



ต้นฉบับสมบูรณ์
โครงการวิจัย นโยบายส่งกลับผู้พลัดถิ่นจากพม่าของไทย

โดย
พรพิมล ตรีโชติ
สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรกฎาคม 2547

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : 5 ASP/TRF/014/2544

ชื่อโครงการ : นโยบายผู้ส่งกลับผู้พลัดถิ่นจากพม่าของไทย

ผู้วิจัย : นางสาวพรพิมล ศรีโชติ

E-mail : pornpimol.t@chula.ac.th

ระยะทำวิจัย : 18 เดือน (กรกฎาคม 2544 - ธันวาคม 2545)

Keywords : กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย, ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

สถานการณ์ความขัดแย้งด้านการเมืองระหว่างรัฐบาลกลางของพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในพม่าเป็นสถานการณ์ที่มีมาช้านานอันเนื่องมาจากความไม่ลงตัวของปัจจัยต่างๆ อาทิเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ การเมือง และเศรษฐกิจระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง

ความขัดแย้งนั้นได้พัฒนามาเป็นสงครามกลางเมืองระหว่างกันและกันเป็นระยะยาวนานกว่า 5 ทศวรรษ (ค.ศ. 1948-2003) ซึ่งผลพวงของการสู้รบนี้ทำให้อาณาบริเวณอันเป็นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยกลายเป็นพื้นที่ที่ล้าหลัง ขาดการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดการใช้กำลังทหารในการปราบปรามกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่มีความขัดแย้งกับรัฐบาลจนทำให้เกิดสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในหมู่ประชาชนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอย่างกว้างขวาง

ผลกระทบของสถานการณ์ความไม่เสถียรภาพทางการเมืองเช่นนี้ก่อให้เกิดสถานการณ์เคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ของพรรคชนกลุ่มน้อยที่กลายมาเป็นคนพลัดถิ่นเพื่อหลบหนีภัยจากการสู้รบและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่

ทั้งภายในประเทศและที่อพยพมานอกประเทศ โดยเฉพาะในเขตประเทศไทยซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่ายาวกว่า 2,000 กิโลเมตรกลุ่มคนที่หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาในประเทศไทยมีหลายระลอกด้วยกัน ซึ่งรัฐบาลไทยได้อนุโลมให้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวจนกว่าเหตุการณ์การสู้รบสงบจึงจะดำเนินการส่งกลับประเทศพม่าโดยให้ความอนุเคราะห์จัด

“พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ให้เป็นที่พักอาศัยและให้สถานภาพบุคคลเหล่านี้ว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ”

นอกจากปัจจัยปัญหาการเมืองภายในแล้วยังพบว่าปฏิสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าในช่วงตั้งแต่ระยะปีค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ได้กลายไปเป็นปัจจัยเสริมอีกประการหนึ่งในการทำให้สถานการณ์การเคลื่อนย้ายถิ่นของประชากรพม่าโดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยเข้ามาในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากพื้นที่ของการลงทุนส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตถิ่นที่อยู่ของประชากรเหล่านี้จึงทำให้จำนวนประชากรที่ได้รับสถานภาพว่า “ผู้หนีภัยจากการ

สู้รบ” เพิ่มขึ้นจากจำนวนประมาณ 8,000 คนในปี ค.ศ. 1984 เพิ่มขึ้นประมาณ 114,123 คน ตามสถิติของกระทรวงมหาดไทยในปี 2003

ถึงแม้ว่านโยบายของรัฐบาลไทยต่อบุคคลกลุ่มนี้คือการส่งกลับประเทศพม่าเมื่อสถานการณ์การสู้รบจบสิ้นลงก็ตาม หากแต่สถานการณ์ทางการเมืองของพม่าก็ยังไม่มีความเสถียรภาพพอที่จะรับประกันความสงบภายในประเทศได้ อีกทั้งยังไม่มีแนวโน้มว่าสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนจะบรรเทาเบาบางลงแต่ประการใด

ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องให้ความอนุเคราะห์บุคคลเหล่านี้ต่อไป
จนกว่าสถานการณ์ทางการเมืองในพม่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย

ในขณะเดียวกันอันเนื่องจากนโยบาย“ให้ความช่วยเหลือเป็นการชั่วคราว” ก็ได้ทำให้เกิดปัญหามากมายในการบริหารจัดการ“พื้นที่พักพิงชั่วคราว” จำนวน 9 แห่งที่มีอยู่ กอรปกับจำนวนประชากรเกิดใหม่ของผู้นี้ภัยจากการสู้รบก็ได้เพิ่มมากขึ้นจนทำให้เกิดสภาพปัญหาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมขึ้นภายในพื้นที่ฯซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้ให้นานวิปัญหาเหล่านี้จะบานปลายมาเป็นปัญหาสังคมที่แก้ไขได้ยากลำบากขึ้นดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลไทยจะต้องหาทางออกให้กับปัญหานี้โดยเร็ววัน

Abstract

Project Code : 5ASP/TRF/104/2544

Project Title : Thai Policy on Repatriation of Displaced Persons from Myanmar

Investigator : Ms. Pornpimon TRICHOT

E-mail Address : Pornpimol.T@Chula.ac.th

Project Period : 18 months (July 2001 - December 2002)

Keywords : Ethnic minority, Displaced Person from Fighting

Political conflicts between the ethnic minority groups and the central government of Myanmar have existed for more than 5 decades (1948-2003) due to unbalanced factors such as history, politics, society and economics. These conflicts have developed into a civil-war that exists in the heart-land of ethnic minorities and has its effect on social development in these areas. Thus, the economic conditions and living standards of these ethnic minorities are very poor. Apart from this underdevelopment, war also brings militarization into areas and those who are against the government are severely abused, in other words human rights abuses have become the norm of these areas.

The effect from these conflicts and human rights abuses is the flow of people from their homeland. This is the result of political instability. This political instability causes displaced persons within the areas of ethnic minorities. These include internally displaced persons who have fled their homes for the jungle as well as those who seek asylum in Thailand, who shares an approximate 2,000 kilometer border with Myanmar. Thailand allows these asylum seekers onto Thai soil for the sake of humanitarian assistance and provides “temporary shelters” for these people as well as giving them the status of “displaced persons from fighting”. They are covered under the policy of temporary assistance and will be repatriated to Myanmar when fighting is over.

Apart from internal political instability as a factor that contributes to the flow of ethnic minorities from Myanmar into Thailand, it was also found that the economic relationship between Thailand and Myanmar since 1988 has also caused the flow of people into Thailand. Due to the economic investment from Thailand that has mostly occurred in the areas of ethnic minorities, the number of “displaced persons from fighting” has increased from 8,000 in 1984 to 114,123 in 2003 according statistics from the Ministry of Interior. Thai policy toward these people is to repatriate them when the fighting is over, but according to the present situation of Myanmar’s internal politics, which is far from stable, there is no guarantee for durable peace nor better conditions to eradicate human rights abuses. Consequently Thailand will have to assist these “displaced persons from fighting” until there is genuine political change in Myanmar.

Meanwhile, because of the Thai policy of temporary assistance, there are many problems occurring in the management of these temporary shelters. One such problem is the high number of new born babies which has a great impact on the environment and society at large. The problems become bigger and more severe in relation to the number of temporary shelters' provided for this expanding population. In these circumstances the Thai government is forced to find solutions to these problems.

คำนำ

“นโยบายส่งกลับผู้พลัดถิ่นจากพม่าของไทย”เป็นงานวิจัยที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันของรัฐบาลไทยในความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาอันสัมพันธ์กับผู้พลัดถิ่นจากพม่าในประเทศไทย ซึ่งมีอยู่ในหลากหลายรูปแบบ อาทิเช่น ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า แรงงานผิดกฎหมาย ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย นักศึกษาพม่า และ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักของงานวิจัยเรื่องนี้เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่รัฐบาลไทยมีนโยบายส่งกลับเมื่อการสู้รบในเขตพื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้สิ้นสุดลงและการเมืองภายในประเทศพม่ามีเสถียรภาพมั่นคง ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่น่ายินดีเมื่อโครงการอาณานิคมศึกษา 5 ภูมิภาค (อบศ.5) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยเห็นความสำคัญของหัวข้อการวิจัยและให้การสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณและการบริหารจัดการ ซึ่งผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

อนึ่ง ในการดำเนินงานวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้มีโอกาสเรียนรู้องค์ความรู้ใหม่ๆ จากบรรดา คณาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ที่เคารพทั้งหลาย อาทิเช่น ดร.สุนทร ชุตินทรานนท์ ดร.มาร์ค ตามไท ดร.สุริชัย หวันแก้ว ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และนักวิจัยจากสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยหลายท่าน

นอกจากนี้ ยังได้มีโอกาสออกภาคสนามโดยทำการสัมภาษณ์และพูดคุยกับบรรดา ข้าราชการทั้งที่กรุงเทพฯ และในท้องที่ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับ “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ซึ่งทำให้ผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยได้รับความรู้อันเป็นประโยชน์ต่องานวิชาการต่อไปในภายภาคหน้าอย่างใหญ่หลวง เหนือสิ่งใดผู้วิจัยได้มีโอกาสสัมผัสกับข้อมูลขั้นต้นจากผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เป็นชาว กะเหรี่ยงชาวคะเรนและชาวมอญภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดตาก จังหวัดราชบุรี และจังหวัดกาญจนบุรี อันเป็นความรู้ที่มีอาจหาได้จากตำราเล่มใด เนื่องจากเป็น ข้อมูลที่กลั่นมาจากประสบการณ์ตรงของผู้หนีภัยฯ ซึ่งเต็มไปด้วยคราบเลือด รอยแผลเป็น ความ คับแค้นใจ และหยาดน้ำตา ซึ่งผู้วิจัยน้อมรับความรู้เหล่านี้ไว้ด้วยดวงใจอันคารวะ

งานวิจัยชิ้นนี้จะสำเร็จสมบูรณ์ไม่ได้เลยหากผู้วิจัยไม่ได้รับความช่วยเหลือและความ ร่วมมือจากบรรดาผู้ช่วยวิจัยทั้งหลายที่ได้ช่วยกันรวบรวมข้อมูล เรียบเรียงบทสัมภาษณ์ ช่วยถาม แบบสอบถาม ช่วยเสนอความคิดเห็น และข้อโต้แย้งเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของการวิเคราะห์ ข้อมูล ซึ่งได้แก่ นางสาวงามศุภร์ รัตนเสถียร นางสาวอริฏฐา อาภรณ์ นางสาวระพีพร ทานะมัย และ

ผู้ช่วยในภาคสนามอีกหลายท่านที่มีได้เอ่ยนามในที่นี้ ทั้งที่เป็นล่าม ผู้ประสานงานในท้องถิ่น ทั้งที่เป็นคนไทย กะเหรี่ยง คะเรนนี่ มอญ ชาวพม่า

ท้ายสุดผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณ ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ที่มีความเชื่อใจในความมุ่งมั่นของผู้วิจัยในการทำงานวิจัยชิ้นนี้ และให้การสนับสนุน ดร.สุภางค์ จันทวนิช ผู้อำนวยการสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้เปิดโอกาสให้ผู้วิจัยได้ทำงานชิ้นนี้อย่างเต็มความสามารถ

คุณประโยชน์และอานิสงค์อันจะเกิดจากงานวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยขออุทิศให้แก่ นางสาว อัมพา ชูแก้ว หนึ่งในทีมผู้วิจัยซึ่งได้เสียชีวิตเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2545 และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ดวงวิญญาณของ “แอม” จะได้รับรู้และร่วมยินดีกับผลสำเร็จของงานวิจัยชิ้นนี้

พรพิมล ตริโชติ

สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
สารบัญ	(3)
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
ขอบเขตการวิจัย	5
ระเบียบวิธีวิจัย	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
นิยามศัพท์	12
บทที่ 2 ปฏิสัมพันธ์ไทย-พม่าในบริบทของผู้พลัดถิ่นจากพม่า	15
ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า : ปัจจัยการอพยพ	15
สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่ากับนโยบาย “แนวกั้นชน”	18
-สถานการณ์ในพม่าตั้งแต่ปีค.ศ. 1962 ถึง ค.ศ. 1980	20
-ปฏิกริยาและการตั้งรับของรัฐบาลไทยในระหว่างปีค.ศ. 1962-1980	22
นโยบาย “เป็นมิตรรอบด้าน” และการเอนเอียงเข้าหารัฐบาลพม่า	28
-สถานการณ์ชายแดนและการอพยพของชนกลุ่มน้อย	31
-ผลลัพธ์ของนโยบายแนวกั้นชน และการเปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ. 1988	34
นโยบาย เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” และการหลั่งไหลของผู้หนีภัย	44
จากการสู้รบ	
-การเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองในพม่าและสถานการณ์การสู้รบ	46
-สัมปทานป่าไม้ 48 แปลงกับผู้หนีภัยการสู้รบ	51
-การโจมตีฐานที่มั่นของกองกำลังชนกลุ่มน้อยโดยทหารพม่าและผลกระทบ	54
ต่อไทย	
นโยบาย “การพัวพันเชิงสร้างสรรค์” (Constructive Engagement) ของไทย กับ	57
การเพิ่มจำนวนของผู้หนีภัยจากการสู้รบ	

นโยบายด้านพลังงานของไทยและการอพยพครั้งใหญ่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบ	60
-นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า	62
(สารบัญต่อ)	
	หน้า
-ข้อตกลงในการซื้อขายก๊าซธรรมชาติ	63
-ความแตกแยกภายในของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU และการสูญเสียพื้นที่ให้	68
ทหารพม่า	
-ปฏิกริยาตอบรับจากรัฐบาลไทยและการแก้ไขสถานการณ์ชายแดน	69
-นโยบายต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบและพื้นที่พักพิงชั่วคราว	70
สืบสานนโยบาย “พัวพันอย่างสร้างสรรค์” และจำนวนผู้หนีภัยการสู้รบ	74
ที่เพิ่มขึ้น	
-นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบชาวคะยาห์และการจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว	75
-การส่งผู้หนีภัยการสู้รบชาวมอญกลับพม่า	77
ความต่อเนื่องของนโยบายเป็นมิตรกับพม่าและความวุ่นวายบริเวณชายแดน	82
ไทย-พม่า	
-การปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณตลอดแนวชายแดนไทย	81
-บริเวณตรงข้ามจังหวัดตาก	81
-การโจมตีพื้นที่ตรงข้ามจังหวัดแม่ฮ่องสอน	84
-ทหารพม่าโจมตีพื้นที่อำเภอคูปลายาและมะริด/ทวาย ตรงข้ามจังหวัด	86
กาญจนบุรี และประจวบคีรีขันธ์	
-ความพยายามของไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบ	95
-การเปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราวใหม่ในจังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี	96
และตาก	
นโยบายสืบสานความสัมพันธ์อันดีต่อพม่าและนโยบายให้การอนุเคราะห์ผู้หนี	101
ภัยการสู้รบสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัยสมัยที่สอง	
-การเข้ามีบทบาทของ UNHCR	103
-กรณีนักศึกษาพม่าบุกยึดสถานทูตพม่าในประเทศไทย (วันที่ 1-2 ตุลาคม	107
ค.ศ. 1999)	
-การเปิดด่านชายแดนไทย-พม่า หลังจากเหตุการณ์นักศึกษาพม่ายึด	109
สถานทูต	

	-กลุ่มผู้ก่อการร้ายชาวพม่าบุกยึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรี	112
	การจัดการปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบกับนโยบายยกเลิก “รัฐก้นชน”	121
	(สารบัญต่อ)	
		หน้า
บทที่ 3	นโยบายผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว สถานการณ์และสภาพปัญหา	133
	นโยบายของรัฐบาลไทยในการบริหารจัดการเกี่ยวกับผู้หนีภัยการสู้รบ	133
	สถานการณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และสภาพปัญหา	153
	แนวโน้มของสถานการณ์ผู้หนีภัยสงครามและพื้นที่พักพิงชั่วคราว	198
บทที่ 4	ความเป็นไปได้ของนโยบายส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ : ข้อจำกัดและเงื่อนไข	203
	เงื่อนไขของ UNHCR : มาตรฐานสากลในการส่งกลับ	204
	ความพร้อมของผู้หนีภัยจากการสู้รบ	207
	กฎหมายว่าด้วยพลเมืองพม่า : เงื่อนไขทางกฎหมาย	210
	สถานการณ์ระเบิด (land mine) : เงื่อนไขด้านภูมิประเทศ	212
	สถานการณ์การเวนคืนที่ดินของรัฐบาลพม่า : เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจและสังคม	215
	สถานการณ์การเมืองและความขัดแย้งทางการเมือง 3 ฝ่าย	219
	นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบของ SPDC : เงื่อนไขสุดท้าย	225
	กรณีตัวอย่าง การส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวมอญ	228
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	232
	บทสรุป	232
	ข้อเสนอแนะ	240
เอกสารอ้างอิง		255
	วิทยานิพนธ์ เอกสาร หนังสือ เว็บไซต์ และบทความภาษาอังกฤษ	255

(สารบัญต่อ)

แผนที่	หน้า
-พม่า	39
-พื้นที่อยู่อาศัยของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย	40
-Forest and Mineral Reserves	41
-ค่ายผู้หนีภัยปี ค.ศ. 1985	42
-พื้นที่สัมปทานป่าไม้ การเคลื่อนของกองทัพบม่า และประชากรที่ถูก บังคับย้ายถิ่น	43
-แผนที่แสดงการให้สัมปทานป่าไม้พม่า	53
-แหล่งก๊าซธรรมชาติ	65
-แผนที่แสดงพื้นที่ในพม่าช่วงทหารพม่าโจมตี KNU ในปีค.ศ. 1997	66
-พื้นที่พักพิงชั่วคราวของชาวมอญในระหว่างปีค.ศ. 1990-1996	79
-แผนที่ที่ตั้งของทหารพม่า	85
-ทางวางแผนท่อก๊าซ	89
-แผนที่การโจมตีของทหารพม่าในดูปลายา ปีค.ศ. 1997	90
-แผนที่แสดงการโจมตีอำเภอมะริด, ทวาย ของทหารพม่า	91
-แผนที่การโจมตีศูนย์ที่พักพิงชั่วคราวของกะเหรี่ยง DKBA	104
-แผนที่ที่ตั้งโดยสังเขปของกองกำลังทหารพม่าและชนกลุ่มน้อยตรงข้าม อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี	111
-พื้นที่ควบคุมของชนกลุ่มน้อยก่อนปี ค.ศ. 1984	128
-การลี้ภัยครั้งแรกในปี ค.ศ. 1984	129
-พื้นที่ที่ถูกทหารพม่าโจมตี	130
-มานอร์ปโลว์แตกในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1995	131
- ปี ค.ศ. 1995 – 1997 พื้นที่กันชนแตก	132
- พื้นที่ควบคุมของทหารพม่า ปี ค.ศ. 1996	158
- พื้นที่พักพิงชั่วคราว ปี ค.ศ. 1985	159
- พื้นที่พักพิงชั่วคราวและจำนวนผู้หนีภัย ธันวาคม 1994	160

- พื้นที่พักพิงชั่วคราวและจำนวนผู้หนีภัย ธันวาคม 1997	161
- แผนที่แสดงที่ตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวและจำนวนประชากร - กันยายน 2003	162

(สารบัญต่อ)

แผนที่	หน้า
- พื้นที่พักพิงฯ บ้านในสอย อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน	174
- พื้นที่พักพิงฯ ปางควายอ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน	175
- พื้นที่พักพิงฯ บ้านแทรกเตอร์ อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน	176
- แผนที่แสดงที่ตั้งสำคัญ พื้นที่พักพิงฯ แม่หละ	182
- แผนที่พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านอ้อมเปี่ยม อ.พบพระ จ.ตาก	183
- หมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบชายแดนไทย-พม่า (พ.ศ. 2539-2545)	224
- ชายแดนไทย-พม่า บริเวณสะพานมิตรภาพ	248

ตารางสถิติ

ตารางที่ 3.1	เปรียบเทียบจำนวนกับประชากรกับพื้นที่	172
ตารางที่ 3.2	เปรียบเทียบการเพิ่มของประชากรตั้งแต่ปี 1998	172
ตารางที่ 3.3	สาเหตุของการเข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทย	178
ตารางที่ 3.4	ท่านเดินทางคนเดียวหรือมาพร้อมคณะ	178
ตารางที่ 3.5	ใครเป็นผู้ช่วยเหลือระหว่างการเดินทางเข้าเขตไทย	179
ตารางที่ 3.6	ก่อนมาเมืองไทยมีอาชีพอะไร	180
ตารางที่ 3.7	พิธีกรรมที่ยังคงปฏิบัติ	187
ตารางที่ 3.8	งานฝีมือที่ยังคงทำอยู่	187
ตารางที่ 3.9	เหตุผลที่ไม่ทำงานฝีมือ	188
ตารางที่ 4.1	ท่านเห็นด้วยกับนโยบายส่งกลับของรัฐบาลไทยหรือไม่	208
ตารางที่ 4.2	ท่านเห็นด้วยกับนโยบายส่งผู้หนีภัยฯ ไปประเทศที่สามหรือไม่	208
ตารางที่ 4.3	ท่านเห็นด้วยกับนโยบายให้ผู้หนีภัยฯ อยู่ต่อไปในพื้นที่พักพิงชั่วคราวหรือไม่	208

ตารางที่ 4.4	เป้าหมายในอนาคตของท่าน	208
ตารางที่ 4.5	เพราะเหตุใดจึงไม่ยอมให้รัฐบาลไทยส่งกลับพม่าในขณะนี้	209
ตารางที่ 4.6	ท่านคิดว่ารัฐบาลควรปฏิบัติต่อผู้หนีภัยฯ อย่างไร	209
ตารางที่ 4.7	ผู้พลัดถิ่นในประเทศ (IDP) ณ ชายแดนไทย-พม่า ปี 2002-	223

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่า และกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ในพม่า อาทิเช่น กลุ่มกองกำลังแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union - KNU) กลุ่มคะเรนนี่ (Karen National Progressive Party-KNPP) กลุ่มไทยใหญ่ (Shan State Army - SSA) ซึ่งปัจจุบันยังคงต่อสู้กับรัฐบาลพม่าเพื่อความเป็นอิสระในการปกครองดูแลตนเองนั้น เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศพม่ามาเป็นเวลาช้านาน อย่างน้อยนับตั้งแต่พม่าได้เอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ.1948 ซึ่งในระยะแรกนั้นกองกำลังและกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองของชนกลุ่มน้อยมีมากกลุ่มด้วยกัน และเนื่องด้วยนโยบายสร้างพันธมิตรของรัฐบาลพมานับตั้งแต่ปีค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ปัจจุบันนี้จึงมีชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มเท่านั้นที่ยังคงต่อสู้กับรัฐบาล ในขณะที่หลายกลุ่มได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิง (cease fire agreement) กับรัฐบาลเพื่อรอเวลาทำความเข้าใจในเรื่องของการปกครองต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม อันเนื่องมาจากความขัดแย้งซึ่งกินเวลายาวนานมากกว่า 4 ทศวรรษ จึงทำให้ชนกลุ่มน้อยจำนวนมากอพยพหนีการสู้รบในเขตพม่ามายังประเทศไทย การอพยพนี้มีมาตลอดเวลานับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นระยะที่มีการสู้รบค่อนข้างรุนแรงตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า ประกอบกับรัฐบาลพม่าได้ปฏิรูประบบการปกครอง และเศรษฐกิจจากระบอบประชาธิปไตยไปเป็นสังคมนิยมวิถิพม่า (The Burmese Way to Socialism) ในปีค.ศ. 1962 ก่อให้เกิดความกดดันในหมู่นักศึกษา และปัญญาชน ทั้งชาวพม่า และกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้น นอกเหนือจากชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์แล้ว ยังมีชาวพม่าที่อพยพลี้ภัยทางการเมืองและหนีความกดดันอันเกิดจากการปฏิรูปเศรษฐกิจมายังประเทศไทยอีกกลุ่มหนึ่งด้วย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบอบประชาธิปไตยมาสู่ระบบเผด็จการประกอบกับการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มอย่างรุนแรง ส่งผลให้จำนวนผู้พลัดถิ่นจากพม่า (Displaced Person) หนีเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก รัฐบาลไทยปฏิเสธที่จะให้สถานภาพ “ผู้ลี้ภัย” (Refugee) แก่บุคคลเหล่านี้ เนื่องจากประเทศไทยมิได้ลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ปีค.ศ. 1951 และพิธีสารต่อท้ายปีค.ศ. 1967 หากแต่ประเทศไทยก็ได้ให้ความอนุเคราะห์แก่ผู้พลัดถิ่นจากพม่าเสมอมา นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 และ 1960 เป็นต้นมา จวบจนถึงปัจจุบัน ซึ่งรัฐบาลไทยได้จำแนกกลุ่มผู้พลัดถิ่นและผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่ขณะนี้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้ 6 กลุ่มด้วยกันคือ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่มีที่อยู่

อย่างถาวร ผู้หนีภัยจากการสู้รบ นักศึกษาลี้ภัยทางการเมือง ผู้เดินทางเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทยและแรงงานพม่าทั้งที่รายงานจดทะเบียนรับใบอนุญาตทำงานและไม่ขึ้นทะเบียน

ในบรรดากลุ่มต่างๆ ของผู้พลัดถิ่นและผู้อพยพเดินทางมาจากพม่าเหล่านี้ กลุ่มที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินการส่งกลับประเทศพม่าได้แก่กลุ่ม “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยของพม่า อันได้แก่ มอญ กะเหรี่ยง และคะยาห์ (หรือคะเรนนี่) ซึ่งอพยพเข้ามาในไทยด้วยเหตุผลจากการสู้รบในพื้นที่และรัฐบาลไทยได้ให้ความอนุเคราะห์รับไว้เป็นเวลา

ชั่วคราว อีกทั้งได้จัดสรรพื้นที่ให้อยู่อาศัยเรียกว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ปัจจุบันมีอยู่ 9 พื้นที่ใน 4 จังหวัดด้วยกันคือ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี โดยเฉพาะในจังหวัดตากมีอยู่ถึงสามพื้นที่พักพิงฯ ด้วยกันคือ พื้นที่พักพิงฯ บ้านอู๋เปี่ยม พื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละ และพื้นที่พักพิงฯ บ้านนุโพ

นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นเหล่านี้คือการส่งกลับ ทั้งนี้จากการแถลงของนายชัชชาติ บุษพัฒน์ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ในขณะนั้น) ภายหลังการประชุมรับฟังสถานการณ์ความมั่นคงบริเวณชายแดนด้านตะวันตกของไทย เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2543 (ค.ศ. 2000) นั้น ได้ระบุถึงประเด็นสำคัญของกระบวนการอันเกี่ยวเนื่องกับการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยก่อนหน้านี้รัฐบาลพม่าได้ให้องค์กรระหว่างประเทศ เช่น สภากาชาดสากลเข้าไปตั้งสำนักงานในพม่าในเขตที่มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ นอกจากนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ก็เดินทางไปพม่าเพื่อเจรจาให้มีการรับกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ และคาดว่าภายใน 3 ปีบุคคลเหล่านี้จะเดินทางกลับพม่าได้ภายใต้การประสานงานอย่างใกล้ชิดของ UNHCR

หากพิจารณาข้อจำกัดของรัฐบาลไทยต่อประเด็นการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้จะพบว่า รัฐบาลไทยต้องเผชิญกับข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ กล่าวคือ

ปัจจุบันนี้รัฐบาลไทยต้องสิ้นเปลืองงบประมาณไม่น้อยในการดูแลบุคคลเหล่านี้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้กับผู้หนีภัยฯ โดยตรง แต่ก็ผ่านโครงการต่างๆ ที่จัดให้กับผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยกระทรวงมหาดไทยได้จัดสรรให้กับจังหวัดที่มีพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อการบริหารจัดการจังหวัดละ 10 ล้านบาทต่อปี ทั้งนี้ยังไม่นับถึงเงินเดือนของข้าราชการที่ภาครัฐจัดสรรให้เข้าไปดูแล นอกจากงบประมาณของรัฐแล้ว หน่วยงานเอกชน (NGOs) ต่างชาติได้แก่ BBC (Burmese Border Consortium) ซึ่งเป็นองค์กรแม่ที่มีองค์กรเล็กอยู่ภายใต้สังกัดอีก 14 องค์กร ก็ใช้จ่ายงบประมาณปีละ 300 ล้านบาทในการดูแลพื้นที่พักพิงฯเหล่านี้ จึงนับได้ว่า งบประมาณที่ใช้จ่ายในกิจการเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นอยู่ที่ประมาณ 300-400 ล้านบาทต่อปี นอกจากนี้ยังพบว่า การแพร่ระบาดของโรคที่สูญหายไปจากประเทศไทยนานแล้ว ได้หวนกลับมาแพร่ระบาดอีกครั้ง อาทิ โรคเท้าช้าง กาฬโรค วัณโรค เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สาเหตุหลักที่รัฐบาลไทยอยากจะส่งกลับผู้หนีภัยฯ เหล่านี้กลับสู่มาตุภูมิ มีอยู่ 2-3 ประการ ดังนี้คือ

1. การคงอยู่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบบริเวณชายแดนเป็นเหตุให้เกิดความเข้าใจผิด การกระทบกระทั่ง และความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับพม่า รัฐบาลพม่ามองว่าไทยให้ที่พักพิงตลอดจนความช่วยเหลือให้แก่บุคคลที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของชาติพม่า

2. ประเทศไทยไม่พร้อมที่จะดูดซับและผสมกลมกลืนบุคคลเหล่านี้เข้ามาในสังคมไทย อันจะเป็นภาระทางสังคมและเศรษฐกิจในระยะยาว

3. ในขณะเดียวกัน ไม่ปรากฏประเทศที่สามที่พร้อมจะรับบุคคลเหล่านี้ไปตั้งถิ่นฐาน การให้ความช่วยเหลือในการอนุเคราะห์ดูแลเป็นไปอย่างจำกัด นอกจากนั้นรัฐบาลนานาชาติเหล่านี้ ยังไม่ละเลยโอกาสในการที่จะวิพากษ์วิจารณ์ประเทศไทยที่ให้การดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบว่าเป็นการดูแลที่ไม่ได้มาตรฐาน

สาเหตุนี้ทำให้รัฐบาลไทยตัดสินใจที่จะกำหนดการส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้กลับประเทศพม่าให้เป็นนโยบายของชาติที่จะต้องดำเนินให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี (ค.ศ. 2000-2003)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีความประสงค์ในการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างแท้จริง แต่ก็ยังมีข้อขัดข้องอยู่หลายประการ ซึ่งรัฐบาลไทยต้องให้ความสนใจ ประเด็นแรกได้แก่ความร่วมมือจากรัฐบาลพม่า ซึ่งรัฐบาลไทยได้เคยนำเสนอประเด็นการรับกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบกับรัฐบาลพม่า หากแต่ได้รับการตอบรับที่ไม่สู้ดีนัก โดยพมามักจะให้เหตุผลว่าจะยอมรับกลับบุคคลที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นประชาชนพม่าและถือบัตรประชาชนพม่าเท่านั้น หากแต่ผู้หนีภัยฯชาวกะเหรี่ยง และคะยาห์ ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวถูกรัฐบาลพม่าตั้งข้อสงสัยว่า เป็นครอบครัวของทหารกะเหรี่ยงกู้ชาติ (The Karen National Union) หรือกองกำลังของกลุ่มคะยาห์ (KNPP) ซึ่งตามความคิดของรัฐบาล บุคคลเหล่านี้มิใช่ประชาชนชาวพม่า หากเป็นผู้อยู่กับฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นจะต้องรับกลับ

ประเด็นที่สองที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือที่รัฐบาลไทยจะต้องประสานงานกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่สามารถตกลงกับรัฐบาลพม่า อาทิเช่น กลุ่มกะเหรี่ยง KNU หรือกลุ่มของคะยาห์ เพื่อหาทางสร้างความสงบในพื้นที่ชนกลุ่มน้อยเพื่อบุคคลเหล่านี้จะได้เดินทางกลับอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี

ประเด็นที่สาม ที่รัฐบาลไทยจะต้องศึกษาข้อเท็จจริงว่า บุคคลเหล่านี้ถือสัญชาติพม่า และมีบัตรประจำตัวประชาชน (ID Card) หรือไม่ หากมี มีเป็นจำนวนเท่าใด และหากไม่มี มีจำนวนเท่าใด เพื่อจะได้หาทางส่งกลับกลุ่มบุคคลที่สามารถสรุปได้ว่าเป็นประชาชนพม่ากลับก่อน จึงค่อยหาทางคลี่คลายปัญหาให้กับกลุ่มที่ไม่สามารถพิสูจน์สัญชาติได้

ประเด็นที่สี่ ในกรณีที่รัฐบาลพม่ายอมรับให้ส่งกลับเข้าประเทศได้ รัฐบาลไทยก็จำเป็นต้องศึกษาในรายละเอียดของการส่งกลับอีกหลายประการ อาทิเช่น กลุ่มใดจะเดินทางไปอยู่ในเขตพื้นที่ใด และพื้นที่นั้นจะมีความปลอดภัยมากน้อยเพียงใด ไม่ว่าจะเป็นจากการสู้รบ หรือจากระเบิด ซึ่งถูกฝังโดยฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายชนกลุ่มน้อย ผู้ส่งกลับจะสามารถอยู่ในพื้นที่ได้อย่างปลอดภัยและสามารถเลี้ยงชีพโดยอาชีพเกษตรกรรมต่อไปได้หรือไม่ การเลือกพื้นที่ส่งกลับจึงเป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่จำเป็นต้องศึกษา เพื่อรับประกันว่าผู้ส่งกลับจะมีชีวิตที่ปลอดภัยและสามารถดำรงชีวิตต่อไปได้ ทั้งนี้อาจด้วยการศึกษาเปรียบเทียบกับกลุ่มมอญ ซึ่งได้ทำความตกลงหยุดยั้งกับรัฐบาลพม่า และได้เดินทางกลับพม่าในบางส่วน

ทั้งสี่ประเด็นนี้ เป็นรายละเอียดที่รัฐบาลไทยจำเป็นต้องศึกษาให้ละเอียดลึกซึ้งก่อนที่จะเจรจากับรัฐบาลพม่า และอาจจำเป็นต้องเสนอทางเลือกให้กับรัฐบาลพม่าก่อนเริ่มดำเนินการเพื่อช่วยให้รัฐบาลพม่าตัดสินใจรับกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อย นอกจากนั้น รัฐบาลไทยอาจขอความร่วมมือกับองค์กร(NGOs)ต่างชาติ และองค์กรระหว่างประเทศ (IOs) ในการดำเนินงานส่งกลับผู้พลัดถิ่นโดยเฉพาะกับองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น UNHCR และ Burmese Border Consortium (BBC) ซึ่งรับผิดชอบและให้ความอนุเคราะห์ผู้หนีภัยจากการสู้รบบริเวณชายแดนไทย-พม่าด้วยการอบรมด้านอาชีพให้บุคคลเหล่านี้เพื่อเตรียมกลับไปประกอบอาชีพในถิ่นฐานบ้านเกิดหลังจากที่ดำรงชีวิตภายในประเทศไทยมาเป็นเวลานานนับปี จากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้น เพื่อจัดทำข้อเสนองานวิจัยชิ้นนี้ พบว่า ประชากรในพื้นที่พักพิงชั่วคราวโดยเฉพาะที่บ้านแม่หละ อำเภอสองยางนั้น แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทด้วยกัน

- 1) คนที่มีหลักฐานบ้านเรือน และที่ดินทำกินในพม่าก่อนอพยพมาเมืองไทยด้วยเหตุผลทางการเมืองกลุ่มนี้มีประมาณร้อยละ 20
- 2) คนที่ไม่มีหลักฐานบ้านเรือนและที่ดินในพม่า และอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว มีอาชีพเป็นหลักฐาน (นอกพื้นที่พักพิงฯ) บุคคลกลุ่มนี้อาจไม่ยากกลับประเทศพม่า มีประมาณร้อยละ 20
- 3) คนที่จากพม่ามานานและสร้างครอบครัวในพื้นที่พักพิงฯ และไม่มีอาชีพ หรือที่ดินบ้านเรือนในพม่า กลุ่มนี้มีมากถึงร้อยละ 30 ซึ่งต้องได้รับการดูแลหากเดินทางกลับประเทศ
- 4) คนที่ยากจนมากๆ ไม่มีอาชีพ ไม่มีความรู้ หรือทักษะทางอาชีพใดๆ กลุ่มนี้มีประมาณร้อยละ 30 เช่นกัน และจะเป็นกลุ่มที่มีปัญหาหากไม่ได้รับการดูแล หรือเตรียมตัวด้วยการฝึกฝนอาชีพก่อนส่งกลับ

โดยสรุป หากรัฐบาลไทยต้องการจะดำเนินนโยบายการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบให้ได้ผลจริงๆ ภายในระยะเวลา 3 ปี จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาข้อมูลรายละเอียด และกำหนดทิศทางการดำเนินงาน ตลอดจนการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้นโยบายส่งกลับสัมฤทธิ์ผล

ทั้งนี้ โดยต้องขึ้นอยู่กับความปรารถนาดีต่อผู้หนีภัยฯ ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยของพม่าอย่างจริงจัง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้จะเป็นกลุ่มบุคคลที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณเส้นเขตแดนไทย-พม่า และเป็นด่านแรกของประเทศพม่าที่จะสัมผัสกับชุมชนไทย ก่อนที่รัฐบาลไทยจะดำเนินการส่งกลับจำเป็นต้องศึกษาความต้องการที่แท้จริงของผู้หนีภัยฯ และความพร้อมในการเดินทางกลับประเทศ ก่อนที่จะมีการผลักดันกลับพม่า ในการนี้ รัฐบาลไทยอาจต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของไทยและต่างประเทศ เพื่อดูแลขบวนการส่งกลับทุกขั้นตอนตลอดจนการจัดให้มีการอบรมด้านต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต่อการกลับไปดำรงชีวิตในประเทศพม่า

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารายละเอียดของสถานการณ์ชนกลุ่มน้อยภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ใน 4 จังหวัดได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดตาก จังหวัดราชบุรี และ จังหวัดกาญจนบุรี
2. ศึกษานโยบายของรัฐบาลพม่าต่อนโยบายส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบของรัฐบาลไทย และเงื่อนไขการรับผู้หนีภัยฯของรัฐบาลพม่า
3. ศึกษาสถานการณ์ในรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะยาห์ว่ามีความปลอดภัย และมีความเป็นไปได้ในการรับผู้พลัดถิ่นมากน้อยเพียงใด หรือตรวจสอบว่าบริเวณที่จะส่งกลับยังคงมีสถานการณ์สู้รบและเป็นพื้นที่ที่ถูกวางระเบิดไว้มากน้อยเพียงใด
4. ศึกษาความเต็มใจ และความพร้อมของผู้ลี้ภัยในการกลับประเทศ และความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อเตรียมตัวกลับประเทศของชนกลุ่มน้อย เช่น การให้การศึกษาศึกษาการฝึกอาชีพ การอบรมด้านสาธารณสุข และการเกษตร ฯลฯ

ขอบเขตการวิจัย

1. พื้นที่พักพิงชั่วคราวใน 4 จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี และกาญจนบุรี
2. เน้นศึกษากลุ่มชาติพันธุ์ 2 กลุ่ม คือ กะเหรี่ยงคะยาห์(คะเรนนี่) โดยเปรียบเทียบกับกลุ่มมอญที่เดินทางกลับประเทศพม่าแล้ว
3. ระยะเวลาที่ศึกษา คือ ช่วงปีค.ศ.1988 – ปัจจุบัน

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในที่นี้ทำการศึกษาวิจัยทั้งภาคสนามและการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในสัดส่วนที่พอเหมาะพอสอดกัน

1. การวิจัยภาคสนาม เน้นการสัมภาษณ์ (Interview) การสอบถามโดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) การสังเกตการณ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน (People

Participatory) โดยเฉพาะผู้หนีภัยจากการสู้รบและคณะกรรมการบริหารจากพื้นที่พักพิงชั่วคราว พื้นที่ที่ลงนามได้แก่ พื้นที่พักพิงบ้านในสอย พื้นที่พักพิง บ้านปางควาย/ปางแทรกเตอร์ จังหวัดแม่ฮ่องสอน พื้นที่พักพิงบ้านอู๋เปี่ยม พื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ และพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ จังหวัดตาก พื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี และพื้นที่พักพิงบ้านต้นยาง จังหวัดกาญจนบุรี โดยได้ทำการลงพื้นที่ที่สนามมากกว่า 2 ครั้ง โดยเฉพาะในพื้นที่พักพิงชั่วคราวจังหวัดตาก จังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดราชบุรี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 2002 และ 2003

1.1 ผู้เกี่ยวข้องฝ่ายไทย ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ไทยทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น แม่ทัพภาคที่ 3 เจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพรองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ จังหวัดราชบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดตาก

1.2 ผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างประเทศ อาทิเช่น

- เจ้าหน้าที่ UNHCR อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
- รองผู้อำนวยการ Burmese Border Consortium
- เจ้าหน้าที่ Burma Issue
- เจ้าหน้าที่ฝ่ายประสานงานการศึกษา ZOA ฯลฯ

1.3 ผู้เกี่ยวข้อง 1.20 ฝ่ายชนกลุ่มน้อย

- ผู้นำระดับสูงของ The Karenni National Progressive Party
- คณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงชั่วคราว The Karenni Refugee Committee
- คณะกรรมการ The Karen Refugee Committee (KRC)
- คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการฝ่ายการศึกษาพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านอู๋เปี่ยม บ้านแม่หละ บ้านในสอย บ้านปางควาย/ปางแทรกเตอร์ บ้านถ้ำหิน และบ้านต้นยาง เป็นต้น
- ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

2. การวิจัยเอกสาร ศึกษาเอกสารทั้งที่เป็นงานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารของส่วนราชการ งานวิจัยภาคสนามขององค์กรเอกชนต่างชาติ วารสาร นิตยสาร หนังสือพิมพ์ และจดหมายข่าว ทั้งที่เป็นภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ภาษาพม่าและภาษากะเหรี่ยง (แปลเป็นภาษาไทยและอังกฤษ)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อมูลสำหรับรัฐบาลไทยในการเตรียมเจรจา และประสานงานกับรัฐบาลพม่า เพื่อผลักดันนโยบายส่งกลับให้ประสิทธิผล

2. มีแนวทางในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน และสอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริงทั้งต่อรัฐบาลพม่าและผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์
3. สร้างความรู้สึกที่ดีในหมู่กลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลพม่าต่อรัฐบาลไทย และชุมชนไทย

บททวนวรรณกรรม

1. คนลี้ภัยในร่มป่า

โดย “เพื่อนไร่พรมแดน” รายงานการวิจัย การให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยและการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน 2544

งานวิจัยภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลในเขตป่าสงวนที่รองรับผู้ลี้ภัยและสอบถามสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหาที่ว่าผู้ลี้ภัยเป็นสาเหตุของการเสื่อมโทรมของป่าไม้และแย่งชิงทรัพยากรป่าไม้จากราษฎรไทยได้ผลสรุปโดยย่อคือ

การใช้พื้นที่เพื่อตั้งค่ายผู้ลี้ภัยเป็นการชั่วคราวในเขตป่าสงวนนั้น ส่วนใหญ่เกิดขึ้นได้โดยการอนุญาตของผู้ครอบครองที่ดินเพื่อการพาณิชย์ที่คาดหวังค่าเช่าจากผู้ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยชาวไทยใหญ่ที่มิได้รับการยอมรับจากรัฐไทยมักยินยอมรับค่าจ้างรายวันที่ต่ำเพื่อแลกกับการมีที่อยู่ และได้รับความคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นโดยการซื้อเป็นรายเดือน คือ จ่ายผ่านทางเจ้าของที่ดินสำหรับในเขตอนุรักษ์ซึ่งค่ายผู้ลี้ภัยแม่กองคาและนุโพตั้งอยู่นั้น ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าใช้พื้นที่เป็นการชั่วคราวนี้ได้โดยการยินยอมของกระทรวงมหาดไทย หากทางไทยกดดันให้มีการโยกย้ายพื้นที่พักพิงชั่วคราว และรัฐบาลไทยมิได้ยอมรับสิทธิของชาวบ้านผู้ถือครองที่ตามจารีตในเขตป่าอนุรักษ์ แต่ก็ยังได้รับค่าเช่าใช้บ้างจากผู้ลี้ภัยและองค์กรเอกชน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนผู้ลี้ภัย วิถีชีวิตการดำรงชีวิตอยู่ของผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะเป็นการเก็บของป่า การทำสวนครัว การจัดการน้ำและของเสียภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ผู้ลี้ภัยมีการจัดการทรัพยากรในชุมชนของตนได้อย่างยั่งยืนเพียงพอ ผู้ลี้ภัยในค่ายได้ในความเคารพต่อการจัดการป่าตามภูมิปัญญาท้องถิ่น อีกทั้งยังสร้างระเบียบในชุมชนตนให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมจะเป็นปัญหาเพียงในสถานที่ที่รัฐได้รวมค่ายต่างๆ เข้าด้วยกันจนเกิดสภาพประชากรหนาแน่นแออัด และในสถานที่ที่ผู้ลี้ภัยไม่ได้รับการคุ้มครองหรือยอมรับจากรัฐ

ต้นเหตุการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมในเขตป่าสงวนที่รองรับผู้ลี้ภัย

ปัจจัยสำคัญหรือปัจจัยหลักของการเสื่อมโทรม คือ การขยายตัวของการเกษตรเชิงพาณิชย์ซึ่งทำให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่า และการใช้สารเคมีทางการเกษตรซึ่งก่อให้เกิดการเสื่อมโทรมของดินและน้ำ ในขณะที่ความแออัดหนาแน่นของประชากรผู้ลี้ภัยที่กระทบกระเทือนทรัพยากรดินและน้ำเป็นเพียงปัจจัยรอง การเกษตรเพื่อการพาณิชย์ซึ่งดำเนินการอย่างไร้ระเบียบและส่งผลให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมมากที่สุดนั้นจะอยู่ในเขตที่ผู้ลี้ภัยไม่ได้รับความคุ้มครองหรือยอมรับจากรัฐ นอกจากนี้ยังมีธุรกิจไม้ซึ่งมีการสนับสนุนให้ทุนโรงเลื่อยในชายแดนฝั่งพม่าเพื่อ“ฟอก”ไม้เสียจากไทยทำให้ปาถูก

ทำลาย การตัดไม้ทำลายป่าซึ่งเกิดจากผู้ลี้ภัยนั้นน้อยมาก และหากจะมีการว่าจ้างก็เป็นเฉพาะปฏิบัติการที่มีความเสี่ยงสูง ได้ผลประโยชน์น้อยและเป็นธุรกิจมือสมัครเล่นเท่านั้น

การจัดการใช้ที่ดินแบบจารีตก็ยังเป็นวิธีที่จะช่วยทำให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

**2. การประเมินความต้องการของชุมชนบริเวณพื้นที่รองรับผู้หนีภัยชายแดนไทย—พม่า :
อำเภอท่าสองยาง และอำเภอพบพระ จังหวัดตาก** โดยศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบัน
เอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พฤษภาคม 2544

การวิจัยเรื่องนี้เพื่อศึกษาว่าการอยู่อาศัยของผู้หนีภัยจำนวนมากได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนไทย
ท้องถิ่นในบริเวณนั้น ได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงไร ต้องการความช่วยเหลือด้านใดบ้างและยังมียุ
อพยพจากพม่าอีกหลายคนที่ไม่เข้าไปอยู่ในศูนย์ที่รองรับที่จัดไว้ให้ แต่กลับไปหลบๆ ซ่อนๆ ตาม
หมู่บ้านใกล้เคียงกับพื้นที่รองรับ ลักษณะการอยู่อาศัยที่ไม่เป็นหลักแหล่งทำให้ไม่มีใครทราบจำนวน
ที่แน่นอน ส่งผลถึงความช่วยเหลือต่างๆ และการวางแผนจัดการกับปัญหานี้

ปัญหาและความต้องการของผู้อพยพจากพม่า

1. อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

เป็นชาวกะเหรี่ยงที่มักพูดภาษาไทยไม่ได้ เพราะจะอยู่แต่กับพวกตนเอง ส่วนใหญ่จะ
ประกอบอาชีพรับจ้าง

- ปัญหาของผู้อพยพ คือ ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาที่พบมากที่สุด รองลงมาคือทั้ง
ความยากจนและที่พักอาศัยไม่สะดวก กลัวถูกตำรวจไทยจับ กลัวถูกส่งกลับบ้านเกิด ตามลำดับ

- ความต้องการในปัจจุบันของผู้อพยพชาวกะเหรี่ยง ต้องการได้เรียนหนังสือมากที่สุด
ประมาณร้อยละ 70, ต้องการอาศัยอยู่อย่างถูกกฎหมาย, ต้องการให้ช่วยแก้ปัญหาความยากจน, อยู่
อย่างถูกกฎหมายและได้สัญชาติไทย ตามลำดับ

- ความคิดเห็นของผู้อพยพต่อนโยบายรัฐบาลไทย ไม่เห็นด้วยกับนโยบายส่งกลับ, นโยบาย
ส่งไปประเทศที่สามและนโยบายที่จะเข้าไปอยู่ในพื้นที่รองรับเพราะจะทำให้เหตุผลว่าการเข้าไปอยู่ที่
ศูนย์นั้นคือ ไม่มีอิสระ, มีญาติพี่น้องอยู่นอกศูนย์, เบื่อกิจกรรมเดิมๆ และไม่สามารถทำงานหาเงิน
ได้

2. อำเภอพบพระ จังหวัดตาก

บางคนเข้ามาใน อ.พบพระ ต้องการมาหางานทำจึงไม่ต้องการที่จะมาตั้งรกรากที่ประเทศ
ไทยเนื่องจากมาหางานทำ ต้องการกลับบ้านเกิด

- ปัญหาของผู้อพยพ คือกลัวถูกตำรวจไทยจับและความยากจน

- ความต้องการในปัจจุบัน ต้องการให้คนในครอบครัวได้เรียนหนังสือ ต้องการให้ส่งกลับบ้านเกิด ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะการเข้ามาเพื่อหางานทำ คือถ้าเกิดถูกตำรวจไทยจับก็ต้องการให้ส่งกลับ แต่ถ้าไม่ก็จะทำงานต่อไปเรื่อย ๆ และต้องการให้อนุญาตให้อาศัยอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมาย
- ความคิดเห็นของผู้อพยพต่อนโยบายของรัฐบาลไทย ไม่เห็นด้วยที่จะอยู่ในพื้นที่รองรับ เหตุผลเดียวกันกับผู้อพยพที่ อ.ท่าสองยาง อีกทั้งไม่เห็นด้วยกับนโยบายส่งไปประเทศที่สาม และนโยบายผลักดันกลับตามลำดับ

3. ปัญหาและลู่ทางในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน : ศึกษากรณีสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า โดย นายธนะชาติ ปาปิยะเวทย์ วิทยานิพนธ์ สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2543

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นการศึกษาสภาพปัญหาของสถานการณ์ผู้พลัดถิ่นในพม่า เพื่อที่จะวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาลู่ทางในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า โดยได้ศึกษาและอาศัยบรรทัดฐานกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ได้รับการพัฒนาเป็นหลักการข้อนแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นในดินแดน ตลอดจนอาศัยกลไกด้านสถาบันทั้งในระดับหน่วยงานหลักของสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานที่ศึกษาผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนได้เป็นอย่างดี ทำให้เข้าใจสาเหตุของปัญหาภายในประเทศพม่าโดยได้ชี้ถึงประวัติศาสตร์ภายในและความขัดแย้งภายใน อีกทั้งยังให้ภาพของสภาพปัญหาที่ยังคงเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันได้ดีอีกด้วย สุดท้ายได้เสนอทางออกเพื่อหาหนทางแก้ไข โดยใช้ความเป็นไปได้ของหลักกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเข้ามาจัดการและคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ในแง่การคุ้มครองระหว่างประเทศทางกฎหมาย ในงานเขียนนี้ได้ชี้ให้เห็นหลักการสำคัญของกฎหมายที่นำมาใช้เป็นฐานให้ความคุ้มครอง ไม่ว่าจะเป็นกฏบัตรสหประชาชาติ กฎหมายสิทธิมนุษยชน กฎหมายมนุษยธรรมเป็นสำคัญ และมีการอ้างอิงกฎหมายผู้ลี้ภัยและกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ มาประกอบ ซึ่งนำไปสู่การพิจารณาสถานะพื้นฐานของคนทุกคนและสิทธิผู้ลี้ภัย ไปจนถึงได้ชี้ให้เห็นสิทธิที่จำเป็นต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (IDPs) และฐานกฎหมายของสิทธิเหล่านี้ โดยในหลายส่วนได้ถูกนำมาระบุไว้ในหลักการข้อนแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายใน อันได้แก่ สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิที่จะไม่ถูกทำให้พลัดถิ่นตามอำเภอใจ สิทธิที่จะดำรงตนอยู่และความปลอดภัยส่วนบุคคล สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิที่จะไม่ถูกกลืนหรือละเมิดสิทธิในทรัพย์สินตามอำเภอใจ เป็นต้น

4. งานวิจัย เรื่อง ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย:ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต โดย นายประกิต กันยาบาล ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 40 ประจำปีการศึกษา 2540-2541

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาความเป็นมา ความสำคัญ และความต่อเนื่องของปัญหาผู้อพยพ นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2541) และโดยเน้นศึกษาผู้อพยพ และการดำเนินงานของศูนย์ผู้อพยพในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ไม่รวมถึงผู้ลักลอบหลบหนีเข้าเมือง นอกจากนี้ยังได้ศึกษาความเป็นมาความเกี่ยวพันระหว่างองค์การระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชน กับศูนย์อพยพในประเทศไทย อีกทั้งชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างแผ่นดินแม่ และประเทศที่สาม เกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย สุดท้ายได้รวบรวมความคิดเห็นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพในประเทศไทยบรรลุผลตามเป้าหมาย

อีกทั้งยังได้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย

ปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายผู้อพยพ

เพื่อให้ได้เห็นถึงปัญหาและได้มุมมองจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ งานวิจัยชิ้นนี้ได้สอบถามความคิดเห็นจากบุคคล 3 กลุ่มคือ

1. องค์การระหว่างประเทศ ผู้รับผิดชอบปัญหาผู้อพยพ – UNHCR
2. องค์การการกุศลภาคเอกชน ผู้สัมผัสกับตัวปัญหาในพื้นที่ – NGOs
3. ผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานกิจการผู้อพยพของกระทรวงมหาดไทยในพื้นที่

สรุปปัญหาผู้อพยพ

1. ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทยจะยังคงยืดเยื้อเรื้อรังต่อไปอีก เนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจ และสภาพสังคมของประเทศที่สามที่ทำให้การรับผู้อพยพน้อยลงเรื่อย ๆ ยกเว้นด้วยเหตุผลทางการเมือง การสนับสนุนงบประมาณจาก UNHCR ก็จะมีอยู่ในภาวะจำกัดลงไปกว่าเดิม สถานการณ์ภายในของพม่า กัมพูชา ก็จะตกอยู่ในภาวะการสู้รบแย่งชิงอำนาจต่อไปอีก หมายถึงการทำให้ไม่สามารถส่งกลับผู้อพยพตามเป้าหมาย และผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า กัมพูชาที่จะมีการเข้าออกมากบ้างน้อยบ้างตามแต่สภาพและสถานการณ์สู้รบตามแนวชายแดน

2. การตรวจสอบควบคุมภายในศูนย์ผู้อพยพ ยังเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณและเจ้าหน้าที่ ที่สำคัญคือขัดหลักมนุษยธรรมตามแนวทางขององค์การระหว่างประเทศซึ่งถือว่า ผู้อพยพ คือ ผู้ที่หนีร้อนมาพึ่งเย็นมิใช่ผู้ถูกกักกันหรือเชลยศึก นอกจากนี้ มาตรการในการควบคุมตรวจสอบในแต่ละศูนย์แต่ละจังหวัดก็ยังไม่มีการออกแบบทางปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐาน ซึ่งประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรการของศูนย์บ้านนุโพน่าจะเป็นกรอบแนวทางให้จังหวัดอื่นนำไปใช้ได้

ข้อเสนอแนะ

1. ทบทวนวิเคราะห์ข้อมูลเงื่อนไขใหม่ทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง เพื่อกำหนดบทบาท และทำที่ที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนผลประโยชน์ใหม่ของชาติได้อย่างแท้จริงท่ามกลางข้อมูลข่าวสารในยุคโลกาภิวัตน์

2. ดำรงความสัมพันธ์ กับประเทศเพื่อนบ้านบนพื้นฐานแห่งความจริงใจ และช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ดูแลธุรกิจข้ามชาติให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ไม่เอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน

3. ใช้สถานการณ์ผู้อพยพซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ให้เป็นประโยชน์แก่ชาติให้มากที่สุด

4. ดำเนินการทางกฎหมายกับผู้อพยพที่อยู่ในข่ายกระทำผิดอย่างจริงจังในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

5. หากสถานการณ์ผู้อพยพต้องยืดเยื้อยาวนานออกไป ควรเรียกร้องความเห็นใจจากองค์การระหว่างประเทศ ให้ช่วยแก้ไขปัญหاتیไทยต้องเผชิญอยู่ เพื่อแบ่งเบาภาระ เช่น เรียกร้องให้มีพื้นที่รองรับผู้อพยพในประเทศมาตุภูมิ ในลักษณะของ Safe Area หรือ ประเทศอื่นที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันและขอให้ UNHCR และ NGOs เข้าไปให้ความช่วยเหลือดูแลเช่นเดียวกับใน First Asylum

5. วิทยานิพนธ์ เรื่อง ผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า : ศึกษากรณีจังหวัดตาก (Burmese Displaced Person from Fighting: A Case Study of Tak Province) โดย นคร ศิวาลัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา สาเหตุความเป็นมาของผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่าในจังหวัดตาก ปัญหาและผลกระทบต่อประเทศไทย กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย นโยบายในการให้ความช่วยเหลือและแนวทางในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า โดยศึกษาจากเอกสารต่างๆ จากการสำรวจ การสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ในพื้นที่

จากการศึกษาพบว่า การสู้รบในพม่ามีมาตั้งแต่สมัยก่อนที่พม่าจะตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เมื่อพม่าได้รับเอกราชในปีพ.ศ.2490 กะเหรี่ยงได้จัดตั้งกองกำลังเพื่อแบ่งแยกรัฐกะเหรี่ยงเป็นรัฐอิสระหรือปกครองตนเอง พม่าจึงใช้กำลังทหารปราบปรามกองทัพกะเหรี่ยงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดการสู้รบตามบริเวณชายแดนตรงข้ามกับจังหวัดตาก เป็นผลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบอพยพเข้ามาในประเทศไทยกว่า 100,000 คน เฉพาะด้านจังหวัดตากมีมากกว่า 60,000 คน สาเหตุของการอพยพเข้ามาเนื่องจากอยู่ในพื้นที่การสู้รบ ไม่สามารถทำกินในพื้นที่ได้ตามปกติ บ้านเรือนถูกทหารพม่าเผาทำลาย ถูกกล่าวหาว่าให้การสนับสนุนกองทัพกะเหรี่ยง ถูกข่มขืนกระทำชำเรา ถูกเกณฑ์แรงงาน ถูกขูดรีดภาษี ถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ บางส่วนเป็นผู้ที่เคยเป็นผู้นำทางทหารและอดีตนักศึกษาที่เคยต่อสู้กับทหารพม่า ผู้หนีภัยจากการสู้รบส่วนใหญ่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยระหว่าง ปีพ.ศ.2527-2541 สำหรับผู้ที่เดินทางหลังปี พ.ศ. 2542 ส่วนใหญ่เกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า

ผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่ได้มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัยปีค.ศ.1951 และรัฐบาลไทยถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง เพียงแต่ผ่อนปรนให้พักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเมื่อสถานการณ์ในพม่าเอื้ออำนวย และหากหลบหนีออกจากพื้นที่พักพิงฯ จะถูกจับกุมดำเนินคดี ในระหว่างที่พักอาศัยที่ประเทศไทยผู้หนีภัยจากการสู้รบมีสิทธิพื้นฐานตามหลักมนุษยธรรมที่จะไม่ถูกขับไล่ ส่งกลับหรือผลักดันไปยังชายแดน ได้รับที่พักอาศัยที่ปลอดภัย และอาหารสำหรับการดำรงชีวิตตามสมควร

ผู้หนีภัยจากการสู้รบก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบกับประเทศไทยด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม สัญชาติ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และความเป็นอยู่ของประชาชนใกล้พื้นที่พักพิงฯ การแก้ไขปัญหของประเทศไทยที่ผ่านมา คือ การควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบไว้ในพื้นที่พักพิงฯและให้องค์กรพัฒนาเอกชนและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเข้ามา

ดูแลให้ความช่วยเหลือด้านการบรรเทาทุกข์ ปัญหาต่างๆ ภายในพื้นที่พักพิงฯจึงไม่มากนัก ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อยู่นอกพื้นที่พักพิงฯ

ในขณะนี้การสู้รบได้เบาบางลงมาก มีผู้หนีภัยจากการสู้รบบางส่วนกลับเข้าไปสร้างบ้านเรือนอยู่ในพม่า แต่ส่วนใหญ่ไม่ยอมเดินทางกลับพม่า รัฐบาลไทยได้พยายามเจรจาให้พม่ารับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับพม่า ซึ่งพม่าก็รับว่าจะพิจารณาดำเนินการแต่ต้องรอเวลาอีกระยะหนึ่ง สำหรับการสอบถามผู้หนีภัยจากการสู้รบส่วนใหญ่ประสงค์จะเดินทางกลับพม่าหากสถานการณ์การสู้รบหมดไป มีส่วนน้อยซึ่งเป็นกลุ่มแกนนำที่ไม่ต้องการเดินทางกลับ เว้นแต่พม่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือพม่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่านี้

นิยามศัพท์

บุคคลในความดูแล (Persons of Concern) โดยทั่วไปแล้ว UNHCR จะเข้าไปดูแลกลุ่มบุคคลที่มีฐานะเป็น “ผู้ลี้ภัย” ภายใต้คำนิยามที่ระบุในอนุสัญญานับปีค.ศ. 1951 กล่าวคือ เป็นประชาชนที่อยู่นอกประเทศกำเนิดของตน แต่ก็ยังมีกลุ่มบุคคลอื่นที่อยู่นอกเหนือคำนิยามดังกล่าวซึ่ง UNHCR ต้องเข้าไปดูแล ได้แก่ กลุ่มบุคคลในความดูแล (Person of Concern) ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติและเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติได้มีคำสั่งให้ UNHCR เข้าไปดูแล ในเฉพาะกรณี ตัวอย่างเช่น ได้มีการยอมรับกันว่ากลุ่มประชาชนที่พลัดถิ่นภายในประเทศของพวกเขาจำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองระดับนานาชาติ เช่น ชาวเคิร์ดในตอนเหนือของประเทศอิรักและพลเรือนในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา เป็นต้น ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ แม้มิได้เดินทางข้ามพรมแดนระหว่างประเทศแต่มีสภาพเหมือนผู้ลี้ภัยภายในประเทศกำเนิดของตน

บุคคลในความดูแลลำดับแรก คือ พวกที่ถูกนิยามว่า เป็นผู้ลี้ภัยตามบทบัญญัติของ UNHCR ก็เรียกร้องให้ UNHCR ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลประเภทอื่นด้วย ในกรณีของพม่าบุคคลในความดูแลได้แก่ นักศึกษาพม่าที่ลี้ภัยทางการเมืองเข้ามาในไทยตั้งแต่ปีค.ศ. 1988

แหล่งแรกรับผู้ลี้ภัย (First Asylum) หรือพื้นที่พักพิงชั่วคราว (**Temporary Asylum**) หมายถึง ดินแดนของประเทศแรกที่ผู้ลี้ภัยได้เข้ามาหลบภัยซึ่ง UNHCR และประเทศที่สามพยายามเรียกร้องให้เจ้าของประเทศ First Asylum ยอมรับผู้ลี้ภัยไว้โดยไม่ทำการผลักดันกลับ (Non-Refoulement) ซึ่งในเรื่องนี้ประเทศไทยประสงค์ที่จะใช้ “พื้นที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้ลี้ภัย” (Temporary Asylum) มากกว่าคำว่า “แหล่งแรกรับผู้ลี้ภัย” (First Asylum) เพราะคำว่า “First Asylum” มีความหมายในเชิงผูกพันว่า “จะต้องรับผู้ลี้ภัย” ส่วน “Temporary Asylum” นั้น เน้นให้นานาประเทศได้ทราบว่า ไทยยอมรับบุคคลเหล่านั้นไว้เป็นการชั่วคราวเท่านั้นและในลักษณะนี้ ประเทศไทยย่อมมีสิทธิที่จะใช้ดุลยพินิจในการรับผู้ลี้ภัย

ผู้ลี้ภัย (Refugee) นิยามตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ ปี ค.ศ.1951 และพิธีสารต่อท้ายปี ค.ศ.1967 หมายถึง ผู้ที่หลบหนีจากประเทศของตนด้วยความหวาดกลัวที่น่าเชื่อถือว่าจะถูกประหัตประหาร (Well – founded fear of persecution) ด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ฯลฯ และไม่สามารถกลับถิ่นฐานได้ด้วยความปลอดภัยนั้น ในที่นี้จะรวมความหมายกว้างที่ UNHCR ปฏิบัติ คือ ผู้ที่หลบหนีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรงเป็นวงกว้างและผลพวงของสงครามด้วย

เนื่องจากได้เกิดสถานการณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยขึ้นหลายภูมิภาคในโลก จึงได้มีการตกลงยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยในการประชุมที่กรุงเจนีวาปีค.ศ.1951 ซึ่งเท่ากับประเทศสมาชิกยอมรับสถานภาพทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยนั่นเอง ตอนแรกได้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับเฉพาะผู้ลี้ภัยในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1951 แต่ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานตามอนุสัญญา ปีค.ศ. 1951 ออกไปอีก โดยมีพิธีสารต่อท้ายเมื่อปีค.ศ. 1967 ทำให้ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นใหม่ทุกประเทศสามารถได้รับความคุ้มครองจากอนุสัญญานี้โดยไม่จำกัดเวลา

ผู้ลี้ภัยในความหมายของอนุสัญญาปีค.ศ. 1951 ได้กำหนดคุณสมบัติพื้นฐานไว้ 4 ประการ ดังนี้

1.บุคคลเหล่านั้นอยู่นอกประเทศอันเป็นถิ่นกำเนิด (They are outside their country of origin)

2. บุคคลเหล่านั้นไม่สามารถ หรือไม่ประสงค์ที่จะรับการปกป้องจากประเทศนั้นๆ หรือกลับไปยังประเทศนั้นๆ (Unable or unwilling to avail themselves of the protection of that or to return there)

3. ความไม่สามารถหรือประสงค์ที่วั้นั้น เป็นเหตุมาจากความกลัวอย่างมีเหตุผลที่จะถูกทำลายล้าง ประหัตประหาร (Attributable to a well-founded fear of being persecuted)

4. ความกลัวที่จะถูกประหัตประหารดังกล่าวนี้ ต้องเป็นเหตุมาจากเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกกลุ่มเฉพาะทางสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง (Race, Religion, Nationality, Membership of particular social group, or Political opinion)

ผู้พลัดถิ่น (Displaced Persons) ในกรณีของพม่ารัฐบาลไทยให้ความหมายว่า คือผู้ที่หลบหนีออกจากประเทศของตนเนื่องจากสงคราม วิกฤติการณ์ทางการเมือง หรือภัยธรรมชาติ เป็นการชั่วคราว โดยเหตุการณ์นี้มิได้กระทบกระเทือนต่อการถือสัญชาติของผู้พลัดหนี เมื่อสถานการณ์สงบแล้ว ผู้พลัดถิ่นจะต้องกลับบ้าน

ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ศัพท์ที่รัฐบาลไทยใช้เรียกผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงและชาวกะยาที่ที่พำนักอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ รัฐบาลไทยยอมให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในอาณาเขตประเทศไทยได้ และยอมให้องค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เข้าไปดูแลช่วยเหลือก็โดยมีข้อผ่อนผันและเงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลกลุ่มนี้ 3 ประการ คือ

1. ยอมให้อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อมีผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามชายแดนเข้ามา ประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้พักพิงฯในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของมนุษยธรรม (Facilitate and assist them to a safe temporary shelter on humanitarian basis)

2. ผู้หนีภัยจากการสู้รบดังกล่าวนี้ ต้องอยู่ในพื้นที่ที่ประเทศไทยจัดให้เท่านั้น และสถานที่นั้นเป็นเพียงพื้นที่พักพิงชั่วคราว (Temporary Shelter) มิใช่ศูนย์ผู้อพยพ (Refugee Camp)

3. เมื่อการสู้รบในประเทศของตนสิ้นสุดลงหรือเมื่อภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยดังกล่าวผ่านพ้นไป ผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องเดินทางกลับประเทศของตนทันที โดยฝ่ายไทยจะเป็น ???อำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและมีเกียรติ (Facilitate and assist them to return to their home country with safety and dignity)

ดังนั้น เมื่อผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่มีหลักฐานเป็นผู้อพยพเขาจึงเป็น “ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” (Illegal Entrant) ภายใต้บังคับแห่ง พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองของไทย และจาก

การที่ไม่มีฐานะเป็นผู้ลี้ภัย บุคคลเหล่านี้จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะได้รับการปฏิบัติหรือมีผลผูกพันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อเหตุการณ์คลี่คลายก็อาจผลักดันกลับประเทศได้ แม้ไม่สมัครใจ และไม่ต้องผ่านกระบวนการสอบสวนแยกประเภทหรืออาจเรียกร้องสิทธิเดินทางไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่สาม

ผู้พลัดถิ่นในประเทศ (Internally Displaced Persons – IDPs) หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกผลักดันหรือบังคับให้หนี หรือออกจากบ้านเรือน หรือถิ่นฐานพำนักอาศัยของตน โดยเฉพาะอันเนื่องมาจากหรือเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงผลจากการพิพาททางอาวุธ สถานการณ์ความรุนแรงเป็นปกติ การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือมหันตภัยทางธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์ โดยมีได้ข้ามพรมแดนออกไป [UN Guiding Principles on Internal Displacement, 1998]

ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ได้แก่ ผู้ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 บุคคลเหล่านี้รัฐบาลไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติควบคุมจำนวนและออกบัตรประจำตัว (บัตรสีชมพู) ให้ถือไว้ และผ่อนผันให้สามารถขออนุญาตทำงานได้ แต่ต้องอยู่ในพื้นที่ควบคุมใน 9 จังหวัดชายแดนของไทย คือ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง

พื้นที่พักพิงชั่วคราว ได้แก่ พื้นที่ที่รัฐบาลไทยกำหนดให้เป็นที่พักอาศัยของผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงและชาวกะยาห์ ปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 9 แห่งใน 4 จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี และกาญจนบุรี

บทที่ 2

ปฏิสัมพันธ์ไทย-พม่าในบริบทของผู้พลัดถิ่นจากพม่า

1. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า : ปัจจัยการอพยพ

ผู้พลัดถิ่น (Displaced Person) หรือผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเป็นคำนิยามที่รัฐบาลไทยเรียกบุคคลที่อพยพมาจากประเทศพม่าด้วยสาเหตุทางการเมืองและจากการหลบหนีการสู้รบเข้ามาในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 เป็นต้นมา เนื่องจากประเทศพม่ามีการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองจากระบอบประชาธิปไตยมาเป็นระบอบการปกครองแบบสังคมนิยม ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่ไม่พอใจรัฐบาลทหารซึ่งก้าวขึ้นมาปกครองประเทศแทนรัฐบาลพลเรือนพากันหลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย บุคคลเหล่านี้มีทั้งชาวพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในรัฐชายแดนของพม่า รัฐบาลไทยอนุโลมให้บุคคลเหล่านี้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและมีนโยบายส่งกลับเมื่อเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองสงบลง แต่เนื่องจากบุคคลเหล่านี้เป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รัฐบาลไทยจึงอนุโลมให้เป็นกรณีพิเศษโดยไม่ดำเนินการลงโทษด้วยการส่งกลับพม่า แต่ให้สถานภาพ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” และอนุญาตให้อยู่ในพื้นที่ตามจังหวัดชายแดนของไทย

อย่างไรก็ตามสถานการณ์การเมืองภายในพม่ากลับมีความวุ่นวายอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปีค.ศ. 1962 เพราะนอกจากจะเกิดการปฏิวัติโดยคณะนายทหารแล้ว ยังมีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอีกประการหนึ่งด้วย โดยกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยมีความต้องการที่จะมีการปกครองโดยตนเอง และไม่ขึ้นตรงกับรัฐบาลพม่าที่ยุ่งๆ ในขณะที่รัฐบาลกลางของพม่าต้องการให้เกิดเอกภาพทางการเมือง โดยไม่มีการแบ่งแยกเป็นรัฐชนกลุ่มน้อย ความขัดแย้งนี้ได้บานปลายกลายเป็นสงครามกลางเมือง ทำให้เกิดการสู้รบขึ้นทั่วไปในบริเวณเขตอันเป็นที่อยู่ของชนกลุ่มน้อยระหว่างรัฐบาลพม่าและกองกำลังของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ และเป็นเหตุให้ประชาชนในเขตการสู้รบเหล่านี้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยอยู่ตลอดเวลา จนทำให้จำนวนของ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐบาลไทยจำเป็นต้องรับไว้และให้ความอนุเคราะห์ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม และไม่สามารถผลักดันบุคคลเหล่านี้กลับประเทศพม่าได้ เนื่องจากสถานการณ์การสู้รบในพม่าโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชนกลุ่มน้อยยังไม่สงบ และดำเนินเรื่อยมาตราบจนถึงทศวรรษที่ 1980

ต่อมาได้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งยิ่งใหญ่อีกครั้งในพม่า ในปีค.ศ. 1988 โดยประชาชนที่ไม่พอใจการปกครองของคณะนายทหารภายใต้ระบบสังคมนิยมได้ออกมาประท้วงรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลก็ทำการปราบปรามอย่างรุนแรง ส่งผลให้มีการสังหารประชาชนอย่างโหดร้าย ประชาชนพม่าจำนวนมากพากันหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยอีกครั้ง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของพม่าในปี ค.ศ. 1988 นี้ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายทางเศรษฐกิจของพม่า โดยพม่าเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากสังคมนิยมมาสู่ระบบการเปิดตลาด และอนุญาตให้ต่างชาติเข้าไปลงทุนในประเทศพม่า หลังจากที่ยึดประเทศและไม่ยอมรับการลงทุนจากต่างชาติมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1962

การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายเศรษฐกิจของพม่าสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยเช่นกัน เพราะในช่วงปี ค.ศ. 1988 เป็นช่วงที่รัฐบาลไทยภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก และให้ความสำคัญด้านความมั่นคงเป็นรอง

หลังจากนั้นมา ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งต่อประเทศในกลุ่มอินโดจีนอันได้แก่ กัมพูชา ลาว และเวียดนาม รวมถึงพม่า ซึ่งรัฐบาลไทยมักให้ความสำคัญระมัดระวังต่อการดำเนินนโยบายมาโดยตลอดอย่างสำคัญ โดยจะเน้นความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจมากกว่าความหวาดระแวงด้านความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงทั้งสองปัจจัยนี้คือ ด้านนโยบายต่างประเทศและนโยบายเศรษฐกิจของไทย และการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองและเศรษฐกิจของพม่า ได้ส่งผลให้รัฐบาลไทยเข้าไปมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าในมิติใหม่ นั่นคือความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการลงทุนร่วมกันในหลายโครงการ โดยนักธุรกิจไทยได้เข้าไปลงทุนในประเทศพม่ามากขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา

การลงทุนของไทยโดยรัฐบาลและเอกชนมีส่วนสัมพันธ์กับการอพยพเข้าสู่ประเทศไทยของประชาชนจากพม่าทั้งที่เป็นชาวพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอีกหลายระลอก ทำให้จำนวนของ “ผู้พลัดถิ่น” เพิ่มขึ้นจากจำนวนหมื่นเป็นจำนวนแสน และก่อให้เกิดปัญหาที่เริ่มหาทางออกไม่ได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า จากความมั่นคงมาเป็นความสัมพันธ์ในเชิงธุรกิจในปี ค.ศ. 1988 ของนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อย่างกระทันหัน ทำให้รัฐบาลไทยประเมินสถานการณ์การอพยพของผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่าต่ำกว่าความเป็นจริงที่เกิดขึ้น จึงมิได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อตั้งรับสถานการณ์นี้อย่างเป็นจริง อีกทั้งการแก้ปัญหาที่นั้น ยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะจัดการกับปัญหานี้อย่างไรในอนาคต หากการสู้รบในพม่ายังไม่หยุดและสถานการณ์การเมืองยังไม่มีเสถียรภาพพอที่จะส่งกลับผู้หนีภัยได้อย่างปลอดภัยและยั่งยืน

นอกจากนั้น ยังไม่มีการกำหนดนโยบายที่จะเป็นการป้องกันไม่ให้กระแสของผู้พลัดถิ่นหลังไหลเข้ามาในไทยเพิ่มขึ้นอีกด้วย

ในทางกลับกัน นโยบายต่างประเทศต่อพม่าในรัฐบาลช่วงหลังพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อีกหลายสมัยได้กลายเป็นปัจจัยหนึ่งของสถานการณ์การหลังไหลเข้ามาของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยจากพม่าเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ.1994-1995 และ 1997 ซึ่งทำให้ปัญหาผู้พลัดถิ่นจากพม่าในไทยทวีความซับซ้อนจนยากจะแก้ไขจัดการได้ภายในระยะเวลาอันสั้นและเมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขทางการเมืองในพม่าที่ยังไม่มีแนวทางที่จะมีเสถียรภาพในเวลาเร็ววัน อีกทั้งเงื่อนไขของการส่งกลับผู้หนีภัยสงครามตามกฎหมายระเบียบของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nation High Commissioner for Refugee - UNHCR) ด้วยแล้ว การแก้ไขปัญหาผู้พลัดถิ่นที่ยั่งยืนด้วยการส่งกลับ โดยความสมัครใจคงจะต้องทอดยาวไปกว่าที่รัฐบาลไทยคาดคิดเอาไว้

จากสถานการณ์การเพิ่มจำนวนของผู้พลัดถิ่นจากพม่าอย่างรวดเร็ว และโดยไม่มีแนวโน้มว่าจะทำการส่งกลับได้ด้วยวิธีใด จึงทำให้รัฐบาลเริ่มตระหนักว่าปัญหาการอพยพนี้คงไม่จบง่าย ๆ รัฐบาลจึงหาทางป้องกันด้วยการกำหนดสถานภาพให้กับบุคคลที่อพยพมาจากพม่าชุดใหม่ที่เกิดขึ้นทางเข้ามาหลังปีค.ศ. 1976 ว่าเป็น “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” โดยอนุโลมให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และจะดำเนินการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์ในพม่าสงบ พร้อมทั้งกำหนดพื้นที่ให้เป็นที่อยู่อาศัยโดย

เรียกว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” และมีสถานภาพต่างจาก “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ซึ่งอพยพเข้ามาในไทยก่อนปีค.ศ. 1976 ซึ่งสามารถอยู่นอกพื้นที่พักพิงได้แต่ต้องอยู่ภายในพื้นที่จังหวัดชายแดน และสามารถขออนุญาตเดินทางออกนอกพื้นที่ได้เพื่อไปทำงาน บุคคลเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะขอสัญชาติไทยได้ในอนาคต จึงมีสถานภาพแตกต่างไปจาก “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ซึ่งต้องเดินทางกลับพม่าเมื่อเหตุการณ์สงบ และเป็นกลุ่มเป้าหมายของงานวิจัยนี้ ดังนั้นในข้อความต่อไปจากนี้จะขอลำดับถึงเฉพาะกลุ่มเป้าหมายคือ “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” แต่เพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น

2. สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่ากับนโยบาย “แนวกันชน”

หากพิจารณาบริบทการเมืองภายในของพม่าเองแล้วจะพบว่าสถานการณ์การอพยพหรือการลี้ภัยของประชากรจากพม่าโดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาอยู่ในเขตประเทศไทยนั้น เป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะไทยกับพม่ามีพรมแดนทั้งทางบกและทางน้ำติดต่อกันประมาณ 2,000 กว่ากิโลเมตร โดยเฉพาะทางบกที่มีแนวพรมแดนเป็นป่าเขาลำเนาไพร มีช่องทาง

สัญจรไป-มาตามธรรมชาติเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ชาวบ้านที่อยู่ในบริเวณชายแดนสามารถใช้ช่องทางดังกล่าวหลบหนีเข้ามายังประเทศไทย เมื่อเกิดความไม่สงบในฝั่งพม่า

นอกจากนี้ หมู่บ้านตามตะเข็บชายแดนไทยด้านตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ล้วนเป็นหมู่บ้านของชาวเขาเผ่าต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันกับหมู่บ้านในเขตพม่า ประชากรเหล่านี้มีความผูกพันทางด้านชาติพันธุ์และเครือญาติ ดังนั้นการคบค้าสมาคมและการไปมาหาสู่ระหว่างกลุ่มบุคคลของสองประเทศในบริเวณชายแดน จึงเป็นเรื่องปกติที่ปฏิบัติกันมาตั้งแต่สมัยอดีตจนถึงปัจจุบัน เมื่อคนเหล่านี้หนีความวุ่นวายในพม่าเข้ามาในเขตไทยจึงได้รับการช่วยเหลือจากชาวบ้านที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดนเป็นอย่างดี สภาพเช่นนี้เอื้ออำนวยต่อการหลบเข้ามาพักพิงชั่วคราวในประเทศไทยเป็นอย่างดี

ด้วยปัจจัยทางภูมิศาสตร์และสังคมเช่นนี้ จึงทำให้มีประชากรส่วนหนึ่งหลบเข้ามาอยู่ในประเทศอย่างสม่ำเสมอ ทุกครั้งที่ภายในประเทศพม่าเกิดความวุ่นวาย จากการสู้รบหรือภัยพิบัติใด ๆ ก็ตาม อาจกล่าวได้ว่านับตั้งแต่เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 เป็นต้นมา ปรากฏการณ์ของการอพยพลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยได้กลายเป็นเรื่องปกติวิสัยและคาดการณ์ได้ เพราะการสู้รบระหว่างกลุ่มรัฐบาลพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยจะเกิดขึ้นทุกช่วงฤดูแล้งของทุกปี และเมื่อฤดูฝนมาเยือนกองทัพทหารพม่าก็จะยกทัพกลับไป และบรรดาชนกลุ่มน้อยก็จะพากันอพยพกลับบ้านเกิดเมืองนอน เพื่อดำเนินชีวิตตามปกติต่อไป และเหลือบุคคลตกค้างอยู่ในเขตประเทศไทยไม่มาก จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องมีมาตรการหรือนโยบายที่จะเข้ามาดูแลในสถานการณ์อพยพลี้ภัยตามช่วงฤดูกาลเหล่านี้

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังเห็นว่า การมีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ในเขตบริเวณตะเข็บชายแดนไทยพม่าถือว่าเป็นผลดีต่อความมั่นคงของประเทศ สืบเนื่องมาจากการที่ไทยและพม่ามีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่เป็นศัตรูต่อกัน โดยเฉพาะในกรณีของไทยได้เสียกรุงศรีอยุธยาให้กับพม่าถึงสองครั้ง ครั้งสุดท้ายในปี ค.ศ. 1767 รัฐไทยจึงมีความหวาดระแวงอยู่ตลอดเวลาว่า พม่าจะยกทัพเข้ามาทำศึกกับไทย ความหวาดระแวงและการตั้งระวางภัยด้านตะวันตกนี้มีเรื่อยมาตั้งแต่สมัยกรุงธนบุรี จวบจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีและสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงให้ความสำคัญกับการป้องกันพระนครจากการรุกรานอย่างยิ่งยวด พร้อมกันนั้นก็ได้มีการตั้งเมืองชายแดนขึ้นมาเป็นป้อมปราการในการรับมือกับข้าศึก เช่น เมืองราชบุรีและเมืองกาญจนบุรี¹

¹ สุเนตร ชุตินธรานนท์, พม่ารบไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2537), หน้า 19.

ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงรับอุปการะคนเชื้อชาติมอญ ซึ่งอพยพเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารในยามที่ถูกพม่าก่อกวน ประเทศไทยได้จัดให้ชาวมอญเหล่านี้ รวมกันเป็นหมู่เป็นเหล่าอยู่ตามเมืองหน้าด่าน ตำบลต่างๆ ในหัวเมืองที่ติดกับพม่า เมืองหน้าด่านเหล่านี้เรียกรวมกันว่า เมืองรามัญ 7 เมือง ขึ้นตรงต่อเมืองกาญจนบุรี และได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคนมอญขึ้นมาเป็นผู้สำเร็จราชการเมืองรามัญทั้ง 7 นี้ ซึ่งได้แก่ สังขละบุรี ลุ่มซุ่ม ท่าตะกั่ว ท่าขนุน ท่ากระดาน ไทรโยค และทองผาภูมิ² โดยมีมอบหมายให้ชาวมอญใน 7 หัวเมือง ทำหน้าที่ในการลาดตระเวนรักษาด่านอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้พม่าเล็ดลอดเข้ามาสืบข่าวความเคลื่อนไหวในไทยขณะเดียวกัน เนื่องจากเป็นเมืองหน้าด่านชั้นนอกต่อแดนเมืองเมะลาลัง ก็ต้องหมั่นสืบข่าวราชการในเมืองพม่าด้วย³

นอกจากกลุ่มมอญในบริเวณด้านตะวันตกแล้ว ประเทศไทยยังมีนโยบายให้ข้าราชการในเขตหัวเมืองทางเหนือผูกสัมพันธ์กับชาวกะเหรี่ยงที่อยู่ในบริเวณแม่น้ำสาละวินเพื่อให้เป็นผู้คอยสอดแนมความเป็นไปในรัฐพม่าและดินแดนกะเหรี่ยงเพื่อรายงานไปยังกรุงเทพมหานครอีกด้วย⁴ ประเทศไทยในอดีตจึงมีความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่ไม่ใช่พม่า ดังเช่นมอญ กะเหรี่ยง และคะยาห์ หรือกะเหรี่ยงแดง ซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณลุ่มน้ำสาละวินเป็นอย่างดี ความสัมพันธ์อันดีนี้เกิดขึ้นเพราะต่างเอื้ออาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือกลุ่มชาติพันธุ์ได้อาศัยแผ่นดินไทยเป็นที่หลบหนีภัยจากรัฐพม่า ในขณะที่รัฐไทยก็ได้อาศัยกลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นแนวด่านหน้าในการปะทะกับกองทัพพม่า ในคราวศึกระหว่างสองประเทศ และในขณะเดียวกันกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็ทำหน้าที่เป็นผู้สืบราชการลับในประเทศพม่ามารายงานให้กับกรุงเทพมหานครได้รับทราบเป็นระยะๆ

สถานการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่ตลอดยุคต้นรัตนโกสินทร์จนกระทั่งพม่าตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษในปีค.ศ. 1886 ประเทศไทยจึงค่อยคลายความหวาดระแวงในรัฐพม่า และหันไปให้ความสนใจกับการแผ่อำนาจของมหาอำนาจเฉกเช่นอังกฤษและฝรั่งเศสแทน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยก็ยังคงรักษาไมตรีกับบรรดาชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดนต่อไป เพื่อหวังผลในการรับรู้ข่าวสารภายในประเทศพม่า ผ่านการสืบราชการลับของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ จนกระทั่งพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1948 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าจึงเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสัมพันธ์อีกรูปแบบหนึ่ง

² สุเอ็ด คชเสนีย์, "ผู้ว่าราชการรามัญ 7 เมือง," รวบรวมเกร็ดพงศาวดารและประวัติศาสตร์ชนชาติมอญ (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2525), หน้า 37.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

⁴ Constant M. Wilson, "Burmese-Karen Welfare, 1840-1850," **A Thai View in Ethnicity and Thai Military in Asia** (London : Transaction Books, 1981), p. 31.

ในปี ค.ศ.1947 ก่อนพม่าจะได้รับเอกราชจากอังกฤษ ไทย-พม่าได้เปิดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการขึ้น โดยในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1947 ได้มีการแลกเปลี่ยนพิธีสาส์นและทำพิธีเปิดสถานทูตพม่าประจำประเทศไทยขึ้นที่กรุงเทพฯ⁵ หลังจากนั้นไทยและพม่าก็มีความสัมพันธ์อย่างราบรื่นเรื่อยมาจนกระทั่งมาสะดุดชะงักในปี ค.ศ. 1962 เนื่องจากเกิดรัฐประหารขึ้นในประเทศพม่า โดยนายพลเนวินได้ทำการปฏิวัติโค่นล้มรัฐบาลพลเรือน และประกาศใช้นโยบาย “สังคมนิยมวิถีพม่า” (the Burmese Way to Socialism) ทำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นมีความหวาดระแวงว่าระบบสังคมนิยม ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับระบอบคอมมิวนิสต์ และถือเป็นภัยร้ายแรงต่อรัฐบาลไทยในสมัยนั้นจะแพร่ขยายมายังไทย จึงทำให้รัฐบาลไทยรักษาระยะห่างในความสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าไปจนถึง ค.ศ.1988

ดังนั้น สถานการณ์อันยาวนานในความสัมพันธ์ไทย-พมานี้จึงมีชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ในบริเวณชายแดนไทย-พม่า เป็นตัวแสดงที่สำคัญ (important actors) เสมอมา โดยชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ทำหน้าที่เป็น “แนวกันชน” ให้กับเขตแดนประเทศไทย โดยที่มีชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์เป็น “เมืองหน้าด่าน” หรือเปรียบเสมือนป้อมปราการด่านหน้าของไทย นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการนำข่าวคราวความคับหน้าหรือความเป็นไปในเขตพม่ามารายงานให้กับ “หน่วยราชการไทย” อีกประการหนึ่งด้วย ด้วยเหตุนี้การมีชุมชนของชนกลุ่มน้อยอยู่ตามรอยตะเข็บชายแดนไทย-พม่า จึงไม่ใช่เรื่องเสียหายหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงต่อรัฐไทยหรือประเทศไทย หากแต่ในทางตรงกันข้ามการมี “แนวกันชน” ตามชายแดนกลับเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทย ดังนั้นจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าเหตุใดรัฐบาลไทยในสมัยนั้นจึงไม่มีนโยบายกีดกัน กดดัน หรือผลักดันให้กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ถอยห่างจากแนวตะเข็บไทย หรือแม้แต่ผลักดันให้กลับประเทศ เมื่อเข้ามาหลบภัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

2.1 สถานการณ์ในพม่า ตั้งแต่ปี ค.ศ.1962 ถึงค.ศ.1980

สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่า และการลี้ภัยของประชาชนที่เป็นชนกลุ่มน้อยจากพม่าเริ่มเปลี่ยนแปลงหลังการปฏิวัติรัฐประหารเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 1962 เป็นต้นมา เนื่องจากนายพลเนวิน ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ใช้นโยบาย “สังคมนิยมวิถีพม่า” (the Burmese Way to Socialism) เป็นระบบการปกครองใหม่ของพม่า มีการตั้ง “สภาปฏิวัติ” ขึ้นมาดำเนินงานในการ

⁵ ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า,” เอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ หน่วยที่ 13-15 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529), หน้า 831.

บริหารประเทศ ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบสภา และนำระบอบการปกครองแบบเผด็จการทหารเข้ามาแทนที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตก⁶

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของนายพลเนวิน ยังผลให้ประชาชนชาวพม่าพากันหลบหนีออกจากประเทศเป็นจำนวนมาก เพราะไม่มั่นใจในการปกครองระบบสังคมนิยม อีกทั้งรัฐบาลใหม่ยังเป็นคณะนายทหาร จึงทำให้ประชาชนหวาดกลัว และจากการปราบปรามนักศึกษาที่ก่อการประท้วงอย่างรุนแรงของสภาปฏิวัติ ทำให้นักศึกษาส่วนหนึ่งหลบหนีการจับกุมมายังประเทศไทย⁷ นอกจากนักศึกษาแล้ว ยังมีนักการเมือง และประชาชนที่ไม่พอใจคณะปฏิวัติและสภาปฏิวัติอีกเป็นจำนวนมาก จึงนับได้ว่าในปีนี้เอง ประเทศไทยเริ่มมีผู้หลบหนีภัยจากพม่าเข้าสู่ประเทศไทยเพิ่มเติมขึ้นมาจากกลุ่มเดิมที่มีมาเป็นประจำนั่นคือ กลุ่มชาติพันธุ์

ในขณะเดียวกัน สภาปฏิวัติได้มอบหมายภารกิจสำคัญให้กับกองทัพบกในการป้องกันประเทศและปราบปรามการก่อการร้ายภายในประเทศ โดยกองทัพบกนั้น นอกจากจะมีกองกำลังอยู่ที่ย่างกุ้ง ซึ่งเป็นเมืองหลวงแล้ว ยังมีกองบัญชาการตามเขตต่างๆ ของพม่าอีก 8 ภาค เป็นการกระจายการรักษาความมั่นคงเข้าไปในเขตต่างๆ เพื่อสะดวกในการปราบผู้ก่อการร้ายทั้งของคอมมิวนิสต์และชนกลุ่มน้อย⁸ และภารกิจที่สำคัญของกองทัพบกในขณะนั้นก็คือการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อย เพราะบรรดาชนกลุ่มน้อยที่ก่อการกบฏนั้น ยังเป็นปัญหาอยู่และรัฐบาลกลางของพม่า แม้ว่าจะพยายามอย่างหนักในการปราบปรามก็ไม่สามารถทำได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากกองกำลังกลุ่มน้อยเหล่านี้ยังคงต่อสู้เพื่อเอกราชของตัวเอง และมีประชาชนให้การสนับสนุนอยู่ แม้จะมีใช้ทั้งหมดก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยของกองทัพบกพม่า ส่งผลให้มีชนกลุ่มน้อยและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่รัฐชายขอบ อันได้แก่ รัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ รัฐคะยาห์ รัฐฉาน รัฐคะฉิ่น รัฐชิน และรัฐอะร่ากัน (ยะไข่) ได้รับผลกระทบของการปราบปรามทั้งสิ้น โดยเฉพาะ

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตรัฐกะเหรี่ยง รัฐคะยาห์ รัฐมอญ และรัฐฉานซึ่งมีพรมแดนติดชายแดนไทยต่างพากันหลบหนีภัยเข้ามาในประเทศไทยเพื่อหลบภัยเป็นการชั่วคราว

⁶ นรนิติ เศรษฐบุตร, ทหารกับสังคมนิยมในพม่า, รายงานวิจัย (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 18.

⁷ ผู้วิจัยได้เคยสัมภาษณ์ผู้นำของกองกำลังกลุ่มพรรคมอญใหม่ (the New Mon State Party) ที่อำเภอ

สังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ในช่วงปี ค.ศ. 1993 ผู้นำท่านนี้ระบุว่า ท่านเดินทางออกจากพม่าในปี ค.ศ. 1962 เพราะต้องหนีภัยจากการปราบปรามของรัฐบาลทหารพม่า

⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร, ทหารกับสังคมนิยมในพม่า, หน้า 20.

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าปี ค.ศ.1962 นับเป็นปีที่มีความสำคัญของกระบวนการอพยพข้ามถิ่นของประชาชนจากพม่าทั้งที่เป็นชาวพม่าเองและชนกลุ่มน้อย แต่กลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบทางการเมือง และการปราบปรามอย่างรุนแรงกลับเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อย ทั้งนี้เนื่องเพราะรัฐบาลพม่าหรือสภาปฏิวัติได้หันมาเน้นนโยบายในการปราบชนกลุ่มน้อยอย่างจริงจัง เพื่อกดดันให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยวางอาวุธและยอมสวามิภักดิ์ต่อรัฐบาล เลิกต่อต้านรัฐบาล และยอมรับอำนาจการปกครองของรัฐบาลพม่าที่ย่างกุ้ง

การปราบปรามของกองทัพพม่าอย่างหนัก ส่งผลให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มสำคัญคือ กลุ่มกะเหรี่ยงได้ถอยร่นจากบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำอิรวดี (the Irrawaddy Delta) มารวมพลกับกองกำลังกะเหรี่ยงที่มีฐานที่มั่นอยู่ในรัฐกะเหรี่ยงบริเวณติดพรมแดนไทย ส่งผลให้กองกำลังกะเหรี่ยงที่อยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า หรือที่เรียกว่า KNU (the Karen National Union) กลายเป็นกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่มีกำลังเข้มแข็งมากที่สุด นอกจากกลุ่มกะเหรี่ยงแล้วยังมีกองกำลังของคะยาห์ ได้แก่ กลุ่มพรรคก้าวหน้าคะยาห์ (the Karenni National Progressive Party - KNPP) กองกำลังของมอญ ได้แก่ พรรคมอญใหม่ (the New Mon State Party - NMSP) และกลุ่มไทใหญ่ หรือกองทัพไทใหญ่ (the Shan State Army - SSA) และยังมีอีกหลายกลุ่มที่อาศัยพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่าเป็นที่ตั้งฐานที่มั่น และทำการซ่อนผู้คนเพื่อต่อสู้กับทหารพม่า ดังนั้นในช่วงของการสู้รบ เมื่อฝ่ายกองกำลังชนกลุ่มน้อยเพลี่ยงพล้ำ ก็จะมีผู้นำหลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทย และอาศัยเป็นที่หลบซ่อน สะสมกำลังอาวุธยุทโธปกรณ์และอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อกลับเข้าไปปฏิบัติการในเขตพม่า เมื่อมีกำลังพร้อมเพรียงก็ยกเข้าไปในเขตพม่าเพื่อบ่อนทำลายพม่า เมื่อสู้ไม่ได้ก็ถอยร่นหลบหนีเข้ามาอยู่ในเขตไทยเพื่อรวมกำลังต่อสู้ใหม่เป็นเช่นนี้เรื่อยมา⁹

2.2 ปฏิกริยาและการตั้งรับของรัฐบาลไทยในระหว่างปี ค.ศ.1962-1980

2.2.1 ความมีเมตตาจิตและการยึดหยุ่น

เมื่อพิจารณาสถานการณ์การหลบหนีเข้าเขตไทยของบรรดาผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อย และประชาชนซึ่งเป็นพลเรือนที่อพยพเข้ามาหลบภัยในเขตไทย รัฐบาลในขณะนั้น คือรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปี ค.ศ. 1959 – 1963 (9 ก.พ. 2502 - 8 ธันวาคม 2506) ซึ่งเป็นช่วงที่ นายพลเนวินก่อรัฐประหารในปี ค.ศ. 1962 (พ.ศ. 2505) และต่อมาในปีค.ศ.

⁹ พลอากาศตรีอุทัย บุญยชาติ, “ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2521-2522 (กรุงเทพฯ, 2522), หน้า 32.

1965-1966 (พ.ศ. 2508-2509) และรัฐบาลของพลโทถนอม กิตติขจร ปีค.ศ. 1963-1973 (9 ธันวาคม 2506 - 14 ตุลาคม 2516) จึงได้มีนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยซึ่งจัดตั้งเป็นกองกำลังต่อต้านรัฐบาลพม่าขึ้น และมีนโยบายต่างประเทศต่อพม่าดังนี้¹⁰

1) ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้อพยพในเรื่องนโยบายของฝ่ายเรา และห้ามมิให้ดำเนินการเคลื่อนไหวใดๆ ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพม่าโดยเด็ดขาด

2) ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจตรวจสอบชื่อ ประวัติของผู้อพยพของแต่ละบุคคลโดยละเอียด ตลอดจนสืบสวนติดตามพฤติกรรมและความเคลื่อนไหวทุกระยะ ทั้งนี้เมื่อจำเป็นจะได้นำมาตรการปฏิบัติมาใช้ตามความเหมาะสมแต่ละประเภทบุคคลได้ถูกต้อง

3) ให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการวางมาตรการปฏิบัติต่อผู้อพยพเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและติดตามความเคลื่อนไหว และกำหนดถิ่นที่อยู่ให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงของไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่า คำนิยามที่ใช้เรียกบุคคลที่ลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลโทถนอม กิตติขจร ยังใช้คำว่า “ผู้อพยพ” ซึ่งต่อมาคำคำนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ได้กำหนดนโยบายต่างประเทศต่อพม่าไว้ค่อนข้างชัดเจนว่า

“ส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับสหภาพพม่า และไม่สนับสนุนกบฏเชื้อชาติต่างๆ ของสหภาพพม่าให้ใช้ดินแดนเพื่อเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลสหภาพพม่า แต่ก็ไม่ใช่วิธีตัดญาติขาดมิตรกับกลุ่มชนส่วนน้อยนี้ ไทยจะช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม และให้ลี้ภัยทางการเมืองได้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ”¹¹

นโยบายของรัฐบาลไทยในยุคนี้จึงนับว่ายังคงมีไมตรีจิตต่อชนกลุ่มน้อยอยู่ โดยอนุญาตให้สามารถลี้ภัยทางการเมืองมาอยู่ในประเทศไทยได้ ในขณะเดียวกัน ปรากฏว่าในบริเวณชายแดนไทย-พม่าได้มีกลุ่มชาวบ้านทยอยกันเข้ามาหลบภัยในเขตประเทศไทยอยู่อย่างสม่ำเสมอ เป็นประจำทุกปีในช่วงที่มีการสู้รบในฤดูแล้ง ซึ่งรัฐบาลไทยก็ให้ความอนุเคราะห์ให้ที่พักอาศัยโดยไม่ได้ทำการผลักดันออกไปแต่ประการใด เนื่องจากเห็นว่า บุคคลเหล่านี้เข้ามาพำนักในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว เมื่อเหตุการณ์สงบลงแล้วก็จะเดินทางกลับบ้านเกิดของตนไป ด้วยสถานการณ์เช่นนี้ จึงไม่จำเป็นต้องมีการจัดการอย่างไรต่อผู้อพยพเหล่านี้เป็นกรณีพิเศษ เพราะบุคคลเหล่านี้ไม่มีแนวโน้มที่

¹⁰ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2508.

¹¹ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2508 อ้างใน อุทัย บุญชาติ , หน้า 32.

จะพำนักอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร การดูแลของรัฐบาลไทยจึงไม่ได้เพิ่งเล็งไปที่พลเรือน
หากแต่เพิ่มความระมัดระวังไปที่บรรดาหัวหน้ากองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ

2.2.2 การเข้มงวดและเพิ่มการควบคุม

ต่อมาในสมัยของรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ปีค.ศ. 1973-1975 (14 ตุลาคม 2516 - 14 กุมภาพันธ์ 2518) ได้ดำเนินนโยบายสืบเนื่องจากสมัยของพลโทถนอม กิตติขจร คือ การดูแลผู้อพยพจากประเทศพม่า โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า¹² ขึ้น ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น เจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่จากกรมตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณากิจกรรมและภารกิจที่เกี่ยวข้องกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และได้มีมติให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นฯ เพื่อให้ทราบจำนวนที่แน่นอน ซึ่งได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลเหล่านี้

แม้จะมีการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีจากนายสัญญา ธรรมศักดิ์ มาเป็นนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ในช่วงปีค.ศ. 1976-1977 (22 ตุลาคม 2519 - 19 ตุลาคม 2520) แต่คณะกรรมการควบคุมผู้พลัดถิ่นชุดนี้ก็ยังคงดำรงอยู่ และได้ปฏิบัติภารกิจต่อมา โดยได้มีการสั่งการให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการในการนำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าในปีค.ศ. 1977 โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ¹³

1) จังหวัดแม่ฮ่องสอน	1,834 คน
2) จังหวัดเชียงใหม่	1,658 คน
3) จังหวัดเชียงราย	3,918 คน
4) จังหวัดกาญจนบุรี	4,354 คน
5) จังหวัดตาก	1,241 คน
6) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์	300 คน
รวมทั้งสิ้น	<u>13,305</u>
	คน

นอกจากนี้ยังพบว่ามียุทธภัณฑ์และอาวุธซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในเขตประเทศไทยอยู่หลายกลุ่มด้วยกันคือ กลุ่มไทยใหญ่ กลุ่มกะฉิ่นอิสระ กลุ่มกะเหรี่ยงอิสระ กลุ่มกะยาห์ กลุ่มมูเซอ และกลุ่มมอญ ซึ่งมติของคณะรัฐมนตรีในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2520 ได้กำหนดว่า

¹² คำที่ปรากฏใช้เรียกบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยสมัยนี้ จะใช้คำว่า “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” แทนคำว่า “ผู้อพยพ” ดังที่ปรากฏในเอกสารทางการไทยในปีค.ศ. 1965-1966.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

“ให้รัฐบาลผลักดันออกนอกประเทศและจับกุมตัวกบฏพม่าที่อยู่ในประเทศไทยและที่ไม่อาจไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามได้ รัฐบาลต้องกำหนดเงื่อนไขให้มีกิจกรรมทางการเมืองหรือการกระทำใดๆ ที่เป็นปฏิกิริยาต่อรัฐบาลพม่า ส่วนกรณีบุคคลที่มีได้ขอลี้ภัยทางการเมืองนั้น รัฐบาลควรพิจารณาผลักดันให้ออกไปจากประเทศไทยโดยเด็ดขาด หรือโดยวิธีการอื่นใดที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าจะตกลงร่วมกัน”

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2521 ว่า

“ดำเนินทุกวิถีทางให้พม่าเข้าใจว่า ไทยไม่สนับสนุนผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่าให้ใช้ดินแดนไทย เพื่อดำเนินการที่เป็นปฏิกิริยาต่อรัฐบาลพม่าโดยกวาดล้างใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การปฏิบัติต่อผู้พลัดถิ่นและผู้ลี้ภัยเหล่านี้จะดำเนินโดยมิได้ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ การช่วยเหลือใดๆ ให้เป็นไปโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น”

พร้อมกันนั้นได้เร่งกวาดล้างและควบคุมบรรดาผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ที่พำนักอาศัยอยู่ในเขตไทยในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงราย เชียงใหม่ ตาก กาญจนบุรี และประจวบคีรีขันธ์ โดยให้ผู้ว่าราชการของแต่ละจังหวัด แจ้งหัวหน้ากองกำลังในเขตพื้นที่ของตนให้นำกองกำลังออกไปอยู่นอกเขตไทย และให้เรือถอนค่ายคูประตูหอรบในเขตไทยให้หมดสิ้น ซึ่งทุกจังหวัดดังกล่าวก็ได้ดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในปีค.ศ. 1978 ซึ่งอยู่ในช่วงของรัฐบาลสมัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ปี ค.ศ. 1978-1980 (11 พฤศจิกายน 2520 - 3 มีนาคม 2523)

ในส่วนของประชาชนที่หลบหนีเข้ามานั้น ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลไทยได้จัดตั้งศูนย์เพื่อรองรับแต่อย่างใด และยังได้เพิ่มความเข้มงวดกวาดล้างมากยิ่งขึ้น โดยในระหว่างปี ค.ศ. 1976-1980 นั้น รัฐบาลได้เพิ่มมาตรการในการควบคุมผู้พลัดถิ่นอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ซึ่งพอประมวลได้ดังนี้คือ¹⁴

การกำหนดให้การเข้าเมืองโดยไม่ผ่านทางที่กำหนดเป็นการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ

¹⁴ ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “ปัญหาความมั่นคงชายแดนระหว่างไทย-พม่า,” เอกสารการสัมมนาเรื่อง “ปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย” สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2525.

1) นับแต่วันที่ 9 มีนาคม 1976 เป็นต้นไป กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศห้าม “คนต่างด้าวสัญชาติพม่า” อพยพหลบภัยเข้ามาในประเทศไทย ตามเขตแดนที่ติดต่อกับเขตพม่า เนื่องจากว่าสถานการณ์ในประเทศพม่าปัจจุบันอยู่ในภาวะปกติแล้ว ในกรณีถ้าทางการจับผู้ที่เข้ามาในประเทศไทยหลัง มีนาคม ค.ศ. 1976 ได้ ก็ให้ถือว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้เข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมาย จึงต้องดำเนินคดีและสั่งจำคุก เมื่อพวกนี้พ้นโทษแล้วทางไทยจะทำการส่งไปให้เจ้าหน้าที่พม่าตามจุดต่างๆ ตามบริเวณชายแดน แต่ถ้าทางไทยจับผู้พลัดถิ่นได้เป็นจำนวนมากๆ ก็จะมีการส่งกลับไปเขตพม่าทันที

2) สำหรับบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศก่อนมีนาคม 1976 นั้น ทางรัฐบาลไทยก็มีนโยบายที่จะผลักดันพวกนี้ออกไปจากเขตแดนไทยเช่นกัน แต่ในขณะที่ยังอนุญาตให้อยู่ในเขตไทยในระยะนี้เพื่อเป็นการแยกพวกนี้ออกไปจากข้อที่ 1) และเป็นการควบคุมพวกนี้ไปในตัว ทางมหาดไทยจึงได้กำหนดมาตรการไว้ดังนี้

ก. การจัดทำบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่น โดยที่ทางการมีทั้งบัญชีรายชื่อบุคคลในบ้าน และทะเบียนประวัติด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ทราบจำนวนที่แน่ชัดและควบคุมการเคลื่อนไหวด้วย บัตรประจำตัวดังกล่าวนี้ไม่ได้ให้สิทธิใดๆ แก่ผู้ถือ

ข. การจัดทำหลักฐานการเกิดและการตาย ในกรณีของการเกิดนี้ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 1972 บุตรของผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่เกิดในราชอาณาจักรไทย จะต้องถูกถอดสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทย

ค. การกำหนดเขตที่อยู่ โดยที่จังหวัดเป็นผู้กำหนดให้ตามแต่จะเห็นสมควร โดยคำนึงถึงลักษณะภูมิประเทศ เหตุการณ์และความมั่นคงของประเทศ สำหรับผู้ที่มีเหตุจำเป็นในบางคราวที่จะต้องออกไปนอกเขตจำกัด ก็ให้ขออนุญาตนายอำเภอ ถ้าจะออกจากเขตหมู่บ้านหรือตำบลถ้าจะออกจากเขตอำเภอ ต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดและถ้าจะออกนอกเขตจังหวัดต้องขออนุญาตต่อปลัดกระทรวง

ง. การกำหนดโทษผู้พลัดถิ่นที่หลบหนีออกนอกเขตที่อยู่นั้น ทางกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดระเบียบไว้ว่า ถ้าผู้ใดหลบหนีออกนอกเขตอำเภอหรือจังหวัด จะต้องมีความผิดตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 (ค.ศ. 1979) ซึ่งระบุว่าผู้ฝ่าฝืนระเบียบนี้ ต้องระวางโทษไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีความเข้มงวดในส่วนของนโยบายของรัฐบาลหากแต่ในทางปฏิบัติแล้วยากต่อการควบคุมเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ตามตะเข็บชายแดนไทย-พม่า ส่วนใหญ่เป็นป่าทึบและเทือกเขาสูง เอื้ออำนวยให้ผู้พลัดถิ่นเล็ดลอดเข้าออกได้โดยสะดวกโดยรัฐบาลไทยไม่สามารถควบคุมการเดินทางเข้ามาของบุคคลเหล่านี้ได้ตลอดเวลา

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยก็มีจำนวนน้อย แม้จะจับบุคคลเหล่านี้ขณะเล็ดลอดเข้ามาในไทยได้ ก็เป็นการจับในลักษณะของตำรวจจับขโมย และยังมีปัญหาในการส่งกลับอีกปัญหาหนึ่งจากการที่ทางเจ้าหน้าที่พม่าไม่เต็มใจจะรับคนเหล่านี้กลับ และเมื่อทางฝ่ายไทยชนผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเป็นจำนวนมากๆ ปล่อยตามจุดต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-พม่า ก็ไม่มีมาตรการป้องกันไม่ให้คนเหล่านี้พวยพกลับเข้ามาในเขตไทยอีก โดยขณะที่รถของเจ้าหน้าที่ไทยเดินทางกลับเข้าอำเภอหรือจังหวัด บรรดาผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าต่างก็พากันเดินตามกันเข้ามาในเขตแดนไทยอีก เพราะฉะนั้นวิธีการของทางฝ่ายไทยจึงไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร¹⁵

แม้ว่าทางราชการจะคุมเข้มเรื่องการลักลอบเข้ามาในเขตไทย แต่หากพิจารณาสภาพทั่วไปของบริเวณชายแดนแล้วจะพบว่าเป็นการยากที่จะควบคุมและติดตาม เพราะสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยประการหนึ่ง ประการที่สองคือ สภาพทางสังคมและวัฒนธรรมดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าหมู่บ้านในเขตตะเข็บชายแดนไทยด้านทิศเหนือและตะวันตกนั้นส่วนใหญ่เป็นหมู่บ้านของกลุ่มที่เรียกว่า “ชาวเขา” ซึ่งในที่นี้ก็หมายถึงกลุ่มชาติพันธุ์ อาทิเช่น กะเหรี่ยง คะยาห์ ไทยใหญ่ และมอญ ซึ่งล้วนแต่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันกับผู้อพยพมาจากประเทศพม่าทางเขตชายแดนไทยทั้งสิ้น ชาวบ้านเหล่านี้จะให้ความช่วยเหลือต่อเครือญาติและเพื่อนฝูง และคนรู้จักที่หลบหนีเข้ามาโดยให้พักอาศัยเป็นการชั่วคราว เพราะส่วนใหญ่แล้วก็จะพากันอพยพกลับบ้านเมื่อเหตุการณ์สงบเรียบร้อย ซึ่งเหตุการณ์ส่วนใหญ่จะเป็นเช่นนี้ เพราะการสู้รบจะมีอยู่ในช่วงฤดูแล้งเท่านั้น และไม่ได้ยาวนานต่อเนื่องตลอดทั้งปี เมื่อทหารพม่ายกทัพกลับ ชาวบ้านก็จะพากันเดินทางกลับ ต่อเมื่อเหตุการณ์การปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเขตพม่ารุนแรงมากขึ้น กอปรกับทหารพม่าสามารถช่วงชิงพื้นที่อิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้มากขึ้น และยังคงกำลังไว้เพื่อควบคุมประชาชนต่อไป จึงทำให้ชาวบ้านซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ พากันหวาดกลัวการกวาดล้างของทหารพม่า และไม่กล้าเดินทางกลับประเทศดังเช่นที่เคยเป็นมา

3. นโยบาย “เป็นมิตรรอบด้าน” และการเอนเอียงเข้าหารัฐบาลพม่า

รัฐบาลไทยในสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปี ค.ศ. 1980-1988 (3 มีนาคม 2523 - 11 สิงหาคม 2531) ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการต่างประเทศให้ต่างไปจากรัฐบาลชุดก่อนๆ คือนโยบาย “เป็นมิตรรอบด้าน” (omni-directions) ซึ่งมุ่งเน้นการ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

แสวงหามิตร เพื่อต่อต้านการขยายอิทธิพลของเวียดนาม ที่ได้รับการสนับสนุนจากโซเวียต¹⁶ ดังนั้นนโยบายต่างประเทศจึงให้ความสำคัญกับเรื่องดังต่อไปนี้คือ¹⁷

“รัฐบาลมีเจตจำนงที่จะให้นโยบายต่างประเทศ สนองการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม พร้อมกับปรับนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเอกราชอธิปไตยของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน การพิทักษ์และส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติ และผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ และเพื่อให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ข้างต้น รัฐบาลจะดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นอิสระดังนี้...

จะส่งเสริมสัมพันธไมตรีอันดี ตลอดจนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การค้ากับทุกประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในลัทธิการปกครอง หรือระบบเศรษฐกิจ และสังคม

จะหาทางส่งเสริมและปรับปรุงความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดี ตลอดจนร่วมมือเพื่อประโยชน์ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีได้เป็นสมาชิกของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อประโยชน์แห่งสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคนี้ อันจะมีผลให้เกิดสันติสุขร่วมกันระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทุกประเทศ....

ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงเริ่มดำเนินนโยบายสานสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่า

นโยบายหลักที่สำคัญต่อพม่าพอประมวลได้ดังนี้คือ¹⁸

1. พัฒนาและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่า โดยยึดหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติและจัดข้อขัดแย้งและความระแวงสงสัยต่าง ๆ โดยเน้นการกระทำที่แสดงความจริงใจต่อพม่า เพื่อสร้าง

¹⁶ จุลชีพ ชินวรรณ, “นโยบายต่างประเทศไทยในช่วงสงครามเย็น,” ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ (กรุงเทพฯ : สำนักงานกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2530), หน้า 131.

¹⁷ ประมวลสุนทรพจน์ ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2523-2524 อ้างใน รัชนิดา ยืนยง, “ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับยุคหลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 20.

¹⁸ รัชนิดา ยืนยง, “ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับยุคหลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์,” หน้า 21.

ความสัมพันธ์ไทย – พม่าให้แน่นแฟ้น บนพื้นฐานของความไว้วางใจระหว่างกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน

2. ดำเนินการทุกวิถีทางให้พม่าเข้าใจว่าไทยไม่ได้สนับสนุนผู้ผลิตถิ่นสัญชาติพม่า หรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่า ให้ใช้ดินแดนไทยเพื่อดำเนินการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า โดยกวตขันใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

การปฏิบัติต่อผู้ผลิตถิ่นสัญชาติพม่า และผู้ลี้ภัยทางการเมืองเหล่านี้ จะดำเนินการโดยมิให้ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ การช่วยเหลือใดๆ ให้เป็นไปโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมเท่าที่จำเป็น

3. ดำเนินการควบคุมผู้ลี้ภัยทางการเมืองไม่ให้ดำเนินการทางการเมือง และการเคลื่อนไหวใดๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศไทย และต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย – พม่า

4. ถึงแม้ขณะนี้รัฐบาลพม่าจะมีท่าทีที่แน่นอนว่าจะไม่เข้าร่วมสมาคมอาเซียน แต่ก็ควรหาทางชักจูงให้รัฐบาลพม่าให้การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมร่วมกันในภูมิภาคส่วนนี้

5. พยายามฟื้นฟูความร่วมมือในการแก้ปัญหาชายแดนไทย – พม่า ให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเน้นความร่วมมือกันในบริเวณชายแดนที่ฝ่ายพม่าสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ในขณะเดียวกัน ให้ความคุ้มครองปลอดภัยแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดนอย่างมีประสิทธิภาพและในกรณีที่มีการละเมิดอธิปไตยหรือเกิดเหตุการณ์ปะทะ และ/หรือ มีการแทรกแซงทางทหารเกิดขึ้นตามบริเวณชายแดนให้ดำเนินการตอบโต้ ผลักดัน และจำกัดเหตุการณ์ให้ยุติลงลงในระดับพื้นที่ให้ได้โดยเร็ว

6. ส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการร่วมมือซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดทั้งในระดับรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้าสิ่งของผิดกฎหมายตามบริเวณชายแดนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาเสพติดให้โทษ ทั้งป้องกันมิให้ชุมชนที่อยู่ติดชายแดนไทย – พม่า เป็นช่องทางค้าขายสิ่งของผิดกฎหมายและส่งอาวุธยุทธปัจจัยให้แก่ฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า

7. ส่งเสริมขยายความสัมพันธ์และร่วมมือซึ่งกันและกันทางด้านเศรษฐกิจ โดยทั้งสองฝ่ายมีการแลกเปลี่ยนการเยือนคณะผู้แทนทางการค้า และพยายามดำเนินการให้มีการตกลงทางการค้าอย่างเป็นทางการระหว่างประเทศทั้งสอง พยายามหาทางส่งเสริมให้มีการติดต่อค้าขายตามบริเวณชายแดนที่เป็นจุดการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง และสนับสนุนให้มีโครงการลงทุนร่วมด้านต่างๆ เช่น การประมง การป่าไม้ หรือเหมืองแร่ บนมูลฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน

8. ส่งเสริมให้มีการเจรจาปัญหา เรื่องเส้นเขตแดนระหว่างไทย - พม่า เพื่อให้มีการกำหนดเขตแดนที่ถาวรระหว่างประเทศทั้งสองต่อไปให้ได้

9. ส่งเสริมให้มีการร่วมมือแลกเปลี่ยนวิชาการ ฝึกอบรม ในโครงการต่างๆ และแลกเปลี่ยนทางสังคม วัฒนธรรมระหว่างประเทศทั้งสอง

นอกจากนี้ ยังได้มีการแลกเปลี่ยนการเยี่ยมชมเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูง อาทิเช่น พลเอกสิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ไปเยือนพม่าในเดือนกุมภาพันธ์ 1986 ตามมาด้วยการเยือนพม่าในเดือนมกราคม 1987 ของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบกและรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุด และฝ่ายพม่าก็ได้ส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงมาเยือนไทย เช่นกัน รัฐบาลไทยได้ยืนยันถึงนโยบายที่จะไม่ให้การสนับสนุนความช่วยเหลือแก่กองกำลังชนกลุ่มน้อยของพม่า และจะพยายามสกัดกั้นชนกลุ่มน้อยที่มีถิ่นพำนักในประเทศไทยไม่ให้ไปก่อความไม่สงบในพม่า อย่างไรก็ตามในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้น ไทยต้องรับภาระหนักกับผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน ซึ่งเป็นปัญหาหนักและเป็นภาระของไทยอย่างใหญ่หลวง รัฐบาลไทยจึงทุ่มเทความสนใจไปที่ปัญหาผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนมากกว่าผู้อพยพมาจากประเทศพม่าซึ่งยังมีจำนวนไม่มากนัก

สำหรับปัญหาผู้พลัดถิ่นพม่าและปัญหาผู้อพยพนั้น พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาลี้ภัยตามหลักมนุษยธรรมควบคู่กับหลักอธิปไตย ความมั่นคง ความปลอดภัย และผลประโยชน์แห่งชาติ โดยรัฐบาลจะดำเนินการทางการเมืองและการทูตเพื่อให้ได้มาซึ่งการช่วยเหลือและความร่วมมือในการรับภาระจากสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ ประชาคมระหว่างประเทศ และจากมิตรประเทศ เพื่อให้มีการรับผู้อพยพออกไปจากประเทศ และกลับภูมิลำเนา นโยบายจะเน้นไปที่ผู้อพยพจากอินโดจีน เนื่องจากผู้อพยพจากพม่ามีน้อย มีการเดินทางเข้ามาเพราะมีการสู้รบตามแนวชายแดนและสามารถสกัดกั้น และผลักดันส่งกลับพม่าได้เมื่อการสู้รบยุติลง¹⁹

การที่รัฐบาลไทยไม่ได้ให้ได้อาณภาพ “ผู้ลี้ภัย” แก่ผู้อพยพที่มาจากประเทศพม่า เจกเช่นกลุ่มที่มาจากประเทศอินโดจีน เพราะรัฐบาลไทยมองว่าปัญหาผู้อพยพจากอินโดจีนกับผู้ลี้ภัยจากพม่าเข้ามาในประเทศไทยเป็นคนละกรณีกัน คือ

- 1) เป็นการเข้ามาเป็นครั้งคราว ทุกครั้งที่มีการสู้รบตามแนวตะเข็บชายแดนไทย-พม่า
- 2) เป็นการเข้ามาในระยะสั้นเมื่อหมดฤดูสู้รบผู้หนีภัยสงครามก็จะเดินทางกลับบ้านเกิดของตน

¹⁹ นคร ศิวลิย, “ผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า : ศึกษากรณีจังหวัดตาก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 10.

3) จำนวนผู้เข้ามายังมีไม่มาก บางครั้งเข้ามาเป็นครอบครัวหรือเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ยังไม่มีปรากฏการณ์หลังไหลเข้ามาเหมือนกรณีผู้อพยพชาวเขมรหรือลาว และเวียดนามซึ่งเข้ามาเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องสร้างสถานที่พำนักอาศัยเป็นสัดส่วน

ดังนั้น ในระยะแรกรัฐบาลไทยจึงยังไม่มีนโยบายเฉพาะสำหรับกลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยจากประเทศพม่า หากแต่มีมติคณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานของรัฐและโดยความร่วมมือขององค์กรเอกชนต่างประเทศ (NGOs) ในการให้ความอนุเคราะห์ตามความเหมาะสม ด้วยการอนุญาตให้องค์กรเอกชน (NGOs) จากต่างชาติซึ่งมีภารกิจในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยอินโดจีน เข้าไปให้ความอนุเคราะห์ดูแล “ผู้หนีภัย” จากพม่าซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามชายแดน จึงได้มี “ศูนย์แรกรับ” เกิดขึ้นในบริเวณชายแดนไทย-พม่าอยู่หลายจุด โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ตรงข้ามกับรัฐมอญ ซึ่งได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี พื้นที่ตรงข้ามกับรัฐกะเหรี่ยงซึ่งได้แก่ พื้นที่ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดราชบุรี และจังหวัดตาก พื้นที่ที่ตรงข้ามกับรัฐกะเหรี่ยงซึ่งได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่และแม่ฮ่องสอน โดย “ศูนย์แรกรับ” หรือพื้นที่พักพิงชั่วคราวนี้มีอยู่ทั้งในเขตฝั่งไทยและพม่า ในเขตไทยอยู่ในความควบคุมดูแลของจังหวัดชายแดนและภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย และกลาโหมสำหรับหน่วยงานต่างชาติที่เข้ามาให้การดูแลได้แก่ องค์กร BBC (Burmese Border Consortium) เข้ามาให้ความอนุเคราะห์ผู้หนีภัยการสู้รบ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 เป็นต้นมา

3.1 สถานการณ์ชายแดนและการอพยพของชนกลุ่มน้อย

อย่างไรก็ตาม การหลังไหลเข้ามาของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพราะการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทยและพม่าอย่างหนักของรัฐบาลพม่า โดยเฉพาะกลุ่มกะเหรี่ยง KNU ซึ่งมีที่ตั้งในบริเวณรัฐกะเหรี่ยงตรงข้ามกับเขตไทยในบริเวณอำเภอแม่สอด อำเภอท่าสองยาง และอำเภอพบพระ จังหวัดตาก และกลุ่มนี้ได้ทำการค้ากับพ่อค้าไทย เพื่อนำสินค้าไปป้อนให้กับตลาดมืดในพม่า²⁰ ส่งผลให้สามารถสะสมกำลังพลและกำลังอาวุธได้มากยิ่งขึ้น

ในปี ค.ศ.1984 พม่าจึงทุ่มเทกำลังในการปราบปรามกองกำลังของกะเหรี่ยง KNU โดยเริ่มทำการโจมตีค่ายผาลู ค่ายกอมูรา หรือวังข่าใหม่ ซึ่งอยู่ห่างจากค่ายวังข่าเก่าไปทางทิศเหนือ 3 กิโลเมตร แต่การที่ค่ายนี้มีภูมิประเทศยื่นเข้ามาในประเทศไทย ทำให้ทหารพม่าสามารถโจมตีได้ทางเดียว ไม่สามารถตีโอบล้อมจากด้านข้างและด้านหลังได้ และจำเป็นต้องนำกำลังข้ามแม่น้ำเมยมาฝั่งไทย สถานที่ที่อยู่ใกล้ค่ายในฝั่งพม่าเป็นตลาดมืดที่สำคัญของกะเหรี่ยง ตลาดดังกล่าวมีเงิน

²⁰ หลังการปฏิวัติปี ค.ศ. 1962 ประเทศพม่าเริ่มขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค อันเนื่องมาจากการบริหารเศรษฐกิจในระบบสังคมนิยมวิธีพม่า ทำให้ประชาชนพม่าหันมาซื้อสินค้าในเขตไทย โดยมีกองกำลังกะเหรี่ยงเป็นผู้ทำการขนส่งสินค้าและเก็บภาษีผ่านแดน ทำให้ KNU เข้มแข็ง เพราะมีเงินมาสนับสนุน

หมุนเวียนประมาณ 5 ล้านบาทต่อวัน ทหารกะเหรี่ยงสามารถเก็บเงินจากภาษี สินค้าที่ผ่านแดน กะเหรี่ยงได้เป็นจำนวนมาก ทำให้กองกำลังมีความเข้มแข็ง แม้ทหารพม่าจะส่งกำลังมาโจมตีเป็น จำนวนมาก การต่อสู้เป็นไปอย่างรุนแรงแต่ทหารพม่าก็ไม่ประสบความสำเร็จในการยึดค่ายดังกล่าว

ผลของการสู้รบ ทำให้ตลาดมืดในฝั่งพม่าถูกไฟไหม้เสียหายประมาณ 200 คูหา มีผู้หลบหนี ภัยจากการสู้รบเข้ามาในประเทศไทยประมาณ 6,000 คน กระจัดกระจายไปตามแนวชายแดนด้าน อำเภอสอด ทางราชการจึงได้รวบรวมผู้หนีภัยจากการสู้รบไปไว้ที่พื้นที่ซึ่งจัดเป็นพื้นที่พักพิงฯ บ้านห้วยกะโหลก ตำบลแม่ปะ อำเภอสอด เพื่อสะดวกในการควบคุมดูแลและมอบหมายให้ องค์การเอกชน (NGOs) เข้ามาให้ความช่วยเหลือ²¹ ส่วนการซื้อขายสินค้าระหว่างพ่อค้าไทยกับ พม่าได้ย้ายไปทำการค้าขายบริเวณริมแม่น้ำเมย ตำบลท่าสายลวด ซึ่งยังคงเป็นตลาดการค้าสืบมา จนถึงปัจจุบัน

การเปิดรับผู้หนีภัยการสู้รบจำนวน 6,000 คน ให้เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ห้วย กะโหลกนี้ ถือว่าเป็นการกำหนดนโยบายอย่างเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยมีความ คาดหวังว่า เมื่อเหตุการณ์การสู้รบเบาบางลงในฤดูแล้ง บุคคลเหล่านี้จะเดินทางกลับบ้านดังเช่นที่เคย เป็นมาในทุกปี นอกจากนี้ การให้ความอนุเคราะห์บุคคลเหล่านี้เป็นเหตุผลทางมนุษยธรรมซึ่งรัฐบาล ไทยทุกยุคทุกสมัย ล้วนได้ปฏิบัติสืบต่อกันมานับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน หากแต่สถานการณ์กลับ ตรงข้ามกับที่รัฐบาลคาดไว้ เนื่องจากการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังกะเหรี่ยงยาวนานขึ้น ทำ ให้

ผู้หนีภัยการสู้รบตกค้างอยู่ในประเทศไทยและอนุญาตให้ NGOs ให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยส านัประกอบด้วย อาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย ด้วยแล้ว ทำให้ผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านี้พอใจ ที่จะพำนักอยู่ในประเทศไทยมากกว่าจะกลับไปเผชิญกับสภาพการสู้รบและการทำร้ายจากทหารพม่า

รัฐบาลพม่าเองก็มองการกระทำของรัฐบาลไทยด้วยความกังขา และไม่ไว้วางใจ เพราะรัฐบาล พม่าเชื่อว่า ประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ นั้นเป็นครอบครัวของทหารกะเหรี่ยง KNU สื่อมวลชนของพม่าโดยหนังสือพิมพ์ “แสงใหม่แห่งพม่า” (The New Light of Myanmar) ได้ตีพิมพ์บทความชื่อ “The Other Country” ของ Pho Khwar ติดต่อกันถึง 4 ตอนด้วยกัน²² โดยความตอนหนึ่งระบุว่า

²¹ อำเภอสอด สำนักงานอำเภอ, “ประวัติอำเภอสอด,” 12 กุมภาพันธ์ 2524 อ้างใน นคร ศิวลิย “ผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า : ศึกษากรณีจังหวัดตาก,” หน้า 45.

²² Pho Khwar, “The Other Country,” *The New Light of Myanmar* (8 May 1995) : 3.

“เมื่อมีการสู้รบระหว่างทหารพม่าและทหารกะเหรี่ยง KNU จะพบว่า ทหาร KNU ที่อาศัยอยู่ในไทยสามารถหลบหนีไปได้ ซึ่งทหารพม่าก็ไม่สามารถข้ามเข้าไปในดินแดนของประเทศอื่นๆได้ และรากเหง้าของปัญหา นี้คือ การที่ทหารกะเหรี่ยง KNU สามารถอยู่ได้ในแผ่นดินของเมืองไทย ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่กองทัพไทยจะสัญญาว่าปลดอาวุธทหารกะเหรี่ยงเหล่านี้ให้หมดก่อนหน้าฝน แต่เราจะเชื่อคำมั่นสัญญานี้ได้มากน้อยเพียงใด”²³

สาระสำคัญของบทความนี้สะท้อนได้ดีว่า รัฐบาลพม่ามองไทยด้วยสายตาเช่นไร หนึ่ง เป็นที่รับรู้ว่า สื่อสิ่งพิมพ์ของพม่าล้วนอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด บทความนี้จึงเป็นความคิดเห็นของรัฐบาลพม่าอย่างแท้จริง ทศนคติในแนวเดียวกันนี้ได้ถูกนำไปกล่าวอ้างอีกครั้งในงานวิจัยเรื่อง “Neither Friend Nor Foe” ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ของ Maung Aung Myoe และต่อมาได้จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore, 2002 ในงานชิ้นนี้ผู้เขียนได้สะท้อนความคิดของรัฐบาลพม่าต่อประเด็นผู้หนีภัยจากการสู้รบและรัฐบาลไทยโดยตรงไปตรงมา และสอดคล้องกับบทความที่ดีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม มุมมองของรัฐบาลไทยนั้นเห็นว่าการให้การอนุเคราะห์ผู้หนีภัยการสู้รบเป็นการกระทำที่ขัดด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม แต่รัฐบาลพม่ากลับมองว่ารัฐไทยกำลังให้การโอบอุ้มทหารกะเหรี่ยงและครอบครัวให้อยู่ในที่ที่ปลอดภัย และสามารถทำการสะสมอาวุธและกำลังพลเพื่อย้อนกลับเข้าไปปฏิบัติการด้านทหารในพม่าได้

ในส่วนของรัฐบาลพม่าได้เริ่มวางนโยบายเกี่ยวกับบุคคลที่หลบหนีออกจากประเทศเหล่านี้ไว้เพื่อป้องกันการกลับเข้าประเทศของบุคคลที่ต้องสงสัยว่าเป็นทหารของกองกำลังชนกลุ่มน้อยและสมาชิกภายในครอบครัวโดยได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับพลเรือนพม่า (The Burmese Citizenship Law) ในเดือนตุลาคม 1982 ซึ่งมีสาระสำคัญตอนหนึ่งระบุว่า ถ้าบุคคลสัญชาติพม่า หรือพลเมืองพม่าถือใบสำคัญต่างชาติดูว่าไม่ได้เป็นสองสัญชาติ และบุคคลใดที่มีความสัมพันธ์กับกองกำลังที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลให้ขาดจากการเป็นพลเรือนของพม่า ดังนั้นในกรณีของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยด้วยเหตุผลที่สัมพันธ์กับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ก็ถือว่าได้ขาดจากการเป็นพลเรือนพม่าไปตามตัวกฎหมาย รัฐบาลพม่าจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรับบุคคลเหล่านี้กลับประเทศ เพราะถือว่ามิใช่พลเรือนของประเทศพม่า

การออกกฎหมายพลเรือนของรัฐบาลพม่าจึงเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาในระยะยาวในกรณีการสู้รบกับกองกำลังกะเหรี่ยงยัดเยียดและมีชนกลุ่มน้อยตกค้างอยู่นอกประเทศเป็นจำนวนมาก และหากรัฐบาลพม่ายังไม่สามารถปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้อย่างราบคาบก็จะ

²³ Ibid., p.3.

ไม่ต้องรับบุคคลอันต้องสงสัยว่าเป็นทหารและสมาชิกครอบครัวของทหารในกองกำลังชนกลุ่มน้อย กลับประเทศพม่า การกระทำครั้งนี้จึงเท่ากับเป็นการเตรียมการในการผลักภาระในการรับอนุเคราะห์ และเลี้ยงดูบุคคลกลุ่มนี้ในระยะยาวให้กับประเทศไทย และถือได้ว่าเป็นการวาง “ระเบิดเวลา” ลูกสำคัญไว้ล่วงหน้า โดยที่ฝ่ายรัฐบาลไทยยังไม่ทันรู้ตัวและยังไม่ได้เตรียมการตั้งรับในการที่จะจัดการปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบนี้อย่างเป็นระบบ เพื่อดำเนินการให้บุคคลเหล่านี้กลับประเทศพม่าอย่างปลอดภัย ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดเป็นนโยบายวางยุทธศาสตร์ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้แต่อย่างใด ภารกิจของรัฐบาลไทยในสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์จึงยังคงเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าเหมือนเช่นรัฐบาลก่อนหน้านี้ โดยไม่ทันได้ตระหนักว่า ปัญหานี้จะใหญ่โตและบานปลายจนเกินกว่าจะแก้ไขได้ในระยะอันสั้น

3.2 ผลลัพธ์ของนโยบาย “แนวกันชน” และการเปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ. 1988

เนื่องจากรัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับนโยบายความมั่นคงเป็นสำคัญ จึงพอใจกับการมีชนกลุ่มน้อยอยู่ตามบริเวณชายแดนไทยตลอดแนวตั้งแต่ทิศเหนือจนจรดทิศใต้ ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มิใช่มีเพียงพลเรือนธรรมดาเท่านั้น แต่ยังมีกองกำลังติดอาวุธซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลพม่า การมีฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลอยู่บริเวณชายแดนจึงเท่ากับเป็นการดึงกองทัพบพม่าเข้ามาใกล้พรมแดนไทยไปโดยปริยาย

ในอดีตนั้นฝ่ายกองกำลังชนกลุ่มน้อยมักเป็นฝ่ายได้เปรียบกองทัพพม่าด้วยเหตุผลทางภูมิศาสตร์ ด้านมวลชนและด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ กองกำลังชนกลุ่มน้อยมีที่ตั้งอยู่ในบริเวณชายขอบของประเทศพม่า เช่น รัฐฉาน รัฐกะเหรี่ยง รัฐคะยาห์ และรัฐมอญ รัฐเหล่านี้เป็นพื้นที่ชายแดนติดต่อกับประเทศไทย ภูมิประเทศเต็มไปด้วยป่าไม้ทึบและเทือกเขาสูง ลักษณะภูมิประเทศเช่นนี้เป็นป้อมปราการที่ดีสำหรับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทำให้ทหารพม่าซึ่งส่วนใหญ่เกณฑ์มาจากประชาชนชาวพม่าซึ่งมาจากเมืองในบริเวณภาคกลางหรือเขตพม่าแท้ (Burma Proper) และไม่มีความคุ้นเคยกับพื้นที่ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบกองกำลังชนกลุ่มน้อยเรื่อยมา

นอกจากนี้ พื้นที่ชั้นในของรัฐชนกลุ่มน้อยเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้รับการพัฒนาจากรัฐบาลมานานนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลมุ่งเน้นทำการสู้รบกับกองกำลังกลุ่มน้อยต่างๆ ซึ่งมีอยู่ตามชายขอบของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางทิศเหนือก็มีกองกำลังของคะฉิ่นอิสระ ซึ่งมีฐานที่มั่นในรัฐคะฉิ่นติดต่อยาวแดนของประเทศจีน หรือกองกำลังของกลุ่มไทใหญ่ กองกำลังของจีนคณะชาติ หรือก๊กมินตั๋ง* กองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งพม่า (The Communist Party of Burma) ซึ่งถูกทหารพม่าปราบจนถอยร่นไปอยู่บริเวณชายแดนต่อกับประเทศจีน ในส่วนทิศ

* อพยพมาจากมณฑลยูนนาน ประเทศจีน และเข้ามาซ่องสุมผู้คนอยู่ในรัฐฉาน เพื่อนำทัพไปต่อสู้กับทหารจีนในช่วงปี ค.ศ. 1960-1962

ตะวันออก ซึ่งต่อกับประเทศไทยก็มีกองกำลังของกะเหรี่ยง คะยาห์ และมอญ ดังนั้น รัฐบาลพม่าจึงทุ่มเทกำลังพลและงบประมาณไปกับการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ มากกว่าที่จะเข้าไปพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม

การปราบปรามส่งผลให้พื้นที่ในเขตนี้ขาดการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และเศรษฐกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ปรากฏว่ามีถนนตัดเข้าไปในเขตชนบท ชนในของรัฐชนกลุ่มน้อยบริเวณชายขอบแต่อย่างใด ถนนส่วนใหญ่เป็นเส้นทางเดินเท้า หรือเป็นถนนลูกรังที่ชาวบ้านขุดกันขึ้นมาเอง จะใช้ได้ก็เฉพาะรถขนาดเล็ก และใช้ได้เฉพาะฤดูแล้ง เมื่อถึงฤดูฝนก็จะใช้การไม่ได้²⁴ ภูมิประเทศเช่นนี้ทำให้รัฐบาลพม่าไม่สามารถส่งกำลังพลพร้อมอาวุธหนักเข้าโจมตีพื้นที่ชั้นในของกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้ตลอดปี จะเข้าได้ก็เฉพาะหน้าแล้ง นอกจากนี้กำลังพลที่ยกเข้าพื้นที่ก็ต้องมีจำนวนจำกัด เพราะไม่สามารถบรรทุกด้วยรถใหญ่ได้ กำลังพล อาวุธ และเสบียงต้องอาศัยแรงคนในการขนถ่ายเข้าพื้นที่การรบต้องมีการเกณฑ์แรงงานชาวบ้านมาขนอาวุธและเสบียงอาหาร ส่งผลให้กองทัพพม่าที่เข้าโจมตีฐานที่มั่นของกองกำลังชนกลุ่มน้อย เป็นกองกำลังที่ไม่คล่องตัว เป็นเหตุให้ถูกโจมตีได้ง่าย เพราะทหารชนกลุ่มน้อยจะคล่องตัวกว่าและเชี่ยวชาญในการรบในพื้นที่ป่า สามารถโอบล้อมตีชนะทหารพม่าอยู่บ่อยครั้ง²⁵

ในด้านมวลชนนั้นพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐชนกลุ่มน้อยเป็นกลุ่มชาติพันธุ์มากกว่าชาวพม่า (Burman) ประชาชนเหล่านี้จะให้ความช่วยเหลือกองกำลังที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ของตนในหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น การเกณฑ์ทหาร ครอบครัวใดที่มีลูกชายสองคนจะส่งคนหนึ่งไปเป็นทหาร นอกจากนี้ยังสนับสนุนเรื่องเสบียงอาหารและการข่าว²⁶ จึงอาจกล่าวได้ว่ากองกำลังชนกลุ่มน้อยอยู่ในวงล้อมของมวลชนที่ให้การสนับสนุนกองกำลังในขณะที่ทหารพม่ากลายเป็นศัตรูผู้รุกรานพื้นที่ทำให้เป็นฝ่ายเสียเปรียบด้านขวัญและกำลังใจ

ขณะเดียวกัน ข้อได้เปรียบที่สำคัญอันสัมพันธ์กับมวลชนอีกประการหนึ่ง คือการมีตลาดมืดซึ่งเปรียบประดุจชุมทรัพย์ที่สำคัญในการสร้างเม็ดเงินขึ้นมาเพื่อการซื้ออาวุธและบำรุงกองทัพของตน “ตลาดมืด” ทำหน้าที่เป็นแหล่งค้าขายระหว่างพ่อค้าพม่าและพ่อค้าไทยในบริเวณชายแดน สืบเนื่องมาจากสถานการณ์ในพม่าในปี ค.ศ.1962 ที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากทุนนิยมไปเป็น “สังคมนิยมวิถีพม่า” (the Burmese Way to Socialism) โดยการโอนกิจการต่างๆ ของเอกชนให้รัฐบาลเป็นฝ่ายดำเนินการนั้น ปรากฏว่ารัฐบาลพม่าทำไม่ได้ผล ในทางกลับกันยังทำให้

²⁴ Andre and Louis Boucaud, **Burma's Golden Triangle** (Hong Kong : Asia 2000, 1998), pp.63-68.

²⁵ Martin Smith, **Burma : Insurgency and the Politics of Ethnicity** (London : Zed Book Ltd., 1991), pp. 384-461.

²⁶ จากการสัมภาษณ์ทหารชนกลุ่มน้อยในกองกำลัง KNU และ SSA

เกิดปัญหาด้านการผลิต ทำให้ผลผลิตทุกด้านลดลง²⁷ เกิดสภาวะขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค ทำให้ต้องซื้อจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศไทย “การค้าชายแดน” กับพ่อค้าพม่าผ่านกองกำลังชนกลุ่มน้อยจึงเกิดขึ้นนับตั้งแต่ ค.ศ. 1962 เป็นต้นมา และมาเจริญสุดในช่วงทศวรรษที่ 1970 และต้นทศวรรษที่ 1980²⁸

ด้วยความได้เปรียบทั้งด้านชัยภูมิ เศรษฐกิจ และมวลชน ทำให้กองทัพทหารพม่าไม่สามารถแผ่เจตสิกกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทยได้ตามที่คาดหวังไว้ กล่าวคือ หลังการปฏิวัติในปี ค.ศ.1962 แล้ว ปฏิบัติการทางทหารที่รุนแรงและต่อเนื่องจะสามารถเอาชนะชนกะองกำลังชนกลุ่มน้อยได้ไม่ยากนัก แต่การณ์กลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ทำให้รัฐบาลพม่าจำต้องเปลี่ยนแปลงยุทธวิธีในการแก้ไขปัญหา ในปี ค.ศ. 1988 ซึ่งประจวบเหมาะกับการที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายต่างประเทศ และนโยบายความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงของทั้งสองประเทศในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ส่งผลให้สถานการณ์การอพยพของผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทยเลวร้ายไปกว่าเดิม เพราะนอกจากจะไม่สามารถส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับสู่ประเทศได้แล้ว สถานการณ์การสู้รบในห้วงเวลาต่อมา ยังส่งผลให้ผู้หนีภัยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกมาก จากเดิมประมาณ 31,641 คน²⁹ เป็นแสนคนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่นาสนใจก็คือ สถานการณ์ผู้หนีภัยจากการสู้รบในไทย ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1962 - 1988 นั้น เกิดขึ้นเพราะปัญหาภายในของพม่า ระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยเป็นสำคัญ และเนื่องจากนโยบายความมั่นคงและนโยบายสร้าง “แนวกันชน” ทำให้รัฐบาลไทยเพิกเฉยต่อการกำหนดนโยบายให้เป็นไปในทิศทางของการป้องกันการขยายตัวของจำนวนผู้หนีภัยฯ นโยบายที่ดำเนินการต่อผู้หนีภัยฯจากพม่าในช่วงนี้เป็นนโยบายที่แก้ปัญหาเฉพาะหน้า และมุ่งเน้นการให้ความสงเคราะห์ช่วยเหลือ จะเห็นได้จากการจัดพื้นที่ให้พักอาศัยและการอนุญาตให้ NGOs ต่างชาติ เข้าไปช่วยบรรเทาทุกข์ เป็นต้น

สถานการณ์ในช่วงแรกของไทย (ปีค.ศ. 1962-1988) จึงเป็นช่วงของการเป็น “ผู้แบกรับ” ภาระจากผลพวงของความขัดแย้งทางการเมืองของพม่า เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในปัจจัยที่ทำให้เกิดการลี้ภัยย้ายถิ่น แต่นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 เป็นต้นมา สถานการณ์ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงกันข้าม เนื่องจากประเทศไทยได้ปรับทิศทางการพัฒนา

²⁷ นรนิติ เศรษฐบุตร, ทหารกับสังคมนิยมในพม่า, หน้า 62-63.

²⁸ Andre and Louis Boucaud, pp.51-54.

²⁹ เวนิกา บุญมาคลี, “นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ ในสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531-2534),” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 82.

ประเทศไปในแนวทางอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมการส่งออก ส่งผลให้ประเทศไทยต้องการตลาดต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออกของไทย ดังคำปรารภของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางการรับมือทางเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 1988³⁰ ความว่า

“ขณะนี้ไทยได้ผ่านพ้นยุคของการผลิตเพื่อใช้มาถึงยุคของการผลิตเพื่อส่งออก แล้ว จึงเห็นว่าไทยควรจัดกระบวนด้านเศรษฐกิจเสียใหม่ โดยอันดับแรกให้กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์เป็นหัวหอกเข้าดำเนินการเปิดตลาดและปูทางในต่างประเทศ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกทางการค้ากับทุกประเทศเท่าที่จะทำได้”

นอกจากจะมีความจำเป็นในการเปิดตลาดใหม่แล้ว ยังมีความจำเป็นในการแสวงหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอีกประการหนึ่งด้วย ประเทศพม่าสามารถเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของไทยเพราะมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์มาก และทรัพยากรเหล่านี้ยังไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างสูงสุด เนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจระบบสังคมนิยมวิธีพม่า ไม่เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้าไปลงทุน ทรัพยากรธรรมชาติประเภทพลังงาน (น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ) ป่าไม้ และแร่ธาตุ จึงยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาศักยภาพอย่างเต็มที่ รัฐบาลไทยจึงเล็งเห็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของพม่า และดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้

ดังนั้น การกำหนดแนวนโยบายต่างประเทศของไทยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา จึงมุ่งเน้นในการเปิดตลาดการค้าใหม่ๆ และแสวงหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ค.ศ. 1988-1991) ซึ่งมีช่วงการขอสัมปทานป่าไม้และประมงจากพม่า หรือรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 1 (ค.ศ. 1992-1995) ซึ่งมีการร่วมลงทุนในการผลิตก๊าซธรรมชาติในแหล่งยาดานา (Yadana) ของพม่า หรือการศึกษาวิจัยเพื่อการสร้างเขื่อนสาละวิน (ในพื้นที่ของรัฐบาล รัฐยะไข่ และรัฐกะเหรี่ยง) อันนำไปสู่การซื้อขายก๊าซธรรมชาติและการสร้างท่อก๊าซผ่านแนวพื้นที่ในเขตรัฐมอญและรัฐกะเหรี่ยงในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งตรงกับรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ในสมัยที่ 2

ปรากฏการณ์ใหม่ในนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ซึ่งมีส่วนในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศพม่าและมีผลกระทบไม่โดยตรงก็โดยอ้อมต่อสถานการณ์การ

“อพยพ

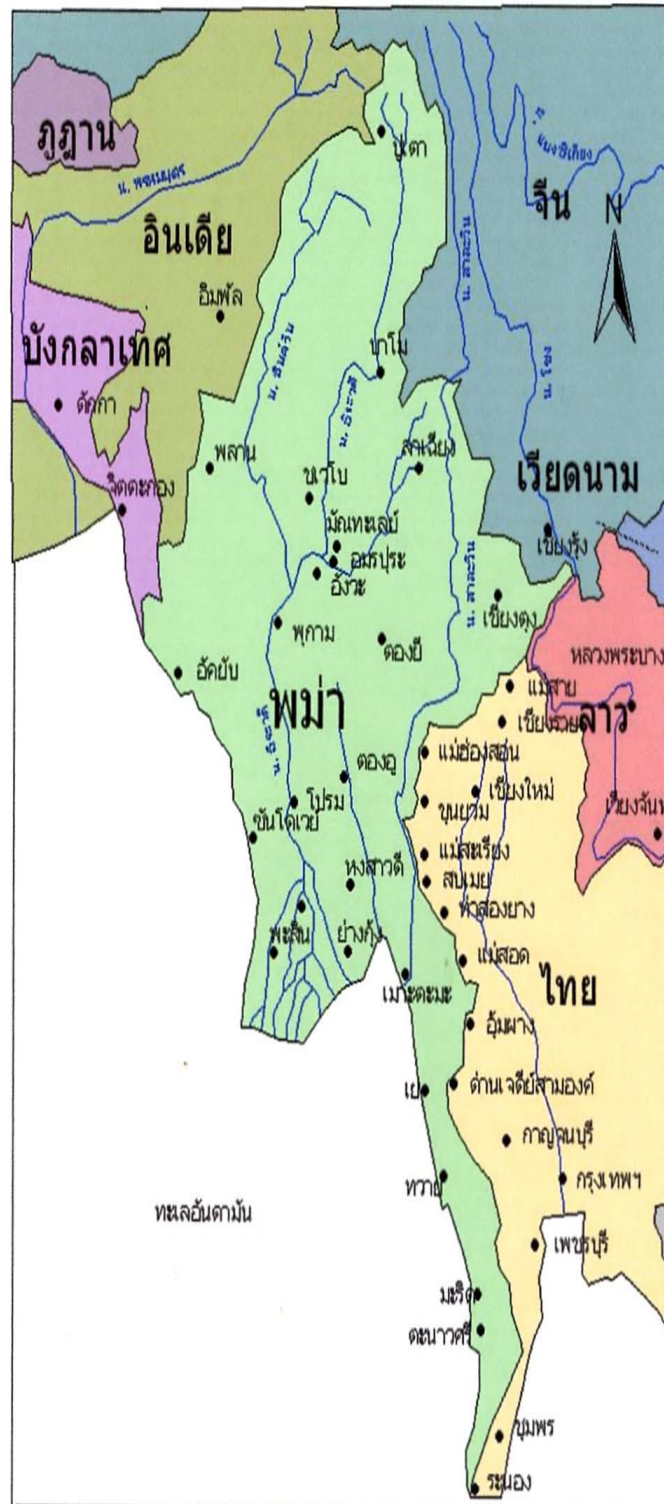
ย้ายถิ่น” ของชนกลุ่มน้อย เพราะการลงทุนของไทยกับรัฐบาลพม่าในโครงการใหญ่ๆ ทั้งด้านพลังงาน

³⁰ “การประชุมคณะรัฐมนตรี,” สยามจดหมายเหตุ, 15(14-20 ธันวาคม 2533), หน้า 1412 อ้างใน เวณิกา บุญมาคลี, หน้า 140.

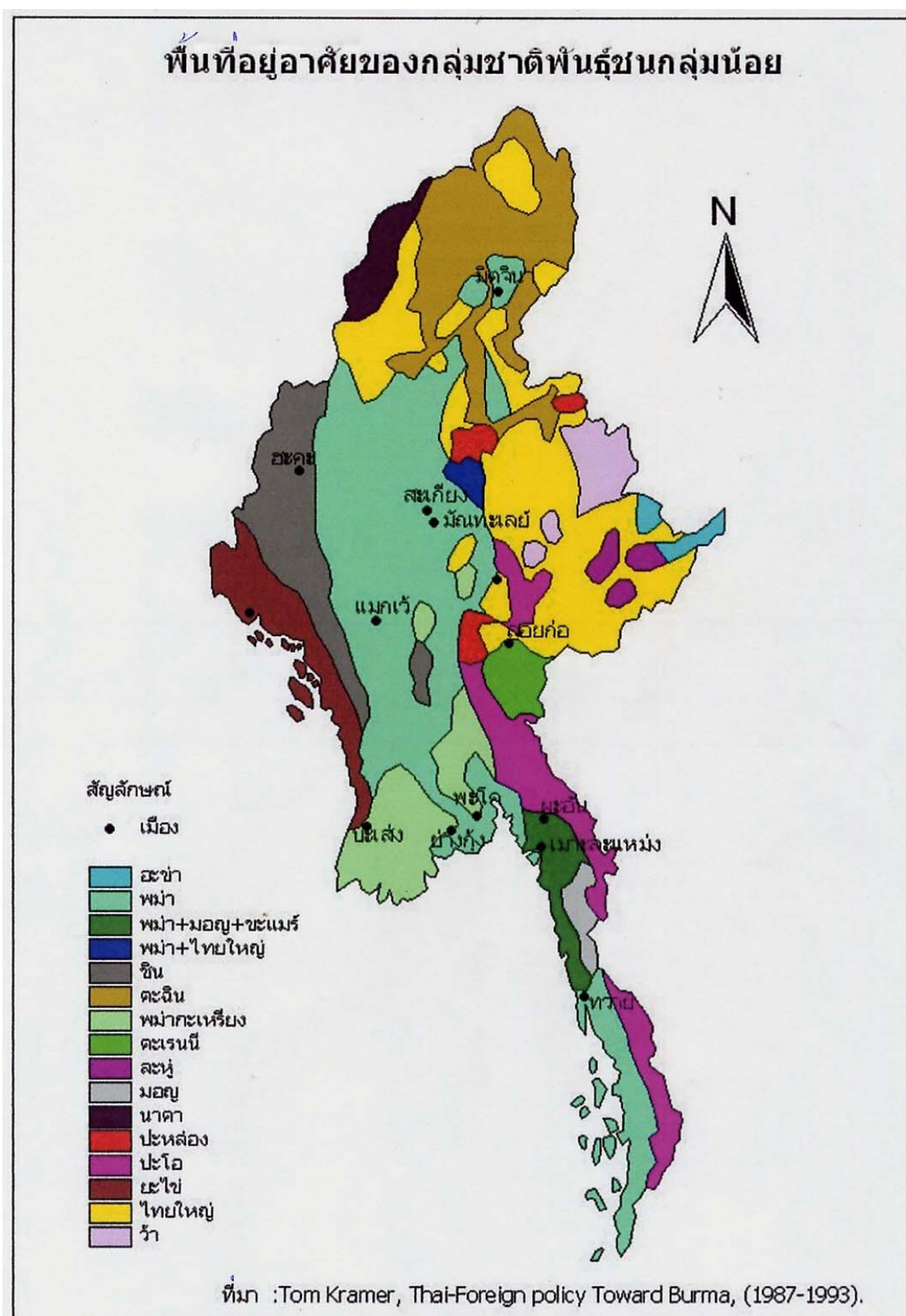
และป่าไม้ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตรัฐกะเหรี่ยง รัฐยะโฮร์ และรัฐมอญ ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ การร่วมทุนระหว่างไทยกับรัฐบาลพม่าดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลพม่าส่งกองทัพเข้าไปจัดการในพื้นที่เพื่อปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยและทำลายฐานที่มั่นและพื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของมวลชนที่ให้การสนับสนุนกองกำลังได้อย่างถอนรากถอนโคน ทำให้มวลชนที่อยู่ในพื้นที่ของการสู้รบต้องหลบหนีเข้ามาอยู่ในเขตไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และรัฐบาลไทยก็จำเป็นต้องรับบุคคลเหล่านี้ไว้ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมและด้วยความตระหนักดีว่า ถ้าไม่มีโครงการร่วมลงทุนจากไทยในโครงการพัฒนาเหล่านั้น กระแสธารของการหลั่งไหลของผู้หนีภัยจากพม่าอาจจะไม่มากมายและรุนแรงเท่านี้

โดยสรุป ผู้หนีภัยจากการสู้รบในยุคหลัง “นโยบายแนวกันชน” ที่อพยพเข้ามาในไทยนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงของการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจและการต่างประเทศของไทย นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา จวบจนถึงปัจจุบัน (ปีค.ศ. 2003) ตลอดระยะเวลา 15 ปีนี้มี “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” (Displaced Persons from Fighting) อพยพหนีภัยเข้ามาในประเทศไทยอีกหลายระลอกในช่วงระยะเวลาต่างๆ กัน อาทิ

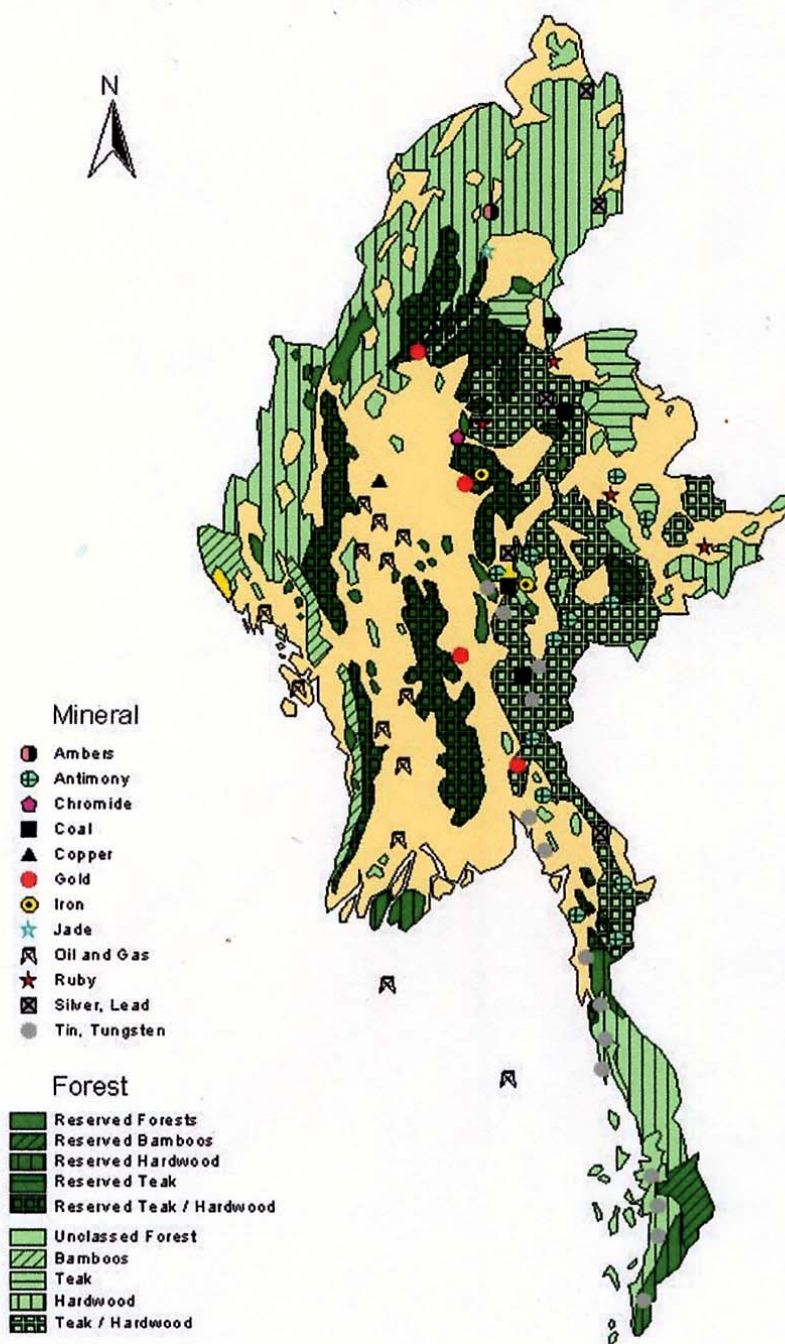
- 1) ในปี ค.ศ. 1988-1989 - เอกชนไทยได้สัมปทานป่าไม้จากรัฐบาลพม่า
- 2) ในปี ค.ศ. 1995-1996 - ฐานที่มั่นกองกำลังกะเหรี่ยง KNU ถูกทำลายและไทยได้ทำข้อตกลงร่วมทุนในการผลิตก๊าซธรรมชาติ
- 3) ในปี ค.ศ. 1997 - ข้อตกลงการซื้อขายก๊าซธรรมชาติระหว่างไทยกับพม่า



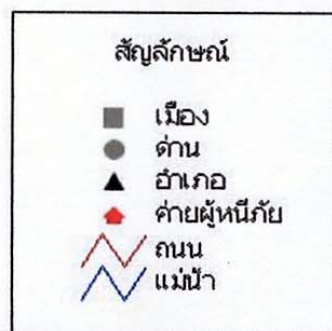
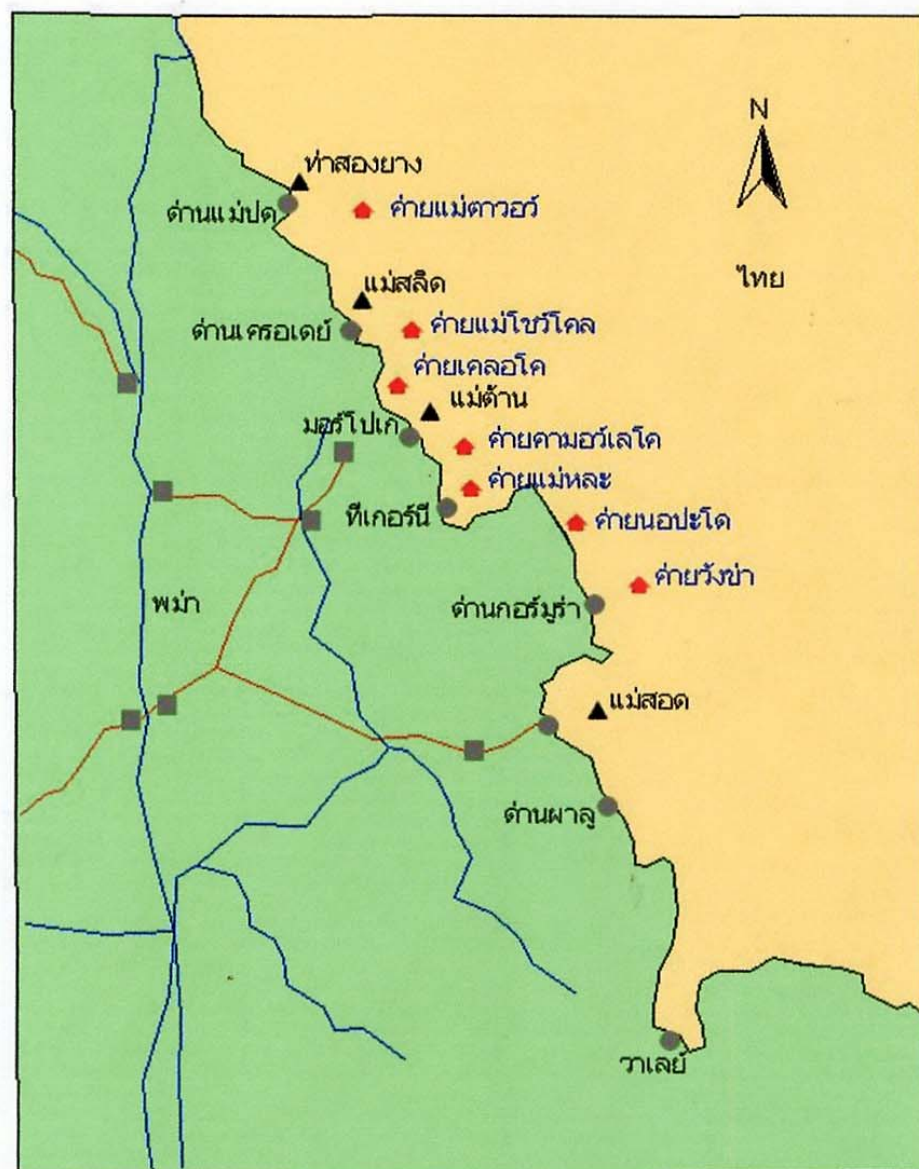
ที่มา : พรพิมล ตรีโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า.
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและมูลนิธิอิโระการดำรงวัฒนธรรมและมนุษยศาสตร์, 2542



Forest and Mineral Reserves

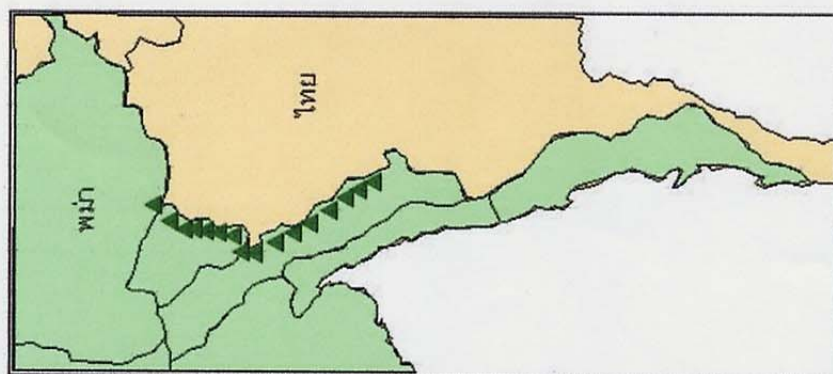


แผนที่ค่ายผู้หนีภัย ปี ค.ศ. 1985

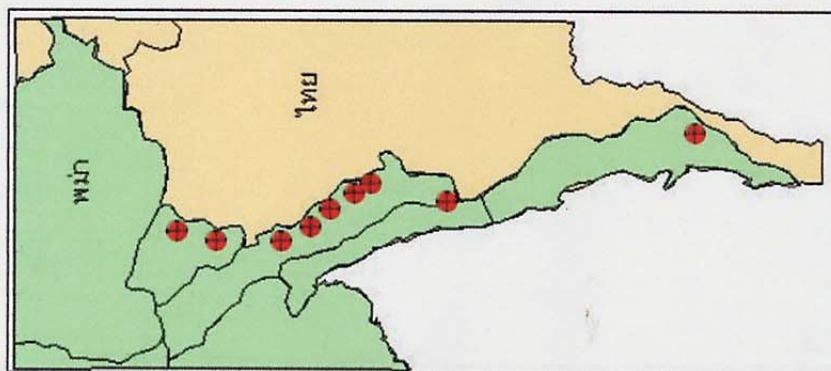


ที่มา : Karen Refugee Committee,
Monthly Report January 1985

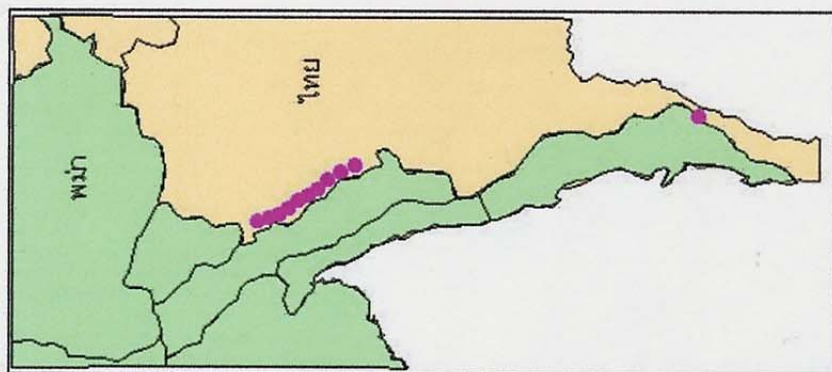
พื้นที่สัมปทานป่าไม้ การเคลื่อนที่ของกองทัพพม่า และ ประชากรที่ถูกบังคับย้ายถิ่น



พื้นที่สัมปทานป่าไม้ 1989



การรุกคืบของทหารพม่า
ธันวาคม 1988 - กุมภาพันธ์ 1990



ผู้พลัดถิ่นชาวกะเหรี่ยง
กุมภาพันธ์ 1990

ที่มา : Burmese Border Consortium ,กรุงเทพฯ

4. นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” และการหลั่งไหลของผู้หนีภัยจากการสู้รบ

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ปี ค.ศ. 1988 – 1991 (ดำรงตำแหน่งในช่วง 4 สิงหาคม 2531 - 23 กุมภาพันธ์ 2534) ได้ประกาศนโยบาย “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” ถือเป็นจุดเปลี่ยนในนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านอย่างสำคัญ เพราะเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ในเชิงเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านมากกว่าเรื่องความมั่นคงของประเทศ และเป็นการให้ฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศเข้ามามีบทบาทเหนือฝ่ายกลาโหม ซึ่งเคยดูแลด้านความมั่นคงของประเทศมาโดยตลอด

อาจกล่าวได้ว่า ในสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้น ได้ให้บทบาทแก่กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย หากแต่ยังมีหน่วยงานอื่นเข้ามามีบทบาทร่วมรับผิดชอบควบคุมนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงแห่งชาติ อาทิเช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และกระทรวงกลาโหม ในภาคปฏิบัติทั้งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และพลเอกสิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่กับพรรคการเมืองใด มีความเป็นอิสระสูงโดยอาศัยข้าราชการประจำของกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลักในการกำหนดนโยบาย ร่วมกับสมช. และกระทรวงกลาโหม³¹

จนกระทั่งสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่มีรัฐสภาเป็นฐานสนับสนุนที่แข็งแกร่ง นักการเมืองจึงสามารถเข้าควบคุมนโยบายต่างประเทศได้มากขึ้น รัฐบาลพลเอกชาติชาย ประกาศโฉมหน้าใหม่ของนโยบายเปลี่ยนอินโดจีนจากสนามรบให้เป็นสนามการค้า การริเริ่มของนายกรัฐมนตรีชาติชาย ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนบรรดาผู้นำธุรกิจที่ปรารถนาจะเห็นความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศอินโดจีนขยายตัวสูงขึ้น และได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งพลเอกเอกสิทธิ เสวตศิลา ยังคงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ และมีข้าราชการในกระทรวงที่ยังคงยึดติดกับนโยบายความมั่นคงกับประเทศอินโดจีน ว่าเป็นนโยบายที่ไม่ยืดหยุ่นตามสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป จึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงนั้นเป็นยุคที่นักการเมืองพยายามสร้างการเปลี่ยนแปลงโดยการยกประเด็นด้านการค้านำประเด็นด้านความมั่นคงในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ³²

³¹ สุจิต บุญบงการ, “เสรีนิยมทางการเมือง : ผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ,” ใน 5 ทศวรรษ การต่างประเทศของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2536), หน้า 202.

³² เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม สารสำคัญของนโยบายต่างประเทศของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยสรุปมีดังนี้คือ³³

- 1) เคารพและรักษาสีตติตามข้อตกลงที่ทำไว้กับต่างประเทศตามหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
- 2) ส่งเสริมสันติภาพระหว่างประเทศ การไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี
- 3) ปรับปรุงความสัมพันธ์ทั้งเศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะการขยายตลาดการค้าระหว่างกันของประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- 4) ดำเนินและพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจอย่างสมดุล
- 5) ส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศที่กำลังพัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี
- 6) ดำเนินงานด้านข่าวสารเพื่อให้ชาวต่างประเทศ และประชาชนชาวไทยมีความเข้าใจในประเทศไทยพร้อมทั้งเผยแพร่วัฒนธรรมไทยในต่างประเทศ
- 7) คุ้มครองและดูแล สิทธิและผลประโยชน์ของชาติไทยในนานาประเทศ

ภารกิจที่สำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ³⁴

- 1) มุ่งพัฒนาความสัมพันธ์อันใกล้ชิดและสร้างสรรค์มากขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้านต่างอุดมการณ์
- 2) ต้องเตรียมตนเองให้พร้อมมากยิ่งขึ้นในการจัดการความสัมพันธ์กับมิตรประเทศในโลกอุตสาหกรรม
- 3) ต้องพยายามเร่งรัดพัฒนาความร่วมมือในหมู่ประเทศอาเซียน

ประเทศพม่าก็ได้รับอานิสงส์จากนโยบายนี้เช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลไทยมีความประสงค์ที่จะซื้อทรัพยากรอันมีค่าของพม่า ไม่ว่าจะเป็นไม้สัก สินค้าจากการประมง อัญมณี แร่ธาตุ และก๊าซ

³³ โครีน เฟื่องเกษม, “นโยบายต่างประเทศไทย,” (เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา ร. 370 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545)

³⁴ รัชนิดา ยืนยง, “ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับยุคหลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์,” หน้า 79.

ธรรมชาติ และยังมีนโยบายที่จะเข้าไปลงทุนในพม่าอีกด้วย ดังนั้น ในวันที่ 4 เมษายน 1989 จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยข้อตกลงความร่วมมือทางการค้าไทย-พม่า ดังนี้คือ³⁵

1. อนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศทำความตกลงทางการค้ากับฝ่ายพม่า โดยมีหลักการสำคัญว่าเพื่อส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกัน หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่รับการอนุเคราะห์ยิ่ง ในเรื่องการนำเข้าและส่งออกสินค้า การอำนวยความสะดวกแก่เรือพาณิชย์ของประเทศผู้ทำสัญญาที่ทำเรือของตน การจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือทางการค้าระหว่างกัน เพื่อพิจารณามาตรการส่งเสริมการค้าระหว่างกันและการชำระเงินทางการค้าด้วยเงินตราสกุลที่แลกเปลี่ยนได้โดยเสรี

2. อนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลงนามในความตกลงในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนี้ ในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ยังได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดนไทย ส่วนภูมิภาคไทย-พม่า (the Regional Border Committee - RBC) เมื่อวันที่ 3 เมษายน 1988 โดยฝ่ายไทยมี ร.ต. ประพาส ลิ้มปะพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นตัวแทนรัฐบาลไทย และอู หยุน ส่วย เอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยเป็นตัวแทนรัฐบาลพม่า บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากความต้องการแก้ไขปัญหามันคงบริเวณชายแดนร่วมกัน ตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดนและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองโดยให้มีที่ปรึกษาหารือการประสานงานและควบคุมให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหามันคงในบริเวณชายแดนร่วมกันหรือในปัญหาเฉพาะหน้าอื่น ๆ³⁶

4.1 การเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองในพม่าและสถานการณ์การอพยพ

เป็นที่น่าสังเกตว่า การก้าวเข้ามาของพลเอกชาติชาย สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในพม่า ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1988 และปะทุเป็นชนวนร้อนในวันที่ 8 สิงหาคม 1988 ส่งผลให้รูปแบบของการอพยพหรือ “หลบหนีเข้าเมือง” ของประชากรพม่าเปลี่ยนโฉมหน้าไปจากเดิม (ปีค.ศ. 1962-

³⁵ “มติสำคัญของคณะรัฐมนตรีว่าด้วยเศรษฐกิจรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (สิงหาคม 2531-กุมภาพันธ์ 2534),” (โครงการสำนักวิจัยและวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายนิติบัญญัติ สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2536) ธีรสรณ์ ธนะพรพันธุ์ และกัลยา อุดมวิทิต บรรณาธิการ, หน้า 68.

³⁶ สยามจดหมายเหตุ, 15 : 16 (13-19 เมษายน 2533) : 428.

1987) ชนิดหน้ามือเป็นหลังมือ และหลังจากนั้นเป็นต้นมาประเทศไทยก็กลายเป็นพื้นที่รองรับประชากรจากพม่าเป็นจำนวนแสนจบจนกระทั่งปัจจุบัน

ปัจจัยทางการเมืองของพม่าที่สำคัญที่เปลี่ยนโฉมการหลั่งไหลเข้ามาของประชากรพม่า ในปี ค.ศ.1988 คือ การปราบปรามนักการเมืองฝ่ายค้านและประชาชนที่เคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่าโดยกลุ่มนายทหารซึ่งตั้งตัวขึ้นเป็นคณะผู้บริหารประเทศในช่วงประเทศพม่าเกิดกบฏ คือ SLORC (State Law and Order Restoration Council) อย่างเข้มงวดและเด็ดขาด ส่งผลให้มีนักการเมือง ประชาชน และนักศึกษาที่เป็นชาวพม่า “ลี้ภัยทางการเมือง” เข้ามาในประเทศไทยและอินเดียซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับพม่าและเป็นประเทศประชาธิปไตยเป็นจำนวนมาก กลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยเฉพาะกลุ่ม “นักศึกษา” นี้ ถือเป็นชาวพม่ากลุ่มแรกๆ ที่เข้ามาในประเทศไทยอย่างเปิดเผย และเป็นจำนวนมาก เพราะก่อนหน้านี้ประเทศไทยจะเคยชินกับการเข้ามาของ “ชนกลุ่มน้อย” ตามบริเวณชายแดนมากกว่าการมีผู้ “หนีภัย” ที่เป็นชาวพม่า

ในส่วนในประเทศไทยนั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือโดยเข้ามาช่วยอนุเคราะห์และดูแลบุคคลเหล่านี้อยู่ระยะหนึ่ง โดยเฉพาะ “นักศึกษา” ได้รับการช่วยเหลือจาก UNHCR ในฐานะ “บุคคลในความห่วงใย” (Person of Concern) เนื่องจากทางการไทยไม่ยอมให้สถานภาพ “ผู้ลี้ภัย” (Refugee) แก่บุคคลเหล่านี้ เพราะรัฐบาลไทยเคยผ่านประสบการณ์อันยาวนานของบริหารจัดการผู้อพยพอินโดจีน ทำให้เกรงว่าหากให้สถานภาพ “ผู้อพยพ” แก่นักศึกษาและนักการเมืองพม่าเหล่านี้จะเป็นการผูกมัดอย่างยืดยาวต่อไปเฉกเช่นกรณีของผู้อพยพอินโดจีน นอกจากนี้ฝ่ายรัฐบาลไทยยังคิดว่าปัญหาทางการเมืองภายในของพม่าคงจะยุติในเร็ววัน และบุคคลที่หลบหนีออกจากประเทศเหล่านี้ก็จะเดินทางกลับประเทศไปศึกษาต่อ หรือไปประกอบอาชีพเดิมต่อไป ดังนั้น การให้การอนุเคราะห์และสงเคราะห์จึงขึ้นอยู่กับข้อสันนิษฐานว่าจะเป็นการช่วยเหลือระยะสั้น

สำหรับการให้ความอนุเคราะห์แก่นักศึกษาพม่าที่ลี้ภัยเข้ามานั้น กระทำโดยการจัดตั้งศูนย์ผู้ลี้ภัยนักศึกษาพม่า คือ ศูนย์มณิลอย จังหวัดราชบุรี เพื่อให้ให้นักศึกษาเข้าพำนักรักษาตัว ให้มีการจดทะเบียนนักศึกษา และให้ UNHCR เข้าไปดำเนินการให้ความอนุเคราะห์

พร้อมกันนี้ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับนักศึกษาพม่าไว้ดังนี้คือ³⁷

³⁷ พลเอกจรัส กุลลวณิชย์, “เอกสารปาฐกถาเรื่อง นโยบายของไทยเกี่ยวกับผู้ขัดแย้งทางการเมืองพม่า,” ฌองประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 6 อ้างใน รัชนิดา ยืนยง, หน้า 105.

1) ผ่อนปรนให้นักศึกษาพม่าอยู่ในเขตไทยเป็นการชั่วคราวในพื้นที่ ซึ่งทางราชการได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำกับดูแลความเคลื่อนไหวมิให้นักศึกษาใช้ดินแดนไทยเป็นพื้นที่ต่อต้านรัฐบาลของเขา อันจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของไทย-พม่า

2) ฐานะของนักศึกษายังอยู่ในระดับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า แต่โดยเหตุที่เป็นนักศึกษา จึงให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค ความรู้และการฝึกฝนอาชีพ

3) ในกรณีที่นักศึกษาฝ่าฝืนไม่ทำตามกฎเกณฑ์พิเศษ ฐานะของการเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าจะกลายเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและถูกดำเนินการตามกฎหมาย

ในส่วนของนักศึกษาพม่าที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนด้านจังหวัดตากมากกว่า 300 คน ได้ถูกส่งกลับประเทศพม่าโดยทางเครื่องบินตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าหรือ SLORC ในขณะนั้น³⁸ เวนิกา บุญมาคลี³⁹ ได้กล่าวถึงผลลัพธ์ของการส่งกลับในครั้งนั้น (ค.ศ.1988) ว่าเป็นการส่งนักศึกษาไปตายและถูกจำคุก เนื่องจากรัฐบาลพม่าถือว่านักศึกษาเหล่านี้เป็นผู้ก่อความวุ่นวายในประเทศ ส่งผลให้ประชาคมโลกโดยเฉพาะในซีกตะวันตกพากันประณามรัฐบาลไทยอย่างรุนแรง ทำให้รัฐบาลไทยต้องทบทวนท่าทีต่อนักศึกษาพม่าใหม่ จนในที่สุดตกลงได้ว่ารัฐบาลจะจัดตั้งศูนย์เพื่อให้เป็นที่อยู่ของ “นักศึกษาพม่า” เหล่านี้ และให้ UNHCR เข้ามาเป็นผู้จัดการดูแล นักศึกษาพม่าเหล่านี้ ตลอดจนให้การศึกษาและหากไม่มีความประสงค์จะกลับพม่าก็จะติดต่อดำเนินการส่งไปประเทศที่สามต่อไป

หากแต่ปัญหามีได้หยุดยั้งอยู่เพียงเท่านั้น เพราะมิใช่แต่เพียงประชาชนชาวพม่าเท่านั้นที่พากันอพยพเข้ามาในประเทศไทย หากแต่กลุ่มเดิมคือ “ชนกลุ่มน้อย” ก็ทยอยกันทะลักเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น โดยมีลักษณะที่แตกต่างจากในอดีตอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ลักษณะการ “ทะลักไหล” เข้ามาของชนกลุ่มน้อยในครั้ง (ค.ศ. 1988) มีนัยยะสำคัญที่ผูกติดกับสถานการณ์การเมืองระหว่างรัฐบาลพม่ากับ “ชนกลุ่มน้อย” เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพียงเพราะรัฐบาลใหม่ของพม่าหรือ SLORC (นับตั้งแต่นี้จะใช้เรียกรัฐบาลพม่าต่อไป) ได้วางนโยบายในการจัดการกับปัญหาองค์กำลังชนกลุ่มน้อยอย่างเบ็ดเสร็จ เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับองค์กำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ที่เป็นปัญหาเรื้อรังภายในของประเทศพม่ามาเป็นเวลาช้านานอย่างถอนรากถอนโคน ประกอบกับ

³⁸ “Burma,” Asia Yearbook 1990, Far Eastern Economic Review, p. 96.

³⁹ เวนิกา บุญมาคลี, “นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ ในสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531-2534),” หน้า 65.

รัฐบาลพม่าได้ค้นพบ “กุศโลบาย” ในการจัดการกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายขอบประเทศ ซึ่งเป็นดินแดนติดต่อกับประเทศอื่น อาทิเช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศอินเดีย บังคลาเทศ ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศไทย ด้วยเหตุผลทางภูมิศาสตร์และ

ภูมิรัฐศาสตร์ ทำให้รัฐบาลพม่าเริ่มวางแผนระยะยาวในการจัดการกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยเหล่านี้อย่างเป็นระบบ

“กุศโลบาย” ที่ SLORC ค้นพบ คือการใช้ประเทศเพื่อนบ้านมาเป็นปัจจัยหลักในการ “บีบบังคับ” ให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยต้องยอมสวามิภักดิ์หรือยอมจำนนต่อฝ่ายตน โดยการหวานล่อให้รัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน “ยกเลิก” การให้ความช่วยเหลือแก่กองกำลังเหล่านั้นโดยใช้ผลประโยชน์เป็นตัวล่อ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ รัฐบาลจีนและรัฐบาลไทย

ในอดีต รัฐบาลจีนเคยให้ความช่วยเหลือแก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่า ซึ่งมีเขตอิทธิพลอยู่บริเวณชายแดนพม่า-จีนมาก่อน นับตั้งแต่สมัยที่พม่ายังอยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ ความสัมพันธ์ของจีนที่ให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่าโดยเฉพาะพรรคธงแดงนั้นต่อเนื่องยาวนานมาจนกระทั่งสิ้นสุดยุคของประธานาธิบดีเหมา เจ๋อ ตุง (ค.ศ.1950-1976) รัฐบาลจีนจึงโผล่เข้ามาให้พรรคคอมมิวนิสต์พม่าหยุดการให้ความช่วยเหลือแก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่า ส่งผลให้พรรคคอมมิวนิสต์พม่าต้องแตกสลายไปในที่สุดในปีค.ศ. 1989 รัฐบาลจีนในสมัยของประธานาธิบดีคนต่อมา คือ เต็ง เสี่ยว ผิง ได้หันมาสร้างความสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าแทนที่จะสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์พม่าเหมือนสมัยของประธานาธิบดีเหมา เจ๋อ ตุง ในเวลาเดียวกันก็ระงับความช่วยเหลือที่เคยมีให้กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อยู่บริเวณชายแดนจีน ซึ่งได้แก่ กองกำลังคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Army - KIA) ไปด้วย การยกเลิกการให้การสนับสนุนแก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่าและกองกำลังคะฉิ่นอิสระของพรรคคอมมิวนิสต์จีน เป็นกุศโลบายอันแยบยลของรัฐบาลพม่า ในการซื้อใจรัฐบาลจีนให้กลับมาสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่า แทนที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายปรปักษ์ของรัฐบาลพม่าเฉกเช่นในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้นภายในระยะเวลาหลังปี ค.ศ.1989 (พรรคคอมมิวนิสต์พม่าแตก) และค.ศ. 1994 (KIA ยอมเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลพม่า) ภารกิจของรัฐบาลพม่าในบริเวณชายแดนภาคเหนือติดกับจีนก็เป็นอันเสร็จสิ้น จึงมีเวลาหันมาทุ่มเทให้กับชายแดนด้านตะวันออกติดกับไทยต่อไป⁴⁰

อาจนับได้ว่าช่วงระยะเวลาปลายทศวรรษที่ 1980 ต่อดันทศวรรษที่ 1990 เป็นระยะเวลาที่ทหารของพม่าโจมตีกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่มีอยู่ตามตะเข็บชายแดนไทย-พม่าอย่างต่อเนื่องและ

⁴⁰ พรพิมล ตรีโชติ, “ความสัมพันธ์ไทยพม่าในบริบทของชนกลุ่มน้อย,” เอเชียปริทัศน์ (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 32-34.

เป็นระบบอย่างยิ่ง กองกำลังที่ได้รับผลกระทบได้แก่ กองกำลังของมอญ กะเหรี่ยง คะยาห์ และไทยใหญ่ ส่งผลให้มีประชากรที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา และลักษณะการเข้ามาในระยะนี้จะแตกต่างจากการเข้ามาในระยะแรก

(ค.ศ. 1962 - 1988) คือ

1) จำนวนที่เข้ามาจะเข้ามาคราวละมากๆ เช่นเป็นจำนวน 100 คนขึ้นไป บางครั้งมากันทั้งหมู่บ้าน ประมาณ 2,000 - 3,000 คนขึ้นไป

2) การเข้ามาในครั้งนี้จะเข้ามาอยู่อย่างถาวรมากกว่าในอดีตหรือถึงอยู่ไม่ถาวรก็จะอยู่นานขึ้น ทั้งนี้เพราะสาเหตุ 2 ประการคือ

2.1 กองทัพพม่าไม่ได้ถอนกำลังกลับไปในช่วงฤดูฝน ซึ่งในอดีตเมื่อยกกองทัพมาตีแล้ว พอถึงฤดูฝนก็จะยกทัพกลับไป ประชาชนก็พากันกลับบ้านไปทำมาหากินกันต่อไป แต่ในระยะหลัง กองทัพพม่าสามารถยึดพื้นที่ได้เป็นการถาวร และตั้งกองร้อยประจำการในบริเวณที่ยึดได้ ทำให้ชาวบ้านไม่กล้ากลับไปเผชิญหน้ากับทหารพม่า

2.2 การเข้ามาประจำการของทหารพม่า ทำให้ประชาชนที่เป็นชาวบ้านถูกกระทำร้ายจากทหารพม่าในรูปแบบต่างๆ กัน นับตั้งแต่การเกณฑ์แรงงาน การเก็บภาษี ตลอดจนถึงการรีดไถ ปล้นชิงทรัพย์และแม้กระทั่งข่มขืนผู้หญิงในหมู่บ้าน

สาเหตุ 2 ประการนี้ทำให้ชาวบ้านที่เป็นชนกลุ่มน้อยนี้ไม่กล้าอพยพกลับบ้าน ดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา และตกค้างอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในเขตบริเวณชายแดนและเมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ รัฐบาลไทยในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงมีนโยบายให้ความช่วยเหลือด้วยการจัดตั้ง “ศูนย์แรกรับ” และจัดสรร “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ให้เป็นที่อยู่อาศัยพร้อมทั้งอนุญาตให้ NGOs ต่างชาติ เข้าไปให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือ ความอนุเคราะห์เหล่านี้อยู่บนพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือในระยะ “ชั่วคราว”⁴¹ เมื่อเหตุการณ์ชายแดนสงบสุขแล้วก็จะทำการส่งชาวบ้านเหล่านี้ให้กลับประเทศ นโยบายและการปฏิบัติในรัฐบาลชาติชายไม่ต่างกับนโยบายของรัฐบาลชุดก่อน โดยมีความเชื่อว่า การรับชาวบ้านเหล่านี้ให้อยู่ในประเทศไทยจะเป็นการอนุเคราะห์ในระยะเวลานาน ดังนั้นจึงมิได้มีการเตรียมการป้องกันปัญหาในระยะยาว อาทิเช่น ถ้าบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศพม่าได้ รัฐบาลไทยจะมีวิธีจัดการกับปัญหาระยะยาวนี้เช่นใด ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงเริ่มปฏิบัติการซ้ำรอยเดิมในการก้าวเข้ามาเป็นผู้แบกรับผู้หนีภัยการสู้รบ โดยไม่มีการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาอันเป็นปัจจัยของการเข้ามาแต่อย่างใด ในครั้งนี้รัฐบาลไทยจึงได้เปิดพื้นที่ด้านตะวันตกเพื่อเปิดรับประชากรจากประเทศพม่าที่หลบหนีภัยการเมืองเข้ามา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยเพิ่มมากขึ้น

⁴¹ นคร ศิวลิย, “ผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า : ศึกษากรณีจังหวัดตาก,” หน้า 45.

4.2 สัมปทานป่าไม้ 48 แปลงกับผู้หนีภัยการสู้รบ

ในปีค.ศ. 1989 รัฐบาลไทยได้มีมติให้ยกเลิกการตัดไม้ในประเทศไทย⁴² อันเนื่องมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติในฤดูฝนเกิดน้ำหลาก น้ำท่วมเข้าทำลายบ้านเรือนของประชาชนในเขตภาคใต้เป็นจำนวนมาก ในปี ค.ศ. 1988 โดยมีสาเหตุหนึ่งมาจากการตัดไม้ทำลายป่า ทำให้ป่าไม้ไม่สามารถซับน้ำได้ รัฐบาลในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงได้ออกพระราชกำหนดปิดป่าสัมปทานทั้งหมด ด้วยเหตุนี้เอกชนไทยจึงต้องแสวงหาไม้จากแหล่งอื่นนอกประเทศ และประเทศพม่าก็เป็นหนึ่งในประเทศที่มีทรัพยากรป่าไม้อันอุดมสมบูรณ์

ดังนั้น ในระหว่างวันที่ 28 กุมภาพันธ์ - 1 มีนาคม 1989 พันโทสนั่น ขจรประศาสน์ (ยศในขณะนั้น) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้เดินทางไปเยือนพม่าเพื่อเจรจาเรื่องขอสัมปทานป่าไม้และประมง หลังจากนั้นไม่นาน ร.ต.ประพาส ลิมปะพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็ได้เดินทางไปเยือนพม่าอย่างเป็นทางการในระหว่างวันที่ 11-13 เมษายน 1989 โดย ร.ต.ประพาส เป็นผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศให้เป็นผู้ดูแลประเทศพม่าเป็นกรณีพิเศษ การเดินทางไปเยือนพม่าอย่างเป็นทางการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จึงเท่ากับเป็นการยอมรับรัฐบาลใหม่ของพม่าซึ่งมาจากคณะนายทหารที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งของประชาชนแต่อย่างไร เท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไทยให้การยอมรับรัฐบาลพม่าอย่างเป็นทางการ⁴³ และการเดินทางไปพม่าครั้งนี้ ร.ต.ประพาสได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้มีอำนาจเต็มในการทำสัญญากับรัฐบาลพม่าในด้านเศรษฐกิจ การค้า ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งในที่สุด ร.ต.ประพาสได้ลงนามในข้อตกลงการค้าแบบทวิภาคี (Bilateral Trade Agreement) 2 ฉบับ คือ ความตกลงด้านการค้า และเศรษฐกิจและความตกลงเกี่ยวกับการส่งเสริมคุ้มครองการลงทุน⁴⁴

จากการเดินทางเยือนพม่า 3 วัน ของ ร.ต.ประพาส กล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างมาก ในการแสวงหาความร่วมมือทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า การเมือง และความร่วมมือด้านความมั่นคง

⁴² มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 มกราคม 2532.

⁴³ **The Nation** (11 April 1989), p. 4.

⁴⁴ รัชนิดา ยืนยง, “ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับยุคหลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์, หน้า 123.

ตามแนวชายแดน⁴⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือทางด้านการลงทุน ด้านป่าไม้ ประมง พลังงาน และเหมืองแร่ ตลอดจนด้านวิชาการและเทคโนโลยีต่างๆ ปรากฏว่าคณะผู้แทนของ ร.ต.ประพาสได้ ทำข้อตกลงกับรัฐบาลพม่าเป็นจำนวนมาก⁴⁶ และหนึ่งในนั้นคือสัมปทานป่าไม้จำนวน 48 แปลง

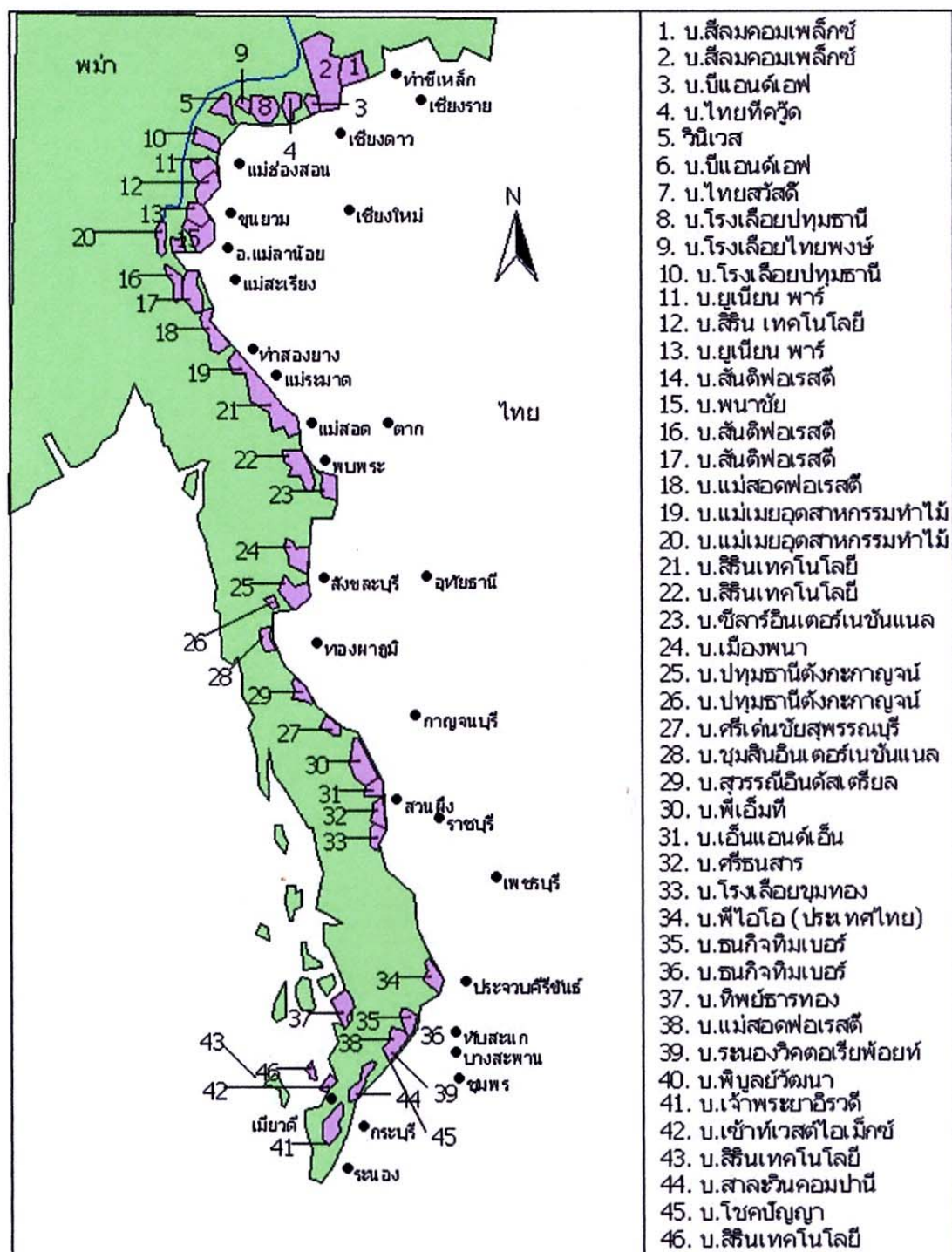
โดยรัฐบาลพม่าได้ให้สัมปทานตัดไม้เขตชายแดนไทย-พม่า 48 แปลง ให้กับบริษัทเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคตะวันออกของพม่า บริเวณพรมแดนที่ติดกับไทย ตั้งแต่จังหวัดเชียงราย เรื่อยลงมาจนถึงจังหวัดระนอง ป่าไม้ทั้ง 48 แปลงนี้ ส่วนใหญ่อยู่ในเขตรัฐฉานตอนใต้ รัฐคะยาห์ รัฐกะเหรี่ยง และรัฐมอญ และเป็นเขตอิทธิพลของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์คือ กลุ่มมอญ (NMSP) กลุ่มคะยาห์ (KNPP) กลุ่มกะเหรี่ยง (KNU) และกลุ่มไทยใหญ่ (MTA)

การเข้าไปตัดไม้ในเขตสัมปทานของเอกชนไทย เท่ากับเป็นการไปเปิดพื้นที่ป่าที่บีบให้เป็นป่าโปร่ง สะดวกต่อการที่ทหารพม่าจะยกพลเข้าโจมตีฐานที่มั่นของกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณเหล่านี้ เนื่องจากบริษัทที่เข้าไปตัดไม้ จะต้องสร้างถนนหนทางในการชักลากไม้ออกจากพื้นที่ สภาพเช่นนี้เอื้อให้กองทัพพม่าสามารถขนทหารพร้อมเสบียงและอาวุธหนักโดยรถบรรทุกเข้าสู่พื้นที่ได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น ซึ่งผิดจากในอดีตที่ไม่มีถนนตัดเข้าสู่พื้นที่ของกองกำลังชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ และต้องเดินเท้าเข้าสู่เขตอิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทำให้ถูกข่มขู่โจมตีระหว่างทางจากชนกลุ่มน้อยซึ่งเจนจัดพื้นที่ในป่าที่บีบมากกว่าได้ง่าย ทหารพม่าจึงมักจะเป็นฝ่ายปราชัย และจำต้องยกทัพกลับเมื่อหมดฤดูแล้ง แต่หลังจากการเปิดป่าโดยบริษัททำไม้จากประเทศไทยไม่นาน ยุทธภูมิที่เคยเป็นจุดแข็งของกองกำลังชนกลุ่มน้อยก็ถูกเปลี่ยนโฉมหน้าไป ฝ่ายทหารพม่ามักเป็นฝ่ายมีชัยและเข้าไปครอบครองพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยได้มากขึ้น

⁴⁵ “Prapas Claims Burma Trip a Major Success,” **The Nation** (14 April 1989), p.1. อ้างใน รัชนิดา ยืนยง, “ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับยุคหลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์, หน้า 123.

⁴⁶ เพิ่งอ้าง.

แผนที่แสดงการให้สัมปทานป่าไม้พม่า



ที่มา : เอเชียปริทัศน์ ปีที่16 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2538

4.3 การโจมตีฐานที่มั่นของกองกำลังชนกลุ่มน้อยโดยทหารพม่าและผลกระทบต่อไทย

ในเดือนธันวาคม 1988* ทหารพม่าก็เริ่มโจมตีค่ายของทหารกะเหรี่ยงกลุ่ม “กองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง” (the Karen National Union - KNU) อย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ โดยเริ่มจากค่ายแม่ดาวอ ติดตามมาด้วยค่ายเกลเดย์ (Klerday) ในเดือนมกราคม 1989 ค่ายมอโปเกล (Maw Po Klay) และค่ายแม่ลา (Maela) ในเดือนมีนาคม 1989 และค่ายคอมูรา (Kawanoorah) ซึ่งเป็นค่ายใหญ่และสำคัญที่สุดของ KNU รองจากมานอร์ปอว์ ในระหว่างวันที่ 19-20 พฤษภาคม 1989 ในครั้งนี้ ทหารพม่ารุกล้ำเข้ามาในเขตไทย ผลของการโจมตีของทหารพม่าทำให้บ้านเรือนราษฎรและห้องแถวเสียหายกว่า 200 คูหา แต่ทหารพม่าก็ไม่สามารถยึดค่ายคอมูราได้จึงต้องถอยร่นกลับไป และรัฐบาลพม่ายังต้องชดเชยค่าเสียหายตามคำเรียกร้องของรัฐบาลไทยเป็นจำนวนเงิน 19 ล้านบาท⁴⁷

ต่อมาในปี ค.ศ.1990 และ 1991 ทหารพม่าก็ยังโจมตีค่ายทหารของ KNU ต่อไป และสามารถตีค่ายมอเกีย (Mokia) ตรงข้ามกับอำเภออุ้มผาง และค่ายวาลีย์ (Waley) ตรงข้ามอำเภอพบพระได้ในปี ค.ศ. 1990 และมีการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับทหารกะเหรี่ยง KNU ในทุกพื้นที่ตรงข้ามชายแดนจังหวัดตากตลอดปี โดยเฉพาะพื้นที่ยึดครองของ KNU ส่งผลให้มิชชันนารีของพหุชนิกายเข้ามาอยู่ในประเทศทางบริเวณชายแดนจังหวัดตากอย่างต่อเนื่อง ทางราชการไทยเปิด “ศูนย์แรกรับ” ขึ้น เพื่อรองรับชาวกะเหรี่ยงที่หนีภัยเหล่านี้ แห่งแรกคือได้แก่ พื้นที่พักพิงชั่วคราวห้วยกระโหลก หมู่ที่ 4 ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จากข้อมูลในปี ค.ศ. 1992 พบว่ามีชาวกะเหรี่ยงอาศัยอยู่ทั้งสิ้น 3,545 คน แบ่งเป็นรายกลุ่มดังนี้คือ⁴⁸

	ชาย	หญิง
	(คน)	(คน)
อายุ 12 ปีขึ้นไป	890	1,299
อายุ 5-12 ปี	426	444
อายุต่ำกว่า 5 ปี	237	249
รวมทั้งสิ้น	3,545 คน	

* หลังการจลาจลในย่างกุ้งเพียง 3 เดือน (สิงหาคม 1988)

⁴⁷ ทราญแก้ว ชูทรัพย์, “พม่า,” เอเชียรายปี 1990/2533, หน้า 58.

⁴⁸ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (22-28 พฤศจิกายน 2535), หน้า 15.

อย่างไรก็ตาม พบว่านอกจากศูนย์แรกรับห้วยกะโหลกแล้วยังมีพื้นที่พักพิงต่างๆ ที่รองรับชาวกะเหรี่ยงหนีภัยอีกเป็นจำนวนมาก อาทิ⁴⁹

ห้วยกะโหลก	จำนวน	3,545 คน
ดอนปากกลาง	จำนวน	2,464 คน
แม่หละ	จำนวน	4,240 คน
กอมอเลโก	จำนวน	3,279 คน
เคลอโก	จำนวน	2,257 คน
โซโก	จำนวน	5,728 คน
แม่สลิด	จำนวน	2,523 คน
แม่ตะวอ	จำนวน	2,842 คน
มอเกอ	จำนวน	5,302 คน
แม่โปตา	จำนวน	382 คน
กาติตา	จำนวน	1,049 คน
สะเนโปง	จำนวน	1,607 คน
ตะกอง	จำนวน	456 คน
รวมทั้งสิ้น		35,674
		คน

จำนวนผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงเหล่านี้ถือเอาเฉพาะบุคคลที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวหรือศูนย์แรกรับต่างๆ เท่านั้น โดยยังไม่นับรวมชาวบ้านที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่พักพิงฯ และกระจัดกระจายตามหมู่บ้านชาวเขาใหญ่น้อยตามบริเวณตะเข็บชายแดนไทย-พม่าในบริเวณจังหวัดตาก ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่น่าจะเกินเลยจนเกินไปหากจะประมาณการตัวเลขของชาวกะเหรี่ยงที่หนีภัยมาอยู่เฉพาะในบริเวณจังหวัดตากว่าอาจจะมากถึง 40,000 คน และจำนวนประชากรของคนกลุ่มนี้จะเพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องจากอัตราการเกิดที่สูงในแต่ละพื้นที่ ประเด็น“ผู้หนีภัยการสู้รบ” ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่า จึงเริ่มแปรเปลี่ยนมาเป็นปัญหาระยะยาวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 มาจนจบทุกวันนี้

เป็นที่น่าสังเกตว่าศูนย์แรกรับหรือที่พัฒนาเป็น “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” นี้ ได้เพิ่มจำนวนขึ้นตามวันและเวลาและแปรผันตามจำนวนผู้ “หนีภัย” โดยสัมพันธ์กับความถี่ของการโจมตีค่ายทหาร KNU ของทหารพม่า ซึ่งตามข้อเท็จจริงพบว่ามีนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 เป็นต้นมา ความสามารถ

⁴⁹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (22-28 พฤศจิกายน 2535), หน้า 15.

ของทหารพม่าในการโจมตีและยึดฐานที่มั่นของ KNU เพิ่มขึ้นมากขึ้นทั้งนี้ด้วยเหตุผล 3 ประการ ดังนี้คือ

1) ทหารพม่าหมดภารกิจในบริเวณชายแดนด้านเหนือ คือ ชายแดนจีน-พม่า ทำให้สามารถส่งกำลังมาที่ชายแดนไทย-พม่าได้อย่างเต็มที่

2) ทหารพม่ามีอาวุธที่มีศักยภาพเพิ่มขึ้น โดยรัฐบาลพม่าได้ซื้ออาวุธเพิ่มเพื่อเสริมศักยภาพทางด้านการทหารและการป้องกันประเทศนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 เป็นต้นมา อาวุธใหม่ๆ เหล่านี้ทำให้ทหารพม่ามีประสิทธิภาพในการต่อสู้กับฝ่ายตรงข้าม ซึ่งได้แก่ กองกำลังชนกลุ่มน้อยได้มากขึ้น

3) พื้นที่ป่าบริเวณชายแดนไทย-พม่าได้คลายความหนาแน่นของต้นไม้ลง อีกทั้งยังได้รับการเปิดพื้นที่จากบริษัทที่ได้รับสัมปทานป่าไม้ของไทยจากรัฐบาลพม่า เพื่อสะดวกต่อการนำรถบรรทุกเครื่องมือเข้าตัดไม้ในเขตป่าสัมปทาน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตอิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทำให้ทหารพม่าสามารถเข้าถึงพื้นที่ของกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้สะดวกขึ้น ประกอบกับทหารที่เข้าถึงพื้นที่ก็มีจำนวนมากขึ้น ทำให้มีประสิทธิภาพในการโจมตีฐานที่มั่นและยึดเอาไว้ในความครอบครองของทหารพม่าได้มากขึ้น

ด้วยเหตุผลเหล่านี้ กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่าจึงสูญเสียพื้นที่ให้กับทหารพม่ามากขึ้นทุกที และผลพวงของสถานการณ์เช่นนี้ก็คือ พื้นที่พักพิงฯซึ่งเป็นพื้นที่รองรับชนกลุ่มน้อยที่หนีภัยการสู้รบได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น จากข้อมูลของ NGOs ที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ พบว่ามีพื้นที่พักพิงฯมากกว่าที่ระบุไปแล้วข้างต้น และจำนวน “พื้นที่พักพิงฯ” หรือค่ายเหล่านี้มีอยู่กระจัดกระจายตามตะเข็บชายแดนไทย ตั้งแต่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเรื่อยไปจนถึงจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีการประมวลตัวเลขอย่างคร่าวๆ โดย BBC (Burmese Border Consortium) ซึ่งเป็น NGOs ต่างประเทศ ที่เข้าไปช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ระบุว่าประชากรทั้งหมด ซึ่งสิ้นสุด ณ เดือนธันวาคม 1991 มีจำนวน 65,095 คน แบ่งตามกลุ่มชาติพันธุ์ได้ ดังนี้

1. มอญ	12,008
	คน
2. คะยาห์	3,524
	คน
3. กะเหรี่ยง	38,908
	คน
4. นักศึกษา	2,465
	คน
5. กลุ่มเข้ามาใหม่	8,190
	คน

(ในช่วงเดือนธันวาคม 1991)

จำนวนตัวเลขของประชากรเหล่านี้เป็นผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าเฉพาะที่อยู่ในบริเวณชายแดนไทยและอยู่ภายในพื้นที่พักพิงเท่านั้น ยังไม่นับรวมตัวบุคคลต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่นอกเขตการควบคุมดูแลแต่อย่างไร

โดยสรุป นโยบายการสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าที่อย่างกึ่งนั้น ทำให้รัฐบาลไทยต้องแบกรับภาระเรื่องผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เป็นชนกลุ่มน้อยจากพม่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบาลไทยภายใต้ความร่วมมือและการลงทุนด้านเศรษฐกิจเช่นนี้ถือเป็นสาเหตุของการอพยพเข้ามาของบุคคลเหล่านี้ได้อีกประการหนึ่งด้วย

5. นโยบาย “การพัวพันเชิงสร้างสรรค์” (Constructive Engagement) ของไทย กับ การเพิ่มจำนวนของผู้หนีภัยจากการสู้รบ

รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ถูกคณะนายทหารซึ่งนำโดยพลเอกสุจินดา คราประยูร ก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 1991 และได้แต่งตั้งคณะผู้รักษาความสงบและเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ขึ้นมาบริหารประเทศเป็นเวลาชั่วคราวก่อนที่จะมีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้

นายอานันท์ ปันยารชุน เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 1991 ซึ่งนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึงสองสมัยด้วยกันคือ ระหว่างวันที่ 2 มีนาคม 1991 - 22 มีนาคม 1992 และระหว่างวันที่ 10 มิถุนายน 1992 - 1 ตุลาคม 1992

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในยุคนี้ค่อนข้างชัดเจน โดยรัฐบาลไทยได้ประกาศนโยบาย “การพัวพันอย่างสร้างสรรค์” (Constructive Engagement) ในการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศพม่า ดังนั้น ความสัมพันธ์ของรัฐบาลไทยในยุคนี้จึงยังคงเป็นการสานเจตนารมณ์ต่อจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในการสร้างสัมพันธ์ไมตรีอันดีต่อพม่า และมุ่งเน้นการให้ความร่วมมือกับพม่าทางด้านเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ เห็นได้จากการที่นักธุรกิจไทยได้เข้าไปลงทุนในพม่าเป็นจำนวนมาก จึงนับได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลอยู่ในระดับที่ดี เนื่องจากเป็นรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การดูแลของฝ่ายทหาร (คณะรักษาความสงบและเรียบร้อยแห่งชาติ) ทำให้เกิดความเข้าใจและไว้วางใจระหว่างกันมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์อันดีในระดับระหว่างประเทศนี้กลับไม่สามารถหยุดยั้งการเข้ามาของ “ผู้หนีภัย” ที่เป็นชนกลุ่มน้อยจากพม่าได้ และประเทศไทยก็ยังคงต้องแบกรับภาระที่เป็นชนกลุ่มน้อยตามพื้นที่พักพิงบริเวณชายแดนไทยต่อไป โดยไม่มีนโยบายหรือมาตรการที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด ในทางกลับกันปรากฏว่า จำนวน “ประชากร” จากพม่าที่หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยมีจำนวนมากขึ้น และจำนวนผู้เข้ามาใหม่จะมีประชากรที่เป็น “ชาวพม่า” เพิ่มขึ้น มิใช่แค่เพียง

กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอีกต่อไป เนื่องจากพม่าเริ่มมีปัญหาด้านเศรษฐกิจซึ่งสืบเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐบาลพม่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ทำให้มีประชากรหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพื่อเข้ามาหางานทำในประเทศไทย ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อมาหางานทำ จึงเป็นปัญหาใหม่ของรัฐไทย และเมื่อผนวกกับปัญหาเดิมคือ ปัญหาผู้ “หนีภัยการ

สู้รบ” ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนไทยแล้ว ได้ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการอพยพของประชาชนจากประเทศพม่ามีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น ในสมัยของนายอานันท์ ปันยารชุน จึงปรากฏกลุ่ม “ประชาชน” จากพม่าปรากฏตัวอยู่ในประเทศไทยในหลายลักษณะดังนี้คือ⁵⁰

1) ผู้พลัดถิ่นชาวพม่าที่เข้ามาในเมืองไทยตั้งแต่สมัยพม่าเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบประชาธิปไตยไปเป็นสังคมนิยมในปี ค.ศ.1962 และเกิดการขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับประชาชนชาวพม่า โดยเฉพาะนักศึกษาและนักการเมือง ประกอบกับการสู้รบกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ตามบริเวณชายแดน ทำให้ประชาชนเหล่านี้หลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และอาศัยอยู่ในจังหวัดชายแดนของไทย จำนวน 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเริ่มจัดทำทะเบียนประวัติควบคุมจำนวนโดยออกบัตรประจำตัวให้ถือไว้ (บัตรสีชมพู) ได้กำหนดว่า “ต้องเป็นประชาชนจากประเทศพม่าที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย ก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519” และเรียกบุคคลกลุ่มนี้ว่า “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” บุคคลเหล่านี้ทางราชการผ่อนผันให้สามารถขออนุญาตทำงานได้แต่ต้องอยู่ในพื้นที่ควบคุม

2) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า กลุ่มนี้ได้แก่ กลุ่มที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 และกระทรวงมหาดไทยได้ทำทะเบียนประวัติควบคุมไว้ในปีพ.ศ. 2537 (ค.ศ. 1994) สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

2.1 กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามามีที่อยู่ถาวรในประเทศ จะถือบัตรสีส้ม และทางราชการได้ผ่อนผันให้สามารถทำงานในเขตพื้นที่ควบคุมได้

2.2 กลุ่มที่เข้ามาเป็นแรงงานและอาศัยอยู่กับนายจ้าง จะถือบัตรสีม่วง ซึ่งรัฐบาลตามมติคณะรัฐมนตรีในปีพ.ศ. 2535 (ค.ศ. 1992) ได้ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานพม่าได้ใน 10 จังหวัดชายแดน ในกรณีที่เจ้าของสถานที่ประกอบการไม่สามารถหาคนไทยมารับจ้างได้

⁵⁰ กฤตยา อาชวนิจกุล, “ปัญหาการจัดการผู้อพยพจากประเทศพม่า,” ใน ไทยกับพม่า : ข้อควรทำและไม่ควรทำ, อัมพร จิรัฐติกร (บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ : โครงการอาณานิคมศึกษา 5 ภูมิภาค, 2544), หน้า 135-139.

3) ผู้ผลิตถิ่นหนีภัยจากการสู้รบ กลุ่มนี้หมายถึง ชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่าที่หลบหนีมาจากพื้นที่ที่มีการสู้รบและเข้ามาอาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดน ทางหน่วยราชการไทยได้ควบคุมประชากรกลุ่มนี้ให้อยู่ตามพื้นที่พักพิงต่างๆ ประชากรกลุ่มนี้ทางราชการไทยไม่ได้อนุญาตให้ทำงาน ยกเว้นงานที่เป็นการช่วยเหลือกิจการในพื้นที่พักพิงฯ เฉพาะบางแห่งและบางจังหวัดเท่านั้นที่มีการออกใบอนุญาตให้ทำงานภายนอกได้บ้างเป็นการชั่วคราวแบบไปเช้า-เย็นกลับ

4) นักศึกษา/ปัญญาชน กลุ่มนี้เข้ามาด้วยสาเหตุทางการเมืองในพม่าในปี ค.ศ. 1988 และรัฐบาลไทยเปิด “เขตปลอดภัย” (Safe Area) ที่ศูนย์มณีลอย จังหวัดราชบุรีและอนุญาตให้ UNHCR จัดทะเบียนนักศึกษากลุ่มนี้และให้ความช่วยเหลือในฐานะเป็นบุคคลในความดูแล (Persons of Concern) โดยต้องพิสูจน์ว่าเคยมีบทบาทในการต่อสู้ทางการเมืองในปี ค.ศ. 1988 ในพม่า ผู้พิสูจน์ไม่ได้และถูกปฏิเสธฐานะจำนวนหนึ่งได้เข้ารายงานตัวต่อทางราชการ และพักพิงตามพื้นที่พักพิงต่างๆ ตามบริเวณชายแดน และมีบางส่วนปฏิเสธที่จะอยู่ในศูนย์มณีลอย เพราะต้องการเคลื่อนไหวทางการเมือง ดังนั้นพวกที่ปฏิเสธที่จะอยู่ในศูนย์มณีลอยและไม่สามารถพิสูจน์ตัวในฐานะผู้นำทางการเมืองในปี ค.ศ. 1988 อีกทั้งไม่อยู่ตามพื้นที่พักพิงจึงกลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และจำนวนหนึ่งได้กลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายและกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล⁵¹

5) ผู้อพยพที่ลักลอบเข้ามาทำงาน กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ตั้งใจหลบหนีเข้ามาเพื่อหางานทำ โดยเฉพาะเพื่อหนีสภาพชีวิตที่ถูกทารุณกรรมจากการกดขี่ การถูกบังคับใช้แรงงาน การถูกขูดรีดภาษี รวมทั้งความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นอดอยาก และไม่มีงานทำในพม่า กลุ่มนี้เริ่มทยอยเข้ามาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 และทยอยเข้ามาอย่างต่อเนื่องอย่างไม่หยุดยั้ง ในสมัยของนายกรัฐมนตรีชาติชาย ชุณหะวัณ และนายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน ไม่ปรากฏจำนวนที่แน่นอนของบุคคลกลุ่มใหญ่กลุ่มนี้

สำหรับนโยบายของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนต่อผู้หนีภัยการสู้รบ ยังคงเป็นการให้ความอนุเคราะห์และควบคุมกำกับให้อยู่ในพื้นที่พักพิงฯ อีกทั้งแสวงหาความร่วมมือกับ NGOs ต่างชาติในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านความเป็นอยู่ และการสาธารณสุข แต่ในด้านการเมือง รัฐบาลไทยยังไม่สามารถหว่านล้อมให้รัฐบาลพม่ารับบุคคลเหล่านี้กลับประเทศได้ อีกทั้งประเทศไทย

⁵¹ จำนวนที่สำรวจในครั้งล่าสุดปี ค.ศ. 1998 พบว่ามี 2,231 คน ในจำนวนนี้ได้เดินทางไปยังประเทศที่สาม 1,641 คน เมื่อเกิดเหตุการณ์บุกยึดสถานทูตในวันที่ 1 ตุลาคม 1999 รัฐบาลไทยได้เรียกนักศึกษาที่อยู่นอกศูนย์ฯ เข้ามารายงานตัว จนถึงเดือนธันวาคม 1999 ยอดตัวเลขบุคคลในความดูแลมีอยู่ 2,906 คน อยู่ในศูนย์ฯ มณีลอย 1,003 คน

อยู่ในระหว่างการปกครองภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายทหาร จึงยังไม่มีนโยบายที่จะดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบอย่างจริงจังแต่อย่างไร

ขณะเดียวกัน สถานการณ์บริเวณพรมแดนไทย-พม่ายังคงมีการสู้รบ โดยรัฐบาลพม่าได้โจมตีฐานที่มั่นของชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนอย่างต่อเนื่องและรุนแรง ส่งผลให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยสูญเสียพื้นที่ที่เป็นที่มั่นในหลายพื้นที่ และเปิดทางให้ทหารพม่าสามารถเข้าไปยึดครองพื้นที่ดังกล่าวได้ และเมื่อทหารพม่าเข้าไปอยู่ในพื้นที่ก็มักจะกระทำการทารุณต่อชาวบ้านที่เป็นชนกลุ่มน้อย ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ หลบหนีเข้ามาในเขตประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง โดยเข้ามาอาศัยตามพื้นที่พักพิงฯ บริเวณชายแดนไทย-พม่าที่มีอยู่แล้วกว่า 30 พื้นที่ นอกจากนี้ยังมีบางส่วนอาศัยอยู่ในพื้นที่นอกบริเวณที่จัดให้ โดยอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องตามหมู่บ้านบริเวณชายแดนไทย และหลายส่วนได้กลายเป็นแรงงานต่างด้าวในโรงงานที่ตั้งอยู่ในตัวอำเภอและจังหวัดชายแดน อาทิเช่น อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นต้น

6. นโยบายด้านพลังงานของไทยและการอพยพครั้งใหญ่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบ

นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และต่อเนื่องมาถึงรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ทำให้เศรษฐกิจของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว การพัฒนาที่มุ่งเน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ทำให้ความต้องการใช้พลังงานของประเทศไทยมีสูง หากแต่ทรัพยากรด้านพลังงานของไทยมีจำกัด รัฐบาลไทยจึงต้องแสวงหาแหล่งทรัพยากรด้านพลังงานจากต่างประเทศ พม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรพลังงาน ไม่ว่าจะเป็นน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ หรือพลังงานไฟฟ้าจากกระแสน้ำ ดังนั้นรัฐบาลไทยในสมัยของนายชวน หลีกภัย* จึงได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อพม่า ในอันที่สานสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ เพื่อการแสวงหาทรัพยากรด้านพลังงานต่อไป

ในช่วงระยะเวลาที่นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้นได้มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าในหลายมิติด้วยกัน กล่าวคือ ในมิติหนึ่ง ไทยมีความต้องการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะด้านพลังงานจากประเทศพม่า ดังนั้น จึงมีนโยบายเข้าไปลงทุนทางด้านนี้ ตลอดจนการทำข้อตกลงซื้อขายก๊าซธรรมชาติกับรัฐบาลพม่า เป็นเหตุให้เกิดกรณีการหนีภัยของชนกลุ่มน้อย ซึ่งมีถิ่นที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีการวางท่อก๊าซเพื่อส่งก๊าซธรรมชาติมายังไทย ส่วนมิติที่สองนั้น เนื่องจากรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย เป็นรัฐบาลที่ผ่านเหตุการณ์รัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 1991 และได้รับเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังจากที่พลเอกสุจินดา คราประยูร ลาออกจาก

* เข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยแรก เมื่อวันที่ 23 กันยายน 1992 โดยในสมัยแรกอยู่ในช่วงระหว่างวันที่ 23 กันยายน 1992-13 กรกฎาคม 1995 และในสมัยที่สองระหว่างวันที่ 9 พฤศจิกายน 1997-17 กุมภาพันธ์ 2000

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 1992 และเกิดเหตุการณ์ประท้วงของประชาชนไทย เพื่อขับไล่คณะนายทหารผู้ก่อการรัฐประหารโดยมีพลเอกสุจินดา คราประยูร และคณะเป็นเป้าหมาย ในช่วงเดือนพฤษภาคม 1992 พร้อมกันนั้นก็ได้เรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเพื่อจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนใหม่อีกครั้ง หลังเหตุการณ์ความวุ่นวายผ่านพ้นไป จึงได้มีการจัดการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรใหม่ และในครั้งนี้นำพรรคประชาธิปัตย์นำโดยนายชวน หลีกภัย ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและได้จัดตั้งรัฐบาลในเดือนกันยายน 1992

รัฐบาลของนายชวน จึงดำเนินนโยบายต่อพม่าอย่างระมัดระวัง ด้วยตระหนักดีว่า รัฐบาลทหารพม่านั้นมิได้เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตย หากแต่เป็นรัฐบาลเผด็จการทหาร และมีปรัชญาทางการเมืองแตกต่างจากไทย ดังนั้น รัฐบาลไทยสมัยของนายชวน หลีกภัย จึงเว้นช่องทางสำหรับกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยในพม่า อาทิ กลุ่มนักศึกษาและนักการเมืองพม่าที่ลี้ภัยในประเทศไทย และผู้หนีภัยการสู้รบในประเทศไทย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีแนวนโยบายที่ไม่คล้อยตามพม่าในทุกเรื่อง โดยเฉพาะการเข้มงวดกวดขันกับผู้ลี้ภัยทางการเมือง

หลังการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในสมัยที่ 1 นายชวน หลีกภัย ได้นำเสนอนโยบายต่างประเทศโดยทั่วไปดังนี้คือ⁵²

- 1) ส่งเสริมมิตรภาพกับประเทศเพื่อนบ้าน
- 2) เพิ่มพูนและพัฒนาความสัมพันธ์ในกลุ่มประเทศอาเซียน
- 3) ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้าสำคัญ
- 4) ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมกับเพื่อนบ้านทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี
- 5) ส่งเสริมบทบาทของไทยในด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- 6) อำนวยความสะดวกคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย และธุรกิจภาคเอกชนของไทยในต่างประเทศ

นโยบายต่อพม่านั้นยังเป็นที่เป็กลางและสานต่อนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) โดยรัฐบาลไทยยังคงยืนกรานที่จะไม่สนับสนุนการคว่ำบาตรพม่าตามประเทศตะวันตก โดยเชื่อว่า การกดดันพม่าตามค่านิยมตะวันตกจะทำให้พม่าไม่ยอมรับฟัง และจะกลับไปปลุกตัวไปโดดเดี้ยวมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการที่ไทยมีพรมแดนร่วมกับพม่ากว่า

⁵² โคริน เฟื่องเกษม, “นโยบายต่างประเทศและการตอบสนองผลประโยชน์ของชาติ : การวิเคราะห์ผลงานด้านการต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย(ตุลาคม 2535-2536),” ใน นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 5-6.

2,000 กิโลเมตร และยังเผชิญกับปัญหาชายแดนซึ่งยากจะแก้ไข จึงไม่ควรดำเนินนโยบายแข็งกร้าวต่อพม่า แต่จะพยายามชักจูงโน้มน้าวให้พม่าเห็นประโยชน์ของการเปิดตัวออกมาสัมพันธ์กับประชาคมโลกและหันมายอมรับแนวทางประชาธิปไตยมากขึ้น ในการนี้ไทยหวังจะดำเนินบทบาทเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างพม่ากับโลกตะวันตก⁵³ โดยสรุปคือรัฐบาลไทยเลือกที่จะสัมพันธ์กับพม่าอย่างสร้างสรรค์ต่อไป โดยจะทำหน้าที่เป็น “หน้าต่าง” ให้กับพม่าในการติดต่อกับโลกภายนอก

แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลชุดนี้ ก็ยังยืนหยัดในความเป็นตัวของตัวเองโดยไม่ยอมคล้อยตามพม่าในทุกเรื่อง โดยเฉพาะกรณีการอนุญาตให้คณะผู้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ จำนวน 7 คน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลสำคัญ เช่น องค์กรดัล ลามะ ประมุขของรัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบต นายบอบ ออสการ์ อารีอาส อดีตประธานาธิบดีประเทศคอซอวาร์กา สาธุคุณเดสมอนด์ ตูตู จากอาฟริกา เป็นต้น ซึ่งเดินทางมาเยือนไทยในกลางเดือนกุมภาพันธ์ 1993 ตามการเชื้อเชิญขององค์การศูนย์นานาชาติเพื่อสิทธิมนุษยชนและพัฒนาประชาธิปไตย เข้ามาเรียกร้องให้รัฐบาลพม่าปล่อยตัวองซาน ซูจี เป็นอิสระโดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ รวมทั้งเรียกร้องให้ปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองในพม่าจำนวน 1,500 คนด้วย พร้อมทั้งประณามรัฐบาลพม่าที่ลิดรอนสิทธิ เสรีภาพ และละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนพม่า

เหตุการณ์ครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดรอยร้าวในความสัมพันธ์ไทย-พม่า ขึ้นหลังจากผ่านความสัมพันธ์อันดีมาช่วงระยะหนึ่ง พม่าได้มีปฏิกิริยาตอบกลับโดยเริ่มปฏิบัติการที่ไม่ค่อยเป็นมิตรกับไทยนัก เช่น การโจมตีการกระทำของรัฐบาลไทยอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 2 เดือนเต็ม ในบทบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ “แสงใหม่ของพม่า” (the New Light of Myanmar) การเลื่อนกำหนดการเจรจาหลายครั้งระหว่างสองประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างกัน ตลอดจนการปฏิเสธข้อเสนอของไทยที่จะช่วยสอนวิชาด้านแผนที่ทหารให้แก่เจ้าหน้าที่เขตแดนของพม่า การจับกุมเรือประมงไทยพร้อมลูกเรือ 160 คน ในเดือนกรกฎาคม 1993 ทั้งที่เรือดังกล่าวได้รับสัมปทานทำประมงในเขตน่านน้ำพม่า และการที่ทหารพม่ายิงราษฎรไทยเสียชีวิต 1 คน และบาดเจ็บ 4 คน โดยไม่มีสาเหตุแน่ชัดเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 1993 และท้ายสุดคือการที่ พลโท ชิต ส่วย รัฐมนตรีป่าไม้ของพม่าได้ประกาศเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1993 ถึงนโยบายของพม่าที่จะไม่ต่อสัมปทานให้แก่บริษัททำไม้จากประเทศ

⁵³ คำปาฐกถา น.ต.ประสงค์ สุ่นศิริ, 19 กุมภาพันธ์ 2536, “พลวัตรของนโยบายในยุคโลกาภิวัตน์,” วันศุกร์ที่ 15 ตุลาคม 2536, หน้า 9.

ไทย 47 บริษัท เมื่อสิ้นปี 1993 และจะไม่ให้สัมปทานกับบริษัทอื่นใดนับตั้งแต่เดือนมกราคม 1994 เป็นต้นไป⁵⁴

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าถึงแม้รัฐบาลไทยจะมีนโยบายสานสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่าตามนโยบาย “การพัวพันอย่างสร้างสรรค์” (Constructive Engagement) ก็ตาม แต่รัฐบาลไทยในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ก็มีทำที่เป็นมิตรและเอื้ออาทรต่อบรรดานักศึกษาและนักการเมืองพม่าที่เข้ามาลี้ภัยในไทยอยู่ไม่น้อย นอกจากนั้นยังให้การดูแลผู้หนีภัยการสู้รบที่เป็นชนกลุ่มน้อยตามพื้นที่พักพิงต่างๆ ตามสมควรแก่สภาพ

⁵⁴ โครีน เฟื่องเกษม, “นโยบายต่างประเทศและการตอบสนองผลประโยชน์ของชาติ : การวิเคราะห์ผลงานด้านการต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย(ตุลาคม 2535-2536),” หน้า 24.

6.1 นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

ในส่วนของการดำเนินงานต่อผู้หนีภัยการสู้รบและผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายรัฐบาลให้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ควบคุมดูแลให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นและกระจายตัวในทุกพื้นที่ของประเทศไทย จนเป็นอันตรายต่ออธิปไตยและความมั่นคงของชาติ โดยให้ทำการสกัดกั้น ผลักดันและควบคุมจำนวนให้ลดลง พร้อมทั้งจัดทำทะเบียนและควบคุมถิ่นที่อยู่ ซึ่งจะดำเนินการโดยยึดหลักมนุษยธรรมและเร่งแสวงหาความร่วมมือช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศและมิตรประเทศให้ช่วยแบ่งเบาภาระการเลี้ยงดู และรับนักศึกษาพม่าไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามเพิ่มขึ้น โดยกำหนดมาตรการการดำเนินงานไว้ดังนี้⁵⁵

- 1) ดำเนินการกีดกันให้ผู้หนีภัย ผู้หลบหนีเข้าเมืองให้สมัครใจกลับภูมิลำเนาเดิมโดยมาตรการลดความสะดวกสบายต่างๆ เพื่อให้ผู้หนีภัย ผู้หลบหนีเข้าเมืองสมัครใจกลับประเทศเดิมมากขึ้น
- 2) เพิ่มมาตรการควบคุมดูแลศูนย์รับผู้หนีภัยอย่างเข้มงวดกวดขันเพื่อป้องกันมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้าไปอาศัยในศูนย์รับผู้หนีภัย และในขณะเดียวกันป้องกันมิให้ผู้อพยพที่อาศัยอยู่ในศูนย์ฯ หลบหนีออกนอกศูนย์ฯ ไปสร้างปัญหาภายนอก
- 3) ดำเนินการเร่งรัดให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติทำการเจรจากับรัฐบาลของผู้หนีภัยและผู้หลบหนีเข้าเมืองให้รับผู้หนีภัยและผู้หลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศของตนให้มากขึ้นและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง
- 4) ดำเนินมาตรการควบคุมอัตราการเกิดของผู้หนีภัยและผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจัง เพื่อให้อัตราการเกิดลดลงจากร้อยละ 4.4 เหลือร้อยละ 2.5
- 5) ดำเนินการปรับปรุงมาตรการสอบสวนแยกประเภท ผู้หนีภัยกับผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะผู้หนีภัยให้ชัดเจนเพื่อให้ผู้ที่มิใช่ผู้อพยพ แท้จริงจะต้องถูกส่งกลับภูมิลำเนาเดิม

6.2 ข้อตกลงในการซื้อขายก๊าซธรรมชาติ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในนโยบายแสวงหาแหล่งทรัพยากร พลังงาน รัฐบาลไทยสมัยนายชวน หลีกภัย ได้มีการตกลงซื้อขายก๊าซธรรมชาติ จากรัฐบาลพม่า เพื่อนำมาใช้ในภาคอุตสาหกรรมของ

⁵⁵ ประกิจ กันยาบาล, “ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรป้องกันราชอาณาจักรประจำปีการศึกษาพุทธศักราช 2540-2541, หน้า 101.

ประเทศไทย ซึ่งมีการขยายตัวในอุตสาหกรรมการส่งออกอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการลงนามในความตกลงเกี่ยวกับการซื้อขายก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยาดานา ด้วยกัน 2 ฉบับคือ⁵⁶

ฉบับแรก เมื่อวันที่ 9 กันยายน 1994 มีการลงนามในแถลงการณ์ร่วมระหว่างพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของไทยกับอูคิน หม่อง เติ้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานของพม่า โดยมีสาระสำคัญคือทั้งสองกระทรวงจะสนับสนุนการดำเนินงานตามสัญญาที่ตกลงกันได้ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความร่วมมือที่สำคัญระหว่างทั้งสองประเทศ ทางด้านเศรษฐกิจทั้งในปัจจุบันและอนาคต

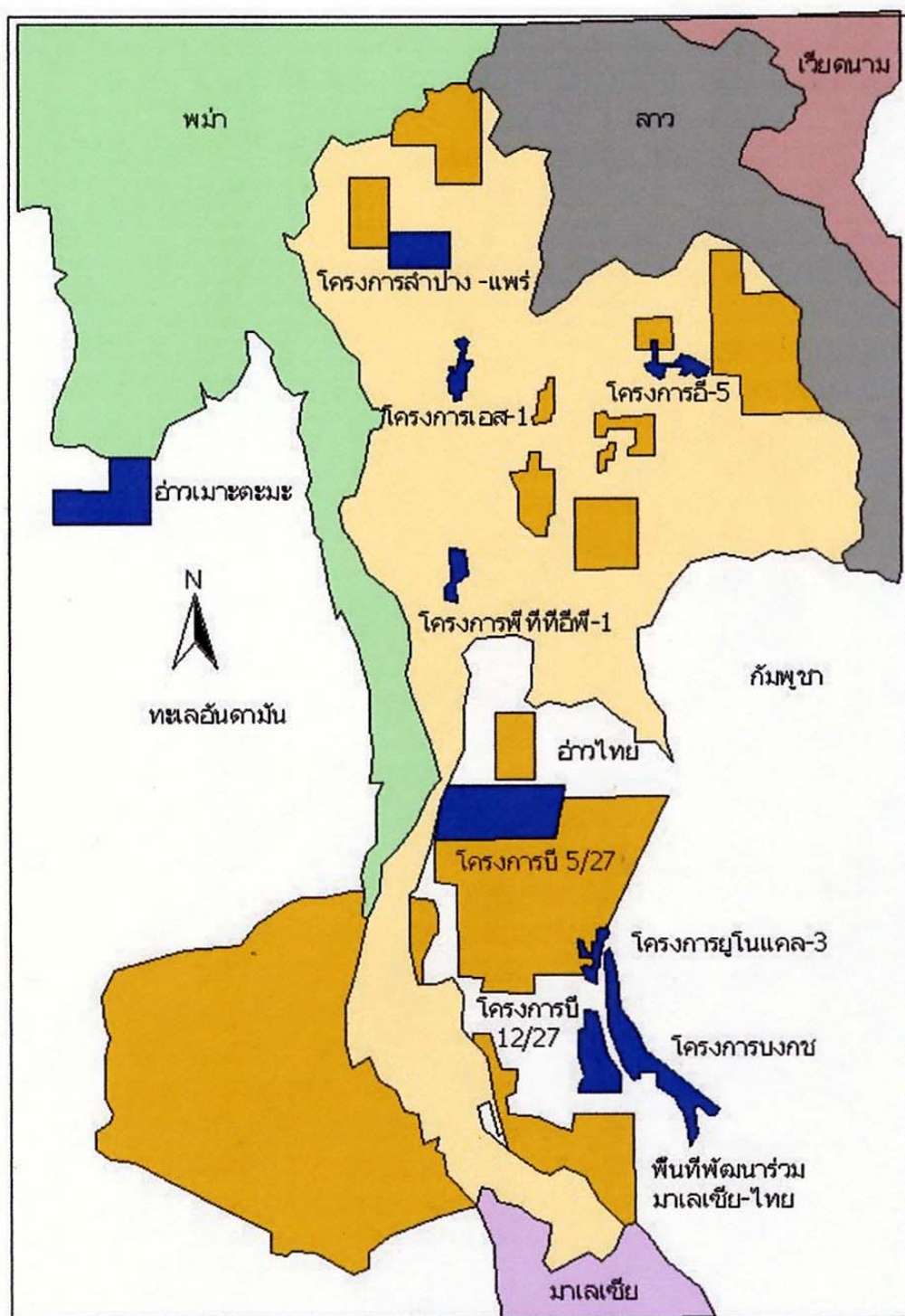
ฉบับที่สอง เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1995 ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยาดานา ระหว่างนายเลือน กฤษณะกรี ผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) กับผู้แทนฝ่ายพม่า และบริษัทร่วมทุนได้แก่ นายอูเบจี กรรมการผู้จัดการ บริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติแห่งสหภาพพม่า และนายเจ เอ็ม เบิร์ก ผู้แทนจากโทเทล เมียนมาร์ เอ็กพลอเรชั่น แอนด์โปรดักชั่น จำกัด โดยมีสาระสำคัญของสัญญาคือ การซื้อขายก๊าซธรรมชาติครั้งนี้มีอายุสัญญา 30 ปี กำหนดให้กลุ่มบริษัทที่ร่วมดำเนินการเริ่มส่งก๊าซจากแหล่งยาดานา ในปริมาณ 525 ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน ตั้งแต่ปี ค.ศ.1998 โดยคิดราคาซื้อขาย ณ จุดขายแดนไทย-พม่า โดยผู้ขายจะต้องวางท่อจากแท่นผลิต กลางอ่าวมะตะมะมาถึงชายแดนไทยเป็นระยะทางประมาณ 400 กิโลเมตร (ข้อตกลงนี้แตกต่างจากการซื้อขายก๊าซจากแหล่งในประเทศที่ถือราคา ณ ปากหลุมผลิต) นอกจากนี้ให้มีการปรับราคาขึ้นลงตามราคาน้ำมันเตา และดัชนีราคาผู้บริโภค ทั้งนี้รวมมูลค่าซื้อขายก๊าซปีละ 10,000 ล้านบาท

สำหรับแหล่งสัมปทานยาดานา ตั้งอยู่ในบริเวณอ่าวมะตะมะ เป็นส่วนหนึ่งของทะเลอันดามัน มีปริมาณสำรอง 5.7 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต คาดว่าจะสามารถเริ่มทำการผลิตได้ในระดับ 130 ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน ในกลางปี ค.ศ. 1998 และเพิ่มการผลิตเป็น 525 ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน ในกลางปี ค.ศ. 1999 ส่วนก๊าซธรรมชาติที่ซื้อในครั้งนี้ ปตท. จะนำไปใช้เพื่อเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และปตท. จะวางท่อส่งก๊าซขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง 36 นิ้ว จากชายแดนที่เหมืองปิ๊ลอ็ค อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี (ซึ่งเป็นจุดส่งมอบก๊าซ) มายังโรงไฟฟ้าของ กฟผ. ขนาด 2,800 เมกะวัตต์ ที่ จังหวัดราชบุรี รวมระยะทาง 300 กิโลเมตร โดยใช้งบประมาณสร้างท่อครั้งนี้ 10,000 ล้านบาท

⁵⁶ รัชนิดา ยืนยง, อ้างแล้ว, หน้า 148-151.

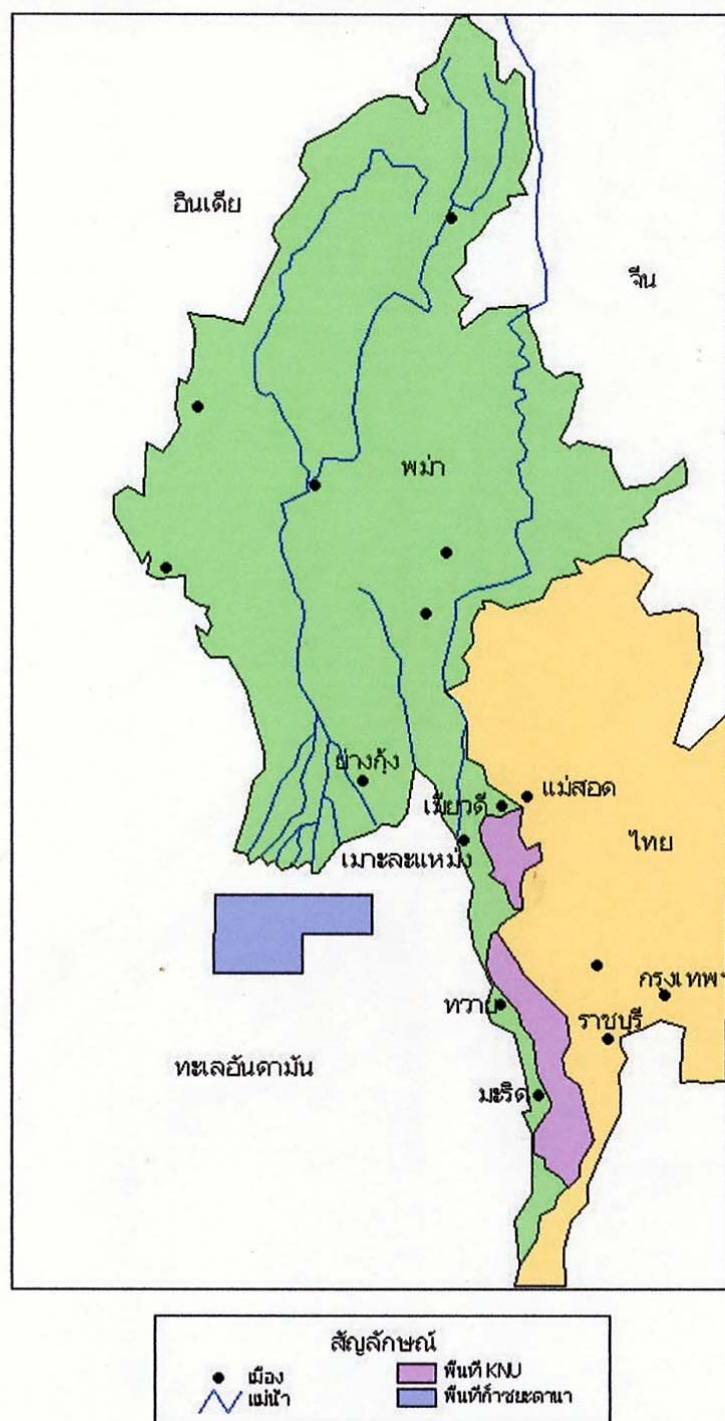
นอกจากแหล่งยาดานาแล้ว ปตท. ยังได้มีการเจรจาเพื่อขอซื้อก๊าซธรรมชาติจากพม่าในแหล่งอื่นๆ เพิ่มเติม คือในแหล่งเยตากุน ซึ่งอยู่บริเวณทางตอนใต้ของทะเลอันดามัน แต่อยู่ในชั้นเจรจา นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาข้อมูลและความเป็นไปได้ในแหล่งอื่นๆ อีกด้วย

แหล่งก๊าซธรรมชาติ



ที่มา : ไทยรัฐ 19 กุมภาพันธ์ 2537

แผนที่แสดงพื้นที่ในพม่าช่วงทหารพม่าโจมตี KNU ในปีค.ศ. 1997



ที่มา : Moe K" Tun, The 1997 Offensives, Burma Issues, Bangkok, 1997

ถึงแม้ว่าก๊าซธรรมชาติที่ได้มีการตกลงซื้อขายกันนั้น จะยังไม่ได้ดำเนินการผลิตและส่งเข้ามาไทยก็ตาม แต่ก็ได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการใช้ก๊าซธรรมชาติภายในประเทศของไทย ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่ปริมาณที่ผลิตได้ภายในประเทศมีไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกล และต้องแสวงหาแหล่งพลังงานมาป้อนความต้องการภายในประเทศ ดังนั้นแหล่งก๊าซธรรมชาติในพม่า จึงเป็นทางออกที่ดีทางหนึ่งที่รัฐบาลไทยไม่อาจมองข้ามได้ ทำให้เห็นได้ว่าถึงแม้ว่ารัฐบาลของนายชวน หลีกภัย จะไม่นิยมชมชอบรัฐบาลเผด็จการทหารของพม่าเท่าใดนัก แต่ความจำเป็นในการที่จะต้องหาแหล่งสำรองด้านพลังงานสำหรับประเทศไทยก็เป็นนโยบายที่จำเป็นเช่นกัน

การลงนามในสัญญาซื้อขายก๊าซกับรัฐบาลพมานั้น แม้ว่าจะเอื้อประโยชน์ต่อการอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของไทยในองค์รวมตามที่รัฐบาลคาดการณ์ไว้ แต่ก็มีผลข้างเคียงต่อมากับประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยการสู้รบจากบริเวณรัฐชายขอบของพม่า อันได้แก่ รัฐมอญ และรัฐกะเหรี่ยง เนื่องจาก แหล่งก๊าซยาดานา และเยตากุน อยู่ในเขตรัฐมอญและภาคตะนาวศรี ซึ่งเป็นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย ซึ่งได้แก่ ชาวมอญ และชาวกะเหรี่ยง การซื้อก๊าซของรัฐบาลไทยทำให้รัฐบาลพม่าเร่งดำเนินการในการลำเลียงก๊าซจากแหล่งก๊าซมายังประเทศไทย โดยทำการเคลียร์พื้นที่ในบริเวณที่จะต้องวางท่อก๊าซ ในลักษณะของการส่งกองทัพพม่าเข้าไปในเขตรัฐมอญ รัฐกะเหรี่ยง และภาคตะนาวศรีเพื่อขับไล่ชนกลุ่มน้อยออกจากพื้นที่ โดยทหารพม่าได้ใช้วิธีการหลายอย่างในพื้นที่ อาทิเช่น การบังคับใช้ บังคับใช้แรงงานในหมู่กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในบริเวณดังกล่าวเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นยังทำการตัดถนน สร้างทางรถไฟเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ทหารพม่าในการก่อสร้างท่อก๊าซมายังประเทศไทย ส่งผลให้ “ผู้หนีภัยการสู้รบ” ที่เป็นชาวมอญ และกะเหรี่ยง ทะลักเข้ามาในประเทศไทยในบริเวณจังหวัดราชบุรี และกาญจนบุรีมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าที่จะมีการลงนามในสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติ รัฐบาลพม่าได้เตรียมการขับไล่ชนกลุ่มน้อยออกจากบริเวณดังกล่าวมาก่อนแล้วตั้งแต่ปีค.ศ. 1992 และ 1993 ซึ่งกองทัพพม่าได้โจมตีพื้นที่ของกองกำลังมอญและกะเหรี่ยงในบริเวณนี้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมพื้นที่ก่อนที่จะมีการทำข้อตกลงซื้อขายก๊าซ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า จำนวนผู้หนีภัยการสู้รบด้านตะวันตกของไทยที่มีจำนวนมากเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ในช่วงปีค.ศ. 1992-1997 นั้น มีความสัมพันธ์กับการตกลงซื้อขายก๊าซธรรมชาติระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าอย่างสำคัญ กล่าวคือการขายก๊าซธรรมชาติสัมพันธ์กับการขนส่งลำเลียงก๊าซมายังประเทศไทย โดยในการสร้างท่อก๊าซจำเป็นต้องใช้พื้นที่ในการก่อสร้างมาก อีกทั้งต้องมีการรักษาความปลอดภัยต่อก๊าซ ทำให้รัฐบาลทหารพม่าต้องเข้าไปเคลียร์พื้นที่เพื่อรับประกันความปลอดภัยจากกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ท่อก๊าซพาดผ่าน ก่อให้เกิดการรุกไล่ที่ขนานใหญ่ และทำให้ชาวบ้านที่ไม่มีที่ไปต้องหลบเข้ามาอยู่ในประเทศไทยในที่สุด

6.3 ความแตกแยกภายในของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU และการสูญเสียพื้นที่ให้ทหารพม่า

การอพยพเข้ามาในไทยเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ติดต่อกับรัฐกะเหรี่ยงมีสาเหตุอื่นนอกเหนือไปจากการไล่ที่ของทหารพม่า นั่นคือ ความขัดแย้งระหว่างทหารกะเหรี่ยงในกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) โดยภายใน KNU เริ่มมีความแตกแยกทางด้านความคิด จนเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างทหารกะเหรี่ยงที่นับถือศาสนาพุทธและทหารกะเหรี่ยงที่นับถือศาสนาคริสต์ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้นำ*ส่วนใหญ่ของ KNU ทั้งตัวผู้นำเองและคณะกรรมการกลางเป็นคริสเตียน แต่นายทหารชั้นล่างเป็นพุทธ และทหารกลุ่มหลังนี้มักจะไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนให้ขึ้นมาเป็นผู้นำในกองทัพ อีกทั้งยังได้รับการดูแลที่ไม่ค่อยจะทั่วถึงนัก ไม่ว่าจะเป็นด้านความเป็นอยู่ รวมถึงการดูแลเมื่อพิการจากการสู้รบ ความขัดแย้งในลักษณะนี้มีมานาน แต่ไม่มีโอกาสปะทุจนเกิดการแตกหักทางความคิดอย่างเปิดเผยแต่อย่างไร จนกระทั่งปลายปี ค.ศ. 1994 ที่กลุ่มทหารกะเหรี่ยงที่นับถือศาสนาพุทธ ภายใต้การดูแลของพระอุทู่สะนะ* ซึ่งเป็นเกจิอาจารย์มีชื่อในรัฐกะเหรี่ยงและเป็นที่เคารพของชาวกะเหรี่ยงอย่างกว้างขวาง กลุ่มทหารกะเหรี่ยงพุทธซึ่งอยู่ในฝ่ายของพระอุทู่สะนะ ต้องการสร้างวัดในเขตอิทธิพลของ KNU แต่ถูกทหารกะเหรี่ยงที่เป็นคริสเตียนกีดกัน จึงเกิดการต่อต้านและเกิดการปะทะกันทางความคิด และกลายมาเป็นการต่อสู้ทางกำลังในที่สุด

กลุ่มกะเหรี่ยงพุทธได้ประสานงานกับทหารพม่า โดยฝ่ายพม่าให้สัญญาว่าถ้าสามารถรบชนะกะเหรี่ยงคริสต์ KNU ได้จะให้กะเหรี่ยงพุทธดูแลบริเวณรัฐกะเหรี่ยง พระอุทู่สะนะจึงได้มีหนังสือเชิญชวนให้ชาวกะเหรี่ยงที่นับถือพุทธเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธ ที่มีชื่อว่า “กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธเพื่อประชาธิปไตย” (Democratic Karen Buddhist Army : DKBA) และให้เดินทางเข้าไปอยู่ในเขตคุ่มครองของ DKBA สถานการณ์เช่นนี้ได้ทำให้ชาวกะเหรี่ยงหันมาเข้ากับฝ่าย DKBA มากขึ้น โดยเฉพาะกะเหรี่ยงพุทธตามพื้นที่พักพิงในฝั่งไทยได้เดินทางกลับไปอยู่กับ DKBA ถึง 1,000 กว่าคน

ที่มั่นของกะเหรี่ยงพุทธคืออดีตฐานที่มั่นเดิมของกะเหรี่ยง KNU เช่น กองบัญชาการค่ายมาเนอ์รปลอว์ ค่ายนอตะ (ตรงกันข้ามกับอำเภอท่าสองยาง) และค่ายคอมมูร์ 101 (ตรงกันข้ามกับบ้านวังแก้ว) ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก⁵⁷ ซึ่งล้วนเป็นค่ายที่กะเหรี่ยงพุทธได้นำทหาร

* โดยเฉพาะตัวผู้นำ คือ นายพลโบเม๊ยะนั้น ถือว่าเป็นคริสเตียนที่เคร่งครัดมากคนหนึ่ง

* พระอุทู่สะนะได้เข้าไปในเขตของ KNU ที่ค่ายมาเนอ์รปลอว์ ซึ่งเป็นฐานที่มั่นสำคัญของ KNU และทำให้พวกทหารกะเหรี่ยงที่นับถือศาสนาพุทธเข้าไปสวามิภักดิ์เป็นจำนวนมาก

⁵⁷ “จุดประกาย,” กรุงเทพฯธุรกิจ (6 พฤษภาคม 2538) : 2.

พม่าเข้าไปโจมตี ในอดีตนั้นกองทัพพม่าไม่สามารถปราบกะเหรี่ยงคริสต์ KNU ในพื้นที่เหล่านี้ได้ เนื่องจากทหารพม่าไม่เคยชินเส้นทางและมักถูกกับระเบิดที่กะเหรี่ยงคริสต์วางไว้ หรือถูกข่มโจมตี จนแพ้ยากกลับไปหลายครั้ง การที่กะเหรี่ยงพุทธอาสาสมัครพม่าเข้าตีฐานที่มั่นของ KNU บริเวณ ชายแดนไทย-พม่า จึงทำให้ KNU ต้องเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในที่สุด และทหารกะเหรี่ยงพุทธจึงได้รับการสนับสนุนด้านกำลังพล และอาวุธจากกองทัพพม่าเป็นการตอบแทน

การสู้รบในช่วงปลายปี ค.ศ.1994 และ 1995 ทำให้มีราษฎรที่เป็นชาวกะเหรี่ยงหลบเข้ามาหนีภัยในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลไทยจำเป็นต้องยอมให้เข้ามาหลบภัยโดยการจำกัดอยู่ให้ตามพื้นที่พักพิงต่างๆ แต่ได้ประกาศอย่างชัดเจนว่าเป็นการให้พักพิงหรือเป็นการสงเคราะห์ชั่วคราว และชายหนุ่มทุกคนที่จะเข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงจำเป็นต้องปลดอาวุธหมดทุกคน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้พื้นที่พักพิงเป็นที่ซ่อนสมุญฐานเพื่อกลับไปสู้กับทหารพม่า อย่างไรก็ตามเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าในบรรดาผู้หนีภัยที่เข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิงตามบริเวณชายแดนนี้จะมีทหารกะเหรี่ยง KNU และครอบครัวปะปนอยู่บ้าง นอกจากนี้ทหารกะเหรี่ยงพุทธหรือ DKBA ยังกล่าวว่า กะเหรี่ยง KNU ได้จับตัวสมาชิกครอบครัวของพวกเขาไปเป็นตัวประกันตามพื้นที่พักพิงต่างๆ ดังนั้น จึงได้มีการติดตามเข้ามาในเขตไทย เพื่อชิงตัวประกันเหล่านี้กลับไปเขตของตน การบุกเข้ามาของทหารกะเหรี่ยงพุทธมีอย่างต่อเนื่องในช่วงเดือนมีนาคมถึงพฤษภาคม 1995

โดยเฉพาะเหตุการณ์ทั้งสองในวันที่ 2 พฤษภาคม กองกำลังติดอาวุธกลุ่มหนึ่ง ได้ข้ามแม่น้ำสาละวินลึกเข้ามาในเขตประเทศไทยถึง 40 กิโลเมตร และโจมตีป้อมยามที่พักสายตรวจเจ้าหน้าที่ ตำรวจภูธร อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีนายตำรวจไทยเสียชีวิต 3 นาย จากการต่อสู้ และในช่วงเวลากลางคืน ได้มีกองกำลังติดอาวุธจำนวน 50 คนบุกเข้ามาเผาบ้านเรือนราษฎรที่บ้านแม่สามแลบ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน บ้านเรือนเสียหาย 100 หลังคาเรือน⁵⁸

เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเชื่อว่าเป็นการกระทำของกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธซึ่งมีความพร้อมด้านกำลังพล และกำลังอาวุธ ส่งผลให้ KNU เสียหายอย่างหนักและทหารพม่าสามารถมีชัยชนะเหนือ KNU ได้อย่างง่ายดาย แต่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของกลุ่มใดก็ตาม ผลพวงของความขัดแย้งในครั้งนี้ ก่อให้เกิดการทะลักของผู้นี้ภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงเข้ามาในเขตไทยอีกระลอกใหญ่นับตั้งแต่ ธันวาคม 1994 จนถึงปี ค.ศ. 1995 จำนวนถึง 7,000 คน

6.4 ปฏิกริยาตอบรับจากรัฐบาลไทยและการแก้ไขสถานการณ์ชายแดน

ในส่วนของผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ไทยได้พยายามให้ความช่วยเหลือและประสานงานกับหน่วยงาน NGOs ต่างชาติ ในการให้ความอนุเคราะห์อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ อีกทั้งมีความ

⁵⁸ กรุงเทพธุรกิจ (1 พฤษภาคม) : 1.

พยายามในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้หนีภัยฯ โดยเฉพาะในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ตั้งแต่บริเวณ จังหวัดแม่ฮ่องสอนถึงอำเภอแม่สอดและอำเภอพบพระ จังหวัดตาก ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่กะเหรี่ยงพุทธ ได้บุกเข้ามาโจมตีพื้นที่พักพิงฯในฝั่งไทยอย่างสม่ำเสมอ โดยระบุว่าฝ่ายกะเหรี่ยงคริสต์หรือ KNU ได้จับตัวสมาชิกในครอบครัวของพวกเขาเป็นตัวประกันในพื้นที่พักพิงฯ จึงเข้ามาโจมตีเพื่อชิงตัว ประกัน

ความสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ของกลุ่มกะเหรี่ยงคริสต์ KNU ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อขอ เจรจาสันติภาพกับฝ่ายรัฐบาลทหารพม่า โดยนายพลโบเมียะประธานาธิบดีแห่งสหภาพกะเหรี่ยงได้ ติดต่อขอเจรจาย่างเป็นทางการกับผู้นำระดับสูงของประเทศพม่าในเดือนเมษายน 1995⁵⁹ ด้วย การ

ส่งหนังสือผ่านทูตพม่าไปยังพลเอกอวูโสตัน ฉ่วย ในการนี้ฝ่ายกะเหรี่ยงได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของ องค์การสหประชาชาติเป็นผู้ประสานงานและเป็นผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาเพื่อสันติภาพครั้งนี้ ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลทหารพม่าได้เปิดเผยว่า รัฐบาลพม่าได้รับหนังสือขอเปิดเจรจากรณีของกลุ่ม KNU แล้ว แต่ได้ปฏิเสธอย่างสิ้นเชิงในการขอเจรจายุติความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ และหากจะมีการเจรจาก็ขอเจรจากับกลุ่ม KNU เท่านั้น โดยจะไม่ขอเจรจาในประเทศที่ 3 แต่จะเปิดโอกาสให้ KNU ส่งผู้แทนเข้าไปเจรจาที่ Yangon การปฏิเสธของฝ่ายรัฐบาลทหารพมานี้ทำให้ KNU ต้องปรับกระบวนยุทธ โดยนายทหารระดับสูงของ KNU แถลงว่า สิ่งที่ KNU ต้อง ทำในขณะนี้คือรักษาพื้นที่ทางเศรษฐกิจทั้งในพื้นที่ใหม่ และในเขตอิทธิพลเดิมบางส่วน เพื่อการบำรุง กองทัพ อีกทั้งยังต้องแสวงหาความร่วมมือจากประเทศที่ 3 เพื่อขอความช่วยเหลือและเปิดเผย สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่าให้โลกรับรู้ ตลอดจนการสร้างหน่วยจรรยูทธ์ขนาดเล็ก เพื่อก่อวิน ฝายรัฐบาลพม่าในเขตเมืองใหญ่ๆ ทำลายแหล่งเศรษฐกิจ และสถานที่สำคัญของพม่าเป็นการตอบโต้ รัฐบาลทหารพม่า

การเจรจาที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ระหว่างกองกำลังกะเหรี่ยง KNU กับรัฐบาลทหารพมานี้ ทำให้ทหารพม่ายังคงส่งกองกำลังมาตรึงชายแดนไทย-พม่าอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่บริเวณตรงข้าม อำเภอท่าสองยาง อำเภอพบพระ ตลอดแนวไปจนถึงอำเภออุ้มผาง ถึงแม้ว่าในช่วงเดือนเมษายน 1995 ยังไม่ได้มีการปะทะกับ KNU อย่างไรก็ตาม แต่ฝ่ายไทยก็ได้ส่งกองกำลังทหารและตำรวจ ตระเวนชายแดนออกลาดตระเวน และให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรไทยและผู้หนีภัยฯในพื้นที่พักพิงฯ ตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า

⁵⁹ กรุงเทพธุรกิจ (7 เมษายน 2538) : 15.

6.5 นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบและพื้นที่พักพิงชั่วคราว

จากสถานการณ์การลอบเข้ามาโจมตีพื้นที่พักพิงฯ ในเขตไทยทั้งในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดตากอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1995 ของฝ่ายกะเหรี่ยงพุทธ หรือ DKBA นั้น รัฐบาลไทยได้มีความพยายามที่จะประสานงานกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขสถานการณ์ร่วมกันอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการชายแดนไทย-พม่า* (ครั้งที่ 10) เมื่อวันที่ 25-27 เมษายน 1995 ที่จังหวัดพิษณุโลก โดย “พม่าได้ขอร้องไม่ให้ไทยจัดตั้งศูนย์อพยพ และช่วยเหลือผู้อพยพ เนื่องจากเกรงว่ากลุ่มชนกลุ่มน้อยที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลพม่าจะแอบแฝงหลบหนีเข้ามาพักพิงในศูนย์ผู้อพยพ ซึ่งฝ่ายไทยไม่สามารถปฏิบัติได้ เพราะเป็นห่วงเรื่องสิทธิมนุษยชน”⁶⁰

อย่างไรก็ตาม แม้ไทยและพม่าจะไม่สามารถหาทางออกร่วมกันได้ แต่ฝ่ายไทยก็มีแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาคือผู้หนีภัยการสู้รบชาวกะเหรี่ยงตามบริเวณชายแดนไทย-พม่าโดยมีการกำหนดแผนว่าไทยควรย้ายพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งตั้งกระจายอยู่ตามชายแดนไทยด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดตากให้รวมเป็นพื้นที่พักพิงฯ ขนาดใหญ่เพียงหนึ่งหรือสองแห่งเท่านั้น โดยพื้นที่ที่เหมาะสมดังกล่าวควรเป็นพื้นที่ทางตอนใต้ของอำเภอแม่สอดลงมา เพราะพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ปลอดภัยจากกองกำลังของกะเหรี่ยงพุทธ ซึ่งมีกำลังพลประมาณ 1,500 คนและส่วนใหญ่จะควบคุมพื้นที่ในฝั่งพม่าด้านตรงข้ามจังหวัดแม่ฮ่องสอนลงมาถึงพื้นที่พักพิงค่อมูรา ซึ่งอยู่ตอนเหนือของอำเภอแม่สอด⁶¹

นโยบายนี้ได้รับการตอกย้ำจากพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ตำแหน่งในขณะนั้น) ที่ชี้แนะว่า สมควรที่จะย้ายบรรดาผู้หนีภัยการสู้รบชาวกะเหรี่ยงจำนวนกว่า 74,000 คนจากพื้นที่พักพิงฯ ตามแนวชายแดน 23 แห่ง เข้าไปอยู่รวมกันที่ค่ายคุ้มกันเพียง 2-3 แห่ง⁶²

ในส่วนของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้มีการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมในวันที่ 15 พฤษภาคม 1995 เพื่อหาทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น พลเอกจรัส กุลลวณิชย์ เลขาธิการ สมช. ได้เชิญปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงกลาโหม รองอธิบดีกรมตำรวจ ตัวแทนของสามเหล่าทัพ ตัวแทนกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนจากสำนักข่าวกรองเข้าร่วมประชุม

* หากแต่การประชุมในครั้งนั้นไม่มีการลงนามร่วมกันในการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

⁶⁰ กรุงเทพธุรกิจ (9 พฤษภาคม 2538) : 3.

⁶¹ ผู้จัดการรายวัน (10 พฤษภาคม 2538) : 13.

⁶² กรุงเทพธุรกิจ (13 พฤษภาคม 2538) : 26.

ซึ่งพลเอกจรัล ได้กล่าวภายหลังการประชุมว่า เจ้าหน้าที่ไทยจะตรวจตราอาวุธยุทโธปกรณ์ และดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดมากขึ้น และไทยไม่สนับสนุนให้กลุ่มกะเหรี่ยงเหล่านี้มีอาวุธสงครามเพื่อเข้าไปก่อการร้ายในฝั่งพม่า อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยในท้องที่เป็นเรื่องของมนุษยธรรมที่ฝ่ายไทยจำเป็นต้องมี⁶³ ในขณะเดียวกัน กระทรวงการต่างประเทศก็ได้ดำเนินการประสานงานกับรัฐบาลพม่าในการรับคนกลับประเทศ เพราะมีฉะนั้นแล้วบุคคลเหล่านี้จะกลายมาเป็นภาระของไทยในระยะยาว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

⁶³ กรุงเทพธุรกิจ (16 พฤษภาคม 2538) : 38.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลเรื่องผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าได้จัดการประชุมอย่างเป็นทางการนับตั้งแต่เกิดความวุ่นวายในบริเวณชายแดนและได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้คือ

1. สภาความมั่นคงแห่งชาติได้ประชุมครั้งที่ 1/2538 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2538 ที่ประชุมเห็นชอบกับข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย ในการกำหนดมาตรการควบคุมผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ โดยให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบพื้นที่พักพิงชั่วคราว กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้จังหวัดตาก และจังหวัดแม่ฮ่องสอน ร่วมกับหน่วยกำลังหลักในพื้นที่ พิจารณากำหนดพื้นที่เพื่อควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งจังหวัดได้กำหนดพื้นที่ควบคุมฯ ที่บ้านแม่หละ บ้านโซโกร อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก และบ้านแม่ลามหาหลวง อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน

2. สภาความมั่นคงแห่งชาติ (โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน) ได้ประชุมครั้งที่ 2/2538 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2538 พิจารณาเรื่องปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย-พม่า ที่ประชุมมีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะโดยสรุปคือ

2.1 ในการจัดระเบียบพื้นที่พักพิงชั่วคราวของราษฎรกระเหรี่ยง ให้ปรับลดพื้นที่พักพิงชั่วคราวในจังหวัดตาก เฉพาะที่อำเภอท่าสองยาง ให้เหลือไม่เกิน 2 แห่งคือ บ้านแม่หละซึ่งอยู่ทางทิศใต้ของอำเภอท่าสองยาง และบ้านโซโกร ซึ่งอยู่ทางทิศเหนือของอำเภอท่าสองยาง

2.2 การรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ชายแดน จากการเพิ่มเติมกำลังของกองทัพภาคที่ 3 กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน และกระทรวงมหาดไทย ในปัจจุบันนับว่าเพียงพอที่จะควบคุมสถานการณ์ได้เป็นอย่างดี สมควรจัดวางกำลังเช่นปัจจุบันไปอีกระยะหนึ่ง จนกว่าสถานการณ์จะคืนสู่สภาวะปกติ ในขณะเดียวกันให้ฝ่ายปกครองและหน่วยต่างๆ ในพื้นที่ได้เตรียมตัววางแผนการควบคุมดูแลผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ และการรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนไว้ล่วงหน้า เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อกำลังฝ่ายทหารที่ส่งเพิ่มเติมเข้ามา และควรใช้มาตรการเชิงรุกอื่นๆ เป็นการเสริมความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ชายแดน เช่น การจัดกำลังตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) ออกลาดตระเวน, การเคลื่อนย้ายกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจในอำเภออื่นมาให้อำเภอท่าสองยาง และที่ประชุมฯ ได้เร่งรัดให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวโดยเร่งด่วน

ในส่วนของกองทัพได้จัดกำลังเข้าเสริมในบริเวณชายแดนด้านที่มีการสู้รบอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในเดือนมิถุนายน 1995 ซึ่งฝ่ายทหารพม่าได้ส่งกองทัพเข้าปราบปรามฝ่ายกองกำลังกระเหรี่ยง KNU บริเวณตรงข้ามบ้านวาเลย์ และบ้านพะดี ตำบลวาเลย์ อำเภอพบพระ จังหวัดตาก อย่างรุนแรง พื้นที่ของการสู้รบอยู่ห่างจากชายแดนไทยไปเพียง 2 กิโลเมตร เป็นเหตุให้ฝ่ายไทย ต้อง

ส่งกำลังเข้าไปตรึงบริเวณชายแดนด้านอำเภอพบพระ ประกอบไปด้วย กำลังทหารปืนใหญ่ 105 ม.ม. จำนวน 3 กระบอก รถเกราะวี 150 จำนวน 6 คัน ออกลาดตระเวนชายแดนอยู่ตลอดเวลา⁶⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายไทยจะเตรียมตั้งรับเหตุการณ์ แต่ก็ไม่สามารถหยุดยั้งกระแสของการอพยพของผู้คนจากฝั่งพม่าได้ เนื่องจากการสู้รบยังมียังต่อเนื่อง ส่งผลให้ยอดผู้หนีภัยจากรัฐกะเหรี่ยงที่เข้ามาใหม่ในปี ค.ศ. 1994-1995 สูงขึ้นประมาณ 53,203 คน ซึ่งนับได้ว่าเป็นจำนวนมหาศาลที่เข้ามาในเขตไทย ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้ก็ได้เข้ามาแล้วระลอกใหญ่ ในปี ค.ศ. 1988 จึงนับได้ว่ารัฐบาลไทยสมัยของนายชวน หลีกภัย สมัยที่หนึ่ง (ค.ศ.1992-1995) เป็นช่วงที่ไทยเผชิญกับปัญหาผู้หนีภัยอย่างหนักหน่วงและรุนแรงมากที่สุด ด้วยเหตุผลและเงื่อนไขต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ส่วนการจัดการกับสถานการณ์ผู้หนีภัยการสู้รบนั้นเป็นการควบคุมดูแลให้เข้าสู่พื้นที่พักพิงฯ ซึ่งตั้งอยู่ตามแนวตะเข็บชายแดนไทยจำนวนกว่า 30 แห่ง อย่างไรก็ดี ในช่วงปี ค.ศ. 1995 นั้น ฝ่ายทหารพม่าและพันธมิตรกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้ข้ามเข้ามาก่อความวุ่นวายในเขตไทยหลายครั้งด้วยกัน โดยมีสาเหตุหลักคือต้องการที่จะเกณฑ์ชาวกะเหรี่ยงตามค่ายต่างๆกลับประเทศพม่า ซึ่งในส่วนของกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธเองนั้นต้องการที่จะช่วงชิงมวลชนชาวกะเหรี่ยงคืนจากกะเหรี่ยงคริสต์ KNU ความวุ่นวายในบริเวณพื้นที่พักพิงฯ ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องทำการยุบรวมพื้นที่พักพิงฯตามแนวชายแดนไทย-พม่า เข้าด้วยกันและย้ายจากพื้นที่บริเวณชายแดนเข้ามาในเขตพื้นที่ชั้นในของไทยมากขึ้น เพื่อความปลอดภัยในการดูแลราษฎรในพื้นที่พักพิงฯ เหล่านี้

7. สืบสานนโยบาย “พัวพันอย่างสร้างสรรค์” และจำนวนผู้หนีภัยการสู้รบที่เพิ่มขึ้น

ในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ปีค.ศ. 1995 - 1996 (13 มิถุนายน 1995 - 27 กันยายน 2539) ไทยยังคงยึดนโยบาย “ความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์” (Constructive Engagement) อย่างต่อเนื่อง โดยมีแถลงการณ์นโยบายต่างประเทศดังนี้คือ⁶⁵

1) ร่วมมือและแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจวัฒนธรรม สังคม ทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี

⁶⁴ มติชน (9 มิถุนายน 2538) : 4.

⁶⁵ โคโรน เฟื่องเกษม, อ้างแล้ว, หน้า 10.

- 2) เพิ่มพูนความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะประเทศใกล้เคียง
- 3) เพิ่มพูนการมีส่วนร่วมในองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ องค์การการค้าโลก
- 4) ดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อสร้างผลประโยชน์ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation –APEC) เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area – AFTA) เป็นต้น
- 5) ส่งเสริมบทบาทของการประชุมอาเซียนให้ประเทศมีบทบาทดำเนินนโยบายการทูตได้
- 6) ปรับบทบาทของกระทรวงต่างประเทศโดยให้ความสำคัญในการเจรจาทางเศรษฐกิจ
- 7) ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน
- 8) สร้างบทบาทและภาพลักษณ์ของประเทศไทยในด้านความเป็นประชาธิปไตย เคารพสิทธิมนุษยชน และการรักษาสันติภาพ

จากนโยบายทั้ง 8 ข้อ จะเห็นได้ว่ามีหลายข้อที่เน้นการผูกสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน (ข้อ 2, ข้อ 4 และข้อ 7) จึงทำให้นโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่ามุ่งเน้นที่การเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดี โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ โดยในรัฐบาลชุดนี้เองที่ไทยได้ลงนามในการให้ความช่วยเหลือแก่พม่าเป็นเงินจำนวน 300 ล้านบาท เป็นเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ ไทยได้ให้พม่ากู้เงินจำนวนนี้เพื่อสนับสนุนการสร้างถนนเชื่อมท่าเรือหลักเข้ากับเมืองเชียงตุงในรัฐฉาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการความร่วมมือในสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ เชื่อม 4 ประเทศ คือ พม่า ลาว ไทย และจีนตอนใต้เข้าด้วยกัน

7.1 นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบชาวคะยาห์และการจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว

การเปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราวรับกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบชาวคะยาห์

จากที่กล่าวมาข้างต้น ความสัมพันธ์ไทย-พม่าในภาพรวมมีความก้าวหน้าและไปด้วยดี ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยคาดหวังจะเข้าไปลงทุนในพม่า และมีความหวังที่จะเชื่อมพม่าเข้ากับประเทศต่างๆ ในภูมิภาค เพื่อเปิดโอกาสให้พม่าได้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ขณะที่โครงสร้างระดับบนหรือระดับรัฐบาลกับรัฐบาลมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน แต่ในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะบริเวณชายแดนยังคงมีความวุ่นวายอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะความขัดแย้งและการ

สู้รบระหว่างกองทัพพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนโดยเฉพาะในเขตรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งตั้งอยู่ตรงข้ามกับเขตไทยในบริเวณอำเภอแม่สะเรียง อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนและอำเภอท่าสองยาง อำเภอพบพระในจังหวัดตาก ส่งผลให้ยอดของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เป็นชาวกะเหรี่ยงในไทยสูงถึงห้าหมื่นกว่าคน ภายในระยะเวลาเพียง 6 เดือน (ธันวาคม 1994 – พฤษภาคม 1995) ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม

ในสมัยของนายกรัฐมนตรีบรรหาร ศิลปอาชา มีความเคลื่อนไหวของกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทยอยู่หลายครั้ง และแต่ละครั้งได้ก่อให้เกิดการทะลักไหลของชนกลุ่มน้อยเข้ามาในเขตไทยถึงสี่ระลอก ได้แก่ กลุ่มคะยาห์ หรือคะเรนนี่ ซึ่งอยู่ติดกับชายแดนไทยบริเวณอำเภอเมือง อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน ช่วงเดือนกรกฎาคม 1995 ได้มีกลุ่มผู้หนีภัยชาวคะยาห์จำนวนมากอพยพเข้ามาในเขตไทยในเขตพื้นที่สองจุดด้วยกันคือ⁶⁶ บริเวณพื้นที่ชายแดนด้านอำเภอขุนยวมประมาณ 500 คน และบริเวณชายแดนบ้านในสอย อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ประมาณ 1,500 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ให้ความช่วยเหลือในด้านมนุษยธรรมและส่งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเข้าไปดูแลด้านสุขภาพ และควบคุมป้องกันโรคระบาด พร้อมกันนี้ได้ประสานงานกับคณะกรรมการผู้บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ (International Rescue Committee – IRC) ให้เข้าช่วยเหลือด้านอาหารและยารักษาโรค

การอพยพครั้งใหม่นี้เกิดจากสู้รบระหว่างกองกำลังของกลุ่มคะยาห์ คือ พรรคก้าวหน้าแห่งชาติคะยาห์ (Karenni National Progressive Party) หรือ KNPP กับกองทัพพม่าในช่วงเดือนกรกฎาคม 1995 พรรคก้าวหน้าแห่งชาติคะยาห์ หรือ KNPP เป็นองค์กรการเมืองและกองทัพของกลุ่ม (คะยาห์หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า คะเรนนี่) ซึ่งก่อตั้งขึ้นมาเพื่อต่อสู้กับกองทัพพม่า เมื่อเดือนพฤษภาคม 1957 และได้สู้รบกับพม่ามาจนถึงเดือนมีนาคม 1995 จึงได้มีการลงนามในข้อตกลงหยุดยิงกับทหารพม่า แต่ข้อตกลงนี้ได้กลายเป็นโมฆะภายในระยะเวลาเพียง 3 เดือน เนื่องจากกองทัพพม่าได้ส่งกำลังพลเข้าไปในเขตคะยาห์ และปะทะกับกลุ่ม KNPP อย่างหนักอีกครั้งในระหว่างเดือนกรกฎาคม ส่งผลให้มีชาวบ้านอพยพหนีตายเข้ามาในเขตไทยดังกล่าว

การสู้รบในเขตรัฐคะยาห์ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุหลักมาจากการแย่งชิงผลประโยชน์ในการค้าไม้สักกับบริเวณรัฐคะยาห์ เพราะรัฐนี้อุดมสมบูรณ์ไปด้วยไม้สัก รัฐบาลพม่าจึงต้องการครอบครองสิทธิประโยชน์อันเกิดจากการให้สัมปทานค้าไม้แก่บริษัทต่างชาติ แต่ขณะเดียวกันกองกำลังของ KNPP ก็ถือว่าไม้สักเป็นทรัพยากรของรัฐคะยาห์ ซึ่งชาวคะยาห์มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการให้สัมปทานไม้สักนี้ ความขัดแย้งอันเกิดจากการอ้างสิทธิในการขายสัมปทานไม้สัก

⁶⁶ ผู้จัดการรายวัน (24 กรกฎาคม 2538) : 7

ให้บริษัทต่างชาติระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลัง KNPP ได้ก่อให้เกิดการสู้รบกันตลอดแนวชายแดนฝั่งพม่าตรงข้ามอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ถึงอำเภอขุนยวมในจังหวัดแม่ฮ่องสอน

เดือนสิงหาคม 1995 ได้มีการสู้รบในทุกเขตของกองกำลัง KNPP โดยเฉพาะในเขตใกล้ชายแดนไทยบริเวณบ้านมะเขือส้มในอำเภอขุนยวม เรื่อยมาจนถึงบริเวณใกล้บ้านในสอย บริเวณตรงข้ามอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน และในครั้งนี้นักกองทัพพม่าเป็นฝ่ายที่มีความได้เปรียบค่อนข้างสูง เพราะมีกำลังพลและกำลังอาวุธพร้อมกว่า โดยเฉพาะในเขตของ KNPP รัฐบาลพม่าได้ส่งกองกำลังถึง 18 กองพัน จำนวนพล 2,000 คน มายึดพื้นที่ และเมื่อถึงเดือนตุลาคม 1995 ทหารพม่า สามารถยึดเส้นทางเข้า-ออกระหว่างชายแดนไทย-พม่าได้ถึง 3 จุดจากทั้งหมด 5 จุด คือ บริเวณบ้านทะนาคาย บ้านแม่สุริน และทางตะวันออกของบ้านถูกกาล ส่วนที่เหลืออีก 2 จุด คือ บริเวณบ้านน้ำมูน และทางตอนเหนือของบ้านทะนาคาย ยังอยู่ในความดูแลของกลุ่ม KNPP อยู่⁶⁷ ผลจากการสู้รบและการเข้ายึดพื้นที่ของทหารพม่าในเขตอิทธิพลของกลุ่ม KNPP ทำให้ชาวบ้านในเขตรัฐคะยาห์ต่างทยอยอพยพเข้ามาอยู่ในเขตไทยอย่างไม่ขาดสาย

รัฐบาลไทยจึงได้จัดตั้งพื้นที่พักพิงบ้านในสอย ขึ้นที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน อยู่ห่างจากชายแดนไทย-พม่าเพียง 10-15 กิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศเป็นหุบเขากว้างใหญ่ ไม่มีผู้คนอยู่อาศัย และไม่มีการทำการเกษตร แต่มีเส้นทางสำหรับรถลากไม้จากเขตรัฐคะยาห์เข้ามายังบ้านในสอย ให้เป็นที่พักพิงสำหรับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

โดยสรุปคือ ประเทศไทยได้เปิดพื้นที่รองรับผู้หนีภัยชาวคะยาห์อย่างเป็นทางการในช่วงกลางปี ค.ศ. 1995 ทำให้จำนวนของผู้หนีภัยการสู้รบจากฝั่งพม่าเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมาก คือนอกเหนือจากกลุ่มกะเหรี่ยงที่อพยพมาจากรัฐกะเหรี่ยงและรัฐมอญแล้ว ยังมีกลุ่มคะยาห์ตามมา สมทบอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งพื้นที่ที่เปิดรับผู้หนีภัยจากรัฐคะยาห์อยู่บ้านในสอย และพื้นที่บริเวณที่เรียกว่าบ้านปางควาย และปางแทรกเตอร์

7.2 การส่งผู้หนีภัยการสู้รบชาวมอญกลับพม่า

กลุ่มมอญได้เจรจาย้ายศึกกับทหารพม่าอย่างเป็นทางการ โดยก่อนหน้านี้ได้มีความพยายามให้มีการเจรจาระหว่างกลุ่มพรรคมอญใหม่ (New Mon State Party - NMSP)⁶⁸ กับ

⁶⁷ ผู้จัดการรายวัน (20 ตุลาคม 2538) : 6.

⁶⁸ ดูรายละเอียดใน Hazel J. Lang, "Fear and Sanctuary : Burmese refugee in Thailand," Thesis for the Degree of Philosophy, the Australian National University, 1999.

รัฐบาลทหารพม่า โดยนายส่วย จิน ประธานพรรคมอญใหม่ได้นำคณะผู้บริหารพรรคจำนวน 20 คน เดินทางไปอย่างกึ่งเพื่อพบผู้บริหารของรัฐบาลพม่า และร่วมหารือในรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการความร่วมมือเพื่อการพัฒนารัฐมอญอย่างเป็นทางการ⁶⁹ ผลของการเจรจา คือ ข้อตกลงในการทำสัญญาหยุดยิงและได้มีการลงนามในข้อตกลงดังกล่าวในที่สุด ในเดือนมิถุนายน 1995 พร้อมกันนั้น ก็มีความตกลงในเรื่องการส่งกลับผู้หนีภัยชาวมอญกลับพม่า

ผู้หนีภัยสงครามชาวมอญได้เริ่มเข้ามาในประเทศไทยในช่วงปี ค.ศ. 1984 ซึ่งเป็นผลมาจากการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังมอญในบริเวณเขตอิทธิพลของกองกำลังมอญ ตรงข้ามด่านพระเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จำนวนของผู้หนีภัยสงครามชาวมอญชุดดังกล่าวมีประมาณ 6,000 คน ซึ่งรัฐบาลไทยได้อนุญาตให้เข้ามาหลบภัยและตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณริมแม่น้ำซองคาเลีย และได้ประสานงานกับองค์กรเอกชนต่างชาติ (NGOs) ให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่มและวัสดุสำหรับสร้างที่อยู่อาศัย

จำนวนของผู้หนีภัยการสู้รบชาวมอญเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในเดือนกุมภาพันธ์ 1990 เมื่อกองทัพพม่าสามารถตีฐานที่มั่นของกองกำลังของพรรคมอญใหม่ได้สำเร็จ ส่งผลให้มีผู้หนีภัยชาวมอญจำนวน 10,000 คน หนีภัยเข้ามาในเขตประเทศไทยและได้รวมตัวกันตั้งเป็นพื้นที่พักพิงจำนวน

5 พื้นที่ตามแนวชายแดนไทย-พม่าในเขตอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ได้แก่ กรนัง (Karone Kung) ปะนันทอว์ (Panan Htaw) บาเลห์ นุก (Baleh Hnook) ฮลาบริด (Hla Brad) และเดย์ บุง (Day Bung) โดยรัฐบาลไทยได้ประสานงานกับ NGOs ในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบตามพื้นที่พักพิงเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม จำนวนของผู้หนีภัยฯ ชาวมอญได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยมีจำนวนเพิ่มขึ้นประมาณ 2,500 คนในเดือนเมษายน 1990 และยังคงทยอยอพยพเข้ามาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1991 พบว่ามีผู้หนีภัยชาวมอญ ทั้งสิ้นประมาณ 12,000 คน อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ จำนวน 8 พื้นที่⁷⁰ พื้นที่พักพิงฯ ที่เพิ่มขึ้นอีก 3 แห่ง ได้แก่ ปะยอว์ (Pa Yaw) ปะหมาก (Pa Mark) และประจวบ (Pra Chuap) ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ต่อมาได้มีการทยอยย้ายพื้นที่พักพิงฯของกลุ่มมอญไปอยู่บริเวณชายแดนใกล้เขตพม่ามากขึ้นที่พื้นที่พักพิงฯ โลโละ (Loh Loe) และสะลอคคะนี (Halockhani) ในปี ค.ศ. 1993 และสิ้นสุดในปี ค.ศ. 1994

หลังจากการเจรจาหยุดยิงระหว่างพรรคมอญใหม่และรัฐบาลพม่าในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1995 รัฐบาลไทยก็ได้ดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยชาวมอญในช่วงปี ค.ศ. 1996 โดยมีกำหนดเงื่อนไข

⁶⁹ ผู้จัดการรายวัน (24 สิงหาคม 2538) : 5.

⁷⁰ Lang, pp. 111-112.

เวลาในการส่งกลับผู้หนีภัยชาวมอญให้หมดในเดือนเมษายน 1996 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้ถูกตั้งข้อสงสัยในการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบชาวมอญ โดย Lang ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ลักษณะของการส่งกลับผู้หนีภัยชาวมอญไม่ตรงกับกฎระเบียบของการ “ส่งกลับซึ่งเป็นที่ยอมรับได้” โดยตั้งข้อสังเกตว่าการกดดันจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของประเทศเจ้าบ้านที่ผลักดันให้ผู้หนีภัยที่พื้นที่พักพิงฯ ปะยอร์เดินทางกลับประเทศพม่า ปี ค.ศ.1996 ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าจะเข้าข่าย “การเดินทางกลับโดยสมัครใจ” (Voluntary return) หรือไม่⁷¹

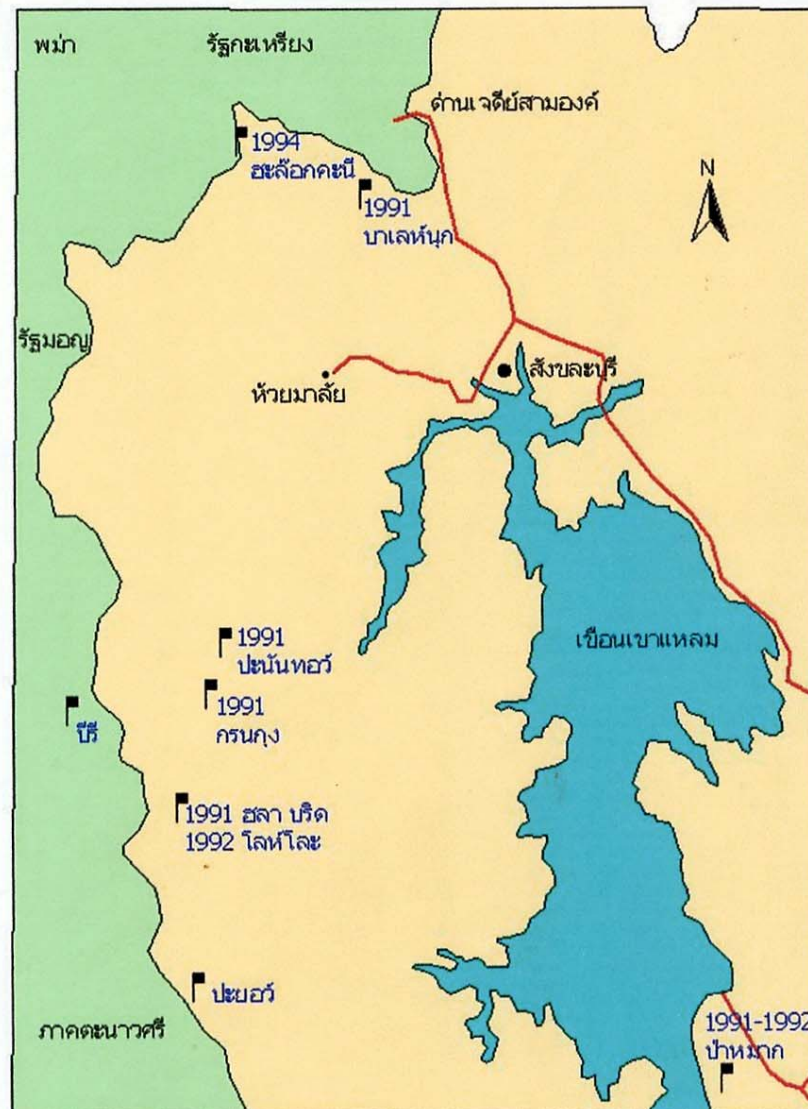
อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าเงื่อนไขการส่งกลับผู้หนีภัยสงครามชาวมอญจะสมบูรณ์และสอดคล้องตามเงื่อนไขของ “การเดินทางกลับโดยสมัครใจ” มากน้อยเพียงใดหรือไม่ก็ตาม การดำเนินการส่งกลับในเขตนี้ก็ได้สิ้นสุดลงในเดือนสิงหาคม 1996 และรัฐบาลไทยก็ยังคงอนุญาตให้ NGOs ให้การสนับสนุนแก่ผู้หนีภัยชาวมอญ ซึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่พักพิงฯตามบริเวณชายแดนไทย-พม่าในเขตรัฐมอญ ประเทศพม่าต่อไป

ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยสงครามจากประเทศพม่าจึงประสบความสำเร็จในขั้นหนึ่ง กล่าวคือ มีความพยายามในการทำให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยเจรจายุติภัยกับรัฐบาลพม่า เพื่อให้เกิดความสงบในพื้นที่และดำเนินการส่งผู้หนีภัยสงครามที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงฯในเขตประเทศไทยให้เดินทางกลับสู่ประเทศพม่า แม้ว่าจะไม่สมบูรณ์แบบตามหลักเกณฑ์ของ UNHCR ตามที่ Hazel Lang ตั้งข้อสังเกตไว้ก็ตาม

สรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับผู้หนีภัยการสู้รบของไทยยังไม่คงเส้นคงวา เพราะในขณะที่รัฐบาลไทยยังเปิดรับผู้หนีภัยการสู้รบจากรัฐคะยาห์ (Karen State) ในบริเวณอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน แต่ในเวลาเดียวกันก็ดำเนินการส่งผู้หนีภัยชาวมอญกลับประเทศท่ามกลางความไม่โปร่งใส และการกล่าวหาจาก NGOs ต่างชาติว่า รัฐบาลไทยไม่ปฏิบัติตามระเบียบการ “ส่งกลับโดยสมัครใจ” (Voluntary Repatriation) จึงอาจกล่าวได้ว่าถึงแม้รัฐบาลไทยจะมีความประสงค์จะส่งกลับผู้หนีภัยฯ และต้องการจะควบคุมจำนวนผู้หนีภัยในประเทศให้คงที่หรือน้อยลง หากแต่เงื่อนไขของชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทยยังไม่เอื้อต่อการดำเนินการตามนโยบายได้

⁷¹ Lang, pp. 126-127.

พื้นที่พักพิงชั่วคราวของชาวมอญในระหว่างปี ค.ศ. 1990-1996



ที่มา : Hazel J. Lang, Fear and Sanctuary :
Burmese Refugees in Thailand,
thesis for the degree of Doctor of Philosophy,
the Australian National University, 1999

8. ความต่อเนื่องของนโยบายเป็นมิตรกับพม่าและความวุ่นวายบริเวณชายแดนไทย-พม่า

เมื่อพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้เข้ารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีคนใหม่ต่อจากนายบรรหาร ศิลปอาชา ก็ได้สืบสานนโยบายความสัมพันธ์อันดีต่อพม่าต่อมา หากในความเป็นจริงนั้น แม้ไทยจะพยายามรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อพม่าไว้อย่างสุดความสามารถ แต่ในส่วนของรัฐบาลพม่าซึ่งได้มีการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยตลอดชายแดนไทยอย่างหนักหน่วง ส่งผลให้เหตุการณ์ชายแดนระหว่างสองประเทศวุ่นวายตลอดเวลา จนรัฐบาลไทยต้องมอบหมายให้หน่วยงานทางทหาร โดยเฉพาะกองทัพบกที่ 3 ประสานงานกับตำรวจตระเวนชายแดนในพื้นที่ยกพลเข้าตั้งชายแดน เพื่อป้องกันการรุกรานเขตแดนจากทหารพม่าและกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ

ผลพวงของการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทย-พม่าอย่างรุนแรง และต่อเนื่องนับตั้งแต่เดือนมกราคมจนถึงเดือนสิงหาคม 1997 คือ จำนวนผู้หนีภัยการสู้รบเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น โดยผู้หนีภัยกลุ่มใหม่ที่อพยพเข้ามานี้ส่วนหนึ่งได้เข้าไปอาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่มีอยู่แล้วตามบริเวณชายแดนไทยในจังหวัดตาก และจังหวัดแม่ฮ่องสอน แม้ว่าส่วนหนึ่งได้ถูกผลักดันให้กลับออกไป แต่เมื่อการต่อสู้ในเขตพม่ารุนแรงมากขึ้นก็หวนกลับมาในเขตประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง ท้ายสุดรัฐบาลไทยจึงต้องจัดพื้นที่เพื่อรองรับผู้หนีภัยการสู้รบกลุ่มใหม่ขึ้นถึง 3 พื้นที่ด้วยกัน คือ พื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน พื้นที่พักพิงบ้านต้นยาง และพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ⁷²

ในส่วนของผู้อพยพผู้เข้ามาใหม่ที่พิสูจน์ไม่ได้ว่าหนีภัยจากการสู้รบจริง ได้มีการผลักดันออกไป นับแต่เดือนมิถุนายนเป็นต้นมา โดยเจ้าหน้าที่ไทยได้ปฏิเสธที่จะให้บุคคลเหล่านี้เดินทางเข้ามาอยู่ในเขตไทย ด้วยเหตุผลว่าในเขตพม่าไม่มีการสู้รบแล้ว ทำให้ผู้หนีภัยเหล่านี้ต้องเดินทางกลับประเทศพม่า และกลายเป็นเหยื่อสงครามและได้รับอันตราย ตามกรณีตัวอย่างที่ Human Right Yearbook ระบุถึง⁷³ ได้แก่กลุ่มที่หลบหนีการกระทำทารุณในเขตพม่าเข้ามาในเขตไทยบริเวณอำเภออุ้มผาง ในเดือนพฤศจิกายน 1997 ประมาณ 2,000 คน อพยพมาจากเขตกอการเรก (Kawkareik) และเขต จา-เอ-เซค-จี (Kyar-ein-sek-kyi) ในรัฐกะเหรี่ยง ในการนี้เจ้าหน้าที่ไทยให้เหตุผลว่าบุคคลเหล่านี้เป็น “ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” (Illegal immigrants) เนื่องจากไม่มีการสู้รบในเขตพม่า ดังนั้นจึงไม่อนุญาตให้เข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ และถูกผลักดันให้ไปรวมกลุ่มอยู่บริเวณชายแดน เพื่อเดินทางกลับพม่าในที่สุด

* เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 1996 และดำรงตำแหน่งถึงวันที่ 6 พฤษภาคม 1997

⁷² “Burma,” *Human Rights Yearbook* 1997-98, pp. 385-388.

⁷³ “Burma,” *Human Rights Yearbook* 1997-98, pp. 389.

ความไม่สม่ำเสมอในการดำเนินนโยบายต่อกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบในแต่ละช่วงเวลาและแต่ละพื้นที่ส่งผลให้ชุมชนโลกและ NGOs ที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบในเขตไทย จับตามองการกระทำของรัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด พร้อมกันนี้ได้มีการส่งคนลงไปในพื้นที่ เพื่อตรวจสอบความเป็นจริงและนำข้อเท็จจริงที่ได้พบเสนอต่อหน่วยงานไทยเพื่อพิจารณาให้ความอนุเคราะห์แก่บุคคลเหล่านั้นอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เข้ามาช่วยดูแลและให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งในกรณีนี้ได้มีการวิเคราะห์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง โดยหน่วยงานไทยหลายหน่วยงานมีความเห็นว่า ยังไม่ควรให้ UNHCR เข้ามามีส่วนดูแลเพราะรัฐบาลไทยยังสามารถที่จะดูแลและจัดการได้ แต่เสียงเรียกร้องให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้ UNHCR เข้ามาให้การช่วยเหลือก็มีมากขึ้น อีกทั้งผู้แทน UNHCR ในไทยก็ได้เสนอตัวเข้ามาให้การสนับสนุนรัฐบาลไทยในส่วนนี้ ทำให้ในที่สุดรัฐบาลไทยสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ก็ได้พิจารณาถึงเรื่องนี้อย่างจริงจังอีกครั้ง แต่ยังไม่ได้อนุมัติหลักการแต่อย่างใด

8.1 การปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณตลอดแนวชายแดนไทย

8.1.1 บริเวณตรงข้ามจังหวัดตาก

พื้นที่ในเขตตรงข้ามจังหวัดตากของไทยเป็นฐานที่มั่นเดิมของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU แม้ว่ากองทัพพม่าจะสามารถทำลายฐานที่มั่นที่สำคัญคือ ค่ายมาเนอร์ปโลว์ได้แล้ว ในปี ค.ศ.1996 หากแต่ KNU ก็ยังคงกองกำลังอยู่ประปรายในบริเวณนี้ ดังนั้น รัฐบาลพม่าจึงยังส่งกองกำลังเข้ามาปราบปรามอย่างต่อเนื่อง เพื่อกดดันให้กองกำลัง KNU ยอมจำนนและสวามิภักดิ์ต่อรัฐบาลพม่า เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ บรรดาพื้นที่พักพิงในเขตไทยจึงตกเป็นเป้าของการโจมตีอีกทางหนึ่ง เพราะรัฐบาลพม่าเชื่อมั่นว่ามีทหาร KNU ซุกซ่อนอยู่ และได้ประสานงานกับกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA เข้ามาทำการเผาพื้นที่พักพิง และบุกชิงตัวผู้หนีภัยในพื้นที่พักพิงเป็นระยะ ๆ

การโจมตีพื้นที่ในเขตตรงข้ามจังหวัดตากเริ่มต้นในเดือนมกราคม 1997 โดยกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA ได้ลอบเข้ามาตามหมู่บ้านชายแดนไทยในเขตอำเภอแม่ระมาดและอำเภอแม่สอด ในวันที่ 9 มกราคม หลังจากกองกำลัง KNU ลอบเข้าไปโจมตี DKBA ในบริเวณเกาะกลางแม่น้ำเมย และหลังจากนั้นมากองกำลัง DKBA ก็เริ่มโจมตีพื้นที่อีกหลายแห่งตลอดทั้งเดือนมกราคม

รัฐบาลไทยได้มอบหมายให้กระทรวงกลาโหมดูแลสั่งการให้กองทัพภาคที่ 3 และตำรวจตระเวนชายแดนเข้มงวดกวาดล้างดูแลความเรียบร้อยในพื้นที่และให้การคุ้มครองแก่ราษฎรไทย

ที่อาจได้รับผลกระทบจากการต่อสู้ระหว่างกองกำลัง DKBA และกองกำลังกะเหรี่ยง KNU พร้อมกันนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยยังได้ทำหนังสือประท้วงไปยังเจ้าหน้าที่ระดับสูงของพม่า ซึ่งประจำการอยู่ที่เมืองเมียวดี ประเทศพม่า พร้อมทั้งประท้วงเหตุการณ์เมื่อวันที่ 4 มกราคม ที่ทหารพม่าได้ยิงไล่ทหารพรานของไทย และยิงโจมตีพื้นที่พักพิงฯโซโกร⁷⁴ ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศโดยนายสุรพงษ์ ชัยนาม* กล่าวว่า รัฐบาลไทยไม่สามารถส่งจดหมายประท้วงรัฐบาลพม่าที่ยังกังได้ เพราะไม่แน่ชัดว่ากองกำลังที่ยิงไล่ทหารไทยนั้นเป็นกองกำลังของฝ่ายใด หากแต่เตือนว่า การกระทำดังกล่าวอาจทำให้กระทบความสัมพันธ์ของสองประเทศได้⁷⁵

ขณะเดียวกัน รัฐบาลพม่าก็ได้ออกมาปฏิเสธว่าไม่ใช่การกระทำของทหารพม่า แต่เป็นการกระทำของกองกำลัง DKBA และอ้างว่าไม่สามารถควบคุมการกระทำของกลุ่ม DKBA ได้ หากแต่แจ้งว่าจะพยายามควบคุมสถานการณ์ไม่ให้เกิดซ้ำซ้อน พร้อมทั้งแสดงเจตจำนงค์ที่จะให้รัฐบาลไทยทำการปิดพื้นที่พักพิงฯในเขตไทย เนื่องจากทหาร KNU ใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่หลบซ่อนตัว⁷⁶

วันที่ 28 มกราคม กองกำลัง DKBA จำนวน 100 คน ได้บุกโจมตีพื้นที่พักพิงฯบ้านห้วยกะโหลก (บ้านวังข้า) อำเภอแม่สวด จังหวัดตาก และได้ทำการเผาบ้านเรือนอพยพไป 690 หลัง คาร์บอน ส่งผลให้ผู้หนีภัยฯ จำนวน 4,000 คน ไร้บ้านเรือนอาศัย ในเวลาเดียวกัน ได้มีกองกำลัง DKBA อีกจำนวนหนึ่งบุกเข้าไปโจมตีพื้นที่พักพิงฯบ้านห้วยพง อำเภอแม่ระมาด ซึ่งอยู่ลึกจากชายแดนเข้ามา 4 กิโลเมตร และทำการเผาบ้านเรือนในพื้นที่ ไป 800 หลังคาเรือน อีกทั้งยังได้บุกเข้าโจมตีพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยางในตอนกลางคืนของวันเดียวกัน แต่ในพื้นที่นี้ทหารไทยและตำรวจตระเวนชายแดนได้ทำการผลักดันออกไปก่อนที่จะเกิดความเสียหายรุนแรง⁷⁷

ต่อมาในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ทหารพม่าและกองกำลัง DKBA จากค่ายผาลู ซึ่งอยู่ตรงข้ามบริเวณแม่โกบเกน ตำบลมทาว์น อำเภอแม่สวด และบ้านเป็งเค็ง ตำบลแม่จัน อำเภออุ้มผาง ได้เคลื่อนย้ายกองพลกว่าสองกองพัน เข้าโจมตีฐานที่มั่นกองกำลัง KNU ที่บ้านกะเปอร์ และพื้นที่พักพิงฯบ้านกะเปอร์โป (ในเขตพม่า) ตรงข้ามอำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก นอกจากนั้นทหาร

⁷⁴ **Bangkok Post** (10 January 1997) : 4.

* โฆษกกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น

⁷⁵ "To Forcibly Repatriation or not : Thailand's Dilemma," **Burma Issues** (A Special Report) (April 1997) : 10-29.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ **The Nation** (5 Febuary 1997) : A5.

DKBA จำนวน 150 คน ยังได้พยายามจะข้ามเข้ามาในเขตไทย ทหารไทยได้ใช้อาวุธปืนครกยิงเข้าไปในเขตที่กะเหรี่ยง DKBA บุกรเข้ามา ทำให้ทหารกะเหรี่ยงล่าถอยกลับไป และได้มีการส่งกำลังทหารและตำรวจตระเวนชายแดนเข้าตึ๊งสถานการณ์ ในส่วนของพื้นที่พักพิงฯได้มีการนำกองกำลังอาสาสมัครรักษาดินแดนเข้าไปควบคุมดูแลความปลอดภัยอย่างใกล้ชิด⁷⁸ และเจ้าหน้าที่ไทยในระดับท้องถิ่นได้ดำเนินการดูแลความปลอดภัยของชาวบ้าน

ในส่วนของอำเภอท่าสองยางได้จัดเจ้าหน้าที่ออกเยี่ยมชุมชนและคอยดูแลให้การป้องกัน ในขณะที่อำเภออุ้มผาง ได้จัดให้ผู้หนีภัยการสู้รบจากค่ายกะเปอร์โป (จากเขตพม่า) ย้ายเข้ามาอยู่ในที่ปลอดภัยเป็นการชั่วคราว⁷⁹ ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศก็ได้เชิญเอกอัครราชทูตพม่าประจำไทยเข้าพบที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อประวั่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและเพื่อหาทางเจรจาแก้ไขปัญหายาเสพติดต่อไป

เหตุการณ์ที่ล่อแหลมต่อการละเมิดอธิปไตยของไทยเช่นนี้ ทำให้พลเอกเชษฐา ฐานะจาโร ผู้บัญชาการทหารบกได้ประชุมหารือกับกองทัพบกที่ 3 เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์ พร้อมทั้งพิจารณาให้มีการย้ายพื้นที่พักพิงฯที่ตั้งอยู่บริเวณชายแดน ให้ลึกเข้ามาในเขตไทยมากขึ้น และควบคุมกวดขันดูแลในการคัดเลือก โดยเฉพาะพลเรือนเท่านั้นให้เข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงฯได้⁸⁰ สำหรับการย้ายพื้นที่พักพิงฯนั้น ฝ่ายทหารเห็นว่าควรจะย้ายให้ลึกเข้ามาประมาณ 10 กิโลเมตร เพราะหากทิ้งไว้ใกล้บริเวณชายแดนจะทำให้การรักษาความปลอดภัยยากลำบาก

“การย้ายศูนย์ฯ ให้ลึกเข้ามาในเขตไทยจะเป็นการแสดงความจริงจังของไทยที่จะช่วยป้องกันอันตรายอันเกิดแก่ทรัพย์สินและชีวิตของผู้หนีภัยจากการสู้รบและจะทำให้การช่วยเหลือจาก NGOs เป็นไปได้ง่ายขึ้น อีกทั้งภาพพจน์ของไทยก็จะดูดีขึ้นในสายตาของโลก”⁸¹

และเป็นการป้องกันการถูกโจมตีจากกะเหรี่ยงพุทธ DKBA โดยจะให้ย้ายไปอยู่บริเวณริมถนนแม่ระมาด - บ้านตาก แต่ถูกชาวบ้านในเขตนั้นปฏิเสธ เนื่องจากเกรงว่าผู้หนีภัยเหล่านั้นจะเข้าไปทำลายสิ่งแวดลอม⁸² ดังนั้น จึงได้ยับยั้งไว้ในปี ค.ศ. 1995 แต่ความคิดนี้ได้ถูกนำมาพิจารณาอีกครั้งในปี ค.ศ. 1997 โดยสาเหตุมาจากการที่กองกำลังกะเหรี่ยง DKBA ได้ข้ามเข้ามาในเขตไทยและทำการเผาพื้นที่พักพิงฯอีกครั้งดังที่กล่าวไปแล้ว

⁷⁸ กรุงเทพธุรกิจ (4 กุมภาพันธ์ 2540) : 10,14.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁰ **Burma Issues** (A Special Report)

⁸¹ **Bangkok Post** (9 February 1997) : 2.

⁸² **The Nation** (7 February 1997) : A6.

นอกจากนี้ ทหารพม่ายังได้พยายามทำลายค่าย “ทีกะเปอร์” ซึ่งเป็นที่มั่นแห่งสุดท้ายของกะเหรี่ยง KNU ตั้งอยู่ตรงข้ามบ้านหนองหลวง ตำบลหนองหลวง อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก โดยใช้ปืนใหญ่ยิงถล่มค่ายตลอดวันตลอดคืนในระหว่างวันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ ทำให้ชาวกะเหรี่ยงจำนวนกว่า 1,000 คน อพยพเข้ามาในเขตหนองหลวง ทหารและตำรวจตระเวนชายแดนได้ส่งกำลังเข้าเสริมบริเวณชายแดน ในขณะที่สถานีกาชาดพอร์ดันที่ 13 จังหวัดตาก และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขอำเภออุ้มผาง ได้ระดมเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลผู้หนีภัยฯ เหล่านี้และนำสิ่งของประเภทเครื่องอุปโภคบริโภคเข้าไปให้ความช่วยเหลือ⁸³

รัฐบาลไทยได้ดำเนินการสร้างพื้นที่พักพิงในบริเวณอำเภออุ้มผาง สำหรับผู้หนีภัยชาวกะเหรี่ยงจำนวน 6,500 คน ซึ่งหลบหนีการไล่ล่าของทหารพม่า โดยพื้นที่พักพิงใหม่นี้เรียกว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราวนุโพ” มีจำนวนประชากรประมาณ 15,000 คน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1997 ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 400 ไร่ ที่บ้านนุโพ ตำบลแม่จัน อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก อยู่ห่างจากชายแดนไทย-พม่า 13 กิโลเมตร เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม และมีแหล่งน้ำอยู่ในพื้นที่ มีการสร้างรั้วล้อมเขตและจัดให้มีการบริหารงานดูแลระเบียบภายใน โดยมีทหารและตำรวจตระเวนชายแดนคอยอารักขาและดูแลความปลอดภัยในพื้นที่⁸⁴

โดยสรุป เหตุการณ์ความวุ่นวายในบริเวณชายแดนจังหวัดตาก ส่งผลให้ผู้หนีภัยการสู้รบเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว นายพงศ์โพยม วาศภูติ ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก (ขณะนั้น) กล่าวว่า ในปี ค.ศ. 1997 ปรากฏว่ามีผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ จำนวน 60,000 คน และที่กระจัดกระจายตามหมู่บ้านชายแดนอีก 5,000 - 6,000 คน ดังนั้นเพื่อเป็นการสะดวกต่อการดูแลจึงควรมายพื้นที่พักพิงฯเข้ามาอยู่ในเขตไทยให้ลึกถึง 13 กิโลเมตร จากเส้นพรมแดน⁸⁵

8.1.2 การโจมตีพื้นที่ตรงข้ามจังหวัดแม่ฮ่องสอน

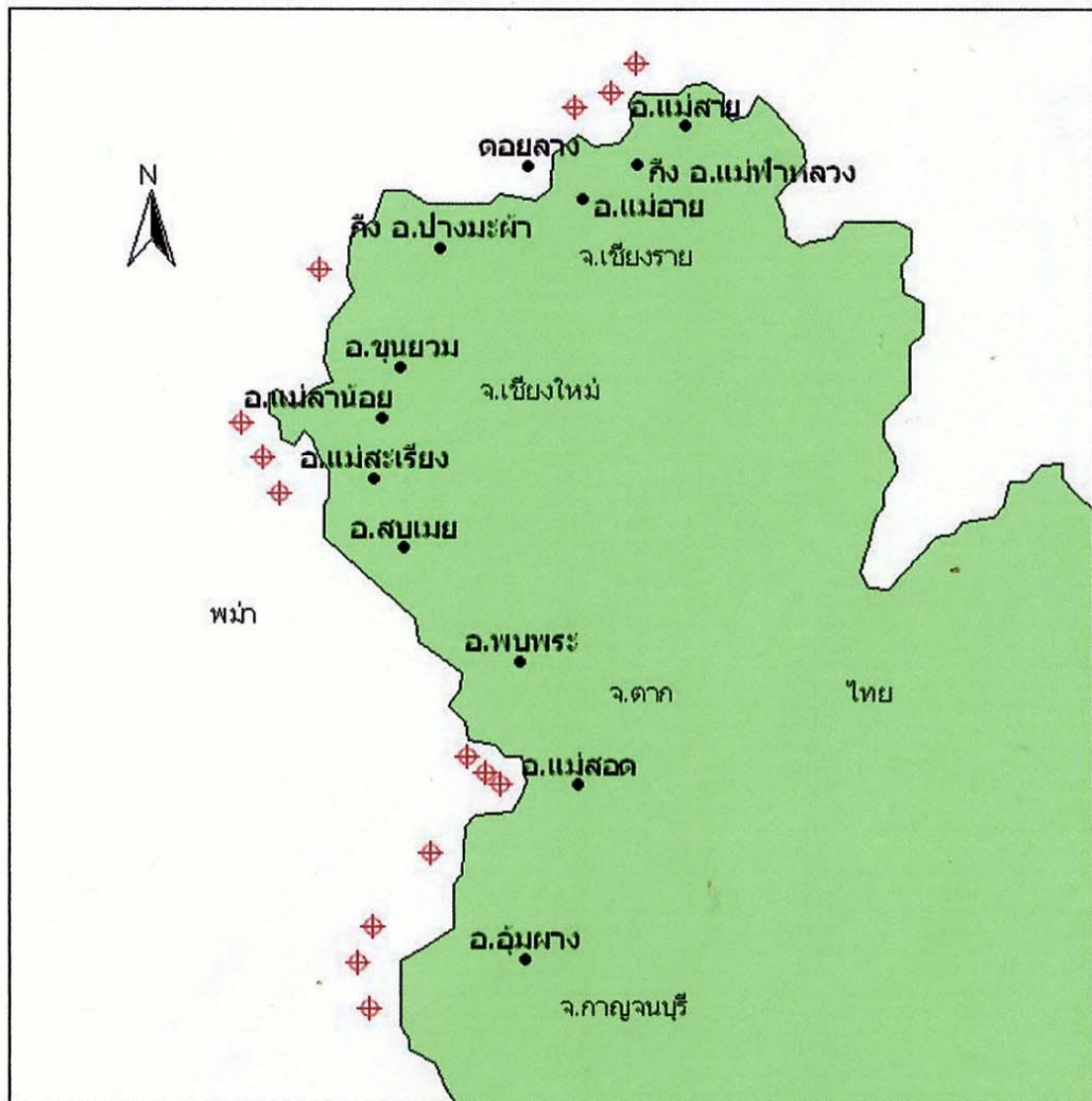
พื้นที่ในเขตพม่าซึ่งอยู่ตรงกันข้ามกับอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นพื้นที่ในรัฐคะยาห์ หรือคะเรนนี่ (Karenni State) ซึ่งมีกองกำลังพรรคคะยาห์ก้าวหน้า (Karenni National Progressive Party - KNPP) ตั้งฐานที่มั่นอยู่ ทหารพม่าจึงระดมโจมตีฐานที่มั่นของกลุ่มนี้อย่างสม่ำเสมอ นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา จนเป็นเหตุให้มีผู้หนีภัยการสู้รบกลุ่มคะยาห์เข้ามาในเขตไทย และรัฐบาลไทยได้จัดพื้นที่พักพิงบริเวณบ้านในสอยและบ้านปางควาย/ปางแทรกเตอร์ให้เป็นที่พักพิงฯ ตามรายละเอียดดังได้กล่าวไปแล้ว

⁸³ กรุงเทพธุรกิจ (16 กุมภาพันธ์ 2540) : 2.

⁸⁴ **Burma Issues** (A Special Report) :

⁸⁵ Ibid.

แผนที่ที่ตั้งของทหารพม่า



สัญลักษณ์

- ❖ ฐานที่ตั้งทหารพม่า
- อำเภอ

ที่มา : กรุงเทพมหานคร (25 กุมภาพันธ์ 2540), หน้า 14

นอกจากพื้นที่พักพิงของกลุ่มกะเหรี่ยงแล้ว ยังมีพื้นที่พักพิงของกลุ่มกะเหรี่ยงที่อพยพมาจากรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งรัฐบาลไทยได้จัดให้อยู่ในเขตพื้นที่ของอำเภอแม่สะเรียง และอำเภอสบเมยที่ในพื้นที่พักพิงบ้านแม่กองคาและบ้านแม่สุรินอีก 2 แห่งด้วย และพื้นที่ทั้งสองนี้เป็นพื้นที่เป้าหมายของกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA ที่พยายามนำผู้หนีภัยการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทั้งสองนี้กลับไปในเขตพม่า เพราะกลุ่มกะเหรี่ยง DKBA ต้องการให้ชุมชนกะเหรี่ยงกลับไปอยู่ในเขตพม่าดั้งเดิม ไม่ต้องการให้อาศัยอยู่ในเขตไทย แต่ชาวบ้านเหล่านี้ไม่กล้าเดินทางกลับเพราะเกรงกลัวภัยจากทหารพม่า และไม่มั่นใจว่าจะมีชีวิตที่สงบสุขภายใต้การคุ้มครองของ DKBA เพราะรู้ว่ากองกำลัง DKBA เป็นพันธมิตรกับรัฐบาลพม่าและทหารพม่า

ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 1997 ทหารพม่าและกองกำลัง DKBA ได้ส่งกองกำลังเข้าโจมตีพื้นที่ในเขตจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยเฉพาะเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ผู้หนีภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่กองคา และแม่สะเริบ ตำบลขุนยวม อำเภอแม่สะเรียง ได้ขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย เนื่องจากได้รับจดหมายจากกองกำลัง DKBA ว่าจะเข้าโจมตี เพื่อกวาดต้อนผู้หนีภัยให้กลับพม่า ส่งผลให้รัฐบาลไทยให้สั่งการให้ทหารและตำรวจตระเวนชายแดนเข้าไปในพื้นที่เพื่อให้การคุ้มครอง⁸⁶

ต่อมาทหารพม่าได้ยกทัพนำโดยทหารจากสังกัดภาคตะวันออกจำนวน 13 กองพันเข้าไปกวาดล้างกองกำลัง KNPP ในพื้นที่ฝั่งตรงข้ามอำเภอขุนยวมและอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ขณะที่กองกำลัง KNPP ได้ขอความช่วยเหลือจากฝ่ายพันธมิตรคือ กองกำลังไทยใหญ่ (SSA) กองกำลังละหู่ (มุเซอ) เพื่อตรึงกำลังไว้พร้อมสู้ในบริเวณแม่น้ำสาละวิน⁸⁷ ส่วนทหารและตำรวจตระเวนชายแดนจากไทยก็ได้ส่งกำลังเข้าตรึงชายแดนในพื้นที่ เพื่อป้องกันการรุกรานโดยของทหารพม่า และกองกำลังกะเหรี่ยง DKBA

8.1.3 ทหารพม่าโจมตีพื้นที่อำเภอดูปลายาและมะริด/ทวาย ตรงข้ามจังหวัดกาญจนบุรี และประจวบคีรีขันธ์

พื้นที่ในเขตอำเภอดูปลายา และอำเภอมะริด/ทวายในฝั่งพม่าเป็นเป้าหมายการโจมตีแห่งใหม่ของทหารพม่า โดยรัฐบาลพม่ามีเป้าหมายในการใช้พื้นที่เขตนี้พัฒนาโครงการสำรวจแหล่งก๊าซธรรมชาติและการส่งก๊าซธรรมชาติมายังประเทศไทย โดยได้เริ่มพัฒนาโครงการนี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นปีที่บริษัทโทเทล (Total) ซึ่งเป็นบริษัทด้านพลังงานของประเทศฝรั่งเศสได้ร่วมทุน

⁸⁶ **Bangkok Post** (24 February 1997) : 6.

⁸⁷ กรุงเทพธุรกิจ (25 กุมภาพันธ์ 2540) : 14-15.

กับรัฐบาลพม่าในการพัฒนาแหล่งก๊าซยาดานา (Yadana) ในบริเวณอ่าวมะตะมะ (Martaban Gulf)⁸⁸

ต่อมาในปี ค.ศ.1993 บริษัทยูโนแคล (UNOCAL) ของสหรัฐอเมริกาได้เข้าร่วมลงทุนกับรัฐบาลพม่า และตามมาด้วยการร่วมทุนของบริษัทปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (The Petroleum Authority of Thailand - PTT) ในปี ค.ศ.1995 และผู้ร่วมลงทุนทั้งหมดของบริษัทนี้ได้จัดตั้งเป็นบริษัทข้ามชาติขึ้นในนามของ “Martaban Gas Transportation Company (MGTC)” เพื่อสร้างท่อก๊าซความยาว 254 ไมล์ ใช้ในการขนส่งก๊าซธรรมชาติจากแหล่งก๊าซมายังเขตไทย และในปีเดียวกันนี้ บริษัทปตท. จำกัด ได้ลงนามซื้อก๊าซธรรมชาติเพื่อป้อนเข้าสู่โรงงานผลิตไฟฟ้าซึ่งจะก่อสร้างโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (the Electricity Generating Authority of Thailand - EGAT) ที่จังหวัดราชบุรี ในขณะที่บริษัท MGTC จะเป็นผู้ก่อสร้างท่อก๊าซในเขตพม่า ปตท. ก็จะเป็นฝ่ายก่อสร้างท่อก๊าซในเขตไทย ซึ่งจะมีความยาว 162 ไมล์⁸⁹

ในเวลาต่อมา รัฐบาลพม่าได้ค้นพบแหล่งก๊าซธรรมชาติแหล่งที่ 2 คือ แหล่งเยตากุน (Yetagun) ในครั้งนี้รัฐบาลพม่าโดย Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของกระทรวงพลังงานของพม่าได้ร่วมทุนกับบริษัท Premier Consolidated Oilfield ของอังกฤษ บริษัท Texaco Oil Company ของสหรัฐอเมริกา และบริษัท Nippon Oil Company ของญี่ปุ่น ในส่วนของรัฐบาลไทยก็มีความประสงค์จะซื้อก๊าซธรรมชาติจากแหล่งเยตากุนนี้เช่นกัน

สำหรับการขนส่งก๊าซจากแหล่งยาดานานั้น ในเบื้องต้นได้วางแผนว่าจะนำท่อก๊าซขึ้นฝั่งที่ ปวงดอร์ (Phaungdaw) หมู่บ้านหาปลาในตำบลเยบู (Ye Byu) ในเขตตะนาวศรี (Tenasserim) และเดินสายไปทางทิศตะวันออกผ่านหมู่บ้านต่างๆ ได้แก่ ออนพิงควิน (Onpinkwin) กันบวก (Kanbaok) และไมซอง ลอง (Michaung Hlaung) จากนั้น

⁸⁸ Moe K. Tun, “The 1997 Offensive,” **Burma Issues**, 1997 : 11.

⁸⁹ Ibid., p. 11.

จะเลียบหุบเขาของแม่น้ำ ทวาย (Tavoy) และซิมบา (Zim Ba) พาดผ่านป่าที่บ่อน้ำมันอุดมสมบูรณ์ ก่อนจะมาถึงเขตชายแดนไทย-พม่าที่บ้านนัต-อิตอง (Nat-Ei Taung)⁹⁰

ดังนั้นในช่วงปีค.ศ. 1993 จึงได้มีการสำรวจเส้นทางวางท่อก๊าซในเขตประเทศพม่า โดยรัฐบาลพม่าได้ส่งทหารเข้าร่วมสำรวจกับเจ้าหน้าที่ของบริษัทโทเทล นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของบริษัทโทเทลยังได้ข้ามเข้ามาสำรวจในบริเวณบ้านนัต-อิตองในเขตไทยด้วย ผลสรุปของการสำรวจครั้งนี้เจ้าหน้าที่ค่อนข้างมั่นใจว่า⁹¹

“พื้นที่ที่ท่อก๊าซจะผ่านนับเป็นพื้นที่ที่มีประชากรเบาบาง มีหมู่บ้าน
เพียงไม่กี่แห่ง สถานการณ์ทั่วไปอยู่ในสภาพสงบเรียบร้อย ดังนั้นจึงมั่นใจว่า
“จะไม่มีการเคลื่อนย้ายประชาชนออกจากพื้นที่แนวท่อก๊าซ”

ซึ่งกว่าจะมีสภาพเช่นนี้ได้ก็ได้มีการเคลียร์พื้นที่ในระดับหนึ่งแล้ว โดยประมาณเดือนกันยายน 1991 ประชากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณภาคตะนาวศรีได้ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นให้ไปอยู่ในเขตการควบคุมของทหารพม่า ตลอดจนประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเย-ทวาย ก็ต้องย้ายขึ้นไปอยู่ในพื้นที่ควบคุมโดยทหารพม่าบริเวณริมถนน ประมาณการว่าในช่วงเดือนกันยายนถึงเดือนพฤศจิกายน 1991 มีชาวบ้านที่ถูกบังคับย้ายถิ่นในเขตนี้ประมาณ 22,000 คน โดยเฉพาะชาวบ้านที่อยู่อาศัยในหุบเขาซิมบา (Zim-ba) ซึ่งอยู่ระหว่างเขตกาเลนอง (Kaleinaung) และบ้านนัต-อิตองต่างถูกบังคับให้อพยพออกจากพื้นที่และถูกบังคับให้ละทิ้งไร่นาเรือกสวนและหมู่บ้าน⁹²

ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลพม่าได้ตัดสินใจสร้างทางรถไฟเชื่อมเมืองเย-ทวายเข้าด้วยกันเพื่อทำการขนส่งวัตถุดิบมาใช้ในการก่อสร้างท่อก๊าซและลำเลียงทหารมาสู่บริเวณแนวท่อก๊าซหากถูกโจมตีจากฝ่ายตรงข้าม ทำให้ชาวบ้านที่อยู่อาศัยในบริเวณระหว่างสองเมืองนี้ถูกเกณฑ์ไปทำงานเป็นจำนวนมาก

การก่อสร้างมีขึ้นในระหว่างเดือนตุลาคม-พฤศจิกายน 1993 ทางรถไฟสายนี้มีระยะทางยาว 110 ไมล์ มีการบังคับใช้แรงงานประมาณ 2,000 คนต่อวัน และเพิ่มเป็น 6,000 คน ในเดือนมีนาคม-เมษายน 1994 แรงงานส่วนใหญ่เป็นชาวมอญ นอกนั้นจะมีชาวกะเหรี่ยงและ

⁹⁰ The Southeast Asian Information Network and All Burma's Student Democratic Front, “Burma : Human Lives for Natural Resources Oil and Natural Gas,” (Bangkok : Burma Issues, 1994) : 11.

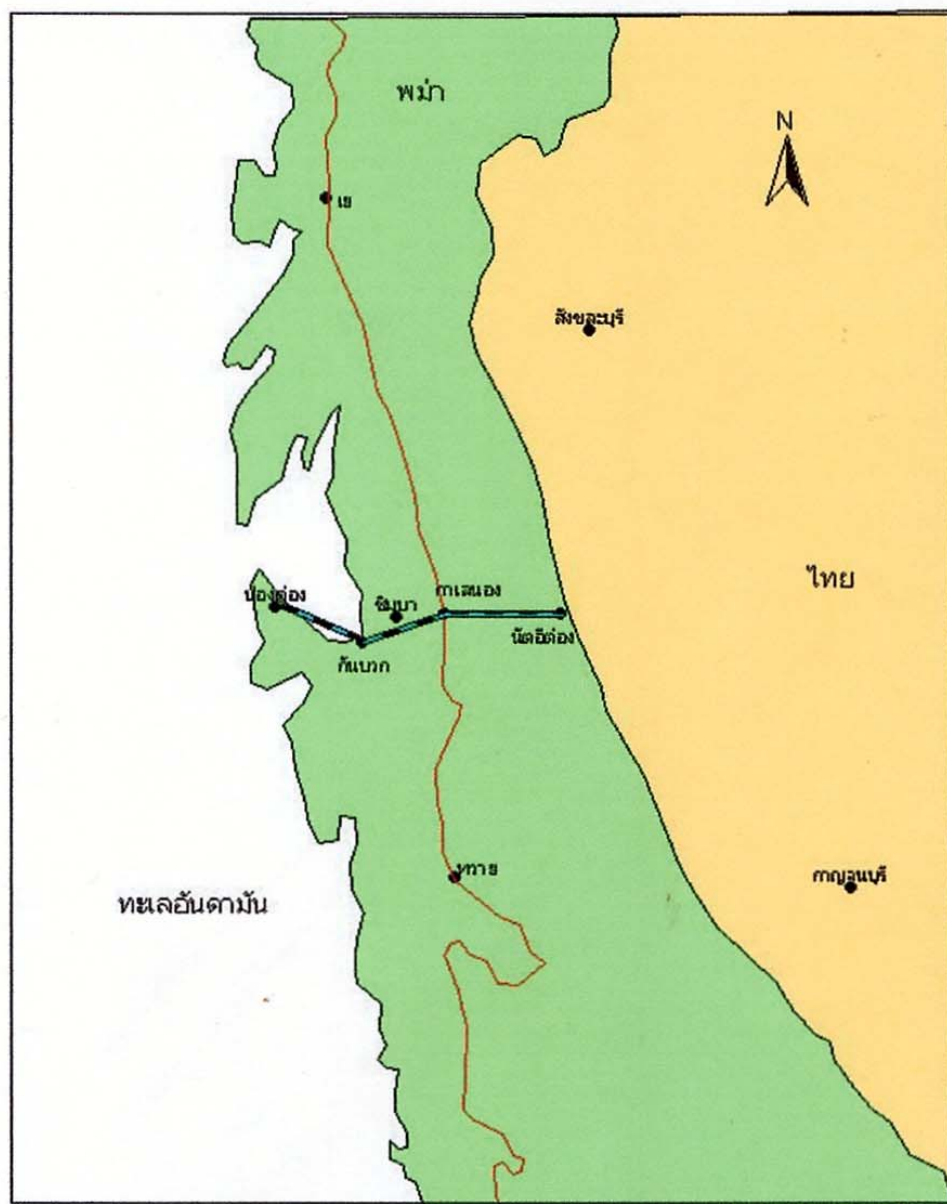
⁹¹ Ibid., p. 11.

⁹² Ibid., pp. 13-14.

ชาวทวายบ้าง ส่วนคนเชื้อสายพม่ามีเป็นส่วนน้อย⁹³ คาดว่ามีชาวบ้านถูกเกณฑ์มาเป็นแรงงานสูงถึง 120,000-150,000 ครอบครัว ส่วนทหารพม่าที่ใช้ในการควบคุมแรงงานบังคับมีประมาณ 7 หน่วย เป็นหน่วยทหารราบ

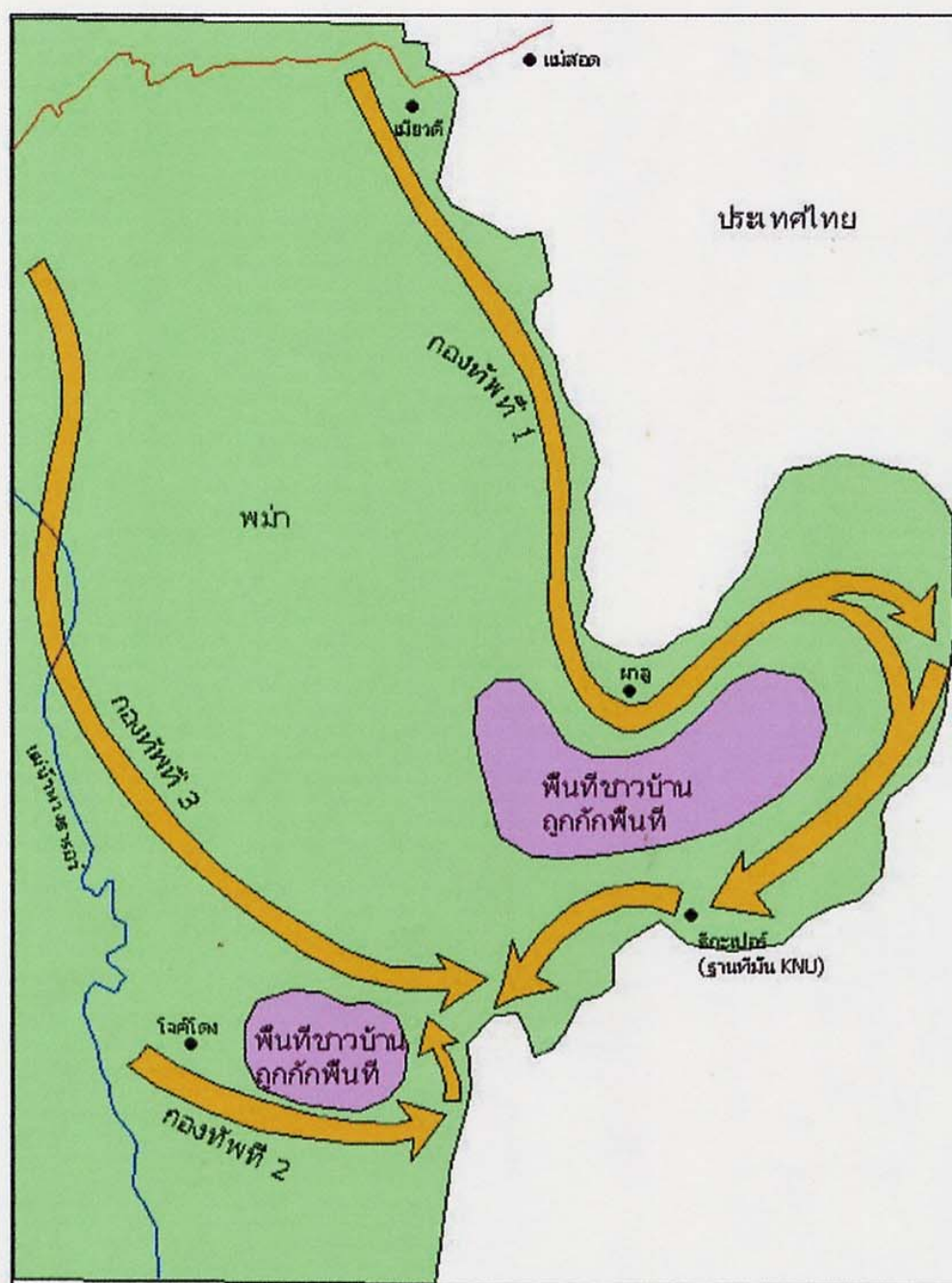
⁹³ จดหมายข่าวสาละวิน, “Ye-Tavoy Railway Construction,”(กรุงเทพฯ : ครพ, 1994) : 1-2.

ทางวางแนวท่อก๊าซ



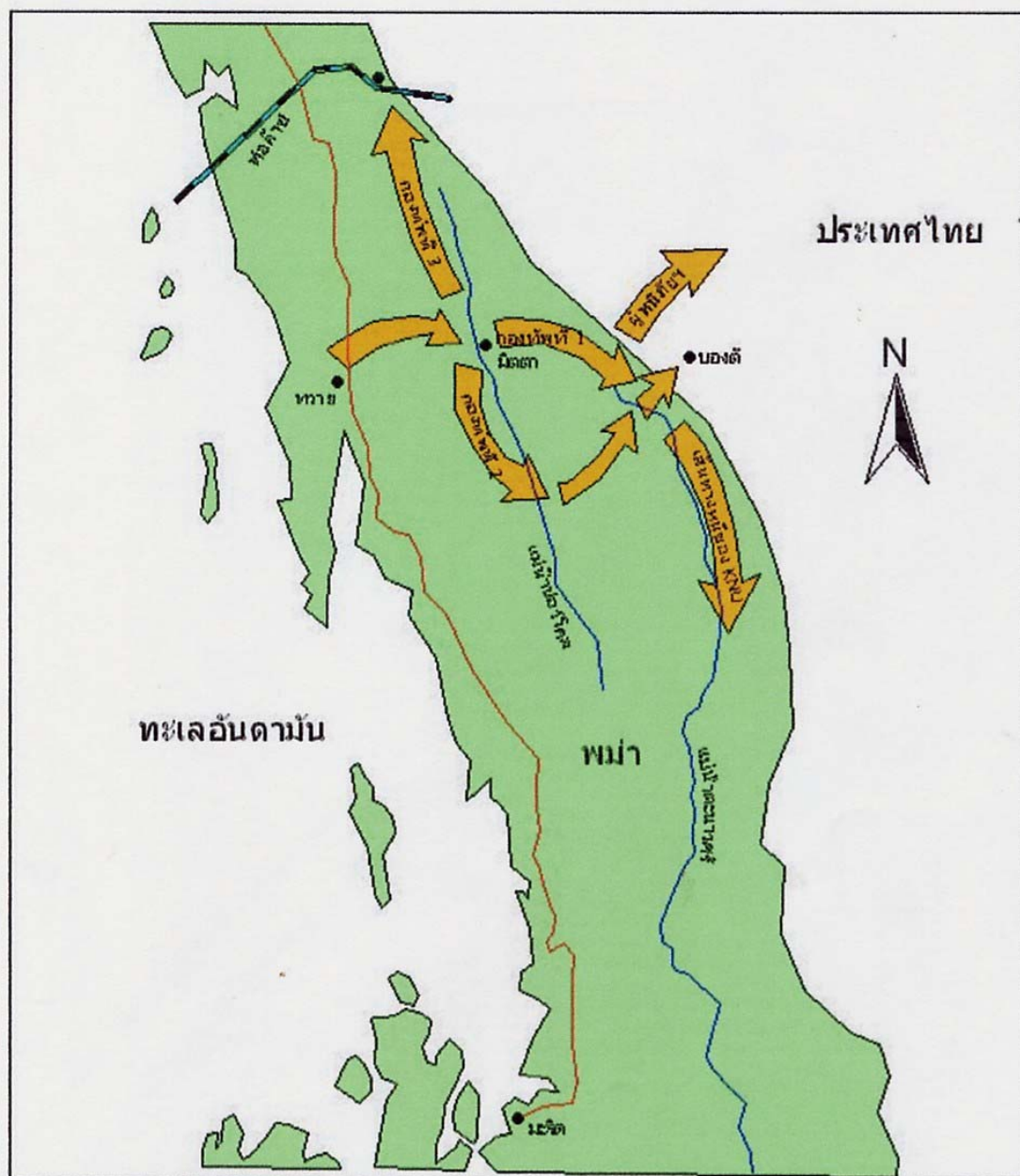
ที่มา : Southeast Asian Information Network (SAIN)
All Burma Student Democratic Front (ABSDF)

แผนที่การโจมตีของทหารพม่าในดงปลายา ปีค.ศ. 1997



ที่มา: Moe K. Tun, The 1997 Offensives, Burma Issues, Bangkok, 1997

แผนที่แสดงการโจมตีอำเภอมะริด, ทวาย ของทหารพม่า



ที่มา : Moe K. Tun, The 1997 Offensive, Burma Issues, Bangkok 1997.

เมื่อเตรียมการในส่วนของผู้ประชาชนในพื้นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลพม่าก็ได้เตรียมสั่งการให้ใช้แผนปฏิบัติการธูยา (Thuya Operation) ในการปราบปรามกองกำลังกะเหรี่ยง KNU ในพื้นที่ให้ราบคาบ โดยเริ่มปฏิบัติการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 ด้วยการบังคับย้ายชาวบ้านเป็นพื้นที่ใหญ่ให้ไปอยู่เป็นแนวกันชนระหว่างทหารพม่ากับกองกำลัง KNU เมื่อบังคับย้ายชาวบ้านออกแล้วก็ประกาศให้เป็นพื้นที่ “ยิงโดยไม่ต้องสอบสวน” (Free Fire Zone)* การบังคับเกณฑ์แรงงานของทหารพม่า ทำให้มีชาวบ้านหนีเข้าไปเพื่อขอความคุ้มครองในเขตอิทธิพลของกองกำลัง KNU มากขึ้น⁹⁴ และภายในช่วงปี ค.ศ. 1995-1996 ทหารพม่าได้ส่งกำลังเข้ามาเสริมในเขตนี้เป็นจำนวนมาก และได้เข้าโจมตีอำเภอตูปลายาเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 1997 โดยใช้เวลาเพียง 2 สัปดาห์ ก็สามารถโจมตีพื้นที่ของกองกำลัง KNU ในเขตนี้ได้โดยใช้กำลังพลถึง 20,000 คน แบ่งออกเป็น 3 กองทัพ เพื่อกวาดล้างพื้นที่ดังนี้ คือ⁹⁵

1) กองพันที่ 1 เคลื่อนทัพจากผาลู เคลื่อนทัพเลียบชายแดนไทยเข้าสู่ฐานที่มั่น KNU ที่ซากันธิต และธีกาเปอร์ โอบล้อมชาวบ้านและทหาร KNU ไม่ให้หลบหนีเข้ามาในเขตไทย

2) กองพันที่ 2 เคลื่อนทัพจากจินไซค์ จี (Kyain Seik Gyi) เคลื่อนกำลังเข้าคุมชายแดนทางใต้ ป้องกันไม่ให้ทหารกะเหรี่ยงหนีเข้าไทย

3) กองพันที่ 3 โจมตี KNU บริเวณหุบเขาดาวนา (Dawna Valley) ทำให้กองทัพ KNU ที่ 16 ต้องยอมแพ้ ชาวบ้านและทหาร KNU ถูกฆ่าตายเป็นจำนวนมาก

พื้นที่ต่อมาที่ถูกทหารพม่าโจมตีคือ พื้นที่ในเขตมะริด/ทวาย ซึ่งเป็นที่ตั้งของกองกำลัง KNU กองพลน้อย 4 (4th Brigade) ซึ่งเป็นกองพันที่เข้มแข็งของ KNU ในการโจมตี ทหารพม่าจำนวน 9,000 คนได้แบ่งออกเป็น 3 กองทัพ เข้าปฏิบัติการโดยใช้เวลาเพียง 19 วัน ก็สามารถเอาชนะชนะเหนือกองกำลัง KNU ได้ ประชากรที่อยู่ในพื้นที่จำนวน 23,000 คน ต่างพากันอพยพหนีการสู้รบเข้าไปในเขตประเทศไทย⁹⁶ เข้ามาในเขตบริเวณบ้านบ้องตี้ อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี และบางส่วนได้หลบหนีเข้ามาทางบริเวณด่านช่องชะมัว บ้านดวงดี ตำบลสองพี่น้อง อำเภอกำแพง จังหวัดชุมพร

ปฏิบัติการสู้รบอันหนักหน่วงระหว่างทหารพม่าและกองกำลังกะเหรี่ยงในบริเวณตรงข้ามจังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดชุมพร ทำให้พื้นที่นี้ไม่ปลอดภัย ฝ่ายทหารไทยจำเป็นต้องเคลื่อน

* หมายความว่า ให้ทหารพมายิงชาวบ้านที่ฝ่าฝืนกลับเข้าไปในหมู่บ้านได้ทันที โดยไม่ต้องทำการสอบถามใดๆ

⁹⁴ Moe K Tun, p. 13.

⁹⁵ Moe K Tun, p. 7.

⁹⁶ Moe K Tun, p. 7.

กองกำลังเจ้าหน้าที่ทั้งตำรวจตระเวนชายแดนและทหารพรานไปที่ด่านช่องแม่ชะมัว พร้อมกับตั้งฐานปฏิบัติการที่บริเวณบ้านทุ่งสาด สะพานหิน ตำบลสองพี่น้อง อำเภอกำแพง จังหวัดชุมพร เพื่อป้องกันการบุกเข้ามาในเขตไทยของทหารพม่า ในท่ามกลางความวุ่นวายนี้ พลเอกเชษฐา ฐานะจาโร ผู้บัญชาการทหารบก (ในขณะนั้น) ได้ย้ำถึงจุดยืนว่าไทยจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการสู้รบภายในของพม่า “แต่จะให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก คนชรา และผู้หญิงที่เข้ามาหลบภัยในเขตไทยตามหลักมนุษยธรรม และพร้อมที่จะผลักดันกองกำลังติดอาวุธที่รุกล้ำดินแดนไทยเข้ามาอย่างรุนแรง”⁹⁷

ช่วงปลายเดือนกุมภาพันธ์และเดือนมีนาคม 1997 ทหารพม่ายังคงโจมตีพื้นที่พักพิงฯ ที่ชาวบ้านกะเหรี่ยงอพยพไปรวมตัวกันหลบภัยในเขตชายแดนฝั่งพม่าอย่างต่อเนื่อง เพื่อผลักดันให้ชาวบ้านเหล่านี้หลบหนีเข้ามาในเขตไทย โดยใช้กำลังทหารจำนวนกว่า 9,000 คน พร้อมลูกหาบ 40,000 คน และรถแทรกเตอร์เข้าไปตรึงพื้นที่ชายแดน ซึ่งเป็นเขตของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU ตั้งแต่จังหวัดบดละแมนตรงข้ามฝั่งไทยด้านจังหวัดกาญจนบุรี จนถึงจังหวัดเกาะทอง บ้านปึกเปี่ยนตรงข้ามฝั่งไทย อำเภอกำแพง จังหวัดชุมพร หรือแถบบริเวณเทือกเขาตะนาวศรีทั้งแถบเพื่อกดดันให้กองกำลังกะเหรี่ยง KNU ยอมสวามิภักดิ์

สถานการณ์ในช่วงเวลานี้ จึงเป็นสถานการณ์ที่ค่อนข้างแหลมคม ที่รัฐบาลไทยต้องเผชิญและแก้ไขปัญหาการลี้ภัยหนีการสู้รบเข้ามาของคนกลุ่มใหญ่กลุ่มใหม่หลายระลอกต่อเนื่องกัน ในขั้นต้นรัฐบาลไทยโดยฝ่ายกองทัพได้จัดเป็นที่พำนักชั่วคราวให้แก่กลุ่มบุคคลเหล่านี้และได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายสาธารณสุขเข้าไปให้การดูแลและบรรเทาทุกข์ เพื่อรอจนเหตุการณ์สงบก็จะดำเนินการให้เดินทางกลับประเทศพม่า อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลไทยโดยฝ่ายกองทัพจะประกาศจุดยืนในการไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของพม่า แต่จะให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบที่เป็นเด็ก คนชรา และสตรีด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม หากแต่ในช่วงเวลาขณะเดียวกันนั้น ก็มีรายงานการ

ผลักดันผู้หนีภัยการสู้รบให้ออกจากประเทศไทย เช่น ชาวกะเหรี่ยงทั้งเด็กและผู้หญิงจำนวน 900 คนถูกเจ้าหน้าที่ไทยอพยพมาจากบ้องตี้ อำเภอยะรัง จังหวัดกาญจนบุรีไปไว้ที่จังหวัดราชบุรี และยังคงถูกผลักดันให้กลับประเทศพม่าในวันที่ 2 มีนาคม โดยมีรายงานว่า ทหารไทยกองพลที่ 9 จังหวัดกาญจนบุรี ได้ส่งรถบรรทุกไปยังพื้นที่พักพิงบ้านขุนน้ำร้อนและได้ขนย้ายเด็ก ผู้หญิง และคนชราจำนวน 2,300 คน โดยไม่ทราบว่าจะให้ไปที่ใด แต่ผู้หนีภัยการสู้รบปฏิเสธที่ขึ้นรถ⁹⁸

เหตุการณ์ครั้งนี้ ทำให้ผู้แทน UNHCR ประจำประเทศไทยเข้าพบและยื่นหนังสือต่อกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อขอคำอธิบายกรณีที่ทหารไทย กองพลที่ 9 จังหวัดกาญจนบุรี

⁹⁷ กรุงเทพธุรกิจ (25 กุมภาพันธ์ 2540) : 14-15.

⁹⁸ **Burma Issues (A Special Report) : 16.**

ผลักดันผู้หนีภัยการสู้รบในจังหวัดกาญจนบุรีเดินทางกลับประเทศพม่าโดยใช้เส้นทางอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ขณะที่นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ในขณะนั้น) ปฏิเสธคำกล่าวหาดังกล่าว และอธิบายว่าไทยมีนโยบายให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยอยู่แล้ว และรู้สึกเสียใจต่อคำกล่าวหาดังกล่าว⁹⁹

คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (คปส.) ได้เดินทางไปยังพื้นที่บริเวณบ้านพุน้ำร้อน ตำบลห้วยน้ำขาว อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และบริเวณหลบภัยบ้านพุ่มวง ตำบลจระเข้มาก อำเภอด่านมะขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี และบริเวณศูนย์หลบภัยที่ท่ามะพร้าว ซึ่งอยู่ในเขตพม่าตรงข้ามอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เพื่อสืบหาความกระจ่างในนโยบายของไทยต่อผู้หนีภัยการสู้รบว่าต้องการผลักดันผู้หนีภัยกลับประเทศหรือต้องการให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมตามที่กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมประกาศยืนยันในหลักการให้ความช่วยเหลือ

เมื่อการลงสำรวจพื้นที่ของคปส.เสร็จสิ้น ได้มีการออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 1997 เป็นรายงานสำรวจข้อเท็จจริง กรณีผู้ลี้ภัยชาวกะเหรี่ยงจากการโจมตีของรัฐบาลทหารพม่า ณ บ้านพุน้ำร้อน บ้านพุ่มวง พบว่า ทหารไทยมีการผลักดันผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงเข้าไปในพื้นที่การสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลพม่าและทหารกะเหรี่ยงจริง¹⁰⁰ จากรายงานดังกล่าว ไม่เห็นด้วยที่ทหารไทยจากกองพลที่ 9 จังหวัดกาญจนบุรี ได้ให้ที่พักพิงแก่เด็ก ผู้หญิง และคนชรา แต่กลับปฏิเสธที่จะรับผู้ชายที่มีอายุตั้งแต่ 13-50 ปี ให้มาอยู่ที่จุดลี้ภัย โดยผลักดันกลุ่มผู้ชายเหล่านี้กลับไปที่บ้านเดิมคือ ที่ อำเภอแม่สะเรียง และแม่สะเรียงล่างในเขตพม่า ทำให้รัฐบาลไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์จากทั่วโลกว่าส่งคนเหล่านี้กลับไปตายเหมือนกับที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต ซึ่งกระทบต่อภาพพจน์ของประเทศไทย

จุดพักผู้อพยพที่บ้านพุน้ำร้อนนี้ มีผู้ลี้ภัยกลุ่มที่หนีการโจมตีของทหารพม่าเข้ามาพักตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1997 จำนวนประมาณ 2,300 คน โดยที่เจ้าหน้าที่ไทยไม่ยอมรับผู้หนีภัยที่เป็นผู้ชายในวัยหนุ่มที่มีอายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไป แม้ว่าคนเหล่านี้จะเป็นชาวบ้านไม่ใช่กองกำลังติดอาวุธ และในการคัดเลือกคนเข้าพื้นที่พักพิงนั้น เจ้าหน้าที่กระทำโดยใช้วิจารณญาณของตนเองผลานกับนโยบายที่ได้จากหน่วยเหนือเพราะไม่ต้องการให้ทหารพม่าเข้าใจผิดว่าฝ่ายไทยให้การสนับสนุนการสู้รบของชาวกะเหรี่ยง จึงคัดเลือกผู้ชายในวัยหนุ่มส่วนหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นครู และผู้นำชาวบ้านประมาณ 50 คน ไว้คอยให้ความช่วยเหลือเด็ก สตรี และคนชรา ที่จุดหนีภัยเท่านั้น¹⁰¹

⁹⁹ **The Nation** (4 March 1997)

¹⁰⁰ “เอ็นจีโอลุยศูนย์อพยพ ตะลึงกะเหรี่ยงป่วยตาย 8,” กรุงเทพธุรกิจ (6 มีนาคม 2540) : 16.

¹⁰¹ “เอ็นจีโอลุยศูนย์อพยพ ตะลึงกะเหรี่ยงป่วยตาย 8,” กรุงเทพธุรกิจ (6 มีนาคม 2540) : 15.

คปส.ได้สรุปสถานการณ์ว่า ผู้ลี้ภัยชาวกะเหรี่ยงเหล่านี้ถูกปราบปรามอย่างโหดเหี้ยม ทั้ง ๆ ที่เป็นชาวบ้านธรรมดา ประกอบอาชีพทำไร่ทำนาในพื้นที่ปกครองของชาวกะเหรี่ยงมาเป็นระยะเวลานาน ในการบุกโจมตีแต่ละครั้งหญิงสาวในหมู่บ้านถูกทหารพม่าจับไปข่มขืนและฆ่าทิ้ง โดยผู้ชายส่วนหนึ่งถูกปาดคอฆ่าอย่างทารุณต่อหน้าเพื่อนบ้าน ส่วนพวกที่หนีรอดมาได้ต่างหวงเข้ามาหลบภัยในแผ่นดินไทย เพราะไม่มีทีใดจะให้ความปลอดภัยกับพวกเขาได้แล้วในสถานการณ์เช่นนี้

ขณะที่พลเอกเซษฐา ฐานะจาโร ผู้บัญชาการทหารบก (ตำแหน่งในขณะนั้น) ให้สัมภาษณ์ยืนยันว่า นโยบายส่งผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงกลับพม่าเป็นไปอย่างถูกต้องและมีเมตตาที่สุด

“ประเทศไทยเป็นผู้ที่มีเมตตาสูงสุดในโลกแล้ว และชาชนกรรณัณส่วนใหญ ก็คือพวกกองกำลัง ซึ่งหากต้องการเข้ามาในเขตไทยก็ต้องปลดอาวุธ หากเป็นชาชนกรรณัณแล้ววางอาวุธเสียก่อนเข้ามาเราถือว่าเป็นผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบและเรารับ แต่เมื่อรับแล้วเราจะต้องดูแลคนพวกนี้เป็นพิเศษเพราะพวกเหล่านี้คือพวกกำลังรบนั่นเอง เมื่อเข้ามาแล้วไม่ควรออกไปอีก ถ้าออกไปอีกก็หมายความว่าเขาไปสู้รบ” ผู้บัญชาการทหารบกกล่าว และยังเสริมด้วยว่า การส่งกะเหรี่ยงกลับประเทศพม่านั้นจะส่งไปในพื้นที่ที่ปลอดภัยไม่มีการสู้รบ ส่วนที่ว่าหากกลับไปแล้วถูกฆ่าตายก็เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือความสามารถที่ไทยจะก้าวล่วงเข้าไปรับผิดชอบ และการปฏิบัติของทหารได้ทำอย่างดีที่สุดและเต็มที่แล้ว

8.1.4 ความพยายามของไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบ

การประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า (Thailand-Myanmar Regional Border Committee: RBC) ครั้งที่ 15 ได้นำประเด็นปัญหาผู้หนีภัยสงครามจากการสู้รบและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้าสู่ที่ประชุม แต่ยังหาข้อยุติไม่ได้ เพราะพม่ายอมรับว่าไม่สามารถควบคุมชนกลุ่มน้อยได้ และมีปัญหาในการตรวจสอบผู้หนีภัย แต่ก็พร้อมที่จะรับผู้หนีภัยที่เป็นชาวพม่ากลับ ยกเว้นกลุ่มกะเหรี่ยงหรือชนกลุ่มน้อยที่ตรวจสอบไม่ได้ว่าเป็นคนสัญชาติพม่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ รวมทั้งในกรณีที่ผู้หนีภัยนั้นไม่ยอมกลับเองด้วย จากความเห็นในเรื่องนี้สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้เปิดเผยว่า ในระหว่างการเจรจา ทางพม่ากล่าวว่ายินดีจะรับผู้หนีภัยเหล่านั้นกลับ โดยมีเงื่อนไข 2 ประการด้วยกันคือ ประการแรกต้องสมัครใจ และอีกประการหนึ่งคือ ต้องเป็นผู้ถือสัญชาติพม่า (Burmese Nationality) เท่านั้น¹⁰² (ดูรายละเอียดในบทที่ 4)

¹⁰² “ปัญหาผู้พลัดถิ่นพม่ายังไม่ยุติ สลอร์กปฏิเสธรับกลับประเทศ,” ศูนย์ข่าวภาคเหนือ/ศูนย์อินโดจีน.. (28 สิงหาคม 2540) : 6.

โดยแหล่งข่าวจากสมช. กล่าวว่า กรณีที่ไทยจะส่งกลับผู้พลัดถิ่นเหล่านั้นทางการไทยมีเงื่อนไข 2 ประการคือต้องสมัครใจเช่นกัน ส่วนอีกประการหนึ่ง ก็คือ จะต้องได้รับความปลอดภัย (Safe Return) “เงื่อนไขที่พม่าวางเอาไว้เป็นเงื่อนไขที่เราจับไม่ได้ เพราะที่พม่าต้องการตรวจสอบความเป็นสัญชาติพม่าโดยต้องดูเอกสาร **ID card (บัตรประชาชน)** นั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแนวชายแดน และเหตุนี้เองที่ทำให้เรื่องการส่งกลับผู้พลัดถิ่นเป็นเรื่องที่ยังตกลงกันไม่ได้”¹⁰³

โดยสรุปการแก้ปัญหาความวุ่นวายในบริเวณชายแดนทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ คือ การรับผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านี้เข้าไว้ในแผ่นดินไทยอีกครั้งอย่างยากที่จะปฏิเสธ เนื่องเพราะการผลักดันผู้หนีภัยเหล่านี้กลับพม่าเป็นเหตุสุดวิสัย ที่ยากจะปฏิบัติได้เนื่องจากการสู้รบเกิดขึ้นจริงในพื้นที่ที่บุคคลเหล่านี้จากมา อีกประการหนึ่งนั้นปฏิเสธไม่ได้ว่าปฏิบัติการที่เกิดขึ้นนั้นเกิดในบริเวณอำเภออุบลายา และมะริด/ทวายในรัฐกะเหรี่ยงและภาคตะนาวศรีของพม่าอันเป็นพื้นที่ที่สัมพันธ์กับการวางท่อก๊าซ ที่ประเทศไทยเข้าไปมีส่วนร่วมในการลงทุนและรับซื้อก๊าซจากรัฐบาลพม่า นอกจากนี้การกระทำใดๆ ของรัฐบาลไทยในช่วงปีค.ศ. 1997 นี้ก็อยู่ในสายตาอันระแวดระวังของประชาคมโลกเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการผลักดันให้ผู้หนีภัยการสู้รบที่อพยพเข้ามาใหม่ ตลอดจนความพยายามในการดำเนินนโยบายส่งกลับผู้หนีภัยสงครามที่มีอยู่แล้วในประเทศ ทำให้รัฐบาลไทยต้องระมัดระวังต่อการดำเนินนโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบอย่างยิ่งยวด

8.1.5 การเปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราวใหม่ในจังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี และตาก

เพื่อเป็นการยุติข้อขัดแย้งใดๆ ที่เกิดขึ้น รัฐบาลไทยจึงตัดสินใจเปิดพื้นที่พักพิงฯ ขึ้นอีก 3 แห่ง ที่จังหวัดราชบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และเพิ่มแห่งใหม่ที่จังหวัดตาก คือ พื้นที่พักพิงฯ ถ้ำหิน ที่อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี พื้นที่พักพิงฯ ดันยาง ที่อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และพื้นที่พักพิงฯ บ้านนุโพ จังหวัดตาก

1. พื้นที่พักพิงฯ ถ้ำหิน¹⁰⁴

รัฐบาลไทยด้วยการประสานงานของ NGOs ที่ดูแลด้านผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ซึ่งมี BBC เป็นหน่วยงานหลักได้อพยพผู้หนีภัยชาวกะเหรี่ยงที่พักอาศัยอยู่ตามจุดต่างๆ ไปรวมไว้ที่พื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 1997 โดยแบ่งเขตพื้นที่เป็น 3 เขตด้วยกัน ประชากรในระยะแรกมีประมาณ 7,800 คน ต่อมาได้มีการอพยพของชาว

¹⁰³ ผู้จัดการรายวัน (28 สิงหาคม 2540) : 6.

¹⁰⁴ เรื่องเดียวกัน.

กะเหรี่ยงในเขตพม่าภาคใต้เข้ามาสมทบในเดือนตุลาคม และในเดือนธันวาคม ได้มีชาวกะเหรี่ยงซึ่งเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internal Displaced Persons) ในเขตแม่ปะยา (Mae Pya) ตามเข้ามาสมทบอีกประมาณ 600 คน ส่งผลให้มีประชากรที่บ้นถ้ำหินประมาณ 8,100 คนในปี ค.ศ.1997

พื้นที่พักพิงฯแห่งนี้ตั้งอยู่ที่บ้านถ้ำหิน หมู่ที่ 5 ต.สวนผึ้ง บนเนื้อที่ประมาณ 40 ไร่ ห่างจากที่ว่าการอำเภอสวนผึ้ง 33 กิโลเมตร ได้มีการจัดที่อยู่เป็นกลุ่มๆ ตามแบบหมู่บ้านเดิม จำนวน 41 หมู่บ้าน มีป้ายชื่อหมู่บ้านและทะเบียนครอบครัวพร้อม ทุกหมู่บ้านจะเลือกตัวแทน หมู่บ้านละ 1 คน เพื่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่และองค์กรเอกชนที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ

การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในระยะแรกของรัฐบาลไทยได้มอบหมายให้หน่วยงาน ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเข้าไปดำเนินการด้านสุขภาพ มีการจัดทำส้วม การจัดหาน้ำสะอาด การกำจัดขยะ การควบคุมโรค ตลอดจนให้การรักษายาบาลผู้เจ็บป่วยที่อาการไม่หนักมาก โดยส่ง เจ้าหน้าที่สาธารณสุขของอำเภอสวนผึ้งสับเปลี่ยนกันขึ้นไปปฏิบัติงานวันละ 5 คน ไม่เว้น วันหยุดราชการ ในการปฏิบัติงานนั้นมีการวางกฎระเบียบอย่างเป็นขั้นตอน เมื่อทางการไทย วางรากฐานไว้เรียบร้อยแล้วองค์กรเอกชนต่างประเทศ* ได้ขอรับไปดำเนินการต่อ

- การจัดหาน้ำสะอาดสำหรับผู้ลี้ภัย มีการจัดหาน้ำประปาด้วยการสูบน้ำ จากแหล่ง น้ำใกล้เคียงขึ้นมามากำบัดให้สะอาดและได้มาตรฐานก่อนแจกจ่ายให้น้ำไปบริโภค ระบบการผลิต น้ำประปาทำให้สามารถมีปริมาณน้ำพอเพียงต่อการบริโภคตามเกณฑ์มาตรฐาน 5 ลิตร ต่อคนต่อวัน

- สำหรับเรื่องส้วม ขณะนี้ได้จัดสร้างส้วมหลุมให้ 5 ครอบครัวต่อ 1 ที่ มี เจ้าหน้าที่สาธารณสุขติดตามควบคุมให้เป็นไปตามหลักสุขภาพ เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของ โรคที่อาจเกิดจากอุจจาระ ส่วนขยะมีการกำจัดด้วยการเผา โดยมีการจัดเตรียมหลุมขยะเปียก หลุม ขยะแห้งให้ผู้อพยพแยกทิ้ง

- ด้านการรักษายาบาลในระยะแรก เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจากอำเภอสวนผึ้งเข้าไป ให้บริการรักษายาบาลที่จุดอพยพ ปัจจุบันมูลนิธิแพทย์ไร้พรมแดน (Medicine San Frontier - MSF) ของประเทศฝรั่งเศสรับไปดำเนินการต่อ โดยมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเป็นผู้ ประสานงาน มีการจัดสร้างโรงพยาบาลสนามให้บริการผู้เจ็บป่วยทั้งแบบผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน ใน รายที่เจ็บป่วยไม่มาก หากอาการหนักจะส่งไปรับการรักษาต่อที่โรงพยาบาลสวนผึ้งต่อไป ผลการ ดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่เดือนมีนาคม - 16 พฤษภาคม 2540 มีผู้มารับบริการรักษายาบาล 11,945 ราย โรคที่พบมาก คือ มาลาเรีย อุจจาระร่วง โรคติดเชื้อระบบทางเดินหายใจ มีผู้ป่วยที่ส่ง ต่อไปยังโรงพยาบาลสวนผึ้ง 564 ราย ในจำนวนนี้โรงพยาบาลสวนผึ้งรับไว้เป็นคนไข้ใน 280 ราย คนไข้ตลอด 15 ราย นอกจากนี้ในวันหยุดราชการ หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของสภากาชาดไทย ยังออก ให้บริการแก่ผู้หนีภัยด้วย

* ประเทศแคนาดา ฝรั่งเศส อังกฤษ

2. พื้นที่พักพิงบ้านต๋าย อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี

รัฐบาลได้จัดพื้นที่ให้ชาวกะเหรี่ยงที่อพยพมาจากเขตมะริด/ทวาย จากหมู่บ้าน ฮี ไหล่ ป่า (Htee Lai Pa) และธุกา (Thuka) ไปรวมไว้ที่พื้นที่พักพิงบ้านต๋าย เมื่อเดือนเมษายน 1997 พื้นที่นี้อยู่ใกล้กับพื้นที่พักพิงฯ สะลอคคานี ซึ่งเป็นพื้นที่พักพิงฯ ของชาวมอญ แต่อยู่ในเขตพม่า พื้นที่พักพิงบ้านต๋ายมีประชากร 1,500 คน ในบริเวณใกล้เคียงยังมีพื้นที่พักพิงฯ ของชาวกะเหรี่ยงที่บ้านทิวาห์โดห์ ซึ่งอยู่ในเขตพม่า มีประชากรประมาณ 3,500 คน

3. พื้นที่พักพิงบ้านนุโพ อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก

เริ่มเปิดอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 1997 เป็นพื้นที่ที่ฝ่ายรัฐบาลไทยจัดให้ผู้หนีภัยซึ่งหลบหนีการสู้รบมาจากเขตดอปลายา (Doaplaya) รวมถึงผู้หนีภัยกลุ่มต่างๆ ที่หลบซ่อนอยู่บริเวณชายแดนในพื้นที่พักพิงฯ ในเขตอำเภออุ้มผาง ซึ่งอยู่ใกล้ชายแดนและง่ายต่อการถูกโจมตีจากทหารพม่าและกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ ดังนั้นประชากรในพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ จึงได้แก่ผู้หนีภัยที่อพยพมาจากพื้นที่พักพิงฯ เลย์โพธา โนปาลอว์ วาห์ และโนปะโด ทำให้มีประชากรทั้งหมดประมาณ 10,500 คน

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ต้นเดือนมิถุนายน 1997 เป็นต้นมา เจ้าหน้าที่ไทยได้ปฏิเสธที่จะให้ผู้หนีภัยจากพม่าเข้ามาในเขตไทย¹⁰⁵ โดยอ้างว่าในเขตพม่าไม่มีการสู้รบแล้ว ทำให้ผู้หนีภัยกลุ่มใหม่ต้องเดินทางกลับพม่าและเป็นเหยื่อของการสู้รบและได้รับอันตราย ตัวอย่างซึ่ง Human Rights Yearbook 1997-98 ได้กล่าวถึง ได้แก่กลุ่มที่หลบหนีการกระทำทารุณในเขตพม่าเข้ามาในเขตไทยบริเวณอำเภออุ้มผาง ประมาณ 2,000 คน ซึ่งอพยพมาจากเขตกอกาเรก (Kawkareik) และเขต จา-เอง-เซค-จี (Kyar-ein-sek-kyi) ในรัฐกะเหรี่ยง ในเดือนพฤศจิกายน 1997 โดยเจ้าหน้าที่ไทยให้เหตุผลว่าบุคคลเหล่านี้เป็น “ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” (Illegal Immigrants) เนื่องจากไม่มีการสู้รบในเขตพม่า ดังนั้นจึงไม่อนุญาตให้เข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ แต่ถูกผลักดันให้ไปรวมกลุ่มอยู่บริเวณชายแดนและเดินทางกลับพม่าในที่สุด

เหตุการณ์การบังคับกลับ ทำให้เจ้าหน้าที่ UNHCR ได้ส่งทีมผู้สำรวจลงไปในพื้นที่และได้รับการยืนยันว่า ผู้หนีภัยจำนวน 1,100 คนถูกบังคับกลับพม่าจริง ต่อมาในวันที่ 24 พฤศจิกายน เจ้าหน้าที่ทหารไทยรับทราบรายงานของ UNHCR และชี้แจงกลับว่าจะระวังไม่ให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอีก

¹⁰⁵ Ibid, p. 389.

โดยสรุป เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตลอดช่วงปี ค.ศ. 1997 ได้ฉายให้เห็นภาพสำคัญหลายประการ ดังนี้

1) นับตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้เข้าไปลงทุนในประเทศพม่าหลายโครงการด้วยกันเนื่องมาจากนโยบายสานสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่าโดยเน้นด้านเศรษฐกิจ เป็นที่น่าสังเกตว่า โครงการใหญ่ๆ ดังเช่น สัมปทานไม้ ตลอดจนการลงทุนในการสำรวจก๊าซธรรมชาติ และการซื้อก๊าซจากประเทศพม่า ส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยเกือบทั้งสิ้น ดังนั้นการดำเนินการเพื่อให้โครงการเหล่านี้ สัมฤทธิ์ผลจึงจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับพื้นที่และชุมชนชนกลุ่มน้อยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2) ในการพัฒนาโครงการในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย รัฐบาลพม้ามักใช้วิธีการบังคับให้ชาวบ้าน ย้ายบ้านเรือนออกจากพื้นที่โดยให้ย้ายไปอยู่ในเขตที่ทหารสามารถควบคุมได้ หากชาวบ้านขัดขืนก็จะใช้วิธีการปราบปรามด้วยความรุนแรง ชาวบ้านที่หนีไม่ได้ก็มักจะหนีเข้ามาในเขตประเทศไทยซึ่งมีความปลอดภัยมากกว่า นอกจากนั้น ยังสร้างความมั่นคงให้กับพื้นที่ด้วยการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งมีฐานที่มั่นในพื้นที่ห้วยอมจานน ส่งผลให้พื้นที่เหล่านี้กลายเป็นพื้นที่การสู้รบ และมีชาวบ้านอพยพหนีเข้ามาในเขตประเทศไทย ในส่วนของประเทศไทยเองก็ไม่สามารถที่ปฏิเสธในการรับบุคคลเหล่านี้เข้ามาอยู่ในความช่วยเหลือสงเคราะห์ได้ ด้วยมีสถานภาพครบถ้วนตามที่สมควรได้รับการคุ้มครอง

3) นโยบายของไทยต่อผู้หนีภัยการสู้รบนั้นคือ การให้การสงเคราะห์ชั่วคราว และส่งกลับเมื่อเหตุการณ์สงบสุข หากแต่เหตุการณ์ในปี ค.ศ. 1997 นั้น กลับเต็มไปด้วยการสู้รบ หาความสงบสุขไม่ได้ รัฐบาลไทยจึงไม่สามารถส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ตกค้างมาตั้งแต่ค.ศ. 1988 ได้นอกจากนั้น ในปี ค.ศ. 1997 ประเทศไทยยังจำเป็นต้องรับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลุ่มใหม่เข้ามาอีกเป็นจำนวนมาก แม้จะมีความพยายามผลักดันกลับในเบื้องต้น และในบางพื้นที่ที่จะผลักดันกลุ่มบุคคลที่คาดว่าจะมิใช่ชาวบ้านที่หนีภัยการสู้รบอย่างแท้จริงออกจากเขตประเทศไทย แต่สถานการณ์การสู้รบอันเกิดขึ้นจริงในเขตพม่า ทำให้รัฐบาลไทยถูกจับตามองอย่างใกล้ชิดในความพยายามที่จะผลักดันกลุ่มบุคคลบางกลุ่มกลับพม่า อีกทั้งยังถูกวิจารณ์จากชุมชนนานาชาติ ทำให้รัฐบาลไทยจำเป็นต้องทบทวนเกี่ยวกับการผลักดันอีกครั้งอย่างระมัดระวัง แม้จะมีเหตุผลว่ากลุ่มบุคคลที่ผลักดันออกไปเป็นพวกทหารของกองกำลังชนกลุ่มน้อยก็ตาม

4) นโยบายต่างประเทศในการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติมาป้อนให้กับภาคอุตสาหกรรมที่กำลังเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องไม่สอดคล้องกับนโยบายควบคุมการอพยพเข้ามาของผู้หนีภัยการสู้รบและความพยายามในการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในสภาวะ “กลืนไม่เข้า คายไม่ออก” เมื่อนโยบายหนึ่งจำเป็นต้องสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าเพื่อลงทุนด้านการพลังงาน แต่

นโยบายนั้นกลับเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดสภาวะการกวาดล้างประชาชนในเขตพม่าซึ่งต่างก็หนีมาในไทย จึงทำให้การอนุเคราะห์ดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

5) นโยบายส่งกลับผู้หนีภัยของไทยเป็นนโยบายที่ปฏิบัติได้ยากในช่วงปี ค.ศ.1997 เนื่องจากประเทศพม่ายังไม่มีความสงบสุขอย่างแท้จริงในบริเวณเขตที่อยู่ของชนกลุ่มน้อย การจะดำเนินนโยบายนี้ให้ได้ผลที่ยั่งยืนต้องทำให้การสู้รบในพื้นที่ยุติ ดังเช่นกรณีของรัฐบาลมอญ ซึ่งกองกำลังมอญกลุ่มพรรคมอญใหม่ยอมเจรจาหยุดยิง (ceasefire) กับรัฐบาลพม่า และปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมสากล และระเบียบของรัฐบาลพม่า ซึ่งสภาพเช่นนี้เอื้อต่อการดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบในเขตนั้นของรัฐบาลได้ ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วในปี ค.ศ. 1996 หากแต่เหตุการณ์เช่นนี้ยังไม่สามารถเกิดได้กับกลุ่มกะเหรี่ยงและกลุ่มคะยาห์และมีที่ท่าจะยืดเยื้อ

6) สถานการณ์การบุกเข้ามาโจมตีพื้นที่พักพิงในเขตไทยตั้งแต่ปี ค.ศ.1995 จนถึงปี ค.ศ. 1997 ทำให้รัฐบาลไทยมีแผนที่จะย้ายพื้นที่พักพิงเหล่านี้ให้ลึกเข้ามาในเขตไทยเป็นระยะทาง 10-13 กิโลเมตร เพื่อสะดวกในการให้ความคุ้มครองดูแล แต่อีกด้านหนึ่ง การย้ายพื้นที่พักพิงให้ลึกเข้ามาในเขตไทยจะทำให้ผู้หนีภัยการสู้รบถูกตัดขาดจากถิ่นฐานเดิมในเขตพม่า เพราะไม่สามารถเดินทางไปกลับระหว่างพื้นที่พักพิงกับบ้านเกิดได้ ทำให้ต้องอยู่ในพื้นที่พักพิงในเขตประเทศไทยยาวนานและถาวรขึ้น ดังนั้นการย้ายพื้นที่พักพิงให้ลึกเข้ามาทำให้ยากต่อการแอบเดินทางกลับบ้านโดยตามลำพัง

7) สถานการณ์การย้ายพื้นที่พักพิงและการยุบรวมให้เหลือจำนวนน้อยลง ตลอดจนการเปิดพื้นที่พักพิงใหม่ถึงสามพื้นที่ในปี ค.ศ. 1997 เพื่อเปิดรับผู้หนีภัยการสู้รบกลุ่มใหม่ ล้วนเป็นการสนองตอบต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเขตพม่าเกือบทั้งสิ้น จนอาจสรุปได้ว่าตลอดช่วงปี ค.ศ.1997 นี้ ไม่ได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับต้นตอของปัญหาการเพิ่มจำนวนของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่จะเข้ามาในไทยในเชิงรุกอย่างเป็นรูปธรรมเลย

8) ปี ค.ศ.1997 เป็นปีที่รัฐบาลไทยเผชิญหน้ากับสถานการณ์การอพยพลี้ภัยเป็นจำนวนมากของชาวกะเหรี่ยงและชาวคะยาห์ อันเนื่องมาจากการสู้รบครั้งใหญ่เป็นครั้งสุดท้าย เพราะกองทัพพม่าได้จัดการทำลายฐานที่มั่นและกองกำลังกะเหรี่ยง (KNU) และกองกำลังคะยาห์ (KNPP) จนอ่อนแรง และไม่มีพลังที่จะต่อสู้เป็นสงครามใหญ่ดังเช่นที่เคยทำมาในช่วงทศวรรษที่ 1960-1980 และครั้งแรกของทศวรรษที่ 1990 อีกต่อไป เหตุการณ์นับตั้งแต่ช่วงนี้เป็นต้นไปจึงเน้นหนักที่การบริหารจัดการและดูแลกลุ่มบุคคลเหล่านี้ในพื้นที่พักพิงในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี กาญจนบุรี และชุมพรต่อไป เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากับประชาชนไทยซึ่งอยู่ในพื้นที่บริเวณ

* ทั้งนี้เพราะในบางช่วงเวลาเมื่อเหตุการณ์สงบลง ผู้หนีภัยเหล่านี้ก็จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมตามลำพัง เพราะสะดวกในการเดินทาง

ใกล้เคียงกับพื้นที่พักพิงฯ และเพื่อให้ผู้หนีภัยการสู้รบอยู่ในพื้นที่พักพิงฯอย่างสงบสุขเพื่อรอวันกลับ มาตุภูมิได้อย่างยั่งยืนและสงบสุข และสามารถพัฒนาชีวิตของตนต่อไปอย่างมีศักดิ์ศรี

9. นโยบายสืบสานความสัมพันธ์อันดีต่อพม่าและนโยบายให้การอนุเคราะห์ผู้หนีภัยการสู้รบ สมัยรัฐบาลนาย ชวน หลีกภัย สมัยที่สอง

นายชวน หลีกภัย ได้กลับเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่สองและได้สืบสาน นโยบายสานความสัมพันธ์อันดีกับพม่า แต่ยังคงรักษาระยะห่างไว้ดังเช่นที่เคยปฏิบัติมาในสมัยแรก ในช่วงระหว่างปี ค.ศ.1999 และปี ค.ศ.2000 นั้น ได้มีเหตุการณ์สำคัญสามประการที่ทำให้ สถานการณ์เกี่ยวกับการอพยพของชาวพม่า อันได้แก่ นักศึกษาและนักการเมือง ตลอดจนผู้หนีภัย การสู้รบในพื้นที่พักพิงฯมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายและการดำเนินการไปบ้าง เหตุการณ์ ดังกล่าวได้แก่

- 1) การบุกยึดสถานทูตพม่าในประเทศไทยโดยนักศึกษาพม่าซึ่งลี้ภัยในประเทศไทย
- 2) การบุกยึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรีและจับกุมตัวประชาชนไทยเป็นตัวประกันของสมาชิก กองกำลังกะเหรี่ยงกลุ่มทหารพระเจ้า (God's Army)

เหตุการณ์ทั้งสองทำให้รัฐบาลหันมาเพิ่มความเข้มงวดกวดขันกับกลุ่มนักศึกษาพม่าในไทย มากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ยังได้เพิ่มมาตรการที่เข้มงวดกับผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯอีกด้วย

3) การมาเยือนพื้นที่พักพิงฯของบุคคลสำคัญจากต่างประเทศ อาทิเช่น นายโรบิน คูก (Robin Cook) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหราชอาณาจักร และนางซาดาโกะ โอคาตะ (Sadako Ogata) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในปี ค.ศ. 2000 และการวิพากษ์วิจารณ์ของนางโอคาตะต่อการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงฯบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ก่อให้เกิดกระแสความไม่พอใจในหมู่ข้าราชการไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้หนี ภัยการสู้รบและพื้นที่พักพิงฯอย่างรุนแรง จนกระทั่ง นายชัชชาติ บวรพัฒน์ เลขาธิการสภาความ มั่นคงแห่งชาติ ได้ออกมาย้ำถึงนโยบายของไทยต่อผู้หนีภัยการสู้รบอีกครั้งว่า จะดำเนินการส่งกลับให้ แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามปี (ปี ค.ศ. 2000-2003)

ปัจจัยทั้งสามมีผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในช่วงปี ค.ศ.1997- 2000 นี้ ทำให้ความสัมพันธ์ค่อนข้างผันผวนและมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยเฉพาะการ ดำเนินนโยบายของไทยต่อชุมชนชาวพม่าในไทยไม่ว่าจะเป็นผู้หนีภัยการสู้รบ นักศึกษาพม่าและ แรงงานพม่าในไทย ทั้งที่เป็นแรงงานขึ้นทะเบียนหรือแรงงานเถื่อน ความพยายามส่วนใหญ่อยู่ใน กรอบของการจัดระเบียบและควบคุมดูแลประชากรพม่าในประเทศไทย

การจัดระเบียบบุคคลเหล่านี้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะยุ่งยากซับซ้อนทั้งนี้เนื่องเพราะไม่มีหน่วยงานหลักที่มารับหน้าที่ในการรวมศูนย์ข้อมูลและกำหนดนโยบายต่อเรื่องนี้อย่างเป็นระบบหรืออีกนัยหนึ่งก็คือการไม่มี “เจ้าภาพ” ที่จะดูแลเรื่องเหล่านี้ให้เป็นระบบอย่างแท้จริงนั่นเอง

นอกจากจะไม่สามารถจัดระบบประชากรพม่าที่อยู่ภายในประเทศไทยแล้ว ยังไม่สามารถสกัดกั้นทหารพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เป็นพันธมิตรที่บุกข้ามเขตแดนไทยเข้ามาเพื่อโจมตีพื้นที่พักพิงในไทยอีกประการหนึ่งด้วย เพราะนับตั้งแต่ปลายช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้หลายครั้งด้วยกัน ดังเช่นในวันที่ 11 มีนาคม 1998 กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA ได้ลักลอบข้ามแม่น้ำเมยมายังฝั่งไทยบริเวณบ้านห้วยกะโหลก ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก แล้วบุกเข้าไปในพื้นที่พักพิงชาวกะเหรี่ยงบ้านห้วยกะโหลก ใช้อาวุธปืน ค.81 ปืนเอ็ม 79 และอาวุธปืนประจำกายยิงใส่บ้านพักชาวกะเหรี่ยงในพื้นที่พักพิงพร้อมกันนั้นได้ใช้อาวุธปืนยิงกดดันไม่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดน 3464 เข้าช่วยเหลือชาวบ้าน ก่อนที่จะกระจายกำลังเผาบ้านผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงในแต่ละโซน (มีทั้งหมด 11 โซน) ทำให้ที่พักอาศัยเสียหาย 1,500 หลังคาเรือน ชาวกะเหรี่ยงอพยพ 8,000 คนไร้ที่อยู่ มีผู้เสียชีวิต 2 คน บาดเจ็บ 27 คน¹⁰⁶ ทำให้หน่วยราชการไทยต้องตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจช่วยเหลือผู้อพยพจำนวนนี้ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นการเร่งด่วน

พลโทดอนม วัชรพุทธ แม่ทัพภาค 3 (ในขณะนั้น) เปิดเผยว่า “ปัญหาภายในพื้นที่พักพิงจำนวน 19 แห่งตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งมีประชากรประมาณ 90,000 คนนั้น ยอมรับว่าไม่สามารถควบคุมได้ทั้งหมด และไม่ทราบว่ากะเหรี่ยงเหล่านั้นเป็นฝ่ายใดระหว่าง KNU และ DKBA”¹⁰⁷ ขณะเดียวกันกระทรวงการต่างประเทศได้เชิญนายชิน หม่อง อู อัครราชทูตที่ปรึกษาของพม่าประจำประเทศไทยเข้าพบเพื่อหารือถึงความสัมพันธ์ไทย-พม่า ระบุถึงเหตุการณ์สองครั้งที่เกิดขึ้น คือในครั้งแรกเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 1998 ที่มีกระสุนปืนครกมาตกที่บ้านตาฝาง อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน และมีกองกำลังติดอาวุธจากพม่าข้ามแม่น้ำสาละวิน มายังฝั่งไทย เผาจุดตรวจของตำรวจตระเวนชายแดนและโจมตีหมู่บ้านดังกล่าว ส่งผลให้คนไทยเสียชีวิต 1 คน บาดเจ็บ 2 คน และถูกจับไปเป็นตัวประกันอีก 3 คน บ้าน 2 หลังถูกทำลายและได้รับความเสียหายอีกหลายหลัง และเฮลิคอปเตอร์ของทหารได้รับความเสียหายด้วย และผู้บุกรุกได้เคลื่อนย้ายกองกำลังกลับไปยังฝั่งพม่า และครั้งที่สอง ได้แก่เหตุการณ์โจมตีเผาพื้นที่ที่พักพิงบ้านห้วยกะโหลก เวลา 01.00 น. วันที่ 11 มีนาคม 1998 เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต 6 คน บาดเจ็บ 25 คน และผู้ไร้ที่อยู่

¹⁰⁶ มติชนรายวัน (12 มีนาคม 2541) : 19.

¹⁰⁷ เพิ่งอ้าง.

อาศัยอีก 8,769 คน กระทรวงการต่างประเทศจึงขอเร่งรัดให้รัฐบาลพม่าสอบสวนถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและดำเนินการ เพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ซ้ำรอยขึ้นอีก รวมทั้งให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เคราะห์ร้ายชาวไทย และให้ปล่อยคนไทย 3 คนที่ถูกจับไปเป็นตัวประกันด้วย ซึ่งผู้แทนของสถานทูตพม่ารับปากว่าจะแจ้งไปยังรัฐบาลพม่าต่อไป

เหตุการณ์ความวุ่นวายบริเวณชายแดนไทย-พม่า ทำให้รัฐบาลไทยให้ความสำคัญต่อการจัดระเบียบชายแดนใหม่ โดยเฉพาะเรื่องที่ตั้งของพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งได้มีนโยบายที่จะเข้าไปจัดการย้ายพื้นที่พักพิงฯต่างๆ ในบริเวณชายแดนซึ่งอยู่อย่างกระจัดกระจายตามตะเข็บชายแดนให้อยู่ลึกเข้ามาในเขตไทย นอกจากนี้ ยังทำการยุบรวมพื้นที่พักพิงฯเล็กๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้เหลือจำนวนพื้นที่พักพิงฯให้น้อยลง อย่างไรก็ตาม การยุบรวมพื้นที่พักพิงฯเดิม ตลอดจนการหาพื้นที่ใหม่สำหรับการตั้งที่ใหม่ยังไม่ลงตัวดีนัก เพราะจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงการย้ายพื้นที่พักพิงฯ เข้าไปอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนซึ่งอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำลายสภาพสิ่งแวดล้อมและป่าไม้ได้

9.1 การเข้ามามีบทบาทของ UNHCR

รัฐบาลไทยโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้เห็นสมควรที่จะให้ UNHCR ประจำประเทศไทยเข้าไปช่วยดูแลและให้ความสงเคราะห์ผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ โดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด พลเอกอมงค อัมพรพิสิทธิ์ (ดำรงตำแหน่งในขณะนั้น) ได้กล่าวว่า “UNHCR จะทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ไทยในการอพยพผู้หนีภัยการสู้รบที่ยังอยู่ตามบริเวณชายแดนให้เข้ามาอยู่ในเขตไทยที่ลึกกว่าเดิม ทั้งนี้เพื่อให้การป้องกันและรักษาความปลอดภัยให้กับผู้หนีภัยการสู้รบได้มีประสิทธิภาพกว่าเดิม”¹⁰⁸ โดยกระทรวงมหาดไทยจะทำหน้าที่พิจารณาพื้นที่ในการตั้งพื้นที่พักพิงฯ และสมช.จะประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดระเบียบพื้นที่พักพิงฯ

¹⁰⁸ Bangkok Post (11 April 1998) : 3.

อย่างไรก็ตาม บทบาทของ UNHCR ในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบนั้น เป็นการเข้ามาที่ทันท่วงที เพราะในขณะนั้นผู้หนีภัยการสู้รบมีจำนวนมากขึ้น รัฐบาลไทยจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือในการดูแลบุคคลเหล่านี้ แต่บทบาทของ UNHCR ในพื้นที่พม่าจะแตกต่างไปจากบทบาทในกรณีของค่ายผู้อพยพชาวกัมพูชา ซึ่ง UNHCR มีบทบาทสำคัญอย่างมาก อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ UNHCR จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าได้ก็ต่อเมื่อมีการเคลื่อนย้ายพื้นที่พม่าให้ลึกเข้ามาในประเทศไทยเรียบร้อยแล้ว

กระทรวงการต่างประเทศของไทยเป็นผู้ประสานงานกับผู้แทนของ UNHCR และร่วมพิจารณาถึงบทบาทในความช่วยเหลือของ UNHCR เพราะก่อนหน้านี้จะอนุญาตให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือนั้น เจ้าหน้าที่ UNHCR ไม่มีโอกาสรับทราบเหตุการณ์บริเวณชายแดน ไทย-พม่าเท่าใดนัก นอกจากจะรับทราบเหตุการณ์เรื่องราวเป็นรายกรณีไป เนื่องจากก่อนหน้านี้ รัฐบาลไทยได้ปฏิเสธที่จะให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้ แต่รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้ตัดสินใจให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทให้มากขึ้น โดยนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี¹⁰⁹ ถึงความจำเป็นในการเพิ่มบทบาทของ UNHCR ในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า แต่ทั้งนี้จะให้ทางกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้พิจารณาบทบาทและแนวทางปฏิบัติของ UNHCR ต่อกรณีดังกล่าวซึ่งนายกรัฐมนตรีก็จะได้แจ้งให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ นายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) ทราบในโอกาสที่นายกรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมผู้นำประเทศอาเซียน ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ในเดือนธันวาคม 1998 ด้วย

และท้ายสุดรัฐบาลไทยก็ได้ขอยุติในเรื่องการอนุญาตให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าภายในพื้นที่พม่า โดยได้ทำการอนุมัติเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 1998 ด้วยมติของคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งการยุบรวมพื้นที่พม่าจำนวน 19 แห่ง ให้เหลือเพียง 11 แห่ง พร้อมทั้งระบุบทบาทหน้าที่ของ UNHCR ให้ชัดเจน ซึ่งผู้แทนของ UNHCR แอมมีเลีย บอนิฟาซิโอ (Ms. Amelia Bonifacio) ได้เข้าพบพลเอกเชษฐา ฐานะจาโร เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 1998 เพื่อปรึกษาหารือถึงเรื่องการดูแลผู้หนีภัยการสู้รบ และได้ข้อสรุปว่าบทบาทของ UNHCR จะครอบคลุมถึงการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ไทยในการคัดเลือกผู้หนีภัยการสู้รบ การจัดหาบ้านพักที่อยู่อาศัย อาหาร การรักษาพยาบาล และอำนวยความสะดวกในการจัดส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับพม่าเมื่อเหตุการณ์ในพม่าสงบสุข¹¹⁰

¹⁰⁹ Bangkok Post (26 March 1998) : 1.

¹¹⁰ The Nation (1 April 1998) : A2.

ส่วนการอพยพผู้หนีภัยฯ ในบริเวณพื้นที่พักพิงฯในจังหวัดตากนั้นได้เริ่มดำเนินการในเดือน มิถุนายน 1998 โดยทำการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจำนวน 25,673 คน จากพื้นที่พักพิงฯบ้านห้วยกะโหลก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ไปไว้ที่พื้นที่พักพิงฯแม่หละ อำเภอท่าสองยาง¹¹¹

พร้อมกันนั้น ก็ได้ทำการย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยง ซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณอุทยานแห่งชาติสาละวิน (Salween National Park) อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 12,000 คน ให้ไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่จัดทำเป็นพื้นที่พักพิงฯแม่ลามาลหวง อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยให้ดำเนินการย้ายในระหว่างช่วงเดือนมกราคม-มีนาคม 1998¹¹² เพื่อแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยาน ซึ่งถูกจ้างวานโดยนักธุรกิจไทยที่ทำการค้าไม้ในพื้นที่ให้มาลักลอบตัดไม้ในเขตป่าสงวน และขนไม้ไปยังฝั่งแม่น้ำสาละวินเพื่อขนส่งไปยังโรงเลื่อยไม้อีกทอดหนึ่ง¹¹³

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงเห็นสมควรให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ อพยพออกจากบริเวณอุทยานแห่งชาติสาละวินไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่จัดให้ภายในเดือนมีนาคม 1998 สำหรับบุคคลที่ปฏิเสธที่จะย้ายออกภายในเวลาที่กำหนดไว้ให้ ก็จะถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งต้องถูกลงโทษและส่งกลับพม่าทันที

อย่างไรก็ตาม การย้ายพื้นที่พักพิงฯจากบริเวณชายแดนไทยให้ลึกเข้ามาในเขตประเทศไทย ไม่สามารถป้องกันการบุกรุกโจมตีชุมชนกะเหรี่ยงภายในเขตไทยและพื้นที่พักพิงฯของกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA ได้ ในช่วงปี ค.ศ. 1998 มีรายงานข่าวการโจมตีของกลุ่ม DKBA อย่างสม่ำเสมอนับตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคมเป็นต้นมา ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้ให้ความดูแลและช่วยป้องกันความปลอดภัยให้แก่ผู้หนีภัยการสู้รบอย่างต่อเนื่อง โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจตระเวนชายแดนได้ออกตรวจตราบริเวณชายแดนและขับไล่กองกำลังต่างชาติออกจากเขตประเทศไทย

ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ไทยได้เพิ่มความระมัดระวังในการตรวจค้นอาวุธภายในพื้นที่พักพิงฯ ต่างๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า กองกำลังชนกลุ่มน้อยไม่ว่าจะเป็นกลุ่มกองกำลังคะเรนนี่กัวหน้า KNPP หรือกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ไม่สามารถเข้ามาใช้พื้นที่ภายในพื้นที่พักพิงฯเป็นที่หลบซ่อนตัวได้¹¹⁴

¹¹¹ Bangkok Post (28 May 1998) : 7.

¹¹² Bangkok Post (23 January 1998) : 4.

¹¹³ Bangkok Post (1 April 1998) : 3.

¹¹⁴ Bangkok Post (27 March 1998) : 1,3.

9.2 กรณีนักศึกษาพม่าบุกยึดสถานทูตพม่าในประเทศไทย (วันที่ 1-2 ตุลาคม ค.ศ. 1999)¹¹⁵

เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 1999 เวลาประมาณ 11.45 น. กลุ่มนักศึกษาและชาวพม่า 5 คน ซึ่งมีนายจอห์นนี่เป็นผู้นำ โดยอ้างว่าเป็นกลุ่ม The Burmese Vigorous Student ได้ใช้อาวุธสงครามบุกยึดสถานเอกอัครราชทูตสหภาพพม่าประจำประเทศไทย และจับตัวประกันซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สถานทูต คนงาน และผู้มาติดต่อสถานทูตทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศไว้จำนวน 38 คน โดยมีผู้หลบซ่อนอยู่ในสถานทูตอีก 51 คน พร้อมทั้งยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลพม่าดังนี้

1. ให้ปล่อยตัวนักโทษการเมืองทั้งหมดโดยทันทีและปราศจากเงื่อนไข
2. ให้เปิดการเจรจากับคณะกรรมการตัวแทนแห่งรัฐสภาประชาชน (CRPP)
3. ให้จัดประชุมรัฐสภาประชาชนเพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับ CRPP

รัฐบาลไทยได้จัดตั้งศูนย์เฉพาะกิจขึ้น โดยมีพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ดำรงตำแหน่งในขณะนั้น) เป็นประธาน เพื่อเจรจาทันทีกับกลุ่มนักศึกษาพม่าร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต่อมากลุ่มนักศึกษาพม่าได้ยื่นข้อเสนอขอเฮลิคอปเตอร์เพื่อนำพวกตนและตัวประกันส่วนหนึ่งไปส่งที่ชายแดนไทย-พม่า และได้ปล่อยตัวพลตำรวจดอนมศักดิ์ อาจเดช เจ้าหน้าที่ตำรวจสันติบาล ซึ่งทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยสถานทูตดังกล่าวออกมา และมีตัวประกันหลบหนีออกมาได้จำนวนหนึ่ง

ในวันเดียวกันนั้น พันโทหม่อง หม้อย ผู้บังคับกองพันที่ 343 ต.พญาทองชู ได้ประสานกับเจ้าหน้าที่ไทย เพื่อขอปิดการสัญจรเข้าออกของประชาชนทั่วไปและนักท่องเที่ยวเป็นการชั่วคราวเพื่อป้องกันเหตุร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น โดยขอปิดตั้งแต่เวลา 18.00 น. ของวันที่ 1 ตุลาคม โดยไม่มีกำหนดจนกว่าเหตุการณ์จะเป็นปกติ

วันที่ 2 ตุลาคม 1999 รัฐบาลได้จัดรถตู้ 2 คัน ไปรับกลุ่มนักศึกษาพม่าและตัวประกันจำนวนหนึ่งจากสถานเอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยไปขึ้นเฮลิคอปเตอร์ 2 ลำ ที่สนามฟุตบอลโรงเรียนกรุงเทพคริสเตียน แต่เฮลิคอปเตอร์ไม่สามารถลงจอดได้จึงได้เปลี่ยนไปขึ้นที่สนามฟุตบอลโรงเรียนเตรียมทหารแทน ในการเจรจาทันทีนี้มีสื่อมวลชนร่วมเจรจาด้วยคือ รายการร่วมด้วยช่วยกัน โดยมีนายประเสริฐ เหลืองอร่ามเวช ตัวประกัน เป็นผู้ประสานงานให้พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โทรศัพท์ติดต่อกับกลุ่มนักศึกษาพม่าให้ปล่อยตัวประกันทั้งหมด โดยหม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเสนอเป็นตัวประกันแทนและขึ้นเฮลิคอปเตอร์ไปพร้อม นายชัยพฤกษ์ แสงเจริญ อดีตหัวหน้าศูนย์

¹¹⁵ สยามจดหมายเหตุ (30 กันยายน-6 ตุลาคม 2542) ปีที่ 24 ฉบับที่ 40, หน้า

มณีลอย จังหวัดราชบุรี นำกลุ่มนักศึกษาพม่าไปส่งบริเวณชายแดนไทย-พม่า ในพื้นที่อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เมื่อเวลาประมาณ 13.10 น. และเดินทางกลับมาโดยปลอดภัย รวมเวลาทั้งหมด ตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวจนเหตุการณ์ยุติเป็นเวลา 25 ชม. ในระหว่างเกิดเหตุการณ์ กลุ่มนักศึกษาพม่าได้ปล่อยตัวประกันเป็นระยะๆ และในบางช่วงได้ยิงปืนขู่ แต่ไม่มีผู้ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต

เหตุการณ์ครั้งนี้ได้สร้างความไม่พอใจกับรัฐบาลทหารพม่าเป็นอย่างมาก เนื่องจากการให้สัมภาษณ์ของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ได้ระบุว่าการกระทำของนักศึกษาพม่ากลุ่มนี้เป็นการเคลื่อนไหว เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยในพม่า หากแต่รัฐบาลพม่ามองว่าเป็นการกระทำที่เข้าข่ายการก่อ

การร้าย เพราะอุกอาจเข้ายึดสถานทูตพม่า ซึ่งถึงแม้จะตั้งอยู่ในเขตของประเทศไทย แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการก้าวล่วงอธิปไตยของพม่า เป็นการกระทำที่อุกอาจและเป็นอันตรายต่อชีวิต ของเจ้าหน้าที่พม่าในสถานทูตตลอดจนประชาชนผู้บริสุทธิ์ทั่วไป การยินยอมของรัฐบาลไทยในการปล่อยตัวให้นักศึกษาพม่าสามารถหลบหนีไปได้จึงทำให้ความหวาดระแวงที่พม่ามีต่อไทยมากขึ้น ส่งผลให้พม่าย่อยตีความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับไทย โดยเริ่มจากการปิดพรมแดนทั้งทางเหนือ ตะวันตก และใต้ อีกทั้งการงดให้สัมปทานทำประมงแก่อ่าวประมงไทยกว่า 400 ลำ ที่เคยเข้าไปทำประมงในน่านน้ำพม่า การเพิ่มความเข้มงวดของพม่าโดยการสั่งปิดชายแดนและตรึงกำลังในเขตแนวชายแดน เพื่อกดดันชาวกะเหรี่ยงตามชายแดนที่ให้การช่วยเหลือกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่า การแสดงออกของรัฐบาลพม่าในครั้งนี้ส่งผลให้รัฐบาลไทยประกาศตอบโต้ด้วยการกวาดล้างแรงงานต่างด้าวในไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า แรงงานพม่าในไทยจึงเดือดร้อนจากเหตุการณ์นี้ด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ทางของไทยยังได้มีนโยบายจัดระเบียบและเข้มงวดกับศูนย์ฯ นักศึกษาพม่า บ้านมณีลอย ตำบลวังมะนาว อำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี อย่างจริงจัง เพราะเพียงแค่ 2 สัปดาห์หลังการยึดสถานทูตของนักศึกษาพม่า (18 ตุลาคม) ก็ได้มีกลุ่มนักศึกษาพม่าก่อเหตุ นำกำลังปิดล้อมเจ้าหน้าที่ UNHCR ที่ทำงานอยู่ในศูนย์ฯ ไว้เป็นตัวประกัน หลังจากตกลงกันไม่ได้เรื่องเงินเดือน

ถัดมาอีก 1 สัปดาห์ (24 ตุลาคม) นักศึกษาพม่าในศูนย์มณีลอยนับร้อยคนได้ยกพวกตะลุมบอนกันโดยใช้อาวุธขวาน มีดและไม้ และต่อมาในวันที่ 10 พฤศจิกายน กลุ่มนักศึกษาชุดใหม่จำนวน 160 คน ที่เดินทางเข้ามารายงานตัว ได้ก่อมีอบประท้วงไม่ยอมรายงานตัวลงทะเบียนเข้าพักในศูนย์ฯ เนื่องจากไม่พอใจสภาพที่พักอาศัยและแนวทางการปฏิบัติของทางการไทยและ UNHCR

หลังจากเกิดเหตุการณ์นักศึกษาพม่า 5 คน ยึดสถานทูตและเหตุการณ์วุ่นวายภายในศูนย์มณีลอยตามมา สมช. และกระทรวงมหาดไทยจึงได้หันมาเอาใจจริงเอาใจกับการควบคุมการเคลื่อนไหว

ของนักศึกษาพลัดถิ่นเหล่านี้¹¹⁶ โดยทาง สมช. เริ่มทยอยส่งตัวนักศึกษาพม่าซึ่งหลบซ่อนตัวพักอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯและจังหวัดใกล้เคียง จำนวน 1,700 คน เพื่อให้สถานทูตต่างๆมาสัมภาษณ์และรับตัวไป และนายจัตถภัย บุรุษพัฒน์ กล่าวว่า ได้มีมติการประชุมให้ดำเนินการกับนักศึกษาพม่า ดังนี้

- 1) ให้ประสานกับ UNHCR และประเทศที่ 3 โดยเร็ว
- 2) ให้นักศึกษาที่ลงทะเบียนกับ UNHCR เข้าไปอาศัยในพื้นที่ควบคุมโดยเร็ว โดยระยะแรกให้เข้าไปอยู่ในศูนย์ฯบ้านมณีน้อยก่อน หากไม่เพียงพอให้พิจารณาพื้นที่ควบคุมอื่นต่อไป
- 3) ใช้ศูนย์มณีน้อยเป็นพื้นที่ดำเนินการวิธีรับนักศึกษาไปตั้งถิ่นฐาน
- 4) ปรับปรุงศูนย์มณีน้อยเป็นสถานที่ควบคุมนักศึกษาพม่า และปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 5) เร่งรัดกวาดจับนักศึกษาที่ไม่ยินยอมรายงานตัวทางราชการ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง
- 6) วางมาตรการป้องกันและสกัดกั้นมิให้นักศึกษาพม่าหลบหนีเข้าสู่ประเทศไทย โดยหวังว่า จะมีโอกาสได้เดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม

9.3 สถานการณ์หลังเหตุการณ์นักศึกษาพม้ายึดสถานทูต

หลังการบุกสถานทูต รัฐบาลพม่าสั่งปิดชายแดนไทย-พม่าตลอดแนว พร้อมได้สั่งทหารมาตรึงบริเวณชายแดนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในบริเวณชายแดนตรงข้ามด่านพระเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ทหารพม่าได้ยกกองพลมาตรึงกำลังที่บ้านชีบุดอง หรือกะบิงตอง บริเวณเนิน 550 มีกำลังทั้งสิ้น 7,000 คน พร้อมด้วยลูกหาบ 300 คน เพื่อเข้าตีกองกำลังทหารกะเหรี่ยงบริเวณตอนเหนือบ้านพญาตองซู ตรงข้ามด่านเจดีย์สามองค์ ในช่วงเดือนตุลาคม 1999

นอกจากนี้ ทหารพม่ายังถือโอกาสรุกล้ำเขตแดนโดยกองพัน 433 ของพม่าได้นำไม้มาล้อมและปิดช่องทางเข้าออกเป็นแนวยาวตลอดคันดินเป็นระยะทาง 1 กิโลเมตร ตั้งแต่วันที่ 2 ตุลาคม โดยได้ปักเขตลี้กเข้ามาในเขตไทยถึง 200 เมตร จากแนวเดิม จนติดสถานที่ราชการและบ้านเรือนไม้ถึง 2 กิโลเมตร อีกทั้งเคลื่อนย้ายกองกำลังเข้ามาประชิดรั้วเขตแดนที่ปักขึ้นมาใหม่¹¹⁷ หากแต่ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้แสดงปฏิกิริยาตอบโต้ในทันที เนื่องจากเห็นว่าอยู่ในช่วงที่กองทัพพม่ากำลังต่อสู้กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ และได้ทำหนังสือประท้วงเมื่อเหตุการณ์สงบลง อย่างไรก็ตาม

¹¹⁶ “21 พ.ย.เส้นตาย นศ.พม่า ไม่เข้าศูนย์ส่งกลับบ้านเก่า,” เนชั่นสุดสัปดาห์ (18-24 พ.ย. 2542) :

12.

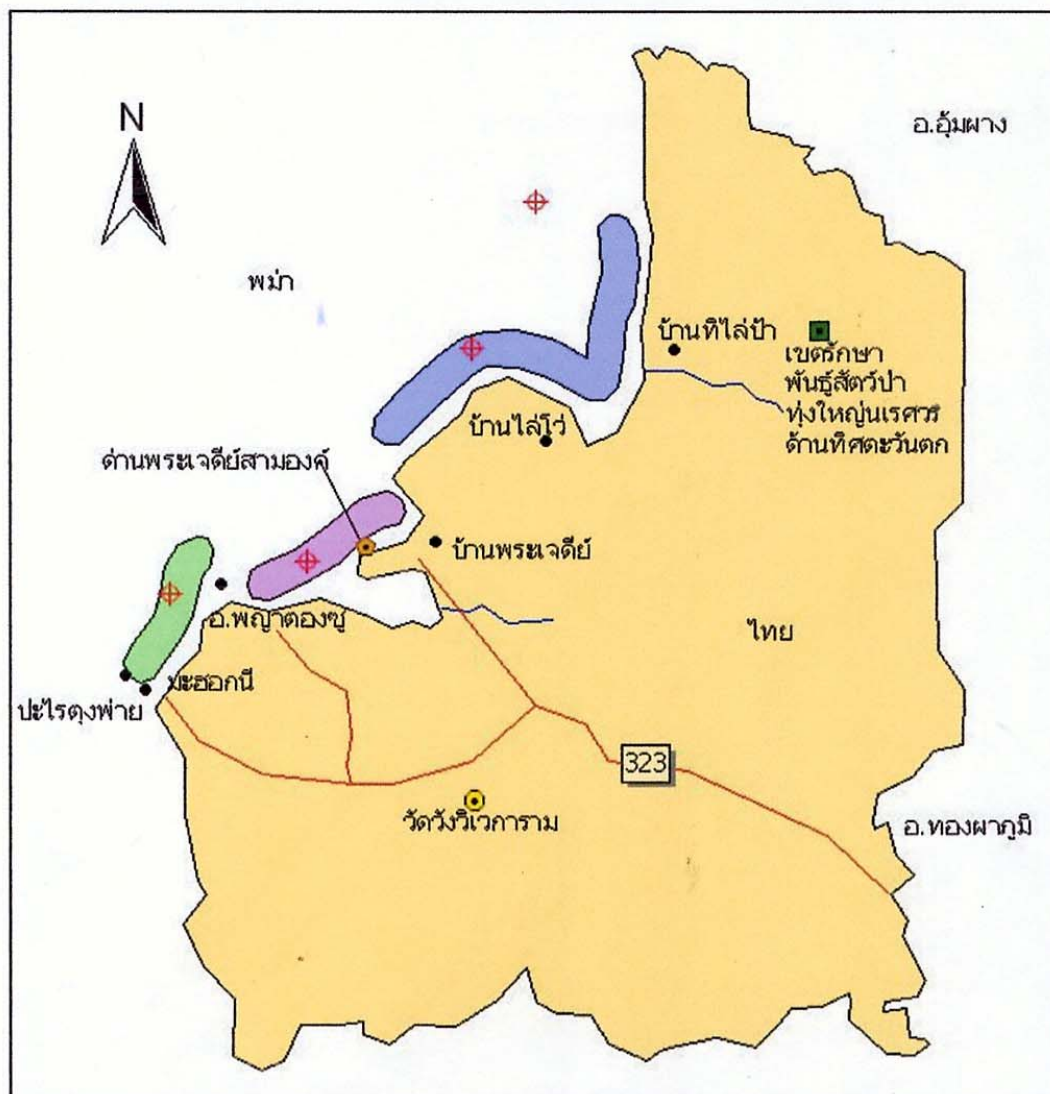
¹¹⁷ ผู้จัดการรายวัน (13 ตุลาคม 2546) : 1,6.

เรื่องเขตแดนเป็นเรื่องที่ยังไม่ชัดเจนระหว่างไทยกับพม่า เพราะยังไม่ได้ทำการปักปันเขตแดนอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

ในขณะเดียวกัน กองกำลังของฝ่ายมอญได้หันมาร่วมมือกับกองกำลังกะเหรี่ยง KNU ต่อสู้กับทหารพม่าโดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 7-13 ตุลาคม 1999 เพราะทหารพม่าไม่ทำตามข้อตกลงที่ให้กับกองกำลังมอญพรรคมอญใหม่ ตามสัญญาหยุดยิง (ceasefire) ช่วงปี ค.ศ.1995 ที่จะให้กลุ่มมอญดูแลพื้นที่ในเขตพญาตองซู โดยการต่อสู้ครั้งนี้ครอบคลุมพื้นที่ในเขตรัฐมอญและเขตพื้นที่อิทธิพลของกองพลน้อยที่ 4 ของกะเหรี่ยง KNU ฝ่ายไทยจึงได้ส่งกองกำลังตำรวจตระเวนชายแดนจำนวน 2 หมวดลงพื้นที่และได้ประสานงานกับกองพลทหารราบที่ 9 วางแผนอพยพประชาชนตามแนวชายแดน เพื่อเตรียมรับมือกับการต่อสู้ระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยกับทหารพม่าที่รุนแรงขึ้น และคาดว่าจะมีชาวบ้านที่เป็นกะเหรี่ยงทะลักข้ามในเขตไทยมากขึ้น ซึ่งฝ่ายเจ้าหน้าที่ได้คอยระวังไม่ให้เข้ามาปะปนกับชาวบ้านไทยในบริเวณชายแดน

เพื่อเป็นการแก้ไขสถานการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า ที่เพิ่มความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น นายสุรินทร์ เพ็ชร์สุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ตำแหน่งในขณะนั้น) ได้เดินทางไปเยือนประเทศพม่าอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 1999 และได้เปิดเผยหลังการเยือนสหภาพพม่าอย่างเป็นทางการว่า ได้หารือกับพลโทชิน ยุ้นท์ เลขาธิการคนที่ 1 ของสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐพม่า (SPDC) และอู วิน อ่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของพม่า ถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและปัญหาแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งพลโทชิน ยุ้นท์ ได้แสดงความชื่นชมรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาการบุกยึดสถานทูตพม่าประจำประเทศไทยโดยหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรง ส่วนเรื่องการปิดด่านชายแดนนั้นทางพม่ายืนยันว่าเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยโดยในวันที่ 24 พฤศจิกายน 1999 คณะกรรมการร่วมชายแดนไทย-พม่าระดับพื้นที่จะประชุมร่วมกันเพื่อเปิดด่าน 4 จุด คือ 1. ด่านเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี 2. ด่านท่าขี้เหล็ก อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย 3. ด่านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และ 4. ด่านอำเภอเกาะสอง ของพม่า

แผนที่ที่ตั้งโดยสังเขปของกองกำลังทหารพม่า
และชนกลุ่มน้อยตรงข้าม อ.สังขละบุรี จ.กาญจนบุรี



ที่มา : ผู้จัดการรายวัน (13 ตุลาคม 2542)

9.4 กลุ่มผู้ก่อการร้ายชาวพม่าบุกยึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรี

อย่างไรก็ตามหลังจากไทยได้พยายามแก้ไขสถานการณ์ความสัมพันธ์ไทย-พม่า อันเนื่องมาจากกลุ่มนักศึกษาพม่าบุกยึดสถานทูตได้ไม่นานก็เกิดกรณีทหารกะเหรี่ยงกลุ่ม “ทหารพระเจ้า” (God's Army) บุกยึดโรงพยาบาลราชบุรี เมื่อวันที่ 24-25 มกราคม 2000 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลไทยช่วยเหลือกลุ่มกะเหรี่ยงซึ่งถูกทหารพม่าโจมตี

ภูมิหลังของกองกำลังทหารพระเจ้า (God's Army)

ฐานที่มั่นของกองกำลังทหารพระเจ้าได้แก่ กะมอว์ปลอว์ (Kmaw Plaw) ซึ่งเป็นพื้นที่ในเขตตะนาวศรี* ซึ่งกลุ่มชาวกะเหรี่ยงที่หลบหนีการกดขี่ของทหารพม่าไปรวมตัวกันอยู่ เป็นพื้นที่ไม่ใหญ่นักสามารถจุคนได้จำนวน 200-500 คน คนเหล่านี้ได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มทหารบ้าน (Militia) เพื่อป้องกันตัวเองจากการโจมตีของทหารพม่า กะมอว์ปลอว์ได้เรียกตัวเองว่ากลุ่ม “ทหารพระเจ้า” เพราะชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นคริสเตียน โดยมีเด็กแฝดอายุ 9 ขวบ ชื่อ ลูเทอร์ และ จอห์นนี่ เป็นหัวหน้า

เด็กแฝดคู่นี้มีต้นกำเนิดมาจากชาวบ้านกะเหรี่ยงซึ่งถูกไล่ที่มาจากบริเวณรัฐกะเหรี่ยงและเขตตะนาวศรีที่ต่อจากชายแดนผ่านพื้นที่ ทหารพม่าถือโอกาสในการวางท่อก๊าซปี ค.ศ. 1997 ทำลายฐานที่มั่นของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU และกลุ่มมอญ NMSA รวมถึงชุมชนมอญ ชุมชนกะเหรี่ยงในพื้นที่พร้อมทั้งขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่ด้วยวิธีที่โหดร้ายและทารุณ ไม่ว่าจะเป็นการทุบตีฆ่า ช่มชู้ผู้หญิง จนทำให้ชาวบ้านต้องพากันหลบหนีออกจากพื้นที่ หากแต่จอห์นนี่และลูเทอร์เด็กแฝดคู่นี้กลับผิดแปลกกับเด็กอื่นๆตรงที่ไม่มีความหวาดกลัวทหารพม่าแต่อย่างใด เด็กแฝดกลับบอกให้ชาวบ้านไปหาปืนมา 7 กระบอก จัดหาชายหนุ่ม 7 คน พร้อมทั้งเครื่องแบบทหาร 7 ชุด เพื่อโจมตีทหารพม่าโดยบอกว่าเขาได้ยินเสียงบอกเขาให้ทำเช่นนั้น ชาวบ้านต่างเชื่อคำบอกเล่าของเด็กแฝดและทำตามสิ่งที่เด็กทั้งสองบอกเล่า และก็สามารถสู้กับทหารพม่าได้ นับตั้งแต่นั้นมาก็มีประชาชนหลั่งไหลเข้ามารวมกลุ่มอยู่กับจอห์นนี่ และลูเทอร์ และเรียกชื่อกลุ่มตนเองว่ากะเซโดห์ (Kaser Doh) ซึ่งแปลตามตัวว่า *ภูเขาคัดดีสิทธิ์* ภายในเวลาไม่ช้าไม่นานกองกำลัง KNU กองพื้นที่ 4 ซึ่งถูกทหารพม่าตีแตกก็เข้ามารวมกลุ่มกันอีกครั้ง และเชื่อว่าเด็กแฝดสามารถติดต่อสื่อสารกับพระเจ้าได้ จอห์นนี่และลูเธอร์แลนด์คำสอนในพระคัมภีร์มาให้ทหารพระเจ้ายึดถืออย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะคำสอนที่ไม่ดื่มสุรา พุดบด พุดคำหยาบ หรือประพฤติดนินทาในกามกับผู้หญิงอื่นที่ไม่ใช่คู่ครอง

* เป็นเขตปกครองทางใต้ของประเทศพม่า

กองกำลังกะเซโดห์มีประมาณ 500 คน และคุ้มครองชาวบ้านซึ่งอาศัยอยู่เป็นกลุ่ม กลุ่มละ ประมาณ 20-30 คน ซึ่งจะอพยพเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัยไปเรื่อย ๆ อย่างไรก็ตาม ทางฝ่ายราชการไทยเชื่อว่า นักศึกษาพม่าที่ทำการบุกยึดสถานทูตพม่าในประเทศไทยเมื่อเดือนตุลาคม 1999 อาศัยอยู่กับกองกำลังของ God's Army ¹¹⁸

ก่อนหน้าที่สมาชิกทหารพระเจ้าจะทำการบุกยึดโรงพยาบาลราชบุรีเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2000 ได้มีข่าวการเข้ามาปล้นสดมภ์ชาวบ้านไทยในเขตบริเวณบ้านหวานน้อย ตำบลสวนผึ้ง อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 1999 โดยเจ้าหน้าที่ไทยได้ทำการลาดตระเวนบริเวณชายแดนไทย-พม่า ในช่วงปี ค.ศ.1999 ได้พบฐานที่มั่นของกองกำลังทหารพระเจ้าในเขตไทย จึงได้ผลักดันให้ออกจากเขตไทยและได้เผาทำลายฐานที่มั่น ¹¹⁹ อย่างไรก็ตาม ทางฝ่ายสมช. ยังไม่ปักใจเชื่อว่าจะเป็นการกระทำของทหารพระเจ้า เพราะในช่วงหน้าแล้งชาวกะเหรี่ยงในบริเวณชายแดนไทย-พม้ามักจะอดอยากและจะข้ามเข้ามาในเขตไทยเพื่อทำการปล้นสดมภ์เพื่อความอยู่รอด และในบรรดากลุ่มชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาเขตไทยนั้นก็มียุทธการของทหารพระเจ้ารวมอยู่ด้วย และเมื่อถูกกดดันจากฝ่ายไทยและฝ่ายพม่าพร้อมกับทั้งสองทางก็เป็นเหตุให้ก่อคดีที่น่าสลดใจในวันที่ 24 มกราคม 2000

ลำดับเหตุการณ์การบุกยึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรี¹²⁰

เมื่อวันที่ 24 มกราคม กองกำลังทหารกะเหรี่ยง กลุ่มทหารพระเจ้า (God's Army) จำนวน 10 คน ได้บุกเข้ายึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรี อำเภอเมืองราชบุรี และได้จับตัวแพทย์พยาบาล เจ้าหน้าที่ผู้ป่วยและญาติเป็นตัวประกัน จนถึงวันที่ 25 มกราคม ชุดปฏิบัติการต่อต้านการก่อการร้ายทหาร-ตำรวจ 4 หน่วยงาน ประกอบด้วยกองพันจู่โจม ศูนย์สงครามพิเศษ กองกำลังนเรศวร 261 กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน หน่วยอรินทราช 26 กองบังคับการตำรวจนครบาล และหน่วยคอมมานโดของกองปราบปราม จู่โจมช่วยเหลือแพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่ ผู้ป่วยและญาติ ซึ่งถูกกองกำลัง God's Army จับเป็นตัวประกัน และได้เกิดการปะทะกันขึ้น ทำให้กองกำลัง God's Army เสียชีวิต 10 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดนได้รับบาดเจ็บ 8 นาย และมีผู้ป่วยสตรีวัย 78 ปี ตกใจหัวใจวายเสียชีวิต 1 ราย ซึ่งรวมเวลาที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวประมาณ 23 ชั่วโมง จากการตรวจสอบบริเวณโรงพยาบาลพบปืนอากาศ 2 กระบอก ลูกกระสุน 300 นัด อาวุธปืนเอ็ม 16 จำนวน 7 กระบอก ลูกกระสุน 400 นัด เชื้อปะทะไฟฟ้า 4 ดอก ปืนยิงลูก

¹¹⁸ The Nation (17 May 1998) : 1-3.

¹¹⁹ มติชนรายวัน (4 มกราคม 2544) : 1, 26.

¹²⁰ สยามจดหมายเหตุ (10-16 กุมภาพันธ์ 2543) ปีที่ 25 ฉบับที่ 7, หน้า 178-180.

ระเบิดเอ็ม 79 จำนวน 8 กระบอก และระเบิดเคโมจำนวนหนึ่ง ตึกอำนวยการได้รับความเสียหายเล็กน้อย จากการตรวจสอบศพ 10 ศพพบว่ามีนายปริตากับพวกอีก 3 คน ซึ่งเป็นนักศึกษาพม่าที่ร่วมปฏิบัติการบุกยึดสถานอัครราชทูตสหภาพพม่าประจำประเทศไทย เมื่อเดือนตุลาคม 1999 รวมอยู่ด้วย จากนั้นเจ้าหน้าที่ได้นำศพไปไว้ที่วัดเขาเหลือ อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี

หากพิจารณาปฏิกริยาของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาการบุกยึดโรงพยาบาลของทหารกะเหรี่ยงกลุ่มทหารพระเจ้าจะเห็นความแตกต่างจากการแก้ปัญหาการยึดสถานทูตของกลุ่มนักศึกษาพม่าอย่างเห็นได้ชัด โดยจะเห็นได้ว่าการจัดการกับปัญหาในครั้งล่าสุดนี้เด็ดขาดและเฉียบพลัน ทั้งปมปัญหาให้ขบคิดว่าจะอะไรเป็นสาเหตุให้มีการจัดการขั้นเด็ดขาดเช่นนี้ สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะว่ารัฐบาลไทยพึงจะผ่านประสบการณ์ในการแก้ปัญหาที่รัฐบาลพม่าไปอย่างสด ๆ ร้อน ๆ อีกทั้งยังต้องรับแรงในการเจรจาเพื่อให้พม่าเปิดดำเนินการค้าบริเวณชายแดนไทย-พม่าอย่างเร่งด่วน การตอบโต้ของรัฐบาลพม่าต่อสถานการณ์ในเดือนตุลาคม 1999 ทำให้รัฐบาลไทยมีข้อที่ต้องตระหนักว่าหากการแก้ไขปัญหามันครั้งที่สองนี้ไม่เข้าตารัฐบาลพม่าที่ยุ่งกัอยู่แล้วจะต้องมีปัญหาในความสัมพันธ์ไทย-พม่า มาให้แก่อีกมากมายในอนาคต

และการณ์ก็เป็นไปตามที่รัฐบาลไทยคาดคิด เพราะความตึงเครียดได้เกิดขึ้นทันทีที่มีข่าวการยึดโรงพยาบาลราชบุรี หากแต่ในคราวนี้เป็นหน่วยงานของไทยที่เพิ่มความเข้มงวดในการดูแลและกวาดล้างในสถานการณ์ในบริเวณชายแดนมากยิ่งขึ้น เพราะเกรงว่าจะเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงตามแนวชายแดนเพิ่มขึ้น เนื่องเพราะกองกำลังชนกลุ่มน้อยอาจหันกลับมาใช้ความรุนแรงเป็นการตอบโต้รัฐบาลไทย การกระทำของทหารกะเหรี่ยงกลุ่มทหารพระเจ้าในครั้งนี้ ทำให้กองทัพพม่าเพิ่มกดดันและกวาดล้างกองกำลังชนกลุ่มน้อยมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้มีชาวบ้านอพยพหนีตายเข้ามาในเขตไทยมากขึ้นเป็นเงาตามตัว แต่ที่เห็นได้ชัดเจนนคือการที่รัฐบาลไทยโดยกองทัพไทยเลือกที่จะปฏิบัติขั้นเด็ดขาดกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย

การเร่งรัดนโยบาย “ส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ”

สถานการณ์ต่างๆ อันเกิดจากการกระทำของนักศึกษาพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ทำให้หน่วยราชการไทยทุกฝ่ายตลอดจนประชาชนเกิดความรู้สึกด้านลบต่อกลุ่มบุคคลเหล่านี้ทันที เพราะเห็นว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้มีการกระทำที่ล่อแหลมต่อการทำลายชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนไทยผู้บริสุทธิ์*

ท่าทีของรัฐบาลไทยต่อกลุ่มบุคคลที่หนีภัยมาจากพม่าและพำนักอยู่ในประเทศไทยจึงเริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงไป และเริ่มหวั่นวิตกว่ารัฐบาลไทยยังมีปัญหาในการจัดการและควบคุมกลุ่มบุคคลผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า นักศึกษาพม่าผู้ลี้ภัยและได้สถานภาพ “บุคคลในความห่วงใย” (Person of

* แต่ไม่มีประชาชนไทยเสียชีวิต ยกเว้นสมาชิกของกองกำลัง God's Army

Concern) ของ UNHCR กลุ่มผู้หนีภัยสงครามจากการสู้รบ อีกทั้งแรงงานเถื่อนที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และมาทำงานทำในประเทศ ซึ่งมีจำนวนเป็นแสนเนื่องจากรัฐบาลยังหาวิธีการควบคุมอย่างเป็นระบบไม่ได้ อีกทั้งก็เริ่มตระหนักว่าการควบคุมดูแลบุคคลเหล่านี้ยังหละหลวม ซึ่งอาจทำให้สถานการณ์ที่รุนแรงเช่นนี้อาจเกิดขึ้นอีกได้ในอนาคต

โดยเฉพาะกลุ่มผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งอยู่ตามพื้นที่พิกพิงๆ ทั้งหลายในไทย ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและคะยาห์ต่างถูกควบคุมในระดับที่เข้มงวดกวดขันขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้ริ้วฟื้นนโยบายการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบขึ้นมาทบทวนอย่างจริงจังอีกครั้ง หากแต่่นโยบายนี้มีปัญหาอุปสรรคหลายประการในการดำเนินการ และพบว่า การส่งกลับยังเป็นเรื่องที่อยู่ไกลความเป็นจริงมาก รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงหันมาเพิ่มความระมัดระวังในบริเวณชายแดนซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของผู้หนีภัยจากการสู้รบ ทั้งในพื้นที่พิกพิงชั่วคราวและนอกพื้นที่ เนื่องจากผู้อพยพบางคนอาศัยอยู่ตามหมู่บ้านชาวเขาตามชายแดนโดยเฉพาะในเขตจังหวัดราชบุรี ซึ่งทางฝ่ายข่าวได้สืบมาว่า ชาวบ้านตามชายแดนมักจะให้ความช่วยเหลือแก่ชาวกะเหรี่ยงที่ลี้ภัยมาจากเขตพม่า เพราะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน ดังนั้นทหารและตำรวจตระเวนชายแดนจึงได้นำกำลังเข้าตรวจพื้นที่บริเวณอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรีในช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ ปี 2000 หลังจากเหตุการณ์การยึดโรงพยาบาลราชบุรีในระหว่างวันที่ 24-25 มกราคมของปีเดียวกัน แต่การตรวจค้นก็ไม่พบอาวุธร้ายแรงอะไร¹²¹

ในห้วงเวลาเดียวกับที่เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจตระเวนชายแดนทำการตรวจค้นอาวุธสงครามในพื้นที่ ปรากฏว่ามีการสู้รบอย่างหนักหน่วงระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังในพื้นที่ ทำให้ชาวบ้านจำนวนกว่า 2,000 คน อพยพข้ามแดนพม่ามายังประเทศไทย ผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 9 ได้เปิดเผยว่ากองทัพพม่ากำลังทำการต่อสู้อย่างหนักกับทหารมอญ¹²² ในบริเวณพื้นที่อิทธิพลตรงข้ามเขตไทยบริเวณอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ การต่อสู้ทำให้ชาวมอญอพยพหนีเข้ามาในเขตไทย¹²³

นายจัตถัย บุรุษพัฒน์ เลขาธิการสมช. (ตำแหน่งในขณะนั้น) ได้เปิดเผยว่า สมช. กำลังเร่งดำเนินการหารือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในการวางแผนที่จะดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในระยะเวลา 3 ปีจากนี้ไป (ปี ค.ศ. 2000-2003) โดยจะได้ประสานงานกับ UNHCR ให้เร่งเจรจากับรัฐบาลพม่าในการรับกลับผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านี้

¹²¹ The Nation (5 February 2000) : A3.

¹²² กองกำลังพรคมอญใหม่ ได้ทำข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าไปแล้วในปีค.ศ.1995 หากแต่มีบางส่วน ที่ยังไม่ยอมจำนนและจับอาวุธขึ้นต่อสู้กับทหารพม่า โดยมีพื้นที่ปฏิบัติการบริเวณรัฐมอญตรงข้ามกับพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีและประจวบคีรีขันธ์ในเขตไทย

¹²³ The Nation (5 February 2000) : A3.

“UNHCR ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดูแลผู้พลัดถิ่นได้วางแผนมาหลายปีแล้วในการที่จะติดต่อเจรจากับรัฐบาลพม่า เพื่อให้รัฐบาลพม่ารับประชาชนของตนกลับไป หากแต่ยังไม่มีผลการเจรจาใด ๆ ระหว่างรัฐบาลพม่าและ UNHCR ในขณะที่ประเทศไทยต้องแบกรับภาระในการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบจำนวนถึง 90,000 คนอยู่ในขณะนี้”

ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยกระทรวงการต่างประเทศได้เร่งรัดให้ชุมชนโลกทางกตตันให้รัฐบาลพม่ารับผู้หนีภัยการสู้รบกลับประเทศ โดยระบุว่าทุกประเทศ “ควรจะกำหนดเป้าหมาย” เพื่อหาทางให้รัฐบาลพม่ายินยอมรับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าและผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าในทุกประเทศกลับบ้านเกิดเมืองนอนของตน และรับประกันความปลอดภัยของบุคคลเหล่านี้ โดยหน่วยงานหลักดังเช่น UNHCR ควรจะเข้ามามีบทบาทในการประสานงานกับรัฐบาลพม่า ซึ่ง UNHCR ก็หวังว่ารัฐบาลพม่าจะยินยอมให้ UNHCR เข้าไปติดตามดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ในประเทศพม่าด้วย¹²⁴

พร้อมกันนี้ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ยังได้จัดประชุมร่วมกับนายโซเรน เจสเซน ปีเตอร์เซน (Soren Jessen Petersen) ผู้ช่วยข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ นายชัชฎาภรณ์ บุรุษพัฒน์ เลขาธิการสมช. และ พลเอกมณฑล อัมพรพิสิต ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เมื่อกลางเดือนมีนาคม 2000 เพื่อปรึกษาหารือในเรื่องการดำเนินงานส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระบุว่า การส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบนั้นจะทำได้ก็ต่อเมื่อ

“มีความสงบสุข และทุกอย่างในพม่าคืนสู่สภาพปกติ ทั้งนี้เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้หนีภัยฯ มิฉะนั้นก็จะมีเหตุจูงใจใดๆ ให้บุคคลเหล่านี้สมัครใจเดินทางกลับประเทศ”¹²⁵

ดังนั้น เพื่อให้นโยบายส่งกลับผู้หนีภัยฯ บรรลุเป้าหมาย รัฐบาลไทยจำเป็นต้องดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอนตามลำดับ และขั้นตอนหนึ่งคือการเจรจาสามฝ่ายระหว่างรัฐบาลไทย UNHCR และรัฐบาลพม่า ซึ่งจะต้องมีการเตรียมการในการเจรจาให้พร้อม ซึ่งในขณะนั้นก็สามารถบรรลุขั้นตอนแรกคือการให้รัฐบาลพม่าตกลงในหลักการเบื้องต้นกับรัฐบาลไทยในการรับกลับบุคคลเหล่านี้ได้ หากแต่กระบวนการดำเนินการยังต้องใช้ระยะเวลาอีกช่วงหนึ่งเพื่อให้แล้วเสร็จ

¹²⁴ Bangkok Post (14 March 2000) : 4.

¹²⁵ Bangkok Post (17 March 2000) : 5.

ในส่วนของผู้แทน UNHCR นายปีเตอร์เซนได้กล่าวว่า รัฐบาลพม่ายอมรับว่า UNHCR มีบทบาทหน้าที่ที่จะดำเนินการเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยหากแต่รัฐบาลพม่าจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทหรือไม่ นายปีเตอร์เซนเปิดเผยถึงความคืบหน้าในการเจรจากับผู้แทนรัฐบาลพม่าซึ่งเขาได้เดินทางไปพบในช่วงกลางเดือนมีนาคม โดยนายปีเตอร์เซนกล่าวว่ารัฐบาลพม่าอยากจะทราบถึงบทบาทของ UNHCR เพื่อจะได้มีการเจรจาว่า UNHCR จะดำเนินการอย่างไรต่อเรื่องนี้ และนายปีเตอร์เซนได้ยืนยันว่า UNHCR ยืนยันในหลักการการเดินทางกลับของผู้หนีภัยจากการสู้รบว่า ต้องเป็นการเดินทางกลับอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องรวมถึงหลักประกันว่า บุคคลเหล่านี้จะไม่ถูกส่งกลับไปในพื้นที่ที่ยังมีการสู้รบ และ UNHCR จะสามารถมีตัวแทนอยู่ในพื้นที่ที่ทำการส่งกลับบุคคลเหล่านี้¹²⁶

นโยบายนี้ได้รับการขานรับจากนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ซึ่งกล่าวยืนยันว่าจะต้องมีการพิจารณาถึงสถานการณ์การเมืองในพม่าอย่างระมัดระวังและรอบคอบก่อนการเดินทางกลับจะเกิดขึ้น และกล่าวย้ำว่า

“เป็นนโยบายของรัฐบาลไทยอยู่แล้วที่จะส่งกลับผู้หนีภัยกลับประเทศเมื่อ
เหตุการณ์คืนสู่สภาพปกติ การเดินทางกลับต้องเป็นการกลับโดยสมัครใจ”¹²⁷

และเพื่อเป็นการประกาศเจตนารมณ์อันดีของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ รัฐบาลไทยนำโดย ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร ได้เชิญเจ้าหน้าที่จากสถานทูตต่างๆ ที่ประจำในประเทศไทย จำนวน 21 สถานทูต ให้เข้าเยี่ยมชมสภาพความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยฯ พื้นที่พักพิงบ้านในสอย อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในเดือนมีนาคม 2000 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้แทนจากประเทศต่างๆ เหล่านี้ได้รับทราบปัญหาของประเทศไทย ในการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบด้วยตนเอง เพื่อจะได้รายงานข้อเท็จจริงไปยังรัฐบาลของตนจากที่ได้พบเห็น และร่วมกันกำหนดแนวทางในการดำเนินการให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองในพม่าในเร็ววัน เพื่อประเทศพม่าจะได้มีความสงบสุขและผู้หนีภัยจากการสู้รบจะได้เดินทางกลับประเทศอย่างปลอดภัย¹²⁸ ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันดีว่า การส่งกลับผู้หนีภัยฯ จะไม่สามารถดำเนินการได้ หากภายในประเทศพม่ายังไม่มีความสงบอย่างแท้จริง และความสงบอย่างแท้จริงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการเจรจาปรองดองระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่มีความขัดแย้งภายในประเทศ อาทิ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับพรรคสันนิบาตเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ หรือ NLD และระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะกลุ่มที่ยังไม่สามารถเจรจาทกลงกันได้ เช่น กลุ่มกะเหรี่ยง (KNU) กลุ่มคะยาห์

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ **Bangkok Post** (21 March 2000) : 4.

¹²⁸ **The Nation** (26 March 2000) : A4.

(KNPP) และกลุ่มไทยใหญ่ เช่น กลุ่มกองทัพรัฐฉาน (Shan State Army – SSA) เป็นต้น และการปรองดองภายในชาติพม่านี้ ก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากไม่มีปัจจัยภายนอกเป็นการกดดันจากรัฐบาลต่างๆ ดังนั้น การเชิญชวนเจ้าหน้าที่จากสถานทูตต่างๆ ไปเยี่ยมชมพื้นที่พักพิงฯ จึงมีเป้าหมายเพื่อหว่านล้อมให้ทุกประเทศมีส่วนร่วมในการเจรจาหรือกดดันให้รัฐบาลพม่าจัดการเจรจาสามฝ่าย ระหว่างรัฐบาลพม่า NLD และชนกลุ่มน้อยขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทางการเมืองในเร็ววัน

ต่อมาในวันที่ 2 กรกฎาคม 2000 นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีพร้อมด้วยคณะผู้ติดตาม ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายท่าน อาทิเช่น พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก นายชัชชาติ บวรพัฒน์ เลขาธิการสมช. ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนายนิศัย พิบูลสงคราม ได้เดินทางไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก เพื่อตรวจเยี่ยมสถานการณ์ภายในพื้นที่พักพิงฯ และดูการบริหารจัดการภายใน

ในการนี้ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้รับบุณการะของรัฐบาลไทย ในการบริหารจัดการผู้หนีภัยจากการสู้รบว่า ไม่เพียงแต่รัฐบาลไทยต้องจัดกำลังเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปบริหารจัดการและให้การดูแลเพื่อรักษาความปลอดภัยเท่านั้น หากประเทศไทยยังมีความเสี่ยงต่อด้านความมั่นคงจากการมีประชากรของประเทศเพื่อนบ้านอยู่ในประเทศเป็นจำนวนมาก อีกทั้งปัญหาลี้ภัยล้นในพื้นที ซึ่งถูกกระทบกระเทือนจากการมีประชากรจำนวนมากอาศัยอยู่ นอกจากนั้นจากสภาพพื้นที่ที่จำกัดแต่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราการเกิดของเด็กเกิดใหม่ภายในพื้นที่พักพิงฯอยู่ที่เดือนละ 100 คน¹²⁹ ทำให้มีสภาพแออัดเพิ่มขึ้นทุกวัน นายชวน หลีกภัยกล่าวว่า “อนาคตของคนเหล่านี้ก็ทั้งสมาชิกในครอบครัวค่อนข้างน่าเป็นห่วง เขาควรจะได้รับการศึกษาที่เหมาะสมและมีสุขภาพอนามัยที่ดีกว่านี้”¹³⁰ พร้อมกันนั้น ก็ได้กล่าวว่า การที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของ UNHCR เข้ามาดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบ ได้ก่อให้เกิดความเข้าใจในสถานการณ์ชายแดนไทย-พม่าในระดับนานาชาติได้ดียิ่งขึ้น และเน้นย้ำถึงบทบาทของ UNHCR ในการช่วยเจรจากับรัฐบาลพม่าให้ดำเนินการรับกลับบุคคลเหล่านี้ อีกทั้งยังระบุว่า วิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ คือ การเจรจากับผู้นำของพม่าในทุกๆ โอกาสที่มี ให้รับผู้หนีภัยจากพม่ากลับประเทศขณะที่เลขาธิการสมช. มีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ UNHCR ควรแสดงบทบาทมากกว่าที่ทำอยู่ในปัจจุบัน โดยการเจรจากับรัฐบาลพม่าในการรับกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ทั้งนี้ นายจาฮานชาห์ อัศชาติ (Jahanshah Assadi) ได้กล่าวว่า เขาค่อนข้างจะมีความหวังขึ้นในกรณีที่รัฐบาลพม่าอาจจะอนุญาตให้หน่วยงานของสหประชาชาติ เข้าไปอยู่ในบริเวณชายแดนไทย-พม่า หากรัฐบาลพม่าและกอง

¹²⁹ **The Nation** (3 July 2000) : A1.

¹³⁰ **Bangkok Post** (3 July 2000) : 3.

กำลังกะเหรี่ยง KNU สามารถเจรจาหยุดยิงกันได้¹³¹ แต่หากการเจรจาหยุดยิงยังไม่เกิดขึ้น รัฐบาลพม่าก็ยังไม่พร้อมที่จะเจรจากับเจ้าหน้าที่ของ UNHCR และไม่อนุญาตให้หน่วยงานใดๆ ของต่างชาติเข้าไปปฏิบัติการในบริเวณชายแดนทั้งสิ้น¹³² ส่วนสาเหตุที่รัฐบาลพม่ายังไม่พร้อมที่จะเจรจากับรัฐบาลไทยหรือ UNHCR ในเรื่องนี้ เนื่องจากยังมีความเชื่อว่าทหารของกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทั้งกะเหรี่ยง (KNU) และคะยาห์ (KNPP) ล้วนอาศัยพื้นที่พักพิงเป็นที่พักอาศัย และใช้เป็นสถานที่ซ่อนสมุ้คน จึงเท่ากับว่าบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มผู้ก่อการร้าย (insurgent) และจะไม่รับกลับเข้าประเทศพม่า ตราบใดที่ยังไม่ยอมจำนนและมอบตัวแก่รัฐบาลเหมือนกองกำลังกลุ่มอื่นๆ ที่ได้เจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าไปแล้ว¹³³

นอกจากคณะเจ้าหน้าที่จากสถานทูตต่างประเทศในไทย และคณะของนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ที่ได้เดินทางไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงแล้ว ยังมีบุคคลชั้นนำของต่างประเทศที่เดินทางไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงด้วยเช่นกัน ได้แก่ นายโรบิน คูก (Robin Cook) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอังกฤษ ได้ไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ในเดือนพฤษภาคม 2000 และต่อมาเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2000 นางซาดาโกะ โอคาตะ (Sadako Ogata) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ก็ได้เดินทางไปเยี่ยมยังพื้นที่พักพิงแห่งนี้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ปฏิกริยาจากการเยือนของบุคคลทั้งสองแตกต่างกันอย่างมาก โดยนายโรบิน คูก ได้ชื่นชมรัฐบาลไทยที่ให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือผู้หนีภัยเป็นอย่างดี ส่วนนางซาดาโกะ กลับเห็นว่ารัฐบาลไทยน่าจะทำได้ดีกว่าที่ทำอยู่ในปัจจุบัน เพราะเห็นว่า สภาพของพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหินแออัดมาก และมาตรฐานของบ้านที่อาศัยก็ต่ำกว่ามาตรฐานมาก นอกจากนี้ นางซาดาโกะยังได้แสดงความห่วงใยในสุขภาพและสาธารณสุขของผู้หนีภัยจากการสู้รบ พร้อมทั้งกล่าวว่าหาทางให้ UNHCR เข้ามาดำเนินการปรับปรุงสถานที่อยู่ภายในพื้นที่พักพิงถ้ำหินให้ดีขึ้น โดยนางซาดาโกะได้เข้าพบกับนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เพื่อปรึกษาถึงเรื่องให้เจ้าหน้าที่ UNHCR เข้าไปอยู่ในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่าเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้

ก่อนหน้านี้ นางซาดาโกะ โอคาตะ ได้เดินทางไปเยือนพม่า และได้เข้าพบเจรจากับผู้นำรัฐบาลพม่าในเรื่องของผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าในประเทศไทย นางได้เปิดเผยว่า ผู้นำรัฐบาลพม่าเพียง

¹³¹ Ibid.

¹³² Bangkok Post (29 June 2000) : 10.

¹³³ กองกำลังชนกลุ่มน้อยต่างๆ ประมาณ 15 กลุ่มได้ยอมเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าและยอมจำนนต่อรัฐบาล รวมทั้งกลุ่มมอญซึ่งเคยอาศัยอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า

รับรู้ความปรารถนาของนาง ในการที่จะเห็นผู้หนีภัยได้เดินทางกลับประเทศอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี แต่ไม่สามารถจะให้กรอบเวลาที่แน่นอนได้ว่าจะสามารถเริ่มดำเนินการได้เมื่อใด ดังนั้นจึงดูเหมือนว่าความพยายามในการเจรจากับรัฐบาลพม่าในเรื่องนี้ของข้าหลวงใหญ่ฯ ดูเหมือนจะไม่มีความก้าวหน้าใดๆ เพราะรัฐบาลพม่ายังคงยืนยันว่าบุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ เป็นทหารกองกำลังชนกลุ่มน้อยและครอบครัวเท่านั้น ทำให้ผู้พลัดถิ่น (Displaced Person) แต่อย่างไร¹³⁴

ความล้มเหลวในการเจรจาก่อนหน้านี้ทำให้รัฐบาลพม่าเริ่มดำเนินการรับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับประเทศของผู้แทนองค์กรระหว่างประเทศ ทำให้รัฐบาลไทยตระหนักถึงปัญหาในการแบกรับภาระอันหนักหน่วงไปอีกเป็นเวลานาน และระยะเวลา 3 ปีที่ได้กำหนดไว้ในสมัยของรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ก็มีทำที่ว่าจะไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้ เพราะไม่สามารถที่จะเจรจากับรัฐบาลพม่ายอมรับบุคคลเหล่านี้กลับได้ และถึงแม้ว่ารัฐบาลพม่าจะยอมรับกลับ แต่ดินแดนของรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะยาห์ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของบุคคลเหล่านี้ก็ยังไม่มีความสงบสุขอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงไม่มีผู้ใดสมัครใจเดินทางกลับอย่างแน่นอน หนทางเดียวในการดำเนินการให้นโยบาย “ส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ” เป็นจริงขึ้นมาได้ก็คือ การหาทางให้ประเทศพม่ามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตยนั่นเอง

ในขณะที่นโยบายที่กำหนดไว้ไม่มีที่ท่าจะประสบความสำเร็จในเร็ววัน ปัญหาที่ทุกฝ่ายเริ่มประจักษ์กลับทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งเป็นเด็กเกิดใหม่ในพื้นที่พักพิงฯ ดังเช่น พื้นที่พักพิงฯ ถ้ำหินจะมีเด็กเกิดใหม่เดือนละ 30 คน ในขณะที่พื้นที่พักพิงฯ แม่หละจะมีเด็กเกิดใหม่เดือนละ 100 คน¹³⁵ เด็กเหล่านี้อาจจะมีปัญหาด้านพัฒนาการและสุขภาพจากสภาพแวดล้อมภายในพื้นที่พักพิงฯ ที่ไม่เหมาะกับการเลี้ยงดูเด็ก นอกจากนี้ พื้นที่ที่จำกัดของแต่ละแห่งซึ่งไม่สามารถขยายออกไปได้อีก ส่งผลให้สภาพความเป็นอยู่แออัดขึ้น และก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม อันทำให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บได้ง่าย

อาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐบาลไทยในช่วงของนายชวน หลีกภัยจะได้มีการหยิบยกสถานการณ์ของผู้หนีภัยการสู้รบที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไข ปัญหาอย่างเป็นจริงกว่ารัฐบาลอื่นๆ แต่ก็ยังไม่สามารถหาทางออกที่ดีได้ ขณะเดียวกัน ตัวของปัญหาเองก็ทวีความรุนแรงและยุ่งยากแก่การบริหารมากยิ่งขึ้นทุกวัน ทำให้รัฐบาลไทยเริ่มตระหนักว่าการกำหนดนโยบายในการจัดการกับปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นทุกวันนี้ก็เป็นสิ่งที่จำเป็นมากพอๆ กับนโยบายในระยะยาวนั้นคือการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

¹³⁴ **The Nation** (18 October 2000) : A2.

¹³⁵ **Bangkok Post** (1 November 2000) : 5.

10. การจัดการปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบกับนโยบายยกเลิก “รัฐกันชน”

ก่อนหน้านี้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2001 นั้น¹³⁶ ได้เกิดเหตุการณ์ในบริเวณชายแดนไทย-พม่าหลายเหตุการณ์ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนภาคเหนือบริเวณจังหวัดเชียงใหม่และเชียงราย ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับรัฐฉาน* ของประเทศพม่า พื้นที่ในเขตนี้มีความสัมพันธ์กับขบวนการค้ายาเสพติดในประเทศไทยอย่างสูง เนื่องจากเป็นเส้นทางผ่านของยาเสพติดจากชายแดนด้านรัฐฉานเข้าสู่ประเทศไทย และภารกิจที่สำคัญของ

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร คือการปราบปรามยาเสพติดให้หมดไปจากประเทศไทย ชายแดนไทย-พม่าด้านเหนือจึงมีความสำคัญต่อนโยบายปราบปรามยาเสพติดอย่างยิ่งยวด

ข้อสังเกตที่เด่นชัดคือ พื้นที่ของความวุ่นวายบริเวณชายแดน* จากทิศตะวันตกได้เคลื่อนไปอยู่ทางภาคเหนือ เนื่องจากภารกิจของกองทัพพม่าในการกวาดล้างและทำลายฐานที่มั่นสำคัญๆ ที่หลงเหลืออยู่ของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU และกองกำลังคะยาห์ KNPP รวมถึงการทำลายพื้นที่ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของมวลชนที่เป็นฐานกำลังให้กองกำลังทั้งสองได้จับสิ้นไปแล้ว จากการสู้รบอย่างหนักหน่วงในช่วงระยะเวลา 5 ปี (ค.ศ.1996 – 2000) ภารกิจดังกล่าวของกองทัพพม่า ได้ทำให้มีประชาชนชาวกะเหรี่ยงและคะยาห์เข้ามาอยู่ในเขตไทย และทางไทยก็จำเป็นต้องเปิดพื้นที่พักพิงให้กับกลุ่มบุคคลเหล่านี้ตามรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

ดังนั้น เหตุการณ์อันสัมพันธ์กับผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าในยุคของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงค่อนข้างจะลงตัว เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลพม่าในการที่จะผลักดันให้ประชาชนจากรัฐกะเหรี่ยง รัฐคะยาห์ และรัฐมอญเข้ามาในไทยเกือบจะสิ้นสุดแล้ว เหลืออยู่ที่ว่ารัฐบาลไทยจะมีขั้นตอนในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อพม่าอย่างไร จึงจะเป็นสิ่งที่รับประกันว่าจะไม่ก่อให้เกิดสิ่ง “ปัจจัย” ที่จะทำให้ผู้หนีภัยเข้ามาในประเทศไทยได้อีก และที่สำคัญที่สุดจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการ “ส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบที่คงค้างอยู่ในไทยอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี”

อย่างไรก็ตามการจะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ก็ต้องผ่านการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อประเทศพม่า ดังนั้นจึงควรพิจารณานโยบายต่างประเทศโดยรวมก่อน

¹³⁶ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ยังถือว่าอยู่ในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

* เป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุดิบ อันได้แก่ ฝิ่น หรือยาเสพติดสำเร็จรูป เช่น ยาบ้า หรือแอมเฟตามีน (Metamphetamin) และเฮโรอีน เป็นต้น

* ในอดีตหรือแม้แต่สมัยของนายชวน หลีกภัย พื้นที่การสู้รบและความวุ่นวายยังอยู่บริเวณชายแดนด้านตะวันตกตรงข้ามกับรัฐกะเหรี่ยง และรัฐคะยาห์ในประเทศพม่า

คำแถลงนโยบายต่างประเทศโดยรวมของรัฐบาลชุดนี้ค่อนข้างให้ความสำคัญกับประเทศเพื่อนบ้าน ดังนี้¹³⁷

- 1) มุ่งดำเนินนโยบายการต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการทูตในด้านต่างๆ เพื่อฟื้นฟูและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศในทุกด้าน
- 2) ยึดหลักการดำเนินงานด้านความมั่นคง การพัฒนาและการสร้างสันติภาพระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมภายใต้กรอบแห่งสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก
- 3) เพิ่มบทบาทเชิงรุกในสังคมระหว่างประเทศ โดยริเริ่มการขยายความร่วมมือและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียนไปยังภูมิภาคเอเชียตะวันออก เอเชียใต้ และภูมิภาคอื่นๆ ให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น รวมทั้งจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานให้เกิดความร่วมมือเพื่อดำรงสันติภาพและระงับความขัดแย้งระหว่างประเทศในภูมิภาค
- 4) ส่งเสริม รักษา และคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของประเทศ รวมทั้งของภาคเอกชนไทย แรงงานไทย และคนไทยในต่างประเทศ
- 5) ฟื้นฟูและกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศในภูมิภาคเอเชียอย่างเร่งด่วน ด้วยการสานต่อหรือริเริ่มความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในทุกด้าน ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อนำมาซึ่งความเข้าใจอันดีระหว่างกันในการแก้ไขปัญหาและการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ จริงใจ และโดยสันติวิธี

นโยบายข้อที่ 4 ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐบาลไทยต้องการมุ่งเน้นการฟื้นฟูและการกระชับความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านในทุกๆ ด้าน และหากย้อนกลับไปดูนโยบายในข้อที่หนึ่งก็จะเห็นได้อีกว่า “จะมุ่งดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยเน้นการทูตเชิงรุกด้านเศรษฐกิจ” ดังนั้นนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าจึงน่าจะมีความสอดคล้องกับกรอบใหญ่ของนโยบายต่างประเทศ นั่นก็คือการยึดเศรษฐกิจเป็นตัวหลักเมื่อเป็นเช่นนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่จะมีการประกาศยกเลิก “รัฐกั้นชน” ของพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพราะนโยบาย “รัฐกั้นชน” มีนัยสำคัญต่อการสนับสนุนชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า การยกเลิกรัฐกั้นชนจึงเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงของพม่า

¹³⁷ คำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2001

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในสมัยนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรนั้น มุ่งเน้นเรื่องการปราบปรามการค้ายาเสพติดเป็นสำคัญ ดังนั้นการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่ในระยะแรก จึงเน้นไปที่การแสวงหาความร่วมมือจากรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหายาเสพติด อันเป็นปัญหาเร่งด่วนของไทย ส่วนยาเสพติดนั้น มีหลักฐานแจ้งว่าฐานการผลิตอยู่ที่ประเทศพม่าโดยเฉพาะชายแดนไทยซึ่งติดต่อกับรัฐฉานของพม่า การแก้ไขปัญหายาเสพติดจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องขอความร่วมมือจากรัฐบาลพม่า แต่การที่จะหว่านล้อมให้รัฐบาลพม่าให้ความร่วมมือกับรัฐบาลไทย ในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นนั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน เพราะปัญหายาเสพติดในพมามีที่มาที่ไปที่ซับซ้อนและผูกติดกับปัญหาการเมืองภายในอันสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อย และปัญหาเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงต้องเร่งสานความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่าเพื่อขอความร่วมมือในการแก้ไขปัญหายา เพื่อให้อาการพม่าเกิดความไว้วางใจรัฐบาลไทยและให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง และเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีกับรัฐบาลพม่า สิ่งแรกที่รัฐบาลไทยจำเป็นต้องทำคือการทำความเข้าใจกับรัฐบาลพม่า

ในเรื่องกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ซึ่งในสมัยของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นั้น มีกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ยังคงต่อสู้กับรัฐบาลพม่าอยู่น้อยกลุ่มมาก* ฉะนั้น รัฐบาลไทย จำเป็นต้องแสดงจุดยืนที่ชัดเจนว่า มีนโยบายอย่างไรต่อกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มเหล่านี้ และเพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจกับรัฐบาลพม่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงได้ประกาศนโยบายอย่างชัดเจนว่า “ต้องเลิกสู้กันชน” อันหมายถึงการยกเลิกการให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทย-พม่าอย่างสิ้นเชิง ในปี ค.ศ. 2001

ในส่วนของกองกำลังชนกลุ่มน้อย กลุ่มที่ยังคงต่อสู้กับรัฐบาลพม่าตามบริเวณชายแดนไทยนั้น มีสถานภาพที่อ่อนแอลงอย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่ม KNU เพราะการสูญเสียฐานที่มั่นให้กับกองกำลังพม่า ในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 เป็นต้นมา ทำให้กลุ่มนี้ไม่สามารถรวมตัวกันได้แข็งแกร่งดังเดิม และในปัจจุบันได้กลายสภาพเป็นเพียงกลุ่มกองโจรกลุ่มเล็กกลุ่มน้อยที่ตระเวนอยู่ในเขตรัฐกะเหรี่ยง และบริเวณชายแดนไทย โดยต่อสู้กับทหารพม่าในลักษณะซุ่มโจมตี แต่ไม่มีฐานที่มั่นที่สำคัญอีกต่อไป เพราะได้ถูกทหารพม่าทำลายลงแล้วอย่างสิ้นเชิง กองกำลังกะเหรี่ยง KNU จึงไม่ใช่กองกำลังที่มีแสนยานุภาพที่จะท้าทายหรือต่อสู้กับกองทัพพม่าได้อีกต่อไป ทางออกของ KNU ในอนาคตคือ การต่อสู้ทางการเมืองแทนที่จะเป็นการต่อสู้ด้วยกำลังรบดังที่เคยเป็นมาในอดีต และการต่อสู้ทางการเมืองก็คือการเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าเพื่อหาข้อตกลงเบื้องต้นก่อนที่จะเจรจาด้านการบริหารรัฐกะเหรี่ยงต่อไป หน้าที่ของรัฐบาลไทยต่อกรณีนี้คือการอำนวยความสะดวกเพื่อจัดให้มี

* มีเพียงกองกำลังแห่งชาติกะเหรี่ยง(KNU) กองกำลังแห่งชาติคะยาห์ (KNPP) และกองกำลังกองทัพ
รัฐฉาน (SSA)

การเจรจาระหว่างรัฐบาลพม่ากับผู้แทนกองกำลังชนกลุ่มน้อย KNU พร้อมไปกับการดูแลผู้หนีภัยชาวกะเหรี่ยง ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศไทยจำนวนกว่า 100,000 คน ก่อนที่จะเดินทางกลับพม่าเมื่อสถานการณ์สงบในอนาคต กองกำลัง KNU ในยุคของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงไม่อยู่ในสถานะที่ก่อให้เกิดความคลางแคลงใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าอีกต่อไป เพราะกองกำลัง KNU ไม่มีความสามารถในการต่อสู้ทางปฏิบัติการด้านทหารกับกองทัพพม่าเฉกเช่นที่เคยทำมาในอดีตอีกต่อไปแล้ว

ส่วนกองกำลังคะยาห์ (KNPP) ก็มีสภาพเช่นเดียวกัน และในปัจจุบันไม่ปรากฏการสู้รบระหว่างกองกำลัง KNPP กับทหารพม่าอย่างรุนแรงต่อไป เพราะกำลังรบของ KNPP น้อยลงและอ่อนด้อยมากกว่า KNU ผู้นำกองกำลังของกลุ่มคะยาห์ (KNPP) ในปัจจุบันจึงมีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงบ้านปางควาย/ปางแทรกเตอร์เท่านั้น และหากสถานการณ์ภายในพม่าเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ผู้หนีภัยเหล่านี้ก็จะเดินทางกลับประเทศพม่าต่อไป

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า กองกำลังชนกลุ่มน้อยทั้งกลุ่ม KNU และ KNPP ในปัจจุบันนี้ไม่มีแสนยานุภาพใดๆ ที่จะลุกขึ้นมาต่อสู้กับรัฐบาลพม่าได้ และทางเลือกในอนาคตจึงอยู่ที่การต่อสู้ทางการเมือง โดยมีจุดเริ่มต้นจากการเข้าสู่กระบวนการ “หยุดยิง” กับรัฐบาลพม่าก่อนที่จะมีการเจรจาต่อรองถึงการแบ่งสรรอำนาจในการบริหารรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะยาห์ต่อไปในอนาคต หากพิจารณาสถานภาพและศักยภาพของกองกำลังทั้งสองในลักษณะนี้จะพบว่า ไม่อยู่ในลักษณะของการเป็น “แนวกันชน” ได้อีกต่อไปไม่ว่าจะเป็นในทาง “กายภาพ” หรือ “ศักยภาพ” เพราะทาง “กายภาพ” นั้นกองกำลัง KNU และ KNPP ไม่หลงเหลือพื้นที่อิทธิพลภายในพม่าอีกต่อไปแล้ว เนื่องจากทหารพม่าได้เข้าควบคุมเกือบทุกพื้นที่ ในทางศักยภาพ กองกำลังทั้งสองปราศจากกำลังพลและกำลังอาวุธที่ทัดเทียมกับกองทัพพม่า จึงไม่มีศักยภาพด้านกำลังรบอีกต่อไป และสถานการณ์ในลักษณะนี้ได้ทำให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยจำเป็นต้องปิดบทบาท “แนวกันชน” ให้กับรัฐไทยไปโดยปริยาย แม้ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะไม่ประกาศยกเลิก “แนวกันชน” ก็ตาม

ภาพรวมของนโยบายไทยต่อชนกลุ่มน้อยและผู้หนีภัยจากการสู้รบ

หากพิจารณาภูมิหลังของความสัมพันธ์ไทย-พมานับตั้งแต่ไทยเปิดสัมพันธ์กับพม่าอย่างเป็นทางการในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1947 จนถึงปัจจุบันจะพบว่าความสัมพันธ์นั้นมีลักษณะหลากหลายด้วยกัน โดยเริ่มต้นจากการสถาปนาความสัมพันธ์ฉันมิตร มีการแลกเปลี่ยนทางการทูตอย่างเป็นทางการ หากแต่ในความเป็นมิตรนั้นยังคงมีระยะห่าง ซึ่งเมื่อเทียบกับความสัมพันธ์กับ

ประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอาทิเช่น ลาว กัมพูชา หรือมาเลเซีย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะปมทางประวัติศาสตร์ที่ไทยเคยเสียกรุงให้กับพม่า จึงทำให้ทัศนคติของไทยต่อพม่าเป็นไปในเชิงลบ ความสัมพันธ์จึงค่อนข้างจะห่างเหินในระดับของรัฐบาล ในส่วนของประชาชนโดยทั่วไปซึ่งมีองค์ความรู้เกี่ยวกับประเทศพม่าค่อนข้างน้อยเมื่อผสมเข้ากับอคติต่อพม่าในฐานะประเทศที่เคยเป็นศัตรูกันมาในอดีต ทำให้ขาดแรงจูงใจในระดับของประชาชนในการที่จะทำความรู้จักพม่าเพิ่มเติม การคบค้าสมาคมหรือการไปมาหาสู่จึงมีไม่มากนัก และเมื่อพม่าเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบประชาธิปไตยไปสู่ระบบสังคมนิยมวิธีพม่าในปี ค.ศ.1962 ทำให้รัฐบาลไทยถอยห่างออกจากประเทศพมามากยิ่งขึ้น เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ 1960 จนถึงทศวรรษที่ 1980 เป็นช่วงที่อยู่ในยุคของสงครามเย็นโลกแบ่งออกเป็นสองขั้วคือเสรีนิยมและคอมมิวนิสต์ สำหรับรัฐบาลไทยซึ่งอยู่ในขั้วเสรีนิยมจึงมีความหวาดระแวง “สังคมนิยม” ด้วยว่ามีความลุ่มลึกลับคล้ายคลึงไปทางคอมมิวนิสต์ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่สัมพันธ์ภาพระหว่างไทยกับพม่าตั้งแต่ปีค.ศ. 1962 จวบจนถึงปีค.ศ.1988 จะเป็นไปอย่างเหินห่าง

นอกเหนือจากความเป็นประเทศสังคมนิยมของพม่าแล้วอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้ไทยเหินห่างจากพม่าเกิดจากนโยบายของพม่าเอง นโยบายต่างประเทศของพม่าเน้นในเรื่องของ “ความเป็นกลาง” มาตั้งแต่การสถาปนาประเทศในปีค.ศ. 1948 แต่เมื่อพม่าเปลี่ยนการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยมในปีค.ศ. 1962 เป็นต้นมา นโยบายเป็นกลางของพม่าออกมาในรูปแบบของการโดดเดี่ยวประเทศจากชุมชนโลก พม่าติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศน้อยมาก ไม่ว่าจะเป็นประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ หรือภูมิภาคเดียวกัน ปัจจัยภายในของพม่าจึงเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้ไทยกับพม่าติดต่อกันน้อยลงในระดับของรัฐบาล

ในขณะที่สัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลค่อนข้างห่างเหิน แต่ในภาคประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในบริเวณชายแดนนั้นกลับพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนของสองฝั่งฝากในหลายมิติด้วยกันอาทิเช่นในมิติของสังคม ทั้งนี้เนื่องเพราะประชาชนในบริเวณชายแดนต่างเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน อันได้แก่กะเหรี่ยง คะยาห์ มอญ และไทใหญ่ หมู่บ้านตามตะเข็บชายแดนทั้งสองประเทศต่างเป็นพี่น้องร่วมเผ่าพันธุ์ และชาติพันธุ์ การไปมาหาสู่ระหว่างประชาชนในเขตนี้จึงเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ ด้วยสาเหตุนี้เองจึงทำให้ปรากฏการณ์ของชาวบ้านที่หลบหนีการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยเข้ามาพำนักอยู่ในเขตประเทศไทยเป็นการชั่วคราวในช่วงฤดูแล้งของทุกปี เป็นปรากฏการณ์ที่ปกติและไม่ถูกต่อต้านจากภาครัฐไทยแต่อย่างใด เพราะเมื่อหมดฤดูการสู้รบ ชาวบ้านที่เป็นชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็จะพากันอพยพกลับถิ่นฐานบ้านเรือนของตนเอง

มิติที่สองของความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นได้แก่มิติทางเศรษฐกิจประชาชนพม่าตามตะเข็บชายแดนหรือในอาณาบริเวณชายแดน จะมีการค้าขายกับพ่อค้าไทยในบริเวณชายแดน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมวิถีพม่าที่โอนกิจการต่างๆ เข้าเป็นของรัฐ ดังนั้น รัฐพม่าจึงไม่มีผู้ประกอบการที่เป็นเอกชน เมื่อกิจการทุกอย่างเป็นของรัฐ จึงขาดแรงจูงใจในการผลิตอุตสาหกรรมต่างๆ ผลลัพธ์ก็คือทำให้สินค้าประเภทอุปโภคและบริโภคภายในประเทศขาดแคลน พ่อค้าพม่าจึงลักลอบทำการค้ากับพ่อค้าไทยในบริเวณชายแดนเพื่อจัดหาสินค้าไปป้อนตลาดมืดในพม่า ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่ตลาดสินค้าในเขตชายแดนไทย อาทิเช่น ตลาดที่แม่สอด (จังหวัดตาก) ตลาดที่แม่สาย (จังหวัดเชียงราย) หรือตลาดระนอง(จังหวัดระนอง) จะกลายเป็นแหล่งการค้าบริเวณชายแดนไทย-พม่าที่สำคัญ

เส้นทางการลำเลียงสินค้าระหว่างไทย-พม่าในหลายเขตผ่านชุมชนชนกลุ่มน้อย เนื่องจากถิ่นฐานที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้อยู่ตามบริเวณชายแดน ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ต่อสู้กับรัฐบาลพม่าอาศัยเป็นช่องทางในการเก็บภาษีกองคาราวานสินค้าเหล่านี้ กองกำลังบางกลุ่ม อาทิเช่น กองกำลังกะเหรี่ยง KNU ยังอาสาเป็นกองคุ้มกันคาราวานสินค้า หรือรับจ้างขนสินค้าเอง รายได้ที่เกิดขึ้นจากการค้าชายแดน ทำให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มีจำนวนมหาศาล และสามารถนำไปบำรุงกองกำลังให้เติบโตและเพิ่มความแข็งแกร่งได้

ความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่นทั้งมิติสังคมและเศรษฐกิจ ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ตามบริเวณชายแดนไทย-พม่าและภาคสังคมของไทยจึงเป็นความสัมพันธ์ที่แนบแน่นและมีพลวัตมากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า ในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นนี้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงและนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อรัฐบาลสังคมนิยมของพม่า ที่มีความต้องการจะรักษาระยะห่างจากพม่า การมีกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อย และมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อไทยในบริเวณชายแดนจึงเป็นสิ่งที่ดี และถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะไม่ได้กำหนดเป็นนโยบายความมั่นคงที่ชัดเจน หากแต่ในภาคปฏิบัติแล้ว รัฐบาลไทยค่อนข้างให้ความสำคัญกับกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย ตามบริเวณชายแดนไทยอยู่ไม่น้อย

ดังนั้นหากจะย้อนไปดูความสัมพันธ์ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ.1948-ค.ศ. 1962 และช่วงปีค.ศ.1962-ค.ศ. 1988 จะพบว่ารัฐบาลไทยยังคงรักษาบทบาทของความมีเมตตาจิตและความยืดหยุ่นต่อชนกลุ่มน้อยค่อนข้างสูงและถึงแม้ว่าจะเพิ่มความเข้มงวดกับกองกำลังติดอาวุธของชนกลุ่มน้อยที่บางช่วงเวลาอาศัยช่องว่างทางอำนาจเข้ามาตั้งรกรากอยู่ในเขตไทย แต่เจ้าหน้าที่ของไทยก็จะทำการกวาดล้างมิให้สามารถซ่อนสุมกำลังพลในประเทศไทยได้ โดยทำการผลักดันส่วนที่เป็นกองกำลังออกไป หากแต่ให้ความช่วยเหลืออนุเคราะห์กลุ่มที่เป็นประชาชนที่หนีร้อนมาพึ่งเย็น และปัจจัยหลักที่กำหนดนโยบายและท่าทีของไทยที่มีต่อชนกลุ่มน้อยก็คือนโยบายความมั่นคงของไทย

นั่นเอง โดยสรุปก็คือรัฐบาลไทยให้ความเมตตาแก่กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยตามบริเวณไทยค่อนข้างมาก เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้เอื้อประโยชน์แก่รัฐไทยทั้งด้านเศรษฐกิจบริเวณชายแดนและตอบสนองนโยบายความมั่นคงของไทยได้เป็นอย่างดี

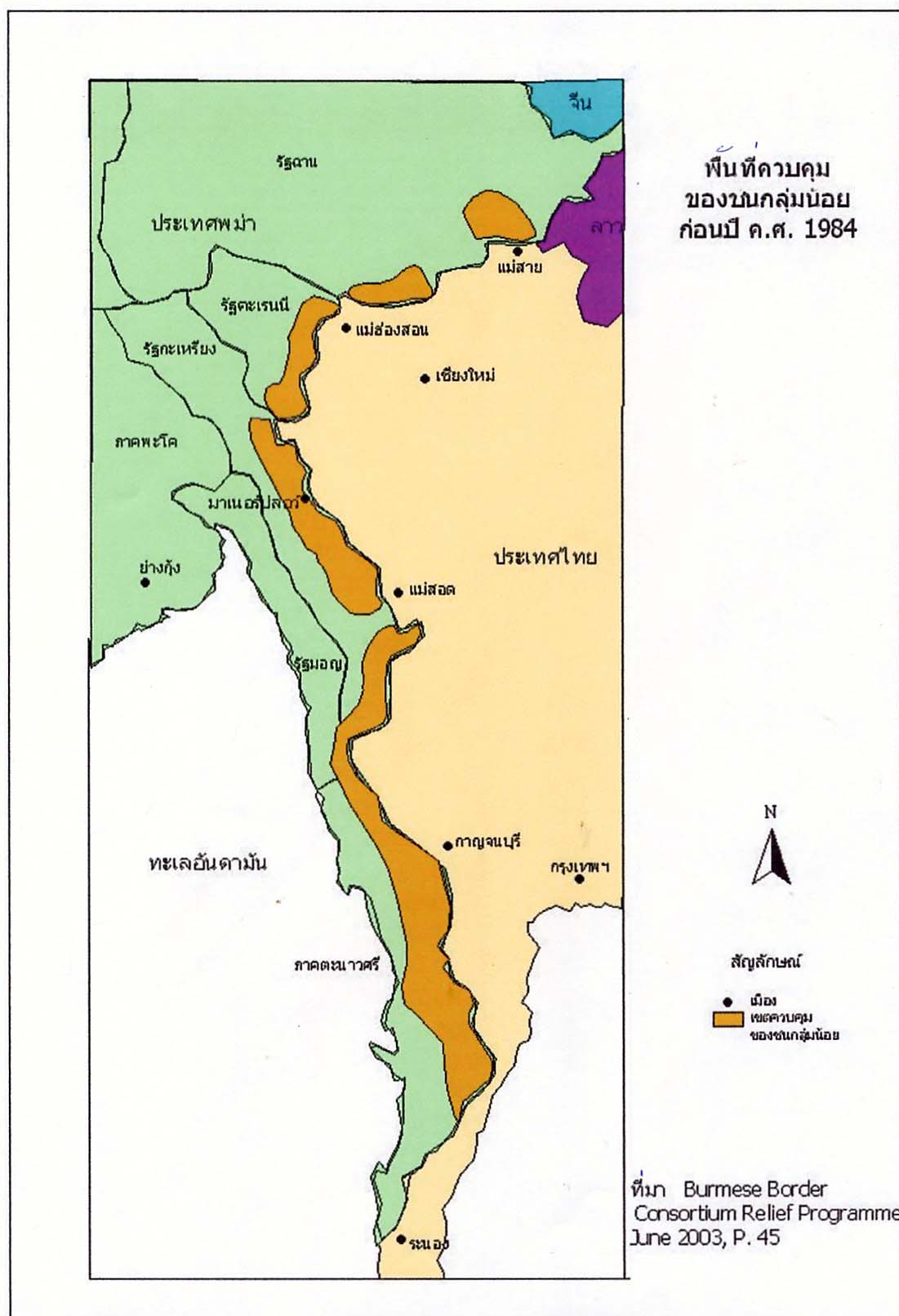
เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงในปลายทศวรรษที่ 1980 สถานการณ์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เริ่มเปลี่ยนโฉมหน้าไปจากเดิม การแบ่งค่ายเป็นค่ายเสรีนิยมและค่ายคอมมิวนิสต์หมดสิ้นลง ประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาคเริ่มจับกลุ่มเป็นภาคีและพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจร่วมกันมากยิ่งขึ้นในรูปแบบของความสัมพันธ์แบบพหุภาคีและทวิภาคีด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยก็พัฒนาอยู่ในกรอบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในรูปแบบนี้ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่รัฐบาลไทยในช่วงปี 1989 (ตรงกับรัฐบาลสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) จะสานความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในอนุภูมิภาคด้านเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีไทยในช่วงปี ค.ศ.1988-1991 เจ้าของสโลแกน “เปลี่ยนสนามรบให้เป็นตลาดการค้า” โดยนัยก็คือไทยจะชูประเด็นเศรษฐกิจนำหน้าความมั่นคง ลดความขัดแย้งทางด้านการสู้รบและหันไปแสวงหาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจจากต่างประเทศแทนให้มากยิ่งขึ้น นโยบายต่างประเทศในช่วงสมัยนี้จึงถูกปรับให้เข้ากับนโยบายการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ใหม่ของโลกยุคหลังสงครามเย็น

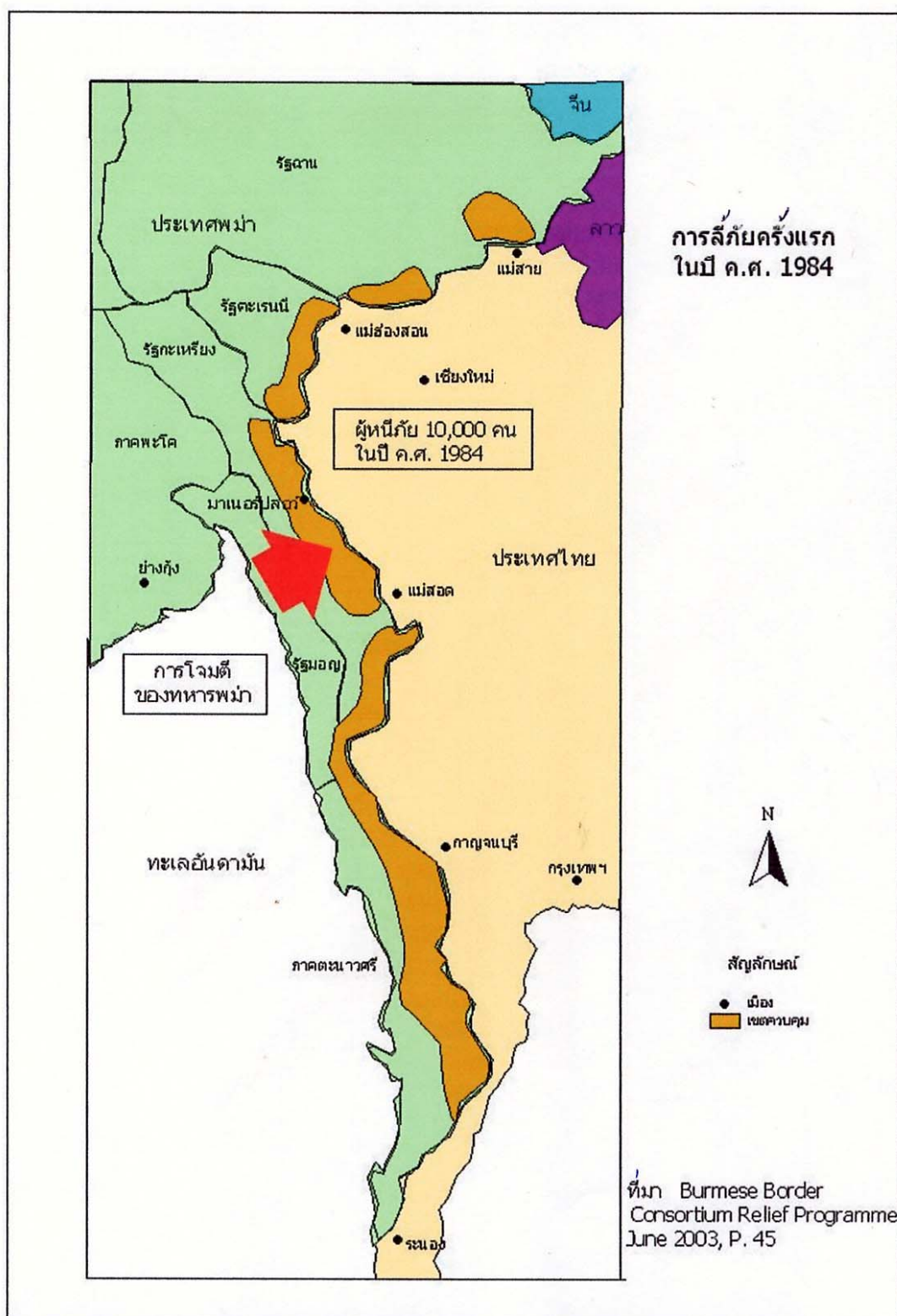
เมื่อรัฐบาลไทยหันไปแสวงหาความร่วมมือกับรัฐบาลพม่ามากยิ่งขึ้น ทำให้รัฐบาลไทยต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลพม่าด้วยเช่นกัน ซึ่งรัฐบาลพม่าเองก็ได้แถลงไว้ชัดเจนว่า นโยบายที่สำคัญของพม่าคือนโยบายความมั่นคงซึ่งเป็นนโยบายที่พม่าให้ความสำคัญมากกว่านโยบายเศรษฐกิจและสาระสำคัญของนโยบายความมั่นคงของพม่า คือความเป็นเอกภาพ การธำรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นปึกแผ่นของประเทศไม่ให้มีการแตกแยกในส่วนของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นของรัฐบาลพม่าที่จะต้องทำการกวาดล้างกองกำลังชนกลุ่มน้อย หรือหาทางทำให้กองกำลังเหล่านี้เข้ามาสวามิภักดิ์ต่อรัฐบาลด้วยการยกเลิกกองกำลัง และยอมรับในอำนาจบริหารของรัฐบาลกลางที่อย่างกึ่งกล่าวโดยย่อก็คือหากรัฐบาลไทยต้องการจะประสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่า รัฐบาลไทยก็ต้องยอมรับในเรื่องนโยบายชนกลุ่มน้อยของพม่าด้วยนั่นเอง

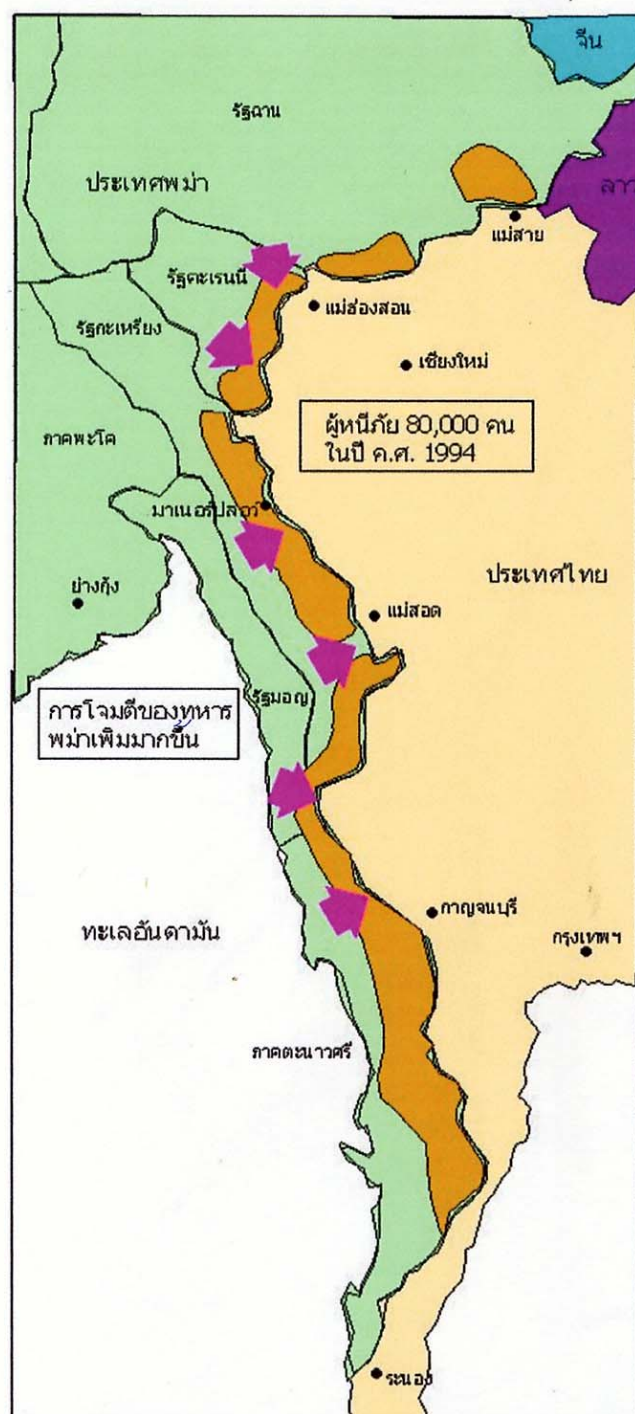
เมื่อเป็นเช่นนั้นนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในช่วงตั้งแต่ปีค.ศ. 1988 เป็นต้นมา จวบจนถึงปัจจุบัน จึงให้ความสำคัญกับการสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าที่อย่างกึ่งและในขณะเดียวกันก็เพิ่มความระมัดระวังในบริเวณชายแดนไทย-พม่ามากยิ่งขึ้นโดยการป้องกันมิให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยเข้ามาอาศัยในการชงสมผู้คนได้ แม้ในทางนโยบายแล้วก็ได้มีความแตกต่างไปจากรัฐบาลก่อนหน้านี้หากแต่ในภาคปฏิบัติซึ่งเคยมีความยืดหยุ่นในการให้ความอนุเคราะห์และความช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อยที่เป็นชาวบ้านที่หนีภัยเข้ามาในเขตไทยค่อนข้างมากนั้นก็เริ่มจะมีความเข้มงวดขึ้น ทำให้

การเข้าออกผ่านพรมแดนเริ่มสะดวกและมีระเบียบการมากขึ้น รัฐบาลไทยเริ่มให้ความระมัดระวังกับการที่ชนกลุ่มน้อยที่จะเข้ามาอาศัยอยู่ภายในประเทศ มีการจัดพื้นที่ให้อยู่เป็นที่เป็นทาง มีการควบคุมมิให้มีเสรีภาพในการเดินทางเข้ามาในพื้นที่ชั้นในของไทย ปรากฏการณ์ของนโยบายที่เข้มงวดนี้ได้แก่การจัดพื้นที่พักพิงชั่วคราวไว้รองรับชาวบ้านผู้หนีภัยการสู้รบเข้ามา การกำหนดสถานภาพไว้ชัดเจนว่า "ผู้หนีภัยจากการสู้รบ" พร้อมกับการกำหนดนโยบายต่อบุคคลกลุ่มนี้ว่าจะทำการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบในพม่าสิ้นสุดลง ภารกิจของรัฐบาลไทยในปัจจุบันคือการควบคุมจำนวนของผู้หนีภัยจากการสู้รบมิให้เพิ่มขึ้น การป้องกันตามแนวชายแดนไทยมิให้มีการอพยพของผู้คนข้ามเขตแดนอย่างเสรี พร้อมๆ กับการดำเนินการประสานงานกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ตกค้างในประเทศเป็นจำนวนเกือบ 200,000 คน ให้เดินทางกลับมาตุภูมิอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี อีกทั้งยังสนับสนุนให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า เจริญยาศึก (ceasefire) กับรัฐบาลพม่า ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาความเข้าใจผิดว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อย

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่านโยบายต่างประเทศของไทยได้ปรับเปลี่ยนไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายความมั่นคงของรัฐบาลพม่า ทั้งที่โดยจะตั้งใจหรือไม่ก็ตาม รัฐบาลไทยได้เข้าไปช่วยแก้ไขปัญหากองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นกลุ่มปรปักษ์กับรัฐบาลพม่าให้หันเหเข้าสู่กระบวนการปรองดองกับรัฐบาลกลางที่ย่างกุ้ง การเลือกที่จะประสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าทำให้รัฐบาลไทยต้องเข้มงวดกับชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่าไปโดยปริยาย







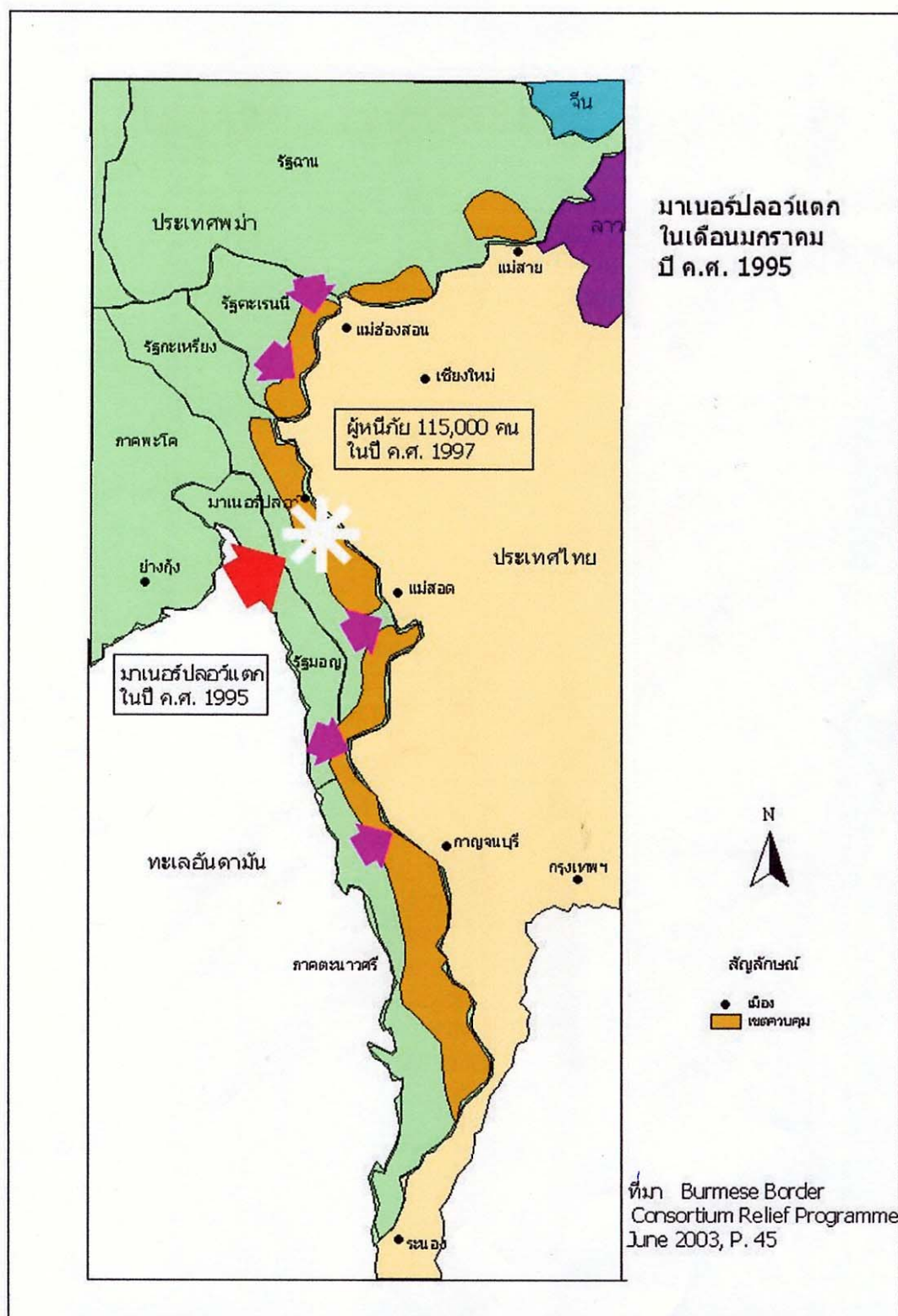
พื้นที่ที่ถูก
ทหารพม่าโจมตี

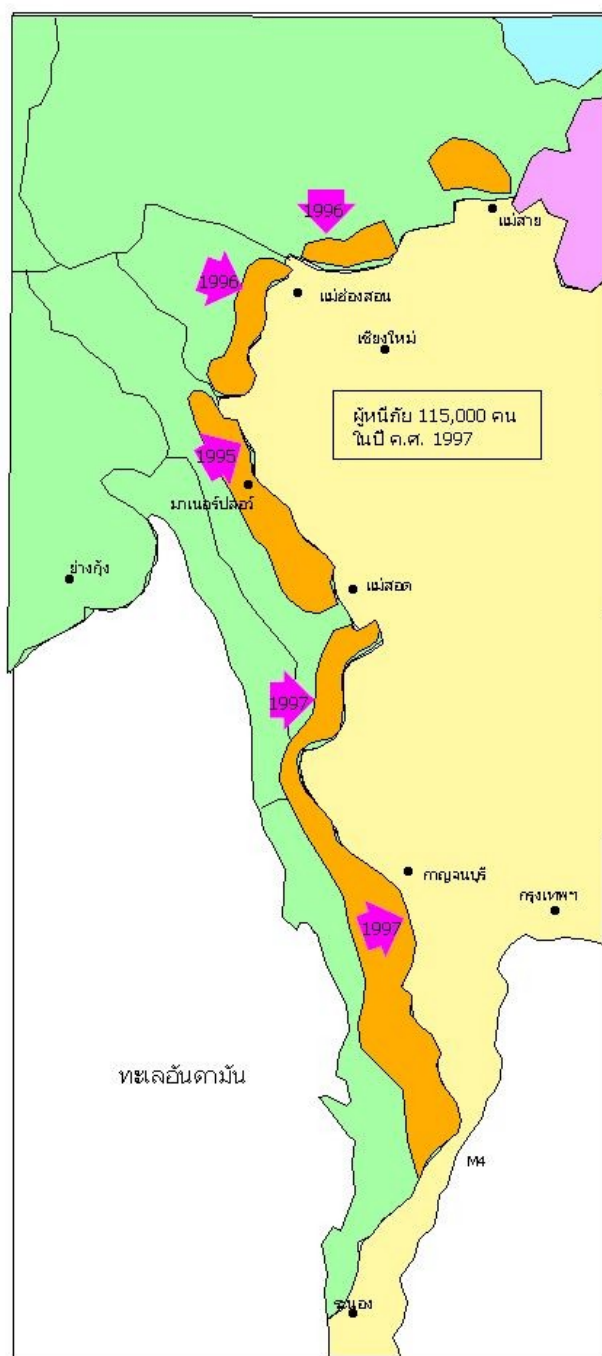


สัญลักษณ์

- เมือง
- เขตควบคุมของชนกลุ่มน้อย

ที่มา Burmese Border
Consortium Relief Programme
June 2003, P. 45





ปี ค.ศ. 1995 - 1997
พื้นที่กั้นชนแดน



สัญลักษณ์

- เมือง
- เขตควบคุม

ที่มา Burmese Border
Consortium Relief Programme

บทที่ 3

นโยบายผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว : สถานการณ์และสภาพปัญหา

1. นโยบายของรัฐบาลไทยในการบริหารจัดการเกี่ยวกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

1.1 การกำหนดสถานภาพ

รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดสถานภาพของกลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยด้วยสาเหตุของการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” (Displaced Persons from Fighting)¹ นอกจากนี้ยังกำหนดว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้เข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Entrant) ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522² และในการนี้ คณะรัฐมนตรีไม่เคยมีมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบพักอาศัยอยู่เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มีเพียงมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแนวทางปฏิบัติที่ผ่อนปรนให้อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์การสู้รบยุติลง หากผู้หนีภัยจากการสู้รบลักลอบออกนอกพื้นที่ควบคุมจะถูกจับกุมดำเนินคดีข้อหาเป็นบุคคลต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง³

ผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ จึงไม่มีฐานะเป็นผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย (Refugee) แต่รัฐบาลไทยยินยอมให้อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยได้ และยอมให้องค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนต่างๆ เข้าไปช่วยเหลือดูแลโดยมีข้อผ่อนผันและเงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลกลุ่มนี้ 3 ประการคือ⁴

1. ยอมให้อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามชายแดนเข้ามาประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของมนุษยธรรม

¹ ประกิจ กันยาบาล, ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต, หน้า 13.

² กระทรวงมหาดไทย, หนังสือด่วนมาก ที่ มท 0205.3/7834 เรื่อง “หารือแนวทางปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า,” (29 มิถุนายน 2543) อ้างใน นคร ศิวลิย์, หน้า 28.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

⁴ ประกิจ กันยาบาล, ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต, หน้า 14.

2. ผู้หนีภัยจากการสู้รบดังกล่าวนี้ ต้องอยู่ในพื้นที่ที่ประเทศไทยจัดให้เท่านั้น และสถานที่นั้นเป็นเพียงพื้นที่พักพิงชั่วคราว (Temporary Shelter) มิใช่ศูนย์ผู้อพยพ (Refugee Camp)

3. เมื่อการสู้รบในประเทศของตนสิ้นสุดลงหรือเมื่อภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยดังกล่าวผ่านพ้นไป ผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องเดินทางกลับประเทศของตนทันที โดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวก และช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและอย่างมีเกียรติ

ผู้ลี้ภัย (Refugee)

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugee – UNHCR) ได้ให้คำอธิบาย “ผู้ลี้ภัย” ว่าเป็นผู้ที่ต้องตกเป็นผู้รับเคราะห์ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 และพิธีสารต่อท้ายปี ค.ศ. 1967 ซึ่งได้นิยามผู้ลี้ภัยว่าเป็นบุคคลที่มีความหวาดกลัวที่น่าเชื่อถือว่าจะถูกประหัตประหารด้วยเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคม หรือมีแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งอยู่นอกประเทศที่ตนถือสัญชาติ และไม่สามารถหรือเนื่องจากความหวาดกลัว จึงไม่เต็มใจที่จะอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของประเทศนั้น⁵

ผู้ลี้ภัยในความหมายของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967⁶

เนื่องจากได้เกิดสถานการณ์เกี่ยวกับการอพยพขึ้นในหลายภูมิภาคทั่วโลก จึงได้มีการตกลงยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยในการประชุม ณ กรุงเจนีวา ปี ค.ศ. 1951 ซึ่งเท่ากับประเทศสมาชิกได้ยอมรับสถานภาพของผู้ลี้ภัยแล้วนั่นเอง โดยในระยะแรกได้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับ เฉพาะผู้ลี้ภัยในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 แต่ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานตามอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ออกไปอีก โดยมีพิธีสารต่อท้ายเมื่อปี ค.ศ. 1967 ทำให้ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นใหม่ทุกประเทศสามารถได้รับความคุ้มครองจากอนุสัญญานี้โดยไม่จำกัดเวลา

⁵ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, “20 คำถามและคำตอบเกี่ยวกับ UNHCR,” (ไม่ระบุปีที่จัดพิมพ์), หน้า 1.

⁶ สมพงษ์ ชูมาก และ อรณี นวลสุวรรณ, “ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ทำที่และการปฏิบัติของประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศ” หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับที่ 1 โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 36-38.

ผู้ลี้ภัยในความหมายของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ได้กำหนดคุณสมบัติพื้นฐานไว้ 4 ประการ ดังนี้⁷

1. บุคคลเหล่านั้นอยู่นอกประเทศอันเป็นถิ่นกำเนิด (They are outside their country of origin)
2. บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถหรือไม่ประสงค์ที่จะรับการปกป้องจากประเทศนั้น ๆ (Unable or unwilling to avail themselves of the protection of that country or return there)
3. ความสามารถหรือไม่ประสงค์ที่วั้นั้น เป็นเหตุมาจากความกลัวอย่างมีเหตุผลที่จะถูกทำลายล้างประหัตประหาร (Attributable to a well-founded fear of being persecuted)
4. ความกลัวที่จะถูกประหัตประหารดังกล่าวนี้ ต้องเป็นเหตุมาจากเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกกลุ่มเฉพาะสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง (Race, Religion, Nationality, Membership of a particular social group or Political option)

สถานภาพของผู้ลี้ภัยได้ถูกกำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 แต่สิทธิในการกำหนดสถานภาพและสิทธิอื่นๆ จะได้รับการปฏิบัติก็ต่อเมื่อรัฐให้ที่พักพิงและได้ปฏิบัติตามพันธกรณีและหลักมนุษยธรรม ซึ่งเป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐที่ให้ที่พักพิงจะพิจารณาตามปกติ ประเทศส่วนใหญ่จะยอมรับผู้ลี้ภัยก็ต่อเมื่อผู้ลี้ภัยกำลังถูกประหัตประหาร หรือมีเหตุอันเชื่อได้อย่างปราศจากความสงสัยว่าความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายผู้นั้นกำลังถูกคุกคามหรือไม่ได้รับความปลอดภัยในประเทศของตน⁸

ในกรณีของประเทศไทยถึงแม้จะเป็นสมาชิกสหประชาชาติ แต่ไม่ได้เป็นสมาชิกภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967 ประเทศไทยมีนโยบายชัดเจนในการกำหนดสถานภาพของผู้ที่ทำการอพยพเข้ามาในประเทศไทยที่เป็นกลุ่มใหญ่ที่ไม่มีสถานภาพผู้ลี้ภัยและได้หลีกเลี่ยงที่จะใช้คำว่าผู้ลี้ภัยมาโดยตลอด เช่น เรียกผู้ที่เดินทางมาจากประเทศกัมพูชา เวียดนาม และลาว ว่าเป็น “ผู้อพยพชาวอินโดจีน” เรียกชาวพม่า กะเหรี่ยง มอญ ที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2519 (ค.ศ. 1976) ว่า “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” พร้อมทั้งมีนโยบายต่อบุคคลกลุ่มนี้ คือ การปฏิบัติที่ดำเนินไปโดยมิได้ขัดกับกฎหมายไทยและ

⁷ Guy S. Goodwin, “The Refugee in International Law,” (Oxford : Gill-Claredon, press, 1985), p. 13. อ้างใน ประกิจ กันยาภิบาล, หน้า 8.

⁸ นคร ศิวลิย, อ้างแล้ว, หน้า 29.

กฎหมายระหว่างประเทศ การช่วยเหลือใดๆ ให้เป็นไปโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม เท่าที่จำเป็นเท่านั้น⁹

สาเหตุสำคัญที่รัฐบาลไทยไม่ให้อาณานิคมผู้ลี้ภัยต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ คือ เห็นว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบยังไม่ได้ตัดขาดจากสัญชาติเดิม และยังสามารถส่งกลับมาตุภูมิได้ อีกทั้งยังถือว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เข้ามาแสวงหาที่พำนักในประเทศไทยเป็นผู้หลบหนีเข้าประเทศไทยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่เนื่องจากมีผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นจำนวนมาก และสาเหตุของการหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย เป็นการหนีภัยการสู้รบโดยแท้จริง ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามหลักของศีลธรรมและมนุษยธรรม สภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยผ่อนผันไม่นำกฎหมายคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้อย่างเคร่งครัด คงมีแต่การจำกัดบริเวณผู้หนีภัยจากการสู้รบให้อยู่ในพื้นที่ที่จัดให้เท่านั้น และหากลักลอบหนีออกจากพื้นที่ทางราชการจัดไว้ให้ ก็จะต้องถูกจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

ผู้หนีภัยจากการสู้รบจึงไม่ได้มีสิทธิเช่นเดียวกับสิทธิของผู้ลี้ภัยตามที่ UNHCR ได้กำหนดไว้ หากแต่จะได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักมนุษยธรรม**ที่จะไม่ถูกขับไล่ ส่งกลับ หรือผลักดันกลับไปยังชายแดน** ได้รับที่พำนักอาศัยที่ให้ความปลอดภัยได้รับการปฏิบัติเช่นคนของชาตินั้น (National treatment) เช่น เสรีภาพในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา สิทธิในศิลปกรรม ทรัพย์สิน การศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำหรับสิทธิที่จะได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most favorable treatment) เช่นสิทธิในการร่วมสมาคม การจ้างแรงงาน สิทธิที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ ซึ่งไม่ว่ากรณีใด จะไม่น้อยกว่าคนต่างชาติโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน (Treatment as favorable as possible) เช่น สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ การประกอบธุรกิจส่วนตัว ที่อยู่อาศัย อิสรภาพในการเคลื่อนย้าย และเอกสารในการเดินทาง ยังถูกจำกัดอยู่เนื่องจากไม่สามารถออกจากพื้นที่พักพิง และถือว่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวของประเทศไทยที่จะให้สิทธิหรือดำเนินการใดๆ UNHCR เป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือสังเกตการณ์ ประสานงาน ท้าวมติในกรณีที่ประเทศไทยดำเนินการอันเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนเท่านั้น สิทธิและเสรีภาพที่แตกต่างไปจากผู้ลี้ภัยเพราะผู้ลี้ภัย

⁹ จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2520 ได้เรียกบุคคลที่อพยพมาจากประเทศพม่าอันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองว่า “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ซึ่งส่วนใหญ่จะอพยพเข้ามาในไทยในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในพม่าในปี ค.ศ. 1962 และมีการปราบปรามประชาชนที่มีความคิดทางการเมืองขัดแย้งกับฝ่ายรัฐบาล รัฐบาลไทยจึงให้ความอนุเคราะห์บุคคลเหล่านี้ให้อยู่ในประเทศไทย และได้ออกบัตรสีชมพูเพื่อเป็นการรับรองสถานภาพ โดยกำหนดว่าต้องเป็นประชาชนจากประเทศพม่าที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 บุคคลกลุ่มนี้มีประมาณ 16,602 คน (สำรวจปี พ.ศ. 2541) บุคคลกลุ่มนี้รัฐบาลไทยผ่อนผันให้สามารถขออนุญาตทำงานได้ แต่ต้องอยู่ในเขตควบคุม (สำนักกลางทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2541)

เสมือนว่าถูกตัดขาดจากประเทศของตนแล้ว ดังนั้น UNHCR จึงเข้าไปใช้สิทธิแทนเจ้าของสัญชาติ ในทางปฏิบัติมีเพียงไม่กี่ประเทศที่ยินยอมให้สหประชาชาติเข้าไปใช้สิทธิอย่างสมบูรณ์¹⁰

สิทธิของผู้ลี้ภัยที่ได้รับจนถึงในเบื้องต้นเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นและได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญา สถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ดังนี้คือ¹¹

- 1) สิทธิที่จะแสวงหาและพักพิงในประเทศอื่น ๆ เพื่อลี้ภัยจากการประหัตประหาร
- 2) สิทธิที่ไม่ถูกบังคับให้กลับคืนหรือถูกผลักดันกลับไปอาณาเขต ซึ่งผู้ลี้ภัยได้หนีมา
- 3) สิทธิที่จะกลับคืนถิ่น
- 4) สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

ประเทศที่ให้พักพิงมีพันธกรณีที่จะทำให้แน่ใจว่า ผู้ลี้ภัยใช้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย สอดคล้องกับที่ปรากฏในอารัมภบทของอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัยที่ระบุว่า “ผู้ที่ถูกบังคับให้ออกจากถิ่นกำเนิดและแสวงหาที่พักพิงที่อื่น ได้รับการรับรองว่าสามารถใช้สิทธิที่เป็นไปได้อย่างกว้างขวางที่สุด ดังที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน”

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะไม่ได้ให้สถานภาพผู้ลี้ภัยแก่ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ หากแต่การปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านี้ก็ไม่แตกต่างไปจากสิทธิที่ผู้ลี้ภัยพึงได้รับมากนัก ยกเว้นกรณีการจำกัดพื้นที่ให้คงอยู่ในที่พักพิงที่รัฐบาลไทยได้จัดสรรไว้ให้ หากแต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นก็มีการอนุญาตเป็นรายกรณี หากมีเหตุจำเป็นต้องออกจากพื้นที่เช่น การรับการอบรม หรือการรับการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลในท้องถิ่นในกรณีที่เจ็บป่วยขั้นร้ายแรง และคลินิกภายในพื้นที่พักพิงฯไม่สามารถให้การรักษายาบาลได้ ซึ่งรายละเอียดของการให้บริการแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้จะได้กล่าวถึงในช่วงต่อไป

1.2 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

หน่วยงานที่รับผิดชอบและมีส่วนรับผิดชอบเกี่ยวกับงานผู้หนีภัยจากการสู้รรมีอยู่ด้วยกัน 4 กระทรวงและหนึ่งหน่วยงานได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ

¹⁰ อ่างแล้ว, นคร ศิวสัย, หน้า 30-31.

¹¹ ธนะชาติ ปาลิยะเวทย์, “ปัญหาและลู่ทางในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน : ศึกษากรณีสถานการณ์พลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศพม่า,” วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2543, หน้า 104-109.

กระทรวงกลาโหม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) สภาความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย กระทรวงมหาดไทย โดยสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ร่วมกับกรมการปกครอง ในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลงานผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยจะมอบหมายให้นายอำเภอในทุกท้องที่มีพื้นที่พักพิงฯ นายอำเภอจะแต่งตั้งให้ปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าพื้นที่พักพิงฯ ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการและปกครองดูแลกิจการต่างๆ ภายในพื้นที่พักพิงฯ และประสานงานกับองค์กรเอกชนต่างชาติ (Non-Government Organization – NGO) ในส่วนของการ

ควบคุมดูแลความปลอดภัย มีอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) สังกัดกรมการปกครองเป็นผู้ดูแลความปลอดภัยภายในพื้นที่พักพิงฯ

ในส่วนของกระทรวงกลาโหมโดยกองทัพบกที่ 3 ซึ่งดูแลพื้นที่บริเวณภาคเหนือทำหน้าที่ในการดูแลความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า และความปลอดภัยบริเวณรอบนอกพื้นที่พักพิงฯ ในบริเวณภาคเหนือ กองทัพบกที่ 3 จะทำหน้าที่ดูแลพื้นที่พักพิงฯ จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดตาก ในขณะที่กองทัพบกที่ 1 โดยกองพลทหารราบที่ 9 (จังหวัดกาญจนบุรี) จะทำหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยในบริเวณชายแดนด้านตะวันตก และพื้นที่พักพิงฯ ในจังหวัดราชบุรี (พื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหิน) และจังหวัดกาญจนบุรี (พื้นที่พักพิงฯ บ้านต้นยาง) เป็นต้น ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศ จะทำหน้าที่ในการดูแลข้อตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ ในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบ

ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยกรมป่าไม้เป็นผู้ดูแลพื้นที่พักพิงฯ ที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนและเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า นอกจากนี้ ยังประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติในส่วนของการตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการดูแลกวดขันเรื่องคนเข้าเมืองผิดกฎหมายและลงโทษผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ลักลอบออกจากพื้นที่พักพิงฯ โดยทำการจับกุมและดำเนินคดีในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย และในบางกรณีทางหน่วยงานทหารก็จะประสานงานกับตำรวจตระเวนชายแดนในส่วนของลาดตระเวนพื้นที่บริเวณชายแดน เพื่อดูแลความปลอดภัยของประชาชนไทยและผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ

กลไกความร่วมมือระหว่างไทย-พม่า ในการพิจารณาปัญหาร่วมกันซึ่งรวมถึงเรื่องผู้หนีภัยจากการสู้รรมีดังนี้คือ

1. คณะกรรมาธิการร่วมไทย-พม่า ว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี (Joint Commission – JC) รัฐบาลไทยและพม่าได้ลงนามจัดตั้งคณะกรรมาธิการร่วมไทย-พม่า เมื่อเดือนมกราคม

1993 เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินความสัมพันธ์ทวิภาคีระหว่างกัน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วม โดยมีการประชุมร่วมครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 13-18 กันยายน 1993 ที่กรุงย่างกุ้ง คณะกรรมาธิการชุดนี้ จะทำหน้าที่ในการประชุมหารือร่วมกันในประเด็นที่เป็นปัญหาร่วมกันระหว่างไทย-พม่า

2. คณะกรรมการเขตแดนร่วม (Joint Boundary Committee – JBC) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1981 มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วม มีอำนาจหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับปัญหาเส้นเขตแดน

3. คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า (Regional Border Committee – RBC) ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1989 มีแม่ทัพภาคที่ 3 เป็นประธานฝ่ายไทย แม่ทัพภาคตะวันออกเฉียงใต้ หรือแม่ทัพภาคตะวันออกเป็นประธานฝ่ายพม่า มีหน้าที่ดูแลความมั่นคงตามแนวชายแดน

4. คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น (Township Border Committee –TBC) เป็นคณะกรรมการระดับอำเภอ และระดับ Township ของพม่า จะมีการประชุมร่วมกันเป็นประจำทุกเดือน โดยฝ่ายไทยจะมีนายอำเภอเป็นประธานและมีหน่วยงานในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สาธารณสุขอำเภอ ป่าไม้ และการศึกษา เป็นกรรมการ การประชุมจะผลัดกันเป็นเจ้าภาพระหว่างไทยกับพม่า

การประชุมในระดับ RBC และ TBC ส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นในระดับท้องถิ่น อาทิเช่น สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่า ที่เกิดขึ้น และสามารถแก้ไขหรือทำความเข้าใจกันได้ในระดับภาค หรือระดับท้องถิ่น หากเหตุการณ์มีความสำคัญและจะมีผลกระทบในระดับชาติจะต้องนำเข้าสู่ที่ประชุมระดับ JC ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานร่วม

1.3 การบริหารงานในระดับจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบหมายงานให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานผู้หนีภัยการสู้รบ แต่ละจังหวัดจะมีการบริหารงานที่คล้ายคลึงกันโดยยึดนโยบายเกี่ยวกับผู้หนีภัยจากการสู้รบที่กำหนดโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ

1. จังหวัดแม่ฮ่องสอน

จังหวัดแม่ฮ่องสอนได้กำหนดระเบียบการในการปฏิบัติงานในพื้นที่พักพิงฯ โดยแบ่งความรับผิดชอบในการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบ ตามคำสั่งจังหวัด/ศูนย์สั่งการชายแดนไทย-พม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่ 949/2541 เรื่องระเบียบปฏิบัติงานในพื้นที่ที่พักพิงชั่วคราวในจังหวัดแม่ฮ่องสอน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2541 โดยสรุปดังนี้

1.1 นายอำเภอท้องที่เป็นหัวหน้าศูนย์ควบคุมพื้นที่พักพิงฯ และได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงของอำเภอผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนรับผิดชอบในการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นประจำ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการ โดยมีหน้าที่ดังนี้คือ

- ก. อำนวยการและควบคุมการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบ มติ และนโยบายของทางราชการ
- ข. อำนวยการและสนับสนุนชุดควบคุมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ดูแลผู้หนีภัยการสู้รบ มิให้กระทำการใดๆ อันจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและหรือกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- ค. วางมาตรการมิให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบหลบหนีออกจากเขตพื้นที่พักพิงฯ
- ง. จัดระเบียบภายในพื้นที่พักพิงฯ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด
- จ. พิจารณาขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ฉ. อำนวยการควบคุมดูแลองค์กรเอกชน (NGOs) ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือในพื้นที่

1.2 กองร้อยบังคับการและบริการจังหวัด จัดกำลังเป็นชุดปฏิบัติการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบประจำพื้นที่ โดยให้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายอำเภอหรือผู้ที่นายอำเภอมีคำสั่งมอบหมาย อัตรากำลัง อาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) จำนวน 20 นาย/พื้นที่พักพิงฯ แต่ละแห่ง

1.3 ศูนย์สั่งการชายแดนไทย-พม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน/งานกิจการผู้อพยพและชนกลุ่มน้อยสำนักงานจังหวัด เป็นหน่วยอำนวยการประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานในระดับจังหวัดให้แก่หัวหน้าศูนย์ควบคุมพื้นที่พักพิงฯ ทั้ง 4 แห่ง และประสานงานกับองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคให้แก่ผู้บังคับบัญชาและกระทรวงมหาดไทยทราบ

2. จังหวัดตาก

การควบคุมดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของกระทรวงมหาดไทย จังหวัด และอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบตามลำดับ มีหน่วยงานทหารเข้ามาดูแลในด้านความปลอดภัย มีสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติและองค์กรเข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ในส่วนของจังหวัดตาก ได้แบ่งโครงสร้างไว้ดังนี้คือ

1. อนุกรรมการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากฝุ่นละอองจากการสูบบุหรี่ในจังหวัดตาก มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีหัวหน้าฝ่ายอำนวยการสำนักงานจังหวัดตากเป็นเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดแนวทางกำกับดูแลในการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากฝุ่นละอองในพื้นที่ 5 อำเภอชายแดนของจังหวัดตาก และพื้นที่พักพิงฯ ทั้ง 3 แห่ง
2. อนุกรรมการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากฝุ่นละออง (อำเภอชายแดน) มีนายอำเภอเป็นประธาน มีปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษเป็นเลขานุการ โดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายทำหน้าที่ผู้ช่วย-เลขานุการ “อนุกรรมการชุดนี้” มีหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแล กำหนดแนวทางประสานในการทำงานของชุดปฏิบัติงานประจำพื้นที่รองรับฝุ่นละอองจากการสูบบุหรี่ หน่วยงานราชการทหาร องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชน ตามที่ได้รับมอบหมายจากอนุกรรมการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากฝุ่นละออง จังหวัดตาก
3. ชุดปฏิบัติงานประจำพื้นที่พักพิงฯ ของผู้หนีภัยจากการสู้รบบ้านแม่หละ (ผู้หนีภัยฯ จำนวนกว่าสามหมื่นคน) จังหวัดตาก ได้จัดเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จำนวน 1 คน เข้ามาเป็นหัวหน้าพื้นที่พักพิงฯ และมีสมาชิกกองอาสาสมัครรักษาดินแดนจังหวัดตาก จำนวน 54 นาย เข้าไปกำกับดูแล จัดระเบียบชุมชน และประสานงานกับหน่วยราชการทหาร องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชน ตามที่ได้รับมอบหมายจากอนุกรรมการควบคุมและแก้ไขปัญหามลพิษจากฝุ่นละอองจากการสูบบุหรี่ในจังหวัดตาก
4. ชุดปฏิบัติงานประจำพื้นที่บ้านอู๋เปี่ยมใหม่ อำเภอพบพระ และชุดปฏิบัติงานประจำพื้นที่บ้านนุโพ อำเภออุ้มผาง มีปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษเป็นหัวหน้าปลัดอำเภอดำเนินงานป้องกัน เป็นผู้ช่วย มีเจ้าหน้าที่ปกครองและสมาชิกกองอาสาสมัครรักษาดินแดน ที่นายอำเภอมอบหมายเป็นเจ้าหน้าที่กำกับดูแล ชุดปฏิบัติงานฯ มีหน้าที่จัดระเบียบชุมชน และประสานงานกับหน่วยราชการทหาร องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชน ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ

นอกจากฝ่ายพลเรือนจะทำหน้าที่ดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบแล้ว ยังมีฝ่ายทหารจากหน่วยรบพิเศษได้เข้ามาดูแลด้านความปลอดภัย ช่วยในการฝึกชุดรักษาความปลอดภัย การจัดเวรยามโดยใช้ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ดูแลรักษาความปลอดภัยรอบนอกพื้นที่พักพิงฯ เพื่อป้องกันการโจมตีจากกองกำลังภายนอกประเทศ การก่อวินาศกรรม การลักลอบหลบหนีออกนอกพื้นที่พักพิงฯ การกระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น

3. จังหวัดกาญจนบุรี

จังหวัดกาญจนบุรีมีพื้นที่พักพิงฯ อยู่ที่บ้านต้นยาง อำเภอสองขลุงบุรี มีนายอำเภอสองขลุงบุรีทำหน้าที่กำกับดูแลและบริหารงานภายในพื้นที่พักพิงฯ โดยมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการฝ่ายปกครองจำนวน 2 นาย และอาสาสมัครรักษาดินแดน 32 คน โดยมีภารกิจดังต่อไปนี้¹²

- ก. ข้าราชการฝ่ายปกครอง ได้แก่ นายอำเภอและปลัดอำเภอ มีภารกิจดังนี้คือ ควบคุมดูแลความเรียบร้อย และตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติต่างๆ ที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยฯ ในด้านต่างๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย
- ข. อาสาสมัครรักษาดินแดน ทั้งหมด 32 คน ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยและดูแลความสงบเรียบร้อยในพื้นที่พักพิงฯ โดยเข้าเวรดูแลพลัดละ 6 คน รวมทั้งคอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรที่เข้าไปช่วยเหลือผู้หนีภัย

4. จังหวัดราชบุรี

จังหวัดราชบุรีมีพื้นที่พักพิงฯ ที่บ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง มีนายอำเภอสวนผึ้งทำหน้าที่กำกับดูแลควบคุมพื้นที่พักพิงฯ มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการฝ่ายปกครองจำนวน 2 นาย และอาสาสมัครรักษาดินแดนจำนวน 52 นาย

- ก. ข้าราชการฝ่ายปกครอง ได้แก่ นายอำเภอและปลัดอำเภอ มีภารกิจในการควบคุมดูแลความเรียบร้อยและตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติต่างๆ ที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยฯ
- ข. อาสาสมัครรักษาดินแดน มีจำนวนทั้งหมด 52 นาย ทำหน้าที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย และดูแลความสงบ

¹² เอกสารแบบสำรวจข้อมูลการปฏิบัติงานด้านกิจการผู้อพยพ จังหวัดกาญจนบุรี เดือนพฤษภาคม

เรียบริยภายในพื้นที่พักพิงฯ โดยจัดตั้งวางแผนการรักษาความปลอดภัย
2 ชั้น คือ

1. ชั้นใน อำเภอสวนผึ้ง จัดกำลังอส. จำนวน 52 นายเป็นจุดควบคุม
2. ชั้นกลาง กองร้อยอาสาสมัครรักษาดินแดน อำเภอสวนผึ้ง จัดตั้งจุดตรวจ

1.2.2 องค์กรเอกชนจากต่างประเทศ (Non-Government Organization – NGOs)

ในปีค.ศ. 1984 อันเป็นปีแรกที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาการอพยพเข้ามาของผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงเป็นจำนวนมากถึง 6,000 คน ในบริเวณชายแดนไทยด้านตรงข้ามจังหวัดตาก รัฐบาลไทยจึงได้เชิญองค์กรชนเอกชนต่างชาติที่ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พลัดถิ่นในไทย ระหว่างช่วงปีค.ศ. 1975-1998 ให้เข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยง โดยกำหนดให้เป็นการช่วยเหลือในระดับพื้นฐานเท่านั้น เนื่องจากการคาดการณ์ว่าการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะเป็นการช่วยเหลือในระยะสั้น เมื่อสิ้นสุดการสู้รบชาวกะเหรี่ยงเหล่านี้ก็จะอพยพกลับออกไป ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดนโยบายความช่วยเหลือไว้เป็นเพียงความช่วยเหลือขั้นพื้นฐานโดยไม่ให้มีสัญญาใด ๆ ที่จะทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้าใจว่า สามารถอยู่ในประเทศไทยได้นานเกินความจำเป็นและได้จัดเตรียมที่หลบภัยให้แก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงตามหลักมนุษยธรรมเท่านั้น¹³

ดังนั้นในระหว่างวันที่ 4-5 มีนาคม 1984 องค์กรเอกชนต่างชาติที่มีสำนักงานอยู่ที่กรุงเทพฯ หลายองค์กรจึงได้เดินทางไปยังพื้นที่ชายแดน และได้พบว่าองค์กรเอกชนจากประเทศฝรั่งเศส อาทิเช่น MSF (Medicines Sans Frontieres) ได้ให้ความช่วยเหลือด้านการแพทย์อยู่ก่อนแล้ว องค์กรเอกชนต่างชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรการกุศลจากกลุ่มคริสเตียนจึงให้ความช่วยเหลือด้านอาหารและวัสดุที่จำเป็น ในขณะที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบก็ได้ช่วยเหลือตนเองด้านการสร้างที่อยู่อาศัยโดยการตัดไม้ในบริเวณใกล้เคียง ความช่วยเหลือที่กลุ่มองค์กรเอกชนต่างชาติให้กับผู้หนีภัยฯ ชาวกะเหรี่ยงในเบื้องต้น จึงเป็นความช่วยเหลือที่ไม่มากนัก เพราะคาดการณ์ว่า จะเป็นการให้ความช่วยเหลือในระยะสั้นเท่านั้น ดังนั้นจึงได้ทำความตกลงที่จะแบ่งหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือโดยตกลงกันเปิดบัญชีเงินฝากร่วมกันภายใต้ชื่อโครงการว่า Consortium of Christian Agency (CCA)¹⁴

¹³ นคร ศิวลิย, หน้า 114-115.

¹⁴ BBC, Relief Programme Report for January to June 2003, p. 38.

อย่างไรก็ตาม ผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่สามารถเดินทางกลับได้ในฤดูฝน CCA จึงกลายเป็นองค์กรหลักในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยฯ และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อองค์กรเป็น Burmese Border Consortium (BBC) ในปี ค.ศ. 1991 และมีสมาชิกในองค์กรเพิ่มขึ้นอีกหลายองค์กร ในเบื้องต้นได้ทำงานประสานงานกับกลุ่ม Karen Refugees Committee (KRC) ซึ่งเป็นองค์กรของผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงที่ทำหน้าที่ดูแลประชากรของตนภายในพื้นที่พักพิงฯ และต่อมาได้ตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ในการประสานงานเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยฯ ชื่อว่า Committee for Co-ordination of Service to Displaced Persons in Thailand (CCSDPT) เพื่อประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงฯ KRC จะทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดนโยบายและมาตรการการบริหารงานการให้ความช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ผ่านคณะกรรมการ CCSDPT ชุดนี้

ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 คณะกรรมการ Karenni Refugee Committee ซึ่งเป็นคณะกรรมการของกลุ่มคะเรนนี่ (Karenni) ดูแลผู้หนีภัยการสู้รบจากรัฐคะเรนนี่ ที่อพยพเข้ามาในเขตประเทศไทยบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน และกลุ่มมอญเข้ามาในปี ค.ศ. 1990 โดยอพยพเข้ามาในเขตจังหวัดกาญจนบุรีและกลุ่มกะเหรี่ยงในบริเวณด้านตะวันตกติดตามเข้ามาอีกกลุ่มใหญ่ โดยติดต่อขอความช่วยเหลือองค์กรเอกชนต่างชาติ จึงได้ขยายพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่าตลอดแนว ซึ่งในวันที่ 31 พฤษภาคม 1991 กระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติให้องค์กรเอกชนต่างชาติให้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ผู้หนีภัยจากการสู้รบที่มาจากพม่าทุกกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่ตามตะเข็บชายแดนไทย-พม่าทุกพื้นที่ ทั้งนี้โดยให้อยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่คณะกรรมการ CCSDPT ได้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการมาเป็น CCSDPT Burma Subcommittee ในเดือนสิงหาคม 1990

ปัจจุบันการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งอยู่ภายใต้ข้อตกลงกับกระทรวงมหาดไทย มี 3 หน่วยงานด้วยกันคือ BBC (the Burmese Border Consortium) ดูแลเรื่องอาหารและวัสดุเพื่อการบรรเทาทุกข์ (Relief Item Supplies) ประมาณร้อยละ 95 ในขณะที่องค์กร COERR (the Catholic Office for Emergency Relief and Refugee) ดูแลรับผิดชอบในส่วนที่เหลือ และหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของ MSF (Medicines Sans Frontier) เป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลด้านแพทย์และสาธารณสุข¹⁵

¹⁵ Ibid., p. 39.

อย่างไรก็ตามได้มีองค์กรเอกชนต่างชาติหลายองค์กรที่ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยฯภายใต้ร่มของ BBC และ CCSDPT มากมายหลายองค์กรโดยแบ่งความช่วยเหลือเป็น 3 ด้านหลักคือ ด้านอาหารและวัสดุอุปกรณ์ ด้านการศึกษา และด้านการแพทย์และสาธารณสุข ทุกองค์กรต้องดำเนินการภายใต้นโยบายที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทยอย่างเคร่งครัดว่าจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่พักพิงชั่วคราวพื้นที่ใด ต้องแจ้งให้สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทยทราบ และกระทรวงมหาดไทยจะออกบัตรอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้าไปปฏิบัติงาน ประกอบด้วยภาพถ่ายบุคคลผู้ปฏิบัติงานระบุชื่อองค์กร ชื่อบุคคล สถานที่และช่วงเวลาปฏิบัติงาน เมื่อเข้าไปถึงพื้นที่ปฏิบัติงาน บุคคลผู้นั้นต้องไปแจ้งให้จังหวัดทราบ เพื่ออำนวยความสะดวกและดูแลความปลอดภัยในการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่และเมื่อเสร็จสิ้นภารกิจตามกำหนดเวลา ก็จะต้องแจ้งให้จังหวัดทราบผลการปฏิบัติงาน

ดังกล่าว¹⁶

ระเบียบการที่กระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้องค์กรเอกชนต่างชาติปฏิบัติมีดังนี้คือ

1. กิจกรรมแต่ละประเภท ให้มีเจ้าหน้าที่สับเปลี่ยนกันเข้าไปปฏิบัติงานเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เช่น การแจกจ่ายอาหาร เสื้อผ้า รวมถึงอุปกรณ์การเรียนการสอนอนุญาตให้มีเจ้าหน้าที่เพียง 1-2 คนเท่านั้น ส่วนการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบกระทรวงมหาดไทยจะดำเนินการเองโดยมี NGOs แนะนำ โดยมีเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติเป็นผู้แนะนำ และไม่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนอยู่ประจำในพื้นที่พักพิงฯ
2. เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ จะต้องมียัตตราประจำตัวที่กระทรวงมหาดไทยออกให้เพื่อแสดงตัวระหว่างปฏิบัติงานในหน้าที่ และจะต้องติดบัตรในขณะปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะปฏิบัติงานได้เฉพาะบริเวณพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบัตรอนุญาต
3. ก่อนที่เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติจะเดินทางเข้าพื้นที่ จะต้องไปรายงานตัวที่จังหวัดและอำเภอในเขตพื้นที่รับผิดชอบดูแล เพื่อรับทราบนโยบายของทางราชการ อาทิ ห้ามเข้าไปในเขตประเทศพม่าและในพื้นที่ที่ไม่ปลอดภัย รวมถึงให้จังหวัดพิจารณาการขยายเวลาอยู่ในประเทศไทยแก่เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติที่ปฏิบัติงานประจำในพื้นที่

¹⁶ ประกิจ กันยาบาล, ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต, หน้า 124.

4. องค์การจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อกระทรวงมหาดไทยโดยผ่านจังหวัด
ทุก ๆ 3 เดือน และจังหวัดจะประเมินผลการปฏิบัติงานมายังกระทรวงมหาดไทย
ด้วย
5. กิจกรรมการจัดส่งยา และเวชภัณฑ์ขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติที่ปฏิบัติงาน
ด้านการแพทย์และการรักษาพยาบาลนั้น ต้องแจ้งให้องค์กรฯ นำตัวอย่างยาไปให้
หน่วยสาธารณสุขจังหวัดตรวจสอบ

1.2.3 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)¹⁷

ในวันที่ 15 พฤษภาคม 1998 รัฐบาลไทยได้เชิญสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย
แห่งสหประชาชาติให้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบชาวพม่า โดยมี
ข้อตกลงในด้านบทบาทหน้าที่ดังนี้

1. การให้ที่พักพิงกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง
สหประชาชาติจะเป็นผู้สังเกตการณ์ ให้ข้อแนะนำแก่ทางการไทยเพื่อ
พิจารณาว่า ควรจะรับหรือปฏิเสธที่จะให้ที่พักพิงด้วยเหตุผลจากการสู้รบ
และผลกระทบของสงครามกลางเมือง โดยเป็นสิทธิของรัฐบาลไทยใน
การตัดสินใจที่จะรับหรือปฏิเสธให้ที่พักพิง ในกรณีที่ทางการไทยเห็นควรรับ
ให้ที่พักพิงแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ บุคคลเหล่านี้จะต้องเข้าไปอยู่ในพื้นที่
พักพิงที่ทางราชการกำหนดเท่านั้น หรือกรณีที่รัฐบาลไทยปฏิเสธให้ที่
พักพิง บุคคลเหล่านี้จะต้องเดินทางกลับพม่า และสำหรับผู้หนีภัยจาก
การสู้รบที่พักอาศัยในประเทศไทยจะต้องไม่มีการกำหนดสถานะเพื่อ
เปลี่ยนสถานะเป็นผู้ลี้ภัย
2. การจัดทำทะเบียนประวัติผู้หนีภัยจากการสู้รบ: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้
ภัยแห่งสหประชาชาติจะให้ความช่วยเหลือทางการไทยในการจัดทำ
ทะเบียนผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่ที่พักพิงบางแห่งที่ทางราชการ
กำหนดเพื่อช่วยเหลือในการส่งกลับ
3. การให้เข้าพื้นที่ที่พักพิง: เจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง
สหประชาชาติสามารถเข้าพื้นที่ที่พักพิงได้โดยอิสระและรวดเร็ว แต่
จะต้องแจ้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางก่อนการเข้าพื้นที่แต่ละครั้ง โดย

¹⁷ สำนักงานสภามันคงแห่งชาติ, “แนวทางการพิจารณาให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง
สหประชาชาติ เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า,” 15 มกราคม 2540 อ้างใน
นคร ศิวาลัย, หน้า 94-96.

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุญาต ทั้งนี้เพื่อรับประกันความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

4. การส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับมาตุภูมิ : หากผู้หนีภัยจากการสู้รบตัดสินใจเดินทางกลับมาตุภูมิเดิมด้วยความสมัครใจ รัฐบาลไทยอาจเชิญให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติเข้าเป็นสักขีพยานในการเดินทางกลับ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ อาจพิสูจน์ความสมัครใจในการเดินทางกลับของผู้หนีภัยจากการสู้รบได้ โดยสอบถามจากหัวหน้าครอบครัวของผู้หนีภัยการสู้รบ ไม่ใช่สอบถามรายบุคคลและจะต้องไม่เป็นวิธีการที่เป็นอุปสรรคต่อขั้นตอนการส่งกลับเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย มีการรับประกันความปลอดภัยและการเดินทางกลับอย่างมีศักดิ์ศรี สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จะช่วยเหลือการส่งกลับด้วยความสมัครใจ และให้การช่วยเหลือด้านการปรับตัวสู่สภาพสังคมเดิมในพม่า ส่วนกระทรวงมหาดไทยและฝ่ายทหารจะประสานงานการส่งกลับโดยการตัดสินใจด้วยตนเอง
5. การย้ายที่พักพิงฯ: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะให้การสนับสนุนในการย้ายที่พักพิงฯที่ไม่มีความเหมาะสม อันเนื่องจากอาจถูกโจมตีจากนอกประเทศ หรือพื้นที่พักพิงฯที่อยู่ใกล้ตัวเมืองไปยังพื้นที่ที่มีความปลอดภัยเหมาะสม โดยจะให้ความช่วยเหลือในการจัดหาอุปกรณ์สำหรับสร้างที่พักพิงฯแห่งใหม่ การจัดหาวัสดุมุง การจัดทำรั้ว ส่วนการขนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยกระทรวงมหาดไทย และฝ่ายทหารซึ่งมีสิทธิที่จะดำเนินการบังคับใช้การตัดสินใจย้ายพื้นที่พักพิงฯให้บรรลุผลได้ในกรณีนี้ผู้หนีภัยจากการสู้รมีทางเลือกสองทางคือย้ายเข้าพื้นที่พักพิงฯแห่งใหม่หรือเดินทางกลับพม่า
6. ขอบข่ายในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบ: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะให้การช่วยเหลือผู้หนีภัยฯเพิ่มเติมโดยผ่านรัฐบาลไทย ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการจัดการในพื้นที่พักพิงฯ เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นปัจจัยดึงดูดผู้หนีภัยจากการสู้รบให้อพยพเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น
7. มาตรการระยะยาว : สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จะคงการเจรจากับรัฐบาลพม่าเพื่อให้มีบทบาทในการติดตามความปลอดภัย

ในการส่งกลับและการให้ความช่วยเหลือด้านการปรับตัวสู่สภาพสังคม เดิมในพม่า

UNHCR มีสำนักงานในจังหวัดที่มีพื้นที่พักพิงทั้ง 4 จังหวัด คือ จังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี ตาก และแม่ฮ่องสอน ทำหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงฯ นอกจากนี้ยังเป็นผู้สังเกตการณ์ในการประชุมระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาสถานภาพของผู้หนีภัยที่เข้ามาใหม่ (New Arrival) ว่าสมควรได้รับสถานภาพผู้หนีภัยจากการสู้รบหรือไม่

1.3 นโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการ สู้รบจากพม่า

มาตรการในการรับดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบนั้น รัฐบาลไทยได้ตั้งเงื่อนไขไว้ดังนี้คือ¹⁸

1. เมื่อมีผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามแดนเข้ามา ประเทศไทยจะให้การช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้พักพิงในพื้นที่ที่ปลอดภัยตามพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม
2. ผู้หนีภัยต้องอยู่ในบริเวณที่รัฐบาลไทยจัดให้เท่านั้น และสถานที่นั้นเป็นเพียง “ที่พักพิงชั่วคราว (Temporary Shelter)” ไม่ใช่ “ศูนย์ผู้ลี้ภัย (Refugee Camp)”
3. เมื่อการสู้รบภายในประเทศสิ้นสุดลง หรือเมื่อภาวะความไม่ปลอดภัยหมดสิ้นไป ผู้หนีภัยจะต้องเดินทางกลับประเทศต้นทันที โดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี

ในกรณีที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบหลบหนีออกจากพื้นที่พักพิงจะถูกจับกุมและลงโทษในฐานะผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มิได้มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee) หากแต่รัฐบาลผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว ดังนั้นการดำรงอยู่ในประเทศไทยจึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่พร้อมกันนี้กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายในการกำกับดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยกำหนดระเบียบต่างๆ ในการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯของเจ้าหน้าที่ส่วนต่างๆไว้ดังนี้คือ¹⁹

1. ให้ระมัดระวังการปฏิบัติที่จะนำความเสื่อมเสียชื่อเสียงมาสู่ประเทศชาติ
2. ให้มีความเคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

¹⁸ ศรีประภา เพชรมีศรี, “ข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาผู้อพยพในไทย,” เอกสารของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า, หน้า 2.

¹⁹ ประมวลจากระเบียบการปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่พักพิงฯในพื้นที่

3. ให้มีความเคร่งครัดและระมัดระวังในการรักษาความปลอดภัยในบริเวณพื้นที่พักพิงฯ
4. ให้กำหนดมาตรการในการกำกับดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบ มีมาตรการในการควบคุมการผ่านเข้าออกจากพื้นที่อย่างเคร่งครัด มีการจัดระบบอย่างชัดเจน การส่งผู้ที่เจ็บป่วยไปยังโรงพยาบาลต้องมีหลักฐานที่ชัดเจน และกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินของผู้หนีภัยจากการสู้รบ
5. ในส่วนของราชการพลเรือนให้เร่งรัดให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติ พร้อมทั้งจัดระเบียบของผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯโดยเร็วที่สุด
6. ในพื้นที่ที่ยังไม่มีการสู้รบ ให้มีการเจรจาทำความเข้าใจกับชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าว่า หากมีการเคลื่อนย้ายเข้ามาในเขตประเทศไทย จะมีสภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และถ้ามีสถานการณ์ที่เกิดการสู้รบ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในเขตไทยจะมีสภาพเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบ ในกรณีที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบนี้ออกจากพื้นที่พักพิงฯจะถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายไทย
7. ห้ามมิให้มีการค้าขายในพื้นที่พักพิงฯโดยเด็ดขาด โดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะต้องแจ้งและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในพื้นที่ทราบ และจะถูกดำเนินคดีหากไม่ปฏิบัติตาม เนื่องจากผู้หนีภัยจากการสู้รบอาจสนับสนุนอาหาร ยา วัคซีนโรค และเครื่องอุปโภคบริโภคบางส่วนให้แก่กองกำลังติดอาวุธซึ่งอยู่นอกเขตไทย
8. ห้ามมิให้มีการค้าขายแรงงาน และการนำออกไปใช้แรงงานของผู้หนีภัยฯ
9. ห้ามมิให้มีการจัดกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่พักพิงฯ
10. การเข้าไปช่วยเหลือขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ ขอให้องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติทำหนังสืออย่างเป็นทางการไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อขออนุมัติก่อน เมื่อได้รับอนุมัติแล้วให้ส่งสำเนาแจ้งมายังกองกำลังสุรสีห์²⁰ เพื่อที่จะแจ้งให้ส่วนที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกในการเข้าช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ
11. สิ่งอุปโภค-บริโภคที่ประชาชนต้องการช่วยเหลือต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบ ให้อำเภอเป็นผู้รวบรวมและดำเนินการ และอยู่ในดุลพินิจของอำเภอ
12. ไม่ให้มีการเข้ามาของกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเขตไทย และในพื้นที่พักพิงฯโดยเด็ดขาด

²⁰ กองกำลังสุรสีห์อยู่ในสังกัดกองพลที่ 9 กองทัพภาค 1 ในกรณีนี้ทำหน้าที่กำกับดูแลพื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี และพื้นที่พักพิงฯบ้านต้นยาง จังหวัดกาญจนบุรี

13. การปฏิบัติการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพื้นที่พักพิงฯ ขึ้นต้นไปยังพื้นที่ที่มีความปลอดภัยเป็นหน้าที่ของส่วนราชการพลเรือน ขอให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกองกำลังสุรสีห์²¹ และมีให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและราษฎรไทยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ และการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพื้นที่พักพิงฯ แห่งเดิมไปยังพื้นที่พักพิงฯ แห่งใหม่ จะต้องเสนอและได้รับการอนุมัติจากผู้บัญชาการทหารบก ก่อนจึงจะเคลื่อนย้ายได้ ก่อนจึงจะเคลื่อนย้ายได้ การดำเนินงานดังกล่าวรวมถึงการอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและสมศักดิ์ศรีด้วย

จะเห็นได้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบการในการปฏิบัติต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบไว้อย่างเคร่งครัด และมาตรการเหล่านี้มีเป้าหมายในการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบให้อยู่ในพื้นที่ที่กำหนดไว้ให้เท่านั้น โดยมีกรวางเจ้าหน้าที่เพื่อการควบคุมในพื้นที่โดยเฉพาะ อาทิเช่น หัวหน้าศูนย์พื้นที่พักพิงฯ และเจ้าหน้าที่รักษาดินแดน หรือ อส. อย่างไรก็ตาม การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ไทยในการป้องกันการหลบหนีออกจากพื้นที่พักพิงฯ นั้นทำได้ค่อนข้างยาก เหตุผลส่วนหนึ่งเนื่องจากกำลังของเจ้าหน้าที่ มีน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงฯ ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงมีมาตรการเด็ดขาดคือการดำเนินคดีต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบด้วย พระราชบัญญัติคนเข้าเมืองพ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมกำกับดูแลที่สำคัญและอาจทดแทนการขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่ที่ทำการควบคุมดูแลได้ เนื่องจากผู้หนีภัยจากการสู้รบล้นพ้นวันเกรงการถูกลงโทษด้วยการส่งกลับประเทศพม่าแทบทุกคน

นอกจากนี้ หากพิจารณาระเบียบกฎหมายเกณฑ์ทั้งหมดนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงปรัชญาและระบบคิดของรัฐบาลไทยว่า บุคคลเหล่านี้จะอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและจะอพยพกลับประเทศเมื่อเหตุการณ์ปกติสุข ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงกำหนดให้ทุกอย่างในพื้นที่พักพิงฯ เป็นในลักษณะชั่วคราวทั้งสิ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์อันจะนำไปสู่การปักหลักอยู่ในพื้นที่และในประเทศไทยอย่างถาวร อาทิเช่น การปลูกสร้างที่พักอาศัยให้ใช้วัสดุประเภทไม้ไผ่และมุงหลังคาด้วยหญ้าคาหรือใบไม้ ห้ามมิให้ใช้ไม้เนื้อแข็งในการสร้างถาวรวัตถุใดๆ ในพื้นที่พักพิงฯ ไม่ว่าจะเป็นที่พักอาศัย หรืออาคารใดๆ ยกเว้น สถานที่รักษาพยาบาลหรือโรงเรียนให้อยู่ในลักษณะอาคารเรียนชั่วคราว หรือหากจะมีการสร้างเป็นอาคารที่แข็งแรงก็ให้อยู่ในสภาพที่จะรื้อถอนได้โดยสะดวก

รัฐบาลไทยยังห้ามมิให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบประกอบอาชีพใดๆ ทั้งภายในและภายนอกพื้นที่พักพิงฯ หากแต่อนุมัติให้องค์กรเอกชนต่างชาติจัดหาอาหารและยารักษาโรคตลอดจนวัสดุในการสร้างที่พักอาศัยให้กับผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ ความช่วยเหลือทั้งหลายให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตเท่านั้น อีกทั้งต้องกวดขันให้แน่ใจว่าความช่วยเหลือ

²¹ ในกรณีการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบพื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี และพื้นที่พักพิงฯ บ้านต้นยาง จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของกองกำลังสุรสีห์

ใด ๆ จะไม่สนับสนุนหรือดึงดูดให้มีผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าอพยพเข้ามาเพิ่มมากขึ้นหรือเป็นการสนับสนุนให้ผู้หนีภัยอยู่ในประเทศไทยยาวนานขึ้น²² กฎเกณฑ์เหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลไทยกำหนดต่อองค์กรเอกชนต่างชาติ ในระยะแรกของการเข้าไปให้ความช่วยเหลือในปี ค.ศ. 1984 ซึ่งเป็นปีที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในเขตประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ประมาณ 9,502 คน กระจายอยู่ในพื้นที่ที่พักพิงชั่วคราว 12 แห่งด้วยกันคือ วังข่า นอปาโดห์ แม่หละ มอว์โปเกโนโบ การ์มอว์เลโค เกรอโค อูธธา แม่สะลิด โซโคล แม่ตะวอว์และแม่ระมาด²³

อย่างไรก็ตาม เมื่อจำนวนผู้หนีภัยมีมากขึ้นและอยู่ในพื้นที่พักพิงยาวนานขึ้น กฎระเบียบที่รัฐบาลไทยกำหนดไว้ก็ยืดหยุ่นมากตามสถานการณ์ความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ หากแต่ยังคงอยู่ภายในกรอบของของควบคุมอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ สถานการณ์ความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงก็มีพัฒนาการไปตามเหตุและปัจจัยที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี จึงทำให้กฎเหล็กซึ่งดูเหมือนจะควบคุมสถานการณ์ภายในพื้นที่พักพิงให้มีสภาพเรียบร้อยได้นั้น คลายความศักดิ์สิทธิ์ลง

ในทางปฏิบัติแล้วสถานการณ์อันเกิดจากเหตุและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ในระยะต่อมาได้ทำให้สถานการณ์ภายในพื้นที่พักพิงกลับทวีความซับซ้อนและยุ่งยากเกินกว่าที่กฎระเบียบและนโยบายเดิมจะควบคุมสถานการณ์เอาไว้ได้ ดังนั้นในภาคปฏิบัติ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง จึงต้องมีความยืดหยุ่นอย่างสูง ทั้งนี้เพื่อป้องกันความตึงเครียดภายในพื้นที่พักพิง อาทิเช่น มีการยืดหยุ่นให้มีการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างผู้หนีภัยจากการสู้รบกับพ่อค้าไทย ซึ่งนำสินค้าไทยไปขายให้กับผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงฯ อาทิเช่น บางครอบครัวซึ่งได้รับข้าวแจกมาก เพราะมีสมาชิกภายในครอบครัวหลายคน อาจนำข้าวที่เหลือจากการบริโภคไปแลกกับอาหารประเภทอื่นที่พ่อค้านำมาขาย หรือนำไปขายให้พ่อค้าเพื่อนำเงินไปซื้อสิ่งของเครื่องใช้อื่นที่จำเป็น ในกรณีนี้การอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ในท้องที่ถือเป็นการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงฯ ในอีกรูปแบบหนึ่ง โดยใช้วิจารณ์ฐานในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องที่ เพราะหากไม่มีการยืดหยุ่นบ้างแล้ว ก็จะเป็นการฝืนกฎธรรมชาติของมนุษย์เพราะมนุษย์ไม่อาจบริโภคอาหารที่มีเพียงแต่ข้าว ปลาย และพริก ซึ่งได้รับแจกจากองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติได้ตลอดเวลา เป็นเวลาติดต่อกันถึง 10 ปี และจำเป็นต้องชวนหาหาสิ่งอื่นมาบริโภค การยืดหยุ่นของเจ้าหน้าที่ระดับท้องถื่นซึ่งเป็นผู้ดูแลพื้นที่พักพิงฯ จึงเป็นกุศโลบายที่จำเป็นในการกำกับดูแล ทั้งนี้แต่ละพื้นที่จะมีการยืดหยุ่นเป็นรายกรณีไป อาทิเช่น พื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหิน และพื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละ นายอำเภอสวนผึ้งและปลัดอำเภอ

²² Burmese Border Consortium, "BBC Relief Programme : January June 2003" (Bangkok, 2003), p. 38.

²³ ข้อมูลจาก Burmese Border Consortium ปี 1984.

ฝ่ายนั้นคงทำสองยาง จะอนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนสินค้าได้เท่าที่จำเป็น²⁴ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบได้บริโภคสิ่งของอื่นนอกเหนือไปจากอาหารที่ได้รับบริจาค

ในขณะที่บางพื้นที่จะมีการเลี้ยงสัตว์เพื่อการบริโภคและการค้า หรือบางพื้นที่อนุญาตให้ทำการเพาะปลูกภายในพื้นที่ แม้ว่ากฎระเบียบของกระทรวงมหาดไทยจะห้ามมิให้มีการประกอบอาชีพใดๆ ภายในพื้นที่พักพิงๆ เพราะถือว่าผู้หนีภัยฯ ได้รับความช่วยเหลือด้านอาหารและยารักษาโรคจากองค์กรเอกชนต่างชาติอยู่แล้ว หากแต่ความช่วยเหลือที่ได้รับนั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้ครบถ้วน แม้จะจำกัดอยู่แค่เพียงความต้องการขั้นพื้นฐานก็ตาม การยึดหยุ่นของเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอจึงเป็นการลดความตึงเครียดภายในพื้นที่พักพิงๆ ได้ในระดับหนึ่ง หากแต่ไม่สามารถป้องกันปัญหาต่างๆ ภายในพื้นที่พักพิงๆ ได้ทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องมาจากมาตรการอันเข้มงวดซึ่งกำหนดโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นกรอบใหญ่ในการกำหนดนโยบายควบคุมไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และปัญหาในปัจจุบันอันมีสาเหตุมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นและสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง ส่งผลให้การดำเนินการในการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงๆ มีความซับซ้อนและยุ่งยากเพิ่มขึ้น จนอาจบานปลายเป็นปัญหาที่รุนแรงได้ในอนาคต หากไม่มีการทบทวนนโยบายในการควบคุมและกำกับดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบเสียใหม่

ในส่วนของการจัดการภายในพื้นที่พักพิงๆ นั้น จะเป็นการดำเนินงานของคณะกรรมการของผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยแต่ละพื้นที่จะมีการเลือกผู้แทนจากประชากรภายในพื้นที่มาทำหน้าที่บริหารดูแล และจัดการระเบียบการปกครอง คณะกรรมการกลางของแต่ละพื้นที่จะประสานงานกับคณะกรรมการผู้ลี้ภัย ซึ่งได้แก่ The Karen Refugee Committee (KRC) และ The Karenni Refugee Committee ซึ่งจะทำหน้าที่ในการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงๆ

คณะกรรมการกลางทั้งสองชุด คือ The Karen Committee และ The Karenni Refugee Committee จะทำหน้าที่บริหารและดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบผ่านการประสานงานกับคณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงๆ ของแต่ละพื้นที่ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารงานโดยตรง คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐบาลไทย ในการควบคุมการจัดระเบียบชุมชน และประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปดำเนินให้ความช่วยเหลือในพื้นที่พักพิงๆ

เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการภายในพื้นที่พักพิงๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนคณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงๆ จะประชุมร่วมกันทุกเดือน เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการบริหารงานภายในพื้นที่และเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันในนโยบายการดำเนินการเกี่ยวกับผู้หนีภัยจากการสู้รบ อย่างไรก็ตามในบางกรณีก็อาจเกิดความไม่เข้าใจกัน

²⁴ สัมภาษณ์นายอรอดพล โปสุวรรณ นายอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี และจำลิตปริประสงค์ หล้าอ่อน ปลัดอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

บ้างระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐไทยและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติในการดำเนินการประชุมร่วมกันเป็นประจำทุกเดือน จึงเป็นกลไกที่สำคัญในการทำความเข้าใจให้ตรงกันเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

2. สถานการณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และสภาพปัญหา

ปัจจุบันมีพื้นที่พักพิงฯทั้งหมด 9 แห่ง ใน 4 จังหวัด คือ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดตาก และจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีประชากรทั้งหมดประมาณ 118,111 คน²⁵ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย, ผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนทั้ง 4 จังหวัด และนายอำเภอท้องที่ที่มีพื้นที่พักพิงฯ แม้ว่าการควบคุมดูแลจะอยู่ภายใต้การปฏิบัติงานของหน่วยราชการไทย หากแต่รัฐบาลไทยก็ได้รับความร่วมมือด้านการดำเนินการให้ความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนต่างชาติ และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการให้ที่พักพิงเป็นเวลาชั่วคราว แต่จากสถานการณ์ตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากความไม่สงบในเขตชายแดนฝั่งพม่าที่ยังคงดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี 1984 เป็นต้นมา ทำให้ไทยไม่สามารถส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบได้ในระยะเวลาอันสั้นตามที่ได้

คาดการณ์ไว้ ระยะเวลาที่ทอดนานออกมานี้ ก่อให้เกิดปัญหามากมาย ทั้งที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่พักพิงฯ และที่บานปลายออกมาจนกระทบกับพื้นที่ของราษฎรไทยในเขตใกล้เคียง ปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเพราะสภาพความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบและปัจจัยอื่นๆ อาทิเช่น ลักษณะของพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของพื้นที่พักพิงฯ อัตราการเกิดของประชากรในพื้นที่พักพิงฯ สภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมและทรัพยากรธรรมชาติมีจำกัดมากขึ้น เป็นต้น

2.1 สภาพของสถานการณ์ทั่วไป : ลักษณะทางกายภาพและผลกระทบ

ลักษณะทางกายภาพของพื้นที่พักพิงฯที่เป็นปัญหาในปัจจุบันคือมีพื้นที่จำกัดและส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นเขตป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ และ/หรือเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า²⁶ ดังนั้นจึงไม่สามารถขยายพื้นที่ออกไปเพื่อรองรับจำนวนประชากรของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เพิ่มขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดสภาวะแออัดในพื้นที่ และนำมาซึ่งปัญหาหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมเนื่องจากขยะมูลฝอยและน้ำเสีย ซึ่งเป็นบ่อเกิดของโรคระบาดและสุขภาพอนามัยของประชากรในพื้นที่พักพิงฯ นอกจากนี้จะเป็นปัญหาทางด้านกายภาพแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพจิตอีกประการหนึ่งด้วย เพราะสภาพที่แออัดทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่มีพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ส่วนตัวเฉพาะของครอบครัว ก่อให้เกิดปัญหาการทะเลาะวิวาทได้ง่ายขึ้น ก่อปรกกับการที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ออกนอกพื้นที่พักพิงฯ ทำให้เกิดสภาวะของการเผชิญหน้ากันอยู่ตลอดเวลา หากไม่มีการบริหารจัดการทางด้านระเบียบสังคมที่ดี

²⁵ สถิติจากกระทรวงมหาดไทย เดือนกันยายน 2546

²⁶ ปัจจุบันมีพื้นที่พักพิงฯทั้งหมด 9 แห่ง และ 6 แห่งเป็นพื้นที่ในความดูแลของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

พอแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาการทะเลาะวิวาท และการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหามหาชนในหมู่ประชากรในพื้นที่พักพิงได้ในอนาคต

ก. ข้อจำกัดของพื้นที่พักพิงชั่วคราว : จำนวนพื้นที่พักพิงฯ ลดลงแต่ประชากรเพิ่มขึ้น

รัฐบาลไทยอนุญาตให้มีพื้นที่พักพิงในประเทศไทย ครั้งแรกในปีค.ศ. 1984 และได้เชื้อเชิญให้องค์กรเอกชนต่างชาติ ซึ่งให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพอินโดจีนเข้ามาช่วยเหลือและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงประมาณ 6,000 คน ซึ่งเข้ามาหลบภัยอยู่ในบริเวณตรงข้ามพื้นที่ในจังหวัดตาก ณ เวลานั้น กองกำลังแห่งชาติกะเหรี่ยง (The Karen National Union – KNU) ยังคงมีเขตอิทธิพลอยู่ตามแนวตะเข็บชายแดนไทย-พม่า ในช่วงแรกเมื่อเกิดการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในช่วงฤดูแล้ง ทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบจะอพยพเข้ามาสร้างที่พักอาศัยรวมกันอยู่ใกล้กับตะเข็บชายแดนไทย-พม่า เมื่อทหารพม่าถอนกองกำลังกลับไปฤดูฝน ผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงก็จะพากันรื้อถอนที่พักอาศัยและกลับคืนไปยังบ้านเกิด ดังนั้นลักษณะการตั้งค่ายที่พักจึงเป็นลักษณะชั่วคราวและนิยมตั้งอยู่ตามตะเข็บชายแดนเพื่อสะดวกต่อการกลับบ้าน

ในช่วงปีค.ศ. 1984-1985 มีพื้นที่ที่พักพิงอยู่เพียง 7 แห่ง ในบริเวณระหว่างอำเภอท่าสองยางและอำเภอแม่สอด โดยมีประชากรเพียง 9,502 คนเท่านั้น พื้นที่พักพิงที่มีจำนวนผู้หนีภัยจากการสู้รบมากที่สุดคือพื้นที่พักพิงฯโซโคร (3,442 คนในเดือนธันวาคม 1984) รองลงมาได้แก่พื้นที่พักพิงฯวังข่า (1,737 คน) และพื้นที่พักพิงฯเกลอโคล (1,724 คน)²⁷ ซึ่งตามลักษณะการอพยพในรูปแบบเดิมในช่วงทศวรรษที่ 1970 นั้น พื้นที่พักพิงเหล่านี้จะปิดตัวเองในฤดูฝน หากแต่ในปี ค.ศ. 1984 เป็นต้นมา ทหารพม่าได้ทำการโจมตีพื้นที่ในเขตอิทธิพลของ KNU บริเวณตรงข้ามกับจังหวัดตากอย่างหนักโดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นประตูการค้านอกระบบระหว่างพ่อค้าไทยและพ่อค้าพม่าและกะเหรี่ยงอาทิเช่น ค่ายแม่พต ค่ายเกรอเตย์ ค่ายมอร์โปเกย์ และค่ายผาลู เป็นต้น และสามารถทำลายฐานที่มั่นของ KNU ได้ในที่สุด การเข้าไปยึดครองพื้นที่ของทหารพม่าทำให้ผู้หนีภัยฯ ชาวกะเหรี่ยงไม่สามารถเดินทางกลับพม่าได้สะดวกเช่นเดิม และทำให้การพักพิงอยู่ในเขตประเทศไทยยาวนานขึ้น

อย่างไรก็ตาม ลักษณะของการตั้งพื้นที่พักอาศัย มักเป็นพื้นที่ที่มีขนาดเล็กไม่ใหญ่นัก ประชากรส่วนใหญ่จะมาจากหมู่บ้านและชุมชนเดียวกันทำให้ง่ายต่อการบริหารจัดการโดยที่เจ้าหน้าที่ไทยไม่ต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยว ในด้านการช่วยเหลือขององค์กรเอกชน จะเน้นในเรื่องของอาหารเท่านั้น เพราะเรื่องวัสดุก่อสร้างผู้หนีภัยฯ ก็จะจัดหาเองจากพื้นที่พักพิงฯ ในระยะแรกผู้หนีภัยจากการสู้รบสามารถดูแลตนเองได้ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาหารหรือวัสดุก่อสร้างที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะเรื่องอาหาร ผู้หนีภัยฯ ชาวกะเหรี่ยงยังคงกลับไปเพาะปลูกข้าวและหา

²⁷ Karen Refugee Committee, Monthly Report : for the month of January 1985.

อาหารอื่นๆได้จากถิ่นฐานเดิม ความต้องการความช่วยเหลือด้านอาหารจากองค์กรเอกชน ในระยะแรกจึงมีไม่มาก²⁸ เพราะถึงแม้ว่าทหารพม่าจะสามารถครอบครองพื้นที่ในเขตอิทธิพล KNU ได้มากขึ้น แต่ก็ยังมีอีกหลายพื้นที่ที่ผู้หนีภัยสามารถเดินทางกลับไปยังบ้านเกิดของตนได้ ทำให้จำนวนผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทยมีจำนวนไม่แน่นอน เพราะมีการเดินทางไปมา ระหว่างพื้นที่พักพิงในประเทศไทยและหมู่บ้านเดิมที่จากมา

หากแต่ในช่วงระยะเวลาต่อมาได้มีพื้นที่พักพิงเพิ่มขึ้นตามแนวชายแดนไทยมากขึ้น จาก 7 พื้นที่ กลายเป็น 31 พื้นที่ พร้อมทั้งจำนวนของผู้หนีภัยจากการสู้รบก็เพิ่มจาก 9,502 คน มาเป็น 77,107 คน (สำรวจในเดือนธันวาคม 1994) เนื่องจากกองทัพพม่าได้เริ่มทยอยตีฐานที่มั่นของกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดนไทย-พม่าได้มากขึ้น และสามารถครอบคลุม และควบคุมพื้นที่อิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม อันได้แก่ กองกำลังของพรรค มอญใหม่ (New Mon State Party - NMSP) ซึ่งอยู่ในบริเวณทิศตะวันตกเฉียงใต้ตรงข้ามบริเวณ พื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี, กองกำลังพรรคคะยาห์ก้าวหน้า (The Karenni National Progressive Party – KNPP) ซึ่งอยู่ด้านทิศตะวันตกเฉียงเหนือของไทย ตรงข้ามจังหวัดแม่ฮ่องสอน และพื้นที่ ในความควบคุมของ KNU ส่งผลให้ประชากรซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอพยพเข้ามาใน เขตไทยหลายกลุ่มยิ่งขึ้น ซึ่งแตกต่างกับช่วงปี ค.ศ.1984 ที่มีเฉพาะกลุ่มกะเหรี่ยงเท่านั้น

ในระยะแรก ลักษณะของการตั้งพื้นที่พักพิงยังคงใช้รูปแบบเดิมคือติดชายแดนไทย-พม่า เพื่อสะดวกในการเดินทางกลับ กอปรกับผู้หนีภัยจากการสู้รบเองก็มีความประสงค์ที่จะ เดินทางกลับหมู่บ้านเดิม เนื่องจากยังมีบ้านเรือนและที่ดินเรือกสวนไร่นาอยู่ในประเทศพม่า การ ตั้งพื้นที่พักพิงในพื้นที่ติดกับชายแดนจึงช่วยให้การเดินทางกลับทำได้สะดวกยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถสืบหาข่าวในพื้นที่ได้ อาหารการกินก็ยังพอช่วยเหลือตนเองได้ เพราะสามารถกลับไปใน เขตพม่าได้อยู่บ้าง

สถานการณ์ในช่วงปี ค.ศ. 1995-1996 เริ่มจะเห็นการเปลี่ยนแปลงของการตั้งพื้นที่พัก พิงฯ กล่าวคือได้เกิดการล่งล้ำชายแดนไทยเข้ามาตีพื้นที่พักพิงตามแนวตะเข็บชายแดนไทย-พม่าอย่างต่อเนื่องทั้งจากทหารพม่าและกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ หรือ DKBA²⁹ ทำให้ กระทรวงกลาโหมมีความคิดที่จะยุบรวมพื้นที่พักพิงต่างๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ให้เป็นพื้นที่พัก พิงฯที่ใหญ่ขึ้นและย้ายพื้นที่ที่ตั้งให้ลึกเข้ามาในเขตไทยประมาณ 10-13 กิโลเมตร ทั้งนี้เพื่อให้

²⁸ สัมภาษณ์ Ms. Sally Thomson, ผู้ช่วยผู้อำนวยการองค์กร Burmese Border Consortium (BBC) เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2003

²⁹ The Democratic Karen Buddhist Army (DKBA) เป็นกองกำลังกะเหรี่ยงซึ่งนับถือศาสนาพุทธ และแตกตัวมาจากกองกำลัง KNU ด้วยสาเหตุของความขัดแย้งด้านศาสนาและการบริหารองค์กรในปี 1994 และได้เข้าเป็นพันธมิตรกับรัฐบาลทหารพม่า

ความคุ้มครองดูแลความปลอดภัยแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงได้มีการทยอยยุบรวมพื้นที่ต่างๆ ให้เหลือเพียง 9 พื้นที่

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่พื้นที่พักพิงมีจำนวนลดลง แต่จำนวนประชากรของผู้หนีภัยจากการสู้รบมิได้ลดน้อยตามลงไปด้วย ทั้งนี้เพราะในขณะที่ยุทธการในประเทศไทยได้ทำการยุบรวมพื้นที่พักพิงๆ เล็กๆ มาไว้ให้อยู่รวมกัน แต่จำนวนผู้หนีภัยฯ ที่เดินทางกลับประเทศพม่ากลับมีไม่มากนัก ประชากรจึงเกือบจะคงที่เท่าเดิม ประกอบกับมีผู้ที่เดินทางเข้ามาใหม่เพิ่มมากขึ้นทุกวัน ประมาณเดือนละ 800 – 1,000 คน เข้ามาสมทบกับประชากรที่มีอยู่เดิมคือ 114,123 คน³⁰ โดย BBC ประมาณการตัวเลขอยู่ที่ 140,296 คน (มิถุนายน 2003) เนื่องจากรวมตัวเลขของผู้ที่เข้ามาใหม่ (New arrival) ซึ่งกำลังรอการรับรองสถานภาพ “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ”

ปี ค.ศ.	จำนวนพื้นที่พักพิง	จำนวนผู้หนีภัย*
1984	7	9,502
1985	8	16,144
1986	9	18,428
1987	9	19,670
1988	9	19,636
1989	13	22,127
1990	21	42,780
1991	25	53,681
1992	31	65,891
1993	30	72,372
1994	32	77,107
1995	28	94,305
1996	26	103,235
1997	24	116,264
1998	16	111,813
1999	15	116,047
2000	16	127,914
2001	13	138,117
2002	13	144,358
2003	12	151,950

³⁰ สถิติของกระทรวงมหาดไทยเดือนมิถุนายน 2546

ที่มา : รวบรวมจาก BBC Relief Programme Rport

* จำนวนประชากรตามสถิติของ BBC

โดยสรุป การยุบพื้นที่พักพิงฯให้น้อยลงและการย้ายพื้นที่พักพิงฯให้ลึกเข้ามาอยู่ในเขตประเทศไทย ก่อให้เกิดผลเสียดังนี้คือ

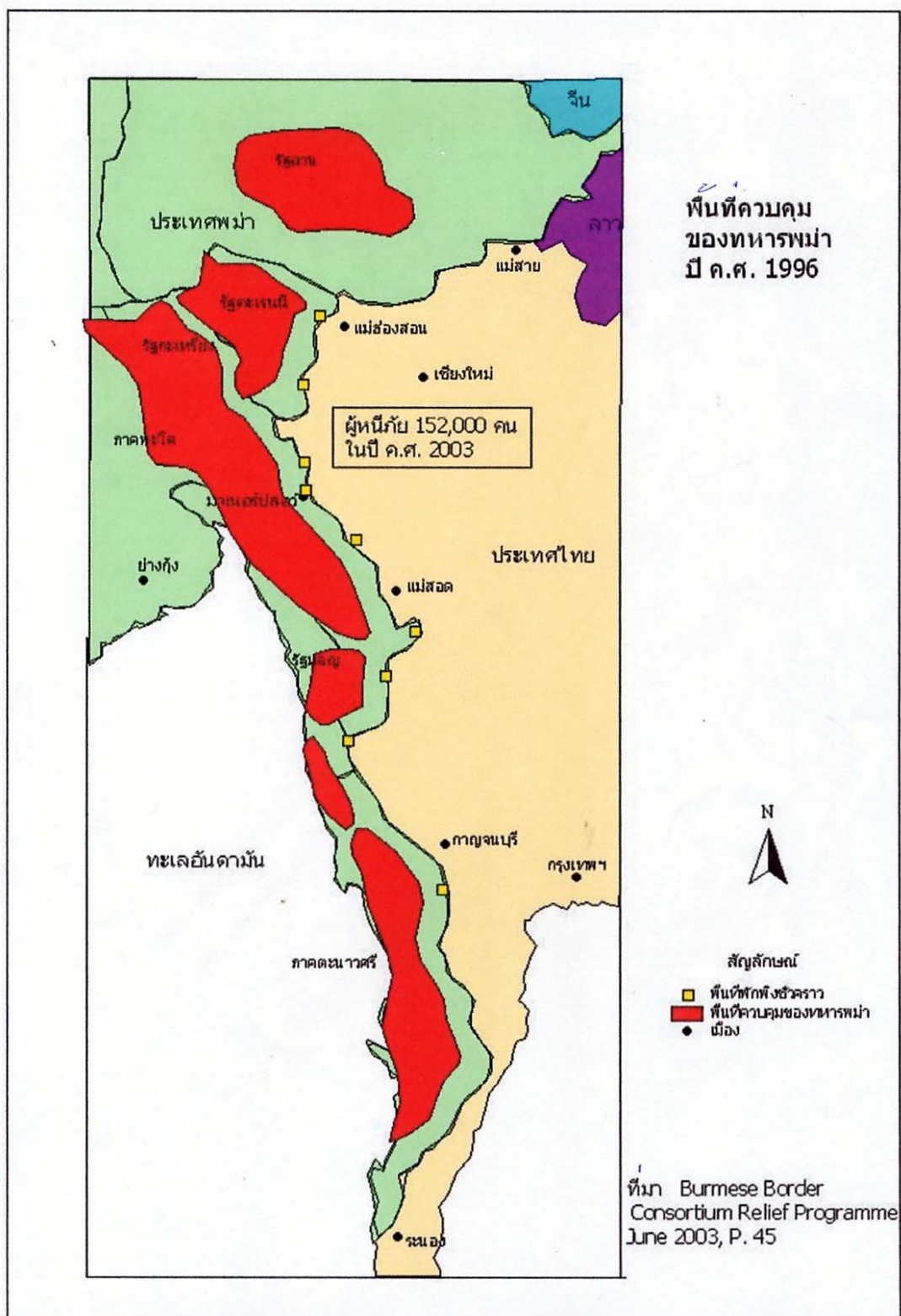
1. การยุบรวมพื้นที่ในขณะที่จำนวนประชากรไม่ได้ลดน้อยลง ได้เพิ่มความแออัดของประชากรภายในพื้นที่พักพิงฯแต่ละแห่ง

2. การย้ายพื้นที่ที่พักพิงฯให้ลึกเข้ามาในเขตไทยประมาณ 10-13 กิโลเมตร ทำให้ผู้หนีภัยฯไม่สามารถเดินทางกลับบ้านได้โดยสะดวกและทำให้ตัดขาดจากสังคมเดิมอย่างสิ้นเชิง ส่งผลให้อยู่ในประเทศไทยในลักษณะถาวรยิ่งขึ้น การถูกตัดขาดจากสังคมเดิมและชุมชนถิ่นฐานเดิมทำให้ความผูกพันมีน้อยลง และทำให้ไม่สามารถสืบข่าวความเป็นไปของสถานการณ์ว่าสงบยังมีการสู้รบกันอยู่หรือไม่ ทำให้ไม่มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่จะเดินทางกลับบ้านเกิดด้วยตนเอง จำเป็นต้องพึ่งข้อมูลจากคณะกรรมการบริหารหรือผู้นำซึ่งดูแลพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งส่วนใหญ่ยังเป็นสมาชิกของกองกำลัง KNU อยู่ ซึ่งเป็นพวกที่ไม่มีความปรารถนาที่จะให้ผู้หนีภัยฯเดินทางกลับประเทศพม่า トラบไตที่ยังไม่สามารถเจรจาตกลงในทางการเมืองกับรัฐบาลพม่าได้

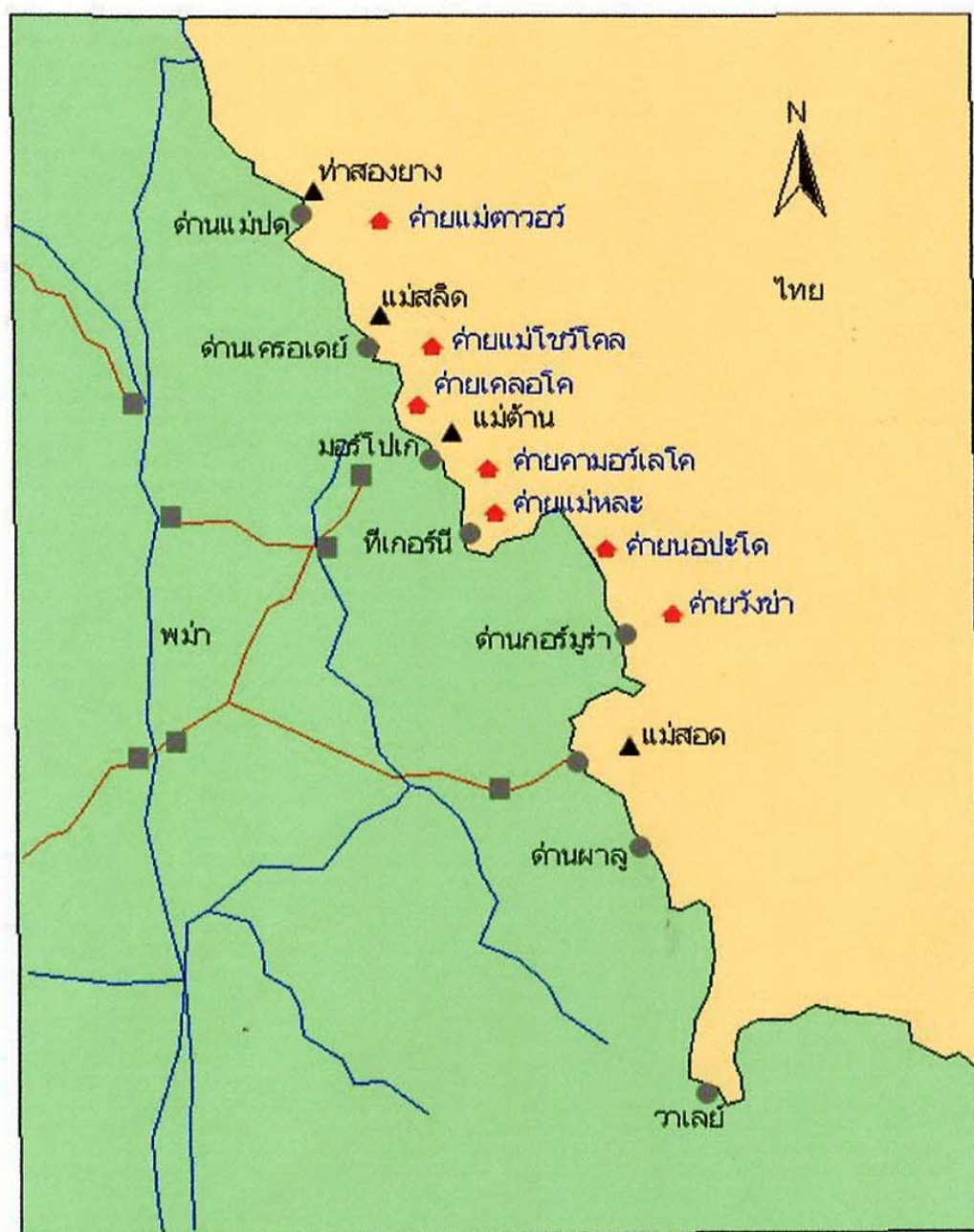
3. การย้ายพื้นที่พักพิงฯ เข้ามาอยู่ในเขตประเทศไทยมากขึ้น ทำให้ผู้หนีภัยฯ ไม่สามารถเดินทางกลับบ้านเดิมได้สะดวก การพึ่งพิงความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนต่างชาติก็มีมากขึ้น เพราะแต่เดิมยังสามารถกลับไปทำการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวพืชผลจากเรือสวนไร่นาของตนได้บ้าง การพึ่งพาอาหารจาก NGOs จึงมีไม่มาก สถานการณ์เช่นนี้จึงทำให้ศักยภาพในการดูแลตนเองของผู้หนีภัยฯ ลดลง

4. รัฐบาลพม่าประสบความสำเร็จในการผลักภาระการดูแลกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย ซึ่งอาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า ให้เป็นภาระของประเทศไทยโดยสมบูรณ์ เพราะรัฐบาลพม่ามีความหวาดระแวงประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตรัฐชนกลุ่มน้อยนั้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสมาชิกในครอบครัวของกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพม่า หรือไม่ก็เป็นมวลชนที่ให้การสนับสนุนกองกำลังเหล่านี้ ดังนั้นการผลักดันบุคคลเหล่านี้ออกจากพม่าได้จึงเท่ากับเป็นการ

แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ในสองประการ คือ 1) ทำลายชุมชนที่ให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อยและทำให้กองกำลังอ่อนแอลง 2) ขับไล่มวลชนซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลออกจากประเทศ



พื้นที่พักพิงชั่วคราว ปีค.ศ. 1985



ที่มา : Karen Refugee Committee,
Monthly Report January 1985



พื้นที่พักพิงชั่วคราว และจำนวนผู้หนีภัย ธันวาคม 1994

คะเรนนี่

Camp 1	515
Camp 2	1,595
Camp 3	1,359
Camp 4	204
Camp 5	1,301
ซอซี	159

รวม 5,133

กะเหรี่ยง

เจลี	839
K1 กัธธรา	2,899
K2 แม่ปอนธรา	2,705
K3 แม่โปธรา	891
K4 เครือเห ลู	802
K5 แม่ถาวอว	6,429
K6 แม่สลิค	3,535
K7 โชโคล	8,499
K8 เครือธรา	3,224
K9 เครือโค	3,565
K10 กามอวิเลโค	3,813
K11 แม่ยสะ	6,274
K12 ดอนปะเคียง	2,907
K13 รังษ่า	4,389
K14 มอริเกอ	5,306
K15 บอริเนดา	669
K16 สี่แม่โปธรา	1,648
K17 แม่ถอโจก	1,128
K18 สี่ธาบอ	1,650
K19 สี่เสปา	634
K20 โธ ก	518

รวม 62,324

พม่า / ทวาย

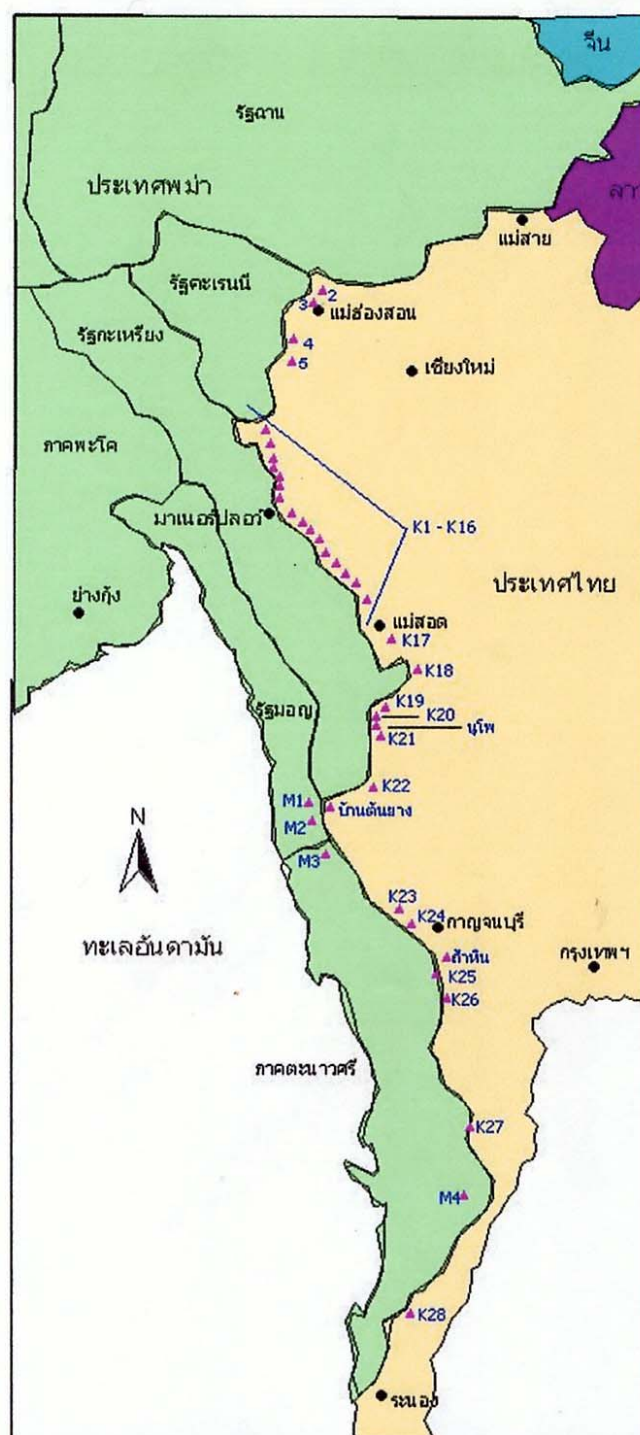
BT1 ดอน ออวี ซี	740
-----------------	-----

มอญ

M1 สี่ลือคะเน	4,047
M2 ซีรี	1,416
M3 ปะยอ	2,200
M4 ปะจวน	1,247

รวม 8,910

ที่มา Burmese Border
Consortium Relief Programme



พื้นที่พักพิงชั่วคราว และจำนวนผู้หนีภัย ธันวาคม 1997

ค่าย

Camp 2	6,728
Camp 3	2,988
Camp 4	191
Camp 5	1,906

รวม 11,813

กะเหรี่ยง

K1 แม่เขตร	1,799
K2 อุ ตา ฮา	3,405
K3 โคสป่า	2,670
K4 แม่สะกิบ	2,447
K5a แม่กองคา	3,278
K5b บ้านศาลา	2,955
K6 หัวยี่เหว	0
K7 แม่รามภทอง	4,885
K8 แม่ระวอ	0
K9 แม่สาคิด	0
K10 โชโคส	6,829
K11 แม่สุโข	0
K12 เกรอ โค	0
K13 กะอัวโคโค	0
K14 แม่ระ	25,638
K15 ดอยป่าเกียง	0
K16 รังน้ำ	8,805
K17 มอโกกร	8,410
K18 ดาเบอโป	0
K19 เดลอร์กี	0
K20 กรอเดอ	0
K21 เบอทุง	0
นุโพ	10,559
K22 สี่เลียบ	0
K23 โธ ก	0
บ้านต้นเขย	1,430
สากาโท	3,250
K24 พุม่วง	0
K25 บ้านหัวยี่	0
K26 บ้านเปอห์	0
สากาโท	7,900
K27 หัวยี่	928
K28 ชุมพร	276

รวม 95,464

มอญ

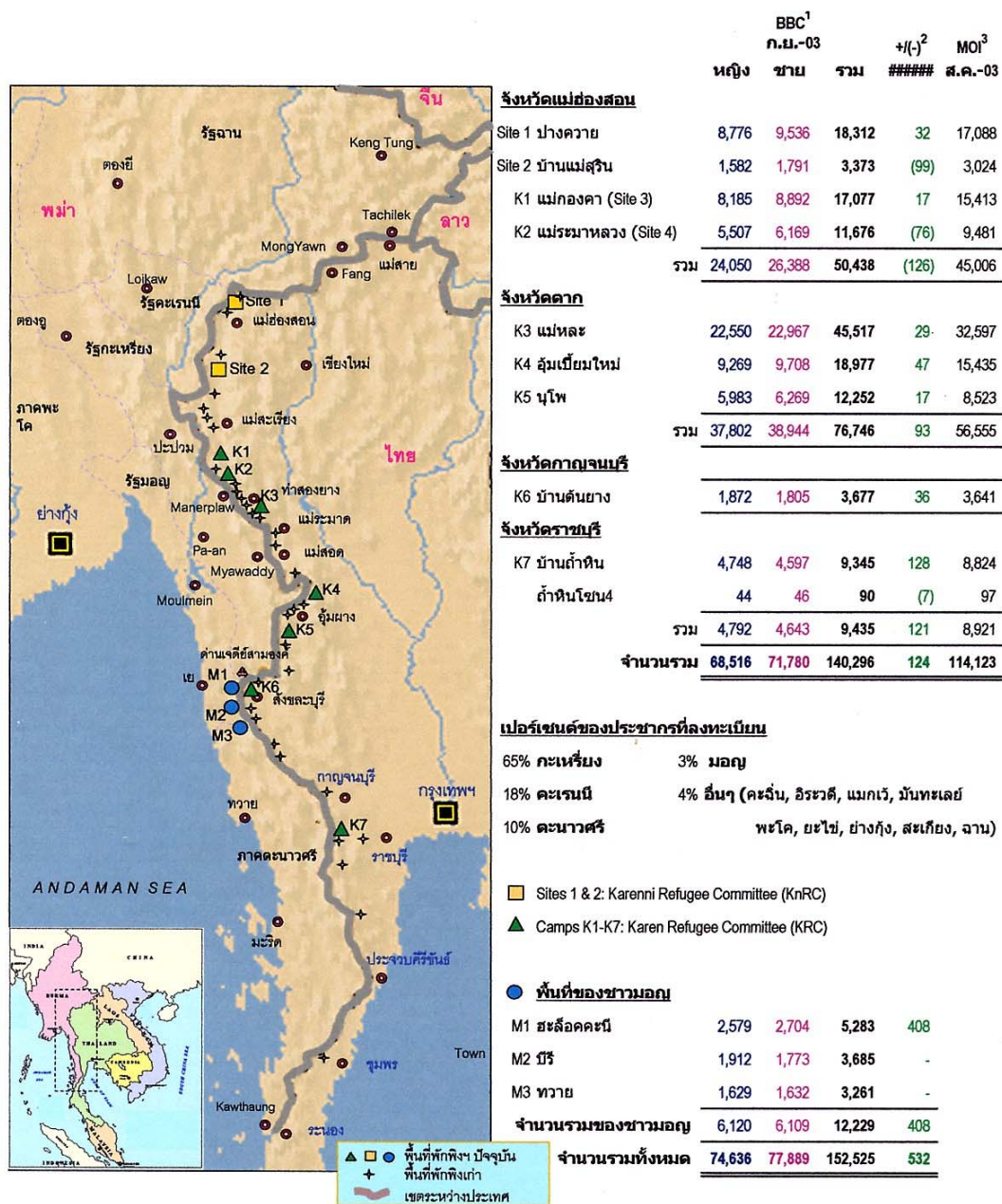
M1 สะลือกะนิ	4,166
M2 บิ	2,533
M3 ปะยอ	2,288
M4 ปะจวบ	0

รวม 8,987

รวม 116,264

ที่มา Burmese Border
Consortium Relief Programme

แผนที่พื้นที่พักพิงชั่วคราว และจำนวนประชากร กันยายน ค.ศ. 2003



หมายเหตุ : 1. จำนวนประชากรของ BBC รวมถึงผู้
มาใหม่และผู้ตายนับตั้งแต่ MOI/UNHCR
ลงทะเบียน

2. จำนวนประชากรมาใหม่ที่ BBC ให้ความช่วยเหลือ

3. จำนวนประชากรตามตัวเลขของมหาดไทย

4. MRDC August 2003 population.

ที่มา : Burmese Border Consortium Relief Program, September 2003

ข. พื้นที่ที่อยู่ใกล้ชุมชน : ปัญหาภัยธรรมชาติในประเทศไทยในพื้นที่ใกล้เคียง

ในการเลือกพื้นที่สำหรับการตั้งพื้นที่พักพิงนั้น กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายในการเลือกพื้นที่ที่อยู่ไกลจากชุมชนไทยและมีชัยภูมิที่เหมาะสมต่อการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่ให้หลบหนีจากพื้นที่ได้โดยสะดวก อาทิเช่น พื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอสวนผึ้งประมาณ 20 กิโลเมตร ห่างจากศาลากลางจังหวัดประมาณ 80 กิโลเมตร และห่างจากชายแดนประมาณ 10 กิโลเมตร ภูมิประเทศเป็นหุบเขา เบื้องหลังจะมีแนวภูเขาเป็นกำแพงกั้นด้านหน้ามีลำห้วยผ่าน และมีทางอีกเพียงด้านเดียว ซึ่งมีด่านควบคุมการเข้าออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทย พื้นที่พักพิงบ้านต้นยาง อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอสังขละบุรีประมาณ 40 กิโลเมตร ห่างจากศาลากลางจังหวัด 270 กิโลเมตร แต่ห่างจากชายแดนไทย-พม่าเพียง 1 กิโลเมตรเท่านั้น เช่นเดียวกับพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก ซึ่งอยู่ห่างจากอำเภออุ้มผางประมาณ 62 กิโลเมตร ห่างจากศาลากลางจังหวัดประมาณ 309 กิโลเมตร และห่างจากชายแดนประมาณ 10 กิโลเมตร ในขณะที่พื้นที่พักพิงบ้านแม่กองคา อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน อยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัดประมาณ 230 กิโลเมตร และห่างจากชายแดนประมาณ 13 กิโลเมตร และพื้นที่พักพิงบ้านแม่ลามาหลวง อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนก็อยู่ห่างจากศาลากลางจังหวัดประมาณ 270 กิโลเมตร ห่างจากอำเภอสบเมยประมาณ 70 กิโลเมตร

พื้นที่พักพิงที่อยู่ไกลจากชุมชนไทยจะไม่ค่อยมีผลกระทบต่อราษฎรไทยเท่าใดนัก อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ก็ไม่มีความรู้สึกต่อต้านผู้หนีภัยจากการสู้รบมาก เนื่องจากไม่มีการปฏิสัมพันธ์ใดๆ ต่อกัน บางคนแทบจะไม่ได้ยินข่าวว่ามีผู้หนีภัยจากการสู้รบอยู่ในพื้นที่จังหวัดของตน นอกจากเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกันเท่านั้น ยกเว้นประชาชนในจังหวัดราชบุรี ซึ่งมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยกะเหรี่ยงจากประเทศพม่าใน 2-3 กรณี คือ การที่กองกำลังทหารพระเจ้า (God's Army) บุกยึดโรงพยาบาลราชบุรีที่อำเภอสวนผึ้ง และจับคนไข้และเจ้าหน้าที่เป็นตัวประกันในเดือนมกราคม 2000 และกรณีที่กองกำลังกะเหรี่ยงไม่ทราบสังกัด ชุมชนนักเรียนในอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ในปี ค.ศ. 2002 ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ประชาชนในจังหวัดราชบุรีมีความรู้สึกไม่ปลอดภัยและแสดงความไม่พอใจที่มีชาวกะเหรี่ยงอาศัยอยู่ในจังหวัดราชบุรีและมีผู้หนีภัยจากการสู้รบอยู่ในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน

แม้ว่าพื้นที่พักพิงส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลชุมชนไทย แต่ก็มีบางพื้นที่ที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนไทย และก่อให้เกิดปัญหาการกระทบกระทั่งและความไม่พอใจในหมู่ราษฎรไทยเป็นอย่างมาก อาทิเช่น พื้นที่พักพิงบ้านในสอย ซึ่งตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัด

แม่ฮ่องสอน³¹ และอยู่ใกล้กับหมู่บ้านปางหมู ตำบลในสอย อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งใช้เวลาเดินเพียง 30-45 นาที หรือน้อยกว่านั้นสำหรับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ทำให้ผู้หนีภัยฯ สามารถเดินทางมายังหมู่บ้านปางหมูได้สะดวก เนื่องจากพื้นที่พักพิงฯ ไม่มีรั้วกั้นและเป็นเขตป่าธรรมชาติ ทำให้การเดินทางเข้าออกพื้นที่พักพิงฯ ทำได้โดยสะดวก ด้วยเหตุนี้ทำให้มีการลักลอบเข้ามารับจ้างเป็นแรงงานรายวัน ในขณะที่เด็กๆ จะเดินทางเข้ามาเรียนหนังสือร่วมกับเด็กไทยในโรงเรียนประถมในเขตหมู่บ้านปางหมู ซึ่งทางโรงเรียนก็ไม่มีนโยบายกีดกันเด็กที่มาขอรับการศึกษา เนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐ ซึ่งไม่ปฏิเสธผู้ต้องการรับบริการด้านการศึกษา เพียงแต่ทางโรงเรียนไม่สามารถออกประกาศนียบัตรให้แก่เด็กที่จบการศึกษาได้ เนื่องจากไม่ใช่เด็กไทยและมีทะเบียนบ้านเช่นเด็กไทยทั่วไป

ปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งจะเป็นการปัญหาหลักขโมยเนื่องจากประชากรที่เป็นผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงฯ บ้านในสอยมีมากถึง 4,405 คน³² จึงยากต่อการควบคุมของคณะกรรมการพื้นที่พักพิงฯ ได้แก่ คณะกรรมการ Karenni Refugee Committee และเจ้าหน้าที่อส.ของไทย ชาวบ้านในบริเวณหมู่บ้านใกล้เคียง อาทิเช่น บ้านปางหมู จะพูดถึงการเข้ามาลักขโมยพืชไร่ในสวนของผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างสม่ำเสมอ นอกจากจะลักขโมยพืชไร่ในสวนไปบริโภคแล้ว ยังมีการลักทรัพย์ชาวบ้านในละแวกใกล้เคียงอีกด้วย ส่วนเหตุผลอื่นๆ ได้แก่ การทำลายสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากน้ำเสียและขยะมูลฝอย การตัดไม้ในบริเวณป่าสงวน เพื่อมาซ่อมแซมที่อยู่อาศัย เป็นต้น³³ จนในที่สุดทางจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้มีคำสั่งให้ย้ายผู้หนีภัยฯ ออกจากพื้นที่เพื่อลดความขัดแย้งในหมู่บ้านชาวไทยในบริเวณใกล้เคียง

พื้นที่พักพิงฯ อีกแห่งซึ่งกำลังมีปัญหาได้แก่ พื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่บ้านแม่ออกฮู หมู่ที่ 9 ตำบลแม่หละ อยู่ติดกับถนนหมายเลข 105 อำเภอแม่สอด อำเภอแม่สะเรียง ระหว่างหลักกิโลเมตรที่ 57-60 พื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละอยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอท่าสองยางเพียง 22 กิโลเมตร บริเวณใกล้เคียงมีหมู่บ้านราษฎรไทย รอยล้อมอยู่หลายหมู่บ้าน อาทิเช่น หมู่ 1 หมู่ 2 หมู่ 3 หมู่ 4 และ หมู่ 5 แม่หละหมู่บ้านเหล่านี้ได้รับผลกระทบด้านลบจากผู้หนีภัยการสู้รบบ้านแม่หละ จนกระทั่งได้ทำกรรณโอรณโดยเข้าชื้อกันเป็นจำนวนหลายร้อยคน และล่าสุดได้เสนอเรื่องโดยตรงต่อวุฒิสมาชิก (สว.) จังหวัดตาก นายรักษ์ ตันติสุนทร³⁴ เพื่อให้ผลักดันออกจากพื้นที่ และให้ส่งกลับประเทศ

³¹ ปัจจุบันได้ยุบรวมไปอยู่กับผู้หนีภัยจากการสู้รบที่พื้นที่พักพิงฯ บ้านปางควาย/บางแทรกเตอร์ อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการศูนย์สั่งการชายแดนไทย-พม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน วันที่ 1 สิงหาคม 2002.

³² สถิติสำรวจของ Burmese Border Consortium, เดือนพฤศจิกายน 2002.

³³ สัมภาษณ์ชาวบ้านในหมู่บ้านปางหมู อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

³⁴ สัมภาษณ์ นายอนุชิต สงขาว ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก วันที่ 24

พม่าหรือส่งไปประเทศที่สาม โดยให้เหตุผลว่ามีผลกระทบต่อชุมชนไทยในด้านปัญหา สิ่งแวดล้อม ปัญหาแรงงานเถื่อน และปัญหาด้านสาธารณสุข เนื่องจากได้เกิดโรคซึ่งได้หายไปจากชุมชนนานแล้ว เช่น โรคกาฬหลังแอ่น และโรคเท้าช้าง เป็นต้น เป็นโรงพยาบาลประจำอำเภอทำสองอย่างในการรักษาผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ ทำให้ราษฎรไทยในพื้นที่ใกล้เคียงมีความรู้สึกว่ บุคคลต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาแย่งสิทธิในการได้รับบริการจากรัฐของพวกตน

ในส่วนของสิ่งแวดล้อม บ้านไทยอาศัยอยู่ในบริเวณปลายน้ำของลำห้วยที่ไหลผ่านพื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ พบว่า น้ำสกปรกด้วยสารพิษอันเกิดจากน้ำเสียทำให้เกิดโรคผื่นคันเมื่อไปใช้น้ำในลำห้วย และไม่สามารถใช้ในการบริโภคหรือชะล้างทำความสะอาดได้ต่อไป นอกจากนั้น ราษฎรไทยยังเชื่อว่าผู้หนีภัยขาดไม้ทำลายป่าเพื่อนำไม้ไปซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของตน หรือบางคนก็จะตัดต้นไม้ทั้งต้นมาเพียงเพื่อเก็บใบไม้ไปซ่อมแซมหลังคาบ้านที่อยู่อาศัยของตน การกระทำเหล่านี้ทำให้ชาวบ้านไม่พอใจอย่างมาก และนำไปสู่ปัญหาการทะเลาะเบาะแว้ง การทำร้ายซึ่งกันและกัน อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำและมีที่ท่าจะบานปลายสูงขึ้น ในส่วนของปัญหาด้านเศรษฐกิจเกิดสภาวะการแย่งงานกันทำระหว่างชาวบ้านไทยและผู้หนีภัยจากการสู้รบ เนื่องจากเรียกค่าแรงต่ำประมาณวันละ 30 บาท ทำให้นายจ้างนิยมจ้างผู้หนีภัยมากกว่าราษฎรไทย นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของการหาของป่า ซึ่งเป็นอาชีพหนึ่งของราษฎรไทยในพื้นที่ โดย

ผู้หนีภัยออกมาหาของป่าเพื่อนำไปบริโภคและขาย ทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากร ธรรมชาติ ซึ่งลดน้อยลงไปทุกวัน เมื่อมีบุคคลที่ชาวบ้านถือว่าเป็น “บุคคลภายนอก” มาแบ่งปันทรัพยากร อันมีจำกัด จึงทำให้เกิดความไม่พอใจมากขึ้นทุกที

นอกจากการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติและงานอาชีพในท้องที่แล้ว ราษฎรไทยยังรู้สึกน้อยใจและเกิดความรังเกียจเมื่อเปรียบเทียบกับ ผู้หนีภัยจากการสู้รบนั้นมีความเป็นอยู่ที่ดีสุขสบายกว่าตน เนื่องจากไม่จำเป็นต้องทำงานก็มีกิน เพราะองค์กรเอกชนต่างชาติมีอาหารมาแจกเมื่อเจ็บป่วยก็มีแพทย์/พยาบาลให้การรักษาฟรีโดยไม่ต้องเสียค่าบริการ บุตรหลานได้รับการศึกษา ทุกอย่างมีไว้บริการอย่างพร้อมมูลภายในพื้นที่พักพิงฯ อีกทั้งผู้หนีภัยฯในพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละนั้นมีจำนวนเกือบจะเท่ากับประชากรของอำเภอทำสองยางคือประมาณ 60,000 คนในขณะที่จำนวนผู้หนีภัยจากการสู้รบประมาณ 45,517 คน³⁵ ซึ่งเป็นจำนวนประชากรที่ใกล้เคียงกันมาก ราษฎรไทยรู้สึกว่ประชากรซึ่งเป็นผู้หนีภัยฯเหล่านี้มีความต้องการที่ไม่พอเพียง อันเป็นสาเหตุให้กระทำการที่ผิดกฎหมายหลายประการ อาทิเช่น การออกมารับจ้างนายทุนไทยลักลอบตัดไม้ หรือลักลอบออกจากพื้นที่พักพิงฯไปรับจ้างในจังหวัดใกล้เคียงเช่น เชียงใหม่ ลำพูน หรือเดินทางเข้ามาถึงจังหวัดชั้นใน เช่น กรุงเทพฯ นอกจากนี้ยัง

³⁵ สถิติของ Burmese Border Consortium เดือนกันยายน 2003

มีการลักลอบทำบัตรประชาชนปลอม และกิจกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติและกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน³⁶

ปัญหาใหม่ของฝ่ายราชการไทยที่พบในปัจจุบันคือ การหลบหนีออกจากพื้นที่พักพิงฯ เพื่อไปก่อตั้งเป็นหมู่บ้านใหม่ โดยหลบออกมาพร้อมกันประมาณ 10-20 ครอบครัว และไปจับจองพื้นที่เพื่อตั้งเป็นหมู่บ้านใหม่ ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงของอำเภอท่าสองยาง ได้ตรวจสอบและพบผู้กระทำผิด ดังนั้นจึงได้ทำการควบคุมอย่างใกล้ชิดขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงการตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรของผู้หนีภัยจากการสู้รบ เพราะในปัจจุบันนี้ได้พบเหตุการณ์เช่นนี้ในสองพื้นที่แล้ว

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งอยู่ในอำเภอท่าสองยางจะเป็นเชื้อชาติกะเหรี่ยงโดยเป็นอัตราส่วนถึงร้อยละ 95 ในขณะที่เป็นคนไทยเพียงร้อยละ 5 และชาวกะเหรี่ยงเหล่านี้ต่างก็มีญาติพี่น้องและเพื่อนฝูงอยู่ในเขตประเทศไทยเช่นกัน³⁷ มีการพบปะสังสรรค์และไปมาหาสู่กันเป็นปกตินับตั้งแต่สมัยอดีตจวบจนปัจจุบัน สถานการณ์และลักษณะของสังคมเช่นนี้ไม่ควรจะเกิดเหตุการณ์ที่ประชาชนจะเข้าชื้อกันเพื่อขับไล่ผู้หนีภัยจากการสู้รบซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันคือกะเหรี่ยงออกจากพื้นที่ ทั้งๆ ที่ในอดีต ชุมชนไทยเชื้อสายกะเหรี่ยงเหล่านี้เคยให้การโอบอุ้มชาวกะเหรี่ยงจากเขตพม่าในการเข้ามาตั้งถิ่นฐานในเขตไทยอยู่เสมอ เหตุการณ์ในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นว่าชุมชนกะเหรี่ยงในไทยเริ่มเห็นปัญหาของการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและการรับบริการของรัฐโดยผู้หนีภัยจากการสู้รบมากขึ้น และตั้งข้อรังเกียจแม้จะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันก็ตาม เช่นเดียวกับชุมชนหมู่บ้านปางหมูในเขตอำเภอเมืองจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีประชากรส่วนหนึ่งเป็นชาวคะยาห์ (หรือคะเรนนี่) ซึ่งคนเรียกกันว่า “ยางแดง” ในขณะที่บางส่วนเป็นชาวไทยใหญ่ แต่ชุมชนไทยซึ่งเป็นทั้งชาวคะยาห์และชาวไทยใหญ่ต่างก็ตั้งข้อรังเกียจ

ผู้หนีภัยซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันตน ในบางท้องที่ถึงกลับทำร้ายผู้หนีภัยที่หลบหนีออกมาหาของในป่าบริเวณใกล้พื้นที่พักพิงฯ ความเกลียดชังระหว่างประชากร 2 กลุ่มนี้ (ซึ่งเริ่มมีให้เห็นในหลายพื้นที่ อาจจะทวีความรุนแรงมากขึ้น) ในอนาคตอาจรุนแรงจนเกิดการปะทะกันได้หากไม่มีการประสานสัมพันธ์ให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกันและกันให้มากยิ่งขึ้น

ปรากฏการณ์ความขัดแย้งระหว่างผู้หนีภัยจากการสู้รบและประชาชนไทยในพื้นที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบในเร็ววัน อาจจะทำให้กลายเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศต่อไป โดยเฉพาะเมื่อผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้เดินทาง

³⁶ สัมภาษณ์ นายอนุชิต สงขาว ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก วันที่ 24 ตุลาคม 2546

³⁷ อำเภอ “ท่าสองยาง”

กลับประเทศพม่าในอนาคต ก็จะนำพาความรู้สึกไม่ดีหรือประสบการณ์อันขมขื่นอันเกิดจากการถูกขับไล่กลับไปด้วย ดังนั้นแทนที่ประเทศไทยจะได้ “มิตร” ซึ่งเคยได้รับความอนุเคราะห์จากรัฐบาลไทยและประชาชนโดยการได้พักพิงอาศัยอย่างสงบสุขเป็นเวลาเกือบ 20 ปี (ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984) เราอาจจะได้ “ศัตรู” ที่พกพาความเจ็บแค้นและเกลียดชังประเทศไทยและประชาชนไทยเป็นการตอบแทนก็อาจเป็นไปได้ และที่สำคัญบุคคลเหล่านี้ซึ่งอาจเป็นได้ทั้ง “มิตร” หรือ “ศัตรู” จะเป็นเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดเรา เพราะพื้นที่อันจะเป็นที่อยู่อาศัยของเขาในอนาคตก็คือ “รัฐ” หรือ “แนวหน้า” ที่ประชิดติดรั้วบ้านไทยอย่างแนบแน่น การดำเนินนโยบายเพื่อเสริมสร้าง “มิตร” ในวันนี้จึงเป็นนโยบายที่รัฐบาลไทยจำเป็นต้องวางแผนเสียตั้งแต่วันนี้

ค. พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ : ปัญหาการทำลายทรัพยากรในป่า

พื้นที่พักพิงฯ 8 ใน 9 แห่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า อาทิ เช่น พื้นที่พักพิงฯ บ้านนุโพ อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอัมผาง ในขณะที่พื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่มองคาอยู่ในเขตอนุรักษ์สัตว์ป่าสาละวิน ดังนั้นแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะได้ประสานงานกับกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อขอให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบอยู่ในพื้นที่เหล่านี้ หากแต่ก็มีแรงกดดันจากกรมป่าไม้ให้ผลักดันผู้หนีภัยจากการสู้รบออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่าอยู่เสมอ ทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รมีโอกาสเสี่ยงสูงต่อการถูกขับไล่ออกจากพื้นที่ นอกจากนี้การหาพื้นที่ใหม่ก็ไม่ใช่ว่าจะกระทำได้ง่าย เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ที่มีชัยภูมิเหมาะสมจะตั้งเป็นพื้นที่พักพิงฯ ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ดังตัวอย่างเช่น พื้นที่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ร้อยละ 79 ได้ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไปเรียบร้อยแล้ว³⁸

การอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอนุรักษ์พันธุ์สัตว์ป่า ทำให้เกิดข้อจำกัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าสงวนเหล่านี้ และกรมป่าไม้เป็นผู้มีอำนาจในการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์จากป่าไม้วouldจะเป็นการตัดไม้หรือเก็บของป่าเพื่อใช้ในการบริโภค นอกจากกรมป่าไม้แล้ว ชุมชนไทยที่อยู่ใกล้เคียงยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างไม่เป็นทางการในการกำหนดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าสงวนอีกด้วย โดยชาวบ้านในเขตใกล้เคียงจะกำหนดพื้นที่ที่อนุญาตให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่ปะปนกับเขตที่ชุมชนไทยจะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจากป่า ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการแย่งชิงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเริ่มมีจำกัด กรมป่าไม้จะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบการใช้ประโยชน์จากป่า โดยจะแจ้งระเบียบการต่าง ๆ ให้คณะกรรมการพื้นที่พักพิงฯทราบเพื่อแจ้งให้กับทุกคนรอบรู้ในพื้นที่พักพิงฯทราบต่อไป³⁹

³⁸ เพื่อนไร่พรมแดน, “คนลี้ภัยในร่มป่า” (เชียงใหม่ : เพื่อนไร่พรมแดน, 2540), หน้า 50-54.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57-59.

จากการวิจัยของเพื่อนไร่พรมแดนในงานวิจัย “คนลี้ภัยในร่มป่า” พบว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบสามารถลดทอนการพึ่งพาจากองค์กรเอกชนได้ หากได้รับอนุญาตให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าได้บ้าง ซึ่งทางกรมป่าไม้เองก็ได้ยืดหยุ่นให้บ้างหากมีการร้องขออย่างเป็นทางการ และเป็นรายการไปอาทิเช่น การเก็บใบตองตึงหรือหญ้าคาเพื่อนำมาใช้มุงหลังคา ซึ่งแต่เดิมนั้นผู้หนีภัยจากการสู้รบต้องลงทุนซื้อวัสดุในการมุงหลังคาเป็นเงินจำนวนไม่น้อย ปัจจุบันร้อยละ 53 ของผู้หนีภัยฯ จะเก็บใบตองตึงหรือหญ้ามานำมาทำเป็นหลังคาที่พักอาศัยด้วยตนเอง

นอกจากนี้ยังมีการตัดไม้ไผ่เพื่อซ่อมแซมที่พักอาศัย ซึ่งจะต้องทำการซ่อมแซมน้อยกว่าปีละครั้ง ไม้ไผ่ที่ตัดมาจะนำมาใช้ในการทำฝาผนังและปูพื้นบ้าน ซึ่งจะทำให้การซ่อมแซมภายในระยะเวลาสองปี ปัจจุบัน BBC ได้พยายามช่วยจัดซื้อไม้ไผ่มาให้ เพื่อหลีกเลี่ยงการตัดไม้ไผ่ในบริเวณป่าสงวน ในขณะที่บางพื้นที่ที่พิกังฯ ที่มีพื้นที่อยู่บ้างก็จะทำการปลูกไม้ไผ่เพื่อใช้สอย นอกจากนี้ยังช่วยปลูกต้นไม้ในบริเวณป่าสงวนเพื่อชดเชยส่วนที่ตัดไปอีกประการหนึ่งด้วย ผู้หนีภัยจากการสู้รบส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรหรือที่อยู่อาศัยในเขตชนบทและในป่า จึงมีความผูกพันกับป่ามาก โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงนั้น เป็นผู้ที่มีวัฒนธรรมในการอนุรักษ์ป่าไม้และสัตว์ป่าเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว การใช้ประโยชน์จากป่าจะทำอย่างมีสำนึก และไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เปรียบเช่นชาวเขาเผ่าอื่น ๆ แต่เนื่องจากสถานะความจำเป็นของการดำรงชีวิตภายในพื้นที่พิกังฯ ทำให้ต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติจากป่า โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้การมีประชากรเป็นจำนวนมากทำให้ความต้องการในการใช้ทรัพยากรจากป่าสูงตามไปด้วย ทำให้กรมป่าไม้จำเป็นต้องออกกฎระเบียบในการห้ามตัดไม้ในเขตพื้นที่ป่าสงวน

หากแต่ความเคยชินตั้งแต่ครั้งยังใช้ชีวิตอยู่ในเขตป่าที่สมบูรณ์ในเขตพม่า ซึ่งผู้หนีภัยจากการสู้รบสามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นไม้ ไม้ไผ่ ใบไม้ ไม้พุ่ม หรือต้นไม้ที่ตายในป่า ตลอดจนรากไม้ เพื่อนำมาใช้สร้างบ้านเรือนหรือใช้เป็นอาหารและยาได้ ตลอดจนเป็นเชื้อเพลิงในการหุงต้มอาหารและให้ความอบอุ่นในฤดูหนาว การหาของจากป่าจึงเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของสังคมดั้งเดิม การถูกห้ามมิให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติจากป่าจึงเท่ากับเป็นการตัดตอนสายใยของวิถีชีวิตตามสังคมดั้งเดิม อีกทั้งยังเป็นการทำให้ศิลปวัฒนธรรมบางส่วนต้องขาดหายไป อาทิเช่น การจักสานเครื่องใช้ไม้สอยภายในครัวเรือนจำพวก กระบุง ตะกร้า เครื่องดักจับสัตว์ป่า นก และปลา อีกทั้งงานฝีมืออีกหลายอย่างที่ทำจากไม้ไผ่และนำมาจักสานเป็นงานศิลปะต่าง ๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้หนีภัยฯบางกลุ่มจะใช้ทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่จำเป็น และใช้อย่างรู้คุณค่านั้นแต่ก็มีผู้หนีภัยฯบางกลุ่มกลับใช้ความสามารถในการตัดไม้มาเป็นเครื่องมือในการรับจ้างนายทุนตัดไม้มีค่าในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติ ที่เป็นชาวคิกโครมได้แก่ผู้หนีภัยฯพื้นที่พิกังบ้านแม่กองคา-บ้านศาลา อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติสาละวิน ซึ่งครอบคลุมเนื้อที่ถึง 546,875 ไร่ หรือประมาณ 875 ตารางกิโลเมตร และ

บริเวณโดยรอบอุดมสมบูรณ์ไปด้วยต้นไม้คุณภาพสูงนานาชนิด เจ้าหน้าที่จากกรมป่าไม้ระบุว่า ผู้หนีภัยฯในพื้นที่พักพิงฯแห่งนี้จะรับจ้างนายทุนตัดไม้เป็นรายต้น เมื่อตัดเสร็จแล้วก็จะฝังไว้หลังจากนั้น

ก็จะมีพ่อค้าไม้หรือนายทุนติดต่อโดยผ่านทางนายหน้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบุคคลในพื้นที่ระบุว่าต้องการไม้จำนวนเท่าไร และเมื่อใดจากนั้นเมื่อเห็นว่าไม้ที่ตัดไว้มีปริมาณพอสมควรแล้ว ก็จะมีคนอีกกลุ่มหนึ่งว่าจ้างช่างจากชาวบ้านหรือชาวกะเหรี่ยงมาชักลากไม้นั้นออกมาจากป่าลงสู่แม่น้ำสาละวิน การตัดไม้นิยมทำในหน้าฝน เพราะพื้นดินจะลื่น ซึ่งสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ซึ่งเป็นทิวเขาลาดลงแนวฝั่งแม่น้ำสาละวิน และมีความลาดชันพอเหมาะ ทำให้ง่ายต่อการลากชักไม้ลงสู่แม่น้ำ และเมื่อใดที่ไม้เหล่านี้ลงสู่แม่น้ำสาละวินแล้ว เจ้าหน้าที่ของไทยก็ไม่สามารถทำอะไรได้ เพราะแม่น้ำสาละวินเป็นแม่น้ำแบ่งเขตแดนระหว่างไทยกับพม่า ดังนั้นไม้ที่ลอยอยู่ในน้ำไม่ถือว่าเป็นของฝั่งไทยหรือพม่า แต่ให้ถือว่าเป็นของกลาง จึงทำให้การแย่งชิงไม้ระหว่างผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ เมื่อแบ่งไม้ได้ก็จะลากไม้เข้าฝั่งพม่าและสวมบัญชีเป็นไม้พม่าทันที⁴⁰

กรมป่าไม้จึงได้พยายามแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการขอให้ทางจังหวัดแม่ฮ่องสอนพิจารณาย้ายพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่กองคา-แม่ศาลาออกจากพื้นที่ป่าสาละวินโดยด่วน โดยหนังสือที่ กษ.0778/6687 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2543 ให้พิจารณาย้ายพื้นที่พักพิงฯดังกล่าว ซึ่งทางจังหวัดได้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดแม่ฮ่องสอน ครั้งที่ 4/2543 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2543 โดยที่ประชุมคณะกรรมการศูนย์สั่งการชายแดนไทย-พม่า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ครั้งที่ 2/2543 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2543 ได้เห็นชอบให้ย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบออกจากพื้นที่พักพิงฯดังกล่าว หากแต่จำเป็นต้องหาพื้นที่ใหม่เพื่อมารองรับผู้หนีภัยจากการสู้รบจำนวน 13,818 คน (สำรวจปี ค.ศ. 2003) ซึ่งเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันก็ยังคงหาพื้นที่เหมาะสมในการให้การรองรับผู้หนีภัยฯในพื้นที่ไม่ได้

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาปัญหาเรื่องทรัพยากรธรรมชาตินั้นจะเห็นได้ว่า เป็นปัญหาแก่ทั้งประชาชนไทยพอๆ กับเป็นปัญหาของผู้หนีภัยฯ ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรมีจำกัด ทำให้การเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนไทยจำกัดตามไปด้วย อาทิเช่น การที่รัฐบาลไทยได้ประกาศเขตป่าหลายพื้นที่ให้เป็นป่าสงวน ทำให้ประชาชนไทยไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์จากป่าได้ เมื่อทรัพยากรมีจำกัดหากแต่ผู้ใช้ประโยชน์กลับมีเพิ่มขึ้น เช่น ผู้หนีภัยฯที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง ทำให้ราษฎรไทยมองว่า “คนอื่น” หรือ “คนต่างชาติ” กำลังรุกคืบเข้ามาแบ่งปันใน “ส่วนแบ่ง” อันมีอยู่น้อยนิด ทำให้เกิดความรังเกียจและต่อต้าน ทั้งๆที่ในความเป็นจริงผู้หนีภัยฯอาจมิใช่เป็นปัจจัยที่แท้จริงที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติหมดสิ้นไปอย่างรวดเร็ว

⁴⁰ ผู้จัดการรายวัน (14 มิถุนายน 2543), หน้า 14.

จ. ความคับแคบของพื้นที่อันเนื่องมาจากการเพิ่มของประชากรอย่างต่อเนื่อง

คงจะไม่มีข้อความใดที่จะอธิบายความแออัดและคับแคบของพื้นที่พักพิงได้ดีไปกว่า ปฏิกิริยาของนางซาดาโกะ โอกาตะ (Sadako Ogata) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ เมื่อครั้งเดินทางไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2000 “ดิฉันได้เคยเห็นค่ายหลายค่ายในประเทศไทยมาก่อน แต่ไม่เห็นค่ายไหนจะมีสภาพเลวร้ายเท่านี้ ซึ่งทำให้ดิฉันตกใจมาก... และนี่อาจเป็นเหตุว่าทำไมพวกคุณจึงเรียกสภาพที่นี่ว่า พื้นที่พักพิงชั่วคราว แต่สำหรับดิฉัน ที่เช่นนี้ไม่ใช่พื้นที่พักพิงหรือที่อยู่อาศัย”⁴¹ พื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน เป็นพื้นที่พักพิงล่าสุดที่เพิ่งสร้างขึ้น⁴² และมีพื้นที่น้อยที่สุดคือ 40 ไร่ ขณะที่ มีประชากรประมาณ 8,824 คน (สำรวจเมื่อเดือนกันยายน 2003) จึงทำให้เห็นสภาพแออัดของ ประชากรภายในพื้นที่พักพิงอย่างชัดเจน แม้วังไม้บรรณผู้หนีภัยซึ่งยังรอลงทะเบียนอยู่อีก ประมาณ 521 คน อันจะส่งผลให้จำนวนสูงถึง 9,345 คนเลยทีเดียว

อย่างไรก็ตาม พื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหินไม่ใช่พื้นที่เดียวที่มีปัญหาเรื่องความแออัดของ ประชากร หากแต่เริ่มจะเป็นปัญหาของทุกพื้นที่ เพราะประชากรได้เพิ่มจำนวนขึ้นทุกปี โดย จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นนี้มี 2 ลักษณะ คือ

1. ผู้หนีภัยที่เพิ่มเข้ามาใหม่ (New Arrival) เนื่องจากสถานการณ์การสู้รบภายใน พม่ายังคงมีอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในพื้นที่ ของรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะยาอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าการหลบหนีเข้ามาในเขต ประเทศไทยในปัจจุบันนี้จะทำได้ค่อนข้างลำบาก ทั้งนี้เพราะทหารพม่าที่ประจำอยู่ บริเวณชายแดนไทย-พม่ามีอยู่หนาแน่นและประเทศไทยเองก็ไม่มีนโยบาย สนับสนุนการเข้ามาใหม่ของผู้หนีภัยฯ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม จำนวนผู้มาใหม่ (New arrival) ก็ยังมากถึงเดือนละ 1,000 คนโดยประมาณ⁴³ และจำนวนที่ระบุนี้ก็ เป็นเพียงจำนวนของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เข้ามาหลบภัยในพื้นที่พักพิงฯ หากแต่ยังมีผู้ หนีภัยฯ อีกเป็นจำนวนมากที่ไม่กล้าเข้ามาในพื้นที่พักพิงฯ เนื่องจากกลัวการ ส่งกลับและมักจะหลบซ่อนตัวอยู่ตามบริเวณชายแดน คนกลุ่มนี้มีจำนวนไม่น้อย กว่าพวกที่เข้ามาในพื้นที่พักพิงฯ⁴⁴ หากแต่จำนวนผู้หนีภัยฯผู้เข้ามาใหม่และที่มี

⁴¹ The Nation (18 ตุลาคม 2000), p. A2.

⁴² จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 1997

⁴³ BBC, Relief Programme Report January to June 2002, p. 2

⁴⁴ มหาตมไทยได้ตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดขึ้นมาหนึ่งชุด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ในการคัดเลือกและตัดสินว่าบุคคลที่หนีเข้ามามีคุณลักษณะเหมาะสมที่เข้าชาย “ผู้หนีภัยจากการ

ความประสงค์จะได้รับสถานภาพผู้หนีภัยจึงทำให้พื้นที่ที่พักพิงชั่วคราวแออัดเพิ่มมากขึ้นทุกวัน

2. ผู้หนีภัยบางคนจะชักชวนญาติที่อยู่ในเขตพม่าเข้ามาในพื้นที่ส่วนใหญ่จะอ้างว่าหนีจากการสู้รบหรือถูกกดขี่จากทหารพม่า แต่ความจริงเกิดจากเหตุผลทางเศรษฐกิจมากกว่า คือความอดอยาก และการบังคับใช้แรงงานและเมื่อเข้ามาแล้วได้รับการแจกข้าวของ การเข้ามาเช่นนี้เป็นการเพิ่มภาระให้กับญาติพี่น้องของตนในพื้นที่พักพิงฯ แต่กะเหรี่ยงมีความรักเพื่อนพ้องสูง ดังนั้นถ้าฝั่งพม่ายังคงอดอยาก การหลบหนีเข้ามาก็จะยังคงมีอย่างสม่ำเสมอเพราะพื้นที่พักพิงฯ ไม่มีรั้วกันพรมแดนก็ข้ามสะดวก ไม่ว่าจะเป็นทางช่องเขาหรือแม่น้ำ ฝ่ายไทยถึงจะมีนโยบายผลักดันให้กลับแต่ในทางปฏิบัติทำได้ยากเมื่อเข้ามาแล้วก็ต้องให้อยู่ชั่วคราวและยังไม่สามารถผลักดันกลับได้⁴⁵ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการและมีผู้แทนจาก UNHCR เป็นผู้สังเกตการณ์
3. จำนวนเด็กเกิดใหม่ภายในพื้นที่พักพิงฯ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยระบุว่าอัตราการเกิดของผู้หนีภัยการสู้รบอยู่ที่ร้อยละ 5 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่สูงมากเมื่อเทียบอัตราการเกิดของประชาชนไทยที่เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1 ต่อปี หรือเมื่อเทียบกับอัตราการเกิดของผู้อพยพอินโดจีน ซึ่งเคยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 ต่อปี อัตราการเกิดที่รวดเร็วนี้แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ อาทิเช่น ในพื้นที่แม่หละ อัตราการเกิดของเด็กอยู่ที่ 100 คนต่อเดือน หรือพื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหินอยู่ที่เดือนละ 30 คน⁴⁶

สาเหตุของการเพิ่มประชากรอย่างรวดเร็วนี้มีสาเหตุอยู่ 2-3 ประการด้วยกัน คือ 1) ประชากรส่วนใหญ่ของพื้นที่พักพิงฯ (ประมาณกึ่งหนึ่ง) อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ บุคคลกลุ่มนี้แต่งงานเร็วและมีลูกเร็ว 2) ถึงแม้ว่าองค์กรเอกชนต่างชาติและองค์กรเอกชนของไทย คือ สมาคมวางแผนครอบครัวจะเข้าไปมีส่วนสนับสนุนการคุมกำเนิดและการวางแผนครอบครัว

สู้รบ" หรือไม่ หากไม่เข้าช่วยให้ทำการผลักดันออกไป อย่างไรก็ตามแต่ละจังหวัดจะมีแนวทางในการปฏิบัติของตนเอง เช่น บางจังหวัดจะไม่มีการเรียกประชุมคณะกรรมการตรวจสอบสถานภาพผู้หนีภัยฯ ทำให้ผู้หนีภัยยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ได้ โดยยังไม่ผ่านการทำทะเบียนประวัติ และต้องอยู่โดยมีความเสี่ยงที่จะต้องถูกส่งกลับอยู่ตลอดเวลาในขณะที่บางจังหวัดก็มักจะพิจารณาลุ่่มล้วยให้เข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ NGOs ระบุว่า ลักษณะเช่นนี้ทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบหลบซ่อนอยู่นอกพื้นที่พักพิงฯ เนื่องจากไม่แน่ใจในขนาดของตน ทำให้ไม่สามารถทราบจำนวนที่แท้จริงได้

⁴⁵ สัมภาษณ์ นายวิลาศ ภูศิลป์ นายอำเภออำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

⁴⁶ สัมภาษณ์คุณทรงชนะ วิชัยธนพัฒน์, หัวหน้าฝ่ายกิจการผู้อพยพ, สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย

ให้กับผู้หนีภัยจากการสู้รบ หากแต่ด้วยคติความเชื่อทางศาสนา ทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่เห็นด้วยกับการคุมกำเนิด ดังนั้นจึงทำให้อัตราการเกิดของเด็กเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในแต่ละปี

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบจำนวนกับประชากรกับพื้นที่

พื้นที่พักพิงชั่วคราว	จำนวนพื้นที่ (ไร่)	จำนวนประชากร *
บ้านถ้ำหิน	40	8,525
บ้านต้นยาง	60	3,679
บ้านแม่หละ	1,148	31,922
บ้านอู๋เปี่ยมใหม่	493	15,277
บ้านนุโพ	400	8,349
บ้านในสอย**	100	4,195
บ้านปางควาย/ปางแทรกเตอร์	200	12,170
บ้านแม่สุริน	100	3,021
บ้านแม่กองคา	200	13,818
บ้านแม่ลามาลวง	500	9,153

*สถิติเมื่อเดือนมิถุนายน 2002 โดยกระทรวงมหาดไทย

**ปัจจุบันบ้านในสอยได้ถูกยุบรวมกับบ้านปางควาย ปางแทรกเตอร์ ในปี ค.ศ. 2002

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบการเพิ่มของประชากรตั้งแต่ปี 1998

พื้นที่พักพิงชั่วคราว	จำนวนประชากร				
	1998	1999	2000	2001	2002
บ้านถ้ำหิน	8,306	7,748	8,526	9,149	9,436
บ้านต้นยาง	1,736	2,011	3,653	3,907	3,813
บ้านแม่หละ	31,680	32,875	37,070	40,503	41,941
บ้านอู๋มเปี้ยมใหม่	@	16,300	16,085	16,768	18,061
บ้านนุโพ	8,817	8,107	8,777	9,812	11,506
บ้านในสอย	3,231	3,508	3,871	4,137	921*
บ้านปางควาย/ ปางแทรกเตอร์	7,725	10,261	12,041	12,530	16,622
บ้านแม่สุริน	2,772	2,861	2,959	3,240	3,621
บ้านแม่กองคา-บ้านศาลา	10,536	11,073	13,221	15,268	16,270
บ้านแม่ลามาทหลวง	7,256	7,802	8,743	9,830	10,975

*ย้ายมารวมไว้ที่พื้นที่พักพิงบ้านปางควาย/ปางแทรกเตอร์

@ปีดังกล่าวยังไม่มีการจัดตั้งพื้นที่พักพิงฯ

ที่มา : สถิติขององค์กร Burmese Border Consortium ซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้หนีภัยที่เข้ามาใหม่ และรอการตัดสินใจให้สถานภาพผู้หนีภัยซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ

การเพิ่มของจำนวนประชากรอย่างต่อเนื่องส่งผลให้พื้นที่พักพิงฯทุกพื้นที่มีสภาพคับแคบแออัด อันเป็นบ่อเกิดของโรคภัยไข้เจ็บ การเพิ่มของขยะมูลฝอย⁴⁷ การขาดแคลนน้ำ⁴⁸ และทรัพยากรธรรมชาติไม่พอเพียงต่อความต้องการของประชากรในพื้นที่พักพิงฯ ปัญหาการทะเลาะเบาะแว้งและความขัดแย้งระหว่างผู้หนีภัยจากการสู้รบ ปัญหาสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่เอื้ออำนวย อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อสุขภาพอนามัยของประชากร ตลอดจนปัญหาทางด้านสังคม เนื่องจากประชากรอยู่อย่างใกล้ชิดจนไม่มีพื้นที่สำหรับชีวิตอันเป็นส่วนตัวของครอบครัว และ

⁴⁷ ภายในพื้นที่พักพิงฯแม่หละมีการรณรงค์เรื่องการกำจัดขยะโดยได้รับความช่วยเหลือจาก UNHCR COER และ MSF เริ่มมีการจัดการเก็บขยะเป็นจุดๆ และบริเวณแหล่งน้ำภายในพื้นที่พักพิงฯ รณรงค์ให้ประชากรให้ความร่วมมือทั้งขยะเป็นจุดๆ และให้แยกขยะของแต่ละเขต มีที่ฝังกลบขยะ แต่เนื่องจากพื้นที่น้อยลง จึงต้องเผา ปัจจุบันกำลังสร้างเตาเผาขยะ นอกจากนี้ยังได้นำขยะมา recycle โดยนำมาทำปุ๋ยหมักหรือวัสดุของใช้ เช่น ถูพลาสติกมาทำเป็นเชือก เป็นต้น ส่วนขวดและกระป๋องได้ติดต่อกับพ่อค้าให้มารับซื้อ กิจกรรมทั้งหมดนี้เป็นการกำจัดขยะที่เพิ่มมากขึ้นทุกวันในพื้นที่พักพิงฯ

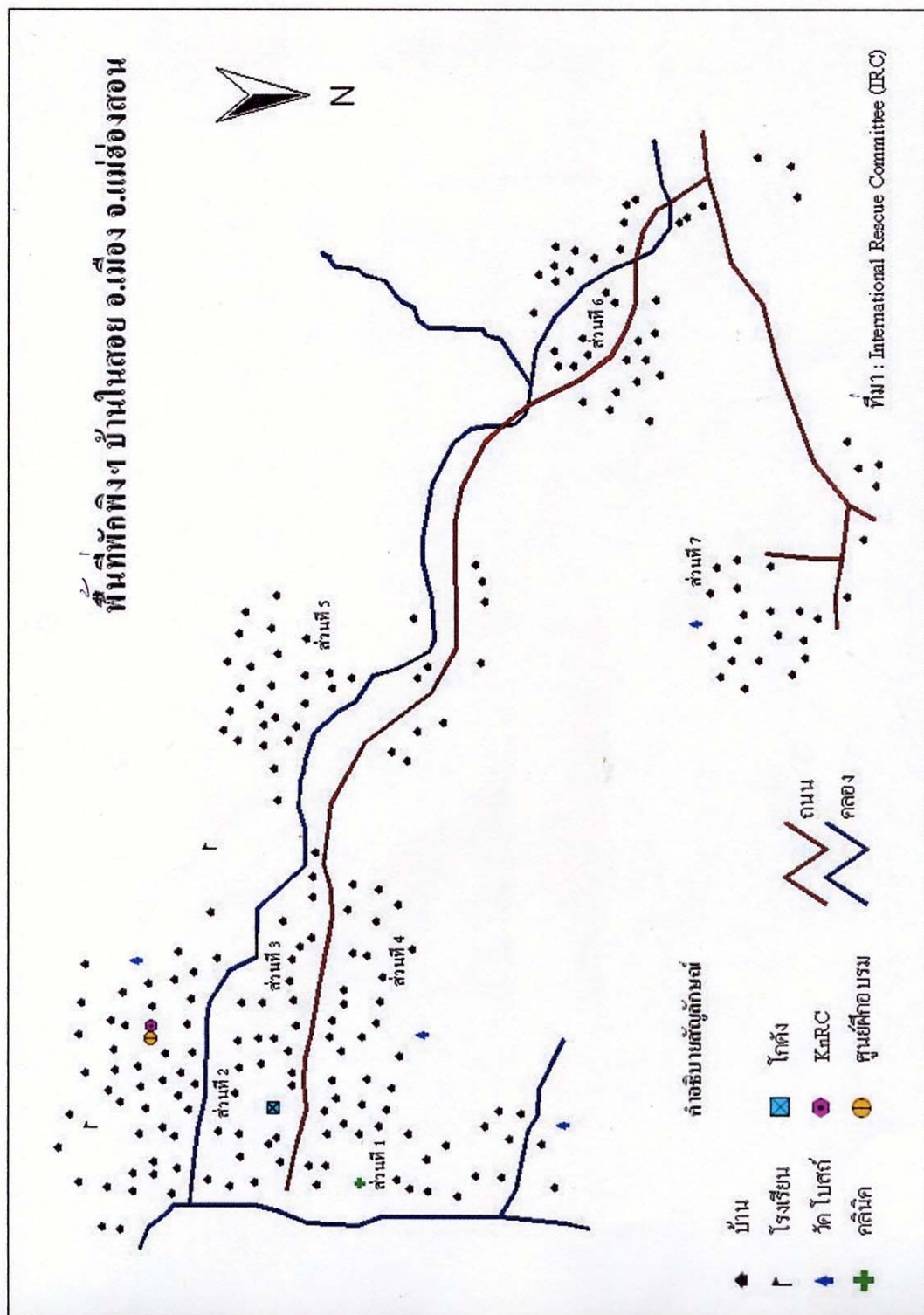
⁴⁸ น้ำที่ใช้ภายในพื้นที่พักพิงฯ เป็นน้ำจากลำห้วยและภูเขาบิ๊มใส่แหล่งพักในพื้นที่พักพิงฯแม่หละ มี 60 แหล่ง ทุกวันนี้ต้องปล่อยน้ำให้ใช้เป็นเวลา เป็นจุดและมีการควบคุม เพราะน้ำเริ่มขาดแคลน หัวหน้าพื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละ คาดว่าอีก 5 ปีข้างหน้า การขาดแคลนน้ำใช้จะเป็นปัญหาใหญ่ของพื้นที่พักพิงฯ แห่งนี้

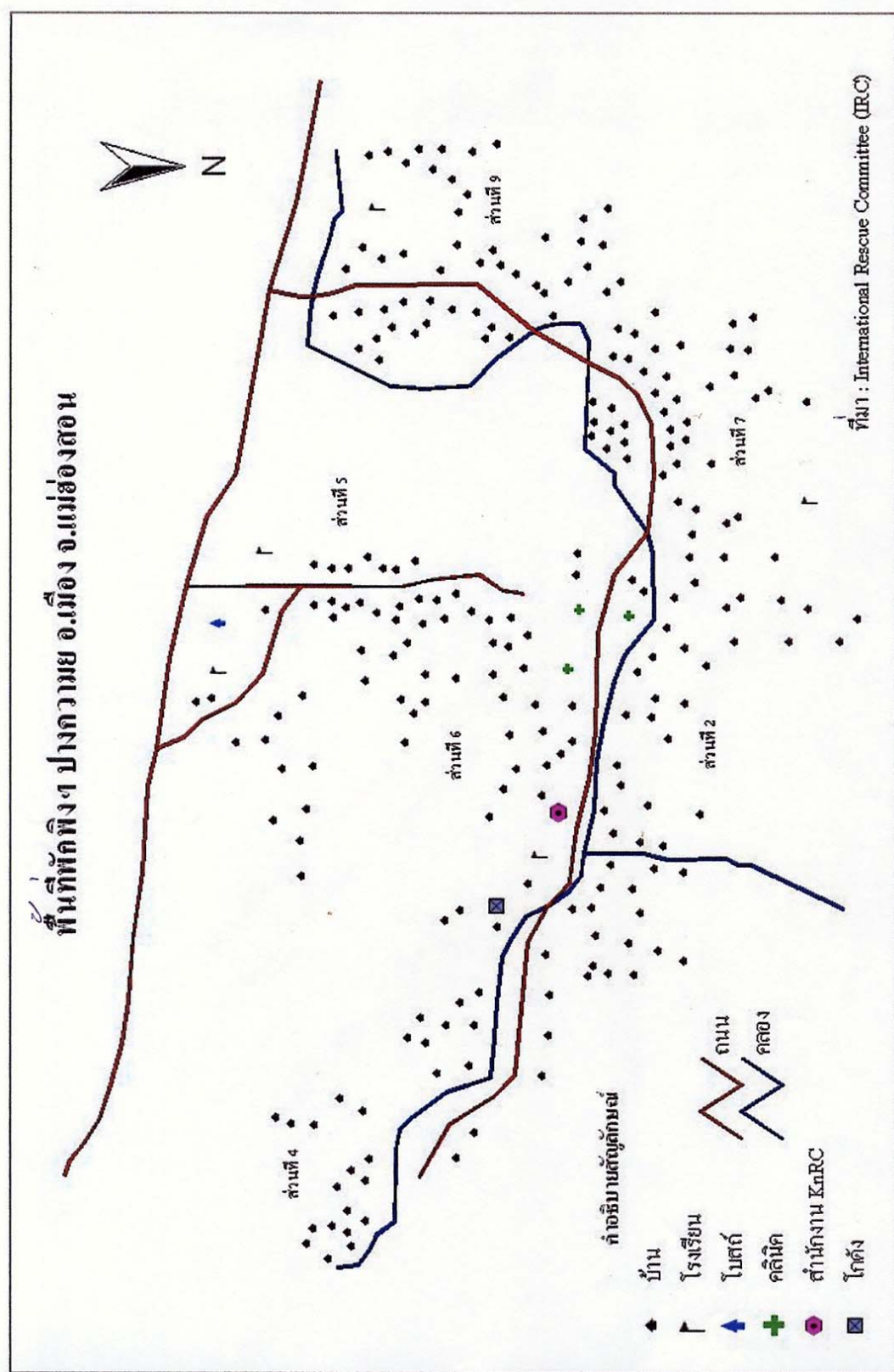
ปัญหาด้านสุขภาพจิต ทำให้เกิดสภาวะการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหเพิ่มขึ้นทุกวัน บางพื้นที่เริ่มมีคดีฆาตกรรม การลักทรัพย์ และการทะเลาะเบาะแว้ง

ปัญหาการเพิ่มจำนวนประชากรนี้ถือเป็นปัญหาร่วมของทุกพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการบริหารจัดการทุกพื้นที่ต่างกล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข เพราะปัจจุบันนี้ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่วิกฤตและเป็นสาเหตุของปัญหาอื่นๆดังที่กล่าวมาแล้ว และหากจำนวนประชากรของผู้หนีภัยยังคงเพิ่มอย่างต่อเนื่องเช่นนี้ จะทำให้ปัญหาบานปลายจนเกินแก้ไขเยียวยาได้ในอนาคต

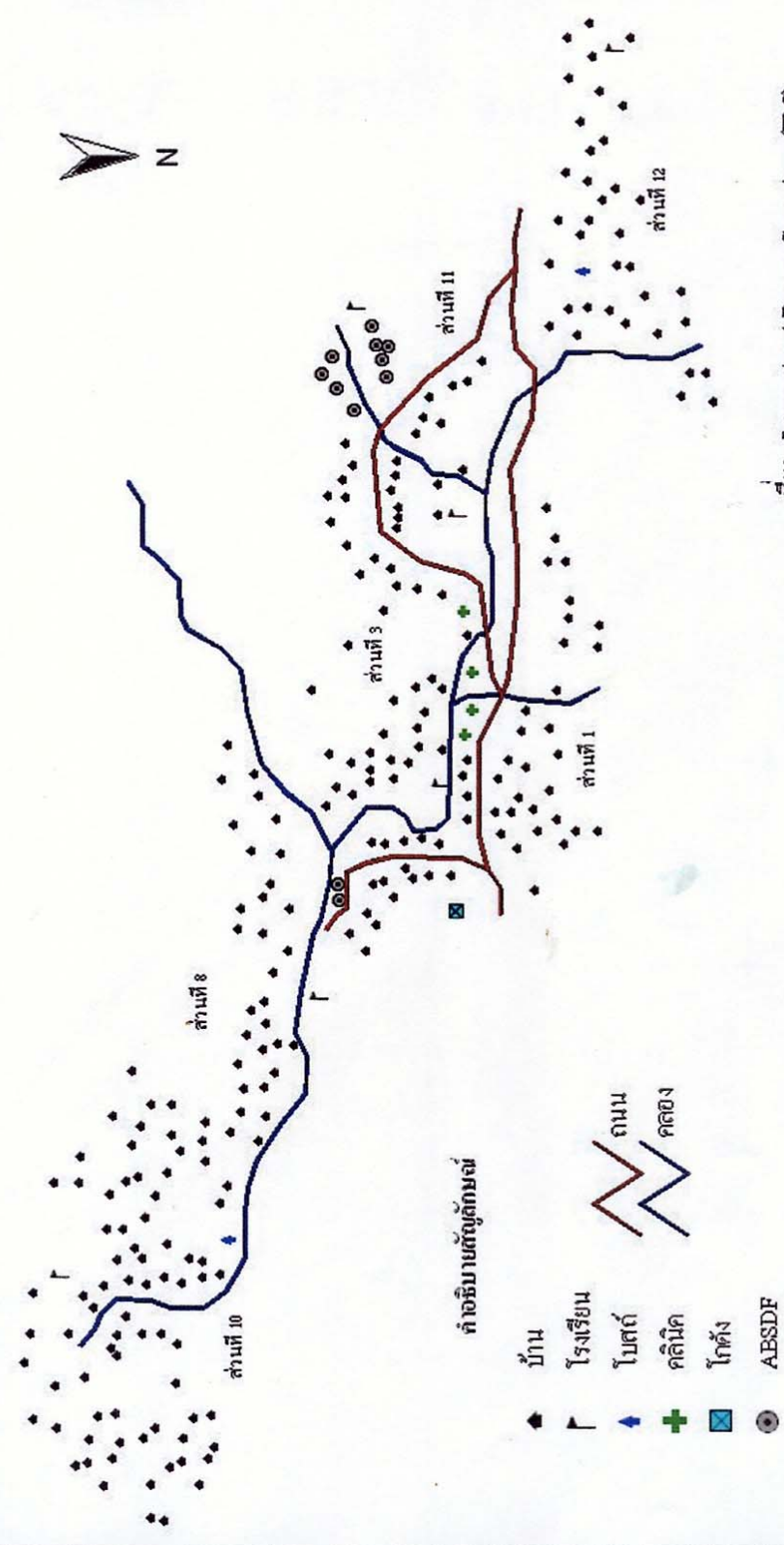
อนึ่ง ยังมีพบว่ามีปัญหาช่องว่างระหว่างนโยบายกับภาคปฏิบัติจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับอำเภอพบว่า แม้รัฐบาลไทยจะมีนโยบายไม่รับผู้หนีภัยฯเพิ่ม และให้ผลักดันออก แต่ในทางปฏิบัติแล้วทำได้ยาก เมื่อเข้ามาแล้ว จำเป็นต้องรับไว้เป็นการชั่วคราวในเบื้องต้น โดยให้พักอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ เพื่อรอการตัดสินใจสถานะภาพ แต่ส่วนใหญ่แล้วก็จำเป็นต้องรับ เพราะบางจังหวัดก็ไม่มีการประชุมของคณะกรรมการคณะนี้มาหลายเดือนแล้ว⁴⁹ ส่งผลให้ผู้เข้ามาใหม่ก็ยังคงอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ นั่นเอง สถานการณ์เช่นนี้มีแนวโน้มว่าจะดำรงอยู่เรื่อยไปตราบใดที่สถานการณ์ด้านการเมืองและเศรษฐกิจของพม่ายังไม่เสถียรภาพ

⁴⁹ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ NGOs ต่างชาติ





พื้นที่พิทักษ์ฯ บ้านเทรคเตอร์ อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน



ที่มา : International Rescue Committee (IRC)

2.2 ลักษณะของประชากรและวิวัฒนาการด้านสังคม

ก. ลักษณะของประชากรและการบริหารปกครอง

ประชากรส่วนใหญ่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นกลุ่มชาติพันธุ์คะยาห์ (Kayah) หรือคะเรนยี (Karenni) รู้จักกันในเมืองไทยในนามของ “ยางแดง” และกลุ่มกะเหรี่ยง (Karen) คนไทยเรียกขานกันว่า “ยาง” แต่นอกจากสองกลุ่มชาติพันธุ์นี้แล้วยังมีกลุ่มไทยใหญ่ (Shan) และชาวพม่านับถือศาสนาอิสลามที่นิยมเรียกตนเองว่าเป็น “คนมุสลิม” มากกว่าที่จะเรียกตนเองว่า “พม่า” กะเหรี่ยง หรือ คะยาห์ นอกจากนี้ยังพบกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ อาทิเช่น มอญ ทวาย (Tayoyan) ปะต่อง ปะปนอยู่รวมกับผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงฯ ทั้ง 9 แห่งในเขตประเทศไทย

ผู้หนีภัยฯ เหล่านี้หลบหนีออกจากพม่าในเขตของรัฐคะเรนยีและรัฐกะเหรี่ยงเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากพื้นที่ในเขตสองรัฐนี้เป็นพื้นที่การสู้รบระหว่างทหารพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อย จากการสำรวจพื้นที่พักพิงฯ ในเขตจังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดตาก จังหวัดราชบุรี และกาญจนบุรี⁵⁰ และจากแบบสอบถามที่สำรวจได้ชื่อหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัดมากมายประมาณ 300 แห่ง ที่มีชื่อไม่ซ้ำกันจากจำนวนประชากรที่ตอบแบบสอบถาม 689 คน แสดงว่าแหล่งที่มาของผู้หนีภัยจากการสู้รบนั้นหลากหลายต่างถิ่นต่างที่ แต่พากันหลบหนีออกจากเขตพม่าด้วยเหตุผลหลักคือหนีภัยจากการสู้รบ นอกจากนั้นก็หลบออกมาด้วยความกลัวภัยเนื่องจากได้ข่าวความโหดร้ายของทหารพม่าจากหมู่บ้านข้างเคียง ผู้หนีภัยจากการสู้รบบางคนยังอยู่ในอาการโศกเศร้า ตกใจ และหวาดกลัว เมื่อเล่าถึงเหตุการณ์ระทึกขวัญที่หลบหนีออกจากเขตประเทศพม่า บางคนเล่าถึงความยากลำบากในการเดินทางหลบหนีที่ต้องหอบลูกน้อยมาด้วย 2-3 คน โดยติดตามมากับผู้หนีภัยจากการสู้รบคนอื่นๆ และในระหว่างทางต้องคอยหลบหนีทหารพม่าที่ลาดตระเวนอยู่ตามบริเวณชายแดน

⁵⁰ ผู้วิจัยได้ออกแบบสอบถาม (questionnaire) เพื่อใช้ในการพูดคุยและสัมภาษณ์ผู้หนีภัยจากการสู้รบจำนวน 700 คน แต่ได้แบบสอบถามที่สมบูรณ์ 689 ฉบับ ในจำนวนนี้ได้สังเคราะห์ข้อมูลมาประกอบการเขียนงานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อเป็นการยืนยันในข้อเท็จจริงบางประการที่ได้ศึกษาจากเอกสาร และจากการตั้งข้อสมมติฐาน

ตารางที่ 3.3 สาเหตุของการเข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทย

สาเหตุ	จำนวน*	เปอร์เซ็นต์
ตามคนอื่นมา	45	3.9
หนีการสู้รบ	529	46.0
กลัวถูกฆ่า	392	34.2
ต้องการชีวิตที่ดีกว่า	37	3.3
มากับครอบครัว	90	7.8
ตามหาญาติ	15	1.4
ถูกขับไล่	10	0.9
กลัวถูกเกณฑ์แรงงาน	21	1.8
มีความขัดแย้งทางศาสนา	1	0.1
อยู่พม่าไม่มีความสุข	1	0.1
ถูกเก็บภาษีมาก	1	0.1
ถูกทำร้ายเพราะประท้วงรัฐบาล	1	0.1
เกิดในประเทศไทย	3	0.3
รวม	1,150	100.0

*หนึ่งคนตอบเกินกว่าหนึ่งคำตอบ

ตารางที่ 3.4 ท่านเดินทางคนเดียวหรือมาพร้อมคณะ

ลักษณะการเดินทาง	จำนวน	เปอร์เซ็นต์
คนเดียว	42	6.2
พร้อมครอบครัว	218	31.6
มาพร้อมคณะ	417	60.5
มากับทหารกะเหรี่ยง	1	0.2
ไม่เข้าข่าย	3	0.5
รวม	681	98.8
ไม่ตอบ	8	1.2
รวม	689	100.0

ตารางที่ 3.5 ใครเป็นผู้ช่วยเหลือระหว่างการเดินทางเข้าเขตไทย

การช่วยเหลือ	จำนวน*	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีใครช่วยเหลือ	411	58.0
ผู้หนีภัยฯ ที่เดินทางมาด้วยกัน	127	17.9
ญาติ/เพื่อน	41	5.8
คนไทย	16	2.3
ทหาร/ตำรวจไทย	48	6.8
ทหารกะเหรี่ยง	22	3.1
คนกะเหรี่ยง	18	2.5
เจ้าหน้าที่ NGOs	23	3.2
ไม่เข้าข่าย	3	0.4
รวม	709	100.0

* ตอบมากกว่าหนึ่งคำตอบ

ลักษณะการเข้ามาในประเทศไทยจะเข้ามาทางชายแดนจังหวัดราชบุรี

กาญจนบุรี ตาก และแม่ฮ่องสอน ส่วนใหญ่จะเข้ามาเป็นกลุ่ม (61.2%) มาพร้อมครอบครัว (32.2%) มาคนเดียวเพียงร้อยละ 6.2 มากับทหารกะเหรี่ยงร้อยละ 0.1 และบางคนก็ไม่เข้าข่ายใดๆ เช่น มาค้าขายแล้วกลับเข้าไปในเขตพม่าไม่ได้เพราะมีการสู้รบ บางคนเข้ามาตามหาญาติ บางคนมาเพราะต้องการชีวิตที่ดีกว่า เมื่อถามว่าในระหว่างเดินทางได้รับการช่วยเหลือจากผู้ใดบ้าง ร้อยละ 58 ตอบว่าไม่ได้รับความช่วยเหลือใดๆ อีกส่วนหนึ่งระบุว่าผู้หลบหนีต่างช่วยเหลือกันและกัน (17.9%) ในขณะที่หลายคนได้รับความช่วยเหลือจากคนไทย (2.3%) จากทหารและตำรวจไทย (6.8%) จากทหารกะเหรี่ยง (3.1%) จากชาวบ้านที่เป็นกะเหรี่ยงด้วยกัน (2.5%) และจาก NGOs อีกประมาณร้อยละ 3.2

เมื่อพิจารณาข้อมูลเหล่านี้จะพบว่าแม้ว่าผู้หนีภัยฯส่วนใหญ่จะต่างคนต่างหนีมา แต่ในระหว่างทางก็จะพบปะผู้คนเป็นจำนวนมากและได้เดินทางมาด้วยกันต่างคนต่างช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และเมื่อเข้าใกล้เขตชายแดนไทยยังได้รับความช่วยเหลือจากชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ไทยและองค์กรเอกชนต่างชาติอีกด้วย ลักษณะของการมีประสบการณ์ร่วมที่คล้ายคลึงกัน ทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบมีความเห็นอกเห็นใจกัน และมีความอ้อมแขนกันอย่างสูง ดังนั้นแม้ต้องอยู่ร่วมกันอย่างแออัดภายในพื้นที่พักพิงฯ แต่ก็อยู่ร่วมกันอย่างสันติ และมีความร่วมมือให้กันและกันค่อนข้างสูง นอกจากนี้ยังพบว่าผู้หนีภัยฯส่วนใหญ่มีพื้นเพเป็นชาวชนบทที่อาศัยอยู่ในเขตป่าเขา และหมู่บ้านที่ห่างไกลความเจริญ ทำไร่ ทำนา ทำสวน จึงทำให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้มีความอดทนและสามารถช่วยเหลือตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างที่พักอาศัย การหาของป่ามาใช้เพื่อการบริโภคหรือเป็นยารักษาโรค การใช้ทรัพยากรธรรมชาติจากป่าทุกประเภท

ไม่ว่าจะเป็นไม้ผุ รากใบ ใบไม้ สามารถนำมาใช้ในชีวิตประจำวันได้เป็นอย่างดี พื้นที่พักพิงฯ บางแห่ง เช่น บ้านในซอย บ้านปางควาย/ปางแทรกเตอร์ที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนนั้น พอมีพื้นที่สำหรับการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ เช่น หมู ไก่ แพะ บ้าง ดังนั้นผู้หนีภัยฯเหล่านี้

จึงสามารถช่วยเหลือตนเองได้ค่อนข้างมาก ในระยะแรกๆ ที่ยังไม่ถูกควบคุมด้วยกฎระเบียบที่เคร่งครัด จากข้อมูลของ BBC ระบุว่า ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบในระยะต้นๆ มีไม่มาก เพราะผู้หนีภัยฯสามารถเพาะปลูกและหาของป่ามาใช้ในการบริโภคได้⁵¹

แม้อาชีพส่วนใหญ่ของผู้หนีภัยฯที่ได้สัมภาษณ์จะมีอาชีพเกษตร (73.2%)

แต่ก็พบว่ามีอาชีพอื่นๆ ก่อนที่จะหนีมาอยู่เมืองไทย อาทิเช่น ค้าขาย (1.1%) รับจ้าง (2.9%) รับราชการ (2.7%) และจำนวนถึงร้อยละ 1.9 ที่ตอบว่าไม่มีอาชีพใด แต่เมื่อทุกคนเข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ด้วยกันต่างก็ใช้ความสามารถดั้งเดิมของตนในการรับใช้สังคมเช่น บางคนเป็นครู เป็นหมอสอนศาสนา ทำงานฝีมือเช่น ทอผ้า สานกระบุงตะกร้า ฯลฯ

ตารางที่ 3.6 ก่อนมาเมืองไทยมีอาชีพอะไร

อาชีพ	จำนวน*	เปอร์เซ็นต์
เกษตร	504	74.3
ค้าขาย	8	1.3
ครู	18	2.7
หัวหน้าชุมชน	1	0.1
รับจ้างทั่วไป	9	1.4
ลูกจ้าง	7	1.0
ช่างฝีมือ (ช่างไม้ ช่างไฟ ก่อสร้าง ทอผ้า)	7	1.0
ทหารกะเหรี่ยง	1	0.1
เลี้ยงสัตว์	5	0.7
หมอ	1	0.1
ไม่มีอาชีพ	117	17.3
รวม	678	100.0

*ไม่เข้าข่ายและไม่ตอบ 20 ราย

⁵¹ BBC Monthly Report.

นอกจากจะมีความหลากหลายทางด้านอาชีพและพื้นเพสังคมและชุมชนที่
มาแล้ว ยังมีความแตกต่างทางด้านศาสนาอีกด้วย โดยสามารถระบุไว้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่
ศาสนาพุทธ ศาสนาคริสต์ที่มีทั้งโปรเตสแตนต์ และโรมันคาทอลิก ศาสนาอิสลาม และมีบาง
กลุ่มที่ยังคงนับถือผี และประกอบพิธีกรรมตามประเพณีดั้งเดิม หากแต่ทุกคนก็มีอิสระในการ
นับถือศาสนาและสามารถปฏิบัติตามธรรมเนียมปฏิบัติตามศาสนาของตนได้ ในพื้นที่พักพิงฯ จึง
มีทั้งวัดสำหรับผู้นับถือศาสนาพุทธ โบสถ์สำหรับผู้นับถือศาสนาคริสต์ และมัสยิดสำหรับผู้นับถือ
ศาสนาอิสลาม ในขณะที่ผู้ที่ยังคงนับถือผีก็ประกอบพิธีกรรมภายในพื้นที่พักพิงฯ ไปตาม
อักษณาสัย อาทิเช่น กลุ่มผู้หญิงจากการสู้รบชาวคะยาห์ที่นับถือผีก็ยังคงทำพิธีไหว้เสาหลัก
ประจำหมู่บ้าน⁵² ซึ่งจะเป็นการนำเอาเสาสูงปักไว้ในหมู่บ้านเพื่อให้ผีหมู่บ้านอาศัยอยู่ เสานี้
เรียกว่าเสามงคล มีพิธีปลูกเสาปีละ 1 ต้น ในเดือนเมษายน เรียกว่า พิธี “กูโตโป”⁵³ บางแห่งใช้
เสาไม้ไผ่บางแห่งใช้เสาไม้จริง เลือกลงไม้ตรง ไม้ให้คนหรือสัตว์ข้าม มีความสูงราว 10-12 เมตร
บนยอดเสาแกะสลักเป็นรูปศรีษะมนุษย์ นำเอาสุกรหรือหมูมาฆ่าเป็นเครื่องเซ่น “หลักเสาผี”
ส่วนจะเป็นสัตว์ชนิดใดที่จะถูกฆ่าต้องปักกระดุกไถ่ถามเสียก่อน ในงานพิธีมีดีดฆ้อง กลอง ร่ายรำ
ร้องเพลง แสดงการรื่นเริงต่าง ๆ ชาวบ้านจะเลี้ยงสุราและอาหารกัน

ข้อสังเกตของลักษณะประชากรผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ คือ
ประชากรส่วนใหญ่จะเป็นเด็กหรือเยาวชนอายุต่ำกว่า 17 ปี อาทิเช่นประชากรที่อายุต่ำกว่า 15 ปี
ของพื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหินมีจำนวน 4,367 คน จากทั้งหมด 8,312 คน (สถิติปี ค.ศ. 2001) หรือ
ประชากรบ้านต้นยางที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี มี 1,573 คนจากทั้งหมด 3,750 คน ประชากร
เหล่านี้อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่จำนวนประชากรภายในพื้นที่พักพิงฯ จะ
เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การบริหารปกครองภายในพื้นที่พักพิงฯ มีความละเอียดอ่อน และ
ต้องการความช่วยเหลือจากทุกฝ่ายในการจัดระเบียบสังคม

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาบุคคลกรของไทยซึ่งมีจำกัดในการบริหารดูแลพื้นที่พัก
พิงฯ ซึ่งจะประกอบด้วยหัวหน้าพื้นที่ 1 นาย (นายอำเภอหรือปลัดอำเภอในท้องที่) และ
อาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) หัวหน้าพื้นที่พักพิงฯ จึงประสานงานกับผู้แทนของผู้หนีภัยจาก
การสู้รบ ซึ่งจะตั้งเป็นคณะกรรมการกลางเพื่อทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ไทยในส่วนของผู้หนีภัย
จากการสู้รบลุ่มกะเหรี่ยง ได้แก่ Karen Refugee Committee และของกลุ่มคะยาห์จะเป็น
Karenni Refugee Committee ซึ่งทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการกลาง และคณะกรรมการบริหาร
พื้นที่พักพิงฯ มีคณะกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นมาดูแลร่วมกัน กิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่พัก
พิงฯ เช่น คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการด้านเยาวชน และคณะกรรมการด้านผู้หญิง

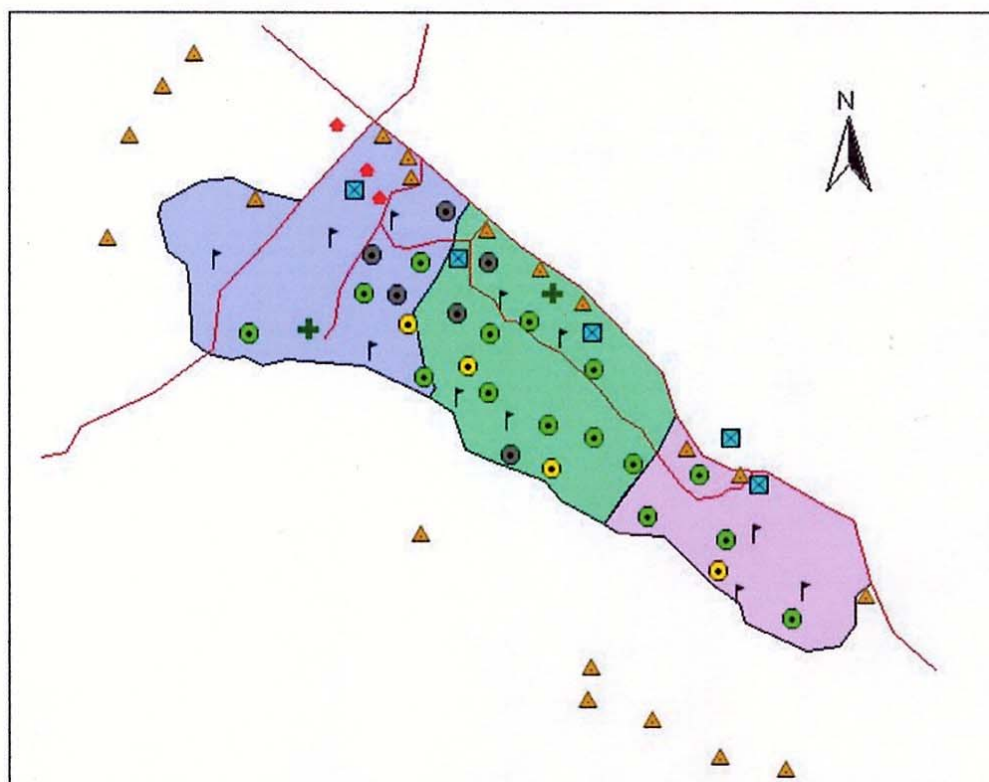
⁵² ผู้วิจัยพบเสาหลักประจำหมู่บ้านที่ทางเข้าพื้นที่พักพิงฯ บ้านในสอย อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน
สอบถามชาวบ้านว่ายังคงมีพิธีบูชาหลักเสาผีนี้ทุกปีในช่วงเดือนเมษายน

⁵³ บุญช่วย ศรีสวัสดิ์, ชาวเขาในไทย (กรุงเทพฯ : มติชน, 2545), หน้า 87.

เป็นต้น

ดังตัวอย่างเช่น พื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ จะประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารของพื้นที่พักพิงฯ มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ รองเลขานุการ เภรัญญิก หัวหน้าฝ่ายบัญชี หัวหน้าฝ่ายรักษาความปลอดภัย หัวหน้าฝ่ายเสบียงอาหาร ผู้ช่วยฝ่ายเสบียงอาหาร หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุข หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย และสิทธิมนุษยชน หัวหน้าฝ่ายการศึกษา หัวหน้ากลุ่มเยาวชน และหัวหน้ากลุ่มสตรี

แผนผังแสดงที่ตั้งสำคัญ พื้นที่พักพิงฯ บ.แม่หละ



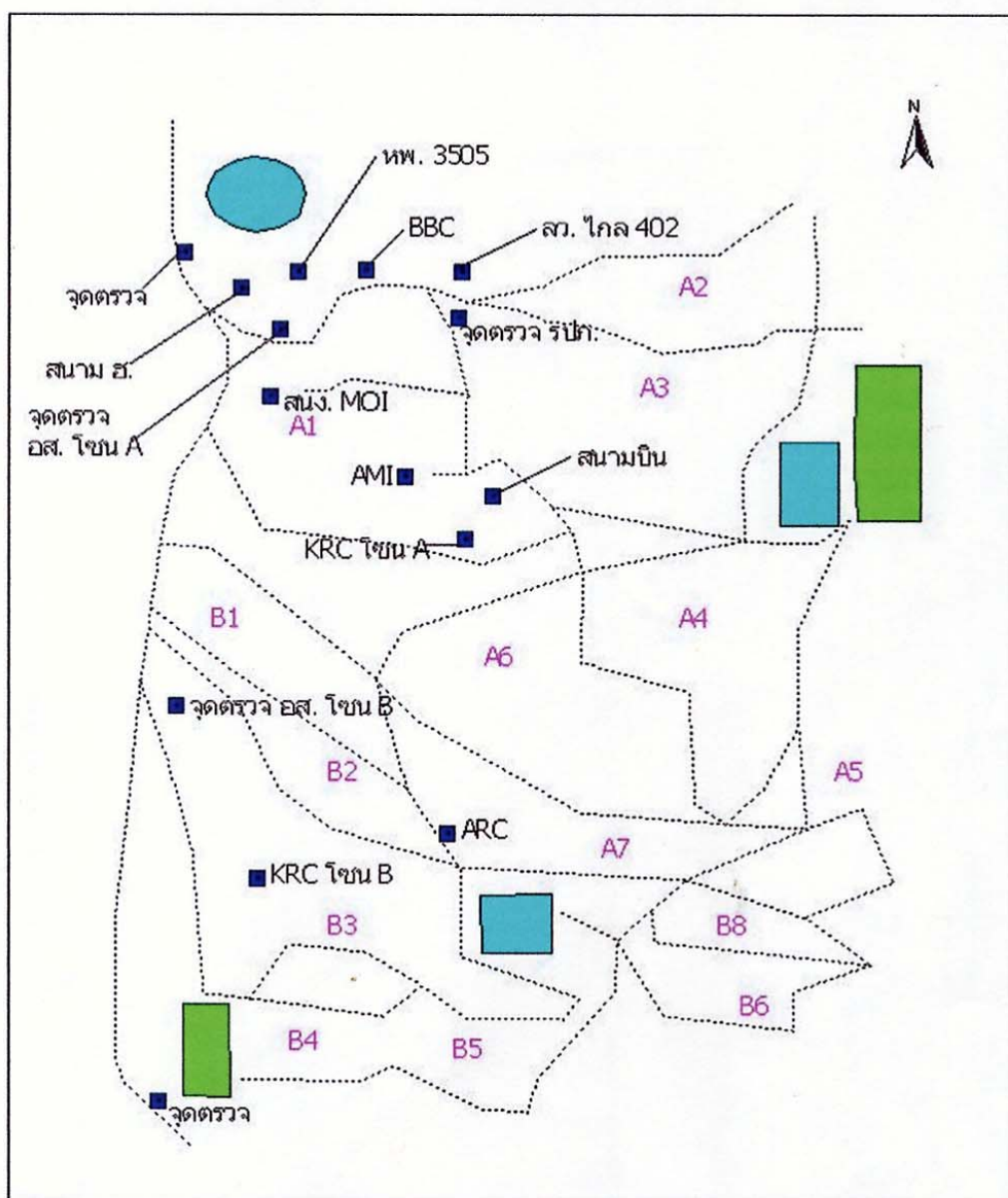
สัญลักษณ์

- ◆ สำนักงาน
- ▲ จุดตรวจ, รปภ.
- โรงเรียน
- วัด (พุทธ)
- โบสถ์ (คริสต์)
- มัสยิด (อิสลาม)
- โกดัง (กลางข้าว)
- ✚ โรงพยาบาล

- ถนน
- โซน C
- โซน B
- โซน A

ที่มา : เอกสารประกอบบรรยายสรุป
พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ
7 ตุลาคม 2546

แผนผังพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านอัมเปียม อ.พบพระ จ.ตาก



ที่มา : บรรยายสรุปข้อมูลพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านอัมเปียม
ที่ทำการปกครองจังหวัดตาก ฝ่ายความมั่นคง

การปกครองแบ่งออกเป็น 3 เขต 17 กลุ่มบ้าน แต่ละกลุ่มบ้านจะเลือกตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแล และมีการเลือกตั้งคณะกรรมการเขตด้วย โดยกรรมการแต่ละชุดจะอยู่ในวาระเทอมละ 2 ปี รูปแบบการบริหารพื้นที่พักพิงจะเหมือนกันในทุกพื้นที่ โดยเปิดโอกาสให้

ผู้นักยาได้ทำการเลือกตั้งผู้แทนที่ตนคิดว่าเหมาะสมขึ้นมาเป็นผู้นำในการบริหารปกครอง ในขณะเดียวกันกลุ่มผู้บริหารหรือผู้นำก็จะต้องมีเทอมมีวาระเพื่อป้องกันการผูกขาดและเปิดโอกาสให้คนใหม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประชากร เป็นการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่ทุกคนใฝ่ฝันอยากจะมีและอยากให้เกิดในประเทศพม่า ดังนั้นเมื่ออพยพเข้ามาพำนักในประเทศไทย และด้วยปัจจัยเอื้ออำนวยจึงเป็นโอกาสอันดีที่ทุกคนจะได้ใช้สิทธิร่วมกันในการบริหารดูแลทุกข์สุขและความเป็นอยู่ของกันและกันในลักษณะที่ทุกคนมีความเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโครงสร้างทางการปกครองจะเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการดูแลพื้นที่พักพิงโดยเสมอภาคก็ตาม หากแต่วัฒนธรรมดั้งเดิมของกะเหรี่ยงนั้น จะมีความเคารพในผู้อาวุโสและเชื่อผู้นำดั้งเดิมของตน คณะกรรมการส่วนใหญ่จึงเป็นผู้อาวุโสและเคยเป็นผู้นำในชุมชนกะเหรี่ยงมาก่อน คณะกรรมการเหล่านี้มักจะได้รับเลือกตั้งอยู่เสมอแม้ว่าจะมีเทอมวาระกำกับก็ตาม เจ้าหน้าที่ไทย และ NGOs ต่างชาติต่างหาทางสนับสนุนให้มีคนรุ่นใหม่ที่จะบวการศึกษาระดับมัธยมปลายในพื้นที่พักพิงและผู้หญิงให้เข้าไปเป็นกรรมการในชุดต่างๆ บ้าง ซึ่งก็ได้ผลดี เพราะในระยะหลังจะได้เห็นบุคคลเหล่านี้ เข้าไปร่วมประชุมกับผู้อาวุโสมากขึ้น

ปรากฏการณ์และวิธีประพฤติปฏิบัติทางการเมืองเช่นนี้ นับว่าเป็นสิ่งที่น่ายินดีและควรได้รับการสนับสนุน เพราะประชากรของพื้นที่พักพิงทั้งหมด ล้วนได้รับผลกระทบจากการปกครองในระบบเผด็จการทั้งสิ้น พวกเขาไม่ได้มีโอกาสใช้สิทธิทางการเมืองที่ประเทศพม่า ในทางกลับกัน กลับถูกกดขี่และข่มเหงกระทำทารุณกรรม ดังนั้นเมื่อเข้ามาอยู่ในเขตประเทศไทย แม้จะไม่ได้รับสิทธิต่างเต็มสมบูรณ์ แต่ภายในอาณาเขตของพื้นที่พักพิงและภายใต้ข้อห้ามข้อกำหนดของแต่ละพื้นที่พักพิง พวกเขาก็ยังได้ใช้สิทธิในการเลือกผู้แทนและเลือก

ผู้นำของเขาได้ นอกจากนี้ ยังมีสิทธิในการกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการภายในพื้นที่พักพิงที่ตนอาศัยอยู่ มีส่วนร่วมในการดูแลพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องสิ่งแวดล้อม การกำจัดขยะ การปรับปรุงที่อยู่อาศัยให้น่าอยู่และมีระเบียบ ตลอดจนมีส่วนร่วมในรักษาความเป็นระเบียบของชุมชน หากมีการทำผิดก็มีคณะกรรมการว่ากล่าวตักเตือน ตามความรุนแรงของความผิด หากทำผิดขึ้นร้ายแรงต้องดำเนินการตามกฎหมายไทย

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่พักพิงเป็นแบบฝึกหัดที่ดีให้กับเยาวชนรุ่นใหม่ที่เกิดโตมาในระบบการบริหารปกครองเช่นในพื้นที่พักพิงเหล่านี้ ดังนั้นยังมี

โอกาสในการร่วมคิดร่วมทำและดูแลสังคมที่ตนอาศัยอยู่มากเท่าใด ก็จะมีประสบการณ์มากขึ้นเท่านั้น และเกิดความเชื่อมั่นในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมโดยเสมอภาคกันทุกคน ความเชื่อมั่นในระบบการปกครองเช่นนี้จะติดตัวเขาไปในอนาคต แม้จะเดินทางกลับประเทศมาแล้วก็ตาม ดังนั้นหากได้รับการปลูกฝังที่ดีและได้มีโอกาสได้ปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องก็จะเป็นเครื่องรับประกันได้ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนระดับรากหญ้า อย่างน้อยก็จากบุคลากรที่เคยอาศัยอยู่ในประเทศไทยกลุ่มนี้

ข. วิวัฒนาการด้านสังคมและการสืบสานวัฒนธรรม

ผู้หนีภัยจากการสู้รบส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและคะยาห์ ในกลุ่มของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เป็นชาวคะยาห์ในพื้นที่พักพิงบ้านในสอยและบ้านปางควาย/ปางแทรกเตอร์ยังพบการแต่งกายประจำเผ่า โดยเฉพาะผู้หญิง ในขณะที่ผู้ชายจะแต่งกายค่อนข้างมาทางคนไทยเสียส่วนมาก ในพื้นที่พักพิงของผู้หนีภัยชาวกะเหรี่ยงไม่พบการแต่งกายแบบดั้งเดิม จะพบบางคนพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก ที่ผู้หญิงจะแต่งกายด้วยเสื้อทอของกะเหรี่ยงในขณะที่เด็กสาวจะแต่งกายด้วยชุดสีขาวยาวกรอมเท้าอันเป็นสัญลักษณ์แสดงว่ายังเป็นสาวพรหมจารีที่ยังไม่แต่งงาน นอกจากนั้นแล้วจะไม่ค่อยเห็นการแต่งกายตามประเพณีดั้งเดิม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะจากการหนีภัยมาทำให้ไม่สามารถนำข้าวของเครื่องใช้ติดตัวมาได้ เมื่อมาอยู่ในพื้นที่พักพิงก็ไม่สามารถหาวัสดุเพื่อมาผลิตเป็นเครื่องแต่งกายประจำเผ่าได้

การสืบสานวัฒนธรรมทางด้านประเพณีและพิธีกรรมยังได้พบเห็นค่อนข้างมากในพื้นที่พักพิงของชาวคะยาห์ เช่น บริเวณพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านในสอย บ้านปางควาย/ปางแทรกเตอร์ ยังสามารถเห็นร่องรอยของการสืบสานประเพณีเหล่านี้อยู่ โดยเฉพาะในกลุ่มที่นับถือผีและศาสนาพุทธ ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์จะเข้าโบสถ์วันอาทิตย์และฉลองวันสำคัญทางศาสนา และพวกนับถือศาสนาพุทธยังคงไปทำบุญที่วัดและตักบาตรในตอนเช้าและวันสำคัญทางศาสนา เช่น วันเข้าพรรษา ออกพรรษา เป็นต้น สำหรับกลุ่มที่นับถือผียังคงสืบสานวัฒนธรรมประเพณีดั้งเดิมเช่น การบวงสรวง “หลักเส้าผี” พิธีกินข้าวต้มในวันปีใหม่ ลักษณะของข้าวต้มเป็นข้าวเหนียวห่อด้วยใบไม้คล้ายใบไผ่ ลักษณะเหมือนขนมจ้างของจีน เมื่อกินขนมแล้ว จะเหน็บใบไผ่ที่ห่อขนมไว้ที่หน้าบ้าน เพื่อเป็นศิริมงคล⁵⁴ นอกจากนี้ยังพบพิธีทำขวัญเวลาเจ็บป่วย การเลี้ยงผี การผูกข้อมือรับขวัญ

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าประเพณีส่วนใหญ่ของชาวกะเหรี่ยงและชาวคะยาห์จะผูกพันกับการทำไร่ทำนาและการทำพิธีเลี้ยงผี เพราะก่อนหน้าที่จะมานับถือศาสนาพุทธและ

⁵⁴ บุญช่วย ศรีสวัสดิ์ ใน “ชาวเขาในไทย” อธิบายลักษณะประเพณีนี้ว่าเป็นงาน “ป่อหมี่” หรือ “ติคู” เป็นงานแจกข้าวเหนียว ซึ่งเป็นเวลาซ่อมข้าวในนา มีการแกะไม้ท่อนเล็ก ๆ เป็นรูปช้าง ม้า วัวควาย ด้วยข้าวสาร สุรา กล้วย ผลไม้ ดอกไม้ ต้มสุรา เต้นรำ ร้องเพลง ตีกลองเพื่อเป็นการฉลอง

ศาสนาคริสต์ ชาวกะเหรี่ยงและชาวคะยาห์จะนับถือผีมาก่อน ดังนั้นจึงมีพิธีกรรมมากมายที่ผูกพันกับการเลี้ยงผีเพื่อขอพรให้ทำไร่ทำนาได้ผลดีทุกปี เลี้ยงขอพรเพื่อให้มีชีวิตที่เป็นสุข ร่มเย็น ไม่เจ็บไม่ป่วย ผีที่ชาวกะเหรี่ยงนับถือจะมีสองกลุ่ม คือ ผีเรือนกับผีบ้าน⁵⁵ ผีเรือนเป็นผีหรือเจ้าประจำบ้านเรือน หมายถึงบิดามารดา ปู่ย่าตายาย เมื่อถึงแก่กรรมไปแล้วดวงวิญญาณยังคงเวียนว่ายไปมาภายในบ้านเรือนเพื่อคอยพิทักษ์ปกป้องบุตรหลาน ชาวกะเหรี่ยงจะทำพิธีเลี้ยงผีเรือนหรือผีบรรพบุรุษอย่างนี้ปีละ 2 ครั้ง ส่วนผีบ้านนั้น หมายถึง ผีหรือเทพารักษ์ที่รักษาหมู่บ้าน บางทีเรียกว่าเป็นผีเจ้าเมืองหรือผีเจ้าที่ นอกจากนี้ยังมีผีประจำไร่ ผีนา ผีป่า จึงจะแบ่งเป็นผีป่าบกและผีป่าน้ำ การเช่นไหว้ผีแต่ละกลุ่มจำเป็นต้องมีพิธีกรรม ซึ่งจะมีหมอผีเป็นผู้ดำเนินการพิธีกรรมต่างๆ ได้รับการคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ทางไสยศาสตร์เก่งทางร้ายเวทย์มนต์คาถา บางคนคงกระพันชาตรีชนิดฟันไม่เข้ายังไม่ออก รู้จักวิธีเสียดายหาฤกษ์ยาม ทั้งยังเป็นหมอรักษาคคนเจ็บป่วยด้วยรากไม้ สมุนไพร เวทย์มนต์ และคาถาอีกด้วย เขาจะต้องเป็นตัวแทนของผีและตัวแทนของมนุษย์กะเหรี่ยงอีกด้วย แต่การอาศัยในพื้นที่พักพิงๆ ไม่มีบ้านเรือนเป็นกิจลักษณะทำให้พิธีกรรมเช่นนี้จึงขาดหายไป

ในส่วนของการให้หมอผีรักษาโรคภัยไข้เจ็บนั้น ยังพอมืออยู่บ้าง จากการพูดคุยกับชาวบ้านพบว่าในกรณีที่เป็นโรคเล็กๆ น้อยๆ เจ็บป่วยไม่มาก ชาวบ้านยังคงนิยมผูกข้อมือรับขวัญโดยการไปหาหมอบ้าน ให้ทำพิธีให้ ส่วนกรณีที่เจ็บป่วยร้ายแรง ก็จะไปหาหมอที่คลินิกภายในพื้นที่พักพิงๆ ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดย NGOs ต่างชาติ อย่างไรก็ตามพบว่า การไปหาหมอผีหรือหมอบ้านให้ทำพิธีให้ นั้นไม่เป็นที่นิยมในหมู่คนรุ่นใหม่ จะมีแต่กลุ่มชาวบ้านที่มีวัยกลางคนขึ้นไป ที่เคยชินกับธรรมเนียมปฏิบัตินี้ตั้งแต่ครั้งที่อยู่ในพม่า

นอกจากจะประเพณีปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมประเพณีเดิมแล้ว ในหมู่ผู้สูงอายุ คงยังมีการทำงานฝีมือ อาทิเช่น การทอผ้า การจักสาน ทำเครื่องใช้ไม้สอยภายในครัวเรือนด้วยไม้ไผ่จักตอก เครื่องดนตรี ของเล่นเด็ก ฯลฯ จากแบบสอบถามผู้ให้สัมภาษณ์จากการสุ่มในด้านการสืบสานวัฒนธรรมประเพณีและการดำรงรักษางานฝีมือประจำเผ่าได้ข้อมูลดังนี้ จากแบบสอบถามผู้ให้สัมภาษณ์จากการสุ่มจำนวน 689 คน ร้อยละ 41.4 ตอบว่ายังคงทำงานฝีมืออยู่ และอีก ร้อยละ 57.8 ตอบว่าไม่ได้ทำแล้ว ส่วนคำถามที่ถามว่า ยังคงประกอบพิธีกรรมตามประเพณีเดิม ดังที่เคยปฏิบัติเมื่อครั้งอยู่ที่ประเทศพม่าหรือไม่ ร้อยละ 94 ตอบว่ายังคงถือปฏิบัติ⁵⁶ ในขณะที่ร้อยละ 4.8 ตอบว่าไม่ได้ปฏิบัติ และเมื่อถามต่อไปว่าพิธีปฏิบัติยังคงเหมือนที่เคยปฏิบัติตอนอยู่พม่าหรือไม่ ร้อยละ 61.2 ตอบว่าเหมือน และอีกร้อยละ 31.2 ตอบว่าไม่เหมือน ส่วนอีกร้อยละ 3.3 ตอบว่าไม่ได้ปฏิบัติพิธีกรรมอะไร เพราะบางคนไม่ได้เกิดที่พม่า แต่

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-58.

⁵⁶ เมื่อถามในรายละเอียดพบว่าประเพณีดังกล่าวคือการไปโบสถ์วันอาทิตย์ และฉลองวันคริสต์มาส ในวันที่ 25 ธันวาคมของทุกปี

เกิดใน

พื้นที่พักพิงในประเทศไทย จึงไม่คุ้นเคยกับประเพณีดั้งเดิมของบรรพบุรุษ

ตารางที่ 3.7 พิธีกรรมที่ยังคงปฏิบัติ

พิธีกรรม	จำนวน*	เปอร์เซ็นต์
ปีใหม่/คริสต์มาส/อีสเตอร์	278	28.6
พิธีกินข้าวต้ม	56	5.8
พิธีเลี้ยงผี	23	2.4
ผูกข้อมือรับขวัญ	15	1.5
พิธีกรรมศาสนา (สวดมนต์/ใส่บาตร/ มัสยิด/บวชเณร)	486	49.9
พิธีบูชาเสาหลัก	74	7.6
รำตง	8	0.8
ไม่ได้ปฏิบัติแล้ว	33	3.4
รวม	973	100.0

*หนึ่งคนตอบมากกว่าหนึ่งคำตอบ

ตารางที่ 3.8 งานฝีมือที่ยังคงทำอยู่

งานฝีมือ	จำนวน*	เปอร์เซ็นต์
งานจักสาน	89	13.0
แกะไม้	3	0.4
ตีเหล็ก	3	0.4
งานปักผ้า	156	22.9
ทำเครื่องใช้ภายในบ้าน	25	3.7
ทำเครื่องดนตรี	6	0.9
วาดภาพ	3	0.4
ตัดผม	1	0.1
สร้างบ้าน	4	0.6
ไม่ได้ทำงานฝีมือ	392	57.5
รวม	682	100.0

*ไม่ตอบ 27 ราย

ตารางที่ 3.9 เหตุผลที่ไม่ทำงานฝีมือ

งานฝีมือ	จำนวน*	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีความรู้/ความชำนาญ	249	31.1
ไม่มีเครื่องมือ/วัสดุ	65	8.6
ไม่มีแรงจูงใจ	52	6.9
ถูกห้าม	13	1.7
ไม่มีครูสอน	62	8.2
ไม่มีเวลา	25	3.3
ร่างกายไม่แข็งแรง	9	1.3
ไม่เข้าข่าย (ไม่ได้ทำงานฝีมือ)	278	36.9
รวม	753	100.0

* ไม่ตอบ 18 ราย

ส่วนเหตุผลของการไม่สืบสานงานฝีมือนั้นร้อยละ 33.1 ตอบว่าไม่มีความรู้ในขณะที่มีเหตุผลอื่นๆ ประกอบด้วย อาทิเช่น ไม่มีเครื่องมือ (8.0%) ไม่ได้รับอนุญาต (6.9%) สาเหตุที่ไม่ได้รับอนุญาต คือไม่สามารถตัดไม้ไผ่มาจักสานเป็นเครื่องมือเครื่องใช้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ภายในพื้นที่ที่ปักพืงฯก็ยังมีช่างฝีมือหลงเหลืออยู่บ้าง เพราะเมื่อสอบถามว่า ใครทอผ้าสวย ใครสานกระบุงสวยและทนทาน ก็จะมีผู้ชี้เบาะแสหรือบอกชื่อว่าเป็นใครอยู่ที่ไหน แต่เมื่อสอบถามต่อไปว่ามีการถ่ายทอดให้ลูกหลานหรือผู้สนใจหรือไม่ ร้อยละ 49.8 ตอบว่ามีการถ่ายทอด ในขณะที่ ร้อยละ 28.9 ตอบว่าไม่มีการถ่ายทอด ส่วนเหตุผลที่ไม่มีการถ่ายทอดเป็นเพราะไม่มีใครสนใจจะมาเรียน โดยเฉพาะเด็กวัยรุ่นจะสนใจกับการเรียนที่โรงเรียนมากกว่าที่จะไปเรียนทอผ้าหรือสานกระบุงกับผู้เฒ่าผู้แก่

ในหมู่เยาวชนรุ่นใหม่อายุระหว่าง 12-17 ปี จะใช้เวลาส่วนใหญ่ในโรงเรียนและจะรับวัฒนธรรมของไทยค่อนข้างมากไม่ว่าจะเป็นการแต่งกาย นิยมฟังเพลงไทยจากวิทยุร้องเพลงไทย เล่นดนตรีสากล เช่น กีตาร์ เป็นต้น⁵⁷ แต่เป็นที่น่าสนใจได้ว่า แม้ว่าจะรับวัฒนธรรมวัยรุ่นไทยไปมาก แต่เด็กเหล่านี้จะพูดภาษาไทยไม่ได้ เพราะไม่มีการสนับสนุนให้เรียนภาษาไทย การเรียนภาษาไทยของเด็กในพื้นที่ปักพืงฯจึงเป็นการเรียนรู้ผ่านการติดต่อกับคนไทยซึ่งมีไม่มาก ยกเว้นเด็กในพื้นที่ปักพืงฯบ้านในซอยที่ออกมาเรียนหนังสือที่โรงเรียนไทยประจำหมู่บ้าน

⁵⁷ กีตาร์เป็นเครื่องดนตรีที่ใช้เล่นประกอบการร้องเพลงภายในโบสถ์ ดังนั้น เด็กวัยรุ่นจะเหวี่ยงส่วนใหญ่ในพื้นที่ปักพืงฯจะนิยมเล่นกีตาร์กันมาก

ในสอย เด็กเหล่านี้จะใช้ภาษาไทยได้ดีสามารถพูดเขียนอ่านภาษาได้คล่องแคล่ว จนสามารถเป็นล่ามให้เจ้าหน้าที่ไทยที่เข้าไปติดต่อกันในพื้นที่พักพิงได้⁵⁸

สาเหตุที่ไม่มีความเข้าใจในเรื่องวัฒนธรรมประจำเผ่าเพราะใช้เวลาส่วนใหญ่ในโรงเรียนแล้ว ยังพบว่าเด็กจำนวนไม่น้อยเกิดในพื้นที่พักพิงฯ ทำให้ไม่เข้าใจขนบธรรมเนียมของชาวกะเหรี่ยงหรือชาวคะยาห์ เพราะไม่เคยรู้และไม่เคยเห็น อีกทั้งสภาพแวดล้อมภายในพื้นที่พักพิงฯ ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการสืบสานวัฒนธรรมประจำเผ่าเท่าใดนัก ขนบธรรมเนียมปฏิบัติที่ผูกพันกับการเกษตรก็ถูกยกเลิกไป เพราะชีวิตในพื้นที่พักพิงฯ ไม่อนุญาตให้ทำไร่ทำนาทำสวน พ่อแม่เองก็ต้องปรับตัวให้เข้ากับสังคมใหม่ที่มีพื้นที่จำกัดและมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับ เด็กจึงเรียนรู้วัฒนธรรมใหม่ที่เกิดขึ้นในพื้นที่พักพิงฯ เท่านั้น เด็กเหล่านี้อาจจะมีปัญหาด้านสังคมเมื่อต้องเดินทางกลับไปพม่าในอนาคตเมื่อเหตุการณ์สงบ เพราะไม่มีความเข้าใจวัฒนธรรมประเพณีของสังคมกะเหรี่ยงที่พ่อแม่เคยอาศัยอยู่ วัฒนธรรมใหม่ที่เกิดขึ้นและพัฒนาขึ้นมาใหม่ในพื้นที่พักพิงฯ ก็ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของชุมชนที่มาจากมา ซึ่งเป็นสังคมของเกษตรกร ทำนา ทำไร่ เป็นหลัก แต่เด็กที่เติบโตและเกิดภายในพื้นที่พักพิงฯ จะไม่รู้จักการทำไร่ ทำนา จากการพูดคุยกับคณะกรรมการการศึกษาของพื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละ อุ่มเปี่ยมใหม่ บ้านถ้ำหิน บ้านต้นยาง และบ้านในสอย ต่างพูดตรงกันว่า เป็นห่วงอนาคตของเด็กรุ่นใหม่ เพราะไม่รู้จักการใช้ชีวิตในป่าเหมือนพ่อแม่ ไม่สามารถแยกแยะได้ว่า ใบไม้ชนิดใดเป็นอาหาร ชนิดใดเป็นยารักษาโรค หรือชนิดใดเป็นพิษ นอกจากนี้ยังรู้จักวิธีทำไร่ ทำนา ไม่รู้จักต้นข้าว นาข้าว ไม่รู้จักเกี่ยวนา ฯลฯ เด็กรุ่นใหม่รู้จักแต่การเรียนรู้หนังสือเพื่อประกอบอาชีพด้วยการเป็นลูกจ้างของ NGOs ที่ทำงานภายในพื้นที่พักพิงฯ ต้องการเป็นหมอ เป็นครู แต่ไม่มีใครอยากเป็นเกษตรกร และถึงแม้จะอยากเป็นเกษตรกรก็ไม่มีโอกาสได้ฝึกฝนในวิชาชีพ

หากพิจารณาข้อเท็จจริงดังที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นว่าอนาคตของประชากรรุ่นเยาว์ของผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงฯ ในประเทศไทย จะต้องเผชิญกับปัญหาอีกมากมายเมื่อต้องเดินทางกลับประเทศพม่า เพราะจะต้องมีการปรับตัวอย่างใหญ่หลวงอีกครั้งทั้งด้านสังคม และอาชีพพื้นฐาน คือ อาชีพเกษตรกรรม เพราะการเติบโตภายในพื้นที่พักพิงฯ ในประเทศไทย ทำให้ถูกตัดขาดจากวงจรของสังคมวัฒนธรรมดั้งเดิมของตน ดังนั้นจึงอาจจะต้องมีการทบทวนสถานการณ์ด้านนี้กันใหม่อีกครั้งว่าจะมีวิธีใดในการสนับสนุนให้มีการเรียนรู้เรื่องวัฒนธรรม สังคม และอาชีพพื้นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงและคะยาห์อย่างจริงจังและอย่างเป็นระบบเพื่อเตรียมตัวรับอนาคตที่จะต้องเดินทางกลับไปอยู่ในสังคมเดิมที่ครอบครัวของตนมาจาก เพื่อจะได้ใช้ชีวิตอย่างเป็นสุขและสอดคล้องกับสถานการณ์ของสภาพชุมชนในพม่าที่จะต้องเผชิญในอนาคต

⁵⁸ ปัจจุบันในพื้นที่พักพิงฯ แม่หละ หัวหน้าพื้นที่สนับสนุนให้มีการเรียนภาษาไทย โดยมีเจ้าหน้าที่ อ.ส.เป็นผู้สอน

ค. โครงสร้างทางการศึกษา

โอกาสทางการศึกษาสำหรับผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงมีค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบโรงเรียน (formal-education) สำหรับเด็กและเยาวชนหรือการศึกษานอกระบบโรงเรียน (non-formal education) สำหรับผู้ใหญ่ โดยเฉพาะการศึกษาในระบบโรงเรียนสำหรับเด็กและเยาวชนนั้น NGOs ได้จัดให้มีโรงเรียนตั้งแต่ระดับประถมและมัธยมในพื้นที่พักพิงฯทุกแห่ง มีการพัฒนาหลักสูตรโดยคณะกรรมการด้านการศึกษาของแต่ละพื้นที่พักพิงฯ ดำเนินการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาของ NGOs ต่างชาติมีการพัฒนาแบบเรียนและมีการอบรมครู ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเรื่องการศึกษาขึ้นไม่มีปัญหาอุปสรรคแต่อย่างใด

พ่อแม่ที่เป็นผู้หนีภัยต่างสนับสนุนให้บุตรหลานของตนไปโรงเรียน เพื่อเพิ่มพูนความรู้ โดยเฉพาะพ่อแม่บางคนที่อพยพมาจากชนบทไกลที่ไม่มีโรงเรียนในเขตที่ตนอาศัยในพม่า แต่เมื่อมาอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ กลับมีโรงเรียนไว้พร้อมสรรพ ดังนั้นจึงกวัดขั้นให้เด็กๆ ไปโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังมีบ้างที่ไม่ยอมไปและบางคนก็ลาออกกลางคัน แต่ก็เป็นส่วนน้อย ส่วนใหญ่แล้วยังคงไปเข้าโรงเรียนอย่างสม่ำเสมอ

หลักสูตรที่ใช้สอนจะเป็นหลักสูตรที่อิงกับหลักสูตรของตะวันตก โดยใช้ทั้งภาษากะเหรี่ยง ภาษาพม่า และภาษาอังกฤษ ในการเรียนการสอนไม่มีการสอนภาษาไทยภายในพื้นที่พักพิงฯ นอกจากที่พื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละ ซึ่งหัวหน้าพื้นที่พักพิงฯ จำสิบเอก ประสงค์ หล้าอ่อน สนับสนุนให้เปิดชั้นเรียนภาษาไทยขึ้นภายในพื้นที่พักพิงฯ โดยให้ อส. ที่ประจำอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ เป็นครูผู้สอนและในขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ไทยที่ทำงานอยู่ในพื้นที่พักพิงฯสอนภาษาไทยให้กับผู้หนีภัยจากการสู้รบที่สนใจ หัวหน้าพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละ จำสิบเอก ประสงค์ หล้าอ่อน มีแนวคิดที่ผลักดันให้เกิดการเรียนภาษาไทยว่า

“ผมคิดว่าบุคคลเหล่านี้ถ้าเข้าใจวัฒนธรรมและสามารถอ่าน เขียนภาษาไทยได้ดี ต่อไปเมื่อเขากลับประเทศของเขา เขาก็จะกลายเป็นมิตรที่ดีของประเทศไทย นอกจากนี้การที่เขามามีที่อยู่อาศัยในเมืองไทยนานเกือบ 20 ปี เขาก็มีสำนึกถึงความเป็นมิตรที่ดีของคนไทย”

นอกจากจะสนับสนุนให้เรียนภาษาไทยแล้ว ยังส่งเสริมให้จัดงานประเพณีต่างๆ ตามวัฒนธรรมไทยให้กับผู้หนีภัยการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงฯอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นงานสงกรานต์หรือเทศกาลต่างๆ ลักษณะการส่งเสริมให้ผู้หนีภัยการสู้รบได้ร่วมกิจกรรมวัฒนธรรมประเพณีของไทยนั้นเป็นรูปแบบที่หัวหน้าพื้นที่พักพิงฯทุกพื้นที่ สนับสนุนให้จัดขึ้นขึ้นทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างผู้หนีภัยกับสังคมไทยซึ่งถือได้ว่าเป็นกิจกรรมทางการศึกษาประเภทหนึ่ง

ในส่วนของเด็กและเยาวชนนั้น มีความพร้อมที่จะเรียนรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมไทยและสังคมไทยอยู่แล้ว เนื่องจากอยู่ในวัยอยากรู้อยากเห็น การปลูกฝังความคิดที่ดีเกี่ยวกับสังคมไทยและประเทศไทย จึงเป็นการปูพื้นที่ดีสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในอนาคต หากรัฐบาลไทยจะถือว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบจำนวน 120,000 คน โดยประมาณนี้ เป็นทูตวัฒนธรรมจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาเรียนรู้และทำความรู้จักประเทศไทยทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม รัฐบาลไทยก็ควรจะพิจารณาว่าชุดความรู้เช่นใดเป็นชุดความรู้ที่รัฐบาลไทยและหน่วยงานของไทยควรให้การสนับสนุนให้คนเหล่านี้ได้เรียนรู้ เพราะหากมีความเข้าใจที่ดีต่อกันแล้วจะสามารถแก้ไขปัญหาลุทธิพลอันจะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างรวดเร็วเพราะมีพื้นฐานความเข้าใจที่ดีต่อกัน

ปัจจุบันรัฐบาลไทยอนุญาตให้ NGOs ต่างชาติเข้าไปให้การสนับสนุนด้านการศึกษา ซึ่งก็ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากผู้หนีภัยจากการสู้รบ ดังตัวอย่างเช่น พื้นที่พักพิงฯ

บ้านแม่หละ ซึ่งมีโรงเรียนทั้งหมด 23 แห่ง เป็นโรงเรียนประถม 18 แห่ง นักเรียนทั้งหมด 6,205 คน โรงเรียนมัธยมต้น 4 แห่ง และมัธยมปลายอีก 5 แห่ง นักเรียน 6,321 คน รวมทั้งสิ้น 12,526 คน ครูทั้งหมด 411 คน ได้รับค่าตอบแทนในการสอนจาก NGOs ต่างชาติทั้งสิ้น⁵⁹ เนื่องจากพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละเป็นพื้นที่ที่ใหญ่ที่สุดและมีประชากรมากที่สุด จึงทำให้มีโรงเรียนมาก ในขณะที่พื้นที่พักพิงฯบ้านอู๋มเปียมมีโรงเรียนทั้งหมด 7 แห่ง มีนักเรียนทั้งหมด 4,057 คน ครูประมาณ 150 คน⁶⁰

นอกจากนี้ยังมีโครงการการอบรมความรู้ในเรื่องต่างๆสำหรับผู้ใหญ่ อาทิเช่น อนามัยแม่และเด็ก การวางแผนครอบครัว การศึกษาเกี่ยวกับอนามัยชุมชนความรู้เกี่ยวกับสุขภาพเช่น ระบบน้ำสะอาด และระบบการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล การอบรมเรื่องการฟื้นฟูและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การอบรมวิชาชีพ เช่น การถนอมอาหาร การผลิตสบู่ การทอผ้า ย้อมผ้า ตัดเย็บเสื้อผ้า งานเกษตรกรรม การซ่อมวิทยุ-เทป เป็นต้น จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ ปัจจุบันรัฐบาลไทยอนุญาตให้มีการจัดการอบรมและจัดสอนทางด้านวิชาชีพ (vocational training) สำหรับผู้หนีภัยฯโดยจะทำการนำร่องในพื้นที่พักพิงฯบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี อย่างเป็นทางการ⁶¹ ผ่านการอบรมด้านการเกษตรและวิชาชีพ

⁵⁹ เอกสารประกอบการบรรยายสรุปพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละ, 7 ตุลาคม 2546, หน้า 11.

⁶⁰ บรรยายสรุปข้อมูลพื้นที่พักพิงฯบ้านอู๋มเปียมใหม่ ตุลาคม 2546, หน้า 2-3.

⁶¹ สัมภาษณ์คุณทรงชนะ วิชัยธนพัฒน์, หัวหน้าฝ่ายกิจการผู้อพยพ, กระทรวงมหาดไทย และคุณอรุณพล โปสุวรรณ นายอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี UNHCR ได้ประสานงานกับองค์กรเอกชน ZOA จัดการอบรมวิชาชีพ เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้าชาย/หญิง การประกอบอาหาร การซ่อมเครื่องยนต์เล็ก และการซ่อมจักรยานยนต์ โดยมีอาจารย์จากวิทยาลัยสารพัดช่างจังหวัดราชบุรีเป็นวิทยากรอบรมและมีผู้จบหลักสูตรการอบรมรุ่นแรก พร้อมรับประกาศนียบัตรประมาณ 100 คน เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2003 ณ พื้นที่

เพื่อเป็นการส่งเสริมสมรรถภาพและประสิทธิภาพของผู้หนีภัยจากการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งประชากรส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงาน หากสามารถส่งเสริมบุคคลเหล่านี้ให้เป็นบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางด้านงานช่างและงานฝีมือ จะทำให้บุคคลเหล่านี้จะเป็นบุคลากรที่มีประโยชน์ต่อสังคมในอนาคต ไม่ว่าจะยังคงอยู่ต่อไปในประเทศไทย หรือกลับไปเป็นกำลังของชุมชนกะเหรี่ยง และชุมชนคะยาห์ในประเทศพม่าต่อไป

ข้อคิดสำหรับผลพวงของการจัดการศึกษาภายในพื้นที่พักพิง คือทำอย่างไรจึงจะเปิดโอกาสให้นักเรียนได้ใช้ประโยชน์จากการศึกษาที่ได้เล่าเรียนมา เนื่องจากจำนวนผู้เข้ารับการศึกษามีมาก แต่การจ้างงานที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่พักพิงฯ มีน้อย จึงทำให้มีคนว่างงานเป็นจำนวนมาก ดังตัวอย่างนักเรียนมัธยมปลายที่มีจำนวนเป็นพันขึ้นไป แต่สามารถจ้างให้เป็นครูได้เพียงจำนวนร้อย สำหรับโครงการอบรมและงานต่างๆ ที่สร้างขึ้นโดย NGOs ดังนั้นหากสามารถกำหนดโครงการที่จะให้โอกาสแก่บุคคลเหล่านี้ได้ใช้ศักยภาพที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมไทยและสังคมของผู้หนีภัยจากการสู้รบเอง ก็จะเป็นการลดทอนปัญหาสังคมภายในพื้นที่พักพิงฯ ได้ในระยะยาว เพราะบุคคลที่อยู่ในวัยทำงานแต่ไม่มีงานให้ทำเหล่านี้อาจนำพลังที่มีอยู่ไปใช้ในทางที่ผิด และอาจก่อให้เกิดปัญหาในสังคมในระยะยาวได้

สำหรับอำเภอและจังหวัดที่มีพื้นที่พักพิงฯ ตั้งอยู่นั้นส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมที่สำคัญของไทยไม่ว่าจะเป็นจังหวัดตาก กาญจนบุรี หรือราชบุรี ซึ่งยังคงต้องการแรงงานที่มีฝีมือและไร้ฝีมืออยู่ในอัตราสูง โอกาสในการจ้างงานทั้งภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมจึงยังมีอีกมาก หากมีการอบรมด้านวิชาชีพ และฝีมือให้แก่เยาวชนรุ่นใหม่ ซึ่งมีอายุตั้งแต่ 18-25 ปี ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ประเทศไทยก็จะได้แรงงานที่มีความรู้ดี (จบการศึกษาระดับมัธยมปลาย) และมีทักษะด้านการช่างและการเกษตรอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ อาจมีการขัดแย้งกับแรงงานไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันอยู่บ้าง แต่หากมีการจัดสรรโควตา และพื้นที่การจ้างงานหรือลักษณะงานอาจทำให้ความขัดแย้งในการแย่งงานทำเบาบางลง เพราะปัจจุบันแรงงานไทยได้ยกระดับขึ้นเป็นแรงงานฝีมือและส่วนใหญ่นิยมไปทำงานต่างประเทศ ขณะที่ความต้องการแรงงานในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมต่างๆ ยังมีอยู่มากมาย การนำประเด็นผู้หนีภัยฯ

ซึ่งยังไม่มีแนวโน้มว่าจะได้รับการส่งกลับประเทศพม่าในเร็ววันได้ มาประกอบในการพิจารณาสร้างงานและจ้างงานก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาในส่วนของการขาดแรงงานในประเทศไทยและปัญหาการว่างงานผู้หนีภัยจากการสู้รบไปในเวลาเดียวกัน

ง. โครงสร้างด้านเศรษฐกิจ : ความพยายามในการสร้างงานและการผลิต

เป็นที่เข้าใจตรงกันในทุกพื้นที่พักพิงฯ ว่า ห้ามมิให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบออกนอกพื้นที่พักพิงฯ โดยถือเป็นกฎเหล็กหากใครฝ่าฝืนออกไปจะถูกจับดำเนินคดีในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ถึงกระนั้นจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพื้นที่พักพิงฯ ทุก

พื้นที่ จะกล่าวไปในแนวทางเดียวกันว่ามีการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงอย่างสม่ำเสมอ เพราะความไม่เพียงพอของเจ้าหน้าที่ที่กำกับควบคุมจากนโยบายของรัฐที่กำหนดว่าพื้นที่พักพิงฯ เป็นพื้นที่ที่ดำเนินการเป็น “การชั่วคราว” ดังนั้นจึงไม่สามารถตั้งอัตราบุคลากรขึ้นมารองรับงานนี้ได้ ยังคงบริหารจัดการในฐานะ “งานชั่วคราว” ที่นำไปฝากไว้กับหน่วยงานของฝ่ายปกครองในพื้นที่เท่านั้น ยกตัวอย่างเช่นพื้นที่พักพิงบ้านแม่หละซึ่งมีประชากรมากกว่า 30,000 คน แต่มีอาสาสมัครรักษาดินแดนภายในเพียง 52 นาย การดูแลพื้นที่พักพิงดำเนินการเป็นผลัด ผลัดละ 6-8 คนเท่านั้น จำนวนเจ้าหน้าที่เพียงเท่านี้ย่อมไม่เพียงพอต่อการกำกับดูแลประชากรจำนวนกว่า 30,000 คน ถึงแม้ว่าจะได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจ ในการตั้งด่านตรวจบนถนนสายท่าสองยาง-แม่สอดก็ตาม

สาเหตุหลักของการหลบหนีออกนอกพื้นที่พักพิงฯ คือการออกไปหางานทำ ทั้งนี้แม้ว่าจะมี NGOs ต่างชาติ เช่น Burmese Border Consortium ให้ความช่วยเหลือด้านอาหารก็ตาม แต่อาหารที่ได้รับแจกจำกัดอยู่เพียงข้าว กะปิ ปลา ร้า พริก เท่านั้น อาหารอื่นจำพวกเนื้อสัตว์หรือผักสด ซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญของอาหารนั้นไม่ได้รับแจก ดังนั้นจากการต้องบริโภคอาหารที่จำกัดชนิดเป็นเวลานานวันทำให้ผู้หนีภัยฯ ดิ้นรนที่จะออกไปหางานทำเพื่อหารายได้มาใช้ในการจับจ่ายใช้สอย ทั้งอาหารและสิ่งของเครื่องใช้ที่พึงประสงค์ นอกจากจะมีปัจจัยผลัก (push factor) ในการออกไปหางานทำแล้ว ยังมีปัจจัยดึงดูด (pull factor) จากสังคมโดยรอบๆ ช่างอีกประการหนึ่งด้วย นั่นคือความต้องการแรงงานที่มีราคาถูก กล่าวคือ ในขณะที่แรงงานไทยจะมีอัตราค่าจ้างอยู่ที่วันละ 126 บาท แต่นายจ้างสามารถจ้างผู้หนีภัยจากการสู้รบได้ในอัตราวันละ 30-80 บาทเท่านั้น โดยเฉพาะแรงงานเกษตรซึ่งเป็นที่ต้องการอย่างมากในเขตจังหวัดตาก และจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผู้จ้างสามารถจ้างได้ในอัตราวันละ 30-50 บาทเท่านั้น ยกเว้นในงานฝีมือหรืองานก่อสร้างเท่านั้นที่ผู้หนีภัยฯ จะได้อัตราจ้างวันละ 80 บาท ซึ่งถือว่าสูงในหมู่ผู้หนีภัยฯ ดังนั้นด้วยปัจจัยผลักและปัจจัยดึงดูดดังที่กล่าวมา จึงทำให้ปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่พักพิงฯ เป็นปัญหาที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน และจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องต่อไปในอนาคต เนื่องด้วยปัจจัยต่างๆ พอประมวลได้ดังนี้

- 1) บรรดาผู้หนีภัยฯ ส่วนใหญ่อยู่ในวัยทำงาน และเป็นผู้มีประสบการณ์การทำงาน ประกอบอาชีพมานาน การที่จะให้คนในวัยแรงงานอยู่เฉยๆ เป็นเวลานานปีขึ้นไปเป็นเรื่องที่ฝืนกฎเกณฑ์แห่งธรรมชาติ และเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ในภาคปฏิบัติ
- 2) แม้ว่าจะได้รับการอนุเคราะห์ช่วยเหลือในเรื่องของอาหาร เครื่องนุ่งห่ม บ้านที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค แต่มนุษย์ต้องการมากกว่าปัจจัยเหล่านี้ นอกจากนั้นอาหารที่ได้รับแจกก็มีเพียงข้าว ปลา ร้า และเกลือเท่านั้น สิ่งอื่นๆ ผู้หนีภัยฯ จำเป็นต้องชวนขวายนามาเพิ่มเติมเอาเอง แรงผลักดันนี้เป็นปัจจัยให้มีการลักลอบออกไปรับจ้างทำงานนอกพื้นที่พักพิงฯ

- 3) แม้ว่ารัฐบาลไทยจะออกกฎหมายห้ามคนในพื้นที่พักพิงฯ ออกไปรับจ้าง แต่เนื่องจากพื้นที่พักพิงฯกว้างขวาง มีทางติดต่อกับในเมืองหลายจุด ก่อปรกับเจ้าหน้าที่จะคอยเฝ้าตรวจตราระแวดระวังมีน้อย แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด แต่ด้วยจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีจำกัด ไม่สอดคล้องกับจำนวนของผู้หนีภัยประสิทธิภาพของการรักษากฎระเบียบนี้ย่อมทำได้ไม่เต็มร้อย
- 4) มีความต้องการแรงงานในภาคเกษตรสูงในพื้นที่รอบๆพื้นที่พักพิงฯ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่และบริเวณข้างเคียง ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แรงงานในฤดูเก็บเกี่ยวเป็นเรื่องสำคัญ เมื่อมีแรงงานที่สมัครใจมารับจ้างในราคาถูก ย่อมเยาว์ ความพยายามในการติดต่อให้แรงงานเหล่านี้มาทำงานในไร่นาของตน เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและเป็นเรื่องของกฎเศรษฐศาสตร์อย่างง่าย ๆ คือ เมื่อมีความต้องการมาก(demand) ก็จะมีแรงสนอง (supply) ยิ่ง demand มากเท่าใดความพยายามดิ้นรนในส่วนของ supply ก็มีมากเป็นเงาตามตัว

ด้วยเหตุผล 4 ประการนี้จึงพบว่าผู้หนีภัยฯหลายคน มีประสบการณ์ในการทำงานรับจ้าง และมีรายได้เพื่อมาใช้จ่ายใช้สอยซื้อสิ่งของประเภทอุปโภคบริโภคให้กับครอบครัวได้ งานรับจ้างก็มีหลากหลาย อาทิเช่น รับจ้างในภาคเกษตร ก่อสร้าง และงานบริการ ฯลฯ จึงอาจกล่าวได้ว่า ชุมชนของผู้หนีภัยฯยังคงเป็นชุมชนที่มีการสร้างงานอยู่ แม้ว่าจะเป็นการสร้างงานนอกพื้นที่ก็ตาม

นอกจากการลักลอบไปรับจ้างข้างนอกแล้ว ภายในพื้นที่เองก็ยังมีงานหลากหลายให้คนขยันและคนที่ชวนขายทำได้หลายอย่าง อาทิเช่น รับจ้างเป็นผู้ช่วยของเจ้าหน้าที่ NGOs ที่มีงานและสำนักงานในพื้นที่พักพิงฯนี้ ทั้งงานสำนักงาน งานประสานงาน จัดอบรม เป็นวิทยากร เป็นผู้ดูแลคนแก่และคนพิการ หลายคนเป็นครู เป็นคณะกรรมการฝ่ายบริหาร ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายสังคม ส่วนมากที่มีฝีมือก็ผลิตงานฝีมือขายเช่น กระบุง ตะกร้า เครื่องใช้ภายในบ้าน พวกผู้หญิงก็ทอผ้าหรือเย็บปักถักร้อยมีรายได้เพื่อใช้จ่ายใช้สอย

เป็นที่น่าสังเกตว่า จากการสัมภาษณ์เรื่องอาชีพหรือรายได้ ผู้หนีภัยจากการสู้รบจะปฏิเสธว่าพวกตนไม่ได้ทำงานอะไร นอกจากพวกที่เป็นครูหรือทำงานกับ NGOs จะภูมิใจที่จะบอกว่ามีอาชีพ บุคคลที่เหลือจะบอกว่าไม่มีอาชีพอะไร จึงไม่มีรายได้ แต่เมื่อถามว่าวันหนึ่งๆซื้ออะไรบ้างทุกคนจะบอกรายการของที่ซื้อให้ฟังได้อย่างชัดเจน จึงแน่ใจว่าภายในชุมชนเหล่านี้ต้องมีการสร้างงานเพราะปรากฏว่ามีการใช้จ่ายใช้สอยทั้งภายในและนอกพื้นที่พักพิงฯ หากแต่ผู้หนีภัยไม่ต้องการจะบอกถึงที่มาของรายได้

นอกเหนือจากงานบริการและรับจ้าง ภาพที่เห็นคือการเลี้ยงสัตว์ โดยมีการเลี้ยงหมูเลี้ยงไก่ และแพะไว้เพื่อการบริโภค และขายให้คนในพื้นที่พักพิงฯ และนอกพื้นที่พักพิงฯ แม่หมู 1 ตัวที่เจริญพันธุ์เต็มที่จะขายได้ในราคา 2,500-3,000 บาท ในขณะที่ลูกหมูขายได้ใน

ราคาตัวละ 200-300 บาท ดังนั้นหากครอบครัวหนึ่งมีหมูที่เจริญพันธุ์เต็มที่ 2 ตัว และลูกหมูที่สามารถขายได้ประมาณ 5 ตัว ครอบครัวนั้นจะมีรายได้ประมาณ 7,500-10,000 บาทต่อปี (เพราะบางครั้งหมูที่ตัวใหญ่ขายได้ถึงตัวละ 5,000 บาท) อาชีพนี้จึงทำรายได้ที่ดีให้กับครอบครัวที่เหลือก็เป็นการหาของป่า ทำสวนครัวเล็กๆน้อยๆ การทำสวนครัวของพื้นที่พักพิงฯในสอยได้รับความร่วมมือจากองค์กร คะเรนนี่ เอฟเวอร์กรีน (Karenni Evergreen) ในการส่งเสริมให้ผู้หญิงฯ ทำการปลูกผักและทำสวนครัว เนื่องจากพื้นที่เดิมเป็นที่เก็บไม้ซุง ดินมีสภาพเสื่อมโทรมมาก อีกทั้งพื้นที่รอบบ้านแต่ละบ้านมีจำกัด ผู้นำของคณะกรรมการผู้หญิงฯชาวคะเรนนี่ และองค์กร Karenni Evergreen จึงจัดให้มีการอบรมการเกษตรไร้สารเคมี และการปรับผืนดินให้ดีขึ้นด้วยวิถีธรรมชาติ มีการแจกจ่ายเมล็ดพันธุ์ เช่น ถั่วฝักยาว ถั่วเหลือง ถั่วลิสง มันเทศ และต้นกล้วยไม้ เช่น ฝรั่ง มะนาว ชมพู และเงาะให้แต่ละครัวเรือน โครงการนี้ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและชาวบ้านเป็นอย่างดี⁶² นอกจากนี้ยังมีการจับปลา ดักสัตว์ในป่า ตีผึ้ง เพื่อนำสิ่งของเหล่านี้ไปขาย

ทุกพื้นที่พักพิงฯจะมีร้านค้าประเภทร้านขายของชำเล็กๆน้อยๆ แต่ที่พื้นที่พักพิงฯบ้านในสอยไม่มีตลาดใหญ่ เพราะอยู่ใกล้เมืองและบ้านปางหมู ผู้หญิงฯจึงนิยมมาซื้อของที่ตลาดมากกว่าเพราะมีให้เลือกเยอะ และราคาถูกกว่า ในขณะเดียวกันก็มีพ่อค้าแม่ค้าไทยนำของเข้าไปขายในพื้นที่พักพิงฯ ตลอดทั้งวัน มีทั้งที่บรรทุกรถสองแถว รถมอเตอร์ไซด์ หรือแบกหามเข้าไป กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจจึงมีอยู่ตลอดเวลา การประกอบอาชีพการแลกเปลี่ยนสินค้า การซื้อขาย ลักษณะเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงสังคมมนุษย์ที่มีชีวิต และมีพลวัต ไม่ใช่สังคมที่หยุดนิ่งของคนที่ไม่ยอมรับการสงเคราะห์ของหน่วยสังคมสงเคราะห์แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นสังคมของคนที่มีศักยภาพและไม่ยอมจำนน

ในกรณีของพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละจังหวัดตาก การเดินทางออกนอกพื้นที่ของคนในพื้นที่พักพิงฯเป็นการออกไปรับจ้าง เนื่องจากแม่สอตเป็นเขตเกษตรกรรม ดังนั้น จึงมีการจ้างงานผู้หญิงฯมากมาย นอกจากนั้นพบว่า แม้ว่าจะมีหน่วยงาน NGOs นำอาหารและข้าวของเครื่องใช้ไปแจกจ่ายแก่ชาวค่ายหากแต่เป็นเพียงปัจจัยพื้นฐานที่จำกัจัดจริงๆ ส่วนอื่นๆ จึงจำเป็นต้องซื้อหาเอาเอง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อมาซื้อหาสิ่งของที่จำเป็น เช่น เทียนไข น้ำมันสำหรับจุดตะเกียง หมากพลู ซึ่งเป็นของที่ทุกคนกินยกเว้นเด็กวัยรุ่น ผงชูรสที่ใช้กันทุกบ้าน

(แม่บ้านในพื้นที่พักพิงฯ บอกว่า ไม่มีน้ำปลาใช้จำเป็นต้องใช้ผงชูรสเป็นของปรุงรส) และเด็กๆ ต้องกินขนม ความจำเป็นเหล่านี้ส่งผลให้คนพื้นที่พักพิงฯดิ้นรนออกไปหารายได้ นอกจากนั้นพบว่า นอกเหนือจากความจำเป็นและสิ่งของจำเป็นแล้ว ยังมีสิ่งของที่มีมากมายภายในตลาดอันเป็นสิ่งล่อใจ หากครอบครัวใดมีรายได้ก็จะสามารถจับจ่ายข้าวของเครื่องใช้ที่หรูหราได้ สถานการณ์เช่นนี้เป็นแรงผลักดันให้ครอบครัวอื่นต้องพยายามตาม แม้จะต้องเสี่ยงถึงชีวิต อาทิเช่น

⁶²เพื่อนไร่พรหมแดน, “คนลี้ภัยในร่มป่า” เพื่อนไร่พรหมแดน เชียงใหม่ 2544 , หน้า 63.

กรณีของผู้หนีภัยบ้านแม่หละที่หลบหนีออกมาหางานทำ นั่งรับจ้างสองแถว รับประทานอาหาร และวิ่งข้ามถนนเพื่อหนีทหารที่คุมอยู่ที่ป้อมยามทำให้ถูกรถชน บาดเจ็บไป 3-4 คน หรือในกรณีที่เคยสัมภาษณ์เด็กผู้หญิงในพื้นที่พักพิงบ้านแม่หละซึ่งถูกล่อลวงไปหางานทำนอกพื้นที่พักพิงฯ และถูกทารุณกรรมจนเสียชีวิตและพิการ แต่ในขณะเดียวกันภายในพื้นที่พักพิงฯ ก็ยังมีเรื่องราวของคนที่ประสบความสำเร็จในการออกไปหางานทำ ทำให้พ่อแม่มีเงินทองใช้ และมีหน้าตาภายในพื้นที่พักพิงฯ ด้วยเช่นกัน การห้ามและควบคุมไม่ให้คนในพื้นที่พักพิงฯ ออกไปหางานทำจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก

อนึ่งหากพิจารณาตามหลักของธรรมชาติ มนุษย์ย่อมมีความต้องการที่จะช่วยเหลือตนเอง หาเลี้ยงชีพด้วยตนเอง นอกจากคนที่เกียจคร้านจริงๆ จึงจะยอมอยู่เฉยๆ และกินเท่าที่ได้รับแจก หากแต่คนทั่วไปซึ่งอยู่ในวัยแรงงานต่างขวนขวายที่จะหางานทำ หากแต่ในพื้นที่พักพิงฯ มีงานจำกัด และไม่มีพื้นที่สำหรับการเพาะปลูก และเนื่องจากพื้นเพดั้งเดิมของคนในพื้นที่

พักพิงฯ เป็นชาวไร่ชาวนา จึงมีความผูกพันกับการเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ เมื่ออาชีพรอบๆ พื้นที่พักพิงฯ เป็นอาชีพที่ตนถนัดจึงมีความต้องการที่จะออกไปประกอบอาชีพที่ตนมีความชำนาญ คนในพื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้ำหินเคยบอกว่า คนกะเหรี่ยงปลูกข้าวเก่ง ถ้ามีที่นาเขาสามารถจะเลี้ยงดูตนเองได้อย่างสบาย และยังสามารถเผื่อแผ่เลี้ยงคนไทยได้อีกด้วย ถ้าได้รับโอกาส⁶³

สาเหตุอีกประการหนึ่งของการผลักดันให้มีการลักลอบออกไปหางานทำคือความต้องการแรงงานราคาถูกของผู้ประกอบการไทย อาทิเช่นในอำเภอแม่สอดและอำเภอพบพระเป็นเขตเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ความต้องการแรงงานถูกจึงมีมากเมื่อมีความต้องการ (demand) ก็มีแรงตอบสนอง (supply) ความพยายามของนายจ้างที่ต้องการแรงงานราคาถูกจึงทำให้มีการเกื้อกูลกัน แม้จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายก็ตาม การออกไปทำงานของคนกะเหรี่ยงในพื้นที่พักพิงฯ จึงได้รับการสนับสนุนจากกระบวนการค้าแรงงานอีกประการหนึ่งด้วย และที่น่าสนใจคือ แรงงานกะเหรี่ยงพอใจอยู่ในเขตเกษตรกรรมมากกว่าไปเป็นแรงงานที่แม่สอด เพราะไม่อยากจะผสมกลมกลืนกับคนพม่า คนกะเหรี่ยงบอกว่าแรงงานพม่าอยู่ตามโรงงานในแม่สอดเกือบทั้งนั้น เขาจึงไม่อยากจะหลีกหลานกะเหรี่ยงเข้าไปทำงานตามโรงงานด้วย หากจะเป็นแรงงานรับจ้างก็นิยมจะเดินทางเข้าตัวเมืองชั้นในและมาถึงกรุงเทพฯ มากกว่า⁶⁴

ด้วยปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาจึงทำให้การควบคุมคนในพื้นที่พักพิงฯ ไม่ให้ออกไปหางานทำเป็นสิ่งที่ทำได้ยากยิ่ง เพราะมีปัจจัยเอื้อหลายประการ ประกอบกับความต้องการในการใช้เงินมีมาก สังเกตได้จากขนาดของตลาดภายในพื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละ ซึ่งมีทั้ง 2 ตลาดคือทั้งใน Zone A และ Zone B เป็นตลาดใหญ่มีร้านค้าย่อยจำนวนมาก มีของขายทุกชนิดตั้งแต่ของกิน

⁶³ จากการสัมภาษณ์ปลัดอำเภอ, ฝ่ายป้องกันอำเภอแม่ขามเตี้ย จังหวัดกาญจนบุรี ทราบว่าผู้หนีภัยบ้านถ้ำหิน จะเดินทางข้ามเขามายังด่านแม่ขามเตี้ยเพื่อหางานทำ

⁶⁴ สัมภาษณ์ผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละ

ไปจนถึงวิทยุ โทรทัศน์ กล้องถ่ายรูป มีทั้งของใช้จำเป็นและของฟุ่มเฟือย พ่อค้าแม่ค้าจะเป็นชาวมุสลิมซึ่งไม่นับเนื่องตัวเองว่าเป็นพม่าหรือกะเหรี่ยง หากแต่นิยมเรียกตัวเองว่าเป็นชาวมุสลิม นับถือศาสนาอิสลาม

จากการสอบถามผู้คุ้นเคยกับพื้นที่พักพิงที่บ้านแม่หละได้ความว่าแต่เดิมพ่อค้าแม่ค้าเหล่านี้ค้าขายอยู่นอกพื้นที่พักพิงฯ และเป็นตลาดใหญ่ซึ่งติดต่อค้าขายระหว่างคนที่แม่สอดและพ่อค้าในพม่า มีการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าของ 2 ประเทศ ชาวแม่สอด ชาวจังหวัดตาก และนักท่องเที่ยวที่ต้องการสินค้าจากพม่าก็จะเดินทางไปจับจ่ายสินค้าที่ตลาดนี้ ทำให้พ่อค้าทั้งไทยและพม่ามีสายสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน แม่ค้าหลายคนในพื้นที่พักพิงฯไม่ต้องจ่ายเงินสด แต่ร้านค้าปลีกในแม่สอดนำสินค้ามาส่งให้ถึงในพื้นที่พักพิงฯเมื่อขายของได้แล้วจึงมาเก็บเงิน ด้วยวิธีนี้จึงทำให้มีร้านค้ามากมาย ต่อมา พ่อค้าแม่ค้าที่ค้าขายในบริเวณหน้าพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละได้ย้ายเข้าไปในพื้นที่พักพิงฯเมื่อ 2-3 ปีก่อน จึงทำให้ตลาดในพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละเป็นตลาดใหญ่ (ประชากรถึง 31,140 คน) จึงต่อสายกับพ่อค้ามุสลิมที่เคยติดต่อกันมาก่อน และทำการค้าให้กับประชากรในพื้นที่พักพิงฯ ส่วนเหตุผลของการย้ายตลาดเข้าไปในพื้นที่พักพิงฯยังไม่ชัดเจน หากแต่คิดว่าส่วนหนึ่งคือการเล็งเห็นศักยภาพของผู้ซื้อภายในพื้นที่พักพิงฯเป็นหลัก⁶⁵

พื้นที่พักพิงฯบ้านอู๋เปี่ยมเช่นเดียวกับพื้นที่พักพิงฯแม่หละมีตลาดขนาดใหญ่เป็นชุมชนของชาวมุสลิมที่มีเครือข่ายกับร้านขายของชำที่ตลาดแม่สอดเช่นกัน โดยมีรถไปส่งของให้ตลาดในพื้นที่พักพิงฯอยู่ตลอดเวลา คนในพื้นที่ก็มีการจับจ่ายใช้สอยกันอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้นยังพบว่าชาวบ้านในเขตนั้น เช่น พวกม้งก็เข้าไปซื้อของในตลาดนี้เช่นกันจึงเป็นเรื่องไม่แปลกหากจะพบว่าชาวม้งในเขตนั้นเป็นนายทุนให้กับพ่อค้าแม่ค้าที่ส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมในพื้นที่

พักพิงฯบ้านอู๋เปี่ยม นอกจากนี้ม้งที่อำเภอพบพระยังทำการเกษตรในขอบเขตที่ใหญ่มาก สังเกตได้จากการตัดต้นไม้บนภูเขา เป็นจำนวนมาก และปลูกกะหล่ำขายเป็นลำเป็นสัน อำเภอพบพระเป็นเขตที่ทำการเกษตรสูงมาก เพื่อส่งออกไปยังตลาดผักทั่วประเทศไทย แรงงานจึงเป็นสิ่งสำคัญ แม้จะพบว่ามีการควบคุมและกวดขันการออกจากพื้นที่ แต่ในขณะที่เดินอยู่ในหมู่บ้านเพื่อเก็บข้อมูล จะไม่พบผู้ชายอยู่ในบ้านเลย ในบ้านมีแต่ผู้หญิง คนแก่ และเด็ก ส่วนผู้ชายวัยทำงานพบน้อยมาก จึงเป็นคาดเดาว่าคงต้องมีการออกไปใช้แรงงาน แม้ว่าการควบคุมการออกนอกพื้นที่จะเข้มงวดก็ตาม⁶⁶

⁶⁵ ปัจจุบันหัวหน้าพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละอนุญาตให้ชาวบ้านรอบๆ พื้นที่นำสินค้าเข้าไปขายภายในพื้นที่โดยเปิดเป็นตลาดสดทุกวันจันทร์ พุธ ศุกร์ และมีการแลกเปลี่ยนสินค้านี้ระหว่างคนในพื้นที่พักพิงฯ และคนไทยจากบริเวณใกล้เคียง

⁶⁶ นายวรสิทธิ์ ชัยเลิศนิชกุล นายอำเภออำเภอพบพระ จังหวัดตาก กล่าวว่าปัญหาการลักลอบออกนอกพื้นที่เป็นปัญหาใหญ่ที่ป้องกันได้ยากมาก เนื่องจากเพราะบุคลากรในการควบคุมมีไม่มากพอกับจำนวนผู้หนีภัยฯ

หากพิจารณาประเด็นนี้จะพบว่า การควบคุมไม่ให้ประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานได้มีโอกาสทำงาน เพื่อหาเลี้ยงชีพตนและครอบครัวคงจะเป็นเรื่องที่ฝืนกฎเกณฑ์ธรรมชาติจริงๆ ดังนั้น ผู้หนีภัยจากการสู้รบส่วนใหญ่จึงพากันแสวงหาทางออก เพื่อให้มีโอกาสในการหารายได้ ตามความเป็นจริงแล้ว การประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวถือว่าเป็นศักดิ์ศรีของมนุษย์ มนุษย์จะรู้สึกว่าคุณค่าก็ต่อเมื่อประสบความสำเร็จในการประกอบกิจการงาน การควบคุมดูแลให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบ นั่ง ๆ นอน ๆ อยู่ภายในพื้นที่พักพิงๆ เพื่อรอรับบริจาคข้าวและปัจจัยอันเป็นเครื่องยังชีพแต่ผ่านพ้นไปเป็นวัน ๆ โดยไม่ให้โอกาสได้สร้างสรรค์งานนั้น เป็นการทำร้ายบุคคลเหล่านี้เข้าทางตรงและทางอ้อม เพราะถือว่าเป็นการบั่นทอนศักยภาพของมนุษย์ที่ร้ายแรงกรณีหนึ่ง แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีนโยบายควบคุมผู้หนีภัยเป็นกรณีชั่วคราว หากแต่เวลา “ชั่วคราว” นั้นได้ทอดยาวออกไปเป็นเวลาเกือบ 20 ปีแล้ว หากผู้หนีภัยจากการสู้รบไม่มีความพยายามในการหาทางออกที่ดีที่สุดเท่าที่โอกาสและกฎเกณฑ์จะอำนวยบ้างแล้ว ศักยภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คงจะถดถอยจนสูญหายไปเป็นแน่แท้ อีกทั้งเยาวชนรุ่นใหม่ที่กำลังจะเติบโต ไม่มีแบบอย่างในสังคม เพราะทุกคนต่างแบมือขอความช่วยเหลือจาก “คนอื่น” อยู่ตลอดเวลาเช่นกัน จากการสัมภาษณ์คณะกรรมการด้านการศึกษาของพื้นที่พักพิงๆ บ้านแม่หละ Saw Per Kaw กล่าวถึงกรณีนี้ว่า “ความเคยชินที่ได้รับบริการทุกอย่างฟรี โดยไม่มีการทำงาน เป็นการแลกเปลี่ยนจะเป็นปัญหาสำคัญ เมื่อพวกเราเดินทางกลับประเทศพม่า และเริ่มดำรงชีวิตด้วยลำแข้งของตนเองอีกครั้ง เพราะในอนาคตทุกอย่างต้องเสียเงินไม่มีอะไรได้มาฟรีอีกต่อไป”

ดังนั้น เพื่อป้องกันบุคลากรภายในพื้นที่พักพิงๆ ไม่ให้กลายสภาพไปเป็นบุคลากรที่ไร้คุณค่าและด้อยศักยภาพ ประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่พักพิงๆ ต่างพากันขวนขวายหางานทำในหลายรูปแบบ แม้ข้อจำกัดและกฎระเบียบอันเคร่งครัด จนอาจกล่าวได้ว่า ชุมชนของผู้หนีภัยจากการสู้รบเป็นชุมชนที่ยังมีการผลิตและมีการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ แม้จะอยู่ในระดับที่น้อยนิดก็ตาม

โดยสรุป แม้ว่าตามลักษณะโครงสร้างของพื้นที่พักพิงๆ จะเป็นที่อยู่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่มีข้อห้ามข้อจำกัดหลายอย่าง จนทำให้ดูเหมือนว่าสังคมของบุคคลเหล่านี้เป็นสังคมที่หยุดนิ่ง และไม่มีเคลื่อนไหว เนื่องจากเป็นพื้นที่ไม่อนุญาตให้มีการผลิตใดๆ การดำรงชีวิตเพียงเพื่อผ่านพ้นไปวัน ๆ เพื่อรอการส่งกลับมาตุภูมิ หากแต่ในความเป็นจริงสังคมภายในพื้นที่พักพิงๆ กลับเป็นพื้นที่ที่มีพลวัตร และมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันหลายมิติ นอกจากนั้นยังมีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกอีกหลายมิติอีกประการหนึ่งด้วย การศึกษาโครงสร้างทางสังคมของผู้หนีภัยจากการสู้รบภายใต้สถานการณ์ที่เป็นจริง จึงจะทำให้เกิดความเข้าใจในปัญหาที่ตามมาได้อย่างถ่องแท้และนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ

3. แนวโน้มของสถานการณ์ผู้หนีภัยสงครามและพื้นที่พักพิงชั่วคราว

จากการพิจารณาลักษณะเงื่อนไขทางด้านประชากร ด้านสังคมและโครงสร้างทางสังคม อันสัมพันธ์กับข้อจำกัดทางกายภาพของพื้นที่พักพิงและความเข้มงวดของนโยบายของรัฐบาลไทยคือ การควบคุมและกักกักดูแลให้ผู้หนีภัยอยู่ภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวแล้ว ทำให้สามารถคาดการณ์แนวโน้มของสถานการณ์ได้ ดังนี้

1. การเพิ่มของประชากรอย่างต่อเนื่อง ทั้งประชากรที่เกิดใหม่ภายในพื้นที่พักพิงฯ และประชากรที่เป็นผู้หนีภัยที่เข้ามาใหม่อย่างต่อเนื่องประมาณเดือนละ 800-1,000 คน บุคคลเหล่านี้ส่วนหนึ่งยังอยู่ในระหว่างการรอพิจารณาเพื่อกำหนดสถานภาพผู้หนีภัยจากการสู้รบ จากคณะกรรมการพิจารณาระดับอำเภอและระดับจังหวัด แต่ในขณะที่พักรอก็อาศัยอยู่กับญาติพี่น้องเพื่อนฝูงภายในพื้นที่พักพิงฯ ส่งผลให้ประชากรภายในพื้นที่พักพิงฯ เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเกินกำลังที่พื้นที่พักพิงฯ จะซึมซับไว้ได้ สถานการณ์การเพิ่มของประชากรไม่มีแนวโน้มจะลดลงหากแต่จะเพิ่มขึ้นด้วยสาเหตุ 4 ประการ คือ

1.1 สถานการณ์การสู้รบในเขตพม่ายังไม่สงบอย่างแท้จริง ทุกช่วงฤดูแล้ง ซึ่งคงมีการสู้รบ จึงทำให้ชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่าเข้ามาหลบภัยอย่างสม่ำเสมอ

1.2 แม้พื้นที่บางพื้นที่จะไม่มีการสู้รบโดยตรงแต่ก็ยังมีผลกระทบต่อนโยบายมนุษยชน การเกณฑ์แรงงานชาวบ้าน การเก็บภาษีอากรทุกชนิด การกระทำข่มเหงชาวบ้านทำให้ชาวบ้านที่รู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและยังคงทยอยเดินทางเข้ามาในเขตประเทศไทย

1.3 อาศัยพื้นที่ที่มีช่องทางเข้า-ออกทางธรรมชาติตามป่าเขา ตลอดระยะทางกว่า 2,000 กิโลเมตร ทำให้ชนกลุ่มน้อยจากเขตพม่าเดินทางเข้ามารับเขตไทยอย่างสะดวก⁶⁷ ประกอบกับมีญาติพี่น้องและเพื่อนฝูงอยู่ในเขตไทย ทั้งในพื้นที่พักพิงฯ และนอกพื้นที่ ทำให้มีหลักประกันว่าจะมีที่พักอาศัยอย่างแน่นอน

1.4 การเกิดของประชากรภายในพื้นที่พักพิงฯ ที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่กว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในวัยเจริญพันธุ์และแต่งงานเร็ว ทำให้อัตราการเกิดของเด็กทารกสูงขึ้น แม้จะมีโครงการณรงค์เรื่องการวางแผนครอบครัวและการคุมกำเนิดก็ตาม

การเพิ่มของประชากรและนโยบายไม่เปิดพื้นที่พักพิงฯ ใหม่จะนำไปสู่ปัญหาความแออัดของประชากรในอนาคต

2. สภาวะสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม เป็นผลพวงของการที่มีประชากรเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดขยะมากมาย เกิดสภาวะขยะล้นพื้นที่พักพิงฯ จนเกินกว่าจะฝังกลบหรือเผาทำลายได้ อีกทั้งความไม่มีระเบียบวินัยของประชากรที่ทิ้งขยะมูลฝอยอย่างไม่เป็นที่เป็นทาง ทำให้เกิดสภาวะขยะเน่าเสีย ก่อให้เกิดมลภาวะแก่ผู้หนีภัยภายในพื้นที่พักพิงฯ แม้ว่าจะมี NGOs เข้าไปช่วยรณรงค์

⁶⁷ เฉพาะในอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี มีช่องทางเข้า-ออกตามแนวชายแดนทั้งหมดถึง 11 ช่องทางด้วยกัน

เรื่องการทิ้งขยะมูลฝอย และการทิ้งขยะให้เป็นที่เป็นทาง หากแต่สถานการณ์ขยะล้นพื้นที่พักพิงก็ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพได้ในอนาคต นอกจากปัญหาขยะแล้ว ยังเกิดสภาวะน้ำเน่าเสียอันเกิดจากการใช้น้ำของประชากร น้ำเน่าเสียเหล่านี้จะไหลลงสู่ลำห้วย และทำให้คุณภาพของน้ำที่ประชากรทั้งภายในพื้นที่พักพิงและประชาชนรอบนอกพื้นที่ใช้ต่ำลงและทำให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บตามมา นอกจากนั้นการที่ประชากรเพิ่มมากขึ้นและตั้งบ้านเรือนอยู่ในพื้นที่ลาดชัน เช่น พื้นที่พักพิงบ้านอุมเปียม อำเภอบพพระ และพื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ เมื่อมีการใช้น้ำอย่างสม่ำเสมอ อาจทำให้พื้นที่ที่ทรุดและเกิดสภาวะหน้าดินเลื่อนไหล (land slide) ได้ในอนาคต อันจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้หนีภัยในการสู้รบได้

3. จำนวนผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพิ่มขึ้นในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติลดลง

ปัจจุบันพบว่าทรัพยากรของชาติมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชากรโดยเฉพาะน้ำ เพราะปัจจุบันประชากรในทุกพื้นที่พักพิงอาศัยน้ำธรรมชาติ เช่น ลำห้วย และบ่อน้ำธรรมชาติในพื้นที่ เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นน้ำก็อาจไม่เพียงพอแก่ประชากรทุกคนได้ นอกจากนั้นพื้นที่สำหรับการปลูกสร้างที่พักอาศัยก็ลดน้อยลง แต่ละครอบครัวมีพื้นที่สำหรับการสร้างที่อยู่อาศัยน้อยลง การอาศัยทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆเช่นผลผลิตจากป่าไม้อาจจะเป็นไม้ ไม้ไผ่ หน่อไม้ เห็ด ผักอื่นที่ใช้ในการบริโภค ตลอดจนใบตองตึงหรือหญ้าคาที่ใช้ในการทำหลังคาจากพื้นที่ป่ารอบๆ พื้นที่พักพิง ไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชากรภายในพื้นที่พักพิง ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับชุมชนไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงพื้นที่ในการแย่งชิงทรัพยากร

4. ปัญหาการควบคุมดูแล ตามนโยบายหลักของกระทรวงมหาดไทยไม่อนุญาตให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบออกจากพื้นที่พักพิง แต่เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นทรัพยากรธรรมชาติรอบๆ พื้นที่น้อยลง ในขณะที่ต้องการเพิ่มขึ้นทำให้ผู้หนีภัยฯ พยายามลักลอบออกจากพื้นที่พักพิงอย่างสม่ำเสมอ และด้วยจำนวนของบุคลากรของไทยที่จะทำการควบคุมดูแลมีไม่เพียงพอ อาทิเช่น เจ้าหน้าที่ อส. จำนวน 80 คนต่อผู้หนีภัยฯจำนวน 30,000 คน หรือเจ้าหน้าที่ อส.จำนวน 30 คนต่อผู้หนีภัยฯจำนวน 6,000 คน ย่อมไม่สามารถที่จะทำการควบคุมผู้หนีภัยฯที่อยู่ในวัยทำงานและมีความต้องการที่จะหาเงินมาเพื่อใช้จ่ายใช้สอยในสิ่งที่จำเป็น นอกเหนือไปจากอาหารที่ได้รับการแจกจาก NGOs ซึ่งมีจำกัด ทำให้การลักลอบออกจากพื้นที่มีอย่างสม่ำเสมอ

ปัญหาที่ตามมาคือ บุคคลเหล่านี้จะไปเป็นแรงงานในพื้นที่เกษตรหรือโรงงานอุตสาหกรรม ในขณะที่ครอบครัวยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ เมื่อออกมาแล้วบางรายไปก่ออาชญากรรม คดีลักขโมย หรือรับจ้างตัดไม้ซึ่งเป็นอาชีพที่ผิดกฎหมาย ทำให้ต้องถูกดำเนินคดีและถูกผลักดันกลับประเทศพม่า แต่แล้วก็จะหวนกลับมาประเทศไทยได้อีกโดยช่องทางธรรมชาติเป็น

วัฏจักรที่ไม่อาจแก้ไขได้อย่างเด็ดขาด

5. **ความขัดแย้งกับประชาชนไทย** ประชากรไทยที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงจะมองผู้หนีภัยจากการสู้รบว่าเป็นอภิสิทธิ์ชน มีความเป็นอยู่ที่สุขสบายโดยไม่ต้องทำงานแต่ได้รับความช่วยเหลืออย่างดีจาก NGOs ต่างชาติและรัฐบาลไทยทำให้เกิดการเปรียบเทียบว่าในขณะที่คนไทยต้องทำงานหนัก ผู้หนีภัยจากการสู้รมีชีวิตที่สุขสบายกว่า โดยไม่ตระหนักว่าผู้หนีภัยจากการ

สู้รบต้องสูญเสียอิสระเสรีภาพ และต้องมีชีวิตอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เข้มงวด จนสูญเสียความเป็นตัวของตัวเองหลายประการ ความไม่เข้าใจในสถานการณ์ของผู้หนีภัยจากการสู้รบ ทำให้ชุมชนไทยในบริเวณใกล้เคียงเกิดความรังเกียจ และมองว่าผู้หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาแย่งทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีจำนวนลดน้อยลง และเข้ามาแบ่งบริการของรัฐ อาทิเช่น การให้บริการที่โรงพยาบาล (แม้ว่าจะมีโรงพยาบาลภายในพื้นที่พักพิงฯ หากแต่กรณีที่รุนแรงจำเป็นต้องส่งมาที่โรงพยาบาลประจำอำเภอหรือจังหวัด) แม้ว่าจะมีการประชาสัมพันธ์จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้มีความพยายามสร้างมวลชนสัมพันธ์เช่นการเปิดโอกาสให้ประชากรไทยเข้าไปใช้บริการของโรงพยาบาลในพื้นที่พักพิงฯแม่หละ หรือการเปิดโอกาสให้พ่อค้าไทยเข้าไปเปิดตลาดสดทุกวันจันทร์ พุธ ศุกร์ เพื่อทำการค้าขายเล็กๆ น้อยๆ เป็นการเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีระหว่างคนไทยและผู้หนีภัยจากการสู้รบก็ตาม แต่ความขัดแย้งในทุกๆ พื้นที่ยังมีอยู่ ประชากรในจังหวัดและอำเภอที่มีพื้นที่พักพิงฯต่างแสดงความประสงค์ที่จะขับไล่ผู้หนีภัยจากการสู้รบออกจากพื้นที่ของตน

6. **การลดทอนศักยภาพของผู้หนีภัยจากการสู้รบ** แม้ว่าบุคคลเหล่านี้จะมีความรู้เนื่องจากระบบการศึกษาภายในพื้นที่พักพิงฯ หรือเป็นผู้มีความสามารถในการทำงานเพราะมีพื้นฐานมาจากสังคมเกษตร ดังเช่น คณะกรรมการกลางพื้นที่พักพิงฯบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรีเคยกล่าวว่า “คนกะเหรี่ยงเป็นคนที่สามารถด้านเกษตร การได้รับโอกาสในการทำเกษตร พวกเขาสามารถเลี้ยงดูพวกกันเองได้ และยังสามารถเลี้ยงดูคนไทยในบริเวณใกล้เคียงได้อีกด้วย” คำกล่าวนี้ไม่เกินเลยเพราะชาวกะเหรี่ยงมีความสามารถในการเพาะปลูกสูงมาก หากแต่ศักยภาพเหล่านี้ถูกกดตันอยู่ภายใต้กฎระเบียบอันเข้มงวด คือการห้ามประกอบอาชีพภายในพื้นที่พักพิงฯ อีกทั้งยังถูกควบคุมไม่ให้ออกไปทำงานนอกพื้นที่ กฎระเบียบเหล่านี้บังคับให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบเปลี่ยนสถานภาพตนเองจากกลุ่มบุคคลที่มีศักยภาพสูงไปเป็นเพียงบุคคลที่ถูกสังคมไทยตราหน้าว่า “เป็นคนขี้เกียจ ที่อมืองอเท้า รอรับข้าวแจกกินไปวันๆ เท่านั้น” สภาวะการณ์เช่นนี้ ทำให้ศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ของผู้หนีภัยจากการสู้รบลดถอยลงหมดความเชื่อมั่นในตนเอง หมดศักดิ์ศรีของมนุษย์ที่สามารถประกอบการทำงานในการเลี้ยงชีพตนและครอบครัว ซึ่งหากพิจารณาลงไปให้ท้องแท้แล้ว เป็นการ “ทำร้าย” ผู้หนีภัยจากการสู้รบในอีกรูปแบบที่แตกต่างไปจากการทำร้ายร่างกายหรือการประหารชีวิต หากแต่เป็นการทำร้ายที่มีผลในระยะยาว เพราะเป็นการบั่นทอนและกัดเซาะศักยภาพในการผลิตและการสร้างงานของมนุษย์นั่นเอง

เป็นที่น่ายินดีว่าปัจจุบันนี้กระทรวงมหาดไทยได้มีดำริที่จะให้มีการฝึกอบรมให้กับผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยเฉพาะด้านการเกษตรและวิชาชีพพร้อมทั้งพิจารณาหาพื้นที่สำหรับการเกษตรเพื่อมาป้อนผู้หนีภัยจากการสู้รบโดยจะเริ่มโครงการนำร่องในพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี และในพื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ ซึ่งหากโครงการนำร่องนี้ประสบความสำเร็จก็อาจจะมีการเผยแพร่ในพื้นที่อื่นๆต่อไป และหากนโยบายนี้ได้รับการสนับสนุนก็จะทำให้เงื่อนไขที่จะไปลดทอนศักยภาพของผู้หนีภัยจากการสู้รบลดน้อยลง และทำให้เกิดความเชื่อมั่นในตนเองกลับคืนมา เหนือสิ่งอื่นใด เราต้องไม่ลืมว่าบุคคลเหล่านี้ในอนาคตจะต้องกลับไปสู่สังคมในประเทศพม่า บุคคลกว่า 120,000 คน เหล่านี้จะเป็นกำลังสำคัญในการพลิกฟื้นสังคมที่ล่มสลายของพวกเขากลับมามีชีวิตและรุ่งเรืองผาสุกต่อไป การเพิ่มศักยภาพให้บุคคลเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นด้านทักษะวิชาชีพ ความรู้ในด้านวิชาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้านการเกษตรหรือการแปรรูป การบริหารจัดการหรือการต่อยอดแนวคิดด้านการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปลูกฝังให้มีความรู้ความเข้าใจอันดีต่อสังคมไทยและประเทศไทย จึงน่าจะเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบมากกว่าการกำกับควบคุมดูแลให้อยู่เฉพาะในพื้นที่

7. การผสมกลมกลืนเข้าสู่สังคมไทย ปัจจุบันนี้มีผู้หนีภัยจากการสู้รบจำนวนไม่น้อยที่ลี้ภัยออกมาหางานทำนอกพื้นที่ บุคคลเหล่านี้ต่างมีปฏิสัมพันธ์กับคนไทยในบริเวณใกล้เคียง มีการแต่งงานเกิดลูกเกิดหลาน ลูกที่เกิดก็จะได้สัญชาติไทยไปโดยปริยายหากมีพ่อแม่เป็นคนไทย ภาวการณ์เช่นนี้เป็นปกติ และยากต่อการควบคุม นอกจากนี้บรรดาผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เกิดภายในพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 1-18 ปี เยาวชนเหล่านี้ไม่รู้จักสังคมกะเหรี่ยงซึ่งพ่อแม่เขาจากมา เห็นแต่สังคมภายในพื้นที่พักพิงฯ และพื้นที่ใกล้เคียงก็เป็นสังคมไทย คงจะมีความคุ้นเคยกับขนบธรรมเนียมไทยและความเป็นไปของประเทศไทย คนพวกนี้อาจไม่อยากจะกลับประเทศพม่า และเมื่อกลับไปแล้วก็อาจจะเดินทางกลับมาใหม่ในรูปแบบใหม่ที่ไม่ใช่ผู้หนีภัยฯ สถานการณ์เช่นนี้มีความเป็นไปได้สูง จากการสัมภาษณ์และพูดคุยกับผู้หนีภัยฯและแบบสอบถาม ร้อยละ 69.2 ยังมีความประสงค์จะเดินทางกลับบ้านเกิดในขณะที่ร้อยละ 11.9 และ 15.7 อยากอยู่ในเมืองไทยและอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ และเมื่อถูกถามว่าท่านคิดว่ารัฐบาลไทยควรจะปฏิบัติต่อท่านอย่างไร ร้อยละ 51.6 บอกว่า อยากให้ส่งกลับอย่างปลอดภัย ในขณะที่ร้อยละ 17.2 ระบุว่าอยากให้อนุญาตให้อยู่ในเมืองไทยอย่างถูกกฎหมาย อีกร้อยละ 12.0 อยากให้ได้สัญชาติไทย และอีกร้อยละ 16.0 อยากให้อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่พักพิงฯต่อไป ในจำนวนผู้ตอบเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะเป็นผู้หนีภัยฯที่มีอายุอยู่ในช่วง 15-25 ปี ซึ่งส่วนใหญ่อีกจะเป็นผู้ที่เกิดหรือเติบโตในพื้นที่พักพิงฯ

สถานการณ์ทั้งหมดที่ประมวลมานี้ จะทวีความเข้มข้นขึ้นตามระยะเวลาที่ประเทศไทยจะต้องให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบ หากระยะเวลาต้องทอดยาวออกไป สถานการณ์บางอย่างจะกลายเป็นปัญหา และปัญหาที่มีอยู่ก็จะกลายเป็นปัญหาที่รุนแรง อาทิเช่น

ความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมภายในพื้นที่พักพิงฯ ก่อปรกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จะแปรสภาพของพื้นที่พักพิงฯ ให้กลายเป็น “ชุมชนแออัด” หรือ “สลัม” ไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในที่สุดหากพื้นที่พักพิงฯ ได้แปรสภาพไปสู่ “พื้นที่ชุมชนแออัด” ก็คงหลีกเลี่ยงปัญหาสังคมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม การลักขโมย การล่องละเมิดทางเพศ ซึ่งเริ่มมีอยู่อย่างประปรายในปัจจุบัน นโยบาย “ผลักดันกลับ” ของภาครัฐเป็นนโยบายที่ยังมีช่องว่างในทางปฏิบัติ เพราะจำนวนของผู้เข้ามาใหม่มีจำนวนมาก และเข้ามาอย่างต่อเนื่อง ด้วยหลักมนุษยธรรมทำให้ไม่สามารถผลักดันกลับได้ และจำเป็นต้องอนุญาตให้อยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ในขณะที่บางกลุ่มได้เล็ดลอดเข้าไปอยู่ปะปนกับชุมชนไทยบริเวณชายแดน มาตรการการควบคุมมิให้คนภายในพื้นที่พักพิงฯ ออกก็เป็นไปได้ยาก เพราะไม่มีรั้วกัน เนื่องจาก UNHCR ไม่เห็นด้วยกับการมีรั้วกันเพราะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำให้เจ้าหน้าที่ไทยดูแลลำบาก เจ้าหน้าที่ไทยบางคนระบุว่าพื้นที่พักพิงฯ บางแห่งเริ่มเป็นแหล่งมั่วสุม และมีกิจกรรมนอกกฎหมาย เช่น การปลอมแปลงบัตรประชาชน และการพนัน เป็นต้น การเข้าไปดูแลความเรียบร้อยต้องผ่านการรับรู้ของเจ้าหน้าที่ NGOs และ UNHCR ทำให้ดูเหมือนพื้นที่พักพิงฯ เป็นดินแดนพิเศษที่ไม่ได้อยู่ในความควบคุมของประเทศไทยหากแต่เป็นเขตคุ้มครองของ NGOs ในขณะที่เจ้าหน้าที่ฝ่าย NGOs มีความรู้สึกที่รัฐบาลไทยไม่สู้จะให้ความสนใจผู้หนีภัยฯ เท่าใดนัก จึงมีความรู้สึกอยากปกป้อง ช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่ไทยและ NGOs เริ่มมีขึ้นในหลายพื้นที่ ทำให้ต้องมีการประชุมร่วมกันมากขึ้นเพื่อเป็นการป้องกันความขัดแย้งอันอาจจะเพิ่มขึ้นในอนาคต

บทที่ 4

ความเป็นไปได้ของนโยบายส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ : ข้อจำกัดและเงื่อนไข

นับตั้งแต่เหตุการณ์การบุกยึดสถานทูตพม่าประจำประเทศไทยในเดือนตุลาคม 1999 ของนักศึกษาพม่าผู้ลี้ภัยทางการเมืองในเมืองไทย ตามมาด้วยการบุกยึดโรงพยาบาลราชบุรีของกลุ่มทหารพระเจ้า (God's Army) ซึ่งเป็นกลุ่มกองกำลังชาวกะเหรี่ยงในเดือนมกราคม 2000 ทำให้รัฐบาลไทยหันมามองกลุ่มต่างๆ ของผู้ลี้ภัยทางการเมืองและผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศพม่าในประเทศไทยด้วยสายตาที่เป็นกังวลมากยิ่งขึ้น ในบรรดากลุ่มบุคคลเหล่านี้มีกลุ่มผู้หนีภัยฯ ซึ่งได้ถูกแขวนเอาไว้ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 อันเป็นปีแรกที่ประเทศไทยได้เริ่มรับผู้หนีภัยฯ เป็นปัญหาที่ได้ถูกนำมากล่าวถึงอีกครั้งด้วยน้ำเสียงที่เป็นจริงเป็นจังมากยิ่งขึ้น

นายชวน หลีกภัย ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงเหตุการณ์วิกฤตทั้งสอง เหตุการณ์ ได้กล่าวถึงนโยบายต่อผู้หนีภัยฯ ว่า “เป็นนโยบายของประเทศไทยในการที่จะส่งกลับผู้หนีภัยฯ เหล่านี้กลับประเทศเมื่อเหตุการณ์ในบ้านเมืองของเขา (พม่า) กลับคืนสู่สภาพปกติ”¹ นโยบายนี้ได้รับการขานรับจากสมาคมมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ที่กำหนดว่าผู้หนีภัยฯ จะถูกส่งกลับประเทศพม่าภายในระยะเวลา 3 ปี (ค.ศ. 2000 – 2003) พร้อมกันนี้ รัฐบาลไทยก็ได้ปรึกษากับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ถึงความเป็นไปในการวางแผนร่วมกันในการดำเนินการส่งกลับบุคคลเหล่านี้ ท่ามกลางความเห็นที่หลากหลายต่อประเด็นการส่งกลับ เนื่องจากยังเป็นที่ยังงัดข้อขัดว่า สถานการณ์ทางการเมืองในพม่ายังไม่ “คืนสู่สภาพปกติ” ตามที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการส่งกลับ อย่างไรก็ตามหลายฝ่ายที่มีความคิดเห็นขัดแย้งต่างก็เห็นใจในความรู้สึก “อ่อนล้า” (Compassion fatigue) ของประเทศไทยที่จำเป็นต้องแบกรับภาระในการให้ความอนุเคราะห์ผู้หนีภัยฯ จำนวนกว่าแสนคน เป็นระยะเวลายาวนานเกือบสองทศวรรษ

ดังนั้นเพื่อเป็นการปลดภาระอันหนักอึ้งนี้ รัฐบาลไทยจึงต้องดำเนินนโยบาย “ในเชิงรุก” (proactive approach) มิฉะนั้นแล้วไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ นายชัชชาติ บวรชพัฒน์ เลขาธิการ สมช. กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า “นโยบายของเราคือการปิดค่าย (พื้นที่พักพิงฯ) และส่งพวกนี้กลับบ้าน”² ซึ่งรัฐบาลไทยจะเริ่มดำเนินการด้วยการจัดประชุมและปรึกษาหารือกับ

¹ Bangkok Post (March 21, 2000), p. 4.

² The Nation (August 19, 2001), p. A1.

หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนราชการไทยและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ (NGOs) ตลอดจน สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) นอกจากนี้เลขาธิการสมช. ยังได้กำหนดเป็นนโยบายให้หน่วยราชการไทยทุกส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยฯและพื้นที่พักพิงฯ ได้นำเอาประเด็นการ “รับกลับ” ผู้หนีภัยฯขึ้นมาเจรจากับประเทศพม่า “ในทุกๆ เวทีที่มีการประชุมระหว่างไทยกับพม่า”³ ในส่วนของภาคปฏิบัติจะได้เริ่มดำเนินการกับผู้หนีภัยฯ ซึ่งเข้ามาใหม่และยังไม่ได้รับสถานภาพผู้หนีภัยฯ โดยจะสอบถามความสมัครใจว่าต้องการจะกลับไปหรือไม่ และหากไม่สามารถระบุสถานที่ได้ ทางฝ่ายไทยจะช่วยพิจารณาดำเนินการส่งกลับไปในที่ที่ปลอดภัย⁴

อย่างไรก็ตาม หลายฝ่ายมองว่าความรู้สึกที่อ่อนล้าของรัฐบาลไทยนี้ไม่เพียงพอและไม่สมเหตุสมผลพอที่จะนำมาเป็นปัจจัยพื้นฐานในการส่งกลับผู้หนีภัยฯ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอยู่และล้วนแต่เป็น “เงื่อนไขตาย” ที่รัฐบาลไทยยังแก้ไขไม่ได้ อาทิเช่น มาตรฐานของ UNHCR ในการส่งกลับผู้หนีภัยฯ ซึ่งต้องเป็นการเดินทางกลับโดยสมัครใจ (Voluntary Repatriation) สิทธิเสรีภาพในการที่จะไม่ถูกผลักดันกลับ (Non-refoulement) ซึ่งเป็นมาตรฐานและกฎเกณฑ์สากลที่รัฐบาลใดก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ ดังนั้นหากยังมีข้อพิสูจน์ว่าหากมีการส่งกลับผู้หนีภัยฯให้เดินทางกลับประเทศพม่า ซึ่งยังเต็มไปด้วยการสู้รบและบุคคลเหล่านี้ต้องไปเสี่ยงภัยกับการถูกประหัตประหาร บุคคลเหล่านี้ก็ยังมีสิทธิที่จะยังคงอาศัยอยู่ในประเทศไทยต่อไป ดังนั้นความเป็นไปได้ของการส่งกลับผู้หนีภัยฯคือการดำเนินการใดๆ ก็ตามที่จะทำให้ประเทศพม่ามีเสถียรภาพทางการเมืองอย่างแท้จริง ในบทนี้จะได้พิจารณาเงื่อนไขต่างๆ ที่เป็นข้อจำกัดในการส่งกลับผู้หนีภัยฯของไทย

4.1 เงื่อนไขของ UNHCR : มาตรฐานสากลในการส่งกลับ

รัฐบาลไทยได้ร้องขอให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เข้ามาดำเนินงานในด้านให้ความช่วยเหลือและดูแลผู้หนีภัยฯในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ในปี ค.ศ. 1998⁵ รัฐบาลไทยได้จัดทำข้อตกลงร่วมกับ UNHCR ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยฯ โดยมีหน้าที่หลักอยู่ 2-3 ประการ อันได้แก่ 1) การให้คำปรึกษากับรัฐบาลไทยเพื่อพิจารณารับรองผู้เข้ามาใหม่ (New arrivals) โดยพิจารณายึดหลักพื้นฐานว่าเป็น

³ สัมภาษณ์ ขจิตกัย บุรุษพัฒน์, เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 9 ตุลาคม 2545.

⁴ เฟื่องอ้าง, The Nation, p. A1.

⁵ UNHCR, Refugee in Thailand : Anniversary Publication Commemorating 25 years of Co-operation Between The Royal Thai Government and The United Nations High Commission for Refugees (Bangkok, 2000), p. 6.

ผู้หนีภัยและเป็นผู้หนีภัยมาจากผลกระทบดังกล่าว 2) การลงทะเบียนเพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยในการตั้งถิ่นฐานโดยดำเนินการร่วมกับรัฐบาลไทยโดยอาศัยวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยของประวัติผู้หนีภัยฯ ในด้านจำนวนและถิ่นฐานเดิม รวมทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่มีความเสี่ยงต่างๆ รวมทั้งเพื่อให้ทราบถึงจำนวนที่แท้จริง ทั้งในแง่การเกิด การตาย ผู้เข้ามาใหม่ ผู้เดินทางกลับ เพื่อให้มีความคุ้มครองเป็นไปอย่างทั่วถึงโดยเก็บข้อมูลไว้ในคอมพิวเตอร์ และ 3) การเจรจากับรัฐบาลพม่าในเรื่องการส่งกลับผู้หนีภัยฯโดยสมัครใจ⁶

บทบาทที่สำคัญของ UNHCR แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

1. การช่วยเหลือทางด้านวัตถุ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลเจ้าของประเทศที่ขอมา ถ้ารัฐบาลเจ้าของประเทศ พิจารณาว่า สามารถจะแก้ปัญหาได้เองแล้ว ก็เป็นส่วนของรัฐบาลเอง
2. ภาระหน้าที่ของ UNHCR คือการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ ซึ่งทางรัฐบาล(ไทย) ไม่จำเป็นต้องร้องขอ เพราะเป็นหน้าที่โดยตรงของ UNHCR การคุ้มครองระหว่างประเทศคือ การไม่ผลักดันกลับ ซึ่งหมายความว่า ในกรณีการผลักดันกลับเมื่อกลับไปแล้ว ผู้อพยพ (ผู้หนีภัยจากการสู้รบ) จะเป็นอันตราย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการแสวงหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาลี้ภัย ซึ่งมีอยู่ 3 แบบ คือ 1) ส่งกลับประเทศเดิม 2) ส่งไปอยู่ประเทศที่สาม และ 3) ให้อยู่ในประเทศแรกรับ

สำหรับหลักประกันเรื่องการส่งผู้อพยพ (ผู้หนีภัยฯในกรณีของพม่า) กลับภูมิลำเนาเดิมทาง UNHCR เห็นว่าการที่จะส่งผู้หนีภัยฯ กลับจะต้องมีข้อแม้ว่า การส่งกลับนั้นจะต้องเป็นไปโดยสมัครใจปลอดภัยและสมัครใจดีศรี จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในประเทศเดิม (พม่า) เป็นหลักประกันว่า ถ้าส่งกลับไปแล้วจะต้องปลอดภัย⁷

ดังนั้น จึงพอจะสรุปได้ว่าเงื่อนไขประการแรกในการดำเนินการส่งกลับไม่ว่าจะกำหนดให้อยู่ภายในระยะเวลา 3 ปี หรือ 5 ปีนั้น จำเป็นต้องอยู่ในมาตรฐานและสอดคล้องกับคำนิยามของ UNHCR ว่าด้วย “การส่งกลับโดยสมัครใจ” เป็นสำคัญ

⁶ กระทรวงมหาดไทย, “รายงานการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างรัฐบาลไทย และ UNHCR, ครั้งที่ 2/2541, 15 พฤษภาคม 2541, อ้างใน นคร ศิวลิย์, หน้า 112-113.

⁷ ทรงสิทธิ์ จารุปาน, รายงานประชุม “ผู้อพยพลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-พม่า : สถานภาพและแนวทางในการแก้ไขปัญหาลี้ภัย” จัดโดยศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย, สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสภาเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาแห่งเอเชีย, 1 เมษายน 2541, หน้า 7-8.

4.1.1 การส่งกลับโดยสมัครใจ⁸ ต้องมีองค์ประกอบดังนี้คือ

- 1) จะต้องมีการ“เปลี่ยนแปลงชั้นพื้นฐานที่สำคัญอย่างเด่นชัดของสภาพการณ์แวดล้อม” ซึ่งต้องมั่นคงและสม่ำเสมอแม้อาณาเขตผ่านไป
- 2) ความสมัครใจในการตัดสินใจของผู้ลี้ภัยเองในการเดินทางกลับ

ก. การเปลี่ยนแปลงชั้นพื้นฐานอย่างเด่นชัดในประเทศมาตุภูมิ

– “สภาพการณ์แวดล้อม” ซึ่งจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงชั้นพื้นฐานที่สำคัญอย่างเด่นชัดในประเทศมาตุภูมิ การเปลี่ยนแปลงที่เป็นช่วงสั้น ๆ ไม่ถือว่าเป็นสภาพการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงชั้นพื้นฐานที่สำคัญอย่างเด่นชัด

– การเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ต้องมีลักษณะที่ฝังลึกคงทน ถึงขนาดที่จะทำให้ผู้ลี้ภัยนั้นไม่จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศอีกต่อไป (ข้อสรุปคณะกรรมการบริหาร 66 (XLII) 1999)

ข. ความสมัครใจ

ลักษณะของความสมัครใจของผู้ลี้ภัยในการตัดสินใจที่จะเดินทางกลับต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการคือ 1) สภาพการณ์ในประเทศมาตุภูมิ (ที่ทำให้ตัดสินใจอย่างเป็นทางการ 2) สถานการณ์ในประเทศที่ลี้ภัย (ให้อิสระที่จะเลือก) ส่วนการส่งกลับจะไม่เป็นไปโดยสมัครใจ เมื่อ

- 1) ประเทศเจ้าบ้านมิให้ผู้ลี้ภัยมีอิสระในการเลือกอย่างเสรี โดยการใช้อำนาจหรือมาตรการต่างๆ เช่น การลดการให้บริการที่จำเป็น การย้ายถิ่นผู้ลี้ภัยไปยังพื้นที่ที่อันตราย การสร้างกระแสความรู้สึกต่อต้านผู้ลี้ภัยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น
- 2) ขบวนการต่างๆ ในกลุ่มผู้ลี้ภัยหรือองค์การเมืองพลัดถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ลี้ภัย ไม่ว่าโดยตรง โดยการบังคับทางกายภาพให้กลับ หรือโดยทางอ้อม โดยใช้กิจกรรมต่างๆ เช่น การรณรงค์ให้ข้อมูลที่บิดเบือนเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยจากการยังคงอยู่ในประเทศที่ขอลี้ภัย หรือ ในการกลับบ้าน

นอกจากนี้ การส่งกลับโดยสมัครใจ ควรให้ประกันว่าผู้ลี้ภัยจะเดินทางออกจากกลับโดยปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี ซึ่งหมายความว่า ผู้ลี้ภัยไม่ควรถูกบังคับผลักไส กลับได้โดยปราศจากเงื่อนไข สามารถกลับได้โดยปราศจากความกลัว จากการถูกทำร้าย การเลือกปฏิบัติ การกักขังตามอำเภอใจ การคุกคามทางร่างกาย หรือการถูกดำเนินคดี เพราะเหตุที่ออกจาก/

⁸ UNHCR, การส่งกลับโดยสมัครใจ, เอกสารอัดสำเนา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

หรืออยู่นอกประเทศ และผู้ลี้ภัยต้องได้รับการปฏิบัติด้วย อย่างให้เกียรติและการยอมรับจากเจ้าหน้าที่แห่งชาติของตน รวมทั้งการได้กลับคืนมา ซึ่งสิทธิของตนอย่างสมบูรณ์

ในส่วนของประเทศเจ้าบ้าน ในที่นี้หมายถึงประเทศไทยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ โดยสรุปดังนี้คือ ต้องเคารพหลักการไม่ผลักดันกลับ⁹ ควรยอมรับให้ UNHCR มีบทบาทเป็นผู้นำในการส่งกลับโดยสมัครใจ ควรอนุญาตให้ UNHCR ตรวจสอบความสมัครใจของผู้สมัครใจกลับ และการอำนวยความสะดวกร่วมกับ UNHCR และประเทศมาตุภูมิโดยจัดให้ทดลองกลับไปเยี่ยมเยียนบ้านเกิดก่อนการดำเนินการ

และส่วนที่สำคัญที่สุดคือบทบาทและความรับผิดชอบของประเทศมาตุภูมิ ซึ่งในกรณีนี้หมายถึงประเทศพม่าและรัฐบาลพม่า ซึ่งหมายความว่าหากเกิดกรณี “ส่งกลับโดยสมัครใจ” แล้วนั้น รัฐบาลพม่าจะต้อง

1. อนุญาตให้คนชาติของตนกลับอย่างปลอดภัยและสมัครใจ โดยปราศจากความกลัวจากการประทุษร้าย การเลือกปฏิบัติ การกักขังตามอำเภอใจ การคุกคามทางกายภาพ การดำเนินคดี เพราะเหตุแห่งการออกไปหรือยังคงอยู่นอกประเทศ ควรให้ความมั่นใจในหลักประกันเหล่านี้
2. ควรยอมรับบทบาทของ UNHCR ในการส่งเสริม การอำนวยความสะดวก และการประสานงานของการส่งกลับโดยสมัครใจ
3. ควรแก้ปัญหาของผู้ลี้ภัยอย่างถาวร กล่าวคือ ให้มีการดำเนินการอย่างจริงจังในการขจัดรากเหง้าอันเป็นเหตุให้มีการเดินทางออกของผู้ลี้ภัย สร้างสภาพการณ์ที่นำไปสู่การกลับโดยสมัครใจและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม
4. อนุญาตให้ UNHCR เข้าถึงผู้เดินทางกลับเพื่อติดตามผล

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าเงื่อนไขการส่งกลับโดยสมัครใจนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากในสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากผู้หนีภัยยังไม่มีความรู้สึกปลอดภัยในการเดินทางกลับมามatuภูมิ อีกทั้งรัฐบาลพม่าก็ยังไม่ทำที่ที่จะดำเนินการขจัดรากเหง้าอันเป็นสาเหตุของการเดินทางออกของ

ผู้ลี้ภัย ซึ่งได้แก่ การสู้รบและการละเมิดสิทธิมนุษยชนแต่อย่างไร ดังนั้น หากรัฐบาลไทยต้องยึดถือมาตรฐานของ UNHCR เป็นเงื่อนไขสำคัญในการ “ส่งกลับ” ผู้หนีภัยอย่าง

⁹ การผลักดันกลับ (Refoulement) การจับบุคคลไปยังดินแดนซึ่งพวกเขาอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกประหารชีวิต หรือการย้ายไปอีกดินแดนหนึ่งที่พวกเขาต้องเผชิญกับการประหารชีวิต การผลักดันเป็นการละเมิดต่อหลักการของการห้ามผลักดันกลับ ซึ่งเป็นการกฎหมายผู้ลี้ภัยและกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (UNHCR, เอกสารแนะนำภาคสนามสำหรับองค์กรเอกชนว่าด้วยการคุ้มครองผู้ลี้ภัย, 2542), หน้า 133.

เครื่องครัวแล้วไซ้ ครอบคลุมเวลาที่รัฐบาลไทยตั้งไว้ว่าจะดำเนินการส่งกลับให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี (ค.ศ. 2000 – 2003) ก็อาจจำเป็นต้องเลื่อนไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีกำหนด

4.2 ความพร้อมของผู้หนีภัยฯ

เงื่อนไขสำคัญในการส่งกลับผู้หนีภัยฯคือความสมัครใจในการเดินทางกลับสู่มาตุภูมิ อย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างของผู้หนีภัยฯ เพื่อเป็นการสุ่มตัวอย่างถามความเห็นเกี่ยวกับนโยบายการส่งกลับของรัฐบาลไทย แสดงให้เห็นว่าผู้หนีภัยฯยังไม่มีความพร้อมที่จะเดินทางกลับพม่าเลย คำถามในแบบสอบถามส่วนหนึ่งจึงตั้งคำถามเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ 2-3 ประเด็น อาทิเช่น

ตารางที่ 4.1 ท่านเห็นด้วยกับนโยบายส่งกลับของรัฐบาลไทยหรือไม่

ความเห็น	จำนวน	เปอร์เซ็นต์
เห็นด้วย	68	9.9
ไม่เห็นด้วย	612	88.8
รวม	680	98.7
ไม่ตอบ	9	1.3
รวม	689	100.0

ตารางที่ 4.2 ท่านเห็นด้วยกับนโยบายส่งผู้หนีภัยฯ ไปประเทศที่สามหรือไม่

ความเห็น	จำนวน	เปอร์เซ็นต์
เห็นด้วย	152	23.0
ไม่เห็นด้วย	518	74.2
รวม	670	97.2
ไม่ตอบ	19	2.8
รวม	689	100.0

ตารางที่ 4.3 ท่านเห็นด้วยกับนโยบายให้ผู้หนีภัยฯ อยู่ต่อในพื้นที่พักพิงชั่วคราวหรือไม่

ความเห็น	จำนวน	เปอร์เซ็นต์
เห็นด้วย	644	93.4
ไม่เห็นด้วย	35	5.1
รวม	679	98.5
ไม่ตอบ	10	1.5
รวม	689	100.0

ตารางที่ 4.4 เป้าหมายในอนาคตของท่าน

ความเห็น	จำนวน*	เปอร์เซ็นต์
กลับบ้านเกิด	572	69.2
ไปประเทศที่สาม	15	1.8
อยู่ในประเทศไทย (นอกพื้นที่พักพิง)	98	11.9
อยู่ในพื้นที่พักพิง	130	14.7
ไม่มีเป้าหมาย	12	1.5
รวม	827	100.0

*ไม่ตอบ 3 ราย และหนึ่งคนตอบมากกว่าหนึ่งคำตอบ

ส่วนพื้นที่ที่ผู้หนีภัยต้องการกลับร้อยละ 83.5 ต้องการกลับบ้านเกิดพร้อมทั้งระบุชื่อหมู่บ้าน หรือตำบลที่มาจากมาในขณะที่อีกร้อยละ 16.5 ไม่ระบุตายตัวว่าต้องเป็นบ้านเกิด แต่ยังคงอยากกลับมาเช่นกัน ส่วนสาเหตุของการที่ยังไม่ยอมให้รัฐบาลไทยส่งตัวพวกเขากลับในขณะนี้ มีเหตุผลหลายประการด้วยกันอาทิเช่น

ตารางที่ 4.5 เพราะเหตุใดจึงไม่ยอมให้รัฐบาลไทยส่งกลับพม่าในขณะนี้

เหตุผล	จำนวน*	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีญาติพี่น้องในพม่า	39	5.6
กลัวการสู้รบ	141	19.9
กลัวไปเป็นแรงงานเกณฑ์	59	8.4
อยากมีชีวิตที่ดีกว่าอยู่ในพม่า	34	4.8
อยากเป็นประชาชนไทย	14	2.0
จำบ้านเกิดไม่ได้แล้ว	1	0.1
กลัวปัญหาด้านศาสนา	1	0.1
เกลียด/กลัวพม่า	47	6.7
อยากกลับไปบ้านเกิดแต่กลัว	370	52.3
อยู่ที่ไหนก็ได้	1	0.1
รวม	707	100.0

*ไม่ตอบ 66 ราย และบางคนตอบมากกว่าหนึ่งคำตอบ

ตารางที่ 4.6 ท่านคิดว่ารัฐบาลควรปฏิบัติต่อผู้หนีภัย อย่างไร

สิ่งควรทำ	จำนวน*	เปอร์เซ็นต์
ส่งกลับพม่าอย่างปลอดภัย	456	51.6

สิ่งควรทำ	จำนวน*	เปอร์เซ็นต์
ส่งไปประเทศที่สาม	12	1.4
อนุญาตให้อยู่ในเมืองไทย อย่างถูกกฎหมาย	152	17.2
ให้สัญชาติไทย	106	12.0
อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่พักพิง	141	16.0
ประสานงานกับรัฐบาลพม่าให้ ยุติสงคราม	15	1.7
ประสานงานกับรัฐบาลพม่าให้ เป็นประชาธิปไตย	1	0.1
อยากมีอิสระในการประกอบ อาชีพ	1	0.1
รวม	884	100.0

*ไม่ตอบ 53 ราย และตอบมากกว่าหนึ่งคำตอบ

จากคำตอบในตารางที่ 4.4 4.5 และ 4.6 ที่นำมาแสดงในที่นี้จะเห็นได้ชัดว่าเป้าหมายสูงสุดก็ยังคงเป็นการกลับบ้านเกิดอยู่นั่นเอง หากแต่ช่วงเวลาในขณะนี้ยังไม่ใช้เวลาที่จะเดินทางกลับทั้งนี้เพราะยังไม่แน่ใจว่าสถานการณ์ภายในประเทศจะปลอดภัยหรือไม่ แต่เมื่อสถานการณ์สงบลงแล้ว ประชากรส่วนใหญ่ก็จะเดินทางกลับกันเอง ในระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้หนีภัยฯ บอกทีมวิจัยอย่างชัดเจนที่สุดคำว่า “หากสถานการณ์เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลไทยไม่ต้องช่วยอะไรเลย พวกเราจะพากันกลับบ้านเองโดยไม่ต้องให้ใครเดือดร้อน หากแต่ในขณะนี้สถานการณ์ยังคุกรุ่นอยู่ก็ขอยังคงพำนักอยู่ในพื้นที่พักพิงไปพลางๆ ก่อน” แม้แต่การจะส่งไปอยู่ประเทศที่สามนั้น ผู้หนีภัยฯ ส่วนใหญ่ก็ยังไม่อยากจะไป (ร้อยละ 74.2) ระบุว่าไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐบาลไทยจะส่งผู้หนีภัยฯ ไปประเทศที่สาม แม้เผ่าชาวกะเหรี่ยงผู้หนึ่งบอกกับทีมวิจัยอย่างชัดๆ เมื่อทีมวิจัยถามว่าอยากให้รัฐบาลไทยช่วยอย่างไร แม้แต่บอกเพียงว่า “ขอให้ไปช่วยดับไฟที่พม่าให้ที่เถิด เพื่อจะได้อพยพลูกหลานกลับบ้านกันเสียที”

คำตอบของผู้หนีภัยฯ เหล่านี้ได้รับการยืนยันจากคณะกรรมการผู้ลี้ภัยของกะเหรี่ยง (The Karen Refugee Committee) จากทุกพื้นที่พักพิงฯ ของกะเหรี่ยง ซึ่งมาประชุมพร้อมกันที่สำนักงาน KRC ที่อำเภอแม่สอดในเดือนตุลาคม 2002 เพื่อพิจารณาประเด็นการส่งกลับผู้หนีภัยฯ อย่างปลอดภัย ที่ประชุมมีความเห็นว่าขณะนี้สถานการณ์ในเขตรัฐชนกลุ่มน้อยยังไม่สงบ มีบางพื้นที่ที่การสู้รบอาจเบาบางลงบ้าง เพราะทหารพม่าสามารถยึดครองพื้นที่ของกองกำลัง KNU ได้ แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนของทหารพม่าจะหมดไป ในทางกลับกันเมื่อทหารพม่าเข้ายึดครองหมู่บ้านของชาว

กะเหรี่ยงได้แล้ว ก็จะบังคับชาวบ้านไปเป็นแรงงานให้กับค่ายทหารต่อไป สถานการณ์เช่นนี้ยังไม่เหมาะสมต่อการส่งกลับผู้หนีภัยอย่างเด็ดขาด

4.3 กฎหมายว่าด้วยพลเมืองพม่า : เงื่อนไขทางกฎหมาย

นอกจากเงื่อนไขของ UNHCR แล้วรัฐบาลไทยยังต้องเผชิญกับเงื่อนไขสำคัญของรัฐบาลพม่าอีกประการหนึ่งด้วย นั่นก็คือ เงื่อนไขทางกฎหมายว่าด้วยกฎหมายพลเรือนพม่า ทั้งนี้โดยรัฐบาลพม่าได้อ้างกับรัฐบาลไทยว่าจะยอมรับกลับเฉพาะบุคคลที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นพลเรือนพม่าเท่านั้น และรัฐบาลพม่ามิได้ถือว่าผู้หนีภัยในพื้นที่พักพิงในไทยเป็นพลเมืองพม่า หากแต่เป็นสมาชิกและครอบครัวของสมาชิกกองกำลังกะเหรี่ยง KNU และกองกำลังคะยาห์ (KNPP)¹⁰

ทั้งนี้โดยรัฐบาลพม่าได้ออกกฎหมายว่าด้วยพลเมืองพม่า (Burma Citizenship Law) เมื่อปีค.ศ. 1982¹¹ โดยมีความตอนหนึ่งระบุไว้ในมาตรา 35 และ 38 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “สถานภาพความเป็นพลเมืองของ Associated หรือ Naturalized Citizen จะถูกยกเลิกเพิกถอนในกรณีที่บุคคลนั้น ทำการค้าหรือติดต่อกับองค์กรหรือสมาชิกขององค์กรที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ หรือในกรณีที่กระทำการอันก่ออันตรายต่อความมั่นคงและสันติภาพต่อส่วนรวม หรือมีเหตุอันเชื่อได้ว่าบุคคลจะกระทำการดังกล่าว หรือในกรณีที่บุคคลนั้นแสดงว่าไม่เป็นมิตรหรือไม่จงรักภักดีต่อรัฐ จากการกระทำ หรือการกล่าวถ้อยคำหรือกระทำในลักษณะอื่นใด หรือกระทำความผิดอันเลวทรามต่ำช้าทางศีลธรรม ซึ่งเป็นความผิดที่ผู้กระทำได้รับโทษจำคุกอย่างต่ำ 1 ปี หรือปรับอย่างต่ำ 10,000 จ๊าด

กฎหมายพม่าได้จำแนกสถานะความเป็นพลเมืองชาวพม่าออกเป็น 3 จำพวกคือ พลเรือนเต็มขั้น (Full citizen) Associate และ Naturalised Citizenship พลเรือนเต็มขั้น (Full Citizens) ได้แก่บุคคลที่เกิดจากพ่อและแม่ที่เป็นคนสัญชาติพม่า (รวมถึงกลุ่มชาติพันธุ์เช่น คะฉิ่น กะเหรี่ยง ฯลฯ) หรือเกิดจากพ่อหรือแม่ที่เป็นคนสัญชาติพม่า และมีอายุ 18 ปี บุคคลเหล่านี้ได้รับสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจเต็มที่¹² ได้แก่ สมาชิกของกลุ่มเชื้อชาติที่ตั้งถิ่นฐานในพม่ามาตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ.1823 เช่นพลเมืองเป็นคนชาติพม่า หากพบว่าบรรพบุรุษคนใดเป็นพลเมืองรัฐอื่นหลังปี ค.ศ. 1823 บุคคลนั้นจะได้รับเพียงสถานะ Associated Citizen ซึ่งจะถูกเพิกถอนสัญชาติได้ง่าย และขาดสิทธิหลายประการ เช่น สิทธิในการถือครองที่ดิน สิทธิการประกอบอาชีพแพทย์ วิศวกร ครู สิทธิในการทำงานกับบริษัท และองค์กรต่างชาติ ฯลฯ

¹⁰ New Light of Myanmar, “The Other Country,” (8 May 1995) : p8

¹¹ The Guardian, Special Supplement, Saturday (16 October 1992): p. 10.

¹² Far Eastern Economic Review, Asia 1984 Yearbook, 1984, p. 138

พลเมืองประเภท Associated หรือ Naturalised ได้แก่ คนต่างชาติที่อาศัยอยู่ในพม่าอย่างต่อเนื่อง เช่น เวลา 5 ปี หรือผู้ที่เกิดในดินแดนใด ๆ ในเครือจักรภพอังกฤษและผู้ที่อาศัยอยู่ในพม่าเป็นเวลา 8-10 ปี ก่อนปีค.ศ. 1842 หรือก่อนปีค.ศ. 1948 (ปีที่พม่าได้รับเอกราช) บรรดาคนต่างชาติที่ยื่นขอเป็นพลเมืองพม่า ภายใต้ The Old Union Citizenship (Election) Act of 1948 จะได้รับการปฏิบัติเป็น Associated Citizen สำหรับผู้ที่ไม่ได้ยื่นขอดังกล่าวจะถูกจัดเป็น Naturalized Citizen และจะต้องยื่นขอเป็นพลเมืองภายใต้กฎหมายใหม่ นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตด้วยว่า บัตรประจำตัวประชาชนพม่าจะบ่งบอกให้รู้ถึงความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์และศาสนาด้วย พร้อมทั้งระบุว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพลเมืองเต็มขั้น (Full citizen) หรือพลเมืองชั้นสอง (Associated Citizen) รวมถึงประชาชนที่ไม่สามารถพูดภาษาพม่าได้ จะขาดสิทธิ

หลายประการ อาจถูกสอบสวนและถูกตั้งข้อหาว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล ดังนั้นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ห่างไกลหรืออยู่ในเขต Black area¹³ มักจะถูกกีดกันไม่ให้สามารถทำบัตรประชาชนได้¹⁴ และจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่จะพบว่าส่วนใหญ่ของผู้หนีภัยในประเทศไทยจะไม่มีบัตรประชาชนพม่า เพราะส่วนใหญ่จะอาศัยอยู่ในเขตชนบทที่ห่างไกลเข้าข่ายอยู่ในเขต Black area นอกจากนั้น บุคคลเหล่านี้ยังเข้าข่ายบุคคลผู้ที่ติดต่อกับองค์กรที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐ (ตามมาตรา 35 และ 38) จึงถูกรัฐเพิกถอนสิทธิของความเป็นพลเมืองพม่าไปโดยปริยาย และด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ตามกฎหมายพลเรือนพม่า ค.ศ. 1982 ฉบับนี้จึงทำให้รัฐบาลพม่าปฏิเสธได้ว่า บุคคลเหล่านี้ไม่ใช่ประชาชนของประเทศพม่า และไม่มีเจตจำนงใด ๆ ที่จะต้องรับกลับประเทศพม่า

ปัญหานี้จะเป็นปัญหาสำคัญสำหรับรัฐบาลไทยในอนาคตเพราะหากยึดถือตามตัวบทกฎหมาย ผู้หนีภัยชาวกะเหรี่ยงและชาวกะยาในพื้นที่พักพิงที่เกือบทั้งหมดจะไม่เข้าข่ายพลเรือนพม่าหรือเข้าข่ายผู้ถูกถอนสิทธิการเป็นพลเรือนไปแล้ว ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของไทยที่จะเจรจาหว่านล้อมให้รัฐบาลพม่ารับบุคคลเหล่านี้ให้ได้โดยข้ามประเด็นการพิสูจน์ความเป็น “พลเรือนพม่า” ไป

4.4 สถานการณ์ระเบิด (land mine) : เงื่อนไขด้านภูมิประเทศ

เงื่อนไขที่ 4 อันเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการส่งกลับผู้หนีภัยกลับประเทศพม่า ได้แก่ ระเบิดที่ฝังอยู่ตามบริเวณชายแดนไทย-พม่าและในบริเวณรัฐชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นที่อยู่ของผู้หนี

¹³ พื้นที่ที่รัฐบาลพม่าระบุว่าเป็นพื้นที่ในเขตอิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อย

¹⁴ Human Right Watch/Asia Report (1996) Burma : The Rohingya Muslims, Ending Cycle of Erodes Volume 8, No. 9 อ้างใน พรสุข เกิดสว่างและกฤตยา อาชวนิชกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า, 2540

ภัยฯ ชาวกะเหรี่ยง และชาวคะยาห์ เพราะปัจจุบันมีรายงานหลายฉบับได้ทำการศึกษาเรื่อง สถานการณ์ระเบิดในบริเวณนี้ และระบุว่าเป็นสถานการณ์ที่ร้ายแรงและเป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบพื้นที่อย่างละเอียดเพื่อทำการทำลาย ระเบิดให้หมดสิ้นไปเสียก่อนที่จะมีการส่งกลับผู้หนีภัยฯ มิฉะนั้นก็จะเท่ากับเป็นการส่งกลับ บุคคลเหล่านี้ไปสู่กับดักอันตราย

ตามข้อมูลที่มีอยู่ระบุว่าระเบิดเป็นเครื่องมือสำคัญและมีบทบาทมากในการทำสงคราม ระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยและทหารพม่า ทั้งสองฝ่ายต่างผลิตระเบิดที่มีราคาถูกและง่ายต่อการผลิตออกมาอย่างต่อเนื่อง และก็ดูเหมือนว่าไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะชะลอการผลิตระเบิดและ ฝังระเบิดกันเลย โดยเฉพาะในเขตพื้นที่อันเป็นที่อยู่ของชนกลุ่มน้อยอีกทั้งไม่มีการแยกแยะ ระหว่างพื้นที่การสู้รบออกจากหมู่บ้านหรือเรือสวนไร่นา ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่แปลกที่เราจะ พบว่าบริเวณพื้นที่เพาะปลูกก็ได้กลายเป็นสมรภูมิรบและเต็มไปด้วยระเบิดด้วยเช่นกัน อานุกาพของระเบิดไม่เลือกมิตรหรือศัตรู ใครก็ตามที่เหยียบกับระเบิดก็มียันต์ต้องพิการหรือไม่ก็ สูญเสียชีวิตได้เท่ากัน

คณะทำงานด้านระเบิดประมาณการว่ามีผู้ตกเป็นเหยื่อระเบิดในพม่าถึงปีละ 1,500 คน และเนื่องจากยังไม่มี การเก็บบันทึกเหยื่อผู้เคราะห์ร้ายอย่างเป็นระบบตัวเลขนี้จึงเป็นตัวเลข ประมาณการที่ค่อนข้างจะต่ำกว่าความเป็นจริง จากรายงานของ “Handicap International และ National Rehabilitation Center ระบุว่าเฉพาะในรัฐ กะเหรี่ยงเพียงรัฐเดียวมีคนถูกระเบิดวันละหนึ่งคน ร้อยละ 60 ของเหยื่อผู้เคราะห์ร้ายจะเป็น ทหาร อีกร้อยละ 40 เป็นพลเรือนที่บริสุทธิ์¹⁵ ข้อมูลนี้เป็นเรื่องที่ไม่เกินจริงเพราะพื้นที่ส่วนใหญ่ในชนบทโดยเฉพาะในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยเช่นรัฐกะเหรี่ยงได้ตกเป็นพื้นที่ของการสู้รบมา เป็นเวลาช้านาน ไม่ว่าทหารพม่าหรือกองกำลัง KNU ต่างใช้ระเบิดเป็นเครื่องมือบอกแนวเขต อิทธิพลของตน เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งล่วงล้ำเข้าไปได้หรือในกรณีที่อีกฝ่ายหนึ่งบุกโจมตี พื้นที่อิทธิพลของอีกฝ่ายหนึ่งได้ก็จะวางระเบิดใหม่เพิ่มเข้าไปอีก เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายตรงข้าม หวนกลับมาตีเอาคืน

รายงานของกลุ่ม Karen Human Right Group ระบุว่าตำบลเดห์โลห์ (Dweh Loh) ซึ่งอยู่ในรัฐกะเหรี่ยงและเป็นพื้นที่เดิมของกลุ่ม KNU ถูกทหารพม่าโจมตี และเผาทำลายหมู่บ้านในปี ค.ศ. 2002¹⁶ เป็นเหตุให้ชาวบ้านต้องหลบหนีออกจากหมู่บ้านไป ทหารพม่าทำการฝังระเบิดทั่วหมู่บ้านตลอดจนบริเวณทางเดินรอบๆ หมู่บ้านและทางเดินที่จะ ไปสู่พื้นที่เพาะปลูกของชาวบ้าน รายงานระบุว่า พฤติกรรมการวางระเบิดหลังการบุกโจมตีพื้นที่ ได้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติของทหารไปเรียบร้อยแล้วทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ชาวบ้าน

¹⁵ R. Sharples, “Lnad Mines : The Effects on Repatriation,” **Burma Issue**, May 2002, p. 4.

¹⁶ Ibid.

ปฏิบัติใน 2 ทางเลือกคือหวนกลับไปอยู่ที่หมู่บ้านเดิม หรือหวนกลับไปเก็บเกี่ยวพืชผลในไร่นาของตน ทางเลือกของชาวบ้านถ้าไม่เข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่ทหารพม่าจัดไว้ให้ (ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ใกล้กับค่ายทหาร) ก็จะหนีเข้าป่าลึกเข้าไปกว่าเดิม และมีหลายคนที่เลือกจะที่เสี่ยงภัยหลบเข้ามาในประเทศไทย

ตัวอย่างที่ 2 เกิดขึ้นที่หมู่บ้านธีโตตา (Htee Too Ta) ในรัฐกะเหรี่ยงเช่นกัน ทหารพม่าบุกเข้าเผาหมู่บ้านในเดือนพฤศจิกายน 2001 หลังจากนั้นก็ปฏิบัติตั้งเช่นเคยคือทำการฝังระเบิดรอบหมู่บ้านทำให้ชาวบ้านเสียชีวิตเพราะเหยียบกับระเบิดเป็นจำนวนมาก ในเดือนมกราคม 2002 ทหารกะเหรี่ยงกลับเข้ามาในหมู่บ้าน เพื่อทำการกู้ระเบิดและสามารถกู้ระเบิดขึ้นมาได้ถึง 500 ลูก ในเขตอำเภอผา-อัน (Pa-an) สถานการณ์ของการวางระเบิดเลวร้ายกว่าที่อื่น ทั้งนี้เพราะในเขตนี้นอกจากจะมีกองกำลังของ KNU แล้วยังมีกองกำลังของกะเหรี่ยงพุทธ (DKBA) อีกด้วย ทั้ง KNU และ DKBA ต่างแย่งชิงพื้นที่อิทธิพลของตัวเองและพากันฝังระเบิดเป็นอาณาเขตที่กว้างไกล นอกจาก 2 กลุ่มนี้แล้วยังมีทหารพม่าอีกด้วย ดังนั้นในเขตอำเภอผา-อันจึงมีกองกำลัง 3 กลุ่มที่ต่างฝ่ายต่างทำการฝังระเบิดในเขตรอบครองของตน กลุ่ม KNU จะครอบคลุมพื้นที่บริเวณช่องทางเดินระหว่างเขาดาวนา (Dawna Mountain) และพื้นที่บนเขา ในขณะที่ทหารพม่าและกะเหรี่ยงพุทธจะครอบครองพื้นที่ในเขตที่ราบ เมื่อทหารพม่าตัดสินใจโจมตีหมู่บ้านในเขตอิทธิพลของ KNU ทหารกะเหรี่ยง KNU ก็ใช้การฝังระเบิดเป็นกับดักไม่ให้ทหารพม่าและกะเหรี่ยง DKBA บุกเข้าไปได้ ผู้เคราะห์ร้ายที่สุดได้แก่ ชาวบ้านที่อยู่ในเขตบริเวณพื้นที่เหล่านี้ซึ่งต่างก็ต้องอพยพตนเองและครอบครัวออกจากพื้นที่ไป จากคำบอกเล่าของชาวบ้านที่หลบหนีจากการเป็นลูกหาบของทหารมาได้ ระบุว่า “แต่ละกองพันของทหารพม่า จะมีระเบิดอย่างน้อยกองพันละ 100-200 ลูก เป็นระเบิดที่ผลิตเองในพม่าและทหารพม่ามีแผนที่จะฝังระเบิดเหล่านี้ในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ชาวบ้านหลบหนีมายังเขตประเทศไทย¹⁷

การวางระเบิดบริเวณชายแดนไทย-พม่าเพื่อเป็นการป้องกัน ไม่ให้ชาวบ้านหลบหนีมายังเขตประเทศไทยมีมานานแล้ว บริเวณชายแดนรัฐกะเหรี่ยง (Karenni) และรัฐฉาน ซึ่งตรงกับเขตชายแดนไทยบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่าการวางระเบิดของทหารพม่าได้วางลึกเข้ามาในเขตไทย เพราะมีรายงานว่าชาวบ้านจากหมู่บ้านไม้ลัน อำเภอปางมะผ้า จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งออกไปสำรวจแหล่งน้ำในบริเวณชายแดน ห่างจากที่ตั้งป้อมยามของทหารพม่าซึ่งอยู่ห่างจากชายแดนไทยเพียง 300 เมตร เหยียบถูกกับระเบิดเสียชีวิตทันทีที่เกิดเหตุ 2 คน¹⁸ ดังนั้นจึงพอประมวลสถานการณ์ได้ว่าพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่า ในเขตรัฐกะเหรี่ยง

¹⁷ E. Miller, “A Deadly Harvest : Landmines in Insurgent Areas,” **Burma Issue** (November 1998), p. 6.

¹⁸ Ibid.

รัฐเคยาห์ และรัฐฉาน ซึ่งตรงข้ามกับเขตไทยตั้งแต่จังหวัดแม่ฮ่องสอน จนถึงจังหวัดกาญจนบุรี นั้น เป็นพื้นที่ที่เต็มไปด้วยระเบิดของอย่างน้อยกองกำลังถึง 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ ทหารพม่า กองกำลังกะเหรี่ยง KNU และกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA โดยเฉพาะในส่วนของ กะเหรี่ยง KNU นั้น เมื่อสูญเสียฐานที่มั่นให้กับทหารพม่า และกะเหรี่ยง DKBA ไปแล้ว ในปี ค.ศ.1995 ก็แตกตัวเป็นกองกำลังเคลื่อนที่ทำการจรรยาธิไปทั่วพื้นที่ในเขตป่าลึกเข้าไปใน เขตพม่า การแตกตัวเป็นกลุ่มย่อยทำให้มีกลุ่มที่ทำการฝังระเบิดมากขึ้น และจะมีพื้นที่ที่มากขึ้น ที่ถูกฝังระเบิด อันจะส่งผลที่ร้ายแรงต่อชีวิตของพลเรือนที่บริสุทธิ์

ในบรรดาพื้นที่ปกครองทั้ง 14 เขต (7 ภาค และ 7 รัฐ) ของพม่า พื้นที่ที่ถูกระบุว่า มี ระเบิดมากที่สุดจะมีอยู่ 9 เขต ซึ่งในจำนวนนี้รวมถึงรัฐฉาน รัฐกะเหรี่ยงและรัฐเคยาห์ อันเป็น เขตพื้นที่ถิ่นฐานกำเนิดของผู้หนีภัยฯ และเป็นพื้นที่ที่จะต้องส่งกลับผู้หนีภัยฯคืนถิ่นกำเนิดเดิม หากสถานการณ์การก่อระเบิดยังไม่เกิดขึ้นก็จะเป็นการอันตรายอย่างยิ่งที่จะต้องส่งบุคคลเหล่านี้ กลับเข้าไปในพื้นที่ที่มีภัยอันตรายร้ายแรง ที่น่าตกใจไปกว่าคือในบรรดาระเบิดที่ต่างฝ่ายต่างใช้ เป็นเครื่องมือประหัตประหารกันนี้ บางส่วนเป็นระเบิดที่ผลิตกันเองด้วยวัสดุพื้นบ้านเช่น ไม้ไผ่ และดินปืน ระเบิดเช่นนี้ไม่สามารถตรวจสอบได้ด้วยเครื่องตรวจจับระเบิด เจกเช่นระเบิดที่ทำด้วย โลหะ ระเบิดพวกนี้จะสามารถตรวจพบได้ก็ต่อเมื่อมีผู้เคราะห์ร้ายไปเหยียบเข้า นอกจากนั้นยัง พบว่าในบรรดาพื้นที่ที่เป็นที่ฝังระเบิดนั้นต่างฝ่ายต่างไม่มีการเก็บบันทึกว่าได้ฝังระเบิดไว้ใน พื้นที่ใดเช่นกัน ดังนั้นแม้ว่าในอนาคตหากจะมีการยุติสงครามแล้วก็ตาม แต่บรรดา “ลูก ระเบิด” ที่ต่างฝ่ายต่างฝังเอาไว้นั้นก็ยังสามารถหวนกลับมาทำร้ายชีวิตผู้คนบริสุทธิ์ได้อีกต่อไป เพราะทุกฝ่ายต่างก็ลืมไปแล้วว่าได้ฝังระเบิดไว้ที่ใดบ้าง

ข้อเท็จจริงที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับสถานการณ์ระเบิดก็คือ ปัจจุบันนี้ประเทศ ไทยได้ลงนามในสนธิสัญญายกเลิกการวางระเบิด (Mine Ban Treaty) เรียบร้อยแล้ว ซึ่ง มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ.1999 เป็นต้นมา แต่พม่าเป็นประเทศเดียวในบรรดา 4 ประเทศใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ไม่ได้ลงนามในข้อตกลงฉบับนี้ ซึ่งหนึ่งในวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา นี้ระบุว่า ประเทศสมาชิกจะต้อง “ตัดสินใจที่จะระบับความทุกข์และภัยอุบัติเหตุจากระเบิด ซึ่งไม่ เพียงทำการสังหารชีวิตหรือ ทำให้คนพิการเป็นจำนวนร้อยต่ออาทิตย์ และพลเรือนที่บริสุทธิ์ และไม่มีโอกาสป้องกันตนเองนี้ส่วนหนึ่งจะเป็นเด็ก แต่ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และการฟื้นฟูชุมชนอันเป็นสังคมที่อยู่ของผู้หนีภัยฯและผู้พลัดถิ่นภายในประเทศที่จะเดินทาง กลับบ้านเกิด อีกทั้งยังทำให้เกิดผลลัพธ์อันร้ายแรงต่อชีวิตมนุษยชาติติดตามมาหลังจากการวาง ระเบิดลงไป” ข้อตกลงเหล่านี้เป็นภารกิจที่ประเทศลงนามในสนธิสัญญาต้องปฏิบัติ แต่เมื่อ รัฐบาลพม่าไม่ได้ลงนามในสนธิสัญญานี้รัฐบาลพม่าก็ไม่มีข้อผูกมัดใดๆ ในการที่จะต้องปฏิบัติ ตามข้อเรียกร้องเหล่านี้เลย

โดยสรุป สถานการณ์เกี่ยวกับระเบิดเป็นสถานการณ์รุนแรงที่ยังไม่มีการหีบยกขึ้นมา พุดถึงอย่างจริงจัง โดยเฉพาะในสถานการณ์เกี่ยวกับการส่งกลับผู้หนีภัยฯ ซึ่งรายงานหลายฉบับ ได้รายงานตรงกันว่า พื้นที่ที่เป็นสังคมและชุมชนดั้งเดิมของผู้หนีภัยฯและที่จะต้องเดินทาง

กลับไป เป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากระเบิด นอกเหนือจากนั้น การที่รัฐบาลพม่าไม่ได้ลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยการยกเลิกระเบิด (Mine Ban Treaty) ก็อาจทำให้รัฐบาลไทยมีภาระเพิ่มในการที่จะเจรจาทันทีให้รัฐบาลพม่าหันมาให้ความสนใจกับเรื่อง การก่อกองเพื่อเคลียร์พื้นที่เตรียมการรับกลับผู้หนีภัยอย่างจริงจัง

4.5 สถานการณ์การเวนคืนที่ดินของรัฐบาลพม่า: เจื่อนไซด้านเศรษฐกิจและสังคม

จากการสัมภาษณ์แรงงานพม่าที่อพยพมาจากรัฐกะเหรี่ยงและอาศัยอยู่ในบริเวณอำเภอแม่สอด ตลอดจนผู้หนีภัยในพื้นที่พักพิงฯ ถึงเหตุผลของการอพยพเข้ามาในเมืองไทย หลายคนตอบว่าเป็นเพราะไม่มีงานให้ทำ นอกเหนือไปจากการถูกเกณฑ์แรงงาน การเก็บภาษีของทหารพม่าไปจนถึงหมู่บ้านและชุมชนถูกทหารพม่าโจมตีจนต้องหนีเอาตัวรอด สำหรับผู้ที่ถูกเก็บภาษีจนหมดตัว เกิดจากกรณีที่ทหารพมามักจะเข้าไปเกณฑ์แรงงานในหมู่บ้านเพื่อไปสร้างค่ายทหาร ชุมถนนวน ชุตถนนวน สร้างสะพาน ฯลฯ หากบ้านใดไม่ปรารถนาออกไปใช้แรงงานก็สามารถเสียเป็นเงินแทนได้ ครอบครัวที่ถูกสัมภาษณ์บอกว่า เขาต้องขายทุกอย่างทุกอย่างจนหมดตัว เพื่อเสียภาษีแทนการออกไปใช้แรงงาน เมื่อหมดเนื้อหมดตัวเขาก็จำเป็นต้องออกไปใช้แรงงานแทน เขาจึงตัดสินใจพาครอบครัวหนีออกมาเป็นแรงงานต่างด้าวในอำเภอแม่สอด

แต่สำหรับกรณีของผู้หนีภัยจะแตกต่างไปจากแรงงานเถื่อนที่อำเภอแม่สอด บุคคลเหล่านี้ จำต้องละทิ้งบ้านเรือนและที่ดินที่ทำกินไว้เบื้องหลัง เพื่อหนีการประหัตประหารของทหารพม่า เพราะหมู่บ้านของพวกเขาถูกมองว่าเป็นพื้นที่ที่ให้การสนับสนุนแก่กองกำลังชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะกลุ่ม KNU (Karen National Union) กลุ่ม KNPP (The Karenni National Progressive Party) ดังนั้นพื้นที่เหล่านี้จึงต้องถูกกวาดล้างเพื่อไล่ต้อนชาวบ้านให้ไปอยู่ในเขตทหาร เป็นการป้องกันการสนับสนุนด้านเสบียงอาหารและการข่าวแก่กองกำลังชนกลุ่มน้อย

คำถามมีอยู่ว่าเกิดอะไรขึ้นกับหมู่บ้านและที่ทำกินของบุคคลเหล่านี้เมื่อเขาพากันละทิ้งหมู่บ้าน คำตอบมีอยู่ 2 กรณีคือ ประการแรก หลังจากที่บ้านหลบหนีออกจากหมู่บ้านไป ทหารพม่าก็จะพากันฝังระเบิดในบริเวณหมู่บ้านและเรียกสวนไร่นาเพื่อป้องกันไม่ให้ชาวบ้านหวนกลับไปอยู่ในที่เดิมที่ตนจากมา ประการที่สอง ที่ดินและที่ทำกินตลอดจนหมู่บ้านนั้นอาจถูกยึดเข้าเป็นของรัฐบาลต่อไป เพราะตามรัฐธรรมนูญของพม่าฉบับปีค.ศ. 1974 ระบุไว้ในมาตราที่ 1 ว่า “รัฐเป็นผู้ครอบครองที่ดินและแหล่งน้ำ” ซึ่งในเชิงปฏิบัติก็หมายความว่า รัฐบาลทหารมีเป้าประสงค์ที่จะครอบครองพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ และด้วยมาตรานี้ของรัฐธรรมนูญ¹⁹ เท่ากับ

¹⁹ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1974 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างและจัดทำขึ้นในช่วงสมัยของนายพลเนวิน เป็นรัฐบาลและปกครองประเทศในระบบสังคมนิยมวิถีพม่า (The Burmese Way to Socialist 1962-1988)

รัฐบาลได้จัดระบบการครอบครองที่ดินของบรรดาเจ้าขุนมูลนายทั้งหลายที่สืบสานมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช หากแต่เมื่อพิจารณาถึงเป้าประสงค์ที่แท้จริงก็จะเห็นว่า มาตราที่ 1 ใน

รัฐธรรมนูญก็ได้สร้าง “เจ้าขุนมูลนาย” ชุดใหม่ขึ้นมาเพื่อทำการครอบครองที่ดินและนั่นก็คือเจ้าขุนมูลนายที่เป็นบรรดานายทหารนั่นเอง²⁰ และหนึ่งในนโยบายของ “เจ้าขุนมูลนายใหม่” ก็คือการที่รัฐบาลได้ประกาศว่าเกษตรกรทั้งหลายผู้ซึ่งทำการเพาะปลูกในพื้นที่ของรัฐ ต้องขายผลิตผลทางการเกษตร รวมทั้งการขายข้าวตามโควตาด้วยเช่นกัน²¹ และเมื่อชาวนาไม่สามารถผลิตข้าวและขายให้รัฐบาลได้ตามกำหนดก็จะถูกเวนคืนที่ดินกลับเป็นของรัฐในเวลาเดียวกัน ที่ดินที่ถูกละทิ้งให้ว่างเปล่าก็กลับคืนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐดังเดิม

ต่อมาในปีค.ศ. 1988 รัฐบาลพม่าได้เพิ่มความเข้มงวดของการครอบครองที่ดินด้วยการออกคำสั่ง 2 ฉบับคือ ฉบับที่ 2/78 และ 3/78 โดยมีความสรุปว่า

1. ที่ดินทั้งหมด ไม่ว่าพื้นที่การเกษตร พื้นที่สวนและพื้นที่เพาะปลูกทั้งหมดเป็นของรัฐ
2. เฉพาะพืชผลที่รัฐอนุญาตและชาวเท่านั้นที่เกษตรกรจะทำการเพาะปลูกได้
3. ผลผลิตที่ได้ต้องขายให้กับรัฐตามโควตาและภาษี

คำสั่งทั้งสองฉบับเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถลงโทษเกษตรกรที่ทำผิดและสามารถเวนคืนที่ดินของชาวนาผู้ไม่สามารถขายผลผลิตให้รัฐตามโควตาที่กำหนดได้โดยการจับกุมและบังคับเอาเครื่องมือการทำงานและวัวควายให้รัฐบาลในราคาที่รัฐกำหนดพร้อมทั้งถูกเวนคืนที่ดิน เนื้อหาของกฎหมายที่ดินของพม่าทุกยุคทุกสมัยไม่เปลี่ยนแปลงมาก แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลจากช่วงสมัยสังคมนิยมวิธิพม่า (The Burmese Socialist Program Party – BSPP) มาเป็นสภารักษาการระเบียบและความเรียบร้อยแห่งรัฐ (The State Law and Order Restoration Council – SLORC) ในปี ค.ศ. 1988 ก็ตาม รัฐยังคงเป็นเจ้าของที่ดินและชาวนาต้องทำการปลูกข้าวอย่างเดียวนั่น สำหรับเกษตรกรที่ไม่ใช่ชาวนาสามารถปลูกพืชผลอื่นได้ตามที่รัฐกำหนด

ตามตัวบทกฎหมาย ประชาชนจึงไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดิน ดังนั้นเมื่อตัวประชาชนได้พากันละทิ้งที่ดินที่ทำกินของตัวเอง ที่ดินนั้นก็ย่อมกลับไปเป็นของรัฐได้ตามกฎหมาย โดยประชาชนไม่มีสิทธิโต้แย้งแต่ประการใด คำถามต่อไปมีอยู่ว่า รัฐจะนำที่ดินที่เวนคืนจากประชาชนไปทำอะไร คำตอบนี้อาจตอบได้ในสองกรณีคือ กรณีที่หนึ่ง รัฐจะนำพื้นที่เหล่านั้นไปให้ “ผู้ประกอบการเอกชน” (entrepreneur) เข้าพื้นที่เพื่อทำการเกษตรในพื้นที่ใหญ่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายส่งเสริมการเกษตรภายในประเทศ ของรัฐบาลภายใต้ชื่อใหม่ว่า สภา

²⁰ Nanay Hudson and Myo Nyunt, **Land Right Policy for future Burma** (Technical Advisory Network of Burma, Chulalongkorn University Press, 2000), p. 9.

²¹ Ibid.

สันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (The State Peace and Development Council — SPDC) ได้ประกาศไว้ในปี ค.ศ. 1999 ว่า²²

“เป้าหมายหนึ่งของความพยายามของรัฐบาล (SPDC) ในการพัฒนาเกษตรกรรมของประเทศคือการเชื้อเชิญให้ผู้ประกอบการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำการเกษตรขนาดใหญ่ในรัฐและภาคต่างๆ ที่ยังมีพื้นที่ว่างเปล่าอยู่เป็นจำนวนมาก ผู้ประกอบการสามารถเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรในพื้นที่เป็นพันเอเคอร์ได้²³ ดังเช่นในภาคอิรวดี ย่างกุ้ง มะก่วย และตะนาวศรี และบริษัทท้องถิ่นบางแห่งก็ทำการเกษตรในภาคพะโค ในรัฐฉาน และรัฐคะฉิ่น เพื่อทำการเพาะปลูก นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ว่างเปล่าอีกหลายพื้นที่ที่ยังไม่เคยมีการเพาะปลูกและพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเพาะปลูกอีกมากมายในรัฐกะเหรี่ยง และรัฐมอญ และถึงแม้ว่าพื้นที่เหล่านี้บางแห่งเคยเป็นพื้นที่อันตรายจากกองกำลังของโจรผู้ร้าย แต่ปัจจุบันนี้ความสงบและเสถียรภาพได้กลับมาสู่พื้นที่เหล่านี้เรียบร้อยแล้ว²⁴

จะเห็นได้ว่า “พื้นที่ว่างเปล่า” ในรัฐมอญและรัฐกะเหรี่ยงนั้นอาจจะหมายถึงพื้นที่ที่กร้างที่เจ้าของที่พากันหลบหนีเข้าป่าหรือถูกต้อนไปเข้าไปอยู่ “นิคมทหาร” หรือหนีเข้ามาเมืองไทยแล้วก็เป็นได้ และแน่นอนพื้นที่เหล่านี้ได้ถูกขายให้กับ “ผู้ประกอบการ” ที่รัฐให้การสนับสนุนให้ทำการเกษตรขนาดใหญ่

เป้าหมายในกรณีที่สองคือ การเวนคืนพื้นที่ไปเป็นพื้นที่ครอบครองของกองพลหรือกองพันทหารในพื้นที่ ทั้งนี้โดยรัฐบาลได้สนับสนุนให้หน่วยทหารทำการผลิตอาหารเพื่อมาเลี้ยงดูกองพลหรือกองพันของตนในพื้นที่ เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถให้การสนับสนุนด้านเสบียงอาหารให้กับหน่วยทหารเหล่านี้ได้เพียงพอ ดังนั้นหน่วยทหารส่วนใหญ่จึงต้องช่วยเหลือตนเองและด้วยการได้รับไฟเขียวจากหน่วยเหนือในการเวนคืนที่ดินของชาวบ้าน หรือยึดเอาที่ดินที่ชาวบ้านหลบหนีออกจากหมู่บ้านมาเพื่อทำการเพาะปลูกพืชผลที่จะมาเป็นอาหารเลี้ยงทหารในหน่วยหรือเพาะปลูกเพื่อนำพืชผลไปขายเป็นการหารายได้ จึงเกิดสถานการณ์ใหม่ในพื้นที่นั่นก็คือ การเข้าไปครอบครองที่ดินซึ่งเป็นที่เพาะปลูกของชาวบ้าน โดยนายทหารทั้งหลายพร้อมทั้งเกณฑ์ชาวบ้านมาเป็นแรงงานในการปลูกพืชอาทิเช่นยางพารา มะพร้าว ถั่ว และอ้อย การปลูกพืชเหล่านี้ก็เพื่อการขายในท้องถิ่นและการส่งออก หากพื้นที่ที่เวนคืนมาได้เป็นพื้นที่ใหญ่มากพอ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เหล่านี้จะเป็นของหน่วยทหารในพื้นที่นั้นๆ ดังตัวอย่างซึ่งเป็นการบอกเล่าของชาวบ้านที่หลบหนีออกจากพื้นที่มายังเมืองไทยว่า “ทหารพม่าทำการเวนคืนที่ดิน

²² Nancy Hudson Rodd and Myo Nyunt, op.cit., p. 11.

²³ 1 เอเคอร์ = 2 ½ ไร่

²⁴ New Light of Myanmar, June 4, 1999.

มาจากชาวบ้าน หลังจากนั้นก็ทำการปลูกมะม่วงหิมพานต์และกล้วย โดยการเกณฑ์ชาวบ้านซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินเดิมให้มาเป็นแรงงานในไร่ ทุกรอบครัวจะต้องส่งตัวแทนมาทำงานในไร่ ครอบครัวยุคหนึ่งคนทุกวัน ถ้าใครไม่มาก็จะถูกปรับ 1,500 จ๊าด ทำให้ชาวบ้านขาดแรงงานและไม่มีเวลาที่จะทำงานหาเลี้ยงชีพตนเองเพราะต้องเสียสละแรงงานไปทำงานในไร่อหาร ทำให้ชาวบ้านเหล่านี้หลบหนีออกมาด้วยกัน 11 ครอบครัว และยังมีอีกหลายครอบครัวที่จะตามมาอีก”²⁵

นอกจากจะเวนคืนหรือยึดที่ดินคืนมาเป็นของรัฐเพื่อประโยชน์ในการบำรุงกองทัพและหน่วยทหารแล้ว บางพื้นที่ยังใช้ที่ดินสำหรับการสร้างค่ายทหารซึ่งปัจจุบันได้ขยายออกไปในอีกหลายพื้นที่โดยเฉพาะในเขตใกล้ชายแดนไทย-พม่า ซึ่งเป็นพื้นที่เก่าที่กองกำลังชนกลุ่มน้อยเคยมีอิทธิพล เมื่อทหารพม่าสามารถแย่งชิงพื้นที่อิทธิพลของชนกลุ่มน้อยได้แล้วก็มักจะสร้างค่ายทหารเพื่อดูแลพื้นที่ในบริเวณนั้น เมื่อทหารพม่าสามารถยึดพื้นที่จากกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้มากเท่าใด พื้นที่ในความควบคุมของทหารพม่าก็มากเท่านั้น ซึ่งก็หมายความว่าดินซึ่งเป็นที่กรำงก็จะถูกนับรวมเข้าไปเป็นพื้นที่ใช้สอยของหน่วยทหาร เมื่อทหารขยายพื้นที่ได้มากเพียงใดพื้นที่ที่ชาวบ้านจะทำการเพาะปลูกก็น้อยลงเป็นอัตราส่วน

มีกรณีตัวอย่างหลายกรณีที่จะตอกย้ำสถานการณ์ที่ดินในลักษณะนี้ อาทิเช่น พื้นที่ประมาณ 40 เอเคอร์ในบริเวณหมู่บ้านมยิตตา (Myitta) ในภาคตะนาวศรี อีก 300 เอเคอร์ในหมู่บ้านสัน-พยา (San-pya) โดเนฟี (Done-phi) ในรัฐมอญก็ถูกเวนคืน และพื้นที่จำนวน 72 เอเคอร์ในอำเภอผา-อัน (Pa-An) ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาเพียงหนึ่งเดือนภายในระยะเวลา 10 ปี มีพื้นที่ที่ถูกเวนคืนมากถึง 2,500 เอเคอร์ เพียงเฉพาะในตำบล อำเภอผา-อัน รัฐกะเหรี่ยงเท่านั้น ชาวบ้านในรัฐกะเหรี่ยงก็มีชะตากรรมไม่แตกต่างกันนัก เพราะมีชาวบ้านที่ถูกเวนคืนที่ดินโดยหน่วยทหารเช่นกัน เพื่อทำเป็นค่ายทหารโดยได้รับคำอธิบายว่าการเวนคืนที่ดินไปสร้างค่ายทหารก็เพื่อความปลอดภัยของชาวบ้านเอง ส่วนชาวบ้านที่ภาคตะนาวศรีส่วนหนึ่งถูกเวนคืนที่ดินเพราะเจ้าหน้าที่ต้องการสร้างถนนตัดผ่านที่นาของพวกเขา ในขณะที่ชาวบ้านในรัฐฉานถูกคำสั่งให้ย้ายออกหมู่บ้านของตนโดยไม่มีคำอธิบายใดๆ การเวนคืนเหล่านี้ชาวบ้านไม่ได้รับการชดเชยใดๆ จากรัฐบาลทั้งสิ้น

ชาวบ้านที่ตกเป็นเหยื่อชะตากรรมของการเวนคืนที่ดินส่วนหนึ่งอพยพเข้ามาเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายในประเทศไทย มีชาวนาจำนวนไม่น้อยที่เข้ามาหางานทำในเมืองไทย เพื่อรวบรวมเงินทองสำหรับกลับไปทำนาใหม่อีกครั้ง เพราะการทำนาหรือทำการเกษตรในพม่าต้องใช้เงินมากไม่ว่าจะเป็นไปในการซื้อปุ๋ยหรือน้ำมันดีเซลในการระหัดน้ำเข้านา เพราะหากไม่สามารถผลิตข้าวให้ได้จำนวนพอเพียงที่จะขายให้รัฐบาลก็จะถูกเวนคืนที่ดิน ในขณะที่บางรายต้องยอมแพ้ต่อโชคชะตาโดยไม่ยอมหวนกลับไปประเทศพม่าอีกครั้ง แต่ยอมที่จะเสี่ยงภัยอยู่ใน

²⁵ R. Sharples, “For Sale : The Future of the Landless,” **Burma Issue** (August 2003), p. 4-4.

เมืองไทยแทน คนเหล่านี้จำเป็นต้องสูญเสียที่ดินที่ทำกินไปในที่สุด สถานการณ์การเวนคืนที่ดินของรัฐบาลพม่าในปัจจุบันจึงเริ่มเป็นปัญหาสำหรับชาวไร่ชาวนาในชนบทโดยเฉพาะในเขตรัฐชายขอบที่

ติดต่อกับประเทศไทย ซึ่งแน่นอนที่สุดเป็นรัฐที่เป็นถิ่นกำเนิดของบรรดาผู้หนีภัยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ดังนั้นสิ่งหนึ่งที่บุคคลเหล่านี้จะต้องเผชิญเมื่อเดินทางกลับในถิ่นฐานเดิมคือข้อเท็จจริงที่ว่าที่อยู่อาศัยและที่ทำกินได้ถูกรัฐบาลเวนคืนไปแล้ว หรือไม่ก็เป็นพื้นที่ที่คนอื่นเข้ามาครอบครองแทน เพราะได้ทิ้งที่ดินมายาวนานเกือบ 20 ปี

ปัญหาที่ดินที่ทำกินจึงจะเป็นปัญหาหลักที่รัฐบาลไทยอาจต้องประสานงานกับรัฐบาลพม่าว่าจะมีการแก้ไขปัญหานี้อย่างไร เพราะหากผู้เดินทางกลับสู่มาตุภูมิ ไม่สามารถจะมีที่อยู่อาศัยและที่ดินอันเป็นที่ทำกินได้ในอนาคตก็จะต้องหวนเดินทางกลับมาประเทศไทยอีกอย่างแน่นอน การแก้ปัญหาเพียงแค่การส่งกลับโดยไม่มีการเตรียมความพร้อมในเรื่องที่ดินซึ่งจะเป็นทั้งที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จึงน่าจะเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าที่ไม่ยั่งยืนแต่อย่างใด ปัญหาเรื่องที่ดินจึงเป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่จะต้องถูกหยิบยกมาประกอบการพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยฯ

4.6 สถานการณ์การเมืองและความขัดแย้งทางการเมือง 3 ฝ่าย

หากพิจารณาจำนวนของผู้หนีภัยที่เข้ามาใหม่ (New arrivals) จะพบว่ายังมีอยู่ทุกพื้นที่พักพิงฯ องค์กรพัฒนาเอกชน Burmese Border Consortium หรือ BBC ประเมินการว่า จำนวนของผู้เข้ามาใหม่ประมาณ 800-1,000 คนต่อเดือน จำนวนของบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่หนีมาจากพื้นที่ที่มีการสู้รบในเขตพม่า แต่ก็มีอีกเป็นจำนวนไม่น้อยที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบไม่ว่าจะเป็นการถูกบังคับใช้แรงงานไปเป็นลูกหาบ แบกอาวุธ แบกเสบียง เป็นผู้ทดลองพื้นที่วางระเบิด²⁶ ถูกขับไล่ออกจากหมู่บ้าน เนื่องจากทหารพม่าเกรงว่าจะให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์เดียวกัน สภาพการณ์เช่นนี้บ่งบอกให้รู้ว่าการสู้รบในพื้นที่ที่เป็นรัฐบาลชนกลุ่มน้อยยังไม่หมดสิ้นไปโดยสิ้นเชิง แม้ว่าในบางพื้นที่จะเบาบางไปบ้างแล้วก็ตาม แต่ตราบดีที่ยังไม่มีการแก้ไขทางการเมืองระหว่างรัฐบาลพม่ากับองค์กรชนกลุ่มน้อยไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางการเมืองหรือกองกำลังอย่างแท้จริง ตราบนั้นโอกาสของการสู้รบก็สามารถเกิดขึ้นได้เสมอ

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของไทยบริเวณชายแดนที่มีส่วนรับผิดชอบต่อผู้หนีภัยจะบอกเป็นเสียงเดียวกันว่า ตราบใดที่การเมืองในเขตพม่า “ยังไม่นิ่ง” ตราบนั้นโอกาสที่คนจะหนีมาเมืองไทยยังมีอีกมาก และการส่งกลับก็คงจะทำได้ยากยิ่ง เพราะเมื่อผลักดันออกไปแล้วก็จะกลับมาอีกและหากปิดพื้นที่พักพิงฯ เสียแล้วผู้ที่กลับเข้ามาจะกระจายเข้าสู่

²⁶ ทหารพม่าจะใช้เด็กและผู้หญิงเดินนำหน้าทหาร ในพื้นที่สงสัยว่ามีการฝังระเบิด ถ้าระเบิดเกิดระเบิดขึ้นเด็กและผู้หญิงเหล่านี้จะตายแทนทหารพม่า

สังคมไทย โดยไม่อาจติดตามและควบคุมได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาสถานการณ์ทางการเมืองพม่าอย่างรอบคอบ ว่าเงื่อนไขใดจึงจะสามารถสร้าง “ความนิ่ง” ให้เกิดขึ้นในการเมืองพม่าให้ได้อย่างแท้จริงก่อนที่จะดำเนินการส่งกลับ

สถานการณ์ทางการเมืองพม่าในขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่าน ทั้งนี้เนื่องเพราะคูกรณีในความขัดแย้งทางการเมืองนั้นได้ขยายไปครอบคลุมมากกลุ่มขึ้นในอดีตเราจะพบว่าความขัดแย้งทางการเมืองจะเป็นการขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางของรัฐบาลพม่าที่ย่างกุ้งกับองค์กรการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย ซึ่งต่างก็มีกองกำลังเป็นของตนเอง เมื่อตกลงทางการเมืองไม่ได้ ต่างฝ่ายก็ใช้กองกำลังที่มีอยู่ต่อสู้ประหัตประหารกัน จนก่อให้เกิดความเดือดร้อนไปทั่วพื้นที่อันเป็นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยจนส่วนหนึ่งต้องหลบหนีเข้ามาในเขตไทย บางกลุ่มก็เข้าไปอยู่ในพื้นที่พิกพิงๆ และอีกหลายส่วนก็พอใจที่จะหลบหนีและกระจายกันอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทยในรูปของแรงงานเถื่อนและแรงงานที่ขึ้นทะเบียน แต่สถานภาพทั้งหมดของบุคคลเหล่านี้คือลี้ภัยลอบซ่อนหนีออกจากพม่าและเข้าเมืองไทยอย่างผิดกฎหมาย

นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 เป็นต้นมา สถานการณ์ทางการเมืองของพม่าได้เปลี่ยนโฉมหน้าไป และได้ขยายวงของความขัดแย้งไปสู่ระหว่างรัฐบาลพม่ากับประชาชนชาวพม่ากับประชาชนชาวพม่า จนทำให้เกิดการประท้วงครั้งยิ่งใหญ่ของประชาชนชาวพม่ากลางถนนเมืองย่างกุ้งก่อนที่จะแพร่กระจายไปสู่เมืองใหญ่ๆ ทั่วประเทศ จากการประท้วงใหญ่ในเดือนกันยายน 1988 ก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่ของชาวพม่า (Berman) ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ประชาชนแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งอยู่ฝ่ายเดียวกับรัฐบาล และอีกฝ่ายหนึ่งเลือกที่จะอยู่ตรงข้ามกับรัฐบาล กลุ่มที่อยู่ฝ่ายตรงข้ามเป็นกลุ่มที่ประชาชนพม่าส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนเห็นได้จากผลของการเลือกตั้งในเดือนพฤษภาคม 1990 ที่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (The National League for Democracy – NLD) ซึ่งประกาศจุดยืนที่จะสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและยืนยันที่จะให้ทหารถอนตัวจากการปกครองประเทศและกลับไปทำหน้าที่ป้องกันประเทศแต่เพียงอย่างเดียว โดยให้ปล่อยภาระการบริหารปกครองประเทศให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลพลเรือน ได้รับการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น ถือเป็นชัยชนะของพรรคการเมืองฝ่ายประชาชนที่ยิ่งใหญ่

ผลลัพธ์ที่ติดตามมาของชัยชนะของพรรค NLD หลังการเลือกตั้งคือการล้มกระดานของคณะนายทหารหรือที่รู้จักกันในนามของ “สภารักษากฎระเบียบและความเรียบร้อยแห่งรัฐ” (The State Law and Order Restoration Council – SLORC) พร้อมกันนั้นปฏิบัติการกวาดล้างนักการเมือง ข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน นักศึกษาประชาชน ไม่เว้นแม้กระทั่งพระภิกษุ สามเณร ที่ยืนอยู่ฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลทหารก็เริ่มขึ้นอย่างรุนแรง ประชาชนส่วนหนึ่งได้หลบหนีออกนอกประเทศและไปลี้ภัยอยู่ในประเทศที่สาม ส่วนประชาชนคนธรรมดาที่ไม่มีทางเลือกมากนักก็พากันเดินเท้าหลบหนีออกจากพม่าเพื่อเดินทางมายังชายแดนไทย ส่วนใหญ่เข้ามาเป็นแรงงานเถื่อนและอาศัยอยู่ในประเทศไทยอยู่ในขณะนี้

แม้ว่า SLORC จะเปลี่ยนชื่อจากสภารักษากฎระเบียบและความเรียบร้อยแห่งรัฐมาเป็น “สภาความสงบและการพัฒนาแห่งรัฐ” (The State Peace and Development Council – SPDC) ในเดือนพฤศจิกายน 1997 ก็ตาม (ซึ่งเป็นปีเดียวกันที่พม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน) แต่ในความเป็นจริงแล้วประเทศพม่าก็ยังไม่มีความสงบและการพัฒนาที่แท้จริง ปัจจุบันนี้ นางออง ซาน ซูจี นักการเมืองฝ่ายค้านคนสำคัญของพม่า ซึ่งมีฐานะเป็นเลขาธิการของพรรค NLD พรรคการเมืองซึ่งชนะการเลือกตั้งในปีค.ศ. 1991 ยังคงถูกกักขังบริเวณภายในบ้านพักและยังมีนักโทษการเมืองที่มีความคิดทางการเมืองตรงข้ามกับฝ่ายรัฐบาลถูกกักขัง และจำคุกโดยไม่มีการสืบสวนอย่างยุติธรรมอีกเป็นจำนวนมาก และด้วยความหวาดระแวงในการก่อรัฐประหารและการประท้วงจากประชาชน เจกเช่นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปีค.ศ.1988 ทำให้รัฐบาลใช้เงินงบประมาณแผ่นดินส่วนใหญ่ไปในเรื่องของการทหารและการซื้ออาวุธ ไม่มีการสร้างงานในประเทศ สถานะทางเศรษฐกิจของประเทศถดถอย เป็นเหตุให้มีประชาชนหลบหนีออกจากประเทศตลอดเวลา และประเทศปลายทางที่ต้องโอบอุ้มบุคคลเหล่านี้คือประเทศไทย

สถานการณ์การเมืองที่ไม่สงบนิ่งเช่นนี้ ก่อให้เกิดกระแสการอพยพย้ายถิ่นของชาวพม่าทั้งที่เป็นคนพม่า (Burman) และกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย (The Ethnic Minority) อยู่อย่างสม่ำเสมอ หนทางเดียวที่จะหยุดยั้งกระแสการไหลบ่าของประชาชนชาวพม่าคือ การสนับสนุนให้ทุกฝ่ายที่เป็นคู่กรณีความขัดแย้ง อันได้แก่ รัฐบาลพม่า (SPDC) พรรค NLD และองค์กรชนกลุ่มน้อย หันหน้ามาเจรจาเพื่อหาทางตกลงในทางการเมืองกันให้จงได้ เพื่อจะได้นำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขทางการเมือง และเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองได้รับการแก้ไขก็จะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น เงื่อนไขทางการเมืองจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของการส่งกลับผู้หนีภัยฯ อันเป็นเงื่อนไขที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของ UNHCR และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผู้หนีภัยฯแสดงเจตจำนงค์

ปัญหามีอยู่ว่า เงื่อนไขนี้เป็นเงื่อนไขที่จะเกิดขึ้นยากมากและไม่มีเครื่องบ่งชี้ใดๆ ที่พอจะนำมาคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด เนื่องจาก 1) รัฐบาลทหารไม่เห็นความจำเป็นที่จะเจรจากับพรรค NLD และองค์กรชนกลุ่มน้อย 2) พรรค NLD ยังคงยืนยันในมติมหาชนที่ได้เลือกตั้งสมาชิกพรรค NLD ให้เป็นรัฐบาล 3) องค์กรชนกลุ่มน้อยอีกหลายกลุ่มที่ยังไม่ยอมจำนนต่ออำนาจของรัฐบาลและยืนยันที่จะรักษากองกำลังของตนเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลพม่าต่อไป ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามจากหลายองค์กร และชุมชนโลกตลอดจนรัฐบาลจากหลายๆ ประเทศ ในการหวานล่อมและกดดันให้รัฐบาลพม่ายอมเข้าสู่กระบวนการเจรจากับพรรค NLD และองค์กรชนกลุ่มน้อยมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา จวบจนกระทั่งปัจจุบันนี้ (ปีค.ศ. 2003) ก็ยังไม่มีท่าทีว่ารัฐบาลทหารพม่า (SPDC) โอนอ่อนผ่อนตามคำเรียกร้องของชุมชนโลกนี้ โดยล่าสุดมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีจากพลเอกอาวุโส ตัน

ฉ่วย มาเป็น พลเอก ชื่น ยุ้นต์ พร้อมทั้งมีการแถลงการณ์ถึง Road Map²⁷ ซึ่งจะเป็นขั้นตอนไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองซึ่งออกมาในเดือนกันยายน 2003 ก็ตาม หากแต่ก็ยังขาดเงื่อนไข ซึ่งเป็นเครื่องรับประกันว่าชุมชนโลกจะได้เห็นการเปลี่ยนแปลงในพม่าในเร็ววัน

โดยสรุป สถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันของประเทศพม่า ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของกระบวนการดำเนินการให้มีการส่งกลับผู้หนีภัยยังไม่มีเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น และไม่มีเครื่องบ่งชี้ใด ๆ ที่จะบอกได้ว่าสถานการณ์ทางการเมืองจะดีขึ้นได้เมื่อไรและอย่างไร ในส่วนของความขัดแย้งในพื้นที่ระหว่างรัฐบาลพม่ากับองค์กรชนกลุ่มน้อยและกองกำลังยังคงมีอยู่อย่างสม่ำเสมอ ทำให้เกิดสถานะผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internal Displaced Persons – IDP) ขึ้นมากมายหลายแสนคน องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติหลายองค์กร รวมทั้งองค์กรของกะเหรี่ยงและคะยาห์ได้สรุปสถานการณ์ของ IDP ไว้ที่น่าสนใจว่า นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1976 เป็นต้นมา ผู้คนจากรัฐและภาคชายแดนของพม่าด้านตะวันออกติดกับประเทศไทยที่ต้องพลัดถิ่นฐานบ้านเกิดนั้นอาจรวมได้นับล้านคน อย่างน้อยที่สุดประชาชนราว 150,000 คน ก็ได้หลบหนีเข้ามาเป็นผู้หนีภัยฯ หรือเข้าไปอยู่ร่วมกับประชากรผู้เข้าเมือง “อย่างผิดกฎหมาย” ในประเทศไทย ส่วนอีกมากมายนับไม่ถ้วนนั้นได้อพยพไปยังหมู่บ้านหรือเมืองอื่นในเขตพม่าแล้ว รายงานฉบับนี้²⁸ ประมาณว่าผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (IDPS) อย่างน้อย 632,978 คน หากมิได้หลบซ่อนหรืออยู่ตามกระท่อมชั่วคราวในป่าเขา (ประมาณ 268,000 คน) ก็อยู่ในพื้นที่บังคับจัดสรรแถบชายแดน 176 แห่ง (ประมาณ 305,000 คน) นอกจากนี้ยังระบุถึง “หมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบ” 2,536 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นที่รู้กันว่าถูกทำลาย (ส่วนใหญ่ถูกเผาทั้ง) และ/หรือถูกสั่งอพยพ หรือมิฉะนั้นก็ถูกทิ้งร้างไปด้วยผลจากการปฏิบัติการของกองทัพรัฐบาลพม่า

ตารางที่ 4.7 ผู้พลัดถิ่นในประเทศ (IDP) ณ ชายแดนไทย-พม่า ปี 2002-

รัฐ/ภาค	ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศที่หลบซ่อนตัวในที่พักชั่วคราว	ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศในพื้นที่บังคับจัดสรร ³	รวม
ภาคตะนาวศรี	6,598	58,296	64,894
รัฐมอญ	40,000*	ไม่มี ¹	40,000
รัฐกะเหรี่ยง	96,469	99,769	196,234
รัฐคะเรนนี่	50,000*	6,850	56,850

²⁷ เป็นแนวทางของรัฐบาลพม่าที่จะปฏิรูปการเมืองด้วยการร่างรัฐธรรมนูญใหม่และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป แต่จุดอ่อนของ Road Map ที่ประกาศโดยนายกรัฐมนตรีนโคโนใหม่ปีค.ศ. 2003 คือไม่มีเงื่อนไขว่าการปฏิรูปจะสิ้นสุดลงเมื่อใด

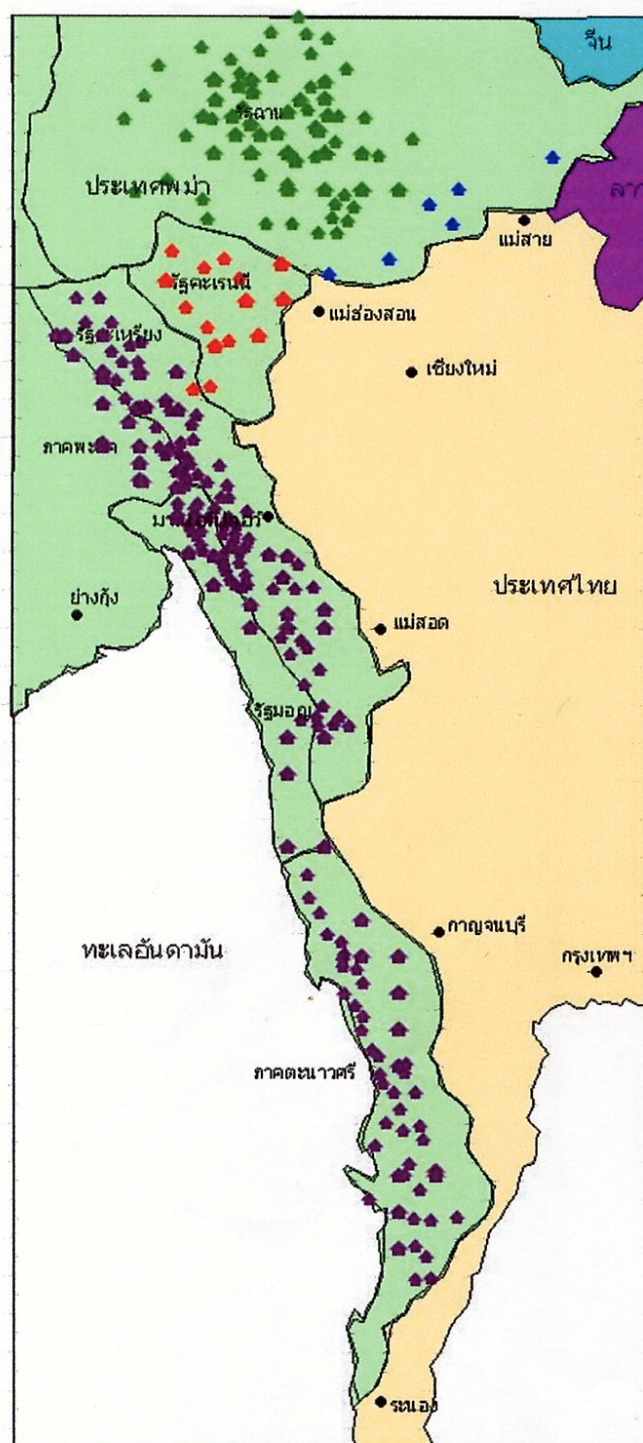
²⁸ ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ, **Burma Issue** กันยายน 2545, หน้า 2.

รัฐฉานตอนกลาง	75,000*	75,000*	150,000
รัฐฉานตอนใต้	ไม่ทราบจำนวน ²	125,000	125,000
รวม	268,067	364,911	632,978

*ประเมินจากข้อมูลที่มี

- 1 ประชาชนท้องถิ่นในรัฐฉานตอนใต้ 48,000 คน ต้องพลัดถิ่นฐานเนื่องมาจากการอพยพลี้ภัยของประชากรกลุ่มชาติพันธุ์จากตอนเหนือมาอยู่ในพื้นที่รัฐฉาน ทำให้มีประชากรหลายพันคน หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย
- 2 แหล่งข้อมูลของมอญรายงานถึงความล้มเหลวของโครงการบังคับโยกย้ายหมู่บ้านรอบนอกเมืองเขตตอนเหนือ (รัฐมอญ) ในปี ค.ศ. 2001 พื้นที่บังคับจัดสรรสำหรับชาวกะเหรี่ยง (ด้านตะวันตกของอำเภอตะไถ่และคูปลายา) นับอยู่ในพรมแดนทางการของรัฐมอญ
- 3 พื้นที่จัดสรรใหม่ ประกอบด้วยหมู่บ้านจัดสรรใหม่และศูนย์จัดสรรใหม่ ซึ่งหมายถึงสถานที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่อยู่ใกล้ค่ายทหาร เพื่อทหารจะควบคุมได้สะดวกหรือใกล้โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่เพื่อสะดวกในการบังคับใช้แรงงานหมู่บ้านจัดสรรใหม่ คือ หมู่บ้านที่มีอยู่แล้วและไม่ได้ถูกโยกย้ายทั้งหมด ทหารก็จะบังคับให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณรอบๆ หมู่บ้านแห่งนี้เข้ามาอยู่รวมกันในหมู่บ้านแห่งนี้ เข้ามาอยู่รวมกันในหมู่บ้านจัดสรรใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ใกล้ฐานทัพหรือค่ายทหารพม่าเพื่อสะดวกในการควบคุม จะมีรั้วล้อมมีทหารคุมบริเวณทางเข้า-ออก แต่ชาวบ้านสามารถออกไปทำนาทำไร่ได้ตามปกติ เวลาไม่ได้ถูกเกณฑ์แรงงาน

ที่มา : ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศและพื้นที่บังคับจัดสรรในแถบตะวันออกของประเทศพม่า, Burma Issues, กันยายน 2545



หมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบ
ชายแดนไทย-พม่า
(พ.ศ. 2539-2545)

รัฐ/ภาค	จำนวน หมู่บ้านที่ได้รับ ผลกระทบ
ตะนาวศรี	139
กะเหรี่ยง	719
ดองอู	123
ยองเลป็น	113
ตะโง	72
ปาปุ่น	178
พะยัณ	125
ดูลายา	108
คะเรนนี	200
ฉาน	1,478
ชาวไทยใหญ่ อาข่า ลาหู่	
รวม	2,536 หมู่บ้าน

นับแต่ปี ค.ศ. 1996 ผู้คนราว 1 ล้านคน
ต้องพลัดถิ่นฐานอยู่ภายในรัฐและคาบสมุทรของ
พม่าที่ชายแดนไทย
ผู้พลัดถิ่นในประเทศ (IDPs) อย่างน้อย
268,000 คนกำลังหลบซ่อนตัวอยู่ตาม
ป่าเขา และอีกอย่างน้อย 365,000 คน
อยู่ในพื้นที่บังคับจัดสรรกว่า 176 แห่ง
นับแต่ปี ค.ศ. 1996 ผู้ได้รับผลกระทบ
จำนวน 43,000 คนได้ข้ามพรมแดนเข้ามาในเขต
ประเทศไทย และจากรัฐฉานอีกประมาณ 1 แสนคน



ที่มา: Burmese Border
Consortium Relief Programme
June 2003, P. 48

กล่าวโดยสรุปก็คือ สถานการณ์ทางการเมืองทั้งในระดับชาติ (ระหว่าง SPDC และ NLD) และระดับท้องถิ่น (SPDC และกองกำลังชนกลุ่มน้อย) ภายในประเทศพม่ายังไม่มีเสถียรภาพอันจะก่อให้เกิดความสงบภายในประเทศและบริเวณชายแดนได้ นอกจากนี้จะยังไม่มี ความสงบแล้ว สถานการณ์ความขัดแย้งและการสู้รบยังก่อให้เกิดการอพยพย้ายถิ่น ภายในประเทศ เกิดบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกว่า ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (IDPS) กลุ่มนี้มีจำนวนประมาณ 632,978 คน เฉพาะในเขตอยู่ใกล้ชายแดนไทย และมีโอกาสสูงที่อาจจะหลบหนีเข้ามาในเขตไทย ถ้าสถานการณ์เอื้ออำนวย จึงพอให้ประมวลภาพชายแดนได้ว่ายังมีคนอีกเป็นจำนวนมากที่อาจจะเข้ามาอยู่ในเขตประเทศไทย หากสถานการณ์การเมืองยังไม่สงบ โอกาสที่จะส่งกลับผู้หนีภัยที่ยังคงอาศัยอยู่ในประเทศไทย ก็จะมีน้อยมาก ในขณะที่โอกาสที่ต้องรับ “ผู้มาใหม่” ก็มีอยู่สูงมากเช่นกัน

4.7 นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบของ SPDC : เจื่อนตายสุดท้าย

ในบรรดาเงื่อนไขสำคัญของการส่งกลับผู้หนีภัยไม่มีประเด็นใดสำคัญเท่ากับนโยบายต่อผู้หนีภัยของรัฐบาลพม่า เพราะการจัดการปัญหาจะคลี่คลายได้ยากหรือง่ายอยู่ที่สาระสำคัญว่ารัฐบาลพม่าคิดอย่างไรต่อผู้หนีภัยและมีนโยบายในการจัดการกับปัญหานี้อย่างไร สำหรับ รัฐบาลพม่าได้วิเคราะห์ลักษณะของผู้หนีภัยที่อาศัยอยู่ในเมืองไทยโดยแยกแยะออกเป็น 3 ประเภท ด้วยกันคือ²⁹

- 1) เป็นชาวบ้านธรรมดาที่อาศัยอยู่ในเขตที่มีการสู้รบหรือเขตอิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อย และถึงแม้ว่าชาวบ้านเหล่านี้จะมีญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูงที่เป็นทหารของกองกำลังชนกลุ่มน้อย แต่พวกเขาก็ไม่ได้ให้การสนับสนุน บางคนจำเป็นต้องอาศัยอยู่ในพื้นที่
- พักพิงอย่างไม่เต็มใจ พวกนี้จะถูกต้อนเข้ามาอยู่ในค่ายหรือพื้นที่พักพิงชั่วคราวโดยทหารกะเหรี่ยงและทหารคะยาห์ และจะถูกล้างสมองให้กลัวทหารพม่า ดังนั้นเมื่อทหารพม่าเข้าไปในหมู่บ้านพวกนี้ก็จะหนี
- 2) เป็นผู้ลี้ภัยการเมือง กลุ่มนี้ได้แก่ผู้นำ นักเคลื่อนไหวทางการเมืองและบรรดาสมาชิกในครอบครัวของกองกำลังชนกลุ่มน้อย รัฐบาลถือว่าบุคคลเหล่านี้หนีมาประเทศไทย เพราะพวกเขาเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในสงคราม นอกจากนี้ยังเป็นกลุ่ม “กองโจร” ที่ใช้วิธีลอบโจมตีทหารพม่าและหนีเข้ามาหลบซ่อนตัวอยู่ในค่ายหรือพื้นที่พักพิงฯ พวกนี้ใช้ความช่วยเหลือในค่ายผู้ลี้ภัยมาเป็นประโยชน์ของพวกเขา ดังนั้นรัฐบาลพม่าจึงมองพื้นที่พักพิงฯว่าเป็นพื้นที่ที่ “เต็มไปด้วยเสียงอึกกระทึกจากรถยนต์และรถมอเตอร์ไซด์ เสียงดนตรีไทยตลอดจนเสียงเชียร์มวยไทยและไก่ชน มีกระป๋องเบียร์สิงห์และขวดเหล้าแม่โขงกองท่วมหัวเป็นภูเขาเลากาอยู่ภายในพื้นที่ค่ายผู้อพยพ” ในความเห็นของรัฐบาลพม่าบุคคลกลุ่มที่เรียกว่า ผู้อพยพหนีหากินอยู่ด้วยการให้ความร่วมมือกับ NGOs
- 3) กลุ่มนี้ประกอบไปด้วยทหารและครอบครัวทหารของกองกำลังชนกลุ่มน้อย และบทความในหนังสือพิมพ์พม่าจะกล่าวว่า “ค่ายผู้

²⁹ “The Other Country,” *New Light of Myanmar* (8-9 May, 1995) : p. 9.

อพยพตามชายแดนไทย-พม่าเป็นค่ายแค่เพียงในนามเท่านั้น เพราะบรรดาผู้คนที่อาศัยอยู่ในค่ายไม่ใช่ใครอื่นหากแต่เป็นสมาชิกกองกำลังชนกลุ่มน้อย และครอบครัวตลอดจนแรงงานเดือนเท่านั้นเอง”

โดยสรุปก็คือ ค่ายผู้อพยพหรือพื้นที่พักพิงเป็น “แหล่งหลบภัยที่ดีเยี่ยมของกองกำลังชนกลุ่มน้อย เมื่อพวกเขาเห็นว่ากำลังจะถูกบดขยี้จากกองทัพพม่า” และการที่รัฐบาลไทยยังคงอนุญาตให้ผู้หนีภัยอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงก็เพื่อประโยชน์ในการสานสัมพันธ์กับประเทศตะวันตก และการมีแนวกันชนไว้ป้องกันตนเองไปพร้อมๆ กับมีแหล่งสำหรับใช้แรงงานราคาถูกอีกด้วย ในส่วนของนโยบายของรัฐบาลพม่าที่มีต่อผู้อพยพในไทยนั้นได้ถูกระบุไว้ในคำกล่าวของ พลโทชิน ยุ้นต์ เลขาธิการอันดับ 1 ของ SPDC (ตำแหน่งในขณะนั้น) เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2000 ในโอกาสครบรอบ 50 ปีของ UNHCR ว่า³⁰

“เราตระหนักดีว่าประเทศเพื่อนบ้านของเรา (ประเทศไทย) ให้ที่พักแก่กลุ่มบุคคลที่เรียกว่า ผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในบริเวณชายแดนด้านตะวันออก บรรดาชาวบ้านในหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบ ในลักษณะนี้ข้าพเจ้าปรารถนาที่จะเรียกบุคคลเหล่านี้ว่าเป็นพวกกระทำผิดและหลบหนีเจ้าหน้าที่ของบ้านเมือง เป็นผู้ออกนอกประเทศอย่างผิดกฎหมาย เป็นกองโจรและสมาชิกครอบครัวและบรรดาผู้ต่อต้านรัฐบาลทั้งหลาย ใครก็ตามที่ยอมรับบุคคลเหล่านี้และให้ความคุ้มครองในฐานะผู้ลี้ภัยก็จะเป็นการไม่ยุติธรรมต่อประเทศอื่นกำเนิด (ประเทศพม่า) เพราะกิจกรรมของกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ถ้ากองโจรเหล่านี้จะเดินทางกลับประเทศ และเข้ามาผสมผสานกับประชาชนใหม่อีกครั้งในฐานะผู้ลี้ภัย ก็จะเป็นภัยต่อความสงบและเสถียรภาพของประเทศชาติ ประเทศพม่ารู้สึกสำนึกในบุญคุณของประเทศเพื่อนบ้าน แต่พม่าก็คิดว่าการแก้ปัญหานี้ควรกระทำในลักษณะทวิภาคี ความช่วยเหลือขององค์การการกุศลต่างชาตินั้นจะเป็นที่ยอมรับด้วยความซาบซึ้งใจอย่างสูง หากว่าความช่วยเหลือนั้นจะจำกัดอยู่แค่เพียงความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแต่ไม่ควรมุ่งหวังที่จะเข้าไปแทรกแซงทางการเมือง”

สุนทรพจน์ของ พลเอก ชิน ยุ้นต์ มินียะสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลพม่าไม่ได้มองว่า บุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงเป็นผู้หนีภัยจริงๆ และหากจะมีบ้างก็เป็นส่วนน้อย แต่ส่วนใหญ่แล้วก็คือบรรดาผู้นำชนกลุ่มน้อยและนักเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพม่าเกือบทั้งนั้น ส่วนพวกที่เป็นชาวบ้านธรรมดา นั้นล้วนมีความปรารถนาที่จะกลับพม่า และก็ได้มีตัวอย่างในหลายกรณีที่มีคนกลับไปยังพม่า ซึ่งรัฐบาลก็ได้ให้ความช่วยเหลือในการ

³⁰ Kyemon, December 15, 2000. อ้างใน Maung Aung Myoe, “Neither Friend Nor Foe,” Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore, 2002, p. 85.

ตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนใหม่และให้ความคุ้มครอง รัฐบาลพม่าได้ยกตัวอย่างกรณีการเดินทางกลับบ้านของชาวโรฮิงยา³¹ ซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณชายแดน บังคลาเทศ-พม่า และกลุ่มมอญซึ่งเคยเป็นผู้หนีภัยและอาศัยอยู่ในพื้นที่พุกองในประเทศ นอกจากนี้ยังมีกลุ่มชาวกะเหรี่ยง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกะเหรี่ยงพุทธ (DKBA) และกะเหรี่ยง KNU ภายใต้การนำของพะโด อองซาน (Phado Aung San) ซึ่งอดีตเคยเป็นสมาชิกคณะกรรมการกลางของ KNU แต่เกิดความขัดแย้งกับ KNU และหันไปสวมักัดต่อรัฐบาลพม่าแทนว่าเป็นกรณีพิพจน์ว่าแท้จริงแล้วยังมีประชาชนพม่าที่ต้องการเดินทางกลับประเทศ

รัฐบาลพม่าเชื่อว่าการแก้ไขปัญหारेื่องผู้หนีภัยนั้นทำไม่ยาก นั่นคืออพยพค่ายทั้งหลายเข้าไปในเขตไทยและรวมกันไว้ในค่ายใหญ่เพียงพื้นที่เดียวและต้องทำการแยกผู้ที่ยู่ในค่ายนี้เป็นผู้หนีภัยจริง ๆ โดยเจ้าหน้าที่ไทยจะต้องแยกบุคคลที่มีความปรารถนาที่จะเดินทางกลับไปตั้งถิ่นฐานใหม่อีกครั้งในประเทศพม่าออกจากบุคคลที่ยังมีความปรารถนาที่จะเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือต่อสู้ทางทหารกับรัฐบาลพม่าต่อไป กลุ่มที่ต้องการกลับพม่าให้รวมไว้ด้วยกัน แล้วให้เจ้าหน้าที่ไทยติดต่อกับรัฐบาลพม่าและองค์กรต่างชาติเช่น UNHCR เพื่อการตั้งถิ่นฐานใหม่ในพม่า แต่สำหรับกลุ่มบุคคลที่ยังคงต้องการต่อสู้ทางทหารและเคลื่อนไหวทางการเมือง ควรจะถูกผลักดันออกจากประเทศไทย ถ้าหากว่ารัฐบาลไทยอยากจะแสดงตนว่ามีความจริงใจที่จะดำเนินนโยบายเพื่อนบ้านที่ดีแทนนโยบายสร้างแนวกันชน³²

นโยบายและแนวคิดของรัฐบาลพม่าซึ่งสะท้อนในวาระต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยแสดงให้เห็นว่า การส่งกลับผู้หนีภัย จะยังไม่เกิดขึ้นได้หากยังไม่มีการแก้ไขข้อข้องใจต่อประเด็นกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ยังอาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนไทยโดยเฉพาะกลุ่มกะเหรี่ยง KNU และกลุ่มคะยาห์ เพราะรัฐบาลพม่าจะอ้างว่ารัฐบาลไทยต้องการให้ความช่วยเหลือกองกำลังชนกลุ่มน้อย ดังนั้นตราบไต่ที่ยังไม่มีการเจรจาหยุดยิง (ceasefire) ระหว่างกองกำลังสองกลุ่มกับรัฐบาลพม่า ตราบไต่ที่ยังไม่มีการเจรจาเกี่ยวกับการเมืองอย่างแท้จริงระหว่างรัฐบาลพม่ากับองค์กรทางการเมืองของชนกลุ่มน้อย และกองกำลังชนกลุ่มน้อยยังคงตั้งฐานที่มั่นบริเวณชายแดนไทย-พม่า ตราบไต่ที่หนทางสู่การเจรจาระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าเพื่อการส่งกลับผู้หนีภัยสู่มาตุภูมิก็จะต้องถูกเลื่อนให้ห่างไกลออกไป

4.8 กรณีตัวอย่าง การส่งกลับผู้หนีภัยชาวมอญ

นโยบายการส่งกลับผู้หนีภัยได้ถูกนำมาทดลองปฏิบัติอย่างเป็นทางการโดยรัฐบาลไทยได้แก่ การส่งกลับผู้หนีภัยชาวมอญในปีค.ศ. 1995 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ใกล้กับการเจรจา

³¹ โรฮิงยา เป็นผู้ลี้ภัยจากพม่าที่หนีภัยไปอยู่ประเทศบังกลาเทศในปี ค.ศ. 1992 ประมาณ 200,000 คน UNHCR ได้ประสานงานกับรัฐบาลพม่าและรัฐบาลบังกลาเทศในการส่งกลับผู้ลี้ภัยเหล่านี้

³² Ibid., Neither Friend Nor Foe

หยุดยิงระหว่างกองกำลังของพรรคมอญใหม่ (New Mon State Party - NMSP) ในวันที่ 29 มิถุนายน 1995 โดยมีนายส่วย จิน (Swe Kyin) ประธานพรรคมอญใหม่เป็นผู้ลงนามในข้อตกลงกับผู้แทนรัฐบาลทหารพม่า³³ และจากการเจรจาหยุดยิง (ceasefire) กับรัฐบาลพม่านี้เองที่เป็นปัจจัยสำคัญในการส่งกลับผู้หนีภัยฯชาวมอญ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายได้ทำข้อตกลงว่าจะไม่มีการสู้รบเขตมอญอีกต่อไป และพรรคมอญใหม่ก็จะมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองในเขตพื้นที่ของมอญบางส่วนตามที่ได้ทำข้อตกลงกับรัฐบาลพม่า ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงเชื่อว่าการหยุดยิงจะทำให้ไม่มีการสู้รบและสถานการณ์เหมาะสมกับการสนับสนุนให้มีการส่งกลับผู้หนีภัยฯ ชาวมอญ

ผู้หนีภัยฯชาวมอญได้เข้ามาอยู่ในเขตประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เมื่อกองทัพพม่าสามารถตีฐานที่มั่นบริเวณตรงข้ามเขตด่านพระเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ในครั้งนั้นมีชาวมอญหนีเข้ามาประมาณ 15,000 คน โดยในเบื้องต้นชาวมอญเหล่านี้พากันไปอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องที่เป็นชาวมอญในอำเภอสังขละบุรี หากแต่เมื่อจำนวนของผู้หนีภัยฯมากขึ้น รัฐบาลไทยจึงอนุญาตให้ตั้งเป็นพื้นที่พักพิงฯจำนวน 7 แห่ง ตามตะเข็บชายแดนไทย-พม่าในบริเวณจังหวัดกาญจนบุรี และประจวบคีรีขันธ์ เพื่อให้เป็นที่พำนักก่อนที่จะยุบรวมเป็น 1 พื้นที่ใหญ่ คือ พื้นที่พักพิงฯบ้าน โล โละ (Loh Loe) ส่งผลให้พื้นที่พักพิงฯโลโละมีประชากรหนาแน่นถึง 8,000 ในปีค.ศ. 1992

เอกสารของกลุ่มมอญระบุว่า การยุบรวมพื้นที่พักพิงชั่วคราวเล็ก ๆ จำนวนหลายค่ายเพื่อรวมเป็นพื้นที่พักพิงฯใหญ่เพียงแห่งเดียวนั้นเกิดขึ้นเพราะเจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยบังคับให้มีการยุบรวม นอกจากนั้นยังบังคับให้ย้ายพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านโลโละออกไปไกลจากเขตไทยโดยให้ย้ายไปชิดชายแดนพม่าให้มากขึ้น คือที่บ้านสะลอคคานี (Halockkani) ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วเป็นพื้นที่ในเขตพม่าและอยู่ห่างจากค่ายทหารพม่าเพียง 5 กิโลเมตร มิใช่อยู่ในเขตประเทศไทยแต่อย่างใด โดยอ้างว่า รัฐบาลพม่าให้สัญญาว่าจะไม่ทำร้ายชาวมอญที่ค่ายสะลอคคานี และถึงแม้ว่ากลุ่มผู้นำมอญจะขอร้องให้รัฐบาลไทยระงับการย้าย แต่ก็ไม่ได้รับความเห็นใจแต่อย่างใด ดังนั้นพื้นที่พักพิงฯโลโละซึ่งมีประชากรทั้งหมดในปีค.ศ. 1994 ประมาณเกือบ 8,000 คน ซึ่งรวมถึงผู้หญิง 1,400 คน และเด็กอีก 4,700 คน จำเป็นต้องย้ายโดยไม่เต็มใจ การย้ายประชากรจากพื้นที่พักพิงฯโลโละไปยังสะลอคคานี จึงเท่ากับเป็นการผลักดันกลับไปยังประเทศพม่านั้นเอง³⁴ การย้ายประชากรชาวมอญกลับพม่าใช้เวลา 3 เดือน โดยเริ่มต้นใน

³³ จากการสัมภาษณ์ นายส่วย จิน ถึงสาเหตุที่ตัดสินใจเจ้าข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลพม่า นายส่วย จิน กล่าวว่า “ลูกหลานพากันมาตายในการสงครามมากพอแล้ว ถึงคราที่จะต้องหยุดฆ่าฟันกับเสียที่ ‘สัมภาษณ์เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ในเขตรัฐมอญใกล้ชายแดนไทย

³⁴ Mon Nation Relief Committee, “Mon Refugees : Hunger for Protection in 1994” (M.N.R.C, Bangkok, 1994), p. 32-34.

เดือนกุมภาพันธ์ 1994 และสิ้นสุดในเดือนเมษายน 1994 แต่ต่อมาเมื่อทหารพม่าได้บุกไปโจมตีหมู่บ้านบะเร็ดตุนพ่ายของมอญซึ่งอยู่ใกล้พื้นที่พักพิงฯสะลอคคานี ทำให้ผู้หนีภัยฯชาวมอญจากพื้นที่พักพิงฯสะลอคคานีหนีเข้ามาในเขตไทยอีก ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้อนุญาตให้อยู่เป็นการชั่วคราว แต่ให้ย้ายออกไปเมื่อเหตุการณ์สงบ

คณะกรรมการสงเคราะห์ชาวมอญ (The Mon Relief Committee) ได้พยายามประสานงานกับรัฐบาลไทย โดยการส่งหนังสือถึงหน่วยราชการไทยเพื่ออธิบายเหตุการณ์บริเวณชายแดนว่ายังไม่มีควมสงบอย่างแท้จริง และถึงแม้ว่าในบางแห่งจะไม่มีกำลังรบแต่การละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ยังมีอยู่ ผู้หนีภัยฯยังไม่มีควมมั่นใจในความปลอดภัย จากปฏิบัติการของทหารพม่า หากแต่รัฐบาลไทยยังคงยืนยันว่า หลังการเจรจาหยุดยิง (ceasefire) แล้ว สถานการณ์การสู้รบก็จะหมดไป และรัฐบาลไทยยังคงยืนยันนโยบายที่จะรับเฉพาะผู้ที่หนีภัยจากการสู้รบเท่านั้น เมื่อเหตุการณ์สงบแล้ว บุคคลที่อยู่ในไทยก็ไม่ใช่ “ผู้หนีภัยฯ” อีกต่อไปและไม่มีเหตุผลที่จะคงอยู่ในประเทศไทย ดังนั้นจึงดำเนินการให้มีการเดินทางกลับพม่าอย่างต่อเนื่อง การส่งกลับในครั้งนี้ UNHCR ไม่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง นอกจากนั้น UNHCR ไม่เรียกการกลับประเทศของชาวมอญว่าเป็น “การถูกบังคับให้กลับถิ่นฐาน” (forced repatriation) หากแต่เรียกลักษณะการกลับประเทศของชาวมอญว่า “spontaneous repatriation” ซึ่งมีความหมายว่าเป็นการกลับโดยสมัครใจหากแต่ UNHCR ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการในการอำนวยความสะดวกการเดินทางกลับเท่านั้น³⁵

ในเดือนมีนาคมและเมษายน 1996 ชาวมอญที่อาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนไทยตามค่ายต่าง ๆ จึงทยอยกันกลับไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในเขตพม่าเพราะเข้าใจว่ารัฐบาลไทยจะไม่อนุญาตให้อยู่และ UNHCR จะไม่ให้ความช่วยเหลือใดๆ หากแต่ชาวมอญส่วนใหญ่ก็ยังไม่กล้ากลับไปอยู่ที่หมู่บ้านเดิมอยู่ดี ทั้งนี้เพราะการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังคงมีอยู่ในเขตรัฐมอญ³⁶ โดยเฉพาะในเขตที่มีการก่อสร้างท่อแก๊สพาดผ่าน และมีการสร้างทางรถไฟ-ทวาย เพื่ออำนวยความสะดวกขนส่งวัสดุและทหารเพื่อป้องกันท่อส่งแก๊สจากแหล่งยาดานาไปยังบ้านนัต-อิตอง เพื่อเข้าสู่ประเทศไทยตรงบริเวณชายแดนจังหวัดกาญจนบุรี ดังนั้นผู้หนีภัยฯชาวมอญส่วนใหญ่จึงยังคงอาศัยกันอยู่ที่พื้นที่พักพิงฯสะลอคคานีซึ่งอยู่ติดกับเขตแดนไทยในตำบลหนองลู อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี โดยไม่กล้าเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมในรัฐมอญและยังคงรับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ อาทิเช่น BBC ต่อไป

กรณีตัวอย่างของการส่งกลับผู้หนีภัยฯชาวมอญดูจะเป็นตัวอย่างที่ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เพราะการดำเนินการเป็นไปอย่างทุลักทุเลและดูเหมือนจะได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จาก

³⁵ Report on a Workshop about Refugee Issues for Refugee and their Thai Friends, “Looking in to the Future” organized by Friend without Border, July 2000, pp. 31-32.

³⁶ Ibid.

องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติหลายองค์กรด้วยกัน ซึ่งพอจะประมวลข้อต้อยของการส่งกลับในครั้งนี้ได้ดังนี้คือ

1. มีเหตุการณ์หลายกรณีที่บ่งบอกว่าผู้หนีภัยชาวมอญถูกบังคับให้ออกจากประเทศไทย³⁷
2. การเดินทางกลับไม่ได้มีการเตรียมตัวที่ดี ทำให้ผู้หนีภัยไม่สามารถเดินทางกลับไปยังบ้านเกิดได้ เพราะสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนยังมีอยู่ การแก้ไขปัญหาแบบยั่งยืน (durable solution) ยังไม่เกิดขึ้น อีกทั้งการแก้ไขปัญหาทางการเมืองระหว่างพมอญใหม่ และรัฐบาลพม่าที่แท้จริงยังไม่เกิดขึ้น จะมีก็เพียงแต่การหยุดยั้งเท่านั้น ทำให้ผู้หนีภัยยังคงค้างอยู่ที่พื้นที่พักพิงฯ สะลอคคานี และปัจจุบันองค์กรการกุศล BBC ก็ยังคงให้ความช่วยเหลืออยู่ต่อไป
3. ไม่มีหน่วยงานใดติดตามเข้าไปให้ความคุ้มครอง ช่วยเหลือ หรือติดตามผลความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยฯ หลังเดินทางกลับประเทศพม่าแล้ว
4. รัฐบาลพม่ายังคงไม่อนุญาตให้ UNHCR เข้าไปให้ความช่วยเหลือชาวมอญผู้เดินทางกลับ
5. พื้นที่ที่ผู้เดินทางมอญส่วนใหญ่เดินทางกลับอาศัยอยู่เป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมกับการตั้งถิ่นฐานหรือทำการเกษตร อีกทั้งรัฐบาลพม่าไม่อนุญาตให้องค์กรการกุศล UNHCR ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาชุมชนและอาชีพ ทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่สามารถประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงครอบครัวได้ ตั้งพึงพาความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ ในขณะที่อีกหลายคนยังคงพยายามลักลอบเข้าเมืองเพื่อมาหางานทำและกลายเป็นแรงงานเถื่อน

จากการสัมภาษณ์นายอำเภอและปลัดอำเภอที่มีชายแดนติดกับพม่าด้านรัฐมอญ (ตรงข้ามกับอำเภอสังขละบุรีและทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี) พบว่าปัจจุบันยังมีผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเข้ามาในเขตไทยเป็นประจำทุกวัน โดยเฉพาะชาวมอญ เพราะแม้กระทั่งในปัจจุบันก็ยังไม่มีพื้นที่พักพิงฯ ให้พักอาศัยเป็นหลักแหล่ง จึงทำให้โอกาสของการกระจายตัวเข้าสู่พื้นที่ชั้นในของประเทศไทยมีสูง เพราะไม่มีพื้นที่กรองและดักคนไว้ในบริเวณชายแดน บุคคลเหล่านี้โดยแฝงตัวเข้าเป็นแรงงานเถื่อน ซึ่งยากต่อการควบคุม โดยเฉพาะในกรณีที่เข้าไปเป็นแรงงานในโรงงานที่ผู้ประกอบการไม่นำลูกจ้างต่างชาติไปขึ้นทะเบียน ทำให้ไม่ทราบจำนวนที่แท้จริง และไม่สามารถติดตามผลได้ว่า มีการเข้า-ออกมากน้อยเพียงใด มีบุตรหลานที่เกิดและเติบโตใน

³⁷ Mon Nation Relief Committee, "Mon Refugees : Hunger for Protection in 1994" pp. 21-30.

ประเทศไทยเท่าใด ซึ่งจะกลายเป็นปัญหา ประชากรที่ไร้สัญชาติหรือประชากรแอบแฝงที่รัฐบาลไทยต้องดูแลในอนาคตอีกเป็นจำนวนไม่น้อย

โดยสรุป บทเรียนที่ได้รับจากการพยายามส่งกลับผู้หนีภัยที่ไม่มีการเตรียมการอย่างเป็นระบบ เฉกเช่นการส่งกลับผู้หนีภัยชาวมอญจากพื้นที่พักพิงฯ โลโละไปยังพื้นที่พักพิงฯ สะลอคคานีในระหว่างปี 1994-1996 นี้ไม่ได้เป็นการแก้ไขที่ยั่งยืนหรือเป็นการแก้ไขปัญหารากเหง้าที่แท้จริงอย่างใดเลย เพราะยังคงมีชาวมอญทยอยเดินทางกลับเข้ามาในไทยอย่างต่อเนื่อง หากเป้าประสงค์ของรัฐบาลไทยคือการหยุดยั้งการไหลบ่าเข้ามาของผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจากพม่า หรือการลดจำนวนผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจากพม่าในเขตประเทศไทย และการส่งกลับผู้หนีภัยถือเป็นกระบวนการหนึ่งของการลดจำนวนผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายแล้วไซ้ร ผลลัพธ์ที่ตามมาก็เป็นเครื่องบ่งบอกได้ว่า การส่งกลับผู้หนีภัยชาวมอญในครั้งนั้นยังไม่บรรลุเป้าหมายแต่อย่างใดเลย รัฐบาลไทยทำได้เพียงแค่ “ผลักดันผู้ไม่พึงประสงค์” ออกไปให้พ้นเขตของประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการ “ส่งกลับผู้หนีภัยอย่างปลอดภัยและอย่างมีศักดิ์ศรีแต่อย่างใดเลย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

สถานการณ์ความสัมพันธ์ไทย-พม่าในบริบทของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยมีความสำคัญต่อนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่ามาโดยตลอด ในความสัมพันธ์นั้น ไทยค่อนข้างจะให้ความสำคัญกับกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในบริเวณรัฐชนกลุ่มน้อย ได้แก่ รัฐฉาน รัฐกะเหรี่ยง รัฐคะเรน และรัฐมอญ ทั้งนี้เพราะชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดของไทย (immediate neighbours) เมื่อเทียบกับชาวพม่าซึ่งจะอยู่ห่างไกลออกไป ดังนั้นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นไทยส่วนใหญ่จึงมีกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยไม่ว่าจะเป็น ชาวไทยใหญ่ ชาวกะเหรี่ยง ชาวคะยาห์ หรือชาวมอญ เป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคม

ในทางการเมืองรัฐชนกลุ่มน้อยได้ทำหน้าที่เป็น “รัฐกันชน” ให้ไทยมาโดยตลอด ด้วยความสมัครใจหรือสถานการณ์พาไปก็สุดแล้วแต่ กองกำลังชนกลุ่มน้อยก็ได้อาศัยชายแดนไทยเป็น “หลังพิง” มาโดยตลอดระยะเวลากว่า 5 ทศวรรษของความขัดแย้งและการสู้รบกับรัฐบาลพม่า ในขณะที่รัฐบาลไทยก็คุ้นใจที่มีกองกำลังชนกลุ่มน้อยเป็น “แนวหน้า” ในการรับมือกับทหารพม่าในกรณีที่กองทัพพม่าจะมาประชิดใกล้ชายแดนไทยจนเกินไป งานศึกษาหลายชิ้นที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ไทย-พม่า จึงไม่อาจจะละเลยมิติกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย

ทางด้านเศรษฐกิจก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากพื้นที่ในรัฐชนกลุ่มน้อยที่เป็นรัฐชายขอบของประเทศพม่า เป็นพื้นที่ที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ประเทศเพื่อนบ้านที่มีแนวชายแดนติดกับพื้นที่เหล่านี้จึงได้รับผลประโยชน์จากการซื้อขายทรัพยากรธรรมชาตินับตั้งแต่ไม้สักและไม้มีค่า หรือแร่ธาตุ อัญมณี ผ่านองค์กรการเมืองและกองกำลังชนกลุ่มน้อยมาโดยตลอด¹ นอกจากนั้นรัฐชนกลุ่มน้อยยังเป็น “ประตู” ที่พ่อค้าแม่ค้าไทยและพม่าทำการค้าขายขนส่งสินค้าประเภทอุปโภค-บริโภค จากตลาดไทยเข้าไปป้อน “ตลาดมืด” นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 เป็นต้นมา ส่งผลให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยสามารถเก็บภาษีจากบรรดาพ่อค้าชายแดนเหล่านี้ จนมีเงินมากมายมหาศาลเข้าไปหล่อเลี้ยงบำรุงกองทัพของตนจนกล้าแข็ง และเป็นเหตุให้รัฐบาลพม่าต้องหันมาปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดนไทยอย่างจริงจังและรุนแรง นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ซึ่งฝ่ายกองกำลังชนกลุ่มน้อยก็ทยอยสูญเสียที่มั่นของตน

¹ Global Witness, **A Conflict of Interests The Uncertain Future of Burma's Forest** (Global Witness, London, 2003), p. 10.

ให้กับทหารพม่าเรื่อยมาจวบจนเข้าถึงกลางทศวรรษที่ 1990 ที่ทำให้รัฐบาลพม่าเข้าไปเป็นผู้จัดการผลประโยชน์บนทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ในเขตรัฐชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับที่รัฐบาลไทยเริ่มมีนโยบายแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน อาทิเช่น ไม้สัก และทรัพยากรด้านพลังงาน ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องหันไปมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าซึ่งเป็น “ผู้จัดการผลประโยชน์” รายใหม่ ดังนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 เป็นต้นมา จวบจนถึงปัจจุบันจึงได้เห็นภาพการลงนามในข้อตกลงต่างๆ ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าตั้งแต่สัมปทานพื้นที่ตัดไม้ ประมง การสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่าที่อำเภอแม่สอด เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างไทยกับพม่าจนกระทั่งถึงการลงนามในการซื้อก๊าซธรรมชาติจากพม่าในปี ค.ศ. 1995

ตลอดระยะเวลาของการปฏิสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) ระหว่างสองรัฐบาลนับตั้งแต่ปีค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในพื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดนไทย โดยเฉพาะในรัฐกะเหรี่ยง รัฐคะยาห์และรัฐมอญ การเปิดป่าเพื่อทำไม้ของบริษัทค้าไม้ของไทยในปี ค.ศ. 1988 ทำให้เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของชนกลุ่มน้อยในไทยอย่างต่อเนื่อง การทำลายด่านเก็บภาษีและตลาดมืดในเขตของกองกำลังชนกลุ่มน้อย โดยทหารพม่าทำให้ชาวบ้านที่เคยทำมาค้าขายกับพ่อค้าไทยและชาวบ้านที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงต้องอพยพหลบหลีกหลบหลานเข้ามาอาศัยในเขตไทย ตามมาด้วยการบุกเข้าเคลียร์พื้นที่ที่เป็นเส้นทางของท่อก๊าซจากแหล่งก๊าซยาดานาเข้าสู่เขตเมืองไทย ในเขตตะนาวศรีก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีผู้อพยพจากพื้นที่เหล่านี้เข้ามาในเขตไทยอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนของรัฐบาลพม่าเองด้วยนโยบายความมั่นคงของประเทศก็ส่งผลให้มีการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเขตรัฐชนกลุ่มน้อยทั้ง 7 รัฐ ติดต่อกันนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 เป็นต้นมาเช่นกัน จนกระทั่งสามารถสยบกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ให้เข้าสู่กระบวนการ “หยุดยิง” (ceasefire) กับรัฐบาลพม่าได้เป็นผลสำเร็จ แม้จะไม่ถึง 100 เปอร์เซ็นต์เต็ม หากแต่กลุ่มที่ยังคงต่อสู้ก็เหลือไม่มากนัก ในเขตไทยที่ยังคงยืนหยัดต่อสู้อยู่ก็มีกลุ่มกองกำลังแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union - KNU) กองกำลังแห่งชาติคะยาห์ (The Karenni Progressive Party - KNPP) และกองกำลังไทยใหญ่ (Shan State Army - SSA) เท่านั้น สถานการณ์การปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเขตพื้นที่ที่ยังต้องสงสัยว่าเป็นพื้นที่ในเขตอิทธิพลของ KNU KNPP และ SSA จึงยังคงมีอยู่ ส่งผลให้กระแสนการอพยพของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยก็ยังมีอยู่ตราบจนกระทั่งทุกวันนี้

ปัจจัยทางการเมืองภายในของพม่าและปัจจัยการปฏิสัมพันธ์กับรัฐไทยในด้านเศรษฐกิจในอดีต จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการเกิดสถานการณ์ “ผู้พลัดถิ่น” (Displaced Persons)

จากพม่าโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้พลัดถิ่นเหล่านี้เมื่อเข้ามาในเขตประเทศไทยแล้วก็มีสถานภาพเป็นผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย หากแต่ด้วยความเห็นใจในสถานการณ์การ“หนีภัย” จึงทำให้รัฐบาลไทยให้สถานภาพแก่ผู้พลัดถิ่นเหล่านี้ 2 สถานภาพด้วยกัน คือ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ซึ่งได้แก่ ผู้อพยพเข้ามาในเขตไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 (ค.ศ. 1976) และ “ผู้หนีภัยฯ” ซึ่งเข้ามาในเขตประเทศไทยอันเนื่องมาจากการสู้รบระหว่างทหารพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อย

สำหรับกลุ่มแรกคือ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” รัฐบาลไทยได้ออกบัตรสีชมพูให้และผ่อนผันให้สามารถขออนุญาตทำงานได้ แต่ต้องอยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมใน 9 จังหวัดชายแดนคือ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง

ส่วนกลุ่มที่สองได้แก่ “ผู้หนีภัยฯ” รัฐบาลไทยได้จัดพื้นที่ในความควบคุมดูแลให้อยู่ โดยเรียกพื้นที่นี้ว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลไทยโดยการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในการให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยสี่และให้ความคุ้มครองดูแลจนกว่าเหตุการณ์การสู้รบในเขตพม่าสงบลง ก็จะได้ดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยฯอย่างปลอดภัยและสมศักดิ์ศรีโดยมีเงื่อนไขว่าการส่งกลับจะเป็นไปโดยความสมัครใจของผู้หนีภัยฯเอง โดยมิได้มีการบังคับแต่อย่างใด

กรณีตัวอย่างของการส่งกลับผู้หนีภัยฯชุดแรกได้แก่ ผู้หนีภัยฯ ชาวมอญในพื้นที่พักพิงฯ บ้านโลโละ ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี อันเนื่องมาจากการเจรจาหยุดยิง (ceasefire) ระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังกลุ่มพรรคมอญใหม่ (New State Mon Party - NSMP) ในปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยฯ ชาวมอญในปีเดียวกัน หากแต่การส่งกลับผู้หนีภัยฯชาวมอญในครั้งนี้ UNHCR ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลทั้งฝ่ายคณะกรรมการสงเคราะห์ชาวมอญ (The Mon Relief Committee) เองก็ปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นการเดินทางกลับโดยสมัครใจ ปัจจุบันชาวมอญที่เดินทางกลับไปยังรัฐมอญยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯสะลอกคานี ซึ่งเป็นที่พำนักของชาวมอญ หากแต่อยู่ในเขตพม่าติดกับชายแดนไทย และยังได้รับความช่วยเหลือด้านอาหารและยารักษาโรคจากองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ สาเหตุหนึ่งเนื่องเพราะในเขตรัฐมอญยังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่ แม้ว่าจะไม่มีการสู้รบ หากแต่ประชาชนยังคงรู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จึงปฏิเสธที่จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมในเขตมอญ แต่ยังคงสมัครใจที่จะอยู่ในบริเวณชายแดนไทย-พม่าอยู่ และมีบางโอกาสที่ชาวมอญจะพยายามลักลอบเข้ามาในเขตไทยเพื่อไปเป็นแรงงานเถื่อน

กรณีตัวอย่างการส่งกลับผู้หนีภัยฯชาวมอญจึงเป็นกรณีตัวอย่างที่จะเป็นอุทาหรณ์ของการส่งกลับผู้หนีภัยฯในอนาคต เพราะหากสถานการณ์การเมืองยังไม่ “นิ่ง” และมีเสถียรภาพอย่างแท้จริง การเดินทางกลับคืนมายังประเทศไทยจึงเป็นเรื่องปกติ และในกรณีที่รัฐบาลไทย

ยกเลิก “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” สำหรับบุคคลที่จะหวนกลับเข้ามาใหม่ จึงเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้กระจายเข้าสู่สังคมไทยได้อย่างไร้ขอบเขต เนื่องจากไม่มี “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ทำหน้าที่เป็นด่านแรกในการรับบุคคลเหล่านี้เอาไว้

อย่างไรก็ตามเงื่อนไขสำคัญในการส่งกลับ “ผู้หนีภัยฯ” คือสถานการณ์การเมืองที่มีเสถียรภาพภายในประเทศพม่า และสถานการณ์ปลอดจากการสู้รบในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ซึ่งก็ตรงกับเงื่อนไขสำคัญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) คือเสถียรภาพทางการเมืองของพม่า จึงจะถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวของสถานการณ์การอพยพของผู้หนีภัยที่ถาวรและยั่งยืน (durable solutions) ในที่นี้หมายถึงการบรรเทาและพยายามให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในพม่าจากการปกครองระบอบเผด็จการทหารไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยและการให้ความเคารพในสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลพม่า

ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก² เสนอว่าหลักการใหม่ในการแก้ไขปัญหาย่างถาวรนั้น ต้องนำ “หลักการของสิทธิมนุษยชน” ขึ้นมาเป็นตัวหลัก เพราะเป็นหลักการที่จะส่งเสริมการอยู่ร่วมกันและการรวมขอมกันในกลุ่มชุมชนที่แตกแยก หลักการของการแก้ไขปัญหาด้วยการเคารพสิทธิมนุษยชนนั้นก็เพื่อสร้างความสมดุลย์ให้เกิดขึ้นระหว่างอำนาจ 3 ฝ่ายที่กำลังอยู่ในช่วงของการมีปฏิสัมพันธ์กันอยู่ในขณะนี้ กล่าวคือเริ่มจากรัฐชาติซึ่งเป็นนวัตกรรมใหม่ (innovation) ที่มาจากตะวันตกเป็นหลักในประวัติศาสตร์ ช่วง 100 กว่าปีที่ผ่านมา รัฐชาติจึงเป็นหน่วยสังคมที่รองรับแนวทางการพัฒนาตามแบบฉบับของตะวันตก ซึ่งนำมาซึ่งความแปลกแยก ความลึกลับ ชัดแย้ง อย่างมากมายในอดีต ปัจจัยที่สองก็คือ โลกาภิวัตน์ ซึ่งหมายถึงบริษัทข้ามชาติ และสถาบันเศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นกลุ่มที่กำลังขยายอำนาจขยายอิทธิพลการลงทุนต่างๆ ซึ่งส่งผลไปสู่ประชากรในระดับรากหญ้า และก่อให้เกิดปัจจัยที่สามคือ “กระแสท้องถิ่น” ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ที่ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในโลกนี้ตื่นตัวลุกขึ้นมาทวงสิทธิต่างๆ ที่เคยถูกปล้นไปในช่วง 100-200 ปีที่ผ่านมา

ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก เห็นว่าในการต่อสู้ระหว่าง 3 อำนาจนี้ กระแสท้องถิ่นจะเป็นกระแสที่อ่อนแอที่สุด และจะเป็นฝ่ายแพ้อย่างแน่นอน และผลพวงของการฝ่ายแพ้ก็จะเกิดปรากฏการณ์ในเรื่องของผู้ลี้ภัยหรือผู้พลัดถิ่นที่จะเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางซึ่งคาดหมายและทำนายไม่ได้ ดังนั้น ควรจะต้องมีการปรับ จัดสรร อำนาจหน้าที่ของสามกลุ่มนี้คือระหว่างกระแสโลกาภิวัตน์ ศูนย์อำนาจเศรษฐกิจและการเมืองภายนอกในระดับโลก รัฐชาติ และชุมชนท้องถิ่น (ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ก็หมายถึงชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่านั้นเอง)

² เสน่ห์ จามริก, ปาฐกถาพิเศษ ในการประชุมระดับชาติเรื่อง “ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นในประเทศไทย: แนวทางการช่วยเหลือและแก้ไขอย่างถาวร” จัดโดย สมาคมกฎหมายระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย ในวันที่ 11-12 ธันวาคม 2544 ณ โรงแรมอโนมา กรุงเทพฯ.

ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาในระยะยาวคือความพยายามในการที่สนับสนุนการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่นให้มีความแข็งแกร่งขึ้นมาให้ทัดเทียมกับบริษัทยาและบริษัทข้ามชาติ

แนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาอย่างถาวรจะต้องคำนึงถึงสิทธิในการกำหนดใจตนเอง สิทธิในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นชุมชนที่มีการดำรงชีวิตอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยสรุปก็คือ “กฎแห่งสำคัญที่นำไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาอย่างถาวรนั้นก็คือ หลักการสิทธิมนุษยชน³ โดยเฉพาะหลักการกำหนดใจตนเอง สิทธิในการพัฒนาของชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งกำลังเป็นเป้าหมายของการคุกคามภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ในขณะนี้” ถือเป็นหลักสิทธิมนุษยชนที่ทุกคนต้องให้ความสนใจและเคารพ

กระแสสำคัญของสิทธิมนุษยชนคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 1 เสริมด้วยปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนาในปี ค.ศ. 1987 นั่นก็คือ สิทธิในการพัฒนาของกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น ซึ่งต้องการไม่เฉพาะการช่วยเหลือและคุ้มครองในระยะสั้น หรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่เป็นกลุ่มคนซึ่งก็มีศักดิ์มีสิทธิเสมอเท่าเทียมกับเพื่อนมนุษย์อื่นๆ ในการที่จะได้รับการเคารพ นั่นคือ ในเรื่องของสิทธิ ศักดิ์ศรี และสิทธิในการพัฒนาตนเองด้วย⁴

แนวคิดของศาสตราจารย์เสนอห์ จามริก จึงเสนอให้องค์กรที่มีส่วนช่วยผลักดันและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การลี้ภัยอย่างถาวรให้ยึดแนวทางของการเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นแกนกลางในการกำกับดูแลแก้ไขปัญหา โดยการให้สิทธิในการกำหนดใจตนเองในการพัฒนาให้กับชุมชนท้องถิ่น และกลุ่มชาติพันธุ์ ประเทศไทยเองในฐานะที่มีส่วนร่วมในกิจการนี้ และในฐานะประเทศที่ให้ความอนุเคราะห์คุ้มครองผู้หนีภัยฯเป็นจำนวนมาก ก็ควรพิจารณาแนวทางสากลที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นนี้ นั่นคือการสนับสนุนให้รัฐบาลพม่า เคารพสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยและอนุญาตให้พวกเขาเหล่านั้นได้มีสิทธิในการกำหนดใจในการเลือกแนวทางการปกครองและการพัฒนาชุมชน กลุ่มชาติพันธุ์ของตนเอง

หากแต่หนทางที่จะไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างถาวรในสถานการณ์การลี้ภัยของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยจากพม่าในปัจจุบันนั้นยังอยู่ห่างไกลจากความเป็นจริงมาก เนื่องจากรัฐบาลพม่ายังคงดำเนินการละเมิดสิทธิมนุษยชนของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นมาตรการการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นและระยะกลางจึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างเร่งด่วน ที่จะต้องดำเนินการก่อนเพื่อผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างถาวรต่อไปโดยอาศัยการดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพื่อให้ไปถึงจุดหมายนั้น พร้อมกันนั้นก็ต้องแสวงหายุทธวิธีที่พอจะดำเนินการได้ก่อนในเบื้องต้น ซึ่งจำเป็นต้องเป็นแนวทางที่รัฐบาลพม่าพอจะรับได้ อาทิเช่น การเจรจาเรื่องการเมืองภายในของพม่าเป็นเรื่องที่รัฐบาลพม่าปฏิเสธที่จะเจรจากับประเทศใดๆ หรือยอมให้

³ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 1 “มนุษย์ทั้งปวงเกิดมาเป็นเสรีเสมอกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ มนุษย์เราได้รับการประทานมาซึ่งเหตุผลและมโนธรรม และพึงปฏิบัติต่อกันด้วยเจตนารมณ์แห่งภราดรภาพ

⁴ เพิ่งอ้าง.

รัฐบาลของประเทศใดๆ เข้าไปแทรกแซง แม้ว่าจะมีความเพียรพยายามทำให้รูปแบบการแทรกแซงนั้น เป็นการแทรกแซงอย่างสร้างสรรค์ก็ตาม (Constructive Intervention)⁵ แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลพม่าก็ยังเปิดรับการสัมพันธ์กับต่างประเทศในเรื่องของเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุน โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศสมาชิกอาเซียน ดังนั้น แนวทางในการที่รัฐบาลไทยจะเข้าไปสานสัมพันธ์กับพม่าในอนาคตยังมีอีกหลายช่องทางหากช่องทางด้านการเมืองถูกปิดกั้นเช่นทางด้านเศรษฐกิจ และด้านสานสัมพันธ์ทางวัฒนธรรม เป็นต้น

อุทาหรณ์ของการสานสัมพันธ์ในเชิงเศรษฐกิจล้วนๆ โดยไม่มีเป้าหมายปลายทางอยู่ที่การสนับสนุนให้เกิดระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพในพม่า อาจก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดีในระยะยาว กรณีตัวอย่างของการลงทุนในอภิมหาโครงการในอดีตที่ผ่านมาเช่นการซื้อก๊าซธรรมชาติก่อให้เกิดความปั่นป่วนในพื้นที่ภาคตะวันออกของพม่า นับตั้งแต่รัฐมอญและภาคตะนาวศรีอย่างเห็นได้ชัด⁶ ซึ่งนอกจากจะเกิดความปั่นป่วนในเขตพม่าแล้ว ความปั่นป่วนนั้นยังได้ทะลักเข้ามาในเขตไทย เพราะก่อให้เกิดการทะลักไหลของผู้หนีภัยเข้ามาในเขตไทย จนรัฐบาลไทยต้องไม่อาจปิดกั้นกระแสการหลั่งไหลนั้น และตามมาด้วยการเปิดพื้นที่พักพิงเพื่อรองรับผู้ที่หนีออกจากพื้นที่การลงทุนอันเป็นผลพวงของการปฏิสัมพันธ์ในครั้งนั้น

บทเรียนของรัฐบาลไทยในอดีตอีกหลายกรณีก่อให้เกิดข้อถกเถียงที่ว่าการลงทุนในพม่าในอนาคตนั้น ควรจะมีหรือไม่ ถ้าการลงทุนนั้นก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพแก่ประชาชนในระดับรากหญ้าในพื้นที่ที่มีการลงทุน เพราะ 1) แทนที่การลงทุนจะนำมาซึ่งความเจริญและการพัฒนาในท้องถิ่น หากแต่การลงทุนนั้นกลับไปเพิ่มศักยภาพให้แก่รัฐบาลพม่าในการที่จะกดขี่ประชาชนของตนให้สยบอยู่ในอำนาจมากยิ่งขึ้น และ 2) การลงทุนนั้นไม่ได้สร้างงานให้กับประชาชน หากแต่เปิดโอกาสให้รัฐบาลพม่าเกณฑ์แรงงานจากประชาชนเพื่อการก่อสร้างในโครงการนั้นๆ มากยิ่งขึ้น ความโดยละเอียดก็คือแทนที่จะมีการจ้างแรงงานอย่างเป็นธรรมขึ้นจากเงินลงทุนนั้น รัฐบาลกลับเกณฑ์แรงงานมาทำงานโดยไม่มีการจ่ายค่าจ้าง⁷ หรือที่เลวร้ายไปกว่านั้น ก็คือในบางพื้นที่มีการเวนคืนที่ดิน ซึ่งเป็นที่เพาะปลูกของชาวบ้านมาใช้ในโครงการนั้นๆ โดยไม่มีการชดเชยค่าเสียหายให้กับชาวบ้านผู้สูญเสียประโยชน์แต่อย่างใด⁸

⁵ แนวคิดในเรื่องของวิถีการสานสัมพันธ์กับพม่าของอาเซียน ซึ่งเกิดขึ้นในสมัยที่ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นปีที่พม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน ได้รับการขานรับจากอียิปต์ อิหร่าน อินเดีย ฟิลิปปินส์ และไทย ซึ่งขณะนั้นเป็นประธานอาเซียน

⁶ ดูรายละเอียดในบทที่ 2

⁷ Burma Issue, Ye-Tavoy Rail way Construction, April 1994, pp. 3-4.

⁸ R. Sharples, "For Sale : The Future of the Landless, Burma Issue, August 2003, p. 5

ผลพวงของสถานการณ์เช่นนี้ ก็คือการอพยพย้ายถิ่นของประชาชนในพื้นที่ทั้งที่โดยสมัครใจและโดยการบังคับ โดยทหารพม่าให้เข้าไปอยู่ในพื้นที่จัดสรรหรือหมู่บ้านจัดสรรใหม่ ในขณะที่ผู้ที่ไม่ต้องการจะเข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่ทหารจัดสรรให้ก็จะหนีไปอยู่ในป่าลึกเข้าไปจากพื้นที่ที่มีการก่อสร้างหรือพัฒนา และส่วนหนึ่งจะหนีเข้ามาในเขตประเทศไทย กลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายหรือเป็นผู้หนีภัยที่รอการรับเข้าอยู่ในพื้นที่พักพิงที่มีจำกัดในประเทศไทย กลายเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยต้องแบกรับและแก้ไขกลายเป็น “วงจร” ที่แก้ไม่ตก

รูปธรรมที่ชัดเจนอันเป็นผลพวงของการลงทุนของต่างชาติรวมทั้งประเทศไทยในพม่าที่เกิดขึ้นทั้งในพม่าและกระทบเข้ามาในเขตไทยเป็นข้อโต้แย้งที่หลายฝ่ายให้ความสนใจต่อประเด็นการลงทุนในพม่าในทุกกรณี การที่จะทำให้ข้อโต้แย้งเหล่านี้มีข้อถ้อยน้อยที่สุดคือการเปิดรับความจริงว่า มีสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นจริงในพม่าโดยเฉพาะในเขตรัฐของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย อันเนื่องมาจากการลงทุนของต่างชาติ และหากจะมีการลงทุนในทำนองเดียวกันนี้อีกในอนาคตต้องศึกษาว่าการลงทุนของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นโดยภาครัฐหรือเอกชน ในอนาคตจะหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่เป็น “โศกนาฏกรรม” ของประชาชนในระดับรากหญ้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยได้อย่างไร หรือถ้าหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ควรหาทางทำให้เกิดความเดือดร้อนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และถ้าหากเล็งเห็นแล้วว่า การลงทุนนั้นจะก่อให้เกิด “ความไม่มีเสถียรภาพ” ในพื้นที่และแก่ประชาชนก็ควรที่นักลงทุนจากประเทศไทยไม่ว่าภาครัฐและเอกชนควรจะต้องระงับเวลาไปก่อนจนกว่าจะแน่ใจว่าประชาชนมีทางเลือกที่ดีกว่า ดังตัวอย่างเช่น โครงการสร้างเขื่อนสาละวิน ซึ่งรัฐบาลไทยได้วางแผนที่จะเข้าไปสร้างที่บริเวณท่าซาง ซึ่งอยู่ในเขตรัฐฉานของพม่า และได้มีกลุ่มนักวิชาการและ NGOs เข้าไปศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นโดยระบุว่า

“หากมีการสร้างเขื่อนท่าซาง หมู่บ้านกว่า 50 แห่ง และพื้นที่ป่าสองฝั่งแม่น้ำปาง และบริเวณตอนล่างซึ่งเป็นที่พักพิงและแหล่งอาหารของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศจะต้องจมอยู่ใต้น้ำ ชาวบ้าน 2,000 ครอบครัว ซึ่งถูกบังคับให้โยกย้ายออกจากหมู่บ้านด้วยนโยบายของรัฐบาลทหารพม่าจะไม่มีโอกาสกลับมาอาศัยและทำกินบนพื้นแผ่นดินเดิมของตนได้อีกต่อไป”⁹

บริเวณท่าซางในรัฐฉานไม่ใช่บริเวณเดียวที่จะได้รับผลกระทบ หากแต่ยังมีอีกหลายพื้นที่ในรัฐคะยาห์และรัฐฉานที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่จะมีการสร้างเขื่อน และอ่างเก็บน้ำจะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงและเป็นจำนวนมาก ประชาชนเหล่านี้อาจถูกผลักดันให้เข้ามาอยู่ในเขตประเทศไทยได้ง่าย เพราะแนวโน้มในการแก้ปัญหาอย่างง่าย ๆ ก็คือวิธีแก้ปัญหาที่ทหารพม่าใช้มาโดยตลอดนั่นคือขับไล่ประชาชนที่ไม่ต้องการออกนอกเขตประเทศเพื่อให้กลาย

⁹ เครือข่ายแม่น้ำเอเซียตะวันออกเฉียงใต้และศูนย์ข่าวสาละวิน (บรรณาธิการ) เขื่อนสาละวิน : โศกนาฏกรรมสองแผ่นดิน, พฤษภาคม 2546, หน้า 33.

ไปเป็นภาระของประเทศเพื่อนบ้านแทน ซึ่งประเทศไทยก็มีตัวอย่างอันเจ็บปวดมาแล้ว อันได้แก่

“ผู้หนีภัยฯ” จำนวนเกือบ 150,000 คน ที่เป็นประเด็นศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้

แต่นอกเหนือไปจากอภิมหาโครงการที่จะนำความวุ่นวายมาสู่ประชาชนในระดับรากหญ้าแทนความเจริญรุ่งเรืองแล้ว ก็ยังมีโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจอีกมากมาย ที่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่นได้ พร้อมๆ ไปกับสร้างเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจให้กับรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพม่าซึ่งเป็นเจ้าของประเทศหรือรัฐบาลไทยซึ่งเป็นเจ้าของเงินทุน โครงการดังกล่าวนี้จะมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การสร้างโอกาสให้แก่ประชาชน ทั้งด้านการสร้างงานและการพัฒนาศักยภาพ สนับสนุนให้มีการสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง แทนที่จะเป็นโครงการที่เข้าไปไล่ที่ประชาชนและแยกสลายชุมชน หากแต่เป็นโครงการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับ

รากหญ้าได้มีส่วนร่วม โดยเริ่มต้นจากการสร้างงานให้เกิดในพื้นที่ สนับสนุนให้ประชาชนได้มีโอกาสอบรมเสริมสร้างความรู้ ความสามารถและศักยภาพให้เพิ่มขึ้น มีการกระจายรายได้อย่างยุติธรรมและเมื่อประชาชนมีรายได้ที่สม่ำเสมอก็จะสามารถสร้างครอบครัวที่มั่นคงได้ ชุมชนนั้นก็จะมีเสถียรภาพ ประชาชนก็จะมีคุณภาพกับสังคมและพื้นที่ และสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นในที่สุด

หากการลงทุนและความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศพม่าในอนาคตเป็นไปได้ในแนวทางดังกล่าวก็จะถือว่าเป็นการลงทุนที่หวังผลระยะยาวไม่ใช่การกอบโกยผลกำไรในระยะสั้น ซึ่งรัฐบาลไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็มีโครงการความร่วมมือกับรัฐบาลพม่าอยู่หลายโครงการด้วยกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันความผิดพลาดดังที่เคยเป็นมาในอดีตก็ควรจะมีการศึกษาโครงการว่าโครงการใดจะนำความเดือดร้อนไปสู่ประชาชน หรือโครงการใดจะทำให้เกิดการพัฒนาในชุมชนท้องถิ่นของพม่า เพื่อนำมาจัดลำดับการเข้าไปลงทุนก่อนหรือหลัง ด้วยยุทธศาสตร์ที่รอบคอบเช่นนี้ อาจจะเป็นวิธีที่ได้ผลดีในระยะยาวดังที่รัฐบาลไทยตั้งความหวังเอาไว้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นนักลงทุนจากไทยควรจะมีเป้าหมายร่วมกันว่าการลงทุนที่จะเข้าไปในพมานั้น จะนำประโยชน์ไปให้กับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการลงทุนโดยไม่เลือกกลุ่มชาติพันธุ์

เมื่อพื้นที่ในรัฐชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่อยู่ติดกับชายแดนไทย อันได้แก่ รัฐฉาน รัฐคะยาห์ รัฐกะเหรี่ยง และรัฐมอญ เป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาจากการลงทุนจากประเทศไทย และเป็นพื้นที่ที่ปลอดจากการสู้รบอย่างแท้จริง มีการสร้างงานและกระจายรายได้ให้กับประชาชนอย่างแท้จริงแล้ว เมื่อนั้นนโยบายการส่งกลับ “ผู้หนีภัยฯ” ก็จะเป็นไปได้ นอกจากผู้หนีภัยจากผู้หนีภัยจะสมัครใจกลับบ้านเกิดตนเองแล้ว ประชาชนที่อยู่ในเขตพม่าก็จะไม่ทะลักไหลเข้ามาหางานทำในประเทศไทยอีกด้วย เป็นการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ที่เบ็ดเสร็จสมบูรณ์ ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพียงยุทธศาสตร์

เดียว ด้วยเหตุนี้ในความพยายามที่จะผลักดันให้นโยบายการส่งกลับผู้หนีภัยเป็นจริงขึ้นมาก็ควรจะเริ่มต้นมองกระบวนการดำเนินงานจากลำดับที่ใกล้ตัวที่สุดคือการใช้เศรษฐกิจน่ายังมีเงื่อนไข จนถึงลำดับที่ใกล้สุดคือการกลับคืนถิ่นอย่างถาวร และปลอดภัย เมื่อประเทศพม่ามีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างแท้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 การพัฒนาศักยภาพของผู้หนีภัย

เพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนาปี ค.ศ. 1987 ที่อ้างถึงสิทธิในการพัฒนาตนเองซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิของผู้หนีภัยที่จะได้รับการพัฒนาตนเองโดยเฉพาะด้านการงานพื้นฐานอาชีพ รัฐบาลไทยควรจะเริ่มพิจารณาดำเนินการพัฒนาศักยภาพของผู้หนีภัยก่อนจะเริ่มกิจการอื่นใด แต่เนื่องจากนโยบายการให้ความอนุเคราะห์เป็นการชั่วคราวของรัฐบาลไทยที่เป็นกรอบในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไทย ส่งผลให้กระบวนการและโครงการส่งเสริมพัฒนาบุคลากร (Human development) อ่อนไปอย่างเห็นได้ชัด ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะอนุญาตให้องค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติเข้าไปจัดการเรียน/การศึกษาให้กับเยาวชนในพื้นที่พักพิงฯ หากแต่กระบวนการศึกษาก็หยุดยั้งอยู่เพียงแคในขอบรั้วโรงเรียนเท่านั้น การจัดการศึกษาผู้ใหญ่ (Adult education) ยังมีน้อย ตลอดจนการอบรมฝึกฝนอาชีพก็ยังมีไม่มากนัก ส่งผลให้บรรดาผู้ใหญ่และผู้ที่ยังเรียนจบโรงเรียนมัธยมออกมา ยังคงเป็นบุคคลที่ว่างงาน และไม่มี การฝึกฝนทักษะการงานพื้นฐานอาชีพเพิ่มเติมแต่อย่างใด ดังนั้นโครงการให้การอบรมด้านวิชาชีพ (Vocational training) หรือการศึกษาเฉพาะด้าน จึงอาจเป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไปได้

หน่วยงานที่ดูแลด้านการศึกษาผู้ใหญ่ ซึ่งมีโครงการอบรมอาชีพและทักษะความรู้สำหรับผู้ใหญ่ ซึ่งได้แก่ กรมการศึกษานอกโรงเรียน และวิทยาลัยสารพัดช่าง กรมอาชีวศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการนั้นมีสำนักงานและสถาบันการศึกษาอยู่ในทุกพื้นที่ทั้งในระดับจังหวัดและในระดับอำเภอ หน่วยงานทั้งสองนี้มีหลักสูตรการเรียนการสอน และการอบรมอาชีพไว้พร้อมสรรพแล้ว นอกจากนั้นยังมีบุคลากรที่มีคุณภาพและประสบการณ์สูงในด้านนี้ หากได้มีการขยายโอกาสจัดการอบรมให้กับผู้หนีภัยในพื้นที่ที่จะเป็นการสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพให้กับสังคมได้ในอนาคต ทั้งนี้ไม่ควรติดขัดว่า สังคมนั้นจะเป็นสังคมไทยหรือสังคมกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในพม่า

นอกจากจะมีการเข้าไปจัดการอบรมให้ในพื้นที่พักพิงฯ แล้วอาจพิจารณาคัดเลือกนักเรียนหรือนักศึกษาผู้ใหญ่จากพื้นที่พักพิงฯ ที่มีความสนใจไปศึกษาในวิทยาลัยการเกษตร วิทยาลัยครู

และวิทยาลัยอาชีวศึกษาในอำเภอหรือจังหวัดในพื้นที่ปีละ 5-10 คน โดยติดต่อประสานงานกับองค์กรเอกชนต่างชาติเป็นผู้ออกทุนการศึกษา จะเป็นแรงผลักดันให้นักเรียนนักศึกษาเหล่านี้สนใจเรียนภาษาไทยอย่างจริงจัง เพื่อเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาของไทย และเมื่อผู้ได้รับทุนเหล่านี้เรียนจบแล้วก็ให้มีโครงการจัดการอบรมให้แก่ผู้สนใจในพื้นที่พักพิงฯ เพื่อเป็นการขยายองค์ความรู้ให้กว้างขวางต่อไป

เหตุผลรองรับการสนับสนุนแนวทางการศึกษาและการเพิ่มพูนศักยภาพของผู้หนีภัยฯ ในกรอบความคิดนี้คือ เพื่อเตรียมบุคลากรให้มีความพร้อมเพื่อกลับไปสร้างงานในชุมชนที่เขาจะเดินทางกลับไปในอนาคต สบคำปราชญ์ที่ว่า “ผู้หนีภัยฯเป็นคนเกียจคร้านไม่เอาไหน ไม่ทำงานทำการ งอมืองอเท้า รอรับการบริจาคไปวัน ๆ” ซึ่งเป็นคำปราชญ์ที่ไม่ได้ยืนอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่แท้จริงว่า แท้จริงแล้วการที่ผู้หนีภัยฯไม่ทำงานอะไรเพราะพวกเขาถูกสั่งห้ามไม่ให้ประกอบอาชีพใดๆ ภายในพื้นที่พักพิงฯ หากเป็นเพราะพวกเขาเกียจคร้านหรือไร้ประสิทธิภาพแต่อย่างใด

ข้อโต้แย้งว่าทำไมรัฐบาลไทยต้องเข้าไปโอบอุ้มบุคคลเหล่านี้ในเมื่อเรายังมีประชาชนไทยให้ต้องใส่ใจดูแลอีกมากมาย หากแต่เมื่อพิจารณาผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จะเห็นว่าเป็นการกระทำที่จำเป็นต้องทำ เพราะหากคิดว่าบุคคลเป็นจำนวนแสนเหล่านี้ คือ “เพื่อน” ของคนไทยในอนาคตเมื่อเขากลับไปอยู่บ้านเมืองของเขา ซึ่งแน่นอนก็คือพื้นที่ที่มีเส้นเขตแดนติดกับเขตแดนไทยนั่นเอง หากเรามี “เพื่อน” อยู่ ตรงพรมแดนย่อมดีกว่าที่จะมี “ศัตรู” อยู่ติดพรมแดน การสร้างมิตรในวันนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องเร่งดำเนินการนอกเหนือไปจากนั้นก็คือความจริงที่ว่า การมีมิตรที่ไม่มีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางสังคมก็จะนำไปสู่สภาพการณ์การ “ย้ายถิ่น” (migration) ที่ไม่มีวันสิ้นสุด และก็จะเป็นการเริ่มต้น “วงจรชั่วร้าย” ที่ไม่รู้จักจบสิ้น แต่หาก “มิตร” ซึ่งอยู่ติดกับบ้านเรามีเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อันอาจจะนำไปสู่เสถียรภาพทางการเมืองในเป้าหมาย ปฏิสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเพื่อนบ้านในอนาคตก็จะได้รับการยกระดับฐานะขึ้นไปสู่ความเสมอภาคในปฏิสัมพันธ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในที่สุด

5.2.2 การเปิดโอกาสให้มีการสร้างงานภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว

รัฐบาลไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีนวัตกรรมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมหลายประการ หนึ่งในนั้นได้แก่ การพัฒนาให้ชุมชนสร้างงานและผลิตผล/ผลิตภัณฑ์ที่เป็นผลงานชิ้นเอก อันเป็นผลมาจากภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นจะไม่เหมือนกันและกลายมาเป็น โครงการ “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” (One Tambon One Product – OTOP) อันลือชื่อ ในที่สุดหากย้อนมามองชุมชนของ

พื้นที่พักพิงฯแต่ละแห่งกันบ้างจะเห็นว่าบางพื้นที่มีประชากรมากกว่าหนึ่งตำบลของไทย นอกจากนั้นยังเป็นชุมชนที่ประกอบไปด้วยช่างฝีมืออันหลากหลาย ซึ่งมีภูมิหลังทางด้าน วัฒนธรรมของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์แฝงอยู่ การส่งเสริมโครงการ “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” ให้เกิดขึ้นในพื้นที่พักพิงฯ โดยเลือกสรรผลิตภัณฑ์ที่เป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นและมีกลิ่นอายทาง วัฒนธรรมประจำเผ่าพันธุ์จะเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดการสร้างรายได้ให้กับผู้หนีภัยฯ ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนไทยได้เข้าใจและเรียนรู้วัฒนธรรมของ “คนอื่น” ผ่านงานศิลปะที่ มีคุณค่าทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของกลุ่มชาติพันธุ์อันหลากหลายจากพื้นที่พักพิงฯ เหล่านั้น

สถานการณ์เช่นนี้ได้ถูกจำลองไว้ที่ร้านค้าเล็กๆ หน้าพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละ อำเภอ ทำสองยาง จังหวัดตาก ร้านค้าเล็กๆ แห่งนี้จะมีผลิตผ้าทอหลากหลายชนิด ฝีมือสาวกะเหรี่ยง จากพื้นที่พักพิงฯมาวางโชว์วัดความสวยงาม นับตั้งแต่ย้อมสียาสมุนไพรไปจนถึงผ้าชิ้นหลากสี หลากหลาย มีความงดงามแปลกตาต่างไปจากลายผ้าของไทย ใครผ่านไปผ่านมาก็อดที่จะเข้าไป แวะชมเลือกซื้อไม่ได้ กิจกรรมเหล่านี้เป็นสิ่งที่ควรพิจารณาให้โอกาสแก่ผู้หนีภัยฯ พร้อมกับให้ โอกาสสังคมไทยได้รู้จัก ผู้หนีภัยฯอีกแง่มุมหนึ่งที่แตกต่างไปจาก “คนอื่น” ที่หนีมาอยู่ เมืองไทยและกลายมาเป็นภาระของสังคมไทย

นอกจากการส่งเสริมให้มีการสร้างงานศิลปหัตถกรรมงานฝีมือต่างๆ แล้ว ยังอาจ พิจารณาร่างงานในลักษณะอื่นๆ ได้ภายในพื้นที่พักพิงฯ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตชิ้นส่วน อะไหล่ หรือการตัดเย็บเสื้อผ้าหรืองานประดิษฐ์งานฝีมือต่างๆ ภายในพื้นที่พักพิงฯมีประชากรที่อยู่ใน วัยทำงานมากมายทั้งหญิงและชาย บุคคลเหล่านี้มีความกระตือรือร้นที่จะได้รับการอบรมวิชาชีพ เพื่อเป็นนายช่าง และผู้ชำนาญการ ผู้ประกอบการไทยสามารถเข้าไปอบรมวิชาชีพ และงานฝีมือ ให้บุคคลเหล่านี้โดยผ่านการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลพื้นที่พักพิงฯ และดูแลให้มี การจ้างงานที่ยุติธรรมและเป็นที่เป็นที่พอใจระหว่างผู้จ้างและผู้ถูกจ้าง ลักษณะเช่นนี้จะเป็นการ ช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน อีกทั้งเป็นการป้องกันไม่ให้มีการ ลักลอบไปหางานทำนอกพื้นที่เพราะสามารถทำงานอยู่กับบ้านและอยู่กับครอบครัวได้ และหาก ในอนาคตแรงงานฝีมือเหล่านี้เดินทางกลับบ้านเกิดของเขาก็เท่ากับผู้ประกอบการของไทยได้ ขยายพื้นที่การผลิตไปต่างประเทศโดยอัตโนมัติ ก่อให้เกิดการพัฒนาธุรกิจข้ามชาติไปโดย ปริยาย แรงงานฝีมือเหล่านี้สามารถไปแตกแยกย่อยสาขาคือเป็นบริษัทเล็ก ทำสัญญารับช่วงกัน ต่อไปได้โดยไม่ยาก หากมีพื้นฐานการช่วยเหลือเกื้อกูลกันมาตั้งแต่ต้น เกิดการถ่ายทอด เทคโนโลยีทั้งด้านการผลิตและการบริหารจัดการระหว่างผู้จ้างและลูกจ้างไปในตัว การพิจารณา เปิดโอกาสสร้างงานให้กับผู้หนีภัยฯในพื้นที่พักพิงฯ อาจต้องเกี่ยวพันกับหลายหน่วยงานและ ภาคเอกชนอีกมากมาย และจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญทางด้านธุรกิจและการจัดการเป็นผู้เข้ามา วางระบบ

รัฐบาลไทยจะมองว่าเป็นเรื่องยุ่งยากและระบุไม่ใช่ก็ได้ หรือจะมองว่าเป็นการวางแผนด้าน

เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในบริเวณชายแดนในระยะยาวก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมุมมองของรัฐบาลไทยในการมองทรัพยากรบุคคลกลุ่มนี้

ข้อโต้แย้งที่อาจมีขึ้นคือ สภาพการณ์สิ่งแวดล้อมภายในพื้นที่พักพิงฯแออัด และไม่เหมาะสม การผลิตอาจก่อให้เกิดมลภาวะที่เป็นพิษ หากแต่ความเป็นจริงที่เห็นอยู่ในปัจจุบันคือ พื้นที่พักพิงฯในปัจจุบันต้องการระบบบริหารจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมที่เป็นเลิศ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาต่างๆที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะระบบการบริหารจัดการสภาพแวดล้อม และเป็นปัญหาร่วมที่ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องยอมรับเป็นเสียงเดียวกันไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนจะต้องเข้าไปช่วยดูแล การจัดระบบการใช้น้ำ การบำบัดน้ำเน่าเสีย การกำจัดและจัดการขยะมูลฝอย การจัดระเบียบการสร้างที่อยู่อาศัย สำนักงาน โรงเรียน คลินิก/โรงพยาบาล ฯลฯ ดังนั้นหากมีการเข้าไปช่วยดูแลและจัดการในเรื่องของ “ผังเมือง” ให้กับพื้นที่พักพิงฯอย่างเป็นระบบโดยผู้ชำนาญการแล้ว ก็จะสามารถจัดสรรพื้นที่สำหรับการผลิตงานภายในพื้นที่ได้โดยไม่เป็นการไปสร้างปัญหาเพิ่ม เพราะผลที่จะได้รับคือการป้องกันไม่ให้นอกนอกพื้นที่และให้โอกาสผู้หนีภัยฯ สร้างงาน

5.2.3 การอนุญาตให้ออกมาทำงานนอกพื้นที่โดยมีระบบการควบคุมและติดตาม

จังหวัดที่มีพื้นที่พักพิงฯโดยเฉพาะจังหวัดตาก และกาญจนบุรี เป็นพื้นที่สำคัญในการผลิตทั้งด้านการเกษตร และโรงงานอุตสาหกรรม ชาวกะเหรี่ยงเป็นผู้มีความชำนาญการด้านการเกษตร ดังนั้นการพิจารณานับเนื่องผู้หนีภัยฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีประสบการณ์และความชำนาญเข้าเป็นแรงงานในการผลิตภาคเกษตรก็จะเป็นการให้โอกาสกับผู้หนีภัยฯอย่างมหาศาล เพราะปัจจุบันนี้ถึงจะไม่มีอนุญาตอย่างเป็นทางการก็มีการลักลอบออกไปอยู่แล้ว เพราะเกินกำลังบุคลากรของรัฐฝ่ายควบคุมที่มีอยู่ หากสามารถปรับเปลี่ยนนโยบายในข้อนี้ให้มีความยืดหยุ่นได้ในระดับที่พอจะควบคุมได้ก็จะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย เพราะในอนาคตอันใกล้ปัญหาการลักลอบออกจากพื้นที่จะทวีความถี่สูงขึ้นเนื่องเพราะประชากรภายในพื้นที่พักพิงฯเพิ่มขึ้นสูง ความต้องการปัจจัยสี่ ซึ่งนอกเหนือจากที่ได้รับแจกจาก NGOs สูงขึ้น หากแต่กำลัง

เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยที่จะทำการควบคุมมีจำกัดและไม่มีแนวโน้มว่าจะมีการว่าจ้างอัตราเพิ่ม การพิจารณาปรับหรือยืดหยุ่นระเบียบการขออนุญาตจะสอดคล้องกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น นอกจากนี้การเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้เข้าเป็นแรงงานในพื้นที่เกษตรสำคัญจะทำให้บุคคลเหล่านี้ได้รับการเรียนรู้เรื่องการจัดการพื้นที่เกษตรสมัยใหม่ ซึ่งจะแตกต่างกับการเกษตรขั้นปฐมซึ่งเป็นการทำการเกษตรในประเทศมาในปัจจุบัน หากแต่ทำการเกษตรในพื้นที่ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ล้วนจำเป็นต้องมีการจัดระบบนิเวศภายในเหมาะสมเพื่อผลผลิตที่ดีดังตัวอย่างการเกษตรหลายแห่งในพื้นที่อำเภอพบพระที่มีการจัดการจัดระบบน้ำ ระบบการปลูกพืชทดแทนหรือการปลูกพืชประเภทพืชไร่ เพื่อรองรับกับผลผลิตประเภทพืชสวน เช่น การปลูกกุหลาบไปพร้อมๆ กับการปลูกส้ม เพราะพืชทั้งสองต้องการปุ๋ยชนิดเดียวกัน ในขณะที่ต้นส้มยัง

ไม่ให้ผลผลิตชาวสวนก็สามารถตัดกุหลาบขายได้เมื่อต้นกุหลาบหมดอายุต้นสั้มก็โตให้ผลผลิตได้พอดี ฯลฯ เทคโนโลยีและการจัดการระบบภายในพื้นที่เกษตรสมัยใหม่เหล่านี้จะเป็นสิ่งที่แรงงานในไร่จะได้เรียนรู้และซึมซับไปในขณะที่ทำงาน เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีโดยอัตโนมัติ เทคโนโลยีและองค์ความรู้เหล่านี้จะติดตัวผู้หนีภัยที่เข้าไปเป็นลูกจ้างในไร่สั้มและถือเป็นโอกาสในการ

บ่มเพาะประสบการณ์ เมื่อถึงเวลาบุคคลเหล่านี้เดินทางกลับประเทศพม่าก็จะสามารถและนำประสบการณ์ไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่เกษตรในพม่า

เหตุผลรองรับในข้อเสนอส่วนนี้สัมพันธ์กับยุทธศาสตร์เมืองชายแดน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) ซึ่งจะปรากฏอยู่ในหลาย ๆ โครงการด้วยกัน อาทิเช่น แผนพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง 6 ประเทศ อันได้แก่ ประเทศกัมพูชา-พม่า-สปป.ลาว-เวียดนาม-ไทย และจีนตอนใต้ (ยูนนาน) (Greater Mekong Sub-region –GMS) ซึ่งเป็นการส่งเสริมภาคเอกชนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวในพื้นที่เศรษฐกิจแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Corridor) ในส่วนของพม่าจะครอบคลุมพื้นที่แม่สอด-เมียวดี-เมะละแหม่ง-ย่างกุ้ง

นอกจากนี้ยังมียุทธศาสตร์พัฒนาพื้นที่ชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2542 (ค.ศ. 1999) เห็นชอบกรอบแผนงานพัฒนาเศรษฐกิจเมืองชายแดนจำนวน 271 โครงการ วงเงิน 22,937 ล้านบาท ใน 20 เมือง 13 จังหวัด

ทั่วประเทศระยะเวลา 10 ปี (2542-2551) เพื่อเตรียมความพร้อมและเสริมศักยภาพพื้นที่เมืองชายแดนให้สามารถรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวที่เกิดจากการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านภายใต้แผนงาน GMS และ IMT-GT ในอนาคต¹⁰

นอกจากนี้ยังมีแผนการพัฒนาพื้นที่เฉพาะและพื้นที่เชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) โดยจะเน้นใน 2 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบท และเมืองอย่างยั่งยืน และ 2) ยุทธศาสตร์การเพิ่มสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะประกอบด้วยพื้นที่สำคัญ 2 พื้นที่ คือ พื้นที่เขตเศรษฐกิจเฉพาะ และพื้นที่เชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเป็นการเพิ่มความ

¹⁰ เอกสารประกอบการสัมมนา, “การสัมมนาเสริมสร้างความมั่นคงชายแดน” พ.ศ. 2544 โดยกรมการปกครอง วันที่ 5-7 กันยายน 2544 โรงแรมพาวินเลียน ริมแดง รีสอร์ท จังหวัดกาญจนบุรี, หน้า 70.

เข้มแข็งและโอกาสทางเศรษฐกิจของพื้นที่เมืองและชุมชนศูนย์กลางของอนุภาคและเมืองชายแดน ซึ่งมีศักยภาพที่จะเปิดประตูการค้าติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติ ให้สามารถเชื่อมโยงกับชุมชนกลางทางเศรษฐกิจของประเทศและนานาชาติ ให้สามารถเชื่อมโยงกับชุมชนกลางทางเศรษฐกิจของประเทศและติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ในส่วนที่สัมพันธ์กับประเทศพม่าจะอยู่ในโครงการพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก¹¹ ซึ่งจะครอบคลุมจังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพรและระนอง

ดังนั้นการเปิดโอกาสให้กับผู้หนีภัยในการพัฒนาศักยภาพของตนเองด้วยการเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญการ ตลอดจนการสร้างเครือข่ายกับผู้ประกอบการไทยผ่านความสัมพันธ์ลูกจ้าง-นายจ้างก็คือการปูพื้นฐานการขยายความสัมพันธ์ด้านการลงทุนในบริเวณชายแดนไทย-พม่าในอนาคตอันจะเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์การลงทุนของไทยนั่นเอง

5.2.4 การเปิดพื้นที่พัฒนาในเขตประเทศเพื่อนบ้าน

เพื่อเป็นการเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์พัฒนาเมืองชายแดน ประเทศไทยได้มีดำริในการพัฒนาเมืองแฝดโดยเลือกพัฒนาเมืองชายแดนที่มีความเชื่อมโยงกับเมืองสำคัญของประเทศเพื่อนบ้าน ในส่วนของเมืองที่ติดต่อกับประเทศพม่านั้น แม้สอดคล้องกว้างไว้ให้พัฒนาคู่กับเมืองเมียวดีในรัฐกะเหรี่ยงประเทศพม่า ในขณะที่แม่สายได้ถูกกำหนดไว้คู่กับท่าขี้เหล็ก รัฐฉานประเทศพม่า กาญจนบุรีจะถูกเชื่อมโยงเข้ากับภาคตะวันออกของพม่าในโครงการ Western Sea board และเชื่อว่าในอนาคตอันใกล้จะมีการเลือกเมืองสำคัญในบริเวณชายแดนขึ้นมาพัฒนาคู่กับเมืองของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพมามากยิ่งขึ้นในอนาคต ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากยุทธศาสตร์ Economic Co-operation Strategy (ECS) ซึ่งปรากฏอยู่ในปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration) โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และผู้นำรัฐบาลอีก 3 ประเทศ ในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2003 ณ เมืองพุกาม (Bagan) ประเทศพม่า

ECS เป็นความร่วมมือของ 4 ประเทศคือ ไทย พม่า กัมพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยมีเป้าประสงค์หลักดังนี้คือ

1. เพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันและก่อให้เกิดความเจริญเติบโตมากขึ้นตามแนวชายแดน
2. เพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมและการผลิตไป

¹¹ เพ็งอ้ง, หน้า 2 ภาคผนวกที่ 1

ยังบริเวณที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ

3. เพื่อสร้างโอกาสการจ้างงานและความแตกต่างของรายได้ในหมู่ประเทศทั้งสี่

4. เพื่อส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่งคั่งร่วมกันสำหรับทุกฝ่ายในลักษณะที่ยั่งยืน

ในส่วนความร่วมมือนั้นจะครอบคลุมด้านต่าง ๆ ดังนี้คือ การอำนวยความสะดวกด้านการค้าการลงทุน ความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม การเชื่อมโยงการขนส่ง ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยวและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ยุทธศาสตร์ ECS จะเป็นยุทธศาสตร์ที่สามารถสะกัดกันแรงงานที่หลั่งไหลมาจากประเทศเพื่อนบ้านมาสู่ตลาดแรงงานในไทยได้เป็นอย่างดี เพราะภายใต้ยุทธศาสตร์นี้จะสนับสนุนให้มีการลงทุนจากประเทศไทยไปยังประเทศเพื่อนบ้าน และจะมีการสร้างงาน ทั้งด้านเกษตรและอุตสาหกรรม ซึ่งจะเป็นการพัฒนาที่ส่งผลในระยะยาวโดยมีเป้าหมายปลายทางอยู่ที่ความเจริญเติบโตก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านของไทยทั้ง 3 คือ พม่า กัมพูชา และสปป.ลาว และสามารถเปลี่ยนไปเป็นตลาดรับซื้อสินค้าจากไทยได้ในอนาคต

การเปิดพื้นที่พัฒนาในประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านในด้านเกษตรและอุตสาหกรรมจะเท่ากับเป็นการสร้างงานให้กับประชาชนในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้จะสกัดกั้นไม่ให้แรงงานพม่าหลั่งไหลเข้าไทยแล้ว ในเวลาเดียวกันอาจเป็นการระบายแรงงานที่มีอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากกลับสู่ประเทศพม่าได้ในเวลาเดียวกันด้วย ในกระบวนการระบายแรงงานกลับพมานั้นอาจรวมเอาผู้หนีภัยจากพื้นที่พม่าเข้ามาอยู่ในกระบวนการนี้ด้วย หากรัฐบาลไทยสามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ที่เดินทางกลับไปสู่ตลาดแรงงานที่จะสร้างขึ้นในประเทศพม่าได้ว่า พื้นที่นั้นจะพัฒนาให้เป็นเขตเศรษฐกิจนี้จะไม่มีความปลอดภัยจากการสู้รบจะไม่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่มีการบังคับเกณฑ์แรงงานประชาชน จะมีการจ้างงานตามระเบียบการทำงาน ตามมาตรฐานสากลหรือในมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับได้ในหมู่แรงงาน และที่สำคัญที่สุดคือการจ้างงานใดๆ จะไม่มีการเลือกปฏิบัติและละเลยกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มน้อยในพื้นที่ หากจะต้องรวมบุคคลเหล่านี้ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่เข้าอยู่ในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อเปิดโอกาสทางด้านเศรษฐกิจให้กับประชาชนในระดับรากหญ้าที่มักถูกมองข้ามและถูกปฏิเสธมาเป็นเวลาช้านาน

ยุทธศาสตร์นี้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลพม่าซึ่งต้องการให้รัฐบาลไทยหรือเอกชนไทยเข้าไปขอเช่าพื้นที่ในเขตประเทศพม่าเพื่อทำการเกษตร¹² โดยเฉพาะในเขตรัฐ

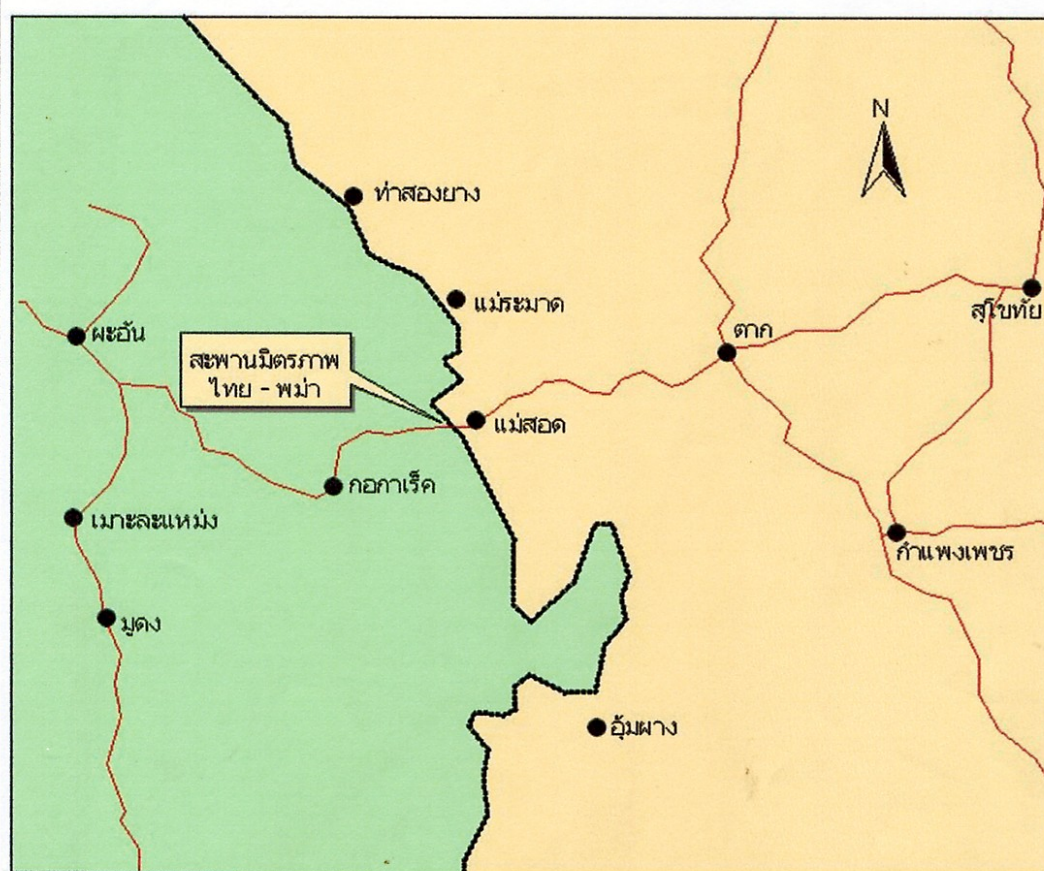
¹² สัมภาษณ์นายยงค์ ยะคำนะ ประธานสมาคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจไทย-พม่า สาขาแม่สอด

กะเหรี่ยงในบางพื้นที่ยังมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสมกับการทำเกษตรเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งได้แก่ พื้นที่ในเขตประเทศพม่ายื่นเข้ามาในเขตไทย ระหว่างพื้นที่อำเภอพบพระ และอำเภออุ้มผาง มีเนื้อที่ประมาณ 3 แสนไร่ พื้นที่บริเวณนี้สามารถพัฒนาการเกษตรได้ดี เพราะเป็นพื้นที่ที่เป็นที่ราบเหมาะแก่การเกษตร พืชที่น่าสนใจได้แก่ ปาล์ม ละหุ่ง และมันสำปะหลัง โดยเอกชนไทยสามารถเข้าไปส่งเสริมการปลูก และรับซื้อผลผลิตเพื่อนำมาแปรรูปในประเทศไทยได้ นอกจากนี้ควรจะมีการปรับปรุง โครงสร้างพื้นฐาน และสร้างชุมชนใหม่ เพื่อเปิดโอกาสให้กับผู้หนีภัยในพื้นที่พักพิงทั้ง 3 แห่ง ของจังหวัดตาก คือ บ้านอุ้มเปี้ยม บ้านแม่หละ และบ้านนุโพ เข้าไปจับจองพื้นที่ในการทำการเกษตร และสร้างชุมชนใหม่ โดยรัฐบาลไทยจะเป็นผู้เจรจากับรัฐบาลพม่า ในการเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้ได้สร้างชุมชนใหม่ของตนได้อย่างปลอดภัยและถาวรยิ่งขึ้น¹³

จังหวัดตาก วันที่ 22 ตุลาคม 2546

¹³ นายยงค์ ยะค่านะ เสนอว่าในเบื้องต้น อาจสนับสนุนให้เอกชนไทยมีการเช่าพื้นที่จากรัฐบาลพม่าในระยะยาว ประมาณ 40-50 ปี ทำข้อตกลงกับรัฐบาลพม่าขอให้ทหารพม่าถอนกำลังออกจากพื้นที่หลังจากนั้นให้วางระบบการพัฒนาพื้นที่โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของไทยเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยีและให้มีการยกเว้นภาษีให้กับสินค้าเกษตรเหล่านี้ในระยะต้น

ชายแดนไทย - พม่า บริเวณสะพานมิตรภาพ



ที่มา อุดร ดันดีสูตร, บันทึกการก่อสร้าง สะพานมิตรภาพ ไทย-พม่า

นายวิลาศ ภูศิลป์ นายอำเภอแม่สวด จังหวัดตาก มีความเห็นที่สอดคล้องกับนักธุรกิจในเรื่องของการพัฒนาพื้นที่ในเขตพม่าให้มีความเจริญด้านเศรษฐกิจที่ทัดเทียม เพราะประเทศพม่ายังมีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ หากได้รับการสนับสนุนและการลงทุนจากไทย จะทำให้การอพยพของคนเข้ามาในเขตประเทศไทยน้อยลง หากไทยใช้นโยบายเศรษฐกิจนำการเมือง เน้นความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตประจำวันของชาวบ้าน เพราะประชาชนส่วนใหญ่ ตลอดจนกลุ่มต่างๆ ในเขตพม่าต่างก็มีความต้องการให้บ้านเมืองพัฒนาด้านเศรษฐกิจ เมื่อมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจแล้ว การสู้รบก็จะเบาบางลงไป

“ความสัมพันธ์ระหว่างแม่สวด-พม่า ในระดับท้องถิ่นดีมาก มีการสู้รบน้อยลง และมีการค้าขายมากขึ้น ทุกวันนี้หน่วยงานไทยพยายามพัฒนาความสัมพันธ์ของสองประเทศให้ดีขึ้น ส่งเสริมให้มีการลงทุน สร้างงานทั้งสองฝั่ง พม่าเองยังมีทรัพยากรอยู่มาก และพร้อมรับการลงทุนจากต่างชาติ แรงงานก็มาก ผลผลิตด้านการเกษตรสูง หากมีการนำเทคโนโลยีเข้าไปส่งเสริม โดยให้ประชาชนของเขาเป็นผู้ผลิต และไทยเป็นฝ่ายรับซื้อวัตถุดิบเพื่อนำมาแปรรูป ก็จะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐบาลไทยในการสร้างฐานการลงทุนและเทคโนโลยีในพม่า เพื่อสร้างงานรองรับผู้หนีภัยกลับประเทศ เมื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจดีขึ้น ความมั่นคงของมนุษย์ก็จะดีขึ้นด้วย”¹⁴

แนวคิดของนักธุรกิจและข้าราชการระดับสูงจากจังหวัดตากสอดคล้องกับแนวคิดของประธานหอการค้าจังหวัดกาญจนบุรี นายประทีป พงษ์วิทยากานู ในการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย-พม่าในเขตของประเทศไทย ซึ่งตรงกับพื้นที่ในเขตไทยที่จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีเมืองสำคัญอยู่ 2 เมือง คือ เมืองทวาย และเมะละแหม่ง โดยเฉพาะเมืองทวายมีพื้นที่ราบตามแนวชายฝั่งทะเล พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นสวนยางเก่า มีหมู่เกาะที่สวยงามในบริเวณใกล้เคียง สามารถพัฒนาเป็นท่าเรือน้ำลึกระดับระหว่างชั้นน้ำ 100,000 – 200,000 ตันได้ ในขณะที่เมะละแหม่งเป็นเมืองท่าที่สวยงาม อยู่ห่างจากจุดเจดีย์สามองค์ ในอำเภอสังขละบุรีเพียง 170 กิโลเมตร เส้นทางจากชายแดนไทยผ่านจุดเจดีย์สามองค์ เข้าพม่าที่อำเภอพญาทองชู ตลอดทางไปเมืองตันบูช้ายัค มีความยาวประมาณ 100 กิโลเมตร มีหมู่บ้านตลอดเส้นทาง มีการทำนา สวนมะพร้าว สวนหมาก พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบ โดยสรุปคือเมืองสำคัญสองแห่งนี้สามารถพัฒนาให้เจริญรุ่งเรืองทางด้านเศรษฐกิจและการคมนาคมได้เฉพาะด้านการคมนาคมสามารถสร้าง

โครงข่ายการคมนาคมเชื่อมระหว่างไทย-พม่าไปสู่เอเชียใต้โดยไม่ยากนัก การสร้างท่าเรือน้ำลึกที่ทวายและท่าเรือสำหรับขนถ่ายสินค้าทางเรือที่บริเวณเกาะกาเลกร้าก (อยู่เหนือเมืองเยประมาณ 30-40 ก.ม. และได้เมืองเมะละแหม่งประมาณ 120 ก.ม.) จะทำให้การค้าในอนุภูมิภาคนี้เปลี่ยนโฉมหน้าไปโดยสิ้นเชิง ซึ่งหากรัฐบาลไทยสามารถพัฒนาเขตนี้ได้สำเร็จก็จะเป็น

¹⁴ สัมภาษณ์ นายวิลาศ ภูศิลป์ นายอำเภอแม่สวด จังหวัดตาก วันที่ 21 ตุลาคม 2546

เส้นทางการคมนาคมทางน้ำที่สำคัญต่อไปในภูมิภาคนี้¹⁵

¹⁵ สัมภาษณ์ คุณประทีป พงษ์วิทยากานู ประธานหอการค้ากาญจนบุรี วันที่ 28 พฤษภาคม 2546

สำหรับพื้นที่ที่สามารถพัฒนาด้านการเกษตรได้จะเป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตพญาตองซู ซึ่งเป็นกิ่งอำเภอระหว่างเส้นทางไปต้นบูชายัค ประชากรส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์มอญ และกะเหรี่ยง พื้นที่ในเขตพญาตองซูจะเป็นตลาดค้าชายแดน (ด่านชั่วคราว) ระหว่างไทย-พม่า ที่ไม่ใหญ่นัก แต่ภูมิประเทศในเขตกิ่งอำเภอนี้ อุดมสมบูรณ์ อากาศดี และพื้นที่เหมาะแก่การเพาะปลูก ดินดีและน้ำอุดมสมบูรณ์ แต่พืชผักผลไม้ยังเป็นพืชพื้นเมืองที่ยังไม่ได้รับการพัฒนา ด้านพันธกรรมมากนัก เหมาะสำหรับการเข้าไปลงทุนเพาะปลูกพืชชนิดต่างๆ เพราะพื้นดินเหมาะสมกับการเกษตร นักธุรกิจท้องถิ่นชาวมอญและนักธุรกิจไทยที่เข้าไปลงทุนในเขตพญาตองซู มีความเห็นว่าเขตนี้เป็นพื้นที่ที่มีโอกาสพัฒนาด้านการเกษตรสูง หากนักลงทุนจากไทยเข้าไปลงทุนทำการเกษตรในพื้นที่นี้ก็จะมีการสร้างงานให้คนในท้องถิ่นได้มาก เป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนที่ไม่มีโอกาสทางด้านเศรษฐกิจ ได้มีงานทำและจะได้ไม่ต้องทิ้งบ้านเมืองมาทำงานทำในประเทศไทย¹⁶ แนวคิดนี้สอดคล้องกับนักธุรกิจไทยในพื้นที่ที่เห็นว่าเอกชนไทยควรจะเข้าไปลงทุนในเขตพญาตองซู และพื้นที่เชื่อมต่อกับเขตนี้ เพราะยังมีโอกาสทางด้านธุรกิจอีกหลายอย่างทั้งด้านเกษตรและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นของพื้นที่เขตนี้¹⁷

โดยสรุปแนวคิดด้านการพัฒนาพื้นที่ชายแดนไทย-พม่าด้านเศรษฐกิจอันเชื่อมต่อกับประเทศพม่า อาจถือได้ว่าเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของประชาชนพม่าไปพร้อม ๆ กับความพยายามดำเนินนโยบายส่งกลับผู้หนีภัยฯ เพราะหากไม่มีการสร้างงานในเขตพม่าเพื่อเป็นการรองรับบุคคลเหล่านี้ ก็จะไม่มีความสนใจในการเดินทางกลับอย่างสมัครใจ หากรัฐบาลไทยประสบความสำเร็จในการประสานงานกับรัฐบาลพม่าให้มีการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ภายใต้ยุทธศาสตร์ ECS ได้ก็จะถือว่าเป็นก้าวแรกที่สำคัญของการแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นและผู้หนีภัยฯ ในระยะยาว เงื่อนไขที่สำคัญในยุทธศาสตร์นี้คือการติดตามผล (monitor) ให้มีการสร้างงานให้ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเป็นการจ้างงานที่ยุติธรรม ไม่ใช่เป็นการเปิดโอกาสให้นายทุนเข้าไปเอาเปรียบแรงงานพม่าถึงในประเทศ พร้อมกันนั้นก็ต้องดูแลมิให้เกิดสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่พัฒนาเศรษฐกิจนั้นๆ อีกทั้งมีการรับประกันความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนที่เดินทางกลับประเทศพม่าอีกประการหนึ่งด้วย ข้อสำคัญที่สุดคือการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีส่วนกำหนดทิศทางการพัฒนาอันสอดคล้องกับความต้องการ และวัฒนธรรมของตนเองอันจะเป็นหนทางนำไปสู่การสนับสนุนองค์กรท้องถิ่นให้เข้มแข็ง

¹⁶ สัมภาษณ์ “โกวิ” อดีตสมาชิกกองกำลังพรรคมอญใหม่ แต่ปัจจุบันได้ผันตัวเองมาเป็นนักธุรกิจ และทำธุรกิจอยู่ในเขตตลาดพญาตองซู เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2546.

¹⁷ สัมภาษณ์ นายอำนาจ สุมาสี นักธุรกิจในอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี วันที่ 31 พฤษภาคม 2546

5.2.5 การสนับสนุนการฟื้นฟูชุมชนและสังคมกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย

นอกเหนือไปจากการสร้างงานและการกระจายรายได้สู่ประชาชนแล้ว องค์การเอกชนทั้งของไทยและต่างชาติ อาจประสานงานกับผู้นำท้องถิ่นและผู้หนีภัยที่เดินทางกลับประเทศในการพัฒนาด้านสังคมอันได้แก่ การศึกษา วัฒนธรรม และสาธารณสุข สิ่งแวดล้อมของพื้นที่ในเขตพม่า ซึ่งจะเป็นพื้นที่ในการสร้างชุมชนใหม่ รัฐบาลพม่าอาจยังไม่มีควมไว้วางใจองค์กรเอกชนต่างชาติทุกองค์กรให้เข้าไปให้ความช่วยเหลือ หากแต่หน่วยงานเอกชนของไทยอาทิเช่น สมาคมวัฒนธรรม และเศรษฐกิจไทย-พม่า ซึ่งเป็นสมาคมที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาลพม่า อาจจะเป็นหน่วยงานนำร่องและประสานงานกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นให้เข้าไปช่วยดำเนินการในเบื้องต้น ทั้งนี้โดยอาจมีเงื่อนไขว่าความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนใดๆ นั้นให้สอดคล้องกับความประสงค์ของชุมชนในพื้นที่ซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่โดยประชาชนอันได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยสมัยต่างๆ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเป็นผู้กำหนดแผนการพัฒนาชุมชนและสังคมของตนเองโดยมีหน่วยงานหรือองค์กรต่างชาติเป็นผู้ให้การสนับสนุน การที่เสนอแนะให้สมาคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจไทย-พม่าเป็นสมาคมนำร่องพื้นเมือง เพราะสมาคมนี้ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลพม่า อีกทั้งยังได้แต่งตั้งให้พลอากาศโทจ่อทวน ให้มาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารสมาคมวัฒนธรรมเศรษฐกิจไทย-พม่าของฝ่ายพม่า¹⁸ และมีพลเอกชุ้น ยนต์ นายกรัฐมนตรีของพม่าเป็นประธานอุปถัมภ์และมีพันเอกบา เฮง เป็นเลขาธิการสมาคม

การพัฒนาด้านสังคมและวัฒนธรรมจะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการทำใหสังคมเข้มแข็งและยั่งยืนถาวรและเปิดโอกาสให้กับผู้หนีภัยได้ใช้ประสบการณ์ในการร่วมมือกับหน่วยงานของไทยและองค์กรเอกชนต่างชาติ ตลอดระยะเวลากว่า 15 ปีในประเทศไทยมาใช้ในการพัฒนาบ้านเมืองของตน เพราะผู้หนีภัยส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับโอกาสทางการศึกษาและการอบรมด้านวิชาการต่างๆ อันจะนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชนของตนได้ ส่วนรูปแบบในการพัฒนาด้านการศึกษาชุมชนนั้น หน่วยงานไทยหลายหน่วยงานมีประสบการณ์ในการพัฒนาด้านนี้ อาทิเช่น กรมการศึกษานอกโรงเรียนซึ่งมีรูปแบบการจัดการศึกษาระบบนอกโรงเรียนให้กับชุมชนในเขตภูเขา ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยของไทย มีการพัฒนาหลักสูตรสำหรับชาวไทยในเขตภูเขา ในปีพ.ศ. 2524 เป็นหลักสูตรสำหรับชาวไทยในเขตภูเขาโดยเฉพาะและเปิดโอกาสให้ชุมชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการเรียน/การสอนด้วย โดยการเพิ่มส่วนที่เป็นศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นประจำเผ่าเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตร อีกทั้งการจัดสถานที่ให้การศึกษาที่เป็นรูปแบบของการเรียนรู้ของชุมชน (community learning

¹⁸ สมาคมวัฒนธรรมเศรษฐกิจไทย-พม่าตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2544 โดยมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธานที่ปรึกษาของสมาคม พลเอกพัฒน์ อัดนิบุตร เป็นนายกสมาคมฯ และ พลเอกสนั่น ขจรกล้า เป็นเลขาธิการสมาคมฯ ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และการวิชาการระหว่างไทย-พม่า เพื่อส่งเสริมมิตรภาพและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างไทย-พม่า ฯลฯ

center) ซึ่งประชาชนจะมีส่วนในการจัดการเรียนการสอนควบคู่ไปกับครู เน้นการเรียนรู้ที่เป็นความต้องการของชุมชน ในขณะที่ครูผู้สอนจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการเรียน และประสานงานให้ผู้มีความชำนาญการเข้ามาช่วยสอนให้ประชาชนในท้องถิ่น เป็นรูปแบบการศึกษาที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาชุมชนเป็นหลัก ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรียนการสอน

อย่างไรก็ตาม ตัวบทหลักในการวางทิศทางการพัฒนานั้นควรจะสอดคล้องกับความต้องการของคนในชุมชน ในที่นี้หมายถึงผู้หนึ่งที่ยกมาที่จะเดินทางกลับไปฟื้นฟูมาตุภูมิของตน บุคคลเหล่านี้ทราบดีว่าสังคมของตนต้องการอะไร ดังนั้นเขาจึงควรเป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนโดยมีองค์กรภายนอกเป็นผู้ให้การสนับสนุน ตัวอย่างต่อไปนี้ เป็นแผนแม่บทอย่างคร่าว ๆ ของผู้หนึ่งที่ยกมา พื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี

จากการพูดคุยกับคณะกรรมการฝ่ายการศึกษาและรองประธานคณะกรรมการบริหาร พื้นที่พักพิงฯ ถึงทิศทางการฟื้นฟูชุมชนในรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งพวกเขาได้จัดทำตั้งแต่ปีค.ศ. 1997 คณะกรรมการมีความเห็นว่ามีงานที่จะต้องกลับไปพัฒนาชุมชนใน 4 ด้านหลักด้วยกันคือ การศึกษา สาธารณสุข การเกษตร และการก่อสร้างซึ่งจะได้แก่ การก่อสร้างบ้านเรือน สถานที่ทำการต่างๆ ตลอดจน สาธารณูปโภค อาทิเช่น โรงเรียน โรงพยาบาล คลินิก สำนักงาน ฯลฯ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเตรียมบุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีความรู้ความสามารถในการที่จะกลับไปพัฒนาชุมชน การเพิ่มพูนศักยภาพในองค์ความรู้ต่างๆเหล่านี้ ทำได้ในลักษณะดังต่อไปนี้คือ¹⁹

- 1) การพัฒนาชุมชนสิ่งแรกที่ประชากรจำเป็นต้องมีคือการศึกษา ดังนั้นการเตรียมบุคลากรที่สำคัญคือ ครู ด้วยการให้ครูได้เพิ่มพูนความรู้ความสามารถในการจัดการเรียนการสอน
- 2) สาธารณสุขของชุมชนจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ด้านการแพทย์ พยาบาล และสาธารณสุข เพื่อกลับไปดูแลด้านสุขภาพอนามัยของคนในชุมชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการเตรียมฝึกฝนและให้การอบรมแก่บุคลากรด้านนี้เป็นจำนวนมาก แม้แต่บุคลากรด้านการศึกษา การอบรมบุคลากรอาจจะกระทำได้ในพื้นที่พักพิงฯหรือนอกพื้นที่ปีละประมาณ 5 คน
- 3) การเกษตรซึ่งเป็นอาชีพหลักของชุมชนกะเหรี่ยง ดังนั้นประชากรส่วนใหญ่จึงมีความคุ้นเคยและมีความชำนาญการด้านการเกษตรเป็นพื้นฐานที่สำคัญ หากแต่องค์ความรู้ในด้านการเกษตรปัจจุบันได้ก้าวหน้าไปมากโดยเฉพาะในประเทศ

¹⁹ เอกสารมติที่ประชุมของคณะกรรมการฝ่ายการศึกษาพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน, อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี 26 พฤศจิกายน 2003.

ไทย ดังนั้นการกลับไปพัฒนาด้านการเกษตรให้กับชุมชนที่จากมาจึงควรจะนำวิทยาการสมัยใหม่ไปใช้กับการจัดการพื้นที่เกษตร อาทิเช่น การเกษตรที่ไม่เป็นภัยต่อสภาพแวดล้อมและการเกษตรด้านการตัดต่อพืช เพื่อให้พันธุ์ที่ดีและแข็งแรงกว่าพืชดั้งเดิม ตลอดจนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่เกษตรอย่างสมดุลย์

- 4) การก่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่างๆ ภายในชุมชนจึงเป็นสิ่งจำเป็นอีกประการหนึ่ง ที่ต้องกลับไปฟื้นฟูและซ่อมแซม ชาวกะเหรี่ยงส่วนใหญ่จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่เรียบง่าย จึงไม่ค่อยมีพื้นความรู้เกี่ยวกับการก่อสร้าง แต่เนื่องจากประสบการณ์ของผู้หนีภัยฯหลายคนที่เคยทำงานก่อสร้างในเมืองไทยหลายคนซึ่งอาจทำให้มีประสบการณ์บ้าง หากได้มีการอบรมอย่างเป็นระบบ อาจนำความรู้ที่อบรมเพิ่มเติมบวกกับประสบการณ์เดิมไปใช้ในงานก่อสร้างในอนาคตได้

การสนับสนุนจากหน่วยงานของไทย อาจทำได้ในหลายรูปแบบและรูปแบบที่เป็นไปได้ คือ ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติในการให้เงินทุนการศึกษา และการให้ที่พักในสถาบันการศึกษาของไทย อาทิเช่น สถาบันราชภัฏต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นวิทยาลัยครู วิทยาลัยอาชีวศึกษา วิทยาลัยพยาบาลและวิทยาลัยเกษตร ก็จะสามารถเติมโอกาสในการพัฒนาบุคลากรให้กับผู้หนีภัยฯเหล่านี้

5.2.6 การประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ

ปัจจุบันรัฐบาลไทยได้ประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าอยู่หลายองค์กร อาทิเช่น UNHCR ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในเบื้องต้น นอกจากนี้ยังได้ประสานงานกับองค์กรอื่นๆ อาทิเช่น IOM (International Organization for Migration) และ ICRC (International Committee of the Red Cross) เป็นต้น ในส่วนของ IRRC นั้น ได้ประสานงานกับรัฐบาลพม่าและเข้าไปตั้งสำนักงานอยู่ในประเทศพม่าและได้ดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่าคือการเข้าไปช่วยพัฒนาพื้นที่ในเขตรัฐบาลชนกลุ่มน้อย อาทิเช่น รัฐมอญ รัฐไทใหญ่ รัฐกะเหรี่ยง และภาคตะนาวศรี โดยช่วยเหลือด้านสาธารณสุขและการศึกษาแก่ชุมชนในพื้นที่ ในส่วนสาธารณสุขได้พัฒนาแหล่งน้ำสะอาดเพื่อบริโภคและด้านการศึกษาได้จัดให้มีการอบรมอาชีพแก่บุคคลในท้องถิ่น

ในส่วนที่สัมพันธ์กับผู้หนีภัยจากการสู้รบและชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ICRC ได้สนับสนุนศูนย์ฟื้นฟูสุขภาพระดับท้องถิ่นในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการต่อสู้ เพื่อให้การรักษาดูแลผู้ป่วยและผู้บาดเจ็บจากการสู้รบอันมีสาเหตุมาจากการถูกระเบิดและอื่นๆ

ICRC ได้สนับสนุนด้านยาและเครื่องมือแพทย์ให้แก่ศูนย์ดูแลและฟื้นฟูสุขภาพเหล่านี้ในเขตรัฐไทใหญ่และรัฐกะเหรี่ยง นอกจากนี้ยังได้รับการแก่ผู้บาดเจ็บจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักชั่วคราวในเขตประเทศอีกด้วย ในส่วนของการดูแลผู้พิการ ICRC ได้ช่วยเหลือผู้พิการชาวกะเหรี่ยงในพื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ และพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ จังหวัดตาก โดยให้ความช่วยเหลือด้านการฟื้นฟูสุขภาพ การให้อวัยวะเทียมแก่ผู้พิการ และจัดการฝึกอาชีพให้แก่ผู้พิการอีกด้วย²⁰

ความก้าวหน้าของ ICRC ในการประสานงานกับรัฐบาลพม่าจนเป็นที่ยอมรับและรัฐบาลพม่าอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการในพม่าโดยเฉพาะในเขตรัฐของชนกลุ่มน้อยและพื้นที่บริเวณชายแดนได้ นับว่าเป็นนิมิตรหมายที่ดีเพราะหากมีการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบไปยังพื้นที่ตามรัฐชนกลุ่มน้อยอาทิเช่น กะเหรี่ยง และคะยาห์ แล้วหน่วยงานของ ICRC ก็จะสามารถให้ความช่วยเหลือและดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ในเขตประเทศพม่า เป็นการที่รับประกันความปลอดภัยในชีวิตให้กับบุคคลเหล่านี้ได้ในระดับหนึ่ง นอกเหนือไปจากการช่วยเหลือด้านการพัฒนาและพลิกฟื้นชุมชนให้มีความปลอดภัยที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของผู้หนีภัยที่จะเดินทางกลับ

ในขณะที่ยังคง ICRC ให้ความช่วยเหลือด้านการแพทย์ การสาธารณสุข และการศึกษาแก่ชนกลุ่มน้อยในบริเวณพื้นที่รัฐชายแดนนั้น องค์กร IOM ได้เข้ามาดูแลในกระบวนการการสัมภาษณ์ผู้หนีภัยจากการสู้รบเพื่อส่งไปประเทศที่สาม โดยเบื้องต้นนั้น IOM ให้ความช่วยเหลือแก่นักศึกษาพม่าที่ลี้ภัยอยู่ในประเทศไทย ซึ่งถูกย้ายจากศูนย์มณีน้อย จังหวัดราชบุรีไปอยู่ที่พื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี และในขณะนี้ได้เริ่มกระบวนการสัมภาษณ์เพื่อส่งผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พร้อมทั้งจัดให้มีการอบรมด้านวัฒนธรรม และภาษาเพื่อการเตรียมตัวสำหรับการเริ่มต้นชีวิตใหม่ที่สหรัฐอเมริกา²¹ ซึ่งผู้หนีภัยจากการสู้รบบางส่วน โดยเฉพาะกลุ่มที่มีอายุต่ำกว่า 40 ปี มีความประสงค์ที่อยากจะไปเริ่มต้นชีวิตใหม่ที่ประเทศที่สามในขณะที่ผู้หนีภัยส่วนใหญ่ยังคงอยากอยู่ที่ประเทศไทย เพื่อรอเดินทางกลับมาตุภูมิ เมื่อบ้านเมืองสงบสุขปราศจากสงคราม

ในส่วนของกาดำเนินการเพื่อการส่งกลับผู้หนีภัยฯ รัฐบาลไทยได้ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับ UNHCR ซึ่งได้เดินทางในการเจรจากับรัฐบาลพม่าในการเตรียมการเพื่อการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบจากประเทศไทยโดย UNHCR จะทำงานร่วมกับองค์กรการกุศลหรือ NGO ในพื้นที่เพื่อเตรียมความพร้อมและสร้างเงื่อนไขอันจะเป็นการเอื้อต่อการเดินทางกลับของผู้หนีภัยจากการสู้รบ จากการประชุมระหว่างเจ้าหน้าที่ UNHCR และรัฐบาลพม่า

²⁰ <http://www.icbl.lm/2003/burma.html>.

²¹ http://www.iom.int/index_flash.htm.

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2004 ก็ได้ข้อตกลงว่า UNHCR จะเริ่มต้นให้ความช่วยเหลือและให้การสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่อยู่อาศัยของชนกลุ่มน้อย อาทิเช่น รัฐมอญ รัฐกะเหรี่ยง และเขตตะนาวศรีโดยความช่วยเหลือจะเป็นไปในรูปของการพัฒนาด้านสาธารณสุข การศึกษา การบริการชุมชน และโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ที่มีศักยภาพที่จะรองรับผู้หนีภัยจากการสู้รบที่จะเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมในพม่า²²

การประสานงานระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์กรระหว่างประเทศทั้งสามนี้หน่วยงานนี้ดำเนินการควบคู่ไปกับความพยายามที่จะสร้างเสริมกระบวนการปองตองแห่งชาติระหว่างรัฐบาลพม่า พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) และองค์กรของชนกลุ่มน้อย โดยล่าสุดรัฐบาลไทยได้สนับสนุนให้มีการประชุมซึ่งเรียกว่า “กระบวนการกรุงเทพ” (Bangkok Process) ขึ้นเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลพม่าแสวงหายุทธวิธีในการแก้ไขการเมืองภายในของประเทศ ซึ่งก็ได้รับการต้อนรับจากรัฐบาลพม่า ในช่วงแรกซึ่งมีการประชุมเมื่อเดือนธันวาคม 2003 ที่กรุงเทพฯ ผู้แทนรัฐบาลพม่าได้ชี้แจงความพยายามของรัฐบาลในการที่จะเร่งรัดให้มีการปรับปรุงระบบการเมืองภายในประเทศ อย่างไรก็ตามแม้ความก้าวหน้าในกระบวนการปองตองแห่งชาติของรัฐบาลและ NLD ตลอดจนชนกลุ่มน้อยยังไม่คืบหน้าไปเท่าใดนัก หากแต่รัฐบาลไทยก็ให้การสนับสนุนรัฐบาลพม่าอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังเห็นชอบกับการเจรจาพม่า-กบฏก่าลิงแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) และรัฐบาลพม่าและให้การสนับสนุนเพื่อให้การเจรจาประสบความสำเร็จ โดยตั้งสมมุติฐานไว้ว่าหากรัฐบาลไทยสามารถผลักดันให้ KNU เสร็จจากกับรัฐบาลพม่าได้สำเร็จก็จะทำให้การส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวกะเหรี่ยงเป็นจริงขึ้นมาได้ และหากรัฐบาลพม่ายังคงสนับสนุนให้องค์กรระหว่างชาติ อาทิเช่น ICRC และ UNHCR สามารถเข้าไปดำเนินการในรัฐที่เป็นเขตพื้นที่ที่อยู่อาศัยของชนกลุ่มน้อยได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง การกลับสู่มาตุภูมิของผู้หนีภัยจากการสู้รบก็จะมีหลักประกันด้านความปลอดภัยแห่งชีวิต ตลอดจนการได้รับความช่วยเหลือในการพลิกฟื้นชุมชนที่เคยล่มสลายให้กลับมาเป็นชุมชนที่ปลอดภัยและมีอนาคตได้อีกครั้งหนึ่ง

5.2.7 การมีส่วนร่วมของผู้หนีภัยฯ ในการวางแผนกลับมามหาตุม

ประเด็นสุดท้ายของข้อเสนอแนะคือการสนับสนุนให้ผู้หนีภัยฯ เป็นผู้ “กำหนดใจ” ของตนเองต่อเหตุการณ์ในอนาคต โดยเฉพาะในเรื่องของการตัดสินใจเดินทางกลับประเทศพม่า เพราะไม่ว่าจะพิจารณาอย่างมุมมองใดหรือเหตุผลใดก็ตามต่างก็ได้ผลสรุปที่ค่อนข้างจะตรงกันว่า การส่งกลับผู้หนีภัยฯ ในขณะที่เหตุการณ์ยังไม่สงบอย่างแท้จริงนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สมควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง หากแต่เรื่องของการกลับคืนมาตุมก็เป็เป้าประสงค์ร่วมกันของผู้หนีภัยฯ เป็นส่วนใหญ่ ประเด็นจึงมีอยู่ว่าจะอย่างไรให้การบรรลุเป้าประสงค์ดังที่กล่าวนี้ เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของทุกฝ่าย ไม่ว่าของผู้หนีภัยฯ หรือของรัฐบาลไทย ในส่วนของผู้หนีภัยฯเองควร

²² <http://www.reliefweb.int/w/rwb/nsf>.

จะได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการในอนาคตของตนด้วยเช่นกัน เพราะมีฉะนั้นแล้วก็จะป็นฝ่ายถูกกำหนดโชคชะตาเหมือนเช่นในอดีตที่ต้องตกเป็นเหยื่อของความขัดแย้งทางการเมือง หรือการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือการถูกผลักดันให้กลับ ทั้งที่ยังไม่มีความพร้อม การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดโชคชะตาของตนในอนาคต จึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง

คำถามมีอยู่ว่า ผู้หนีภัยฯจะมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนการกลับคืนมาได้อหรือไม่ คำตอบคงมีได้หลากหลาย ตั้งแต่ได้จนถึงไม่ได้ แต่ถ้าหากเลือกที่จะตอบว่าได้ ผู้หนีภัยฯก็จะต้องมีการเตรียมตัวให้ทั่วพร้อมในทุก ๆ เรื่องนับตั้งแต่การกำหนดกรอบระยะเวลา กำหนดเงื่อนไขของการเดินทางกลับ และการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ ศึกษาสถานการณ์ตามความเป็นจริงว่าจุดใดยังมีการสู้รบและจุดใดมีความสงบพอที่จะพิจารณาเดินทางกลับได้ วิเคราะห์สถานการณ์จุดเด่นจุดด้อยว่าพื้นที่ใดใครเป็นฝ่ายครอบครองและพอที่จะผลักดันให้มีการเจรจาสงบศึกได้หรือไม่ การเจรจาสงบศึกนั้นควรจะมีเงื่อนไขที่เป็นไปได้อย่างไรจึงจะเกิดประโยชน์สุขต่อประชากรส่วนใหญ่ ใครจะเป็นผู้เจรจาหรือมีความไปได้หรือไม่ที่ทั้ง KNU และ DKBA จะกลับมามีสัมพันธ์เช่นดีดังเดิม เพื่อร่วมมือกันในการตกลงเจรจาและต่อรองกับรัฐบาลทหารพม่า หรือร่วมมือกันในการวางแผนที่จะพัฒนาชุมชนและสังคมกะเหรี่ยงที่ได้ล่มสลายไปในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเพราะพิษสงคราม ประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นที่ผู้หนีภัยฯต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนเยาวชนรุ่นใหม่ที่จะต้องกลับไปเป็นกำลังสำคัญของชุมชนควรจะมีการเตรียมตัวอย่างไรที่จะใช้ความรู้ความสามารถเพื่อไปสร้างสรรค์และพัฒนาสังคมทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง หากเป็นในด้านเศรษฐกิจ อาจจะต้องมีการวางแผนว่าเศรษฐกิจในชุมชนกะเหรี่ยงจะเป็นในเรื่องใด เกษตรหรืออุตสาหกรรม เกษตรแปรรูปหรือการพิจารณาว่า ใครจะสามารถเข้าไปลงทุนได้ ควรจะมีการเจรจาต่อรองกับนายทุนไทยที่จะเข้าไปในพื้นที่ของกะเหรี่ยงหรือคะยาห์อย่างไรให้ไม่เสียเปรียบจะมีการสร้างงานในลักษณะที่จะเป็นประโยชน์ต่อคนหมู่มาก และจะมีการกระจายรายได้อย่างไร ให้ทุกคนได้มีโอกาสเท่าเทียมกัน พื้นที่ใดเหมาะสำหรับการเกษตร พื้นที่ใดเหมาะสำหรับการลงทุนอุตสาหกรรม โรงงานที่สามารถเชื่อมต่อกับทุนในเขตไทยและธุรกิจไทย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนต้องการการวางแผนที่ละเอียดและเป็นระบบ และจะต้องเป็นการวางแผนของประชากรกะเหรี่ยงและคะยาห์เอง เพราะถ้ามีแผนการที่พร้อมมูลแล้วเมื่อมีใครมาเสนอโครงการในการลงทุนจะได้มีต้นแบบสำหรับการเปรียบเทียบ ผู้หนีภัยฯในเมืองไทยอยู่นานจะมีความคุ้นเคยกับคนไทย ภาษาไทย วัฒนธรรมไทย ตลอดจนวิถีคิด วิถีทำงาน จึงสามารถนำความรู้เหล่านี้มาใช้ในการติดต่อประสานงานกับทุนไทยในอนาคต

ความสามารถวางแผนงานในอนาคตที่รัดกุมได้ จำเป็นต้องมีการศึกษาและเตรียมข้อมูลประชากรส่วนใหญ่ของพื้นที่พักพิงฯเป็นเยาวชนที่มีอายุ 17 ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาระดับมัธยมปลายหรือสูงกว่า ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงควรเปิดโอกาสให้ประชากรเหล่านี้ได้มีโอกาส

วางแผนอนาคตสังคมของพวกเขา ผู้หนีภัยก็ควรจะใช้โอกาสที่มีอยู่สำหรับการเตรียมตัว และวางแผน ประเด็นอยู่ที่ว่าจะใช้เวลาที่มีอยู่ใช้ในการเตรียมอนาคตอย่างเป็นจริงหรือไม่ หากเห็นว่ายังไม่มีความรู้พอและจำเป็นต้องมีการอบรมเพิ่มเติมทางด้านทักษะและความชำนาญการ ทั้งรัฐบาลไทยและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือต่างพร้อมที่จะอำนวยความสะดวกให้ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ด้านวิชาการ ความรู้หรือการอบรมวิชาชีพ และงานช่างฝีมือ ทั้งหมดนี้ก็เพื่อการเตรียมการที่จะผลิตบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญการ ให้กับสังคมในอนาคตของตน

โดยสรุปก็คือการกำหนดอนาคตของการกลับสู่มาตุภูมิอย่างปลอดภัย และมีศักดิ์ศรีนั้น ควรจะมาจากการมีส่วนร่วมของผู้หนีภัยเองโดยการสร้างหลักประกันว่าเมื่อกลับไปแล้วจะสามารถดำรงชีวิตและสร้างงานได้ เพราะมีความรู้และความชำนาญการ นอกจากนั้นยังสามารถใช้ประสบการณ์ที่เกิดจากการเรียนรู้จากสังคมไทยไปช่วยเหลือเพื่อนผู้พลัดถิ่นในเขตพม่าได้ ความปลอดภัยในชีวิตอาจรวมถึงความสามารถในการประกอบอาชีพเพื่อดูแลตนเองและครอบครัวได้ ความมีศักดิ์ศรีอาจหมายถึงความมุ่งมั่นที่จะกลับไปพัฒนาสังคมที่ล่มสลายให้พลิกฟื้นมีชีวิตขึ้นมาใหม่ หากจะตีความการกลับสู่มาตุภูมิอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรีตามกรอบความคิดนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้หนีภัยทุกคนตลอดจนผู้นำชุมชนจะต้องผลักดันให้มีการพัฒนาตนเองเพื่อให้มีศักยภาพดังกล่าว ความต้องการที่จะพัฒนาตนเอง ความมุ่งมั่นที่จะเรียนรู้ และฝึกฝนตนเองเพื่ออนาคตของสังคม เป็นสิ่งที่ผู้หนีภัยทุกคนเลือกที่จะทำได้โดยไม่มีใครมาห้ามหวงหรือกีดกัน เพราะเป็นเสรีภาพส่วนบุคคล ประเด็นมีอยู่ว่าผู้หนีภัยทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้นำหรือชาวบ้าน ผู้ใหญ่ หรือเยาวชนมีความพร้อมที่จะลุกขึ้นมากำหนดโชคชะตาชีวิตของตนหรือไม่ต่างหาก และที่สำคัญเหนือไปกว่าก็คือรัฐบาลไทยจะมีความใจกว้างพอที่จะเปิดโอกาสให้ผู้หนีภัยเหล่านี้ก้าวขึ้นมาเป็น “เจ้าภาพร่วม” ในการกำหนดกรอบนโยบายและวาง “โรดแมป” (Road Map) สำหรับชุมชนของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในสังคมบ้านเกิดของตน ในส่วนที่สัมพันธ์กับ “ยุทธศาสตร์เอื้ออาทรเพื่อนบ้าน” ของไทยได้มากนักน้อยเพียงใด

เอกสารอ้างอิง

วิทยานิพนธ์ เอกสาร หนังสือ เว็บไซต์ และบทความภาษาอังกฤษ

All Burma students' democratic front: Documentation and Research Centre. **Forced Relocation and Human Rights Abuses in Karenni State, Burma**, May 1997.

Available from: <http://www.irrawaddy.org/Feb-March/cover.html>. (13/6/2545)

Available from: <http://www.irrawaddy.org/Feb-March/cover1.html>. (13/6/2545)

Available from: <http://www.irrawaddy.org/Feb-March/cover3.html>. (13/6/2545)

Available from: <http://www.irrawaddy.org/Feb-March/cover4.html>. (13/6/2545)

Available from: <http://www.irrawaddy.org/Feb-March/cover6.html>. (13/6/2545)

Available from: <http://www.irrawaddy.org/Feb-March/cover7.html>. (13/6/2545)

Burma Issues. 8, No.11, November 1998.

Burma Issues. 9, No.6, June 1999.

Burma Issues. 10, No.1, Spring 2000.

Burma Issues. 12, No.2, February 2002.

Burma Issues. 12, No.3, March 2002.

Burma Issues. 12, No.4, April 2002.

Burma Issues. 12, No.5, May 2002.

Burma Issues. 12, No.6, June 2002.

Burma Issues. 12, No.8, August 2002.

Burma Issues. 12, No.9, September 2002.

Burma Issues. 12, No.10, October 2002.

Burma Issues. 12, No.11, November 2002.

Burma Issues. 12, No.12, December 2002.

Burma Issues. 13, No.1, January 2003.

Burma Issues. 13, No.2, February 2003.

Burma Issues. 13, No.3, March 2003.

Burma Issues. 13, No.4, April 2003.

Burma Issues. 13, No.5, May 2003.

Burma Issues. 13, No.6, June 2003.

Burma Issues. 13, No.7, July 2003.

Burma Issues. 13, No.8, August 2003.

Burma Issues. 13, No.9, September 2003.

Burma Issues. **Anticipating Repatriation.** Bangkok, 1998.

Burma Issues. **Burma: Human Lives for Natural Resources oil & Natural Gas,** 1994

Burma Issues. **Hanging on to hope.** Bangkok, February 1995.

Burma Issues. **Operation Dragon King: The forced relocation of burma's village peasants,**
September 1993.

Burma Issues. **After the 1997 Offensives: The Burma Army's Relocation Program,** April 2003.

Burma Issues. **To Forcibly Repatriate or Not: Thailand's Dilemma.** Special Report by Burma Issues:
Bangkok, April 1997.

Burma Right Movement for Action (B.U.R.M.A.). **Burma's will to Survive: 1992 Annual Report.**
Bangkok, December 1992.

Burma Right Movement for Action (B.U.R.M.A.). **Burma's will to survive: 1992 annual report.**
Bangkok, December 1992.

Burmese Border Consortium. **Refugee Relief Programme,** January to June 1998.

Burmese Border Consortium. **Refugee Relief Programme,** January to June 2001.

Burmese Border Consortium. **Refugee Relief Programme,** July to December 1997.

Burmese Border Consortium. **Refugee Relief Programme,** July to December 2000.

Committee for Internally Displaced Karen People Friedrich Naumann Foundation. **Karen IDPs
Report: The plight of Internally Displaced Karen in the Mu Traw District of Burma.** Chiang
Mai: Nopburee Press, December 2000.

ESCAP, United Nations. **Myanmar: Trade and Investment Potential in Asia.** New York: United
Nations, 1996.

Hsao Tai and others. **More of the same: Forced Labor Continues in Burma (October 2000 –
September 2001).** Earth Right International, 11 October 2001.

Images Asia & Borderline Video. **A Question of security: A Retrospective on Cross-border Attacks
on Thailand's Refugee and Civilian Communities along the Burmese Border since 1995.**
Thailand: Images Asia, 1998

- Karen National Union – Mergui/Tavoy District. **Development and the cry of people: Regional Development Programmes and Human Right abuses of SLORC in Tenasserim Division.** Kanchanaburi, December 1994.
- Karen National Union: Mergui-Tavoy District. **The rape of the rural poor**, July 1995.
- Kyaw Yin Hlaing, "Reconsidering the failure of the Burma Socialist Program Party : government to eradicate internal economic impediments", **South East Asia Research** 11, No.1, March 2003: 5-58.
- Martin Smith. **BURMA: Insurgency and the Politics of Ethnicity.** 2th ed. New York : 175 Fifth Avenue, 1999.
- Martin Smith. **Ethnic Groups in Burma: Development, Democracy and Human Rights.** London : Anti-Slavery International, 1994.
- Mary B. Anderson, **Do No Harm.** Boulder: Lynne Rienner , 1999.
- Maung Aung Myoe, "Nuther Friend Nor Foe," Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore, 2002.
- Ministry of information, Union of Myanmar. (2002). **Myanmar: Facts and Figures 2002.** Yangoon: Printing and Publishing Enterprise, 2002.
- Moe K. Tun. **The 1997 Offensives: Suffering and Struggle for Identity and Justice of the Ethnic Karen in Burma.** Burma Issues: Virginia, 1 December 1997.
- Mon information service (Bangkok) with co-operation of Karen information Committee (Southern Karen State). **Abuses against peasant farmers in Burma: emphasis on Mon states, Karen State and Tenasserim Division.** Mon information service: Bangkok, July 1998.
- Mon information service (Bangkok). **Forced Labour: on the construction of the Ye-Tavoy railway (1995).** Bangkok.
- Mon information service (Bangkok). **Endless nightmares in the black area: Human rights violations in Burma's south & southeastern region during 1995.** Bangkok, March 1996.
- Nancy Hudson-Rodd & Myo Nyunt. **Working Papers: Land right policy for future Burma.** Bangkok: Chulalongkorn University Press, May 2000.
- The All Burma Students' Democratic Front. **DAWN** 3, No.12, August, September 1992.
- The All Burma Students' Democratic Front. **DAWN** 3, No.5, November 1991.
- The All Burma Students' Democratic Front. **DAWN** 5, No.5, November/December.
- The All Burma Students' Democratic Front. **DAWN** 6, No.4, July/August.

The Refugee Studies Center in association with the Norwegian Refugee Council/Global IDP Project.

Forced Migration review. OXFAM on environmentally friendly paper, December 1999.

วิทยานิพนธ์ สัมภาษณ์ และหนังสือภาษาไทย

Sally Thomson. ผู้ช่วยผู้อำนวยการ, Burmese Border Consortium, กรุงเทพฯ. สัมภาษณ์, 16 ตุลาคม 2546.

Saw Tha Toke และ Saw per Kaw. คณะกรรมการด้านการศึกษา พื้นที่พักพิงแม่หละ. สัมภาษณ์, 23 ตุลาคม 2546.

Toh Say . Director for Foreign Affair, The Kareni Program Party KNPP. สัมภาษณ์, 27 กันยายน 2544.

กระทรวงมหาดไทย. บรรยายสรุป: พื้นที่รองรับผู้หนีภัยจากการสู้รบบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก. (ไม่ระบุปีที่พิมพ์)

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย. รายงานสรุปความก้าวหน้า โครงการก่อสร้างก๊าซธรรมชาติจากสหภาพพม่า.

กุล กองลิ้ม. ผู้ช่วยหัวหน้าภาคสนาม UNHCR อ.แม่สอด จ.ตาก. สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2546.

โกวิ. อดีตสมาชิกกองกำลังพรรคคอมมิวนิสต์. สัมภาษณ์, 30 พฤษภาคม 2546.

ขจัดภัย บุรุษพัฒน์. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2545.

ข้อมูลพื้นที่พักพิงชั่วคราว ผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า, ตุลาคม 2544.

ช่วยเหลือความร่วมมือเพื่อสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาไทย. รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการเพื่อแก้ไข

ปัญหา กรณีโครงการก่อสร้างก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยาดานา, กุมภาพันธ์ 2541.

คณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ. สัมภาษณ์, 23 ตุลาคม 2546.

คณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงบ้านต้นยาง, สัมภาษณ์, กันยายน 2544.

คณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ. สัมภาษณ์ 25-26 พฤศจิกายน 2544.

คณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงบ้านในสอย, สัมภาษณ์, กันยายน 2544.

คณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงบ้านปางควาย. สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2544.

คณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงบ้านปางแทรกเตอร์, สัมภาษณ์ กันยายน 2544.

คณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ. สัมภาษณ์, 21-22 พฤศจิกายน 2544.

คณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงบ้านอู๋เปี่ยม. สัมภาษณ์, 23-25 พฤศจิกายน 2544.

คณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน. สัมภาษณ์, กันยายน 2544.

คณะกรรมการฝ่ายการศึกษา พื้นที่พักพิงบ้านปางควาย/ปางแทรกเตอร์. สัมภาษณ์, 4 มิถุนายน 2546.

คณะกรรมการฝ่ายการศึกษา พื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน. สัมภาษณ์, 26 พฤศจิกายน 2546.

คณะกรรมการฝ่ายการศึกษาพื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ. สัมภาษณ์, ตุลาคม 2545.

คำสั่งอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ที่ 79/2546. เรื่อง การจัดตั้งศูนย์ควบคุมพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้พลหนีภัยจากการสู้รบ. แม่ฮ่องสอน, 17 เมษายน 2546.

เฉลิมชัย วรภูมิพุทธิพงศ์. รองผู้ว่าราชการจังหวัดตาก. สัมภาษณ์, 24 ตุลาคม 2546.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

ต้นแคน กาลลาช. รายงานการวิจัย: คนลี้ภัยในร่มป่า. เชียงใหม่: เพื่อนไร่พรมแดน, 2544.

เดเนียล ชู. รองประธานศูนย์พักพิงชั่วคราวบ้านถ้ำหิน. สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2546.

ทรงชนะ วิชัยธนพัฒน์. เจ้าหน้าที่วิเคราะห์สัมพันธ 8ว. รองผู้อำนวยการ สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพกองการต่างประเทศ สำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์, 4 พฤศจิกายน 2546.

ธนะชาติ ปาลิยะเวทย์. ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน: ศึกษากรณีสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ธันวา. ส่วนปฏิบัติการ ชค.95 ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก. สัมภาษณ์ 22 ตุลาคม 2546.

นคร ศิริวิสัย. ผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า: ศึกษากรณีจังหวัดตาก. วิทยานิพนธ์ระดับบัณฑิตศึกษา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา, 2544.

บุญช่วย ศรีสวัสดิ์. ชาวเขาในไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มติชน, 2545.

เบญจรัตน์ แซ่ฉี่ และพรสุข เกิดสว่าง (ผู้แปล). จากบ้าน: เสียงจากเยาวชนผู้ลี้ภัย. เชียงใหม่: เพื่อนไร่พรมแดน, 2544.

เบอร์มา อิชซู. เอกสารลำดับเหตุการณ์ โครงการทอส่งก๊าซไทย-พม่า. (การประชุมโต๊ะกลม เรื่อง ฐานะและบทบาทของไทยในประชาคมโลกกับ "ทอส่งก๊าซไทย-พม่า" คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 8 ตุลาคม 2540), 2540.

ประทีป พงษ์วิทยากาน. ประธานหอการค้ากาญจนบุรี. สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2546.

ประธานคณะกรรมการพื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน. สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2546.

ประสงค์ หล้าอ่อน. ปลัดฝ่ายป้องกัน จ.ตาก หัวหน้าพื้นที่พักพิงแม่หละ. สัมภาษณ์, 23 ตุลาคม 2546.

ประสิทธิ์ ศรีชุม. อาจารย์โรงเรียนบ้านปางหม่อ. เมือง จ.แม่ฮ่องสอน. สัมภาษณ์, 13 พฤศจิกายน 2544.

พรพิมล ตรีโชติ. ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

พันทิพย์ ชาญถิ่นดง. ปลัดอำเภอป้องกัน จ.ตาก. สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2546.

พิชาญเมธ ม่วงมณี, พลโท. แม่ทัพภาคที่สาม จ.พิษณุโลก. สัมภาษณ์, 20 พฤษภาคม 2546.

พินิจ แก้วจิตคงทอง. ปลัดอำเภอไทรโยค จ.กาญจนบุรี. สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2546.

พิษณุ สวัสดิ์. รองผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอน. สัมภาษณ์, 5 มิถุนายน 2546.

พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ. บรรยายสรุป พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ.

มติชนสุดสัปดาห์ (17-23 มิถุนายน 2545) : 9-14

มติชนสุดสัปดาห์ (8-14 กรกฎาคม 2545) : 13, 16, 33-36

มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์. รายงานการวิเคราะห์

ผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และสังคม: กรณีโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานจากแหล่งยานา (สหภาพพม่า). (การประชุมโต๊ะกลม เรื่อง ฐานะและบทบาทของไทยในประชาคมโลกกับ “ท่าอากาศยานพม่า” คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 8 ตุลาคม 2540), 2540.

ยงก์ ยะค่านะ. “ข้อเท็จจริงและแนวทางแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก.” เอกสารอัดสำเนา, 2546.

ยงก์ ยะค่านะ. ประธานสมาคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจไทย-พม่า สาขาแม่สอด. สัมภาษณ์ 23 ตุลาคม 2546.

เยีย เย วิน. ผู้แทนของ COERR กลุ่ม KEG (Karen Environmental Group). สัมภาษณ์, 23 ตุลาคม 2546.

รัชดา ฉายสวัสดิ์. เจ้าหน้าที่มูลนิธิสิทธิมนุษยชน. สัมภาษณ์, 8 กรกฎาคม 2545.

รัชนิดา ยืนยง. ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับยุคหลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

รายงาน การบังคับใช้แรงงาน เพื่อสร้างทางรถไฟสาย เเย-ทวาย ในรัฐมอญ และเขตตะนาวศรี ของประเทศพม่า, เมษายน 1994.

วรสิทธิ์ ชัยเลิศวิชกุล. นายอำเภอพบพระ จ.ตาก. สัมภาษณ์, 22 ตุลาคม 2546.

วิลาศ ภูศิลป์. นายอำเภอแม่สอด จ.ตาก. สัมภาษณ์, 21 ตุลาคม 2546.

เวณิกา บุญมาคลี่. นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ.2531-2534). วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

สนั่น ขจรกล้า, “การดำเนินงานด้านมนุษยธรรมของประเทศไทย”, วารสารอินโดจีนศึกษา 2, ฉบับที่ 2 (มกราคม-มิถุนายน 2544): 10-15

สมาคมกฎหมายระหว่างประเทศแห่งประเทศไทย. รายงานการประชุมระดับชาติ เรื่อง ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นในประเทศไทย : แนวทางการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาอย่างถาวร. กรุงเทพฯ, 11-12 ธันวาคม 2544.

สมาน วงศ์ราษฎร์. นายอำเภอเมือง จ.แม่ฮ่องสอน. สัมภาษณ์, 3 มิถุนายน 2546.

สยามรัฐสุดสัปดาห์ (7-13 มิถุนายน 2545) : 10, 13, 14, 15, 16

สำนักงานจังหวัดแม่ฮ่องสอน งานกิจการผู้อพยพและชนกลุ่มน้อย. เอกสารบรรยายสรุป: ผู้หนีภัยจากการสู้รบสัญชาติพม่าในจังหวัดแม่ฮ่องสอน. (นำเรียน นายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ประธานกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา และคณะ). แม่ฮ่องสอน, 11-12 พฤศจิกายน 2545.

สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ. พื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ และศูนย์รับผู้อพยพฯ ที่อยู่ในความดูแล
ของกระทรวงมหาดไทย ประจำเดือนกันยายน 2544.

สิงคาร อันมัน. หัวหน้าพื้นที่พักพิง บ้านอัมเปียม อ.พพระ จ.ตาก. สัมภาษณ์, 26 พฤศจิกายน 2544.

สุรชาติ บำรุงสุข. กองทัพประเทศเพื่อนบ้าน: ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษหน้า.
กรุงเทพฯ: บริษัท สแควร์ปรินซ์ 93 จำกัด (หนังสือระลึกเนื่องในวาระเกษียณอายุราชการของ พลเอก
มงคล อัมพรพิสิษฐ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด วันที่ 30 กันยายน 2543), 2543.

สุพร จันทรสุทธทจน์. ปลัดอำเภอแม่ขามเตี้ย จ.กาญจนบุรี. สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2546.

เสรี คงอยู่. นายอำเภอทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี. สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2546.

เสาวรัตน์ ยี่มรุ่งเรือง. นายอำเภอสังขละบุรี จ.กาญจนบุรี. สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2546.

หย้า น้ำ ทุ่งขุนหลวง. เพลงในถ้ำ. เชียงใหม่: เพื่อนไร่พรมแดน, 2545.

อนุชิต สงขาว. ปลัดอำเภองานป้องกัน อ.ท่าสองยาง จ.ตาก. สัมภาษณ์, 24 ตุลาคม 2546.

อรรถนนท์ โปสุวรรณ. นายอำเภอถ้ำหิน. สัมภาษณ์, 25 พฤศจิกายน 2546.

อัมพร จิรัฐติกร, บรรณาธิการ. ไทยกับพม่า ข้อควรทำและไม่ควรทำ. กรุงเทพฯ: โครงการอาณาบริเวณศึกษา
, 2544.

อาภรณ์ พุ่มนิคม. ไทยกับผู้ลี้ภัยอินโดจีน: อะไร ทำไมและอย่างไร. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา, 2543.

อำนวย สุมาลี. นักธุรกิจอำเภอสังขละบุรี จ.กาญจนบุรี. สัมภาษณ์, 30 พฤษภาคม 2546.

อุทัย บุญยชาติ, พลอากาศตรี. ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ เสนาธิการกรมยุทธศึกษาทหาร
อากาศ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 21, 2522.