

#### บทที่ 4

### นโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า

ในอดีตไทยกับพม่าได้ขับเคี่ยวทำสงครามกันมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ผลัดกันแพ้ผลัดกันชนะ จนกระทั่งพม่าสูญเสียระบบกษัตริย์เพราะถูกปกครองโดยอังกฤษ เมื่อปี 2428 ตลอดช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 จนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นช่วงของวิกฤติการณ์ มีการแผ่ลัทธิคอมมิวนิสต์ของจีนและรัสเซียเข้าสู่อินโดจีนซึ่งเป็นช่วงของการแสวงหามิตรต่อข้าอำนาจ 2 ฝ่าย ระหว่างฝ่ายโลกเสรีซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำกับฝ่ายคอมมิวนิสต์ซึ่งมีรัสเซียเป็นผู้นำ ซึ่งทิศทางนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงนั้นหนีไปทางด้านการแสวงหาพันธมิตรคือ การเข้าร่วมกับฝ่ายอเมริกา โดยเป็นสมาชิก 1 ใน 8 ขององค์การ SEATO ทำให้ไทยขาดการติดต่อกับพม่าในช่วง 20 กว่าปี

เมื่อ พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2520 ได้เน้นนโยบายต่างประเทศที่เป็นมิตรกับทุกประเทศโดยไม่คำนึงถึงข้อแตกต่างที่ทางลัทธิอุดมการณ์ โดยเฉพาะลาว กัมพูชา เวียดนาม พม่า และต่อประเทศมหาอำนาจทั้งหลายเพื่อก่อให้เกิดดุลย์แห่งอำนาจ โดยเฉพาะพม่าซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านนั้น รัฐบาลไทยให้การยืนยันว่าจะไม่ให้มีกรณีสนับสนุนแก่ชนกลุ่มน้อยในการสู้รบกับรัฐบาลพม่าและพยายามผลักดันชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ให้ออกไปจากดินแดนไทย รวมทั้งให้ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติดระหว่างแนวชายแดนของประเทศทั้งสองสรุปแล้วความสัมพันธ์ของไทยกับประเทศกลุ่มอาเซียน รวมทั้งสหรัฐฯ จีน และพม่าได้อย่างใกล้ชิดเมื่อ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีในปี 2523 โดยมี พล.อ. อ. สิทธิ เสวตศิลา เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ได้ประกาศใช้นโยบายต่างประเทศแบบรอบทิศทางแบบกว้าง ๆ โดยจะเปิดความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ทุกภูมิภาคของโลกเพื่อเปิดตลาดการค้า

จากเหตุการณ์เมื่อเดือนมีนาคม 2531 ได้เกิดเหตุจลาจลครั้งใหญ่ในพม่า เนื่องจากนักศึกษาและประชาชนต้องการให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารกลับใช้อาวุธเข้าปราบปรามอย่างทารุณโหดร้าย ทำให้นักศึกษาและประชาชนต้องหลบหนีออกนอกประเทศ และส่วนหนึ่งได้เข้ามาอยู่ในเขตไทยซึ่งได้สร้างปัญหาสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศกับพม่าซึ่งอยู่ในช่วงระหว่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายเชิงพาณิชย์ของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน

โดยรอบ ๆ เพื่อเปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้า และสร้างความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) ของกลุ่ม ASEAN ต่อพม่า โดยยึดหลักการของการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น และเสริมสร้างความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์กันทางด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2531 พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ อดีตผู้บัญชาการทหารบก จึงได้เดินทางไปเยือนพม่าเพื่อปรับความเข้าใจในเรื่องการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า และนักศึกษาที่หลบหนีอยู่ในประเทศไทยกับ นายพลชอหม่อง รวมทั้งได้เจรจาข้อตกลงในเรื่องสัมปทานป่าไม้และการจับปลาในน่านน้ำของพม่า แต่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าก็ไม่ค่อยราบรื่นเท่าใดนัก อันเนื่องมาจากความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศพม่าเอง และแรงบีบคั้นจากนานาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่พม่ากระทำต่อประชาชนซึ่งมีผลกระทบต่อไทยด้วยที่ถูกล่าวาทว่ารู้เห็นเป็นใจกับพม่า และในทำนองเดียวกันพม่าก็กลางแกลงใจไทยคิดว่าให้การช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า ถึงกับจับตัวนายนิพนธ์ คำพา อดีตนายอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ไว้เป็นตัวประกันเมื่อเดือนตุลาคม 2535

ในส่วน of ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่านั้น โดยพื้นฐานแล้วรัฐบาลไทยมีเป้าหมายในการกำหนดนโยบายรวม 3 ประการคือ

1. ให้พม่าเป็นเพื่อนบ้านที่ดี มีความก้าวหน้าและมีเสถียรภาพ
2. ร่วมมือกับรัฐบาลพม่า เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งและปัญหาต่าง ๆ อยู่บนมูลฐานทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ และวัฒนธรรม
3. ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีต่อรัฐบาลพม่าให้กระชับแน่นแฟ้นในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกัน เพื่อผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคง

นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้แถลงไว้ในโอกาสสัมมนาเรื่องนโยบายของประเทศไทยต่อพม่า ณ ห้องบัวแก้ว วังสราชมรยมย์ กรุงเทพฯ เมื่อ 6 สิงหาคม 2536 มีประเด็นสำคัญว่า

1. ไทยยึดหลักไม่แทรกแซงกิจการภายในและกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งในด้านกว้างและด้านลึก
2. พยายามสร้างความผูกพันทางด้านจิตใจให้ถึงประชาชนพม่า โดยให้ความช่วยเหลือด้านเกษตรกรรม สาธารณสุข และการศึกษาโดยต่อเนื่อง

3. ความสัมพันธ์ต้องอยู่ในลักษณะสร้างสรรค์ มิใช่ลักษณะที่ตัดขวางเอาแต่ผลประโยชน์ฝ่ายเดียว
4. มีความจำเป็นจะต้องเปิดช่องทางการติดต่อกับพม่าไว้ด้วยความสำคัญอย่างถาวร
5. สนับสนุนให้พม่าออกมาสัมพันธ์ เพื่อติดต่อกับโลกภายนอกให้มากขึ้น

ดังนั้น แนวโน้มนโยบายดังกล่าวจะมีลักษณะคล้อยตามกระแสแห่งโลกาภิวัตน์ ในอันที่จะร่วมมือกันในด้านเศรษฐกิจและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ประการแรก ในการร่วมมือกับนานาชาติในเรื่องเศรษฐกิจ การค้าเสรี โดยพิจารณาจากโครงการที่เหลื่อมเศรษฐกิจระหว่างไทย พม่า ลาว จีน โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจระหว่างไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย การเข้าร่วมกับกลุ่มในเรื่องการร่วมมือทางการค้าของกลุ่มใต้ (11๐ ประเทศ) และเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2536 นายชวน หลีกภัย ได้เดินทางไปร่วมประชุมกับ นายบิล คลินตัน ผู้นำสหรัฐอเมริกาที่เมืองซีแอตเติล เพื่อกำหนดมาตรการที่ต้องใช้ร่วมกันในการร่วมมือทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) 15 ประเทศ

ประการที่สอง คือพยายามชักนำให้รัฐบาลพม่าเข้าสู่กระแสแห่งความเป็นประชาธิปไตย เพื่อสอดคล้องกับไทยและนานาชาติที่ต้องการให้ประเทศต่าง ๆ มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยความเห็นชอบของมติมหาชน นายชวน หลีกภัย ได้ปฏิเสธถึงเรื่องที่มีข่าวว่า สหรัฐอเมริกาคัดดันให้ไทยเป็นเวทีในการให้พม่าปล่อยตัวนางออง ซาน ซู จี ว่า

"ยังไม่มีประเด็นนี้ขึ้นมา ที่จริงต้องรอดูว่าการประชุม เขาพูดเรื่องอะไรบ้าง ส่วนข้างนอกเป็นเรื่องหนึ่ง เรื่องข้างในจะเป็นอย่างไรก็ต้องรอฟังนโยบายของเราเป็นลักษณะสร้างสรรค์ การใช้นโยบายดังกล่าวออกมาก็เพื่อเป็นการเปิดประตูใหม่ พม่ามีโอกาสร่วมมือกันมากขึ้น การใช้นโยบายให้เป็นผลก็คือให้เขามีโอกาสในการรับรู้ มิใช่ไปบีบอะไรเขา การเชิญเขาเข้ามาก็ในฐานะเป็นแขกของเราเท่านั้น เป็นก้าวแรกที่มีนโยบายนี้ได้ดำเนินการกับพม่า"

"การเชิญพม่ามาด้านต่างประเทศ ไม่พอใจ เช่น ประเทศตะวันตกที่เขาเข้มงวดกับสิทธิมนุษยชน แต่ในฐานะที่เราเป็นเพื่อนบ้านที่ดี การหวังดีกับพม่าก็ให้เขามีส่วนเข้ามา ไม่ใช่เราเห็นด้วยกับแนวทางของพม่าทั้งหมด แต่เราไม่มีสิทธิไปก้าวก่ายเขา"<sup>12</sup>

Constructive Engagement คือนโยบายพื้นฐานที่จะถึงประเทศเพื่อนบ้าน (พม่า) เข้าสู่กระแสธาร (Mainstream) ในภูมิภาคแห่งเอเชีย เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ประเทศไทยถูกนานาชาติมองว่าได้ใช้นโยบายสองด้านกับพม่า (Bilateral Policy) แต่ที่จริงแล้วไทยต้องการให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าในพม่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะเป็นผลดีต่อความมั่นคงของไทยในหลาย ๆ ด้าน แต่ด้วยหลักแห่งการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศอื่น ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งขององค์การสหประชาชาติ และไทยก็เป็นสมาชิกอยู่ อีกทั้งความมีมนุษยธรรมอันเป็นเอกลักษณ์ของไทย จึงทำให้เกิดความกระอักกระอ่วนใจในการเลือกปฏิบัติในทางใดทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต้องมีจุดยืนเป็นตัวของตัวเองที่จะเลือกปฏิบัติได้ (Flexibility) โดยไม่ต้องอาศัยการเห็นด้วยจากโลกตะวันตก นโยบาย "โดดเดี่ยวพม่า" ไม่ใช่การแก้ไขปัญหาที่ดีเพราะการแก้ไขปัญหาไทยกับพม่า ควรต้องแก้ไขแบบเพื่อนบ้านและแบบตะวันออกด้วยกันดังคำกล่าวที่ว่า "Asian Problems for ASIA"<sup>13</sup>

<sup>12</sup> จากการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 27 ในกรุงเทพฯ : เมื่อเดือนกรกฎาคม 2537, หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, ฉบับที่ 23 กรกฎาคม 2537, หน้า 11.

<sup>13</sup> พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, ม.ล. เอกสารประกอบการสอนวิชาทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หลักสูตรปริญญาโท สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 30 มิถุนายน 2536.

ผู้วิจัยได้ถามปัญหา น.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยเมื่อปลายเดือนสิงหาคม 2536 ที่ห้องประชุม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เนื่องจากรอโอกาสมีการสัมมนาในเรื่องการค้าชายแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยถามว่า กระทรวงการต่างประเทศไทยได้ใช้หลักการ "เพื่อนบ้านที่ดี" ต่อพม่าอย่างไร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศตอบในที่ประชุมว่า

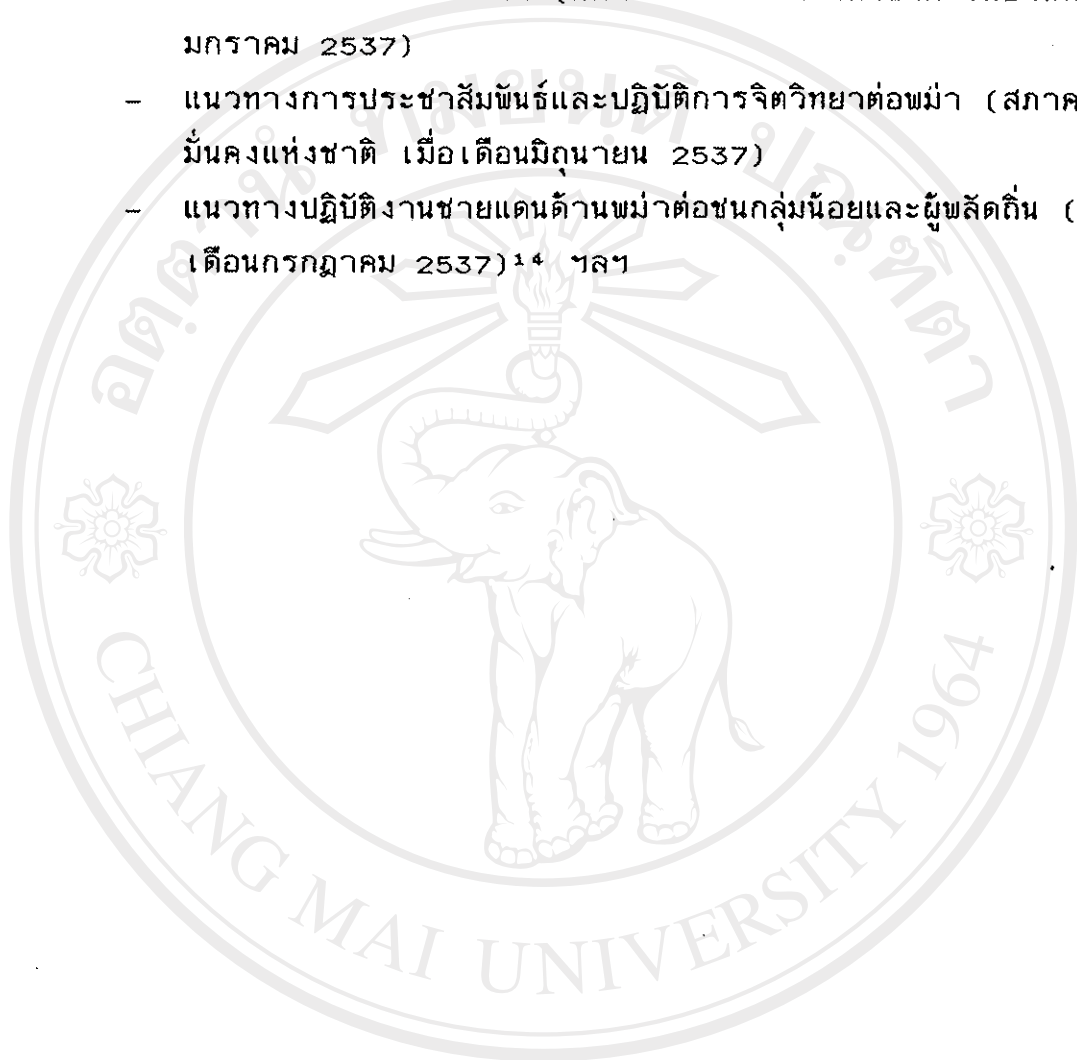
" เมื่อทหารพม่าและทหารกะเหรี่ยงได้รับบาดเจ็บจากการต่อสู้ ประเทศไทยก็เข้าช่วยเหลือในการรักษาพยาบาล ทั้งสองฝ่ายตามหลักแห่งเพื่อนบ้านที่ดี และตามหลักแห่งมนุษยธรรม ประเทศไทยจะไม่สอดแทรกในปัญหาการเมือง และช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน"

ปัจจุบันประเทศพม่ายังคงใช้การปกครองที่ทวนกระแสประชาธิปไตยและลิดรอนสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอยู่ ถึงแม้ว่านานาชาติจะร่วมกันประณามและพยายามใช้มาตรการต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมบีบบังคับพม่าให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่รัฐบาลกลุ่มของ SLORC กลับวางท่าที่เอนเอียงพร้อมกันได้ขยายทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำไปเสริมสร้างกองทัพให้เติบโตและทันสมัยขึ้น เพื่อปราบปรามชนกลุ่มน้อยต่อไป

เมื่อรัฐบาลไทยยังไม่สามารถโน้มน้าวให้รัฐบาลพม่ายอมรับกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของนานาชาติได้ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) จึงต้องเสนอแนะนโยบายและมาตรการในการปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานี้ต่อรัฐบาล เพื่อกำหนดวิธีการและแบ่งมอบความรับผิดชอบงานป้องกันและแนวทางแก้ไข ฯลฯ ให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ไปจนถึงระดับท้องถิ่นนั้น ๆ นำไปปฏิบัติและประสานงานกัน แนวทางการปฏิบัติที่เฝ้าช้อยู่มีหลายแนวทาง เช่น

- มีแนวทางปฏิบัติตามมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่า (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535)
- การแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและปัญหาแรงงานอพยพจากต่างประเทศ (มติคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2536)

- แนวทางปฏิบัติต่อองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ที่เข้ามาปฏิบัติงาน บริเวณชายแดนไทย-พม่า (มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2537)
- แนวทางการประชาสัมพันธ์และปฏิบัติการจิตวิทยาต่อพม่า (สภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อเดือนมิถุนายน 2537)
- แนวทางปฏิบัติงานชายแดนด้านพม่าต่อชนกลุ่มน้อยและผู้พลัดถิ่น (ปกปิด เดือนกรกฎาคม 2537)<sup>14</sup> ฯลฯ



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

<sup>14</sup> ภาคผนวก ข. หน้า 122 - 134

All rights reserved