

บทที่ 1

บทนำ



ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางบก ทางแม่น้ำและทางทะเล รวมทั้งสิ้นประมาณ 5,655.5 กิโลเมตร¹ ด้านทิศตะวันออกติดกับประเทศลาวและประเทศกัมพูชา ด้านทิศใต้ติดกับประเทศมาเลเซีย ด้านทิศเหนือและตะวันตกติดกับประเทศพม่า

สำหรับประเทศไทยกับประเทศพม่าหรือเมียนมาร์(Myanmar)² นั้น มีความสัมพันธ์กันมานาน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่น ๆ ความสัมพันธ์นั้น มีทั้งในรูปแบบของความร่วมมือและความขัดแย้ง หากพิจารณาในประวัติศาสตร์ ความสัมพันธ์จะเป็นในรูปของความขัดแย้งมากกว่า กล่าวคือนับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ไทยกับพม่าจะมีการทำสงครามกันตลอดมา ทั้งนี้สาเหตุที่สำคัญคือการขยายอำนาจและดินแดน ส่วนไทยนั้น มักจะต้องคอยถอยรับพม่าอยู่เสมอ² กรณีที่ไทยและพม่ามีทั้งความสัมพันธ์ในรูปแบบของความร่วมมือและขัดแย้งกันดังกล่าว ส่วนหนึ่งเกิดจากกรณีที่ 2 ประเทศมีแนวพรมแดนติดต่อกัน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า พม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่มีพรมแดนติดต่อกับไทยยาวที่สุดคือประมาณ 2,838 กิโลเมตร เป็นเส้นพรมแดนทางบก 1,749 กิโลเมตร ทางลำแม่น้ำ 639 กิโลเมตร และทางทะเล 490 กิโลเมตร มีช่องทางบกติดต่อกันระหว่างประเทศมากถึง 75 ช่องทางตลอดแนวชายแดน เริ่มตั้งแต่จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง รวม 10 จังหวัด ภูมิประเทศตามแนวชายแดนที่ไม่ใช่ทะเล ส่วนใหญ่เป็นป่าเขา ทุรกันดาร ห่างไกลจากการควบคุมดูแลของทางราชการทั้งสองฝ่าย แนวชายแดนบางช่วงเป็นแม่น้ำ

¹ สุรชาติ บำรุงสุข, “หัวข้อพรมแดน: มิติของปัญหาความมั่นคงไทย” ใน เอกสารอัดสำเนาจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ม.ป.ป.), หน้า 2.

² ประเทศพม่าได้เปลี่ยนชื่อเป็น “เมียนมาร์”(Myanmar) เมื่อ พ.ศ.2532 แต่เพื่อความสะดวกในการใช้ชื่อที่ยังใช้อยู่ในภาษาไทย จึงจะใช้คำว่า “พม่า” แทนคำว่า “เมียนมาร์”

² สวัสดิ์ วรพงษ์, ปัญหาชายแดนไทยกับสาธารณรัฐสังคมนิยมสหภาพพม่า (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก, 2534), หน้า 8-9.

ในฤดูแล้งมีน้ำน้อย และต้นเงินสามารถเดินข้ามไปมาได้ ประชาชนตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศ สามารถติดต่อกันได้ทั้งทางเดินเท้า ทางเรือ และทางรถยนต์³

แนวพรมแดนไทย-พม่า ยึดถือทิวเขาและลำน้ำเป็นเส้นกั้นเขตแดนตามธรรมชาติ โดยยึดถือตามสนธิสัญญาการกำหนดเส้นเขตแดนที่ไทยทำกับอังกฤษ ในสมัยที่พม่าอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ (พ.ศ.2428-2491) แต่เนื่องจากวิทยาการในการทำแผนที่ในขณะนั้นไม่ถูกต้องนัก เป็นผลให้การกำหนดจุดเขตแดนต่าง ๆ เกิดความผิดพลาดและไม่ชัดเจน⁴ ทำให้ในปัจจุบันไม่สามารถหาจุดที่เคยตกลงกันตามสนธิสัญญาดังกล่าวได้ ดังนั้นเส้นพรมแดนระหว่างไทยกับพม่าหลายแห่งไม่สามารถกำหนดเส้นแบ่งเขตแดนที่แน่นอนได้ อันนำมาซึ่งปัญหาขัดแย้งในการกำหนดเขตแดนและปัญหาสืบเนื่องอื่น ๆ

นอกจากนี้ แนวชายแดนระหว่างไทยกับพม่า ยังเป็นฐานที่มั่นของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ที่รวมตัวกันต่อต้านรัฐบาลพม่ามาตั้งแต่ภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2491 จนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ต้องการแยกตัวเองเป็นอิสระจากพม่า⁵ ปัญหาชนกลุ่มน้อยดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า เช่น ปัญหาการรุกล้ำพรมแดน ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหายาเสพติด ปัญหาการค้าอาวุธสงคราม และสินค้าผิดกฎหมายตามแนวชายแดน และที่สำคัญที่สุดคือ ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับพรมแดนทางบกระหว่างรัฐบาลไทยกับพม่า ซึ่งเป็นปัญหาความขัดแย้งที่มีมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คือปัญหาพรมแดนทางบกบริเวณคอยกลาง บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491

1. ปัญหาพรมแดนบริเวณคอยกลาง

คอยกลางเป็นยอดภูเขาสูงหนึ่งในเทือกเขาแดนลาวภาคเหนือของประเทศไทย ในเขตอำเภอแม่เฒ่า จังหวัดเชียงใหม่ บนสันเขาคอยกลางนี้ ปรากฏว่ามีหมู่บ้านปางแสนเครือ ปางคันเต้อ ปางคันฆ้อง และบ้านคอยกลาง ขึ้นทะเบียนกับตำบลแม่เฒ่า จังหวัดเชียงใหม่ ปัญหาเริ่มเกิดขึ้นเมื่อ

³ คณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักงานรัฐมนตรี, ปัญหาชายแดนด้านตะวันตก (กรกฎาคม 2535), หน้า 2.

⁴ บัลลังก์ ชมะสุนทร, แนวพรมแดนกับความมั่นคงแห่งชาติ (เอกสารวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2519), หน้า 37-41.

⁵ สมโชค สวัสดิ์วิทย์, ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า: ศึกษากรณีชนชาติกะเหรี่ยง ค.ศ. 1988-1994 (วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 2-4.

เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2510 เนื่องจากเขตแดนบริเวณนี้ไม่ชัดเจน กองกำลังทหารพม่าอ้างว่าหมู่บ้านคอยกลางบางส่วนตั้งอยู่ในเขตพม่า และดำเนินการเก็บภาษีพืชผลทางการค้าจากราษฎรไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณนี้โดยถือว่าเป็นเขตแดนพม่า

เกี่ยวกับเรื่องนี้ฝ่ายไทยได้ตรวจหลักฐานจากสนธิสัญญาที่ทำกับอังกฤษแล้วพบว่าแผนที่ต่อท้ายสัญญา ได้ลากเส้นเขตแดนไทยกับพม่าตรงคอยกลาง ทั้งๆที่โดยข้อเท็จจริง ควรจะลากเส้นเขตแดนเหนือขึ้นไปที่คอยห้วยฮะซึ่งอยู่สูงกว่าคอยกลางประมาณ 70 เมตร และพระราชหัตถเลขาของรัชกาลที่ 5 ได้กล่าวถึงแนวเขตแดนบริเวณนี้ว่า ให้ใช้แนวคอยห้วยฮะ⁶ ความผิดพลาดดังกล่าว อาจเนื่องมาจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของทั้ง 2 ฝ่ายในสมัยนั้นที่ต้องใช้เครื่องมือยังไม่ได้รับการพัฒนาดีพอ⁷ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่เข้าใจผิดเกี่ยวกับจุดเขตแดนประกอบกับลักษณะภูมิประเทศปกคลุมด้วยป่าทึบ ความสูงของแนวสันเขาคอยกลางและคอยห้วยฮะใกล้เคียงกัน จึงทำให้เกิดความผิดพลาดขึ้น⁸

จากปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตแดนที่คอยกลางนี้ นอกจากทหารรัฐบาลพม่าจะเข้ามาตั้งค่ายและเรียกเก็บภาษีจากชาวบ้านในบริเวณนี้แล้ว พวกชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ามักจะหลบหนีการปราบปรามของทหารรัฐบาลพม่า รุกล้ำเขตแดนเข้ามาตั้งค่ายในบริเวณนี้ เช่น ในปี พ.ศ. 2530 พวกชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า กลุ่มสภาปฏิวัติรัฐไท (THAILAND - REVOLUTION COUNCIL) ได้เข้ามาตั้งค่ายกำลังต่อสู้กับทหารรัฐบาลพม่าบริเวณคอยกลางนี้⁹ ดังนั้น การที่กองกำลังทหารไทย นำกำลังรุกไล่ทหารรัฐบาลพม่า และชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า โดยที่ไม่มีหลักฐานทางแผนที่ถูกต้องเพื่อรับรองเขตพรมแดนที่แน่นอน จึงเป็นสาเหตุทำให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

⁶สายหยุด เกิดผล, “ปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย-พม่าในเขตภาคเหนือไทย” ใน จิตวิทยาความมั่นคง (2528), หน้า 339.

⁷สมศักดิ์ ขจรกลั่น, ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าตามบริเวณพรมแดนไทย-พม่า (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก, 2532), หน้า 16-17.

⁸สุรจิตร สิทธิประณีต, สหภาพพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติของไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการทัพบก, 2537), หน้า 327-328.

⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 258.

2. ปัญหาพรมแดนบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์

บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งเขตไทยและพม่า บริเวณนี้อยู่ภายใต้ อิทธิพลของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพวกกะเหรี่ยงและมอญ กองกำลังของชนกลุ่มน้อยดังกล่าว เป็นกองกำลังติดอาวุธที่ต้องการแยกตัวเองเป็นรัฐอิสระ โดยกระทำการต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า นับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ นอกจากนี้ยังได้ตั้งด่านเก็บภาษีผู้ทำการค้าที่ตลาดบ้านเจดีย์ สามองค์ ซึ่งอยู่ติดกับส่วนที่อยู่ในเขตไทยที่บ้านเจดีย์สามองค์ ตำบลหนองลู อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อนำรายได้มาเป็นทุนในการซื้ออาหารและอาวุธต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่า

ดังนั้น จากการที่มีกำลังติดอาวุธของมอญและกะเหรี่ยงตั้งอยู่จำนวนหนึ่ง พม่าจึงส่ง กำลังทหารเข้ามาปราบปรามอยู่เสมอ เช่นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2527 กองกำลังทหารพม่า ได้เข้ามาโจมตีกวาดล้างกองกำลังของกะเหรี่ยง และสามารถยึดค่ายดังกล่าวได้ และในวันเดียวกัน ทหารพม่าได้กวาดล้างกองกำลังของมอญ ที่บริเวณตลาดบ้านเจดีย์สามองค์ในเขตพม่าและได้รุกกล้า เข้ามาในเขตไทย ทำการเผาบ้านเรือนของมอญและไทยเสียหายไป 20 หลัง ชาวมอญประมาณ 3,000 คน ได้พากันอพยพหนีภัยเข้ามาอยู่ในเขตไทย กองทหารพม่ายึดพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์ไว้ 2 วัน จึงถอนกำลังกลับ พร้อมกับอ้างสิทธิเหนือดินแดนบ้านเจดีย์สามองค์ทั้งหมด¹⁰

ต่อมาวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 พม่าได้ส่งกองกำลังทหารเข้ายึดพื้นที่บ้านเจดีย์ สามองค์จากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพวกมอญและกะเหรี่ยง และได้ตั้งฐานปฏิบัติการทางทหาร แบบถาวรขึ้นในพื้นที่นี้ ทางฝ่ายรัฐบาลไทยได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาเขตแดนของ สภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาปัญหาดังกล่าว ผลการพิจารณาปรากฏว่าให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระมัดระวังในการปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว และพยายามยึดหลักฐานทางกฎหมายให้แน่นชัด ก่อนที่จะดำเนินการใดๆ หากมีการล่วงล้ำเขตแดน ให้เจรจาด้วยสันติวิธี แต่หากพม่าปฏิบัติการ ทางทหารก่อน ก็ให้ตอบโต้ได้ตามสมควรแก่กรณี¹¹

¹⁰ ปราโมทย์ ภระตะศิลปิน, พม่าปัญหาด้านตะวันตกของไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการ ทักษก, 2537), หน้า 29.

¹¹ สุรจิตร์ สิทธิประณีต, สหภาพพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติของไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการทัพบก, หน้า 243-250.

3. ปัญหาพรมแดนบริเวณเนิน 491

เนิน 491 เป็นเนินที่ตั้งอยู่บนสันปันน้ำของเทือกเขาตะนาวศรี ซึ่งใช้เป็นเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างไทยกับพม่า โดยทางทิศตะวันออกของเนินเป็นเขตแดนของไทย พื้นที่อยู่ในเขตตำบลหงษ์เจริญ อำเภอกำแพง จังหวัดชุมพร ส่วนทางด้านตะวันตกของยอดเนิน อยู่ในเขตแดนของพม่าบริเวณบ้านถ้ำดิน อำเภอกปเกี้ยน ภาคตะนาวศรี

เนิน 491 นี้เป็นเนินที่สำคัญทางยุทธศาสตร์ เนื่องจากเป็นเนินที่สูง สามารถตรวจการได้ทั้งพื้นที่ฝั่งไทยและพม่า อีกทั้งยังสามารถใช้เป็นจุดตรวจการข้าม โจมตีเข้าศึกได้อีกด้วย แต่ปรากฏว่าเนิน 491 นี้ ไม่มีกองกำลังของไทยและพม่าคอยดูแล จึงกลายเป็นเขตอิทธิพลของกองกำลังทหารกะเหรี่ยงและกลุ่มนักศึกษาพม่าที่หลบหนีจากการปราบปรามของรัฐบาลพม่าในปี 2531 กลุ่มกองกำลังเหล่านี้ได้ควบคุมและเก็บผลประโยชน์จากการทำป่าไม้ การทำประมงและการสำรวจเขตเงาะก๊าซธรรมชาติ ทำให้รัฐบาลพม่าขาดรายได้ในส่วนนี้ไป ซึ่งรายได้ที่กองกำลังทหารกะเหรี่ยงเก็บได้นี้ จะนำไปซื้ออาหารและอาวุธใช้ต่อสู้กับกองกำลังของรัฐบาลทหารพม่า¹²

ดังนั้น เมื่อประมาณปลายเดือนธันวาคม พ.ศ.2534 รัฐบาลทหารพม่าจึงได้ส่งกองกำลังทหารประมาณ 1,000 นาย เข้าโจมตีกองกำลังทหารกะเหรี่ยงที่เนิน 491 และสามารถเข้ายึดเนิน 491 ได้ เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2535 จากนั้น กองกำลังทหารพม่าได้ตั้งกองกำลังบางส่วนไว้บนเนิน 491 ซึ่งไทยถือว่าอยู่ในเขตแดนของไทย จึงทำให้กองกำลังทหารไทยต้องเผชิญหน้ากับกองกำลังทหารพม่า ณ เนินแห่งนี้ รัฐบาลไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา ด้วยการเจรจากับฝ่ายทหารของพม่า แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ทำให้ปัญหาเนิน 491 ต้องยืดเยื้อนานถึง 4 รัฐบาล นับตั้งแต่รัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน (มกราคม พ.ศ. 2535) รัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร (เมษายน พ.ศ. 2535) รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ครั้งที่ 2 (มิถุนายน พ.ศ. 2535) และรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (กันยายน พ.ศ.2535) ปัญหาจึงได้คลี่คลายโดยรัฐบาลพม่ายอมถอนกำลังทหารออกจากเนิน 491 แต่มีข้อแม้ว่า ฝ่ายไทยจะต้องช่วยเหลือมิให้กองกำลังทหารกะเหรี่ยงมาใช้ประโยชน์จากเนิน 491 อีก ส่วนปัญหาความชัดเจนของเขตแดนนั้นยังหาข้อยุติไม่ได้ จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นมาเพื่อสำรวจเขตแดนที่ถูกต้องต่อไป

ในความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ากว่า 50 ปี นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงนั้น ไทยกับพม่าไม่ค่อยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกันนัก แต่ก็ไม่มีข้อบาดหมางที่สำคัญ

¹²ปราโมทย์ ภาระตะศิลปิน, พม่าปัญหาด้านตะวันตกของไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการทัพบก), หน้า 27.

แต่อย่างไร¹³ ในปี พ.ศ.2531 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในพม่า จนทำให้คณะนายทหารเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาล และตั้งสภาฟื้นฟูระเบียบและกฎหมายแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council : SLORC) ขึ้นมา ซึ่งรัฐบาลดังกล่าวได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามนัศิต นักศึกษาและประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตย ทำให้มีผู้เสียชีวิตนับพันคน และจากการกระทำดังกล่าว ประเทศอเมริกาพร้อมด้วยกลุ่มประเทศตะวันตก ต่างรุมประณามการกระทำของรัฐบาลทหารพม่าว่า เป็นการกระทำที่ทารุณ กดขี่ข่มเหงประชาชนอย่างไร้มนุษยธรรม อันเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง¹⁴ แต่ปรากฏว่า รัฐบาลไทยกลับเพิกเฉยต่อเหตุการณ์ดังกล่าวโดยอ้างว่าเป็นเรื่องภายในของประเทศพม่า และพร้อมกันนั้น ในสมัยรัฐบาลของ นายอานันท์ ปันยารชุน(พ.ศ.2534) ก็ได้เปิดความสัมพันธ์ในเชิงสร้างสรรค์ (constructive engagement)¹⁵ กับรัฐบาลพม่า เพื่อให้โอกาสกับพม่าในการมีช่องทางที่จะติดต่อกับโลกภายนอกได้ ทั้งนี้แม้แต่ในการแก้ไขปัญหาพรมแดนทางบก รัฐบาลไทยก็ได้ใช้นโยบายดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตามจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นใน 3 กรณีศึกษานั้น จะพบว่า บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาข้าราชการ ทหาร ตำรวจ และพลเรือน มักจะไม่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นมา จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาว่าเพราะเหตุใด นโยบายที่กำหนด จึงมีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องและรัฐบาลแก้ไขอย่างไร

จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประจำอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวตัดสินใจแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นโดยไม่สอดคล้องกับนโยบายที่ได้กำหนดไว้นั้น เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ ไทยมักจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้ตัวแสดงที่เป็นผู้ดำเนินนโยบายเกิดความสับสนในนโยบาย นอกจากนี้ บุคคลเหล่านี้ ที่ประจำอยู่ตามชายแดน ย่อมจะเห็นและ

¹³ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า” ใน เอกสารการสนอมมหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาราช สาขาวิชารัฐศาสตร์ หัวข้อ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ ตอนที่ 14.4 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช,2529),หน้า 825-836.

* เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ.2540 พม่าประกาศยุบ SLORC พร้อมกับได้ประกาศจัดตั้งสภาใหม่ขึ้นทำหน้าที่แทน โดยมีชื่อว่า “สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ” (State Peace and Development Council - SPDC)

¹⁴ เวณิกา บุญมาคลี่, ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (วิทยานิพนธ์ ตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 1-3.

¹⁵ทวี อร่ามเรืองกุล, นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์:ศึกษาการดำเนินนโยบายเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ ในช่วงปี พ.ศ.2534-2537 (วิทยานิพนธ์ ตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 1-4.

ประสบกับสภาพที่แท้จริงของท้องถิ่น เมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น จึงได้ตัดสินใจแก้ไขสถานการณ์ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมที่สุด เพื่อประโยชน์สูงสุดของชาติ แต่ในบางครั้ง ก็ได้มีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น การดำเนินนโยบายของไทยในการแก้ไขปัญหาพรมแดนดังกล่าว จึงเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่องหรืออาจดูเหมือนว่าไม่มีรูปแบบที่แน่นอน อันเป็นเหตุให้พม่ามีความระแวงต่อไทยมาโดยตลอด ไทยจึงมักไม่ประสบผลสำเร็จนักในการแก้ไขปัญหาพรมแดน รัฐบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายจึงต้องเข้ามาประสานงานและแก้ไขปัญหามาจนสามารถคลี่คลายไปในทางที่ดีได้ ทั้งนี้ ประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาพรมแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแก้ไขปัญหาพรมแดนที่บ้านร่มเกล้า ระหว่างไทยกับลาวก็มีอิทธิพลต่อการแก้ไขปัญหาพรมแดนระหว่างไทยกับพม่าด้วยเช่นกัน

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบก ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาการดำเนินนโยบายของไทย กรณีปัญหาพรมแดนทางบก 3 แห่ง คือ ดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 ในช่วงเวลาดังแต่ พ.ศ.2510 - 2535

กรอบความคิดในการศึกษา

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบกทั้ง 3 กรณีนี้ จะมุ่งศึกษาถึงการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการในพื้นที่ชายแดนของไทย ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้มาใช้ ดังนั้น เพื่อความเหมาะสม จึงจะนำทฤษฎีเกี่ยวกับการตัดสินใจมาเป็นกรอบความคิดในการศึกษา แต่ทฤษฎีนี้ ได้มีผู้ทำการศึกษาในแนวต่างๆ อย่างมากมาย นักวิชาการที่สำคัญ ที่ศึกษาในด้านนี้คือ เกรแฮม ที. อัลลิสัน (Graham T. Allison) ได้สรุปแนวการวิเคราะห์ด้านการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศไว้ 3 รูปแบบ (Model) คือ

1. รูปแบบของผู้กำหนดนโยบายที่มีเหตุผลหรือรูปแบบคลาสสิก (the rational actor หรือ classical model) อัลลิสัน ได้ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มนักวิชาการที่ใช้การวิเคราะห์รูปแบบนี้มุ่งศึกษาการตัดสินใจโดยรัฐบาลที่มีเอกภาพ ใช้เหตุผลในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ การตัดสินใจจะมุ่งให้ได้ประโยชน์สูงสุด หรือเสียต้นทุนที่ต่ำที่สุด วิธีการคือ ก่อนจะมีการตัดสินใจเลือกวิธีการที่ดีที่สุด เช่น ฮันส์ มอร์แกนธา (Hans Morgenthau) ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลจะพิจารณาถึง

ผลประโยชน์เช่นใดที่พึงจะได้รับในสถานการณ์ใดก่อนจะทำการตัดสินใจ¹⁶ ซึ่งอัลลิสัน เห็นว่ารูปแบบนี้ยังขาดความสมบูรณ์ เนื่องจากไม่ได้นำเอาตัวแสดงอื่นๆ ในรัฐบาลมาพิจารณาด้วย¹⁷

2. รูปแบบของกระบวนการปฏิบัติงานขององค์การ (organizational process model) อัลลิสัน ได้ชี้ให้เห็นว่ามีองค์การอื่นๆ เช่น ทหาร ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น ได้นำเอานโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติโดยมีการตัดสินใจตามความสามารถ และระเบียบวิธีการขององค์การหรือหน่วยงานเหล่านั้น ดังนั้น ผลประโยชน์ของชาติ จึงเป็นผลของการตัดสินใจตามแนวคิดและยุทธวิธีขององค์การ การดำเนินการจึงเป็นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น แทนที่จะเป็นการพัฒนายุทธศาสตร์เพื่อแก้ปัญหาแบบระยะยาว นอกจากนี้รูปแบบที่ 2 ยังเน้นความสำคัญของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการภายในขององค์การที่กำหนดและดำเนินนโยบาย เช่น กฎระเบียบ ข้อบังคับ ความเชื่อพื้นฐาน ทักษะต่อภัยคุกคาม รูปแบบการปฏิบัติงาน ความชำนาญพิเศษ และภารกิจที่เป็นหน้าที่เฉพาะขององค์การ¹⁸

3. รูปแบบของการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic model หรือ governmental politics model) นอกจาก อัลลิสันแล้ว ได้มีนักวิชาการอื่นๆ ที่ได้ศึกษาตามรูปแบบนี้มาบ้าง เช่น แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs) และ มอร์ดัน ฮัลเพอริน (Morton Halperin) เป็นต้น แต่แนวคิดตามรูปแบบของ อัลลิสัน จะมีการอธิบายไว้อย่างชัดเจนมากกว่านักวิชาการอื่นๆ กล่าวคือ ด้วยการใช้อุปกรณ์จรวดควิวา เป็นตัวอย่างอธิบาย เขาได้ชี้ให้เห็นว่าการตัดสินใจในการดำเนินนโยบาย จะไม่มีตัวแสดงผู้เดียว แต่มีหลายตัวแสดงที่เน้นประเด็นทางยุทธศาสตร์และปัญหาของชาติในหลายรูปแบบ ถึงขั้นที่มีการแข่งขันกัน จุดที่สำคัญของแนวคิดรูปแบบนี้อยู่ที่ว่าการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์ ความขัดแย้ง การแข่งขัน การแสดงอิทธิพล การต่อรองปรองดอง และประนีประนอมระหว่างบุคคลต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ ทั้งฝ่ายที่เป็นนักการเมือง และข้าราชการประจำ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ตามแนวคิดของผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นจุดมุ่งหมายของชาติ องค์การหรือส่วนตัว¹⁹

สำหรับการศึกษาในเรื่องสภาพแวดล้อม และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศหรือการศึกษาตัวนโยบายนั้น ส่วนใหญ่มักจะใช้กรอบแนวคิดของรูปแบบที่ 1 แต่

¹⁶Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown, 1971), pp.29-30.

¹⁷Ibid., p.5.

¹⁸Ibid., p.77.

¹⁹Ibid., p.144.

สำหรับวิทยานิพนธ์ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบกนี้ จะไม่ศึกษา หรือวิเคราะห์การกำหนดนโยบายไทยต่อพม่า แต่จะเป็นการศึกษาเรื่องการนำเอานโยบายมาดำเนินการ โดยจะเน้นการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายดังกล่าว โดยมุ่งเน้นไปยังตัวองค์กรและผู้ดำเนินนโยบาย หรือผู้ปฏิบัติการซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ และพลเรือนที่ประจำอยู่ตามแนวชายแดน ณ ดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491²⁰ว่าจะนำเอา นโยบายของรัฐมาดำเนินการ ตามแนวคิดด้านผลประโยชน์ มโนทัศน์ และยุทธวิธีในการแก้ปัญหา ขององค์กรหรือของกลุ่มบุคคลเหล่านั้นอย่างไร โดยจะนำเอากรอบความคิดในรูปแบบกระบวนการปฏิบัติงานขององค์กร (รูปแบบที่ 2) มาใช้วิเคราะห์

อัลลิสัน เห็นว่า นโยบายเป็นผลผลิตขององค์กร รัฐบาลมิใช่เป็นตัวแสดงเพียงหน่วยเดียว แต่รัฐบาลประกอบด้วยกรรวมตัวกันอย่างหลวมๆขององค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ แต่ละองค์กรจะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในแต่ละด้าน โดยมีเกณฑ์มาตรฐานในขั้นตอนการปฏิบัติงาน (standard operating procedures) ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร รัฐบาลจะมิใช่เป็นผู้ตัดสินใจเลือกการปฏิบัติตามนโยบาย แต่การปฏิบัติหรือการดำเนินนโยบายนั้น จะเป็นผลผลิตขององค์กรต่างๆ ซึ่งได้ปฏิบัติตามระเบียบวิธี หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน องค์กรแต่ละองค์กร ผู้นำรัฐบาลสามารถชี้แนะหรือจูงใจการปฏิบัติงานขององค์กรต่างๆได้ แต่ไม่สามารถควบคุมผลการปฏิบัติได้ รัฐบาลเป็นตัวประสานงานขององค์กรต่างๆที่ต้องพึ่งพิงกัน ผู้นำรัฐบาลสามารถควบคุมการปฏิบัติขององค์กรได้เพียงบางส่วน ผลการปฏิบัติตามนโยบายอาจมีช่องทางเลือกที่รัฐต้องการ แต่เป็นผลการปฏิบัติของการต่อรองระหว่างองค์กร โดยมีระเบียบวิธีและขั้นตอนการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรเป็นตัวกำหนดกรอบการตัดสินใจของผู้นำ²¹

²⁰พิทยา บวรวัฒนา ได้กล่าวถึง ผู้นำที่ตัดสินใจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตาม ทฤษฎีการตัดสินใจว่า มี 3 ระดับด้วยกัน คือ 1. Macro level เป็นระดับระหว่างประเทศที่ออกมาในรูปของความ ร่วมมือแบบพหุภาคี 2.Small group level แยกออกเป็น 2 ประเภทแรก ระดับชาติ ประกอบด้วยบุคคล ระดับ ผู้นำประเทศ และกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น ประเภทที่สอง ระดับระหว่างประเทศ ประกอบด้วย องค์กรระหว่างประเทศที่เป็นรัฐ และมีצרรัฐ 3. Individual level ประกอบด้วยปัจจัยต่างๆดังนี้ ก. ผู้ตัดสินใจที่ ต้องคำนึงถึงเรื่องที่ต้องตัดสินใจ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ การทหาร ข. ระดับของการตัดสินใจ คือ ชาติ หรือ ระหว่างประเทศ ค. ฐานะของผู้ตัดสินใจ อาจเป็นผู้นำประเทศ หรือกลุ่มข้าราชการ และ ง. วิธีที่ใช้ในการตัดสินใจ เช่น การร่วมมือกัน หรือขัดแย้งกัน Bidhya Bowornwathana, "Decision Making Theories in International Relations", วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม,2523) หน้า 116 -144.

²¹ Joseph Frankel, *The Making of Foreign Policy: an Analysis of Decision Making* (Oxford University Press 1968), p.68.

ในการศึกษาเรื่องการดำเนินนโยบายนี้ มอร์ดัน ฮัลเพอริน และ อาร์โนลด์ คานเตอร์ (Arnold Kanter)²² ได้กล่าวว่า การนำนโยบายมาปฏิบัติ หรือการดำเนินนโยบายนั้น มักไม่เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดขึ้นมา ทั้งนี้ไม่ใช่เป็นเพราะว่ารัฐขาดอำนาจอธิปไตย แต่เป็นเพราะองค์การที่เป็นส่วนต่างๆ ของรัฐบาล และตัวข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์การเหล่านั้น มีจำนวนมากและอยู่ในสถานการณ์ที่จำเป็นต้องตัดสินใจดำเนินนโยบาย โดยเชื่อว่าการปฏิบัติการนั้นเป็นไปตามผลประโยชน์ของชาติ ดังนั้น จึงเชื่อได้ว่าในระบบราชการสมาชิกของระบบ คือตัวข้าราชการ จึงมักเป็นผู้ตัดสินใจ ตามมโนทัศน์ และเป้าหมายของตน

นอกจากนี้ Halperin และ Kanter²³ ยังได้กล่าวเสริมเกี่ยวกับท่าที และจุดยืนของบรรดาองค์การหรือหน่วยงาน และข้าราชการประจำ ในการดำเนินนโยบาย บทบาท และภารกิจนั้น กลุ่มเหล่านี้ต้องการความอิสระ ทั้งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ และตามผลประโยชน์ พร้อมด้วยทัศนคติที่เกิดจากความเคยชินในการรับผิดชอบ หรือผูกขาดหน้าที่บางอย่างมาเป็นระยะเวลานาน พร้อมกันนี้ความไม่ชัดเจนของความรับผิดชอบในปัญหาและนโยบาย อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง การแข่งขัน การทำงานซ้ำซ้อน และ/หรือประนีประนอมกันระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่านโยบายส่วนมากมักจะกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ไว้กว้างๆ ดังนั้น ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจึงต้องตีความกันเอง เพื่อหาวิธีการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานราชการต่างๆ ยังต้องแข่งขันกันในการของบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อมาช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของตนด้วย²⁴

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กรอบความคิดที่ว่าด้วยกระบวนการปฏิบัติงานขององค์การ ที่นำมาใช้ในการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ จะแสดงภาพของการนำนโยบายต่างประเทศไปปฏิบัติในลักษณะที่เป็นการดำเนินการด้วยความขัดแย้ง มีการแข่งขัน ประองตองและประนีประนอมกันระหว่างองค์การและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาเชื่อว่า วิธีการที่จะช่วยพิสูจน์คำอธิบายกรอบความคิดที่ว่าด้วยกระบวนการปฏิบัติงานขององค์การได้เป็นอย่างดี และเป็นรูปธรรม คือ การใช้กรณีศึกษาความ

²² Morton H. Halperin and Arnold Kanter, "The Bureaucratic Perspective" in Robert J. Art and Robert Jarvis (eds.), *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues* (New York: Harper Collins Publishers Inc., 1992), pp.397-399.

²³ Halperin and Kanter, *op.cit.*, p.402.

²⁴ *Ibid.*, pp.402-403.

สัมพันธระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบก โดยศึกษาการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับกรณี
คอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในปัญหาเขตแดนทางบกที่สำคัญ คือปัญหา
พิพาทที่คอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และที่เนิน 491 นั้น มุ่งศึกษาปัญหาพิพาทดังกล่าวในช่วงเกิด
วิกฤตการณ์ โดยจะมุ่งพิจารณาถึง การดำเนินนโยบายของไทยและพม่าในการแก้ไขปัญหาเขตแดน
ทางบกที่สำคัญคือปัญหาพิพาทที่คอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และที่เนิน 491

สมมุติฐาน

ในการดำเนินนโยบายต่อพม่าเพื่อแก้ไขปัญหาพรมแดนทางบก ในกรณีพิพาทที่คอย
กลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 ความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ เป็นผลมา
จากองค์การที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัตินโยบายในห้องถ้ำซึ่งดำเนินนโยบาย
ตามแนวคิด ผลประโยชน์ มโนทัศน์และยุทธวิธีขององค์การและของตนเอง

วิธีที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ในปัญหาเขตแดนทางบกกรณีพิพาท ที่
คอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 จะใช้การศึกษาแบบวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive
analysis) จาก

1. เอกสารต่าง ๆ ทั้งที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ และทุติยภูมิ ที่รวบรวมไว้ที่หอจดหมายเหตุ
หอสมุดแห่งชาติและห้องสมุดของมหาวิทยาลัยต่างๆ ของกรมยุทธศึกษาทหารบก ของวิทยาลัย
ป้องกันราชอาณาจักรและของหน่วยงานเอกชน เช่น The Bangkok Post เป็นต้น
2. การสัมภาษณ์ข้าราชการ ทหาร และตำรวจ ที่ทำงานประจำหน่วยงานต่าง ๆ ของ
รัฐ เช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กรมตำรวจ และที่
ปฏิบัติราชการในพื้นที่จริง
3. การสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบาย คือ ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. เพื่อช่วยให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ภาพของไทย และพม่าในด้านการเมือง การทหาร และปัญหาดินแดนทางบกที่ติดต่อกัน
2. เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของหน่วยงาน และผู้ปฏิบัติในการดำเนินนโยบายของไทย ต่อพม่า ในการแก้ไขปัญหาพรมแดนทางบกที่ค้อยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491
3. เพื่อช่วยให้ทราบถึงการตัดสินใจของการดำเนินการแก้ไขปัญหาพรมแดนทางบก กรณีพิพาทดังกล่าว
4. เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา และค้นคว้าเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ต่อไป
5. เพื่อเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานของรัฐในการนำไปศึกษาต่อไป

บทนำเสนอ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้แบ่งออกเป็นบทต่างๆ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษา กรอบความคิดในการศึกษา ขอบเขตการศึกษา สมมุติฐานในการศึกษา วิธีที่ใช้ในการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

บทที่ 2 หน่วยราชการไทยกับการกำหนดนโยบายต่อพม่า กล่าวถึง องค์การและหน่วยงานของรัฐ คือ กระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม

บทที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าโดยสังเขป กล่าวถึง ปัจจัยหลัก ปัจจัยในอดีต และปัจจัยในยุคสงครามเย็น

บทที่ 4 การดำเนินนโยบายของหน่วยราชการไทย กรณีปัญหาพรมแดนบริเวณค้อยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 กล่าวถึง ปัญหาพรมแดนในแต่ละแห่ง โดยแยกเป็นหัวข้อดังนี้คือ ข้อพิจารณาทั่วไป สาเหตุของปัญหาความขัดแย้ง การดำเนินการขององค์กรแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา สถานการณ์และการแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ผลกระทบของสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของไทยต่อปัญหาข้อพิพาท

บทที่ 5 สรุปและวิเคราะห์ปัญหาพรมแดนทางบกในกรอบความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า เป็นการกล่าวถึงการสรุปปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาข้อพิพาทในแต่ละแห่ง