

บทที่ 2  
นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์

นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement policy) ที่ได้มีการพูดถึงอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของนโยบายที่ประเทศไทยนำมาใช้กับพม่า ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 อันเป็นเวลาประเทศไทยได้ประกาศและชักนำให้ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนร่วมดำเนินนโยบายดังกล่าวกับพม่า เรื่อยมา จนกระทั่งถึงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2537 อันเป็นวันที่ประเทศไทยสามารถเชิญ นายอู อ่องจ่อ (U Ohn Gyaw) รัฐมนตรีต่างประเทศของพม่ามาร่วมในพิธีเปิด-ปิดการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในฐานะแขกของรัฐบาลไทยได้เป็นผลสำเร็จนั้น ในบทนี้จะขอลำดับถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ตั้งแต่

นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์นี้เป็นนโยบายที่นายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย แถลงไว้ในที่ประชุมอาเซียนเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2534 นโยบายดังกล่าวมีเป้าหมายที่จะให้ประเทศไทยมีความสัมพันธ์อย่างน้อยก็ตามปกติกับพม่าในฐานะประเทศเพื่อนบ้าน โดยจากความสัมพันธ์อันนี้ จะนำมาซึ่งการได้ประโยชน์ของทั้งไทยและพม่าอย่างเท่าเทียมกัน โดยที่ประเทศไทยจะยังคงมีการติดต่ออย่างปกติด้วยการมีความสัมพันธ์อันดีกับพม่า ฉันทประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดกัน มีการติดต่อสัมพันธ์ทางการเมือง การค้า และเศรษฐกิจตามปกติ ส่วนเรื่องลักษณะของรูปแบบการปกครองในพม่าโดยคณะกรรมการด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตาม ไทยถือว่าเป็นเรื่องภายในของประเทศนั้น ๆ และไทยจะไม่ให้ผู้ต่อต้านกลุ่มทหารผู้ยึดอำนาจปกครองของพม่า ซึ่งหนีมาอยู่ในประเทศไทยดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อต่อต้านคณะทหารพม่า ทั้งนี้ เพื่อรักษาสัมพันธ์ที่ดีระหว่างไทยกับพม่าในรูปแบบความสัมพันธ์ในทางสร้างสรรค์ไว้ ส่วนประโยชน์ที่ไทยจะได้รับจากท่าทีดังกล่าวที่มีต่อพม่านั้น ได้แก่ การแก้ไขปัญหาพรมแดนและการประมง การได้มาซึ่งทรัพยากร ธรรมชาติทดแทนที่ไทยกำลังจะขาดแคลน โอกาสของการพัฒนาแหล่งทรัพยากรทางพลังงาน รวมถึงผลประโยชน์ ของการมีประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่เป็นศัตรู (ร้อยตำรวจเอกไพศิษฐ์ สังคะพงศ์, “การตัดสินใจขององค์การในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ:ศึกษากรณีพิพาทปัญหาเนิน 491, “สารนิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 5. ดูเพิ่มเติมและอ้างจากจากบทความของ รองศาสตราจารย์ ดร.ธนาสฤกษ์ สตะเวทิน, “นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลอานันท์ฯ,” มติชน (2 มกราคม 2536) : 19.

ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึง พ.ศ.2537ความเป็นมาและเหตุผลความจำเป็นของไทยในการดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ โดยสังเขป ดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปี พ.ศ.2537

กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า สามารถแบ่งได้เป็น 4 ช่วง ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปี พ.ศ. 2531

ความสัมพันธ์ระหว่างไทย กับพม่านั้นตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 ลึกลับสุดลง มีอันต้องห่างเหินกันไปภายหลังจากก่อการรัฐประหารของนายพลเนวิน เมื่อปี พ.ศ.2505 เนื่องจากความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ขณะที่พม่าระแวงว่าไทยให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มกระเหรี่ยง ซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคงของพม่า ประเทศไทยก็ระแวงว่า การที่พม่านำนโยบาย “วิถีทางของพม่าสู่ระบบสังคมนิยม” (The Burmese Way to Socialism) มาเป็นอุดมการณ์ปกครองประเทศ จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของไทยที่ยึดมั่นในอุดมการณ์ประชาธิปไตยและต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ การดำเนิน “นโยบายปิดประเทศ” ของนายพลเนวิน ยังทำให้พม่าขาดการติดต่อกับโลกภายนอกเป็นเวลานานถึง 10 ปี แม้ว่า ในปี พ.ศ.2515 นายพลเนวิน ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการปกครองและเศรษฐกิจใหม่ รวมทั้งการวางแผนนโยบายเศรษฐกิจใหม่ ที่เรียกว่า “นโยบายเศรษฐกิจระยะยาวและระยะสั้นของพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า” (The long-term and short-term economic policies of the Burma's Socialist Programme Party) ตลอดจนได้มีการแก้ไขหลักการบางอย่าง เพื่อให้ทำให้อุดมการณ์ของนโยบายวิถีทางของพม่า สู่ระบบสังคมนิยมลดเนื้อหาของลัทธิมาร์กซิสต์ลง และมีความเป็นกลางมากขึ้น เพื่อให้สามารถยอมรับการเข้ามาของเอกชน และความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าพม่าจะเริ่มเปิดประเทศติดต่อกับโลกภายนอกมากขึ้น และพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2520 จะดำเนินนโยบายต่างประเทศ ที่เป็นมิตรกับทุกประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางด้านลัทธิ

<sup>1</sup> เวนิกา บุญมาคลี, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2531-2533), อ้างแล้ว, หน้า 46-47. อ้างจากชัยโชค จุลศิริวงศ์, “การเมืองพม่า:แนวทางและการวิเคราะห์,” เอเชียปริทัศน์ 8 (กันยายน - ธันวาคม 2530): 78-82.



อุดมการณ์ และรัฐบาลไทยในขณะนั้นได้ให้การยืนยันว่าจะไม่ให้การสนับสนุนแก่ชนกลุ่มน้อยในการสู้รบกับรัฐบาลพม่า และจะพยายามผลักดันชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ให้ออกไปจากดินแดนไทย รวมทั้ง จะให้ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติดระหว่างแนวชายแดนของประเทศทั้งสองก็ตาม แต่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าก็ยังไม่ดีขึ้น เนื่องจากเวียดนามได้ยกกำลังเข้าบุกยึดครองลาวและกัมพูชา ในปี พ.ศ.2521 ทำให้หน่วยราชการของไทย เช่น กระทรวงกลาโหม และกระทรวงการต่างประเทศ ได้หันไปให้ความสำคัญกับปัญหาอินโดจีนมากกว่าความพยายามที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับพม่า<sup>2</sup> แม้ว่าประเทศไทยจะมีความหวาดระแวงพม่าในประเด็นที่เกี่ยวกับความมั่นคง แต่การที่พม่าปิดประเทศมานานจนเกิดปัญหาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน จำต้องปรับนโยบายเศรษฐกิจใหม่ให้มีความเป็นกลางมากขึ้น เพื่อรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยไม่ได้ให้ความสนใจกับพม่ามากนักในเรื่องของความมั่นคงเมื่อเทียบกับการให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศอินโดจีน ประเทศไทยเพียงแต่ใช้ชนกลุ่มน้อยเป็นเสมือนรัฐกันชนในการดำเนินความสัมพันธ์กับพม่าเท่านั้น เพราะไทยไม่ต้องการเปิดศึกสองด้าน ซึ่งดูเหมือนว่ายุทธวิธีไม่เปิดศึกสองด้านนี้เป็นยุทธวิธีของไทยที่ใช้กันมาช้านานแล้ว

จนกระทั่งถึงสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ.2523 ในการปกครองประเทศเป็นเวลาถึง 8 ปีนั้น ช่วง 4 ปีแรก รัฐบาลพลเอกเปรม ได้มุ่งเน้นการปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยใช้นโยบาย 66/23 เมื่อการปราบปรามบรรลุเป้าหมาย เป็นผลให้พรรคคอมมิวนิสต์ฯ อ่อนแรงลงและสลายตัวไป ช่วง 4 ปีหลังรัฐบาลจึงได้หันมามุ่งพัฒนาด้านเศรษฐกิจ จากจุดนี้ ทำให้ประเทศไทยและพม่า เริ่มมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากขึ้น<sup>3</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วง 2 ปี หลังจากรัฐบาลของ พลเอกเปรม ได้ประกาศใช้นโยบายรอบทิศทาง(omni-directional policy) ด้วยการเปิดความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ ในทุกภูมิภาคของโลกเพื่อเปิดตลาดการค้าให้กว้างขึ้น นโยบายรอบทิศทางนี้ได้แสดงให้เห็นว่าไทยต้องการเจรจาและมีความสัมพันธ์อันดีกับทุก ๆ ประเทศโดยไม่แบ่งแยกกว่าประเทศนั้น จะนำลัทธิการเมืองหรือลัทธิศาสนาใดมาเป็นอุดมการณ์ในการปกครอง อันเป็นการเริ่มทำที่ตามแนวทางการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) แม้ว่าจะยังไม่มียุทธวิธีแบบการดำเนินนโยบายที่ชัดเจนนัก ช่วงปลายปี พ.ศ.2528 บรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการติดต่อและการเยี่ยมเยียนระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของทั้งสองฝ่ายเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกัน เช่น การเยือนพม่าของพลอากาศเอก

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

<sup>3</sup> สัมภาษณ์ นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุนศิริ, อดีตเลขานุการนายกรัฐมนตรี, อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ, 6 กันยายน 2539.

สิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์พ.ศ.2529 การเยือนของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบก และรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุด และคณะ เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2530 ในขณะที่เดียวกันพม่าได้ส่งนายอู เย กอง (U Yeh Kaung) รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศมาเยือนไทยเมื่อเดือนพฤษภาคมพ.ศ.2529 และในเดือนเมษายน พ.ศ.2530 นายอู หม่องซ่า (U Maung Kha) นายกรัฐมนตรีพม่าในขณะนั้นได้เดินทางมาเยือนไทย<sup>4</sup>

การเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของทั้งสองฝ่ายนี้ได้มีส่วนเสริมสร้างบรรยากาศความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าซึ่งในโอกาสดังกล่าว ไทยได้ชี้แจงให้พม่าทราบถึงการดำเนินนโยบายของไทย ในขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยได้กำชับให้เจ้าหน้าที่ไทยให้ความสำคัญต่อการรักษาสัมพันธ์ภาพกับพม่าด้วยการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัดซึ่งไทยก็ได้รับการตอบสนองด้วยดีจากพม่า นอกจากนี้ รัฐบาลของทั้งสองประเทศได้แสดงเจตนาที่พร้อมจะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาต่างๆ อย่างจริงจัง

## 2. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

สิงหาคม พ.ศ.2531 - กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534

ต่อมาในเดือนมีนาคม พ.ศ.2531 ได้เกิดเหตุการณ์จลาจลครั้งใหญ่ในพม่า รัฐบาลพม่าได้ดำเนินการปราบปรามนักศึกษาและประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตยอย่างรุนแรง เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารได้ใช้อาวุธเข้าปราบปรามนักศึกษาและประชาชน อย่างทารุณและโหดร้าย หลังจากนั้น นายพลชอ หม่อง ได้ทำการปฏิวัติ ยึดอำนาจการปกครองในพม่า ซึ่งนานาชาติถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ดังนั้นประชาคมโลก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป ออสเตรเลีย และประเทศตะวันตกอื่นๆ จึงได้พากันประณามรัฐบาลทหารของพม่าว่ามีพฤติกรรมอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเรียกร้องให้ยุติการกระทำนั้น แต่รัฐบาลทหารพม่าได้เมินเฉยต่อเสียงเรียกร้องดังกล่าว ประชาคมโลกจึงมีมติให้ใช้มาตรการโดดเดี่ยวพม่า เช่น การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การระงับหรือยกเลิกการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ แก่พม่า เพื่อเป็นการกดดันรัฐบาลทหารพม่าให้ยุติการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และได้ขอความร่วมมือจากนานาประเทศ รวมทั้งประเทศไทยให้ช่วยกันใช้มาตรการดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่ไทยมีพรมแดนติดกับพม่าทำให้ไทยไม่อาจดำเนินนโยบายที่

<sup>4</sup> เวนิกา บุญมาคลี่, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2531-2533), หน้า 49-50.



แข็งกร้าวต่อพม่าได้ และยังมีปัญหาความมั่นคงตามบริเวณพรมแดนหลายประการที่ไทยและพม่าจะต้องร่วมกันแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นปัญหาชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน ปัญหาการลักลอบค้าชายสินค้าปัญหาการหลบหนีเข้าเมือง และปัญหายาเสพติด นอกจากนี้ยังมีความไม่แน่ชัดเกี่ยวกับเส้นพรมแดนอีกหลายแห่ง ซึ่งอาจเป็นชนวนก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ทุกขณะประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเปิดช่องทางไว้ เพื่อติดต่อประสานงานกับพม่าในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว<sup>6</sup> อีกทั้งไทยยังมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันกับพม่าอยู่มาก โดยเฉพาะสินค้าไม้ และการประมง ซึ่งทรัพยากรทั้งสองเป็นทรัพยากรที่พม่ามีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ และเป็นสินค้าที่เป็นที่ต้องการเป็นอย่างมากในไทยในขณะนั้น<sup>6</sup> นอกจากนี้ พม่ายังมีทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ที่เป็นที่ต้องการของไทยในอนาคตอีกมาก เช่น ก๊าซธรรมชาติ การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า และการค้าชายแดนระหว่างไทย-พม่าก็ถือเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยในสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงไม่ได้ดำเนินการตามมติของประชาคมโลก แต่กลุ่มต่างๆ ภายในประเทศ เช่น นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา ตลอดจนสื่อมวลชน ได้เรียกร้องให้ไทยปฏิบัติตามมติประชาคมโลก โดยใช้มาตรการต่างๆ กดดันรัฐบาลทหารพม่าให้ยุติพฤติกรรมอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายรักษาสัมพันธไมตรีอันดีกับพม่าต่อไปอีก<sup>7</sup> และเมื่อกระแสการคัดค้านแนวทางการดำเนินนโยบายเป็นมิตรต่อพม่าในประเทศสูงมากขึ้น กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบกิจการด้านการเมืองระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องประกาศใช้นโยบาย“เผ่าคู่” หมายถึงการพิจารณาติดตามสถานการณ์ภายในพม่าว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงต่อไปในรูปแบบใด เพื่อจะได้เลือกดำเนินนโยบายไปในแนวทางที่เหมาะสมกับแนวโน้มของสถานการณ์<sup>8</sup> ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศไทยเป็นสำคัญ

เนื่องจากผลประโยชน์ของไทยมีความเกี่ยวเนื่องกับพม่าดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ

<sup>6</sup> นกตล ชาติประเสริฐ, “นโยบายต่างประเทศของพม่า,” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 349.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 349-350.

<sup>7</sup> พันเอกวรรณชนะ เมืองประชา, “นโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า สมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, สิงหาคม 2536), หน้า 1.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

และกระทรวงกลาโหม จึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายต่อพม่าโดยคำนึงถึงผลประโยชน์หรือปัจจัยภายใน 2 ประการ คือ<sup>9</sup>

1. ผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงกล่าวคือ การที่ไทยมีพรมแดนทางบกติดกับพม่าเป็นระยะทางกว่า 2,400 กิโลเมตร ทำให้ไทยไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง และมีปัญหาที่เกิดขึ้นบริเวณพรมแดนอีกหลายประการ ได้แก่ การรุกล้ำดินแดนโดยชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า และการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของทหารพม่า ปัญหาการค้ำอกระบบ ปัญหายาเสพติด ปัญหาเส้นแบ่งพรมแดนที่ขาดความแน่นอน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งไทยย่อมไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวโดยลำพังได้ ดังนั้นหากไทยและพม่าเป็นมิตรที่ดีต่อกัน ก็อาจนำไปสู่การเจรจา และร่วมกันแก้ไขปัญหานั้นจะก่อให้เกิดความมั่นคงต่อประเทศไทยได้ในที่สุด นอกจากนี้ การที่จีนให้ความช่วยเหลือแก่พม่าทั้งด้านเศรษฐกิจและอาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ<sup>10</sup> ทำให้ไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียนอื่น ๆ มองว่าอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงร่วมกันแห่งภูมิภาคได้ ถ้ากลุ่มประเทศอาเซียนไม่คบค้ากับพม่าแล้วพม่าหันไปพึ่งพาจีนอย่างเต็มตัว จีนก็อาจจะขยายอำนาจลงมาทางตอนใต้ผ่านทางพม่าซึ่งจะส่งผลในลักษณะที่คุกคามต่อประเทศในภูมิภาคนี้

2. ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ ทางด้านป่าไม้ แร่ธาตุ สัตว์ป่า สัตว์น้ำ และพลังงาน จำเป็นต้องหาแหล่งวัตถุดิบจากประเทศอื่นมาทดแทน และพม่าถือได้ว่าเป็นแหล่งทรัพยากรที่มีความอุดมสมบูรณ์ อีกทั้งการขนส่งและการติดต่อก็มีความสะดวกพอสมควร นอกจากนี้ รายได้ของคนไทยในบริเวณชายแดนจากการค้าตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศก็มีมูลค่ามหาศาล ถ้าไทยเป็นศัตรูกับพม่าการค้าชายแดนก็ย่อมต้องประสบปัญหามากขึ้น ก่อความสูญเสียทางเศรษฐกิจแก่ประเทศไทยอย่างมาก ดังนั้น การเป็นมิตรกับพม่าย่อมจะแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของไทยได้ ทั้งในด้าน ความต้องการวัตถุดิบ และการเป็นตลาดสำหรับสินค้าไทย นอกจากนี้ ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ประเทศไทยได้ประกาศปิดป่าห้ามตัดไม้ทั่วประเทศเพื่อรักษาทรัพยากรป่าไม้ที่ถูกทำลายลงไปจนเหลือน้อยมาก ทำให้เกิดปัญหาความขาดแคลนไม้ เพราะก่อนการประกาศปิดป่านั้น การทำไม้ในประเทศไทยมีอยู่ถึงประมาณ ร้อยละ 70 อีก ร้อยละ 30 เป็นการนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการนำเข้าจากอินโดนีเซีย และมาเลเซีย แต่การนำเข้าไม้จากทั้งสองประเทศทั้งสองไม่สามารถทดแทนความต้องการไม้ในประเทศไทยได้เพียงพอ ดังนั้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องหาแหล่งทรัพยากรป่าไม้ใหม่มา

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>10</sup> พรพิมล ตรีโชติ, พม่า, หน้า 166-179.



ทดแทน ซึ่งกลุ่มประเทศที่ได้รับความสนใจได้แก่ กลุ่มประเทศอินโดจีน และพม่า เนื่องจากยังคงเป็นประเทศที่มีทรัพยากรป่าไม้ที่สมบูรณ์ ประกอบกับการมีพรมแดนติดต่อกันจึงง่ายต่อการขนส่ง และด้วยเหตุที่รัฐบาลพม่าของพลเอกชอ หม่อง ได้เริ่มดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างเสรีมากขึ้น โดยประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการลงทุนเมื่อ 30 พฤศจิกายน 2531 อนุญาตให้มีการลงทุนของชาวต่างชาติในประเทศพม่า<sup>11</sup> ซึ่งอาจเป็นการลงทุนโดยการร่วมลงทุนกับรัฐบาลหรือร่วมลงทุนกับภาคเอกชน และมีนโยบายเปิดป่าให้นานาชาติเข้าไปทำไม่ได้ รวมทั้งกิจการประมงและอื่นๆ ทำให้ประเทศไทยเห็นโอกาสเหมาะในการหาทรัพยากรมาทดแทนความต้องการภายในประเทศ อีกทั้ง ไทยและพม่ามีพรมแดนติดต่อกันเป็นระยะยาว จึงมีจุดเชื่อมต่อกันหลายจุดที่สะดวกต่อการขนส่งไม้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า นโยบายของทั้งสองประเทศต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกันซึ่งกันและกันมากมาย

สำหรับ ปัจจัยภายนอก คือเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งประชาคมโลกเห็นว่าเป็นประเด็นสำคัญ และได้นำมาเป็นเหตุผลเพื่อขอความร่วมมือจากนานาชาติ ในการใช้มาตรการโดดเดี่ยวพม่าเพื่อกดดันให้ยุติพฤติกรรมดังกล่าว ไม่สามารถโน้มน้าวให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายไปในแนวทางนั้นได้ แม้ว่าในระยะแรกๆ จะมีผลให้รัฐบาลไทยต้องรื้อเพื่อดูท่าที และไม่กล้าที่จะเร่งรีบดำเนินความสัมพันธ์กับพม่าในลักษณะที่ชัดเจน เช่น ขณะที่รัฐบาลประกาศใช้นโยบาย “เผ้าดู” กระทรวงการต่างประเทศต้องระงับการเดินทางไปเยือนก็พม่าของร้อยตรีประพาส ลิ้มปะพันธ์ ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

หลังจากใช้นโยบาย “เผ้าดู” มาระยะหนึ่ง ในที่สุดรัฐบาลไทยก็ได้ตัดสินใจเลือกดำเนินนโยบายที่จะรักษาสัมพันธ์ไมตรีอันดีกับพม่า แทนการใช้มาตรการโดดเดี่ยวพม่าตามมติของประชาคมโลก ดังนั้น ภายหลังจากที่พลเอกชอ หม่องทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองในพม่าได้แล้วความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าจึงได้พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น ทั้งนี้เพราะ หลังจากถูกนานาชาติระงับความช่วยเหลือในด้านต่างๆ พม่ามีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปเศรษฐกิจ<sup>12</sup> มื้อนคลายสถานการณ์ตั้งเครือข่ายการเมืองภายใน และแสวงหาเงินตราต่างประเทศมาช่วยในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทำให้พม่าหันมาพึ่งประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย ดังนั้นผลประโยชน์แห่งชาติของไทยและพม่าในขณะนั้น จึงสอดคล้องกันอันก่อให้เกิดการกระชับความสัมพันธ์ทางการทูตการเมือง และเศรษฐกิจตามมา

<sup>11</sup> ประวิทย์ สุขวิบูลย์, “กลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทยมุ่งเน้นรัฐบาลผสมแห่งชาติสหภาพพม่า,” (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 35 ประจำปีการศึกษา 2535-2536).

<sup>12</sup> พรพิมล ตรีโชติ, พม่า, หน้า 177.

โดยจะเห็นได้ว่าเมื่อเวลาผ่านไปนโยบายของรัฐบาลไทยต่อรัฐบาลทหารพม่าเริ่มปรากฏท่าทีที่ชัดเจนขึ้นในลักษณะของการคงรักษาความสัมพันธ์อันดี แม้จะไม่ได้มีการประกาศออกมาอย่างเป็นทางการก็ตาม แต่จะเห็นได้จากการที่คณะบุคคลต่างๆ จากประเทศไทยเดินทางไปเยือนพม่า เริ่มจาก การเดินทางไปเยือนพม่าของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นหัวหน้าคณะผู้แทนฝ่ายทหารของไทย รวมทั้งอธิบดีกรมตำรวจ และคณะ 34 คนเดินทางไปเยือนพม่าเป็นเวลา 1 วัน ในวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2531 ในฐานะประธานคณะกรรมการชายแดนไทย-พม่า เพื่อพบปะกับพลเอกชอ หม่อง<sup>13</sup> และเจรจาปรับความเข้าใจในเรื่องการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า ปัญหาชนกลุ่มน้อย ซึ่งขณะนั้นรัฐบาลไทยสืบทราบว่ากำลังมีการเคลื่อนไหวอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่บริเวณแนวพรมแดน ปัญหาชาวพม่าที่หลบหนีเข้ามาในไทย และนักศึกษาพม่าที่ไปร่วมกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่อต้านรัฐบาลพม่า ซึ่งในการเดินทางไปพม่าของพลเอกชวลิตครั้งนี้ได้มีข้อตกลงสำคัญคือไทยยินดีจะช่วยเหลือพม่า โดยจะหาทางส่งนักศึกษาพม่าที่หลบหนีไปอยู่ตามชายแดนไทย และในประเทศไทยกลับมายังพม่าโดยปลอดภัย<sup>14</sup> รวมทั้ง เจรจาเรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับสัมปทานป่าไม้ และการจับปลาในน่านน้ำพม่า แต่การเจรจามิค่อยราบรื่นเนื่องจากปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในพม่าเอง ซึ่งเกิดการประท้วงเรียกร้องประชาธิปไตยภายในประเทศโดยประชาชนพม่ากลุ่มต่างๆ ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการปราบปรามอย่างรุนแรงสำหรับการไปเยือนพม่าในครั้งนี้ นายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กล่าวว่า การเยือนพม่าของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นเรื่องของกองทัพไม่ใช่เรื่องทางการเมืองซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบ และนายกรัฐมนตรีพิจารณาว่าอาจจะก่อผลทางบวกแก่ประเทศไทยได้ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศก็ทราบการไปเยือนในครั้งนี้และไม่ได้คัดค้าน เพราะเห็นว่าภายใต้สถานการณ์ขณะนั้น กระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถกระทำการใดๆ ได้ แม้จะเห็นด้วยกับการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่าไว้ แต่กระแสดักค้ำภายในประเทศทำให้กระทรวงการต่างประเทศ ไม่สามารถแสดงการรับรองรัฐบาลพม่าได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การไปเยือนของทหารก็ถือว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ชาติ ส่วนพลเอกชวลิต เห็นว่าการไปเยือนครั้งนั้นเป็นภารกิจปกติของ

<sup>13</sup> Gary Risser, "Constructive Engagement - Past and Present: The Thai Foreign Policy Dilemma and Myanmar," Paper presented for the Conference: Myanmar Towards the 21st Century; Dynamics of Continuity and Change, Institute of Security and International Studies, June 2-3, 1995: 9.

<sup>14</sup> เกียรติชัย พงษ์พานิชย์, "การสานต่อนโยบายต่างประเทศของไทยกับพม่า (2)" มติชน 2 พฤษภาคม 2535 หน้า 8.



ทหารที่จำเป็นต้องสร้างความใกล้ชิดในระดับทหารด้วยกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่มีอยู่ทั้งในภาวะปัจจุบันและที่อาจจะตามมาในอนาคตให้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทหารของพม่า (SLORC) ถือว่าพลเอกชวลิต เป็น “ผู้มีเกียรติต่างชาติคนแรกที่มาเยือนพม่าภายหลังที่เกิดการเปลี่ยนแปลง”<sup>15</sup> ถือได้ว่าการดำเนินการครั้งนี้ เป็นจุดเริ่มต้นของการที่ทหารจะเข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญในการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

หลังจากนั้น ก็มีคณะผู้แทนไทยเดินทางไปเยือนพม่าอีกหลายคณะ โดยวันที่ 20-23 กุมภาพันธ์ 2532 นายประภัตร โพธิสุณ ได้เป็นผู้นำคณะผู้แทนพิเศษของนายกรัฐมนตรี รวม 14 คน ซึ่งมี นายพิศาล มูลศาสตราสาร รวมอยู่ด้วย เดินทางไปเยือนพม่าเป็นเวลา 4 วัน และในวันที่ 21-25 กุมภาพันธ์ 2532 คณะนักวิชาการไทยจำนวน 28 คน นำโดยศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ก็ได้เดินทางไปพม่า และได้พบปะกับนักวิชาการของมหาวิทยาลัยมัณฑะเลย์ และมหาวิทยาลัยย่างกุ้ง ต่อมาวันที่ 28-29 กุมภาพันธ์ 2532 พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พร้อมคณะ ได้เดินทางไปเยือนพม่าเป็นเวลา 2 วัน และวันที่ 6 มีนาคม 2532 คณะผู้แทนพิเศษของนายกรัฐมนตรี นำโดยนายมนตรี ด่านไพบูลย์ และคณะจำนวน 22 คนได้เดินทางไปเยือนกรุงย่างกุ้ง ส่วนคณะที่สำคัญคือ คณะของร้อยตรีประพาส ลิมปะพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเดินทางไปเยือนพม่าระหว่างวันที่ 11-13 เมษายน 2532 เพื่อเจรจาเรื่องต่างๆ ทั้งเรื่องการเมือง เศรษฐกิจ และความร่วมมือด้านวิชาการ ซึ่งส่งผลให้มีความตกลงการค้าแบบทวิภาคี (bi-lateral trade agreement) 2 ฉบับ คือ ความตกลงด้านการค้า และเศรษฐกิจ และความตกลงเกี่ยวกับการส่งเสริม และคุ้มครองการลงทุน และยังมีผลต่อเนื่องมาถึงการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-สหภาพพม่า ขึ้นในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2533<sup>16</sup> การเดินทางไปเยือนของร้อยตรีประพาส ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ยังถือเป็นครั้งแรกที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศของไทยคนแรกที่ไปเยือนพม่าอย่างเป็นทางการ และชี้ให้เห็นนโยบายของไทยเกี่ยวกับพม่าว่าต้องการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่าต่อไป ร้อยตรีประพาส ให้เหตุผลว่า “เป็นเวลานานหลายเดือน นับตั้งแต่เกิดปัญหาภายในพม่า ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้เฝ้าจับตามองอย่างใกล้ชิด”<sup>17</sup> กระทรวงการต่างประเทศมองปัญหาพม่าว่า เป็นเรื่องภายในซึ่งเป็นเรื่องระหว่าง

<sup>15</sup> พรพิมล ตรีโชติ, “ความสัมพันธ์ไทย - พม่า 50 ปี,” เอกสารประกอบการสัมมนา 2 พฤศจิกายน 2538, สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 32. อ้างจาก *Far Eastern Economic Review*, 29 February 1988.

<sup>16</sup> พรพิมล ตรีโชติ, *ความสัมพันธ์ไทย-พม่า 50 ปี*, อ้างแล้ว, หน้า 32-33.

<sup>17</sup> พรพิมล ตรีโชติ, *พม่า*, หน้า 177.

รัฐบาลกับประชาชนของเขาเอง ต่างจากปัญหาอินโดจีนที่มีประเทศซึ่งเข้มแข็งกว่ายกทัพเข้ามา รุกรานและยึดครองประเทศที่อ่อนแอกว่า ซึ่งถือเป็นการไม่ถูกต้องและจำเป็นที่ประเทศ มหาอำนาจ อาเซียน หรือสหประชาชาติ ต้องร่วมมือกันใช้มาตรการกดดันให้มีการถอนกำลัง ต่างชาติออกไปจากดินแดนกัมพูชา แต่กรณีของพม่าเป็นเรื่องสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ ประเทศไทยไม่สามารถเข้าไปก้าวล่วงปัญหาภายในของพม่า แต่ประเทศไทยในฐานะประเทศ เพื่อนบ้านมีหน้าที่ที่จะช่วยให้พม่ามีความมั่นคงทางการเมือง และมีการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยต้องอยู่ภายในขอบเขตที่จะไม่กลายเป็นการแทรกแซง หรือก้าวล่วงกิจการภายในของ พม่า นอกจากนี้ นายสาโรจน์ ชวนะวิรัช อธิบดีกรมสารนิเทศในขณะนั้น ได้กล่าวว่าประเทศไทย ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของพม่า แม้จะเป็นปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ก็ควร ให้ประเทศมหาอำนาจเป็นผู้แสดงซึ่งจะมีน้ำหนักกว่า เพราะประเทศไทยอยู่ในสภาวะรัฐหน้า ด่าน ซึ่งจะกระทบกระเทือนมากที่สุดหากเกิดปัญหาขึ้น ยุทธวิธีทางการทูตของไทยจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ<sup>18</sup> จุดเริ่มต้นเหล่านี้ทำให้ไทยกับพม่าได้กลับมา มีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างแน่นแฟ้น เอกชนไทยได้รับสัมปทานการทำป่าไม้จากพม่า 46 แห่ง Z (โปรดดูชื่อบริษัทจาก ภาคผนวก ฎ ) และได้สัมปทานการจับปลาในน่านน้ำพม่า 10 บริษัท ทำให้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างไทยกับพม่าดำเนินต่อเนื่องมา

จากลำดับการเดินทางไปเยือนพม่าของคณะผู้แทนไทยทำให้เห็นได้ว่าก่อนหน้า การเยือนพม่าอย่างเป็นทางการของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อ การเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตในระดับรัฐต่อรัฐ หน่วยงานและองค์กรรัฐต่างๆ ได้เดินทาง เข้าไปในพม่าก่อนแล้ว ซึ่งเท่ากับเป็นนัยว่า หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ ยอมรับแนวทางการรักษา ความสัมพันธ์อันดีกับพม่า

การเดินทางไปเยือนพม่าในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ครั้งสุดท้ายคือการเดินทาง ไปเยือนพม่าของ พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ในวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 และในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ประเทศไทยก็เกิดรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติ (รชช) ซึ่งมีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ และพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นหัวหน้าคณะ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ต่อพม่า ที่ไทย แดลงในที่ประชุมอาเซียนเมื่อ เดือนกรกฎาคมพ.ศ.2534 ในสมัยรัฐบาลต่อมาคือรัฐบาลนาย อานันท์ ปันยารชุน ได้เริ่มขึ้นมาแล้วตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แม้ว่าจะยังไม่มี การประกาศถึงการดำเนินนโยบายนี้อย่างเป็นทางการก็ตาม

<sup>18</sup> พันเอกวรรณชนะ เมืองประชา, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า สมัย นายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ, หน้า 26.



### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าสมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน

มีนาคม พ.ศ.2534-เมษายน พ.ศ.2535 และมีตุลาคม-กันยายน พ.ศ. 2535

ภายหลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช) ได้ทำการรัฐประหารแล้ว จึงแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งคณะรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศ ในส่วนของนโยบายไทยต่อพม่านั้น ประเทศไทยยึดถือหลักของนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ต่อพม่า เป็นมาตรฐานในการดำเนินการต่างๆกับพม่า ด้วยเหตุผลว่านโยบายดังกล่าวจะเป็นนโยบายที่เพิ่มการติดต่อกับพม่า เพื่อมิให้พม่าต้องถูกโดดเดี่ยวมากเกินไป และพยายามจะนำพม่ากลับคืนมาสู่ประชาคมระหว่างประเทศเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์นี้ปรากฏเป็นรูปเป็นร่างขึ้นในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 24 ระหว่างวันที่ 19-20 กรกฎาคม พ.ศ.2534 ที่ประเทศมาเลเซีย โดยประเทศสมาชิกอาเซียนได้ให้การขานรับเนื่องจากคำนึงถึงผลประโยชน์จากทรัพยากรของพม่าและการเปิดตลาดการค้ากับพม่า ซึ่งมีประชากรจำนวน 44 ล้านคนเศษ ในขณะเดียวกันพม่าก็ได้ประโยชน์ในรูปของการใช้อาเซียนเป็น “หน้าต่าง” ในเวทีการทูตและการต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในการประชุมครั้งนั้น ประเทศคู่เจรจาของอาเซียน 5 ประเทศและ 1 กลุ่มประเทศซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น และสหภาพยุโรป ได้เรียกร้องให้อาเซียนร่วมมือกดดันรัฐบาลทหารพม่า เพื่อให้โอนอำนาจให้แก่รัฐบาลพลเรือน และปลดปล่อยนักโทษการเมืองโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปได้แสดงท่าทีไม่เห็นด้วยกับนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ของอาเซียน เนื่องจากเห็นว่าเป็นนโยบายที่ไม่บังเกิดผล และเห็นควรที่จะใช้นโยบาย “กดดัน” และ “โดดเดี่ยว” พม่า ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจอย่างแข็งขัน แต่กลุ่มประเทศอาเซียนได้ปฏิเสธและกำหนดนโยบายที่จะไม่โดดเดี่ยวพม่า<sup>19</sup>

อาเซียนได้มีมติให้ใช้นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์กับพม่า เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2534 ในการประชุมประจำปี ของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 24 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ โดยให้เหตุผลว่า “ที่ประชุมสมาคมอาเซียนหวังว่าการดึงพม่าให้เห็น และสัมผัสกับการพัฒนาของประเทศในกลุ่มอาเซียน จะทำให้พม่าเข้าใจถึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่พม่าเอง และในอนาคตจะต้องยอมรับว่าพม่าจะก้าวเข้ามามีบทบาทสำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะพม่าเป็นประเทศหนึ่งที่ยังคงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ การใช้วิธีปิดกั้นตามแบบตะวันตกคงจะไม่มีผล ทั้งยังจะเป็นการผลักดันพม่าให้ปิดประเทศและกลับไปสู่สภาพเมื่อ 10 ปีก่อน จึงควรให้โอกาสแก่พม่าซึ่งหมายความว่า ทั้งประเทศ ไม่ใช่

<sup>19</sup> นาวาอากาศตรี สุรพล ทองย่ำ และ นาวาอากาศตรี กฤษฏาภรณ์ สุทัศน์ ณ อยุธยา, “มองพม่า,” นววิกิติปดัยสาร 40 (กันยายน - ธันวาคม 2538): 54.

เฉพาะแต่รัฐบาลพม่าเท่านั้น<sup>20</sup> และตัวแทนประเทศไทยคือ นายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวถึงนโยบายของอาเซียนต่อพม่า ในคำกล่าวเปิดประชุมวันที่ 19 กรกฎาคม ว่า “สำหรับพม่าแล้ว เราเชื่อว่านโยบาย “constructive engagement” เป็นหนทางที่จะนำพม่าไปสู่บทบาทที่สร้างเสริมต่ออนาคตที่มีพลวัตของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ซึ่งคำกล่าวครั้งนี้ถือเป็นครั้งแรกที่มีการนิยามแนวทางการดำเนินนโยบายของไทย และกลุ่มประเทศอาเซียนต่อพม่า โดยเรียกแนวนโยบายนี้ว่า “การเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์” (constructive engagement policy) ทั้งนี้ นายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในขณะนั้น ได้ให้สัมภาษณ์แก่ แกรี ริสเซอร์ (Gary Risser) ในเวลาต่อมาว่า นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ที่ไทยนำมาใช้นั้น ก็คือการนำแนวนโยบายที่ประธานาธิบดีจอร์จ บุช เคยปฏิบัติกับสาธารณรัฐประชาชนจีนมาใช้นั่นเอง

ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน นักธุรกิจไทยได้เข้าไปลงทุนในกิจการต่าง ๆ ในพม่าเป็นจำนวนมาก ทั้งยังได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทยกับสหภาพพม่า โดยฝ่ายไทยมีนายสุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ลงนาม ส่วนฝ่ายพม่ามีพลเอก ดี.โอ.อาเบล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและกระทรวงการคลังเป็นผู้ลงนามเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2533

ในการกำหนดนโยบายของไทยต่อพม่า รัฐบาลไทยในสมัยนั้นกล่าวว่าจะตั้งอยู่บนพื้นฐาน หรือเป้าหมายในการกำหนดนโยบาย 3 ประการคือ

- 1) ให้พม่าเป็นเพื่อนบ้านที่ดี มีความก้าวหน้าและมีเสรีภาพ
- 2) ร่วมมือกับรัฐบาลพม่า เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้ง และปัญหาต่างๆ บนมูลฐานด้านเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ และวัฒนธรรม
- 3) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีต่อรัฐบาลพม่าให้แน่นแฟ้นในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกัน เพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคง

#### 4. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

กันยายน พ.ศ.2535-กรกฎาคม พ.ศ.2537

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย มีสภาพบางอย่างที่คล้ายกับ รัฐบาลนายอานันท์ คือต้องการแก้ไขภาพลักษณ์ของประเทศที่เสียหายไปจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน และหลักประชาธิปไตยจากเหตุการณ์การเมืองภายใน ซึ่งได้แก่การรัฐประหารเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ก่อนหน้าที่ นายอานันท์ ปันยารชุน จะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อย

<sup>20</sup> เวนิกา บุญมาคลี่, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในสมัยนายกรัฐมนตรีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2531-2534), หน้า 40 .



แห่งชาติ และเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในปี 2535 เมื่อประชาชนที่ต่อต้านรัฐธรรมนูญและรัฐบาลทหารของพลเอกสุจินดา คราประยูร ถูกปราบปรามอย่างโหดร้าย โดยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้พูดถึงการแก้ไขภาพลักษณ์ไว้ใน คำแถลงนโยบายต่างประเทศ เกี่ยวกับการฟื้นฟูภาพพจน์ และการสร้างความเชื่อถือของไทยในสายตาของรัฐบาลต่างประเทศ นักลงทุน และพ่อค้า นักธุรกิจ โดยเฉพาะประเด็นความเป็นประชาธิปไตย และการให้ความสำคัญสนับสนุนต่อหลักการสิทธิมนุษยชน ทั้งในกรอบภูมิภาค และในองค์การระหว่างประเทศ<sup>21</sup>

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้ตระหนักถึงสถานการณ์ด้านความมั่นคงของโลก และความมั่นคงภายในที่ได้เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งได้มีการเสริมสร้างสันติภาพ และความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคนี้ นอกจากนี้ รัฐบาลยังยึดมั่นในพันธกรณีที่มีอยู่ กับต่างประเทศตามสนธิสัญญาและความตกลงต่าง ๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมทั้งกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และดำเนินนโยบายเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์แห่งชาติ ทั้งในด้านความมั่นคงการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกและภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศให้ครอบคลุมทั้งผลประโยชน์ ด้านความมั่นคงการเมือง เศรษฐกิจและสังคมก็ตาม แต่รัฐบาลนี้ได้ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญดังเห็นได้จากความคาดหวังที่จะพัฒนาประเทศไทยให้เป็น “ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเงิน และการคมนาคมของภูมิภาค”<sup>22</sup>

กระนั้นก็ตาม ความหวังดังกล่าวมิได้เริ่มต้นจากรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย หากแต่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้า และได้รับการสานต่อในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน และในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งมีความมั่นใจว่า อินโดจีนได้เปลี่ยนแปลงไปจากแหล่งที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศมาเป็นแหล่งในการส่งเสริมผลประโยชน์ทางด้าน

## ศูนย์วิทยพัชรากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>21</sup> ไคริน เฟื่องเกษม, “นโยบายต่างประเทศและการตอบสนองผลประโยชน์ของชาติ : การวิเคราะห์ผลงานด้านการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย (ตุลาคม พ.ศ. 2535-2536),” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : นโยบายต่างประเทศยุคโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพฯ :สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 8-9 อ้างจากคำกล่าวของ นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ, 16 สิงหาคม 2536, หน้า 1.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

เศรษฐกิจที่มีศักยภาพสูงสำหรับไทย<sup>23</sup>

สำหรับนโยบายต่อพม่า นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้แถลงโดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือ<sup>24</sup>

1. ไทยยึดหลักไม่แทรกแซงกิจการภายในและกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งในด้านกว้างและด้านลึก
2. ไทยพยายามสร้างความผูกพันทางด้านจิตใจให้ถึงประชาชนพม่าโดยให้ความช่วยเหลือด้านเกษตรกรรม สาธารณสุข และการศึกษาอย่างต่อเนื่อง
3. ความสัมพันธ์ต้องอยู่ในลักษณะสร้างสรรค์ มิใช่ลักษณะที่ตักตวงเอาแต่ผลประโยชน์ฝ่ายเดียว
4. ไทยมีความจำเป็นจะต้องเปิดช่องทางในการติดต่อกับพม่าไว้ด้วยความสำคัญอย่างถาวร และ
5. ไทยสนับสนุนให้พม่าออกมาสัมผัสเพื่อติดต่อกับโลกภายนอกให้มากขึ้น

นอกจากนั้น รัฐบาลชุดนี้ยังได้แถลงถึงทัศนะของไทยที่นำเอานโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์มาใช้กับพม่าไว้ ดังนี้<sup>25</sup>

- 1) ไทยมีความเห็นว่า เป็นความปรารถนาร่วมกันของทุกฝ่าย ที่จะเห็นพม่ามีสันติภาพ มีระบบการเมืองที่มั่นคง มีเศรษฐกิจที่ก้าวหน้ารุ่งเรือง และพม่าได้กลับเข้ามาอยู่ในกระแสหลัก (mainstream) ของภูมิภาคและประชาคมระหว่างประเทศ
- 2) ไทยมีความเชื่อว่า การที่พม่าจะบรรลุสู่สภาพการณ์ดังกล่าว พม่าจำเป็นต้องดำเนินการใน 3-4 แนวทาง คือ การสถาปนาระบอบประชาธิปไตย การสร้างความปรองดองระหว่างชนกลุ่มต่างๆ ภายในประเทศ การเปิดประเทศในทางเศรษฐกิจ และการเข้าร่วมใน

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8 อ้างจาก นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ, ในคำปาฐกถาในการเสวนาเรื่อง "นโยบายต่างประเทศของไทย," เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2536 ณ ห้องเพลินิจิต โรงแรมอิมพีเรียล ถนนวิฑู, หน้า 3.

<sup>24</sup> คำแถลงของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ในการสัมมนาเรื่อง นโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า ณ ห้องบัวแก้ว วังสราญรมย์ กรุงเทพฯ, 6 สิงหาคม 2536.

\* กฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2.7 กล่าวไว้ว่า กิจการภายในของประเทศต่าง ๆ ต่างประเทศไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวได้.

<sup>25</sup> แถลงการของรัฐบาลต่อปัญหาพม่า. เอกสารข่าวกระทรวงการต่างประเทศ. 10 มิถุนายน 2536.



กลุ่มความร่วมมือของภูมิภาค ซึ่งรัฐบาลไทยถือเป็นนโยบายที่จะให้การสนับสนุนเท่าที่จะกระทำได้เพื่อให้พม่าก้าวไปตามแนวทางดังกล่าว

3) ในปัญหาสิทธิมนุษยชนในพม่านั้น รัฐบาลไทยให้ความสำคัญและมีความปรารถนาที่จะเห็นว่า ทุกสังคมเคารพ ปฏิบัติและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในสังคมของตนให้เจริญงอกงามยิ่งๆ ขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยเห็นว่า หลักการสิทธิมนุษยชนของแต่ละสังคมย่อมแตกต่างกันออกไปตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของสังคมนั้นๆ ดังนั้น ในกรณีของพม่าจึงเห็นว่าประเทศต่างๆ อยู่ในวิสัยที่จะส่งเสริมให้มีความเคารพหลักการสิทธิมนุษยชนในพม่า แต่ไม่เห็นด้วยที่ประเทศต่างๆ จะบีบบังคับ หรือกดดันให้รัฐบาลพม่าปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนตามบรรทัดฐานของประเทศอื่น ๆ

4) รัฐบาลไทยมีความเห็นว่า ปัญหาพม่า ทั้งปัญหาประชาธิปไตยหรือปัญหาความขัดแย้งด้านชาติพันธุ์ ไม่ได้เข้าข่ายหรือมีลักษณะของปัญหาความขัดแย้งของภูมิภาค (regional conflict) เหมือนปัญหากัมพูชา หรือปัญหาอื่น ที่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ประสบมา หากแต่มีลักษณะของการเป็นปัญหาภายในของพม่าเอง (internal problems) ดังนั้น ประเทศต่างๆ คงไม่อยู่ในวิสัยที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาในพม่าได้อย่างชัดเจนเหมือนกับที่ประเทศต่างๆ เคยเข้าไปมีบทบาทในปัญหาภูมิภาคปัญหาอื่น ๆ

5) รัฐบาลไทยเห็นว่า ในฐานะประเทศภายนอก ไทยจำเป็นต้องระมัดระวังในการที่จะเข้าไปมีบทบาทเพื่อคลี่คลายหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในพม่าและต้องคำนึงถึงความละเอียดอ่อนของประเด็นเกี่ยวกับอธิปไตยของพม่าด้วย ประเทศต่างๆ อาจสามารถส่งสัญญาณให้พม่าทราบได้ด้วยการให้การสนับสนุนแก่รัฐบาลพม่าในสิ่งที่เห็นว่ารัฐบาลพม่าทำถูกต้องและไม่ให้การสนับสนุนในสิ่งที่เห็นว่าไม่เหมาะสม แต่ประเทศต่างๆ คงไม่อยู่ในวิสัยที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือบีบบังคับให้รัฐบาลพม่าดำเนินไปตามทิศทางที่ประเทศภายนอกต้องการ

6) ไทยมีความเห็นว่าพม่าเป็นสังคมปิด และมีระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งตนเองมาเป็นเวลานาน นอกจากนั้นประชาชนพม่าก็เคยชินกับสภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ดังนั้น การกดดันทางเศรษฐกิจจากภายนอกต่อพม่า เพื่อให้รัฐบาลพม่ายอมปฏิรูปทางการเมืองไม่น่าจะเป็นวิธีการที่ได้ผล ตรงกันข้ามจะยิ่งเป็นการผลักดันให้พม่าโดดเดี่ยวตนเองหรือหันไปพึ่งพาประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่งประเทศใดมากเกินไป ซึ่งอาจกระทบถึงความมั่นคงของภูมิภาคได้

7) รัฐบาลไทยแสดงท่าทีชัดเจนตลอดมาว่า บทบาทที่เหมาะสมสำหรับไทยและประเทศต่างๆ น่าจะเป็นการเปิดประตูและสนับสนุนให้พม่าออกมาติดต่อสัมพันธ์กับโลกภายนอกและให้ผู้นำพม่าได้ตระหนักด้วยตนเองว่า พม่าจะได้รับประโยชน์อย่างไรจากการปฏิรูปประเทศ และสถาปนาระบอบประชาธิปไตยขึ้นภายในประเทศของตนมากกว่าจะด้วยวิธีการปิดประตูและกดดันพม่า

8) รัฐบาลไทยเห็นว่า ผู้นำชุดปัจจุบันของพม่ามีบุคลิกภาพและแนวความคิดที่ประนีประนอม และตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศของตน และนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำทางการเมือง เมื่อเดือนเมษายน 2535 ก็เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นหลายประการในพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยนักโทษการเมือง การยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายการศึกษาหลายมาตรา การผ่อนปรนให้นางออง ซาน ซูจี ได้พบกับครอบครัว การร่วมมือกับบังคลาเทศในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพมุสลิมโรฮิงยา และการประชุม National Convention เพื่อวางหลักการพื้นฐานสำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

9) การประชุม National Convention ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่วันที่ 9 มกราคม 2536 นั้น แม้จะไม่ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ได้ทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับรูปโฉมของการเมืองพม่าในอนาคต ขณะนี้ ที่ประชุม National Convention ได้ผ่านหลักการสำคัญๆ หลายประการ เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองในอนาคต เช่น จะให้พม่ามีการปกครองแบบประธานาธิบดี มีประชาธิปไตยแบบหลายพรรคการเมือง มีรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง จะให้มีการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น และให้กองทัพยังคงมีบทบาทในการบริหารประเทศได้ต่อไป

10) ไทยเห็นว่า ขณะนี้ประเทศต่างๆ กำลังยอมรับมากขึ้นเรื่อยๆ ว่ามีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในพม่า และหลายประเทศยอมรับที่จะเพิ่มการติดต่อกับพม่า ความเคลื่อนไหวต่างๆ เหล่านี้ เป็นแนวโน้มที่ดี และเป็นสัญญาณของการคลี่คลายปัญหาพม่าในขณะนี้

สำหรับประเด็นคำถามเกี่ยวกับการที่รัฐบาลทหารพม่าได้แสดงท่าทีที่แข็งกร้าวมากขึ้น โดยการกวาดล้างชนกลุ่มน้อย เช่น กลุ่มกะเหรี่ยง รวมทั้งกลุ่มการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลทหารพม่า ซึ่งผลของการปฏิบัติการของพม่า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชายแดนของไทยนั้น นายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย ได้แถลงแก่ผู้สื่อข่าวว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า มีปัจจัยสำคัญที่กำกับการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน ได้แก่ การที่ประเทศทั้งสองอยู่ประชิดติดกัน มีพรมแดนติดต่อกันกว่า 2,400 กิโลเมตร ดังนั้น โดยความจำเป็นและโดยธรรมชาติแล้ว ไทยและพม่าต้องมีการติดต่อไปมาหาสู่ระหว่างกัน การไม่ติดต่อหรือหันหลังให้กัน หรือใช้มาตรการกดดันบีบบังคับกัน คงจะไม่ทำให้ปัญหาที่มีอยู่ลดน้อยลง ในทางตรงข้ามอาจจะทำให้เกิดปัญหาและความไม่เข้าใจกันมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ไทยจึงไม่อยู่ในวิสัยที่จะหลีกเลี่ยง หรือละเลยการติดต่อกับพม่าได้ แต่ไม่ได้หมายความว่า ไทยเห็นดีเห็นชอบกับการกระทำทุกอย่างของรัฐบาลพม่า ไทยเองได้เฝ้าดูพัฒนาการทางการเมืองในพม่ามาอย่างใกล้ชิด เพราะไม่ว่าจะเกิดอะไรขึ้นในพม่า ทั้งในเชิงบวกและลบ ประเทศไทยจะเป็นประเทศแรกๆ ที่ต้องได้รับผลกระทบ แม้ว่าไทยต้องการที่จะเห็นการพัฒนาในด้านต่างๆ ในพม่าเป็นไปอย่างราบรื่น และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างแท้จริง แต่รัฐบาลไทยก็ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์การไม่เข้าไปก้าวก่ายกิจการอันเป็นเรื่องภายในของประเทศอื่น ใน



ทำนองเดียวกัน ไทยเองก็คงไม่ชอบให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเข้ามากำกับหรือชักนำการดำเนินการด้านต่างๆ ภายในของไทย ดังนั้น จึงอยู่ที่ความพอดี และเหมาะสม”<sup>26</sup>

จุดเปลี่ยนแปลงที่แสดงให้เห็นถึง การยอมรับที่จะมีการติดต่อกับพม่าอย่างสร้างสรรค์มากขึ้น ได้สะท้อนให้เห็นจากการที่ประเทศอาเซียน และประเทศคู่เจรจาเห็นพ้องกันที่จะให้พม่าเข้าร่วมสังเกตการณ์การประชุม รัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน (AMM) ครั้งที่ 27 ที่กรุงเทพฯ ในฐานะที่เป็น “แขกพิเศษ” (special guest) ของเจ้าภาพ และในการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสของอาเซียน ซึ่งมีขึ้นในเดือนพฤษภาคม 2536 ก็จะมีการพิจารณาสถานะของพม่าในการเข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 28 ด้วย

นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ต่อพม่า ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย นั้น ได้แสดงลักษณะที่เป็นรูปธรรมในอันที่จะดึงประเทศพม่าเข้าสู่กระแสธาร (mainstream) แห่งภูมิภาคเอเชีย เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในขณะเดียวกันก็เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

การดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์นี้ ได้รับการย้ำอีกครั้งหนึ่งในการประชุมประจำปีรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 27 ที่ประเทศไทย ระหว่างวันที่ 18- 27 กรกฎาคม พ.ศ.2537 โดย นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น ได้เชิญพม่าเข้าร่วมประชุมด้วยในฐานะแขกของเจ้าภาพ ในการประชุมครั้งนี้พม่า ได้ส่ง นายอู อ่อง จ้อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมาร่วมประชุม โดยประเทศไทยเป็นผู้ที่เสนอแนวทางที่จะใช้การติดต่อกับพม่า เพื่อให้พม่าได้ติดต่อกับโลกภายนอกมากขึ้น<sup>27</sup>

<sup>26</sup> ชวน หลีกภัย. (ผู้พูด) คำแถลงในการสัมมนาเรื่อง นโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า ณ ห้องบัวแก้ว วังสราญรมย์ 6 สิงหาคม 2536.

<sup>27</sup> นายอิน ญูน ทายาททางการเมืองของนายเนวิน ได้รับปากเดินทางเข้าร่วมการประชุมอาเซียนที่กรุงเทพฯ ตามคำเชิญของ นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมื่อครั้งที่ นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ เดินทางไปเยือนพม่า เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2537 ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าพม่าพร้อมจะเดินตามแนวนโยบายระหว่างประเทศใหม่ ซึ่งเปิดประตูและพร้อมที่จะสานสัมพันธ์กับโลกภายนอกมากขึ้น และเป็นครั้งแรกในรอบหลายทศวรรษที่ผู้นำสำคัญของพม่ารับปากว่าจะเดินทางออกนอกประเทศ. (ประหยัด เวคนาร์ตัน, “ทางโค้งสู่...ดวงดาว หรือ....เดิมๆ,” ฐานสปีดทวีจาร์ณ (12-18 พฤษภาคม 2537): 104. (ในวันประชุมจริง นายอู อ่อง จ้อ เป็นผู้เดินทางมาร่วมประชุมแทน : ผู้เขียน)

<sup>27</sup> นาวาอากาศตรี สุรพล ทองอ่ำ และนาวาอากาศตรี กฤษฎาภรณ์ สุทัศน์ ณ อยุธยา, มองพม่า, หน้า 54-55.

ในส่วนของนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์นั้น นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กล่าวไว้ว่า “...นโยบายของเราเป็นลักษณะสร้างสรรค์ การใช้นโยบายดังกล่าวก็เพื่อเป็นการเปิดประตูให้ไทยกับพม่ามีโอกาสร่วมมือกันมากขึ้น การใช้นโยบายให้เป็นผลก็คือ ให้เรามีโอกาสในการรับรู้ ไม่ใช่ไปบิ้ออะไรเขา การเชิญเขามากในฐานะแขกของเราเท่านั้น เป็นก้าวแรกทีนโยบายนี้ได้ดำเนินการกับพม่า” อีกทั้งยังกล่าวว่า “...การเชิญพม่าเข้ามาอาจก่อความไม่พอใจให้ประเทศตะวันตกที่เข้มงวดด้านสิทธิมนุษยชน แต่ในฐานะที่เราเป็นเพื่อนบ้านที่ดี การหวังดีกับพม่าก็เพื่อให้เขามีส่วนเข้ามา ไม่ใช่ที่เราเห็นด้วยกับแนวทางของพม่าทั้งหมด แต่เราไม่มีสิทธิไปก้าวก่ายเขา”<sup>28</sup>

ซึ่งคำว่า “เพื่อนบ้านที่ดี” นั้น นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น ได้ให้ความหมายไว้ใน การสัมมนา การค้าชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่า “...เมื่อทหารพม่าและทหารกะเหรี่ยงได้รับบาดเจ็บจากการต่อสู้ ประเทศไทยก็เข้าช่วยเหลือในการรักษาพยาบาลทั้งสองฝ่ายตกลงตามหลักเพื่อนบ้านที่ดี และตามหลักมนุษยธรรมว่าประเทศไทยจะไม่แทรกแซง ในเรื่องปัญหาการเมืองและช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน”<sup>29</sup>

แม้ว่าจะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มองค์กรสิทธิมนุษยชน เช่น กลุ่ม Human Rights Watch/Asia (มีฐานการดำเนินงานอยู่ที่สหรัฐอเมริกา), กลุ่ม Human Rights Group Amnesty (มีฐานปฏิบัติการอยู่ที่กรุงลอนดอน) รวมทั้งกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยต่างๆ ในประเทศไทย เกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทย-พม่าภายใต้ นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ว่า นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ของไทยนั้น ดำเนินไปเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพม่า โดยปราศจากการมองด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งๆ ที่ชาวพม่าที่ต้องอพยพออกจากประเทศนั้น ก็เป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นด้วย แต่ประเทศไทยก็ยังย่ำจุดยืนเดิมที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในประเทศของพม่า และได้จัดตั้ง “คณะกรรมการร่วมไทย-สหภาพพม่า” ขึ้น เพื่อเป็นกลไกส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างกันในทุกๆ ด้าน<sup>30</sup> อีกด้วย

<sup>28</sup> สรุปรจากคำแถลงในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 27 ในกรุงเทพฯ, ไทยรัฐ(23 กรกฎาคม 2537): 11.

<sup>29</sup> นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ, (ผู้พูด) คำแถลงในการสัมมนา เรื่องการค้าชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ที่ห้องประชุมคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 25 สิงหาคม 2536.

<sup>30</sup> นาวาอากาศตรี สุรพล ทองอ่ำ และนาวาอากาศตรี กฤษฏาพงศ์ สุทัศน์ ณ อยุธยา, มองพม่า, หน้า 55.



ประวัติและความหมายแบบสากลของนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement)

นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ ได้ถูกประกาศใช้เป็นครั้งแรกโดยประธานาธิบดี โรนัลด์ เรแกน (Ronald Regan) แห่งสหรัฐอเมริกา ต่อแอฟริกาใต้ และได้ประกาศใช้อีกครั้งโดย ประธานาธิบดีจอร์จ บุช (George Bush) แห่งสาธารณรัฐอเมริกาต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน กล่าวคือ

ในปี พ.ศ.2529 ประธานาธิบดีเรแกน และผู้ช่วยเลขาธิการแห่งรัฐ นายเชสเตอร์ ครอบคเกอร์ (Chester Crocker) ได้ตัดสินใจว่าการเกี่ยวพันทางการค้า และความสัมพันธ์ทางการทูตที่ไม่แข็งกร้าวจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการจำกัดอิทธิพลของโซเวียต และคิวบาในภูมิภาค นำไปสู่การริเริ่มการเจรจาและการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างแอฟริกาใต้กับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้ง การหาทางแก้ไขปัญหาการเมืองภายในนโยบายที่นำมาใช้ถูกเรียกว่า “constructive engagement” แม้ว่าจะต้องเผชิญกับการคัดค้านจาก นายจิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter) เกี่ยวกับวิธีการดังกล่าวแต่ ครอบคเกอร์ ก็ยืนยันว่า “การเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์” เป็นวิธีการทางการทูตที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสหรัฐอเมริกาด้วยเหตุผลหลายประการ ในกรณีของแอฟริกาใต้ นั้น รัฐบาลสหรัฐไม่ต้องการทำลายพันธมิตรในสหภาพแอฟริกาใต้ ด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการคือ ประการแรก แอฟริกาใต้เป็นแหล่งสนับสนุนสำคัญของสหรัฐฯ ในการดำเนินการต่อต้านคอมมิวนิสต์โซเวียตในภูมิภาค ประการที่สอง แอฟริกาใต้ร่ำรวยด้วยแหล่งแร่สำคัญทางยุทธศาสตร์สำหรับโครงการนิวเคลียร์ของสหรัฐฯ ถ้าโซเวียตสามารถครอบครองทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ในภูมิภาคแอฟริกาใต้ได้ ก็จะเป็นสิ่งที่คุกคามที่รุนแรงทางยุทธศาสตร์และกระทบต่อผลประโยชน์ของตะวันตก

นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ ในความหมายของนายคอกเกอร์ โดยหลักการคือความพยายามใช้การเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาคความไม่มั่นคงในแอฟริกาใต้ กรณีนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ ในยุคของประธานาธิบดีเรแกนถูกกำหนดขึ้นโดย มีหลักสำคัญ 3 ประการคือ

1. การดำเนินนโยบายโดยไม่คำนึงถึงประเด็นที่มีความอ่อนไหวในระยะสั้น (เช่น เรื่องของการเหยียดผิวที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะให้ภูมิภาคนี้มีสันติภาพในอนาคตและกำจัดการคุกคามทางยุทธศาสตร์)

2. การดำเนินนโยบายเพื่อการคงไว้ซึ่งยุทธศาสตร์และ/หรือผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งทางเศรษฐกิจ (อาฟริกาใต้เป็นประเทศที่เป็นแหล่งสำรองวัตถุดิบทางยุทธศาสตร์ และทรัพยากรธรรมชาติ)

3. มีการกำหนดเงื่อนไขในการที่จะคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดี (เงื่อนไขในกรณีนี้ คือ การไม่แทรกแซงเกี่ยวกับเอกราชของนามิเบีย และการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางการเมืองภายใน)

ต่อมาในสมัยของประธานาธิบดี จอร์จ บุช นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ ถูกนำมาใช้อีกครั้งหนึ่งกับสาธารณรัฐประชาชนจีนภายหลังเหตุการณ์เทียนอันเหมิน เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ.2532 ประธานาธิบดีบุช และที่ปรึกษาใกล้ชิดได้เลือกที่จะรักษาความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน ภายใต้นโยบายที่เรียกว่า การเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ แม้ว่าเหตุการณ์ในปักกิ่งในขณะนั้นจะก่อให้เกิดกระแสผลักดันอย่างกว้างขวางจากประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ไกลจากจีน นักสิทธิมนุษยชนได้ทำการประณามผู้นำประเทศจีนอย่างรุนแรง แต่ประธานาธิบดีบุชเชื่อว่า สหรัฐอเมริกาต้องใช้การเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์กับจีน ทั้งนี้ เนื่องจากความสำคัญของจีนทั้งในด้าน ขนาด, ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์, ความสำคัญทางยุทธศาสตร์ในกิจการโลก และศักยภาพทางเศรษฐกิจ ทำให้เขาตัดสินใจใช้ นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ เพื่อคงความสัมพันธ์กับจีนไว้ว่าถึงในอนาคตการพิพาทที่ต่อเนื่องระหว่างสหรัฐฯ กับจีนจะต้องยังคงมีอยู่ต่อไป เพราะความแตกต่างอย่างมากทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และระบบสังคม ทั้งนี้ ในการคงความสัมพันธ์กับจีนไว้ สหรัฐฯ ได้ตั้งเงื่อนไขบางประการในประเด็นเกี่ยวกับการให้ สิทธิพิเศษทางการค้ากับจีน หรือ MFN (most-favoured-nation clause) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสภาองเกรสและประธานาธิบดีบุช จะมีมติร่วมกันให้ใช้มาตรการเกี่ยวกับการให้ MFN เป็นเครื่องมือกดดันจีน แต่ประธานาธิบดีบุช กับสภาองเกรสก็มีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการแก้ไขข้อสงวนในการให้ MFN แก่จีน ในความสัมพันธ์ด้านการค้าระหว่างกัน นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ในสมัยของประธานาธิบดีบุชประกอบด้วยหลักการดังนี้

---

ข้อบัญญัติว่าด้วยชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (most-favoured-nation clause: MFN) หมายถึง ข้อบัญญัติที่สำคัญข้อหนึ่งในสนธิสัญญาการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ ภายใต้ข้อตกลงแกตต์ มีหลักการว่า หากประเทศภาคีสัญญาได้ให้การปฏิบัติทางการค้าใดใด ที่เป็นการพิเศษกว่าแก่อีกประเทศหนึ่งทั้งที่เป็นภาคีด้วยกัน หรือมิใช่ประเทศภาคีแล้ว ประเทศ นั้นจะต้องให้การปฏิบัติที่เป็นพิเศษดังกล่าว แก่ประเทศอื่น ๆ ด้วยโดยอัตโนมัติ โดยไม่เลือกปฏิบัติระหว่างประเทศภาคีต่าง ๆ เช่นประเทศไทยลดภาษีการนำเข้าฟิล์มภาพยนตร์ให้แก่สหรัฐอเมริกา ตามที่ร้องขอแล้ว ไทยจะต้องลดภาษีสินค้าดังกล่าวให้แก่ประเทศอื่น ๆ ที่เป็นประเทศภาคีแกตต์ ในอัตราที่เท่ากันด้วย



1. ไม่สนใจต่อประเด็นที่อ่อนไหวในระยะสั้น (กรณีจตุรัสเทียนอันเหมิน)
2. คงไว้ซึ่งยุทธศาสตร์ และ/หรือผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งทางเศรษฐกิจ (การค้ากับจีนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยการลงทุนของสหรัฐฯ และการพิจารณาด้านกำลังทหาร)
3. กำหนดเงื่อนไขที่จะทำให้สามารถคงสัมพันธ์อันดีเอาไว้ (การใช้เงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ MFN เพื่อการปรับปรุงสิทธิมนุษยชนในสาธารณรัฐประชาชนจีน)

จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวของสหรัฐฯ ทั้งสองครั้งนั้น แกรี วิสเซอร์ ได้สรุปไว้ว่านโยบาย “constructive engagement” ควรประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ<sup>31</sup>

1. ต้องไม่มีการยกประเด็นที่เป็นเรื่องอ่อนไหวบางประเด็นมาเป็นสาระสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ ซึ่งได้แก่ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย

2. ต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ด้านความมั่นคง หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

3. ต้องสร้างเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมา ก่อนจะดำเนินความสัมพันธ์อันดีต่อไป

แกรี วิสเซอร์ ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ของไทยที่นำมาใช้กับพม่า นั้น นายอาสา สารสิน ให้สัมภาษณ์ว่า ได้นำรูปแบบของนโยบายที่สหรัฐอเมริกาใช้ต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนมาใช้<sup>32</sup> ซึ่ง วิสเซอร์ ให้ความเห็นว่าในกรณีการใช้นโยบายดังกล่าวของไทยต่อพม่า ชาดเงื่อนไขข้อที่สามกล่าวคือค่อนข้างจะเป็นลักษณะของการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตที่เป็นปกติ และประเทศไทยเป็นฝ่ายให้ประโยชน์(carrot) แก่พม่า แต่ไม่ได้ใช้ไม้ก้ำกับ(stick) ถ้าประเทศไทยจะใช้นโยบายดังกล่าว ตามแนวทางของสหรัฐฯ แล้ว ก็ควรกำหนดเงื่อนไขบางประการ เช่น ให้พม่าปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองเป็นการแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจหรือการเมือง จึงจะถือได้ว่าเป็นการใช้นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ในรูปแบบเดียวกับที่ประธานาธิบดีบุช ใช้นับกรณีสถาการณ์รัฐประชาชนจีน แต่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดเงื่อนไขใดใดในการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับพม่า

### สรุปเหตุผลและความจำเป็นของไทยในการดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์

เหตุผล และความจำเป็นของไทยในการดำเนินนโยบายนี้ แบ่งออกได้เป็น 2 ประการใหญ่ ๆ คือ

1. ความมั่นคงแห่งชาติ

ปัญหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพม่าที่สำคัญ ได้แก่

<sup>31</sup> Ibid, p.9.

<sup>32</sup> Ibid, p.1-8.

1.1. ปัญหาเขตแดนไทย-พม่า ไทยกับพม่ามีพรมแดนติดต่อกันทั้งทางบกและทางทะเลประมาณ 2,877 กิโลเมตร โดยมีทิวเขาและลำน้ำเป็นเส้นกั้นพรมแดนตามธรรมชาติทางบก ซึ่งมีพรมแดนติดต่อกันเป็นระยะทางกว่า 2,400 กิโลเมตร ส่วนพรมแดนทางทะเลคือเส้นเขตแดนในทะเลอันดามัน มีระยะทางกว่า 450 กิโลเมตร ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับเส้นพรมแดนที่เกิดขึ้นนั้นมีทั้งทางบกและทางทะเล ที่ยังคงมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน และต่างฝ่ายต่างยึดถือแผนที่กันคนละฉบับโดยไม่ได้มีการประสานเรื่องเส้นเขตแดนที่ตรงกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาพิพาทพรมแดน ทั้งในเรื่องของการรุกล้ำอธิปไตย และการปฏิบัติต่อราษฎรในบริเวณชายแดน ปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องการประมงส่วนหนึ่งก็มีสาเหตุมาจากความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนทางทะเลในบริเวณตอนเหนือของหมู่เกาะสุรินทร์ จนถึงแม่น้ำกระบุรี ซึ่งมีระยะทางประมาณ 50 ไมล์ทะเล เป็นเหตุให้พม่าจับกุมเรือประมงไทยในบริเวณนี้บ่อยครั้งที่สุด<sup>33</sup> ดังนั้น การรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่า นอกจากจะลดผลกระทบจากการพิพาทพรมแดนแล้ว ยังจะช่วยส่งเสริมให้มีการเจรจาร่วมกันเพื่อกำหนดเส้นเขตแดนที่แน่นอนระหว่างกันต่อไปในอนาคต

1.2. ปัญหาชนกลุ่มน้อย และผู้หลบหนีเข้าเมื่อนับเป็นปัญหาสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า ชนกลุ่มน้อย ได้ทำสงครามกับรัฐบาลพม่ามาเป็นเวลาถึง 46 ปีแล้ว ด้วยความต้องการที่จะแยกตนเองเป็นรัฐอิสระ โดยเฉพาะ กลุ่มกะเหรี่ยง และมอญ ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ติดกับชายแดนไทย และประเทศไทยเคยใช้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นเสมือนรัฐกันชนระหว่างไทยกับพม่า ในระหว่างที่ไทยกำลังเผชิญกับปัญหาอินโดจีน ท่าทีของไทยต่อชนกลุ่มน้อยเป็นสิ่งที่สร้างความระแวงแคลงใจให้กับรัฐบาลพม่ามาโดยตลอด และการให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ไทย เช่น เรื่องการให้สัมปทานป่าไม้ นั้น พม่าก็แฝงด้วยความต้องการที่จะจัดการกับปัญหาชนกลุ่มน้อย<sup>34</sup> และความต้องการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของรัฐบาลพม่าก็นับได้ว่าส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อทหารพม่าบุกเข้าโจมตีที่ตั้งของชนกลุ่มน้อยที่อยู่ตามแนวชายแดนไทย และบางครั้งก็รุกตามติดเข้ามาในพรมแดนไทย ซึ่งนับว่าเป็นการละเมิดอธิปไตยของไทย รวมทั้ง การยิงอาวุธที่ตกเข้ามาในเขตไทย สร้างความเสียหายแก่บ้านเรือนและชีวิตของราษฎรไทยอยู่ตลอดมา และเมื่อรัฐบาลไทยทำหนังสือร้องเรียน และเรียกร้องค่าเสียหายไปยังรัฐบาลพม่าก็ไม่ได้รับการสนใจเท่าที่ควร ปัญหาคนหลบหนีเข้าเมื่อนับเป็นปัญหาใหญ่อีกประการหนึ่งที่ทำให้ไทยต้องประสบกับความลำบากใจ เพราะเป็นเหตุให้รัฐบาลพม่าไม่ไว้วางใจไทย เนื่องจาก ผู้หลบหนีเข้าเมืองบางกลุ่มได้ตั้งตัวเป็นปรปักษ์กับรัฐบาล

<sup>33</sup> ผู้จัดการรายวัน (18 มิถุนายน 2539): 14.

<sup>34</sup> พรพิมล ตรีโชติ, "ทบทวนความสัมพันธ์ไทย-พม่าบนสถานการณ์ชายแดน," กรุงเทพฯธุรกิจ (22 พฤษภาคม 2538): 5.



พม่า และใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการต่อสู้กับรัฐบาล นอกจากนี้ ผู้อพยพ และผู้หลบหนีเข้าเมือง ยังเป็นภาระของไทยที่ต้องแบกรับคนเหล่านี้ไว้ แต่ถ้าประเทศไทยไม่ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้ ก็จะทำให้นานาชาติประณามได้ว่าไม่ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้หลบภัย ซึ่งในประเด็นนี้ประเทศไทยต้องยึดถือหลักมนุษยธรรม เป็นแนวทางในการปฏิบัติต่อผู้หลบภัย โดยอนุญาตให้คนเหล่านี้พำนักอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวในพื้นที่ที่กำหนด และได้ร่วมกับองค์การการกุศลเอกชนทั้งของไทยและต่างประเทศให้การช่วยเหลือด้านสิ่งของที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ อย่างไรก็ตาม ไทยไม่ได้ให้สถานะผู้ลี้ภัย(refugee)แก่คนเหล่านี้ และเมื่อเหตุการณ์สงบลงก็จะดำเนินการส่งกลับสู่มาตุภูมิ ส่วนนักศึกษาพม่า นั้น ไทยได้ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม โดยได้จัดตั้งศูนย์นักศึกษาพม่าขึ้นที่ จังหวัดราชบุรี เมื่อกลางปี พ.ศ. 2536 เพื่อให้เป็นที่พักพิงของนักศึกษาพม่า และได้จัดการศึกษาให้ด้วย แต่ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเหล่านี้ทำให้รัฐบาลพม่ามองประเทศไทยด้วยความไม่พอใจ

1.3. นักวิเคราะห์หลายคนมองว่าไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียนอื่น ๆ ไม่ต้องการโดดเดี่ยวพม่า เพราะไม่ต้องการให้พม่าหันไปพึ่งพาสาธารณรัฐประชาชนจีนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากจีนเป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่พม่าทั้งด้าน อาวุธ และสินค้าอุปโภคบริโภคขนาดใหญ่ ซึ่งความช่วยเหลือนี้ได้รับการตีความว่าเป็นเพราะจีนต้องการใช้พม่าเป็นทางออกสู่มหาสมุทรอินเดีย และจีนอาจจะมีจุดมุ่งหมายที่จะต้องการเป็นมหาอำนาจควบคุมทะเลทั้งสองฟากมหาสมุทร ซึ่งจะเป็ตัวจุดชนวนความตึงเครียดในภูมิภาคนี้ได้โดยง่าย นอกจากนี้ จีนยังได้เข้ามาสร้างฐานทัพเรือให้พม่าที่เมืองบัสโซ่นบริเวณปากแม่น้ำอิระวดี และกำลังส่งทหารไปประจำการในน่านน้ำบริเวณนั้นมากขึ้น<sup>35</sup> ซึ่งเป็นผลให้บรรดาผู้นำอาเซียนทั้งหลายเกิดความหวาดระแวงจีนมากยิ่งขึ้น<sup>36</sup> ท่าทีดังกล่าวของจีนยังส่งผลให้ญี่ปุ่นต้องเปลี่ยนนโยบายและหันมาให้ความช่วยเหลือแก่พม่าอีกครั้ง หลังจากได้ตัดการให้ความช่วยเหลือที่เคยให้แก่พม่าไปภายหลังกการเข้ายึดอำนาจของรัฐบาลทหารพม่าในปี พ.ศ.2531 การให้ความช่วยเหลือแก่พม่าครั้งใหม่ของญี่ปุ่นก็เพื่อคานอำนาจกับจีนซึ่งกลายมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่แก่พม่าแทนญี่ปุ่น

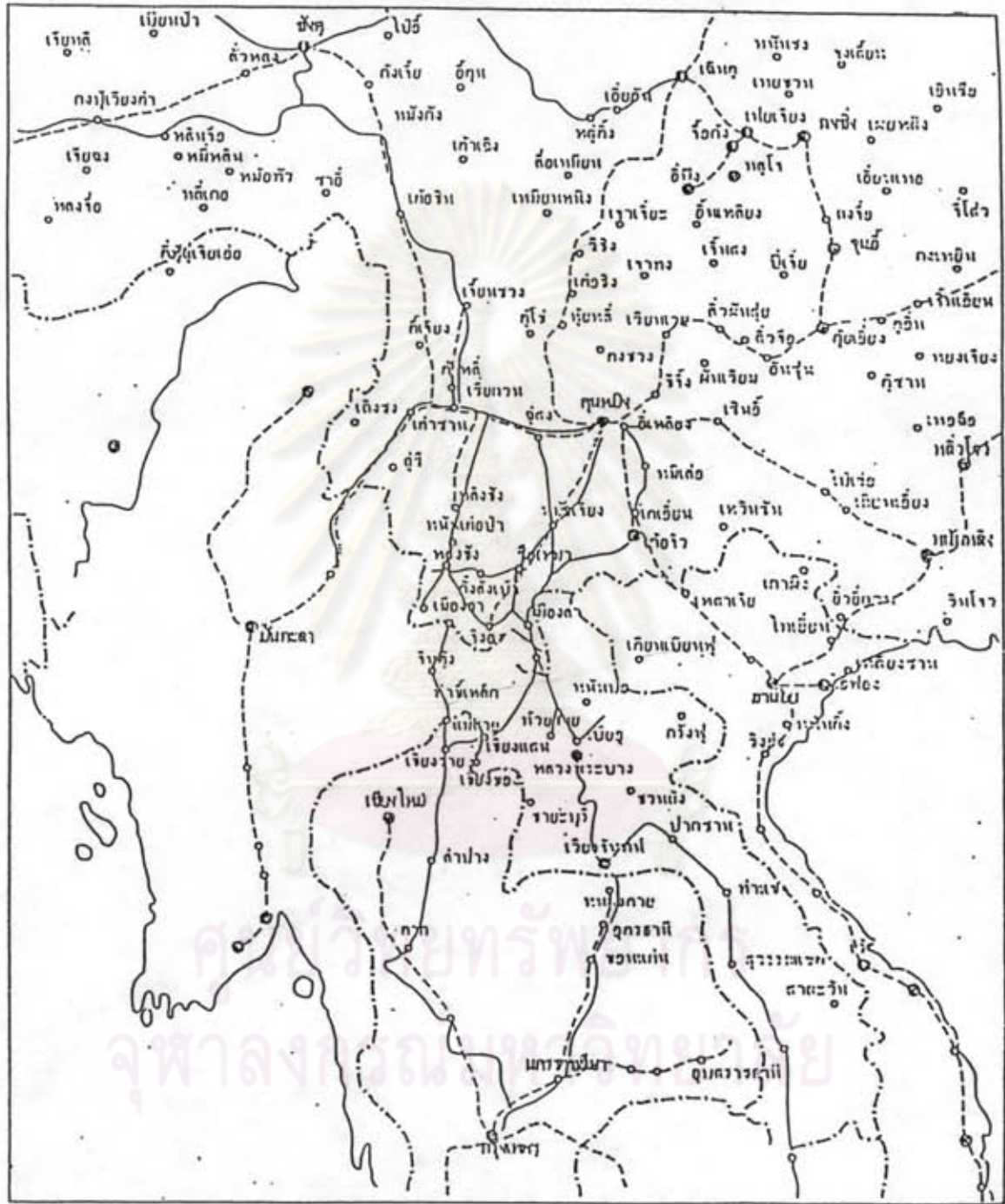
## 2. ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทยนั้น มีหลายประการ ดังนั้น จึงใคร่ขอยกเฉพาะประเด็นที่มีความสำคัญบางประเด็นมากกล่าวถึงโดยสรุป เพื่อให้เห็นภาพว่าเหตุใดผู้กำหนดนโยบายของไทยต่อพม่าจึงจำเป็นต้องรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่าไว้

<sup>35</sup> ผู้จัดการรายวัน (9 กุมภาพันธ์ 2538): 5.

<sup>36</sup> ธีระ เอกพันธ์, "สีสันที่เปลี่ยนไป", ผู้จัดการรายวัน(12 มกราคม 2539): 7.

รูปภาพที่ 1 แผนที่แสดงเครือข่ายการขนส่งเชื่อมต่อระหว่าง  
สาธารณรัฐประชาชนจีน กับพม่า



- |       |                    |   |           |
|-------|--------------------|---|-----------|
| ----- | เขตพรมแดน          | ○ | เมืองใหญ่ |
| ————  | ทางรถยนต์          | ○ | เมือง     |
| ----- | ทางรถไฟ            |   |           |
| ----- | โครงการรถไฟในอนาคต |   |           |



2.1. การเป็นตลาดการค้า และการลงทุน จำนวนประชากรของพม่ามีประมาณ 43 ล้านคน ซึ่งเป็นทั้งแหล่งแรงงานราคาถูกของไทย และเป็นตลาดที่สำคัญของไทย (ดูข้อมูลเพิ่มเติมใน ภาคผนวก ก) ดังนั้น เมื่อพลเอกชอ หม่อง ใช้นโยบายเปิดประเทศให้ต่างชาติเข้าไปลงทุนในพม่าได้ ใน พ.ศ.2531 เป็นต้นมา ได้มีนักธุรกิจไทยเข้าไปลงทุนในธุรกิจด้านต่างๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งด้านการนำเข้า และส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภคและอัญมณี ธุรกิจการธนาคาร การโรงแรมและการท่องเที่ยว อาหาร และยา ฯลฯ การค้าชายแดนไทย-พม่า ถือได้ว่าเป็นการสร้างรายได้จำนวนมากให้แก่อำนาจบริหารเขตชายแดนของไทยที่มีพรมแดนติดกับพม่า ทั้งนี้ ในยามที่พม่ายินยอมเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราวให้มีการค้าขายระหว่างกัน มูลค่าการค้าชายแดนระหว่างกันในแต่ละปีจะสูงถึงหลายพันล้านบาท และถ้าพม่าปิดจุดผ่านแดนเหล่านี้ ก็จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ บริเวณชายแดนของไทย ดังนั้น การคงความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลทหารพม่าจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผลประโยชน์ในด้านนี้ อย่างไรก็ตาม พม่าก็จะใช้การปิดพรมแดนเหล่านี้เป็นเครื่องมือเมื่อเกิดความไม่พึงพอใจในนโยบายของไทยต่อชนกลุ่มน้อยพม่าอยู่เสมอ

นอกจาก รัฐบาลไทยจะพยายามเจรจาให้พม่าเปิดจุดผ่านแดนชั่วคราวเป็นจุดผ่านแดนถาวรในบางพื้นที่ ประเทศไทยยังได้พยายามผลักดันให้มีการสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า ข้ามแม่น้ำเมย เพื่อเป็นการสนับสนุนการค้าชายแดนและการท่องเที่ยว ตลอดจนเป็นการเสริมยุทธศาสตร์การค้าด้านสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ ฯลฯ ซึ่งโครงการดังกล่าวได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย แต่จนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่แล้วเสร็จ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าที่อยู่บนพื้นฐานความหวาดระแวงไทยของพม่าในเรื่องชนกลุ่มน้อยนั่นเอง แม้ว่าคณะรัฐมนตรีของไทยจะมีมติ อนุมัติงบประมาณการก่อสร้างสะพานดังกล่าว เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2537 เป็นงบประมาณจำนวน 79.2 ล้านบาท ซึ่งเป็นค่าก่อสร้างสะพานทั้งหมด และได้มีการตั้งคณะกรรมการดำเนินการเจรจาเกี่ยวกับจุดก่อสร้างและแบบแปลนการก่อสร้าง จนกระทั่งได้มีการลงนามในข้อตกลงร่วมกันเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2537 โดยมีเป้าหมายว่าจะเสร็จในต้นปี 2539<sup>37</sup> แต่จนกระทั่งปัจจุบันการก่อสร้างสะพานดังกล่าวก็ยังไม่อาจดำเนินการได้เสร็จสิ้น

2.2. การเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ป่าไม้ และการประมง เนื่องจากประเทศไทยเกิดปัญหาขาดแคลนไม้อย่างมาก ภายหลังจากประกาศนโยบายปิดป่าในยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาแหล่งทรัพยากรใหม่มาชดเชย และเนื่องจากพม่าเป็นประเทศที่มีความอุดม

<sup>37</sup> "พม่ากับก้าวใหม่ที่ไทยควรจับตามอง," ประชาชาติธุรกิจ (22 พฤษภาคม 2537): 68.

สมบูรณ์ ประกอบกับความสะดวกในการขนส่ง ทำให้รัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปทำไม้กับประเทศพม่า และนำไม้เข้ามาขูดเซยความขาดแคลนในประเทศไทย ทำให้มีนักธุรกิจไทยจำนวนมากเข้าไปขอสัมปทานทำไม้ในพม่า ต่อมาในวันที่ 14 มกราคม 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติที่จะกำหนดเป็นนโยบายไม่ส่งเสริมให้เอกชนไทยเข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนให้เพื่อนบ้านตัดไม้ทำลายป่า ด้วยเหตุผลว่าจะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และได้ออกข้อกำหนดให้มีการควบคุมการนำเข้าไม้จากพม่าอย่างรัดกุม คือให้เอกชนที่ได้รับสัมปทานเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจ เพื่อให้พิจารณาอนุมัติเปิดจุดผ่านแดนเป็นการชั่วคราว เพื่อนำเข้าไม้เป็นราย ๆ ไป และไม้เหล่านั้นต้องได้รับการประทับตราจากทางการพม่าอย่างถูกต้อง แต่ในที่สุดรัฐบาลพม่าก็ประกาศยุติการให้สัมปทานป่าไม้บริเวณชายแดนทั้งหมด นับตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2536

ทรัพยากรสัตว์น้ำเป็นทรัพยากรอีกประเภทหนึ่งที่ประเทศไทยขาดแคลน แต่มีความอุดมสมบูรณ์ในพม่า ทำให้ชาวประมงไทยต้องการเข้าไปทำการประมงในเขตพม่า ในระยะแรกมีบริษัทของเอกชนไทยจำนวนไม่น้อยที่ได้เข้าไปทำสัมปทานประมงในพม่า แต่ในภายหลัง พม่าได้ยกเลิกสัมปทานดังกล่าว แต่ก็ยังมีคนไทยที่ลักลอบเข้าไปจับปลาในเขตน่านน้ำของพม่า หรือบางครั้งก็เป็นเพราะเข้าไปจับปลาในบริเวณน่านน้ำที่เป็นพรมแดนทางทะเลที่เหลื่อมซ้อนกัน เป็นเหตุให้ลูกเรือประมงไทยถูกทางการพม่าจับ และยึดเรือไปเป็นจำนวนมาก ในแต่ละปี สร้างความเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการประมงคิดเป็นมูลค่าปีละหลายล้านบาท ทั้งยังทำให้รัฐบาลต้องเข้าไปเจรจาเพื่อให้รัฐบาลพม่ายินยอมปล่อยตัวลูกเรือไทย นับว่าเป็นเรื่องที่สร้างความวุ่นวายในความสัมพันธ์ระหว่างกันไม่น้อย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้พยายามดำเนินการเจรจากับพม่าเพื่อขอสัมปทานการจับปลาในน่านน้ำพม่าอีกครั้งหนึ่ง โดยจะให้มีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือและพฤติกรรมของบริษัทประมงไทยที่ต้องการเข้าไปขอสัมปทานการทำประมง ซึ่งมาตรการนี้กรมประมงไทยได้เริ่มดำเนินการร่วมกับกรมประมงพม่ามาตั้งแต่ช่วงปลายปี 2536

นอกจากทรัพยากรป่าไม้ และสัตว์น้ำแล้ว พม่ายังมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์อีกหลายชนิด เช่น แร่ธาตุ และอัญมณีต่างๆ รวมทั้งการเป็นแหล่งพลังงานสำรองที่ประเทศไทยกำลังขาดแคลน ในด้านความต้องการด้านพลังงานนั้น ประเทศไทยมีโครงการหลักอยู่ 2 โครงการคือ

1. การซื้อก๊าซธรรมชาติจากแหล่งขุดเจาะในทะเลอันดามัน ซึ่งเป็นการเจรจาสามฝ่าย ระหว่างการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริษัทโทเทิลของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผู้ลงทุนสำรวจขุดเจาะน้ำมันในทะเลอันดามัน และรัฐบาลพม่า อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยเป็นเพียงตลาดรองรับก๊าซธรรมชาติประเทศหนึ่งเท่านั้น และในการเจรจาไทยไม่ได้รับสิทธิพิเศษใดๆ จากทางรัฐบาลพม่า ซึ่งแหล่งก๊าซธรรมชาติในทะเลอันดามันนั้นมีอยู่หลายแหล่ง ก๊าซธรรมชาติจากพม่านั้นเป็นที่ต้องการของประเทศไทย เนื่องจาก สามารถนำมาใช้ในการผลิต



กระแสไฟฟ้าแทนการใช้น้ำมันดีเซล ซึ่งจะทำให้ต้นทุนถูกลงไปมาก และหากโครงการเจรจาเรื่องการซื้อขายก๊าซธรรมชาติกับพม่าไม่สามารถตกลงกันได้ก็จะทำให้โครงการต้องล่าช้าไป และสร้างความเสียหายให้กับ โรงไฟฟ้าราชบุรี ที่ต้องนำน้ำมันดีเซลมาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งมีต้นทุนสูงกว่ามาก<sup>38</sup>

2. โครงการความร่วมมือด้านการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำบริเวณชายแดนไทย-พม่า โครงการนี้เป็นแนวความคิดที่ทั้งสองประเทศเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันที่จะร่วมมือกันในสาขานี้ แต่ก็ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการ เพราะต้องใช้เวลามากในการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การกำหนดรูปแบบความร่วมมือระหว่างกันและการระดมทุน ซึ่งคงต้องใช้เวลาอีกไม่น้อย

นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์นั้น แท้จริงแล้วเริ่มปรากฏแนวทางที่ชัดเจนมากขึ้น ในปี พ.ศ.2531 เมื่อพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เดินทางไปเยือนกรุงย่างกุ้ง เพื่อพบปะกับพลเอกชอ หม่อง ภายหลังเหตุการณ์จลาจลในพม่าสิ้นสุดลง และแม้ว่าจะได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการถึงนโยบายที่ไทยใช้กับพม่าว่าเป็น นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ ในที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน เมื่อปี พ.ศ.2534 ก็ตาม การประกาศนโยบายดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นการให้คำนิยามลักษณะการดำเนินความสัมพันธ์ของไทยต่อพม่าที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลไทยยังคงดำเนินความสัมพันธ์ในลักษณะเดียวกันกับที่ได้เคยปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยช่วง 4 ปีหลัง ของรัฐบาลพลเอกเปรม ขณะที่ไทยกับพม่ายังคงมีปัญหาบริเวณพรมแดนกันอยู่หลายประการ นโยบายดังกล่าวของไทยก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 มาจนถึง พ.ศ.2537 แม้จะมีการวิพากษ์วิจารณ์ของประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา และพันธมิตรของสหรัฐฯ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ SLOC ว่าเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเป็นเหตุให้รัฐบาลทหารพม่ายังคงมีอิทธิพลอยู่ได้ นอกจากนี้ สหรัฐฯ และประเทศตะวันตกอื่นๆ ยังพยายามขอให้ไทยใช้นโยบายกดดันรัฐบาลทหารพม่าอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีเหตุผลและความจำเป็นหลายประการในการที่จะต้องคงความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐบาลพม่าไว้ ทั้งเพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าจะไม่ราบรื่นนัก เนื่องจากตัวแปรที่สำคัญคือเรื่องชนกลุ่มน้อย ที่รัฐบาลพม่ายังคงไม่ไว้วางใจไทยมาโดยตลอด อีกทั้งภาคเอกชนของไทยบางส่วนก็เห็นแก่ผลประโยชน์ระยะสั้น ทำให้พม้ามองว่าถูกเอารัดเอาเปรียบ ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้พยายามแก้ไขปัญหาล่าช้ามาโดยตลอดทั้งด้วยการใช้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เช่น นายทหารไทยบาง

<sup>38</sup> ผู้จัดการรายวัน (18 มิถุนายน 2539): 5.

คนที่มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้นำทหารพม่าก็ได้เข้าไปช่วยเหลือในการเจรจาหลายกรณี เช่น การขอความร่วมมือจากรัฐบาลพม่าให้ปล่อยลูกเรือประมงของไทยที่ถูกจับในน่านน้ำของพม่า การขอชกเลิกไม้ที่ได้ตัดไว้แล้วออกมา เป็นต้น นอกจากนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ให้เป็นไปโดยราบรื่นขึ้น รัฐบาลไทยยังได้กำหนดนโยบายออกมา ให้หน่วยงานรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ เพื่อให้พม่าเห็นว่าประเทศไทยมีความจริงจังในการดำเนินการความสัมพันธ์กับพม่า ในลักษณะของการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ ที่มีพื้นฐานอยู่บนผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย เช่น นโยบายเกี่ยวกับผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า นโยบายเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า เป็นต้น

สำหรับประเด็นที่เกร์ ริสเซอร์ เสนอว่า รัฐบาลไทยในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน นำนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ที่สหรัฐอเมริกาเคยใช้กับแอฟริกาใต้ และสาธารณรัฐประชาชนจีน มาใช้ แต่เป็นเพียงการนำแนวทางของนโยบายมาใช้เพียงบางส่วนคือ เป็นการให้ผลประโยชน์ (carrot) โดยไม่มีการบังคับ (stick) เพื่อให้พม่าปฏิบัติตามความต้องการของผู้ใช้นโยบายนั้น ผู้เขียนมีทัศนะว่า การดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ของไทยต่อพม่า มีเงื่อนไขที่ต่างไปจากการดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ที่สหรัฐอเมริกา นำมาใช้กับแอฟริกาใต้ และสาธารณรัฐประชาชนจีน ใน 2 ประเด็น คือ

1. สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีศักยภาพเหนือกว่า แอฟริกาใต้ และสาธารณรัฐประชาชนจีน ทำให้การใช้มาตรการบังคับมีความเป็นไปได้ แต่ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าในกรณีของสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น สหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้มีอำนาจบังคับอย่างเด็ดขาดในอันที่จะให้ยอมปฏิบัติตามความต้องการของตน ขณะที่ประเทศไทยไม่ได้มีศักยภาพที่เหนือกว่าพม่าถึงระดับที่จะมีอำนาจในการบังคับให้พม่าทำตามความต้องการของไทย และพม่าอาจจะหันไปหาทางออกอื่นๆ เช่น การเข้าไปผูกพันกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีศักยภาพเหนือกว่า อีกทั้งการปิดประเทศมาเป็นเวลานาน อาจทำให้พม่าไม่เห็นความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาประเทศอื่นมากนัก

2. สภาพทางภูมิศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา มีความห่างไกลจากแอฟริกาใต้ และสาธารณรัฐประชาชนจีน กรณีหากเกิดปัญหาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น จะแตกต่างจากกรณีของประเทศไทย ที่หากเกิดเหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในพม่า ประเทศไทยซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับพม่า ย่อมต้องได้รับผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้