

บทที่ 1



บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ด้านการเมืองภายในพม่า* นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ได้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอย่างรุนแรงในประเทศ จนทำให้บรรดาประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความสนใจต่อสถานการณ์นั้นเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตามก่อนหน้านี้รัฐบาลพม่าก็ไม่ได้ให้สิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐานแก่ประชาชนของตนเลย แต่ก็ไม่มีประเทศใดให้ความสนใจแก่พฤติกรรมหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศพม่ามากมายนัก สำหรับเหตุการณ์นับแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมานั้น ได้ก่อให้เกิดความสนใจจากประเทศต่าง ๆ เนื่องมาจากเหตุผลดังต่อไปนี้

* เมื่อพลเอก ซอ หม่อง เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2531 ได้ประกาศเปลี่ยนชื่อประเทศจาก "สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า" (Socialist Republic of the Union of Burma) กลับมาใช้ "สหภาพพม่า" (The Union of Burma) เหมือนอย่างเดิม โดยเริ่มใช้เป็นทางการตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน 2531 เป็นต้นไป ต่อมาในวันที่ 29 พฤษภาคม 2532 ได้ประกาศเปลี่ยนชื่อประเทศอย่างเป็นทางการอีกครั้งเป็น "สหภาพเมียนมาร์" (The Union of Myanmar) ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงความรู้สึกที่ไม่ดีเกี่ยวกับชนชาติหรือเชื้อชาติที่แฝงอยู่ในความหมายของชื่อที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพราะคำว่าพม่ามีความหมายเป็นเพียงแค่เชื้อชาติพม่าหรือชาวพม่า ซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ของประเทศเท่านั้น แต่ความจริงแล้วประเทศนี้ยังมีชนชาติอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากที่เป็นชนกลุ่มน้อยของประเทศ เช่น กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ เป็นต้น สำหรับในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้ชื่อ "พม่า" แทนชื่อทั้งหมดที่กล่าวมา

ประการที่หนึ่ง รัฐบาลพม่าได้ใช้กำลังทหารเข้าดำเนินการปราบปรามนิสิต นักศึกษา ประชาชน รวมทั้งพระสงฆ์ ที่ทำการประท้วงต่อต้านรัฐบาลอย่างรุนแรงจนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต ไม่ต่ำกว่า 1,000 คน

ประการที่สอง การที่นักศึกษาชาวพม่าพยายามดำเนินการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อเรียกร้องให้นานาประเทศให้ความสนใจต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในพม่า เช่น การที่นักศึกษามพม่าพยายามยึดอากาศยานของสายการบินพม่า การที่นักศึกษาได้เดินทางไปแสวงหาการสนับสนุนและช่วยเหลือจากต่างประเทศ อย่างในกรณีของนายเส่ง วิน ผู้นำรัฐบาลผสมแห่งชาติของสหภาพพม่า (National Coalition Government of the Union of Burma : NCGUB) เป็นต้น

ประการที่สาม การที่รัฐบาลทหารพม่าได้จับกุมตัวนางอองซาน ซู จี นั้น ก็ได้รับความสนใจจากนานาประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากนางอองซานเองมีชื่อเสียงในฐานะเป็นบุตรสาวคนเดียวของอูอองซาน วีระบุรุษของชาวพม่า ผู้นำคนสำคัญที่สามารถดำเนินการเรียกร้องอิสรภาพจากอังกฤษได้เป็นผลสำเร็จ และที่สำคัญคือ นางอองซานเป็นหนึ่งในผู้ที่มีบทบาทอย่างมากในการต่อต้านรัฐบาลและเรียกร้องอำนาจอธิปไตยจากรัฐบาลพม่าในปี พ.ศ. 2531 อีกทั้งนางอองซานยังเป็นผู้นำคนสำคัญของสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (The National League for Democracy) ซึ่งต่อมาในเดือนตุลาคม 2531 ได้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายเลือกตั้งของพม่า เพื่อส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งผู้แทนราษฎรตามประกาศของรัฐบาลทหารของนายพลชอ หม่อง ที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในไม่ช้า การจับกุมตัวนางอองซานซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของชาวพม่าผู้ต้องการเสรีภาพและประชาธิปไตยในครั้งนี้จึงถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่มนุษยนิยมลัทธิที่จะแสดงความเห็นและเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้โดยเสรี

¹"คณะทหารพม่ากับอองซาน ซู จี," มติชน (30 ตุลาคม 2534) : 3

ประการสุดท้าย เมื่อผลของการเลือกตั้งทั่วไปของวันที่ 27 พฤษภาคม 2533 ปรากฏออกมาว่า พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านชนะการเลือกตั้ง รัฐบาลทหารพม่าของนายพลชอ หม่อง ก็ยังไม่ยินยอมโอนอำนาจการบริหารประเทศให้แก่พรรค ที่ชนะการเลือกตั้ง โดยอ้างว่าต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ผ่านการเห็นชอบจากรัฐบาล ชุดปัจจุบันเสียก่อน และได้รับการลงประชามติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงจะโอนอำนาจการบริหาร ประเทศให้ต่อไป แต่ก็ไม่ได้กระทำเช่นนั้นเลย²

จากพฤติกรรมของรัฐบาลทหารพม่าดังกล่าว ประชาคมโลก อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป ออสเตรเลีย และประเทศตะวันตกอื่น ๆ ต่างพากันประณาม รัฐบาลทหารของพม่าว่ามีพฤติกรรมอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเรียกร้องให้ยุติการกระทำ นั้น แต่รัฐบาลทหารของพม่าได้มีมติต่อเสียงเรียกร้องดังกล่าว ประชาคมโลกจึงมีมติให้ใช้ มาตรการโดดเดี่ยวพม่า เช่น การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การระงับหรือยกเลิกการให้ความ ช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่พม่า เพื่อกดดันรัฐบาลทหารของพม่าให้ยุติการกระทำอันเป็นการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน และยังได้ขอความร่วมมือมายังนานาประเทศรวมทั้งประเทศไทยให้ช่วยกัน ใช้มาตรการดังกล่าวด้วย

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพม่าในปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมานับว่ามีความสำคัญต่อ ประเทศไทยเป็นอย่างมากที่จะเลือกทำตามมติของประชาคมโลกที่ต้องการให้ไทยร่วมมือใช้ มาตรการกดดันพม่า ซึ่งจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าซึ่งเริ่มดีขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา ต้องหยุดชะงักลง หรือจะยังคงรักษาความสัมพันธ์อันดีกับ พม่าต่อไปโดยไม่คำนึงถึงมติของประชาคมโลก

²"การเลือกตั้งในสหภาพพม่า," สยามจดหมายเหตุ 15 (22-28 มิถุนายน 2533) : 719-726.

ในช่วงเวลาดังกล่าว ไทยได้มีการเปลี่ยนผู้บริหารประเทศจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มาเป็น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ* ซึ่งทำให้นโยบายของไทยเปลี่ยนไปด้วย ทั้งนี้ เป็นเพราะพลเอกชาติชาย ให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติเป็นอย่างมาก ดังเห็นได้จากการที่นายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย มักจะให้สัมภาษณ์หรือกล่าวคำปราศรัยในลักษณะ ที่ให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของชาติโดยเน้นในประเด็นการแสวงหาและปกป้องผลประโยชน์ ของชาติทางด้านเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ อันแสดงให้เห็นถึงความคิดของผู้นำรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลง ไปจากที่เคยเห็นความสำคัญของอุดมการณ์และอุดมการณ์ทางยุทธศาสตร์ เป็นอันดับแรกนั้น มาเป็นการให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น โดยไม่คำนึงถึงว่าประเทศนั้น ๆ จะมีอุดมการณ์แตกต่างจากไทยหรือไม่ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านทุกประเทศ ตัวอย่างที่ เห็นได้ชัดเจนคือ ในกรณีของอินโดจีน ที่ไทยแสดงความประสงค์จะเปิดตลาดการค้ากับประเทศ ในกลุ่มนี้ โดยมีนโยบายที่ต้องการเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้าและนโยบายนี้ก็มิได้จำกัด อยู่เฉพาะกับประเทศในกลุ่มอินโดจีนเท่านั้น แต่ยังสามารถเปิดกว้างไปถึงประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ อีกด้วย และพม่าก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลดังกล่าวด้วย ทั้ง ๆ ที่พม่าก็ไม่ได้เป็นเป้าหมาย หลักของนโยบายดังกล่าวแต่อย่างใด

เมื่อพม่าเกิดความวุ่นวายทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น ในระยะแรกพลเอกชาติชาย ต้องการให้ผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ พิจารณาดูท่าทีและแนวโน้มของ สถานการณ์เสียก่อน และขอให้นามติของประชาคมโลกมาพิจารณาด้วย^๓ แต่ในที่สุดผู้มีบทบาท ในการกำหนดนโยบายต่อพม่าได้ตัดสินใจที่จะไม่ดำเนินการตามมติของประชาคมโลก โดยยังคง

* พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2531.

^๓ "Chatchai Cautions on Dealing with Saw Maung," The Nation (11 January 1989) : 2.

มีการติดต่อเป็นอันดีกับผู้นำฝ่ายพม่าต่อไป ทั้งนี้เพราะพิจารณาว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาภายในของพม่า ซึ่งไทยไม่มีสิทธิเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศพม่า แต่ไทยสามารถใช้วิธีการชักจูงและเปิดโลกทัศน์ของผู้นำพม่าให้กว้างขึ้น ซึ่งวิธีการนี้จะทำได้โดยไทยจะต้องมีความสัมพันธ์อันดีกับพม่า จนพม่าให้ความเชื่อถือไทย และที่สำคัญคือการเป็นมิตรกับพม่าจะทำให้ไทยได้ประโยชน์มากกว่าเสียประโยชน์⁴ อย่างไรก็ตามแม้ว่าในระยะแรกจะมีกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ นิสิต นักศึกษา ประชาชน สื่อมวลชน รวมไปถึงคณะที่ปรึกษาภายนอก จะเรียกร้องให้ไทยใช้มาตรการต่าง ๆ กดดันรัฐบาลทหารพม่าให้ยุติพฤติกรรมอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและคัดค้านการดำเนินนโยบายรักษาสัมพันธไมตรีกับพม่าก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชายกลับยอมรับในเหตุผลของกระทรวงการต่างประเทศ และสภาวะความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าพลเอกชาติชายไม่มีเวลาที่จะศึกษาเรื่องพม่าด้วยตนเองอย่างถ่องแท้ กอรปกับว่าพลเอกชาติชายเองมีความสนใจต่อเรื่องของอินโดจีนอย่างมาก และในช่วงนั้นก็ยังมีปัญหาภายในประเทศเรื่องอื่น ๆ ที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วนด้วย เช่น การขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับข้าราชการประจำ ปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ เป็นต้น

จากการศึกษาค้นคว้าในเบื้องต้นพบว่าการศึกษาที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในช่วงเวลาดังกล่าวเลือกดำเนินนโยบายเช่นนั้น เนื่องมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ⁵

ประการแรก ปัจจัยทางด้านความมั่นคง เมื่อพิจารณาจากสภาพทางภูมิศาสตร์พบว่าพม่าเป็นเพื่อนบ้านของไทยที่มีพรมแดนติดต่อกับไทยยาวที่สุด คือ ประมาณ 2,877 กิโลเมตร และมีช่องทางติดต่อกันมากมายตลอดแนวพรมแดน ลักษณะภูมิประเทศโดยทั่วไปตามบริเวณแนว

⁴"Prapass : We Seek to Encourage Reform in Burma,"

Bangkok Post (21 April 1989) : 6.

⁵Ibid.

พรมแดนทั้งฝั่งไทยและฝั่งพม่าเป็นป่าทึบ มีทิวเขาสลับซับซ้อน โดยมีทิวเขาและลำน้ำเป็นเส้นแบ่งพรมแดนตามธรรมชาติ จากลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการยากที่จะควบคุมดูแลได้ทั่วถึง จึงทำให้เกิดปัญหาตามบริเวณแนวพรมแดนหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่สงบอันเนื่องมาจากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ปัญหาผู้อพยพ ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหายาเสพติด ปัญหาเส้นกั้นพรมแดน เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวล้วนเป็นปัญหาเรื้อรังและนับวันจะก่อความยุ่งยากให้กับทั้งรัฐบาลไทยและพม่า ที่สำคัญคือ ปัญหาเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยทั้งทางตรงและทางอ้อมไม่ว่าทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ปัญหาเหล่านี้ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับทางพม่า การที่ไทยจะดำเนินการแก้ไขปัญหาแต่โดยลำพังย่อมไม่ประสบผลสำเร็จ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนโยบายของไทยต่อพม่าได้พิจารณาว่า หากไทยและพม่าเป็นมิตรที่ดีต่อกันการเจรจาร่วมมือกันหาแนวทางแก้ไขปัญหา จะประสบผลสำเร็จเป็นที่แน่นอน ก่อให้เกิดความมั่นคงต่อประเทศไทยในที่สุด

ประการที่สอง ปัจจัยความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ การมีความสัมพันธ์อันดีกับพม่า นอกจากไทยจะได้ประโยชน์ด้านความมั่นคงแล้วยังได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นด้วย เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ แร่ธาตุ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ ได้หมดลงไปอย่างรวดเร็วและไม่เพียงพอต่อการบริโภคและอุตสาหกรรมภายในประเทศ ไทยจึงมีความจำเป็นต้องหาแหล่งวัตถุดิบจากประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์มารับความต้องการนี้ ในขณะที่พม่าเป็นประเทศที่ยังอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ กอปรกับเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ติดกับไทยซึ่งทำให้เกิดความสะดวกในเรื่องการขนส่ง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายมองว่าพม่าจะเป็นประเทศหนึ่งที่สามารถรองรับกับความต้องการทางด้านเศรษฐกิจของไทยได้ และการเป็นมิตรกับพม่าย่อมให้ประโยชน์แก่ไทยในแง่เศรษฐกิจถึง 2 ประการใหญ่ คือ ไทยจะได้รับประโยชน์จากแหล่งวัตถุดิบในพม่าและได้พม่าเป็นตลาดสำหรับสินค้าไทยอีกด้วย ซึ่งได้ช่วยให้เห็นนโยบายของนายกรัฐมนตรีพินลเอก ชาติชายที่ต้องการขยายตลาดการค้าและแสวงหาแหล่งวัตถุดิบในประเทศใหม่ ๆ ประสบความสำเร็จ

จึงกล่าวได้ว่ารัฐบาลไทยในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านความมั่นคงของชาติและผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าปัจจัยทางด้านสิทธิมนุษยชน* ดังนั้นวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับปัจจัยทางด้านความมั่นคงและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทยในสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ว่าควรจะรักษาสัมพันธภาพกับพม่าต่อไปหรือไม่ และปัจจัยทั้ง 2 ประการมีความสำคัญมากกว่าปัจจัยทางด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่ อย่างไร

กรอบความคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์

แนวความคิดทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่จะใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ครั้งนี้จะใช้ 2 แนวความคิดประกอบกันเพื่อเป็นหลักในการวิเคราะห์ กล่าวคือ แนวความคิดแรกที่จะเป็นกรอบใหญ่ในการวิเคราะห์จะใช้แนวความคิดเกี่ยวกับ "การกำหนดนโยบายต่างประเทศ" (Decision Making of Foreign Policy) โดยจะนำประเด็นของปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศซึ่ง Richard C. Snyder, H.W. Bruck และ Burton Sapin เป็นผู้วางแนวความคิดไว้ ส่วนแนวความคิดที่จะเข้ามาเสริมภายในกรอบใหญ่นั้น จะนำแนวความคิดเรื่อง "ผลประโยชน์แห่งชาติ" (National Interests) มาใช้

*อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า การดำเนินนโยบายใด ๆ ก็ตามบางครั้งก็ไม่ได้ทำไปเพื่อผลประโยชน์ของชาติ แต่ทำไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มผู้มีอิทธิพลบางกลุ่มเท่านั้น ซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มอาจขัดแย้งหรือเป็นไปในแนวทางเดียวกับผลประโยชน์ของชาติก็ได้

การกำหนดนโยบายต่างประเทศ (Decision Making of Foreign Policy)

Snyder, Bruck และ Sapin ได้กล่าวว่า รัฐบาลเป็นหน่วยสำคัญที่จะอธิบายการเมืองระหว่างประเทศ เพราะการกระทำและข้อผูกมัดต่าง ๆ จะดำเนินไปภายใต้การตัดสินใจระดับชาติ⁶ พฤติกรรมทางการเมืองหรือนโยบายของรัฐใด ๆ จะแสดงออกโดยผ่านทางบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือสถาบันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย โดยผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายจะกำหนดจุดมุ่งหมาย นโยบาย และแนวทางปฏิบัติอย่างไร จะขึ้นอยู่กับความเข้าใจและการตีความต่อสถานการณ์ในช่วงเวลานั้น ๆ ของผู้มีอำนาจว่าเป็นอย่างไร⁷

ดังนั้นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายจึงเป็นปัจจัยภายในที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งจำเป็นต้องนำมาพิจารณาโดยจะวิเคราะห์เกี่ยวกับความเข้าใจและตีความสถานการณ์แวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศในขณะนั้น รวมถึงลักษณะเฉพาะบุคคล เช่น ประวัติ การศึกษา ความรู้ ประสบการณ์ ความเชื่อ ฯลฯ ของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย⁸ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความเข้าใจคุณค่าต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นยึดถือและใช้เป็นหลักในการกำหนดทางเลือกและตัดสินใจเลือกนโยบาย⁹

⁶Richard C. Snyder, H.W. Bruck and Burton Sapin, "The Decision-Making Approach to the Study of International Politics," in James N. Rosenau, ed., International Politics and Foreign Policy (New York: The Free Press, 1961), p. 201.

⁷Ibid., p. 202.

⁸Ibid., pp. 202-203.

⁹James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Contending Theories of International Relations : A Comprehensive Survey (New York: Harper & Row Publishers, 1981), pp. 476-477.

นอกจากปัจจัยผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายแล้ว Snyder, Bruck และ Sapin ได้พิจารณาว่ายังมีปัจจัยภายในอื่น ๆ ที่สำคัญซึ่งจำเป็นจะต้องนำมาพิจารณาด้วย เช่น การเมืองภายในประเทศ มติมหาชน กลุ่มอิทธิพล ที่ตั้งและสภาพทางภูมิศาสตร์ เป็นต้น เพราะปัจจัยเหล่านี้ อาจเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการเลือกดำเนินนโยบายไปในแนวทางใดแนวทางหนึ่ง¹⁰

สำหรับปัจจัยภายนอกนั้น ทั้ง 3 คนได้ให้คำอธิบายว่า เป็นปัจจัยที่เกิดภายนอกอาณาเขตของรัฐ ซึ่งอาจเกิดจากสถานการณ์ภายนอกประเทศ หรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายนอกประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศของเรา และทั้ง 3 คนยังได้รวมปัจจัยเรื่องสภาวะแวดล้อมของรัฐอื่น เช่น ทรัพยากร เทคโนโลยี ลักษณะทางสังคม เป็นต้น เข้าไว้เป็นปัจจัยภายนอกด้วย เพราะเห็นว่าปัจจัยเรื่องสภาวะแวดล้อมอาจมีส่วนช่วยหรือจำกัดผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ของนโยบายที่ผู้มีอำนาจกำหนดไว้ก็ได้ ทั้ง 3 คนยังให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมว่า เราไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่า ปัจจัยภายนอกปัจจัยใดบ้างเป็นปัจจัยสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย แต่ความสำคัญนั้นจะขึ้นอยู่กับความเข้าใจและการประเมินของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายตามสถานการณ์แวดล้อมในเวลานั้น¹¹

ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)

นักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้นิยามของคำว่า "ผลประโยชน์แห่งชาติ" ไว้ดังนี้

¹⁰Snyder, Bruck and Sapin "The Decision-Making Approach to the Study of International Politics," pp. 203-204.

¹¹Ibid., p. 203.

James N. Rosenau ให้คำนิยามของคำนี้ไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า คือ สิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมชาติ (National Society)¹²

Joseph Frankel พูดถึงนิยามของ "ผลประโยชน์แห่งชาติ" ว่าหมายถึงการที่รัฐมุ่งหวังปกป้องอธิปไตยและความเป็นชาติไว้ทุกวิถีทาง ผู้นำรัฐจะดำเนินนโยบายโดยมีพื้นฐานของความเชื่อว่าสิ่งนั้นจะก่อให้เกิดความได้เปรียบแก่ชาติทั้งทางตรงและทางอ้อมมากที่สุด หากเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติของตนกับผลประโยชน์ของนานาประเทศ ผู้นำรัฐจะเลือกดำเนินการเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติของตนมากที่สุด¹³

William Reizel ให้คำจำกัดความไว้ว่า ผลประโยชน์ของชาติเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจของรัฐถือว่ามีความสำคัญต่อเอกราช ความมั่นคง การกินดีอยู่ดี และเกียรติภูมิของประเทศ¹⁴

Hans J. Morgenthau ได้กล่าวเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติไว้ว่า คือ การที่รัฐจะดำเนินนโยบายใดก็ตาม โดยมีจุดประสงค์เพื่อปกป้องอธิปไตย ระบบการเมืองการปกครอง

¹²James N. Rosenau, "National Interests" in International Encyclopedia of the Social Science (New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968), p. 34.

¹³Joseph Frankel, International Relations in a Changing World (Oxford, New York : Oxford University Press, 1979), p. 86.

¹⁴William Reizel, United States Foreign Policy (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1962), p. 472.

เศรษฐกิจ ศาสนา ภาษา และ เชื้อชาติของตนไว้จากการรุกรานของรัฐอื่น ๆ รัฐต่าง ๆ อาจดำเนินนโยบายร่วมกัน แข่งขันกัน ถ่วงดุลหรือเป็นพันธมิตรกันโดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุถึงจุดประสงค์ที่รัฐนั้น ๆ ได้ตั้งไว้นั้นเอง¹⁵

Charles O. Lerche และ Abdul A. Said ได้จำแนกผลประโยชน์แห่งชาติไว้ 6 ประการ ได้แก่¹⁶

1. การดำรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นชาติของตัวเอง (Self-Preservation) ได้แก่ การรักษาไว้ซึ่งรัฐบาล ดินแดน ประชาชน และอธิปไตยของรัฐ
2. การแสวงหาความมั่นคง (Security) คือ การที่รัฐพยายามหาวิธีการหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันภัยที่คุกคามความมั่นคงปลอดภัยของรัฐนั้น
3. ความอยู่ดีกินดีของประชาชนในชาติ (Well-Being) หรือความต้องการทางด้านเศรษฐกิจ
4. การสร้างศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของชาติ (Prestige)
5. การเผยแพร่และปกป้องอุดมการณ์ของชาติ (Ideology)
6. การแสวงหาและเพิ่มพูนอำนาจของชาติ (Power)

¹⁵Theodore A. Coulombis and James H. Wolfe, Introduction to International Relations : Power and Justice (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1978), p. 78.

¹⁶Charles O. Lerche, Jr. and Abdul A. Said, Concept of International Politics (New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1963), pp. 6-12.

จากนิยามทั้งหมดที่ยกมาพอจะสรุปได้ว่า "ผลประโยชน์แห่งชาติ" คือ สิ่งที่รัฐจะต้องคำนึงถึง เป็นอันดับแรกในการตัดสินใจเลือกดำเนินนโยบายต่างประเทศไปในแนวทางหนึ่งแนวทางใด ไม่ว่าจะผลประโยชน์นั้น ๆ จะเป็นการได้รับโดยตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องคำนึงถึง ได้แก่ เพื่อเอกราชและอธิปไตยของรัฐ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ เพื่อเศรษฐกิจและความอยู่ดีกินดีของประชาชนในรัฐ เพื่อศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของรัฐ เพื่ออุดมการณ์ของรัฐ และเพื่ออำนาจของรัฐ

โดยทั่วไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่บริหารประเทศเมื่อใดหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ระหว่างประเทศ ทิศนะที่รัฐบาลชุดก่อนยึดถืออยู่อาจหมดความสำคัญ และสิ่งที่เคยยึดถือว่าเป็นผลประโยชน์แห่งชาติก็อาจไม่มีความสำคัญอีกต่อไป ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ประเทศนั้นได้ปฏิบัติมาแล้วก็ได้ จึงเห็นได้ว่าสิ่งที่ประเทศหนึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ของชาตินั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในกาลเวลา สถานการณ์ ลำดับความสำคัญของปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ และทัศนะของคณะบุคคลผู้มีอำนาจในการตัดสินใจแทนประเทศ เพราะฉะนั้นผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด (Vital Interests) ของชาติในสมัยหนึ่งหรือช่วงเวลาหนึ่งอาจกลายเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญปานกลาง (Secondary Interests) ในอีกสมัยหนึ่งก็ได้ หรืออาจเป็นไปในทางกลับกันคือสิ่งที่เคยคิดว่าสำคัญปานกลางอาจกลายมาเป็นสำคัญยิ่งก็ได้¹⁷

การที่นโยบายของชาติต่าง ๆ ผิดแผกกันไปหรือเกิดความขัดแย้งกันก็สืบเนื่องมาจากผลประโยชน์แห่งชาติขัดกันนั่นเอง เพราะผลประโยชน์ของชาติหนึ่งอาจไม่ใช่ผลประโยชน์ของอีกชาติหนึ่ง และผลประโยชน์ของชาติหนึ่งอาจไปขัดกับผลประโยชน์ของอีกชาติหนึ่งก็เป็นได้¹⁸

¹⁷ กระทบ ทองธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2516), หน้า 78.

¹⁸ ฝรั่งค์ สิ้นสวัสดิ์, การเมืองระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2524), หน้า 39-40.

จากแนวความคิดเรื่องปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก และแนวความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติดังกล่าว ได้นำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์เรื่อง "นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ" (พ.ศ. 2531-2534) ได้ว่า จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า นายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นั้นมีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าน้อย เพราะพลเอกชาติชายจะให้ความสำคัญต่ออินโดจีนเป็นหลัก และยังมีปัญหาภายในประเทศอื่น ๆ เช่น ปัญหาทางด้านการเกษตร ซึ่งกำลังรอรอการแก้ไขโดยด่วน จึงทำให้การตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของข้าราชการประจำเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการกำหนดนโยบายต่อพม่านี้นี้มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องและรับผิดชอบ หน่วยงานที่สำคัญและมีบทบาทที่โดดเด่น ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ และทหาร ดังนั้นในการศึกษาเรื่องของปัจจัยภายในที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่อพม่าจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงบทบาทและทัศนคติของผู้เฝ้าที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบนโยบายต่อพม่าของหน่วยงานดังกล่าว รวมทั้งสถานการณ์ภายในประเทศ มติมหาชน กลุ่มอิทธิพล สภาทางภูมิศาสตร์ ที่มีอิทธิพลต่อผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย อันนำไปสู่การดำเนินนโยบายรักษาสัมพันธไมตรีอันดีกับพม่า โดยจะวิเคราะห์ว่าผู้ที่มีบทบาทในหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าวได้พิจารณาว่าผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยพื้นฐานที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายต่อพม่า

ในการพิจารณาเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจจะนำปัจจัยและสถานการณ์ต่าง ๆ มาแยกแยะว่าปัจจัยหรือสถานการณ์ใดให้ผลประโยชน์หรือส่งผลกระทบต่อในด้านความมั่นคงของชาติ ก็จะจัดไว้ในผลประโยชน์ของชาติทางด้านความมั่นคงและหากปัจจัยหรือสถานการณ์ใดให้ผลประโยชน์หรือมีส่วนกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติทางด้านเศรษฐกิจก็จะรวมไว้ในผลประโยชน์ของชาติทางด้านเศรษฐกิจ โดยจะไม่คำนึงว่าปัจจัยหรือสถานการณ์นั้นจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกประเทศ แต่จะพิจารณาในแนวคิดของ "ผลประโยชน์แห่งชาติ" ซึ่งจะช่วยอธิบายทัศนะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า

ซึ่งเป็นปัจจัยภายในตามแนวความคิด "การกำหนดนโยบายต่างประเทศ" ของ Snyder, Bruck และ Sapin

สำหรับปัจจัยภายนอกที่มีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า คือ ปัจจัยเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งประชาคมโลกเห็นเป็นประเด็นสำคัญและได้นำมาเป็นเหตุผลเพื่อขอความร่วมมือจากนานาประเทศในการใช้มาตรการโดดเดี่ยวพม่า เพื่อกดดันให้พม่ายุติพฤติกรรมอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ปัจจัยทั้ง 2 ประการไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายในหรือปัจจัยภายนอกประเทศต่างมีความสำคัญต่อการที่ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายจะเลือกดำเนินนโยบายไปในแนวทางใด แต่ในที่สุดแล้วปัจจัยภายในประเทศเป็นปัจจัยที่มีน้ำหนักมากกว่าทำให้รัฐบาลไทยในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เลือกดำเนินนโยบายรักษาสัมพันธไมตรีอันดีกับพม่าต่อไปแทนการใช้มาตรการโดดเดี่ยวพม่าตามมติของประชาคมโลก

สมมติฐานในการศึกษา

จากการที่ได้รวบรวมข้อมูลในเบื้องต้น ผู้วิจัยสามารถตั้งสมมติฐานในการศึกษาได้ว่า "การที่ประเทศไทยยังคงดำเนินนโยบายเป็นมิตรกับพม่าต่อไปทั้งที่สวนทางกับความต้องการของประชาคมโลกที่ต้องการให้ใช้มาตรการขั้นเด็ดขาดกับรัฐบาลพม่า เช่น การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การระงับหรือยกเลิกการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่พม่า เพื่อกดดันให้พม่ายุติการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น เนื่องจากรัฐบาลไทยในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านความมั่นคงของชาติ และด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าปัจจัยด้านสิทธิมนุษยชน"

ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้จะมุ่งศึกษาในเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อการที่ประเทศไทยยังคงดำเนินนโยบายรักษาสัมพันธภาพกับพม่าต่อไปทั้งที่สวนทางกับมติของประชาคมโลกที่ต้องการให้ทุก ๆ ประเทศร่วมมือกันใช้มาตรการกดดันพม่าให้ยุติการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ปัจจัยที่จะนำมาพิจารณา ได้แก่ ปัจจัยด้านความมั่นคงของชาติ และปัจจัยด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยจะทำการศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2534 ซึ่งเป็นช่วงรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในการรักษาไว้ซึ่งสัมพันธไมตรีในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่ติดต่อกันแม้ว่าจะสวนทางกับความต้องการของประชาคมโลก

วิธีการที่ใช้ในการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะใช้การศึกษาแบบวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analytical Approach) โดยมุ่งวิเคราะห์ในประเด็นเรื่องปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายของไทยต่อพม่าในระหว่างปี พ.ศ. 2531-2534 ซึ่งเป็นช่วงรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะมุ่งเน้นที่ข้อมูลทางด้านเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยจะมีคำให้สัมภาษณ์ของบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายประกอบ อย่างไรก็ตามการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ประสบกับปัญหาทางด้านข้อมูลค่อนข้างมาก เนื่องจาก

ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเอกสารลับทางราชการที่ไม่สามารถนำมาเผยแพร่ได้ เพราะอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างมาก

แหล่งข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้มาจาก

1. เอกสารชั้นต้น หรือเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Sources) เช่น เอกสารและบันทึกของทางราชการ แถลงการณ์และประกาศจากทางราชการ เป็นต้น
2. เอกสารชั้นรอง หรือ เอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Sources) เช่น เอกสารประกอบการสัมมนา วิทยานิพนธ์ หนังสือทางวิชาการ บทความต่าง ๆ และหนังสือพิมพ์ที่เชื่อถือได้
3. คำให้สัมภาษณ์ของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อให้เกิดความเข้าใจในนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531-2534)
2. เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าต่อไปในอนาคต

การนำเสนอ

การนำเสนอได้แบ่งออกเป็น 5 บท ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 : บทนำ กล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหา กรอบความคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ สมมุติฐานในการศึกษา ขอบเขตในการศึกษา วัตถุประสงค์ในการศึกษา วิธีการที่ใช้ในการศึกษา ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา และการนำเสนอ

บทที่ 2 : ทำที่ของนานาประเทศต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า โดยจะศึกษาสถานการณ์ด้านการเมืองภายในพม่าระหว่างปี พ.ศ.2531-2534 และทำที่ของประเทศต่าง ๆ ต่อสถานการณ์ด้านการเมืองของพม่าดังกล่าวว่าเป็นอย่างไร

บทที่ 3 : ทำที่ของไทยต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า โดยจะศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่านั้นแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาจนถึงในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยเฉพาะนโยบายของไทยต่อปัญหาด้านการเมืองภายในพม่าซึ่งเกิดขึ้นในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย (พ.ศ. 2531-2534) รวมถึงทัศนคติของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายต่อพม่าของไทยและทำที่ของนานาประเทศต่อไทยในประเด็นปัญหาดังกล่าว

บทที่ 4 : ความสำคัญของพม่าต่อความมั่นคงของไทย โดยจะศึกษาปัญหาต่าง ๆ อันเนื่องมาจากสภาพทางภูมิศาสตร์และยุทธศาสตร์ในบริเวณแนวพรมแดนไทย-พม่า ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งพิจารณาถึงทัศนคติของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาทของพม่าต่อปัญหาความมั่นคงของไทย

บทที่ 5 : ความสำคัญของพม่าต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทย โดยจะศึกษาความต้องการของไทยในช่วงที่ทำการศึกษาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่ เรื่องการแสวงหาตลาดการค้าและการลงทุน และการแสวงหาแหล่งวัตถุดิบ โดยจะเน้นในเรื่องของแหล่งทรัพยากรประมงและป่าไม้เป็นสำคัญ ซึ่งจะพิจารณาด้วยว่า ลักษณะของทรัพยากรในพม่าต่อการเข้ามารองรับความต้องการภายในของไทยเป็นอย่างไร และพิจารณาทัศนคติของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในประเด็นที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจที่ไทยจะได้รับจากพม่า

บทที่ 6 : สรุปและวิเคราะห์