

เหตุใดระบอบเผด็จการทหารจึงเปลี่ยนผ่าน: กรณีสหภาพเมียนมาร์

ละมัย พรหมประทุม*

บทคัดย่อ

การปฏิรูปของพม่าที่เรียกกันว่า “รัฐบาลพลเรือน” หลังจากวันที่ 30 มีนาคม 2011 ได้ทำให้ผู้ที่มีประสบการณ์มากที่สุด แม่นักการเมือง นักการทูตและผู้สังเกตการณ์ นั้นต่างแปลกใจไปพร้อมๆ กัน “ปีแห่งความมืด” (อ้างคำกล่าวของโอบามา) นั้นมีที่ท่าว่าได้สิ้นสุดลงแล้ว กระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่การเป็นประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาดนั้นได้เกิดขึ้นมาแล้วจริง แต่ทั้งนี้เหตุผลที่ระบอบได้เปิดขึ้นมานั้นยังไม่มีคำตอบชัดเจนแต่อย่างใด เป้าประสงค์นั้นเพื่อที่ต้องการศึกษาเพิ่มเติมในเงื่อนไขของการถอนตัวของทหารและการเปลี่ยนผ่านการปกครองของเผด็จการในพม่า ผลการศึกษาพบว่าไม่สามารถที่จะอธิบายได้ว่ามีเหตุผลเดียว โดยที่เหตุผลต่างๆ ที่มีมาจากภายในประเทศในการเปลี่ยนผ่านนั้นสามารถที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้เช่นกัน แต่ประยุกต์ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น เช่น จากการแตกแยกกันภายในเหล่าทหาร หรือจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เหตุผลที่มาจากเงื่อนไขต่างๆ จากระหว่างประเทศนั้น ทั้งนโยบายการคว่ำบาตร จากตะวันตก และแนวทางการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ จากทางเอเชีย นั้นไม่ใช่ปัจจัยหลักของการเปลี่ยนผ่านแต่อย่างใด แต่เงื่อนไขที่มีความสำคัญคือ จากความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีนทำให้ทหารพม่านั้นกลัวการถูกรวบอำนาจจากอำนาจภายนอก ในความหมายนี้การที่ได้รับการสนับสนุนที่มากเกินไปจากอำนาจภายนอกได้มีส่วนนำมาสู่การเปลี่ยนผ่าน ดังจะกล่าวต่อไป

คำสำคัญ: พม่า, การเปลี่ยนผ่าน, การถอนตัวของทหาร, ระบอบอำนาจเผด็จการ

ได้รับบทความเมื่อ 8 สิงหาคม 2555; ตอบรับเมื่อ 5 ตุลาคม 2555

* ปริญญาตรี สาขาการระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กำลังศึกษาระดับปริญญาโท ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท เรื่อง *การเปลี่ยนผ่านของเมียนมาร์: เงื่อนไขที่กองทัพถอยออกไปในช่วงต้นศตวรรษที่ 21* (Myanmar Transition: Conditions of Military Withdrawal in the Early 21st Century)

Why do Military Regimes Transform?: A case of Myanmar

Lamai Prompratoom

Abstract

The reforms the so-called “civilian government” of Myanmar after 30 March 2011 took many of the even most experienced politicians, diplomats and scientific observers by surprise. The “years of darkness” (in Obama’s speech) seem to be over. The transformation process towards democracy and market economy is genuine. But the reasons for the regime opening up are still not clear. The goal is to find out more about the conditions for military withdrawal and transformation of authoritarian rule in Myanmar. The results show that there is no monocausal explanation. Many of the domestic reasons for the transformation of authoritarian regimes can be applied to the case of Myanmar. However, they only apply partially like split within the military or economic crisis. On the international conditions, neither the sanction-dominated policy of the West nor the constructive engagement-approach of Asian countries was the main factors for transformation. But one condition proved important: The close relationship to China led to fear in the Myanmar military of being dominated by an external power. In this sense, too much backing by an external power has contributed to transformation.

Keywords: Myanmar, transition, military withdrawal, authoritarian regime

บทนำ

1. สิ้นสุดปีแห่งความมืดและความเซอร์ไพรส์ในพม่า

ภายหลังจากวันที่ 30 มีนาคม 2011 การปฏิรูปที่มาจากรัฐบาลชุดใหม่ ที่เรียกกันว่าเป็น “รัฐบาลพลเรือน” ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีซึ่งในอดีตดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ทางทหาร จาก 12 ท่านนั้น มีเพียง 4 ท่านเท่านั้นที่อาจเรียกได้ว่า มาจากพลเรือนจริงๆ (International Crisis Group 2011, 3) ทั้งนี้การปฏิรูปที่เกิดขึ้นนั้นแม้แต่นักการเมือง นักการทูตและผู้สังเกตการณ์ต่างๆ ที่อาจเรียกได้ว่ามีประสบการณ์มากที่สุดต่างก็แปลกใจกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพม่า เนื่องจากนักสังเกตการณ์ทั้งหลายไม่ได้คาดหวังที่จะเห็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริงที่มาจากรัฐบาลทหารพม่าแต่อย่างใด ดังเห็นได้จาก The Freedom House Index ซึ่งรายงานในประเด็นสิทธิทางการเมือง และเสรีภาพของพลเรือน ยังคงจัดให้พม่าอยู่ในลำดับรั้งท้ายร่วมกับประเทศอื่นๆ เช่น เกาหลีเหนือและโซมาเลีย (Freedom House, 2011) จากการสำรวจของ Transparency International's 2010 Corruption Perceptions Index พม่า ถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 176 จาก 178 ประเทศจากทั่วโลก (Transparency International, 2010) นอกจากนั้น จากรายงานเรื่อง “Myanmar Country Report” ของ Bertelsmann Transformation Index (BTI) เห็นว่าพม่ายังไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงจากหลายปีที่ผ่านมาอีก ทั้งยังไม่มีกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริงทั้งในพื้นที่ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด ระบอบเผด็จการ ยังคงอยู่ในอำนาจ ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และคงจะไม่มีโอกาสในการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้น (Bertelsmann Stiftung 2009, 7-16) หรืออาจเรียกได้ว่าไม่มีแสงสว่างจากปลายอุโมงค์ เป็นต้น

ในขณะที่การแถลงการณ์ของประธานาธิบดี Obama ของสหรัฐอเมริกา ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนที่บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ในปี 2011 (The White House, 2011) ได้กล่าวถึงพม่าภายใต้การปกครองของทหาร ว่า “ปีแห่งความมืด” (Years of Darkness) ดูเหมือนจะสิ้นสุดลงไปแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความคิดริเริ่มใหม่ที่สำคัญทางการทูตในพม่าอีกครั้ง ในจุดนี้ได้แสดง

ให้เห็นว่าในขั้นตอนของการปฏิรูปในด้านต่างๆ ภายในพม่านั้นได้เกิดขึ้นมาแล้วจริง โดยเฉพาะในการเปลี่ยนผ่านในการเข้าสู่การเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบตลาด

จากคำแถลงการณ์ของ Obama นั้น ศาสตราจารย์ David Steinberg ผู้เชี่ยวชาญด้านพม่า จากมหาวิทยาลัย Georgetown ได้กล่าวไว้ว่า “This is the most important progress we have seen since the military took over and destroyed (...). There has been some real effort at reform by the government, and the U.S. should do everything it can to increase the probability that it will continue.” (Reuters Analysis, 2011)

อีกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาถือเป็นรางวัลแก่พม่า ในเวทีการประชุมสุดยอดอาเซียน ในปี 2011 เมื่อสมาชิกอาเซียนได้ตัดสินใจให้พม่าเป็นประธานอาเซียน ในปี 2014 (The Jakarta Post, 2011) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ณ ขณะนี้ทั้งโลกตะวันตกและตะวันออกต่างพยายามส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการในการเริ่มต้นสู่การเปลี่ยนผ่านที่มีขึ้นในพม่า

อย่างไรก็ตามเสถียรภาพและสถานะของการเปลี่ยนผ่านนั้นยังไม่ชัดเจน อีกทั้งยังมีความเปราะบางอยู่มาก และยังไม่ลงตัวเท่าใดนัก นอกจากนี้บทบาทของทหารในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและในทางสังคมนั้นก็อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีความชัดเจนมากนัก ดังนั้น แม้ว่าในขณะนี้กระบวนการเปลี่ยนผ่านได้เกิดขึ้นมาแล้วจริง แต่ก็ยังคงต้องจับตามองว่าจะมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพมากเพียงใดด้วยเช่นกัน

ในบทความชุดนี้จะมุ่งไปที่ประเด็นคำถามจากการถอนตัวของทหารทางการเมืองและความมีเสถียรภาพของขั้นตอนการเปลี่ยนผ่าน เพื่อที่จะหาคำตอบที่ยังเป็นที่ “สงสัย” กันอยู่อย่างมากในขณะนี้ว่า ทำไมระบอบอำนาจเผด็จการทหารของพม่า จึงได้ตัดสินใจนำประเทศเข้าสู่การเปลี่ยนผ่าน ทั้งนี้ ลูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ นั้นก็ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า “it is difficult to pinpoint the turning point in Burma’s recent progress on democratic reforms” (Pongsudhirak, 2012) ในบทความจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

ประเด็นแรก จะเป็นการนำเสนอการศึกษางานวรรณกรรมทางทฤษฎี โดยทั่วๆ ไปเกี่ยวกับการล่มสลายและการเปลี่ยนผ่านของระบอบเผด็จการ (breakdown and transformation of authoritarian regimes)

ประเด็นที่สอง จะให้ภาพรวมของอำนาจเผด็จการของพม่าในประวัติศาสตร์ โดยแบ่งช่วงการศึกษาออกเป็น 4 ช่วงที่สำคัญ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับลักษณะและประเภทของระบอบการปกครองประเภทต่างๆ ที่มีในพม่า

ประเด็นที่สาม วิเคราะห์เงื่อนไขจากภายในประเทศที่มีความเป็นไปได้ที่นำมาสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านในพม่า เพื่อที่จะพิจารณาว่าปัจจัยที่มาจากภายในประเทศในการเปลี่ยนผ่านของระบอบเผด็จการโดยทั่วๆ ไปนั้นสามารถที่จะนำมาประยุกต์ได้กับกรณีศึกษาประเทศพม่าได้เพียงใด

ประเด็นที่สี่ วิเคราะห์เงื่อนไขจากกระหว่างประเทศในการเปลี่ยนผ่านของระบอบเผด็จการทั่วๆ ไป โดยศึกษาในนโยบายการคว่ำบาตรจากทางสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และจากองค์การสหประชาชาติ รวมถึงในเอเชีย ทั้งจากญี่ปุ่น จีน อินเดีย และองค์กรอาเซียน ในการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) ต่อพม่า

กรอบเวลาในการศึกษา คือ ภายหลังจากปี 1988 เป็นต้นมา ซึ่งในบทความนี้เรียกว่าเป็น “Second Phase” หรือระยะที่สองของการปกครองในระบอบเผด็จการทหาร เป็นช่วงที่ระบอบได้เริ่มต้นก้าวอย่างระมัดระวังเข้าสู่ขั้นตอนในการปฏิรูปทั้งในด้านการเมืองและทางเศรษฐกิจ เป็นต้นมา

2. การเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ: บทเรียน (บางส่วน) จากงานทางทฤษฎี

งานวรรณกรรมที่มีความเกี่ยวเนื่องกับคำถามวิจัยของงานชุดนี้นั้นมีความหลากหลายออกไป ในงานของ Barbara Geddes ได้สังเคราะห์ไว้ในงาน ปี 1999 เรื่อง “What Do we Know about Democratization after 20 Years?” (Geddes 1999, 115-144) โดยได้แบ่งประเภทของระบอบเผด็จการออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- ระบอบทหาร (Military regimes)
- ระบอบการเมืองพรรคเดียว (Single-party regimes)
- ระบอบบุคคลคนเดียว (Personalistic regimes)

ระบอบอำนาจเผด็จการนั้นมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ทั้งทหาร พรรคการเมืองเดียว และการปกครองโดยบุคคลคนเดียว ในความเป็นจริงนั้นบ่อยครั้งที่ทั้ง 3 รูปแบบนั้นทับซ้อนกันอยู่ เมื่อถึงจุดหนึ่งระบอบการปกครองก็เปลี่ยนไปตามกาลเวลา ซึ่งลักษณะที่เกิดขึ้นนั้นก็ย่อมมีผลกระทบต่อการจัดหมวดหมู่ของการปกครองโดยระบอบเผด็จการประเภทต่างๆ ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ระบอบเผด็จการที่ต่างกันก็จะแสวงหาความชอบธรรม ในวิถีทางที่แตกต่างกันออกไปและพยายามที่จะอยู่ในอำนาจ ในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปด้วยเช่นกัน (Geddes 1999, 121)

ในการศึกษาของ Ulfelder ซึ่งได้ต่อยอดจากงานของ Geddes ได้กล่าวไว้ว่า พม่าหลังจากปี 1988 เป็นต้นมา อยู่ภายใต้การปกครองของระบอบทหารอย่างแท้จริง (purely military regime) ในขณะที่ระหว่างช่วง 1962-1988 นั้น Ulfelder เห็นว่าพม่า ในช่วงนั้นเป็นลักษณะผสมผสาน (amalgam) ทั้ง 3 รูปแบบ ดังกล่าว (Ulfelder 2005, 329) ดังนั้นในการศึกษาถึงเงื่อนไขในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการในพม่า ช่วงที่สองของอำนาจเผด็จการจึงจำเป็นต้องศึกษาในประเภท “ระบอบทหาร” ที่กลุ่มผู้นำทางทหารนั้นจะเป็นผู้ตัดสินใจว่า ใครจะเป็นผู้มีอิทธิพลในการทำหน้าที่ในการบริหารงานและใครจะเป็นผู้ที่มิบทบาทในทางนโยบายต่างๆ ดังนี้

2.1 เงื่อนไขจากภายในประเทศ

ประเด็นที่มีความสำคัญ คือว่าระบอบทหารนั้นถือได้ว่ามีความเปราะบาง และมีความเสี่ยงอย่างมากที่จะล่มสลายมากกว่าการปกครองโดยเผด็จการด้วยพรรคการเมืองเดียว ระบอบผสมหรือโดยเฉพาะในระบอบบุคคลเพียงคนเดียว เนื่องจากระบอบทหารให้ความสำคัญกับควมมีเอกภาพ และศักยภาพของสถาบันทหารมากกว่าการตระหนักในการดำรงอยู่ในอำนาจ (Geddes 1999, 140) ทั้งนี้จึงส่งผลให้ระบอบทหารอยู่ในอำนาจได้น้อยกว่าการปกครองในระบอบอื่นๆ อีกทั้งระบอบทหารก็ยังพยายามที่จะเจรจาในเงื่อนไขของการ

ถอนตัวออกไปก่อนที่จะลงจากอำนาจ (Huntington, 1991) ในขณะที่ในระบอบบุคคลเพียงคนเดียวนั้น ผู้ปกครองจะต่อสู้เพื่อให้อยู่ในอำนาจจนกระทั่งวินาทีสุดท้าย ดังกรณีตัวอย่างเมื่อเร็วๆ นี้ ในกรณีผู้นำของประเทศลิเบีย และซีเรีย เป็นต้น

จากเหตุผลของการเปลี่ยนผ่าน และการล่มสลายของระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารนั้นพบว่าม้งงานวรรณกรรมทางทฤษฎี รวมทั้งจากการสัมภาษณ์นั้นมุ่งไปที่การศึกษาถึงเหตุผลที่มาจากภายในประเทศมากกว่า เหตุผลจากระหว่างประเทศ ที่เป็นเงื่อนไขที่มีนัยยะสำคัญที่สุดต่อการเปลี่ยนผ่านและได้มีการสังเคราะห์ไว้ (สัมภาษณ์, Embassy of United Kingdom, Steinberg และ Bünte, 2012) ดังนี้

ก) ประเด็นการแตกแยกกันเองภายในเหล่าทหาร

ข) เงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะจากการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยทั้งสองนี้ถือได้ว่ามีความสำคัญมากกว่าเหตุผลอื่นๆ ที่มาจากภายใน เช่น ปัจจัยการชุมนุมประท้วงใหญ่ การดำเนินการร่วมกันทั้งมวลจากกลุ่มต่างๆ (contentious collective action) การรวมตัวกันเดินขบวนประท้วงแบบมวลชนมหาศาล (mass mobilization) (Ulfelder 2005, 319) หรือในสถานการณ์ที่มีความดุเดือด รุนแรง เช่น การเกิดสงครามกลางเมือง การรวมประเทศ หรือในกรณีของการแยกออกไปตั้งเป็นประเทศใหม่ (Geddes 1999, 116) ดังนี้

ก) ประเด็นการแตกแยกกันเองภายในเหล่าทหาร

ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านโดยส่วนใหญ่แล้ว สัญญาณสำคัญของการไถ่เข้ามาที่ระบอบเผด็จการกำลัง “ล่มสลาย” ที่แทบจะทุกครั้งนั้น เราจะเห็นได้ว่าเป็นการแยกกันหรือขัดแย้งกันเองภายในระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางทหาร ซึ่งเกิดขึ้นมาจากการเผชิญหน้ากันอยู่ระหว่าง “hard-liners” และ “soft-liners” (O'Donnell & Schmitter 1986, 15-17) และอาจจะมีสาเหตุมาจากกลุ่มที่มาจากผู้บัญชาการจากสำนักงานใหญ่ (headquarter commanders) กับผู้บัญชาการในส่วนภูมิภาค (regional commanders) เช่น ในพื้นที่ชายแดน

ในเหล่าทหารผู้รวย-จน ในหมู่ผู้อาวุโส-ผู้น้อย ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “problem of succession” และยังมีการวิจารณ์ในความแตกแยกระหว่างตาน ช่วย และ รองประธาน หม่อง เอ (Callahan 2006, 37) เป็นต้น

นอกจากนั้นแล้ว Geddes ยังได้สรุปไว้ว่าระบอบทหารนั้นโดยภาพรวมส่วนใหญ่แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นระบอบที่มีความเปราะบางมากที่สุด และมักจะสลายตัวลงจากการเผชิญหน้าจากความขัดแย้งของผู้นำ (Geddes 1999, 115–144) ซึ่งได้รับการสนับสนุนในงานของ O’ Donnell & Schmitter (1986, 15-7) ไว้เช่นกัน

ข) วิกฤติทางเศรษฐกิจ

จากงานวรรณกรรม เราได้เห็นว่ามูลเหตุเชื่อมต่อกันระหว่างสถานะทางเศรษฐกิจภายในประเทศและการถอนตัวของทหารนั้นมีหลักฐานว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจน เช่น Robert Dahl ได้กล่าวไว้ว่า การที่สภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำนั้น ถือเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่มีความสำคัญในกระบวนการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ (Dahl 1989, 252) เนื่องจากว่าเสถียรภาพของระบอบนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆ ในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก (Londregan and Poole 1990, 151-83) ในส่วนของ O’Donnell และ Schmitter (1986, 45-47) เห็นว่า เมื่อรัฐนั้นๆ ประสบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจ จะเพิ่มต้นทุนในการกดดัน และเพิ่มโอกาสที่ผู้ปกครองจะต้องยอมรับฟังเสียงที่กดดันและเรียกร้องให้มีการปฏิรูปเกิดขึ้น (Dahl 1989, 252) นอกจากนั้นยังส่งผลต่อการ “เอื้อ” ผลประโยชน์ (คอร์ปชั่น) นอกจากนั้นในงานของ Haggard และ Kaufman (1996, 29) ยังเห็นว่าการที่ประเทศมีเศรษฐกิจตกต่ำอย่างหนักยังส่งผลต่อความภักดีของเหล่าทหารอีกด้วย

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การที่ภาคเศรษฐกิจภายในประเทศตกต่ำได้มีบทบาทอย่างมีนัยยะสำคัญในการถอนตัวออกไปของทหาร (Haggard & Kaufman: 26) นอกจากนั้น ระบอบก็ยังถือได้ว่าอยู่ในสภาวะทางเศรษฐกิจ “แบบหนีเสือปะจระเข้” (dilemma) เนื่องจากว่าถ้าหากระบอบเผด็จการดำเนินการในทางเศรษฐกิจไม่ประสบความสำเร็จ ระบอบก็ “เสีย” ความชอบธรรม โดยได้รับการ “พิพากษา-นอกศาล” ว่าเข้ามาเพียงเพื่อจะอยู่ในอำนาจ แต่ในกรณี

ตรงกันข้ามก็คือว่า ถ้าหากว่าระบอบดำเนินการทางเศรษฐกิจจนกระทั่งประสบความสำเร็จแล้วก็จะกลายเป็นสถานะ “ย้อนกลับ” ที่ประชาชนต้องการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นมานั้น เช่นกัน โดยเฉพาะจากกลุ่มประเทศที่มีชนชั้นกลาง (Diamond 1999, 28) ซึ่งถือได้ว่าสร้างความลำบากต่อระบอบเผด็จการในการดำเนินการต่างๆ และยากที่จะยังคงรักษาสถานะทางการเมืองดังแต่ก่อน เนื่องจากความต้องการที่มากขึ้นและมีความซับซ้อนขึ้นภายในสังคม

โดยสรุป ระบอบอำนาจเผด็จการก็ยังถือได้ว่าอยู่ใน “สถานะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกทางเศรษฐกิจ”(economic dilemma) (Haggard & Kaufman 1996, 28) ถ้าหากว่าเศรษฐกิจ “ตกต่ำ-ย่ำแย่” หรือถ้าหากว่าเศรษฐกิจ “รุ่งโรจน์” ก็ตาม โอกาสในการเปลี่ยนผ่านนั้นก็ยังมีอยู่อย่างมาก แต่ที่เห็นได้ “เด่นชัด” คือ ในสถานะที่เศรษฐกิจอยู่ในขั้นวิกฤติ มีโอกาสมากกว่าในช่วงที่ประเทศกำลังประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจ

2.2 เงื่อนไขต่างๆ จากระหว่างประเทศ

ในเงื่อนไขต่างๆ ที่มาจากระหว่างประเทศนั้น มีเงื่อนไขอยู่ 2 ประการ ที่งานวรรณกรรมได้กล่าวถึงและเป็นที่ยอมรับกันในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ ดังนี้

ก) นโยบายการคว่ำบาตร

ข) นโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์

โดยเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศทั้งสองประการนี้ จะเห็นได้ว่ายังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่อย่างมากในงานวรรณกรรมทางทฤษฎี โดยเฉพาะในเรื่องประสิทธิภาพทางนโยบายว่ามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของระบอบเผด็จการให้มีการเปลี่ยนผ่านเพียงใด ทั้งนี้โดยมุมมองส่วนใหญ่เห็นว่า ประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หรือในบางครั้งอาจจะไม่ประสบความสำเร็จเลยก็ได้

ปัจจัยระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น ในงานของ Haggard และ Kaufman กับการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการ ถ้าหากว่าไม่ได้รับการอุปถัมภ์จากรัฐภายนอก (external patrons) (Haggard & Kaufman 1996, 34-5) เช่น ในยุโรปตะวันออก (ในปลายยุค 1980s) ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากสหภาพโซเวียตอีกต่อไป (Haggard & Kaufman 1996, 25) ซึ่งงานของ Przeworski (1997) ก็ได้กล่าวไว้เช่นกัน ในทางตรงกันข้ามนั้น ถ้าหากว่าได้รับการสนับสนุนจากรัฐภายนอกอย่าง “เหนียวแน่น” นั้นระบอบเผด็จการทหารก็ยังสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ และยังไม่มี การเปลี่ยนผ่านเกิดขึ้น (เช่น เบลารุส จากรัสเซีย และเกาหลีเหนือจากจีน เป็นต้น)

ก) นโยบายการคว่ำบาตร

การคว่ำบาตรมักนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศในการตอบโต้กับสถานการณ์ที่รุนแรง เช่น ความรุนแรงทางด้านสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

งานวรรณกรรมในประสิทธิภาพของการคว่ำบาตรนั้นมีประเด็นที่แตกต่างกันออกไป จากที่อาจจะเรียกได้ว่า “คว่ำบาตรไม่เคยบรรลุผล” จนมาถึง “การคว่ำบาตรสามารถบรรลุผลได้ภายใต้เฉพาะเงื่อนไข” หรือแม้กระทั่ง “คว่ำบาตรนั้นเป็นเพียงการโฆษณา” (Barber 1979, 367) เป็นต้น

ความร่วมมือระหว่างประเทศถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่จะมีอิทธิพลในการเป็นตัวบังคับใช้นโยบายคว่ำบาตรกับระบอบอำนาจเผด็จการที่จะให้ระบอบนั้นเริ่มต้นเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่าน (McLean and Whang 2010, 427-447)

อีกประเด็นที่พบในงานวรรณกรรม คือ การใช้มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประเด็นเศรษฐกิจบังคับให้ระบอบเผด็จการทหารเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตน แล้วเริ่มต้น “เดินหน้า” สู่การเป็นประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจในแบบตลาด โดยทั่วไปแล้ว ถ้าหากว่าแยกออกจากเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศอื่นๆ พบว่าโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของ “รัฐเป้าหมาย” นั้นมีไม่มากนัก

ในงานของ Baldwin (1971, 23) ได้ให้คำอธิบายการคว่ำบาตรง่าย ๆ ไว้ว่า “การคว่ำบาตรในทางบวกนั้นได้รับการนิยามว่าเป็นรางวัลที่เกิดขึ้นจาก คำมั่นสัญญาต่อ B [ตัวแสดง / รัฐ] ในขณะที่การคว่ำบาตรในเชิงลบนั้นถือ เป็นการลงโทษที่เกิดขึ้นจากการชู้ (หรือคุกคาม) ต่อ B” ในขณะที่ Escriba-Folch และ Wright (2010, 335-359) ได้เสนอว่า ไม่ว่าเงื่อนไขในการคว่ำบาตรระหว่างประเทศนั้นจะเป็นอย่างไร โดยเฉพาะเมื่อการคว่ำบาตรนั้นนำมา ใช้ระบอบอำนาจเผด็จการทหาร ความสำเร็จยังมีอยู่ในระดับที่จำกัด เช่น เมื่อระบอบนั้นได้รับการคว่ำบาตร ก็จะเพิ่มภาษีรายได้ และลดสรรงบประมาณในการใช้จ่ายใหม่ เป็นต้น

ข) การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์

ทั้งนี้ในบทความนี้จะเรียกการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) ว่า “Conen” ทั้งนี้ก็เพื่อให้สั้น กระชับ แต่ยังคงใจความสำคัญของประเด็นที่น่าเสนอไว้ กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้ว Conen ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐบาลต่างประเทศ อีกวิธีหนึ่ง

ในส่วนของ Conen ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือทางนโยบายที่อยู่กึ่งกลางๆ ระหว่างการเผชิญหน้า และการแยกให้อยู่โดดเดี่ยว (Vodanovich, 2012) ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการและพลวัตของการเปลี่ยนแปลงภายในรัฐเป้าหมาย มากกว่าการที่จะมองไปที่เป้าหมายสูงสุด หรือ การที่จะให้บรรลุในเป้าหมายดังนั้นก็เห็นได้ว่ามาตรการ Conen เน้นไปที่ การวิวัฒนาการของรัฐเป้าหมาย มากกว่าการเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงแบบ ปฏิวัติ เนื่องจากการดำเนินมาตรการ Conen นั้นมีสมมติฐานที่ว่า การพบปะ สันทนาการ เจรจาต่างๆ มีประสิทธิภาพมากกว่าการบีบบังคับให้รัฐเป้าหมายต้อง ดำเนินการ หรือการขับไล่ออกไป (Toler 1982, 11-18)

ในประเด็นนี้ การร่วมมือทางเศรษฐกิจ (เช่น การค้า การลงทุน) จะช่วยให้การเปลี่ยนผ่านเกิดขึ้นได้ เนื่องจากการสร้างบริบทในการเจรจาต่อรอง ซึ่งอาจทำให้เกิดการกดดันต่อระบอบด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะ ในทางการเมือง ทั้งนี้มาตรการนี้ไม่ได้ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

อย่าง “รวดเร็ว ฉับพลัน” แต่ต้องการให้ระบอบนั้นค่อยๆ เรียนรู้ ซึมซับจากการติดต่อกับโลกภายนอก และเห็นความจำเป็นด้วยตัวเองว่าจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงตัวเอง

ในการดำเนินมาตรการทางด้านเศรษฐกิจ ด้วยการกดดันทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเมื่อนำ Conen มาใช้กับระบอบเผด็จการ เพื่อให้รัฐเป้าหมายเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านนั้นยังเป็นประเด็นที่ยากที่จะสร้างสมดุล ระหว่างการดำเนินนโยบายในทางเศรษฐกิจกับการกดดันรัฐเป้าหมาย เนื่องจากหากรัฐเป้าหมายเห็นว่าเป็นภัยคุกคามในอำนาจอธิปไตย หรือเห็นว่าเป็นการแทรกแซงในกิจการภายในมากเกินไป โดยทั่วไปแล้วจะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หรืออาจจะส่งอิทธิพลในทางที่เป็นลบก็ได้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากว่าไม่เข้าไปกดดันและมีส่วนร่วมในกิจการภายในของรัฐเป้าหมายเพื่อที่จะกดดันให้เกิดการเปลี่ยนผ่านแล้วนั้น ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ก็อาจจะกลายเป็นเพียงการช่วยสนับสนุนระบอบเผด็จการ (Bray, 1995) และให้ระบอบนั้นสามารถดำรงอยู่ต่อไปเท่านั้นเอง ดังนั้นการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ใดๆ กับระบอบอำนาจเผด็จการก็จะเป็นเพียง “การอำนวยความสะดวก” ให้กับระบอบในการอยู่ในอำนาจเท่านั้น

ในความเป็นจริงแล้วไม่มีเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างการมี Conen และการแทรกแซงกิจการภายในซึ่งในประเด็นนี้ในทางปฏิบัติก็ยังคงเป็นการยากที่จะรักษาสอดคล้อง นอกจากนั้น การดำเนิน Conen ก็ยังไม่มีมาตรการและมาตรฐานที่ชัดเจนว่าสามารถที่จะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายได้อย่างแท้จริง แม้ว่าได้มีการพัฒนา ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงมาบ้างแล้ว เช่น การพัฒนาจาก Conen มาเป็นแนวทางการมีปฏิสัมพันธ์อย่างยืดหยุ่น (flexible engagement) (Haacke 1990, 581-611) ทั้งนี้โดยสรุปแนวทางของ Conen นั้นก็ยังคงต้องมีการพิสูจน์อยู่ต่อไปว่าสามารถที่จะทำให้การดำเนินนโยบายประสบความสำเร็จได้เพียงใด

3. พม่า: ประวัติศาสตร์กับอำนาจเผด็จการ

จากพัฒนาการทางการเมืองในประวัติศาสตร์ของพม่า นั้น โดยทั่วไปแล้วสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ช่วงเวลาที่สำคัญที่มีความสัมพันธ์ไปกับประเภทของการปกครองทางการเมืองของพม่า ช่วงตั้งแต่ 1948-1962 นั้น ในบทความชุดนี้ถือเป็น “Pre-Phase” เป็นช่วงเวลาที่ประเทศพม่ามีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Phase) ตามมาด้วยช่วงที่เรียกว่าเป็น “First Phase” หรือช่วงแรกของการปกครองในระบอบอำนาจเผด็จการ (First Authoritarian Phase) ในพม่า ในช่วง 1962-1988 ถัดมาคือ “Second Phase” หรือช่วงที่สองของอำนาจเผด็จการ จาก 1988-2010 และสุดท้าย “Third Phase” นับจากปี 2011 เป็นต้นมา เมื่อระบอบได้วางรากฐานของรัฐบาลชุดใหม่ ซึ่งเป็นพลเรือนอย่างเป็นทางการภายหลังจากการเลือกตั้ง หรือ เรียกว่าเป็น ช่วงที่สาม ในรายละเอียดดังนี้

ในช่วง “Pre-Phase” จากปี 1948-1962 ซึ่งเป็นช่วงการปกครองทางประชาธิปไตยนั้น “รัฐน้องใหม่” (ที่เพิ่งได้รับเอกราช) ยังมี “รัฐบาลรักษาการ” เป็นเวลานานถึง 18 เดือน (1958-1960) ทั้งนี้ Steinberg เห็นว่า ปราบกฏการณ์ดังกล่าว อาจเรียกได้ว่าเป็น “การรัฐประหารโดยสมัครใจ” หรือ “coup by consent” (Steinberg 2010, 55) ของรัฐบาลพลเรือนเอง แต่ในบทความชิ้นนี้จะชี้ให้เห็นถึงช่วงที่พม่าอยู่ภายใต้การปกครองของระบอบอำนาจเผด็จการ ดังกรอบเวลา 3 ช่วง ถัดมา ดังนี้

3.1 1962-1988: ช่วงแรกของการปกครองโดยเผด็จการ

ในช่วงนี้ถือเป็นช่วงแรก ที่ประเทศพม่าตกอยู่ภายใต้การปกครองโดยระบอบอำนาจเผด็จการ ภายหลังจากการรัฐประหาร ซึ่งนำโดย นายพล เน วิน ในปี 1962 ส่งผลให้พม่าในช่วงนี้มีรูปแบบการปกครองที่ทับซ้อนกันทุกรูปแบบ (Geddes 1999, 115-144) ทั้งทางทหาร พรรคการเมืองเดียว และการปกครอง โดยบุคคลเพียงคนเดียว ซึ่งเป็นการผสมผสานกันอยู่ของระบอบอำนาจเผด็จการประเภทต่างๆ ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐบาล เน วิน รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายสังคมนิยม และการวางแผนทางเศรษฐกิจจากส่วนกลาง (Alamgir 1997, 349) ในช่วงนี้ไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นลักษณะของ

ประชาธิปไตยในทางการเมือง และการมีเศรษฐกิจในแบบตลาดได้แต่อย่างใด ในงานของ Alamgir ยังได้กล่าวไว้ว่า พม่าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นถือได้ว่าเป็นอยู่บนฐานของ “การใช้กำลังปราบปรามที่รุนแรง จากการตัดสินใจด้วยฐานแนวคิดแบบชาตินิยม สังคมนิยม ที่ยึดมั่นในแนวคิด ประเพณี และวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม” (Alamgir 1997, 349) อีกทั้งระบอบยังถือได้ว่าเป็นระบอบอำนาจเผด็จการแบบปิด ดังที่ Levitsky และ Way (2002, 7) เห็นว่าไม่มีช่องว่างใดๆ เลย ที่จะให้ฝ่ายตรงข้ามได้เข้าไป “แข่งขัน” ในอำนาจทางการเมืองบริหาร อีกทั้ง Schedler (2002, 36-50) ยังได้อธิบายระบอบปิดนี้ว่าไม่มีพื้นที่ให้กับสถาบันทางประชาธิปไตยแต่อย่างใด

ในช่วงแรกนี้ก็จะยังคง “หลงเหลือ-ร่องรอย” การรัฐประหารโดยทหารอยู่ ซึ่งมีขึ้นถึง 2 ครั้ง ทั้งในตอนต้นและในตอนท้ายของกรอบเวลานี้คือ ในการปฏิวัติรอบที่สอง ในปี 1962 และการชุมนุมประท้วงใหญ่ ในปี 1988 ซึ่งนำมาสู่การที่ระบอบเผด็จการได้สลายการชุมนุมด้วยการใช้ความรุนแรง

ภายหลังจากการรัฐประหารในปี 1962 ระบอบทหารก็ได้ ยกเลิกสถาบันทางประชาธิปไตยและแทนที่ด้วยการก่อตั้งคณะปฏิวัติทั้ง 17 ท่าน (Revolutionary Council) อีกทั้งยังได้นำประเทศเข้าสู่ความโดดเดี่ยว ด้วยการตัดการติดต่อกับนานาประเทศ ยุติกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐและยังได้ “ผลักดัน” ธุรกิจของต่างชาติออกไปนอกประเทศ ในปี 1974 ทหารได้มีการนำเอาแนวคิดมาร์กซิสต์ และแนวคิดแบบพุทธมาผสมผสานให้เป็นอุดมการณ์แห่งชาติ และยังได้ประกาศให้ “สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า” (Socialist Republic of the Union of Burma) มาใช้อย่างเป็นทางการ ให้มีการปกครองเพียงพรรคเดียวภายใต้ “พรรคโครงการสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า” (Burmese Socialist Program Party: BSPP) ให้นำประเทศเข้าสู่การพัฒนาทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจพมานับจากนั้นเป็นต้นมา (Steinberg 2010, 62-80)

ในทางเศรษฐกิจกล่าวโดยสรุป อยู่ภายใต้การควบคุมของระบอบทหารทั้งสิ้น (Cook and Minogue 1993, 1151) ในช่วงทศวรรษที่ 1980s สถานะการส่งออก โดยเฉพาะ ข้าว ซึ่งถือเป็นสินค้าส่งออกหลักของประเทศ เรียกได้

ว่า “หยุดชะงัก” ประเทศประสบปัญหาเงินเฟ้ออย่างหนัก ซึ่ง Steinberg เสนอไว้ว่า ในช่วงดังกล่าว “ภาคอุตสาหกรรมของพม่านั้นได้รับความเสียหายอย่างหนัก” (Steinberg 2010, 77) จากเศรษฐกิจที่ตกต่ำอย่างหนัก ได้นำมาสู่การประท้วงใหญ่ เริ่มจากการเรียกร้องในทางเศรษฐกิจ ตามมาด้วยการเรียกร้องในสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และในประเด็นทางการเมือง ในที่สุด ระบอบอำนาจเผด็จการทหารได้ปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุม ด้วยการใช้ความรุนแรง จนกระทั่งมีผู้ชุมนุมเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก (International Crisis Group, 2010) ในเหตุการณ์ที่เรียกกันว่า “8-8-88” ส่งผลให้ระบอบทหารได้รับการวิจารณ์อย่างหนักทั้งจากภายในและระหว่างประเทศ

จากสถานการณ์ดังกล่าว แม้ว่า นายพลเน วิน ได้ลาออกจากตำแหน่งอย่างเป็นทางการแล้ว แต่ก็ยังคงเป็นประธานของพรรคการเมืองหลักของประเทศอยู่และยังคงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในนโยบายของประเทศอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าโดยทางการแล้วจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งอยู่ก็ตาม (Bertelsmann Stiftung 2009, 3-4) และจากการสัมภาษณ์ Steinberg ก็ได้กล่าวไว้ว่า อำนาจในการตัดสินใจต่างๆ ในพม่า นั้นยังคงได้รับอิทธิพลของเน วิน จนกระทั่งถึงช่วงปลายทศวรรษที่ 1990s (สัมภาษณ์ Steinberg, 2012)

3.2 1988-2010: อำนาจเผด็จการช่วงที่สอง

ช่วงที่สองของอำนาจเผด็จการนั้นเริ่มต้นหลังการทำรัฐประหาร “ครั้งที่สาม” ในประวัติศาสตร์ทางการเมืองของพม่า ทั้งนี้การรัฐประหารในพม่า ปี 1988 ส่งผลให้พม่ายังคงมีระบอบเผด็จการอยู่ แต่เนื่องด้วยความแข็งแกร่งของระบอบทหารจึง “หลงเหลือ” ไว้เพียงการเป็นระบอบทหารเพียงรูปแบบเดียว แม้ว่าประเทศนั้นยังคงอยู่ภายใต้การปกครองโดยผู้นำคนเดียวอย่างตาน ชว่ย (Than Shwe) ก็ตาม (Bünter 2007, 43)

ทั้งนี้ภายหลังจากปี 1988 ระบอบทหารได้มีการปฏิรูปภายในและระหว่างประเทศบางส่วน ซึ่งดูเหมือนว่าระบอบทหารกำลังนำประเทศเข้าสู่การปฏิรูปแล้ว อย่าง “ผิวเผิน” เพราะการปฏิรูปส่วนใหญ่นั้นยังคงมีความระมัดระวังอยู่อย่างมาก ทั้งยังมีความเห็นต่าง ภายในเหล่าผู้นำด้วยตนเอง อีกทั้งยังขาดความน่าเชื่อถือ ทั้งจากประชาคมภายในและระหว่างประเทศอยู่มาก และจาก

การวิเคราะห์ของบทความชุดนี้ เห็นว่าก้าวของการปฏิรูปส่วนใหญ่ นั้นยังไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริง เนื่องจากเห็นว่าการปฏิรูปใดๆ ที่เกิดขึ้นมานั้น เพียงเพื่อ “รับใช้” ในบทบาทของทหารในทางการเมือง และในขณะเดียวกัน ทหารก็พยายามที่จะหาความชอบธรรมเท่านั้นเอง (Bertelsmann Stiftung 2009, 3-23) ดังนี้

- ในปี 1988: แม้ว่าจะเปิดเสรีทางการค้ากับต่างประเทศ แต่รัฐบาลยังแทรกแซงอยู่ และไม่มีฐานกลไกตลาดแต่อย่างใด
- ในปี 1990: แม้จะมีการเลือกตั้งตามแนวทางประชาธิปไตย แต่ระบอบทหารกลับไม่ยอมรับผลของการเลือกตั้งแต่อย่างใด
- ในปี 1997: แม้ว่าจะเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน (ASEAN) อย่างเป็นทางการ แต่ระบอบกลับไม่ได้รับความชอบธรรมใดๆ จากประชาคมระหว่างประเทศ
- ในปี 2001: หุ่นส่วนทางการค้าที่ใกล้ชิดในแบบทวิภาคีกับจีน แต่เฉพาะรัฐบาลที่ให้การสนับสนุนระบอบอำนาจเผด็จการทหาร เท่านั้น
- ในปี 2003: คำประกาศสู่การเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตย แต่บทความชุดนี้เห็นว่าเป็นเพียงการค้าประกันอำนาจทางทหารให้กับระบอบเท่านั้น
- ในปี 2005: การพัฒนาความสัมพันธ์ทางการค้าในรูปแบบทวิภาคีกับไทย (กับรัฐบาล) ที่ให้ความสำคัญในประเด็นทางธุรกิจ
- ในปี 2010: การเลือกตั้งทางประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการ ในวันที่ 7 พฤศจิกายน แต่ยังไม่เห็นว่ามีทั้งเสรีและความยุติธรรม เพราะยังอยู่ภายใต้การควบคุมของทหาร

ปฏิกิริยาจากนานาชาติ การเลือกตั้งในพม่าที่เกิดขึ้นนั้น ไม่มีทั้งเสรีและความยุติธรรม(International Crisis Group 2011, 2) ซึ่งประธานาธิบดีโอบามา ได้ออกมาแถลงการณ์ว่า

“It is unacceptable to hold the aspirations of an entire people hostage to the greed and paranoia of a bankrupt regime. It is unacceptable to steal an election.” (Voice of America, 2011)

ในช่วงนี้ บทความขึ้นนี้วิเคราะห์ได้ว่า ระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารนั้นยังสามารถหาเหตุผลศาสตร์ “ทางออก” เพื่อที่จะ “จำกัด” การเปลี่ยนที่จะเกิดขึ้นได้อยู่ตลอดเวลาเช่นกัน และก็ยังคงมีลักษณะที่สำคัญๆ ของระบอบเผด็จการอยู่อย่างชัดเจน เช่น การคอร์รัปชันในระดับสูง การขาดความชอบธรรมในทางการเมือง ผูกขาดอำนาจ และการปราบปรามด้วยการใช้ความรุนแรงอย่างไม่มีขีดจำกัด เป็นต้น โดยลักษณะการปกครองนี้ เรียกได้ว่าเป็น “การปกครองทางทหารโดยตรง”

โดยสรุปในช่วงนี้ จากการเลือกตั้งในปี 1990 การประกาศเส้นทางสู่ “disciplined democracy” ในปี 2003 และการประท้วงใหญ่ ซึ่งนำโดยเหล่าพระสงฆ์ ที่เรียกกันว่า “Saffron Revolution” ในปี 2007 นั้นถือได้ว่าเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สำคัญที่ทำให้เห็นได้ว่าในช่วงเวลานี้ มีโอกาสในการเปลี่ยนผ่านเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในขณะที่การเลือกตั้งในปี 2010 ก็เพียงเพื่อที่จะ “รักษาสถานอำนาจ” ของทหารให้คงอยู่ต่อไป และให้ได้รับความชอบธรรมจากภายในและจากระหว่างประเทศเท่านั้น

3.3 2011 –ปัจจุบัน: อำนาจ (เผด็จการ) ช่วงที่สาม

ช่วงที่สามของการปกครองของเผด็จการในพม่า ได้เริ่มขึ้นในเดือนมกราคม 2011 ดังเห็นได้จากการเปิดประชุมของทั้ง 2 สภา คือ สภานบน (Amyotha Hluttaw) และสภาล่าง (Pyithu Hluttaw) แล้วได้โอนอำนาจอย่างเป็นทางการให้กับรัฐบาลชุดใหม่ซึ่งเรียกกันว่าเป็น “รัฐบาลพลเรือน” ภายใต้การนำของประธานาธิบดีเตง เส่ (Thein Sein) ในเดือนมีนาคม ในช่วงแรกของการเข้ารับตำแหน่งนั้น ประชาคมระหว่างประเทศยังไม่ได้ให้ความมั่นใจมากนัก เนื่องจากว่าอำนาจส่วนใหญ่ยังคงอยู่กับทหาร และ “รัฐบาลพลเรือน” ชุดนี้ ก็ถูกมองว่าเป็นเพียงการ “ค้ำประกัน” ในอำนาจของทหารผ่านทางรัฐธรรมนูญ (South 2011, 4) ซึ่งก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของทหาร เช่นกัน

จากพัฒนาการที่เกิดขึ้นในปี 2011 นั้น ได้แสดงให้เห็นถึงการ “ยกระดับคุณภาพ” ของการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริงในการเข้าสู่การเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจ มากกว่าในช่วงที่ผ่านมา (1988-2010) จาก

ที่ทหารนั้นได้ควบคุมชีวิตทางการเมืองและประชาชนของพม่า มากกว่า 50 ปี ณ เวลานี้เริ่มถอนตัวออกไปอย่างช้าๆ จากทางการเมือง แล้วก็ได้เริ่มกลับเข้าสู่ที่มั่นของตน บ้างแล้ว

ในเดือนมีนาคม 2011 ระบอบทหารก็ได้ลงจากอำนาจไปอย่างเป็นทางการภายหลังจากโอนอำนาจให้กับรัฐบาลพลเรือนเสร็จสิ้นลงไปแล้ว (Kuhn, 2012) โดยที่ “สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ” (State Peace and Development Council: SPDC) นั้นได้ยกเลิกไปอย่างเป็นทางการ และรัฐบาลชุดใหม่ก็ได้สาบานตน เพื่อเข้ารับตำแหน่งไปเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตาม เสง์ นั้นเป็นอดีตนายกรัฐมนตรี และสมาชิกคนสำคัญของรัฐบาลชุด SPDC (International Crisis Group 2011, 3) โดยที่คณะรัฐมนตรีทั้ง 30 ท่านของคณะบริหารชุดนี้นั้น อดีตดำรงตำแหน่งทางการเมือง แล้วได้ปลดเกษียณออกมาลงสมัครรับเลือกตั้งในทางการเมือง ทั้งนี้รัฐมนตรี ใน 12 ท่านนั้นจะเห็นได้ว่ามีเพียง 4 ท่านเท่านั้นที่อาจเรียกได้ว่าเป็นรัฐมนตรีที่มาจากพลเรือนจริงๆ (International Crisis Group 2011, 3) แต่ก็ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่น่ายินดีเป็นอย่างมาก ที่รัฐบาลพลเรือนนั้นได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่ามี ความตั้งใจจริงในการปฏิรูปและในนโยบายการเปลี่ยนผ่านสู่การเมืองในทางประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจในรูปแบบตลาดอย่างแท้จริง

โดยในปี 2011 ก็ได้มีการปฏิรูปทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและในด้านการบริหารเกิดขึ้น รวมทั้งการเจรจา พบปะกับผู้นำฝ่ายค้าน ออง ซาน ซู จี และผู้นำของชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ บางกลุ่ม นอกจากนั้นยังได้มีการปล่อยตัวนักโทษ กว่า 200 คน¹ ลดการเซนเซอร์สื่อและเครือข่ายออนไลน์ต่างๆ² อีกทั้งยังได้มีการออกกฎหมายใหม่ที่อนุญาตให้คนงานสามารถประท้วงได้ (The

¹ จากประสบการณ์ส่วนตัวของผู้ศึกษา จากรายการทางโทรทัศน์ของพม่า ในระหว่างเดินทางเข้าพม่า ในช่วงวันที่ 11 - 15 มกราคม 2012 และจากการพบสนทนากับผู้ให้สัมภาษณ์จากสถานทูตสหราชอาณาจักร ประจำย่างกุ้ง ประเทศพม่า ทั้งนี้ตอนแรกนั้น นัดเวลาเข้าสัมภาษณ์เป็นช่วงเช้า แต่เจ้าหน้าที่การทูตของสถานทูต (ท่านที่จะให้สัมภาษณ์) ต้องไปประกันตัวนักโทษของ UK ในวันที่รัฐบาลได้ประกาศปล่อยตัวนักโทษทุกกรณี จึงได้เลื่อนนัดออกไปเป็นช่วงบ่ายของวันที่ 13 มกราคม 2012

² จากประสบการณ์ส่วนตัว ในช่วงที่ผู้ศึกษาเดินทางเข้าเมืองย่างกุ้ง ประเทศพม่า ในช่วงวันที่ 11- 15 มกราคม 2012

Telegraph, 2011) เป็นต้น ในช่วงปลายเดือนกันยายน ปี 2011 ประธานาธิบดีเตง เส่ ก็ได้ประกาศพักโครงการ 3.6 พันล้านเหรียญสหรัฐไว้ชั่วคราว เนื่องจากโครงการดังกล่าวนั้น รัฐบาลเห็นว่า “ขัดต่อเจตจำนงของประชาชน” (Fox news, 2011) ซึ่งโครงการดังกล่าวได้รับการประณามจากกลุ่มกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยและกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากมาย เป็นโครงการของจีนที่จะสร้างเขื่อนพลังงานน้ำในทางตอนเหนือในรัฐฉวนฉินของพม่า เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงที่มาจากการปฏิรูปนี้ บทความชุดนี้เห็นว่า รัฐบาลชุดพม่าชุดปัจจุบันกำลังทำให้เรา “เห็นภาพ” ของการพัฒนาภายในพม่าที่ “ชัดเจน” มากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่ในช่วงต้น ปี 2012 โดยจะเห็นได้ว่าทุกสัปดาห์นั้นมีการเมืองทั้งจากเอเชีย จากตะวันตกได้เดินทางเยือนพม่าอย่างต่อเนื่อง นักโทษการเมืองก็ได้รับการปล่อยตัวเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเลือกตั้งซ่อมที่มีขึ้นในวันที่ 1 เมษายน 2012 นั้นก็เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรมและได้รับการยอมรับจากผู้สังเกตการณ์ระหว่างประเทศที่เข้าไป (BBC News, 2012) โดยผลที่ได้นั้นก็เป็นที่ประจักษ์ภายในและระหว่างประเทศคาดการณ์ไว้ คือ นางอองซานซู จี “ชนะขาดลอย” ทั้งนี้ปฏิกิริยาจากประชาคมระหว่างประเทศต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพมานั้นก็เป็นไปในทางบวก เช่น ทั้งจากทางสหรัฐอเมริกา (Al Jazeera, 2012) และสหภาพยุโรป (BBC News, 2012) ก็ได้ดำเนินมาตรการคลายการคว่ำบาตรที่มีมานานหลายปี ในเวลาต่อมาภายในเดือนเดียวกันนั้น เช่นกัน

แม้ว่าในการเลือกตั้งซ่อมนั้นจะมีความบริสุทธิ์ และยุติธรรม (เป็นที่ยอมรับกันทั้งประชาคมภายในและต่างประเทศ) แต่บทความชุดนี้ไม่ได้ยอมรับว่าพม่าจะเป็นประชาธิปไตยแล้ว ทั้งนี้จากบทบาทของทหารพม่าในขณะนี้อยู่ภายใต้ “การควบคุมโดยทหาร” ซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้ “การปกครองโดยตรงของทหาร” ดังในอดีต แต่อย่างใด ดังนั้นจึงมีความแตกต่างออกไปจากในช่วงแรก และช่วงที่สองของการปกครองในระบอบอำนาจเผด็จการ และในเวลานี้ทหารก็ได้เริ่มถอนตัวออกไปแล้ว ทหารได้มีการเริ่มต้นการปฏิรูปภายในรัฐสภาและได้ใช้ยุทธศาสตร์ทาง “วาจา” (มากขึ้น) ผ่านทางการปราศรัยในรัฐสภา กับ สมาชิกและพรรคอื่น ๆ (The Guardian, 2012) สถานการณ์ในพม่าในวัน

นี้สามารถอธิบายได้ว่าเป็น “เผด็จการอำนาจนิยมการเลือกตั้ง” (electoral authoritarianism) หรือ “เผด็จการอำนาจนิยมแบบแข่งขัน” (competitive authoritarianism) (Levitsky and Way, 2002: 51-65) นั่นคือ ในพม่านั้นยังมีระบอบการปกครองของเผด็จการอยู่ แต่เป็นลักษณะของการแฝงตัวอยู่ (latent) โดยธรรมชาติ ร่วมกับองค์ประกอบของประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการมากขึ้น แต่เส้นข้ามเขตจากเผด็จการไปสู่ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นยังไม่สามารถก้าวข้ามให้พ้นไปได้ และแม้ว่าในอนาคต ทหารพม่า อาจจะเคลื่อนตัวเองออกจาก “การปกครองโดยทหาร” ไปในทิศทางของ “บทบาทผู้ปกครอง” แต่ก็จะนั่งดูสถานการณ์ทางการเมืองอยู่ “แบบไม่ให้คลาดสายตา” และพร้อมที่จะใช้กำลังเข้ามายึดอำนาจกลับคืนได้ทุกเมื่อ ถ้าหากทหารเห็นว่าจำเป็น (Nordlinger, 1977) เช่นกัน

4. ระบอบอำนาจเผด็จการในพม่ากับเงื่อนไขในการเปลี่ยนผ่าน

บทความนี้ต้องการที่จะมุ่งการศึกษาถึงเงื่อนไขจากภายในประเทศ และเงื่อนไขจากต่างประเทศ เพื่อที่จะอธิบายว่า ทำไมระบอบอำนาจเผด็จการทางทหารจึงตัดสินใจในการเปลี่ยนผ่านสู่ทางการเมืองในแบบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจในระบบตลาด ทั้งนี้การแยกปัจจัยภายในประเทศและระหว่างประเทศนั้นใช้กับการวิเคราะห์ในบทความชุดนี้เท่านั้น แต่จริงๆ แล้วทั้งสองมิตินั้นไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน เช่น การคว่ำบาตรระหว่างประเทศ ก็ส่งผลโดยตรงต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจภายในประเทศโดยตรง เช่นกัน

4.1 เงื่อนไขจากภายในประเทศ

จากงานทบทวนทางวรรณกรรมและจากการสัมภาษณ์ นักวิเคราะห์ นักวิชาการ และนักการทูต³ นั้นต่างล้วนเห็นเป็นไปในทางเดียวกันว่าเงื่อนไข

³ สัมภาษณ์ Marco Bunte ผู้เชี่ยวชาญด้านพม่า จากสถาบัน GIGA ณ Hamburg ประเทศเยอรมนี ในวันที่ 7 มีนาคม 2012, สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ David I. Steinberg จากมหาวิทยาลัย Georgetown แห่งสหรัฐอเมริกา ในวันที่ 26 มีนาคม 2012, สัมภาษณ์ Embassy of the United Kingdom ประจำย่างกุ้ง ประเทศพม่า ในวันที่ 13 มกราคม 2012, Khun Sai Jai Yen ติดต่อสัมภาษณ์ในระหว่างเดือนมีนาคม 2011 มกราคม และกุมภาพันธ์ 2012, Jan Ano ติดต่อสัมภาษณ์ในระหว่างเดือนมีนาคม 2011 และเดือน มกราคม 2012, Aung Thu Nyein ติดต่อสัมภาษณ์ในระหว่างเดือนมีนาคม 2011 และเดือน มกราคม 2012

ที่จากภายในประเทศ ในการเปลี่ยนผ่านนั้น ในกรณีของพม่ามีความสำคัญมากกว่าเงื่อนไขที่มาจากระหว่างประเทศทั้งนี้เงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านจากงานวรรณกรรมที่ได้กล่าวถึงไว้ เช่น การแตกแยกภายในเหล่าทหาร บั๊จจัยต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ การรวมตัวกันทั้งมวล (contentious collective action) และการระดมมวลชน การแบ่งแยกประเทศ หรือการรวมประเทศ และกรณีของการเกิดสงครามกลางเมือง เป็นต้น

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ภายในที่เกิดขึ้นในพม่า นั้น พบความ “ย้อนแย้ง” กันอยู่ ด้านหนึ่งนั้น พบว่าบั๊จจัยต่างๆ ที่ได้มีการกล่าวถึงไว้ในงานทางทฤษฎีในประเด็นการเปลี่ยนผ่านที่พบในงานวรรณกรรมนั้นส่วนใหญ่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่ากับช่วงปี 1988-2010 ได้ (ยกเว้นในกรณีของการรวมประเทศ) ทั้งนี้ในเงื่อนไขจากภายในประเทศมีบางเงื่อนไขที่มีมาตั้งแต่สมัยได้รับเอกราช ในปี 1948 แล้ว ส่วนบางเงื่อนไขก็ได้เริ่มมีอยู่ในช่วงการปกครองโดยระบอบอำนาจเผด็จการของพม่ามาตั้งแต่ช่วง 1962-1988 เป็นต้น ในอีกด้านหนึ่งนั้น แม้ว่าเงื่อนไขเหล่านั้นจะมีมานานหลายสิบปีแล้ว แต่ก็ไม่ได้นำมาสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านที่แท้จริง ดังนั้นจากการวิเคราะห์ในบทความชุดนี้เห็นว่า เงื่อนไขต่างๆ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น ไม่มีเงื่อนไขใดเลย ที่จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้อย่างสมบูรณ์ เงื่อนไขดังกล่าวนั้นสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนี้

- กลุ่มหัวก้าวหน้า และกลุ่มหัวอนุรักษ์ และความขัดแย้งภายในระบอบ ในหลายต่อหลายครั้ง แต่สถานการณ์ดังกล่าวก็ไม่สามารถเรียกว่าเป็นการแตกแยกกันของเหล่าทหาร แต่อย่างใด

- การที่พม่ามีเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ซึ่งเห็นได้ชัดในระหว่างปี 1988-2011 แต่ก็ไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นวิกฤติทางเศรษฐกิจ (ขั้นวิกฤติ) อย่างแท้จริง หรือการล่มสลายทางเศรษฐกิจ แต่อย่างใด

- แม้ว่าในสังคมพม่ายังคงมีการต่อสู้ระหว่างชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ กับรัฐบาลทหารพม่าอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่ก็ไม่สามารถเรียกได้ว่ามีสงครามที่แท้จริง หรือสงครามกลางเมืองในประเทศ แต่อย่างใด

- การที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆพยายาม “ยืนหยัด” ต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมาเป็นเวลานานจากระบอบทหาร แต่ประเทศก็ไม่ได้แตกออกไปเป็นประเทศใหม่แต่อย่างใด

- การชุมนุมประท้วงจากกลุ่มต่างๆ ในสังคม (โดยเฉพาะในปี 1988 และการชุมนุมของพระสงฆ์ ในปี 2007) แต่ก็ไม่ได้เรียกได้ว่าเป็นการรวมตัวกันทั้งหมดในการต่อต้านระบอบทหาร

จากเงื่อนไขเหล่านี้สามารถที่จะสรุปได้ว่ามีเงื่อนไขภายในประเทศ ทางเศรษฐกิจ 2 ประการ ที่ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลและสามารถประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้มากกว่าเงื่อนไขอื่นๆ ในกรณีการเปลี่ยนผ่านในพม่า ดังนี้

ก) แม้ว่าพม่าจะไม่จัดว่าเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลาง หรือมีกลุ่มชนชั้นกลาง แต่ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำนั้นก็ลดความสามารถของระบอบในการ “เอื้อ” ผลประโยชน์ ด้วยการทุจริตให้เจ้าหน้าที่ระดับสูง ได้มากทีเดียว

ข) ระบอบทหารมีความแตกต่างจากในปี 1988 เนื่องจากในเวลานั้นระบอบนั้นมีปฏิกิริยาก่อนที่เงื่อนไขทางเศรษฐกิจในประเทศจะเข้าสู่สภาวะวิกฤติที่แท้จริง แต่ในกรณีของพมานั้น จะเห็นได้ว่า แตกต่างจากกรณีอื่นๆ ที่ระบอบนั้นไม่จำเป็นเลยที่จะต้องไปเจรจา ต่อรองกับกลุ่มต่างๆ ในทางสังคม (ดังที่งานวรรณกรรมได้กล่าวถึงไว้) แต่ระบอบนั้นมีการเจรจา ต่อรองในเงื่อนไขที่ทหารจะถอนตัวออกไปภายในระบอบด้วยตนเอง

ทั้งนี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เงื่อนไขของการเปลี่ยนผ่านที่มีทั้งหมดนั้นสามารถนำมาประยุกต์กับกรณีของพม่าได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งยังมีเหตุผลไม่มากพอที่จะวิเคราะห์ว่ามีอิทธิพลต่อระบอบทหารในการตัดสินใจเข้าสู่การเปลี่ยนผ่าน ดังนั้นเราจึงต้องศึกษาเงื่อนไขระหว่างประเทศว่าสามารถที่จะประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้เพียงใด ดังนี้

4.2 เงื่อนไขระหว่างประเทศ

ในการวิเคราะห์ของบทความชุดนี้จะมุ่งไปที่การศึกษาในนโยบายการคว่ำบาตรที่มาจากทางตะวันตก คือ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และจากองค์การสหประชาชาติ และจะมาดูที่แนวโน้มนโยบายที่มาจากทางฝั่งของเอเชีย คือ

จีน ญี่ปุ่น อินเดีย และองค์กรอาเซียน ในการดำเนินนโยบายการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์กับพม่า ว่าเงื่อนไขใดที่นำมาสู่การเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการในพม่า ทั้งนี้กรอบเวลาของการวิเคราะห์นั้น นับตั้งแต่ปี 1988 เป็นต้นมา

4.2.1 ตะวันตก: แนวนโยบายการคว่ำบาตร

นโยบายต่างๆ ของการคว่ำบาตรถือเป็นเงื่อนไขในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการหรือไม่นั้น ในประเด็นนี้ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ แนวนโยบายที่ตะวันตกมีต่อพม่า นั้น จะเห็นได้ว่ามีมากกว่าการดำเนินนโยบายคว่ำบาตร ในความหมายที่ถือได้ว่าเป็น “การทูตเชิงบังคับ” ซึ่งได้มีการอธิบายไว้ในงานของ Alexander George (George 1991, 4)

ประเด็นทางการคว่ำบาตรที่สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และ องค์กรสหประชาชาติ มีร่วมกัน คือ การมีตัวแทนทางการทูตพิเศษ ในการดำเนินนโยบายกับระบอบอำนาจเผด็จการทหารพม่า ทั้งนี้ประเทศต่างๆ และสถาบันต่างๆ ในยุโรปนั้นได้มีความพยายามที่จะใช้นโยบายการคว่ำบาตรกับระบอบทหารพม่าโดยเฉพาะในช่วงที่สองของระบอบเผด็จการ ระหว่างปี 1988-2010 ซึ่งในช่วงนี้จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างออกไปจากในช่วงแรกของระบอบเผด็จการ (ในปี 1962-1988) ที่ไม่มีนโยบายการคว่ำบาตรจากระหว่างประเทศกับระบอบในพม่าเลย โดยสหรัฐและสหภาพยุโรปนั้นได้เริ่มตัดสินใจที่จะดำเนินนโยบายคว่ำบาตร ตั้งแต่ช่วง 1990s เป็นต้นมาในการต่อต้านระบอบเผด็จการทางทหารของพม่า จนกระทั่งถึงเดือนเมษายน 2012 จึงได้คลายการคว่ำบาตรลง

จากการวิเคราะห์หลักฐานเชิงประจักษ์ในการดำเนินนโยบายคว่ำบาตรของสหรัฐอเมริกาและของสหภาพยุโรป บทความขึ้นนี้วิเคราะห์ว่าไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะกดดันให้ระบอบอำนาจเผด็จการมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม โดยบทความชุดนี้จึงเห็นว่าการคว่ำบาตรนั้นไม่ได้เป็นเหตุผลโดยตรงที่ทำให้ระบอบอำนาจเผด็จการมีการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่การเป็นประชาธิปไตย และเศรษฐกิจในแบบตลาดแต่อย่างใด (สัมภาษณ์ Embassy of the United Kingdom ประจำย่างกุ้ง, ศาสตราจารย์ Steinberg, Bunte และวิรัช นิยม

ธรรม) นอกจากนี้ยังเห็นได้ว่ามาตรการคว่ำบาตรนี้ยิ่งทำให้ระบอบเผด็จการนั้น “ต่อต้าน” อีกทั้ง “ดอง” สถานการณ์ในพม่าไว้แล้วก็ไม่ได้มีการแก้ปัญหาแต่อย่างใด ดังนั้น การคว่ำบาตรนั้นจึงอาจเรียกได้ว่าเป็น “destructive engagement” (The Economist, 2011) เสียมากกว่า ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าระบอบทหารของพม่านั้นได้เรียนรู้ “โลก” ของการอยู่โดดเดี่ยว และการมีสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำมานาน ทำให้ระบอบนั้นสามารถปรับตัวในสถานการณ์ดังกล่าวได้ดีกว่าประเทศเผด็จการ โดยทั่วไป

ในประเด็นมาตรการการคว่ำบาตรไม่ประสบความสำเร็จในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากว่าเศรษฐกิจของพม่านั้นไม่ได้ “ผูกติด” อยู่กับสภาวะทางเศรษฐกิจโลก (ตะวันตก) มากนัก นอกจากนั้นประเทศต่างๆ ในเอเชียส่วนใหญ่ นั้น ถือได้ว่าช่วย “ชดเชยความสูญเสีย” ทางเศรษฐกิจ ทางการค้า ได้อย่างมากทีเดียว อีกทั้งยังไม่มีการลงทุนทางเศรษฐกิจจากสหประชาชาติแต่อย่างใด (เนื่องจากจีนและรัสเซียได้ใช้สิทธิวีโต้) ดังนั้นจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความร่วมมือระหว่างประเทศในมาตรการการคว่ำบาตรต่อพม่านั้นไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอในการที่จะกดดันพม่า ให้เข้าสู่การเปลี่ยนผ่านได้เลย

นอกจากการคว่ำบาตรจะไม่ประสบความสำเร็จในทางเศรษฐกิจแล้ว ในทางการเมืองก็ยิ่งเป็นการ “กระชับแน่น” ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและพม่ามากยิ่งขึ้น (Wilson 2007, 8) ดังนั้นการคว่ำบาตรนั้นไม่เพียงแต่ไม่ได้ตามเป้าประสงค์เท่านั้น แต่กลับกลายเป็นว่าได้ทำให้พม่านั้น “ขยับ” เข้าไปใกล้ชิด กับระบอบอำนาจเผด็จการในรูปแบบอื่นๆ อย่างจีน มากกว่าเดิมอีก ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการคว่ำบาตรนั้นเป็นการทำให้พม่า “ดีดอ้า” อย่างเห็นได้ชัด

4.2.2 เอเชีย: การมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (และแนวนโยบายอื่นๆ)

แนวนโยบายของประเทศต่างๆ ในเอเชีย ทั้งอินเดีย จีน ญี่ปุ่น และอาเซียน ในช่วงหลังจากปี 1988 นั้นมีความแตกต่างออกไปจากตะวันตก ทั้งนี้หากวิเคราะห์จากเป้าประสงค์และแรงจูงใจ ในการดำเนินมาตรการการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ต่อพม่า ของประเทศต่างๆ ในเอเชีย บทความชุดนี้ได้ข้อสรุป ดังนี้

- จีนนั้นมีปฏิสัมพันธ์ แต่ไม่ได้ทำให้เกิดการสร้างสรรคในพม่า แต่อย่างใด
- ญี่ปุ่นมีทั้งการมีปฏิสัมพันธ์และความสร้างสรรค์ แต่ยังเป็นไปแบบ “bonsai” และระมัดระวังมากไป
- อินเดียมีปฏิสัมพันธ์ แต่เพียงเพราะศักยภาพของพม่าและไม่ได้มีการสร้างสรรค์อย่างจริงจังใดๆ เลย
- สุดท้ายในส่วนของอาเซียนนั้น มีทั้งการมีปฏิสัมพันธ์และมีการสร้างสรรค์ แต่ยังมีโครงสร้างที่จำกัดในหลายๆ ส่วนอยู่อย่างมีนัยยะสำคัญ เป็นต้น ดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและพมานั้นสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ที่ส่วนใหญ่แล้วสะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่สำคัญ (Japan Institute of International Affairs 2010, 64 / Pongyalar 2007, 12-34) ดังนี้

- 1) การส่งเสริมในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในพม่า
- 2) ความพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นกับสหรัฐอเมริกา

ญี่ปุ่นนั้นได้มีความพยายามที่จะพัฒนาความสัมพันธ์สู่แนวทางที่สร้างสรรค์กับพม่าอย่างต่อเนื่อง (Oishi and Furuoka, 2003, 898) ซึ่งเห็นได้ว่าความพยายามของญี่ปุ่นนั้น “กระตือรือร้น” ขึ้นมาบ้างเล็กน้อยผ่านการเจรจาอย่างต่อเนื่องกับระบอบเผด็จการทหารในพม่า แต่ยุทธศาสตร์ที่ญี่ปุ่นดำเนินนั้น ยังเห็นได้ว่าเป็นไปอย่าง “อ่อนโยนและระมัดระวัง” อยู่มาก (Kudo 2007, 5) ดังนั้นความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากยุทธศาสตร์ของญี่ปุ่นนั้นจึงถือได้ว่ายังมีอยู่อย่างค่อนข้าง “จำกัด” ตามแนวทางแบบ “bonsai” ของญี่ปุ่น (หมายถึง มีการดำเนินยุทธศาสตร์ในทุกประเด็น แต่มีประเด็นละเล็ก ละน้อย เปรียบกับ “บอนไซ” และต้นไม้ทั่วไป) ในบทความชุดนี้จึงเห็นว่าในกรณีของญี่ปุ่นยังไม่เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการทหารของพม่ามากพอ แต่อย่างใด

อินเดียในช่วงเวลาระหว่างปี 1988- 2011 นั้นอาจเรียกได้ว่าเป็น “เพื่อนบ้านที่มองไม่เห็น” ทั้งนี้อินเดียมีความพยายามอย่างสร้างสรรค์ในการติดต่อกับ

ผู้นำทหารของพม่าบ้างในบางครั้ง แต่นโยบายของอินเดียนั้น เฉพาะในความสัมพันธ์ที่พม่ามีกับจีนเท่านั้น (Indian Council for Research on International Economic Relations 2010, 40-43) ดังนั้นนโยบายของอินเดียที่มีต่อพม่าสามารถอธิบายได้ว่าเป็นนโยบายที่ไม่มีปฏิสัมพันธ์และไม่ได้มุ่งความสำคัญไปที่พม่าอย่างแท้จริง

จีนนั้นถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนระบอบการปกครองเผด็จการทหารของพม่าอย่างเปิดเผย ความสัมพันธ์ระหว่างของทั้งสอง ทั้งทางการค้า การสัมปทาน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีน (โดยเฉพาะในด้านพลังงาน) และในการปกป้องทางการเมืองของจีนต่อระบอบทหาร (โดยเฉพาะในเวที UN) จีนนั้นต้องการร่วมมือทางเศรษฐกิจกับพม่าและถือได้ว่าเป็นความสำเร็จในนโยบายดังกล่าว (ภายหลังจาก 1988 เป็นต้นมา)

นอกจากนั้นจีนยังมองที่ประเด็นผลประโยชน์ทางความมั่นคงจากที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ของพม่า แต่ไม่ได้ต้องการกดดันพม่าให้มีการบวนการเปลี่ยนผ่านเกิดขึ้นแต่อย่างใด โดยจีนเน้นไปที่ประเด็นทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังนั้นสิ่งที่รัฐบาลปักกิ่งนั้นต้องการ คือ การที่พม่ามีเสถียรภาพเท่านั้นเอง (Haacke 2011, 115/ Holliday 2009, 480) นโยบายของจีนต่อพม่า ในช่วงระหว่างปี 1988 - 2011 สามารถที่จะกล่าวได้ว่า ทั้งสองมีการปฏิสัมพันธ์กันค่อนข้างมาก รวมทั้งการแทรกแซงในกิจการภายในของพม่า แต่ไม่ใช่ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้พม่ามีการเปลี่ยนผ่าน ดังนั้นยุทธศาสตร์นี้ของจีนที่มีต่อพม่าจึงสามารถที่จะกล่าวได้ว่าจีนนั้นมีปฏิสัมพันธ์ แต่ไม่ใช่อย่างสร้างสรรค์ เพื่อที่ว่าต้องการให้พม่านั้นเริ่มต้นเดินหน้าเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านในทางการเมืองและทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของอิทธิพลของจีนในพม่านั้น ก็ทำให้ผู้นำทหารนั้นเริ่มตระหนักว่าความสัมพันธ์นั้นอาจเป็นอันตรายต่อระบอบ และเริ่มระแวงในจีนมากขึ้น (Holliday 2009, 480) ทำให้ระบอบทหารเริ่มตระหนักมากขึ้นว่าอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐและการไม่แทรกแซงในกิจการภายในนั้นนำมาสู่ “การเดิมพัน” มากขึ้นกับอิทธิพลที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ของจีน เป็นต้น

ในส่วนของอาเซียน ระบอบการปกครองเผด็จการทหารของพม่านั้นถือได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนอยู่เสมอมา เปรียบได้กับเป็น “หนามในเนื้อ” (Beng, 2011) ที่คอย “ทิ่ม” อาเซียนอยู่ตลอดเวลา พม่าเข้ามาเป็นสมาชิกของอาเซียนในปี 1997 อาเซียนพยายามชักชวน กระตุ้น โน้มน้าว ให้ระบอบทหารให้มีการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรม (Buszynski 1998, 291) แต่ยุทธศาสตร์ของอาเซียนมีนั้นยังมีข้อจำกัดอยู่มากด้วยเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก สมาชิกในอาเซียนนั้นยังมีความแตกต่างหลากหลายอยู่มาก ในระดับของการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย และในผลประโยชน์กับพม่า ทั้งนี้อาเซียนนั้นเป็นองค์กรระหว่างรัฐที่ไม่ได้เป็นตัวแสดงตัวเดียวแต่อย่างใด ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่ยากมากพอสมควรที่จะทำให้ประเทศสมาชิกมีจุดยืนร่วมกันที่เป็นเอกภาพในประเด็นพม่า

ประการที่สอง แนวทางของ ASEAN Way ที่รวมไปถึงหลักการฉันทามติ การไม่วิจารณ์ และการไม่แทรกแซงในกิจการภายในของประเทศสมาชิก ถือได้ว่าเป็นการจำกัดแนวทางที่จะทำให้เกิดการมีปฏิสัมพันธ์ของอาเซียนกับพม่า โดยเฉพาะในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการภายในพม่า (Jones 2010, 479) แม้ว่าภายหลังจากปี 2003 อาเซียนได้พยายาม “ถอนตัว” ออกจากการยึดมั่นในหลักการ ASEAN Way ที่จะไม่วิพากษ์ วิจารณ์ แต่อาเซียนก็ยังไม่มีความบทบาทเพิ่มมากนัก ด้วยท่าทีและมาตรการทางด้านนโยบายที่ยังคง “อ่อนแอ” อยู่อย่างมาก นั่นเอง

ดังนั้นในส่วนของอาเซียนต่อการดำเนินนโยบาย Conen ต่อพม่า นั้นอาจกล่าวได้ว่า เนื่องด้วยข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเวลาเดียวกันนี้ โดยที่อาเซียนนั้นไม่สามารถที่จะทำให้เกิดสมดุลในการจัดการกับประเด็นต่างๆ ดังกล่าวได้ ดังนั้นการที่จะหาหลักฐานเชิงประจักษ์ในการมี Conen ของอาเซียนกับพม่า เพื่อที่จะกล่าวว่าอาเซียนได้มีส่วนร่วมจริงๆ กับการตัดสินใจของรัฐบาลทหารเผด็จการพม่าในการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ที่มีขึ้นในปี 2011 นั้นจึงไม่ชัดเจนแต่อย่างใด

5. สรุปไม่มีเพียงปัจจัยเดียว: เจ็อนไซจากภายในประเทศ และปัจจัยจากจีน

วัตถุประสงค์ของบทความนี้นั้นก็เพื่อที่จะหาคำตอบในประเด็นที่กำลังเป็นที่ “สงสัย” กันอยู่ถึงเจ็อนไซในการถอนตัวของทหาร และในการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการทางการเมืองของพม่า เข้าสู่การมีการเมืองในแบบประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจในระบบตลาดที่มีขึ้นนับตั้งแต่ 2011 ด้วยคำถามที่ว่า ทำไมรัฐบาลที่เรียกกันว่าเป็น “รัฐบาลพลเรือน” จึงได้ตัดสินใจเข้าสู่การปฏิรูปทั้งในทางการเมืองและในทางเศรษฐกิจ โดยบทความชุดนี้ ได้พยายามหาคำตอบจากหลักฐานเชิงประจักษ์ต่างๆ (ทั้งจากงานทบทวนวรรณกรรมและจากการสัมภาษณ์) ในช่วงที่สองของระบอบอำนาจเผด็จการจากปี 1988-2010 ทั้งจากเจ็อนไซภายในประเทศและจากระหว่างประเทศ โดยได้ข้อสรุป ดังนี้

ประการแรก กระบวนการเปลี่ยนผ่านในพม่า ปี 2011 นั้นแสดงให้เห็นถึงลักษณะที่สำคัญว่าระบอบอำนาจเผด็จการนั้นกำลังเข้าสู่การปฏิรูป และก็ได้รับการตระหนักทั้งจากประชาคมภายในและระหว่างประเทศแล้วว่าเกิดขึ้นจริง ในการเลือกตั้งซ่อมที่มีขึ้น ในวันที่ 1 เมษายน 2012 ที่ผ่านมานั้น ก็ถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งหลักฐานเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า พม่าในขณะนี้ “สิ้นสุตปีแห่งความมืด” (Years of Darkness are over) แล้ว แต่ทั้งนี้ กระบวนการเปลี่ยนผ่านที่มีขึ้นนี้ยังมีความเปราะบางอยู่มาก ยังไม่มีเสถียรภาพ และยังสามารถที่จะกลับไปสู่สภาพเดิมได้ทุกเมื่อ

ประการที่สอง พม่า ณ ขณะนี้ไม่ได้อยู่ภายใต้ “การปกครองของทหารโดยตรง” แต่มาอยู่ภายใต้ “การควบคุมโดยทหาร” แต่ทหารก็ยังคงมีอำนาจอยู่และยังสามารถเข้ามาดึงอำนาจกลับได้ทุกเมื่อที่ทหารเห็นว่าจำเป็น และก็ยังคงเป็นผู้มีบทบาทที่โดดเด่นในประเทศอยู่ อีกทั้งพม่าก็ยังคงเป็น “รัฐทหาร” อยู่ดังเดิม แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็น “เผด็จการอำนาจนิยมทางการเมืองการเลือกตั้ง” หรือ “เผด็จการอำนาจนิยมจากการแข่งขัน” ในขณะที่ธรรมชาติของเผด็จการนั้นแฝงอยู่เสมอมากขึ้น

ประการที่สาม เจ็อนไซของการเปลี่ยนผ่านนั้นไม่สามารถอธิบายได้ว่ามาจากเหตุผลภายในประเทศหรือจากระหว่างประเทศ เพียงสาเหตุเดียวเท่านั้น

(monocausal explanation) เนื่องจากมีหลายๆ สาเหตุผสมผสานกัน ในกรณีนี้พม่าก็จัดว่าอยู่ในกรณีการเปลี่ยนผ่านของระบอบอำนาจเผด็จการเหมือนกับประเทศเผด็จการต่างๆ ไปเช่นเดียวกัน แต่สิ่งที่เป็นอยู่ในกรณีของพม่า นั้นก็คือว่าไม่มีเงื่อนไขที่มาจากภายในประเทศใดที่สามารถประยุกต์ใช้กับพม่าได้อย่างสมบูรณ์ เงื่อนไขจากภายในประเทศนั้นสามารถประยุกต์ใช้ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น มีเพียงเงื่อนไขเศรษฐกิจที่พอจะสามารถนำมาประยุกต์กับกรณีของพม่าได้มากกว่ากรณีอื่นๆ ดังนี้

ประการแรก เมื่อเศรษฐกิจภายในประเทศตกต่ำได้ “ลดความสามารถ” ของระบบในการ “เอื้อประโยชน์” ให้กับกลุ่มชนชั้นนำในระบอบ (รวมไปถึงเพื่อนพ้อง ญาติพี่น้องของระบอบ)

ประการที่สอง ผู้นำของระบอบการปกครองเผด็จการทหารดูเหมือนจะได้นำเนินการในการเปลี่ยนผ่านล่วงหน้าไว้อย่างเป็นขั้นตอนแล้วก่อนที่จะเข้าสู่ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในประเทศ

ในเงื่อนไขระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าทั้งเงื่อนไขจากมาตรการคว่ำบาตรที่มาจากทางตะวันตก และการมีปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ที่มาจากทางเอเชีย นั้นไม่สามารถที่นำมากล่าวว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญที่ทำให้ระบอบเผด็จการได้ตัดสินใจเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านได้ แต่เราสังเกตเห็นว่ามียุทธศาสตร์หนึ่งที่พบว่ามีนัยยะสำคัญ ดังนี้

ก) ปัจจัยจากจีน (China Factor) เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของความสัมพันธ์ที่ “ใกล้ชิด” ระหว่างพม่าและจีน ทำให้ระบอบทหารของพม่า นั้น “กลัว” จะถูกรอบงำจากอำนาจจากภายนอก ซึ่งความกลัวนี้มาจากทางผู้นำทหารนั้น (ซึ่งในประวัติศาสตร์ก็กลัวอยู่แล้ว- xenophobic) อาจกล่าวได้ว่ามีมากกว่าผลประโยชน์ ที่จะได้รับในทางเศรษฐกิจและการได้รับการปกป้องทางการทูตจากจีน ทำให้ระบอบนั้นมองหา “ทางออก” ที่จะพอเป็น “ทางเลือก” ในการที่จะอยู่ภายนอก “ร่มเงาของจีน” (Chinese Shadow)

ดังนั้นในกรณีของพม่า นั้นอาจกล่าวได้ว่าการที่ได้รับความสนับสนุนที่ “มากเกินไป” จากอำนาจภายนอก ซึ่งถือว่าเป็นความใกล้ชิดที่มากเกินไปในมุมมองของผู้นำทหารพม่า ดังนั้นจึงนำมาสู่การเปลี่ยนผ่านเพื่อที่จะ “หนี” ออกจาก “ร่ม

เงาของจีน” ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อค้นพบนี้นั้นมีความ “ขัดแย้ง” จากที่พบในงานวรรณกรรมที่ได้กล่าว

อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถที่จะประเมินน้ำหนักได้ว่าเงื่อนไขดังกล่าวนี้สามารถประยุกต์ใช้กับกรณีของพม่าได้อย่างมากหรือน้อยเพียงใด นอกจากนั้นแล้ว การที่จะเห็นว่าได้รับการสนับสนุนมากเกินไปนั้นก็ขึ้นอยู่กับมุมมองของเหล่าผู้นำทหารด้วยเช่นกัน

สุดท้ายของบทความชิ้นนี้ วิเคราะห์ว่ามีเงื่อนไขอยู่ 2 ประการที่มี “น้ำหนัก” มากกว่าเงื่อนไขอื่นๆ ดังนี้

เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ จากการที่เศรษฐกิจตกต่ำได้ส่งผลกระทบต่อสถานะภาพของผู้นำในระบอบทหารมากพอสมควร ดังนั้นระบอบจึงต้องดำเนินการปฏิรูปประเทศก่อนที่จะเข้าสู่ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ แล้วอาจนำมาสู่การชุมนุมประท้วงใหญ่ ดังที่เกิดขึ้นในเหตุการณ์ “8-8-88” ซึ่งมีผลต่อภาพลักษณ์และความชอบธรรมของผู้นำทหารทั้งต่อประชาคมภายในและระหว่างประเทศ นับตั้งแต่เหตุการณ์ครั้งนั้นเป็นต้นมา ทำให้ระบอบต้องเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านล่วงหน้า เพื่อหา “พื้นที่” ให้กับตนเอง

ปัจจัยจากจีน เนื่องด้วยอิทธิพลของจีนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ผู้นำในระบอบอำนาจเผด็จการทหารของพม่านั้นเริ่มตระหนักใน “ภัยคุกคาม” ที่มาจากจีน จากการอยู่ภายใต้ร่มเงาของจีนหรือการเป็นรัฐบริวารของจีน ดังนั้นผู้นำทหารของพม่าจึงเห็นความจำเป็นที่ต้องเปิดรับ “อำนาจอีกขั้ว” ที่ต้องการเข้ามา “คานอำนาจ” กับจีน

ท้ายที่สุดนี้ ในการวิเคราะห์เงื่อนไขที่มาจากทางเศรษฐกิจ ในสภาวะก่อนที่ประเทศจะเข้าสู่วิกฤติเศรษฐกิจและปัจจัยที่มาจากจีนนั้น เรายังจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวิจัยเพิ่มเติมในโลกทางรัฐศาสตร์ต่อไป การเปลี่ยนผ่านของพม่านั้น ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่เราควรศึกษา และทำความเข้าใจ เพื่อที่จะได้ช่วย “ส่งเสริม” และ “สนับสนุน” ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านในการเข้าสู่การเป็นประชาธิปไตย และการมีเศรษฐกิจแบบตลาด ให้สามารถเดินหน้า (อย่างมีเสถียรภาพ) ได้ต่อไป

References

Book

- Bertelsmann Stiftung, *Bertelsmann Transformation Index 2010 - Myanmar Country Report* (Gütersloh, 2009), pp. 3-23.
- Bray, John, Burma. Burma. *The Politics of Constructive Engagement* (London: Royal Institute of International Affairs, 1995)
- Bünthe, Marco, “Burma’s Transition to “Disciplined Democracy”: Abolition or Institutionalization of Military Rule?,” *GIGA Working Paper* (177 Hamburg, 2011)
- Callahan, Mary, “Of Kyay-zu and Kyet-su: The Burma/Myanmar Military in 2006,” in: *Myanmar: The State, Community and the Environment* (Institute of Southeast Asian Studies, 2006).
- Dahl, Robert, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989).
- Diamond, Larry, *Developing Democracy: Towards Consolidation* (Baltimore: Johns Hopkins Uni. Press, 1999).
- Freedom House, *Freedom in the World 2011* (The Authoritarian Challenge to Democracy. Washington D.C., 2011).
- George, Alexander, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991).
- Haggard, Stephan & Kaufman, Robert, *The Political Economy of Democracy Transitions: The Political Economy of Authoritarian Withdrawals* (Princeton University Press, 1996).
- Huntington, Samuel, The third wave: *Democratization in the late twentieth century* (Norman: University of Oklahoma, 1991).
- Indian Council for Research on International Economic Relations, *From Isolation to Engagement: Reviewing India’s Policy toward Myanmar* (Indian Council for Research: March, 2010).

- Japan Institute of International Affairs, “Japan’s Policy toward Myanmar: A Special Responsibility,” A report prepared for the Asia Society’s Burma/Myanmar Initiative (March, 2010).
- Kudo, Toshihiro, *Myanmar and Japan: How Close Friends became Estranged* (Institute of Developing Economies: IDE, August 2007).
- Levitsky, Steven and Way, Lucian, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (Cambridge, 2010).
- Nordlinger, Eric, *Soldiers and Politics: Military Coups and Governments* (London: Prentice-Hall, 1977).
- O’Donnell, Schmitter and Laurence Way, eds., *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 15-17, 45-47.
- Pongyular, Suppakarn, “The Implications of Japanese Engagement Policy towards Myanmar: 1988-Present GSID,” *Discussion Paper* (159 Nagoya, 2007), 12-34.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economy Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University, 1997).
- Steinberg, David, I. *Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know* (New York: Oxford University Press, 2010).
- Wilson, Trevor, “Foreign Policy as a political tool: Myanmar 2003-2006,” in Monique Skidmore and Trevor Wilson (eds.), *Myanmar-the State Community and the Environment* (Asia Pacific Press, Canberra, 2007), p. 88.

Online Document

- BBC News, “*Burma’s Aung San Suu Kyi wins by-election: NLD party,*” at <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-17577620> (search date: 20 April, 2012).
- Beng, Phar, K., “*Myanmar: ASEAN’s thorn in the flesh,*” at http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/EG25Ae01.html (search date: 1 October, 2011).

- Fox news, ***“President Obama Announce Secretary State Clinton will Travel to Burma,”*** at <http://www.foxnews.com/politics/2011/11/18/president-obama-announces-secretary-state-clinton-will-travel-to-burma-1707555517/> (search date: 19 November, 2011).
- International Crisis Group: ICG, ***“Burma/ Myanmar: How Strong is the Military Regime”*** at , <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-east-asia/burma-myanmar/011-burma-myanmar-how-strong-is-the-military-regime.aspx> (search date: 10 September, 2010).
- Vodanovich, Ivancia, ***“Constructive Engagement and Constructive Intervention: A Useful Approach to Security*** at <http://www.focusweb.org/node/1254> (search date: 17 March, 2012).
- Kuhn, Anthony, ***“How Far Will The Changes In Myanmar Go?”*** at <http://www.npr.org/2012/02/28/147570890/how-far-will-the-changes-in-myanmar-go> (search date: 3 March, 2012).
- Pongsudhirak, Thitinan, ***“The implications of Burma’s progress,”*** at <http://www.burmanet.org/news/2012/01/12/bangkok-post-opinion-the-implications-of-burmas-progress/> (search date: 19 January, 2012).
- Reuters, ***“Analysis: Obama gambles on Myanmar reforms,”*** at <http://www.reuters.com/article/2011/11/19/us-usa-myanmar-idUSN1E7AH1CP20111119> (search date: 19 November, 2011).
- South, Ashley, ***“Roadmap and Political Transition in Burma: the Need for Two-Way Traffic,”*** at [http://www.ibiblio.org/obl/docs/Ashley South Polical Transition.htm](http://www.ibiblio.org/obl/docs/Ashley%20South%20Polical%20Transition.htm), (search date: 17 November, 2011).
- The Economist, ***“Myanmar and the world. Destructive engagement,”*** at <http://www.economist.com/node/9868034> (search date: 19 December, 2011).
- The Guardian, ***“Aung San Suu Kyi to take Burmese parliamentary oath,”*** at <http://www.guardian.co.uk/world/2012/apr/30/aung-san-suu-kyi-oath> (search date: 1 May, 2012).

The Jakarta Post, “*ASEAN gives Myanmar nod for 2014 chairmanship*,” at <http://www.thejakartapost.com/news/2011/11/18/asean-gives-myanmar-nod-2014-chairman-ship.html> (search date: 20 November, 2011).

The Telegraph, “*Burma to chair ASEAN in 2014*,” at <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/burmamyanmar/8896397/Burma-to-chair-ASEAN-in-2014.html> (search date: 19 November 2011).

THE WHITE HOUSE, “*STATEMENT BY PRESIDENT OBAMA ON BURMA*,” at http://photos.state.gov/libraries/burma/895/pdf/WHITE_HOUSE_statement.pdf (search date: 19 November, 2011)

Voice of America, “*Obama Says Burmese Government Stole Election*,” at <http://www.voanews.com/english/news/asia/Obama-Says-Burmese-Government-Stole-Election-106881289.html> (search date: 25 November, 2011).

Articles in Journal

Alamgir, Jalal, “Against the Current: The Survival of Authoritarianism in Burma,” *Pacific Affairs* 70 (3, 1997), pp. 333-50.

Baldwin, David, A. “The Power of Positive Sanctions,” *World Politics* 24 (1, 1971), 19-38.

Barber, James, “Economic Sanctions As a Policy Instrument,” *International Affairs* 55 (3 July, 1979), 367-384.

Bünthe, Marco, “Promblem State” Myanmar: Stable Authoritarianism, Social Crisis and the Dilemma of the International Community,” *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 26 (6, 2007), 31-49.

Buszynski, Leszek, “Thailand and Myanmar: The Perils of Constructive Engagement,” *Pacific Review* 11 (2, 1998), pp. 290-305.

Cook, Paul and Minogue, M. “Economic Reform and Political Change in Myanmar (Burma),” *World Development* 21 (7, 1993), pp. 1151-1161.

- Escriba-Folch, Abel and Wright, Joseph, "Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers," *International Studies Quarterly* 54 (2, 2010), pp. 335-359.
- Geddes, Barbara, "What Do we Know about Democratization after 20 Years?," *Annual Review of Political Science* (2, 1999), pp. 115-144.
- Haacke, Jürgen, "The concept of flexible engagement and the practice of enhanced interaction: Intramural challenges to the 'ASEAN way,'" *Pacific Review* 12 (4, 1990), pp. 581-611.
- Haacke, Jürgen, "The Nature and Management of Myanmar's Alignment with China: The SLORC/SPDC Years," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 30 (2, 2011), pp. 105-40.
- Holliday, Ian, "Beijing and the Myanmar Problem," *Pacific Review* 22 (4, 2009), pp. 480-88.
- International Crisis Group, "Myanmar's Post-Election Landscape," *Asia Briefing* No. 118 (7 March, 2011), pp. 1-3.
- Jones, Lee, "ASEAN's Unchanged Melody? The Theory and Practice of Non-Intervention in Southeast Asia," *Pacific Review* 23 (3, 2010), pp. 479-502.
- Levitsky, Steven and Way, Lucan, "The Rise of Competitive Authoritarianism," *Journal of Democracy* 13 (2, 2002), pp. 51-65.
- Londregan, John and Poole, Kenneth, "The Poverty, the Coup Trap and the Seizure of Executive Power," *World Politics* (42, 1990), pp. 151-83.
- McLean, Elena V. and Whang, Taehee, "Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions," *International Studies Quarterly* (54, 2010), pp. 427-447.
- Oishi, Mikio and Furuoka, Fumitaka, "Can Japanese Aid Be an Effective Tool of Influence: Case Studies of Cambodia and Burma," *Asian Survey* 14 (November/December 2003), pp. 890-907.

- Schedler, Andreas, "The Menu of Manipulation," *Journal of Democracy* 13 (2 April, 2002), pp. 36-50.
- Ulfelder, Jay, "Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes," *International Political Science Review* 26 (3, 2005), pp. 305-14.
- Toler, Deborah, "Constructive Engagement: Reactionary Pragmatism at Its Best," *Journal of Opinion* 12 (No.3/4, 1982), pp. 11-18.

Interview

- Ano, Jan, *Interview* (Vahu Development Institute, in March, 2011 and January, 2012).
- Bünthe, Marco. *Interview* (GIGA Institute : Hamburg, Germany, on 7TH March, 2012).
- Einzenberger, R. *Interview* (Böll Foundation, Chiang Mai, in December, 2011 and January, 2012).
- Jaiyen, Khuensai, *Interview* (Editor of Shan Herald Agency for News (SHAN), in March, 2011 and February, 2012).
- Niyomtham, Wirat, *Interview* (Director. Burma Study Thailand, on 24TH January, 2012 and September, 2010).
- Nyein, Aung Thu, *Interview* (Vahu Development Institute. (March, 2011 and January, 2012).
- Steinberg, David I., Professor, *Interview* (Georgetown University, United State, on 26TH March, 2012).
- United Kingdom Embassy, *Interview* (Rangoon, Myanmar, on 13TH January, 2012)