

#### บทที่ 4

### การดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ของไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า นั้น ด้วยเหตุที่มีพรมแดนติดต่อกัน เป็นระยะทางยาว และการเป็นแหล่งทรัพยากรสำคัญทางเศรษฐกิจที่ไทยกำลังขาดแคลนเป็นเหตุ ให้ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันนั้นมีความซับซ้อน และมีหน่วยงานหรือองค์กรรัฐหลาย หน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น การดำเนินการใดๆ จะต้องมีความระมัดระวังเพื่อไม่ให้กระทบ กระเทือนถึงความสัมพันธ์ระหว่างกัน อันจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติโดยรวม และ เมื่อมีการกระทบกระทั่งกัน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ก็จะต้องเข้าไปช่วยคลี่คลายปัญหาเพื่อ คงความสัมพันธ์อันดีไว้ ภายใต้ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกันอย่างซับซ้อนนั้นได้ก่อปัญหาต่าง ๆ ขึ้นมากมาย ทั้งปัญหาภายในของพม่าเองที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับไทย และปัญหา อันเกิดจากภาคเอกชนหรือนักธุรกิจไทยที่มองเห็นผลประโยชน์ในระยะสั้น จนทำให้พม่ามองว่า ไทยเอารัดเอาเปรียบและฉ้อโกง ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ บางครั้งก็เป็นเรื่องยากต่อไทยในการตัดสินใจ เนื่องจากมีแรงกดดันจากภายนอก เช่น กลุ่มประเทศตะวันตกที่ต้องการกดดันรัฐบาลพม่า เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า และการ เข้ามาเกี่ยวข้องขององค์กรรัฐในการดำเนินการกับปัญหาต่างๆ ในบทนี้จึงจะได้กล่าวถึงปัญหา ต่างๆ ที่มีอยู่ และนโยบาย ตลอดจนการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ พอสังเขป โดยจะขอแบ่ง ปัญหาออกเป็น 2 ด้านคือ ปัญหาด้านความมั่นคง และปัญหาด้านเศรษฐกิจ

#### ก. ปัญหาด้านความมั่นคง

##### 1. ปัญหาเส้นเขตแดน

##### สภาพปัญหา

ประเทศไทยกับพม่ามีแนวพรมแดนทางพื้นดินติดต่อกันกว่า 2,400 กิโลเมตร แบ่งออกเป็นส่วนที่เป็นพื้นดินและแนวสันเขา โดยแนวชายแดนไทยที่ติดต่อกับพม่าในแต่ละ ภาค ได้แก่

1.1. ภาคเหนือ จังหวัดชายแดนภาคเหนือที่มีพรมแดนติดต่อกับพม่ามี 4 จังหวัด ได้แก่

1) จังหวัดเชียงราย มีพรมแดนติดต่อกับพม่าทางทิศเหนือ และทิศตะวันตก ทางทิศเหนือมีจุดแบ่งพรมแดน ตามแนวร่องน้ำลึกของแม่น้ำสาย ซึ่งอยู่ใน อ.แม่สาย จ.เชียงราย ระยะทางยาวประมาณ 15 กิโลเมตร ตามแนวร่องน้ำลึกของแม่น้ำรวก เข้าสู่

อ.เชียงแสน จ.เชียงราย แล้วไหลไปลงแม่น้ำโขงที่บริเวณบ้านสบรวก ต.เวียง อ.เชียงแสน จ.เชียงราย เป็นระยะทางประมาณ 40 กิโลเมตร รวมความยาวตามแนวร่องน้ำลึกของแม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก เป็นระยะทางประมาณ 55 กิโลเมตร อีกจุดหนึ่งคือบริเวณทิศตะวันตกและทิศเหนือ คือเส้นพรมแดนตามแนวสันปันน้ำของเทือกเขาแดนลาว เริ่มตั้งแต่รอยต่อระหว่าง อ.แม่สาย จ.เชียงใหม่ กับ อ.แม่จัน จ.เชียงราย บนดอยสามเส้าขึ้นไปทางตอนเหนือถึงดอยท่ม แล้ววกไปตะวันออกถึงดอยช้างมูบ เข้าสู่เขต อ.แม่สาย แล้วไหลไปสู่แม่น้ำสายใน ต.แม่สาย อ.แม่สาย จ.เชียงราย มีความยาวประมาณ 90 กิโลเมตร

2) จังหวัดแม่ฮ่องสอน ติดต่อกับพม่าทางทิศตะวันตก ในท้องที่ อ.เมือง อ.ขุนยวม อ.แม่ลาน้อย อ.แม่สะเรียง และ อ.สบเมย เป็นระยะทางประมาณ 250 กิโลเมตร เส้นกั้นพรมแดนคือสันปันน้ำของเทือกเขาดอนนงชัย ร่องน้ำลึกของลำน้ำเมย และลำน้ำสาละวิน

3) จังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่ติดต่อกับพม่าทางตอนเหนือในท้องที่ อ.แม่สาย อ.เชียงดาว และ อ.ฝาง โดยติดต่อกับรัฐเชียงตุงของพม่า มีระยะทางประมาณ 227 กิโลเมตร เส้นแบ่งพรมแดน คือ สันปันน้ำของเทือกเขาแดนลาว และเทือกเขาดอนนงชัย

4) จังหวัดตาก มีพื้นที่ติดต่อกับพม่าทางตะวันตก ในท้องที่ อ.ท่าสองยาง อ.แม่ระมาด อ.แม่สอด และ อ.อุ้มผาง มีระยะทางประมาณ 850 กิโลเมตร เส้นแบ่งพรมแดน คือ สันปันน้ำของเทือกเขาแดนลาว และเทือกเขาดอนนงชัย

1.2. ภาคตะวันตก จังหวัดชายแดนภาคตะวันตกที่มีพรมแดนติดต่อกับพม่ามี 4 จังหวัด

1) จังหวัดกาญจนบุรี ติดต่อกับพม่าทางทิศตะวันตกในท้องที่ อ.เมือง อ.ไทรโยค อ.ทองผาภูมิ และ อ.สังขละบุรี มีระยะทางประมาณ 347 กิโลเมตร มีเส้นแบ่งพรมแดนคือ สันปันน้ำของเทือกเขาตะนาวศรี

2) จังหวัดเพชรบุรี ติดต่อกับพม่าทางทิศตะวันตก ในท้องที่ อ.หนองหญ้าปล้อง และ อ.ท่ายาง มีระยะทางประมาณ 121 กิโลเมตร มีเส้นแบ่งพรมแดนคือ เทือกเขาตะนาวศรี

3) จังหวัดราชบุรี ติดต่อกับพม่าทางทิศตะวันตก ในท้องที่ อ.สวนผึ้ง มีเส้นแบ่งพรมแดนคือ สันปันน้ำของเทือกเขาตะนาวศรี ระยะทางประมาณ 283 กิโลเมตร

4) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีพื้นที่ติดต่อกับพม่าทางทิศตะวันตกในท้องที่ ทุกอำเภอ มีเส้นแบ่งพรมแดน คือ สันปันน้ำของทิวเขาตะนาวศรี ระยะทางประมาณ 283 กิโลเมตร

1.3. ภาคใต้ จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีพรมแดนติดต่อกับพม่ามี 2 จังหวัด คือ

1) จังหวัดชุมพร มีพื้นที่ติดต่อกับพม่าที่ ต.รับร้อ ต.หงษ์เจริญ และ ต.สลุย ของ อ.ท่าแซะ ระยะทางประมาณ 58 กิโลเมตร

2) จังหวัดระนอง มีพื้นที่ติดต่อกับพม่าทางทิศตะวันตกในท้องที่ อ.เมือง และ อ.กระบุรี เป็นแนวยาวจากเหนือจรดใต้ มีเส้นแบ่งพรมแดน คือ แม่น้ำกระบุรี ระยะทางประมาณ 100 กิโลเมตร และยังมีน่านน้ำทางทะเลติดต่อกันอีกประมาณ 69 กิโลเมตร

ภูมิประเทศบริเวณชายแดนพม่าที่ติดต่อกับไทยนั้น ส่วนใหญ่มีสภาพเป็นป่าและอุดมด้วยทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ และช่องป่า มีช่องทางติดต่อกับประเทศไทยได้ประมาณ 90 ช่องทาง มีช่องทางถนนที่ใช้ติดต่อกันได้ทุกฤดู ได้แก่ ช่องทางท่าซี้เหล็ก-อ.แม่สวาย จ.เชียงราย และ ช่องทางเมืองเมียวดี-อ.แม่สอด จ.ตาก นอกจากนี้เป็นเส้นทางเดินเท้าและทางรถยนต์ที่ใช้ได้เฉพาะฤดูแล้ง (ดูแผนที่ประกอบ ในภาคผนวก ข)

#### การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับปัญหาเส้นเขตแดนของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ

เดิมปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างไทย-พม่ามี 6 จุด คือ ที่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดชุมพร จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดระนอง ต่อมาในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2524 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีขณะนั้น ได้มีคำสั่งอนุมัติให้แต่งตั้ง คณะกรรมการเกี่ยวกับชายแดนไทย-พม่า ชั้นชุดหนึ่ง โดยอาศัยข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า ที่ลงนามโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศ ที่ย่างกุ้ง เมื่อ 10 พฤษภาคม พ.ศ.2506

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาเขตแดนไทย-พม่า ที่ตั้งขึ้นในปี 2524 นั้น มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการ และผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ได้แก่ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เอกอัครราชทูตไทยประจำพม่า กรมแผนที่ทหาร กรมการปกครอง กรมการเมือง กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมอุทกศาสตร์ กองบัญชาการทหารสูงสุด และกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการเจรจากับฝ่ายพม่าเกี่ยวกับปัญหาเขตแดนไทย-พม่า (ดูรายละเอียด ของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาเขตแดนไทย-พม่า ในภาคผนวก ข)

ต่อมา ในวันที่ 9 เมษายน 2533 รัฐบาลไทยและพม่า ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจร่วมกัน และจัดตั้งคณะกรรมการชายแดนขึ้น 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น เพื่อการประสานอย่างใกล้ชิดระหว่างทั้งสองฝ่ายในการสร้างความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงตามบริเวณแนวชายแดนของทั้งสองประเทศ

ปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าใน 6 จุดดังกล่าว ได้รับการแก้ไขให้สามารถคลี่คลายแล้ว 2 จุด คือ กรณีปัญหาแม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก และ กรณีปัญหาเนิน 491 สำหรับ ปัญหาเส้นเขตแดนที่เหลืออีก 4 จุด ยังคงอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขของ คณะกรรมการแต่ละระดับที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และเพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับปัญหาเส้นเขตแดนของหน่วยงานหรือองค์กรรัฐ ในรูปของคณะกรรมการ จะขอกล่าวถึงกรณีปัญหาต่าง ๆ

ดังนี้

1) กรณีปัญหาแม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก

แม่น้ำทั้งสองสายนี้ เป็นแนวเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างไทย-พม่า ที่อยู่ในเขต อ.แม่สาย จ.เชียงราย ลำน้ำทั้งสองสายเป็นลำน้ำที่คดเคี้ยวมีความยาวติดต่อกันทั้งหมด 50 กิโลเมตร ตามสัญญาที่ทำไว้กับอังกฤษนั้น ได้กำหนดว่าหากแม่น้ำสายและแม่น้ำรวก เปลี่ยนแปลงทางเดินเข้าไปในประเทศใดโดยธรรมชาติ ก็ให้ถือแนวแม่น้ำที่เปลี่ยนใหม่นั้นเป็นแนวเขตแดน ปรากฏว่าเมื่อปี พ.ศ.2483 อังกฤษได้ลงนามยกดินแดนประมาณ 1,200 ไร่ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางเดินของแม่น้ำทั้งสองเข้าไปในเขตพม่าให้กับไทย ต่อมาแม่น้ำสายได้เปลี่ยนทางเดินเข้าไปในเขตพม่าอีก แต่คราวนี้พม่าหลังจากได้รับเอกราชจากอังกฤษ เมื่อปี พ.ศ. 2491 ได้กล่าวกับทางรัฐบาลไทยว่า การเปลี่ยนทางเดินของแม่น้ำสาย เกิดจากการที่ราษฎรไทยกันฝายเพื่อประโยชน์ทางการเกษตร และการสร้างฝายขึ้นมานั้น นอกจากจะกันไม่ให้กระแสน้ำเซาะฝั่งไทยแล้ว ยังผลักดันกระแสน้ำให้ไปเซาะฝั่งพม่าอีกด้วย ในเรื่องนี้ทางไทยแย้งว่าแม่น้ำสายเปลี่ยนแปลงทางเดินเองโดยธรรมชาติ ทั้งสองฝ่ายจึงไม่สามารถตกลงปัญหากันได้

ประมาณต้นปี พ.ศ.2524 พม่าได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม พิจารณาปัญหาเขตแดนไทย-พม่า โดยได้มีการจัดประชุมครั้งแรกเมื่อ พฤษภาคม 2525 ผลการเจรจาแม่น้ำสายนั้น พม่าได้ยืนยันให้ใช้แนวเขตแดนที่เป็นอยู่ในปี พ.ศ.2483 เป็นหลักการพิจารณา และใช้เป็นแนวเขตแดนของประเทศทั้งสอง ตามข้อเสนอของพม่านี้ ก่อให้เกิดปัญหาแก่ราษฎรไทยคือ ไม่สามารถใช้น้ำจากลำน้ำสายเพื่อประโยชน์ในการเพาะปลูกได้อีก ต่อมาคณะกรรมการทั้งสองฝ่าย ได้มีการเจรจาร่วมกันอีกหลายครั้ง จนเมื่อปี พ.ศ.2532 ได้ช้อยุติ โดยให้กำหนดเขตแดนตามแม่น้ำสาย และแม่น้ำรวก ตามร่องน้ำลึกในแม่น้ำทั้งสองเป็นเส้นเขตแดนคงที่ (fixed boundary)<sup>2</sup>

ต่อมา คณะกรรมการพิจารณาปัญหาเส้นเขตแดนไทย-พม่า โดยนายวิเชียร วัฒนคุณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นประธานฝ่ายไทยเปิดเผยว่าในการประชุมพิจารณาปัญหาเขตแดนไทย-พม่า ที่ กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 7-8 สิงหาคม พ.ศ.2534 ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลของไทยกับพม่า เกี่ยวกับเขตแดนคงที่ช่วงแม่น้ำสาย-แม่น้ำรวก ซึ่งได้ลงนามไปเมื่อ 18 มิถุนายน 2534 ที่กรุงย่างกุ้ง และจะให้สัตยาบันกันต่อไป<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กรมการปกครอง, เอกสารสรุปสถานการณ์ชายแดนไทย-พม่า, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2536.

<sup>2</sup> กรมข่าวทหารอากาศ, สรุปรายงานสถานการณ์ด้านพม่า ( มิถุนายน 2532):8.

<sup>3</sup> "การแบ่งเขตแดนไทย-พม่า." สยามจดหมายเหตุ 16( 9-15 สิงหาคม 2534): 872-873.

จากนั้น ได้มีพิธีแลกเปลี่ยน สัตยาบันสารบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยกับพม่า ในวันที่ 12 มีนาคม 2535 เกี่ยวกับเขตแดนคงที่ช่วงแม่น้ำสาย-แม่น้ำรวก ณ กระทรวงการต่างประเทศ โดยมีนายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้แทนรัฐบาลไทย และ อู ยุ้น ส่วย (U Nyunt Swe) เอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทย เป็นผู้แทนรัฐบาลพม่า โดยทั้งฝ่ายไทยและพม่าต่างก็มีสิทธิในการเดินเรือ และใช้น้ำจากแม่น้ำสายและแม่น้ำรวกอย่างเป็นธรรม ไม่ว่าแม่น้ำดังกล่าวจะมีการเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินไปอย่างไรก็ตาม<sup>4</sup> อันเป็นการแลกเปลี่ยนสัตยาบันสารเกี่ยวกับการปักปันเขตแดนอย่างถาวร และนำไปสู่การดำเนินนโยบายเพื่อขยายผลอย่างต่อเนื่อง ดังต่อไปนี้

1. การขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสำรวจร่วมไทย-สหภาพพม่า (ฝ่ายไทย) โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ ให้ขยายอำนาจหน้าที่และภารกิจของคณะกรรมการสำรวจร่วมไทย-สหภาพพม่า (ฝ่ายไทย) ซึ่งเดิมมีหน้าที่ในการกำหนดเขตแดนคงที่ในแม่น้ำสาย-แม่น้ำรวก ให้มีอำนาจหน้าที่และภารกิจครอบคลุมไปถึงการดำเนินการเกี่ยวกับเส้นเขตแดนแม่น้ำเมย การสำรวจเขตแดนส่วนที่เหลือของแม่น้ำสาย และครอบคลุมตลอดแนวชายแดนพม่า-ไทย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจของคณะกรรมการ พิจารณาปัญหาเขตแดนไทย-พม่า ที่ต้องรับผิดชอบตลอดแนวชายแดนไทย-พม่า

สำหรับการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างกันบริเวณแม่น้ำเมย สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่จะส่งเสริมให้มีการเจรจาปัญหาชายแดน ระหว่างไทย-พม่า อย่างต่อเนื่องเพื่อให้มีการกำหนดเส้นเขตแดนที่ถาวรระหว่างประเทศทั้งสอง<sup>5</sup>

2. การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมไทย-พม่า เกี่ยวกับเขตแดนคงที่ช่วงแม่น้ำสาย - แม่น้ำรวก โดยคณะรัฐมนตรีรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมไทย-พม่า เกี่ยวกับเขตแดนคงที่ช่วงแม่น้ำสาย - แม่น้ำรวก (ฝ่ายไทย) ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อ 6 ของบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับ รัฐบาลแห่งสหภาพพม่า เกี่ยวกับเขตแดนคงที่ช่วงแม่น้ำสาย-แม่น้ำรวก ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2535 ซึ่งกำหนดให้ไทยและพม่าจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Committee) ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อควบคุมสิทธิในการเดินเรือ การใช้น้ำอย่างเป็นธรรม การบำรุงรักษา และการอนุรักษ์ทางเดินปัจจุบันของแม่น้ำสาย-แม่น้ำรวก รวมทั้งการบำรุงรักษาหลักอ้างอิงเขตแดนในบริเวณดังกล่าวด้วย<sup>6</sup>

3. การแต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจร่วมทางเทคนิคไทย-พม่า (ฝ่ายไทย) โดยคณะรัฐมนตรี รับทราบคำสั่งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาเขตแดนไทย-พม่า (ฝ่ายไทย) เรื่อง

<sup>4</sup> สยามจดหมายเหตุ 17 (6-12 มีนาคม 2535): 258.

<sup>5</sup> สยามจดหมายเหตุ 18 (26 มีนาคม-1 เมษายน 2536): 350.

<sup>6</sup> สยามจดหมายเหตุ 18 (4-10 มิถุนายน 2536): 629.

การแต่งตั้งคณะกรรมการสำรวจร่วมทางเทคนิคไทย-พม่า(ฝ่ายไทย) ตามที่กระทรวงการต่างประเทศ เสนอ เพื่อแทนคณะกรรมการสำรวจร่วมไทย-พม่า (ฝ่ายไทย) ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาและเจรจาปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับพม่า เพื่อให้มีการกำหนดเส้นเขตแดนที่ถาวรและแน่ชัดระหว่างประเทศทั้งสอง ดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบ และปักหลักเขตแดนระหว่างไทยกับพม่า รวมทั้งจัดตั้งคณะอนุกรรมการ และ/หรือคณะเจ้าหน้าที่ตามความจำเป็น เพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ

ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสำรวจร่วมทางเทคนิคไทย-พม่า (ฝ่ายไทย) ซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่นี้ มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมไปถึงการดำเนินการจัดทำเส้นเขตแดนทางบกระหว่างไทย-พม่าตลอดแนว<sup>7</sup>

นอกจากนั้น ทั้งสองฝ่ายยังได้ตกลงให้มีการสำรวจ และปักปันเขตแดนในแม่น้ำสายและแม่น้ำเมยต่อไป รวมทั้งให้มีการตรวจสอบหลักเขตที่ 1 ถึง 16 ด้าน อ.เชียงดาว จ.เชียงใหม่ ถึงคอยผาดัง จ.แม่ฮ่องสอน ระยะทางประมาณ 900 กิโลเมตร

## 2) กรณีปัญหาเนิน 491<sup>8</sup>

เกิดจากการที่ทหารพม่าได้ติดตามขับไล่ทหารกะเหรี่ยงตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า ตรงข้ามอำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร เมื่อประมาณปลายเดือนธันวาคม 2534 โดยมีเป้าหมายที่จะลดอิทธิพลของกองกำลังทหารกะเหรี่ยง และป้องกันการขยายอิทธิพลลงไปตามทะเลอันดามัน และเพื่อผลประโยชน์ในการทำการค้าไม้ในบริเวณดังกล่าว การไล่ล่าได้ทำให้ทหารกะเหรี่ยงถอยไปตั้งมั่นอยู่บนเนิน 491 ซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่บนเส้นเขตแดนไทย-พม่า ในจังหวัดชุมพร ต่อมาทหารพม่าได้ทุ่มกำลังครั้งใหญ่เข้าต่อสู้จนยึดเนินดังกล่าวได้สำเร็จ พร้อมกับตั้งฐานกำลังอยู่บนเนิน 491 ตั้งแต่ 19 กุมภาพันธ์ 2535 เป็นต้นมา โดยทั้งฝ่ายไทยและพม่าต่างก็อ้างกรรมสิทธิ์บนเนินดังกล่าว เนื่องจาก ยังไม่มีการปักปันเขตแดนอย่างชัดเจน

ในกรณีนี้ รัฐบาลไทยทุกสมัย ทั้งรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน รัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร และรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ต่างก็ให้ยึดถือแผนที่ของไทยซึ่งระบุว่าเป็น 491 อยู่ในเขตไทยเป็นหลัก และให้มีการเจรจาโดยสันติวิธี เพื่อให้พม่าถอนกำลังออกจากบริเวณดังกล่าว โดยดำเนินการผ่านทางหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านชายแดนไทย-พม่าของไทยในระดับท้องถิ่นและภูมิภาค โดยจะไม่พยายามนำเรื่องดังกล่าวขึ้นมาเป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศ ส่วนการใช้กำลังทางทหารให้ถือเป็นทางเลือกสุดท้าย

กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า ได้เริ่มการเจรจาให้ทหารพม่าถอนกำลังออกจากเนิน 491 ผ่านทางคณะกรรมการชายแดนฯ มาตั้งแต่ทหารพม่าเข้ายึดเนินเมื่อ

<sup>7</sup> สยามจดหมายเหตุ 18 (4-10 มิถุนายน 2536): 630.

<sup>8</sup> กรมข่าวทหารอากาศ, สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่า (มกราคม 2536): 1.

เดือนกุมภาพันธ์ 2535 แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ฝ่ายพม่ายังคงยืนยันว่าพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตพม่า ขณะเดียวกันฝ่ายไทยในขณะนั้นกำลังเกิดความวุ่นวายทางการเมืองภายในประเทศจึงไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง

ปัญหาเรื่องเนิน 491 ได้รับความสนใจอีกครั้งหนึ่งในเดือนตุลาคม 2535 เมื่อทหารพม่าได้จับตัวนายอำเภอแม่ฮ่องสอนกับคณะ<sup>9</sup> ขณะที่เดินทางไปเจรจาขอให้พม่าปล่อยตัวคนไทยที่ถูกจับไปก่อนหน้านั้น และเมื่อเหตุการณ์การจับตัวนายอำเภอยุติลง ชาวการยัตครองเนิน 491 ของทหารพม่าจึงได้รับการเปิดเผยขึ้นต่อสาธารณชนผ่านสื่อมวลชนต่างๆ เป็นการสร้างแรงกดดันให้กับรัฐบาลและฝ่ายทหารให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้เสร็จโดยเร็ว

การดำเนินการในเรื่องนี้เริ่มจากการเดินทางไปเจรจากับผู้นำทางทหารของพม่าของผู้บัญชาการทหารสูงสุดของไทย เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2535 จนมีข่าวว่าทางพม่าจะยอมถอนทหารออกไป ตามคำขอของฝ่ายไทยภายหลังการประชุมชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่าในวันที่ 17-18 พฤศจิกายน 2535 แต่ต่อมาปรากฏว่าพม่าไม่ยอมถอนทหาร โดยอ้างว่าต้องมีการตรวจสอบเขตแดนให้แน่ชัดอีกครั้ง สร้างความไม่พอใจให้นายทหารระดับสูงของไทยอย่างมาก<sup>10</sup> ขณะเดียวกันพรรคฝ่ายค้านก็ได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าอภิปรายในรัฐสภา เพื่อกดดันรัฐบาล และเรียกร้องให้รัฐบาลใช้กำลังทหารผลักดันทหารพม่า จนสถานการณ์เกือบจะนำไปสู่สงครามระหว่างไทยกับพม่า

แต่ในที่สุด ด้วยกระแสตำราสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2535 เกี่ยวกับเรื่องเนิน 491<sup>11</sup> เป็นเสมือนเครื่องเตือนสติให้ผู้เกี่ยวข้องได้พยายามยุติปัญหาโดยสันติวิธี ส่งผลให้การเจรจาระหว่างไทยกับพม่า ในวันที่ 8 ธันวาคม 2535 ยุติลงด้วยดี โดยพม่าได้ตกลงถอนกำลังทหารออกจากเนินดังกล่าว ระหว่าง 15-25 ธันวาคม 2535 และจะให้บริเวณดังกล่าวเป็นเขตปลอดทหาร จากนั้นคณะกรรมการปักปันเขตแดนของทั้งสองฝ่าย ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ของประเทศทั้งสองเป็นหัวหน้าคณะ จะดำเนินการเจรจาเพื่อหาวิธีพิสูจน์ทราบการปักปันเขตแดนต่อไป

ในปัญหาเนิน 491 นี้การตัดสินใจและกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายของหน่วยงานหรือองค์กรรัฐ อันประกอบด้วย กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดน กระทรวงการต่างประเทศ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ละองค์กรต่างก็มีมุมมองและทัศนคติการจัดลำดับ

<sup>9</sup> สยามจดหมายเหตุ 17 ( 2-8 ตุลาคม 2535): 1096.

<sup>10</sup> สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงการต่างประเทศ, 6 กันยายน 2539.

<sup>11</sup> พระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต่อคณะบุคคลต่างๆ ที่เข้าเฝ้ากราบถวายพระพรชัย เนื่องในวโรกาส วันเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม ที่ศาลาดุสิตดาลัย เกี่ยวกับกรณีเนิน 491 (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก)

ความสำคัญของปัญหา ตลอดจนขั้นตอนปฏิบัติต่างๆ ที่เหมือนกันและต่างกัน คือ กองอำนาจ การปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า มีจุดยืนในการแก้ไขปัญหาคือ ให้คำนึงถึงเรื่องการรักษา ความมั่นคง การปกป้องอธิปไตย และยืนยันว่าเนิน 491 อยู่ในเขตแดนไทยพม่าจะต้องถอนกำลัง ออกไปก่อน แล้วจึงจะมีการเจรจาผ่านคณะกรรมการชายแดนฯ ที่มีอยู่แล้ว

ส่วนกระทรวงการต่างประเทศ มองว่าเนิน 491 นั้นยังไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าอยู่ใน เขตแดนของใคร ควรให้มีการเจรจาโดยสันติวิธีในระดับรัฐบาล คือระดับคณะกรรมการพิจารณา ปัญหาเขตแดนไทย-พม่า ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็น ประธาน โดยในขณะที่มีการเจรจานั้นควรให้เนิน 491 เป็นเขตปลอดทหาร

สำหรับจุดยืนของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ คือหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง ทหาร ยึดมั่นในเรื่องการเจรจาโดยสันติวิธี โดยเห็นว่าเนิน 491 เป็นปัญหาชายแดนและปัญหา เส้นเขตแดนเรื่องละเอียดอ่อน โดยปัญหาเส้นเขตแดนควรดำเนินการเจรจาในคณะกรรมการ พิจารณาปัญหาเขตแดนไทย-พม่า ส่วนปัญหาชายแดนนั้นควรดำเนินการเจรจาในคณะกรรมการ ชายแดนทั้งในระดับท้องถิ่น และภูมิภาค

จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้ทั้งสามหน่วยงานมีความเห็นสอดคล้องกัน ในเรื่องการเจรจา ให้พม่าถอนกำลังออกไปอย่างสันติวิธี และให้การใช้กำลังเป็นมาตรการสุดท้าย แม้ว่าฝ่ายทหาร จะมีความเห็นไม่สอดคล้องกับกระทรวงการต่างประเทศในเรื่องกรรมสิทธิ์เหนือดินแดนดังกล่าว โดยในระยะแรกฝ่ายทหารมองว่าปัญหาเนิน 491 เป็นปัญหาชายแดนธรรมดา สามารถแก้ไขได้ ในระดับท้องถิ่นและภูมิภาค ผ่านคณะกรรมการชายแดนทั้งสองระดับ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ ของทหาร แต่เมื่อพม่าไม่ยอมถอนกำลังออกไปเป็นผลให้ฝ่ายทหารแสดงท่าทีว่าพร้อมจะใช้กำลัง ผลักดัน ซึ่งเป็นท่าทีที่ต่างกับกระทรวงการต่างประเทศ แต่ท่าทีดังกล่าวของฝ่ายทหารช่วยเสริม ให้การเจรจาทางการทูตมีน้ำหนักยิ่งขึ้น เพราะเมื่อมีกระแสข่าวว่าทหารจะใช้กำลังเข้าผลักดัน เอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยก็ได้เข้าพบผู้บัญชาการทหารของไทยขอให้ระงับการใช้ กำลัง โดยจะพยายามให้มีการถอนทหารพม่าออกไปโดยสันติวิธี

### 3) กรณีปัญหาบริเวณปากแม่น้ำกระบุรี หรือแม่น้ำปากจั่น

บริเวณปากแม่น้ำกระบุรี หรือแม่น้ำปากจั่น จังหวัดระนอง ออกสู่ทะเลเปิด ทั้งนี้ ตามอนุสัญญาพรมแดนที่ไทยทำไว้กับอังกฤษเมื่อ ปี พ.ศ.2410 ไม่ได้ระบุการแบ่งอาณาเขตทาง ทะเลบริเวณปากแม่น้ำกระบุรี ที่เลยไปในทะเลเปิดไว้อย่างแน่ชัด จึงทำให้เกิดปัญหาระหว่าง ไทย-พม่า ในการอ้างกรรมสิทธิ์เหนือบริเวณนั้นรวม 3 เกาะ คือ เกาะหลามมีพื้นที่ 15 ไร่ เกาะ คัน 4 ไร่ และเกาะซันก 3 ไร่ พม่าได้อ้างแผนที่เดินเรือของอังกฤษ ฉบับปี พ.ศ.2491 ที่รวม เกาะทั้งสามไว้ในเขตพม่า ส่วนแผนที่ที่จัดทำโดยฝ่ายไทยได้กำหนดให้เกาะทั้งสามอยู่ในเขตไทย

โดยข้อเท็จจริงแล้วพื้นที่เกาะทั้งสาม ไม่มีประโยชน์ที่จะแย่งชิงกัน แต่หลังจากมี การประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะทางทะเลออกไป 200 ไมล์ทะเล การลากเส้นฐานจากเกาะทั้ง



สามจะมีผลต่อบริเวณพื้นที่ในทะเลซึ่งทั้งสองฝ่ายอยากจะได้ไว้ เนื่องจากอาจมีทรัพยากรอันมีมูลค่ามหาศาลอยู่ได้<sup>12</sup>

#### 4) กรณีปัญหาบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์

ปัญหานี้เกิดขึ้นเนื่องจากทหารรัฐบาลพม่าได้เข้าโจมตีและยึดค่ายเจดีย์สามองค์ของกลุ่มมอญและกลุ่มกระเหรี่ยง ตรงข้ามบ้านเจดีย์สามองค์ อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี เมื่อต้นเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2533 และฝ่ายพม่าได้วางกำลังทหารส่วนหนึ่ง เพื่อรักษาพื้นที่โดยล่องลำเข้ามาในบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ของไทยด้วย ปัญหาเส้นเขตแดนบริเวณนี้ยังไม่ชัดเจน เนื่องจากไทยและพม่ายึดถือหลักฐานที่แตกต่างกัน ในปัจจุบันเส้นเขตแดนนี้มีปัญหามาก เนื่องจากเส้นแนวเขตแดนไปอ้อมด้านเจดีย์สามองค์ การดำเนินการแก้ไขจะต้องทำโดยคณะกรรมการพิจารณาปัญหาเขตแดน โดยไทยต้องพยายามเจรจากับพม่าก่อนเพื่อกำหนดพิกัดเส้นเขตแดนให้เป็นเส้นตรง ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้เคยจัดประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อ 23 พฤษภาคม 2527 ที่ประชุมมีความเห็นว่าควรจะหาหลักฐานให้ได้ว่ามีกรลากเส้นเขตแดนต่อบ้านเจดีย์สามองค์ไปยังจุดที่เรียกว่า ควิวอทุง ซึ่งเป็นหลักเขตต่อกับเจดีย์สามองค์ เพื่อให้ไทยได้พื้นที่เพิ่มขึ้นและสามารถป้องกันการรุกล้ำเขตแดนได้ดียิ่งขึ้น<sup>13</sup> แต่จนกระทั่งปัจจุบันทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถตกลงกันได้ ทั้งนี้ ฝ่ายไทยยังคงยืนยันการลากเส้นเขตแดนโดยให้พิกัดเส้นเขตแดนผ่านจุด 3 จุด คือ เขาควิวอทุง เจดีย์สามองค์ และยอดเขาพญาธูสูง ซึ่งปัญหาบริเวณนี้เป็นจุดที่ต้องระมัดระวังอย่างยิ่งเพื่อไม่ให้ประเทศไทยต้องเสียเปรียบในการกำหนดเส้นเขตแดน เนื่องจาก เคยเป็นที่อยู่อาศัยของราษฎรไทยมาเป็นเวลานานแล้ว<sup>14</sup>

#### 5) กรณีปัญหาดอยยาง

ดอยยาง เป็นชื่อยอดเขาลูกหนึ่งในเทือกเขาแดนลาวทางภาคเหนือของไทยอยู่ในเขต ต.แม่ฮ้อย อ.แม่ฮ้อย จ.เชียงใหม่ บนสันเขาดอยยางมีหมู่บ้านปางแสนเครือ บ้านปางตันเตื่อ บ้านปางตันฆ้อง และบ้านดอยยาง

<sup>12</sup> นาวาอากาศเอก ธนอม เจริญลาภ, กฎหมายทางทะเล, เอกสารบรรยายวิทยาลัยเสนาธิการทหาร, 2535, หน้า 93(อัดสำเนา). และ สัมภาษณ์ วิรัช ร่มเย็น, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดระนอง, 19 สิงหาคม 2539.

<sup>13</sup> พันเอก นิมิตร มะลิแยม, ปัญหาบริเวณด้านเจดีย์สามองค์, เอกสารบรรยายวิทยาลัยการทัพบก, 2536(อัดสำเนา).

<sup>14</sup> สัมภาษณ์ พลโท สนั่น ขจรกล้า, หัวหน้าส่วนแผน ฝ่ายยุทธการ ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม, 28 สิงหาคม 2539.

ไทยและอังกฤษได้ตกลงปักปันเขตแดนที่บริเวณดังกล่าว เมื่อ พ.ศ.2436 โดยใช้แนวสันดอยผ้าห่มปก-ดอยห้วยชะ-ดอยหลักแต่ง แต่ได้คลาดเคลื่อนไปเป็นดอยผ้าห่มปก-ดอยนาง-ดอยหลักแต่ง ทำให้ไทยตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพราะในปัจจุบันพิสูจน์ทราบแล้วว่าภูเขาสูงที่สุดคือดอยห้วยชะ

#### 6) กรณีปัญหาบริเวณแม่น้ำเมย และเกาะกลางลำน้ำเมย

แม่น้ำเมย เป็นแนวเส้นกั้นเขตแดนไทย-พม่า ระหว่าง อ.แม่สอด จ.ตาก กับ เมียวดี รัฐคะยา ของพม่า ปัญหาบริเวณนี้เกิดจากการสร้างหลักรอขึ้นเป็นระยะๆหลายจุด โดยฝ่ายพม่าได้สร้างหลักรอบริเวณตรงข้าม ต.ท่าสายลวด จนถึงบ้านห้วยกะโหลก เพื่อไม่ให้กระแส น้ำกัดเซาะตามริมฝั่งพม่า ทำให้กระแส น้ำพุ่งเซาะริมฝั่งไทย ซึ่งจะส่งผลให้กระแส น้ำเปลี่ยนทิศ ทางไปด้วย ทำให้เกิดการเสียพื้นที่ริมตลิ่งของสองฝั่งไป เมื่อต่างฝ่ายต่างพยายามรักษาผล ประโยชน์ของฝ่ายตน จึงเกิดปัญหากระทบกระทั่งกันขึ้น มีการเขวื้อง ทำลาย และเผาบ้านพัก ของฝ่ายไทย แต่ปัญหานี้สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ โดยคณะกรรมการพิจารณาปัญหาเขตแดน ไทย-พม่า ที่มีนายวิเชียร วัฒนคุณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน แดลงว่าในการประชุมพิจารณาปัญหาเขตแดนไทย-พม่าที่กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 7-8 สิงหาคม 2534 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงแบ่งเขตแดนในแม่น้ำเมย ซึ่งเป็นแม่น้ำเขตแดนไทย-พม่า ความยาวประมาณ 390 กิโลเมตร เนื่องจาก ตามสนธิสัญญาระหว่างสยามกับอังกฤษในปี พ.ศ. 2411 เขตแดนนี้สิ้นสุดลงเพียงแค่มั้ของแต่ละฝ่าย แต่จะใช้วิธีใดนั้นยังไม่เป็นที่ตกลงกัน โดย ไทยเสนอให้ใช้ร่องน้ำลึก แต่พม่าขอให้ตั้งคณะสำรวจไปศึกษา และสำรวจตลอดลำน้ำเสียก่อน ซึ่งไทยได้ตกลงเห็นชอบด้วย ต่อมาได้มีข้อตกลงระหว่างสองประเทศที่จะสร้างสะพานมิตรภาพ ไทย-พม่า แต่ปัจจุบันเกิดปัญหาขงกัน เนื่องจาก ฝ่ายพม่าให้ยุติการสร้างสะพานดังกล่าว เนื่องจาก ไม่พอใจที่ไทยถมดินและทิ้งหินบริเวณตลิ่งแม่น้ำเมย และมีการก่อสร้างสถานที่ขาย สินค้าบริเวณตลาดริมเมยในบริเวณที่ได้มีการถมดินไว้ ซึ่งการถมดินดังกล่าวฝ่ายพม่ากล่าวว่ ทำให้ลำน้ำเปลี่ยนแปลงไป<sup>16</sup> พม่าได้ประท้วงให้ไทยขนย้ายสถานที่ขายสินค้าและขนย้ายดินที่ ถมออกไป แล้วตกแต่งสภาพลำน้ำให้เหมือนเดิม

ส่วนปัญหาเกี่ยวกับเกาะกลางลำน้ำเมย ซึ่งเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเดิน ของกระแส น้ำ เมื่อปี พ.ศ.2523 ต่อมา เมื่อมีนาคม 2526 พม่าได้ยื่นบันทึกช่วยจำ อ้าง กรรมสิทธิเหนือเกาะดังกล่าว พร้อมกับห้ามมิให้ราษฎรไทยเข้าไปเพาะปลูก หรือเก็บเกี่ยว ผลประโยชน์บนเกาะ แต่ไทยได้อ้างกรรมสิทธิเหนือเกาะดังกล่าวเช่นกัน ทำให้ยังคงเป็นปัญหาที่ รอการเจรจาตกลงกันอยู่

<sup>16</sup> สัมภาษณ์ รัชช ันตีสุนทร, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตาก และประธาน หอการค้าจังหวัดตาก, 19 สิงหาคม 2539.

ในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาเส้นเขตแดนไทย-พม่า มีหน่วยงานราชการไทยที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งตามความจริงแล้วสถานการณ์ในบางครั้งที่มีระดับของผลประโยชน์แห่งชาติแตกต่างกันไป หน่วยงานหนึ่งอาจจะมึบทบาทสำคัญกว่าอีกหน่วยงานหนึ่งได้ เช่น ในกรณีที่มีการล่วงล้ำดินแดนไทย ฝ่ายทหารจะเข้ามามึบทบาทสำคัญในการเตรียมการป้องกันประเทศ ขณะที่กระทรวงการต่างประเทศจะทำหน้าที่ประท้วงไปยังสถานทูต หรือพยายามดำเนินการเจรจาในระดับระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าว ฝ่ายทหารดูเหมือนจะเป็นหน่วยงานที่มึบทบาทมาก เพราะสามารถแสดงบทบาทที่เด่นชัดได้มากกว่าหน่วยงานอื่นๆ นอกจากทหารจะเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่โดยตรงแล้ว ยังมีความต่อเนื่องในลักษณะของการดำเนินการและผู้ดำเนินการตามนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานฝ่ายทหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายนั้น ได้ทำหน้าที่มาอย่างต่อเนื่อง การมองปัญหาต่างๆ ของฝ่ายทหารในเรื่องของเขตแดนจึงค่อนข้างเด่นชัด ขณะเดียวกัน ทหารไม่ใช่หน่วยงานที่สามารถดำเนินการในปัญหานี้ได้โดยตรง แต่ต้องรับคำสั่งจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไปด้วย เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า เป็นต้น<sup>16</sup>

นอกจากนี้ ทั้งรัฐบาลไทยและพม่า ต่างก็มองว่าการแก้ปัญหาชายแดนระหว่างกัน จะสามารถทำได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพด้วยการตกลงกันระหว่างทหารต่อทหาร ดังจะเห็นได้จากการที่ทั้งสองประเทศได้จัดตั้งคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น และภูมิภาคระหว่างไทย-พม่าขึ้นในปี 2532 โดยกำหนดให้ประธานคณะกรรมการฯ เป็นฝ่ายทหาร<sup>17</sup> โดยมีผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เข้าร่วมด้วย ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาชายแดนขึ้น ทหารจึงมีหน้าที่โดยตรงในการแก้ปัญหาผ่านหน่วยงาน อันได้แก่ กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายต่างๆ ของกองอำนวยการฯ ก็เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกระทรวงการต่างประเทศก็ถือว่ามีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินนโยบาย ทั้งในด้านข้อมูล การติดต่อประสานงาน ซึ่งจะกระทำได้โดยผ่านทางสถานทูตไทยในกรุงย่างกุ้ง เป็นต้น<sup>18</sup>

การเจรจาเรื่องเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับพม่า นั้น ฝ่ายไทยอาจมีปัญหามากกว่า อันมีผลให้การเจรจามีประสิทธิภาพน้อยกว่าฝ่ายพม่า สาเหตุก็เพราะ คณะกรรมการส่วนภูมิภาค และคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นของฝ่ายไทย ยังมีลักษณะที่ขาดความต่อเนื่อง คณะ

<sup>16</sup> สัมภาษณ์ พลโท สนั่น ขจรกล้า, อ้างแล้ว.

<sup>17</sup> สัมภาษณ์ ชินวรรณ บุญเกียรติ, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช และอดีตเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ, 14 สิงหาคม 2539.

<sup>18</sup> ศูนย์อำนวยการร่วม, เอกสารข้อมูลความสัมพันธ์และปัญหา ระหว่างไทย-พม่า, กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม, 2539.

กรรมการดังกล่าวประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานสภา ความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม เป็นต้น ทำให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานดังกล่าวมักจะมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของกระทรวงการต่างประเทศ รวมทั้ง การที่ไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้ผู้ที่เข้ามารับผิดชอบงานแทนต้องทำการศึกษางานใหม่<sup>19</sup> นอกจากนี้ ในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการทั้งสองระดับได้ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้แทนรัฐบาลไทย โดยได้มีการลงนามครั้งแรกโดย ร้อยตรี ประพาส ลิ้มปะพันธ์ ซึ่งขณะนั้น ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อปี พ.ศ.2533 กับตัวแทนรัฐบาลพม่า คือ อู ยุ้น ส่วย เอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทย ซึ่งฝ่ายไทยให้ถือเอาตำแหน่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานคณะกรรมการเขตแดน ด้วยเหตุนี้ ประธานของฝ่ายไทยจึงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เนื่องจาก เป็นตำแหน่งข้าราชการการเมือง ขณะที่ทางฝ่ายพม่าซึ่งกลุ่ม SLORC ปกครองมาโดยตลอด ค่อนข้างจะมีความต่อเนื่องในเรื่อง ตัวผู้ดำเนินนโยบายมากกว่า ทำให้ความพร้อมในการเจรจาปัญหาดังกล่าวค่อนข้างชัดเจนกว่าด้วย

จากปัญหาเส้นเขตแดนที่กล่าวมาทั้ง 6 จุด จะเห็นได้ว่าเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยหลายประการ ทั้งในเรื่องการรุกล้ำดินแดน ที่ก่อผลเสียหายต่อราษฎรไทย ปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในทะเล นอกจากนี้ หากการเจรจาดำเนินไปอย่างขาดความระมัดระวังแล้ว ไทยอาจต้องเสียดินแดนบางส่วนไป ประเด็นปัญหาเส้นเขตแดนนี้เป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องใช้นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์กับพม่า เพราะปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ต้องหาทางแก้ไขบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรกัน เนื่องจาก ประเทศไทยไม่ใช่ประเทศมหาอำนาจ ที่มีอิทธิพลและศักยภาพเหนือกว่าพม่ามาก ถึงระดับที่จะทำให้พม่ายอมอ่อนข้อให้ และในกรณีที่ปัญหาเส้นเขตแดนลุกลามกลายเป็นการปะทะกันด้วยกำลัง ผลเสียหายย่อมเกิดกับราษฎรไทยในบริเวณชายแดนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภายใต้การใช้นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์นี้ รัฐบาลไทยน่าจะเห็นว่าเป็นหนทางที่ช่วยให้การเจรจาในปัญหาเส้นเขตแดนเป็นไปได้ง่ายขึ้น แม้ว่าในการเจรจาดกกลางกันจะดำเนินการแก้ไขไปได้เพียง 2 จุด คือ กรณีแม่น้ำสายและแม่น้ำรวก กับกรณีเนิน 491 สำหรับกรณีปัญหาอื่นๆ ทั้งสองฝ่ายยังคงต้องพยายามหาทางแก้ไขต่อไป อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า กรณีปัญหาแม่น้ำสายและแม่น้ำรวกนั้น ได้บรรลุผลการเจรจาในสมัย รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ได้ประกาศใช้นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์กับพม่าอย่างเป็นทางการ

<sup>19</sup> สัมภาษณ์ นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ, อ่างแล้ว.

## 2. ปัญหาชนกลุ่มน้อย

### สภาพปัญหา

ไทยกับพม่ามีความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการกันมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2491 แต่ไม่มีความใกล้ชิดกันเท่าที่ควรด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ การปิดประเทศของพม่า และความหวาดระแวงว่าประเทศไทยให้การสนับสนุนกลุ่มกบฏชนกลุ่มน้อย ที่ช่องสุ่มกำลังอยู่ตามแนวพรมแดนไทย-พม่า นอกจากนี้ ยังมีปัญหาอื่นๆ อีก เช่น ปัญหาเส้นเขตแดน ปัญหาการประมง ปัญหายาเสพติด ฯลฯ ทั้งนี้ ปัญหาชนกลุ่มน้อยดูจะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ามากที่สุด เนื่องจาก การตัดสินใจดำเนินการระหว่างประเทศของพม่าหลายครั้ง เช่น การปิดสัมปทานป่าไม้ ประมง และการชะลอการตัดสินใจร่วมโครงการสำคัญหลายโครงการในพม่า กล่าวได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากความระแวงเกี่ยวกับนโยบายของไทยต่อชนกลุ่มน้อยนั่นเอง

ความหวาดระแวงของพม่านั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากประสบการณ์ในอดีต ซึ่งเริ่มต้นในยุคสงครามเย็น ในช่วงเวลาที่ไทยกำลังกลัวการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ขยายตัวอยู่ในอินโดจีน ที่ได้รับการกล่าวว่าเป็นภัยจากทางทิศตะวันออก ส่วนในทางทิศตะวันตก พม่ากำลังใช้นโยบายปิดประเทศ ซึ่งไทยไม่ได้มองว่าจะเป็นภัยคุกคามที่รุนแรง อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันปัญหาการมีศึกหลายด้าน รัฐบาลไทยจึงใช้ชนกลุ่มน้อยที่อยู่ตามแนวชายแดนเป็นเสมือนรัฐกันชนระหว่างไทยกับพม่า ต่อมาเมื่อสงครามเวียดนามยุติลง เมื่อปี พ.ศ.2518 ความเกรงกลัวลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ลดลงไป และประเทศไทยเริ่มต้องการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน รัฐบาลไทยเห็นว่าการใช้ชนกลุ่มน้อยเป็นรัฐกันชนทางด้านพม่านั้น เป็นเหตุให้ไม่สามารถเจรจากับรัฐบาลกลางได้ ดังนั้น ไทยจึงได้ประกาศนโยบายเลิกการสนับสนุนชนกลุ่มน้อย ในปี พ.ศ.2519 และพยายามสร้างไมตรีกับรัฐบาลกลางของพม่า แต่เมื่อรัฐบาลพม่าใช้กำลังในการปราบปรามเพื่อรวมประเทศ บรรดาชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็มักจะหลบหนีเข้ามาในเขตไทย แล้วรวบรวมกำลังกลับไปต่อสู้กับรัฐบาลพม่าอีก เป็นเหตุให้พม่าเกิดความไม่พอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากจลาจล เมื่อปี พ.ศ.2531 ฝ่ายต่อต้านรัฐบาลจำนวนมาก เช่น พวกนักศึกษาพม่า ได้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย แต่บางส่วนได้ไปรวมกับชนกลุ่มน้อยดำเนินการต่อต้านรัฐบาลพม่า สำหรับไทยนั้น ได้ยกประเด็นเรื่องมนุษยธรรม<sup>20</sup> เป็นเหตุผลในการไม่ร่วมมือกับรัฐบาลพม่ากวาดล้างชนกลุ่มน้อย และกลุ่มต่อต้านอื่นๆ แต่ก็ยืนยันนโยบายไม่สนับสนุนชนกลุ่มเหล่านี้ โดยกล่าวว่า เป็นปัญหาภายในของพม่า

รัฐบาลพม่าได้พยายามปราบปรามชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มาเป็นเวลากว่า 40 ปี เนื่องจากปัญหาชนกลุ่มน้อยเป็นปัญหาสำคัญสำหรับรัฐบาลพม่า ทั้งนี้ พื้นที่เกือบ 2 ใน 3 ของ

<sup>20</sup> ประวิทย์ สุขวิบูลย์, กลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยมุ่งเน้นรัฐบาลผสมแห่งชาติสหภาพพม่า, หน้า 55.

ประเทศเป็นพื้นที่ในเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อย สำหรับชนกลุ่มน้อยที่สร้างปัญหาให้กับรัฐบาลพม่า คือ กบฏชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ที่เคลื่อนไหวบริเวณชายแดนไทย-พม่า มี 16 กลุ่ม มีกำลังทั้งสิ้นประมาณ 38,000 คน วางกำลังประมาณ 25,000 คน ใกล้ชายแดนไทย ตั้งแต่จังหวัดเชียงราย ถึงจังหวัดประจวบคีรีขันธ์<sup>21</sup> การปราบปรามเป็นไปอย่างยากลำบากเพราะชนกลุ่มน้อยต่างๆ ได้อาศัยลักษณะภูมิประเทศที่เป็นป่าทึบ และทุรกันดาร บริเวณที่ติดต่อกับประเทศไทย เป็นแหล่งหลบซ่อนในการดำเนินการต่อสู้กับทหารพม่า และอาศัยดินแดนไทยเป็นแหล่งพักพิง ส่งกำลัง ตลอดจนเป็นแหล่งเสบียง และอาวุธ ทำให้ตลอดระยะเวลาดังกล่าว รัฐบาลพม่าเชื่อว่าชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากไทย อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงประเทศไทยเองก็เคยมีนโยบายสนับสนุนให้ชนกลุ่มน้อยเป็นรัฐกันชนจริง<sup>22</sup> ต่อมา แม้รัฐบาลไทยจะประกาศเลิกการสนับสนุน ดังกล่าว แต่เนื่องจากผลประโยชน์ต่างๆ ทางเศรษฐกิจตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งอยู่ในเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อย ทำให้นักธุรกิจไทยบางคนจึงยังคงให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มอยู่ เป็นเหตุให้รัฐบาลพม่าไม่พอใจอย่างมาก<sup>23</sup>

การปราบปรามชนกลุ่มน้อยของพม่า ทำให้มีผู้อพยพเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ บรรดาชนกลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาอาศัยในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ได้ก่อปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยหลายประการ ทำให้รัฐบาลไทยต้องพยายามผลักดันออกไปอยู่เสมอ แต่บริเวณพื้นที่ชายแดนมีช่องทางติดต่อกันเป็นจำนวนมากยากแก่การควบคุม บางครั้งเมื่อหน่วยงานรัฐ เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจับกุม ผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายสัญชาติพม่าได้ และทำการส่งกลับออกไปตามช่องทางลับ เช่น ช่องทางลับบริเวณจังหวัดกาญจนบุรี คนเหล่านี้ก็จะเดินทางกลับเข้ามาได้ในเวลาอันสั้น<sup>24</sup> ทำให้อัตราการเข้ามาของคนเหล่านี้มีมากขึ้น เป็นเหตุให้เกิดปัญหาด้านการปกครองตามมา เช่น การสร้างอิทธิพลในหมู่บ้านตามแนวชายแดน การลักลอบตัดไม้ การผลิตและค้ายาเสพติด การขายแรงงานราคาถูก นอกจากนี้ กองกำลังติดอาวุธที่ต่อต้านรัฐบาลพม่าบางกลุ่มก็มีความเคลื่อนไหวที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า เช่น การลักลอบค้าอาวุธและสินค้าเถื่อน การก่ออาชญากรรม ปล้นฆ่าประชาชนไทยในพื้นที่ชายแดน การคุกคาม

<sup>21</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พันเอก วิชิต ราชะเลข, “ปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดนไทยด้านตะวันตก: สหภาพเมียนมาร์,” (เอกสารส่วนบุคคล วิทยาลัยเสนาธิการทหาร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, กรกฎาคม 2537), หน้า 9.

<sup>22</sup> สัมภาษณ์ นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุนศิริ, 6 กันยายน 2539.

<sup>23</sup> สัมภาษณ์ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, 12 กันยายน 2539.

<sup>24</sup> สัมภาษณ์ ประชา โพธิพิพิธ, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกาญจนบุรี

เรือประมงไทย และบางส่วน เช่น ชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยง ได้เข้าช่วยยกกำลังพม่า ทำให้ประชาชนไทยตามบริเวณชายแดนเดือดร้อนเพราะเมื่อมีการสู้รบจะมีกระสุนของฝ่ายพม่าตกเข้ามาในเขตไทย ทำความเสียหายแก่สถานที่ราชการ และบ้านเรือนทรัพย์สินของราษฎรเป็นประจำ ทหารพม่ายังพยายามเข้าตีโอบค้ำของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ทำให้ไทยต้องเพิ่มการรักษาความปลอดภัยบริเวณชายแดน และผลักดันพม่า เช่น ด้านจังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดแม่ฮ่องสอน รวมทั้งต้องรับภาระดูแลประชาชนพม่าที่หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาในเขตไทยด้วย<sup>25</sup>

นอกจากนี้ นักศึกษาและกลุ่มต่อต้านรัฐบาลบางกลุ่มยังดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองภายในประเทศไทยด้วย ส่งผลให้พม่ามองว่ารัฐบาลไทยขาดความจริงจังในการสานความสัมพันธ์ระหว่างกัน และเชื่อว่ารัฐบาลไทยยังคงให้ความสนับสนุนชนกลุ่มน้อย เพื่อเป็นรัฐกันชนกับพม่า ตัวอย่างเช่น กรณีรัฐบาลพม่าเชื่อว่าหากพ่อค้าไทยยังไม่เลิกสนับสนุนกลุ่มกะเหรี่ยงพม่าจะยกเลิกสัมปทานทำไม้ในพม่ากับพ่อค้าไม้ไทย<sup>26</sup>

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลพม่าก็รู้ดีถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในบริเวณชายแดนของทั้งสองประเทศ เช่น ในการค้าชายระหว่างพ่อค้าไทยและพม่าในบริเวณชายแดน ที่ต้องอาศัย กะเหรี่ยง และมอญ เป็นตัวกลางนั้น รัฐบาลพม่าได้พยายามเข้าไปมีส่วนแบ่งด้วยการอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของประเทศ และกล่าวว่กลุ่มกะเหรี่ยงและมอญ เป็นพวกนอกกฎหมายที่อาศัยอิทธิพลในท้องถิ่นชายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอย่างผิดกฎหมาย ที่สำคัญคือ ไม้ ดังนั้น รัฐบาลพม่าจึงพยายามเข้ามาควบคุมเส้นทางการคมนาคมติดต่อจากชายแดนสู่ใจกลางประเทศ เพื่ออ้างสิทธิในการเก็บค่าผ่านทางของสินค้าเข้า-ออก และต้องการให้ไทยเปิดความสัมพันธ์ทางการค้ากับพม่าในระดับประเทศเพื่อประกาศความเป็นผู้มีสิทธิเหนือทรัพยากรของชาติ และลดความสำคัญของชนกลุ่มน้อย โดยให้นักธุรกิจไทย และรัฐบาลไทยเข้ามาเจรจากับรัฐบาลพม่าที่ย่างกุ้ง แทนการติดต่อกับพวกนอกกฎหมายในบริเวณชายแดน ส่วนหนึ่งของการให้สัมปทานทำไม้แก่ไทย ก็เนื่องจากรัฐบาลพม่าหวังว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหชนกลุ่มน้อยทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทางตรงก็คือ การปฏิเสธความสำคัญของชนกลุ่มน้อยและประกาศสิทธิการเป็นเจ้าของทรัพยากรของประเทศ ส่วนในทางอ้อมคือ ต้องการอาศัยบริษัททำไม้ของไทยเข้าไป

<sup>25</sup> พลตรี หาญ เพไทย, “ชนกลุ่มน้อยต่อต้านรัฐบาลพม่าตามแนวชายแดนไทย-พม่ากับความมั่นคงของไทย,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 35 ประจำปีการศึกษา 2535-2536), หน้า 108-117.

<sup>26</sup> ชจิตภัย บุรุษพัฒน์, วีระศักดิ์ ฟูตระกูล และการ์ณีย์ ศุภกิจวิเลขการ, ผลที่ไทยได้ประโยชน์จากการดำเนินการตามนโยบายของไทยต่อพม่า, สภาความมั่นคงแห่งชาติ, การอภิปรายเต็มคณะ, 2536.

ทำให้พื้นที่ป่าที่ซึ่งเป็นแหล่งช่อกสมกำลังของชนกลุ่มน้อยโปร่งขึ้น และอาศัยถนนที่ก่อสร้างขึ้นเพื่อการชักลากไม้เป็นเส้นทางยุทธศาสตร์ในการขนอาวุธไปโจมตีชนกลุ่มน้อย แต่ความต้องการคั่งกล่าวของรัฐบาลพม่าไม่ประสบผลเพราะบริษัทไม้ของไทยไม่สามารถปฏิเสธสิทธิพลของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ และต้องจ่ายค่าคุ้มครองการทำธุรกิจให้กับชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ ทำให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มีรายได้จากบริษัททำไม้ ในที่สุดรัฐบาลพม่าจึงประกาศยกเลิกการให้สัมปทานไม้แก่ไทยด้วยเหตุผลว่าต้องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม<sup>27</sup>

ปัญหาเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า มีหลายกลุ่ม ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนขึ้นจึงจะขอแยกออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

### 1. ปัญหาชนกลุ่มน้อยติดอาวุธ

กองกำลังติดอาวุธกลุ่มต่างๆ ที่หลบหนีเข้ามาตั้งฐานปฏิบัติการ หรือเข้ามาอาศัยพักพิงในเขตแดนไทย เมื่อถูกทหารพม่ากวาดล้างโจมตีก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงของไทย และก่อให้เกิดการละเมิดอธิปไตยของไทย เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศบีบบังคับให้ทหารรัฐบาลพม่าต้องเข้าตีในทิศทางตรงหน้า ทิศทางเดียว ขณะเดียวกัน ก็ไม่สามารถใช้กองกำลังจำนวนมากเข้าปฏิบัติการได้ หากทหารรัฐบาลต้องการเข้าโจมตีทางด้านข้าง หรือด้านหลังซึ่งจะสามารถใช้กำลังทหารจำนวนมากได้ ก็จะต้องนำกำลังเข้ามาตีจากฝั่งไทย และข้ามลำน้ำเขายืดที่หมาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะเป็นการรุกรานอธิปไตยของไทย<sup>28</sup>

### 2. ปัญหานักศึกษาพม่า

มีนักศึกษาพม่าที่หลบหนี การปราบปรามของรัฐบาลเข้ามาอยู่ในประเทศไทยจำนวนประมาณ 2,500 คน ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ความไม่พอใจของรัฐบาลพม่าต่อไทย เกิดขึ้น จากการที่ประเทศไทยเป็นที่พำนักสำคัญของนักศึกษาพม่าที่หลบหนีการจับกุมของกลุ่ม SLORC นักศึกษาพม่าส่วนหนึ่งซึ่งลี้ภัยการเมืองเข้ามาอยู่ในไทยยังได้รับการรับรองสถานะจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ( the United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) ว่าเป็น person of concern และได้รับเงินช่วยเหลือคนละ 2,500 ต่อเดือนด้วย<sup>29</sup> ปัญหาเกี่ยวกับนักศึกษามานั้น ทำให้ประเทศไทยต้องประสบความลำบากใจอย่างมาก เพราะนอกจากจะทำให้พม่าเกิดความไม่พอใจแล้ว เมื่อจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป ก็มักจะถูกประเทศตะวันตก และกลุ่มประชาธิปไตยโจมตีในเรื่องสิทธิ

<sup>27</sup> พรพิมล ตรีโชติ, "ทบทวนความสัมพันธ์ไทย-พม่า บนสถานการณ์ชายแดน," กรุงเทพฯธุรกิจ (22 พฤษภาคม 2538), หน้า 5.

<sup>28</sup> พันเอก วิชิต ราชะเลข, ปัญหาความมั่นคงตามแนวชายแดนไทยด้านตะวันตก : สหภาพเมียนมาร์, หน้า 9-20.

<sup>29</sup> ฐานเศรษฐกิจ (11-14 กันยายน 2537): 25.



มนุษยชน ทำให้ไทยต้องเลือกสายกลางคืองดเว้นการผลักดันนักศึกษาออกนอกเขตไทย<sup>30</sup> และผ่อนปรนให้อยู่ในเขตไทยในพื้นที่ควบคุมที่ทางการจัดขึ้น ขณะเดียวกันก็ต้องคอยควบคุมดูแลไม่ให้นักศึกษาเหล่านี้ดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองต่อต้านรัฐบาลพม่า ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา รัฐบาลพม่าได้เริ่มเจรจากับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เพื่อลดการกดดันจากประเทศตะวันตก<sup>31</sup> แต่รัฐบาลพม่ายังคงปฏิเสธที่จะเจรจากับกลุ่มต่อต้านที่เป็นนักการเมืองและนักศึกษา เนื่องจาก กลุ่มเหล่านี้แสวงหาการสนับสนุนจากต่างประเทศเพื่อกดดันให้พม่าเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย ขณะเดียวกัน กลุ่มนักศึกษามายังคงเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลมาโดยตลอด

### 3. ปัญหาผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า หมายถึงชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่ เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ด้วยเหตุผลทางการเมือง และหนีภัยจากการสู้รบ ทั้งนี้อยู่ในช่วงก่อน 9 มีนาคม 2519 รัฐบาลไทยได้ผ่อนผันให้ผู้พลัดถิ่นดังกล่าว ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม แต่ให้ดำเนินการควบคุมโดยเคร่งครัดไม่ให้ออกไปจากพื้นที่ควบคุมที่กำหนด และไม่ให้ออกไปเคลื่อนไหวในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า ซึ่งเมื่อเหตุการณ์ในพม่าเป็นปกติแล้วจะต้องเดินทางกลับไปยังพม่าดั้งเดิม ส่วนผู้ที่อพยพเข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519 ถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจะถูกดำเนินคดีฐานหลบหนีเข้าเมือง<sup>32</sup>

ปัญหาที่เกิดจากผู้พลัดถิ่นฯ และผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า

- ปัญหาการแย่งอาชีพคนไทย ผู้อพยพหรือผู้ลักลอบเข้ามาทำงาน ส่วนมากยากจน และเข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายเพื่อหางานทำ เนื่องจากแรงงานเหล่านี้มีราคาถูกประมาณ 40-60 บาทต่อวัน<sup>33</sup> และอดทน ไม่เกี่ยงงาน ทำให้นายจ้างไทยนิยมจ้างแรงงานจากผู้อพยพนี้เป็นจำนวนมาก และอาจจะก่อปัญหาการแย่งงานคนไทยทำได้

- ปัญหา การควบคุมดูแล ผู้พลัดถิ่นมีจำนวนมาก และกระจัดกระจายกันอยู่หลายแห่ง ทำให้เจ้าหน้าที่ทางราชการไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง ทำให้ผู้พลัดถิ่นเหล่านี้หลบหนีออกไปหางานทำที่อื่นตามความพอใจของตน เป็นภาระให้เจ้าหน้าที่ต้องจับกุมและนำส่งกลับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>30</sup> สัมภาษณ์ ร้อยตรี ประพาส ลิ้มปะพันธ์, อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ, 11 กันยายน 2539.

<sup>31</sup> สยามรัฐ (14 ตุลาคม 2535): 14

<sup>32</sup> ประวิทย์ สุขวิบูลย์, กลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยมุ่งเน้นรัฐบาลผสมแห่งชาติสหภาพพม่า, หน้า 43-47.

<sup>33</sup> สัมภาษณ์ ประชา โพธิพิพิธ, อ้างแล้ว.

เป็นการสร้างปัญหายุ่งยากให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างมาก<sup>34</sup>

- ปัญหายาเสพติด พื้นที่ของพม่าส่วนที่ติดต่อกับภาคเหนือของไทย เป็นแหล่งผลิตและค้ายาเสพติดที่สำคัญ หมู่บ้านของผู้พลัดถิ่นบางแห่งที่เจ้าหน้าที่ดูแลไม่ทั่วถึง ได้กลายเป็นแหล่งรับส่งยาเสพติด เช่น บ้านเบียงหลวง อ.เวียงแหง จ.เชียงใหม่ ซึ่งเป็นหมู่บ้านผู้พลัดถิ่นไทยใหญ่ผสมจีนฮ่อ<sup>35</sup>

- ปัญหาความสัมพันธ์กับพม่า กลุ่มกบฏชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในเขตพม่า ได้ลักลอบติดต่อกับผู้พลัดถิ่นบางส่วนที่อพยพเข้ามาอยู่ในเขตไทย หรือได้รับการสนับสนุนจากครอบครัวหรือผู้พลัดถิ่นในเขตไทย ได้สร้างความระแวงแก่พม่าว่าไทยให้การสนับสนุนกลุ่มกบฏทำให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

#### การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับปัญหาชนกลุ่มน้อยของหน่วยงานหรือองค์กรรัฐ

1. นโยบายของไทยต่อปัญหาชนกลุ่มน้อย นักศึกษา และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ดังได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลไทยรับรู้ถึงประสบการณ์ในอดีตว่าการสนับสนุนชนกลุ่มน้อยนั้น เป็นเหตุให้ไม่สามารถติดต่อกับรัฐบาลกลางได้โดยตรง จึงได้ประกาศเลิกการสนับสนุนชนกลุ่มน้อยเป็นรัฐกันชนมาตั้งแต่ พ.ศ.2519 แต่รัฐบาลไทยในขณะนั้นไม่ได้ใส่ใจในปัญหานี้อย่างจริงจังนัก เพราะไทยกำลังสนใจกับปัญหาด้านตะวันออก ที่มองว่าเป็นภัยคุกคามมากกว่า ต่อมาเมื่อไทยเริ่มต้องการติดต่อกับพม่าอย่างจริงจัง รัฐบาลไทย โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติจึงได้กำหนดนโยบายของไทยต่อพม่าขึ้น ในปี พ.ศ.2524 และกำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และ/หรือชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ปี พ.ศ.2525 โดยชี้แจงถึงจุดมุ่งหมายในการกำหนดนโยบายนี้ว่า เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างกันในฐานะเพื่อนบ้านที่มีเขตแดนติดต่อกัน เพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคง และเพื่อให้พม่ามีความก้าวหน้าอย่างมีเสถียรภาพ รวมทั้งร่วมมือกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ บนพื้นฐานของประโยชน์ร่วมกัน เพื่อความร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ และวัฒนธรรม โดยรัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายและมาตรการต่อนักศึกษาพม่า และผู้พลัดถิ่น ตลอดจนชนกลุ่มน้อยไว้ ดังนี้

##### 1.1. นโยบายและมาตรการของไทยต่อนักศึกษาพม่า

นักศึกษาพม่าที่หลบหนีเข้ามาในไทยมีประมาณ 2,500 คน<sup>36</sup> ส่วนใหญ่

<sup>34</sup> ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องผู้พลัดถิ่น, สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537(อัดสำเนา).

<sup>35</sup> กองนโยบายและแผน, รายงานประจำปี สถานการณ์ยาเสพติดในประเทศไทย, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักนายกรัฐมนตรี, 2537.

อยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ในระยะแรก ทางกรมการไทยปฏิบัติเช่นเดียวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า แต่การผลักดันนักศึกษาออกจากประเทศทำให้ไทยได้รับการกดดันจากนานาชาติ ในปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ในเดือนสิงหาคม 2533 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้งดเว้นการผลักดันนักศึกษาพม่าออกนอกเขตไทยเป็นการชั่วคราว และผ่อนปรนให้อยู่ในเขตไทยในพื้นที่ที่ควบคุมที่ทางการจัดตั้งขึ้น (ได้มีการจัดตั้งศูนย์นักศึกษาพม่าในพื้นที่ ประมาณ 200 ไร่ ที่ ต.วังมะนาว อ.ปากท่อ จ.ราชบุรี โดยใช้งบประมาณ 16.25 ล้านบาท) โดยห้ามนักศึกษาในพื้นที่ควบคุมดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้ ไทยได้ยินยอมให้เฉพาะมูลนิธิ องค์การกุศล ทางศาสนาให้ความช่วยเหลือแก่นักศึกษาพม่าที่อยู่ในพื้นที่ควบคุม และเมื่อสถานการณ์ในพม่ามีความปลอดภัยเพียงพอจึงจัดส่งนักศึกษาออกนอกเขตไทยด้วยความสมัครใจ ทางกรมการไทยได้ทยอยส่งผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่ากลับประเทศ โดยดำเนินการมาตั้งแต่ มิถุนายน 2533 การดำเนินการดังกล่าวของไทยทำให้นักศึกษาพม่าทำการอดอาหารประท้วง และกลุ่มสิทธิมนุษยชนต่างประเทศคือ คณะกรรมการว่าด้วยผู้ลี้ภัย และกลุ่มวอซท์เอเชีย ซึ่งเป็นองค์การเอกชนในสหรัฐฯ ได้มีแถลงการณ์ประท้วงรัฐบาลไทย และเรียกร้องให้ยุติการส่งนักศึกษาพม่ากลับประเทศ นอกจากนี้ ยังมีความเคลื่อนไหวของชาวพม่าในไทยที่คัดค้านการส่งนักศึกษาพม่ากลับด้วยการชุมนุมประท้วงบริเวณหน้าสถานเอกอัครราชทูตพม่าในไทย ดังนั้น ในวันที่ 24 กันยายน 2434 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้นักศึกษาพม่าอยู่ในไทยได้เป็นการชั่วคราวในศูนย์นักศึกษาพม่า หรือในพื้นที่ที่มหาดไทยกำหนด โดยคงถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง และให้ ดำเนินการประชาสัมพันธ์ว่า ศูนย์นักศึกษาพม่าที่ทางการไทยจัดขึ้นมิใช่สถานที่กักกันนักศึกษาพม่า แต่เป็นสถานที่ที่ทางการไทยสามารถให้ความปลอดภัยแก่นักศึกษาพม่าได้ (Safe Area for the Burmese Students) พร้อมทั้งให้ปราชยานตัวที่ศูนย์ดำเนินการช่วยเหลือผู้อพยพ ถนนสามเสน และที่โรงเรียนตำรวจนครบาล ปรากฏว่าเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาคือ 30 ตุลาคม 2535 มีผู้มารายงานตัว 1,333 คน แต่เป็นนักศึกษาจริง 515 คน และสมัครใจอยู่ในศูนย์เพียง 15 คน<sup>37</sup> ทั้งนี้ ไทยได้ปฏิเสธความพยายามของ UNHCR ที่จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับนักศึกษาพม่าด้วยการให้น่าอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.1951 มาใช้กับผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าเพื่อออกใบรับรองว่าเป็นผู้อพยพ เพราะอนุสัญญาดังกล่าว ใช้กับผู้อพยพชาวอินโดจีนเท่านั้น แต่รัฐบาลไทยจะอนุญาตให้ UNHCR ช่วยนักศึกษาพม่าผ่านกระทรวงมหาดไทย โดยมีคณะกรรมการของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาความช่วยเหลือ เป็นกรณีไป<sup>38</sup>

<sup>36</sup> ประวิทย์ สุขวิบูลย์, กลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยมุ่งเน้นรัฐบาลผสมแห่งชาติสหภาพพม่า, หน้า 44.

<sup>37</sup> Bangkok Post (February 19, 1993): 6.

<sup>38</sup> กระทรวงมหาดไทย, การปฏิบัติต่อนักศึกษาพม่าในศูนย์นักศึกษาพม่า พ.ศ. 2535.(อัคราเนา)

1.2. นโยบายต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ผู้พลัดถิ่น และชนกลุ่มน้อย จังหวัดที่ชาวพม่าเข้ามาอยู่มากและสร้างปัญหาให้ไทย ได้แก่ จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดระนอง เนื่องจากมีพื้นที่และช่องทางติดต่อได้สะดวกหลายช่องทาง ทำให้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองจำนวนมาก ประมาณว่าเมื่อ เดือนธันวาคม 2535 มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในไทยจำนวน 240,000 คน ในการดำเนินการกับปัญหานี้ รัฐบาลไทยได้ กำหนดมาตรการต่อชนกลุ่มน้อยคือ การผลักดันออกนอกเขตไทย แต่ด้วยแรงกดดันจากต่างประเทศทำให้รัฐบาลต้องอนุญาตให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองบางส่วนพักอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราวในเขตควบคุม และต้องเดินทางกลับพม่าทันทีที่เหตุการณ์เป็นปกติ สำหรับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่หลบหนีเข้ามาหรือซ่อนสมุ่กำลังเพื่อดำเนินการในเขตไทยให้สกัดกั้นผลักดันทันที ส่วนการยึดหรือคืนอาวุธ กระสุน ของชนกลุ่มน้อยต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของราษฎรไทยชายแดน นอกจากนี้ ให้ดำเนินการเจรจาในระดับรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของรัฐบาลพม่าให้ทราบว่าไทยไม่ประสงค์จะรับผู้พลัดถิ่น เพื่อขอร้องให้พม่าดำเนินการควบคุมไม่ให้ประชาชนพม่าอพยพเข้ามาในไทย กับเร่งรัดให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของพม่ายอมรับผู้พลัดถิ่นกลับคืนไปโดยเร็ว ในช่วงกลางปี 2534-กลางปี 2535 ได้มีการผลักดันชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าประมาณ 10,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนชาติมอญ และกระเหรี่ยงที่หลบหนีภัยการสู้รบเข้ามาอยู่ในเขต อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี<sup>39</sup> แต่กลุ่มบุคคลดังกล่าวยังเดินทาง เข้ามาในไทยอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจในพม่า รวมทั้งการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของรัฐบาล ประกอบกับชายแดนมีช่องทางที่ผ่านเข้าออกได้ง่าย และเจ้าหน้าที่ไทยดูแลได้ไม่ทั่วถึง

คณะกรรมการกลั่นกรองงานฝ่ายความมั่นคง และการต่างประเทศของ สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าขึ้นใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เมื่อ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

- กำหนดมาตรการการสกัดกั้นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามาใหม่ให้ ได้ผลยิ่งขึ้น โดยแจ้งเตือนให้ราษฎรพม่าทราบว่า การหลบหนีเข้าเมืองเป็นความผิด จัดชุดตรวจ ในบริเวณพื้นที่ชายแดน และพื้นที่อื่น เพื่อป้องกันการหลบหนีเข้ามาอยู่ในพื้นที่ชายแดน และ การเดินทางจากพื้นที่ชายแดนไปยังพื้นที่อื่น

- ควบคุมประชาชนพม่าที่เข้ามาซื้อเครื่องอุปโภค บริโภค ในเขตไทยให้ เข้า-ออกตามช่องทางที่กำหนด

- ควบคุมผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งรกรากอยู่ใน ประเทศไทยให้ได้ผลจริงจัง

<sup>39</sup> ประวิทย์ สุขวิบูลย์, กลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยมุ่งเน้นรัฐบาลผสมแห่งชาติสหภาพพม่า, หน้า 44.

- ให้กระทรวงมหาดไทย ใช้มาตรการบริหารผ่อนผันการทำงานของผู้หลบหนีเข้าเมืองได้ในบางพื้นที่และบางอาชีพที่จำเป็น โดยมีมาตรการควบคุมและลงโทษผู้หลีกเลี่ยงอย่างจริงจัง

รัฐบาลไทยได้มีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับปัญหาชนกลุ่มน้อย และผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์หลายครั้ง เนื่องจากปัญหาชนกลุ่มน้อย นักศึกษา ตลอดจนผู้อพยพชาวพม่า เป็นปัญหาที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าได้รับความกระทบกระเทือนมาโดยตลอด ประกอบกับสถานการณ์ระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และเพื่อลดความระแวงของฝ่ายพม่า โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้มีการประชุมเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าขึ้น เมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2535 และ 17 มีนาคม 2535 ต่อมาในวันที่ 20 เมษายน 2537 สภาความมั่นคงแห่งชาติก็ได้มีมติให้กำหนดนโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติของไทย-พม่า พ.ศ.2537-2539 ขึ้นอีก โดยนโยบายดังกล่าวมีจุดเน้นในการลดความหวาดระแวง และสร้างความไว้วางใจกัน รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจ วิชาการ และสังคมที่ใกล้ชิดกัน นอกจากนี้ ยังเน้นขยายความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุนในพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านพลังงาน และการส่งเสริม ปกป้องคุ้มครอง ตลอดจนอำนวยความสะดวกให้กับนักลงทุนไทยในพม่า (โปรดดู รายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติไทยต่อพม่า ปี พ.ศ.2537-2539 ในบทที่ 3) ในประเด็นที่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยนั้น นโยบายบางข้อได้ระบุไว้ว่า จะไม่สนับสนุนชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า หรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองให้ดำเนินการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า และไม่ให้บุคคลเหล่านี้ใช้ดินแดนไทยเป็นฐานปฏิบัติการต่อต้านรัฐบาลพม่าอย่างเด็ดขาด และให้มีการลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้ให้การสนับสนุน ส่วนการดำเนินการใดๆ ต่อบุคคลเหล่านี้ให้คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า หลักมนุษยธรรม และความมั่นคงแห่งชาติควบคู่กันไป สำหรับชนกลุ่มน้อยติดอาวุธให้ดำเนินการปลดอาวุธ ควบคุมในพื้นที่จำกัด และผลักดันออกไปเมื่อสถานการณ์อำนวย และให้สร้างความเข้าใจอันดี และทำที่ที่ชัดเจน และการปฏิบัติที่ชัดเจนให้พม่าเห็นเป็นรูปธรรมว่า ไม่มีการสนับสนุนใดๆ ต่อบุคคลกลุ่มน้อยหรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่าทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติในพื้นที่<sup>40</sup>

ถึงแม้ว่าไทยจะได้กำหนดมาตรการและนโยบายเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ยังคงมีปัญหาระหว่างไทยกับพม่าอันเนื่องมาจากชนกลุ่มน้อยเกิดขึ้นอยู่เสมอ ทั้งนี้เมื่อเกิดปัญหาขึ้น หน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานก็จะทำหน้าที่ในรูปแบบต่างๆ เช่น เมื่อกองกำลังทหารพม่า ได้ล่วงล้ำดินแดนไทยและเข้ามาทำร้ายราษฎรไทย กระทรวงการต่างประเทศ

<sup>40</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า (พ.ศ.2532-2536), 2533.(อัดสำเนา)

ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้ทำการประท้วงไปยังประเทศพม่า และขณะเดียวกัน รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ก็ได้เชิญเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยมาพบเพื่อยื่นหนังสือช่วยจำต่อกรณีดังกล่าว

สำหรับฝ่ายทหารนั้น ก็ได้เข้ามามีบทบาทในประเด็นเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ในหลายเรื่องที่นอกเหนือไปจากการตรึงกำลังในบริเวณชายแดนเพื่อป้องกันการละเมิดเขตแดน เช่น พลโทกิตติ รัตนฉายา แม่ทัพกองทัพอากาศที่ 4 ได้กล่าวในการประชุมสัมมนาเกี่ยวกับ “แนวทางการแก้ไขปัญหาของกองทัพหลังวิกฤตการณ์ 491” เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2536 ที่จังหวัดระนองว่า ประเทศไทยจะไม่สนับสนุนชนกลุ่มน้อยให้ไปสร้างปัญหากับพม่า แต่พร้อมจะเป็นตัวกลางให้ทั้งสองฝ่ายหันหน้ามาเจรจากัน เพื่อยุติปัญหา ซึ่งปัจจุบันก็มีองค์กรที่ทำหน้าที่นี้ อยู่แล้วคือ ชุดประสานงานไทย-พม่า แต่การดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิภาพสูงพอ<sup>41</sup> ซึ่งในระหว่างปี พ.ศ.2536-2537 รัฐบาลไทยได้พยายามเข้าไปมีส่วนในการเจรจาสันติภาพระหว่าง รัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อย ซึ่งในที่สุดกลุ่มมอญและกลุ่มคะยา ได้ยอมเจรจาสันติภาพกับฝ่าย รัฐบาล โดยตกลงกันว่าจะให้เริ่มการเจรจากัน ในเดือนตุลาคม 2538<sup>42</sup> และเมื่อทางการ พม่าได้แสดงความสงสัยในท่าทีของประเทศไทย ต่อการให้ความร่วมมือและให้ที่พักพิงกับกลุ่ม กบฏติดอาวุธ โดยระบุว่าขุนสา ผู้นำชาวไทยใหญ่ของกองกำลังกู้ชาติรัฐฉานกับนายพลโบเมียะ ผู้นำสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง สามารถลี้ภัยได้อย่างปลอดภัยทุกครั้งที่กองทหารพม่าเข้าโจมตีฐาน ที่มั่นของทั้งสอง กลุ่ม ซึ่งถือเป็นศัตรูหมายเลขหนึ่งของรัฐบาลพม่า หลังจากนั้นไม่นาน กอง กำลังผสมทหารราบ ทหารพราน ตำรวจตระเวนชายแดน และตำรวจภูธร รวม 400 นาย ได้ เข้าปิดล้อมค่ายผู้อพยพ 4 แห่ง ทำการยึดอาวุธสงครามในค่ายเหล่านี้ได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งพล โทสุรเชษฐ์ เดชาดิวงค์ แม่ทัพกองทัพอากาศที่ 3 ของไทย ได้ออกมาชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติการ ในครั้งนี้ว่า เป็นการแสดงความจริงใจว่า ไทยไม่ได้สนับสนุนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ต่อมาเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2537 ซึ่งไทยกำลังเชิญ รัฐมนตรีต่างประเทศพม่าเข้าร่วมในการประชุม ผู้นำ ของสมาชิกอาเซียน หรือ ASEAN Summit ครั้งที่ 5 ในฐานะแขกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศของไทย พลเอก วิมล วงศ์วานิช ผู้บัญชาการทหารบก ได้กล่าวถึง ความ เคลื่อนไหวของนักศึกษาพม่า และกลุ่มสิทธิมนุษยชนที่จะออกมาต่อต้านการเชิญตัวแทนรัฐบาล พม่าเข้ามาเป็นแขกของรัฐบาลว่า ไม่ควรปล่อยให้เกิดการเคลื่อนไหวดังกล่าวขึ้น เพราะจะทำให้ พม่าเกิดความเข้าใจผิดว่าไทยมีส่วนรู้เห็นกับการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่อต้านดังกล่าว และเป็น การไม่สมควรที่กลุ่มเหล่านี้จะใช้ประเทศไทยเป็นเวทีในการกล่าวหาประเทศอื่น เพราะในแต่ละ ประเทศทั่วโลกจะมีการปกครองที่ไม่เหมือนกัน จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะไปก้าวก่ายกิจการ

<sup>41</sup> ผู้จัดการรายวัน ( 5 กุมภาพันธ์ 2536): 3.

<sup>42</sup> สยามโพสต์ (12 พฤษภาคม 2538): 7.

ภายในของประเทศเพื่อนบ้าน และการที่ประเทศหนึ่งจะนำกฎหมายของตน มาใช้เป็นมาตรฐาน ในอีกประเทศหนึ่งนั้น เช่น เรื่องของสิทธิมนุษยชน ไม่เห็นว่าเป็นการสมควร ซึ่งจากคำกล่าว ของ พลเอกวิมล วงศ์วานิช ได้แสดงให้เห็นถึง จุดยืนในการไม่ยอมรับแนวทางของประเทศ ตะวันตก และกลุ่มเรียกร้องประชาธิปไตยที่ต้องการให้ไทยกดดันพม่า โดยอ้างหลักการสิทธิ มนุษยชน<sup>43</sup>

ส่วนบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศ ต่อประเด็นความเคลื่อนไหวของ นักศึกษาและกลุ่มสิทธิมนุษยชนนั้น กระทรวงการต่างประเทศได้มีคำสั่งห้ามบุคคลจำนวน 11 คนที่เป็นผู้นำกลุ่มติเมอร์ตะวันออกเข้าไทย เนื่องจาก ทราบว่าจะใช้โอกาสที่มีการประชุมรัฐมนตรี ต่างประเทศอาเซียนเคลื่อนไหวต่อต้านพม่าและอินโดนีเซีย นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศยังได้กล่าวว่า องค์การเอกชนภายในประเทศเองจะต้องให้เกียรติว่า รัฐบาลต้อง คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเหนืออื่นใด<sup>44</sup> สำหรับกระทรวงมหาดไทยก็มีบทบาทในเรื่องนี้เช่น กัน โดยพลตำรวจตรีโยธิน มัชฌมนันท์ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจสันติบาล ได้สั่งให้มีการคุมอย่าง เข้มงวด ไม่ให้กลุ่มนักศึกษาพม่าออกจากศูนย์มณเฑียร จังหวัดราชบุรี ในช่วงที่มีการประชุมรัฐ มंत्रीต่างประเทศอาเซียน หากพบมีการฝ่าฝืนหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่สื่อให้เห็นว่า จะใช้ประเทศไทยเป็นที่เคลื่อนไหวอันอาจทำให้อาเซียนมองไทยอย่างแคลงใจ ตำรวจอาจจะเพิก ถอนสิทธิการอยู่และผลักดันออกนอกประเทศ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐบาลไทยได้พยายามที่จะ ทำความเข้าใจกับรัฐบาลพม่าว่า ไทยไม่ได้สนับสนุนชนกลุ่มน้อยให้ดำเนินการใดๆ ที่เป็นการ ต่อต้านรัฐบาลพม่าแต่ไทยเองก็มีความจำเป็นที่จะต้องให้ที่พักพิงกับผู้หลบหนีเข้าเมืองบางส่วน เนื่องจากเหตุผลด้านมนุษยธรรม และแรงกดดันจากชาติตะวันตก ตลอดจนกลุ่มสิทธิมนุษยชน ในประเทศเอง

ปัญหาชนกลุ่มน้อยถูกมองว่าเป็นสาเหตุหลักในปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทย กับพม่า และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยในหลายด้าน เช่น ปัญหาการละเมิดดินแดน ของทหารพม่า เพื่อโจมตีกองกำลังชนกลุ่มน้อย ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาเสพติดๆ นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อประเด็นทางเศรษฐกิจอีกด้วย เห็นได้จากการที่ พม่าได้ตัดสินใจยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ และประมงแก่ไทย เชื่อกันว่าสาเหตุส่วนหนึ่งเกิด จากความไม่พอใจนโยบายของไทยต่อปัญหาชนกลุ่มน้อย ซึ่งจะได้อ้างถึงในส่วนของปัญหาด้าน เศรษฐกิจต่อไป และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าอันเนื่อง มาจากชนกลุ่มน้อย รัฐบาลไทยจึงต้องประกาศใช้นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ต่อพม่า

<sup>43</sup> แนวหน้า (20 กรกฎาคม 2537): 9.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

และได้กำหนดนโยบายที่แสดงให้เห็นว่าไทยไม่สนับสนุนชนกลุ่มต่างๆ ที่ทำการต่อต้านรัฐบาลพม่า ทั้งนี้ ก็เพื่อให้พม่าลดความหวาดระแวงลง อันจะทำให้สามารถพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันได้ดียิ่งขึ้น และเป็นการลดภาระของหน่วยงานรัฐในการตามแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

#### ข. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ

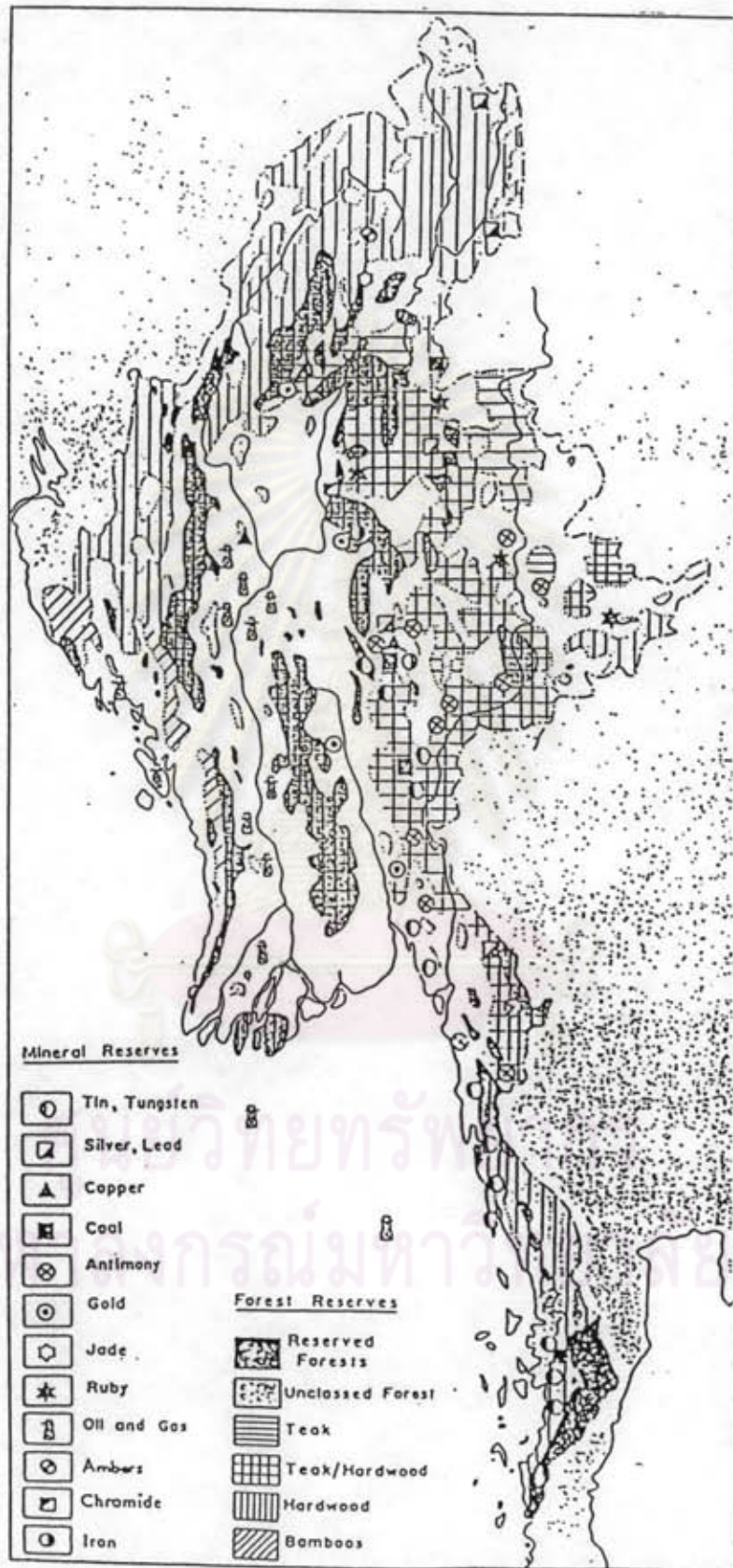
ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญกับสภาวะทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศที่หมดไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการแสวงหาผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม และการขาดการวางแผนที่ดีและเหมาะสมของภาครัฐ ในการนำทรัพยากรมาใช้ให้คุ้มค่า ขณะที่การเติบโตอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมภายในประเทศทำให้ความต้องการใช้ทรัพยากรมีมากขึ้น จนทรัพยากรภายในประเทศไม่สามารถรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้นนี้ได้ ดังนั้นไทยจึงมีความจำเป็นต้องหาแหล่งทรัพยากรที่ยังคงอุดมสมบูรณ์จากนอกประเทศมาใช้ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความขาดแคลนดังกล่าว

พม่าเป็นเป้าหมายหนึ่งของไทย เพราะทรัพยากรในพม่ายังคงอุดมสมบูรณ์อยู่มากทั้งทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ แร่ธาตุ น้ำมัน ฯลฯ และพม่าเองยังไม่สามารถนำทรัพยากรเหล่านี้มาใช้ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากปัญหาภายในประเทศเอง ทั้งปัญหาชนกลุ่มน้อย หรือการที่พม่ามีเทคโนโลยีที่ล้าหลังเนื่องจากการนำนโยบายปิดประเทศมาใช้ ทำให้ขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญและบุคลากรในสาขาอาชีพต่างๆ และที่สำคัญคือขาดแคลนเงินทุน นอกจากนี้ พม่ายังมีความต้องการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคขั้นพื้นฐานมากเป็นอันดับ 3 ของสินค้าเข้าทั้งหมดของพม่า จึงถือได้ว่าพม่าเป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่สำหรับสินค้าอุปโภคบริโภค ดังนั้น ความสำคัญของพม่าในสายตาของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ จึงไม่ใช่เป็นเพียงแหล่งทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์เท่านั้น แต่เป็นตลาดรองรับสินค้าต่างๆ ในภาคอุตสาหกรรม ที่กำลังขยายตัวด้วย นอกจากนี้ การที่มีพรมแดนติดต่อกันเป็นระยะทางยาวนั้น ยิ่งทำให้พม่าเป็นประเทศที่ไทยให้ความสนใจอย่างมาก เพราะการขนส่งระหว่างประเทศไม่แพง และสะดวกรวดเร็ว ช่วยลดต้นทุนในการผลิตลงได้มาก

ประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทยนี้ จะพิจารณาถึงความต้องการแสวงหาตลาดการค้าและการลงทุนเพื่อเป็นแหล่งระบายผลผลิตที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม และพิจารณาถึงความต้องการทรัพยากรธรรมชาติที่นำมาใช้ในประเทศเพื่อทดแทนทรัพยากรที่กำลังขาดแคลน ทั้งนี้ จะนำเรื่องประมง และป่าไม้ มาพิจารณาการศึกษาในสองประเด็นนี้ จะช่วยทำให้เข้าใจว่าทำไมผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าจึงต้องการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่าไว้ต่อไป ทั้งๆ ที่ทราบว่าจะขัดกับมติของประชาคมโลก ที่ต้องการใช้มาตรการโดดเดี่ยวพม่า



รูปภาพที่ 2 แผนที่แสดงบริเวณที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ของพม่า



การที่ผลผลิตด้านสินค้าอุตสาหกรรมของไทยขยายตัวอย่างมาก ทำให้รัฐบาลต้องแสวงหาตลาดใหม่ ๆ ภายนอกประเทศ ที่สามารถรองรับปริมาณการผลิตของไทยได้ และการขยายลู่ทางสู่ตลาดใหม่ ๆ ได้นั้น วิธีทางการทูตเพื่อขยายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นประการแรกที่จะต้องนำมาใช้เพื่อการเปิดตลาดไปสู่ตลาดภายในของประเทศอื่น พม่าเป็นประเทศหนึ่งที่ไทยสนใจ เพราะเมื่อมองถึงความเป็นไปได้ในการเป็นตลาดของสินค้าไทยแล้วจะพบว่า ตลาดพม่าเป็นตลาดที่อยู่ใกล้ สามารถติดต่อและขนส่งได้ ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ความต้องการสินค้าเพื่อการอุปโภคและบริโภคมีมาก เพราะพม่ายังไม่สามารถผลิตสินค้าดังกล่าวได้เพียงพอ กับความต้องการของประชาชน ซึ่งมีจำนวนถึง 43 ล้านคน (ในปี 2537 และมีอัตราการเพิ่มของประชากร ร้อยละ 1.9 ต่อปี)<sup>45</sup> จึงนับได้ว่าพม่าเป็นตลาดขนาดใหญ่สำหรับสินค้าไทย สินค้าอุปโภคบริโภคที่พม่าต้องการนำเข้าจากไทยได้แก่ เส้นใยประดิษฐ์ โสร่ง ผงชูรส เครื่องไฟฟ้า อุปกรณ์การก่อสร้าง ยารักษาโรค เครื่องใช้ในครัวเรือน สบู่ ผงซักฟอก ยาสีฟัน เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพในการเข้าไปลงทุนในพม่าก็มีสูง เพราะพม่ามีประชากร อยู่ในวัยทำงานเป็นจำนวนกว่าร้อยละ 57 ทำให้มีแรงงานจำนวนมากและค่าจ้างแรงงานมีราคาถูกเป็นข้อได้เปรียบในการเข้าไปลงทุน<sup>46</sup>

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา นักธุรกิจไทยได้เข้าไปลงทุนทางธุรกิจต่างๆในพม่าเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจด้านการนำเข้า-ส่งออกสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค และอัญมณี ธุรกิจด้านการธนาคาร ธุรกิจด้านการโรงแรมและการท่องเที่ยว ธุรกิจด้านอาหารและยา ห้างสรรพสินค้า การทำเหมืองแร่ สัมปทานไม้ และประมง และยังมีโครงการร่วมมือระหว่างรัฐ เพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าอีกด้วย<sup>47</sup>

## 1. ปัญหาป่าไม้

### สภาพปัญหา

ป่าไม้เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีการใช้ประโยชน์อย่างกว้างขวาง ความต้องการใช้ไม้จากป่ามีตั้งแต่ความต้องการใช้ไม้ท่อนซุงขนาดใหญ่เพื่อนำมาแปรรูป ใช้ในการก่อสร้าง ทำเครื่องเรือน จนถึงความต้องการใช้ไม้ขนาดเล็กเพื่อทำฟืน ถ่าน และผลิตภัณฑ์ไม้อื่น ๆ เมื่อมีประชากรในประเทศเพิ่มขึ้น ความต้องการไม้เพื่อการใช้สอยภายในประเทศก็เพิ่มขึ้นด้วย

<sup>45</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, คู่มือการลงทุนในพม่า, (กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2538), หน้า 4.

<sup>46</sup> วิชัย อภามงคล, “มองเมืองพม่า จาก 9 วัน ที่ได้ไปสัมผัสมา,” สยามรัฐ, (29 พฤษภาคม 2532): 6.

<sup>47</sup> ปรีชาลักษณ์ โทณะวณิก, “พม่ากับโอกาสในการลงทุน,” วารสารเศรษฐกิจ วิชาการกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) 28(มีนาคม 2539): 21-23.

ตามกฎหมายแล้วการทำป่าไม้จะต้องได้รับการอนุญาตหรือเรียกว่าได้รับสัมปทาน ซึ่งความต้องการไม้มีมากกว่าสัมปทานที่ได้รับทำให้เกิดการลักลอบตัดไม้ออกมาจำหน่ายเป็นจำนวนมาก ทำให้ป่าไม้ถูกทำลายไปมาก

การที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว และป่าบางแห่งก็มีสภาพเสื่อมโทรม รัฐบาลจึงได้ประกาศปิดป่าสัมปทานเพื่อลดการทำไม้ลงร้อยละ 50 ทั่วประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2522 โดยหวังที่จะช่วยให้ป่าฟื้นฟูลับสู่สภาพที่อุดมสมบูรณ์ แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถใช้มาตรการที่เข้มงวดเกี่ยวกับ การทำป่าไม้ได้มากนักเพราะความต้องการไม้ในภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนในที่สุดรัฐบาลต้องอนุมัติให้เปิดป่าสัมปทานที่ถูกปิดไปแล้วเมื่อปี 2522 จำนวน พื้นที่ 14.8 ล้านไร่ขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2527 และเปิดป่าเพิ่มอีก 30 ป่า พื้นที่ 7.9 ล้านไร่ ในปี พ.ศ.2528<sup>48</sup>

จนกระทั่งปลายปี พ.ศ.2531 ได้เกิดอุทกภัยร้ายแรงในภาคใต้ สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินมูลค่ามหาศาล สาเหตุส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าอย่างหนัก เห็นได้จากไม้ซุงจำนวนมากที่ไหลลงมาจากภูเขาตามกระแสน้ำป่าที่เชี่ยวกราด จากความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่งผลให้นักศึกษา ประชาชน และสื่อมวลชน เรียกร้องให้รัฐบาลยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ คณะรัฐมนตรี จึงได้มีมติเมื่อ 17 มกราคม 2532 ให้ยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทุกชนิด ยกเว้นสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ซึ่งรัฐบาลได้เสนอพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยการนำเสนอของ พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า สภาพป่าของไทยถูกทำลายลงจนถึงขั้นเป็นภัยต่อประเทศ โดยพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่เพียงร้อยละ 28 ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายที่จะสงวนทรัพยากรป่าไม้ไว้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ<sup>49</sup> รัฐบาลจึงเสนอให้มโหฬารกำหนดปิดป่า ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 219 ต่อ 91 เสียง<sup>50</sup>

ผลจากการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ในประเทศเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้นักธุรกิจค้าไม้ของไทยมุ่งไปแสวงหาแหล่งไม้ในประเทศเพื่อนบ้านของไทย ที่ยังมีป่าไม้อุดมสมบูรณ์ เช่น พม่า กัมพูชา และลาว การนำเข้าไม้ซุงและผลิตภัณฑ์ไม้แปรรูปจึงเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยในปี พ.ศ.2531 ไทยนำเข้าไม้ซุงและไม้แปรรูปคิดเป็นมูลค่า 5,201.1 ล้านบาท แต่ในปี พ.ศ.2532 ไทยนำเข้าไม้ซุงและไม้แปรรูปเพิ่มขึ้นเป็น 10,594.11 ล้านบาท

<sup>48</sup> “กรณีปัญหาป่าไม้,” สยามจดหมายเหตุ 14 (16-22 มิถุนายน 2532) : 681-682.

<sup>49</sup> พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์, แถลงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อ 4 พฤษภาคม 2532.

<sup>50</sup> “ปิดป่าสัมปทาน,” สยามจดหมายเหตุ 14 (13-19 มกราคม 2532):26

ปริมาณการนำเข้าไม้จากพม่า ในปี 2532 ได้เพิ่มขึ้นจากปี 2531 ถึง 415.17 ล้านบาท ส่วนใหญ่จะเป็นไม้ซุงสัก แหล่งป่าไม้ในพม่าเป็นที่สนใจของนักธุรกิจไม้เพราะพม่ามีพื้นที่ป่าไม้ประมาณร้อยละ 57.7 ของพื้นที่ทั้งประเทศ หรือประมาณ 392,977 ตารางกิโลเมตร มีพันธุ์ไม้ต่างๆ มากกว่า 8,570 ชนิด<sup>51</sup> ป่าไม้ของพม่าเป็นป่าที่มีสัตว์ป่าอาศัยอยู่มาก และไม้สักมีคุณภาพดี ป่าสักในพม่ามีอยู่ประมาณ 170,000 ตารางกิโลเมตร ส่วนใหญ่อยู่ทางตอนเหนือของพม่าตั้งแต่พื้นที่ติดเขตจังหวัดกาญจนบุรีขึ้นไป ส่วนทางภาคใต้ตั้งแต่จังหวัดกาญจนบุรีลงมาเป็นป่าไม้เนื้อแข็ง เช่น ไม้แดง ไม้ประดู่ และไม้ยาง เป็นต้น พืชธรรมชาติที่มีค่าทางเศรษฐกิจและนำรายได้มาสู่ประเทศพม่า ได้แก่ ไม้สัก ไม้เนื้อแข็งชนิดต่างๆ และไม้ไผ่ ด้วยเหตุที่พม่ามีพื้นที่กว้างใหญ่และมีไม้มีค่าทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่มากในป่าไม้ของพม่าจึงมีความสำคัญมาก จากรายงานสถิติของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Funds: IMF) ระบุว่าผลิตภัณฑ์ป่าไม้ของพม่า มีมูลค่าประมาณร้อยละ 2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ทั้งนี้ ไม้สักซุงเป็นสินค้าออกที่มีมูลค่ามากที่สุด

เนื่องจากพม่ามีทรัพยากรป่าไม้ที่มีค่าดังกล่าว และการที่มีพรมแดนติดต่อกันเป็นระยะทางกว่า 2,000 กม. และมีช่องทางผ่านไปมาได้หลายช่องทาง ซึ่งถ้าสามารถขนส่งผ่านทางชายแดนได้ก็จะสะดวกแก่ผู้รับสัมปทานฝ่ายไทย เพราะไม่ต้องอาศัยระบบขนส่งทางเรือเดินทะเลที่สิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งในช่วงก่อนปี 2531 มีบริษัทเอกชนของไทยเข้าไปประมูลซื้อไม้จากพม่าและขนส่งไม้เข้าประเทศอยู่ก่อนแล้วแต่นำเข้าได้โดยการขนส่งโดยเรือเดินทะเลเท่านั้น เมื่อรัฐบาลของนายพลชอ หม่อง มีความต้องการเงินตราต่างประเทศอย่างเร่งด่วน เห็นว่าธุรกิจการให้สัมปทานไม้จะตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ จึงมีจดหมายส่วนตัวถึงพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกและรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุด ขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการลักลอบตัดไม้บริเวณชายแดนทั้งสองประเทศ โดยรัฐบาลพม่าจะอนุญาตให้เฉพาะเอกชนไทยที่เชื่อถือได้ประมูลทำสัมปทานไม้ในเขตพม่า ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐบาล และเอกชนของไทยจึงมีโอกาสนำไม้ไปขอสัมปทานทำไม้ในพม่า และรัฐบาลพม่าก็ตอบสนองด้วยการให้สัมปทานไม้แก่ภาครัฐและเอกชนไทย ตลอดแนวชายแดนไทย-พม่า รวมทั้งพื้นที่บนเกาะในเขตพม่าจำนวนทั้งสิ้น 46 สัมปทาน (ดูรายชื่อในภาคผนวก ก) โดยในระยะแรก บริษัทเอกชนไทยเป็นผู้ยื่นขอสัมปทานจากรัฐบาลโดยตรง แต่ภายหลังรัฐบาลพม่าได้มีนโยบายให้บริษัทต่างชาติซื้อไม้จากชาวพม่าซึ่งได้รับสัมปทานจากรัฐบาล ด้วยเหตุผลว่าการที่บริษัทต่างชาติได้รับสัมปทานโดยตรงจากรัฐบาล ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชาวพม่าที่เป็นคนท้องถิ่นเท่าใดนัก

<sup>51</sup> วีระ ดันชูเกียรติ, "การทำไม้ในประเทศสหภาพพม่าเพื่อทดแทนการขาดแคลนไม้," (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 2 ปีการศึกษา 2533):20-23. อ้างจาก Ministry of National Planning and Economic Development, Economic Development of Myanmar, (Yangon : U Soe Win the Strength Press, 1989): 5.

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้แหล่งไม้ในพม่าเป็นที่สนใจของพ่อค้าไทย ก็คือ ประเทศอื่น ๆ ที่เป็นแหล่งนำเข้าไม้ของไทยต่างก็มีนโยบายสงวนทรัพยากรธรรมชาติ โดยปริมาณการส่งออกไม้ เช่น อินโดนีเซีย ได้ประกาศขึ้นราคากาษาการส่งออกไม้แปรรูปหลายชนิดในอัตราที่สูงขึ้นมาก ตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2532 ทำให้นักธุรกิจไทยไม่สามารถนำเข้าไม้จากอินโดนีเซียได้ ส่วนลาวก็ใช้อัตรากาษาส่งออกไม้ที่สูงมาใช้เช่นกัน โดยเริ่มใช้ตั้งแต่ 18 มีนาคม 2532 และลาวต้องการให้มีการค้าในลักษณะรัฐต่อรัฐ นอกจากนี้ มาเลเซียก็มีแนวโน้มว่าจะใช้วิธีการทางกาษาเช่นกัน ซึ่งจะเป็นเหตุให้ไทยหมดแหล่งนำเข้าทรัพยากรไม้จากหลายประเทศ ไม้ในพม่าจึงเป็นแหล่งสำคัญที่จะเข้ามาทดแทนการนำเข้าไม้จากประเทศอื่น ๆ<sup>52</sup>

#### การดำเนินนโยบายด้านปัญหาป่าไม้ขององค์กรหรือหน่วยงานรัฐ

เนื่องจากพม่ามีทรัพยากรป่าไม้ที่มีค่าดังกล่าว และการที่มีพรมแดนติดต่อกันเป็นระยะทางกว่า 2,400 กิโลเมตร ทำให้มีช่องทางผ่านไปมาได้หลายช่องทาง ซึ่งถ้าสามารถขนส่งผ่านทางชายแดนได้ก็จะสะดวกแก่ผู้รับสัมปทานฝ่ายไทย เพราะไม่ต้องอาศัยระบบขนส่งทางเรือเดินทะเลที่สิ้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งในช่วงก่อนปี พ.ศ.2531 มีบริษัทเอกชนของไทยเข้าไปประมูลซื้อไม้จากพม่าและขนส่งไม้เข้าประเทศอยู่ก่อนแล้ว แต่นำเข้าได้โดยการขนส่งโดยเรือเดินทะเลเท่านั้น เมื่อรัฐบาลของนายพลชอ หม่อง มีความต้องการเงินตราต่างประเทศอย่างเร่งด่วน เห็นว่าธุรกิจการให้สัมปทานไม้จะตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้ จึงมีจดหมายส่วนตัวถึงพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุด ขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการลักลอบตัดไม้บริเวณชายแดนทั้งสองประเทศ<sup>53</sup> โดยรัฐบาลพม่าจะอนุญาตให้เฉพาะเอกชนที่เชื่อถือได้ประมูลแข่งขันทำสัมปทานไม้ในเขตพม่าด้วยเหตุนี้ ภาครัฐบาลและเอกชนของไทยจึงมีโอกาสเข้าไปขอสัมปทานทำไม้ในพม่า และรัฐบาลพม่าก็ตอบสนองด้วยการให้สัมปทานไม้แก่ภาครัฐและเอกชนไทย ตลอดแนวชายแดนไทย-พม่ารวมทั้งพื้นที่บนเกาะในเขตพม่าจำนวนทั้งสิ้น 46 สัมปทาน โดยในระยะแรก บริษัทเอกชนไทยเป็นผู้ยื่นขอสัมปทานจากรัฐบาลโดยตรง แต่ภายหลังรัฐบาลพม่าได้มีนโยบายให้บริษัทต่างชาติซื้อไม้จากชาวพม่าซึ่งได้รับสัมปทานจากรัฐบาล ด้วยเหตุผลว่าการที่บริษัทต่างชาติได้รับสัมปทานโดยตรงจากรัฐบาล ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชาวพม่าที่เป็นคนท้องถิ่นเท่าใดนัก

การค้าไม้กับประเทศพม่าอย่างเป็นทางการ เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อปี พ.ศ.2531 ในการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า และส่งเสริมให้เอกชนทำไม้กับประเทศเพื่อนบ้าน และเมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดปิดป่า ตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อ 17 มกราคม 2532 ก็ทราบดีว่าจะต้องมีปัญหาต่าง ๆ ตามมาอีกมาก เช่น

<sup>52</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-23.

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ปัญหาการขาดแคลนไม้ ปัญหาการกักตุนไม้ ปัญหาไม้ขึ้นราคา ทั้งนี้ เพราะตามปกติปริมาณไม้ที่ใช้สอยภายในประเทศจะมีปริมาณ 2.5-3.0 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี<sup>54</sup> ซึ่งจะเป็นไม้ที่ผลิตได้เองภายในประเทศร้อยละ 70 และนำเข้าจากต่างประเทศร้อยละ 30 ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องวางมาตรการในการแก้ไขปัญหาไว้ล่วงหน้า เช่น มาตรการลดภาษีนำเข้าไม้ท่อน และไม้แปรรูปให้เหลือร้อยละ 1 และ 2 ตามลำดับ การเจรจาติดต่อซื้อขายไม้ระหว่างรัฐต่อรัฐ รวมทั้งการส่งเสริมให้เอกชนซื้อไม้จากต่างประเทศ เพราะรัฐบาลรู้ดีว่าความต้องการใช้ไม้ภายในประเทศยังคงสูงมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี เห็นได้จากก่อนการประกาศใช้พระราชกำหนดปิดป่านั้น แต่ละปีก็ยังมีความต้องการนำเข้าไม้จากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การใช้ไม้ภายในประเทศระหว่างปี พ.ศ.2529 -2533

หน่วย : 1,000 ลบ.ม.

ปี	ปริมาณไม้ที่ผลิตได้	ปริมาณไม้นำเข้า	ปริมาณไม้ส่งออก*	ปริมาณไม้ใช้ภายในประเทศ
2529	2,014.7	348.7	29.2	2,334.2
2530	2,149.0	725.2	112.0	2,762.2
2531	2,048.1	1,059.3	186.9	2,820.5
2532	919.0	2,501.2	110.6	3,309.6
2533	491.6	3,669.3	49.5	4,111.4

\* ส่วนมากเป็นผลิตภัณฑ์ไม้แปรรูปตามนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อการส่งออกของรัฐบาล

ที่มา : กรมป่าไม้

เพื่อตอบสนองต่อความต้องการไม้ไว้ใช้สอยภายในประเทศ ส่งผลให้การนำเข้าไม้จากต่างประเทศ ภายหลังจากปี 2532 มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด กล่าวคือในปี 2532 มีการนำเข้าไม้ซุงท่อน และไม้แปรรูปปริมาณ 25.50 ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็นมูลค่าประมาณ 10,502,50 ล้านบาท เพิ่มสูงขึ้นเป็นปริมาณ 3.99 ล้านลูกบาศก์เมตร มูลค่าประมาณ 17,923.54 ล้านบาท ในปี 2535 หรือทั้งปริมาณและมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 19.9 และ

<sup>54</sup> ตัวเลขประมาณการ จากองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรมป่าไม้.

และ 23.0 ต่อปี ตามลำดับ<sup>55</sup> เนื่องจาก ไม้พม่ามีคุณภาพดีกว่าไม้จากประเทศลาวและกัมพูชา เอกชนและวิสาหกิจของไทยจึงให้ความสนใจมาก โดยในช่วงปี 2531-2537 จากข้อมูลที่คณะอนุกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนไทย-พม่า พิจารณาอนุมัติให้เอกชนและวิสาหกิจเข้าทำไม้ในพม่ารวม 44 บริษัท มีปริมาณการนำไม้เข้าจากพม่าเป็นไม้ซุงสัก จำนวน 751,821 ท่อน คิดเป็นปริมาตรประมาณ 846,997.31 ลูกบาศก์เมตร และไม้ซุงเบญจพรรณ จำนวน 615,666 ท่อน คิดเป็นปริมาตรประมาณ 2,074,475.50 ลูกบาศก์เมตร รวมเป็นจำนวนไม้ที่นำเข้าทั้งสิ้น 1,367,487 ท่อน คิดเป็นปริมาตรประมาณ 2,921,472.80 ลูกบาศก์เมตร<sup>56</sup>

สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการทำธุรกิจไม้ในพม่า คือเรื่องอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยในเขตพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานไม้ โดยปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลพม่าไม่สามารถเข้าไปตีตราไม้ในเขตสัมปทานได้ โดยเฉพาะในพื้นที่บริเวณชายแดนติดกับจังหวัดแม่ฮ่องสอน จนถึงด่านเจดีย์สามองค์ จังหวัดกาญจนบุรี เพราะอาจจะได้รับอันตรายจากการข่มขู่ทำร้ายของชนกลุ่มน้อย บริษัทเอกชนไทยจึงต้องเป็นผู้นำตราของบริษัทเข้าไปตีตราไม้ในเขตสัมปทานเอง ซึ่งตราดังกล่าวจะต้องผ่านการรับรองจากสถานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทย และต้องนำไปขึ้นทะเบียนไว้ที่กรมป่าไม้ด้วย เมื่อไม้ซุงลากมาถึงฝั่งไทยแล้ว เจ้าหน้าที่พม่าจึงตีตรารับรองไม้อีกครั้งหนึ่ง และจากปัญหาชนกลุ่มน้อย ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามระเบียบของกระทรวงพาณิชย์ในเรื่องการนำไม้เข้าจากต่างประเทศจะต้องมีใบรับรองถิ่นกำเนิดเป็นหลักฐาน เพราะเจ้าหน้าที่รัฐบาลพม่าไม่สามารถเข้าไปออกใบรับรองถิ่นกำเนิดในเขตสัมปทานได้ จึงต้องผ่อนผันให้แสดงตราที่ผ่านการรับรองจากทางการพม่า

2) การที่พื้นที่ที่ได้รับสัมปทานอยู่ในเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นศัตรูกับรัฐบาลพม่า เมื่อบริษัทเอกชนเข้าไปทำไม้ในพื้นที่ดังกล่าวก็จะถูกชนกลุ่มน้อยในพื้นที่นั้น เรียกเก็บค่าคุ้มครองและภาษีจากการทำไม้ ซึ่งบริษัทเอกชนจำเป็นต้องให้ ทั้งๆที่ได้จ่ายค่าสัมปทานให้รัฐบาลพม่าแล้ว มิฉะนั้น ก็จะเป็นการยากที่จะเข้าไปตัดและซุงลากกลับเข้ามายังประเทศไทย พ่อค้าไม้ที่ต้องการจะทำไม้ในเขตพม่าจึงต้องรู้จักคนกลางซึ่งเป็นผู้กว้างขวางในจังหวัดชายแดนด้านพม่า ให้ช่วยเจรจากับหัวหน้าของชนกลุ่มน้อยเพื่อให้เกิดความสะดวกเมื่อเข้าไปทำไม้ในเขตสัมปทาน ซึ่งในจุดนี้รัฐบาลพม่าไม่ได้เข้ามาดำเนินการใดๆให้กับบริษัทเอกชนไทย

ปัญหาและอุปสรรคอื่น ก็คือ การที่บริษัทเอกชนไทยที่เข้าไปทำสัมปทานไม้ในพม่า ถูกทางการพม่ากล่าวหาในเรื่องการลักลอบค้าอาวุธที่นำเข้ามาทางชายแดนไทย-กัมพูชา แล้วถูกส่งต่อไปยังชนกลุ่มน้อยต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-พม่า นอกจากนี้บริษัทที่เข้าไปทำสัมปทานมีการลักลอบตัดไม้เกินกว่าจำนวนที่ได้รับอนุญาตไว้ และมีการตัดไม้ที่มีขนาดเส้นรอบวงต่ำกว่า

<sup>55</sup> ฝ่ายวิชาการ, ธนาคารกสิกรไทย. "พม่ายกเลิกสัมปทาน: ผลกระทบที่ไทยต้องเผชิญ," *สรุปข่าวธุรกิจ* (14 กรกฎาคม 2536):14.

<sup>56</sup> สำนักงานศุลกากรภูมิภาคที่ 1, เอกสารสรุปรายงานประจำปี 2538.

มาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ ทำให้พม่าต้องสูญเสียผลประโยชน์ที่จะได้รับทั้งทางตรงและทางอ้อม ประกอบกับรัฐบาลทหารของพม่าตกเป็นเป้าโจมตีทางการค้า จากกลุ่มประเทศยุโรปและอเมริกา ภายใต้ข้อกล่าวหาว่ารัฐบาลทหารของพม่าร่วมมือกับพ่อค้าไม้ไทยทำลายสิ่งแวดล้อมโลก<sup>67</sup> เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 14 มกราคม 2535 กำหนดเป็นนโยบายที่จะไม่ส่งเสริมให้เอกชนของไทยเข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนให้ประเทศเพื่อนบ้านตัดไม้ทำลายป่า เพราะจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคนี้ในระยะยาว รวมทั้งภาพพจน์ของประเทศ และสภาพความมั่นคงแห่งชาติ มีมติเมื่อ 14 ธันวาคม 2535<sup>68</sup> เรื่องการค้าไม้กับพม่าให้ดำเนินการโดยผ่านการเห็นชอบของรัฐบาลพม่า เพื่อมิให้สร้างความระแวงแคลงใจแก่พม่าและให้ดำเนินการโดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม เป็นไปตามหลักวิชาการ ไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เพื่อมิให้สร้างภาพพจน์ในทางลบของไทยในสายตาสังคมโลก และให้ผ่านกระบวนการพิจารณาของทางราชการ ตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่แล้ว และเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตกลงใจเป็นรายกรณี ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามมติของสภาพความมั่นคงดังกล่าว อันเป็นการประกาศจุดยืนว่า รัฐบาลไม่ได้ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในลักษณะที่ไม่ถูกต้อง แต่นักธุรกิจไทยก็เช่นเดียวกับนักธุรกิจของประเทศอื่นๆ ที่เข้าไปดำเนินธุรกิจที่พม่า ซึ่งบางครั้งก็เห็นแก่ผลประโยชน์ระยะสั้น จนทำให้ไทยเสียภาพพจน์ในสายตาชาวพม่าว่าเอารัดเอาเปรียบและฉ้อโกง สิ่งที่รัฐบาลไทยพยายามทำก็คือจัดระเบียบพฤติกรรมของนักธุรกิจไทย<sup>69</sup> และตัวอย่างที่เด่นชัดในเวลาต่อมาก็คือ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ ตามที่กระทรวงมหาดไทย เสนอในการขยายระยะเวลาการเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราวบริเวณบ้านอรุโณทัย ต.เมืองนะ อ.เชียงดาว จ.เชียงใหม่ ต่อจากวันที่ 31 มีนาคม 2536 ไปจนถึงวันที่ 31 กรกฎาคม 2536 เพื่อให้บริษัทเชียงใหม่ บี แอนด์ เอฟ จำกัด นำไม้ซุงที่เหลือซึ่งตัดทอนและรวมหมอนไว้แล้ว เป็นไม้สัก 12,725 ตัน ไม้เนื้อแข็ง 4,336 ตัน เข้ามาในราชอาณาจักร โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประสานการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ราชการกำหนดไว้ และตรวจสอบดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด และเป็นไปตามมติสภาพความมั่นคงแห่งชาติที่กำหนดไว้ ทั้งนี้การขยายระยะเวลาการเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราวเป็นผลสืบเนื่องมาจากบริษัทฯ ได้ร้องขอขยายระยะเวลาการเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราวบริเวณบ้านอรุโณทัย ต่อจากวันที่ 31 มีนาคม 2536 ออกไปจนถึง 31 กรกฎาคม 2536 เพื่อนำไม้ซุงที่เหลือเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีสำเนาหนังสือรับรองของสถานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยเป็นหลักฐาน<sup>60</sup>

<sup>67</sup> สยามจดหมายเหตุ 18 (4-10 มิถุนายน 2536):629-630.

<sup>68</sup> เอกสารข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี, 2537.

<sup>69</sup> ไทยธุรกิจไฟแนนซ์ (6 กุมภาพันธ์ 2538): 27.

<sup>60</sup> สยามจดหมายเหตุ (4-10 มิถุนายน 2536):629-630.



ความพยายามในการดำเนินการแก้ไขปัญหารัฐบาลไทยไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจาก ยังคงมีบริษัทเอกชนของไทยหลายรายที่ลักลอบตัดไม้ตามแนวชายแดนไทย-พม่า ผ่านทางชนกลุ่มน้อยต่างๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายในภาพรวมของประเทศ และมีกลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และนักการเมืองบางรายให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง มีผลทำให้ธุรกิจการทำไม้ในพม่าประสบปัญหาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ รัฐบาลพม่ามีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนักธุรกิจไทย และมองว่ารัฐบาลไทยขาดความจริงใจในการแก้ไขปัญหานี้ เห็นได้จากกรณีที่ กระทรวงการต่างประเทศได้รับรายงานจากสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งว่า เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2536 เอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงย่างกุ้ง ได้พบและสนทนากับ พลโท ชิต ส่วย รัฐมนตรีกระทรวงป่าไม้พม่า สรุปสาระสำคัญคือ<sup>61</sup>

1. ตามที่ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีหนังสือเชิญให้ พลโท ชิต ส่วย (Lt.Gen. Chit Swe) มาเยือนประเทศไทยนั้น ได้รับการปฏิเสธ โดยแจ้งว่า “รู้สึกซาบซึ้งในคำเชิญดังกล่าว แต่ไม่สามารถมาเยือนประเทศไทยได้ในอนาคตอันใกล้นี้ เนื่องจากปัจจุบันมีภารกิจมาก อย่างไรก็ตาม หากท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประสงค์จะเดินทางไปเยือนพม่า ก็ยินดีต้อนรับ”

2. สำหรับกรณีการให้สัมปทานทำไม้แก่บริษัททำไม้ตามแนวชายแดนไทย-พม่า นั้นทางการพม่าจำเป็นต้องทบทวนนโยบายการให้สัมปทานดังกล่าว ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

2.1. หลังวันที่ 31 ธันวาคม 2536 มีแนวโน้มว่าจะไม่มีการต่อหรือให้สัมปทานการทำไม้บริเวณชายแดนไทย-พม่าแก่บริษัทต่างชาติ

2.2. ทางการพม่าจะสนับสนุนให้เอกชนพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ทำไม้อยู่แล้วรวมตัวกันเป็นองค์การหรือสมาคม เพื่อประมูลสัมปทานป่าไม้แทนตามจำนวน (quota) ที่ทางการพม่าจะกำหนด และ

2.2.1. สามารถขายไม้ที่ตัดได้ให้แก่บริษัทไทยได้ แต่จะไม่มีใบอนุญาตให้ส่งออกตามเส้นทางบก บริเวณชายแดนไทย-พม่า จนกว่าสถานการณ์ความมั่นคงบริเวณชายแดน จะดีขึ้น

2.2.2. ทางการพม่าจะให้เอกชนพม่าส่งออกไม้ในลักษณะท่อนซุงได้ในช่วง 2-3 ปีแรกเท่านั้น เพื่อหาทุนดำเนินการ หลังจากนั้นจะต้องส่งออกในลักษณะไม้แปรรูปที่มีมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ไม้ (value added) แทนการส่งออกในรูปของวัตถุดิบ

2.3. เอกชนไทยจะไปร่วมลงทุนกับภาครัฐหรือภาคเอกชนของพม่าได้ ซึ่งในขณะนี้ มีโรงเลื่อยในพม่า 84 โรง และโรงงานไม้อัด 5 โรง โดยทางการพม่าประสงค์จะให้ฝ่ายไทยนำเงินทุนเข้าไปปรับปรุงโรงงานดังกล่าว

<sup>61</sup> เอกสารข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี, 2537.

2.4. นอกจากนี้หากชนกลุ่มน้อย เช่น กะเหรี่ยง กะเหรี่ยงแดง และมอญ เลิกทำการต่อสู้กับรัฐบาลพม่า รัฐบาลพม่าก็จะอนุญาตให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ตัดไม้ขายได้ โดยมีเงื่อนไขว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลพม่า จะต้องเข้าไปสำรวจควบคุมการตัดไม้ให้เป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์ได้

จากประเด็นการสนทนาดังกล่าวนี ในเวลาต่อมา รัฐบาลทหารของพม่าได้ออกแถลงการณ์ประกาศยกเลิกสัมปทานทำไม้ที่ให้กับบริษัททำไม้และวิสาหกิจต่างๆของไทย โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2537 เป็นต้นไป แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงสัญญาและสัมปทานที่ได้ทำกับรัฐบาลอย่างถูกต้องก่อน 31 ธันวาคม 2536 และไม้ที่จะนำเข้าจากพม่าในช่วงต่อไปบรรดาบริษัทเอกชนจากไทยต้องหันไปรับซื้อไม้จากโรงเลื่อยต่างๆ ของพม่าแทน โดยไม้ที่จะนำออกต้องขนย้ายทางทะเลเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศท่านหนึ่งได้ให้ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับ อายุสัมปทานที่ทางการพม่าทำสัญญาไว้กับบริษัทเอกชนไทยซึ่งส่วนใหญ่จะสิ้นสุดปลายปี 2536 นับเป็นโอกาสดีที่พม่าจะปรับราคาไม้ขึ้นอีกครั้งภายหลังจากที่มีการยกเลิกสัมปทานกับบริษัทเอกชนไทย เพราะไม้ท่อนซุงที่พม่าขายให้ไทยมีราคาต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับราคาไม้ที่เสนอขายให้แก่ ญี่ปุ่น อินเดีย ชองกง และสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าไม้ที่สำคัญของพม่าเช่นเดียวกับไทย นอกจากนี้ทางการพม่ายังได้พิจารณาถึงการเพิ่มมูลค่าของผลิตภัณฑ์ไม้แทนการส่งออกในรูปของวัตถุดิบ โดยการร่วมทุนระหว่างบริษัทต่างชาติที่สนใจกับทางการของพม่าอันจะนำมาซึ่งการจ้างงานและรายได้เข้าสู่ประเทศเพิ่มขึ้นจึงเป็นอีกประเด็นที่น่าสนใจประการหนึ่ง

ตารางที่ 2 สินค้าเข้าของไทยที่มีมูลค่าสูงสุดสิบอันดับแรก ปี 2537

	มูลค่า (ล้านบาท)	ร้อยละ
1. ไม้ซุง	1,041.58	31.48
2. น้ำมันเชื้อเพลิง	695.69	21.02
3. สัตว์น้ำแช่แข็ง	459.01	13.87
4. ไม้แปรรูป	445.01	13.47
5. หวายเส้น	440.58	13.31
6. สินแร่	118.81	3.59
7. ถ่านไม้	24.31	0.73
8. รถแทรกเตอร์	23.17	0.70
9. โค-กระบือ	9.64	0.29
10. ถ่านหิน	7.57	0.23

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์

จากตารางข้างต้นเป็นสิ่งยืนยันว่า ไม้ซุงท่อนยังคงเป็นสินค้านำเข้าที่ไทยยังคงขาดแคลน และมีความต้องการใช้ภายในประเทศสูงมาก และการประกาศยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ของพม่าดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อโรงงานแปรรูปไม้ และประดิษฐ์กรรมที่ทำจากไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงงานทางภาคเหนือและภาคกลาง ที่มีอยู่ประมาณ 5,750 โรง โรงงาน และร้านค้าดังกล่าวใช้ไม้ซุงท่อนที่นำเข้าจากพม่าเป็นวัตถุดิบที่สำคัญในการผลิต เพื่อใช้ในการส่งออก นอกจากนี้ ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อเนื่องคือการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าที่จะรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาคเหนือของประเทศที่เป็นแหล่งต้นน้ำลำธารที่สำคัญ และเป็นภาคที่มีไม้สักขึ้นเองตามธรรมชาติมากที่สุดตามบริเวณลุ่มแม่น้ำสายสำคัญ คือแม่น้ำปิง วัง ยม น่าน ซึ่งครอบคลุมทุกจังหวัดทางภาคเหนือเรื่อยลงมาถึงบางจังหวัดในภาคกลาง ดังนั้น รัฐจึงควรมีมาตรการในการดูแลอย่างรัดกุม โดยเน้นหนักไปที่โรงงานแปรรูปไม้ โรงงานผลิตผลิตภัณฑ์ที่ได้จากไม้ และร้านค้าสิ่งประดิษฐ์ เพราะโรงงานเหล่านี้เป็นแหล่งรับซื้อไม้เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิต

ในกรณีที่รัฐบาลผ่อนปรน โดยการเปิดจุดผ่านแดนตามแนวชายแดนไทย-พม่า เพื่อให้เกิดความสะดวกในการขนย้ายไม้เข้าประเทศในจังหวัดกาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ราชบุรี ตาก แม่ฮ่องสอน และชุมพร รวม 14 จุด ตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย ก่อนที่นโยบายยกเลิกการให้สัมปทานการทำไม้ของพม่าจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ต้นปี 2537 เป็นต้นไป ก่อให้เกิดผลในแง่ดีของการตอบสนองความต้องการใช้ไม้ภายในประเทศ แต่ผลเสียที่ควรพิจารณาคือปัญหาการลักลอบตัดไม้ตามแนวชายแดน โดยอ้างว่าเป็นไม้ที่ได้จากการเข้าไปทำสัมปทานในพม่า จึงควรมีมาตรการในการควบคุมปัญหา ที่อาจจะเกิดขึ้นดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>62</sup>

บทบาทของหน่วยงานหรือองค์กรรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องของป่าไม้ที่พอจะสรุปได้จากที่กล่าวมาข้างต้น คือ

1) กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศได้เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวกับนโยบายการค้าไม้ชายแดนไทย-พม่า มาตั้งแต่เริ่มต้น เมื่อรัฐบาลของทั้งสองประเทศ เห็นพ้องกันที่จะเปิดให้มีการค้าไม้ชายแดนขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ.2531 โดยกระทรวงการต่างประเทศได้เสนอต่อรัฐบาลให้มีการทดลองทำไม้ชายแดนครั้งแรกที่บริเวณโป่งป่าแหมม ตรงข้าม อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ โดยบริษัทเอกชนไทยที่ประมูลเข้าทำไม้บริเวณนี้ได้คือ บริษัทบุญสวัสดิ์ และเพื่อน จำกัด ผลการดำเนินงานของบริษัทฯ ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นไปอย่างเรียบร้อยและเป็นที่น่าพอใจของรัฐบาลทั้งสองประเทศในการทดลองทำไม้ครั้งนี้เป็นอย่างมาก รัฐพม่าจึงได้ให้สัมปทานแก่เอกชนไทยเพิ่มขึ้น ในจุดต่างๆตามแนวชายแดน และเมื่อให้สัมปทานแก่บริษัทใด ก็จะต้องแจ้งให้กระทรวงการต่างประเทศของไทยทราบทุกครั้ง ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศ ก็จะนำเสนอต่อรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ

<sup>62</sup> สัมภาษณ์ รัชต์ ตันติสุนทร, อ้างแล้ว.

กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงกลาโหม เพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ต่อมา เมื่อพม่าประกาศมีแนวโน้มว่าจะยุติการให้สัมปทานทำไม้บริเวณชายแดนทั้งหมด ซึ่งจะเป็นผลให้การได้สัมปทานทำไม้ของเอกชนไทยต้องยุติลง นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ก็ได้เตรียมการที่จะไปเจรจากับพม่าในเรื่องป่าไม้ ในการประชุมร่วมไทยพม่า (J.C. - Thai-Myanmar Joint Committee Meeting) ครั้งที่ 1 ซึ่งจะจัดขึ้นที่กรุงย่างกุ้ง ในวันที่ 16 กันยายน 2536 ซึ่งการประชุมนี้เป็นการจัดประชุมครั้งแรก หลังจากที่มีความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในปี 2536 ไม่ค่อยราบรื่นนัก ทั้งจากกรณีเนิน 491 การจับตัวนายอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน และการจับกุมลูกเรือประมงของไทย<sup>63</sup> และล่าสุดคือนโยบายปิดป่าตามแนวชายแดนซึ่งจะทำให้บริษัททำไม้ของไทยสูญเสียรายได้นับพันล้านบาท<sup>64</sup> แต่กระทรวงการต่างประเทศเองได้กล่าวถึงกรณีนี้ว่า ในการประชุมครั้งนี้ ไทยมีแนวโน้มว่าต้องยอมรับนโยบายปิดป่าของพม่า เพราะเป้าหมายของการเจรจาอยู่ที่การกระชับสัมพันธไมตรีให้แน่นแฟ้นขึ้น เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในทางเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ ที่สำคัญยิ่งขึ้น และครอบคลุมหลายหน่วยงานให้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเมื่อมีการประชุมในวันที่ 16 กันยายน 2536 เกี่ยวกับประเด็นสัมปทานทำไม้ฝ่ายไทยได้เสนอให้รัฐบาลกลางพม่าเป็นผู้จัดการในการส่งออกไม้แปรรูปเองโดยตรง ซึ่งจะทำให้พม่าได้ประโยชน์ เนื่องจากในอดีตการส่งออกไม้ตามแนวชายแดนไทย-พม่า จะอยู่ในเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อย

2) กองอำนาจการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า (กอ.นชทพ.) หน่วยงานนี้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากพื้นที่สัมปทานทำไม้บางแห่งเป็นเขตการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อย ซึ่งเกี่ยวข้องมาถึงความมั่นคงของไทย รัฐบาลไทยซึ่งหวังใยในสถานการณ์ในเขตพื้นที่ดังกล่าว ตลอดจนความปลอดภัยของผู้รับสัมปทานจึงมอบหมายให้ กอ.นชทพ. เป็นส่วนราชการหลักในการกำกับดูแลควบคุม และประสานงานให้การค้าขายไม้ในบริเวณที่มีปัญหาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย

3) กระทรวงมหาดไทย เนื่องจากพื้นที่ชายแดนของประเทศอยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ผู้ที่ได้รับสัมปทานทำไม้ในเขตพม่าและประสงคจะนำไม้เข้ามาในประเทศ จึงต้องขออนุญาตต่อกระทรวงมหาดไทย เพื่อเปิดจุดผ่านแดนเป็นการชั่วคราวในการนำสินค้าไม้เข้าประเทศ หรือส่งอุปกรณ์การทำไม้ออกไปนอกประเทศ นอกจากนี้ ยังมีส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลอีก ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กองตรวจคนเข้าเมือง

<sup>63</sup> มติชนรายวัน (8 ตุลาคม 2535):21.

<sup>64</sup> เนชั่น สดสัปดาห์ 4 (4-10 สิงหาคม 2538):30.

4) สภาพความมั่นคงแห่งชาติ ทำหน้าที่กลั่นกรองนโยบายของรัฐบาล ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราว โดยกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ทำหนังสือเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาการเปิดจุดผ่านแดนได้ให้ความเห็นชอบแล้ว สภาพความมั่นคงฯ ก็จะแจ้งหนังสือตอบกระทรวงมหาดไทยเพื่อดำเนินการต่อไป

5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมป่าไม้จะเป็นส่วนราชการหลักเกี่ยวกับการนำไม้ จากป่าสัมปทานพม่าที่เข้าประเทศไทย และผ่านการตรวจสอบรับรองจากกรมศุลกากรเรียบร้อยแล้วไปใช้ประโยชน์ กรมป่าไม้โดยป่าไม้เขตและป่าไม้จังหวัด จะตั้งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมตรวจสอบความถูกต้องของชนิดและปริมาตรกับกรมศุลกากร เมื่อไม้ผ่านการตรวจปล่อยเรียบร้อยแล้ว ก็จะเป็นหน้าที่ของกรมป่าไม้ในการออกใบเปิดทางเพื่อนำไม้เคลื่อนที่จากคลังสินค้าศุลกากรไปยังที่ต่างๆ และในกรณีที่ผู้รับสัมปทานต้องชักลากไม้ผ่านพื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก่อน

6) กระทรวงพาณิชย์ ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล ในการนำเข้าไม้สินค้า และประสานความร่วมมือกับกรมศุลกากรในการประเมินกำหนดอัตราภาษีการนำเข้าไม้ รวมทั้งเอกสารสำคัญที่แสดงแหล่งที่มาของไม้

7) กระทรวงการคลัง โดยกรมศุลกากรจะเป็นส่วนราชการหลัก ในการนำไม้จากป่าสัมปทานเข้ามาในประเทศไทย โดยจะเป็นผู้กำหนดให้ผู้รับสัมปทานจัดตั้งที่รวมหมอนไม้หรือคลังสินค้าชั่วคราวขึ้น และไม้ที่นำเข้าจะรวมหมอนไว้ที่คลังสินค้าชั่วคราวนี้ โดยกรมศุลกากรจะเป็นผู้กำหนดมาตรการในการนำไม้เคลื่อนที่จากจุดผ่านแดนมายังคลังสินค้าชั่วคราว ซึ่งปกติใช้วิธีฉนีกลวดตะกั่วที่ท่อนไม้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการนำไม้ในประเทศมาสวมแทนที่ เมื่อนำไม้มาเข้าในคลังสินค้าแล้ว ไม้จะอยู่ในความควบคุมดูแลของกรมศุลกากร จนกระทั่งผู้รับสัมปทานได้นำหลักฐานเกี่ยวกับหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดไม้ ใบแสดงการซื้อขายไม้ หลักฐานด้านการเงินระหว่างประเทศ แสดงต่อกรมศุลกากร เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในด้านต่างๆ และรับชำระเงินค่าภาษีในการนำเข้าประเทศ จากนั้นก็จะตรวจปล่อยไม้จากคลังสินค้าชั่วคราวให้แก่ผู้รับสัมปทาน เพื่อนำไม้ไปใช้ประโยชน์ต่อไป

ในเรื่องของป่าไม้นั้น มีหน่วยงานของไทยหลายหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องดูแลและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทำไม้ในสัมปทานไม้ชายแดนไทย-พม่า ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นไปอย่างรอบคอบรัดกุมดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในความเป็นจริงนั้น มีนักธุรกิจเอกชนของไทยหลายรายซึ่งได้รับสัมปทานทำไม้เห็นแก่ผลประโยชน์ในระยะสั้น ไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ตกลงไว้กับรัฐบาลพม่า ใช้วิธีการต่างๆ ในการเอารัดเอาเปรียบพม่า รวมไปถึงการที่เอกชนบางรายสนับสนุนทางการเงินแก่ชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาล<sup>65</sup> เป็นเหตุให้รัฐบาลพม่าไม่พอใจอย่างมากจนอ้างเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมาเป็นสาเหตุของการยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ หน่วยงานของ

<sup>65</sup> ฐานเศรษฐกิจ 14 (11-14 กันยายน 2537): 25.

รัฐบาลไทยนั้น แม้จะทราบดีว่าประเทศไทยยังคงมีความต้องการไม้อยู่มาก แต่เนื่องจากไม่สามารถกำหนด มาตรการที่ได้ผลในการควบคุมเอกชนไทยให้ดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา จึงไม่สามารถสร้างความพอใจให้กับรัฐบาลพม่าในการที่จะอนุมัติสัมปทานทำไม้ให้กับนักธุรกิจไทยรายใหม่ได้

การได้สัมปทานทำไม้ในพม่า นั้น เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนว่า เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ของไทย แม้ว่าในขณะที่ได้สัมปทานนั้น ไทยจะยังไม่ได้ประกาศใช้นโยบายนี้อย่างเป็นทางการก็ตาม แต่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หลังเกิดเหตุการณ์จลาจลในพม่าเมื่อปี พ.ศ. 2531 นั้น ไทยยังคงทำที่ที่เป็นมิตรกับพม่าอยู่โดยไม่ได้ทำตามมติของประเทศตะวันตกที่สกัดกั้นพม่า กล่าวได้ว่าการประกาศใช้นโยบายนี้ในที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 24 เป็นเพียงการย้ำแนวทางการดำเนินนโยบายให้ชัดเจนขึ้นเท่านั้น ขณะที่ความต้องการไม้ภายในประเทศของไทยเป็นแรงผลักดันสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไทยต้องแสวงหาไม้มาทดแทนการขาดแคลน และพม่าก็เป็นทางเลือกที่ดีของไทย ในปัญหาดังกล่าว

## 2. ปัญหาประมง

### สภาพปัญหา

ในเรื่องของประมง ประเทศไทยก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกับป่าไม้ เนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วทางด้านการประมงทำให้ไทยมีกองเรือประมงที่ใหญ่มาก ประกอบกับขาดมาตรการเพื่อควบคุมการขยายตัวและการเข้าทำการประมงที่ดี ในที่สุดทรัพยากรสัตว์น้ำที่อยู่ในน่านน้ำของไทยก็อยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรม การออกไปจับปลาของเรือประมงไทยแต่ครั้งอยู่ในสภาพขาดทุน ทำให้เกิดปัญหาการลักลอบจับปลาในน่านน้ำอันอุดมสมบูรณ์ของประเทศเพื่อนบ้าน จนถูกจับและนำไปคุมขังจนกว่าจะได้รับค่าปรับซึ่งเป็นจำนวนสูงมาก ลูกเรือประมงไทยจึงจะได้รับอิสระ การใช้นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) กับพม่า จะทำให้ไทยสามารถเข้าไปเจรจาทำสัญญาขอสัมปทานทำประมงในน่านน้ำพม่าได้ และทำให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถควบคุมดูแลการเข้าไปจับปลาในเขตน่านน้ำของพม่าได้สะดวกขึ้น ที่สำคัญคือ เมื่อเกิดปัญหาใดๆ ขึ้นมา รัฐบาลไทยก็สามารถเข้าไปดูแลได้ง่ายขึ้น

เดิมทีไทยสามารถทำการประมงโดยใช้วนล่อม การวางเบ็ด และการวางทุ่นตะข่าย ซึ่งถือว่าเป็นการประมงในระดับผิวน้ำเท่านั้น ต่อมาการประมงของไทยได้พัฒนาไปสู่การประมงในระดับผิวดินโดยใช้วนลาก ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ได้รับมาจากชาวเยอรมัน เมื่อปี พ.ศ. 2504 การเรียนรู้วิทยาการด้านการประมงในระดับผิวดินทำให้ธุรกิจประมงของไทยขยายตัวออกไปอย่างเสรี ขณะเดียวกัน การที่รัฐขาดมาตรการควบคุมที่มีประสิทธิภาพในเรื่องการเพิ่มของจำนวนเรือ และการทำประมง ยิ่งทำให้เกิดปัญหาซับซ้อนยิ่งขึ้น จากการสำรวจสำมะโนประมงทะเลไทยในปี พ.ศ. 2528 พบว่ามีจำนวนเรือทั้งสิ้น 53,440 ลำ โดยเป็นเรือประมงประเภทอวน



มากกว่า 10,000 ลำ ทั้งนี้ การสำรวจดังกล่าว เป็นการสำรวจเรือประมงที่เข้ามาขออาชญาบัตร จากทางราชการ เพื่อให้การทำประมงเป็นไปอย่างถูกกฎหมาย ยังมีเรือประมงอีกเป็นจำนวนมาก ที่ลักลอบทำการประมงโดยไม่มีอาชญาบัตรจากทางราชการอย่างถูกต้อง กองเรือประมงขนาดใหญ่ทำให้อัตราการเพิ่มผลผลิตในน่านน้ำไทยสูงมากจาก 1,548,885 ตัน ในปี พ.ศ. 2528 เป็น 2,000,000 ตัน ในปี พ.ศ.2532 และมีผลทำให้อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมง เช่น อุตสาหกรรมการผลิตน้ำแข็ง อุตสาหกรรมห้องเย็น และการแปรรูปสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมต่อเรือ และการผลิตอุปกรณ์การจับสัตว์น้ำ ฯลฯ พัฒนาขึ้นมาด้วย ประมาณว่าการประมงสามารถสร้าง รายได้ให้ประเทศมากถึง 5-6 พันล้านบาทต่อปี<sup>66</sup> ส่งผลให้ปริมาณสัตว์น้ำในอ่าวไทยและเขต เศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลลดลง ชาวประมงไทยจึงหันไปให้ความสนใจในน่านน้ำของ ประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้นทั้งใน เวียดนาม มาเลเซีย อินโดนีเซีย พม่า หรือไกลไปจนถึงอินเดีย บังคลาเทศ และออสเตรเลีย

สำหรับเขตน่านน้ำทางทะเลของสหภาพพม่า เป็นแหล่งประมงที่สำคัญยิ่งที่บริษัท ประมงไทย ต้องการเข้าไปจับสัตว์น้ำ เรือประมงไทยสามารถนำสัตว์น้ำกลับประเทศเพื่อการ บริโภค และป้อนอุตสาหกรรมประมงในประเทศปีละประมาณ 180,000 ตัน คิดเป็นมูลค่า ประมาณ 2,400 ล้านบาท<sup>67</sup>

การทำประมงระหว่างไทยกับพม่าได้เริ่มขึ้นเมื่อ รัฐบาลทหารภายใต้การนำของ นายพล ชอ หม่อง เข้ามาบริหารประเทศในปี พ.ศ.2531 ได้ประกาศเปิดประเทศให้นักลงทุน ชาวต่างชาติเข้าไปลงทุนในพม่า ทำให้ไทยมีโอกาสเจรจากับพม่าในเรื่องการประมง โดยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้เดินทางไปกรุงย่างกุ้ง เมื่อปี 2531 เพื่อ เจริญสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน หลังจากนั้นก็ได้มีการลงนามในสัญญาทำประมงร่วม ระหว่างภาคเอกชนไทยกับรัฐบาลพม่า เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2531 โดยพม่าได้ให้สิทธิแก่ เรือประมงไทยเข้าทำการประมงในน่านน้ำพม่า ประมาณ 10 บริษัท ซึ่งถือได้ว่าเป็นการลงนามใน สัญญาทำประมงร่วมกับพม่าอย่างเป็นทางการครั้งแรก โดยทั้งสองฝ่ายหวังว่าสัญญาดังกล่าวจะ ช่วยยุติปัญหาการลักลอบจับปลาในน่านน้ำพม่าของเรือประมงไทยได้ แต่สัญญาดังกล่าวไม่สามารถ แก้ปัญหาการลักลอบจับปลาในน่านน้ำพม่าให้หมดไปได้

#### การดำเนินนโยบายด้านประมงของหน่วยงานและองค์กรของรัฐ

##### 1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

<sup>66</sup> “การประมงนอกน่านน้ำเริ่มพบอุปสรรค”, สยามจดหมายเหตุ 15 (7-13 พฤษภาคม 2533): 516.

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 516.



เมื่อเรือประมงไทยได้สัมปทานเข้าไปจับปลาในน่านน้ำพม่าแล้ว ปรากฏว่าไม่ปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของฝ่ายพม่า เช่น การทำประมงนอกเขตสัมปทาน การใช้ตาอวนผิดขนาด การมีลูกเรือเป็นชาวพม่ามากกว่ากำหนด และไม่ได้รับอนุญาต การหลีกเลี่ยงการตรวจเข้า-ออก การปลอมแปลงเรือประมงเข้าไปลักลอบทำการประมงเกินกว่าจำนวนเรือที่ได้รับอนุญาต เป็นต้น และการเข้าไปจับปลาในน่านน้ำของประเทศพม่า ก็มีทั้งที่ได้รับอนุญาตจับปลา โดยถูกกฎหมายและเข้าไปลักลอบจับปลาจนเป็นเหตุให้ถูกประเทศเจ้าของน่านน้ำจับกุมซึ่งสถิติของจำนวนเรือ และชาวประมงไทยที่ถูกประเทศต่างๆ จับกุม มีเพิ่มขึ้นทุกปี

ตารางที่ 3 สถิติเรือประมงไทยถูกพม่าจับกุมตั้งแต่ปี 2524-2537

ปี	จำนวนเรือ (ลำ)	จำนวนลูกเรือ (คน)
2524-2530	127	1,465
2531	33	427
2532	36	582
2533	38	512
2534	28	377
2535	72	490
2536-2538	309	952

ที่มา : กองประมงต่างประเทศ กรมประมง

นอกจากนี้ การทำประมงของไทยยังประสบปัญหาการเรียกเก็บค่าคุ้มครองจากชนกลุ่มน้อย ได้แก่ กะเหรี่ยง และมอญ ที่มีฐานที่มั่นอยู่ทางตอนใต้ของพม่า ซึ่งถ้าไม่ยอมจ่ายค่าคุ้มครองตามที่เรียกร้องก็จะถูกยึดเรือและจับตัวไว้เพื่อเรียกค่าไถ่ นอกจากนี้ ยังถูกบังคับให้เลิกสัญญาที่ทำไว้กับรัฐบาลพม่า แล้วให้ทำสัญญากับกลุ่มของตนแทน ถ้าไม่ทำตามก็จะไม่ปลอดภัย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ

เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2533 พรรคความชาติกะเหรี่ยงและกลุ่มนักศึกษาพม่า ได้ยึดเรือประมงแดงศิริอุดม ขณะอยู่ห่างฝั่งพม่า 100 ไมล์ เรียกเงินค่าไถ่ 5 ล้านบาท และทำลายเรือโดยปล่อยลูกเรือไว้บนเกาะร้าง ให้ทางทกลับเอง ภายหลังจากได้ส่งหนังสือข่มขู่ประมงจังหวัดระนองบังคับให้เลิกสัญญาที่ทำไว้กับรัฐบาลพม่า แล้วให้ทำกับกลุ่มของตนแทน หากไม่ปฏิบัติตามก็จะไม่รับรองความปลอดภัย นอกจากนี้ ยังจะให้จดทะเบียนการทำประมงในน่านน้ำพม่ากับ

พรรคกรรมชาติกะเหรี่ยง ที่กองคลังจังหวัดมะริด และทวาย แทนที่จะจดทะเบียนกับรัฐบาลพม่า แต่ไทยมิได้ปฏิบัติตามจึงเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น นายปลอดประสพ สุรัสวดี อธิบดีกรมประมง ได้เข้าไปมีบทบาทในการเจรจากับนาย อู วิน ติน (U Win Tin) อธิบดีกรมประมงสหภาพพม่า และทางฝ่ายพม่าตกลงว่าจะเร่งให้ความช่วยเหลืออย่างดีที่สุด โดยจะเข้มงวดกว่าปกติ ซึ่งทางการไทยจะยื่นฟ้องนาย จอ อะ ผู้นำนักศึกษาพม่าและกลุ่มผู้ร่วมปล้นในครั้งนี้ ทั้งในไทยและพม่า เนื่องจากมีหลักฐานชัดเจน<sup>68</sup>

กรณีปัญหาเรือไทยลักลอบทำการประมงนี้ ทางพม่าไม่พอใจมาตลอด โดยทหารเรือพม่า ได้ออกประกาศว่าจะใช้มาตรการเด็ดขาดและรุนแรงในการตรวจค้น จับกุม ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

- 1) ให้สัญญาณขอตรวจค้นและจับกุม
- 2) หากไม่หยุดให้ตรวจค้น จะยิงขู่
- 3) หากต่อสู้ จะยิงจม

อย่างไรก็ตาม ทหารเรือพม่าได้ใช้มาตรการเด็ดขาดกับเรือประมงไทย ภายหลังจากที่ได้ยกเลิกสัมปทานทำประมงในน่านน้ำพม่า ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2536 กล่าวคือ ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2536 จนถึงเดือนมีนาคม 2537 ได้ยิงเรือประมงไทย และบางรายถูกเผาทิ้ง รวมแล้วประมาณ 50 ลำ ส่วนลูกเรือประมงไทย มีทั้งสูญหาย และบางส่วนถูกทหารพม่าจับ แต่ได้รับการช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก นอกจากการใช้มาตรการตรวจค้นและจับกุมที่รุนแรงแล้ว ทางทหารพม่ายังได้พิจารณาเพิ่มโทษสำหรับเรือประมงต่างชาติที่ละเมิดกฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ของทางการพม่า โดยที่หากเรือประมงกระทำความผิดจะมีโทษจำคุกสูงสุดถึง 47 ปี

นายปลอดประสพ สุรัสวดี อธิบดีกรมประมง เปิดเผยถึงปัญหาการทำประมงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านว่าการทำประมงในเขตน่านน้ำของสหภาพพม่าเริ่มมีปัญหา เนื่องจากกฎระเบียบที่วางไว้มีมากขึ้น การจัดรูปแบบการประมงจึงต้องจัดให้ถูกต้อง ส่วนการร่วมทุนอุตสาหกรรมต่อเนื่องด้านการประมงนั้น จะเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงข้อตกลง ในการร่วมโครงการขนาดเล็กเท่านั้น<sup>69</sup>

ปัญหาการทำประมงของไทยในเขตน่านน้ำพม่า มีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ สาเหตุประการหนึ่ง เนื่องมาจากการที่พม่าและไทยขาดกฎระเบียบที่ชัดเจนในการทำประมงร่วมกัน ทางกรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้ริเริ่มแนวคิดที่จะปรับปรุงและจัดระเบียบการทำประมงให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยขั้นแรกได้ผลักดันให้สมาคมประมงแห่งประเทศไทย แสวงหาความร่วมมือจากบริษัทเอกชนที่ทำประมงในพม่าที่มีความพร้อม รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มสมาพันธ์การประมง ทั้งนี้ นายเอนก สุขภูมิ นายก

<sup>68</sup> สยามจดหมายเหตุ 16 (11-17 มกราคม 2534): 30.

<sup>69</sup> สยามจดหมายเหตุ 18 (12-18 มีนาคม 2536): 296.

สมาคมประมงแห่งประเทศไทย เปิดเผยว่า กลุ่มบริษัทที่ทำประมงในสหภาพพม่าได้ตกลงจัดตั้งสมาพันธ์การประมงของกลุ่มบริษัทที่ทำประมงในพม่า โดยกำหนดการทำสัตยาบันและร่างระเบียบจัดตั้งสมาพันธ์ฯ ประมาณกลางเดือนตุลาคม 2535 มีบริษัทที่จะเข้าร่วมทำสัตยาบันในระยะแรก 8 แห่ง ได้แก่ บริษัทการประมงไทยพม่า (1990) จำกัด บริษัททีบีอี จำกัด บริษัทระนองแคนนิ่ง จำกัด บริษัทเจวี โอเซียน จำกัด บริษัท พรชัยระนอง จำกัด บริษัทโอเซียน ฟีด จำกัด บริษัททะเลทองพัฒนา จำกัด และบริษัทสินเพชรรัตน จำกัด ทั้งนี้บริษัทแต่ละแห่งจะต้องไปร่างความต้องการมาเพื่อนำมารวมเป็นร่างระเบียบของสมาพันธ์ฯ ต่อไป

แนวความคิดในการจัดตั้งสมาพันธ์ฯ เกิดขึ้นจากข้อเสนอแนะของนายปลอดประสพ สุรัสวดี อธิบดีกรมประมง ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มเสนอแนวทางให้กลุ่มบริษัทที่ทำประมงในพม่าทำสัตยาบันรวมตัวกันเป็นสมาพันธ์ฯ เพื่อให้มีอำนาจต่อรองและการเจรจาเป็นหนึ่งเดียว โดยจะต้องมีการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนในการทำประมงในพม่า การจัดตั้งสมาพันธ์ฯ ขึ้นมานอกจากจะทำให้มีความเป็นเอกภาพ ในการเจรจาเรื่องการค้าประมงกับพม่าแล้ว พม่าก็จะได้ประโยชน์ในการควบคุมกำกับดูแลเรือไทยภายใต้หลักเกณฑ์ที่เหมือน ๆ กัน เพราะที่ผ่านมามีการแยกกันเจรจากับบริษัทแต่ละแห่ง ข้อเจรจาย่อมเกี่ยวกับระบบและแนวทางปฏิบัติ เพราะเท่าที่ผ่านมา หลังจากมีการทำสัญญาทำประมงในพม่าเมื่อปี พ.ศ.2531 นับเป็นเวลา 4 ปีแล้ว ยังไม่ได้มีการปรับปรุงระเบียบต่าง ๆ ในขณะที่สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว และในการปฏิบัติต่าง ๆ มักจะกล่าวถึงแต่ระเบียบ โดยไม่คำนึงถึงหลักปฏิบัติ ซึ่งปัญหาเหล่านี้คงต้องเจรจากับพม่าต่อไป<sup>70</sup>

จากแนวคิดการจัดตั้งสมาพันธ์การประมงดังกล่าว เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพการทำประมงของไทยในภาพรวมให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นนั้น ทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอนโยบายพัฒนาประมงไทยให้ชัดเจนขึ้น รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรประมงเสียใหม่ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ อันมีผลทำให้การจัดการบริหารการประมงของไทยมีประสิทธิภาพ และมีระเบียบอย่างแท้จริง และอนุมัติให้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ โดยมีพลตำรวจเอกเกา สารสิน รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน นายอานัติ อาภาภิรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และนายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นรองประธาน คณบดีคณะวิทยาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณบดีคณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คณบดีคณะวาริชศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และผู้อำนวยการสถาบันวิทยาศาสตร์ทางทะเล มหาวิทยาลัยบูรพา เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เลขาธิการคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีก 30 คน

สำหรับเหตุผลในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากปัจจุบันผู้ประกอบการอาชีพประมงได้ประสบปัญหาโจรสลัดปล้นทรัพย์สินในเรือ และสัตว์น้ำที่จับได้พร้อมทั้ง

<sup>70</sup> สยามจดหมายเหตุ 17 (23-29 ตุลาคม 2535): 1194.

เรียกค่าได้เรือประมงและลูกเรือจากเจ้าของเรือประมง ปัญหาชาวประมงถูกจับกุมเพราะเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำประเทศเพื่อนบ้านอย่างไม่ถูกต้อง<sup>71</sup> หรือเนื่องจากการเดินทางผ่านน่านน้ำต่างประเทศเพื่อไปทำการประมงยังแหล่งอื่น ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจ จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน<sup>72</sup>

คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้เสนอ และให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ ทำให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการทำประมงว่าหากดำเนินไปด้วยดีมีเอกภาพ และมีความเป็นระเบียบแล้วจะนำรายได้เข้าประเทศ เป็นมูลค่ามหาศาลในแต่ละปี แต่ถ้าขาดความใส่ใจ ก็อาจเป็นสาเหตุนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ จากจุดนี้ ทำให้แนวคิดในการปรับปรุงการทำประมง ขยายวงกว้างออกไปสู่ความร่วมมือระดับภูมิภาค ทั้งนี้ นายนิพนธ์พร้อมพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เปิดเผยถึงการประชุมโครงการประมง ของกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia Pacific Economic Cooperation : APEC) ระหว่าง 10-12 กุมภาพันธ์ 2536 ว่าการประชุมครั้งนี้จัดขึ้นเพื่อหามาตรการในการปฏิบัติงานด้านประมงให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยจะเน้นเรื่องการอนุรักษ์ควบคู่ไปกับการใช้ทรัพยากรสัตว์น้ำ และพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังจะช่วยแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างสมาชิกกลุ่ม APEC ด้านการประมง เพื่อให้ประเทศในภูมิภาคนี้มีอำนาจในการต่อรองการค้ามากขึ้น เช่นเดียวกับที่ตลาดประชาคมยุโรปได้รวมเป็นตลาดเดียว และเขตการค้าเสรีของทวีปอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Area : NAFTA)

จากแนวคิดในการปรับปรุงการทำประมง และการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาประมงของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมประมง และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนความร่วมมือจากภาคเอกชน โดยสมาคมประมงแห่งประเทศไทย มีผลทำให้รู้ทางการประมงนอกน่านน้ำของไทยมีโอกาสดีขึ้น เห็นได้จากการเปิดเผยของนายปลอดประสพ สุรัสวดี ในเวลาต่อมาว่า รู้ทางการทำประมงนอกน่านน้ำจะแจ่มใสขึ้น เนื่องจากมีการติดต่อกับหลายประเทศ เช่น สหภาพพม่า เวียดนาม อินเดี มาเลเซีย อินโดนีเซีย ซึ่งมีสัญญาให้ไทยทำประมงได้ อย่างไรก็ตาม ชาวประมงควรปฏิบัติตามสัญญา ไม่ทำประมงแบบผิดกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และผลประโยชน์ของชาวประมงเอง<sup>73</sup>

<sup>71</sup> สยามโพสต์ (31 กรกฎาคม 2536): 15.

<sup>72</sup> “แนวทางการแก้ไขการประมงของไทย” สยามจดหมายเหตุ 16(16-22 สิงหาคม 3433): 904.

<sup>73</sup> “รู้ทางการประมงนอกน่านน้ำแจ่มใส” สยามจดหมายเหตุ 19 (21-27 มกราคม 2537): 104.

จากข้อมูลสินค้าส่งออกของไทย ที่มีมูลค่าสูงสุด 10 อันดับแรกของปี 2537 จะเห็นได้ว่าสินค้าจากธุรกิจการประมง ทำรายได้ให้กับประเทศไทยในสิบอันดับแรกถึง 2 ประเภท ได้แก่ สัตว์น้ำแช่แข็ง ที่มีมูลค่าส่งออกสูงเป็นอันดับ 1 และอุปกรณ์การทำประมง ในอันดับที่ 10 จึงเป็นสิ่งยืนยันให้เห็นว่า การทำประมงเป็นธุรกิจที่ทำรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มสูงขึ้นในอนาคต สมควรที่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญในการบริหารการทำประมง การจัดระเบียบ และควบคุมเอกชนไทยให้ดำเนินธุรกิจอย่างตรงไปตรงมา ขณะเดียวกันก็ต้องทำให้พม่าเล็งเห็นถึงความสำคัญของประโยชน์ที่จะได้รับ อันจะนำไปสู่ความร่วมมือที่ดีต่อกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรมประมงและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีบทบาทและจุดยืนในการแก้ปัญหาและสนับสนุนการทำประมงของไทยได้ดีในระดับหนึ่ง

ตารางที่ 4 สินค้าออกของไทยที่มีมูลค่าสูงสุด 10 อันดับแรก ปี 2537

	มูลค่า (ล้านบาท)	ร้อยละ
1. สัตว์น้ำแช่แข็ง (กุ้ง)	951.03	15.14
2. ยานพาหนะและส่วนประกอบ	491.19	7.82
3. เครื่องดื่มบำรุงกำลัง	465.80	7.41
4. ด้าย เส้นใยประดิษฐ์	410.01	6.53
5. ผงชูรส	362.95	5.78
6. วัสดุและอุปกรณ์การก่อสร้าง	310.55	4.94
7. รองเท้า	256.02	4.08
8. ผ้าฝ้าย	239.77	3.82
9. เชื้อเพลิง	210.70	3.34
10. อุปกรณ์ประมง	190.70	3.04

ที่มา : กระทรวงพาณิชย์

## 2) กระทรวงกลาโหมและสภาความมั่นคงแห่งชาติ

นอกจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว กระทรวงกลาโหม และสภาความมั่นคงแห่งชาติ ยังได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินนโยบายการทำประมงอย่างสอดคล้องกัน โดยทางสภาความมั่นคงแห่งชาติ ดำเนินการโดยถือผลประโยชน์ของชาติทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางด้านความมั่นคง เนื่องจากในปัจจุบัน ประเทศต่างๆ ได้ให้ความสำคัญในการแสวงหาประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติ และการใช้ประโยชน์อื่น ๆ จากทะเล

มากขึ้น และมีแนวโน้มของความขัดแย้งจากการแย่งชิงผลประโยชน์สูงขึ้น ซึ่งบางครั้งอาจนำไปสู่การใช้กำลังทางทหารได้ ดังนั้น จากลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของไทย จะเห็นได้ว่ามีสภาพล้อมแหลมและง่ายต่อการถูกปิดล้อมทางทะเล หรือได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในทะเลซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติในด้านต่างๆ อย่างมหาศาล และพื้นที่ทางทะเลด้านอ่าวไทย และทะเลอันดามัน ก็เป็นแหล่งที่มีผลประโยชน์ของชาติที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นแหล่งของทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ทั้งที่มีและไม่มีชีวิต ทั้งที่อยู่ผิวน้ำ ในน้ำ และใต้ผิวดินในทะเล รวมทั้งยังเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่ง แหล่งประกอบการพาณิชย์นาวีที่สำคัญ แหล่งท่องเที่ยว และบริเวณชายฝั่งก็เป็นท่าเรือและแหล่งพัฒนาอุตสาหกรรมที่สำคัญ ซึ่งเป็นที่มาของความเจริญมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการเป็นแหล่งสร้างงานและรายได้ของประชาชน

ภายหลังจากที่ได้ศึกษาตรวจสอบสถานการณ์และปัญหาวิเคราะห์ผลประโยชน์ของชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงมีมติเห็นชอบ และได้เสนอหลักการกำหนดนโยบายเสนอแนะนโยบาย และยุทธศาสตร์ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อการพิจารณา

เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว และมีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายและยุทธศาสตร์ ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ก็ได้ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ รับไป อำนวยการ และประสานการดำเนินการ โดยจัดให้มีองค์กรในรูปคณะกรรมการ มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ และมีคณะอนุกรรมการรับผิดชอบเฉพาะกรณีช่วยปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ให้มีการประสานงานกับคณะกรรมการหรืออนุกรรมการอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วด้วย เช่น คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติ เป็นต้น

สำหรับหลักการของนโยบาย และยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมีหลักการสำคัญ 3 ประการคือ<sup>74</sup>

1. การจัดระเบียบและกำหนดกติกาที่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์จากทะเล เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ ทั้งทะเลในประเทศ และทะเลที่เกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้าน
2. ส่งเสริม และสนับสนุนการใช้และการพัฒนาทรัพยากรต่างๆ ในทะเล ให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสมทางเศรษฐกิจ ป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แก๊สเรือนกระจก และฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ
3. เสริมสร้างความปลอดภัย ป้องกัน และปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายระหว่างประเทศ

<sup>74</sup> “นโยบายและยุทธศาสตร์ในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล”, สยามจดหมายเหตุ 18 (7-13 มิถุนายน 2536): 514.

ส่วนผลประโยชน์ของชาติทางทะเล มีดังนี้

1. เอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน ทางทะเล
2. ความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยในทะเลและบรรยากาศที่เอื้ออำนวย ต่อการประกอบอาชีพของประชาชน และการประกอบการทางเศรษฐกิจในทะเล
3. ผลประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ จากทะเลทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และผลประโยชน์ต่อเนื่องในรูปแบบอื่นๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

จากนโยบายและยุทธศาสตร์ทำให้การพัฒนาผลประโยชน์ต่างๆ ของชาติในทะเล ซึ่งมีอยู่หลายด้านดังกล่าว มีกรอบการดำเนินการที่ชัดเจน และผสมผสานผลประโยชน์ด้านต่างๆ อย่างเหมาะสม มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา และการจัดการทรัพยากรเพื่อการแก้ไขปัญหาค่าจะนำไปสู่การฉีกกำลัง และการประสานการดำเนินการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดียิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อผลประโยชน์ของชาติโดยรวม และสนับสนุนนโยบายรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจ ทั้งด้าน การเกษตร อุตสาหกรรม การพาณิชย์ระหว่างประเทศ การคมนาคม พลังงาน การท่องเที่ยวและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

สำหรับในส่วนของกระทรวงกลาโหม กองทัพเรือจะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกป้องและคุ้มครอง รวมถึงในรูปของการเป็นตัวแทนระดับประเทศไปเจรจากับประเทศต่างๆ เช่น อินโดนีเซีย อินเดีย พม่า หรือในรูปแบบการคุ้มครองกองเรือประมงของไทย การช่วยเหลือกรณีเรือประมงถูกจับ การปราบปรามโจรสลัด เป็นต้น

ผลจากการศึกษาพบว่า แนวทางแก้ไขปัญหาค่าจะประมงนั้น เกิดจากการตัดสินใจ และกำหนดนโยบายจากหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยที่แต่ละองค์กรมีทัศนคติ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน แต่ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาด้านการทำประมงนั้น อยู่ที่นักธุรกิจไทยบางส่วนที่เห็นแก่ผลประโยชน์ ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงที่ทำไว้กับรัฐบาลพม่า ทั้งในเรื่องของจำนวนเรือประมง เขตที่ได้รับสัมปทานจากพม่า การลักลอบถ่ายปลาออกก่อนถึงจุดที่รัฐบาลพม่ากำหนดให้มีการตรวจสอบปริมาณปลาที่จับได้ และการมีลูกเรือชาวพม่าเกินอัตราที่ได้รับอนุญาต<sup>75</sup> ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการประมงไทยจำนวนมากได้รับความเดือดร้อน และเรียกร้องให้รัฐบาลเข้าแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในจังหวัดที่ทำอาชีพประมงเป็นหลัก นอกจากนี้การทำประมงยังมีความเกี่ยวเนื่องกับอุตสาหกรรมต่างๆ อีกหลายประเภท เช่น อุตสาหกรรมท่องเที่ยว

<sup>75</sup> สัมภาษณ์ พลโท สนั่น ขจรกล้า, อ้างแล้ว.

อุตสาหกรรมโรงน้ำแข็ง อุตสาหกรรมการต่อเรือประมง ฯลฯ<sup>76</sup> เป็นเหตุให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อนมากเนื่องจากต้องขาดรายได้ ซึ่งหากเหตุการณ์และปัญหาไม่คลี่คลายลงก็อาจจะก่อให้เกิดประเด็นที่นำไปเกี่ยวข้องกับเสถียรภาพของรัฐบาลได้

การได้สัมปทานประมงของไทยจากพม่า นั้น ก็เช่นเดียวกับกรณีของการได้สัมปทานทำไม้ และเป็นที่ยอมรับกันว่า มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมประมงของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบจังหวัดระนอง ประเด็นเรื่องการทำประมงจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลให้รัฐบาลเห็นถึงประโยชน์ในการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่า ตามแนวทางการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ไว้

จากที่ได้ยกตัวอย่างปัญหาต่างๆ ชำต้นนั้น จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ของไทยที่จะได้รับจากการดำเนินความสัมพันธ์ในลักษณะของการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์นั้น มีความเกี่ยวเนื่องและเชื่อมโยงกัน เช่น ปัญหาเส้นเขตแดนที่ไม่ชัดเจน กับปัญหาชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนที่ส่งผลให้มีการละเมิดดินแดนอยู่เสมอ และในเวลาเดียวกัน ปัญหาชนกลุ่มน้อยก็ส่งผลกระทบต่อไปถึงปัญหาเศรษฐกิจของไทยด้วย จากการทำมายกเลิกการให้สัมปทานต่างๆ แก่ไทย เพราะเกิดความไม่พอใจไทยในปัญหาเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ที่พม่าระบุว่าไทยให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลไทยและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้ไทยมีโอกาสในการเข้าไปทำการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ของไทยทั้งด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ ดังนั้น หากจะมองปัญหาดังกล่าวเหล่านี้ด้วยทฤษฎีผลประโยชน์แห่งชาติแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่า การเลือกดำเนินนโยบายตามแนวทางการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของไทยทั้งในด้านความมั่นคง และเศรษฐกิจ และน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดของรัฐบาลไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>76</sup> สัมภาษณ์ วิรัช ร่มเย็น, อังแล้ว.