMET) Program with Burma/Myanmar: A Review of the 1980–1988 Programming and Prospects for the Future. **Asian Affairs: An American Review**, 40(3), 109-132.
- Risse, Thomas. (2009). Conclusions: Towards Transatlantic Democracy Promotion? In Amichai Magen, Thomas Risse, and Michael McFaul. (eds.). **Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies**, (244-272). Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Rogers, Benedict. (2012). **Burma: A Nation at The Crossroads**. London: Rider Books.
- Russett, Bruce, and Oneal, John R. (2001). **Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations**. New York: W. W. Norton & Company.
- Sabandar, William. (2010). Cyclone Nargis and ASEAN: A Window for more Meaningful Development Cooperation in Myanmar. In Nick Cheesman, Monique Skidmore, and Trevor Wilson (eds.) **Ruling Myanmar: From Cyclone Nagis to National Elections**, (197-207). Singapore: ISEAS.
- Sam, Khun. (2006). Burmese Opposition Commemorates Depayin Massacre. **The Irrawaddy On-Line**. Retrieved from <http://www.irrawaddy.org>, May 30, 2019.
- Schmitter, Philippe C. (2001). The Influence of the International Context Upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies. In Laurence Whitehead (ed.). **The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas**. 26-54. Oxford: Oxford University Press.
- Schoff, James L. (2014) **What Myanmar Means for the U.S.-Japan Alliance**. Retrieved from <https://carnegieendowment.org/2014/09/09/what-myanmar-means-for-u.s.-japan-alliance-pub-56549>, April 22, 2019.

- Seekins, Donald M. (2015), Japan's Development Ambitions for Myanmar: The Problem of "Economics before Politics". **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, 34(2), 113–138.
- Sein, U Thein. (2011). **President U Thein Sein delivers inaugural address to Pyidaungsu Hluttaw**. Retrieved from http://www.burmalibrary.org/docs12/2011-03-30-TS_inaugural_speech_to_Pyidaungsu_Hluttaw.pdf, July 21, 2018.
- Skidmore, Monique & Wilson, Trevor. (2010). Perspective on a Transitional Situation. In Nick Cheesman, Monique Skidmore, and Trevor Wilson. (eds.). **Ruling Myanmar: From Cyclone Nargis to National Elections**, 3-16. Singapore: ISEAS Publishing.
- Sadan, Mandy. (2016). **War and Peace in the Borderlands of Myanmar: The Kachin Ceasefire, 1994–2011**. Copenhagen: NIAS Press.
- Schedler, Andreas. (1998). What is Democratic Consolidation?. **Journal of Democracy**, 9(2), 91-107.
- Schumpeter, Joseph A. (1950). **Capitalism, Socialism, and Democracy**. New York: Harper.
- Snyder, Jack. (2000). **From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict**. New York: W.W. Norton.
- _____. (2019). The Broken Bargain: How Nationalism Came Back. **Foreign Affairs**, (March/April), 54-60.
- Steinberg, David I. (2012), The Problem of Democracy in the Republic of the Union of Myanmar: Neither Nation-State Nor State-Nation? In **Southeast Asian Affairs**, 2012, 220-237.
- _____. (2013), Moving Myanmar: The Future of Military Prominence, In **Kyoto Review of Southeast Asia**, Issue 14, Retrieved From <http://kyotoreview.org/issue-14/moving-myanmar-the-future-of-military-prominence/>, April 12, 2016.
- STEP Democracy. (2015). **Electoral Assistance 2015**. Retrieved from <http://www.stepdemocracy.eu/wp-content/uploads/2016/08/Brief-2015-STEP-Democracy.pdf>, July 22, 2018.
- Stiglitz, Joseph E. (2012). **Myanmar's Turn**. Retrieved from <https://www.straitstimes.com/world/joseph-e-stiglitz-myanmars-turn>, April 22, 2019.

- Stokke, Olav. (1995). Aid and Political Conditionality: Core Issues and the State of the Art. In Olav Stokke. (ed.) **Aid and Political Conditionality**, (1-87). London: Frank Cass/EADI.
- Stokke, Kristian. (2012). Peace-building as Small State Foreign Policy: Norway's Peace Engagement in a Changing International Context. **International Studies**, 49(3-4), 207-231.
- Sun, Feng. (2014). The Dual Political Effects of Foreign Direct Investment in Developing Countries. **The Journal of Developing Areas** 48(1), 107-125.
- Sun, Yun. (2014). **China, the United States and the Kachin Conflict**. Retrieved from https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Myanmar_Issue_Brief_No_2_Jan_2014_WEB_3_1.pdf, April 22, 2019.
- Than, Mya. (2005). **Myanmar's Cross-Border Economic Relations and Cooperation with the People's Republic of China and Thailand in the Greater Mekong Subregion**. Retrieved from https://www.think-asia.org/bitstream/handle/11540/1735/Volume%202_No%201_Oct%202005_03.pdf?sequence=1, October 1, 2018.
- Than, Tin Maung Maung. (1997). Myanmar Democratization: Punctuated Equilibrium or Retrograde Motion?. In Anek Laothamatas (ed.) **Democratization in Southeast and East Asia**, (167-214). Singapore: ISEAS.
- _____. (2001). Myanmar: Military in Change. In John Funston (ed.) **Government and Politics in Southeast Asia**, (203-251). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Thawngmung, Ardeth Maung. (2008). Responding to Strategies and Programmes of Myanmar's Military Regime: An Economic Viewpoint. **Southeast Asian Affairs**, 274-290.
- _____. & Robinson, G. (2017). Myanmar's New Era: A Break from the Past, or Too Much of the Same? **Southeast Asian Affairs**, 237-257.
- The Asia Foundation. (2014). **Myanmar 2014: Civic Knowledge and Values in a Changing Society**. Retrieved from <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/MyanmarSurvey20141.pdf>, March 9, 2018.

The Economist. (2015) . **The spoils of peace.** Retrieved from http://www.economist.com/news/asia/21660574-countrys-longest-running-ethnic-insurgency-over-spoils-peace?fsrc= scn/ tw_ec/ the_spoils_of_peace, November 9, 2016.

The Economist. (2015) . **The spoils of peace.** Retrieved from http://www.economist.com/news/asia/21660574-countrys-longest-running-ethnic-insurgency-over-spoils-peace?fsrc= scn/ tw_ec/ the_spoils_of_peace, November 9, 2016.

The Nation. (2003). **August 9, 2003.**

The Royal Norwegian Embassy in Yangon. (2015a). **About the peace building support.** Retrieved from <http://www.myanmar.norway.info/NorwayMayanmar/MPSI/About-the-peace-building-support/#.WCLr6i197Dc>, November 9, 2016.

_____ (2015b). **Ceasefire Agreement in Myanmar: an important step towards peace.** Retrieved from <http://www.myanmar.norway.info/NorwayMayanmar/MPSI/Ceasefire-Agreement-in-Myanmar-an-important-step-towards-peace/#.WCLtfy197Dc>, November 9, 2016.

Thiha. (2017) . **Dawei Project Gathers Pace.** Retrieved from <https://consult-myanmar.com/2017/06/14/dawei-project-gathers-pace/>, June 26, 2017.

_____. (2019). **Myanmar RMG units exporting to EU rose by 180 in 5 yrs**²². Retrieved from <https://consult-myanmar.com/2019/02/01/myanmar-rmg-units-exporting-to-eu-rose-by-180-in-5-yrs22/>, April 22, 2019.

Thuzar, Moe. (2018). **Keynote Speakers, 13th International Burma Studies Conference, Distant Past(s), Latest News: Scholarly Insights on Burma/Myanmar.** August 3-5, 2018 at Pullman Bangkok Grande Sukhumvit Hotel, Bangkok, Thailand.

Transparency International. (2019). **Myanmar: Overview of corruption and anti-corruption.** Retrieved from <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/myanmar-overview-of-corruption-and-anti-corruption>, July 31, 2019.

Tun, Aung Hla. (n/a). **Myanmar govt, rebels sign draft nationwide ceasefire accord.** Retrieved _____ from _____

<http://www.reuters.com/article/usmyanmarpeaceidUSKBN0MR09F20150331>, September 17, 2016.

_____. and Slodkowski, Antoni. (2015). **Obama calls Myanmar president, endorses election as Suu Kyi eyes majority.** Retrieved from <http://www.reuters.com/article/us-myanmar-election-idUSKCN0T10GB20151112>, September 1, 2016.

Turnell, Sean. (2008), Burma's Insatiable State. *Asian Survey*, 48(6), 958-976.

_____. (2009). **Fiery Dragons: Banks, Moneylenders and Microfinance in Burma.** Copenhagen: NIAS Press.

UN. (2011). **United Nations Strategic Framework 2012-2015: United Nations Country Team in Myanmar.** Retrieved from https://www.unfpa.org/sites/default/files/portal-document/Myanmar_UNDAF.pdf, July 13, 2016.

_____. (2015). **Statement attributable to the Spokesman for the Secretary-General on the elections in Myanmar.** Retrieved from <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-11-12/statement-attributable-spokesman-secretary-general-elections-myanmar>, September 1, 2016.

UNCTAD. (2006). **World Investment Report: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development.** New York: United Nations Publications.

United Nations Commission on Human Rights. (2017). **Resolution adopted by the Human Rights Council on 24 March 2017, 34/22: Situation of human rights in Myanmar.** Retrieved from <https://www.right-docs.org/doc/a-hrc-res-34-22/>, April 22, 2019.

United Nations Commission on Human Rights. (2018). **Report of the independent international fact-finding mission on Myanmar.** Retrieved from https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/A_HRC_39_64.pdf, April 22, 2019.

United Nations Development Programme. (2013a). **Country Programme Action Plan 2013-2015.** Retrieved from http://www.mm.undp.org/content/dam/myanmar/docs/Documents/UNDP_MM_CPA_P_%20JULY%202013.pdf November 9, 2016.

(2013b). **Civil service trainers prepared for helping reforms process of Myanmar.** Retrieved from <http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/presscenter/articles/2013/04/civilservicetrainers.html>, November 23, 2016.

(2013c). **Support to Democratic Governance in Myanmar.** Retrieved from http://www.mm.undp.org/content/dam/myanmar/docs/Documents/UNDP_MM_Pillar_3_Project_Document.pdf, July 13, 2016.

(2013d). **UNDP Rule of Law/ Access to Justice Specialist in Myanmar Terms of Reference.** Retrieved from http://procurement-notice.undp.org/view_file.cfm?doc_id=15552, May 2, 2017.

(2015a). **Development Effectiveness Output (00086606) / Democratic Governance Pillar.** Retrieved from http://procurement-notice.undp.org/view_file.cfm?doc_id=58179, April 22, 2019.

(2015b). **Local Governance Programme.** Retrieved from http://www.mm.undp.org/content/dam/myanmar/docs/Documents/UNDP_MM_Pillar_1_Project_Doc.pdf, July 18, 2018.

(2016a). **About UNDP in Myanmar.** Retrieved from http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/operations/about_undp.html November 9, 2016.

(2016b). **Local Governance Programme.** Retrieved from http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/operations/projects/poverty_reduction/LocalGovernancePillar1.html, November 9, 2016.

(2016c). **Support to Democratic Governance in Myanmar.** Retrieved from http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/operations/projects/democratic_governance/Support_to_Democratic_Governance.html, November 9, 2016.

-
- _____ (2016d). **UNDP in Myanmar: Overview.** Retrieved _____ from <http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/ourwork/overview.html>, November 9, 2016.
-
- _____ (2016e). **Early Recovery Specialist (Rakhine Area Office)**. Retrieved _____ from https://jobs.undp.org/cj_view_job.cfm?cur_job_id=44764, November 23, 2016.
-
- _____ (2016f). **Early Recovery Specialist (Kachin Area Office)**. Retrieved _____ from https://jobs.undp.org/cj_view_job.cfm?cur_job_id=44763, November 23, 2016.
-
- _____. (2016g). **Annual Report UNDP Myanmar 2015.** Retrieved _____ from <http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/library/poverty/undp-myanmar-annual-report-2015.html>, May 21, 2017.
-
- _____. (2016h). **Fast Facts: Myanmar Parliamentary Induction Programme.** Retrieved _____ from http://www.mm.undp.org/content/dam/myanmar/docs/Documents/2016/UNDP_MM_Fast_Facts_Induction_Programme_2016.pdf?download, March 9, 2018.
-
- _____. (2016i). **Myanmar Civil Service Reform (CSR) Strategic Action Plan.** Retrieved _____ from http://www.mm.undp.org/content/dam/myanmar/docs/Documents/2016/UNDP_MM_CSR_Strat_Action-Plan_Concept_Note_ENG.pdf, July 21, 2018.
-
- _____. (2016j). **Gender equality and women's rights in Myanmar: A situation analysis.** Retrieved _____ from https://www.undp.org/content/dam/unct/myanmar/docs/unct_mm_UNWomen_Report_Gender%20Situation%20Analysis.pdf, April 22, 2019.
-
- _____. (2016k). **UNDP Myanmar Annual Report 2016.** Retrieved _____ from http://www.mm.undp.org/content/dam/myanmar/docs/Publications/PovRedu/UNDP_MM_Annual_Report_2016_09web.pdf, August 5, 2018.

-
- . (2016l). **Survey of Myanmar Members of Parliament: Reflections from the First Hluttaw.** Retrieved from https://www.undp.org/content/dam/myanmar/docs/Publications/DemoGov/UNDP_MR_DG_Survey_of_Myanmar_Members_of_Parliament.pdf, April 22, 2019.
-
- . (2018). **UNHCR and UNDP agree on text of MoU with Myanmar to support the creation of conditions for the return of Rohingya refugees.** Retrieved from <http://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2018/MOU-Myanmar-UNDP-UNHCR.html>, August 5, 2018.
-
- . (2019). **Situation Analysis of Myanmar's Region and State Hluttaws.** Retrieved from http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/library/democratic_governance/situation-analysis-of-myanmar-s-region-and-state-hluttaws.html, April 22, 2019.
-
- . (n/a). **UNDP Rule of Law/Access to Justice specialist in Myanmar: Terms of Reference.** Retrieved from http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=15552, November 23, 2016.
- United Nations in Myanmar. (2015). **Peace Process.** Retrieved from <http://mm.one.un.org/content/unct/myanmar/en/home/what-we-do/peace-process.html>, April 22, 2019.
- UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). (2019). **Rohingya Refugee Crisis.** Retrieved from <https://www.unocha.org/rohingya-refugee-crisis>, April 22, 2019.
- UN News. (2017). **UN human rights chief points to 'textbook example of ethnic cleansing' in Myanmar.** Retrieved from <https://news.un.org/en/story/2017/09/564622-un-human-rights-chief-points-textbook-example-ethnic-cleansing-myanmar>, April 22, 2019.

UNSC (United Nations Security Council). (2006a). **Letter dated 15 September 2006 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council.** Retrieved from <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Myan%20S2006%20742.pdf>, April 22, 2019.

_____. (2006b). **Update Report No. 4: Myanmar.** Retrieved from https://www.securitycouncilreport.org/update-report/update_report_no_4_myanmar.php, April 22, 2019.

_____. (2007). **Update Report No. 1: Myanmar.** Retrieved from https://www.securitycouncilreport.org/update-report/lookup_c_glkwlemtisg_b_3474179.php, April 22, 2019.

United States Agency for International Development. (2014). **AEAN Connectivity Through Trade and Investment.** Retrieved from <https://www.usaid.gov/asia-regional/factsheets/asean-connectivity-through-trade-and-investment>, September 15, 2018.

_____. (2015). **Burma: Complex Emergency,** Retrieved from <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/12.29.15%20-%20USAID-DCHA%20Burma%20Complex%20Emergency%20Fact%20Sheet%20%231.pdf>, November 7, 2016.

_____. (2016a). **Burma.** Retrieved from https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/2016%20Burma_OTI%20Fact%20Sheet.pdf, November 7, 2016.

_____. (2016b). **Burma: Peace and Reconciliation.** Retrieved from <https://www.usaid.gov/burma/our-work/peace-and-reconciliation>, November 7, 2016.

_____. (2016c). **Burma: History.** Retrieved from <https://www.usaid.gov/burma/history>, November 7, 2016.

_____. (2017). **Democratic Governance: Inclusive, Accountable, and Transparent.** Retrieved from

https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/2016%20USAID%20Burma_Democratic%20Governance_Fact%20Sheet.pdf, May 2, 2017.

US Census Bureau, Foreign Trade Division. (2017). **Trade in Goods with Burma**. Retrieved from <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5460.html>, March 27, 2017.

U.S. Department of State. (2017). **U.S. Relations with Burma: Fact Sheet**. Retrieved from <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35910.htm>, March 9, 2018.

. (2018). **U.S. Department of State Foreign Assistance Resource Library**. Retrieved from <https://www.state.gov/f/faresourcelibrary/index.htm>, April 22, 2019.

USIP. (2018). **China's Role in Myanmar's Internal Conflicts**. Retrieved from <https://www.usip.org/publications/2018/09/chinas-role-myanmars-internal-conflicts>, April 22, 2019.

Wansai, Sai. (2016). **Mai Ja Yang EAOs' Plenary Meeting: Successful but need time to iron out common positions**. Retrieved from <https://www.bnionline.net/en/opinion/oped/item/2060-mai-ja-yang-eaos-plenary-meeting-successful-but-need-time-to-iron-out-common-positions.html>, July 28, 2018.

Wee, Sui-Lee. (2015). **Myanmar official accuses China of meddling in rebel peace talks**. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-china-idUSKCN0S22VT20151008>, July 28, 2018.

Wilkinson, Steven. (2004). **Votes and violence: Electoral competition and ethnic riots in India**. Cambridge: Cambridge University Press.

Wilson, Trevor. (2014). **Debating Democratization in Myanmar**. In Nick Cheesman, Nicholas Farrelly, and Trevor Wilson. (eds.). **Debating Democratization in Myanmar**, 11-17. Singapore: ISEAS Publishing.

Winrock International. (2018). **About Farmer to Farmer**. Retrieved from <https://www.winrock.org/join-us/volunteer/about-farmer-to-farmer/>, September 15, 2018.

- Whitehead, Laurence. (2001). Three International Dimensions of Democratization. In Laurence Whitehead (ed.). **The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americans**, 3-25. Oxford University Press, Expanded Edition.
- Woods, Kevin. (2011). Ceasefire capitalism: military–private partnerships, resource concessions and military–state building in the Burma–China borderlands. *The Journal of Peasant Studies*, 38(4), 747-770.
- World Bank. (2014). **Myanmar secures US\$55 million in financing to support modernization of public finance system.** Retrieved from <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/02/myanmar-55-million-support-modernization-public-finance-system>, March 9, 2018.
- World Bank. (2015). **Myanmar Economic Monitor: Staying the Course on Economic Reforms.** Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/193541467998792817/pdf/99930-REVISED-PUBLIC-MEM-October-2015.pdf>, September 23, 2018.
- _____. (2016). **Myanmar Economic Monitor, December 2016 : Anchoring Economic Expectations.** Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25972/112317-WP-MEM-Jan27-17-final-PUBLIC.pdf?sequence=5&isAllowed=y>, September 15, 2018.
- _____. (2017). **Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$).** Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?end=2016&locations=MM&start=2020&view=chart>, September 1, 2018.
- Yawngwe, Harn. (2014). Myanmar/Burma: Armed Groups, Contested Legitimacy and Political Transition. In Charlotta Collén (ed.). **National Dialogue and Internal Mediation Processes: Perspectives on Theory and Practice**, (105-114). Retrieved From <http://forin.finland.fi/public/download.aspx?ID=135470&GUID=%7B1EDD0A95-7358-4D06-BBFE-F6D880C5A944%7D>, November 9, 2016.
- Zee News. (2015). **PM Narendra Modi likely to reveal details of Naga peace accord in Parliament today.** Retrieved from <http://zeenews.india.com/news/india/pm->

narendra- modi- likely- to- reveal- details- of- naga- peace- accord- in- parliament- today_1641229.html, November 9, 2016.

Zin, Min and Joseph, Brian. (2012). The Democratic's Opportunity. *Journal of Democracy*, 23(4), 104-119.

สัมภาษณ์

Chan Aye, อธิบดีกรมองค์กรและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศเมียนมา, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 2019.

Dr. Khin Khin Oo, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยย่างกุ้ง, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 2019.

Dr. Thet Thet Khine, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 2019.

Mr. Chamtha Kyan, ผู้อำนวยการ และคณะกรรมการบริหาร สถาบันเพื่อการพัฒนาพันธิตา ประเทศเมียนมา, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 2018.

Mr. Mamoru Sakai, ผู้แทนอาวุโส องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018.

Mr. Vaclav Svejda, ผู้จัดการโครงการด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน คณะผู้แทนแห่งสหภาพยุโรป ในเมียนมา, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 7 มิถุนายน ค.ศ. 2018.

Ms. Dawn Del Rio, รองผู้อำนวยการระดับรัฐโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติในเมียนมา, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 7 มิถุนายน ค.ศ. 2018.

Thuzar Khin, ผู้อำนวยการประจำกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงวางแผนและการเงินเมียนมา, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 2019.

U Nyunt Tin, กรรมการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งเมียนมา, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 2019.

U Tint Swai, สภาหอการค้าและอุตสาหกรรมแห่งสหภาพเมียนมาร์, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 29 พฤษภาคม ค.ศ. 2017.

U Sai Aung Min, กรรมการ คณะกรรมการสมาคมต่อต้านยาเสพติดแห่งเมียนมา, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 9 มกราคม ค.ศ. 2019.

U Wa Lin Saw, อดีตเจ้าหน้าที่การทูต คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับ เอเชียและแปซิฟิก, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018.

U Wai Lin, อดีตข้าราชการกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงวางแผนและการคลังเมียนมา, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 2019.

U Zaw Pe Win, ที่ปรึกษาเศรษฐกิจ รัฐสภาเมียนมา, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 2019.

เจ้าหน้าที่องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ประจำประเทศเมียนมา 2 คน, ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ. 2018.

นางสาวสุภาสิณี ขมะสุนทร, รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 2017.

นางสาวหทัยชนก ศิริวัฒนกุล, ผู้อำนวยการส่วนวางแผนและติดตามผลการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 2019.

นายจักร บุญ-หลง, เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงย่างกุ้ง ประเทศเมียนมา, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 2018.

นายชลัมพล โลทาร์กษพงศ์, ผู้บริหารบริษัท VT อุตสาหกรรมเสื้อผ้าและการทอ จำกัด, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 2018.

นายเนวิน ลินสิริ, ผู้อำนวยการธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียในเมียนมา, สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 2019.

พ.อ.ดร.ศรัณยู วิริยเวชกุล, รองผู้อำนวยการ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน), สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 2019.

ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ. 2017.