



ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลทหารพม่าและคะฉิ่น: ผลลัพธ์ของนโยบายการ สร้างความเป็นพม่าและการแผ่ขยายอิทธิพลของจีน

ดิฉณภพจ์ สตินสมบูรณ์ทอง*

พวงทอง ภาวิครพันธ์**

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งนำเสนอความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ระหว่างรัฐบาลทหารพม่าและคะฉิ่นที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและรุนแรง นับตั้งแต่การปราบปราม “กองทัพแห่งอิสรภาพคะฉิ่น” (Kachin Independence Army, KIA) ที่ดำเนินมาตั้งแต่กลางปี 2011 และรุนแรงยิ่งขึ้นเมื่อกองทัพโหมโจมตีเมือง Laiza ฐานบัญชาการใหญ่ “กองทัพแห่งอิสรภาพคะฉิ่น” (Kachin Independence Army, KIA) ในช่วงปลายปี 2012 ทำให้มีผู้อพยพลี้ภัยมากมาย และแม้ว่ารัฐบาลได้แสดงความตั้งใจที่จะเจรจาหยุดยิงกับผู้นำของกองทัพและองค์กรคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Organization: KIO) นับตั้งแต่ช่วงต้นปี 2013 เป็นต้นมา หากแต่กระบวนการเจรจาสันติภาพยังคงไม่อาจคืบหน้าเพราะยังไม่มีทีท่าว่าความขัดแย้งระหว่างกองทัพรัฐบาลกับกองกำลังคะฉิ่นจะสิ้นสุดลงในวัน

ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่คำถามหลักในการศึกษาว่า เหตุใดความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลทหารพม่ากับคะฉิ่นจึงปะทุขึ้นอย่างรุนแรงอีกครั้ง และปัจจัยใดบ้างที่ผลักดันความขัดแย้งให้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องและรุนแรง ผ่านแนวทางการศึกษาทั้ง 3 แนวทางอันได้แก่ (1) การเมืองในเชิงวัฒนธรรม และ (2) การเมืองในสถาบันและโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งถือเป็น “ปัจจัยภายใน” ที่สำคัญอันนำมาสู่ประเด็นปัญหา ประกอบกับแนวทางการศึกษา (3) การเมืองเรื่องโครงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งถือเป็น “ปัจจัยภายนอก” ที่มีส่วนสำคัญต่อการทำความเข้าใจความขัดแย้งอันเป็นผลมาจากความพยายามของจีนในการแข่งขันกับมหาอำนาจอื่น ๆ เพื่อสร้างความเป็นเจ้ามหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ทั้งนี้ แนวทางการศึกษาทั้ง 3 แนวทางจะนำไปสู่ข้อเสนอที่ว่า แนวคิดเรื่องการสร้างวัฒนธรรมหลักแห่งชาติที่มาในรูปของนโยบายการสร้างความเป็นพม่า (Burmanization Policy) ได้ก่อรูปในเชิงรูปธรรมเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจและไม่เป็นธรรมต่อชาติพันธุ์ต่าง ๆ นโยบายดังกล่าวทำงานได้อย่างสอดคล้องกับความพยายามแผ่ขยายอิทธิพลในภูมิภาคของจีน

* รัฐศาสตรบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** ดร., รองศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อาจารย์ที่ปรึกษา



ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กันยายน 2556 – กุมภาพันธ์ 2557

วารสารการเมืองการปกครอง
ประเด็นปัญหาปัจจุบันในอาเซียน

ผ่านโครงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและการลงทุนในพม่าส่งผลให้ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์
ของรัฐบาลทหารพม่ากับกะฉิ่นยังคงดำรงอยู่

คำสำคัญ: ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์/ กะฉิ่น/ จีน/ นโยบายการสร้างความเป็นพม่า/ รัฐบาลทหารพม่า

Ethnic Conflict between Myanmar Military Government and Kachin: Consequence of Burmanization Policy and Chinese Expansion

Tinnaphop Sinsomboonthong*

Puangthong Pawakapan**

Abstract

The purpose of this article is to study the uninterrupted ethnic conflict between Myanmar military government and the Kachin Independence Army (KIA) in Kachin State. Since mid-2011, the KIA has been severely assaulted and increasingly violated by the end of 2012, when Laiza, the main base of KIA, was bombarded by the military junta. There were thus many refugees evacuating from the battlefield. Even though the Myanmar President, Thein Sein, has tried so many times to negotiate with the Kachin Independence Organization (KIO) since March 2013, the long-lasting ethnic conflict remains explicitly unsolvable due to the fact that the army has not declared a truce yet, so does the KIA.

The main research questions in this article are as follows: How come the ethnic conflict in Kachin State was re-ignited and what are the main factors that influence the maintenance of this conflict? There are three approaches used as tools to answer the research question: (1) cultural politics and (2) institutional and structural politics are both the main points of “internal factor”, while (3) politics of natural resources development project and foreign investment, which is influenced by the Chinese expansion on behalf of hegemonic rivalry in Southeast Asia, is the main point of “external factor” of this issue.

* B. A. (Political Science) (Major in International Relations), Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

** Ph.D., Associate Professor, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Advisor



These three approaches lead to the understanding that the concept of the dominant culture of nation-state, concretely in “Burmanization Policy”, has been embodied and evolved into the unfair political institution and centralized political structure of Myanmar. The implementation of this policy conforms to the China’s expansionist policy in this region, by investing in natural resources and energy development projects, especially the oil and gas pipelines in Kyaukpyu. Due to the “Burmanization Policy” and the role of Chinese hegemonic expansion, the ethnic conflict in Kachin State was re-ignited and unstoppably remained.

Keywords: Ethnic Conflict/ Kachin/ China/ Burmanization Policy/ Myanmar Military

Government

นับตั้งแต่การสร้างชาติและการปรากฏขึ้นของ “ผลประโยชน์ของชาติ” ในรัฐธรรมนูญพม่า ปี 1947 ที่เน้นย้ำ “เอกภาพในความหลากหลาย” อีกทั้งยังมีการแบ่งรัฐออกเป็น 7 รัฐในปี 1974 (Collins, 2003: p. 28) สะท้อนให้เห็นถึงการครอบงำอำนาจของกลุ่มชาติพันธุ์พม่า (Burman)¹ ในการเมืองพม่าที่ถือได้ว่ามีนัยยะสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางชาติพันธุ์มาโดยตลอด สงครามและการก่อเหตุจลาจลในพม่าหลายครั้งถือเป็นการช่วงชิงอำนาจจากศูนย์กลางที่ถูกครอบงำโดยชาติพันธุ์พม่า นับตั้งแต่รัฐบาลพม่าชุดแรกในสมัยปลดแอกประเทศจากอาณานิคมอังกฤษนั้นได้นำโดย “องค์การสันนิบาตเสรีภาพแห่งประชาชนต่อต้านฟาสซิสต์” (Anti-Fascist Peoples Freedom League: AFPFL) ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย หากแต่ถูกควบคุมโดยชาติพันธุ์พม่าในปี 1948 (Brown, 1996: p. 50 in Collins, Ibid.) ในเวลาต่อมาชัยชนะในการเลือกตั้งของ AFPFL ในปี 1951 และในปี 1956 ได้ทำให้ประชาชนที่มีใช่กลุ่มชาติพันธุ์พม่าถูกควบคุมทางการเมืองให้อยู่ภายใต้รัฐบาลกลางที่เป็นของกลุ่มชาติพันธุ์พม่า

การขึ้นสู่อำนาจของกลุ่มชาติพันธุ์พม่านำไปสู่การเลือกใช้นโยบายทางวัฒนธรรมแบบกลืนกลาย (Assimilation) ซึ่งถือเป็นนโยบายที่รัฐบาลทหารพม่าเลือกใช้มาโดยตลอดนับตั้งแต่การปกครองประเทศด้วยระบอบทหารในปี 1962 เลยกึ่งเดียว การกล่าวอ้าง “ชาติ” ที่มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียวผ่านนโยบายที่เรียกว่านโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization Policy) จึงเป็นความพยายามที่จะลบเลือนวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยที่มีใช่ชาติพันธุ์พม่า จึงทำให้ชาติพันธุ์อื่น ๆ

¹ กลุ่มชาติพันธุ์พม่า (Burman) เป็นการใช้ชาติพันธุ์เป็นเกณฑ์ในการจัดจำแนก ในขณะที่ “ชาวพม่า” (Burmese) หมายถึงประชาชนพลเมืองชาวประเทศพม่าโดยไม่จัดจำแนกชาติพันธุ์



เพิกเฉยและต่อต้านจนทำให้รัฐบาลต้องใช้กำลังทหารและอาวุธเข้าปราบปรามให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้จึงต้องจับอาวุธเพื่อต่อต้านกองทัพมาโดยตลอด
คะฉิ่น (Kachin) ถือเป็นหนึ่งในกลุ่มชาติพันธุ์ที่ใช้กำลังอาวุธต่อต้านกองกำลังทหารของรัฐบาลพม่ามาโดยตลอด แม้ว่ารัฐบาลประธานาธิบดีเต็ง เส่ง (Thein Sein) จะพยายามผลักดันให้ประชาธิปไตยมีผลวัดมากขึ้น กระนั้นรัฐบาลพม่ายังคงปราบปรามกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างต่อเนื่องและรุนแรง โดยเฉพาะการทำสงครามปราบปราม “กองทัพแห่งอิสรภาพคะฉิ่น” (Kachin Independence Army, KIA) ในพื้นที่รัฐคะฉิ่น ที่ดำเนินมาตั้งแต่กลางปี 2011 และในช่วงปลายปี 2012 กองทัพ (Tatmadaw) ได้โหมโจมตีทางอากาศ และยิงปืนใหญ่ใส่พื้นที่รอบ ๆ เมืองไลซา (Laiza) อันเป็นฐานบัญชาการใหญ่ “กองทัพแห่งอิสรภาพคะฉิ่น” (Kachin Independence Army, KIA) โดยขณะนี้เกิดผู้อพยพภายในรัฐคะฉิ่นและชายแดนจีนนับแสนคน

ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่คำถามหลักในการศึกษาว่า เหตุใดความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลทหารพม่ากับคะฉิ่นจึงปะทุขึ้นอย่างรุนแรงอีกครั้งหลังจากมีที่ทำุติไปตั้งแต่การลงนามข้อตกลงหยุดยิง (Ceasefire Agreement) ไปตั้งแต่เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1994 และปัจจัยใดบ้างที่ผลักดันความขัดแย้งให้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องและรุนแรง โดยบทความนี้ต้องการพิจารณา 3 ปัจจัย ได้แก่ (1) การเมืองในเชิงวัฒนธรรม และ (2) การเมืองในสถาบันและโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งถือเป็น “ปัจจัยภายใน” ที่สำคัญอันนำมาสู่ประเด็นปัญหา (3) การเมืองเรื่องโครงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งถือเป็น “ปัจจัยภายนอก” ที่มีส่วนสำคัญต่อการทำความเข้าใจความขัดแย้งอันเป็นผลมาจากความพยายามของจีนในการแข่งขันกับมหาอำนาจอื่น ๆ เพื่อสร้างความเป็นเจ้ามหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

นโยบายการทำให้เป็นพม่า: ปัญหาเชิงวัฒนธรรมกับกองกำลังต่อต้านอำนาจรัฐ

นโยบายการทำให้เป็นพม่า

ประเทศพม่าถือเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาด้านการสร้างเอกภาพและวัฒนธรรมแห่งชาติมาเป็นเวลานาน นโยบายที่รัฐบาลทหารพม่าเลือกใช้มาโดยตลอดนั้นคือนโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization) ซึ่งเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นที่จะกลืนกลายทางวัฒนธรรม (Assimilation) กล่าวคือ ใส่อัตลักษณ์และวัฒนธรรมของศูนย์กลางซึ่งเป็นของชาติพันธุ์พม่า (Burman) เข้าไปสู่อัตลักษณ์ชายขอบของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ในนามของการสร้างชาติที่เข้มแข็งและมีเอกภาพเป็นหนึ่งเดียว อีกทั้งยังทำให้ปริบทของชาติเท่ากับปริบทของชาติแบบพหุวัฒนธรรม (Collins, 2003: p. 25) นโยบายดังกล่าวถูกใช้ในการกลืนกลายทางวัฒนธรรมนับตั้งแต่ปี 1952 รัฐบาลได้ประกาศให้ภาษาของชาติพันธุ์พม่า (Burman) ถูกใช้เป็นภาษาราชการ และปิดกั้นความพยายามของรัฐต่าง ๆ



ในการใช้ภาษาถิ่นของตนเป็นภาษาราชการเสมอภาษาของชาติพันธุ์พม่า (Burman) อีกทั้งรัฐบาลยังชำระประวัติศาสตร์กระแสหลักในแบบเรียนตามแบบฉบับเรื่องเล่าของชาวชาติพันธุ์พม่า (Burman) และแน่นอนว่าภาษาที่ใช้ในการเรียนตาม โรงเรียนและสถานศึกษาย่อมต้องเป็นภาษาพม่าแบบชาติพันธุ์พม่า (Burman) เท่านั้น Gustaaf Houtman (1999) จึงกล่าวว่า “รัฐบาลเลือกใช้คำว่า “เมียนมาร์” ในการป่าวประกาศแนวคิดทางเลือกว่าด้วยเรื่องเอกภาพที่หลากหลายซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และภาษาต่าง ๆ จะสามารถแสดงออกผ่านประวัติศาสตร์ร่วมกันได้” (Houtman, 1999: p. 53 in Collins, Ibid.: p. 31)

ต่อมาในปี 1989 "สภาฟื้นฟูบูรณะแห่งรัฐ" (SLORC) ได้เปลี่ยนชื่อประเทศพม่าเป็น “เมียนมาร์” ซึ่งเป็นการออกเสียงตามสำเนียงแบบชาติพันธุ์พม่า Houtman ยังเน้นย้ำด้วยว่า “การเปลี่ยนชื่อประเทศเป็น “เมียนมาร์” นั้นแท้ที่จริงแล้วคือการทำให้ชื่อสถานที่กลายเป็นพม่าแบบที่มีความคลุมเครือ ความพยายามที่จะทำให้ชื่อสถานที่ต่าง ๆ กลายเป็นการออกสำเนียงแบบชาติพันธุ์พม่าแทนที่ภาษาอื่น ๆ นั่นก็เป็นความพยายามในการทำให้ประเทศพม่ากลายเป็นของชาติพันธุ์พม่านั่นเอง กระบวนการนี้จึงสามารถเรียกได้ใหม่ว่าเป็นการสร้างความเป็นเมียนมาร์ (Myanmafication)” (Houtman, Ibid., in Collins, Ibid.: p. 31) ซึ่งสอดคล้องกับที่ David Brown (1996) เสนอว่า “การเรียกร้องให้กลืนกลายไปสู่วัฒนธรรมใหม่ของพม่า (Burmese Culture) ได้กลายเป็นการเรียกร้องให้กลืนกลายไปสู่วัฒนธรรมของชาติพันธุ์พม่าแทน” (Brown, Ibid., 46 in Collins, Ibid.: 29)

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 90 เป็นต้นมา รัฐบาลทหารของชาติพันธุ์พม่าก็พยายามผลักดันศาสนาพุทธให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำให้เป็นพม่าด้วย จึงทำให้เกิดจลาจลอย่างหนักหน่วงระหว่างชาวพุทธและชาวมุสลิมในรัฐยะไข่ในช่วงปี 2012 ควบคู่ไปกับเหตุการณ์ความขัดแย้งในรัฐคะฉิ่น นอกจากชาวมุสลิมแล้ว ชาวคริสต์ในรัฐชินและรัฐคะฉิ่นก็ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าว เมื่อพื้นที่จำนวนมากภายในรัฐชินและรัฐคะฉิ่นถูกแทนที่ด้วยเจดีย์พุทธมากมาย (Lahpai, 2008) รัฐบาลออกคำสั่งบังคับให้โบสถ์คริสต์ในกรุงย่างกุ้งกว่า 80 หลังปิดตัวลงรวมทั้งคำสั่งห้ามปฏิบัติคริสตศาสนพิธีในปี 2001 เป็นต้นมา (Rogers, 2007: p. 28) ในขณะเดียวกัน การจัดพิมพ์แปลคัมภีร์ไบเบิลหรือการแปลเป็นภาษากลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ถูกสั่งห้ามอย่างเด็ดขาดในรัฐชิน รัฐบาลสามารถจัดกุมคัมภีร์ไบเบิลได้มากถึง 16,000 เล่มและมีคำสั่งให้เผาทำลายทิ้งทั้งหมดโดยทันทีในเดือนมิถุนายน 2000 (Rogers, Ibid., p. 31) อีกทั้งยังมีคำสั่งห้ามมิให้จัดงานเฉลิมฉลองวันคริสต์มาสในรัฐชินในปี 2000 และในรัฐคะฉิ่นในปี 2003 อีกด้วย (Rogers, Ibid., p. 29)



นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2010 "สภาเพื่อสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ" (State Peace and Development Council: SPDC)² ยังได้ประกาศใช้ธงชาติพม่ารูปแบบใหม่ที่มีดาวใหญ่สีขาวกลางแถบสี 3 สี ได้แก่ สีเหลือง (ความเป็นปึกแผ่น) สีเขียว (สันติภาพ) และสีแดง (ความอาหวน) โดยปราศจากความเห็นชอบจากกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ การสถาปนาธงชาติครั้งนี้ถือเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงการมองข้ามความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในประเทศ ทั้งนี้ Lian Hmung Sakhong นักวิชาการและนักกิจกรรมชาวพม่ากล่าวว่า "รัฐบาลพยายามบรรลุเป้าหมายในกระบวนการสร้างชาติด้วยการทำให้ชาติเหลือเพียงเชื้อชาติเดียว ภาษาเดียว และศาสนาเดียว" (Salai Za Ceu Lian, 2010) อีกทั้งนิยามของสีทั้ง 3 สี ย่อมหมายถึงชาติในจินตกรรมของกองทัพเป็นสำคัญ โดยปราศจากนิยามในมิติอื่น ๆ ที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศ ผู้เขียนมองว่าการนิยามสีเหลืองเป็นสีแห่งความเป็นปึกแผ่นนั้นอาจเป็นเพราะสีเหลืองเป็นตัวแทนของเจดีย์ชเวดากอง ซึ่งหมายถึงศูนย์รวมจิตใจทางศาสนาของชาวพม่า (ทั้ง ๆ ที่พม่ามีความหลากหลายทางศาสนา) ในขณะที่สีเขียวคือสีแห่งสันติภาพ ทั้ง ๆ ที่สีเขียวคือสีแห่งกองทัพ จึงอาจจะสะท้อนทัศนคติของกองทัพได้เป็นอย่างดีว่ากองทัพเท่านั้นที่จะเป็นผู้สร้างและรักษาสันติภาพ

ชนกลุ่มน้อยมากมายจึงมองเห็นว่านโยบายการทำให้เป็นพม่าเป็นภัยคุกคามต่อวัฒนธรรมของพวกเขา และมองว่านโยบายนี้เป็นเพียงแค่การสร้างระบบอาณานิคมภายใน (Internal Colonialism) มากกว่าจะเป็นการแบ่งปันความมั่งคั่งของประเทศไปทั่วทุกภูมิภาค (Brown, Ibid.: 50 in Collins, Ibid.: 29) ทั้งนี้ "สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง" (Karen National Union: KNU) มองว่ารัฐบาลกำลังพยายามดำเนินนโยบายแบบ "Three As" อันได้แก่ "Assimilation (กลืนกลาย), Absorption (กลืนกิน), Annihilation (กวาดล้าง)" (Salai Za Ceu Lian, 2010) ซึ่งหมายถึงรูปแบบของนโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization Policy) ที่มีเป้าหมายในการลบเลือนวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยที่มีเชื้อชาติพันธุ์พม่า (Burman) หรือการกลืนกลาย (Assimilate) ผ่านการเพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องของชนกลุ่มน้อยหรือที่เรียกว่าการกลืนกินหรือดูดกลืน (Absorb) และท้ายที่สุด หากกลุ่มใดต่อต้านชัดเจน ก็จำเป็นต้องกวาดล้าง (Annihilate) ในนามของการชำระรักษา "เอกภาพในความหลากหลาย" และเนื่องด้วยการต่อต้านนโยบายที่รุนแรงและก้าวร้าวเช่นนี้ จึงทำให้รัฐบาลพม่าอ้างว่าชนกลุ่มน้อยที่ถืออาวุธเหล่านั้นคือภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ เช่น อาชญากร ผู้ค้ายาเสพติด ขุนพล เป็นต้น ซึ่งบ่อนทำลายความมั่นคงของมนุษย์และของประเทศชาติ รัฐบาลทหารพม่าจึงมีความชอบธรรมที่จะปกป้องรักษาความมั่นคงของรัฐตนเองเอาไว้

² "สภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ" (The State Law and Order Restoration Council: SLORC) ได้รับการเปลี่ยนชื่อใหม่เพื่อแก้ปัญหากลัทธิโดยจัดตั้งเป็น "สภาเพื่อสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ" (State Peace and Development Council: SPDC) ขึ้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 1997 (เมธา มาสขาว, 2007)



กองกำลังต่อต้านอำนาจรัฐ

ในขณะที่รัฐบาลของชาติพันธุ์พม่าดำเนินนโยบายการทำให้เป็นพม่า ชนกลุ่มน้อยก็รวมตัวกันจัดตั้งกองกำลังต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่าอย่างไม่ขาดสาย กองทัพเริ่มต่อสู้กับกองกำลังของรัฐบาลครั้งแรกในปี 1959 หลังจากที่มติสัญญาว่ากลุ่มชาติพันธุ์พม่า (Burman) จะกลายเป็นผู้มีอำนาจในสังคมและการเมืองพม่ายุคหลังอาณานิคม จึงทำให้ชาวกะเหรี่ยงรวมตัวกันจัดตั้ง “สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง” (Karen National Union: KNU) เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 1947 ซึ่งเป็นกลุ่มติดอาวุธชาวกะเหรี่ยงในพม่าที่ทำการสู้รบกับรัฐบาลพม่าตามแนวชายแดนไทย ในบริเวณอาณาเขตของพื้นที่ที่เรียกเป็นภาษากะเหรี่ยงว่า “กอซูละ” (Kawthoolei) อย่างไรก็ตาม การต่อสู้อันยาวนานกลับชะงักงันเมื่อ “สภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ” (The State Law and Order Restoration Council: SLORC) เปลี่ยนแปลงยุทธวิธีจากการกลืนกลายด้วยสงครามมาสู่การกลืนกลายด้วยวิธีการที่รุนแรงน้อยลงซึ่งหมายถึงการเจรจาหยุดยิง (Ceasefire Agreement) ในปี 1992 หลังจากที่มีความพยายามที่จะเจรจาสันติภาพ (Peace Talk) กับกลุ่มต่าง ๆ มากถึง 5 ครั้งนับตั้งแต่ 1949 ถึงทศวรรษที่ 80 (Zaw Oo and Win Min, 2007: 7-11)

นับแต่นั้นเป็นต้นมา กระแสคลื่นการเจรจาหยุดยิงได้พัดพากลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้รวมลงนามในข้อตกลงหยุดยิง จึงทำให้ในที่สุด รัฐบาลก็สามารถจัดการกับศัตรูตัวฉกาจอย่างฉานและกะเหรี่ยงได้ ทั้งนี้ เพราะข้อตกลงดังกล่าวได้ไปทำลายเอกภาพภายใน “พรรครัฐฉานก้าวหน้า” (Shan State Progress Party: SSPP) และภายในกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงระหว่าง “กองกำลังกะเหรี่ยงประชาธิปไตยฝ่ายพุทธ” (Democratic Karen Buddhist Army: DKBA) กับกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงที่มีผู้นำเป็นคริสต์ จนนำไปสู่การสูญเสีย “มานะพลอว์” (Manerplaw) ฐานที่มั่นสำคัญของ KNU ในปี 1995 และในปี 1996 ข้อตกลงกลุ่มชาติพันธุ์จำนวน 16 กลุ่มก็รวมลงนามกับ SLORC ซึ่งหมายรวมถึง “กองทัพแห่งชาติกะเหรี่ยงแดง” (Karenni National Progressive Party: KNPP), “พรรครัฐมอญใหม่” (New Mon State Party: NMSP), และ “กองทัพเมิงไต” (Mong Tai Army: MTA) ของขุนซ่า (Khun Sa) ผู้ผลิตและค้าเฮโรอีนและฝิ่นรายใหญ่ของโลก (Collins, Ibid.: 30)

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงดังกล่าวเปรียบเสมือนชัชชนะในระยะเวลาสั้น ๆ ที่รัฐบาลของชาติพันธุ์พม่าได้รับในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เมื่อความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและชนกลุ่มน้อยในบางรัฐได้ปะทุขึ้น เป็นเหตุความขัดแย้งอันรุนแรงต่อเนื่องจนทำให้ข้อตกลงดังกล่าวแทบจะหมดความหมายและความสำคัญลงที่สุดในที่สุด



ความขัดแย้งที่ปะทุในรัฐคะฉิ่น

คะฉิ่น (Kachin) ถือเป็นหนึ่งในกลุ่มชาติพันธุ์ที่ใช้กำลังอาวุธต่อต้านกองกำลังทหารของรัฐบาลพม่ามาโดยตลอดจวบจนปัจจุบัน แม้ว่าในปี 1980-1981 Brang Seng ผู้นำขององค์กรคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Organization: KIO) ได้มีโอกาสเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลนายพล Ne Win อันนำไปสู่การหยุดยิงชั่วคราว และรัฐบาลทหารจะอนุญาตให้ “กองทัพแห่งอิสรภาพคะฉิ่น” (Kachin Independence Army, KIA) ซึ่งเป็นฝ่ายกองกำลังของ KIO สามารถครอบครองอาวุธได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงปฏิเสธที่จะมอบอำนาจในการปกครองตนเองแก่ KIO อีกทั้งไม่อนุญาตให้มีการเรียนการสอนหรือใช้ภาษาคะฉิ่นอย่างเป็นทางการด้วย (Zaw Oo and Win Min, Ibid.: 10) หรือแม้กระทั่ง ในเวลาต่อมา Lamung Tu Jai ผู้นำของ KIO ได้ร่วมลงนามเจรจาหยุดยิงในปี 1994 หากแต่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกองทัพกับกองกำลัง KIA ก็ปะทุขึ้นอีกครั้งอย่างเห็นได้ชัด

เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2009 การต่อสู้ของกองทัพ (Tatmadaw) กับกองกำลังในรัฐคะฉิ่นก็กลับมาอีกครั้ง เมื่อ KIO เกิดข้อพิพาทเรื่องโครงการพลังงานน้ำในเมือง Bhamo หลังจากที กองทัพแห่งอิสรภาพคะฉิ่น (Kachin Independence Army, KIA) ซึ่งเป็นกองกำลังของ KIO ที่ไปตั้งมั่นอยู่ในบริเวณโครงการพลังงานน้ำตาปางหมายเลข 1 และหมายเลข 2 (Taping No. 1 and Taping No. 2 Hydropower Project) ถูกโจมตีจากกองทัพของรัฐบาล (Kachin News Group, 2009) ซึ่งนับได้ว่านี่คือรอยร้าวรอยแรก ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างความสัมพันธ์อันเงิบสงบที่ว่างเว้นจากความขัดแย้งมานานเกือบทศวรรษก็ตาม

ในเวลาต่อมา ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับคะฉิ่นก็ยิ่งประทุหนักขึ้นอีก เมื่อผู้นำของ KIO ไม่สามารถเข้าร่วมการเลือกตั้งเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2010 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่จัดขึ้นในรอบ 20 ปี (Whiteman, 2013) และจากรายงานของ Matthew Smith ที่ปรึกษาองค์กร Human Rights Watch (HRW) ได้มีการบันทึกว่ากองทัพ (Tatmadaw) ได้ประกาศใช้มาตรการ “การรุกทางทหารครั้งใหญ่” (Major Military Offensive) เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2011 โดยที่มีการสั่งการให้กองทัพของรัฐบาลบุกโจมตีกองกำลัง KIA ที่ไปตั้งมั่นอยู่ในบริเวณโครงการพลังงานน้ำตาปาง (Taping Hydropower Project) อย่างรุนแรง ซึ่งกองกำลัง KIA ได้ทำการโต้ตอบอย่างรวดเร็วด้วยการระเบิดสะพาน วางกับระเบิด และซุ่มโจมตีรถคัมกันของทหาร (Whiteman, 2013) จึงทำให้หลายฝ่ายมองว่านับตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2011 เป็นต้นมา สงครามที่แท้จริงระหว่างคะฉิ่นและกองทัพก็ได้เกิดขึ้นและถ่วงเลยมานจวบจนปัจจุบัน และแม้ว่านับตั้งแต่การละเมิดข้อตกลงการเจรจาหยุดยิงในเดือนมิถุนายน 2011 เป็นต้นมา ทหารในกองทัพได้เสียชีวิตเป็นจำนวนกว่า 100 คนแล้ว กองทัพก็ยังไม่มีทีท่าที่จะยุติสงครามกับรัฐคะฉิ่นแต่อย่างใด (Beech, 2013)



อย่างไรก็ตาม ปัญหาความขัดแย้งเรื่องโครงการเขื่อนพลังน้ำในแม่น้ำตาป่าง (Taping Hydropower Project) มิใช่แหล่งที่มาของความขัดแย้งเพียงแหล่งเดียว Smith ยังกล่าวต่อไปในรายงานอีกว่าอันที่จริงแล้วคะฉิ่นยังเต็มไปด้วยแหล่งแร่ธรรมชาติเป็นจำนวนมาก รวมทั้งเหมืองแร่หยกที่จังหวัดผากัน (Hpakant) ในรัฐคะฉิ่น ที่กล่าวกันว่าเป็นแหล่งแร่ที่สำคัญที่เป็นที่มาของอัญมณีล้ำค่าในโลกมากมายหลายชิ้น รวมไปถึงท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติไปยังประเทศจีนที่อยู่ในรัฐคะฉิ่น ที่ได้สร้างกำไรมากมายให้รัฐบาล (Whiteman, 2013)

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2012 กองทัพได้สกัดกั้นเส้นทาง Ledo ที่เชื่อมต่อเมือง Myitkyina กับเมือง Danai ที่อยู่ในหุบเขา Hukawng กองทัพของรัฐบาลได้ปิดกั้นถนนและควบคุมตัวนักท่องเที่ยวที่ผ่านเส้นทางดังกล่าวเอาไว้ อีกทั้งรัฐบาลยังได้เสริมกำลังพลในเมือง Hpakant อันได้แก่ ทหารราบที่ 86 กองพันทหารราบที่ 238 และกองพันทหารราบเบาที่ 318 ได้มาตั้งฐานที่มั่นอยู่รอบ ๆ เมือง Danai ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ได้ทำการฝึกซ้อมอาวุธปืนเบาและปืนใหญ่บริเวณชานเมือง รวมไปถึงงานที่วางกับระเบิดในพื้นที่ดังกล่าวด้วย (Zin Linn, 2012) ทั้งนี้เพื่อเตรียมความพร้อมหลังจากที่รัฐบาลได้สั่งการระงับการขุดเหมืองแร่หยกทุกแห่งในเมือง Hpakant ไปตั้งแต่เดือนเมษายน 2012 ในขณะเดียวกัน ก็ได้ออกคำสั่งให้ชาวบ้านในละแวกดังกล่าวเดินทางอพยพออกจากพื้นที่ (Zin Linn, 2012)

ต่อมาในปี 2012 การต่อสู้ระหว่างกองทัพ (Tatmadaw) และกองกำลัง KIA ครั้งที่ใหญ่ที่สุดก็เกิดขึ้นในเดือนมีนาคมบนถนนสาย Myitkyina-Bhamo และในเดือนเมษายนที่มี “สมรภูมิเพื่อปังกวา” (Battle for Pangwa) ในย่าน Chipwi ใกล้กับหมู่บ้าน Luchang จังหวัด Myitkyina เมืองหลวงของรัฐคะฉิ่น ต่อมาในเดือนสิงหาคมที่จังหวัด Hpakant ซึ่งฝ่ายกบฏอ้างว่าได้สังหารทหารของกองทัพ (Tatmadaw) ไปกว่า 140 นาย และในเดือนธันวาคม 2012 ล่วงเลยมาจนถึงมกราคม 2013 กองทัพพม่าได้โหมโจมตีทางอากาศและยิงปืนใหญ่ใส่พื้นที่รอบ ๆ เมืองไลซา (Laiza)

ความรุนแรงและอาวุธยุทธโศปกรณ์ยังคงเป็นวิธีการและเครื่องมือหลักที่กองทัพและกองกำลังฝ่ายต่อต้านอำนาจรัฐยังคงเลือกใช้เป็นสำคัญ ความตั้งใจที่จะสร้างสันติภาพภายในประเทศเฉกเช่นที่รัฐบาลกล่าวอ้างจึงยิ่งไกลจากความจริงออกไป การเจรจาสันติภาพจึงยากที่จะสำเร็จและนำไปสู่การสร้างสันติภาพได้อย่างแท้จริง อนึ่ง โครงสร้างและสถาบันทางการเมืองของพม่าก็ถือเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ กล่าวคือ ภายในโครงสร้างอำนาจของรัฐบาลกลางนั้นก็ได้มีเอกภาพในกระบวนการตัดสินใจ นักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลทหารมิได้รวมตัวเป็นเนื้อเดียวกันกับกองทัพ หากแต่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง การคานอำนาจ และการแย่งชิงผลประโยชน์ จึงทำให้การที่รัฐบาลตัดสินใจเจรจาสันติภาพและการลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับฝ่ายตรงข้าม มักจะต้องจบลงด้วยการใช้อาวุธยุทธโศปกรณ์จากการตัดสินใจของกองทัพ



มองความขัดแย้งภายในสถาบันและโครงสร้างทางการเมืองของพม่า

นับตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรี U Nu ซึ่งถูกบีบให้ลาออกในปี 1958 ผู้นำพม่าคนต่อมาคือนายพล Ne Win ได้ทำการปราบจลาจลและพวกนิยมซ้ายจัดอย่างเด็ดขาด เขาได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศใน 1960 ทำให้นาย U Nu ได้กลับมาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลใหม่ เพราะได้รับเสียงข้างมากในสภา หากแต่ 2 ปีต่อมาเขาก็ถูกปราบปรามโดยคำสั่งของนายพล Ne Win จึงนำไปสู่การศึกษาทำความเข้าใจการเมืองภายในกองทัพและรัฐบาลซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่ประวัติศาสตร์การเมืองของพม่าตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมาเลยทีเดียวนอกจากนี้ยังมีกฎหมายมาตราต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญพม่าได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทการเมืองที่ผู้มีอำนาจในแต่ละช่วงเวลาได้กำหนดขึ้น ทั้งนี้ผู้เขียนจะหยิบยกเอารัฐธรรมนูญของพม่าในปี 2008 มานำเสนอให้เห็นถึงปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ศูนย์กลางอำนาจที่เคยเป็นเพียงศูนย์กลางเดียวให้แตกกระจายออกเป็น 4 ส่วน อีกทั้งการเมืองพม่ายุคหลังปี 2008 ที่มีตัวบทกฎหมายอันเป็นส่วนสำคัญต่อการเร่งรื้อให้สงครามภายในกลับคืนมาอีกครั้ง ได้สร้างความชอบธรรมแก่กองทัพในขณะเดียวกันก็นำมาซึ่งความขัดแย้งกันเองภายในกองทัพและรัฐบาล

ย้อนกลับไปประวัติศาสตร์รัฐบาลและกองทัพของพม่าในปี 1992 ประธาน SLORC พลเอกอาวุโส Saw Maung ถูกบีบให้ต้องลาออกจากตำแหน่งประธานสภาเนื่องจากความเจ็บป่วยทางจิต จึงทำให้รองประธานสภา พลเอกอาวุโส Than Shwe รับช่วงต่อตำแหน่งประธานสภา SLORC ทำให้ฝ่ายอนุรักษ์นิยมหัวรุนแรงในกองทัพมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นไปกว่าแต่ก่อน ทั้งนี้ พลเอกอาวุโส Than Shwe มีผู้ช่วยที่สำคัญถึง 2 คนได้แก่ Maung Aye ผู้บัญชาการทหารบกของพม่า และ Khin Nyunt เลขาธิการสภาอันดามัน (Kyaw Yin Hlaing, 2012: pp. 197-200) ซึ่งทั้งสองมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศและใช้อำนาจของพลเอก Than Shwe ที่ดำรงตำแหน่งประธานสภา ณ ขณะนั้น

ในขณะที่ Maung Aye ได้รับมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบเรื่องการทหารและเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก Khin Nyunt ก็ดูแลรับผิดชอบกิจการด้านการเมืองและการต่างประเทศซึ่งเป็นเหตุให้เขาต้องปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐจากต่างประเทศและกลุ่มองค์กรระหว่างประเทศมากมายทำให้เขามีความเชื่อที่ว่ารัฐบาลทหารจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับบริบทสังคมโลกและจะต้องเปลี่ยนแปลงประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้เขาจึงถูกหมายหัวว่าเป็นฝ่ายเสรีนิยมในรัฐบาล ณ ขณะนั้น (Kyaw Yin Hlaing, 2012: pp. 200-201) และเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2004 เขาก็ถูกบีบให้ลาออกจากตำแหน่งประธานสภาที่เคยได้รับสืบทอดจากพลเอกอาวุโส Than Shwe เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2003 ทั้งนี้ Khin Nyunt ได้ถูกกักบริเวณให้อยู่ในบริเวณบ้านพักจนกระทั่งวันที่ 13 มกราคม 2011 จึงได้รับการปล่อยตัว



หลังจากเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2011 การเมืองพม่าก็ได้มาถึงการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าครั้งสำคัญเมื่อ "สภาเพื่อสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ" (State Peace and Development Council: SPDC) (หรือ SLORC เดิม) ตัดสินใจมอบอำนาจให้แก่รัฐบาลใหม่ นำโดยประธานาธิบดี Thein Sein ทั้งนี้ที่ผ่านมา หน่วยงานราชการฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติถูกควบคุมด้วยสมาชิกของ "พรรคสหสามัคคีและการพัฒนา" จึงทำให้เมื่อก้าวขึ้นมารับตำแหน่งประธานาธิบดี Thein Sein ตัดสินใจประกาศว่าตนตั้งใจที่จะปฏิรูปด้านการบริหารและเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งยังได้ริเริ่มโครงการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันอีกด้วย ซึ่งหมายถึงการรื้อชุด โครงสร้างอำนาจเก่ามาทำการ "ล้างชำระ" ใหม่ทั้งหมดนั่นเอง

นับตั้งแต่การขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดี Thein Sein โครงสร้างอำนาจภายในกองทัพและรัฐบาลที่เคยเป็นมาตลอดเริ่มถูกสั่นคลอนจากการเปิดพื้นที่ทางการเมือง ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อเร็วๆ นี้ที่ผ่านมาทั้งในสภาและนอกสภานั้น ชัดเจนถึงพลวัตและการปรับตัวของโครงสร้างอำนาจภายในของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบัน รัฐบาลนำโดยประธานาธิบดี Thein Sein กระตุ้นกระแสความเป็นประชาธิปไตยในพม่ามากยิ่งขึ้นกว่าเดิมในอดีต แต่ในขณะเดียวกัน กองทัพก็ยังคงแนวโน้มนั้นที่จะก่อความรุนแรงต่อชนกลุ่มน้อยต่อไป ทั้งการบังคับผู้ใช้แรงงาน การข่มขืน และการใช้แรงงานเด็กซึ่งเป็นแนวทางที่กองทัพมักเลือกใช้กับชนกลุ่มน้อยเสมอมา กล่าวคือ แม้ว่าประธานาธิบดี Thein Sein จะได้มีการออกคำสั่งให้กองทัพรัฐบาลหยุดยิงเมื่อเดือนมกราคม 2013 หากแต่การต่อสู้ของกองทัพยังคงดำเนินต่อไป สร้างความประหลาดใจให้หลายฝ่ายตระหนักว่า รัฐบาลของประธานาธิบดี Thein Sein อาจไม่ได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับกองทัพ (Tatmadaw) ที่นำโดยรองพลเอกอาวุโส Min Aung Hlaing อีกต่อไป ทั้งนี้ พลเอก James Lum Dau รองหัวหน้าฝ่ายกิจการต่างประเทศของ KIO เปิดเผยว่า ปัญหาการสู้รบที่ยืดเยื้อระหว่างกองทัพพม่ากับกองกำลัง KIA มีสาเหตุมาจากการขาดการประสานงานที่ีระหว่างกองทัพกับรัฐบาลพม่า จึงทำให้คำสั่งหยุดยิงของประธานาธิบดี Thein Sein ไม่ได้มีการปฏิบัติตามโดยทหารในพื้นที่ (Phanuwat, 2555) ในขณะเดียวกัน ความพยายามในการเจรจาหยุดยิงระหว่างรัฐบาลกับกลุ่ม KIA ก็ยังไม่มิตีท่าว่าจะประสบความสำเร็จ รวมทั้งชาวคะฉิ่นจำนวนมากยังคงไม่ไว้วางใจรัฐบาลทหารพม่า อันเนื่องมาจากการเจรจาที่ล้มเหลวบ่อยครั้งก่อนหน้านี้ (Phanuwat, 2555)

แนวคิดเรื่องการสร้างวัฒนธรรมหลักแห่งชาติที่มาในรูปแบบของนโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization Policy) ได้ก่อรูปในเชิงรูปธรรมเป็นโครงสร้างทางการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจและไม่เป็นธรรมต่อชาติพันธุ์ต่าง ๆ นโยบายดังกล่าวทำงานได้อย่างสอดคล้องกับความพยายามแผ่ขยายอิทธิพลในภูมิภาคของมหาอำนาจอย่างประเทศจีนผ่านโครงการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและ



ลงทุนในพม่า ซึ่งส่งผลให้ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลทหารพม่ากับกะฉิ่นยังคงดำรงอยู่ ทั้งนี้ รัฐบาลจีนถูกมองว่าเป็นผู้อุปถัมภ์รัฐบาลทหารพม่ามาโดยตลอด ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลจีนก็ได้เปลี่ยนแปลงท่าทีความสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐบาลทหารพม่าต่อประเด็นความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในประเทศได้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ ในขณะที่รัฐบาลระบอบเผด็จการอำนาจนิยมแบบทหารของพม่ากำลังใช้ความรุนแรงปราบปรามชนกลุ่มน้อยและกองกำลังติดอาวุธในรัฐต่าง ๆ จีนก็ได้สร้างความสัมพันธ์อันดีและสนับสนุนงบประมาณ รวมทั้งอาวุธยุทโธปกรณ์แก่กองกำลังเหล่านั้นด้วย จึงทำให้เกิดคำถามที่น่าสนใจว่าจีนจัดการกับความสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐบาลทหารพม่าและชนกลุ่มน้อยอย่างไร

โครงการพัฒนาในพม่ากับการลงทุนจากต่างประเทศ: “ความสัมพันธ์ฉันน้องพี่” ของจีน-พม่า?

เนื่องด้วยปัจจัยทางภูมิศาสตร์ของพม่า รัฐบาลทหารพม่าจำเป็นต้องดำเนินนโยบายที่จะไม่สร้างความเป็นศัตรูต่อทั้งตะวันออกและตะวันตก ท่ามกลางบรรยากาศของสงครามเย็นที่กำลังคุกรุ่น (Holmes, 1967: 188) ทั้งนี้ พม่าพยายามรักษาสถานะประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Alignment) เป็นสำคัญ ฉะนั้น แม้ว่าที่ผ่านมามองกระทั่งในปี 1962 ตะวันตกจะมีอิทธิพลต่อพม่า หากแต่นับแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐบาลก็เริ่มต้นที่จะลดบทบาทของตะวันตกตามแนวนโยบายที่วางแผนไว้เพื่อทำการถ่วงดุลกับอิทธิพลจากโลกคอมมิวนิสต์ที่มหาอำนาจเพื่อนบ้านอย่างประเทศจีนหยิบยื่น โอกาสและความใกล้ชิดทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมมาให้กับรัฐบาลทหารพม่าโดยไม่กระทบกระเทือนต่อท่าทีของรัฐบาลทหารพม่าที่ต้องการแสดงออกถึงการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Alignment) เป็นสำคัญ การถ่วงดุลที่กล่าวถึงนี้มีลักษณะสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะรัฐบาลทหารพม่าเองเกรงกลัวอย่างยิ่งที่จะทำให้รัฐบาลปักกิ่งไม่พอใจต่อนโยบายด้านการต่างประเทศใด ๆ ที่รัฐบาลอย่างกึ่งตัดสินใจ ทั้งนี้ Robert A. Holmes (1967) มองว่าปัจจัยสองประการที่มีส่วนสำคัญต่อการเลือกใช้นโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization Policy) ได้แก่ (1) แนวความคิดเกลียดชังชาวต่างชาติ (Xenophobia) ของเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ผู้เป็นสมาชิกของสภาปฏิวัติแห่งชาติพม่า (Burmese Revolutionary Council) (ซึ่งคนกลุ่มนี้มีความคาดหวังที่จะขจัดรากของชาวต่างชาติ ทั้งในทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจให้ออกไปจากสังคมพม่าและเริ่มต้นใช้นโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization Policy) โดยเร็ว) และ (2) ความเป็นปฏิปักษ์ต่อสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับความหวาดระแวงว่าสหรัฐอเมริกามีส่วนต่อการสนับสนุนกองกำลังของพรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang: KMT) ในพม่า (Ibid.)

เพราะฉะนั้น แนวนโยบายต่างประเทศของพม่าจึงถูกกำหนดเป็นสำคัญจากปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ (Chang 1960: p. 121 in Ibid., p. 10) นายกรัฐมนตรี U Nu เคยกล่าวไว้ว่า เหตุผลที่พม่ามี



แนวนโยบายที่เป็นกลาง (Burmese Neutrality) นั้น เป็นเพราะว่าพม่าตั้งอยู่ระหว่างประเทศมหาอำนาจที่เป็นศัตรูกัน 2 ค่ายอย่างอินเดียและจีน อำนาจทางการทหารและทางเศรษฐกิจของพม่านั้นอ่อนแอ จำเป็นต้องปกป้องคุ้มครองตนเอง (U Nu, 1955: p. 1 in Ibid.) นายกรัฐมนตรี U Nu ยังกล่าวต่อไปอีกว่าพม่าจะต้อง "เป็นมิตรกับทุกประเทศ เพราะชาติของเรามีบั้งอาจที่จะต่อสู้กับอำนาจใด ๆ ได้" (Thakin Nu, 1951: p. 53 in Ibid.)

ต่อมาหลังจากการยึดครองอำนาจเป็นครั้งที่ 2 ในเดือนมีนาคม 1962 กองทัพได้จัดตั้งสภาปฏิวัติโดยมีนายพล Ne Win เป็นองค์ประธาน และเริ่มต้นการกำจัดศัตรูของกองทัพโดยเร็ว ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรี U Nu ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองหนึ่งที่สำคัญและเป็นผู้สนับสนุนการแบ่งแยกดินแดน ยังถูกจับอีกด้วย นอกจากนี้ ในเดือนต่อมากองทัพก็เรื่องอำนาจและประกาศใช้เอกสารทางเศรษฐกิจที่มีชื่อว่า “นโยบายสังคมนิยมวิधिพม่า” (The Burmese Way to Socialism) ซึ่งเป็นพิมพ์เขียวในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการประกาศอิสรภาพของประเทศ ทั้งนี้สภาปฏิวัติยังเริ่มต้นอย่างเป็นทางการที่จะใช้นโยบายในการลดทอนอำนาจและตำแหน่งแห่งที่ของชาวต่างชาติในพม่า ตัวอย่างเช่น การออกคำสั่งยุติการทำงานของหน่วยงานและองค์การจากต่างประเทศ เช่น โครงการ Fulbright และโครงการ British Council อีกทั้งยังออกคำสั่งให้บรรดาครูต่างชาติต้องออกจากประเทศภายในเวลา 6 เดือนอีกด้วย และในเวลาต่อมา ในปี 1964 รัฐบาลทหารพม่าก็ได้ทำให้โครงการทางหลวงที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณกว่า 84 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ยุติลงอย่างปราศจากเงื่อนไข นับเป็นสัญญาณสำคัญของการสิ้นสุดความสัมพันธ์อันดีกับตะวันตก และนำไปสู่การถ่วงดุลกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของพม่ากับโลกคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศจีน

ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับรัฐบาลจีนนั้น อีกปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งก็คือบทบาทและความสัมพันธ์ของพรรคคอมมิวนิสต์ทั้งสองประเทศ เพราะในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์ของจีน (Chinese Communist Party: CCP) แทบจะเป็นเนื้อเดียวกันกับรัฐบาลจีน รัฐบาลพม่ากลับเป็นปฏิปักษ์และจ้องจะทำลายพรรคคอมมิวนิสต์พม่า (Burma Communist Party: BCP) อยู่ตลอดเวลา ซึ่งในช่วงปี 1962-1978 พรรคคอมมิวนิสต์พม่ามีบทบาทสำคัญมากในการสร้างรอยร้าวระหว่างความสัมพันธ์จีน-พม่า เพราะรัฐบาลจีนไม่พอใจรัฐบาลทหารพม่าเป็นทุนเดิม เนื่องด้วยการดำเนินนโยบายสังคมนิยมวิधिพม่า ซึ่งเป็นเหตุทำให้กิจการของเอกชนมากมายกลายเป็นของรัฐ (Privatize and Nationalize) บวกกับความกังวลของรัฐบาลจีนเองเกี่ยวกับบทบาทที่เพิ่มขึ้นของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคอาจทำให้พรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศต่าง ๆ ตกที่นั่งลำบาก จึงทำให้พรรคคอมมิวนิสต์จีนเริ่มให้ความช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์พม่า โดยในเดือนสิงหาคม 1962 จีนได้ช่วยสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์พม่าที่อาศัยอยู่ในปักกิ่งและเสฉวนตีพิมพ์เอกสารที่มีชื่อ



ว่า “ข้อเท็จจริงบางประการเกี่ยวกับรัฐบาลทหารของนายพลเนวิน” (Some Facts about Ne Win’s Military Government) อีกทั้งจีนยังสร้างถนนมากมายเพื่อเชื่อมต่อจีนกับลาวและพม่า อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า จีนพยายามสร้างเส้นทางเพื่ออำนวยความสะดวกในการช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคมากขึ้น (สิทธิพล เครือรัฐติกาล, 2556: p. 30)

นอกจากนี้ ปัญหาชายแดนจีน-พม่าที่สำคัญ อันได้แก่ ปัญหากองกำลังของพรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang: KMT) และปัญหาการอพยพเข้ามาของชาวจีนโพ้นทะเลในฐานะที่เป็นการรุกรานดินแดนและการบ่อนทำลายจากจีน ต่างก็เป็นส่วนสนับสนุนให้รัฐบาลพม่าไม่อาจนิ่งนอนใจต่อจีนได้ จนกระทั่งในปี 1967 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลจีนกับรัฐบาลทหารพม่าก็มาถึงจุดแตกหัก เพราะหลังจากที่มีการรณรงค์เข้าร่วมอุดมการณ์ลัทธิสังคมนิยมเหมาเจ๋อตุง (Maoism) อย่างโจ่งแจ้งในกรุงย่างกุ้ง รัฐบาลทหารพม่าได้ออกคำสั่งใช้กำลังปราบปรามประชาชนที่ก่อจลาจลเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน จีนจึงตัดสินใจประกาศสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ของพม่าอย่างเปิดเผยเป็นครั้งแรก รวมทั้งเรียกร้องให้ประชาชนพม่าลุกฮือต่อรัฐบาล Ne Win อีกด้วย (Robinson, 1987: p. 243-244 ใน สิทธิพล เครือรัฐติกาล, อ้างถึงแล้ว, p. 30-31) รัฐบาลทหารพม่าจึงตอบโต้ด้วยการสั่งปิดโรงเรียนสอนภาษาจีนทั่วประเทศและตัดสิทธิทางการเมืองชาวพม่าเชื้อสายจีนด้วย (ภูวคณ ทรวงประเสริฐ, 2547: p. 386-387 ใน สิทธิพล เครือรัฐติกาล, อ้างถึงแล้ว, p. 31) ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา พรรคคอมมิวนิสต์ของจีนเริ่มสนับสนุนจัดหาความช่วยเหลือต่าง ๆ เช่น อาวุธ การฝึก ที่ปรึกษา การขนส่ง ฯลฯ แก่พรรคคอมมิวนิสต์ของพม่า (Burma Communist Party: BCP) อย่างเปิดเผย ดังที่ปรากฏในเอกสารลับของ CIA ว่า

“จีนให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายกบฏนับตั้งแต่เดือนเมษายน 1971 เช่น สรรพวุธที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้อยุทภัณฑ์ ลูกกระเบิด เครื่องไม้เครื่องมือ เสื้อผ้าและเครื่องแบบ ยารักษาโรค พืชพันธุ์ ัญญาหาร เอกสาร โฆษณาชวนเชื่อ (รวมทั้งเช็ดกิลด์เหมาเจ๋อตุง) และเงินทุน (ที่ใช้เป็นสกุลเงินของพม่า)” (CIA Intelligence Report 1971: 78)

ในช่วงต้นปี 1950 กองกำลังของพรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang: KMT) บางส่วนได้บุกเข้ามาในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของพม่า หลังจากนั้นไม่นานกองกำลังกลุ่มนี้ก็ได้รวมตัวกันก่อตั้ง “กองทัพผู้ปลดปล่อยต่อต้านคอมมิวนิสต์แห่งยูนนาน” (Yunnan Anti-Communist Salvation Army) และในช่วงต้นทศวรรษ 1950 ก็มีการต่อสู้เกิดขึ้นบ่อยครั้งในมณฑลยูนนาน ทำให้ความขัดแย้งในบริเวณชายแดนลูกโซนและเป็นเหตุให้รัฐบาลทั้งสองประเทศต้องเฝ้าระวังในเรื่องนโยบายที่อาจกระทบต่อความสัมพันธ์ในระยะยาว ผลที่ตามมาคือ พม่ากลัวว่าจีนจะบุกเข้ามาในพม่าและยึดพื้นที่ชายแดนบางส่วนในนามของการปราบปรามกองกำลัง KMT อีกทั้งยังกลัวว่าจีนจะเข้าใจผิดว่าชาวพม่าตั้งใจให้ที่ปักกิ่งแก่กองกำลัง KMT รวมทั้งนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์สนับสนุนได้ทุกวัน



ของสหรัฐอเมริกา เพราะถ้าเป็นเช่นนั้น รัฐบาลจีนก็จะกลายเป็นภัยคุกคามที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของพม่าเลยทีเดียว

ต่อมาในช่วงปี 1979-1987 จีนเล็งเห็นความจำเป็นในการปรับปรุงความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหารพม่าเนื่องจากการสกัดกั้นอิทธิพลของเวียดนามและโซเวียตในภูมิภาค รัฐบาลจีนภายใต้การนำของเติ้งเสี่ยวผิงจึงยุติการให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ต่าง ๆ ทั่วโลกและมุ่งปฏิรูปทางเศรษฐกิจภายในประเทศ¹ อีกทั้งจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อรองรับการลงทุนจากต่างประเทศด้วย (สิทธิพล เครือรัฐติกาล, อ้างถึงแล้ว, p. 39) จึงทำให้ในปี 1980 พรรคคอมมิวนิสต์จีนเสนอให้พรรคคอมมิวนิสต์พม่าหันไปปรองดองกับรัฐบาลทหารพม่า (จูติพร จิระสวัสดิ์, 2543: p. 65 ใน สิทธิพล เครือรัฐติกาล, อ้างถึงแล้ว, p. 45) และในปี 1989 พรรคคอมมิวนิสต์พม่าก็ล่มสลายลง

เพราะฉะนั้น ตลอดช่วงสงครามเย็นที่ผ่านมาหลายทศวรรษ แนวนโยบายต่างประเทศของพม่าที่มีต่อจีน คือนั้นยอมไม่ไ้เป็นความสัมพันธ์ “ฉันทน์้อง” (Pauk Phaw) ที่เต็มไปด้วยความไว้วางใจกันอย่างแน่นอน ทั้งนี้ Fan Hongwei (2012) เสนอว่า พม่ามีความเกรงกลัวและไม่ไว้วางใจจีนเป็นอันมากตลอดช่วงสงครามเย็นที่ผ่านมา รัฐบาลพม่าจึงเลือกที่จะธำรงรักษาสถานะความเป็นกลาง (Neutrality) และไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Alignment) เนื่องจากจำต้องหลีกเลี่ยงการเป็นปฏิปักษ์กับจีนในฐานะภัยคุกคามพม่าที่ทรงอำนาจ (Ibid., p. 9) ในยุคที่จีนแพร่กระจายกระแสการปฏิวัติต่อต้านรัฐบาลตามแนวทางอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ พม่าจึงจำเป็นต้องแสดงความโอนอ่อนผ่อนตามจีนในหลาย ๆ โอกาส (Steinberg, 2012: p. 4)

ในขณะเดียวกัน Yun Sun (2012) ก็สนับสนุนว่าความคิดของ Fan Hongwei (2012) ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของพม่าอันรวดเร็วในช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่นานนี้ได้ทำหยาผลประโยชน์ของจีนที่ดำรงอยู่ในพม่า อาทิ เสถียรภาพบริเวณชายแดน การขนส่งพลังงาน และการร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Sun, 2012:pp. 75-78) เช่นเดียวกันกับการวางแผนด้านยุทธศาสตร์ในอนาคต หลังจากที่พลเอกอาวุโส Thein Sein อำลาตำแหน่งเมื่อเดือนมีนาคม 2011 และการสถาปนา "ความสัมพันธ์หุ้นส่วนความร่วมมือเชิงยุทธศาสตร์รอบด้าน" (comprehensive strategic cooperative partnership) (Steinberg, 2012: p. 5) จีนยังต้องตระหนักถึงการทบทวนความสัมพันธ์กับพม่าในระยะยาวครั้งใหญ่

ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่หลังปี 1988 เป็นต้นมา จีนจึงยกระดับความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหารพม่าให้เป็นที่ไปในทิศทางที่ดีขึ้น ดังนั้น ในเวทีระหว่างประเทศหลายครั้ง จีนได้แสดงบทบาทเป็นผู้ให้ความชอบธรรมต่อระบอบการปกครองของพม่าและปกป้องพม่าจากแรงกดดันที่มาจากนานา

¹ แต่กระนั้นก็ยังคงรักษาระบอบการปกครองที่เป็นคอมมิวนิสต์ในนามของการรักษาเสถียรภาพทางสังคมและการเมืองควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เสรี (สิทธิพล เครือรัฐติกาล, อ้างถึงแล้ว, p. 40)



ประเทศ (สิทธิพล เครือรัฐติกาล, อ้างถึงแล้ว, p. 69) นอกจากนี้ จีนยังมีส่วนสนับสนุนให้พม่าเป็นที่ยอมรับในเวทีระหว่างประเทศอีกด้วย เช่น ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อเดือนกรกฎาคม 1996 จีนเป็นผู้สนับสนุนให้พม่าได้รับการยอมรับเป็นหนึ่งในสมาชิกของประชาคมอาเซียน จนกระทั่งในปีต่อมา พม่าก็ได้รับการยอมรับเข้าร่วมประชาคมอาเซียน (สิทธิพล เครือรัฐติกาล, อ้างถึงแล้ว, p. 70)

ทั้งนี้ เบื้องหลังการสนับสนุนรัฐบาลทหารพม่าของจีนนั้นมิได้กระทำไปโดยคำนึงถึงการสร้างความสัมพันธ์ “ฉันทน์้อง” (Pauk Phaw) โดยปราศจากเงื่อนไขแต่อย่างใด หากแต่การยกระดับความสัมพันธ์ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจะทำให้จีน ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายในพม่าอันมหาศาล ซึ่งก็คือ โครงการท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติระยะทาง 620 ไมล์ มูลค่า 2.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ^๑ ที่เริ่มต้นเส้นทางจาก Kyaukpyu (ตั้งอยู่ในรัฐยะไข่) พาดผ่านรัฐกะฉิ่นไปยัง Kunming (ตั้งอยู่ในมณฑลยูนนาน) ซึ่งท่อดังกล่าวสามารถบรรจุน้ำมันในปริมาณมากถึง 22 ล้านตัน และแก๊สธรรมชาติในปริมาณมากถึง 420 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุตต่อปี สร้างโดยบริษัทปิโตรเลียมแห่งชาติจีน (China National Petroleum Corporation: CNPC) วิศวกรน้ำมันและแก๊สรายใหญ่ที่สุดของจีน โดยร่วมมือกับสำนักงานรัฐวิสาหกิจน้ำมันและแก๊สพม่า (Myanmar Oil and Gas Enterprise: MOGE) และกองกำลังพม่า (Shivananda, 2012) นอกจากนี้ ยังมีการสร้างท่าเรือน้ำลึกเพื่อใช้ในการขนถ่ายน้ำมันดิบและอำนวยความสะดวกในการเก็บรักษาน้ำมันที่กำลังสร้างขึ้นบนเกาะ Maday บริเวณชายฝั่งรัฐยะไข่เพื่อใช้เป็นปลายทางของการขนส่งจากเอเชียตะวันตกและแอฟริกา (Shivananda, 2012)

การสร้างท่อส่งน้ำมันและแก๊สธรรมนี้ถือเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งของจีนในพม่า เพราะแต่เดิมจีนจำเป็นต้องพึ่งพาเส้นทางเดินเรือในช่องแคบมะละกาโดยคิดเป็น 37% ของอุปสงค์ในการบริโภคน้ำมันทั้งหมดภายในประเทศ ซึ่งถ้าท่อนี้สร้างเสร็จความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาก็จะลดเหลือเพียง 30% ในขณะที่ญี่ปุ่น เกาหลี และไต้หวันจำเป็นต้องพึ่งพามากถึง 75% ของการบริโภคทั้งหมด ช่องแคบมะละกาที่มีสิงคโปร์เป็นนายทวารรักษาประตูการค้าที่สำคัญแห่งนี้จึงถือว่าเป็นจุดยุทธศาสตร์ทางการค้าและการทหารที่สำคัญสำหรับจีนเพราะเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าสิงคโปร์มีฐานทัพเรือของสหรัฐ^๒ ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามที่สำคัญในสายตาของจีน (Pedersen, 2013)

นอกจากนี้ จีนยังมองเห็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในรัฐกะฉิ่นอีกด้วย ซึ่งก็คือ เมือง Bhamo ซึ่งมีปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่สำคัญคือ เมืองนี้ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำอิรวดีและเป็นเมืองที่เรือขนส่งสินค้าสามารถแล่นจากอ่าวมะเดะมาเข้าไปถึงได้เป็นระยะทางกว่า 1,450 กิโลเมตร (รัชนีกร บุญ-หลง, 2537: p. 42 ใน สิทธิพล เครือรัฐติกาล, อ้างถึงแล้ว, p. 79) ในขณะเดียวกันรัฐฉานซึ่งเป็นรัฐที่ติดกับกะฉิ่นนั้นก็ยังมีพรมแดนติดกับประเทศไทยซึ่งสามารถออกทะเลได้เช่นกัน ฉะนั้น ด้วย



บริบทที่รัฐบาลทหารพม่าอนุญาตให้มีการค้าชายแดนได้ตั้งแต่ปี 1988 นั้น ก็ย่อมเป็นสัญญาณสำคัญที่ทำให้เห็นได้ว่าจีนจะยินดีมากเพียงใดหากรัฐคะฉิ่นและรัฐฉานปราศจากความขัดแย้งและการสู้รบและหันมาทำการค้าและพัฒนาเส้นทางคมนาคม

ด้วยเหตุนี้ จีนเลือกใช้กรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-รัฐในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับรัฐบาลทหารพม่าอันหมายถึงการลงทุนในโครงการท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ จีนได้มองข้ามตัวแสดงในระดับใต้รัฐอย่างเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ไปโดยปริยายและเลือกที่จะไม่แสดงบทบาทเลือกข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งท่ามกลางความขัดแย้งนี้ (Beech, 2013) แม้ว่าเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2013 การบุกโจมตีทางอากาศของกองทัพ (Tatmadaw) จะลวงล้ำเข้าไปในเขตประเทศจีน ห่างจากแนวพรมแดนประมาณ 500 เมตร จีนก็ได้ได้เรียกร้องให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการสู้รบทางภาคเหนือของพม่าเคารพข้อตกลงการเจรจาหยุดยิง (Ceasefire Agreement)² อีกทั้งนาย Hong Lei โฆษกกระทรวงการต่างประเทศของจีนยังแถลงยืนยันต่อประเด็นดังกล่าวในวันที่ 22 มกราคมที่ผ่านมาว่า “เราเชื่อว่าการพูดคุยเจรจาเป็นหนทางเดียวที่ถูกต้องในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางภาคเหนือของเมียนมาร์ และคาดหวังให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไปสู่การเจรจาหยุดยิงและเริ่มต้นการเจรจาต่อรองกัน” (Tassaluck, 2556) นาย Hong Lei ยังระบุด้วยว่า ทางกรจีนได้ส่งตัวแทนเดินทางไปยังเมียนมาร์ เพื่อแสดงความวิตกกังวลในเรื่องนี้ และเรียกร้องให้เมียนมาร์ เร่งหามาตรการป้องกันไม่ให้เหตุการณ์ในลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นอีกในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมองว่าการแถลงยืนยันต่อประเด็นดังกล่าวของนาย Hong Lei มิใช่เพื่อปกป้องรัฐคะฉิ่นหรือเข้าข้างรัฐบาลทหารพม่าแต่อย่างใด หากแต่จีนกลับแสดงจุดยืนอย่างแข็งขันว่าการกระทำดังกล่าวได้ลบล้างอำนาจอธิปไตยของจีนอย่างชัดเจน จีนจึงเรียกร้องให้หยุดยิงเพื่อมิให้เกิดความเสี่ยงแก่ตัวจีนเอง ทั้งในแง่ระเบิดที่ตกข้ามพากและผู้อพยพลี้ภัยไหลบ่าเข้าพรมแดน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการให้สถานการณ์ความขัดแย้งสงบลง เพื่อที่จะทำให้การลงทุนในพม่าเป็นไปอย่างราบรื่น กล่าวคือ ความขัดแย้งและความรุนแรงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การลงทุนของจีนเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นเท่าที่ควร เช่นที่ความไม่สงบในรัฐคะฉิ่นบวกกับเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนชาวพม่าเป็นสาเหตุที่ทำให้ประธานาธิบดี Thein Sein ต้องตัดสินใจระงับการสร้าง

² ซึ่งครั้งหนึ่ง KIO เคยได้ลงนามไว้ เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1994 เนื่องจากถูกกองทัพทหารพม่ารุกอย่างหนักและจีนเองก็มีส่วนสำคัญในการอนุญาตและอำนวยความสะดวกให้กองทัพพม่าสามารถขนส่งอาวุธยุทโธปกรณ์จากด่านชายแดนบริเวณใกล้กับเมือง Ruili ทางตะวันตกของยูนนานไปยังเมือง Loije ใกล้กับเมือง Laiza ฐานที่มั่นของคะฉิ่นดังที่ปรากฏรายงานในนิตยสาร *Far Eastern Economic Review* ฉบับวันที่ 23 เมษายน 1992 (Anonymous, 1992: p. 8)



โครงการเขื่อนมีตซอน (Myitsone Dam) ที่ผลิตไฟฟ้าส่งไปยังประเทศจีน ซึ่งเป็นโครงการใหญ่ในรัฐคะฉิ่น เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2011³

แม้ว่า เขื่อนมีตซอน (Myitsone Dam) จะถูกระงับการสร้างเอาไว้ หากแต่โครงการท่อส่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติ ถือเป็นสัญญาที่เน้นย้ำว่าจีนยังคงมีอิทธิพลด้านพลังงานในภูมิภาคเป็นอันมาก ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีบริษัทปิโตรเลียมแห่งชาติจีน (China National Petroleum Corporation: CNPC) ได้วางแผนการลงทุนไว้ว่าจะมอบเงินจำนวน 6 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในฐานะเงินช่วยเหลือ ซึ่งได้มอบให้แล้วประมาณ 1.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อใช้ในการสร้างโรงเรียนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลทหารพม่าคาดหวังว่าจะได้รับมากกว่า 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปีในฐานะค่าตอบแทนจากโครงการนี้สำหรับสามทศวรรษเลยทีเดียว อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวกลับถูกต่อต้านโดยกองกำลังติดอาวุธกลุ่มใหญ่อย่าง กองทัพสหรัฐว้า (United Wa State Army: UWSA) และกองทัพ KIA (Shivananda, 2012)

แม้ว่าทรัพยากรธรรมชาติในรัฐคะฉิ่นจะอุดมสมบูรณ์และมีอยู่มากมาย หากแต่พื้นที่บริเวณชายแดนส่วนใหญ่ยังคงด้อยพัฒนา เต็มไปด้วยถนนขงมะตอยและไม่มีเส้นทางเชื่อมต่อกับระบบรางรถไฟ ในขณะที่ฝั่งตรงข้ามซึ่งเป็นประเทศจีน โครงการสาธารณูปโภคจำนวนมากในบริเวณพื้นที่ชายแดนเกิดขึ้นมากมาย สร้างรายได้ให้แก่แรงงานข้ามชาติจากพม่าและส่วนอื่น ๆ ของจีน อีกทั้งนักลงทุนชาวจีนยังได้ครอบครองพื้นที่ในฝั่งพม่าเป็นจำนวนมากทั้ง ๆ มีเหตุการณ์ความไม่สงบในพม่าก็ตาม และนายทุนกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้เองที่พยายามผลักดันให้เกิดโครงการการพัฒนาทางเศรษฐกิจในพม่า เช่น การพัฒนาโครงการทางหลวงและระบบรางรถไฟให้แล้วเสร็จภายในสามปีข้างหน้าเพื่อสร้างรายได้ให้แก่แรงงานข้ามชาติทั้งในพม่าและในจีน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่ข้อเสนอที่ว่าสันติภาพและความสงบสุขจะนำมาซึ่งการพัฒนาโครงการสาธารณูปโภคของจีนอย่างต่อเนื่องซึ่งจะเป็นตัวการที่ทำให้จีนได้มีเส้นทางใหม่ ๆ ในการสร้างอุปทานแก่ตลาดนอกเหนือไปจากทะเลจีนใต้ที่กำลังเป็นปัญหาใหญ่ของภูมิภาคอยู่ ณ ขณะนี้ จนทำให้การขนส่งสินค้าและบริการจากจีนไปสู่ตลาดโลกเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น จึงยังเป็นการสนับสนุนข้อเสนอของผู้เขียนที่ว่าความขัดแย้งและความรุนแรงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การลงทุนของจีนเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นเท่าที่ควร ดังนั้นรัฐบาลจีนจึงสนับสนุนให้เกิดการเจรจาสงบศึกอยู่

³ โครงการดังกล่าวเริ่มต้นขึ้นเมื่อปี 2007 ระหว่างรัฐบาลจีนและรัฐบาลพม่า เริ่มต้นการก่อสร้างในปี 2009 และคาดการณ์ว่าจะแล้วเสร็จในปี 2019 ซึ่งรัฐบาลจีนทุ่มเงินลงทุนประมาณ 3.6 พันล้านดอลลาร์ ทั้งนี้รัฐมนตรียุทธการกระทรวงสารสนเทศ อ้างว่ากลุ่ม KIO ยินยอมที่จะให้มีการก่อสร้างเขื่อนในรัฐคะฉิ่นและได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาลพม่าถึง 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในการสัมผัสนี้ในงานประชุมผู้สื่อข่าวเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2011 อย่างไรก็ตาม ชาวบ้านจำนวน 47 หมู่บ้านถูกขับไล่ให้ต้องโยกย้ายออกจากพื้นที่ จึงก่อให้เกิดเหตุลอบวางระเบิดในระหว่างการก่อสร้างเมื่อเมษายน 2010 ท้ายที่สุดประธานาธิบดี Thein Sein ประกาศระงับการก่อสร้างเขื่อนเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2011 (International Crisis Group, 2011)



บ่อยครั้งหลังเหตุการณ์การทิ้งระเบิดที่เมือง Laiza เพื่อให้โครงการการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการลงทุนของจีนในพม่าเป็นไปได้อย่างราบรื่น

บทสรุปความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในรัฐคะฉิ่น: ยึดเยื้อยาวนานไม่มีทีลันสุด?

นับตั้งแต่การละเมิดข้อตกลงการเจรจาหยุดยิง (Ceasefire Agreement) ในเดือนมิถุนายน 2011 กองทัพ (Tatmadaw) ยังคงต่อสู้กับกองกำลัง KIA อย่างไม่มีทีท่าว่าจะหยุดหย่อน แม้ว่าจะมีคำสั่งจากประธานาธิบดี Thein Sein หรือคำสั่งแถลงการณ์จากรัฐบาลจีนแล้วก็ตาม สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าท้ายที่สุดแล้วปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ของรัฐบาลทหารพม่ากับคะฉิ่นเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางการเมือง ที่มีที่มาจากนโยบายการทำให้เป็นพม่า (Burmanization Policy) ที่สถาปนาอำนาจแก่กลุ่มชาติพันธุ์พม่า (Burman) เหนือชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ในขณะเดียวกันก็ได้ลบเลือนความหลากหลายทางวัฒนธรรมและผูกขาดความเป็นชาติ รวมไปถึงการสถาปนาวัฒนธรรมหลักกดทับวัฒนธรรมอื่น ๆ ให้มีฐานะลดถอยรองลงมาหรือแม้กระทั่งถูกทำให้หายไป จนนำมาสู่ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ที่เกิดขึ้นนับครั้งไม่ถ้วน

ทั้งนี้ภายใต้การดำเนินนโยบายรวมพม่าให้เป็นหนึ่งเดียวภายใต้การดูแลของรัฐบาลก็ได้ปกปิดความจริงที่ว่า ภายในสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางอย่างรัฐบาล-กองทัพ ก็มีการคานอำนาจกันระหว่างโครงสร้างอำนาจเก่าและโครงสร้างอำนาจใหม่ อำนาจตามลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญและอำนาจในเชิงปฏิบัติมีทั้งความสอดคล้องและขัดแย้งกันในตัว สะท้อนออกมาเป็นความขัดแย้งภายในและการปะทะกันของอำนาจภายในรัฐบาลทหาร และในขณะเดียวกันการดำเนินยุทธศาสตร์ของกองทัพต่อรัฐคะฉิ่นก็สะท้อนให้เห็นด้วยว่าในขณะที่การเมืองในสภากองทัพต้องเผชิญหน้ากับโครงสร้างอำนาจใหม่อย่างรัฐบาลที่มีแนวโน้มนโยบายผ่อนปรน ในขณะเดียวกัน การเมืองในสนามรบ กองทัพก็ต้องเผชิญหน้ากับกองกำลัง KIA ที่มีทั้งอาวุธครบมือและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ชี้ชวนให้กองทัพต้องมองหายุทธวิธีในการกำราบและครอบครองดังที่ปรากฏเป็นแผนการยึดครองเมืองไลซ่า (Laiza) และเส้นทางเลโด (Ledo Road) ตามที่เป็นข่าวในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา (2011-2013) เพื่อสกัดกั้นกองทัพคะฉิ่นในการขนส่งสินค้าและเสบียง รวมไปถึงต้องการที่จะผูกขาดเส้นทางเศรษฐกิจจากจีนและอินเดียด้วยตนเองอีกด้วย

ในขณะเดียวกัน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติในพม่าถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มหาอำนาจของภูมิภาคอย่างจีนมีบทบาทที่สำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลทหารพม่า รวมไปถึงการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งในรัฐคะฉิ่นที่จะส่งผลกระทบต่อการลงทุนสร้างท่อส่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติและแม้ว่าประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับพม่าจะเคลือบแฝงไปด้วยความไม่ไว้วางใจกันลึก ๆ หากแต่รัฐบาลทหารพม่ากลับยังคงรักษา



ความสัมพันธ์อันดีกับจีนต่อไป ด้วยเชื่อว่าเป็นคือการรักษาผลประโยชน์ในระยะยาว เพราะหากรัฐบาลทหารพม่าแสดงท่าทีปฏิเสธจีนมากขึ้นท้ายที่สุดอาจนำมาสู่การสร้างเป็นปฏิปักษ์กับมหาอำนาจที่ทรงอำนาจที่สุดในภูมิภาค ในขณะเดียวกัน จีนเองก็มิได้มีสถานะที่เหนือกว่าพม่าแต่อย่างใด เพราะจีนจำเป็นจะต้องรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติเอาไว้ หากจีนแสดงท่าทีปฏิเสธพม่าเมื่อใด โครงการสร้างท่อส่งน้ำมันและแก๊สธรรมชาติก็คงจะชะงักยอประวัติศาสตร์โครงการสร้างเขื่อนมีตซัน (Myitsone Dam) อย่างแน่นอน

บรรณานุกรม

- จิตติพร จิระสวัสดิ์. (2543). **นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่าช่วงระหว่าง ค.ศ. 1988-1997**. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กวาดล ทรงประเสริฐ. (2547). **จีนโพ้นทะเลสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ: แบรินด์เอจ.
- เมธา มาสขาว. (2007). **โฉมหน้าเผด็จการพม่า... จาก SLORC ถึง SPDC และความหวังประชาชน** [Online], 1 ตุลาคม. Available from <http://prachatai.com/journal/2007/10/23757>
- รัชนิกร บุญ-หลง. (2537). **ภูมิศาสตร์การเมืองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สิทธิพล เครือรัฐติกาล. (2556). **นโยบายต่างประเทศของจีนต่อพม่า: อดีตและปัจจุบัน (ค.ศ. 1949-2010)**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Arnott, D. (2001). "China-Burma Relations" in International Institute for Democracy and Electoral Assistance. **Challenges to Democratization in Burma: Perspectives of Multilateral and Bilateral Responses**. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, SE.
- Beech, H. (2013). **Burma's Kachin War: Renewed Ethnic Strife Threatens Regional Stability** [Online], 28 January. Available from <http://world.time.com/2013/01/28/burmas-kachin-war-renewed-ethnic-strife-threatens-regional-stability/#ixzz2LvXbzXuD>
- Boehler, P. (2012). **The Kachin Borderlands** [Online], 12 June. Available from <http://mondediplo.com/2012/06/12kachin>
- Brown, D. (1996). **The State and Ethnic Politics in South-East Asia**. New York: Routledge.



- Chang, D. W. (1960). **A Comparative Study of Neutralism of India, Burma and Indonesia.** University of Illinois, Ph.D., dissertation.
- CIA Intelligence Report. (1971). **Peking and the Burmese Communists: the Perils and Profits of Insurgency**, RSS No. 0052/71, July, 78.
- Collins, A. (2003). **Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues.** Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- “Driving Force,” **Far Eastern Economic Review**, Vol.155, No.16, 23 April 1992: 8.
- Holmes, R. A. (1967). “Burmese Domestic Policy: The Politics of Burmanization,” **Asian Survey**, Vol. 7, No. 3 (March): pp. 188-197.
- Hongwei, F. (2012). "China–Burma Geopolitical Relations in the Cold War," **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, Vol. 31, No. 1: pp. 7-27.
- Houtman, G. (1999). **Mental Culture in Burmese Crisis Politics.** Tokyo: Institute for the Study of Languages and Cultures of Asia and Africa, Tokyo University of Foreign Studies.
- International Crisis Group. (2011). **Myanmar: A New Peace Initiative.** Crisis Group Asia Report No. 214, 30 November.
- Kachin News Group. (2009). **KIO-Junta Lock Horns over Taping Hydropower Projects** [Online], 25 March. Available from http://www.kachinnews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=763;kio-junta-lock-horns-over-taping-hydropower-projects&catid=1:lat-est-news&Itemid=50
- Kyaw Yin Hlaing. (2012). "Understanding Recent Political Changes in Myanmar," **Contemporary Southeast Asia**, Vol. 34, No 2: pp. 197-216
- Lahpai, N. (2008). **Ethnic Kachin Christians live under duress (feature)** [Online], 11 December. Available from <http://www.kachinnews.com/articles/feature/672-ethnic-kachin-christians-live-under-duress-feature.html>
- Leach, E. R. (1954). **Political Systems of Highland Burma: A Study of Kachin Social Structure.** Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moe, W. (2009). **DKBA: Burma’s Second Largest Non-state Armed Group?** [Online], 18 June. Available from http://irrawaddy.org/article.php?art_id=16076



- Mong, S. K. (2005). **Kokang and Kachin in the Shan State (1945-1960)**. Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Pedersen, J. (2013). **China Leads Peers in Resolving Malacca Energy Shipping Dilemma** [Online], 13 May. Available from <http://blogs.wsj.com/searealtime/2013/05/13/china-leads-peers-in-resolving-malacca-energy-shipping-dilemma/>
- Phanuwat. (2555). **ซีซีทีวี "พม่า-คะฉิ่น" ยึดเยื้อเพราะทหารจัดรัฐบาล** [Online], 7 กรกฎาคม. Available from <http://news.voicetv.co.th/global/43982.html>
- Prachatai. (2013). **ASEAN Weekly - ทิศตะวันออกในรัฐคะฉิ่น** [Online], 29 January. Available from http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=htPLoNgkYX0
- Prachatai. (2013). **Asean Weekly: จับตา 5 ประเด็นร้อน อาเซียน 2013** [Online], 7 January. Available from <http://www.youtube.com/watch?v=906OBq2adWU>
- Robinson, T. (1987). "China Confronts the Soviet Union: Warfare and Diplomacy on China's Inner Asian Frontiers," in MacFarquhar, R. and Fairbank, J. K. (eds.). **The Cambridge History of China, Vol. 15, The People's Republic, Part 2: Revolutions within the Chinese Revolutions 1966-1982**. New York: Cambridge University Press.
- Rogers, B. (2007). **Carrying the Cross: the Military Regime's Campaign of Restriction, Discrimination and Persecution against Christians in Burma**, Christian Solidarity Worldwide, January: pp. 28-31.
- Salai Za Ceu Lian. (2010). **New Flag for Burma: A Symbol of Burmanization** [Online], 29 October. Available from <http://www.chinlandguardian.com/index.php/commentary-opinion/item/312-new-flag-for-burma-a-symbol-of-burmanization>
- Shivananda, H. (2012). **China's Pipelines in Myanmar** [Online], 10 January. Available from <http://www.idsa.in/node/8329/3370#comment-3370>
- Smith, M. (1999). **Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity**. London; Dhaka: Zed Book; University Press.
- Steinberg, D. I. (1982). **A Socialist Nation of Southeast Asia**. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Steinberg, D. I. (2012). "Editorial: On China–Myanmar Relations," **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, Vol. 31, No. 1: pp. 3-6.



- Sun, Y. (2012). "China's Strategic Misjudgement on Myanmar," **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, Vol. 31, No. 1: pp. 73-96.
- Thakin Nu. (1951). **From Peace to Stability**. Rangoon: The Ministry of Information, Government of the Union of Burma.
- The Economist. (2013). **The Kachin Dilemma** [Online], 2 February. Available from <http://www.economist.com/news/asia/21571189-over-border-kachin-conflict-causes-headaches-china-kachin-dilemma>
- Tassaluck. (2556). **จีนวอน 'เมียนมาร์' หยุดยิงในคะฉิ่น** [Online], 18 มกราคม. Available from <http://news.voicetv.co.th/global/60890.html>
- U Nu. (1955). "Burma's Neutral Policy," **Burma**, Vol. 5, No. 2 (January): pp. 1-15.
- Whiteman, H. (2013). **Why Kachin Conflict Threatens Myanmar Peace** [Online], 24 January. Available from <http://edition.cnn.com/2013/01/23/world/asia/myanmar-burma-kachin-conflict>
- Zaw Oo and Win Min. (2007). **Assessing Burma's Ceasefire Accords**. East-West Center Washington; Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Zin Linn. (2012). **For Peace and Stability, Burma Needs to End War against the Kachin** [Online], 23 June. Available from <http://asiancorrespondent.com/84787/for-peace-and-stability-burma-needs-to-end-war-against-kachin-ethnic/>