กระบวนการสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลเอกภาพเมียนมา

Legitimacy-Building Process of the National Unity Government of Myanmar

จิรายุส สาจุ้ย[1]
Jirayut Sajui

Received: March 07, 2026
Revised: August 30, 2026
Accepted: August 30, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษากระบวนการสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลเอกภาพเมียนมา 2) เพื่อวิเคราะห์ยุทธศาสตร์กระบวนการสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลเอกภาพเมียนมา และ 3) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลเอกภาพเมียนมา โดยใช้กรอบแนวคิดความชอบธรรมทางการเมืองของ David Beetham เป็นกรอบในการวิเคราะห์ งานวิจัยเชิงคุณภาพชิ้นนี้อาศัยวิธีวิเคราะห์เอกสาร ได้แก่ แถลงการณ์และนโยบายของ NUG รายงานขององค์กรระหว่างประเทศ งานวิชาการ และรายงานข่าวที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ข้อมูลใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาประกอบกับการเรียงลำดับเหตุการณ์ตามช่วงเวลา ผลการศึกษา พบว่า 1) NUG สถาปนาความชอบธรรมโดยอ้างอิงผลการเลือกตั้งปี 2020 ในระดับภายในประเทศ ควบคู่กับการใช้วาทกรรมประชาธิปไตยและการเดินเกมการทูตในเวทีโลก 2) NUG ดำเนินยุทธศาสตร์หลากมิติเพื่อท้าทายอำนาจของระบอบทหาร ได้แก่ การจัดตั้งโครงสร้างรัฐบาลทางเลือก การหนุนเสริมขบวนการอารยะขัดขืน การก่อตั้งกองกำลังพิทักษ์ประชาชน และการสร้างแนวร่วมร่วมกับกลุ่มติดอาวุธชาติพันธุ์ และ 3) ปัจจัยภายในที่เกื้อหนุนความชอบธรรมของ NUG ประกอบด้วยแรงสนับสนุนจากประชาชนและความร่วมมือของกลุ่มชาติพันธุ์ ส่วนปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การที่ประชาคมโลกยังมิได้ให้การรับรอง NUG อย่างเป็นทางการ ผนวกกับหลักการไม่แทรกแซงของอาเซียน ข้อค้นพบของการศึกษานี้สะท้อนว่าความขัดแย้งในเมียนมาดำรงอยู่ในภาวะย้อนแย้งของการครอบครองความชอบธรรม (Legitimacy

[1] มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; Chiang Mai University
Corresponding author, e-mail: Jirayut_sajui@cmu.ac.th, Tel. 096-8065548

Paradox) ที่ SAC ครอบครองกำลังบังคับแต่ขาดความชอบธรรม ขณะที่ NUG ครอบครองความชอบธรรมแต่ขาดกำลังบังคับ อันถือเป็นการต่อยอดและขยายขอบเขตการประยุกต์ใช้ทฤษฎีของ Beetham สำหรับการวิเคราะห์ความขัดแย้งในยุคปัจจุบัน

คำสำคัญ: ความชอบธรรมทางการเมือง, เมียนมา, รัฐบาลเอกภาพแห่งชาติ

Abstract

The purposes of this research article were 1) to study the legitimization process of the Unity Government of Myanmar; 2) to analyze the strategies for legitimizing the Unity Government of Myanmar; and 3) to analyze the factors influencing the legitimization process of the Unity Government of Myanmar, using David Beetham's framework of political legitimacy as the basis for analysis. This qualitative research relied on document analysis, including statements and policies of NUG, reports from international organizations, academic works, and related news reports. Data analysis employed content analysis techniques combined with chronological sequencing of events. The study indicated that 1) NUG established its legitimacy by referencing the 2020 domestic election results, coupled with the use of democratic rhetoric and diplomatic maneuvers on the international stage; 2) NUG employed multifaceted strategies to challenge the military regime, including the establishment of alternative government structures, supporting the civil disobedience movement, the formation of the People's Protection Unity Force (PPU), and the creation of alliances with ethnic armed groups; and 3) internal factors supporting the NUG's legitimacy included popular support and ethnic group cooperation, while external obstacles included the lack of formal international recognition of the NUG and ASEAN's principle of non-intervention. The findings of this study reflected that the conflict in Myanmar existed in a state of legitimacy paradox, where the SAC possessed coercive power but lacked legitimacy, while NUG possessed legitimacy but lacked coercive power, this represented an extension and expansion of Beetham's theory for the analysis of contemporary conflicts.

Keywords: Political Legitimacy, Myanmar, National Unity Government

บทนำ

การยึดอำนาจของกองทัพเมียนมาเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 ถือเป็นหนึ่งในจุดหักเหสำคัญของการเมืองเมียนมาในปัจจุบัน เมื่อฝ่ายทหารเข้าควบคุมอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง ส่งผลให้การเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยที่ดำเนินต่อเนื่องมาตั้งแต่ทศวรรษ 2010 ต้องสะดุดลง และนำไปสู่การจัดตั้งคณะรัฐประหารภายใต้ชื่อ State Administration Council (SAC) ซึ่งเข้าควบคุมสถาบันรัฐและกลไกการเมืองของประเทศ (Stokke et al., 2022) อย่างไรก็ตาม การเข้ายึดอำนาจครั้งนี้ก่อให้เกิดกระแสต่อต้านอย่างกว้างขวางจากภาคประชาชน พรรคการเมือง รวมถึงเครือข่ายกลุ่มชาติพันธุ์ จนพัฒนาไปสู่สถานการณ์ที่สลับซับซ้อน ทั้งการเคลื่อนไหวของขบวนการอารยะขัดขืน การก่อตัวของเครือข่ายต้านการยึดอำนาจ และการขยายตัวของความขัดแย้งทางอาวุธในหลายภูมิภาคของประเทศ (International Crisis Group, 2023, 2024)

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ชนะการเลือกตั้งเมื่อปี 2020 ได้รวมตัวกันจัดตั้ง National Unity Government (NUG) ขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. 2021 เพื่อทำหน้าที่เป็นรัฐบาลคู่ขนานและสั่นคลอนความชอบธรรมของฝ่ายทหาร พร้อมทั้งพยายามแสวงหาการยอมรับทั้งจากภายในประเทศและในเวทีนานาชาติ (Reuters, 2021a) เงื่อนไขเช่นนี้เปลี่ยนการเมืองเมียนมาภายหลังการยึดอำนาจให้กลายเป็นเวทีของการแข่งขันชิงความชอบธรรมทางการเมืองระหว่างคณะรัฐประหารกับรัฐบาลคู่ขนานอย่างเด่นชัด (Renshaw, 2023; Thuzar & Tun, 2022)

ในเชิงทฤษฎี แนวคิดเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมืองได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบโดย David Beetham ผู้ซึ่งเสนอว่าความชอบธรรมของอำนาจการเมืองมิได้ขึ้นอยู่กับการครอบครองอำนาจเพียงประการเดียว หากต้องวางอยู่บนเงื่อนไขสามมิติ ได้แก่ (1) การใช้อำนาจสอดคล้องกับกฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ได้รับการยอมรับ (legality) (2) อำนาจดังกล่าวสามารถอธิบายหรืออ้างเหตุผลได้สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม (justifiability) และ (3) มีการแสดงออกซึ่งความยินยอมจากผู้อยู่ใต้การปกครอง (consent) (Beetham, 1991; Beetham & Lord, 1998) กรอบทฤษฎีนี้เปิดทางให้สามารถวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐและการยอมรับของสังคมได้อย่างเป็นระบบ และได้รับการนำไปใช้อย่างกว้างขวางทั้งในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบและการวิเคราะห์ความชอบธรรมของสถาบันการเมืองในบริบทหลากหลายทั่วโลก

หากพิจารณาในกรณีเฉพาะของเมียนมาภายหลังเหตุการณ์ยึดอำนาจปี 2021 NUG ได้ขับเคลื่อนมาตรการทางการเมืองหลายประการเพื่อสร้างฐานความชอบธรรมในเชิงพื้นที่ เช่น การประกาศใช้ Federal Democracy Charter เพื่อเป็นกรอบรัฐธรรมนูญชั่วคราวรองรับการก่อตั้งสหพันธรัฐประชาธิปไตย (Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw, 2021) ตลอดจนการก่อตั้งกองกำลังพิทักษ์ประชาชน People's Defence Force (PDF) ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับกลุ่มติดอาวุธชาติพันธุ์ในการต้านระบอบทหารตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ (Reuters, 2021b) กระนั้นก็ตาม วรรณกรรมส่วนใหญ่ที่มีอยู่กลับมุ่งวิเคราะห์มิติด้านความขัดแย้งทางการเมืองหรือบทบาทของขบวนการต่อต้านโดยภาพรวม (Pedersen, 2024) ขณะที่ยังคงขาดการวิเคราะห์เชิงพื้นที่อย่างชัดเจนว่า NUG สามารถปลูกฝังการยอมรับและความชอบธรรมเชิงพื้นที่ได้ในระดับใดและอาศัยกลไกใดในแต่ละพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์และภูมิภาคที่แตกต่างกัน

บทความนี้จึงมุ่งศึกษากระบวนการสถาปนาความชอบธรรมทางการเมืองของ NUG ภายหลังเหตุการณ์ยึดอำนาจในปี 2021 โดยอาศัยกรอบทฤษฎีความชอบธรรมของ David Beetham เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ว่ารัฐบาลคู่ขนานนี้พยายามแสวงหาความชอบธรรมผ่านกลไกใดบ้าง ทั้งในมิติของความชอบธรรมทางกฎเกณฑ์ การให้เหตุผลทางการเมือง และการสร้างฐานการยอมรับจากประชาชนและเครือข่ายต้านการยึดอำนาจ การศึกษาฉบับนี้คาดว่าจะช่วยให้เข้าใจพลวัตของการแย่งชิงความชอบธรรมในการเมืองเมียนมายุคปัจจุบันได้อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีคุณค่าในแง่การขยายขอบเขตการประยุกต์ใช้ทฤษฎีความชอบธรรมทางการเมืองสำหรับวิเคราะห์รัฐบาลคู่ขนานและขบวนการต้านรัฐภายใต้ความขัดแย้งทางการเมืองยุคปัจจุบัน อันเป็นประโยชน์ทั้งต่อแวดวงวิชาการและต่อความเข้าใจพลวัตทางการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษากระบวนการสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลเอกภาพเมียนมา
2. เพื่อวิเคราะห์ยุทธศาสตร์กระบวนการสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลเอกภาพเมียนมา
3. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลเอกภาพเมียนมา

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาฉบับนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ซึ่งมุ่งทำความเข้าใจกระบวนการสถาปนาความชอบธรรมทางการเมืองของ NUG ภายหลังเหตุการณ์ยึดอำนาจใน

ประเทศเมียนมาเมื่อปี ค.ศ. 2021 โดยยึดกรอบทฤษฎีความชอบธรรมของ David Beetham เป็นกรอบในการวิเคราะห์

งานวิจัยเลือกใช้วิธีวิเคราะห์เอกสาร (documentary research) เป็นหลัก ผ่านการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งที่เกี่ยวข้อง อาทิ เอกสารนโยบายและแถลงการณ์ของ NUG รายงานขององค์การระหว่างประเทศ งานวิจัยทางวิชาการ บทความวารสาร รายงานสถานการณ์ทางการเมือง ตลอดจนข่าวจากสำนักข่าวที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเมียนมาภายหลังการยึดอำนาจโดยกำหนดขอบเขตระยะเวลาของเอกสารตั้งแต่ปี ค.ศ. 2021 ถึงวันที่ 30 มกราคม 2026 และคัดเลือกเฉพาะเอกสารชั้นต้นจากหน่วยงานทางการ ผนวกกับรายงานจากสำนักข่าวและองค์กรระหว่างประเทศที่น่าเชื่อถือ ข้อมูลเหล่านี้ถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจยุทธศาสตร์และกลไกที่ NUG ใช้ในการสถาปนาและธำรงรักษาความชอบธรรมทางการเมือง

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้เรียงลำดับเหตุการณ์และมาตรการสำคัญที่ดำเนินการโดย NUG ตามลำดับเวลา เพื่ออธิบายพัฒนาการของกระบวนการสถาปนาความชอบธรรมทางการเมืองภายหลังการยึดอำนาจ พร้อมทั้งสืบสาวความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ทางการเมืองของ NUG กับพลวัตของความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศเมียนมา แนวทางวิเคราะห์เช่นนี้เปิดทางให้สามารถอธิบายกระบวนการก่อร่าง คงไว้ และช่วงชิงความชอบธรรมทางการเมืองของ NUG ได้อย่างเป็นระบบ และสอดรับกับกรอบทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

สรุปผลการวิจัย

1. ข้อค้นพบตามวัตถุประสงค์ข้อแรก อันมุ่งศึกษากระบวนการสถาปนาความชอบธรรมของรัฐบาลเอกภาพแห่งชาติเมียนมา หรือ NUG ทั้งภายในประเทศและในเวทีระหว่างประเทศ ปรากฏว่าการก่อตัวของรัฐบาลเอกภาพแห่งชาติเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญหลังเหตุการณ์ 2021 Myanmar Coup d'état ซึ่งกองทัพเมียนมาเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนภายใต้พรรค National League for Democracy(NLD) การยึดอำนาจครั้งนี้จุดชนวนให้เกิดกระแสต่อต้านในวงกว้าง พร้อมการรวมตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักกิจกรรม กลุ่มชาติพันธุ์ และภาคประชาสังคม ภายใต้ Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw ก่อนที่ต่อมาจะประกาศจัดตั้ง NUG ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2021 (International Crisis Group, 2021; Reuters, 2021a) ผลการวิเคราะห์ระบุว่า NUG สถาปนาความชอบธรรมผ่านสองมิติหลัก ได้แก่ มิติภายในประเทศและมิติระหว่างประเทศ ในมิติภายในประเทศ NUG อ้างอิงอำนาจอธิปไตยของปวงชนและผลการเลือกตั้งปี 2020 พร้อมประสานตนเองเข้ากับขบวนการต่อต้าน อาทิ ขบวนการ

อารยะขัดขืน กองกำลังป้องกันประชาชน และองค์กรชาติพันธุ์ติดอาวุธ ขณะเดียวกันยังก่อร่างความชอบธรรมเชิงสถาบันผ่านการตั้งโครงสร้างรัฐบาลเงา การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี รวมถึงประกาศวิสัยทัศน์การก่อตั้งสหพันธรัฐประชาธิปไตย (Federal Democratic Union) เพื่อคลี่คลายปัญหาความขัดแย้งเชิงชาติพันธุ์ที่หยั่งรากมาเนิ่นนาน (Thuzar & Tun, 2022)

ในมิติระหว่างประเทศ NUG ดำเนินการเคลื่อนไหวทางการทูต โดยแต่งตั้งผู้แทนในต่างประเทศ ตลอดจนพยายามรักษาที่นั่งของผู้แทนเมียนมาใน United Nations แม้นานาประเทศจะยังไม่ให้การรับรองอย่างเป็นทางการ แต่พบว่ารัฐมนตรีของ NUG ได้พยายามจัดการประชุมผ่านช่องทางออนไลน์กับสมาชิกรัฐสภาจากประเทศต่าง ๆ อาทิ แคนาดา ออสเตรเลีย สหภาพยุโรป สเปน และญี่ปุ่น เพื่อขับเคลื่อนประเด็นต่าง ๆ ของตน (Thuzar & Tun, 2022) อีกทั้ง NUG ยังพยายามอาศัยวาทกรรมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเรียกร้องให้ประชาคมโลกใช้มาตรการกดดัน เช่น การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและการระงับความร่วมมือทางการทหารกับรัฐบาลของคณะรัฐประหาร

ผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมของการเคลื่อนไหวทางการทูตของ NUG ได้แก่การที่ นาย จ่อ โม ตุน (Kyaw Moe Tun) ยังคงดำรงตำแหน่งผู้แทนถาวรเมียนมาประจำสหประชาชาติในฐานะตัวแทนของ NUG ภายหลังคณะกรรมการตรวจสอบสาส์นตราตั้งมีมติเลื่อนการพิจารณาคุณสมบัติออกไป (Reuters, 2021c; The Irrawaddy, 2023b) ขณะที่รัฐสภายุโรปได้ประกาศรับรอง NUG CRPH และ NUCC ในฐานะ "ผู้แทนอันชอบธรรมเพียงกลุ่มเดียวของเจตจำนงประชาธิปไตยของประชาชนเมียนมา" (as the only legitimate representatives of the democratic wishes of the people of Myanmar) (Human Rights Watch, 2023)

กล่าวโดยสรุป กระบวนการสถาปนาความชอบธรรมของ NUG มีลักษณะหลายมิติและขับเคลื่อนพร้อมกันทั้งในระดับภายในและระหว่างประเทศ ซึ่งสะท้อนความพยายามของรัฐบาลทางเลือกในการช่วงชิงความชอบธรรมจากระบอบทหารและก่อร่างฐานการยอมรับทางการเมืองในหลายระดับไปพร้อมกัน

2. สำหรับวัตถุประสงค์ข้อที่สอง ซึ่งวิเคราะห์ยุทธศาสตร์และกลไกที่รัฐบาลเอกภาพแห่งชาติเมียนมานำมาใช้ท้าทายอำนาจของระบอบทหาร การศึกษาพบว่า NUG ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หลากระดับไปพร้อมกัน โดยมุ่งบั่นทอนความชอบธรรมของ State Administration Council (SAC) พร้อมก่อสร้างอำนาจทางการเมืองทางเลือก ความพยายามเช่นนี้ครอบคลุมทั้งมิติสถาบัน การทูต และการต่อสู้ด้วยกำลังติดอาวุธในบางพื้นที่

NUG วางโครงสร้างทางการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลทางเลือกได้อย่างเป็นรูปธรรม พร้อมประสานความร่วมมือกับกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธและกลุ่มต่อต้านเพื่อขยายฐานสนับสนุน การก่อร่างพันธมิตรในลักษณะนี้ปรากฏรูปธรรมผ่านสภาที่ปรึกษาเอกภาพแห่งชาติ (NUCC) ซึ่งเป็นเวทีร่วมระหว่าง CRPH พรรคการเมือง กลุ่มติดอาวุธชาติพันธุ์ ผู้แทนขบวนการอารยะขัดขืน และองค์กรภาคประชาสังคม (Thuzar & Tun, 2022) คู่ขนานไปกับนั้น การก่อตั้ง People's Defence Force(PDF) ทำหน้าที่เป็นกลไกยกระดับการต่อต้านจากการประท้วงโดยสันติแต่เดิมของตนไปสู่การใช้กำลังอาวุธ โดยเฉพาะในเขตชนบทและภูมิภาคที่เผชิญความขัดแย้งกับกองทัพมายาวนาน (Thuzar & Tun, 2022)

ในมิติการเมืองและสัญลักษณ์ NUG หนุนเสริมขบวนการอารยะขัดขืน (CDM) ซึ่งมีข้าราชการเข้าร่วมราวร้อยละ 70 หรือประมาณ 420,000 คนตามข้อมูลของ NUG ส่งผลให้ภาคสาธารณสุข การศึกษา การรถไฟ และการธนาคาร แทบไม่อาจดำเนินงานได้ตามปกติ (Progressive Voice, 2023; Al Jazeera, 2023) ขณะเดียวกัน NUG เดินยุทธศาสตร์ทางการทูต เรียกร้องมาตรการคว่ำบาตรและการระงับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการทหารกับฝ่ายกองทัพ พร้อมสื่อสารกับประชาชนเมียนมาทั้งในและนอกประเทศผ่านช่องทางออนไลน์และสื่อทางเลือก (Thuzar & Tun, 2022)

นอกเหนือจากมิติทางการเมืองทั้งในและต่างประเทศและการทหาร NUG ยังสร้างความชอบธรรมผ่านความพยายามที่จะส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ที่ตนเองมีความสามารถในการดำเนินการ รายงานผลการดำเนินงานสี่ปีของกระทรวงสาธารณสุข NUG ระบุจำนวนโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุข ประกอบด้วยโรงพยาบาล 106 แห่ง คลินิก 808 แห่ง และหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ 192 หน่วย รวมทั้งสิ้น 1,106 แห่ง ให้บริการใน 190 อำเภอ โดยบุคลากรด้านสาธารณสุข 5,038 คน (Ministry of Health, National Unity Government, 2025) ส่วนภาคการศึกษา จำนวนนักเรียนที่ลงทะเบียนลดลงจากกว่า 9.7 ล้านคนในปีการศึกษาก่อนรัฐประหาร (2019-20) เหลือ 6.1 ล้านคนในปีการศึกษา 2025-26 โดยเด็กวัยเรียนราวร้อยละ 53 ไม่ได้เข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ISP-Myanmar, 2025) ขณะที่ NUG พยายามเติมช่องว่างผ่านกระทรวงศึกษาธิการของตน ด้วยโครงการเรียนรู้ที่บ้าน (home-based learning) และการเรียนรู้ผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Thuzar & Tun, 2022)สุดท้ายในมิติด้านการเงินและการธนาคาร NUG ได้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานคู่ขนานเพื่อระดมทรัพยากรและเลี่ยงการควบคุมของระบบธนาคารภายใต้กองทัพ ทั้งธนาคารดิจิทัล Spring Development Bank ซึ่งระบุว่าเป็น "ธนาคารคริปโทแห่งแรกและแห่งเดียวของอาเซียน" (ASEAN’s first and only crypto bank) ให้บริการผู้ใช้กว่า 550,000

ราย ใน 23 ประเทศ (Spring Development Bank, n.d.) สกุลเงินดิจิทัล DMMK ที่ใช้ผ่านกระเป๋าเงิน NUGPay ซึ่งมีมูลค่าธุรกรรมสะสมกว่า 300 พันล้านจัตภายในหนึ่งปี และการขายพันธบัตรพิเศษเพื่อการปฏิวัติ (Abuza, 2023) โดยเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 2023 NUG ระบุว่าระดมทุนได้แล้วกว่า 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งราวร้อยละ 45 มาจากการขายพันธบัตรดังกล่าว (The Irrawaddy, 2023a)

เมื่อพิจารณาภาพรวม ยุทธศาสตร์ของ NUG มีลักษณะหลายมิติที่ขับเคลื่อนคู่ขนานกัน ทั้งการสร้างสถาบันคู่ขนาน การจัดตั้งกำลังติดอาวุธ การวางโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น การส่งมอบบริการสาธารณะ การระดมทรัพยากรผ่านระบบการเงินดิจิทัล การทูตสาธารณะและเครือข่ายชุมชนพลัดถิ่น ตลอดจนการปรับฐานคุณค่าเชิงศีลธรรม มิติเหล่านี้มิได้แยกขาดจากกัน หากเชื่อมโยงด้วยตรรกะเดียว คือการสะสมความชอบธรรมแล้วแปรความชอบธรรมนั้นให้กลายเป็นทรัพยากรที่ใช้ได้จริง ทั้งกำลังคน งบประมาณ และพื้นที่ทางการทูต สะท้อนว่าการต่อสู้ในเมียนมาได้พัฒนาจากการเคลื่อนไหวของประชาชนไปสู่ขบวนการต่อต้านระดับชาติที่มีมิติทางการเมือง การทหาร เศรษฐกิจ และการทูตขับเคลื่อนไปพร้อมกัน

3. ในส่วนของวัตถุประสงค์ข้อที่สาม การวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกที่มีผลต่อกระบวนการสถาปนาความชอบธรรมของ NUG พบว่ากระบวนการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายประการที่ทำงานร่วมกันทั้งในระดับภายในและระหว่างประเทศ ปัจจัยภายในประการแรกคือการสนับสนุนของประชาชนภายหลังการรัฐประหาร ซึ่งสร้างฐานทางสังคมให้ NUG อ้างความชอบธรรมจากเจตจำนงของประชาชนได้ กระนั้น แรงสนับสนุนนี้กลับมีความไม่สม่ำเสมอในแต่ละภูมิภาค โดยเฉพาะในเขตที่กลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธมีโครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของตนเอง

ปัจจัยภายในอีกประการหนึ่งคือศักยภาพของ NUG ในการประสานพันธมิตรกับกลุ่มชาติพันธุ์ โดยข้อเสนอก่อตั้งสหพันธรัฐประชาธิปไตยทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการดึงความร่วมมือและสร้างภาพลักษณ์ของรัฐบาลที่ครอบคลุมทางการเมืองมากกว่าระบอบทหาร แต่ทว่ากระบวนการนี้ยังเผชิญข้อจำกัดจากความต่างของเป้าหมายและระดับความเชื่อใจระหว่างกลุ่ม ทำให้ความร่วมมือในบางพื้นที่ยังคงหลวมและไร้เอกภาพ (Renshaw, 2023)

สำหรับระดับระหว่างประเทศ แม้นานาประเทศจะออกมาประณามการยึดอำนาจและเรียกร้องการฟื้นฟูประชาธิปไตย แต่การรับรอง NUG อย่างเป็นทางการยังคงมีข้อจำกัด เนื่องจากนานาประเทศใช้แนวทางระมัดระวังเพื่อหลีกเลี่ยงการปะทะกับคณะรัฐประหารที่ยังกุมกลไกรัฐและดินแดนส่วนใหญ่ ยิ่งไปกว่านั้น หลักการไม่แทรกแซงของ ASEAN ยังเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนมาตรการทางการเมืองต่อคณะรัฐประหาร แม้ว่าการอภิปรายในเวทีอาเซียนจะช่วยตรึงประเด็น

เมียนมาไว้ในความสนใจของประชาคมโลกและเปิดพื้นที่บางส่วนสำหรับการเคลื่อนไหวของ NUG (Pedersen, 2024)

โดยสรุป กระบวนการสร้างความชอบธรรมของ NUG เป็นผลรวมจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอก ซึ่งทำหน้าที่ทั้งเกื้อหนุนและบีบคั้นศักยภาพของรัฐบาลแห่งนี้ไปพร้อมกัน สะท้อนว่าการสถาปนาความชอบธรรมของรัฐบาลทางเลือกท่ามกลางความขัดแย้งทางการเมือง มิใช่กระบวนการที่จำกัดอยู่เพียงภายในรัฐ หากแต่เกี่ยวพันอย่างแน่นแฟ้นกับพลวัตของการเมืองระหว่างประเทศและความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระบบโลก

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่ากระบวนการสร้างความชอบธรรมของ NUG มีลำดับการพัฒนาที่กลับด้านจากกลุ่มรัฐบาลคู่ขนานหรือกลุ่มเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อยทั่วไป กล่าวคือ NUG มีการสั่งสมความชอบธรรมจากผลการเลือกตั้ง ค.ศ. 2020 และสืบทอดอำนาจผ่านคณะกรรมการผู้แทนสภาแห่งสหภาพ (CRPH) ที่แต่เดิมส่วนใหญ่คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ก่อนที่จะมีการจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธของตนเองและพัฒนาความสามารถในการควบคุมดินแดนในเวลาต่อมา ข้อค้นพบนี้ไม่สอดคล้องกับวรรณกรรมว่าด้วยการปกครองโดยกลุ่มกบฏ (rebel governance) ที่พบในงานของ Duyvesteyn (2017) ที่ได้อ้างถึงข้อเสนอของ Schlichte และ Schneckener ที่ว่าตัวแสดงที่มิใช่รัฐซึ่งใช้ความรุนแรงในการได้มาซึ่งอำนาจนั้น “ไม่อาจใช้ความถูกต้องตามกฎหมายเป็นแหล่งที่มาของความชอบธรรมได้จริง” (cannot really use legality as a sources of legitimacy) ทำให้กลุ่มกบฏต้องพึ่งพาแหล่งที่มาของความชอบธรรมอื่นสำหรับการสร้างข้ออ้างความชอบธรรมของตน ขณะที่ Terpstra และ Frerks (2017) ชี้ว่ากรณีการปกครองของ LTTE ในศรีลังกาที่ดำเนินโครงการปกครองในเมืองจาฟนาระหว่าง ค.ศ. 1990 ถึง 1995 และในเขตวานนีระหว่าง ค.ศ. 1995 จนสิ้นสุดสงครามใน ค.ศ. 2009 ก็มีการพัฒนาการโดยเริ่มจากการควบคุมดินแดนแล้วจึงสร้างความชอบธรรมผ่านการจัดบริการแก่พลเรือนของตน

ในทางกลับกัน NUG เริ่มต้นจากทุนความชอบธรรมที่มาจากผลของการเลือกตั้งที่เป็นทางการ ความแตกต่างเช่นนี้ทำให้ NUG มีต้นทุนตั้งต้นด้านความชอบธรรมที่มีลักษณะเป็นทางการ อย่างไรก็ดี NUG ยังต้องเผชิญกับปัญหาเฉพาะของตนเองคือการแปลงความชอบธรรมที่ตนมีอยู่แล้วให้เป็นความสามารถในการปกครองดินแดนอย่างมีประสิทธิภาพได้จริง

เมื่อพิจารณาด้วยกรอบของ Beetham (1991) มิติที่หนึ่งว่าด้วยความสอดคล้องกับกฎเกณฑ์สามารถวิเคราะห์ได้ว่า NUG มีข้อได้เปรียบในมิติดังกล่าวมากกว่า SAC ด้วยเหตุผลสามประการคือ ประการแรก กฎเกณฑ์ที่ NUG อ้างอิงคือผลของการเลือกตั้งที่ทุกฝ่ายที่เข้าร่วมการเลือกตั้งครั้งดังกล่าวได้ยอมรับกติกาไว้ล่วงหน้า ขณะที่ข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตที่ถูกกล่าวอ้างโดย SAC ถูกปฏิเสธโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรผู้รักษากติกานั้นเอง ประการที่สอง การอ้างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008 ของ SAC มีลักษณะเป็นการให้ความชอบธรรมแบบอ้างอิงกฎที่ตนเองเขียนขึ้นมา ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับ Crouch (2019) ซึ่งวิเคราะห์ว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมี “กฎเกณฑ์ที่มอบความได้เปรียบที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการแก่กองทัพ” (rules that give the Tatmadaw officially sanctioned advantages) โดยเขาได้ยกตัวอย่างข้อบังคับใช้หนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวคือกฎการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนของสมาชิกที่มาจากกองทัพ เนื่องจากกำหนดเพดานความเห็นชอบไว้เกินร้อยละ 75 ซึ่งบ่งชี้ถึง “ความได้เปรียบเชิงโครงสร้างทางอ้อม” (indirect structural advantages) ของกองทัพที่อยู่ในกฎหมายฉบับดังกล่าว และประการที่สาม สถานะนอกกฎหมายที่ SAC ประกาศต่อ NUG เป็นผลผลิตของอำนาจที่กำลังถูกโต้แย้งความชอบธรรมเสียเอง ข้อค้นพบทั้งหมดสอดคล้องกับ Tin Shine Aung (2025) ที่สรุปว่า SAC “ยังคงรักษาอำนาจการควบคุมโดยพฤตินัยเหนือเขตเมืองสำคัญ ฐานทัพ และสถาบันรัฐไว้ได้มายาวนาน แต่ยังคงขาดความชอบธรรมโดยนิตินัยในวงกว้างทั้งภายในและระหว่างประเทศ” (has long maintained de facto control over key urban centres, military bases and state institutions, but still lacks broad de jure legitimacy) อย่างไรก็ตามอาจสรุปได้ว่าการสร้างความชอบธรรมภายในมิติที่หนึ่งตามทรรศนะของ Beetham นั้นตัวของ NUG เองยังอยู่ในภาวะที่ระเบียบกฎหมายสองชุดแข่งขันกัน คือสมบูรณ์ในเชิงหลักการแต่ไม่เบ็ดเสร็จในเชิงการบังคับใช้

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่าการวางแผนในการดำเนินยุทธศาสตร์ของ NUG มีการดำเนินไปพร้อมกันในหลายมิติ ทั้งการสร้างสถาบันคู่ขนาน การส่งมอบบริการสาธารณะ การระดมทรัพยากร และการดำเนินการทางการทูต เพื่อที่จะสร้างความชอบธรรมในมิติที่สองของ Beetham ว่าด้วยการสร้างความเชื่อและคุณค่าร่วมในสังคม ความพยายามในการประกาศกฎบัตรประชาธิปไตยสหพันธรัฐและการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเอกภาพแห่งชาติ (NUCC) นับเป็นความพยายามในการขยายฐานคุณค่าร่วมในสังคมเมียนมาครั้งสำคัญ เพราะเป็นการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเมียนมา อาทิ กลุ่ม CRPH พรรคการเมืองต่าง ๆ กลุ่มติดอาวุธของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ผู้แทนขบวนการอารยะขัดขืน และภาคประชาสังคมร่วมกำหนดทิศทางและร่วมกันสร้างคุณค่าใหม่

ร่วมกัน โดย Thuzar และ Tun (2022) ตั้งข้อสังเกตว่าขณะที่พรรค NLD ที่ “เคยให้น้ำหนักกับประชาธิปไตยก่อนสหพันธรัฐ แต่ NUG กลับจัดลำดับความสำคัญให้แก่สหพันธรัฐ” (the NLD had emphasised democracy before federalism, the NUG is prioritising federalism) ทว่าข้อค้นพบในส่วนนี้กับแนวทางการปฏิบัติจริงอาจมีข้อจำกัดบางประการดังเช่นที่ปรากฏในงานของ Renshaw (2023) ซึ่งกล่าวถึงข้อจำกัดว่าด้วยการปฏิบัติของ NUG โดยได้ตั้งคำถามว่า “ไม่มีชาวโรฮิงญาคนใดได้รับการแต่งตั้งเข้าสู่ NUG แม้จะมีการให้คำมั่นว่าจะแก้ไขปัญหาชาวโรฮิงญาและสะสางประเด็นสำคัญเรื่องสัญชาติก็ตาม” (There were no Rohingya appointed to the NUG, although promises were made to address the Rohingya issue and resolve the vital question of Rohingya citizenship) การที่ปรากฏช่องว่างในการปฏิบัติจริงเช่นนี้ทำให้การสร้างความชอบธรรมของ NUG ในมิติที่สองมีสถานะเป็นกระบวนการที่กำลังดำเนินอยู่ มากกว่าความสำเร็จที่บรรลุแล้ว

ในมิติที่สามว่าด้วยหลักฐานของความยินยอม ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มที่เคลื่อนไหวสนับสนุน NUG มีการแสดงความชอบธรรมในมิติที่สามนี้ในแง่ของการแสดงออกผ่านการกระทำที่มีต้นทุน (costly actions) ซึ่งตรงกับเงื่อนไขของ Beetham ที่ว่าความยินยอมต้องปรากฏผ่านการกระทำ มิใช่เพียงการแสดงทัศนคติ ตัวอย่างเช่นการแสดงออกของกลุ่มข้าราชการที่เข้าร่วมขบวนการอารยะขัดขืน ซึ่งคิดเป็นจำนวนราวร้อยละ 70 หรือประมาณ 420,000 คนตามข้อมูลของ NUG ยอมสละเงินเดือนและความมั่นคงในอาชีพ (Progressive Voice, 2023; Al Jazeera, 2023) ขณะที่ประชาชนเองก็ยอมซื้อพันธบัตรที่แทบไม่มีผลตอบแทนทางการเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ NUG

ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับข้อสรุปของ Terpstra และ Frerks (2017) ที่ศึกษากรณี LTTE ในศรีลังกา และพบว่า “แม้การก่อกบฏของ LTTE จะตั้งอยู่บนการบังคับและวาระการปฏิรูปทางสังคมและการเมืองที่ถูกบังคับใช้ในชุมชนทมิฬ แต่การเชื่อฟังของพลเรือนในวงกว้างก็ยังคงดำรงอยู่ โดยถูกกำหนดรูปผ่านการสร้างความชอบธรรมบนฐานของชาตินิยมทมิฬ จารีต ภาวะผู้นำแบบบารมี การกำหนดภาพลักษณ์ของศัตรู และการเสียสละของกำลังพล” (broader civilian compliance existed, shaped by legitimation based on Tamil nationalism, tradition, charismatic leadership, enemy images and sacrifices of LTTE cadres) ความสอดคล้องปรากฏในสามระดับ ระดับแรกคือการแสดงให้เห็นว่า ทั้งสองกรณีแสดงให้เห็นตรงกันว่าพฤติกรรมสนับสนุนของพลเรือนมิได้เกิดจากอำนาจบังคับเพียงอย่างเดียว หากถูกกำหนดรูปโดยกระบวนการสร้างความชอบธรรมที่ผู้ปกครองดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ระดับที่สองคือการแสดงออกถึงแหล่งที่มา

ของความชอบธรรม ซึ่งในทั้งสองกรณีมิได้ตั้งอยู่บนความถูกต้องตามกฎหมายของรัฐเพียงอย่างเดียว หากแต่ปัจจัยอื่น อาทิ อาศัยชาตินิยม ภาพลักษณ์ของศัตรูร่วม และการเสียสละของผู้เข้าร่วมเป็นฐานของความชอบธรรม โดยกรณีเมียนมาปรากฏผ่านวาทกรรมต่อต้านคณะรัฐประหารและการยกย่องผู้เสียสละในขบวนการ และระดับที่สามคือรูปแบบของการแสดงความยอมรับ กล่าวคือทั้งสองกรณีอาศัยการกระทำที่ผู้เข้าร่วมต้องแบกรับต้นทุนเป็นเครื่องบ่งชี้ความยินยอม มิใช่การสำรวจทัศนคติ ข้อค้นพบของ Terpstra และ Frerks จึงช่วยยืนยันว่าความยินยอมตามมิติที่สามของ Beetham สามารถก่อตัวได้แม้ในบริบทที่ผู้อ้างอำนาจมิใช่รัฐที่ได้รับการรับรอง

ถึงกระนั้น กรณี NUG ยังคงมีข้อแตกต่างในสาระสำคัญอยู่ เนื่องจาก LTTE มีการควบคุมดินแดนเป็นฐานรองรับการเชื่อฟังดังกล่าว ขณะที่ NUG ต้องอาศัยความยินยอมโดยสมัครใจเป็นหลักโดยปราศจากอำนาจบังคับเหนือประชากรกลุ่มเดียวกัน อนึ่ง หลักฐานชุดนี้มีข้อจำกัดสองประการ คือตัวเลขจำนวนมากมาจากรายงานของ NUG เอง และสะท้อนความเข้มข้นของความยินยอมในกลุ่มผู้เลือกเข้าร่วมได้ดีกว่าความกว้างของความยินยอมในประชากรทั้งหมด

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ยังพบว่าปัจจัยชี้ขาดคือความสัมพันธ์กับกลุ่มติดอาวุธชาติพันธุ์กลุ่มต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อการสร้างความชอบธรรมในทั้งสามมิติของ Beetham พร้อมกัน กล่าวคือ การเข้าร่วมกำหนดกติกาใหม่ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เป็นการยืนยันว่ากฎเกณฑ์ที่จะถูกสร้างขึ้นใหม่นั้นมิได้เป็นผลผลิตของชนชั้นนำชาติพันธุ์พม่า (Bamar) เพียงฝ่ายเดียว ระดับความร่วมมือดังกล่าวจะเป็นบทพิสูจน์ว่าการสร้างคุณค่าร่วมอย่างการสถาปนาสหพันธรัฐ จะได้รับการยอมรับจริงหรือไม่ และดินแดนที่กลุ่มเหล่านี้ควบคุมคือพื้นที่ซึ่งความยินยอมจะถูกแปลงเป็นการปฏิบัติจริง ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับ Stokke และคณะ (2022) ที่ระบุว่า “ภายในพื้นที่ที่ตนควบคุม กลุ่มติดอาวุธชาติพันธุ์ได้พัฒนาระบบบริหารที่มีหน่วยงานตามสายงานและหน่วยปกครองย่อยในระดับท้องถิ่น” (Within the areas they control, EAOs have developed administrative systems with line departments and local administrative sub-units) พร้อมอ้าง Harrisson และ Kyed (2019) อ้างถึงใน Stokke et al., 2022) ว่ากลุ่มเหล่านี้ “มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นของตนเอง มีการจัดเก็บภาษีจากชาวบ้านและภาคธุรกิจ และออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินด้วยตนเอง” ความสอดคล้องอยู่ที่กิจกรรมเหล่านี้ดำเนินไปไม่ได้หากประชาชนไม่ปฏิบัติตาม การยอมเสียภาษีและยอมรับเอกสารสิทธิ์ที่ออกโดยกลุ่มติดอาวุธจึงเป็นการแสดงการยอมรับการปกครองที่จัดตั้งขึ้น อีกทั้งโครงสร้างเหล่านี้ดำรงอยู่ก่อนการก่อตั้ง NUG ทำให้ NUG ต้องอาศัยความร่วมมือกับกลุ่มติดอาวุธชาติพันธุ์อย่างสูงและมีความพยายามที่จะสร้างความร่วมมือกับกลุ่มกองกำลังต่าง ๆ อยู่เสมอ ดังเช่นความพยายามในการสร้างคณะกรรมการบัญชาการและประสานงานส่วนกลาง (C3C) เมื่อ

เดือนตุลาคม ค.ศ. 2021 (Thuzar & Tun, 2022) หรือการสถาปนากลไกบัญชาการร่วม (J2C) กับกลุ่มที่สนับสนุนขบวนการต่อต้าน (Ye Myo Hein, 2022) ถึงกระนั้นเอง ความร่วมมือมิได้หมายถึงการยอมรับความชอบธรรมของ NUG อย่างไม่มีเงื่อนไข ดังกรณีกองทัพอาระกันที่ปฏิเสธระบบสหพันธรัฐและมุ่งสถานะแบบสมาพันธรัฐสำหรับรัฐยะไข่ (International Crisis Group, 2024) ดินแดนที่ฝ่ายต่อต้านควบคุมได้จึงมิได้แปลว่าความชอบธรรมของ NUG มีผลบังคับโดยอัตโนมัติ

สำหรับปัจจัยภายนอก ผลการศึกษาพบว่า NUG ได้รับการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศในรูปแบบที่หลากหลาย กล่าวคือได้รับการรับรองเชิงสัญลักษณ์จากรัฐสภายุโรปและรักษาที่นั่งผู้แทนในสหประชาชาติไว้ได้ แต่ยังไม่มีรัฐใดรับรองรัฐบาลของ NUG อย่างเป็นทางการ ประเด็นสำคัญคือสภาวะดังกล่าวมิได้สะท้อนว่าประชาคมระหว่างประเทศปฏิเสธความชอบธรรมของ NUG ข้อค้นพบนี้สอดคล้องกับ Shain (1991) ที่ศึกษาพลวัตของการสนับสนุนจากต่างประเทศต่อผู้ท้าชิงอำนาจรัฐ และเสนอว่ารัฐบาลใช้ “การรับรองทางการทูตในฐานะกลไกทางการเมือง” (diplomatic recognition as a political mechanism) พร้อมชี้ว่าการให้ ระงับหรือถอนการรับรอง “แทบไม่เกี่ยวข้องกับการเห็นชอบหรือปฏิเสธข้ออ้างเรื่องอำนาจในเชิงปรัชญา แม้จะถูกอธิบายด้วยถ้อยคำเช่นนั้นเสมอก็ตาม” (have little to do with the philosophical approval or rejection of particular claims to power, although they are always justified in such terms)

อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การรับรองเป็นการคำนึงถึงผลได้ผลเสียของผู้รับรอง มิใช่คำตัดสินเรื่องความชอบธรรมของผู้ถูกรับรองดังที่ Renshaw (2023) ระบุว่า “แม้จะมีการยอมรับอย่างกว้างขวางว่า NUG มีความชอบธรรม แต่การที่ NUG ขาดการควบคุมทางกายภาพเหนือพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ก่อให้เกิดความกังวลว่าการรับรองก่อนเวลาอันควรอาจทำให้ความขัดแย้งบานปลายและลดโอกาสของการยุติด้วยการเจรจา” ซึ่งยืนยันว่าอุปสรรคมิได้อยู่ที่ข้อสงสัยเรื่องความชอบธรรม หากอยู่ที่ข้อจำกัดด้านการควบคุมดินแดน ระดับที่สองคือผลประโยชน์เฉพาะของแต่ละรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยเฉพาะประเทศสมาชิก ASEAN ที่มีนโยบายไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิก ซึ่ง Ganesan (2024) เรียกว่า “บทบัญญัติศักดิ์สิทธิ์ประการที่สองของอาเซียน” (The second sacred provision of ASEAN) ส่งผลให้ท่าทีของรัฐสมาชิกมิได้เป็นเอกภาพ กลุ่มประเทศภาคพื้นสมุทรมีความเปิดกว้างต่อ NUG มากกว่ากลุ่มภาคพื้นทวีป โดยมาเลเซียแสดงท่าทีชัดเจนที่สุด ส่วนไทยที่ต้องพึ่งพาเชื้อเพลิงฟอสซิลจากเมียนมาสูงถึงราวร้อยละ 20 ของความต้องการพลังงาน มีแนวโน้มรักษาช่องทางติดต่อกับ SAC ไว้ (Ganesan, 2024) ความแตกต่างที่แปร

ผันตามผลประโยชน์เช่นนี้ยิ่งยืนยันข้อเสนอของ Shain ว่าการรับรองสะท้อนการคิดคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศผู้ให้การรับรองมากกว่าคุณสมบัติของผู้ถูกรับรอง

องค์ความรู้ใหม่

องค์ความรู้ใหม่ประการแรกคือ กรณี NUG ได้แสดงลำดับการก่อตัวที่กลับด้านจากตัวแบบการปกครองโดยกลุ่มกบฏโดยทั่วไป กล่าวคือ NUG มีการสั่งสมความชอบธรรมจากผลการเลือกตั้งไว้ก่อนแล้วจึงแสวงหากำลังติดอาวุธและพื้นที่ควบคุมในภายหลัง ทำให้ NUG มีต้นทุนความชอบธรรมตั้งต้นสูงกว่ากลุ่มอื่น แต่ NUG ยังคงต้องเผชิญโจทย์การแปลงความชอบธรรมให้เป็นความสามารถในการปกครองจริง

องค์ความรู้ใหม่ประการที่สองคือ NUG ปฏิบัติต่อความชอบธรรมในฐานะทรัพยากรเชิงยุทธศาสตร์ มิใช่เพียงคุณสมบัติเชิงศีลธรรม สอดคล้องกับข้อเสนอของ Duyvesteyn (2017) ที่มองความชอบธรรมเป็นทรัพยากรเชิงสัญลักษณ์ (symbolic commodity) ซึ่งถูกใช้ผ่านกระบวนการเชิงยุทธศาสตร์ กล่าวคือ หากปราศจากความชอบธรรม NUG ย่อมไม่อาจระดมทุนจากชุมชนพลัดถิ่น ดึงดูดข้าราชการเข้าร่วมขบวนการอารยะขัดขืน เจรจากับกลุ่มติดอาวุธชาติพันธุ์ หรือรักษาที่นั่งผู้แทนในสหประชาชาติได้ การพัฒนาเครื่องมือของ NUG จึงเป็นการลงทุนอย่างมีเป้าหมายเพื่อสะสมความชอบธรรมแล้วแปรให้เป็นกำลังคน งบประมาณ และพื้นที่ทางการทูต

องค์ความรู้ใหม่ประการที่สามคือข้อเสนอเรื่องภาวะย้อนแย้งของการครอบครองความชอบธรรมที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ภายในประเทศเมียนมา กล่าวคือ SAC ครอบครองกำลังบังคับแต่ขาดความชอบธรรม ขณะที่ NUG ครอบครองความชอบธรรมแต่ขาดกำลังบังคับ โดยภาวะนี้ยังคงดำรงอยู่ต่อเนื่องภายในสภาวะการเมืองเมียนมาในปัจจุบัน เพราะ SAC ยังคงไม่อาจแปลงกำลังบังคับให้กลายเป็นความยินยอมได้ สังเกตได้จากกรณีที่จำเป็นต้องมีการบังคับใช้กฎหมายเกณฑ์ทหารในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2024 ที่มุ่งเป้าคนหนุ่มสาวอายุ 18 ถึง 35 ปี เพื่อเพิ่มกองกำลังประจำการ ถึงแม้คาดว่าจะกระทบทรัพยากรมนุษย์ของประเทศอย่างรุนแรง (The Irrawaddy, 2024) ขณะที่ NUG ก็ไม่อาจแปลงความชอบธรรมให้เป็นอำนาจบังคับเบ็ดเสร็จได้ ผลลัพธ์คือสภาวะความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ และชี้ว่ากรอบของ Beetham ซึ่งออกแบบสำหรับวิเคราะห์ความชอบธรรมของรัฐที่ผูกขาดอำนาจ สามารถนำมาปรับใช้อย่างระมัดระวังในการวิเคราะห์บริบทที่อำนาจรัฐแตกกระจายอย่างเมียนมาได้

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบของการศึกษา ผู้วิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. กระทรวงการต่างประเทศของนานาประเทศควรกำหนดนโยบายติดตามและประเมินสถานการณ์ทางการเมืองในเมียนมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการกำหนดท่าทีทางการทูตที่สอดรับกับหลักการประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนสากล

2. หน่วยงานด้านความมั่นคงและกระทรวงการต่างประเทศของไทยควรจัดทำแนวทางรองรับผลกระทบข้ามพรมแดน ทั้งด้านผู้ลี้ภัย แรงงานข้ามชาติ และความมั่นคงทางพลังงาน โดยตั้งอยู่บนข้อมูลสถานการณ์ที่ปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. นักวิชาการและสถาบันวิจัยด้านรัฐศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสามารถนำกรอบทฤษฎีความชอบธรรมของ Beetham ที่ปรากฏในงานวิจัยฉบับนี้ไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบกรณีรัฐบาลทางเลือกท่ามกลางบริบทความขัดแย้งทางการเมืองอื่น ๆ เพื่อต่อยอดองค์ความรู้ทางวิชาการต่อไป

2. ผลการศึกษาสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลสำหรับองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรภาคประชาสังคมในการออกแบบความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมที่สอดคล้องกับโครงสร้างการปกครองที่ดำรงอยู่จริงในแต่ละพื้นที่

คำรับรองและการเปิดเผยข้อมูลของผู้เขียน

1. การเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest)

ผู้เขียนขอรับรองว่าไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจมีอิทธิพลต่อการออกแบบ การดำเนินการวิจัย การวิเคราะห์ข้อมูล หรือการนำเสนอผลการวิจัยในบทความฉบับนี้

2. การใช้ปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีสนับสนุนการจัดทำต้นฉบับ (Generative AI and AI-assisted Technologies in the Writing Process)

ในการจัดทำต้นฉบับบทความฉบับนี้ ผู้เขียนได้ใช้ปัญญาประดิษฐ์เชิงสร้างสรรค์ ได้แก่ Claude Opus 4.5 (Anthropic) ในสองลักษณะในส่วนแรกคือใช้ใน การแปลและเทียบเคียงคำศัพท์เฉพาะทางรัฐศาสตร์และชื่อองค์กรจากภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทย เช่น National Unity Consultative Council (NUCC) เป็น “สภาที่ปรึกษาเอกภาพแห่งชาติ” และคำศัพท์ในลักษณะเดียวกัน และประการที่สอง การช่วยแปลข้อความอ้างอิง (quotations) บางประโยคจากเอกสารภาษาอังกฤษที่ผู้เขียนคัดเลือกมาใช้ประกอบการอภิปรายผล โดยขอบเขตการใช้งานจำกัดอยู่เพียง

ระดับคำ วลี และประโยคที่ยกมาอ้างอิงเท่านั้น มิได้ใช้ในการออกแบบการวิจัย การรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การตีความ หรือการร่างเนื้อหาส่วนใดส่วนหนึ่งของบทความ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ตรวจสอบและเปรียบเทียบคำแปลทั้งหมดกับข้อความต้นฉบับภาษาอังกฤษ พร้อมทั้งแก้ไขและยืนยันความถูกต้องด้วยตนเอง โดยได้แสดงข้อความต้นฉบับภาษาอังกฤษกำกับไว้ในเนื้อหาบทความเพื่อความโปร่งใสและให้ผู้อ่านสามารถตรวจสอบได้

3. คำรับรองเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล (Data Availability Statement)

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้สามารถเปิดเผยได้ทั้งหมด เนื่องจากเป็นงานวิจัยเชิงเอกสารที่อาศัยข้อมูลจากเอกสารสาธารณะ ประกอบด้วยหลักฐานชั้นต้น ได้แก่ แถลงการณ์ เอกสารนโยบาย และรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลเอกภาพแห่งชาติเมียนมา (NUG) กฎบัตรประชาธิปไตยสหพันธรัฐ (Federal Democracy Charter) และเอกสารทางการที่เกี่ยวข้อง และหลักฐานชั้นรอง ได้แก่ รายงานขององค์การระหว่างประเทศ บทความวิชาการ หนังสือ และรายงานข่าวจากสำนักข่าวที่น่าเชื่อถือ ผู้สนใจสามารถเข้าถึงข้อมูลทั้งหมดได้จากแหล่งที่ปรากฏในรายการเอกสารอ้างอิงท้ายบทความ โดยไม่มีข้อจำกัดด้านจริยธรรม ความเป็นส่วนตัว หรือสิทธิ์ในการเผยแพร่ข้อมูลแต่อย่างใด

4. คำรับรองด้านจริยธรรมการวิจัย (Ethics Statement)

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) ซึ่งวิเคราะห์ข้อมูลจากหลักฐานชั้นต้นและหลักฐานชั้นรองที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ มิได้เกี่ยวข้องกับการเก็บข้อมูลจากมนุษย์หรือสัตว์ทดลอง และมิได้ใช้ข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลอ่อนไหวใด ๆ จึงไม่เข้าข่ายการวิจัยที่ต้องขอรับการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ดำเนินการวิจัยโดยยึดหลักจริยธรรมทางวิชาการ มีการอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลอย่างครบถ้วนและถูกต้องตามหลักวิชาการ

5. แหล่งทุนสนับสนุนการวิจัย (Funding)

งานวิจัยฉบับนี้ไม่ได้รับทุนสนับสนุนจากแหล่งทุนใด ๆ ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร

6. การระบุบทบาทของผู้มีส่วนร่วมตามหลัก CRediT

บทความฉบับนี้มีผู้เขียนเพียงคนเดียว ซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงานทุกขั้นตอนตามหลัก CRediT (Contributor Roles Taxonomy) ได้แก่ การกำหนดแนวคิดการวิจัย (Conceptualization) การออกแบบระเบียบวิธีวิจัย (Methodology) การสืบค้นและรวบรวมข้อมูล (Investigation) การวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นทางการ (Formal analysis) การจัดหาข้อมูล

และทรัพยากร (Resources) การเขียนต้นฉบับ (Writing – original draft) ตลอดจนการตรวจทานและแก้ไขบทความ (Writing – review & editing) คิดเป็นสัดส่วนความรับผิดชอบร้อยละ 100

เอกสารอ้างอิง

Abuza, Z. (2023, July 22). Springing into action: Myanmar's opposition NUG launches crypto bank. *Radio Free Asia*. https://www.rfa.org/english/commentaries/myanmar-nug-bank-07222023100436.html

Al Jazeera. (2023, August 29). Myanmar's striking civil servants: Displaced, forgotten, but holding on. *Al Jazeera*. https://www.aljazeera.com/news/2023/8/29/myanmars-striking-civil-servants-displaced-forgotten-but-holding-on

Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Macmillan.

Beetham, D., & Lord, C. (1998). *Legitimacy and the European Union*. Longman.

Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw. (2021, April). *Federal Democracy Charter (Part I): English version*. https://crphmyanmar.org/wp-content/uploads/2021/04/Federal-Democracy-Charter-English.pdf

Crouch, M. (2019). *The constitution of Myanmar: A contextual analysis*. Hart Publishing.

Duyvesteyn, I. (2017). Rebels & legitimacy; An introduction. *Small Wars & Insurgencies, 28*(4-5), 669-685. doi:10.1080/09592318.2017.1322337

Ganesan, N. (2024). Policy responses of the ASEAN states towards the Myanmar military coup. *Hiroshima Peace Research Journal, 11*, 95-114.

Human Rights Watch. (2023). *World report 2023: Myanmar*. Retrieved from https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/myanmar

International Crisis Group. (2021, April 1). *The cost of the coup: Myanmar edges toward state collapse* (Crisis Group Asia Briefing No. 167). https://www.crisisgroup.org/asia-pacific/myanmar/b167-cost-coup-myanmar-edges-toward-state-collapse

International Crisis Group. (2023, November 17). *A new escalation of armed conflict in Myanmar*. https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/new-escalation-armed-conflict-myanmar

International Crisis Group. (2024, May 30). *Ethnic autonomy and its consequences in post-coup Myanmar* (Crisis Group Asia Briefing No. 180). https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/b180-ethnic-autonomy-and-its-consequences-post-coup-myanmar

The Irrawaddy. (2023a, July 22). NUG to launch Myanmar's first crypto bank. *The Irrawaddy*. https://www.irrawaddy.com/business/nug-to-launch-myanmars-first-crypto-bank.html

The Irrawaddy. (2023b, December 19). Coup opponent continues as Myanmar's ambassador to the United Nations. *The Irrawaddy*. https://www.irrawaddy.com/news/burma/coup-opponent-continues-as-myanmars-ambassador-to-the-united-nations.html

The Irrawaddy. (2024, February 13)**.** Six key points about Myanmar's newly enforced conscription law. *The Irrawaddy*. https://www.irrawaddy.com/opinion/analysis/six-key-points-about-myanmars-newly-enforced-conscription-law.html

ISP-Myanmar. (2025). *Education access in crisis: Nearly 7 million children out of school*. https://ispmyanmar.com/sb-002/

Ministry of Health, National Unity Government. (2025). *4-year performance report (April 2021 – April 2025)*. National Unity Government.

Moe Thuzar, & Htet Myet Min Tun**.** (2022, January 28). Myanmar's National Unity Government: A radical arrangement to counteract the coup. *ISEAS Perspective, 2022*(8). https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2022-8-myanmars-national-unity-government-a-radical-arrangement-to-counteract-the-coup-by-moe-thuzar-and-htet-myet-min-tun/

Pedersen, M. B. (2024, May 12)**.** *Outrage is not a policy: Coming to terms with Myanmar's fragmented state*. Lowy Institute.

Progressive Voice. (2023). *Civil Disobedience Movement: A foundation of Myanmar's Spring Revolution*. Progressive Voice.

Renshaw, C. (2023). The National Unity Government: Legitimacy and recognition. In M. Takeda & C. Yamahata (Eds.), *Myanmar's changing political landscape* (pp. 225-241). Springer. doi:10.1007/978-981-19-9357-2_13

Reuters. (2021a, April 16). Opponents of Myanmar's junta set up national unity government. *Reuters*. https://www.reuters.com/world/asia-pacific/opponents-myanmars-junta-set-up-national-unity-government-2021-04-16/

Reuters. (2021b, May 5). Myanmar's anti-junta unity government says forming defence force. *Reuters*. https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmars-anti-junta-unity-government-says-forming-defence-force-2021-05-05/

Reuters. (2021c, December 1). UN committee defers decision on who will represent Afghanistan and Myanmar at the United Nations. *Reuters*. https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taliban-myanmar-junta-unlikely-be-let-into-un-now-diplomats-2021-12-01/

Shain, Y. (1991). Governments-in-exile and international legitimation. In Y. Shain (Ed.), *Governments-in-exile in contemporary world politics* (pp. 219-237). Routledge.

Spring Development Bank. (n.d.). *About SDB*. https://springdevelopmentbank.com/about-sdb/

Stokke, K., Kham, K. K. M., Nge, N. K. L., & Kvanvik, S. H. (2022). Illiberal peacebuilding in a hybrid regime: Authoritarian strategies for conflict containment in Myanmar. *Political Geography, 93*, 102551. doi:10.1016/j.polgeo.2021.102551

Terpstra, N., & Frerks, G. (2017). Rebel governance and legitimacy: Understanding the impact of rebel legitimation on civilian compliance with the LTTE rule. *Civil Wars, 19*(3), 279-307. doi:10.1080/13698249.2017.1393265

Tin Shine Aung. (2025, October 1)**.** De facto and de jure power in Myanmar's legitimacy struggle. *East Asia Forum*. Retrieved from https://eastasiaforum.org/2025/10/01/de-facto-and-de-jure-power-in-myanmars-legitimacy-struggle/

Ye Myo Hein. (2022, November 3). *Understanding the People's Defense Forces in Myanmar*. Washington, DC: United States Institute of Peace. Retrieved from https://www.usip.org/publications/2022/11/understanding-peoples-defense-forces-myanmar