

International Dimension of Myanmar's Political and Economic Reforms (2007-2015)**

M.L. Pinitbhand Paribatra*

Abstract

This research paper examines the international dimension of Myanmar's political and economic reforms. The areas of the research interests include foreign direct investment and economic infrastructure development, democratic governance, and peace process and reconciliation from 2007 to 2015, during which external actors have been extensively involved in the reform processes of Myanmar. In reference to the study of democratization and democratic consolidation, the research asks: How have the international context and external actors, namely foreign governments, agencies, and international organizations, played roles in; and to what extent have they been influential in the process of Myanmar's democratization.

The research finds that Myanmar's democratic transition has remained a military-driven process. Despite the series of unprecedented reforms, Myanmar's democratization and its path toward democratic consolidation continue to be contingent on, if not the outcome of, the willingness and perseverance of the elected governments, the military, and the relationship between them. Roles of external actors in promoting Myanmar's democratization are therefore limited. However, the research finds that, in parallel, external actors are able to play supportive roles in Myanmar's process of political and economic reforms contributing to democratization in the long run, especially in terms of domestic institutional and local development.

Keywords: external actors, political and economic reforms, Myanmar, democratization, democratic consolidation

*Assistant Professor , Department of International Affairs, Faculty of Political Science, Thammasat University, 2 Prachan Road, Phra Nakorn, Bangkok 10200. Email: ppinitbh@tu.ac.th

**This research paper is a part of the project on "Toward Consolidated Democracy: Roles of External Actors in Political and Economic Reforms and Development of Myanmar," funded by Thailand Science Research and Innovation (TSRI) (RDG6010052). The author is responsible for the views presented in this paper which does not necessarily reflect those of TSRI.

มิติระหว่างประเทศของกระบวนการปฏิรูปทางการเมือง และเศรษฐกิจของเมียนมา (ค.ศ. 2007-2015)**

ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร*

บทคัดย่อ

บทความวิจัยศึกษามิติระหว่างประเทศของกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา ใน 3 ด้าน ได้แก่ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบการอภิบาลประชาธิปไตย และกระบวนการสันติภาพและการเจรจาปรองดอง ตลอดจนวิเคราะห์บริบทระหว่างประเทศและตัวแสดงภายนอก ได้แก่ รัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ว่ามีบทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการประชาธิปไตยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ถึง ค.ศ. 2015 หรือไม่ อย่างไร โดยอาศัยการศึกษาเรื่องกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) และการสถาปนาความมั่นคงสภาพระบอบประชาธิปไตย (democratic consolidation) เป็นกรอบความคิดสำคัญ

การเปลี่ยนผ่านและกระบวนการประชาธิปไตยของเมียนมาถูกริเริ่ม ขับเคลื่อน และยังคงครอบงำโดยรัฐบาลทหารและกองทัพ อีกทั้งการพัฒนาประชาธิปไตยเข้มแข็ง จะยังคงขึ้นอยู่กับเจตนาธรรมและความจริงจังของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง กองทัพ และความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่าย ดังนั้นตัวแสดงภายนอกจึงมีอิทธิพลอย่างจำกัดในการส่งเสริมกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมา อย่างไรก็ดี งานวิจัยพบว่าตัวแสดงภายนอกยังสามารถสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปประเทศที่สำคัญและจำเป็นต่อการวางรากฐานเพื่อการมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในเมียนมาได้ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาเชิงสถาบันและการพัฒนาท้องถิ่น

คำสำคัญ: ตัวแสดงภายนอก, กระบวนการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจ, เมียนมา, กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย, ความมั่นคงสภาพระบอบประชาธิปไตย

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถ.พระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล ppinitbh@tu.ac.th

**เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “สู่ความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง: ตัวแสดงภายนอกในการปฏิรูปและพัฒนาการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา (ค.ศ. 2007-2015)” ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (สกสว.) (RDG6010052) ความเห็นในรายงานผลการวิจัยเป็นของผู้วิจัย สกสว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

ได้รับบทความ 9 มีนาคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 27 กรกฎาคม 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 16 มีนาคม 2564

บทนำ

สัญลักษณ์ “นิ้วเปื้อนหมึก” อันแสดงออกถึงการออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 ปรากฏในสื่อต่าง ๆ อย่างดาษดื่น พร้อมด้วยภาพแห่งการเฉลิมฉลองชัยชนะของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy: NLD) หลังการปิดหีบบัตรลงคะแนนเสียงเพียงไม่กี่ชั่วโมง ผู้นำต่างประเทศต่างส่งสาส์นแสดงความยินดีกับชัยชนะของพรรคและนางอองซานซูจีกับความพยายามในการต่อสู้กับระบอบทหาร SLORC/SPDC (State Law and Order Restoration Council/State Peace and Development Council) ที่ครอบครองอำนาจมาอย่างยาวนานกว่า 3 ทศวรรษ ผู้สังเกตการณ์ความเคลื่อนไหวทั้งภายในและภายนอกเมียนมาได้มอบความคาดหวังอันยิ่งใหญ่ให้กับนางซูจีในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรมตามครรลองประชาธิปไตยต่อการเพาะปลูกเมล็ดพันธุ์ประชาธิปไตยให้ผลิดอกออกผลเติบโตหยั่งรากแข็งแรง และความเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยขั้นเริ่มต้นก็ปรากฏแทบจะในทันทีในหัวหลังการเลือกตั้งครั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากรายงานผลการประเมินระดับการพัฒนาประชาธิปไตยขององค์กร Freedom House ที่ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2017 สรุปว่าเมียนมาได้รับการเพิ่มสถานะจาก “ไม่เสรี” (not free) ในปี ค.ศ. 2015 มาเป็น “เสรีบางส่วน” (partly free) ในปี ค.ศ. 2016 (Freedom House 2018) เนื่องจากการมีรัฐบาลและผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งที่เสรีมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายตลอดจนมีกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองที่ต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง

แม้ว่าการปฏิรูปไปสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาจะเป็นผลโดยตรงต่อจากความมุ่งมั่นและจริงจังของตัวแสดงภายในต่าง ๆ ดังที่ผู้นำนานาชาติอ้างถึง ทว่า การสร้างความเข้มแข็งให้เกิดแก่ระบบหรือระบอบประชาธิปไตยของเมียนมาในช่วงหลายปีที่ผ่านมาและนับจากนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากตัวแสดงภายนอก ไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศ ชาติมหาอำนาจ หรือประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง แรงสนับสนุนจากภายนอกที่ยกขึ้นมาข้างต้น แสดงออกถึงความสนใจของประชาคมระหว่างประเทศต่อการพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา ซึ่งในทางกลับกันสามารถเป็นรากฐานของความชอบธรรมและสร้างการยอมรับต่อเมียนมาในเวทีและประชาคมระหว่างประเทศ อันจะนำมาซึ่งความร่วมมือ โอกาส และความช่วยเหลือทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม ที่มีความจำเป็นต่อการรักษาระดับการพัฒนาประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ และสิ่งที่จะขาดเสียมิได้สำหรับการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งก็คือระดับการพัฒนาด้านองค์ประกอบพื้นฐานทางประชาธิปไตย ได้แก่ ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องพร้อมกับโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจระบบตลาด สำคัญต่อสวัสดิการความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความเข้มแข็งของสถาบันและประชาคมทางการเมือง ความปรองดอง ค่านิยม และความเข้าใจในการมีส่วนร่วม ตลอดจนหน้าที่และสิทธิพลเมืองตามครรลองประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งประเด็นทั้งหมดนี้ ตัวแสดงภายนอกได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่านที่เกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 เมื่อการปราบปรามคณะพระสงฆ์ได้ก่อให้เกิดแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ ระลอกใหม่ รวมถึงชาติสมาชิกอาเซียน ให้เมียนมาจริงจังกับการปฏิรูปประเทศ

บทความวิจัยนี้ศึกษาบทบาทและอิทธิพลของตัวแสดงภายนอกในฐานะที่เป็นตัวแสดงที่สำคัญต่อการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจ ตลอดจนประเทศในภูมิภาค ใน 3 ด้านได้แก่ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาระบบการอภิบาลประชาธิปไตย และกระบวนการสันติภาพและการเจรจาปรองดอง และด้วยเหตุว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายนอกและเมียนมาในลักษณะดังกล่าวยังไม่ได้รับความสนใจมากนักจากแวดวงวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ บทความจึงตั้งคำถามสำคัญได้แก่ 1) ตัวแสดงภายนอกมีนโยบายและบทบาทอย่างไรต่อการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจเมียนมานับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2007 ถึง ค.ศ. 2015 ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาของการปฏิรูปที่มีตัวแสดงภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม และ 2) บทบาทของตัวแสดงภายนอกดังกล่าวเสริมสร้างการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาในด้านความเข้มแข็งและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ความเข้มแข็งของสถาบันทางการเมือง และความปรองดองทางสังคมในเมียนมา ได้หรือไม่ อย่างไร

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยและการต่างประเทศของเมียนมาในปัจจุบันสามารถจำแนกได้เป็น 2 แนวทางศึกษา ได้แก่ 1) การศึกษาจากมิติพัฒนาการเมืองภายใน และ 2) การศึกษาจากมิติบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

ในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับมิติพัฒนาการเมืองภายในและการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมานั้น ได้ให้ความสำคัญกับตัวแสดงภายในประเทศ เช่น กองทัพ ผู้นำ และบริบททางการเมืองว่าเป็นปัจจัยควบคุมการเปลี่ยนแปลงของเมียนมาสู่ประชาธิปไตย ในทางหนึ่ง เมื่อรัฐบาลทหารของเมียนมาภายใต้การปกครองโดยสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐได้จัดทำรัฐธรรมนูญและลงประชามติในปี ค.ศ. 2008 และได้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2010 เพื่อส่งผ่านอำนาจไปสู่รัฐบาลพลเรือน การเปลี่ยนผ่าน (transition) ไปสู่ประชาธิปไตยสะท้อนลักษณะที่เรียกว่า “การเปลี่ยนแปลงรูปร่าง” (metamorphosis) อันเป็นกระบวนการพัฒนาที่ซับซ้อนทั้งมีลักษณะของการปรับเปลี่ยน (change) และปรับตัวที่ยืดหยุ่นอย่างคงทน (resilience) มากกว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นกระบวนการจากอำนาจนิยมสู่ประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ (Egreteau and Robinne 2016, 1-5) และแน่นอนว่าความท้าทายของการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ การดำรงอยู่ของกองทัพในระบอบการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 2008 ได้รับประกันการครอบงำทางอำนาจของฝ่ายความมั่นคง โดยการคงให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ร้อยละ 25 ไว้ให้กับกองทัพ อันจะส่งผลต่อการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้นกองทัพเองก็ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญ ตราบที่รัฐธรรมนูญยังคงกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ (Pederson 2014, 22-25) และเมื่อนำมาจะยังคงเผชิญ ความท้าทายสำคัญจากปัญหาในเชิงโครงสร้างอย่างเช่นการเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ (autonomy) (Holliday 2008; 2011; Steinberg 2012)

ในขณะเดียวกันงานอีกจำนวนหนึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้นำและรัฐบาลในกระบวนการ เปลี่ยนผ่าน Yoshihiro Nakanishi (2013) กล่าวว่า การเมืองของเมียนมาในปัจจุบันนั้นประกอบด้วย 3 ข้อ อำนาจที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงล้วนเป็นผลของฉันทามติทางการเมืองของทั้ง 3 ฝ่าย โดยทั้งต่อผู้ และประสานกันให้เกิดสมดุลของอำนาจทางการเมืองซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการเมืองของ เมียนมา คือ 1) ประธานาธิบดีเต็งเส่ง 2) พรรคสหภาพแห่งการพัฒนา (USDP) 3) กลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อ ประชาธิปไตยและพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) กระนั้น Nakanishi ยังตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติม ว่า ความคาดหวังว่าการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาจะพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นเรื่องที่เต็มไปด้วยความ ท้าทาย ยากลำบาก เป็นการเปลี่ยนแปลงที่อ่อนไหว และเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากบนลงล่าง เป็นความ ต้องการของประธานาธิบดีเต็งเส่งและพรรคพวกของเขาที่ต้องการจะปฏิรูปประเทศไม่ใช่เพราะแรงกดดันจาก ภายนอก (Pederson 2014, 21-30) (โปรดพิจารณา Steinberg 2013; Chambers 2014; Wilson 2014) และ การปฏิรูปนั้นก็ไม่ใช่ว่าจะประสบความสำเร็จได้โดยง่าย เพราะยังต้องคำนึงถึงกลุ่มชนชั้นนำโดยเฉพาะพรรค NLD ชนกลุ่มน้อย และกลุ่มทางสังคมกลุ่มอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านของเมียนมาจำเป็นต้องพิจารณาถึง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมืองและองค์กรปกครองทางการเมืองอื่น ๆ อีกด้วย (Blazevic 2016; Englehart 2012)

วรรณกรรมอีกจำนวนหนึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของกองทัพเมียนมาเป็นการเฉพาะ อาทิ งานของ Kyaw Yin Hlaing (2012) ที่ศึกษาการเมืองเมียนมาที่เปลี่ยนไปหลังจากมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งครั้งแรก ในปี ค.ศ. 2011 โดยศึกษาจากบทสัมภาษณ์ข้าราชการเกษียณ นักกิจกรรมทางการเมือง และสมาชิกพรรค สันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง ภายในของตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ ในเมียนมาตั้งแต่ก่อนและหลังการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดีและพบว่า ปัจจัยที่จะทำให้เมียนมาเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้นั้นต้องพิจารณาเรื่องการทำงานของ ฝ่ายสนับสนุนประชาธิปไตยที่สามารถทำงานร่วมกันเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้หรือไม่ ประกอบกับการปราศจากการรัฐประหารของกองทัพ ฉะนั้นแล้วปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือการทำงานร่วมกันของ กลุ่มทางการเมืองที่ไม่ใช่การเผชิญหน้ากัน นี่จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตยที่ถาวรในเมียน มาให้เกิดขึ้นได้ (Lall 2016, 1-42)

ภูมิทัศน์การศึกษาการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาจึงเห็นคล้ายไปในทิศทางที่ใกล้เคียงกันว่าปัจจัยที่จะส่งผลทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างมั่นคงนั้น ได้แก่ 1) ผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะชนชั้นนำเดิม 2) โครงสร้างทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ 3) การจัดการความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ หากสามารถประสานความสัมพันธ์ของทั้ง 3 ปัจจัยนี้ได้ลงตัวประชาธิปไตยในเมียนมาก็จะหยั่งรากลึกได้อย่างมั่นคง และประเด็นนี้ได้รับการหยิบยกขึ้นมาอย่างสำคัญในงานของ Larry Diamond (2012) เป็นต้น นอกจากนั้น Renaud Egretteau และ Larry Jagan (2013) ยังได้เพิ่มเติมและฉายภาพให้เห็นว่าความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศหลังปี ค.ศ. 2011 ได้เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์ความสัมพันธ์ของเมียนมากับโลกภายนอกให้เมียนมามีความจำเป็นจะต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เปิดกว้างขึ้นเพื่อแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาประเทศ กระนั้นลักษณะของระบอบการปกครองที่คุ้นชินกับการปกครองรวมศูนย์และอ่อนไหวต่อภัยคุกคามภายในประเทศจะทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศยังคงได้รับอิทธิพลต่อการหวนคำนึงถึงประเด็นความมั่นคงแห่งชาติเป็นสำคัญ

มิติต่อมาได้แก่ บทบาทของตัวแสดงต่างประเทศต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ในด้านบทบาทของอาเซียนกับการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมานั้น มีข้อถกเถียงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย ผ่านหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของชาติสมาชิกและประสิทธิภาพของอาเซียน ในการบังคับใช้กฎระเบียบของการเป็นประชาคมต่อการพัฒนาสิทธิมนุษยชนในเมียนมา (McCarthy 2008; Kyaw 2009) เป็นเหตุผลที่อาเซียนไม่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลและส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชนต่อรัฐบาลเมียนมา เนื่องจากปทัสฐานและโครงสร้างเชิงสถาบันของอาเซียนที่ไม่ได้ถูกออกแบบเพื่อที่จะคว่ำบาตรหรือกดดันประเทศสมาชิกได้ และไม่มีการพัฒนายุทธศาสตร์ทางการเมืองเชิงปฏิบัติระหว่างชาติสมาชิกด้วยกันอย่างต่อเนื่อง รวมถึงความกังวลต่อการทำให้เป็นหนึ่งเดียวกันภายใต้อาเซียนที่อาจทำให้เกิดการแทรกแซงจากภายนอกต่อประเด็นการเมืองภายในของประเทศ (Davies 2012) ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจจากหมู่นักวิชาการที่ติดตามสถานการณ์ทางการเมืองของเมียนมาอย่างยาวนาน และเห็นเป็นข้อจำกัดในเชิงสถาบันไม่ให้อาเซียนมีส่วนต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาอย่างมีนัยสำคัญ เช่นงานของ Haacke (2008) ซึ่งก็ได้วิเคราะห์ถึงประเด็นนี้พร้อมกับอธิบายนโยบายต่างประเทศของเมียนมาไว้ได้อย่างครอบคลุม

ขณะที่อาเซียนไม่สามารถเป็นตัวแสดงหลักในการผลักดันประชาธิปไตยในเมียนมาได้แล้วนั้น บทบาทของมหาอำนาจเองก็เป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากความแตกต่างและหลากหลายในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติของตนเอง โดยแนวคิดหนึ่งอธิบายว่าความสัมพันธ์อันดีทางเศรษฐกิจกับเมียนมานั้นมีจุดประสงค์เพื่อการหาทำไรทางเศรษฐกิจที่มีมูลค่ามหาศาล โดยงานของ Zhao Hong (2014) ได้ศึกษาถึงบทบาทของญี่ปุ่น (ดูเพิ่มเติม Ditlevsen 2014, 401-405; Oishi and Furuoka 2003) และจีน (Legene and Ytzen 2014, 109, 111) เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับเมียนมาในเรื่องการแข่งขันเพื่อเป็นผู้สนับสนุนเศรษฐกิจในเมียนมาอันอาจจะ

สร้างรายได้มหาศาลให้กับประเทศตน ภายใต้การเข้ามามีบทบาทสำคัญของญี่ปุ่นอาจจะทำให้สามารถลดความอ่อนแอระหว่างจีนกับเมียนมาก็ได้ แต่ถึงกระนั้นทั้งคู่ต่างก็รู้ว่าการมีความสัมพันธ์อันดีกับเมียนมาจะทำให้ตนนั้นได้รับผลกำไรจากการลงทุนและการค้าที่มีมูลค่ามหาศาลในอนาคต รวมถึงการเชื่อมโยงกับอาเซียนของเมียนมายิ่งจะทำให้ตัวเลขการค้าและการลงทุนสูงขึ้นไปอีก ซึ่งก็เป็นการอธิบายถึงกรณีของความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมากับอินเดีย (Lee 2014) และกับไทย (James 2010) ได้เช่นกัน ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยในเมียนมาได้เปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา กระนั้นก็ไม่สามารถรับประกันได้ถึงการรักษาระดับการพัฒนาประชาธิปไตยให้ได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งขึ้นอยู่กับสัญญาณตอบรับของรัฐบาลที่เนปิดอว์ (Clapp 2010; Clymer 2015)

ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการลงทุนจากต่างประเทศก็มีความสำคัญต่อการปฏิรูปของเมียนมาเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ข้อได้เปรียบถูกพัฒนาไปใน 2 ทิศทาง กล่าวคือฝ่ายหนึ่งมองว่าขณะที่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศเป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการนำไปสู่ประชาธิปไตย (Alamgir 2008) ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งมองว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเป็นเพียงมิติหนึ่งของการปฏิรูป มากกว่านั้นความสามารถในการบริหารนโยบายทางเศรษฐกิจภายในก็จะเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญสำหรับอนาคตทางการเมืองของเมียนมา (Freeman 2018; Thawngmung 2008; Turnell 2008; Turnell 2009)

เมื่อพิจารณางานที่ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการเสนอมุมมองของตัวแสดงต่างประเทศเป็นสำคัญ กล่าวคือท่ามกลางการแข่งขันทางอำนาจ ด้วยปัจจัยนำของสภาพภูมิรัฐศาสตร์ที่โดดเด่นและศักยภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะทรัพยากรธรรมชาติของเมียนมา การนำเสนอมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างเมียนมาและประเทศภายนอก ถือว่ามีความสำคัญอย่างมากในห้วงหลายปีที่ผ่านมา อีกทั้งวรรณกรรมส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศยังเน้นเพียงมิติการพัฒนาจากปัจจัยประวัติศาสตร์และการเมืองภายใน ทั้ง ๆ ที่การเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยสามารถได้รับประโยชน์ (หากไม่ใช่แรงกดดัน) จากบทบาท อิทธิพล และความสัมพันธ์กับประเทศภายนอกด้วย การฉายภาพนี้ยังคงไม่ได้รับความสนใจมากนัก อีกทั้งงานวิจัยจึงจะให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าวเพื่อทำความเข้าใจจากความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายนอกและการพัฒนาภายในประเทศเมียนมาที่สามารถดำเนินไปควบคู่กันในลักษณะสหสัมพันธ์ร่วมกัน (mutually coexisted) ระหว่างความร่วมมือและความขัดแย้งที่ความช่วยเหลือและความสัมพันธ์ของตัวแสดงภายนอกสามารถดำเนินไปตามกลางอุปสรรคและข้อจำกัดของการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในเมียนมาที่เกิดขึ้นจะมีประโยชน์ต่อการศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยของเมียนมาและประเทศอื่น ๆ ในอนาคต

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยอาศัยกรอบการศึกษาแนวคิดของกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (democratic transition) และความมั่นคงสภาพของประชาธิปไตย (democratic consolidation) เพื่อสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของตัวแสดงภายนอกต่อกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) (Huntington 1991; O'Donnell and Schmitter 1986; Whitehead 2001; Diamond 1999; Carothers 1999) ของเมียนมา ใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการลงทุนต่างประเทศและการปฏิรูปเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพของระบบการปกครอง และสันติภาพและความปรองดองภายในประเทศ

ความมั่นคงสภาพของประชาธิปไตย (democratic consolidation) เป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (democratic transition) เป็นการก่อตัวอย่างเข้มแข็งของโครงสร้างระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่พัฒนาเริ่มต้นเมื่อประเทศมีการเคลื่อนออกจากระบอบอำนาจนิยมหรือระบอบรัฐบาลพรรคการเมืองเดียว (one-party regime) ไปสู่การมีระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งหลายพรรคการเมืองมีสิทธิในการแข่งขันและจัดตั้งรัฐบาล (Schmitter and Karl 1994; O'Donnell and Schmitter 1986) อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ทัศนะที่หลากหลายต่อความหมายของความมั่นคงสภาพของประชาธิปไตย อาทิ Huntington (1991, 266) กล่าวว่า ความมั่นคงสภาพของประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นเมื่อมีคณะผู้บริหารประเทศที่มาจากการเลือกตั้งและสามารถลัดเปลี่ยนกันขึ้นมาดำรงตำแหน่งตามวาระผ่านการเลือกตั้งได้ ในขณะที่นักวิชาการหลายคนเห็นว่าการไม่มีกลุ่มทางการเมืองที่พยายามล้มรัฐบาลหรือการมีโครงสร้างทางสถาบันประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพที่สามารถรักษาการปกป้องสิทธิที่เป็นคุณสมบัติที่สำคัญเช่นกัน หรือหากจะสรุปให้ชัดเจนการสถาปนาความมั่นคงสภาพของประชาธิปไตยมีลักษณะของการเป็นกระบวนการปกป้องระบอบการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงกลับสู่อำนาจนิยม การรักษาสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการส่งเสริมความเข้มแข็งในเชิงสถาบัน การตรวจสอบและความรู้ความเข้าใจด้านประชาธิปไตย ดังนั้นหากเป้าหมายของการสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งคือเพิ่มเงื่อนไขหรืออุปสรรคให้แก่การกลับเข้าสู่อำนาจของระบอบอำนาจนิยมเกิดยากขึ้น หรืออย่างน้อยที่สุดก็เป็นเงื่อนไขที่เร่งเวลาการปฏิรูปให้ยาวนานและลึกซึ้งมากที่สุด พร้อมส่งเสริมความสามารถทางของภาครัฐและประชาชนอย่างต่อเนื่อง

งานวิจัยสำรวจว่าปัจจัยตัวแสดงภายนอกสามารถเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อการสร้างบรรยากาศ (atmosphere) เพื่อประชาธิปไตยที่เข้มแข็งในเมียนมาได้หรือไม่และอย่างไร โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพที่เน้นการวิจัยเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานระหว่างประเทศและหน่วยงานภาครัฐที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกระบวนการปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจเมียนมา อาทิ องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (USAID) องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (JICA) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กระทรวงการ

ต่างประเทศเมียนมา และกระทรวงการต่างประเทศไทย เป็นต้น นอกจากนั้นในส่วนของข้อมูลปฐมภูมิ งานวิจัยได้ใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลด้านการเป็นประชาธิปไตยประชาธิปไตย การพัฒนาเศรษฐกิจและความช่วยเหลือระหว่างประเทศของเมียนมาที่รวบรวมโดยองค์การและสถาบันต่าง ๆ อาทิ Freedom House ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก อาเซียน ตลอดจนกรมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศและการลงทุนเมียนมา ผ่านเว็บไซต์โมฮิงกา (www.mohingya.info) ซึ่งเป็นโครงการการรวบรวมข้อมูลความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ที่ได้รับการสนับสนุนจากสหภาพยุโรป และในส่วนของข้อมูลทุติยภูมิเน้นแหล่งข้อมูลที่เป็นภาษาอังกฤษ ไม่ว่าจะเป็นข่าวหนังสือพิมพ์ หนังสือ และบทความวิชาการจากวารสารชั้นนำต่าง ๆ เช่น วารสาร Contemporary Southeast Asia วารสาร Asian Survey และ Journal of Democracy เป็นต้น

ถึงแม้ว่างานวิจัยจะมุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายนอกและการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมาตั้งแต่ ค.ศ. 2007 ถึง 2015 ซึ่งเป็นช่วงที่ตัวแสดงระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมต่อปัญหาสิทธิมนุษยชนในเมียนมาภายหลังจากเหตุการณ์การปราบปรามคณะพระสงฆ์ ค.ศ. 2007 สืบเนื่องไปจนวิกฤตการณ์ไซโคลนนาเก็ซ ค.ศ. 2008 (Sabandar 2010; Fink 2009) ข้อวิพากษ์ของประชาคมระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคดำเนินไปพร้อมกับความเกี่ยวพันระหว่างเมียนมาและอาเซียนในความพยายามร่วมกันให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากไซโคลนนาเก็ซ ซึ่งเป็นท่าทีของรัฐบาลทหารเมียนมาที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน อีกทั้งในเวลาเดียวกัน เมียนมาได้ริเริ่มกระบวนการปฏิรูปประเทศด้วยการออกเสียงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 (ทั้ง ๆ ที่ถูกวิจารณ์ถึงความไม่เหมาะสมของการจัดประชามติในพื้นที่ประสบภัยพิบัติ) กลายเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้นานาชาติเปลี่ยนจุดยืนและหันมาปรับความสัมพันธ์กับเมียนมาอย่างเข้มข้นและรอบด้าน ช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นบริบทที่สำคัญยิ่งที่จะศึกษาบทบาทของตัวแสดงภายนอกในห้วงของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ทั้งนี้การเก็บข้อมูลทั้งเอกสารและการสัมภาษณ์จะครอบคลุมช่วงเวลาก่อนและหลังจากนั้น เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการของประชาธิปไตยในเมียนมาซึ่งมีลักษณะของความเป็น “กระบวนการ” ที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ของตัวแปรที่ซับซ้อน อาทิ สถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่การเสนอแผนการสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาในปี ค.ศ. 2003 และภายหลังจากการเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) เป็นต้น

การพัฒนาประชาธิปไตยบนทางขนาน

งานวิจัยพบว่า การสร้างความเกี่ยวพันกับเมียนมาโดยประชาคมระหว่างประเทศในห้วงที่ผ่านมา อาจจะไม่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยพัฒนาขึ้นในด้านสภานิติบัญญัติหรือ “คุณภาพ” อย่างมีนัยสำคัญ เห็นได้จากสถานการณ์ต่าง ๆ อาทิ วิกฤตการณ์ย้ายถิ่นของชาวโรฮิงญาและการตอบสนองต่อปัญหาของรัฐบาล เสรีภาพและอิสรภาพของสื่อมวลชนต่อการวิพากษ์รัฐบาล การดำรงสถานะอันทรงอิทธิพลทางรัฐธรรมนูญของกองทัพ การเจรจาปรองดองที่ยังไม่มีความชัดเจน หรือแม้กระทั่งความขัดแย้งและความรุนแรงที่ยังคงปรากฏขึ้นในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตามงานวิจัยชิ้นนี้กลับพบว่าบทบาทของตัวแสดงภายนอกแสดงบทบาทอัน “เป็นประโยชน์” ต่อพื้นฐานทางปกครองระบอบประชาธิปไตยให้กับเมียนมา การที่จะพัฒนาประชาธิปไตยให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น (to make democracy more democratic) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากตัวแสดงภายนอกทั้งในด้าน “วัตถุ” และ “ความคิด” จริงอยู่ที่การพัฒนาประชาธิปไตยให้มีอยู่อย่างต่อเนื่องสู่ความเข้มแข็งจะขึ้นอยู่กับการดำเนินงานของรัฐบาลและผู้นำรัฐบาลในการสร้างสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง การออกแบบสถาบันที่เหมาะสม การกระจายอำนาจ ความหลากหลายหลายของภาคประชาสังคม และศักยภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ (Diamond 1999)

ในกรณีของเมียนมานั้นการลงทุนและความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่คอยจัดวางพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยนั้น ได้แก่ การผลักดันให้เกิดโครงสร้างและสถาบันทางเศรษฐกิจที่สามารถรองรับการลงทุนต่างประเทศได้อย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมสถาบันทางการเมืองให้มีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เปิดกว้างและหลากหลาย และการส่งเสริมสันติภาพและบทบาทชุมชนผ่านความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอันเป็นประโยชน์ต่อสันติภาพในระยะยาว ต่างยังประโยชน์ต่อการส่งเสริม “คุณภาพ” ของระบอบการปกครองได้เช่นกัน เมียนมามีการเปลี่ยนแปลงด้านองค์ประกอบด้านประชาธิปไตย และในจำนวนนั้นตัวแสดงต่างชาติก็เข้ามามีบทบาทคอยช่วยเหลือประคับประคองกระบวนการเปลี่ยนแปลงสู่การมีประชาธิปไตยที่เข้มแข็งของเมียนมา

ประการแรก **ด้านการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ** การลงทุนจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่องภายหลังจากที่เมียนมามีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2010 เป็นอิทธิพลสำคัญต่อการปฏิรูปกฎหมายและระเบียบทางเศรษฐกิจต่าง ๆ อาทิ กฎหมายเขตเศรษฐกิจพิเศษ กฎหมายบรรษัท กฎหมายต่อต้านคอร์รัปชัน กฎหมายป้องกันการฟอกเงิน กฎหมายการแข่งขันทางการค้า และกฎหมายประกันสังคม เป็นต้น ในทางกลับกันการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจเหล่านี้ก็เป็นปัจจัยสนับสนุนและจูงใจให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศมาสู่เมียนมา (Sakai 2018) อีกทั้งตัวแสดงภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปและกลุ่มประเทศสมาชิกยังเป็นส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจของเมียนมาในหลายโครงการในปัจจุบัน อาทิ ความช่วยเหลือในโครงการ

เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่หลากหลายที่ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลและความโปร่งใสของการดำเนินการของรัฐบาลมากขึ้น โครงการศูนย์ข้อมูลความช่วยเหลือต่างประเทศ โครงการการบริหารและนโยบายการจัดเก็บรายได้และภาษี โครงการการพัฒนาด้านการค้า การพัฒนาระบบ ICT สำหรับการธนาคารและระบบปฏิบัติการทางการเงิน โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษต่าง ๆ เป็นต้น ถึงแม้ว่าการลงทุนจากต่างประเทศและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจจะไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยได้โดยตรงก็ตาม ซึ่งหากพิจารณาในมิติด้านการปฏิรูปเศรษฐกิจแล้วด้วย ยังมีแนวโน้มเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย สาเหตุมาจากการกระจุกตัวของการลงทุนระหว่างประเทศที่จำกัดเพียงการลงทุนในภาคทรัพยากรธรรมชาติและโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมากขึ้น (Turnell 2009; OECD 2014, 50; World Bank 2015; World Bank 2016; JICA 2014; Bak 2019) อีกทั้งยังไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคแรงงาน ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพและทักษะของแรงงานในวงกว้าง หากพิจารณาในมิติของการขยายพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบเศรษฐกิจแล้วนั้น ความเข้มแข็งของแรงงานมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนระบอบประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นตัวแสดงที่สามารถสร้างแรงกดดันทางการเมืองแก่รัฐบาลให้มีความโปร่งใส (Mahoney and Collier 1995; Pandya 2014; UNDP Myanmar 2015; Khine 2019; Saw 2018; Chalumpol Lotharukpong 2018; Win 2019)

ประการที่สอง **ด้านการพัฒนาระบบการอภิบาลประชาธิปไตย** ตัวแสดงภายนอกแสดงบทบาทสำคัญในการวางรากฐานในเชิงสถาบันที่มีคุณภาพรองรับกับระบอบอภิบาลประชาธิปไตย (democratic governance) (Magen and McFaul 2009) ในห้วงแห่งการปฏิรูปในเมียนมา รัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ UK-DID USAID JICA สหประชาชาติ สหภาพยุโรป และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย อนุมัติงบประมาณจำนวนมหาศาลเพื่อส่งเสริมโครงการความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐเมียนมา เพื่อส่งเสริมความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการประชาชนที่มีเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ อาทิ โครงการพัฒนาหน่วยงานองค์กรศาล และการยุติธรรมให้มีอิสระ โครงการสังเกตการณ์และตรวจสอบการเลือกตั้ง โครงการฝึกอบรมสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการสื่อสาร โครงการพัฒนาศูนย์ทรัพยากรข้อมูลของรัฐสภาให้เป็นศูนย์ความรู้สำหรับการวิจัย องค์กรภาคประชาสังคมที่มีบทบาทสนับสนุนและช่วยเหลือการบริหารจัดการการไต่ถามไต่สวน หยือจากความรุนแรงทางเพศ และการบริการทางด้านกฎหมาย โครงการฝึกอบรมครูและการสอนภายใต้แนวทางการพัฒนาที่มีเด็กเป็นศูนย์กลาง (Kyaw 2018) โครงการพัฒนาการจัดการการคลังสาธารณะ เกษตรกรรม พลังงาน และสาธารณสุข โครงการพัฒนาบุคลากรเพื่อบริหารจัดการความช่วยเหลือระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพ และโครงการการจัดทำข้อมูลสถิติเพื่อการวางแผนเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ทั้งนี้ความก้าวหน้าของการปฏิรูประบบการจัดการความช่วยเหลือระหว่าง

ประเทศร่วมกับหน่วยงานต่างประเทศของเมียนมายังได้รับความชื่นชมจากหน่วยงานระหว่างประเทศว่าดำเนินไปด้วยการประสานงานหรือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการพัฒนาประเทศในวงกว้าง

ดังนั้นจึงไม่ได้เป็นผลงานของความพยายามของเมียนมาในการพัฒนาศักยภาพและความเชื่อมโยงระหว่างความช่วยเหลือต่างประเทศกับการพัฒนาประเทศเพียงเท่านั้น ยังแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลและบทบาทของตัวแสดงระหว่างประเทศต่อการส่งเสริมความตระหนักรู้ด้านการพัฒนา เพื่อเป็นฐานคิดที่สำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย (Anonymous informant #2 2018; Anonymous informant #3 2018) ความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่มุ่งส่งเสริมประชาธิปไตยของเมียนมาได้สร้างความเชื่อมโยงในเชิงโครงสร้างระหว่าง “ผู้ให้” และ “ผู้รับ” ภายในประเทศเมียนมา ให้มีการถ่ายทอดประสบการณ์ และ “สารัตถะ” ความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยสู่ประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้รับการเน้นย้ำจากข้าราชการของเมียนมาว่าเป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นจริง (Khin 2019; Swai 2017; Lin 2019) ความช่วยเหลือระหว่างประเทศด้านประชาธิปไตยจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาในยุคสมัยใหม่ที่จะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียวโดยเน้นเพียงกระบวนการเลือกตั้ง การพัฒนาภาคประชาสังคม และการสร้างความเป็นนิติรัฐ เป็นต้น เพื่อการพัฒนาที่เท่าเทียมกันในประเทศ (Carothers 2015; 2009) ปรากฏให้เห็นเป็นโครงการความช่วยเหลือต่างประเทศในเมียนมาในปัจจุบัน ทั้งนี้ในกรณีของเมียนมา งานวิจัยตระหนักในข้อโต้แย้งว่าการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสมรรถนะ (capacity building) และการส่งเสริมประชาธิปไตย (democratic promotion) ไม่ควรที่จะพิจารณาร่วมกัน เนื่องจากโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นอาจก่อให้เกิดการคงอยู่ของอำนาจนิยมมากขึ้นก็ได้ อย่างไรก็ตามงานวิจัยสนับสนุนความคิดที่ว่า การให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาสมรรถนะเป็นสิ่งสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้เงื่อนไข (conditionality) ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศด้วย (Risse 2009) ดังเช่นในกรณีของการสนับสนุนแนวนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการค้า (aid for trade) เป็นต้น ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ตลอดจนการกำหนดแนวนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาลเมียนมาต่อการพัฒนาโครงสร้างและความเป็นสถาบันของรัฐบาลและองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ ทั้งในระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น (Republic of the Union of Myanmar. Ministry of Planning and Finance 2018, 2) จึงเป็นความท้าทายสำคัญที่ยังคงดำรงอยู่ และมีนัยสำคัญต่ออนาคตของระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาที่เท่าเทียมของเมียนมา

ประการที่สาม **ด้านกระบวนการสันติภาพและกระบวนการเจรจาปรองดอง** ตัวแสดงภายนอกมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างสันติภาพในทางอ้อม ผ่านการเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกใน

กระบวนการเจรจาแลกเปลี่ยนความเห็น เพื่อสร้าง “ช่องทาง” การสนทนาระหว่างรัฐบาล กองทัพ และกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อีกทั้งยังสนับสนุนความช่วยเหลือด้านการพัฒนาพื้นที่ชุมชนหลังความขัดแย้ง ถือเป็นแนวทางการสนับสนุนส่งเสริมกระบวนการเจรจาควบคู่ไปกับการสร้าง “บริบท” ที่เอื้ออำนวยต่อกระบวนการสันติภาพในระดับท้องถิ่น อาทิ โครงการพัฒนาชนบทด้านการปลูกพืชเศรษฐกิจและการผลิตเกษตรแบบหมุนเวียน (JICA) โครงการพัฒนาบทบาทของสตรีและการเปิดพื้นที่ทางการเมืองเพื่อการแลกเปลี่ยนความเห็นผ่านโครงข่ายทางสื่อโทรทัศน์และอินเทอร์เน็ต (USAID) เป็นต้น ขณะที่ประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปยังคงเป็นตัวแสดงสำคัญต่อกระบวนการสร้างสันติภาพของเมียนมามาอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลสหภาพยุโรปได้อนุมัติงบประมาณเพื่อสนับสนุนจัดตั้งหน่วยงานประสานงานการเจรจาสันติภาพหลายกลุ่ม อาทิ กลุ่มสนับสนุนสันติภาพระหว่างประเทศ (International Peace Support Group) สำนักงานพม่ายุโรป (Euro Burma Office) กลุ่มข้อริเริ่มการสนับสนุนสันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Support Initiative) นอร์เวย์และฟินแลนด์เป็น 2 ประเทศที่มีนโยบายสนับสนุนสันติภาพในเมียนมาอย่างแข็งขันที่เป็นแกนกลางของการดำเนินนโยบายต่างประเทศในเชิงสันติภาพมาอย่างยาวนานนับตั้งแต่หลังสงครามเย็นสิ้นสุด (Svejda 2018; Stokke 2012)

การเจรจาสันติภาพและความปรองดองคือเรื่อง “ภายใน” ของเมียนมา เป็นเสียงสะท้อนของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศที่เห็นไปในทิศทางเดียวกัน (Del Rio 2018; Aye 2019; Anonymous informant #1 2017; Anonymous informant #2 2018; Anonymous informant #3 2018; Jukr Boon-Long 2018; Svejda 2018) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มการเมืองและกลุ่มกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์ต่าง ๆ ดำเนินไปบนบริบทที่ซ้อนทับกันระหว่างความมั่นคงของรัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจ และการแทรกแซงจากภายนอก ในกระแสดารของการปฏิรูปทางการเมืองที่ถึงแม้ว่ารัฐบาลตั้งเป้าจะประกาศให้การสร้างสันติภาพและความปรองดองเป็นหนึ่งในแนวทางการปฏิรูปที่สำคัญเป็นอันดับต้น ๆ และเป็นใจกลางของการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การสร้างสันติภาพและความปรองดองกลับยังไม่มีบทสรุปและทางออกที่ชัดเจน ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับระบอบการปกครองและข้อเสนอของการสร้างรัฐแบบสหภาพสหพันธ์รัฐ (union federalism) การจัดสรรประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาลและคนในพื้นที่ ข้อขัดแย้งของสถานะของกองกำลังชายแดน ตลอดจนความเกี่ยวพันของตัวแสดงภายนอก อย่างเช่นจีน ต่างมีส่วนทำให้กระบวนการเจรจาสันติภาพมีความอ่อนไหวต่อความมั่นคงแห่งรัฐ ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงภายนอกได้เข้าไปมีบทบาทในการเจรจาอย่างเป็นทางการและรูปธรรม อย่างไรก็ตาม งานวิจัยพบว่าตัวแสดงภายนอกได้มีส่วนในกระบวนการสร้างสันติภาพในทางอ้อม ผ่านการเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกในการสร้าง “ช่องทาง” การหารือและสนทนาระหว่างรัฐบาล กองทัพและกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ อีกทั้งยังมีส่วนสำคัญต่อการให้ความช่วยเหลือในเชิงการพัฒนาพื้นที่หลังความขัดแย้ง การให้ได้มาซึ่งสันติภาพในสายตาของตัวแสดงภายนอก จึงมีลักษณะที่เป็นกระบวนการที่จะต้องใช้เวลา ความพยายาม และการเกี่ยวพันกันของผู้มีส่วนได้

ส่วนเสีย ซึ่งจะต้องได้รับการส่งเสริมควบคู่กับการสร้าง บริบท “สันติภาพ” ในเกิดกับชุมชนท้องถิ่น (UNDP Myanmar 2013; UNDP Myanmar 2016)

ภูมิรัฐศาสตร์กับการพัฒนาประชาธิปไตย

ท่ามกลางข้อกังขาถึงอิทธิพลและบทบาทของตัวแสดงภายนอกต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา เนื่องจากปัจจัยภายในที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้น งานวิจัยชิ้นนี้ยังพบว่าอุปสรรคของตัวแสดงภายนอกต่อการขับเคลื่อนประชาธิปไตยในเมียนมายังเกิดจากเจตนาารมณ์ของตัวแสดงภายนอกที่ยังยึดมั่นอย่างเข้มแข็งในหลักการที่ว่า การพัฒนาประชาธิปไตยเป็น “กิจการภายใน” ของเมียนมาโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ข้อจำกัดดังกล่าวเกี่ยวข้องกับระเบียบระดับภูมิภาคของเอเชียที่ยึดถือค่านิยม “รัฐชาติ” อย่างไม่ประนีประนอม และปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่เมียนมาตั้งอยู่ท่ามกลางกลุ่มประเทศที่ยังยินดีกับการสร้างสหสัมพันธ์กับเมียนมาในเชิงบวกมากกว่า ความพยายามที่จะตรวจสอบ กดดัน และเข้มงวดกับการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในเมียนมา และก็เป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นในหลายกรณีของกลุ่มประเทศแอฟริกาในอดีตเช่น แอฟริกาใต้ รวันดา และโซมาเลีย เป็นต้น ที่มาตรการคว่ำบาตรของประเทศตะวันตกไม่เป็นผลต่อการโค่นล้มระบบเผด็จการและการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตย เนื่องจากนโยบายที่หลากหลายของกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ความใกล้ชิดระหว่างเมียนมากับจีน ไทย (อาเซียน) และอินเดีย เป็นสาเหตุสำคัญที่ความสัมพันธ์ การลงทุน และความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ไม่ได้เป็นกระบวนการที่สร้างเงื่อนไขและแรงจูงใจให้เมียนมาจริงจังในเส้นทางการพัฒนาสู่ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงข้อโต้แย้งของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางภูมิรัฐศาสตร์และการพัฒนาประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

ด้วยเหตุยุทธศาสตร์ที่ตั้งของเมียนมาที่เห็นได้ว่าการพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมาแบ่งแยกออกไม่ได้จากผลประโยชน์ของประเทศเพื่อนบ้านและมหาอำนาจ อีกทั้งกระบวนการปฏิรูปประเทศของเมียนมายังเชื้อประโยชน์ต่อรัฐบาลกึ่งประชาธิปไตยในเมียนมาที่อาศัยประโยชน์จากการรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศตะวันตก เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองทางอิทธิพลกับจีน ความสำคัญทางภูมิยุทธศาสตร์ (geo-strategy) ของเมียนมาและการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยเป็นส่วนสำคัญยิ่งต่อการ “กระชับ” ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นที่มีความร่วมมือกันในการให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมภาคเอกชนในการลงทุนในเมียนมาเพื่อรักษาอิทธิพลทางการเมืองความมั่นคงและเศรษฐกิจ ท่ามกลางบทบาทของจีนที่เพิ่มมากขึ้นในเอเชีย (Schoff 2014) นักวิชาการจำนวนหนึ่งจึงมองปรากฏการณ์และกระแสของการปฏิรูปทางการเมืองในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์การต่างประเทศเพื่อแสวงหาการรับประกันทางยุทธศาสตร์ (strategic hedging behavior) เป็นยุทธศาสตร์ที่ต้องการจะรับประกันความอยู่รอดท่ามกลางการ

เติบโตทางอำนาจของจีน ซึ่งเมียนมาก็จำเป็นต้องลดภาระด้านการพึ่งพาจีนผ่านการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับสหรัฐอเมริกาและประเทศพันธมิตรอย่างญี่ปุ่น

จีนคือตัวแปรสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา เมียนมาให้ความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อจีนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของผลประโยชน์และการพัฒนาพื้นที่ตอนในของประเทศ ได้แก่ มณฑลยูนนานซึ่งพึ่งพาเมียนมาในฐานะที่เป็นเส้นทางการค้า ในทางกลับกันเมียนมาได้รับประโยชน์มหาศาลจากจีน โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ปริมาณการค้าชายแดนระหว่างเมียนมาและจีนที่ด่านร้อยล้านถึงบลงทุนต่างประเทศจำนวนมหาศาล ในภาคทรัพยากรธรรมชาติ ถึงแม้ว่าเมียนมาจะมีความพยายามในการดำเนินนโยบายให้หลุดพ้นจากการเป็นรัฐในอาณัติ (client state) จากจีน ผ่านความพยายามในการเปิดความสัมพันธ์กับชาติมหาอำนาจอื่น ๆ ในห้วงของการปฏิรูปหรือการประกาศระงับการก่อสร้างเขื่อนมยิตไซน ซึ่งเป็นอาการหนึ่งของกระแสการต่อต้านจีนที่มีอยู่ในเมียนมาที่มาอย่างยาวนาน เมียนมาก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ถึงประโยชน์และแรงจูงใจทางเศรษฐกิจจากโครงการการลงทุนจากจีน อาทิ โครงการทำเรื่อน้ำลึกและเขตเศรษฐกิจพิเศษยอกพิว และโครงการท่อขนส่งน้ำมันดิบและก๊าซธรรมชาติ (Pinithband Paribatra 2017) นอกจากนี้จีนยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีส่วนต่อการสร้างบริบทความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลเมียนมาที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น (Woods 2011; Sadan 2016) กลายเป็นความสัมพันธ์ 3 ฝ่ายระหว่างชนชั้นนำทหารส่วนกลาง ผู้นำกลุ่มกองกำลังชาติพันธุ์ และชนชั้นนำนักธุรกิจชาวจีน ที่ต่างมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการลงทุนในทรัพยากรธรรมชาติเป็นรายได้สำคัญ และแน่นอนว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองส่วนกลางของเมียนมาในห้วงการปฏิรูปนั้น จะสร้างความระส่ำระสายให้กับเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวในท้ายที่สุด หากพิจารณาในแง่มุมมองบทบาทของจีนในกระบวนการสันติภาพ บทบาทของจีนในความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงตกอยู่ในสถานะทางแพ่งที่ไม่สามารถทั้งสนับสนุนกระบวนการสันติภาพได้อย่างเต็มตัว ซึ่งอาจจะนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงอิทธิพลทางการค้าในพื้นที่ และอาจจะได้รับแรงต้านจากกลุ่มชาติพันธุ์ในเวลาเดียวกัน

ข้อวิพากษ์ที่พึงพิจารณาอีกประการสำหรับบทบาทของจีนต่อความเป็นประชาธิปไตยของเมียนมาเกี่ยวกับว่าปริมาณการลงทุนขนาดใหญ่ของจีนยังกระจุกตัวอยู่ที่ภาคทรัพยากรธรรมชาติ และหากพิจารณาเมียนมาถึงความไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมาอย่างยาวนาน ประกอบกับปัญหาคอร์รัปชันในการจัดหาสัมปทานภาครัฐที่ไร้ซึ่งกระบวนการตรวจสอบจากประชาชน (Turnell 2009) การลงทุนของจีนจะยิ่งรังให้เกิดการกระจุกตัวของรายได้บนความเข้มแข็งของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง และ ในกรณีของการก่อสร้างเขื่อนมยิตไซนบนลุ่มน้ำอิรวดีก็เป็นกรณีศึกษาที่น่าติดตาม แม้ว่ารัฐบาลเต็งเส่ง (ต่อเนื่องถึงรัฐบาลซูจี) จะระงับการก่อสร้างเขื่อนอันเป็นไปตามข้อเรียกร้องของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมและการละเมิดสิทธิที่ดินทำกิน หากโครงการสามารถดำเนินการต่อได้จนแล้วเสร็จการผลิตกระแสไฟฟ้าจะถูก ป้อนกลับสู่

จีนโดยปราศจากผลประโยชน์ที่ตกสู่ชุมชนท้องถิ่น ประการถัดมา การพัฒนาเศรษฐกิจจะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับประชาธิปไตยได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลสามารถที่จะโอนถ่ายรายได้จากอุตสาหกรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติมาสู่การสร้างความปลอดภัยด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีความจำเป็นต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การจ้างงาน การเพิ่มรายได้ และการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และประการที่สาม การยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการทางการเมืองของจีนอย่างหนักแน่นและการส่งเสริมการลงทุนโดยเห็นแก่ผลประโยชน์แต่ฝ่ายเดียวโดยปราศจากการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้ด้านการลงทุน และการผลิตหรือปราศจากการคำนึงถึงมาตรฐานและสิทธิของแรงงานและสิ่งแวดล้อม (ซึ่งมีลักษณะที่ตรงข้ามกับการลงทุนของญี่ปุ่นและยุโรป) อันเป็นสาระสำคัญที่จะไม่ทำให้เกิดการสร้างเงื่อนไขเพื่อการเป็นประชาธิปไตย (lack of democratic conditionality)

จุดยืนทางการเมืองของอาเซียนต่อหลักการ “ไม่แทรกแซงกิจการภายใน” ของประเทศสมาชิกเป็นอีกปัจจัยหนึ่งการสร้างเงื่อนไขของการเป็นประชาธิปไตยไม่ใช่ประเด็นสำคัญความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและเมียนมา จริงอยู่ที่สถานการณ์ทางการเมืองในเมียนมาหลายต่อหลายครั้งได้สร้างบริบทกดดันให้เกิดความเคลื่อนไหวในระดับความร่วมมืออาเซียน (Haacke 2006; Jones 2012) ให้แสดงความกังวลและกดดันให้เกิดการเปลี่ยนในประเทศ อันเป็นการหักหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของอาเซียน ขณะที่ข้อเสนอกรอบนโยบายเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ของไทยเพื่อเปิดโอกาสให้อาเซียนสามารถแสดงความกังวลอย่างยืดหยุ่นต่อความเป็นไปทางการเมืองในเมียนมา ก็จะเป็นปฐมบทของกระแสการปรับหลักการที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าไรนัก เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการปะทะกันที่เดปายิน ค.ศ. 2003 การประท้วงของคณะพระสงฆ์ ค.ศ. 2007 หรือความรุนแรงที่มีต่อชาวโรฮิงญานับตั้งแต่ ค.ศ. 2012 จนถึงในห้วงปัจจุบัน ตลอดจนสภาวะวิกฤตของความมั่นคงมนุษย์หลังไซโคลนนาเก็ซ ก่อให้เกิดแรงกดดันรัฐบาลเมียนมาต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อการเป็นประชาธิปไตย แต่การเคลื่อนไหวของอาเซียนนั้น ไม่ได้มีการสร้างเงื่อนไขต่อกระแสการปฏิรูปแต่อย่างใด บทบาทและแนวนโยบายของอาเซียนสะท้อนให้เห็นถึงการผสมผสานระหว่าง หลัก “ยุทธศาสตร์” และหลัก “ปทัสถาน” ที่ซ้อนทับกันอย่างแยกไม่ออก ความไม่พอใจต่อระบอบทหารและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมาอาจจะนำมาซึ่งการปรับตัวของหลักการที่ว่าด้วยเรื่องการไม่แทรกแซงกิจการภายในของสมาชิกอาเซียน แต่อาจไม่สำคัญเพียงพอต่อการปรับเปลี่ยนหลักคิดที่ขับเคลื่อนเป็นปทัสถานของอาเซียนมาอย่างยาวนาน ปรากฏการณ์ดังกล่าว Amitav Archaya (2013, 231-233) เสนอว่า คือ “กระบวนการกล่อมเกลางานสังคมเฉพาะโอกาส” (contingent socialization)

ขณะที่โครงการพัฒนาด้านเครือข่ายโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคมที่อินเดียนำเสนอให้เมียนมาเป็นตัวอย่างที่ชี้ชัดว่าเมียนมาคือจุดยุทธศาสตร์สำคัญของอินเดีย และเมื่อนำเมียนมาจัดวางในสมการทางยุทธศาสตร์ของประเทศเพื่อนบ้าน จะเห็นได้ว่าการสร้างเงื่อนไขขัดข้อต่อการเปลี่ยนแปลงในเมียนมาสู่

ประชาธิปไตย (democratic conditionality) (Levitsky and Way 2005; Nodia 2014) จึงไม่มีความจำเป็นหรืออาจจะกล่าวได้มากกว่านั้น คือผลประโยชน์ของประเทศเพื่อนบ้านของเมียนมาไม่ได้อยู่ที่ว่าเมียนมาจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ หากแต่อยู่ที่ว่าเมียนมาจะมีความมั่นคงและเสถียรภาพเพียงพอที่จะตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศเพื่อนบ้าน ด้วยเหตุผลทางยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศที่มีต่อเมียนมายังมีอยู่อย่างจำกัดและสามารถแสดงบทบาทได้เพียงการวางรากฐานเพื่อพัฒนาการประชาธิปไตยที่เข้มแข็งทางอ้อมในระยะยาวเท่านั้น

อย่างไรก็ตามงานวิจัยชิ้นนี้ได้ตระหนักถึงการพัฒนาประชาธิปไตยที่เป็นขั้นเป็นตอนจากการเปลี่ยนแปลงจากเผด็จการอำนาจนิยมสู่ประชาธิปไตยแบบก้าวหน้า (Schedler 1998) เมียนมากำลังล้มลุกคลุกคลานกับการสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบประชาธิปไตยแบบเลือกตั้ง แม้ว่ารัฐและผู้นำรัฐจะเป็นตัวนำ (Callahan 2005) แต่ในกระบวนการพัฒนาสู่ประชาธิปไตย รัฐบาลจะเกิดความท้าทายมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ เพราะเมียนมากำลังดำเนินอยู่บนจุดตัด (intersection) ระหว่างปัจจัยบริบทแวดล้อมระหว่างประเทศและบริบททางสังคมภายใน ความเกี่ยวพันของตัวแสดงระหว่างประเทศจึงไม่ได้ทำให้รัฐเมียนมาปฏิบัติการในกรอบสังคม (state in society) ที่รัฐถูกยึดโยงตรวจสอบจากกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่มีความเป็นเสรีนิยมมากขึ้นเพียงเท่านั้น (Migdal 2001) หากแต่เป็นรัฐที่อยู่บนจุดตัดระหว่างความเกี่ยวพันระหว่างประเทศ (ไม่ว่าจะเป็นการค้า การลงทุน หรือการพัฒนาประเทศ) กับกลุ่มตัวแสดงภายในประเทศที่มีความยึดโยงสัมพันธ์กับต่างประเทศในมิติที่คู่ขนานกับรัฐ (state in the international-societal intersection) เช่นกันที่เมื่อรัฐเปลี่ยนแปลงสู่ประชาธิปไตยแล้ว การบริหารจัดการโครงสร้างอำนาจรัฐแบบบนสู่ล่างไม่สามารถดำเนินไปโดยปราศจากแรงกดดันจากทั้งในและนอกประเทศ การศึกษาตัวแสดงภายนอกต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาจึงแสดงให้เห็นว่าเมียนมาหลังการปฏิรูปถูกยึดโยงเข้ากับการเกี่ยวพันระหว่างประเทศใน 3 ด้าน คือ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มองค์กรเอกชนภายในประเทศกับรัฐบาล/หน่วยงาน/องค์กรระหว่างประเทศที่พัฒนาสายสัมพันธ์ที่ดีมาอย่างต่อเนื่อง 2) บทบาทของรัฐสภาที่มีความเข้มแข็งมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทของตนเองและมีความตระหนักรู้เรื่องความเป็นไปภายนอก และ 3) การพึ่งพาการลงทุนจากต่างประเทศที่ได้รับยั่วยุยึดโยงเมียนมาเข้ากับโลกและระบบห่วงโซ่อุปทานมากขึ้นในทุกขณะ สร้างบริบทแวดล้อมที่สามารถสร้างเงื่อนไขและแรงกดดันสู่ประชาธิปไตยได้ (Levitsky and Way 2005; Callahan 2012)

งานวิจัยตั้งข้อสังเกตต่อไปว่าท่ามกลางข้อจำกัดมากมายของการสร้างความมั่นคงสถาพรให้กับระบอบประชาธิปไตยของเมียนมาจากมุมมองมิติภายนอกดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ตัวแสดงภายนอกจะยังคงสำคัญและจำเป็นต่อการวางรากฐานของประชาธิปไตยในประเทศนี้หรือไม่ งานชิ้นสำคัญของ Larry Diamond (1999) ได้กล่าวถึงการสร้างความมั่นคงให้แก่ประชาธิปไตยในลักษณะของการสร้าง “คุณภาพ” ให้แก่ระบอบการปกครองให้ได้นั้น ระบอบการปกครองก็ควรจะมีคุณสมบัติอันประกอบด้วยวัฒนธรรม

พฤติกรรม ความเชื่อ และปทัสถานที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตย ในขณะที่การมีชนชั้นนำที่เคารพในสิทธิประชาชน และความพยายามไม่ใช้ข้อได้เปรียบทางการเมืองในการปกครองและจำเป็นอย่างยิ่งกับระบอบการปกครองประชาธิปไตยในยุคแรกเริ่มจำเป็นจะต้องมีสถาบันการเมืองที่เข้มแข็ง มีระบบการตรวจสอบ ความหลากหลายของภาคประชาสังคม ศักยภาพทางเศรษฐกิจที่พัฒนาขึ้น ตลอดจนแนวทางการพัฒนาประเทศที่เน้นความเท่าเทียมกัน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในช่วง 1 ทศวรรษแห่งการปฏิรูปประเทศของเมียนมา

สรุป

งานวิจัยชิ้นนี้จึงสรุปว่าบทบาทของตัวแสดงต่างประเทศมีความสำคัญต่อการส่งเสริม “คุณภาพ” ของระบอบประชาธิปไตยเมียนมาที่กำลังดำเนินอยู่ได้ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น งานวิจัยจึงยังเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา การสนับสนุนประชาธิปไตย (democratic promotion) ที่ชี้ชัดว่าการสนับสนุนประชาธิปไตยจากภายนอกจำเป็นและสำคัญที่ว่า ตัวแสดงภายนอกไม่ได้เข้าไปมีกลไกด้านการแพร่ขยาย ควบคุม การยินยอม หรือการสร้างเงื่อนไข (Whitehead 2001) เท่านั้น แต่เป็นการสร้างความเชื่อมโยง (connectivity) ที่เป็นสาเหตุให้เกิดการเกี่ยวโยงสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางเศรษฐกิจการเมือง ตลอดจนมวลชนระหว่างภายในและภายนอก ซึ่งเป็นการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายนอกและรัฐในมิติ “ล่างสู่บน” ตัวแสดงภายนอกจะก่อประโยชน์ในการพัฒนาประชาธิปไตย โดยการเพิ่มพูนทรัพยากร ทักษะ ความคิด ความเชื่อมโยง และความชอบธรรมขององค์การภาคประชาสังคม สื่อสารมวลชน ฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบตุลาการ พรรคการเมือง และระบบการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี ไม่ได้หมายความว่าตัวแสดงระหว่างประเทศจะมีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงส่งเสริมพัฒนาการประชาธิปไตยให้เข้มแข็งได้หากปราศจากเจตนารมณ์จากผู้ปกครองภายในประเทศ หรือสามารถป้องกันการกลับคืนสู่อำนาจของระบอบเผด็จการทหารในเมียนมาได้ ในหลายกรณีความช่วยเหลือระหว่างประเทศกลับถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลอำนาจนิยมจนมีข้อคิดเห็นว่าถูกมองว่าเป็นการอรรถาธิบายที่มองโลกในแง่ดีเกินไป (Carothers 1999; Risse 2009) เพื่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคงสถาพร รัฐที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ (strong and effective state) เป็นสิ่งจำเป็น (Huntington 1968; Fukuyama 2014) การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่อยู่ในระดับต่ำมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลในความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา เช่นดังในกรณีของเมียนมาที่ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาจะทุ่มงบประมาณส่วนใหญ่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเข้าถึงการบริการด้านสาธารณสุขโภชนาการของประชาชน และการส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคม โดยไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสถาบันทางการเมืองของรัฐให้มีประสิทธิภาพและความเข้มแข็งเพียงพอ

ข้อสังเกตประการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคของการส่งสร้างประชาธิปไตยผ่านความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในเมียนมาอีกประการหนึ่ง นั่นคือเงื่อนไขและระดับการพัฒนาของประเทศผู้รับ มิติการพัฒนาด้านสถาบันทางการเมืองของเมียนมา ดูเหมือนจะไม่ได้ได้รับความสำคัญเท่ากรอบการพัฒนาในด้านอื่น ๆ อันเนื่องมาจากการจัดลำดับการพัฒนาของทั้งตัวแสดงภายนอกและเมียนมาที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาในเชิงกายภาพ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการพัฒนาด้านการสร้างสันติภาพ มากกว่าการพัฒนา “สารัตถะ” ของสถาบันทางการเมือง การพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมาจะยังคงไร้ความมั่นคงด้วยเหตุผลของความไร้ประสิทธิภาพของการปกครอง หรือหากจะหยิบยืมคำอธิบายของ Larry Diamond (2015, 148) ต่อการเสื่อมถอยของการพัฒนาประชาธิปไตยทั่วโลกนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006 ก็คือปัจจัยการปกครองที่ย่ำแย่ (bad governance) นั่นเอง และความท้าทายประการสุดท้ายคือการพัฒนาประชาธิปไตยสู่ความมั่นคงสภาพยังมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ของประเทศเมียนมาเอง การที่เมียนมารายล้อมไปด้วยประเทศพันธมิตรที่เห็นว่าการพัฒนาประชาธิปไตยเป็น “กิจการภายใน” ทำให้การลงมุดรากฐานที่มั่นคงของประชาธิปไตยยังเป็นคำถามที่ท้าทาย ความสัมพันธ์ของเมียนมาและประเทศรอบบ้านกลับไม่ได้มีมิติสัมพันธ์บนพื้นฐานของหลักการหรือหลักปฏิบัติด้านเสรีนิยมประชาธิปไตย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนในปัจจุบันก็คือการการตอบสนองต่อความขัดแย้งและความรุนแรงในรัฐยะไข่ที่ประเทศรอบบ้านกลับละเลยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน แต่กลับเน้นย้ำถึงมิติปัญหาในเชิงเทคนิค เช่น ประเด็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ การก่อการร้าย หรือประเด็นด้านการพัฒนา เป็นต้น ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงภายนอกโดยเฉพาะในมิติของประเทศมหาอำนาจกับกระบวนการประชาธิปไตยในเมียนมา ก็ไม่ห่างหายไปจากสมการทางการเมืองว่าด้วยเรื่องอำนาจด้วยเช่นกัน

References

- Alamgir, Jalal. 2008. "Myanmar's Foreign Trade and Its Political Consequences." *Asian Survey* 48(6): 977-996.
- Anonymous informant #1. Interview by the author. Bangkok, July 20, 2017. (in Thai)
- Anonymous informant #2. Interview by the author. Yangon, June 8, 2018.
- Anonymous informant #3. Interview by the author. Yangon, June 8, 2018.
- Archaya, Amitav. 2013. "Contingent Socialization in Asian Regionalism: Possibilities and Limits." In *Integrating Regions: Asia in Comparative Context*, edited by Miles Kahler and Andrew MacIntyre, 222-242. Stanford: Stanford University Press.
- Aye, Chan (Director-General of the International Organizations and Economic Department, Ministry of Foreign Affairs of Myanmar). Interview by the author. Nay Pyi Taw, January 11, 2019.
- Bak, Mathias. 2019. *Overview of Corruption and Anti-Corruption in Myanmar*. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (CMI); Berlin: Transparency International. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Myanmar-country-profile-amended_U4-reviewed_2020.pdf
- Blazevic, Igor. 2016. "Burma Votes for Change: A Challenges Ahead." *Journal of Democracy* 27(2): 101-115.
- Callahan, Mary. 2005. *Making Enemies: War and State Building in Burma*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- , 2012. "The Opening in Burma: The Generals Loosen Their Grip." *Journal of Democracy* 23(4): 120-31.
- Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- , 2015. "Democracy Aid at 25: Time to Choose." *Journal of Democracy* 26(1): 59-73.
- , 2009. "Democracy Assistance: Political vs. Developmental?" *Journal of Democracy* 20(1): 5-19.
- Chalumpol Lotharukpong (Managing Director, VT Garment Co., Ltd.). Interview by the author. Yangon, June 6, 2018. (in Thai)
- Chambers, Paul. 2014. "Constitutional Change and Security Forces in Southeast Asia: Lessons from Thailand and Myanmar." *Contemporary Southeast Asia* 36(1): 101-127.

- Clapp, Priscilla. 2010. "Prospects for Rapprochement between the United States and Myanmar." *Contemporary Southeast Asia* 32(3): 409–426.
- Clymer, Kenton. 2015. *A Delicate Relationship: The United States and Burma/Myanmar Since 1945*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Davies, Mathew. 2012. "The Perils of Incoherence: ASEAN, Myanmar and the Avoidable Failures of Human Rights Socialization?" *Contemporary Southeast Asia* 34(1): 1–22.
- Del Rio, Dawn (Deputy Resident Representative for UNDP Myanmar). Interview by the author. Yangon, June 7, 2018.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- , 2015. "Facing Up to the Democratic Recession." *Journal of Democracy* 26(1): 141-155.
- , 2012. "The Opening in Burma: The Need for a Political Pact." *Journal of Democracy* 23(4): 138-149.
- Ditlevsen, Marie. 2014. "Foreign Aid to Myanmar." In *Burma/Myanmar: Where Now?*, edited by Mikael Gravers and Flemming Ytzen, 399-405. Copenhagen: NIAS Press.
- Egretau, Renaud, and Francois Robinne. 2016. "Introduction: Metamorphosis: Studies in Social and Political Change in Myanmar." In *Metamorphosis: Studies in Social and Political Change in Myanmar*, edited by Renaud Egretau and Francois Robinne, 1-11. Singapore: NUS Press; IRASEC.
- Egretau, Renaud, and Larry Jagan. 2013. *Soldiers and Diplomacy in Burma: Understanding the Foreign Relations of the Burmese Praetorian State*. 2nd ed. Singapore: NUS Press.
- Englehart, Neil A. 2012. "Two Cheers for Burma's Rigged Election." *Asian Survey* 52(4): 666-686.
- Fink, Christina. 2009. *Living Silence in Burma: Surviving under Military Rule*. 2nd ed. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Freedom House. 2018. "Myanmar." Accessed April 22, 2019. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/myanmar>.
- Freeman, Nick J. 2018. "Navigating the Economic Reform Process." In *Southeast Asian Affairs 2014*, edited by Daljit Singh, 224-240. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.

- Fukuyama, Francis. 2014. **Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy**. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Haacke, Jürgen. 2008. "ASEAN and Political Change in Myanmar: Toward a Regional Initiative?" **Contemporary Southeast Asia** 30(3): 351–378.
- , 2006. **Myanmar's Foreign Policy: Domestic Influences and International Implications**. Oxon: Routledge.
- Holliday, Ian. 2011. **Burma Redux: Global Justice and the Quest for Political Reform in Myanmar**. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- , 2008. "Voting and Violence in Myanmar: Nation Building for a Transition to Democracy." **Asian Survey** 48(6): 1038-1058.
- Hong, Zhao. 2014. "Japan and China: Competing for Good Relations with Myanmar." **The Journal of East Asian Affairs** 28(2): 1-23.
- Huntington, Samuel P. 1968. **Political Order in Changing Societies**. New Haven, NJ: Yale University Press.
- , 1991. **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century**. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- James, Helen. 2010. "Resources, Rent-Seeking, and Reform in Thailand and Myanmar (Burma): The Economics-Politics Nexus." **Asian Survey** 50(2): 426-448.
- JICA. 2014. **Long-Term Foreign Direct Investment Promotion Plan in Myanmar**. Accessed September 25, 2018. <https://www.dica.gov.mm/sites/dica.gov.mm/files/document-files/fdipp.pdf>.
- Jones, Lee. 2012. **ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia**. New York: Palgrave Macmillan.
- Jukr Boon-Long (Thai Ambassador to Myanmar). Interview by the author. Yangon, June 9, 2018. (in Thai)
- Khin, Thuzar (Director of Foreign Economic Relations Department, Ministry of Planning and Finance of Myanmar). Interview by the author. Nay Pyi Taw, January 10, 2019.
- Khine, Thet Thet (Member of the Parliament of Myanmar). Interview by the author. Yangon, January 8, 2019.
- Kyaw Chamtha (Executive Director of Pandita Development Institute). Interview by the author.

Yangon, June 8, 2018.

- Kyaw Yin Hlaing. 2009. "ASEAN's Pariah: Insecurity and Autocracy in Myanmar (Burma)." In **Hard Choices: Security, Democracy, and Regionalism in Southeast Asia**, edited by Donald K. Emmerson, 151-190. Singapore: ISEAS.
- , 2012. "Understanding Recent Political Changes in Myanmar." **Contemporary Southeast Asia** 34(2): 197-216.
- Lall, Marie. 2016. **Understanding Reform in Myanmar: People and Society in the Wake of Military Rule**. London: Hurst.
- Lee, Lavina. 2014. "Myanmar's Transition to Democracy: New Opportunities or Obstacles for India?" **Contemporary Southeast Asia** 36(2): 290-316.
- Legene, Josine, and Flemming Ytzen. 2014. "International Actors." In **Burma/Myanmar: Where Now?**, edited by Mikael Gravers and Flemming Ytzen, 109-120. Copenhagen: NIAS Press.
- Levitsky, Steven, and Lucan Ahmad Way. 2005. "International Linkage and Democratization." **Journal of Democracy** 16(3): 20-34.
- Lin, Wai (Retired Officer, Ministry of Planning and Finance of Myanmar). Interview by the author. Yangon, January 8, 2019.
- McCarthy, Stephen. 2008. "Burma and Asean: Estranged Bedfellows." **Asian Survey** 48(6): 911-935.
- Magen, Amichai, and Michael McFaul. 2009. "Introduction: American and European Strategies to Promote Democracy—Shared Values, Common Challenges, Divergent Tools?" In **Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies**, edited by Amichai Magen, Thomas Risse and Michael McFaul, 1-33. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Mahoney, James, and Ruth Berins Collier. 1995. **Labor and Democratization: Comparing the First and Third Waves in Europe and Latin America**. Berkeley, CA: Institute for Research on Labor and Employment. Accessed April 22, 2019. <https://irle.berkeley.edu/labor-and-democratization-comparing-the-first-and-third-waves-in-europe-and-latin-america>.
- Migdal, Joel S. 2001. **State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another**. Cambridge: Cambridge University Press.

- Nakanishi, Yoshihiro. 2013. "Strengths and Weaknesses of Thein Sein's Leadership." Translated by Mario Lopez. **Kyoto Review of Southeast Asia** 14. Accessed April 12, 2016 <http://kyotoreview.org/issue-14/strengths-and-weaknesses-of-thein-seins-leadership>.
- Nodia, Ghia. 2014. "External Influence and Democratization: The Revenge of Geopolitics." **Journal of Democracy** 25(4): 139-150.
- O'Donnell, Guillermo A., and Phillipe C. Schmitter. 1986. **Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- OECD. 2014. **OECD Investment Policy Reviews: Myanmar 2014**. Paris: OECD Publishing. Accessed July 15, 2018. <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Myanmar-IPR-2014.pdf>.
- Oishi, Mikio, and Fumitaka Furuoka. 2003. "Can Japanese Aid Be an Effective Tool of Influence? Case Studies of Cambodia and Burma" **Asian Survey** 43(6): 890-907.
- Pandya, Sonal S. 2014. "Democratization and Foreign Direct Investment Liberalization, 1970–2000." **International Studies Quarterly** 58(3): 475–488.
- Pederson, Morten B. 2014. "Myanmar's Democratic Opening: The Process and Prospect of Reform." In **Debating Democratization in Myanmar**, edited by Nick Cheesman, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson, 19-40. Singapore: ISEAS.
- Pinitbhand Paribatra, M.L. 2017. "Muea Nay Pyi Taw Patirup: Khwam Thathai Lae Kan Praptua Nai Khwam Samphan Myanmar Lae Chin (2008-2015)." [When Nay Pyi Taw Reforms: Challenges and Adaptations in Myanmar-China Relations (2008-2015)]. **Ratasartsarn** 38(2): 219-268. (in Thai)
- Republic of the Union of Myanmar. Ministry of Planning and Finance. Foreign Economic Relations Department. 2018. **Myanmar Development Assistance Policy**. Nay Pyi Taw: Development Assistance Coordination Unit. Accessed September 1, 2018. https://www.pointmyanmar.org/sites/pointmyanmar.org/files/document/dap_english_version.pdf.
- Risse, Thomas. 2009. "Conclusions: Towards Transatlantic Democracy Promotion?" In **Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies**, edited by Amichai Magen, Thomas Risse and Michael McFaul, 244-272. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

- Sabandar, William. 2010. "Cyclone Nargis and ASEAN: A Window for More Meaningful Development Cooperation in Myanmar." In **Ruling Myanmar: From Cyclone Nargis to National Elections**, edited by Nick Cheesman, Monique Skidmore and Trevor Wilson, 197-207. Singapore: ISEAS.
- Sadan, Mandy. 2016. **War and Peace in the Borderlands of Myanmar: The Kachin Ceasefire, 1994-2011**. Copenhagen: NIAS Press.
- Sakai, Mamoru (Senior Representative of the Japan International Cooperation Agency, Myanmar). Interview by the author. Yangon, June 6, 2018.
- Saw, Wa Lin (Retired Diplomat, UNESCO). Interview by the author. Yangon, June 6, 2018.
- Schoff, James L. 2014. **What Myanmar Means for the U.S.-Japan Alliance**. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace. Accessed April 22, 2019. <https://carnegieendowment.org/2014/09/09/what-myanmar-means-for-u.s.-japan-alliance-pub-56549>.
- Schedler, Andreas. 1998. "What is Democratic Consolidation?" **Journal of Democracy** 9(2): 91-107.
- Schmitter, Philippe C., and Terry Lynn Karl. 1994. "The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?" **Slavic Review** 53(1): 173-185.
- Steinberg, David I. 2013. "Moving Myanmar: The Future of Military Prominence." **Kyoto Review of Southeast Asia** 14(September). Accessed April 12, 2016. <http://kyotoreview.org/issue-14/moving-myanmar-the-future-of-military-prominence>.
- , 2012. "The Problem of Democracy in the Republic of the Union of Myanmar: Neither Nation-State nor State-Nation?" In **Southeast Asian Affairs 2012**, edited by Daljit Singh, and Pushpa Thambipillai, 220-238. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Stokke, Kristian. 2012. "Peace-Building as Small State Foreign Policy: Norway's Peace Engagement in a Changing International Context." **International Studies** 49(3-4): 207-231.
- Svejda, Vaclav (Project Manager, European Union Delegation to Myanmar). Interview by the author. Yangon, June 7, 2018.
- Swai, Tint (Chief Executive Officer from the Union of Myanmar Federation of Chambers of Commerce and Industry (UMFCCI)). Interview by the author. Yangon, May 29, 2017.

- Thawngmung, Ardeth Maung. 2008. "Responding to Strategies and Programmes of Myanmar's Military Regime: An Economic Viewpoint." **Southeast Asian Affairs 2008**, edited by Daljit Singh and Tin Maung Maung Than, 274-290. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Turnell, Sean. 2008. "Burma's Insatiable State." **Asian Survey** 48(6): 958-976.
- , 2009. **Fiery Dragons: Banks, Moneylenders and Microfinance in Burma**. Copenhagen: NIAS Press.
- UNDP Myanmar. 2013. **Civil Service Trainers Prepared for Helping Reforms Process of Myanmar**. Yangon: UNDP. Accessed November 23, 2016. <http://www.mm.undp.org/content/myanmar/en/home/presscenter/articles/2013/04/civilservicetrainers.html>.
- , 2015. "Development Effectiveness Output (00086606)/Democratic Governance Pillar." Yangon: UNDP. Accessed April 22, 2019. http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=58179.
- , 2016. **Early Recovery Specialist (Rakhine Area Office)**. Yangon: UNDP. Accessed November 23, 2016. https://jobs.undp.org/cj_view_job.cfm?cur_job_id=44764.
- Whitehead, Laurence. 2001. "Three International Dimensions of Democratization." In **The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americans**, edited by Laurence Whitehead, 3-25. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Wilson, Trevor. 2014. "Debating Democratization in Myanmar." In **Debating Democratization in Myanmar**, edited by Nick Cheesman, Nicholas Farrelly and Trevor Wilson, 11-17. Singapore: ISEAS.
- Win, Zaw Pe (Advisor to the Union Parliament of Myanmar). Interview by the author. Nay Pyi Taw, January 11, 2019.
- Woods, Kevin. 2011. "Ceasefire Capitalism: Military-Private Partnerships, Resource Concessions and Military-State Building in the Burma-China Borderlands." **The Journal of Peasant Studies** 38(4): 747-770.
- World Bank Group. 2015. **Myanmar Economic Monitor, October 2015: Staying the Course on Economic Reforms**. Washington, DC: World Bank. Accessed September 23, 2018.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/193541467998792817/pdf/99930-REVISED-PUBLIC-MEM-October-2015.pdf>.

----- 2016. Myanmar Economic Monitor, December 2016: Anchoring Economic Expectations. Washington, DC: World Bank. Accessed September 15, 2018. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25972/112317-WP-MEM-Jan27-17-final-PUBLIC.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.