

การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในรัฐกะเหรี่ยงและสหภาพเมียนมา หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

อรไท ไสภารัตน์¹

บทคัดย่อ

การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา เป็นเรื่องที่ศึกษากันมาก โดยเฉพาะช่วงรัฐบาลประธานาธิบดีเทียน เสง์ ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างเด่นชัด เช่น ปล่อยตัวนักโทษทางการเมือง จัดให้มีการเลือกตั้งซ่อมและยอมรับผลของการเลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ. 2012 รัฐบาลสหภาพเมียนมาพยายามยุติการทำสงครามระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยการเสนอข้อตกลงหยุดยิง เพื่อให้ให้นานาชาติยอมรับความชอบธรรม ในฐานะผู้ปกครองประเทศ และยังเป็นการแสดงออกถึงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา แต่ทว่า การทำข้อตกลงหยุดยิงนั้น จะส่งผลดีต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยทั้งในระดับสหภาพและระดับภายในรัฐกะเหรี่ยง ยังเป็นที่ถกเถียงและเป็นคำถามหลักในงานวิจัยนี้ วัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยนี้ คือศึกษาผลการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งในระดับสหภาพและระดับท้องถิ่นภายในรัฐกะเหรี่ยง โดยวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ ตัวแทนกลุ่มทั้งฝ่ายรัฐบาลและตัวแทนผู้นำรัฐกะเหรี่ยง และวิเคราะห์จากข้อมูลทุติยภูมิจากการศึกษางานเอกสาร โดยที่ “การทำข้อตกลงหยุดยิง” อธิบายได้ภายใต้กรอบคิด “การทำสัญญาเพื่อปกป้อง” อันมีความเกี่ยวพันระหว่างชนชั้นนำกับทหาร หากสามารถตกลงกันได้ การดำรงอยู่ของระบบทหารจะยังคงอยู่ต่อไป

การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยตามแนวทางอย่างเป็นทางการ โดยจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรัฐกะเหรี่ยง เช่น การทำข้อตกลงหยุดยิง การจัดการเลือกตั้งภายในรัฐกะเหรี่ยงจะส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยให้เข้มแข็งขึ้น แต่ยังมีแนวคิดเรื่องการส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตยด้าน เสรีภาพ และการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน อันเป็นแนวทางเน้นการปลูกฝังเรียนรู้ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย

¹ นิสิตปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตามแนวทางอย่างค่อยเป็นค่อยไป ผลการศึกษา พบว่า การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมายังคงเน้นประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการเป็นระเบียบโดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 แห่งเมียนมาที่จำกัดที่นั่งสำหรับทหารในรัฐสภา แม้จะขัดกับหลักการเสียงส่วนใหญ่ สำหรับภายในรัฐกะเหรี่ยง การลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ส่งผลดีต่อการตระหนักในคุณค่าประชาธิปไตยด้านสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพ ไปพร้อมกับ ๆ กับเรียนรู้การทำงานของสถาบันทางการเมือง โดยที่รัฐกะเหรี่ยงสร้างสวนสันติภาพซึ่งสะท้อนวิถีชีวิตของกะเหรี่ยงที่ผูกพันกับการบริหารจัดการพื้นที่ดิน อีกทั้งยังส่งเสริมให้ชาวกะเหรี่ยงสามารถจัดการดินแดนได้โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ ราวกับเป็นการกำหนดสิทธิปกครองตัวเอง

คำสำคัญ: ชาตัพันธุ์กะเหรี่ยง สหภาพเมียนมา ข้อตกลงหยุดยิง

Democratic Transition in Karen State and the Union of Myanmar in the Period of Post– Signing Ceasefire Agreement

Oratai Soparat²

ABSTRACT

There have been numerous studies of democratization in the Union of Myanmar since Thien Sein's government took office. Thien Sein's reformist policy included releasing political prisoners and also announcing officially the by-election result in 2012. Moreover, The government tried to negotiate with many ethnic groups, by offering the ceasefire agreements to them, for its legitimacy and also reflecting the great step of democratic transition, it is questionable and controversial whether the ceasefire agreement really paved the way to the democracy in both union and state level, particularly in Karen state. The aims of this research are to study the outcome toward democratization in both Union level and local Karen State, after signing ceasefire agreement. The methodology of this research is to analyze from interviewing the representatives' government and ethnic groups as a primary source and reviewing and evaluating from various kind of documents as secondary source. The implication of Protection Pact concept turned out that making ceasefires as a tool to be exploited for negotiating and sharing mutual interests of elites (of ethnic group) and government. If they could implement the agreement, the authoritarian government remained.

The Sequencing Approach of democratic transition was accommodated by establishing political institutions, and holding elections for consolidating democracy. Another approach is Gradualist or Transformist, implied for promoting democratic values, such as freedom and human rights, as gradually embedded. The outcome

² Ph D Candidate, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University
<Email: Soparat@hotmail.com>

of the study revealed that in the union level the democratic transition could be described as discipline democracy by considering the content of Constitution 2008 as allowing the military to retain in political domain, regardless the majority of the votes. After making ceasefire agreement between Myanmar and Karen ethnic group, Karen learnt the essences of democratic values, particularly human rights, and freedom as well as embedded the political institutions in the domestic societies such as Salaween Peace Park. It shades the light of the Karen culture, bounded by the rights of land management. In addition, it reflects that Karen people have their abilities to deal with the rights of self –determination, in the absence of government intervention.

Keywords: Karen Population, Union of Myanmar, Ceasefire Agreement

ความเป็นมาและความสำคัญ

นับตั้งแต่รัฐบาลนายพล เนวิน ขึ้นสู่อำนาจ ปกครองสหภาพเมียนมาในปี ค.ศ. 1962 ได้ปกครองประเทศ ในรูปแบบเผด็จการอำนาจนิยม เน้นการสั่งการจากส่วนกลาง และปกครองเมียนมาในระบบสังคมนิยมเพื่อลดบทบาทชาวต่างชาติในเมียนมา (Holmes, 1967, p. 187) โดยอำนาจสั่งการนำโดยผู้นำทหารไม่กี่คน ซึ่งเนื้อหารัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1974 ได้ปรากฏอำนาจทหารเมียนมาที่ชัดเจน เพิ่มอำนาจให้แก่กลุ่มทหาร กำหนดให้มีพรรคการเมืองพรรคเดียวคือ พรรคโครงการสังคมนิยมพม่า (Burmese Socialist Program Party: BSPP) (Smith, 1991, p. 124) และส่งผ่านอำนาจภายใน กลุ่มทหารให้ปกครองได้อย่างยาวนาน ภายใต้การนำโดยนายพลเนวิน ให้ส่งต่อมายัง นายพล ซินหยุ้น (Khin Nyunt) และตาน ฉ่วย (Than Shwe) เป็นต้น

จุดประสงค์การปกครองด้วยอุดมการณ์สังคมนิยมโดยทหาร (Burmese Way to Socialism) คือปกครองให้เมียนมาเป็นหนึ่งเดียว เพื่อการรักษาความมั่นคง อุตสาหกรรมแห่งชาติและ ไม่ต้องการให้เกิดความแตกแยกภายใน (Badgley, 1963, pp. 89–95) ซึ่งรัฐบาลทหารต้องประสบกับความท้าทาย อันเกิดจากความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีมากกว่า 135 ชาติพันธุ์ ด้วยความรุนแรงที่รัฐบาลทหารปะทะ กับกลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจนปัญหาความยากจนจากแนวคิดสังคมนิยมทางเศรษฐกิจที่ทำให้เมียนมากลายเป็นหนึ่งในรัฐที่ยากจนที่สุด สาเหตุดังกล่าวนี้ส่งเสริมให้เกิดการลุกฮือเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการเมืองจากทหารมาเป็นประชาธิปไตย ริเริ่มโดย นักศึกษา และประชาชนเดินขบวนประท้วง ในวันที่ 8 เดือนสิงหาคม 1988 โดยเริ่มต้น จากนักศึกษาทั่วประเทศ และการประท้วงตามท้องถนนในเมืองอย่างกุ่ม และกระจาย ไปยังเมืองต่าง ๆ ในเวลานั้น นักชาติพันธุ์ชาวไตอย่างอิสระ การเดินขบวนทำได้และ และผู้ปราศรัยได้รับการคุ้มครอง (Mydans, 1988)

นับตั้งแต่เหตุการณ์ 8888 รัฐบาลสหภาพเมียนมากลายเป็นรัฐบาลที่ไม่ชอบธรรม เนื่องจากใช้อำนาจกับประชาชนอย่างรุนแรง โดยแนวคิดรัฐและสังคม (State and Society) อธิบายบทบาทรัฐบาลว่า จะต้องทำหน้าที่ดูแลรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงให้กับประชาชน อย่างไรก็ตามรัฐบาลเมียนมาต้องขับเคี่ยวสร้าง ความมั่นคงให้กับประชาชน เนื่องจากถูกกดดันจากนานาชาติ เช่น มาตรการคว่ำบาตรทางการค้า โดยเฉพาะรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้เสนอกฎหมายมาตรา 138 กฎหมาย ว่าการค้าและภาษีศุลกากร 1990 (Section 138 of the Customs and Trade Act of 1990) โดยให้ประธานาธิบดีสหรัฐ ออกมาตรการคว่ำบาตรทางการค้าแก่เมียนมาตาม ความเหมาะสม นอกเสียจากประธานาธิบดีจะรับประกัน การคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน

และกำหนดมาตรการต่อต้านยาเสพติดในเมียนมา (Martin, 2012, p. 1) และในอีก 7 ปีต่อมา รัฐสภาอเมริกาเสนอ กฎหมายมาตรา 570 เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการในต่างประเทศ และการส่งออกด้านการเงินรวมถึงโปรแกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Section 570 of the Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act, 1997) กล่าวคือ รัฐสภาอเมริกาเสนอให้ประธานาธิบดีออกกฎหมายคว่ำบาตรที่หลากหลายมากขึ้น จนกว่าประธานาธิบดีจะรับประกันการปกป้องสิทธิมนุษยชน และการดำเนินการตามมาตรฐานประชาธิปไตย และจากมาตรา 570 ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) จึงได้ออกคำสั่งผู้บริหาร Executive Orders (E.O.13047) ลงวันที่ 20 พฤษภาคม 1997 โดยให้ยุติการลงทุนใหม่ ๆ ในเมียนมา (Martin, 2012, p. 2)

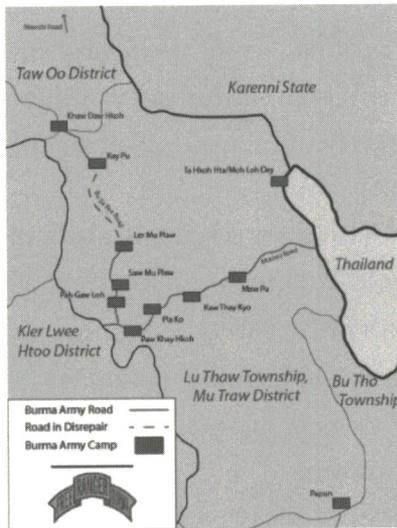
สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาของรัฐบาลเมียนมา รัฐบาลเมียนมาจะต้องปรับเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครองประเทศต่อไป ด้วยการจัดการเลือกตั้งในปี ค.ศ.1990 และเสนอข้อตกลงหยุดยิงเพื่อแสดงว่าได้พยายามยุติการใช้ความรุนแรงต่อประชาชนและ เป็นก้าวแรกที่จะสามารถเจรจาและเพื่อทำให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ รัฐบาลเมียนมาเสนอข้อตกลงหยุดยิงต่อกลุ่มชาติพันธุ์และชาติพันธุ์กลุ่มแรกที่ลงนามคือ โกก้าง (Kokang, Myanmar National Democratic Alliance Army :MNDAA) เนื่องจากตั้งอยู่ในพื้นที่ติดชายแดนเมียนมา-จีน สถานการณ์ช่วงหลังสงครามเย็นได้ทำให้จีนและคอมมิวนิสต์ถอนกองกำลังออกจากเมียนมา โกก้างจึงต้องการให้รัฐบาลเมียนมาส่งทหารมาคุ้มกัน โกก้างมีทรัพยากรไม่มาก และทหารไม่เข้มแข็งจึงตัดสินใจลงนามในข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลไม่นาน โดยลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ.1989 เมื่อโกก้างลงนามในกลุ่มแรกทำให้กลุ่มอื่น ๆ ลงนามตามมาในปีถัดไป

ทั้งนี้ ข้อเสนอที่รัฐบาลเสนอให้แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์และคุณสมบัติของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ เช่นบางกลุ่มมีทหารเข้มแข็ง หรือมีทรัพยากรมีค่าเช่น ก๊าซธรรมชาติ อัญมณี หยก และไม้เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเจรจากับกลุ่มชาติพันธุ์ นำโดย มิน อ่อง หล่าย (Min Aung Hlaing) เป็นผู้แทนรัฐบาลเมียนมาแต่เพียงผู้เดียว นำการเจรจาต่อรองแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ ลักษณะนิสัยของมิน อ่อง หล่าย มีความประนีประนอมสูงโดยกำหนดให้ปฏิบัติหลักการ 6 ข้อ

ซึ่งไม่ได้บังคับให้ต้องทำตามทั้งหมด เพียงแต่อยากให้อ้างอิงกับหลักการดังกล่าว (Than, 2010) อย่างไรก็ตามการทำข้อตกลงหยุดยิง นอกจากจะเป็นการคานอำนาจระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ใหรวมตัวกันได้ ยังเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งที่รัฐบาลดำเนินการ

ภายใต้กรอบการแบ่งแยกและปกครอง เนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้จากการเจรจาและผลประโยชน์ที่กลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่มจะได้รับมีความแตกต่างกัน รัฐบาลยังละเมิดข้อตกลงเช่น เสนอโครงการพัฒนาพื้นที่ให้กับกลุ่มกะเหรี่ยง แต่ในท้ายที่สุดกลับสร้างถนน Bu Sa kee Road เชื่อมต่อพื้นที่ที่ทหารครอบครองระหว่างเมือง Ler Mu Plaw และ Kay Pu เพื่อเป็นประโยชน์ทางยุทธศาสตร์และการขนส่งอาวุธ อีกทั้งยังละเมิดการหยุดยิงด้วยการปะทะกันอยู่เป็นประจำ (Free Ranger Burma, 2018)

ภาพ 1 เส้นประแสดงเส้นการสร้างถนนเส้นใหม่เพื่อเชื่อมต่อถนนที่ทหารเมียนมาครอบครอง



ที่มา: Free Ranger Burma, 2018

สาเหตุหลักที่เลือกศึกษารัฐกะเหรี่ยง เนื่องจากรัฐกะเหรี่ยงเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ทำสงครามระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มกะเหรี่ยงเป็นเวลายาวนานกว่า 40 ปี โดยมีสาเหตุหลักมาจาก อังกฤษได้เคยสัญญากับกะเหรี่ยงว่าจะแบ่งรัฐให้ปกครองตนเอง ภายหลังจากได้ร่วมรบเคียงบ่าเคียงไหล่กับอังกฤษ ในสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อขับไล่ฝ่ายอักษะ ในที่สุดอังกฤษกลับให้เอกราชแก่เมียนมาโดยรวมเอากะเหรี่ยงเป็นส่วนหนึ่งในสหภาพเมียนมา กะเหรี่ยงจึงทำการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกราชเอง ถือได้ว่ากะเหรี่ยงเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีกำลังทหารเข้มแข็งที่สุด การเจรจาลงนาม

หยุดยิงได้เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ.1995 และบรรลุข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ.2012 กะเหรี่ยงยังเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่งที่รัฐบาลประนีประนอมยินยอม ข้อเสนอที่กะเหรี่ยงเสนอประกอบด้วยเนื้อหาข้อตกลง 11 ข้อ ซึ่งถือว่าค่อนข้างมากกว่าการร้องขอจากกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ อย่างไรก็ตามการบรรลุข้อตกลงหยุดยิงได้ เนื่องจากประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงตัดสินใจลงนามโดยไม่สนว่าจะนำไปสู่การแบ่งแยกออกเป็นสองกลุ่มหลัก ๆ ภายในรัฐกะเหรี่ยง ในที่สุด

ความสำคัญของรัฐกะเหรี่ยงที่ผู้ทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาและจะส่งผลกระทบต่อวงวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ คือ รัฐกะเหรี่ยงมีความหลากหลายในทุกด้านทั้งภาษา ศาสนาและอุดมการณ์ ทั้งยังมีความแบ่งแยกภายในซึ่งเป็นการท้าทายต่อการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นรัฐกะเหรี่ยงยังมีพื้นที่ชายแดนติดกับรัฐไทยขนาดใหญ่ และยังอพยพมายังชายแดนไทยในฐานะผู้ลี้ภัย เพื่อให้รัฐไทยได้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาล เพื่อให้การสนับสนุนในฐานะเพื่อนบ้านที่ไม่แทรกแซงอำนาจอธิปไตยที่มีต่อรัฐบาลเมียนมา

ความเป็นมาของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมาและรัฐชาติพันธุ์กะเหรี่ยง

อังกฤษได้ให้สิทธิสหภาพเมียนมาประกาศเอกราช พร้อมจัดตั้งพรรคการเมืองสันนิบาตเสรีประชาชนต่อต้านฟาสซิสต์ (Anti-Fascist 's People Freedom League: AFPFL) เป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวที่เป็นตัวแทนเอกราชของเมียนมา การตัดสินใจของ ครอมมอนด์ แอทลี (Clement Atlee) นายกรัฐมนตรีอังกฤษ แสดงว่าเขาเลือกจะติดต่อแต่เฉพาะรัฐบาลเมียนมา โดยยุติความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่เคยร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่สองอย่าง ฉิน ฉาน คะฉิ่น อาระกันและกะเหรี่ยง อังกฤษเห็นว่าเมียนมาจะเป็นองค์กรเดียวครอบอำนาจอเหนือกลุ่มชาติพันธุ์ อังกฤษจึงได้เพิกเฉยต่อการมาเยือนของคณะบุคคลกะเหรี่ยง สะท้อนความต้องการของอังกฤษที่ไม่อยากให้รัฐบาลเมียนมาเข้าใจผิดและรู้สึกอับอาย

จากงานของโรเจอร์ ได้อธิบายความตั้งใจบางประการของอังกฤษที่ต้องการแสดงความรับผิดชอบต่อกะเหรี่ยง โดยเสนอจัดตั้งรัฐกะเหรี่ยงให้อยู่ในรูปแบบรัฐ “Frontier Area” โดยรวมเอารัฐกอทูล (Kawthoole) เป็นพื้นที่หลักของกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นการกำหนดรูปแบบการปกครองโดยสืบทอดการปกครองแบบเดิม (ปกครองโดยอ้อม) ของอังกฤษ โดยที่กะเหรี่ยงมีสิทธิปกครองตนเอง ในขณะที่อังกฤษปกครองเมียนมาโดยตรง ฉะนั้นอังกฤษจึงยืนยันให้เมียนมาดำรงสถานะการปกครองกะเหรี่ยงในรูปแบบ “Frontier Area” ซึ่งจะทำให้กะเหรี่ยงไม่ถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งภายใต้การ

ปกครองของอังกฤษ (dominion) เว้นไว้แต่กะเหรี่ยงจะตัดสินใจเป็นส่วนหนึ่งของเมียนมา (Rogers, 2004, p. 83) จะเห็นได้ว่าการกระทำของอังกฤษไม่ได้ส่งผลดีระยะยาวต่อความสัมพันธ์ระหว่างกะเหรี่ยงและรัฐบาลเมียนมา เมื่อรัฐบาลเมียนมาปฏิเสธให้สิทธิการปกครองแก่ชาวกะเหรี่ยงอย่างที่ต้องการคิดว่าจะเป็นไปได้ (กะเหรี่ยงสามารถกำหนดรูปแบบการปกครองตนเองได้) กระนั้น อังกฤษก็ได้มอบเอกราชให้เมียนมาไว้เสีย เมื่อเป็นเช่นนั้น อังกฤษจึงไม่อาจเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในได้อีก ดังนั้น การกระทำของอังกฤษจึงดูราวกับว่าไม่ต้องการจัดตั้งรัฐกะเหรี่ยงให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

จากบทสัมภาษณ์ที่สมิทธ อ่างถึงการส่งโทรเลขยืนยันการยอมรับการจัดตั้งให้เมียนมาเป็นรัฐเดี่ยว ระหว่าง เซอร์ ฮูเบิร์ต แลนซ์ (Sir Hubert Lance) ไปยัง ลอร์ดเพ็ทวิช ลอร์เรนซ์ (Lord Pethwick-Lawrence) “เราควรเริ่มต้นที่การอ้างหลักฐานรัฐบาลเมียนมาเป็นเพียงรัฐเดี่ยว ซึ่งเป็นประกอบด้วยส่วนของรัฐมนตรีเมียนมา (Ministerial Burma) และส่วนของชายขอบ (Frontier Areas) รวมกันเป็นเมียนมาทั้งหมด รัฐเมียนมามีเพียงหนึ่งเดียวในอดีต และจะมีเพียงหนึ่งเดียวในอนาคต ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดที่จะรวมชาติเมียนมาในระยะเวลาอันสั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้” (Seekins, 2006, pp. 193-194) การตัดสินใจของอังกฤษที่ไม่ได้ให้สิทธิทางการเมืองแก่กะเหรี่ยงได้สร้างความผิดหวังให้กะเหรี่ยง ทั้งนี้ นายพล สตีเวนสัน (H.N.C.Stevenson) ได้กล่าวถึงการตัดสินใจของอังกฤษจะส่งผลอันเลวร้ายต่อสังคมเมียนมา รวมถึง สมิทธ (Smith) ก็ได้คาดการณ์ว่า “จากประสบการณ์ทำสงครามกองโจรมากกว่า 4 ปี เป็นไปได้ที่กะเหรี่ยงจะใช้ความเก่งกาจด้านการรบ และพันธมิตรทำสงครามยืดเยื้อยาวนานกับเมียนมา และหนทางเดียวจะแก้ไขได้คือ ชดเชยความซื่อสัตย์ของพวกเขา ด้วยการคืนที่ดินให้แก่พวกเขา” (Smith, 1999, p. 77)

ในกรณีของกะเหรี่ยง เป็นการปกครองในรูปแบบแว่นแคว้น โดยที่กษัตริย์เมียนมาในแต่ละช่วงสมัยจะทำสงครามเข้าไปยึดดินแดน แว่นแคว้น และอาจสูญเสียดินแดนคืนหากถูกราชวงศ์ที่แข็งแกร่งกว่าเอาชนะได้ ต่อมาเมื่ออยู่ใต้อาณานิคมของอังกฤษจนสหภาพเมียนมาประกาศเอกราช กะเหรี่ยงตระหนักถึงการไม่ได้รับสิทธิแยกเป็นรัฐเดี่ยวหากแต่อยู่ภายใต้เมียนมา ทำให้กะเหรี่ยงไม่ลงนามข้อตกลงปางโหลงเพื่อแสดงว่าไม่ได้เป็นรัฐหนึ่งของเมียนมา การไม่ลงนามข้อตกลงปางโหลงทำให้สถานภาพเป็นรัฐกะเหรี่ยงเลวร้ายลง เพราะไม่สามารถกำหนดการตัดสินใจปกครองตัวเองในอีก 10 ปีข้างหน้า เหมือนเช่นกลุ่มชาติพันธุ์ ฉาน ฉินและคะฉิ่น สามารถเจรจาสิทธิดังกล่าวได้ ในการเจรจาร่างรัฐธรรมนูญปี ค.ศ.1947 นอกจากนั้น กะเหรี่ยง

ยังอยู่ในสถานะผิดกฎหมาย (outlaw) ไม่ได้รับสิทธิความเป็นพลเมือง สถานะของ คนกะเหรี่ยงที่ไม่เท่าเทียมกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นยังปรากฏชัดมากขึ้น เมื่อห้ามคน กะเหรี่ยงบวช และไม่อนุญาตให้มีการตั้งโรงเรียนดำเนินการโดยมิชชันนารี

จนกระทั่งปี ค.ศ.1982 ภายใต้กฎหมายความเป็นพลเมือง (Citizen Act) ที่ให้ สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์จะได้รับการปกป้องในฐานะเป็นพลเมืองหนึ่งในสหภาพเมียนมา จะเห็นได้ว่ากะเหรี่ยงถูกละเมิดด้านสิทธิมนุษยชน มากกว่ากลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ แต่หนทางการต่อสู้ของกะเหรี่ยงเพิ่งเริ่มต้นขึ้น ด้วยการประกาศหลักการกำหนด โชคชะตาของตัวเอง (self-determination) ค.ศ.1949 และทำสงครามกับรัฐบาลเมียนมา

การทำข้อตกลงหยุดยิง

ประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง และ ผู้นำกองพันที่ห้าแห่งรัฐกะเหรี่ยง โดยนายพลมุตตู เซโพว (Gen.Mutu Say Poe) ได้เข้าร่วมประชุมกับรัฐบาลเมียนมา นำโดย นาย มิน อ่อง (Min Aung Hlaing) รัฐมนตรีการรถไฟแห่งสหภาพแห่งชาติ กะเหรี่ยง ในวันที่ 12 มกราคม ค.ศ.2012 เพื่อตรวจสอบเนื้อหาของสัญญาตกลงหยุดยิง แต่กลับลงนามข้อตกลงหยุดยิงโดยไม่ได้รับการยอมรับจากเขตการปกครองอื่น ๆ เช่น กองพันที่ห้า ซึ่งมีผู้นำกองพันที่ห้า ดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการสหภาพแห่งชาติ กะเหรี่ยง KNU คือ นอร์ ซิปโปราห์ เซน (Naw Zipporah Zain) ที่ไม่เห็นด้วย ในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงหากไม่ได้เจรจาทางการเมืองก่อน ทั้งยังแสดงความไม่พอใจ ที่ท่านนายพลมุตตู เซ โพวลงนามข้อตกลงหยุดยิงโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่าย ผู้บริหารอื่น ๆ อย่างไรก็ตามจากการเลือกตั้งปลายปี ค.ศ.2012 ได้ทำให้ นายพลมุตตู เซ โพว ขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธาน KNU โดยมี นอร์ ซิปโปราห์ เซน เป็นรองประธาน KNU แสดงให้เห็นถึงการยอมรับการตัดสินใจของนายพล มุตตู เซโพว โดยประชาชน กะเหรี่ยง

กลุ่มกะเหรี่ยงในเวลานั้นมองประเด็นด้านเศรษฐกิจ เป็นเหตุผลหลักในการ ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง เพราะหากรัฐบาลเมียนมาเปิดประเทศ รวมไปถึง ยังร่วมลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น สร้างเขื่อนเพื่อผลิต กระแสไฟฟ้าพลังงานน้ำ เป็นต้น โดยรุกล้ำเข้ามายังพื้นที่ควบคุมโดยกะเหรี่ยง โดยרבกันแย้งชิงทรัพยากรกันไป กะเหรี่ยงจึงเห็นควรว่าไม่ควรด้านแนวทางการปฏิรูปทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่เสนอมาร่วมกับข้อตกลงหยุดยิงที่ก่อประโยชน์ ให้กับกะเหรี่ยงได้มากกว่า การרבกันเพียงอย่างเดียว อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลทหาร ใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนา เป็นเครื่องมือต่อรองสร้างความประนีประนอมกับศัตรู

(กลุ่มชาติพันธุ์) และในวันที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง นายพล มิน อ่อง หล่าย ยังได้ ยืนยันข้อเรียกร้องสิบประการที่รวมเอาประเด็นด้าน การยุติความเป็นศัตรูและละเมิด สิทธิมนุษยชน รวมไปถึงปล่อยนักโทษการเมือง และ เปิดเสรีสื่อมวลชน เพื่อ การพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างโปร่งใส (Lolliffe, 2016, p. 11, pp. 40–43) เป็นอีก หนึ่งเหตุผลที่ทำให้ นายพล มูตู เซ โปว และ นายเดวิด ทาว ไม่อาจปฏิเสธการลงนาม ข้อตกลงหยุดยิงได้ในวันที่ 12 มกราคม 2562 ทั้งที่การนัดหมายเพื่อมาพบปะกัน เพียงเพื่อตรวจสอบเนื้อหาสัญญาหยุดยิง แต่ในที่สุดก็ได้ลงนามหยุดยิงกับรัฐบาล ในวันนั้น

การตัดสินใจลงนามทำข้อตกลงหยุดยิงโดยยังไม่ได้ทำประชามติภายในรัฐ กะเหรี่ยง ส่งผลให้เกิดความแตกแยกภายในรัฐกะเหรี่ยง โดยแบ่งแยกออกเป็นสองกลุ่ม คือ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง นำโดยประธานสหภาพแห่งชาติ กะเหรี่ยง ซอ มูตู เซ โปว (Saw Muto Say Poe) อยู่ในเขตกองพันที่ 7 ด้วยความ ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจให้ดีขึ้น และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยนำโดย รองประธานสหภาพ แห่งชาติกะเหรี่ยง นอร์ ซิปโปราห์ เซิน (Naw Zipporah Sein) อยู่ในเขตกองพันที่ 5 ที่ต้องการให้การเจรจาทางการเมืองเกิดขึ้นก่อน จึงจะยินยอมลงนามข้อตกลงหยุดยิง

สำหรับการแบ่งเขตอำนาจภายในรัฐกะเหรี่ยงประกอบด้วย เขตอำนาจผสม (Mixed Authority) ถือว่าเป็นส่วนที่รวมความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ และรัฐบาลเมียนมายังได้เข้ามาบริหารภายในในบางครั้ง จึงไม่รู้สึกต่อต้านการลงนาม ข้อตกลงหยุดยิง โดยเขตอำนาจผสมตั้งอยู่ในเขตกองพัน ที่ 1–4 และ 6 ในขณะที่พื้นที่ ควบคุมโดยกะเหรี่ยง หรือ เขตควบคุมหลัก (stronghold area) ไม่มั่นใจในนโยบาย พัฒนาเศรษฐกิจโดยรัฐบาล แต่เห็นด้วยในการพัฒนาเศรษฐกิจอันเกิดจากความร่วมมือ กับประเทศเพื่อนบ้านเท่านั้น อยู่บริเวณเขตกองพันที่ 5 และ 7 อย่างไรก็ตามฝ่ายที่ ไม่เห็นด้วยกับการลงนามหยุดยิง จะทำหน้าที่ตรวจสอบ ฝ่ายที่เห็นด้วยในการทำงาน ร่วมกับรัฐบาลทหาร

การทำข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มกะเหรี่ยงบางกลุ่มได้เริ่มต้นมาก่อน ซึ่งเป็น กลุ่มกะเหรี่ยงที่แบ่งแยกเพราะความต่างทางศาสนา กลุ่มกะเหรี่ยงพุทธเพื่อ ประชาธิปไตย (DKBA)กับรัฐบาลเมียนมาลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ.1994 โดยกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธเพื่อประชาธิปไตยมีส่วนสำคัญ ให้รัฐบาลเอาชนะสงครามกับ กลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงที่ค้ายาเนอเปลล และได้ส่งผลให้สหภาพแห่งชาติ กะเหรี่ยงได้เข้าเจรจากับรัฐบาลเพื่อตกลงทำข้อตกลงหยุดยิงในเวลาต่อมา

ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมา และตัวแทนชาวกะเหรี่ยงกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ริเริ่มในปี ค.ศ. 2011 และสามารถลงนามข้อตกลงหยุดยิงทวิภาคีในปี ค.ศ.2012 ด้วยเหตุผล ที่ปรากฏในแถลงการณ์ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทวิภาคี (Bilateral Agreement) ในปี ค.ศ.2012 อันนำไปสู่การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระดับชาติ (National Ceasefire Agreement) กับอีก 8 กลุ่มชาติพันธุ์ ในปี ค.ศ.2015 “แม้จะดูเป็นเรื่องที่ส่งผลให้เกิดความตาย และเรื่องเร่งด่วน ก็จำเป็นจะต้อง ลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบบทั่วประเทศ Nationwide Ceasefire Agreement (NCA) ก่อนการเจรจาทางการเมือง โดยที่รัฐสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ยืนยันการสร้างความร่วมมือกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ เพื่อการจัดตั้งรัฐ ในรูปแบบสหพันธรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งประชาธิปไตยและความเท่าเทียมกัน ตลอดจนกำหนดการปกครองตัวเองได้ ของทุกกลุ่มชาติพันธุ์ (Statement of Karen National Union 15th Congress, 2012)

ทั้งนี้ จากแถลงการณ์ดังกล่าวยังส่งผลให้กลุ่มสมาชิกภาพ สหภาพพันธรัฐแห่งชาติสหภาพเมียนมา (United Nationalities Federal Council (UNFC) แยกแยกโดยจุดประสงค์ก่อตั้งกลุ่มดังกล่าวคือสร้างความร่วมมือระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต้องการรวมกันเป็นหนึ่งเดียว และต้องการจัดตั้งรัฐบาลสหพันธรัฐ ทั้งนี้ไม่ใช่ทุกสมาชิกภาพต้องการลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบบทั้งประเทศ (มีเพียง 10 กลุ่มที่ยินยอมลงนามข้อตกลง NCA) โดยสมาชิกภาพที่ต่อต้านการลงนามหยุดยิง อย่างคะฉิ่น ว่า อาระกัน ฉาน ปาโอ ตาหล่อง ฉิน มอญและลาหู่ ต่อมา ความร่วมมือกลุ่มนี้เริ่มอ่อนแอลงเมื่อสมาชิกภาพที่มีอำนาจได้ลาออกไปเช่น คะฉิ่น กะเหรี่ยง ว่า โกก้าง และ ตาหล่อง (Wansai, 2017)

คำถามงานวิจัย

การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในสหภาพเมียนมาและรัฐกะเหรี่ยงอย่างไร?

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์คือ ศึกษาบทบาทของรัฐบาลเมียนมา ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง และ ศึกษาเปรียบเทียบความเป็นประชาธิปไตยในรัฐกะเหรี่ยง ก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

สมมติฐานของงานวิจัย

การทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ได้ส่งเสริมให้กะเหรี่ยงได้ตระหนักรู้ในสิทธิเหนือดินแดน และเรียกร้องอธิปไตยเหนือดินแดนผ่านการสร้างพื้นที่สวนสันติภาพ ตลอดจนการต่อรองเพื่อสิทธิขั้นพื้นฐานด้านความเท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ และการดำรงอยู่ของอำนาจทหารในการเมืองเมียนมา

ขอบเขตการวิจัย

1. พื้นที่ศึกษา ศึกษาชุมชนกะเหรี่ยงที่อาศัยยังบริเวณ รัฐเมียวดี ติดชายแดนไทยที่ อำเภอ แม่สอด เนื่องจากมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างชุมชนกะเหรี่ยง และชุมชนไทย อีกทั้ง พื้นที่ อำเภอแม่สอดยังเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของชาวกะเหรี่ยงที่มีอำนาจทางการเมือง หลายกลุ่ม ทั้งนี้ พื้นที่บริเวณ รัฐไทยยังเป็นพื้นที่ที่เป็นกลางที่ ชุมชนกะเหรี่ยงมักจะใช้เป็นที่พักปะกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ เพื่อลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบบพหุภาคีหรือข้อตกลงหยุดยิงระดับชาติ (Nationwide Ceasefire Agreement :NCA)

2. การเก็บข้อมูลและผู้ให้ข้อมูล ประชากรในการวิจัยได้แก่ กลุ่มผู้นำทางการเมืองภายในกะเหรี่ยงโดยประกอบด้วยประธาน รองประธานและเลขาธิการกลุ่มสหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติ (KNU) นอกจากนั้นยังได้สัมภาษณ์ ฝ่ายทหาร แห่งกองทัพเพื่อการปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNLA) ตลอดจนประชาชนและองค์กรอิสระ เช่น กลุ่มเครือข่ายเพื่อการสนับสนุนสันติภาพ กะเหรี่ยง(Karen Peace Support Network: KPSN) นอกจากนั้นยังได้มีโอกาสสัมภาษณ์ นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยย่างกุ้ง ด้านรัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และตัวแทนฝ่ายทหารจากรัฐบาลกลาง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. เพื่อยืนยันการศึกษาการทำข้อตกลงหยุดยิง เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสันติภาพและการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังพิจารณาเงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบด้วย เพื่อให้บรรลุข้อตกลงหยุดยิงจนนำไปสู่การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นความจริงใจของรัฐบาลในการการยุติการใช้ความรุนแรง ทั้งนี้การเคารพในหลักสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมืองยังเป็นคุณลักษณะสำคัญควรปลูกฝังภายในสังคมก่อน ในฐานะเป็นเงื่อนไขก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย (pre-condition for democratization) มากกว่าแค่การพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือ การทำให้เป็นสมัยใหม่

2. การทำข้อตกลงหยุดยิงเพื่อให้ยุติความขัดแย้งภายในรัฐ โดยอาจมีสาเหตุมาจากรัฐบาลใช้ความรุนแรงต่อประชาชนและกลุ่มชาติพันธุ์ ย่อมทำให้เปลี่ยนสถานการณ์จากสภาวะสงครามมาเป็นสันติ และยังเป็นตัวอย่างที่ดี หากจะทำการศึกษาต่อไป โดยอาจทำการศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ยาวนานขึ้น หรือจะศึกษาเปรียบเทียบในกรณีกลุ่มชาติพันธุ์ ในสภาพเมียนมา หรือ เปรียบเทียบกับการทำข้อตกลงหยุดยิงภายในประเทศอื่น ๆ เช่น รวันดา อินโดนีเซีย หรือศรีลังกา

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยสองส่วน

1. การวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมและ สํารวจข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิ

1.1 งานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสาร บทความ สิ่งพิมพ์อื่น ๆ ซึ่งเอกสารที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพในเมียนมาเชิงลึกเป็นภาษาอังกฤษมาจากเอกสารชื่อ Deciphering Myanmar's Peace Process จัดทำขึ้นโดย หน่วยงาน Myanmar Peace Monitor บางเอกสารได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานในสหประชาชาติ เช่น (United Nations Development Program :UNDP in Myanmar) เป็นต้น ทั้งนี้ ยังศึกษาเอกสารที่บันทึกเหตุการณ์ในอดีตในด้านความขัดแย้งกับระหว่างกลุ่มรัฐกะเหรี่ยงกับอังกฤษ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง หรือเหตุการณ์ในช่วงกะเหรี่ยงปฏิวัติ รวมทั้งในเว็บไซต์ เบอร์มา ไบบรารี (Burma library)

1.2 บทความจากสำนักข่าวที่เผยแพร่การสัมภาษณ์โดยตรง เช่น The Irrawady, Frontier Myanmar หรือ Mizzima ตลอดจนวีดิทัศน์ ที่เกี่ยวข้องกับการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ บทสัมภาษณ์ทางวีดิทัศน์ช่วยให้สามารถเข้าถึง บุคคลบางกลุ่ม เช่น BBC, AP Archive, Karen news และ Karen Student Network Group

1.3 วิดีทัศน์ที่เผยแพร่การจัดการประชุมปางโหลง ศตวรรษที่ 21 และการจัดเวทีสัมมนานานาชาติเรื่องสันติภาพในเมียนมา เช่น 21st Century Panglong Union Peace Conference

ประเด็นหลักจากการวิจัยคุณภาพจากหลักฐานชั้นรองหรือวิจัยเอกสาร เพื่อตอบโจทย์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารและกลุ่มชาติพันธุ์นับตั้งแต่ ก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง รวมถึงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาและในรัฐกะเหรี่ยง ก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

2. เก็บข้อมูลจากหลักฐานปฐมภูมิ

2.1 การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้อำนวยการทางการเมืองภายในรัฐกะเหรี่ยง และประชาชนทั่วไป โดยผู้วิจัยยังได้กำหนดกลุ่ม ตัวแทน (proxies) มาตอบคำถาม เช่น ตัวแทนกลุ่มองค์กรอิสระ สถาบันปีดงซู (Pyidaungsu Institute) นอกจากนั้น ภาคประชาสังคมที่ส่งเสริมประชาธิปไตยในกะเหรี่ยงเช่น เครือข่ายสนับสนุนสันติภาพแห่งกะเหรี่ยง (Karen Peace Support Network) รวมทั้ง นักศึกษาชาวกะเหรี่ยงที่ได้รับทุนมาศึกษาในประเทศไทย นักศึกษากลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ เช่น ฉิน และฉานที่เคยได้เข้าร่วมประชุมกับกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง และ นักวิชาการและอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ศึกษาด้านกะเหรี่ยง เป็นต้น

ประเด็นหลักจากการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อตอบคำถามด้านการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง ซึ่งได้เก็บข้อมูลในช่วงปลายปี 2018-ต้นปี 2019

การวิเคราะห์ข้อมูล

งานวิจัยนี้เน้นทำการศึกษาเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยมุ่งเน้นศึกษากระบวนการเจรจา และการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างทหารและกลุ่มชาติพันธุ์ และวัดความเป็นประชาธิปไตยทั้งในระดับรัฐกะเหรี่ยง และระดับสหภาพเมียนมาหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยให้ความสำคัญความคิดเห็นจากตัวผู้ถูกสัมภาษณ์ และการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการสัมภาษณ์จากกลุ่มผู้ถูกสัมภาษณ์ที่หลากหลายกลุ่ม เพื่อให้ได้มุมมองที่แตกต่างและรอบด้าน โดยมีข้อค้นพบที่ได้จากเอกสารมาประกอบเพื่อทำการวิเคราะห์และตีความว่า การลงนามข้อตกลงจะมีส่วนส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยในเมียนมาและรัฐกะเหรี่ยง โดยรวม จะเน้นการวิเคราะห์ การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ทั้งในระดับรัฐกะเหรี่ยง และสหภาพเมียนมา ทั้งนี้ผู้วิจัย ยังเน้นการวิเคราะห์โดยตระหนักความสำคัญของตัวแสดงหลักสามตัว

แสดงที่สัมพันธ์กัน คือ ทหาร รัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งทุกตัวแสดงส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย อย่างไม่อาจจะทิ้งได้

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิชาการโดยส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาข้อตกลงหยุดยิง จากงานของ ฮอว์ โอ และวิน มิน (Oo & Min, 2007) ที่กล่าวถึงสาเหตุที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง คุณลักษณะและผลของข้อตกลงหยุดยิง รวมไปถึงสาเหตุที่ข้อตกลงหยุดยิงไม่นำไปสู่สันติภาพที่ถาวรหรือ การจัดตั้งทางการเมือง (Political Settlement) (Oo & Min, 2007) และการศึกษาเปรียบเทียบการทำข้อตกลงหยุดยิงในรัฐกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในงานของ Akebo (2017) ได้เติมเต็มการศึกษาก่อนหน้านี้ที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงหยุดยิง โดย อะเคโบ ทำการศึกษาอย่างเป็นระบบและเชิงลึก ด้วยการวิเคราะห์การทำข้อตกลงหยุดยิง ระหว่างกลุ่มคนที่มีความขัดแย้งภายในรัฐ ทั้งยังทำการเปรียบเทียบเชิงลึก ถึงการทำข้อตกลงหยุดยิงในบริบทที่ต่างกัน (Akebo, 2017) นอกจากนี้ยังมีการศึกษาการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาจะทำให้สันติภาพได้จริงหรือไม่ งานของนิวเสน มาร์เต้ (Marte, 2013) ได้กล่าวถึงความพยายามใด ๆ ของรัฐบาลเมียนมาในการสร้างสันติภาพอาจไม่เป็นจริงได้ หากรัฐบาลยังคงไม่พิจารณาที่รัฐธรรมนูญและสิทธิกำหนดชะตากรรมตัวเองได้ ของกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นแกนหลักของปัญหา (Marte, 2013, pp. 115–141)

นอกจากนั้น ในงานของแอสลีย์ เซาท์ (Ashley South) ทำการศึกษาการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาด้วยแนวทางการเปลี่ยนผ่านแนวใหม่ โดยมีเครือข่ายประชาสังคมภายใน และระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ปรากฏขึ้น นับได้ว่ากลุ่มประชาสังคมมีบทบาทในทางการเมืองของเมียนมา ทั้งยังเปิดให้นานาชาติมีส่วนสนับสนุนประชาสังคม (South, 2004, pp. 233–255) ทั้งนี้ การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเมียนมาโดยส่วนใหญ่ มักเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เช่น การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาโดย เนจิงปอ กิปเจน (Nehginpao Kipgen) ได้กล่าวถึงกลุ่มทางการเมืองของเมียนมา เช่น พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ทหาร กลุ่มชาติพันธุ์ ชนชั้นนำองค์กรอิสระ และประชาสังคมเป็นต้น ผู้ที่มีบทบาททางการเมืองที่กล่าวมานี้นับได้ว่าเป็นผู้ที่มีส่วนในการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในเมียนมา (Kipgen, 2016, p. 26)

ทั้งนี้ได้มีการศึกษาในลักษณะใกล้เคียงกันบทความวิจัยชิ้นนี้ คือ งานของคามิลเลีย ฮาร์ เฮกเกอร์ลุนด์ (Camilla R. Heggelund) (Heggelund, 2017) ที่ศึกษาแนวทางการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ซึ่งในงานศึกษาวางอยู่ในตำแหน่งระหว่าง

แนวคิดการเปลี่ยนผ่านแบบค่อยเป็นค่อยไป (Transformative/Gradualist) และการเปลี่ยนผ่านแบบเป็นไปตามกระบวนการ (Sequencing) โดยที่เฮกเกอ์ลุนด์ (Heggelund) มองว่าสถานะและกระบวนการเปลี่ยนผ่าน เป็นเงื่อนไขสำคัญก่อนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เฮกเกอ์ลุนด์ ได้ศึกษาทั้งสองแนวทางโดยประยุกต์ในกรณีการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในรัฐคะฉิ่น โดยอธิบายว่าการเปลี่ยนผ่านภายในรัฐคะฉิ่น ไม่เหมาะสมกับการเปลี่ยนผ่านในแนวทาง (Sequencing) หรือตามกระบวนการ ซึ่งเป็นการพัฒนาสถาบันทางการเมือง ก่อนการสนับสนุนคุณลักษณะที่จำเป็นของความเป็นประชาธิปไตย ผลจากการศึกษาการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในรัฐคะฉิ่น ในงานของเฮกเกอ์ลุนด์ พบว่ายิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในรัฐคะฉิ่น เช่นการร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ.2008 โดยไม่รวมเอาชนชาติพันธุ์เข้าร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้สถาบันทางการเมืองไม่ส่งเสริมหลักการกระบวนการมีส่วนร่วม

จากแนวทางการศึกษาที่กล่าวมานี้ ผู้เขียนสนใจในกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยทั้งสองแนวทาง โดยที่งานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นการศึกษาต่อยอดโดยประยุกต์แนวคิดทั้งสองในกรณีศึกษาในรัฐกะเหรี่ยง ทั้งนี้บทความวิจัยนี้ได้เชื่อมโยงการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐชาติพันธุ์กะเหรี่ยง และรัฐบาลเมียนมากับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยภายในรัฐกะเหรี่ยง โดยสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist/Transformative) ท่ามกลางการส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านอย่างเป็นทางการ โดยการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองโดยรัฐในการสนับสนุนข้อตกลงหยุดยิง

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ข้อตกลงหยุดยิงกับกระบวนการสันติภาพและประชาธิปไตย

เพื่อสร้างความเข้าใจพื้นฐานในปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงหยุดยิงกับสันติภาพและประชาธิปไตยเบื้องต้น โดยเริ่มจากความหมายและลักษณะของข้อตกลงหยุดยิง ข้อตกลงหยุดยิงเป็นหนึ่งในกระบวนการสันติภาพ ซึ่งการทำข้อตกลงหยุดยิง เป็นการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างคู่สงคราม เพื่อยุติการทำสงคราม ทั้งยังเป็น การเปลี่ยนแปลง แบบแผนของพฤติกรรม จากที่เคยทำสงครามมาเป็นยุติสงคราม (Akebo, 2019) โดยการทำข้อตกลงหยุดยิงเกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจาต่อรอง ผลประโยชน์ระหว่างสองฝ่าย และ จำนวนของผู้เสียชีวิตที่ไม่อาจควบคุมได้ ทั้งนี้ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการลงนามในข้อตกลงหยุดยิงคือ ความไม่สามารถต่อสู้ต่อไปได้อีก เนื่องจากกำลังต่อสู้ก็ยิ่งลดโอกาสได้รับชัยชนะ (Hurting Stalemate or Ripeness)

ของทั้งสองฝ่าย ซึ่งเป็นการผลักดันให้คู่สงครามลงนาม (Rambotham, Miall, & Woodhouse, 1999, p. 179)

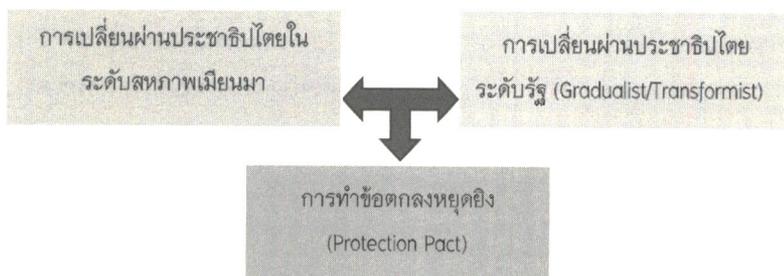
การทำข้อตกลงหยุดยิงยังส่งผลลัพธ์ในเชิงเทคนิคบางประการ (tactical reason) กล่าวคือ การทำข้อตกลงหยุดยิงทำให้แต่ละฝ่ายเติมกองกำลังทหารและอาวุธเพิ่มเติมในช่วงยุติการรบ ทั้งยังสร้างความชอบธรรมให้กับตัวแสดงที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ถึงเจตนาดีให้เป็นที่รับรู้ ผลลัพธ์หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองที่แต่ละฝ่ายต่างตกลงกันเช่น จัดเวทีสนทนาทางการเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตามการทำข้อตกลงไม้อาจแน่นอนในผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นว่าจะยืดยาวเพียงใด และจบสิ้นลงด้วยสันติภาพได้ เนื่องจากทัศนคติและความสัมพันธ์ระหว่างคู่สงครามเปลี่ยนแปลงได้จากปัจจัยแวดล้อมและการสร้างความไวในเนื้อเชื่อใจระหว่างกัน ทั้งนี้สถานการณ์การหยุดยิงหรือ สถานการณ์สันติภาพ มีส่วนต่อการจรรโลงประชาธิปไตย ในแง่การเคารพด้านสิทธิมนุษยชน

ทั้งนี้จากลักษณะข้างต้นของข้อตกลงหยุดยิงที่กล่าวมานั้น ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะหนึ่งของการจัดการความขัดแย้ง (Conflict Management) (Chounet-Cambas, 2011, p.9) รวมไปถึงแนวคิดการสร้างสันติภาพ (Peacemaking) โดยที่การจัดการความขัดแย้งหมายถึง กระบวนการจัดการกับความขัดแย้งเพื่อให้ลดปริมาณผลร้ายอันเกิดจากความขัดแย้งให้น้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นการดำรงความยุติธรรม การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและการสร้างความพอใจให้แก่คู่ความขัดแย้ง ทั้งนี้การสร้างความร่วมมือระหว่างคู่ขัดแย้งจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีในการแก้ไขความขัดแย้ง (Tjosvold, 1991) การลงนามข้อตกลงหยุดยิงจึงถือเป็นกระบวนการรูปแบบหนึ่งในการจัดการกับความขัดแย้งด้วยการสร้างความร่วมมือ และเจรจาสร้างความพอใจให้กับทั้งสองฝ่ายคู่ขัดแย้ง ทั้งนี้กระบวนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นกระบวนการหนึ่งการสร้างสันติภาพ (Peacemaking) หมายถึง การกระทำที่นำคู่ศัตรูไปสู่การทำข้อตกลง หรือ ระงับความขัดแย้งตามแนวทางสันติ เป็นไปตามกฎบัตรสหประชาชาติมาตราที่หก (Reychler, 2010) ซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้สงครามยุติลง

การทำข้อตกลงหยุดยิงยังมีส่วนส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย นับตั้งแต่เริ่มต้นการทำข้อตกลงหยุดยิง ได้ส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยด้านกระบวนการทางการเมือง ด้วยการยอมรับข้อผูกมัดระหว่างฝ่ายคู่สงคราม โดยทั้งสองฝ่ายต้องมีส่วนร่วมปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด นอกจากนั้นที่สำคัญเนื้อหาของการทำข้อตกลงหยุดยิง ยังเป็นอีกเครื่องมือที่ใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อันเนื่องมาจากฝ่ายคู่สงครามฝ่ายหนึ่งเรียกร้องให้ยอมรับและแสดงความตั้งใจในดำเนินการทางการเมืองบางอย่างจาก

อีกฝ่ายหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าข้อตกลงหยุดยิงเป็นกระบวนการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบางประการในท้ายที่สุด (Chounet-Cambas, 2016) อย่างไรก็ตามหากคู่สงครามเป็นฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ ฝ่ายรัฐบาลอาจลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ โดยยินยอมในทางการเมืองในระดับที่รัฐบาลยอมรับได้ โดยได้ตอบรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่อีกฝ่ายร้องขอไม่ทั้งหมด เช่น รัฐบาลอาจกำหนดให้บางพื้นที่เป็นเขตปกครองพิเศษแทนให้อำนาจปกครองตัวเอง (Chounet-Cambas, 2011, p. 8)

ภาพ 2 กรอบแนวคิด ความสัมพันธ์ระหว่างการทำข้อตกลงหยุดยิงและกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในระดับสหภาพเมียนมาและระดับมลรัฐ



ที่มา: ผู้เขียน

แนวคิดหลักที่ใช้ในการศึกษาคือ การทำข้อตกลงหยุดยิง กับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย โดยการศึกษາข้อตกลงหยุดยิงเป็นการทำข้อตกลงในรูปแบบของการทำ "Pact" แม้ว่าการทำข้อตกลงในนาม Pact จะเน้นการรักษาอำนาจของรัฐบาลอำนาจนิยมไว้ได้อย่างยาวนาน มาจากการดำรงรักษาข้อตกลงระหว่างทหารและกลุ่มผลประโยชน์ หรือผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ โดยจะต้องปกป้องไม่ให้ความรุนแรงทางการเมืองมาส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเพื่อเป็นการต่างตอบแทน ฝ่ายกลุ่มผลประโยชน์ก็ตอบแทนรัฐบาลอำนาจนิยมด้วยผลประโยชน์ที่รัฐบาลต้องการ ทำให้ต่างฝ่ายต่างดำรงอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจไว้ได้

รัฐบาลเมียนมาใช้ข้อตกลงหยุดยิงเป็นเครื่องมือในการต่อรองกับกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อทำให้เกิดสันติภาพ ระหว่างฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ และรัฐบาลทหาร โดยยอมรับข้อเสนอของกลุ่มชาติพันธุ์บางอย่าง ยกเว้นด้านการเจรจาทางการเมืองที่รัฐบาลมีเงื่อนไขว่า หากทุกกลุ่มชาติพันธุ์ลงนามข้อตกลงหยุดยิงจึงจะเปิดเวทีให้เจรจาทางการเมือง ทั้งนี้พบว่าข้อตกลงหยุดยิงยังไม่ได้นำไปสู่การเจรจาทางการเมืองเพื่อฟังเสียงของคนกลุ่มชาติพันธุ์ หากแต่เป็นเพียงการสร้างความชอบธรรมเพื่อทำให้รัฐบาลปกครองประเทศต่อไป ทั้งนี้รัฐบาลยังไม่อาจยกระดับความเชื่อใจให้ปรากฏขึ้น เนื่องจากการชุมนุมโจมตีโดยทหารเมียนมาปะทะกับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ยังคงดำเนินอยู่ อีกทั้งนโยบายส่งเสริมการพัฒนาที่รัฐบาลเมียนมา มุ่งเน้นเพื่อพัฒนารัฐกลุ่มชาติพันธุ์ ยังไม่นำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง หากแต่รัฐบาลกลับเข้ามาแย่งชิงทรัพยากรและละเมิดพื้นที่ครอบครองของกลุ่มชาติพันธุ์

กรอบแรก ที่ใช้คือ การทำข้อตกลงหยุดยิง โอ ดอนแนลล์ และซมิตเตอร์ กล่าวถึงความหมายของการทำข้อตกลง หรือ “Pact” หมายถึง การทำข้อตกลงหยุดยิงอย่างเปิดเผย ในกลุ่มของผู้ตกลงลงนามและ กำหนดกฎเกณฑ์ร่วมกันเพื่อรับประกันว่าจะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน (O’Donnell, 1989, pp. 87–104.) และในงานของ Stradiotto and Guo กล่าวถึง Pact หมายถึง การเจรจาระหว่างฝ่ายรัฐบาล และฝ่ายตรงข้ามที่ได้ต่อรองอำนาจเพื่อการเปลี่ยนผ่านอำนาจ จากฝ่ายอำนาจนิยมไปยังประชาธิปไตย (Stradiotto & Guo, 2010) ฝ่ายตรงข้ามที่รัฐบาลต่อรองด้วย เป็นกลุ่มผู้ทรงอิทธิพลที่มีผลต่อการคงอำนาจของรัฐบาลทหารหรือ เปลี่ยนผ่านอำนาจ เช่น กลุ่มชนชั้นนำให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ฝ่ายรัฐบาลให้ดำรงอยู่ต่อไปได้ ฉะนั้น ชนชั้นนำถือว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยหรือคงไว้ซึ่งอำนาจนิยมทหารต่อไป ในขณะที่เดียวกันฝ่ายชนชั้นนำยังต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาล ในการกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มชนชั้นนำ และการรักษาสถานการณ์ทางการเมืองให้สงบ เพื่อไม่ให้กระทบต่อกิจการธุรกิจของฝ่ายชนชั้นนำ ในลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทน

สภาพทางการเมืองไม่ได้ดำรงอยู่อย่างสงบ โดยเฉพาะการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในตอนแรก มักประสบความไม่แน่นอน และความขัดแย้ง ตัวอย่างเช่น การชุมนุม เดินขบวนเพื่อการเรียกร้องสิทธิบางอย่างที่รู้สึกว่าจะถูกล่วงละเมิด รวมทั้งการไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ความไม่สามารถถอดถอนผู้นำได้ อันแสดงถึงการขาดระบบตรวจสอบอำนาจผู้นำ หรือ บางรัฐยังปรากฏการสงวนพื้นที่ทางอำนาจไว้ให้แก่องค์กรบางองค์กร (Reserved Domain) ดังเช่น ให้กับทหารดังปรากฏในรัฐบาล

เมียนมา รวมทั้งการเกิดรัฐประหารอย่างสม่ำเสมอ หากสถานการณ์ทางการเมืองไม่สงบและไม่อาจควบคุมได้ เป็นต้น

สถานการณ์ความไม่สงบดังกล่าวนี้ แดน สเลเตอร์ได้อธิบาย สังคมที่เต็มไปด้วยข้อโต้แย้ง (Contentious Politics) หมายถึง วิถีทางการเมือง ที่ไม่ได้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ แต่ส่งผลต่อความไม่สงบในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมเรียกร้องประท้วงราคาสินค้าที่มีมูลค่าสูงขึ้น หรือ การเรียกร้องสิทธิของชนชั้นแรงงาน อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งเหล่านี้นอกจากจะทำให้ไม่ปกติสุขแล้วยังอาจส่งผลต่อการโค่นล้มรัฐบาลลงได้ สถานการณ์เช่นว่าฝ่ายรัฐบาลทหารที่ไม่อยากเปลี่ยนแปลงสูญเสียอำนาจ จะต้องรักษาสถานการณ์ให้สงบลงโดยเร็ว (Slater, 2010, pp. 6–10) มิฉะนั้นชนชั้นนำ ก็จะถูกกลายเป็นกลุ่มที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองในฐานะ “hardliners”³ โดยสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจ โดยเริ่มต้นที่ตัวผู้นำ (O'Donnell & Schmitter, 1986, pp. 19–21)

กรอบที่สอง คือ 1) การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่เน้นการ จัดตั้งสถาบันทางการเมือง หรือ เน้นความสำคัญที่การจัดการเลือกตั้ง (ซึ่งในกรณีนี้จะส่งผลให้เกิดประชาธิปไตยแบบไม่เสรี หากไม่มีความพร้อมด้านอื่น ๆ ร่วมด้วยเช่น การให้เสรีภาพกับประชาชน) เรียกว่า การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบตามกระบวนการตามลำดับ (Sequencing) คาโรเธอร์ ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยที่เป็นไปตามลำดับกระบวนการ คือ การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองตามระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย การเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ ตลอดจนเป็นไปตามหลักการ คือ หลักการนิติรัฐหรือ ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน⁴ (Carothers, 2007, p. 24) ลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นในรัฐตะวันตก ไม่ใช่ว่าทุกสังคมจะเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตยด้วยการจัดตั้งสถาบันทางการเมือง เนื่องจากประชาชนอาจไม่พร้อมและยังไม่เข้าใจระบอบประชาธิปไตย การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในลักษณะนี้

³ Hardliners สายแข็ง หมายถึง บุคคลที่อยู่ในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีบทบาทในทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง โดยกลุ่มสายแข็งมักไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สนับสนุนรูปแบบทางการเมืองแบบเดิม ยึดติดและปฏิเสธยอมรับการเปลี่ยนแปลง

⁴ ทั้งนี้ คาโรเธอร์ยังค้นพบว่าปัจจัยต่ออันเนื่องจาก ยังต้องพิจารณาปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในอีกหลาย ๆ ด้านอันจะส่งเสริมให้เกิดความสำเร็จ เช่น ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติที่มาของความมั่งคั่ง การแบ่งแยกทางอัตลักษณ์ ความหลากหลายทางการเมืองอันเป็นประสบการณ์ และเพื่อนบ้านที่ไม่ได้ปกครองระบอบประชาธิปไตย อานเพิ่มเติม Carothers (2007)

ไม่ต้องใช้เวลานาน จึงไม่มีความมั่นคง 2) การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist/ Transformist) ในแบบที่สโตนคริสเตียน สโตกเก้ (Kristian Stokke) กล่าวถึงรูปแบบการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป ด้วยการเรียนรู้คุณค่าอุดมการณ์ประชาธิปไตยเช่น กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกัน อนึ่งการปลูกฝังคุณค่าอุดมการณ์ประชาธิปไตย ใช้เวลานานในการเรียนรู้ เพื่อให้ประชาชนตระหนักและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง เพื่อให้การพัฒนาประชาธิปไตยเบ่งบานขึ้น (Stokke, 2008 as cited in Stokke & Tömquist, 2013, p.17) ทั้งนี้ การเปลี่ยนผ่านลักษณะนี้ยังเน้นการสร้างพันธมิตรร่วมกันในหลายองค์กร เช่น ประชาสังคม สหภาพการค้า และพรรคการเมือง เพื่อจะได้แน่ใจว่าสถาบันทางการเมืองยังมีความสำคัญที่ยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองร่วมด้วย (Hlariel & Stokke, 2017, p. 17)

สำหรับการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ในกรณีรัฐกะเหรี่ยงจึงนำมาอธิบายภายใต้กรอบการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยแบบค่อยเป็นค่อยไปที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และเรียนรู้หลักการประชาธิปไตย ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้เน้นการสร้างความสัมพันธ์หลัก ๆ สองกลุ่มคือ กลุ่มประชาชนทั่วไปและกลุ่มตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้ง โดยที่ชุดความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ จะส่งเสริมให้ประชาชนรู้หน้าที่ของพลเมืองด้านสิทธิพลเมือง ความเท่าเทียมกัน และเรียนรู้จะปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยที่กลุ่มตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจะเรียนรู้ในฐานะเป็นตัวแทนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันทางการเมือง

กรอบที่สาม คือการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในระดับสหภาพเมียนมา ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านในระดับที่ผู้นำพอใจให้เกิดเปลี่ยนผ่าน อาจเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนผ่านโดยกระบวนการ (Transition through Transaction) (Share,1984) ซึ่งเป็นการเสนอการทำข้อตกลงหยุดยิงโดยรัฐบาล เน้นยุติการทำสงคราม และหันมาเจรจากันเพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนผ่าน หากสามารถลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับทุกชาติพันธุ์สำเร็จ ก็จะทำให้กลุ่มชาติพันธุ์สามารถเจรจาทางการเมืองในการประชุมระดับสหภาพได้ ฉะนั้นจึงเป็นการเปลี่ยนผ่านไปในลักษณะที่ได้รับการยอมรับจากตัวผู้นำ อีกทั้งกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมายังดำรงไว้ซึ่งการเปลี่ยนผ่านแบบเน้นกระบวนการ โดยจัดตั้งสถาบันทางการเมือง เช่นกำหนดให้มีรัฐธรรมนูญ ค.ศ.2008 และจัดให้มีการเลือกตั้งและเลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ.2010, 2012 และ 2015 ทั้งนี้ผู้นำนายพล เทียน เสงยังมีนโยบายปฏิรูปและเปิดเสรีสื่อมวลชน แต่ก็ยังมีการจำกัดเสรีภาพร่วมด้วย

โดยแท้จริงแล้วระบบกฎหมายของเมียนมามีส่วนสนับสนุนให้รูปแบบการเมืองของเมียนมามีลักษณะประชาธิปไตยที่มีระเบียบวินัย (Discipline Democracy) ซึ่งเป็นป้องกันจากการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยเต็มใบ ด้วยการคงอำนาจในการเมืองและความมั่งคั่งของทหารไว้ (Pala, 2011, p. 49) โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญที่ยังคงสืบทอดอำนาจรัฐบาลทหารในรัฐสภาโดยมีที่นั่งร้อยละ 25 อีกทั้งไม่อาจแก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญได้ หากเสียงยินยอมในรัฐสภาเห็นชอบไม่เกินร้อยละ 75 ฉะนั้นดังปรากฏในเนื้อหารัฐธรรมนูญ ค.ศ.2008 การเมียนมายังคงดำรงไว้ซึ่งสิทธิพิเศษของกลุ่มทหาร ทั้งนี้ไม่ใช่แค่การเลือกตั้งจะตัดสินว่ารัฐใด ๆ จะเป็นประชาธิปไตยได้ ยังต้องพิจารณาหลักการความประชาธิปไตยอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณาประกอบด้วย เช่น เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และความเท่าเทียมกัน

ในการศึกษาด้านประชาธิปไตยจำนวนมาก กล่าวถึง ความสัมพันธ์ ระหว่างการทำให้เป็นสมัยใหม่ การพัฒนาเศรษฐกิจ การเปลี่ยนรูปแบบทางชนชั้น กับการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน ตามแนวคิดการทำให้เป็นประชาธิปไตยในยุคแรก ๆ (Lipset, 1981; Moore, 1966) ซึ่งต่อมาในภายหลังพบว่ายังมีปัจจัยด้านอื่น ๆ ที่หลากหลายมากขึ้น เพราะประเทศกำลังพัฒนา ยังไม่ได้มีความเป็นสมัยใหม่มากนักยังถูกจัดอยู่ในกลุ่มคลื่นลูกที่สาม ซึ่งสามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้ (Stokke, 2018) กล่าวคือ อาจไม่ใช่แค่ปัจจัยทางโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงยุทธศาสตร์และความสามารถของตัวแสดงทางการเมือง อันจะส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตย (Grugel & Bishop, 2014)

หนึ่งในโครงสร้างทางการเมืองของเมียนมาภายหลังเหตุการณ์ปฏิวัติเพื่อประชาธิปไตย “8888” คือระบบเศรษฐกิจในเมียนมา โดยพิจารณาจากการสำรองเงินตราต่างประเทศตกลงจากร้อยละ 28 มาเป็นร้อยละ 10 ในเดือนสิงหาคม 1988 แต่ต่อมากการสำรองเงินตราต่างประเทศได้ถีบตัวสูงขึ้นถึง 150 ล้านดอลลาร์ในกลางปี ค.ศ.1989 (Guyot & Badgley, 1990, p. 192) การเข้ามาลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มจำนวนสูงขึ้นในธุรกิจ อาหารและป่าไม้ จาก 250 ล้านดอลลาร์ ในปี ค.ศ.1990-1 มาเป็น พันล้านดอลลาร์ในปี ค.ศ.1994-5 โดยเฉพาะรัฐที่เข้ามาลงทุนคือ รัฐไทย อย่างไรก็ตามในช่วงปี ค.ศ.1991-2 การไหลเข้ามาลงทุนตกลงที่จุดต่ำสุดคือ 5.89 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (McCarthy, 2000, p. 246) เนื่องจากรัฐบาลไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่าแม้การไหลเวียนของเงินทุนจะลดต่ำลง แต่ก็ยังกลับมาดีขึ้นอีกครั้ง นอกจากนี้รัฐบาลทหารยังไม่ได้รับผลกระทบจากแรงกดดันทางเศรษฐกิจจากภายนอก แม้ว่าสหรัฐจะพยายามใช้มาตรการกดดันทางการค้ากับเมียนมา

อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ การเข้ามาลงทุนจากต่างชาติ ผลประโยชน์หลัก ๆ ไม่ได้ตกอยู่ที่ประชาชน หากตกอยู่ที่กลุ่มชนชั้นนำเมียนมาเป็นหลัก ฉะนั้นเศรษฐกิจมวลรวมทั้งประเทศในเมียนมา จะเติบโตจากการค้าภายในที่หมุนวนอยู่กับคนเมียนมา มากกว่า อันส่งผลต่อการส่งเสริมประชาธิปไตยในเมียนมาไม่มากนัก

การวิเคราะห์ข้อมูลและผลการวิจัย

1 ความเป็นประชาธิปไตยก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

1.1 ระดับสหภาพเมียนมา

หากจะกล่าวว่าการใช้ความรุนแรงเป็นการรักษาระบบที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้น และเป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลทหารเมียนมายังคงปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจหากทหารยังคงดำรงการใช้ความรุนแรงกับกลุ่มกะเหรี่ยง แม้จะลงนามข้อตกลงหยุดยิง ในงานของฮันทิงตัน กล่าวว่า “แม้ว่ากระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยได้ส่งเสริมความรุนแรงจากการที่ประชาชนได้เรียนรู้ผ่านประสบการณ์ของเลือด แต่ก็ได้สร้างความเข้มแข็งในหลักการประชาธิปไตยในขณะเดียวกัน ก็ได้ส่งเสริมให้เกิดสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง อย่างไรก็ตามการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยจะเป็นไปได้ดีกว่า และมีคุณภาพมากกว่าในช่วงเวลาที่มีความเป็นเอกฉันท์และมีความรุนแรงที่ลดน้อยกว่า” (Huntington, 1993, p. 276) อนึ่ง ทหารเมียนมาที่ยังคงความรุนแรงไว้เพื่อการควบคุมพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ได้ เนื่องจากโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มาพร้อมกับข้อตกลงหยุดยิงบนพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ ได้ทำให้รัฐบาลเมียนมาสามารถรุกคืบเข้าไปยังพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ อีกทั้ง ยังคงไว้ซึ่งสิทธิพิเศษทางเศรษฐกิจของทหาร เช่น สามารถเข้าร่วมลงทุนทางเศรษฐกิจกับนักลงทุนต่างชาติบนพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ หรือไม่ก็ลงทุนร่วมกันชนชั้นนำของกลุ่มชาติพันธุ์ (Christensen, Nguyen, & Sexton, 2018)

นอกจากนี้ทหารยังมียุทธศาสตร์ที่คงไว้ซึ่งอำนาจทหาร นับตั้งแต่ นายกรัฐมนตรี อู นู กำหนดให้ ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ และให้ทุกชาติพันธุ์ต้องเรียนและสื่อสารเป็นภาษาเมียนมา แม้แต่ในยุค นายพล เวนิน ที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม และไม่รับการลงทุนจากต่างชาติ ทั้งยังแบ่งแยกการปกครองออกเป็นเจ็ดภูมิภาคโดยส่งทหารจากส่วนกลางไปควบคุม ทั้งนี้ แม้รัฐบาลในยุคอดีตประธานาธิบดีเตียน เสง ที่เน้นการปฏิรูปเปิดประเทศให้มีความเป็นเสรีมากกว่าประธานาธิบดีคนก่อน ๆ ด้วยการเปิดรับการลงทุนจากต่างชาติ ปลอยตัวนักโทษทางการเมืองแต่สื่อมวลชนยังมีเสรีภาพอย่างจำกัด

ในยุครัฐบาลปัจจุบันที่เน้นย้ำการลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มชาติพันธุ์ ยังเป็นการเพิ่มอำนาจทหารยังพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ อย่างไรก็ตาม ทหารจะยังคงเป็นเครือข่ายโยงใยอยู่เบื้องหลัง โดยมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งฉาบหน้า กล่าวคือ ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่ทหารยอมเปิดทางให้พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) เป็นรัฐบาล โดยมีนางอองซานซูจี ดำรงเป็นมนตรีแห่งรัฐ แต่ทว่า นางอองซานซูจี ยังคงไม่อาจดำเนินการแก้ไขปัญหาล้างเผ่าพันธุ์ ชาติพันธุ์มุสลิมอาระกัน หรือ โรฮิงยาได้ ด้วยสาเหตุที่ทำให้พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยไม่อาจบริหารรัฐสภาเมียนมาได้อย่างเต็มที่ เพราะไม่ได้มีแต่ตัวแทนจากพรรค สันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยในฐานะเสียงส่วนใหญ่ แต่ยังมีการจำกัดที่นั่งเพื่อทหารในรัฐสภาจำนวนร้อยละ 25 ทำให้นางอองซานซูจี ตกเป็นผู้ต้องหากที่ไม่อาจฟ้องศาลายสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐอาระกันได้

1.2 ระดับภายในรัฐชาติพันธุ์

1) ความแตกแยกภายในรัฐกะเหรี่ยง

นับตั้งแต่ อังกฤษมอบเอกราชให้กับสหภาพเมียนมา กะเหรี่ยงได้ตัดสินใจสู้รบกับรัฐบาลเมียนมาเพื่อให้ได้สิทธิปกครองตัวเองและ แยกตัวเป็นเอกราช สหภาพเมียนมา รู้ดีว่าความแตกแยกภายในกะเหรี่ยงจะเปิดโอกาสให้สหภาพเมียนมาเอาชนะรัฐกะเหรี่ยงได้ โดยใช้หนทางให้การสนับสนุน ฝ่ายตรงข้ามสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ซึ่งนับถือศาสนาพุทธ หรือฝ่ายกองกำลังทหารกะเหรี่ยงพุทธเพื่อประชาธิปไตย (Democratic Karen Buddhist Army: DKBA) โดยที่กลุ่ม DKBA ได้ให้การสนับสนุนรัฐบาลเมียนมา โจมตีฐานที่มั่นฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง โดยเฉพาะการโจมตีไปยังพื้นที่เขตกองพันที่ห้า และเจ็ด

ในช่วงปี ค.ศ.2009 นโยบายจัดตั้งกองกำลังพิทักษ์ชายแดน Border Guard Force (BGF)⁵ (BGF, Myanmar Peace Monitor) ด้วยจุดมุ่งหมายคือ ต้องการรวบรวมกองกำลังทหารเมียนมาให้เหลือเพียงกองกำลังเดียว แต่ในอีกแง่มุมคือก็ยิ่งเพิ่ม

⁵ กองกำลังพิทักษ์ชายแดน จัดตั้งขึ้นก่อนการเลือกตั้ง ค.ศ. 2010 ในช่วงเดือนเมษายน ค.ศ.2009 โดยรัฐบาลทหารได้กล่าวถึงหลักการนี้โดยให้ทหารกลุ่มชาติพันธุ์เปลี่ยนผ่านเข้าสู่กองกำลังพิทักษ์ชายแดน เพื่อที่จะทำให้อำนาจของกลุ่มชาติพันธุ์หมดอำนาจเรียกร้องการปกครองตนเอง รวมถึงยุติการพวดยุคในประเด็นทางการเมือง กลุ่ม BGF เคยประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ NDA-K, KNPLF, MNDA, Lahu Militia group, DKBA, KDA, รวมทั้งกองกำลังจากฝ่าย SSA-N and SSA-S แต่ปัจจุบันบางกลุ่มชาติพันธุ์ ได้ยุติการเป็นสมาชิก

ความสามารถของทหารรัฐบาลให้สามารถควบคุมกองกำลังทหารของกลุ่มชาติพันธุ์ได้ ฉะนั้นกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะต้องเพิ่มเงื่อนไขการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (BGF) แต่ทว่ากองกำลัง (BGF) กลับเป็นอุปสรรคต่อการทำข้อตกลงหยุดยิงเพราะ กลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่มที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่สามารถละทิ้งกองกำลังฝ่ายของตนเพื่อเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังทหารของรัฐบาลได้ เพราะการมีกองกำลังทหารเท่ากับคงอำนาจที่ใช้ในการต่อรองกับรัฐบาลให้คงอยู่ ดูเหมือนว่านอกจากจะเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุข้อตกลงหยุดยิงแล้วยังทำให้กลุ่มย่อย ๆ ภายใน (DKBA) ไม่เห็นด้วยกับการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน BGF ได้จัดตั้งกลุ่มความร่วมมือรูปแบบใหม่ขึ้น คือ กองทัพกะเหรี่ยงเพื่อประชาธิปไตยผู้มีความเมตตา Democratic Karen Benevolent Army (DKBA)

สมาชิกกองทัพกะเหรี่ยงเพื่อประชาธิปไตยผู้มีความเมตตา(DKBA) เมื่อไม่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน BGF เป็นผลให้ถูกทหารเมียนมาไล่ล่า จึงหันไปร่วมมือกับฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง โดยเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของทหารกองทัพปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Liberation Army: KNLA) ทำให้ชาติพันธุ์กะเหรี่ยงมีจำนวนกองกำลังเพิ่มมากขึ้นเพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกับกองกำลังกะเหรี่ยงฝ่ายพุทธเพื่อประชาธิปไตย ในปี ค.ศ. 2012 จึงได้ตั้งชื่อกองกำลังใหม่นี้ว่าเป็น (DKBA-5) โดยเพิ่มหมายเลขห้า ซึ่งหมายเลขห้า หมายถึง บริเวณที่ตั้งอยู่ในบริเวณกองพันที่ห้า ส่วนกองกำลังกะเหรี่ยงฝ่ายพุทธประชาธิปไตย (DKBA) ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (DKBA, Myanmar Peace Monitor)

2) การแข่งขันระหว่างสองอุดมการณ์ทางการเมือง

การแบ่งแยกภายในกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงออกเป็นสองกลุ่ม อาจไม่ใช่เรื่องแปลกหากภายในสังคมประชาธิปไตยจะประกอบไปด้วยความแตกต่างและหลากหลายท่ามกลางพหุสังคม หรือการมีสองฝ่ายหรือมากกว่านั้น จะทำให้แต่ละฝ่ายมีหน้าที่ตรวจสอบและคานอำนาจอีกฝ่าย มิให้เพเลียงพล้ำไปในทางที่ทำลายผลประโยชน์ของกลุ่มอื่น ๆ หลังการลงนามหยุดยิง การแบ่งแยกออกเป็นสองกลุ่มที่ไม่ได้แตกหักในรัฐสภากะเหรี่ยง เพื่อทำให้นโยบายการบริหารเพื่อชาวกะเหรี่ยงเป็นไปในทางที่ตอบสนองผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่และค้ำประกันผลประโยชน์คนส่วนน้อยด้วยในขณะเดียวกัน

ก่อนลงนามข้อตกลงหยุดยิงในนามของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ยังคงยืนยันต้องการเจรจาทางการเมืองก่อนจึงจะลงนามข้อตกลงหยุดยิง หากแต่

กระบวนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ทำให้ นายพล มูตูเซ โฟเว เปลี่ยนแนวทางดังกล่าว โดยได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงในวันที่เจรจาด้วยสาเหตุหลัก คือ ความต้องการพัฒนา เศรษฐกิจที่กะเหรี่ยงไม่อาจดำเนินการได้ตามลำพัง นอกจากนี้เลขชาติการ KNU ได้อธิบาย สาเหตุที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจ “ด้วยบทบาทของรัฐบาลที่ต้องการยุติ สงครามไม่ใช่เพื่อข้อตกลงหยุดยิง แต่เพื่อการสร้างการพัฒนา เพราะหากไม่พัฒนา แต่ละฝ่ายอาจจะหันกลับต่อสู้กันอีกครั้ง”

3) การปฏิบัติตามกระบวนการประชาธิปไตย ตามแนวทาง Sequencing (เป็นไปอย่างเป็นขั้นเป็นตอน)

จากการให้สัมภาษณ์ของเลขชาติการสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ได้อธิบาย ให้ทราบถึงสาเหตุที่ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยกล่าวถึง รัฐบาลยินยอมต่อ ข้อเสนอของฝ่ายกะเหรี่ยง ที่ไม่เคยมีมาก่อน “KNU ลงนามข้อตกลงหยุดยิง และเติมเต็ม ข้อตกลงทวิภาคี ในวันที่ 12 มกราคม 2012 นับได้ว่าเป็นปีแห่งประวัติศาสตร์ เราต่อสู้ มาอย่างยาวนานกว่า 63 ปี และได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงอย่างเป็นทางการ กับรัฐบาล แม้ว่ารัฐบาลจะปฏิเสธการลงนามหยุดยิงไปพร้อม ๆ กับการเจรจาทางการเมือง แม้ว่ารัฐบาลจะไม่เคยยอมรับ อย่างไรก็ตาม เราก็ต้องทำข้อตกลงหยุดยิงก่อนเจรจาทางการเมืองอยู่ดี เมื่อเราลงนามข้อตกลงหยุดยิงเราจึงเสนอหนทางไปสู่การเจรจา การเมืองอย่างค่อยเป็นค่อยไป” ยังรวมถึงความต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะสามารถ ทำได้ง่ายมากกว่าหากลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยเลขชาติการสหภาพแห่งชาติ กะเหรี่ยง (KNU) กล่าวเสริมว่า “หากเราลงนามข้อตกลงหยุดยิง และส่งพรรคการเมือง เข้าชิงตำแหน่งเลือกตั้ง และตัวแทนของพรรคการเมืองสามารถเอาชนะการเลือกตั้ง ได้สำเร็จ จะสามารถเข้าไปนั่งในรัฐสภาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ”

จะเห็นได้ว่า กะเหรี่ยงยังคงต้องการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยตามแนวทาง เป็นขั้นเป็นตอน ด้วยการให้ความสำคัญกับ การเลือกตั้ง การจัดตั้งพรรคการเมือง และแก้ไขเนื้อหารัฐธรรมนูญ ในขณะที่ฝ่าย นอร์ ซิปโปรา ยืนยันไม่ต้องการให้สหภาพ แห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ในเชิงสถาบันทางการเมือง หากแต่ต้องการให้ตระหนักถึงคุณค่าของประชาธิปไตยเท่าที่ควรจะเป็นเช่น สันติภาพ และสิทธิมนุษยชน

ในขณะที่ นอร์ ซิปโปรา แกนนำหลักที่ต่อต้านการลงนามข้อตกลงหยุดยิง มองโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่รัฐบาลเมียนมา เสนอเป็นข้อแลกเปลี่ยนในการลงนาม หยุดยิง ว่าเป็นอาวุธทำลายและขจัดกลุ่มต่อต้าน เพื่อให้พวกเขาลืมเรื่องการต่อสู้ กับรัฐบาล นอร์ ซิปโปรา ยังได้กล่าวถึง “ความเร่งรีบลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ของรัฐบาล เพราะรัฐบาลมองว่าจะต้องรีบสร้างสันติภาพ มิฉะนั้น ฝ่ายรัฐบาลทหารอาจจะกลับไปใช้อำนาจอีกครั้ง ความเร่งรีบไม่ใช่สิ่งดี เพราะยิ่งสร้างความกดดันให้เรามากกว่า เราต้องการให้ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป มากกว่าความเร่งรีบที่ทำให้รู้สึกกดดัน” (Naing, 2017)

4) จุดหมายที่มีร่วมกันระหว่างคู่ขัดแย้งภายในรัฐกะเหรี่ยงคือ สันติภาพ นอร์ ชิปปิราห์ เช่น ได้กล่าวถึง จุดมุ่งหมายที่ทุกฝ่ายต้องการคือ สันติภาพ ซึ่งหากต้องการจะบรรลุได้ “ต้องสร้างความแน่ใจด้านความปลอดภัยที่มีต่อพลเมืองรวมทั้งผู้นำและผู้อพยพพลัดถิ่น” (Naing, 2017) ในขณะที่ เลขาธิการสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) มีจุดมุ่งหมายเพื่อ สันติภาพแบบเดียวกัน นอร์ ชิปปิราห์ เช่น เขาได้กล่าวว่า “การลงนามหยุดยิงไม่ใช่สันติภาพ เป็นเพียงการหยุดการต่อสู้ สันติภาพที่แท้จริงคือ เมื่อพวกเราได้รับความเท่าเทียมกัน ความยุติธรรม และเสรีภาพรวมถึงการดำเนินชีวิตอย่างไม่ต้องกังวล เรามีอาหารเพียงพอ เรามีโอกาสส่งลูกหลานเรียนหนังสือ และในฐานะที่กะเหรี่ยงดำรงสถานะความเป็นชาติ เราก็ควรดำรงความเป็นชาติกะเหรี่ยงด้วยการสืบทอด ภาษา วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ และในฐานะที่เราเป็นมนุษย์เราก็ควรได้รับโอกาสในการพัฒนาตัวเรา “ชิปปิรา รองประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ไม่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบบทวิภาคี โดยเน้นที่ความต้องการเจรจาทางการเมืองเท่านั้น แม้ทั้งสองจะเห็นไม่ตรงกัน ฝ่ายชิปปิราจึงกลายเป็นกลุ่ม สายแข็ง (hardliners) ร่วมกับท่านนายพลกอย คยอ (Gaw Kyaw) เนื่องจากไม่ให้การสนับสนุนกระบวนการสันติภาพ ชิปปิรา กล่าวถึงประชาชน กะเหรี่ยงมองว่า เธอไม่เห็นด้วยกับกระบวนการสันติภาพ จริง ๆ แล้วเธอแค่ยึดมั่นในอุดมการณ์ของเธอ

การพัฒนาอื่น ๆ ของรัฐบาลไม่ได้ทำให้ชาวกะเหรี่ยงได้ในสิ่งที่ต้องการ (สิทธิปกครองตนเอง)”แต่รัฐบาลทหารกลับสร้างถนนที่เป็นประโยชน์กับฝ่ายตัวเอง โดยเน้นเส้นทางเดินทางไปยังพื้นที่ชายแดน นอกจากจะเพื่อขนส่งสินค้าแล้ว ยังเป็นเส้นทางเข้าสู่ทรัพยากรสำคัญของคนกะเหรี่ยง และเพื่อจะเข้ามาจู่โจมยังที่ตั้งหน่วยงานบริหารงานภายในของ KNU การปฏิบัติเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นกลยุทธ์ของฝ่ายทหารที่กล่าวถึงการสร้างถนนตามที่ตกลงไว้(แต่ไม่ได้ตกลงตำแหน่งที่สร้างถนน) จึงทำให้ทหารสร้างเส้นทางที่กำหนดเอง Saw Kwe Htoo Win เลขาธิการ KNU แสดงทัศนะว่า “รัฐบาลทหารไม่ได้ประพฤติดี หากแต่ใช้กลอุบาย ตามแนวทางที่ทหารนำเสนอ” นอกจากนั้น รัฐบาลทหารยังอ้างการทำร้ายกลุ่มชาติพันธุ์โดยใช้โฆษณาชวนเชื่อ ว่ากลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธเป็น กลุ่มผู้ก่อการร้าย ซึ่งแนวทางเช่นนี้ เป็นกลอุบายโดยทหาร

อ้างในการทำร้ายประชาชน (International Based Groups Denied Vote 16th Congress Election, 2017)

5) สิทธิครอบครองดินแดน

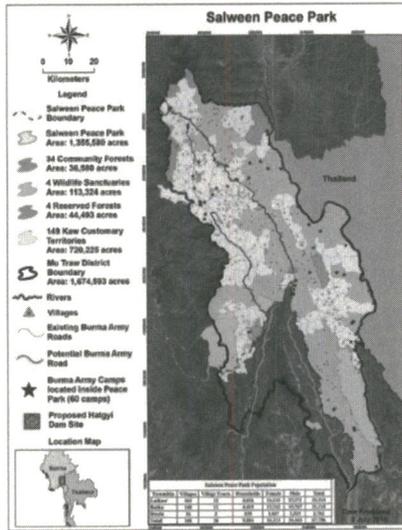
ตามความหมายของ กอว์ “KAW” ในภาษากะเหรี่ยงหมายถึง พื้นที่ดินแดนหรือประเทศ ที่ดำเนินการภายใต้ระบบการบริหารแบบชนบทรวมนิยม ภูมิปัญญาประวัติศาสตร์ ค่านิยมสังคมของชุมชนกะเหรี่ยงพื้นเมือง ดังนั้นคำว่า กอว์ (Kaw) จึงไม่อาจมองแบบมิติเดียว ที่หมายถึง พื้นที่ดินและการครอบครองดินแดนเท่านั้น หากแต่ต้องมองให้ลึกถึงกิจกรรมบนที่ดินด้วยไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ทำการเกษตรเลี้ยงสัตว์ ป่าชุมชนรวมไปถึงการฝังศพตามธรรมเนียมไว้ใต้ดิน

ประเด็นสำคัญที่ กอว์ (Kaw) มีส่วนต่อความนึกคิดของคนกะเหรี่ยง คือ ความรู้สึกต่อสิทธิบริหารพื้นที่ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาของรัฐบาลที่อาจส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงการบริหารน้ำ ดินแดน และทรัพยากรธรรมชาติจากเดิมที่เป็นอยู่ ทั้งนี้การรับรู้ และการนิยามในระบบ Kaw จะทำให้คนกะเหรี่ยงยังดำรงไว้ซึ่งสิทธิปกครองและบริหารตนเองเหนือดินแดน ทำให้เกิดกะเหรี่ยงดำรงไว้ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจจากส่วนกลางเพื่อบริหารทรัพยากรธรรมชาติ และส่งเสริมการจัดตั้งรัฐในรูปแบบสหพันธรัฐ และหลักการประชาธิปไตย

สวนสันติภาพที่มีขนาด 5,485 ตารางกิโลเมตร (Weng, 2019) ตั้งอยู่ติดชายแดนไทย-เมียนมา เป็นสัญลักษณ์ของการต่อสู้ให้ได้มาซึ่งพื้นที่ดินแดนของกลุ่มกะเหรี่ยงที่ริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ.2012 และมีพิธีเปิดต้นปี ค.ศ.2019 ด้วยความตั้งใจกำหนดให้เป็นพื้นที่อิสระที่ชาวกะเหรี่ยงจะทำกิจกรรมร่วมกัน แต่ที่สำคัญคือการฝึกความเป็นประชาธิปไตยและการดำรงสิทธิบางประการที่คนกะเหรี่ยงมีต่อพื้นที่ให้อยู่ตลอดไป ทั้งยังเป็นยุทธศาสตร์มิให้รัฐบาลเข้ามารุกล้ำพื้นที่ส่วนตัวของกลุ่มกะเหรี่ยง ทั้งนี้หากรัฐบาลไม่อาจเข้ามาเกี่ยวข้องได้อย่างอมแสตงว่า รัฐบาลยินยอมให้สิทธิปกครองตนเองแก่ชาวกะเหรี่ยงและพื้นที่กว้างใหญ่เทียบเท่าเขตปกครองหนึ่งเขต โดยไม่ได้เป็นการลดอำนาจจากบนลงล่าง แต่เป็นการเพิ่มอำนาจจากล่างขึ้นบน ทั้งยังเป็นการลดอำนาจของรัฐบาล และแทนที่ด้วยสิทธิต่อรองอำนาจของกลุ่มชาติพันธุ์ หากเป็นเช่นนี้ได้กับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลกลางกลายเป็นแบบ ระบบสหพันธรัฐ

ภาพ 3 สวนสันติภาพสาละวินในเขตมูทรว (Mutraw District)

โดยจำแนกพื้นที่เขตดินแดนตามธรรมเนียม (Kaw Customary Territories) ประกอบด้วย พื้นที่เขตป่าชุมชนพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์สัตว์ป่า พื้นที่ป่าสำรอง เป็นต้น



ที่มา: Weng, 2019

จากการสัมภาษณ์ นักต่อสู้เพื่อสิทธิชาวกะเหรี่ยงใน จังหวัดเชียงใหม่ ราวเดือน กุมภาพันธ์ ค.ศ.2019 กล่าวถึง สวนสันติภาพ เป็นก้าวหนึ่งของความสำเร็จที่ ชาวกะเหรี่ยงร่วมมือกันเรียกร้องสิทธิปกครองตนเอง ที่มีมานับตั้งแต่ก่อนตก เป็นอาณานิคมอังกฤษ “เราไม่ต้องการถนนที่เป็นตามโครงการพัฒนา และเมื่อลงนาม ข้อตกลงหยุดยิงแล้ว เราไม่ได้ประโยชน์อะไรเลย ไม่ได้นำไปสู่สิ่งที่เราต้องการ การสร้างสวนสันติภาพ เป็นสิ่งเดียวที่สะท้อนพื้นที่เอกราช” ทั้งนี้ นักต่อสู้เพื่อสิทธิ ชาวกะเหรี่ยง ยังกล่าวถึงความรู้สึกที่รัฐบาลห้ามการใช้ภาษากะเหรี่ยงเพื่อสื่อสาร กับคนกะเหรี่ยง อีกทั้งยังเปลี่ยนชื่อสถานที่ในหลาย ๆ พื้นที่ สร้างความเจ็บปวดใจ เมื่อต้องเรียกชื่อสถานที่ที่คุ้นเคยในชื่อใหม่

ทั้งนี้ การปกครองในสวนสาละวินได้จัดให้มีการบริหารภายในอย่างเป็นระบบ และจัดให้มีกฎบัตรสวนสันติภาพสาละวิน “Salween Peace Park Charter” เหตุที่ต้อง มีสถาบันทางการเมืองรองรับ เช่นนี้เพื่อทำให้ การบริหารงานในระดับท้องถิ่น สามารถ

คงอยู่และยังดำเนินต่อไปได้ตราบเท่าที่สถาบันทางการเมืองยังคงเข้มแข็ง แม้ไม่อาจมั่นใจได้ว่ารัฐบาลจะตระหนักในการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่รัฐบาลไม่อาจล้มล้างได้

จากการสัมภาษณ์นักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ชาวกะเหรี่ยง เดือนมีนาคม ค.ศ.2019 กล่าวถึงสวนสันติภาพเป็นเครื่องแสดงควมมีเสรีภาพของคนกะเหรี่ยง “สวนสันติภาพทำให้คนกะเหรี่ยงครอบครัวดินแดนและทำกิจกรรมอย่างมีชีวิตชีวาของชาวกะเหรี่ยง แม้แต่กฎหมายที่ดินว่างเปล่ารกร้าง (Vacant, Fallow and Virgin land Law) ยังไม่อาจบังคับใช้กับพื้นที่สวนสันติภาพแห่งนี้ได้...บนพื้นที่สวนสันติภาพคนกะเหรี่ยงยังได้ใช้แนวทางบริหารตามธรรมเนียม กอว์ Kaw ที่ได้เคยประยุกต์ใช้บนพื้นที่ มูตรอ (Mutraw) ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง KNU”

6) สิทธิส่งผู้แทนลงสมัครรับเลือกตั้งในนามกลุ่มชาติพันธุ์

แม้จะได้สิทธิในการปกครองตนเองบางส่วนในท้องถิ่นของชาวกะเหรี่ยง แต่ความต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองระดับชาติยังมีความสำคัญต่อชาวกะเหรี่ยงอย่างน้อยก็เป็นอีกหนึ่งช่องทางเข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้การบริหารระดับประเทศ รวมทั้งยังได้มีบทบาทส่งเสริมการแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคต อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทหารยังคงมองกลุ่มกะเหรี่ยงเป็นกลุ่มผิดกฎหมาย “เรายังคงไม่สามารถส่งพรรคการเมืองเข้าไปแข่งขันในการเลือกตั้งระดับชาติได้ ถ้าเราอยากส่งพรรคการเมือง เราจำเป็นต้องไม่มีอาวุธไว้ในครอบครอง....ดังนั้น KNU จึงมีพรรคการเมืองเพียงเพื่อ พื้นที่กะเหรี่ยงเท่านั้น... เรามีพรรคการเมือง ที่พร้อมส่งไปยังการเลือกตั้งระดับชาติทั้งหมด 5 พรรคการเมือง แต่เราตกเป็นหนึ่งในรายชื่อ บัญชีดำที่ผิดกฎหมายไม่อาจส่งตัวแทนได้ แม้เราจะลงนามข้อตกลงหยุดยิงแล้วก็ตาม” เลขาธิการพรรคกล่าวถึงการส่งพรรคการเมืองไปแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไป ฉะนั้นกะเหรี่ยงหลังลงนามข้อตกลง กลับยังถูกจำกัดบทบาททางการเมืองระดับชาติ

7) สูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์อดีตเลขาธิการสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง มิถุนายน ค.ศ.2018 ประจำกองพื้นที่ห้า ตำบลมูตรอ (Mutraw District) ไม่เห็นด้วยตั้งแต่แรกต่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งแบบทวิภาคีและ ทั้งประเทศ โดยเขากล่าวถึงผลเสียที่ได้รับมากกว่าข้อดี หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง “ในเขตพื้นที่ที่รัฐบาลเมียนมาเข้ามาสร้างถนน ไม่ได้เป็นเพียงการสร้างเส้นทางการขนส่งสินค้าและอำนวยความสะดวกในด้านการเดินทางเท่านั้น หากแต่ยังทำให้ผู้คนสูญเสียชีวิตจากการปะทะกันในขณะก่อสร้าง”

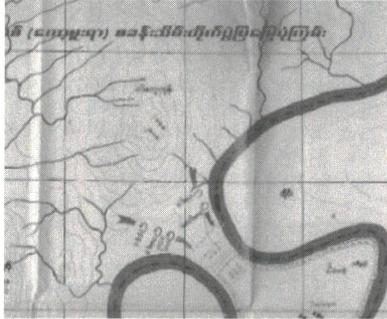
ทั้งนี้ จากบทสัมภาษณ์ผู้ที่อยู่อาศัยบริเวณ พะอาน (Hpa An) ได้ดำเนินชีวิตตามปกติด้วยการเผาไม้เพื่อทำถ่านหิน แต่เมื่อการสร้างถนนมาถึงใกล้ ๆ บริเวณที่ผู้ให้สัมภาษณ์อาศัยอยู่ กลุ่มกองกำลังพิทักษ์ชายแดน BGF ได้เข้ามาฝั่งระเบิดข้าง ๆ พื้นที่ที่พวกเขาทำงาน ขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์กำลังเดินทางกลับบ้าน เขาไปเหยียบเข้ากับระเบิด แต่ต้องอดทนเดินทางกลับมายังบ้าน “ระเบิดที่ทหารฝังไว้ ตามข้างทางไม่ได้โดน แต่ตัวฉัน แต่ยังโดนหัว ควายของชาวบ้านตอนที่ฉันเหยียบใส่ระเบิด ตอนเดินทางกลับบ้าน คุณจะไม่อยากเห็นแผล ระเบิดทำให้ฉันมีแผลทั่วร่างกาย ฉันต้องสูญเสียลูกอ้วนอะหนึ่งข้าง....ฉันต้องรักษาตัวกว่า 23 วัน โดยกองกำลังพิทักษ์ชายแดนไม่มารับผิดชอบเลย” (Karen Human Rights Group, 2012) เขาให้เพื่อนไปส่งโรงพยาบาล ในส่วนของคำรักษาพยาบาลยังคงได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานนานาชาติ แต่ก็ต้องจ่ายเองบางส่วน และทำให้เขาต้องติดหนี้ จากบทสัมภาษณ์ชาวกะเหรี่ยงในพื้นที่ที่ได้รับบาดเจ็บจากการฝั่งทุ่นระเบิดโดยกองกำลังพิทักษ์ชายแดน แสดงให้เห็นถึงการมีอาวุธไว้ในครอบครองแต่ไม่ได้ใช้ ไม่ได้ทำให้ระบบความรุนแรงได้อย่างแท้จริง

ทหารได้เข้ามายึดทรัพย์ากร และ เปิดรับการลงทุนยังพื้นที่ที่เคยเป็นของกะเหรี่ยงโดยไม่ขออนุญาต โดยทหารอ้างเพียงแต่ว่าได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงเท่านั้น อดีตเลขาธิการสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงกล่าวว่า “ การเข้ามาทำธุรกิจของจีนด้วยการตั้งบ่อนคาลิโนยังบริเวณ ฉวี กอกโก (Shwe Kokko) ได้ทำให้ผลประโยชน์กลับมายังคนกะเหรี่ยงมีเพียงจำนวนน้อย “ทั้งนี้ ในพื้นที่ ฉวี กอกโก (Shwe Kokko) อาจเรียกได้ว่าเป็นพื้นที่หลักของนักลงทุนจีน ด้วยการเปิดแหล่งธุรกิจประเภท ร้านอาหาร ร้านทำผม ร้านคาราโอเกะ ทั้งยังมีการก่อสร้างห้องพักเพิ่มเติมขึ้นไปอีก ทั้งนี้ พื้นที่นี้ได้รับการบริหารโดยนายทหารชิตู (Chit Thu)⁶ ผู้ที่เป็นเจ้าพ่อทางธุรกิจชาวกะเหรี่ยง โดยที่เขาได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน ธุรกิจของจีนได้เพิ่มจำนวนเป็นมูลค่ากว่า 1.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ การสร้างโปรเจกต์ต่าง ๆ บนพื้นที่กว่า 2,000 เฮกเตอร์ เป็นพื้นที่ของนักลงทุนชาวจีน (Lintner, 2019) แม้ว่าบริษัทจีนที่เข้ามาครั้งนี้จะยังไม่มีความแน่นอนในสถานะทางกฎหมาย แต่ก็ได้รับการอนุญาตจากกระทรวงวางแผนและการเงินแห่งรัฐบาลเมียนมา ร่วมมือกับบริษัทจิลลิน ยาไต

⁶ เคยอยู่ในหน่วย KNLA และแยกตัวออกจากกะเหรี่ยงเข้าร่วมกับกองกำลัง DKBA ในปี ค.ศ.1994 ภายใต้การนำของ Chit Thu เขาเป็นผู้นำทหารที่มีอำนาจสูงสุดท่านหนึ่ง นำการรบกับ KNLA ลุ่มแม่น้ำเหมย และในที่สุดก็เข้าเป็นส่วนหนึ่งของ กองกำลังพิทักษ์ชายแดน

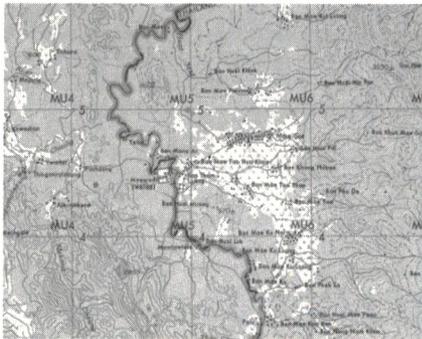
(Jilin Yatai Group) โดยจัดตั้งบริษัทขึ้นภายใต้ชื่อบริษัทการค้าระหว่างประเทศ
เมียนมา-ยาไต (Myanmar Yatai International Trading Company) (Lintner, 2019)

ภาพ 4 พื้นที่ฉวี กอกโก Shwe kokko (Kawmoorah) ดินแดนปากขวดที่เข้า
ออกได้ทางเดียว



ที่มา: Oo, 2019

ภาพ 5 พื้นที่ฉวี กอกโก Shwe kokko (Kawmoorah) ในมุมมองติดชายแดนไทย-
เมียนมา



ที่มา: Oo, 2019

ลินเนอว์ (Lintner) กล่าวถึงธุรกิจขนาดใหญ่ของจีนมีความเป็นไปได้หากพิจารณาที่ตั้งของเมือง ฉวี กอกโก (Shwe-Kokko) ซึ่งอยู่ไม่ห่างจากชายแดนแม่สอด-เมียวดี ซึ่งเป็นเส้นทางเชื่อมต่อสายเอเชียหมายเลขหนึ่ง AH 1 เชื่อมระหว่างตะวันออก ตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียตะวันตก และยังสามารถ เชื่อมต่อโครงการ หนึ่งแถบ หนึ่งเส้นทาง (One Belt One Road) ดังนั้น โครงการ เมกาโปรเจกต์ ที่กำลังดำเนินการก่อสร้างไม่ว่าจะเป็น บ้านทรู โรงแรม ศูนย์การค้า ห้างสรรพสินค้า สนามติ๊กอล์ฟ และโรงงาน รวมไปถึงแหล่งเล่นคาสสิโน ที่ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของฉวี กอกโก (Shew Kokko) ที่บริการเรือข้ามฟากจากฝั่งแม่สอดเข้าไปยังพื้นที่ แม้จะไม่ถูกกฎหมาย แต่เป็นที่ ๆ ผู้คนข้ามมาได้และยังอาจเชื่อมต่อภายในได้ไม่ยากนัก หากจะเดินทางจากเมือง ฉวี กอกโก (Shwe -Kokko)

อดีตเลขาธิการสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ได้กล่าวสิทธิในการปกครองตนเองที่เคยได้มานั้นเริ่มถูกเปลี่ยนแปลง “ระบบการศึกษาของกะเหรี่ยง ที่เคยดำเนินการผ่านฝ่ายการศึกษาแห่งกะเหรี่ยง (Karen Education Department: KED) ฝ่ายการศึกษาของกะเหรี่ยงได้ แสดงการถูกกลืนกินทางวัฒนธรรม ด้วยการวางแผนระบบการศึกษา ส่งตรงมาจากส่วนกลาง ซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกหนทางหนึ่งที่รัฐบาลพยายามไขว่คว้าอำนาจจาก KNU” ทั้งนี้เขายังได้กล่าวเสริมประเด็นทางการเมืองอื่น ๆ ที่อยากให้รัฐบาลได้เข้าใจว่า

“ประเด็นด้านการอพยพไปยังพื้นที่ชายแดนไทยของคนกะเหรี่ยง อันส่งผลต่อการดูแลและจัดระเบียบโดยรัฐบาลไทย ที่ให้แหล่งพักพิงเพียงชั่วคราว ทั้งนี้คนกะเหรี่ยงบางส่วนได้อพยพไปยังพื้นที่พะโค ย่างกุ้ง และลุ่มแม่น้ำอิระวดี คนกะเหรี่ยงที่อยู่ในรัฐกะเหรี่ยงจึงมีเพียงร้อยละ 20 ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ไม่ใช่แหล่งที่อยู่อาศัยแน่นอนและอาจสร้างปัญหาให้กับประเทศเพื่อนบ้านได้” เขากล่าวเพิ่มเติมว่า “การจ่ายภาษีให้กับรัฐบาลกลางเป็นสิ่งที่คนกะเหรี่ยงพิจารณาว่าควรได้รับการตอบแทนจากรัฐบาลในแง่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของกะเหรี่ยงยังเดินไปอย่างช้า ๆ และยากจน การทำงานในรัฐไทยได้รายได้ต่อวัน 300 บาท แต่มาทำงานที่รัฐกะเหรี่ยงได้เพียง 100 บาทต่อวัน”

อดีตเลขาธิการสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง กล่าวถึง ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และการรับรู้และตระหนักในหลักการความเท่าเทียมกันยังเป็นประเด็นที่ไม่อาจจะเลยได้ โดยเฉพาะความต้องการรักษาความเป็นชาติของรัฐกะเหรี่ยง (Nationalism) ตามแนวคิดเรื่องชาตินิยม รัฐบาลควรตระหนักแนวคิดเรื่องชาตินิยม ไปพร้อม ๆ กับการสร้างรัฐ (state building) เป็นเรื่องที่คุณกะเหรี่ยงต้องการดำรงไว้และสืบต่อไปยัง

ลูกหลาน “เราขอแค่ได้เรียนภาษา สวมชุดประจำถิ่น แม้จะต้องเรียนโรงเรียนรัฐบาล เมียนมา ก็ไม่ใช่ปัญหา แม้แต่รัฐบาลไทยยังได้จัดการศึกษา อนุญาตให้เราสื่อสารเป็น ภาษากะเหรี่ยงได้ รวมไปถึงอนุญาตให้สวมชุดปะกาะญอได้อีกด้วย”

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย ในรัฐกะเหรี่ยงในสามประการคือ

1. การปกครองภายในกะเหรี่ยง แบ่งแยกออกจากกัน ด้วยความแตกต่าง ด้านศาสนาและอุดมการณ์ จากการแบ่งแยกในปี ค.ศ.1994 โดยกะเหรี่ยงได้แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายกะเหรี่ยงพุทธ (Democratic Karen Buddhist Army: DKBA) และกะเหรี่ยงคริสต์ (Karen National Union: KNU) อย่างไรก็ตามยังมีฝ่ายกะเหรี่ยงที่ไม่ได้อยู่ในทั้งสองกลุ่มนี้ด้วย ซึ่งจะดำรงบทบาทอย่างเงิบ ๆ และต่อสู้อย่างไม่ใช้อาวุธ กลุ่มนี้เรียกว่า กะเหรี่ยงอื่น ๆ (the other Karen) หมายถึงถึงกะเหรี่ยง ที่ไม่อาจพูดภาษากะเหรี่ยงได้ และมีศาสนาที่หลากหลาย ทั้งยังไม่ได้อยู่ในพื้นที่ความขัดแย้งร้อยละ 90 และอาศัยอยู่ในพื้นที่ต่างประเทศร้อยละ10 โดยเฉพาะในรัฐไทย โดยได้รับโอกาสที่ดีในการศึกษา ทำกิจกรรมและยังรักษาความสัมพันธ์กับฝ่ายกองกำลังทหารของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง⁷

ทั้งนี้การแบ่งแยกกระหว่างฝ่ายกะเหรี่ยงพุทธ (DKBA) และกะเหรี่ยงคริสต์ (KNU) เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้กะเหรี่ยงคริสต์ฝ่ายแพ้อสังครามระหว่างรัฐบาลเมียนมาและฝ่ายกะเหรี่ยงที่มีมาอย่างยาวนานกว่า 60 ปี ฝ่ายกะเหรี่ยงพุทธยังให้การสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลทหาร ด้วยการลงนามข้อตกลงหยุดยิงและเข้าร่วมเป็นหนึ่งในกองกำลังแนวร่วมพิทักษ์ชายแดน ทำให้ฝ่ายกะเหรี่ยงคริสต์ ต้องฝ่ายแพ้สงครามให้กับรัฐบาลเมียนมาในปี ค.ศ.1995

ความแตกแยกภายในระหว่างกลุ่มกะเหรี่ยงคริสต์ (KNU) เกิดจากการยอมรับในประเด็นการลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยแบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการลงนามและ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง หลังจากเจรจาเพื่อทำข้อตกลงหยุดยิง ปรากฏว่าประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง มูตู เซ โท

⁷ กิจกรรมหลักๆที่ทำได้คือ 1) ทำกิจกรรมที่สนับสนุนให้เกิดสถานะนิ่ง ไม่ทำสงครามระหว่างกัน เช่น การดำรงตำแหน่งงานราชการ 2) เข้าร่วมทางการเมืองเช่น เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง 3) รวมทั้งยังสนับสนุนอัตลักษณ์กลุ่มชาติพันธุ์และกิจกรรมช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและประชาสังคม Thawngmung (2012)

(Mutu Say Poe) ต้องการให้ความขัดแย้งจบลงโดยเร็ว จึงเห็นด้วยและลงนามทันที ในการประชุมเพื่อปรับแก้ไขเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิง ทำให้การลงนามดังกล่าวไม่ผ่าน ประชามติ หรือความเห็นชอบจากประชาคมชาวกะเหรี่ยงทั้งหมด ในขณะที่อีกกลุ่ม ภายใต้การนำของเลขาธิการ ชิปปิโรร่า เซน (Saw Zipporah Sein) ต้องการดำเนิน แนวทางไปอย่างระมัดระวัง (Deciphering Myanmar's Peace Process: A Reference Guide, BNI, 2016, p. 74) โดยเสนอให้เจรจาทางการเมืองให้สำเร็จก่อน จึงลงนาม ข้อตกลงหยุดยิง เมื่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิงเกิดขึ้นไปแล้วในช่วงต้นปี ค.ศ.2012 เพื่อมิให้เกิดความระส่ำระสายขึ้นภายใน สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงจึงได้จัดการเลือกตั้ง โดยที่การเลือกตั้ง เป็นการแข่งขันระหว่างสองฝ่าย คือ ฝ่ายมุตู เซ โปว (Mutu Say Poe) และฝ่าย นอร์ ชิปปิโรร่า เซน (Naw Zipporah Sein) ซึ่งหากคะแนนเสียงส่วนใหญ่อยู่ที่ฝ่ายมุตู เซ โปวจะทำให้เกิดการยอมรับในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทันที และนับ ว่าการลงนามหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมามีความเป็นเอกฉันท์ ในที่สุดผลการเลือกตั้ง คือ ฝ่ายผู้นำมุตูเซ โป ได้คะแนนเสียงข้างมากทำให้ฝ่ายผู้นำชิปปิโรร่า เซน ยอมรับ และดำเนินการตามข้อตกลงหยุดยิง

ทั้งนี้ ความแตกแยกภายในกะเหรี่ยงฝ่ายพุทธ (DKBA) ไม่เห็นด้วยกับการรวม เป็นหนึ่งเดียวกับกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (BGF) ทั้งยังเป็นกะเหรี่ยงฝ่ายพุทธที่อาศัย อยู่ในพื้นที่กองพันที่ห้า จึงจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาใหม่ในนาม Democratic Karen Benevolent Army 5 (DKBA 5) และไม่ต้องการปลดอาวุธ และยังหันไปเจรจาร่วมมือกับฝ่าย สหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม DKBA5 ก็ได้หันกลับไปลงนามข้อตกลง หยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาในปี ค.ศ.2011 ด้วยข้อเสนอการพัฒนาพื้นที่เขต Sonese Myaing โดยไม่ต้องส่งกองกำลังเข้าร่วมในกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Janta Bombarbs DKBA Splinter Group at Three Pagodas Pass, 2010)

หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง แม้ความแตกแยกภายในยังคงอยู่ แต่กลับยิ่ง ส่งเสริมกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย เมื่อฝ่ายที่ได้รับการรับรองคะแนนเสียงใน การเลือกตั้งน้อยต้องยอมรับมติ และการตัดสินใจจากตัวแทนที่ได้รับการรับรองคะแนนเสียง ส่วนใหญ่จากการเลือกตั้ง นอกจากการจัดการเลือกตั้งอันเกิดจากประเด็นที่มี มากกว่าแค่การตัดสินใจลงนามหยุดยิง แต่ยังมีประเด็นการพิพากษาการกระทำ เฉพาะกาลในการลงนามหยุดยิงของ ผู้นำระดับสูงทั้งสาม ประกอบด้วย ประธาน มุตู โซ โป (Mutu Say Poe) สมาชิกคณะกรรมการกลาง ประกอบด้วยเดวิด ทาว (David Taw) และ โรเจอร์ คิน (Roger Khin) นอกจากนั้น การจัดประชุมภายใต้การนำ ของเลขาธิการสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง นางชิปปิโรร่า เซน (Zipporah Sain) ประธาน

มูตู เซ โฟวได้ปฏิเสธการเข้าร่วมประชุมอยู่หลายครั้ง (Split Opens in KNU Leadership, 2012) นอกจากนี้ มีประเด็นสำคัญอันส่งผลกระทบต่อการค้าเงินชีวิตต่อไป เช่น ฝ่ายบริหารของกลุ่มชาติพันธุ์จะเปิดพื้นที่ให้กับรัฐบาลทหารบุกกรุกเข้ามาพัฒนาพื้นที่มากขึ้น หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นต้น

2. สถาบันทางการเมืองของกะเหรี่ยงได้รับการเลือกตั้งน้อยลง ในการเลือกตั้งระดับชาติ ในปี ค.ศ.2010 จากที่พรรค Phalon Sawow Party (PSP) ได้ที่นั่งในวุฒิสภา จำนวน 3 ที่นั่ง และสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 2 ที่นั่ง พรรคประชาชนคะยีน Kayin People's Party (KPP) ได้ที่นั่งในวุฒิสภาจำนวน 1 ที่นั่งและสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 5 ที่นั่ง (Lin, 2017) และพรรคการพัฒนาและประชาธิปไตยแห่งคะยีน (Kayin Democracy and Development Party) ได้ที่นั่งในวุฒิสภาจำนวน 1 ที่นั่ง ต่อมา หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง กลุ่มพรรคการเมืองกะเหรี่ยงได้ถูกปฏิเสธส่งพรรคการเมืองเข้าร่วมแข่งขันการเลือกตั้ง ระดับชาติทั้งการเลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ.2012 และเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ.2015 จึงทำให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมา ไม่สามารถบรรลุคุณสมบัติพื้นฐาน ในด้านความยุติธรรมและเสรีภาพในการเลือกตั้งได้

การบริหารงานท้องถิ่นหรือ ระดับรัฐกะเหรี่ยงครอบคลุมทั้งเจ็ดกองพัน โดยรัฐสภารัฐกะเหรี่ยงประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาแห่งรัฐคะยีน (Kayin State Hluttaw) หรือ สภาร่างกฎหมายที่มีเพียงสภาเดียว โดยประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งล่าสุด ในปี ค.ศ.2015 สมาชิกในรัฐสภาท้องถิ่น จำนวน 23 คนประกอบด้วยมาพรรค สันนิบาตเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ (NLD) 13 ที่นั่ง พรรคสหสามัคคีและการพัฒนา (USDP) 3 ที่นั่ง พรรคประชาชนกะเหรี่ยง (KPP) 1 ที่นั่ง และทหาร จำนวน 6 ที่นั่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีคนกะเหรี่ยงนั่งในสภาในระดับท้องถิ่นเพียงหนึ่งเดียว ทำให้รัฐบาลกลางเข้ามาจำกัดอำนาจส่วนท้องถิ่นของรัฐกะเหรี่ยงให้เหลือพื้นที่น้อยลง ทั้งนี้ รัฐสภาแห่งรัฐกะเหรี่ยงยังเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่รัฐบาลกลางสามารถควบคุมการออกกฎหมายภายในรัฐกะเหรี่ยง เพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของสหภาพ (Kayin State Hluttaw, n.d.) อย่างไรก็ตามการลงนามข้อตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ.2012 รัฐสภากะเหรี่ยงไม่ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงนามหยุดยิง เนื่องจากจะต้องเป็นความตั้งใจจริงของฝ่ายชาติพันธุ์กะเหรี่ยงเท่านั้น

ทั้งนี้ ผลการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ.2015 ทำให้พบว่า การแข่งขันการเมืองระดับชาติได้มีพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) เข้ามาเป็นทางเลือกใหม่นอกจาก พรรคสหสามัคคีและการพัฒนา (USDP) อีกทั้ง ความคิดเห็นของ

ชาวกะเหรี่ยงมีต่อการเลือกพรรคการเมืองแตกต่างกัน จากในอดีตที่จงรักภักดีต่อกลุ่มชาติพันธุ์ แต่ในปี ค.ศ.2015 พรรคพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยกลายเป็นทางเลือกใหม่ที่น่าสนใจเพราะไม่ได้แค่ช่วยเหลือกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยง แต่ยังหมายรวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ รวมทั้ง ความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนผ่านจากระบบอำนาจนิยมมาเป็นประชาธิปไตย ในขณะที่บางกลุ่มยังคงเลือกพรรคสหสามัคคีและการพัฒนา ด้วยเหตุผลคือ ความพอใจต่อการเปลี่ยนแปลงไปในทางเสรีมากขึ้น นับตั้งแต่ยุครัฐบาลเทียน เล่ง อีกทั้งไม่แน่ใจรูปแบบการปกครองภายใต้การนำของ อองซาน ซูจีจะนำพาไปสู่ประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามมีเพียงกลุ่มเล็ก ๆ ที่ยังเชื่อมั่นในพรรคการเมืองเดิม ๆ คือพรรคในนามตัวแทนของคนกะเหรี่ยง Phanlon-Sawow Party (PSP) “พวกเราคือชาวกะเหรี่ยง พวกคุณคือชาวกะเหรี่ยง เราต้องอยู่รวมเป็นหนึ่งเดียวกัน” “We are Karen , Your are Karen...We must stand united together” (Chambers, 2015)

3. การจัดตั้งสวนสันติภาพของฝ่ายกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นส่วนที่ตั้งอยู่ติดชายแดนไทย บนพื้นที่กองพันที่ห้า สะท้อนความสำเร็จของฝ่ายกะเหรี่ยง การจัดตั้งพื้นที่โดยปฏิเสศการเข้ามาของรัฐบาลยังเขตพื้นที่ดังกล่าวอย่างสิ้นเชิง เพื่อให้พื้นที่สวนสันติภาพ สามารถจัดกิจกรรมเพื่อชาวกะเหรี่ยง และยังเน้นย้ำการรักษาสภาพแวดล้อมเป็นไปตามธรรมชาติ ฉะนั้นพื้นที่ประชาชนกะเหรี่ยงจะจัดการและบริหารทรัพยากรเอง กล่าวอีกนัยยะหนึ่งคือ กำหนดสิทธิครอบครองหรือ กำหนดชะตากรรมเองเหนือพื้นที่ โดยเริ่มต้นจากจุดเล็ก ๆ จุดนี้

โดยสรุป การเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในกะเหรี่ยงได้รับการพัฒนาตามแนวทางแบบค่อยเป็นค่อยไป (Gradualist/Transformist Approach) เพื่อการเรียนรู้หลักการประชาธิปไตย ด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชาวกะเหรี่ยง การตระหนักรู้ในสิทธิและหน้าที่ โดยเฉพาะการทำสวนสันติภาพ เพื่อเป็นการต่อรองให้ฝ่ายรัฐบาล เคารพในเสรีภาพและหลักสิทธิมนุษยชนที่ฝ่ายชาติพันธุ์ต้องการ ทั้งนี้ ความสำคัญของสถาบันทางการเมืองที่รัฐบาลเสนอต่อฝ่ายกะเหรี่ยงนั้น ฝ่ายกะเหรี่ยงยังให้ความสำคัญเป็นลำดับรองลงมา ด้วยการตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง ซึ่งเป็นการประยุต์แนวคิดการทำข้อตกลงปกป้องระหว่างรัฐบาลทหารกับฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อให้รัฐบาลทหารยังดำรงอำนาจนิยมไว้ トラบเท่าที่ทหารยังตอบแทนผลประโยชน์บางอย่างแก่กลุ่มชาติพันธุ์ แต่เมื่อใดที่กลุ่มชาติพันธุ์เห็นว่ารัฐบาลละเมิดข้อตกลงหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเช่น ไม่ทำตามสัญญาจัดตั้งเวทีการเจรจาทางการเมือง (political dialogue) ทำให้ต้องยุติข้อตกลงปกป้อง หรือข้อตกลง

หยุดยิงได้ในที่สุด

เมื่อกะเหรี่ยงได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบบทวิภาคี ยังได้มีผลเชื่อมโยงต่อมาในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศหรือ Nationwide Ceasefire Agreement (NCA) ด้วยการยินยอมพร้อมใจลงนามกันระหว่าง 8 กลุ่มชาติพันธุ์ ในปี ค.ศ.2015 กลุ่มชาติพันธุ์ได้ตั้งทีมงานประสานงาน Nationwide Ceasefire Coordination Team (NCCT) “เนื่องจากเนื้อหาที่ได้ตกลงร่วมกันกับบรรดากลุ่มชาติพันธุ์ประกอบด้วย การเจรจาทางการเมือง (political dialogue) หากสามารถดำเนินการเป็นไปตามขั้นตอนการเจรจาและ ลงนามหยุดยิงแบบพหุภาคีสำเร็จ^๖ ดังนั้นการลงนามหยุดยิงแบบพหุภาคี จึงอาจนำไปสู่การเจรจาทางการเมืองได้ แต่รัฐบาลทหารยังคงยืนยันการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศให้ครบทุกชาติพันธุ์เสียก่อน

ความสามารถเจรจาทางการเมืองถือได้เป็นจุดประสงค์หลัก ๆ ในการตัดสินใจลงนามหยุดยิงของบรรดากลุ่มชาติพันธุ์โดยมีประเด็นรอง ๆ เช่นความต้องการโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ คีนาน (Keenan) ได้กล่าวถึงฝ่ายทหาร ยอมรับเนื้อหาบางประการบรรจุในข้อตกลงหยุดยิง ตามที่ฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ร้องขอ “มีความน่าประหลาดใจ เมื่อรัฐบาล นำโดยตัวแทนรัฐบาล คือ นายมิน ออง หล่าย (Min Aung Hlaing) เห็นด้วยในทุกข้อและลงนามในข้อตกลง ท่ามกลางข้อผูกพันที่ฝ่ายทหารต้องปฏิบัติตาม เช่น การหยุดโจมตีโดยทหารรัฐบาล Tatmadaw ต้องไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ปลอ่ยนักโทษการเมือง และดำเนินการตามกระบวนการสันติภาพให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและเปิดเสรีสื่อมวลชน.” (Keenan, 2012) แต่ทว่า ความเป็นจริงรัฐบาลทหารกลับยังละเมิดสิทธิมนุษยชน ผังลูกกระเบิดตามพื้นที่ชุมชน แอบซุ่มโจมตี สะท้อนความไม่จริงใจของรัฐบาล แต่จากการให้สัมภาษณ์ของเลขาธิการสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง กล่าวถึง สาเหตุที่สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงยอมลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศในปี ค.ศ.2015 คือ “ความสามารถเจรจาทางการเมือง เนื่องจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศจะนำไปสู่ การพูดคุยแก้ไขเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ในกรอบคณะกรรมการเจรจาร่วมเพื่อสันติภาพแห่งสหภาพ Union Peace Dialogue Joint Committee (UPDJC) ซึ่งเป็นเวทีที่สามารถเจรจาทางการเมือง

^๖ ขั้นตอนการเจรจาประกอบด้วย 1) หลักการข้อตกลง (Principle of the agreement) 2) จุดมุ่งหมายของการทำข้อตกลงหยุดยิง (Purpose of making ceasefire) 3) ข้อตกลงหยุดยิง (ceasefire) 4) ประเด็นด้านการทหาร และการทำให้ข้อตกลงสมบูรณ์ (military issue, how to make the ceasefire complete) 5) การเจรจาทางการเมือง (political dialogue) 6) แผนการในอนาคต (future plan) 7) ประเด็นทั่วไป (general issues)

ได้มากขึ้น โดยสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ตั้งใจเจรจาให้เปลี่ยนรูปแบบรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ” จึงเป็นที่น่าสนใจ ทำการศึกษาแง่มุมต่อจากนี้ ถึง กลไกการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ จะส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาต่อไปในลักษณะใด

ตาราง 1 เปรียบเทียบการปกครองตนเองของฝ่าย KNU ก่อนและหลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ก่อนการลงนามข้อตกลงหยุดยิง	หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง
1. ฝ่ายกะเหรี่ยงครอบครองอาวูชเมื่อต้องเดินทางไปมา ระหว่างจุดเชื่อมเมือง ต้องแสดงบัตร แสดงตัวบุคคล (identification card)	1. ฝ่ายกะเหรี่ยงไม่ต้องครอบครองอาวูช เมื่อทหารเปิดด่าน Checkpoint เดินทางไปมาโดยไม่ต้องตรวจสอบบัตร แสดงตัวตน
2. ส่งพรรคการเมืองลงสมัครเข้ารับเลือกตั้งแห่งชาติได้ พรรคที่ส่งได้รับเลือกตั้งมีจำนวน 3 พรรค คือ Phalon-Sawaw Democratic Party (PSDP) 3-1, Kayin People’s Party 1-1, Kayin State Democracy & Development 1-0	2. ไม่อาจส่งพรรคการเมืองแข่งขันการเลือกตั้งแห่งชาติในปี ค.ศ.2012 และ 2015 ยกเว้นระดับท้องถิ่น ที่พรรคประชาชนคะยิ่น หรือ Kayin People’s Party ได้รับคะแนนเสียง 1 ที่นั่ง
3. มีโครงสร้างปกครองตัวเองที่ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ และเลขานุการร่วม และมีสายการบังคับบัญชาการ โดยมีเมืองบังคับบัญชาการที่เขตพะอาน (Hpa-An)	3. รัฐบาลใช้นโยบายพัฒนาถนน ในรูปภาพที่ หนึ่ง (ด้านบน) โดยเสนอสร้างถนนเส้นใหม่ ๆ เช่น Ler Mu Plaw ไปยัง Kay Pu บนถนนที่ชื่อว่า Bu Sa Klee Road ด้วยเหตุผล เพื่อการเดินทาง และการขนส่งสินค้าที่สะดวกมากขึ้น จึงเกิดคำถามว่าทำถนนเพื่อประโยชน์ฝ่ายใด และยิ่งเป็นการเพิ่มอำนาจควบคุมมากขึ้นของรัฐบาล ในเขตพื้นที่ควบคุมกะเหรี่ยง

ตาราง 1 (ต่อ)

ก่อนการลงนามข้อตกลงหยุดยิง	หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง
<p>4. การปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากแบ่งพื้นที่ออกเป็น 7 กองพัน แต่ละกองพันปกครองตัวเอง ร่วมกับกองกำลังทหาร KNLA ประจำในแต่ละภูมิภาค</p>	<p>4. ยังดำรงไว้ซึ่งระบบการเลือกตั้งผู้นำและ ผู้บริหารในระดับกองพันแบบเดิม รัฐบาลเมียนมาเรียกร้องให้ทหารกะเหรี่ยงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน Border Guard Force ซึ่งได้รับการปฏิเสศ</p>
<p>5. กลุ่มกะเหรี่ยงรับผิดชอบกำหนดนโยบายด้านการศึกษาและ ด้านเศรษฐกิจได้อย่างเสรี รวมทั้ง ค่าหนังสือและอุปกรณ์การเรียน</p>	<p>5. รัฐบาลเมียนมาได้รับเงินบริจาคและการสนับสนุนจากตะวันตก ส่งผลให้รัฐบาลเริ่มเข้ามาแทรกแซงนโยบายและกิจการโรงเรียน ขยายการศึกษาทำให้รัฐบาลควบคุมวิชาที่เรียน ภาษาที่ใช้ และเครื่องแต่งกาย</p>
<p>6. มีความสามัคคีกันในกลุ่มกะเหรี่ยง แม้จะมีกลุ่มแตกแยกเดิมด้านศาสนาคือ DKBA</p>	<p>6. มีความแบ่งแยกกันภายในกลุ่มระหว่างฝ่ายเห็นด้วยและฝ่ายไม่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง</p>
<p>7. ปะทะกันอย่างรุนแรงในเขตพื้นที่พะโค (Bago) และพื้นที่ใกล้เคียง</p>	<p>7. ยังคงมีการปะทะกันในเขตที่ทหารสร้างโครงสร้างพื้นฐานเช่น ถนน เพื่อเชื่อมต่อเส้นทางเดินถนน อันส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตปกติสุขของคนกะเหรี่ยง</p>
<p>8. ชาติพันธุ์กะเหรี่ยง สามารถครอบครองดินแดนพื้นที่และใช้ทรัพยากรบนดินแดนได้อย่างเสรี</p>	<p>8. รัฐบาลแย่งชิงดินแดนบนพื้นที่กะเหรี่ยงเพื่อการลงทุนร่วมกับบริษัทต่างชาติ ด้านการผลิตก๊าซธรรมชาติและน้ำมัน รวมทั้งการสร้างเขื่อนพลังงานน้ำ กะเหรี่ยงได้เรียกร้องดินแดนคืนผ่านการสร้างสวนสันติภาพสาละวิน</p>

ที่มา: ผู้เขียน

References

- Akebo, M. (2017). *Ceasefire agreement and peace process: a comparative study*. Oxon: Routledge.
- Akebo, M. (2019). "Coexistence Ceasefire" in Mindanao. *Peace and Change*, (44)4, 468–496.
- Badgley, J. H. (1963). Burma: The nexus of socialism and two political traditions. *Asian Survey*, 3(2), 89–95.
- Carothers, T. (2007). How democracies emerge: The sequencing fallacy. *Journal of Democracy*, 18(1), 12–27.
- Chambers, J. (2015, November 5). *Minorities and the vote*. Retrieved November 28, 2019, from <https://www.newmandala.org/minorities-and-the-vote/>
- Chounet–Cambas, L. (2011). *Mediation practices series: Negotiating ceasefires*. Geneva: Center for Humanitarian Dialogue.
- Chounet–Cambus, L. (2016). "Ceasefires" *GSDRC professional development reading pack no.41*. Birmingham, UK: University of Birmingham.
- Christensen, D., Nguyen, M., & Sexton, R. (2018). *Strategic violence during democratization: Evidence from Myanmar*. Retrieved August 29, 2019, from <https://bit.ly/3mxxlvx>
- Free Ranger Burma. (2018, March 15). *They are running again, this time with babies: Over 1,700 villagers flee as Burma army attacks and builds roads in Northern Karen State*. Retrieved November 29, 2019, from <https://bit.ly/2HOVWT5>
- Grugel, J., & Bishop, M. L. (2014). *Democratization: A critical*. New York: Palgrave–Macmillan.
- Guyot, J., & Badgley, J. (1990). Myanmar in 1989: Tatmadaw V. *Asian Survey*, 3(2), 187–195.
- Heggelund, C. R. (2017). *Sequencing Democracy in Myanmar: A success story?* (master's thesis). Oslo: University of Oslo Norway. Retrieved from <https://bit.ly/3jBeovq>

- Hiariej, E., & Stokke, K. (Eds.). (2017). *Politics of citizenship in Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Holmes, R. A. (1967). Burmese domestic policy: The politics of burmanization. *Asian Survey*, 7(3), 188–197.
- Huntington, S. P. (1993). *The third wave: Democratization in the late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- International Based Groups Denied Vote at 16th Congress Election. (2017) *Congress election outcome critical to how KNU progress its peace plans*. Retrieved September 2, 2019, from <https://bit.ly/3oEDtJJ>
- Janta Bombarbs DKBA Splinter group at Three Pagodas Pass. (2010) *The Mizzima*. Retrieved June 6, 2019, from <https://bit.ly/31ZxRzM>
- Karen Human Rights Group. (2012). *Pa'an Interview: Saw Ht---*, March 2012. Retrieved September 6, 2019, from <https://bit.ly/2HQNmDx>
- Kayin State Hluttaw. (n.d.). *Myanmar national postal*. Retrieved March 26, 2020, from <https://myanmar.gov.mm/en/kayin-state-hluttaw>
- Keenan, P. (2012). *The Karen national union negotiations 1949–2012*. Chiang Mai: Burma Centre for Ethnic Studies.
- Kipgen N. (2016). *Democratization of Myanmar*. New Delhi: Routledge.
- Lin, S. T. (2017). *Kayin people's party expresses concern over peace process status quo*. Retrieved 15 July, 2019, from <https://bit.ly/31YBq9H>
- Lintner, B. (2019, March 1). *Chinatowns mysteriously emerges in backwoods Myanmar*. Retrieved September 6, 2019, from <https://bit.ly/35LL7cx>
- Lipset, S. M. (1981). *Political Man: The social bases of politics* (expanded edition). Baltimore: Johns Hopkins University.
- Lolliffe, K. (2016). *Ceasefires, governance and development: The Karen national union in time of change*. San Francisco and California: The Asia Foundation.
- Marte, N. (2013). Will democracy bring peace to myanmar?. *International Studies Review*, 16(2), 115–141.
- Martin, M. F. (2012). *U.S. sanction on Burma congressional research services for report for congress*. Retrieved December 11, 2019, from <https://fas.org/sgp/crs/row/R41336.pdf>

- McCarthy, S. (2000). Ten years of chaos in Myanmar: Foreign investment and economic liberalization under the SLORC–SPDC, 1988–1998. *Pacific Affairs*, 73(2), 233–262.
- Moore, B. (1966). *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world*. Boston: Beacon Press.
- Mydans, S. (1988, August 12). Uprising in Burma: The old regime under siege. *The New York Times*, Section A.p.1.
- Naing, S. N. (2017, April 25). *Padoh Naw Zipporah Sein* “I do not think we can build peace quickly”. Retrieved from <https://bit.ly/3ebaB79>
- O’Donnell, G. (1989). Transitions to democracy: Some navigation instruments. In R. A. Pastor (Ed.), *Democracy in the americas: Stopping the pendulum* (87–104). New York and London: Holmes and Meier.
- O’Donnell, G., & Schmitter, P. (1986). *Transitions from Authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Oo, H. (2019). *Shwe Kokko formerly known as fortress kawmoora*. Retrieved September 6, 2019, from <https://bit.ly/3jHL7iT>
- Oo, Z., & Min, W. (2007). *Assessing Burma’s ceasefire accords*. Washington, D.C.: East–West Center.
- Pala, L. (2011). The Burmese Constitution “A discipline–flourishing democracy” is no democracy at all. *Legal Journal of Burma*, 38, 49–65.
- Rambotham, O, Miall, H., & Woodhouse, T. (2011). *Contemporary conflict resolution*. Cambridge: Polity Press.
- Reychler, L. (2010). *Peacemaking, peacekeeping and peacebuilding*. Retrieved March 26, 2020, from <https://bit.ly/3oJKhpA>
- Rogers, B. (2004). *A land without evil: Stopping the genocide of Burma’s karen paper*. Michigan: Kregel Publications.
- Seekins, D. M. (2006). *Historical dictionary of Burma (Myanmar)*. Lanham: Scarecrow Press.
- Share, D. (1984). *Transition through transaction: The politics of democratization in Spain, 1975–1977* (Doctoral dissertation). California: Stanford University.

- Slater, D. (2010). *Ordering power: Contentious politics and authoritarian leviathans in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, M. (1991). *Burma insurgency and the politics of ethnicity*. London and New Jersey: Zed Books.
- Split Opens in KNU Leadership. (2012, October 5). *The Mezzima*. Retrieved November 18, 2019, from <https://bit.ly/2HOfZ4b>
- South, A. (2004). Political transition in Myanmar: A new model for democratization. *Contemporary South East Asia*, 26(2), 233–255.
- Statement of Karen National Union 15 th Congress. (2012). *By force of arms: Armed ethnic groups in Burma*. New Delhi: Vij books India Pvt.
- Stokke, K. (2018). Democratization in the global south: From democratic transitions to transformative democratic politics. *Geography Compass*, 12(12), 1–15. doi: 10.1111/gec3.12412.
- Stokke, K., & Törnquist, O. (Eds.). (2013). *Democratization in the global south: the importance of transformative politics*. Basingstoke: Palgrave–Macmillan.
- Stradiotto, G. A., & Guo, S. (2010). Transitional modes of democratization and democratic outcomes. *International Journal on World Peace*, 27(4), 5–40.
- Than, T. M. M. (2010). *Myanmar security outlook: A Taxing Year for the Tatmadaw*. Retrieved December 5, 2019, from <https://bit.ly/32dGI6T>
- Thawngmung, A. M. (2012). *The other karen in Myanmar: Ethnic minorities and the struggle without arms*. Lanham: Lexington Books.
- Tjosvold, D. (1991). Rights and responsibilities of dissent: Cooperative conflict. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 4(1), 13–23.
- Wansai, S. (2017) *UNFC possible disintegration and the peace process outlook*. Retrieved March 26, 2020, from <https://bit.ly/3n6HULV>
- Weng, L. (2019, January 7). *Salween peace park to keep lands in local hands*. Retrieved September 11, 2019, from <https://bit.ly/34GLHsX>