



บทความวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคงของประเทศรายสัปดาห์

ฉบับที่ ๒/๖๙ (ธ.ค. ๖๘)

## บทบาทและท่าทีของไทยต่อการเปลี่ยนผ่านการเมืองในการเลือกตั้งเมียนมา

คณะกรรมการเลือกตั้งแห่งสหภาพเมียนมา (Myanmar's Union Election Commission: UEC) ได้ระงับวันเลือกตั้งรอบแรกอย่างเป็นทางการในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๐๒๕ การเลือกตั้งรอบที่สองในวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๐๒๖ และการเลือกตั้งรอบที่สามในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๐๒๖ โดยมีคณะกรรมการรักษาความมั่นคงและสันติภาพแห่งรัฐ (State Security and Peace Commission: SSPC) ทำหน้าที่ในการวางยุทธศาสตร์การเมือง และการรักษาความมั่นคงในการเลือกตั้ง เพื่อการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากรัฐบาลทหาร (State Administration Council: SAC) ไปสู่การเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งครั้งนี้มีความท้าทายหลายประการที่เป็นอุปสรรคอย่างมาก เช่น ยังมีพื้นที่หลายส่วนของประเทศที่ SSPC ไม่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งหลายพื้นที่ที่อยู่ในเขตยึดครองของฝ่ายต่อต้านและกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ที่ฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถเข้าถึงได้ และมีพื้นที่อีกจำนวนมากที่ยังคงเป็นเขตสู้รบ

ภายใต้รัฐธรรมนูญปี ๒๐๐๘ ระบบการเลือกตั้งสำหรับสภานิติบัญญัติใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตคะแนนสูงสุด (First-Past-the-Post) สภาผู้แทนราษฎร (Pyithu Hluttaw) หรือสภาล่างของรัฐสภาเมียนมา ประกอบด้วย สมาชิก ๔๔๐ คน โดย ๓๓๐ คน ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา หนึ่งเขต หนึ่งคน (Single-Member Constituencies) และอีก ๑๑๐ ที่นั่ง (คิดเป็น ๒๕%) ถูกสงวนไว้สำหรับกองทัพ และสภาแห่งชาติ (Amyotha Hluttaw) ซึ่งเป็นวุฒิสภาของรัฐสภาเมียนมา มีสมาชิกทั้งหมด ๒๒๔ คน โดย ๑๖๘ คน ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง และ ๕๖ ที่นั่ง (คิดเป็น ๒๕%) ถูกสงวนไว้สำหรับกองทัพ

สำหรับการเลือกตั้งในปี ๒๐๒๕ ครั้งนี้มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญจากการเลือกตั้งครั้งก่อน โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้:

- ๑) มีการยุบพรรคการเมืองหลายพรรค รวมถึงพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) เนื่องจากไม่ผ่านเงื่อนไขการลงทะเบียนใหม่ ตามกฎหมายจดทะเบียนพรรคการเมือง ปี ๒๐๒๓ (Political Parties Registration Law 2023) ตามที่สภาบริหารแห่งรัฐ (State Administration Council: SAC) ได้กำหนดให้ต้องมีการจดทะเบียนใหม่และต้องระดมทุนฝากไว้กับธนาคารของรัฐภายในกรอบเวลา ตลอดจนต้องมีสมาชิกและสาขาในระดับที่กว้างขวางมาก
- ๒) การเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งจากระบบเสียงข้างมากธรรมดา (FPTP) เป็นระบบสัดส่วน (Proportional Representation: PR)
- ๓) การนำเครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Voting Machine: EVMs) มาใช้ในการเลือกตั้ง ซึ่งแตกต่างจากการเลือกตั้งครั้งก่อน

ที่ใช้บัตรลงคะแนนแบบกระดาษซึ่งมีความเสี่ยงด้านความโปร่งใส

๔) บริบทความมั่นคงและการคุกคาม (Security Context) เนื่องจากเมียนมาอยู่ในภาวะสงครามกลางเมืองและการต่อต้านรัฐบาลทหารอย่างกว้างขวาง คาดว่า การเลือกตั้งจะไม่สามารถจัดขึ้นได้ในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนและเขตที่มั่นของกลุ่มชาติพันธุ์ (EAOs) และกองกำลังพิทักษ์ประชาชน (PDF)

ตัวแสดงที่มีบทบาทในการวิเคราะห์สำหรับการเลือกตั้งในเมียนมาแบ่งออกได้ ๓ ระดับได้แก่

- ๑) มหาอำนาจระดับโลก: จีนจะยังคงเป็นผู้เล่นที่มีบทบาทมากที่สุดในเมียนมา เนื่องจากเป็นประเทศที่มีผลประโยชน์ทั้งในเชิงยุทธศาสตร์ความมั่นคงและทางเศรษฐกิจอยู่ในเมียนมามากที่สุด อีกทั้งจีนยังมีบทบาทในการเจรจาสันติภาพระหว่างกองทัพเมียนมากับฝ่ายต่อต้านสำคัญ ๆ บางกลุ่ม ในขณะที่เดียวกันสหรัฐอเมริกาให้ความสนใจเมียนมามากขึ้น เนื่องจากมีเป้าหมายที่จะจำกัดบทบาทและการขยายอิทธิพลของจีนเป็นสำคัญ ประกอบกับปัญหาการแพร่กระจายของเชื้อสายอาชญากรรมทางไซเบอร์ในภูมิภาค ซึ่งส่งผลกระทบต่อพลเรือนสหรัฐฯ จะเป็นปัจจัยเร่งให้สหรัฐฯ ต้องแสดงบทบาทมากขึ้นสำหรับบริบทนั้น ได้ปรากฏตัวชัดเจนมากขึ้นในฐานะที่เป็นทางเลือกในเชิงยุทธศาสตร์ให้กับเมียนมาในการคานอำนาจกับจีนและสหรัฐฯ โดยมีรายงานว่ากองทัพเมียนมาได้รับการสนับสนุนทางด้านอาวุธบางส่วนจากรัสเซีย อีกทั้งมีแผนจะลงทุนในโครงการสร้างเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ขนาดเล็กแบบแยกส่วน (SMR) ในเมียนมา



จากทัศน "เลือกตั้งเมียนมา" ท่ามกลางความขัดแย้ง

๒) ตัวแสดงระดับภูมิภาค: อาเซียนยังไม่สามารถบังคับใช้ฉันทามติ ๕ ข้อได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งผู้แทนพิเศษด้านเมียนมาของประธานอาเซียนที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันมาทำหน้าที่อาจจะยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเข้มแข็งเพียงพอ และอาเซียนยังคงได้รับแรงกดดันทั้งจากสมาชิกอาเซียน รวมถึงจากประเทศนอกกลุ่มสมาชิกอาเซียน

๓) ตัวแสดงระดับท้องถิ่น: SSPC/Tatmadaw ที่นำโดยพลเอกอาวุโส มิน อ่อง ไหล่ ยังมีบทบาทหลักที่สามารถควบคุมอำนาจในการปกครองและพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างภายในของ SSPC และ Tatmadaw นั้นไม่ได้มีเอกภาพอย่างสมบูรณ์ สามารถแยกย่อยได้เป็น ๓ กลุ่ม กลุ่มแรกคือ Hardliner ที่ไม่ประนีประนอมกับฝ่ายตรงข้าม โดยที่ยึดมั่นในแนวทางที่แข็งกร้าวและเชื่อมั่นในแสนยานุภาพทางทหารที่จะเอาชนะฝ่ายต่อต้านได้ กลุ่มที่สองคือ พวกสายกลางที่ยอมผ่อนคลายเป็นอำนาจระดับหนึ่ง และกลุ่มที่สามคือ พวกที่สามารถประนีประนอมกับฝ่ายต่อต้านได้มากที่สุด ในส่วนของฝ่ายต่อต้านสามารถแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่มเช่นกัน กลุ่มแรกคือพวกที่แข็งกร้าว มุ่งแนวทางปฏิวัติด้วยอาวุธเพื่อโค่นล้มอำนาจของกองทัพ กลุ่มที่สองคือ พวกสายกลางที่ต้องการปลดปล่อยเขตยึดครองของตัวเอง แต่จะยอมอยู่ภายใต้กรอบของระบอบการเมืองแบบสหพันธรัฐ และกลุ่มสุดท้ายคือ พวกที่ไม่มีกำลังเข้มแข็งมากนักและพร้อมจะประนีประนอมยอมอ่อนน้อมตามรัฐบาลทหาร เพื่อความอยู่รอดของกลุ่มตนเองเป็นหลัก

อย่างไรก็ตามจากสถานการณ์การเมืองเมียนมาที่ผันผวนส่งผลให้การเลือกตั้งครั้งนี้จะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อทิศทางของประเทศเมียนมาและเสถียรภาพของภูมิภาค โดยวิเคราะห์จากทัศนคติที่เป็นไปได้สำหรับการเลือกตั้งเมียนมาได้ ๓ ฉากทัศน์ดังนี้

**ฉากทัศน์ที่ ๑ (ดีที่สุด): “การเปลี่ยนผ่านแบบควบคุมได้”** โดยในฉากทัศน์นี้ พล.อ.อาวุโส มิน อ่อง ไหล่ จะไม่ขึ้นเป็นประธานาธิบดีโดยตรง หากแต่ยังคงบทบาทผู้บัญชาการทหารสูงสุดและเปิดทางให้รัฐบาลที่ดูเสมือนเป็นรัฐบาลพลเรือนแต่เพียงในนามเข้ามาบริหารประเทศ การจัดรัฐบาลลักษณะนี้จะพยายามสะท้อนภาพของความเป็นระบอบกึ่งพลเรือน โดยรัฐบาลใหม่จะมีสัญญาผ่อนคลายทางการเมืองบางส่วน เช่น การติดต่อกับชาติตะวันตก การลดการใช้กำลังทางทหารในบางพื้นที่ การเปิดทางเศรษฐกิจอย่างจำกัด และการส่งสัญญาณพร้อมกลับเข้าสู่เวทีระหว่างประเทศ การเปลี่ยนผ่านนี้อาจเปิดพื้นที่ให้เกิดกระบวนการสันติภาพรอบใหม่

**ฉากทัศน์ที่ ๒ (มีความเป็นไปได้มากที่สุด): “สืบทอดอำนาจโดยควบคุมอยู่หลังจาก”** โดย พล.อ.อาวุโส มิน อ่อง ไหล่ ไม่ยอมสละอำนาจที่แท้จริง แต่หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าตรง กับแรงกดดันระหว่างประเทศ โดยแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดเป็นประธานาธิบดีหรือผู้นำรัฐบาล ขณะที่ตนเองยังคงกำกับอำนาจผ่าน SSPC และโครงสร้างกองทัพภายใต้รัฐธรรมนูญเดิม ผลคือ เมียนมาเข้าสู่ภาวะระบอบลูกผสม (Hybrid regime) ที่ปราศจากความชอบธรรม

ไม่สามารถได้รับการยอมรับจากประชาชนหรือกลุ่มชาติพันธุ์ได้ และยังคงการใช้กำลังควบคุมพื้นที่ และการพึ่งพาการสนับสนุนจากจีนและรัสเซียในบางมิติ เช่น การทหารและเศรษฐกิจบางส่วน

**ฉากทัศน์ที่ ๓ (เลวร้ายที่สุด): “อำนาจทหารเบ็ดเสร็จ”** ในฉากทัศน์นี้ พล.อ.อาวุโส มิน อ่อง ไหล่ ตัดสินใจขึ้นเป็นประธานาธิบดีอย่างเปิดเผย ใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้การรวมศูนย์อำนาจเต็มรูปแบบ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลลัพธ์คือเกิดการต่อต้านทวีความรุนแรง กลุ่มชาติพันธุ์ปฏิเสธกระบวนการทั้งหมด การคว่ำบาตรจากตะวันตกเพิ่มขึ้นพื้นที่ชายแดนจะกลายเป็นสนามแข่งขันทางอำนาจระหว่าง ฝ่ายที่ได้รับการสนับสนุนจากจีนและรัสเซีย กับฝ่ายต่อต้านที่อาจได้รับการสนับสนุนจากตะวันตก

**ผลกระทบที่จะเกิดกับประเทศไทย**

๑) ด้านความมั่นคงชายแดนและอธิปไตยรัฐ สถานการณ์หลังการเลือกตั้งในเมียนมามีแนวโน้มทำให้แนวชายแดนไทย-เมียนมา กลายเป็นพื้นที่เสี่ยงสูงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะหากเกิดการยึดเอื้อ โดยเฉพาะในรัฐฉาน รัฐกะเหรี่ยง ซึ่งอยู่ตรงข้ามหลายจังหวัดของประเทศไทย เกิดความเสี่ยงจากจรวด กระสุนปืนใหญ่หรืออาวุธแรงสูงชนิดต่าง ๆ ที่อาจตกเข้ามาในเขตไทย กระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของพลเรือน

๒) ด้านผู้ลี้ภัยและภาวะด้านมนุษยธรรม ในช่วงหลังการเลือกตั้ง หากผลลัพธ์ไม่เป็นที่ยอมรับของกลุ่มชาติพันธุ์หรือเกิดการปราบปรามอย่างรุนแรง การเพิ่มขึ้นของผู้หนีภัยสงครามและผู้พลัดถิ่นที่ต้องการที่พักพิงชั่วคราว ภาวะด้านสาธารณสุข โดยเฉพาะโรคติดต่อ ความอดอยาก ภาวะบาดเจ็บจากสงคราม และปัญหาสถานะบุคคล เช่น คนไร้สัญชาติ เด็กเกิดใหม่ที่ไม่มีเอกสาร รวมไปถึงแรงงานผิดกฎหมาย

๓) ด้านอาชญากรรมข้ามชาติและเศรษฐกิจผิดกฎหมาย โดยเฉพาะพื้นที่นอกการควบคุมของรัฐ มีแนวโน้มจะขยายตัวต่อไปภายใต้ภาวะรัฐอ่อนแอ โดยเฉพาะขบวนการหลอกลวงทางออนไลน์ (Scammer) ซึ่งใช้สัญญาณโทรคมนาคม อินเทอร์เน็ต และบัญชีธนาคารในไทย เป็นเครื่องมือ และการลำเลียงยาเสพติดเข้าสู่ตลาดภายในประเทศ และส่งต่อไปยังประเทศที่สาม การฟอกเงิน การค้ำมนุษย์ และแรงงานผิดกฎหมาย

๔) ด้านเศรษฐกิจ พลังงาน และการค้า เนื่องจากไทยพึ่งพामี้นมาในเชิงยุทธศาสตร์ด้านพลังงานและโลจิสติกส์ โดยเฉพาะก๊าซธรรมชาติ และการค้าชายแดนในหลายจังหวัด สถานการณ์ความไม่แน่นอนหลังการเลือกตั้งสามารถส่งผลกระทบต่อโดยตรง เช่น ความเสี่ยงต่อเสถียรภาพของท่อส่งก๊าซ ซึ่งกระทบต้นทุนการผลิตไฟฟ้าและค่าไฟภายในประเทศ การค้าชายแดนเกิดการชะลอตัวหรือหยุดชะงัก

**อ้างอิง**

การประชุมโต๊ะกลมครั้งที่ ๑ เรื่อง “กำหนดบทบาทและทำของไทยต่อการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองในเมียนมาที่จะมีการเลือกตั้งระดับชาติ (ห้วงเดือนธันวาคม ๒๕๖๘-มกราคม ๒๕๖๙) เพื่อเปิดทางไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงบวก” วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๘ ณ ห้องประชุม ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ๑ กรุงเทพฯ



www.sscthailand.org



๖๒ ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงดินแดง เขตดินแดง กรุงเทพฯ



sscthailand



sscthailand

