

ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีคะฉิ่น กับกลุ่มกะเหรี่ยง

The Ceasefire Agreements between the Government of the Union of Myanmar and Ethnic Groups: A Comparative Study on Kachin and Karen

อรไท โสภารัตน์¹

Oratai Soparat

บทคัดย่อ

การทำข้อตกลงหยุดยิงในบริเวณพื้นที่ที่มีความขัดแย้งในปัจจุบันพบว่า เป็นการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากความขัดแย้งภายในประเทศ หรือจากการทำสงครามกลางเมืองมากกว่าการยุติสงครามระหว่างรัฐที่ปรากฏในช่วงแรก ๆ ของการทำข้อตกลงหยุดยิง โดยการทำข้อตกลงหยุดยิงเริ่มต้นขึ้นในช่วงคริสต์ทศวรรษระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง โดยเป็นข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกลุ่มรัฐฝ่ายมหาอำนาจกลางและกลุ่มรัฐฝ่ายสัมพันธมิตร แต่ในปัจจุบันข้อตกลงหยุดยิงส่วนใหญ่ เป็นการลงนามระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ต้องการแบ่งแยกดินแดน ทั้งนี้การศึกษาข้อตกลงหยุดยิงในบทความนี้ศึกษาการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลสหภาพเมียนมา กับ กลุ่มชาติพันธุ์หลักสองกลุ่ม คือ คะฉิ่น และกะเหรี่ยง โดยตั้งคำถามต่อการเสนอข้อตกลงหยุดยิงที่รัฐบาลเมียนมาเสนอต่อกลุ่มชาติพันธุ์ว่ามีจุดประสงค์อะไร และมีความเหมือนและความต่างของเนื้อหาของข้อตกลงหยุดยิงระหว่างสองกลุ่มชาติพันธุ์อย่างไร ผลการศึกษาพบว่าเนื้อหาของการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีความแตกต่างและไม่เสมอภาคกัน ซึ่งข้อเสนอลงนามข้อตกลงหยุดยิงโดยรัฐบาลจะทำให้แต่ละกลุ่มชาติพันธุ์สนใจการลงนามข้อตกลงหยุดยิงมากกว่าหันมาร่วมมือกันเอง และยังเป็นการรักษาเป้าหมายหลักของรัฐบาลเมียนมาในการบริหารประเทศในด้านการแบ่งแยกไม่ได้ ทั้งนี้ความแตกต่างของเนื้อหาการทำข้อตกลงหยุดยิงยังเป็นอีกเหตุผลสำคัญของรัฐบาลที่ต้องการสร้างความไม่เสมอภาคกันของทางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ ภายใต้กรอบแนวคิด การแบ่งแยกและปกครอง เป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลเมียนมายังคงไว้ นับตั้งแต่ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ทั้งยังเป็นการสร้างระบบอุปถัมภ์ อันเกิดจากการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นระหว่างรัฐบาลทหารเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

คำสำคัญ: *ข้อตกลงหยุดยิง คะฉิ่น กะเหรี่ยง กลุ่มชาติพันธุ์ เมียนมา*

¹ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก
Assistant Professor, Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Sciences, Naresuan University, Phisanulok Province.

Corresponding author e-mail: soparat@hotmail.com

ARTICLE HISTORY: Received 27 January 2020, Revised 22 July 2020, Accepted 7 August 2020.

Abstract

Currently, a ceasefire agreement is used as a solution to locate peace in domestic conflicts or armed civil wars rather than to end wars between states as it was in the past. The first ceasefire agreement was initiated at the inter-state level during World War I between the Allies and the Axis nations. At present, most agreements are intra-state between the central government and the ethnic separatism. This article is a comparative study of ceasefire agreement of the Union of Myanmar government and two ethnic groups: Kachin and Karen. The research examines the Myanmar government intention and compare the similarities and differences in the agreement that the government bestowed to both ethnic groups. The research shows that the ceasefire proposal (after passing several negotiation) offered by the government to each ethnic group was different and inequitable. The commitment to the ceasefire agreement led the ethnic group to focus on ceasefire rather than collaborate among ethnic groups to retaliate the central government. Furthermore, it also shows that the Myanmar government remain an indivisible state as intended by the Junta government. Moreover, the differing content of the ceasefire agreement constructed the unequal attachment between the central government and each ethnic group. The framework “Divide and Rule” allow for transmitting power from the colonial power to the government. The Patron-Client Concept was also applied to explain the relations between the central government and each ethnic group after signing the ceasefire agreement.

Keywords: *Ceasefire, Kachin, Karen, Ethnic groups, Myanmar*

บทนำ

นับตั้งแต่รัฐบาลเมียนมาเสนอข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งแบบทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันโดยเริ่มต้นเสนอข้อตกลงหยุดยิงแบบทวิภาคีใน ค.ศ. 1989 และแบบพหุภาคีใน ค.ศ. 2015 โดยที่เนื้อหาในการทำข้อตกลงหยุดยิงหลัก ๆ คือการไม่ปะทะกัน โดยสามารถมีอาวุธไว้ในครอบครองได้ ตามจุดประสงค์ของการทำข้อตกลงหยุดยิง ต่อมาผลหลังจากลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่ได้สะท้อนความตั้งใจจริงของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้ยุติความรุนแรงได้อย่างแท้จริง จนเข้าใจได้ว่าข้อเสนอข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลเป็นเพียงความต้องการสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลผ่านการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ในเนื้อหาของข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ได้ผนวกเอานโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นข้อแลกเปลี่ยนที่รัฐบาลต้องการส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ อย่างไรก็ตาม เนื้อหาของข้อตกลงหยุดยิงที่รัฐบาลเสนอให้กับแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจไม่เหมือนกันราวกับต้องการดำรงลักษณะความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และยังสร้างความเป็นปฏิปักษ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ให้ไม่อาจร่วมมือกันได้ กล่าวคือรัฐบาลทหารยังคงดำรงรูปแบบเดียวกับที่เจ้าอาณานิคมอังกฤษได้กระทำไว้โดยการปกครอง แบ่งแยกและปกครอง (Divide and Rule)

การเสนอข้อตกลงหยุดยิงเกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์นองเลือดในวันที่ 8 สิงหาคม 1988 เนื่องจากรัฐบาลได้โจมตีประชาชนผู้เดินขบวนประท้วง ณ ย่างกุ้งอย่างรุนแรง และข้อเสนอลงนามข้อตกลงหยุดยิงเป็นหนทางที่รัฐบาลเมียนมาใช้เสนอต่อกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อคงความชอบธรรมให้สามารถปกครองต่อไป โดยรัฐบาลให้เหตุผลว่าเป็นหนึ่งในกระบวนการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงแอบข่มขู่โจมตีฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์อยู่บ้างประปราย แม้จะได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกัน

กรอบแนวคิด แบ่งแยกและปกครอง กับการทำข้อตกลงหยุดยิง

ดาร์อน ออสมองกลู นำเสนอแนวคิด กฎส่วนตัว (personal rule) ซึ่งเป็นกฎที่กำหนดโดยผู้นำอันเป็นยุทธศาสตร์เพื่อการคงไว้ซึ่งอำนาจของผู้นำ (Acemonglu, 2004: 162-192) โดยที่ผู้นำจะยังคงอำนาจต่อไปหากได้รับการเลือกตั้งต่อไป ซึ่งอาจกระทำโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญในด้านระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของตัวผู้นำ แจ็คสันและ โรสเบิร์ก (Jackson and Rosberg) ได้กล่าวถึงความอ่อนแอของสถาบันทางการเมือง จนทำให้ผู้นำหรือ ผู้ปกครองไม่ต้องถูกตรวจสอบการทำงานได้ (Clapham, 1982) กล่าวคือผู้ปกครองมีส่วนทำให้การทำงานของสถาบันทางการเมืองไม่เข้มแข็ง และยังทำให้ผู้ปกครองเองไม่ต้องถูกตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจเพื่อแบ่งแยกหน่วยงานในการปกครอง (อันส่งผลให้ไม่ร่วมมือกันโค่นล้มอำนาจของผู้ปกครอง) เช่นการสับเปลี่ยน ตำแหน่งรัฐมนตรีไปประจำจังหวัดหรืออื่น ๆ (reshuffling) อย่างสม่ำเสมอ หรือ กำหนดอัตราการเก็บภาษีที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่เป็นต้น (Acemonglu, 2004: 162-163)

ทั้งนี้ความอ่อนแอของสถาบันทางการเมืองที่ให้อำนาจผู้นำทางการเมืองสูงสุดและตรวจสอบได้ยากนั้น ยังสนับสนุนแนวคิดระบบอุปถัมภ์ที่เติบโตขึ้น ด้วยการสร้างพื้นที่ทางอำนาจโดยผู้ปกครองอย่างไม่เป็นทางการ และยังมีสถาบันทางการเมืองรองรับ กล่าวคือ ระบบอุปถัมภ์ คือระบบความสัมพันธ์ระหว่าง สองฝ่ายประกอบด้วยผู้อุปถัมภ์ และผู้ใต้อุปถัมภ์อย่างซับซ้อน โดยมีความสัมพันธ์ที่แลกเปลี่ยนระหว่างกันอย่างไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากความแตกต่างทาง สถานภาพทางสังคม และ เศรษฐกิจ ตลอดจนอิทธิพลในเชิงอำนาจ โดยผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์จะเสนอให้ผลประโยชน์บางอย่างแก่ผู้อุปถัมภ์ โดยที่ผู้อุปถัมภ์จะเสนอให้การสนับสนุนทางการเมืองบางประการเป็นการแลกเปลี่ยน (Bethke, 2012: 1-3)

กรอบแนวคิด ระบบอุปถัมภ์ กับการทำข้อตกลงหยุดยิง

ฉะนั้นความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เสมอภาคกันและต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยเหตุการณ์นี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อสถาบันทางการเมืองกำกับดูแลอ่อนแอ ประกอบกับผู้ใต้อุปถัมภ์มีความหลากหลายในการนำเสนอผลประโยชน์แก่ผู้อุปถัมภ์ ผู้ปกครองในฐานะผู้อุปถัมภ์ต้องการปกครองกลุ่มผู้ใต้อุปถัมภ์หลากหลายกลุ่มเพื่อให้ได้รางวัลผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้ปกครองได้ จึงไม่ต้องการให้ผู้ใต้อุปถัมภ์เหล่านั้นร่วมมือกันเองและตอบโต้ผู้อุปถัมภ์ในทิศทางที่ไม่อาจควบคุมผู้ใต้อุปถัมภ์ได้ ฉะนั้นผู้ปกครองจึงแบ่งแยกผู้ใต้อุปถัมภ์กลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ทั้งเหมือนและแตกต่างกัน ด้วยการเสนอผลประโยชน์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน แล้วจึงทำการปกครองเพื่อทำให้ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ต่อไป และสามารถควบคุมผู้ใต้อุปถัมภ์ทุกกลุ่มได้

ในงานของไอเซนสตัดท์ และ โรนเจอร์ ได้กล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ (Patron-Client relation) โดยที่บุคคลสองกลุ่มที่แตกต่างกันทางโครงสร้างทางความสัมพันธ์ในสังคม ได้ทำการแลกเปลี่ยนทรัพยากรหรือผลประโยชน์ อันจะทำให้เกิดการร่วมมือกันในช่วงของการแลกเปลี่ยน แต่สิ่งที่แลกเปลี่ยนไม่เฉพาะเจาะจง และมีความแตกต่างจากสินค้าในตลาดทั่ว ๆ ไป รวมทั้งยังส่งเสริมปฏิกิริยาตอบโต้ทางสังคม อันทำให้เกิดการกำหนดกฎระเบียบให้อยู่ร่วมกันหรือกำหนดโครงสร้างทางสังคมให้อยู่ร่วมกันในสังคม บนพื้นฐานของการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างตอบแทน (Eisenstadt & Roniger. 1980: 51) ฉะนั้น เพื่อให้อยู่ร่วมกันระหว่างกลุ่มบุคคลสองกลุ่มอย่างปกติสุข นอกจากจะต้องมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่แต่ละฝ่ายต้องการแล้ว ยังนำไปสู่การสร้างกฎเกณฑ์สังคมที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับกลุ่มต่าง ๆ ที่ตกลงกฎเกณฑ์ร่วมกันและสามารถแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายต้องการได้

กรณีสหภาพเมียนมารัฐบาลทหารเมียนมาเสนอข้อตกลงหยุดยิงต่อกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อให้ยุติการปะทะระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามและฝ่ายรัฐบาล แต่ทว่ารัฐบาลเมียนมาได้เสนอเนื้อหาในข้อตกลงหยุดยิงให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ที่ต่างกัน ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาของฝ่ายรัฐบาลเมียนมามีต่อกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งมีปัจจัยแปรผันแตกต่างกันเช่น ความแข็งแกร่งทางทหารและทรัพยากรธรรมชาติของกลุ่มชาติพันธุ์ที่จะนำมาใช้ต่อรองกับรัฐบาลเมียนมาต่างกัน

อย่างไรก็ตามฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีอำนาจทรัพยากรและความแข็งแกร่งทางทหาร ต่อบนน้อย จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลไม่เท่าเทียมกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีปัจจัยแปรผันอุดมสมบูรณ์มากกว่า อย่างเช่น ฝ่ายคะฉิ่นที่มีทรัพยากร หยก อำพันมากและทำเลที่ตั้งยังเป็นแหล่งน้ำต้นกำเนิดของแม่น้ำสาละวินไหลผ่าน ซึ่งเหมาะต่อการร่วมลงทุนสร้างเขื่อน ในขณะที่ฝ่ายกะเหรี่ยงมีทรัพยากรก๊าซธรรมชาติ และจำนวนของทหารที่มากและศักยภาพทางการรบ รวมทั้งยุทธวิธีการรบที่ชำนาญบนพื้นที่ป่าและภูเขา แต่ก็มีความเสี่ยงบางจากความแตกแยกภายใน

เนื่องจากรัฐบาลทหารเมียนมาต้องการให้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลทหารและกะเหรี่ยงเสร็จสิ้นลงโดยเร็ว ทหารจึงได้ยินยอมต่อข้อเสนอ 11 ข้อที่กะเหรี่ยงเสนอมา ในทางตรงข้ามรัฐบาลเมียนมาไม่ได้ยินยอมในข้อต่อรองกับฝ่ายคะฉิ่นในประเด็นที่เรียกร้องให้มีการเจรจาประเด็นทางการเมืองแต่เนื่องจากคะฉิ่นได้เล็งเห็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในช่วงยุติการรบบนพื้นที่คะฉิ่นไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการร่วมลงทุนกับจีน จะเห็นได้ว่าการครอบครองทรัพยากรของกลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าวนี้เปรียบได้กับ กลุ่มชาติพันธุ์เป็นฝ่ายผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ที่ปฏิบัติต่อผู้อุปถัมภ์คือรัฐบาลทหารเมียนมา โดยที่มีฝ่ายรัฐอยู่ใต้อุปถัมภ์ได้ตอบสนองผลประโยชน์คือทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลทหารในฐานะผู้อุปถัมภ์ได้เสนอมาตรการการหยุดยิงการบริหารการเมืองท้องถิ่นอย่างอิสระ และการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนแก่ผู้ใต้อุปถัมภ์

อย่างไรก็ตาม ผู้ใต้อุปถัมภ์อาจปฏิเสธ หรือยกเลิกการอุปถัมภ์จากผู้ใต้อุปถัมภ์หากผลประโยชน์ที่แลกเปลี่ยนกันไม่ยุติธรรม เช่น เมื่อฝ่ายคะฉิ่นตอบโต้การชุมนุมโจมตีจากรัฐบาลด้วยการใช้กำลัง และรัฐบาลยังไม่จัดให้มีการเจรจาทางการเมืองตามที่ได้ตกลงไว้ จนในที่สุดได้ยุติข้อตกลงหยุดยิงใน ค.ศ. 2011 ส่วนฝ่ายกะเหรี่ยงไม่สามารถตอบโต้ด้วยการรบกับรัฐบาลเมียนมาได้มากนัก หากแต่อพยพไปทางตอนเหนือสุดจนกระทั่งข้ามชายแดนเป็นผู้ลี้ภัยบริเวณตะเข็บชายแดนไทย โดยที่หัวหน้ากลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและพวกพ้องยังได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากรัฐบาลเมียนมา ทั้งนี้ผู้นำกะเหรี่ยง

ยังไม่ยุติการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ฉะนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลทหารดำรงแนวทางปฏิบัติต่อกลุ่มชาติพันธุ์แตกต่างกัน เพื่อให้แต่ละกลุ่มตอบโต้กับรัฐบาลในแนวทางตามแบบของกลุ่มชาติพันธุ์แต่ละกลุ่ม โดยที่ไม่ร่วมมือกัน

ต่อมาฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ได้สร้างความร่วมมือระหว่าง กลุ่มชาติพันธุ์ ในนามองค์กรชาติพันธุ์ติดอาวุธ (Ethnic Armed Organization [EAO]) เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐบาลและตอบรับการลงนามในรูปแบบพหุภาคี (Nationwide Ceasefire Agreement [NCA]) แต่ทว่า ก็เป็นความร่วมมือแบบหลวม ๆ และประเด็นที่เห็นชอบร่วมกันทั้งหมดยังเป็นเรื่องที่ทำหาย เนื่องจากเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ สมาชิก EAO ลงนาม NCA มีจำนวน 10 กลุ่มชาติพันธุ์จาก 21 ชาติพันธุ์ ใน ค.ศ.2018 (Federer. 2019)

ความเป็นมาและสาเหตุของการเลือกเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นและกะเหรี่ยง

รัฐบาลเมียนมาเสนอข้อตกลงหยุดยิงให้กับกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมากกว่า 20 กลุ่มแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา และทำเลที่ตั้ง โดยเน้นให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศขนาดเล็ก และขาดแคลนทรัพยากร เป็นลำดับต้น ๆ เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้นยังต้องการพัฒนาและการคุ้มกันจากรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลเล็งเห็นความเป็นไปได้สำหรับบางกลุ่มชาติพันธุ์ที่อ่อนแอจะยินยอมลงนามกับรัฐบาลเมียนมาได้โดยใช้เวลาไม่นาน

รัฐบาลเริ่มต้นเสนอข้อตกลงหยุดยิงใน ค.ศ. 1989 หลังเหตุการณ์นองเลือด 8888 และได้ตกลงจัดให้มีการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1990 เพื่อส่งเสริมแนวทางการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ข้อตกลงหยุดยิงได้รับการยอมรับจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่อยู่บริเวณชายแดนเมียนมา-จีนเป็นกลุ่มแรก ๆ เนื่องจากต้องการความคุ้มกันบริเวณชายแดน เช่น กลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มแรกที่ลงนามคือ โกก้าง (Kokang) อีกทั้งกลุ่มนักลงทุนจากจีนได้เข้ามาร่วมลงทุนในเขตชายแดนทางตอนเหนือ เพิ่มมากขึ้นเช่น บริเวณ รัฐโกก้าง และ เขต ไลซา (Laiza) ของรัฐคะฉิ่น เนื่องจากทำเลที่ตั้งอยู่ห่างไกลและต้องการคุ้มกันอันตรายจากการเข้ามาลงทุนโดยภาคเอกชนชาวจีนและยังเป็นพื้นที่ที่ต้องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากรัฐบาลโดยเร่งด่วน แต่ต่อมาพื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นพื้นที่ปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างรัฐบาลและฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง

คะฉิ่นและกะเหรี่ยงเป็นกลุ่มที่ผู้เขียนบทความนี้สนใจและเลือกเพื่อเปรียบเทียบ เนื่องจากมีพื้นที่ขนาดใหญ่ โดยที่คะฉิ่นตั้งอยู่ทางตอนเหนือของสหภาพเมียนมาได้รับความช่วยเหลือจากนักธุรกิจจีนในทางเศรษฐกิจ ส่วนกะเหรี่ยงมีพื้นที่ตั้งทางตะวันออกของสหภาพเมียนมาโดยมีชายแดนติดกับไทย และยังมีผู้อพยพไปยังชายแดนไทยอยู่จำนวนมาก นอกจากนั้นทั้งคู่ยังมีความเข้มแข็งทางการทหารใกล้เคียงกัน โดยคะฉิ่นมีกองกำลังในนามกองกำลังอิสระคะฉิ่น (KIA) และกะเหรี่ยงมีกองกำลังเพื่อการปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNLA) โดยที่ไม่นับรวมกองกำลังที่เป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (BGF) นอกจากนั้น ทั้งคู่ยังมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ส่งผลให้มีทรัพยากรธรรมชาติอยู่จำนวนมาก และมีอำนาจต่อรองกับรัฐบาลเมียนมาสูง จะเห็นได้ว่าทั้งคู่มีคุณลักษณะใกล้เคียงกัน

ในบทความนี้จะขอจำแนกความเหมือนกันและความต่างกันของในการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและรัฐกลุ่มชาติพันธุ์

1. ความเหมือนกันของการทำข้อตกลงหยุดยิงของรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะฉิ่น

1.1 จุดประสงค์ในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงของฝ่ายรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะฉิ่น

สาเหตุของการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งฝ่ายรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะฉิ่น ต่างต้องการสิทธิปกครองตัวเอง โดยเฉพาะรัฐคะฉิ่น ยืนยันเงื่อนไขสำคัญ คือให้มีการเจรจาทางการเมืองกับรัฐบาล หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง เมื่อฝ่ายคะฉิ่น ลงนามข้อตกลงหยุดยิง หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง รัฐบาลเมียนมาได้แสดงจุดยืนว่าจะ เริ่มต้นเจรจาทางการเมืองกับกลุ่มคะฉิ่นเมื่อทุกกลุ่มชาติพันธุ์ลงนามข้อตกลงหยุดยิงจนครบ โดยรัฐบาลได้กำหนดกรอบข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศเพิ่มเติมใน ค.ศ. 2015

ในกระบวนการเสนอข้อตกลงหยุดยิงนั้น ฝ่ายคะฉิ่นถือได้ว่าเริ่มต้นมายาวนาน โดยฝ่ายที่เริ่มเสนอข้อตกลงหยุดยิงคือฝ่าย รัฐบาล นับตั้งแต่ยุครัฐบาลนายพล เนวิน ใน ค.ศ.1963 ทั้งนี้การพบปะกันสองครั้ง โดยไม่ได้มีแต่กลุ่มคะฉิ่น หากแต่ยังประกอบไปด้วยฝ่ายกองกำลังติดอาวุธของกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ที่เป็นขั้วตรงข้ามรัฐบาล โดยรวมเอาสภาอิสระคะฉิ่น (Kachin Independence Council [KIC]) ในฐานะเป็นสภาในการปกครองท้องถิ่นของรัฐคะฉิ่น เลือกตั้งโดยคนคะฉิ่น เมื่อตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์เข้าร่วมประชุม แต่กลับไม่ได้พูดคุยประเด็นทางการเมือง จนกระทั่งใน ค.ศ. 1980 นำโดยนายพล เนวิน ผู้นำพรรค Burmese Socialist Program Party (BSPP) ได้จัดให้มีการประชุมที่เมืองมิตจินาเมืองหลวงของรัฐคะฉิ่น โดยฝ่ายคะฉิ่นได้แสดงจุดยืน คือ “ต้องการสิทธิปกครองตนเองที่มาจากแสดงความคิดเห็นของคนคะฉิ่น ซึ่งไม่ใช่มาจากองค์การอิสระคะฉิ่น (Htung. 2018: 234-235)

1.2 แม้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง คะฉิ่นยินยอมลงนามข้อตกลงหยุดยิง

นายพล บราง เซง (Brang Seng) ประธานพรรคองค์การคะฉิ่นอิสระ (Kachin independence Organization [KIO]) ซึ่งเป็นผู้ที่มีจุดมุ่งหมายแก้ไขปัญหาโดยไม่ใช้ความรุนแรง โดยมองหาแนวทางแก้ไขปัญหาใหม่ในแนวทางสงบ พบปะกับนายพล ชิน หยุน ตัวแทนในนามของรัฐบาล การเจรจาเป็นไปอย่างไม่ลำบาก โดยรัฐบาลไม่ได้บังคับให้ฝ่ายกองกำลังคะฉิ่นส่งกองกำลังทหารเข้าร่วมกับฝ่ายกองกำลังของฝ่ายรัฐบาล เพียงแต่ให้กองกำลังทหารคะฉิ่นย้ายที่ประจำการโดยที่ยังสามารถมีอาวุธไว้ในครอบครองได้ นอกจากนั้นฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นอยากให้มีการเจรจาสามฝ่าย ประกอบไปด้วยฝ่าย พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง (ผลการเลือกตั้ง ค.ศ.1990 คือ พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย) ฝ่ายรัฐบาลทหารและกองกำลังทหารคะฉิ่น (KIA) ซึ่งการเจรจาทางการเมืองสามฝ่ายจัดให้มีขึ้นเป็นขั้นตอนสุดท้าย

อย่างไรก็ตามฝ่ายนายพล ชิน หยุน ปฏิเสธการจัดให้มีการเจรจาทางการเมือง เพราะไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดให้มีการเจรจาทางการเมือง (Jacquet. 2018: 34-35) ใน ค.ศ. 1994 ในที่สุดฝ่ายคะฉิ่นก็ได้ลงนามหยุดยิงกับรัฐบาล โดยทั้งสองยินยอมร่วมกันในการบรรจุเนื้อหาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะมีขึ้นใน ค.ศ. 2008 โดยจะสามารถใช้สิทธิกำหนดโชตชะตาตัวเองและให้ความเท่าเทียมกันทางการเมือง

1.3 รัฐบาลเมียนมายินยอมในข้อเสนอของกลุ่มกะเหรี่ยงทั้ง 11 ข้อ ทำให้กะเหรี่ยงตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ฝ่ายรัฐกะเหรี่ยงในตอนแรกเรียกร้องความเป็นรัฐกะเหรี่ยงที่ปกครองตัวเองได้โดยเรียกร้องเอาดินแดนที่อยู่ติดด้านตะวันออกของรัฐอย่างกว้างบริเวณคือ รัฐพะโค และพื้นที่บางส่วนของลุ่มแม่น้ำอิระวดีให้เป็นรัฐกะเหรี่ยง อีกทั้งยังต้องการแยกออกเป็นรัฐเดี่ยว รัฐบาลเมียนมาไม่เห็นด้วยซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับการร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 ที่กำหนดให้การบริหารพื้นที่ลุ่มแม่น้ำสาละวินโดยรัฐบาลเมียนมา ทำให้ฝ่ายกะเหรี่ยงได้เริ่มหาแนวทางต่อสู้ด้วยกองกำลังตัวเอง และจัดตั้งหน่วยกองกำลังทหารในนาม Karen National Defense Organization (KNDO) ใน ค.ศ. 1947 รวมถึงหน่วยปล้นสะดมกะเหรี่ยง (Karen rifles) การต่อสู้ระหว่างรัฐบาลเมียนมาและรัฐกะเหรี่ยงดำเนินต่อไปจนถึง ค.ศ. 1995 แม้ว่ากะเหรี่ยงได้เปลี่ยนจุดยืนเป็นความต้องการสิทธิปกครองตัวเองและพร้อมอยู่ในระบบสหพันธรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ไม่ต้องการแบ่งแยก หากแต่ต้องการสิทธิปกครองตัวเองภายใต้รัฐบาลสหพันธรัฐของสหภาพเมียนมา (Jolliffe. 2016)

กระบวนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงของกะเหรี่ยงได้เริ่มต้นขึ้นหลังสงครามที่เมืองมาเนอเปโล (Mannerplaw) ผลจากการรบคือ ชาวกะเหรี่ยงพ่ายแพ้สงครามให้กับรัฐบาลเมียนมา ใน ค.ศ. 1995 การตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงของกลุ่มกะเหรี่ยงเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และยังคงประกอบด้วยบางกลุ่มที่ไม่ยอมรับ โดยมีสาเหตุจาก ปัจจัยภายนอก คือ สถานการณ์ภายนอกรัฐที่กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ เริ่มลงนามข้อตกลงหยุดยิง ตลอดจนโอกาสความเป็นไปได้การเพิ่มโอกาสทางธุรกิจที่รัฐบาลเสนอให้ หากกะเหรี่ยงตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง เพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะทำให้รัฐกะเหรี่ยงพัฒนามากกว่าที่เป็นอยู่ ประกอบกับเมื่อกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ลงนามข้อตกลงหยุดยิงทำให้ฝ่ายทหารรัฐบาลไม่ต้องควบคุมกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนาม ทำให้ฝ่ายทหารรัฐบาลมีกองกำลังทหารเพิ่มมากขึ้น จากสถิติที่ฝ่ายรัฐบาลทหารเมียนมามีจำนวนทหารเพิ่มมากขึ้นจาก 180,000 คนมาเป็นจำนวน 400,000 คน ในนาม Tatmadaw นับตั้งแต่ ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา (Brenner. 2018: 85)

กะเหรี่ยงมีรายได้หลักเป็นแหล่งผลิต และส่งออกยาเสพติด เนื่องจากพื้นที่รัฐกะเหรี่ยงมีเส้นทางที่สามารถเชื่อมต่อไปยังจีน ไทยและลาว อีกทั้งในเขตพื้นที่กองพันที่ 5 และ 7 (ภาพที่ 3) ยังเป็นเขตพื้นที่ติดอยู่กับชายแดน ไทย-เมียนมา จึงทำให้รายได้หลักของรัฐกะเหรี่ยงมาจากการค้าชายแดนและเก็บภาษีนำเข้าผ่านด่านชายแดน ร้อยละ 5-10 ทั้งยังเก็บภาษีสินค้าที่นำเข้าสู่ตลาดมืด เช่น ไม้ และแร่ต่าง ๆ เป็นต้น จนเมื่อรัฐบาลเมียนมาเปลี่ยนนโยบายเปิดเสรีทางการค้า ทำให้รายได้หลักจากการเก็บภาษีลดลง สินค้าส่งออกที่สำคัญเช่น ข้าว ฝ้าย ไม้สัก ฝิ่น วัวและควายเป็นต้น

ในส่วนของรัฐไทยอาจกล่าวได้ว่ามีส่วนทำให้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและฝ่ายชาติพันธุ์กะเหรี่ยงช้าลง เนื่องจากจากรัฐไทยให้การสนับสนุนการทำธุรกิจของทั้งฝ่ายรัฐกะเหรี่ยงและรัฐบาลเมียนมา ทำให้รัฐกะเหรี่ยงมีความสามารถซื้ออาวุธมาต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมาได้ยาวนานขึ้น จึงไม่ส่งผลการลงนามข้อตกลงหยุดยิงสำเร็จลงได้ เช่น บริษัทผลิตน้ำมันจากไทย ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกาและรัฐบาลเมียนมาร่วมลงทุนในการขุดเจาะน้ำมันที่หวาย (Mergui-Tavoy District) ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ของรัฐกะเหรี่ยง ทั้งนี้รัฐบาลไทยยังได้ร่วมลงทุนสร้างท่อส่งก๊าซ จากหวายข้ามชายแดนมายังรัฐไทยจากแหล่งขุดเจาะ ยาดานะ (Yadana) มายังบริเวณใกล้เคียง กรุงเทพฯ โดยเป็นระยะทาง 63 กิโลเมตร อีกทั้งไทยยังเป็นที่พักพิงของเหล่าผู้ลี้ภัยอพยพข้ามเขตแดนมายังไทย นอกจากนี้ทั้งไทยและกลุ่มสมาชิกอาเซียน ยังได้กำหนดนโยบายผูกพันอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) เป็นนโยบายไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจการทางการเมืองของรัฐสมาชิก แต่ให้การสนับสนุนการทำการค้าระหว่างกัน อาจมองได้ว่าไทยไม่ได้ดำรงความเป็นเพื่อนบ้านที่ดี ตัวอย่างเช่น นับตั้งแต่ในช่วงสงครามเย็น

ด้วยทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่กะเหรี่ยงอยู่ระหว่างไทยกับเมียนมาจึงทำให้กะเหรี่ยงเป็นรัฐกั้นชนปกป้องรัฐไทยจากภัยคุกคามคอมมิวนิสต์ โดยที่ไทยยังส่งกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงกลับสภาพเมียนมาในบางครั้งแม้จะนับได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยที่รัฐไทยก็รู้ว่าหากส่งกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงกลับไปอาจถูกโจมตีโดยฝ่ายรัฐบาลเมียนมา ส่วนความช่วยเหลือของรัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือผู้นำกะเหรี่ยงและประชาชนกะเหรี่ยงที่หนีการสู้รบกับรัฐบาลคือเป็นแหล่งหลบภัยและ ได้จัดสถานที่การประชุมในหลาย ๆ ครั้งที่ระหว่างรัฐบาลเมียนมาและฝ่ายกะเหรี่ยง หรือ รัฐกะเหรี่ยงกับรัฐกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ โดยที่ฝ่ายคู่แข่งจามักจะเลือกเอา จังหวัด เชียงใหม่ เป็นจุดนัดพบ (Brenner. 2018: 86-87)

ลักษณะสำคัญของรัฐกะเหรี่ยงคือ ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ภายในรัฐกะเหรี่ยงที่มีความหลากหลาย อันส่งเสริมให้เกิดความแตกแยก ด้วยลักษณะทางกายภาพได้แบ่งพื้นที่ปกครองออกเป็น 7 เขตกองพัน ทุกกองพันต่างมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะที่ตั้ง เขตกองพันทางตอนเหนือ ทางตะวันออกและตะวันตก พื้นที่ทางตะวันออกเฉียงเหนือเขตกองพันที่ 5 รัฐมูตรอ (Mutraw) หรือ ผาปูน (Hpapun) มีความเข้มแข็งทางการทหารที่สุด และมักจะตั้งตนเป็นเอกเทศโดยไม่มีปฏิสัมพันธ์กับภายในมากนัก ทั้งยังมีพื้นที่เชื่อมต่อกับ เขตเมียวดีมายัง อ.แม่สอด จ. ตากของไทย ในขณะที่พื้นที่ทางตะวันออกสุด บริเวณเขตกองพันที่ 7 หรือบริเวณรัฐ ผาอัน (Hpa An) และ กอทูเร (Kaw thoo Lei) ได้สูญเสียกำลังทหารและ ดินแดนอันเนื่องจากเป็นเขตที่มีการปะทะ และยังคงทำสงครามกับรัฐบาล ทั้งยังประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ

ระบบการบริหารของฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง หรือ KNU เป็นการรวมเข้าสู่ศูนย์กลาง ด้วยการเก็บภาษีนำเข้าสู่ส่วนกลางบางส่วน และในส่วนของแต่ละเขตกองพันสามารถบริหารจัดการเองได้ พื้นที่กองพันที่ 5 ตั้งอยู่มีส่วนที่อยู่ติดกับชายแดน และเป็นพื้นที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากรัฐบาลเมียนมาจึงเป็นพื้นที่ที่ได้เปรียบปลอดจากการต่อสู้โดยรัฐ และยังพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการค้าข้ามชายแดน นอกจากนั้น พื้นที่เขตกองพันที่ 1 และ 3 ยังเป็นพื้นที่ที่มีการแบ่งแยกระหว่างฝ่ายที่นับถือศาสนาพุทธและคริสต์ ซึ่งเป็นปัจจัยส่งเสริมให้ชาติพันธุ์กะเหรี่ยงแยกตัวกันโดยฝ่ายนับถือพุทธหันไปให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเมียนมาในนามกองกำลังประชาธิปไตยกะเหรี่ยงฝ่ายพุทธ หรือ DKBA รวมทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของทหารรัฐบาลในนามกองกำลังพิทักษ์ชายแดน หรือ BGF ทำให้ฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงหรือ KNU ยิ่งอ่อนแอลง และพ่ายแพ้ต่อสงครามในเขตมานอร์เปลอ Mannerplaw ฉะนั้น ความร่วมมือของฝ่ายกองกำลังประชาธิปไตยกะเหรี่ยงฝ่ายพุทธหรือ DKBA แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลเมียนมาว่าเป็นไปได้ ทั้งที่ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงผ่านสหภาพแห่งชาติรู้สึกถูกหักหลัง

ในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างฝ่ายกองกำลังประชาธิปไตยกะเหรี่ยงฝ่ายพุทธ หรือ DKBA กับรัฐบาล เมียนมาเกิดขึ้น ใน ค.ศ 1994 ส่วนฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง หรือ KNU ได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันภายในเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้มากขึ้น หลังจากนั้น ฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงก็ได้มีการแบ่งแยกออกเป็นสองกลุ่ม (อีกครั้ง) โดยมีข้อตกลงหยุดยิงเป็นปัจจัยแห่งความขัดแย้ง กล่าวคือ การแบ่งแยกออกเป็นสองฝ่าย เป็นการแบ่งแยกระหว่าง ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง

ฝ่ายที่เห็นด้วยภายใต้การนำของประธาน KNU ท่านนายพล Mutu Say Poe และเลขาธิการ Padoh Kwe Hato Win อดีตประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง KNU ในบริเวณกองพันที่ 7 เขตทวาย (Mergui-Tavoy) รวมทั้งหัวหน้ากองกำลังปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง หรือ KNLA นาย จอห์นนี่ ซอร์ (Johnny Saw) กล่าวถึง สาเหตุที่ต้องการลงนามข้อตกลงหยุดยิงด้วยจุดประสงค์การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ประกอบกับ เลขาธิการสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงหรือ KNU ได้กล่าวถึงสถานการณ์ความไม่สงบที่มีมาอย่างยาวนาน ทำให้เศรษฐกิจของกะเหรี่ยงพัฒนาได้ยาก อีกทั้งกองกำลังทหารฝ่ายกะเหรี่ยงเริ่มอ่อนแอมากขึ้น อีกทั้งรัฐบาลเมียนมายังคงบุกกรุกเข้ามาขูดเจาะใช้ทรัพยากรน้ำมันและก๊าซ ในนามบริษัททวาย “Dawei Company” ในขณะที่ฝ่ายต่อต้านการลงนามหยุดยิง นำโดย รองประธาน KNU นำโดยนาง ซิบโปราห์ เซน (Zipporah Zain) และเลขาธิการร่วม KNU (Padoh Thathi Bwe) ซึ่งยื่นกรานให้ทั้งสองฝ่ายคือฝ่ายรัฐบาลทหารและสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง พุดคุยทางการเมืองก่อนจึงจะลงนามข้อตกลงหยุดยิง (Brenner. 2018: 90-91) เนื่องจากนาง ซิบโปรา เซน ไม่เชื่อใจในการปฏิบัติตามที่ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงของฝ่ายรัฐบาลเมียนมา

ในที่สวดฝ่ายประธานสหภาพแห่งชาติ KNU ท่านนายพลมุตู เซ โป (Mutu Say Poe) ได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงลงในที่สุด หลังจากได้ประชุมก่อนหน้านั้น สามครั้ง โดยแต่ละครั้งเป็นการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ และไม่เน้นมีข้อผูกพัน หากแต่เน้นการกำหนดกฎเกณฑ์ ระหว่างสองฝ่าย และกระบวนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะต้องประสานงานกันอย่างไร จนกระทั่งการประชุมในครั้งที่สี่ที่ฝ่ายรัฐบาลยินยอมรับข้อตกลงของฝ่าย KNU ที่เสนอข้อตกลงร่วม 11 ข้อ² (Taw. 2012) ทำให้นายพลมุตู เซ โป (Mutu Say Poe) รู้สึกประหลาดใจในการตัดสินใจของการยินยอมในเนื้อหาข้อตกลงหยุดยิงทั้ง 11 ข้อ ซึ่งผิดต่อการตัดสินใจของนายพล มุตู เซโปว ที่ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงในวันที่ 12 มกราคม 2012 ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายผู้บริหารภายในสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงท่านอื่น ๆ ยังไม่ตัดสินใจให้ลงนามข้อตกลงหยุดยิง แต่ประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง KNU ได้ลงนามไปแล้ว (Taw. 2012)

การแก้ไขปัญหาความชอบธรรมภายในรัฐกะเหรี่ยงที่นายพล มุตู เซ โปว ลงนามข้อตกลงหยุดยิงโดยไม่ปรึกษาก่อน ด้วยการตัดสินใจโดยประชาชนกะเหรี่ยงผ่านการเลือกตั้งทั่วไปภายในรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งจัดให้มีขึ้นเป็นประจำทุก ๆ 4 ปี ซึ่งตรงกับช่วงปลาย ค.ศ. 2012 จึงทำให้การเลือกตั้งไม่ใช่แค่เพื่อเลือกตั้งประธานสหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติ หากแต่ยังตัดสินใจว่าการตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงที่กระทำโดยพลการจะได้รับการยอมรับหรือไม่ โดยที่หากผลการเลือกตั้งปรากฏว่านายพลมุตู เซ โปว สามารถเอาชนะการเลือกตั้งอีกฝ่ายหนึ่งคือ ฝ่ายรองประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงภายใต้การนำโดยนาง ซิบโปราห์ เซน เป็นการแสดงว่าประชาชนชาวกะเหรี่ยงยอมรับการลงนามหยุดยิงของนายพลมุตู เซ โปว อย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่า นายพลมุตู เซ โปว ยังคงดำรงตำแหน่งประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงอีกสมัย สะท้อนความโปร่งใสและการรับรองโดยคนส่วนใหญ่ในรัฐกะเหรี่ยง

1.4 การตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างคะฉิ่นและกะเหรี่ยง

โดยเปรียบเทียบแล้วการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและกลุ่มคะฉิ่นเป็นไปด้วยความยินยอมและความตั้งใจตั้งแต่เริ่มของฝ่ายคะฉิ่นที่สนใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง ด้วยรัฐบาลยอมรับในข้อเสนอที่จะบรรจุเนื้อหารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ประกอบไปด้วยการให้สิทธิกลุ่มชาติพันธุ์ให้สามารถกำหนดโชคชะตาตัวเองและความเท่าเทียมกันทางการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยที่รัฐบาลเมียนมาไม่ได้ให้ข้อเสนอด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจแก่กลุ่มคะฉิ่นมากนัก ในขณะที่กะเหรี่ยงเต็มไปด้วความสามารถในการต่อรองของฝ่ายกะเหรี่ยงและเข้าร่วมประชุมมากถึง 4 ครั้งจึงตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง ด้วยการยอมรับจากฝ่ายรัฐบาลที่ยืนยันจะยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นประเด็นหลัก ๆ สำคัญของเนื้อหาข้อต่อรองของฝ่ายกะเหรี่ยง

จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของข้อต่อรองฝ่ายกะเหรี่ยงจะเน้นหนักไปที่การยุติการทำร้ายร่างกาย หรือใช้ความรุนแรงจากทางรัฐบาล ในขณะที่ฝ่ายคะฉิ่นมุ่งเน้นไปยังหลักการประชาธิปไตย การสร้างความเท่าเทียมกัน โดยย้อนกลับนับตั้งแต่ฝ่ายคะฉิ่น ฉาน ฉิน และรัฐบาลเมียนมา ได้ลงนามในสนธิสัญญาปางโหลง ค.ศ.1947 โดยเนื้อหาหลักคือ การให้สิทธิกำหนดชะตากรรมว่าจะอยู่ภายใต้สหภาพเมียนมาหรือ แยกเป็นรัฐเดี่ยว หลังจากนั้นเหตุการณ์การลอบสังหารท่านนายพลอองซาน ทำให้รัฐบาลเมียนมาไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาปางโหลงในด้านการให้สิทธิกำหนดชะตากรรมในการแบ่งแยกรัฐของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามในสนธิสัญญาปางโหลงเป็นเวลา 10 ปี โดยที่ต้องได้คะแนนเสียงเห็นชอบสองในสามของสภาแห่งรัฐ และ ผู้นำรัฐต้องแจ้งให้สหภาพทราบเพื่อลงประชามติ (พรพิมล ตรีโชติ. 2542: 252-253)

หลังจากนั้น กลุ่มชาติพันธุ์ คะฉิ่น ฉาน มอญ กะเหรี่ยง คะเรนยี ฉิน และอาระกัน เสนอหลักการฉาน (Shan Mu / Shan Principle) ให้แก่รัฐบาลเมียนมาใน ค.ศ.1961 เพื่อแก้ไขความขัดแย้งในประเด็นทางการเมืองที่ปรากฏในเนื้อหารัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 เพื่อกำหนดให้มีสิทธิที่เท่าเทียมกันของทุกกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมาและการจัดตั้งรัฐในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal State) ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์คะฉิ่นเห็นว่าข้อเสนอของหลักการฉานนี้จะสะท้อนความเท่าเทียมกันทางการเมืองของทุกกลุ่มชาติพันธุ์ได้อย่างแท้จริง และยังคงเชื่อมั่นไว้ เนื่องจากเป็นหลักการขอแก้ไขเนื้อหารัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 โดยรัฐฉานเป็นฝ่ายริเริ่มและพัฒนาขึ้นมาจึงทำให้เป็นชื่อหลักการฉาน ทั้งนี้ได้นิยามลักษณะของสหพันธรัฐ ประกอบด้วย รัฐบาลสองระดับคือ ระดับรัฐบาลกลาง จะดูแลด้านการทหาร เกือบภาษี ค่าเงินตราการไปรษณีย์และการสื่อสาร รวมทั้งการต่างประเทศในขณะที่ ด้านอื่น ๆ ภายใกรัฐฝ่ายรัฐบาลมลรัฐหรือ รัฐบาลกลุ่มชาติพันธุ์บริหารจัดการเองรวมทั้งยังกำหนดให้ภายในรัฐสภาแห่งชาติ (Assembly of the Union) มีสัดส่วนกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเท่าเทียมกันในวุฒิสภา (House of Nationalities) ส่วนในสภาราษฎร (House of Representatives) กำหนดให้มีสัดส่วนตัวแทนประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ ตามจำนวนประชาชนของกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งการออกกฎหมาย ฝ่ายบริหารและตุลาการ ให้มีอำนาจอิสระในระดับมลรัฐ (Htung. 2018: 245-246)

หากสหภาพเมียนมาจะพิจารณาจัดตั้งระบบสหพันธรัฐ เป็นการยากที่รัฐบาลจะเลือกเอาระบบสหพันธรัฐแบบไหน หากจะปล่อยให้มีการปกครองตนเองภายในรัฐบาลมลรัฐ หรือ รัฐบาลกลุ่มชาติพันธุ์จะได้อำนาจมากน้อยระดับใด อุ เมียด ฑู (U Myat Thu) กล่าวว่า “ชนิดของสหพันธรัฐขึ้นอยู่กับโครงสร้างของรัฐ” (Soe. 2016) โดยเขาเห็นด้วยที่รัฐบาลควรจัดรูปแบบสหพันธรัฐแบบอินเดีย ที่ให้สิทธิในการกำหนดชะตากรรมแก่บางกลุ่มชาติพันธุ์ ทั้งนี้ ลินท์เนอร์ (Lintner) อธิบายรูปแบบของอินเดียว่า “รัฐบาลกลางได้มีการจัดสรรอำนาจบางอย่างให้แก่รัฐบาลของกลุ่มชาติพันธุ์ โดยที่กลุ่มชาติพันธุ์ออกกฎหมายและบริหารงานภายใน มีตำรวจและตำรวจวัฒนธรรมด้านภาษาได้อย่างอิสระ ยกเว้นด้านการทหารที่ต้องสั่งการมาจากรัฐบาลกลาง” (Soe. 2016) ดังนั้น ระบบสหพันธรัฐจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลสหภาพเมียนมาจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและประนีประนอมทางความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายไม่ใช่เรื่องสั่งการจากส่วนกลางทางเดียว

1.5 ผลจากการลงนามหยุดยิงและยุติการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์

1.5.1 คะฉิ่น

การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มกะฉิ่นได้ยุติหลังจากลงนามเป็นเวลา 17 ปี สาเหตุหลักที่ไม่อาจตกลงกันได้เนื่องจากต้นตอของปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข กล่าวคือ ความต้องการจัดตั้งเวทีเจรจาทางการเมือง จัดตั้งรัฐบาลแบบสหพันธรัฐ ตลอดจนสร้างความเท่าเทียมระหว่างฝ่ายรัฐบาลและกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นความต้องการของฝ่ายกะฉิ่น ก่อนการลงนามข้อตกลงหยุดยิงไม่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล

ดังนั้น การลงนามข้อตกลงหยุดยิงจึงเป็นการสร้างสันติภาพแบบสันติภาพเชิงลบ³ เนื่องจากการทำให้ยุติการปะทะกัน หรือเป็นการสร้างสันติภาพปรากฏขึ้นชั่วคราวระหว่างการทำข้อตกลงระหว่างตัวแทนทั้งสองฝ่าย ดังนั้นรัฐบาลเมียนมาจึงได้ประโยชน์จากการยุติการปะทะกัน และสร้างความชอบธรรมเป็นรัฐบาลต่อเนื่องไปผ่านการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งนี้ต้นเหตุของปัญหา ยังไม่ได้รับการแก้ไขและยังส่งผลให้ความคับข้องใจของฝ่ายกะฉิ่นยังคงอยู่ โดยที่ฝ่ายรัฐบาลไม่ดำเนินการตามข้อเสนอของฝ่ายกะฉิ่นที่ต้องการให้รัฐบาลเมียนมาพิจารณาจัดให้มีเวทีการเจรจาทางการเมือง หลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง ดังนั้นเมื่อข้อเสนอของฝ่ายกะฉิ่นไม่ได้รับการตอบสนองทำให้สันติภาพอยู่ได้ไม่นาน

นอกจากนั้น ทรัพยากรและดินแดนของกลุ่มกะฉิ่นยังถูกรัฐบาลริบ อีกทั้งรัฐบาลต้องการให้หน่วยกองกำลังป้องกันตนเองของฝ่ายกะฉิ่นรวมเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยพิทักษ์ชายแดนที่ฝ่ายกะฉิ่นเคยปะทะด้วยมาก่อน จึงเป็นการยากที่ฝ่ายกะฉิ่นที่มีกองกำลังทหารที่เข้มแข็งและ ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ต่อรองกับรัฐบาลจะยินยอมรวมกองกำลังกะฉิ่นกับกองกำลังฝ่ายรัฐบาล ฉะนั้น กะฉิ่นจึงไม่เข้าร่วมเป็นหน่วยทหารที่รัฐบาลควบคุม อีกทั้งการปะทะจากรัฐบาลทหารตามชายแดนพื้นที่กะฉิ่นกับจีน เป็นสองปัจจัยที่ทำให้ข้อตกลงหยุดยิงยุติลงในที่สุด

³สันติภาพเป็นการสร้างสันติภาพที่เกิดขึ้นในระยะสั้น ใช้เวลาไม่นาน และไม่ส่งผลดีต่อการดำรงรักษาสันติภาพระยะยาว

หากย้อนกลับมาพิจารณาสาเหตุอีกประการของการตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างคะฉิ่นและรัฐบาลคือความต้องการยุติการรบ ท่ามกลางการปะทะระหว่างรัฐบาลและคะฉิ่นที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่เคยได้ยุติการรบนับตั้งแต่ข้อตกลงปางโหลงยุติลง แต่การโจมตีที่ส่งผลกระทบต่อกระเทือนจนต้องมีผู้เสียชีวิตชาวคะฉิ่นเป็นจำนวนมากคือในช่วง ค.ศ.1987 คะฉิ่นปะทะกับทหารรัฐบาลและหลบหนีไปยังพื้นที่ชายแดนจีน-เมียนมา โดยอพยพมายังที่เมืองเล็ก ๆ คือ Laiza Laisin และ Samo ซึ่งเป็นฐานที่มั่นของกลุ่มคะฉิ่น อาวุธที่ใช้มีความรุนแรงมากเช่น ระเบิด รวมทั้งการยิงระเบิดทางอากาศ การดำเนินการรุนแรงครั้งนี้ส่งผลต่อการตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงของคะฉิ่น การถอยร่นมายังพื้นที่ตั้งรกรากแห่งใหม่ของคะฉิ่น คือ Laiza และ Mai Ja Yang และยังไม่ย้อนกลับมาอยู่ที่พื้นที่เดิมของพวกเขา จนกว่าพวกเขาจะแน่ใจในด้านความมั่นคง การอยู่อาศัยในช่วงก่อนลงนามหยุดยิงเป็นไปด้วยความยากลำบาก หากกลุ่มใดหนีเข้าป่า ต้องตัดไม้ หาของป่าและใช้วัตถุดิบมาทำเป็นอาหาร บางกลุ่มอยู่ในระยะเดินทางกลับมายังพื้นที่เดิมของพวกเขาได้ ก็จะเดินทางไป-มา เพื่อทำการเกษตรที่บ้าน อีกทั้ง บางกลุ่มตั้งหมู่บ้านในพื้นที่ใหม่ที่รู้สึกว่าจะไม่คุ้นชิน จำนวนผู้อพยพออกจากที่อยู่อาศัยเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้เป็นอีกสาเหตุหนึ่งผลักดันให้ต้องลงนามข้อตกลงหยุดยิง (Jolliffe. 2014: 16-20)

ข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและคะฉิ่นได้เริ่มต้นขึ้นใน ค.ศ. 1994 เนื่องจากคะฉิ่น มองสภาพการณ์ทางการเมืองในเมียนมาหลัง ค.ศ. 1988 ไม่ใช่แค่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ แต่ที่สำคัญกว่าคือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแบบเดิมที่ไม่ชอบธรรม และเหตุการณ์ “8888” ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาวิกฤติ ทำลายสถาบันทางการเมืองเดิม ๆ ให้ต้องเปลี่ยนแปลงและไม่อาจย้อนกลับไปยังเส้นทางเดิม โดยที่รัฐบาลเมียนมาเสนอเส้นทางใหม่ที่เปลี่ยนแปลงต่างไปจากแนวทางเดิม แม้จะต้องสูญเสียการลงทุนเพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยข้อเสนอข้อตกลงหยุดยิง

กระบวนการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมาและคะฉิ่นสามารถอธิบายผ่านแนวคิด “Historical Institutionalism” หรือ สถาบันในทางประวัติศาสตร์ซึ่งช่วงเวลาและเหตุการณ์มีส่วนทำลายการทำงานของสถาบันที่มีมาก่อนให้ต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยจะต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ สถาบันสามารถปรับตัวกับยุคสมัยใหม่ ทั้งนี้แนวคิดสถาบันในทางประวัติศาสตร์นี้ประกอบด้วยส่วนประกอบหลัก ๆ คือ หนทางที่เป็นอิสระจากแนวทางเดิม (Path Dependence) และจุดเปลี่ยนที่มีส่วนให้ผลักดันให้ต้องเปลี่ยนแปลง (Critical Juncture) ในกรณีของข้อเสนอลงนามในข้อตกลงหยุดยิงของรัฐบาลเมียนมาต่อกลุ่มชาติพันธุ์จึงเป็นการริเริ่มเปลี่ยนแปลงแนวทางเดิม ด้วยวิกฤติ “8888” ส่งผลให้สถาบันทหารของเมียนมาต้องเปลี่ยนแปลงให้ไม่อาจดำรงอยู่ในลักษณะเดิมได้ ดังนั้นข้อเสนอการลงนามข้อตกลงหยุดยิงจึงเป็นแนวทางใหม่ที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มเจรจา กับกลุ่มชาติพันธุ์ที่ในอดีตเคยเป็นฝ่ายศัตรูและลงนามเพื่อสานสัมพันธ์กันในลักษณะที่ไม่เคยมีมาก่อน

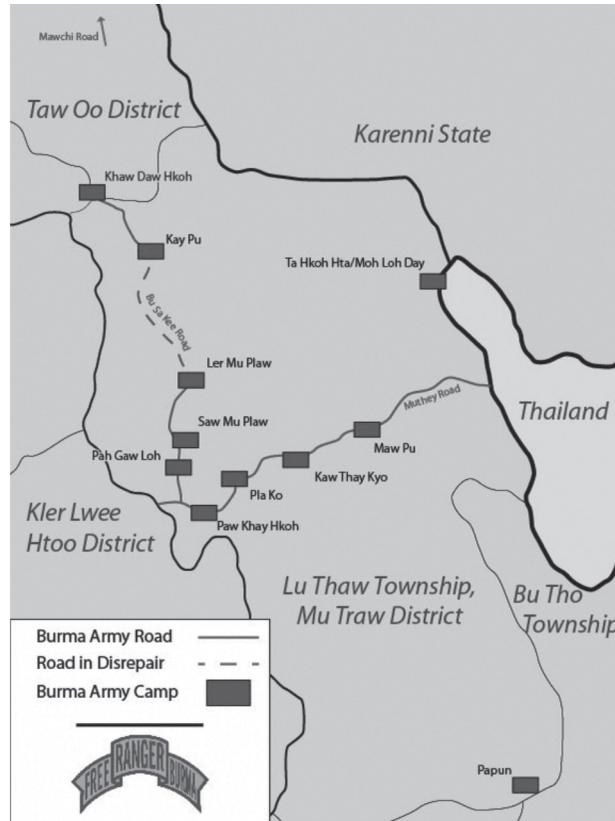
ฉะนั้นอีกสาเหตุหนึ่งที่คะฉิ่นตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง เนื่องจากฝ่ายคะฉิ่นรับรู้การเปลี่ยนแปลงท่าทีของฝ่ายรัฐบาลเมียนมา ว่าอย่างไรเสียสถานการณ์ในเมียนมาได้มาถึงจุดที่ต้องเปลี่ยนแปลง ดังนั้น การลงนามข้อตกลงหยุดยิงจะทำให้สัมพันธ์ภาพระหว่างตัวแทนฝ่ายรัฐบาลเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์พัฒนามากขึ้น รัฐบาลทหารยุติการเดินลาดตระเวนซึ่งจะให้การปะทะหรือทำร้ายประชาชนเหมือนแต่ก่อนลดลง ชาวคะฉิ่นเริ่มเดินทางกลับมายังพื้นที่เดิมของตน แต่ไม่ใช่ทุกคน เพราะบางคนยังไม่แน่ใจในพื้นที่เดิมหากย้อนกลับไปจะปลอดภัย ผู้คนคะฉิ่นต้องการการเดินทางไปมาได้อย่างปลอดภัย มีการจัดตั้งตลาดเพื่อสร้างชุมชนขึ้น

แม้ฝ่ายกะฉิ่นจะลงนามข้อตกลงหยุดยิงไปแล้วในช่วง ค.ศ. 1994-2011 แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวมีประชาชนกลุ่มกะฉิ่นจำนวนไม่น้อย ไม่อาจแน่ใจในด้านความปลอดภัยชีวิต และทรัพย์สิน จึงไม่ย้อนกลับไปยังพื้นที่บ้านเกิดอีกเลย หากแต่ตั้งรกรากอยู่ที่แห่งใหม่คือ บริเวณพื้นที่ Laiza และ Mai Ja Yang ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รัฐบาลลงทุนสร้างถนน สร้างโรงแรม ผลิตกระแสไฟฟ้า จากเขื่อน รวมไปถึง ติดตั้งเคเบิลโทรทัศน์ ลักษณะเช่นนี้เป็นความพยายามสร้างความเจริญให้กับพื้นที่กะฉิ่นในพื้นที่ติดชายแดน เมื่อชาวกะฉิ่นที่ย้ายมาอยู่ที่บริเวณดังกล่าว ต้องจ่ายค่าเช่าที่ดินให้กับรัฐบาลเป็นมูลค่า 30 หยวน ต่อพื้นที่ 100 ตารางฟุต เป็นต้น สมาชิกเกษียณอายุ วัย 67 ปี ของกลุ่มสมาคมสตรีแห่งกะฉิ่น กล่าวถึง“องค์กรเอกราชกะฉิ่นได้เตรียมพื้นที่ดินให้กับทุกคนครบถ้วน แต่พวกเราต้องชำระค่าที่ดินเป็นจำนวน 30 หยวนต่อ100 ตารางฟุต เพื่อการสร้างบ้านและพื้นที่เพาะปลูกพืชผักตามแนวทางที่รัฐบาลเมียนมากำหนด” (Jolliffe. 2014: 18)

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของทหารไม่ได้ทำให้กลุ่มคนกะฉิ่นมีความเป็นอยู่ที่สบายขึ้น อีกทั้งการลงนามหยุดยิงไม่ได้ทำให้ทหาร “Tatmadaw” หรือทหารของรัฐบาลเมียนมามีพฤติกรรมที่เปลี่ยนไปจากเดิม ทหารยังคงทำร้ายประชาชน สร้างความกดดันในการอยู่อาศัยร่วมกัน เพราะทหารยังคงเรียกคนกะฉิ่นไปทำในสิ่งที่พวกเขาต้องการ ทหารแต่ละคนก็มีพฤติกรรมแตกต่างกัน ทหารบางกลุ่มไม่ทำร้ายคนกะฉิ่น กลับสร้างความเป็นพันธมิตร แม้จะมีการลักลอบเอาทรัพย์สินของคนกะฉิ่นไปบ้างก็ตาม หากการโจมตีโดยทหารรัฐบาลยังดำรงอยู่ต่อไป ย่อมส่งผลต่อการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งนี้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้ยุติลงใน ค.ศ. 2011 เมื่อทหารรัฐบาลหันกลับมาใช้ความรุนแรงกับประชาชนยังพื้นที่ที่ควบคุมโดยองค์กรเอกราชกะฉิ่น (KIO-controlled area) ทำให้กลุ่มกะฉิ่นต้องอพยพลี้ภัยอีกครั้ง และไม่อาจแน่ใจในความปลอดภัยที่จะได้รับจากรัฐบาลได้อีกต่อไป ตลอดจนข้อเสนอในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงครั้งต่อไปยังเป็นไปได้ยากมากขึ้น ผู้อยู่ในค่ายผู้พลัดถิ่น (IDP) Pa Kahtwang ตั้งอยู่บริเวณพื้นที่ Laiza กล่าวหลังจากยุติข้อตกลงหยุดยิงว่า “ทุก ๆ อย่างที่พวกเราพยายามสร้างในช่วงข้อตกลงหยุดยิงไม่เหลืออะไรแล้ว รวมทั้งทรัพย์สินสมบัติของพวกเราที่เป็นของฝ่ายรัฐบาล ในการทำข้อตกลงหยุดยิงต่อไปนั้นเราต้องรู้และแน่ใจในความมั่นคงต่อชีวิตทรัพย์สินสมบัติและเสรีภาพจากความกลัว” (Jolliffe. 2014: 20)

1.5.2 กะเหรี่ยง

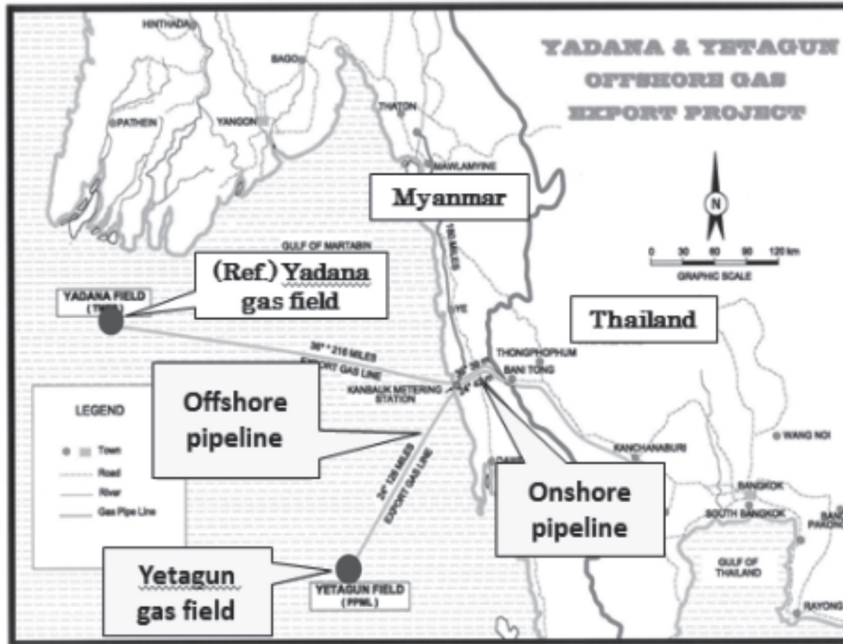
หลังจากฝ่ายกะเหรี่ยงลงนามข้อตกลงหยุดยิง รัฐบาลได้ส่งสัญญาณที่ดีในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แท้จริงหาได้ส่งผลดี เนื่องจากทหารเพิ่มจำนวนเข้ามายังพื้นที่กะเหรี่ยง และอาจทำร้ายประชาชน โดยอ้างเหตุผลเพื่อควบคุมการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานประเภทถนนในบางพื้นที่มีผลประโยชน์ของฝ่ายทหารแฝงอยู่ กล่าวคือ เป็นการสร้างถนนเพื่อการเชื่อมต่อระหว่างเส้นทางทหารที่สร้างไว้อยู่เดิม เพื่อทำให้ทหารสามารถใช้เส้นทางในพื้นที่กะเหรี่ยงเพื่อกองกำลังทหารรัฐบาลเข้าถึงชุมชนกะเหรี่ยงได้ง่ายมากขึ้น กล่าวคือถนนเส้นดังกล่าวนั้นคือเส้นทางยุทธศาสตร์ของฝ่ายทหารกะเหรี่ยง ดังกรณีสร้าง ถนน สาย Bu Sa Kee เชื่อมเมือง Ler Mu Plaw และ Poh Gaw Loh (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 ที่ตั้งถนน Ler Mu Plaw และการสร้างถนน Bu Sa Kee Road
เชื่อมต่อไปยัง เมือง Kay Pu ซึ่งทหารรัฐบาลเมียนมาควบคุมอยู่
ที่มา: Free Rangers Burma (2013)

อีกทั้งระหว่างการดำเนินการก่อสร้างไม่ได้สร้างด้วยความสุขสงบต่อผู้อยู่อาศัยเดิม หากแต่กวาดต้อนแรงงานฝ่ายกะเหรี่ยงจำนวนมากให้ออกไปจากพื้นที่ด้วยการใช้ระเบิดต่อคนกะเหรี่ยงที่ใช้เส้นทางเดินเท้าเพื่อดำเนินชีวิตประจำวันหรือ เพื่อทำการเกษตร ซึ่งเป็นเส้นทางเดินเท้าที่ประชาชนชาวกระเหรี่ยงใช้เป็นประจำ ทำให้ชาวกะเหรี่ยงเหมือนถูกข่มขู่ตลอดเวลา สูญเสียอวัยวะต่าง ๆ หรือชีวิต

นอกจากนั้นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานยังทำให้เพิ่มฐานที่มั่นของกองกำลังทหารของเมียนมาไปพร้อม ๆ กับการเพิ่มจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อการพาณิชย์ที่บริษัทยาการธรรมชาติของกลุ่มชาติพันธุ์โปลงทูน ส่งผลให้ชาวกะเหรี่ยงสูญเสียพื้นที่ทำการเกษตรและทรัพยากรโดยที่ฝ่ายรัฐบาลริบไป (Land Grabs) ทั้งนี้การร่วมลงทุนในทรัพยากรของฝ่ายกะเหรี่ยงยังรวมถึงการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐบาลและฝ่ายชนชั้นนำกะเหรี่ยง และการร่วมลงทุนระหว่างนักลงทุนชาวต่างประเทศ เช่นการขุดเจาะวางท่อก๊าซมายังรัฐไทยบริเวณ มะริดและทวาย (Mergui-Tavoy) (ภาพที่ 2) เป็นต้น



ภาพที่ 2 ที่ตั้งพื้นที่ขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติที่ส่งผ่านมายังชายแดนไทยเมียนมา ภายใต้การร่วมลงทุนจากบริษัทต่างชาติเช่น PTTEP, Total, JX NOEX, Myanmar oil and Gas Enterprise (MOGE) ที่มา: Mitsubishi Corporation (2013)

ทหารรัฐบาลเมียนมามีส่วนทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งภายในกลุ่มกะเหรี่ยงเลวร้ายลง โดยมีความท้าทายเดิม เนื่องมาจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่กระจัดกระจาย และบางพื้นที่อยู่ใกล้เมืองหลวง และบางพื้นที่อยู่ห่างไกลติดชายแดนไทย-เมียนมา รวมไปถึงกะเหรี่ยงยังมีความต่างในด้านศาสนาและความต่างในด้านอุดมการณ์ทางการเมือง เมื่อรัฐบาลทหารเสนอให้กะเหรี่ยงฝ่ายพุทธลงนามข้อตกลงหยุดยิง กะเหรี่ยงฝ่ายพุทธในนามกองกำลังประชาธิปไตยกะเหรี่ยงฝ่ายพุทธ หรือ DKBA ตัดสินใจเข้าร่วมกับฝ่ายรัฐบาล ในทางภูมิศาสตร์ ฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงถูกโจมตีจากรัฐบาลเมียนมาโดยเฉพาะบริเวณพะโค (Bago) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ตั้งใกล้กับกรุงย่างกุ้ง และพื้นที่ลุ่มแม่น้ำสาละวิน นอกจากนั้น(ดูในรูปภาพที่สามในเซตกองพื้นที่ 1 และ 3 ที่เป็นพื้นที่ที่มีการรบระหว่างฝ่ายทหารเมียนมาอยู่เสมอ ทำให้ชาวกะเหรี่ยงต้องสูญเสียดินแดนและผู้คนอพยพออกไปอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่กองพื้นที่ 2, 5, 6 และ 7 เป็นทำเลที่อยู่ไกลห่างจากศูนย์กลางรัฐบาลเมียนมาแล้ว พื้นที่ยังตั้งอยู่ติดชายแดนไทย-เมียนมา ทั้งยังมีพื้นที่กองพื้นที่อื่น ๆ ที่ตั้งอยู่รายล้อมเป็นพื้นที่กันชนส่งผลให้กองพื้นที่ 5, 6 และ 7 มีความเข้มแข็งในการจัดกองกำลังทหาร อีกทั้งยังมีรายได้จากค่าข้ามชายแดนตลอดจนเก็บภาษีข้ามชายแดนได้รายได้จำนวนหนึ่ง จนกระทั่งรัฐบาลเมียนมาเสนอข้อตกลงหยุดยิงให้ฝ่ายกองพื้นที่ 7 นำโดย ประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง นายพล มุตู เซ โปว (Mutu Say Poe) ได้ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายกองพื้นที่ 1, 3, 4, 6 และ 7 ทำให้ รองประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงผู้ดูแลกองพื้นที่ 5 ไม่พอใจเกิดความริ้วฉานจากภายใน จะเห็นได้ว่าความริ้วฉานเกิดขึ้นจากความผูกพันโยงใยโดยฝ่ายทหารรัฐบาลเมียนมา (ภาพที่ 3)



ภาพที่ 3 ทำเลที่ตั้งของกองพันทั้งเจ็ดในรัฐกะเหรี่ยง หรือ กะเหรี่ยง
ที่มา: พงษ์พันธุ์ ชุ่มใจ (2562)

เดวิด เบรนนอร์ (David Brenner) ตั้งข้อสังเกตว่านับตั้งแต่กลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและคะฉิ่นลงนามข้อตกลงหยุดยิง ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างสองกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงดูจะไม่ต่างกัน คือรัฐบาลทหารยังคงโจมตีกลุ่มชาติพันธุ์ที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง โดยเขาพิจารณาในกรณี องค์การเอกราชคะฉิ่น หรือ KIO เปรียบเทียบกับสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง หรือ KNU โดยที่ องค์การเอกราชคะฉิ่น หรือ KIO ได้ยุติข้อตกลงหยุดยิงไปด้วยการถูกทำร้ายจากรัฐบาล และการบังคับให้ต้องเป็นส่วนหนึ่งของกองกำลังพิทักษ์ชาติ โดยที่ต้องยุติกองกำลังทหารในนามกองกำลังคะฉิ่นอิสระ หรือ KIA ซึ่งรัฐบาลยังไม่ทำท่าทีกล่าวถึงประเด็นทางการเมืองที่ฝ่ายคะฉิ่นเรียกร้องให้มีการเจรจา (Brenner. 2017) ดังนั้นการโจมตีฝ่ายคะฉิ่นอย่างรุนแรงโดยรัฐบาลเมียนมาใน ค.ศ. 2011 ฝ่ายคะฉิ่นคิดว่าไม่เป็นไปตามหลักการข้อตกลงหยุดยิงที่ได้ลงนามจึงได้ยุติข้อตกลงหยุดยิงในที่สุด

ในลักษณะเดียวกัน ฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง หรือ KNU มีความเป็นไปได้ที่จับแบบเดียวกันในการยุติข้อตกลงหยุดยิง เนื่องจากการลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างฝ่ายกะเหรี่ยงกับรัฐบาลเมียนมายังเพิ่มความร้ายแรงภายใน อีกทั้งรัฐบาลเมียนมายังเข้ามาช่วงชิงทรัพยากรและดินแดนจากกลุ่มกะเหรี่ยง ในท้ายที่สุดแล้ว ข้อตกลงหยุดยิงไม่นำไปสู่สันติภาพและการละเมิดสิทธิมนุษยชนกลุ่มกะเหรี่ยงมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นเบรเนอร์ (Brenner) มองว่าคะฉิ่นสูญเสียผลประโยชน์ให้กับชนชั้นนำคะฉิ่นที่มีสายสัมพันธ์กับรัฐบาล และไม่มีโอกาสเจรจาต่อรองกับรัฐบาล ซึ่งไม่ต่างจากฝ่ายกะเหรี่ยงที่สูญเสียดินแดนและชีวิตผู้คนมากขึ้น ทั้งยังการลงนามข้อตกลงหยุดยิงกลับยิ่งเพิ่มความแตกแยกภายในรัฐกะเหรี่ยงที่แบ่งออกเป็นฝ่ายสนับสนุนการลงนามข้อตกลงหยุดยิง และฝ่ายต่อต้านการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทั้งยังฝ่ายทหารรัฐบาลไม่สามารถยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีต่อกลุ่มกะเหรี่ยงและเป็นสิ่งที่กลุ่มกะเหรี่ยงต้องการจากรัฐบาล

2. ความต่างหลังจากการทำข้อตกลงหยุดยิง: โครงสร้างทางการเมืองก่อนและหลังลงนามข้อตกลงหยุดยิง

2.1 คะฉิ่น: การบริหารงานภายในรัฐคะฉิ่น

นับตั้งแต่สหภาพเมียนมาได้รับเอกราช ระบบการเมืองภายในของคะฉิ่นก็เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย แต่เดิมคะฉิ่น ภายใต้อาณานิคมอังกฤษ ได้ถูกจัดให้เป็นพื้นที่ “Frontier Area” ด้วยกลไกการบริหารการแบ่งแยกและปกครอง โดยพื้นที่เมืองหลวงได้ถูกจัดให้เป็นพื้นที่เขต “Burma Proper” หรือ “Ministerial Burma” ทั้งนี้อังกฤษได้แบ่งแยกผู้ปกครองไปตามเขตการปกครองที่แบ่งออกเป็นสี่เขตคือ เขต คือ Commissioner ปกครอง Division, Deputy Commissioner District, Sub-Divisional Officer ปกครอง Sub-Division และ Township Office Manager ปกครอง Township

เดิมที่คะฉิ่นก่อนตกเป็นอาณานิคมได้ปกครองแบบมีหัวหน้าเรียกว่า Duma โดยมีผู้ช่วยมีหน้าที่ช่วยเหลือด้านการเก็บภาษีและ ให้ความช่วยเหลือ Duma ในด้านการตัดสินคดีและหน้าที่ด้านอื่น ๆ จนกระทั่ง ใน ค.ศ. 1947 คณะกรรมาธิการ รีส วิลเลียม Reese-Williams ประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐชาติพันธุ์ต่าง ๆ และรัฐบาลเมียนมาตกลงสร้างรัฐที่มีรูปแบบเป็นสหพันธรัฐประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ฉาน ฉินและคะฉิ่นที่ตกลงเป็นส่วนหนึ่งกับเมียนมา ในขณะที่รัฐอื่น ๆ ต้องการแบ่งแยกและคงไว้ซึ่งเสรีภาพในการดำรงวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์

รัฐคะฉิ่นได้จัดตั้งโครงสร้างทางการเมืองแบบหลวม ๆ ใน ค.ศ. 1948 โดยโครงสร้างทางการเมืองประกอบด้วย สภารัฐคะฉิ่น สภานบ สำหรับชาวคะฉิ่น 6 คน และไม่ใช่คะฉิ่น 6 คน และสภาล่างอีก 7 คน รวมทั้งสิ้น 19 คน มาจากการเลือกตั้งสมาชิกทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในรัฐคะฉิ่น จะเห็นได้ว่าคะฉิ่นอยู่ร่วมกันได้ท่ามกลางความแตกต่างทางชาติพันธุ์ที่ อาศัยอยู่ร่วมกันในพื้นที่คะฉิ่นโดยถือว่าเป็นคนคะฉิ่น แม้ว่าจะไม่มีสัญชาติคะฉิ่น รวมทั้งคณะรัฐมนตรีก็เช่นกัน ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายรัฐมนตรีที่เป็นคนคะฉิ่น และรัฐมนตรีที่ไม่ใช่คนคะฉิ่น กล่าวคือ คนที่ไม่ได้ถือเชื้อชาติคะฉิ่นจะสามารถปรึกษารัฐมนตรีที่ไม่ใช่เชื้อชาติคะฉิ่น ที่มีจำนวนสัดส่วน 1 ใน 2 ส่วนของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด จนกระทั่งใน ค.ศ. 1974 รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพเมียนมาได้กำหนดให้แบ่งรัฐออกเป็น 7 เขต 7 รัฐ เพื่อส่งกลุ่มทหารจากส่วนกลางเข้าไปบริหาร และได้แบ่งเขตการบริหารออกเป็น พื้นที่หมู่บ้าน (village tracts) ส่วนท้องถิ่น (ward) และ ส่วนเมือง (township) อย่างไรก็ตาม กลุ่มชาติพันธุ์สามารถจัดตั้งกลุ่มพรรคการเมืองและกิจกรรมของพรรคภายในรัฐได้ ดังนั้นรัฐคะฉิ่นจึงได้จัดโครงสร้างทางการเมืองในท้องถิ่นโดยแบ่งออกเป็นสภาประชาชน พื้นที่หมู่บ้าน ส่วนท้องถิ่นและส่วนเมือง โดยที่ในเวลาอันรัฐบาลทหารเมียนมาจากพรรค Burmese Socialist Program Party (BSPP) เพียงพรรคการเมืองเดียว

หลังจากเหตุนองเลือด “8888” รัฐบาลสหภาพมายังพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์เพิ่มมากขึ้น ภายใต้การบริหารงานของ สมาคมเพื่อการพัฒนาและความเป็นหนึ่งเดียวของสหภาพ Union Solidarity and Development Association (USDA) รัฐบาลได้ตั้งเขตปกครองพิเศษในพื้นที่รัฐคะฉิ่น สองเขตคือ พื้นที่ปกครองพิเศษรัฐคะฉิ่น 1 และ 2 (Kachin State Special Region 1 and 2) ซึ่งพื้นที่เหล่านี้จะได้รับการบริหารโดยตรงจากรัฐบาลเมียนมาผ่านโครงการพัฒนาชายแดนและเชื้อชาติแห่งชาติ ที่ประกอบไปด้วยพื้นที่ 19 เขตปกครอง ปกคลุมพื้นที่ 1/3 ของประเทศ⁴ (The State of Local Governance: Trend in Kachin. 2015)

2.2 การเลือกตั้งทั่วไป

คะฉิ่นไม่มีโอกาสปกครองตนเองเมื่อย้อนไปดูเหตุการณ์ในอดีตพบว่ารัฐบาลทหารเมียนมา หลังจากจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และได้ส่งพรรคการเมืองของรัฐบาลทหารเข้าร่วมชิงชัยเอาชนะทุกพื้นที่ในเขตปกครองของคะฉิ่น ทำให้คะฉิ่นไม่สามารถปกครองตนเองได้ คะฉิ่นมีหน่วยงานองค์การเอกราชคะฉิ่น Karen Independence Organization (KIO) ซึ่งก่อตั้งนับตั้งแต่ ค.ศ. 1961 แม้ไม่ได้มีบทบาททางการเมือง แต่องค์การนี้หาเงินทุนเพื่อสนับสนุนกองกำลังทหารคะฉิ่นอิสระ Kachin Independence Army (KIA) ด้วยการค้าขายสินค้าประเภท ไม้ ทองคำ หยกและ ยาเสพติดข้ามชายแดนไทยและจีน นับตั้งแต่ก่อตั้งองค์การเอกราชคะฉิ่น หรือ KIO เคยให้การช่วยเหลือและสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งเมียนมา จนรัฐบาลเมียนมาต้องมาเจรจากับองค์การเอกราชคะฉิ่น หรือ KIO ให้ยุติบทบาท

อย่างไรก็ตามหลังความพยายามเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาและคะฉิ่น เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1963 และ ค.ศ. 1974 ที่ประชาชนคะฉิ่นลงประชามติยอมรับในรัฐธรรมนูญค.ศ. 1974 ทำให้คะฉิ่นสามารถส่งตัวแทนไปลงรับสมัครเลือกตั้งได้ ในการเลือกตั้ง ค.ศ.1990 ในขณะนั้น รัฐบาลเมียนมาส่งพรรคการเมืองเข้าร่วมแข่งขันคือ พรรคเอกภาพแห่งชาติ National Unity Party (NUP) ส่วนคะฉิ่นส่งผู้สมัครจาก Kachin State National Congress for Democracy (KSND), Kachin State National Democratic Party (KSNDP) และ Kachin National Congress (KNC) ผลจากการเลือกตั้งตัวแทนคะฉิ่นได้รับเลือกตั้งมีเพียงพรรคการเมืองเดียว คือ พรรค Kachin State National Congress for Democracy (KSND) เอาชนะการเลือกตั้งได้มา 3 ที่นั่ง

⁴รัฐคะฉิ่นประกอบด้วย 18 เขต จัดให้มีการเลือกตั้งได้ในสามระดับคือ ระดับเขตท้องถิ่นเลือกตั้งได้ 34 เขตเลือกตั้ง จาก 36 เขตเลือกตั้ง เนื่องจาก 2 เขตเลือกตั้งไม่อาจจัดเป็นเขตเลือกตั้งได้เนื่องจากเหตุผลด้านความมั่นคง และ เพิ่มเติมอีก 4 เขตเลือกตั้งที่ไม่ใช่เพื่อคะฉิ่น Burman, Lisu, Rawang and Shan แต่อาศัยอยู่ในพื้นที่คะฉิ่น ผลการเลือกตั้งพรรคที่ได้คะแนนเสียงข้างมากคือพรรคของรัฐบาลทั้งสองพรรคคือ USDP ได้คะแนนเสียง 20 ที่นั่ง NUPคะแนนเสียง 11 ที่นั่ง ส่วนพรรคที่ได้คะแนนเสียงตามลงมากคือ พรรค SNDP พรรค UDPKS และอิสระ ได้คะแนนเสียง 4, 2 และ 1 ที่นั่ง ตามลำดับ ทั้งนี้ทหารได้ส่งผู้แทนอีก 13 คนรวมทั้งสิ้น 38 คน ระดับต่อมาคือเลือกตั้งทั่วไปเพื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาวุฒิสภาโดยคะแนนเสียงที่รัฐคะฉิ่นได้ทั้งหมดทั้งสองสภา คือสภาละ 12 เสียง โดยทั้งสภานบนและสภาล่างพรรคที่ได้เสียงข้างมากสองลำดับแรกคือ USDP และ NUP แม้พรรคของฝ่ายคะฉิ่นจะได้เพียงเสียงเดียวทั้งสองสภา ก็ยังยืนยันที่จะดำรงความเป็นพรรคเดียวในการตรวจสอบในฐานะพรรคฝ่ายค้านกับรัฐบาล (Opposition) โดยร่วมมือกับกลุ่มกิจกรรมทางการเมืองนอกสภา

หลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลทหารใน ค.ศ.1994 เมื่อคณะรัฐมนตรีลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทำให้รัฐบาลสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจแห่งรัฐ คณะรัฐมนตรียังขึ้น โดยผลการเลือกตั้งภายในคณะรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2010 ทำให้ผู้บริหารภายในคณะรัฐมนตรีประกอบไปด้วย ตัวแทนจากพรรคการเมืองของรัฐบาลเกือบทั้งหมดคือ พรรคเอกภาพแห่งชาติ (NUP), พรรคสหภาพแห่งชาติเพื่อการพัฒนา (USDP) พรรคสันนิบาตแห่งชาติรัฐฉานเพื่อประชาธิปไตย (SNDP) และพรรคโดยคนคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ยังมีพรรคการเมืองอิสระเข้าร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งผลการเลือกตั้งรัฐคณะรัฐมนตรีปรากฏว่า พรรคการเมืองของคนคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับความนิยมนำพรรคจากรัฐบาล ฉะนั้น พรรครัฐบาลเมียนมาจึงเป็นฝ่ายบริหารให้กับรัฐคณะรัฐมนตรี (The State of Local Governance: Trend in Kachin. 2015) ต่อมาสำนักงานใหญ่ของคณะรัฐมนตรีเริ่มจัดตั้งขึ้นใน ค.ศ.2005 ที่บริเวณเขต Laiza เพื่อดูแลคนคณะรัฐมนตรีพลัดถิ่นกว่า 7,000 คน และจึงได้จัดตั้งฝ่ายบริหารด้านตำรวจ ระบบการศึกษา คนเข้าเมืองและ เขตปกป้องไฟฟ้าเป็นต้นเพื่อการปกครองตัวเอง (The State of Local Governance: Trend in Kachin. 2015)

ทั้งนี้การบริหารโดยพรรครัฐบาลเหนือพื้นที่ควบคุมโดยคณะรัฐมนตรี มีส่วนต่อการยุติข้อตกลงหยุดยิงที่ลงนามมากกว่า 17 ปี เมื่อรัฐบาลเสนอให้เปลี่ยนรูปแบบทหารเป็นหน่วยเดียวกันทั้งประเทศ ในนามหน่วยพิทักษ์ชายแดน Border Guard Force ได้ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่อาจเข้าร่วมข้อตกลงหยุดยิงได้อีกต่อไป เพราะหน่วยพิทักษ์ชายแดนเป็นฝ่ายโจมตีฝ่ายคณะรัฐมนตรี ในช่วงหลังนามข้อตกลงหยุดยิง ฉะนั้น จะให้เข้าร่วมเป็นกองกำลังเดียวกันจึงเป็นเรื่องที่กองกำลังคณะรัฐมนตรีไม่อาจรับได้ อีกทั้งช่วงเวลาที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ทหารยังได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่อย่างสม่ำเสมอ โดยทหารรัฐบาลยังคงคุมเข้มโจมตีฝ่ายคณะรัฐมนตรีที่เขต Japu และเขต Nam San Yaung จนเกิดเป็นคำถามต่อประเด็นด้านความมั่นคง มนุษย์ โดยเฉพาะด้านสุขอนามัยและด้านอาหารที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้พลัดถิ่นชาวคณะรัฐมนตรี ในที่สุดผู้พลัดถิ่นชาวคณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจอพยพมายังชายแดนไทยและจีน ทั้งนี้นานาชาติ ได้เข้ามาช่วยเหลือจัดตั้งพื้นที่อยู่อาศัยชั่วคราวแก่ผู้พลัดถิ่นชาวคณะรัฐมนตรีกว่า 100,000 คน (Lut. 2013)

2.3 กะเหรี่ยง: การบริหารงานภายในกะเหรี่ยง

กะเหรี่ยงได้แบ่งเขตการปกครองในระดับท้องถิ่นออกเป็น 7 เขตย่อย หรือ 7 กองพัน โดยที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งในทุก ๆ 4 ปี โดยจะเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งผลจากการเลือกตั้งจะได้ตัวแทนในแต่ละเขตเพื่อไปเลือกตั้งสภาผู้บริหาร ทั้งสองสภา คือสภาผู้บริหาร (Central Standing Committee) ประกอบด้วยตำแหน่งสำคัญ ห้าตำแหน่งจาก 11 ตำแหน่ง คือ ประธานพรรค รองประธานพรรค เลขานุการพรรค และรองเลขานุการพรรค และคณะกรรมการกลางสภาผู้บริหาร (Central Executive Committee) มีจำนวน 55 คน โดยไล่เลียงตามลำดับคะแนนที่ได้รับการเลือกตั้ง ภายในสภายังกำหนดให้มีหน่วยงานย่อย ๆ บริหารจัดการในแต่ละด้าน เทียบได้กับเป็นกระทรวง เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม ด้านการคลัง ด้านการเกษตร ด้านการปศุสัตว์และประมง ด้านเหมืองแร่ ด้านความสัมพันธ์กิจการระหว่างประเทศ เป็นต้น (KNU Departments. 2018) กะเหรี่ยงไม่ได้รับรวมตัวเป็นกลุ่มเอกภาพ หากแต่ได้แบ่งออกเป็นสองกลุ่มคร่าว ๆ นับตั้งแต่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงโดยปรากฏเป็นกลุ่มเห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิงกลุ่มที่ตั้งอยู่ในกองพันที่ 1, 3, 4, 6 และ 7 และไม่เห็นด้วยกับการลงนามข้อตกลงหยุดยิง กลุ่มที่ตั้งอยู่ในกองพันที่ 5

การแบ่งแยกดังกล่าวนั้นมาจากสาเหตุคือ ฝ่ายตัวแทนสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง นำโดย นายพล มุตู เซ โทว ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงโดยไม่ได้ฟังเสียงประชามติ ทั้ง ๆ ที่ตอนแรกตั้งใจเข้าประชุมกับฝ่ายรัฐบาลเมียนมาในฐานะตัวแทนประชาชนกะเหรี่ยงเพื่อตรวจสอบเนื้อหาของข้อตกลงหยุดยิงขั้นต้นเท่านั้น เมื่อนายพล มุตู เซ โทวได้รับการตอบรับในข้อเสนอของฝ่ายกะเหรี่ยงที่เสนอต่อฝ่ายรัฐบาลเมียนมา โดยรัฐบาลเมียนมาสัญญาว่าจะปฏิบัติตามกฎทั้ง 11 ข้อตามที่ฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงหรือ KNU เสนอไว้ จึงนำไปสู่เหตุผลที่ นายพล มุตู เซ โทว ตัดสินใจลงนามข้อตกลงหยุดยิงทวิภาคีในวันที่ 12 มกราคม ค.ศ. 2012 และในปลาย ค.ศ. 2012 มีการเลือกตั้งภายในรัฐกะเหรี่ยง ผลการเลือกตั้ง ผู้นำมุตู เซ โทว ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงหรือ KNU อีกหนึ่งสมัยเป็นการสะท้อนการยอมรับ การตัดสินใจของนายพล มุตู เซ โทว ในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงในระบบเสียงข้างมาก

นายพลมุตู เซ โทว เริ่มมีท่าทีเปลี่ยนไปในการประชุมในนามสภาสหพันธรัฐแห่งชาติ United Nationalities Federal Council (UNFC) ที่กลุ่มชาติพันธุ์ทางตอนเหนือของสหภาพเมียนมาเป็นสมาชิก ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 12 กลุ่มเข้าร่วมประชุม ณ บริเวณชายแดนไทยเมียนมานับตั้งแต่ ค.ศ. 2011 โดยมีจุดประสงค์หลัก คือให้ความร่วมมือกันทางการทหาร (ประชาไท, 2557) โดยนายพลมุตู เซ โทว แสดงจุดยืนว่าจะไม่เข้าร่วมการประชุมอีกต่อไป เนื่องจากหลักการของสภาสหพันธรัฐแห่งชาติหรือ UNFC กำหนดไว้ว่าหากจะมโนบายใด ๆ ต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐสมาชิกทุกคน ซึ่งผู้บริหารฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงหรือ KNU เห็นว่าล่วงล้ำอธิปไตยของรัฐอื่น ๆ อีกทั้งการห้ามการลงนามหยุดยิงแบบทวิภาคี จะไม่ทันสมัยและเป็นอันตรายมากกว่า (Myanmar Times, 2014) อนึ่งสถานการณ์ภายในรัฐกะเหรี่ยงกลับยิ่งมีการแบ่งแยกภายในอย่างชัดเจน เนื่องจากฝ่ายที่ลงคะแนนเสียงให้ นายพลมุตู เซ โทว เท่านั้นที่เห็นชอบกับการออกจากการเป็นสมาชิกสภาสหพันธรัฐแห่งชาติ หรือ UNFC ส่วนฝ่ายผู้นำกองทัพ 5 นำโดยนางชิปปอราห์ เซน (Zipporah Sain) ที่ยังต้องการให้สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงเป็นสมาชิกสภาสหพันธรัฐแห่งชาติ หรือ UNFC แต่เมื่อประธานสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง KNU ตัดสินใจออกจากการเป็นสมาชิกสภาสหพันธรัฐแห่งชาติ หรือ UNFC จึงได้สร้างความผิดหวังและแตกแยกภายในกลุ่มกะเหรี่ยง อย่างไรก็ตามกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย แสดงให้เห็นถึงการเคารพในเสียงส่วนใหญ่ และยอมรับการตัดสินใจของตัวแทนที่ชนะการเลือกตั้ง ตามหลักการประชาธิปไตย

จากกรอบแนวคิดที่ว่าด้วยระบบอุปถัมภ์ รัฐบาลเมียนมาถือได้ว่าเป็น ผู้ให้การอุปถัมภ์ แก่กลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มผู้ได้อุปถัมภ์ การอุปถัมภ์ของทหารคือการเข้ามาส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่นการสร้างถนน การขุดเจาะน้ำมันและพัฒนาท่อส่งก๊าซ หรือการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานน้ำ

โดยที่ฝ่ายคะฉิ่น หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิงได้รับการอุปถัมภ์จากฝ่ายทหารรัฐบาลในด้านพัฒนาเศรษฐกิจ การเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศ การเดินทางไปมาระหว่างกันสะดวกมากขึ้นโดยไม่ต้องผ่านจุดตรวจ ทั้งนี้คะฉิ่นไม่อาจยอมรับการเข้ามาควบคุมทรัพยากรจากฝ่ายรัฐบาลทหาร อีกทั้งยังละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยทหารรัฐบาลโจมตีฝ่ายคะฉิ่นอย่างรุนแรงในบางพื้นที่ส่งผลให้คะฉิ่นยุติการลงนามข้อตกลงหยุดยิงและยุติสายสัมพันธ์การอุปถัมภ์ ทั้งนี้ฝ่ายคะฉิ่นหลังยุติข้อตกลงหยุดยิง นอกจากจะต้องปะทะกับฝ่ายรัฐบาลมากขึ้น แต่ทรัพยากรและที่ดินที่รัฐบาลควบคุม

รวมไปต้องคืนกลับสู่คะฉิ่นบางส่วน ทำให้คะฉิ่น ต้องพัฒนาเศรษฐกิจด้วยตัวเอง สำหรับกะเหรี่ยงสายสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ต่อเนื่อง กะเหรี่ยงไม่มีกองกำลังทหารที่เข้มแข็งเหมือนเดิมเนื่องจากความแตกแยกภายใน และสถาบันทางการเมืองยังไม่อาจส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างคนกะเหรี่ยงให้เข้มแข็งขึ้นมาได้ อีกทั้งคนกะเหรี่ยงจำนวนมากได้อพยพมายังชายแดนหรือ ไปอยู่ที่กรุงย่างกุ้ง และลุ่มแม่น้ำอิระวดี ส่งผลให้ทรัพยากรกะเหรี่ยงที่ครอบครองต้องการเงินลงทุนพัฒนาอย่างมาก การเข้ามาของรัฐบาลทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจภายในรัฐกะเหรี่ยงดีขึ้น หากแต่ประชาชนกะเหรี่ยงยังคงถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน และปะทะกันกับรัฐบาลจนไร้ที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตามผู้นำกะเหรี่ยงยังเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจภายในรัฐกะเหรี่ยงเป็นปัจจัยสำคัญ

บทสรุป

โดยสรุป ความเหมือนระหว่างฝ่ายคะฉิ่นและฝ่ายกะเหรี่ยงในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงคือ จุดประสงค์ในการตัดสินใจลงนามและผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลเมียนมา หลังการลงนามข้อตกลงหยุดยิง ซึ่งปรากฏว่า จุดประสงค์เริ่มต้นในการลงนามข้อตกลงหยุดยิงมีความเหมือนกันคือ ความต้องการเจรจาทางการเมืองและจัดตั้งรัฐบาลแบบสหพันธรัฐ ทั้งนี้การตัดสินใจลงนามยังส่งเสริมให้รัฐบาลยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน กล่าวคือเป็นโอกาสที่ดีในการไม่ต้องสู้รบระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลเมียนมา อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลเมียนมายังพัฒนาไปในทางที่เจรจากันได้มากขึ้น ในทางด้านรัฐบาล ฝ่ายรัฐบาลเสนอข้อตกลงหยุดยิงอย่างไม่เท่าเทียมกันให้กับแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์เปรียบได้กับเป็นการสร้างความแตกต่างทางความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เน้นการสร้างปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาลมากกว่าจะหันหน้าร่วมมือกัน อีกทั้งยังเป็นการดำเนินการในลักษณะสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อคงความสัมพันธ์ให้ดำเนินต่อไป

ในขณะที่ความแตกต่างระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและคะฉิ่น ในแง่ค่านิยมโครงสร้างทางการเมืองที่ฝ่ายคะฉิ่นไม่สามารถส่งตัวแทนพรรคการเมืองแข่งขันกับฝ่ายรัฐบาลทหารได้ในช่วงที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิงแต่มีโอกาสน้อยกว่ารัฐบาลมากขึ้น ส่วนหลังจากยุติข้อตกลงหยุดยิงคะฉิ่นได้โอกาสในการส่งพรรคการเมืองมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลทหารไม่อาจเข้ามายุ่งเกี่ยวกิจการภายในรัฐคะฉิ่นได้มากเท่าช่วงที่ลงนามข้อตกลงหยุดยิง ในขณะที่ฝ่ายกะเหรี่ยงไม่อาจคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองได้อย่างเข้มแข็งเนื่องจากความแตกแยกภายในรัฐกะเหรี่ยง แม้ว่าภายในสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงเองยังไม่สามารถรวมเป็นหนึ่งเดียวกันได้ หนทางที่ฝ่ายสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงเห็นว่าสำคัญคือการมุ่งเน้นพัฒนาเศรษฐกิจ และสนับสนุนการเข้ามาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐบาลแม้จะทำให้ชาวกะเหรี่ยงต้องคอยหลบหนีภัยสงครามไปยังพื้นที่อื่น ๆ จะเห็นได้ว่าความต่างดังกล่าวนี้ทำให้รัฐบาลเมียนมาไม่ต้องจัดการเจรจากับฝ่ายกะเหรี่ยงมากนัก เนื่องจากความขัดแย้งภายใน ส่วนฝ่ายคะฉิ่นรัฐบาลต้องหาทางเจรจาเพื่อเสนอแนวทางให้ยินยอมกลับมาลงนามหยุดยิงอีกครั้ง

เอกสารอ้างอิง

- ประชาไท. (2557). สภากลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมายังสำรองที่นั่งให้ KNU แม้ออนตัวจากการประชุม. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2014/09/55391>
- พงษ์พันธุ์ ชุ่มใจ.(2562). ประชาไท: เกาะรอยสันติภาพพม่า รัฐกะเหรี่ยง และสหพันธ์รัฐที่ยังสร้างไม่เสร็จ. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2019/02/81124>
- พรพิมล ตรีโชติ. (2542). **ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.
- Acemonglu, Daron; Robinson, James; & Verdier, Thierry. (2014). Kleptocracy and Divide and Rule: A Model of Personal Rule. *Journal of European Economic Association Papers*, 2(2-3): 162-192.
- Bethke, Felix S. (2012). The Consequences of Divide-and-Rule Politics in Africa South of the Sahara. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 18(3): 1-13.
- Brenner, David. (2017). **Explaining the Roots of KNU Power Struggles**. New Mandela. Retrieved January 5, 2020, from <https://www.newmandala.org/knu-ceasefire-contestation-beneath-myanmars-peace-process/>
- _____. (2018). Inside the Karen Insurgency: Explaining Conflict and Conciliation in Myanmar's Changing Borderlands. *Asian Survey*, 14(2): 83-99.
- Clapham, C. (1982). **Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State**. London: Pinter.
- Eisenstadt, S.N. & Louis Roniger. (1980). Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange. *Comparative Studies in Society and History*, 22(1): 42-77.
- Federer, Des Julia Palmiano. (2019). **Myanmar in Search of a National Identity**. Retrieved January 5, 2020, from <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-search-national-identity>
- Free Rangers Burma. (2013). **Burma Army Continues Road and Camp Improvements, Taking Advantage of the Ceasefire in Karen State**. Retrieved January 5, 2020, from <http://freeburmarangers.dreamhosters.com/2013/01/31/northern-mu-traw-district-karen-state-tense-peace-amidst-Burma-army-road-and-camp-improvements/>
- Htung, Yaw, (2018). Armed Conflicts between the Kachin Independence Organization and Myanmar Army: A Conflict Analysis. *Thammasat Review*, 21(2): 234-246.
- Jacquet, Carine. (2018). **Research Institute on Contemporary Southeast Asia: Contemporary Experiences Paving the Path to War**. Bangkok: Open Editions Book.
- Jolliffe, Kim. (2014). **New Issues in Refugee Research Research Paper No. 271 Ceasefire and Durable Solutions in Myanmar: A Lesson Learnt Review**. Switzerland: The UN Refugee Agency Policy Development and Evaluation Service.

- _____. (2016). **The Asia Foundation: Ceasefires, Governance and Development: The Karen National Union in Times of Change**. Retrieved January 5, 2020, from: <https://Asiafoundation.org/wp-content/uploads/2017/02/Ceasefires-Governance-and-Development-EN-Apr2017.pdf>
- KNU Departments. (2018). **Karen National Union**, Retrieved January 5, 2020, from <https://www.knuhq.org/eng/public/department>.
- Lut, Zaw. (2013). **Armed Conflict, Internally Displaced Persons and Protection in Kachin State, Myanmar**. Thesis M.A. (International Development Studies). Bangkok: Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. Photocopy.
- Mitsubishi Corporation. (2013). **Mitsubishi Corporation Invests in Yetagun Gas Field Project in Myanmar**. Retrieved January 5, 2020, from <https://www.mitsubishicorp.com/jp/en/pr/archive/2013/html/0000023190.html>
- Myanmar Times. (2014). **What's behind the KIO and KNU Split?** Retrieved January 5, 2020, from <https://www.mmtimes.com/opinion/11637-what-s-behind-the-knu-kio-split.html>
- Soe, Hein Ko. (2016). **Frontier: The Federal State Debate**. Retrieved January 5, 2020, from <https://frontiermyanmar.net/en/the-federal-state-debate>.
- Taw, Shwe Thite. (2012). **Karennews: KNU Delegation Table 11 Keys Points at Peace-Talks**. Retrieved January 5, 2020, from <http://karennews.org/2012/01/knu-delegation-table-11-keys-points-at-peace-talks/>
- The State of Local Governance: Trend in Kachin. (2015). **Myanmar Survey Research UNDP, 14-22**. Retrieved January 5, 2020, from http://www.burmalibrary.org/docs21/UNDP-2014The_State_of_Local_Governance-Trends_in_Kachin-en.pdf