

## บทที่ 5

## สรุปและข้อเสนอแนะ

## 1. สรุป

จากการศึกษาเรื่อง “ความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่า : ศึกษาปัญหาทางการประมง (พ.ศ. 2531-2539)” ผู้ศึกษาได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาไว้ดังนี้

- 1) ต้องการศึกษาประเด็นความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าอันเกี่ยวกับการประมง
- 2) ต้องการศึกษาพฤติกรรมการทำประมงของไทยและวิธีการของรัฐบาลไทยในการควบคุมกลุ่มประมง
- 3) ต้องการศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจของพม่าและวิธีการรักษาผลประโยชน์ทางทรัพยากรทางทะเลของพม่า

ผลการศึกษาสามารถให้คำตอบตามวัตถุประสงค์ดังนี้

1) ความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าอันเกี่ยวกับการประมงนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกซึ่งมีการปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แต่ปัจจัยภายในนั้นประเทศไทยสามารถควบคุมได้ หากรัฐบาลตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญอย่างชาญฉลาดและด้วยความมุ่งมั่น ที่จะป้องกันไม่ให้เกิดประเด็นความขัดแย้งกับพม่าขึ้นมาได้ ส่วนปัจจัยภายนอกนั้นเป็นเรื่องภายในของพม่าซึ่งเป็นเรื่องที่ควบคุมได้ยาก แต่ไทยจำเป็นต้องรู้เพื่อจะได้สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าและเพื่อสามารถวางมาตรการป้องกันได้

2) ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากปัจจัยภายใน จากการศึกษาพบว่าประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่มีส่วนทำให้ไทยไปมีความขัดแย้งกับพมานั้นเมื่อพิจารณาทางด้านการทำประมงแล้วจะเห็นได้ว่าประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ได้ผลักดันให้ประมงไทยไม่จำกัดขอบเขตของการทำประมงในน่านน้ำไทยหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยเท่านั้น ประกอบกับหน่วยงานของไทยก็ไม่สามารถควบคุม

กิจกรรมของชาวประมงไทยได้ สิ่งเหล่านี้จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐในที่สุด ปัญหาสำคัญๆ อันนำไปสู่ความขัดแย้งสามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเด็น ด้วยกันคือ

(1) ความต้องการสัตว์น้ำในเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมต่อเนื่องได้เพิ่มปริมาณสูงขึ้น จากการวิเคราะห์พบว่าการบริโภคอาหารทะเลสดมีปริมาณสูงตลอดเวลา กล่าวคือในปี พ.ศ. 2520 ชาวไทยบริโภคอาหารทะเลสด สูงถึงร้อยละ 35 ในขณะที่ปี พ.ศ. 2533 มีการบริโภค ร้อยละ 35.7 แต่ความต้องการสัตว์น้ำทะเลในช่วงดังกล่าวได้มีการนำไปแปรรูปเป็นสินค้าและผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปและกึ่งสำเร็จรูปเพื่อใช้บริโภคและใช้เลี้ยงสัตว์อื่นๆ มากขึ้น นอกจากนี้ปริมาณความต้องการอาหารทะเลในตลาดโลกก็ได้เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน กล่าวคือในปี พ.ศ. 2520 ไทยได้ส่งออกสัตว์น้ำ 183,555 ตัน แต่ในปี พ.ศ. 2531 ได้เพิ่มการส่งออกเป็น 798,572 ตัน ทั้งสองส่วนนี้ ได้ทำให้การผลิตสัตว์น้ำทะเลของไทยได้กลายเป็นเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้ได้รวมไปถึง ธุรกิจและอุตสาหกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมงได้ถูกกระตุ้นให้ขยายตัวออกไปด้วย เช่น อูและคานเรือ ได้เพิ่มจาก 139 รายในปี พ.ศ. 2526 ไปเป็น 243 รายในปี พ.ศ. 2534 โรงงานน้ำแข็งสำหรับใช้กับการประมงได้เพิ่มจาก 151 รายไปเป็น 191 รายและห้องเย็นเพิ่มจาก 47 รายเป็น 100 รายในช่วงเวลาเดียวกันนี้ เพราะฉะนั้นประเด็นนี้ จึงได้ส่งผลให้ประมงไทยเสาะแสวงหาแหล่งทรัพยากรทางทะเลเพื่อสนองตอบต่อความต้องการสัตว์น้ำ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

(2) การทำประมงของไทย การทำประมงของไทยในอดีตมักเป็นการประกอบกิจการเล็ก ๆ เครื่องมือการทำประมงจะอยู่ประจำที่ เช่น การทำโป๊ะ และพื้นที่ทำการประมงมักจะจำกัดอยู่ตามชายฝั่ง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในด้านการทำประมงที่ทันสมัยขึ้นทั้งในด้านเครื่องมือ เรือประมง และรวมทั้งเงินลงทุนด้วย จึงมีผลให้ไทยได้เริ่มทำประมงเชิงพาณิชย์ได้ ในรูปแบบนี้ได้ทำให้ชาวประมงรับผลตอบแทนสูงขึ้น จึงเป็นแหล่งจูงใจให้ประชาชนอื่นๆหันมาประกอบอาชีพทางการประมงมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่มีเรือประมงเพิ่มขึ้นจาก 10,840 ลำ ในปี พ.ศ. 2520 ไปเป็น 38,237 ลำ ในปี พ.ศ. 2538 (สถิตินี้เฉพาะเรือที่จดทะเบียนกับกรมเจ้าท่าเท่านั้น) ในขณะเดียวกันทรัพยากรสัตว์น้ำ ในน่านน้ำไทยได้ลดจำนวนลงไปอย่างมาก จากการที่มีการทำประมงอย่างไร้ขอบเขต สิ่งนี้ได้ทำให้การประมงของไทยไม่สามารถจำกัดอยู่ในน่านน้ำและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยเท่านั้น จึงจำเป็นต้องไปแสวง

หาแหล่งทรัพยากรทางทะเลในประเทศเพื่อนบ้านเช่นพม่า ซึ่งชาวประมงไทย ก็ได้นำเอาวิธีการที่  
ทำประมงในเขตพื้นที่ไทยไปใช้กับเขตสัมปทานที่เพื่อนบ้านให้กับไทย

นอกจากนี้ยังมีเรือที่ไม่ได้จดทะเบียนหรือไม่ได้รับสัมปทานลักลอบเข้าไปทำการประมง  
ในน่านน้ำนั้นอีกด้วย พฤติกรรมการทำประมงของไทย ที่สร้างปัญหาทั้งในเขตน่านน้ำไทยและของ  
ประเทศเพื่อนบ้านพอสรุปได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ชาวประมงหรือผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นคนที่มีการศึกษาน้อย  
ประการที่สอง ยังมีวิธีการบริหารและดำเนินการแบบเดิม ประการที่สาม ขาดวิชาความรู้การทำ  
ประมงทะเลสมัยใหม่ ซึ่งรวมถึงข้อมูล เครื่องมือและเทคโนโลยี ประการที่สี่ ชาวประมงมักไม่  
ปฏิบัติตามกฎระเบียบของราชการไทย และรวมไปถึงกฎระเบียบของการรับสัมปทานจากประเทศ  
เพื่อนบ้าน (พม่า) ด้วย ประการที่ห้า ชาวประมงไทยมักจะมีความคิดที่จะให้ได้ประโยชน์อย่างเดียว  
จึงแสวงหาวิธีการต่าง ๆ อันจะทำให้ตนได้รับผลตอบแทนสูงสุด โดยไม่คำนึงถึงปัญหาต่างๆ ที่  
ตามมาอย่าง เช่น การที่รัฐบาลพม่าจับกุมและลงโทษอย่างรุนแรงจนถึงขั้นมีการยกเลิกสัมปทาน  
ก่อนหมดสัญญาเป็นต้น ประการสุดท้าย ประเด็นปัญหาปลีกย่อยอื่นมีอีกมากเช่น เมื่อมี  
จำนวนเรือประมงมากขึ้น ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นโดยเฉพาะน้ำมันดีเซล ส่วนราคาสัตว์น้ำมัก  
จะขึ้นลงและมีความไม่แน่นอน การขาดแคลนเงินทุนและการขาดแคลนแรงงานก็เป็นปัญหาสำคัญ  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสุดท้ายนั้น การทำประมงต้องว่าจ้างคนงานต่างด้าวที่ขาด  
ประสบการณ์และมีคุณภาพต่ำ ความขัดแย้งระหว่างคนงานกับคนงานและกับเจ้าของเรือ ได้ส่งผล  
ให้เกิดปัญหาและนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้

(3) หน่วยราชการของไทย จากปัญหาในข้อที่ (1) และข้อที่ (2) นั้นจำเป็นที่รัฐบาลไทย  
จะต้องมีหน่วยงานและกฎระเบียบที่ควบคุมอย่างเข้มแข็ง แต่ปรากฏว่า หน่วยราชการของไทยก็มี  
ปัญหาและไม่สามารถรักษากฎระเบียบได้อย่างทั่วถึงพอจะสรุปได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เนื่องจากการทำประมงอย่างกว้างขวางจึงทำให้หน่วยงานราชการของ  
ไทย ซึ่งขาดทั้งบุคลากรและงบประมาณย่อมไม่สามารถควบคุมชาวประมง ให้อยู่ในขอบข่ายของ  
กฎระเบียบได้ทั่วถึง ประการที่สอง กฎระเบียบเกี่ยวกับการทำประมงมีความล้าสมัยมากเช่น พระ  
ราชบัญญัติเรือไทยและพระราชบัญญัติการเดินเรือได้มีการแก้ไขครั้งสุดท้าย เมื่อปี พ.ศ. 2496

ระเบียบต่างๆ ก็มีจำนวนมากและมีความซ้ำซ้อนกัน จนทำให้ไม่มีการพัฒนาทันต่อการขยายตัวของการทำประมง ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ผู้ประกอบการไม่พอใจในความล่าช้าและสับสนจึงมีการหลีกเลี่ยงการควบคุมของรัฐและประการสุดท้ายหน่วยราชการของไทยที่รับผิดชอบทางทะเลหรือที่เกี่ยวข้อง ก็กับการทำประมงมีหลายหน่วยงานและมักจะทำงานซ้ำซ้อนกัน เช่น ถ้ามีบุคคลที่จะเริ่มดำเนินกิจการทางด้านการประมงแบบครบวงจร จะต้องปฏิบัติดังนี้ ยื่นขอใบอนุญาตทำการประมงกับกรมประมง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) นำใบอนุญาตนั้นไปยื่นต่อกรมเจ้าท่า (กระทรวงคมนาคม) เพื่อขอต่อเรือ ใช้เรือและจอดเรือ ถ้าต้องการจะทำการประมงในน่านน้ำของเพื่อนบ้านเช่น พม่า ก็ต้องขอสนับสนุนจากกระทรวงการต่างประเทศและขอความคุ้มครองและการสนับสนุนจากกองทัพเรือ (กระทรวงกลาโหม) ถ้าถูกจับกุมหรือเกิดปัญหาในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านก็ต้องติดต่อกระทรวงการต่างประเทศเพื่อการประสานงาน เมื่อจับสัตว์น้ำมาได้และต้องการนำไปขายก็ต้องอาศัยกฎระเบียบของกระทรวงพาณิชย์ หรือถ้าต้องการแปรรูปสัตว์น้ำก็ต้องติดต่อกระทรวงอุตสาหกรรม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหน่วยราชการของไทยจึงไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของชาวประมงได้อย่างมีประสิทธิภาพจนทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้านได้ในกรณีที่มีการขอสัมปทานหรือมีการลักลอบเข้าไปทำการประมงในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านอย่างเช่น พม่า

### 3) ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากปัจจัยภายนอก

จากการศึกษาพบว่าประเด็นปัญหาต่าง ๆ อันเป็นส่วนของปัจจัยภายนอกนั้น เป็นส่วนที่รัฐบาลไทยอาจไม่สามารถควบคุมได้ แต่ก็มีความจำเป็นที่รัฐบาลไทยต้องรับรู้ เพื่อนำไปแก้ปัญหาหรือป้องกันปัญหา ซึ่งผลที่สุดจะช่วยทำให้ไทยไม่สูญเสียผลประโยชน์ในด้านการแสวงหาทรัพยากรทางทะเล อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศต่อไป ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประมงพอจะสรุปได้ 4 ประเด็นดังนี้

(1) สภาพการเมืองภายในของพม่า นับแต่ปี พ.ศ. 2531 เมื่อรัฐบาลทหารพม่า ได้เข้ามาปกครองประเทศนั้นถึงแม้ว่ารัฐบาลสามารถจะยุติวิกฤตการณ์ทางการเมืองได้ จนถึงขั้นให้มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2533 และรวมถึงความสำเร็จของรัฐบาลที่สามารถตกลงกับชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มให้ “หยุดยิง” กันได้ แต่ความขัดแย้งที่รัฐบาลมีกับพรรคการเมืองฝ่ายค้าน (NLD) ของ

นางอองซานซูจี กับนักศึกษาและประชาชนที่ต่อต้านอยู่ในเมืองและที่หลบหนีไปอยู่กับกองกำลังของชนกลุ่มน้อย ตลอดจนชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มที่ไม่ยอม “หยุดยิง” ด้วยนั้น และรวมถึงการแก่งแย่งอำนาจกันในหมู่ผู้นำของกองทัพพม่า ล้วนแล้วแต่ส่งผลให้รัฐพม่าคือยประสิทธิภาพลง ถึงขั้นที่ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของชนกลุ่มน้อยและบุคคลบางกลุ่มได้ทั่วถึง จนทำให้ชาวประมงหรือผู้ลงทุนของไทย ถูกบุคคลเหล่านั้นกลั่นแกล้งขัดขวาง หรือถูกทำร้าย ซึ่งทางการพม่าก็ไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับสัมปทานไทยได้ นอกจากนี้ จากการที่มีชาวประมงไทยลักลอบดำเนินกิจการเป็นจำนวนมาก ย่อมทำให้ทางการพม่า เกิดความไม่พอใจเพราะไม่สามารถรักษาแหล่งทรัพยากรของตนไว้ได้ จึงได้นำเอามาตรการที่รุนแรงต่างๆ และรวมถึงการตัดสิทธิสัมปทานและงดการให้สัมปทาน โดยไม่นำพาต่อข้อตกลงที่ได้ลงนามกับฝ่ายไทยไว้แล้ว ผลที่ตามมาก็คือทางฝ่ายรัฐบาลไทยอาจไม่เข้าใจในปัญหาพื้นฐานและมองว่ารัฐบาลพม่าไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเชิงสากลกับประมงไทย จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศได้

(2) สภาพเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาลทหารพม่า ได้เข้ามาปกครองประเทศพม่าเรียบร้อยแล้ว ก็ตระหนักดีถึงปัญหาสำคัญของชาติอันนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองในกลางปี พ.ศ. 2531 อันมีสาเหตุมาจากความล้มเหลวในนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น รัฐบาลทหารพม่าจึงได้เปิดประเทศอย่างกว้างขวางและนำประเทศเข้าสู่สังคมโลกด้วยการชักชวนประเทศต่างๆ นำเงินเข้ามาลงทุนในธุรกิจต่างๆ อย่างกว้างขวาง ถึงแม้ว่าการลงทุนเหล่านั้นจะไม่ได้เน้นในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานก็ตาม แต่การเปิดให้ลงทุนในการสร้าง โรงแรม เปิดกิจการธนาคาร การให้สัมปทานการทำไม้ และการทำประมง ก็สามารถนำเงินเข้าสู่ประเทศได้เป็นจำนวนมาก ดังตัวเลขเงินลงทุนที่กระทรวงวางแผนแห่งชาติและพัฒนาเศรษฐกิจของพม่าได้ให้ไว้ในกลางปี พ.ศ. 2540 ว่าระหว่างปี พ.ศ. 2531 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2540 นั้น รวมเงินลงทุนจากต่างประเทศในพม่า สูงถึง 6,070.56 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ในจำนวนนี้เงินลงทุนของไทย มาเป็นอันดับ 3 รองจากอังกฤษและสิงคโปร์ ซึ่งเงินทุนของไทยสูงถึง 1,026.80 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา)

นอกจากนี้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของพม่าฉบับที่ 5 ซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2539 นั้น ยังให้ความสำคัญแก่ภาคเกษตรกรรมเช่นเดิม โดยได้เพิ่มความสำคัญให้แก่ ปศุสัตว์ การทำประมง และเหมืองแร่ ดังนั้นย่อมเปิดโอกาสให้ไทยสามารถเข้าร่วมในกิจการประมงได้อีกหลังจาก

ที่ได้รับสัมปทานการทำประมงอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2531 เมื่อรัฐบาลทหารพม่าเข้ามาปกครองประเทศ

อย่างไรก็ตามปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่า อันเกี่ยวกับเรื่องการทำประมงที่สืบเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจของพม่านั้น สืบเนื่องมาจากประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

ประการแรก รัฐบาลทหารพม่า ต้องการให้มีการลงทุนร่วมกันระหว่างพม่ากับไทย แต่ที่ต้องการคือ รัฐถือหุ้นหรือมีส่วนร่วมเสียเอง บริษัทประมงของไทยจึงต้องประสบกับปัญหาเดิมคือ นายทหารที่เป็นผู้นำในรัฐบาลพม่า จะเป็นผู้ตัดสินใจที่จะให้สัมปทานแก่ผู้ใด ที่ให้ผลตอบแทนสูง โดยไม่สนใจว่าผู้นั้นมีความสามารถหรือเคยดำเนินกิจการด้านประมงมาก่อน หรือเปล่า เช่นเมื่อมีบริษัทไม้ของไทยไปขอสัมปทานการทำไม้ ก็จะได้รับสัมปทานการทำประมงพ่วงมาด้วย ทั้งนี้ผู้นำพม่าหวังที่จะได้ค่าตอบแทน ในด้านการให้สัมปทานประมงด้วย การร่วมสัมปทานโดยที่บุคคลของรัฐบาลพม่า เข้ามาเกี่ยวข้องเช่นนี้ มักไม่คำนึงถึงการพัฒนาการทำประมงให้เป็นระบบสากล อย่างที่บริษัทเอกชนจะพึงกระทำ ซึ่งถ้าให้บริษัทเอกชนพม่ามาร่วมลงทุนแล้ว ย่อมจะเสริมประโยชน์ให้กับบริษัทประมงของไทยได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง รัฐบาลพม่าต้องการให้บริษัทประมงไทยร่วมลงทุนในธุรกิจ และอุตสาหกรรมต่อเนื่องในประเทศมากกว่าที่จะให้นำสัตว์น้ำ หรือทรัพยากรทางทะเลของพม่ากลับมาประเทศไทย สิ่งนี้ได้ฝืนความรู้สึกแก่ผู้ประกอบการของไทยอย่างมาก เพราะส่วนใหญ่ต้องการเพียงจับสัตว์น้ำและส่งขายมากกว่าที่จะทำการลงทุนในอุตสาหกรรมต่อเนื่อง แต่เมื่อทางการพม่ามีความประสงค์ที่จะให้บริษัทประมงของไทยร่วมลงทุนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนที่ประเทศพม่าเช่น โรงน้ำแข็ง ห้องเย็น โรงงานปลาป่น โรงงานปลากระป๋อง ย่อมมีผลทำให้ผู้ที่ต้องการประกอบการอย่างถูกต้องกฎหมาย อาจยกเลิกการขอสัมปทานและหันไปเสี่ยงกับการลักลอบทำประมงในน่านน้ำพม่าต่อไป เพราะถ้าสามารถลักลอบได้สำเร็จ ย่อมทำให้ผู้นั้นได้รับผลตอบแทนคุ้มกับการเสี่ยง สิ่งนี้อย่นำไปสู่ความไม่พอใจของทางการพม่าและทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าต่อไป

(3) เขตน่านน้ำของพม่า ในที่นี้หมายถึง ทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ที่เป็นไปตามการอ้างสิทธิของพม่าเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2520 อย่างไรก็ดีตามถึงแม้ว่าการประกาศเขต

เศรษฐกิจจำเพาะเกิดขึ้นก่อนที่รัฐบาลทหารพม่า จะเข้ามาปกครองประเทศถึง 11 ปี ก็ตาม แต่ประเด็นนี้ มีผลต่อการทำประมงของไทยมากขึ้นเป็นลำดับนับจากที่ได้มีการประกาศสิทธิออกมา ทั้งนี้เป็นเพราะเศรษฐกิจจำเพาะของพม่า ของอินเดีย (ประกาศเมื่อ 15 มกราคม พ.ศ. 2520) และของอินโดนีเซีย (ประกาศเมื่อ 21 มีนาคม พ.ศ. 2523) ได้ทำให้ทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยในด้านตะวันตกถูกปิดล้อมโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้การที่เรือประมงของไทยจะเดินทางไปจับสัตว์น้ำในทะเลหลวง ก็ต้องเดินทางถึงอย่างน้อย 700 ไมล์ทะเล เพื่อเข้าไปถึงอ่าวเบงกอล ปัญหาสำหรับชาวประมงไทยก็คือ มีผู้ประกอบการใหญ่ๆ เพียงไม่กี่ราย ยังขาดประสบการณ์เครื่องมืออุปกรณ์ และเทคโนโลยี ในการทำประมงน้ำลึก ค่าประกอบการมักจะมีต้นทุนที่สูง สัตว์น้ำที่จะให้ค่าตอบแทนได้สูงคือ ปลาบางชนิด เช่น ปลาทูน่า ที่จะนำมาผลิตในเชิงอุตสาหกรรมอันจะส่งผลให้ได้กำไรซึ่งจะเป็นการยากต่อการเลือกจับสัตว์น้ำที่ตนต้องการเท่านั้น ผลสรุปก็คือ ชาวประมงไทย ย่อมต้องเสี่ยงด้วยการลักลอบ จับสัตว์น้ำในน่านน้ำของพม่า นอกจากนี้การใช้เส้นทางเข้าออกน่านน้ำ ของประเทศพม่าไปสู่ทะเลหลวงก็สร้างปัญหาให้กับบรรดาเรือประมงของไทยอยู่มาก เช่น ถูกกล่าวหาว่ามีการลักลอบจับสัตว์น้ำในน่านน้ำพม่า ทางกรมพม่าในบางครั้ง จะออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการป้องกันมลภาวะเป็นพิษในน่านน้ำของตน ผลสุดท้ายก็คือ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่า

(4) การปกป้องทรัพยากรทางทะเลของพม่า ในการนี้ถือได้ว่ารัฐบาลพม่า ได้แสวงหาและใช้มาตรการต่าง ๆ ในการปกป้องทรัพยากรทางทะเลของตนไว้ โดยมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ พอจะสรุปได้คือ

ประการแรก เกี่ยวกับการกำหนดให้มีการทำประมงร่วมกันระหว่างไทยกับพม่า และการกำหนดให้ลงทุน ในอุตสาหกรรมต่อเนื่องดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อสภาพเศรษฐกิจของพม่า ประการที่สอง การให้สัมปทานประมงโดยผ่านบริษัทนายหน้าทั้งนี้ จะทำให้รัฐบาลพม่าหรือผู้ที่ให้สัมปทานจะได้รับเงินตอบแทนที่แน่นอนและให้อัตราที่สูง นอกจากนี้ ยังสามารถควบคุมพฤติกรรมของชาวประมงไทยได้อีก โดยผ่านทางบริษัทนายหน้า ซึ่งได้มีการตั้งขึ้นมาในปี พ.ศ. 2533 และมีชื่อว่าบริษัทการประมงไทย-พม่า ประการที่สาม การกำหนดให้ใช้แรงงานชาวพม่าซึ่งบุคคลเหล่านี้ ทางกรมพม่าจะเตรียมไว้ได้ โดยไม่คำนึงว่าจะมีความรู้หรือมีความสามารถในการจับ

สัตว์น้ำ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดค่าแรงที่สูง และยังมีเงื่อนไขอื่นๆ อีกมาก ประการที่สี่ การกำหนดเส้นทางเดินเรือ ทางกรมพาณิชย์หวังว่าในการตีกรอบให้กับเรือประมงไทยเช่นนี้ ย่อมทำให้ไทยไม่สามารถออกนอกเส้นทางเพื่อแสวงหาผลประโชยชน์เพิ่มเติมแต่การทำเช่นนี้ มีผลให้กองกำลังของชนกลุ่มน้อยสามารถดักจับ เรือประมงไทยเพื่อเรียกค่าคุ้มครองหรือปล้นสะดมได้ ประการที่ห้า การใช้มาตรการรุนแรงต่อชาวประมงไทย ทางกรมพาณิชย์มักจะตั้งประเด็นข้อสงสัยและระแวงต่อชาวประมงไทยว่า ทุกรายจะแสวงหาผลประโชยชน์ในทรัพยากรของพม่าทุกรูปแบบ ถึงแม้จะมีผู้ประกอบการบางรายของไทยชอบที่จะกระทำเช่นนั้น จึงทำให้เกิดความล่าช้า แก่เรือประมงที่รักษากฎหมาย เพราะจะถูกตรวจสอบอยู่ตลอดเวลา สำหรับผู้ที่ลักลอบทำการประมงและถูกจับกุมก็จะได้รับการลงโทษอย่างรุนแรงเช่น ผู้ประกอบการถูกคุมขัง เรือประมงถูกจมลงหรือเผาทิ้ง เป็นต้น ประการสุดท้าย รัฐบาลทหารพม่าได้พยายามสร้างศักยภาพทางการทหารให้แก่กองทัพเรือของตนซึ่งพวกเขาเชื่อว่าเชี่ยวชาญเหล่านี้จะช่วยในด้านการปกป้องประเทศให้เกิดความมั่นคงและยังสามารถรักษาทรัพยากรทางทะเลของตนไว้ได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด และเป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลทหารพม่าได้อาศัยประเทศจีนในการสร้างศักยภาพของตน ด้วยการรับความช่วยเหลือทางอาวุธยุทธโปกรณ์การซื้ออาวุธ และเครื่องอะไหล่อาวุธสงครามเป็นจำนวนมาก และส่วนที่ต้องซื้อก็จะมีราคาต่ำ

นอกจากนี้ รัฐบาลทหารพม่ายังได้รับความช่วยเหลือจากจีนในด้านของการซ่อมสร้างและพัฒนาฐานทัพเรือ การสร้างสถานีตรวจจับทางทะเล จนไปถึงการสร้างโรงไฟฟ้าจากกระแสน้ำ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าโดยภาพรวมแล้วกำลังพลของพม่าได้ขยายจาก 180,000 คน ในปี พ.ศ. 2531 ไปเป็น 300,000 คน ในปี พ.ศ. 2535 และอาวุธยุทธโปกรณ์ต่างๆ ที่จีนให้แก่พม่าระหว่างปี พ.ศ. 2532-2535 มีมูลค่าถึง 1.2-1.4 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ การเสริมสร้างศักยภาพทางทะเล ในด้านอื่นๆ นั้นๆ พม่าได้ซื้อเรือเร็วโจมตี จำนวน 10 ลำจากจีน ซื้อเรือลาดตระเวนชายฝั่ง 3 ลำ จากยูโกสลาเวียและซื้อเรือตรวจการใกล้ฝั่ง 3 ลำ จากสิงคโปร์ เป็นต้น อาวุธยุทธโปกรณ์ เหล่านี้ก็ได้ถูกนำมาใช้ ในการรักษาทรัพยากรของตน อย่างเช่นในปลายปี พ.ศ. 2538 ที่ใช้เรือเร็วโจมตี เรือประมงไทยและลากจูงเรืออีกลำหนึ่งซึ่งทั้งสองเหตุการณ์นี้ ได้เกิดขึ้นในเขตน่านน้ำไทยทั้งสิ้น



จากการศึกษาเรื่องความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าในด้านปัญหาอันเกิดจากการประมงระหว่าง ปีพ.ศ. 2531-2539 นี้ สามารถให้คำตอบต่อสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ คือ

1. รัฐบาลไทยไม่มีความสามารถในการควบคุมกลุ่มประมงไทย ซึ่งมีความต้องการทรัพยากรทางทะเล และประเพณีผิดหลักปฏิบัติสากลในน่านน้ำพม่า
2. รัฐบาลทหารพม่าในช่วงปี พ.ศ. 2531-2539 ให้ความสนใจปัญหาประมงมากขึ้น จึงเสริมสร้างมาตรการต่างๆ ในการรักษาทรัพยากรทางทะเลของตน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าในด้านการประมงอันเกิดจากทั้งปัจจัยภายใน และจากปัจจัยภายนอก ย่อมมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าโดยภาพรวมอยู่บ้าง ซึ่งขึ้นอยู่กับกรณีและความรุนแรงของปัญหา เช่นการที่ลูกเรือประมงพม่าถูกฆ่าบนเรือประมงไทย จนทำให้รัฐบาลทหารพม่าสั่งปิดด่านและยกเลิกการให้สัมปทานแก่นักธุรกิจของไทยชั่วคราว และรวมถึงการที่รัฐบาลทหารพม่าต้องการแสดงอำนาจทางทะเลด้วยการใช้เรือที่ทันสมัยออกตามลำเรือประมงไทยที่ทำผิดกฎหมาย จนถึงขั้นลูกกล้าเข้ามาในเขตน่านน้ำไทย เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในกรอบที่ใหญ่กว่านี้ จะเห็นได้ว่าพม่าจะได้รับผลประโยชน์จากการให้สัมปทานแก่เรือประมงไทย และผลประโยชน์อื่นๆ ที่นอกเหนือไปจากการให้สัมปทาน ส่วนฝ่ายไทยเองถึงจะประสบกับปัญหาต่างๆ อันเกิดจาก กฎระเบียบและการควบคุมอย่างเข้มงวดก็ตาม แต่ก็ได้รับผลประโยชน์และคำตอบแทนที่สูงบ้างหรือต่ำบ้างในบางกรณี แต่โดยภาพรวมแล้วการประนีประนอม และการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีไว้ตามนโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ย่อมให้ประโยชน์แก่ผู้ลงทุนและแก่รัฐได้เป็นอย่างดี เพราะฉะนั้น พอจะสรุปได้ว่า ปัญหาทางด้านการประมงตามที่ได้ศึกษามานี้ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าได้รับผลกระทบในทางลบบ้างในบางกรณี

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าในด้านการประมงโดยอาศัยการศึกษาประเด็นปัญหาอันเกิดจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกดังที่ได้สรุปมาแล้วในข้อ 1 นั้นจะเห็นว่าปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เกิดจากปัจจัยที่ไทยเป็นผู้กระทำ ไทยไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมตนเองได้ และจากปัจจัยที่ไทยไม่สามารถกำหนดหรือควบคุมได้ เพราะฉะนั้นการศึกษานี้จึงขอให้ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1) การให้การศึกษาแก่ชาวประมงไทย ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ถูกต้อง รัฐบาลไทยจะต้องให้ความสำคัญแก่ชาวประมง ผู้ประกอบการ ด้วยการลงทุน ทางด้านการศึกษาเพื่อให้ชาวประมง ผู้ประกอบการมีความรู้ ทางด้านข้อมูล ข่าวสาร เทคโนโลยี การประมงสมัยใหม่ เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติ พฤติกรรมให้ถูกต้อง การลงทุนทางด้านการศึกษาไม่เพียงแต่เป็นการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างความก้าวหน้า ลดปัญหาความขัดแย้งทางด้านการประมงระหว่างไทยกับพม่าอีกด้วย

2) เร่งกระบวนการตัดสินใจ และวางมาตรการช่วยเหลือชาวประมงเร่งด่วนเพื่อให้ทุกหน่วยงานราชการสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ประสานสอดคล้องและบังเกิดผลโดยอาจตั้งศูนย์ประสานรักษากฎหมายในทะเลขึ้นใหม่ โดยรวมกฎหมายในทะเลของหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้มีเอกภาพในการบังคับบัญชา และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านการประมงกับพม่า ตลอดจนคุ้มครองชาวประมงไทย ซึ่งการตั้งศูนย์ประสานรักษากฎหมายในทะเล อาจจะต้องใช้วิธีดำเนินการทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติตลอดจนระดับภูมิภาคด้วย เพื่อจะได้สามารถแก้ไขปัญหาข้ามชาติได้ทันต่อเหตุการณ์

### 3) มาตรการบังคับใช้กฎหมาย

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านการประมงระหว่างไทยกับพม่าจะต้องมีมาตรการบังคับทางกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีการจัดทำทะเบียน ชาวประมง เรือประมง ลูกเรือประมง การควบคุมการเดินเรือ เพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้หน่วยราชการของไทยเองก็ต้องปรับปรุงและพัฒนาคนให้มีประสิทธิภาพใช้มาตรการทางกฎหมายได้อย่างดี

#### 4) สร้างความสมานฉันท์และวิสัยทัศน์ร่วมกัน

สำหรับความขัดแย้งด้านการประมงระหว่างไทยกับพม่า นั้น รัฐบาลทั้งสองประเทศจำเป็นต้องยึดหลักความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ ไม่แทรกแซงซึ่งกันและกัน ตลอดจนสร้างความสมานฉันท์ เพื่อมุ่งเน้นไปในอนาคตแทนที่จะหมกหมุ่นอยู่กับปัญหาปัจจุบันที่ทำให้เกิดความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ไทยและพม่าจะต้องสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันในการพัฒนาการประมงระดับภูมิภาคให้เจริญรุ่งเรืองต่อไปในอนาคต