

สัญญาปางโหลง...สัญญาที่ไม่เคยเป็นจริง

ปัญหาความริ้วฉานระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีจุดเริ่มต้นมาจาก “สัญญาปางโหลง” ซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายได้ร่วมลงนามกันมาตั้งแต่ปี 2490 แต่ข้อตกลงในสัญญาไม่เคยเป็นจริง

การปกครองพม่าและชนกลุ่มน้อยในอดีต

ในอดีตพม่าเป็นดินแดนที่ประกอบด้วยชนชาติต่าง ๆ กว่า 135 ชนชาติ แต่เชื้อชาติใหญ่ ๆ มีอยู่ประมาณ 10 เชื้อชาติ และชนชาติเหล่านี้ได้ต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันมาตั้งแต่โบราณ จนกระทั่งพม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษในปี 2428 อังกฤษได้แบ่งการปกครองในพม่าออกเป็น 2 ส่วน คือ เขตพม่าแท้ และเขตภูเขาหรือเขตชายแดน โดยเขตพม่าแท้อยู่ทางตอนกลางของประเทศมีอังกฤษเป็นผู้ปกครองโดยตรง ขณะที่เขตภูเขาซึ่งอยู่ใกล้กับบริเวณชายแดนของไทย ถูกแบ่งออกเป็น 7 รัฐ ตามเชื้อชาติของประชากร ได้แก่ รัฐชาน (รัฐที่มีขนาดใหญ่ที่สุด) รัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ รัฐกะยา รัฐกะฉิ่น รัฐชิน และรัฐยะไข่ โดยอังกฤษอนุญาตให้ผู้ปกครองเดิมปกครองต่อไป แต่ต้องอยู่ภายใต้การดูแลและการแนะนำของผู้สำเร็จราชการชาวอังกฤษ

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (ปี 2490) อังกฤษและสหรัฐฯ ได้จัดทำข้อตกลง “Atlantic Charter” ที่ระบุว่าเมื่อสงครามโลกยุติลง ทั้งอังกฤษและสหรัฐฯ จะคืนเอกราชให้กับประเทศต่าง ๆ ที่เป็นอาณานิคม พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประเทศเหล่านั้นจัดตั้งรัฐบาลเพื่อปกครองตนเอง

สำหรับกรณีพม่า ซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษและแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วน อังกฤษมีความเห็นว่า ถ้าพม่าต้องการได้รับเอกราชจากอังกฤษ ก็ควรจะรวมการปกครองให้เป็นหนึ่งเดียวเสียก่อน

สัญญาปางโหลง... ที่มาของเอกราชในเบื้องต้น

เพื่อจะได้เจรจาขอเป็นเอกราชจากอังกฤษได้ เขตพม่าแท้จึงชักชวนเขตภูเขาให้มารวมตัวเป็นประเทศเดียวกัน เป็นการชั่วคราว ซึ่งเป็นที่มาของสัญญาปางโหลง¹ (Palong Agreement) โดยได้ลงนามเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2490 ระหว่างตัวแทนชาวพม่าแท้และสภาผู้นำร่วมสหพันธรัฐเทือกเขา (Supreme Council of the United Hill People : S.C.O.U.H.P.) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐชาน รัฐกะฉิ่น และรัฐชิน จำนวน 23 คน ที่ตกลงจะร่วมมือกันจัดตั้งรัฐบาลเฉพาะกาลขึ้นเพื่อเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษเท่านั้น แต่หลังจากได้รับเอกราชจากอังกฤษครบ 10 ปี รัฐต่าง ๆ มีสิทธิที่จะแยกตัวเป็นอิสระได้ สำหรับรัฐอื่นๆ ที่ไม่ได้เข้าร่วมลงนามในสัญญาปางโหลงเนื่องจากยังมีข้อกังขาเรื่องความจริงใจของรัฐบาลพม่าในการให้อิสระแก่รัฐในภายหลัง โดยเฉพาะรัฐกะเหรี่ยง

ทั้งนี้ สาระสำคัญของสัญญาปางโหลงได้ระบุข้อตกลงไว้ 9 ประการ อาทิ ตัวแทนของสภา S.C.O.U.H.P. สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่ปรึกษาในคณะรัฐบาลพม่าได้ 1 ตำแหน่ง โดยสหพันธรัฐเทือกเขามีสิทธิปกครองตนเองอย่างอิสระ และสหพันธรัฐเทือกเขาต้องมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกับพม่าแท้ทุกประการ เป็นต้น

หลังจากพม่ารวมประเทศเป็นหนึ่งเดียวแล้ว พม่าได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาในเดือนเมษายน 2490 เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของพม่า โดยได้บรรจุเรื่องสิทธิการแยกตัวของรัฐต่าง ๆ ที่ร่วมลงนามในข้อตกลง

¹ ปางโหลงเป็นชื่อเมืองๆ หนึ่งในรัฐชาน ซึ่งเป็นที่จัดการประชุม

ในสัญญาปางโหลงไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ผลการเลือกตั้งปรากฏว่านายองซาน ผู้ก่อตั้งองค์กรสันนิบาตเสรีภาพต่อต้านฟาสซิสต์แห่งมวลชน (the Anti-Fascist People's Freedom League: AFPFL) ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้น และได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2490 ขณะที่นายองซานและคณะรัฐมนตรีกำลังประชุมเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวอยู่ ได้มีคนร้ายลอบบุกเข้าสังหาร ส่งผลให้นายองซานและรัฐมนตรีอีก 6 คน เสียชีวิต นายอู๋ สมาชิกในกลุ่ม AFPFL ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากนั้น ด้วยการสนับสนุนของอังกฤษ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเสร็จสมบูรณ์และประกาศใช้อย่างเป็นทางการในวันที่ 24 กันยายน 2490 อังกฤษจึงได้ให้เอกราชแก่พม่าเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2491

... ฝิดสัญญาและเป็นโมฆะในที่สุด

หลังได้รับเอกราชความสัมพันธ์ระหว่างพม่าแท้และรัฐต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่ราบรื่นนัก โดยรัฐบาลพม่าพยายามจะคุมอำนาจเหนือรัฐต่าง ๆ รวมถึงรัฐที่ไม่ได้เข้าร่วมเจรจาในสัญญาปางโหลงด้วย ส่งผลให้รัฐบาลพม่าต้องเผชิญกับกลุ่มกบฏต่าง ๆ อาทิ กลุ่มกะเหรี่ยง (หรือที่มักเรียกว่า กะหยิ่น) ซึ่งเป็นกลุ่มที่ต่อต้านการเข้าร่วมลงนามในสัญญาปางโหลงกับเขตพม่าแท้มาตั้งแต่ต้น จนกระทั่งปี 2501 ซึ่งครบ 10 ปี ที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ รัฐต่าง ๆ จึงขอแยกตัวเป็นอิสระตามข้อตกลงในสัญญาปางโหลง แต่รัฐบาลกลางพม่าภายใต้การนำของนายอู๋ กลับไม่ยอมให้เป็นไปตามข้อตกลง เนื่องจากกลัวว่าจะสูญเสียรายได้จำนวนมากที่ได้จากทรัพยากรธรรมชาติในดินแดนของรัฐต่าง ๆ ซึ่งอุดมไปด้วยอัญมณี หยก แร่ธาตุ ก๊าซธรรมชาติ และน้ำมัน ขณะที่ในเขตพม่าแท้แทบไม่มีทรัพยากรใด ๆ ส่งผลให้รัฐต่าง ๆ ไม่พอใจและต่อต้านการกระทำของรัฐบาลพม่าอย่างหนัก

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มผู้ต่อต้านได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งวันที่ 2 มีนาคม 2505 ประชาชนในรัฐชานและรัฐกะยาได้ก่อเหตุประท้วงเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลพม่าให้อิสระในการปกครองตนเอง ส่งผลให้นายพลเนวิน ซึ่งขณะนั้น ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกของพม่า ใช้เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการทำรัฐประหารยึดอำนาจจากนายอู๋ และประกาศยุบสภา รวมทั้งยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2490 **ส่งผลให้สัญญาปางโหลงกลายเป็นโมฆะไป** การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลพม่า ยิ่งสร้างความไม่พอใจแก่รัฐต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เพราะต่างไม่ยอมรับการปกครองของพม่า โดยได้จัดตั้งกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่าขึ้นมาในแต่ละรัฐ เพื่อต่อสู้กับรัฐบาลพม่าในการขอแยกตัวเป็นอิสระ แม้ว่าในปี 2532 รัฐบาลพม่าจะได้เจรจาหยุดยิงกับกลุ่มกบฏหลายกลุ่ม แต่การสู้รบกับกลุ่มต่อต้านบางกลุ่ม อาทิ กลุ่ม Shan State Army (SSA) และกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union : KNU) ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบันนี้

ส่วนเศรษฐกิจต่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ

ธันวาคม 2547