สาระสำคัญ
The Intelligence Year Review "อ่านเกมการเมืองในเมียนมา"
โดย ผศ.ดร.ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันอังคารที่ 21 ธันวาคม 2564
ที่มา: https://www.facebook.com/SouthAsianTrends

ภาพรวมสถานการณ์รัฐประหารเมียนมา

วิทยากรให้ภาพว่า กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมานับตั้งแต่ปี 2554 เกิดขึ้นโดยราบรื่น แตกต่างกับประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาหลังสงครามเย็น โดยมีการเปลี่ยนผ่านจากผู้กุมอำนาจทางการเมืองเดียวได้แก่ กองทัพโดยพลเอกอาวุโส ตาน ฉ่วย ได้เปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับสื่อ สำนักงานขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย หรือ NLD (National League for Democracy) ทำให้นักวิชาการ และภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในพื้นที่การเมืองร่วมกับกองทัพ และเกิดภาพลักษณ์ใหม่ๆ อาทิ การเมืองในระบบรัฐสภา สิทธิเสรีภาพของสื่อ และสหภาพ ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปอย่างรอบด้านทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การปฏิรูปซึ่งทำให้มีผู้เล่นที่หลากหลาย และเข้มแข็งข้างต้นทำให้การรัฐประหารของกองทัพที่เกิดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2564 เป็นเรื่องที่จัดการได้ยากหากเปรียบเทียบกับครั้งก่อนๆ การต่อสู้ และความรุนแรงมีการขยายตัวมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้ที่ต่อต้านการรัฐประหาร ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาสังคม ประชาชนในต่างจังหวัด รวมถึงชนกลุ่มน้อย

ทั้งนี้ แม้ว่ากองทัพเริ่มส่งสัญญาณไม่พอใจผลการเลือกตั้งปลายปี 2563 บทบาทนางออง ซาน ซู จี และพรรค NLD ในช่วงสองเดือนก่อนการรัฐประหาร แต่วิทยากรเห็นว่า รัฐประหารไม่น่าจะเป็นเครื่องมือที่กองทัพจะนำมาใช้เนื่องจากในเชิงสถาบันกองทัพเดิมมีฐานอำนาจที่เข้มแข็งทางการเมืองตั้งแต่ปี 2551 ทั้งบทบาทในสภานิติบัญญัติ การบริหารงานด้านความมั่นคง บทบาทในสภาความมั่นคงแห่งชาติ รัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อกองทัพ อาทิ ไม่อนุญาตให้พลเรือนขึ้นมาเป็นผู้นำ (หากมีครอบครัวเป็นชาวต่างชาติ) ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องมีเสียงในสภามากกว่า 75 เปอร์เซ็นต์ รวมไปถึงกองทัพได้ครอบงำเศรษฐกิจผ่านเครือข่ายที่มีมาอย่างยาวนาน อย่างไรก็ตามการทำรัฐประหารอาจจะมาจากความขัดแย้งด้านบุคคล ระหว่างพลเอกอาวุโส มิน อ่อง ไหล่ และนางออง ซาน ซู จี ที่ปรึกษาแห่งรัฐ และเป็นสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยในเมียนมาตั้งแต่ปี 2534 รวมไปถึงฐานเสียงในรัฐสภาของพรรค NLD กับ พรรคพันธมิตร ซึ่งมีความใกล้เคียงที่จะสามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ทำให้กองทัพเลือกที่จะทำรัฐประหารในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 ซึ่งเป็นวันเปิดประชุมรัฐสภา เพื่อจัดการปัญหาในช่วงที่ยังไม่เกิดรัฐสภา

รัฐประหารที่มีความแตกต่าง

วิทยากรเห็นว่าการรัฐประหารครั้งนี้แตกต่างจากครั้งที่ผ่านมาในสามประเด็นได้แก่

1. พลเอกอาวุโส มิน อ่อง ไหล่ พยายามใช้ความเป็นอารยะในการจัดการการประท้วง โดยไม่ได้ใช้กองทัพมาจัดการผู้ต่อต้านในช่วงแรก โดยใช้กองกำลังที่เป็นตำรวจ อย่างไรก็ตาม ตำรวจไม่มีประสบการณ์และประสิทธิภาพในการควบคุมฝูงชนมากนัก ทำให้ไม่สามารถจัดการผู้ที่ออกมาต่อต้านการรัฐประหารได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งกองทัพจึงต้องออกมาจัดการในที่สุด

2. คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลเฉพาะกาลชุดนี้ มีคนที่เคยอยู่พรรค NLD มาก่อน แต่ปฏิเสธการบริหารการรวมศูนย์อำนาจนางออง ซาน ซู จี รวมไปถึงผู้แทนจากชนกลุ่มน้อย ตลอดจนการไม่ปิดกั้นสื่อในช่วงแรก อย่างไรก็ตาม กองทัพก็มีความชัดเจนในจุดยืนทางการเมืองคือการไม่ประนีประนอม การไม่ยอมเจรจา และยืนยันสถานะผู้นำของกองทัพ

3. การต่อสู้ภาคประชาชนที่มีรูปแบบใหม่จากชนรุ่นใหม่ การจัดตั้งรัฐบาล/รัฐสภาคู่ขนาน ผ่านสังคมออนไลน์ ซึ่งได้รับการยอมรับจากองค์กรระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคตะวันตก การให้บุคลากรภาครัฐออกมาต่อต้าน การระดมเงิน ความร่วมมือระหว่างภาคประชาชนกับชนกลุ่มน้อย การประกาศทำสงคราม การปฏิวัติล้มล้าง

ผลกระทบของรัฐประหารต่อภูมิภาคและประเทศต่าง ๆ

วิทยากรเห็นว่า การรัฐประหารส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มแม่น้ำโขง หรือ CLMV (กัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม) ซึ่งที่ผ่านมามีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสม่ำเสมอโดยเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่นๆ เนื่องจาก 1. เป็นเศรษฐกิจใหม่หลังสงครามเย็น 2. มีแรงงานพร้อมที่จะเข้าสู่ระบบการผลิต 3. อำนาจในการซื้อของชนชั้นกลาง รวมถึงศักยภาพการผลิตและการขายของตลาดในประเทศ 4. ได้รับอานิสงส์จากสิทธิพิเศษทางศุลกากร ทำให้มีการย้ายทุนการผลิตไปประเทศเหล่านี้ ซึ่งรัฐประหารที่เกิดขึ้น ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของภาคเอกชนต่อเมียนมาซึ่ง 10 ปีที่ผ่านมาเมียนมามีภาพลักษณ์ที่ดีมาตลอดในการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตย รวมไปถึงภูมิภาคในภาพรวม โดยไม่กระทบต่อภาพลักษณ์ของประชาธิปไตยในภูมิภาค

การรัฐประหารส่งผลต่อการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในช่วงโควิด ซึ่งแพทย์และพยาบาลจะมีความลำบากในการเลือกเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ความยากจนอย่างฉับพลันและปัญหาผู้ลี้ภัยจากความยากจน การขาดแคลนวัคซีน รวมไปถึงการเลือกปฏิบัติในการให้วัคซีน

จีนมีความกระอักกระอ่วนต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของเมียนมาเนื่องจากก่อนการรัฐประหารเมียนมาได้รับความช่วยเหลือจากจีนในการผ่านข้อตกลงต่างๆ โดยจีนมองเมียนมาเป็นประตูสู่อินโด-แปซิฟิก ทำให้จีนเข้ามามีบทบาทในเมียนมาทั้งประเด็นโรฮีนจา การเจรจากับชนกลุ่มน้อยด้านตอนเหนือ การแต่งตั้งผู้แทนพิเศษ

ในการเจรจาสันติภาพ เหล่านี้ชัดเจนว่าเมียนมามีความสำคัญกับจีน ซึ่งแม้ว่าจีนจะใช้สิทธิยับยั้งการประณามของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกรณีรัฐประหาร แต่ก็เรียกร้องให้เมียนมาปฏิบัติตามแถลงการณ์อื่นๆ ของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง

รัสเซียใช้โอกาสสร้างเสริมความสัมพันธ์ด้านยุทธศาสตร์และกองทัพ โดยเฉพาะกองทัพอากาศ โดยส่งผู้นำระดับสูงมาร่วมงานกองทัพ โดยพลเอกอาวุโส มิน อ่อง ไหล่ ได้มีการเดินทางไปพบเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรัสเซีย ในประเด็นการพัฒนาของกองทัพ ซึ่งเชื่อว่าเมียนมาต้องการนำรัสเซียมาถ่วงดุลอำนาจกับจีน

แรงกดดันของประชาคมระหว่างประเทศต่อกองทัพ

กองทัพผู้ปกครองเมียนมาสามารถพึ่งพาตนเองตั้งแต่ปี 2505 ผ่านการเผชิญหน้าการคว่ำบาตรจากบรรดาประเทศฝั่งตะวันตก โดยมีการค้ากับประเทศในภูมิภาคมาทดแทนได้แก่ สิงคโปร์ ไทย ญี่ปุ่น เกาหลี จีน และอินเดีย ซึ่งวิทยากรเชื่อว่าในท้ายที่สุดแรงกดดันจากนานาชาติจะไม่มีผลอะไรต่อกองทัพ เนื่องจากกองทัพควบคุมเศรษฐกิจ ทรัพยากร แม้จะค้าขายไม่ได้เต็มที่เหมือนก่อนช่วงรัฐประหาร แต่ก็ยังมีการลงทุนจากประเทศในภูมิภาค และกลุ่มทุนจากต่างประเทศที่ลงทุนไปแล้วในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

หากโลกเสรีนิยมจะกดดันเมียนมาต้องไม่ใช่เพียงแค่คำพูดแต่จะต้องสร้างแรงกระเพื่อม เช่น การดำเนินการของสหประชาชาติในการไม่ส่งต่ออาวุธให้เมียนมา การขัดขวางแรงสนับสนุนด้านเศรษฐกิจในและนอกระบบ ทั้งโครงสร้างด้านเศรษฐกิจ จากการค้า การลงทุน ที่มาจากต่างประเทศ ทรัพยากรธรรมชาติที่สนับสนุนการแข่งขันทางด้านเทคโนโลยี ซึ่งภาคเอกชนเป็นกลไกสำคัญที่จะตัดทอนกลุ่มทุนของกองทัพได้แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก

ทั้งนี้ แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงของโลกด้านเทคโนโลยีจะสร้างความลำบากให้แก่กองทัพในการจัดการกลุ่มที่ต่อต้าน จากการเดินสายของตัวแทนรัฐบาลคู่ขนานในการออกมาเรียกร้องผ่านการประชุมผ่านสื่อออนไลน์ เมียนมาจะยังคงใช้ความรุนแรงปราบปรามกลุ่มต่อต้าน โดยวิทยากรเห็นว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงจะไม่ได้มาจากบริบทภายนอก หรือประชาชน แต่ขึ้นอยู่กับกองทัพ

สถานการณ์เมียนมาในปี 2565

วิทยากรเห็นว่ามีประเด็นที่น่าติดตามได้แก่

- การดำเนินคดีกับนางออง ซาน ซู จี

- ยุทธศาสตร์ของรัฐบาล/รัฐสภาคู่ขนาน ต่อการเรียกร้องความชอบธรรมว่าจะมีความเข้มแข็งและยาวนานเท่าไร

- ท่าทีของข้าราชการในการร่วมต่อสู้กับประชาชน/กลุ่มต่อต้านประชาธิปไตย หากเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นตัวชี้วัดให้กองทัพเสื่อมอำนาจลง

- การระดมทุนในการหารายได้ ในการติดต่อสร้างเครือข่าย การสร้างความร่วมมือกับชนกลุ่มน้อยและการจัดหาอาวุธมาต่อต้านกองทัพ

- ท่าทีของรัฐบาลต่างๆ ในการให้การรับรองรัฐบาลคู่ขนาน โดยปัจจุบันยังไม่มีรัฐบาลใดรับรองอย่างเป็นทางการในสถานะรัฐบาล/รัฐสภาคู่ขนานเมียนมา แต่อาจมีการเปลี่ยนแปลงโดยขึ้นอยู่กับการดำเนินการตามพันธะสัญญาของพลเอกอาวุโส มิน อ่อง ไหล่ ที่เคยให้ไว้กับประชาคมโลก

- ความเข้มข้นของการของต่อสู้ทางด้านการทูตในเวทีสหประชาชาติ โดยปัจจุบัน นายจอ โม ตุน ทูตเมียนมาประจำสหประชาชาติจากพรรค NLD ได้ประท้วงยกสัญลักษณ์ 3 นิ้วหลังการรัฐประหาร ซึ่งกองทัพได้พยายามจะเปลี่ยนเป็นคนของตนแต่สถานการณ์ทางการทูตของนายจอ โม ตุน ยังมีอยู่อย่างมั่นคง จีน รัสเซียจะกดดันเมียนมาในเรื่องนี้หรือไม่ และบทบาทของ นายจอ โม ตุน จะเป็นอย่างไร

- บทบาทอาเซียนที่นำโดยกัมพูชา และการบังคับใช้ฉันทามติ 5 ข้อ รวมถึงการหารือนอกรอบในเวที G20 และ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (เอเปค) ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นเจ้าภาพ

นโนบาย/ท่าทีไทยต่อเมียนมา

ไทยจะได้รับผลกระทบมากสุดในประเด็นผู้ลี้ภัยเนื่องจากมีพรมแดนติดกันกว่า 2,400 กิโลเมตร รวมถึงประเด็นอื่นๆ เนื่องจากไทยเป็นประเทศหน้าด่าน ซึ่งไทยอาจจะต้องมีจุดยืนทางการทูตที่ชัดเจนในการจัดการปัญหาชายแดน นอกเหนือจากการไม่แทรกแซงการเมืองภายใน และการทำหน้าที่ผู้ประสานที่ดีให้ทุกฝ่ายมาเจรจาหารือกัน เพราะเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดเป็นลำดับแรก และถือเป็นเงื่อนไขที่ชอบธรรมในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่สามารถแสดงท่าที/จุดยืนที่ชัดเจนพอสมควรว่าประเด็นใดรับไม่ได้ และไม่อยากให้เกิดขึ้น นอกจากนี้ ไทยควรต้องให้ความสำคัญกับฉันทามติของอาเซียน และประเด็นความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมทั้งผ่านสภากาชาด อาเซียน และความร่วมมือภายนอกเพื่อเป็นการแสดงจุดยืน เจตนารมณ์ ที่ชัดเจนในสายตาของต่างประเทศต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น รวมถึงเตรียมความพร้อมในการจัดการปัญหาที่เกิดจากการปะทะตามชายแดน และการขยายตัวเข้ามาในเขตแดนไทยเพื่อเลี่ยงข้อพิพาททางเขตแดน