



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

สหภาพพม่า (The Union of Burma)¹ หรือ สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า (Socialist Republic of the Union of Myanmar)^{*} เป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทย มีประวัติศาสตร์อันยาวนานและมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดทางการเมืองและสังคมกับชนชาติไทยกลุ่มต่าง ๆ มาโดยตลอด ในอดีตคนไทยมองพม่าเป็น "ศัตรูตลอดกาล" ในปัจจุบันคนไทยมักจะมองพม่าว่าเป็นประเทศที่ด้อยความเจริญ ล้าหลัง ยากจน ไม่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เต็มไปด้วยปัญหาทางการเมือง โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากชนกลุ่มน้อยที่ติดอาวุธ ซึ่งรัฐบาลพม่าต้องคอยปราบปรามกองกำลังติดอาวุธต่อต้านรัฐบาลกลางตลอดเวลา นอกจากนี้ ชนชั้นผู้นำที่มีอิทธิพลก็มีเพียงกลุ่มเดียวคือ "กลุ่มทหาร" นับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1948 จนถึงปี ค.ศ. 1994 กลุ่มทหารได้อยู่ในอำนาจปกครองถึง 32 ปี โดยมีลักษณะ "เผด็จการ" ที่อาศัยอุดมการณ์สังคมนิยม (Socialist)

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในช่วงปี ค.ศ. 1988 - 1994 นั้นเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ชายแดนด้านตะวันตกของไทย ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับสหภาพพม่าระยะทางประมาณ 2,532 กิโลเมตร

¹ สหภาพพม่าหรือเมียนมาร์ มีประชากรประมาณ 42,267,630 คน (รวมทั้งชนกลุ่มน้อย) มีกำลังทหารทั้งหมด 286,000 คน (กองทัพบก 265,000 คน กองทัพเรือ 12,000 คน และกองทัพอากาศ 9,000 คน) มีพื้นที่ประมาณ 678,033 ตารางกิโลเมตร

^{*} ชนกลุ่มน้อยในสหภาพพม่าไม่นิยมเรียก สหภาพเมียนมาร์ (Myanmar) ผู้เขียนใช้คำว่า สหภาพพม่า ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้

เป็นพรมแดนทางบก 1,664 กิโลเมตร ทางลำน้ํา 538 กิโลเมตร และทางทะเล ประมาณ 330 กิโลเมตร เริ่มตั้งแต่จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง รวม 10 จังหวัด ติดต่อกับอาณาเขต รัฐฉาน (Shan) หรือไทยใหญ่ รัฐคะยา (Kayah) หรือรัฐคะเรนนี่ (Karenni) และภาคตะนาวศรี (Tanasserim) ของสหภาพพม่าตามลำดับ ภูมิประเทศตามแนวชายแดนส่วนใหญ่เป็นป่าเขาที่ทึบกันดารห่างไกลจากการควบคุมดูแลของทางราชการทั้งสองฝ่าย แม่น้ำที่เป็นเส้นกันเขตแดนบางตอนบางฤดูแคบและตื้นเขิน ทำให้ง่ายต่อการเดินทางไป-มา ประชาชนตามแนวชายแดนประเทศไทยกับสหภาพพม่า สามารถติดต่อกันได้ทั้งทางเดินเท้าทางรถยนต์และทางเรือ²

ปัญหาระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า ได้แก่ ปัญหากลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า และกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ปัญหาเส้นเขตแดนไทย-พม่า ปัญหาชนกลุ่มน้อยผู้ผลิตยาเสพติด และปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า สาเหตุเนื่องจากการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ทำให้มีผู้อพยพเข้ามาอาศัยดินแดนประเทศไทยเป็นฐานปฏิบัติการก่อการร้ายในสหภาพพม่า รากเหง้าของปัญหาเกิดจากรัฐบาลทหารพม่าเอง ที่ไม่ให้สิทธิในการปกครองตนเองและเป็นรัฐอิสระ ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของข้อตกลง "Attlee-Aung San Agreement, January 28, 1945" ที่ระบุไว้ว่า "ชนกลุ่มน้อยในพม่ามีสิทธิในการกำหนดใจตนเอง (self-determination) ที่จะขึ้นกับรัฐบาลสหภาพพม่าหรือไม่ก็ได้"³ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลสหภาพพม่าไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่จะให้ชนกลุ่มน้อยปกครองตนเอง ทำให้ชน-

² คณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี, "เรื่อง ปัญหาชายแดนด้านตะวันตก กรกฎาคม 2535", หน้า 2.

³ โจเซฟ ซิลเวอร์สไตน์, "กบฏชนกลุ่มน้อยและวิกฤตการณ์ในพม่า", อาจารย์สาร แพลดโดย ลิตธิพงษ์ กัลยาณี 3 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2532) : 46-47.

ทำให้ชนกลุ่มน้อยในสหภาพพม่า ได้แก่ ฉาน (Shan) ว้า (Wa) คะยา (Kayah) กะเหรี่ยง (Karen) มอญ (Mon) คะฉิ่น (Kachin) ฉิ่น (Chin) อะรากัน (Arakan) หรือยะไข่ ฯลฯ ไม่พอใจและจัดตั้งกองกำลังติดอาวุธขึ้นต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่า เพื่อแยกตัวเป็นอิสระและเมื่อได้เกิดการทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 18 กันยายน ค.ศ.1988 โดยพลเอกชอหม่อง* (Saw Maung) นักการเมือง นักศึกษา และประชาชน ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่าเพิ่มขึ้นอีก ปัจจุบันมีกลุ่มต่อต้านและกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยรวมทั้งสิ้น ประมาณ 66,252 คน โดยเคลื่อนไหวอยู่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า⁴

นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1951-1992 รัฐบาลทหารพม่าได้เน้นการใช้กำลังทหารปราบปรามกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยต่างๆ แต่ในกรณีของกองกำลังกะเหรี่ยงนั้นได้มีการก่อตั้ง "สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง" (Karen National Union : KNU) ภายใต้การนำของพลเอกโบเมียะ (Bo Mya) ผู้มีตำแหน่งเป็นประธานาธิบดี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตั้งกองบัญชาการทหารสูงสุดที่ค่ายมาเนอปลอว์ (Manerplaw) ตรงข้ามกิ่งอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในเวลาเดียวกันกองทัพสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) นี้ ก็ได้เป็นแกนนำของชนกลุ่มน้อยในสหภาพพม่าด้วย

สงครามสร้างชาติของชาวกะเหรี่ยงในปี ค.ศ.1951, 1976, 1984, 1986, 1988 และ 1992 มีรากฐานมาจากแนวความคิดเรื่อง "ชาตินิยม" (nationalism) ของชนชาติกะเหรี่ยงเอง เนื่องด้วยชาวกะเหรี่ยงเป็นชนกลุ่มน้อยในสหภาพพม่าที่มีศักยภาพทางทหารสูงมาก มีกำลังพล

⁴คณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี, "เรื่อง ปัญหาชายแดนด้านตะวันตก กรกฎาคม 2535", หน้า 3.

*พลเอกเนวิน (Ne Win) ทำรัฐประหารปกครองพม่าตั้งแต่ปี ค.ศ.1962 จนถึงปี ค.ศ.1988 แต่ประสบความล้มเหลวในการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงสละยอมให้พลเอกชอหม่อง ทำรัฐประหาร แต่พลเอกเนวิน ยังคงเป็นผู้มีบทบาทสูงในคณะรัฐบาลทหารพม่าอยู่ต่อไป

มีกำลังพลประมาณ 90,000 - 100,000 คน มีประชากรประมาณ 8,600,000 คน (ร้อยละ 20 ของประชากรในสหภาพพม่า) ในอดีต ชาวกะเหรี่ยงเคยช่วยเหลืออังกฤษทำสงครามกับพม่า (ค.ศ.1886) ฝ่ายอังกฤษได้ปูนบำเหน็จชาวกะเหรี่ยงด้วยการให้มีตำแหน่งในกองทัพหรือรัฐบาล เป็นผู้ตรวจตราความสงบเรียบร้อยและผลประโยชน์ของรัฐ เป็นกลุ่มผู้นำทางด้านทหารของสหภาพพม่า อังกฤษสนับสนุนให้ชาวกะเหรี่ยงได้รับการศึกษา ในประเทศอังกฤษ และนำศาสนาคริสต์ลัทธิโปรเตสแตนต์ (Protestant) เข้ามาเผยแพร่ในรัฐกะเหรี่ยง

ชาวกะเหรี่ยงกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไว้อย่างชัดเจนคือ " การล้มล้างอำนาจรัฐบาลทหารพม่า เพื่อแยกตัวเป็นอิสระและให้ประชาคมระหว่างประเทศรับรอง (recognition)"⁵ นอกจากนี้รัฐกะเหรี่ยงยังมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง เพราะอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่ แร่ธาตุ ดีบุก วุลแฟรม เหล็ก ถ่านหิน ทองคำ ทองแดง สังกะสี และอัญมณี มีป่าไม้อุดมสมบูรณ์มาก ได้แก่ ไม้สัก ไม้แดง ไม้ตะเคียน ไม้เต็ง ไม้ประดู่ ไม้ชิงชัน และไม้ยาง ฯลฯ⁶

นโยบายปราบปรามชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะการปราบปรามชาวกะเหรี่ยงของรัฐบาลทหารพม่า ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าบริเวณชายแดนด้านตะวันตกของไทย และวิกฤตการณ์ที่สำคัญ คือ ในช่วงฤดูแล้งในปี ค.ศ.1976, 1984, 1986, 1988 และ 1992 เมื่อใดที่มีการสู้รบรุนแรงจะมีกระสุนปืนใหญ่ของฝ่ายทหารพม่าตกเข้ามาในเขตไทย ทำให้สถานที่ราชการตลอดจนบ้านเรือนและทรัพย์สินของราษฎรซึ่งอยู่ตาม

⁵The Government of Kawthoolei, The Karens and their Struggle for Independence, p.21-24. (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)

⁶บุญช่วย ศรีสวัสดิ์, คนไทยในพม่า (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์-รามินทร์, 2503), หน้า 150-154.

อยู่ตามบริเวณชายแดนไทยได้รับความเสียหาย และเมื่อมีการสู้รบติดพันกันมีหลายครั้งที่ทหารพม่าได้ข้ามเข้ามาในเขตไทย* เพื่อโจมตีโอบล้อมค่ายของกองกำลังติดอาวุธ จนเป็นเหตุให้ไทยต้องใช้กองกำลังทหารผลักดันออกไป ทำให้สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่าตึงเครียดอยู่บ่อย ๆ ฝ่ายพม่าหวาดระแวงว่าฝ่ายไทยให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะชาวกะเหรี่ยง จึงทำการตอบโต้โดยปิดด่านซ้กลากไม้จากเขตรัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ และชายแดนสหภาพพม่าด้านอื่น ๆ จับกุมเรือประมงไทย⁷ นอกจากนี้ ยังส่งผลกระทบต่อไทยต้องรับภาระดูแลประชาชนพม่าที่หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาพักพิงในเขตประเทศไทย ขณะเดียวกันกลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหารพม่าและกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม ยังมีการเคลื่อนไหวที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า คือมีการลักลอบค้าอาวุธและสินค้า เก็บภาษีเถื่อน ก่ออาชญากรรม คุกคามเรือประมงไทย และค้ายาเสพติด โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1992 มีจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าถึงประมาณ 250,000-350,000 คน⁸

ในกรณีของชนชาติกะเหรี่ยง ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์รัฐกะเหรี่ยงเปรียบเสมือนเป็นรัฐกันกระทบ (buffer state) ระหว่างไทยกับพม่า เป็นเขตที่ตั้งสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ 4 ประเทศ คือไทย สาธารณรัฐประชาชนจีน สหภาพพม่า และลาว เป็นที่ตั้งในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาค เพราะมีความได้เปรียบทางด้านภูมิประเทศที่มีอาณาบริเวณติดต่อกัน มีประโยชน์ต่อความร่วมมือด้านการค้า การลงทุน อุดสาหกรรมการท่องเที่ยวและการ-

⁷ รุ่งฟ้า, สงครามสร้างชาติกะเหรี่ยง (สำนักพิมพ์พิมพ์มลา พับลิชชิ่ง : นครสวรรค์, 2530), หน้า 3-8.

* ทหารพม่าข้ามเข้ามาในเขตไทย บริเวณริมแม่น้ำเมย อำเภอแม่สอด บ้านแม่ตะวอ บ้านแม่ตัน อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

⁸ คณะที่ปรึกษาข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี, "เรื่อง ปัญหาชายแดนด้านตะวันตก กรกฎาคม 2535", หน้า 3-4.

การแลกเปลี่ยนหรือใช้ทรัพยากร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการพัฒนาของแต่ละประเทศ⁹

รัฐกะเหรี่ยงเป็นตัวแปรสำคัญในด้านนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยด้านสหภาพพม่า การเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสหภาพพม่าโดยยึดถืออยู่ที่ถ้อยปฏิบัติและคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกัน ชัดชัดชัดแย้ง และชัดเจนความระแวงสงสัย โดยแสดงความจริงใจต่อสหภาพพม่า ไม่สนับสนุนกองกำลังติดอาวุธและกลุ่มต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า หรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่า จะดำเนินการไปโดยเรียบร้อยปราศจากอุปสรรคที่รัฐกะเหรี่ยงหรือกองทัพสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงมีส่วนสำคัญในการให้ความร่วมมือหรือชัดเจนชัด นอกจากนี้โครงการใหญ่ ๆ ได้แก่

1. โครงการสร้างสะพานมิตรภาพ เชื่อมโยงกรุงย่างกุ้ง (Rangoon) เมียวดี (Myawaddy) กับอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
2. โครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำลุ่มแม่น้ำสาละวินตอนล่าง (Lower Salween River) และแม่น้ำเมย (Moei River) ขนาด 4,000-7,000 เมกกาวัตต์ (megawatts)
3. โครงการสร้างท่อก๊าซธรรมชาติ (gas pipeline) จากอ่าวเมาะตะมะ (The Gulf of Martaban) ผ่านจังหวัดกาญจนบุรี ระยะทางประมาณ 500 กิโลเมตร ขนาดวันละ 250-500 ล้านลูกบาศก์ฟุต (million cubic feet)
4. สัมปทานป่าไม้บริษัทไทย 47 บริษัท
5. สัมปทานการประมงในน่านน้ำสหภาพพม่าเขตทะเลอันดามัน (Andaman Sea)
6. ค่าผู้ลี้ภัยชายแดนไทย-พม่า

⁹ ผู้จัดการรายวัน 31 (มกราคม 2537) : 7.

โครงการดังกล่าว ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตยึดครองของกองทัพสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงทั้งสิ้น ถ้ารัฐบาลกอดูเล (Kawthoolei) ภายใต้การนำของพลเอกโบเมยะไม่ยอมให้ความร่วมมือและส่งกองกำลังติดอาวุธเข้าขัดขวางหรือก่อวินาศกรรมโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจในอนาคตหรือโครงการใด ๆ ที่ต้องสัมพันธ์กับรัฐกะเหรี่ยง ก็จะประสบกับปัญหาต่าง ๆ นานานับการ

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เนื่องจากรัฐกะเหรี่ยงเป็นตัวแปรสำคัญในด้านความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ก็จะมีการร่วมพัฒนาเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ เช่น เขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ 4 ประเทศ คือ ไทย สาธารณรัฐประชาชนจีน สหภาพพม่าและลาว และยังเป็นจุดที่ตั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระดับอนุภูมิภาคอีกด้วย ดังนั้นการศึกษาจึงเน้นที่การเสนอข้อมูลและวิเคราะห์สภาพทางด้านประชากร ดินแดน อธิปไตย และนโยบายรัฐบาลกะเหรี่ยงที่นำโดยพลเอกโบเมยะ ทั้งทางด้านการเมือง การทหาร การศึกษา และเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ทางวิชาการแก่นักคิด นักศึกษา นักวิชาการ และเจ้าหน้าที่ราชการที่เกี่ยวข้อง

2. เพื่อชี้ให้เห็นว่าความเข้าใจอันดีหรือบ่อเกิดของความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าจะขึ้นอยู่กับนโยบายของไทยต่อชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงในสหภาพพม่า¹⁰

¹⁰ กรณีที่รัฐบาลไทยแสดงท่าทีให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะชาวกะเหรี่ยงในสหภาพพม่า เมื่อกองทัพพม่าปราบปรามชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนด้านตะวันตกของไทย ชาวกะเหรี่ยงหลบหนีเข้ามาในเขตไทย ฝ่ายพม่าตอบโต้โดยข้ามเข้ามาในเขตไทย ปิดด่านชกลากไม้ จับกุมเรือประมงไทย ยกเลิกสัมปทานป่าไม้และเหมืองแร่ ถ้าไทยแสดงท่าทีเป็นกลางไม่สนับสนุนฝ่ายใดพม่าจะมีความสัมพันธ์อันดีกับไทย

3. เพื่อชี้ให้เห็นว่าจุดพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของชนชาติกะเหรี่ยงนั้น จะเป็นจุดที่สำคัญในทางการค้าในเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ และจะเป็นเขตที่มีการลงทุนระหว่างประเทศขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว การแข่งขันระหว่างประเทศทางการค้า ณ จุดนี้จะรุนแรงขึ้น ปัญหาต่าง ๆ จะตามมา รัฐบาลและประชาชนชาวไทยควรจะต้องเตรียมพร้อมอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายต่อชนชาติกะเหรี่ยงในสหภาพพม่า และนโยบายที่จะไปลงทุนในเขตพื้นที่รัฐกะเหรี่ยง เป็นต้น

ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนใช้ "ทฤษฎีความเกี่ยวพัน" หรือ "ทฤษฎีเชื่อมโยง" (linkage theory) ของเจมส์ เอ็น. โรสเนา (James N. Rosenau) เป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

ทฤษฎีความเกี่ยวพันหรือเชื่อมโยง เจมส์ เอ็น. โรสเนา ได้ให้คำจำกัดความของความเกี่ยวพันว่า เป็นลำดับของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในระบบ ๆ หนึ่ง และมีผลกระทบต่อพฤติกรรมที่เกิดขึ้นอีกระบบหนึ่ง (Any recurrent sequence of behavior that originates in one system and is reacted to in another) และในความเกี่ยวพันนี้ประกอบด้วย "ส่วนต้น" (initial stage) ซึ่งโรสเนาหมายถึง "สิ่งที่ออกมา" (out put) และ "ส่วนปลาย" (terminal stage) ซึ่งหมายถึง "สิ่งที่ใส่เข้าไป" (input) ซึ่งองค์ประกอบทั้งสองนี้ หมายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในหน่วยการเมือง (polity) และสภาพแวดล้อมภายนอก (external environment) ดังนั้น สิ่งที่ออกมาจากหน่วยการเมือง (polity outputs) ซึ่งหมายถึงลำดับต่าง ๆ ของพฤติกรรมที่ออกมาจากหน่วยการเมืองหนึ่ง ๆ และทว่าความเข้มข้นหรือถูกทำให้คงสถานะเดิม โดยลำดับของพฤติกรรมจากระบบภายนอก สิ่งที่เป็น polity outputs นี้ จึงเท่ากับเป็นสิ่งที่ใส่เข้าไปในสภาพแวดล้อมภายใน (environment input) ส่วนสิ่งที่ออกมาจากสภาพแวดล้อมการเมืองภายนอก (environment outputs) ก็คือลำดับของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมภายนอก (external environment) และถูกทำให้ทว่าความ

เข้มขันขึ้นหรือคงสถานะเดิม โดยลำดับของพฤติกรรมจากระบบการเมือง ภายใน และ environment outputs นี้ ก็คือสิ่งที่ใส่เข้าไปในระบบการเมือง (polity inputs) นั่นเอง¹¹

สิ่งที่ใส่เข้าไปและสิ่งที่ออกมาทั้งของระบบการเมืองและระบบภายนอกนี้ เป็นปฏิกริยาที่มีความเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในลักษณะที่สะท้อนกลับไปมาระหว่างแดนซึ่งกันและกัน

โรสนา เห็นว่า รูปแบบพื้นฐานของกระบวนการความเกี่ยวพัน (linkage process) มี 3 รูปแบบ ด้วยกัน คือ¹²

1. กระบวนการแทรกตัว (penetrative process) กระบวนการนี้เกิดขึ้นเมื่อสมาชิกของรัฐหนึ่งเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองของอีกรัฐหนึ่ง กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นโดยผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ หรือกองทัพที่เข้าไปยึดครองดินแดนของต่างประเทศ

2. กระบวนการตอบโต้ (reactive process) เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นโดยการตอบโต้ระหว่างรัฐ กล่าวคือ การปฏิบัติการของรัฐหนึ่งกระตุ้นให้รัฐอื่นมีปฏิกริยาต่อการปฏิบัติการของรัฐนั้น เช่น ปฏิกริยาต่อโครงการความช่วยเหลือจากต่างประเทศ กรณีชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงมีปฏิกริยาตอบโต้รัฐบาลทหารพม่า เมื่อรัฐบาลทหารพม่ามีความสัมพันธ์ที่ดีต่อรัฐบาลไทยและกลุ่มนักธุรกิจไทย มีการลงทุนร่วมกันในด้านการทำป่าไม้ การทำเหมืองแร่ การประมง การเกษตรกรรม และการท่องเที่ยว กองทัพสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงจะขัดขวางด้วยการส่งกองกำลังติดอาวุธออกปฏิบัติการโจมตีและวางกับระเบิด บริเวณเส้นทางลำเลียงและเส้นทางชักลากไม้จากสหภาพพม่าเข้าเขตประเทศไทย ตลอดทั้งปฏิบัติการโจมตีทาง

¹¹James N. Rosenau, The scientific Study of Foreign Policy (New York : Free Press, 1971), p.318.

¹²Ibid., p.317.

ทะเลอันดามันในน่านน้ำสหภาพพม่า โดยจับเรือประมงไทยเรียกค่าคุ้มครอง และเรียกค่าไถ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ามาก

ในทางตรงข้าม กรณีรัฐบาลไทยหรือกลุ่มนักธุรกิจไทยให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยง ทางด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ เสบียงอาหาร และการรักษาพยาบาล แก่ผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงและชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ หรือดำเนินนโยบาย "รัฐกันกระตบ" แล้ว รัฐบาลทหารพม่าจะมีปฏิกิริยาตอบโต้ รัฐบาลไทยและกลุ่มนักธุรกิจไทย โดยใช้กำลังทหารขนาดใหญ่โจมตีชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงและชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ บริเวณชายแดนไทย-พม่า ตัดเส้นทางการค้าชายแดนไทย-พม่า ยกเลิกสัมปทานการทำไม้ การทำเหมืองแร่ การประมง การเกษตรกรรม และการท่องเที่ยว แล้วไปทำสัญญาร่วมลงทุนกับสิงคโปร์ และสาธารณรัฐประชาชนจีนแทน

เมื่อใดรัฐบาลไทยและกลุ่มนักธุรกิจไทยแสดงท่าทีอย่างชัดเจนว่า ไม่สนับสนุนชาวกะเหรี่ยง รัฐบาลทหารพม่าจะตอบสนองโดยเปิดสัมปทานป่าไม้ การทำเหมืองแร่ การประมง การเกษตรกรรม และแสดงท่าทีเป็นมิตรพร้อมจะให้ความร่วมมือในโครงการสร้างสะพานมิตรภาพ โครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำลุ่มแม่น้ำสาละวินตอนล่าง โครงการสร้างท่อก๊าซธรรมชาติ และโครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย สาธารณรัฐประชาชนจีน สหภาพพม่า และลาว เปิดด่านชุกฉากไม้จากสหภาพพม่าเข้าเขตประเทศไทย และเปิดด่านการค้าชายแดน

3. กระบวนการเลียนแบบ (emulative process) เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นจากการเลียนแบบกิจกรรมทางการเมืองจากประเทศอื่น เช่น กรณีประเทศด้อยพัฒนาเลียนแบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมืองจากประเทศตะวันตก¹³

¹³ James N. Rosenau, The Scientific Study of Foreign Policy, p.320.

องค์ประกอบของความเกี่ยวพัน (components of a linkage framework)¹⁴

ในการวิเคราะห์โรสนา ได้แบ่งระบบการเมืองภายในหรือปัจจัยภายใน ซึ่งหมายถึงปรากฏการณ์หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศของหน่วยการเมืองหนึ่ง อันประกอบด้วย

1. ตัวแสดง ซึ่งมี 7 ประเภท คือ เจ้าหน้าที่บริหารหรือคนในคณะรัฐบาล เจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำ

ตัวแสดงในระบบการเมืองภายในหรือปัจจัยภายในสหภาพพม่า คือ รัฐบาลทหารพม่า ตั้งแต่สมัยพลเอกเนวิน (Ne Win) พลเอกเส่งวิน (Sein Lwin) พลเอกชอหม่อง (Saw Maung) และพลเอกตานฉ่วย (Than Swe) ตามลำดับ (ค.ศ. 1962-1994) และกลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มทหารพม่า ซึ่งเป็นกลุ่มที่ครองอำนาจทางการเมืองและควบคุมเศรษฐกิจ ส่วนตัวแสดงในระบบการเมืองภายในรัฐกะเหรี่ยงหรือรัฐบาลกอดูเล คือ พลเอกโบเมยะ และสภาแห่งรัฐ เป็นกลุ่มที่ครองอำนาจทางการเมืองและควบคุมเศรษฐกิจ

สำหรับกลุ่มผลประโยชน์ประเทศไทย คือ กลุ่มนักธุรกิจไทยที่ไปลงทุนในสหภาพพม่า เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทยไม่น้อย และมีอิทธิพลต่อรัฐบาลกอดูเลด้วย เพราะกลุ่มนักธุรกิจไทยมีผลประโยชน์ร่วมกับผู้นำของรัฐกะเหรี่ยง

2. ทิศนคติ มี 3 ประเภท คือ อุดมการณ์ วัฒนธรรมทางการเมือง และมติมหาชน

3. สถาบัน มี 8 ประเภท คือ ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ

¹⁴ทิพย์วรรณ เปี่ยมปัญญาศิลป์, "การรวมประเทศเยอรมัน", สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2534, หน้า 6-7.

ระบบราชการ สถาบันทหาร การเลือกตั้ง ระบบพรรค ระบบการสื่อสาร และสถาบันสังคม

4. กระบวนการ มี 6 ประเภท คือ การเรียนรู้ทางสังคม การดึงคนเข้าร่วมในกระบวนการเมืองและสังคม การขยายความหรือชี้แจงผลประโยชน์ การรวบรวมผลประโยชน์ การกำหนดนโยบาย การบริหาร-นโยบาย และกระบวนการรวมตัวหรือแตกสลายกลุ่ม

สำหรับสภาวะแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอก คือ ปรากฏการณ์ทั้งหลายที่เกิดขึ้นภายนอกอาณาเขตรัฐนั้น แบ่งเป็น 6 ลักษณะ คือ

1. สภาวะแวดล้อมประชิด (contiguous) หมายถึง ระบบการเมืองอื่นที่อยู่ประชิดกับระบบการเมืองที่กำลังศึกษา

2. สภาวะแวดล้อมภูมิภาค (regional) หมายถึง ระบบการเมืองอื่นในภูมิภาค

3. สภาวะแวดล้อมสงครามเย็น (cold war) หมายถึง สภาวะแวดล้อมที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงแข่งขันและขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจ

4. สภาวะแวดล้อมทางเผ่าพันธุ์ (racial) หมายถึง ความคาดหวัง แนวโน้ม และความขัดแย้งภายนอกกระบวนการเมือง ซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มที่มีเผ่าพันธุ์และเชื้อชาติต่างกัน

5. สภาวะแวดล้อมทางทรัพยากร (resources) หมายถึง กิจกรรมทั้งมวลที่เกี่ยวข้องกับการผลิต การดำเนินการและใช้สินค้า และบริการทั้งมวลในโลกภายนอกกระบวนการที่ศึกษา

6. สภาวะแวดล้อมทางองค์การ (organization) หมายถึง สถาบันและกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ

องค์ประกอบหรือตัวการทั้งภายในและภายนอกนี้ ต่างก็เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดทั้ง inputs และ output ของกันและกัน มีปฏิสัมพันธ์และผลกระทบต่อกันอย่างสลับซับซ้อนทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งทางตรงและตัดขวาง ซึ่งทำให้เกิดหน่วยปฏิสัมพันธ์เล็ก ๆ (cells) ระหว่างกันมากมาย แม้ว่ากรอบความเกี่ยวพันนี้จะถูกกำหนดขึ้นอย่างกว้าง ๆ แต่ก็จะช่วยให้นักศึกษาและการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ อันเป็นผลมาจากรูปแบบ ลักษณะ-

ความเกี่ยวพันต่าง ๆ นี้ เป็นไปอย่างสะดวกและครบถ้วนสมบูรณ์มากที่สุด นอกจากนี้ยังสามารถนำไปใช้ในการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของหน่วย- การเมืองใด ๆ ก็ได้

เจมส์ เอ็น. โรสเนา ได้เสนอแนวความคิด "ความเกี่ยวพัน ระหว่างการเมืองภายในกับภายนอก" หรือ "ความเกี่ยวพันของการเมือง ต่างระบบ" เพื่อให้ นักวิชาการในสาขาการเมืองเปรียบเทียบและการเมือง ระหว่างประเทศ ตระหนักถึงความจริงที่ว่า เนื่องจากความเจริญก้าวหน้า ทางวิทยาการสมัยใหม่ โดยเฉพาะการสื่อสารและการคมนาคม รวมทั้ง ความสัมพันธ์ในหลาย ๆ ด้านของระบบรัฐในปัจจุบันได้ทำให้เส้นแบ่งเขตแดน ระหว่างระบบการเมืองภายในประเทศ (nation-state boundary) กับการเมืองระหว่างประเทศ (international politics) ซึ่งถึงแม้ว่า จะมีอยู่ในทางนิตินัยแต่ในทางปฏิบัติหรือในทางพฤตินัยแล้วก็แทบจะกล่าวได้ว่า มีหลงเหลืออยู่อย่างเลือนลางเต็มที เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีความเกี่ยวพันอย่าง ใกล้ชิดในหลายกรณี ระหว่างระบบการเมืองที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ กับ ระบบการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งจะจำแนกเพื่อพิจารณาถึงความคาบ เกี่ยวพันนี้ออกได้เป็น 3 รูปแบบที่สำคัญด้วยกัน คือ¹⁵

1. ความเกี่ยวพันระหว่างระบบการเมืองของแต่ละท้องถิ่นใน แต่ละประเทศ
2. ความเกี่ยวพันระหว่างระบบการเมืองของแต่ละประเทศ
3. ความเกี่ยวพันระหว่างระบบการเมืองของแต่ละประเทศกับ ระบบการเมืองระหว่างประเทศ

ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อย (subsystem) อันได้แก่ ประเทศแต่ละประเทศ กับระบบใหญ่ คือ ระบบระหว่างประเทศ (international system) กล่าวคือ การที่

¹⁵ James N. Rosenau, Linkage Politics (New York : The Free Press, 1969), p.50-52.

จะเข้าใจการเมืองระหว่างประเทศได้ดีจะต้องศึกษาหรือเข้าใจการเมืองภายในประเทศด้วย และการจะเข้าใจการเมืองภายในได้ดีจำเป็นต้องเข้าใจการเมืองระหว่างประเทศเช่นกัน

อย่างไรก็ดี ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ยังมีอิทธิพลและความสัมพันธ์อย่างไม่ตัดแยกกัน กล่าวคือ ปัจจัยภายในตัวหนึ่ง ๆ อาจจะมีระดับความสัมพันธ์และผลกระทบต่อปัจจัยภายนอกหนึ่ง ๆ มากกว่าปัจจัยตัวอื่น ๆ ก็ได้ ขณะเดียวกันปัจจัยภายนอกตัวหนึ่ง ๆ ก็อาจมีความสำคัญและบทบาทมากกว่าปัจจัยภายนอกตัวอื่น ๆ

การศึกษาถึงปัญหาชนชาติกะเหรี่ยงซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในด้านความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า นั้น ผู้เขียนใช้ "กระบวนการตอบโต้" (reactive process) เป็นกรอบในการอธิบาย กล่าวคือ

1. สงครามกลางเมืองในสหภาพพม่าเป็นปัจจัยภายในที่กำหนดให้รัฐบาลทหารพม่า ตั้งแต่สมัยพลเอกเนวินทำรัฐประหารและสถาปนารัฐบาลเผด็จการเบ็ดเสร็จขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1962 จนถึงสมัยพลเอกชอหม่อง ค.ศ. 1988-1992 รัฐบาลทหารพม่าเน้นนโยบายการปราบปรามชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะชนชาติกะเหรี่ยงภายใต้การนำของพลเอกโบเมียะ ซึ่งเป็นกลุ่มที่เข้มแข็งที่สุดในบรรดาสมาชิกของ "แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ" (National Democratic Front: NDF)^{1a}

การปฏิบัติมักจะเริ่มในฤดูแล้งในปี ค.ศ. 1976, 1984, 1986, 1988 และ 1992 รัฐบาลทหารพม่าได้ส่งเครื่องบินทิ้งระเบิดและสนับสนุนด้วยปืนใหญ่ พร้อมทั้งส่งทหารราบเข้าเสริมกำลังเพื่อปิดล้อมกลุ่มกะเหรี่ยงซึ่งอาศัยอยู่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า รัฐบาลทหารพม่าประสบความสำเร็จใน

^{1a} แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Front) ประกอบด้วย สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง องค์การปลดปล่อยแห่งชาติอระก้าน องค์การคะฉิ่นอิสระ พรรคก้าวหน้าแห่งชาติคะยา พรรคสหรัฐแห่งชาติลาฮู องค์การปลดปล่อยแห่งรัฐปาลัง พรรคก้าวหน้าแห่งรัฐฉาน และองค์การแห่งชาติสหรัฐปาโอ ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1976



ช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น แต่ไม่สามารถยึดครองพื้นที่ของรัฐกะเหรี่ยงได้อย่างเด็ดขาด และไม่สามารถที่จะปราบปรามกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยได้อย่างราบคาบ สงครามกลางเมืองยังคงยืดเยื้อต่อไป และฝ่ายต่อต้านชนกลุ่มน้อยมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น¹⁷

เนื่องจากพรมแดนด้านตะวันตกของไทยมีอาณาเขตติดต่อกับรัฐฉาน รัฐคะยา รัฐกะเหรี่ยง และภาคตะวันออกเฉียงใต้ของสหภาพพม่า การสู้รบระหว่างกองทัพพม่ากับชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะชาวกะเหรี่ยงนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า เพราะเมื่อใดที่มีการสู้รบรุนแรงจะมีกระสุนปืนใหญ่ของฝ่ายทหารพม่าตกเข้ามาในเขตไทย ทำให้สถานที่ราชการตลอดจนบ้านเรือนและทรัพย์สินของราษฎรซึ่งอยู่บริเวณชายแดนได้รับความเสียหาย เมื่อฝ่ายพม่ามีความหวาดระแวงว่าฝ่ายไทยให้การสนับสนุนทางด้านอาวุธและยุทโธปกรณ์อื่น ๆ แก่ชนชาติกะเหรี่ยงที่หลบหนีเข้ามาในเขตไทย รัฐบาลทหารพม่าจะมีปฏิกิริยาตอบโต้ โดยปิดด่านชุกฉากไม้ทุกจุดบริเวณชายแดนด้านตะวันตกของไทย ยกเลิกสัมปทานการประมงไทยในเขตทะเลอันดามัน แล้วหันไปทำสัญญาร่วมลงทุนทำการประมงกับฮ่องกงแทนไทย ยกเลิกสัมปทานขุดเจาะบ่อน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในทะเลอันดามันของฝ่ายไทย แต่หันไปทำสัญญาร่วมกันลงทุนขุดเจาะบ่อน้ำมันในทะเลอันดามันกับสาธารณรัฐประชาชนจีน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น และยกเลิกสัญญาให้บริษัทเอกชนไทยสร้างเส้นทางสายอำเภอท่าลี่-จังหวัดเชียงใหม่ ในรัฐฉาน มูลค่าประมาณ 300 ล้านบาท ด้วย¹⁸

ฝ่ายกะเหรี่ยงก็มีปฏิกิริยาตอบโต้ฝ่ายพม่า ด้วยการระดมยิงปืนใหญ่เข้าใส่เมืองเมียวดีซึ่งอยู่ในเขตคุ้มครองของสหภาพพม่า เมียวดีเป็นทั้งศูนย์กลางทางการค้า ซึ่งสหภาพพม่าได้เปิดให้มีการค้าอย่างถูกกฎหมายระหว่าง

¹⁷ โจเซฟ ชิลเวอร์สไตน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-52.

¹⁸ ศูนย์ศึกษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด, "สรุปข่าว-ความมั่นคงด้านพม่า สิงหาคม 2536", หน้า 2-5.

อ่าเภอแม่สอดของไทยกับเมียวดีของสหภาพพม่า พวกกะเหรี่ยงยังทำลาย- สะพาน 2 แห่ง ระหว่างเมียวดีกับกอกะริก ซึ่งเป็นเส้นทางที่พม่าใช้ ลำเลียงอาวุธยุทโธปกรณ์และเสบียงต่าง ๆ เข้าไปยังกรุงย่างกุ้ง การตอบโต้ของกะเหรี่ยงทำให้การค้าที่ชายแดนบริเวณนี้ซบเซาลงไปเป็นช่วง ๆ และสร้างความเสียหายให้แก่พม่าไม่ใช่น้อย¹⁹

นอกจากนี้ พวกกะเหรี่ยงยังขัดขวางการชักลากไม้สักก่อนในเขตยึดครองของรัฐกะเหรี่ยงและในเขตสหภาพพม่า ด้วยการลอบวางระเบิดเส้นทางชักลากไม้ และใช้กำลังทหารกะเหรี่ยงข่มขู่โจมตีด้วยอาวุธหนักและอาวุธเบา จนต้องยุติการชักลากไม้สักก่อนลงชั่วคราว²⁰

กรณีกลุ่มกะเหรี่ยง (KNU) คณะกรรมการชายแดนเข้ามาพบปะกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่อ่าเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน และอ่าเภอท่าสองยาง อ่าเภอแม่ระมาด อ่าเภอแม่สอด จังหวัดตาก เพื่อขอใช้เส้นทางในเขตไทยเป็นทางผ่านไปยังพื้นที่ทางตอนใต้และอื่น ๆ ของกลุ่มกะเหรี่ยง และพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับฝ่ายไทยทุกด้าน ตามที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยต้องการ เช่น การปลดอาวุธเมื่อเข้าเขตประเทศไทย ฝ่ายพม่ามีปฏิริยาตอบโต้ด้วยการปิดด่านชายแดนห้ามสินค้าส่งออกของไทย ได้แก่ สินค้าอุปโภค บริโภค และห้ามสินค้านำเข้าจากสหภาพพม่า ได้แก่ โค กระบือ แร่พลวง เปลือกไม้ยาง เศษหินหยก หวาย ชัน สัน และน้ำมันสน ฯลฯ ทำให้การค้าบริเวณชายแดนไทย-พม่า ได้ชะลอตัวลง พม่าส่งกองเรือคุกคามเรือประมงไทยในเขตทะเลอันดามัน สร้างโรงงานผลิตอาวุธยุทโธปกรณ์พร้อมอะไหล่และกระสุนปืน เพื่อนำไปประจำการตามแนวชายแดนไทย-พม่า²¹

¹⁹ ทรายแก้ว ชูทรัพย์, "พม่า", เอเชียรายปี 1990/2533 (สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์-มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 58.

²⁰ "สรุปข่าวความมั่นคงด้านพม่า เมษายน 2536", หน้า 3.

²¹ สาธารณรัฐประชาชนจีนสร้างโรงงานผลิตอาวุธและกระสุนปืนให้แก่สหภาพพม่า

การตอบโต้ของฝ่ายไทยในกรณีการประมงในเขตน่านน้ำพม่า นั้น เป็นการกระทำของเอกชนไทย เช่น เรือประมงไทย 2 ลำ ระดมยิงด้วย จรวดอาร์พีจี. บริเวณเกาะยาวิ (Davis Island) ทำให้ทหารเรือพม่า เสียชีวิต 8 คน บาดเจ็บ 5 คน ส่วนเรือประมงไทย 12 ลำ พร้อมลูกเรือ ก็ถูกนักศึกษาพม่า “กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยนักศึกษาพม่า” (All Burme Students Democratic Front: ABSDF) จับกุมเรียกค่าไถ่ เนื่องจาก กลุ่ม ABSDF ในขณะที่ทางการอำเภอเกาะสองบริเวณวิกตอเรียพอยท์ (Victoria Point) ออกระเบียบเกี่ยวกับการประมงในเขตน่านน้ำสหภาพพม่าใหม่ และรัฐบาลทหารพม่าจะยุติการให้สัมปทานทำไม้แก่บริษัททำไม้ของไทยด้วย ถ้ารัฐบาลไทยให้ความร่วมมือในปัญหาชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะ ชาวกะเหรี่ยงตามแนวชายแดนไทย-พม่า ในกรณีนี้รัฐบาลทหารพม่าจะอนุมัติ ให้บริษัท Asia International-Transport Enterprise แห่งประเทศไทย เป็นผู้ดำเนินการสร้างถนนเชื่อมต่อชายแดนไทย-สหภาพพม่า-สาธารณรัฐประชาชนจีน ตามแผนพัฒนาเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจดังกล่าว รวมทั้งให้บริษัทนี้ดำเนินการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวทางเรือระหว่างจังหวัดระนองกับกรุงย่างกุ้งด้วย²²

เมื่อใดระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหภาพพม่าดำเนินไปด้วยดี ทั้งสองฝ่ายทำสัญญาร่วมมือในด้านการทำป่าไม้ การประมง การขุดเจาะบ่อน้ำมัน การสร้างถนน และการสร้างสะพานมิตรภาพ กลุ่มกะเหรี่ยงและราษฎรไทยบางกลุ่มได้ร่วมมือกันเข้าไปตัดไม้ในเขตสหภาพพม่า จนถูกทหารพม่าจับกุมหลายครั้ง เฉพาะกลุ่มกะเหรี่ยงได้ใช้อาวุธต่อสู้กับทหารพม่าตามแนวชายแดนด้านตะวันตกของไทย และลอบสังหารลูกเรือประมงชาวพม่าในเขตชายฝั่งตะนาวศรีใกล้เมืองมะริด (Mergui)* กองทหาร-

²²ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด “สรุปข่าวความมั่นคงด้านพม่า เมษายน-พฤษภาคม 2536”, หน้า 4.

* สถานการณ์เดือนเมษายน-พฤษภาคม 2536 เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งในน่านน้ำสหภาพพม่า

กองทหารกะเหรี่ยงโจมตีหน่วยสร้างถนนเส้นทางกรุงย่างกุ้ง-เมียวดี-แม่สอด และสังหารชาวไร่ชาวนาพม่าเสียชีวิตหลายคน ผลกระทบจากการปฏิบัติการของกลุ่มกะเหรี่ยงดังกล่าวทำให้สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่าตึงเครียด ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าหยุดชะงักลงเป็นช่วง ๆ ถึงแม้ว่าทั้งสองฝ่ายมิได้ตัดความสัมพันธ์ทางการทูต แต่ปัญหาชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะชนชาติ-กะเหรี่ยงมีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศทั้งของไทยและพม่าใน ทศวรรษนี้

2. เมื่อพลเอกตานฉ่วย (Than Swe) ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารสูงสุด แทนพลเอกช่อหม่อง ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1992 เขาได้ดำเนินนโยบายประนีประนอมโดยผ่อนคลายนโยบายการเมืองและระงับการโจมตีชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะชนชาติกะเหรี่ยงตามแนวชายแดนไทย-พม่า และเปิดโอกาสให้เอกชนต่างประเทศเข้าไปลงทุนในพม่ามากขึ้น นักลงทุนชาวไทยได้รับการพิจารณาให้เข้าไปลงทุนในสหภาพพม่ามากกว่านักลงทุนจากประเทศอื่น โดยเฉพาะการลงทุนด้านป่าไม้ เหมืองแร่ และการประมง ทั้งนี้เพราะนโยบายการแก้ปัญหาความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ โดยวิธีการทำสงครามของรัฐบาลทหารพม่า นั้นไม่ประสบผลสำเร็จ การสู้รบทำให้พม่าต้องกลายเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนาและยากจน แท้จริงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต้องแก้ไขด้วยวิธีการทางการเมืองเท่านั้น หากรัฐบาลทหาร-พม่าต้องการยุติสงครามกลางเมืองและปล่อยนักโทษการเมืองเป็นอิสระโดยไม่มีเงื่อนไข การเจรจาระหว่างพม่ากับกะเหรี่ยงก็อาจจะกระทำได้ โดยไม่จำเป็นต้องพบปะกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว อย่างไรก็ตาม ชนชาติ-กะเหรี่ยงได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติไว้อย่างชัดเจน คือ การล้มล้างอำนาจรัฐบาลทหารพม่าเพื่อแยกตัวเป็นรัฐอิสระ และให้ประชาคมระหว่างประเทศรับรอง เมื่อรัฐบาลทหารพม่ามีปฏิกิริยาตอบโต้ด้วยการต่อต้านและใช้นโยบายปราบปรามชนกลุ่มน้อย การสู้รบระหว่างกองทหารพม่ากับชาวกะเหรี่ยงจึงเป็นปัญหาที่ยืดเยื้อ และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าอีกนานหลายทศวรรษ

3. ส่วนปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลทหารพม่าในช่วงปี ค.ศ. 1988-1994 ได้แก่ กรณีสหรัฐอเมริกาไม่รับรองรัฐบาลทหารพม่า และยิ่งแสดงท่าทีที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อยในพม่าในด้านสิทธิมนุษยชน (human rights) เพื่อเป็นการตอบโต้ที่พม่ามีความสัมพันธ์อันดีกับสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยสาธารณรัฐประชาชนจีนได้จัดส่งอาวุธยุทโธปกรณ์พร้อมอะไหล่และกระสุนปืนไปให้สหภาพพม่า²³ นอกจากนี้ยังได้ช่วยสหภาพพม่าสร้างสนามบิน สร้างท่าเรือให้พม่าที่เกาะฮ้างยัดตรงข้ามกับปากแม่น้ำบาสเส็ง (Bassein) บริเวณสามเหลี่ยมแม่น้ำอิรวดี (Irrawaddy River) บริเวณสองฝั่งแม่น้ำที่เมืองสิททเว (Sittwe) ใกล้ชายแดนบังคลาเทศ และเมืองมะริด (Mergui) ใกล้บริเวณคอคอดกระ²⁴ ติดตั้งเรดาร์ (Radar) ที่เกาะเซนต์แมททิว (Saint Mathew's Island) ตรงข้ามอำเภอเมือง จังหวัดระนอง และติดตั้งจานรับสัญญาณดาวเทียมขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 8 ฟุต จำนวน 2 จาน บริเวณตอนใต้ของเกาะเซนต์แมททิว²⁵

รัฐบาลอินเดีย องค์กรเอกชนสวีตเซอร์แลนด์ ออสเตรเลีย และนอร์เว ให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยป้องกันค่ายมาเนอปลอว์ กองบัญชาการทหารสูงสุดของรัฐกะเหรี่ยง ทำให้รัฐบาลทหารพม่าต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการปราบปรามชนกลุ่มน้อย ด้วยการหันไปใช้วิธีการทางการเมืองแทนการสู้รบ จากสภาพดังกล่าวจึงขอตั้งสมมติฐานว่า

สมมติฐานในการศึกษา

ชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงเป็นตัวแปรสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

²³ ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด, "สรุปข่าวความมั่นคงด้านพม่า กุมภาพันธ์-มีนาคม 2536", หน้า 1.

²⁴ มติชน 10 (กุมภาพันธ์ 2536) : 27.

²⁵ ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด, "สรุปข่าวความมั่นคงด้านพม่า กุมภาพันธ์-มีนาคม 2536", หน้า 8.

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยจะใช้วิธีดังนี้

1. การหาและรวบรวมข้อมูล

1.1 การออกสนาม (field research)

เดินทางไปรวบรวมข้อมูลและสัมภาษณ์บุคคลสำคัญของรัฐกะเหรี่ยง กองบัญชาการทหารสูงสุด ค่ายมาเนอปลอว์ ตรงข้ามกิ่งอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เช่น พลเอกโบเมยะ ซออ่องซาน (Saw Aung San) และคณะรัฐบาลกอดูเล

อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย เขตติดต่อกนครเชียงใหม่
รัฐฉาน

เมืองเมียวดี เมืองมะละแหม่ง สหภาพพม่า เพื่อขอสัมภาษณ์ พลโทคินยูน (Khin Nyunt) และพลโทหม่องหม่อง (Maung Maung)

ด้านเจดีย์สามองค์ จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อขอสัมภาษณ์ ดร.เส่งวิน (Sein Lwin)

และวิคตอเรียพอยท์ (Victoria Point) หรือบริเวณ เกาะคาม เกาะหลาม และเกาะซันก อำเภอเมือง จังหวัดระนอง

1.2 เก็บรวบรวมเอกสารชั้นต้น (primary documents) และเอกสารชั้นรอง (secondary documents)

ก) เอกสารชั้นต้นหรือข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ แถลงการณ์ ประกาศ และรายงานของทางราชการของคณะที่ปรึกษาการชั่วคราวกรองแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด และรายงานของกระทรวงการต่างประเทศ ฯลฯ

ข) เอกสารชั้นรองหรือข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือวารสาร จุลสาร บทความเชิงวิชาการ บันทึกรวมทั้งหนังสือพิมพ์ภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ ฯลฯ

2. การวิเคราะห์เอกสาร (documentary research) โดยใช้วิธีการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (descriptive analysis)

การเสนอเรื่อง

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้แบ่งออกเป็นบทต่าง ๆ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษา ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา สมมติฐานในการศึกษา วิธีดำเนินการวิจัย การเสนอเรื่อง และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 สถานภาพทางการเมืองของชนชาติกะเหรี่ยง กล่าวถึงศักยภาพของรัฐกะเหรี่ยง ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ประชากร ทรัพยากร-ธรรมชาติ รัฐบาลกอดูเล นโยบาย กองทัพ การศึกษา และคุณสมบัติของความเป็นรัฐ โดยเน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

บทที่ 3 นโยบายของรัฐบาลทหารพม่าต่อชนกลุ่มน้อยชนชาติกะเหรี่ยง

บทที่ 4 นโยบายของรัฐบาลไทยต่อชนกลุ่มน้อยชนชาติกะเหรี่ยง

บทที่ 5 ผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

บทที่ 6 สรุปและวิเคราะห์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อช่วยให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพทางด้านประชากร ดินแดน อธิปไตยของรัฐกะเหรี่ยง

2. เพื่อช่วยให้ทราบนโยบายของรัฐบาลทหารพม่าในการเสริมสร้างศักยภาพทางทหาร เพื่อสร้างความกดดันต่อชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยเฉพาะชนชาติกะเหรี่ยง

3. เพื่อทราบแนวความคิดในการกำหนดมาตรการสกัดกั้นผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือผู้ลี้ภัยจากสหภาพพม่าที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทย และแนวทางการเจรจาปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างไทย-พม่า