

**มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า  
(ค.ศ.1988-2008): นัยต่อการรักษาสถานะความเป็นผู้นำ  
ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้\***

**U.S. Economic Sanctions against Myanmar  
(1988-2008 A.D.): Implication for the Maintenance of  
U.S. Hegemonic Status in Southeast Asia**

เอนกชัย เรืองรัตนากร\*\*

Anekchai Rueangrattanakorn

**บทคัดย่อ**

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินว่ามาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่าในช่วง ค.ศ.1988-2008 สอดคล้องหรือขัดแย้งกับเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็น ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่าไม่สามารถกดดันให้รัฐบาลทหารพม่ายินยอมเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองให้สอดคล้องกับคุณค่าสากลของประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้องได้แม้แต่น้อย นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวยังเป็นแรงผลักดันให้พม่าหันไปสร้างความสัมพันธ์กับจีน ส่งผล

---

\* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “การเมืองของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า (ค.ศ.1988-2008)” หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\*\* นิสิต หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; E-mail: sono\_filmacy@hotmail.com

วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

กระทบต่อเป้าหมายในการรักษาสถานะความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็น

คำสำคัญ: มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา, พม่า, จีน, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

### Abstract

This research aimed to evaluate whether the U.S. economic sanctions against Myanmar from 1988 to 2008 were in accord or opposed to the U.S. foreign policy towards Southeast Asia in post-Cold War era. The research found that the U.S. economic sanctions against Myanmar were ineffective in pressuring the military government of Myanmar to transform towards democratic and human rights paths as the U.S. required. Furthermore, such sanctions eventually became a driving force turning Myanmar towards China, thus consequently affected the U.S. intention to maintain its hegemonic status in Southeast Asia in post-Cold War era.

**Key Word:** Economic Sanctions, U.S. Foreign Policy, Myanmar, China, Southeast Asia

### บทนำ

สหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจที่สำคัญในช่วงหลังสงครามเย็น (Amstutz, 1999: 196-204; Griffiths and O’Callaghan, 2006: 13) ได้เชิดชูแนวคิดทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และอุดมการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ซึ่งเป็นค่านิยมที่ได้รับการยอมรับ

ในฐานะคุณค่าที่เป็นสากล และเรียกร้องให้ประชาคมโลกให้ความสำคัญต่อแนวคิดดังกล่าว (McFaul, 2004/2005: 158) จากแนวทางการเมืองในข้างต้น สหรัฐอเมริกาจึงมุ่งโจมตีประเทศกำลังพัฒนาที่มีปัญหาด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง จนสามารถกล่าวได้ว่าสหรัฐอเมริกาได้นำเครื่องมือทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นหนึ่งในเครื่องมือในการลงโทษประเทศที่เป็นปฏิปักษ์ต่อแนวคิดหลักและผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา (Drezner, 1999: 91; McFaul, 2002: 3-24; Hufbauer and others, 2009: 7)

โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การลงโทษทางเศรษฐกิจนับได้ว่าเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญมากขึ้นตามลำดับ อันเนื่องมาจากความจำเป็นที่ต้องอาศัยพึ่งพากันและกันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีมากขึ้น ซับซ้อนขึ้น พร้อมๆ กับความชอบธรรมเกี่ยวกับการใช้กำลังทหารและอาวุธได้ลดระดับลง นักวิชาการได้ให้ความหมายคำว่า “มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ” (economic sanctions) หมายถึง การกระทำทางการเมืองที่อาศัยขีดความสามารถทางเศรษฐกิจมาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองในลักษณะบีบบังคับ หรือลงโทษต่อผู้ละเมิดกฎเกณฑ์ ซึ่งได้รับการยอมรับโดยสากลว่ามีความสำคัญในอันที่จะละเมิดไม่ได้ และเป็นการบังคับให้ผู้ละเมิดกฎเกณฑ์หันไปปฏิบัติในทิศทางที่รัฐผู้ลงโทษปรารถนา นอกจากนี้ยังเป็นเสมือนเครื่องมือป้องปรามไม่ให้เกิดการละเมิดกฎเกณฑ์เหล่านั้น (Nincic and Wallenstein, 1983: 3; Baldwin, 1985: 35-36) มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจอาจเกิดขึ้นได้โดยประเทศเดียว กลุ่มประเทศ และ/หรือองค์การระหว่างประเทศ โดยนับตั้งแต่ ค.ศ.1956-2006 ซึ่งนับเป็นช่วงเวลา 50 ปี ได้ใช้อำนาจทางเศรษฐกิจมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินมาตรการลงโทษถึง 174 ครั้ง ซึ่งเป็นการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนประเด็นการสร้างประชาธิปไตยและฟื้นฟูสิทธิมนุษยชนในประเทศเป้าหมายจำนวน 33 ครั้ง และเมื่อพิจารณาเพียงสหรัฐอเมริกาพบว่า ใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการสร้างประชาธิปไตยและฟื้นฟูสิทธิมนุษยชนในประเทศเป้าหมายถึง 25 ครั้ง (Hufbauer and others, 2009: 20-38) และพบว่าในระหว่าง ค.ศ.1993-1996 สหรัฐอเมริกาออกรัฐบัญญัติและคำสั่งของ

วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

ฝ่ายบริหาร (Executive Order) ถึง 61 ฉบับ เพื่อดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อ 35 ประเทศ (Hadar, 1998: 2)

พม่าเป็นประเทศหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาจับตามองปัญหาสิทธิมนุษยชนเป็นพิเศษ (Graffis, 2006: 2) เนื่องจากพม่ามีการปกครองภายใต้รัฐบาลเผด็จการทหารที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนกับประชาชนอยู่เสมอ นับตั้งแต่การปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมจากเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยครั้งสำคัญในพม่าเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ.1988 หรือที่เรียกว่า เหตุการณ์ 8/8/88 ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนหลายพัน หลังเหตุการณ์นี้ นายพลชอหม่อง (Saw Maung) ผู้นำทหารพม่ากลับจัดตั้งสภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council - SLORC) ขึ้นแทนรัฐบาลประชาธิปไตยตามที่ประชาชนเรียกร้อง ต่อมา เนื่องด้วยแรงกดดันทางการเมืองจากฝ่ายประชาชนและนานาชาติที่มากขึ้น รัฐบาลทหารพม่าจึงตัดสินใจจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ.1990 โดยพรรคสันติภาพเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ (National League for Democracy - NLD) ที่มีนางอองซานซูจี (Aung San Suu Kyi) เป็นเลขาธิการพรรคได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น โดยสามารถครองที่นั่งได้ถึง 392 ที่นั่ง จากจำนวนที่นั่งในสภาทั้งหมด 485 ที่นั่ง (พินธุ์สุรีย์ ลดาวัลย์, 2542: 64-67) แต่รัฐบาลทหารพม่ากลับปฏิเสธการถ่ายโอนอำนาจอันชอบธรรมในการบริหารประเทศให้แก่พรรค NLD พร้อมทั้งได้กักขังบริเวณนางซูจี และกวาดล้างแกนนำพรรค NLD (Christie and Roy, 2001: 85) ต่อมารัฐบาล SLORC ได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็นสภาเพื่อสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council - SPDC) เมื่อ ค.ศ.1998 โดยมีพลเอกอาวุโส ตานฉ่วย (Than Shwe) เป็นผู้นำสูงสุด แต่พม่าก็ยังอยู่ภายใต้การปกครองของเผด็จการทหารไม่แตกต่างจากเดิม เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้นานาประเทศประณามพฤติกรรมอันไร้มนุษยธรรมและไม่เคารพสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลทหารพม่าเป็นอย่างมาก

พฤติกรรมดังกล่าวของรัฐบาลทหารพม่า ทำให้สหรัฐอเมริกาดำเนินมาตรการลงโทษต่อพม่าด้วยวิธีต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้พม่าปรับเปลี่ยนระบอบการปกครองให้มีความเป็นประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ไม่ว่า

จะเป็นการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ การตัดความสัมพันธ์ทางการเมืองในเวทีระหว่างประเทศ ตลอดจนการลดความสัมพันธ์ทางการทูต แต่ในทางกลับกัน สถานการณ์ในพม่ายิ่งเลวร้ายลงอีก เมื่อรัฐบาลทหารพม่าใช้กำลังเข้าสลายกลุ่มประชาชน นักศึกษา และพระภิกษุที่รวมตัวกันเดินขบวนประท้วงในเดือนสิงหาคม ค.ศ.2007 อันสืบเนื่องมาจากรัฐบาลได้ประกาศขึ้นราคาซื้อเพลิงอย่างกะทันหัน โดยปรับราคาน้ำมันดีเซลจาก 1,500 จัตต่อแกลลอน เป็น 3,000 จัตต่อแกลลอน รวมถึงราคาก๊าซหุงต้มที่ปรับตัวสูงขึ้นกว่า 5 เท่าตัวจากถังละ 500 จัต เป็น 2,500 จัต (พรพิมล ตรีโชติ และคณะ, 2550: 1-3) ส่งผลให้ชาวพม่าได้รับความเดือดร้อนกันอย่างถ้วนหน้าจากราคาค่าโดยสารและสินค้าอุปโภคบริโภคที่เพิ่มสูงขึ้น จึงทำให้จำนวนกลุ่มผู้ชุมนุมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับแสนคนในกรุงย่างกุ้งและหัวเมืองต่างๆ อันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงทั้งทหารและตำรวจปราบจลาจลใช้กำลังเข้าสลายกลุ่มผู้ชุมนุม โดยใช้อาวุธปืน กระสุนยาง แก๊สน้ำตา ระเบิดควัน กระบองไม้ และกระบองยางเข้าทำร้ายพระภิกษุ นักศึกษา และประชาชนอย่างทารุณ จนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 100 คน รวมถึงการเสียชีวิตของนายเคนจิ นางาอิ (Kenji Nagai) ผู้สื่อข่าวชาวญี่ปุ่นของสำนักข่าวเอพีเอฟ (Mydans, 2007: A1) และมีผู้ได้รับบาดเจ็บอีกเป็นจำนวนมากตามรายงานของสำนักข่าวต่างประเทศ อย่างไรก็ตามการพม่าได้ปิดกั้นตัวเลขผู้เสียชีวิตที่แท้จริงจากเหตุประท้วงดังกล่าวโดยอ้างว่ามีผู้เสียชีวิตเพียง 10 คนเท่านั้น (Pinheiro, 2007: 27) เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สหรัฐอเมริกามีปฏิกิริยาต่อการกระทำรุนแรงของรัฐบาลทหารพม่าด้วยการเพิ่มมาตรการต่างๆ เพื่อกดดันและลงโทษพม่าที่มากขึ้น

การปกครองภายใต้อำนาจเบ็ดเสร็จของกลุ่มผู้นำทางทหารที่มีมาอย่างต่อเนื่องนี้ ส่งผลให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อพลเมืองของตนเกิดขึ้นโดยทั่วไปอีกหลายลักษณะ ทั้งการปราบปรามชนกลุ่มน้อยที่พยายามแยกตัวเป็นอิสระจากรัฐบาลทหารพม่า การข่มขืนสตรีในเขตชนกลุ่มน้อยต่างๆ โดยเจ้าหน้าที่ราชการ แต่รัฐบาลกลับเพิกเฉยในการสอบสวนการละเมิดทางเพศ การยึดทรัพย์สินและที่ดินของราษฎรเพื่อใช้ในการเสริมสร้างความมั่นคงให้กับกองทัพ ตลอดไปจนการใช้แรงงานเด็กและสตรี และบังคับเด็กชายอายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าเป็นทหารของ

กองทัพ อีกทั้งรัฐบาลยังละเลยต่อการป้องปรามการค้ามนุษย์อย่างจริงจัง เนื่องจากผู้มีอำนาจจากภาครัฐต่างอาศัยกระบวนการทูลจริตเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในการส่งเด็กและสตรีเป็นสินค้าไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภูมิภาคตะวันออกกลาง (U.S. Congress, 2008: 694)

แม้ว่าสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่ารวมกว่า 2 ทศวรรษ นับตั้งแต่เหตุการณ์ 8/8/88 เป็นต้นมา แต่ก็ไม่ได้ส่งผลให้พม่าเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม หรือให้ความสำคัญในการพัฒนาประเด็นด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนตามที่สหรัฐอเมริกาได้ตั้งเป้าหมายไว้แต่อย่างใด (Oehlers, 2004: 36-46; Pedersen, 2008: 221-245) อีกทั้งมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่ายังถูกวิจารณ์จากฝ่ายต่างๆ ที่ปรารถนาดีต่อประชาชนชาวพม่าอย่างมากถึงความล้มเหลวที่ไม่สามารถนำความเปลี่ยนแปลงใดๆ มาสู่พม่าได้ (พวงทอง ภวัครพันธุ์, 2551: 151-152)

งานวิชาการจำนวนหนึ่งที่กำลังถึงมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่ามุ่งอธิบายว่า สหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้เกิดประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในพม่า เสมือนเป็นเป้าหมายที่เปิดเผยของนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเอง อย่างไรก็ตาม คำอธิบายดังกล่าวตัดขาดจากการพิจารณาแนวทางการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกาในการเมืองโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็น ซึ่งได้แก่ แนวทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ที่ไม่ได้ถูกแยกขาดจากกันอย่างสิ้นเชิง (Emmerson, 1996: 103-125)

บทความวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการศึกษาว่า การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า ตั้งแต่ ค.ศ.1988-2008 ภายใต้แนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็นที่ประกอบด้วย 3 ปัจจัยหลักที่สัมพันธ์กัน ได้แก่ ความมั่นคง เศรษฐกิจ ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน สามารถทำให้สหรัฐอเมริกาบรรลุเป้าหมายในการรักษาสถานะความเป็นผู้นำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้หรือไม่อย่างไร

## วัตถุประสงค์

เพื่อประเมินความสอดคล้องหรือขัดแย้งของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่ากับเป้าหมายในการรักษาสถานะความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

## วิธีการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารต่างๆ (documentary research) โดยข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ได้แก่

1. ข้อมูลชั้นปฐมภูมิ ได้แก่ รายงาน คำประกาศ แถลงการณ์ และเอกสารอื่น ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสหรัฐอเมริกาและพม่าที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยตรง

2. ข้อมูลชั้นทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือ งานวิจัย บทความ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทวิจารณ์และบทวิเคราะห์จากหนังสือพิมพ์ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ตลอดจนการสืบค้นจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

## ผลการวิจัย

แนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็น

การสิ้นสุดของสงครามเย็นนำมาสู่การสิ้นสุดความขัดแย้งทางอุดมการณ์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบขั้วอำนาจและโครงสร้างของภูมิรัฐศาสตร์ในการเมืองโลกที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ภายใต้หลักการนิกสัน (Nixon Doctrine) ที่ประกาศเมื่อ ค.ศ.1969 รัฐบาลประธานาธิบดีนิกสันจึงแสดงท่าทีให้เห็นถึงความต้องการที่จะถอนตัวจากความขัดแย้งในสงครามเวียดนาม โดยดำเนินการทำสงครามให้เป็น

ของเวียดนาม (Vietnamization) กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาจะฝึการรบและติดอาวุธให้แก่กองทัพเวียดนามใต้เพื่อเข้าทำการรบแทนกองทัพอเมริกันที่จะถอนตัวออกไป (Spanier, 1983: 266-277) ในขณะเดียวกันสหภาพโซเวียตได้ลดบทบาทที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และต่อสหรัฐอเมริกา การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศจีนที่ไม่มีนโยบายที่จะส่งออกหลักทรัพย์มวินิสต์เหมือนเช่นเดิมอีกต่อไป ตลอดจนสังคมโลกอยู่ในภาวะการแข่งขันและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทำให้สหรัฐอเมริกามองว่าไม่จำเป็นต้องคงบทบาทที่โดดเด่นด้านการทหารและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไป แต่กระนั้น โดยพื้นฐานของนโยบายนี้ก็ได้หมายความว่า สหรัฐอเมริกาจะละทิ้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปทั้งหมด หากเพียงแต่ในขณะนั้น สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญภูมิภาคนี้เป็นรองในสำคัญทางยุทธศาสตร์ (สุรชาติ บำรุงสุข, 2525: 15)

ภายใต้ยุทธศาสตร์การขยายตัว (Strategy of Enlargement) ที่สนับสนุนการเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศ (trade liberalization) และสนับสนุนจัดตั้งเขตการค้าเสรีในภูมิภาคต่าง ๆ ผลักดันให้เกิดการขยายตัวของบริษัทข้ามชาติ (multinational cooperation) ส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment) ลดทอนกฎระเบียบต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการค้า สหรัฐอเมริกายังได้ผสานแนวคิดประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเข้ากับนโยบายต่างประเทศผ่านการดำเนินนโยบายแทรกแซงต่อประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็นที่เรียกว่า Active Intervention หมายถึง การที่สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในการเผยแพร่ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนต่อประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค เพื่อต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายด้านผลประโยชน์และความมั่นคงของตนเอง (McCormick, 1995: 370-374; Emmerson, 1996: 110-111) และดำเนินมาตรการลงโทษต่อรัฐอันธพาล (rogue states) ที่เป็นภัยต่อความเป็นประชาธิปไตยและประเทศที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นแนวคิดที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภาคเอกชนในสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นหลักประกันต่อความมั่นคงและมั่นคงแก่เศรษฐกิจแบบแนวทางเสรีนิยมประชาธิปไตยของตน (Friedman, 1993: 4) โดยสหรัฐอเมริกามองว่าประเทศที่รับแนวทาง



วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนมีแนวโน้มที่จะมีความมั่นคงทางการเมือง ซึ่งจะส่งผลต่อความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่ลักษณะผูกพันกันทั่วโลกด้วย จึงถือเป็นการปกป้องผลประโยชน์เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่มีอยู่ทั่วโลกด้วย (Christopher, 1995: 8)

### มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า

จากบทความเรื่อง U.S. Policy Themes in Southeast Asia in the 1990s ของ Donald K. Emmerson (1996) ได้อธิบายถึงแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อรักษาสถานะการเป็นผู้นำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็นที่ประกอบด้วย 3 ปัจจัยหลักที่สัมพันธ์กัน ได้แก่ ความมั่นคง เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยแนวทางดังกล่าวต่างมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ไม่สามารถแยกขาดจากกัน แต่กระนั้น เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่านั้น นับตั้งแต่ ค.ศ.1988 จนถึงปัจจุบัน (ค.ศ.2013) ในฐานะเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ภายใต้เป้าหมายที่เปิดเผยเพื่อกดดันให้พม่าปรับเปลี่ยนระบอบการปกครองให้มีความเป็นประชาธิปไตย และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงค่านิยมของสหรัฐอเมริกา พบว่า การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจดังกล่าวได้ตัดขาดหรือขัดแย้งจากการพิจารณาแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในยุคหลังสงครามเย็น กล่าวคือ นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อพม่าตั้งแต่ ค.ศ.1988-2008 เน้นค่าน้ำหนักไปที่การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่าเพียงอย่างเดียว แม้ว่ารัฐบาลทหารจะไม่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา สภาคองเกรสก็ดำเนินการเพียงแค่เพิ่มระดับของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจให้มีบทบัญญัติที่รุนแรงขึ้นเท่านั้น อาทิเช่น รั้วบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพและประชาธิปไตยในพม่า ค.ศ.2003 (Burmese Freedom and Democracy Act - BFDA 2003) ในมาตรา 2 พบว่า สหรัฐอเมริการะบุอย่างชัดเจนในการรับรองพรรค NLD ของนางอองซานซูจีเป็นตัวแทนที่ชอบด้วยกฎหมายของประชาชนพม่า สามารถอธิบายขยายความได้ว่า สหรัฐอเมริกาปฏิเสธ

วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

การรับรองรัฐบาลทหารพม่า และอีกมาตราที่น่าสนใจเป็นอย่างมากคือ มาตรา 8 ข้อ (a) กำหนดให้ “...ประธานาธิบดีมีอำนาจเรียกใช้ทรัพยากรทั้งปวงเพื่อสนับสนุนกิจกรรมเคลื่อนไหวต่อสู้ของนักประชาธิปไตย เพื่อก่อให้เกิดเสรีภาพประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนในพม่า” และมาตรา 8 ข้อ (b) “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องรายงานต่อรัฐสภา ภายในวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 2004 เพื่อขออนุมัติงบประมาณที่จำเป็นในการฟื้นฟูบูรณะพม่าภายหลังจากที่รัฐบาลทหารพม่าถูกโค่นล้มแล้ว” สามารถตีความได้ว่า รัฐบัญญัตินี้เป็นดังคำประกาศโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการทหารพม่า แม้จะไม่ได้ระบุวิธีการล้มล้างไว้อย่างชัดเจน แต่กินความกว้างขวางถึงวิธีการทุกรูปแบบ เมื่อประกอบเข้ากับเนื้อความในเอกสารหลักการและเหตุผลในการเตรียมการเสนอร่างรัฐบัญญัตินี้ ก็จะพบว่าวิธีการที่สหรัฐอเมริกาจะปฏิบัติการต่อรัฐบาลทหารพม่าใช้ถ้อยคำคล้ายคลึงกับต่อรัฐบาลอริกของประธานาธิบดีชัคคัม (ไพศาล พิษมงคล, 2546: 9)

แต่กระนั้น ข้อกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่าก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อรัฐบาลทหารพม่าแต่อย่างใด และไม่สามารถกดดันให้รัฐบาลทหารพม่ายินยอมเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองให้สอดคล้องกับคุณค่าสากลของประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนตามที่สหรัฐอเมริกาเรียกร้องไว้แม้แต่น้อย ในทางกลับกัน ประชาชนชาวพม่ากลับต้องเผชิญผลกระทบเหล่านั้นแทน ไม่ว่าจะเป็นสภาพเศรษฐกิจที่แร้นแค้น การสาธารณสุขที่ไม่มีคุณภาพ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และมนุษยธรรมที่ไม่พอเพียงกับความต้องการของชาวพม่า มาตรฐานของระบบการศึกษาที่ต่ำของเยาวชนพม่า

## อภิปรายผลการวิจัย

การประเมินประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่าในฐานนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อพม่าพบว่า มาตรการลงโทษดังกล่าวไม่บรรลุเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของพม่าให้เป็น

ประชาธิปไตยและยึดถือในหลักสิทธิมนุษยชน และเมื่อพิจารณาภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกายังเป็นแรงกระตุ้นให้พม่าหันไปสร้างความสัมพันธ์ผูกมิตรประเทศกับจีน เพื่อขยายแนวร่วมทางยุทธศาสตร์และเพิ่มอำนาจต่อรองกับประชาคมโลก ผลลัพธ์ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์การรักษาสถานะความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับพม่าตลอดช่วง ค.ศ.1988-2008 มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น จีนและพม่ามีแนวคิดสอดคล้องกันในด้านสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ สิทธิทางการเมือง และวัฒนธรรม โดยจีนเป็นตัวแสดงที่สำคัญในระบบระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่พม่ามาโดยตลอดนับตั้งแต่เหตุการณ์ 8/8/88 เป็นต้นมา (Kurlantzick, 2004: 183-189) ทั้งในแง่ของการเป็นคู่ค้าและการให้ความช่วยเหลือและการสนับสนุนต่อรัฐบาลทหารพม่าในหลายด้าน ได้แก่ การสนับสนุนด้านอาวุธและการทหาร ด้านความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการผลิตไฟฟ้า ด้านคมนาคมขนส่ง ด้านการประกอบอุตสาหกรรมของรัฐบาลทหารพม่า การสำรวจด้านพลังงาน และที่สำคัญคือ จีนให้การสนับสนุนและรับรองพม่าในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ เช่น ในที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ และเวทีการประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกัน การที่จีนช่วยเหลือนั้นก็เพราะพม่ามีความสำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาคของจีน นั่นคือ การเข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พม่ามีผลประโยชน์ที่สำคัญต่อจีนทั้งในด้านภูมิรัฐศาสตร์ ด้านการค้า และด้านความมั่นคงทางพลังงาน อธิบายได้ดังนี้

(1) ด้านภูมิรัฐศาสตร์ ยุทธศาสตร์ของจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยุคหลังสงครามเย็น ถูกขับเคลื่อนด้วยแนวคิดการขยายเขตอิทธิพลของจีนออกไปทั้งในแนวระนาบ (ตะวันตก-ตะวันออก) และแนวตั้ง (เหนือ-ใต้) อธิบายได้ดังนี้

1.1 นโยบายมองลงใต้ (Look South Policy) เนื่องจากพม่ามีสถานภาพทางภูมิศาสตร์เป็นประตูสู่ทะเลอันดามันและอ่าวเบงกอล จึงส่งผลให้มีความสำคัญ

ทางการทหารอย่างยิ่งต่อผลประโยชน์และทิศทางการขยายอำนาจของจีน ทำให้จีนเข้าครองความเป็นผู้นำเหนือมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย โดยพม่าอนุญาตให้จีนเข้ามาช่วยสร้างฐานทัพเรือแห่งใหม่บนเกาะโคโคใหญ่ (Great Coco) และบนเกาะไหจี (Hainggyi) (Geng, 2006: 3) พร้อมให้วิศวกรและผู้เชี่ยวชาญของกองทัพจีนเข้ามาติดตั้งอุปกรณ์สอดแนมที่ทันสมัย สถานีเรดาร์ และกล้องเทเลสโคปบนฐานทัพเรือของพม่า เพื่อให้กองทัพเรือจีนมีจุดแวะพักเติมน้ำมันและซ่อมบำรุง (Lintner, 1993: 26, 1994: 23; Malik, 1994: 114) ซึ่งจะทำให้จีนมีอำนาจเหนือช่องแคบมะละกา และปกป้องเส้นทางสื่อสารคมนาคมทางทะเล (sea-lines of communication - SLOC) ที่สำคัญในบริเวณมหาสมุทรอินเดียตอนเหนือเพื่อถ่วงดุลอำนาจของอินเดีย (Malik, 1998: 115-116)

1.2 การแผ่อิทธิพลในเขตภาคพื้นทวีปครอบคลุมอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เมื่อจีนครอบคลุมนดินแดนพม่าตอนบนแล้ว จีนจะขยายเข้าไปสู่ลาวเพื่อแสดงอำนาจเหนือดินแดนลุ่มน้ำโขง ซึ่งจะทำให้จีนสามารถวางกองกำลังโอบล้อมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทางฝั่งตะวันตก ควบคู่กับการแผ่อำนาจครอบครองหมู่เกาะสแปรตลีย์ (Spratly Islands) และหมู่เกาะพาราเซล (Paracel Islands) ในทะเลจีนใต้ ทิศทางการขยายอิทธิพลของจีนในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้จีนขยายปริมณฑลทางการเมืองและการทหารครอบคลุมภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในแนวระนาบ

1.3 การแผ่อิทธิพลในเขตภาคพื้นทวีปครอบคลุมแนวเทือกเขาหิมาลัย เมื่อจีนกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหารพม่า พม่าก็จะกลายเป็นจุดเชื่อมต่อสำเร็จให้จีนสถาปนาความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับปากีสถาน แผ่อำนาจทางการทหารครอบคลุมแนวเทือกเขาหิมาลัย เนปาล และเขตปกครองทิเบต จึงทำให้จีนขยายมีปริมณฑลทางการเมืองและการทหารครอบคลุมภูมิภาคเอเชียใต้

(2) ด้านการค้า ภาพรวมของการค้าระหว่างจีนกับพม่ามีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างน่าสังเกตจากจำนวน 177.1 ล้านจัดใน ค.ศ.1987/1988 ทะยานสูงขึ้นกว่า 10 เท่าเป็นจำนวน 1,871.7 ล้านจัดใน ค.ศ.1988/1989 เนื่องจากพม่าต้องการประเภททุนและวัตถุดิบสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ในพม่า ซึ่งพม่านำเข้าสินค้าประเภทดังกล่าวสูงขึ้นตลอดทศวรรษ 1990 (Kudo, 2006: 9) และ

จากข้อมูลของสำนักงานศุลกากรแห่งชาติของจีนเมื่อ ค.ศ.2006 พบว่า การค้าระหว่างจีนกับพม่ามีมูลค่าประมาณ 1,158 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แบ่งเป็นการส่งออกไปพม่าประมาณ 936 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และการนำเข้าจากพม่าประมาณ 222 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จีนจึงเป็นฝ่ายเกินดุลจากการส่งออกไปพม่ามากกว่านำเข้าเกือบ 5 เท่า (อักษรศรี พานิชสาส์น, 2550)

นอกจากนี้ จุดยุทธศาสตร์การค้าที่รัฐบาลจีนให้ความสำคัญ คือ การค้าชายแดนระหว่างพม่ากับมณฑลยูนนานของจีน กล่าวคือ ความที่มีพรมแดนใกล้ชิดติดกัน (geographical proximity) ยาวถึง 2,000 กิโลเมตร จีนจึงมองเห็นศักยภาพของพม่าซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อ 3 อนุภูมิภาคเข้าด้วยกันระหว่างภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเอเชียใต้ (ICG, 2009: 18) อันจะช่วยส่งเสริมและกระตุ้นเศรษฐกิจแก่มณฑลทางตะวันตกที่มีการพัฒนาต่ำเมื่อเทียบกับเมืองอื่น ๆ ในฝั่งตะวันออกของจีนที่มีทางออกสู่ทะเลได้ตามนโยบายมุ่งสู่ตะวันตก (Go West Policy) ของรัฐบาลจีน (Shinan, 2011: 8) โดยจีนสามารถใช้พม่าเป็นตลาดระบายสินค้าออกจากมณฑลยูนนาน เช่น สินค้าจำพวกสิ่งทอ สินค้าพวกยานยนต์ เครื่องกำเนิดไฟฟ้า เครื่องจักรที่ใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม และเหล็ก (Kudo, 2006: 1)

(3) ด้านยุทธศาสตร์พลังงาน ความอุดมสมบูรณ์ของพลังงานในพม่าเป็นที่ต้องการของจีนในการเสริมสร้างเสถียรภาพทางด้านพลังงาน และการเพิ่มศักยภาพในการผันไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมอันดับต้น ๆ ของโลก จีนจึงลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำมันร่วมกับรัฐบาลทหารพม่าด้วยเม็ดเงินมหาศาล เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ด้านพลังงานที่จีนจะได้จากพม่า ซึ่งทำให้จีนสามารถตอบสนองความต้องการน้ำมันของจีนที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นสูงถึง 440-610 ล้านตันใน ค.ศ.2020 ในขณะที่จีนมีปริมาณน้ำมันรองรับเพียง 180-200 ล้านตันเท่านั้น (DRC, 2003: 9) ในขณะที่พม่าสามารถผลิตน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติได้ในปริมาณมาก ดังจะเห็นได้จากรายงานขององค์การสารสนเทศพลังงานของสหรัฐอเมริกา (Energy Information Administration - EIA) กระทรวงพลังงานของสหรัฐอเมริการะบุว่า พม่ามีก๊าซธรรมชาติสำรอง 10-13 พันล้านลูกบาศก์ฟุต ใน ค.ศ.2006 ซึ่งแม้ว่าจะยังเป็นรองอิหร่านและรัสเซียอยู่ก็ตาม แต่ก็จัดอยู่ใน

ระดับเดียวกับบราซิลและซีเรีย (Devine, 2007: online) และใน ค.ศ.2011 ปริมาณก๊าซธรรมชาติสำรองของพม่าทะยานขึ้นสูงเป็น 420 พันล้านลูกบาศก์ฟุต (U.S. EIA, 2013: online) ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ทางตะวันตกและทางตอนใต้ของพม่า โดยแบ่งเป็นแหล่งก๊าซธรรมชาติบนบก (onshore) และนอกชายฝั่ง (offshore) ข้อมูลดังกล่าวที่กล่าวข้างต้นจึงเป็นปัจจัยหลักที่ส่งเสริมให้จีนทบทวนยุทธศาสตร์พลังงานใหม่ ที่ไม่ต้องพึ่งพาเส้นทางการลำเลียงน้ำมันและก๊าซเพียงช่องแคบมะละกา ไม่ต้องเสี่ยงต่อภัยคุกคาม และลดต้นทุนด้านการขนส่ง โดยเปลี่ยนเส้นทางการลำเลียงน้ำมันดิบจากตะวันออกกลางโดยการขนส่งทางเรือบรรทุกน้ำมันขนาดใหญ่ ผ่านมหาสมุทรอินเดียมายังท่าเรือชิตตะเว (Sittwe) ในรัฐยะไข่ จากนั้นลำเลียงผ่านท่อส่งน้ำมันพาดผ่านพม่าเป็นระยะทาง 771 กิโลเมตร เพื่อเข้าสู่เมืองคุนหมิง มณฑลยูนนาน (Guoqing, 2012: 162) เส้นทางนี้ช่วยย่นระยะเวลาและลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งทางเรือไปยังจีนตามวิธีเดิมที่ต้องเดินเรืออ้อมผ่านช่องแคบมะละกาไปสู่ทะเลจีนใต้ อีกทั้งเส้นทางดังกล่าวยังมีความเสี่ยงสูงจากการก่อการร้ายและโจรสลัด (Gertz, 2005: A1)

ดังนั้นจึงเป็นข้อสรุปที่ว่า การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่าเป็นเครื่องมือที่สหรัฐอเมริกามุ่งหมายที่จะใช้เพื่อบรรลุนโยบายหรือเป้าหมายในระดับภูมิภาค นั่นคือการรักษาสถานะความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ในขณะเดียวกันการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกากลับเป็นแรงกระตุ้นให้พม่าหันไปสร้างความสัมพันธ์ผูกมิตรกับจีน เป็นเหมือนการเปิดทางให้จีนใช้พม่าเป็นตัวกลางในการกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อบรรลุเป้าหมายในการขยายอิทธิพลของจีนเข้าไปในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ตุลยภาค ปรีชาวิรัช, 2554: 99; Vaughn and Morrison, 2006: 4) จึงทำให้จีนกลายเป็นภัยคุกคามต่อสถานะความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ได้อย่างเสียมิได้ ซึ่งตรงกับสมมติฐานของงานวิจัยนี้ที่ว่า “การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่าในฐานนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็นไม่สามารถส่งเสริมให้สหรัฐอเมริกابرลุเป้าหมายในการรักษาสถานะความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาได้”

## ข้อเสนอแนะ

หลังจากพม่าพยายามแสดงจุดยืนในการปฏิรูปการเมืองด้วยการจัดการเลือกตั้งซ่อมเมื่อ ค.ศ.2012 การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การปล่อยตัวนางอองซานซูจี และการลดการกำกับควบคุมสื่อมวลชน ทำให้รัฐบาลพม่ามีภาพลักษณ์ด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนที่ดีขึ้นในสายตาประชาคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา เป็นผลให้สหรัฐอเมริกามีท่าทีต่อพม่าเปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้จากการเดินทางเยือนพม่าอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) และนางฮิลลารี คลินตัน (Hillary Clinton) เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2012 การพิจารณาผ่อนปรนมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่าที่ดำเนินมากกว่า 2 ศตวรรษ และการปรับปรุงความสัมพันธ์ด้านการค้าระหว่างกันให้อยู่ในระดับปกติ เหล่านี้สะท้อนนัยสำคัญให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาพร้อมแล้วที่จะเกี่ยวพันกับรัฐบาลพม่าที่แม้ว่าจะมีพัฒนาการค่อนข้างน้อยต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาที่ให้ปรับปรุงด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ผู้วิจัยตระหนักดีว่า แนวทางดังกล่าวของสหรัฐอเมริกจะทำให้ชาวพม่าหลุดพ้นจากความทุกข์ยากและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และที่สำคัญ เป็นช่องทางให้สหรัฐอเมริกากลับเข้ามาบทบาทในภูมิภาคนี้อีกครั้ง ซึ่งสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์หลัก (grand strategy) ของรัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีโอบามาที่ต้องการกลับเข้ามา มีบทบาทในภูมิภาคเอเชียอีกครั้ง (The Asia Pivot)

ทิศทางดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาเล็งเห็นถึงความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทบทวนแนวทางการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะนโยบายต่างประเทศต่อพม่า เพราะนโยบายดังกล่าวไม่สามารถนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่พม่าได้ หากสหรัฐอเมริกายังยึดติดอยู่กับแนวทางเดิมอาจจะยังเป็นการเปิดทางให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับพม่ามีพัฒนาการที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นในปัจจุบัน ซึ่งนอกจากจะเป็นภัยคุกคามต่อการบรรลุเป้าหมายในการรักษาสถานะความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังอาจทำให้สหรัฐอเมริกาสูญเสียอำนาจการต่อรองกับพม่าและสูญเสียสถานะความเป็นผู้นำในภูมิภาคเอเชีย

วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

ตะวันออกเฉียงใต้ให้แก่จีนที่ซึ่งทำลายอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาและพยายามขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคนี้ แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า ผู้วิจัยสนับสนุนให้สหรัฐอเมริกาหันมาดำเนินแนวทางปฏิสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) เช่นเดียวกับอาเซียน เพราะอาเซียนเองก็ล้มเหลวในการผลักดันเป้าหมายที่สำคัญของนโยบายนี้ คือ ไม่สามารถลดอิทธิพลของจีนในพม่าได้เช่นกัน ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า หากสหรัฐอเมริกาต้องการรักษาสถานะความเป็นผู้นำในภูมิภาคนี้ นอกจากสหรัฐอเมริกาจะต้องผูกสัมพันธ์กับพม่า สหรัฐอเมริกายังจำเป็นต้องวางท่าทีที่เหมาะสม มิให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเห็นว่าการกลับมาของสหรัฐอเมริกาสร้างความตึงเครียดให้เกิดขึ้นในภูมิภาค โดยสหรัฐอเมริกาควรสร้างบรรยากาศความเป็นมิตรให้เกิดขึ้นผ่านการร่วมสร้างความมั่นคง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรม พร้อมๆ กับการพัฒนาประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนแก่อาเซียน เพื่อเปิดช่องทางที่จีนจะแทรกตัวเข้ามาทำลายสถานะความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาได้

### เอกสารอ้างอิง

- ดุลยภาค ปรีชารัชช. 2554. **จับกระแส: ยุทธศาสตร์การเมืองพม่า**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรพิมล ตรีโชติ และคณะ. 2550. **Burma Peace Group 1: สาเหตุการประท้วงในประเทศพม่า และบทวิเคราะห์กรณีพระสงฆ์ออกมาเคลื่อนไหว**. สืบค้นวันที่ 19 มีนาคม 2556 จาก [www.thaingo.org/board\\_2/view.php?id=891](http://www.thaingo.org/board_2/view.php?id=891).
- วงทอง ภวัครพันธุ์. 2551. “สองทศวรรษหลังเหตุการณ์ 8/8/88: แชนกัซัน vs. ปฏิสัมพันธ์ ทางสองแพร่งที่ตีบตัน.” *ฟ้าเดียวกัน* 6 (2): 150-162.
- พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์. 2542. **การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า**. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.



- วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)
- ไพศาล พิษมงคล. (1 สิงหาคม 2546). ผลกระทบจากกฎหมายคว่ำบาตรพม่า.  
ผู้จัดการรายวัน : 9.
- อักษรศรี พานิชสาส์น. 2550. อะไรคือผลประโยชน์ของจีนในพม่า. กรุงเทพฯ  
ธุรกิจ. สืบค้นวันที่ 19 มีนาคม 2556 จาก [www.nidambe11.net/ekonomiz/2007q4/2007october04p2.htm](http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2007q4/2007october04p2.htm)
- สุรชาติ บำรุงสุข. 2525. สหรัฐอเมริกากับระบบทหารในประเทศไทย: ศึกษา  
กรณีความช่วยเหลือด้านการทหารหลังสงครามเวียดนาม (ค.ศ.1975-  
1980). กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Amstutz, M. R. 1999. **International Conflict and Cooperation: An  
Introduction to World Politics.** 2<sup>nd</sup> ed. Boston, MA: McGraw-Hill.
- Baldwin, D. 1985. **Economic Statecraft.** New Jersey: Princeton University  
Press.
- Christie, K., and Roy, D. 2001. **The Politics of Human Rights in East Asia.**  
Virginia: Pluto.
- Christopher, W. 1995. "America's Leadership, America's Opportunity."  
**Foreign Policy** 98: 8.
- Development Research Center of the State Council. 2003. **China's National  
Energy Strategy and Policy 2000-2020** Retrieved March 19, 2013  
from [www.efchina.org/csepupfiles/report/2006102695218495.5347708042717.pdf/Draft\\_Natl\\_E\\_Plan0311.pdf](http://www.efchina.org/csepupfiles/report/2006102695218495.5347708042717.pdf/Draft_Natl_E_Plan0311.pdf).
- Devine, S. 2007. "Gas, Oil Get Myanmar off Hook." **United Press  
International** Retrieved March 19, 2013 from [www.upi.com/Business\\_News/Energy-Resources/2007/09/27/Analysis-Gas-oil-get-Myanmar-off-hook/UPI-81301190907679/](http://www.upi.com/Business_News/Energy-Resources/2007/09/27/Analysis-Gas-oil-get-Myanmar-off-hook/UPI-81301190907679/).
- Drezner, D. W. 1999. **The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and  
International Relations.** New York: Cambridge University Press.

- Emmerson, D. K. 1996. "U.S. Policy Themes in Southeast Asia in The 1990s." In D. Wurfel and B. Burton (eds.). **Southeast Asia in the New World Order: The Political Economy of a Dynamic Region**, pp. 103-125. New York: St. Martin's.
- Friedman, T. L. (1993, October 31). "Clinton's Foreign Policy: Top Adviser Speaks Up." **New York Times**: 4.
- Geng, Lixin. 2006. Sino-Myanmar relations: Analysis and prospects. **Culture Mandala** 7 (2): Article 1 Retrieved March 19, 2013 from [epublications.bond.edu.au/cm/vol7/iss2/1](http://epublications.bond.edu.au/cm/vol7/iss2/1).
- Gertz, B. (2005, January 18). "China Builds Up Strategic Sea Lanes." **Washington Times**: A1.
- Graffis, K. H. 2006. **Rethinking U.S. Policy towards Burma**. Pennsylvania: U.S. Army War College.
- Griffiths, M., and O'Callaghan, T. 2006. **International Relations: The Key Concepts**. London: Routledge.
- Guoqing, Y. 2012. "China's Energy Foreign Policy towards Iran: Domestic Factors and Geopolitical Challenge." In M. P. Amineh and Guang Yang (eds.). **Secure Oil and Alternative Energy: The Geopolitics of Energy Paths Of China And The European Union**, pp. 143-166. Massachusetts: Brill.
- Hadar, L. T. 1998. **U.S. Sanctions against Burma: A Failure On All Fronts**. Cato Institute Trade Policy Analysis No. 1. Retrieved March 19, 2013 from [www.cato.org/pubs/trade/tpa-001.html](http://www.cato.org/pubs/trade/tpa-001.html).
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., and Oegg, B. 2009. **Economic Sanctions Reconsidered**. 3<sup>rd</sup> ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

- Lintner, B. (1993, December 16). "Arms for Eyes." **Far Eastern Economic Review**: 26.
- Lintner, B. (1994, December 22). "Enter the Dragons." **Far Eastern Economic Review**: 22-24.
- Kudo, T. 2006. **Myanmar's Economic Relationship With China: Can China Support The Myanmar Economy?**. Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.
- Kurlantzick, J. 2004. "Gloomy Burmese Days.. **Current History** 103 (672): 183-189.
- McCormick, J. M. 1995. "Assessing Clinton's Foreign Policy at Midterm." **Current History** 94 (595): 370-374.
- McFaul, M. 2002. "The Liberty Doctrine: Reclaiming the Purpose of American Power." **Policy Review** 112: 3-24.
- McFaul, M. 2004/2005. "Democracy Promotion as a World Value." **Washington Quarterly** 28 (1): 147-163.
- Malik, M. 1994. "Sino-Indian Rivalry in Myanmar: Implications for Regional Security." **Contemporary Southeast Asia** 16 (2): 137-156.
- Malik, M. 1998. "Burma's Role In Regional Security – Pawn Or Pivot?." In R. I. Rotberg (ed.). **Burma: Prospects for A Democratic Future**, pp. 109-134. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Mydans, S. (2007, September 28). "More Deaths in Myanmar, and Defiance." **New York Times**: A1.
- Nincic, M., and Wallensteen P. 1983. **Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in The World Politics**. New York: Praeger.
- Oehlers, A. 2004. "Sanctions and Burma: Revisiting the Case Against." **Burma Economic Watch** 2: 36-46.

วารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2556)

Pedersen, M. B. 2008. **Promoting Human Rights in Burma: A Critique of Western Sanctions Policy.** Maryland: Rowman and Littlefield.

Pinheiro, P. S. 2007. **Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar.** U.N. Human Rights Council, A/HRC/6/14.

Shinan, L. (2011, April 20). "Seeing the Other Side of the Coin." **China Daily**: 8.

Spanier, J. 1983. **American Foreign Policy since World War II.** 9<sup>th</sup> ed. Canada: CBS College.

U.S. Congress. House Committee on Foreign Affairs and Senate Committee on Foreign Relations. 2008. **Country Reports on Human Rights Practices for 2007.** vol. 1. 110<sup>th</sup> Congress. 2<sup>nd</sup> session. August. Washington, DC: U.S. G.P.O.

U.S. Energy Information Administration. 2013. **Burma: Country Data** Retrieved March 19, 2013 from [www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=BM](http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=BM).

Vaughn, B. and Morrison, W. M. 2006. China-Southeast Asia relations: Trends, issues, and implications for the United State. **CRS Report for Congress, CRS RL32688.** Washington, DC: U.S. G.P.O. Retrieved March 19, 2013 from [www.fas.org/sgp/crs/row/RL32688.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32688.pdf).