

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

สหภาพพม่า (The Union of Myanmar) เป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทย มีพรมแดนร่วมกันยาวประมาณ 2,401 กิโลเมตร เริ่มตั้งแต่จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง รวม 10 จังหวัด ติดต่อกับอาณาเขตรัฐฉาน (Shan) หรือไทยใหญ่ รัฐคะยา (Kayah) หรือรัฐคะเรนนิ (Karenni) และ ภาคตะนาวศรี (Tanasserim) ของพม่าตามลำดับ ภูมิประเทศตามแนวชายแดนส่วนใหญ่เป็นป่าเขาที่ถูกรันดาล ห่างไกลจากการควบคุมดูแลของทางราชการของทั้ง 2 ฝ่าย แม่น้ำที่เป็นเส้นกันเขตแดนบางตอน บางฤดูแคบ และตื้นเขิน ทำให้ง่ายต่อการเดินทางไป-มา ประชาชนตามแนวชายแดนพม่า สามารถติดต่อกันได้ทั้งทางเดินเท้า ทางรถยนต์ และทางเรือ<sup>1</sup> และเนื่องจากมีชายแดนที่ติดต่อกันดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น จึงส่งผลให้พม่าและไทยมีปัญหาที่สำคัญหลายประการ อันได้แก่<sup>2</sup> ปัญหาเส้นเขตแดน ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ปัญหาการค้าชายแดน ปัญหายาเสพติด และ ปัญหาประมง เป็นต้น

นอกจากภูมิประเทศที่ติดต่อกันแล้ว ไทยได้มีการติดต่อกับพม่ามาเป็นเวลานาน โดยในอดีตไทยมองพม่าด้วยสายตาทะหวาดระแวง และมองพม่าว่าเป็นศัตรูรุกรานไทย และทำลายล้างศิลปวัฒนธรรม ย้ายพุทธศาสนาตลอดจนเมืองหลวงไทยอย่างย่อยยับ นับตั้งแต่เสียกรุงศรีอยุธยาให้แก่พม่าครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2310 ดังนั้นในสายตาของไทยแล้ว พม่าคือศัตรู ที่ไทยต้องให้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ และนอกจากนี้ไทยยังได้ใช้นโยบาย “รัฐกันชน” และการใช้ “ชนกลุ่มน้อย” ให้ทำ

<sup>1</sup> คณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี, “เรื่องปัญหาชายแดนด้านตะวันตก กรกฎาคม 2535,” หน้า 2. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>2</sup> นิสรียา ทองกลีบ, “ความสัมพันธ์ไทย-พม่าในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 (พ.ศ.2540-2544),” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 3.

การหาข่าวสืบราชการลับในพม่ามาแจ้งให้ไทย เพื่อให้รู้ถึงความเป็นไปในพม่าและจะได้เตรียมการรับศึกพม่าได้ถูกต้อง ไม่เพียงพม่าต่อพม่า<sup>3</sup>

สำหรับสถานการณ์ด้านการเมืองภายในพม่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ได้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอย่างรุนแรงในพม่า และเป็นที่น่าสนใจต่อประเทศต่างๆเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งนายพลซอ หม่อง ทำรัฐประหารและเข้ามาปกครองประเทศภายใต้สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (The State Law and Order Restoration Council--SLORC)<sup>4</sup>

แต่ทว่าในที่สุดก็ได้มีการเปลี่ยนชื่อคณะผู้ปกครองจากสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 พร้อมกับจัดตั้งอีกองค์กรขึ้นมารับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อไป โดยตั้งชื่อคณะผู้บริหารใหม่นี้ว่า“สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ” (The State Peace and Development Council - SPDC) ซึ่งในช่วงเวลาที่สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐได้ตั้งขึ้นนี้ ใกล้เคียงกับสมัยที่ 2 ของนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย ที่ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่าในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย และสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ พบว่าทั้งไทยและพม่าต่างมีความขัดแย้งกันมาโดยตลอด ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ามีปัญหาและความยุ่งยากโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังที่ไทยได้เป็นผู้เสนอเปลี่ยนหลักการที่ได้รับการปฏิบัติสืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อนๆ อันได้แก่หลักการ “การเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์” (constructive engagement) มาเป็น หลักการ “การเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น” (flexible engagement) ในระหว่างการประชุมประจำปีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอาเซียน ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งภายหลังได้รับการ

<sup>3</sup> พรพิมล ตริโชติ, ความสัมพันธ์ไทย-พม่ายุคปัจจุบัน, เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง เอเชียในช่วงปลายศตวรรษ จัดที่ สถาบันเอเชียศึกษา 23-25 เมษายน 2539 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 3.

<sup>4</sup> ทราญแก้ว ชูทรัพย์, “พม่า,” เอเชียรายปี (1991), ปราณี ทิพย์รัตน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 184.

ตอบรับจากสมาชิกอาเซียนเป็นหลักการ “การปฏิสัมพันธ์เชิงเกื้อหนุน” (enhanced interaction) โดยมีเนื้อหาสำคัญ ดังนี้คือ<sup>5</sup>

1. การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนน่าจะหารือกันในประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อประเทศสมาชิกอื่นโดยรวม ซึ่งหลักการนี้เป็นการล้มเลิก “หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกในกลุ่มประเทศอาเซียน” (non-intervention) ซึ่งเคยใช้มาตั้งแต่ก่อตั้งอาเซียนในปี 1967
2. การเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับกระแสโลกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกล่าววั้น หมายถึง กระแส “กระบวนการเป็นประชาธิปไตย” (democratization) และ “สิทธิมนุษยชน” (human rights) ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียและโลก

จากหลักการเบื้องต้นที่ไทยได้มีความพยายามผลักดันให้พม่าเป็นสังคมเปิด (open society) ก็ได้ประสบความสำเร็จอย่างสิ้นเชิง จนกระทั่งเกิดผลในทางลบอันเป็นประเด็นที่ยุ่งยากต่อไทยโดยตรง เช่น เหตุการณ์นักศึกษาพม่าบุกยึดสถานทูตพม่าที่บริเวณถนนสาทร กรุงเทพฯ ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งพล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ให้คำจำกัดความนักศึกษาเหล่านี้ว่า “นักศึกษาเหล่านี้ไม่ได้เป็นผู้ก่อการร้าย แต่เป็นนักต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย” จึงส่งผลให้รัฐบาลพม่าได้แสดงความไม่พอใจกับการนิยามคำดังกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>6</sup>

นอกจากนี้พบว่าในกรณีของนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชุดนี้ได้เน้นย้ำถึงการปรับบทบาทของไทยให้เด่นชัดในการกระตือรือร้นและความรับผิดชอบต่อประชาคมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน ซึ่งระบุว่ารัฐบาลจะร่วมมือบทบาทในเวทีระหว่างประเทศในด้านการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>5</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “พม่า,” เอเชียรายปี (1999). วชิรินทร์ ยงศิริ, พรพิมล ตริโชติ และ ชปา จิตต์ประทุม, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 111.

<sup>6</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, “พม่า,” เอเชียรายปี (2000). วชิรินทร์ ยงศิริ, พรพิมล ตริโชติ และชปา จิตต์ประทุม, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 141.

คุ้มครอง และส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน<sup>7</sup> ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าย่อมต้องสร้างความหวาดระแวงต่อประเทศพม่าอย่างแน่นอน

จนกระทั่งในสมัยต่อมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีตามประกาศ พระบรมราชโองการ ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ซึ่งรัฐบาลภายใต้การบริหารของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั้น มีวัตถุประสงค์อย่างแน่วแน่ให้นโยบายต่างประเทศเป็นกลไกในการส่งเสริมความสัมพันธ์กับนานาประเทศ เห็นได้ชัดจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ที่ได้กำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินด้านการต่างประเทศไว้ดังนี้<sup>8</sup> คือ มุ่งดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการทูตในด้านต่างๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อีกทั้งแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกด้าน รวมถึงการฟื้นฟู กระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างเร่งด่วน ด้วยการสานต่อหรือริเริ่มความสัมพันธ์ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อนำมาซึ่งความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ จริงใจ และโดยสันติวิธี

ดังนั้น รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า (forward engagement) โดยให้ความสำคัญกับการกระชับความสัมพันธ์ การพัฒนาความร่วมมือและการขยายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาประเทศ โดยมุ่งดำเนินนโยบายการทูตเชิงเศรษฐกิจ (economic diplomacy) รวมถึงการเพิ่มบทบาทการทูตเชิงรุกของไทยในสังคมระหว่างประเทศด้วย ดังที่ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า นโยบายไทยต่อพม่าจะแตกต่างไปจากเดิมที่เห็นได้ชัดคือ ไทยจะดำเนินนโยบายต่อพม่าภายใต้นโยบายที่เรียกว่า

<sup>7</sup> "นโยบายรัฐบาล," สยามจดหมายเหตุ 22 ฉบับที่ 17: 1292-1297.

<sup>8</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พ้นตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร แถลงต่อรัฐสภา วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544. [online]. แหล่งที่มา : [www.thaigov.go.th/general/policy/policy\\_thaksin.htm](http://www.thaigov.go.th/general/policy/policy_thaksin.htm). [2546, 7 มิถุนายน].

เนื่องจากมีผู้ให้คำแปลของคำว่า forward engagement ไว้อย่างหลากหลาย แต่ทว่าผู้ศึกษาได้ตรวจสอบความหมายของคำดังกล่าวแล้วจาก เอกสารของกระทรวงการต่างประเทศ เรื่อง "การปฏิบัติการกิจด้านการต่างประเทศของรัฐบาลในรอบ 2 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2546)" ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอใช้ว่า "นโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า" ตลอดทั้งเล่ม

นโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า อันประกอบด้วย นโยบายที่ใช้การทูตส่วนตัว (personal diplomacy) และใช้นโยบายที่นำโดยแรงขับเคลื่อนทางธุรกิจมากกว่าเป้าหมายทางอุดมการณ์

รวมทั้งรัฐบาลชุดนี้ยังได้ประกาศนโยบายการต่างประเทศอย่างชัดเจนว่าจะให้ความสำคัญกับการเร่งฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเร่งด่วน และรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการต่างประเทศที่ให้ความสำคัญต่อการให้เกียรติ เคารพในศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิและไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประกาศอย่างชัดเจนที่จะไม่ยินยอมให้บุคคลใดอาศัยประเทศไทยเพื่อก่อความไม่สงบขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน

นอกจากนี้ นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลภายใต้การนำของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะมีลักษณะที่มุ่งเน้นไปในทางด้านเศรษฐกิจน่านการเมือง เห็นได้จากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ได้ให้สัมภาษณ์ในนิตยสารฟาร์อีสเทิร์น อีโคโนมิค ในฮ่องกงว่า นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชุดนี้เป็นในลักษณะมุ่งเรื่องการค้า โดยไม่มีเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และหลักการประชาธิปไตย อีกประเด็นที่เด่นชัดเจเนคือ นโยบายการชูเอเชีย และต้องการให้ไทยเป็นสะพานของเอเชียตะวันออกและเอเชียใต้ โดยมุ่งเน้นเรื่อง "วิถีเอเชีย" คือสายสัมพันธ์ส่วนตัวเข้าหากัน และสนับสนุนความร่วมมือของประเทศในเอเชีย<sup>10</sup>

แต่ทว่าภายหลังที่นโยบายดังกล่าวได้นำมาแถลงและเป็นแนวทางในการดำเนินความสัมพันธ์กับพม่า นั้น กลับพบว่าในด้านความสัมพันธ์กับประเทศพม่าในช่วงแรก ที่รัฐบาลชุดนี้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ความสัมพันธ์ไทยกับพม่าได้ตกต่ำถึงขีดสุด<sup>11</sup> ทั้งจากความขัดแย้งอันสืบเนื่องมาจากรัฐบาลชุดก่อน รวมถึงความขัดแย้งบริเวณชายแดนไทย-พม่า เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 ซึ่งเกิดเหตุการณ์การปะทะกันระหว่างทหารพม่า และกองกำลังกู้ชาติไทยใหญ่ที่บริเวณเนินกูเต็งนาโหยงและ

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>9</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "พม่า," เอเชียรายปี (2002). ทราเยกัว ทิพากร, ดลยา เทียนทอง และพรรณศิริ พรหมพันธุ์ม, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 103.

<sup>10</sup> "ผ่านนโยบาย "วิถีเอเชีย" ทักษิณ ระวังประวัติศาสตร์ซ้ำรอย "น้ำชาติ", เนชั่นสุดสัปดาห์ 9(19-25 กุมภาพันธ์ 2544): 93.

<sup>11</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "การปฏิบัติการกิจด้านการต่างประเทศของรัฐบาลในรอบ 2 ปี (กุมภาพันธ์ 2544-กุมภาพันธ์ 2546), (กรุงเทพฯ : บริษัทสยามเอ็ม แอนด์ พับลิชชิง จำกัด ), หน้า 8.

เนินปางหนูน ไกล่ชายแดนไทยทางภาคเหนือ ส่งผลให้กระสุนจำนวนหนึ่งตกเข้ามา รวมถึงได้มีทหารพม่าบางส่วนเข้ามาถูกล่าอริปไตยยังฝั่งไทย จนกระทั่งมีราษฎรไทยเสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก และในเดือนเดียวกันนั่นเอง พม่าได้สั่งปิดพรมแดนที่ท่าซี้เหล็ก ทำให้เกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของไทย

ในเดือนมีนาคมของปีเดียวกัน ไทยได้มีคำสั่งปิดด่านถาวรที่ อำเภอแม่สาย เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดกับประชาชน และในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2544 พม่าได้ทำการปิดด่านติดต่อตั้งแต่ด่านจังหวัดเชียงราย จนถึงด่านจังหวัดระนอง เนื่องจากเข้าใจว่าไทยได้ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยไทยใหญ่ที่ทางพม่าทำการปราบปรามอยู่ ซึ่งในการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของพมานั้นได้กระทำเรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง และทุกครั้งประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากลูกกระสุนที่ตกเข้ามายังฝั่งไทย และแบกรับภาระของผู้อพยพที่หนีภัยสงครามเข้ามายังฝั่งไทยเสมอ

จนกระทั่งเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2545 ความขัดแย้งระหว่างไทยและพม่ายิ่งเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากหนังสือพิมพ์ของรัฐบาล The New Light of Myanmar ได้ลงบทความโจมตีไทย และสถาบันพระมหากษัตริย์ของไทย แม้ว่าทางการไทยจะได้มีหนังสือบันทึกช่วยจำส่งไป เพื่อให้ยุติการกระทำดังกล่าว แต่ก็ยังคงมีการตีพิมพ์บทความในหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นเป็นภาษาพม่า ต่อมาในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2545 ประชาชนในพม่ากว่า 10,000 คน ได้ทำการชุมนุมประท้วงไทยที่รัฐฉาน โดยกล่าวหาไทยว่าให้การสนับสนุนและให้การช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยไทยใหญ่ โดยในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงที่ทหารพม่าร่วมกับกองกำลังผสมกลุ่มว่าแดงและมุเซอกกำลังปราบชนกลุ่มน้อยไทยใหญ่อยู่ นอกจากนี้ยังเกิดเหตุการณ์ที่ทางการพม่าตัดกระแสไฟฟ้าที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคของไทยส่งไปจำหน่ายให้จังหวัดท่าซี้เหล็กด้วย

เห็นได้ว่าแม้รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะได้มีการประกาศถึงการดำเนินนโยบายตามแนวทางของนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้าต่อประเทศพม่าอย่างชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ภายหลังที่ได้มีการประกาศนโยบายแล้วปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าก็ยังคงเกิดขึ้น และยังส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง รวมถึงความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนชาวไทยเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตามไทยมีความพยายามที่จะกระชับความสัมพันธ์อันดีต่อพม่าเรื่อยมา ไม่ว่าจะเป็น การกำหนดเยือนพม่าอย่างเป็นทางการของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 19-20 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นการเยือนประเทศแรกในฐานะนายกรัฐมนตรี<sup>12</sup> ในขณะที่การเยือนพม่าครั้งนี้ ได้มีการทำ ข้อตกลงรวม 4 ฉบับ ใน 4 โครงการด้วยกันคือ 1) ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติด 2) การไม่ แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน 3) การร่วมมือด้านการค้าและการลงทุน และ 4) การปักปันเขตแดน<sup>13</sup> รวมถึงการเยือนพม่าของ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ เพื่อพบปะและเจรจากับพล.อ.อาวุโส ตานช่วย ประธานสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (The State Peace and Development Council -- SPDC) และนายกรัฐมนตรีพม่า พล.อ.หม่อง เอรองประธาน SPDC และผบ.ทบ. พล.ท. ชิ่น ยุ้นต์ เลขาธิการ SPDC และหัวหน้าฝ่ายข่าวทหาร เมื่อวันที่ 23-24 กรกฎาคม พ.ศ. 2544<sup>14</sup> ซึ่งได้มีการ พุดคุยกันในประเด็นปัญหาแรงงานผิดกฎหมายในประเทศไทย นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังได้มอบเงิน จำนวน 20 ล้านบาทแก่รัฐบาลพม่าในการแก้ปัญหา ยาเสพติดที่รัฐฉาน<sup>15</sup> ตามมาด้วยการประกาศ เยือนอย่างเป็นทางการครั้งที่ 2 ของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรและรัฐมนตรีต่างประเทศไทย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ในช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ. 2545<sup>16</sup>

รวมถึงเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรได้เข้าร่วม การประชุมระดับผู้นำว่าด้วยยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า และไทย (Summit Meeting on the Economic Cooperation Strategy between Cambodia, Lao PDR,

<sup>12</sup> อุกฤษฏ์ บัษมานันท์, "พม่า," เอเชียรายปี (2001). ทราัยแก้ว ทิพากร, ดลยา เทียนทอง และพรรณสิริ พรหมพันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 99.

<sup>13</sup> พรพิมล ตรีโชติ, "พม่า," เอเชียรายปี (1999). วัชรินทร์ ยงศิริ, พรพิมล ตรีโชติ และชปา จิตต์ประทุม, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 174.

<sup>14</sup> ในปี 1997 ได้มีการยกเลิกสภาพินฟูกฏและระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 1997 และ จัดตั้งสภาขึ้นมารับผิดชอบบริหารประเทศต่อไป ภายใต้ชื่อว่า "สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ" (The State Peace and Development Council - SPDC)

<sup>15</sup> วาสนา นาน่วม, "จี๋จ๋า หม่องพม่า "บักจี๋" เหยียบร่างกุง ลาก "ชิน ยุ้นต์" เยือนกรุง," มติชนสุดสัปดาห์ 21(30 กรกฎาคม 2544) : 28.

<sup>16</sup> อุกฤษฏ์ บัษมานันท์, "พม่า," ใน เอเชียรายปี (2003). ทราัยแก้ว ทิพากร, ดลยา เทียนทอง และศราวุฒิ อารีย์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 43.

<sup>16</sup> Don Pathan, "Thaksin goes greater foreign glory" The Nation (6 February 2002) : p.5.

Myanmar and Thailand) ที่เมืองพุกาม สหภาพพม่า อีกทั้งในรัฐบาลชุดนี้ได้มีการนำเสนอนโยบายต่างประเทศใหม่ๆเพิ่มขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นการนำเสนอความร่างแผนการประชาธิปไตยในพม่าหรือ "โรดแมป" (Roadmap) โดย ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นการกล่าวถึงขั้นตอนการนำไปสู่กระบวนการปรองดองแห่งชาติของพม่า<sup>17</sup> โดยเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ไทยได้เป็นเจ้าภาพและเป็นตัวกลางประสานความเข้าใจระหว่างพม่าและชาติตะวันตก ภายหลังจากที่สหรัฐฯและยุโรปได้ทำการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่าเพื่อเป็นการกดดันให้ปล่อยตัวนางออง ซาน ซูจี และให้พม่าดำเนินการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการประชุมถึงแผนปรองดองสู่ประชาธิปไตยของพม่าในครั้งนั้น จัดขึ้นที่กระทรวงการต่างประเทศ ถนนศรีอยุธยา โดยมีตัวแทนจาก 12 ประเทศ 1 องค์กรเข้าร่วมประชุม คือ พม่า อิตาลี ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย เยอรมัน อินเดีย สิงคโปร์ ออสเตรเลีย ไทย และผู้แทนจากสหประชาชาติ โดยได้ตั้งชื่อเวทีนี้ว่า กระบวนการกรุงเทพฯ (Bangkok Process) ครั้งที่ 1<sup>18</sup>

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2547 ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทยได้ให้สัมภาษณ์ที่ทำเนียบรัฐบาลเกี่ยวกับการที่ไทยจะเป็นผู้จัดการประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ ครั้งที่ 2 ในวันที่ 29-30 เมษายน พ.ศ. 2547 ซึ่งการประชุมที่จะจัดขึ้นนี้ พม่าได้ตอบรับในการเข้าร่วมประชุมด้วย โดยหัวข้อหลักจะได้แก่ การสร้างความเข้าใจให้ตรงกันระหว่างพม่ากับประชาคมโลก และให้พม่าได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงความคืบหน้าเกี่ยวกับกระบวนการสร้างความปรองดองแห่งชาติในพม่า นับตั้งแต่ได้มีการประชุม กระบวนการกรุงเทพฯ ครั้งที่ 1<sup>19</sup> แต่ทว่าภายหลังจากที่ได้มีการให้สัมภาษณ์ไปแล้วนั้น เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2547 ได้มีการรายงานข่าวออกมาว่า ทางรัฐบาลพม่าได้ออกมาปฏิเสธการเข้าร่วมประชุมดังกล่าว และขอให้ไทยซึ่งจะเป็นเจ้าภาพเลื่อนการประชุมออกไปก่อน จนกว่าจะผ่านพ้นการประชุมสมัชชาแห่งชาติของพม่า ในวันที่ 17 พฤษภาคม 2547

<sup>17</sup> "โรดแมป เกมไทยช่วยพม่า ในกรงเล็บมหาอำนาจสหรัฐฯ-จีน," เนชั่นสุดสัปดาห์ 12 (4-10 สิงหาคม 2546):95.

<sup>18</sup> "ถกพม่าสดใส ไทยปลื้ม," [online] แหล่งที่มา : [www.rakbankerd.com/hotnews.html?1203](http://www.rakbankerd.com/hotnews.html?1203) [2546, 20 ธันวาคม]

<sup>19</sup> กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, "ข่าวสารนิเทศ เรื่องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับการประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ (Bangkok Process) ครั้งที่ 2," 30 มีนาคม 2547.



วิทยานิพนธ์นี้จึงต้องการที่จะศึกษาว่า รัฐบาลภายใต้การนำของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เน้นการดำเนินนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้ามาโดยตลอด แต่สถานการณ์ความไม่สงบและความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าก็ยังคงเกิดขึ้นและมีความรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงต้นของรัฐบาล ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาถึงนโยบายของไทยต่อพม่าว่า ถึงแม้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยและพม่าในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรจะเกิดความไม่สงบและความขัดแย้งซึ่งกันและกัน แต่การยังคงดำเนินนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้านั้น ได้มีส่วนโดยตรงในการก่อให้เกิดความร่วมมืออันดีระหว่างไทยและพม่า และได้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นหรือไม่ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

## 1.2 สมมุติฐาน

ความร่วมมืออันดีระหว่างไทยและพม่า เป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนนโยบายของไทยต่อพม่าในยุคสมัยของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

## 1.3 กรอบความคิด

การศึกษาเรื่องนโยบายไทยต่อพม่า โดยเน้นการศึกษานโยบายของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2547) ผู้ศึกษาจะนำเอากรอบความคิดเรื่อง ความร่วมมือ (cooperation theory) มาใช้ในการอธิบายพฤติกรรมนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลไทยต่อพม่า เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีไว้ระหว่างสองประเทศ โดยเฉพาะระหว่างปี พ.ศ. 2544-2547

จากบทความเรื่อง Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institution<sup>20</sup> ของ Robert Axelrod และ Robert O. Keohane ได้อธิบายถึงลักษณะของความร่วมมือไว้ว่า ความร่วมมือ (cooperation) สามารถเกิดขึ้นได้ในสภาพที่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างก็มีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันกับผลประโยชน์ที่สอดคล้องกัน

ในการศึกษาเรื่องความร่วมมือนั้น Robert Axelrod และ Robert O. Keohane กล่าวว่า ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเกิดความร่วมมือและการคงอยู่ของความร่วมมือนั้นมี 3 ประการ คือ

<sup>20</sup> Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institution," *World Politics*, Vol.38, No.1 (October 1985) : pp.226-254.

โครงสร้างผลตอบแทน (payoff structure) ความคาดหวังในอนาคต (shadow of the future) และ จำนวนของตัวแสดง (number of actors)

1. โครงสร้างผลตอบแทน (payoff structure) สามารถอธิบายถึงผลกระทบต่อระดับความร่วมมือ คือถ้าตัวแสดงมีระดับของความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์มากยิ่งขึ้นเท่าใด โอกาสของการที่จะไม่ร่วมกันก็จะยิ่งเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น นอกจากนี้ตัวแสดงจะคำนึงถึงผลตอบแทน อันได้แก่ผลประโยชน์ที่จะได้รับ ว่ามีมากน้อยเพียงไร

ในแง่ของผลประโยชน์ร่วมกันนั้น โครงสร้างที่แสดงถึงการก่อให้เกิดผลตามที่ต้องการจากการร่วมมือไม่ได้ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของรัฐเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับว่าตัวแสดงแต่ละตัวมองผลประโยชน์ของตนอย่างไร ดังนั้นการเข้าใจประเด็นของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันจึงต้องเข้าใจด้วยว่าผลประโยชน์ของตัวแสดงนั้นๆ ได้ผ่านกระบวนการรับรู้มาอย่างไร และมีการเรียงลำดับความสำคัญของผลประโยชน์ต่างๆอย่างไร

อย่างไรก็ตามรัฐทั้งสองฝ่ายอาจมีความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันเกิดขึ้น เนื่องจากในเรื่องของผลประโยชน์ย่อมมีทั้งฝ่ายที่ได้รับประโยชน์และฝ่ายที่เสียประโยชน์ ถ้าทั้งสองฝ่ายสามารถจะได้รับผลประโยชน์จากความร่วมมือนั้นทั้งคู่ ก็จะสามารถทำให้ความร่วมมือนั้นบรรลุผลสำเร็จได้ ถึงแม้ว่าผลประโยชน์ดังกล่าวนั้นจะไม่เท่ากันก็ตาม ดังนั้นการเลือกใช้กลยุทธ์ในการดำเนินการ และการพิจารณาถึงสถานการณ์ในรูปแบบต่างๆจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

2. การเล็งเห็นผลตอบแทนในอนาคต (shadow of the future) คือ การที่หากแต่ละรัฐเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ ที่จะได้รับการร่วมมือเท่าไร แนวโน้มที่จะเกิดความร่วมมือก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น โดยความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ มีแนวโน้มที่จะเกิดความร่วมมือได้มากกว่าทางด้านความมั่นคง ดังนั้นการพิจารณาถึงความคุ้มค่าในอนาคตจะมีความสัมพันธ์อย่างมากต่อความคุ้มค่าในปัจจุบัน ความไม่ต้องการที่จะร่วมมือกันในปัจจุบันจะทำให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำการตอบโต้บ้างในอนาคต

การคำนึงถึงผลประโยชน์ในอนาคตจึงมีส่วนอย่างมากต่อการตัดสินใจในความร่วมมือ เนื่องจากการมองว่าจะได้รับผลตอบแทนอย่างไรบ้าง แม้ว่าจะได้เพียงเล็กน้อย หรือคาดว่าจะได้รับในอนาคต ก็จะมีส่วนสำคัญต่อความร่วมมือด้วยเช่นกัน

3. จำนวนของตัวแสดง (number of actors) จำนวนของตัวแสดงมีผลต่อความร่วมมือด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ยากหากตัวแสดงมีจำนวนมากเกินไป เนื่องจากจะกระทบต่อการต่างตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน รวมถึงจะกลายเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหา การลงโทษต่อประเทศที่กระทำผิดด้วย รวมทั้งการที่ค่านิยมของตัวแสดงแต่ละตัวมีความแตกต่างกัน และมีมากน้อยต่างกัน ทำให้โอกาสที่ความร่วมมือจะสำเร็จหรือล้มเหลวมีมากขึ้นด้วย

Axelrod ยังชี้ให้เห็นด้วยว่า เมื่อตัวแสดงมีจุดมุ่งหมายของผลประโยชน์ของตนอยู่แล้ว การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน (reciprocity) จะเป็นวิธีการที่ได้ผล ที่สามารถทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างตัวแสดงได้

อย่างไรก็ตาม หลักการต่างตอบแทนที่จะสามารถมีผลดังที่กล่าวนี้ได้ จะต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญ 3 ประการ

- ตัวแสดงต้องสามารถระบุได้ว่าตัวแสดงใดที่ไม่ให้ความร่วมมือ
- ตัวแสดงต้องสามารถลงโทษผู้ที่ไม่ต้องการให้ความร่วมมือได้
- ตัวแสดงต้องมีแรงจูงใจมากพอที่จะลงโทษผู้ที่ไม่ต้องการให้ความร่วมมือ

ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่า ยังมีตัวแสดงเป็นจำนวนมากขึ้นเท่าไร ก็จะมีผลในทางลบต่อความสำเร็จในการร่วมมือมากขึ้นเช่นกัน

สำหรับการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ จะอาศัยกรอบความคิดในเรื่องผลประโยชน์ร่วมกัน และความคาดหวังในอนาคต มาพิจารณาเป็นสำคัญ เนื่องจากสามารถใช้อธิบายถึงเหตุผลที่ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินความร่วมมืออันดีในด้านต่างๆ ต่อพม่า อันนำไปสู่ความสัมพันธ์อันดีระหว่างสองประเทศ กล่าวคือ

1. โครงสร้างผลตอบแทน (payoff structure) เป็นสิ่งที่สามารถใช้อธิบายพฤติกรรมของไทยที่ต้องให้ความร่วมมือกับพม่าเป็นอย่างดี ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการที่รัฐบาลไทยได้เล็งเห็นแล้วว่า ถ้าหากไทยยังคงให้ความร่วมมือกับพม่าต่อไป ไทยเองก็จะได้รับผลประโยชน์อย่างมากด้วยเช่นกัน และถึงแม้ว่าจะต้องได้รับการถูกมองในแง่ลบจากประเทศอื่นๆบ้างก็ตาม แต่ก็ยังถือได้ว่าเป็นสิ่งที่คุ้มค่า เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวพม่าเองก็ได้รับการประณาม

จากประเทศตะวันตกในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในขณะที่ไทยก็ได้รับผลกระทบต่างๆจากปัญหาความขัดแย้งในพม่า ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องขจัดไปให้หมดสิ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อสร้างความมั่นคงในด้านต่างๆให้แก่ประเทศและประชาชน ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะสามารถแก้ไขให้หมดไปได้ จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างไทยและพม่า

2. ความคาดหวังในอนาคต (shadow of the future) การคาดหวังถึงผลประโยชน์ในอนาคตของไทยที่จะได้รับจากพม่า ก็นับเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ไทยยอมดำเนินความสัมพันธ์อันดีและให้ความร่วมมือกับพม่า ไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐบาลไทยส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงไปเยือนพม่า หรือโครงการความร่วมมือต่างๆที่เกิดขึ้นระหว่างสองประเทศ รวมทั้งการคาดหวังถึงความร่วมมือระหว่างกันโดยเฉพาะการรักษาความร่วมมือที่เคยมีอยู่แล้วตั้งแต่อดีต นอกจากนั้น ก็ยังคาดหวังถึงความสัมพันธ์อันดียิ่งขึ้นระหว่างไทยและพม่าในฐานะของประเทศที่อยู่รวมในกลุ่มอาเซียน และในฐานะของประเทศเพื่อนบ้านที่มีความสัมพันธ์กันมาเป็นเวลานานเป็นต้น

สำหรับปัจจัยของจำนวนตัวแสดง (number of actors) นั้นไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาในหัวข้อนี้ แม้ว่าในความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่านั้นจะมีหลากหลายตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือของกลุ่ม สถาบัน หรือองค์กรต่างๆเป็นต้น แต่การศึกษาในครั้งนี้จะศึกษาถึงความร่วมมือระหว่างตัวแสดงเพียงสองตัวเท่านั้น คือไทยและพม่า

#### 1.4 การทบทวนวรรณกรรม

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพม่านั้นนับตั้งแต่ ปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา นับได้ว่ามีความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเป็นอย่างมาก ได้แก่ การที่รัฐบาลทหารพม่าได้ใช้กำลังทหารเข้าดำเนินการปราบปรามนิสิตนักศึกษา ประชาชน รวมทั้งพระสงฆ์ ที่ทำการประท้วงต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรง รวมถึงการจับกุมนางอองซาน ซูจี (Aung San Suu Kyi) ผู้ที่มีบทบาทอย่างมากในการต่อต้านรัฐบาล และเรียกร้องอำนาจอธิปไตยจากรัฐบาลทหารพม่า ทำให้ประเทศไทยต้องเลือกการดำเนินนโยบายว่าจะทำตามมติของประชาคมโลกที่ใช้มาตรการกดดันพม่า ซึ่งจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่า ต้องหยุดชะงักลง หรือจะคงรักษาความสัมพันธ์อันดีกับพม่าต่อไป แต่ในที่สุดไทยก็เลือกที่จะดำเนินความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหารพม่าในลักษณะที่เป็นมิตร ภายใต้นโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ซึ่งได้ปรากฏในงานของทวี อร่ามเรืองกุล เรื่องนโยบายของไทยต่อ

สหภาพเมียนมาร์ ศึกษาการดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2537<sup>21</sup> โดยก่อนหน้านี้นี้พบว่าในช่วงสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการนำเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคง และเศรษฐกิจที่ไทยจะได้รับจากการเป็นมิตรประเทศกับพม่ามาพิจารณาเปรียบเทียบกับสิ่งที่ไทยจะได้รับหากปฏิบัติตามมติของประชาคมโลก ที่หยิบยกประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในพม่าขึ้นมาเป็นเหตุผลในการใช้มาตรการกีดกันพม่า ซึ่งผลการตัดสินใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณพิจารณาว่า ไทยจะเป็นมิตรกับพม่าดังที่กล่าวไปแล้ว เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ไทยชักจูงรัฐบาลทหารพม่ายุติพฤติกรรมการละเมิดสิทธิมนุษยชนรวมถึงการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในบริเวณชายแดนด้านตะวันตก อีกทั้งยังช่วยให้พม่าเปิดโอกาสให้ไทยในการเข้าไปลงทุนด้านการค้า และธุรกิจในประเทศอีกด้วย ดังงานของเวณิกา บุญมาคลี่ เรื่องนโยบายต่างประเทศของไทย ต่อสหภาพเมียนมาร์ในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พ.ศ. 2531- 2534<sup>22</sup> ได้ศึกษาไว้ จึงเห็นได้ว่าปัจจัยประการหนึ่งที่มีผลต่อความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศก็หนีไม่พ้นด้านเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการที่ไทยเข้าไปลงทุนในพม่า ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยด้านพม่าที่มีการเปิดประเทศ ส่งผลให้มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ รวมถึงผลตอบแทนที่จะได้รับการลงทุนในระยะยาว เช่นการลงทุนของธุรกิจโรงแรมไทยในพม่า ซึ่งปรากฏในงานของมนัญญา เงินดี เรื่องความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหภาพเมียนมาร์ ศึกษากรณีการลงทุนของธุรกิจโรงแรมไทยในสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.1989 -1995<sup>23</sup>

แต่ทว่าความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศก็มิได้จะราบรื่นเสมอไป ก็ยังคงต้องมีความขัดแย้งกระทบกระทั่งกันอยู่อย่างเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะบริเวณพรมแดนเนื่องจากไทยมีแนวพรมแดนติดต่อกับ

<sup>21</sup> ทวี อร่ามเรืองกุล, "นโยบายของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์: ศึกษาการดำเนินนโยบายเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ ในช่วงปี 2534-2537" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

<sup>22</sup> เวณิกา บุญมาคลี่, "นโยบายต่างประเทศของไทย ต่อสหภาพเมียนมาร์ในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พ.ศ. 2531- 2534" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).

<sup>23</sup> มนัญญา เงินดี, "ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหภาพเมียนมาร์ ศึกษากรณีการลงทุนของธุรกิจโรงแรมไทยในสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ. 1989 -1995" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

พม่าเป็นระยะทางกว่า 2,400 กิโลเมตร ทำให้ทั้งสองประเทศมีความขัดแย้งกันในหลายเรื่อง เช่น ปัญหาเส้นเขตแดน ปัญหาผู้พลัดถิ่น ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ปัญหายาเสพติด เป็นต้น รวมถึง ปัญหาความขัดแย้งตามแนวพรมแดนทางบก ซึ่งในบางครั้งถึงขั้นใช้กำลังต่อต้านกัน ดังในกรณีปัญหา พิพาทที่ดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์และกรณีพิพาทที่เนิน 491 ที่วิกฤตการณ์ได้ดำเนินการถึงขั้น เตรียมพร้อมที่จะใช้อาวุธต่อกันดังที่ เจษฎา นุ่นเฮง ได้ศึกษาไว้ในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า เกี่ยวกับพรมแดนทางบก ศึกษาการดำเนินนโยบายของไทยเกี่ยวกับกรณีดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491<sup>24</sup> หรือปัญหาความขัดแย้งทางด้านการประมง เพราะนอกจากประเทศไทยและพม่ามี พรมแดนทางบกติดต่อกันแล้ว ทั้งสองประเทศก็ยังมีพรมแดนทางทะเลติดต่อกันทำให้เกิดปัญหา ขัดแย้งกันขึ้น เนื่องจากพม่ามีความสนใจต่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในน่านน้ำของตนด้วยการ ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะขึ้น รวมถึงการที่พม่าเปิดประเทศในปี พ.ศ. 2531 ได้มีการชักนำให้ ต่างชาติเข้าไปลงทุนด้านการประมง จึงเป็นโอกาสสำคัญที่นักธุรกิจของไทยได้เข้าไปของสัมปทานจาก รัฐบาลพม่าและเป็นการเปิดโอกาสให้ประมงไทยบางกลุ่มลักลอบทำประมงกันมากขึ้น ทำให้พม่า แสวงหามาตรการต่างๆ เพื่อรักษาทรัพยากรของตนโดยการออกระเบียบการทำประมงที่เคร่งครัด ตรวจ ตรา ควบคุมเรือประมงของไทยอย่างรุนแรง จนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่ามากขึ้นซึ่ง ปรากฏในงานของประทีป สุขเกษม เรื่องความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่า ศึกษาปัญหาทางการ ประมง พ.ศ. 2531-2539<sup>25</sup> นอกจากนี้ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นบางครั้งประเทศไทยเองก็มีส่วน เกี่ยวข้อง เช่นการดำเนินนโยบายที่ก่อให้เกิดความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจของรัฐบาลพม่า อาทิการที่ไทยดำเนินนโยบายแบบ 2 ด้าน โดยการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และความมั่นคงบริเวณ ชายแดน โดยการให้ความช่วยเหลือกับชนกลุ่มน้อยต่างๆ ในฐานะรัฐกันกระทบ แต่ในขณะเดียวกัน ไทยก็ดำเนินนโยบายที่เป็นมิตรประเทศกับรัฐบาลทหารพม่า จนกระทั่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทย

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>24</sup> เจษฎา นุ่นเฮง, " ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบก ศึกษาการดำเนินนโยบาย ของไทยเกี่ยวกับกรณีดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491" (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

<sup>25</sup> ประทีป สุขเกษม, " ความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่า ศึกษาปัญหาทางการประมง พ.ศ. 2531-2539" (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2540).

และพม่ามีความครางแครงใจกันตามที่ปรากฏในงานของสมโชค สวัสดิรักษ์ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า-กระเหรี่ยง, พ.ศ. 2540<sup>26</sup>

รวมถึงนับตั้งแต่ภายหลังที่รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่สอง และได้เสนอหลักการ “การเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น” (flexible engagement) เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 ในระหว่างการประชุมประจำปีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอาเซียน ที่กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ และได้รับการตอบรับจากสมาชิกอาเซียนเป็นหลักการ “การปฏิสัมพันธ์เชิงเกื้อหนุน” (enhanced interaction) ในการประชุมครั้งเดียวกันนั่นเอง อันมีใจความหลักขัดแย้งกับหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของสมาชิกในกลุ่มอาเซียน และแนวทางของความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ที่ได้มีการประกาศมาตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรีนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งการกระทำของไทยดังกล่าว ได้สร้างความไม่พอใจต่อรัฐบาลทหารพม่าเป็นอย่างมาก ดังที่ปรากฏในงานของนิสรียา ทองกลีบ เรื่องความสัมพันธ์ไทย-พม่าในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544)<sup>27</sup>

นอกจากนี้แล้ว ยังมีงานเขียนของประภัสสร เทพชาตรี เรื่องนโยบายต่างประเทศของไทย จากยุควิกฤตเศรษฐกิจสู่สหัสวรรษใหม่<sup>28</sup> ที่ได้กล่าวถึงนโยบายของไทยที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย โดยเฉพาะในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัยที่มีปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจนั้น ไทยเอาประเด็นด้านการเมืองและความมั่นคงมาแลกเปลี่ยนกับประเด็นด้านเศรษฐกิจ และชูธงประชาธิปไตย เช่น การเสนอนโยบายเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น (flexible engagement) โดยในงานชิ้นนี้ได้เสนอว่าการที่ไทยดำเนินนโยบายแบบนี้ นั้น เป็นเพราะต้องการเอาใจชาติตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เพื่อขอรับความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการปรับความสัมพันธ์กับสหรัฐไปในทางที่ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา ซึ่งต่างจากในสมัยของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดังที่ปรากฏในงานของ John Funston เรื่อง Thai Foreign

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>26</sup> สมโชค สวัสดิรักษ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า-กระเหรี่ยง, ” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).

<sup>27</sup> นิสรียา ทองกลีบ, “ความสัมพันธ์ไทย-พม่าในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 (พ.ศ. 2540-2544)”. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545).

<sup>28</sup> ประภัสสร เทพชาตรี, นโยบายต่างประเทศของไทย จากยุควิกฤตเศรษฐกิจสู่สหัสวรรษใหม่ (กทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543).

*Policy Seeking Influence*<sup>29</sup> ได้กล่าวถึงนโยบายต่างประเทศในสมัยของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธต่อพม่าที่ไทยยืนยันทนความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลทหารพม่าโดยให้ความสำคัญสัมพันธ์ส่วนตัวนำ ต่างจากสมัยของนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย ที่ประกาศอย่างชัดเจนถึงการปกป้องและสนับสนุนประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน รวมถึงการเผชิญหน้ากับพม่า และหันไปปรับความสัมพันธ์อันดีกับมาเลเซีย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในขณะนั้นได้แก่ นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ เป็นคนมุสลิมด้วย

จนกระทั่งถึงรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้มีการศึกษาถึงนโยบายของไทยต่อพม่าในช่วงเวลาดังกล่าว เช่นในงานของอุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ *เรื่องไทยกับเอเชีย การเมือง ทุน และความมั่นคง ยุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจ*<sup>30</sup> โดยงานชิ้นนี้ได้กล่าวว่า ปัญหาความมั่นคงของไทยหลังวิกฤตเศรษฐกิจนั้นคือปัญหาพม่า และมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของไทยมากกว่าปัญหาการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 นอกจากนี้งานดังกล่าวยังได้เสนอถึงว่านโยบายของรัฐบาลไทยชุดนี้ใช้นโยบายอ่อนข้อหลายอย่างต่อพม่า เช่น การทูตส่วนตัว โทรศัพท์สายตรง การเดินทางเข้าพบผู้นำพม่าถึงกรุงย่างกุ้ง เป็นต้น อีกทั้งยังมีการส่งย้ายผู้บัญชาการทหารบก พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ แสดงให้เห็นว่า พม่าเป็นปัญหาด้านความมั่นคงต่อไทย และย่ำถึงพลังทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในรัฐบาลพลเรือนที่มีพลังมากขึ้น นับตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมา

จากการสำรวจวรรณกรรมข้างต้นพบว่า ยังไม่มีงานชิ้นใดที่จะศึกษาถึงนโยบายของไทยต่อพม่าในช่วงของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ภายใต้ันโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีที่เกิดขึ้นระหว่างสองประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายในลักษณะเชิงรุกของรัฐบาลไทยต่อพม่า

<sup>29</sup> John Funston, "Thai Foreign Policy Seeking Influence," in *Southeast Asian Affairs 1998* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1998) p.291.

<sup>30</sup> อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, "ไทยกับเอเชีย การเมือง ทุน และความมั่นคง ยุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจ" (กทมฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546).



### 1.5 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษานโยบายของไทยต่อพม่า ของรัฐบาลภายใต้การนำของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 โดยมุ่งเน้นที่นโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า จนถึงกำหนดการเดิมเพื่อจัดการประชุม กระบวนการกรุงเทพฯ ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2547

### 1.6 วัตถุประสงค์

1. ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่าก่อนและภายหลังจากที่ไทยยังคงดำเนินนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า
2. ศึกษาถึงประสิทธิภาพของนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า รวมถึงนโยบายต่างๆภายใต้กรอบของนโยบายดังกล่าว

### 1.7 วิธีดำเนินการศึกษาและข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

#### 1. การหาและรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมเอกสารปฐมภูมิ (primary data) ได้แก่ เอกสาร รายงานการประชุม แถลงการณ์ ประกาศ ฯลฯ ตลอดจนการสัมภาษณ์บุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้อง

การเก็บรวบรวมเอกสารทุติยภูมิ (secondary data) ได้แก่ หนังสือ วารสาร บทความเชิงวิชาการ รวมทั้งหนังสือพิมพ์ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ตลอดจนเอกสารรายงานเป็นหลัก

#### 2. การวิเคราะห์เอกสาร

การศึกษานี้จะใช้วิธีวิจัยเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก และมีการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆเพื่อให้ได้ข้อมูลเสริม และนำเสนอโดยใช้วิธีการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (descriptive analysis)

### 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2547
2. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของราชการในการใช้เป็นแนวทางและวิพากษ์นโยบายที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และที่จะกำหนดต่อไปในอนาคต
3. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเรื่องการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในอนาคตต่อไป

### 1.9 การนำเสนอ

เนื้อหาในวิทยานิพนธ์ จะแบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้คือ

บทที่ 1 กล่าวถึงที่มาและความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา กรอบความคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ สมมติฐานในการศึกษา ขอบเขตในการศึกษา วัตถุประสงค์ในการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และ ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา และการนำเสนอ

บทที่ 2 ลักษณะการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า ตั้งแต่ในสมัยปี พ.ศ. 2531 จนถึงปี พ.ศ. 2544 โดยกล่าวถึงสภาพความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศโดยรวมของรัฐบาลต่างๆก่อนรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อเข้าใจการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในสมัยที่จะศึกษา

บทที่ 3 กล่าวถึงนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่เกิดขึ้นระหว่าง ไทยและพม่า ในสมัย ที่เข้ามาเป็นผู้นำรัฐบาลไทย และมีการนำเอานโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า มาใช้

บทที่ 4 อธิบายความสัมพันธ์อันดีและความร่วมมือต่างๆที่เกิดขึ้น จากการที่ รัฐบาลไทยสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ยังคงยืนยันดำเนินนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้าต่อพม่าเรื่อยมา จนกระทั่งถึงการประชุมคณะกรรมการกรุงเทพ ครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2547

บทที่ 5 เป็นการสรุปและวิเคราะห์ โดยการสรุปเนื้อหาและนำเอากรอบความคิดและ สมมติฐานที่ได้เสนอไว้มาวิเคราะห์

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย