

บทที่ 5

สรุปและวิเคราะห์ปัญหาพรมแดนทางบก ในกรอบความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

สรุปปัญหา

การศึกษาวิจัย ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบกโดยเน้นศึกษาการดำเนินนโยบายของไทยเกี่ยวกับกรณีคอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 ได้ตั้งกรอบการศึกษาถึงปัญหาพิพาทที่คอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 ในช่วงเกิดวิกฤตการณ์โดยมุ่งพิจารณาถึงการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในการแก้ไขปัญหาเขตแดนที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤตการณ์ตามเขตพื้นที่ดังกล่าว

กรณีปัญหาพิพาทที่คอยกลาง เขตอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ เกิดจากการที่ทหารพม่าเข้ามาเก็บภาษีพืชผลทางการค้าจากราษฎรไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่คอยกลาง โดยทหารพม่าอ้างว่าเป็นเขตแดนของพม่า อีกทั้งชนกลุ่มน้อยสัญชาติพมามักจะหลบหนีการปราบปรามของทหารรัฐบาลพม่า รุกล้ำเขตแดนเข้ามาตั้งค่ายในบริเวณนี้ เช่น ในปี พ.ศ. 2530 พวกชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า กลุ่มสภาปฏิวัติรัฐใต้ (TAILAND-REVOLUTION COUNCIL) ได้เข้ามาตั้งค่ายกำลังต่อสู้กับทหารรัฐบาลพม่าบริเวณคอยกลางนี้ ทำให้พม่ามองไทยว่าเป็นผู้ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า นอกจากนี้ ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ยังลักลอบผลิตและจำหน่ายยาเสพติดในพื้นที่บริเวณคอยกลางด้วย ดังนั้น ฝ่ายรัฐบาลไทยจึงส่งกองกำลังทหารเข้าปราบปรามและขับไล่ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าดังกล่าวออกไปจากพื้นที่บริเวณคอยกลางตั้งแต่ปี พ.ศ.2530 แล้วตั้งฐานปฏิบัติการทหารพรานไว้ดูแลความเรียบร้อยในพื้นที่บริเวณคอยกลางตลอดมา

แต่ต่อมาปี พ.ศ.2538 ขุนส่าผู้นำชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า กลุ่มสภาปฏิวัติรัฐใต้ ได้เข้ามาขอตัวต่อรัฐบาลทหารพม่า พม่าจึงส่งกองกำลังทหารเข้ามาตั้งฐานปฏิบัติการแบบถาวรบนพื้นที่บริเวณคอยกลางเผชิญหน้ากับกองกำลังทหารไทย โดยพม่าอ้างว่าพื้นที่บริเวณคอยกลางนี้เคยเป็นที่ตั้งและเขตอิทธิพลของขุนส่า เมื่อขุนส่ามอบตัวต่อพม่าแล้ว พม่าจึงมีสิทธิเข้าควบคุมพื้นที่ดังกล่าวได้นอกจากนี้ทั้งฝ่ายไทยและพม่าต่างอ้างกรรมสิทธิ์ในพื้นที่บริเวณคอยกลางตามแผนที่ของแต่ละฝ่าย ทั้งๆที่ยังไม่มีการ ปักปันเขตแดนไว้ชัดเจน

ในช่วงแรกของการเกิดวิกฤตการณ์คอยกลางในปี พ.ศ.2530 ซึ่งอยู่ในสมัยของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายไว้ว่า กรณีมีการละเมิดอธิปไตยหรือเกิด

เหตุการณ์วิกฤตชายแดนให้ใช้มาตรการตอบโต้ ผลักดันและจำกัดเหตุการณ์ให้ยุติในระดับพื้นที่ โดยเร็ว โดยดำเนินการผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบชายแดนไทย-พม่า ทั้งนี้ให้ยึดแผนที่ของไทยซึ่งระบุว่าคอยกลางอยู่ในเขตของไทยเป็นหลัก

การดำเนินนโยบายได้เริ่มจาก พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น ซึ่งเป็นหัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก และรับผิดชอบศูนย์ปฏิบัติการชายแดนไทย-พม่า ได้เดินทางไปเจรจากับผู้นำพม่าเกี่ยวกับปัญหาที่ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า นำกองกำลังมาตั้งฐานปฏิบัติการรุกกล้าเขตแดนไทยที่คอยกลาง และพม่ามองว่าไทยเป็นผู้สนับสนุนชนกลุ่มน้อยดังกล่าวให้ใช้กำลังต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า ดังนั้น เพื่อแก้ไขความหวาดระแวงของพม่าดังกล่าว พลเอกชวลิตฯ จึงสั่งให้กองทัพภาคที่ 3 ใช้กำลังผลักดันกองกำลังชนกลุ่มน้อยออกไปจากพื้นที่คอยกลาง ซึ่งไทยถือว่าอยู่ในเขตแดนไทย แม้ทัพภาคที่ 3 จึงได้ตั้งกองกำลังทหารไทยที่ปฏิบัติการในพื้นที่ดังกล่าว ให้ใช้วิธีการเจรจาเพื่อให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นถอนกำลังออกไป แต่ในขณะนั้น กองกำลังทหารไทยที่ไปปฏิบัติการในพื้นที่ เห็นว่ามีความจำเป็นต้องใช้กำลังตีฐานหน้าด่านของชนกลุ่มน้อย จำนวน 3 ฐานก่อน เพื่อความได้เปรียบในการเจรจาและเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นฐานกำลัง ตลอดจนใช้เป็นเส้นทางไปตีฐานอื่นของชนกลุ่มน้อยได้ กองกำลังทหารไทย จึงนำกำลังเข้าตีฐานหน้าด่านของชนกลุ่มน้อย 3 ฐานโดยมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของหน่วยเหนือที่ให้เจรจาก่อน ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าสถานการณ์ขณะนั้น มีความได้เปรียบและเพื่อผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของกองกำลังทหารไทย ในด้านการใช้ฐานหน้าด่านดังกล่าว ในช่วง 2 สัปดาห์ต่อมานั้น กองกำลังทหารไทย ได้ใช้ทั้งกำลังและการเจรจาผลักดันชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่เหลืออีก 16 ฐาน ที่ไทยถือว่าตั้งรุกกล้าเขตแดนไทย บริเวณพื้นที่คอยกลางสำเร็จ

แต่ต่อมาในปี พ.ศ.2538 เมื่อขุนสำผู้นำกลุ่มสภาปฏิวัติรัฐใต้ ซึ่งเคยนำกองกำลังมาตั้งฐานปฏิบัติการรุกกล้าเขตแดนไทยที่คอยกลาง ได้เข้ามาขอตัวต่อรัฐบาลทหารพม่า ดังนั้น พม่าจึงรีบส่งกองกำลังทหารเข้ามาตั้งฐานปฏิบัติการแบบถาวรในพื้นที่บริเวณคอยกลางเผชิญหน้ากับกองกำลังทหารไทยที่ตั้งอยู่ก่อนแล้ว ทั้งนี้พม่าอ้างว่าพื้นที่บริเวณคอยกลางนี้เคยเป็นที่ตั้งและเขตอิทธิพลของขุนสำ เมื่อขุนสำมอบตัวต่อพม่าแล้ว จึงมีสิทธิเข้าควบคุมพื้นที่ดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ไทยและพม่าต่างก็อ้างกรรมสิทธิ์ตามแผนที่ของแต่ละฝ่าย โดยที่พื้นที่ดังกล่าว ยังไม่มีการปักปันเขตแดนไว้ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ได้มีการดำเนินการเจรจาโดยทหารของทั้งสองฝ่ายในระดับท้องถิ่นหลายครั้ง จนได้ข้อตกลงร่วมกันว่า กองกำลังทหารของฝ่ายไทยและพม่าที่ปฏิบัติการอยู่ในบริเวณพื้นที่คอยกลาง จะปฏิบัติการอยู่ในพื้นที่ร่วมกันอย่างสันติ ไม่มีการใช้กำลังและอาวุธ นอกจากนี้จะไม่เคลื่อนย้ายกำลังเข้ามาเพิ่มเติมหรือกระทำการใดๆ เพื่อให้กำลังของตนได้เปรียบกองกำลังของอีกฝ่ายหนึ่ง อีกทั้งเห็นควรให้แยกตั้งกองกำลัง เพื่อป้องกันปัญหาการกระทบกระทั่งกัน อันอาจเป็น

จุดก่อให้เกิดปัญหาคุกคามต่อไป และหากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายใดจะเข้าไปดูหรือตรวจสอบบริเวณพื้นที่คอยกลาง สามารถกระทำได้โดยไม่นำกองกำลังติดอาวุธไปด้วย อีกทั้งต้องแจ้งให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบก่อน เพื่อจะได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมดู หรือตรวจสอบพื้นที่ด้วยกัน ส่วนการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนจะกระทำการโดยคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลไทยและพม่า

กรณีปัญหาพิพาทที่บ้านเจดีย์สามองค์ เขตอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี เกิดจากการที่พม่าส่งกองกำลังทหารเข้าปราบปรามชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่เป็นมอญและกะเหรี่ยง โดยมีเป้าหมายเพื่อจำกัดกองกำลังทหารมอญและกะเหรี่ยงที่คอยเก็บภาษีเถื่อนจากผู้ทำการค้าในเขตพม่า บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ ซึ่งกองกำลังของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้จะนำรายได้ดังกล่าวไปเป็นทุนในการซื้ออาหารและอาวุธเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่าต่อไป

ในการปราบปรามชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าดังกล่าวนี้ บางครั้งทหารพม่าจะรุกล้ำเขตแดนของไทยและสร้างความเสียหายแก่ราษฎรไทยที่พักอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตบริเวณของไทยด้วย ในขณะเดียวกัน พม่ายังอ้างสิทธิเหนือดินแดนพื้นที่บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ทั้งหมด วิกฤตการณ์เริ่มขึ้นเมื่อ พม่าได้ส่งกองกำลังทหารเข้ายึดพื้นที่บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์จากพวกมอญและกะเหรี่ยง เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2533 และได้ตั้งฐานปฏิบัติการทางทหารแบบถาวรขึ้นในพื้นที่บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ ซึ่งตามแผนที่ของไทยถือว่าฐานปฏิบัติการที่ทหารพม่ามาตั้งนั้นอยู่ในเขตไทย แต่พม่าอ้างตามแผนที่ของพม่าว่าอยู่ในเขตแดนของพม่า จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาเขตแดนระหว่างไทยกับพม่านับแต่นั้นเป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีมีการปักปันเขตแดนไว้ชัดเจนเช่นเดียวกับกรณีคอยกลาง

วิกฤตการณ์บ้านเจดีย์สามองค์ เกิดขึ้นในสมัยของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีนโยบายหลักว่า กรณีที่มีการละเมิดอธิปไตยของไทย ให้หาทางระงับเหตุการณ์เพื่อให้ยุติลงในระดับพื้นที่โดยเร็ว ทั้งนี้ให้ใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก เริ่มจากการเจรจาด้วยสันติวิธีเพื่อให้พม่าถอนกองกำลังออกจากบ้านเจดีย์สามองค์ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านชายแดนไทย-พม่าในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคดำเนินการ และจะไม่นำเรื่องดังกล่าวขึ้นมาเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศ ส่วนการใช้กำลังทหารเพื่อแก้ไขปัญหาให้ยุติลงนั้น ถือเป็นทางเลือกสุดท้าย ทั้งนี้ให้ยึดถือแผนที่ของไทยเป็นหลัก

สำหรับการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่บ้านเจดีย์สามองค์นั้น ส่วนใหญ่แล้ว ก็ได้อาศัยนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ คือ การใช้มาตรการจากเบาไปหาหนักด้วยการเจรจาอย่างสันติก่อน แต่ในบางครั้ง ทางฝ่ายกองกำลังที่มีหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าว ก็ได้นำเอาวิธีการอื่นมาดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ดังกล่าวด้วย เช่น เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2533 กองพลทหารราบที่ 9 ได้นำกำลังไปฝึกเต็มพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์ที่มีปัญหาตามหลักฐานแผนที่

ของไทย พร้อมกันนั้นได้มีการแสดงกำลังด้วยการใช้กระสุนจริงด้วย นอกจากนี้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2536 ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้อนุมัติให้ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด เปิดจุดติดต่อประสานงานชายแดนไทย-พม่าที่บ้านเจดีย์สามองค์โดยเริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2536 จนถึงปัจจุบัน เป้าหมายคือการประสานความร่วมมือระหว่างไทย-พม่าตามแนวชายแดน ในเขตบ้านเจดีย์สามองค์ และดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาความมั่นคง พร้อมทั้งทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น ไทย-พม่าด้วย และเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ.2536 คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น ไทย-พม่าได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการขึ้น ณ ศาลาประชาคมบ้านเจดีย์สามองค์ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนบริเวณพื้นที่นั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายพม่าได้ทำการจัดสรรที่ทำกินเข้ามาในเขตพื้นที่ซึ่งยังไม่แน่ชัดดังกล่าว โดยคณะกรรมการของทั้งสองฝ่ายมีความเห็นร่วมกัน และได้ร่วมลงนามที่จะปฏิบัติตามข้อตกลง คือ พื้นที่บริเวณที่ยังไม่ระบุแน่ชัด ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะไม่ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ และจะไม่ทำการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างถาวรจนกว่าจะทราบเขตแดนที่แน่ชัดก่อน สำหรับพื้นที่บริเวณที่พม่าจัดสรรนั้น ทางฝ่ายพม่าจะหยุดการดำเนินการ และตกลงว่า จะปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลง ส่วนความเป็นอยู่ของราษฎรทั้งสองฝ่ายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็ขอให้ยึดถือว่าบริเวณใดที่ฝ่ายไทยหรือฝ่ายพม่าทำกินอยู่ก็ให้เป็นไปตามความเป็นอยู่ปกติ พร้อมกันนี้ทั้งสองฝ่ายจะไม่พูดถึงเรื่องเส้นเขตแดนจนกว่าจะมีการตรวจสอบปักปันเขตแดนโดยคณะกรรมการของทั้งสองฝ่ายต่อไปในอนาคต

กรณีปัญหาพิพาทที่เนิน 491 เขตอำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร เกิดจากการที่กองกำลังทหารพม่าเข้าปราบปรามกองกำลังทหารกะเหรี่ยงเพื่อกำจัดอิทธิพล เนื่องจากชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นได้นำกองกำลังไปตั้งมั่นอยู่บริเวณเนิน 491 และเรียกเก็บผลประโยชน์จากผู้ค้าไม้และผู้ทำประมง ทำให้พม่าขาดรายได้จำนวนมาก นอกจากนี้ กองกำลังทหารกะเหรี่ยงยังนำรายได้ดังกล่าวมาเป็นทุนในการซื้ออาหารและอาวุธเพื่อใช้ต่อสู้กับกองกำลังทหารพม่าอีกด้วย ดังนั้น กองกำลังทหารพม่าจึงได้นำกำลังเข้าปราบปรามและยึดเนิน 491 ได้เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 และจากนั้นกองกำลังทหารพม่าได้ตั้งฐานที่มั่นอยู่บนเนิน 491 ซึ่งฝ่ายไทยอ้างว่าเนินนี้อยู่ในเขตแดนของไทยตามแผนที่ของไทย แต่ฝ่ายพม่าก็อ้างว่าเนิน 491 อยู่ในเขตแดนของพม่าตามแผนที่ของพม่า ทั้งนี้บริเวณพื้นที่ที่เป็นปัญหานี้ ยังไม่มีการปักปันเขตแดนที่ชัดเจนเช่นเดียวกับกรณีคลองและบ้านเจดีย์สามองค์

สำหรับนโยบายของรัฐบาลไทยกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์เนิน 491 นั้น รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นต้นมาจนถึงรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ถือหลักว่ากรณีที่มีการละเมิดอธิปไตยของไทย ให้ใช้การเจรจาโดยสันติวิธีเพื่อให้พม่าถอนกำลังออกไปจากเนิน 491 ก่อนที่จะ

ใช้กองกำลังเข้าดำเนินการ โดยให้ดำเนินการผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบชายแดนไทย-พม่าในระดับท้องถิ่นและภูมิภาค ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวจะไม่นำมาเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศ พร้อมกันนี้ให้ยึดถือแผนที่ของไทยซึ่งระบุว่าเป็น 491 อยู่ในเขตแดนของไทยเป็นหลัก

ดังนั้นนับตั้งแต่ทหารพม่าเข้ายึดครองเนิน 491 ตั้งแต่วันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 การดำเนินนโยบายของไทย เริ่มจากการเจรจาของหน่วยงานที่รับผิดชอบชายแดนไทย-พม่า ในระดับท้องถิ่นและภูมิภาค แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากพม่าอ้างว่าเนินดังกล่าวอยู่ในเขตแดนของตน ในขณะที่ไทยเอง ในขณะนั้นก็ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เพราะเกิดความผันผวนทางการเมืองภายในของไทยจนกระทั่งเดือนตุลาคม พ.ศ.2535 พม่าได้จับกุมตัวนายอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนกับพวกไป สื่อมวลชนต่างๆจึงพากันให้ความสนใจและวิจารณ์ปัญหาชายแดนไทย-พม่าที่เนิน 491 สิ่งนี้ได้สร้างความกดดันแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงต้องเร่งรีบหาวิธีแก้ไขปัญหามาให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของไทย คือ พลอากาศเอกวรรณถ อภิการ์ ได้เดินทางไปเจรจากับผู้นำทหารพม่า เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 แต่ผู้นำทหารพม่าขอให้นำปัญหาเนิน 491 ไปเจรจากันในที่ประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ครั้งที่ 7 ซึ่งจะมีขึ้นในประเทศไทยในวันที่ 17-18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 แต่เมื่อถึงกำหนดที่จะประชุมคณะกรรมการดังกล่าว พม่าก็ยังไม่ยอมถอนกองกำลังทหารออกจากเนิน 491 โดยพม่าอ้างว่าขอให้มีการตรวจสอบเขตแดนให้แน่ชัดก่อน การกระทำครั้งนี้ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้นำทหารของไทยมาก อีกทั้งพรรคการเมืองฝ่ายค้านก็ได้นำปัญหาดังกล่าวไปโจมตีรัฐบาล ในสภาวะดำเนินการชักช้า พร้อมทั้งเรียกร้องให้ใช้กำลังผลักดันกองกำลังทหารพม่าให้ออกไปจากเนิน 491 โดยเร็ว ซึ่งปัญหาและแรงกดดันดังกล่าว เกือบทำให้ไทยต้องทำสงครามแย่งเนิน 491 กับพม่า

แต่ในที่สุดปัญหาดังกล่าวได้ยุติลงด้วยดี เนื่องจากกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2535 ได้ทรงกล่าวเตือนสติผู้เกี่ยวข้องกับปัญหาเนิน 491 ให้แก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธี ดังนั้น จึงทำให้การเจรจาระหว่างไทยกับพม่าครั้งพิเศษ เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2535 สามารถตกลงปัญหากันได้โดยให้เนิน 491 เป็นเขตปลอดทหาร ทหารพม่าจะถอนกองกำลังออกจากเนินไป และจัดให้มีคณะกรรมการปักปันเขตแดนทั้งสองฝ่ายพิจารณาตรวจสอบและปักปันเขตแดนบริเวณเนิน 491 ต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลไทยที่ผ่านมา นับตั้งแต่เกิดปัญหาข้อพิพาทที่คอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 สามารถกล่าวโดยสรุป คือ การพิจารณาพื้นที่ว่าส่วนใดเป็นเขตไทยนั้น ก็ให้ยึดแผนที่ของไทยเป็นหลัก ส่วนกรณีที่มีการละเมิดอธิปไตยของไทย ก็ให้ใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก ให้จัดการแก้ปัญหาเพื่อให้ยุติในพื้นที่โดยเร็ว โดยดำเนินการผ่าน

คณะกรรมการชายแดนไทย-พม่าในระดับท้องถิ่นและในระดับภูมิภาค ทั้งนี้จะไม่นำปัญหาข้อพิพาท ดังกล่าวขึ้นเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศ ส่วนการใช้กำลังทหาร ให้ถือเป็นทางเลือกสุดท้าย ส่วนการดำเนินการของคณะกรรมการชายแดนไทย-พม่า นับตั้งแต่เกิดปัญหาข้อพิพาทในพื้นที่ 3 แห่งที่ศึกษานั้น จะเริ่มจากการเจรจาระหว่างคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นก่อน ซึ่งผลการเจรจานั้นจะเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือเมื่อมีปัญหาข้อพิพาทที่ใด ให้กองกำลังทหารของทั้งสองฝ่ายดำเนินการโดยสันติวิธี ไม่มีการใช้กำลังและอาวุธ สำหรับการแก้ไขปัญหาเขตแดนจะกระทำโดยการเจรจาของคณะกรรมการปักปันเขตแดนของทั้งสองฝ่ายต่อไป

วิเคราะห์ปัญหา

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบกโดยเน้นศึกษาการดำเนินนโยบายของไทยเกี่ยวกับคอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 นี้ ผู้เขียนประสงค์จะศึกษาว่าตัวแบบการวิเคราะห์ ที่เน้นรูปแบบของกระบวนการปฏิบัติงานขององค์การ (organizational process model) ของ เกรแฮม ที อัลลิสัน (Graham T. Allison) จะสามารถนำมาใช้วิเคราะห์ลักษณะระบบการดำเนินนโยบายโดยองค์กรได้อย่างเหมาะสมเพียงใด ทั้งนี้ผู้เขียนจะจงศึกษาเฉพาะบทบาทของหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขข้อพิพาท 3 แห่งที่ศึกษา คือ กระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัตินโยบายของไทยต่อพม่าโดยตรง อัลลิสัน ได้อธิบายรูปแบบของกระบวนการปฏิบัติงานขององค์การว่า ในการตัดสินใจดำเนินนโยบายนั้นไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียว แต่มีฝ่ายอื่นร่วมในการตัดสินใจดำเนินนโยบายด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่ารัฐบาลประกอบด้วยการทำงานร่วมกันอย่างหลวมๆของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงานได้รับมอบหมายความรับผิดชอบในแต่ละด้าน โดยแต่ละหน่วยงานจะมี เกณฑ์มาตรฐานในขั้นตอนปฏิบัติงาน (standard operating procedures) เป็นระเบียบวิธีในการดำเนินการของตนเอง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน การดำเนินนโยบายของรัฐบาลจะไม่ใช่เป็นการตัดสินใจเลือกทางเลือกร่างๆของผู้นำรัฐบาล แต่จะเป็นการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆซึ่งได้ทำหน้าที่ตามเกณฑ์มาตรฐานในขั้นตอนปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน ผู้นำรัฐบาลอาจสนใจหรือชี้แนะในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆได้ แต่ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้ได้

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่คอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 นั้น เกิดจากการตัดสินใจและการกำหนดแนวนโยบายจากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างกันคือ กระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ

กระทรวงมหาดไทย และกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม โดยแต่ละองค์การต่างมีมุมมองทัศนคติการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา รวมทั้งระเบียบวิธี ขั้นตอนในการปฏิบัติงานโดยทั่วไปเพื่อแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกัน คือ

กระทรวงการต่างประเทศ มักจะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการทางการทูต ยึดการเจรจาและสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างไทยกับพม่าเป็นหลัก

สภาความมั่นคงแห่งชาติ มักจะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาด้วยการเจรจาแบบสันติวิธี โดยยึดหลักนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่าเป็นหลัก

กระทรวงมหาดไทย มักจะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาแบบสันติวิธี เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความเดือดร้อนและความไม่สงบสุขของราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า

กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า มักจะมีนโยบายที่ยึดมั่นในอธิปไตย และความมั่นคงของดินแดน การแก้ไขปัญหาจะเริ่มจากการเจรจาโดยสันติวิธีจนถึงขั้นใช้กำลัง เมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายกรณีปัญหาข้อพิพาทในพื้นที่ 3 แห่งที่นำมาศึกษานั้น แม้ว่าระเบียบวิธีและขั้นตอนในการปฏิบัติของ กระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่าในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทจะแตกต่างกัน เป็นเพราะว่าแต่ละองค์การหรือหน่วยงานมักจะยึดถือระเบียบวิธี ขั้นตอนในการปฏิบัติและผลประโยชน์ของหน่วยงานตนเองในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายหน่วยงานตนเองเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม แต่ละหน่วยงานยังคงยึดมั่นในผลประโยชน์ของชาติร่วมกัน โดยที่การดำเนินการของแต่ละหน่วยงานจะสอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาล ซึ่งมีนโยบายแน่ชัดว่าจะยึดถือการเจรจาโดยสันติวิธีเป็นสำคัญ เนื่องจากเห็นว่าประเทศพม่านั้นเป็นมิตรประเทศกับประเทศไทยมาเป็นเวลานาน อีกทั้งยังมีชายแดนติดต่อกันเป็นระยะทางยาวกว่าประเทศเพื่อนบ้านอื่น จึงมีความสำคัญต่อไทยในด้านความมั่นคงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการทหาร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กรณีปัญหาข้อพิพาทที่คอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 นั้น หน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบาย อาจจะมีระเบียบวิธีและขั้นตอนในการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปจากนโยบายของรัฐบาลบ้าง เช่น ในกรณีเกิดปัญหาข้อพิพาทที่บ้านเจดีย์สามองค์ นโยบายของรัฐบาลให้เจรจาด้วยสันติวิธี แต่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติกลับนำกำลังเข้าไปฝึกเต็มพื้นที่พิพาทโดยใช้กระสุนจริงเพื่อแสดงอำนาจหรือในกรณีข้อพิพาทที่เนิน 491 ฝ่ายทหารมีความเห็นในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทแตกต่างจากกระทรวงการต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์เหนือ

ดินแดนของเนิน 491 และวิธีในการแก้ไขปัญหา โดยฝ่ายทหารเห็นว่าปัญหาเนิน 491 อยู่ในเขตแดนไทยและเป็นปัญหาชายแดนโดยปกติ สามารถแก้ไขปัญหาก็ได้โดยคณะกรรมการในระดับท้องถิ่นและภูมิภาค ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายทหาร แต่ภายหลังการเจรจาเมื่อพม่าไม่ยอมถอนกองกำลังออกไป ฝ่ายทหารจึงพร้อมที่จะใช้กำลังผลักดันกองกำลังทหารพม่าตามระเบียบวิธีและขั้นตอนปฏิบัติงานโดยทั่วไปของหน่วยงานทหาร แต่กระทรวงการต่างประเทศ เห็นว่ากรรมสิทธิ์เหนือดินแดนเนิน 491 ยังไม่ชัดเจน การแก้ไขปัญหาคควรใช้การเจรจาในระดับคณะกรรมการปักปันเขตแดน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการต่างประเทศ

นอกจากนี้ ในบางครั้งแม้ภายในหน่วยงานเดียวกัน การตัดสินใจดำเนินการของฝ่ายต่างๆก็อาจมีความแตกต่างกันได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระเบียบวิธีการดำเนินนโยบายของฝ่ายต่างๆในหน่วยงานนั้นๆ เช่น กรณีปัญหาข้อพิพาทที่ดอยกลาง แม่ทัพภาคที่ 3 สั่งให้ใช้วิธีการเจรจาเพื่อให้ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าผู้รุกรานเขตแดนถอนกำลังออกไป แต่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในพื้นที่กลับตัดสินใจใช้กำลังเข้าดำเนินการผลักดันชนกลุ่มน้อยดังกล่าว ทั้งนี้เพราะความจำเป็นเพื่อความปลอดภัยและเป็นประโยชน์ในการผลักดันชนกลุ่มน้อยที่เหลือต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงทางการทหารที่ปฏิบัติอยู่ในพื้นที่ขณะนั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายของหน่วยงานหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกรณีปัญหาข้อพิพาทในพื้นที่ 3 แห่งที่ศึกษาดังกล่าว จึงมีความสอดคล้องกับแนวความคิดของอัลลิสันที่ว่าหน่วยงานหรือองค์การต่างๆ จะพิจารณาแก้ไขปัญหตามระเบียบวิธีและขั้นตอนในการปฏิบัติของหน่วยงานตนเอง แต่โดยหลักแล้วจะอยู่ภายใต้แนวทางนโยบายของชาติเดียวกัน แม้ว่าบางครั้งระเบียบวิธีและขั้นตอนของการปฏิบัติแต่ละหน่วยงานจะขัดแย้งกันบ้างก็ตาม ทั้งนี้หัวหน้าหรือผู้นำหน่วยงานที่อยู่เหนือหน่วยงานที่มีความขัดแย้งกัน จะต้องเข้าแทรกแซงเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายหลักของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายทหารดูจะมีบทบาทนำในการเจรจาแก้ไขปัญหากับพรมแดนมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจากว่า ตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลไทยและพม่ามีความเห็นร่วมกันว่า การแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พมานั้น จะสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยการเจรจาตกลงของทหารทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้รัฐบาลไทยและพม่า ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นบริเวณชายแดนไทย-พม่า ตั้งแต่วันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2506 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างสายสัมพันธ์ฉันท์มิตร ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีในทางเศรษฐกิจ รวมถึงการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการในระดับสูงและเป็นคณะกรรมการแก้ไขปัญหเฉพาะ โดยที่สมาชิกของคณะกรรมการดังกล่าว ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการฝ่ายทหาร

นอกจากนี้ จากการทำนานาประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศตะวันตก ร่วมกันคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและงดการช่วยเหลือในด้านต่างๆแก่ประเทศพม่า ด้วยเหตุที่ว่าพม่า เป็นประเทศที่มีการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง นับตั้งแต่การที่พม่าใช้กำลังเข้าปราบปรามนักเรียน นักศึกษาและประชาชนผู้เรียกร้องประชาธิปไตยในปี พ.ศ.2531 พร้อมกันนั้น สหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศตะวันตก ก็ได้เรียกร้องให้ประเทศต่างๆร่วมคว่ำบาตร และงดให้การช่วยเหลือแก่พม่า ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงต้องระมัดระวังในการติดต่อสัมพันธ์กับพม่า เพื่อหลีกเลี่ยงการที่จะถูกสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศตะวันตกมองว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนแก่ รัฐบาลที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน รัฐบาลไทยจึงมอบหมายให้ฝ่ายทหารเป็นผู้ติดต่อสัมพันธ์กับพม่า ใน ปัญหาต่างๆแทน อีกทั้งผู้นำรัฐบาลของพม่าส่วนใหญ่เป็นทหาร มีความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นอย่างดี กับผู้นำทหารของไทยตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้น การให้ฝ่ายทหารเป็นตัวแทนในการเจรจา ปัญหาข้อพิพาทต่างๆระหว่างไทยกับพม่า จึงถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการที่จะบรรลุผลในการเจรจา อย่างยิ่ง

ด้วยเหตุนี้ เมื่อเกิดปัญหาพรมแดนไทย-พม่า ทหารจึงมีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไข ปัญหาโดยผ่านไปยังหน่วยงานกองอำนาจการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า คณะกรรมการ ชายแดนส่วนภูมิภาคและคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น โดยการดำเนินนโยบายต่างๆยึดหลัก ตามนโยบาย ที่กำหนดขึ้นโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทยเป็น หน่วยงานสำคัญในการข้อมูล และการติดต่อประสานงาน

ปัญหาข้อพิพาทในพื้นที่ 3 แห่งที่ศึกษานี้ นอกจากจะแสดงถึงการดำเนินนโยบายของ หน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องในนโยบายต่างประเทศแล้ว ยังได้ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลขององค์กรหรือ หน่วยงานอื่นๆในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยด้วย เช่น กรณีปัญหาข้อพิพาทที่ดอย ลาง และบ้านเจดีย์สามองค์นั้น พ่อค้าและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนสำคัญมากในการกำหนด นโยบายต่างประเทศของไทย เพราะเหตุว่าบุคคลเหล่านี้ พักอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีข้อพิพาทกัน ใน ขณะเดียวกัน บุคคลเหล่านี้มีสัญชาติไทย ใช้ภาษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นแบบไทย จึงเชื่อว่าพื้นที่ ปัญหา ดังกล่าวเป็นพื้นที่เขตไทย อีกทั้งในขณะนั้น ประเทศไทยมีปัญหาภัยคุกคามจากพรรค คอมมิวนิสต์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะปัญหาตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชาที่มีความรุนแรง ผู้นำไทยไม่ต้องการที่จะมีศึกสองด้าน ดังนั้นในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ของไทยกับพม่า จึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ และความปลอดภัยของประชาชนคนไทย เป็นหลักด้วย หรือในกรณีปัญหาข้อพิพาทที่เนิน 491 สื่อมวลชนและกลุ่มประชาชน ตลอดจน พรรคการเมืองฝ่ายค้านก็มีบทบาทมากในการกดดันและเร่งรัดให้รัฐบาลทำการแก้ไขปัญหาโดย การใช้กำลังผลักดัน กองกำลังทหารพม่าให้ออกไปจากเขตแดนไทย แต่ด้วยกระแสพระราช

คำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับปัญหาเงิน 491 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2535 ซึ่งให้ข้อคิดแก่ผู้เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาว่า ให้พิจารณาโดยรอบคอบและแก้ไข ปัญหาโดยสันติวิธี มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาข้อขัดแย้งขึ้นภายในประเทศเอง ด้วยกระแสพระราชดำรัส ดังกล่าว จึงทำให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักและหันหน้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาเงิน 491 โดยสันติวิธี ปัญหาข้อขัดแย้งจึงสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ทั้งนี้ เป็นเพราะว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นสถาบันที่เคารพและเทิดทูนของ ปวงชนชาวไทย ดังนั้น กระแสพระราชดำรัส จึงมีอิทธิพลในการทำให้แก้ไขปัญหานั้นยุติลง จึงถือได้ว่าเหตุการณ์นี้ เป็นกรณีศึกษาพิเศษที่ต่างจากกรณีศึกษา อื่นๆ กรณีศึกษานี้ จึงไม่เป็นไปตามแนวคิดของอัลลิสัน

จากการศึกษาและการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดน ทางบกโดยเน้นศึกษาการดำเนินนโยบายของไทยเกี่ยวกับ 3 กรณีดังกล่าว ผู้ศึกษาตั้งสมมติฐานไว้ว่า ในการดำเนินนโยบายต่อพม่าเพื่อแก้ไขปัญหาพรมแดนทางบก ในกรณีพิพาทที่คอยกลาง บ้าน เจริญสามองค์ และเงิน 491 ความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ เป็นผลมาจาก องค์การที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัตินโยบายในท้องถิ่นซึ่งดำเนินนโยบายตาม แนวคิด ผลประโยชน์ มโนทัศน์และยุทธวิธีขององค์การและของตนเอง จากการศึกษาี้ สามารถ วิเคราะห์ได้ว่า สมมติฐานที่ตั้งไว้สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายขององค์การที่เกี่ยวข้องกับการ กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัตินโยบายในท้องถิ่นที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาคือพิพาทดังกล่าวตาม แนวคิดด้านผลประโยชน์ มโนทัศน์และยุทธวิธีขององค์การได้ 2 กรณี คือ กรณีคอยกลางและบ้าน เจริญสามองค์ ส่วนกรณีที่ 3 คือเงิน 491 นั้น วิฤตการณ์ได้ดำเนินการถึงขั้นเตรียมพร้อมจะ ใช้กำลังต่อสู้กับกำลังของพม่าอยู่แล้ว แต่วิฤตการณ์ได้ถูกเบี่ยงเบนไปสู่ภาวะปกติด้วยการเจรจา ดังนั้น การดำเนินนโยบายของผู้ปฏิบัติการ จึงยังไม่เป็นไปตามแนวคิดของตนเองและขององค์การ อย่างไรก็ตาม องค์การที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัตินโยบายในท้องถิ่น แม้ว่าจะ ดำเนินตามแนวคิดด้านผลประโยชน์ มโนทัศน์และยุทธวิธีขององค์การและของตนเองก็ตาม แต่ องค์การที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัตินโยบาย ยังคงยึดหลักนโยบายของชาติใน แนวทางเดียวกัน โดยยึดมั่นในผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ