

กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการปี 2003 ของญี่ปุ่นกับการดำเนินนโยบายให้
ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์



นางสาวนุชจรี เชื่องช้าง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2557

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

JAPAN'S 2003 ODA CHARTER AND THE IMPLEMENTATION OF ITS AID POLICY TOWARDS
MYANMAR

Miss Nutjaree Chueangchang



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in International Relations
Department of International Relations
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Academic Year 2014
Copyright of Chulalongkorn University

นุชจรี เชื่องช้าง : กฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการปี 2003 ของญี่ปุ่นกับการดำเนินนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ (JAPAN'S 2003 ODA CHARTER AND THE IMPLEMENTATION OF ITS AID POLICY TOWARDS MYANMAR) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: อ. ดร. ธิรินทร์ สุพทุทธิกุล, 152 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการเปลี่ยนแปลงของหลักการและหลักปฏิบัติในนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์ ช่วงทศวรรษ 1990-2010 โดยใช้แนวคิดการปรับคำอธิบาย (framing) ซึ่งเป็นแนวทางการวิเคราะห์ตามการศึกษาแบบ constructivism โดยงานวิจัยชิ้นนี้มีสมมติฐานว่า ภายหลังจากการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003 ญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงเชิงหลักการด้วยการกำหนดให้ความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวทางจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ แต่ในเชิงปฏิบัตินั้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามหลักการที่อ้างไว้

จากการศึกษาพบว่า ก่อนการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003 ญี่ปุ่นมีกฎบัตร ODA ปี 1992 เป็นแนวทางจัดสรรความช่วยเหลือ แต่ในกรณีของเมียนมาร์ ญี่ปุ่นไม่ได้ปฏิบัติตามกฎบัตรที่วางไว้ ยังคงจัดสรร ODA เพื่อผูกมิตรกับรัฐบาลทหารและรักษาผลประโยชน์ของตน ด้วยการปรับคำอธิบายว่า เพื่อจูงใจให้รัฐบาลทหารเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ประชาธิปไตยและปกป้องสิทธิมนุษยชน ในปี 2003 กฎบัตร ODA ฉบับใหม่ให้ความสำคัญกับ “ความมั่นคงของมนุษย์” (human security) ที่ส่งเสริมการปลอดจากความอดอยากและความกลัว ในกรณีของเมียนมาร์นั้น ญี่ปุ่นเพียงนำเอาความมั่นคงของมนุษย์มาปรับคำอธิบายให้เห็นว่า การให้ ODA เป็นการช่วยเหลือประชาชนตามแนวคิดสากล แต่ในทางปฏิบัติ ญี่ปุ่นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงตามหลักการที่อ้างไว้ ยังคงใช้ ODA ผูกมิตรกับรัฐบาลทหาร เพื่อรักษาอิทธิพลและผลประโยชน์ของตน

ภายหลังจากเลือกตั้งปี 2010 ของเมียนมาร์พบว่า ญี่ปุ่นยังคงปรับคำอธิบายเชิงหลักการต่อการให้ ODA แก่เมียนมาร์ โดยอ้างว่า เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปประเทศ ในขณะเดียวกันความมั่นคงของมนุษย์ได้ลดความสำคัญลง และในการปฏิบัติพบว่า ญี่ปุ่นใช้ ODA เพื่อเร่งกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลใหม่ของเมียนมาร์และส่งเสริมผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ รวมถึงแข่งขันกับอิทธิพลของจีน

ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2557

5580635524 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORDS: JAPAN MYANMAR 2003 ODA CHARTER FRAMING HUMAN SECURITY

NUTJAREE CHUEANGCHANG: JAPAN'S 2003 ODA CHARTER AND THE IMPLEMENTATION OF ITS AID POLICY TOWARDS MYANMAR. ADVISOR: TEEWIN SUPUTTIKUN, 152 pp.

This thesis studies the modification and consistency of principle and practice of Japan's ODA policy to Myanmar during the 1990s-2010s. The research applies the "framing" approach, which IR constructivism pays attention. This research argues that after the 2003 ODA charter was promulgated, Japan has adjusted her ODA policy by introducing human security principle as a means to allocate her ODA to Myanmar but the implementation of the policy is not in accordance with the new principle.

The thesis shows that before the 2003 ODA charter was provided, Japan had the 1992 ODA charter as a guideline. But in Myanmar case, she did not carry out the charter and gave ODA to engage with the junta and maintain her interests. Japan framed her practice that persuaded the junta to democratize the country and protect human rights. In 2003 new ODA charter that focused on "human security" which advocated both freedom from fear and from want. In the case of Myanmar, Japan only pushed the concept to justify her actions by framing that her ODA was used to assist the people following the universal ideas. In actuality, her practice did not go along with the concept because she still contributed ODA to keep friendly relationship with the junta in order to preserve her influence and interests.

After Myanmar's 2010 election, Japan continuously framed her principle by claiming that her ODA was allocated to support reform in Myanmar, while the significance of human security was declined. In the practice, Japan unchangingly gave her ODA to enhance the relationship with Myanmar's new government to promote her economic interests and to maintain the country's influence vis-à-vis China's influence.

Department: International Relations Student's Signature

Field of Study: International Relations Advisor's Signature

Academic Year: 2014

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จสิ้นลงได้ด้วยความกรุณาของอาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร. ธีวินท์ สุพุทธิกุล ที่คอยแนะนำ ชี้แนะแนวทาง ให้คำปรึกษา และเสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อรับฟังปัญหาของผู้เขียนมาอย่างต่อเนื่อง พร้อมกันนี้ก็ได้อภัยดูแล เอาใจใส่ ติดตามงานอยู่เสมอ ผู้เขียนโชคดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้อาจารย์ท่านนี้เป็นที่ปรึกษา หากปราศจากอาจารย์ที่ปรึกษาท่านนี้แล้ว วิทยานิพนธ์เล่มนี้คงสำเร็จได้ยาก ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู ประธานกรรมการ ที่คอยเป็นห่วงเป็นใยและช่วยเหลือแนะนำความรู้ที่เป็นประโยชน์ อันช่วยให้ วิทยานิพนธ์เล่มนี้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติ ประเสริฐสุข คณะกรรมการภายนอก ที่ท่านได้เสียสละเวลาอันมีค่ามาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อ วิทยานิพนธ์เล่มนี้ รวมถึงให้ความช่วยเหลือและเมตตาผู้เขียนมาโดยตลอด

นอกจากนี้ ขอขอบคุณ พี่ๆ เพื่อนๆ และน้องๆ ที่คอยเป็นกำลังใจ โดยเฉพาะเพื่อนๆ ผู้ร่วมเดินบนเส้นทางเดียวกัน ที่คอยช่วยเหลือและประคับประคองกันอยู่เสมอ ขอขอบคุณทุกช่วงเวลาที่เราได้ร่วมทุกข์ร่วมสุขกัน

ท้ายที่สุด ขอขอบพระคุณบิดา-มารดา ผู้เป็นครูคนแรกในชีวิตของผู้เขียน ผู้เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนความสำเร็จในครั้งนี้ ตลอดจนคอยเป็นกำลังใจในยามท้อถอยและคอยปลอบโยนในยามอ่อนแอ ความสำเร็จที่มีในวันนี้ ผู้เขียนขอบอบให้แก่ท่านทั้งสอง

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูปภาพ.....	ฎ
บทที่ 1	
บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามวิจัย.....	3
1.3 สมมติฐานการวิจัย	3
1.4 วัตถุประสงค์การวิจัย	4
1.5 กรอบแนวคิด	4
1.6 ขอบเขตการศึกษา	6
1.7 วิธีการวิจัย	6
1.8 การทบทวนวรรณกรรม	7
1.9 วิธีการนำเสนอ.....	12
บทที่ 2	
ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่น - เมียนมาร์ก่อนการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 1992 ของญี่ปุ่น.....	14
2.1 ศตวรรษที่ 19 ก้าวแรกที่สำคัญในความสัมพันธ์ญี่ปุ่น-เมียนมาร์.....	14
2.2 การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่เมียนมาร์และการเกิดขึ้นของนโยบาย ODA ญี่ปุ่น	16
บทที่ 3	
กฎบัตร ODA ปี 1992 ของญี่ปุ่นและแนวทางการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์.....	37

3.1 การเกิดขึ้นของกฎบัตร ODA ปี 1992 ของญี่ปุ่น.....	38
3.2 กฎบัตร ODA ปี 1992 ของญี่ปุ่นกับแนวทางการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์	47
3.3 การปรับคำอธิบาย (framing) กับการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์.....	56
บทที่ 4	
กฎบัตร ODA ปี 2003 ของญี่ปุ่นกับความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องในการจัดสรร ODA แก่ เมียนมาร์.....	67
4.1 กฎบัตร ODA ปี 2003 และความสำคัญ.....	67
4.2 ความสำคัญของหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในระดับโลก	72
4.3 สมองมองของหลักการความมั่นคงของมนุษย์	76
4.4 ความมั่นคงของมนุษย์ในมุมมองของญี่ปุ่น	79
4.5 ความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น	81
4.6 ความมั่นคงของมนุษย์กับการปรับคำอธิบายเชิงหลักการในนโยบายการให้ ODA แก่เมียน มาร์.....	87
4.7 การจัดสรร ODA ตามหลักการความมั่นคงของมนุษย์เพื่อผู้กมิตรกับรัฐบาลทหารเมียน มาร์.....	92
บทที่ 5	
นโยบายการให้ ODA ของ ญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2010	109
5.1 การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเมืองและนโยบายต่างประเทศเมียนมาร์	109
5.2 ปัจจัยเงินที่มีอาจมองข้าม	118
5.3 คำอธิบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ภายหลังการเลือกตั้งปี 2010.....	120
บทที่ 6	
บทสรุป.....	128
รายการอ้างอิง	133
ภาคผนวก.....	148

ณ

หน้า

ภาคผนวก ก หน่วยงานส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์ของญี่ปุ่น	149
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	152



สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 วิวัฒนาการ ODA ของญี่ปุ่น	24
ตารางที่ 2 โครงการค่าปฏิกรรมสงครามของญี่ปุ่นในเมียนมาร์ (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ).....	27
ตารางที่ 3 ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์: เงินกู้และเงินให้เปล่าซึ่งรวมค่า ปฏิกรรมสงครามปี 1950-1988 (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ).....	31
ตารางที่ 4 การพึ่งพิง ODA ของญี่ปุ่นของชาติอาเซียน, 1989 (%).....	35
ตารางที่ 5 การจัดสรร ODA แบบทวิภาคีของญี่ปุ่นตามภูมิภาคต่างๆ, 1989-91.....	40
ตารางที่ 6 เปรียบเทียบการใช้จ่ายงบประมาณแห่งชาติเมียนมาร์ ด้านสุขภาพ การศึกษาและการ ป้องกันประเทศ ประจำปีงบประมาณ 1990-1996 (% ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ).....	48
ตารางที่ 7 ห้าประเทศผู้ให้ ODA รายใหญ่ในกลุ่ม DAC แก่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียง (บาง ประเทศ), ปี 2000.....	63
ตารางที่ 8 ความแตกต่างระหว่างความมั่นคงแบบเดิมกับความมั่นคงของมนุษย์	73
ตารางที่ 9 พัฒนาการของหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น.....	86
ตารางที่ 10 การจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ปี 2005-2006 (100 ล้านเยน).....	98
ตารางที่ 11 การจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ปี 2007 (100 ล้านเยน).....	103
ตารางที่ 12 การจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ปี 2008-10 (100 ล้านเยน).....	106
ตารางที่ 13 การจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ปี 2004-10 (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)	108
ตารางที่ 14 การจัดสรร ODA ของกลุ่มประเทศ DAC แก่เมียนมาร์ปี 2004-10 (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ).....	108
ตารางที่ 15 กระทรวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงของเมียนมาร์หลังการเลือกตั้งปี 2010	111
ตารางที่ 16 การลงทุนของบริษัทต่างชาติในเมียนมาร์ปี 2012 (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ).....	116

สารบัญรูปลูกภาพ

ภาพที่ 1 แสดงผู้ให้ ODA รายใหญ่แก่เมียนมาร์ปี 1988.....	33
ภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างการบริหารประเทศของรัฐบาลเมียนมาร์ภายหลังการเลือกตั้งปี 2010....	111



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เมียนมาร์เป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) จากญี่ปุ่นมาเป็นเวลานาน เริ่มจากการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามในปี 1955¹ โดยเมียนมาร์เป็นประเทศแรกในเอเชียที่รับค่าปฏิกรรมสงครามและลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพกับญี่ปุ่น เมื่อค่าปฏิกรรมสงครามสิ้นสุดลงในปี 1965 ทั้งสองประเทศได้พัฒนาความสัมพันธ์ไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจผ่านการให้ ODA ทั้งในรูปแบบเงินกู้ (yen loan) เงินให้เปล่า (grant aid) และความช่วยเหลือทางเทคนิค (technical assistance) ซึ่ง ODA ของญี่ปุ่นที่ให้แก่เมียนมาร์นั้นมีปริมาณมากและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในยุคของนายพลเนวิน (General Ne Win: 1962-1988)² จนกล่าวได้ว่าเป็น “ความสัมพันธ์ที่พิเศษ” (special relationship) และเป็น “ความสัมพันธ์ฉันมิตรที่มีมายาวนาน” (historically friendly relation)³ อย่างไรก็ตาม การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ในช่วงเวลานี้ได้รับการพิจารณาว่าคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเป็นหลัก และได้มีการเปรียบเทียบการให้ ODA ของญี่ปุ่นว่าเป็นวิธีการ “เศรษฐกิจบูมเมอแรง” (boomerang economic)⁴ กล่าวคือ ความช่วยเหลือที่ให้ไปจะย้อนนำเอาผลประโยชน์มหาศาลกลับมาสู่ญี่ปุ่นในที่สุดและเป็น “เมล็ดเงิน” (seed money)⁵ สำหรับการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนา ใช้ส่งเสริมและปรับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศในเอเชีย อันจะช่วยให้ญี่ปุ่นสามารถกลับมาเยือนอยู่บนเวทีระหว่างประเทศอีกครั้ง หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ได้เปลี่ยนไป เมื่อเกิดการประท้วงครั้งใหญ่ในวันที่ 8 สิงหาคม 1988 เนื่องจากความไม่พอใจการบริหารประเทศของรัฐบาลเนวิน ทำให้นายพลเนวินต้องพ้นจากตำแหน่งไป และได้มีการจัดตั้งสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council: SLORC) ขึ้นในวันที่ 18 กันยายน 1988 ภายใต้การนำของ

¹ Bert Edström, *Japan and the Myanmar Conundrum* (Institute for Security and Development Policy, 2009), 134.

² Kei Nemoto, "The Japanese Perspective on Burma," *Burma Debate* 2, no. 4 (August/September, 1995): 22.

³ Toshihiro Kudo, "Myanmar and Japan: How Close Friends Become Estranged," *IDE Discussion Paper*, no. 118 (August, 2007): 3.

⁴ Donald M. Seekins, "Japan's Aid Relations with Military Regimes in Burma, 1962-1991: The *Kokunaika* Process," *Asian Survey* 3, no. 3 (Mar., 1992): 252.

⁵ Edström, *Japan and the Myanmar Conundrum*, 23.

นายพลอาวุโสซอหม่อง (Senior General Saw Maung)⁶ จากเหตุการณ์นี้ได้มีการปราบปรามนักศึกษาและประชาชนผู้ประท้วง ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 3,000 คน โดยนานาชาติพากันคว่ำบาตรเมียนมาร์ ส่วนญี่ปุ่นได้ประกาศระงับการให้ ODA เนื่องจากไม่อาจขัดมนานาชาติได้ ถึงกระนั้น ญี่ปุ่นก็ได้ประกาศรับรองรัฐบาลทหารเมียนมาร์อย่างเป็นทางการในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 1989 และเริ่มจัดสรร ODA ให้อีกครั้งหลังจากประกาศหยุดให้ไปไม่ถึง 6 เดือน ในขณะที่ชาติตะวันตกอื่นๆ ยังคงคว่ำบาตรเมียนมาร์อยู่⁷ การกระทำของญี่ปุ่นในครั้งนี้ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสังคมนานาชาติอย่างมาก และตอกย้ำภาพลักษณ์ประเทศที่ค้ำประกันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นที่ตั้ง ซึ่งทำให้ญี่ปุ่นต้องแก้ไขและเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ในเวลาต่อมา

การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นเกิดขึ้นครั้งแรกในปี 1992 เมื่อรัฐบาลได้ประกาศกฎบัตร ODA (ODA Charter) ขึ้น เพื่อตอบสนองต่อสถานะความเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและการเรียกร้องจากนานาชาติให้แสดงความรับผิดชอบต่อกิจการระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น รวมทั้งต้องการลดเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากชาติตะวันตกที่กล่าวว่าการให้ ODA ของญี่ปุ่นนั้นเป็นไปอย่างไม่มีหลักการ โดยกฎบัตร ODA ที่จัดทำขึ้นมีหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ หนึ่ง เพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม สอง หลีกเลี่ยงการให้ ODA เพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร สาม ให้การสอดส่องดูแลต่อประเทศผู้รับในกิจการที่เกี่ยวข้องกับอาวุธทำลายล้างร้ายแรงและสี่ ประเทศผู้รับต้องมีการพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ตลอดจนมีเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม⁸ โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่เกิดขึ้นยังแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นได้สนับสนุนแนวคิดเรื่องค่านิยมสากล (universal values) อันประกอบด้วย การปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนและเศรษฐกิจเสรีนิยม ที่สหรัฐอเมริกาพยายามส่งเสริมในยุคหลังสงครามเย็น⁹ อย่างไรก็ตาม การจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์นั้นไม่ได้วางอยู่บนหลักการที่กำหนดไว้ ยังคงให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นที่ตั้ง กระนั้น ญี่ปุ่นก็พยายามปรับคำอธิบายเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การกระทำของตนเอง ด้วยการกล่าวว่า การให้ ODA แก่เมียนมาร์นั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม และความพยายามผลักดันให้เมียนมาร์ปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมืองไปสู่ประชาธิปไตยเสรีนิยม

ในปี 2003 ญี่ปุ่นได้แก้ไขกฎบัตร ODA และประกาศใช้กฎบัตรฉบับใหม่ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในครั้งนี้สืบเนื่องมาจาก ความต้องการตอบสนองต่อสภาวะแวดล้อมภายในประเทศและระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไป กล่าวคือ ญี่ปุ่นประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเป็นเวลายาวนาน ทำให้

⁶ Mikio Oishi and Fumitaka Furuoka, "Can Japanese Aid Be an Effective Tool of Influence? Case Studies of Cambodia and Burma," *Asian Survey* 43, no. 6 (2003): 898.

⁷ Seekins, "Japan's Aid Relations with Military Regimes in Burma, 1962-1991, 246.

⁸ Edström, *Japan and the Myanmar Conundrum*, 32.

⁹ Suppakarn Pongyular, "The Implications of Japanese Engagement Policy Towards Myanmar: 1988-Present," *GSID Discussion Paper*, no. 159 (October, 2007): 12.

ประชาชนญี่ปุ่นจำนวนมากเริ่มไม่สนับสนุนนโยบายการให้ ODA ของรัฐบาล ส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องลดงบประมาณ ODA และปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อจูงใจประชาชนให้กลับมาสนับสนุนการให้ ODA อีกครั้ง ส่วนด้านสังคมระหว่างประเทศนั้น ได้มีการส่งเสริมแนวทางใหม่ๆ เพื่อจัดการกับประเด็นปัญหาความมั่นคงที่มีมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะแนวคิดเรื่อง “ความมั่นคงของมนุษย์” (human security) ที่ครอบคลุมทั้ง “การปลอดจากความกลัว”(freedom from fear) และ “การปลอดจากความอดอยาก” (freedom from want) โดยองค์การสหประชาชาติและได้เรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ร่วมกันสนับสนุนแนวทางดังกล่าวนี้ ญี่ปุ่นได้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงจากทั้งสภาวะแวดล้อมภายในและภายนอกด้วยการรับเอาแนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์มาปรับใช้และส่งเสริมอย่างกระตือรือร้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อสังคมนานาชาติ ในขณะที่เดียวกันความมั่นคงของมนุษย์ก็ได้เอื้อประโยชน์แก่รัฐบาลญี่ปุ่นในการให้คำตอบต่อประชาชนเกี่ยวกับนโยบายการให้ ODA และช่วยให้ประชาชนหันมาสนับสนุนแนวทางของรัฐบาลอีกครั้ง

กฎบัตร ODA ฉบับใหม่ของญี่ปุ่นที่ประกาศใช้ในปี 2003 ได้ระบุรายละเอียดที่ชัดเจนและลึกซึ้งยิ่งขึ้น ตลอดทั้งมีการระบุถึงหลักการใหม่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ความมั่นคงของมนุษย์และ “การสร้างสันติภาพ” (peace building)¹⁰ ซึ่งญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับหลักการความมั่นคงของมนุษย์เป็นอย่างมาก และได้ใช้ ODA เป็นกลไกสำคัญนำหลักการดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม การแก้ไขกฎบัตร ODA ปี 2003 ที่มาพร้อมกับหลักการใหม่ที่เพิ่มขึ้นนั้นได้สร้างความน่าสนใจและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ตามมา

1.2 คำถามวิจัย

การแก้ไขกฎบัตร ODA ปี 2003 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการให้ ODA แก่เมียนมาร์อย่างไร

1.3 สมมติฐานการวิจัย

การแก้ไขกฎบัตร ODA ปี 2003 ของญี่ปุ่นส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการให้ ODA แก่เมียนมาร์ โดยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงหลักการด้วยการนำเอาความมั่นคงของมนุษย์มาปรับใช้ผ่านกระบวนการปรับคำอธิบาย (framing) กล่าวคือนำประเด็นเดิมที่มีอยู่แล้วมาตั้งชื่อตีความใหม่และทำให้โดดเด่นขึ้น แต่ในเชิงปฏิบัตินั้นยังคงแนวทางเดิมเป็นหลักและไม่ได้ตรงตามหลักการที่อ้างไว้ทั้งหมด เนื่องจากยังคงให้ ODA ในลักษณะการให้รางวัลและการลงโทษ (carrot

¹⁰The Reality of Aid Asia-Pacific 2005 Report, "Fifty Years of Japan ODA: A Critical Review for ODA Reform," http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/ROA_Asia_2005_Full_sml1.pdf.

and stick) ต่อรัฐบาลทหารเมียนมาร์ โดยที่มุ่งเน้นการให้รางวัลมากกว่าการลงโทษ เพื่อต้องการผูกมิตรกับรัฐบาลทหารต่อไป

1.4 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ทั้งในเชิงหลักการ และการปฏิบัติหลังการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003
2. เพื่อศึกษาถึงความสอดคล้องระหว่างหลักการและการปฏิบัติที่เกิดขึ้นในนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์หลังการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ญี่ปุ่น – เมียนมาร์โดยรวม
4. เพื่อศึกษานโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นโดยรวม

1.5 กรอบแนวคิด

งานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการปรับคำอธิบาย (framing) ซึ่งเป็นแนวทางอย่างหนึ่งที่ ทฤษฎีประดิษฐ์กรรมทางสังคม (constructivism) ได้ให้ความสนใจและใช้อธิบายการสร้างบรรทัดฐานของผู้ประกอบการด้านบรรทัดฐาน (norm entrepreneur) Martha Finnemore และ Kathryn Sikkink¹¹ ได้อธิบายไว้ว่า ในการสร้างบรรทัดฐานใหม่ขึ้นนั้น ผู้ประกอบการด้านบรรทัดฐานจะใช้แนวคิดการปรับคำอธิบายผ่านวิธีการสร้างประเด็นที่สำคัญขึ้น ด้วยการใช้ภาษาหรือการตั้งชื่อ การตีความและการทำให้ประเด็นดังกล่าวมีความน่าสนใจ และหากมีประเด็นเดิมอยู่แล้วแต่ต้องการทำให้เกิดความสนใจจากสังคมอีกครั้ง ผู้ประกอบการด้านบรรทัดฐานก็จะใช้วิธีการตีความใหม่และการตั้งชื่อใหม่ เพื่อให้ประเด็นเดิมมีความน่าสนใจขึ้นอีกครั้ง โดยกลไกที่สำคัญที่ใช้ในการปรับคำอธิบายนั้นคือ การโน้มน้าวชักจูงใจให้คนในสังคมเห็นด้วยกับประเด็นที่ได้สร้างขึ้นมา ทั้งนี้การปรับคำอธิบายมีเป้าหมายสำคัญคือ การก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันของสาธารณชนในวงกว้างเกี่ยวกับประเด็นที่สร้างขึ้น โดยที่สาธารณชนให้ความสนใจและสนับสนุนการนำเอาประเด็นดังกล่าวไปปฏิบัติในเวลาต่อมา

แนวคิดการปรับคำอธิบายนี้เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งที่ได้รับการเลือกนำมาใช้จัดการประเด็นทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศโดยตัวแสดงทั้งที่เป็นรัฐบาลและองค์กรเอกชนระหว่างประเทศ Alex Mintz และ Steven B. Redd ได้กล่าวว่า แนวคิดการปรับคำอธิบายเกิดขึ้นเมื่อตัวแสดงหนึ่งต้องการจะเป็นผู้ตัดสินใจและกำหนดนโยบายตลอดจนต้องการที่จะมีอิทธิพลต่อทัศนคติ

¹¹ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization* 52, no. 4 (Autumn, 1998): 887-917.

และพฤติกรรมของบุคคลอื่นๆในสังคม ซึ่งโดยทั่วไปตัวแสดงดังกล่าวมีอยู่ในระดับผู้นำและผู้มีอิทธิพลที่สามารถจะแทรกตัวเองเข้าไปอยู่ในตำแหน่งที่ถกเถียงและจัดการกำหนดนโยบายได้ ซึ่งผู้นำเหล่านี้จะปรับคำอธิบายเพื่อกำหนดนโยบายออกมา การปรับคำอธิบายดังกล่าวนี้บางส่วนจะถูกควบคุมโดยบรรทัดฐาน (norms) ลักษณะนิสัย (habits) และลักษณะเฉพาะตัว (personal characteristics) ของผู้กำหนดนโยบาย และมีวัตถุประสงค์เพื่อชักนำและจัดการกับความคิดเห็นของสาธารณชนให้เห็นสอดคล้องและให้การสนับสนุนนโยบายที่ผู้จัดทำนโยบายได้กำหนดขึ้น ตลอดจนสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในการนำเอานโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ¹²

นอกจากนี้ Amitav Acharya¹³ ได้กล่าวถึงการปรับคำอธิบายไว้ว่าเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญที่ก่อให้เกิดกระบวนการทำให้เป็นท้องถิ่น (localization) อันเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากผู้รับเอาบรรทัดฐาน (norm-taker) จะเลือกรับเอาบรรทัดฐานสากล (universal norm) บางส่วนที่เห็นว่าสอดคล้องกับความเชื่อและการปฏิบัติของท้องถิ่นมาปรับใช้เป็นแนวทางของตนเอง ซึ่งแนวคิดการปรับคำอธิบายมีความสำคัญอย่างมากในการเชื่อมบรรทัดฐานที่มีอยู่เดิมกับบรรทัดฐานที่เลือกรับมาใหม่ให้มีความสอดคล้องต่อกัน อันจะทำให้บรรทัดฐานในระดับสากลที่เลือกรับมาสามารถมารวมอยู่กับบรรทัดฐานในระดับท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมโดยไม่ถูกต่อต้านจากคนในท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงกรณีการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์หลังจากการประกาศใช้กฎบัตร ODA ในปี 2003 นั้น สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดการปรับคำอธิบาย กล่าวคือ ญี่ปุ่นได้นำเอาประเด็นเดิมที่มีอยู่แล้วในนโยบายการให้ ODA แก่เมียนมาร์มาตีความและตั้งชื่อใหม่ โดยแนวทางการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ก่อนการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003 มักถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนานาชาติว่าไม่ได้ยึดติดอยู่กับหลักการที่วางไว้ ไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงให้เกิดขึ้นในการปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมืองเมียนมาร์ นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังถูกวิจารณ์จากประชาชนภายในประเทศตนเองเกี่ยวกับการใช้งบประมาณ ODA เนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำเป็นเวลายาวนาน ประชาชนญี่ปุ่นจึงเริ่มตั้งคำถามกับการให้ ODA แก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย โดยเฉพาะกับเมียนมาร์ที่ปกครองด้วยเผด็จการทหารและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง รัฐบาลญี่ปุ่นจึงต้องเผชิญกับแรงกดดันทั้งจากภายในและต่างประเทศ บรรทัดฐานเดิมเริ่มถูกกัดกร่อน ทำให้เกิดความไม่น่าเชื่อถือและขาดความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายการให้ ODA แก่เมียนมาร์ต่อไป รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ปรับคำอธิบายขึ้นมาใหม่ โดยการนำเอาหลักการที่เคยปฏิบัติมาปรับคำอธิบายเป็นหลักการใหม่ ภายใต้ชื่อว่า ความมั่นคงของมนุษย์ และมีการตีความว่าการดำเนินนโยบายการให้ ODA แก่เมียนมาร์

¹² Alex Mintz and Steven B. Redd, "Framing Effects in International Relations," *Synthese* 135, no. 2 (May, 2003): 193-23.

¹³ Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," *International Organization* 58, no. 2 (Spring, 2004): 239-75.

นั้นเป็นไปตามหลักการความมั่นคงของมนุษย์ที่คำนึงถึงประชาชนเป็นสำคัญ โดยญี่ปุ่นจะส่งเสริมให้ประชาชนเหล่านั้นปลอดจากความกลัวและความอดอยากผ่านนโยบายการให้ ODA

การปรับคำอธิบายโดยการตั้งชื่อ ดีความใหม่และทำให้มีความโดดเด่นขึ้นนี้ ได้ก่อให้เกิดความชอบธรรมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถให้คำตอบแก่ประชาชนได้ว่า ญี่ปุ่นให้ ODA แก่เมียนมาร์เพื่ออะไรและทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเงินที่ให้ไปจะไม่สูญเปล่า อีกทั้งยังแสดงให้เห็นนานาชาติเห็นว่าญี่ปุ่นได้ยึดถือหลักการตามที่ระบุไว้ในกฎบัตร ODA ในการดำเนินนโยบายการให้ ODA แก่เมียนมาร์

1.6 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่องกฎบัตรความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการปี 2003 ของญี่ปุ่นกับการให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์นั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 – ทศวรรษ 2010 ซึ่งครอบคลุมการประกาศใช้กฎบัตร ODA ฉบับแรกปี 1992 ฉบับที่ 2 ปี 2003 และสถานการณ์หลังจากที่เมียนมาร์เปิดประเทศภายหลังการเลือกตั้งในปี 2010 โดยผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับช่วงเวลาการใช้กฎบัตร ODA ปี 2003 เป็นต้นมา เนื่องจากเป็นช่วงเวลา que แสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์

1.7 วิธีการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา การเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ในเชิงหลักการและการปฏิบัติ กล่าวคือ ในการเปลี่ยนแปลงเชิงหลักการ ผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบโดยยึดถือตามกฎบัตร ODA เป็นหลัก ประกอบด้วยกฎบัตร 2 ฉบับ คือ ฉบับปี 1992 และฉบับปรับปรุงใหม่ปี 2003 ออกโดยกระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่น และในส่วนของการเปลี่ยนแปลงในเชิงปฏิบัตินั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลจากองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency :JICA) เนื่องจาก JICA เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการนำเอานโยบาย ODA ไปปฏิบัติ และมีการจัดทำรายงาน งานวิจัย นำเสนอผลการปฏิบัติงานอยู่อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้แหล่งข้อมูลสำคัญที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยได้ศึกษาจากสมุดปกขาว ODA ของญี่ปุ่น (Japan's ODA White Paper) ที่ได้กล่าวถึงทั้งหลักการและการปฏิบัติงานของรัฐบาลเกี่ยวกับการให้ ODA ในแต่ละปี ออกโดยกระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่น ตลอดจนสมุดปกฟ้าหรือรายงานประจำปีทางการทูตของญี่ปุ่น (diplomatic bluebook) ที่กล่าวถึงนโยบายต่างประเทศโดยรวมของแต่ละปี ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะลงไปทีนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและการจัดสรร ODA ซึ่งออกโดยกระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่นเช่นกัน กล่าวได้ว่าข้อมูลในส่วนข้างต้นนี้เป็นข้อมูลที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาการ

เปลี่ยนแปลงในเชิงหลักการและการปฏิบัติของการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเชื่อว่ามีคามจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพิ่มเติมจากมุมมองของนักวิชาการที่ได้วิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์หลังจากการประกาศกฎบัตร ODA ฉบับใหม่ในปี 2003 ซึ่งมาจากบทความในหนังสือพิมพ์ และวารสารทางวิชาการที่เขียนโดยชาวญี่ปุ่นเองและชาวต่างชาติ เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การตอบคำถามการวิจัยข้างต้น

1.8 การทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์นั้น ผู้วิจัยได้แบ่งการทบทวนวรรณกรรมออกเป็น 3 ส่วน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความเชื่อมโยงในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เริ่มด้วยส่วนแรก เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นกับเมียนมาร์และการให้ ODA ก่อนกฎบัตร ODA ปี 1992 ประกอบด้วยงานของ Kei Nemoto ในเรื่อง “The Japanese Perspective on Burma”¹⁴ ที่กล่าวว่า ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ในช่วงหลังสงครามนั้น สามารถอธิบายได้ด้วยลักษณะที่สำคัญคือ ญี่ปุ่นในฐานะผู้ให้ความช่วยเหลือและเมียนมาร์ในฐานะผู้รับความช่วยเหลือ โดยในเดือนธันวาคม ปี 1954 ทั้งสองประเทศได้เปิดความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการขึ้น และในปีต่อมาเมียนมาร์เป็นประเทศแรกในเอเชียที่รับค่าปฏิกรรมสงครามจากญี่ปุ่น นอกจากนี้ Nemoto ได้ชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแต่ปี 1954-1988 ODA ที่ญี่ปุ่นให้แก่เมียนมาร์ทั้งในส่วนของเงินกู้ เงินให้เปล่าและความร่วมมือทางเทคนิคมีมูลค่ารวมถึง 511.7 พันล้านเยน มากเป็นลำดับที่ 7 ในบรรดาประเทศผู้ได้รับ ODA จากญี่ปุ่นในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งเหตุผลสำคัญของการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ คือ ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นจะได้รับ สอดคล้องกับงานของ Donald M. Seekins ในเรื่อง “Japan’s Aid Relations with Military Regimes in Burma, 1962-1991: The *Kokunaika* Process”¹⁵ โดย Seekins ได้อธิบายโดยใช้แนวคิดเรื่อง “*Kokunaika* หรือ Domesticization” อันเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ส่งเสริมผลประโยชน์ภายในประเทศเป็นหลัก Seekins ได้ให้คำจำกัดความของแนวคิด *Kokunaika* ว่า “... เป็นการถอนตัวออกจากระบบโลกและมุ่งไปสู่อะไรก็ตามที่ส่งเสริมให้เกิดผลประโยชน์ต่อภายในประเทศ...” แนวคิดดังกล่าวนี้ถือกำเนิดขึ้นหลังจากญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 และมีความกังวลสูงสุดเกี่ยวกับความต้องการรักษาตลาดการค้าและแหล่งวัตถุดิบในต่างประเทศ ซึ่งแนวคิด *Kokunaika* ได้ถูกนำมาปรับใช้กับเมียนมาร์ผ่านการให้ ODA เพื่อแลกกับการเข้าถึงตลาดและแหล่งวัตถุดิบของเมียนมาร์

¹⁴ Nemoto, "The Japanese Perspective on Burma," 20-25.

¹⁵ Seekins, "Japan's Aid Relations with Military Regimes in Burma, 1962-1991: The *Kokunaika* Process," 246-62.

และวรรณกรรมเรื่องสุดท้ายเป็นงานของ David I. Steinberg เรื่อง “Japanese Economic Assistance to Burma: Aid in the *Tarenagashi* Manner?”¹⁶ ได้อธิบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ว่า “เป็นการให้ที่ปราศจากความกังวลต่อผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น” เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ คือ เศรษฐกิจ การเมืองและความสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งเมื่อประกอบกันแล้วได้กลายเป็นแรงผลักดันที่ทำให้ญี่ปุ่นจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์อย่างต่อเนื่องและมีลักษณะที่ไม่แสดงให้เห็นถึงความกังวลต่อสถานการณ์ทางการเมืองและสังคมในเมียนมาร์ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารแต่อย่างใด กล่าวโดยสรุป การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ก่อนกฎบัตร ODA ปี 1992 นั้นเป็นการให้ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นจะได้รับจากเมียนมาร์เป็นสำคัญ (economic first) ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการเมืองเพื่อนำเมียนมาร์ไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพอย่างแท้จริง

วรรณกรรมในส่วนที่สองเกี่ยวข้องกับกฎบัตร ODA ปี 1992 กับการให้ ODA แก่เมียนมาร์ ประกอบด้วยงานของ Patrick Strefford เรื่อง “Japanese ODA Diplomacy towards Myanmar: A Test for the ODA Charter”¹⁷ โดย Strefford ได้กล่าวว่าเมียนมาร์เป็นกรณีศึกษาที่สำคัญต่อการทดสอบว่าญี่ปุ่นได้ปฏิบัติตามหลักการของกฎบัตร ODA ที่ประกาศในปี 1992 หรือไม่ ซึ่ง Strefford ได้ให้ข้อสรุปในตอนท้ายไว้ว่า ในกรณีของเมียนมาร์นั้นญี่ปุ่นไม่ได้ยึดมั่นปฏิบัติตามหลักการของกฎบัตร ODA แต่อย่างใด ทั้งนี้ Strefford ได้ยกตัวอย่างประกอบ 2 ตัวอย่าง คือ การให้เงินกู้ในปี 1998 โดยอ้างว่าเป็นเงินกู้ที่ได้ตกลงกันมาก่อนไม่ได้เป็นโครงการใหม่และการจัดสรรเงินให้เปล่าในปี 2002 ที่ญี่ปุ่นพยายามอธิบายว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือในด้านมนุษยธรรม ซึ่งทั้งสองโครงการดังกล่าวนี้มีลักษณะไม่สอดคล้องกับกฎบัตร ODA ที่วางไว้ คล้ายคลึงกับงานของ Catharin Dalpino เรื่อง “The Role of Human Rights: The Case of Burma”¹⁸ ที่อธิบายถึงนโยบายของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์ในประเด็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งในกฎบัตร ODA ในปี 1992 ว่า ญี่ปุ่นไม่ได้มีความพยายามอย่างแท้จริงที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐบาลทหารเมียนมาร์ให้เคารพในหลักสิทธิมนุษยชนและมีการปฏิรูปทางการเมือง เพราะมีข้อจำกัด 3 ประการ กล่าวคือ สืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่สองที่ญี่ปุ่นได้เคยบีบบังคับให้ประเทศในภูมิภาคนี้ปฏิบัติตามและอยู่ภายใต้อำนาจของตน ซึ่งทำให้ญี่ปุ่นต้องปรับความสัมพันธ์และสร้างความไว้วางใจกับ

¹⁶ David I. Steinberg, "Japanese Economic Assistance to Burma: Aid in the *Tarenagashi* Manner?," in *Japan and South East Asia: The Cold War Era 1947-1989 and Issues at the End of the Twentieth Century*, ed. Wolf Mendl (London: Routledge, 2001), 347-69.

¹⁷ Patrick Strefford, "Japanese ODA Diplomacy Towards Myanmar: A Test for the ODA Charter," *Ritsumeikan Annual Review of International Studies* 6 (2007): 65-77.

¹⁸ Catharin Dalpino, "The Role of Human Rights: The Case of Burma," in *Japan in International Politics: The Foreign Policies of an Adaptive State* ed. Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki, et al. (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2007), 213-28.

ประเทศในภูมิภาคนี้ใหม่หลังจากสงครามสิ้นสุดลง ญี่ปุ่นจึงตระหนักดีว่าตนเองไม่ควรที่จะยึดยึดแนวคิดและค่านิยมต่างๆให้แก่ประเทศเหล่านี้อีก ประการต่อมาคือ ญี่ปุ่นมองว่าวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศในเอเชียที่มีความหลากหลายมาก ไม่สามารถที่จะอธิบายด้วยรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยได้แบบเดียว และประการสุดท้าย เนื่องจากความต้องการรักษาการเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบและตลาดในประเทศกำลังพัฒนา ญี่ปุ่นจึงปรารถนาให้ประเทศในภูมิภาคนี้มีเสถียรภาพทางการเมืองมากกว่ามีการเปลี่ยนแปลง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของญี่ปุ่นเอง

และวรรณกรรมชิ้นสุดท้ายในส่วนนี้คือ **“Japan and the Myanmar Conundrum”**¹⁹ ของ Bert Edström ได้กล่าวถึงการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์หลังการประกาศกฎบัตร ODA ปี 1992 ว่าญี่ปุ่นได้ใช้แนวทางการให้รางวัลและการลงโทษ (carrot and stick) เป็นแนวทางหลัก ด้วยการเชื่อมโยงพฤติกรรมของรัฐบาลทหารเมียนมาร์กับสิ่งที่ญี่ปุ่นหรือนานาชาติคาดหวัง หากเมียนมาร์ทำตามข้อเรียกร้องหรือแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในแนวทางที่ดีขึ้น ญี่ปุ่นก็จะจัดสรร ODA ให้ อันถือเป็นการให้รางวัล แต่หากเมียนมาร์ไม่ทำตามหรือแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มที่ไม่ดี ญี่ปุ่นก็จะลงโทษด้วยการระงับ ODA ซึ่งส่วนใหญ่แล้วการใช้วิธีการลงโทษไม่ค่อยเกิดขึ้น เพราะญี่ปุ่นมักจะให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือมากกว่าการลงโทษ กล่าวโดยสรุป จากวรรณกรรมในส่วนนี้ แสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ญี่ปุ่นได้กำหนดกฎบัตร ODA ขึ้น แต่ก็ไม่ได้คำนึงถึงหลักการดังกล่าวในการกำหนดนโยบายการให้ ODA แก่เมียนมาร์ ยังคงให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก และได้พยายามสรรหาแนวทางใหม่ๆ เพื่อสร้างความชอบธรรมต่อการให้ ODA แก่เมียนมาร์

วรรณกรรมในส่วนสุดท้ายเกี่ยวกับกฎบัตร ODA ปี 2003 และแนวทางการให้ ODA แก่เมียนมาร์ ประกอบด้วยงาน Dennis D. Trinidad เรื่อง **“From Economic Diplomacy to Human Security: Pattern of Allocation of Japan’s Official Development Assistance to Southeast Asia”**²⁰ ได้กล่าวถึงการให้ ODA ของญี่ปุ่นว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนับตั้งแต่ยุคหลังสงคราม โดยมีลักษณะเป็น **“soft power”** เริ่มต้นจากการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามแก่ประเทศในภูมิภาคเอเชีย โดยในมุมมองของผู้นำญี่ปุ่นเอง มองว่าการให้ ODA เป็นรูปแบบหนึ่งของการลงทุน เป็นเครื่องมือส่งเสริมการส่งออก เป็นมาตรการสร้างความไว้วางใจ เป็นกลไกในการแก้ปัญหาทวิภาคี เป็นการแสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้ทางเศรษฐกิจและผู้นำในระดับโลก เป็นการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบที่มีต่อสังคมนานาชาติ เป็นเครื่องมือของการซื้ออำนาจ (buying power) และเป็นเครื่องมือของนโยบายต่างประเทศ แต่ในปัจจุบันนี้ โดยเฉพาะหลังจากการประกาศใช้กฎบัตร ODA ในปี 2003 Trinidad มองว่าการให้ ODA

¹⁹ Edström, *Japan and the Myanmar Conundrum*, 1-75.

²⁰ Dennis D. Trinidad, "From Economic Diplomacy to Human Security: Pattern of Allocation of Japan's Official Development Assistance to Southeast Asia," in *International Conference on Japan's Policy and Contributions to Human Security in Southeast Asia* (Institute of East Asian Studies, Thammasat University, January 13-14, 2005), 1-13.

ของญี่ปุ่นได้เคลื่อนจากการส่งเสริมการทูตทางเศรษฐกิจ (economic diplomacy) ไปสู่การส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ (human security) โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ญี่ปุ่นได้ส่งเสริมหลักการดังกล่าวผ่านนโยบายการให้ ODA แก่ชาติในภูมิภาคนี้

สอดคล้องกับงานของ Lam Peng Er เรื่อง “Japan’s Human Security Role in Southeast Asia”²¹ ที่กล่าวว่าญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากยิ่งขึ้น โดยในสมัยนายกรัฐมนตรีจุนอิชิโร โคอิซุมิ (Junichiro Koizumi) ได้ประกาศว่าจะส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ในภูมิภาคนี้ ด้วย 2 แนวทางสำคัญคือ การลดความยากจนและการป้องกันความขัดแย้ง รวมถึงการเพิ่มบทบาทขององค์กรเอกชนญี่ปุ่น ทั้งในประเด็นความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม สิทธิมนุษยชน การสร้างสันติภาพและการรักษาสันติภาพ ซึ่งรายละเอียดในประเด็นต่างๆเหล่านี้ได้มีการระบุไว้ชัดเจนในกฎบัตร ODA ปี 2003 และในกรณีของเมียนมาร์นั้น Lam Peng Er กล่าวว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาญี่ปุ่นประสบความสำเร็จน้อยมากต่อการพยายามมีอิทธิพลและผลักดันให้เมียนมาร์เกิดการเปลี่ยนแปลงผ่านแนวทางการช่วยเหลือที่เน้นการให้รางวัลแก่รัฐบาลทหาร โดยญี่ปุ่นจำเป็นต้องต้องทบทวนแนวทางดังกล่าวและเพื่อให้เกิดความสำเร็จในการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปฏิรูปเศรษฐกิจในเมียนมาร์ ญี่ปุ่นจำเป็นต้องเพิ่มความช่วยเหลือด้านความมั่นคงของมนุษย์ให้แก่ประเทศนี้ นอกจากนี้ Lam Peng Er ยังกล่าวว่า หลักการความมั่นคงของมนุษย์นั้นจะทำให้ญี่ปุ่นมีบทบาทที่กว้างขวางมากขึ้นผ่านการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ โดยปราศจากการต่อต้านจากประเทศในภูมิภาคนี้

วรรณกรรมเรื่องต่อมาซึ่งมีแนวคิดคล้ายคลึงกับ 2 งานข้างต้นคือ งานของ Cameron M. Otopalik เรื่อง “Japan’s Overseas Development Assistance: Assessing Conformance with Shifting Priorities”²² ที่กล่าวว่า นโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นมักจะมีการกระทำที่หลีกเลี่ยงจากกฎกติกาที่วางไว้และถูกวิพากษ์วิจารณ์มาเสมอว่า คำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าการส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในประเทศผู้รับ ซึ่งกฎบัตร ODA ในปี 1992 นั้น Otopalik มองว่ามีความหละหลวมจนนำไปสู่การแก้ไขกฎบัตร ODA ในปี 2003 ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับหลักการความมั่นคงของมนุษย์ การสร้างสันติภาพและองค์การระหว่างประเทศมากขึ้น เนื่องจากญี่ปุ่นพยายามแสดงให้เห็นถึงบทบาทที่เรียกว่า “ความพยายามอย่างกระตือรือร้น”(active efforts) ในการส่งเสริมสันติภาพ หลักธรรมาภิบาล ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม กล่าวได้ว่ากฎบัตร ODA ที่ผ่านการแก้ไขใหม่นี้จะผูกมัดญี่ปุ่นให้มีความพยายามมากยิ่งขึ้นในการจัดการกับประเด็นปัญหาต่างๆ ซึ่งถ้า

²¹ Lam Peng Er, "Japan's Human Security Role in Southeast Asia," *Contemporary Southeast Asia* 28, no. 1 (2006): 141-59.

²² Cameron M. Otopalik, "Japan's Overseas Development Assistance: Assessing Conformance with Shifting Priorities," *International Journal of Politics and Good Governance* 1, no. 1.1 (Quarter I, 2010): 1-33.

หากญี่ปุ่นทำได้ดีและยึดมั่นในหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะทำให้ญี่ปุ่นได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมโลก อย่างไรก็ตาม Otopalik มองว่าญี่ปุ่นจำเป็นต้องใช้ความพยายามอย่างมากต่อการส่งเสริมหลักการดังกล่าว โดยเฉพาะในประเด็นความมั่นคงของมนุษย์ เพราะประเทศที่ได้รับ ODA จากญี่ปุ่นจำนวนมากในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น เมียนมาร์ ยังคงเป็นประเทศที่มีภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์อยู่มาก

และวรรณกรรมเรื่องสุดท้ายในส่วนนี้ เป็นงานของ Brendan M. Howe กับ Suyoun Jang เรื่อง “Human Security and Development: Divergent Approaches to Burma/Myanmar”²³ ที่ได้กล่าวเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงของมนุษย์ของแคนาดา กับญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์ โดยทั้งสองประเทศต่างเป็นผู้สนับสนุนแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์อย่างแข็งขันทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ ที่สะท้อนให้เห็นทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม แคนาดา กับญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญต่อหลักการความมั่นคงของมนุษย์แตกต่างกัน โดยแคนาดาได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปลอดจากความกลัว (freedom from fear) ส่วนญี่ปุ่นนั้นได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปลอดจากความอดอยาก (freedom from want) โดยเน้นการพัฒนาเป็นหลัก มุมมองที่แตกต่างกันระหว่างแคนาดา กับญี่ปุ่นได้ส่งผลให้ทั้งสองประเทศมีแนวทางนโยบายด้านความมั่นคงของมนุษย์ต่อเมียนมาร์ต่างกัน โดยแคนาดาได้มุ่งเน้นจัดการกับประเด็นที่เกิดจากความขัดแย้ง ด้วยการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ต่อผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงและเสนอให้มีการแทรกแซงทางทหารเมื่อจำเป็น ซึ่งมักจะไม่ประสบความสำเร็จในกรณีของเมียนมาร์ที่ปกครองด้วยรัฐบาลทหารและมีประเด็นความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง

ส่วนแนวทางของญี่ปุ่นนั้น ได้เน้นการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมองว่าการกินดีอยู่ดีของประชาชนเป็นรากฐานสำคัญที่จะทำให้เกิดความมั่นคงในระดับชาติตามมา นโยบาย ODA ของญี่ปุ่นจึงกลายเป็นสิ่งขับเคลื่อนแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในเมียนมาร์ รวมถึงได้เข้าไปปรากฏเป็นองค์ประกอบที่สำคัญเชิงนโยบายในรายงานของราชการต่างๆ มากมาย รวมไปถึงเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญของกฎบัตร ODA ปี 2003 และญี่ปุ่นได้ใช้ ODA ส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ในเมียนมาร์ด้วยวิธีการผูกมิตรอย่างสร้างสรรค์กับรัฐบาลทหาร กระนั้น Howe กับ Jang มองว่า แนวทางของญี่ปุ่นที่ใช้ส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในเมียนมาร์ยังมีข้อจำกัดและไม่ได้เป็นไปตามแนวทางที่วางไว้ทั้งหมด

กล่าวโดยสรุป หลังจากการประกาศใช้กฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นในปี 2003 ญี่ปุ่นได้พยายามเล่นบทบาทเป็นผู้นำในการส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์ ผ่านเครื่องมือทางเศรษฐกิจคือการ

²³ Brendan M. Howe and Suyoun Jang, "Human Security and Development: Divergent Approaches to Burma/Myanmar," *Pacific Focus* XXVIII, no. 1 (April 2013): 120-43.

ให้ ODA โดยภูมิภาคที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญมากที่สุดคือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันรวมถึงเมียนมาร์ และในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยเห็นสอดคล้องกับวรรณกรรมข้างต้นว่า ญี่ปุ่นได้ใช้หลักการความมั่นคงของมนุษย์มาเป็นแนวทางสำคัญในการจัดสรร ODA หลังจากการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003 แต่ในกรณีของเมียนมาร์นั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ญี่ปุ่นเพียงนำเอาหลักการความมั่นคงของมนุษย์มาสร้างความชอบธรรมต่อการให้ ODA แก่เมียนมาร์ โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติตามหลักการที่อ้างไว้ และหลังจากที่เมียนมาร์ได้จัดให้มีการเลือกตั้งในปี 2010 มีรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นมาปกครองประเทศในปี 2011 นั้น เมียนมาร์ได้มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆตามมามากมายที่สร้างความพอใจให้แก่ชาติตะวันตกและญี่ปุ่น โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศยกหนี้ให้แก่เมียนมาร์เป็นจำนวนหลายพันล้านดอลลาร์และให้เงินกู้ก้อนใหม่แก่เมียนมาร์ พร้อมทั้งนายกรัฐมนตรีชินโอะ อาเบะ (Shinzo Abe) ได้เยือนเมียนมาร์อย่างเป็นทางการในรอบ 36 ปีของผู้นำญี่ปุ่น²⁴ อีกทั้งญี่ปุ่นยังเข้าไปดำเนินการก่อสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษติลาวา ทางตอนใต้ของกรุงย่างกุ้ง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของญี่ปุ่นในการเร่งกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลเมียนมาร์ เนื่องจากความกังวลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและการขยายอิทธิพลของจีน²⁵ ทั้งนี้ญี่ปุ่นได้ใช้ ODA เป็นเครื่องมือทางการทูตที่สำคัญ

1.9 วิธีการนำเสนอ

การนำเสนอผลการศึกษางานวิจัยเล่มนี้ แบ่งออกเป็น 6 บท เรียงตามระยะเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่สำคัญ ดังนี้

บทที่ 1 นำเสนอข้อมูลโดยภาพรวมของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อันประกอบด้วย ที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามวิจัย สมมติฐาน วัตถุประสงค์ ขอบเขตการศึกษา วิธีการวิจัยและวรรณกรรมที่สำคัญ

บทที่ 2 นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่น-เมียนมาร์ก่อนการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 1992 ของญี่ปุ่น เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นและเมียนมาร์

บทที่ 3 นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับกฎบัตร ODA ปี 1992 ของญี่ปุ่นกับการให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ ที่ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ทศวรรษ 1990-2000 โดยพิจารณาถึงหลักการและการปฏิบัติ ตลอดจนพิจารณาถึงความสอดคล้องของหลักทั้งสอง พร้อมทั้งยกกรณีศึกษาอธิบาย

²⁴ Ida Torres, "Japan Cancels Myanmar's Previous Debt, Extends New \$504m Loan," http://japandailynews.com/japan-cancels-myanmars-previous-debt-extends-new-504m-loan-2729532/#disqus_thread

²⁵ Daniel Schearf, "Japan Becoming Major Economic Force in Burma," <http://www.voanews.com/content/japan-becoming-major-economic-force-in-burma/1669000.html>.

บทที่ 4 นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับกฎบัตร ODA ปี 2003 ของญี่ปุ่นกับการให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ ที่ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่ทศวรรษ 2000-2010 โดยพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังจากการประกาศใช้กฎบัตร ODA ฉบับใหม่

บทที่ 5 นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่น - เมียนมาร์ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2010

บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย



บทที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่น - เมียนมาร์ก่อนการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 1992 ของ ญี่ปุ่น

ในบทนี้เป็นการกล่าวถึงภูมิหลังความสัมพันธ์ญี่ปุ่น-เมียนมาร์ที่มีมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน นับตั้งแต่ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในบริบทที่ญี่ปุ่นเป็นผู้ยึดครองเมียนมาร์ โดยความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวนี้ได้ดำเนินมาจนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 และได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ใหม่จากประเทศผู้ยึดครองและถูกยึดครอง เป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือและรับความช่วยเหลือในเวลาต่อมา โดยมี ODA ของญี่ปุ่นเป็นเครื่องมือดำเนินการทางการทูตที่สำคัญในการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับเมียนมาร์และกระชับความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยญี่ปุ่นได้รับประโยชน์จากการให้ ODA แก่เมียนมาร์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กล่าวคือ ในระยะสั้นญี่ปุ่นได้รับผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจจากการดำเนินของบริษัญี่ปุ่นในเมียนมาร์ผ่านงบประมาณ ODA ที่จัดสรรไป ซึ่งเห็นได้จากการดำเนินนโยบายของญี่ปุ่นช่วงการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 1992 (ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 3) และในระยะยาวนั้น ODA ได้ส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลทหารไว้ได้ โดยทำให้รัฐบาลทหารเกิดความรู้สึกว่าญี่ปุ่นเป็นมิตรแท้ที่ให้ความช่วยเหลือเมียนมาร์โดยตลอดแม้ในยามที่ชาติตะวันตกคว่ำบาตรก็ตาม ODA ของญี่ปุ่นได้สร้างความไว้วางใจให้เกิดแก่รัฐบาลทหาร และทำให้ญี่ปุ่นสามารถรักษาช่องทางเพื่อขยายความสัมพันธ์ต่อไปในอนาคตได้ โดยเฉพาะภายหลังเมียนมาร์เปลี่ยนแปลงทางการเมือง ภายหลังการเลือกตั้งในปี 2010 ผลประโยชน์ระยะยาวส่วนนี้เห็นได้จากการดำเนินนโยบายของญี่ปุ่นยุคหลังการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003 (ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4)

ในรายละเอียดของบทนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้ ได้แก่ จุดเริ่มต้นความสัมพันธ์ญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่เมียนมาร์และการเกิดขึ้นของนโยบาย ODA ญี่ปุ่น

2.1 ศตวรรษที่ 19 ก้าวแรกที่สำคัญในความสัมพันธ์ญี่ปุ่น-เมียนมาร์

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง เริ่มจากที่ชาวเมียนมาร์จำนวนมากขึ้นมายังชายฝั่งของญี่ปุ่นที่มีเหนือรัสเซียในสงครามระหว่างรัสเซีย-ญี่ปุ่น (Russo-Japanese War) ปี 1904-1905 โดยชัยชนะดังกล่าวเป็นเสมือนหนึ่งแรงกระตุ้นสำคัญที่ทำให้ชาว

เมียนมาร์ลุกขึ้นต่อสู้เรียกร้องเอกราชจากอังกฤษในเวลาต่อมา¹ อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของชาติเอเชียที่มีไม่ด้อยกว่าชาติตะวันตก ความชื่นชอบของชาวเมียนมาร์ที่มีต่อญี่ปุ่นนั้นได้มีส่วนช่วยให้ทั้งสองประเทศสามารถพัฒนาความสัมพันธ์ขึ้นมาอย่างรวดเร็ว โดยนักธุรกิจญี่ปุ่นเองได้ให้ความสนใจต่อเมียนมาร์อยู่เช่นเดียวกันในฐานะที่เป็นประเทศร่ำรวยทรัพยากรธรรมชาติและได้เริ่มติดต่อค้าขายกับเมียนมาร์ด้วยการนำเข้าสินค้าสำคัญ คือ ข้าวกับฝ้าย ตลอดทั้งส่งออกผลิตภัณฑ์ผ้าฝ้ายกลับสู่เมียนมาร์ จนกระทั่งในทศวรรษที่ 1920 ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศเริ่มก่อรูปขึ้นอย่างเป็นทางการด้วยการที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้เปิดสถานกงสุลแห่งแรกในกรุงย่างกุ้งของเมียนมาร์² ตามมาด้วยการสร้างที่พักสำหรับคนญี่ปุ่น เกิดการค้าเนินกิจการค้าขายของคนญี่ปุ่นในเมียนมาร์ และต่อมาในปี 1933 ได้มีการจัดตั้งสมาคมญี่ปุ่น-เมียนมาร์ (Japan-Burma Association)³ ขึ้น โดยกลุ่มนักธุรกิจญี่ปุ่น ซึ่งสมาคมนี้ได้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมประชาสัมพันธ์สินค้าและวัฒนธรรมญี่ปุ่นในสังคมเมียนมาร์

ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ได้ดำเนินมาถึงจุดเปลี่ยนสำคัญและเป็นรากฐานที่นำมาสู่ความสัมพันธ์ในยุคปัจจุบัน เมื่อญี่ปุ่นมองว่าเมียนมาร์เป็นจุดยุทธศาสตร์ที่จำเป็นต้องครอบครองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการสร้าง “วงไพบูลย์แห่งมหาเอเชียบูรพา”(Greater East Asia Co-Prosperity Sphere)⁴ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งในขณะนั้นเมียนมาร์ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและพยายามเรียกร้องเอกราชอยู่ ญี่ปุ่นมองเห็นช่องทางในการยึดครองเมียนมาร์ด้วยการติดต่อกับกลุ่มชาตินิยมที่กำลังเคลื่อนไหวอยู่ในเมียนมาร์ หนึ่งในนั้นคือนายพลออง ซาน โดยญี่ปุ่นได้ยื่นข้อเสนอว่าจะช่วยให้เมียนมาร์ได้รับเอกราช หากร่วมมือกับญี่ปุ่นขับไล่กองทัพอังกฤษ ซึ่งนายพลอองซานได้ตอบตกลงและรวบรวมสมัครพรรคพวกเพื่อเข้ารับการฝึกฝนวิธีการต่อสู้จากทหารญี่ปุ่นภายใต้การควบคุมของนายพลเคอิจิ สุกุจิ (Keiji Suzuki) จากองค์กรแห่งภาคใต้ (*Minami Kikan: South Organization*) ที่จัดตั้งขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 1941 องค์กรดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ ตัดเส้นทางให้ความช่วยเหลือของฝ่ายสัมพันธมิตรที่ส่งให้เงินผ่านเมียนมาร์และสนับสนุนให้เมียนมาร์ได้รับเอกราช⁵ หลังจากที่นายพลออง ซานและพรรคพวกได้รับการฝึกฝนแล้วได้ถูกส่งตัวกลับมาปฏิบัติการในเมียนมาร์และเป็นที่รู้จักกันในนามกลุ่ม “30 สหาย”(the thirty comrades)⁶ อันถือเป็นหนึ่งในกำลังสำคัญที่ช่วยสนับสนุนกองทัพญี่ปุ่นขับไล่กองทัพอังกฤษออกจากเมียนมาร์ หลังจากนั้น ญี่ปุ่นได้ประกาศจัดตั้ง “กองทัพเอกราชเมียนมาร์” (Burmese

¹U Thein Hlaing, *Japan-Burma Wartime Relations (1939-1945)*(Tokyo: Institute of Developing Economies, 1982), 1.

²Tetsuro Usul and Claire Debenham, "The Relationship between Japan and Burma," <http://www.hrsolidarity.net/mainfile.php/1993vol03no01/2041/>.

³Ibid.

⁴Janis Mimura, "Japan's New Order and Greater East Asia Co-Prosperity Sphere: Planning for Empire," *The Asia-Pacific Journal* 9, no. 49 (December 5, 2011): 1-6.

⁵Usul and Debenham, "The Relationship between Japan and Burma".

⁶Donald M. Seekins, "Japan's "Burma Lovers" and the Military Regime," *JPRI Working Paper*, no. 60 (September, 1999): 1.

Independence Army: BIA)⁷ ขึ้นที่ประเทศไทยในเดือนธันวาคม ปี 1941 โดยมีสมาชิกในกลุ่ม 30 สหายเป็นแกนนำและมีสมาชิกทั้งหมดเป็นชาวเมียนมาร์ 200 คน และต่อมากองทัพดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กองทัพป้องกันแห่งเมียนมาร์” (Burma Defense Army: BDA)⁸ ตลอดทั้งถูกเคลื่อนย้ายไปอยู่ภายใต้การดูแลของกองทัพที่ 15 ของญี่ปุ่นซึ่งแสดงท่าที่ไม่เห็นด้วยกับแผนการสนับสนุนเมียนมาร์ให้ได้รับเอกราชจากอังกฤษ แต่ต้องการเพียงใช้เมียนมาร์ต่อต้านอังกฤษเท่านั้น

นับวันการกระทำของกองทัพญี่ปุ่นยิ่งทำให้ชาวเมียนมาร์โดยเฉพาะนายพลออง ซาน รู้สึกหวาดระแวงมากขึ้น อีกทั้งในขณะนั้นกระแสต่อต้านทหารญี่ปุ่นในเมียนมาร์ได้ก่อตัวขึ้นอย่างรวดเร็วและขยายเป็นวงกว้าง เนื่องจากไม่พอใจการกระทำอันโหดเหี้ยมของทหารญี่ปุ่นในขณะเข้ามาขับไล่กองทัพอังกฤษและยึดครองเมียนมาร์ กลุ่มคนเหล่านี้ได้รวมตัวกันในนาม “กลุ่มสันนิบาตเสรีชนต่อต้านฟาสซิสต์” (Anti-Fascist People’s Freedom League: AFPL)⁹ โดยมีนายพลออง ซาน เป็นประธานกลุ่ม ได้เริ่มต่อสู้กับญี่ปุ่นและหันกลับไปร่วมมือกับอังกฤษอีกครั้ง โดยได้มีการตกลงกับรัฐบาลอังกฤษว่า หากสามารถขับไล่กองทัพญี่ปุ่นได้ อังกฤษจะให้เอกราชแก่เมียนมาร์ เมื่อตกลงกันเรียบร้อยแล้ว อังกฤษกับเมียนมาร์ได้ร่วมกันต่อสู้กับกองทัพญี่ปุ่น ทำให้ทหารญี่ปุ่นจำนวนมากถึง 190,000 นาย ต้องเสียชีวิตในสมรภูมิแห่งนี้¹⁰

การสู้รบดังกล่าวดำเนินมาถึงจุดสิ้นสุด เมื่อกองทัพญี่ปุ่นพ่ายให้แก่กองทัพของสหรัฐอเมริกา อันนำไปสู่การปิดฉากของสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 1945 และเมียนมาร์ได้รับเอกราชอย่างเป็นทางการในวันที่ 4 มกราคม ปี 1948¹¹ อย่างไรก็ตาม การปิดฉากของสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นไม่ได้นำไปสู่การสิ้นสุดในความสัมพันธ์ของญี่ปุ่น-เมียนมาร์ แต่เป็นเสมือนการเปิดฉากความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ของทั้งสองประเทศ ที่ญี่ปุ่นอยู่ในฐานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือและเมียนมาร์อยู่ในฐานะประเทศผู้รับความช่วยเหลือในเวลาต่อมา

2.2 การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่เมียนมาร์และการเกิดขึ้นของนโยบาย ODA ญี่ปุ่น

หลังจากที่ญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้นำไปสู่จุดสิ้นสุดอิทธิพลทางทหาร ญี่ปุ่นตกอยู่ภายใต้การยึดครองของสหรัฐอเมริกา โดยในช่วงเวลานั้น ญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศที่ต้องขอรับความช่วยเหลือจากองค์กรหรือหน่วยงานระหว่างประเทศเพื่อนำมาบูรณะประเทศ ทั้งนี้ญี่ปุ่นได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานการจัดการและการเยียวยาในพื้นที่ยึดครอง (Government and Relief in Occupied Areas : GARIOA) และหน่วยงานฟื้นฟูเศรษฐกิจในพื้นที่ยึดครอง (Economic

⁷ Ibid.

⁸ Usul and Debenham, "The Relationship between Japan and Burma".

⁹ Thein Hlaing, *Japan-Burma Wartime Relations (1939-1945)*, 30.

¹⁰ Usul and Debenham, "The Relationship between Japan and Burma".

¹¹ คัทลียา เหลี่ยมดี, *สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์* (กรุงเทพฯ: สถาปนาศึกษา, 2555), 38.

Rehabilitation in Occupied Areas: EROA) อันเป็นหน่วยงานของสหรัฐอเมริกาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การฟื้นฟูประเทศที่ตนเข้าไปยึดครองหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังได้ขอรับความช่วยเหลือเป็นเงินกู้จากธนาคารโลก เพื่อนำมาสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานภายในประเทศ โดยที่ได้ชำระคืนแก่ธนาคารโลกเสร็จสิ้นในปี 1990¹²

กล่าวได้ว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่เคยอยู่ในฐานะประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมาก่อนที่จะเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือในเวลาต่อมา ซึ่งจากประสบการณ์นี้ ญี่ปุ่นได้นำมาปรับใช้กับแนวทางการให้ความช่วยเหลือของตนที่ยึดถือหลักเกณฑ์ให้ประเทศที่รับความช่วยเหลือสามารถช่วยตัวเองได้ (self-help effort) โดยมักเน้นการให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้ เพราะเห็นว่าเป็นการฝึกให้ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือมีความรับผิดชอบ รู้จักบริหารจัดการและพึ่งพิงตัวเองได้ในที่สุด

ญี่ปุ่นตกอยู่ภายใต้การยึดครองของสหรัฐอเมริกาเป็นเวลาประมาณ 6 ปี คือตั้งแต่ 1945-1952 สหรัฐฯ ได้เข้ามาจัดระเบียบและเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ต่างๆ ภายในสังคมญี่ปุ่นมากมาย รวมไปถึงการยกเลิกรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับเก่าและตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้ ซึ่งมีมาตราสำคัญคือมาตรา 9 ที่ระบุไว้ว่า

“ด้วยความปรารถนาอย่างจริงใจให้เกิดสันติภาพระหว่างประเทศ บนพื้นฐานความมีระเบียบและยุติธรรม ประชาชนญี่ปุ่นละเลิกสงครามในฐานะสิทธิของรัฐอธิปไตย และไม่ใช้การขู่คุกคามด้วยกำลังหรือใช้กำลังเป็นหนทางแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศอีกต่อไป

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามวรรคแรก ญี่ปุ่นจะไม่คงไว้ซึ่งกองกำลังทางบก ทางทะเล และอากาศ รวมทั้งศักยภาพการทำสงครามใดๆ และไม่ยอมรับสิทธิในการเข้าร่วมสงคราม”¹³

จากข้อจำกัดทางทหารในมาตรา 9 นี้ ส่งผลให้ญี่ปุ่นมุ่งเน้นพัฒนาเศรษฐกิจ ตามแนวทางของนายกรัฐมนตรีชิเงรุ โยชิเดะ (Shigeru Yoshida: 1948-1954) ซึ่งรู้จักกันในนาม “ลัทธิโยชิเดะ” (Yoshida Doctrine) อันถือเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของญี่ปุ่นนับตั้งแต่สิ้นสุดการยึดครองของสหรัฐฯ ลัทธิโยชิเดะ มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจโดยการร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา การรักษาการติดกำลังอาวุธให้น้อยที่สุดและหลีกเลี่ยงการเข้าไปมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ และเพื่อเป็นการประกันความมั่นคงจะจัดให้มีการตั้งฐานทัพบก ทัพเรือและทัพอากาศของ

¹² Akiko Fukushima, "Official Development Assistance (ODA) as a Japanese Foreign Policy Tool," in *Japanese Foreign Policy Today* ed. Takashi Inoguchi and Purnendra Jain (New York: Palgrave Macmillan, 2000), 153-54.

¹³ อีวินท์ สุพุทธิกุล, รายงานวิจัย 6 กลุ่มชาติมหาอำนาจ กรณีญี่ปุ่น, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาสถานการณ์และนโยบายด้านความมั่นคง กลุ่มประเทศมหาอำนาจต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศไทย กรณีญี่ปุ่น (ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), 82.

สหรัฐอเมริกาในดินแดนญี่ปุ่น¹⁴ กล่าวโดยสรุป ลัทธิโยชิเดะได้เน้นย้ำให้ญี่ปุ่นไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ ดำเนินนโยบายบริหารประเทศโดยมีจุดมุ่งหมายทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก และมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ดูแลด้านความมั่นคง” เป้าหมายนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นนั้นได้อธิบายไว้อย่างกว้างๆโดยกระทรวงต่างประเทศว่า “เป็นการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคง ความปลอดภัยและความรุ่งโรจน์ของชาติและประชาชน”¹⁵ ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นได้อ้างถึงประสบการณ์อันเลวร้ายที่ชาวญี่ปุ่นได้รับจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และนับแต่นั้นต่อไปญี่ปุ่นจะไม่ใช้อำนาจทางการทหารและขอปฏิเสธการใช้ความรุนแรงทุกชนิด รวมถึงญี่ปุ่นปรารถนาจะให้โลกนี้มีความสงบสุขและสันติภาพ

ในปี 1951 ญี่ปุ่นได้ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพซานฟรานซิสโก ซึ่งหนึ่งในสาระสำคัญของสนธิสัญญานี้คือมาตรา 14¹⁶ ที่ได้ระบุให้ต้องจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ประเทศที่ญี่ปุ่นรุกรานในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยจะต้องจ่ายในรูปของสินค้าและบริการ ไม่จ่ายในรูปของเงินสด ทั้งนี้เป็นเพราะสหรัฐฯได้มีบทเรียนสำคัญจากเยอรมนี ที่ประเทศผู้ชนะสงครามบีบบังคับให้เยอรมนีจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเป็นเงินจำนวนมาก จนนำไปสู่การล่มสลายทางเศรษฐกิจ เปิดทางให้พรรคขวาจัดอย่างพรรคนาซีและฮิตเลอร์ขึ้นมาใช้อำนาจและนำไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 อีกครั้ง สหรัฐฯเกรงว่าญี่ปุ่นจะตกอยู่ในสภาพเดียวกับเยอรมนี จึงได้ระบุอย่างชัดเจนว่าการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามจะต้องจ่ายในรูปสินค้าและบริการเท่านั้น นอกจากนี้ นัยสำคัญของการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามในครั้งนี้ไม่ได้เป็นเพียงแต่การชดเชยความผิดที่ญี่ปุ่นได้กระทำไว้ แต่ยังเป็นหนทางในการฟื้นฟูความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความไว้วางใจขึ้น อันจะเป็นพื้นฐานสำคัญให้ขยายความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ ต่อไป โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ โดยสหรัฐฯและญี่ปุ่นตระหนักดีว่าเศรษฐกิจของญี่ปุ่นจะฟื้นฟูได้นั้นจำเป็นที่จะต้องมิตลาดรองรับสินค้าและมีแหล่งวัตถุดิบมาป้อนให้อุตสาหกรรมเดินต่อไปได้ ซึ่งประเทศผู้รับเหล่านั้นคือเป้าหมายที่ทำให้ญี่ปุ่นได้ทั้งตลาดใหม่และแหล่งวัตถุดิบ

กล่าวได้ว่า การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามของญี่ปุ่นซึ่งต่อมาได้พัฒนาเป็น ODA ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทำให้ญี่ปุ่นได้รับการยอมรับกลับสู่ชุมชนระหว่างประเทศอีกครั้ง โดยนายกรัฐมนตรีโนบุสุเกะ คิชิ (Nobusuke Kishi: 1957-1960) ได้กล่าวในสุนทรพจน์ของเขาว่า “...การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามและความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่อประเทศเหล่านี้ ในที่สุดแล้วจะทำให้

¹⁴Tang Siew Man, "Japan's Grand Strategic Shift from Yoshida to Koizumi: Reflection on Japan's Strategic Focus in the 21st Century," *Akademika* 70(January, 2007): 118-19.

¹⁵MOFA, Cited in Pongyellar, "The Implications of Japanese Engagement Policy Towards Myanmar: 1988-Present," 11.

¹⁶United Nations, "Treaty of Peace with Japan,"

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20136/volume-136-I-1832-English.pdf>

ญี่ปุ่นได้ตลาดส่งออกสินค้าแห่งใหม่และเป็นศูนย์กลางการต่อเศรษฐกิจในท้ายที่สุด”¹⁷ นอกจากนี้ ยังได้มีการเปรียบเทียบการจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นแก่ประเทศต่างๆว่าเป็นเสมือน “boomerang economic” โดยฮิโรชิ คะคะซุ (Hiroshi Kakazu) กล่าวคือ ความช่วยเหลือที่ให้ไปจะย้อนนำเอาผลประโยชน์มหาศาลกลับมาสู่ประเทศผู้ให้¹⁸ อีกทั้งยังได้มีการกล่าวว่ค่าปฏิกรรมสงครามเป็น “เมล็ดเงิน” (seed money)¹⁹ สำหรับการลงทุนในประเทศกำลังพัฒนาและใช้ส่งเสริมการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

เห็นได้ว่า ODA ที่มีพัฒนาการมาจากการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ประเทศที่ญี่ปุ่นเคยรุกรานในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น ได้พัฒนามาเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นในยุคหลังสงคราม ทั้งนี้เป็นการตอบรับกับรัฐธรรมนูญมาตรา 9 ที่ห้ามไม่ให้ญี่ปุ่นมีศักยภาพทางด้านการทหารและสละที่จะใช้ศักยภาพดังกล่าว ญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องแสวงหาเครื่องมืออื่นมาทดแทน ซึ่งแน่นอนว่าหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องใช้เครื่องมือทางด้านเศรษฐกิจและได้สะท้อนแนวทางดังกล่าวออกมาในหลักการโยชิเดะ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและพึงพิงสหรัฐอเมริกาด้านความมั่นคง การดำเนินนโยบายตามหลักการโยชิเดะนี้ทำให้ญี่ปุ่นผันตัวเองจากประเทศผู้แพ้สงครามเป็นประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และกลายเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่นๆได้ โดยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของญี่ปุ่นมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ” (ODA) สามารถจำแนกได้ 3 รูปแบบคือ เงินกู้ เงินให้เปล่าและความช่วยเหลือทางเทคนิค ซึ่งจะให้ผ่าน 2 ช่องทางหลักคือ การให้แบบทวิภาคีที่ญี่ปุ่นจะให้แก่ประเทศผู้รับโดยตรง กับการให้แบบพหุภาคีที่จะให้ ODA แก่หน่วยงานหรือองค์กรระหว่างประเทศเพื่อนำไปใช้ปฏิบัติงานต่อไป เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าญี่ปุ่นให้ ODA ผ่านช่องทางทวิภาคีมากถึงร้อยละ 70 และให้ผ่านพหุภาคีเพียงร้อยละ 30 ของงบประมาณ ODA ทั้งหมด²⁰

ในการศึกษานโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 4 ช่วงระยะเวลา นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 กล่าวคือ **การฟื้นฟูหลังสงครามและการจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม (1945-1963)** โดยในช่วงเวลานี้ญี่ปุ่นมุ่งเน้นฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศพร้อมทั้งจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ประเทศที่ญี่ปุ่นเคยรุกรานตามเงื่อนไขในสนธิสัญญาซานฟรานซิสโก โดยการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามได้นำมาซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากทำให้ญี่ปุ่นได้ตลาดส่งออกสินค้าและบริการ รวมทั้งสามารถเข้าถึงแหล่งวัตถุดิบในประเทศผู้รับค่าปฏิกรรมสงคราม

¹⁷ Nobusuke Kishi. อังโน ไชวะฉิม ค้าชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง* (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), 452.

¹⁸ Hiroshi Kakazu. Cited in Seekins, "Japan's Aid Relations with Military Regimes in Burma, 1962-1991: The Kokunaika Process," 252.

¹⁹ Edström, *Japan and the Myanmar Conundrum*, 23.

²⁰ Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy 1945-2009: The Quest for a Proactive Policy*, 3 ed.(Leiden: Brill, 2010), 317.

เหล่านั้นได้ อันเป็นแรงสนับสนุนให้ญี่ปุ่นสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจในยุคหลังสงครามได้เร็วขึ้น จึงมีการกล่าวหาว่าญี่ปุ่นได้ใช้ ODA (ในขณะนั้นเรียกว่าค่าปฏิกรรมสงคราม) เพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นหลัก (economic first)

อย่างไรก็ตาม ในปี 1954 ซึ่งเป็นปีเดียวกับที่ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการเจรจาสนธิสัญญาสันติภาพและจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามกับชาติแรกในเอเชีย ญี่ปุ่นได้เข้าร่วมแผนการโคลัมโบ (Colombo Plan) อันเป็นความร่วมมือในระดับพหุภาคีที่ริเริ่มโดยอังกฤษเพื่อฟื้นฟูประเทศในเอเชียแปซิฟิกหลังสงคราม โดยญี่ปุ่นได้จัดสรรความช่วยเหลือด้านเทคนิคให้แก่หน่วยงานนี้²¹ ต่อมาในปี 1956 ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของญี่ปุ่นในโลกยุคหลังสงคราม เนื่องจากญี่ปุ่นได้รับการยอมรับให้เป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ อันมีนัยสำคัญว่า ญี่ปุ่นได้หวนกลับสู่สังคมนานาชาติอีกครั้ง โดยในปี 1957 นายกรัฐมนตรีโนบุสุเกะ คิชิ ได้แถลงแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นต่อประเทศอาเซียนในเดือนกุมภาพันธ์ว่าประกอบด้วยหลักการ 3 อย่าง คือ การปรับปรุงสถานะของญี่ปุ่นด้วยการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน การปรับปรุงสวัสดิการของประเทศในอาเซียนผ่านความร่วมมือเพื่อการพัฒนา และการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นผ่านค่าปฏิกรรมสงครามและความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ²² นอกจากนี้ ในปี 1958 ญี่ปุ่นได้ริเริ่มการให้ ODA แบบเงินกู้เป็นครั้งแรกแก่อินเดีย²³ อาจกล่าวได้ว่าการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามของญี่ปุ่นในยุคนี้ นอกจากจะให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว ยังช่วยปูทางให้ญี่ปุ่นสามารถปรับปรุงความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เป็นอย่างดี อีกทั้งยังช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดี และทำให้ญี่ปุ่นได้รับการยอมรับจากสังคมนานาชาติในเวลาต่อมา

การขยายความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ (1964-1976) หลังจากการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามสิ้นสุดลง การให้ ODA ของญี่ปุ่นได้ขยายบทบาทออกไปมากขึ้น และได้พัฒนาไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศผู้รับ กล่าวคือ ญี่ปุ่นยังคงจัดสรร ODA ให้แก่ประเทศนั้นๆ อยู่ แต่ไม่ได้เป็นไปตามเงื่อนไขของการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามอีกต่อไปแล้ว ทั้งนี้การจัดสรร ODA ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนานับจากเวลานี้เป็นต้นไปขึ้นอยู่กับพิจารณาของรัฐบาลญี่ปุ่นเป็นหลัก และ ODA ที่ให้ไปจะถูกเรียกในนามความร่วมมือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับ อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานี้ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เคยได้รับค่าปฏิกรรมสงครามจากญี่ปุ่นยังคงครองตำแหน่งประเทศผู้รับ ODA รายใหญ่ของญี่ปุ่นอยู่ นอกจากนี้ ในปี 1964 ญี่ปุ่นได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศผู้ร่ำรวยและเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ชาติอื่นๆ ทั่วโลก กล่าวได้ว่าจากเดิมที่ ODA ของญี่ปุ่นจำกัดอยู่เพียงแต่ภูมิภาค

²¹ Ibid., 320.

²² Ibid., 332.

²³ Ibid., 328.

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับจากนี้เป็นต้นไปจะกระจายไปทุกภูมิภาคของโลก และญี่ปุ่นก็ได้ปรับปรุงการให้ ODA ของตนให้สอดคล้องกับกฎระเบียบของ OECD โดยได้ลดการให้ความช่วยเหลือแบบผูกมัด (tied aid) และเพิ่มการให้ความช่วยเหลือแบบไม่ผูกมัด (untied aid) มากยิ่งขึ้น²⁴ อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงดังกล่าวก็ยังไม่ทำให้เข้าเกณฑ์ของ OECD เพราะการให้ ODA ของญี่ปุ่นยังคงเป็นการให้แบบผูกมัดอยู่จำนวนมาก นอกจากนี้ ในปี 1968 ญี่ปุ่นได้จัดสรร ODA แบบเงินให้เปล่าเป็นครั้งแรกแก่โครงการความช่วยเหลือด้านอาหารที่อยู่ภายใต้การดูแลของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)²⁵

อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการขยายความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจของญี่ปุ่น คือ การเกิดวิกฤตน้ำมัน (oil crisis) ขึ้นในปี 1973 เนื่องจากประเทศผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออก (OPEC) ประกาศระงับการส่งออกน้ำมัน เพื่อตอบโต้สหรัฐอเมริกาที่ให้ความช่วยเหลือด้านอาวุธแก่อิสราเอลในสงครามยม คิปปูร์ (Yom Kippur War) ส่งผลให้ทั่วโลกเกิดภาวะขาดแคลนน้ำมัน และน้ำมันที่มีอยู่ก็มีราคาสูงมาก กล่าวคือ ราคาน้ำมันเฉลี่ยทั้งปีพุ่งสูงขึ้นร้อยละ 70 จากปีก่อนหน้า²⁶ ญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่มีความเปราะบางด้านพลังงาน ต้องพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศในอัตราที่สูง วิกฤตน้ำมันที่เกิดขึ้นนี้ ทำให้ญี่ปุ่นรู้สึกถึงความไม่มั่นคงอย่างมาก และจำเป็นต้องต้องหามาตรการมารองรับเพื่อไม่ให้กระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ โดยในระหว่างเดือนธันวาคม 1973 – เดือนกุมภาพันธ์ 1974 รองนายกรัฐมนตรีทาเคโอะ มิกิ (Takeo Miki: 1972–1974) พร้อมด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) นายยะสุฮิโร นะกะโซเนะ (Yasuhiro Nakasone: 1972–1974) และผู้แทนพิเศษนาย เซนทาโร โคสะกะ (Zentaro Kosaka) ได้เดินทางไปเยือนประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ เพื่อเสนอให้ ODA แลกกับการเข้าถึงน้ำมัน รวมถึงกระชับความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน เพื่อให้แน่ใจได้ว่าหากเกิดวิกฤตขึ้นอีกครั้ง ญี่ปุ่นจะปลอดภัยและยังคงมีน้ำมันใช้ขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในปี 1973 นั้น ญี่ปุ่นได้จัดสรร ODA ให้แก่ภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือจำนวนร้อยละ 2.7 ของงบประมาณ ODA ทั้งหมดในปีนั้น และได้จัดสรรให้อย่างต่อเนื่อง โดยมีมูลค่าสูงสุดจำนวนร้อยละ 29 ในปี 1978²⁷ การให้ ODA ของญี่ปุ่นในช่วงนี้จึงถูกมองว่าเป็น “การทูตเพื่อทรัพยากร” (resource diplomacy)²⁸ อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการขยายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นได้เป็นอย่างดี

²⁴ Ibid., 325.

²⁵ Ibid., 328.

²⁶ Robert Rapier, "The Lasting Impact of the 1973 Oil Embargo,"

<http://www.energytrendsinsider.com/2013/10/23/the-lasting-impact-of-the-1973-oil-embargo/>.

²⁷ David Arase, *Buying Power the Political Economy of Japan's Foreign Aid* (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1995), 76.

²⁸ Dennis T. Yasutomo, "Why Aid? Japan as an Aid Great Power," *Pacific Affairs* 62, no. 4 (Winter, 1989-1990): 493.

การขยายโครงการ (1977-1988) กล่าวคือเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกแผนการเพิ่มงบประมาณ ODA เป็นสองเท่า (ODA- doubling plan) เป็นครั้งแรก ซึ่งแผนการดังกล่าวนี้รู้จักกันในชื่อว่า แผนงานระยะกลาง (medium term plan) ที่ได้กำหนดยุทธศาสตร์การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นไว้ โดยแนวคิดเพิ่มงบประมาณ ODA ครั้งแรกเกิดขึ้นในปี 1977 ในสมัยนายกรัฐมนตรีทาเคโอะ ฟุกุตะ (Takeo Fukuda: 1976-1978) เนื่องจากญี่ปุ่นถูกเรียกร้องจากชาติพันธมิตรโดยเฉพาะสหรัฐฯ ให้เข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบต่อสังคมระหว่างประเทศ โดยในขณะนั้นโลกยังคงอยู่ในสภาวะสงครามเย็นที่มีการแบ่งค่ายกันอย่างชัดเจน และญี่ปุ่นถือเป็นประเทศค่ายประชาธิปไตยเสรีนิยมที่มีสหรัฐฯ เป็นพันธมิตรหลัก ในขณะที่เดียวกันญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก รัฐบาลญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องแสดงให้เห็นถึงการมีความรับผิดชอบต่อชุมชนระหว่างประเทศในฐานะชาติที่ร่ำรวย²⁹ ทั้งนี้กระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดเป้าหมายของการใช้งบประมาณ ODA ดังกล่าวที่เพิ่มขึ้นไว้ 5 ประการ ได้แก่ เพื่อส่งเสริมความมั่นคงในระยะยาวโดยการสนับสนุนการพัฒนาอย่างสันติ เพื่อหลีกเลี่ยงการวิจารณ์นโยบาย ODA ของญี่ปุ่นจากประเทศในกลุ่ม OECD เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์ฉันมิตรกับประเทศต่างๆ ที่เป็นผู้บ่อนทำลายรวมถึงประเทศที่สร้างโอกาสทางการค้าและการลงทุนให้แก่ญี่ปุ่น เป็นหน้าที่ทางมนุษยธรรมที่ญี่ปุ่นจะต้องช่วยเหลือผู้ที่อ่อนแอกว่า และญี่ปุ่นหวังจะใช้ ODA กระชับความสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากประเทศในเอเชีย³⁰

นอกจากนี้แล้ว ในยุคของนายกรัฐมนตรีฟุกุตะยังได้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กล่าวคือได้มีการประกาศ “ลัทธิฟุกุตะ” (Fukuda Doctrine) ขึ้นในวันที่ 18 สิงหาคม ปี 1977 ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์³¹ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อปรับปรุงและฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศในอาเซียนที่ตกต่ำลงอย่างมากในยุคก่อนหน้านี้ เนื่องจากความไม่พอใจต่อการดำเนินนโยบายของบริษัทญี่ปุ่นที่มีลักษณะมุ่งเน้นกอบโกยผลกำไรและไม่ใส่ใจที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ประเทศที่ตัวเองเข้าไปลงทุน มีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงความเห็นแก่ตัว ให้ภาพลักษณ์ว่าเป็น “สัตว์เศรษฐกิจ” (economic animal) ในสายตาของประชาชนในภูมิภาคนี้ สิ่งเหล่านี้ได้สร้างความกังวลให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่นอย่างมากจนนำไปสู่การประกาศลัทธิฟุกุตะในปี 1977 ที่มีสาระสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ เพื่อต้องการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างประเทศอาเซียนกับประเทศคอมมิวนิสต์สามประเทศในอินโดจีน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอาเซียนโดยมีญี่ปุ่นเป็นแบบอย่างผ่านการให้ ODA และการลงทุนของญี่ปุ่น ซึ่งต่อมา ODA จำนวนมากได้ถูกจัดสรรมายัง

²⁹ Nazil Choucri, Robert C. North, and Susumu Yamakage, *The Challenge of Japan before World War II and After: A Study of National Growth and Expansion* (London: Routledge, 1992), 284.

³⁰ Arase, *Buying Power the Political Economy of Japan's Foreign Aid* 216.

³¹ Sueo Sudo, "The Road to Becoming a Regional Leader: Japanese Attempts in Southeast Asia, 1975-1980," *Pacific Affairs* 61, no. 1 (Spring, 1988): 27.

อาเซียนโดยรวมแล้วมีมูลค่ามากถึงร้อยละ 30 ของงบประมาณ ODA ทั้งหมด โดยนายกรัฐมนตรีฟูคุดะได้สัญญาที่จะให้ความช่วยเหลือจำนวน 407.804 ล้านเยนแก่โครงการของอาเซียนรวมถึงประเทศสมาชิกทั้งหลาย³² และเพื่อส่งเสริม soft power ของญี่ปุ่นให้แพร่หลายในภูมิภาคนี้³³

อาจกล่าวได้ว่าหลักการคิดของผู้นำญี่ปุ่นในยุคนี้เริ่มก้าวออกจากการยึดมั่นในหลักการโยชิตะที่คำนึงถึงเพียงการพัฒนาเศรษฐกิจและผลประโยชน์แห่งชาติ โดยละเลยการมีส่วนร่วมในชุมชนระหว่างประเทศมาสู่การเป็นผู้ให้ที่คำนึงถึงชาติอื่นและมีความรับผิดชอบต่อสังคมโลกมากขึ้น สิ่งเหล่านี้เป็นหน้าที่ของชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างญี่ปุ่นซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้อีกต่อไป แผนการเพิ่มงบประมาณ ODA เป็นสองเท่าได้รับการประกาศว่าจะทำให้สำเร็จภายใน 5 ปี ซึ่งต่อมาญี่ปุ่นสามารถทำสำเร็จโดยใช้เวลาเพียง 3 ปี กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี 1978-1980 ผลที่เกิดขึ้นคือ งบประมาณ ODA ของญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นจากเดิมถึงร้อยละ 18 โดยมีมูลค่ารวมทั้งหมด 3.353 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 1980³⁴ โดยในปีดังกล่าวนี้ นายกรัฐมนตรีเซนโก ซุซุกิ (Zenko Suzuki: 1980-1982) ได้กล่าวเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นว่า “ญี่ปุ่นพร้อมแล้วที่จะแสดงความรับผิดชอบต่อชุมชนระหว่างประเทศอย่างเข้มแข็ง เพื่อส่งเสริมการพัฒนาและสันติภาพของโลก เนื่องจากญี่ปุ่นได้รับประโยชน์จากโลกใบนี้มากแล้ว นับจากนี้ต่อไปญี่ปุ่นจะเป็นผู้สร้างคุณประโยชน์ตอบแทนโลกบ้าง...”³⁵ หลังจากนั้น ญี่ปุ่นก็ได้ออกแผนงานระยะกลางแผนที่สองที่มีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี (1981-1985) ตามมาด้วยแผนที่สามที่กำหนดระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่ปี 1986-1992 ซึ่งในช่วงนี้เองที่งบประมาณ ODA ของญี่ปุ่นมีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างมากและสูงเป็นลำดับหนึ่งของโลกในปี 1989 ด้วยมูลค่ามากถึง 8.965 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ส่งผลให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศผู้ให้อันดับหนึ่งของโลกแซงหน้าสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรก³⁶

การเป็นผู้ให้ลำดับต้นของโลก (1989-2000) สืบเนื่องมาจากนโยบายเพิ่มงบประมาณ ODA เป็นสองเท่า นับตั้งแต่ปี 1977 ทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็นผู้ให้อันดับหนึ่งของโลกแทนที่สหรัฐฯ ในปี 1989 และดำรงตำแหน่งดังกล่าวติดต่อกันมาหลายปี และถึงแม้บางปีญี่ปุ่นจะไม่ได้เป็นผู้ให้อันดับหนึ่ง แต่ก็ยังเป็นผู้ให้ในลำดับต้นๆของโลกมาโดยตลอด เช่น ในปี 1990 ญี่ปุ่นครองตำแหน่งผู้ให้อันดับสองรองจากสหรัฐฯ ด้วยงบประมาณ ODA ทั้งหมด 9.069 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ³⁷ และในปีถัดมาญี่ปุ่น

³² Fukushima, "Official Development Assistance (ODA) as a Japanese Foreign Policy Tool," 161.

³³ Emilio de Miguel, "Japan and Southeast Asia: From the Fukuda Doctrine to Abe's Five Principles," *UNISCI Discussion Papers*, no. 32 (May, 2013): 102.

³⁴ Ibid.

³⁵ Zenko Suzuki. Cited in Dennis T. Yasutomo, *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy* (Studies of the East Asian Institute, Columbia University 1986), 1.

³⁶ Togo, *Japan's Foreign Policy 1945-2009: The Quest for a Proactive Policy*, 316.

³⁷ Ibid.

ก็กลับมาเป็นผู้ให้อันดับหนึ่งอีกครั้งด้วยงบประมาณ ODA ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เราสามารถสรุปพัฒนาการนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นได้ตามรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 วิวัฒนาการ ODA ของญี่ปุ่น

ปี	กิจกรรม
1954-63	การจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม
1954	สมาชิกแผนการโคลัมโบ
1964	สมาชิก OECD
1964-76	การขยาย ODA เชื่อมโยงกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตามแนวทาง “ลัทธิฟูคุดะ”
1977-88	แผนการเพิ่มงบประมาณ ODA เป็นสองเท่า
1989-2000	ผู้ให้รายใหญ่ของโลก

แหล่งข้อมูล: Togo, *Japan's Foreign Policy 1945-2009: The Quest for a Proactive Policy*, 316-43.

การดำรงตำแหน่งผู้ให้รายใหญ่นี้ได้สร้างแรงกดดันให้แก่ญี่ปุ่นมากยิ่งขึ้น เพราะชาติต่างๆ ได้คาดหวังให้ญี่ปุ่นแสดงบทบาทผู้นำในเวทีการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น อีกทั้งญี่ปุ่นเองก็ไม่สามารถปฏิเสธได้อีกต่อไปด้วยการให้เหตุผลว่าตัวเองยังไม่พร้อม อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้ญี่ปุ่นได้ถูกวิจารณ์เกี่ยวกับการให้ ODA อย่างหนักทั้งในแง่รูปแบบและวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ญี่ปุ่นยังคงเน้นรูปแบบการให้เงินกู้ในสัดส่วนที่มากและเงินให้เปล่าในสัดส่วนที่น้อย และยังคงสะท้อนให้เห็นถึงภาพลักษณ์ของการใช้ ODA แสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เกื้อหนุนการดำเนินงานของบริษัทญี่ปุ่นในต่างประเทศ ไม่มีหลักปรัชญาในการให้ ODA อีกทั้งการให้ ODA ของญี่ปุ่นยังคงไม่เป็นไปตามระเบียบของกลุ่มประเทศ OECD ญี่ปุ่นจึงถูกกดดันให้แก้ไขปรับปรุงแนวทางการให้ ODA ของตนให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับฐานะชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับสองของโลก

นอกจากนี้ การเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจได้นำพาญี่ปุ่นไปเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาความขัดแย้งในการเมืองระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ซึ่งก่อนหน้านี้ญี่ปุ่นได้ปฏิเสธการเข้าร่วมมาโดยตลอด แต่เมื่อมาถึงเวลานี้ญี่ปุ่นไม่สามารถปฏิเสธความคาดหวังจากนานาชาติได้อีก ซึ่งได้สร้างความยากลำบากในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นอย่างมาก เพราะญี่ปุ่นมีศักยภาพที่ถูกจำกัดไว้เพียงด้านเศรษฐกิจเท่านั้น ญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องใช้ศักยภาพในด้านนี้เป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นถึงผู้นำที่รับผิดชอบต่อกิจการระหว่างประเทศ กระนั้น การใช้เงินแก้ปัญหาต่างๆ ตามแนวทางของญี่ปุ่นก็ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม สิ่งเหล่านี้ได้ทำให้ญี่ปุ่นต้องกลับมาทบทวนแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของตนในยุคที่ขึ้นเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก และไม่อาจละเลยหรือปฏิเสธความรับผิดชอบต่อระบบระหว่างประเทศได้ ซึ่งแน่นอนว่าญี่ปุ่นยังคงต้องใช้ “เงิน” ที่อยู่ในรูปแบบของ ODA เป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอยู่ แต่ญี่ปุ่น

จะต้องมีวิธีการที่แสดงให้เห็นนานาชาติเห็นว่า ODA มีคุณสมบัติที่เหมาะสมที่สามารถให้เพื่อแก้ไขปัญหา ระหว่างประเทศได้ กล่าวคือ การให้ ODA ของญี่ปุ่นจะต้องมีหลักปรัชญารองรับ มีเป้าหมายและวิธีการที่ชัดเจน

การใช้ ODA เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจกับประชาชนผู้ซึ่งต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ เนื่องจากงบประมาณ ODA ที่เพิ่มมากขึ้นนั้นมาจากภาษีของประชาชน โดยคำอธิบายพื้นฐานที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้ชี้แจงต่อประชาชนเพื่อให้สนับสนุนนโยบายการให้ ODA มักประกอบด้วยคำอธิบาย 2 แบบ คือ การให้ ODA ของญี่ปุ่นอยู่บนพื้นฐานที่คำนึงถึงหลักมนุษยธรรม (humanitarian consideration) กล่าวคือในฐานะประเทศผู้ร่ำรวยกว่า จำเป็นที่จะต้องช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนในประเทศยากจน และการให้ ODA ของญี่ปุ่นอยู่บนพื้นฐานที่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ญี่ปุ่นจะได้รับ (interest consideration) ทั้งนี้ การช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาท้ายที่สุดแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ญี่ปุ่น เนื่องจากในโลกที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศผู้รับย่อมส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศผู้ให้ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การให้ ODA ถือเป็นการสร้างเสถียรภาพและความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา อันจะส่งผลให้เกิดเสถียรภาพแก่ญี่ปุ่นด้วย³⁸ ซึ่งประชาชนญี่ปุ่นก็ได้ให้การสนับสนุนนโยบาย ODA ของรัฐบาลเป็นอย่างดี กระนั้นคำอธิบายเหล่านี้ยังคงไม่เพียงพอที่ญี่ปุ่นจะใช้ อธิบายต่อชุมชนระหว่างประเทศผู้ซึ่งต้องการเห็นนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นมีหลักการที่ชัดเจน มีความสอดคล้องเหมาะสมกับสถานะประเทศมหาอำนาจ และเป็นผู้นำที่มีบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมระหว่างประเทศ มากกว่าการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเพียงฝ่ายเดียว ญี่ปุ่นก็ตระหนักดีว่าจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนและสร้างนโยบายการให้ ODA ให้เป็นที่ยอมรับของชุมชนระหว่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงรายละเอียดในบทต่อไป

ดังที่ทราบกันดีแล้วว่า การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามนั้นจะสร้างผลประโยชน์ให้แก่ญี่ปุ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงไม่ลังเลที่จะดำเนินการตามสนธิสัญญาซานฟรานซิสโก โดยญี่ปุ่นได้เจรจากับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เคอร์กูราน แต่ก็ต้องพบกับอุปสรรคและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะประเทศเหล่านี้ยังคงไม่ไว้วางใจและยังคงจดจำความโหดร้ายของทหารญี่ปุ่นได้เป็นอย่างดี แต่ท้ายที่สุดก็สามารถเจรจาได้สำเร็จกับประเทศแรกในปี 1954 ประเทศดังกล่าวคือ เมียนมาร์ ทำให้เมียนมาร์เป็นประเทศแรกในเอเชียที่รับค่าปฏิกรรมสงครามจากญี่ปุ่นและลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ โดยเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้การเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ประสบความสำเร็จนั้นเกิดจาก ญี่ปุ่นมองว่ารัฐบาลอู นู (U Nu) ของเมียนมาร์มีเสถียรภาพเพียงพอและสามารถดำเนินการเจรจาได้โดยปราศจากความวุ่นวายทางการเมือง ซึ่งเมื่อเทียบกับการเจรจากับประเทศอื่นในภูมิภาคนี้ การเจรจากับเมียนมาร์ค่อนข้างราบรื่น

³⁸ Ibid., 317.

นอกจากนี้ ในส่วนของเมียนมาร์เองนั้น รัฐบาลอู นู กำลังดำเนินนโยบายพัฒนารัฐสวัสดิการ (The Pyidawtha Program)³⁹ ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้เงินจำนวนมาก กอปรกับสภาพเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำในเมียนมาร์ได้เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลอู นู ดำเนินการเจรจากับญี่ปุ่นได้อย่างรวดเร็วและประสบความสำเร็จเป็นประเทศแรก

อย่างไรก็ตาม นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่ายังมีเหตุผลอีกสองประการคือ ญี่ปุ่นมีความเห็นอกเห็นใจในความเป็นพุทธศาสนิกชนของเมียนมาร์ ถึงแม้ว่าจะเป็นคนละนิกายกับญี่ปุ่นก็ตาม ซึ่งความเป็นพุทธศาสนิกชนดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมบางประการที่ทำให้ชาวเมียนมาร์มีความคล้ายคลึงกับชาวญี่ปุ่น คือ การให้ความเคารพผู้อาวุโสและผู้มีความรู้ ความรู้สึกถึงภาระความรับผิดชอบที่มีร่วมกันของคนในสังคม เป็นต้น โดยค่านิยมเหล่านี้กำลังสูญหายไปจากสังคมญี่ปุ่น เนื่องจากการขับเคลื่อนประเทศไปสู่ความศิวิไลซ์แบบชาติตะวันตก แต่เมียนมาร์จะยังคงสามารถรักษาค่านิยมเหล่านี้ไว้ โดยไม่ถูกรอบงำจากความก้าวหน้าแบบชาติตะวันตก⁴⁰ และความรู้สึกผูกพันระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ที่มีมาตั้งแต่ยุคสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยญี่ปุ่นมักอ้างเสมอว่าเป็นผู้ช่วยปลดปล่อยเมียนมาร์จากการยึดครองของอังกฤษ จนเมียนมาร์ได้รับเอกราชในปี 1948 ซึ่งคนเมียนมาร์จำนวนมากโดยเฉพาะนายทหารก็รู้สึกผูกพันและชื่นชมญี่ปุ่น อันส่งผลให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศมีพัฒนาการต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน จนกล่าวได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่พิเศษ (special relationship) และเป็นความสัมพันธ์ฉันมิตรที่มีมายาวนาน (historically friendly relation) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สนับสนุนให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศฟื้นฟูได้รวดเร็วว่าประเทศอื่นๆในภูมิภาคเดียวกัน

ค่าปฏิกรรมสงครามที่ทั้งสองประเทศได้ตกลงกันนั้นมีมูลค่าประมาณ 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (ดังรายละเอียดในตารางที่ 2) โดยญี่ปุ่นจะจ่ายให้เมียนมาร์ปีละ 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯเป็นระยะเวลา 10 ปี นับตั้งแต่ปี 1955-1965 แต่ในความเป็นจริงแล้ว ญี่ปุ่นได้จ่ายให้มากกว่าที่ตกลงกันไว้ โดยเฉพาะในโครงการร่วมเมียนมาร์ – ญี่ปุ่น⁴¹ ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศได้ก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาอย่างเป็นทางการ เริ่มจากค่าปฏิกรรมสงคราม ไปสู่ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ และต่อมาก็นำไปสู่การลงทุนและความช่วยเหลือทางเทคนิค และญี่ปุ่นเริ่มให้เงินกู้แก่เมียนมาร์ครั้งแรกในปี 1969 ดำเนินควบคู่กับเงินให้เปล่าเรื่อยมาจนกระทั่งปี 1988 ในที่นี้ นายกรัฐมนตรีชิเงรุ โยชิเดะ ของญี่ปุ่นได้กล่าวเกี่ยวกับการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่เมียนมาร์ว่า “เพราะเมียนมาร์ไม่ชอบคำว่า การลงทุน เราจึงใช้คำว่าค่าปฏิกรรมสงครามเหมือนที่พวกเขาต้องการ แต่สำหรับเรานั้นคือการลงทุน ด้วยการลงทุนของเรานี้จะทำให้เมียนมาร์พัฒนาและกลายเป็นตลาด

³⁹ Edström, *Japan and the Myanmar Conundrum*, 18.

⁴⁰ Seekins, "Japan's "Burma Lovers" and the Military Regime," 2.

⁴¹ Edström, *Japan and the Myanmar Conundrum*, 18.

ของญี่ปุ่น ดังนั้นการลงทุนของเราจะคืนกลับมาหาเราในที่สุด”⁴² คล้ายคลึงกับคำกล่าวของสะบูโร โอคิตะ (Saburo Okita) อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศของญี่ปุ่น (1979-1980) ที่ได้กล่าวว่า“...เนื่องจากญี่ปุ่นต้องพึ่งพาประเทศอื่นด้านอาหาร พลังงาน และทรัพยากรธรรมชาติ และประมาณครึ่งหนึ่งของการค้าญี่ปุ่นทำกับประเทศกำลังพัฒนา จึงเป็นสิ่งซึ่งจำเป็นที่จะต้องให้ประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มผลผลิตทางด้านอาหารและร่ำรวยขึ้น โดยการช่วยเหลือจากญี่ปุ่น...ในแง่นี้เราอาจจะกล่าวได้ว่าการค้าและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น เป็นเสาหลักคู่ที่ค้ำจุนญี่ปุ่น”⁴³

ตารางที่ 2 โครงการค่าปฏิกรรมสงครามของญี่ปุ่นในเมียนมาร์ (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

1. เชื้อเพลิงกระแสไฟฟ้าบาลูของ	28.8
2. โครงการอุตสาหกรรม 4 แห่ง	29.2
2.1 เครื่องจักรที่ใช้ในการเกษตร (4.4)	
2.2 พาหนะขนาดเล็ก (9.2)	
2.3 สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ (8.6)	
2.4 รถบรรทุก (7.0)	
3. การซ่อมแซมทางรถไฟ	20.2
4. รถยนต์	17.2
5. การซ่อมแซมท่าเรืออย่างถาวร	17.2
6. ความร่วมมือด้านเทคนิค	7.5
7. อื่นๆ	76.0
รวม	200.0

แหล่งข้อมูล: Steinberg, "Japanese Economic Assistance to Burma: Aid in the Tarenagashi Manner?," 353.

นอกจากนี้ ข้อตกลงการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามของรัฐบาลญี่ปุ่นกับรัฐบาลเมียนมาร์ได้ก่อให้เกิดความสำคัญแก่ญี่ปุ่นในหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ การลงนามในข้อตกลงค่าปฏิกรรมสงครามของเมียนมาร์ เป็นแนวโน้มที่ดีที่จะส่งผลให้ประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ลงนามตามมาทีหลัง จำนวนค่าปฏิกรรมสงครามที่ตกลงกันมีจำนวนน้อยกว่าที่เมียนมาร์เรียกร้องมา ซึ่งได้สร้างเงื่อนไขให้แก่ประเทศอื่นต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ไม่มีการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามเป็นเงินสดหรือจ่ายโดยตรง แต่เป็นการจ่ายในรูปของสินค้าและบริการซึ่งจะเป็นการส่งเสริมการส่งออกของญี่ปุ่นไปยังประเทศผู้รับและยังเป็นการสนับสนุนการสร้างโรงงานของญี่ปุ่นในประเทศผู้รับ อีกทั้งการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามจะส่งเสริมให้กลุ่มธุรกิจของญี่ปุ่นเข้าสู่เอเชียและกำหนดทิศทางการเศรษฐกิจให้

⁴²Shigeru Yoshida. Cited in *ibid.*, 19.

⁴³Saburo Okita. อ้างใน ไชยวัฒน์ คำชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง*, 451.

เชื่อมโยงกับประเทศในอาเซียนในยุคหลังสงคราม การจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามจะเป็นพื้นฐานของความร่วมมือทางการเงินของรัฐบาลญี่ปุ่นกับประเทศอื่นๆ และประการสุดท้าย ตัวแสดงหลักที่มีความสำคัญในกระบวนการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามของญี่ปุ่นคือ บริษัทเอกชนซึ่งเป็นผู้ขับเคลื่อนการเจรจาและเป็นผู้มีบทบาทในทางปฏิบัติตลอดจนจะเป็นผู้เชื่อมโยงเศรษฐกิจของญี่ปุ่นกับประเทศผู้รับ⁴⁴

การดำเนินนโยบายเพื่อมุ่งเน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นหลักนั้น ญี่ปุ่นสามารถทำได้โดยไม่ต้องมีความกังวลในด้านความมั่นคง เนื่องจากมีสหรัฐอเมริกาเป็นร่มคุ้มกันอยู่ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงมุ่งเน้นกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมให้บริษัทญี่ปุ่นออกไปลงทุนค้าขายนอกบ้าน รวมถึงการทำธุรกิจกับรัฐบาลที่เป็นเผด็จการด้วย โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศว่า นโยบายต่างประเทศที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ “*seikei bunri*”⁴⁵ หมายถึง การแยกเศรษฐกิจออกจากการเมือง กล่าวคือญี่ปุ่นไม่สนใจว่าประเทศที่ตนมีความสัมพันธ์ด้วยนั้นจะมีการปกครองอย่างไร เพียงแต่ขอให้ประเทศดังกล่าวเอื้อผลประโยชน์แก่ญี่ปุ่นก็เป็นพอ โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ 1960 ญี่ปุ่นเป็นพันธมิตรหลักกับสหรัฐอเมริกาสกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และยังเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ที่สุดของภูมิภาคนี้ผ่านการให้ ODA ญี่ปุ่นถูกกดดันจากประเทศตะวันตก ให้เพิ่มความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศที่มีเขตแดนติดกับบริเวณที่กำลังเกิดความขัดแย้งทางทหาร (*funso shuken koku enjo*) และเป็นประเทศที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อประเทศค่ายตะวันตก ซึ่งญี่ปุ่นได้ปฏิบัติตาม ด้วยการประกาศเหตุผลการให้ ODA ในยุคนั้นว่า เป็นไปเพื่อสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ โดยประเทศที่พัฒนาแล้วจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่มีความต้องการความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ โดยไม่คำนึงว่าประเทศผู้รับจะมีการปกครองเป็นประชาธิปไตยหรือมีพฤติกรรมทางทหารอย่างไร トラบใดที่ประเทศเหล่านั้นอยู่ฝ่ายเดียวกับค่ายโลกเสรี และในช่วงนี้เองได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์มีความลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุครัฐบาลเนวิน

นายพลเนวินมีความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นมาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจากญี่ปุ่นได้ฝึกฝนและช่วยเหลือด้านอาวุธแก่กลุ่มของนายพลเนวินที่มีชื่อว่า 30 สหาย ซึ่งขณะนั้นมีนายพลอองซานเป็นผู้นำ อย่างไรก็ตาม เมื่อนายพลอองซาน ถูกลอบสังหารในปี 1947 ก่อนที่เมียนมาร์จะได้รับเอกราชจากอังกฤษเพียง 6 เดือน ได้ก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง จนในที่สุด นายพลเนวินได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลอูนู และขึ้นเป็นผู้นำเมียนมาร์ในปี 1962 เปิดฉากการปกครองในระบอบเผด็จการทหารนับจากนั้นเป็นต้นมา นายพลเนวินได้ปกครองเมียนมาร์เป็นระยะเวลายาวนานถึง 26 ปี (1962-1988) โดยใช้แนวทางการปกครองแบบสังคมนิยม ภายใต้ชื่อว่า “สังคมนิยมวิถีเมียนมาร์”

⁴⁴Edström, *Japan and the Myanmar Conundrum*, 20.

⁴⁵Pongyelar, "The Implications of Japanese Engagement Policy Towards Myanmar: 1988-Present," 12.

(The Burmese Way to Socialism)⁴⁶ ได้ยึดกิจการของภาคเอกชนมาเป็นของภาครัฐ ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1947 รวมทั้งพรรคการเมืองต่างๆ ในระบบรัฐสภา ยกเลิกสิทธิพิเศษของบรรดาเจ้าฟ้าผู้ปกครองชนกลุ่มน้อยที่สืบทอดมาจากบรรพบุรุษ และจัดระเบียบการปกครองใหม่ให้เหมือนกันหมดทั่วประเทศ การบริหารต่างๆ ถือเป็นอำนาจของรัฐบาลกลางเท่านั้น มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐขึ้น และมีคณะรัฐมนตรีดำเนินการบริหารในรัฐ ไม่ยอมรับความเป็นผู้นำในระดับท้องถิ่น ไม่ยอมรับการแยกตัวเป็นอิสระของบรรดารัฐชนกลุ่มน้อยต่างๆ และใช้วิธีการทางทหารขั้นรุนแรงแก้ปัญหา

ในยุคของนายพลเนวินถือเป็นยุคที่เมียนมาร์มีนโยบายปิดประเทศ และถูกจัดให้เป็นประเทศยากจนที่สุดแห่งหนึ่งในเอเชีย มีสถานะเป็นประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (least developed country) ที่มีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลน้อยกว่า 200 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี จากการประเมินขององค์การสหประชาชาติในปี 1987⁴⁷ นอกจากนี้ เมียนมาร์ยังกลายเป็นประเทศที่ไม่สามารถส่งออกข้าวเป็นสินค้าหลักได้ เนื่องจากมีปริมาณไม่เพียงพอที่จะบริโภคภายในประเทศ จากเดิมที่เมียนมาร์เคยเป็นประเทศส่งออกข้าวอันดับหนึ่งของโลก อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานี้เองที่ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่น - เมียนมาร์ได้กลับแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นและถือเป็นช่วงเวลาที่ความสัมพันธ์ญี่ปุ่น-เมียนมาร์รุ่งเรืองมากที่สุด ทั้งนี้เพราะในสมัยนายพลเนวิน ญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ที่สุดของเมียนมาร์ โดยในปี 1987 ODA ที่ญี่ปุ่นให้แก่เมียนมาร์นั้นคิดเป็นร้อยละ 20 ของงบประมาณแห่งชาติเมียนมาร์ทั้งหมดในปีนั้น และความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นคิดเป็นร้อยละ 71.5 ของความช่วยเหลือที่เมียนมาร์ได้รับจากต่างประเทศในปีดังกล่าว กล่าวโดยสรุปแล้ว ในระยะเวลา 26 ปีของระบอบเนวิน ญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ทั้งสิ้น 2.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ⁴⁸ อย่างไรก็ตาม การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ในช่วงนี้ถูกมองว่าเป็นไปเพื่อสนับสนุนการบริหารประเทศของรัฐบาลเนวินและปรับปรุงเศรษฐกิจของเมียนมาร์ที่อยู่ในสภาพย่ำแย่จากนโยบายสังคมนิยมวิถิเมียนมาร์ โดยผลประโยชน์ของ ODA ได้ตกอยู่กับผู้นำทหารและบริษัทญี่ปุ่นในเมียนมาร์เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นมักถูกวิจารณ์จากประชาชนเมียนมาร์ว่า ให้ความช่วยเหลือส่งเสริมระบอบเผด็จการทหารมากกว่าที่จะช่วยเหลือชาวเมียนมาร์⁴⁹

ในส่วนของญี่ปุ่นเอง ได้มีการจัดตั้งกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ ที่เรียกว่า “Burmese Lobby”⁵⁰ ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลสำคัญอย่างโนบุสุเกะ คิชิ อดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น (1957-1960) ชินทาโร อาเบะ (Shintaro Abe) อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศญี่ปุ่น (1982-1986) มิชิโอะ วะตะนะเบะ

⁴⁶Fred R. von der Mehden, "The Burmese Way to Socialism," *Asian Survey* 3, no. 3 (Mar., 1963): 129-35.

⁴⁷Seekins, "Japan's "Burma Lovers" and the Military Regime," 3.

⁴⁸Edström, *Japan and the Myanmar Conundrum*, 28.

⁴⁹Usul and Debenham, "The Relationship between Japan and Burma".

⁵⁰Kudo, "Myanmar and Japan: How Close Friends Become Estranged," 3.

(Michio Watanabe) อดีตรัฐมนตรีหลายกระทรวงของญี่ปุ่นคือ กระทรวงสาธารณสุข (1976-1977) กระทรวงเกษตร ป่าไม้และการประมง (1978-1979) กระทรวงการคลัง (1980-1982) รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ (1991-1993) และโยชิโกะ ยามากุชิ (Yoshiko Yamaguchi) สมาชิกพรรคพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) และเป็นเพื่อนสนิทของนายพลเนวิน ซึ่งกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ในทศวรรษที่ 1960

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรที่มีบทบาทในการกดดันรัฐบาลญี่ปุ่นในการดำเนินนโยบายให้ความช่วยเหลือเมียนมาร์ที่สำคัญอีกคือ สมาคมญี่ปุ่น-เมียนมาร์ (Japan-Burma Association :JBA)⁵¹ จัดตั้งขึ้นในปี 1933 ตั้งแต่เมียนมาร์เป็นอาณานิคมของอังกฤษ⁵² ประกอบด้วยบริษัทยักษ์ใหญ่ของญี่ปุ่น 14 บริษัท และบริษัทขนาดเล็กหลายบริษัท โดยผู้นำขององค์กรดังกล่าวนี้ มักเป็นนักการเมืองและอดีตข้าราชการ เช่น สมาชิกพรรค LDP อดีตเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำเมียนมาร์ เป็นต้น องค์กรดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในช่วงทศวรรษที่ 1990 และในปัจจุบันยังคงดำเนินงานอยู่อย่างต่อเนื่อง สมาคมดังกล่าวนี้ยังถือเป็นกลุ่มกดดันเก่าแก่ที่สุดที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์ ปัจจุบันมีสมาชิกมากกว่า 105 บริษัทและมีผู้บริหารเป็นบุคคลสำคัญของญี่ปุ่น⁵³ และองค์กรต่อมาคือ สหพันธ์องค์กรเศรษฐกิจของญี่ปุ่น (Japan Federation of Economic Organizations หรือ *Nippon Keidanren*)⁵⁴ เป็นองค์กรธุรกิจที่มีบทบาทสูงมากต่อการชี้แนะนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลญี่ปุ่นและทำหน้าที่เป็นปากเสียงของภาคธุรกิจอยู่คู่กับสังคมญี่ปุ่นมายาวนาน สมาชิกของ Keidanren ล้วนเป็นบริษัทขนาดใหญ่ของประเทศ มีการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ทำให้ Keidanren สามารถผลักดันเรื่องต่างๆรวมถึงมีบทบาทในการดำเนินความสัมพันธ์ด้านต่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นในแต่ละยุคมักจะนำเอานโยบายที่เสนอโดย Keidanren ไปผนวกเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายภาครัฐ ขณะเดียวกัน Keidanren ก็เกื้อหนุนพรรคการเมืองที่บริหารประเทศผ่านระบบการให้เงินสนับสนุนและมีความใกล้ชิดสนิทสนมกับสมาชิกพรรค LDP⁵⁵ ซึ่งกลุ่มนี้มีพลังมากในการกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นจัดสรรงบประมาณ ODA ให้แก่รัฐบาลทหารเมียนมาร์ในโครงการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการลงทุนของตนในเมียนมาร์

กลุ่มต่างๆที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ล้วนแต่มีผลประโยชน์กับรัฐบาลเมียนมาร์ ผ่านสายสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้นำหรือการเข้าไปลงทุนประกอบกิจการและเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในการผลักดันนโยบายจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นให้แก่เมียนมาร์มาโดยตลอด เนื่องจาก ODA ของญี่ปุ่นเปรียบเสมือน

⁵¹ ต่อมาในปี 1989 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Japan-Myanmar Association: JMA

⁵² Pongyelar, "The Implications of Japanese Engagement Policy Towards Myanmar: 1988-Present," 15-16.

⁵³ Hideo Watanabe, "Message from Japan Myanmar Association," japanmyanmar.or.jp/shr/pdf/eng_pamphlet.pdf

⁵⁴ ต่อมาในปี 2002 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสหพันธ์ธุรกิจญี่ปุ่น (Japan Business Federation)

⁵⁵ สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงโตเกียว, "บทบาทของ Keidanren กับการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในญี่ปุ่น," <http://www.depthai.go.th>

ต้นทุนของรัฐบาลเมียนมาร์ที่ใช้พัฒนาประเทศในด้านต่างๆ โดยเฉพาะในการสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วบริษัทที่ได้รับสิทธิให้เข้าไปดำเนินการพัฒนาตามโครงการต่างๆ ของรัฐบาลเมียนมาร์ คือ บริษัทญี่ปุ่น ซึ่งสังกัดอยู่ในกลุ่มดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อบริษัทเหล่านั้นเข้าไปดำเนินงาน ก็จะเปิดสำนักงานสาขาขึ้นขยายกิจการ และกลายเป็นผู้ผูกขาดการดำเนินงานในกิจการนั้นๆ บริษัทเหล่านี้จะได้รับการเอื้อประโยชน์จากรัฐบาลเมียนมาร์ในการดำเนินกิจการต่างๆ ขณะเดียวกันก็จะให้การสนับสนุนรัฐบาลเมียนมาร์ด้วยการเป็นพลังสำคัญในการกดดันรัฐบาลญี่ปุ่นให้จัดสรรความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์

อย่างไรก็ดี การที่บริษัทญี่ปุ่นเข้าไปดำเนินกิจการในเมียนมาร์นั้น ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการลงทุน และการสร้างความรู้สึที่เป็นมิตรให้เกิดขึ้นกับรัฐบาลทหาร สามารถกล่าวได้ว่า ODA ของญี่ปุ่นเป็น soft power ที่มีพลังมหาศาลในการหล่อหลอมความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ ที่ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และนับวันผลประโยชน์ดังกล่าวยิ่งหยั่งรากลึก จนยากที่จะถอนตัวได้ โดย ODA ของญี่ปุ่นนับวันจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งหลังจากสิ้นสุดการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามในปี 1965 ญี่ปุ่นได้ให้เงินกู้ก้อนแรกแก่เมียนมาร์ในปี 1969 และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนทำให้สัดส่วนการให้ ODA ประเภทเงินกู้มีมากกว่าเงินให้เปล่าอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในยุคทศวรรษที่ 1980 สืบเนื่องมาจากกระทั่งเกิดเหตุการณ์ประท้วงใหญ่ในเมียนมาร์ (ดังรายละเอียดในตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์: เงินกู้และเงินให้เปล่าซึ่งรวมค่าปฏิกรรมสงครามปี 1950-1988 (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

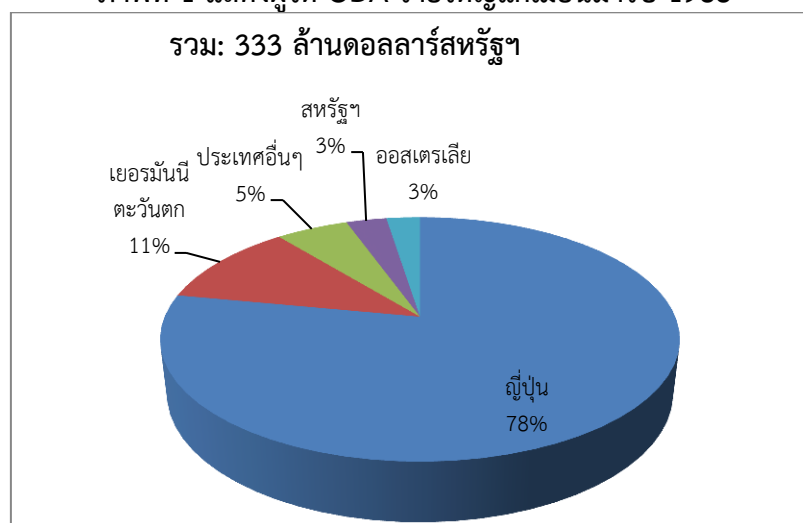
ปี	เงินให้เปล่า	เงินกู้	รวม
1950-57	45.7	-	45.7
1958	26.0	-	26.0
1959	18.7	-	18.7
1960	21.4	-	21.4
1961	13.6	-	13.6
1962	24.4	-	24.4
1963	27.0	-	27.0
1964	16.6	-	16.6
1965	11.6	-	11.6
1966	10.2	-	10.2
1967	6.4	-	6.4
1968	10.2	-	10.2
1969	-	30.0	30.0
1970	11.9	-	11.9

1971	16.7	7.1	26.7
1972	18.1	11.6	29.6
1973	14.8	41.9	56.3
1974	12.1	34.2	46.4
1975	17.1	7.1	21.6
1976	17.7	21.5	27.3
1977	8.0	12.2	20.6
1978	10.6	96.7	107.3
1979	30.0	153.3	178.1
1980	37.2	122.3	152.5
1981	33.2	100.1	125.4
1982	21.3	76.5	97.8
1983	48.4	65.1	113.4
1984	47.1	47.1	95.4
1985	49.4	104.9	154.1
1986	68.9	175.2	244.1
1987	67.3	104.7	172.0
1988	91.3	168.3	259.6

แหล่งข้อมูล: David I. Steinberg, "Japanese Economic Assistance to Burma: Aid in the Tarenagashi Manner?". In *Japan and South East Asia: The Cold War Era 1947-1989 and Issues at the End of the Twentieth Century*, edited by Wolf Mendl, 347-69 (London: Routledge, 2001),357.

นอกจากนี้แล้ว ญี่ปุ่นยังถือเป็นประเทศในกลุ่ม OECD ที่จัดสรรความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์มากที่สุด โดยในปี 1988 ก่อนเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญทางการเมืองของเมียนมาร์ ญี่ปุ่นได้ให้ ODA แก่เมียนมาร์ผ่านช่องทางทวิภาคีมากถึงร้อยละ 78 ของเงินช่วยเหลือทั้งหมดจำนวน 333 ล้านดอลลาร์สหรัฐที่เมียนมาร์ได้รับจากต่างชาติในปีดังกล่าวนี้ (ดังรายละเอียดในภาพที่ 1)

ภาพที่ 1 แสดงผู้ให้ ODA รายใหญ่แก่เมียนมาร์ปี 1988



แหล่งข้อมูล: จัดทำโดยผู้วิจัย ปรับปรุงข้อมูลมาจาก Teruko, Saito. "Japan's Inconsistent Approach to Burma." *Japan Quarterly* 39 (January/March, 1992): 17-27.

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ได้มาถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญ เมื่อเกิดการประท้วงครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์เมียนมาร์ ในวันที่ 8 สิงหาคม 1988 โดยมีสาเหตุมาจากความไม่พอใจการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทหารที่ซูตรีตภาชีจากชานาไปเลี้ยงกองทัพ การแก้ไขปัญห เศรษฐกิจตกต่ำด้วยการยกเลิกธนบัตรราคา 75 35 และ 25 จัต เหลือเพียงธนบัตรราคา 45 กับ 90 จัต โดยที่ประชาชนไม่สามารถนำธนบัตรที่ยกเลิกไปแลกเงินคืนได้ ส่งผลให้เงินจัตที่หมุนเวียนในตลาดหายไประยะ 60-70 วัน ประชาชนได้รับความยากลำบากอย่างมาก ข้าราชการหมกแพ่งจนนำไปสู่การประท้วงใหญ่ในครั้งนี้ โดยขบวนนักศึกษา ชนกลุ่มน้อย คณะสงฆ์และประชาชนทั่วไป ส่งผลให้ระบอบเนวินล่มสลายลงในที่สุด⁵⁶

จากเหตุการณ์นี้ได้มีการสังเวยประหารผู้ประท้วงเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 3,000 คน และในวันที่ 18 กันยายน ค.ศ. 1988 มีการจัดตั้งสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council :SLORC) ภายใต้การนำของนายพลอาวุโสซอหม่อง (Senior General Saw Maung) ขึ้นมาปกครองเมียนมาร์⁵⁷ และจากเหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าวนี้ทำให้นานาชาติพากันคว่ำบาตรเมียนมาร์และญี่ปุ่นได้ประกาศระงับการให้ ODA ในทุกโครงการ เนื่องจากญี่ปุ่นไม่อาจขัดมตินานาชาติได้ แม้ว่าในความเป็นจริงแล้ว ญี่ปุ่นไม่ต้องการที่จะดำเนินมาตรการดังกล่าว เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องภายในของเมียนมาร์ อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นไม่อาจขัดต่อมติของ

⁵⁶ ศัทธยา เหลี่ยมดี, *สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์* 38-39.

⁵⁷ อัจฉริยา สายศิลป์, "ประวัติศาสตร์การเมืองพม่า,"

http://www.baanjomut.com/library_2/asean_community/myanmar/02.html

สหรัฐอเมริกาและประเทศในกลุ่มชาติตะวันตกได้ ญี่ปุ่นจึงประกาศระงับ ODA ทั้งหมดที่ให้แก่เมียนมาร์ โดยกล่าวว่ารัฐบาลทหารได้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรง ซึ่งญี่ปุ่นไม่อาจนิ่งเฉยได้ และจำเป็นต้องยุติการให้ ODA

อย่างไรก็ตาม การประกาศระงับความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่กลุ่มธุรกิจญี่ปุ่นที่ลงทุนและมีผลประโยชน์อยู่ในเมียนมาร์ ในวันที่ 25 มกราคม 1989 สมาคมญี่ปุ่น-เมียนมาร์ภายใต้การนำของโยชิโกะ โอะตะกะ (Yoshiko Otaka) สมาชิกวุฒิสภาญี่ปุ่นและเป็นภริยาของเอกอัครทูตญี่ปุ่นประจำเมียนมาร์ ได้กดดันรัฐบาลญี่ปุ่นอย่างหนัก เพื่อให้จัดสรรความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์เหมือนเดิม โดยให้เหตุผลว่า บริษัทญี่ปุ่นต้องสูญเสียผลประโยชน์ทางการค้าจำนวนมากหากรัฐบาลยังคงแข็งการให้ ODA แก่เมียนมาร์ต่อไป และจะทำให้ญี่ปุ่นสูญเสียประเทศพันธมิตรที่มีความสัมพันธ์มายาวนานอย่างเมียนมาร์ นอกจากนี้ จะมีประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีนเข้ามามีอิทธิพลในเมียนมาร์แทนที่ญี่ปุ่น⁵⁸ นอกจากนี้สมาคมญี่ปุ่น – เมียนมาร์แล้ว ยังมีตัวแทนจากบริษัทญี่ปุ่นขนาดใหญ่ 12 บริษัทที่ได้ร่วมกันกดดันรัฐบาลญี่ปุ่น ได้แก่ Kashima Construction Company, Kanematsu Goushou, Mitsui Bussan, Mitsubishi Shouji, Nisshou Iwai, Sumitomo Shouji, Toumen, Daimaru, Mitsubishi Petroleum , Mitsubishi Heavy Industries, Nippon Kouei, Kinshou Mataichi⁵⁹

ในที่สุดรัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีโนโบรุ ทะเคะชิตะ (Noboru Takeshita: 1987- 1989) ได้ตัดสินใจให้การรับรองรัฐบาล SLORC ในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 1989 และประกาศให้ ODA แก่เมียนมาร์อีกครั้งในเวลาต่อมาหลังจากที่ประกาศหยุดให้ไปไม่ถึง 6 เดือน และในขณะที่ชาติตะวันตกอื่นๆ ยังคงคว่ำบาตรรัฐบาลทหารเมียนมาร์อยู่ โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้เหตุผล 3 ประการต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายในครั้งนี้ กล่าวคือ ญี่ปุ่นเห็นว่าระบอบขอหม่อมมีประสิทธิภาพในการควบคุมสถานการณ์ภายในประเทศได้ดี รัฐบาลเมียนมาร์แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจและความพยายามที่จะปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ และรัฐสังคมนิยมหลายรัฐรวมไปถึงประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายประเทศได้ให้การรับรองรัฐบาล SLORC แล้ว กระนั้นยังมีเหตุผลที่ญี่ปุ่นไม่ได้กล่าวคือ ญี่ปุ่นต้องการเชิญรัฐบาลทหารมาร่วมงานพระศพของจักรพรรดิโชวะชิโรฮิโตะที่จัดอย่างยิ่งใหญ่และได้เชิญผู้แทนจากประเทศต่างๆทั่วโลกมาร่วมเป็นสักขีพยานในความยิ่งใหญ่⁶⁰

หลังจากรัฐบาลญี่ปุ่นได้ฟื้นฟูความสัมพันธ์กับรัฐบาล SLORC ได้มีการประกาศแนวทางใหม่ในการให้ ODA แก่เมียนมาร์ กล่าวคือ ญี่ปุ่นจะจัดสรรความช่วยเหลือโดยคำนึงถึงหลักการ

⁵⁸ Usul and Debenham, "The Relationship between Japan and Burma".

⁵⁹ Pongyalar, "The Implications of Japanese Engagement Policy Towards Myanmar: 1988-Present," 16.

⁶⁰ Oishi and Furuoka, "Can Japanese Aid Be an Effective Tool of Influence? Case Studies of Cambodia and Burma," 898-99.

มนุษยธรรมเป็นสำคัญและจะพิจารณาเป็นกรณีไป (case by case) นอกจากนี้จะไม่จัดสรรเงินกู้ยืมในโครงการใหม่แก่เมียนมาร์ แต่สำหรับเงินกู้ยืมในโครงการเก่าที่ได้ตกลงกันก่อนปี 1988 ทางรัฐบาลญี่ปุ่นจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือต่อไป ในอนาคตหากรัฐบาลเมียนมาร์ขับเคลื่อนประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชน รัฐบาลญี่ปุ่นจะพิจารณาแนวทางการให้ ODA แก่เมียนมาร์อีกครั้ง⁶¹ ในเวลาต่อมาการกระทำดังกล่าวได้เปิดทางให้รัฐบาลญี่ปุ่นกลับมาให้ ODA แก่เมียนมาร์และทำให้บริษัทญี่ปุ่นสามารถกลับไปดำเนินกิจการต่างๆในเมียนมาร์ได้เต็มที่อีกหน โดยในปี 1989 หลังจากญี่ปุ่นให้การรับรองรัฐบาลทหารเมียนมาร์แล้ว ญี่ปุ่นได้จัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์มีจำนวนมากถึงร้อยละ 79.4 ของความช่วยเหลือทวิภาคี และคิดเป็นร้อยละ 38.8 ของ ODA ทั้งหมดที่เมียนมาร์ได้รับในปีนั้น (ตามข้อมูลในตารางที่ 4) แม้รัฐบาลญี่ปุ่นจะกล่าวว่าจะไม่จัดสรรเงินกู้ก่อนใหม่ให้และมุ่งเน้นเงินให้เปล่า แต่ญี่ปุ่นก็มีช่องทางไว้สำหรับการให้เงินกู้ที่อ้างว่าได้ตกลงกันมาก่อน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 1988 ทำให้ในปี 1989 ญี่ปุ่นได้ให้ ODA แก่เมียนมาร์ในโครงการเงินให้เปล่า 6 โครงการ เป็นจำนวนเงิน 9.2 พันล้านเยน และโครงการเงินกู้ยืมถึง 19 โครงการ เป็นจำนวนเงิน 125 พันล้านเยน อย่างไรก็ตาม เงินกู้ดังกล่าวได้ถูกจัดสรรให้แก่เมียนมาร์เพียงร้อยละ 20 เพราะรัฐบาลเมียนมาร์ไม่สามารถชำระคืนได้ตามกำหนดเวลา⁶²

ตารางที่ 4 การพึ่งพิง ODA ของญี่ปุ่นของชาติอาเซียน, 1989 (%)

ประเทศ	ODA ทวิภาคี (%)	รวม ODA (%)
กัมพูชา	11.2	8.2
จีน	55.6	38.6
อินเดีย	24.2	14.4
อินโดนีเซีย	67.2	62.3
ลาว	45.2	14.1
มาเลเซีย	63.1	56.8
เมียนมาร์	79.4	38.8
ฟิลิปปินส์	53.3	47.8
สิงคโปร์	11.4	11.3
ไทย	75.1	69.2
เวียดนาม	2.2	1.2

แหล่งข้อมูล: Alan, Rix. *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership* (London: Routledge 1993), 143.

⁶¹ Jeff Kingston, *Japan in Transformation, 1952-2000* (Harlow: Longman, 2001), 150.

⁶² Usul and Debenham, "The Relationship between Japan and Burma".

การดำเนินนโยบายดังกล่าวของญี่ปุ่น ทำให้นานาชาติวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์ถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มุ่งเน้นการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยใช้ ODA เป็นเครื่องมือ ให้การสนับสนุนรัฐบาลเผด็จการทหาร เพราะการให้ ODA ยิ่งเป็นการส่งเสริมให้รัฐบาลทหารเมียนมาร์เข้มแข็งขึ้น ญี่ปุ่นไม่ได้มีความตั้งใจส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชนอย่างที่ได้อ้างไว้ ถึงแม้ว่า ODA ของญี่ปุ่นจะให้บนพื้นฐานของการร้องขอจากประเทศที่ต้องการรับความช่วยเหลือ แต่การร้องขอนี้มักได้รับการจัดเตรียมไว้โดยบริษัทญี่ปุ่นร่วมกับรัฐบาลประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ ญี่ปุ่นมักจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีทรพยากรธรรมชาติที่เป็นประโยชน์ต่อญี่ปุ่น และมักจะไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือหรือไม่ให้ความช่วยเหลือเลยต่อประเทศที่ด้อยพัฒนาและไม่มีอะไรเป็นที่ดึงดูด⁶³ สิ่งเหล่านี้ได้ตอกย้ำภาพลักษณ์ความเป็นชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่เห็นแก่ตัวของญี่ปุ่นให้เกิดแก่สังคมนานาชาติ โดยเฉพาะกรณีของเมียนมาร์ ที่สะท้อนให้เห็นว่าญี่ปุ่นยึดมั่นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเป็นที่ตั้งตลอดจนมุ่งให้ ODA เพื่อกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลเผด็จการทหาร โดยไม่ได้สนใจต่อหลักมนุษยธรรมที่ญี่ปุ่นพึงปฏิบัติต่อประชาชนเมียนมาร์ นอกจากนี้ ยังแสดงให้เห็นถึงการให้ ODA ที่ไม่มีหลักการ ไม่มีกฎระเบียบเงื่อนไข และไม่ให้ความใส่ใจต่อการส่งเสริมประชาธิปไตยและปฏิรูปเศรษฐกิจของเมียนมาร์

⁶³ Takashi Kihara, "Is Japanese Aid Ineffective?," <http://www.asiapathways-adbi.org/2012/04/is-japanese-aid-ineffective/>

บทที่ 3

กฎบัตร ODA ปี 1992 ของญี่ปุ่นและแนวทางการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์

นโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นนั้นมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน เริ่มต้นจากการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามแก่ประเทศที่ญี่ปุ่นเคยรุกรานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเป็นการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของทหารญี่ปุ่นในสมัยนั้น และเป็นการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเหล่านี้อีกครั้ง รวมทั้งใช้ส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเข้าถึงตลาดและแหล่งทรัพยากรของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งทำให้ญี่ปุ่นสามารถฟื้นตัวจากประเทศผู้พ่ายแพ้สงครามเป็นประเทศที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในโลก ภายใต้หลักการโยชิตะ ญี่ปุ่นสามารถเปลี่ยนสถานะตัวเองจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกในปลายทศวรรษ 1970 พร้อมกันนี้ญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศผู้ให้ ODA รายใหญ่ของโลกและในปี 1989 งบประมาณ ODA ของญี่ปุ่นได้แซงหน้างบประมาณ ODA ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้ญี่ปุ่นครองตำแหน่งประเทศผู้ให้ ODA อันดับหนึ่งของโลกแทนสหรัฐอเมริกาและดำรงสถานะดังกล่าวติดต่อกันหลายปี¹ และหลังจากนั้นไม่นานรัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดทำกฎบัตร ODA และประกาศใช้อย่างเป็นทางการในวันที่ 30 มิถุนายน ปี 1992 เพื่อเป็นแนวทางการจัดสรร ODA ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ขอรับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น

โดยในบทนี้ผู้วิจัยต้องการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลญี่ปุ่นพยายาม**ปรับคำอธิบาย (framing) เชิงหลักการ**ในนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ภายหลังการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 1992 ด้วยการกล่าวว่าญี่ปุ่นต้องการผลักดันเมียนมาร์ไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องค่อยๆ เป็นค่อยๆ ไป เพื่อให้เมียนมาร์มีประชาธิปไตยที่มั่นคง และรัฐบาลญี่ปุ่นจำเป็นต้องใช้แนวทางการผูกมิตรกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์เพื่อชักจูงให้รัฐบาลทหารมีการเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางดังกล่าว รวมไปถึงญี่ปุ่นต้องการส่งเสริมให้รัฐบาลทหารเมียนมาร์ปกครองประเทศโดยเคารพหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชน ทั้งนี้ได้สร้างเกณฑ์ให้นางองซาน ซูจีซึ่งเป็นนักโทษทางการเมืองเป็นตัวแทนด้านสิทธิมนุษยชนของประชาชนเมียนมาร์ทั้งประเทศ และการจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นให้แก่เมียนมาร์ จะให้เฉพาะเงินให้เปล่าด้านมนุษยธรรมโดยจะไม่จัดสรรเงินกู้ก้อนใหม่แก่เมียนมาร์หลังจากระงับไปตั้งแต่ปี 1988

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติจริงนั้นก็ได้ไม่ได้เป็นไปตามหลักการที่อ้างไว้ กล่าวคือ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ใช้ ODA เป็นเครื่องมือผูกมิตรกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจที่ดำเนินกิจการอยู่ ไม่ได้มุ่งชักจูงให้รัฐบาลทหารเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ประชาธิปไตยแต่อย่างใด

¹Steven W. Hook and Guang Zhang, "Japan's Aid Policy since the Cold War: Rhetoric and Reality," *Asian Survey* 38, no. 11 (Nov., 1998): 1051.

นอกจากนี้ นางออง ซาน ซูจีได้กลายเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้แลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ โดยรัฐบาลญี่ปุ่นมักจะส่งสัญญาณให้รัฐบาลทหารปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจีจากการกักบริเวณ และรัฐบาลญี่ปุ่นจะจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์เป็นรางวัลตอบแทนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นและแสดงให้เห็นถึงการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้สาเหตุที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องสร้างเกณฑ์ให้นางออง ซาน ซูจี มีความสำคัญในการดำเนินนโยบายของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์นั้น เกิดจากแรงกดดันของสหรัฐอเมริกาและชาติตะวันตกที่มีต่อญี่ปุ่น และท้ายที่สุดรัฐบาลญี่ปุ่นยังคงจัดสรร ODA ประเภทเงินกู้ให้แก่เมียนมาร์ โดยอ้างว่าเป็นเงินกู้ที่ได้ตกลงกันมาก่อนปี 1988

3.1 การเกิดขึ้นของกฎบัตร ODA ปี 1992 ของญี่ปุ่น

แม้ว่าญี่ปุ่นจะเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือมาอย่างยาวนานและยังเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายสำคัญในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ที่มีงบประมาณ ODA เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตลอดทั้งมีนโยบายส่งเสริมการใช้ ODA เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของญี่ปุ่นที่มีต่อสังคมนานาชาติในฐานะประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของโลก อย่างไรก็ตาม นโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นยังคงไม่เป็นที่ยอมรับของสังคมนานาชาติ เพราะไม่มีหลักการที่ชัดเจนและมีแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติสากล และถึงแม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะพยายามปรับปรุงแก้ไขนโยบายการให้ ODA ของตน แต่ก็ยังคงไม่ทำให้ญี่ปุ่นรอดพ้นจากการถูกวิจารณ์ว่า มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าการทำให้ส่วนรวม ซึ่งญี่ปุ่นเองไม่ปรารถนาให้ภาพลักษณ์ของตนดูไม่ดีในสังคมระหว่างประเทศ รวมทั้งมีความต้องการที่จะใช้ ODA เป็นเครื่องมือสร้างเกียรติภูมิของชาติให้เหมาะสมกับสถานะ “ชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่รักสงบ”

ด้วยความเป็นชาติมหาอำนาจทางด้านเศรษฐกิจทำให้ญี่ปุ่นต้องหันกลับไปทบทวนแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะนโยบายการให้ ODA ซึ่งถือเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายทางการทูตที่สำคัญ ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นได้ตระหนักมาโดยตลอดว่าจำเป็นต้องมีบทบาทในสังคมระหว่างประเทศมากขึ้น เพื่อตอบรับกับสถานะชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีคนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นคือ โนโบโร ทาคะชิตะ (Noboro Takeshita: 1987-1989) ที่มาพร้อมกับคำขวัญว่า “ญี่ปุ่นประเทศซึ่งเปิดต่อโลก”(Japan that opens to the world: *seikai ni hirakareta nihon*) และ “ญี่ปุ่นประเทศซึ่งให้แก่โลก”(Japan that contributes to the world: *sekai ni kokensuru*)

nihon)² อันแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นพร้อมแล้วที่จะแสดงบทบาทผู้นำและรับผิดชอบต่อกิจการของโลกใบนี้ โดยนายกรัฐมนตรีทะเคะชิตะได้กล่าวว่า “ญี่ปุ่นมีความปรารถนาที่จะเข้าร่วมจัดการกับประเด็นความขัดแย้งระหว่างประเทศ ทั้งนี้การให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและด้านบุคลากรถือเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมสันติภาพของโลก”³ นอกจากนี้แล้ว นายกรัฐมนตรีทะเคะชิตะได้ประกาศเสาหลักสามประการในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่แสดงให้เห็นถึงภาวะความเป็นผู้นำของญี่ปุ่นต่อการร่วมรับผิดชอบในกิจการระหว่างประเทศ คือ การขยาย ODA (*ODA Kakujū*) การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างประเทศ (*kokusaibunka koryū kyōka*) และความร่วมมือด้านสันติภาพ โดยในทัศนะของผู้นำญี่ปุ่นเสาหลักทั้งสามประการนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของหลักการคิดในเชิงระบบ (*systemic thinking*) ที่อธิบายว่า การให้ของญี่ปุ่นเพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองแก่ชุมชนระหว่างประเทศนั้น ย่อมก่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองและความมั่นคงแก่ญี่ปุ่นด้วยเช่นกัน เนื่องจากญี่ปุ่นมองว่าโลกนี้เป็นสังคมที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน⁴

การกระทำดังกล่าวนี้เปรียบเสมือนคำมั่นสัญญาที่ญี่ปุ่นได้ให้ไว้กับสังคมนานาชาติ อันเป็นแนวทางที่ชาติต่างๆ โดยเฉพาะชาติมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาคาดหวังและได้เรียกร้องให้ญี่ปุ่นกระทำมานานแล้ว เนื่องจากสหรัฐฯเห็นว่าญี่ปุ่นมีความพร้อมที่จะสามารถเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระในชุมชนระหว่างประเทศ อีกทั้งสหรัฐฯยังไม่พอใจต่อการเกินดุลทางการค้าของญี่ปุ่นต่อสหรัฐอเมริกาที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980⁵ สหรัฐฯจึงพยายามเรียกร้องและบีบบังคับญี่ปุ่นให้แสดงบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง

นอกจากชาติพันธมิตรที่สำคัญอย่างสหรัฐฯแล้ว ญี่ปุ่นยังถูกจับตามองและถูกวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินนโยบายให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากกลุ่มประเทศ OECD ที่ประกอบด้วยประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ซึ่งญี่ปุ่นได้เป็นสมาชิกมาตั้งแต่ปี 1964⁶ แล้ว แต่แนวทางการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นยังคงไม่เป็นไปตามหลักการที่ OECD ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ OECD ได้จัดตั้งคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (*Development Assistance Committee: DAC*) ที่มีหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามเพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก โดยกฎเกณฑ์สำคัญที่ DAC กำหนดขึ้นนั้นมี 3 ประการ ได้แก่ ความช่วยเหลือต้องให้โดยรัฐบาลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจของประเทศสมาชิก ความช่วยเหลือจะต้องส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสวัสดิการของประเทศกำลังพัฒนาเป็นสำคัญ และประเทศ

²Teewin Suputtikun, "International Role Construction and Role-Related Idea Change: The Case of Japan's Dispatch of SDF Abroad" (Doctoral dissertation, Graduate School of Asia-Pacific Studies, Waseda University, Thesis, 2010), 159.

³Ibid., 160-61.

⁴Ibid., 161.

⁵Fukushima, "Official Development Assistance (ODA) as a Japanese Foreign Policy Tool," 162.

⁶MOFA, "Japan's 50 Years with the OECD," <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/oced/>

ผู้ให้ความช่วยเหลือต้องหลีกเลี่ยงการให้ความช่วยเหลือที่ไปเพิ่มภาระให้กับประเทศกำลังพัฒนาและต้องเป็นความช่วยเหลือแบบให้เปล่าอย่างน้อยร้อยละ 25⁷ ซึ่งในกรณีของญี่ปุ่นมักถูกวิจารณ์จากประเทศในกลุ่มสมาชิก DAC ว่าไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกลุ่มที่วางไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่นไม่มีหลักปรัชญาการให้ ODA ที่ตราไว้อย่างชัดเจน

การให้ ODA ของญี่ปุ่นมักมุ่งให้กับประเทศที่เอื้อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อญี่ปุ่น ไม่ได้พิจารณาถึงหลักการให้ความช่วยเหลือที่มุ่งให้เกิดผลประโยชน์แก่ประเทศผู้รับอย่างแท้จริง ODA ของญี่ปุ่นมักจะเป็นความช่วยเหลือที่ผูกมัด (tied aid) เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของบริษัทญี่ปุ่นมากกว่าการให้ความช่วยเหลือแบบไม่ผูกมัด (untied aid) สะท้อนให้เห็นถึงความช่วยเหลือที่เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการค้า (commercial aid) และส่งออกสินค้าญี่ปุ่นไปยังประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ทั้งนี้ ครึ่งหนึ่งของเงินช่วยเหลือจะกลับคืนสู่เศรษฐกิจญี่ปุ่นผ่านการดำเนินงานของบริษัทญี่ปุ่น⁸ นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้ยืม (loan aid) มากกว่าการให้ความช่วยเหลือแบบเงินให้เปล่า (grant aid) มุ่งจัดสรร ODA ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งไม่ได้ส่งเสริมค่านิยมสากล (universal values)⁹ ซึ่งประกอบด้วย ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และเศรษฐกิจเสรีอย่างแท้จริง ตลอดจนจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ให้กับประเทศในทวีปเอเชียเป็นหลัก ไม่ได้จัดสรรแบ่งปันไปยังประเทศยากจนในทวีปอื่นๆ อย่างเหมาะสม (ดังรายละเอียดในตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 การจัดสรร ODA แบบทวิภาคีของญี่ปุ่นตามภูมิภาคต่างๆ, 1989-91

ภูมิภาค	ส่วนแบ่ง (%)		
	1989	1990	1991
เอเชีย	62.5	59.3	51.0
ตะวันออกกลาง	5.4	10.2	20.4
แอฟริกา	15.3	11.4	10.3
อเมริกากลางและใต้	8.3	8.1	9.5
โอเชียเนีย	1.4	1.6	1.3
ยุโรป	0.2	2.3	0.2
อื่นๆ	6.8	7.1	7.5
รวม	100	100	100

⁷ MOFA, "Japan's ODA White Paper 2003," <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2003/index03.html>.

⁸ Fukushima, "Official Development Assistance (ODA) as a Japanese Foreign Policy Tool," 168.

⁹ Pongyelar, "The Implications of Japanese Engagement Policy Towards Myanmar: 1988-Present," 12.

แหล่งข้อมูล: ปรับปรุงจาก Susan J. Pharr, "Japanese Aid in the New World Order." In *Japan: A New Kind of Superpower?*, edited by Craig Garby and Mary Brown Bullock (Washington, D.C: The Woodrow Wilson Center Press, 1994), 161.

เมื่อญี่ปุ่นดำรงสถานะประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ที่สุดของโลกในปี 1989 ประเทศในกลุ่ม DAC ก็คาดหวังให้ญี่ปุ่นมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการให้ ODA ไปในทิศทางที่เหมาะสมกับสถานะดังกล่าว โดยเฉพาะการเพิ่มงบประมาณ ODA ให้เท่ากับข้อกำหนดของกลุ่มที่วางไว้คือไม่ต่ำกว่าร้อยละ 0.35 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ซึ่งญี่ปุ่นไม่เคยบรรลุตามข้อตกลงนี้เลย งบประมาณ ODA ของญี่ปุ่นสูงสุดเฉลี่ยแล้วเท่ากับร้อยละ 0.32 ของ GDP ส่งผลให้ถูกวิจารณ์อย่างต่อเนื่องจากสมาชิกในกลุ่ม DAC จนรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นออกมากล่าวว่า ญี่ปุ่นได้พิจารณาเพิ่มงบประมาณ ODA ให้ได้เท่ากับร้อยละ 1 ของ GDP โดยจะทำให้สำเร็จภายใน 5 ปี แม้ในความเป็นจริงนั้นยากที่จะสำเร็จก็ตาม¹⁰

อย่างไรก็ดี ด้วยการเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลืออันดับหนึ่งของโลกนี้ ย่อมทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถหลีกเลี่ยงต่อแรงกดดันของชาติมหาอำนาจกลุ่มนี้ได้ ในขณะเดียวกัน ภายในประเทศญี่ปุ่นเอง ก็เกิดกระแสวิจารณ์การดำเนินนโยบายการให้ ODA และเรียกร้องให้รัฐบาลมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ในการบริหารจัดการนโยบายนี้ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากประเด็นการคอร์รัปชันในกระบวนการจัดสรร ODA ของเจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่น ที่แสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ร่วมกับรัฐบาลของประเทศผู้รับ ODA และเกิดเป็นเรื่องอื้อฉาวที่ทำลายภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นอย่างมาก โดยกรณีอื้อฉาวที่สำคัญเกิดขึ้นในปี 1986 ที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงต่างประเทศเข้าไปเกี่ยวข้องกับการส่งจ่ายเงินกู้ให้แก่ฟิลิปปินส์ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ มาร์กอส ผู้ซึ่งได้ชื่อว่ามีพฤติกรรมคอร์รัปชันอย่างหนักและปกครองประเทศแบบเผด็จการ ท้ายที่สุดต้องพ้นจากตำแหน่งไปจากการลุกฮือของประชาชนฟิลิปปินส์ในปี 1986 ทั้งนี้หลังจากสิ้นสุดการปกครองของประธานาธิบดีมาร์กอสได้มีการเผยแพร่หลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความทุจริตในการปกครองประเทศของประธานาธิบดีคนนี้โดยสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา และพบว่ามีความเชื่อมโยงกับการจัดสรร ODA ของญี่ปุ่น ก่อให้เกิดการเรียกร้องให้รัฐบาลญี่ปุ่นคิดทบทวนเกี่ยวกับนโยบายการให้ ODA¹¹

กล่าวได้ว่า หลังจากที่ญี่ปุ่นไปกลายเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลก ตามมาด้วยสถานะประเทศผู้ให้ ODA อันดับหนึ่งแทนที่สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นก็ได้ยอมรับในสถานะดังกล่าว

¹⁰ Alan Rix, *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership* (London: Routledge, 1993), 105.

¹¹ Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago: the University of Chicago Press, 2007), 123.

ของตน พร้อมทั้งตระหนักว่าจำเป็นต้องเป็นผู้ให้แก่โลกมากขึ้น และต้องเข้าร่วมรับผิดชอบต่อกิจการระหว่างประเทศ รวมถึงต้องมีบทบาทผู้นำที่ริเริ่มทำเพื่อสังคมระหว่างประเทศมากกว่าการเป็นผู้ตามอย่างที่ผ่านมา นอกจากนี้แล้ว สถานะดังกล่าวของญี่ปุ่นได้สร้างความคาดหวังให้แก่ชาติมหาอำนาจอื่นๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่หวังว่าญี่ปุ่นจะปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงให้สอดคล้องกับสถานะใหม่ที่วางนี้ และดูเหมือนญี่ปุ่นเองก็ได้แสดงให้เห็นว่าตัวเองพร้อมที่จะทำตามความคาดหวังต่างๆของนานาชาติ

กระนั้นก็ได้เกิดเหตุการณ์ที่สำคัญขึ้นในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นข้อพิสูจน์ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะสามารถทำตามคำมั่นสัญญาที่เคยให้ไว้ได้มากน้อยเพียงใด เหตุการณ์ดังกล่าวคือสงครามอ่าวเปอร์เซีย ในปี 1990-1991 ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น อีกทั้งยังแสดงให้เห็นว่าคำมั่นสัญญาที่ว่าญี่ปุ่นพร้อมจะเข้าร่วมรับผิดชอบต่อกิจการระหว่างประเทศนั้นไม่ได้เป็นความจริง ญี่ปุ่นยังคงใช้แนวทางเดิมๆในการแก้ไขปัญหา คือการใช้เงินเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายทางการทูต ถึงแม้วิกฤตการณ์ในครั้งนี้ชาติต่างๆทั้งที่เป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาและไม่ใช่พันธมิตรอย่างรัสเซียได้ส่งทหารเข้าร่วมปฏิบัติการภายใต้คำสั่งขององค์การสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นกลับไม่สามารถเข้าร่วมในปฏิบัติการครั้งนี้ได้เนื่องด้วยหลายเหตุผลที่สำคัญคือ ประชาชนชาวญี่ปุ่นที่ต่อต้านการใช้กำลังทหารแก้ไขความขัดแย้ง และไม่ต้องการให้ญี่ปุ่นเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างประเทศ อีกทั้งประชาชนเหล่านี้ยังเห็นว่าการส่งกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่นไปปฏิบัติการในต่างแดนนั้นถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 9 นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีโทชิชิ คิฟู (Toshiki Kaifu :1989-1996) ไม่สามารถหามติในสภาได้อย่างทันถ่วงที เนื่องจากนายกรัฐมนตรีกิฟุนั้นมีฐานเสียงสนับสนุนในสภาจำนวนน้อยต้องพึ่งพิงเสียงสนับสนุนของสมาชิกที่อยู่ในกลุ่มของอดีตนายกรัฐมนตรีทาเคชิตะ ทำให้ไม่สามารถที่จะหามติเอกฉันท์เพื่อตอบโต้ต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันนี้¹²

นายกรัฐมนตรีกิฟูจึงได้แก้ปัญหาด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเป็นจำนวนมากถึงหนึ่งหมื่นสามพันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ¹³ แต่กระนั้นก็ไม่สามารถทำให้ญี่ปุ่นรอดพ้นจากการถูกนานาชาติวิพากษ์วิจารณ์ว่า “น้อยและช้าเกินไป” (too little, too late)¹⁴ รวมถึงไม่มีความจริงจังในการเข้าร่วมแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ คำนี้แต่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ใส่ใจที่จะปกป้องสันติภาพและความมั่นคงของโลก และได้เปรียบเทียบการดำเนินนโยบายของญี่ปุ่นต่อวิกฤตการณ์สงครามอ่าวเปอร์เซียในครั้งนี้ว่าเป็น “การทูตแบบสังจายเช็ค” (checkbook diplomacy)¹⁵ กล่าวคือเป็นการดำเนินนโยบายทางการทูตแบบใช้เงินซื้อแทนการกระทำ ซึ่งได้สร้างความอับอายให้แก่ญี่ปุ่น

¹²Hiroshi Nakanishi, "The Gulf War and Japanese Diplomacy," <http://www.nippon.com/en/features/c00202/>

¹³Yoichi Funabashi, "Japan and the New World Order," *Foreign Affairs* 70, no. 5 (Winner, 1991): 58.

¹⁴Fukushima, "Official Development Assistance (ODA) as a Japanese Foreign Policy Tool," 163.

¹⁵Ibid., 161.

รวมทั้งทำให้สูญเสียเกียรติภูมิในสังคมนานาชาติเพราะถูกตราหน้าว่าเป็นผู้โดยสารฟรี (free rider) ในกิจการระหว่างประเทศ

รัฐบาลญี่ปุ่นไม่อาจนิ่งดูดายต่อคำวิจารณ์ต่าง ๆ นานานี้ได้ จนกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญให้รัฐบาลโคฟูต้องประกาศแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศทั้งในด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ (ซึ่งเป็นประเด็นที่งานชิ้นนี้ให้ความสำคัญ) รัฐบาลโคฟูได้ประกาศหลักการพื้นฐานการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ซึ่งต่อมาได้พัฒนากลายเป็นหลักการสำคัญของกฎบัตร ODA ปี 1992 (ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป) เนื่องจากญี่ปุ่นตระหนักแล้วว่า การให้ความช่วยเหลือจำนวนมากโดยไม่มีหลักการรองรับย่อมไม่ได้รับการยอมรับและชื่นชมจากชุมชนระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องทำให้ ODA ซึ่งถือเป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สำคัญของญี่ปุ่น สามารถใช้จัดการกับประเด็นความขัดแย้งและส่งเสริมสันติภาพของโลกได้ สืบเนื่องมาจากข้อจำกัดในการใช้ศักยภาพด้านการทหารของญี่ปุ่นทำให้การใช้เครื่องมือทางด้านเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งในการแสดงให้เห็นถึงบทบาทความเป็นผู้นำของญี่ปุ่นที่เข้าร่วมรับผิดชอบต่อกิจการระหว่างประเทศ ดังสะท้อนให้เห็นจากรายงานของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นที่ได้กล่าวไว้ว่า

“ODA ยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุดสำหรับญี่ปุ่นทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความสงบและความเจริญรุ่งเรืองแก่โลก เนื่องจาก ODA ช่วยลดความยากจน ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาด้านสังคมและเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองของสังคมระหว่างประเทศในวงกว้าง พร้อมกันนี้ ODA ก็ได้ส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติของญี่ปุ่นด้วยเช่นกัน เพราะโลกนี้เป็นสังคมที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน อันเป็นผลจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ดังนั้น ความเจริญและความมั่นคงของโลกจึงเป็นเสมือนความเจริญและความมั่นคงของญี่ปุ่นด้วยเช่นกัน”¹⁶

และเพื่อให้การใช้ ODA เป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายต่างประเทศบรรลุตามเป้าประสงค์ที่รัฐบาลญี่ปุ่นคาดหวังไว้ เริ่มแรกรัฐบาลญี่ปุ่นจะต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายการให้ ODA แก่ชาวต่างชาติและชาวญี่ปุ่นเอง เพื่อก่อให้เกิดการสนับสนุนนโยบายการให้ ODA ในลำดับต่อไป

อย่างไรก็ดี ภายใต้อาณัติของญี่ปุ่นนั้นได้มีการทบทวนนโยบายการให้ ODA มาสักกระยะหนึ่งแล้ว โดยเฉพาะหลังจากญี่ปุ่นได้กลายเป็นชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกและรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ยอมรับกับสถานะดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ทำให้รัฐบาลพยายามคิดทบทวนเกี่ยวกับหลักปรัชญาภายใต้ ODA โดยแนวคิดการปรับปรุงนโยบาย ODA นั้น เกิดขึ้นตั้งแต่ในยุคทศวรรษที่ 1980 กล่าวคือ ได้มีการอภิปรายกันในกลุ่มผู้นำระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดหลักการพื้นฐานของการจัดสรร ODA

¹⁶1996 Diplomatic Bluebook. Cited in ibid., 163.

ให้มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม เพื่อจะได้เป็นแนวทางของรัฐบาลญี่ปุ่นในการดำเนินนโยบายจัดสรร ODA ต่อไป โดยได้มีการจัดทำรายงานขึ้น 3 ฉบับจาก 3 หน่วยงาน ได้แก่ รายงานที่ออกโดยกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับหลักปรัชญาของความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (*keizai kyoryoku no rinen*) ในปี 1984 รายงานของคณะกรรมการให้คำปรึกษาด้าน ODA (*ODA jisshi koritsuka kenkyukai*) ปี 1985¹⁷ สมุดปกขาวความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (*keizai kyoryoku no genjo to mondaiten*) ปี 1989 ที่ออกโดยกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ¹⁸

กล่าวโดยรวมแล้ว รายงานทั้ง 3 ฉบับมีเป้าหมายที่สำคัญร่วมกันคือ การส่งเสริมความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในระยะยาว โดยใช้ ODA เป็นเครื่องมือทำให้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศสอดคล้องกับผลประโยชน์ของญี่ปุ่น โดยคำนึงถึงประโยชน์ของญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้มากกว่าการพัฒนาของประเทศผู้รับ¹⁹

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นก็ไม่ได้นำเอาหลักการต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นมาพิจารณาและประกาศใช้อย่างเป็นทางการ จนกระทั่งหลังจากสิ้นสุดสงครามเย็นก็ได้เกิดค่านิยมใหม่ๆ ขึ้นบนโลกที่ได้รับการส่งเสริมจากสหรัฐอเมริกาคือ หลักเสรีภาพและประชาธิปไตย ญี่ปุ่นซึ่งถือเป็นพันธมิตรหลักของสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องตอบรับนำเอาค่านิยมดังกล่าวมาส่งเสริมด้วย แต่ก็ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าจะส่งเสริมด้วยวิธีการใด นอกจากนี้แล้ว ญี่ปุ่นก็ยังคงไม่มีความแน่นอนเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของการจัดสรร ODA ถึงแม้จะได้พูดถึงหลักการดังกล่าวมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 แล้ว อย่างไรก็ตาม การเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซียในปี 1990-1991 เป็นเสมือนแรงกระตุ้นสำคัญให้ผู้กำหนดนโยบายญี่ปุ่นหันมาคิดทบทวนถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศยุคหลังสงครามเย็นอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการกำหนดหลักการพื้นฐานของการจัดสรร ODA

ในเดือนเมษายน ปี 1991 นายกรัฐมนตรีโทชิชิ ไคฟู (Toshiki Kaifu: 1989-1991) ได้ประกาศถึงหลักการพื้นฐานในการจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นอย่างชัดเจนว่า ODA ของญี่ปุ่นจะจัดสรรให้แก่ประเทศต่างๆ โดยพิจารณาถึงแนวโน้มของประเทศผู้รับในการใช้จ่ายด้านอาวุธ การพัฒนาและผลิตอาวุธทำลายล้างสูงอันรวมถึงอาวุธนิวเคลียร์ การส่งออกอาวุธ การส่งเสริมกระบวนการสร้างประชาธิปไตย การขับเคลื่อนไปสู่เศรษฐกิจแบบตลาด และการปกป้องเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน²⁰ ซึ่งต่อมาหลักการเหล่านี้ได้พัฒนาเป็นหลักการพื้นฐานในกฎบัตร ODA ฉบับแรกของญี่ปุ่นในปี 1992 โดยในปีนี้ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศครั้งสำคัญของญี่ปุ่นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง กล่าวคือ ในเดือนมิถุนายน รัฐสภาญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมายการเข้าร่วมรักษาสันติภาพกับองค์การสหประชาชาติ ซึ่งอนุญาตให้กองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่นเข้าร่วมปฏิบัติการ

¹⁷ Rix, *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership*, 25.

¹⁸ *Ibid.*, 27-28.

¹⁹ *Ibid.*, 28-29.

²⁰ *Ibid.*, 35.

ด้านสันติภาพกับองค์การสหประชาชาติในต่างแดนได้ในบางกรณีและในเงื่อนไขที่ค่อนข้างจำกัด²¹ และในด้านนโยบายทางเศรษฐกิจ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศกฎบัตรการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA Charter) ขึ้นในวันที่ 30 มิถุนายนปีเดียวกัน เพื่อเป็นหลักเกณฑ์พิจารณาการจัดสรร ODA แก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งก่อนหน้านี้ญี่ปุ่นไม่ได้มีหลักการหรือหลักปรัชญาในการจัดสรร ODA แต่อย่างใด

กฎบัตร ODA ปี 1992 ของญี่ปุ่นนั้นได้ระบุถึงหลักการสำคัญ 4 ประการที่ใช้พิจารณาจัดสรร ODA ให้ประเทศต่างๆ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ให้เพื่อการพัฒนาและรักษาสันติภาพ ประการที่สอง หลักการให้ ODA เพื่อวัตถุประสงค์ทางทหารหรือเพื่อเพิ่มความขัดแย้งระหว่างประเทศ ประการที่สาม ให้ความสนใจ สอดส่องดูแลอย่างเต็มที่ต่อแนวโน้มของประเทศที่รับความช่วยเหลือ ในเรื่องการใช้จ่ายทางทหาร การพัฒนาและผลิตขีปนาวุธ และอาวุธที่มีอำนาจทำลายร้ายแรง ตลอดจนการส่งออกหรือนำเข้าอาวุธ ฯลฯ เพื่อรักษาและเสริมสร้างเสถียรภาพและสันติภาพระหว่างประเทศ และประการสุดท้าย ให้ความสนใจ สอดส่องดูแลอย่างเต็มที่ต่อความพยายามส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยและการนำเศรษฐกิจแบบตลาดมาใช้ และต่อสถานการณ์ที่เกี่ยวกับการรักษาสีทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและเสรีภาพในประเทศที่รับความช่วยเหลือ²² นอกจากนี้ กฎบัตรดังกล่าวยังได้เน้นถึงหลักธรรมาภิบาล (good governance) และการให้ประเทศผู้รับสามารถช่วยเหลือตนเองได้ในระยะยาว²³

กระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการออกกฎบัตร ODA ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎบัตร ODA ฉบับนี้ว่าเป็นกฎบัตรที่ได้บรรจุหลักปรัชญาสำคัญในการให้ ODA ไว้ด้วยกันอย่างน้อย 4 ประการ คือ การให้ความสำคัญกับหลักมนุษยธรรม การยอมรับหลักความสัมพันธ์ที่ตึงพ้ออาศัยกันระหว่างชาติต่างๆ ในชุมชนระหว่างประเทศ ความจำเป็นของการรักษาสันติภาพ และการสนับสนุนให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถพึ่งพาตัวเองได้ ตลอดทั้งได้เน้นย้ำว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะให้ ODA แก่ประเทศที่แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในกระบวนการประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม²⁴ ซึ่งถือเป็นแนวโน้มที่ดี (positive trend) แต่หากประเทศใดมีแนวทางการปฏิบัติที่ตรงข้ามกับหลักการที่วางไว้ หรือมีแนวโน้มไม่ดี (negative trend) รัฐบาลญี่ปุ่นก็ไม่สามารถพิจารณาให้ความช่วยเหลือได้ ยกเว้นแต่ในกรณีความจำเป็นด้านมนุษยธรรมอย่างเร่งด่วน (emergency humanitarian needs) เท่านั้น²⁵ ในปีเดียวกันนี้ กระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นได้

²¹ ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนับตั้งแต่มีการจัดตั้งกองกำลังป้องกันตนเองขึ้น เพราะในอดีตการส่งกองกำลังออกนอกประเทศ เป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ เพราะขัดกับหลักรัฐธรรมนูญมาตรา 9 ของญี่ปุ่น

²² MOFA, "Japan's Official Development Assistance Charter 1992,"

<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref1.html>.

²³ Ibid.

²⁴ Fukushima, "Official Development Assistance (ODA) as a Japanese Foreign Policy Tool," 169..

²⁵ Ibid.

กล่าวถึงนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นในรายงานประจำปีทางการทูตไว้ 4 ประการซึ่งสอดคล้องกับหลักการของกฎบัตร ODA กล่าวคือ สนับสนุนความเจริญรุ่งเรืองของเศรษฐกิจโลก สนับสนุนสันติภาพความมีเสถียรภาพของโลก ส่งเสริมค่านิยมสากล เช่น หลักเสรีภาพและประชาธิปไตย ช่วยเหลือจัดการประเด็นปัญหาในระดับโลก เช่น สิ่งแวดล้อมและผู้ลี้ภัย²⁶

กล่าวได้ว่าภายหลังจากวิกฤตการณ์สงครามอ่าว รัฐบาลญี่ปุ่นมีความกระตือรือร้นอย่างมากในการวางแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นมีความตั้งใจที่จะเข้าร่วมรับผิดชอบต่อกิจการระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในประเด็นทางด้านเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นได้ประกาศใช้กฎบัตร ODA ในปี 1992 เพราะกฎบัตรดังกล่าวได้ส่งผลให้ญี่ปุ่นมีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นในสายตาของชุมชนระหว่างประเทศ โดยได้มีผู้วิเคราะห์เกี่ยวกับกฎบัตร ODA ปี 1992 นี้ว่า “เป็นกลไกที่แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นได้เข้ามาร่วมแบ่งเบาภาระในชุมชนระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ความช่วยเหลือจำนวนมากที่จัดสรรภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎบัตรนี้ จะช่วยให้ประเทศผู้รับมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และมีเสถียรภาพความมั่นคงตามมา ดังนั้น เครื่องมือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นจึงมีบทบาทอย่างสำคัญ ที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดสันติภาพขึ้นในระดับโลก”²⁷

นอกจากนี้ ยังมีการมองว่ารัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มตระหนักที่จะต้องปฏิบัติตัวให้เหมาะสมกับสถานะ “ประเทศมหาอำนาจด้านความช่วยเหลือ” (aid superpower)²⁸ ที่จะต้องมีบทบาทริเริ่มสร้างสรรค์ ไม่ใช่คอยแต่ตอบสนองต่อการเรียกร้องจากนานาชาติและเริ่มให้ความสำคัญกับแนวทางที่ยึดถือประเทศผู้รับ (recipient-based approach)²⁹ มากขึ้น โดยญี่ปุ่นได้สร้างหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่วิจัยและฝึกอบรมเกี่ยวกับการพัฒนาและเป็นศูนย์กลางของการถกเถียงเกี่ยวกับประเด็นด้านการพัฒนา ตัวอย่างหน่วยงานสำคัญที่ได้จัดตั้งขึ้นคือ หน่วยงานการศึกษาขั้นสูงเกี่ยวกับการพัฒนา ระหว่างประเทศ (Foundation for Advanced Studies on International Development: FASID) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนา ระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองผ่านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การลงพื้นที่วิจัยและการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนา³⁰ นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ริเริ่มจัดเทศกาลความร่วมมือระหว่างประเทศประจำปีขึ้นเป็นครั้งแรกที่โตเกียวในปี 1992 รวมถึงมีการเผยแพร่รายงานประจำปีเกี่ยวกับ ODA ของญี่ปุ่นให้ประชาชนได้รับรู้³¹ สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของรัฐบาลญี่ปุ่นในการดำเนินนโยบายการให้ ODA

²⁶Ministry of Foreign Affairs, *Diplomacy Blue Book 1992: Japan's Diplomatic Activities*(Tokyo: Ministry of Foreign Affairs, 1992), 16-24.

²⁷Otopalik, "Japan's Overseas Development Assistance: Assessing Conformance with Shifting Priorities," 5.

²⁸Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* 124.

²⁹Ibid.

³⁰ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก FASID, "About Fasid," <http://www.fasid.or.jp/english/>.

³¹Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* 124.

3.2 กฎบัตร ODA ปี 1992 ของญี่ปุ่นกับแนวทางการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์

หากพิจารณาถึงหลักการของกฎบัตร ODA ปี 1992 แล้ว เห็นได้ว่าเมียนมาร์ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับ ODA จากญี่ปุ่น เนื่องจากปกครองประเทศด้วยระบอบเผด็จการทหารและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรงและกว้างขวาง ตลอดจนไม่มีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือมีการปฏิรูปเศรษฐกิจให้เป็นแบบเสรีนิยม ผู้นำทหารส่วนใหญ่ต้องการกุมอำนาจไว้ให้นานที่สุดไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม การเมืองของเมียนมาร์แทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีพรรคฝ่ายค้าน เพราะผู้ที่แสดงตัวว่าเห็นต่างกับรัฐบาลทหารจะถูกกำจัดอย่างโหดเหี้ยมและผู้นำฝ่ายค้านอย่างนางออง ซาน ซูจีก็ยังคงถูกกักบริเวณนับตั้งแต่ SORC ขึ้นมาปกครองประเทศ โดยหลังจากที่เมียนมาร์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในปี 1988 รัฐบาล SORC ผู้ซึ่งขึ้นมาใช้อำนาจเบ็ดเสร็จมีแนวทางการปกครองที่เข้มงวด กดขี่ข่มเหงประชาชน ไม่สนใจต่อคำวิพากษ์วิจารณ์และเสียงเรียกร้องจากนานาชาติ โดยรัฐบาล SORC ได้มุ่งกำจัดนางออง ซาน ซูจีและพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy: NLD) ไม่ให้สามารถจัดตั้งเป็นกลุ่มฝ่ายค้านที่คอยเป็นปากเสียงแทนประชาชนได้ ทั้งนี้ นางออง ซาน ซูจีได้ถูกรัฐบาล SORC กักบริเวณครั้งแรกในวันที่ 21 กรกฎาคม 1989 หลังจากที่รัฐบาล SORC เข้ากุมอำนาจและกล่าวหานางออง ซาน ซูจีว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของเมียนมาร์

อย่างไรก็ดี รัฐบาล SORC ได้ประกาศจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในปี 1990 โดยอนุญาตให้พรรค NLD ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ แต่เมื่อผลการเลือกตั้งออกมาโดยพรรค NLD ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้น คิดเป็นร้อยละ 83 ของจำนวนที่นั่งในสภาของเมียนมาร์ทั้งหมด รัฐบาล SORC กลับปฏิเสธชัยชนะดังกล่าวของพรรค NLD และประกาศไม่ยอมลงจากอำนาจ รวมทั้งยังคงกักบริเวณนางออง ซาน ซูจีต่อไป ถึงแม้ว่าในปี 1991 นางออง ซาน ซูจีได้รับการพิจารณาให้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ กระนั้นรัฐบาล SORC ก็ไม่อนุญาตให้นางออง ซาน ซูจีเดินทางไปรับรางวัลดังกล่าว³²

การกระทำต่างๆของรัฐบาล SORC ล้วนแล้วแต่แสดงให้เห็นถึงความพยายามรักษาอำนาจไว้และไม่มี ความตั้งใจที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเมียนมาร์ให้มีความเจริญรุ่งเรืองโดยคำนึงถึงประชาชนแต่อย่างใด จึงเป็นที่ชัดเจนว่าในการปกครองประเทศนั้น รัฐบาลทหารเมียนมาร์ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนากองทัพมากกว่าการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน (ดังรายละเอียดในตารางที่ 6) ที่งบประมาณการใช้จ่ายด้านสุขภาพและการศึกษามีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ในขณะที่งบประมาณการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศมีนัยยะที่เพิ่มขึ้น ซึ่งถ้าหากญี่ปุ่นปฏิบัติตามหลักการของกฎบัตร ODA อย่างเข้มงวด เมียนมาร์ก็ไม่สามารถที่จะได้รับการพิจารณาให้รับ ODA จากญี่ปุ่นได้

³² ข้อมูลเพิ่มเติมจาก TAVAANA, "Aung San Suu Kyi Leading the Burmese Democracy Movement," <https://tavaana.org/en/content/aung-san-suu-kyi-leading-burmese-democracy-movement-0>.

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบการใช้จ่ายงบประมาณแห่งชาติเมียนมาร์ ด้านสุขภาพ การศึกษาและการป้องกันประเทศ ประจำปีงบประมาณ 1990-1996 (% ผลิตภัณฑมวลรวมในประเทศ)

การใช้จ่าย	ปีงบประมาณ					
	1990-1991	1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996
สุขภาพ	1.0	1.0	0.8	0.5	0.5	0.5
การศึกษา	2.6	2.6	1.9	1.5	1.2	1.1
การป้องกันประเทศ	3.6	3.3	3.7	3.9	3.0	3.6

แหล่งข้อมูล: ปรับปรุงจาก John V, Dennis. "A Review of National Social Policies Myanmar". In *Watersheds Project (Phase I), Regional Environmental Technical Assistance 5771, Poverty Reduction & Environmental Management in Remote Greater Mekong Subregion (GMS)*, 8.

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาให้ ODA แก่เมียนมาร์นั้น ญี่ปุ่นไม่ได้ยึดถือตามกฎบัตรที่วางไว้ โดยได้จัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์อย่างต่อเนื่องและปรับเปลี่ยนวิธีการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในเมียนมาร์ที่เปลี่ยนไป รวมทั้งการสรรหาค่าพุดมาใช้อธิบายต่อชุมชนระหว่างประเทศที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ การกระทำของญี่ปุ่นในลักษณะที่กล่าวมานี้ เป็นผลมาจากญี่ปุ่นต้องการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจที่มีอยู่ในเมียนมาร์และรักษาความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ไว้³³ โดยในส่วนของกลุ่มธุรกิจนั้นได้มีบริษัทญี่ปุ่นทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็กประกอบกิจการอยู่ในเมียนมาร์ บริษัทเหล่านี้ได้เข้าไปลงทุนทำธุรกิจในเมียนมาร์เป็นระยะเวลาหลายสิบปีผ่านโครงการ ODA ที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดสรรแก่เมียนมาร์ ซึ่งแน่นอนว่าถ้าหากรัฐบาลญี่ปุ่นยังคงจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์ กิจการของกลุ่มธุรกิจนี้ก็ยังสามารถดำเนินต่อไปได้ แต่หากเมื่อใดที่รัฐบาลญี่ปุ่นประกาศระงับ ODA แก่เมียนมาร์ กลุ่มธุรกิจญี่ปุ่นเหล่านี้ก็จะได้รับผลกระทบไปด้วยและจะรวมตัวกันกดดันรัฐบาลญี่ปุ่นให้จัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์อีกครั้ง ซึ่งเหตุการณ์ในลักษณะดังกล่าวนี้ได้เคยเกิดขึ้นแล้วในช่วงหลังเหตุการณ์ 8-8-88 ที่กลุ่มนักธุรกิจญี่ปุ่นสามารถกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นประกาศให้ ODA แก่เมียนมาร์อีกครั้งหลังจากการประกาศระงับไปไม่ถึง 6 เดือน

หลังจากการประกาศกฎบัตร ODA ปี 1992 ซึ่งบรรจุหลักการที่ไม่เอื้ออำนวยให้จัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ กลุ่มธุรกิจเหล่านี้ได้ทำหน้าที่กดดันรัฐบาลอีกครั้งและพยายามแสดงให้รัฐบาลญี่ปุ่นเห็นความสำคัญของเมียนมาร์ทั้งในด้านเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของรัฐบาลญี่ปุ่น

³³Donald M. Seekins, "The North Wind and the Sun: Japan's Response to the Political Crisis in Burma, 1988-1998," *The Journal of Burma Studies* 4(1999): 15-20.

เองที่ไม่ต้องการละทิ้งเมียนมาร์และต้องการรักษาประเทศพันธมิตรที่มีความสัมพันธ์มายาวนานนี้ไว้ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นได้กล่าวเกี่ยวกับกฎบัตร ODA ปี 1992 ไว้ว่า

“ถึงแม้หลักการพื้นฐานของการให้ ODA จะประกอบด้วยสี่ประเด็น แต่ทั้งสี่ประเด็นนี้ก็ไม่ได้เป็นตัวชี้วัดทั้งหมดว่าประเทศไหนควรจะได้รับ ODA หรือประเทศไหนไม่ควรได้รับ โดยหากประเทศใดไม่มีคุณสมบัติตรงตามหลักการที่ว่าไว้ในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะต้องหยุดให้ ODA แก่ประเทศนั้น เนื่องจากการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและครอบคลุมในหลายปัจจัยที่เชื่อมโยงกัน”³⁴

จากคำกล่าวข้างต้นนี้สามารถพิจารณาได้ว่า การจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นให้แก่ประเทศใดนั้น ไม่อาจคำนึงเพียงว่าประเทศดังกล่าวมีคุณสมบัติตรงตามหลักการพื้นฐานของ ODA หรือไม่ แต่ต้องคำนึงถึงบริบทอื่นๆ อีกด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการให้ ODA แก่เมียนมาร์ภายหลังกฎบัตร ODA นั้น เป็นการกระทำที่ไม่ผิด และไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่วางไว้ เพราะสำหรับญี่ปุ่นแล้วนอกเหนือจากหลักการที่ว่ายังมีปัจจัยอื่นอีกมากมายที่ต้องพิจารณาร่วมกัน

ดังนั้น เมื่อความต้องการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มบริษัทญี่ปุ่นมาบรรจบกับความต้องการรักษาพันธมิตรของรัฐบาล การจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์จึงดำเนินต่อไป แม้ว่าจะมีการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 1992 ก็ตาม โดยหลังจากการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 1992 นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินการใน 3 แนวทางด้วยกัน ซึ่งแต่ละแนวทางนั้นได้ถูกหยิบนำมาใช้แตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา กล่าวคือ

การใช้นโยบายผูกมิตร (engagement policy) กับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ด้วยการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์อย่างต่อเนื่อง โดยอ้างว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (humanitarian aid) ในกรณีเงินให้เปล่า ส่วนในกรณีเงินกู้ยืม ญี่ปุ่นมักจะอ้างว่าเป็นโครงการที่ตกลงกันมาก่อนปี 1988 ไม่ได้เป็นโครงการใหม่แต่อย่างใด ทั้งนี้แนวทางผูกมิตรของรัฐบาลญี่ปุ่นประกอบด้วย 2 แบบ คือ การผูกมิตรที่เพิกเฉยต่อสิ่งที่เป็นไปได้ในเมียนมาร์ (default engagement policy) โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ทวิภาคีที่มีมาอย่างยาวนานและมีความคาดหวังว่ารัฐบาลทหารเมียนมาร์จะมีการพัฒนาตนเอง³⁵ แนวทางการผูกมิตรดังกล่าวได้นำมาใช้อย่างชัดเจนในสมัยนายกรัฐมนตรีริวทาโร ฮาชิโมโตะ (Ryutaro Hashimoto: 1996 – 1998) และนายกรัฐมนตรีเคอิโอะ โอะบุชิ (Keizo Obuchi: 1998 – 2000)

³⁴Ibid., 19.

³⁵Kazunari Morii, "Japan's Persistent Engagement Policy toward Myanmar in the Post-Cold War Era: A Case of Japan's 'Problem-Driven Pragmatism'" (Doctoral dissertation, Department of Politics and International Studies, University of Warwick, Thesis, 2010), 173.

ภายใต้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีอะชิโมะโตะ ได้มีการริเริ่มจัดทำนโยบายเกี่ยวกับเมียนมาร์ซึ่งมีมุมมองที่สอดคล้องกับแนวทางของกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ ต้องการแก้ไขประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเมียนมาร์ (Myanmar problem) และขับเคลื่อนเมียนมาร์ไปสู่การอยู่ร่วมกันกับชุมชนระหว่างประเทศ³⁶ ซึ่งญี่ปุ่นคิดว่าแนวทางที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายต่อเมียนมาร์นั้น คือการใช้นโยบายผูกมิตร ในสมัยนายกรัฐมนตรีโอะบุชิก็ยังคงยึดถือนโยบายเดิม ทั้งนี้มีผู้วิเคราะห์ว่าในยุคของนายกรัฐมนตรีทั้งสองคนนี้สมาคมทหารผ่านศึกของญี่ปุ่นซึ่งมีความผูกพันกับเมียนมาร์มายาวนานได้เข้ามามีอิทธิพลต่อมุมมองของรัฐบาลญี่ปุ่นที่มีต่อเมียนมาร์อย่างมาก³⁷ โดยอดีตเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำเมียนมาร์ โยอิชิ ยะมะงุชิ (Yoichi Yamaguchi: 1995-1998) ได้กล่าวสนับสนุนแนวทางการผูกมิตรกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ ด้วยการจัดสรรความช่วยเหลือจำนวนมากแก่เมียนมาร์เพราะเชื่อว่าเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะผลักดันให้รัฐบาลทหารมุ่งไปสู่การพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม³⁸

การยึดมั่นในการดำเนินนโยบายผูกมิตรของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์นั้น มีนักวิชาการบางท่านได้กล่าวว่า เกิดจากการที่ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์เริ่มห่างเหินขึ้นหลังจากการขึ้นมาใช้อำนาจของรัฐบาล SPDC ของเมียนมาร์ โดยมีปัจจัยผลักดันให้เกิดความห่างเหินถึง 4 ประการ กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นอันเกิดจากความรุนแรงทางการเมืองภายในเมียนมาร์และการประกาศใช้กฎบัตร ODA ของญี่ปุ่น ซึ่งในเชิงหลักการแล้วทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถให้ ODA แก่เมียนมาร์ได้อย่างเป็นอิสระเหมือนแก่ก่อน ก่อให้เกิดความยุ่งยากมากขึ้นในกระบวนการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ นโยบายเปิดประตูทางการค้าของเมียนมาร์และการมุ่งค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้าน สิ่งนี้ทำให้เมียนมาร์ให้ความสำคัญและพึ่งพาอาศัยกับประเทศเพื่อนบ้านมากกว่าญี่ปุ่นซึ่งอยู่ห่างไกลออกไป จีนกลายเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่สำคัญของเมียนมาร์ โดยนับตั้งแต่การขึ้นมาปกครองของรัฐบาล SPDC จีนได้กลายเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลทหารเมียนมาร์อย่างเต็มที่ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง กลายเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีความใกล้ชิดกับเมียนมาร์มากที่สุด รวมทั้งเมียนมาร์เองก็ได้พึ่งพิงเงินมากขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลให้อิทธิพลของจีนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแน่นอนว่าเป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้อิทธิพลของญี่ปุ่นในเมียนมาร์ลดลงตามไปด้วย และประการสุดท้าย เมียนมาร์มีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นจากการขายก๊าซธรรมชาติ

ทั้งนี้รัฐบาลทหารเมียนมาร์ได้เปิดให้บริษัทต่างชาติเข้ามาสัมปทานจุดเจาะก๊าซธรรมชาติที่ค้นพบในปริมาณมากบริเวณอ่าวมะตะมะ (Gulf of Martaban) และส่งไปขายยังประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศไทยที่รับซื้อก๊าซธรรมชาติจำนวนมากจากเมียนมาร์ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 88 ของ

³⁶ Ibid., 166.

³⁷ Ibid., 167.

³⁸ Ibid., 170.

การส่งออกก๊าซธรรมชาติทั้งหมด การขายก๊าซธรรมชาติดังกล่าวนี้ได้สร้างรายได้เป็นกอบเป็นกำให้แก่รัฐบาลทหาร ซึ่งทำให้เมียนมาร์สามารถลดการพึ่งพิงเงินกู้จากต่างประเทศลงได้ อันหมายรวมถึงการลดการพึ่งพิงเงินช่วยเหลือจากญี่ปุ่นด้วย³⁹ กล่าวได้ว่าปัจจัยทั้ง 4 ประการที่เกิดขึ้นนี้ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ที่มีมายาวนานให้เสื่อมคลายลดความสำคัญลงและเริ่มห่างเหินกันเรื่อยๆ ซึ่งญี่ปุ่นได้ตระหนักถึงสิ่งต่างๆ เหล่านี้ดีและได้พยายามรักษาความสัมพันธ์กับรัฐบาลเมียนมาร์ไว้ด้วยการใช้นโยบายผูกมิตร อันถือเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับญี่ปุ่น

ในปี 2001 ภายใต้การบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีจุนอิชิโร โคเออิซุมิ (Junichiro Koizumi: 2001–2006) ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มีความกระตือรือร้นอย่างมากในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ก็ยังคงใช้นโยบายผูกมิตรต่อรัฐบาลทหาร แต่มีรายละเอียดที่แตกต่างไปจากเดิมซึ่งถือเป็นการผูกมิตรแบบที่สองคือ เป็นการผูกมิตรอย่างมีหลักการและเหตุผล (critical engagement)⁴⁰ คือไม่เพิกเฉยต่อพฤติกรรมของรัฐบาลทหารรวมทั้งกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น แต่ยังคงรักษาความสัมพันธ์อันดีอยู่ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีโคเออิซุมิไม่ได้มีความเห็นใจรัฐบาล SPDC⁴¹ เหมือนอย่างผู้นำคนก่อนๆ เช่น ในระหว่างการประชุมกับผู้นำ SPDC นายกรัฐมนตรีโคเออิซุมิได้เรียกร้องให้ผู้นำทหารเมียนมาร์ส่งเสริมประชาธิปไตยภายในประเทศอย่างตรงไปตรงมา และมีความปรารถนาที่จะสร้างสังคมที่มีกฎระเบียบให้เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียง (rule-based society) รวมถึงสนับสนุนความพยายามของอาเซียนในการแก้ไขปัญหาของเมียนมาร์⁴² นอกจากนี้ รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นโยริโกะ ควะวะกุชิ (Yoriko Kawaguchi: 2002-2004) ได้กล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์ว่าประกอบด้วยหลักการ 3 อย่างคือ กระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย การปฏิรูปเศรษฐกิจให้เป็นแบบเสรีนิยมและการสร้างเสถียรภาพทางสังคมให้เกิดขึ้นในเมียนมาร์⁴³

การที่นายกรัฐมนตรีโคเออิซุมิได้เปลี่ยนแปลงแนวทางจากการมุ่งผูกมิตรที่เพิกเฉยต่อสิ่งที่เป็นไปในเมียนมาร์มาเป็นการผูกมิตรอย่างมีหลักการและเหตุผล ที่สนใจต่อสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปในเมียนมาร์นั้นมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นเองที่มุ่งกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา ซึ่งในสมัยนี้ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) ของสหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายที่แข็งกร้าวต่อเมียนมาร์ โดยเฉพาะในช่วงหลังวิกฤตการณ์เดปายิน สหรัฐฯ ได้ประกาศคว่ำบาตรเมียนมาร์หนักขึ้น ห้ามส่งสินค้าของเมียนมาร์เข้าไปยังสหรัฐอเมริกา ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้

³⁹Kudo, "Myanmar and Japan: How Close Friends Become Estranged," 1-20.

⁴⁰Morii, "Japan's Persistent Engagement Policy toward Myanmar in the Post-Cold War Era: A Case of Japan's Problem-Driven Pragmatism," 169.

⁴¹ ภายหลัง SORC ได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น "สภาเพื่อสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ" (State Peace and Development Council : SPDC) ขึ้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 1997 คุรายละเอียดยังเพิ่มเติมจาก เมธา, "จาก SORC ถึง SPDC : ปฐมบทแห่งการต่อสู้," <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=128312>.

⁴²Morii, "Japan's Persistent Engagement Policy toward Myanmar in the Post-Cold War Era: A Case of Japan's Problem-Driven Pragmatism," 168.

⁴³Ibid., 169.

ทำให้โรงงานของเมียนมาร์จำนวนหนึ่งต้องปิดกิจการลง โดยเฉพาะโรงงานสิ่งทอและส่งผลให้ชาวเมียนมาร์ต้องประสบกับภาวะการว่างงาน นอกจากนี้แล้ว สหรัฐอเมริกายังออกกฎหมายไม่ให้นักธุรกิจชาวอเมริกันไปดำเนินกิจการในเมียนมาร์ รวมถึงประกาศตัดสิทธิวีซ่าของบรรดาผู้นำทหารเมียนมาร์ และสั่งระงับการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินของบรรดาผู้นำทหารที่มีอยู่ในเครือข่ายธนาคารของสหรัฐอเมริกา กล่าวได้ว่าในสมัยนี้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐกับเมียนมาร์ถึงจุดตกต่ำที่สุดก็ว่าได้ ญี่ปุ่นเอง ในสมัยนายกรัฐมนตรีโคอิซุมินั้นแม้มีการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับสหรัฐฯ แต่ในกรณีของเมียนมาร์นั้นญี่ปุ่นก็ไม่อาจแสดงพฤติกรรมได้แข่งกร้าวได้เท่าสหรัฐฯ เพราะญี่ปุ่นไม่ได้มีความตั้งใจที่จะคว่ำบาตรเมียนมาร์และยังคงปรารถนาที่จะรักษาความสัมพันธ์ที่ดีไว้

อย่างไรก็ดี ญี่ปุ่นก็มีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนแนวทางต่อเมียนมาร์ใหม่ อันเป็นผลมาจากแรงกดดันของสหรัฐอเมริกาส่วนหนึ่งและบริบทที่เปลี่ยนไปในสังคมเมียนมาร์ซึ่งไม่เป็นไปตามที่ญี่ปุ่นและนานาชาติคาดหวัง นอกจากนี้แล้ว ยังมีประเด็นสำคัญอีก 3 อย่างที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางการดำเนินนโยบายต่อเมียนมาร์ในสมัยนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ คือ การเจรจาทางการเมืองระหว่าง SPDC กับนางออง ซาน ซูจี ไม่มีความคืบหน้าและไม่เป็นไปตามที่ญี่ปุ่นหวังไว้ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวถือเป็นแนวทางหนึ่งที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ส่งเสริมให้เกิดขึ้นมานานแล้ว เพราะเป็นเสมือนสัญญาณที่แสดงให้เห็นว่าเมียนมาร์มีพัฒนาในด้านประชาธิปไตยที่ดีขึ้น อย่างไรก็ดี กิจกรรมดังกล่าวก็ไม่เคยเป็นผลสำเร็จ ถัดมาคือ นางออง ซาน ซูจีได้วิจารณ์การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ในโครงการปรับปรุงเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำว่าไม่เหมาะสมและเป็นเสมือนรางวัลที่ญี่ปุ่นให้แก่รัฐบาลทหารเมียนมาร์ที่ได้ปล่อยตัวตนจากการกักบริเวณ ซึ่งนางซูจีมองว่าความช่วยเหลือดังกล่าวควรมุ่งตรงไปยังประชาชนเมียนมาร์ผู้เดือดร้อนมากกว่าการจัดสรรให้ในโครงการนี้ และสหรัฐอเมริกาโดยรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ นายโคลิน พาวเวลล์ (Colin Powell) ได้วิจารณ์การให้ ODA ของญี่ปุ่นในโครงการต่างๆแก่เมียนมาร์และเรียกร้องให้ญี่ปุ่นทบทวนแนวทางใหม่⁴⁴ ด้วยเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวนี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแนวทางของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์ในสมัยนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ อย่างไรก็ดี แนวทางใหม่นี้ก็ยังคงรักษาลักษณะเดิมไว้นั่นคือ การผูกมิตรกับรัฐบาลเมียนมาร์

การใช้นโยบายแสงตะวัน (sunshine policy)⁴⁵ ซึ่งเป็นแนวทางที่นักวิชาการคนสำคัญอย่าง Donald M. Seekins ผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์ได้วิเคราะห์ไว้ โดย Seekins ได้อธิบายถึงลักษณะของนโยบายแสงตะวันว่าเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นการมีปฏิสัมพันธ์เชิงบวก มุ่งเน้นการผูกมิตร ให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้นโยบายแสงตะวันนั้นเป็นแนวทางที่เกิดจากการผลักดันของกลุ่มนักธุรกิจญี่ปุ่นที่ต้องการมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ และจัดสรรความช่วยเหลือให้แก่เมียนมาร์อย่างต่อเนื่อง โดยนโยบายแสงตะวันมักถูกนำมาเปรียบเทียบกับนโยบายลม

⁴⁴Ibid., 189-90.

⁴⁵Seekins, "The North Wind and the Sun: Japan's Response to the Political Crisis in Burma, 1988-1998," 17.

เหนือ (north wind policy)⁴⁶ ที่ดำเนินโดยสหรัฐอเมริกาและประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ซึ่งมีแนวทางแข็งกร้าว กล่าวคือ นโยบายลมเหนือมุ่งเน้นการมีปฏิสัมพันธ์เชิงลบ เช่น การกดดันทางการเมือง การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การประณามในสังคมนระหว่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ชาติตะวันตกได้วิจารณ์นโยบายแสงตะวันของญี่ปุ่นว่า เป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งของระบอบเผด็จการทหารเมียนมาร์และยิ่งทำให้สถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนรุนแรงขึ้น รวมทั้งไม่สามารถผลักดันให้เมียนมาร์มีการปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจได้ ท้ายที่สุดจะกลายเป็นประเทศที่สร้างความไม่มั่นคงให้แก่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นและนักวิชาการญี่ปุ่นจำนวนหนึ่งไม่เห็นด้วยกับนโยบายลมเหนือของชาติตะวันตก โดยกล่าวว่า แม้ที่จริงแล้วสหรัฐอเมริกาเองก็ไม่ได้ใช้นโยบายส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างเท่าเทียมกันกับทุกประเทศ หากแต่เลือกปฏิบัติกับประเทศที่ตนเองพิจารณาแล้วว่าไม่ได้มีผลประโยชน์อยู่มาก เช่น กรณีของจีนกับเกาหลีเหนือที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับเมียนมาร์ แต่สหรัฐอเมริกาเลือกที่จะใช้วิธีการผูกมิตรกับ 2 ประเทศนี้แทนที่จะใช้วิธีการกดดันเช่นเดียวกับเมียนมาร์⁴⁷ อีกทั้งญี่ปุ่นยังมองว่า การมีความสัมพันธ์ที่ดีกับเมียนมาร์นั้น จะทำให้ทั้ง 2 ประเทศทำงานร่วมกันเพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในระดับภูมิภาค และญี่ปุ่นเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยๆเป็นค่อยๆไปของเมียนมาร์นั้นจะให้ผลลัพธ์ที่ดีกว่าการรีบเร่งผลักดัน ทั้งนี้เพราะการที่จะทำให้เมียนมาร์มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมีเสถียรภาพนั้น จำเป็นต้องให้การพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นเบื้องต้น เนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ชนชั้นกลางหันมาสนับสนุนกระบวนการขับเคลื่อนไปสู่ประชาธิปไตย⁴⁸

การใช้แนวทางการให้รางวัลและการลงโทษ (carrot and stick)⁴⁹ กล่าวคือเมื่อรัฐบาลทหารเมียนมาร์มีพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นในด้านใดด้านหนึ่ง เช่น ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือตอบรับกับเสียงเรียกร้องของนานาชาติในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง รัฐบาลญี่ปุ่นจะจัดสรร ODA ให้แก่รัฐบาลทหารในโครงการใดโครงการหนึ่งเพื่อเป็นการให้รางวัลตอบแทน (carrot) ต่อพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มที่ดีดังกล่าว ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลทหารมีการกระทำที่ก้าวร้าว ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มที่ไม่ดีในการปกครองประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นก็จะระงับการให้ ODA แก่เมียนมาร์ (stick) โดยภายใต้แนวทางการให้รางวัลและการลงโทษนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นมีวิธีการดำเนินนโยบายต่อเมียนมาร์ 5 ประการ ได้แก่ การให้รางวัลกับรัฐบาลทหารเมื่อเปิดให้มีการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองของฝ่ายตรงข้าม โดยให้ ODA ตอบสนองต่อการพัฒนาทางการเมืองที่เกิดขึ้น การพยายามรักษาแรงกดดันต่อระบอบเผด็จการทหาร

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Isami Takeda, "Japan's Myanmar Policy: Four Principles," *Gaiko Forum* (Summer, 2001): 54.

⁴⁸ Ibid., 56.

⁴⁹ Hook and Zhang, "Japan's Aid Policy since the Cold War: Rhetoric and Reality," 1062.

และปรารถนาจะให้มีการปรับปรุงสิทธิมนุษยชนและปฏิรูปทางการเมือง การสนับสนุนองค์การสหประชาชาติอย่างแข็งขันเพื่อส่งเสริมให้มีการเจรจาเกิดขึ้นในเมียนมาร์ เพื่อให้เกิดความปรองดองในชาติและขับเคลื่อนไปสู่ระบอบประชาธิปไตยต่อไป การไม่กดดันบริษัทญี่ปุ่นที่เข้าไปลงทุนค้าขายในเมียนมาร์ เพราะเชื่อว่าผู้ลงทุนดังกล่าวจะเข้าไปผลักดันให้เมียนมาร์มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจและการเมือง และการพยายามที่จะรักษาช่องทางการติดต่อกับเมียนมาร์ในหลายๆช่องทาง เพื่อให้สามารถทำงานเชื่อมโยงกับรัฐบาลทหารและพรรคฝ่ายค้านได้⁵⁰ อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลญี่ปุ่นมักจะให้รางวัลมากกว่าการลงโทษ เพราะต้องการจูงใจให้รัฐบาลทหารเมียนมาร์ปฏิบัติตามข้อแนะนำของญี่ปุ่น เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นนานาชาติเห็นว่าเมียนมาร์มีการปรับเปลี่ยนไปในแนวทางที่ดี และญี่ปุ่นควรให้การสนับสนุนต่อไป

กล่าวได้ว่า ภายหลังการประกาศกฎบัตร ODA ปี 1992 รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดสรรความช่วยเหลือให้แก่เมียนมาร์ผ่านแนวทางทั้งสามประการข้างต้น ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้มีจุดร่วมสำคัญที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องการผูกมิตรกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ด้วยการใช้ ODA เป็นเครื่องมือทั้งจูงใจ (เพิ่ม ODA) และกดดัน (ระงับ ODA) การเพิ่มหรือระงับ ODA ของญี่ปุ่นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ภายในของเมียนมาร์ว่ามีการปรับตัวตามข้อเรียกร้องของนานาชาติ หรือแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของการพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนมากน้อยเพียงใด แต่โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลญี่ปุ่นจะมุ่งเน้นการชักจูงใจมากกว่าการกดดันหรือลงโทษ และจัดสรร ODA ให้เมียนมาร์อย่างต่อเนื่อง ดังแสดงให้เห็นได้จากตัวอย่างต่อไปนี้ คือ

การปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจีในเดือนกรกฎาคม ปี 1995 ซึ่งเชื่อว่าเป็นการดำเนินนโยบายทางการทูตหลังม่านของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อรัฐบาลทหารเมียนมาร์ โดยหลังจากการปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจีแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศจัดสรรเงินให้เปล่าแก่เมียนมาร์จำนวน 1.6 พันล้านเยน เพื่อปรับปรุงวิทยาลัยพยาบาลอย่างกุ่ม โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้กล่าวว่าการจัดสรรเงินดังกล่าวเป็นไปตามการคำนึงถึงหลักความจำเป็นขั้นพื้นฐานของการดำรงชีวิต (basic human need) ของประชาชนเมียนมาร์ แต่นักวิเคราะห์หลายคนมองว่า เงินก้อนนี้นี้ยะเป็นการให้รางวัลต่อรัฐบาลทหารเมียนมาร์⁵¹ หรือในกรณีปี 2001 ที่ญี่ปุ่นจัดสรรเงินให้เปล่าแก่เมียนมาร์จำนวน 3.5 พันล้านเยน เพื่อให้รัฐบาลทหารนำไปปรับปรุงเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งได้รับการวิเคราะห์ว่าเป็นรางวัลที่รัฐบาล SORC ตกลงเปิดเจรจากับนางออง ซาน ซูจี อันถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในสังคมเมียนมาร์ ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นได้แถลงข่าวแสดงความยินดีและหวังว่าเมียนมาร์จะขับเคลื่อนไปสู่การปรองดองภายใน

⁵⁰ Ian Holliday, "Japan and the Myanmar Stalemate: Regional Power and Resolution of a Regional Problem," *Japanese Journal of Political Science* 6, no. 3 (2005): 404.

⁵¹ Seekins, "Japan's "Burma Lovers" and the Military Regime," 5.

ชาติได้สำเร็จ อันเป็นเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลญี่ปุ่นจะให้การสนับสนุนส่งเสริมต่อไป⁵² อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ภายในประเทศเมียนมาร์เอง ไม่มีการประกาศหรือจัดแถลงการณ์ใดๆเกี่ยวกับการเปิดเจรจาระหว่างรัฐบาลทหารเมียนมาร์กับนางออง ซาน ซูจี ในสื่อของเมียนมาร์เลย โดยข่าวที่ชาวต่างชาติได้รับรู้กันส่วนใหญ่มาจากสื่อญี่ปุ่นเป็นหลัก⁵³ ซึ่งสิ่งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นของญี่ปุ่นที่ต้องการให้ต่างชาติเห็นว่าเมียนมาร์ได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น ภายใต้การสนับสนุนของญี่ปุ่น

การสนับสนุนให้เมียนมาร์เข้าเป็นสมาชิกอาเซียน แม้ญี่ปุ่นจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงนโยบายที่มีต่อเมียนมาร์ แต่รัฐบาลญี่ปุ่นก็ยังคงมุ่งผูกมิตรกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ โดยในปี 1997 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่นได้กล่าวอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับนโยบายต่อเมียนมาร์ว่า “ญี่ปุ่นมีความผูกพันกับเมียนมาร์มายาวนานและมีนโยบายผูกมิตรกับทั้ง SORC และนางออง ซาน ซูจี ทั้งนี้ นโยบายที่สำคัญของญี่ปุ่นคือ ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยญี่ปุ่นจะไม่โดดเดี่ยวเมียนมาร์ แต่จะทำงานร่วมกับเมียนมาร์ด้วยความอดทนและคงความเสมอต้นเสมอปลาย...”⁵⁴ นอกจากนี้ ญี่ปุ่นได้สนับสนุนให้เมียนมาร์เข้าเป็นสมาชิกอาเซียน ในขณะที่ชาติตะวันตกไม่เห็นด้วยและพยายามกดดันอาเซียนไม่ให้รับเมียนมาร์เป็นสมาชิก โดยนายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะ ได้กล่าวว่า “ญี่ปุ่นไม่คิดว่าการโดดเดี่ยวเมียนมาร์จากสังคมนานาชาติ คือวิธีการที่ดีที่สุดที่จะปรับปรุงสถานการณ์ภายในของเมียนมาร์ได้ แต่ญี่ปุ่นเห็นว่าการชักชวนให้เมียนมาร์มาเคารพต่อบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ด้วยการเปิดโอกาสให้เข้าเป็นสมาชิกของชุมชนระหว่างประเทศน่าจะเป็นสิ่งที่สำคัญและดีกว่า”⁵⁵

การส่งเสริมให้บริษัทญี่ปุ่นดำเนินธุรกิจในเมียนมาร์ บริษัทเอกชนญี่ปุ่นยังคงดำเนินกิจการในเมียนมาร์อย่างคึกคักหลังจากที่รัฐบาลญี่ปุ่นประกาศให้ ODA แก่เมียนมาร์อีกครั้งภายหลังเหตุการณ์นองเลือดในเมียนมาร์และถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้กฎบัตร ODA ก็ตาม โดยเฉพาะบริษัท Daichi ที่ได้ร่วมลงทุนกับรัฐบาลทหารจัดตั้งองค์กรการพัฒนาความร่วมมือแห่งเมียนมาร์ (Myanmar-Concord Development Organization: MCDO) ขึ้น เพื่อสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานในกรุงย่างกุ้ง เช่น สนามบิน ถนน ตลอดจนวางแผนเกี่ยวกับระบบเทคโนโลยีสื่อสาร นอกจากนี้ ยังมีบริษัท Mimatsu Construction Group ที่ร่วมทุนกับรัฐบาลเมียนมาร์เปิดกิจการโรงแรมในกรุงย่างกุ้ง ตลอดทั้งได้มีการจัดประชุมครั้งสำคัญของนักธุรกิจชั้นนำชาวญี่ปุ่นจำนวน 50 คน ที่กรุงย่างกุ้ง ในวันที่ 15-18 มิถุนายน 1994 มีบุคคลสำคัญอย่างคาซุโอะ ฮารุนะ (Kazuo

⁵²Thomas Crampton, "Aid Linked to Junta's Talks with Opposition : Japan Rewards Burma for Political Opening," http://www.nytimes.com/2001/04/26/news/26iht-burma_ed3_.html.

⁵³Ibid.

⁵⁴MOFA, "Japan's Position Regarding the Situation in Myanmar," <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/myanmar/myanmar.html>.

⁵⁵Ibid.

Haruna) ประธานบริษัท Marubeni ที่ได้รับสัมปทานโครงการพัฒนาสนามบินมินกะลาดงในกรุงย่างกุ้งและมีบุคคลสำคัญของเมียนมาร์เข้าร่วมการประชุมในครั้งนี้ด้วย คือ พลเอกชิน ยุ้นต์ (General Khin Nyunt) พลเอกตัน ฉ่วย (General Than Shwe) และพลจัตวาเดวิด โอ อเบล (Brigadier General David O. Abel)⁵⁶

การประชุมครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อผลักดันให้โครงการที่บริษัทรับดำเนินงานได้รับ ODA จากรัฐบาลญี่ปุ่น ภายหลังจากการประชุมครั้งดังกล่าวนี้ ส่งผลให้บริษัทในกลุ่ม Keidanren เข้ามาลงทุนและแสดงความจำนงที่จะเข้ามาลงทุนในเมียนมาร์เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะบริษัทที่เกี่ยวกับงานด้านความปลอดภัยและธนาคาร เช่น ปี 1994 Daiwa Security ซึ่งเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่ลำดับ 4 ในด้านความปลอดภัยของญี่ปุ่น ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับรัฐบาล SORC เพื่อสร้างตลาดหลักทรัพย์ย่างกุ้ง ปี 1995 Bank of Tokyo ซึ่งเป็นธนาคารใหญ่ที่สุดของญี่ปุ่นได้เข้ามาเปิดสำนักงานที่กรุงย่างกุ้งเป็นแห่งแรก และอีก 7 เดือนต่อมา Fuji Bank เข้ามาเปิดสำนักงานที่กรุงย่างกุ้ง ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี 1996 Mitsui Bussan (Mitsui Trading Company) ได้ทำข้อตกลงกับรัฐบาล SORC เพื่อสร้างโรงงานบริเวณภาคเหนือของกรุงย่างกุ้งและในเดือนเมษายนปีเดียวกัน Mitsui Bussan ได้ร่วมกับบริษัทน้ำมันของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส (The America and France Oil Companies Unocal and Total) ลงนามในบันทึกความตกลงกับรัฐบาล SORC ในการสำรวจก๊าซธรรมชาติบริเวณยาดานา (Yadana) ในทะเลอันดามัน

นอกจากนี้ ในเดือนพฤษภาคม 1996 รัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมของญี่ปุ่นก็ได้รับโครงการที่เสนอจากสายการบินแห่งชาติญี่ปุ่น ให้เปิดเส้นทางการบินตรงระหว่างสนามบินนานาชาติคินไซกับกรุงย่างกุ้ง⁵⁷ กล่าวได้ว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์กลับมาสดใสอีกครั้ง หลังจากรัฐบาลญี่ปุ่นประกาศรับรองรัฐบาล SORC และจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ในเวลาต่อมาภายใต้เงื่อนไขว่า ญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมเป็นหลักและจะไม่ให้เงินกู้ก้อนใหม่แก่เมียนมาร์ อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว

3.3 การปรับคำอธิบาย (framing) กับการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 1 ว่างานวิจัยชิ้นนี้ใช้แนวคิดที่เรียกว่า “การปรับคำอธิบาย” (framing) มาวิเคราะห์และอธิบายแนวทางการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์ โดยการปรับคำอธิบายที่ว่าเป็น คือ กระบวนการที่ผู้กำหนดนโยบายเลือกใช้เพื่อทำให้ประเด็นที่ต้องการเป็นที่สนใจของ

⁵⁶Seekins, "The North Wind and the Sun: Japan's Response to the Political Crisis in Burma, 1988-1998," 17.

⁵⁷Ibid., 13.

สาธารณชน ผ่านวิธีการตั้งชื่อใหม่ ตีความใหม่และทำให้ประเด็นนั้นๆโดดเด่นขึ้น⁵⁸ และทำให้ประชาชนผู้เป็นเป้าหมายในทางนโยบายมีความเข้าใจต่อประเด็นนั้นในความหมายเดียวกัน ตลอดทั้งนำประเด็นดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ โดยในนโยบายการจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ภายหลังการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 1992 นั้น สามารถอธิบายได้ด้วยแนวทางการปรับคำอธิบายดังกล่าวนี้ เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นพยายามปรับคำอธิบายว่า การจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์นั้นตั้งอยู่บนหลักการคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม ส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในเมียนมาร์รวมทั้งไม่ได้เป็นการให้ ODA ในโครงการใหม่ ทั้งนี้การปรับคำอธิบายของญี่ปุ่นมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ชุมชนระหว่างประเทศว่า การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์นั้นเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎบัตร ODA และมีความปรารถนาที่จะผลักดันให้เมียนมาร์มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศวิจารณ์แนวทางการให้ ODA ของญี่ปุ่นถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วการให้ ODA แก่เมียนมาร์จะหวังผลเพียงเพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลทหาร ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามที่ญี่ปุ่นพยายามอธิบายต่อชุมชนระหว่างประเทศแต่อย่างใด และตัวอย่างด้านล่างนี้จะแสดงให้เห็นถึงการใช่วิธีการปรับคำอธิบายของรัฐบาลญี่ปุ่นในการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์เพื่อแสดงให้เห็นว่าการให้ ODA ของญี่ปุ่นสอดคล้องกับหลักการที่ระบุไว้ในกฎบัตร ODA กล่าวคือ

โครงการปรับปรุงขยายสนามบินนานาชาติย่างกุ้ง ปี 1998 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศให้ ODA ในรูปแบบเงินกู้แก่รัฐบาลทหารเมียนมาร์เป็นจำนวนเงิน 25,000 ล้านเยน⁵⁹ เพื่อนำไปปรับปรุงขยายสนามบินนานาชาติย่างกุ้ง ญี่ปุ่นได้ปรับคำอธิบายให้ชุมชนระหว่างประเทศเข้าใจว่า การให้ ODA ในครั้งนี้เป็นการคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและไม่ได้เป็นการให้ ODA ในโครงการใหม่ การตัดสินใจดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการที่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้โดยสารที่ใช้สนามบิน โดยเงินช่วยเหลือก่อนนี้จะนำไปสร้างระบบฉุกเฉินเพื่อรักษาความปลอดภัยของสนามบิน เช่น การปรับปรุงสนามบินเพื่อป้องกันการชน การกระแทกพื้นของเครื่องบินที่ลงจอด และปรับปรุงระบบไฟเพื่อให้สะดวกต่อการควบคุมมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้เน้นย้ำว่า การให้ ODA ดังกล่าวนี้นี้ไม่ได้นำไปสู่การริเริ่มโครงการใหม่ แต่เป็นการขยายโครงการเดิมเท่านั้น โดยกระทรวงต่างประเทศของญี่ปุ่นออกมาประกาศว่า “...การจัดสรร ODA แบบเงินกู้ให้แก่เมียนมาร์ในครั้งนี้ ไม่ได้เป็นการริเริ่มโครงการใหม่ หากเป็นเพียงการขยายโครงการที่มีอยู่เดิมและเคยตกลงกันไว้ก่อนหน้านี้แล้ว”⁶⁰ การที่ญี่ปุ่นต้องย้ำเช่นนี้เป็นเพราะต้องการหลีกเลี่ยงการถูกวิจารณ์จากนานาชาติว่าสนับสนุนรัฐบาลทหาร

⁵⁸ Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Cornell University Press, 1998), 1-2.

⁵⁹ MOFA, "The Limited Emergency Measure for Yangon International Airport Extension Project," <http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1998/3/yanmar.html>.

⁶⁰ Strefford, "Japanese ODA Diplomacy Towards Myanmar: A Test for the ODA Charter," 69-70.

เมียนมาร์ในขณะที่นานาชาติพากันคว่ำบาตร รวมทั้งเป็นการแสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นได้ปฏิบัติตามหลักการที่วางไว้อย่างถูกต้องแล้ว

อย่างไรก็ตาม หากศึกษาถึงเบื้องหลังการดำเนินงานแล้วจะพบว่า บริษัทที่เข้ามาเป็นผู้รับดำเนินการปรับปรุงสนามบินนานาชาติอย่างกึ่งในครั้งนี้ คือ Taisei Construction และ Marubeni ซึ่งพบว่าทั้ง 2 บริษัทนี้เป็นพลังสำคัญที่ผลักดันรัฐบาลญี่ปุ่นให้จัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ในโครงการดังกล่าวนี้ โดยนายไอวะโอะ โทมิโมริ (Iwao Tomimuri) ประธาน Marubeni และประธานคณะกรรมการเศรษฐกิจญี่ปุ่น – เมียนมาร์ของกลุ่ม Keidanren ได้ให้คำมั่นสัญญากับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของเมียนมาร์ว่า ภาคเอกชนญี่ปุ่นจะกดดันกระทรวงต่างประเทศให้จัดสรร ODA อย่างเต็มจำนวนให้แก่เมียนมาร์⁶¹ ในขณะที่เมียนมาร์และพบปะกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลทหารเป็นการส่วนตัวในเดือนมกราคมและกุมภาพันธ์ ปี 1998 ก่อนที่รัฐบาลญี่ปุ่นจะประกาศให้ ODA ก้อนนี้แก่เมียนมาร์ไม่ถึงเดือน โดยรัฐบาลญี่ปุ่นประกาศให้ ODA ในโครงการนี้อย่างเป็นทางการในวันที่ 11 มีนาคม 1998⁶² จากการกระทำเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า แท้ที่จริงแล้วการให้ ODA ในโครงการปรับปรุงขยายสนามบินนานาชาติอย่างกึ่ง มีเป้าหมายสำคัญเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจญี่ปุ่นนั่นเอง

โครงการซ่อมแซมเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำบาลูชอง 2 (Baluchaung 2) ในรัฐคะฉูน ปี 2002 เป็นการจัดสรรความช่วยเหลือแบบให้เปล่าที่แสดงให้เห็นถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลญี่ปุ่นกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นนั้นต้องการสร้างเกียรติภูมิและภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศผ่านการสนับสนุนให้เกิดการเจรจาระหว่างรัฐบาลทหารกับนางออง ซาน ซูจี โดยในเดือนเมษายน ปี 2001 รัฐมนตรีต่างประเทศญี่ปุ่น นายโยเฮอิ โคโน (Yohei Kono) ได้แจ้งกับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศเมียนมาร์ นายอุ คิน หม่อง วิน (U Khin Maung Win) ว่าญี่ปุ่นกำลังพิจารณาเสนอ ODA แบบให้เปล่าแก่เมียนมาร์ เพื่อนำไปปรับปรุงเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำบาลูชอง 2 ตามโครงการความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่น-เมียนมาร์ (Japan-Myanmar Cooperation Program) ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการช่วยปรับปรุงโครงข่ายทางเศรษฐกิจให้แก่เมียนมาร์ ที่จัดตั้งโดยนายกรัฐมนตรีโอะบุชิ แต่หลังจากนั้นมาก็ไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ จนกระทั่งในวันที่ 10 พฤษภาคม 2002 หลังการปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจีเพียง 4 วัน ได้มีการแลกเปลี่ยนบันทึกความเข้าใจระหว่างเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น นายชิเงรุ ทสึโมริ (Shigeru Tsumori) กับรัฐมนตรีวางแผนและพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของเมียนมาร์ (Minister for National Planning and Economic Development) นาย อุ โซ ตา (U Soe Tha) ในบันทึกดังกล่าวระบุว่า ญี่ปุ่นจะให้เงินจำนวน 628 ล้านดอลลาร์แก่เมียนมาร์ ตามโครงการซ่อมแซมเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำบาลูชอง 2 ที่

⁶¹Ibid., 71.

⁶²MOFA, "The Limited Emergency Measure for Yangon International Airport Extension Project".

ได้ตกลงกันก่อนหน้า⁶³ โดยในโครงการดังกล่าวนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามอธิบายให้ชุมชนระหว่างประเทศเข้าใจว่าไม่ได้เป็นการจัดสรร ODA ในโครงการใหม่แต่เป็นไปตามโครงการเก่าที่ได้ตกลงกันก่อนเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในเมียนมาร์ปี 1988 นอกจากนี้ยังพยายามอธิบายว่า ODA ก้อนนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่คำนึงถึงหลักมนุษยธรรม เพราะเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำบาลูของ 2 ถือเป็นเขื่อนที่ผลิตกระแสไฟฟ้าได้มากที่สุดที่สุดในเมียนมาร์ ซึ่งถ้าหากเกิดข่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน

อย่างไรก็ตาม หากย้อนไปดูประวัติการสร้างเขื่อนดังกล่าวนี้ พบว่าเป็นเขื่อนที่สร้างขึ้นในปี 1962 ด้วยค่าปฏิกรรมสงครามที่ญี่ปุ่นมอบให้และเป็นเขื่อนที่จัดส่งกระแสไฟฟ้าไปยังย่างกุ้งและมัณฑะเลย์ ตลอดทั้งพื้นที่บริเวณใกล้เคียง แต่ในขณะที่เดียวกันคนในพื้นที่กลับไม่ได้รับผลประโยชน์จากเขื่อนดังกล่าว เนื่องจากการสร้างเขื่อนนี้ ทำให้คนในพื้นที่ถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัยและจำนวนหนึ่งถูกฆ่าเนื่องจากไม่ยอมอพยพ นอกจากนี้ คนที่อยู่ในบริเวณเขื่อนซึ่งมีอาชีพทำการเกษตร ก็ไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้น้ำในเขื่อนนี้ ก่อให้เกิดความยากลำบากต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก⁶⁴ ซึ่งตรงข้ามกับเป้าหมายที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศไว้ในตอนแรกเริ่มสร้างเขื่อนว่าเป็นการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เพื่อพัฒนาชีวิตของประชาชนเมียนมาร์ในบริเวณใกล้เคียง

นอกจากนี้ ยังมีเหตุการณ์สำคัญอีกเหตุการณ์หนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าญี่ปุ่นไม่ได้คำนึงถึงกฎบัตร ODA ในการจัดสรรความช่วยเหลือให้เมียนมาร์ ถึงแม้ในตอนแรกรัฐบาลญี่ปุ่นจะออกมาประกาศนโยบายเชิงจำกัดความเหลือแก่เมียนมาร์ เพื่อกดดันรัฐบาลทหารและเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของชาติตะวันตกอื่นๆ แต่ท้ายที่สุดรัฐบาลญี่ปุ่นก็กลับมาจัดสรรความช่วยเหลือให้เมียนมาร์อีกครั้ง ด้วยการปรับคำอธิบายว่าญี่ปุ่นได้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยธรรมที่พึงมีต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เหตุการณ์ดังกล่าวคือ เหตุการณ์สังหารหมู่ที่เดปายิน (Dapayin Massacre) เกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม ปี 2003 เป็นการปะทะกันระหว่างผู้ที่อ้างตัวว่าเป็นผู้สนับสนุนรัฐบาลทหารที่มีมากกว่า 5,000 คนกับผู้ให้การสนับสนุนนางออง ซาน ซูจี ในระหว่างการเดินทางของนางออง ซาน ซูจีพร้อมด้วยสมาชิกพรรค NLD เพื่อไปเยี่ยมสำนักงานสาขาของพรรคที่เขตสะกาย (Sagaying Division) จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 70 คน ซึ่งอยู่ในกลุ่มคนที่สนับสนุนนางออง ซาน ซูจี หลังจากเหตุการณ์นี้ นางออง ซาน ซูจีได้ถูกรัฐบาลทหารกักบริเวณอีกครั้ง การสังหารหมู่ที่เกิดขึ้นนี้ได้รับการพิจารณาว่ามีการวางแผนมาเป็นอย่างดีโดยรัฐบาลทหาร มีเป้าหมายเพื่อโจมตีฝ่ายนางออง

⁶³Strefford, "Japanese ODA Diplomacy Towards Myanmar: A Test for the ODA Charter," 74.

⁶⁴Mekong Watch, "Development, Environment and Human Rights in Burma/Myanmar: Examining the Impacts of ODA and Investment," in *Public Symposium Report* (December 15, 2001), 19-21.

ชาน ชูจีและสร้างสถานการณ์ให้รัฐบาลทหารเข้ามาคุมสถานการณ์และจัดการกับบริเวณนางชู จี ด้วยการอ้างเหตุผลด้านมั่นคงในชาติ⁶⁵

จากเหตุการณ์นี้ นานาประเทศพากันกดดันรัฐบาลทหารเมียนมาร์และคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ ญี่ปุ่นเองไม่อาจนิ่งเฉยกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะนางออง ชาน ชูจีผู้ซึ่งญี่ปุ่นมองว่าเป็นตัวแทนด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนของเมียนมาร์ได้ถูกกักบริเวณอีกหน อีกทั้งสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้มาตรการคว่ำบาตรขั้นรุนแรงมากขึ้นต่อรัฐบาลทหาร ญี่ปุ่นจึงได้ประกาศนโยบายจำกัดความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่เมียนมาร์ไว้ใน 3 กรณี คือ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างเร่งด่วน (emergency humanitarian aid) การให้ความช่วยเหลือในโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อส่งเสริมการเมืองในระบบประชาธิปไตยและปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ และการให้ความช่วยเหลือโครงการที่ร่วมกับ กัมพูชา ลาว มาเลเซีย เวียดนามหรือสมาชิกชาติอื่นๆในอาเซียน⁶⁶

กระนั้น เมื่อเวลาผ่านไปเพียง 1 ปีครึ่ง รัฐบาลญี่ปุ่นก็เริ่มจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์อีกครั้งในเดือนมิถุนายน ปี 2004 จำนวน 4.86 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และให้เพิ่มอีก 3.15 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯในเดือนกรกฎาคมในปีเดียวกัน โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ชี้แจงว่าเงินทั้งหมดจัดเป็นความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม⁶⁷ ซึ่งก่อนหน้านี้ญี่ปุ่นจะประกาศให้ ODA แก่เมียนมาร์ในครั้งนี้ รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่น โยริโกะ คะวะกุชิ (Yoriko Kawaguchi: 2002–2004) ได้กล่าวเกี่ยวกับสถานการณ์ในเมียนมาร์ว่า “ข้าพเจ้าไม่คิดว่าสถานการณ์ในเมียนมาร์ตอนนี้จะเลวร้ายลง ถึงแม้จะมีวิกฤตการณ์เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ก็ตาม แต่เมื่อเรามองไปที่การปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองในตอนนี้ ถือเป็นการแสดงให้เห็นถึงการเริ่มกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยในเมียนมาร์”⁶⁸ นอกจากนี้ ในวันที่ 24 มิถุนายน ปี 2003 นายกรัฐมนตรีโคอิซุมิได้กล่าวว่า “...นโยบายของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์นั้นจำเป็นที่จะต้องมีความแตกต่างจากนโยบายของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป...”⁶⁹ การกระทำของญี่ปุ่นในครั้งนี้อย่างเช่นที่ผ่านมา โดยเฉพาะวุฒิสมาชิกจอห์น แม็คเคน (John McCain) ของสหรัฐอเมริกาที่กล่าวว่าเป็น “ความอับอายของชาวญี่ปุ่น”(shame on the Japanese)⁷⁰ แต่เห็นได้ว่าจากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ ญี่ปุ่นไม่ประสบความสำเร็จในการปรับคำอธิบายเท่าที่ควร เพราะนานาชาติเห็นว่าเหตุผลของญี่ปุ่นนั้นไม่มีความเหมาะสม

⁶⁵ U Aung Htoo, "The Depayin Massacre: A Crime against Humanity and Its Effect on National Reconciliation," <http://www.humanrights.asia/resources/journals-magazines/article2/0206/the-depayin-massacre-a-crime-against-humanity-and-its-effect-on-national-reconciliation>.

⁶⁶ Asia Society, "Current Realities and Future Possibilities in Burma/Myanmar," in *Perspectives from Asia*(March, 2010), 64.

⁶⁷ Yuki Akimoto, "A Yen to Help the Junta," *The Irrawaddy Magazine* October, 2004, 2.

⁶⁸ Yoriko Kawaguchi. Cited in *ibid.*

⁶⁹ Junichiro Koizumi. Cited in *ibid.*, 4.

⁷⁰ John McCain. Cited in *ibid.*, 3.

อย่างไรก็ตาม ในความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ยุคการปกครองของ SLORC นั้น ญี่ปุ่นถูกกดดันจากสหรัฐอเมริกาให้ดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยคำนึงถึงค่านิยมสากล จนกระทั่ง ญี่ปุ่นต้องประกาศ ฎบัตร ODA ปี 1992 เพื่อแสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นตระหนักในคุณค่าของค่านิยม สากลดังกล่าว และเป็นเสมือนการบอกว่า การพิจารณาให้ ODA ของญี่ปุ่นนั้นมีหลักการ ไม่ได้ พิจารณาให้แก่ประเทศที่ญี่ปุ่นจะได้รับผลประโยชน์ตามคำวิพากษ์วิจารณ์ของหลายประเทศ แต่ใน ความเป็นจริง การดำเนินนโยบายของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์นั้นไม่ได้เป็นไปตามหลัก ODA ที่กำหนดไว้ เพราะการให้ ODA ของญี่ปุ่นเป็นการให้แก่รัฐบาลเผด็จการทหาร ที่ไม่มีแนวโน้มว่าจะปรับตัวไปสู่การ ปกครองระบอบประชาธิปไตย และผลลัพธ์ที่ได้คือ การให้ ODA ของญี่ปุ่นกลับยิ่งทำให้ฐานอำนาจ ของรัฐบาลเผด็จการแข็งแกร่งยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลทหารใช้เงินมากถึง 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซื้อ เครื่องบินรบ และอาวุธอื่นๆ เพื่อใช้จัดการกับความไม่สงบที่เกิดขึ้นจากการสู้รบกับชนกลุ่มน้อยตาม ชายแดน⁷¹ ซึ่งเงินดังกล่าวส่วนหนึ่งก็ได้จากรัฐบาลญี่ปุ่นผ่านการจัดสรร ODA

นอกจากนี้ การละเมิดสิทธิมนุษยชนยังคงเป็นปัญหาสำคัญของเมียนมาร์ โดยความช่วยเหลือ ของญี่ปุ่นไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาด้านสิทธิมนุษยชนอย่างที่ได้อ้างไว้ เนื่องจากเงินจำนวนมากไปตก อยู่ในมือนายทหารระดับสูงที่มีผลประโยชน์กับบริษัทญี่ปุ่น นอกจากนี้ ประชาชนเมียนมาร์ยังต้อง ประสบกับความยากลำบากจากการถูกไล่่ออกจากที่อยู่อย่างเร่งด่วน เพื่อสร้างเขื่อนหรือระบบ สาธารณูปโภคต่างๆ ตามโครงการที่รัฐบาลทหารกับรัฐบาลญี่ปุ่นตกลงไว้ ผ่านการดำเนินงานของ บริษัทญี่ปุ่นโดยที่ไม่ได้มีการแจ้งเตือนให้ชาวบ้านได้เตรียมตัวหรือมีเงินเยียวยาและจัดหาที่อยู่ใหม่ ให้

กระนั้น ญี่ปุ่นก็มีความอ่อนไหวต่อเสียงวิจารณ์ของชาติตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาซึ่ง ถือเป็นส่วนสำคัญที่สุดของญี่ปุ่นทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ญี่ปุ่นจึงได้หาวิธีการที่จะทำให้ นโยบายของตนเกิดความสอดคล้องตอกันกับนโยบายของสหรัฐอเมริกาในด้านสิทธิมนุษยชนโดยการ ปรับคำอธิบายให้นางออง ซาน ซูจีเป็นตัวแทนด้านสิทธิมนุษยชนของชาวเมียนมาร์ทั้งประเทศ โดยหากนางออง ซาน ซูจีได้รับการปล่อยตัวจากการกักบริเวณและได้รับการปฏิบัติที่ดีจากรัฐบาล ทหาร รัฐบาลญี่ปุ่นจะพิจารณาว่าสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในเมียนมาร์มีแนวโน้มที่ดีขึ้นและญี่ปุ่น ควรให้ความช่วยเหลือต่อไป โดยญี่ปุ่นไม่ได้พิจารณาปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนของเมียนมาร์ในบริบท ของสังคมวงกว้าง เพราะตระหนักดีว่าปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมาร์นั้นยากที่จะแก้ไข เนื่องจากมีต้นเหตุมาจากการกระทำของรัฐบาลทหารเป็นหลัก การสร้างให้นางออง ซาน ซูจีเป็น เภดท์วิ์ระดับสิทธิมนุษยชนนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาที่ใหญ่ตามมา เพราะนางออง ซาน ซูจีไม่สามารถ เป็นตัวแทนชาวเมียนมาร์ทั้งประเทศได้ ในขณะที่ชาวเมียนมาร์จำนวนมากกำลังถูกกดขี่ข่มเหงจาก รัฐบาลทหาร แล้วนางออง ซาน ซูจีได้รับการปล่อยตัวจากการกักบริเวณ สิ่งนี้ไม่ได้บ่งชี้ว่าสถานการณ์

⁷¹Seekins, "Japan's Aid Relations with Military Regimes in Burma, 1962-1991: The Kokunaika Process," 261.

ด้านสิทธิมนุษยชนในเมียนมาร์จะดีขึ้น มีหน้าซ้ำจากกล่าวได้ว่าเป็นการซื้อเวลาของรัฐบาลทหารให้อยู่ในอำนาจโดยไม่ต้องถูกกดดันจากรัฐบาลญี่ปุ่น อีกทั้งยังได้รับการจัดสรรความช่วยเหลือเป็นการตอบแทนอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ด้วยการใช้แนวทางการปรับคำอธิบายให้นางออง ซาน ซูจีเป็นตัวแทนของสิทธิมนุษยชนในเมียนมาร์นั้น ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งรัฐบาลทหารเมียนมาร์และญี่ปุ่นเอง กล่าวคือ รัฐบาลทหารได้รับ ODA จากญี่ปุ่นและได้รับคำชื่นชมจากนานาชาติถึงแนวโน้มที่ดีในการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยและเคารพสิทธิมนุษยชน ในขณะที่เดียวกันญี่ปุ่นเองก็ได้รับคำชื่นชมจากนานาชาติในฐานะประเทศที่คอยสนับสนุนผลักดันการเปลี่ยนแปลงในเมียนมาร์มาโดยตลอด รวมถึงแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของนโยบายผูกมิตรที่มีต่อเมียนมาร์มายาวนาน ตลอดจนจนเป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่าการให้ ODA ของญี่ปุ่นเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเมียนมาร์

อีกทั้งญี่ปุ่นได้ใช้นางออง ซาน ซูจีเป็นประเด็นที่เจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลญี่ปุ่นกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ ในการพิจารณาให้ ODA เมื่อญี่ปุ่นถูกกดดันจากนานาชาติ รัฐบาลญี่ปุ่นจะใช้นโยบายการทูตแบบเงียบ (quiet dialogue)⁷² อันเป็นเสมือนการส่งสัญญาณให้รัฐบาลทหารเมียนมาร์ปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจีเพื่อแลกเปลี่ยนกับการจัดสรรความช่วยเหลือ เช่น การปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจี ในวันที่ 10 กรกฎาคม 1995 นั้น ได้ส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นพิจารณาความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่เมียนมาร์จำนวน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อนำไปเพิ่มผลิตภัณฑอาหารบริเวณชายแดนเมียนมาร์ ซึ่งการพิจารณาให้ ODA แก่เมียนมาร์ในครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐมนตรีต่างประเทศ นายโยเฮ โคโน (Yohei Kono: 1999–2001) ได้กล่าวว่า “รัฐบาลญี่ปุ่นได้ตัดสินใจให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่รัฐบาลเมียนมาร์ บนพื้นฐานของความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายความช่วยเหลือดังกล่าว”⁷³

รัฐบาลญี่ปุ่นยังเป็นรัฐบาลแรกที่รับรองการปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจี จนหนังสือพิมพ์ตะวันตกฉบับหนึ่งกล่าวว่า “...ดูเหมือนว่ารัฐบาลญี่ปุ่นคาดการณ์ได้ว่าจะมีการปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจีและรัฐบาลญี่ปุ่นน่าจะเป็นผู้แสดงบทบาททางการทูตสำคัญที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ในครั้งนี้”⁷⁴ และหลังจากนั้นในเดือนตุลาคม 1995 รัฐบาลญี่ปุ่นก็ประกาศให้ความช่วยเหลืออีก 1.6 พันล้านเยนแก่เมียนมาร์ และในวันที่ 30 ตุลาคม - 8 พฤศจิกายน 1995 ผู้นำ SLORC คนสำคัญ อย่างพลเอกหม่อง ออ (General Maung Aye) และนายพลจัตวาเดวิด โอ อเบล ได้เดินทางไปเยือนญี่ปุ่น พบปะกับประธานบริษัทต่างๆ และผู้นำจากกระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่น พูดคุยเกี่ยวกับการจัดสรรให้ ODA ในอนาคต อย่างไรก็ตาม ส่วนตัวของนางออง ซาน ซูจินั้น ไม่ได้มีความยินดีต่อการกระทำของรัฐบาล

⁷²Seekins, "The North Wind and the Sun: Japan's Response to the Political Crisis in Burma, 1988-1998," 9.

⁷³Yohei Kono. Cited in *ibid.*

⁷⁴*Ibid.*, 22.

ญี่ปุ่นที่ได้จัดสรร ODA ให้แก่รัฐบาลทหาร โดยกล่าวในขณะให้สัมภาษณ์กับหนังสือพิมพ์ *Economic Review Far Eastern* ที่ได้ถามว่า “คุณคิดอย่างไรเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นครั้งนี้?” นางออง ซาน ซูจี ได้ตอบว่า “ญี่ปุ่นควรที่จะรอ และควรจัดสรรความช่วยเหลือให้แก่ประชาชนที่ต้องการ ในวิธีการที่ถูกต้องและในเวลาที่เหมาะสม และถ้าหากความช่วยเหลือของญี่ปุ่นเป็นรางวัลสำหรับการปล่อยตัวข้าพเจ้า ซึ่งเป็นเพียงนักโทษทางการเมืองคนหนึ่ง ข้าพเจ้าคิดว่าเงื่อนไขดังกล่าวไม่มีความเพียงพอต่อการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลญี่ปุ่น”⁷⁵

อย่างไรก็ดี แม้ว่าญี่ปุ่นจะถูกกดดันและถูกวิจารณ์จากชาติตะวันตกในนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ ญี่ปุ่นยังคงเป็นประเทศในกลุ่ม OECD ที่ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ที่สุดแก่เมียนมาร์ โดยยังคงยืนยันในหลักการและแนวทางของตนว่าเป็นสิ่งที่ดีและถูกต้อง แม้ว่าสถานการณ์ในเมียนมาร์จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร รัฐบาลญี่ปุ่นก็จะมีวิธีการเปิดช่องทางสนับสนุนความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในปี 2000 ที่ญี่ปุ่นได้จัดสรร ODA ให้เมียนมาร์คิดเป็นร้อยละ 76.1 ของ ODA ที่เมียนมาร์ได้รับจากสมาชิก OECD ทั้งหมด (ดังรายละเอียดในตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 ห้าประเทศผู้ให้ ODA รายใหญ่ในกลุ่ม DAC แก่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียง (บางประเทศ), ปี 2000

ประเทศ	1	2	3	4	5
จีน	ญี่ปุ่น 61.2%	เยอรมันนี 16.9%	อังกฤษ 6.6%	ฝรั่งเศส 3.7%	สเปน 2.5%
อินโดนีเซีย	ญี่ปุ่น 60%	สหรัฐฯ 10.8%	เนเธอร์แลนด์ 8.9%	ออสเตรเลีย 5%	ออสเตรเลีย 4.5%
ลาว	ญี่ปุ่น 59%	สวีเดน 7.5%	เยอรมันนี 6.8%	ฝรั่งเศส 6.6%	ออสเตรเลีย 6.1%
มาเลเซีย	ญี่ปุ่น 55.2%	เดนมาร์ก 31.2%	เยอรมันนี 12.7%	ออสเตรเลีย 6.7%	แคนาดา 5.1%
เมียนมาร์	ญี่ปุ่น 76.1%	สหรัฐฯ 5%	นอร์เวย์ 4.3%	ออสเตรเลีย 3.5%	เนเธอร์แลนด์ 2.3%
ฟิลิปปินส์	ญี่ปุ่น 60.6%	สหรัฐฯ 15%	ออสเตรเลีย 7%	เยอรมันนี 4.6%	เนเธอร์แลนด์ 2%
ไทย	ญี่ปุ่น 88.5%	เยอรมันนี 5.8%	เดนมาร์ก 3%	ออสเตรเลีย 1.3%	ฟินแลนด์ 0.05%
กัมพูชา	ญี่ปุ่น 40%	ออสเตรเลีย 10.4%	ฝรั่งเศส 8.7%	สหรัฐฯ 8.7%	เยอรมันนี 7.8%

⁷⁵Aung San Suu Kyi. Cited in *ibid.*, 12.

เวียดนาม	ญี่ปุ่น	ฝรั่งเศส	เดนมาร์ก	เบลเยียม	สวีเดน
	74%	4.2%	3.3%	3%	3%

แหล่งข้อมูล: Soesastro, Hadi. "Sustaining East Asia's Economic Dynamism: How Aid Worked " In *PRI-OECD Research Project 12*, (May, 2004),12.

กล่าวโดยสรุป การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์หลังการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 1992 ญี่ปุ่นไม่ได้คำนึงถึงหลักการที่มีอยู่ในกฎบัตร ODA มุ่งเน้นให้ ODA เพื่อรักษาความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหารและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจที่กำลังดำเนินกิจการอยู่ในเมียนมาร์ การดำเนินนโยบายจัดสรร ODA ให้แก่รัฐบาลทหารอย่างต่อเนื่องนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นไม่มีความตั้งใจที่จะยึดมั่นหลักปรัชญาที่ตนได้กล่าวอ้างไว้ อีกทั้งได้ปรับคำอธิบายให้ตนเองมีความชอบธรรมในการให้ ODA แก่เมียนมาร์

อาจกล่าวได้ว่าญี่ปุ่นไม่ได้หวังให้เมียนมาร์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองและทางเศรษฐกิจอย่างที่ได้อ้างไว้ หรือหากญี่ปุ่นต้องการให้เมียนมาร์เปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงก็คงต้องประสบกับความล้มเหลว เพราะแนวทางที่ญี่ปุ่นใช้ดำเนินนโยบายต่อเมียนมาร์นั้น ไม่ได้ทำให้รัฐบาลทหารกระตือรือร้นที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ผู้นำทหารเหล่านั้นอยู่ในอำนาจรวมทั้งได้รับผลประโยชน์จาก ODA ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์จากนานาชาติอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการให้ ODA แก่เมียนมาร์ ว่าไม่ได้ส่งเสริมให้เมียนมาร์เปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยหรือเกิดการปรองดองภายในชาติ การให้ ODA ที่มีมาอย่างยาวนานและต่อเนื่องเป็นเสมือนการส่งเสริมระบอบเผด็จการทหารให้กดขี่ข่มเหงประชาชนต่อไป ญี่ปุ่นควรพิจารณานโยบายของตนและหยุดสนับสนุนรัฐบาลทหารเมียนมาร์ ทั้งนี้สหรัฐอเมริกาได้เปรียบเปรยเมียนมาร์เหมือนเนื้อร้ายที่สร้างความไร้เสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (cancer of instability in Southeast Asia)⁷⁶ ที่ควรจะต้องตัดทิ้งเพื่อป้องกันไม่ให้แพร่กระจายไปยังประเทศอื่น

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่กระทรวงต่างประเทศญี่ปุ่นที่ดูแลกิจการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นายชิเกะโอะ มัทสึโมริ (Shigeo Matsutomi) ได้แสดงความคิดเห็นในนโยบายของญี่ปุ่นที่มีต่อเมียนมาร์ในระหว่างการเยือนสหรัฐอเมริกาว่า “ญี่ปุ่นไม่ได้คัดค้านหรือท้าทายแนวทางของสหรัฐอเมริกาต่อเมียนมาร์ เพราะญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกามีเป้าหมายเดียวกัน คือ ทำให้เมียนมาร์เปลี่ยนแปลงไปสู่แนวโน้มที่ดีขึ้นทั้งในการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจ แต่เนื่องจากสหรัฐฯและญี่ปุ่นมีทรัพยากรที่ใช้ดำเนินนโยบายแตกต่างกัน กล่าวคือ สหรัฐฯเป็นมหาอำนาจและมีอิทธิพลทางการทหาร ส่วนญี่ปุ่นนั้นมีศักยภาพในด้านการเงิน ญี่ปุ่นจึงอยากจะใช้ศักยภาพส่วนนี้ผลักดันการเปลี่ยนแปลงของเมียน

⁷⁶ Jim Mann, "Japan Taking Own Road in Asia, Baker Finds: Policy: Differences with U.S. On Myanmar and Defense Are Stressed at Talks in Malaysia," http://articles.latimes.com/1991-07-24/news/mn-323_1_southeast-asia

มาร์ ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่ง...”⁷⁷ การกล่าวเช่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่า การดำเนินนโยบายของญี่ปุ่นนั้นจำเป็นต้องมีความแตกต่างจากสหรัฐฯ ในกรณีของเมียนมาร์ ซึ่งญี่ปุ่นจำเป็นจะต้องหาคำอธิบายเพื่อแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้จะแตกต่างแต่ก็มีเป้าหมายเดียวกัน

นอกจากชาติตะวันตกแล้ว คนญี่ปุ่นจำนวนหนึ่งก็ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการดำเนินนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ โดยกล่าวว่า รัฐบาลญี่ปุ่นไม่ควรเร่งรีบจัดสรร ODA ให้แก่รัฐบาลทหารเมียนมาร์ ผู้ซึ่งสูญเสียความศรัทธาจากประชาชนเมียนมาร์ รัฐบาลญี่ปุ่นควรรอจนกว่าจะมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งที่มีความยุติธรรม⁷⁸ ถึงแม้ว่า รัฐบาลญี่ปุ่นจะต้องการรักษานโยบายความเป็นมิตรต่อเมียนมาร์ไว้ก็ควรพิจารณาให้ถี่ถ้วนว่าใครที่ญี่ปุ่นควรเป็นมิตรด้วย ซึ่งในปัจจุบันญี่ปุ่นกำลังเป็นมิตรกับ SLORC ผู้ที่ชาวเมียนมาร์จำนวนมากเกลียดชัง ดังนั้นบุคคลที่ญี่ปุ่นควรจะเป็นมิตรด้วยคือประชาชนเมียนมาร์ที่กำลังยากลำบากจากการปกครองของ SPDC⁷⁹

ถึงกระนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นก็เลือกที่จะดำเนินนโยบายให้ ODA ผูกมิตรกับรัฐบาลทหารและคอยหาคำอธิบายต่อนานาชาติ โดยสาเหตุที่ทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถกำหนดนโยบายต่อเมียนมาร์ได้ชัดเจนเหมือนประเทศตะวันตกและไม่สามารถผลักดันเมียนมาร์ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองรวมถึงเคารพหลักสิทธิมนุษยชนได้ เกิดจาก 2 ปัจจัยสำคัญ⁸⁰ คือ ความเข้มแข็งของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจญี่ปุ่นที่ดำเนินการในเมียนมาร์ ซึ่งถือเป็นกลุ่มกดดันรัฐบาลญี่ปุ่นให้จัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ และมักจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาลทหารหรือมีผลประโยชน์ร่วมกับผู้นำทหารเหล่านั้น กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นผู้ประกอบการด้านธุรกิจแล้ว ยังทำหน้าที่เสมือนนักการทูตคอยดูแลรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์อีกด้วย เมื่อเกิดความสั่นคลอนในความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศอย่างในเหตุการณ์ 8-8-88 กลุ่มเหล่านี้ก็จะพยายามดำเนินการให้รัฐบาลญี่ปุ่นฟื้นฟูความสัมพันธ์กับเมียนมาร์โดยเร็ว ท้ายที่สุดแล้วรัฐบาลญี่ปุ่นก็ไม่สามารถดำเนินการมาตรการกดดันรัฐบาลทหารได้

อีกประการหนึ่งคือ หากรัฐบาลญี่ปุ่นสนับสนุนการขับเคลื่อนไปสู่ประชาธิปไตยในเมียนมาร์อย่างแข็งขันแล้ว ญี่ปุ่นจำเป็นต้องสนับสนุนนโยบายดังกล่าวต่อประเทศอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะจีนกับอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นสองประเทศที่ญี่ปุ่นมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงมากและไม่อาจสูญเสียไปได้ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงทำได้เพียงแสดงความกังวลห่วงใยและปรารถนาให้ประเทศต่างๆ เหล่านี้พัฒนาไปสู่ประชาธิปไตย โดยไม่ได้มีการดำเนินนโยบายอย่างเป็นทางการ กล่าวโดยสรุปแล้ว นโยบายของญี่ปุ่น

⁷⁷ Shigeo Matsutomi. Cited in Jim Mann, "Japan's Conciliatory Policy toward Myanmar Is Red Flag for Washington," http://articles.latimes.com/1996-01-08/news/mn-22350_1_american-policy

⁷⁸ Teruko Saito, "Japan's Inconsistent Approach to Burma," *Japan Quarterly* 39(January/March, 1992): 18.

⁷⁹ Usul and Debenham, "The Relationship between Japan and Burma".

⁸⁰ Seekins, "Japan's "Burma Lovers" and the Military Regime," 8.

ต่อเมียนมาร์ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากกลุ่มธุรกิจ ทำให้เกิดข้อจำกัดในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยตามแนวทางที่ญี่ปุ่นได้อ้างไว้

อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นได้มีการปรับปรุงแก้ไขนโยบายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศอีกครั้ง ด้วยการแก้ไขกฎบัตร ODA ปี 1992 และประกาศใช้กฎบัตรฉบับใหม่ในเดือนสิงหาคม ปี 2003 และยังคงใช้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันนี้ การประกาศใช้กฎบัตร ODA ฉบับใหม่ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงและคงไว้ในหลักการบางประการ ซึ่งผู้วิจัยได้อธิบายไว้ในบทถัดไป นอกจากนี้แล้ว การประกาศใช้กฎบัตร ODA ฉบับใหม่ปี 2003 ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ตามมาและหลังจากที่เมียนมาร์ได้มีการเลือกตั้งในปี 2010 นั้น บรรยากาศทางการเมืองในเมียนมาร์ได้เปลี่ยนไป นานาชาติได้ให้การยอมรับและยกเลิกการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ ญี่ปุ่นได้แสดงบทบาทผู้นำส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจเมียนมาร์ ด้วยการเข้าไปลงทุนสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษและยกเลิกหนี้ให้เมียนมาร์เป็นเงินจำนวนมาก อีกทั้งยังได้ช่วยเหลือเมียนมาร์จ่ายหนี้ให้แก่ธนาคารแห่งเอเชียและธนาคารโลก เป็นต้น การกระทำต่างๆ เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงนโยบายผูกมิตรของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อรัฐบาลเมียนมาร์ที่มีมาต่อเนื่องอย่างไม่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเมียนมาร์เปิดประเทศรับการลงทุนจากต่างชาติ ญี่ปุ่นย่อมไม่ปล่อยให้โอกาสนี้หลุดลอยไปอย่างแน่นอน

บทที่ 4

กฎบัตร ODA ปี 2003 ของญี่ปุ่นกับความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องในการ จัดสรร ODA แก่เมียนมาร์

การประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003 มาพร้อมกับหลักการใหม่ที่น่าสนใจ คือ “ความมั่นคงของมนุษย์” (human security) ซึ่งเป็นหลักการที่องค์การสหประชาชาติพยายามผลักดันและรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้การสนับสนุนส่งเสริมหลักการนี้ผ่านการจัดสรร ODA ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย โดยเฉพาะในการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ ที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ใช้การ**ปรับคำอธิบาย (framing)** ให้ชุมชนระหว่างประเทศเห็นว่า ODA ที่ได้จัดสรรให้เมียนมาร์นั้นเป็นไปตามหลักการความมั่นคงของมนุษย์ ที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก โดยส่งเสริมให้ประชาชนปลอดภัยจากความกลัวและความอดอยากตามแนวทางความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อไม่ต้องการให้ชาติตะวันตกวิจารณ์การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์เหมือนอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต ถึงแม้ในการ**ปฏิบัติจริง**นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นเพียงต้องการใช้ความมั่นคงของมนุษย์สร้างความชอบธรรมในการจัดสรร ODA เพื่อผูกมิตรต่อรัฐบาลทหารและไม่ได้ส่งเสริมให้ประชาชนเมียนมาร์ปลอดภัยจากความกลัว เนื่องจากรัฐบาลทหารยังคงมีการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ในช่วงเวลานี้ จึงเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในเชิงหลักการด้วยการนำความมั่นคงของมนุษย์เข้ามาอธิบายเพื่อแสดงให้เห็นว่าการให้ ODA แก่เมียนมาร์นั้นมีหลักการและเหตุผล เพื่อให้สังคมนานาชาติยอมรับแนวทางของญี่ปุ่น แต่ในเชิงปฏิบัตินั้นญี่ปุ่นกลับไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและยังคงมุ่งใช้ ODA เป็นเครื่องมือผูกมิตรและให้รางวัลแก่รัฐบาลทหารเมียนมาร์เป็นแนวทางหลัก

4.1 กฎบัตร ODA ปี 2003 และความสำคัญ

นับตั้งแต่ประกาศใช้กฎบัตร ODA ในปี 1992 รัฐบาลญี่ปุ่นได้แก้ไขกฎบัตรดังกล่าวเป็นครั้งแรกในรอบ 11 ปี และประกาศใช้กฎบัตร ODA ฉบับใหม่อย่างเป็นทางการในวันที่ 29 สิงหาคม ปี 2003 โดยให้เหตุผลของการแก้ไขกฎบัตร ODA ในครั้งนี้ไว้ 2 ประการ คือ สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ที่มีปัญหาต่างๆเกิดขึ้นมากมาย เช่น ปัญหาความยากจนที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ความขัดแย้ง การก่อการร้าย โรคติดต่อและปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งชุมชนระหว่างประเทศมีความพยายามที่จะจัดการกับประเด็นปัญหาเหล่านี้ ด้วยการคิดค้นแนวคิดทางด้านการพัฒนาใหม่ๆขึ้น ได้แก่ การสร้างสันติภาพ (peace-building) และความมั่นคงของมนุษย์ (human security) แนวคิดเหล่านี้กำลังได้รับความสนใจอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะจากประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ของโลก (OECD-DAC) ญี่ปุ่นซึ่งเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศดังกล่าว จึงควรมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการให้ความช่วยเหลือให้สอดคล้องกับโลกที่กำลังเปลี่ยนไป ประการ

ถัดมาคือ การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมภายในประเทศเอง สืบเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่ประสบภาวะชะงักงันเป็นเวลานาน จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องปรับปรุงแนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและให้การสนับสนุนต่อไป โดยรัฐบาลได้วางหลักการแก้ไขในครั้งนี้อย่างน้อย 3 อย่างคือ จะต้องมีความโปร่งใส (transparency) มีประสิทธิภาพ (efficiency) และมีการเข้าร่วมของสาธารณชน (public participation)¹

อย่างไรก็ตาม นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แรงผลักดันสำคัญยังมาจากการวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ นานาในกระบวนการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยญี่ปุ่นได้ถูกกดดันให้เปลี่ยนแปลงแนวทางการให้ ODA มาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 แรงกดดันที่สำคัญนั้นมาจากภายในประเทศญี่ปุ่นเอง เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำยาวนานกว่า 10 ปี ส่งผลให้ประชาชนผู้เสียภาษีซึ่งกลายเป็นงบประมาณ ODA ตั้งคำถามกับการให้ ODA ของรัฐบาลว่า แท้ที่จริงแล้วความช่วยเหลือมูลค่ามหาศาลที่ได้จัดสรรให้แก่ประเทศกำลังพัฒนานั้นได้ให้ประโยชน์ตอบแทนอะไรแก่ญี่ปุ่นบ้าง ในขณะที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นกำลังย่ำแย่ รัฐบาลควรให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหาภายในประเทศมากกว่านำเงินภาษีจำนวนมากไปแจกจ่ายให้กับประเทศอื่น ด้วยเหตุผลนี้ทำให้การสนับสนุนนโยบาย ODA ของรัฐบาลญี่ปุ่นลดลงอย่างต่อเนื่อง²

นอกจากนี้ ในส่วนของภาคประชาสังคมและนักวิชาการญี่ปุ่นเอง ก็วิจารณ์เกี่ยวกับการบริหารจัดการ ODA ของรัฐบาลว่า ขาดความโปร่งใส ไม่มีความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์แห่งชาติ ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการของกฎบัตรการให้ความช่วยเหลือปี 1992 อย่างเคร่งครัด โดยไม่ควรถูกกับบางประเทศ เช่น จีน เนื่องจากมีการใช้จ่ายด้านการทหารสูง ไม่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และภาคส่วนสังคมเท่าที่ควร ไม่มีการส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วนและเปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วม และไม่ให้ผลประโยชน์ต่อผู้เสียภาษี ต่อการทูตหรือต่อภาคส่วนอื่นๆ

ได้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับ ODA โดยได้ผลสรุปว่า ประชาชนที่คิดว่างบประมาณ ODA ควรเพิ่มขึ้น ได้ลดจำนวนลงจากร้อยละ 41.4 ในปี 1991 เหลือเพียงร้อยละ 19.0 ในปี 2003 และประชาชนที่คิดว่าควรที่จะต้องลดงบประมาณ ODA ลง มีอัตราเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.0 เป็นร้อยละ 25.5 ในปีเดียวกัน³ สิ่งนี้ถือเป็นสัญญาณเตือนที่สำคัญต่อรัฐบาลญี่ปุ่นให้พิจารณาและแก้ไขการใช้งบประมาณ ODA เพื่อให้เป็นที่พอใจของประชาชนและสามารถเรียกเสียงสนับสนุนจากประชาชนกลับคืนมาอีกครั้ง ส่วนแรงกดดันในระดับระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์ว่าให้เงินกู้

¹ MOFA, "Japan's ODA White Paper 2003".

² Naikakufudaijin kembo seifu kohoshitsu, *Gaiko ni kansuru yoran choso*, October 1991 and October 2004., Cited in Bert Edström, *Japan and the Challenge of Human Security the Founding of a New Policy 1995–2003*(Institute for Security and Development Policy 2008), 146-47.

³ Ibid., 147.

ในโครงการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค (infrastructure related project) มากเกินไปและไม่ค่อยให้ความใส่ใจกับการเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือพหุภาคี⁴

ด้วยเหตุผลต่างๆที่กล่าวมาแล้ว ได้ก่อให้เกิดแรงผลักดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องพิจารณาแก้ไขกฎบัตร ODA ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีการนำเสนอรายงานเพื่อเป็นแนวทางปรับปรุงกฎบัตร ODA จาก 5 หน่วยงานในช่วงทศวรรษที่ 2000 ได้แก่ รายงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการปฏิรูป ODA เพื่อมุ่งสู่ศตวรรษที่ 21 (Consultative on ODA Reform toward the 21st Century: *Nijuisseiki ODA Kaikaku Kondankai*) รายงานของคณะกรรมการให้คำปรึกษาสำหรับ ODA ประเภทกู้ยืม (Advisory Committee for ODA Loans: *Enshakkan Kondankai*) รายงานของการประชุมสำหรับการปรับปรุงนโยบาย (Forum for Policy Innovation: *Seisaku Koso Forum*) รายงานข้อเสนอปฏิรูป ODA ของภาคส่วนธุรกิจ (ODA Reform Proposals From Business Sector) และ รายงานของคณะกรรมการปรึกษาลำดับที่ 2 ด้านการปฏิรูป ODA (Second Consultative Committee on ODA Reform: *Dainiji ODA Kaikaku Kondankai*)⁵ โดยรายงานทั้ง 5 ฉบับนี้มีสาระสำคัญที่สอดคล้องกันคือ เรียกร้องให้รัฐบาลใช้งบประมาณ ODA ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดยมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพมากกว่าปริมาณ ตลอดทั้งมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และคำนึงถึงประโยชน์ที่ญี่ปุ่นจะได้รับจาก ODA นับว่าเป็นความพยายามร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องการตอบสนองต่อกระแสเรียกร้องและเสียงวิพากษ์วิจารณ์ด้านนโยบาย ODA จากสังคมญี่ปุ่นเองเป็นส่วนใหญ่อันเนื่องมาจากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ

เมื่อแรงกดดันภายในประเทศมาบรรจบกับแรงกดดันจากชุมชนระหว่างประเทศที่ได้พยายามเรียกร้องรัฐบาลญี่ปุ่นมาโดยตลอดให้ปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดสรร ODA ให้มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้นตามแนวทางของ OECD ได้ส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีโคเออิซุมิ ประกาศแก้ไขกฎบัตร ODA โดยกฎบัตร ODA ฉบับใหม่ที่ผ่านการพิจารณาแก้ไขแล้วนั้น ประกอบด้วยหลักสำคัญที่ยังคงรักษาไว้จากกฎบัตรฉบับเดิม คือ หลักการสี่อย่างในการพิจารณาให้ ODA และประเด็นใหม่ที่เพิ่มเข้ามา นอกจากนี้ กฎบัตร ODA ฉบับใหม่ยังได้ระบุถึงวัตถุประสงค์ของการให้ ODA ไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ “เป็นไปเพื่อสร้างสันติภาพและการพัฒนาให้แก่ชุมชนระหว่างประเทศและเพื่อส่งเสริมความมั่นคง ความเจริญรุ่งเรืองแก่ญี่ปุ่นเอง”⁶ จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ ทำให้มีการวิเคราะห์กันว่า ญี่ปุ่นจะใช้ ODA เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติมากยิ่งขึ้น เพราะญี่ปุ่นไม่ได้เป็นประเทศผู้ให้ที่มั่งคั่งร่ำรวยเหมือนยุคก่อน ญี่ปุ่นจำเป็นต้องใช้งบประมาณ ODA

⁴Hadi Soesastro, "Sustaining East Asia's Economic Dynamism: How Aid Worked " in *PRI-OECD Research Project* (May, 2004), 16.

⁵Izumi Ohno and Kanichi Ohno, "Global Development Strategy and Japan's ODA Policy,"(National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), March 12, 2002), 11-13.

⁶MOFA, "Japan Official Development Assistance Charter, August 29, 2003," www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf.

ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับมากที่สุด จากที่กล่าวมาจึงมีความแตกต่างจากกฎบัตร ODA ในปี 1992 ที่ระบุวัตถุประสงค์เพียงว่า “ต้องการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนญี่ปุ่นและสังคมระหว่างประเทศเกี่ยวกับการให้ ODA ของญี่ปุ่นเพื่อให้ได้รับการตอบสนองสนับสนุนจากทุกภาคส่วน”⁷

ฉะนั้น กฎบัตร ODA ปี 2003 ได้ระบุถึงประเด็นใหม่ๆที่มีความสำคัญในระดับโลกและเป็นประเด็นที่สังคมนานาชาติได้มุ่งส่งเสริมให้ไปสู่การปฏิบัติ นั่นคือ “หลักการความมั่นคงของมนุษย์” ซึ่งถือเป็นหนึ่งในห้านโยบายพื้นฐานของกฎบัตรฉบับใหม่นี้ ที่ประกอบด้วย การสนับสนุนความพยายามของประเทศกำลังพัฒนาให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ การส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม การใช้ประโยชน์จากความชำนาญและประสบการณ์ของญี่ปุ่น และการเป็นหุ้นส่วนและร่วมมือกับชุมชนระหว่างประเทศ ในที่นี้ความมั่นคงของมนุษย์ถือเป็นสิ่งใหม่ที่ได้นำมาระบุไว้ โดยมีการอธิบายถึงหลักการดังกล่าวว่า

“เพื่อจัดการกับภัยคุกคามโดยตรงต่อปัจเจกบุคคล เช่น ความขัดแย้ง ภัยธรรมชาติ โรคติดต่อ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีความสำคัญทั้งในมุมมองระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับโลก ทั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่นจะใช้ ODA สนับสนุนศักยภาพของชุมชนท้องถิ่น ผ่านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และจะขยายความช่วยเหลือเพื่อปกป้องและส่งเสริมศักยภาพของปัจเจกบุคคล”⁸

ความมั่นคงของมนุษย์ได้เชื่อมโยงกับหลักการสำคัญอื่นๆที่ได้ระบุไว้ในกฎบัตรฉบับนี้ คือ การลดความยากจน ซึ่งขณะนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นเชื่อว่าเป็นต้นตอของการก่อการร้ายซึ่งเป็นสาเหตุของความไร้เสถียรภาพของโลก แนวทางที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้ลดความยากจนประกอบด้วย การส่งเสริมการศึกษา สุขภาพอนามัย การพัฒนาสังคม ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ รวมถึงการเพิ่มการจ้างงาน การพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ พัฒนาสถาบันและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ประเด็นที่สำคัญต่อมาคือ การจัดการประเด็นปัญหาในระดับโลก เช่น ปัญหาโลกร้อน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ประชากร อาหาร พลังงาน โรคติดต่อ ภัยธรรมชาติ การก่อการร้าย ยาเสพติดและอาชญากรรมข้ามชาติอื่นๆ และประเด็นสุดท้ายคือ การสร้างสันติภาพ โดยรัฐบาลญี่ปุ่นมีความปรารถนาที่จะใช้ ODA พื้นที่บริเวณที่เคยมีความขัดแย้ง ด้วยการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การส่งเสริมให้เกิดสันติภาพในระยะยาวด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจและปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐบาล⁹ เห็นได้ว่าจากประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมดล้วนมีความเชื่อมโยงกับหลักการความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นหลักการที่มีความสำคัญของกฎบัตร ODA ฉบับนี้

⁷ MOFA, "Ministry of Foreign Affairs, on the Current Situation in Myanmar, September 25, 2007," http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/9/1175575_834.html.

⁸ MOFA, "Japan Official Development Assistance Charter, August 29, 2003".

⁹ Ibid.

นอกจากการแก้ไขกฎบัตร ODA แล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ประกาศเปลี่ยนชื่อ ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าสำหรับโครงการประชาชนระดับรากหญ้า (Grant Assistance for Grassroots Projects: GGP) ที่จัดตั้งขึ้นในปี 1989 เป็น “ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าโครงการด้านความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประชาชนระดับรากหญ้า” (Grant Assistance for Grassroots Human Security Projects: GGHP) ในปี 2003 ซึ่งเป็นเงินให้เปล่าที่รัฐบาลญี่ปุ่นจะจัดสรรให้แก่โครงการเล็กๆที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ เช่น มหาวิทยาลัย หน่วยงานวิจัย กลุ่มคนในชุมชน เป็นต้นผ่านทางสถานทูตญี่ปุ่นในประเทศนั้นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างทันที่แรกที่เริ่มก่อตั้งเงินให้เปล่าดังกล่าวมีมูลค่า 1 หมื่นล้านเยน แต่ภายหลังการเปลี่ยนชื่อในปี 2003 ได้จัดสรรเงินเพิ่มเป็น 1 หมื่น 5 พันล้านเยน¹⁰ และกำหนดวัตถุประสงค์หลัก คือ ตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ สนับสนุนมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นและพัฒนาเศรษฐกิจ ให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ส่งเสริมการสร้างสันติภาพและการสร้างชาติ ตลอดจนสนับสนุนการป้องกันโรคติดต่อ¹¹ เห็นได้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆให้มีความเชื่อมโยงกับหลักการความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งในส่วนนี้รัฐบาลญี่ปุ่นได้เปลี่ยนชื่อโครงการเดิมที่มีอยู่แล้วให้เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของมนุษย์ แต่ในสาระของการปฏิบัตินั้นยังคงไม่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ เป็นความช่วยเหลือแบบให้เปล่าที่ให้แก่ประชาชนระดับรากหญ้านั่นเอง

ในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ปี 2005 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศนโยบายระยะกลางเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance) โดยใช้หลัก “ความมั่นคงของมนุษย์” เป็นแนวปฏิบัติที่สำคัญ โดยเห็นว่าควรนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้อย่างกว้างขวางในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน ส่งเสริมศักยภาพประชาชนเพื่อให้สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนโดยส่งเสริมให้ปลอดจากความอดอยาก เช่น ความยากจน ปลอดจากความกลัว เช่น ความขัดแย้ง เคารพต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรมและส่งเสริมความช่วยเหลือข้ามภาคส่วนเพื่อขับเคลื่อนผู้เกี่ยวข้องให้มาร่วมกันปฏิบัติงานแก้ไขประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น¹²

เห็นได้ว่าความมั่นคงของมนุษย์ได้กลายเป็นหลักการสำคัญในกฎบัตร ODA ปี 2003 รวมถึงกองทุนความช่วยเหลือแบบให้เปล่าโครงการความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประชาชนระดับรากหญ้า และนโยบายระยะกลางของญี่ปุ่นเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้

¹⁰Edström, *Japan and the Challenge of Human Security the Founding of a New Policy 1995–2003*, 155.

¹¹MOFA, "Evaluation of Japan's Grant Assistance for Grassroots Human Security Projects (GGP Scheme)," <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2005/text-pdf/gghsp.pdf>.

¹²MOFA, "Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance, February 4, 2005," <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/mid-term/policy.pdf>.

มี ODA เป็นเครื่องมือนำเอาหลักความมั่นคงของมนุษย์ไปสู่การปฏิบัติในประเทศต่างๆ ที่ได้รับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งจะเป็นประเด็นหลักที่จะถกเถียงกันต่อไปในหัวข้อการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์หลังการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003 ผู้วิจัยจึงขอให้รายละเอียดเกี่ยวกับพัฒนาการความเป็นมาของหลักการดังกล่าว จนกระทั่งกลายเป็นหลักการสำคัญของกฎบัตร ODA ฉบับใหม่ปี 2003

4.2 ความสำคัญของหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในระดับโลก

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ก็มีได้นำไปสู่จุดสิ้นสุดของภัยคุกคามต่อมวลมนุษยชาติอย่างแท้จริง แต่เป็นเสมือนการเปิดตัวภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งถูกปกปิดไว้ใต้พรมในยุคของการแข่งขันทางอุดมการณ์อย่างแรงกล้าของมหาอำนาจสองขั้วอย่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต การล่มสลายของสหภาพโซเวียตซึ่งนำไปสู่การสิ้นสุดของสงครามเย็นนั้น จึงเป็นเพียงการเปลี่ยนฉากของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และเปิดให้ประเด็นด้านความมั่นคงใหม่ๆ เข้ามาท้าทายการจัดการของบรรดารัฐต่างๆ ทั้งนี้ประเด็นความมั่นคงที่เกิดขึ้นนั้นส่วนหนึ่งไม่ได้มาจากภัยคุกคามด้านการทหารเหมือนแต่ก่อนและไม่ได้เป็นประเด็นขัดแย้งระหว่างรัฐ ตามความเข้าใจที่เราเรียกว่า ความมั่นคงดั้งเดิม (traditional security) แต่เป็นภัยคุกคามที่เกิดจากวิกฤตการณ์ภายในรัฐ และได้คร่าชีวิตประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยในปี 1992 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council: UNSC) ได้ยอมรับว่าภัยคุกคามที่ไม่ได้มาจากการทหาร เป็นตัวทำลายสันติภาพและเสถียรภาพของโลกมากขึ้นซึ่งจำเป็นจะต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้มีประชาชนทั่วไปเป็นผู้ถูกกระทำภายในรัฐของตน นอกจากนี้ ได้มีการเปรียบเทียบอัตราการเสียชีวิตของพลเมืองกับทหารพบว่า เป็นพลเมือง 10 คนต่อทหาร 1 คน และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ¹³ นายโคฟี แอนนัน (Kofi Annan) เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า “ในบางครั้งรัฐเป็นตัวการสำคัญที่สร้างความรุนแรงต่อพลเมืองของตัวเอง ทั้งๆ ที่กฎหมายได้เรียกร้องให้พวกเขาต้องปกป้องพลเมือง”¹⁴

ต่อมาในปี 1993 รายงานประจำปีของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) ได้กล่าวถึงความจำเป็นสำหรับแนวคิดด้านความมั่นคงใหม่ โดยกล่าวว่า “แนวคิดความมั่นคงจำเป็นต้องเปลี่ยนไป จากการมุ่งเน้นแต่ความมั่นคงของชาติไปสู่การให้ความสนใจมากขึ้นต่อความมั่นคงของประชาชน จากความมั่นคงที่มาจากการใช้อาวุธสู่ความมั่นคงที่มาจากการพัฒนาบุคคล ความมั่นคงของพรมแดนสู่ความมั่นคงด้านอาหาร การจ้างงาน

¹³Kofi Annan, Cited in Bert Edström, "Japan Foreign Policy and Human Security," *Japan Forum* 15, no. 2 (2003): 209.

¹⁴Ibid.

และสิ่งแวดล้อม”¹⁵ อีกทั้งยังกล่าวย้าว่า “แนวคิดเดิมๆทั้งหลายจะต้องมีการปรับเปลี่ยนอย่างมาก ความมั่นคงควรได้รับการตีความว่าเป็นความมั่นคงของประชาชนมากกว่าของดินแดน”¹⁶ ทั้งนี้แนวคิดความมั่นคงแบบใหม่ที่เรียกว่า “ความมั่นคงของมนุษย์” ได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางของความมั่นคง¹⁷ แตกต่างจากความมั่นคงแบบเดิมที่ยึดรัฐเป็นศูนย์กลางและป้องกันภัยคุกคามจากภายนอกเป็นสำคัญ ดังรายละเอียดที่ Liotta และ Owen ได้รวบรวมไว้ในตารางที่ 8

ตารางที่ 8 ความแตกต่างระหว่างความมั่นคงแบบเดิมกับความมั่นคงของมนุษย์

รูปแบบความมั่นคง	ตัวแสดงหลัก	ความรับผิดชอบเพื่อการปกป้อง	ภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้น
ความมั่นคงแบบเดิม	รัฐ	เพื่อบูรณภาพของรัฐ	สงครามระหว่างรัฐ, การแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์, การปฏิวัติ
ความมั่นคงของมนุษย์	ปัจเจกบุคคล	เพื่อบูรณภาพของปัจเจกบุคคล	โรค, ความยากจน, ภัยพิบัติ, ความรุนแรง, กบฏเปิดใต้ดิน, การละเมิดสิทธิมนุษยชน

แหล่งข้อมูล: P.H., Liotta and Taylor Owen. "Why Human Security?". *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* (Winter/ Spring, 2006): 38.

หลักความมั่นคงของมนุษย์ได้รับการวิเคราะห์ว่าเกิดจากปัจจัยสำคัญ 4 อย่าง กล่าวคือ สงครามกลางเมืองและความขัดแย้งภายในรัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีจำนวนมากกว่าความขัดแย้งระหว่างประเทศในรูปแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นสาเหตุให้ประชาชนทั่วไปตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงดังกล่าว ต่อมาคือการแพร่หลายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐในยุคปัจจุบันได้ปกครองประเทศโดยใช้ระบอบประชาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการปกครองในระบอบดังกล่าวผู้ปกครองจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประชาชน ส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน นอกเหนือจากนี้คือ ผลกระทบของหลักการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม (humanitarian intervention) หรือหลักการอื่นๆที่สังคมระหว่างประเทศใช้เพื่อเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่นๆโดยมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือประชาชนของรัฐนั้นๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วพบว่าเมื่อมีการเข้าไปแทรกแซงตามหลักการดังกล่าว กลับยิ่งทำให้ประชาชนตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงที่เกิดจากการสู้

¹⁵United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1993*(New York: Oxford University Press, 1993), 2., and Alexander Amouyel, "What Is Human Security?," *Human Security Journal*, no. 1 (April, 2006): 17.

¹⁶United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1993*, 1.

¹⁷Ibid., 2.

รบบระหว่างฝ่ายรัฐบาลของประเทศที่ถูกแทรกแซงกับกองกำลังที่เข้าไปแทรกแซงมากยิ่งขึ้น และปัจจัยสุดท้ายคือ การขยายตัวของความยากจน การว่างงาน การอพยพย้ายถิ่นเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ อันเกิดจากกระบวนการโลกาภิวัตน์¹⁸ และแน่นอนว่าผู้ที่มีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของภัยคุกคามในด้านต่างๆที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ ประชาชนที่อยู่ในประเทศยากจนหรือประเทศใต้ อันเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีอยู่ในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศร่ำรวยหรือประเทศเหนือ ช่องว่างระหว่างการพัฒนาของประเทศสองกลุ่มนี้เป็นที่รู้จักกันในนาม ปัญหาเหนือ-ใต้ ที่ประเทศใต้ได้รวมตัวกันในชื่อกลุ่ม G 77 เรียกร้องให้ประเทศเหนือให้ความช่วยเหลือและให้ความเป็นธรรมแก่ตนในด้านการค้า ซึ่งในปัจจุบันประเด็นนี้ยังคงถกเถียงและต่อรองกันอยู่ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)¹⁹ โดยหลักการความมั่นคงของมนุษย์อาจถือเป็นแนวทางหนึ่งที่จะเข้าไปช่วยแก้ไขและเยียวยาภัยคุกคามที่เกิดขึ้นกับประชาชนยากจนได้

รายงานของ UNDP ปี 1994²⁰ ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์แพร่หลายในเวลาต่อมา โดยมีบุคคลที่ถือว่ามีความสำคัญในระดับโลกอย่าง Mahbub ul Haq เป็นผู้มิบทบาทในการจัดทำ²¹ รายงานฉบับนี้ได้นิยามหลักการความมั่นคงของมนุษย์ว่า “เป็นการปลอดจากภัยคุกคามที่ยืดเยื้อ เช่น ความหิวโหย โรคภัยไข้เจ็บและการถูกกดขี่ข่มเหง รวมถึงการปกป้องจากเหตุการณ์อันตรายกะทันหันที่เกิดขึ้นในการดำรงชีวิตประจำวัน”²² และกล่าวถึงหลักการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ที่สำคัญ 2 ประการคือ การปลอดจากความกลัว (freedom from fear) และการปลอดจากความอดอยาก (freedom from want) โดยได้ยกคำกล่าวของรัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐฯที่ได้รายงานผลการประชุมสันติภาพซานฟรานซิสโกต่อคณะรัฐบาลในเดือนมิถุนายน 1945 ที่กล่าวว่า “การต่อสู้เพื่อสันติภาพนั้น จำเป็นจะต้องต่อสู้ใน 2 ด้านด้วยกัน คือ การต่อสู้ในด้านความมั่นคงเพื่อให้ปลอดจากความกลัว และการต่อสู้ในด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้ปลอดจากความอดอยาก การมีชัยชนะทั้ง 2 ด้านเท่านั้นที่จะสามารถรักษาสันติภาพของโลกได้”²³ อันแสดงให้เห็น

¹⁸ Amitav Acharya, "Human Security and Global Order," <http://www.amitavacharya.com/?q=content/human-security-and-global-order>.

¹⁹ Yoichi Itagaki, "The North-South Problem and Economic Nationalism," *The Developing Economics* 9, no. 2 (June, 1971): 111-32.

²⁰ United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994*, (New York: Oxford University Press, 1994), 1.

²¹ Mahbub ul Haq, *Reflections on Human Development* (New York: Oxford University Press, 1995), 115.

²² United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994*, 23.

²³ *Ibid.*, 24.; Shahrbanou Tadjbakhsh and Anuradha Chenoy, *Human Security: Concepts and Implications* (London: Routledge, 2007), 16.; Tadashi Yamamoto, "Human Security-from Concept to Action: A Challenge for Japan," in *Human Security in East Asia: International Conference on Human Security in East Asia* (Korean National Commission for UNESCO, 2004), 9. and Amartya Sen, "Why Human Security," in *International Symposium on Human Security* (Tokyo 2000)

เห็นถึงความสำคัญของแนวทางทั้งสองในมิติที่เท่าเทียมกันและแยกออกจากกันไม่ได้ แนวคิดนี้สะท้อนวิสัยทัศน์ของประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) ที่ได้มีกล่าวถึงการส่งเสริมเสรีภาพของมนุษย์ใน 4 ด้านให้เกิดขึ้นบนโลกใบนี้ คือ การส่งเสริมเสรีภาพในด้านการพูดและการแสดงความคิดเห็น (freedom of speech and expression) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (freedom of worship) เสรีภาพจากความอดอยากและเสรีภาพจากความกลัว²⁴ ซึ่งสองแนวทางหลังนี้ได้กลายมาเป็นหลักการสำคัญของแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ในเวลาต่อมา

ความมั่นคงของมนุษย์ยังได้รับการจัดแบ่งออกเป็น 7 ด้านตามรายงาน UNDP ประจำปี 1994 ได้แก่ ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ (economic security) อันหมายถึงการปลอดจากความยากจน ความมั่นคงด้านอาหาร (food security) คือการปลอดจากความหิวโหย ความมั่นคงด้านสุขภาพ (health security) คือการปลอดจากโรคภัยไข้เจ็บ ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (environmental security) คือ การมีความสามารถเข้าถึงแหล่งน้ำที่สะอาดอย่างเพียงพอกับความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิต รวมไปถึงการมีอากาศที่บริสุทธิ์ เป็นต้น ความมั่นคงส่วนบุคคล (personal security) คือการปลอดจากความรุนแรง อาชญากรรมและยาเสพติด ความมั่นคงของชุมชน (community security) คือการมีเสรีภาพในการทำกิจกรรมต่างๆในชีวิตประจำวันและกิจกรรมด้านวัฒนธรรมของตน และความมั่นคงด้านการเมือง (political security) คือการมีเสรีภาพที่จะแสดงออกถึงหลักสิทธิมนุษยชนของตนเอง โดยองค์ประกอบทั้งเจ็ดประการนี้จะเชื่อมโยงกันทั้งหมด หากเกิดภัยคุกคามต่อองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งแล้ว ภัยคุกคามนั้นก็จะเคลื่อนไปยังองค์ประกอบอื่นด้วย เสมือนพายุดีฝุ่นที่พัดพาทุกสิ่งทุกอย่างไป²⁵

อย่างไรก็ตาม หลักความมั่นคงของมนุษย์ที่เสนอโดย UNDP นั้นได้นำไปสู่การถกเถียงอย่างกว้างขวาง เพราะมีผู้มองว่ามีความคลุมเครือไม่เหมาะที่จะใช้เป็นแนวทางในการวิจัยทางวิชาการและการสร้างนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ขาดความชัดเจน ก่อให้เกิดความยากลำบากต่อผู้กำหนดนโยบายที่จะลำดับความสำคัญก่อนหลังเพื่อนำไปสู่เป้าหมายในเชิงปฏิบัติได้ ส่วนในด้านวิชาการนั้น แนวคิดดังกล่าวสร้างความยากลำบากให้แก่ผู้ศึกษาว่า ควรจะต้องศึกษาในประเด็นอะไรกันแน่²⁶ อีกทั้งยังมีการวิจารณ์หลักการดังกล่าวว่าเป็นความพยายามใหม่ของชาติตะวันตกที่จะยึดเยียดค่านิยมเสรีและสถาบันทางการเมืองให้กับชาติอื่นๆ²⁷

²⁴ Franklin D. Roosevelt, "Four Freedoms Speech: Annual Message to Congress on the State of the Union, 1/06/1941," www.fdrlibrary.marist.edu/pdfs/fftext.pdf.

²⁵ United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994*, 24-33.

²⁶ Roland Paris, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?," *International Security* 26, no. 2 (Fall, 2001): 87-102.

²⁷ Acharya, "Human Security and Global Order".

ประเด็นถกเถียงที่สำคัญของหลักการความมั่นคงของมนุษย์อีกประการหนึ่งคือ การเกิดความซ้ำซ้อนในการให้คำนิยาม²⁸ กล่าวคือ ความมั่นคงของมนุษย์มุ่งเน้นประชาชนและชุมชนเป็นศูนย์กลางความมั่นคง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วหากประชาชนทุกคนมีความมั่นคง ชุมชนก็ย่อมมั่นคงด้วยเช่นกัน จึงไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงความมั่นคงของชุมชนทับซ้อนกับความมั่นคงของประชาชนทุกคน²⁹ รวมไปถึงยังมีความกังวลว่าหลักการความมั่นคงของมนุษย์จะทำให้ความมั่นคงของรัฐถูกลดความสำคัญลง เพราะเชื่อว่าความมั่นคงของรัฐยังคงมีความสำคัญอยู่มาก โดยหากรัฐมีความมั่นคง ประชาชนในรัฐก็จะมั่นคงไปด้วย นอกจากนี้ รัฐเองก็ยังคงเป็นตัวแสดงที่มีความสำคัญในระบบระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นผู้พิทักษ์รักษาความมั่นคงของปัจเจกบุคคลภายในรัฐ หากปราศจากรัฐแล้วก็ไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้ดูแลปัจเจกบุคคลในรัฐนั้นๆ³⁰ และได้วิจารณ์การสนับสนุนหลักการความมั่นคงของมนุษย์ว่ามีลักษณะเป็นแบบ “การกระโดดพุ่งใส่โดยพร้อมเพรียงกันของชาติมหาอำนาจขนาดกลางและหน่วยงานการพัฒนาต่างๆที่ต้องการมีบทบาทบนเวทีระหว่างประเทศ”³¹ เพื่อต้องการทำให้ตัวเองมีความโดดเด่น ในฐานะผู้นำของหลักการความมั่นคงแบบใหม่นี้ โดยที่ตัวเองก็ยังไม่รู้อย่างแน่ชัดว่าหลักการดังกล่าวหมายถึงอะไรและจะส่งเสริมได้ด้วยวิธีการใด

4.3 สองมุมมองของหลักการความมั่นคงของมนุษย์

ความมั่นคงของมนุษย์ได้กลายเป็นกระแสความมั่นคงของโลกในยุคหลังสงครามเย็น ที่ได้ขยายประเด็นความมั่นคงให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น (broadening) รวมไปถึงการขยายตัวแสดงด้านความมั่นคงให้ลึกซึ้งมากกว่ารัฐ (extending)³² โดยชาติที่ให้การสนับสนุนหลักการความมั่นคงของมนุษย์อย่างกระตือรือร้นคือ แคนาดา นอร์เวย์และญี่ปุ่น ชาติเหล่านี้ได้ใช้ความมั่นคงของมนุษย์เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมากกว่าที่จะนำไปปรับใช้เป็นนโยบายภายในประเทศของตน กล่าวคือ เน้นผลักดันในเชิงหลักการแต่ยังไม่นำไปปฏิบัติใช้ ได้มีการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ผลักดันให้ชาติเหล่านี้ตอบรับกับหลักการความมั่นคงของมนุษย์ว่าเกิดจากพลวัตทางการเมืองภายในของรัฐนั้นๆและความต้องการของกลุ่มผู้นำที่จะปรับใช้หลักการดังกล่าวในเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มบทบาทประเทศของตนบนเวทีระหว่างประเทศ³³ อย่างไรก็ตาม ประเทศเหล่านี้มีหลักการและแนวทางการปฏิบัติด้านความมั่นคงของมนุษย์ที่แตกต่างกัน จนสามารถแยกออกเป็น 2 ประเภทคือ

²⁸ Otto von Feigenblatt, *Japan and Human Security: 21st Century ODA Policy Apologetics and Discursive Co-Optation* (Florida: Academic Research International, 2007), 12.

²⁹ Ibid., 12-13.

³⁰ Amouyel, "What Is Human Security?," 12.

³¹ Paris, "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?," 88.

³² Richard Wyn Jones, "Travel without Map: Thinking About Security after the Cold War," in *Security Issues in the Post-Cold War World* ed. Davis M. Jane (Cheltenham: Edward, 1996), 205-14.

³³ Tadjbakhsh and Chenoy, *Human Security: Concepts and Implications* 28.

ประเทศที่ยึดถือหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในแบบแคบ (narrow) เช่น แคนาดา กับ นอร์เว ประเทศเหล่านี้จะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปลอดจากความกลัว (freedom from fear) และเห็นว่าหลักการปลอดจากความอดอยากนั้นไม่ควรที่จะถูกจัดรวมอยู่ในความมั่นคงของมนุษย์ เพราะความมั่นคงของมนุษย์ควรจัดการกับภัยคุกคามที่เกิดจากฝีมือของมนุษย์ ไม่ควรรวมภัยคุกคามที่เกิดจากธรรมชาติที่มนุษย์ไม่สามารถควบคุมได้ รัฐบาลแคนาดาจึงได้ให้คำนิยามหลักการความมั่นคงของมนุษย์ของตนว่า “การจัดการกับภัยคุกคามรุนแรงที่สร้างความไม่มั่นคงให้เกิดขึ้นแก่ปัจเจกบุคคล (violent threats against the individual) ซึ่งประกอบด้วย การค้ายาเสพติด กับ ระเบิดที่ฝังอยู่ใต้ดิน ปัญหาชนกลุ่มน้อย ปัญหารัฐล้มเหลวและปัญหาการค้ามนุษย์”³⁴ โดยแนวทางของแคนาดา (Canada approach) มีความแตกต่างจากรายงานของ UNDP แต่ก็ได้ยอมรับแนวทางของ UNDP “ว่าเป็นเพียงส่วนหนึ่งในการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์และแคนาดาจะยังคงยึดถือตามแนวทางของตนเองต่อไป”³⁵ รวมถึงยังได้วิจารณ์แนวทางความมั่นคงของมนุษย์ของ UNDP ว่า “ให้ความสำคัญมากเกินไปเกี่ยวกับภัยคุกคามที่เกี่ยวข้องกับความด้อยพัฒนาและละเลยความไม่มั่นคงของมนุษย์ที่มาจากความขัดแย้งที่รุนแรง”³⁶ ทั้งนี้รัฐบาลแคนาดาได้จัดทำยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ผ่านการริเริ่มนโยบายในประเด็นเฉพาะเจาะจงต่างๆ ในเวทีระดับพหุภาคีและสร้างกลุ่มเพื่อรวบรวมรัฐที่มีความคิดเหมือนกัน (like minded-states) มาร่วมกันสนับสนุนส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งได้มีการจัดตั้งเครือข่ายความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security Network: HSN) ขึ้นในปี 1998 โดยมีสมาชิก 12 ประเทศและ 1 ประเทศสังเกตการณ์ ทั้งนี้ได้มีภาคประชาสังคมและองค์กรเอกชนเข้าร่วมกิจกรรมของหน่วยงานนี้ด้วย³⁷

แคนาดาได้ประสบความสำเร็จอย่างมากในการผลักดันให้ชาติต่างๆ ลงนามในสนธิสัญญาออกตาวา (Ottawa Treaty) ซึ่งมีสาระสำคัญในการรณรงค์ต่อต้านการใช้กับดักระเบิดที่ฝังไว้ใต้พื้นดิน³⁸ ในเดือนธันวาคม ปี 1997 โดยมีประเทศผู้ร่วมลงนามทั้งหมด 122 ประเทศ นอกจากนี้ แคนาดายังมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศขึ้น (International Criminal Court: ICC) รวมทั้งยังเป็นประเทศแรกของโลกที่ออกกฎหมายอาชญากรรมต่อมนุษยชาติและ

³⁴ P.H. Liotta and Taylor Owen, "Why Human Security?," *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* (Winter/ Spring, 2006): 42.

³⁵ Ibid.

³⁶ Acharya, "Human Security and Global Order".

³⁷ David Bosold and Sascha Werthes, "Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences," *IPG* 1(2005): 88.

³⁸ Ibid., 89.

อาชญากรรมสงคราม (Crimes Against Humanity and War Crimes Act) ในปี 2000³⁹ แคนาดา ยังเป็นประเทศที่สนับสนุนการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอำนาจ อธิปไตยแห่งรัฐ (International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS) ในปี 2001ภายใต้ต้องการสหประชาชาติอย่างแข็งขัน ซึ่งต่อมาหน่วยงานดังกล่าวนี้ได้นำเสนอรายงาน ที่มีชื่อว่า “หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง” (Responsibility to Protect: R2P) เพื่อใช้ จัดการกับภัยคุกคามที่เกิดขึ้นในรัฐใดรัฐหนึ่งและรัฐบาลของรัฐดังกล่าวไม่มีศักยภาพหรือละเอียดที่จะ จัดการกับภัยคุกคามที่เกิดขึ้น จำเป็นที่สังคมนระหว่างประเทศจะต้องเข้าไปแทรกแซงโดยใช้กำลังทหาร เพื่อปกป้องพลเมืองผู้บริสุทธิ์

อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวได้ถูกวิจารณ์อย่างหนักและไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร โดยเฉพาะจากประเทศกำลังพัฒนา เพราะมองว่าเป็นการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยของรัฐ อีกทั้ง หลักการดังกล่าวยังไม่มีคำตอบชัดเจนในประเด็นที่ว่า เมื่อไหร่จึงจะแทรกแซง (when) ใครจะเป็นผู้มี อำนาจสูงสุดที่สั่งให้แทรกแซง (whose authority) และจะแทรกแซงอย่างไร (how)⁴⁰ กล่าวได้ว่า มุมมองด้านความมั่นคงของมนุษย์ของแคนาดานั้น มุ่งมั่นส่งเสริมเสรีภาพจากความกลัวโดยใช้การ แทรกแซงทางการทหารมากกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แคนาดาจึงถูกวิจารณ์จากอีกฝ่ายที่เห็นต่าง ว่า “มีมุมมองที่แคบ มุ่งเน้นแต่การจัดการกับภัยคุกคามที่เร่งด่วนโดยใช้ศักยภาพของการแทรกแซง มากกว่าการคำนึงถึงการสร้างความมั่นคงในระยะยาวที่ต้องอาศัยการพัฒนาควบคู่กันไป”⁴¹

ประเทศที่ยึดถือหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในแบบกว้าง (broad) เช่น ญี่ปุ่นและชาติ อาเซียน โดยความมั่นคงของมนุษย์ในแบบกว้างที่วางนี้ คือ การยึดหลักการตาม UNDP ที่ครอบคลุม ทั้งการส่งเสริมให้เกิดการปลดปล่อยจากความกลัวและความอดอยาก ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของอดีต เลขาธิการสหประชาชาติ นายโคฟี แอนนัน ที่ได้กล่าวไว้ว่า “ความมั่นคงของมนุษย์ในมุมมองที่กว้าง ที่สุด ไม่ใช่เพียงแต่การปราศจากความขัดแย้งที่รุนแรง แต่ยังรวมถึงสิทธิมนุษยชน การมีหลักธรรมาภิ บาลที่ดี ความสามารถที่จะเข้าถึงการศึกษาและแหล่งรักษาพยาบาล ตลอดจนการส่งเสริมให้ปัจเจก บุคคลมีโอกาสและมีทางเลือกที่จะเติมเต็มศักยภาพของตนให้ปลดปล่อยจากความกลัวและความอดอยาก ซึ่งจะส่งผลเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับความมั่นคงของชาติในที่สุด”⁴² อย่างไรก็ตาม ประเทศผู้สนับสนุน หลักการความมั่นคงของมนุษย์ในแบบกว้างมักจะเน้นการส่งเสริมการปลดปล่อยจากความ อดอยาก มากกว่าการปลดปล่อยความกลัว ด้วยการให้ความช่วยเหลือพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่น

³⁹ ดูเพิ่มเติมได้จาก Foreign Affairs Trade and Development Canada, <http://www.international.gc.ca/court-cour/index.aspx?lang=eng>

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Liotta and Owen, "Why Human Security?," 43.

⁴² Kofi Annan, "Secretary General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia," in *Harvard University List of Definitions* (May 8-10, 2000).

4.4 ความมั่นคงของมนุษย์ในมุมมองของญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่ตอบรับหลักการความมั่นคงของมนุษย์อย่างกระตือรือร้น โดยหลังจากรายงาน UNPD ปี 1994 ในปีต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีโทชิมิชิ มุระยามะ (Tomiiichi Murayama: 1994-1996) ได้กล่าวสุนทรพจน์ในการประชุมครบรอบ 50 ปีของสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติในเดือนตุลาคม ปี 1995 ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นสนับสนุนหลักการความมั่นคงของมนุษย์ให้เป็นยุทธศาสตร์ใหม่ขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติที่ควรจะต้องแสดงบทบาทในแนวทางดังกล่าวนี้⁴³ รัฐบาลญี่ปุ่นยังเห็นว่าสามารถที่จะแสดงบทบาทผู้นำในเวทีระหว่างประเทศได้อย่างเต็มที่ด้วยหลักการนี้ จึงมองความมั่นคงของมนุษย์ว่า “เป็นพื้นที่ซึ่งญี่ปุ่นสามารถแสดงความรับผิดชอบต่อชุมชนระหว่างประเทศได้อย่างแข็งแกร่งที่สุดในฐานะชาติมหาอำนาจพลเรือนระดับโลก (global civilian power)”⁴⁴ โดยนายกรัฐมนตรีมุระยามะได้กล่าวว่าญี่ปุ่นปรารถนาที่จะส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ด้วยนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การทูตเชิงป้องกันและการปลดอาวุธ⁴⁵

อย่างไรก็ดี ญี่ปุ่นไม่ได้ส่งเสริมหลักการดังกล่าวอย่างจริงจัง แต่เป็นเพียงการแสดงให้เห็นถึงการตอบรับหลักการใหม่ที่เสนอโดยหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติเท่านั้น ต่อมาในสมัยนายกรัฐมนตรีริวตะโร ฮะชิโมะโตะ (Ryutaro Hashimoto: 1996-1998) ได้มีการเชื่อมโยงหลักการความมั่นคงของมนุษย์กับรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนามนุษย์และการพัฒนาสังคม⁴⁶ แต่ก็ไม่ได้นำเอาหลักความมั่นคงของมนุษย์มาเป็นนโยบายอย่างชัดเจน และไม่ได้นำไปถกเถียงเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายภายในกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองแต่อย่างใด⁴⁷ กล่าวได้ว่าในช่วงแรกที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้รับเอาความมั่นคงของมนุษย์มานั้น หลักการดังกล่าวยังคงเป็นเพียงสิ่งที่ผู้นำญี่ปุ่นให้ความสนใจ ไม่ได้มีพลังมากพอที่จะนำไปสู่การออกนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติและยังคงไม่มีการให้คำนิยามที่ชัดเจนของหลักการดังกล่าว เป็นเพียงการแสดงความคิดเห็นของผู้นำอย่างคร่าวๆว่า ความมั่นคงของมนุษย์มีปัจเจกบุคคลเป็นศูนย์กลางและเกี่ยวข้องกับการพัฒนา เห็นได้ว่าประเด็นการพัฒนา (การปลดจากความอดอยาก) มีความโดดเด่นมากในบริบทความเข้าใจความมั่นคงของมนุษย์ของญี่ปุ่น เนื่องจาก ญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญมาตรา 9 เป็นตัวจำกัดศักยภาพทางการทหาร ซึ่งศักยภาพด้านดังกล่าวนี้มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการส่งเสริมการปลดจากความกลัว จึงทำให้ญี่ปุ่นไม่

⁴³Edström, "Japan Foreign Policy and Human Security," 212.

⁴⁴Yamamoto, "Human Security-from Concept to Action: A Challenge for Japan," 6. and Rui Faro Saraiva, "Japanese Foreign Policy and Human Security in the Context of an Emerging New Global Order," *Journal of Conflict Transformation & Security* 3, no. 1 (April, 2013): 43.

⁴⁵Kaoru Kurusu, "Japan as an Active Agent for Global Norms: The Political Dynamism Behind the Acceptance and Promotion of Human Security," *Asia-Pacific Review* 18, no. 2 (2011): 118-19.

⁴⁶Ibid., 119.

⁴⁷Ibid.

ค่อยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปลอดจากความกลัว แม้จะออกกฎหมายความร่วมมือด้านสันติภาพระหว่างประเทศ (International Peace Cooperation Law: IPCL) ในเดือนมิถุนายน 1992 ที่อนุญาตให้กองกำลังป้องกันตนเองเข้าร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพขององค์การสหประชาชาติ (United Nation Peacekeeping Operations: UNPKO)⁴⁸ แต่ก็ยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัดอย่างมาก บทบาทของญี่ปุ่นในการส่งเสริมการปลอดจากความกลัวจึงไม่มีความโดดเด่นมากเท่ากับการส่งเสริมการปลอดจากความอดอยาก

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความคุ้นเคยกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ตามแนวทางการส่งเสริมการปลอดจากความอดอยาก) มานานแล้ว ด้วยการเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศยากจนมาโดยตลอด เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในประเทศดังกล่าวมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สามารถพึ่งพาตัวเองได้และดำรงชีวิตอย่างมีความสุข บทบาทดังกล่าวของญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้กระทำมาอย่างยาวนาน เพียงแต่ไม่ได้เรียกว่าความมั่นคงของมนุษย์ เพราะหลักการดังกล่าวเพิ่งเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 1994 ตามรายงานประจำปีของ UNDP

การส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ที่ให้ความสำคัญกับการปลอดจากความอดอยากนั้น มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของประเทศในอาเซียนที่เห็นว่าความมั่นคงของมนุษย์จะเกิดขึ้นได้ นั้น ต้องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ชาติเหล่านี้ยังเชื่อว่าความมั่นคงของสังคมจะต้องมาก่อนความมั่นคงของตัวบุคคล (society-before-the-self)⁴⁹ โดยญี่ปุ่นได้รับรู้อยู่เสมอและมีแนวทางที่สอดคล้องกับชาติอาเซียน⁵⁰ เพราะญี่ปุ่นตระหนักดีว่าประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้มีความสำคัญต่อญี่ปุ่นเป็นอย่างมากทั้งในแง่เศรษฐกิจและความมั่นคง จึงพยายามสร้างความเข้าใจอันดีเกี่ยวกับหลักการความมั่นคงของมนุษย์แก่ชาติอาเซียน และส่งเสริมหลักการดังกล่าวไปในแนวทางที่ชาติอาเซียนคาดหวังคือ มุ่งเน้นการพัฒนามากกว่าการจัดการความขัดแย้ง

กล่าวโดยสรุปแล้ว หลักการความมั่นคงของมนุษย์ตามมุมมองแบบกว้างนั้นถือเป็นประโยชน์และช่วยส่งเสริมนโยบายทางการทูตของญี่ปุ่นในยุคหลังสงคราม⁵¹ ที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทผู้นำที่

⁴⁸Elena Atanassova-Cornelis, "Defining and Implementing Human Security: The Case of Japan," in *Human Security on Foreign Policy Agendas: Changes, Concepts and Cases*, ed. Tobias Debiel and Sascha Werthes(INEF 2006), 42.

⁴⁹Amitav Acharya, Amitav Acharya, "Human Security: East Versus West," *International Journal* 56, no. 3 (Summer, 2001): 449.

⁵⁰Ibid., 448.

⁵¹Nonumasa Akiyama, "Human Security at the Crossroad: Human Security in the Japanese Foreign Policy Context," in *Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building*(IPSHU English Research Report Series, No. 19 2004), 257.

รับผิดชอบต่อสังคมระหว่างประเทศและสามารถใช้ ODA เป็นเครื่องมือทางการทูตที่สำคัญโดยไม่ถูกต่อว่าจากชาติตะวันตก สอดคล้องกับแนวทางและความเชื่อของสังคมญี่ปุ่น⁵²

อย่างไรก็ตาม ได้มีผู้วิจารณ์หลักการความมั่นคงของมนุษย์ในแบบกว้างของญี่ปุ่นว่า “เป็นความคิดเพื่อฝันที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เนื่องจากขาดความชัดเจนจนยากที่จะปรับเปลี่ยนเป็นนโยบาย”⁵³ “เป็นคำนิยามที่กว้างเกินไป เหมือนการรวบรวมสิ่งที่ไม่ดีต่างๆที่อาจจะเกิดขึ้นมาไว้ด้วยกัน (shopping list of bad things) ทำให้มีประเด็นต่างๆรวมอยู่มากมาย ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก็ไม่ได้มีความเชื่อมโยงกันอย่างชัดเจน”⁵⁴ แต่ในความคิดเห็นของผู้วิจัยเอง ไม่เห็นด้วยกับการจัดญี่ปุ่นให้เป็นประเทศที่ส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ในมุมมองแบบกว้าง เพราะมีนโยบายที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปลอดจากความกลัว จึงควรจัดญี่ปุ่นให้อยู่ในมุมมองแบบแคบที่มุ่งเน้นส่งเสริมการปลอดจากความอดอยาก

กระนั้น ยังมีผู้วิเคราะห์ว่าในความเป็นจริงแล้วการสนับสนุนหลักการความมั่นคงของมนุษย์ “ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของประเทศนั้นๆมากกว่าการให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลอย่างแท้จริง เพราะมีการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ในแนวทางที่เป็นนโยบายต่างประเทศมากกว่านโยบายภายในประเทศ โดยต้องการใช้ความมั่นคงของมนุษย์ส่งเสริม soft power ของประเทศ ผู้สนับสนุนเพื่อให้มีสถานะเป็นผู้นำและมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศนั้นๆไม่สามารถทำได้ด้วยการใช้ hard power เหมือนก่อน”⁵⁵

4.5 ความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น

แม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะสนับสนุนความมั่นคงของมนุษย์เป็นประเทศแรกของโลก แต่หลักการดังกล่าวก็ไม่ได้ถูกนำมาอภิปรายกันอย่างจริงจังในกลุ่มของผู้กำหนดนโยบาย จนกระทั่งนายโอบุชิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศในปี 1997 เขาให้ความสำคัญกับหลักความมั่นคงของมนุษย์เป็นอย่างมากและทำให้หลักการดังกล่าวกลายเป็นนโยบายต่างประเทศที่สำคัญของญี่ปุ่นในเวลาต่อมา นายโอบุชิพร้อมด้วยทีมที่ปรึกษา ได้ร่วมกันระดมสมองและผลักดันความมั่นคงของมนุษย์ให้มีความโดดเด่นและกลายเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันภายในกลุ่มผู้นำ ซึ่งได้ข้อสรุปสำคัญว่าความมั่นคงของมนุษย์จะทำให้ญี่ปุ่นมีสถานะเป็นผู้นำทางความคิด (intellectual leadership) ในสายตาของสังคมระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นควรมีบทบาทที่ริเริ่มสร้างสรรค์เพื่อสร้างแนวโน้มใหม่ให้เกิดขึ้นแก่โลก ดังเช่น สโมสรแห่งโรม (Club of Rome) ในอดีตที่ได้สร้างแนวคิดข้อจำกัดของการเติบโต (limits to growth) หรือคณะกรรมาธิการบรันด์แลนด์ (Brundtland Commission) ที่ได้

⁵²Tomoko Suzuki, "Japan as a Champion of Human Security," *Global Health Governance* VI, no. 1 (Fall, 2012): 1-3.

⁵³Amouyel, "What Is Human Security?," 13.

⁵⁴Ibid.

⁵⁵Ibid., 17.

สร้างแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนขึ้น (sustainable development) ดังนั้นญี่ปุ่นเองจึงควรสร้างแนวคิดความมั่นคงของมนุษย์เพื่อเติมเต็มบทบาทและแสดงให้เห็นถึงสถานะผู้นำในระดับโลก⁵⁶ โดยสิ่งที่แสดงให้เห็นอย่างเป็นทางการคือการผลักดันหลักการความมั่นคงของมนุษย์เป็นนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นคือ การลงนามในสนธิสัญญาออตโตวา ที่ต่อต้านการใช้กับดักระเบิดใต้ดินในวันที่ 3 ธันวาคม ปี 1997 และต่อมาคือการประกาศใช้ความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจอาเซียน⁵⁷ ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้อย่างชัดเจน และในปี 1998 หลักการความมั่นคงของมนุษย์ได้กลายเป็น “มุมมองหลัก” (key perspective) ของนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น⁵⁸ หลังจากนั้นมาก็มักปรากฏอยู่ในคำกล่าวของผู้นำ รวมถึงเอกสารสำคัญของรัฐบาลมาโดยตลอด

ในสมัยนายกรัฐมนตรีโอบุชิตันได้มีการกล่าวสุนทรพจน์เกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ที่สำคัญอยู่ 2 ครั้ง รวมทั้งได้มีการสร้างค่านิยมขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกก็ว่าได้ สุนทรพจน์ครั้งแรกมีขึ้นในการประชุม “An Intellectual Dialogue on Building Asia’s Tomorrow” ที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ 2-3 ธันวาคม ปี 1998 ที่กรุงโตเกียว โดยได้ตั้งประเด็นว่า “วิกฤตการณ์อาเซียน การรับมือความท้าทายต่อความมั่นคงของมนุษย์” (The Asian Crisis: Meeting the Challenges to human Security) มีสาระสำคัญคือ มุ่งชี้ให้เห็นความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องใช้หลักการความมั่นคงของมนุษย์มาจัดการกับวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น โดยกล่าวว่า “ข้าพเจ้าเชื่อว่าเราจำเป็นต้องจัดการกับความเปราะบางของสังคมที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป ด้วยการนำหลักการความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวปฏิบัติ และเราจำเป็นต้องหายุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจใหม่ที่มีความสำคัญต่อหลักการความมั่นคงของมนุษย์ และส่งเสริมการพัฒนาในระยะยาวต่อภูมิภาคนี้”⁵⁹ นอกจากนี้ได้นิยามความมั่นคงของมนุษย์ว่า

“ข้าพเจ้าเชื่ออย่างสุดซึ้งว่ามนุษย์ทุกคนควรที่จะสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสร้างสรรค์ (seizon) ปราศจากภัยคุกคามต่อชีวิตและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในขณะที่ความมั่นคงของมนุษย์ค่อนข้างเป็นหลักการใหม่ ข้าพเจ้ามีความเข้าใจต่อหลักการดังกล่าวว่า เป็นหลักการที่ครอบคลุมในทุกการกระทำที่เป็นภัยคุกคามต่อการมีชีวิตอยู่ การดำรงชีวิต

⁵⁶Kurusu, "Japan as an Active Agent for Global Norms: The Political Dynamism Behind the Acceptance and Promotion of Human Security," 120.

⁵⁷Ibid., 120-21.

⁵⁸Akiko Fukushima, "Human Security and Japanese Foreign Policy," in *Human Security in East Asia: International Conference on Human Security in East Asia*(Korean National Commission for UNESCO, 2004), 122.

⁵⁹Keizo Obuchi, "An Intellectual Dialogue on Building Asia’s Tomorrow,"

<http://www.jcie.or.jp/thinknet/tomorrow/1obuchi.html>.

ประจำวันและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยหลักการดังกล่าวจะส่งเสริมความพยายามในการต่อสู้กับภัยคุกคามที่เกิดขึ้น”⁶⁰

ในช่วงท้ายได้กล่าวซ้ำอีกครั้ง ว่าหลักการดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญของนโยบายต่างประเทศ ญี่ปุ่น “เราควรสร้างศตวรรษที่ 21 ให้เป็นศตวรรษที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (human-centered century) ซึ่งสิ่งนี้ถือเป็นแนวคิดพื้นฐานของกิจกรรมทางการทูตของข้าพเจ้า”⁶¹

สุนทรพจน์ครั้งที่ 2 มีขึ้นที่สถาบันความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่กรุงฮานอย ในวันที่ 16 ธันวาคมปีเดียวกัน ในประเด็น “มุ่งสู่การสร้างอนาคตที่สดใสสำหรับเอเชีย” (Toward the Creation of a Bright Future for Asia) ซึ่งมีเนื้อหาต่อเนื่องกับสุนทรพจน์ในครั้งแรก โดยได้เน้นถึงอนาคตของเอเชียหลังจากผ่านพ้นวิกฤตเศรษฐกิจ นายกรัฐมนตรีโอบุชิประกาศความตั้งใจที่จะสร้างศตวรรษที่ 21 ของเอเชียให้เป็น “ศตวรรษแห่งสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองที่สร้างบนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (A Century of Peace and Prosperity Built on Human Dignity) ประกอบด้วยแนวทางสำคัญ 3 ประการ คือ การมุ่งสู่ชีวิตใหม่ของเอเชีย (to strive to revitalize Asia) ที่เน้นการเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กลับมาสดใสอีกครั้ง การมุ่งเน้นหลักการความมั่นคงของมนุษย์ (placing emphasis on human security) และกล่าวถึงเจตนารมณ์ของญี่ปุ่นเกี่ยวกับการจัดการวิกฤตเศรษฐกิจในอาเซียนว่า จะให้ความช่วยเหลือผ่าน ODA และความร่วมมือระหว่างประเทศอย่าง APEC นอกจากนี้ ญี่ปุ่นได้ตัดสินใจจัดสรรเงิน 500 ล้านเยน เพื่อก่อตั้ง “กองทุนความมั่นคงของมนุษย์” (Human Security Fund) ภายใต้องค์การสหประชาชาติ และการส่งเสริมกรอบการอภิปรายของผู้มีความรู้อย่างต่อเนื่อง (further promotion of intellectual dialog)⁶²

การดำเนินนโยบายส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์โดยนายกรัฐมนตรีโอบุชินั้นถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ชุมชนนานาชาติเห็นว่าญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญต่อหลักการนี้ และได้พยายามผลักดันไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการใช้อำนาจเงินที่ญี่ปุ่นมีส่งเสริมหลักการดังกล่าว โดยมี ODA เป็นเครื่องมือที่จะนำหลักการไปสู่การปฏิบัติ ได้มีผู้วิเคราะห์ว่า การส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์นั้นได้สร้างความชอบธรรมให้แก่ญี่ปุ่นใน 2 ประการด้วยกันคือ ญี่ปุ่นสามารถที่จะรักษาสถานะเดิมของตัวเองได้ โดยไม่ถูกเรียกร้องจากนานาชาติให้เข้าร่วมปฏิบัติการด้านทหารเพื่อจัดการกับประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งจะสร้างความพอใจให้แก่ชาวญี่ปุ่นเองที่ไม่ต้องการให้ประเทศส่งกองกำลังเข้าร่วมจัดการปัญหาความขัดแย้งต่างๆ เพราะเห็นว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ สันติภาพ รวมไปถึงการส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์จะทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็นผู้ให้ที่สำคัญของโลกและสามารถรักษาแนวทางการปฏิบัติดั้งเดิมคือ การให้เงินช่วยเหลือเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ต่างๆ

⁶⁰Ibid.

⁶¹Ibid.

⁶²Keizo Obuchi, "Toward the Creation of a Bright Future for Asia,"

<http://www.mofa.go.jp/policy/un/summit2000/pmstate.html>

ขึ้น โดยไม่ถูกต้องว่าจากสังคมนะหว่างประเทศว่าใช้การทูตแบบเชื่อกัน เนื่องจากความมั่นคงของมนุษย์ เป็นบรรทัดฐานที่ได้รับการยอมรับจากองค์การสหประชาชาติ⁶³ หากกล่าวโดยรวมแล้ว หลักการ ความมั่นคงของมนุษย์ได้เปิดโอกาสให้ญี่ปุ่นขยายบทบาทที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนา และสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นแก่บทบาทดังกล่าว ที่มีมุมมองแคบๆของการปกป้องสิทธิมนุษยชนรวมอยู่ด้วย⁶⁴

นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่าแนวทางการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ที่ญี่ปุ่นทำนั้น ไม่ใช่สิ่งที่เพิ่งเกิดขึ้นในสังคมญี่ปุ่น แต่เป็นสิ่งที่ได้ทำมานานแล้ว เพื่อส่งเสริมแนวคิดการให้ต่อระหว่างประเทศ (international contribution) หรือ *kokosai koken* และแนวคิดความร่วมมือระหว่างประเทศ (international cooperation) หรือ *kokusai kyoryoku* ดังนั้นหลักการความมั่นคงของมนุษย์จึงเป็นเพียงชื่อใหม่ที่ทำให้ญี่ปุ่นแสดงบทบาทได้มากขึ้นและเป็นที่ยอมรับของสังคมนานาชาติ⁶⁵ รวมไปถึงช่วยส่งเสริมอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจของญี่ปุ่น โดยปราศจากการต่อต้านและการกังวลของชาติต่างๆ⁶⁶

การสนับสนุนหลักการความมั่นคงของมนุษย์อย่างกระตือรือร้นของญี่ปุ่นนั้น ทำให้ได้รับการชื่นชมจากองค์การสหประชาชาติอย่างมาก โดยเฉพาะธิการองค์การสหประชาชาติ นายโคฟี แอนนัน ได้เดินทางมาเยือนญี่ปุ่นและได้กล่าวสุนทรพจน์ชื่นชมญี่ปุ่นที่มหาวิทยาลัยแห่งสหประชาชาติ กรุงโตเกียว ในวันที่ 11 พฤศจิกายน ปี 1999 ในหัวข้อ “บทบาทระดับโลกของญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 21” (Japan’s World Role in the 21st Century) ทั้งนี้นายแอนนันได้กล่าวว่า

“เราไม่อาจจินตนาการได้ว่าจะมีชาติใดได้กระทำเพื่อเป้าหมายร่วมกันของชุมชนระหว่างประเทศได้มากเท่าญี่ปุ่น ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในชาติมหาอำนาจด้านเศรษฐกิจอย่างไม่ต้องสงสัย การดำเนินนโยบายของญี่ปุ่นมีความสำคัญอย่างมากต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของชาติอาเซียนโดยรวม อีกทั้งญี่ปุ่นยังเป็นผู้ลงทุนที่สำคัญในประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย ญี่ปุ่นได้มีความกระตือรือร้นในการส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์ที่มีมุมมองแบบกว้าง ทั้งนี้นายกรัฐมนตรีโอบุชิได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่าญี่ปุ่นได้มีความตั้งใจมากเพียงใด ด้วยการประกาศจัดตั้งกองทุนความมั่นคงของมนุษย์ขึ้น”⁶⁷

⁶³Teewin Suputtikun, "An Excuse for Common Goods: The Multipurposeness of the Human Security Concept in Japan's Foreign Policy," *Asian Review* 25(2012): 146-48.

⁶⁴Ibid., 149.

⁶⁵Ibid., 141.

⁶⁶Sung Won Kim, "Human Security with an Asian Face?," *Indiana Journal of Global Legal Studies* 17, no. 1 (Winter 2010): 94.

⁶⁷Kofi Annan, "Japan's World Role in the 21st Century," http://archive.unu.edu/hg/rector_office/annan-11-1999.html.

หลังจากนายกรัฐมนตรีโอบุชิเสียชีวิตอย่างกะทันหันในเดือนพฤษภาคม ปี 2000 ได้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีโยชิโร โมริ (Yoshiro Mori: 2000-2001) ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน โดยนายกรัฐมนตรีโมริได้ส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ให้เป็นพื้นฐานนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นต่อไปในเดือนกันยายน ปี 2000 นายกรัฐมนตรีโมริได้กล่าวในที่ประชุมสุดยอดแห่งสหประชาชาติขององค์การสหประชาชาติ (UN Millennium Summit) ว่า “ญี่ปุ่นยังคงมุ่งมั่นจัดการกับปัญหาต่างๆโดยให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลเป็นหลัก ตามหลักความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งถือเป็นหนึ่งเสาหลักทางการทูต และยังคงไม่ลดละความพยายามที่จะสร้างศตวรรษที่ 21 ให้เป็นศตวรรษที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง”⁶⁸ ต่อมาญี่ปุ่นได้สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง คณะกรรมาธิการความมั่นคงของมนุษย์ (Commission on Human Security: CHS) ขึ้นในวันที่ 24 มกราคม ปี 2001 โดยมีนางซาตาโกะ โอกะตะ (Sadako Ogata) กับ อมาตยา เซน (Amartya Sen) เป็นประธานร่วม หน่วยงานดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้นที่นิวยอร์กและมีสถานะเป็นองค์กรอิสระ แต่ในความเป็นจริงแล้วหน่วยงานดังกล่าวถือเป็นกลไกระหว่างประเทศของรัฐบาลญี่ปุ่นที่ใช้ส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ในระดับนานาชาติ⁶⁹

ในสมัยนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ ซึ่งให้ความสำคัญกับการต่อต้านการก่อการร้ายเคียงคู่กับสหรัฐอเมริกา ได้มีการเชื่อมโยงสาเหตุการก่อการร้ายกับความมั่นคงของมนุษย์ ดังคำกล่าวในการประชุมระหว่างประเทศด้านความมั่นคงของมนุษย์ ในเดือนธันวาคม ปี 2001 ว่า

*“การก่อการร้ายนั้น เป็นสิ่งที่เราไม่สามารถอดทนและมองข้ามได้ เพราะถือเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของพลเรือนทุกคน โดยปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดการก่อการร้ายขึ้นคือ ความขัดแย้งด้านอาวุธ ความยากจนและปัจจัยอื่นๆเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งหากเราจะจัดการกับการก่อการร้ายมีความจำเป็นที่จะต้องจัดการกับปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ ด้วยการสร้างสังคมให้มีเสถียรภาพ เพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถดำรงชีวิตได้อย่างสันติ ตามแนวทางของหลักการความมั่นคงของมนุษย์ อันเป็นสิ่งที่นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญมาโดยตลอด”*⁷⁰

อย่างไรก็ตาม มีนักวิเคราะห์มองว่า ภายใต้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ หลักการความมั่นคงของมนุษย์ได้ลดความสำคัญลงอย่างมากในสายตาของผู้กำหนดนโยบายญี่ปุ่น⁷¹ ดังจะเห็นได้จากรายงานประจำปีทางการทูตของญี่ปุ่นในปี 2003 ที่ได้จัดให้ความสำคัญของมนุษย์เป็น

⁶⁸Yoshida Mori, "Statement at the Millennium Summit of the United Nations," <http://www.mofa.go.jp/policy/un/summit2000/pmstate.html>

⁶⁹Kurusu, "Japan as an Active Agent for Global Norms: The Political Dynamism Behind the Acceptance and Promotion of Human Security," 126. and Yukio Takasu, "Toward Effective Cross-Sectorial Partnership to Ensure Human Security in a Globalized World," http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/speech0006.html.

⁷⁰Junichiro Koizumi, "Statement at the International Symposium on Human Security" http://www.mofa.go.jp/policy/human_security/sympo0112_pm.html.

⁷¹Akiyama, "Human Security at the Crossroad: Human Security in the Japanese Foreign Policy Context," 267.

เพียงส่วนย่อยของหัวข้อความพยายามจัดการประเด็นปัญหาของโลก และได้มุ่งเน้นว่าหน่วยงานหลักที่จะส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์คือ คณะกรรมาธิการความมั่นคงของมนุษย์และกองทุนความมั่นคงของมนุษย์ภายใต้องค์การสหประชาชาติ อันสะท้อนให้เห็นว่าหลักการดังกล่าวไม่ได้เป็นเสาหลักของนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นเหมือนอย่างยุคที่ผ่านมา⁷² ดังที่ Edström ได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นตามตารางที่ 9

ตารางที่ 9 พัฒนาการของหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น

ช่วงที่ 1: 1999-2000	เป็นหนึ่งในเสาหลักของนโยบายต่างประเทศในระยะยาว
ช่วงที่ 2: 2001-2003	เป็นหลักการที่มีความสำคัญสูงสุดในนโยบายต่างประเทศ
ช่วงที่ 3: 2004-2006	เป็นเสาหลักของนโยบาย ODA
ช่วงที่ 4: 2007- ปัจจุบัน	เป็นหนึ่งในห้าแนวคิดพื้นฐานของนโยบาย ODA

แหล่งข้อมูล: Bert, Edström. *Japan and Human Security: The Derailing of a Foreign Policy Vision* (Institute for Security and Development Policy, 2011), 46.

อย่างไรก็ดี ในยุคปัจจุบันภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีชินโซ อาเบะ (Shinzo Abe: 2012-ปัจจุบัน) ได้กล่าวถึงความสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์ที่สะท้อนให้เห็นจากการกล่าวสุนทรพจน์ว่า “ญี่ปุ่นจะส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์อย่างกระตือรือร้น เช่น การขจัดความยากจนและช่วยเหลือผู้ลี้ภัย”⁷³ โดยในปี 2011 รายงานประจำปีทางการทูตของญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปลอดจากความอดอยากผ่านการให้ ODA โดยกล่าวว่า

“ญี่ปุ่นได้จัดสรรความช่วยเหลือให้แก่ชุมชนระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมสันติภาพและความเจริญรุ่งเรือง ทั้งนี้ ODA และความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบอื่นๆ ถือเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนแห่งศตวรรษ ญี่ปุ่นได้มุ่งส่งเสริมประเด็นด้านการศึกษาและสุขภาพ ซึ่งเป็นแนวทางที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความมั่นคงของมนุษย์”⁷⁴

ในปี 2012 รายงานประจำปีทางการทูตของญี่ปุ่นได้กล่าวถึงหลักการความมั่นคงของมนุษย์ว่าเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาและความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น โดยใช้ ODA เป็นเครื่องมือนำไปสู่การปฏิบัติ โดยการสนับสนุนให้ปัจเจกบุคคลสามารถแก้ปัญหาด้วยตัวเองและดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างสันติสุข⁷⁵ กล่าวได้ว่า ในปัจจุบันนี้รัฐบาลญี่ปุ่นใช้ ODA เป็นกลไกหลักในการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ ควบคู่กับกลไกที่มีอยู่เดิมซึ่งก็ได้ลดความสำคัญลงแล้วในสายตาของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น

⁷²Ibid., 267-68.

⁷³Shinzo Abe.Cited in Saraiva, "Japanese Foreign Policy and Human Security in the Context of an Emerging New Global Order," 36.

⁷⁴MOFA, *Diplomacy Bluebook* (Tokyo,2011), 21.

⁷⁵MOFA, *Diplomacy Bluebook* (Tokyo,2012), 9.

4.6 ความมั่นคงของมนุษย์กับการปรับคำอธิบายเชิงหลักการในนโยบายการให้ ODA แก่เมียนมาร์

การปฏิบัติตามหลักการความมั่นคงของมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่มิได้อยู่ในนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นมานานแล้ว เพียงแต่ไม่ได้เรียกว่าความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากหลักการดังกล่าวเพิ่งเป็นที่รู้จักกันหลังจากการออกรายงานประจำปีของ UNDP ในปี 1994 ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ความมั่นคงของมนุษย์สามารถเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นได้อย่างรวดเร็ว ผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “กระบวนการทำให้เป็นท้องถิ่น” (localization)⁷⁶ โดยผู้กำหนดนโยบายได้รับเอาหลักการความมั่นคงของมนุษย์เข้ามาส่งเสริมในสังคมญี่ปุ่น (norm entrepreneurs)⁷⁷ จนทำให้หลักการดังกล่าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในวาทกรรมว่าด้วยนโยบายการสร้างคุณูปการระหว่างประเทศ (international contribution)⁷⁸ โดยเฉพาะในนโยบายการให้ ODA ภายหลังจากการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003

เมื่อหลักการความมั่นคงของมนุษย์ได้กลายเป็นแนวทางที่สำคัญต่อการจัดสรร ODA ของญี่ปุ่น ก็มีการนำมาปรับใช้กับเมียนมาร์ แต่ไม่ได้เป็นแนวทางใหม่ของญี่ปุ่นที่มีต่อเมียนมาร์แต่อย่างใด เป็นเพียงหลักการเดิมที่ผ่านกระบวนการตั้งชื่อใหม่ ตีความใหม่และทำให้โดดเด่นขึ้น เพื่อให้เกิดความชอบธรรมและเหมาะสมเป็นแนวทางจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนไปอันเกิดจากการแก้ไขกฎบัตร ODA กระบวนการที่กล่าวมานี้เรียกว่า “การปรับคำอธิบาย” คือการที่ผู้กำหนดนโยบายสร้างประเด็นใดประเด็นหนึ่งให้เป็นที่สนใจของสาธารณชน และทำให้ประชาชนผู้เป็นเป้าหมายในทางนโยบายมีความเข้าใจต่อประเด็นนั้นในความหมายเดียวกัน ตลอดทั้งนำประเด็นดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ⁷⁹ โดยประเด็นที่นำมาปรับคำอธิบายนั้นอาจเป็นประเด็นเดิมที่มีอยู่แล้ว แต่เมื่อผ่านกระบวนการปรับคำอธิบายแล้วจะทำให้ประเด็นเดิมกลายเป็นประเด็นใหม่ในการรับรู้ของสาธารณชนและมีความน่าสนใจขึ้น⁸⁰ อีกทั้งยังเป็นการชักจูงหรือจัดการกับความคิดเห็นของสาธารณชนให้มาสนับสนุนนโยบาย⁸¹ รัฐบาลญี่ปุ่นได้นำหลักการเดิมที่มีอยู่แล้วในการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์ คือ การผูกมิตรกับรัฐบาลทหาร (แต่ญี่ปุ่นมักบอกกับสังคมนานาชาติว่าเป็นไปเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเมียนมาร์ให้ขับเคลื่อนไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

⁷⁶ Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," 241.

⁷⁷ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *ibid.* 52, no. 4 (Autumn, 1998): 893.

⁷⁸ Teewin Suputtikun, "An Excuse for Common Goods: The Multipurposeness of the Human Security Concept in Japan's Foreign Policy," 137-60.

⁷⁹ Keck and Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* 2-3.

⁸⁰ Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics," *UNESCO* (1999): 95.

⁸¹ Mintz and Redd, "Framing Effects in International Relations," 200.

ที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน) ซึ่งภายใต้หลักการเดิมนี้อู๋ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์จากชุมชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะชาติตะวันตกว่า เป็นแนวทางที่ไม่ประสบความสำเร็จและไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน เมียนมาร์ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมฐานอำนาจของรัฐบาลทหารให้มั่นคงยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นก็มีความอ่อนไหวต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากนานาชาติ รวมถึง ต้องการสร้างภาพลักษณ์ให้เห็นว่าตนไม่ได้สนับสนุนรัฐบาลทหารที่กดขี่ข่มเหงประชาชน รวมทั้งมีความตั้งใจจริงที่จะผลักดันให้เมียนมาร์เปลี่ยนแปลง การปกครองไปสู่ประชาธิปไตย ที่สำคัญคือ ต้องการให้ชุมชนระหว่างประเทศรวมไปถึงประชาชนญี่ปุ่นเองให้การยอมรับและเห็นชอบในแนวทางการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ จึงได้ปรับคำอธิบายด้วยการนำหลักการเดิมที่มีอยู่แล้วมาตั้งชื่อใหม่ว่า “ความมั่นคงของมนุษย์” และให้ความหมายว่า การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์หลังการประกาศใช้กฎบัตร ODA ฉบับใหม่เป็นไปตามแนวทางที่อยู่ภายใต้หลักการความมั่นคงของมนุษย์ ที่คำนึงถึงประชาชนเมียนมาร์เป็นหลักและส่งเสริมให้ประชาชนเหล่านั้นปลอดจากความกลัวและความอดอยาก ถึงแม้ในความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นมักจะละเลยการส่งเสริมการปลอดจากความกลัว เนื่องจากเป็นข้อจำกัดทางด้านนโยบายและไม่ต้องการสร้างความยุ่งยากให้เกิดขึ้นในความสัมพันธ์กับ รัฐบาลทหาร ผู้ซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงต่อประชาชน

การปรับคำอธิบายให้ความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวทางการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์นี้ ได้สร้างความชอบธรรมต่อนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่น โดยที่นานาชาติไม่อาจวิจารณ์ได้อีกต่อไป และหลักการดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้สามารถผูกมิตรกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ต่อไปได้ เนื่องจากความมั่นคงของมนุษย์ได้เปิดโอกาสให้ญี่ปุ่นสามารถแสดงบทบาทได้กว้างขวางมากขึ้นในการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์ กล่าวคือ ไม่ว่าจะจัดสรร ODA ให้กี่โครงการ ก็สามารถอ้างได้ว่าโครงการทั้งหลายเป็นไปเพื่อส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ในเมียนมาร์ ทั้งนี้มีนักวิชาการญี่ปุ่นพูดถึงความมั่นคงของมนุษย์ในแนวทางของญี่ปุ่นไว้ว่า “ให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม (humanitarian aid) ต่อผู้ลี้ภัย เด็ก ประชาชนผู้ขาดแคลนอาหารในชาติที่ต้องดิ้นรนต่อสู้กับสถานะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ตลอดทั้งให้ความช่วยเหลือแบบฉุกเฉิน (emergency aid) ต่อชาติที่ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (grants-in-aid) ต่อชาติที่มีรายได้น้อย”⁸²

จากคำกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าแนวทางความมั่นคงของมนุษย์ตามแบบญี่ปุ่นนั้นมักให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปลอดจากความอดอยากมากกว่าการปลอดจากความกลัว และญี่ปุ่นก็ได้นำเอาแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้กับเมียนมาร์ แต่มีเป้าหมายและนัยยะที่ลึกซึ้งกว่าเพียงการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ให้เกิดขึ้นในสังคมเมียนมาร์ เพราะญี่ปุ่นมีความคาดหวังที่จะใช้แนวทางดังกล่าวผูกมิตรกับรัฐบาลทหารไว้เหมือนดังที่เคยทำ เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว ODA ที่ญี่ปุ่น

⁸²Takeshi Inoguchi, "Globalization and Japan's Foreign Policy," *The Japan Review of International Affairs*, no. 13 (1999): 164.

ให้แก่เมียนมาร์ในนามความมั่นคงของมนุษย์นั้นไม่ได้มีเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่ประชาชนแต่กลับมีเป้าหมายอยู่ที่การทำให้รัฐบาลทหารพึงพอใจ เพื่อต้องการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลทหาร รวมไปถึงผลประโยชน์และอิทธิพลที่มีอยู่ในเมียนมาร์ ผลประโยชน์ของญี่ปุ่นที่ว่าไม่ได้เป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรงที่ผูกติดกับการประกอบกิจการของบริษัทญี่ปุ่นในเมียนมาร์เหมือนอย่างยุคก่อน แต่เป็นในแง่เกียรติภูมิและภาพลักษณ์ที่ดีของญี่ปุ่นในสายตารัฐบาลทหาร เพื่อเป็นการยืนยันถึงมิตรภาพเชิงประวัติศาสตร์ของทั้งสองประเทศ รักษาความรู้สึกและความสัมพันธ์อันดีต่อกัน รวมถึงเป็นการสร้างความไว้วางใจต่อรัฐบาลทหาร ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้ญี่ปุ่นสามารถรักษาอิทธิพลของตนในเมียนมาร์ไว้ได้ และยังเป็นการรักษาช่องทางเพื่อที่จะขยายความสัมพันธ์ต่อไปในอนาคตภายหลังเมียนมาร์มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

การเปลี่ยนแปลงในเชิงหลักการ ที่ว่าคือ จากเดิมที่ญี่ปุ่นมักอ้างว่าการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์เป็นไปตามหลักการผูกมิตรกับรัฐบาลทหารเพื่อจูงใจให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน อีกทั้งมีความตั้งใจที่จะใช้ ODA รักษาอิทธิพลและผลประโยชน์ของญี่ปุ่นในเมียนมาร์ แต่ในบางสถานการณ์รัฐบาลญี่ปุ่นก็จะใช้ ODA เป็นเครื่องมือกดดันและลงโทษรัฐบาลเมื่อกระทำการที่แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มในทางลบ เช่น ละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรง เมื่อนานาชาติพากันคว่ำบาตรเมียนมาร์และญี่ปุ่นเองก็ไม่สามารถขัดต่อมติของนานาชาติได้

อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นได้จัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์ตามหลักการที่มุ่งผูกมิตรมากกว่าการกดดัน ตามแนวทางให้รางวัลมากกว่าการลงโทษ เน้นนโยบายแสงตะวันมากกว่าลมเหนือ (ดังกล่าวในบทที่ 3) แต่หลังจากที่มีกฎบัตร ODA ฉบับใหม่ รัฐบาลญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงจากการให้ ODA ตามหลักการดังกล่าวมาเป็นหลักการความมั่นคงของมนุษย์ โดยปรับคำอธิบาย (framing) ให้หลักการความมั่นคงของมนุษย์ที่มีนโยบาย ODA มีความโดดเด่น มีความเหมาะสมต่อการเป็นแนวทางพื้นฐานของการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์ ทั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่นได้กล่าวว่าการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์นั้นคำนึงถึงประชาชนเป็นหลัก ซึ่งเป็นไปตามแนวทางความมั่นคงของมนุษย์⁸³ โดยญี่ปุ่นมีความปรารถนาที่จะส่งเสริมให้ชาวเมียนมาร์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ปลอดภัยจากความกลัวและความอดอยาก โดยหลักการความมั่นคงของมนุษย์เป็นหนึ่งในห้านโยบายพื้นฐานของกฎบัตร ODA ปี 2003 และรัฐบาลญี่ปุ่นมีเป้าหมายที่จะใช้ ODA ส่งเสริมหลักการดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้แล้ว การจัดสรร ODA โดยบอกว่าเป็นการคำนึงถึงหลักการความมั่นคงของมนุษย์จะสร้างความน่าชื่นชมให้แก่ประเทศผู้ให้อย่างญี่ปุ่น อีกทั้งชาติตะวันตกก็ไม่สามารถกดดันหรือวิจารณ์การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์เหมือนอย่างที่ผ่านมา

⁸³ Feigenblatt, *Japan and Human Security: 21st Century ODA Policy Apologetics and Discursive Co-Optation*, 103.

การเปลี่ยนแปลงหลักการ โดยการนำเอาความมั่นคงของมนุษย์มาใช้สร้างความชอบธรรมในการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์นั้น ได้เปิดโอกาสให้รัฐบาลญี่ปุ่นรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลทหารไว้ได้ แทนการใช้นโยบายกดดันตามข้อเรียกร้องของชาติตะวันตก ถึงแม้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้สถานการณ์ภายในเมียนมาร์ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่แยกลง เช่น เกิดการขับไล่ผู้นำระดับสูงอย่างนายพลชิน อุ่นต์ ซึ่งถือเป็นช่องทางติดต่อสำคัญระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ เกิดการประท้วงครั้งใหญ่ที่ส่งผลให้นักข่าวชาวญี่ปุ่นเสียชีวิต หรือรวมไปถึงภัยพิบัติทางธรรมชาติที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลทหารให้ความสำคัญกับอำนาจและความมั่นคงของตนมากกว่าประชาชนผู้ประสบภัยที่เสียชีวิตและสูญหายกว่าหนึ่งแสนคน สถานการณ์เหล่านี้ล้วนแล้วแต่กระตุ้นให้ชาติตะวันตกคว่ำบาตรเมียนมาร์หนักขึ้น ญี่ปุ่นเองก็ประสบกับความยากลำบากต่อการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ เนื่องจากถูกกดดันจากทั้งภายในและภายนอกให้คว่ำบาตรเมียนมาร์ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์อยู่ โดยมักเป็นโครงการช่วยเหลือแบบให้เปล่าเพื่อมนุษยธรรม ความช่วยเหลือแบบเร่งด่วน ความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ที่จัดสรรผ่านโครงการความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประชาชนระดับรากหญ้า NGOs หรือหน่วยงานระหว่างประเทศอื่นๆ นอกจากนี้ ยังคงใช้นางออง ซาน ซูจี เป็นเกณฑ์วัดสถานการณ์สิทธิมนุษยชนและความเป็นประชาธิปไตยในเมียนมาร์เหมือนที่เคยเป็นมา

รัฐบาลญี่ปุ่นให้เหตุผลต่อการให้ ODA แก่เมียนมาร์ในช่วงนี้ว่า “เพื่อผลประโยชน์และตอบสนองต่อความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนเมียนมาร์”⁸⁴ “เรา (รัฐบาลญี่ปุ่น) ได้ให้ความช่วยเหลือเฉพาะโครงการที่พิจารณาแล้วว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชน (เมียนมาร์) เท่านั้น และเราไม่สามารถระงับหรือหยุดโครงการเหล่านั้นได้ เพราะจะส่งผลกระทบต่อประชาชน”⁸⁵ รวมถึงได้เน้นย้ำว่า “รัฐบาลญี่ปุ่นจะทำงานอย่างสร้างสรรค์เพื่อปรับปรุงสถานการณ์ในเมียนมาร์ต่อไป”⁸⁶ เห็นได้ว่าผู้นำญี่ปุ่นพยายามปรับคำอธิบายว่าการให้ ODA ในทุกโครงการคำนึงถึงประชาชนเป็นหลัก เพื่อให้เกิดความมั่นคงตามแนวทางความมั่นคงของมนุษย์ ไม่ได้เป็นการช่วยเหลือรัฐบาลทหารแต่อย่างใด การปรับคำอธิบายนี้ถือเป็นข้ออ้างที่ช่วยให้ญี่ปุ่นสามารถติดต่อกับรัฐบาลทหาร และประคับประคองความสัมพันธ์อันดีไว้ ผ่านการจัดสรร ODA ให้อย่างต่อเนื่อง ความมั่นคงของมนุษย์ยังเปิดช่องให้ญี่ปุ่นดำเนินนโยบายผูกมิตร (engagement) ต่อเมียนมาร์ท่ามกลางความท้าทายจากสถานการณ์การเมืองเมียนมาร์และการกดดันจากชาติตะวันตก ซึ่งนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านเมียนมาร์ของญี่ปุ่น นาย ทะเคชิ คูโด (Takeshi Kudo) ได้แสดงความคิดเห็นในเชิงสนับสนุนแนวทางของรัฐบาลว่า “การดำเนินนโยบายคว่ำบาตร (อย่างชาติตะวันตก) นั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปมากกว่ารัฐบาล

⁸⁴ MOFA, "Japan's ODA White Paper 2003".

⁸⁵ MOFA, "Ministry of Foreign Affairs, on the Current Situation in Myanmar, September 25, 2007".

⁸⁶ MOFA, "Ministry of Foreign Affairs on the United Nations Security Council Presidential Statement on the Situation in Myanmar, October 12, 2007,"

http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/10/1175740_836.html.

ทหาร และไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น”⁸⁷ อันสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลญี่ปุ่นควรให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ต่อไป

การไม่เปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติตามหลักการที่อ้างไว้ แม้ญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงหลักการให้ ODA แก่เมียนมาร์จากการมุ่งผูกมิตรกับรัฐบาลทหารเป็นการกระทำเพื่อส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ให้เกิดขึ้นกับประชาชน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลญี่ปุ่นไม่ได้นำเอาหลักการที่เปลี่ยนไปมุ่งสู่การปฏิบัติทั้งหมด และถึงแม้จะมีการนำหลักการไปปฏิบัติอย่างการให้ความช่วยเหลือผ่านกองทุนความช่วยเหลือแบบให้เปล่าโครงการความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประชาชนระดับรากหญ้า ก็มักเป็นการจัดสรรที่มีนัยยะทางการเมืองเพื่อต้องการรักษามิตรภาพระหว่างสองฝ่ายไว้ โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่เมียนมาร์ถูกชาติตะวันตกกดดัน ญี่ปุ่นก็จะใช้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์เป็นเครื่องมือในการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์ วิธีการนี้ช่วยให้ญี่ปุ่นอธิบายต่อชาติตะวันตกได้ และช่วยให้เกิดความชอบธรรมในการดำเนินนโยบาย

ถึงแม้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ การจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์จะมีมูลค่าลดลงเมื่อเทียบกับยุคก่อนๆ สืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ความรุนแรงในเมียนมาร์ คือวิกฤตการณ์เดปายิน ที่นานาชาติ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาตอบโต้ด้วยการประกาศคว่ำบาตรอย่างเบ็ดเสร็จ (comprehensive sanction) ปฏิบัติการของสหรัฐฯในครั้งนี้ทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถนิ่งเฉยได้ และตอบโต้ด้วยการประกาศระงับความช่วยเหลือต่างๆ เหลือเพียงด้านมนุษยธรรม อย่างไรก็ตาม ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในความหมายของญี่ปุ่นมีขอบเขตที่กว้างมาก กล่าวคือ ครอบคลุมความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (grant aid) ทั้งหมด โดยรัฐบาลญี่ปุ่นอ้างว่าความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเป็นพื้นฐานสำคัญในการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ให้เกิดขึ้นในเมียนมาร์ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้มีเสถียรภาพทางสังคม โดยเมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในเมียนมาร์จะนำไปสู่การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของชาติตะวันตก ญี่ปุ่นมักไม่เห็นด้วยกับการกระทำของชาติตะวันตก โดยกล่าวว่าการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเป็นการกระทำที่ยังจะก่อให้เกิดผลเสียต่อประชาชน โดยเฉพาะกับประชาชนที่ยากจน และถือเป็นการกระทำที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกด้วย⁸⁸ เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ญี่ปุ่นพยายามปรับคำอธิบายว่าการให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์นั้นเป็นแนวทางที่ดี เหมาะสมกว่าการคว่ำบาตร และสะท้อนว่านโยบายการให้ความช่วยเหลือของตนมีความถูกต้อง สอดคล้องกับแนวทางความมั่นคงของมนุษย์ อันเป็นหลักการที่ได้ระบุไว้ในกฎบัตร ODA

นอกจากนี้ เมื่อเกิดความรุนแรงขึ้นในเมียนมาร์ เช่น การใช้กำลังทหารปราบปรามผู้ประท้วง ที่แสดงถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนและทำลายศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง หรือการที่รัฐบาล

⁸⁷ Takeshi Kudo. Cited in Lewis Norman, "Japan and the Saffron Revolution: Eyewitness Burma from the Inside," <http://www.japantimes.co.jp/life/2008/02/10/to-be-sorted/eyewitness-burma-from-the-inside/#.VDvZkvmUcpo>

⁸⁸ Feigenblatt, *Japan and Human Security: 21st Century ODA Policy Apologetics and Discursive Co-Optation*.

ทหารดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจชุดรีดประชาชน หรือนโยบายไล่ที่และบังคับใช้แรงงาน สิ่งเหล่านี้ถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์ อันเกิดจากการกระทำของรัฐบาลเอง รัฐบาลญี่ปุ่นกลับทำเพียงการกล่าวแสดงความกังวลต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และแสดงความคาดหวังให้สถานการณ์ในเมียนมาร์ดีขึ้น⁸⁹ ไม่ได้มีการดำเนินมาตรการกดดันที่รุนแรงแต่อย่างใด การปรับคำอธิบายด้วยการนำเอาความมั่นคงของมนุษย์มาสร้างความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงหลักการมากกว่าการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติ

จึงอาจกล่าวได้ว่าภายหลังการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ใช้ความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวทางสำคัญในการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ เพื่อมุ่งผูกมิตรกับรัฐบาลทหารเหมือนอย่างที่เคยเป็นมา เพื่อรักษาอิทธิพลและผลประโยชน์ของตนในเมียนมาร์ ในสถานการณ์ที่ชาติตะวันตกดำเนินนโยบายคว่ำบาตรและเมียนมาร์หันไปพึ่งพิงเงินมากขึ้น การให้ ODA แก่เมียนมาร์จึงไม่เปลี่ยนแปลงในเชิงปฏิบัติอย่างสอดคล้องกับหลักการที่อ้างไว้ในกฎบัตร ODA

4.7 การจัดสรร ODA ตามหลักการความมั่นคงของมนุษย์เพื่อผูกมิตรกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์

เมียนมาร์เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาความไม่มั่นคงของมนุษย์และด้อยพัฒนามาอย่างยาวนาน ดังสะท้อนจากคำกล่าวของนางอง ซาน ซูจีว่า “เรา (ประชาชนเมียนมาร์) เพียงต้องการที่จะสามารถประกอบกิจการได้อย่างเสรีและสันติ เพียงเพื่อเลี้ยงชีพโดยปราศจากความกังวลและความหวาดกลัว...อันหมายถึงการปลอดจากความอดอยากและความกลัว”⁹⁰ โดยในปี 2011 เมียนมาร์ถูกจัดลำดับอยู่ที่ 149 จากทั้งหมด 187 ประเทศตามตัวชี้วัดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งยังถูกจัดลำดับด้วยตัวชี้วัดด้านคอร์รัปชัน ให้เป็นประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชันมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก โดยอยู่ที่ลำดับ 180 จาก 182 ประเทศ⁹¹ นอกจากนี้ เมียนมายังได้รับการพิจารณาจากสมาคมการพัฒนาระหว่างประเทศ (International Development Association: IDA) ให้เป็นรัฐที่เปราะบาง (fragile state) อันหมายถึง เป็นประเทศที่เผชิญกับปัญหาต่างๆมากมายซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ เช่น การไม่มีความมั่นคงทางด้านการเมือง สถาบันทางสังคมอ่อนแอ ผู้ปกครองไม่มีหลักธรรมาภิบาล มีความขัดแย้งและความรุนแรงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น⁹²

จากผลการประเมินของหน่วยงานเหล่านี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่มั่นคงของมนุษย์ในเมียนมาร์เป็นอย่างมาก โดยมีผู้วิเคราะห์ไว้ว่า เมียนมาร์เป็นประเทศที่มีปัญหาด้านความมั่นคงของ

⁸⁹ MOFA, "Ministry of Foreign Affairs, on the Current Situation in Myanmar, September 25, 2007".

⁹⁰ Aung San Suu Kyi, *Freedom from Fear* (London: Penguin Books, 1991), 173.

⁹¹ UNDP. Cited in Howe and Jang, "Human Security and Development: Divergent Approaches to Burma/Myanmar," 132.

⁹² International Development Association. Cited in Kana Takamatsu, "Official Development Assistance and Human Security in Fragile States Focusing on Migration from Myanmar," *GEMC* 2(2010): 70.

มนุษย์ในทุกๆด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจ ด้านอาหาร ด้านสุขภาพและด้านสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลทหารไม่ได้ใส่ใจ เนื่องจากการให้ความสำคัญกับระบอบการปกครองที่มีทหารเป็นผู้นำและเชื่อว่าหากสถาบันทหารมั่นคง ประเทศก็จะมั่นคงด้วย⁹³ วาทกรรมดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนเมียนมาร์อยู่ในฐานะยากจนและตกเป็นเหยื่อภัยคุกคามได้ง่าย องค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาและประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ของโลกได้มองเห็นถึงปัญหาในเมียนมาร์มาโดยตลอด แต่ก็ไม่ได้ให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่เนื่องจากนโยบายคว่ำบาตรยกเว้นญี่ปุ่นที่ยังคงจัดสรร ODA ให้อย่างต่อเนื่อง โดย JICA ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ ได้กล่าวในรายงานประจำปี 2008 ว่า “JICA ใช้หลักการความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวทางสำคัญ โดยส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อแก้ไขและป้องกันภัยคุกคามที่เกิดขึ้น”⁹⁴ ทั้งนี้ JICA ได้วางเป้าหมายที่จะช่วยเหลือเมียนมาร์ใน 5 ด้าน ได้แก่ การส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย การปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยและผู้ลี้ภัย รวมถึงการต่อต้านยาเสพติด⁹⁵ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า ญี่ปุ่นเพียงอ้างเอาหลักการความมั่นคงของมนุษย์มาใช้เป็นแนวทางการจัดสรร ODA เมียนมาร์ เพื่อดำเนินนโยบายผูกมิตรต่อรัฐบาลทหารและสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายดังกล่าว

นับตั้งแต่ญี่ปุ่นประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003 เป็นต้นมา ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในเมียนมาร์อย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงมากขึ้น จนสังคมนานาชาติประกาศมาตรการคว่ำบาตรที่หนักมากขึ้น และองค์การสหประชาชาติก็ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาของเมียนมาร์ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญในระดับโลก ช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้จึงเป็นข้อพิสูจน์ที่สำคัญต่อรัฐบาลญี่ปุ่นว่าจะยังคงสามารถให้ ODA แก่เมียนมาร์อย่างต่อเนื่องและใช้นโยบายผูกมิตรกับรัฐบาลทหารต่อไปหรือไม่ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีชิน ยูนต์ (Khin Nyunt) ผู้ซึ่งถือเป็นสัญลักษณ์แห่งการเปลี่ยนแปลงเมียนมาร์ไปสู่ประชาธิปไตย จากการประกาศเส้นทางสู่ประชาธิปไตย 7 ขั้นตอน (seven-point roadmap to democracy) ได้แก่ การฟื้นฟูการประชุมสมัชชาแห่งชาติ (National Convention) การดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อการมีประชาธิปไตยที่มีกฎเกณฑ์อย่างแท้จริง (Genuine Discipline Democracy) การยกย่องรัฐธรรมนูญ การจัดการลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา การจัดประชุมสภา และการจัดตั้งรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง⁹⁶ นายกรัฐมนตรีชิน ยูนต์เป็นผู้นำที่มีความใกล้ชิดกับญี่ปุ่นมากที่สุดในยุคนี้ ได้ถูกพลเอกอาวุโส ตาน ฉ่วย บีบบังคับให้ออกจากตำแหน่งในเดือนตุลาคม ปี 2004 โดยให้เหตุผลว่ามีปัญหาด้าน

⁹³Pavin Chachavalpongpun, "Western Pragmatism Trumps Human Security Concerns in Myanmar," *Global Asia* 8, no. 4 (winter,2013): 76-77.

⁹⁴JICA, "Annual Report 2008," <http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2008/pdf/036-039.pdf>.

⁹⁵Ibid.

⁹⁶U Khin Maung Win, "Myanmar Roadmap to Democracy: The Way Forward," http://www.burmatoday.net/burmatoday2003/2004/02/040218_khinmgwin.htm.

สุขภาพจนไม่สามารถปฏิบัติงานได้ รวมไปถึงมีการกล่าวหาว่าคอร์รัปชัน การออกจากตำแหน่งของ นายกรัฐมนตรีจีน ยุ่งตื้อก่อให้เกิดความยุ่งยากในการดำเนินนโยบายของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์พอสมควร เนื่องจากเป็นเสมือนการตัดช่องทางติดต่อที่สำคัญระหว่างทั้งสอง⁹⁷

การพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีจีน ยุ่งตื้อประกอบกับการดำเนินนโยบายที่แข็งกร้าว ของสหรัฐฯต่อเมียนมาร์ รวมถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาล SPDC ที่ให้ความสำคัญกับการกระชับ ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอย่างจีน อินเดีย เกาหลีเหนือ รวมไปถึงรัสเซีย โดยเฉพาะกับจีนที่มีความใกล้ชิดทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง จนกล่าวได้ว่าจีนกลายเป็นพันธมิตรหลักและเป็น ผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ในช่วงเวลานี้ ด้วยบริบทที่เปลี่ยนไปเหล่านี้ได้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์จึงจางลงอย่างมาก จนมีผู้วิเคราะห์ว่าแนวทางการดำเนินนโยบายของญี่ปุ่น ต่อเมียนมาร์ได้เปลี่ยนจากการมุ่งผูกมิตรอย่างแข็งขัน (proactive engagement) เป็นการเฝ้าคอย และมองดูสถานการณ์ (wait-and-see)⁹⁸ เพื่อหาโอกาสกลับไปกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหาร อีกครั้ง

อย่างไรก็ดี การทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์กลับมาแน่นแฟ้นเหมือนเดิมนั้น ค่อนข้างทำได้ยาก เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นเองประสบกับความยากลำบากในการดำเนินนโยบายผูกมิตร กับรัฐบาลทหาร อันเกิดจากประชาชนไม่เห็นด้วยและแรงกดดันของสังคมระหว่างประเทศที่มองว่า ต้องลงโทษรัฐบาล SPDC ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์ทั้งในภาครัฐ และเอกชน กล่าวคือ ODA ที่จัดสรรให้เมียนมาร์มีจำนวนน้อยลงนับตั้งแต่วิกฤตการณ์เดปายิน บริษัท ขนาดใหญ่ของญี่ปุ่นหลายบริษัทได้ถอนตัวหรือลดขนาดกิจการลง เพราะมีความเสี่ยงและความ ยากลำบากในการดำเนินการ กลุ่มส่งเสริมประชาธิปไตยในญี่ปุ่นมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นและเรียกร้องให้ รัฐบาลคว่ำบาตรเมียนมาร์เหมือนอย่างที่ชาติตะวันตก ในขณะที่กลุ่มส่งเสริมการดำเนินนโยบายผูก มิตร โดยเฉพาะบรรดาผู้นำทั้งหลายเริ่มดำเนินกิจกรรมได้ยากขึ้น เนื่องจากขาดช่องทางติดต่อกับผู้นำ คนสำคัญใน SPDC และผู้นำญี่ปุ่นจำนวนหนึ่งเห็นว่ารัฐบาลทหารเมียนมาร์ได้สูญเสียความน่าเชื่อถือ และมีภาพลักษณ์เป็นเผด็จการทหารที่โหดเหี้ยม อันสืบเนื่องมาจากการเสียชีวิตของนายเคนจิ นากาอิ (Kenji Nagai) นักข่าวชาวญี่ปุ่นที่ถูกทหารเมียนมาร์สังหารในเดือนกันยายน ปี 2007⁹⁹ (ดังจะกล่าว ในรายละเอียดต่อไป)

นอกจากนี้ ประเทศชาติสมาชิกอาเซียนซึ่งเดิมที่มีนโยบายสอดคล้องกับรัฐบาลญี่ปุ่นคือ ผูก มิตรกับรัฐบาลทหาร ก็เริ่มตระหนักแล้วว่าเมียนมาร์คือตัวปัญหาที่กำลังส่งผลกระทบต่อความเป็น เอกภาพของอาเซียน โดยในปี 2006 ซึ่งเป็นปีที่เมียนมาร์จะต้องรับตำแหน่งประธานอาเซียนตาม

⁹⁷ Morii, "Japan's Persistent Engagement Policy toward Myanmar in the Post-Cold War Era: A Case of Japan's 'Problem-Driven Pragmatism,'" 202.

⁹⁸ Ibid., 203.

⁹⁹ Ibid., 203-04.

วาระ ก็ได้เกิดเสียงเรียกร้องและกดดันจากรัฐบาลชาติตะวันตกไม่ให้ออบตำแหน่งประธานให้แก่เมียนมาร์ อาเซียนจึงได้กดดันรัฐบาลทหารเมียนมาร์จนท้ายที่สุดรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของเมียนมาร์ นายเนียน วิน (Nyan Win) ได้ออกมากล่าวว่าเมียนมาร์จะไม่รับตำแหน่งดังกล่าว¹⁰⁰ นอกจากนี้ ยังเรียกร้องให้รัฐบาลทหารให้ความร่วมมือกับนายอิบราฮิม กัมบารี (Ibrahim Gambari) ทูตพิเศษขององค์การสหประชาชาติที่ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาและส่งเสริมให้เกิดความปรองดองขึ้นในชาติเมียนมาร์ โดยนายกัมบารีได้เดินทางไปพบปะกับผู้นำของประเทศอาเซียน รวมถึงผู้นำอินเดีย จีน และญี่ปุ่น เพื่อขอให้สนับสนุนแนวทางขององค์การสหประชาชาติ¹⁰¹ ญี่ปุ่นได้สนับสนุนแนวทางของนายกัมบารี โดยกล่าวว่า “รัฐบาลญี่ปุ่นยินดีที่จะสนับสนุนความพยายามของทูตพิเศษอันเป็นสิ่งที่ดีควรทำในฐานะประเทศสมาชิกหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ นอกจากนี้ เราทำเพราะคิดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนเมียนมาร์”¹⁰²

กล่าวได้ว่านับตั้งแต่วิกฤตการณ์เดปายินในปี 2003 จนกระทั่งถึงการเลือกตั้งในปี 2010 นั้น เมียนมาร์มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นไปในเชิงลบ ส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นเองต้องปรับเปลี่ยนนโยบายให้เหมาะสมและให้สอดคล้องกับแนวทางของชาติตะวันตก ทั้งนี้กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดนโยบายต่อเมียนมาร์โดยวางอยู่บนแนวทาง 2 ประการคือ เปลี่ยนจากนโยบายมุ่งผูกมิตรมาเป็นมุ่งพูดคุยและกดดัน (talk and pressure) ซึ่งเป็นนโยบายที่ญี่ปุ่นใช้กับเกาหลีเหนือ โดยได้ใช้แนวทางนี้ภายหลังที่รัฐบาลได้ลงมติยอมรับให้ปัญหาเมียนมาร์เป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องพูดคุยกันในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในเดือนกันยายน ปี 2006 (ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป)

อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจังเหมือนอย่างที่นำไปใช้กับเกาหลีเหนือ เพราะในความเป็นจริงบรรดาเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นยังคงต้องการผูกมิตรกับรัฐบาลเมียนมาร์ เนื่องจากตระหนักดีว่าอิทธิพลของญี่ปุ่นในเมียนมาร์ได้ลดลงอย่างมาก และจีนได้เข้ามาแทนที่ญี่ปุ่นทั้งในการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ในระดับผู้นำ ญี่ปุ่นจำเป็นที่จะต้องเป็นพันธมิตรกับเมียนมาร์เพื่อรักษาอิทธิพลไว้ ซึ่งจะช่วยให้สามารถรักษาผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจที่มีอยู่ในเมียนมาร์มายาวนาน นโยบายมุ่งพูดคุยและกดดันจึงเป็นเพียงหลักการที่ปราศจากการปฏิบัติจริง ดังสะท้อนให้เห็นจากคำกล่าวของบรรดาผู้นำญี่ปุ่น เช่น เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น นายอิชิโร มารูยามา (Ichiro Maruyama) ได้กล่าวว่า ญี่ปุ่นมีความจำเป็นที่จะต้องผูกมิตรและให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่เมียนมาร์ต่อไป เพื่อ

¹⁰⁰ Ibid., 211-12.

¹⁰¹ Ibid., 215-16.

¹⁰² MOFA, " Press Conference by Minister for Foreign Affairs Masahiko Koumura November 20, 2007," http://www.mofa.go.jp/announce/fm_press/2007/11/1120-2.html.

ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น¹⁰³ อันแสดงให้เห็นแนวทางของผู้นำญี่ปุ่นที่พยายามปรับคำอธิบายว่า การดำเนินนโยบายผูกมิตรและให้ความช่วยเหลือนั้นเป็นไปตามหลักการความมั่นคงของมนุษย์ที่มีเป้าหมายเพื่อประชาชน

ประการต่อมาคือ กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นจะให้การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเป็นแนวทางสำคัญในการมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาลเมียนมาร์¹⁰⁴ โดยจะจัดสรรความช่วยเหลือแบบให้เปล่าผ่าน JICA และองค์กรภาคเอกชน (NGOs) ทั้งที่เป็นของญี่ปุ่นเองและระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในโครงการความช่วยเหลือแบบให้เปล่าโครงการความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประชาชนระดับรากหญ้า (GGHSP) อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าเพื่อช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของ JICA นั้น ได้มุ่งจัดสรรให้แก่หน่วยงานภาครัฐของเมียนมาร์เป็นหลัก ไม่ได้จัดสรรให้แก่ NGOs หรือองค์กรระหว่างประเทศเท่าที่ควร จึงทำให้เงินดังกล่าวไปตกอยู่ในมือของเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่าที่จะกระจายไปช่วยเหลือประชาชน¹⁰⁵

จากแนวทางข้างต้น ผู้นำของญี่ปุ่นได้พยายามหาแนวทางรักษานโยบายผูกมิตรกับรัฐบาลทหารไว้และสามารถจัดสรร ODA ให้ได้ ภายใต้แรงกดดันของสังคมนานาชาติ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่เรียกร้องให้ญี่ปุ่นคว่ำบาตรเมียนมาร์ แต่ญี่ปุ่นมองว่าแนวทางที่เหมาะสมที่สุดคือการจัดสรร ODA ในนามของความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เนื่องจากแนวทางดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีในสายตาของชุมชนระหว่างประเทศ และสามารถอ้างได้ว่าความช่วยเหลือของตนนั้นให้แก่ประชาชนไม่ได้ให้รัฐบาลทหาร ถึงแม้ในความเป็นจริงเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า รัฐบาลทหารเป็นผู้กำหนดและอนุญาตว่าจะให้ NGOs กลุ่มใดเข้าไปดำเนินกิจกรรมในประเทศก็ตาม¹⁰⁶

อย่างไรก็ดี บรรดาผู้นำญี่ปุ่นก็พยายามแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นมีแนวทางที่สอดคล้องกับชาติเหล่านั้นที่ปรารถนาจะแก้ไขปัญหาเมียนมาร์ ผลักดันให้เมียนมาร์มีความปรองดองภายในชาติและเป็นประชาธิปไตย รวมถึงปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยนายกรัฐมนตรีชินโซ อาเบะ (Shinzo Abe: 2006-2007) ได้ประกาศนโยบายการทูตแบบค่านิยมร่วมกัน (value oriented diplomacy) ที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมสากล คือ เสรีภาพ ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน หลักนิติรัฐและเศรษฐกิจแบบตลาด¹⁰⁷ เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่อเมียนมาร์ กระนั้น แนวทางดังกล่าวก็ไม่ได้นำมาปรับใช้กับเมียนมาร์แต่อย่างใด เพราะนายกรัฐมนตรีอาเบะเองก็

¹⁰³ Ichiro Maruyama. Cited in Morii, "Japan's Persistent Engagement Policy toward Myanmar in the Post-Cold War Era: A Case of Japan's 'Problem-Driven Pragmatism,'" 223.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Patrick Strefford, "The Response of International Donors to Myanmar's Escalating Health Crisis," *Ritsumeikan Annual Review of International Studies* 5(2006): 53.

¹⁰⁶ Helen James, *Security and Sustainable Development in Myanmar* (Oxon: Routledge, 2006), 45.

¹⁰⁷ MOFA, "Japan's Expanding Diplomatic - New Pillar for Japan's Foreign Policy (December 2006)," <http://www.mofa.go.jp/policy/pillar/horizons.pdf>.

ต้องการรักษาความสัมพันธ์ฉันมิตรกับรัฐบาลทหารมากกว่ากดดันให้ผู้นำ SPDC ยอมรับค่านิยมดังกล่าว ต่อมาในสมัยนายกรัฐมนตรียาซูโอะ ฟุกุตะ (Yasuo Fukuda: 2007-2008) ก็ได้ส่งเสริมหลักการทูตแบบทำงานร่วมกัน (synergy diplomacy: *kyomei gaiko*)¹⁰⁸ โดยแสดงบทบาทเป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างสหรัฐอเมริกากับรัฐบาลทหารเพื่อแก้ไขปัญหาเมียนมาร์ แต่หลักการนี้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ยกเว้นในช่วงที่เมียนมาร์ประสบกับภัยพิบัติจากพายุไซโคลนนาร์กิสญี่ปุ่นได้ช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ยอมรับความช่วยเหลือด้านบุคลากรเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ และในสมัยนายกรัฐมนตรีทาโร อาโซะ (Taro Aso: 2008-2009) ได้ยึดถือการทูตแบบค่านิยมร่วมกันเหมือนเช่นในสมัยนายกรัฐมนตรีอาเบะ และได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายคว่ำบาตรของชาติตะวันตกว่ามากเกินไป ซึ่งญี่ปุ่นและอาเซียนควรต้องใช้แนวทางอื่นเนื่องจากเมียนมาร์นั้นมีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์¹⁰⁹

ตัวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลญี่ปุ่นพยายามใช้นโยบายผูกมิตรต่อรัฐบาลทหารเมียนมาร์โดยการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์ในรูปแบบของเงินให้เปล่าที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปรับคำอธิบายว่าเป็นไปเพื่อส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์ ท่ามกลางความรุนแรงในเมียนมาร์และการคว่ำบาตรของชาติตะวันตก คือ

ญี่ปุ่นกับความท้าทายในการแก้ไขปัญหาเมียนมาร์บนเวทีสหประชาชาติ เหตุการณ์นี้เกิดจากการที่สหรัฐฯเสนอให้ปัญหาเมียนมาร์เป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องถกเถียงกันในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) ซึ่งนำไปสู่การออกเสียงจากบรรดาสมาชิกว่าเห็นด้วยหรือไม่กับการให้องค์การสหประชาชาติเข้าไปแก้ไขปัญหาเมียนมาร์ในวันที่ 15 กันยายน 2006 จากเหตุการณ์นี้ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นเองตกอยู่ในสภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก เพราะญี่ปุ่นไม่ต้องการออกเสียงสนับสนุนแนวทางของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นตระหนักดีว่าการออกเสียงสนับสนุนจะยิ่งทำให้ญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ห่างเหินกันมากยิ่งขึ้น และรัฐบาลทหารเมียนมาร์เองก็จะไม่มีควมไว้วางใจญี่ปุ่นต่อไป โดยในระยะเริ่มแรก ญี่ปุ่นได้แสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าเมียนมาร์ไม่ได้เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ จึงไม่ควรที่จะให้องค์การระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติเข้าไปจัดการปัญหาภายในของเมียนมาร์¹¹⁰

อย่างไรก็ตาม ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิซึ่งให้ความสำคัญกับการกระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ รวมไปถึงญี่ปุ่นได้ถูกชาติตะวันตกกดดันอย่างหนัก ท้ายที่สุดก็ต้องออกเสียงสนับสนุนให้ปัญหาเมียนมาร์เป็นประเด็นที่ต้องถกเถียงในการประชุมของ UNSC ซึ่งก่อนหน้าที่ญี่ปุ่น

¹⁰⁸ MOFA, "International Situation and Japanese Diplomacy in 2007,"

http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2008/html/h1/h1_01.html.

¹⁰⁹ Morii, "Japan's Persistent Engagement Policy toward Myanmar in the Post-Cold War Era: A Case of Japan's Problem-Driven Pragmatism," 221.

¹¹⁰ Inge Brees, "UN Security Council in Action for Burma?," *Harvard Asia Pacific Review* 9, no. 1 (Winter 2007): 28.

จะตัดสินใจนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามติดต่อกับผู้นำระดับสูงของเมียนมาร์ เพื่อชักจูงให้เมียนมาร์มีแนวโน้มทางการเมืองที่ดีขึ้น เช่น ในการพูดคุยระหว่างนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิกับพลเอกอาวุโสดานฉ่วย ในการประชุมสุดยอดอาเซียน-แอฟริกาในเดือนเมษายน ปี 2005 และในการประชุมระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นนายชินโซ อาเบะกับรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศเมียนมาร์ นายเนียน วิน โดยนายอาเบะได้เน้นย้ำว่า “ญี่ปุ่นปรารถนาให้เมียนมาร์มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น และรักษาการเจรจา 2 ฝ่ายระหว่างรัฐบาลเมียนมาร์กับนางออง ซาน ซูจีไว้ ทั้งนี้ญี่ปุ่นมีความยากลำบากในการให้ความช่วยเหลือหากเมียนมาร์ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอะไรเลย”¹¹¹

การตัดสินใจสนับสนุนแนวทางของสหรัฐฯ ได้สร้างความไม่พอใจต่อรัฐบาลทหารตามมาอย่างไรก็ดี นายกรัฐมนตรีโคอิซุมิก็ได้กล่าวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการรับหลักการของสหรัฐฯ ว่า “การยอมรับดังกล่าวไม่ได้หมายความว่าญี่ปุ่นจะสนับสนุนการแก้ไขปัญหามyanmarตามแนวทางของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในอนาคต”¹¹² ดูเหมือนรัฐบาลญี่ปุ่นจะคาดการณ์ได้ว่าแนวทางดังกล่าวของสหรัฐฯ ต้องประสบกับความล้มเหลวในเวลาต่อมา เพราะจีนกับรัสเซียได้ใช้สิทธิวีโต้ ญี่ปุ่นซึ่งไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจจึงทำได้เพียงการยอมรับมติ UNSC และถือเป็นการเปิดทางให้ญี่ปุ่นสามารถรักษานโยบายผูกมิตรและจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ได้ต่อไป (ดังรายละเอียดในตารางที่ 10)

ตารางที่ 10 การจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ปี 2005-2006 (100 ล้านเยน)

ปี	เงินกู้	ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า	ความร่วมมือด้านเทคนิค	
2005	-	โครงการก่อสร้างศูนย์ญี่ปุ่น-เมียนมาร์สำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	4.09	ทั้งหมด 20.23 (รวมโครงการของ JICA 16.4)
		โครงการฟื้นฟูป่าในพื้นที่แห้งแล้ง	2.93	
		โครงการพัฒนาสุขภาพและจิตใจของเด็ก (ช่วงที่ 6) (ผ่าน UNICEF)	4.24	
		โครงการทุนการศึกษาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (3 โครงการ)	2.85	
		โครงการปรับปรุงอุปกรณ์การเรียนการสอนภาษาญี่ปุ่นของมหาวิทยาลัยภาษาต่างประเทศ, มัณฑะเลย์	0.43	
		ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าสำหรับโครงการ NGOs ญี่ปุ่น (9 โครงการ)	1.14	

¹¹¹Morii, "Japan's Persistent Engagement Policy toward Myanmar in the Post-Cold War Era: A Case of Japan's Problem-Driven Pragmatism," 235.

¹¹²Ibid., 236.

		โครงการความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประชาชน ระดับรากหญ้า (18 โครงการ)	1.49	
		รวม	17.1 7	
2006		โครงการฟื้นฟูป่าในพื้นที่แห้งแล้ง	3.30	รวม 17.25
		โครงการพัฒนาสุขภาพและจิตใจของเด็ก (ช่วงที่ 7) (ผ่าน UNICEF)	3.10	
		โครงการทุนการศึกษาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (3 โครงการ)	3.32	
		ความช่วยเหลือแบบเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือผู้ป่วย โรคโปลิโอ (ผ่าน UNICEF)	0.28	
		ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าสำหรับโครงการ NGOs ญี่ปุ่น (2 โครงการ)	0.55	
		โครงการความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประชาชน ระดับรากหญ้า (38 โครงการ)	2.98	
		รวม	13.5 4	

แหล่งข้อมูล: MOFA. "Japan's ODA Disbursements to Myanmar: 2005-2006."

http://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/01ap_ea01.html.

จากข้อมูลในตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นได้จัดสรร ODA ในโครงการความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่เมียนมาร์อย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาปี 2005-2006 ซึ่งเป็นช่วงที่ชาติตะวันตกรวมตัวกันเสนอประเด็นปัญหาเมียนมาร์ต่อองค์การสหประชาชาติ โดยมองว่าเมียนมาร์เป็นตัวการก่อความไร้เสถียรภาพแก่ภูมิภาค และถึงแม้ญี่ปุ่นจะสนับสนุนแนวทางของชาติตะวันตก แต่ก็ยังคงให้ความช่วยเหลือเมียนมาร์ในโครงการต่างๆที่มีลักษณะร่วมกันคือ การส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ ที่ช่วยให้ประชาชนเมียนมาร์ปลอดภัยจากความกลัวและความอดอยากตามหลักการที่ได้อ้างไว้ในการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ กระนั้น การกระทำดังกล่าวถือเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงหลักการ ไม่ได้เปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติ เพราะการจัดสรรความช่วยเหลือมักให้กับหน่วยงานภาครัฐของเมียนมาร์นำไปดำเนินการ หรือหากจัดสรรผ่าน NGOs หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ หน่วยงานเหล่านี้ก็ต้องได้รับอนุญาตและถูกสอดส่องจากรัฐบาลเมียนมาร์ตลอดระยะเวลาการดำเนินงาน รวมไปถึงจะถูกจำกัดขอบเขตพื้นที่ในการปฏิบัติงาน อันไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพเท่าควร เงินที่จัดสรรไปก็มักจะตกอยู่กับบรรดาผู้นำ ไม่ได้กระจายไปยังประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ดังนั้น ในการจัดสรร ODA ตามโครงการดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลญี่ปุ่นเพียงเปลี่ยนแปลงหลักการ โดยใช้การปรับ

คำอธิบายให้ความมั่นคงของมนุษย์เป็นหลักการใหม่ แต่ในการปฏิบัติจริงนั้น หลักการดังกล่าวกลับไม่ได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจังเพื่อไปสู่เป้าหมายให้ปลอดจากความกลัวและความอดอยากของประชาชนเมียนมาร์ เพราะมีนัยยะการให้ที่สำคัญ คือ ความพยายามรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลทหารไว้ ท่ามกลางแรงกดดันจากชาติตะวันตก

ญี่ปุ่นกับการแก้ปัญหาเหตุการณ์ปฏิวัติผ้าเหลือง (Saffron Revolution) เหตุการณ์ครั้งนี้นำไปสู่การสังหารนายนาไกอินักข่าวชาวญี่ปุ่นในเดือนกันยายน ปี 2007 ซึ่งเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศอย่างรุนแรง โดยในสายตาประชาชนญี่ปุ่นนั้น รัฐบาลทหารเมียนมาร์โหดร้ายเกินกว่าที่จะให้ความช่วยเหลือต่อไปได้ และได้วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลที่ไม่สามารถตอบโต้ต่อเหตุการณ์ความรุนแรงและบีบบังคับให้รัฐบาล SPDC หยุดการกระทำที่โหดเหี้ยมนี้ได้ โดยเฉพาะเมื่อนักข่าวชาวญี่ปุ่นถูกทหารเมียนมาร์สังหารเสียชีวิตยิ่งก่อให้เกิดความโกรธแค้นแก่ชาวญี่ปุ่นโดยทั่วไป นอกจากนี้ สังคมนานาชาติเองได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลทหารหยุดใช้กำลังปราบปรามผู้ประท้วง และเจรจากับผู้ประท้วงด้วยสันติวิธี อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทหารก็ไม่สนใจต่อข้อเรียกร้องต่างๆ ยังคงใช้ความรุนแรงปราบปรามผู้ประท้วงอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งนี้สาเหตุของการประท้วงในครั้งนี้เกิดจากการที่รัฐบาลทหารประกาศปรับขึ้นราคาน้ำมันดีเซลและแก๊สธรรมชาติในเดือนสิงหาคม โดยไม่มีการแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ก่อให้เกิดความไม่พอใจต่อประชาชนซึ่งมีฐานะยากจน และจุดเปลี่ยนสำคัญที่นำไปสู่การประท้วงครั้งใหญ่นี้มาจากการเดินขบวนประท้วงอย่างสันติของพระสงฆ์ในเมืองปะโคะกุ (Pakokku) ทางภาคเหนือของเมียนมาร์ ซึ่งถือเป็นพื้นที่ยากจนที่สุดแห่งหนึ่ง

พระสงฆ์ดังกล่าวได้เรียกร้องให้รัฐบาลทหารแก้ไขปัญหาความยากจนและวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการขึ้นราคาน้ำมันเชื้อเพลิง รวมถึงเรียกร้องให้เคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทหารได้พยายามปราบปรามพระสงฆ์กลุ่มนี้โดยใช้ความรุนแรง ซึ่งทำให้ประชาชนจำนวนมากลุกขึ้นต่อต้านการกระทำอันโหดเหี้ยมนี้กระจายไปทั่วทุกเมือง จนลุกลามเป็นการประท้วงใหญ่ในปลายเดือนกันยายนที่มีทั้งพระสงฆ์และประชาชนทั่วไปเข้าร่วม¹¹³ ผู้ประท้วงได้เรียกร้องให้รัฐบาลทหารกระทำตามเงื่อนไข 4 ประการ คือ แสดงความขอโทษอย่างเป็นทางการต่อพระสงฆ์เมืองปะโคะกุ ปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองทั้งหมด ลดราคาเชื้อเพลิงและให้จัดการเจรจาปรองดองภายในชาติโดยเปิดให้พรรค NLD และกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เข้าร่วม¹¹⁴

¹¹³FIDH-ITUC, "Burma's Saffron Revolution Is Not over Time for the International Community to Act," <https://www.fidh.org/IMG/pdf/BURMA-DEC2007.pdf>.

¹¹⁴Ibid.

อย่างไรก็ดี รัฐบาลทหารเมียนมาร์ปฏิเสธข้อเรียกร้องต่างๆและดำเนินมาตรการปราบปราม
 ขั้นรุนแรง รวมไปถึงการสังหารนายนาไกอินัก้าวชาวญี่ปุ่นในวันที่ 28 กันยายน ปี 2007 และ
 ท้ายที่สุดผู้ประท้วงก็ต้องพ่ายแพ้อีกครั้ง รัฐบาลทหารยังคงรักษาอำนาจของตนไว้ได้ จากการประท้วง
 ครั้งนี้ สมาคมให้ความช่วยเหลือนักโทษทางการเมืองของเมียนมาร์ (Assistance Association for
 Political Prisoner of Burma: AAPPB) คาดการณ์ว่ามีการจับตัวผู้ประท้วงมากกว่า 1,000 คนไป
 กักขังไว้โดยไม่มีการพิจารณาคดี ส่วนยอดของผู้เสียชีวิตนั้นมีไม่น้อยกว่า 18 คนแต่ไม่สามารถระบุได้
 อย่างชัดเจน¹¹⁵

การเสียชีวิตของนายนาไกอินัก้าวสร้างความหนักใจแก่รัฐบาลญี่ปุ่นอย่างมาก เนื่องจากกระแส
 ต่อต้านเมียนมาร์ในญี่ปุ่นได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้ เมียนมาร์ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่
 ถกเถียงภายในสภา โดยมีความเห็นแตกแยกออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายที่เห็นว่าควรคว่ำบาตรเมียนมาร์
 เหมือนชาติตะวันตกกับฝ่ายที่เห็นว่าจำเป็นจะต้องให้ความช่วยเหลือต่อไป ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว
 นายกรัฐมนตรีฟูกุเดะได้ตัดสินใจไม่ใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อเมียนมาร์ โดยให้เหตุผลว่าไม่ใช่วิธีการที่ดี
 ที่สุด¹¹⁶ นอกจากนี้ รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นนายมาซาฮิโกะ โคมูรา (Masahiko
 Komura: 2007-2008) ได้กล่าวว่า “ญี่ปุ่นจะสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยในเมียนมาร์ โดย
 ร่วมมือกับอาเซียนและองค์การสหประชาชาติ และญี่ปุ่นจะไม่ระงับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่
 เมียนมาร์”¹¹⁷ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นได้แสดงความไม่พอใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยการไม่ลง
 นามในหนังสือแลกเปลี่ยนทางการทูตเพื่อจัดสรรความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมโครงการใหม่แก่เมียน
 มาร์ ทั้งนี้มีผู้วิเคราะห์ว่าการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลญี่ปุ่นนั้นเป็นเพียงการจำกัดงบประมาณความ
 ช่วยเหลือ โดยที่ไม่ได้ระงับความช่วยเหลือโดยสิ้นเชิง¹¹⁸

นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้เรียกร้องให้รัฐบาลทหารออกมายี่แจงถึงสาเหตุการเสียชีวิตของ
 นักข่าวชาวญี่ปุ่น ซึ่งต่อมารัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศเมียนมาร์ นายเนียน วิน ได้กล่าวขอโทษ
 และแสดงความเสียใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยกล่าวว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นอุบัติเหตุที่รัฐบาล
 เมียนมาร์ไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น ซึ่งคำกล่าวของนายเนียน วิน ได้รับการสนับสนุนจากอดีตกษัตริษราชทูต
 ญี่ปุ่นประจำเมียนมาร์ในระหว่างปี 1995-1998 นายโยอิชิ ยามากุชิ (Yoichi Yamaguchi) ซึ่งถือเป็น
 บุคคลที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลทหารเมียนมาร์มาโดยตลอด ได้กล่าวว่าการเสียชีวิตของนายนาไกอินัก้าว
 เป็นอุบัติเหตุ แต่ที่ได้เป็นเรื่องราวใหญ่โตนี้เป็นเพราะความไม่รับผิดชอบของสื่อที่ใส่ข้อมูลทำให้รัฐบาล
 ทหารเมียนมาร์เป็นผู้ร้าย นอกจากนี้ ได้กล่าวต่อไปว่า “สังคมระหว่างประเทศไม่ได้มีหน้าที่สร้างความ

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Morii, "Japan's Persistent Engagement Policy toward Myanmar in the Post-Cold War Era: A Case of Japan's
 'Problem-Driven Pragmatism,'" 234.

¹¹⁷ Masahiko Komura. Cited in *ibid.*, 237.

¹¹⁸ Ibid.

เสื่อมเสียให้เกิดขึ้นกับภาพลักษณ์ของเมียนมาร์ ด้วยการสร้างให้นางอง ซาน ซูจีเป็นนางเอกที่โดดเด่น ในขณะที่เดียวกันก็สร้างให้รัฐบาลเป็นผู้ร้าย”¹¹⁹ สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่า ผู้มีบทบาทสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ ได้พยายามออกมาแก้ต่างแทนรัฐบาลทหารในกรณีการเสียชีวิตของนายนาากาอิ ด้วยการยืนยันว่าเป็นอุบัติเหตุที่เมียนมาร์ไม่ต้องการให้เกิดขึ้น และขอร้องให้ชุมชนระหว่างประเทศเข้าใจตรงกัน อันถือเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายผูกมิตรที่ญี่ปุ่นมีต่อเมียนมาร์มาโดยตลอด

ท้ายที่สุด รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้จัดการกับประเด็นการเสียชีวิตของนายนาากาอิด้วยแนวทางทวิภาคีระหว่างรัฐบาลญี่ปุ่นกับรัฐบาลเมียนมาร์มากกว่าการทำให้เป็นประเด็นทางการเมืองที่เปิดให้ถกเถียงกันในวงกว้าง โดยนายโคมุรา รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศอย่างชัดเจนว่า “ประเด็นดังกล่าวต้องแก้ไขผ่านการพูดคุยแบบทวิภาคีมากกว่าการถกหาความร่วมมือจากประเทศอื่นๆ หรือการเข้ามาตรึงการคว่ำบาตร”¹²⁰ เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นต้องการยุติการวิจารณ์ในประเด็นนี้ให้เร็วที่สุด เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์นโยบายผูกมิตรของรัฐบาลญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียาสุโอะ ฟุกุตะ (Yasuo Fukuda) ได้กล่าวว่า “นโยบายของญี่ปุ่นคือ การผูกมิตรกับรัฐบาลเมียนมาร์ให้เกิดการเจรจาและไม่ใช้กำลังทหาร”¹²¹ และได้กล่าวย้ำเกี่ยวกับ ODA ที่จัดสรรให้เมียนมาร์ว่า “ญี่ปุ่นได้จัดสรรเฉพาะความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมที่ให้ผลประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนเมียนมาร์และไม่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลทหารเมียนมาร์”¹²²

กล่าวได้ว่า จากเหตุการณ์ประท้วงในปี 2007 ที่นำไปสู่การใช้กำลังปราบปรามพระสงฆ์และประชาชน รวมไปถึงการสังหารนายนาากาอิ ได้ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นถูกกดดันจากประชาชนภายในประเทศและสังคมระหว่างประเทศให้ดำเนินมาตรการที่แข็งกร้าวต่อรัฐบาลทหาร แต่ญี่ปุ่นก็เลือกที่จะใช้แนวทางการผูกมิตรเช่นเดิม ด้วยการพยายามชี้แจงให้เห็นว่าการเสียชีวิตของนายนาากาอิเป็นอุบัติเหตุ และเป็นประเด็นระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ที่ชุมชนระหว่างประเทศไม่ควรเข้ามายุ่งเกี่ยว นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังคงจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์และมีมูลค่าใกล้เคียงกับปีก่อนหน้านี้ (ดังรายละเอียดในตารางที่ 11) โดย ODA เหล่านั้นส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ดำเนินงานมาจากปีก่อน และยังคงได้การปรับคำอธิบายเป็นการให้ที่คำนึงถึงประชาชนเมียนมาร์ (ตามหลักการความมั่นคงของมนุษย์) แม้ว่าในความจริงแล้ว ประชาชนเมียนมาร์กำลังถูกคุกคามจากรัฐบาลทหารก็ตาม

¹¹⁹Yoichi Yamaguchi. Cited in Norman, "Japan and the Saffron Revolution: Eyewitness Burma from the Inside".

¹²⁰Masahiko Komura. Cited in Morii, "Japan's Persistent Engagement Policy toward Myanmar in the Post-Cold War Era: A Case of Japan's 'Problem-Driven Pragmatism,'" 238-39.

¹²¹Yasuo Fukuda. Cite in Lindsay Black, "Bridging between Myanmar and International Society : Japan's Self-Identity and Kakehashi Policy," *The Pacific Review* 26, no. 4 (2013): 347.

¹²²Ibid., 348.

ตารางที่ 11 การจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ปี 2007 (100 ล้านเยน)

ปี	เงินกู้	ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า	ความร่วมมือทางเทคนิค	
2007	-	โครงการฟื้นฟูป่าในพื้นที่แห้งแล้ง	0.61	รวม 20.02 (รวมโครงการของ JICA :16.37)
		โครงการพัฒนาสุขภาพและจิตใจของเด็ก (ช่วงที่ 8) (ผ่าน UNICEF)	2.04	
		โครงการทุนการศึกษาสำหรับพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (4 โครงการ)	3.94	
		ความช่วยเหลือแบบเร่งด่วนเพื่อช่วยเหลือผู้ป่วยโรคโปลิโอ (ผ่าน UNICEF)	2.17	
		ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าสำหรับโครงการ NGOs ญี่ปุ่น (4 โครงการ)	0.54	
		โครงการความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประชาชนระดับรากหญ้า (30 โครงการ)	2.51	
		รวม	11.81	

แหล่งข้อมูล: MOFA. "Japan's ODA Disbursements to Myanmar: 2006-2010."

http://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/01ap_ea01.html.

ญี่ปุ่นกับการจัดการภัยพิบัติไซโคลนนาร์กิสและการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเมียนมาร์ในปี 2008 ไซโคลนนาร์กิสได้พัดกระหน่ำเมียนมาร์ในวันที่ 2 พฤษภาคม 2008 บริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิระวดีซึ่งอยู่ห่างจากเมืองย่างกุ้งไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ประมาณ 220 กิโลเมตร จากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้มีผู้สูญหายและเสียชีวิตมากกว่า 140,000 คน และอีกประมาณ 3.4 ล้านคนไม่มีที่อยู่อาศัย¹²³ ซึ่งนับเป็นการสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ของประชาชนเมียนมาร์ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทหารก็ไม่ได้ใส่ใจและให้ความช่วยเหลืออย่างใด กลับให้ความสำคัญกับการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญที่จะจัดขึ้นในวันที่ 10 ในเดือนเดียวกัน ทั้งนี้หลังจากไซโคลนนาร์กิสได้พัดถล่มแล้วเป็นเวลามากกว่า 3 วันที่ผู้ได้รับผลกระทบต้องช่วยเหลือตัวเอง โดยไม่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ประชาชนเหล่านี้ไม่มีอาหาร น้ำดื่มและที่หลบภัย นอกจากนี้ รัฐบาลทหารยังไม่อนุญาตให้กลุ่ม NGOs เข้าไปให้ความช่วยเหลือ รวมถึงประกาศไม่ยอมรับความช่วยเหลือจากภายนอก โดยให้เหตุผลว่า รัฐบาลเมียนมาร์สามารถจัดการเยียวยาผู้ประสบภัยได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลทหารกลับจะไม่ให้ความสนใจต่อภัยพิบัตินี้เลย

¹²³EAT and JHU CPHHR, "After the Storm: Voices from the Delta,"(May, 2009), 1.

เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ นายบัน คี มูน ได้ออกมาแสดงความกังวลและเรียกร้องให้รัฐบาลทหารเมียนมาร์ยอมรับความช่วยเหลือจากภายนอก และอนุญาตให้ทีมบรรเทาทุกข์เข้าไปปฏิบัติงานเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่ประสบภัย¹²⁴ ซึ่งรัฐบาลทหารเมียนมาร์ก็ไม่ยอมและย้ำอีกครั้งว่าสามารถจัดการได้โดยไม่ต้องรับความช่วยเหลือจากต่างชาติ เพราะในทัศนะของผู้นำเมียนมาร์ในขณะนั้นคิดว่า หากรับความช่วยเหลือจากต่างชาติและอนุญาตให้หน่วยงานต่างๆ เข้ามาในเมียนมาร์ อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในของเมียนมาร์และกระบวนการรับรองร่างรัฐธรรมนูญที่กำลังจะจัดขึ้น ทั้งนี้รัฐบาลทหารเมียนมาร์มองการให้ความช่วยเหลือจากต่างชาติเป็นการเข้ามาแทรกแซงความมั่นคงแห่งชาติมากกว่าการปฏิบัติงานเพื่อมนุษยธรรม¹²⁵

อย่างไรก็ดี ท้ายที่สุดรัฐบาลทหารเมียนมาร์ก็ยอมรับความช่วยเหลือและอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ต่างชาติรวมถึงหน่วยงาน NGOs บางส่วนเข้ามาในเมียนมาร์ได้ ทั้งนี้ต้องมาจากชาติที่รัฐบาลทหารพิจารณาแล้วว่าเป็นมิตรกับเมียนมาร์ กระนั้น การเข้ามาปฏิบัติงานของหน่วยงาน NGOs และเจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็เป็นไปอย่างไม่ราบรื่น เนื่องจากรัฐบาลทหารเมียนมาร์ตั้งข้อจำกัดมากมาย เช่น จำกัดการเข้าออกในพื้นที่ประสบภัย ตั้งด่านตรวจตลอดเส้นทางที่จะเข้าไปยังพื้นที่ประสบภัย รวมไปถึงการเก็บค่าผ่านด่าน เป็นต้น การกระทำต่างๆ ของรัฐบาลทหารเมียนมาร์ได้สร้างความกังวลและไม่พอใจต่อชุมชนนานาชาติเป็นอย่างมาก จนนำไปสู่การเสนอให้ใช้การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม ตามมาตรการความรับผิดชอบเพื่อการปกป้อง (R2P) ต่อเมียนมาร์ เนื่องจากการกระทำของรัฐบาลทหารเมียนมาร์นั้นเข้าข่ายเป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ ซึ่งถือเป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่จะสามารถใช้มาตรการนี้ได้ อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวก็ถูกยับยั้งโดยจีนและรัสเซีย¹²⁶ หลังจากนั้น ในวันที่ 24 เดือนเดียวกัน รัฐบาลทหารเมียนมาร์ก็ได้จัดลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ โดยไม่สนใจว่าประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ประสบภัยจะสามารถใช้สิทธิได้หรือไม่

จากเหตุการณ์ภัยพิบัติในครั้งนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างรัฐบาลทหารเมียนมาร์กับชุมชนนานาชาติ โดยภายหลังเกิดเหตุการณ์ รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดสรรความช่วยเหลือให้แก่เมียนมาร์ทันที 107 ล้านดอลลาร์และให้เพิ่มเติมอีก 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ¹²⁷ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีฟูกุตะได้เขียนจดหมายส่วนตัวส่งไปยังพลเอกอาวุโสตาน ฉ่วย เพื่อที่จะส่งเจ้าหน้าที่บรรเทาทุกข์ด้านการแพทย์เข้าไปยังเมียนมาร์¹²⁸ ซึ่งนายพลตาน ฉ่วยก็อนุญาต รัฐบาลญี่ปุ่นจึงส่ง

¹²⁴ Andrew Selth, "Even Paranoids Have Enemies: Cyclone Nargis and Myanmar's Fears of Invasion," *Contemporary Southeast Asia* 30, no. 3 (2008): 388.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid., 390.

¹²⁷ Morii, "Japan's Persistent Engagement Policy toward Myanmar in the Post-Cold War Era: A Case of Japan's Problem-Driven Pragmatism," 239.

¹²⁸ MOFA, "Letter from Prime Minister Yasuo Fukuda to Myanmar's SPDC Chairman Senior General Than Shwe, May 9, 2008," http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2008/5/1179869_1010.html.

เจ้าหน้าที่จำนวน 23 คนไปปฏิบัติงานในเมียนมาร์เป็นเวลา 3 วัน รวมถึงรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นก็ได้เดินทางมาเยือนเมียนมาร์ในวันที่ 17-18 พฤษภาคม พร้อมทั้งชักจูงให้เมียนมาร์รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อที่จะสามารถฟื้นตัวจากภัยพิบัติดังกล่าวและสามารถดำเนินการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญได้ และรัฐบาลญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ต่อไป¹²⁹

จากการกระทำของรัฐบาลญี่ปุ่นในครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลญี่ปุ่นยังคงรักษานโยบายผูกมิตรกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ และพยายามใช้มิตรภาพดังกล่าวชักจูงให้รัฐบาลทหารให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อรับความช่วยเหลือ และญี่ปุ่นเองก็จะให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ หลังจากที่เมียนมาร์ได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นได้แสดงความยินดีต่อการขับเคลื่อนไปสู่ประชาธิปไตยของเมียนมาร์ พร้อมทั้งแนะนำให้เมียนมาร์มีการเจรจากับกลุ่มต่างๆภายในประเทศ เพื่อนำไปสู่การปรองดองตามแนวทางที่ญี่ปุ่นได้สนับสนุนมาโดยตลอด¹³⁰ ถึงแม้ชาติตะวันตกอื่นๆจะมองว่าการลงประชามติของเมียนมาร์ไม่มีความโปร่งใส เป็นธรรม รวมทั้งไม่ได้เป็นการแสดงเจตนาของประชาชนเมียนมาร์ทั้งหมด โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ประสบภัยที่ไม่สามารถไปร่วมลงคะแนนเสียงได้

การให้ความช่วยเหลือเมียนมาร์จากเหตุการณ์ไซโคลนนาร์กิส อีกด้านหนึ่งยังเป็นการยืนยันความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ เนื่องจากรัฐบาลทหารประกาศไม่รับความช่วยเหลือจากชาติตะวันตก ยกเว้นชาติที่ตนพิจารณาว่าเป็นมิตรต่อเมียนมาร์อันหมายถึงญี่ปุ่น แต่ญี่ปุ่นพยายามปรับคำอธิบายว่า “เป็นหน้าที่ของชุมชนระหว่างประเทศที่จะต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนเมียนมาร์ เนื่องจากขาดสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต แม้ว่ารัฐบาลเมียนมาร์ได้พยายามช่วยเหลือประชาชนเหล่านั้นแล้ว”¹³¹ การกล่าวเช่นนี้ชี้ให้เห็นความจำเป็นที่ญี่ปุ่นต้องให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ และถือเป็นการให้เกียรติต่อรัฐบาลทหาร เพราะในความเป็นจริงแล้วรัฐบาลเมียนมาร์ไม่ได้สนใจที่จะช่วยเหลือผู้ประสบภัย แต่กลับมุ่งที่จัดการลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญให้เร็วที่สุด โดยไม่ใส่ใจว่าประชาชนจะสามารถมาลงคะแนนได้หรือไม่ นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังคงจัดสรร ODA โครงการอื่นๆให้แก่เมียนมาร์โดยมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้านี้ (ดังรายละเอียดในตารางที่ 12

¹²⁹ Kimura Hitoshi. Cited in Morii, "Japan's Persistent Engagement Policy toward Myanmar in the Post-Cold War Era: A Case of Japan's 'Problem-Driven Pragmatism,'" 239.

¹³⁰ Ibid., 240.

¹³¹ MOFA, "Emergency Assistance for the Cyclone Disaster in the Union of Myanmar, May 5, 2008," http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2008/5/1179757_1010.html.

ตารางที่ 12 การจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ปี 2008-10 (100 ล้านเยน)

ปี	เงินกู้	ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า	ความร่วมมือด้านเทคนิค	
2008	-	โครงการควบคุมการแพร่ระบาดของมาลาเรีย	3.46	รวม 22.91 (รวม โครงการ ของ JICA: 19.36)
		ความช่วยเหลือแบบเร่งด่วน	11.29	
		โครงการทุนการศึกษาสำหรับพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (4 โครงการ)	4.01	
		ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าสำหรับชาวนาผู้ด้อยโอกาส (ผ่าน FAO) (1 โครงการ)	2.00	
		ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าสำหรับโครงการ NGOs ของญี่ปุ่น (5 โครงการ)	0.97	
		โครงการความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประชาชนระดับรากหญ้า (31 โครงการ)	2.79	
		รวม	24.52	
2009	-	โครงการจัดหาเครื่องมือสำหรับรักษาวัณโรค	3.08	รวม 23.31 (รวม โครงการ ของ JICA: 18.11)
		โครงการสร้างโรงเรียนอนุบาลและค่ายพักพิงในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากไซโคลนนาร์กิส	5.81	
		โครงการทุนการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (4 โครงการ)	4.04	
		ความช่วยเหลือด้านอาหาร (ผ่าน WFP)	5.10	
		ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าสำหรับโครงการ NGOs ของญี่ปุ่น (9 โครงการ)	2.06	
		โครงการสำหรับประชาชนระดับรากหญ้านานาชาติ (1 โครงการ)	0.10	
		โครงการความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประชาชนระดับรากหญ้า (36 โครงการ)	2.84	
		รวม	23.03	
2010	-	ความช่วยเหลือให้เปล่าแบบเร่งด่วนเนื่องจากภัยพิบัติไซโคลนนาร์กิส (ผ่าน WFP)	0.47	รวม 25.46 (รวม โครงการ ของ JICA: 17.42)
		ความช่วยเหลือด้านอาหาร (ผ่าน WFP)	4.80	
		โครงการทุนการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (4 โครงการ)	3.70	
		ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าสำหรับโครงการ NGOs ของญี่ปุ่น (8 โครงการ)	1.55	

	โครงการความมั่นคงของมนุษย์สำหรับประชาชน ระดับรากหญ้า (31 โครงการ)	2.81	
	รวม	13.33	

แหล่งข้อมูล: MOFA. "Japan's ODA Disbursements to Myanmar: 2006-2010."

http://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/01ap_ea01.html.

กล่าวโดยรวมแล้ว ถึงแม้รัฐบาลญี่ปุ่นได้ใช้กฎบัตร ODA ปี 2003 เป็นแนวทางพื้นฐานในการจัดสรร ODA ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ แต่ในกรณีของเมียนมาร์นั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเมียนมาร์ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับการจัดสรร ODA จากญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลญี่ปุ่นก็ยังคงพยายามรักษาโยบายผูกมิตรกับรัฐบาลเมียนมาร์ไว้ แม้ว่าจะถูกกดดันจากสหรัฐอเมริกาและชาติตะวันตกอื่นๆ รวมถึงการเผชิญกับแรงกดดันจากภายในประเทศญี่ปุ่นเอง ทั้งนี้ญี่ปุ่นได้จัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์อย่างต่อเนื่องโดยใช้แนวทางการปรับคำอธิบายต่อชุมชนนานาชาติว่า ODA ที่ให้แก่เมียนมาร์เป็นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เพื่อส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในสังคมเมียนมาร์ อันเป็นไปตามหลักการที่ได้ระบุไว้ในกฎบัตร ODA ไม่ได้ให้เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลทหารแต่อย่างใด ซึ่งการปรับคำอธิบายของญี่ปุ่นตามหลักการที่กล่าวมานี้ ส่งผลให้ญี่ปุ่นยังคงสามารถรักษามิตรภาพกับรัฐบาล SPDC ไว้ได้ แม้ว่าจะไม่ใกล้ชิดสนิทสนมกันเหมือนเก่า แต่ก็ไม่ทำให้ญี่ปุ่นสูญเสียชาติพันธมิตรอย่างเมียนมาร์ไป โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่เมียนมาร์หันไปพึ่งพิงจีนมากขึ้น ญี่ปุ่นยังต้องรักษาโยบายผูกมิตรกับรัฐบาลเมียนมาร์ไว้ต่อไป

นอกจากนี้แล้ว การปรับคำอธิบายด้วยการนำเอาหลักการความมั่นคงของมนุษย์มาสร้างความชอบธรรมนั้น ยังทำให้ญี่ปุ่นไม่ถูกต่อว่าจากนานาชาติที่ให้ ODA แก่เมียนมาร์ ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ญี่ปุ่นก็สามารถรักษาช่องทางที่ให้ ODA เพื่อผูกมิตรกับรัฐบาลทหารเมียนมาร์ในช่วงเวลาระหว่างปี 2004-2010 ไว้ได้ (ดังรายละเอียดในตารางที่ 13) ซึ่งถือเป็นช่วงเวลาที่เมียนมาร์ประสบกับความวุ่นวายและเกิดความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังเป็นประเทศผู้ให้ ODA รายใหญ่ที่สุดแก่เมียนมาร์ในบรรดาประเทศสมาชิก DAC ทั้งหมด ยกเว้นในปี 2008 และ 2009 (ดังรายละเอียดในตารางที่ 14)

ตารางที่ 13 การจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ปี 2004-10 (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

ปี	เงินกู้	เงินให้เปล่า	ความร่วมมือด้านเทคนิค	รวม
2004	-	8.41	18.41	26.82
2005	-	6.65	19.03	25.68
2006	-	13.35	17.48	30.83
2007	-	11.68	18.84	30.52
2008	-	23.77	18.71	42.48
2009	-	24.50	23.77	48.27
2010	-	21.56	25.27	46.83
รวม	-	109.92	141.51	251.43

แหล่งข้อมูล: MOFA. "Japan's ODA Disbursements to Myanmar."

http://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/01ap_ea01.html

ตารางที่ 14 การจัดสรร ODA ของกลุ่มประเทศ DAC แก่เมียนมาร์ปี 2004-10 (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

ปี	1		2		3	
2004	ญี่ปุ่น	86.4	สหรัฐฯ	48.1	ฝรั่งเศส	25.6
2005	ญี่ปุ่น	25.49	ออสเตรเลีย	10.96	อังกฤษ	10.58
2006	ญี่ปุ่น	30.84	อังกฤษ	13.47	สหรัฐฯ	10.94
2007	ญี่ปุ่น	30.52	อังกฤษ	17.97	สหรัฐฯ	15.35
2008	อังกฤษ	82.35	สหรัฐฯ	71.59	ออสเตรเลีย	47.14
2009	อังกฤษ	53.14	ญี่ปุ่น	48.28	สหรัฐฯ	35.22
2010	ญี่ปุ่น	46.83	ออสเตรเลีย	44.40	อังกฤษ	44.17

แหล่งข้อมูล: MOFA. "Japan's ODA Disbursements to Myanmar."

http://www.mofa.go.jp/policy/oda/data/01ap_ea01.html

บทที่ 5

นโยบายการให้ ODA ของ ญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี 2010

การเลือกตั้งทั่วไปในปี 2010 ของเมียนมาร์ ที่ตามมาด้วยการขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ได้มีนโยบายปฏิรูปประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม รวมไปถึงการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับชาติตะวันตก สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ให้มีความใกล้ชิดมากขึ้น โดยได้มีการเยือนอย่างเป็นทางการของผู้นำระดับสูงของทั้งสองประเทศ รวมถึงนายกรัฐมนตรีชินโสะ อาเบะ เมื่อปี 2013 นอกจากนี้ ญี่ปุ่นได้ประกาศยกหนี้ค้างชำระและจัดสรรความช่วยเหลือประเภทเงินกู้ให้เป็นครั้งแรก ทั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังคงปรับคำอธิบาย (framing) ต่อการให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ โดยกล่าวว่า “เป็นไปเพื่อสนับสนุนการปฏิรูป” ด้วยเหตุนี้ ทำให้หลักการความมั่นคงของมนุษย์ถูกลดความสำคัญลงในนโยบาย ODA ต่อเมียนมาร์ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว ผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นจะได้รับและอิทธิพลของเงินถือเป็นแรงผลักดันที่สำคัญในการดำเนินนโยบายของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์ในช่วงเวลานี้

เนื้อหาในบทนี้เป็นการกล่าวถึง การเปลี่ยนแปลงของเมียนมาร์ภายหลังการเลือกตั้ง ที่ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนหลักการที่ใช้ปรับคำอธิบายในนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่น โดยแสดงให้เห็นว่าหลักการความมั่นคงของมนุษย์ได้ถูกแทนที่ด้วยการส่งเสริมการปฏิรูปเมียนมาร์ อย่างไรก็ตาม ในเชิงปฏิบัติ ญี่ปุ่นยังคงใช้ ODA เป็นเครื่องมือเร่งกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลใหม่ของเมียนมาร์ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและแข่งขันกับอิทธิพลของจีน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5.1 การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเมืองและนโยบายต่างประเทศเมียนมาร์

เมียนมาร์กลายเป็นประเทศที่ได้รับความสนใจจากทั่วโลกหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 7 พฤศจิกายน ปี 2010¹ การเลือกตั้งดังกล่าวถือเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองของเมียนมาร์ เพราะถือเป็นการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากรัฐบาลทหารสู่พลเรือนเป็นครั้งแรกในรอบ 48 ปี (1962-2010) อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงนั้นไม่อาจกล่าวได้ว่า เมียนมาร์มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้อำนาจรัฐบาลพลเรือนอย่างแท้จริง เนื่องจากประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้นำประเทศและขึ้นดำรงตำแหน่งในวันที่ 30 มีนาคม ปี 2011² ถือเป็นนายทหารระดับสูงที่เกษียณอายุของ SPDC และเป็นผู้ได้รับการยอมรับภายในพรรคสหสามัคคีและการพัฒนา (Union

¹Kyaw Yin Hlaing, "Understanding Recent Political Changes in Myanmar," *Contemporary Southeast Asia* 34, no. 2 (2012): 197.

²Ibid.

Solidarity and Development Party: USDP) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองของรัฐบาลทหาร อีกทั้งยังเป็นบุคคลที่พลเอกอาวุโสดาน ฉ่วย ไว้วางใจ

กล่าวได้ว่า การขึ้นสู่ตำแหน่งของประธานาธิบดีเต็ง เส่งและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในครั้งนี้อย่างถูกกำกับและกำหนดทิศทางโดย SPDC อยู่ โดยก่อนการเลือกตั้งในปี 2010 รัฐบาลทหารได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นและจัดให้ประชาชนลงประชามติในปี 2008 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการออกแบบให้เป็นเครื่องมือที่ชอบธรรม เพื่อใช้รักษาอิทธิพลและอำนาจของทหารในการเมืองเมียนมาร์ต่อไป³ รัฐธรรมนูญนี้ประกอบด้วยสาระสำคัญคือ กำหนดให้ประเทศมีการปกครองในระบอบประธานาธิบดีที่มีสองสภา โดยสมาชิกสภามาจากตัวแทนของเขตการปกครอง 7 เขตและตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆใน 7 รัฐ ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติและคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ ยังได้มีการระบุอย่างชัดเจนในประเด็นต่อไปนี้ คือ ทหารยังคงมีอำนาจโดยสมบูรณ์และชอบธรรมในการจัดการด้านกิจการระหว่างประเทศ ร้อยละ 25 ของจำนวนที่นั่งในสภาจะต้องเป็นของทหารที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้บัญชาการทหารสูงสุด ทหารจะต้องมีที่นั่งหนึ่งในสามของจำนวนที่นั่งในแต่ละเขตและแต่ละรัฐ รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงป้องกันประเทศ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกิจการชายแดนจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากผู้บัญชาการทหารสูงสุด นอกจากนี้ ในการประกาศภาวะฉุกเฉินของรัฐ ประธานาธิบดีสามารถกระทำได้โดยร่วมมือกับสภาความมั่นคงและการป้องกันแห่งชาติ (National Defense and Security Council) โดยหลังประกาศแล้วจะต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้ควบคุมดูแล ประเด็นต่อมาผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้นั้นต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเมียนมาร์ไม่ต่ำกว่า 20 ปี มีบิดามารดาที่มีสถานะเป็นพลเมืองของรัฐ และต้องไม่มีคู่สมรสและบุตรเป็นพลเมืองชาติอื่น (ข้อกำหนดนี้ถือเป็นมาตรการกีดกันนางอง ซาน ซูจี ไม่ให้มีสิทธิดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เนื่องจากนางอง ซาน ซูจีมีคู่สมรสเป็นชาวอังกฤษและมีบุตร 2 คนถือสัญชาติอังกฤษ) และในการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องได้รับการสนับสนุนมากกว่า ร้อยละ 75 ของสมาชิกในสภาทั้งหมด พร้อมทั้งได้รับเสียงสนับสนุนมากกว่า ร้อยละ 50 จากการลงประชามติภายในชาติ และกำหนดให้มีประเด็นการคุ้มกันมิให้ถูกฟ้องร้อง (immunity clause) เพื่อปกป้องทหารและรัฐบาลจากการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่⁴

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงไม่เอื้ออำนวยให้เมียนมาร์เปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย แต่ยังคงมีเป้าหมายสำคัญเพื่อรักษาอำนาจของทหารไว้ ทั้งนี้ นิตยสาร *The Economist* ได้วิจารณ์

³Frank Frost, "Burma/Myanmar: Internal Issues and Regional and International Responses,"(Parliament of Australia Department of Parliamentary Services 16 October, 2009), 10.

⁴Ibid., 11.

ว่า “เป็นเอกสารของกองทัพ โดยกองทัพและเพื่อกองทัพ” (a document of the army, by the army, for the army)⁵ นอกจากนี้ นายอู วิน ทิน (U Win Tin) ผู้ก่อตั้งและสมาชิกระดับสูงของพรรค NLD รวมถึงเป็นนักโทษทางการเมืองตั้งแต่ปี 1989-2008 ได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า “รัฐบาลทหารต้องการสร้างความชอบธรรมให้แก่ตนเอง ด้วยการจัดการเลือกตั้งและอ้างว่าเป็นการดำเนินการในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือเป็นของทหารท้ายที่สุดการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นก็เป็นเรื่องจอมปลอมเท่านั้น”⁶ พรรค NLD ได้ประกาศไม่เข้าร่วมการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2010 อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อมในเดือนเมษายน ปี 2012 นางออง ซาน ซูจีและสมาชิกพรรค NLD ได้ลงสมัคร และได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกในสภา โดยเป็นพรรคฝ่ายค้าน ภายหลังจากการเลือกตั้ง โครงสร้างการบริหารประเทศของเมียนมาร์ประกอบด้วยประธานาธิบดีผู้มีอำนาจสูงสุด รองประธานาธิบดี 2 คน อัยการสูงสุดแห่งสหภาพและกระทรวงต่างๆมากกว่า 30 กระทรวง (ดังรายละเอียดในภาพที่ 2 และตารางที่ 15)

ภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างการบริหารประเทศของรัฐบาลเมียนมาร์ภายหลังการเลือกตั้งปี 2010



ตารางที่ 15 กระทรวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงของเมียนมาร์หลังการเลือกตั้งปี 2010

กระทรวง	รัฐมนตรี
กระทรวงกลาโหม	Lieutenant General Wai Lwin
กระทรวงมหาดไทย	Lieutenant General Ko Ko
กระทรวงกิจการชายแดน	Lieutenant General Thet Naing Win
กระทรวงการต่างประเทศ	U Wana Mg Lwin

⁵The Economist, "A Fly in the Ointment: Myanmar's Repugnant and Undemocratic Constitution Will Haunt the Process of Reform," <http://www.economist.com/node/21553447>

⁶U Win Tin. Cited in *ibid.*

กระทรวงพัฒนาสังคม	Dr. Myat Myat Ohn Khin
กระทรวงสารสนเทศ	U Aung Kyi
กระทรวงวัฒนธรรม	U Aye Myint Kyu
กระทรวงเกษตรและชลประทาน	U Myint Hlaing
กระทรวงป่าไม้	U Win Tun
กระทรวงการคลังและสรรพากร	U Win Shein
กระทรวงโยธาธิการ	U Kyaw Lwin
กระทรวงการวางแผนและพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ	Ar. Kan Zaw
กระทรวงปศุสัตว์และประมง	U Ohn Myint
กระทรวงพาณิชย์	U Win Myint
กระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ	U Myat Hein
กระทรวงแรงงาน	U Mg Myint
กระทรวงการเหมืองแร่	Dr. Myint Aung
กระทรวงสหกรณ์	U Kyaw Hsan
กระทรวงคมนาคม	U Nyan Tun Aung
กระทรวงการโรงแรมและการท่องเที่ยว	U Htein Aung
กระทรวงการกีฬา	U Tit Hsan
กระทรวงอุตสาหกรรม	U Aye Myint
กระทรวงการรถไฟ	General Zay Yar Aung
กระทรวงพลังงาน	U Than Htein
กระทรวงพลังงานไฟฟ้า	U Khin Mg Soe
กระทรวงศึกษาธิการ	Dr. Mya Aye
กระทรวงสาธารณสุข	Dr. Pe Thet Khin
กระทรวงกิจการศาสนา	U Hsan Hsint
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	Dr. Ko Ko Oo
กระทรวงการอพยพ	U Khin Ye
สำนักงานประธานาธิบดี	<ol style="list-style-type: none"> 1. U Thein Nyut 2. U Soe Mg 3. U Soe Thein 4. U Aung Min 5. U Hla Tun 6. U Tin Naing Thein

แหล่งข้อมูล: Dawei Development Company Limited. "โครงสร้างรัฐบาลพม่า."

<http://daweidevelopment.com/index.php/th/myanmar-government-structure>.

แม้ว่าการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองของเมียนมาร์ในครั้งนี้จะยังคงไม่มีความแน่นอนในระยะยาว เพราะไม่มีใครสามารถรับประกันได้ว่าทหารจะไม่แทรกแซงทางการเมืองในอนาคต และแม้แต่ในปัจจุบันทหารก็ยังคงมีอำนาจอยู่มาก อย่างไรก็ตาม นักวิชาการคนสำคัญของเมียนมาร์อย่าง ถัน มินอู (Thant Myint-U) ได้แสดงความคิดเห็นว่า หลังการเลือกตั้งเมียนมาร์จะไม่หวนกลับไปเป็นแบบเดิมอีกและจะต้องเผชิญความเปลี่ยนแปลงที่ตามมาอีกมากมายอย่างต่อเนื่อง⁷

ทั้งนี้ถัน มินอูได้กล่าวถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ว่า ส่วนหนึ่งเกิดจากความตั้งใจของพลเอกอาวุโสตาน ฉ่วย ที่ต้องการทำให้ระบบการเมืองแตกแยกอำนาจเบ็ดเสร็จไม่อยู่ในมือผู้นำเพียงคนเดียว เพื่อรองรับการลงจากอำนาจของตน เนื่องจากพลเอกอาวุโสตาน ฉ่วยตระหนักถึงบทเรียนที่สำคัญของอดีตผู้นำเมียนมาร์ คือนายพลเนวิน ที่ถูกผู้นำรุ่นใหม่ที่มีอำนาจมากกว่ากำจัดเพื่อไม่ให้เป็นเสี้ยนหนาม และต้องจบชีวิตลงอย่างไร้ค่า พลเอกอาวุโสตาน ฉ่วยจึงเชื่อว่าการทำให้ระบบการเมืองแตกแยก โดยไม่ให้อำนาจกระจุกตัวอยู่ที่ใครคนใดคนหนึ่งมากเกินไป จะทำให้ตัวเองปลอดภัยหลังจากเกษียณอายุ นอกจากนี้แล้ว การปฏิรูปโดยให้พลเมืองเข้ามามีอำนาจในการบริหารประเทศมากขึ้น แต่ยังคงอำนาจของทหารไว้ จะช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อทหารเอง อย่างน้อยก็ได้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ขับเคลื่อนประเทศไปสู่ประชาธิปไตย⁸

นอกจากนี้ ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไปเกี่ยวกับการปฏิรูปของเมียนมาร์ในครั้งนี้ โดยมีการวิเคราะห์ว่าเกิดจากสาเหตุหลายประการที่เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ เริ่มจากเศรษฐกิจของประเทศถดถอยอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกันผู้นำทหารระดับสูงยังคงมีความเป็นอยู่ที่สุขสบาย ส่วนประชาชนทั่วไปกลับได้รับความยากลำบากจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำและค่าครองชีพที่สูงขึ้นจากนโยบายของรัฐ ส่งผลให้เกิดการประท้วงขึ้นบ่อยครั้ง โดยครั้งสำคัญคือ การปฏิวัติผ้าเหลืองในปี 2007 โดยพระภิกษุสงฆ์ที่รัฐบาลทหารได้การปราบปรามอย่างรุนแรง ทำให้รัฐบาลสูญเสียความชอบธรรมในการปกครองประเทศอย่างมาก

เหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในสังคมเมียนมายังทำให้ชาติตะวันตกพากันคว่ำบาตรหนักขึ้น ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ทำให้รัฐบาลทหารหันไปพึ่งพิงประเทศพันธมิตรหลักอย่างจีนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในความสัมพันธ์กับจีนก็ไม่ได้ราบรื่น เพราะรัฐบาลเมียนมาร์รู้สึกไม่พอใจการอพยพของชาวจีนจำนวนมาก โดยเฉพาะจากมณฑลยูนนาน เข้ามาตั้งถิ่นฐานในเมียนมาร์ ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนเมียนมาร์ในพื้นที่มาโดยตลอด อีกทั้งรัฐบาลยังไม่สบายใจที่ต้องพึ่งพิงเงินมากเกินไป เนื่องจากก่อให้เกิดข้อจำกัดในการตัดสินใจใน

⁷Thant Myint-U, "White Elephants and Black Swans: Thoughts on Myanmar's Recent History and Possible Future," in *Myanmar's Transition: Openings, Obstacles and Opportunities*, ed. Nick Cheesman, Monique Skidmore, et al. (Singapore: Institution of Southeast Asian Studies, 2012), 23-35.

⁸Ibid., 25.

นโยบายบางประการ⁹ ด้วยสาเหตุทั้งหมดนี้ จึงได้นำไปสู่การปฏิรูปการปกครองของเมียนมาร์ ด้วยการถ่ายโอนอำนาจบางส่วนจากทหารให้แก่รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อต้องการสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นในการปกครอง ทั้งจากสายตาของประชาชนเมียนมาร์เองและชุมชนนานาชาติ อันนำไปสู่การปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนฟื้นฟูความสัมพันธ์กับชาติตะวันตก ซึ่งจะส่งผลให้ไม่ต้องพึ่งพิงเงินมากเกินไปเหมือนอย่างที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะการเปลี่ยนแปลงในเมียนมาร์จะเกิดมาจากสาเหตุใด แต่ภายหลังจากเลือกตั้งในปี 2010 โดยเปลี่ยกนอกเมียนมาร์มีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย ที่มีรัฐบาลพลเรือน ซึ่งเป็นนิมิตรหมายอันดีที่ชุมชนระหว่างประเทศคาดหวังว่าเมียนมาร์จะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในอนาคต ทั้งนี้ภายหลังจากประธานาธิบดีเต็ง เส่งได้ขึ้นดำรงตำแหน่งได้เปลี่ยนแปลงนโยบายภายในและต่างประเทศมากมาย โดยนโยบายภายในประเทศนั้นได้ประกาศว่าจะปฏิรูปเมียนมาร์ให้กลายเป็น “ชาติประชาธิปไตยที่ทันสมัยและพัฒนา” (modern and developed democratic nation)¹⁰ โดยเน้นย้ำว่าจะปฏิรูปโครงสร้างบริหารและระบบเศรษฐกิจสังคมเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและส่งเสริมให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมถึงมุ่งส่งเสริมการปรองดองภายในชาติเพื่อยุติความขัดแย้งต่างๆ

ประธานาธิบดีเต็ง เส่งได้พบปะกับนางออง ซาน ซูจีเป็นครั้งแรกในวันที่ 19 สิงหาคม ปี 2011¹¹ ภายหลังจากที่นางออง ซาน ซูจีได้รับการปล่อยตัวเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายนของปีก่อนหน้า การพบปะครั้งนี้มีขึ้นที่ท่าเทียบประธานาธิบดี กรุงเนปิดอว์ ประธานาธิบดีเต็ง เส่งได้แสดงท่าที่เป็นมิตรและปรารถนาความร่วมมือระหว่างกัน เขาได้ประกาศให้ซ่อมแซมบ้านที่นางออง ซาน ซูจีเคยอาศัยอยู่กับบิดามารดา พร้อมทั้งมอบอัลบั้มรูปบ้านให้เป็นที่ระลึก ทั้งยังประกาศว่า หากเธอต้องการให้บุตรชายทั้งสองมาอาศัยในเมียนมาร์ รัฐบาลพร้อมจะมอบวีซ่าระยะยาวให้¹² นอกจากนี้ รัฐบาลเต็ง เส่งได้ให้อิสระแก่นางออง ซาน ซูจีเดินทางออกนอกประเทศได้ตามต้องการ

การพบปะพูดคุยกันระหว่างทั้งสองก่อให้เกิดความยินดีต่อชุมชนระหว่างประเทศเป็นอันมาก เพราะถือเป็นสัญลักษณ์สำคัญแห่งการปรองดองทางการเมือง ภายหลังจาก นางออง ซาน ซูจีได้ให้สัมภาษณ์กับสื่อว่าตนเองรู้สึกเชื่อมั่นในความมุ่งมั่นของประธานาธิบดีที่จะเปลี่ยนแปลงการเมืองไปสู่แนวทางที่ดีขึ้น¹³ หลังจากนั้นสองวันถัดมาประธานาธิบดีเต็ง เส่งประกาศเชิญชวนชาวเมียนมาร์ที่ลี้ภัย

⁹Center for Security Studies, "Myanmar: Limited Reforms, Continued Military Dominance," in *CSS Analysis in Security Policy*, No. 115 (June, 2012), 1-4.

¹⁰Moe Thuzar, "Myanmar No Turning Back," in *Southeast Asian Affairs 2012* ed. Daljit Digh and Pushpa Thambipillai (Singapore: Institution of Southeast Asian Studies, 2012), 210.

¹¹Kyaw Yin Hlaing, "Understanding Recent Political Changes in Myanmar," 198.

¹²Ibid., 206.

¹³Ibid., 198.

การเมืองให้กลับมาตุภูมิเพื่อร่วมกันพัฒนาประเทศต่อไป¹⁴ ในเดือนกันยายน ปี 2011 ได้จัดตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่ปกป้องสิทธิพื้นฐานของพลเมือง¹⁵

นอกจากนี้ ในปี 2012 ผู้นำคนใหม่ของเมียนมาร์ได้ประกาศปล่อยตัวนักโทษทางการเมือง มากกว่าหนึ่งหมื่นคน รวมถึงอดีตนายกรัฐมนตรีนุ ชิ่น ยุ้นต์ พร้อมกับประกาศให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน มากขึ้น รวมถึงจัดตั้งศูนย์สันติภาพแห่งเมียนมาร์ (Myanmar Peace Centre) เพื่อทำหน้าที่เจรจา แก้ไขปัญหาความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อยต่างๆ โดยประเด็นนี้ถือเป็นความท้าทายต่อนโยบาย ประรองภายในชาติของรัฐบาลอย่างมาก เพราะยังมีชนกลุ่มน้อยจำนวนหนึ่ง เช่น คะชิน (Kachin) ที่ยังคงไม่สามารถตกลงกันได้¹⁶ นอกจากนี้ ปัญหาของโรฮิงญา บริเวณรัฐยะไข่ (Rakhine) ยังคงเป็น ปัญหาที่สะท้อนให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความไม่มั่นคงของมนุษย์ในวงกว้าง และส่งผล กระทบต่อความมั่นคงของเมียนมาร์และประเทศเพื่อนบ้าน¹⁷ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลใหม่ของเมียนมาร์ ก็ประสบความสำเร็จในการเจรจาสันติภาพกับกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union: KNU) ในเดือนมกราคม ปี 2012 ส่งผลให้สิ้นสุดการสู้รบระหว่างสองฝ่ายที่ดำเนินมาเป็น ระยะเวลากว่า 60 ปี¹⁸ ส่วนในด้านเศรษฐกิจนั้น ได้ประกาศจัดตั้ง “สภาให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ” (National Economic and Social Advisory Council) ที่ประกอบด้วยตัวแทน ในระดับสหภาพและระดับภูมิภาค รวมถึงผู้นำในด้านธุรกิจ สภาดังกล่าวมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ ประธานาธิบดีในการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจ¹⁹

การเปลี่ยนแปลงนโยบายภายในประเทศข้างต้นได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ต่างประเทศด้วย กล่าวคือ ในขณะที่ประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ได้ปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ การเมืองและ สังคมภายในประเทศให้เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย ชาติตะวันตกต่างๆได้ทบทวนนโยบายต่อ เมียนมาร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ที่จากเดิมเคยใช้มาตรการคว่ำบาตรขั้น รุนแรง ก็ได้ค่อยๆผ่อนคลายนลง จนท้ายที่สุดก็ได้ประกาศยกเลิกไป เหลือเพียงแต่มาตรการป้องกันการ ส่งออกอาวุธ พร้อมกันนี้ได้ประกาศสนับสนุนการปฏิรูปเมียนมาร์ รวมทั้งฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการ ทูต การลงทุน การค้าขายระหว่างกันด้วยการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าไปลงทุน ทั้งนี้เมียนมาร์ได้ชื่อ ว่าเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ค่าจ้างแรงงานมีราคาถูกและมีตลาด

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Monique Skidmore and Trevor Wilson, "Interpreting the Transition in Myanmar," in *Myanmar's Transition: Openings, Obstacles and Opportunities* ed. Nick Cheesman, Monique Skidmore, et al. (Singapore: Institution of Southeast Asian Studies, 2012), 11.

¹⁶ Ian Holliday, "Myanmar in 2012: Toward a Normal State," *Asian Survey* 53, no. 1 (January/February, 2013): 96.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Robert Kiener, "Myanmar's New Era: Will the Military Allow Reforms to Continue?," *Global Researcher* 6, no. 14 (July 17, 2012): 331.

¹⁹ Adam Burke, "Myanmar and Foreign Aid – Recent Changes, Risk and Opportunity," www.thepolicypractice.com/papers/myanmar.pdf.

ภายในประเทศที่มีกำลังบริโภคค่อนข้างสูง เพราะมีจำนวนประชากรประมาณ 54.6 ล้านคน²⁰ ดังรายงานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่ได้กล่าวว่า “เมียนมาร์จะกลายเป็นประเทศที่มีพรมแดนเศรษฐกิจสำคัญในเอเชีย (economic frontier in Asia) ถ้าหากมีการปฏิรูปที่เหมาะสม เนื่องจากรั่วไหลไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและมีแรงงานจำนวนมาก ซึ่งจะก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาล”²¹

รัฐบาลเมียนมาร์ยังได้แก้ไขกฎหมายการลงทุนของชาวต่างชาติ (Foreign Investment Law: FIL) ที่มีมาตั้งแต่ 1988 เพื่อรองรับการลงทุนของต่างชาติ และมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการในวันที่ 2 พฤศจิกายน ปี 2012²² โดยรายละเอียดสำคัญที่กฎหมายนี้ระบุไว้คือ ชาวต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของธุรกิจได้ 100 เปอร์เซ็นต์โดยไม่ต้องมีหุ้นส่วนเป็นชาวเมียนมาร์ ยกเว้นในบางธุรกิจที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษ รวมถึงนักลงทุนต่างชาติสามารถเช่าที่ดินจากรัฐบาลหรือเอกชนได้ครั้งละ 50 ปี และสามารถต่ออายุการเช่าได้ 2 ครั้ง ครั้งละ 10 ปี ขึ้นอยู่กับรูปแบบและขนาดของการลงทุน นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญทั้งการส่งเสริมการส่งออกและทดแทนการนำเข้า (both export promotion and import substitution) ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายฉบับเก่าที่มุ่งเน้นการสนับสนุนการส่งออกเพียงอย่างเดียว²³ ซึ่งภายหลังที่กฎหมายการลงทุนฉบับนี้ได้บังคับใช้ ชาติต่างๆ ได้แสดงเจตจำนงเข้ามาลงทุนในเมียนมาร์เป็นจำนวนมาก โดยจากสถิติในปี 2012 นั้น ชาติที่มียอดลงทุนสูงสุดในเมียนมาร์ คือ จีน รองลงมาคือ ไทยและฮ่องกงตามลำดับ (ดังรายละเอียดในตารางที่ 16)

ตารางที่ 16 การลงทุนของบริษัทต่างชาติในเมียนมาร์ปี 2012 (ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

ลำดับที่	ประเทศ	บริษัทที่ได้รับอนุญาต		
		จำนวน	มูลค่า	%
1	จีน	33	13947.146	34.50
2	ไทย	61	9568.093	23.66
3	ฮ่องกง	38	6308.495	15.60
4	เกาหลีใต้	49	2941.289	7.27
5	อังกฤษ	51	2660.588	6.58
6	สิงคโปร์	72	1804.013	4.46

²⁰ สถิติในเดือนกรกฎาคม ปี 2012 อ้างจาก Kiener, "Myanmar's New Era: Will the Military Allow Reforms to Continue?," 333.

²¹ IMF, "Statement at the Conclusion of the 2011 Article IV Mission to Myanmar," <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr1225.htm>.

²² KPMG in Myanmar, "Foreign Investment Law and Investment Procedures in Myanmar," http://www.set.or.th/th/news/download/files/Myanmar_FIL_and_invest_procedure.pdf.

²³ Aung Hla Tun, "Myanmar State Media Details New Foreign Investment Law," <http://www.reuters.com/article/2012/11/03/us-myanmar-investment-idUSBRE8A204F20121103>.

7	มาเลเซีย	39	977.461	2.42
8	ฝรั่งเศส	2	469.000	1.16
9	สหรัฐฯ	15	243.565	0.60
10	อินโดนีเซีย	12	241.497	0.60
11	เนเธอร์แลนด์	5	238.835	0.59
12	ญี่ปุ่น	24	216.220	0.53
13	อินเดีย	5	189.000	0.47
14	ฟิลิปปินส์	2	146.667	0.36
15	รัสเซีย	2	94.000	0.23

แหล่งข้อมูล: Aung Naing Oo. "Investment Policy Reform in Myanmar."

<http://www.unescap.org/sites/default/files/fdi2-oo.pdf>

ประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ได้พยายามสร้างความมั่นใจต่อผู้ลงทุนชาวต่างชาติ รวมถึงพยายามแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งนานาชาติ โดยเฉพาะชาติตะวันตกได้ตอบรับกับแนวทางที่เปลี่ยนไปของรัฐบาลเมียนมาร์ โดยภายหลังการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีเต็ง เส่งได้มีตัวแทนของรัฐบาลประเทศต่างๆ มาเยือนเมียนมาร์อย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญคือ การเยือนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา นางฮิลลารี คลินตัน (Hillary Clinton) ในต้นเดือนธันวาคมปี 2011 ซึ่งถือเป็นการเยือนของผู้นำระดับสูงของสหรัฐฯ ในรอบ 56 ปี นับตั้งแต่การเยือนครั้งสุดท้ายในปี 1955 โดยอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายจอห์น ฟอสเตอร์ ดัลเลส (John Foster Dulles)²⁴ โดยนางฮิลลารีได้ประกาศสนับสนุนการปฏิรูปของเมียนมาร์ พร้อมทั้งให้คำมั่นว่าจะให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลเพื่อส่งเสริมให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนี้ได้เรียกร้องให้ประเทศเผด็จการต่างๆ นำเอาแนวทางของเมียนมาร์เป็นแบบอย่าง และประเด็นสุดท้ายได้เรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาร์ปล่อยตัวนักโทษการเมืองที่มีอยู่ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเคารพหลักมนุษยธรรมและประชาธิปไตย²⁵

ในเดือนพฤศจิกายน ปี 2012 ประธานาธิบดีบารัค โอบามา (Barack Obama) ได้เยือนเมียนมาร์อย่างเป็นทางการ ซึ่งการเยือนครั้งนี้มีนัยยะสำคัญอย่างมากในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับเมียนมาร์ โดยประธานาธิบดีโอบามาได้ใช้เวลากว่า 6 ชั่วโมงพูดคุยกับประธานาธิบดีเต็ง เส่ง นางออง ซาน ซูจี และผู้นำคนสำคัญ รวมถึงกล่าวสุนทรพจน์ที่มหาวิทยาลัยย่างกุ้ง ซึ่งประธานาธิบดีโอบามาได้ใช้คำว่า "Myanmar" แทนคำว่า "Burma"²⁶ และได้ประกาศฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูต

²⁴ Moe Thuzar, "Myanmar No Turning Back," 209.

²⁵ Kyaw Yin Hlaing, "Understanding Recent Political Changes in Myanmar," 208.

²⁶ แสดงให้เห็นถึงการยอมรับต่อรัฐบาลพม่าปัจจุบัน โดยก่อนหน้านี้ผู้นำคนสำคัญของสหรัฐอเมริกาจะเรียกเมียนมาร์ว่า "Burma" ซึ่งเป็นชื่อเก่าก่อนที่รัฐบาล SPDC จะประกาศเปลี่ยนในปี 1989 และมีนัยยะถึงการไม่ยอมรับอำนาจการปกครองของรัฐบาล SPDC

อย่างเป็นทางการด้วยการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตมาประจำที่เมียนมาร์เป็นครั้งแรกในรอบ 20 ปี อีกทั้งยังได้ประกาศยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและยกเลิกมาตรการห้ามลงทุนในเมียนมาร์อีกด้วย²⁷

นอกจากนี้ ยังมีบุคคลสำคัญของสหรัฐฯ อย่างวุฒิสมาชิก จอห์น แมคเคน (John McCain) ผู้แทนพิเศษของสหรัฐฯ นายเดเรค มิทเชล (Derek Mitchell) ซึ่งต่อมาได้รับการแต่งตั้งเป็นเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำเมียนมาร์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ นายโจเซฟ ยุน (Joseph Yun) เป็นต้น นอกจากนี้บุคคลสำคัญของสหรัฐฯ แล้ว ยังมีตัวแทนขององค์การระหว่างประเทศและผู้นำของประเทศอื่นๆ เยือนเมียนมาร์ด้วยเช่นกัน เช่น ผู้แทนพิเศษขององค์การสหประชาชาติ นายวิเจย์ นามเบียร์ (Vijay Nambiar) ผู้เสนอรายงานพิเศษด้านมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ นายโทมัส ควินตานา (Tomas Quintana) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลีย นายเควิน รัตต์ (Kevin Rudd) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย นายมาร์ตี นาทาเลกาวา (Marty Natalegawa) อดีตนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย มหาเธร์ โมฮัมหมัด (Mahathir Mohamad) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น นายโคชิชิโระ เกมบะ (Koichiro Gamba) เป็นต้น²⁸ ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) ก็ได้กลับมาให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์อีกครั้งด้วยการจัดสรรความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและแบบกู้ยืมให้แก่รัฐบาล

กล่าวได้ว่า เมียนมาร์เปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการต่างประเทศภายหลังการขึ้นดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ซึ่งส่งผลให้ชาติตะวันตกยกยุดิการคว่ำบาตรและหันมากระชับความสัมพันธ์ เมียนมาร์กลายเป็นประเทศเนื้อหอมที่ชาติต่างๆ พยายามเข้าหา เนื่องด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ทางการเมือง นอกจากนี้ เมียนมาร์ได้รับตำแหน่งเป็นประธานอาเซียนในปี 2014-2015 ซึ่งถือเป็นตำแหน่งที่ทรงเกียรติและมีความสำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยก่อนหน้านี้เมียนมาร์ถูกกีดกันไม่ได้รับตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วครั้งหนึ่งในปี 2006 อย่างไรก็ตาม เมียนมาร์ยังคงอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน ที่ยังคงมีความไม่แน่นอนอยู่มาก กระนั้น ก็มีนักวิชาการจำนวนมากที่เชื่อว่าเมียนมาร์จะไม่มีวันกลับไปเป็นแบบเดิมอีกต่อไป และการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2015 จะเป็นตัวพิสูจน์และกำหนดทิศทางอีกครั้ง

5.2 ปัจจัยเงินที่มีอามองข้าม

เงินเป็นประเทศที่มีอำนาจและอิทธิพลในภูมิภาคนี้อย่างมาก โดยเฉพาะในเมียนมาร์เองที่เงินได้เข้าไปมีอิทธิพลอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานแล้ว ปัจจุบันนี้ญี่ปุ่นจึงมีมุมมองว่าตนเองกำลังแข่งขันกับ

²⁷ Kyaw Yin Hlaing, "Understanding Recent Political Changes in Myanmar," 208.

²⁸ Moe Thuzar, "Myanmar No Turning Back," 209-10.

จีนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการผงาดขึ้นมาของจีนได้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันรวมถึงเมียนมาร์ โดยจีนกับรัฐบาลทหารได้พัฒนาความสัมพันธ์ต่อกันมาอย่างจริงจัง นับตั้งแต่การขึ้นมาปกครองประเทศของรัฐบาล SORC ในปี 1988 ด้วยเหตุผลที่สำคัญคือ การที่รัฐบาล SORC ถูกคว่ำบาตรและถูกกดดันจากชาติตะวันตก ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของเมียนมาร์ รวมไปถึงได้สร้างความหวาดกลัวให้แก่รัฐบาลทหารเกี่ยวกับภัยคุกคามต่ออำนาจอธิปไตย ทั้งนี้รัฐบาลทหารกลัวว่าตนเองจะถูกแทรกแซงจากชาติตะวันตก โดยใช้ข้ออ้างเรื่องสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุนี้รัฐบาล SORC จึงหันไปพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอย่าง จีน จนในที่สุดก็ได้กลายเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพิงจีนในทุกด้านทั้งเศรษฐกิจ ความมั่นคงและการเป็นพันธมิตรบนเวทีระหว่างประเทศ

รัฐบาลทหารเมียนมาร์ได้เปิดให้จีนเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ผ่านการลงทุนในด้านทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการสร้างท่าเรือ การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าส่งไปยังจีน แลกกับการจัดสรรความช่วยเหลือรูปแบบเงินกู้และเงินให้เปล่าแก่รัฐบาลทหาร โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ซึ่งได้สร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้นำทหารอย่างมาก นอกจากนี้แล้ว จีนยังได้จัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ให้แก่เมียนมาร์มาโดยตลอด²⁹ รวมถึงคอยเป็นปากเป็นเสียงให้แก่เมียนมาร์บนเวทีระหว่างประเทศ เมื่อถูกชาติตะวันตกวิพากษ์วิจารณ์ หรือถูกทำให้กลายเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญในองค์การสหประชาชาติ จีนได้ใช้อำนาจในฐานะสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติปกป้องเมียนมาร์ให้รอดพ้นจากการถูกโจมตีบนเวทีดังกล่าว ด้วยการกระทำต่างๆ เหล่านี้ทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศพัฒนาได้อย่างรวดเร็วจนจีนได้กลายเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดที่สุดสำหรับเมียนมาร์ ที่ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ในมุมมองของจีนนั้น เมียนมาร์เป็นประเทศที่มีความสำคัญในหลายๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกันมากกว่า 2,000 กิโลเมตร มีทรัพยากรจำนวนมากที่จีนคาดหวังจะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในจุดยุทธศาสตร์สำคัญที่จีนปรารถนาจะใช้เป็นทางผ่านขนส่งน้ำมันเข้ายังมณฑลยูนนานซึ่งเป็นพื้นที่ไม่สามารถออกสู่ทะเลได้ นอกจากนี้ จีนต้องการให้เมียนมาร์เป็นพันธมิตรหลักของตนที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุผลเหล่านี้ จีนจึงได้ให้ความสำคัญกับการผูกมิตรกับรัฐบาลทหารอย่างมาก พร้อมกันนี้ก็ได้เข้าไปลงทุนในเมียนมาร์อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในการสำรวจแหล่งก๊าซธรรมชาติร่วมกับรัฐบาลเมียนมาร์ และจัดซื้อก๊าซธรรมชาติที่ค้นพบส่งกลับไปยังจีน อีกทั้งจีนยังได้เข้าไปลงทุนสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าขนาดใหญ่ในพม่าหลายแห่งบริเวณลุ่มแม่น้ำสาละวินและอิระวดี และกลายเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ที่สุดของเมียนมาร์ในด้านนี้³⁰ โดยได้มีผู้วิเคราะห์แนวทางการลงทุนของจีนในเมียนมาร์ว่า ไม่ได้มีอะไรมาก

²⁹ Ian Storey, "Burma and China: The Beginning of the End of Business as Usual?," *China Brief* XI, no. 22 (November 30, 2011): 15.

³⁰ Ian Storey, *Southeast Asia and the Rise of China: The Search for Security* (NY: Routledge, 2011), 126.

ไปกว่าการส่งเสริม “นโยบายออกไปข้างนอก” (Go Out Policy) เพื่อแสวงหาพลังงานและวัตถุดิบมาป้อนภาคส่วนอุตสาหกรรมของจีน³¹

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเมียนมาร์ดำเนินนโยบายปฏิรูปประเทศและเปิดให้ชาติต่างๆเข้ามาลงทุน จีนต้องพบกับการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะจากญี่ปุ่น ดังที่เราทราบกันดีอยู่แล้วว่าญี่ปุ่นพยายามหาโอกาสที่จะกระชับความสัมพันธ์กับเมียนมาร์มาโดยตลอด แต่ก็มีอุปสรรคต่างๆมากมาย เหตุการณ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนไปเมื่อเมียนมาร์มีการเลือกตั้งและตามมาด้วยการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคม ญี่ปุ่นถือเป็นประเทศแรกๆที่เสนอความช่วยเหลือแก่รัฐบาลเมียนมาร์เพื่อให้การสนับสนุนแนวทางดังกล่าว หลังจากนั้นได้เข้ามาลงทุนในเมียนมาร์อย่างต่อเนื่อง ทั้งในโครงการขนาดเล็กและขนาดใหญ่ โดยโครงการที่มีความสำคัญมากที่สุดในปัจจุบันคือ การลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษติลาว่า กล่าวได้ว่า ญี่ปุ่นได้หวนกลับมาหาเมียนมาร์อีกครั้งและมุ่งกระชับความสัมพันธ์เพื่อพัฒนาเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดสนิทสนมเหมือนอย่างอดีตที่ผ่านมา โดยไม่ต้องกังวลกับแรงกดดันของชาติตะวันตก เพราะชาติพันธมิตรหลักอย่างสหรัฐฯก็สนับสนุนแนวทางของญี่ปุ่น ทั้งนี้เพราะสิ่งที่ทั้งสองมีความกังวลร่วมกัน คือ อิทธิพลของจีนในเมียนมาร์ ซึ่งได้สร้างความกังวลใจให้แก่ญี่ปุ่นไม่น้อย ถึงแม้ญี่ปุ่นจะแสดงให้เห็นว่ายินดีที่ชาติมหาอำนาจต่างๆ อันรวมถึงจีนได้เข้ามาร่วมพัฒนาเมียนมาร์ กระนั้น ญี่ปุ่นก็มีเป้าหมายประการสำคัญ คือ การเข้ามาแข่งขันกับอิทธิพลของจีน³²

ญี่ปุ่นตระหนักดีว่า จีนยังคงมีอิทธิพลอย่างมากในระบบเศรษฐกิจและสังคมของเมียนมาร์ ดังนั้นสิ่งที่จะต้องเร่งดำเนินการเป็นลำดับแรกคือ การพยายามทำให้ตนเองมีสถานะเท่าเทียมกับจีน³³ ผ่านการจัดสรร ODA ให้ทั้งประเภทเงินกู้ เงินให้เปล่าและความช่วยเหลือทางเทคนิค ในนามความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ โดยปรับคำอธิบายว่าเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปของเมียนมาร์ไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการปรองดองภายในชาติ ในขณะเดียวกัน ญี่ปุ่นก็เร่งกระชับความสัมพันธ์ด้วยการไปเยือนอย่างเป็นทางการของผู้ในระดับสูง อย่างที่นายกรัฐมนตรีชินโซ อาเบะ ได้กระทำในปี 2013

5.3 คำอธิบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ภายหลังการเลือกตั้งปี 2010

การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเมืองของเมียนมาร์ที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ดีขึ้น เป็นเสมือนใบเบิกทางให้รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถดำเนินนโยบายกระชับ

³¹ Khin Aye Win and Khine Tun, "China over Myanmar – Myanmar over China," in *Progress Report of Myanmar Researchers for the Third Six Months of the Project, Variegated Dragon: Territorialization and Civilising Mission in Southeast Asia* (30 April 2012), 11.

³² The Japan Times, "Japan's Approach to Myanmar,"

<http://www.japantimes.co.jp/opinion/2013/05/03/editorials/japans-approach-to-myanmar/#.VFzZ6vmUcpo>.

³³ David I. Steinberg, "Japan Chair Platform: Japan and Myanmar: Relationship Redux," *Center for Strategic and International Studies* (October 15, 2013): 2.

ความสัมพันธ์กับเมียนมาร์ได้ง่ายขึ้น และสามารถพูดได้อย่างชัดเจนว่าต้องการผูกมิตรกับเมียนมาร์ โดยไม่ต้องเกรงใจและกังวลต่อท่าทีของชาติตะวันตก รวมถึงสามารถแสดงบทบาทเชิงรุกได้อย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลญี่ปุ่นยังคงปรับคำอธิบายต่อการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ แต่ได้เปลี่ยนจากการมุ่งส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์เป็น “ส่งเสริมการปฏิรูปของเมียนมาร์” ทำให้หลักความมั่นคงของมนุษย์ถูกลดความสำคัญลงอย่างมากในช่วงนี้ เนื่องจากหลักการดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาอธิบายกล่าวถึงหรืออ้างในการจัดสรร ODA เหมือนยุคที่ผ่านมา ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วพบว่า ญี่ปุ่นไม่จำเป็นต้องอ้างเอาความมั่นคงของมนุษย์มาปรับคำอธิบายเพื่อสร้างความชอบธรรมในนโยบาย ODA ให้เห็นความจำเป็นว่าต้องผูกมิตรเพื่อช่วยเหลือประชาชนอีกต่อไป เนื่องจากเมียนมาร์มีการเลือกตั้งมีนโยบายเปิดประเทศ พร้อมทั้งจะเป็นมิตรกับชาติต่างๆ และที่สำคัญคือชาติตะวันตกได้ยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรต่อเมียนมาร์แล้ว

การปรับคำอธิบายโดยการอ้างถึงการส่งเสริมการปฏิรูปของเมียนมาร์ช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อญี่ปุ่นในฐานะประเทศร่ำรวยที่ช่วยเหลือประเทศยากจน ส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยและหลักสิทธิมนุษยชน รวมถึงเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำเร็จในแนวทางให้ ODA ซึ่งญี่ปุ่นได้กล่าวว่าเป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเมียนมาร์ ถึงแม้ในความเป็นจริงแล้ว การปฏิรูปที่ว่ามักให้ความสำคัญกับการให้ ODA ประเภทเงินกู้ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนบริษัทญี่ปุ่นให้เข้าไปลงทุนในเมียนมาร์และแข่งขันกับบริษัทของชาติอื่นๆ

จริงอยู่ในอดีตญี่ปุ่นไม่เคยใช้มาตรการคว่ำบาตรต่อเมียนมาร์อย่างที่ชาติตะวันตกกระทำกัน แต่ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศยังคงได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของชาติตะวันตก เพราะญี่ปุ่นมักถูกกดดันจากสหรัฐฯอยู่เสมอ รวมทั้งถูกวิจารณ์การให้ ODA มาโดยตลอด ญี่ปุ่นอ่อนไหวต่อคำวิจารณ์เหล่านั้น และได้พยายามหาเหตุผลมาอธิบายการกระทำของตน เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหลักความมั่นคงของมนุษย์ที่ระบุไว้ในกฎบัตร ODA (ดังกล่าวในบทก่อนหน้า) นอกจากนี้นโยบายของชาติตะวันตกแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ยังได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความรุนแรงในเมียนมาร์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และทำให้นักข่าวชาวญี่ปุ่นเสียชีวิตจากความรุนแรงดังกล่าว สิ่งนี้ได้สร้างความลำบากใจให้แก่รัฐบาลญี่ปุ่นเป็นอันมาก

เมื่อเมียนมาร์ปรับเปลี่ยนตัวเองเหมือนอย่างที่ญี่ปุ่นเคยกระตุ้นและชักจูงให้กระทำมาโดยตลอดในช่วงยุคนายพลเนวินและรัฐบาล SPDC (ซึ่งญี่ปุ่นมักไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนเมียนมาร์ อีกทั้งยังถูกวิจารณ์ว่าให้การสนับสนุนเผด็จการทหาร) แต่ภายหลังการเลือกตั้งและมีผู้นำประเทศเป็นพลเรือน (แม้ว่าจะมีการประเมินว่าการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ได้มีความบริสุทธิ์และยุติธรรมเท่าที่ควร เพราะพรรคสำคัญอย่าง NLD ไม่ได้ลงรับสมัครเลือกตั้งในครั้งนี้ด้วย แต่เพิ่งจะลงสมัครในรอบเลือกตั้งซ่อมเดือนเมษายนปี 2012) ทำให้เมียนมาร์ได้รับการยอมรับจากชาติตะวันตก

และสหรัฐฯ ผู้ซึ่งเคยดำเนินนโยบายคว่ำบาตรอย่างแข็งขัน ถือเป็นโอกาสพิเศษสำหรับญี่ปุ่นที่จะกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลใหม่ของเมียนมาร์ทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ กระนั้น ญี่ปุ่นยังคงใช้วิธีการปรับคำอธิบายต่อการให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์ โดยพยายามชี้ให้เห็นว่าความช่วยเหลือที่ให้ไปทุกโครงการนั้น มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของเมียนมาร์ให้เป็นประชาธิปไตยเสรีนิยมอย่างมีเสถียรภาพ แม้ในการปฏิบัติจริงพบว่า ญี่ปุ่นต้องการใช้ ODA ผูกมิตรกับรัฐบาลเมียนมาร์ เพื่อรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและแข่งขันกับอิทธิพลของจีน เห็นได้จากการดำเนินนโยบายด้านล่างนี้

ภายหลังที่รัฐบาลเต็ง เส่ง ขึ้นมาปกครองประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดสรรเงินให้เปล่าจำนวน 10 ล้านดอลลาร์ในเดือนกันยายน ปี 2011 ด้วยการให้เหตุผลว่า ส่งเสริมการปฏิรูปประเทศของเมียนมาร์ แต่มีผู้วิเคราะห์ว่าความช่วยเหลือก่อนหน้านี้ถือเป็นรางวัลที่รัฐบาลได้ปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจี³⁴ ต่อมาในวันที่ 25-26 ธันวาคมปีเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น นายโคเออิชิ โระ เกมบะ เยือนเมียนมาร์อย่างเป็นทางการครั้งแรกในรอบ 9 ปีของรัฐมนตรีต่างประเทศ นาย เกมบะ ได้พบกับผู้นำคนสำคัญของเมียนมาร์ทั้งประธานาธิบดีเต็ง เส่ง นางออง ซาน ซูจี นายวันนะ หม่อง ลวิน (Wunna Maung Lwin) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมียนมาร์ นาย เต ฮู (Htay Oo) เลขาธิการพรรคสหภาพเพื่อความปรองดองและพัฒนาแห่งชาติ (USDP) และตัวแทนจากหอการค้าและอุตสาหกรรมเมียนมาร์ และได้กล่าวชื่นชมรัฐบาลเมียนมาร์ในการปฏิรูปประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย การปรองดองภายในชาติ พร้อมกันนี้ได้แสดงความคาดหวังว่ารัฐบาลเมียนมาร์จะปล่อยนักโทษทางการเมืองที่ยังเหลืออยู่ โดยรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นได้ให้คำยืนยันต่อรัฐบาลเมียนมาร์ว่า “ญี่ปุ่นจะสนับสนุนความพยายามปฏิรูปประเทศของเมียนมาร์อย่างต่อเนื่องและจะร่วมมือกับรัฐบาลผ่านการแลกเปลี่ยนด้านบุคลากร เศรษฐกิจและวัฒนธรรม รวมถึงส่งเสริมให้บริษัทญี่ปุ่นเข้ามาลงทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของเมียนมาร์ต่อไป”³⁵

ในเดือนมีนาคม ปี 2012 รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดสรรความช่วยเหลือเพิ่มเติมอีก 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อช่วยรัฐบาลเมียนมาร์จัดการเลือกตั้งซ่อมที่จะมีในเดือนเมษายนปีเดียวกัน และภายหลังจากที่นางออง ซาน ซูจีได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาจากการเลือกตั้งซ่อมครั้งดังกล่าว นายเกมบะได้กล่าวชื่นชมการเลือกตั้งครั้งนี้ว่า “เป็นก้าวที่สำคัญในกระบวนการสร้างประชาธิปไตยของเมียนมาร์”³⁶ และต่อมาไม่นานนายกรัฐมนตรีโยะชิฮิโกะ โนดะ (Yoshihiko Noda: 2011-2012) ได้เชิญประธานาธิบดี

³⁴James Reilly, "China and Japan in Myanmar: Aid, Natural Resources and Influence," *Asian Studies Review* 37, no. 2 (2013): 153.

³⁵MOFA, "Visit to Myanmar by Mr. Koichiro Gemba, Minister for Foreign Affairs of Japan," <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/myanmar/meeting1112.html>.

³⁶Koichiro Gemba. Cited in Reilly, "China and Japan in Myanmar: Aid, Natural Resources and Influence," 153.

ตั้ง ส่งไปเยือนญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการในเดือนเมษายน ปี 2012 ในการเยือนครั้งนี้ นายกรัฐมนตรี โนะตะได้กล่าวว่า “เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปของเมียนมาร์ในภาคส่วนต่างๆ เพื่อมุ่งสู่ประชาธิปไตย การปรองดองภายในชาติและการพัฒนาที่ยั่งยืน ญี่ปุ่นจะขยายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่อเมียนมาร์ในทุกๆด้าน”³⁷

นอกจากนี้ ได้ประกาศจัดสรรความช่วยเหลือแบบให้เปล่าอีก 2.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ พร้อมกันนี้ได้ประกาศยกหนี้ให้มูลค่ามากถึง 3,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อเปิดทางให้รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถให้ ODA แบบกู้ยืมแก่เมียนมาร์ได้อีกครั้ง³⁸ หลังจากกระชับไปตั้งแต่ปี 1988 ด้วยเหตุผลทางการเมืองและการที่รัฐบาลเมียนมาร์ไม่สามารถชำระเงินคืนได้ตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนด โดยนายกรัฐมนตรีโนะตะได้เน้นย้ำว่า “การประกาศยกหนี้เป็นนโยบายสำคัญอย่างหนึ่งที่รัฐบาลใช้ส่งเสริมการปฏิรูป ซึ่งญี่ปุ่นกำลังพิจารณาจัดสรรเงินกู้ให้แก่เมียนมาร์จำนวนห้าแสนล้านเยนเพื่อช่วยเหลือใน 3 โครงการ ได้แก่ การซ่อมแซมเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า การพัฒนาชนบทและลดความยากจน รวมไปถึงการพัฒนาโครงการเศรษฐกิจพิเศษติลาวา”³⁹ ทั้งสามโครงการนี้จะมุ่งเน้นพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานเป็นหลัก ทั้งนี้ได้มีผู้วิเคราะห์ถึงการประกาศยกหนี้แก่เมียนมาร์ว่าเกิดจากรัฐบาลญี่ปุ่นต้องการสนับสนุนกลุ่มธุรกิจให้เข้าไปลงทุนในเมียนมาร์ ประเทศซึ่งเต็มไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานราคาถูก โดยใช้ ODA เป็นเครื่องมือนำทางที่สำคัญ⁴⁰

ข้อวิเคราะห์ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากรายงานที่ *Keidanren* ได้เสนอต่อรัฐบาลก่อนหน้าการจัดประชุมร่วมระหว่างผู้นำญี่ปุ่นและเมียนมาร์ โดย *Keidanren* หรือ กลุ่มธุรกิจที่มีอิทธิพลต่อการชี้แนะนโยบายของภาครัฐได้เสนอ “แนวทางกระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับเมียนมาร์” ที่ได้กล่าวว่า “เพื่อสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยและการปฏิรูปโครงสร้างของเมียนมาร์ผ่านการพัฒนาเศรษฐกิจ...ญี่ปุ่นควรลงทุนในโครงการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เพราะจะช่วยให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว” และได้เสนอว่า รัฐบาลควรจัดสรรเงินกู้แก่เมียนมาร์อีกครั้ง รวมถึงใช้ ODA พัฒนาทรัพยากรบุคคลและสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการลงทุนของภาคธุรกิจ⁴¹

การพบปะระหว่างผู้นำญี่ปุ่นและเมียนมาร์ในครั้งนี้ยังได้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจร่วมกันในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษติลาวา (Thilawa Special Economic Zone) ที่อนุญาตให้บริษัทเอกชนของญี่ปุ่น 3 บริษัทใหญ่ คือ Mitsubishi Maruberi และ Sumitomo เข้าไปดำเนินการ

³⁷ MOFA, "Joint Press Statement on Japan-Myanmar Summit Meeting April 21, 2012,"

http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/myanmar/thein_sein_1204/joint_press_statement_en.html; *ibid.*; *ibid.*

³⁸ Reilly, "China and Japan in Myanmar: Aid, Natural Resources and Influence."

³⁹ MOFA, "Japan Myanmar Summit Meeting November 19, 2012," <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/myanmar/meeting1211.html>.

⁴⁰ Yoree Koh and Yoshio Takahashi, "Japan to Waive Myanmar Debt,"

<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303513404577357462939004838>.

⁴¹ Keidanren, "Proposal to Strengthen Economic Relations with Myanmar,"

<https://www.keidanren.or.jp/english/policy/2012/023.html>.

ก่อสร้าง โดยโครงการดังกล่าวมีพื้นที่ขนาด 2,400 เฮกตาร์ คาดว่าจะเปิดอย่างเป็นทางการในปี 2015 และมุ่งให้เป็นสัญลักษณ์ทางความร่วมมือของทั้งสองประเทศ⁴² ในเดือนพฤศจิกายน ปี 2012 นายกรัฐมนตรีโนะตะได้ประกาศจัดสรร ODA ประเภทเงินกู้ให้แก่เมียนมาร์เป็นครั้งแรกจำนวน 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นำไปใช้พัฒนาด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น การซ่อมแซมกระแสไฟฟ้าในย่างกุ้ง การก่อสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษติลาวา การพัฒนาด้านกระแสไฟฟ้า น้ำ ถนนในภูมิภาคต่างๆ⁴³ นอกจากนี้ ในเดือนมกราคมปี 2013 รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดสรรเงินกู้ให้แก่เมียนมาร์อีกจำนวนกว่า 900 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ให้นำไปชำระหนี้แก่ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เพื่อให้มีคุณสมบัติที่สามารถขอกู้ยืมเงินจากธนาคารทั้งสองได้อีกครั้ง⁴⁴ ซึ่งภายหลังการชำระหนี้ครั้งนี้แล้ว ทั้งธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียได้อนุมัติจัดสรรเงินกู้ให้เป็นจำนวน 440 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และ 512 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตามลำดับ⁴⁵

เห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศได้กลับมาใกล้ชิดสนิทสนมขึ้นอีกครั้ง ด้วยการสนับสนุนทางการเงินของรัฐบาลญี่ปุ่น รวมถึงการยกหนี้ค้างชำระที่มีมูลค่ามากกว่าสามพันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แม้ว่าญี่ปุ่นจะเปลี่ยนรัฐบาลจากพรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น (DPJ) เป็นพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (LDP) รัฐบาลใหม่ของญี่ปุ่นก็ยังคงยืนมั่นในนโยบายเดิมที่มีต่อเมียนมาร์ โดยนายทาโร อาโสะ (Taro Aso) รัฐมนตรีกระทรวงการคลังได้กล่าวว่า “ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลในญี่ปุ่น แต่ นโยบายที่มียังคงเหมือนกับรัฐบาลก่อนหน้า นั่นคือเราต้องการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับเมียนมาร์”⁴⁶ คำยืนยันของนายอาโสะได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากบรรดาผู้นำและนักวิชาการญี่ปุ่น เช่น นายเคอิ เนโมะโตะ (Kei Nemoto) ศาสตราจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านเมียนมาร์แห่งมหาวิทยาลัยโซเฟียได้กล่าวว่า “ถึงเวลาแล้วที่ญี่ปุ่นต้องเร่งกระชับความสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น มิเช่นนั้นอาจไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้”⁴⁷ นอกจากนี้ นายโยะชิฮิเดะ สุกะ (Yoshihide Suga) หัวหน้าเลขาธิการคณะรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้กล่าวว่า “เราจะหาแนวทางเพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ต่อไป เพื่อส่งเสริมการปฏิรูปของเมียนมาร์เหมือนอย่างที่เราทำมาเป็นระยะเวลายาวนาน

⁴²Naohiro Kitano, "Japanese Development Assistance to Asean Countries," in *Asean – Japan Relations* ed. Takashi Shiraishi and Takaaki Kojima (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014), 222.

⁴³ Marie Söderberg, "Asian Security and the Role of Japanese ODA, Session IV: New and Old Donors Complementing or Competing Approaches to Development?" (paper presented at the 8th Berlin Conference on Asian Security (BCAS), With Great Power Comes Great Responsibility 100 years after World War I – Pathways to Secure Asia, Berlin), 3.

⁴⁴Ibid.

⁴⁵Diana Hulova, "Myanmar's Debt: What's Behind the Speed Efforts to Restructure It?," in *A Eurodad briefing Paper*, 3.

⁴⁶Taro Aso. Cited in Antoni Slodkowski, "Japan's Finance Minister in Myanmar with Development Pledges," <http://uk.reuters.com/article/2013/01/03/myanmar-japan-idUKL4N0A51Q720130103>.

⁴⁷Kei Nemoto. Cited in Barrister Harun ur Rashid, "Myanmar President Visits Japan to Open up New Relations," <http://www.dhakacourier.com.bd/myanmar-president-visits-japan-to-open-up-new-relations/>.

และได้บังเกิดให้เห็นผลชัดเจนขึ้นในยุคปัจจุบัน”⁴⁸ จากคำกล่าวของนายสุกะไม่เพียงส่งเสริมให้ญี่ปุ่นผูกมิตรกับเมียนมาร์แต่ยังอ้างว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในเมียนมาร์เป็นผลมาจากนโยบายผูกมิตรและการสนับสนุนของญี่ปุ่นที่มีมายาวนาน ถือเป็น การปรับคำอธิบายที่พยายามชี้ให้เห็นว่าพัฒนาการที่ดีขึ้นทางการเมืองและเศรษฐกิจของเมียนมาร์นั้น เป็นผลมาจากการผูกมิตรของญี่ปุ่นและให้ ODA นั้นเอง

นอกจากนี้ นางออง ซาน ซูจีผู้นำฝ่ายค้านของเมียนมาร์ได้เยือนญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการในรอบ 27 ปี และได้พบปะกับนายกรัฐมนตรีชินโซ อาเบะ (Shinzo Abe: 2012- ปัจจุบัน) ในวันที่ 19 เมษายน ปี 2013 โดยนายกรัฐมนตรีอาเบะได้กล่าวแสดงความยินดีกับความสำเร็จของนางออง ซาน ซูจีและชื่นชมการพัฒนาทางการเมืองของเมียนมาร์ รวมถึงย้ำว่าญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือแก่เมียนมาร์อย่างต่อเนื่องในการพัฒนาและสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ตลอดทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าไปลงทุนในเมียนมาร์⁴⁹ นายกรัฐมนตรีอาเบะเองได้เยือนเมียนมาร์อย่างเป็นทางการในเดือนพฤษภาคม ระหว่างวันที่ 24-26 พฤษภาคม ปี 2013 ซึ่งเป็นการเยือนในรอบ 36 ปีของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น ในการเยือนครั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาเบะกับประธานาธิบดีเต็ง เส่งได้ออกแถลงการณ์ร่วมกัน ในหัวข้อ “การสร้างรากฐานใหม่สำหรับมิตรภาพร่วมกัน” (New Foundation for Mutual Friendship) ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดสำคัญคือ สนับสนุนการปฏิรูปของเมียนมาร์ ทั้งในด้านการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การส่งเสริมหลักนิติธรรม การปฏิรูปเศรษฐกิจและการปรองดองภายในชาติ การมุ่งสู่ความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน ในประเด็นนี้รัฐบาลญี่ปุ่นจะจัดสรร ODA ประเภทเงินกู้ยืมและแบบให้เปล่าแก่รัฐบาลเมียนมาร์ รวมถึงความร่วมมือทางด้านเทคนิค การส่งเสริมการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม การกระชับความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคง ผู้นำทั้งสองลงความเห็นว่า จะร่วมกันส่งเสริมกรอบเจรจาในประเด็นความมั่นคงในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะการทำงานร่วมกับอาเซียน (ASEAN) เพื่อสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกโดยรวม และจะจัดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้นำด้านความมั่นคงของทั้งสองประเทศ⁵⁰

ในปี 2013 ญี่ปุ่นได้จัดทำโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์ เพื่อส่งเสริมกระบวนการขับเคลื่อนไปสู่ประชาธิปไตย การปรองดองภายในชาติและการปฏิรูปเศรษฐกิจของเมียนมาร์ โดยโครงการดังกล่าวนี้ประกอบด้วยการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์ใน 3 สาขาหลัก ได้แก่ การช่วยเหลือเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน ที่ครอบคลุมความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาชนบทและการเกษตร การให้ความช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อยต่างๆ การป้องกันภัยพิบัติ การ

⁴⁸ Yoshihide Suga. Cited in BBC, "Japan PM Shinzo Abe in Burma for Economic Talks," <http://www.bbc.com/news/world-asia-22638383>.

⁴⁹ John Hofilena, "Myanmar's Nobel Laureate Suu Kyi Meets with Japan PM Abe," <http://japandailynews.com/myanmars-nobel-laureate-suu-kyi-meets-with-japan-pm-abe-1927311/>.

⁵⁰ MOFA, "Joint Statement between Japan and the Republic of the Union of Myanmar," <http://www.mofa.go.jp/files/000006671.pdf>.

พัฒนาทางการแพทย์และสาธารณสุขและการส่งเสริมโครงการความช่วยเหลือแบบให้เปล่าด้านความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่นจะจัดสรรความช่วยเหลือเป็นจำนวน 5 พันล้านเยนเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามแนวทางของเสาหลักที่หนึ่ง การให้ความช่วยเหลือเพื่อสร้างศักยภาพและพัฒนาสถาบันเพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยการมุ่งพัฒนาระบบและปรับปรุงประสิทธิภาพของการทำงาน เช่น ปรับปรุงระบบการเงิน การวางแผนนโยบายพัฒนา ส่งเสริมการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติ การเตรียมการด้านกฎหมายเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ การพัฒนาตลาดหุ้น เป็นต้น และการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสาธารณสุขปภคขั้นพื้นฐานและระบบที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญคือ การสนับสนุนการพัฒนาโครงการเศรษฐกิจพิเศษติลาวา การปรับปรุงระบบคมนาคมขนส่ง และการฟื้นฟูเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำบาลูของ 2 ทั้งนี้รัฐบาลญี่ปุ่นจะส่งเสริมการพัฒนาด้านสาธารณสุขปภคดังกล่าวนี้ผ่านการจัดสรร ODA ประเภทเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำพิเศษให้แก่รัฐบาลเมียนมาร์⁵¹

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นได้ว่า รัฐบาลญี่ปุ่นมีความกระตือรือร้นอย่างมากในการกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลชุดใหม่ของเมียนมาร์ โดยได้มีการวิเคราะห์ว่า นายกรัฐมนตรีอาเบะต้องการฟื้นฟูอิทธิพลของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะในเมียนมาร์ ที่พิจารณาแล้วว่าเป็นตลาดใหม่ที่จะช่วยส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นได้⁵² การพัฒนาของเมียนมาร์คือโอกาสของญี่ปุ่นที่จะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคง ซึ่งการได้มาของผลประโยชน์ทั้งสองด้านนี้ จะทำให้ญี่ปุ่นมีบทบาทที่โดดเด่นมากขึ้นในเมียนมาร์และในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความพุ่มเทของญี่ปุ่นได้แสดงให้เห็นผ่านการให้ความช่วยเหลือจำนวนมากแก่เมียนมาร์ในช่วงนี้ และได้ปรับคำอธิบายว่าเป็นไปเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปประเทศ ให้เมียนมาร์มีความเจริญก้าวหน้าทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้เน้นการให้ความช่วยเหลือแบบเงินกู้แก่โครงการสาธารณสุขปภคขั้นพื้นฐานเป็นหลัก และไม่มีการกล่าวถึงหลักความมั่นคงของมนุษย์เหมือนยุคที่ผ่านมา

เราอาจสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ภายหลังการเลือกตั้งมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยญี่ปุ่นได้ประกาศสนับสนุนให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านการเงินและบุคลากร อีกทั้งได้ยกหนี้ที่ค้างชำระให้แก่เมียนมาร์ซึ่งมีมูลค่ามหาศาล ตามมาด้วยการประกาศจัดสรรเงินกู้ให้อีกครั้ง นอกจากนี้ ได้สนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้าไปลงทุนในเมียนมาร์ เช่น ในโครงการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษติลาวา ในส่วนของผู้นำญี่ปุ่นเองก็ได้มีการเดินทางเยือนเมียนมาร์เพื่อกระชับความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น

⁵¹ MOFA, "Japan's Projected Economic Cooperation to the Republic of the Union of Myanmar,"

http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/myanmar/thein_sein_1204/pdfs/myanmar_support1204_02.pdf

⁵² Zhao Hong, "Japan and China Compete for Good Relations with Myanmar," *SEAS Perspective* 38(2 July 2014): 3.

พัฒนาการที่ดีขึ้นนี้ เกิดจากปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ คือการที่ชาติตะวันตกและสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นพันธมิตรที่สำคัญของญี่ปุ่นได้ประกาศยกเลิกมาตรการคว่ำบาตรต่อเมียนมาร์ พร้อมทั้งหันมาฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างกัน การกระทำดังกล่าวเป็นการเปิดทางให้ญี่ปุ่นสามารถดำเนินนโยบายกระชับความสัมพันธ์กับเมียนมาร์ได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นยังคงปรับคำอธิบายในการให้ ODA แก่เมียนมาร์ โดยเฉพาะในกรณีเงินกู้ยืมให้ชุมชนระหว่างประเทศเป็นว่าเป็นไปเพื่อ “ส่งเสริมการปฏิรูปเมียนมาร์” แม้ในความเป็นจริงแล้วญี่ปุ่นมุ่งหวังต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับจากเมียนมาร์เป็นอย่างมาก รวมถึงความต้องการแข่งขันกับอิทธิพลจีน และในยุคหลังการเลือกตั้งนี้ ญี่ปุ่นไม่ได้ปรับคำอธิบายโดยอ้างถึงการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ในนโยบายการให้ ODA เป็นแนวทางหลัก แต่จะอ้างถึงการปฏิรูปเป็นสำคัญ อันสะท้อนให้เห็นว่า หลักการความมั่นคงของมนุษย์ในนโยบาย ODA ที่มีต่อเมียนมาร์นั้น ได้ลดความสำคัญลงอย่างมาก เพราะญี่ปุ่นสามารถดำเนินนโยบายผูกมิตรต่อเมียนมาร์ได้อย่างเปิดเผย ไม่ต้องกังวลต่อท่าทีของสหรัฐฯและชาติตะวันตก สิ่งเหล่านี้ทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศพัฒนาอย่างรวดเร็ว และมีแนวโน้มที่จะพัฒนามากขึ้นตามลำดับในอนาคต



บทที่ 6

บทสรุป

งานวิจัยชิ้นนี้ นำเอาแนวคิดการปรับคำอธิบาย (framing) เป็นกรอบการศึกษา โดยเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ IR Constructivist ใช้อธิบายการสร้างประเด็นใดประเด็นหนึ่งให้เป็นที่รู้จักและเข้าใจร่วมกันในวงกว้าง เพื่อผลักดันให้กลายเป็นนโยบายต่อไป ทั้งนี้ การปรับคำอธิบายมีประโยชน์อย่างมากต่อผู้กำหนดนโยบาย เพราะเป็นแนวทางที่ช่วยดึงความสนใจจากสาธารณชนให้เห็นสอดคล้องและสนับสนุนนโยบายนั้นๆ ของผู้นำ โดยการปรับคำอธิบาย หมายถึง การตั้งชื่อใหม่ การตีความใหม่ และทำให้ประเด็นหนึ่งๆ โดดเด่นขึ้น ซึ่งประเด็นที่นำมาปรับคำอธิบายอาจเป็นประเด็นใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นหรือเป็นประเด็นเดิมที่รับรู้กันอยู่แล้ว แต่ต้องการทำให้เกิดความเข้าใจแบบใหม่เกี่ยวกับประเด็นนั้น ในงานชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่า การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์มีการปรับคำอธิบายในเชิงหลักการมาโดยตลอด เพื่อต้องการให้สังคมระหว่างประเทศเห็นว่า การกระทำของญี่ปุ่นมีความถูกต้องเหมาะสม นอกจากนี้ ยังช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่ญี่ปุ่นในฐานะประเทศร่ำรวยที่ได้ช่วยเหลือประเทศยากจน ถึงแม้ในความเป็นจริงนั้น ผลประโยชน์และความต้องการผูกมิตรกับรัฐบาลทหารจะเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในนโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ทุกยุคสมัยก็ตาม

การปรับคำอธิบายของญี่ปุ่นต่อการให้ ODA แก่เมียนมาร์นั้น มีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อแสดงให้เห็นว่า ODA ที่ให้ไปสอดคล้องกับหลักการที่ระบุในกฎบัตร ODA ซึ่งจะส่งผลให้ชาติตะวันตกไม่สามารถวิจารณ์ได้ ทั้งนี้ญี่ปุ่นได้ประกาศใช้กฎบัตร ODA ฉบับแรกในปี 1992 และฉบับปรับปรุงใหม่ปี 2003 โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้มุ่งศึกษาการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์ภายหลังกฎบัตร ODA ปี 2003 เป็นสำคัญ เพื่อตอบคำถามว่า การแก้ไขกฎบัตร ODA ปี 2003 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการให้ ODA แก่เมียนมาร์อย่างไร กระนั้น การศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงที่ว่าจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางการให้ ODA ในช่วงกฎบัตรปี 1992 ด้วยเช่นกัน เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างและความต่อเนื่องได้อย่างชัดเจน

จากการศึกษาพบว่า ในช่วงหลังการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 1992 ที่มีหลักการ 4 อย่าง เป็นแนวทางการจัดสรร ODA คือ เพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อม หลีกเลี่ยงการให้ ODA เพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหาร ให้การสอดคล้องดูแลต่อประเทศผู้รับในกิจการที่เกี่ยวข้องกับอาวุธทำลายล้างร้ายแรง และประเทศผู้รับต้องมีการพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย คำนี้ถึงหลักสิทธิมนุษยชน ตลอดจนมีเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม เห็นได้ว่าเมียนมาร์ไม่มีคุณสมบัติสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว เนื่องจากเป็นประเทศที่ปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการทหาร มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนอย่างกว้างขวาง และพยายามรักษาอำนาจของตนโดยไม่สนใจที่จะพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้า รวมทั้งไม่มีแนวโน้มว่าจะปฏิรูปการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด ในช่วงนี้

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปรับคำอธิบายว่าต่อการให้ ODA แก่เมียนมาร์ว่า เป็นไปเพื่อผลักดันให้เมียนมาร์ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาอันยาวนานและรัฐบาลญี่ปุ่นจำเป็นต้องผูกมิตรกับรัฐบาลทหารต่อไป รวมไปถึงได้พยายามอธิบายว่าต้องการส่งเสริมให้รัฐบาลทหารปกครองประเทศโดยเคารพหลักสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของประชาชน ในประเด็นดังกล่าว ญี่ปุ่นได้สร้างให้นางออง ซาน ซูจี เป็นตัวแทนด้านสิทธิมนุษยชนของประชาชนเมียนมาร์ทั้งประเทศ เช่น เมื่อมีการปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจี ก็จะมีหมายถึงรัฐบาลทหารได้เคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว อย่างไรก็ตาม ในเชิงปฏิบัติ รัฐบาลญี่ปุ่นได้มุ่งใช้ ODA เป็นเครื่องมือในการผูกมิตรกับรัฐบาลทหาร เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจญี่ปุ่นที่ดำเนินกิจการอยู่ในเมียนมาร์ และใช้นางออง ซาน ซูจีเป็นเครื่องมือเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลทั้งสองฝ่าย

การปรับคำอธิบายในลักษณะข้างต้นได้ถูกใช้สร้างความชอบธรรมต่อการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์ตลอดช่วงกฎบัตร ODA ปี 1992 แต่เมื่อญี่ปุ่นประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003 แนวทางการปรับคำอธิบายก็ต้องเปลี่ยนไป เพราะเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นไม่ได้ทำให้เมียนมาร์มีพัฒนาการทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น อีกทั้งยังมีความรุนแรงเกิดขึ้นบ่อยครั้งโดยฝีมือของรัฐบาลทหาร ซึ่งส่งผลให้สหรัฐฯและชาติตะวันตกกดดันให้ญี่ปุ่นดำเนินมาตรการแข็งกร้าวต่อเมียนมาร์ ญี่ปุ่นจึงต้องหาหลักการใหม่มาใช้ปรับคำอธิบายต่อการให้ ODA ของตน หลักการใหม่ที่ว่านั้น คือ “ความมั่นคงของมนุษย์” (human security) ซึ่งเป็นหนึ่งในห้านโยบายพื้นฐานของกฎบัตร ODA ปี 2003 โดยหลักการดังกล่าวได้เอื้อต่อการให้ปรับคำอธิบายเป็นอย่างมาก เนื่องจากให้ความสำคัญกับประชาชน ด้วยการส่งเสริมให้ปลอดจากความกลัว (freedom from fear) และปลอดจากความอดอยาก (freedom from want)

โดยในยุคนี้ญี่ปุ่นได้ปรับคำอธิบายต่อการให้ ODA แก่เมียนมาร์ ด้วยการชี้ให้เห็นว่า การให้ ODA แก่เมียนมาร์นั้นคำนึงถึงความมั่นคงของมนุษย์เป็นหลัก ส่งเสริมให้ประชาชนปลอดจากความกลัวและความอดอยาก และไม่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลทหาร การปรับคำอธิบายในลักษณะที่กล่าวมานี้ได้ช่วยสร้างความชอบธรรมและภาพลักษณ์ที่ดีให้ญี่ปุ่นในสายตาของชุมชนระหว่างประเทศ และสามารถใช้เป็นคำอธิบายต่อชาติตะวันตกอื่นๆที่ดำเนินนโยบายคว่ำบาตรเมียนมาร์ เพื่อสร้างความเข้าใจว่าญี่ปุ่นไม่ได้สนับสนุนรัฐบาลทหาร แต่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนตามแนวทางของหลักการความมั่นคงของมนุษย์

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาในเชิงปฏิบัติพบว่าญี่ปุ่นยังคงมุ่งจัดสรร ODA เพื่อรักษาความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหารและต้องการดึงเมียนมาร์ให้ออกห่างจากอิทธิพลของจีน โดยเฉพาะหลังจากที่พลเอกชิน อู่นต์ นายกรัฐมนตรีเมียนมาร์ถูกบังคับให้ลาออกจากตำแหน่งในปี 2004 ซึ่งทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นขาดช่องทางติดต่อกับบุคคลระดับผู้นำของเมียนมาร์ อีกทั้งการขึ้นสู่อำนาจของพลเอกอาวุโสตาน ฉ่วย ที่กุมอำนาจเบ็ดเสร็จไว้เพียงผู้เดียว ได้นำพาเมียนมาร์ไปใกล้ชิดกับจีนมากยิ่งขึ้น ทั้ง

ทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยจีนได้กลายเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อเมียนมาร์ด้วยการเข้ามาลงทุนในธุรกิจด้านพลังงานจำนวนมาก รวมไปถึงจัดสรรความช่วยเหลือให้แก่รัฐบาลทหารเมียนมาร์อย่างต่อเนื่องและเป็นผู้จัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ให้แก่กองทัพเมียนมาร์อย่างเสมอ ทำให้เมียนมาร์มีแนวโน้มที่จะพึ่งพิงจีนมากขึ้นในทุกๆด้าน จนมีการกล่าวเปรียบเทียบกับเมียนมาร์ได้กลายเป็นรัฐบริวารของจีน สถานการณ์ที่เป็นไปในเมียนมาร์และอิทธิพลของจีนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆได้สร้างความหนักใจให้แก่ญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจึงพยายามหาช่องทางจัดสรร ODA เพื่อผูกมิตรกับรัฐบาลทหารอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้สถานการณ์ภายในเมียนมาร์จะไม่เอื้ออำนวยก็ตาม ซึ่งการปรับคำอธิบายโดยใช้หลักการความมั่นคงของมนุษย์นั้นทำให้ญี่ปุ่นสามารถรักษานโยบายผูกมิตรกับรัฐบาลทหารไว้ได้

อย่างไรก็ตาม หากกล่าวให้ชัดเจนแล้ว การส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในนโยบายของญี่ปุ่นมีมานานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยนายกรัฐมนตรีโอบุชิ ที่ได้ประกาศให้หลักความมั่นคงของมนุษย์เป็นแนวทางสำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น ได้มีการจัดตั้งกองทุนความมั่นคงของมนุษย์ที่เป็นหน่วยงานอยู่ภายใต้การดูแลขององค์การสหประชาชาติ และต่อมาในสมัยนายกรัฐมนตรีโมริได้จัดตั้งคณะกรรมการความมั่นคงของมนุษย์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่หลักการดังกล่าว โดยหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในนโยบายของญี่ปุ่นนั้น คือ การส่งเสริมการปลอดจากความกลัวและการปลอดจากความอดอยากควบคู่กันไป ตามแนวทางขององค์การสหประชาชาติที่ได้ประกาศในปี 1994 แต่ในการปฏิบัติจริงนั้นมักให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปลอดจากความอดอยากที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและบุคคลมากกว่าการส่งเสริมการปลอดจากความกลัวที่เน้นการจัดการความขัดแย้ง อันรวมไปถึงการใช้กองกำลังเพื่อแทรกแซงให้เกิดสันติภาพ ทั้งนี้เนื่องจากญี่ปุ่นมีข้อจำกัดในการใช้ศักยภาพด้านการทหารและศักยภาพดังกล่าวก็ไม่ใช่ที่ชื่นชมในสังคมญี่ปุ่น ซึ่งแนวทางของญี่ปุ่นได้รับการมองว่าตรงข้ามกับแนวทางของแคนาดาที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปลอดจากความกลัวเป็นอย่างมาก

รัฐบาลญี่ปุ่นได้พิจารณาว่า ความมั่นคงของมนุษย์จะช่วยส่งเสริมการดำเนินนโยบายต่างประเทศและทำให้ญี่ปุ่นมีความโดดเด่นบนเวทีระหว่างประเทศ ในฐานะผู้นำที่เป็นชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่รักสงบ ญี่ปุ่นมองว่าการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์จะทำให้ตนแสดงบทบาทได้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เห็นว่าได้เข้าร่วมรับผิดชอบในกิจการระหว่างประเทศในฐานะชาติมหาอำนาจเหมือนที่ชุมชนระหว่างประเทศคาดหวังไว้ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงมีความกระตือรือร้นในการสนับสนุนหลักการดังกล่าวอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในสมัยนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ ความมั่นคงของมนุษย์ได้ถูกลดความสำคัญลงจากการเป็นพื้นฐานของนโยบายต่างประเทศโดยรวมเหลือเพียงการเป็นหลักการหนึ่งในนโยบาย ODA กระนั้น ความมั่นคงของมนุษย์ยังคงเป็นประโยชน์ในเชิงนโยบายการจัดสรร ODA ให้แก่เมียนมาร์ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2010 ของเมียนมาร์ที่ตามมาด้วยการขึ้นสู่อำนาจของรัฐบาลพลเรือนครั้งแรกในรอบหลายสิบปี ได้มีนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจ การเมือง สังคมให้ก้าวหน้าและพัฒนาไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ญี่ปุ่นยังคงใช้การปรับคำอธิบายในการจัดสรร ODA แก่เมียนมาร์เช่นเดิม แต่ได้เปลี่ยนจากการอ้างถึงความมั่นคงของมนุษย์มาเป็น “ส่งเสริมการปฏิรูปของเมียนมาร์” ซึ่งทำให้หลักการความมั่นคงของมนุษย์ถูกลดความสำคัญลงเมื่อเทียบกับยุคก่อนที่ผ่านมา เพราะญี่ปุ่นไม่จำเป็นต้องเอาหลักการดังกล่าวมาสร้างความชอบธรรมต่อการให้ ODA แก่เมียนมาร์อีกต่อไป เนื่องจากเมียนมาร์มีการปฏิรูปประเทศไปสู่ประชาธิปไตยและชาติตะวันตกได้ยกเลิกมาตรการคว่ำบาตร ซึ่งเคยเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินนโยบายผูกมิตรของญี่ปุ่นต่อเมียนมาร์ในอดีต ทั้งนี้ ญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกๆที่ประกาศสนับสนุนแนวทางของเมียนมาร์ ด้วยการยกหนี้ให้มูลค่าหลายพันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รวมไปถึงการประกาศจัดสรร ODA ประเภทเงินกู้ให้อีกครั้งหลังจากที่ได้รับขับไปหลังเหตุการณ์ความรุนแรงในเมียนมาร์ปี 1988 นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังได้ส่งเสริมให้บริษัทเอกชนเข้าไปลงทุนในเมียนมาร์ โดยในปัจจุบันนี้ภาคเอกชนญี่ปุ่นได้เข้าไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษติลาว่าที่รัฐบาลให้การสนับสนุน และปรารถนาให้เป็นสัญลักษณ์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญของทั้งสองประเทศ กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเมียนมาร์ได้พัฒนาอย่างรวดเร็ว และได้มีการเดินทางเยือนอย่างเป็นทางการของผู้ในระดับสูงของทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะการเยือนญี่ปุ่นของประธานาธิบดีเต็ง เส่งกับนางออง ซาน ซูจีและการเยือนเมียนมาร์ของนายกรัฐมนตรีอาเบะในปี 2013

ผู้นำญี่ปุ่นมักกล่าวว่า การยกหนี้และการจัดสรรเงินกู้เต็มจำนวนให้เมียนมาร์นั้น ถือเป็น การสนับสนุนการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆของรัฐบาล และช่วยเหลือเมียนมาร์ให้กลับสู่สังคมระหว่างประเทศอีกครั้ง แม้ในการปฏิบัติจริงพบว่า รัฐบาลญี่ปุ่นมักจัดสรร ODA ให้กับโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะเขตเศรษฐกิจพิเศษติลาว่า ที่รัฐบาลได้จัดสรรความช่วยเหลือแบบเงินกู้ให้แก่โครงการดังกล่าว สิ่งนี้ถือเป็นใบเบิกทางให้นักธุรกิจญี่ปุ่นเข้าไปแข่งขันกับชาติอื่นๆที่หวังจะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในเมียนมาร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน จึงกล่าวได้ว่า แม้ญี่ปุ่นจะปรับคำอธิบายให้การส่งเสริมการปฏิรูปเมียนมาร์เป็นแนวทางจัดสรร ODA ในยุคหลักการเลือกตั้งนั้น แต่ในเชิงปฏิบัติจริงพบว่า ญี่ปุ่นต้องการใช้ ODA เป็นเครื่องมือเร่งกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลใหม่ของเมียนมาร์เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและพยายามแข่งขันกับอิทธิพลของจีนที่มีอยู่ในเมียนมาร์มาอย่างยาวนาน

เห็นได้ว่า นโยบายการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่เมียนมาร์นั้น ไม่มีความสอดคล้องระหว่างหลักการและการปฏิบัติและได้มีการปรับคำอธิบายในเชิงหลักการมาโดยตลอด แต่มีความแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา เพื่อพยายามแสดงให้เห็นว่ามีความสอดคล้องกับหลักการที่ได้ระบุในกฎบัตร ODA แต่ในการปฏิบัติจริงพบว่ามีเป้าหมายเดียวกันคือ การใช้ ODA ผูกมิตรกับรัฐบาลเมียนมาร์ เพื่อรักษา

และส่งเสริมผลประโยชน์เป็นหลัก ทั้งนี้ผลประโยชน์ที่ว่าอาจไม่ได้เป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรงที่ผูกติดกับการประกอบกิจการของบริษัทญี่ปุ่นในเมียนมาร์เหมือนอย่างยุคก่อน แต่เป็นผลประโยชน์ในทางอ้อมในแง่เกียรติภูมิและภาพลักษณ์ที่ดีของญี่ปุ่นในสายตารัฐบาลทหาร เพื่อรักษาความรู้สึกและความสัมพันธ์อันดีต่อกัน รวมถึงเป็นการสร้างความไว้วางใจต่อรัฐบาลทหาร ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้ญี่ปุ่นสามารถรักษาอิทธิพลของตนในเมียนมาร์ไว้ได้ และยังเป็นการรักษาช่องทางเพื่อที่จะขยายความสัมพันธ์ต่อไปในอนาคตภายหลังเมียนมาร์มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนในยุคหลังการประกาศใช้กฎบัตร ODA ปี 2003

สำหรับผู้สนใจศึกษานโยบายการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น สามารถนำเอาการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศอื่นๆมาเปรียบเทียบกับกรณีของเมียนมาร์เพื่อดูว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ในประเด็นการปรับคำอธิบายโดยใช้หลักการความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อค้นพบใหม่ที่น่าสนใจหรือสนับสนุนข้อค้นพบเดิมด้วยหลักฐานที่เพิ่มขึ้น อันเป็นสิ่งที่มีประโยชน์อย่างมาก



รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

คัทลียา เหลี่ยมดี. *สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์* กรุงเทพฯ: สถาพรบุ๊คส์, 2555.

ไชยวัฒน์ คำชู. *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง*. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

ธีวินท์ สุพุกติกุล. *รายงานวิจัย 6 กลุ่มชาติมหาอำนาจ กรณีญี่ปุ่น. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาศาสนาการณและนโยบายด้านความมั่นคง กลุ่มประเทศมหาอำนาจต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศไทย กรณีญี่ปุ่น*. ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

เมธา. "จาก SLORC ถึง SPDC : ปฐมบทแห่งการต่อสู้."

<http://www.oknation.net/blog/print.php?id=128312>.

สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงโตเกียว. "บทบาทของ Keidanren กับการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในญี่ปุ่น." <http://www.depthai.go.th>

อัจฉริยา สายศิลป์. "ประวัติศาสตร์การเมืองพม่า."

http://www.baanjomut.com/library_2/asean_community/myanmar/02.html

ภาษาอังกฤษ

Acharya, Amitav. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism." *International Organization* 58, no. 2 (Spring, 2004): 239-75.

———. "Human Security and Global Order."

<http://www.amitavacharya.com/?q=content/human-security-and-global-order>.

———. "Human Security: East Versus West." *International Journal* 56, no. 3 (Summer, 2001): 449.

Akimoto, Yuki. "A Yen to Help the Junta." *The Irrawaddy Magazine*, October, 2004, 2.

Akiyama, Nonumasa. "Human Security at the Crossroad: Human Security in the Japanese Foreign Policy Context." In *Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building*, 257: IPSHU English Research Report Series, No. 19 2004.

- Amouyel, Alexander. "What Is Human Security?". *Human Security Journal*, no. 1 (April, 2006): 17.
- Annan, Kofi. "Japan's World Role in the 21st Century."
http://archive.unu.edu/hg/rector_office/annan-11-1999.html.
- . "Secretary General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia." In *Harvard University List of Definitions* May 8-10, 2000.
- Arase, David. *Buying Power the Political Economy of Japan's Foreign Aid* Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- Asia Society. "Current Realities and Future Possibilities in Burma/Myanmar." In *Perspectives from Asia*, 64, March, 2010.
- Atanassova-Cornelis, Elena. "Defining and Implementing Human Security: The Case of Japan." In *Human Security on Foreign Policy Agendas: Changes, Concepts and Cases*, edited by Tobias Debiel and Sascha Werthes, 42: INEF 2006.
- Aung Hla Tun. "Myanmar State Media Details New Foreign Investment Law."
<http://www.reuters.com/article/2012/11/03/us-myanmar-investment-idUSBRE8A204F20121103>.
- Aung Htoo, U. "The Depayin Massacre: A Crime against Humanity and Its Effect on National Reconciliation." <http://www.humanrights.asia/resources/journals-magazines/article2/0206/the-depayin-massacre-a-crime-against-humanity-and-its-effect-on-national-reconciliation>.
- Aung San Suu Kyi. *Freedom from Fear*. London: Penguin Books, 1991.
- BBC. "Japan PM Shinzo Abe in Burma for Economic Talks."
<http://www.bbc.com/news/world-asia-22638383>.
- Black, Lindsay. "Bridging between Myanmar and International Society : Japan's Self-Identity and *Kakehashi* Policy." *The Pacific Review* 26, no. 4 (2013): 337-59.
- Bosold, David, and Sascha Werthes. "Human Security in Practice: Canadian and Japanese Experiences." *IPG* 1 (2005): 88.
- Brees, Inge. "UN Security Council in Action for Burma?". *Harvard Asia Pacific Review* 9, no. 1 (Winter 2007): 28.
- Burke, Adam. "Myanmar and Foreign Aid – Recent Changes, Risk and Opportunity."
www.thepolicypractice.com/papers/myanmar.pdf.

- Center for Security Studies. "Myanmar: Limited Reforms, Continued Military Dominance." In *CSS Analysis in Security Policy*, No. 115 1-4, June, 2012.
- Choucri, Nazil, Robert C. North, and Susumu Yamakage. *The Challenge of Japan before World War II and After: A Study of National Growth and Expansion* London: Routledge, 1992.
- Crampton, Thomas. "Aid Linked to Junta's Talks with Opposition : Japan Rewards Burma for Political Opening."
http://www.nytimes.com/2001/04/26/news/26iht-burma_ed3_.html.
- Dalpino, Catharin. "The Role of Human Rights: The Case of Burma." In *Japan in International Politics: The Foreign Policies of an Adaptive State* edited by Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki and Jitsuo Tsuchiyama, 213-28. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2007.
- Dennis, John V. "A Review of National Social Policies Myanmar". In *Watersheds Project (Phase I), Regional Environmental Technical Assistance 5771, Poverty Reduction & Environmental Management in Remote Greater Mekong Subregion (GMS)*, 8.
- EAT, and JHU CPHHR. "After the Storm: Voices from the Delta." 1, May, 2009.
- Edström, Bert. *Japan and Human Security: The Derailing of a Foreign Policy Vision*. Institute for Security and Development Policy, 2011.
- . *Japan and the Challenge of Human Security the Founding of a New Policy 1995–2003*. Institute for Security and Development Policy 2008.
- . *Japan and the Myanmar Conundrum*. Institute for Security and Development Policy, 2009.
- . "Japan Foreign Policy and Human Security." *Japan Forum* 15, no. 2 (2003): 209.
- FASID. "About Fasid." <http://www.fasid.or.jp/english/>.
- Feigenblatt, Otto von. *Japan and Human Security: 21st Century ODA Policy Apologetics and Discursive Co-Optation*. Florida: Academic Research International, 2007.
- FIDH-ITUC. "Burma's Saffron Revolution Is Not over Time for the International Community to Act." <https://www.fidh.org/IMG/pdf/BURMA-DEC2007.pdf>.

- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52, no. 4 (Autumn, 1998): 887-917.
- Foreign Affairs Trade and Development Canada.
<http://www.international.gc.ca/court-cour/index.aspx?lang=eng>
- Frost, Frank. "Burma/Myanmar: Internal Issues and Regional and International Responses." 10: Parliament of Australia Department of Parliamentary Services 16 October, 2009.
- Fukushima, Akiko. "Human Security and Japanese Foreign Policy." In *Human Security in East Asia: International Conference on Human Security in East Asia*, 122: Korean National Commission for UNESCO, 2004.
- . "Official Development Assistance (ODA) as a Japanese Foreign Policy Tool." In *Japanese Foreign Policy Today* edited by Takashi Inoguchi and Purnendra Jain, 153-54. New York: Palgrave Macmillan, 2000.
- Funabashi, Yoichi. "Japan and the New World Order." *Foreign Affairs* 70, no. 5 (Winner, 1991): 58.
- Haq, Mahbub ul. *Reflections on Human Development* New York: Oxford University Press, 1995.
- Hofilena, John. "Myanmar's Nobel Laureate Suu Kyi Meets with Japan PM Abe." <http://japandailynews.com/myanmars-nobel-laureate-suu-kyi-meets-with-japan-pm-abe-1927311/>.
- Holliday, Ian. "Japan and the Myanmar Stalemate: Regional Power and Resolution of a Regional Problem." *Japanese Journal of Political Science* 6, no. 3 (2005): 404.
- . "Myanmar in 2012: Toward a Normal State." *Asian Survey* 53, no. 1 (January/February, 2013): 96.
- Hong, Zhao. "Japan and China Compete for Good Relations with Myanmar." *SEAS Perspective* 38 (2 July 2014): 3.
- Hook, Steven W., and Guang Zhang. "Japan's Aid Policy since the Cold War: Rhetoric and Reality." *Asian Survey* 38, no. 11 (Nov., 1998): 1051.

- Howe, Brendan M., and Suyoun Jang. "Human Security and Development: Divergent Approaches to Burma/Myanmar." *Pacific Focus* XXVIII, no. 1 (April 2013): 120-43.
- Hulova, Diana "Myanmar's Debt: What's Behind the Speed Efforts to Restructure It?" In *A Eurodad briefing Paper*, 3.
- IMF. "Statement at the Conclusion of the 2011 Article IV Mission to Myanmar." <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr1225.htm>.
- Inoguchi, Takeshi. "Globalization and Japan's Foreign Policy." *The Japan Review of International Affairs*, no. 13 (1999): 164.
- Itagaki, Yoichi. "The North-South Problem and Economic Nationalism." *The Developing Economics* 9, no. 2 (June,1971): 111-32.
- James, Helen. *Security and Sustainable Development in Myanmar* Oxon: Routledge, 2006.
- JICA. "Annual Report 2008." <http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2008/pdf/036-039.pdf>.
- Jones, Richard Wyn. "Travel without Map: Thinking About Security after the Cold War." In *Security Issues in the Post-Cold War World* edited by Davis M. Jane, 205-14. Cheltenham: Edward, 1996.
- Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* Cornell University Press, 1998.
- . "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics." *UNESCO* (1999): 95.
- Keidanren. "Proposal to Strengthen Economic Relations with Myanmar." <https://www.keidanren.or.jp/english/policy/2012/023.html>.
- Khin Aye Win, and Khine Tun. "China over Myanmar – Myanmar over China." In *Progress Report of Myanmar Researchers for the Third Six Months of the Project, Variegated Dragon: Territorialization and Civilising Mission in Southeast Asia* 11, 30 April 2012.

- Khin Maung Win, U. "Myanmar Roadmap to Democracy: The Way Forward."
http://www.burmatoday.net/burmatoday2003/2004/02/040218_khinmgwin.htm.
- Kiener, Robert. "Myanmar's New Era: Will the Military Allow Reforms to Continue?"
Global Researcher 6, no. 14 (July 17, 2012): 331.
- Kihara, Takashi. "Is Japanese Aid Ineffective?" <http://www.asiapathways-adbi.org/2012/04/is-japanese-aid-ineffective/>
- Kingston, Jeff. *Japan in Transformation, 1952-2000*. Harlow: Longman, 2001.
- Kitano, Naohiro. "Japanese Development Assistance to Asean Countries." In *Asean – Japan Relations* edited by Takashi Shiraishi and Takaaki Kojima, 222.
 Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014.
- Koh, Yoree, and Yoshio Takahashi. "Japan to Waive Myanmar Debt."
<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303513404577357462939004838>.
- Koizumi, Junichiro. "Statement at the International Symposium on Human Security "
http://www.mofa.go.jp/policy/human_security/sympo0112_pm.html.
- KPMG in Myanmar. "Foreign Investment Law and Investment Procedures in Myanmar."
http://www.set.or.th/th/news/download/files/Myanmar_FIL_and_invest_procedure.pdf.
- Kudo, Toshihiro. "Myanmar and Japan: How Close Friends Become Estranged." *IDE Discussion Paper*, no. 118 (August, 2007): 3.
- Kurusu, Kaoru. "Japan as an Active Agent for Global Norms: The Political Dynamism Behind the Acceptance and Promotion of Human Security." *Asia-Pacific Review* 18, no. 2 (2011): 118-19.
- Kyaw Yin Hlaing. "Understanding Recent Political Changes in Myanmar."
Contemporary Southeast Asia 34, no. 2 (2012): 197.
- Lancaster, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* Chicago: the University of Chicago Press, 2007.
- Liotta, P.H., and Taylor Owen. "Why Human Security?". *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* (Winter/ Spring, 2006): 38.

- MacFarlane, S. Neil, and Yuen Foong Khong. *Human Security and the UN: A Critical History* IN: Indiana University Press, 2006.
- Mann, Jim. "Japan's Conciliatory Policy toward Myanmar Is Red Flag for Washington." http://articles.latimes.com/1996-01-08/news/mn-22350_1_american-policy
- . "Japan Taking Own Road in Asia, Baker Finds: Policy: Differences with U.S. On Myanmar and Defense Are Stressed at Talks in Malaysia." http://articles.latimes.com/1991-07-24/news/mn-323_1_southeast-asia
- Mehden, Fred R. von der. "The Burmese Way to Socialism." *Asian Survey* 3, no. 3 (Mar., 1963): 129-35.
- Mekong Watch. "Development, Environment and Human Rights in Burma/Myanmar: Examining the Impacts of ODA and Investment." In *Public Symposium Report* 19-21, December 15, 2001.
- Miguel, Emilio de. "Japan and Southeast Asia: From the Fukuda Doctrine to Abe's Five Principles." *UNISCI Discussion Papers*, no. 32 (May, 2013): 102.
- Mimura, Janis. "Japan's New Order and Greater East Asia Co-Prosperty Sphere: Planning for Empire." *The Asia-Pacific Journal* 9, no. 49 (December 5, 2011): 1-6.
- Ministry of Foreign Affairs. *Diplomacy Blue Book 1992: Japan's Diplomatic Activities*. Tokyo: Ministry of Foreign Affairs, 1992.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. "Evaluation on Multilateral ODA: The United Nations Trust Fund for Human Security." In *Third Party Evaluation 2009* 11, March 2010.
- Mintz, Alex, and Steven B. Redd. "Framing Effects in International Relations." *Synthese* 135, no. 2 (May, 2003): 193-23.
- Moe Thuzar. "Myanmar No Turning Back." In *Southeast Asian Affairs 2012* edited by Daljit Dingh and Pushpa Thambipillai, 210. Singapore: Institution of Southeast Asian Studies, 2012.
- MOFA. *Diplomacy Bluebook*. Tokyo, 2003.
- . *Diplomacy Bluebook* Tokyo, 2012.
- . *Diplomacy Bluebook* Tokyo, 2011.

- . "Emergency Assistance for the Cyclone Disaster in the Union of Myanmar, May 5, 2008."
http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2008/5/1179757_1010.html.
- . "Evaluation of Japan's Grant Assistance for Grassroots Human Security Projects (GGP Scheme)."
<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2005/text-pdf/gghsp.pdf>.
- . "International Situation and Japanese Diplomacy in 2007."
http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2008/html/h1/h1_01.html.
- . "Japan's Expanding Diplomatic - New Pillar for Japan's Foreign Policy (December 2006)." <http://www.mofa.go.jp/policy/pillar/horizons.pdf>.
- . "Japan's Official Development Assistance Charter 1992."
<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref1.html>.
- . "Japan Myanmar Summit Meeting November 19, 2012."
<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/myanmar/meeting1211.html>.
- . "Japan Official Development Assistance Charter, August 29, 2003."
www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf.
- . "Japan's 50 Years with the OECD."
<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/oecd/>
- . "Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance, February 4, 2005." <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/mid-term/policy.pdf>.
- . "Japan's ODA White Paper 2003."
<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2003/index03.html>.
- . "Japan's Position Regarding the Situation in Myanmar."
<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/myanmar/myanmar.html>.
- . "Japan's Projected Economic Cooperation to the Republic of the Union of Myanmar." http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/myanmar/thein_sein_1204/pdfs/myanmar_support1204_02.pdf
- . "Joint Press Statement on Japan-Myanmar Summit Meeting April 21, 2012."
http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/myanmar/thein_sein_1204/joint_press_statement_en.html.

- . "Joint Statement between Japan and the Republic of the Union of Myanmar." <http://www.mofa.go.jp/files/000006671.pdf>.
- . "Letter from Prime Minister Yasuo Fukuda to Myanmar's SPDC Chairman Senior General Than Shwe, May 9, 2008." http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2008/5/1179869_1010.html.
- . "The Limited Emergency Measure for Yangon International Airport Extension Project." <http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1998/3/yangon.html>.
- . "Ministry of Foreign Affairs on the United Nations Security Council Presidential Statement on the Situation in Myanmar, October 12, 2007." http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/10/1175740_836.html.
- . "Ministry of Foreign Affairs, on the Current Situation in Myanmar, September 25, 2007." http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2007/9/1175575_834.html.
- . "Press Conference by Minister for Foreign Affairs Masahiko Koumura November 20, 2007." http://www.mofa.go.jp/announce/fm_press/2007/11/1120-2.html.
- . "Visit to Myanmar by Mr. Koichiro Gemba, Minister for Foreign Affairs of Japan." <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/myanmar/meeting1112.html>.
- Mori, Yoshida. "Statement at the Millennium Summit of the United Nations." <http://www.mofa.go.jp/policy/un/summit2000/pmstate.html>
- Morii, Kazunari. *Japan's Persistent Engagement Policy toward Myanmar in the Post-Cold War Era: A Case of Japan's 'Problem-Driven Pragmatism.'* Doctoral dissertation, Department of Politics and International Studies, University of Warwick, Thesis, 2010.
- Nakanishi, Hiroshi. "The Gulf War and Japanese Diplomacy." <http://www.nippon.com/en/features/c00202/>
- Nemoto, Kei. "The Japanese Perspective on Burma." *Burma Debate* 2, no. 4 (August/September, 1995): 22.
- Norman, Lewis. "Japan and the Saffron Revolution: Eyewitness Burma from the Inside." <http://www.japantimes.co.jp/life/2008/02/10/to-be-sorted/eyewitness-burma-from-the-inside/#.VDvZkvmUcpo>

- Obuchi, Keizo. "Toward the Creation of a Bright Future for Asia."
<http://www.mofa.go.jp/policy/un/summit2000/pmstate.html>.
- Obuchi, Keizo "An Intellectual Dialogue on Building Asia's Tomorrow."
<http://www.jcie.or.jp/thinknet/tomorrow/1obuchi.html>.
- Office of Internal Oversight Services. "Management of the United Nations Trust Fund for Human Security: The Impact of the United Nations Trust Fund for Human Security Programme Remains Undetermined." In *Internal Audit Division, Assignment No. AN2009/590/04* 6-24, 29 January 2010.
- Ohno, Izumi, and Kanichi Ohno. "Global Development Strategy and Japan's ODA Policy." 11-13: National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), March 12, 2002.
- Oishi, Mikio, and Fumitaka Furuoka. "Can Japanese Aid Be an Effective Tool of Influence? Case Studies of Cambodia and Burma." *Asian Survey* 43, no. 6 (2003): 898.
- Otopalik, Cameron M. "Japan's Overseas Development Assistance: Assessing Conformance with Shifting Priorities." *International Journal of Politics and Good Governance* 1, no. 1.1 (Quarter I, 2010): 1-33.
- Paris, Roland. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?". *International Security* 26, no. 2 (Fall, 2001): 87-102.
- Pavin Chachavalpongpun. "Western Pragmatism Trumps Human Security Concerns in Myanmar." *Global Asia* 8, no. 4 (winter, 2013): 76-77.
- Peng Er, Lam. "Japan's Human Security Role in Southeast Asia." *Contemporary Southeast Asia* 28, no. 1 (2006): 141-59.
- Pharr, Susan J. "Japanese Aid in the New World Order." In *Japan: A New Kind of Superpower?*, edited by Craig Garby and Mary Brown Bullock, 161. Washington, D.C: The Woodrow Wilson Center Press, 1994.
- Pongyelar, Suppakarn. "The Implications of Japanese Engagement Policy Towards Myanmar: 1988-Present." *GSID Discussion Paper*, no. 159 (October, 2007): 12.
- Rapier, Robert. "The Lasting Impact of the 1973 Oil Embargo."
<http://www.energytrendsinsider.com/2013/10/23/the-lasting-impact-of-the-1973-oil-embargo/>.

- Rashid, Barrister Harun ur. "Myanmar President Visits Japan to Open up New Relations." <http://www.dhakacourier.com.bd/myanmar-president-visits-japan-to-open-up-new-relations/>.
- Reilly, James. "China and Japan in Myanmar: Aid, Natural Resources and Influence." *Asian Studies Review* 37, no. 2 (2013): 153.
- Report, The Reality of Aid Asia-Pacific 2005. "Fifty Years of Japan ODA: A Critical Review for ODA Reform." http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/ROA_Asia_2005_Full_sml1.pdf.
- Rix, Alan. *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership*. London: Routledge, 1993.
- Roosevelt, Franklin D. "Four Freedoms Speech: Annual Message to Congress on the State of the Union, 1/06/1941." www.fdrlibrary.marist.edu/pdfs/fftext.pdf.
- Saito, Teruko. "Japan's Inconsistent Approach to Burma." *Japan Quarterly* 39 (January/March, 1992): 17-27.
- Saraiva, Rui Faro. "Japanese Foreign Policy and Human Security in the Context of an Emerging New Global Order." *Journal of Conflict Transformation & Security* 3, no. 1 (April, 2013): 43.
- Schearf, Daniel. "Japan Becoming Major Economic Force in Burma." <http://www.voanews.com/content/japan-becoming-major-economic-force-in-burma/1669000.html>.
- Seekins, Donald M. "Japan's "Burma Lovers" and the Military Regime." *JPRI Working Paper*, no. 60 (September, 1999): 1.
- . "Japan's Aid Relations with Military Regimes in Burma, 1962-1991: The *Kokunaika* Process." *Asian Survey* 3, no. 3 (Mar., 1992): 246.
- . "The North Wind and the Sun: Japan's Response to the Political Crisis in Burma, 1988-1998." *The Journal of Burma Studies* 4 (1999): 15-20.
- Selth, Andrew. "Even Paranoids Have Enemies: Cyclone Nargis and Myanmar's Fears of Invasion." *Contemporary Southeast Asia* 30, no. 3 (2008): 388.
- Skidmore, Monique, and Trevor Wilson. "Interpreting the Transition in Myanmar." In *Myanmar's Transition: Openings, Obstacles and Opportunities* edited by Nick

- Cheesman, Monique Skidmore and Trevor Wilson, 11. Singapore: Institution of Southeast Asian Studies, 2012.
- Slodkowski, Antoni. "Japan's Finance Minister in Myanmar with Development Pledges." <http://uk.reuters.com/article/2013/01/03/myanmar-japan-idUKL4N0A51O720130103>.
- Söderberg, Marie. "Asian Security and the Role of Japanese ODA, Session IV: New and Old Donors Complementing or Competing Approaches to Development?" Paper presented at the 8th Berlin Conference on Asian Security (BCAS), With Great Power Comes Great Responsibility 100 years after World War I – Pathways to Secure Asia, Berlin.
- Soesastro, Hadi. "Sustaining East Asia's Economic Dynamism: How Aid Worked " In *PRI-OECD Research Project 12*, May, 2004.
- Steinberg, David I. "Japan Chair Platform: Japan and Myanmar: Relationship Redux." *Center for Strategic and International Studies* (October 15, 2013): 2.
- . "Japanese Economic Assistance to Burma: Aid in the Tarenagashi Manner?". In *Japan and South East Asia: The Cold War Era 1947-1989 and Issues at the End of the Twentieth Century*, edited by Wolf Mendl, 347-69. London: Routledge, 2001.
- Storey, Ian. "Burma and China: The Beginning of the End of Business as Usual?". *China Brief* XI, no. 22 (November 30, 2011): 15.
- . *Southeast Asia and the Rise of China: The Search for Security* NY: Routledge, 2011.
- Strefford, Patrick. "Japanese ODA Diplomacy Towards Myanmar: A Test for the ODA Charter." *Ritsumeikan Annual Review of International Studies* 6 (2007): 65-77.
- . "The Response of International Donors to Myanmar's Escalating Health Crisis." *Ritsumeikan Annual Review of International Studies* 5 (2006): 53.
- Sudo, Sueo. "The Road to Becoming a Regional Leader: Japanese Attempts in Southeast Asia, 1975-1980." *Pacific Affairs* 61, no. 1 (Spring, 1988): 27.
- Sung Won Kim. "Human Security with an Asian Face?". *Indiana Journal of Global Legal Studies* 17, no. 1 (Winter 2010): 94.

- Suzuki, Tomoko. "Japan as a Champion of Human Security." *Global Health Governance* VI, no. 1 (Fall, 2012): 1-3.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou, and Anuradha Chenoy. *Human Security: Concepts and Implications* London: Routledge, 2007.
- Takamatsu, Kana. "Official Development Assistance and Human Security in Fragile States Focusing on Migration from Myanmar." *GEMC* 2 (2010): 70.
- Takasu, Yukio. "Toward Effective Cross-Sectorial Partnership to Ensure Human Security in a Globalized World."
http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/speech0006.html.
- Takeda, Isami "Japan's Myanmar Policy: Four Principles." *Gaiko Forum* (Summer, 2001): 54.
- Tang Siew Man. "Japan's Grand Strategic Shift from Yoshida to Koizumi: Reflection on Japan's Strategic Focus in the 21st Century." *Akademika* 70 (January, 2007): 118-19.
- TAVAANA. "Aung San Suu Kyi Leading the Burmese Democracy Movement."
<https://tavaana.org/en/content/aung-san-suu-kyi-leading-burmese-democracy-movement-0>.
- Teewin Suputtikun. "An Excuse for Common Goods: The Multipurposeness of the Human Security Concept in Japan's Foreign Policy." *Asian Review* 25 (2012): 146-48.
- . "*International Role Construction and Role-Related Idea Change: The Case of Japan's Dispatch of SDF Abroad*." Doctoral dissertation, Graduate School of Asia-Pacific Studies, Waseda University, Thesis, 2010.
- Thant Myint-U. "White Elephants and Black Swans: Thoughts on Myanmar's Recent History and Possible Future." In *Myanmar's Transition: Openings, Obstacles and Opportunities*, edited by Nick Cheesman, Monique Skidmore and Trevor Wilson, 23-35. Singapore: Institution of Southeast Asian Studies, 2012.
- The Commission on Human Security. *Human Security Now* New York, 2003.
- The Economist. "A Fly in the Ointment: Myanmar's Repugnant and Undemocratic Constitution Will Haunt the Process of Reform."
<http://www.economist.com/node/21553447>

- The Japan Times. "Japan's Approach to Myanmar."
<http://www.japantimes.co.jp/opinion/2013/05/03/editorials/japans-approach-to-myanmar/#.VFzZ6vmUcpo>.
- Thein Hlaing, U. *Japan-Burma Wartime Relations (1939-1945)*. Tokyo: Institute of Developing Economies, 1982.
- Togo, Kazuhiko. *Japan's Foreign Policy 1945-2009: The Quest for a Proactive Policy*. 3 ed. Leiden: Brill, 2010.
- Torres, Ida. "Japan Cancels Myanmar's Previous Debt, Extends New \$504m Loan."
http://japandailynews.com/japan-cancels-myanmars-previous-debt-extends-new-504m-loan-2729532/#disqus_thread
- Trinidad, Dennis D. "From Economic Diplomacy to Human Security: Pattern of Allocation of Japan's Official Development Assistance to Southeast Asia." In *International Conference on Japan's Policy and Contributions to Human Security in Southeast Asia*. Institute of East Asian Studies, Thammasat University, January 13-14, 2005.
- UNIDO. "Unido's Contribution to Human Security: Projects Funded by the United Nations Trust Fund for Human Security."
http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/What_we_do/Topics/Human_security_and_post-crisis_rehabilitation/UNIDOs_contribution_to_Human_Security.pdf.
- United Nations. "Treaty of Peace with Japan."
<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20136/volume-136-I-1832-English.pdf>
- United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report 1993*. New York: Oxford University Press, 1993.
- . *Human Development Report 1994*, . New York: Oxford University Press, 1994.
- Usul, Tetsuro, and Claire Debenham. "The Relationship between Japan and Burma."
<http://www.hrsolidarity.net/mainfile.php/1993vol03no01/2041/>.
- Watanabe, Hideo. "Message from Japan Myanmar Association."
japanmyanmar.or.jp/shr/pdf/eng_pamphlet.pdf

- Yamamoto, Tadashi. "Human Security-from Concept to Action: A Challenge for Japan." In *Human Security in East Asia: International Conference on Human Security in East Asia*, 9: Korean National Commission for UNESCO, 2004.
- Yasutomo, Dennis T. *The Manner of Giving: Strategic Aid and Japanese Foreign Policy*. Studies of the East Asian Institute, Columbia University 1986.
- . "Why Aid? Japan as an Aid Great Power." *Pacific Affairs* 62, no. 4 (Winter, 1989-1990): 493.



ภาคผนวก



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ก หน่วยงานส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์ของญี่ปุ่น

กองทุนส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ (Trust Fund for Human Security: TFHS) ที่เกิดขึ้นหลังจากนายกรัฐมนตรีโอะบุชีก้าวสุนทรพจน์แสดงเจตนารมณ์ที่กรุงฮานอย และได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในเดือนมีนาคม ปี 1999 โดยตั้งชื่อว่า กองทุนส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ (Trust Fund for Human Security: TFHS) (*Ningen no Anzenhoshō Kikin*)¹ เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ องค์การสหประชาชาติ และมีรัฐบาลญี่ปุ่นเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้ดำเนินงาน แรกเริ่มก่อตั้งมี งบประมาณทั้งหมด 4.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ถือว่าเป็นกองทุนขนาดเล็กที่อยู่ภายใต้ องค์การสหประชาชาติ แต่หลังจากนั้นมาได้มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมมาอย่างต่อเนื่องโดยรัฐบาลญี่ปุ่น เป็นส่วนใหญ่ และมีรัฐบาลสวีเดนเฝ้ากับรัฐบาลไทยให้การสนับสนุนตามมา²

ในปี 2005 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศว่ากองทุนส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ได้กลายเป็น หน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดหน่วยงานหนึ่งในสังกัดองค์การสหประชาชาติ เนื่องจากมีงบประมาณดำเนินงาน มากถึง 256 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ³ และในปี 2010 กองทุนดังกล่าวมีงบประมาณทั้งหมด 308 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยได้จัดสรรให้กับโครงการทั้งหมด 194 โครงการ ประกอบด้วยโครงการที่ ดำเนินงานในทวีปเอเชีย 71 โครงการและในทวีปแอฟริกาอีก 55 โครงการ (รวมทั้งสองทวีปคิดเป็น 65 เปอร์เซ็นต์ของโครงการทั้งหมด)⁴ สำหรับโครงการที่เหลือได้กระจายไปยังทวีปอื่น ๆ ทั่วโลก กองทุนดังกล่าวนี้มุ่งส่งเสริมการปฏิบัติงานของหน่วยงานภายใต้ องค์การสหประชาชาติ เพื่อจัดการภัย คุกคามของความมั่นคงของมนุษย์ เช่น ความยากจน การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ความ ชัดแย้ง โรคติดต่อ กบฏกระเปิดใต้ดิน เป็นต้น โดยโครงการที่มีความสำคัญมากที่สุดคือ การพัฒนา ชุมชนและการสร้างสันติภาพหลังความขัดแย้ง⁵

จึงกล่าวได้ว่ากองทุนส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานที่มีขอบข่ายปฏิบัติงานที่ กว้างขวาง ครอบคลุมทั่วโลก และถือเป็นกลไกสำคัญที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้เพื่อปฏิบัติตามหลักการความ มั่นคงของมนุษย์ อย่างไรก็ตาม กองทุนส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ได้รับการพิจารณาจากองค์กร ตรวจสอบภายในขององค์การสหประชาชาติ (UN's Office of Internal Oversight Services: OIOS) ว่ามีปัญหามากมายที่เกิดขึ้นกับกองทุนดังกล่าว คือ เงินที่จัดสรรไปไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่าง เต็มที่ อีกทั้งมีเงินเพียงจำนวน 60 เปอร์เซ็นต์ที่ถูกจัดสรรไปยังหน่วยงานต่างๆที่เหลือ 40 เปอร์เซ็นต์

¹Fukushima, "Human Security and Japanese Foreign Policy," 148.

²UNIDO, "Unido's Contribution to Human Security: Projects Funded by the United Nations Trust Fund for Human Security," http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/What_we_do/Topics/Human_security_and_post-crisis_rehabilitation/UNIDOs_contribution_to_Human_Security.pdf.

³Atanassova-Cornelis, "Defining and Implementing Human Security: The Case of Japan," 47.

⁴Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Evaluation on Multilateral ODA: The United Nations Trust Fund for Human Security," in *Third Party Evaluation 2009* (March 2010), 11.

⁵Atanassova-Cornelis, "Defining and Implementing Human Security: The Case of Japan," 47.

ไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อันใด และแม้ว่าในความเป็นจริงกองทุนดังกล่าวถือเป็นหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ แต่เงินเกือบทั้งหมดที่ใช้ดำเนินงานกลับเป็นเงินที่ได้รับจากรัฐบาลญี่ปุ่น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นมีอำนาจโดยพฤตินัยในการตัดสินใจจัดสรรเงินของกองทุนดังกล่าว ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่ากองทุนดังกล่าวมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะเป็นหน่วยงานภายใต้องค์การสหประชาชาติ นอกจากนี้ยังมีการวิจารณ์ที่เพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการจัดสรรเงินที่มีความยุ่งยาก ชับซ้อนและใช้เวลายาวนาน⁶

คณะกรรมการความมั่นคงของมนุษย์ (Commission on Human Security: CHS)
 ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่าคณะกรรมการความมั่นคงของมนุษย์เกิดขึ้นในสมัยนายกรัฐมนตรีโมริ ที่ต้องการสรรหาผู้มีความรู้และมีชื่อเสียงในสังคมระหว่างประเทศมาร่วมกันคิดวิเคราะห์และพัฒนาหลักการความมั่นคงของมนุษย์เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างอย่างครอบคลุม อาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานดังกล่าวนี้เป็นกลไกที่รัฐบาลญี่ปุ่นใช้ส่งเสริมเนื้อหาในเชิงหลักการแก้สังคมระหว่างประเทศมากกว่าการส่งเสริมการปฏิบัติ ทั้งนี้ได้แต่งตั้ง อดีตผู้อำนวยการสำนักงานผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ นางชะตะโกะ โอกะตะกับอมาตยา เช่น นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ปี 1998 เป็นประธานร่วม บุคคลทั้งสองนี้ถือเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงและได้รับการยอมรับในระดับโลก ซึ่งส่งผลให้เกิดความน่าเชื่อถือแก่หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น ทั้งนี้คณะกรรมการความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานอิสระที่ทำงานใกล้ชิดกับองค์การสหประชาชาติและรัฐบาลญี่ปุ่นมีเป้าหมายสำคัญ 3 ประการ คือ ส่งเสริมความเข้าใจของสาธารณชนเกี่ยวกับหลักการความมั่นคงของมนุษย์ พัฒนาแนวคิดของหลักการความมั่นคงของมนุษย์ให้เป็นเครื่องมือทางนโยบายที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ และ ส่งเสริมให้มีการสร้างโครงการเพื่อจัดการกับภัยคุกคามที่รุนแรงและเรื้อรังต่อความมั่นคงของมนุษย์⁷

ในปี 2003 คณะกรรมการความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดทำรายงานที่มีชื่อว่า “สถานการณ์ความมั่นคงของมนุษย์ ” (Human Security Now) ที่ได้นำเสนอให้แก่นายกรัฐมนตรีโคอิซุมิกับเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ นายแอนนัน และได้เผยแพร่ต่อสาธารณชนในเดือนพฤษภาคมปีเดียวกัน รายงานฉบับนี้ได้นิยามความมั่นคงของมนุษย์ว่า “การปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญของชีวิต นั่นคือการปกป้องประชาชนจากสถานการณ์และภัยคุกคามที่รุนแรง (critical) และมีอยู่ทั่วไป (pervasive) โดยการใช้กระบวนการสร้างความเข้มแข็งและแรงบันดาลใจให้แก่ประชาชนด้วยการสร้างระบบการเมือง สังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ การทหารและสังคม พร้อมกับการให้ประชาชนสร้างเกราะป้องกันการดำรงชีวิตและศักดิ์ศรีของตนเองได้”⁸

⁶Office of Internal Oversight Services, "Management of the United Nations Trust Fund for Human Security: The Impact of the United Nations Trust Fund for Human Security Programme Remains Undetermined," in *Internal Audit Division, Assignment No. AN2009/590/04* (29 January 2010), 6-24.

⁷The Commission on Human Security, *Human Security Now* (New York, 2003), 153.

⁸Ibid., 4.

จากคำนิยามข้างต้นแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการความมั่นคงของมนุษย์ได้สนับสนุนหลักการความมั่นคงของมนุษย์ในมุมมองกว้างคล้ายคลึงกับรายงานประจำปีของ UNDP ปี 1994 และมีมุมมองสอดคล้องกับรัฐบาลญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม รายงานของ CHS ก็พยายามสร้างความเหมาะสมระหว่างการส่งเสริมทั้งการปลอดจากความกลัวและปลอดจากความอดอยาก โดยได้มีการสร้างหลักการขึ้นมาสองอย่างเพื่อใช้ส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ให้เกิดขึ้นแก่ปัจเจกบุคคล นั่นคือการส่งเสริมศักยภาพ (empower) ที่เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการพัฒนา และการป้องกัน (protection) ที่เชื่อมโยงกับการป้องกันความขัดแย้ง ซึ่งหากสามารถปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวได้ จะเป็นการรักษาความมั่นคงให้เกิดขึ้นแก่ปัจเจกบุคคลในระยะยาว⁹ นอกจากนี้ รายงานของ CHS ยังได้มีข้อเสนอแนะทางนโยบายให้แก่รัฐบาล องค์การระหว่างประเทศและภาคประชาสังคมทั้งหลาย เพื่อให้ร่วมกันส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ให้เกิดขึ้นทุกพื้นที่ของโลก¹⁰ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้การตอบรับต่อคำแนะนำเชิงนโยบายของ CHS อย่างกระตือรือร้น โดยกล่าวว่า “ญี่ปุ่นมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะส่งเสริมหลักการความมั่นคงของมนุษย์ให้แพร่กระจายไปทั่วโลกบนพื้นฐานของคำแนะนำดังกล่าวนี้”¹¹

อย่างไรก็ดี รายงานของ CHS ก็ถูกวิจารณ์ว่าไม่ได้ให้คำนิยามหลักการความมั่นคงของมนุษย์อย่างชัดเจน แต่กลับเน้นไปที่เป้าหมายการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ และถึงแม้ว่า CHS จะมีแนวทางการส่งเสริมทั้งการปลอดจากความกลัวและการความอดอยาก แต่ในรายงานที่ออกมาได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปลอดจากความอดอยากมากกว่าความกลัว¹²

⁹ Ibid., IV.

¹⁰ MOFA, *Diplomacy Bluebook*(Tokyo,2003), 185.

¹¹ Ibid.

¹² S. Neil MacFarlane and Yuen Foong Khong, *Human Security and the UN: A Critical History* (IN: Indiana University Press, 2006), 159.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวนุชจรี เชื่องช้าง เกิดเมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2532 สำเร็จการศึกษา
รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2554 และได้เข้า
ศึกษาต่อในสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี 2555

