

ความเป็นอิสระอันสูงสุด: เมียนมากับยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยง

พินิตพันธุ์ บริพัตร*

คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่รับบทความ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2564

วันที่แก้ไขบทความ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2565

วันที่ตอบรับบทความ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2565

บทคัดย่อ

แนวคิดการรับประกันความเสี่ยง ซึ่งหมายถึงจุดยืนทางยุทธศาสตร์ในพื้นที่ระหว่างการถ่วงดุล และการร่วมหัวจมท้ายเพื่อแสวงหาหลักประกันทางยุทธศาสตร์ท่ามกลางสถานการณ์ระหว่างประเทศ อันไม่แน่นอน ได้รับความสนใจและโต้เถียงกันอย่างกว้างขวางในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะอธิบายพลวัตของรัฐบาลที่มีอำนาจระดับรอง ปัจจุบันการให้คำจำกัดความ ของแนวคิดนี้ได้ถูกนำมาต่อยอดสู่การศึกษารวมกลุ่มทางยุทธศาสตร์ของกลุ่มประเทศเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งรวมถึงเมียนมา ท่ามกลางการพัฒนาสู่ความเป็นประชาธิปไตยอย่างไม่ปรากฏมาก่อน ใน ค.ศ. 2011 เมียนมายินดีต่อบริบทนโยบายปักหมุดเอเชียของอดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา บารัค โอบามา ถือเป็นเปลี่ยนจุดยืนทางยุทธศาสตร์ที่มุ่งหลีกเลี่ยงการพึ่งพาจีนโดยเกินความจำเป็น เป็นการแสดงออกถึงพฤติกรรมการรับประกันความเสี่ยงที่ชัดเจน กระนั้นยุทธศาสตร์นี้ก็อยู่ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศภายใต้การนิยามความเป็นกลาง ที่เมียนมายึดถือมานับตั้งแต่ได้รับเอกราช บทความวิจัยจึงมุ่งสำรวจพัฒนาการของพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศดังกล่าว และอธิบายว่ามีลักษณะที่ เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยงอย่างไร บทความได้แย้งว่าตรรกะและเหตุผลที่ยังรากลึก เป็นพื้นฐานของพฤติกรรมการรับประกันความเสี่ยงของเมียนมานั้น เป็นไปเพื่อการแสวงหาความเป็นอิสระ อันสูงสุดในการรักษาทางเลือกสำหรับการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง ตลอดจนโอกาสเพื่อผลตอบแทน ทางยุทธศาสตร์ ภายใต้ความไม่แน่นอนในเชิงโครงสร้าง

คำสำคัญ: เมียนมา; นโยบายต่างประเทศ; ความเป็นอิสระ; การรับประกันความเสี่ยง; รัฐบาลอำนาจ

* ผู้รับผิดชอบบทความ: ppinitbh@tu.ac.th

DOI: 10.14456/tujournal.2023.17

Maximizing Autonomy: Myanmar and Its Hedging Strategies

Pinitbhand Paribatra*

Faculty of Political Science, Thammasat University

Received 9 December 2021

Received in revised 14 May 2022

Accepted 17 May 2022

Abstract

The concept of hedging—a middle strategic position between a traditional balancing and bandwagoning behavior that seeks multidimensional insurance under the circumstance of uncertainty—has been widely used and discussed in International Relations scholarship in describing secondary power states' strategic behaviors against a major power. To date, the conceptualization of the term is extended to the study of Southeast Asian nations' strategic alignment, including Myanmar. As unprecedented stages of democratization took place in 2011, Myanmar welcomed former US President Barack Obama's rebalancing policy toward Asia. That said, Myanmar displayed its strategic repositioning to avoid over-dependence on China and to seek insurance against its assertiveness, practicing hedging behavior. Nevertheless, hedging is firmly embedded in Myanmar's past alignment behavior under the aspiration of neutralism. This research paper is to explore the development of Myanmar's neutralism and to explain how hedging behaviors have been displayed since its independence in 1948. It argues that the underpinning rationale of Myanmar's hedging behavior is to maximize its autonomy in its foreign policy choice for risk avoidance under systemic uncertainty and returns-seeking opportunity.

Keywords: Myanmar; Foreign Policy; Autonomy; Hedging; Weaker State

* Corresponding author: ppinitbh@tu.ac.th

DOI: 10.14456/tujournal.2023.17

บทนำ

การสิ้นสุดของสงครามเย็นก่อให้เกิดความตื่นตัวในการศึกษายุทธศาสตร์ของรัฐที่มีอำนาจระดับรอง (secondary power) ที่ลึกซึ้งและรอบด้าน แม้ว่าปัจจัยเชิงโครงสร้างและความห่างชั้นทางอำนาจจะยังเป็นอุปสรรคต่อการแสวงหาความอยู่รอดของรัฐที่มีอำนาจต่ำกว่า ก็เชื่อว่ารัฐเหล่านี้จะไร้ซึ่งทางเลือก (choice) ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และจำต้องจำนนต่อข้อจำกัดในเชิงโครงสร้าง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแต่เก่าก่อน มักสงวนพื้นที่แคบ ๆ ที่ให้หนทางแห่งความอยู่รอดของรัฐเหล่านั้น มีแต่เพียงการ “ถ่วงดุล” (balancing) ต่อ หรือ “การร่วมหัวจมท้าย” (bandwagoning) กับมหาอำนาจเท่านั้น

ด้วยบริบททางการเมืองระหว่างประเทศที่เปิดกว้างในปัจจุบัน รัฐที่มีอำนาจระดับรอง รวมถึงรัฐด้อยอำนาจ (weaker state) กลับสามารถแสดงบทบาทได้อย่างน่าสนใจ ทำหายข้อจำกัดในเชิงโครงสร้าง หรือในอีกหลายกรณี พฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของรัฐเหล่านี้ กลับคลุมเครือยากแท้ที่จะอธิบายไว้ว่า นั่นเป็นพฤติกรรมของ “การถ่วงดุล” หรือ “ร่วมหัวจมท้าย” เป็นที่มาของความสนใจในความหลากหลายทางยุทธศาสตร์ ตรรกะและเหตุผล (rationale) รวมถึงโอกาสและความท้าทายของรัฐที่มีอำนาจต่ำกว่าในมิติที่ต่างออกไป อันเป็นที่มาของการพัฒนาแนวคิดทางยุทธศาสตร์เพื่อการรับประกันความเสี่ยง (hedging) ขึ้น (Goh, 2005; Kuik, 2008, 2016; Lim & Cooper, 2015; Medeiros, 2005)

ภูมิทัศน์การศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงเปิดกว้างขึ้น การศึกษาพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของเมียนมาก็เป็นหนึ่งในนั้น ในฐานะที่เป็นรัฐด้อยอำนาจ เมียนมาอาจไม่มีทางเลือกทางนโยบายมากนัก ยิ่งเมื่อพิจารณาควบคู่กับปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์แล้ว ก็ยิ่งมั่นใจได้ว่าเมียนมาไม่น่าจะหลุดออกจากวังวนของพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศที่มุ่งร่วมหัวจมท้ายกับเพื่อนบ้านมหาอำนาจในภูมิภาค หากไม่ใช่จีน ก็น่าจะเป็นอินเดีย ด้วยสมมติฐานดังกล่าว การปฏิรูปประเทศนับตั้งแต่ ค.ศ. 2011 ที่เปิดโอกาสให้เมียนมา มีความสัมพันธ์กับมหาอำนาจนอกภูมิภาคมากขึ้น เป็นหมุดหมายสำคัญสำหรับการศึกษาพฤติกรรมของเมียนมาที่เข้มข้น (Clymer, 2015; Fiori & Passeri, 2015; Goh & Steinberg, 2016; Haacke, 2016; Han, 2018; Malik, 2018; Maung Aung Myoe, 2016, 2017) ในวรรณกรรมกลุ่มนี้ สหรัฐอเมริกาจึงแสดงบทบาทเป็นทางเลือกทางยุทธศาสตร์ สามารถรับประกันความปลอดภัยและความเสี่ยงจากการถูกจีนครอบงำ ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของเมียนมาในยุคแห่งการปฏิรูปจึงอยู่ที่ว่า เมียนมาจะปรับตัวต่อสหรัฐฯ และโลกตะวันตกอย่างไร จะรักษาระยะห่างที่เหมาะสมภายใต้เขตอิทธิพลของจีนที่ได้อย่างไร หรือจะกล่าวได้ชัดเจนกว่านั้นก็คือ เมียนมาจะอาศัยโอกาสนี้เพิ่มทางเลือกในการจัดวางความสัมพันธ์กับมหาอำนาจที่หลากหลายได้อย่างไร

อย่างไรก็ดี วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องมักกลະเล่ยที่จะตั้งข้อสังเกตว่า แท้ที่จริงแล้ว การดำเนินยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยง มิใช่เรื่องใหม่สำหรับเมียนมาแต่อย่างใด นับแต่ได้รับเอกราช เมียนมาแสดงออกถึงความพยายามในการรักษาสอดคล้องกับมหาอำนาจ ซึ่งคุณลักษณะพื้นฐานของยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยง ถึงแม้ว่าเมียนมาจะประกาศชัดถึงนโยบายต่างประเทศที่เป็นกลาง (neutrality) และ ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (non-alignment) มาโดยตลอดก็ตาม พฤติกรรมของเมียนมาก็ยังสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการเกี่ยวพันกับมหาอำนาจอย่างรอบด้านเพื่อความอยู่รอด

นอกจากการศึกษาพัฒนาการของพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของเมียนมานับแต่ได้รับเอกราชใน ค.ศ. 1948 แล้ว บทความวิจัยมุ่งศึกษาความหลากหลายของรูปลักษณ์ ตลอดจนตรรกะและเหตุผลของยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยง ผ่านการศึกษานโยบายต่างประเทศของเมียนมา เพื่อทำความเข้าใจถึงที่มาของฐานความคิดทางยุทธศาสตร์ของเมียนมาที่ถ่องแท้มากยิ่งขึ้น บทความเริ่มอธิบายความหมายและลักษณะของยุทธศาสตร์การรับประกันความเสี่ยง ต่อไปจะกล่าวถึงตรรกะและเหตุผลของยุทธศาสตร์การรับประกันความเสี่ยงที่แอบซ่อน ผ่านการพิจารณาวิถีทางประวัติศาสตร์ของความนิยมความเป็นกลาง (neutralism) ของเมียนมา หลังจากนั้นจะตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของเมียนมาภายหลังการรัฐประหาร ค.ศ. 2021 เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการคาดการณ์ถึงพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของเมียนมาในอนาคต

ยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยงของรัฐด้วยอำนาจ

ความสนใจในยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยง (hedging) ในการศึกษาพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้รับอิทธิพลจากระเบียบเสรีนิยมระหว่างประเทศหลังสงครามเย็น 2 ประการด้วยกัน ประการแรก ฐานรากความร่วมมือระหว่างประเทศที่เปิดกว้าง ผ่านสถาบันระหว่างประเทศและกระแสข้ามชาติ เปิดโอกาสมากมายให้ตัวแสดงที่หลากหลายในการพึ่งพาและหาประโยชน์ร่วมกัน ไม่เว้นรัฐด้วยอำนาจในภูมิภาคต่าง ๆ ที่สามารถมีบทบาทและอิทธิพลได้อย่างตื่นตัวและเข้มข้น ประการที่สอง ด้วยระเบียบเสรีนิยมระหว่างประเทศได้เอื้อให้เกิดการแข่งขันทางอำนาจในหมู่มหาอำนาจระดับรองที่คอยท้าทายการดำรงอยู่และสถานะอำนาจนำของสหรัฐฯ การก้าวขึ้นมาสู่การเป็นมหาอำนาจดาวรุ่ง (rising power) ของจีน และอื่น ๆ ทั้งทางการเมือง ความมั่นคง และเศรษฐกิจ (ไม่ว่าจะด้วยแรงจูงใจในการล้มล้างมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ หรือไม่ก็ตาม) กลายมาเป็นอิทธิพลที่เชิญชวนให้มหาอำนาจทั้งในและนอกภูมิภาคจำเป็นต้องตื่นตัวและระมัดระวัง ก่อความไม่แน่นอนพร้อมทั้งโอกาสทางยุทธศาสตร์ให้แก่ระบบระหว่างประเทศที่ต้องระแวงระวังและฉกฉวย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสายตาของกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Ciorciari, 2009; Goh, 2007; Haacke, 2019; Kuik, 2008, 2016; Lim & Cooper, 2015; Tan, 2020)

อุษาคเนย์จึงจำเป็นต้องออกแบบยุทธศาสตร์ที่ไว้วางใจต่อความเปลี่ยนแปลง รองรับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น พร้อมรักษาโอกาสที่จะได้มาซึ่งประโยชน์และผลตอบแทน คุณลักษณะประการสำคัญของยุทธศาสตร์การรับประกันความเสี่ยงจึงอยู่ที่การสร้างสมดุลทางอิทธิพล (balance of influence) ระหว่างมหาอำนาจต่าง ๆ ด้วยพันธกรณีต่อมหาอำนาจที่จำกัด (limited alignment) ลดความเสี่ยงจากการพึ่งพามหาอำนาจจนเกินจำเป็น ด้วยตระหนักถึงความสัมพันธ์กับมหาอำนาจที่ไม่มีความเป็นมิตรแท้ถาวร วางใจไม่ได้ พร้อมเปิดโอกาสในการมีความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวกับมหาอำนาจอื่น ๆ ในเวลาเดียวกัน (Ciorciari, 2009, 2010)

ถัดมายุทธศาสตร์การรับประกันความเสี่ยงจึงถูกวิเคราะห์เชื่อมโยงกับการแสวงหาทางเลือกของการสร้างพันธมิตรของรัฐที่มีขนาดกลางและขนาดเล็ก ที่อยู่ในพื้นที่ (space) ระหว่างการถ่วงดุล และการร่วมหัวจมท้าย (Goh, 2005; Kuik, 2016) ภายใต้บริบทความเปลี่ยนแปลงดุลระหว่างประเทศที่จะทวีความรุนแรงขึ้นท่ามกลางความท้าทายอำนาจจากจีนและมหาอำนาจอื่น ๆ ที่มีต่อสหรัฐฯ ในยุคหลังสงครามเย็น การนี้ยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยงจึงมุ่งเป้าไปที่การพิจารณาความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากมหาอำนาจดาวรุ่ง ในกรณีดังกล่าวนี้งานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากจึงมุ่งสนใจบทบาทและอิทธิพลของจีนเป็นสำคัญ จึงอาจสามารถโต้แย้งได้ว่ายุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยงในหมู่ชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกี่ยวข้องกับสถานะและบทบาทของมหาอำนาจดาวรุ่ง (rising power) อย่างจีน เป็นการเจาะจง (Goh, 2007; Kuik, 2016; Lim & Cooper, 2015)

การปรับตัวและการซื้อเวลาจึงมีความสำคัญต่อความเปลี่ยนแปลงของระเบียบภูมิภาคใหม่ อย่างไรก็ตามสถาปัตยกรรมของระเบียบระหว่างประเทศหลังสงครามเย็นก็ยังมีคุณลักษณะของความเป็นลำดับชั้น (hierarchical regional order) (Goh, 2007) ที่ให้พื้นที่เพียงพอสำหรับรัฐด้อยอำนาจ ระเบียบในระดับภูมิภาคจึงประกอบด้วยมหาอำนาจที่หลากหลายยากต่อการที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะสามารถครอบงำอำนาจได้อย่างสิ้นเชิง พร้อมกันนั้นการมีส่วนร่วมของตัวแสดงในภูมิภาคต่อการจัดการประเด็นด้านยุทธศาสตร์และความมั่นคง ดำเนินการผ่านความร่วมมือพหุภาคีที่อาศัยสถาบันระหว่างประเทศที่เปิดกว้าง ทำให้ความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่ายมีลักษณะลื่นไหล ปรับตัว และเป็นพลวัต ในด้านพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ ตระกะและเหตุผลของการดำเนินยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยงจึงพิจารณาได้จากทั้งจากการหลีกเลี่ยง ความเสี่ยง (risk) และการแสวงหา ผลตอบแทน (return) การดำเนินนโยบายการพัวพันรอบด้านกับมหาอำนาจ (omni-enmeshment) ของกลุ่มรัฐด้อยอำนาจยุทธศาสตร์ที่ถูกร้อยรัดอย่างเข้มข้นผ่านความเป็นสถาบันของอาเซียนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งการทูตถูกใช้เป็นเครื่องมือจัดวางอยู่บนตระกะและเหตุผลของทั้ง 2 สิ่งทีกล่าวมานั้นข้างต้น เพื่อรองรับพฤติกรรมของมหาอำนาจและรักษาเป้าหมายผ่านกฎระเบียบหรือหลักปฏิบัติในเชิงสถาบัน หรือจะกล่าวได้ว่าเป็น การรับประกันความเสี่ยงในเชิงสถาบัน (institutional hedging) ก็ได้ (Koga, 2018)

หากตรรกะและเหตุผลแห่งความเสี่ยงและหนทางแสวงหาผลตอบแทนเป็นที่มาของการดำเนินนโยบายรักษาพื้นที่ระหว่างการถ่วงดุลและการร่วมหัวจมท้าย ยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยงก็น่าที่จะหมายรวมถึง *ความคลุมเครือ* ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และ/หรือ การดำเนินนโยบายความเป็นกลาง ได้ด้วยเช่นกัน ดังนั้นคุณลักษณะของยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยงก็คือการพัฒนากลไกและเครื่องมือที่หลากหลายในการสร้างความสมดุลในการเกี่ยวพันกับมหาอำนาจอย่างรอบด้านไม่ว่าการอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดหรือข้อถกเถียงทางนโยบายอย่างไรงานชิ้นสำคัญของ Kuik (2016) ชี้ให้เห็นว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พัฒนาทางเลือก (option) ที่หลากหลายผสมกันไป ได้แก่ 1) การถ่วงดุลทางอ้อม (indirect balancing) โดยนโยบายสร้างแนวร่วมทางการทหารหรือการพัฒนากำลังอาวุธโดยไม่เจาะจงเป้าหมาย 2) การยืนกรานและปฏิเสธการครอบงำของมหาอำนาจ (dominance-denial) โดยนโยบายต่อต้านการถ่วงดุลอำนาจทางการเมืองในภูมิภาค 3) หลักปฏิบัตินิยมทางเศรษฐกิจ (economic-pragmatism) โดยนโยบายที่มองหาผลตอบแทนสูงสุดทางเศรษฐกิจในเชิงปฏิบัติจากการมีความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ 4) การเข้าหาอย่างผูกมัด (binding-engagement) หรือนโยบายที่ถูกออกแบบเพื่อการหวังผลประโยชน์สูงสุดทางการทูต ด้วยการเข้าหาและสร้างข้อผูกมัดกับชาติมหาอำนาจในหลายช่องทางทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี และ 5) การร่วมหัวจมท้ายอย่างจำกัด (limited bandwagoning) หรือนโยบายที่จงใจหวังผลประโยชน์สูงสุดทางการเมืองด้วยการเป็นหุ้นส่วนกับประเทศมหาอำนาจอย่างค่อยเป็นค่อยไปผ่านการคล้อยตาม และการทำงานร่วมกันในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ทั้งหมดนี้แสดงออกซึ่งบทบาทและศักยภาพของตัวแสดง (agency) ที่ด้อยอำนาจเหล่านี้อันหลุดพ้นจากแรงกดดันในเชิงโครงสร้าง (structure) นั่นเอง (Eun, Acharya, & na Thalang, 2022; Paribatra, 2022)

อย่างไรก็ดียังไม่มีคำอธิบายชี้ชัดถึงปัจจัยที่ทำให้รัฐเลือกดำเนินยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยงที่แตกต่างกัน แม้ว่าการศึกษายุทธศาสตร์นี้ จะชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐอำนาจระดับรองที่ยังสามารถรักษาอิทธิพลและความเป็นอิสระในการคิดสรรนโยบายที่เหมาะสมท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของดุลแห่งมหาอำนาจ บรรดาบรรณกรรมต่าง ๆ ไม่มากก็น้อยละเอียดพิเคราะห์ถึงตรรกะและเหตุผลของรัฐในการกำหนดยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน ไม่พอกจะกล่าวด้วยว่าบรรณกรรมมิได้ให้ความสำคัญกับรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างเท่าเทียมกัน เมียนมาคือหนึ่งในประเทศที่มักจะถูกละเลยไป (Haacke, 2019)

การใช้เมียนมาเป็นกรณีศึกษามีความน่าสนใจมากขึ้นเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าความอ่อนไหวทางอำนาจโดยธรรมชาติที่ซึ่งมีพรมแดนติดกับมหาอำนาจในภูมิภาคอย่างจีนและอินเดีย ตลอดจนอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตกผ่านไทยและอาเซียน กลายเป็นบริบททางภูมิรัฐศาสตร์ให้รัฐด้อยอำนาจอย่างเมียนมา จำต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างระมัดระวังพร้อมกันกับ

ความพยายามในการรักษาสมดุลของการพึ่งพากับมหาอำนาจเพื่อผลตอบแทน มากไปกว่านั้น นโยบายต่างประเทศก็ดูจะแปลกตากว่ารัฐอื่นตรงที่ เมียนมาพยายามอย่างยิ่งที่จะรักษาจุดยืนทางนโยบายความเป็นกลาง (neutrality) ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (non-alignment) อยู่โดยเสมอ (Adeleke, 2003; Haacke, 2016; Maung Aung Myoe, 2006; Maung Aung Myoe, 2007; Maung Aung Myoe, 2016, 2017; Thomson, 1957b; Trager, 1956) ดังนั้นบทความจึงมุ่งศึกษา ตรรกะและเหตุผลของการดำเนินยุทธศาสตร์การรับประกันความเสี่ยงภายใต้ความนิยม ความเป็นกลางดังจะกล่าวต่อไป

ความเป็นกลางเชิงรุก (Offensive Neutrality)

ความนิยมความเป็นกลาง (neutrality) ถือกำเนิดขึ้นพร้อมกับความเป็นเอกราชเมียน- มากี่เหมือนกับรัฐหลังอาณานิคมอื่น ๆ ที่ความเป็นเอกราชนั้นซ่อนเร้นด้วยความประมาททาง อำนาจและความแปลกแยกภายในที่เหล่านัชนา อันกลายเป็นรากฐานของการตระหนักรู้ย่างดี ถึงภัยคุกคามที่มาพร้อมกับความพยายามในการฉกฉวยโอกาสเพื่อผลตอบแทนที่สมน้ำสมเนื้อ

เมียนมาเริ่มดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยการพึ่งพาเครือจักรภพอังกฤษ ได้แก่ อินเดีย ออสเตรเลีย ศรีลังกา และปากีสถาน เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณและการสนับสนุนทาง การทหารและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ด้วยบริบททางยุทธศาสตร์ในเอเชียในช่วงทศวรรษที่ 50 เมียนมาก็ได้เริ่มเห็นช่องว่างแห่งอำนาจที่ถ่ายเทจากจักรวรรดินิยมอังกฤษไปสู่มหาอำนาจใหม่อย่าง สหรัฐอเมริกา เมียนมาจึงตัดสินใจไม่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือจักรภพ ด้วยเล็งเห็นถึงความสุ่ม เสี่ยงที่จะต้องพึ่งพาสหราชอาณาจักรอย่างไม่มีเงื่อนไข (Trager, 1956)

เมียนมาจึงเจรจาและเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในแผนโคลัมโบ (Colombo Plan) ใน ค.ศ. 1952 (Adeleke, 2003) แม้ว่าแผนโคลัมโบจะเป็นโครงการความช่วยเหลือที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้สนับสนุนทางการเงินหลักและมีวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ที่มุ่งสกัดกั้นการแผ่ขยายอิทธิพล คอมมิวนิสต์ของทั้งสหภาพโซเวียตและจีน แผนโคลอมโบก็มีลักษณะเป็นความร่วมมือพหุภาคี มากกว่าจะเป็นโครงการความช่วยเหลือที่มาจากมหาอำนาจประเทศใดประเทศหนึ่งโดยตรง สิ่ง ที่เมียนมามักระวังมากที่สุดคือ สถานะของการเป็นผู้รับความช่วยเหลือที่อาจทำให้กลายเป็น ตัวแทนของอุดมการณ์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เจือปนของการรับความช่วยเหลือผ่านแผนโคลอมโบจึงให้ อิสรภาพทางการทูตกับเมียนมาพอสมควร ไม่ให้เป็นส่วนหนึ่งของการขยายอิทธิพลของ มหาอำนาจภายนอกภูมิภาค อย่าง สหราชอาณาจักร หรือสหรัฐฯ พฤติกรรมนโยบายต่างประเทศ ในยุคเริ่มต้นจึงมีลักษณะความเป็นกลางเชิงรุกที่มุ่งแสวงหาและรักษาความเป็นอิสระ (autonomy) ในการตัดสินใจทางนโยบายโดยปราศความครอบงำจากภายนอก

การปะทุขึ้นของสงครามเกาหลีและการสนับสนุนกองกำลังจีนคณะชาติในตอนเหนือของ ประเทศ เพิ่มความรับรู้ถึงภัยคุกคามที่มีต่อหมู่ชาตินิยมมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความกังวลต่อ

การรุกร้าเขตแดนโดยเพื่อนบ้านอย่างจีน ขณะที่นายกรัฐมนตรีอู๋ใช้การเดินทางเยือนประเทศมหาอำนาจเพื่อรับสานสัมพันธ์ภายใต้หลักการการเคารพในบูรภาพแห่งดินแดน¹ รัฐบาลก็ได้นำเสนอความเป็นกลางอย่างหนักแน่นและจริงจังมากขึ้น กระนั้นเพื่อการแก้ไขเฉพาะหน้า เมียนมาแสดงบทบาทเชิงรุกโดยรับรองรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์ที่ปักกิ่งเป็นประเทศแรก พร้อม ๆ ลงคะแนนเสียงต้านมติของที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่จะประณามความก้าวร้าวของจีนคอมมิวนิสต์ในช่วงสงครามเกาหลี

ขณะเดียวกันเมียนมาก็ไม่ลังเลที่จะปฏิเสธความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ในกรอบกฎหมายความมั่นคงร่วมกัน (Mutual Security Act) (United States Congress House Committee on Foreign Affairs, 1960) ซึ่งอาจทำให้มีภาระผูกพันกับการแสดงจุดยืนที่เป็นไปในทิศทางเดียวกับสหรัฐฯ และมีความชัดเจนเช่นกันว่าเมียนมาไม่พอใจ ที่สหรัฐฯ ไม่ให้ความสำคัญกับสถานการณ์ความมั่นคงชายแดนเมียนมา-จีนหลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนปฏิวัติและจัดตั้งรัฐบาลได้ สำหรับเมียนมาแล้ว ความเปลี่ยนแปลงของจีนไปสู่คอมมิวนิสต์ อาจจะไม่มีความสำคัญเท่ากับความเปราะบางตลอดแนวชายแดน 1,500 กิโลเมตร อันกลายเป็นพรมแดนแห่งความขัดแย้งระหว่างกองกำลังคอมมิวนิสต์และกองกำลังจีนคณะชาติ อีกทั้งบทบาททางการทหารของสหรัฐฯ ในเอเชียผ่านความตกลงทางยุทธศาสตร์กับพันธมิตรในภูมิภาค² ได้กำหนดความไม่แน่นอนที่เป็นระบบสำหรับรัฐอิสระใหม่เช่นเมียนมา

ด้วยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ละเอียดอ่อน นโยบายการต่างประเทศที่เป็นกลางจึงถูกทำให้เป็นรูปเป็นร่างอย่างตั้งใจขึ้นเพื่อต้านทานและสกัดกั้นอิทธิพลและความเป็นอิสระที่เปราะบางในชื่อของ “การไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด” เมียนมาปฏิเสธการเข้าร่วม SEATO และเริ่มต้นกับกรอบนโยบายต่างประเทศดังกล่าวกับอินเดีย เมื่อเนห์รูและอูลองนามสนธิสัญญาสันติภาพถาวรและมิตรภาพ (a Treaty of Perpetual Peace and Friend Ship) ใน ค.ศ. 1951 (Aung & Myint, 2001; Bhatia, 2016; Egreteau, 2003; Thomson, 1957a, 1957b; Trager, 1956) และเข้าร่วมการประชุมที่บันดุง (Bandung Conference) ใน ค.ศ. 1955 เหตุการณ์เหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงแค่การ

¹ อู๋จะเข้าพบนายกรัฐมนตรีโจวเอินไหลครั้งแรกใน ค.ศ. 1954 อู๋ไม่ลังเลที่จะเรียกร้องให้จีนเคารพในบูรณภาพแห่งดินแดนของเมียนมา ฝ่ายโจวเอินไหลก็ยืนยันว่า “นโยบายของจีนใหม่คือนโยบายแห่งสันติภาพ” และเป็น “การเคารพซึ่งอิทธิพลทางเขตแดน การไม่รุกรานซึ่งกันและกัน การไม่แทรกแซงกิจการภายในต่อกัน และผลประโยชน์ระหว่างกันที่เท่าเทียม” (Chinese Ministry of Foreign Affairs, 1954) เพื่อบรรลุเป้าหมายในการเป็นกลาง ในที่สุด ใน ค.ศ. 1955 อู๋ก็เดินทางเยือนกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. การเยือนในครั้งนี้ถือเป็นโอกาสสำคัญสำหรับอู๋ที่จะตีแผ่แนวความคิดความเป็นกลางดังกล่าวให้ชาวอเมริกันได้รับรู้มากขึ้น (U.S. Department of State, 1955) และยังคงแสดงให้เห็นอีกว่าเมียนมาจะไม่เข้าเป็นฝ่ายสหภาพโซเวียตจากสายตาของสหรัฐฯ (Clymer, 2015)

² ได้แก่ ความตกลงการช่วยเหลือทางการทหารและทางเทคนิคกับประเทศไทย ค.ศ. 1950 สนธิสัญญาว่าด้วยการป้องกันทั้งสองฝ่ายกับฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1951 และ ข้อตกลงมะนิลา ค.ศ. 1954 เป็นต้น

สะท้อนความมุ่งมั่นในการสร้างสันติภาพและเสถียรภาพร่วมกัน แต่ยังเป็นความพยายามเชิงอุดมการณ์ในเชิงรุกที่การสร้างกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Movement—NAM) นอกจากชื่อเสียงเกียรติยศที่อนุจะได้รับแล้ว การก่อตั้งกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดยังวางรากฐานของความมีเสรีภาพในการวางแผนดำเนินความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจอย่างมีนัยสำคัญ (Ayooob, 1989; Silverstein, 1977)

ความเป็นกลางยังสร้างโอกาสการเข้าถึงความช่วยเหลือที่ไม่มีข้อผูกมัด ตลอดจนรักษาความเป็นอิสระในทางเลือกทางเศรษฐกิจ (Barrington, 1958) เมียนมาเป็นผู้ส่งออกข้าวรายสำคัญของโลกนับจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 2 แม้ว่าราคาข้าวจะทะยานขึ้นในช่วงสงครามเกาหลี แต่ไม่นานหลังจากนั้น ราคาข้าวก็ตกลงด้วยอุปทานที่มีมากขึ้น มหาอำนาจอย่างอินเดียและสหรัฐฯ เริ่มดำเนินนโยบายการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อการพึ่งพาตนเอง เมียนมาจึงไม่มีทางเลือกที่จะต้องพยายามรักษาตลาดการส่งออกข้าวเพื่อรักษาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ นั่นจึงเป็นที่มาของการเจรจาความตกลงแลกเปลี่ยนสินค้ากับกลุ่มประเทศสังคมนิยม ไม่ว่าจะเป็น สหภาพโซเวียต เยอรมันตะวันออก ฮังการี เชโกสโลวาเกีย และจีน (Thomson, 1957a, 1957b; Trager, 1956, pp. 100-102) และนั่นก็เป็นพฤติกรรมที่เติมเต็มคำอธิบายของการดำเนินนโยบายความเป็นกลางเชิงรุก หรือเป็นความพยายามส่งสัญญาณต่อประชาคมโลกว่าเมียนมาไม่ได้ปฏิเสธการมีความสัมพันธ์กับภายนอกภายใต้กรอบความเป็นกลาง แต่มุ่งแสวงหาความเกี่ยวพันอย่างเป็นอิสระเพื่อประโยชน์ร่วมกันได้เป็นอย่างดี

ความเป็นกลางของเมียนมาในช่วงทศวรรษแรกจึงเน้นการแสวงหาความเกี่ยวพันกันมหาอำนาจอย่างรอบด้าน เพื่อมุ่งหมายให้เห็นว่าเมียนมาจะไม่เป็นเขตแดนอิทธิพลของประเทศใด กอปรกับความต้องการด้านเศรษฐกิจ ก็เป็นเงื่อนไขให้เมียนมาจำต้องสร้างความเกี่ยวพันในเชิงรุกกับประเทศที่หลากหลาย ผ่านช่องทางและกลไกทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี และหากจะกลับไปที่ข้อเสนอของ Kuik (2016) เมียนมาในยุคเอกราชจะระมัดระวังการสร้างแนวร่วมทางการทหาร (indirect balancing) และการปฏิเสธการครอบงำจากมหาอำนาจอย่างโจ่งแจ้ง (dominance-denial) ขณะที่ใช้โอกาสเพื่อการแสดงความผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (economic pragmatism) เพื่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ความเป็นกลางเชิงรับ (Defensive Neutralism)

ระบอบการปกครองประชาธิปไตยของเมียนมาหลังเอกราชสิ้นสุดลง เมื่อนายพลเนวินยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนใน ค.ศ. 1962 คณะปฏิวัติประกาศที่จะใช้การพึ่งพาตนเอง (self-reliance) และลัทธิแยกอยู่อย่างโดดเดี่ยว (isolation) ความเข้มข้นของสงครามเย็นทำให้เมียนมามีความเสี่ยงที่จะถูกแบ่งแยกออกเป็นส่วน ๆ จากการรุกรานและแทรกแซงของชาติมหาอำนาจ และภัยคุกคามที่น่ากลัวที่สุดคือการยุยงปลุกปั่นจากจีน ทำให้การนำเมียนมาออกห่างจาก

ประชาคมระหว่างประเทศจะเหมาะสมกว่าการดำเนินนโยบายความเป็นกลางเชิงรุกเหมือนในช่วงที่ผ่านมา นายพลเนวินเริ่มบังคับใช้นโยบายชาตินิยมชาวจัด เข้าควบคุมเศรษฐกิจภาคเอกชน เร่งรัดปิดองค์กรและหน่วยงานระหว่างประเทศ พร้อมขับไล่ชาวต่างชาติทั้งชาวตะวันตก ชาวอินเดียและชาวจีน ผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจในยุคเอกราชออกจากประเทศ

นอกจากการปฏิเสธรการเข้าร่วมเป็นพันธมิตรทางความมั่นคงกับมหาอำนาจแล้ว เมียนมาดำเนินความเป็นกลางที่เคร่งครัดมากขึ้น พยายามแสดงออกซึ่งการปฏิเสธที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การแข่งขันทางยุทธศาสตร์และสงครามตัวแทนระหว่างมหาอำนาจ คณะปฏิวัติวางตัวเป็นกลางใน การลงคะแนนเสียงในที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติหลายครั้งในช่วงทศวรรษที่ 1960 ปฏิเสธรการแสดงจุดยืนต่อเหตุการณ์การปะทะกันตามแนวชายแดนจีน-อินเดีย ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1962 แทนการ “เจียบ” อย่างที่เคยทำ ตลอดจนประณามการกระทำอันส่อถึงการเป็นลัทธิ จักรวรรดินิยมของสหภาพโซเวียต (Aung & Myint, 2001, p. 91; Bhattacharya, 1965, p. 54; Egreteau & Jagan, 2013, p. 115) การกระทำดังกล่าวเป็นการส่งสัญญาณของเมียนมาต่อ ประชาคมโลกถึงความไม่ปรารถนาที่จะข้องเกี่ยวกับปรากฏการณ์ใด ๆ ในเวทีโลก อันแตกต่างจาก การกระทำในเชิงรุกของรัฐบาลที่ผ่านมา

เป้าหมายนโยบายการต่างประเทศของเนวินคือ การรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ระดับทวิ ภาคีกับทุก ๆ รัฐเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ก็ยังคงไว้ซึ่งทิศทางที่ชัดเจนเพื่อความเป็นอิสระในการดำเนิน นโยบายอันปราศจากการแทรกแซงกิจการภายในของเมียนมา เนวินจึงเลือกเส้นทางเศรษฐกิจแบบ ฟังพาตนเองพร้อมกับลดระดับความสัมพันธ์ข้ามแดนกับเพื่อนบ้าน สงครามกลางเมืองและความ ขัดแย้งระหว่างประเทศในอินโดจีนในทศวรรษที่ 1960 เตือนสติเนวินว่ารัฐบาลและกองทัพควร สามัคคี กลมเกลียว และรับผิดชอบต่อความเป็นเอกภาพของชาติ อันถือเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ (Taylor, 2009, pp. 293-294) เนวินได้พาเมียนมาออกจากการเป็นตัวแสดงที่ตื่นตัวในเวทีโลก³

ความสัมพันธ์อันตึงเครียดระหว่างเมียนมาและจีนนับแต่ทศวรรษที่ 1950 มาถึงจุดจบเมื่อการ ปฏิวัติวัฒนธรรมในจีนทำให้เกิดการประท้วงต่อต้านเนวินอย่างกึก ขบวนการต่อต้านคนจีนถูก จัดตั้งขึ้น นำไปสู่การเผชิญหน้ากันในเวลาต่อมา สะท้อนให้เห็นถึงจุดยืนอันมั่นคงของระบอบทหาร ในเมียนมาที่ปฏิเสธการเข้าแทรกแซงการเมืองภายในโดยชาตินิยมมหาอำนาจ ทำให้ปัจจัยในเชิง โครงสร้างที่มีพรมแดนที่ติดต่อกับประเทศมหาอำนาจอย่างจีนและอินเดีย เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เมียน มาจะต้องระแวดระวังมากขึ้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศของเมียนมาช่วงทศวรรษที่ 1970

³ การปฏิเสธเข้าร่วมอาเซียนใน ค.ศ. 1967 และการถอนตัวจากกลุ่มไมฝักใฝ่ฝ่ายใดใน ค.ศ. 1979 แสดงถึงบรรทัด ฐานที่ว่าเมียนมาต้องการได้รับการยอมรับในฐานะรัฐอิสระที่ “หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน” ควรที่จะได้รับ การรับรองในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งยังคงนำโดยชาตินิยมมหาอำนาจ อาทิ สหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต (Steinberg, 1982, pp. 122-124)

และ 1980 จึงเพิ่มเติมเนื้อหาที่ตอบสนองความระแวงระวังภัยคุกคามจากมหาอำนาจอย่างจีน ชัดเจนขึ้น

อย่างไรก็ดีลัทธิแยกอยู่โดดเดี่ยวของเนวินถูกดำเนินการไปอย่างน่าสนใจ ตรงที่เนวินก็พร้อมที่จะสร้างความสมดุลทางยุทธศาสตร์อย่างรอบด้าน การรักษาระยะห่าง มิได้หมายถึงการปฏิเสธที่จะมีความสัมพันธ์กับภายนอก เนวินอ้างไว้ซึ่งการติดต่อทางการทูตทวิภาคีอย่างอิสระผ่านการเยี่ยมเยือน จีน เกาหลีเหนือ โรมานี อินเดีย ไทย ญี่ปุ่น เยอรมนีตะวันตก ฮังการี อินโดนีเซีย สหภาพโซเวียต และสหรัฐฯ (Taylor, 2009) นั่นก็เพราะประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เมียนมาจะได้รับ ระบอบดังกล่าวยังคงรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์อันดีกับชาติอื่น ๆ เพื่อเปิดรับเงินสนับสนุนจากนานาชาติเช่นที่เคยกระทำมาก่อนหน้านี้ เมียนมายังคงเลือกรับเงินสนับสนุนอย่างสมดุล โดยไม่ได้รับแหล่งเงินทุนจากข้อตกลงความช่วยเหลือของสหรัฐฯ เพียงแหล่งเดียว (Egretau & Jagan, 2013, pp. 84-112) แต่ได้รับเงินสนับสนุนจากสหภาพโซเวียต จีนคอมมิวนิสต์ และประเทศอื่น ๆ อาทิ ญี่ปุ่น และเยอรมนีตะวันตก (Bhattacharya, 1965, p. 55; Than, 2007, pp. 111-160) การประกาศความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ทำให้เมียนมาไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามภาระผูกพันกับประเทศหรือหน่วยงานผู้ให้ภายนอกใดทั้งสิ้น (Than, 2007, p. 211) ดังนั้นแล้วนโยบายต่างประเทศของเมียนมาในยุคนี้จึงมีลักษณะเชิงรับ บนหลักการของการสร้างความเป็นอิสระทางนโยบายให้ปราศจากการถูกรอบงำแทรกแซงพร้อมแสวงหาผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและความมั่นคงแห่งรัฐ ยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยงจึงเปิดเผยตัวตนในรูปของหลักปฏิบัตินิยมทางเศรษฐกิจและความเกี่ยวพันกับมหาอำนาจรอบด้านในระดับทวิภาคี เป็นสำคัญ

ความเป็นกลางอย่างยืดหยุ่นตั้งมั่น (Resilient Neutralism)

จริงอยู่ที่น้ำเสียงของความเป็นกลางและการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดได้แผ่วลง และแทนที่ด้วยนโยบายต่างประเทศที่เป็นเสรี (independent) และ ตื่นตัว (active) ด้วยสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนหลังสงครามเย็นสิ้นสุด⁴ กระนั้นพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศที่ยังนิยมความเป็นกลางเพื่อแสวงหาความเป็นอิสระอันปราศจากการถูกรอบงำจากภายนอก ก็ยังคงปรากฏให้เห็นอย่างสม่ำเสมอ จะต่างออกไปตรงที่การประเมินภัยคุกคามและโอกาสทางยุทธศาสตร์ของเมียนมาชี้ชัดไปที่การปฏิเสธ “ค่านิยมสากลตะวันตก” ที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (Fink, 2009) และด้วยแรงกดดันจากภายนอกนี้เองที่ทำให้ทางเลือกทางนโยบายของเมียนมาจำกัดจนไม่อาจปฏิเสธความสำคัญทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของจีน ดังนั้นในเนื้อแท้ของนโยบาย

⁴ อาทิ การลดความสัมพันธ์อันตึงเครียดระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียต และการปฏิรูปภายในสหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก สนธิสัญญาสันติภาพปารีสใน ค.ศ. 1991 และการปฏิรูปทางเศรษฐกิจในประเทศ ๆ บนภาคพื้นทวีปของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ต่างประเทศเมียนมาหลังสงครามเย็นจึงมีลักษณะที่นิยมความเป็นกลางแบบยืดหยุ่นตั้งมั่น ซึ่งหมายถึงการอาศัยพึ่งพาประเทศรอบบ้านเพื่อนความอยู่รอดท่ามกลางแรงกดดันนานาชาติ และพร้อมที่จะปรับตัวแสวงหาโอกาสสร้างสมดุลเพื่อรักษาระยะห่างที่พอเหมาะกับจีน

นโยบายต่างประเทศภายใต้การปกครองของ SLORC/SPDC (ค.ศ. 1987-2010) จึงเริ่มต้นขึ้นด้วยการแสวงหาประโยชน์จากประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคโดยเฉพาะจีน สะท้อนกลยุทธแบบร่วมหัวจมท้าย ผ่านข้อตกลงการค้าชายแดน ตลอดจนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการทหารที่เข้มข้นขึ้น ในขณะที่จีนเองก็พึงพอใจที่สามารถเบี่ยงเบนเมียนมาออกจากหลักปฏิบัติที่มีความเป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดที่ยึดมั่นมาเป็นเวลานาน (Ciorciari, 2009, pp. 87-88) ทั้งสองประเทศประกาศร่วมกันถึงเอกสารกรอบความร่วมมือในอนาคตเพื่อสร้างเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุมความสัมพันธ์ เช่น การท่องเที่ยว การค้า และการลงทุน ใน ค.ศ. 2000 (Haacke, 2006; พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2560)

อย่างไรก็ตามเริ่มปรากฏเห็นว่าเมียนมาพยายามจะรักษาความอิสระให้ได้อย่างสูงสุดโดยการเร่งกระชับความสัมพันธ์กับอินเดียและอาเซียน เมียนมากระโจนเข้าไปร่วมหัวจมท้ายกับอินเดียเพื่อรับสิ่งตอบแทนและประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของอินเดียพร้อม ๆ กับผลประโยชน์ร่วมทางความมั่นคงตามแนวชายแดน ซึ่งเป็นความร่วมมือที่ดำเนินไปพร้อม ๆ กับจีน ต่อมาเมียนมาก็ได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนใน ค.ศ. 1997 ขยายภูมิทัศน์การทูตพหุภาคี เพื่อตอบโต้การขยายตัวของอิทธิพลของจีนในตอนเหนือของประเทศที่มาพร้อม ๆ กับกระแสการคว่ำบาตรจากชาติตะวันตก และนั่นก็เป็นคุณลักษณะใหม่ของการใช้ประโยชน์จากสถาบันระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยงในเชิงสถาบัน (institutional hedging) ผสมผสานการสร้างความสัมพันธ์กับมหาอำนาจหลายด้านพร้อม ๆ กับกระโดดเข้าร่วมขบวนการไฟของปักกิ่งอย่างจำกัด (Fink, 2009; Goh & Steinberg, 2016; Maung Aung Myoe, 2006)

ภูมิทัศน์ด้านการต่างประเทศของเมียนมาเปิดกว้างขึ้นมาก เมื่อการปฏิรูปประเทศดำเนินไปอย่างก้าวหน้าในทศวรรษที่ 2010 เมียนมามีความสัมพันธ์ในทิศทางบวกและรอบด้านไม่เว้นแม้แต่การฟื้นฟูความร่วมมือทางด้านความมั่นคงและการทหารกับทั้งสหรัฐฯ พร้อม ๆ กับการขยายความเกี่ยวข้องกับจีนและอินเดีย (พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2564) เมียนมามีศักยภาพในการเลือกยุทธศาสตร์รับประกันความเสี่ยงได้หลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะการริเริ่มใช้มาตรการถ่วงดุลแบบทางอ้อม กับสหรัฐฯ เพื่อปฏิเสธการถูกรอบงำจากจีน (Fiori & Passeri, 2015) ประธานาธิบดีบารัค โอบามาเดินทางเยือนเมียนมา 2 ครั้ง ใน ค.ศ. 2012 และ 2014 แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของเมียนมาในยุทธศาสตร์ “ปักหมุดเอเชีย” (Pivot to Asia) ซึ่งมุ่งปิดล้อมอิทธิพลจีนในภูมิภาคเอเชีย (Clymer, 2015, pp. 308-311) พร้อมผลักดันความร่วมมือกับภาคเอกชนชั้นนำของประเทศ พัฒนาบรรษัทขนาดกลางและขนาดย่อม ส่งเสริมระบบสาธารณสุข เมียนมาได้รับ

สิทธิพิเศษทางการค้าและการเข้าถึงแหล่งทุนและความช่วยเหลือทางการเงิน หลังสหรัฐฯ ยกเลิก การคว่ำบาตร หรือแม้แต่โอกาสทางความมั่นคงร่วมกับสหรัฐฯ และพันธมิตร อาทิ การเข้าร่วม สังเกตการณ์ในการฝึกซ้อมรบ Cobra Gold นับแต่ ค.ศ. 2013 เป็นต้นมา

เมียนมาพร้อมที่จะฉกฉวยที่จะแสดงออกถึงการปฏิเสธที่จะถูกจีนครอบงำ การเปลี่ยน ผ่านประชาธิปไตยและความตื่นตัวของกรมมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้รณรงค์ต่อสู้เพื่อสิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชน ส่งกดดันให้รัฐบาลพรรคสหสามัคคีและการพัฒนา (Union Solidarity and Development Party: USDP) ทำทลายการพึ่งพาอิทธิพลจีน โดยประกาศระงับโครงการก่อสร้าง เชื้อนมิยิตโซน และเหมืองทองแดงลัปปะดง ซึ่งทั้ง 2 โครงการได้รับการสนับสนุนการก่อสร้างจาก จีน เป็นเหตุของความตึงเครียดในความสัมพันธ์อันที่พี่น้องของเมียนมาและจีนที่ดำเนินมาอย่าง ไกลชิดนับแต่สงครามเย็นสิ้นสุด (Li 2012)

กระนั้นผลประโยชน์ที่พึ่งพากันอย่างซับซ้อนระหว่างกัน ทำให้ความสัมพันธ์เมียนมาและ จีนยากแท้ที่แตกสลาย (พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2560) เมียนมาและจีนบรรลุข้อตกลงในการยกระดับ ความสัมพันธ์โดยลงนามในเอกสาร “ความเป็นพันธมิตรทางยุทธศาสตร์แบบรอบด้าน” (China- Myanmar Comprehensive Strategic Cooperative Partnership) ใน ค.ศ. 2011 จีนยังเป็นผู้ ลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรธรรมชาติรายใหญ่ เป็นผู้สนับสนุนการสร้างท่าเรือ น้ำลึกแห่งใหม่ที่เมืองย็อกพิว (Kyauk-Phyu) ร้อยรัดเมียนมาเข้าสู่ขั้วริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) ของจีน (Gottschlich, 2015, p. 153) ความสัมพันธ์ที่ดีของ เมียนมาและจีน ยังเป็นผลจากที่ทั้งสองได้มีการตกลงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน ขณะที่เมียนมา สนับสนุนการแก้ไขปัญหอย่างสันติในข้อพิพาททะเลจีนใต้โดยไม่อ้างอิงบทบาทของจีนแต่อย่างใด จีนก็สนับสนุนเงินกู้และการเป็นประธานอาเซียนของเมียนมา ค.ศ. 2014 อย่างเต็มกำลัง (Li, 2012, p. 65; พินิตพันธุ์ บริพัตร, 2560)

นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy: NLD) ต่อจากนั้น ก็มีเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ เมียนมายังคง แสวงหาผลตอบแทนสูงสุดผ่านการดำเนินนโยบายเชิงรุกสร้างความเป็นมิตรกับทุกประเทศ ผ่านการดำเนินความสัมพันธ์ทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจและ การพัฒนาประเทศในช่วงเวลาของการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Maung Aung Myoe, 2017, p. 89) กระนั้นความรุนแรงที่ปะทุขึ้นในรัฐยะไข่ สืบเนื่องมานับแต่ ค.ศ. 2012 กลับเป็น หอกข้างแคร่สำหรับรัฐบาล NLD ที่ต้องพยายามรักษาความสัมพันธ์กับนานาประเทศ ท่ามกลาง แรงกดดันระหว่างประเทศต่อกรณีความนิ่งเฉยของรัฐบาลในบรรเทาปัญหาการละเมิดสิทธิ มนุษยชนในรัฐยะไข่

การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มุ่งแสวงหาความเป็นอิสระยังคงปรากฏเป็นการแสวงหาหนทางในกระบวนการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในรัฐยะไข่ที่รัฐบาลสามารถจัดการและควบคุมเองได้ รัฐบาลเมียนมาตอบสนองความปรารถนาดีของมิตรประเทศในเอเชียอย่างจีนและญี่ปุ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการส่งกลับชาวโรฮิงญา ในกรณีของจีน การเยือนของประธานาธิบดีสีจิ้นผิงเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2020 ในวาระเฉลิมฉลองความสัมพันธ์ 70 ปี ของทั้ง 2 ประเทศ เน้นย้ำถึงบทบาทของจีนในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษยอกพิวด้วยงบประมาณมูลค่ากว่า 1.3 พันล้านเหรียญสหรัฐ^๖ จีนยังคงแถลงถึงการทำหน้าที่ผู้ประสานงานในกระบวนการเจรจาระหว่างกองทัพเมียนมาและกองทัพอาระกันและในการเจรจาระหว่างกระบวนการส่งกลับชาวโรฮิงญาระหว่างรัฐบาลเมียนมาและรัฐบาลบังคลาเทศ บทบาททั้ง 2 ได้รับการตอบรับที่ดีจากรัฐบาลซูจี ญี่ปุ่นก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ยังคงรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาล NLD และได้แสดงตนในบทบาทผู้เล่นใหม่ในกระบวนการส่งกลับชาวโรฮิงญาเช่นกัน กระบวนการประชาธิปไตยที่ดำเนินมานับแต่ ค.ศ. 2011 กลายเป็นบริบทสำคัญที่ทำให้รัฐบาลซูจีจำเป็นต้องเปิดพื้นที่ในกระบวนการสันติภาพในรัฐยะไข่ให้กับตัวแสดงระหว่างประเทศ อันเป็นจุดยืนที่ไม่ปรากฏในยุคสมัยที่เมียนมาอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหาร พร้อมกับเปิดโอกาสให้กับคณะที่ปรึกษานานาชาติเข้ามามีบทบาทในการศึกษาความขัดแย้งในพื้นที่ตลอดจนผลิตข้อเสนอแนะให้แก่รัฐบาลเมียนมา (McPherson, Paul, & Naing, 2020; UNHCR, 2020) ทั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามในการช่วงชิงพื้นที่ทางการเมืองของรัฐบาลโดยการทำให้กองทัพเป็นฝ่ายตั้งรับ

ความพยายามในการแสวงหามาตรการรับประกันความเสี่ยงของเมียนมาในยุคสมัยแห่งการพัฒนาประชาธิปไตยยังปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัดในระดับกองทัพเมียนมาเอง การปฏิรูปประเทศเปิดโอกาสให้กองทัพกลายเป็นตัวแสดงสำคัญในด้านการต่างประเทศ เพิ่มพูนทางเลือกด้านความมั่นคงที่หลากหลาย หรือหากจะกล่าวอย่างตรงไปตรงมาก็คือ นี่เป็นโอกาสที่ดีสำหรับเมียนมาในการลดสถานะการพึ่งพาทางด้านความมั่นคงต่อจีนที่มีอยู่อย่างเกินความจำเป็น ใน ค.ศ. 2016 ผู้บัญชาการทหารสูงสุดนายพลอาวุโสหมิน ออง หลาย ได้รับโอกาสให้เดินทางเยือนคณะกรรมการทหารของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ผู้นำทหารระดับสูงของเมียนมาได้รับโอกาสเช่นนี้ กลายเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายทางการทหารของเมียนมาในมิติใหม่ นับแต่นั้นจนถึง ค.ศ. 2020 ผู้นำทหารของเมียนมาเดินทางเยือนหลายประเทศ อาทิ อิตาลี เยอรมนี ออสเตรีย จีน ญี่ปุ่น ไทย สิงคโปร์ และรัสเซีย เป็นต้น โดยนอกเหนือจากการยกสถานะทางความมั่นคงของประเทศและของกองทัพเมียนมาแล้ว ความร่วมมือยังครอบคลุมการจัดซื้ออาวุธ มีรายงานว่า ในช่วงการปฏิรูปทางการเมือง กองทัพสามารถบรรลุข้อตกลงในการจัดหาอาวุธเสริมสร้างศักยภาพจากอุตสาหกรรมอาวุธหลากหลายสัญชาติ ไม่ว่าจะเป็นจาก จีน เกาหลีเหนือ อิสราเอล ฟิลิปปินส์ รัสเซีย (OHCHR, 2019) และใน ค.ศ. 2020 ที่ผ่านมามีเมียนมาก็บรรลุข้อตกลงซื้อเรือดำน้ำจากอินเดีย เข้าประจำการ

เป็นลำแรกของประเทศ (Sharma & Nitta, 2020) นั่นก็เป็นความพยายามในการสร้างความหลากหลายต่อการพึ่งพาทางทหาร ที่ไม่มากนักน้อยพุ่งเป้าไปที่อิทธิพลทางการทหารของจีนในภูมิภาค อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่นายพลอาวุโสมีนองหลายตระหนักถึงความสำคัญมาก่อนที่จะตัดสินใจโค่นรัฐบาลประชาธิปไตยในเวลาต่อมา

รัฐประหาร ค.ศ. 2021: หนทางแห่งความเป็นอิสระอันสูงสุด?

การรัฐประหารเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 สิ้นสุดการทดลองระบอบประชาธิปไตยที่มีอายุแค่เพียง 1 ทศวรรษ ประชาคมระหว่างประเทศประณามการใช้ความรุนแรงต่อประชาชนที่ต่อต้านรัฐประหารอย่างกว้างขวาง เรียกร้องให้กองทัพปล่อยตัวประธานาธิบดีวินมिनและนางองซานซูจี พร้อมผู้ต้องหาในคดีทางการเมืองคนอื่น ๆ ชาติตะวันตกไม่รีรอที่จะบังคับใช้การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจที่เฉพาะเจาะจงต่อผู้นำกองทัพและบรรษัทร่วมทุนในเครือข่ายเพื่อกดดันกองทัพให้คืนอำนาจแก่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ในเวทีองค์การสหประชาชาติ ผู้แทนระดับต่าง ๆ ประสานเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างตรงไปตรงมาถึงการรัฐประหาร การละเมิดสิทธิมนุษยชน และความชอบธรรมของการกระทำและการดำรงอยู่ของกองทัพ (The United Nations, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e, 2021f) ขณะเดียวกัน การเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐประหารก่อตัวอย่างเป็นระบบ เริ่มตั้งแต่เมื่อสมาชิกพรรค NLD ซึ่งได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2020 ฉกฉวยโอกาสไม่กี่วันหลังการรัฐประหารประกาศจัดตั้งรัฐสภาในนามคณะกรรมการผู้แทนรัฐสภา (Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw—CRPH) อันนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลเอกภาพแห่งชาติ (National Unity Government—NUG) เพื่อทำหน้าที่เป็นรัฐบาลคู่ขนานในที่สุด การต่อต้านกองทัพยังถูกขับเคลื่อนโดยขบวนการอารยะขัดขืน (Civil Disobedience Movement) ของประชาชนทั่วประเทศ ที่ในปัจจุบันขยายยุทธวิธีไปสู่การประท้วงระดมประชาชนต่อต้านกองทัพ ทำลายความชอบธรรมของคณะรัฐประหารในการยึดอำนาจอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

หลังจากการรัฐประหารไม่นาน นายพลอาวุโสมีนองหลาย ประธานสภาผู้บริหารแห่งรัฐ (State Administration Council—SAC) ผู้นำการยึดอำนาจ แกล้งถึงนโยบายต่างประเทศที่สืบทอดประเพณีทางการทูตที่เป็นอิสระ (independent) ตื่นตัว (active) และไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (non-aligned) กระนั้นทางเลือกทางการเมืองต่างประเทศของเมียนมาอาจจะไม่เปิดกว้างมากนัก สถานการณ์จึงกลับไปคล้ายช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ที่กองทัพจะเลือกให้ความสำคัญกับประเทศรอบบ้าน แต่ที่ต่างไปก็คือผู้นำกองทัพมุ่งให้ความสำคัญกับอาเซียนในเบื้องแรก

การประณามและคว่ำบาตรของกลุ่มประเทศตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐฯ สหภาพยุโรป แคนาดา ฝรั่งเศส และอีกหลายประเทศ ทำให้เมียนมาไม่สามารถรักษาความเป็นอิสระทางนโยบาย

ได้ แต่นั่นคงจะไม่ได้สำคัญมากเท่ากับว่า การดำเนินความสัมพันธ์กับอาเซียนเปรียบเสมือนหนทางที่จะได้รับการรับประกันว่าการรัฐประหารเป็นกิจการภายในของเมียนมา เป็นสิ่งที่สมาชิกประเทศอื่นไม่อาจแทรกแซงได้ หรืออย่างน้อยที่สุดก็เป็นเรื่องที่จะต้องได้รับการจัดการจากตัวแสดงภายในภูมิภาคเอง มิใช่ประเทศตะวันตก ดังนั้นการดำเนินความสัมพันธ์กับอาเซียนก็เป็นความพยายามในการรักษาสถานะความเป็นอิสระอันปราศจากอิทธิพลของภายนอกเช่นกัน

เมียนมาใช้อาเซียนเป็นกลไกสร้างความชอบธรรม เริ่มตั้งแต่การพบปะกันอย่างไม่เป็นทางการของ วันนาหม่องลวิน รัฐมนตรีต่างประเทศเมียนมา ที่เพิ่งถูกแต่งตั้งจาก SAC ดอน ปรมัตถ์วินัย รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างประเทศไทย และ เรตโน มาร์ชุตี รัฐมนตรีต่างประเทศอินโดนีเซีย (Bangkok Post, 2021b) ต่อมารัฐมนตรีต่างประเทศเมียนมาก็ได้เข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (Global New Light of Myanmar, 2021) ซึ่งก็ถือว่าเป็นการปรากฏตัวครั้งแรกของผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากกองทัพในเวทีพหุภาคี แม้จะเป็นการประชุมอย่างไม่เป็นทางการก็ตาม ไม่มากก็น้อยคณะรัฐประหารเมียนมาก็สามารถได้รับสถานะและที่ยืนในภูมิภาค ต่อมานายพลมินอองหลายได้รับการตอบรับให้เข้าร่วมประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนนันทพิเศษ เมื่อวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 2021 ณ สำนักงานเลขาธิการอาเซียน กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย ซึ่งนำไปสู่ความเห็นชอบใน “ฉันทามติ 5 ข้อ” (Bangkok Post, 2021a) แม้ว่าการเข้าร่วมการประชุมของผู้นำกองทัพในครั้งนั้นจะสร้างปรากฏการณ์ใหม่ที่เวทีการประชุมอาเซียนกล่าวคือเป็นครั้งแรกที่มีการถกแถลงและมีข้อมติอย่างชัดเจนถึงประเด็นทางการเมืองภายในของสมาชิกซึ่งก็ได้เข้าร่วมการประชุมด้วยและสามารถสร้างความผูกพัน (อย่างไม่เป็นทางการ) ได้ในระดับหนึ่ง แต่ในทางกลับกัน นี่อาจถือเป็นความพยายาม (และอาจหมายรวมถึงความสำเร็จทางการทูต) ของเมียนมาในการดำรงรักษาความเป็นอิสระทางนโยบายต่างประเทศที่อิงแอบอยู่ภายใต้หลักการการไม่แทรกแซงกิจการภายใน เมียนมากำลังใช้อาเซียนเป็นเกราะกำบังจากแรงกดดันของประเทศตะวันตกและประชาคมระหว่างประเทศ

การเลือกใช้อาเซียนเป็นฐานที่มั่นทางการเมืองนั้น ยังเป็นความพยายามลดเงื่อนไขอาจจะทำให้เมียนมาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพึ่งพาจีนมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับจีนพัฒนาขึ้นอย่างเป็นลำดับนับตั้งแต่เมียนมาปฏิรูปประเทศ จีนใช้เวลาไม่นานในการสานความสัมพันธ์กับรัฐบาล

⁵ ได้แก่ 1) จะต้องยุติความรุนแรงในเมียนมาโดยทันที และทุกฝ่ายจะต้องใช้ความยับยั้งชั่งใจอย่างเต็มที่ 2) การเจรจาที่สร้างสรรค์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะเริ่มต้น เพื่อหาทางออกอย่างสันติเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน 3) ทูตพิเศษของประธานอาเซียนจะอำนวยความสะดวกเป็นสื่อกลางในกระบวนการเจรจาด้วยความช่วยเหลือของเลขาธิการอาเซียน 4) อาเซียนจะให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมผ่านทางศูนย์ประสานงานอาเซียน เพื่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมด้านการจัดการภัยพิบัติ (AHA) 5) ทูตและคณะผู้แทนพิเศษจะเดินทางไปเยือนเมียนมาเพื่อพบปะกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

พลเรือนในช่วงการเปลี่ยนผ่าน จีนคือประเทศมหาอำนาจที่อ่อนช้อนซู่จินเดินทางไปเยือนเป็นประเทศแรก ภายหลังได้รับการปล่อยตัวเมื่อ ค.ศ. 2011 จีนคืออิทธิพลที่ผลักดันให้กลุ่มชาติพันธุ์ที่ใกล้ชิดเข้าร่วมกระบวนการการเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลพลเรือน พร้อมผู้แทนด้านการจัดการสันติภาพและการเจรจาเป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาควบคู่กับอิทธิพลทางเศรษฐกิจของและการพึ่งพาทางความมั่นคงจากจีนแล้ว การรัฐประหารกำลังจะตึงเมียนมาเข้าสู่อิทธิพลของจีนอย่างไม่ต้องสงสัย ยิ่งเมื่อพิจารณาถึงจุดยืนของจีนด้วยแล้วยังมีความชัดเจน ว่าจีนกำลังกระอักกระอ่วนในความเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นอุปสรรคต่ออิทธิพลทางเศรษฐกิจที่กำลังดำเนินไปอย่างราบรื่นในยุคเปลี่ยนผ่าน แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของจีน นายหวังอี้ประกาศอย่างชัดเจนว่าไม่ว่าสถานการณ์ในเมียนมาจะเป็นอย่างไร จีนก็มุ่งหวังที่จะสนับสนุนความสัมพันธ์ทั้ง 2 ฝ่าย และใช้อำนาจยับยั้งการประณามเมียนมาในเวทีคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ จีนก็ยอมให้มีการออกแถลงการณ์ในนามของประธานที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหารและเรียกร้องให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาทางการเมือง (United Nations, 2021)

กองทัพยังเลือกใช้กลไกความสัมพันธ์ทางทหารเพื่อเป็นทางเลือกรับมือกับความเสี่ยงในการพึ่งพาเงินมากจนเกินไป ความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพเมียนมากับรัสเซียปรากฏชัดเจนมากยิ่งขึ้น จากการที่รัสเซียส่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมพลเอกอเล็กซานเดอร์ โฟมิน เข้าร่วมงานวันกองทัพของเมียนมา ซึ่งถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของมหาอำนาจคนแรกที่เข้าร่วมงานของกองทัพอย่างเป็นทางการไม่กี่เดือนหลังจากนั้นนายพลมินอองหลายก็ได้เดินทางไปเยือนรัสเซียเพื่อเข้าร่วมการประชุมด้านความมั่นคงที่กรุงมอสโก และได้มีโอกาสเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเซอร์เกย์ ซอยกู และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ นิโคไล ปาตรูเชฟ การเดินทางเยือนรัสเซียด้วยตนเองของผู้นำสูงสุดของกองทัพในครั้งนี้ ชี้ชัดถึงความสำคัญของมหาอำนาจจากแดนไกลที่สามารถทัดทานอิทธิพลของจีนที่มีต่อเมียนมาได้เป็นอย่างดี อีกทั้งรัสเซียยังสามารถสนับสนุนการยกระดับศักยภาพของกองทัพและลดการพึ่งพาจากจีนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองกำลังทางอากาศ (Nikkei Asian Review, 2021; Peter, 2021)

การดำเนินนโยบายต่างประเทศในปัจจุบันของกองทัพเมียนมาจึงสะท้อนให้เห็นถึงเจตนาหมยในการดำรงรักษาความเป็นอิสระอย่างสูงสุดจากการกดดันและแทรกแซงจากเวทีระหว่างประเทศ การดำเนินนโยบายยังให้ความสำคัญกับความระมัดระวังในการสร้างความสัมพันธ์กับมหาอำนาจโดยเฉพาะกับจีน นโยบายต่างประเทศหลังการรัฐประหารยังคงลักษณะของความเป็กลางที่ยึดหยุ่นตั้งมั่นภายใต้บริบทการกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศที่มีต่อกิจการภายในเมียนมา

สรุปผลการศึกษา

อุจอเน (อ้างใน (Trager, 1956, p. 93) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของเมียนมาเคยให้ทัศนะเมื่อราวทศวรรษที่ 1950 ไว้ว่า:

“รัฐเล็กไม่ไว้วางใจรัฐที่ใหญ่กว่าอยู่โดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่อยู่ใกล้ หลายปีที่เพิ่งผ่านมา ชาวพม่าทุกคนไว้วางใจจีน ไม่ว่าจะเป็นพม่าหรือเจียง พวกเขาก็ไม่ไว้วางใจอินเดียเช่นกัน และด้วยเหตุผลนั้น พวกเขาก็ไม่ไว้วางใจรัสเซีย หรือแม้จะเป็นสหรัฐฯ เราไม่ได้พิจารณาว่าจีนเป็นผู้โหดร้ายแต่ยอมรับว่ามีความเป็นไปได้ที่วันหนึ่งจีนจะรุกรานเรา พวกเราไม่ได้อยู่อย่างโดดเดี่ยวในความกังวลนี้ ... พวกเรากำลังจะเข้าสู่ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับอินเดีย ปากีสถาน อินโดนีเซีย และกำลังพยายามที่จะหาสูตรสำหรับการอยู่ร่วมกันโดยสันติในภูมิภาคนี้ พวกเราไม่ต้องการที่จะดำเนินการอันใดที่ถือเป็นการยุแหย่จีน แต่หากถ้าจีนรุกราน ก็จะมีใจได้ว่าจิตวิญญาณแห่งชาติของประชาชนจะยืนหยัดต่อต้านจีนอย่างเข้มแข็ง พวกเราไม่ต้องการคอมมิวนิสต์รัสเซีย หรือ คอมมิวนิสต์จีน แต่การเป็นประเทศเล็ก เราต้องหาหนทางและวิธีการที่จะหลีกเลี่ยงที่จะขัดแย้งในชั่วอานาจ”

คำกล่าวนั้นมิได้ล้าสมัยแต่อย่างใด เป็นคำกล่าวที่ระลึกถึงคุณสมบัติอันเป็นพื้นฐานของการรับประกันความเสถียรที่แอบซ่อนอยู่ในกรอบความเป็นกลางของเมียนมานับแต่ครั้งได้รับเอกราช ความแตกต่างในเชิงอำนาจเป็นปัจจัยในเชิงโครงสร้างที่ทำให้เมียนมาต้องตระหนักไว้ซึ่งความพยายามในการรักษาความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายอันปราศจากการครอบงำและแทรกแซง และจีนก็เป็นผู้ที่อยู่ในภูมิภาคที่การประเมินความเสี่ยงของเมียนมามาอยู่โดยตลอด อย่างไรก็ตามความวิตกกังวลที่ดังกล่าวก็มีได้ปิดกั้นหนทางของเมียนมาในการแสวงหาผลตอบแทนอันจะเป็นประโยชน์ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร ที่สมน้ำสมเนื้อกับเพื่อนบ้านอย่างจีน และ กับมหาอำนาจอื่น ๆ ความสัมพันธ์ในลักษณะการสร้างความสัมพันธ์ทางอิทธิพลระหว่างมหาอำนาจจึงเป็นพฤติกรรมที่เมียนมาดำเนินมากกว่า 70 ปี ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลทหารหรือพลเรือนก็ตาม

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของเมียนมาภายใต้ต้นายพลมินอองหลาย ก็ยังคงคำนึงถึงการรักษาความเป็นอิสระอย่างสูงสุด การแทรกแซงและกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศไม่มากนักน้อยจะผลักดันให้เมียนมาจำเป็นต้องพึ่งพาจีน อย่างไรก็ตามด้วยข้อพิจารณาถึงความหวาดระแวงและความเสี่ยงจากการพึ่งพาจีนมากเกินไป เมียนมาเร่งรัดดำเนินยุทธศาสตร์ถ่วงดุลโดยอ้อมกับมหาอำนาจนอกภูมิภาคอย่างรัสเซีย พร้อม ๆ กับการใช้อาเซียนเป็นกลไกสร้างความชอบธรรมภายในและโอกาสความเกี่ยวข้องกับประเทศอื่น ๆ ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

พนิตพันธุ์ บริพัตร. (2560). เมื่อเนปิดอร์ปฏิรูป: การปรับตัวและความท้าทายในความสัมพันธ์เมียนมาร์และจีน (2008-2015). *รัฐศาสตร์สาร*. , 38(2), 219-268.

พนิตพันธุ์ บริพัตร. (2564). *เมียนมากับประชาธิปไตยคู่ขนาน: มิติระหว่างประเทศของการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ: โครงการจับตาอาเซียน สกสว. .

ภาษาอังกฤษ

Adeleke, A. (2003). The Strings of Neutralism: Burma and the Colombo Plan. *Pacific Affairs*, 76, 593-610.

Aung, T. T., & Myint, S. (2001). India-Burma Relations. In International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Ed.), *Challenges to Democratization in Burma: Perspectives on Multilateral and Bilateral Responses* (pp. 87-116). Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance,.

Ayoob, M. (1989). The Third World in the System of States: Acute Schizophrenia or Growing Pains? *International Studies Quarterly*, 33(1), 67-79. <http://www.jstor.org/stable/2600494>

Bangkok Post. (2021a, April 25). Asean leaders agree 5-point plan for Myanmar. *Bangkok Post*. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2104915/asean-leaders-agree-5-point-plan-for-myanmar>

Bangkok Post. (2021b, February 25). Myanmar FM in high-level Bangkok talks. *Bangkok Post*. <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2073919/myanmar-fm-in-high-level-bangkok-talks>

Barrington, J. (1958). The Concept of Neutralism. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1958/02/the-concept-of-neutralism/306834/>

Bhatia, R. (2016). *India-Myanmar Relations: Changing Contours*. India: Routledge.

Bhattacharya, S. (1965). Burma: Neutralism Introverted. *The Australian Quarterly*, 37(1), 50-61. doi:10.2307/20634024

- Chinese Ministry of Foreign Affairs. (1954). *Record of the Second Meeting between Premier Zhou and Prime Minister U Nu*. History and Public Policy Program Digital Archive. <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/120364>
- Ciorciari, J. D. (2009). The Balance of Great-Power Influence in Contemporary Southeast Asia. *International Relations of the Asia-Pacific*, 9, 157-196.
- Ciorciari, J. D. (2010). *The Limits of alignment: Southeast Asia and the great powers since 1975* (Kindle ed.). Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Clymer, K. (2015). *A Delicate Relationship: The United States and Burma/Myanmar since 1945*. Ithaca: Cornell University Press.
- Egreteau, R. (2003). *Wooing the Generals: India's New Burma Policy*. New Delhi: Authors Press.
- Egreteau, R., & Jagan, L. (2013). *Soldiers and diplomacy in Burma : Understanding the foreign relations of the Burmese praetorian state*. Singapore: NUS Press.
- Eun, Y.-S., Acharya, A., & na Thalang, C. (2022). Unpacking the dynamics of weak states' agency. *The Pacific Review*, 35(2), 229-244. doi:10.1080/09512748.2021.1998200
- Fink, C. (2009). *Living Silence in Burma: Surviving under Military Rule*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Fiori, A., & Passeri, A. (2015). Hedging in Serch of A New Age of Non-Alignment: Myanmar Between China and the USA. . *The Pacific Review*, 28(5), 679-702.
- Global New Light of Myanmar. (2021, March 03). Union Minister U Wunna Maung Lwin participates in Informal ASEAN Ministerial Meeting. *Global New Light of Myanmar*. <https://www.gnlm.com.mm/union-minister-u-wunna-maung-lwin-participates-in-informal-asean-ministerial-meeting/>
- Goh, E. (2005). *Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*. Retrieved from Washington, D.C.:
- Goh, E. (2007). Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies. *International Security*, 32(3), 113-157.

- Goh, E., & Steinberg, D. I. (2016). Myanmar's Management of China's Influence: From Mutual Benefit to Mutual Dependence. In E. Goh (Ed.), *Rising China's Influence in Developing Asia*. Oxford: Oxford University Press.
- Gottschlich, P. (2015). New Developments in India–Myanmar Bilateral Relations. *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 34(2), 139-163.
- Haacke, J. (2006). *Myanmar's Foreign Policy: Domestic Influenced and International Implication*. Oxon: The International Institute for Strategic Studies.
- Haacke, J. (2016). Myanmar's Foreign Policy under President U Thein Sein: Non-aligned and Diversified. In J. Haacke (Ed.), *Myanmar's Foreign Policy under President U Thein Sein: Non-aligned and Diversified* (pp. vii-viii): ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Haacke, J. (2019). The Concept of Hedging and Its Application to Southeast Asia: A Critique and A Proposal for A Modified Conceptual and Methodological Framework. *International Relations of the Asia-Pacific*, 19, 375-417.
- Han, E. (2018). Under the Shadow of China-US Competition: Myanmar and Thailand's Alignment Choices. *The Chinese Journal of International Politics*, 81-104.
- Koga, K. (2018). ASEAN's Evolving Institutional Strategy: Managing Great Power Politics in South China Sea Disputes. *The Chinese Journal of International Politics*, 11(1), 49-80. doi:10.1093/cjip/pox016
- Kuik, C.-C. (2008). The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China. *Contemporary Southeast Asia*, 30(2), 159-185. <http://www.jstor.org/stable/41220503>
- Kuik, C.-C. (2016). How Do Weaker States Hedge? Unpacking ASEAN states' alignment behavior towards China. *Journal of Contemporary China*, 25(100), 500-514. doi:10.1080/10670564.2015.1132714
- Li, C. (2012). China–Myanmar Comprehensive Strategic Cooperative Partnership: A Regional Threat? *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31(1), 53-72.
- Lim, D. J., & Cooper, Z. (2015). Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia. *Security Studies*, 24(4), 696-727.

- Malik, M. (2018). Myanmar's Role in China's Maritime Silk Road Initiative. *Journal of Contemporary China*, 27(111), 362-378. doi:10.1080/10670564.2018.1410969
- McPherson, P., Paul, R., & Naing, S. (2020, January 20). China struggles in new diplomatic role, trying to return Rohingya to Myanmar. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-rohingya-china-insight-idUSKB N1ZJ0SY>
- Medeiros, E. S. (2005). Strategic hedging and the future of Asia-Pacific stability. *The Washington Quarterly*, 29(1), 145-167. doi:10.1162/016366005774859724
- Myoe, M. A. (2006). Regionalism in Myanmar's Foreign Policy: Past, Present and Future. *Asia Research Institute Working Paper*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1317171
- Myoe, M. A. (2007). *Sino-Myanmar Economic Relations Since 1988*. Singapore: Asia Research Institute.
- Myoe, M. A. (2016). Myanmar's Foreign Policy under the USDP Government: Continuities and Changes. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 35(1), 123-150.
- Myoe, M. A. (2017). The NLD and Myanmar's Foreign Policy: Not New, But Different. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36(1), 89-121.
- Nikkei Asian Review. (2021, 27 March). Myanmar junta holds military parade with Russian attendance. *Nikkei Asian Review*. Retrieved from <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Myanmar-Coup/Myanmar-junta-holds-military-parade-with-Russian-attendance>
- OHCHR. (2019). *Arms and Military Equipment Suppliers to the Tatmadaw*. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/EconomicInterestsMyanmarMilitary/Infographic2_Arms_and_Military_Equipment_Suppliers.pdf
- Paribatra, M. L. P. (2022). Myanmar's struggle for survival: vying for autonomy and agency. *The Pacific Review*, 35(2), 269-296. doi:10.1080/09512748.2021.1998205

- Peter, Z. (2021, July 1). Myanmar's Junta Woos Moscow to Balance Beijing VOA. https://www.voanews.com/a/east-asia-pacific_myanmars-junta-woos-moscow-balance-beijing/6207695.html
- Sharma, K., & Nitta, Y. (2020). With an eye on China, India gifts submarine to Myanmar. *Nikkei Asia*. <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/With-an-eye-on-China-India-gifts-submarine-to-Myanmar>
- Silverstein, J. (1977). *Burma: Military Rule and the Politics of Stagnation*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Tan, S. S. (2020). Consigned to hedge: south-east Asia and America's 'free and open Indo-Pacific' strategy. *International Affairs*, 96(1), 131-148. doi:10.1093/ia/iiz227
- Taylor, R. H. (2009). *The State in Myanmar*. Hawaii: University of Hawai'i Press.
- Than, T. M. M. (2007). *State Dominance in Myanmar: The Political Economy of Industrialization*. Singapore: ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- The United Nations. (2021a). INTERVIEW: Myanmar military increasing efforts to keep truth from getting out, UN expert says [Press release]. <https://news.un.org/en/story/2021/04/1089912>
- The United Nations. (2021b). Myanmar crisis: UN chief 'appalled' by escalating violence with dozens reported killed over weekend [Press release]. <https://news.un.org/en/story/2021/03/1087332>
- The United Nations. (2021c). Myanmar heading towards a 'full-blown conflict', UN human rights chief warns [Press release]. <https://news.un.org/en/story/2021/04/1089612>
- The United Nations. (2021d). Myanmar violence 'must cease immediately': UN agencies [Press release]. <https://news.un.org/en/story/2021/04/1089492>
- The United Nations. (2021e). Myanmar: UN office expresses 'strong concern' at use of force against demonstrators [Press release]. <https://news.un.org/en/story/2021/02/1084212>
- The United Nations. (2021f). 'Unacceptable' violence, intimidation and harassment in Myanmar – UN chief [Press release]. <https://news.un.org/en/story/2021/02/1084682>

- Thomson, J. S. (1957a). Burma: A Neutral in China's Shadow. *The Review of Politics*, 19(3), 330-350.
- Thomson, J. S. (1957b). Burmese Neutralism. *Political Science Quarterly*, 72(261-283).
- Trager, F. N. (1956). Burma's Foreign Policy, 1948-56: Neutralism, Third Force, and Rice. *The Journal of Asian Studies*, 16(1), 89-102. doi:10.2307/2941548
- U.S. Department of State. (1955). *Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of State*. (033.90B11/2-1255).
- UNHCR. (2020). UNDP, UNHCR and the Government of the Union of Myanmar extend Memorandum of Understanding [Press release]. <https://www.unhcr.org/asia/news/press/2020/5/5eb8fe484/undp-unhcr-and-the-government-of-the-union-of-myanmar-extend-memorandum.html>
- United Nations. (2021). Security Council Press Statement on Situation in Myanmar [Press release]. <https://www.un.org/press/en/2021/sc14430.doc.htm>
- Mutual Security Act of 1960: Hearings Before the United States House Committee on Foreign Affairs, Eighty-Sixth Congress, second session, (1960).