วันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๕ เวลา ๑๐.๐๐ น.

-คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ-

พม่าและอาเซียน

เพื่อนที่ห่างเหิน

โดยสตีเฟน แมคคาร์ธีย์

ความสัมพันธ์ของพม่ากับอาเซียนเปลี่ยนแปลงไปมากตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๔๐ บทความนี้ศึกษาว่าความสัมพันธ์ระหว่างพม่ากับอาเซียนได้รับอิทธิพลจากความกดดันระหว่างประเทศที่รุนแรงและความปรารถนาที่จะดำรงรักษาความน่าเชื่อถือในภูมิภาค เนื่องจากอาเซียนดำเนินการกำหนดจุดยืนให้กับพม่า ความสัมพันธ์ของนายพลกับประเทศอื่น ๆ อาจต้องดำเนินการกำหนดให้พม่าต่อไป

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ พม่าเสียสิทธิการเป็นประธานสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ แปดปีหลังจากเข้าร่วมองค์กรระดับภูมิภาค การเคลื่อนไหวตามมาหลังจากความกดดันรุนแรงจากชาติตะวันตกที่มีต่ออาเซียน จากเหตุการณ์ในพม่าเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๖ และความล้มเหลวของนายพลในส่วนของพม่าที่จะ “จัดระเบียบประเทศของตัวเอง” ตามคำสัญญาที่ให้ไว้โดยผู้นำเมื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่การเคลื่อนไหวได้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติของอาเซียนที่มีต่อการจัดการปัญหาภายในประเทศท่ามกลางประเทศสมาชิก เดิมที อาเซียนได้สร้างจุดยืนของการไม่แทรกแซงการเมืองภายในประเทศของประเทศสมาชิก และคุณลักษณะนี้เป็นทางเลือกที่น่าสนใจอย่างแท้จริงสำหรับพม่าใน พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะพม่าได้หาพันธมิตรและความชอบด้วยกฎหมายในภูมิภาคที่จะตอบโต้กับการเป็นประเทศโดดเดี่ยวที่ประเทศตะวันตกกำหนดให้ แต่เนื่องจากการเป็นประธานอาเซียนนั้นหมุนเวียนกันไปในแต่ละประเทศที่มีวาระประชาธิปไตยมากกว่า หรืออาจได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตกมากกว่า การเป็นสมาชิกของพม่าในองค์กรในขณะนั้น อาจสร้างความลำบากใจให้กับนายพลและน่าละอายใจสำหรับอาเซียน

ตั้งแต่ได้รับเอกราชใน พ.ศ. ๒๔๙๑ พม่าก็มีท่าทีที่เป็นกลางด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศในขณะเดียวกัน พม่าก็พยายามรักษาสมดุลของผลประโยชน์ที่แข่งขันกันของประเทศมหาอำนาจสำคัญในภูมิภาคที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ประการหลัง พม่าจำเป็นต้องเป็นพันธมิตรกับประเทศมหาอำนาจประเทศใดประเทศหนึ่งในบางโอกาสเพื่อความอยู่รอดในฐานะประเทศเอกราชที่ชัดเจน จริงๆ แล้วเป็นที่ถกเถียงกันว่าความสัมพันธ์กับต่างประเทศของพม่านั้นถูกกำหนดเงื่อนไขโดยเหตุผลของความอยู่รอดตั้งแต่การประกาศเอกราชและสถานภาพที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ต้องการประสานความร่วมมือในระยะสั้นอย่างจริงจังเพื่อความอยู่รอดยังมีข้อถกเถียงอีกว่า เพราะขนาดของประเทศและสถานภาพด้อยพัฒนา นโยบายต่างประเทศของพม่าจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นแบบเชิงรับมากกว่าเชิงรุก มีบ้างที่เมื่อไม่นานมานี้ พม่าเป็นที่เข้าใจว่ามีนโยบายต่างประเทศเชิงรุกและมีทิศทางมากขึ้น แม้กระทั่งขณะนี้ผลประโยชน์ระดับภูมิภาคในการเข้าหาผู้นำพม่านั้นเพิ่มขึ้น เพราะประเทศเพื่อนบ้านมองว่าการเป็นพันธมิตรของนายพลกับสาธารณรัฐประชาชนจีนน่าจะกำลังเสียเสถียรภาพเพราะขนาดและ

ความใกล้ชิด จีนมักจะคาดการณ์ไว้สูงเรื่องขอบเขตความสัมพันธ์กับต่างประเทศของพม่า ไม่ว่าจะในฐานะศัตรูผู้มีอำนาจหรือในฐานะพันธมิตรที่แข็งแกร่ง และบ่อยครั้งกว่าที่พม่าไม่พิจารณาความเป็นไปได้ที่จีนจะมีปฏิกิริยากับนโยบายต่างประเทศของตน

พม่าเข้าสู่การเป็นสมาชิกอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๔๐ หลังจากกระชับความสัมพันธ์กับจีน ข้อเท็จจริงนี้ไม่เพียงแต่ปรุงแต่งพลวัตรของความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับพม่า แต่ยังปรุงแต่งความสัมพันธ์ที่อาเซียนมีกับชาติตะวันตกเหนือพม่า บทความนี้มองความสัมพันธ์และเหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ที่นำไปสู่การเสียสิทธิของพม่าในการเป็นประธานอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๔๘ ตลอดจนการพัฒนาความสัมพันธ์ต่อจากนั้น อาจเป็นที่โต้แย้งได้ว่าตามนโยบายต่างประเทศแบบดั้งเดิมของพม่าที่มีความเป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ความเป็นสมาชิกของพม่าในอาเซียนถือว่าผิดปกติและอยู่ในตำแหน่งที่สร้างความลำบากใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมา ได้ทำให้นายพลพม่าพิจารณาใหม่เรื่องความสัมพันธ์ระดับภูมิภาค แทนที่จะมองว่าประเทศเป็นสมาชิกของโลกประชาธิปไตยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ควรจะพิจารณาความอยู่รอดของนายพลที่ระบอบการปกครองของพวกเขาจะต้องเปลี่ยนจุดยืนด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศที่เป็นกลางประกอบกับความสัมพันธ์ใกล้ชิด การทำความเข้าใจนโยบายต่างประเทศของพม่าตั้งแต่ประกาศเอกราชอาจช่วยในการวิเคราะห์อนาคตความสัมพันธ์ของพม่ากับอาเซียนและชาติตะวันตก

นโยบายต่างประเทศของพม่า

ตั้งแต่ประกาศเอกราช พม่าปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๕๐๑ และ พ.ศ.๒๕๐๓-๒๕๐๕) ปกครองโดยทหารตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๓๑ และปกครองโดยทหารโดยตรง (พ.ศ. ๒๕๐๑-๒๕๐๓, พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๑๗, พ.ศ. ๒๕๓๑ ถึงปัจจุบัน) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสงครามเย็น นโยบายต่างประเทศของพม่าจำเป็นต้องดำรงความเป็นกลางและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ในขณะเดียวกันก็ต้องถ่วงดุลผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจสำคัญในภูมิภาคอย่างมียุทธศาสตร์ ความอยู่รอดจำเป็นต้องมีการถ่วงดุลนโยบายต่างประเทศที่ถูกกำหนดโดยเหตุการณ์ภายนอกเป็นหลัก การสิ้นสุดสงครามเย็นนำไปสู่การให้ความสนใจของชาติตะวันตกที่เพิ่มขึ้นต่อประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังอยู่บนคลื่นที่เรียกว่าความเป็นประชาธิปไตย ในด้านของการตระหนักในเรื่องนี้มีเพิ่มขึ้น ชาติตะวันตกให้ความสนใจต่อพม่าถึงจุดสูงสุดหลังจากการกวาดล้างรัฐบาลทหารในการประท้วงของผู้รักประชาธิปไตยใน พ.ศ. ๒๕๓๑ และอีกครั้งหลังจากการปฏิเสธของสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐในผลชนะการเลือกตั้งของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยในพ.ศ. ๒๕๓๓ การหันไปหาจีนและจากนั้นก็อาเซียนในปลายช่วงทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๒๓ และ ๒๕๓๓ เป็นสาเหตุส่วนใหญ่ที่เกิดจากการกระทำของชาติตะวันตกในช่วงหลังสงครามเย็น ในการประเมินว่าความเป็นสมาชิกอาเซียนของพม่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายต่างประเทศแบบเดิมหรือไม่ และจีนคาดการณ์สูงในนโยบายต่างประเทศอย่างไร

จำเป็นต้องพิจารณาจุดยืน “ผู้เป็นกลาง”ที่พม่านำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๑ จนถึงทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๓๓ และเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างพม่ากับจีนสนับสนุนการรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกของอาเซียน เราจึงควรพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างพม่ากับจีนที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอในช่วงหลายปีมานี้ด้วย

พม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน

สถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของพม่าในช่วงต้นทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๓๓ ทำให้การเป็นหุ้นส่วนกับอาเซียนดูเหมือนจะเป็นเรื่องที่น่าดึงดูดใจ การเผชิญกับการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตและการลงโทษคว่ำบาตรจากประเทศตะวันตก ทำให้พม่าเห็นข้อได้เปรียบของสมาชิกอาเซียนที่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนระหว่างประเทศ (โดยเฉพาะธนาคารโลก) เสียงในองค์การสหประชาชาติ ท่าทีของประเด็นนโยบายหลักและการเจรจากับประเทศมหาอำนาจสำคัญ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป อินเดีย และญี่ปุ่น ในขณะที่มีความขัดแย้งกันภายในท้องถิ่นของมัณฑะเลย์ที่มีต่อการหลั่งไหลของผู้ทำการค้าชาวจีนอาจกระตุ้นความปรารถนาของรัฐบาลทหารให้แสวงหาตลาดทางเลือก ประเทศเพื่อนบ้านของพม่าในอาเซียนรวมทั้งอินเดียเริ่มตระหนักอย่างรุนแรงถึงสถานการณ์ที่ไม่เสถียรภาพที่เกิดจากการเข้ามาของทหารและเศรษฐกิจจีนเพิ่มขึ้นที่มีอิทธิพลต่อพม่า

ในทางตรงกันข้ามกับวิธีของชาติตะวันตก อาเซียนแสดงความเป็นธรรมในความตกลงกับพม่าตามหลักการ “ข้อผูกพันเชิงสร้างสรรค์” ที่เสนอโดยนายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อเป็นทางเลือกของอาเซียนที่นำไปสู่แนวคิด “ข้อผูกพันที่ครอบคลุม” ร่วมกับนายกาเร็ธ อีแวนส์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของออสเตรเลียในช่วงกลางทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางการค้า การทูต และเศรษฐกิจ ไปกับระบอบการปกครองเผด็จการ ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมและการเติบโตของชนชั้นกลางจะทำให้เกิดเสรีภาพทางการเมือง แต่ชนชั้นกลางในพม่าประกอบด้วยทหารและนักธุรกิจชาวจีน ทั้งหมดนี้ยืนหยัดที่จะได้รับประโยชน์จากการดำรงสภาพเช่นนี้ แม้แต่ทางราชการ ประเทศสมาชิกก่อตั้งอาเซียนส่วนใหญ่มีเหตุผลของตนที่จะเกี่ยวข้องกับพม่า ตัวอย่างเช่น อินโดนีเซียและมาเลเซียวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักต่อการเข้าร่วมสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐใหม่ของมุสลิมโรฮิงญามากถึง ๒๐๐,๐๐๐ คน เข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้านบังกลาเทศ ความเกี่ยวข้องกับพม่าในแนวทางของอาเซียน ทำให้พวกเขาคาดหวังว่าจะมีอิทธิพลต่อนายพลมากขึ้นกว่าการวิพากษ์วิจารณ์พวกเขาอยู่ห่างๆ สำหรับประเทศไทย ซึ่งกำลังรับมือกับความขัดแย้งเรื่องพรมแดนและการหลั่งไหลของผู้ลี้ภัยชาวพม่า มองว่าก๊าซธรรมชาติของพม่าเป็นทางแก้ปัญหาที่มีศักยภาพสำหรับวิกฤติการณ์พลังงาน ทั้งสิงคโปร์และประเทศไทยต่างก็สนใจในกฎหมายการลงทุนต่างประเทศฉบับใหม่ของสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ ทั้งสองประเทศตระหนักถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติของพม่าที่มีอุดมสมบูรณ์ ได้แก่ ไม้ซุง อัญมณี ปลา และแรงงานราคาถูกภายใต้ระบอบสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐใหม่ พม่ากำลังทดลองโครงการเสรีภาพทางเศรษฐกิจและ

กระตือรือร้นในการยอมรับเงินตราต่างประเทศ ซึ่งเข้าใกล้อุดมการณ์ของอาเซียนมากขึ้น หลักการของประชาคมเรื่องการไม่แทรกแซงการเมืองภายในของประเทศสมาชิกดูเหมือนจะเป็นหลักความเชื่อที่น่าดึงดูดใจสำหรับรัฐบาลทหารพม่า

พม่าเข้าร่วมประชุมอาเซียน พ.ศ. ๒๕๓๗ ตามคำเชิญของประเทศไทย ที่ซึ่งมีการประกาศ ณ กรุงย่างกุ้งว่าจะลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือ หลังจากปลดปล่อยนางอองซาน ซูจี ในพ.ศ. ๒๕๓๘ พม่าได้รับการยอมรับให้เป็นผู้สังเกตการณ์อย่างเป็นทางการในการประชุมอาเซียนและเข้าร่วมการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในพ.ศ. ๒๕๓๙ (ASIAN Regional Forum ARF) ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ พม่าต้องเผชิญกับความกดดันอย่างรุนแรงจากสหรัฐฯ ที่ต่อต้านการให้ความเป็นสมาชิกโดยสมบูรณ์แก่พม่า ในที่สุดพม่าก็ยอมรับคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีมหาธี โมฮัมหมัด แห่งมาเลเซีย นายพลเชื่อว่าการเข้าร่วมในอาเซียน พวกเขาจะได้รับความชอบธรรมทางการเมือง และพวกเขาสัญญาต่อองค์กรว่าจะรักษาระเบียบการปกครองขั้นตอนแรกคือการเปลี่ยนชื่อจาก สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) เป็นสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC)

การยอมรับพม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายระดับภูมิภาคว่าองค์กรจะรักษาหลักการไม่แทรกแซงเมื่อนโยบายภายในประเทศของประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งได้ล้ำเส้น โดยเฉพาะความกังวลเรื่องกระแสของผู้ลี้ภัย ผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และยาเสพติด การผลิตฝิ่นได้เพิ่มสูงขึ้นภายใต้กฎข้อบังคับสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ-สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ ข้อมูลตัวเลขที่เชื่อถือได้เรื่องการแพร่กระจายของโรคเอดส์เป็นไปไม่ได้ที่จะยอมรับ ความกังวลเหล่านี้ได้นำไปสู่การหารือเรื่อง “การแทรกแซงอย่างสร้างสรรค์” ที่เกี่ยวข้องกับพม่า ของนายอันวาร์ อับบราฮิม อดีตรองนายกรัฐมนตรีแห่งมาเลเซีย ความสัมพันธ์ระหว่างพม่ากับไทยเป็นไปในทางลบในปีต่อ ๆ มาหลังจากการบุกรุกอย่างต่อเนื่องของกองกำลังทหารพม่าและกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตยที่มีพม่าหนุนหลังตามคำสั่งของกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตยได้โจมตีค่ายผู้ลี้ภัยชาวกะเหรี่ยงพม่าในประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้เรียกร้องให้อาเซียนนำนโยบาย “ข้อผูกพันยืดหยุ่น” มาใช้ ซึ่งจะอนุญาตให้รัฐสมาชิกหารือและแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายภายในประเทศของเพื่อนประเทศสมาชิกเมื่อพวกเขาล้ำเส้น การเคลื่อนไหวนี้สนับสนุนโดยฟิลิปปินส์แต่คัดค้านโดยอินโดนีเซีย มาเลเซีย และสิงคโปร์ เพราะความหมายยังคงคลุมเคลือและเป็นปัญหา มีความกังวลโดยเฉพาะว่าความเคลื่อนไหวนี้จะทำให้มีความเป็นไปได้เรื่องการแทรกแซงของอาเซียนในการเมืองภายในประเทศของประเทศสมาชิกใดๆ

อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกอาเซียนก็เห็นด้วยมากกว่ากับแนวคิดของ “การปฏิสัมพันธ์ที่ขยายขอบเขต” ซึ่งหมายถึงแต่ละรัฐสมาชิกสามารถแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายภายในประเทศของสมาชิกอื่น ๆ แต่อาเซียนเองไม่ควร ข้อเสนอใหม่นี้จริงๆแล้วไม่ได้ผ่อนคลายคลื่นแห่งการวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิก แต่แนวคิดนี้จะทำให้โครงการริเริ่มใหม่ๆจำนวนมากดำเนินไปในความตื่นตัวของวิกฤติการณ์ทางการเงิน รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางเศรษฐกิจและเต็มไปด้วยความกังวลด้านการเงินและเศรษฐกิจมหภาคซึ่งกันและกัน แต่ยังคงไม่ชัดเจนว่า “การปฏิสัมพันธ์ที่ขยายขอบเขต” หมายความว่าอย่างไร สำหรับประเทศสมาชิกอย่างพม่า ถ้าการแทรกแซงโดยอาเซียนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวิพากษ์วิจารณ์ของพวกเขาก็ไร้ความหมาย

บทสรุป

แรงจูงใจนโยบายต่างประเทศของพม่าในไม่กี่ปีมานี้ควรพิจารณาในบริบทของการปกป้องตนเองของสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐและความอยู่รอดของระบอบการปกครอง เป็นเรื่องยากหรือแม้กระทั่งเป็นไปไม่ได้ที่จะรู้ถึงแรงจูงใจที่แท้จริงที่อยู่เบื้องหลังม่านแห่งความลับที่รายรอบวงในของนายพลตาน ฉ่วย การย้ายเมืองหลวงใหม่ของนายพล ประกอบกับการตอบโต้ในเหตุการณ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพายุไซโคลนนาร์จิส ได้สะท้อนจิตวิญญาณแห่งการต่อต้านทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งกระตุ้นพฤติกรรมของพวกเขาและติดตามไปกับระบอบการปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งภายในและภายนอกของนายพล ในสายตาของชาติตะวันตก ระบอบการปกครองนี้จะยังคงไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกนาน เพราะการเลือกตั้งที่อิสระและยุติธรรมถูกยับยั้งไว้และรัฐบกพร่องในการให้สินค้าและบริการพื้นฐานแก่ประชาชน ปัญหานี้ได้รุนแรงขึ้นโดยการให้คำมั่นของสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ ทรัพยากรของพม่าที่มีจำกัด สร้างเมืองหลวงใหม่ ซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ เพื่อบังคับใช้นโยบายในประเทศ และยับยั้งการเดินขบวนประท้วงของประชาชน และแสดงประชามติตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้รับการกำกับดูแลโดยอ้างความจำเป็นพื้นฐานด้านความช่วยเหลือ สุขภาพ และโครงสร้างพื้นฐาน การที่นายพลไม่ไว้ใจคนของตน ปล่อยให้ชาวตะวันตกอยู่ลำพัง ปัจจุบันต้องนำมาคาดการณ์ได้อย่างมากเรื่องพลวัตรทางการเมืองภายในประเทศเบื้องหลังนโยบายต่างประเทศของสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ

มันเป็นที่โต้แย้งได้ว่า การเมืองภายในประเทศของพม่าก่อให้เกิดปัญหาข้ามพรมแดนซึ่งสร้างความไม่มั่นคงระดับภูมิภาคเนื่องด้วยหลายสาเหตุ ในจำนวนนี้ได้แก่ การผลิตและการติดยาเสพติด การระบาดของเชื้อเอดส์และไข้หวัดนกที่ไม่มีการบันทึกและความขัดแย้งในพื้นที่พรมแดน การย้ายเมืองหลวง ความอดอยากขาดแคลน และการระงับความแตกแยกที่ก่อให้เกิดกระแสของผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหรือผู้ลี้ภัยไปยังประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง อาจคิดได้ว่า เพียงเหตุผลเหล่านี้ ทำให้อาเซียนควรกังวลเรื่องการเมืองภายในของพม่า แต่ความกดดันจากนานาชาติต่อพม่าได้เพิ่มอีกมิติหนึ่งให้กับความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับพม่าและความตระหนักของนานาชาติที่เพิ่มขึ้นของเหตุการณ์ภายในพม่าได้ก่อให้เกิดความกังวลใจแก่อาเซียน โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๖

มันยังเป็นที่โต้แย้งได้อีกว่า การเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนใน พ.ศ. ๒๕๔๐ อาจขัดกับความเป็นกลางในด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของพม่ามายาวนานในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่การประกาศเอกราชในฐานะสมาชิกของอาเซียนในยุคสมัยใหม่ของพหุภาคีนิยม พม่าพบว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่ตอบโต้ความกดดันภายนอกจากคู่เจรจา ซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และองค์การสหประชาชาติ ทำให้พม่ารู้สึกลำบากใจและละอายใจต่ออาเซียนมากขึ้น แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าพม่าได้รับความกดดันให้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียน ตลอดจนกระชับความเป็นพันธมิตรกับจีนให้ใกล้ชิดขึ้น เพราะการคว่ำบาตรของชาติตะวันตก ถ้าเป็นเช่นนี้จริงก็ไม่น่าแปลกใจเลยว่านายพลอาจรู้สึกไม่สบายใจภายในอาเซียน เพราะพวกเขาต้องรับรู้ว่าเงื่อนไขเดิมของข้อตกลงความเป็นสมาชิกนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป กฎบัตรอาเซียนใหม่อาจเป็นแค่การสนับสนุนการรับรู้นี้ ถึงแม้ว่าพม่าจะแสวงหาความเป็นสมาชิกอาเซียนเพื่อเป็นหนทางในการได้รับเกียรติภูมิศักดิ์ศรีและความชอบธรรมทางการเมือง ให้เข้าสู่ตลาดและเงินตราต่างประเทศ น่าสงสัยว่ารัฐบาลทหารพม่าที่เคยจงใจนำความเสรีภาพทางเศรษฐกิจและการปฏิรูปตลาดเสรีมาใช้ ในทางทฤษฎีอาจช่วยเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวได้บ้าง อาจเป็นไปได้มากกว่าที่นายพลกำลังแสวงหาเพื่อนแท้และประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศพอใจยิ่งกว่าพอใจที่จะได้เข้าไปใช้ทรัพยากรธรรมชาติของพม่า แต่นักลงทุนต่างชาติได้พบว่า นอกจากการรณรงค์หาเสียงสนับสนุนอย่างเข้มข้นโดยนักเคลื่อนไหวประชาธิปไตย ระเบียบกฎเกณฑ์ของประเทศ การทุจริตคอรัปชั่น และการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งหมดนี้ ได้จำกัดส่วนต่างกำไรของพวกเขาอย่างรุนแรง เนื่องจากนักลงทุนถอนการลงทุนและความกดดันจากชาติตะวันตกมีเพิ่มขึ้น สิ่งดึงดูดที่ซ่อนเร้นของ “ข้อผูกพันเชิงสร้างสรรค์” สำหรับอาเซียน จึงถูกบดบังโดยการให้คำจำกัดความใหม่ที่เยิ่นเย้อของ “การปฏิสัมพันธ์ที่ขยายขอบเขต” ไปยังพม่า

ในประเพณีนิยมที่ปฏิบัติกันมา นายพลมักจะกังวลเรื่องการรักษาการผูกขาดในอำนาจทางการเมืองมากกว่าตอบสนองต่อความกดดันหรือแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ การอภิปรายเรื่องการคว่ำบาตรหรือข้อผูกพันไม่เกี่ยวข้องกันมากขึ้นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าวัตถุประสงค์สูงสุดของพวกเขา คือ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบอบการปกครอง การเคลื่อนย้ายในสมดุลของอำนาจระหว่างประเทศและสังคมไม่น่าจะเกิดขึ้นเร็วๆนี้ สะท้อนให้เห็นในทัศนคติของสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐที่มีต่อหน่วยงานระหว่างประเทศและองค์กรอิสระ ทัศนคติที่ต้องมีการเจรจาอย่างเข้มข้นก่อนที่จะผ่อนคลายลงในเรื่องพายุไซโคลนนาร์จิส ในด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ความเป็นกลางอาจเป็นจุดยืนที่นายพลรู้สึกสบายใจมากที่สุด ทำตามนโยบายที่ลด อิทธิพลพหุภาคีที่เป็นปฏิปักษ์และสนับสนุนความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีและการรักษาสมดุลที่เลือกสรรผลประโยชน์ของประเทศต่างๆ ที่ต่อต้านกับผลประโยชน์ของตน

ความดึงดันของพม่าจะแจ้งให้อาเซียนและชาติตะวันตกทราบว่าจุดยืนของพวกเขาจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และบางทีอาจถึงเวลาที่ต้องปรับกลยุทธ์ หรืออย่างน้อยก็ปรับเป้าหมาย นายพลได้พิสูจน์แล้วว่ามีความชำนาญในการปรับเปลี่ยนนโยบายปลีกตัวจากภายนอกและประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่ของพวกเขาก็ยอมรับ สำหรับรัฐบาลทหารพม่า เสรีภาพทางเศรษฐกิจมักเป็นการทดลองที่ยกเลิกถอดถอนได้ถ้าเป็นภัยต่อ

ความมั่นคงทางการเมือง ดังนั้นจึงเป็นการยากสำหรับนายพลที่จะมีมุมมองว่าการคว่ำบาตรเป็นมาตรการลงโทษที่กำหนดขึ้นเพื่อกระตุ้นการปฏิรูปทางการเมือง ภายในบริบทรูปแบบการตอบโต้ที่เป็นกลางของพม่า การถอนตัวจากอิทธิพลชาติตะวันตก หมายถึง การส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์ทางการทูต เศรษฐกิจ และอาจเป็นความสัมพันธ์ทางการทหารในอนาคตกับประเทศมหาอำนาจที่สำคัญในภูมิภาคเป็นทางเลือก พม่ายังรักษาทางเลือกของตลาดการค้าในจีนและอินเดีย ตลอดจนการลงทุนและการค้าที่สำคัญกับไทยและสิงคโปร์ ในทางกลับกัน นโยบายข้อผูกพันของอาเซียนดูเหมือนจะทำให้เสื่อมลงจนกลายเป็นการกระทำที่เสี่ยงอันตรายในการกำหนดพรมแดนใหม่ของ “การปฏิสัมพันธ์ที่ขยายขอบเขต” ไปยังพม่า กลายเป็นเกมส์ของทางการหรือประเทศอาเซียนในการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายภายในประเทศของประเทศสมาชิกในบางโอกาส (และเป็นการละเมิดกฎของการไม่แทรกแซง) ในขณะที่ปรากฏออกมาราวกับว่าพวกเขาไม่ได้กำลังวิพากษ์วิจารณ์นโยบายภายในประเทศของประเทศสมาชิก เพราะเกมส์นี้จะก่อให้เกิดผลไม่ดีต่อประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ ได้โดยง่าย ภาวะลังเลใจของพวกเขานั้นสามารถเข้าใจได้ แต่ความกดดันทั้งภายในจากประเทศประชาธิปไตยใหม่ในภูมิภาคและภายนอกยังทำให้พวกเขาผลักดันแนวคิดนั้น ความแตกต่างอะไรที่จะเกิดขึ้นจากกฎบัตรใหม่ที่มีต่อวิวัฒนาการของแนวคิดนี้ยังคงจะเห็นได้ต่อไป

แม้ว่าจะดูเหมือนเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ถ้าความน่าเชื่อถือในระดับนานาชาติของอาเซียนได้รับการคุกคามอีกครั้งโดยการกระทำของพม่า มันจะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ผู้นำพม่า และบางทีจะสำคัญมากกว่าสำหรับอาเซียนที่จะถูกมองว่ามีการวิพากษ์วิจารณ์พวกเขามากกว่าที่จะไม่ทำอะไรเลย การที่นายพลอาจไม่ปรารถนาที่จะยังคงเป็นสมาชิกขององค์กรที่ทับถมการวิพากษ์วิจารณ์ไปที่พวกเขาแต่ไม่วิพากษ์วิจารณ์ประเทศสมาชิกอื่นๆนั้นสามารถเข้าใจได้ แต่กลายเป็นสิ่งที่สำคัญมากกว่าสำหรับอาเซียนที่จะรักษาประเทศภายในองค์กรไว้มากกว่าประเทศภายนอก อาเซียนอาจเพิ่มการไปพึ่งองค์การสหประชาชาติให้รับผิดชอบมากขึ้นเรื่อง “ความเป็นประชาธิปไตย” ของพม่า และการทำเช่นนั้น อาเซียนอาจเบนเข็มคำวิพากษ์วิจารณ์จากชาติตะวันตกต่อความไม่สำเร็จของตน จริงๆแล้ว ความสำเร็จในปัจจุบันคือการเจรจายินยอมจากรัฐบาลทหารของพม่า อาจดูเหมือนจะระบุว่าองค์การสหประชาชาติจำเป็นต้องเพิ่มน้ำหนักไปยังเสียงของอาเซียน ถ้าเป็นเพียงเพราะจีนในฐานะสมาชิกสภาความมั่นคงพบว่าเป็นเรื่องยากที่จะปกป้องผลประโยชน์ของพม่าโดยปราศจากนายพล อย่างน้อยก็แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือกัน

แปลและเรียบเรียงโดย นางสาวชมนภัส ทวีสว่างผล นักวิเทศสัมพันธ์ปฏิบัติการ กลุ่มงานภาษาอังกฤษ
ตรวจทานข้อมูลแปลเบื้องต้นโดย นางสาวศิรสา ชลายนานนท์ นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการ กลุ่มงานภาษาอังกฤษ
สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บรรณานุกรม

Stephen McCarthy. Burma and Asian: Estranged Bedfellows, Asian Survey, Vol.48,No.6 (November/December2008), pp.911-935.University of California.

http://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2008.48.6.911

BURMA AND ASEAN

Estranged Bedfellows

Stephen Mccarthy

Burma's relations with ASEAN have changed significantly since 1997. This article examines how Burma-ASEAN relations have been influenced by intense international pressure and ASEAN'S desire to maintain regional credibility. As ASEAN continues to redefine its position with Burma, the generals' relations elsewhere may continue to define it for them.

In July 2005, Burma forfeited its turn to chair the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in 2006, eight years after having joined the regional organization. The move followed intense Western pressure upon ASEAN following events inside Burma in 2003, and a general failure on Burma's part to "keep its house in order"as was promised by it leaders upon joining in 1997.Yet, the move was also reflective of a change in ASEAN's attitude toward the handling of domestic problems among its member states. Traditionally, ASEAN has adopted a posture of non-interference in the domestic politics of its member states and indeed this attribute was an attractive option for Burma in 1997 as it sought regional alliances and legitimacy to counter the isolation imposed by the West. But as the ASEAN chairmanship rotated toward countries with more democratic agendas, or that could be more influenced by Western ones, Burma's membership in the organization has at times become uncomfortable for its generals, and embarrassing for ASEAN.

Burma has since independence in 1948 adopted a neutralist stance in foreign relations, while at the same time it attempted to balance competing interests of major powers in the strategically important region. The latter objective has required that it occasionally align itself toward one power in order to survive as an ostensibly independent nation. Indeed, it has been argued that Burma's foreign relations have been conditioned by a sense of survival since independence and that an officially non-aligned status has required a series of pragmatic short-term collaborations in order to achieve that survival. It has also been argued that because of the country's size and underdeveloped status, Burma's foreign
policy has naturally tended to be more reactive than proactive. It is only relatively recently that Burma could be understood as being more proactive and directional in its foreign policies. Even here, regional interest in courting the Burmese leaders has grown because neighboring states

view the generals' alliance with the People's Republic of China (PRC) as being possibly destabilizing. Because of its size and proximity, China has always figured highly in Burma's sphere of foreign relation-either as a potentially powerful enemy or as a strong ally, and more often than not Burma has had to consider China's possible reactions to its foreign policies.

Burma joined ASEAN in 1997 after strengthening its relations with China. This fact has flavored not only the dynamics of the ASEAN-Burma relationship but also the relations that ASEAN has had with the West over Burma. This paper looks at these various relations and the events leading to Burma's forfeiture of its ASEAN chairmanship in 2005, as well as developments in relations since then. It could be argued that in reference to its traditional foreign policy of neutrality and non-alignment, Burma's membership in ASEAN stands as an anomaly and that the uncomfortable position created particularly from 2003 onward has made the Burmese generals reconsider their regional friendships. Rather than viewing the country as a member of an inevitably globalized and increasingly democratized world, it is possible to consider that survival for the generals, given the nature of their regime, requires that they return to what could be their natural foreign relations position-neutrality coupled with pragmatic affiliations. Understanding Burma's foreign policy since independence may help in diagnosing the future of Burma's relations with ASEAN and the West.

Burma's Foreign Policy

Since independence, Burma has been ruled by a parliamentary democracy (1948-58 and 1960-62); by constitutional military rule (1974-88); and by direct military rule (1958-60, 1962-74, 1988 to the present). During the Cold War, particularly, Burma's foreign policy necessitated remaining neutral and non-aligned while strategically balancing the interests of major powers in the region. Survival required a counterbalancing foreign policy that was fashioned primarily by external events. The end of the Cold War brought increasing Western attention upon developing countries riding the so-called wave of democratization. In light of the heightened awareness, Western interest in Burma peaked following the junta's crackdown on pro-democracy demonstrators in 1988, and again following the State Law and Order Restoration Council's (SLORC) refusal to honor the election of 1990 won by the National League for

Democracy (NLD). Burma's turning toward China and then ASEAN in the late 1980s and 1990s was in large part brought about by the actions of the West during the post-Cold War climate. In order to assess whether Burma's membership in ASEAN was consistent with its traditional foreign policy objectives, and how China has figured highly in foreign policy, it is necessary to consider the "neutralist" position adopted by Burma from 1948 to the 1990s. And since Burma's relations with China encouraged ASEAN's admission of Burma, we should also consider how Burma-Chinese relations have fluctuated over the years.

Burma Joins ASEAN

Burma's political and economic situation in the early 1990s made a partnership with ASEAN seem an attractive proposition. Facing diplomatic isolation and punitive sanctions from Western countries, Burma saw the advantages of ASEAN members having access to international funding (particularly the World Bank); a common voice in the U.N.; and a common posture on major policy issues and in negotiations with major powers-especially the U.S., the EU, India, and Japan. Whereas local resentment in Mandalay toward the influx of Chinese traders may have also prompted the junta's desire to find alternative markets, Burma's neighbors in ASEAN as well as India were becoming acutely aware of a potentially destabilizing situation brought about by China's increasing military and economic presence in and its influence over Burma.

In contrast to the Western approach, ASEAN justified its dealings with Burma through the principle of "constructive engagement"-introduced by Thailand's foreign minister, Arsa Sarasin, in 1991 as an Asian alternative to the "comprehensive engagement" concept coined by the Australian foreign minister, Gareth Evans, in the mid-1980s. By promoting trade, diplomatic, and economic ties with an authoritarian regime, socioeconomic progress and the growth of a middle class would produce political liberalization. Yet, the middle class in Burma comprised military officers and Chinese business persons, all of whom stood to gain from maintaining the status quo. Despite the official line, most of the founding ASEAN member states also had their own reasons for engaging with Burma. Indonesia and Malaysia, for example, had strongly criticized the SLORC's forced repatriation of up to 200,000 Rohingya Muslims into neighboring Bangladesh. By engaging with Burma as per the ASEAN Way, they could expect to exert greater influence over the generals than that which would follow criticizing them from a distance. Thailand, which was

also dealing with a disputed border and a Burmese refugee influx, saw Burma's natural gas supplies as a potential solution to its looming energy crisis. Both Singapore and Thailand were attracted by the SLORC's new foreign investment law and began to invest heavily. All were aware of Burma's abundant natural resources-timber, gems, and fish-and sources of cheap labor. Under the new SLORC regime, Burma was experimenting with a program of economic liberalization and was eager to accept foreign currency, This would bring it closer to ASEAN's ideals; the association's principle of noninterference in the domestic politics of member states seemed an attractive creed to the junta.

Burma attended the 1994 ASIAN meeting at the invitation of Thailand, where Rangoon declared that it would sign the Treaty of Amity and Cooperation (TAC). After releasing Aung San Suu Kyi in 1995, Burma was received as an official observer to the ASEAN meeting and joined the ASEAN Regional Forum (ARF) in 1996. In July 1997, facing intense pressure from the U.S. to resist the granting of full membership, Burma was finally admitted on the recommendation of Prime Minister Mahathir Mohamad of Malaysia. The generals believed that in joining ASEAN they had achieved some form of political legitimacy, and they promised the organization that they would keep their house in order. The first step would be to change their name from SLORC to the State Peace and Development Council (SPDC).

Burma's admission to ASEAN prompted a regional debate over how the organization could maintain its principle of non-interference when the domestic policies of one member state had cross-implications. Of particular concern was the flow of refugees, illegal immigrants, and drugs: opium production had soared under SLORC-SPDC rule. Reliable figures on the spread of HIV/AIDS were impossible to obtain. These concerns led Malaysia's then-deputy prime minister, Anwar Ibrahim, to talk of "constructive intervention" in relation to Burma. Relations between Burma and Thailand soured the following year after a series of incursions by the Burmese army and the Rangoon-backed Democratic Karen Buddhist Army (DKBA). In pursuit of the Karen National Union (KNU), the DKBA raided Burmese-Karen refugee camps on Thai soil. Thailand's Foreign Minister Surin Pitsuwan called on ASIAN to adopt a policy of :flexible engagement," which would allow member states to discuss and comment on the domestic policies of fellow members when they had cross-border implications. The move was supported by the Philippines but rejected by Indonesia, Malaysia, and Singapore because its meaning remained ambiguous and problematic Of

particular concern was that the move invited the possibility of ASEAN intervention in domestic politics of any member state. The ASEAN members were, however, more agreeable to the idea of "enhanced interaction," which meant that individual member states could comment upon the domestic policies of other members but that ASEAN itself should not. This new proposal did not in fact unleash a wave of criticism by member states against each other. But the concept would allow a number of initiatives to be undertaken in the wake of the financial crisis, including the exchange of economic information and the airing of mutual financial and macroeconomic concerns, Still, it remained unclear what "enhanced interaction" meant for member states like Burma-if intervention by ASEAN was not to become legitimate, their criticism could remain meaningless.

Conclusions

Burma's foreign policy motivations in recent years should be considered within the context of ensuring the SPDC's self-preservation and the regime's survival. It is often difficult, even impossible, to know the real motivations that lie behind the veil of secrecy that surrounds Than Shwe's inner circle. The generals' move to their new capital, as well as their response to the events of 2007 and Cyclone Nargis, reflects a siege mentality-both at home and abroad-that motivates their behavior and accompanies the general lack of internal and external legitimacy of their regime. In the eyes of the West, the regime will remain illegitimate so long as free and fair elections are withheld and the state fails to deliver basic goods and services to its people. This problem has been exacerbated by the SPDC's committing Burma's limited resources to building the new capital; purchasing weapons to enforce domestic policies and suppress public demonstrations; and staging unmonitored constitutional referendums at the expense of meeting basic aid, health, and infrastructure needs. That the generals cannot trust their own people, let alone Western foreigners, must today figure highly in the internal political dynamics behind the SPDC's forging policy.

It can be argued that Burma's domestic politics causes cross-border problems and that these create regional instability for a number of reasons-among these, drug production and addiction; the possible pandemic spread of HIV/AIDS and unrecorded bird flu outbreaks; and border area conflicts, forced relocations destitution, and suppression of dissent creating a steady flow of illegal immigrants or refugees into neighboring countries. One would think that

for these reasons alone, ASEAN should be concerned with Burma's internal politics. But international pressure on Burma has added another dimension to the ASEAN -Burma relationship and an increased international awareness of some events inside Burma has caused headaches for ASIAN, particularly since 2003.

It can also be argued that joining ASEAN in 1997 may have been against Burma's long-held tradition of foreign relations neutralism-in its various forms-since independence. As a member of ASEAN in a new age of multilateralism, Burma has discovered that it is part of an organization that responds to outside pressure from its Dialogue partners-the U.S., the EU, and the U.N. This makes Burma feel uncomfortable and it has increasingly embarrassed ASEAN. Yet, it could also be said that Burma was pressured into joining ASEAN, as well as forging a closer alliance with China, because of the sanctions imposed by the West. If this is the case, then it should not be surprising that the generals may have felt uneasy inside ASEAN because they must have perceived that the original terms of their membership agreement had changed. The new ASEAN Charter may only reinforce this perception.

Although Burma sought ASEAN membership as a means to gain prestige and political legitimacy access to markets, and foreign currency, it is doubtful that the junta ever intended to introduce substantial economic liberalization and adopt the free-market reforms that may have in theory, helped to encourage some long-economic growth. More likely, the generals were in search of quick friends and some ASEAN members were more than happy to gain access to Burma's natural resources. Yet, many foreign investors discovered over time that, aside from intense lobbying by democracy activists, the country's rules and regulations, corruption, and lack of infrastructure all severely limited their profit margins. As investors withdrew and Western pressure increased, the hidden attraction of "constructive engagement" for ASEAN became overshadowed by the awkward redefining of "enhanced interaction" toward Burma.

In a climate where the generals are far more concerned with maintaining their monopoly on political power than responding to economic pressures or incentives, the debate over sanctions or engagement has become increasingly irrelevant-especially if their ultimate objective was to bring about a change in the regime. That any shift in the balance of power between state and society is unlikely to occur soon is reflected in the SPDC's attitude toward

international agencies and NGOs, an attitude that required intense negotiations before it could be relaxed in the wake of Cyclone Nargis. In foreign relations, neutrality may be where the generals feel most comfortable, following a policy that minimizes adverse multilateral influences and promotes bilateral dealings and the selective balancing of various countries' interests against their own.

Burma's recalcitrance should inform ASEAN and the West that their positions have not brought about political change and that perhaps it is time to adjust their strategies, or at least their goals. The generals have proved adept at adapting to external isolationist policies and indeed for much of their history have welcomed them. For the junta, economic liberalization has always been an experiment that could be withdrawn if it threatened political stability. It would be hard for the generals, therefore, to envisage that sanctions were punitive measures designed to instigate political reform. Within the context of Burma's reactive form of neutrality, withdrawing from Western influence means promoting and strengthening diplomatic, economic, and possible future military ties with alternative major regional powers: Burma maintains alternative trade markets in China and India as well as significant investments and trade with Thailand and Singapore. ASEAN's engagement policy, on the other hand, seems to have deteriorated into a hazardous exercise of redefining the boundaries of "enhanced interaction" toward Burma. This appeared to involve a game of ASEAN officials or states occasionally criticizing the domestic policies of a member state (and hence, breaching the rule of non-interference) while appearing as if they were not criticizing the domestic policies of a member state. Because this game could easily backfire on other ASEAN members, their hesitancy is understandable, but pressure-both internally from new democracies in the region, as well as from outside forces-kept them pushing the concept nonetheless. What difference their new charter will make toward the evolution of this concept remains to be seen.

It does seem inevitable, though, that if ASEAN's international credibility is again threatened by Burma's actions, it will criticize Burma's leaders, and perhaps it is more important for ASEAN to be seen criticizing them than doing nothing. That the generals may not wish to remain a member of an organization that heaps criticism on them and not on other member states is understandable. Yet, it is becoming more important for ASEAN to keep the country inside the organization rather than outside. ASEAN may increasingly turn to the U.N. to take

more responsibility for Burma's "democratization," and by so doing ASEAN deflect some criticism from the West over its own lack of success. Indeed, any recent successes there have been in negotiating concessions from the junta would seem to indicate that the U.N. is needed to add weight to ASEAN's voice, if only because China as a member of the Security Council finds it difficult to defend Burma's interests there without the generals at least appearing to cooperate.

บรรณานุกรม

Stephen McCarthy. Burma and Asian:Estranged Bedfellows,Asian Survey,Vol.48,No.6 (November/December2008),pp.911-935.University of California.

http://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2008.48.6.911