

ปัจจัยที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า  
(ค.ศ. 1988-2008)

Factors limiting the effectiveness of U.S. economic sanctions towards Myanmar  
(1988-2008)

เอนกชัย เรืองรัตนกร (Anekchai Rueangrattanakorn)\*

บทคัดย่อ

บทความนี้วัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า (ค.ศ. 1988-2008) ในฐานะเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาผ่านแนวคิดทฤษฎีระบบโลกใหม่ (Modern World System Theory) ของศาสตราจารย์อิมมานูเอล วอลเลอร์สไตน์ (Immanuel Wallerstein) แห่งมหาวิทยาลัยเยล

ผลการศึกษาพบว่า สหรัฐอเมริกาไม่สามารถดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะต้องเผชิญกับปัจจัยอันเป็นข้อจำกัด ดังนี้ (1) ปัจจัยจากฝ่ายพม่าในฐานะรัฐบริวารประกอบด้วย การพึ่งพาทางการค้าต่อสหรัฐอเมริกาในระดับที่ต่ำมาก การได้รับความช่วยเหลือจากจีนและอาเซียน และความเข้มแข็งของระบอบเผด็จการทหารพม่า (2) ปัจจัยจากตัวสหรัฐอเมริกาเองในฐานะรัฐศูนย์กลาง กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้ความสำคัญต่อพม่าในฐานะผลประโยชน์แห่งชาติเป็นประการสำคัญ ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงกำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่าเพียงเพื่อตอกย้ำภาพลักษณ์ในฐานะรัฐมหาอำนาจที่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน และหลบเลี่ยงการแบกรับต้นทุนที่เพิ่มมากขึ้นจากการดำเนินมาตรการทางทหารเช่นเดียวกับที่สหรัฐอเมริกาดำเนินต่ออิรัก นอกจากนี้ ยังพบว่าสภาองเกรสยังเลี่ยงการผ่านรัฐบัญญัติที่จะก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อบริษัทข้ามชาติสัญชาติอเมริกันที่ลงทุนในพม่าด้วย

**คำสำคัญ:** มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ, สหรัฐอเมริกา, พม่า, ระบบโลกใหม่

Abstract

The purpose of this article was to analyze factors which contributed to the limitation in imposing the economic sanctions; a foreign policy tool, of the U.S. towards Myanmar. The Modern World System Theory by Professor Immanuel Wallenstein, Yale University, was applied as a framework.

The study found two factors which resulted in ineffectiveness in imposing the policy. Firstly, the U.S. did not truly play important roles to the economy of Myanmar, as the periphery state. The economic relationships between the U.S. and Myanmar were in the low-

\* นิสิตหลักสูตรปริญญาเอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Ph.D. Student, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

level of trade interdependence. Also Myanmar could turn to China and ASEAN as partnerships. Moreover, the Authoritarian regime was still powerful. Secondly, the U.S., as a core state, was also the cause of factors. Myanmar was not a top priority for U.S. national interests. The U.S. was likely to impose economic sanctions to show the role of superpower which respected democracy and human rights. This also protected the U.S. from wasting money on military mission as in the Iraq case. Additionally, the Congress avoided enacting the legislative which in return would affect the U.S. multinational companies in Myanmar.

**Keywords:** Economic Sanctions, U.S., Myanmar, Modern World System Theory

## บทนำ

จากสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) ที่โรงเรียนนายร้อยทหารเวสต์พอยต์ เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 2014 ว่า “การปฏิรูปในพม่าคือหนึ่งของการความสำเร็จทางนโยบายต่างประเทศในสมัยบริหารนี้ [สมัยประธานาธิบดีโอบามา - ผู้เขียน]” (Kristof, 2014: SR1) แสดงให้เห็นว่า การหยิบยกนโยบายต่างประเทศต่อพม่าขึ้นมาพิจารณาเพื่อทบทวนท่าทีใหม่นับตั้งแต่เดือนกันยายน ค.ศ. 2009 เป็นต้นมาเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายที่เหมาะสมต่อพม่าและอีกนัยหนึ่งอาจสื่อความได้ว่า ประธานาธิบดีโอบามาตระหนักถึงความล้มเหลวในการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะนโยบายต่างประเทศต่อพม่าที่ผ่านมา อนึ่ง งานวิชาการจำนวนหนึ่งได้กล่าวถึงพัฒนาการด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนที่ดีขึ้นของพม่า นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายในสมัยประธานาธิบดีโอบามา อย่างไรก็ตาม คำอธิบายดังกล่าวตัดขาดจากการพิจารณาถึงยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการกลับเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเอเชียอีกครั้ง (the Asia Pivot) และหากสหรัฐอเมริกายังยึดติดอยู่กับแนวทางเดิมอาจจะยังเป็นการเปิดทางให้ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับพม่าให้มีความสัมพันธ์ที่มั่นคงแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้สหรัฐอเมริกาสูญเสียอำนาจการต่อรองกับพม่าแล้ว ยังอาจทำให้สหรัฐอเมริกาสูญเสียสถานะความเป็นผู้นำในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้แก่จีน ซึ่งกำลังท้าทายอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาและพยายามขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคนี้ด้วย

จากข้อมูลเบื้องต้นดังกล่าวจึงนำไปสู่ความสนใจที่จะศึกษาว่า เพราะเหตุใดสหรัฐอเมริกาจึงเลือกใช้การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่ามาอย่างยาวนานกว่า 2 ทศวรรษ โดยบทความนี้ต้องการใช้กระบวนการคิดย้อนกลับเพื่อวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ถึงบทบาทของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจในฐานะนโยบายต่างประเทศต่อพม่าตั้งแต่ ค.ศ. 1988 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการเริ่มกำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ถึง ค.ศ. 2008 ซึ่งเป็นปีก่อนที่สหรัฐอเมริกามีการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายครั้งสำคัญต่อพม่า (U.S. Library of Congress, 2010: 13) โดยจะใช้ทฤษฎีระบบโลกใหม่ (Modern World System Theory) ของศาสตราจารย์อิมมานูเอล วอลเลอร์สไตน์ (Immanuel Wallerstein) แห่งมหาวิทยาลัยเยลเป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ ทั้งนี้ ผู้เขียนแบ่งเนื้อหาของบทความนี้ออกเป็น 7 ส่วน โดยส่วนถัดไปจะอธิบายเกี่ยวกับทฤษฎีระบบโลกใหม่ ส่วนที่สาม กล่าวถึง “สหรัฐอเมริกา” ในฐานะรัฐศูนย์กลาง และ “พม่า” ในฐานะรัฐบริวาร ตามแนวคิดทฤษฎีระบบโลกใหม่ ส่วนที่สี่ กล่าวถึงมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ส่วนที่ห้า

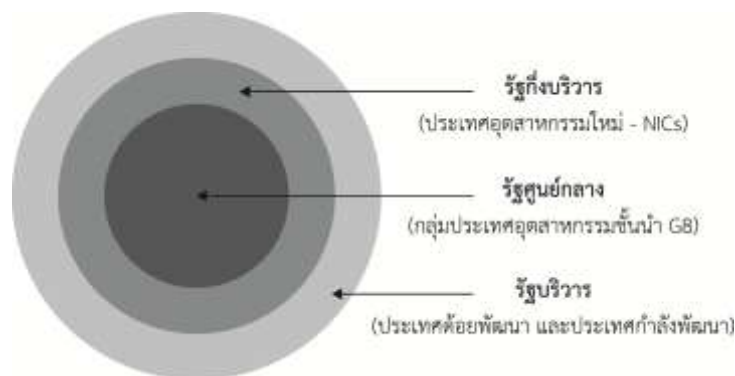
กล่าวถึงมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า ส่วนที่หก วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า และส่วนสุดท้าย บทสรุป

### ทฤษฎีระบบโลกใหม่ (Modern World-System Theory)

ศาสตราจารย์อิมมานูเอล วอลเลอ์สไตน์ (Immanuel Wallerstein) นักสังคมวิทยาชาวสหรัฐอเมริกา เป็นผู้เสนอแนวคิดทฤษฎีระบบโลกใหม่ (Modern World-System) ซึ่งเป็นวิวัฒนาการและตกผลึกทางความคิดที่เกิดจากการผสมผสานของ 3 แนวคิด ได้แก่ หนึ่ง แนวทางสำนักมาร์คซิสต์ใหม่ (Neo-Marxist) ของององเดรย์ จี. แฟรงค์ (Andre G. Frank), ดอส ซานโตส (Dos Santos) และซามิร์ อะมิน (Samir Amin) สอง แนวคิดของเฟอร์นันด์ บรอตเตล (Fernand Braudel) แห่งสำนักอ็อนนาลส์ (Annales School) แห่งฝรั่งเศส และสาม ทฤษฎีการพึ่งพา (dependence theory) เพื่อศึกษาพลวัตของเศรษฐกิจโลกและหาคำอธิบายต่อปรากฏการณ์ใหม่ๆที่เกิดขึ้น (ธงชัย สมบูรณ์, 2548: 59)

ทั้งนี้ ทฤษฎีระบบโลกใหม่เป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับทฤษฎีความทันสมัยและโครงสร้างหน้าที่นิยม ไม่เหมือนกับทฤษฎีทางสังคมวิทยาต่างๆ ซึ่งวอลเลอ์สไตน์ได้นำเสนอแบบจำลองทั้งหลายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยนิยามว่า “ระบบโลก (world-system) คือ ระบบสังคมระบบหนึ่งซึ่งมีอาณาบริเวณ โครงสร้างกลุ่มสมาชิก กฎของความชอบธรรม และความสอดคล้องพันธะระหว่างกัน การดำรงอยู่ของระบบโลกเกิดจากพลังของความขัดแย้ง กล่าวคือ ทั้งตรงทุกอย่างให้อยู่ด้วยกันด้วยความตึงเครียด และจะแยกทุกๆส่วนออกจากกันเมื่อแต่ละกลุ่มพยายามจะปรับเปลี่ยนให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตนมากที่สุดโดยเฉพาะ” (Wallerstein, 1974: 347) และมองว่า สังคมระหว่างประเทศมีความซับซ้อนมากกว่าการแบ่งตามระบบทวิลักษณ์ (bimodal system) ตามทฤษฎีการพึ่งพา ได้แก่ แกนกลาง (cores) กับชายขอบ (peripheries) ดังกล่าวนี้นำไปสู่การเพิ่มแนวคิดเรื่องกึ่งชายขอบ (semi-peripheries) ตามลักษณะการแบ่งตามระบบไตรลักษณ์ (tri-modal system) เข้ามา (Vinod and Deshpande, 2013: 336)

ระบบโลกใหม่ที่แบ่งตามลักษณะของอิทธิพลและการครอบงำ ตามความเชี่ยวชาญ และตามความสัมพันธ์ระหว่างชั้นอำนาจทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระบบย่อย (subsystem) ได้แก่ รัฐศูนย์กลาง (core state) รัฐบริวาร (periphery state) และรัฐกึ่งบริวาร (semi-periphery state) ซึ่งอธิบายถึงความสัมพันธ์เบื้องต้นได้ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 แสดงระบบย่อยตามทฤษฎีระบบโลกใหม่

(ที่มา: พงษ์ศานต์ พันธูลภ, 2546: 172)

การพิจารณาว่าประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นระบบย่อยใดในระบบโลกใหม่มีวางอยู่บนพื้นฐานข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ โดยระบบย่อยต่างๆมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้ รัฐศูนย์กลางและรัฐบริวารจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะการแบ่งงานกันทำและมีการแลกเปลี่ยนจากการค้าขายระหว่างประเทศที่ไม่เป็นธรรมชาติระหว่างรัฐเหล่านี้ ในขณะที่รัฐกึ่งบริวารทำหน้าที่รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ล้ำสมัยจากรัฐบริวาร แต่ในขณะเดียวกันรัฐกึ่งบริวารก็ยังคงใช้อิทธิพลครอบงำประเทศชายขอบด้วย (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบความแตกต่างของระบบย่อยตามทฤษฎีระบบโลกใหม่

ปัจจัยต่างๆ	รัฐศูนย์กลาง	รัฐกึ่งบริวาร	รัฐบริวาร
รูปแบบการปกครอง	ระบอบประชาธิปไตย	ระบอบเผด็จการอำนาจนิยม	การปกครองที่ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตย
วิธีการผลิต	ทุนนิยมอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้า	ทุนนิยมอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม	เกษตรกรรม
แรงงาน	ได้รับค่าตอบแทนสูง	ได้รับค่าตอบแทนต่ำ	ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างพอยังชีพ
สินค้านำเข้า	วัตถุดิบ	สินค้าอุตสาหกรรมและวัตถุดิบ	สินค้าอุตสาหกรรม
สินค้าส่งออก	สินค้าอุตสาหกรรม	สินค้าอุตสาหกรรมและวัตถุดิบ	วัตถุดิบ
สวัสดิการ	มีบริการสวัสดิการ	มีสวัสดิการต่ำ	ไม่มีสวัสดิการ
สังคมและวัฒนธรรม	เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันสูง (homogeneity)	ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเท่ากับรัฐแกนกลาง	มีลักษณะที่หลากหลาย (pluralism)

(ที่มา: Baylis and Smith, 2008: 207)

“สหรัฐอเมริกา” ในฐานะรัฐศูนย์กลาง และ “พม่า” ในฐานะรัฐบริวาร ตามแนวคิดทฤษฎีระบบโลกใหม่

การพิจารณาว่าสหรัฐอเมริกาอยู่ในกลุ่มรัฐศูนย์กลาง และพม่าอยู่ในกลุ่มรัฐบริวารตามแนวคิดทฤษฎีระบบโลกใหม่ของอิมมานูเอล วอลเลอ์สไตน์ ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับศาสตราจารย์ Christopher Chase-Dunn และคณะ (2000) แห่งมหาวิทยาลัยจอร์จทาวน์ฮอปกินส์ อธิบายได้ดังนี้

สำหรับ “สหรัฐอเมริกา” คงปราศจากข้อสงสัยในการถูกจัดให้เป็นรัฐศูนย์กลาง เพราะทั้งรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามภาพลักษณ์ในฐานะ Champion of Democracy (Ikenberry, 2000: 104) มีวิธีการผลิตที่เน้นด้านทุนนิยมอุตสาหกรรม โดยมีสินค้าส่งออกหลัก ได้แก่ (1) ผลผลิตทางการเกษตร (ถั่วเหลือง, ผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์, ข้าวโพด ร้อยละ 9.2 (2) สินค้าอุปโภคบริโภค (ยาและเวชภัณฑ์, โทรศัพท์มือถือ, เครื่องประดับ) ร้อยละ 15.83 (3) อุปกรณ์อุตสาหกรรม (ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม, เคมีภัณฑ์) ร้อยละ 31.48 (4) สินค้าทุน (ส่วนประกอบรถยนต์, เครื่องบิน, อุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคม) ร้อยละ 43.5 ในขณะที่สินค้านำเข้าหลักของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ (1) ผลผลิตทางการเกษตร (ปลา, ผลไม้และน้ำผลไม้แช่แข็ง, ผลิตภัณฑ์จากเนื้อสัตว์) ร้อยละ 5.24 (2) สินค้าอุปโภคบริโภค (เครื่องแต่งกาย, เวชภัณฑ์, เฟอร์นิเจอร์, ของเล่น)

ร้อยละ 26.98 (3) อุปกรณ์อุตสาหกรรม (ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม, เคมีภัณฑ์) ร้อยละ 29.68 และ (4) สินค้าทุน (เครื่องคอมพิวเตอร์, อุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคม, รถยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์, เครื่องกำเนิดพลังงาน) ร้อยละ 38.1 (U.S. Bureau of Economic Analysis, 2015) ส่วนอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนของแรงงานในสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นธรรม (Minimum Wage Fairness Act) ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับทักษะและประสบการณ์การทำงานด้วย (Haskel and others, 2012: 119-140)

สำหรับกรณีของ “พม่า” ที่ถูกจัดให้เป็นรัฐบริวาร ผู้เขียนสามารถอธิบายเหตุผลได้ดังนี้

1. ปัจจัยด้านรูปแบบการปกครอง: พม่ามีรูปแบบการปกครองที่ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ คณะทหารพม่านำโดยนายพลเนวิน (Ne Win) อ้างความชอบธรรมจากปัญหาชนกลุ่มน้อยและปัญหาความมั่นคงในการเข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือนของนายอู (U Nu) ใน ค.ศ. 1962 โดยกีดกันไม่ให้พลเรือนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร และถึงจะมีการลุกฮือของนักศึกษาและประชาชนใน ค.ศ. 1988 แต่นายพลชอหม่อง (Saw Maung) ผู้นำทหารพม่ากลับจัดตั้งสภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council – SLORC) ขึ้นปกครองประเทศแทนรัฐบาลประชาธิปไตยตามที่ประชาชนเรียกร้อง และแม้ต่อมาจะมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1990 แต่ท้ายที่สุดก็ปฏิเสธผลการเลือกตั้งที่พรรค NLD ที่มีนางอองซานซูจี (Aung San Suu Kyi) เป็นเลขาธิการพรรคได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้นกว่าร้อยละ 59.9 ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งชาวพม่า และได้ครองเก้าอี้ในสภากว่าร้อยละ 80.8 ของจำนวนที่นั่งในสภาทั้งหมด (Seekins, 2002: 210) โดยคณะทหารพม่ายืนยันที่จะอยู่ในอำนาจบริหารต่อไป ต่อมารัฐบาลทหารพม่าได้พยายามปรับภาพลักษณ์โดยปรับเปลี่ยนชื่อและโครงสร้างองค์กรนำใหม่จาก SLORC เป็นสภาเพื่อสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council – SPDC) เมื่อ ค.ศ. 1998 โดยมีพลเอกอาวุโสตันฉ่วย (Than Shwe) เป็นประธาน (Egreteau and Jagan, 2013: 169) ซึ่งหมายความว่า พม่ายังคงอยู่ภายใต้การปกครองของกลุ่มทหารพม่า โดยไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปมากกว่าการเปลี่ยนมือจากนายพลทหารพม่าคนหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่งเท่านั้น

2. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ: พม่ามีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจตามลักษณะของรัฐบริวาร กล่าวคือ ภายใต้การปกครองและการบริหารทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐบาลทหารพม่าทำให้ประเทศที่เคยมั่งคั่งด้วยทรัพยากรธรรมชาติกลายเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดประเทศหนึ่งในโลก ดังจะเห็นได้จากการที่สหประชาชาติได้จัดพม่าอยู่ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา (least development country - LDC) เมื่อ ค.ศ. 1987 (Egreteau and Jagan, 2013: 144) และจากข้อมูลของสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือมูดีส์ระบุว่า จำนวนชาวพม่าที่มีฐานะอยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) ร้อยละ 23, 25 และ 32.7 ใน ค.ศ. 1997, 2000 และ 2007 ตามลำดับ (IndexMundi, 2011) ซึ่งต่ำกว่าบังกลาเทศ ฟิลิปปินส์ ลาว กัมพูชา มาเลเซีย และอิรักด้วย (CIA, 2011) ทั้งนี้เศรษฐกิจของพม่ามีลักษณะที่เป็นโครงสร้างต่างระดับ (dual economy) (Steinberg, 2001: 127) กล่าวคือ การผลิตภาคอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่จะอยู่ในการควบคุมของชาวต่างชาติ ในขณะที่เกษตรกรชาวพม่าทำหน้าที่ในการผลิตสินค้าขั้นปฐมภูมิแบบดั้งเดิม (traditional sector) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นวัตถุดิบจากภาคเกษตรกรรม จึงส่งผลทำให้สินค้าส่งออกยังอยู่ในสภาพที่ไม่ได้ผ่านการแปรรูปและมีคุณภาพต่ำ สภาพเศรษฐกิจของพม่าขาดความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนส่งผลต่อการลดโอกาสที่จะทำให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น เศรษฐกิจ

ที่มีโครงสร้างเช่นนี้สามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาโลกภายนอก แต่ประชากรจะติดอยู่กับความยากจนและเกิดปรากฏการณ์การว่างงานแอบแฝง (disguised unemployment) เกิดขึ้นในภาคชนบท วิธีการควบคุมแรงงานจะมีลักษณะของแรงงานถูกบังคับ (forced labor) ซึ่งเป็นแรงงานที่ขาดทักษะจึงได้รับค่าจ้างต่ำเพื่อลดต้นทุนในการผลิต ซึ่งอาจเป็นปัจจัยทางด้านความเข้มแข็งของเศรษฐกิจพม่าที่จะช่วยชักนำการลงทุนจากต่างประเทศ (Myo Myo Myint and Rasiah, 2012: 152)

3. ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม: พม่ามีลักษณะเป็นสังคมแบบพหุลักษณะ (pluralism) ที่มีความขัดแย้งกันระหว่างกองทัพพม่ากับกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆอันเป็นผลพวงจากสงครามกลางเมือง ส่งผลให้พื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์จึงเป็นพื้นที่ที่ล้าหลัง ยากจน และไม่ได้รับการพัฒนาจากภาครัฐ ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มต้องอพยพย้ายถิ่นฐานทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อหลบเลี่ยงความรุนแรงจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากทหารพม่า นอกจากนี้สังคมพม่ายังมีความแตกต่างกันของชนชั้น โดยอำนาจทางสังคมกระจุกตัวที่ชนชั้นผู้ปกครองในรัฐบาลทหารและคณะนายทหารของกองทัพพม่า ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำ (elite) ที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้าค้าให้แก่บรรดานักลงทุนจากต่างประเทศ (Ahmad and Crouch, 1985: 314) โดยเปิดโอกาสให้มีการลงทุนภายใต้เงื่อนไขต่างๆ เช่น ยินยอมให้มีการเข้าถึงวัตถุดิบและแรงงานชาวพม่าในราคาถูก (Mason, 1998: 217) จัดเก็บภาษีเพียงเล็กน้อยหรือยกเว้นภาษี (OECD, 2013: 275) การอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดิน และไม่คำนึงถึงประเด็นการคุ้มครองผู้บริโภคหรือการปกป้องสิ่งแวดล้อม (OECD, 2014: 17-18, 311) เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่มั่งคั่งที่คนกลุ่มนี้จะได้รับ ในขณะที่ ชาวพม่าทั่วไปและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆกลับต้องมีชีวิตที่อดคัต แร้นแค้นและขาดการเหลียวแลจากรัฐบาลทหารพม่า กอปรกับถูกซ้ำเติมด้วยการลอบบีเพื่อสกัดกั้นความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและมนุษยธรรมจากองค์กรนานาชาติต่างๆ เป็นผลให้กองทุนโลก (Global Fund) ถอนโครงการเพื่อต่อสู้กับการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ วัณโรค และมาลาเรียมูลค่ากว่า 98 ล้านดอลลาร์สหรัฐออกจากพม่าใน ค.ศ. 2005 (ICG, 2006: 4) ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤตทางด้านสาธารณสุขในพม่าอย่างชัดเจน

### แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ

หลังจากสหภาพโซเวียตได้ล่มสลายลงนำมาสู่การสิ้นสุดของสงครามเย็น โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงจากระบบสองขั้วอำนาจ (Bipolarity) ไปสู่ระบบขั้วอำนาจเดียว (Unipolarity) สหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจหนึ่งเดียวได้เชิดชูคุณค่าสากลของแนวคิดทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democracy) และอุดมการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ตลอดจนเรียกร้องให้ประชาคมโลกให้ความสำคัญต่อแนวคิดดังกล่าว (Hufbauer and others, 2009: 13-14; McFaul, 2004: 158) จึงเป็นผลให้สหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (developed countries) เช่น สหภาพยุโรป ต่างมุ่งโจมตีประเทศกำลังพัฒนาที่มีปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน หลังสงครามอ่าวเปอร์เซียสิ้นสุดใน ค.ศ. 1990 นำไปสู่การลดระดับลงของความชอบธรรมในการใช้กำลังทางทหารและอาวุธในกิจการระหว่างประเทศ กอปรกับรัฐต่างๆมีความจำเป็นที่ต้องอาศัยพึ่งพากันและกันทางเศรษฐกิจในระบบระหว่างประเทศมากขึ้นและซับซ้อนขึ้น มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในแง่ของการแสวงหาตลาด แหล่งวัตถุดิบ และสินค้าที่จำเป็น ดังนั้น เครื่องมือทางเศรษฐกิจ (economic instruments) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ

(economic sanctions) จึงมีบทบาทมากขึ้นในฐานะพลังต่อรองในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ (Duncan and others, 2004: 138; Martin, 1992: 250)

มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ คือ การกระทำทางการเมืองของรัฐผู้ลงโทษ (the sender) ซึ่งอาจเป็นประเทศเดียว กลุ่มประเทศ หรือองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออาศัยขีดความสามารถทางเศรษฐกิจในการป้องปรามหรือลงโทษต่อรัฐเป้าหมาย (the target) ที่ซึ่งละเมิดกฎเกณฑ์สากลที่รัฐผู้ลงโทษให้คุณค่าว่ามีความสำคัญอันจะละเมิดมิได้ และบีบบังคับให้รัฐเป้าหมายหันไปปฏิบัติตามทิศทางที่รัฐผู้ลงโทษปรารถนา (Daoudi and Dajani, 1983: 6; Miyagawa, 1992: 6) โดยรูปแบบของเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ถูกนำมาใช้ในการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ได้แก่ มาตรการทางภาษี (tariffs) การจำกัดโควตาการนำเข้าและส่งออก (quotas) การระงับการซื้อสินค้า (boycott) การจำกัดหรือระงับการขายหรือส่งสินค้า (embargo) การระงับเงินกู้ สินเชื่อ และการบิดเบือนค่าเงิน (currency manipulation) การขึ้นบัญชีดำ (blacklists) การระงับใบอนุญาตนำเข้าและส่งออก การตรึงทรัพย์สิน (freezing assets) การยับยั้งความช่วยเหลือและการค้าทางทหาร การยึดทรัพย์สิน (expropriation) และการระงับค่าธรรมเนียมแก่องค์การระหว่างประเทศ (Leyton-Brown, 1987: 303; Holsti, 1992: 179-180)

ทั้งนี้ จากการศึกษาการกำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเพื่อเป้าหมายในการสร้างและฟื้นฟูประชาธิปไตยในช่วง ค.ศ. 1914-2006 พบว่ามีจำนวน 42 ครั้ง ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยสหรัฐอเมริกาถึง 31 ครั้ง ในขณะที่มีการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเพื่อเป้าหมายในประเด็นสิทธิมนุษยชนในช่วงเวลาเดียวกันพบว่ามีจำนวน 50 ครั้ง และเมื่อพิจารณาเฉพาะสหรัฐอเมริกาพบว่า ดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเพื่อเป้าหมายดังกล่าวถึง 41 ครั้งต่อ 38 ประเทศ (Hufbauer and others, 2008; 2012) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกาได้ใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศอื่นๆ และใช้เป็นหนึ่งในเครื่องมือในการลงโทษประเทศที่เป็นปฏิปักษ์ต่อแนวคิดหลักและผลประโยชน์แห่งชาติของตน (Masters, 2015)

แต่กระนั้น หากพิจารณาถึงประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจกลับพบว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดใช้จำนวนไม่มากนัก ดังผลการประเมินประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจจำนวน 115 กรณีในช่วง ค.ศ. 1914-2000 โดย Gary C. Hufbauer (2009: 18) ประเมินว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเพียงร้อยละ 34 ในขณะที่ศาสตราจารย์ Robert A. Pape (1997: 93) ประเมินว่าประสบความสำเร็จเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น จึงสรุปได้ว่า มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจมีประสิทธิผลทางการเมือง เช่น เพื่อหลีกเลี่ยงการแบกรับภาระต้นทุนจำนวนมากหากต้องดำเนินมาตรการทางทหาร (Winkler, 1999: 147) และเพื่อรักษาความเชื่อมั่นและคะแนนนิยมจากประชาชนภายในรัฐผู้ลงโทษ (CFR, 2012: 4; Miyagawa, 1992: 94-96) มากกว่าการบรรลุประสิทธิผลตามเป้าหมายที่ผู้ลงโทษตั้งไว้

### มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า

กระทรวงต่างประเทศของสหรัฐอเมริการะบุว่า “การปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเป็นศิลาฤกษ์ก้อนหนึ่งในการก่อตั้งสหรัฐอเมริกาเมื่อ 200 กว่าปีที่ผ่านมา ... การส่งเสริมประเด็นสิทธิมนุษยชนจึงเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาประการหนึ่ง” (U.S. Department of State, n.d.) ดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกาคัดค้านการปกครองระบอบเผด็จการและปฏิเสธการใช้กำลังรุนแรงต่อประชาชนในการแก้ปัญหา

ในประเทศใดๆ (วิวัฒน์ มุ่งการดี, 2533: 20) ด้วยเหตุนี้การปกครองภายใต้อำนาจเผด็จการของรัฐบาลทหารพม่าที่ปฏิเสธผลการเลือกตั้งและปฏิเสธการมอบอำนาจการปกครองไปสู่พรรค NLD ของนางซูจี ซึ่งได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อ ค.ศ. 1990 รวมทั้งการใช้กำลังปราบปรามผู้ชุมนุมอย่างทารุณทั้งในเหตุการณ์เมื่อ ค.ศ. 1988 (Christie, 2001: 81) และ ค.ศ. 2007 (Mydans, 2007: A1) ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อคุณค่าอันสูงส่งของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างยิ่ง

ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาดำเนินกระบวนการกำหนดมาตรการลงโทษต่อรัฐบาลทหารพม่าในหลายมิตินับตั้งแต่ ค.ศ. 1988 ถึงช่วงต้น ค.ศ. 2009 โดยสมาชิกสภาองเกรสได้ดำเนินการผ่านกระบวนการของสภาองเกรส ได้แก่ การจัดทำข้อมติเห็นพ้องร่วมกัน (concurrent resolution) ซึ่งเป็นข้อมติที่ต้องผ่านการพิจารณาและเห็นพ้องร่วมกันของทั้งสองสภาและไม่ต้องเสนอให้ประธานาธิบดีลงนาม, กระบวนการรับฟัง (hearing) ของคณะกรรมการต่างๆของสภาองเกรส และการแถลงนโยบายต่อสภาองเกรส (congressional testimony) รวมถึงวิธีที่ไม่เป็นทางการอื่นๆ เช่น การกล่าวสุนทรพจน์และถ้อยแถลงต่างๆ การเขียนจดหมายเปิดผนึกถึงประธานาธิบดี เป็นผลให้สภาองเกรสผ่านรัฐบัญญัติหลายฉบับให้มีผลบังคับใช้ โดยมีเป้าหมายเพื่อกดดันให้รัฐบาลทหารพม่ายุติการใช้กำลังปราบปรามกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงตลอดจนเรียกร้องให้ปล่อยตัวนางอองซานซูจี และนักโทษทางการเมืองอื่นๆอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเปลี่ยนระบอบการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการกำหนดมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่าทั้งแบบเบ็ดเสร็จ (comprehensive sanctions) และแบบมุ่งเป้าหมาย (targeted sanctions) ได้แก่ มาตรการลงโทษทางการค้า มาตรการลงโทษทางการเงิน มาตรการลงโทษด้านความช่วยเหลือระดับทวิภาคีและพหุภาคี และมาตรการลงโทษด้านความช่วยเหลือทางการเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ผ่านการดำเนินการภายใต้รัฐบัญญัติของรัฐบาลกลาง และคำสั่งของฝ่ายบริหาร (Executive Order – E.O.) ในระหว่าง ค.ศ. 1988-2008 (เอนกชัย เรืองรัตนกร, 2555: 76-77) ดังนี้

(1) รัฐบัญญัติของรัฐบาลกลางจำนวน 5 ฉบับ ได้แก่

1. มาตรา 138 ของรัฐบัญญัติศุลกากรและการค้า ค.ศ. 1990 (Customs and Trade Act of 1990) (กฎหมายมหาชน 101-382)
2. มาตรา 307 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ค.ศ. 1961 (Foreign Assistance Act of 1961) (กฎหมายมหาชน 87-195)
3. มาตรา 570 ของรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในการปฏิบัติการในต่างประเทศ ประจำปี 1997 (Foreign Operations Appropriations Act of 1997 หรือ FOAA 1997) (กฎหมายมหาชน 104-208)
4. รัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพและประชาธิปไตยในพม่า ค.ศ. 2003 (Burmese Freedom and Democracy Act of 2003) (กฎหมายมหาชน 108-61)
5. รัฐบัญญัติว่าด้วยการห้ามนำเข้าทับทิมและหยกจากพม่า ค.ศ. 2008 (Tom Lantos Block Burmese Jade (Junta's Anti-Democratic Efforts) Act of 2008) (กฎหมายมหาชน 110-286)



(2) คำสั่งของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจของประธานาธิบดีตามที่ระบุไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยอำนาจทางเศรษฐกิจฉุกเฉินระหว่างประเทศ ค.ศ. 1997 (International Emergency Economic Powers Act of 1997) (กฎหมายมหาชน 95-223) และรัฐบัญญัติว่าด้วยภาวะฉุกเฉินแห่งชาติ (National Emergencies Act) (กฎหมายมหาชน 94-412) ซึ่งมีการบังคับใช้ E.O. ที่มีเป้าหมายเฉพาะเจาะจงต่อพม่ามีจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่

1. คำสั่งของฝ่ายบริหารในสมัยประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ได้แก่ E.O. 13047
2. คำสั่งของฝ่ายบริหารในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู. บุช (George W. Bush) ได้แก่ E.O.

13310, E.O. 13448 และ E.O. 13464

ตัวอย่างรายละเอียดของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ เช่น รัฐบัญญัติ Burmese Freedom and Democracy Act (2003) ในมาตรา 2 ระบุว่า สหรัฐอเมริการับรองพรรค NLD เป็นตัวแทนที่ชอบด้วยกฎหมายของชาวพม่า หรืออีกนัยหนึ่งคือ สหรัฐอเมริกาปฏิเสธการรับรองรัฐบาลทหารพม่าในฐานะรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของชาวพม่า แต่กระนั้นในรัฐบัญญัติดังกล่าวก็ได้ระบุวิธีการที่จะโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการทหารพม่าไว้ แต่มีลักษณะกินความกว้างขวางถึงวิธีการทุกรูปแบบ ตลอดจนนางคอนโดลีซซา ไรซ์ (Condoleezza Rice) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยประธานาธิบดีบุช ได้ประณามรัฐบาลทหารพม่าว่าเป็นด่านหน้าแห่งทรราช (outpost of tyranny) เช่นเดียวกับคิวบา เกาหลีเหนือ อิหร่าน เบลารุส และซิมบับเวเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2005 (Rosenthal and Muller, 2007: 141) นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังคงกดดันพม่าผ่านมาตรการลงโทษในรูปแบบอื่นด้วย ได้แก่ มาตรการลงโทษทางการทหาร (military sanctions) การห้ามตรวจลงตราหนังสือเดินทาง (visa ban) และมาตรการลงโทษทางการทูต (diplomatic sanctions) แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่าไม่มีประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของพม่าให้เป็นประชาธิปไตยและเคารพสิทธิมนุษยชน (Holliday, 2005: 615-617)

ในทางตรงกันข้าม การดำเนินมาตรการลงโทษดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของชาวพม่า ไม่ว่าจะเป็นปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจถดถอย อัตราการว่างงานที่เพิ่มสูงขึ้น (Steinberg, 2003) ปัญหาการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของชาวพม่า (Burma Campaign UK, 2004) และปัญหาด้านสาธารณสุขที่ต่ำกว่ามาตรฐาน (ICG, 2006: 2) นอกจากนี้ชาวพม่ายังไม่สามารถหนีภัยเงื่อนไขจากสถานะบีบคั้นทางเศรษฐกิจเพื่อเรียกร้องความรับผิดชอบจากรัฐบาลทหารพม่าได้ เพราะรัฐบาลทหารพม่าสามารถควบคุมอำนาจทางการเมืองและควบคุมสื่อสารมวลชนในประเทศไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ (Smith, 1991: 32)

### บทวิเคราะห์: ปัจจัยที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า

จากการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อพม่าตั้งแต่ ค.ศ. 1988-2008 พบว่านโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อพม่าเน้นค่าน้ำหนักไปที่การดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่าเป็นประเด็นหลัก ในขณะที่สภาองเกรสก็มุ่งเน้นการยกระดับมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่าให้เข้มข้นมากขึ้นตลอด 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งๆที่พม่าไม่ทำที่โหนดอ่อนต่อข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาแต่น้อย (Callahan, 1998: 5-27; Elliott, 2005: 13; Oehlers, 2004: 36-46; Pedersen, 2008: 221-245) ดังนั้น ในส่วนนี้ ผู้เขียนจึงต้องการวิเคราะห์ถึงปัจจัยสำคัญที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ

ของสหรัฐอเมริกาต่อพม่าผ่านทฤษฎีระบบโลกใหม่ โดยแบ่งออกเป็นปัจจัยจากฝ่ายพม่า และปัจจัยจากสหรัฐอเมริกา

### 1. ปัจจัยจากฝ่ายพม่า

พม่าสามารถหลบเลี่ยงข้อกีดกันจากการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา อันเนื่องมาจากเงื่อนไข 3 ประการ ดังนี้

(1) การพึ่งพาทางการค้าต่อรัฐศูนย์กลางในระดับที่ต่ำ: แม้จะมีการผ่านรัฐบัญญัติหลายฉบับเพื่อลงโทษต่อพม่า เช่น การผ่านมาตรการระงับการนำเข้าสินค้าและผลิตภัณฑ์ใดๆ ที่มีแหล่งกำเนิดจากพม่าเข้าเป็นมาตราที่ 138 ของรัฐบัญญัติ Customs and Trade Act (1990) ตลอดจนประธานาธิบดีบุชประกาศยกเลิกการนำเข้าสินค้าประเภทสิ่งทอใดๆ จากพม่าภายใต้อำนาจตามรัฐบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 1991 และปฏิเสธการต่ออายุของข้อตกลงทวิภาคีว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างสหรัฐอเมริกากับพม่า (U.S. economic sanctions on Burma, 1991: 569) แต่กระนั้น มาตรการลงโทษดังกล่าวกลับไม่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของรัฐบาลทหารพม่าอย่างมีนัยสำคัญ เพราะพม่าที่เป็นรัฐบริวารมีการพึ่งพาทางการค้าต่อสหรัฐอเมริกาในฐานะรัฐศูนย์กลางในระดับที่ต่ำเพียงร้อยละ 2-4 ของอัตราการส่งออกทั้งหมดของพม่าเท่านั้น (Silverstein, 1992: 957) และพม่าก็ยังมีประเทศในกลุ่มอาเซียนเป็นคู่ค้าสำคัญโดยคิดเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 7.6 ของการส่งออกของพม่าใน ค.ศ. 1987 เป็นร้อยละ 32.1 ใน ค.ศ. 1993 (EIU, 1995: 73) ขณะเดียวกัน การลงทุนจากต่างประเทศในพม่ากลับมีอัตราเพิ่มสูงขึ้น เช่น ปริมาณการลงทุนของสหภาพยุโรปในพม่าเมื่อ ค.ศ. 2002 เพิ่มขึ้นกว่า 13 เท่าตัวจากการลงทุนใน ค.ศ. 1990 (UNCTAD, 2012: 13)

(2) การได้รับความช่วยเหลือจากตัวแสดงอื่นๆ: การสนับสนุนของจีนและรัสเซียต่อพม่าเป็นหนึ่งในอุปสรรคของการดำเนินมาตรการลงโทษของสหรัฐอเมริกา อาทิ การที่สหรัฐอเมริกายื่นเสนอร่างมติเพื่อลงโทษประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่าต่อที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) แต่จีนและรัสเซียได้ใช้สิทธิในการเป็นสมาชิกถาวรในการยับยั้งต่อร่างมติดังกล่าวในเดือนมกราคม ค.ศ. 2007 โดยนายหวัง กวนหย่า (Wang Guangya) ผู้แทนถาวรจีนประจำสหประชาชาติได้กล่าวว่า “จีนเชื่อว่าไม่มีความจำเป็นที่ UNSC จะต้องเข้าไปเกี่ยวพันหรือดำเนินการใดในประเด็นเกี่ยวกับพม่า ... ประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศจำนวนมากในภาคพื้นเอเชีย-แปซิฟิกเชื่อในความคิดที่ว่า สถานการณ์ของพม่าในปัจจุบันไม่ได้เป็นภัยคุกคามต่อความสันติภาพและมั่นคงของภูมิภาค” (Permanent Mission of the People’s Republic of China to the UN, 2007) และจีนยังเชื่อว่า “การดำเนินมาตรการลงโทษ [ต่อพม่า – ผู้เขียน] ไม่ช่วยลดความรุนแรงของสถานการณ์ในพม่าได้” (Wang, 2007: 10) ในขณะเดียวกัน อาเซียนก็ไม่ได้มีส่วนร่วมโดยตรงต่อมาตรการลงโทษของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า เนื่องด้วยอาเซียนยึดหลักไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก ดังกล่าวนี้นี้จึงทำให้สหรัฐอเมริกาที่แม้จะเป็นชาติมหาอำนาจก็ยอมเผชิญต่อข้อจำกัดที่ไม่สามารถใช้กลไกขององค์การระหว่างประเทศเพื่อดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่าได้

(3) รูปแบบการปกครองของพม่า: พม่ามีความสามารถในการรักษาความมั่นคงของรัฐภายใต้ระบอบรัฐบาลเผด็จการทหารไว้ได้อย่างแข็งแกร่ง ทำให้รัฐบาลทหารมีศักยภาพในการควบคุมอำนาจทางการเมือง โดยการจัดตั้งกระบวนการแทรกแซงการเลือกตั้งและการร่างรัฐธรรมนูญอย่างเบ็ดเสร็จ จึงทำให้พม่าในฐานะรัฐเป้าหมายที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการจึงสามารถต้านทานอิทธิพลในการดำเนินมาตรการการ

ลงโทษของรัฐผู้ลงโทษได้ดีกว่ารัฐที่เป็นประชาธิปไตย (Crumm, 1995: 314-315) เนื่องจากรัฐบาลเผด็จการทหารพม่าไม่มีความจำเป็นใดๆในการแบกรับต้นทุนความเสียหายที่เพิ่มขึ้น และสามารถผลักภาระความเดือดร้อนดังกล่าวให้แก่ชาวพม่าแทนทั้งหมด

## 2. ปัจจัยจากฝ่ายสหรัฐอเมริกา

เมื่อพิจารณาตามแนวคิดทฤษฎีระบบโลกใหม่พบว่า “สหรัฐอเมริกา” ในฐานะรัฐศูนย์กลางที่มีอำนาจเป็นอย่างมากในช่วงหลังสงครามเย็น (Griffiths and O’Callaghan, 2006: 13; Wohlforth, 1999: 5-41) การเลือกใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อ “พม่า” ในฐานะรัฐบริวาร เพื่อพยายามผลักดันให้เกิดประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในพม่า เสมือนเป็นเป้าหมายที่เปิดเผยของนโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา แต่กระนั้น ก็ยังคงเลือกดำเนินนโยบายอย่างจำกัดวงแคบ เพราะกังวลว่าจะกระทบถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบริษัทข้ามชาติสัญชาติอเมริกันในพม่า ตัวอย่างเช่น การลงนาม E.O. 13047 ของประธานาธิบดีคลินตันเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 เพื่อบังคับใช้มาตรา 570 ของรัฐบัญญัติ FOIA 1997 ต่อพม่า (Executive Order 13047, 1997: 28301-28302) สำคัญคือ ห้ามมิให้บุคคลหรือบริษัทสัญชาติอเมริกันลงทุนเพิ่มเติมในพม่า หลังจากหรือในวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 แต่ยังคงเปิดช่องให้บุคคลหรือบริษัทที่เข้าไปลงทุนในพม่าก่อนวันที่ดังกล่าว อยู่นอกเหนือข้อบังคับตามรัฐบัญญัตินี้ดังกล่าว นั่นหมายความว่า มาตรการลงโทษต่อพม่าดังกล่าวยังคงเอื้อผลประโยชน์ให้บริษัทข้ามชาติสัญชาติอเมริกันที่ลงทุนในพม่าอยู่แล้วยังสามารถดำเนินธุรกิจพม่า ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของบริษัทน้ำมันข้ามชาติอย่างยูโนแคล (Unocal) ฮัลลิเบอร์ตัน (Halliburton), เอกซอน โมบิล (Exxon Mobil) และเท็กซากโก (Texaco) (Bruno and Valette, 2001)

อย่างไรก็ดี แม้สหรัฐอเมริกาจะตระหนักว่ามาตรการลงโทษดังกล่าวไม่มีประสิทธิผล แต่ก็กลับไม่เลือกมาตรการอื่นที่มีความรุนแรงขึ้นเพื่อบีบบังคับให้ประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ ซึ่งแตกต่างจากนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่ออิรัก ซึ่งก็เป็นประเทศที่มีปัญหาด้านประชาธิปไตยในภูมิภาคตะวันออกกลาง โดยสหรัฐอเมริกาได้ปรับเปลี่ยนจากการใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเป็นหลักมาเป็นการดำเนินมาตรการทางทหารควบคู่ไปด้วยเพื่อเป้าหมายในการเปลี่ยนระบอบการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยในฐานะหนึ่งในเป้าหมายที่เปิดเผยของนโยบายของสหรัฐอเมริกาต่ออิรัก อนึ่ง การทุ่มเทกำลังทางทหารและงบประมาณจำนวนมากไปกับอิรัก ข้อเท็จจริงแล้วเป็นไปเพื่อการตอบสนองต่อเป้าหมายซ่อนเร้นซึ่งได้แก่การเข้าถึงทรัพยากรน้ำมันในอิรัก (White House, 1997: 20, 1999: 43) อันเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคตะวันออกกลางในฐานะพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางพลังงาน นับตั้งแต่หลังการสิ้นสุดสงครามเย็นเป็นต้นมา ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่ออิรักมีผลประโยชน์สำคัญและเกี่ยวข้องกับโดยตรง สหรัฐอเมริกาก็ยินดีที่จะแบกรับต้นทุนโดยการใช้มาตรการขึ้นรุนแรงเพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของตน

ในขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญในลำดับรองลงมาต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยสิ่งที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญสูงสุดในภูมิภาคนี้เป็นการส่งเสริมเสถียรภาพและรักษาดุลแห่งอำนาจในภูมิภาค เพื่อเฝ้าระวังการผงาดขึ้นของอิทธิพลของจีนที่จะเข้ามาท้าทายความเป็นเจ้า (hegemon) ของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ (U.S. Library of Congress, 2006: 4) ดังนั้น การที่สหรัฐอเมริกาเลือกดำเนินเพียง

มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่า ทั้งๆที่สหรัฐอเมริกาในฐานะรัฐศูนย์กลางภายใต้ระบบระหว่างประเทศแบบขั้วอำนาจเดียวย่อมสามารถใช้เครื่องมือที่มีอย่างพร้อมสรรพในการกดดันให้พม่าเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้โดยไม่ยากนัก แต่ทว่า การที่รัฐศูนย์กลางไม่เลือกใช้มาตรการที่เคร่งครัดมากขึ้น ก็เพราะผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาในพม่าไม่มีความสำคัญเพียงพอต่อการแบกรับต้นทุนจากการดำเนินมาตรการทางทหารต่อพม่า มีพิกัดต้องพิจารณาถึงความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นอย่างเลี่ยงไม่ได้ระหว่างสหรัฐอเมริกากับจีนซึ่งเป็นพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ของพม่า ซึ่งย่อมหมายถึงต้นทุนมหาศาลที่สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องแบกรับตามมา เพราะฉะนั้นการดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่าจึงเป็นทางเลือกนโยบายที่เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและตอกย้ำถึงภาพลักษณ์ในฐานะ Champion of Democracy และยังเป็นการแสดงจุดยืนว่า สหรัฐอเมริกายังคงพิ้วพันและไม่ได้ละทิ้งไปภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยไม่ต้องสร้างประเด็นพิพาทกับจีนอย่างไม่จำเป็น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกาในฐานะ “รัฐศูนย์กลาง” ที่เป็นรัฐผู้ลงโทษก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จำกัดประสิทธิผลของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่าของตนเองเช่นกัน

## สรุป

สหรัฐอเมริกาไม่สามารถดำเนินมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่าในช่วง ค.ศ. 1988-2008 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะต้องเผชิญกับปัจจัยอันเป็นข้อจำกัดทั้งจากปัจจัยจากฝ่ายพม่าในฐานะรัฐบริวาร และจากปัจจัยจากตัวสหรัฐอเมริกาเองในฐานะรัฐศูนย์กลาง กล่าวคือ ประการแรก ปัจจัยจากฝ่ายพม่า 3 ประการ ได้แก่ การพึ่งพิงทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับพม่าอยู่ในระดับที่น้อยมาก, การได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากตัวแสดงอื่นๆอย่างจีนและอาเซียน และความเข้มแข็งของระบอบเผด็จการทหารพม่า และประการที่สอง ปัจจัยจากตัวสหรัฐอเมริกาเอง ได้แก่ เงื่อนไขด้านการให้ค่าน้ำหนักความสำคัญต่อพม่า เนื่องจากสหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้น้ำหนักความสำคัญต่อพม่าในฐานะผลประโยชน์แห่งชาติในลำดับต้น จึงเลือกใช้เพียงมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อพม่าเพื่อตอกย้ำภาพลักษณ์ในฐานะรัฐมหาอำนาจที่ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ทั้งๆที่แม้จะไม่สามารถกดดันให้พม่าเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมให้เป็นตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาได้แม้แต่น้อย แต่สหรัฐอเมริกาก็ยังคงไม่เลือกใช้มาตรการทางทหารหรือมาตรการอื่นที่เคร่งครัดมากขึ้นเพื่อบีบบังคับให้ประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ เพราะนั่นหมายถึงการต้องแบกรับต้นทุนที่เพิ่มมากขึ้นด้วย

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

- ธงชัย สมบูรณ์. (2548). เอกสารประกอบการสอนรายวิชา EF324 การศึกษาเพื่อการพัฒนา (Development Education). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- พงษ์ศานต์ พันธุลภ. (2546). สังคมชุมชนระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: ชัม ชิสเต็ม.
- วิวัฒน์ มุ่งการดี. (2533). นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา: โครงสร้าง กระบวนการ และรูปแบบ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เอนกชัย เรืองรัตนกร, (2555). “การเมืองของมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาต่อพม่า

(ค.ศ.1988-2008).” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

#### ภาษาต่างประเทศ

Ahmad, Zakaria bin H. and Harold A. Crouch. (1985). **Military-civilian relations in Southeast Asia**. Singapore: Oxford University Press.

Baylis, J. and Steve Smith. (2008). **The globalization of world politics: An introduction to international relations**. 4<sup>th</sup> ed. New York, NY: Oxford University Press.

Bruno, K. and Jim Valette. (2001). “Cheney & Halliburton: Go where the oil is.” **Multinational Monitor** 22, 5 (May). Accessed June 25, 2015. Available from <http://multinationalmonitor.org/mmm2001/01may/may01corp10.html>

Burma Campaign UK. (2004). **The European Union and Burma: The case for targeted sanctions**. Accessed June 24, 2015. Available from [http://www.burmacampaign.org.uk/reports/targeted\\_sanctions.htm](http://www.burmacampaign.org.uk/reports/targeted_sanctions.htm)

Burmese Freedom and Democracy Act. (2003). P.L.108-61. **U.S. Statutes at Large** 117.

Callahan, M. P. (1998). “Democracy in Burma: The lessons of history.” **NBR Analysis** 9, 3 (May): 5-27.

Chase-Dunn, C. and others. (2000) **Appendix online to “Trade globalization since 1795: Waves of integration in the world-system,” in American Sociological Review** 65, 1 (February). Accessed June 24, 2015. Available from <http://www.irows.ucr.edu/cd/appendices/asr00/asr00app.htm#ta2>

Christie, K. (2001). **The politics of human rights in East Asia**. Chippenham: Pluto Press.

CIA. (2011). **The world factbook: Country comparison - Population below poverty line**. Accessed June 24, 2015. Available from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2046rank.html>

Council on Foreign Relations [CFR], ed. (2012). “Chapter 3: World opinion on violent conflict.” in **Public opinion on global issues**, 1-44. New York, NY: Council on Foreign Relations, 2012.

Crumm, Eileen M. (1995). “The value of economic incentives in international politics.” **Journal of Peace Research**, no. 32 (August): 313-330.

Customs and Trade Act. (1990). P.L. .101-382 § 138. **U.S. Statutes at Large** 104.

Daoudi, M. S. and M. S. Dajani. (1983). **Economic sanctions: Ideals and experience**. Boston, MA: Routledge & Kegan Paul.

Duncan, W. R. and others. (2004). **World politics in the 21<sup>st</sup> century**. New York, NY: Pearson Longman.

- Economist Intelligence Unit [EIU]. (1995). **EIU country profile 1994/1995: Myanmar**. London: EIU.
- Egreteau, R. and Larry Jagan. (2013). **Soldiers and diplomacy in Burma**. Singapore: NUS Press.
- Elliott, Kimberly A. (2005). "Trends in economic sanctions policy: Challenges to conventional wisdom." In **International sanctions: Between words and wars in the global system**, 3-14. Edited by Peter Wallensteen and Carina Staibano. New York, NY: Routledge.
- Executive Order 13047 of May 20, 1997: Prohibiting New Investment in Burma. (1997). **Federal Register** 62, 99 (22 May): 28301-28302.
- Griffiths, M. and Terry O'Callaghan. (2006). **International relations: The key concepts**. London: Routledge.
- Guangya, W. (2007). **The situation in Myanmar**. Speech given at the 5777<sup>th</sup> UNSC Meeting, New York, November 13, 2007. In **United Nations Security Council Meeting Record S/PV.5777** (13 December). Accessed May 4, 2015. Available from [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.5777](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5777)
- Haskel, J. and others. (2012). "Globalization and U.S. wages: Modifying classic theory to explain recent facts." **Journal of Economic Perspectives** 26, 2 (Spring): 119-140
- Holliday, I. (2005). "Rethinking the United States's Myanmar policy." **Asian Survey** 45, 4 (July-August): 603-621.
- Holsti, K. J. (1992). **International politics: A framework for analysis**. 6<sup>th</sup> ed. London: Prentice Hall International.
- Hufbauer, Gary C. and others. (2008). "Summary of economic sanctions episodes, 1914–2006." In **Economic sanctions reconsidered**. Accessed June 20, 2015. Available from <http://www.piie.com/research/topics/sanctions/sanctions-timeline.cfm>
- Hufbauer, Gary C. and others. (2009). **Economic sanctions reconsidered**. 3<sup>rd</sup> ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, Gary C. and others. (2012). **Case studies in economic sanctions and terrorism: Post-2000 sanctions episodes**. Accessed June 20, 2015. Available from <http://www.piie.com/publications/papers/sanctions-timeline-post-2000.pdf>
- Ikenberry, G. J. (2000). "American's liberal grand strategy: Democracy and national security in the Post-war era." In **American democracy promotion: Impulses, strategies, and impacts**, 103-126. Edited by Michael Cox and others. New York, NY: Oxford University

- Press.
- IndexMundi. (2001). **Burma: Population below poverty line by year chart**. Accessed June 24, 2015. Available from <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=bm&v=69>
- International Crisis Group [ICG]. (2006). **Myanmar: New threats to humanitarian aid**. Asia Briefing No. 58 (December).
- Kristof, N. (2014). "Obama success, or global shame?." **New York Times** (June 1): SR1.
- Leyton-Brown, D. (1987). **The utility of international economic sanction**. London: Croom Helm.
- Martin, Lisa L. (1992). **Coercive cooperation: Explaining multilateral economic sanctions**. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mason, M. (1998). "Foreign direct investment in Burma: Trends, determinants, prospects." In **Burma: Prospects for a democratic future**, 209-229. Edited by Robert I. Rotberg. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Masters, J. (2015). **CFR Backgrounders: What are economic sanctions?**. Accessed June 23, 2015. Available from <http://www.cfr.org/sanctions/economic-sanctions/p36259>
- McFaul, M. (2004). "Democracy promotion as a world value." **Washington Quarterly** 28, 1 (Winter): 147-163.
- Miyagawa, M. (1992). **Do economic sanctions work?**. New York, NY: St. Martin's.
- Mydans, S. (2007). "Nine deaths reported in Myanmar crackdown." **New York Times** (September 27): A1.
- Myo Myo Myint and Rajah Rasiah (2012). "Foreign capital and garment export from Myanmar: Implications for the labour process." **Institutions and Economies** 4, 3 (October): 151-172.
- Oehlers, A. (2004) "Sanctions and Burma: Revisiting the case against," **Burma Economic Watch**, no. 2: 36-46.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2013). **Southeast Asian economic outlook 2013: With perspectives on China and India**. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). **OECD investment policy reviews: Myanmar 2014**. Paris: OECD Publishing.
- Pape, Robert A. (1997). "Why economic sanctions do not work." **International Security** 22, 2 (Autume): 90-136.
- Pedersen, Morten B. (2008). **Promoting human rights in Burma: A critique of Western**

- sanctions policy.** Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations. (2007). **Explanatory Statement by H.E. Ambassador Wang Guangya on Draft Resolution on Myanmar at the Security Council.** Accessed June 24, 2015. Available from <http://www.china-un.org/eng/xw/t288676.htm>
- Rosenthal, U. and Erwin R. Muller. (2007). **The evil of terrorism: Diagnosis and countermeasures.** Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Seekins, D. (2002). **The disorder in order: The army-state in Burma since 1962.** Bangkok: White Lotus Press.
- Silverstein, J. (1992). "Burma in an international perspective." **Asia Survey** 32, 10 (October): 951-963.
- Smith, M. (1991). **State of fear: Censorship in Burma (Myanmar).** London: Article 19.
- Steinberg, David I. (2001). **Burma: The state of Myanmar.** Washington, DC: Georgetown University Press.
- Steinberg, David I. (2003). "Burma/Myanmar: The triumph of the hard-liners." **South China Morning Post** (August 15). Accessed June 24, 2015. Available from [http://www.burmanet.org/bnn\\_archives/2003/20030821.txt](http://www.burmanet.org/bnn_archives/2003/20030821.txt)
- U.S. Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce. (2015). **U.S. International trade in goods and services.** Accessed June 24, 2015. Available from [http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current\\_press\\_release/ft900.pdf](http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current_press_release/ft900.pdf)
- U.S. Department of State. (n.d.). **Diplomacy in action: Human right.** Accessed June 1, 2015. Available from <http://www.state.gov/g/drl/hr/>
- U.S. economic sanctions on Burma - Excerpt from a press briefing by State Department Deputy Spokesman Richard Boucher – Transcript. (1991). **U.S. Department of State Dispatch** 4, 32 (5 August): 569.
- U.S. Library of Congress. Congressional Research Service. (2006). **China-Southeast Asia relations: Trends, issues, and implications for the United States.** By Bruce Vaughn and Wayne M. Morrison. CRS Report RL32688. Washington, DC: Office of Congressional Information and Publishing.
- U.S. Library of Congress. Congressional Research Service. (2010). **Burma's 2010 Elections: Implications of the new constitution and election laws.** By Michael F. Martin. CRS Report R41218. Washington, DC: Office of Congressional Information and Publishing.



- UNCTAD. (2012). **Statistics on FDI and the operations of TNCs: Myanmar**. Geneva: UNCTAD.
- Vinod, M. J. and Meena Deshpande. (2013). **Contemporary political theory**. New Delhi: Raj Press.
- Wallerstein, I. (1974). **The modern world-system I: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century**. New York, NY: Academic Press.
- White House, National Security Council. (1997). **A national security strategy for a new century: May 1997**. Washington, DC: U.S. G.O.P.
- White House, National Security Council. (1999). **A national security strategy for a new century: December 1999**. Washington, DC: U.S. G.O.P.
- Winkler, A. (1999). "Just sanctions." **Human Rights Quarterly** 21, 1 (February): 133-155.
- Wohlforth, William C. (1999). "The stability of a unipolar world." **International Security** 24, 1 (Summer): 5-41.