



**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) ซึ่งผลพวงของการสู้รบนี้ทำให้อาณาบริเวณอันเป็นถิ่นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยกลายเป็นพื้นที่ที่ล้าหลัง ขาดการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการใช้กำลังทหารในการปราบปรามกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่มีความขัดแย้งกับรัฐบาลจนทำให้เกิดสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในหมู่ประชาชนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอย่างกว้างขวาง

ผลกระทบของสถานการณ์ความไม่เสถียรภาพทางการเมืองเช่นนี้ก่อให้เกิดสถานการณ์เคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ของพรรคชนกลุ่มน้อยที่กลายมาเป็นคนพลัดถิ่นเพื่อหลบหนีภัยจากการสู้รบและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่

ทั้งภายในประเทศและที่อพยพมานอกประเทศ โดยเฉพาะในเขตประเทศไทยซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับประเทศพม่ายาวกว่า 2,000 กิโลเมตรกลุ่มคนที่หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาในประเทศไทยมีหลายระลอกด้วยกัน ซึ่งรัฐบาลไทยได้อนุญาตให้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวจนกว่าเหตุการณ์การสู้รบสงบจึงจะดำเนินการส่งกลับประเทศพม่าโดยให้ความอนุเคราะห์จัด

“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 หากแต่สถานการณ์ทางการเมืองของพม่าก็ยังไม่เสถียรภาพพอที่จะรับประกันความสงบภายในประเทศได้ อีกทั้งยังไม่มีแนวโน้มว่าสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนจะบรรเทาเบาบางลงแต่ประการใด

ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องให้ความอนุเคราะห์บุคคลเหล่านี้ต่อไป  
จนกว่าสถานการณ์ทางการเมืองในพม่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย

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

## 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 ผู้วิจัยได้มีโอกาเรียนรู้องค์ความรู้ใหม่ๆ จากบรรดา คณาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ที่เคารพทั้งหลาย อาทิเช่น ดร.สุนทร ชุตินทรานนท์ ดร.มาร์ค ตามไท ดร.สุริชัย หวันแก้ว ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และนักวิจัยจากสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยหลายท่าน

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

งานวิจัยชิ้นนี้จะสำเร็จสมบูรณ์ไม่ได้เลยหากผู้วิจัยไม่ได้รับความช่วยเหลือและความ ร่วมมือจากบรรดาผู้ช่วยวิจัยทั้งหลายที่ได้ช่วยกันรวบรวมข้อมูล เรียบเรียงบทสัมภาษณ์ ช่วยถาม แบบสอบถาม ช่วยเสนอความคิดเห็น และข้อโต้แย้งเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของการวิเคราะห์ ข้อมูล ซึ่งได้แก่ นางสาวงามศุภร์ รัตนเสถียร นางสาวอิฐฐา 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 และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าดวงวิญญาณของ “แอม” จะได้รับรู้และร่วมยินดีกับผลสำเร็จของงานวิจัยชิ้นนี้

พรพิมล ตรีโชติ

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	
-ปฏิริยาตอบรับจากรัฐบาลไทยและการแก้ไขสถานการณ์ชายแดน	69
-นโยบายต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบและพื้นที่พักพิงชั่วคราว	70
สืบสานนโยบาย “พัวพันอย่างสร้างสรรค์” และจำนวนผู้หนีภัยการสู้รบ	74
ที่เพิ่มขึ้น	
-นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบชาวคะยาห์และการจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว	75
-การส่งผู้หนีภัยการสู้รบชาวมอญกลับพม่า	77
ความต่อเนื่องของนโยบายเป็นมิตรกับพม่าและความวุ่นวายบริเวณชายแดน	82
ไทย-พม่า	
-การปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณตลอดแนวชายแดนไทย	81
-บริเวณตรงข้ามจังหวัดตาก	81
-การโจมตีพื้นที่ตรงข้ามจังหวัดแม่ฮ่องสอน	84
-ทหารพม่าโจมตีพื้นที่อำเภออุบลายาและมะริด/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
-ทางวางแนวท่อก๊าซ	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	เพราะเหตุใดจึงไม่ยากให้รัฐบาลไทยส่งกลับพม่าในขณะนี้	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 (Karenni 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 และเศรษฐกิจจากระบอบประชาธิปไตยไปเป็นสังคมนิยมวิถีพม่า (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 บ้านอู้มะปาย พื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละ และพื้นที่พักพิงฯ บ้านนุโพ

นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นเหล่านี้คือการส่งกลับ ทั้งนี้จากการแถลงของนายชัชชาติ บุรุษพัฒน์ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ในขณะนั้น) ภายหลังการประชุมรับฟังสถานการณ์ความมั่นคงบริเวณชายแดนด้านตะวันตกของไทย เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2543 (ค.ศ. 2000) นั้น ได้ระบุถึงประเด็นสำคัญของกระบวนการอันเกี่ยวกับการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ 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 ล้านบาทในการดูแลพื้นที่พักพิงฯ เหล่านี้ 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 อำเภอท่าสองยางนั้น 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 และจะเป็นกลุ่มที่มีปัญหามากหากไม่ได้รับการดูแล 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 การให้การศึกษาการฝึกอาชีพ 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) ในสัดส่วนที่พอเหมาะพอสัมกัน

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

Participatory) โดยเฉพาะผู้หนีภัยจากการสู้รบและคณะกรรมการบริหารจากพื้นที่พักพิงชั่วคราว พื้นที่ที่ลงนามได้แก่ พื้นที่พักพิงบ้านในสอย พื้นที่พักพิงบ้านปางควาย/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 ผู้ลี้ภัยชาวไทยใหญ่ที่มีได้รับการยอมรับจากรัฐไทยมักยินยอมรับค่าจ้างรายวันที่ต่ำเพื่อแลกกับการมีที่อยู่ และได้รับความคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นโดยการซื้อเป็นรายเดือน คือ จ่ายผ่านทางเจ้าของที่ดินสำหรับในเขตอนุรักษ์ซึ่งค่ายผู้ลี้ภัยแม่กองคาและนุโพตั้งอยู่นั้น ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าใช้พื้นที่เป็นการชั่วคราวนี้ได้โดยการยินยอมของกระทรวงมหาดไทย หากทางไทยกดดันให้มีการโยกย้ายพื้นที่พักพิงชั่วคราว และรัฐบาลไทยมิได้ยอมรับสิทธิของชาวบ้านผู้ถือครองที่ตามจารีตในเขตป่าอนุรักษ์ แต่ก็ยังได้รับค่าเช่าใช้บ้างจากผู้ลี้ภัยและองค์กรเอกชน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนผู้ลี้ภัย วิถีชีวิตการดำรงชีวิตอยู่ของผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะเป็น การเก็บของป่า การทำสวนครัว การจัดการน้ำและของเสียภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ผู้ลี้ภัยมีการจัดการทรัพยากรในชุมชนของตนได้อย่างยั่งยืนเพียงพอ ผู้ลี้ภัยในค่ายได้ในความเคารพต่อการจัดการป่าตามภูมิปัญญาท้องถิ่น อีกทั้งยังสร้างระเบียบในชุมชนตนให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมจะเป็นปัญหาเพียงในสถานที่ที่รัฐได้รวมค่ายต่างๆ เข้าด้วยกันจนเกิดสภาพประชากรหนาแน่นแออัด และในสถานที่ที่ผู้ลี้ภัยไม่ได้รับการคุ้มครองหรือยอมรับจากรัฐ

### ต้นเหตุการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมในเขตป่าสงวนที่รองรับผู้ลี้ภัย

ปัจจัยสำคัญหรือปัจจัยหลักของการเสื่อมโทรม คือ การขยายตัวของเกษตรเชิงพาณิชย์ ซึ่งทำให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่า และการใช้สารเคมีทางการเกษตรซึ่งก่อให้เกิดการเสื่อมโทรมของดินและน้ำ ในขณะที่ความแออัดหนาแน่นของประชากรผู้ลี้ภัยที่กระทบกระเทือนทรัพยากรดินและน้ำเป็นเพียงปัจจัยรอง การเกษตรเพื่อการพาณิชย์ซึ่งดำเนินการอย่างไร้ระเบียบและส่งผลให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมมากที่สุดนั้นจะอยู่ในเขตที่ผู้ลี้ภัยไม่ได้รับความคุ้มครองหรือยอมรับจากรัฐ นอกจากนี้ยังมีธุรกิจไม้ซึ่งมีการสนับสนุนให้ทุนโรงเลื่อยในชายแดนฝั่งพม่าเพื่อ “ฟอก” ไม้เสียจากไทยทำให้ป่าถูก

ทำลาย การตัดไม้ทำลายป่าซึ่งเกิดจากผู้ลี้ภัยนั้นน้อยมาก และหากจะมีการว่าจ้างก็เป็นเฉพาะปฏิบัติการที่มีความเสี่ยงสูง ได้ผลประโยชน์น้อยและเป็นธุรกิจมือสมัครเล่นเท่านั้น

การจัดการใช้ที่ดินแบบจารีตก็ยังเป็นวิธีที่จะช่วยทำให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

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

การวิจัยเรื่องนี้เพื่อศึกษาว่าการอยู่อาศัยของผู้หนีภัยจำนวนมากได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนไทยท้องถิ่นในบริเวณนั้น ได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงไร ต้องการความช่วยเหลือด้านใดบ้างและยังมีส่วนอพยพจากพม่าอีกหลายคนที่ไม่เข้าไปอยู่ในศูนย์ที่รองรับที่จัดไว้ให้ แต่กลับไปหลบๆ ซ่อนๆ ตามหมู่บ้านใกล้เคียงกับพื้นที่รองรับ ลักษณะการอยู่อาศัยที่ไม่เป็นหลักแหล่งทำให้ไม่มีใครทราบจำนวนที่แน่นอน ส่งผลถึงความช่วยเหลือต่างๆ และการวางแผนจัดการกับปัญหานี้

**ปัญหาและความต้องการของผู้อพยพจากพม่า**

### **1. อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก**

เป็นชาวกะเหรี่ยงที่นี้มักพูดภาษาไทยไม่ได้ เพราะจะอยู่แต่กับพวกตนเอง ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพรับจ้าง

- ปัญหาของผู้อพยพ คือ ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาที่พบมากที่สุด รองลงมาคือทั้งความยากจนและที่พักอาศัยไม่สะดวก กลัวถูกตำรวจไทยจับ กลัวถูกส่งกลับบ้านเกิด ตามลำดับ

- ความต้องการในปัจจุบันของผู้อพยพชาวกะเหรี่ยง ต้องการได้เรียนหนังสือมากที่สุด ประมาณร้อยละ 70, ต้องการอาศัยอยู่อย่างถูกกฎหมาย, ต้องการให้ช่วยแก้ปัญหาความยากจน, อยู่อย่างถูกกฎหมายและได้สัญชาติไทย ตามลำดับ

- ความคิดเห็นของผู้อพยพต่อนโยบายรัฐบาลไทย ไม่เห็นด้วยกับนโยบายส่งกลับ, นโยบายส่งไปประเทศที่สามและนโยบายที่จะเข้าไปอยู่ในพื้นที่รองรับเพราะจะทำให้เหตุผลว่าการเข้าไปอยู่ที่ศูนย์นั้นคือ ไม่มีอิสระ, มีญาติพี่น้องอยู่นอกศูนย์, เบื่อกิจกรรมเดิมๆ และไม่สามารถทำงานหาเงินได้

### **2. อำเภอพบพระ จังหวัดตาก**

บางคนเข้ามาใน อ.พบพระ ต้องการมาหางานทำจึงไม่ต้องการที่จะมาตั้งรกรากที่ประเทศไทยเนื่องจากมาหางานทำ ต้องการกลับบ้านเกิด

- ปัญหาของผู้อพยพ คือกลัวถูกตำรวจไทยจับและความยากจน

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

**3. ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน : ศึกษากรณีสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า โดย นายธนะชาติ ปาลิยะเวทย์ วิทยานิพนธ์ สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2543**

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นการศึกษาสภาพปัญหาของสถานการณ์ผู้พลัดถิ่นในพม่า เพื่อที่จะวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาแนวทางในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า โดยได้ศึกษาและอาศัยบรรทัดฐานกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ได้รับการพัฒนาเป็นหลักการข้อนแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นในดินแดน ตลอดจนอาศัยกลไกด้านสถาบันทั้งในระดับหน่วยงานหลักของสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานที่ศึกษาผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนได้เป็นอย่างดี ทำให้เข้าใจสาเหตุของปัญหาภายในประเทศพม่าโดยได้ชี้ถึงประวัติศาสตร์ภายในและความขัดแย้งภายใน อีกทั้งยังให้ภาพของสภาพปัญหาที่ยังคงเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันได้ดีอีกด้วย สุดท้ายได้เสนอทางออกเพื่อหาหนทางแก้ไข โดยให้ความสำคัญไปได้อของหลักกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเข้ามาจัดการและคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ในแง่การคุ้มครองระหว่างประเทศทางกฎหมาย ในงานเขียนนี้ได้ชี้ให้เห็นหลักการสำคัญของกฎหมายที่นำมาใช้เป็นฐานให้ความคุ้มครอง ไม่ว่าจะเป็นกฎบัตรสหประชาชาติ กฎหมายสิทธิมนุษยชน กฎหมายมนุษยธรรมเป็นสำคัญ และมีการอ้างอิงกฎหมายผู้ลี้ภัยและกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ มาประกอบ ซึ่งนำไปสู่การพิจารณาสถานะพื้นฐานของคนทุกคนและสิทธิผู้ลี้ภัย ไปจนถึงได้ชี้ให้เห็นสิทธิที่จำเป็นต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (IDPs) และฐานกฎหมายของสิทธิเหล่านี้ โดยในหลายส่วนได้ถูกนำมาใช้ไว้ในหลักการข้อนแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายใน อันได้แก่ สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิที่จะไม่ถูกทำให้พลัดถิ่นตามอำเภอใจ สิทธิที่จะดำรงตนอยู่และความปลอดภัยส่วนบุคคล สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิที่จะไม่ถูกลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินตามอำเภอใจ 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 กัมพูชาก็จะมีการเข้าออกมากบ้างน้อยบ้างตามแต่สภาพและสถานการณ์สู้รบตามแนวชายแดน

2. การตรวจสอบควบคุมภายในศูนย์ผู้อพยพ ยังเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณและเจ้าหน้าที่ ที่สำคัญคือขาดหลักมนุษยธรรมตามแนวทางขององค์การระหว่างประเทศซึ่งถือว่า 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 ให้ช่วยแก้ไขปัญหที่ไทยต้องเผชิญอยู่ 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 โดยศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ 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 ส่วนใหญ่มักเกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า

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” ภายใต้คำนิยามที่ระบุในอนุสัญญาฉบับปีค.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 ทำให้ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นใหม่ทุกประเทศสามารถได้รับความคุ้มครองจากอนุสัญญานับนี้โดยไม่จำกัดเวลา

ผู้ลี้ภัยในความหมายของอนุสัญญาปีค.ศ. 1951 ได้กำหนดคุณสมบัติพื้นฐานไว้ 4 ประการดังนี้

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. ความไม่สามารถหรือประสงค์ที่ว่่านั้น 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 โดยเหตุการณ์นี้มีได้กระทบกระเทือนต่อการถือสัญชาติของผู้พลัดหนี เมื่อสถานการณ์สงบแล้ว ผู้พลัดถิ่นจะต้องกลับบ้าน

**ผู้หนีภัยจากการสู้รบ** ศัพท์ที่รัฐบาลไทยใช้เรียกผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงและชาวกะยาที่ที่พำนักอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ รัฐบาลไทยยอมให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในอาณาเขตประเทศไทยได้ และยอมให้องค์การระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ เข้าไปดูแลช่วยเหลือก็โดยมีข้อผ่อนผันและเงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลกลุ่มนี้ 3 ประการ คือ

1. ยอมให้อยู่ในอาณาเขตประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อมีผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามชายแดนเข้ามา ประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้พักพิงในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของมนุษยธรรม (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 และไม่ขึ้นตรงกับรัฐบาลพม่าที่อย่างกึ่ง 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 หลังจากที่เคยปิดประเทศและไม่ยอมรับการลงทุนจากต่างชาติมาตั้งแต่ปี 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 อีกหลายสมัยได้กลายเป็นปัจจัยหนึ่งของสถานการณ์การหลั่งไหลเข้ามาของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยจากพม่าเป็นจำนวนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ.1994-1995 และ 1997 ซึ่งทำให้ปัญหาผู้พลัดถิ่นจากพม่าในไทยทวีความซับซ้อนจนยากจะแก้ไขจัดการได้ภายในระยะเวลาอันสั้นและเมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขทางการเมืองในพม่าที่ยังไม่มีแนวทางที่จะมีเสถียรภาพในเวลาเร็ววัน อีกทั้งเงื่อนไขของการส่งกลับผู้หนีภัยสงครามตามกฎหมายกระเปาะของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nation High Commissioner for Refugee - UNHCR) ด้วยแล้ว การแก้ไขปัญหาผู้พลัดถิ่นที่ยั่งยืนด้วยการส่งกลับ โดยความสมัครใจคงจะต้องทอดยาวไปกว่าที่รัฐบาลไทยคาดคิดเอาไว้

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

เรียกว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” และมีสถานะภาพต่างจาก “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ซึ่งอพยพเข้ามาในไทยก่อนปีค.ศ. 1976 ซึ่งสามารถอยู่นอกพื้นที่พักพิงได้แต่ต้องอยู่ภายในพื้นที่จังหวัดชายแดน และสามารถขออนุญาตเดินทางออกนอกพื้นที่ได้เพื่อไปทำงาน บุคคลเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะขอสัญชาติไทยได้ในอนาคต จึงมีสถานะภาพแตกต่างไปจาก “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 สภาพเช่นนี้อื้ออานวยต่อการหลบเข้ามาพักพิงชั่วคราวในประเทศไทยเป็นอย่างดี

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

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังเห็นว่า การมีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ในเขตบริเวณตะเข็บชายแดนไทยพม่าถือว่าเป็นผลดีต่อความมั่นคงของประเทศ สืบเนื่องมาจากการที่ไทยและพม่ามีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่เป็นศัตรูต่อกัน โดยเฉพาะในกรณีที่ได้เสียกรุงศรีอยุธยาให้กับพม่าถึงสองครั้ง ครั้งสุดท้ายในปี ค.ศ. 1767 รัฐบาลไทยจึงมีความหวาดระแวงอยู่ตลอดเวลาว่า พม่าจะยกทัพเข้ามาทำศึกกับไทย ความหวาดระแวงและการตั้งระวางภัยด้านตะวันตกนี้มีเรื่อยมาตั้งแต่สมัยกรุงธนบุรี จวบจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีและสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงให้ความสำคัญกับการป้องกันพระนครจากการรุกรานอย่างยิ่งยวด พร้อมกันนั้นก็ได้มีการตั้งเมืองชายแดนขึ้นมาเป็นป้อมปราการในการรับมือกับข้าศึก เช่น เมืองราชบุรีและเมืองกาญจนบุรี<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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 และทองผาภูมิ<sup>2</sup> โดยมีมอบหมายให้ชาวมอญใน 7 หัวเมือง ทำหน้าที่ในการลาดตระเวนรักษาด่านอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้พม่าเล็ดลอดเข้ามาสืบข่าวความเคลื่อนไหวในไทยขณะเดียวกัน เนื่องจากเป็นเมืองหน้าด่านชั้นนอกต่อแดนเมืองเมะลาลัง ก็ต้องหมั่นสืบข่าวราชการในเมืองพม่าด้วย<sup>3</sup>

นอกจากกลุ่มมอญในบริเวณด้านตะวันตกแล้ว ประเทศไทยยังมีนโยบายให้ข้าราชการในเขตหัวเมืองทางเหนือผูกสัมพันธ์กับชาวกะเหรี่ยงที่อยู่ในบริเวณแม่น้ำสาละวินเพื่อให้เป็นผู้คอยสอดแนมความเป็นไปในรัฐพม่าและดินแดนกะเหรี่ยงเพื่อรายงานไปยังกรุงเทพมหานครอีกด้วย<sup>4</sup> 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

<sup>2</sup> สุเอ็ด คชเสนีย์, “ผู้ว่าราชการรามัญ 7 เมือง,” รวบรวมเกร็ดพงศาวดารและประวัติศาสตร์ชนชาติมอญ (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2525), หน้า 37.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

<sup>4</sup> 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 ได้มีการแลกเปลี่ยนพิธีสาส์นและทำพิธีเปิดสถานทูตพม่าประจำประเทศไทยขึ้นที่กรุงเทพฯ<sup>5</sup> 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” หรือเปรียบเสมือนป้อมปราการด้านหน้าของไทย 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

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

บริหารประเทศ ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบสภา และนำระบอบการปกครองแบบเผด็จการทหารเข้ามาแทนที่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตก<sup>6</sup>

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของนายพลเนวิน ยังผลให้ประชาชนชาวพม่าพากันหลบหนีออกจากประเทศเป็นจำนวนมาก เพราะไม่มั่นใจในการปกครองระบบสังคมนิยม อีกทั้งรัฐบาลใหม่ยังเป็นคณะนายทหาร จึงทำให้ประชาชนหวาดกลัว และจากการปราบปรามนักศึกษาที่ก่อการประท้วงอย่างรุนแรงของสภาปฏิวัติ ทำให้นักศึกษาส่วนหนึ่งหลบหนีการจับกุมมายังประเทศไทย<sup>7</sup> นอกจากนักศึกษาแล้ว ยังมีนักการเมือง และประชาชนที่ไม่พอใจคณะปฏิวัติและสภาปฏิวัติอีกเป็นจำนวนมาก จึงนับได้ว่าในปีนีเอง ประเทศไทยเริ่มมีผู้หลบหนีภัยจากพม่าเข้าสู่ประเทศไทยเพิ่มเติมขึ้นมาจากกลุ่มเดิมที่มีมาเป็นประจำนั่นคือ กลุ่มชาติพันธุ์

ในขณะเดียวกัน สภาปฏิวัติได้มอบหมายภารกิจสำคัญให้กับกองทัพบกในการป้องกันประเทศและปราบปรามการก่อการร้ายภายในประเทศ โดยกองทัพบกนั้น นอกจากจะมีกองกำลังอยู่ที่ย่างกุ้ง ซึ่งเป็นเมืองหลวงแล้ว ยังมีกองบัญชาการตามเขตต่างๆ ของพม่าอีก 8 ภาค เป็นการกระจายการรักษาความมั่นคงเข้าไปในเขตต่างๆ เพื่อสะดวกในการปราบผู้ก่อการร้ายทั้งของคอมมิวนิสต์และชนกลุ่มน้อย<sup>8</sup> 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

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

<sup>7</sup> ผู้วิจัยได้เคยสัมภาษณ์ผู้นำของกองกำลังกลุ่มพรรคมอญใหม่ (the New Mon State Party) ที่อำเภอ

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

<sup>8</sup> 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) และกลุ่มไทยใหญ่ หรือกองทัพไทยใหญ่ (the Shan State Army - SSA) และยังมีอีกหลายกลุ่มที่อาศัยพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่าเป็นที่ตั้งฐานที่มั่น และทำการซ่อนผู้คนเพื่อต่อสู้กับทหารพม่า ดังนั้นในช่วงของการสู้รบ เมื่อฝ่ายกองกำลังชนกลุ่มน้อยเพลี่ยงพล้ำ ก็จะมีผู้นำหลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทย และอาศัยเป็นที่หลบซ่อน สะสมกำลังอาวุธยุทโธปกรณ์และอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อกลับเข้าไปปฏิบัติการในเขตพม่า เมื่อมีกำลังพร้อมเพรียงก็ยกเข้าไปในเขตพม่าเพื่อบ่อนทำลายพม่า เมื่อสู้ไม่ได้ก็ถอยร่นหลบหนีเข้ามาอยู่ในเขตไทยเพื่อรวมกำลังต่อสู้ใหม่เป็นเช่นนี้เรื่อยมา<sup>9</sup>

## 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.

<sup>9</sup> 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 และมีนโยบายต่างประเทศต่อพม่าดังนี้<sup>10</sup>

1) ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้อพยพในเรื่องนโยบายของฝ่ายเรา และห้ามมิให้ดำเนินการเคลื่อนไหวใดๆ ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพม่าโดยเด็ดขาด

2) ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจตรวจสอบชื่อ ประวัติของผู้อพยพของแต่ละบุคคลโดยละเอียด ตลอดจนสืบสวนติดตามพฤติกรรมและความเคลื่อนไหวทุกระยะ ทั้งนี้เมื่อจำเป็นจะได้นำมาประกอบการปฏิบัติมาใช้ตามความเหมาะสมแต่ละประเภทบุคคลได้ถูกต้อง

3) ให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการวางมาตรการปฏิบัติต่อผู้อพยพเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและติดตามความเคลื่อนไหว และกำหนดถิ่นที่อยู่ให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงของไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่า คำนิยามที่ใช้เรียกบุคคลที่ลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยในสมัยรัฐบาลพลโทถนอม กิตติขจร ยังใช้คำว่า “ผู้อพยพ” ซึ่งต่อมาคำคำนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ได้กำหนดนโยบายต่างประเทศต่อพม่าไว้ค่อนข้างชัดเจนว่า

“ส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับสหภาพพม่า และไม่สนับสนุนกบฏเชื้อชาติต่างๆ ของสหภาพพม่าให้ใช้ดินแดนเพื่อเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลสหภาพพม่า แต่ก็ไม่ใช่วิธีตัดญาติขาดมิตรกับกลุ่มชนส่วนน้อยนี้ ไทยจะช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม และให้ลี้ภัยทางการเมืองได้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ”<sup>11</sup>

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

<sup>10</sup> มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2508.

<sup>11</sup> 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 โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า<sup>12</sup> 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 โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ<sup>13</sup>

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	<hr/> 13,305 คน

นอกจากนี้ยังพบว่ามียุทธภัณฑ์และอาวุธซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในเขตประเทศไทยอยู่หลายกลุ่มด้วยกันคือ กลุ่มไทยใหญ่ กลุ่มกะเหรี่ยงอิสระ กลุ่มกะเหรี่ยงอิสระ กลุ่มกะเหรี่ยง กลุ่มมูเซอ และกลุ่มมอญ ซึ่งมติของคณะรัฐมนตรีในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2520 ได้กำหนดว่า

<sup>12</sup> คำที่ปรากฏใช้เรียกบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยสมัยนี้ จะใช้คำว่า “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” แทนคำว่า “ผู้อพยพ” ดังที่ปรากฏในเอกสารทางการไทยในปีค.ศ. 1965-1966.

<sup>13</sup> 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 ซึ่งพอประมวลได้ดังนี้คือ<sup>14</sup>

การกำหนดให้การเข้าเมืองโดยไม่ผ่านทางที่กำหนดเป็นการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ

<sup>14</sup> 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 ก็ไม่มีมาตรการป้องกันไม่ให้คนเหล่านี้อพยพกลับเข้ามาในเขตไทยอีก โดยขณะที่รถของเจ้าหน้าที่ไทยเดินทางกลับเข้าอำเภอหรือจังหวัด บรรดาผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าต่างก็พากันเดินตามกันเข้ามาในเขตแดนไทยอีก เพราะฉะนั้นวิธีการของทางฝ่ายไทยจึงไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร<sup>15</sup>

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 คือ นโยบาย “เป็นมิตรรอบด้าน” (omni-directions) ซึ่งมุ่งเน้นการ

---

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน.

แสวงหามิตร เพื่อต่อต้านการขยายอิทธิพลของเวียดนาม ที่ได้รับการสนับสนุนจากโซเวียต<sup>16</sup> ดังนั้นนโยบายต่างประเทศจึงให้ความสำคัญกับเรื่องดังต่อไปนี้คือ<sup>17</sup>

“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

นโยบายหลักที่สำคัญต่อพม่าพอประมวลได้ดังนี้คือ<sup>18</sup>

1. พัฒนาและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่า โดยยึดหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติและจัดข้อขัดแย้งและความระแวงสงสัยต่าง ๆ โดยเน้นการกระทำที่แสดงความจริงใจต่อพม่า เพื่อสร้าง

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

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

<sup>18</sup> 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 เศวตศิลา 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 และผลักดันส่งกลับพม่าได้เมื่อการสู้รบยุติลง<sup>19</sup>

การที่รัฐบาลไทยไม่ได้ให้ได้สถานภาพ “ผู้ลี้ภัย” แก่ผู้อพยพที่มาจากประเทศพม่า เจกเช่นกลุ่มที่มาจากประเทศอินโดจีน เพราะรัฐบาลไทยมองว่าปัญหาผู้อพยพจากอินโดจีนกับผู้ลี้ภัยจากพม่าเข้ามาในประเทศไทยเป็นคนละกรณีกัน คือ

- 1) เป็นการเข้ามาเป็นครั้งคราว ทุกครั้งที่มีการสู้รบตามแนวตะเข็บชายแดนไทย-พม่า
- 2) เป็นการเข้ามาในระยะสั้นเมื่อหมดฤดูสู้รบผู้หนีภัยสงครามก็จะเดินทางกลับบ้านเกิดของตน

<sup>19</sup> 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 พื้นที่ที่ตรงข้ามกับรัฐกะยาซึ่งได้แก่ 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 เพื่อนำสินค้าไปป้อนให้กับตลาดมืดในพม่า<sup>20</sup> ส่งผลให้สามารถสะสมกำลังพลและกำลังอาวุธได้มากยิ่งขึ้น

ในปี ค.ศ. 1984 พม่าจึงทุ่มเทกำลังในการปราบปรามกองกำลังของกะเหรี่ยง KNU โดยเริ่มทำการโจมตีค่ายผาสุ ค่ายกอมูรา หรือวังท่าใหม่ ซึ่งอยู่ห่างจากค่ายวังท่าเก่าไปทางทิศเหนือ 3 กิโลเมตร แต่การที่ค่ายนี้มีภูมิประเทศยื่นเข้ามาในประเทศไทย ทำให้ทหารพม่าสามารถโจมตีได้ทางเดียว ไม่สามารถตีโอบล้อมจากด้านข้างและด้านหลังได้ และจำเป็นต้องนำกำลังข้ามแม่น้ำเมยมาฝั่งไทย สถานที่ที่อยู่ใกล้ค่ายในฝั่งพม่าเป็นตลาดมืดที่สำคัญของกะเหรี่ยง ตลาดดังกล่าวมีเงิน

<sup>20</sup> 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 องค์กรเอกชน (NGOs) เข้ามาให้ความช่วยเหลือ<sup>21</sup> 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 ตอนด้วยกัน<sup>22</sup> โดยความตอนหนึ่งระบุว่า

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

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



“เมื่อมีการสู้รบระหว่างทหารพม่าและทหารกะเหรี่ยง *KNU* จะพบว่า ทหาร *KNU* ที่อาศัยอยู่ในไทยสามารถหลบหนีไปได้ ซึ่งทหารพม่าก็ไม่สามารถข้ามเข้าไปในดินแดนของประเทศอื่น ๆ ได้ และรากเหง้าของปัญหา นี้คือ การที่ทหารกะเหรี่ยง *KNU* สามารถอยู่ได้ในแผ่นดินของเมืองไทย ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่กองทัพไทยจะสัญญาว่าปลดอาวุธทหารกะเหรี่ยงเหล่านี้ให้หมดก่อนหน้าฝน แต่เราจะเชื่อคำมั่นสัญญานี้ได้มากน้อยเพียงใด”<sup>23</sup>

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 และสอดคล้องกับบทความที่ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม มุมมองของรัฐบาลไทยนั้นเห็นว่าการให้การอนุเคราะห์ผู้หนีภัยการสู้รบเป็นการกระทำที่ขัดด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม แต่รัฐบาลพม่ากลับมองว่ารัฐไทยกำลังให้การโอบอุ้มทหารกะเหรี่ยงและครอบครัวให้อยู่ในที่ที่ปลอดภัย และสามารถทำการสะสมอาวุธและกำลังพลเพื่อย้อนกลับเข้าไปปฏิบัติการด้านทหารในพม่าได้

ในส่วนของรัฐบาลพม่าได้เริ่มวางนโยบายเกี่ยวกับบุคคลที่หลบหนีออกจากประเทศเหล่านี้ไว้เพื่อป้องกันการกลับเข้าประเทศของบุคคลที่ต้องสงสัยว่าเป็นทหารของกองกำลังชนกลุ่มน้อยและสมาชิกภายในครอบครัวโดยได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับพลเรือนพม่า (The Burmese Citizenship Law) ในเดือนตุลาคม 1982 ซึ่งมีสาระสำคัญตอนหนึ่งระบุว่า ถ้าบุคคลสัญชาติพม่า หรือพลเมืองพม่าถือใบสำคัญของต่างชาติถือว่าไม่ได้เป็นสองสัญชาติ และบุคคลใดที่มีความสัมพันธ์กับกองกำลังที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลให้ขาดจากการเป็นพลเรือนของพม่า ดังนั้นในกรณีของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยด้วยเหตุผลที่สัมพันธ์กับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ก็ถือว่าได้ขาดจากการเป็นพลเรือนพม่าไปตามตัวกฎหมาย รัฐบาลพม่าจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรับบุคคลเหล่านี้กลับประเทศเพราะถือว่ามิใช่พลเรือนของประเทศพม่า

การออกกฎหมายพลเรือนของรัฐบาลพม่าจึงเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาในระยะยาวในกรณีที่มีการสู้รบกับกองกำลังกะเหรี่ยงยึดเชื้อและมีชนกลุ่มน้อยตกค้างอยู่นอกประเทศเป็นจำนวนมาก และหากรัฐบาลพม่ายังไม่สามารถปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้อย่างราบคาบก็จะ

---

<sup>23</sup> Ibid., p.3.

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

### 3.2 ผลลัพธ์ของนโยบาย “แนวกันชน” และการเปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ. 1988

เนื่องจากรัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับนโยบายความมั่นคงเป็นสำคัญ จึงพอใจกับการมีชนกลุ่มน้อยอยู่ตามบริเวณชายแดนไทยตลอดแนวตั้งแต่ทิศเหนือจนจรดทิศใต้ ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มิใช่มีเพียงพลเรือนธรรมดาเท่านั้น แต่ยังมีกองกำลังติดอาวุธซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลพม่า การมีฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลอยู่บริเวณชายแดนจึงเท่ากับเป็นการดึงกองทัพพม่าเข้ามาใกล้พรมแดนไทยไปโดยปริยาย

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

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

---

\* อพยพมาจากมณฑลยูนนาน ประเทศจีน และเข้ามาขอลี้ภัยอยู่ในรัฐฉาน เพื่อนำทัพไปต่อสู้กับทหารจีนในช่วงปี ค.ศ. 1960-1962

ตะวันออก ซึ่งต่อกับประเทศไทยก็มีกองกำลังของกะเหรี่ยง คะยาห์ และมอญ ดังนั้น รัฐบาลพม่าจึงทุ่มเทกำลังพลและงบประมาณไปกับการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ มากกว่าที่จะเข้าไปพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม

การปราบปรามส่งผลให้พื้นที่ในเขตนี้ขาดการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และเศรษฐกิจในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ปรากฏว่ามีถนนตัดเข้าไปในเขตชนบท ชนในของรัฐชนกลุ่มน้อยบริเวณชายขอบแต่อย่างใด ถนนส่วนใหญ่เป็นเส้นทางเดินเท้า หรือเป็นถนนลูกรังที่ชาวบ้านขุดกันขึ้นมาเอง จะใช้ได้ก็เฉพาะรถขนาดเล็ก และใช้ได้เฉพาะฤดูแล้ง เมื่อถึงฤดูฝนก็ จะใช้การไม่ได้<sup>24</sup> ภูมิประเทศเช่นนี้ทำให้รัฐบาลพม่าไม่สามารถส่งกำลังพลพร้อมอาวุธหนักเข้าโจมตีพื้นที่ชั้นในของกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้ตลอดปี จะเข้าได้ก็เฉพาะหน้าแล้ง นอกจากนี้กำลังพลที่ยกเข้าพื้นที่ก็ต้องมีจำนวนจำกัด เพราะไม่สามารถบรรทุกด้วยรถใหญ่ได้ กำลังพล อาวุธ และเสบียงต้องอาศัยแรงคนในการขนถ่ายเข้าพื้นที่การรบต้องมีการเกณฑ์แรงงานชาวบ้านมาขนอาวุธและเสบียงอาหาร ส่งผลให้กองทัพพม่าที่เข้าโจมตีฐานที่มั่นของกองกำลังชนกลุ่มน้อย เป็นกองกำลังที่ไม่คล่องตัว เป็นเหตุให้ถูกโจมตีได้ง่าย เพราะทหารชนกลุ่มน้อยจะคล่องตัวกว่าและเชี่ยวชาญในการรบในพื้นที่ป่า สามารถโอบล้อมตีชนะทหารพม่าอยู่บ่อยครั้ง<sup>25</sup>

ในด้านมวลชนนั้นพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ในรัฐชนกลุ่มน้อยเป็นกลุ่มชาติพันธุ์มากกว่าชาวพม่า (Burman) ประชาชนเหล่านี้จะให้ความช่วยเหลือกองกำลังที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ของตนในหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น การเกณฑ์ทหาร ครอบครัวใดที่มีลูกชายสองคนจะส่งคนหนึ่งไปเป็นทหาร นอกจากนี้ยังสนับสนุนเรื่องเสบียงอาหารและการข่าว<sup>26</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่ากองกำลังชนกลุ่มน้อยอยู่ในวงล้อมของมวลชนที่ให้การสนับสนุนกองกำลัง ในขณะที่ทหารพม่ากลายเป็นศัตรูผู้รุกรานพื้นที่ ทำให้เป็นฝ่ายเสียเปรียบด้านขวัญและกำลังใจ

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

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

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

<sup>26</sup> จากการสัมภาษณ์ทหารชนกลุ่มน้อยในกองกำลัง KNU และ SSA

เกิดปัญหาด้านการผลิต ทำให้ผลผลิตทุกด้านลดลง<sup>27</sup> เกิดสภาวะขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค ทำให้ต้องซื้อจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศไทย “การค้าชายแดน” กับพ่อค้าพม่าผ่านกองกำลังชนกลุ่มน้อยจึงเกิดขึ้นนับตั้งแต่ ค.ศ. 1962 เป็นต้นมา และมาเจริญสูงสุดในช่วงทศวรรษที่ 1970 และต้นทศวรรษที่ 1980<sup>28</sup>

ด้วยความได้เปรียบทั้งด้านชัยภูมิ เศรษฐกิจ และมวลชน ทำให้กองทัพทหารพม่าไม่สามารถแผ่เจตสิกกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทยได้ตามที่คาดหวังไว้ กล่าวคือ หลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1962 แล้ว ปฏิบัติการทางทหารที่รุนแรงและต่อเนื่องจะสามารถเอาชนะชนกะองกำลังชนกลุ่มน้อยได้ไม่ยากนัก แต่การณ์กลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ทำให้รัฐบาลพม่าจำต้องเปลี่ยนแปลงยุทธวิธีในการแก้ไขปัญหา ในปี ค.ศ. 1988 ซึ่งประจวบเหมาะกับการที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายต่างประเทศ และนโยบายความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงของทั้งสองประเทศในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ส่งผลให้สถานการณ์การอพยพของผู้หนีภัยจากการสู้รบในประเทศไทยเลวร้ายไปกว่าเดิม เพราะนอกจากจะไม่สามารถส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับสู่ประเทศได้แล้ว สถานการณ์การสู้รบในห้วงเวลาต่อมายังส่งผลให้ผู้หนีภัยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกมาก จากเดิมประมาณ 31,641 คน<sup>29</sup> เป็นแสนคนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ 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 เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในปัจจัยที่ทำให้เกิดการลี้ภัยยัยถิ่น แต่นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา สถานการณ์ดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงกันข้าม เนื่องจากประเทศไทยได้ปรับทิศทางการพัฒนา

<sup>27</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, ทหารกับสังคมนิยมในพม่า, หน้า 62-63.

<sup>28</sup> Andre and Louis Boucaud, pp.51-54.

<sup>29</sup> 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 1988<sup>30</sup> 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

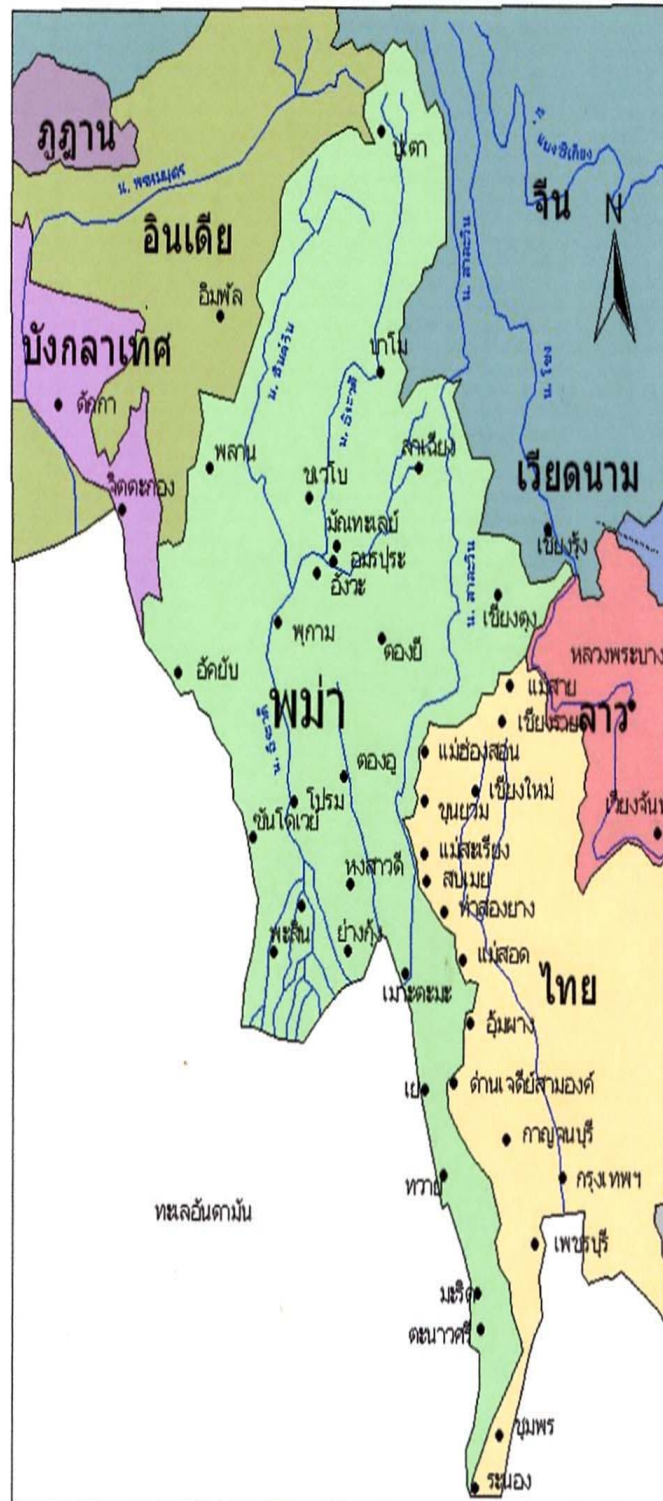
ย้ายถิ่น” ของชนกลุ่มน้อย เพราะการลงทุนของไทยกับรัฐบาลพม่าในโครงการใหญ่ๆ ทั้งด้านพลังงาน

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

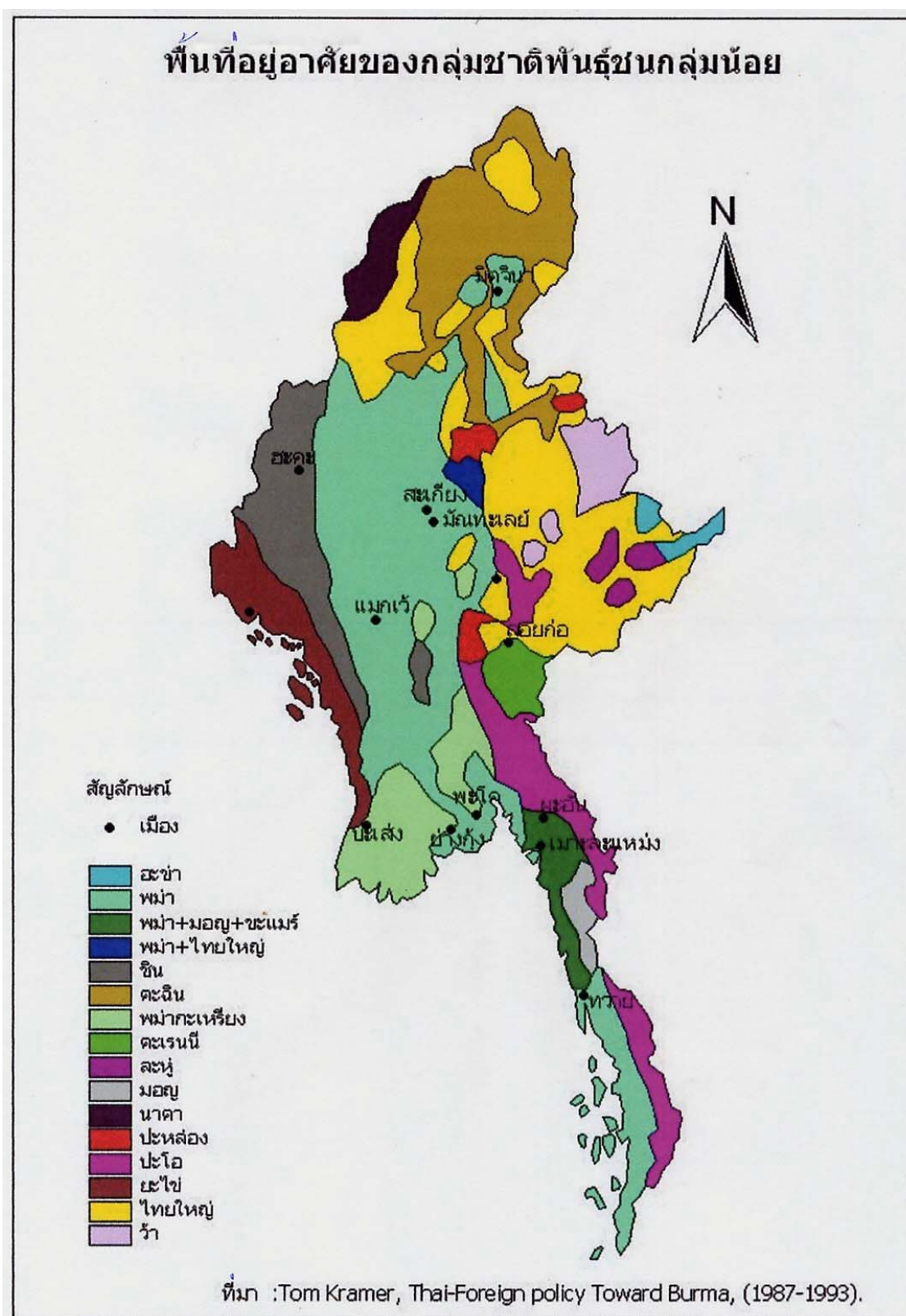
และป่าไม้ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตรัฐกะเหรี่ยง รัฐกะยาห์ และรัฐมอญ ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ การร่วมทุนระหว่างไทยกับรัฐบาลพม่าดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลพม่าส่งกองทัพเข้าไปจัดการในพื้นที่เพื่อปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยและทำลายฐานที่มั่นและพื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของมวลชนที่ให้การสนับสนุนกองกำลังได้อย่างถอนรากถอนโคน 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

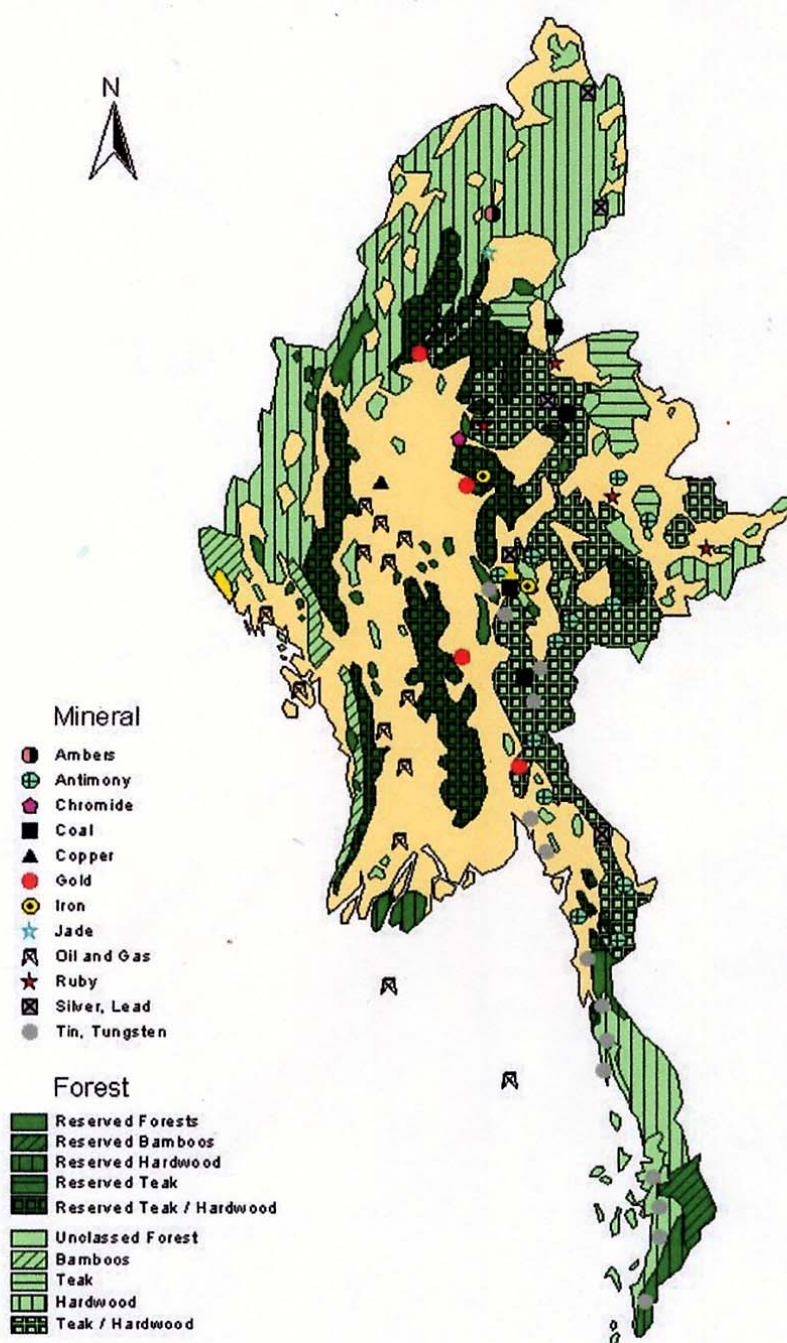


ที่มา : พรพิมล ตรีโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า.  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542

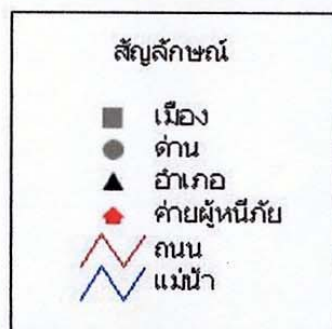
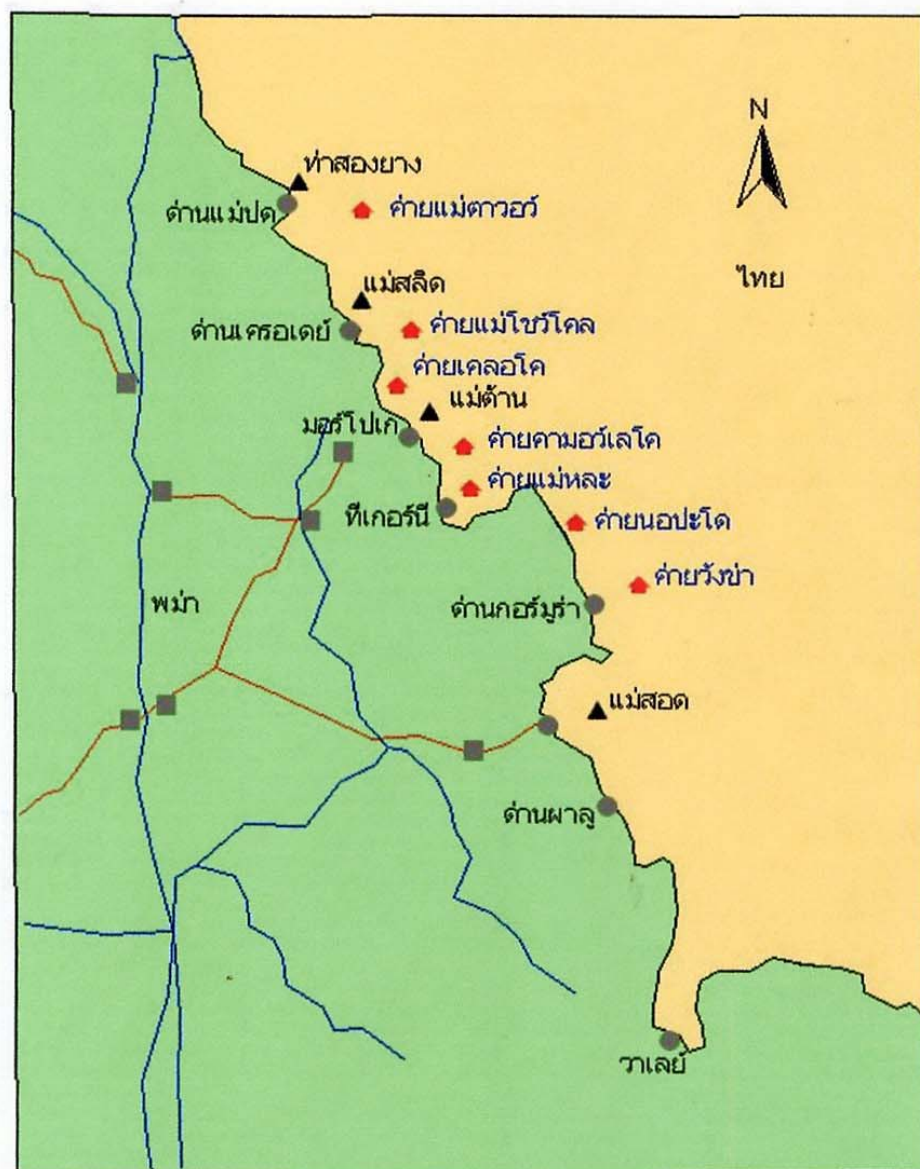




## Forest and Mineral Reserves

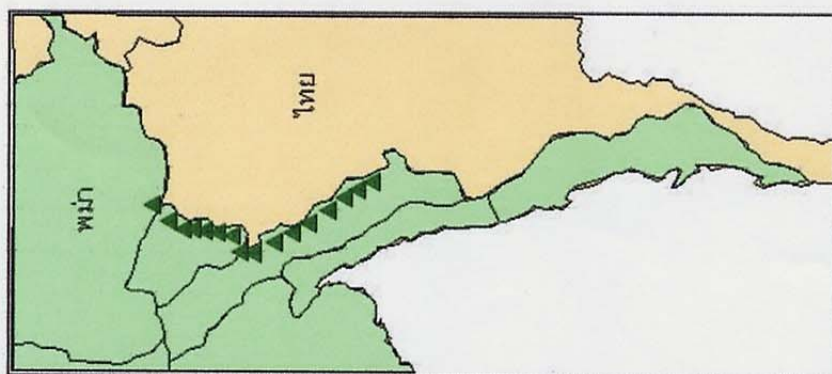


# แผนที่ค่ายผู้หนีภัย ปี ค.ศ. 1985

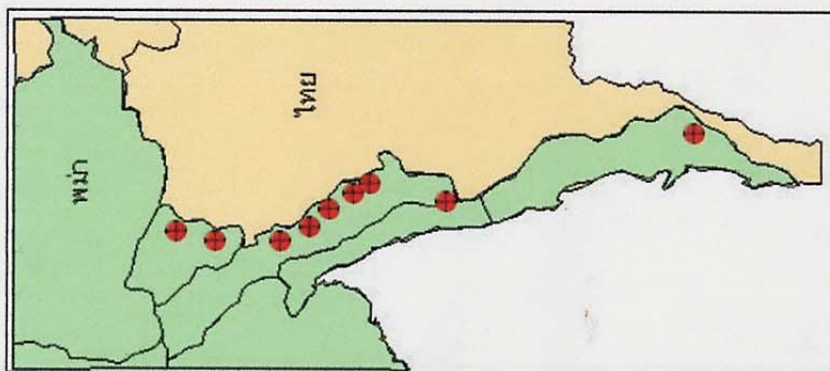


ที่มา : Karen Refugee Committee,  
Monthly Report January 1985

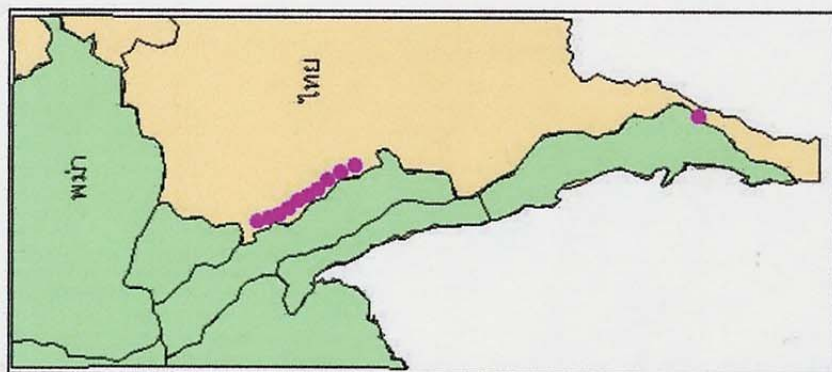
พื้นที่สัมปทานป่าไม้ การเคลื่อนที่ของกองทัพพม่า และ ประชากรที่ถูกบังคับย้ายถิ่น



พื้นที่สัมปทานป่าไม้ 1989



การรุกคืบของทหารพม่า  
ธันวาคม 1988 - กุมภาพันธ์ 1990



ผู้พลัดถิ่นจากชนหริ่ง  
กุมภาพันธ์ 1990

ที่มา : Burmese Border Consortium , กรุงเทพฯ ฯ

#### 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. และกระทรวงกลาโหม<sup>31</sup>

จนกระทั่งสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่มีรัฐสภาเป็นฐานสนับสนุนที่แข็งแกร่ง นักการเมืองจึงสามารถเข้าควบคุมนโยบายต่างประเทศได้มากขึ้น รัฐบาลพลเอกชาติชาย ประกาศโฉมหน้าใหม่ของนโยบายเปลี่ยนอินโดจีนจากสนามรบให้เป็นสนามการค้า การริเริ่มของนายกรัฐมนตรีชาติชาย ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนบรรดาผู้นำธุรกิจที่ปรารถนาจะเห็นความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศอินโดจีนขยายตัวสูงขึ้น และได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ยังคงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ และมีข้าราชการในกระทรวงที่ยังคงยึดติดกับนโยบายความมั่นคงกับประเทศอินโดจีน ว่าเป็นนโยบายที่ไม่ยืดหยุ่นตามสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป จึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงนั้นเป็นยุคที่นักการเมืองพยายามสร้างการเปลี่ยนแปลงโดยการยกประเด็นด้านการค้านำประเด็นด้านความมั่นคงในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ<sup>32</sup>

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

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม สารสำคัญของนโยบายต่างประเทศของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยสรุปมีดังนี้คือ<sup>33</sup>

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

ภารกิจที่สำคัญในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ<sup>34</sup>

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

ประเทศพม่าก็ได้รับานิสงส์จากนโยบายนี้เช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลไทยมีความประสงค์ที่จะซื้อทรัพยากรอันมีค่าของพม่า ไม่ว่าจะเป็นไม้สัก สินค้าจากการประมง อัญมณี แร่ธาตุ และก๊าซ

<sup>33</sup> โคธิน เฟื่องเกษม, “นโยบายต่างประเทศไทย,” (เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา ร. 370 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545)

<sup>34</sup> รัชนิดา ยืนยง, “ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับยุคหลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์,” หน้า 79.



ธรรมชาติ และยังมีนโยบายที่จะเข้าไปลงทุนในพม่าอีกด้วย ดังนั้น ในวันที่ 4 เมษายน 1989 จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยข้อตกลงความร่วมมือทางการค้าไทย-พม่า ดังนี้คือ<sup>35</sup>

1. อนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศทำความตกลงทางการค้ากับฝ่ายพม่า โดยมีหลักการสำคัญว่าเพื่อส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกัน หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับ การอนุเคราะห์ยิ่ง ในเรื่องการนำเข้าและส่งออกสินค้า การอำนวยความสะดวกแก่เรือพาณิชย์ของประเทศผู้ทำสัญญาที่ทำเรือของตน การจัดตั้งคณะกรรมการการร่วมมือทางการค้าระหว่างกัน เพื่อพิจารณามาตรการส่งเสริมการค้าระหว่างกันและการชำระเงินทางการค้าด้วยเงินตราสกุลที่แลกเปลี่ยน ได้โดยเสรี

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 ๆ<sup>36</sup>

#### 4.1 การเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองในพม่าและสถานการณ์การอพยพ

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

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

<sup>36</sup> 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

ในส่วนของประเทศไทยนั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือโดยเข้ามาช่วยอนุเคราะห์และดูแลบุคคลเหล่านี้้อยู่ระยะหนึ่ง 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 เพื่อให้ให้นักศึกษาเข้าพำนังก่ออาศัย ให้มีการจดทะเบียนนักศึกษา และให้ UNHCR เข้าไปดำเนินการให้ความอนุเคราะห์

พร้อมกันนี้ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับนักศึกษาพม่าไว้ดังนี้<sup>37</sup>

<sup>37</sup> 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

ในส่วนของนักศึกษาพมานี้ที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนด้านจังหวัดตากมากกว่า 300 คน ได้ถูกส่งกลับประเทศพม่าโดยทางเครื่องบินตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าหรือ SLORC ในขณะนั้น<sup>38</sup> เวนิกา บุญมาคลี<sup>39</sup> 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” เข้ามาของชนกลุ่มน้อยในครั้งนี้ (ค.ศ. 1988) มีนัยยะสำคัญที่ผูกติดกับสถานการณ์การเมืองระหว่างรัฐบาลพม่ากับ “ชนกลุ่มน้อย” เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพียงเพราะรัฐบาลใหม่ของพม่าหรือ SLORC (นับตั้งแต่นี้จะใช้เรียกรัฐบาลพม่าต่อไป) ได้วางนโยบายในการจัดการกับปัญหาองค์กำลังชนกลุ่มน้อยอย่างเบ็ดเสร็จ เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับองค์กำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ที่เป็นปัญหาเรื้อรังภายในของประเทศพม่ามาเป็นเวลาช้านานอย่างถอนรากถอนโคน ประกอบกับ

<sup>38</sup> “Burma,” Asia Yearbook 1990, **Far Eastern Economic Review**, p. 96.

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



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

ภูมิรัฐศาสตร์ ทำให้รัฐบาลพม่าเริ่มวางแผนระยะยาวในการจัดการกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยเหล่านี้อย่างเป็นระบบ

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

ในอดีต รัฐบาลจีนเคยให้ความช่วยเหลือแก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่า ซึ่งมีเขตอิทธิพลอยู่บริเวณชายแดนพม่า-จีนมาก่อน นับตั้งแต่สมัยที่พม่ายังอยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ ความสัมพันธ์ของจีนที่ให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่าโดยเฉพาะพรรคธงแดงนั้นต่อเนื่องยาวนานมาจนกระทั่งสิ้นสุดยุคของประธานาธิบดีเหมา เจ๋อ ตุง (ค.ศ.1950-1976) รัฐบาลจีนจึงไฟเขียวให้พรรคคอมมิวนิสต์พม่าหยุดการให้ความช่วยเหลือแก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่า ส่งผลให้พรรคคอมมิวนิสต์พม่าต้องแตกสลายไปในที่สุดในปีค.ศ. 1989 รัฐบาลจีนในสมัยของประธานาธิบดีคนต่อมา คือ เต็ง เสี่ยว ผิง ได้หันมาสร้างความสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าแทนที่จะสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์พม่าเหมือนสมัยของประธานาธิบดีเหมา เจ๋อ ตุง ในเวลาเดียวกันก็ระงับความช่วยเหลือที่เคยมีให้กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อยู่บริเวณชายแดนจีน ซึ่งได้แก่ กองกำลังคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Army - KIA) ไปด้วย การยกเลิกการให้การสนับสนุนแก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่าและกองกำลังคะฉิ่นอิสระของพรรคคอมมิวนิสต์จีน เป็นกุกโลบายอันแยบยลของรัฐบาลพม่า ในการซื้อใจรัฐบาลจีนให้กลับมาสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่า แทนที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายปรปักษ์ของรัฐบาลพม่าเฉกเช่นในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้นภายในระยะเวลาหลังปี ค.ศ.1989 (พรรคคอมมิวนิสต์พม่าแตก) และค.ศ. 1994 (KIA ยอมเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลพม่า) ภารกิจของรัฐบาลพม่าในบริเวณชายแดนภาคเหนือติดกับจีนก็เป็นอันเสร็จสิ้น จึงมีเวลาหันมาทุ่มเทให้กับชายแดนด้านตะวันออกติดกับไทยต่อไป<sup>40</sup>

อาจนับได้ว่าช่วงระยะเวลาปลายทศวรรษที่ 1980 ต่อดันทศวรรษที่ 1990 เป็นระยะเวลาที่ทหารของพม่าโจมตีกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่มีอยู่ตามตะเข็บชายแดนไทย-พม่าอย่างต่อเนื่องและ

<sup>40</sup> 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 ตลอดจนถึงการรื้อไถปล้นชิงทรัพย์และแม้กระทั่งข่มขืนผู้หญิงในหมู่บ้าน

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

<sup>41</sup> นคร ศิวาลัย, “ผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า : ศึกษากรณีจังหวัดตาก,” หน้า 45.

## 4.2 สัมปทานป่าไม้ 48 แปลงกับผู้หนีภัยการสู้รบ

ในปีค.ศ. 1989 รัฐบาลไทยได้มีมติให้ยกเลิกการตัดไม้ในประเทศไทย<sup>42</sup> 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 ลิ้มปะพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็ได้เดินทางไปเยือนพม่าอย่างเป็นทางการในระหว่างวันที่ 11-13 เมษายน 1989 โดย ร.ต.ประพาส เป็นผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศให้เป็นผู้ดูแลประเทศพม่าเป็นกรณีพิเศษ การเดินทางไปเยือนพม่าอย่างเป็นทางการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จึงเท่ากับเป็นการยอมรับรัฐบาลใหม่ของพม่าซึ่งมาจากคณะนายทหารที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งของประชาชนแต่อย่างไร เท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลไทยให้การยอมรับรัฐบาลพม่าอย่างเป็นทางการ<sup>43</sup> และการเดินทางไปพม่าครั้งนี้ ร.ต.ประพาสได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้อำนาจเต็มในการทำสัญญาเกี่ยวกับรัฐบาลพม่าในด้านเศรษฐกิจ การค้า ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งในที่สุด ร.ต.ประพาสได้ลงนามในข้อตกลงการค้าแบบทวิภาคี (Bilateral Trade Agreement) 2 ฉบับ คือ ความตกลงด้านการค้า และเศรษฐกิจและความตกลงเกี่ยวกับการส่งเสริมคุ้มครองการลงทุน<sup>44</sup>

จากการเดินทางเยือนพม่า 3 วัน ของ ร.ต.ประพาส กล่าวได้ว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในการแสวงหาความร่วมมือทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า การเมือง และความร่วมมือด้านความมั่นคง

<sup>42</sup> มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 มกราคม 2532.

<sup>43</sup> **The Nation** (11 April 1989), p. 4.

<sup>44</sup> รัชนิดา ยืนยง, “ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับยุคหลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์, หน้า 123.

ตามแนวชายแดน<sup>45</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือทางด้านการลงทุน ด้านป่าไม้ ประมง พลังงาน และเหมืองแร่ ตลอดจนด้านวิชาการและเทคโนโลยีต่างๆ ปรากฏว่าคณะผู้แทนของ ร.ต.ประพาสได้ ทำข้อตกลงกับรัฐบาลพม่าเป็นจำนวนมาก<sup>46</sup> และหนึ่งในนั้นคือสัมปทานป่าไม้จำนวน 48 แปลง

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

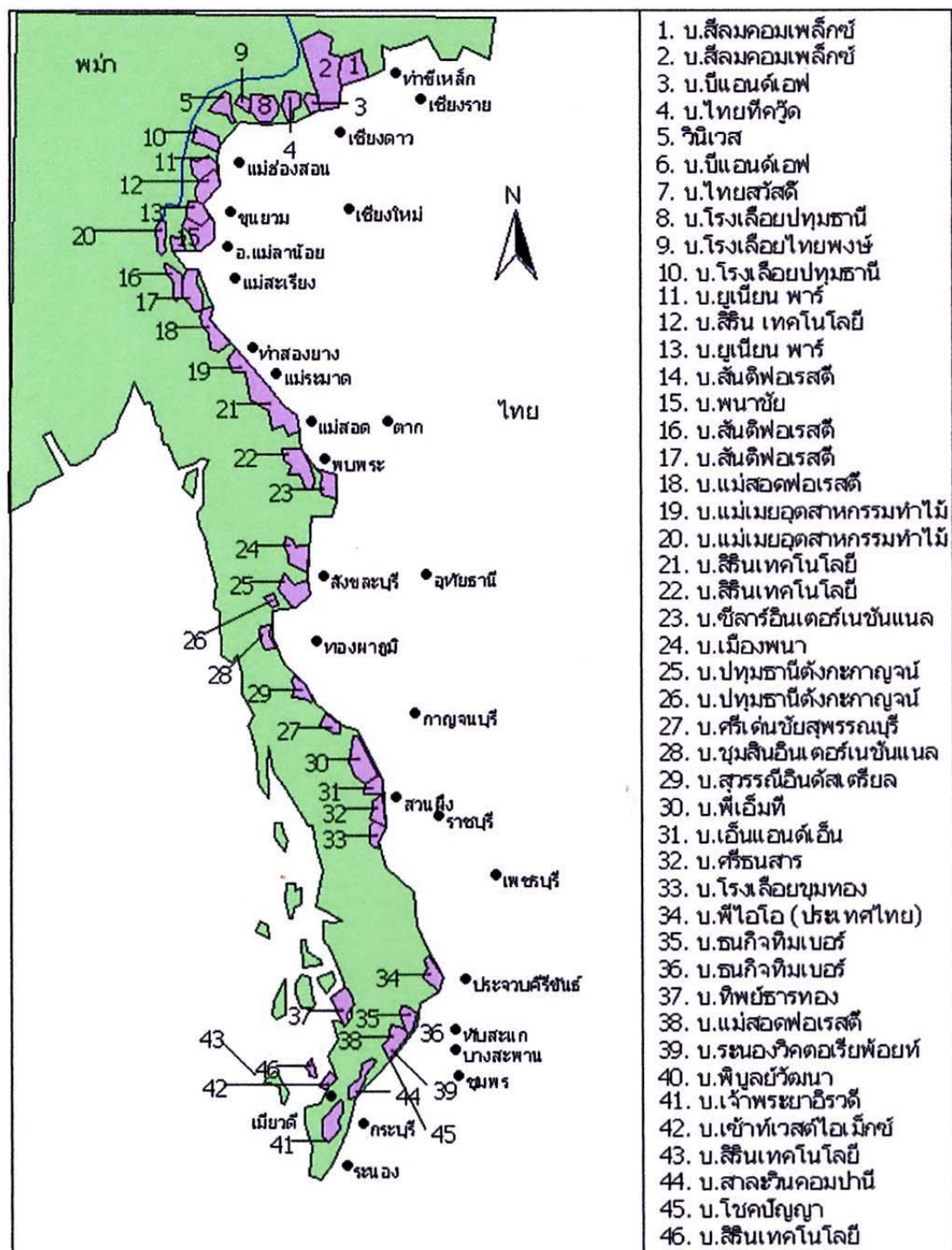
การเข้าไปตัดไม้ในเขตสัมปทานของเอกชนไทย เท่ากับเป็นการไปเปิดพื้นที่ป่าที่บีบให้เป็นป่าโปรง สะดวกต่อการที่ทหารพม่าจะยกพลเข้าโจมตีฐานที่มั่นของกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณเหล่านี้ เนื่องจากบริษัทที่เข้าไปตัดไม้ จะต้องสร้างถนนหนทางในการชักลากไม้ออกจากพื้นที่ สภาพเช่นนี้เอื้อให้กองทัพพม่าสามารถขนทหารพร้อมเสบียงและอาวุธหนักโดยรถบรรทุกเข้าสู่พื้นที่ได้สะดวกและรวดเร็วขึ้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

---

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

<sup>46</sup> 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) และค่ายแมลา (Maela) ในเดือนมีนาคม 1989 และค่ายคอมูรา (Kawanoorah) ซึ่งเป็นค่ายใหญ่และสำคัญที่สุดของ KNU รองจากมานอร์ปโลว์ ในระหว่างวันที่ 19-20 พฤษภาคม 1989 ในครั้งนี้ ทหารพม่ารุกล้ำเข้ามาในเขตไทย ผลของการโจมตีของทหารพม่าทำให้บ้านเรือนราษฎรและห้องแถวเสียหายกว่า 200 คูหา แต่ทหารพม่าก็ไม่สามารถยึดค่ายคอมูราได้จึงต้องถอยร่นกลับไป และรัฐบาลพม่ายังต้องชดเชยค่าเสียหายตามคำเรียกร้องของรัฐบาลไทยเป็นจำนวนเงิน 19 ล้านบาท<sup>47</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ.1990 และ 1991 ทหารพม่าก็ยังโจมตีค่ายทหารของ KNU ต่อไป และสามารถตีค่ายมอเกีย (Mokia) ตรงข้ามกับอำเภออุ้มผาง และค่ายวาเลย์ (Waley) ตรงข้ามอำเภอพบพระได้ในปี ค.ศ. 1990 และมีการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับทหารกะเหรี่ยง KNU ในทุกพื้นที่ตรงข้ามชายแดนจังหวัดตากตลอดปี โดยเฉพาะพื้นที่ยึดครองของ KNU ส่งผลให้มีชาวกะเหรี่ยงอพยพหนีภัยเข้ามาอยู่ในประเทศทางบริเวณชายแดนจังหวัดตากอย่างต่อเนื่อง ทางราชการไทยเปิด “ศูนย์แรกรับ” ขึ้น เพื่อรองรับชาวกะเหรี่ยงที่หนีภัยเหล่านี้ แห่งแรกคือได้แก่ พื้นที่พักพิงชั่วคราวห้วยกระโหลก หมู่ที่ 4 ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จากข้อมูลในปี ค.ศ. 1992 พบว่ามีชาวกะเหรี่ยงอาศัยอยู่ทั้งสิ้น 3,545 คน แบ่งเป็นรายกลุ่มดังนี้คือ<sup>48</sup>

	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	

\* หลังการจลาจลอย่างกว้างเพียง 3 เดือน (สิงหาคม 1988)

<sup>47</sup> ทนายแก้ว ชูทรัพย์, “พม่า,” เอเชียรายปี 1990/2533, หน้า 58.

<sup>48</sup> สยามรัฐสัปดาหวิจารณ์ (22-28 พฤศจิกายน 2535), หน้า 15.

อย่างไรก็ตาม พบว่านอกจากศูนย์แรกรับห้วยกะโหลกแล้วยังมีพื้นที่พักพิงต่างๆ ที่รองรับชาวกะเหรี่ยงหนีภัยอีกเป็นจำนวนมาก อาทิ<sup>49</sup>

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
แม่สลิต	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		<b>35,674</b>
		<b>คน</b>

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

เป็นที่น่าสนใจที่ว่าศูนย์แรกรับหรือที่พัฒนาเป็น “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” นี้ ได้เพิ่มจำนวนขึ้นตามวันและเวลาและแปรผันตามจำนวนผู้ “หนีภัย” โดยสัมพันธ์กับความถี่ของการโจมตีค่ายทหาร KNU ของทหารพม่า ซึ่งตามข้อเท็จจริงพบว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 เป็นต้นมา ความสามารถ

<sup>49</sup> 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 พื้นที่พักพิงซึ่งเป็นพื้นที่รองรับชนกลุ่มน้อยที่หนีภัยการสู้รบได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น จากข้อมูลของ NGOs ที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ พบว่ามีพื้นที่พักพิงมากกว่าที่ระบุไปแล้วข้างต้น และจำนวน “พื้นที่พักพิง” หรือค่ายเหล่านี้มีอยู่กระจายตามตะเข็บชายแดนไทย 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 ในการสร้างสัมพันธ์มิตรอันดีต่อพม่า 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” จากพม่าปรากฏตัวอยู่ในประเทศไทยในหลายลักษณะดังนี้คือ<sup>50</sup>

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

<sup>50</sup> 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 อีกทั้งไม่อยู่ตามพื้นที่พักพิงฯ จึงกลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และจำนวนหนึ่งได้กลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายและกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล<sup>51</sup>

5) ผู้อพยพที่ลี้ภัยเข้ามาทำงาน 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

<sup>51</sup> 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 ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ 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 หรือพลังงานไฟฟ้าจากกระแสไฟฟ้า 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 ได้นำเสนอนโยบายต่างประเทศโดยทั่วไปดังนี้คือ<sup>52</sup>

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

นโยบายต่อพม่านั้นยังเป็นที่เป็กลางและสานต่อนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) โดยรัฐบาลไทยยังคงยืนยันกรานที่จะไม่สนับสนุนการคว่ำบาตรพม่าตามประเทศตะวันตก โดยเชื่อว่า การกดดันพม่าตามค่านิยมตะวันตกจะทำให้พม่าไม่ยอมรับฟัง และจะกลับไปปลุกตัวไปโดดเดี่ยวมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการที่ไทยมีพรมแดนร่วมกับพม่ากว่า

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

2,000 กิโลเมตร และยังเผชิญกับปัญหาชายแดนซึ่งยากจะแก้ไข จึงไม่ควรดำเนินนโยบายแข็งกร้าวต่อพม่า แต่จะพยายามชักจูงโน้มน้าวให้พม่าเห็นประโยชน์ของการเปิดตัวออกมาสัมพันธ์กับประชาคมโลกและหันมายอมรับแนวทางประชาธิปไตยมากขึ้น ในการนี้ไทยหวังจะดำเนินบทบาทเป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างพม่ากับโลกตะวันตก<sup>53</sup> โดยสรุปคือรัฐบาลไทยเลือกที่จะสัมพันธ์กับพม่าอย่างสร้างสรรค์ต่อไป โดยจะทำหน้าที่เป็น “หน้าต่าง” ให้กับพม่าในการติดต่อกับโลกภายนอก

แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลชุดนี้ ก็ยังยืนหยัดในความเป็นตัวของตัวเองโดยไม่ยอมคล้อยตามพม่าในทุกเรื่อง โดยเฉพาะกรณีการอนุญาตให้คณะผู้บริจาวโนเบลสาขาสันติภาพ จำนวน 7 คน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลสำคัญ เช่น องค์กรดัล ลามะ ประมุขของรัฐบาลพลัดถิ่นของทิเบต นายบอบ ออสการ์ อารีอาส อดีตประธานาธิบดีประเทศคอซอวอ สาทูคุณเดสมอนด์ ตูตู จากแอฟริกา 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

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

ไทย 47 บริษัท เมื่อสิ้นปี 1993 และจะไม่ให้สัมปทานกับบริษัทอื่นใดนับตั้งแต่เดือนมกราคม 1994 เป็นต้นไป<sup>54</sup>

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

---

<sup>54</sup> โคริน เฟื่องเกษม, “นโยบายต่างประเทศและการตอบสนองผลประโยชน์ของชาติ : การวิเคราะห์ผลงานด้านการต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย(ตุลาคม 2535-2536),” หน้า 24.



## 6.1 นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

ในส่วนของการดำเนินงานต่อผู้หนีภัยการสู้รบและผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายรัฐบาลให้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ควบคุมดูแลให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นและกระจายตัวในทุกพื้นที่ของประเทศไทย จนเป็นอันตรายต่ออธิปไตยและความมั่นคงของชาติ โดยให้ทำการสกัดกั้นผลักดันและควบคุมจำนวนให้ลดลง พร้อมทั้งจัดทำทะเบียนและควบคุมถิ่นที่อยู่ ซึ่งจะดำเนินการโดยยึดหลักมนุษยธรรมและเร่งแสวงหาความร่วมมือช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศและมิตรประเทศให้ช่วยแบ่งเบาภาระการเลี้ยงดู และรับนักศึกษาพม่าไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามเพิ่มขึ้น โดยกำหนดมาตรการการดำเนินงานไว้ดังนี้<sup>55</sup>

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

## 6.2 ข้อตกลงในการซื้อขายก๊าซธรรมชาติ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในนโยบายแสวงหาแหล่งทรัพยากร พลังงาน รัฐบาลไทยสมัยนายชวน หลีกภัย ได้มีการตกลงซื้อขายก๊าซธรรมชาติ จากรัฐบาลพม่า เพื่อนำมาใช้ในภาคอุตสาหกรรมของ

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

ประเทศไทย ซึ่งมีการขยายตัวในอุตสาหกรรมการส่งออกอย่างต่อเนื่อง จึงได้มีการลงนามในความตกลงเกี่ยวกับการซื้อขายก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยานา ด้วยกัน 2 ฉบับคือ<sup>56</sup>

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

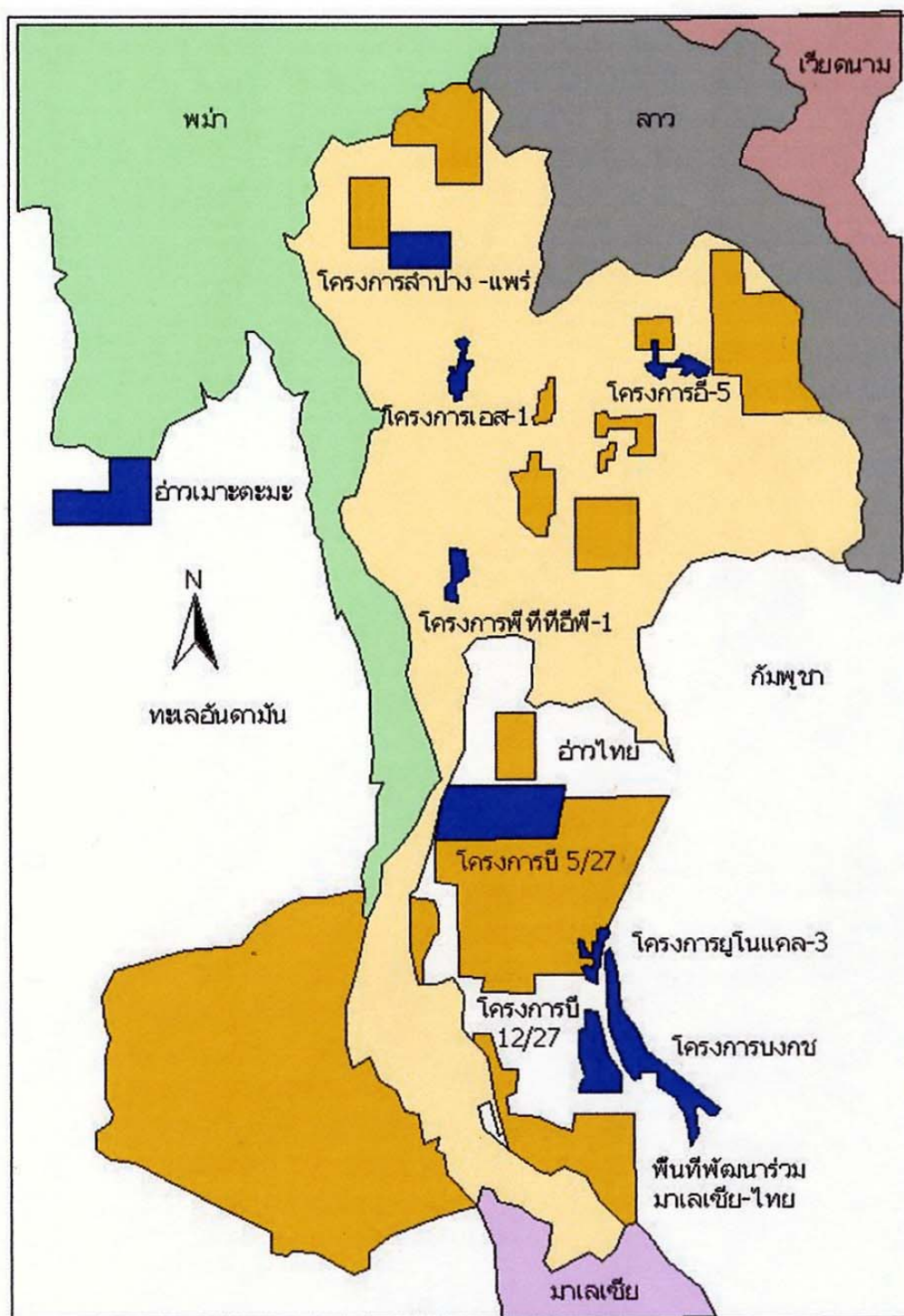
ฉบับที่สอง เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1995 ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยานา ระหว่างนายเลือน กฤษณะกรี ผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) กับผู้แทนฝ่ายพม่า และบริษัทร่วมทุนได้แก่ นายอูเบจี กรรมการผู้จัดการ บริษัทน้ำมันและก๊าซธรรมชาติแห่งสหภาพพม่า และนายเจ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

สำหรับแหล่งสัมปทานยานา ตั้งอยู่ในบริเวณอ่าวมะตะมา 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 จากชายแดนที่เหมืองปิ๊ลออ อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี (ซึ่งเป็นจุดส่งมอบก๊าซ) มายังโรงไฟฟ้าของ กฟผ. ขนาด 2,800 เมกะวัตต์ ที่ จังหวัดราชบุรี รวมระยะทาง 300 กิโลเมตร โดยใช้งบประมาณสร้างท่อครั้งนี้ 10,000 ล้านบาท

<sup>56</sup> รัชนิดา ยืนยง, อ้างแล้ว, หน้า 148-151.

นอกจากแหล่งยาดานาแล้ว ปตท. ยังได้มีการเจรจาเพื่อขอซื้อก๊าซธรรมชาติจากพม่าในแหล่งอื่นๆ เพิ่มเติม คือในแหล่งเยตากุน ซึ่งอยู่บริเวณทางตอนใต้ของทะเลอันดามัน แต่อยู่ในชั้นเจรจา นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาข้อมูลและความเป็นไปได้ในแหล่งอื่นๆ อีกด้วย

## แหล่งก๊าซธรรมชาติ



■ แหล่งก๊าซธรรมชาติ    ■ พื้นที่โครงการ

ที่มา : ไทยรัฐ 19 กุมภาพันธ์ 2537



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) และให้เดินทางเข้าไปอยู่ในเขตคัมครองของ DKBA สถานการณ์เช่นนี้ได้ทำให้ชาวกะเหรี่ยงหันมาเข้ากับฝ่าย DKBA มากขึ้น โดยเฉพาะกะเหรี่ยงพุทธตามพื้นที่พักพิงในฝั่งไทยได้เดินทางกลับไปอยู่กับ DKBA ถึง 1,000 กว่าคน

ที่มั่นของกะเหรี่ยงพุทธคืออดีตฐานที่มั่นเดิมของกะเหรี่ยง KNU เช่น กองบัญชาการค่ายมาเนอร်ปลอว์ ค่ายนอตตะ (ตรงกันข้ามกับอำเภอท่าสองยาง) และค่ายคอมมูร์ 101 (ตรงกันข้ามกับบ้านวังแก้ว) ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก<sup>57</sup> ซึ่งล้วนเป็นค่ายที่กะเหรี่ยงพุทธได้นำทหาร

\* โดยเฉพาะตัวผู้นำ คือ นายพลโบเมียนั้น ถือว่าเป็นคริสเตียนที่เคร่งครัดมากคนหนึ่ง

\* พระอุทู่สะนะได้เข้าไปในเขตของ KNU ที่ค่ายมาเนอร်ปลอว์ ซึ่งเป็นฐานที่มั่นสำคัญของ KNU และทำให้พวกทหารกะเหรี่ยงที่นับถือศาสนาพุทธเข้าไปสวามิภักดิ์เป็นจำนวนมาก

<sup>57</sup> “จุดประกาย,” กรุงเทพฯธุรกิจ (6 พฤษภาคม 2538) : 2.

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

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

โดยเฉพาะเหตุการณ์ทั้งสองในวันที่ 2 พฤษภาคม กองกำลังติดอาวุธกลุ่มหนึ่ง ได้ข้ามแม่น้ำสาละวินลึกเข้ามาในเขตประเทศไทยถึง 40 กิโลเมตร และโจมตีป้อมยามที่พักสายตรวจเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธร อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีนายตำรวจไทยเสียชีวิต 3 นาย จากการต่อสู้ และในช่วงเวลากลางคืน ได้มีกองกำลังติดอาวุธจำนวน 50 คนบุกเข้ามาเผาบ้านเรือนราษฎรที่บ้านแม่สามแลบ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน บ้านเรือนเสียหาย 100 หลังคาเรือน<sup>58</sup>

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

#### 6.4 ปฏิกริยาตอบรับจากรัฐบาลไทยและการแก้ไขสถานการณ์ชายแดน

ในส่วนของผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ไทยได้พยายามให้ความช่วยเหลือและประสานงานกับหน่วยงาน NGOs ต่างชาติ ในการให้ความอนุเคราะห์อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ อีกทั้งมีความ

<sup>58</sup> กรุงเทพธุรกิจ (1 พฤษภาคม) : 1.



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

ความสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ของกลุ่มกะเหรี่ยงคริสต์ KNU ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อขอ เจริญสันติภาพกับฝ่ายรัฐบาลทหารพม่า โดยนายพลโบเมียะประธานาธิบดีแห่งสหภาพกะเหรี่ยงได้ ติดต่อขอเจรจาย่างเป็นทางการกับผู้นำระดับสูงของประเทศพม่าในเดือนเมษายน 1995<sup>59</sup> ด้วย การ

ส่งหนังสือผ่านทูตพม่าไปยังพลเอกอวูโสตัน ฉ่วย ในการนี้ฝ่ายกะเหรี่ยงได้ขอให้เจ้าหน้าที่ของ องค์การสหประชาชาติเป็นผู้ประสานงานและเป็นผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาเพื่อสันติภาพครั้งนี้ ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลทหารพม่าได้เปิดเผยว่า รัฐบาลพม่าได้รับหนังสือขอเปิดเจรจาของกลุ่ม KNU แล้ว แต่ได้ปฏิเสธอย่างสิ้นเชิงในการขอเจรจาปัญหาระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ และหากจะมีการเจรจาก็ขอเจรจากับกลุ่ม KNU เท่านั้น โดยจะไม่ขอเจรจาในประเทศที่ 3 แต่จะเปิดโอกาสให้ KNU ส่งผู้แทนเข้าไปเจรจาที่อย่างกุ้ง การปฏิเสธของฝ่ายรัฐบาลทหารพมานี้ทำให้ KNU ต้องปรับกระบวนยุทธ โดยนายทหารระดับสูงของ KNU แถลงว่า สิ่งที่ KNU ต้อง ทำในขณะนี้คือรักษาพื้นที่ทางเศรษฐกิจทั้งในพื้นที่ใหม่ และในเขตอิทธิพลเดิมบางส่วน เพื่อการบำรุง กองทัพ อีกทั้งยังต้องแสวงหาความร่วมมือจากประเทศที่ 3 เพื่อขอความช่วยเหลือและเปิดเผย สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่าให้โลกรับรู้ ตลอดจนการสร้างหน่วยจรรยูทธขนาดเล็ก เพื่อก่อวิน ฝายรัฐบาลพม่าในเขตเมืองใหญ่ๆ ทำลายแหล่งเศรษฐกิจ และสถานที่สำคัญของพม่าเป็นการตอบโต้ รัฐบาลทหารพม่า

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

<sup>59</sup> กรุงเทพธุรกิจ (7 เมษายน 2538) : 15.

## 6.5 นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบและพื้นที่พักพิงชั่วคราว

จากสถานการณ์การลอบเข้ามาโจมตีพื้นที่พักพิงในเขตไทยทั้งในจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดตากอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1995 ของฝ่ายกะเหรี่ยงพุทธ หรือ DKBA นั้น รัฐบาลไทยได้มีความพยายามที่จะประสานงานกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขสถานการณ์ร่วมกันอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการชายแดนไทย-พม่า\* (ครั้งที่ 10) เมื่อวันที่ 25-27 เมษายน 1995 ที่จังหวัดพิษณุโลก โดย “พม่าได้ขอร้องไม่ให้ไทยจัดตั้งศูนย์อพยพ และช่วยเหลือผู้อพยพ เนื่องจากเกรงว่ากลุ่มชนกลุ่มน้อยที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลพม่าจะแอบแฝงหลบหนีเข้ามาพักพิงในศูนย์ผู้อพยพ ซึ่งฝ่ายไทยไม่สามารถปฏิบัติได้ เพราะเป็นห่วงเรื่องสิทธิมนุษยชน”<sup>60</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ไทยและพม่าจะไม่สามารถหาทางออกร่วมกันได้ แต่ฝ่ายไทยก็มีแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบชาวกะเหรี่ยงตามบริเวณชายแดนไทย-พม่าโดยมีการกำหนดแผนว่าไทยควรย้ายพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งตั้งกระจายอยู่ตามชายแดนไทยด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดตากให้รวมเป็นพื้นที่พักพิงฯขนาดใหญ่เพียงหนึ่งหรือสองแห่งเท่านั้น โดยพื้นที่ที่เหมาะสมดังกล่าวควรเป็นพื้นที่ทางตอนใต้ของอำเภอแม่สอดลงมา เพราะพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ปลอดภัยจากกองกำลังของกะเหรี่ยงพุทธ ซึ่งมีกำลังพลประมาณ 1,500 คนและส่วนใหญ่จะควบคุมพื้นที่ในฝั่งพม่าด้านตรงข้ามจังหวัดแม่ฮ่องสอนลงมาถึงพื้นที่พักพิงค่อมูรา ซึ่งอยู่ตอนเหนือของอำเภอแม่สอด<sup>61</sup>

นโยบายนี้ได้รับการตอกย้ำจากพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ตำแหน่งในขณะนั้น) ที่ชี้แนะว่า สมควรที่จะย้ายบรรดาผู้หนีภัยการสู้รบชาวกะเหรี่ยงจำนวนกว่า 74,000 คนจากพื้นที่พักพิงฯตามแนวชายแดน 23 แห่ง เข้าไปอยู่รวมกันที่ค่ายคุ้มกันเพียง 2-3 แห่ง<sup>62</sup>

ในส่วนของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้มีการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมในวันที่ 15 พฤษภาคม 1995 เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น พลเอกจรัล กุลละวณิช เลขาธิการ สมช. ได้เชิญปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงกลาโหม รองอธิบดีกรมตำรวจ ตัวแทนของสามเหล่าทัพ ตัวแทนกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนจากสำนักข่าวกรองเข้าร่วมประชุม

\* หากแต่การประชุมในครั้งนี้นี้ไม่มีการลงนามร่วมกันในการจัดการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด

<sup>60</sup> กรุงเทพธุรกิจ (9 พฤษภาคม 2538) : 3.

<sup>61</sup> ผู้จัดการรายวัน (10 พฤษภาคม 2538) : 13.

<sup>62</sup> กรุงเทพธุรกิจ (13 พฤษภาคม 2538) : 26.

ซึ่งพลเอกจรัล ได้กล่าวภายหลังการประชุมว่า เจ้าหน้าที่ไทยจะตรวจตราอาวุธยุทโธปกรณ์ และดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดมากขึ้น และไทยไม่สนับสนุนให้กลุ่มกะเหรี่ยงเหล่านี้มีอาวุธสงครามเพื่อเข้าไปก่อการร้ายในฝั่งพม่า อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยในท้องที่เป็นเรื่องของมนุษยธรรมที่ฝ่ายไทยจำเป็นต้องมี<sup>63</sup> ในขณะเดียวกัน กระทรวงการต่างประเทศก็ได้ดำเนินการประสานงานกับรัฐบาลพม่าในการรับคนกลับประเทศ เพราะมีฉะนั้นแล้วบุคคลเหล่านี้จะกลายมาเป็นภาระของไทยในระยะยาว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการแก้ไขปัญหามลพิษผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

---

<sup>63</sup> 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 และบ้านแม่ลามาลอง 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 ออกลาดตระเวนชายแดนอยู่ตลอดเวลา<sup>64</sup>

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 โดยมีแถลงการณ์นโยบายต่างประเทศดังนี้คือ<sup>65</sup>

1) ร่วมมือและแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจวัฒนธรรม สังคม ทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี

<sup>64</sup> มติชน (9 มิถุนายน 2538) : 4.

<sup>65</sup> โคโรน เพื่องเกษม, 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 ได้มีกลุ่มผู้หนีภัยชาวคะยาห์จำนวนมากอพยพเข้ามาในเขตไทยในเขตพื้นที่สองจุดด้วยกันคือ<sup>66</sup> 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 และได้สู้รบกับพมามาจนถึงเดือนมีนาคม 1995 จึงได้มีการลงนามในข้อตกลงหยุดยิงกับทหารพม่า แต่ข้อตกลงนี้ได้กลายเป็นโมฆะภายในระยะเวลาเพียง 3 เดือน เนื่องจากกองทัพพม่าได้ส่งกำลังพลเข้าไปในเขตคะยาห์ และปะทะกับกลุ่ม KNPP อย่างหนักอีกครั้งในระหว่างเดือนกรกฎาคม ส่งผลให้มีชาวบ้านอพยพหนีตายเข้ามาในเขตไทยดังกล่าว

การสู้รบในเขตรัฐคะยาห์ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุหลักมาจากการแย่งชิงผลประโยชน์ในการค้าไม้สักกับบริเวณรัฐคะยาห์ เพราะรัฐนี้อุดมสมบูรณ์ไปด้วยไม้สัก รัฐบาลพม่าจึงต้องการครอบครองสิทธิประโยชน์อันเกิดจากการให้สัมปทานค้าไม้แก่บริษัทต่างชาติ แต่ขณะเดียวกันกองกำลังของ KNPP ก็ถือว่าไม้สักเป็นทรัพยากรของรัฐคะยาห์ ซึ่งชาวคะยาห์มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการให้สัมปทานไม้สักนี้ ความขัดแย้งอันเกิดจากการอ้างสิทธิในการขายสัมปทานไม้สัก

<sup>66</sup> 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 อยู่<sup>67</sup> 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)<sup>68</sup> กับ

<sup>67</sup> ผู้จัดการรายวัน (20 ตุลาคม 2538) : 6.

<sup>68</sup> 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 และร่วมหารือในรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการความร่วมมือเพื่อการพัฒนารัฐมอญอย่างเป็นทางการ<sup>69</sup> 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) ฮลาบรัด (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 พื้นที่<sup>70</sup> พื้นที่พักพิงฯ ที่เพิ่มขึ้นอีก 3 แห่ง ได้แก่ ปะยอว์ (Pa Yaw) ปะหมาก (Pa Mark) และประจวบ (Pra Chuap) ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ต่อมาได้มีการทยอยย้ายพื้นที่พักพิงฯของกลุ่มมอญไปอยู่บริเวณชายแดนใกล้เขตพม่ามากขึ้นที่พื้นที่พักพิงฯ โลโละ (Loh Loe) และสะลอกคะนี (Halockhani) ในปี ค.ศ. 1993 และสิ้นสุดในปี ค.ศ. 1994

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

<sup>69</sup> ผู้จัดการรายวัน (24 สิงหาคม 2538) : 5.

<sup>70</sup> Lang, pp. 111-112.

เวลาในการส่งกลับผู้หนีภัยชาวมอญให้หมดในเดือนเมษายน 1996 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้ถูกตั้งข้อสงสัยในการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบชาวมอญ โดย Lang ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ลักษณะของการส่งกลับผู้หนีภัยชาวมอญไม่ตรงกับกฎระเบียบของการ “ส่งกลับซึ่งเป็นที่ยอมรับได้” โดยตั้งข้อสังเกตว่าการกดดันจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของประเทศเจ้าบ้านที่ผลักดันให้ผู้หนีภัยที่พื้นที่พักพิงฯ ปะยอร์เดินทางกลับประเทศพม่า ปี ค.ศ.1996 ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าจะเข้าข่าย “การเดินทางกลับโดยสมัครใจ” (Voluntary return) หรือไม่<sup>71</sup>

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

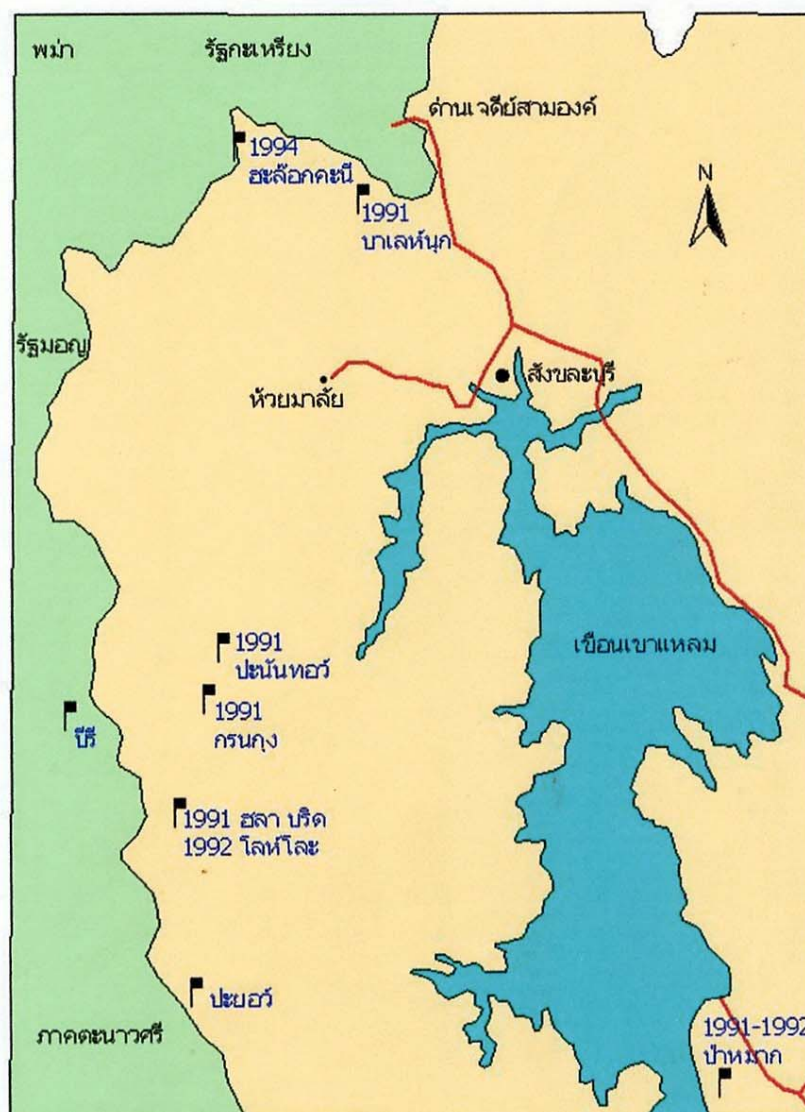
ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยสงครามจากประเทศพม่าจึงประสบความสำเร็จในขั้นหนึ่ง กล่าวคือ มีความพยายามในการทำให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยเจรจายุติภัยกับรัฐบาลพม่า เพื่อให้เกิดความสงบในพื้นที่และดำเนินการส่งผู้หนีภัยสงครามที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงฯในเขตประเทศไทยให้เดินทางกลับสู่ประเทศพม่า แม้ว่าจะไม่สมบูรณ์แบบตามหลักเกณฑ์ของ UNHCR ตามที่ Hazel Lang ตั้งข้อสังเกตไว้ก็ตาม

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

---

<sup>71</sup> 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 ประสานงานกับตำรวจตระเวนชายแดนในพื้นที่ยกพลเข้าตรึงชายแดน เพื่อป้องกันการรุกรานเขตแดนจากทหารพม่าและกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ

ผลพวงของการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทย-พม่าอย่างรุนแรง และต่อเนื่องนับตั้งแต่เดือนมกราคมจนถึงเดือนสิงหาคม 1997 คือ จำนวนผู้หนีภัยการสู้รบเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น โดยผู้หนีภัยกลุ่มใหม่ที่อพยพเข้ามานี้ส่วนหนึ่งได้เข้าไปอาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่มีอยู่แล้วตามบริเวณชายแดนไทยในจังหวัดตาก และจังหวัดแม่ฮ่องสอน แม้ว่าส่วนหนึ่งได้ถูกผลักดันให้กลับออกไป แต่เมื่อการต่อสู้ในเขตพม่ารุนแรงมากขึ้นก็หวนกลับมาในเขตประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง ท้ายสุดรัฐบาลไทยจึงต้องจัดพื้นที่เพื่อรองรับผู้หนีภัยการสู้รบกลุ่มใหม่ขึ้นถึง 3 พื้นที่ด้วยกัน คือ พื้นที่พักพิงบ้านถ้ำหิน พื้นที่พักพิงบ้านต้นยาง และพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ<sup>72</sup>

ในส่วนของผู้อพยพผู้เข้ามาใหม่ที่พิสูจน์ไม่ได้ว่าหนีภัยจากการสู้รบจริง ได้มีการผลักดันออกไป นับแต่เดือนมิถุนายนเป็นต้นมา โดยเจ้าหน้าที่ไทยได้ปฏิเสธที่จะให้บุคคลเหล่านี้เดินทางเข้ามาอยู่ในเขตไทย ด้วยเหตุผลว่าในเขตพม่าไม่มีการสู้รบแล้ว ทำให้ผู้หนีภัยเหล่านี้ต้องเดินทางกลับประเทศพม่า และกลายเป็นเหยื่อสงครามและได้รับอันตราย ตามกรณีตัวอย่างที่ Human Right Yearbook ระบุถึง<sup>73</sup> 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

<sup>72</sup> “Burma,” Human Rights Yearbook 1997-98, pp. 385-388.

<sup>73</sup> “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 ค่ายมานอร์พลอร์ได้แล้ว ในปี ค.ศ.1996 หากแต่ KNU ก็ยังคงกองกำลังอยู่ประปรายในบริเวณนี้ ดังนั้น รัฐบาลพม่าจึงยังส่งกองกำลังเข้ามาปราบปรามอย่างต่อเนื่อง เพื่อกดดันให้กองกำลัง KNU ยอมจำนนและสวามิภักดิ์ต่อรัฐบาลพม่า เพื่อบรรลุปเป้าหมายนี้ บรรดาพื้นที่พักพิงในเขตไทยจึงตกเป็นเป้าของการโจมตีอีกทางหนึ่ง เพราะรัฐบาลพม่าเชื่อมั่นว่ามีทหาร KNU ซุกซ่อนอยู่ และได้ประสานงานกับกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA เข้ามาทำการเผาพื้นที่พักพิงฯ และบุกรุกชิงตัวผู้หนีภัยฯในพื้นที่พักพิงฯเป็นระยะ ๆ

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

รัฐบาลไทยได้มอบหมายให้กระทรวงกลาโหมดูแลสั่งการให้กองทัพภาคที่ 3 และตำรวจตระเวนชายแดนเข้มงวดกวดขันดูแลความเรียบร้อยในพื้นที่และให้การคุ้มครองแก่ราษฎรไทย

ที่อาจได้รับผลกระทบจากการต่อสู้ระหว่างกองกำลัง DKBA และกองกำลังกะเหรี่ยง KNU พร้อมกันนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยยังได้ทำหนังสือประท้วงไปยังเจ้าหน้าที่ระดับสูงของพม่า ซึ่งประจำการอยู่ที่เมืองเมียวดี ประเทศพม่า พร้อมทั้งประท้วงเหตุการณ์เมื่อวันที่ 4 มกราคม ที่ทหารพม่าได้ยิงไล่ทหารพรานของไทย และยิงโจมตีพื้นที่พักพิงฯโซโกร<sup>74</sup> ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศโดยนายสุรพงษ์ ชัยนาม\* กล่าวว่า รัฐบาลไทยไม่สามารถส่งจดหมายประท้วงรัฐบาลพม่าที่ย่างกุ้งได้ เพราะไม่แน่ชัดว่ากองกำลังที่ยิงไล่ทหารไทยนั้นเป็นกองกำลังของฝ่ายใด หากแต่เตือนว่า การกระทำดังกล่าวอาจทำให้กระทบความสัมพันธ์ของสองประเทศได้<sup>75</sup>

ขณะเดียวกัน รัฐบาลพม่าก็ได้ออกมาปฏิเสธว่าไม่ใช่การกระทำของทหารพม่า แต่เป็นการกระทำของกองกำลัง DKBA และอ้างว่าไม่สามารถควบคุมการกระทำของกลุ่ม DKBA ได้ หากแต่แจ้งว่าจะพยายามควบคุมสถานการณ์ไม่ให้เกิดซ้ำซ้อน พร้อมทั้งแสดงเจตจำนงค์ที่จะให้รัฐบาลไทยทำการปิดพื้นที่พักพิงฯในเขตไทย เนื่องจากทหาร KNU ใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่หลบซ่อนตัว<sup>76</sup>

วันที่ 28 มกราคม กองกำลัง DKBA จำนวน 100 คน ได้บุกโจมตีพื้นที่พักพิงฯบ้านห้วยกะโหลก (บ้านวังข่า) อำเภอแม่สวด จังหวัดตาก และได้ทำการเผาบ้านเรือนอพยพไป 690 หลัง คาเรือน ส่งผลให้ผู้หนีภัยฯ จำนวน 4,000 คน ไร้บ้านเรือนอาศัย ในเวลาเดียวกัน ได้มีกองกำลัง DKBA อีกจำนวนหนึ่งบุกเข้าไปโจมตีพื้นที่พักพิงฯบ้านห้วยพง อำเภอแม่ระมาด ซึ่งอยู่ลึกจากชายแดนเข้ามา 4 กิโลเมตร และทำการเผาบ้านเรือนในพื้นที่ ไป 800 หลังคาเรือน อีกทั้งยังได้บุกเข้าโจมตีพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยางในตอนกลางคืนของวันเดียวกัน แต่ในพื้นที่นี้ทหารไทยและตำรวจตระเวนชายแดนได้ทำการผลักดันออกไปก่อนที่จะเกิดความเสียหายรุนแรง<sup>77</sup>

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

<sup>74</sup> **Bangkok Post** ( 10 January 1997 ) : 4.

\* โฆษกกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น

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

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> **The Nation** (5 Febuary 1997) : A5.

DKBA จำนวน 150 คน ยังได้พยายามจะข้ามเข้ามาในเขตไทย ทหารไทยได้ใช้อาวุธปืนครกยิงเข้าไปในเขตที่กะเหรี่ยง DKBA บุกเข้ามา ทำให้ทหารกะเหรี่ยงล่าถอยกลับไป และได้มีการส่งกำลังทหารและตำรวจตระเวนชายแดนเข้าตั้งฐานการณ์ ในส่วนของพื้นที่พักพิงฯได้มีการนำกองกำลังอาสาสมัครรักษาดินแดนเข้าไปควบคุมดูแลความปลอดภัยอย่างใกล้ชิด<sup>78</sup> และเจ้าหน้าที่ไทยในระดับท้องถิ่นได้ดำเนินการดูแลความปลอดภัยของชาวบ้าน

ในส่วนของอำเภอท่าสองยางได้จัดเจ้าหน้าที่ออกเยี่ยมชุมชนและคอยดูแลให้การป้องกัน ในขณะที่อำเภออุ้มผาง ได้จัดให้ผู้หนีภัยการสู้รบจากค่ายกะเปอร์โป (จากเขตพม่า) ย้ายเข้ามาอยู่ในที่ปลอดภัยเป็นการชั่วคราว<sup>79</sup> ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศก็ได้เชิญเอกอัครราชทูตพม่าประจำไทยเข้าพบที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อประท้วงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและเพื่อหาทางเจรจาแก้ไขปัญหาย้ายแดนต่อไป

เหตุการณ์ที่ล่อแหลมต่อการละเมิดอธิปไตยของไทยเช่นนี้ ทำให้พลเอกเชษฐา ฐานะจาโร ผู้บัญชาการทหารบกได้ประชุมหารือกับกองทัพบกที่ 3 เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์ พร้อมทั้งพิจารณาให้มีการย้ายพื้นที่พักพิงฯที่ตั้งอยู่บริเวณชายแดน ให้ลึกเข้ามาในเขตไทยมากขึ้น และควบคุมกวดขันดูแลในการคัดเลือก โดยเฉพาะพลเรือนเท่านั้นให้เข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงฯได้<sup>80</sup> สำหรับการย้ายพื้นที่พักพิงฯนั้น ฝ่ายทหารเห็นว่าควรจะย้ายให้ลึกเข้ามาประมาณ 10 กิโลเมตร เพราะหากทิ้งไว้ใกล้บริเวณชายแดนจะทำให้การรักษาความปลอดภัยยากลำบาก

“การย้ายศูนย์ฯ ให้ลึกเข้ามาในเขตไทยจะเป็นการแสดงความจริงจังของไทยที่จะช่วยป้องกันอันตรายอันเกิดแก่ทรัพย์สินและชีวิตของผู้หนีภัยจากการสู้รบและจะทำให้การช่วยเหลือจาก NGOs เป็นไปได้ง่ายขึ้น อีกทั้งภาพพจน์ของไทยก็จะดีขึ้นในสายตาของโลก”<sup>81</sup>

และเป็นการป้องกันการถูกโจมตีจากกะเหรี่ยงพุทธ DKBA โดยจะให้ย้ายไปอยู่บริเวณริมถนนแม่ระมาด - บ้านตาก แต่ถูกชาวบ้านในเขตนั้นปฏิเสธ เนื่องจากเกรงว่าผู้หนีภัยเหล่านั้นจะเข้าไปทำลายสิ่งแวดล้อม<sup>82</sup> ดังนั้น จึงได้ย้บยั้งไว้ในปี ค.ศ. 1995 แต่ความคิดนี้ได้ถูกนำมารื้อฟื้นอีกครั้งในปี ค.ศ. 1997 โดยสาเหตุมาจากการที่กองกำลังกะเหรี่ยง DKBA ได้ข้ามเข้ามาในเขตไทยและทำการเผาพื้นที่พักพิงฯอีกครั้งดังที่กล่าวไปแล้ว

<sup>78</sup> กรุงเทพธุรกิจ (4 กุมภาพันธ์ 2540) : 10,14.

<sup>79</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>80</sup> **Burma Issues** (A Special Report)

<sup>81</sup> **Bangkok Post** (9 February 1997) : 2.

<sup>82</sup> **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 ในขณะที่สถานีกาชาดพม่าที่ 13 จังหวัดตาก และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขอำเภออุ้มผาง ได้ระดมเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลผู้หนีภัยฯ เหล่านี้และนำสิ่งของประเภทเครื่องอุปโภคบริโภคเข้าไปให้ความช่วยเหลือ<sup>83</sup>

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 โดยมีทหารและตำรวจตระเวนชายแดนคอยอารักขาและดูแลความปลอดภัยในพื้นที่<sup>84</sup>

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 จากเส้นพรมแดน<sup>85</sup>

### 8.1.2 การโจมตีพื้นที่ตรงข้ามจังหวัดแม่ฮ่องสอน

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

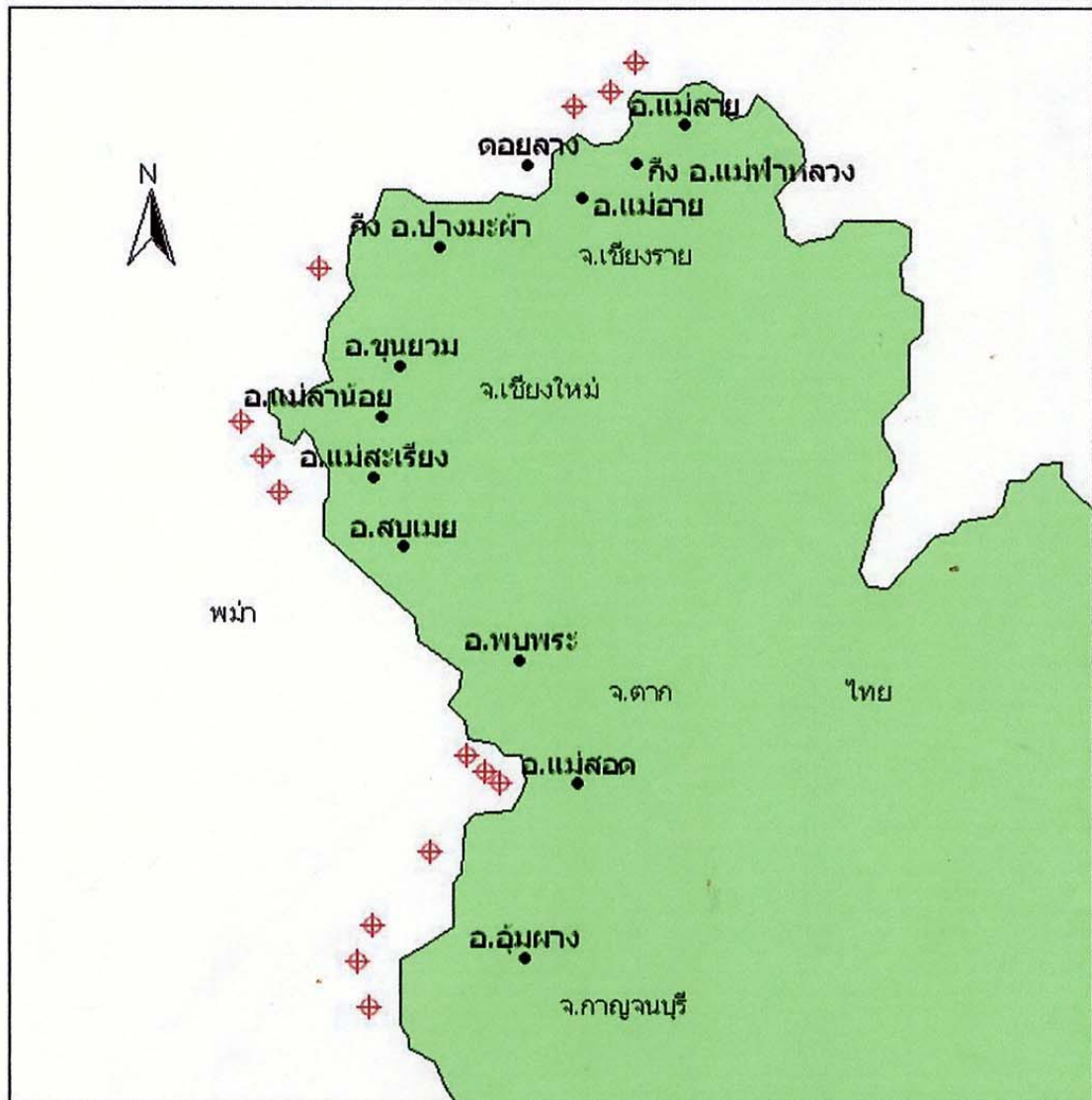
<sup>83</sup> กรุงเทพธุรกิจ (16 กุมภาพันธ์ 2540) : 2.

<sup>84</sup> **Burma Issues** (A Special Report) :

<sup>85</sup> Ibid.



## แผนที่ที่ตั้งของทหารพม่า



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 ส่งผลให้รัฐบาลไทยให้สั่งการให้ทหารและตำรวจตระเวนชายแดนเข้าไปในพื้นที่เพื่อให้การคุ้มครอง<sup>86</sup>

ต่อมาทหารพม่าได้ยกทัพนำโดยทหารจากสังกัดภาคตะวันออกจำนวน 13 กองพันเข้าไปกวาดล้างกองกำลัง KNPP ในพื้นที่ฝั่งตรงข้ามอำเภอขุนยวมและอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ขณะที่กองกำลัง KNPP ได้ขอความช่วยเหลือจากฝ่ายพันธมิตรคือ กองกำลังไทยใหญ่ (SSA) กองกำลังละหู่ (มุเซอ) เพื่อตรึงกำลังไว้พร้อมสู้ในบริเวณแม่น้ำสาละวิน<sup>87</sup> ส่วนทหารและตำรวจตระเวนชายแดนจากไทยก็ได้ส่งกำลังเข้าตรึงชายแดนในพื้นที่ เพื่อป้องกันการรุกรานโดยของทหารพม่า และกองกำลังกะเหรี่ยง DKBA

### 8.1.3 ทหารพม่าโจมตีพื้นที่อำเภอดupleาและมะริด/ทวาย ตรงข้ามจังหวัดกาญจนบุรี และประจวบคีรีขันธ์

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

<sup>86</sup> Bangkok Post (24 February 1997) : 6.

<sup>87</sup> กรุงเทพธุรกิจ ( 25 กุมภาพันธ์ 2540 ) : 14-15.

กับรัฐบาลพม่าในการพัฒนาแหล่งก๊าซยาดานา (Yadana) ในบริเวณอ่าวมะตะมะ (Martaban Gulf)<sup>88</sup>

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 ไมล์<sup>89</sup>

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) หมู่บ้านหาลาในตำบลเยบู (Ye Byu) ในเขตตะนาวศรี (Tenasserim) และเดินสายไปทางทิศตะวันออกผ่านหมู่บ้านต่างๆ ได้แก่ ออนพิงควิน (Onpinkwin) กันบวก (Kanbaok) และไมซอง ลอง (Michaung Hlaung) จากนั้น

---

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

<sup>89</sup> Ibid., p. 11.

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

ดังนั้นในช่วงปีค.ศ. 1993 จึงได้มีการสำรวจเส้นทางวางท่อก๊าซในเขตประเทศพม่า โดยรัฐบาลพม่าได้ส่งทหารเข้าร่วมสำรวจกับเจ้าหน้าที่ของบริษัทโทเทล นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของบริษัทโทเทลยังได้ข้ามเข้ามาสำรวจในบริเวณบ้านนัต-อิตองในเขตไทยด้วย ผลสรุปของการสำรวจครั้งนี้เจ้าหน้าที่ค่อนข้างมั่นใจว่า<sup>91</sup>

“พื้นที่ที่ท่อก๊าซจะผ่านนับเป็นพื้นที่ที่มีประชากรเบาบาง มีหมู่บ้าน  
เพียงไม่กี่แห่ง สถานการณ์ทั่วไปอยู่ในสภาพสงบเรียบร้อย ดังนั้นจึงมั่นใจว่า  
“จะไม่มีการเคลื่อนย้ายประชาชนออกจากพื้นที่แนวท่อก๊าซ”

ซึ่งกว่าจะมีสภาพเช่นนี้ได้ก็ได้มีการเคลียร์พื้นที่ในระดับหนึ่งแล้ว โดยประมาณเดือนกันยายน 1991 ประชากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณภาคตะนาวศรีได้ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นให้ไปอยู่ในเขตการควบคุมของทหารพม่า ตลอดจนประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเย-ทวาย ก็ต้องย้ายขึ้นไปอยู่ในพื้นที่ควบคุมโดยทหารพม่าบริเวณริมถนน ประมาณการว่าในช่วงเดือนกันยายนถึงเดือนพฤศจิกายน 1991 มีชาวบ้านที่ถูกบังคับย้ายถิ่นในเขตนี้ประมาณ 22,000 คน โดยเฉพาะชาวบ้านที่อยู่อาศัยในหุบเขาซิมบา (Zim-ba) ซึ่งอยู่ระหว่างเขตกาเลนาอง (Kaleinaung) และบ้านนัต-อิตองต่างถูกบังคับให้อพยพออกจากพื้นที่และถูกบังคับให้ละทิ้งไร่นาเรือกสวนและหมู่บ้าน<sup>92</sup>

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

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> Ibid., p. 11.

<sup>92</sup> Ibid., pp. 13-14.

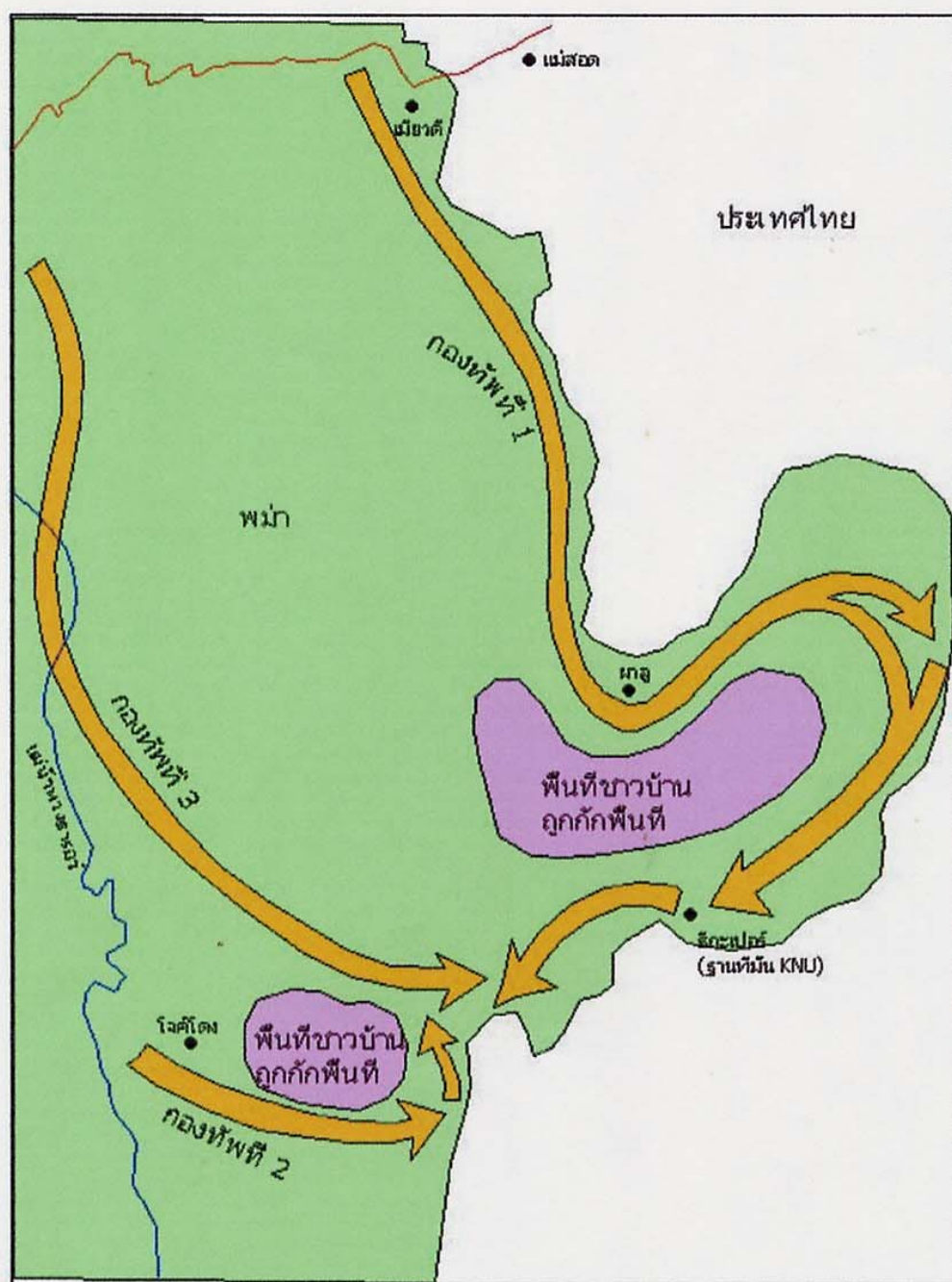
ชาวทวายบ้าง ส่วนคนเชื้อสายพม่ามีเป็นส่วนน้อย<sup>93</sup> คาดว่ามีชาวบ้านถูกเกณฑ์มาเป็นแรงงานสูงถึง 120,000-150,000 ครอบครัว ส่วนทหารพม่าที่ใช้ในการควบคุมแรงงานบังคับมีประมาณ 7 หน่วย เป็นหน่วยทหารราบ

---

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



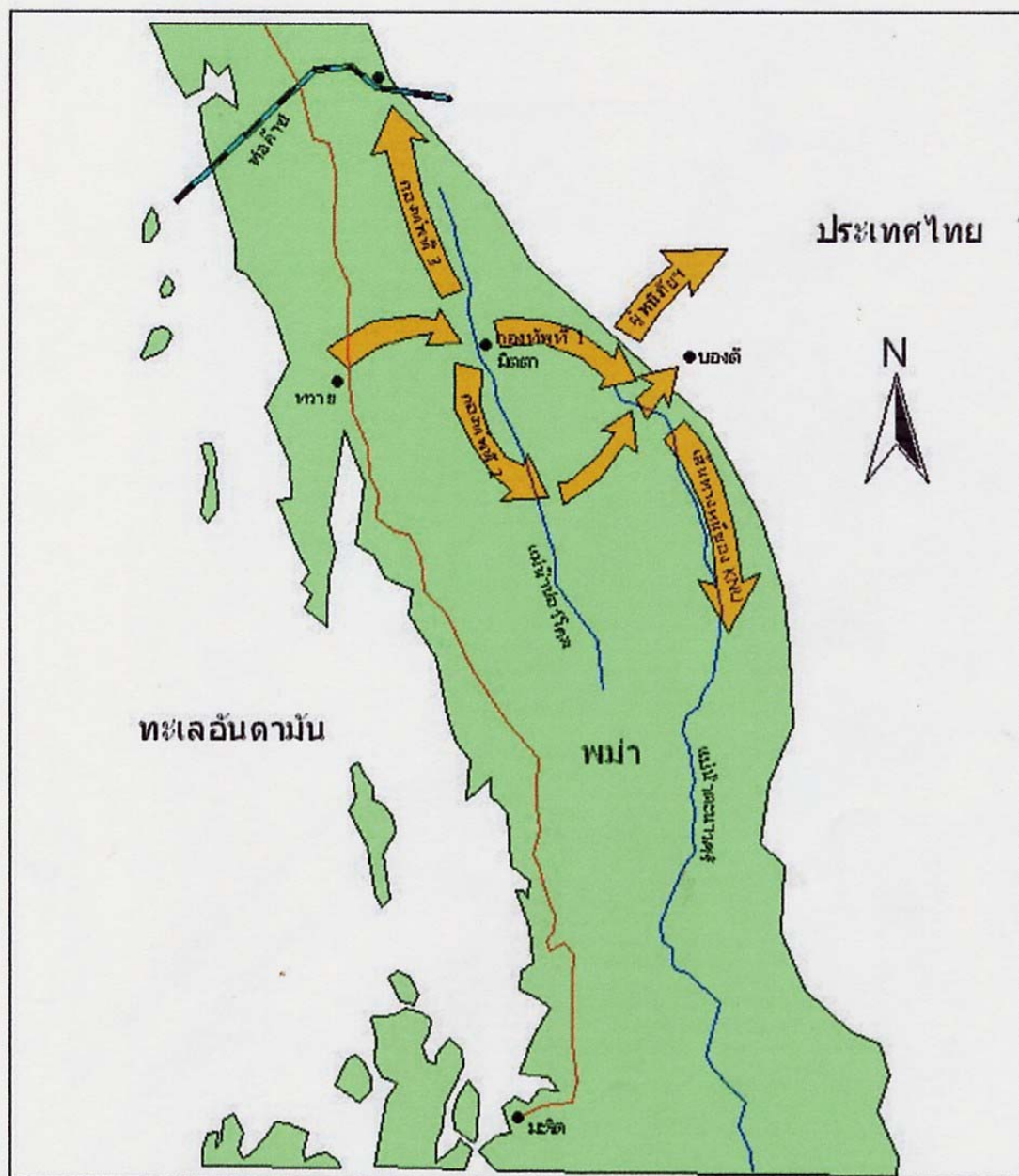
# แผนที่การโจมตีของทหารพม่าในดงปลายา ปีค.ศ. 1997



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



# แผนที่แสดงการโจมตีอำเภอเมริด, 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 มากขึ้น<sup>94</sup> และภายในช่วงปี ค.ศ. 1995-1996 ทหารพม่าได้ส่งกำลังเข้ามาเสริมในเขตนี้เป็นจำนวนมาก และได้เข้าโจมตีอำเภอตูปลาเยาเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 1997 โดยใช้เวลาเพียง 2 สัปดาห์ ก็สามารถโจมตีพื้นที่ของกองกำลัง KNU ในเขตนี้ได้โดยใช้กำลังพลถึง 20,000 คน แบ่งออกเป็น 3 กองทัพ เพื่อกวาดล้างพื้นที่ดังนี้ คือ<sup>95</sup>

1) กองพันที่ 1 เคลื่อนทัพจากผาลู เคลื่อนทัพเลียบชายแดนไทยเข้าที่ฐานที่มั่น KNU ที่ซากันธิด และอีกาเปอร์ 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 (4<sup>th</sup> Brigade) ซึ่งเป็นกองพันที่เข้มแข็งของ KNU ในการโจมตี ทหารพม่าจำนวน 9,000 คนได้แบ่งออกเป็น 3 กองทัพ เข้าปฏิบัติการโดยใช้เวลาเพียง 19 วัน ก็สามารถเอาชนะชนะเหนือกองกำลัง KNU ได้ ประชากรที่อยู่ในพื้นที่จำนวน 23,000 คน ต่างพากันอพยพหนีการสู้รบเข้าไปในเขตประเทศไทย<sup>96</sup> เข้ามาในเขตบริเวณบ้านบ้องตี้ อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี และบางส่วนได้หลบหนีเข้ามาทางบริเวณด่านช่องชะมัว บ้านดวงดี ตำบลสองพี่น้อง อำเภอกำแพง จังหวัดชุมพร

ปฏิบัติการสู้รบอันหนักหน่วงระหว่างทหารพม่าและกองกำลังกะเหรี่ยงในบริเวณตรงข้ามจังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดชุมพร ทำให้พื้นที่นี้ไม่ปลอดภัย ฝ่ายทหารไทยจำเป็นต้องเคลื่อน

\* หมายความว่า ให้ทหารพมายิงชาวบ้านที่ฝ่าฝืนกลับเข้าไปในหมู่บ้านได้ทันที โดยไม่ต้องทำการสอบสวนใดๆ

<sup>94</sup> Moe K Tun, p. 13.

<sup>95</sup> Moe K Tun, p. 7.

<sup>96</sup> Moe K Tun, p. 7.

กองกำลังเจ้าหน้าที่ทั้งตำรวจตระเวนชายแดนและทหารพรานไปที่ด่านช่องแม่ชะมัว พร้อมกับตั้งฐานปฏิบัติการที่บริเวณบ้านทุ่งสาต สะพานหิน ตำบลสองพี่น้อง อำเภอกำแพง จังหวัดชุมพร เพื่อป้องกันการบุกเข้ามาในเขตไทยของทหารพม่า ในท่ามกลางความวุ่นวายนี้ พลเอกเชษฐา ฐานะจาโร ผู้บัญชาการทหารบก (ในขณะนั้น) ได้ย้ำถึงจุดยืนว่าไทยจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการสู้รบภายในของพม่า “แต่จะให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก คนชรา และผู้หญิงที่เข้ามาหลบภัยในเขตไทยตามหลักมนุษยธรรม และพร้อมที่จะผลักดันกองกำลังติดอาวุธที่รุกรานดินแดนไทยเข้ามาอย่างรุนแรง”<sup>97</sup>

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

สถานการณ์ในช่วงเวลานี้ จึงเป็นสถานการณ์ที่ค่อนข้างแหลมคม ที่รัฐบาลไทยต้องเผชิญและแก้ไขปัญหาการลี้ภัยหนีการสู้รบเข้ามาของชนกลุ่มใหญ่กลุ่มใหม่หลายระลอกต่อเนื่องกัน ในขั้นต้นรัฐบาลไทยโดยฝ่ายกองทัพได้จัดเป็นที่พักชั่วคราวให้แก่กลุ่มบุคคลเหล่านี้และได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายสาธารณสุขเข้าไปให้การดูแลและบรรเทาทุกข์ เพื่อรอจนเหตุการณ์สงบก็จะดำเนินการให้เดินทางกลับประเทศพม่า อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลไทยโดยฝ่ายกองทัพจะประกาศจุดยืนในการไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของพม่า แต่จะให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบที่เป็นเด็ก คนชรา และสตรีด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม หากแต่ในช่วงเวลาขณะเดียวกันนั้น ก็มีรายงานการ

ผลักดันผู้หนีภัยการสู้รบให้ออกจากประเทศไทย เช่น ชาวกะเหรี่ยงทั้งเด็กและผู้หญิงจำนวน 900 คนถูกเจ้าหน้าที่ไทยอพยพมาจากบ้องตี้ อำเภอยะรัง จังหวัดกาญจนบุรีไปไว้ที่จังหวัดราชบุรี และยังคงถูกผลักดันให้กลับประเทศพม่าในวันที่ 2 มีนาคม โดยมีรายงานว่า ทหารไทยกองพลที่ 9 จังหวัดกาญจนบุรี ได้ส่งรถบรรทุกไปยังพื้นที่พักพิงฯ บ้านพุน้ำร้อนและได้ขนย้ายเด็ก ผู้หญิง และคนชราจำนวน 2,300 คน โดยไม่ทราบว่าจะให้ไปที่ใด แต่ผู้หนีภัยการสู้รบปฏิเสธที่ขึ้นรถ<sup>98</sup>

เหตุการณ์ครั้งนี้ ทำให้ผู้แทน UNHCR ประจำประเทศไทยเข้าพบและยื่นหนังสือต่อกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อขอคำอธิบายกรณีที่ทหารไทย กองพลที่ 9 จังหวัดกาญจนบุรี

<sup>97</sup> กรุงเทพธุรกิจ (25 กุมภาพันธ์ 2540) : 14-15.

<sup>98</sup> **Burma Issues** (A Special Report) : 16.

ผลักดันผู้หนีภัยการสู้รบในจังหวัดกาญจนบุรีเดินทางกลับประเทศพม่าโดยใช้เส้นทางอำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี ขณะที่นายประจวบ ไชยสาส์น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ในขณะนั้น) ปฏิเสธคำกล่าวหาดังกล่าว และอธิบายว่าไทยมีนโยบายให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยอยู่แล้ว และรู้สึกเสียใจต่อคำกล่าวหาดังกล่าว<sup>99</sup>

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 ทหารไทยมีการผลักดันผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงเข้าไปในพื้นที่การสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลพม่าและทหารกะเหรี่ยงจริง<sup>100</sup> 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 ที่จุดหนีภัยเท่านั้น<sup>101</sup>

<sup>99</sup> **The Nation** ( 4 March 1997)

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

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

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

ขณะที่พลเอกเซษฐา ฐานะจาโร ผู้บัญชาการทหารบก (ตำแหน่งในขณะนั้น) ให้สัมภาษณ์ยืนยันว่า นโยบายส่งผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงกลับพม่าเป็นไปอย่างถูกต้องและมีเมตตาที่สุด

*“ประเทศไทยเป็นผู้ที่มีเมตตาสูงสุดในโลกแล้ว และชายฉกรรจ์นั้นส่วนใหญ่ ก็คือพวกกองกำลัง ซึ่งหากต้องการเข้ามาในเขตไทยก็ต้องปลดอาวุธ หากเป็นชายฉกรรจ์แล้ววางอาวุธเสียก่อนเข้ามาเราถือว่าเป็นผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบและเรารับ 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) เท่านั้น<sup>102</sup> (ดูรายละเอียดในบทที่ 4)

<sup>102</sup> “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”<sup>103</sup>

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 ถ้ำหิน<sup>104</sup>

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

<sup>103</sup> ผู้จัดการรายวัน ( 28 สิงหาคม 2540 ) : 6.

<sup>104</sup> 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 การจัดหาผ้าสะอาด การกำจัดขยะ การควบคุมโรค ตลอดจนให้การรักษายาบาลผู้เจ็บป่วยที่อาการไม่หนักมาก โดยส่ง เจ้าหน้าที่สาธารณสุขของอำเภอสวนผึ้งสับเปลี่ยนกันขึ้นไปปฏิบัติงานวันละ 5 คน ไม่เว้น วันหยุดราชการ ในการปฏิบัติงานนั้นมีการวางกฎระเบียบอย่างเป็นขั้นตอน เมื่อทางการไทย วางรากฐานไว้เรียบร้อยแล้วองค์กรเอกชนต่างประเทศ\* ได้ขอรับไปดำเนินการต่อ

- การจัดหาผ้าสะอาดสำหรับผู้ลี้ภัย มีการจัดหาผ้าสะอาดด้วยการสูบน้ำ จากแหล่ง น้ำใกล้เคียงขึ้นมามากัดให้สะอาดและได้มาตรฐานก่อนแจกจ่ายให้นำไปบริโภค ระบบการผลิต น้ำสะอาดทำให้สามารถมีปริมาณน้ำพอเพียงต่อการบริโภคตามเกณฑ์มาตรฐาน 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 หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของสภาวิชาชีพไทย ยังออก ให้บริการแก่ผู้หนีภัยด้วย

---

\* ประเทศแคนาดา ฝรั่งเศส อังกฤษ