

### บทที่ 3

## ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าโดยสังเขป

ประเทศไทยกับประเทศพม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกัน และมีความสัมพันธ์กันมาเป็นเวลานาน ทั้งไทยและพม่ามีลักษณะคล้ายกันและมีความสัมพันธ์กันหลายด้าน เช่น เป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน มีแนวพรมแดนติดต่อกันมากที่สุด มีความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ร่วมกันเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่า 400 ปี อีกทั้งคนไทยและคนพม่ามีความเป็นอยู่คล้ายกัน โดยเฉพาะมีข้าวเป็นพืชเศรษฐกิจของประเทศและใช้เป็นอาหารหลักในการยังชีพของประชาชนในประเทศ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ามักจะออกไปในลักษณะของความขัดแย้งตลอดมา โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับแนวพรมแดน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในการปักปันเขตแดน ปัญหาการค้าเขตแดนเพื่อหาของป่าและของทะเล ปัญหาการตั้งถิ่นฐานและการอพยพของชนกลุ่มน้อย ปัญหาการค้ายาเสพติดและปัญหาการค้าของเถื่อน เป็นต้น<sup>1</sup>

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าดังกล่าว ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ทั้งนี้เนื่องจากขาดการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล ซึ่งมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลายด้านด้วยกัน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ ปัจจัยหลัก ปัจจัยที่ปรากฏในอดีตและปัจจัยที่ปรากฏในช่วงสงครามเย็น<sup>2</sup>

ปัจจัยหลัก เป็นปัจจัยพื้นฐานของการเป็นประเทศ ได้แก่ ดินแดน ประชาชน อารยธรรมและศาสนา

ไทยและพม่ามีพื้นที่ของประเทศใกล้เคียงกัน คือ ไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 513,115 ตารางกิโลเมตร ส่วนพม่ามีพื้นที่ประมาณ 676,552 ตารางกิโลเมตร ความอุดมสมบูรณ์และลักษณะภูมิประเทศบนพื้นที่ที่มีความใกล้เคียงกัน ความได้เปรียบหรือเสียเปรียบในด้านดังกล่าวจึงมีน้อยมาก แต่ในช่วงทศวรรษที่ 1990 นี้ ความไม่เสมอภาคในด้านความสมบูรณ์ของทรัพยากรได้ปรากฏให้เห็นชัดเจนขึ้น เมื่อไทยต้องแสวงหาทรัพยากรไม้ และทรัพยากรทางทะเลจากประเทศ

---

<sup>1</sup>ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ หน่วยที่ 13-15 (กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529), หน้า 820.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 820-825.

เพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขอสัมปทานไม้และการประมงจากพม่าหรือเข้าฉกฉวยทรัพยากรเหล่านั้น จนทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง<sup>3</sup>

สำหรับด้านประชากรของประเทศ พม่าเสียเปรียบไทยอยู่มาก ทั้งด้านจำนวนและองค์ประกอบทางเชื้อชาติ กล่าวคือ พม่ามีพลเมืองประมาณ 48.3 ล้านคน ในขณะที่ไทยมีพลเมืองประมาณ 61.4 ล้านคน<sup>4</sup> ประชากรของไทยส่วนใหญ่มีเชื้อชาติไทย แต่สำหรับพม่ามีพลเมืองหลายเชื้อชาติ ซึ่งมีทั้งที่เป็นประชาชนทั่วไปและเป็นพวกกองกำลังที่แบ่งเป็นกลุ่มต่างๆมากมาย โดยพม่าถือว่าเป็นพวกกบฏ เนื่องจากมีการดำเนินการต่อต้านรัฐบาลพม่า เพื่อเรียกร้องสิทธิการปกครองตนเองโดยอิสระ กองกำลังดังกล่าว มีทั้งกลุ่มที่ตั้งอยู่ในเขตพม่า และพวกที่เข้ามาอาศัยในเขตไทย บางกลุ่มติดอาวุธพร้อมที่จะต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่า แต่บางกลุ่มก็ไม่ติดอาวุธ อย่างไรก็ตาม เพื่อความสะดวกที่จะใช้ศึกษาในหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ จึงควรพิจารณากลุ่มชนที่พม่าถือว่าเป็นพวกกบฏ โดยมีการแบ่งกลุ่มชนเหล่านี้ออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้คือ<sup>5</sup>

1. กบฏกลุ่มเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ เป็นกบฏที่เกิดจากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ซึ่งต้องการแยกตัวเองออกเป็นอิสระจากพม่า และเกิดจากสภาพแวดล้อมบีบบังคับ มีทั้งหมด 12 กลุ่ม คือ ไทยใหญ่ คะฉิ่นอิสระ กะเหรี่ยง คะยา มูเซอ มอญ ปะโอ ปะหล่อง ว้า อารกัน ชิน และคะยัน โดยเฉพาะกลุ่มไทยใหญ่ กะเหรี่ยง และมอญ เป็นชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่อยู่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า มีกองกำลังติดอาวุธของตนเอง พร้อมทั้งต่อสู้กับกองกำลังทหารพม่า เป้าหมายเพื่อต้องการแยกตัวเองเป็นอิสระจากการปกครองของรัฐบาลทหารพม่า

ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ากลุ่มไทยใหญ่ มีกองกำลังติดอาวุธอยู่ในเขตแดนของพม่าติดต่อกับเขตแดนของไทยในแถบจังหวัดภาคเหนือ เช่น จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ และจังหวัดแม่ฮ่องสอน ในอดีตมีหัวหน้าที่สำคัญคือ ชุนดำ รายได้ของชนกลุ่มน้อยกลุ่มนี้มาจากการลักลอบผลิตและจำหน่ายยาเสพติดเป็นหลัก ชนกลุ่มน้อยกลุ่มนี้สร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าที่สำคัญ คือ กรณีปัญหาข้อพิพาทที่คอคอดกลาง เขตอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่

สำหรับชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ากลุ่มกะเหรี่ยงและมอญ มีกองกำลังติดอาวุธอยู่ในเขตแดนของพม่าติดต่อกับเขตแดนของไทยในแถบจังหวัดตั้งแต่จังหวัดตากลงมาทางใต้ รายได้ของ

<sup>3</sup> นกมล ชาติประเสริฐ, “นโยบายต่างประเทศของพม่า,” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์. สีดา สอนศรี, บรรณาธิการ (โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 349-350.

<sup>4</sup> มติชน (12 มีนาคม 2541) : 5.

<sup>5</sup> สมศักดิ์ ขจรกลิ่น, ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าตามบริเวณพรมแดนไทย-พม่า (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก, 2532), หน้า 42.

ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มาจากการเก็บภาษีจากผู้ทำการค้าไม้และทำการประมงเป็นหลัก ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้สร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าที่สำคัญ คือ กรณีปัญหาข้อพิพาทที่บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491

2. กบฏกลุ่มลัทธินิยม เป็นกบฏที่เกิดจากชนเผ่าพม่า มีจุดมุ่งหมายทางการเมือง ต้องการล้มล้างรัฐบาลพม่า กลุ่มลัทธินิยม มี 2 กลุ่ม คือ กลุ่มคอมมิวนิสต์พม่าและกลุ่มพม่าอิสระ

สำหรับกลุ่มคอมมิวนิสต์ มี 2 กลุ่มย่อย คือ กลุ่มแรกเป็นพวกธงแดง สายโซเวียต ปัจจุบัน ได้มอบตัวต่อพม่าแล้ว ส่วนกลุ่มที่สอง คือ พวกธงขาว สายจีน มีตะจิ้นปะเต็งคิ่น เป็นประธาน มีอิทธิพลและพื้นที่ปฏิบัติการตั้งแต่รัฐคะฉิ่นลงมาจนถึงตอนใต้ของรัฐฉาน มีชนกลุ่มน้อยเป็นแนวร่วม คือ กลุ่มคะฉิ่น กลุ่มว่าฝ่ายซ่าย กลุ่มไทยใหญ่ฝ่ายซ่ายและกลุ่มมุเซอร์ฝ่ายซ่าย ส่วนกลุ่มพม่าอิสระหรือที่ฝ่ายพม่าเรียกว่ากบฏชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของชนกลุ่มน้อย สัญชาติพม่าบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า มี กะเหรี่ยง คะยา มอญ อารกัน ปะหล่อง ปะโอ มุเซอร์ รัฐฉาน ว่า คะฉิ่น และกลุ่มชินโดยมีกะเหรี่ยงเป็นแกนนำ ประชุมร่วมกันครั้งแรกเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2517 ใช้ชื่อว่า “แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ” (National Democratic Front : NDF) มีกองบัญชาการร่วมอยู่ที่ค่ายมาเหนือปอด เขตรัฐกะเหรี่ยง โดยมีเป้าหมายเพื่อร่วมมือกันต่อต้านรัฐบาลพม่า

3. กบฏกลุ่มผลประโยชน์ เป็นกบฏที่เกิดจากการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ไม่มีจุดมุ่งหมายทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์มี 2 กลุ่ม คือ กลุ่มจีนชาติ (แบ่งเป็น 2 พวก คือ จีนคณะชาติที่ตกค้างและจีนที่มาจากที่อื่นๆ) และกลุ่มฮ่อ (แบ่งเป็น 2 พวก คือ โอโกกั้งและฮ่ออื่นๆ)

สำหรับอารยธรรมและศาสนาของพม่ามีส่วนคล้ายกับไทย แต่พม้ามักจะยึดตัวเองเป็นหลักและยึดมั่นในความเป็นกลางตลอดเวลา ซึ่งทำให้ไทยระแวงพฤติกรรมของพม่าเกี่ยวกับเรื่องนี้ตลอดมา เช่น กรณีปัญหาข้อพิพาทที่ค้อยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 พม้ามักจะอ้างสิทธิเข้าข้างตัวเองเสมอว่า เมื่อชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าเคยเข้ามาอยู่ในพื้นที่พิพาทดังกล่าว ดังนั้นพื้นที่พิพาทจึงเป็นพื้นที่ของพม่า

ปัจจัยในอดีต เป็นเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ของทั้ง 2 ประเทศ ที่มีอิทธิพลและเป็นพื้นฐานสำคัญของการดำเนินนโยบายต่างประเทศในปัจจุบัน ซึ่งปัจจัยในอดีตของไทยและพม่ามีความแตกต่างกัน โดยจะขอแยกพิจารณาเป็น 2 ยุค ดังนี้คือ

1. ยุคจักรวรรดินิยมพม่า ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ามีมานานกว่า 400 ปี ก่อนที่อังกฤษจะเริ่มเข้ามาในพม่า แต่เป็นความสัมพันธ์ที่เป็นศัตรูกันมาตลอด ตั้งแต่สมัย

กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีของไทยตลอดมาจนถึงสมัยกรุงธนบุรีและกรุงรัตนโกสินทร์ กระทั่งพม่าเสียดเอกราชให้แก่อังกฤษ ในปี พ.ศ. 2428 ในช่วงเวลาก่อนพม่าเสียดเอกราชให้แก่อังกฤษนั้น ไทยกับพม่าได้ทำสงครามกันมาตลอด เฉพาะในสมัยกรุงศรีอยุธยา จำนวน 24 ครั้ง สมัยกรุงธนบุรี จำนวน 10 ครั้ง และในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จำนวน 10 ครั้ง รวมทั้งหมด จำนวน 44 ครั้ง<sup>6</sup> ผลจากการทำสงครามกันดังกล่าว ทำให้ไทยเสียดเอกราชให้แก่พม่า จำนวน 2 ครั้ง โดยที่ครั้งแรกเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2112 และในครั้งที่สอง เมื่อปี พ.ศ.2310 ทั้งนี้พม่าได้ทำลายทรัพย์สินและชีวิตคนไทยเป็นจำนวนมาก ปัจจัยนี้จึงกลายเป็นข้อเตือนใจสำหรับคนไทยและรัฐบาลไทยในภายหลังตลอดมา และทำให้ไทยมีความระแวงในพฤติกรรมของพม่า ในฐานะที่เป็นศัตรูกันมาเป็นเวลานาน

สำหรับพม่า จากการมีความขัดแย้งและต่อสู้กับไทยมาในอดีต พม่าจึงมีความระแวงไทยตลอดมาเช่นกัน เกี่ยวกับการที่ไทยให้การสนับสนุนมอญและไทยใหญ่ให้สู้รบกับพม่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาและแม้กระทั่งในปัจจุบัน พม่าก็ยังเชื่อตลอดเวลว่าไทยให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่าเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า

2. ยุคจักรวรรดินิยมอังกฤษ พม่าเสียดเอกราชและตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษเมื่อปี พ.ศ.2428 ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าหยุดชะงักไประยะหนึ่ง จนกระทั่งปี พ.ศ.2491 พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ พม่าจึงมีความรู้สึกต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยมโดยเฉพาะชาติตะวันตก พม่าใช้นโยบายวางตัวเป็นกลางรวมถึงการปิดประเทศ และพยายามสร้างความสัมพันธ์กับทุกประเทศโดยใช้ระบบการปกครองประเทศแบบสังคมนิยม ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ใช้ นโยบาย “คู่ตามลม” มีความสัมพันธ์กับทุกประเทศแต่เน้นการมีความสัมพันธ์กับประเทศทุนนิยม และใช้ระบบการปกครองประเทศแบบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา

ปัจจัยในยุคสงครามเย็น จากปัจจัยหลักและปัจจัยในอดีตดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไทยและพม่ามีการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่แตกต่างกัน นอกจากนี้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โลกอยู่ในยุคสงครามเย็น กล่าวคือประเทศต่างๆมีการแบ่งแยกเป็น 2 ค่ายๆแรกเป็นค่ายตะวันตก มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ ยึดมั่นในลัทธิเสรีนิยม และนำเอาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ ส่วนค่ายที่ 2 เป็นค่ายตะวันออก มีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำ ยึดมั่นในลัทธิสังคมนิยม และนำเอาระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์มาใช้ สำหรับประเทศไทยยึดมั่นในลัทธิ

<sup>6</sup>สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า, ไทยรบพม่า พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คลังวิชา, 2520), หน้า 1.

<sup>7</sup>ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “ไทยในสังคมโลก.” ใน เอกสารการสอนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สังคมศึกษา 6 หน่วยที่ 14 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชนจำกัด, 2527), หน้า 13.

เสรีนิยม จึงอยู่ในค่ายตะวันตก ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้ช่วยไทยหลายเรื่อง ตั้งแต่ก่อนการเกิดสงครามเย็นแล้ว เช่น ช่วยให้ไทยได้รับความเสมอภาคทางศาล ช่วยให้ไทยหลุดพ้นจากกรณีถูกกล่าวหาว่าร่วมกับญี่ปุ่นในการทำสงครามโลก และช่วยให้ไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ<sup>8</sup> ส่วนในช่วงสงครามเย็น สหรัฐอเมริกาได้ช่วยไทยในด้านการทหาร สังคม และเศรษฐกิจ และไทยก็ให้ความช่วยเหลือสหรัฐอเมริกาทำการรบในสงครามเกาหลี ลาว และ เวียดนาม ซึ่งรัฐบาลไทยเชื่อว่าจะเป็นการสกัดกั้นมิให้ลัทธิคอมมิวนิสต์ อันเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย ขยายอิทธิพลเข้ามาในประเทศไทยได้

สำหรับประเทศพม่า นั้น ได้พยายามใช้นโยบายวางตัวเป็นกลาง ไม่เข้ากับฝ่ายใด แต่เนื่องจากพม่านำเอาลัทธิสังคมนิยมมาใช้ และมีพฤติกรรมหลายอย่างที่แสดงให้เห็นว่าเอนเอียงไปทางค่ายตะวันออก<sup>9</sup> ไทยจึงระแวงพม่าตลอดมา ในขณะเดียวกันการที่ไทยเอนเอียงและมีความสัมพันธ์แนบแน่นกับค่ายตะวันตก โดยเฉพาะกับผู้นำของค่าย ทำให้พม่าเกิดความระแวงว่าไทยอาจเป็นสะพานเชื่อมต่อและเป็นฐานให้สหรัฐอเมริกาใช้ในการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของพม่า

อย่างไรก็ตาม นโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าเป็นนโยบายที่ไม่นิยมการสร้างศัตรู คือ ไทยมีนโยบายที่ไม่เป็นศัตรูกับประเทศใดๆ แม้จะไม่อยู่ในค่ายตะวันตกก็ตาม เพียงแต่ความสัมพันธ์กับประเทศนั้นอาจจะห่างเหินไปบ้าง ไม่ค่อยมีการพบปะเจรจากัน ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ได้ถึงแม้ว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการชายแดนไทย-พม่าขึ้นมา แต่มีการจัดประชุมกันไม่เกินปีละ 1 ครั้ง ส่วนพม่านั้นมีนโยบายเป็นกลางที่ค่อนข้างชัดเจน และไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการของประเทศอื่น ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าจึงเป็นลักษณะที่ไม่ได้เป็นศัตรูต่อกัน แต่มักเฉยเมยต่อกัน เมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งก็ร่วมกันแก้ไข

ไทยกับพม่าเริ่มสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันเมื่อปี พ.ศ.2491 ภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกิดสงครามเย็นระหว่างกลุ่มประเทศตะวันตกกับกลุ่มประเทศตะวันออก ทั้งนี้สืบเนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้รับผลเสียหายน้อยที่สุดจากสงครามโลก และเป็นผู้นำของประเทศตะวันตกโดยแสดงบทบาทด้วยการให้การช่วยเหลือประเทศในทวีปยุโรปตามแผนการมาแชลล์ (Marshall Plan) เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและรักษาผลประโยชน์ของ

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, 27-29.

<sup>9</sup> พม่าเป็นประเทศแรกในเอเชียที่ให้การรับรองความเป็นประเทศแก่สาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งอยู่ฝ่ายตะวันออก เมื่อธันวาคม 2492 นอกจากนี้ยังติดต่อกับประเทศสหภาพโซเวียต ยูโกสลาเวียและประเทศค่ายตะวันออกอื่นๆ อีกทั้งคัดค้านสหรัฐอเมริกาที่เข้าไปทำสงครามในเกาหลี

ประเทศฝ่ายเสรีนิยม อีกทั้งร่วมมือกันต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ทั้งในยุโรปและในเอเชีย โดยเฉพาะในทวีปเอเชีย นั้น จากการที่จีนคณะชาติฝ่ายแพ้และถูกขับไล่ออกจากจีนแผ่นดินใหญ่โดยกำลังทหารของฝ่ายจีนคอมมิวนิสต์ ในปี พ.ศ.2492 และได้มีการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้น เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2492 ทำให้เป็นที่วันเกรงต่อประเทศในเอเชียที่ยึดมั่นในระบบเสรีนิยมเป็นอย่างมาก<sup>9</sup>

ต่อมาปี พ.ศ.2493 ได้เกิดสงครามในคาบสมุทรอินโดจีน โดยพวกเวียดนามที่มาจากเวียดนามเหนือ ทำสงครามกองโจรขับไล่อิทธิพลของพวกฝรั่งเศส เพื่อให้ออกไปจากคาบสมุทรอินโดจีน ส่วนในคาบสมุทรเกาหลีก็เกิดสงครามขึ้นเช่นกัน เป็นสงครามระหว่างพวกเกาหลีฝ่ายเหนือซึ่งยึดมั่นในลัทธิคอมมิวนิสต์ทำสงครามกับพวกเกาหลีฝ่ายใต้ซึ่งยึดมั่นในลัทธิเสรีนิยมแบบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังมีกลุ่มขบวนการต่อสู้เพื่อเรียกร้องการปกครองด้วยตนเองเกิดขึ้นมากมายโดยมีค่ายคอมมิวนิสต์ให้การสนับสนุนทำให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศในแถบตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศไทยและพม่า ต้องพิจารณาถึงทางเลือกของความอยู่รอดของชาติ เพื่อรักษาอำนาจอธิปไตยไว้<sup>10</sup>

ประเทศไทยได้เลือกทางเลือกโดยเข้าร่วมกับนโยบายความมั่นคงร่วมกัน(collective security)ของสหรัฐอเมริกาเพื่อปิดล้อม(containment)ฝ่ายคอมมิวนิสต์ โดยประเทศไทยได้ลงนามในสนธิสัญญามะนิลา เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ.2497 ร่วมกับประเทศอื่นๆอีก 7 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ ฝรั่งเศส ฟิลิปปินส์และปากีสถาน ก่อตั้ง “องค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”(ส.ป.อ.) หรือซีโต้ (SEATO) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์<sup>11</sup> ส่วนพม่าดำเนินนโยบายเป็นกลางและเป็นผู้มีบทบาทร่วมก่อตั้งกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดขึ้น มีประเทศที่ได้รับการปลดปล่อยจากการเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตกเป็นสมาชิก เช่น ประเทศอินเดีย ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศศรีลังกา เป็นต้น

ต่อมาต้นปี พ.ศ.2503 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระบรมราชินีนาถได้เสด็จเยือนประเทศพม่า โดยที่ประเทศพม่าได้ให้การรับเสด็จอย่างสมพระเกียรติ และ

<sup>9</sup>สมร นิตินันท์ประภาส, สหรัฐอเมริกาในโลกปัจจุบัน เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์โอเคียนส โตร์, 2531), หน้า 39-42.

<sup>10</sup>จุลชีพ ชินวรรณ, “นโยบายต่างประเทศของประเทศไทย ภูมิหลังและแนวโน้มในอนาคต,” ใน ขนวนสงคราม : ไทย จีน อินโดจีน, ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2529), หน้า 87-89.

<sup>11</sup>จุลชีพ ชินวรรณ, “นโยบายต่างประเทศไทยช่วงสงครามเย็น,” ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทยจากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ (โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 124.

ในปี พ.ศ.2505 ประธานาธิบดีเนวิน ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะปฏิวัติของพม่า ได้เดินทางมาเยือนไทยในฐานะพระราชอาคันตุกะ และได้รับการรับรองจากรัฐบาลไทยในฐานะประมุขของรัฐบาลพม่า หลังจากนั้นในปี พ.ศ.2506 ประเทศไทยกับประเทศพม่าได้ลงนามในความตกลงว่าด้วยความร่วมมือชายแดนระหว่างกัน<sup>12</sup> แต่ในทางปฏิบัติ ไทยกับพม่าไม่ได้ร่วมมือกันตามข้อตกลงดังกล่าว เนื่องจากพม่าเข้าใจว่าไทยให้การช่วยเหลือสนับสนุนกลุ่มกบฏชนกลุ่มน้อยต่อต้านรัฐบาลพม่าอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าไม่ค่อยดีนัก อีกทั้งเมื่อปี พ.ศ.2512 ไทยได้อนุญาตให้ อู นู อดีตนายกรัฐมนตรียุคพม่าเข้ามาลี้ภัยในประเทศไทย และอู นู ได้ตั้งตนเองเป็นผู้นำทางการเมืองต่อต้านรัฐบาลประธานาธิบดีเนวิน ทำให้พม่าไม่พอใจรัฐบาลไทยเป็นอย่างมาก จนกระทั่งภายหลัง รัฐบาลไทยต้องขอให้ อู นู เดินทางออกไปจากประเทศไทย จึงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าดีขึ้น

ต่อมาระหว่างปี พ.ศ.2516-2519 ไทยประสบกับภัยคุกคามจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และปัญหาความวุ่นวายทางการเมืองภายใน ส่งผลให้ไทยต้องเปลี่ยนรัฐบาลหลายครั้ง เช่น ในปี พ.ศ.2517 เปลี่ยนรัฐบาล มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และในปี พ.ศ.2518-2519 เปลี่ยนรัฐบาล มี หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช และหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีตามลำดับ จนกระทั่งวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ได้เกิดรัฐประหารขึ้นในประเทศไทย มีกลุ่มทหารขึ้นมาปกครองประเทศ จึงทำให้ไทยหันไปใช้นโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งกร้าว โดยใช้ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพวกกะเหรี่ยงและอดีตทหารจีนคณะชาติที่อยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า เป็นกันชนไม่ให้พรรคคอมมิวนิสต์ในพม่าติดต่อกับพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยด้วย การดำเนินนโยบายดังกล่าว ทำให้พม่าไม่พอใจรัฐบาลไทย เนื่องจากรัฐบาลไทยให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยที่เป็นศัตรูของรัฐบาลพม่า แม้ว่าประเทศไทยจะมีเป้าหมายเพียงใช้ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวเป็นการกันชนต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์ และไม่ต้องการเป็นศัตรูกับพม่าก็ตาม จากเหตุดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าห่างเหินกันระยะหนึ่ง<sup>13</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเริ่มดีขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2521 หลังจาก พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้เดินทางไปเยือนประเทศพม่า ต่อมาในปีพ.ศ.2522 ประธานาธิบดีเนวิน ได้เดินทางมาเยือนไทย ประกอบกับไทยได้สร้างความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐ

<sup>12</sup> Frank N.Trager, *Burma From Kingdom to Republic A Historical and Political Analysis*. (New York: Frederick A.Praeger Inc.,1966), p.262.

<sup>13</sup> ธรรมรัตน์ รัตนมณี, *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าระหว่างปี พ.ศ.2531-2533* (สารนิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 25.

ประชาชนจีนตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 ทำให้พม่ามีความสบายใจในการเจรจาปัญหาพรมแดนกับไทย โดยไม่ต้องเกรงว่าจีนจะไม่พอใจเหมือนอย่างในอดีตที่ไทยได้ร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาต่อต้านสาธารณรัฐประชาชนจีน

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนถึงสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2523 - 2531) กล่าวคือ ช่วงแรกของรัฐบาลชุดนี้มุ่งเน้นการปราบปรามพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยโดยใช้นโยบาย 66/23 จนกระทั่งภายหลังพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยลดความรุนแรง รัฐบาลจึงหันมามุ่งเน้นพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ด้วยการใช้นโยบายเป็นมิตรกับประเทศต่างๆรอบด้าน (omni - directional policy)<sup>14</sup> พลเอกเปรมฯได้เดินทางไปเยือนประเทศพม่าในกลางปี พ.ศ.2523 และประกาศนโยบายของไทยต่อพม่าว่าไทยจะไม่ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยที่ต่อสู้กับรัฐบาลพม่า แม้นในอดีต ไทยจะสนับสนุนชนกลุ่มน้อยเป็นรัฐก๊กกันชนก็ตาม<sup>15</sup> นอกจากนี้ เพื่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับพม่า รัฐบาลพลเอกเปรมฯ ยังได้กำหนดนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า มีสาระสำคัญดังนี้ คือ ฟื้นฟูและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่าในทุกด้าน โดยดำเนินการทุกวิถีทางให้พม่าเข้าใจว่า ไทยไม่ได้เป็นผู้สนับสนุนชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่ให้ดำเนินการต่อต้านรัฐบาลพม่า นอกจากนี้ ไทยยังได้ชักจูงให้รัฐบาลพม่าร่วมกิจกรรมต่างๆของกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมร่วมกัน พยายามฟื้นฟูและส่งเสริมความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่าอย่างใกล้ชิดและจริงจัง ส่งเสริมความร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมระหว่างประเทศทั้งสอง<sup>16</sup>

นอกจากที่พลเอกเปรมฯเดินทางไปเยือนพม่าดังกล่าวแล้ว ยังมีคณะเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทยและพม่า มีการติดต่อเยี่ยมเยือนเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองให้ดีขึ้นอีก เช่น การเยือนพม่าของพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2529 การเยือนพม่าของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการ

<sup>14</sup>ทวี อร่ามเรืองกุล, นโยบายของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์: ศึกษาการดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ ในช่วงปี พ.ศ.2534-2537 (วิทยานิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 17.

<sup>15</sup>ประสงค์ สุนศิริ, 726 วัน ใต้บัลลังก์เปรม ภาวะลงรอยอดีตได้ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 238-240.

<sup>16</sup>นโยบายความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ตามมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ.2524 และมติคณะกรรมการประสานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ.2524.(รายละเอียดปรากฏตามผนวกที่ 7)



ทหารบกและรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุดของไทย เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ.2530 การเยือนไทยของนายอู เฮ กอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของพม่า เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2529 และการมาเยือนไทยของนายอู หม่อง ข่า นายกรัฐมนตรีของพม่า เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2530 เป็นต้น<sup>17</sup>

การเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทยและพม่าดังกล่าว ได้ช่วยสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ไทยได้ชี้แจงให้พม่าทราบถึงการดำเนินนโยบายของไทย ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลไทยได้กำชับเจ้าหน้าที่ของไทยให้ความสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับพม่าด้วยการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด สำหรับฝ่ายพม่าก็ให้ความร่วมมือและตอบสนองต่อนโยบายของไทยดังกล่าวเป็นอย่างดีเช่นเดียวกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะพม่าหวังความช่วยเหลือจากไทยในการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ดำเนินการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่า ที่ไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายได้หลายประการ เช่น ปัญหาการลักลอบขายสินค้าผิดกฎหมายตามแนวชายแดน ปัญหาการรุกล้ำเขตแดน โดยเฉพาะช่วงปลายปี พ.ศ.2529 ถึงต้นปี พ.ศ.2530 ได้มีชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพวกไทยใหญ่ นำกองกำลังมาตั้งฐานที่มั่นรุกรล้ำเขตแดนไทยที่ดอยกลาง เขตอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ ทำให้ไทยต้องใช้กองกำลังทหารเข้าผลักดันชนกลุ่มน้อยดังกล่าวให้ออกไปนอกเขตแดนไทย ซึ่งต่อมาพม่าได้อ้างสิทธิเหนือพื้นที่ดอยกลางว่า เป็นพื้นที่ซึ่งชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าเคยอยู่ ดังนั้น พม่าจึงมีสิทธิที่จะเข้าครอบครองพื้นที่แห่งนี้ โดยพม่านำกองกำลังมาตั้งเผชิญหน้ากับ กองกำลังทหารของไทยในพื้นที่พิพาทนี้จนถึงปัจจุบัน (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 4)

แต่อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรมฯ (พ.ศ.2523-2531) โดยภาพรวมแล้วมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ทั้งนี้เนื่องจากทั้งไทยและพม่าไม่ต้องการให้เกิดปัญหาความขัดแย้งต่อกัน โดยเฉพาะสถานการณ์ในขณะนั้น เวียดนามได้นำกองกำลังเข้ายึดครองกัมพูชา ทำให้ผู้นำของประเทศไทยและพม่าต่างวิตกกังวลต่อภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ประกอบกับพม่ามีปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง สาเหตุมาจาก

<sup>17</sup> เวนิกา บุญมาคลี, ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (วิทยานิพนธ์ ตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 49-50.

การใช้นโยบายปิดประเทศเพื่อพัฒนาตามแนวทางสังคมนิยมเป็นเวลานาน อีกทั้งพม่ายังมีปัญหาจากชนกลุ่มน้อยที่กระทำการต่อต้านรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง<sup>18</sup>

นอกจากนั้น ในปี พ.ศ.2531 ได้เกิดความวุ่นวายทางการเมืองภายในประเทศพม่าอย่างรุนแรง เนื่องจากนักเรียน นักศึกษา พระสงฆ์และประชาชน ต่างพากันเดินขบวนประท้วงรัฐบาลทหารพม่า กรณีบริหารประเทศผิดพลาด ทำให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน เครื่องอุปโภคบริโภคหายาก โดยกลุ่มผู้เรียกร้องต้องการให้ทหารวางมือทางการเมือง ในที่สุด นายพลเนวิน และนายพลชานยู ผู้นำพรรคการเมืองและผู้นำประเทศในขณะนั้น ได้ลาออกจากตำแหน่งเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2531 แต่ก็ไม่ทำให้สถานการณ์ในประเทศดีขึ้น แม้ว่าต่อมาจะมีการเปลี่ยนผู้นำประเทศถึง 2 คน คือ นายพล เสง ลวิน (27 กรกฎาคม - 12 สิงหาคม) และ นายอุ หม่อง หม่อง ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของนายพลเนวิน และเป็นอัยการของรัฐ (12 สิงหาคม - 18 กันยายน) และในที่สุด นายพลชอ หม่องกับพวก จึงได้ทำรัฐประหารและจัดตั้งสภาฟื้นฟูระเบียบและกฎหมายแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council:SLORC)ขึ้นมา จากนั้นได้ทำการปราบปรามประชาชนที่ต่อต้านรัฐบาล ซึ่งรวมถึงนักเรียน นักศึกษาและพระสงฆ์ ทำให้มีผู้เสียชีวิตนับพันคน จึงสามารถควบคุมสถานการณ์ภายในประเทศได้ นายพลชอ หม่อง ก็ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำของประเทศพม่า และจากนั้นเป็นต้นมา พม่าจึงได้เริ่มใช้นโยบายเปิดประเทศ<sup>19</sup>

สำหรับประเทศไทยก็มีการเปลี่ยนผู้นำรัฐบาลอันเนื่องมาจากจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประกาศยุบสภาและไม่ขอรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป ส่งผลให้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งมากที่สุดขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2531 การจัดตั้งรัฐบาลเป็นแบบรัฐบาลผสมคือตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคการเมืองอื่นๆอีก 5 พรรค มี พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปไตย พรรคราษฎร พรรคสหประชาชาติไทย และพรรคมวลชน โดยมีพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาหัวหน้าพรรคกิจสังคมดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ การดำเนินนโยบายของไทยในช่วงนั้น มุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และใช้นโยบายต่างประเทศในเชิงรุกต่อกลุ่มประเทศอินโดจีน ด้วยการประกาศใช้นโยบายเปลี่ยน

<sup>18</sup> ธรรมรัตน์ รัตนมณี, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าระหว่างปี พ.ศ.2531-2533 (สารนิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 30.

<sup>19</sup> ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “พม่า: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น,” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น. สิดา สอนศรี, บรรณาธิการ (โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 491.

สนามรบให้เป็นสนามการค้า<sup>20</sup> และวางตัวเป็นกลางต่อสถานการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองภายในประเทศพม่า ในขณะที่รัฐบาลพม่าถูกประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศตะวันตกประณามเกี่ยวกับกรณีกระทำการทารุณและละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าว<sup>21</sup>

ในยุครัฐบาลพลเอกชาติชายฯนี้ ไทยและพม่าได้ร่วมมือกันพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและการค้าเป็นอย่างดี ทั้งนี้เนื่องจากพม่าต้องการนำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ และความสัมพันธ์ส่วนตัวอันแนบแน่นระหว่างผู้นำทางทหารของประเทศทั้งสองในขณะนั้น อีกทั้งการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยที่เน้นการนำนโยบายทางด้านเศรษฐกิจนำการเมืองและการทหาร เพื่อนำอินโดจีนไปสู่ดินแดนสุวรรณภูมิและความรุ่งเรืองร่วมกัน โดยมีไทยเป็นศูนย์กลางทางการค้า การผลิต การแปรรูปสินค้า การส่งออก ตลอดจนเป็นศูนย์กลางทางการเงินและการคมนาคมขนส่ง รวมถึงเป็นฐานเศรษฐกิจด้านหน้าของกลุ่มประเทศในภูมิภาคนี้<sup>22</sup>

การดำเนินนโยบายของไทยที่มุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากในการรองรับการลงทุน ในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติของไทยไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ สัตว์น้ำในทะเลเล็กน้อย ไม่เพียงพอในการรองรับการลงทุน รัฐบาลไทยจึงมองหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมารองรับการลงทุนให้เพียงพอ โดยพม่าเป็นแหล่งหนึ่งที่ยังคงอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว และเป็นทางเลือกที่ไทยให้ความสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2531 รัฐบาลไทยภายใต้การนำของ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ได้สั่งการให้ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อดีตผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุดของไทย ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับ นายพลซอ หม่อง ผู้นำทหารพม่าในขณะนั้น เดินทางไปเจรจาขอสัมปทานการทำประมงและการทำไม้ในพม่า และหลังจากนั้น รัฐบาลทหารพม่าได้ให้สัมปทานทำประมง และการทำไม้ในเขตพม่าแก่บริษัททำไม้ไทย จำนวน 35 บริษัท โดยเปิดจุดผ่านแดนถึง 48 จุด ทั้งนี้ ได้มีข้อแลกเปลี่ยนทางการ

<sup>20</sup> จุลชีพ ชินวรรณ, “นโยบายต่างประเทศของไทยในทศวรรษที่ 1980: การย้อนพินิจ,” ใน ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ สถาบันการต่างประเทศ (มกราคม 2535), หน้า 26-29.

<sup>21</sup> นกตล ชาติประเสริฐ, “นโยบายต่างประเทศของพม่า,” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์. สีดา สอนศรี, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 351-352.

<sup>22</sup> สยามจดหมายเหตุ, “นโยบายรัฐบาล ปีที่ 16 ฉบับที่ 1” (1-10 มกราคม 2534) : 30-32.

เมืองอย่างลับๆ คือ ไทยต้องส่งนักศึกษาพม่าที่ลี้ภัยอยู่ในประเทศไทยกลับพม่า ซึ่งไทยก็ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชายฯ ไทยและพม่าจะมีความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจการค้าอย่างแนบแน่น แต่ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในด้านอื่น ยังไม่ได้รับการแก้ไข และบางปัญหาก็กลับเพิ่มความรุนแรงขึ้น เช่น ปัญหาชนกลุ่มน้อยหลบหนีเข้าเมือง ปัญหาการลักลอบผลิตและจำหน่ายยาเสพติดบริเวณแนวชายแดน และปัญหาการรุกกล้าเขตแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการรุกกล้าเขตแดนที่บ้านเจดีย์สามองค์ เขตอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรีเป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากพม่าได้นำกองกำลังทหารเข้ามาปราบปรามชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพวกมอญและกะเหรี่ยงบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ในเขตพม่า โดยมีเป้าหมายเพื่อลดอิทธิพลและขัดขวางกองกำลังทหารมอญและกะเหรี่ยงในการเก็บภาษีเถื่อนจากผู้ทำการค้าในเขตพม่า บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ ซึ่งพวกมอญและกะเหรี่ยงนี้จะนำรายได้ดังกล่าวมาเป็นทุนในการซื้ออาหารและอาวุธเพื่อการต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่าต่อไป

ในการปราบปรามชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าดังกล่าวนั้น บางครั้งทหารพม่าได้รุกกล้าเขตแดนของไทยและสร้างความเสียหายแก่ราษฎรไทยที่พำนักอาศัยอยู่ในพื้นที่บริเวณนั้น นอกจากนี้พม่ายังอ้างสิทธิเหนือดินแดนพื้นที่บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ทั้งหมด โดยพม่าได้ส่งกองกำลังทหารเข้ายึดพื้นที่บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์จากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพวกมอญและกะเหรี่ยง เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2533 และได้ตั้งฐานปฏิบัติการทางทหารแบบถาวรขึ้นในพื้นที่บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ ซึ่งตามแผนที่ของไทยถือว่าฐานปฏิบัติการของทหารพม่าดังกล่าวอยู่ในเขตไทย แต่พม่าอ้างตามแผนที่ของพม่าว่าอยู่ในเขตแดนของพม่า จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าตลอดมาจนถึงปัจจุบัน<sup>24</sup>

แม้ว่าไทยจะมีปัญหาข้อขัดแย้งกับพม่าดังกล่าว อีกทั้งพม่ามีพฤติกรรมในการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศตะวันตกต่างคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและลดความช่วยเหลือด้านต่างๆแก่พม่า ในขณะที่เดียวกันได้ขอความร่วมมือกับนานาประเทศรวมถึงประเทศไทยให้ช่วยกันใช้มาตรการดังกล่าวกับพม่า แต่ไทยไม่อาจให้ความร่วมมือได้ ทั้งนี้เนื่องจากไทยซึ่งเป็นรัฐหน้าด่าน (front line state) มีพรมแดนติดกับพม่าเป็นระยะทางยาวกว่าประเทศเพื่อนบ้านอื่น และยังมีปัญหาความมั่นคงตามบริเวณพรมแดนอีกหลายประการที่ไทยจะต้องขอ

<sup>23</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, "การสานต่อนโยบายต่างประเทศของไทยกับพม่า," มติชน (2 พฤษภาคม 2535) : 8.

<sup>24</sup> เอกสารสรุปเหตุการณ์ชายแดนไทย-พม่า ของกองทัพภาคที่ 1 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2533.

ความร่วมมือจากพม่า เช่น ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ปัญหายาเสพติดและปัญหาการรุกรานเขตแดน เป็นต้น ซึ่งอาจเป็นชนวนก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ตลอดเวลา

ดังนั้น ไทยจึงมีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่าไว้ เพื่อติดต่อประสานงานในการขอความร่วมมือแก้ไขปัญหาดังกล่าว<sup>25</sup> อีกทั้งไทยยังมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกับพม่าหลายอย่าง เช่น การทำไม้ และการทำประมง เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยกำลังขาดแคลนทรัพยากรทั้งสองประเภทดังกล่าว แต่ในพม่ายังมีความสมบูรณ์อยู่ นอกจากนี้ พม่ายังมีทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เป็นที่ต้องการของไทยอีกมาก เช่น แก๊สธรรมชาติ และการสร้างเขื่อนกั้นทางน้ำในแม่น้ำในพม่าเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้การดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงไม่อาจดำเนินนโยบายแข็งกร้าวกับพม่าตามคำร้องขอของกลุ่มประเทศตะวันตกและกลุ่มเอกชนต่างๆภายในประเทศ เช่น กลุ่มนิสิต นักศึกษาและสื่อมวลชนได้ ทั้งนี้ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี จึงได้กล่าวอ้างว่า การเยือนพม่าของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นเรื่องของกองทัพ ไม่ใช่เรื่องทางการเมืองซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบ และโดยเป็นการภายในแล้วทางนายกรัฐมนตรีก็เห็นว่าจะจะเป็นผลดีต่อประเทศไทยได้ ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศจึงไม่ได้แสดงการคัดค้านการไปเยือนดังกล่าว พร้อมกันนั้น ก็เห็นว่าในสถานการณ์ขณะนั้น กระทรวงการต่างประเทศไม่สามารถทำอะไรได้ รวมถึงการรับรองรัฐบาลพม่าอย่างเปิดเผย การไปเยือนของฝ่ายทหาร ก็ต้องถือว่าเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อชาติเป็นอย่างมาก ส่วน พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เห็นว่า การไปเยือนพม่า เป็นภารกิจปกติของทหารที่จำเป็นต้องสร้างความใกล้ชิดในระดับทหารด้วยกัน เพื่อจะช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่างๆที่มีอยู่ในปัจจุบันและในอนาคตได้ง่ายขึ้น ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลทหารพม่าถือว่า พลเอกชวลิตฯ เป็นบุคคลผู้มีเกียรติต่างชาติคนแรกที่มาเยือนพม่าภายหลังจากเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงในทางการเมืองในพม่าเมื่อปลายปี พ.ศ.2531<sup>26</sup>

ดังนั้น จึงถือได้ว่า การเดินทางไปเยือนพม่าของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการที่ทหารเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายสร้างความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ซึ่งหลังจากนั้นได้มีคณะเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทยอีกหลายคณะเดินทางไปเยือนพม่าเพื่อ

<sup>25</sup> นภค ชาติประเสริฐ, “นโยบายต่างประเทศของพม่า,” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 349.

<sup>26</sup> พรพิมล ตรีโชติ, “ความสัมพันธ์ไทย-พม่า 50 ปี,” ใน เอกสารประกอบการสัมมนา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2 พฤศจิกายน 2538), หน้า 32.

กระชับความสัมพันธ์ดังกล่าวให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น เช่น การไปเยือนพม่าของ พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พร้อมคณะ เมื่อวันที่ 28-29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 การไปเยือนพม่าของ ร้อยตรีประพาส ลิมประพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศพร้อมคณะ เมื่อวันที่ 11-13 เมษายน พ.ศ.2532 เป็นต้น<sup>27</sup>

อย่างไรก็ตาม ต่อมาวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ได้หยุดชะงักลงชั่วคราว เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย กล่าวคือ ได้มีคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. นำโดย พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ กับพวก ทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองจากพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยให้เหตุผลว่าคณะรัฐบาลมีการคอร์รัปชัน รังแกข้าราชการประจำ เป็นเผด็จการทางรัฐสภา สร้างความแตกแยกระหว่างสถาบันและบิดเบือนคคิลอบปลงพระชนม์<sup>28</sup> แต่กระนั้นก็ตาม รัฐบาลทหารพม่าก็ให้การรับรองคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติในการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จนกระทั่งถึงสมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน ที่เป็นรัฐบาลพลเรือนที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะ รสช.

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยสมัย นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นแบบเชิงรุก มีความเป็นเอกภาพและเป็นรูปธรรมทั้งนี้เนื่องจากคุณสมบัติและความสามารถส่วนตัวของคณะรัฐบาล โดยเฉพาะตัวนายอานันท์ฯ เองนั้น เป็นที่ยอมรับนับถือทั้งในประเทศและต่างประเทศ มีประวัติการทำงานด้านการต่างประเทศมาตลอด โดยเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการต่างประเทศมาก่อน การดำเนินนโยบายต่างประเทศในรัฐบาลชุดนี้ เป็นการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านให้แน่นแฟ้นขึ้น โดยเฉพาะกับกลุ่มประเทศอินโดจีนและกลุ่มประเทศอาเซียน โดยเน้นการสร้างสันติภาพในภูมิภาคและอำนวยความสะดวกเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนหรืออาฟตา (ASEAN Free Trade Area : AFTA) ขึ้นมา<sup>29</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าสมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน มีความโดดเด่นมาก กล่าวคือ ได้มีการนำเสนอแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์กับพม่าอย่างเป็นทางการ ภายใต้ชื่อนโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ (constructive engagement policy) ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 24 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ.2534

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.

<sup>28</sup> สยามจดหมายเหตุ, “การยึดอำนาจรัฐประหาร ปีที่ 16 ฉบับที่ 32” (9-15 สิงหาคม 2534) : 876-877.

<sup>29</sup> สุภาภรณ์ ครุฑเมื่อง, ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า ภายใต้ต้นนโยบายสร้างสรรค์ (วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541), หน้า 44-45.

โดย นายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในขณะนั้น นโยบายนี้ได้ รับการตอบรับจากประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นอย่างดี ทั้งนี้ได้มีวัตถุประสงค์เป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อช่วยเหลือพม่าในด้านต่างๆ ซึ่งรวมถึงเป็นช่องทางที่พม่าสามารถเปิดประเทศสู่โลกภายนอกได้ ไม่ว่าจะ เป็นทางด้านการค้า การลงทุน ความเป็นอยู่ของประชาชน อันจะเป็นผลทำให้พม่ามีการ พัฒนาประเทศให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยไทยและกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนจะเป็นมิตร กับประเทศพม่า และจะไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการภายในของพม่า<sup>30</sup>

การใช้นโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์กับพม่าดังกล่าว เป็นการกระทำที่ตรงข้าม กับนโยบายของประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศตะวันตก ที่มุ่งโคตโคตและกดดันพม่า โดย การงดความช่วยเหลือในด้านต่างๆแก่พม่า อีกทั้งร่วมมือกันคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจการค้ากับพม่า ทั้งนี้เพื่อให้พม่าเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย<sup>31</sup> ในขณะที่กลุ่มประเทศอาเซียน เห็นว่าการกดดันพม่าดังกล่าว จะทำให้พม่าไม่มีทางเลือก และจะกลับไปใช้วิธีการเดิม คือ การปิด ขังตัวเองและปกครองภายใต้ระบบสังคมนิยมทหารแบบเดิม ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อประชาชนพม่า การ ดึงพม่าให้เห็นและสัมผัสกับการพัฒนาของประเทศในกลุ่มอาเซียน จะทำให้พม่าเข้าใจถึง ประโยชน์ที่จะเกิดแก่พม่าเอง และในอนาคตจะต้องยอมรับว่า พม่าจะก้าวเข้ามามีบทบาทสำคัญใน ภูมิภาคนี้ เพราะพม่าเป็นประเทศที่ยังมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และมีทรัพยากร บุคคลที่มีความสามารถสูง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ตามแนวทางอาเซียนนี้ ได้ รับการขานรับและสนับสนุนจากประเทศตะวันตกบางประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศสและ เยอรมัน โดยลดท่าทีแข็งกร้าวต่อพม่า ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าการโคตโคตพม่า ไม่ใช่วิธีการเดียวที่จะ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพม่าได้ พร้อมทั้งยอมรับแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจของพม่า โดยมิ การเข้าไปลงทุนในพม่ามากขึ้น<sup>32</sup>

<sup>30</sup>ทวี อร่ามเรืองกุล, นโยบายของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์: ศึกษาการดำเนินนโยบายการเกี่ยวพัน อย่างสร้างสรรค์ ในช่วงปี พ.ศ.2534-2537 (วิทยานิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 15.

<sup>31</sup>นคณลชาติประเสริฐ, “นโยบายต่างประเทศของพม่า,” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 351.

<sup>32</sup>สุภาภรณ์ ครุฑเมื่อง, ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า ภายใต้ นโยบายสร้างสรรค์ (วิทยานิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), หน้า 88.

สำหรับในช่วงปี พ.ศ.2535 นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเริ่มที่จะไม่คอยราบรื่นนัก ทั้งนี้เนื่องจากทั้งไทยและพม่าต่างมีปัญหาการเมืองภายใน กล่าวคือ ในประเทศไทยได้มีการเดินขบวนเรียกร้องประชาธิปไตยของนิสิต นักศึกษาและประชาชน จนกระทั่งรัฐบาลได้ใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามกลุ่มผู้เดินขบวนเรียกร้องประชาธิปไตย จนทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก ซึ่งสื่อมวลชนเรียกเหตุการณ์นี้ว่า “พฤษภาทมิฬ” ส่วนในประเทศพม่าเอง ก็มีปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำจนมีการเปลี่ยนตัวผู้นำรัฐบาลจาก นายพลชอ หม่อง เป็น นายพลตานช่วยด้วย<sup>33</sup>

นอกจากปัญหาการเมืองภายในของทั้งสองประเทศที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าไม่ราบรื่นแล้ว ยังมีปัญหาความตึงเครียดระหว่างไทยกับพม่ากรณีกองกำลังทหารพม่าทำการรุกกล้าพรมแดนบริเวณเนิน 491 เขตอำเภอท่าเสา จังหวัดชุมพร ซึ่งสร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าเป็นเวลากว่า 10 เดือน ทั้งนี้เนื่องจากการที่มีกองกำลังทหารพม่าเข้าปราบปรามกองกำลังทหารกะเหรี่ยงเพื่อลดอิทธิพลของกองกำลังทหารกะเหรี่ยง เนื่องจากพวกทหารกะเหรี่ยงได้นำกองกำลังของตนไปตั้งมั่นอยู่บริเวณเนิน 491 และเรียกเก็บผลประโยชน์จากผู้ค้าไม้และผู้ทำประมง ทำให้ทางการพม่าขาดรายได้จำนวนมาก อีกทั้งกองกำลังทหารกะเหรี่ยงได้นำรายได้ดังกล่าวมาเป็นทุนในการซื้ออาหารและอาวุธเพื่อใช้ต่อสู้กับกองกำลังทหารพม่าอีกด้วย ดังนั้น กองกำลังทหารพม่าจึงได้นำกำลังเข้าปราบปรามและยึดเนิน 491 ได้จากกองกำลังทหารกะเหรี่ยง เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 จากนั้น กองกำลังทหารพม่าได้ตั้งฐานที่มั่นอยู่บนเนิน 491 ต่อไป ทั้งๆที่ฝ่ายไทยอ้างว่าเนินนี้อยู่ในเขตแดนของไทยตามแผนที่ของไทย ส่วนฝ่ายพม่าก็อ้างว่าเนิน 491 อยู่ในเขตแดนของพม่าตามแผนที่ของพม่า การที่มีการอ้างสิทธิเหนือดินแดนดังกล่าวเช่นนี้เนื่องจากยังไม่มีมีการปักปันเขตแดนที่ชัดเจน<sup>34</sup>

ภายหลังจากการเลือกตั้งของไทยวันที่ 23 กันยายน พ.ศ.2535 นายชวน หลีกภัย ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี และได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศสานต่อจากรัฐบาลชุดก่อนๆ ด้วยการใช้นโยบายเศรษฐกิจนำการเมือง นโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย มีสาระสำคัญ คือ ส่งเสริมความเป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพิ่มความสัมพันธ์และความร่วมมือกับกลุ่มประเทศอาเซียน ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สนับสนุนการรวมตัวทางเศรษฐกิจเป็นการดำเนินการให้เขตการค้าเสรี

<sup>33</sup>นุศรา สวัสดิ์สว่าง, “สู่โครงการทุนนิยมแบบสโลว์ค,” ใน *Indochina Review* อินโดจีนในกระแสปฏิวัติเศรษฐกิจการเมือง (โรงพิมพ์ผู้จัดการ , มิถุนายน 2537), หน้า 87.

<sup>34</sup>เอกสารสรุปเหตุการณ์ชายแดนไทย-พม่า ของกองทัพบกที่ 4 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535.



ประสบความสำเร็จ เพิ่มบทบาทของไทยให้เป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>35</sup>

สำหรับการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัยนั้น มุ่งรักษาและเสริมสร้างความร่วมมือกับรัฐบาลพม่า ทั้งนี้เนื่องจากพม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีแนวพรมแดนติดต่อกับไทยเป็นระยะยาวกว่าประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ และมีปัญหาตามแนวพรมแดนหลายประการ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากพม่าในการแก้ปัญหาดังกล่าว เช่น ปัญหาชนกลุ่มน้อยหลบหนีเข้าเมือง ปัญหายาเสพติด และปัญหาการรุกกล้าเขตแดน เป็นต้น นอกจากนี้ พม่ายังมีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ ดังนั้น ไทยจึงมีความจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีกับพม่า เพื่อผลประโยชน์ของชาติในการร่วมมือกันพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และการพัฒนาการค้า การลงทุนร่วมกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในช่วงรัฐบาล นายชวน หลีกภัย มีความราบรื่นดีมาก มีการเดินทางไปเยือนพม่าของเจ้าหน้าที่ระดับสูงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย คือ นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ เพื่อความร่วมมือในการขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ เช่น โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจ 4 ฝ่าย ระหว่างไทย พม่า ลาว และจีนตอนใต้ โครงการทำสัญญาซื้อขายธรรมชาติจากพม่า การเซ็นสัญญาสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า เชื่อมเมืองเมียวดีของพม่า กับ อำเภอแม่สอด จังหวัดตากของไทย และการทำงานข้อตกลงความเข้าใจในการสร้างเขื่อนสาละวิน เป็นต้น

นอกจากนี้ ไทยยังได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษา สาธารณสุขและการเกษตรแก่พม่า และในการจัดการประชุม ASEAN Regional Forum (AFTA) ที่กรุงเทพฯ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2537 ซึ่งไทยเป็นเจ้าภาพ ไทยได้เชิญพม่าเข้าร่วมประชุมในฐานะแขกของรัฐบาลไทยเป็นครั้งแรก ซึ่งต่อมาในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2538 พม่าได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนในการประชุมรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 28 ที่ประเทศบรูไน และในที่สุด พม่าได้เข้าเป็นสมาชิกของอาเซียนเมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ.2540<sup>36</sup>

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในช่วงรัฐบาลนายชวน หลีกภัยนี้ แม้ว่าโดยภาพรวมจะมีความสัมพันธ์กันในทางที่ดี แต่ก็ยังมีบางครั้งที่พม่ามีความหวาดระแวงไทย อันส่งผล

<sup>35</sup> สยามจดหมายเหตุ. “นโยบายรัฐบาล ปีที่ 17 ฉบับที่ 43” (23-29 ตุลาคม 2535) : 1180-1181. (รายละเอียดปรากฏตามผนวกที่ 8)

<sup>36</sup> ชัยโชค จุลศิริวงศ์. “พม่า: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น,” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น. หน้า 528.

กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่า เช่น กรณีพม่าส่งกองกำลังเข้ามาตั้งฐานปฏิบัติการที่เนิน 491 หรือกรณีพม่าจับกุมตัวนายอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน พร้อมคณะ<sup>37</sup> เนื่องจากพม่าหวาดระแวงว่าไทยให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อยในพื้นที่พิพาทดังกล่าว หรือแม้แต่กรณีที่ไทยอนุญาตให้คณะผู้ได้รับรางวัลโนเบล จำนวน 7 คน เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเมื่อระหว่างวันที่ 16-20 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2536 เพื่อเข้าร่วมประชุมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและเดินทางไปเยี่ยมค่ายอพยพที่ชายแดนจังหวัดตาก พร้อมกับการกล่าวประณามการกระทำอันละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลทหารพม่า<sup>38</sup> ทำให้พม่าไม่พอใจไทยเป็นอย่างมาก และได้ตอบโต้ไทยด้วยการระงับการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า การระงับการให้สัมปทานทำไม้ในพม่าแก่บริษัททำไม้ไทย การปิดด่านชายแดนไทย-พม่าที่สำคัญทั้งสามแห่ง คือ ด่านอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ด่านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และด่านจังหวัดระนอง รวมถึงการสั่งห้ามไม่ให้ประชาชนพม่าซื้อสินค้าจากไทย

แต่หลังจากสถานการณ์ผ่อนคลายลง การค้าระหว่างไทยกับพม่าก็ดำเนินไปตามปกติดังเดิม แม้จะถูกกล่าวหาจากกลุ่มประเทศตะวันตกว่าไทยเป็นผู้ให้การสนับสนุนรัฐบาลทหารพม่ากระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน จากกรณีใช้กำลังปราบปรามผู้เรียกร้องประชาธิปไตย และชนกลุ่มน้อยผู้ต้องการแยกตัวเองเป็นอิสระ รวมถึงการกักตัว นางออง ซาน ซูจี ผู้นำทางการเมืองที่ดำเนินการต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า ทั้งนี้เป็นเพราะว่า ไทยมีความจำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากพม่าในการแก้ไขปัญหาต่างๆของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคง การเมือง และเศรษฐกิจ อันนำไปสู่ ผลประโยชน์ของชาติ

<sup>37</sup> ผู้จัดการ, “พม่าซัดแดนไทยตริ่งกำลัง วมลจิดเส้นตาย,” (19 ตุลาคม 2535) : 1.

<sup>38</sup> เจียน ธีระวิทย์, สุนัย ผาสุข, วีรนุช ปินชาวมัช, “รัฐบาลชวน หลีกภัยกับปัญหาการอนุวัติชาวให้คณะผู้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ,” ใน นโยบายและการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาและไทย, เจียน ธีระวิทย์, บรรณาธิการ (รวมตัวอย่างภาคนิพนธ์ที่ระดับบัณฑิตศึกษา), (โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 110-111.

แม้ว่าไทยจะมีนโยบายเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีและแสดงความร่วมมือกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าไม่ค่อยราบรื่นนัก เนื่องจากไทยและพม่าเกิดปัญหาข้อขัดแย้งและมีการนำกองกำลังเผชิญหน้ากันในบริเวณพื้นที่ชายแดนคือ ที่คอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 ซึ่งรายละเอียดในสถานการณ์และการดำเนินการในกรณีดังกล่าวของรัฐบาลไทยและพม่าจะได้มีการกล่าวถึงในบทต่อไป