



ต้นฉบับสมบูรณ์  
โครงการวิจัย นโยบายส่งกลับผู้พลัดถิ่นจากพม่าของไทย

โดย  
พรพิมล ตรีโชค  
สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กรกฎาคม 2547

รหัสโครงการ : 5 ASP/TRF/014/2544

ชื่อโครงการ : นโยบายศูนย์ส่งกลับผู้พลัดถิ่นจากพม่าของไทย

ผู้จัด : นางสาวพรพิมล ตรีโภชติ

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

ระยะเวลาวิจัย : 18 เดือน (กรกฎาคม 2544 - ธันวาคม 2545)

**Keywords :** กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย, ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

สถานการณ์ความขัดแย้งด้านการเมืองระหว่างรัฐบาลกลางของพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในพม่าเป็นสถานการณ์ที่มีมาช้านานอันเนื่องมาจากการไม่สงบด้วยสาเหตุต่างๆ อาทิ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ การเมือง และเศรษฐกิจระหว่างห้องคืนกับรัฐบาลกลาง

ความขัดแย้งนี้ได้พัฒนามาเป็นสังคมกลางเมืองระหว่างกันและกันเป็นระยะยาวนานกว่า 5 ศตวรรษ (ค.ศ. 1948-2003) ซึ่งผลพวงของการสู้รบนี้ทำให้อาชานิริเวณอันเป็นอันตรายต่อผู้อยู่อาศัยอย่างกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอย่างพื้นที่ที่ล้าหลัง ขาดการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการใช้กำลังทหารในการปราบปรามกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่มีความขัดแย้งกับรัฐบาลจนทำให้เกิดสภาวะการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในหมู่ประชาชนห้องคืนที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอย่างกว้างขวาง

ผลกระทบของสถานการณ์ความไม่มีเสถียรภาพทางด้านการเมืองชั่นนี้ก่อให้เกิดสภาวะการณ์เกลื่อนข่ายอันที่อยู่ของพรรคชนกลุ่มน้อยที่กลยุทธ์เป็นคนพลัดถิ่นเพื่อหลบหนีภัยจากการสู้รบและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่

ทั้งภายในประเทศและท่องเที่ยวพมานอกประเทศ โดยเฉพาะในเขตประเทศไทยซึ่งมีพรบเด่นดิตต่อตับประเทศไทยกว่า 2,000 กิโลเมตรกลุ่มคนที่หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามายังประเทศไทยมีหลายระลอกด้วยกัน ซึ่งรัฐบาลไทยได้อนุโลมให้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวจนกว่าเหตุการณ์การสู้รบสงบลงจึงดำเนินการส่งกลับประเทศไทยมายังประเทศที่จัด

“พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ให้เป็นที่พักอาศัยและให้สถานภาพบุคคลเหล่านี้ว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ”

นอกจากปัจจัยทางการเมืองภายในแล้วยังพบว่าปัจจัยพันธุ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าในช่วงตั้งแต่ระยะปี.ค. 1988 เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดความไม่สงบเริบาร์บิประการหนึ่งในการทำให้สถานการณ์การเกลื่อนข่ายอันดันของประชาชนพม่าโดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยเข้ามายังประเทศไทยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากพื้นที่ของลงทุนส่วนใหญ่จะอยู่ในหดตัวที่อยู่ของประชาชนเหล่านี้จึงทำให้จำนวนประชากรที่ได้รับสถานภาพว่า “ผู้หนีภัยจากการ

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

ถึงแม้ว่านโยบายของรัฐบาลไทยต่อบุคคลกลุ่มนี้ที่มีการส่งกลับประเทศไทยพม่าเมื่อสถานการณ์การสู้รบจบสิ้นลงก็ตาม หากแต่สถานการณ์ทางการเมืองของพม่าก็ยังไม่มีเสถียรภาพพอที่จะรับประทานความสงบภายในประเทศไทยได้ อีกทั้งยังไม่มีแนวโน้มว่าสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนจะบรรเทาลงแต่ประการใด

ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องให้ความอนุเคราะห์บุคคลเหล่านี้ต่อไป  
จนกว่าสถานการณ์ทางการเมืองในพม่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย

ในขณะเดียวกันอันเนื่องจากนโยบาย“ให้ความช่วยเหลือเป็นการชั่วคราว” ที่ได้ทำให้เกิดปัญหามากมายในการบริหาร  
จัดการ“พื้นที่พักพิงชั่วคราว” จำนวน 9 แห่งที่มีอยู่ ก่อรปันจำนวนประชากรเกิดใหม่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบก็ได้เพิ่มมากขึ้น  
จนทำให้เกิดสภาพปัญหาด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมขึ้นภายในพื้นที่ฯซึ่งหากปล่อยทิ้งไว้ให้นานวันปัญหาเหล่านี้จะบานปลายมาเป็นปั้  
ญหาสังคมที่แก้ไขได้ยากตามมากขึ้นดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลไทยจะต้องหาทางออกให้กับปัญหานี้โดยเร็ววัน

## **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” เป็นงานวิจัยที่สอดคล้องกับสภากาชาดไทย ปัจจุบันของรัฐบาลไทยในความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาอันล้มเหลวของผู้พลัดถิ่นจากพม่าในประเทศไทย ซึ่งมีอยู่ในหลากหลายรูปแบบ อาทิเช่น ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า แรงงานผิดกฎหมาย ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย นักศึกษาพม่า และ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก ของงานวิจัยเรื่องนี้เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่รัฐบาลไทยมีนโยบายส่งกลับเมื่อการสู้รบใน เขตพื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้สืบสุดลงและการเมืองภายในประเทศ พม่ามีเสถียรภาพมั่นคง ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจเมื่อโครงการอาสาบริเวณศึกษา ๕ ภูมิภาค (อบศ.๕) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยเห็นความสำคัญของหัวข้อการวิจัยและให้การ สนับสนุนทั้งด้านงบประมาณและการบริหารจัดการ ซึ่งผู้วิจัยได้รับขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

อนึ่ง ในการดำเนินงานวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้มีโอกาสเรียนรู้องค์ความรู้ใหม่ ๆ จากบรรดา คณาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ที่เคารพทั้งหลาย อาทิเช่น ดร.สุนทร ชุตินธรานนท์ ดร.มาร์ค ตามไท ดร.สุริชัย หวานแก้ว ดร.ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และนักวิจัยจากสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ร่วม

นอกจากนี้ ยังได้มีโอกาสอ�述กิจกรรมโดยทำการสัมภาษณ์และพูดคุยกับบรรดา ข้าราชการทั้งที่กรุงเทพฯ และในท้องที่ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับ “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ซึ่ง ทำให้ผู้วิจัยและผู้ช่วยวิจัยได้รับความรู้อันเป็นประโยชน์ต่องานวิชาการต่อไปในภาคหน้าอย่าง ใหญ่หลวง เนื่องอิสิ่งได้ผู้วิจัยได้มีโอกาสสัมภาษณ์ข้อมูลขั้นต้นจากผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เป็นชาว กะเหรี่ยงชาวกะเรนนี้และชาวมอญภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่จังหวัดแม่ส่องสอน จังหวัดตาก จังหวัดราชบุรี และจังหวัดกาญจนบุรี อันเป็นความรู้ที่มิอาจหาได้จากตำราเล่มใด เนื่องจากเป็น ข้อมูลที่กลั่นมาจากการประสบการณ์ตรงของผู้หนีภัย ซึ่งเต็มไปด้วยครบถ้วน รอยแผลเป็น ความ ดับแคนใจ และหยาดน้ำตา ซึ่งผู้วิจัยน้อมรับความรู้เหล่านี้ไว้ด้วยความใจอันควร

งานวิจัยชิ้นนี้จะสำเร็จสมบูรณ์ไม่ได้โดยหากผู้วิจัยไม่ได้รับความช่วยเหลือและความ ร่วมมือจากบรรดาผู้ช่วยวิจัยทั้งหลายที่ได้ช่วยกันรวบรวมข้อมูล เรียนรู้และสัมภาษณ์ ช่วยตาม แบบสอบถาม ช่วยเสนอความคิดเห็น และข้อโต้แย้งเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของผลการวิเคราะห์ ข้อมูล ซึ่งได้แก่ นางสาวงามศุกร์ รัตนเสถียร นางสาวอิฎฐา อารณ์ นางสาวระพีพร ท่านะมัย และ

ผู้ช่วยในภาคสนามอีกหลายท่านที่มิได้อ่านมาในที่นี้ ทั้งที่เป็นล่าม ผู้ประสานงานในห้องถิน ทั้งที่เป็นคนไทย กะเหรี่ยง คะเรนี่ มอญ ชาวนม่า

ท้ายสุดผู้เขียนได้ขอขอบพระคุณ ดร.ชาญวิทย์ เกษตรคิริ ที่มีความเชื่อใจในความมุ่งมั่นของผู้วิจัยในการทำงานวิจัยชิ้นนี้ และให้การสนับสนุน ดร.สุภากิจ จันทวนนิช ผู้อำนวยการสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้เปิดโอกาสให้ผู้วิจัยได้ทำงานชิ้นนี้อย่างเต็มความสามารถ

คุณประโยชน์และอานิสงค์อันจะเกิดจากการงานวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยขออุทิศให้แก่ นางสาวอัมพา ชัยแก้ว หนึ่งในทีมผู้วิจัยซึ่งได้เสียชีวิตเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2545 และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ดวงวิญญาณของ “แอลว” จะได้รับรู้และร่วมยินดีกับผลสำเร็จของงานวิจัยชิ้นนี้

# พรพิมล ตรีเชติ

## สถาบันเอเชียคิกษา 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 “แนวกันชน”		18
-สถานการณ์ในพม่าตั้งแต่ปีค.ศ. 1962 ถึง ค.ศ. 1980		20
-ปฏิกริยาและการตั้งรับของรัฐบาลไทยในระหว่างปีค.ศ. 1962-1980		22
นโยบาย “เป็นมิตรรอบด้าน” และการเอนเอียงเข้าหารัฐบาลพม่า		28
-สถานการณ์ชายแดนและการอพยพของชนกลุ่มน้อย		31
-ผลลัพธ์ของนโยบายแนวกันชน และการเปลี่ยนแปลงในปี ค.ศ. 1988		34
นโยบาย เปลี่ยนสถานะรบให้เป็นสถานการค้า” และการหลงไหลของผู้หนีภัย		44
จากการสู้รบ		
-การเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองในพม่าและสถานการณ์การลี้ภัย		46
-สัมปทานป้าไม้ 48 แปลงกับผู้หนีภัยการสู้รบ		51
-การโจมตีฐานที่มั่นของกองกำลังชนกลุ่มน้อยโดยทหารพม่าและผลกระทบ		54
ต่อไทย		
นโยบาย “การพัพันเชิงสร้างสรรค์” (Constructive Engagement) ของไทย กับ การเพิ่มจำนวนของผู้หนีภัยจากการสู้รบ		57

นโยบายด้านพลังงานของไทยและการอพยพครั้งใหญ่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบ	60
-นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า	62
(สารบัญต่อ)	
	หน้า
-ข้อตกลงในการซื้อขายก้าชธรรมชาติ	63
-ความแตกแยกภายในของกองกำลังกงเหลียง KNU และการสูญเสียพื้นที่ให้	68
ทหารพม่า	
-ปฏิกริยาตอบรับจากรัฐบาลไทยและการแก้ไขสถานการณ์ชายแดน	69
-นโยบายต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบและพื้นที่พักพิงชั่วคราว	70
สืบสานนโยบาย “พัพันอย่างสร้างสรรค์” และจำนวนผู้หนีภัยการสู้รบ	74
ที่เพิ่มขึ้น	
-นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบชาวคณะฯ และการจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว	75
-การล่งผู้หนีภัยการสู้รบชาวมอญกลับพม่า	77
ความต่อเนื่องของนโยบายเป็นมิตรกับพม่าและความวุ่นวายบริเวณชายแดน	82
ไทย-พม่า	
-การปรับปรุงกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณตลอดแนวชายแดนไทย	81
-บริเวณตรงข้ามจังหวัดตาก	81
-การโจมตีพื้นที่ตรงข้ามจังหวัดแม่ฮ่องสอน	84
-ทหารพม่าโจมตีพื้นที่อำเภอตูปลายาและมะวิด/ทวาย ตรงข้ามจังหวัด	86
กาญจนบุรี และประจำคีรีขันธ์	
-ความพยายามของไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบ	95
-การเปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราวใหม่ในจังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี	96
และตาก	
นโยบายสืบสานความสัมพันธ์อันดีต่อพม่าและนโยบายให้การอนุเคราะห์ผู้หนี	101
ภัยการสู้รบสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัยสมัยที่สอง	
-การเข้ามีบทบาทของ UNHCR	103
-กรณีนักศึกษาพม่าบุกยึดสถานทูตพม่าในประเทศไทย (วันที่ 1-2 ตุลาคม	107
ค.ศ. 1999)	
-การเปิดด้านชายแดนไทย-พม่า หลังจากเหตุการณ์นักศึกษาพม่ายึด	109
สถานทูต	

-กลุ่มผู้ก่อการร้ายชาวพม่าบุกยึดโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรี	112
การจัดการปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบกับนโยบายยกเลิก “รักกันชน”	121

(สารบัญต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 นโยบายผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว สถานการณ์และสภาพปัญหา นโยบายของรัฐบาลไทยในการบริหารจัดการเกี่ยวกับผู้หนีภัยการสู้รบ สถานการณ์เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และสภาพ ปัญหา แนวโน้มของสถานการณ์ผู้หนีภัยส่งความและพื้นที่พักพิงชั่วคราว	133 133 153 198
บทที่ 4 ความเป็นไปได้ของนโยบายส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ : ข้อจำกัดและ เงื่อนไข <sup>1</sup> เงื่อนไขของ UNHCR : มาตรฐานสากลในการส่งกลับ ความพร้อมของผู้หนีภัยจากการสู้รบ กฎหมายว่าด้วยพลเมืองพม่า : เงื่อนไขทางกฎหมาย สถานการณ์ระเบิด (land mine) : เงื่อนไขด้านภูมิประเทศ สถานการณ์การเวนคืนที่ดินของรัฐบาลพม่า : เงื่อนไขด้านเศรษฐกิจและสังคม สถานการณ์การเมืองและความขัดแย้งทางการเมือง 3 ฝ่าย นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบของ SPDC : เงื่อนตายสุดท้าย กรณีตัวอย่าง การส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวมอญ	203 204 207 210 212 215 219 225 228
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ บทสรุป ข้อเสนอแนะ	232 232 240
เอกสารอ้างอิง วิทยานิพนธ์ เอกสาร หนังสือ เว็บไซต์ และบทความภาษาอังกฤษ	255 255



(สารบัญต่อ)

แผนที่	หน้า
-พม่า	39
-พื้นที่อุบัติการณ์ของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย	40
-Forest and Mineral Reserves	41
-ค่ายผู้หนีภัยปี ค.ศ. 1985	42
-พื้นที่สัมปทานป่าไม้ การเคลื่อนของกองทัพพม่า และประชากรที่ถูกบังคับย้ายถิ่น	43
-แผนที่แสดงการให้สัมปทานป่าไม้พม่า	53
-แหล่งก๊าซธรรมชาติ	65
-แผนที่แสดงพื้นที่ในพม่าซึ่งทหารพม่าโจมตี KNU ในปีค.ศ. 1997	66
-พื้นที่พักพิงชั่วคราวของชาวมอญในระหว่างปีค.ศ. 1990-1996	79
-แผนที่ที่ตั้งของทหารพม่า	85
-ทางหลวงหมายเลข	89
-แผนที่การโจมตีของทหารพม่าในดูปลายา ปีค.ศ. 1997	90
-แผนที่แสดงการโจมตีอำเภอมะริด, ทวาย ของทหารพม่า	91
-แผนที่การโจมตีศูนย์ที่พักพิงชั่วคราวของกะเหรี่ยง DKBA	104
-แผนที่ที่ตั้งโดยลังเขปของกองกำลังทหารพม่าและชนกลุ่มน้อยตรงข้าม อ.ลังชลบุรี จ.กาญจนบุรี	111
-พื้นที่ควบคุมของชนกลุ่มน้อยก่อนปี ค.ศ. 1984	128
-การลี้ภัยครั้งแรกในปี ค.ศ. 1984	129
-พื้นที่ที่ถูกทหารพม่าโจมตี	130
-นานอร์ปลอว์แทกในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1995	131
- ปี ค.ศ. 1995 – 1997 พื้นที่กันชนแทก	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.แม่ส่องสอน	174
- พื้นที่พักพิงฯ ปางคำயอ.เมือง จ.แม่ส่องสอน	175
- พื้นที่พักพิงฯ บ้านแทรกรเตอร์ อ.เมือง จ.แม่ส่องสอน	176
- แผนผังแสดงที่ตั้งสำคัญ พื้นที่พักพิงฯ แม่หละ	182
- แผนผังพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านอุ้มเปี้ยม อ.พบพระ จ.ตาก	183
- หมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบชายแดนไทย-พม่า (พ.ศ. 2539-2545)	224
- ชายแดนไทย-พม่า บริเวณสะพานมิตรภาพ	248
<b>ตารางสถิติ</b>	
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 อยู่ต่อในพื้นที่พักพิงชั่วคราวหรือไม่	208

ตารางที่ 4.4	เป้าหมายในอนาคตของท่าน	208
ตารางที่ 4.5	เพาะเหตุใดจึงไม่อยากให้รัฐบาลไทยส่งกลับพม่าในขณะนี้	209
ตารางที่ 4.6	ท่านคิดว่ารัฐบาลควรปฏิบัติต่อผู้หนีภัยฯ อย่างไรฯ	209
ตารางที่ 4.7	ผู้พลัดถิ่นในประเทศไทย (IDP) ณ ชายแดนไทย-พม่า ปี 2002-	223

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่า และกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ในพม่า อาทิเช่น กลุ่มกองกำลังแห่งชาติยะเรี่ยง (Karen National Union - KNU) กลุ่มกะเรนนี่ (Karen National Progressive Party-KNPP) กลุ่มไทยใหญ่ (Shan State Army - SSA) ซึ่งปัจจุบันยังคงต่อสู้กับรัฐบาลพม่าเพื่อความเป็นอิสระในการปกครองดูแลตนเองนั้น เป็นปรากฏการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศพม่ามาเป็นเวลาช้านาน อย่างน้อยนับตั้งแต่พม่าได้เอกสารจากองค์กรในปี ค.ศ.1948 ซึ่งในระยะแรกนั้นกองกำลังและกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองของชนกลุ่มน้อยมีมากกลุ่มด้วยกัน และเนื่องด้วยนโยบายสร้างพันธมิตรของรัฐบาลพม่านับตั้งแต่ปีค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ปัจจุบันนี้จึงมีชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มท่านั้นที่ยังคงต่อสู้กับรัฐบาล ในขณะที่หลายกลุ่มได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิง (cease fire agreement) กับรัฐบาลเพื่อรอเวลาทำการตกลงในเรื่องของการปกครองต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม อันเนื่องมาจากการความขัดแย้งซึ่งกินเวลาระหว่างนานมากกว่า 4 ทศวรรษ จึงทำให้ชนกลุ่มน้อยจำนวนมากอพยพหนีการสู้รบในเขตพม่ามายังประเทศไทย การอพยพนี้มีมาตลอดเวลา นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นระยะที่มีการสู้รบค่อนข้างรุนแรงตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า ประกอบกับรัฐบาลพม่าได้ปฏิรูประบบการปกครอง และเศรษฐกิจจากระบอบประชาธิปไตยไปเป็นลัทธมนิยมวิถีพม่า (The Burmese Way to Socialism) ในปีค.ศ. 1962 ก่อให้เกิดความกดดันในหมู่นักศึกษา และปัญญาชน ทั้งชาวพม่า และกลุ่มชาติพันธุ์ ดังนั้น นอกเหนือจากชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์แล้ว ยังมีชาวพม่าที่อพยพลี้ภัยทางการเมืองและหนีความกดดันอันเกิดจากการปฏิรูประบบเศรษฐกิจมายังประเทศไทยอีกกลุ่มหนึ่งด้วย

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

อย่างถาวร ผู้หนีภัยจากการสู้รบ นักศึกษาลี้ภัยทางการเมือง ผู้เดินทางเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทยและแรงงานพม่าทั้งที่รายงานจดทะเบียนรับใบอนุญาตทำงานและไม่ขึ้นทะเบียน

ในบรรดากลุ่มต่างๆ ของผู้พลัดถิ่นและผู้อพยพเดินทางมาจากพม่าเหล่านี้ กลุ่มที่เป็นเป้าหมายของการดำเนินการส่งกลับประเทศไทยม่าได้แก่กลุ่ม “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยของพม่า อันได้แก่ มอง กะเหรี่ยง และยะยาห์ (หรือเรนนี) ซึ่งอพยพเข้ามาในไทยด้วยเหตุผลจากการสู้รบในพื้นที่และรัฐบาลไทยได้ให้ความอนุเคราะห์รับไว้เป็นเวลา

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

นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นเหล่านี้คือการส่งกลับ ทั้งนี้จากการแลงของนายชัดภัย บุรุษพัฒน์ เลขาธิการสภากาชาดมั่นคงแห่งชาติ (ในขณะนั้น) ภายหลังการประชุมรับฟังสถานการณ์ความมั่นคงบริเวณชายแดนด้านตะวันตกของไทย เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2543 (ค.ศ. 2000) นั้น ได้ระบุถึงประเด็นสำคัญของกระบวนการอันเกี่ยวนี้อย่างกับการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยก่อนหน้านี้รัฐบาลพม่าได้ให้องค์กรระหว่างประเทศ เช่น สภากาชาดสากลเข้าไปตั้งสำนักงานในพม่าในเขตที่มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ นอกจากนี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาติ (UNHCR) ก็เดินทางไปพม่าเพื่อเจรจาให้มีการรับกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ และคาดว่าภายใน 3 ปีบุคคลเหล่านี้จะเดินทางกลับพม่าได้ภายในไตรมาสที่ 4 ของปี 2543 ตามที่ได้ตกลงกัน

หากพิจารณาข้อจำกัดของรัฐบาลไทยต่อประเด็นการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้จะพบว่า รัฐบาลไทยต้องเผชิญกับข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ กล่าวคือ

ปัจจุบันนี้รัฐบาลไทยต้องลงเงินเพื่อจัดการงบประมาณไม่น้อยในการดูแลบุคคลเหล่านี้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้กับผู้หนีภัยฯ โดยตรง แต่ก่อผ่านโครงการต่างๆ ที่จัดให้กับผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยกระทรวงมหาดไทยได้จัดสรรงบให้กับจังหวัดที่มีพื้นที่พักพิงชั่วคราวเพื่อการบริหารจัดการจังหวัดละ 10 ล้านบาทต่อปี ทั้งนี้ยังไม่นับถึงเงินเดือนของข้าราชการที่ภาครัฐจัดสรรให้เข้าไปดูแล นอกจากงบประมาณของรัฐแล้ว หน่วยงานเอกชน (NGOs) ต่างชาติได้แก่ BBC (Burmese Border Consortium) ซึ่งเป็นองค์กรแม่ที่มีองค์กรลูกอยู่ภายใต้สังกัดอีก 14 องค์กร ที่ใช้จ่ายงบประมาณปีละ 300 ล้านบาทในการดูแลพื้นที่พักพิงฯเหล่านี้ จึงนับได้ว่า งบประมาณที่ใช้จ่ายในกิจการเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นอยู่ที่ประมาณ 300-400 ล้านบาทต่อปี นอกจากนั้นยังพบว่า การแพร่ระบาดของโรคที่สูญหายไปจากประเทศไทยนานแล้ว ได้หวานกลับมาแพร่ระบาดอีกรอบ อาทิ โรคเท้าช้าง กาฬโรค วัณโรค เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สาเหตุหลักที่รัฐบาลไทยอยากรจะส่งกลับผู้หนีภัยฯ เหล่านี้กลับสู่มาตุภูมิ มีอยู่ 2-3 ประการ ดังนี้คือ

1. การคงอยู่ของผู้หนีภัยจากการสู้รับบริโภคชายแดนเป็นเหตุให้เกิดความเข้าใจผิด การกระทบกระทิ่ง และความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับพม่า รัฐบาลพม่ามองว่าไทยให้ที่พักพิงตลอดจนความช่วยเหลือให้แก่บุคคลที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของชาติพม่า

2. ประเทศไทยไม่พร้อมที่จะดูดซับและสมก袼ลุ่มนบุคคลเหล่านี้เข้ามายังสังคมไทย อันจะเป็นภาระทางสังคมและเศรษฐกิจในระยะยาว

3. ในขณะเดียวกัน ไม่ปรากฏประเทศที่สามที่พร้อมจะรับบุคคลเหล่านี้ไปตั้งถิ่นฐาน การให้ความช่วยเหลือในการอนุเคราะห์ดูแลเป็นไปอย่างจำกัด นอกจากนั้นรัฐบาลนานาชาติเหล่านี้ ยังไม่ละเลยโอกาสในการที่จะวิพากษ์วิจารณ์ประเทศไทยที่ให้การดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบว่าเป็นการดูแลที่ไม่ได้มาตรฐาน

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

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีความประสงค์ในการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างแท้จริง แต่ก็ยังมีข้อด้อยอยู่หลายประการ ซึ่งรัฐบาลไทยต้องให้ความสนใจ ประเด็นแรกได้แก่ ความร่วมมือจากรัฐบาลพม่า ซึ่งรัฐบาลไทยได้พยายามนำเสนอประเด็นการรับกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบกับรัฐบาลพม่า หากแต่ได้รับการตอบรับที่ไม่สู้ดีนัก โดยพม่ามักจะให้เหตุผลว่าจะยอมรับกลับบุคคลที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นประชาชนพม่าและถือบัตรประชาชนพม่าเท่านั้น หากแต่ผู้หนีภัยฯ ชาวกะเหรี่ยง และคะยะท์ ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวถูกรัฐบาลพม่าตั้งข้อสงสัยว่า เป็นครอบครัวของทหารกะเหรี่ยงกู้ชาติ (The Karen National Union) หรือกองกำลังของกลุ่มคะยะท์ (KNPP) ซึ่งตามความคิดของรัฐบาล บุคคลเหล่านี้มิใช่ประชาชนชาวพม่า หากเป็นผู้อยู่กับฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นจะต้องรับกลับ

ประเด็นที่สองที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือที่รัฐบาลไทยจะต้องประสานงานกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่มกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่สามารถตกลงกับรัฐบาลพม่า อาทิเช่น กลุ่มกะเหรี่ยง KNU หรือกลุ่มของคะยะท์ เพื่อหาทางสร้างความสงบในพื้นที่ชนกลุ่มน้อยเพื่อบุคคลเหล่านี้จะได้เดินทางกลับอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี

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

ประเด็นที่สี่ ในกรณีที่รัฐบาลพม่ายอมรับให้ส่งกลับเข้าประเทศได้ รัฐบาลไทยก็จำเป็นต้องศึกษาในรายละเอียดของการส่งกลับอีกหลายประการ อาทิเช่น กลุ่มใดจะเดินทางไปอยู่ในเขตพื้นที่ใด และพื้นที่นั้นจะมีความปลอดภัยมากน้อยเพียงใด ไม่ว่าจะเป็นจากการสูรบ หรือจากการเบิด ซึ่งถูกฝังโดยฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายชนกลุ่มน้อย ผู้ส่งกลับจะสามารถอยู่ในพื้นที่ได้อย่างปลอดภัยและสามารถเลี้ยงชีพโดยอาชีพเกษตรกรรมต่อไปได้หรือไม่ การเลือกพื้นที่ส่งกลับจึงเป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่จำเป็นต้องศึกษา เพื่อรับประกันว่าผู้ส่งกลับจะมีชีวิตที่ปลอดภัยและสามารถดำรงชีวิต ???ต่อไปได้ ทั้งนี้อาจด้วยการศึกษาเปรียบเทียบกับกลุ่มอญ ซึ่งได้ทำความตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลพม่า และได้เดินทางกลับพม่าในบางส่วน

ทั้งสี่ประเด็นนี้ เป็นรายละเอียดที่รัฐบาลไทยจำเป็นต้องศึกษาให้ละเอียดลึกซึ้งก่อนที่จะเจรจา กับรัฐบาลพม่า และอาจจำเป็นต้องเสนอทางเลือกให้กับรัฐบาลพม่าก่อนเริ่มดำเนินการเพื่อช่วยให้รัฐบาลพม่าตัดสินใจรับกลับผู้หนีภัยจากการสูรบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อย นอกจากนั้น รัฐบาลไทยอาจขอความร่วมมือกับองค์กร(NGOs)ต่างชาติ และองค์กรระหว่างประเทศ (IOs) ในการดำเนินงานส่งกลับผู้พลัดถิ่นโดยเฉพาะกับองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรง เช่น UNHCR และ Burmese Border Consortium (BBC) ซึ่งรับผิดชอบและให้ความอนุเคราะห์ผู้หนีภัยจากการสูรบบริเวณชายแดนไทย-พม่าด้วยการอบรมด้านอาชีพให้บุคคลเหล่านี้เพื่อเตรียมกลับไปประกอบอาชีพในถิ่นฐานบ้านเกิดหลังจากที่ดำรงชีวิตภายในประเทศไทยมาเป็นเวลานับสิบปี จากการสำรวจข้อมูลเบื้องต้น เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในวิจัยชั้นนี้ พบว่า ประชากรในพื้นที่พักพิงชั่วคราวโดยเฉพาะที่บ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยางนั้น แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทด้วยกัน

1) คนที่มีหลักฐานบ้านเรือน และที่ดินทำกินในพม่าก่อนอพยพมาเมืองไทยด้วยเหตุผลทางการเมืองกลุ่มนี้มีประมาณร้อยละ 20

2) คนที่ไม่มีหลักฐานบ้านเรือนและที่ดินในพม่า และอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้ว มีอาชีพเป็นหลักฐาน (นอกพื้นที่พักพิงฯ) บุคคลกลุ่มนี้อาจไม่ย้ายกลับประเทศพม่า มีประมาณร้อยละ 20

3) คนที่จากพม่านานและสร้างครอบครัวในพื้นที่พักพิงฯ และไม่มีอาชีพ หรือที่ดินบ้านเรือนในพม่า กลุ่มนี้มีมากถึงร้อยละ 30 ซึ่งต้องได้รับการดูแลหากเดินทางกลับประเทศไทย

4) คนที่ย้ายจนมาก ๆ ไม่มีอาชีพ ไม่มีความรู้ หรือทักษะทางอาชีพใด ๆ กลุ่มนี้มีประมาณร้อยละ 30 เช่นกัน และจะเป็นกลุ่มที่มีปัญหามากหากไม่ได้รับการดูแล หรือเตรียมตัวด้วยการฝึกฝนอาชีพก่อนส่งกลับ

โดยสรุป หากรัฐบาลไทยต้องการจะดำเนินนโยบายการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสูรบให้ได้ผลจริง ๆ ภายในระยะเวลา 3 ปี จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาข้อมูลรายละเอียด และกำหนดทิศทางการดำเนินงาน ตลอดจนการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้นโยบายส่งกลับสัมฤทธิ์ผล

ทั้งนี้ โดยต้องยืนยันความปราบاناดีต่อผู้หนึ่งกิยา ซึ่งเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยของพม่าอย่างจริงใจ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้จะเป็นกลุ่มบุคคลที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณเส้นเขตแดนไทย-พม่า และเป็นต่านแรกของประเทศไทยที่จะสัมผัสกับชุมชนไทย ก่อนที่รัฐบาลไทยจะดำเนินการส่งกลับจำเป็นต้องศึกษาความต้องการที่แท้จริงของผู้หนึ่งกิยา และความพร้อมในการเดินทางกลับประเทศไทย ก่อนที่จะมีการผลักดันกลับพม่า ในการนี้ รัฐบาลไทยอาจต้องประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของไทยและต่างประเทศ เพื่อคุ้มครองการส่งกลับทุกขั้นตอนตลอดจนการจัดให้มีการอบรมด้านต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต่อการกลับไปดำรงชีวิตในประเทศไทย

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษารายละเอียดของสถานการณ์ชนกลุ่มน้อยภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ใน 4 จังหวัดได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดตาก จังหวัตราชบุรี และ จังหวัดกาญจนบุรี
- ศึกษานโยบายของรัฐพม่าต่ออนนโยบายส่งกลับผู้หนึ่งกิยาจากการสู้รบของรัฐบาลไทย และเงื่อนไขการรับผู้หนึ่งกิยาของรัฐบาลพม่า
- ศึกษาสถานการณ์ในรัฐยะหรี่ยงและรัฐยะหรี่ว่ามีความปลอดภัย และมีความเป็นไปได้ในการรับผู้พลัดถิ่นมากน้อยเพียงใด หรือตรวจสอบว่าบริเวณที่จะส่งกลับยังคงมีสถานการณ์สู้รบและเป็นพื้นที่ที่ถูกภาระเบ็ดได้มากน้อยเพียงใด
- ศึกษาความเด็มใจ และความพร้อมของผู้หนึ่งกิยาในการกลับประเทศไทย และความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อเตรียมตัวกลับประเทศไทยของชนกลุ่มน้อย เช่น การให้การศึกษาการฝึกอาชีพ การอบรมด้านสาธารณสุข และการเกษตร ฯลฯ

#### ขอบเขตการวิจัย

- พื้นที่พักพิงชั่วคราวใน 4 จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี และกาญจนบุรี
- เน้นศึกษากลุ่มชาติพันธุ์ 2 กลุ่ม คือ กะเหรี่ยงกะยะท์(กะเรนนี่) โดยเปรียบเทียบกับกลุ่มมองุที่เดินทางกลับประเทศไทยแล้ว
- ระยะเวลาที่ศึกษา คือ ช่วงปีค.ศ.1988 – ปัจจุบัน

#### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาในที่นี่ทำการศึกษาวิจัยทั้งภาคสนามและการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในสัดส่วนที่พอเหมาะสมกัน

- การวิจัยภาคสนาม เน้นการสัมภาษณ์ (Interview) การสอบถามโดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) การสัมภาษณ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน (People

Participatory) โดยเฉพาะผู้หนีภัยจากการสู้รบและคณะกรรมการบริหารจากพื้นที่พักพิงชั่วคราว พื้นที่ที่ลงนามได้แก่ พื้นที่พักพิงฯบ้านในสอย พื้นที่พักพิงฯ บ้านปางคaway/ปางแทรกเตอร์ จังหวัดแม่ส่องสอน พื้นที่พักพิงฯบ้านอุ้มเปี้ยม พื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละ และพื้นที่พักพิงฯบ้านนูโพ จังหวัดตาก พื้นที่พักพิงฯบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรี และพื้นที่พักพิงฯบ้านตันยาง จังหวัดกาญจนบุรี โดยได้ทำการลงพื้นที่ลงนามมากกว่า 2 ครั้ง โดยเฉพาะในพื้นที่พักพิงชั่วคราวจังหวัดตาก จังหวัดแม่ส่องสอนและจังหวัดราชบุรี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 2002 และ 2003

1.1 ผู้เกี่ยวข้องฝ่ายไทย ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ไทยทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น แม่ทัพภาคที่ 3 เจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ จังหวัดราชบุรี จังหวัดแม่ส่องสอน 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 Karen National Progressive Party
- คณะกรรมการบริหารพื้นที่พักพิงชั่วคราว The Karen Refugee Committee

-คณะกรรมการ The Karen Refugee Committee (KRC)

- คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการฝ่ายการศึกษาพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านอุ้มเปี้ยม บ้านแม่หละ บ้านในสอย บ้านปางคaway/ปางแทรกเตอร์ บ้านถ้ำหิน และบ้านตันยาง เป็นต้น
- ผู้หนีภัยจากการสู้รบ

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

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อมูลสำหรับรัฐบาลไทยในการเตรียมเจรจา และประสานงานกับรัฐบาลพม่า เพื่อผลักดันนโยบายส่งกลับให้ประสิทธิผล

2. มีแนวทางในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน และสอดคล้องกับสถานการณ์ความเป็นจริงทั้งต่อรัฐบาลpm่าและผู้หนีภัยจากการสูรุบที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์
3. สร้างความรู้สึกที่ดีในหมู่กลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลpm่าต่อรัฐบาลไทย และชุมชนไทย

## บททวนวรรณกรรม

### 1. คนลี้ภัยในรัมป์

โดย “เพื่อนไร้พรมแดน” รายงานการวิจัย การให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยและการจัดการทรัพยากรป่าไม้อายุ่ยืน 2544

งานวิจัยภาคสนามเพื่อเก็บข้อมูลในเขตป่าสงวนที่รองรับผู้ลี้ภัยและสอบสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องเพื่อพิสูจน์ข้อก่อภารที่ว่าผู้ลี้ภัยเป็นสาเหตุของการเสื่อมโทรมของป่าไม้และแย่งชิงทรัพยากรป่าไม้จากราชภูมิไทยได้ผลสรุปโดยย่อคือ

การใช้พื้นที่เพื่อตั้งค่ายผู้ลี้ภัยเป็นการชั่วคราวในเขตป่าสงวนนั้น ส่วนใหญ่เกิดขึ้นได้โดยการอนุญาติของผู้ครอบครองที่ดินเพื่อการพาณิชย์ที่คาดหวังค่าเช่าจากผู้ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยชาวไทยใหญ่ที่มีได้รับการยอมรับจากรัฐไทยมักยินยอมรับค่าจ้างรายวันที่ต่ำเพื่อแลกกับการมีที่อยู่ และได้รับความคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นโดยการซื้อเป็นรายเดือน คือ จ่ายผ่านทางเจ้าของที่ดินสำหรับในเขตอนุรักษ์ซึ่งค่ายผู้ลี้ภัยแม่กองค่าและน้ำโพตั้งอยู่นั้น ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าใช้พื้นที่เป็นการชั่วคราวนี้ได้โดยการยินยอมของกระทรวงมหาดไทย หากทางไทยกดตันให้มีการโยกย้ายพื้นที่พักพิงชั่วคราว และรัฐบาลไทยมิได้ยอมรับสิทธิของชาวบ้านผู้ลี้ภัยของที่ตามารีตในเขตป่าอนุรักษ์ แต่ก็ยังได้รับค่าชดใช้บ้างจากผู้ลี้ภัยและองค์กรเอกชน

การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนผู้ลี้ภัย วิถีชีวิตรการดำเนินชีวิตอยู่ของผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะเป็นการเก็บของป่า การทำสวนครัว การจัดการน้ำและของเสียภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ผู้ลี้ภัยมีการจัดการทรัพยากรในชุมชนของตนได้อย่างยั่งยืนเพียงพอ ผู้ลี้ภัยในค่ายได้ในความเคารพต่อการจัดการป่าตามภูมิปัญญาท้องถิ่น อีกทั้งยังสร้างระบบเปียบในชุมชนตนให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพอย่างยั่งยืน สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมจะเป็นปัญหาเพียงในสถานที่ที่รัฐได้รวมค่ายต่างๆ เข้าด้วยกันจนเกิดสภาพประชากรหนาแน่นแออัด และในสถานที่ที่ผู้ลี้ภัยไม่ได้รับการคุ้มครองหรือยอมรับจากรัฐ

### ต้นเหตุการเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมในเขตป่าสงวนที่รองรับผู้ลี้ภัย

ปัจจัยสำคัญหรือปัจจัยหลักของการเสื่อมโทรม คือ การขยายตัวของการเกษตรเชิงพาณิชย์ซึ่งทำให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่า และการใช้สารเคมีการเกษตรซึ่งก่อให้เกิดการเสื่อมโทรมของดินและน้ำ ในขณะที่ความแออัดหนาแน่นของประชากรผู้ลี้ภัยที่กระทบกระเทือนทรัพยากรดินและน้ำเป็นเพียงปัจจัยรอง การเกษตรเพื่อการพาณิชย์ซึ่งดำเนินการอย่างไร้ระเบียบและส่งผลให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมมากที่สุดนั้นจะอยู่ในเขตที่ผู้ลี้ภัยไม่ได้รับความคุ้มครองหรือยอมรับจากรัฐ นอกจากนี้ยังมีธุรกิจไม่ซื่อสัตย์ที่มีการสนับสนุนให้ทุนโรงเรือนอยู่ในชายแดนฝั่งพม่าเพื่อ “ฟอก” ไม้ลักลอบมาจากไทยทำให้ป่าถูก

ทำลาย การตัดไม้ทำลายป่าซึ่งเกิดจากผู้ลักลอบน้อยมาก และหากจะมีการว่าจ้างก็เป็นในเฉพาะปฏิบัติการที่มีความเสี่ยงสูง ได้ผลประโยชน์น้อยและเป็นธุรกิจมือสมัครเล่นเท่านั้น

การจัดการใช้ที่ดินแบบ Jarvis ก็ยังเป็นวิธีที่จะช่วยทำให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

2. การประเมินความต้องการของชุมชนบริเวณพื้นที่รองรับผู้หนี้ภัยชายแดนไทย—พม่า : อำเภอท่าสองยาง และอำเภอพบพระ จังหวัดตาก โดยศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พฤศจิกายน 2544

การวิจัยเรื่องนี้เพื่อศึกษาว่าการอยู่อาศัยของผู้หนี้ภัยจำนวนมากได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนไทย ท้องถิ่นในบริเวณนั้น ได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงไร ต้องการความช่วยเหลือด้านใดบ้างและยังมีผู้อพยพจากพม่าอีกหลายคนที่ไม่เข้าไปอยู่ในศูนย์ที่รองรับที่จัดไว้ให้ แต่กลับไปหลบฯ ชอนฯ ตามหมู่บ้านใกล้เคียงกับพื้นที่รองรับ ลักษณะการอยู่อาศัยที่ไม่เป็นหลักแหล่งทำให้ไม่มีโครงสร้างจำนวนที่แน่นอน ส่งผลกระทบความช่วยเหลือต่างๆ และการวางแผนจัดการกับปัญหานี้

### ปัญหาและความต้องการของผู้อพยพจากพม่า

#### 1. อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

เป็นชาวกะเหรี่ยงที่นี้มักพูดภาษาไทยไม่ได้ เพราะจะอยู่แต่กับพวกตันเอง ส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพรับจ้าง

-ปัญหาของผู้อพยพ คือ ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาที่พบมากที่สุด รองลงมาคือหั้งความยากจนและที่พักอาศัยไม่สะอาด กลัวถูกตำรวจไทยจับ กลัวถูกส่งกลับบ้านเกิด ตามลำดับ

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

-ความคิดเห็นของผู้อพยพต่อนโยบายรัฐบาลไทย ไม่เห็นด้วยกับนโยบายส่งกลับ, นโยบายส่งไปประเทศที่สามและนโยบายที่จะเข้าไปอยู่ในพื้นที่รองรับ????? จากให้เหตุผลว่าการเข้าไปอยู่ที่ศูนย์นั้นคือ ไม่มีอิสระ, มีญาติพี่น้องอยู่นอกศูนย์, เป็นกิจกรรมเดิมๆ และไม่สามารถทำงานหาเงินได้

#### 2. อำเภอพบพระ จังหวัดตาก

บางคนที่เข้ามายัง อ.พบพระ ต้องการมาทำงานทำจีนไม่ต้องการที่จะมาตั้งรกรากที่ประเทศไทยเนื่องจากมาทำงานทำ ต้องการกลับบ้านเกิด

- ปัญหาของผู้อพยพ คือกลัวถูกตำรวจไทยจับและความยากจน

- ความต้องการในปัจจุบัน ต้องการให้คุณในครอบครัวได้เรียนหนังสือ ต้องการให้ส่งกลับบ้านเกิด ซึ่ง สอดคล้องกับลักษณะการเข้ามาเพื่อทำงานทำ คือถ้าเกิดถูกต่อรองไทยจะบังก์ต้องการให้ส่งกลับ แต่ถ้าไม่ก็จะทำงาน ต่อไปเรื่อยๆ และต้องการให้อนุญาตให้อาชญาอยู่ในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมาย

- ความคิดเห็นของผู้อพยพต่อนโยบายของรัฐบาลไทย ไม่เห็นด้วยที่จะอยู่ในพื้นที่รองรับ เหตุผล เดียวกันกับผู้อพยพที่ อ.ท่าสองยาง อีกทั้งไม่เห็นด้วยกับนโยบายส่งไปประเทศที่สาม และนโยบายผลักดันกลับ ตามลำดับ

**3. ปัญหาและลู่ทางในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน : ศึกษา กรณีสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศไทยและประเทศสหภาพมิ่ง โดย นายอนันชาติ ปาลิยะเวทย์ วิทยานิพนธ์ สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2543**

วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นการศึกษาสภาพปัญหาของสถานการณ์ผู้พลัดถิ่นในพม่า เพื่อที่จะ วิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาลู่ทางในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ประเทศไทยและประเทศสหภาพมิ่ง โดยได้ศึกษาและอาศัยบรรทัดฐานกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมาย มนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ได้รับการพัฒนาเป็นหลักการข้อแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นในดินแดน ตลอดจนอาชญากรรมด้านสถาบันทั้งในระดับหน่วยงานหลักของสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศต่างๆ

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานที่ศึกษาผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนได้เป็นอย่างดี ทำให้เข้าใจสาเหตุของ ปัญหาภายในประเทศพม่าโดยได้ชี้ถึงประวัติศาสตร์ภายในและความขัดแย้งภายใน อีกทั้งยังให้ภาพ ของสภาพปัญหาที่ยังคงเกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันได้ถือด้วย สุดท้ายได้เสนอทางออกเพื่อหนทางแก้ไข โดยใช้ความเป็นไปได้ของหลักกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเข้ามาจัดการและคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายใน ดินแดน ในเบื้องต้นคุ้มครองระหว่างประเทศทางกฎหมาย ในงานเขียนนี้ได้ชี้ให้เห็นหลักการสำคัญ ของกฎหมายที่นำมาใช้เป็นฐานให้ความคุ้มครอง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสหประชาชาติ กฎหมายสิทธิ มนุษยชน กฎหมายมนุษยธรรมเป็นสำคัญ และมีการอ้างอิงกฎหมายผู้ลี้ภัยและกฎหมายเฉพาะอื่นๆ มาประกอบ ซึ่งนำไปสู่การพิจารณาสิทธิขั้นพื้นฐานของคนทุกคนและสิทธิผู้ลี้ภัย ไปจนถึงได้ชี้ให้เห็น สิทธิที่จำเป็นต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (IDPs) และฐานกฎหมายของสิทธิเหล่านี้ โดยในหลาย ส่วนได้ถูกนำรับไว้ในหลักการข้อแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายใน อันได้แก่ สิทธิที่จะไม่ถูกเลือก ปฏิบัติ สิทธิที่จะไม่ถูกทำให้พลัดถิ่นตามอำเภอใจ สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยส่วนบุคคล สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิที่จะไม่ถูกดิรอนสิทธิในทรัพย์สินตาม อำเภอใจ เป็นต้น

**4. งานวิจัย เรื่อง ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย: ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่อนาคต โดย นายประภิต กันยาบาล ผู้ช่วยปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย หลักสูตรการป้องกัน ราชอาณาจักร รุ่นที่ 40 ประจำปีการศึกษา 2540-2541**

งานวิจัยชิ้นนี้ได้ศึกษาความเป็นมา ความสำคัญ และความต่อเนื่องของปัญหาผู้อพยพ นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2541) และโดยเน้นศึกษาผู้อพยพ และการดำเนินงานของศูนย์ผู้อพยพในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ไม่รวมถึงผู้ลักลอบหลบหนีเข้าเมือง นอกจากนี้ยังได้ศึกษาความเป็นมาความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชน กับศูนย์ผู้อพยพในประเทศไทย อีกทั้งชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างแฝ่นดินแม่ และประเทศที่สาม เกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย สุดท้ายได้รวบรวมความคิดเห็นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพในประเทศไทยบรรลุผลตามเป้าหมาย อีกทั้งยังได้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย

### ปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบายผู้อพยพ

เพื่อให้ได้เห็นถึงปัญหาและได้มุ่งมองจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจริงในพื้นที่ งานวิจัยชิ้นนี้ได้ สอนถามความคิดเห็นจากบุคคล 3 กลุ่มคือ

1. องค์กรระหว่างประเทศ ผู้รับผิดชอบปัญหาผู้อพยพ – UNHCR
2. องค์กรการกุศลภาคเอกชน ผู้สัมผัสถึงปัญหาในพื้นที่ – NGOs
3. ผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานกิจการผู้อพยพของกระทรวงมหาดไทยในพื้นที่

### สรุปปัญหาผู้อพยพ

1. ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทยจะยังคงยืดเยื้อเรื่องต่อไปอีก เนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจ และสภาพสังคมของประเทศไทยที่สามที่ทำให้การรับผู้อพยพน้อยลงเรื่อยๆ ยกเว้นด้วยเหตุผลทาง การเมือง การสนับสนุนงบประมาณจาก UNHCR ก็จะอยู่ในภาวะจำกัดลงไปกว่าเดิม สถานการณ์ภายในของพม่า กัมพูชา ก็จะตอกย้ำในภาวะการสู้รบแย่งชิงอำนาจต่อไปอีก หมายถึงการ ทำให้ไม่สามารถส่งกลับผู้อพยพตามเป้าหมาย และผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า กัมพูชา ก็จะมีการเข้า ออกมากบ้างน้อยบ้างตามแต่สภาพและสถานการณ์สู้รบทามแนวชายแดน

2. การตรวจสอบความคุ้มภัยในศูนย์ผู้อพยพ ยังเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจากขาดแคลน งบประมาณและเจ้าหน้าที่ ที่สำคัญคือขัดหลักมนุษยธรรมตามแนวทางขององค์กรระหว่างประเทศซึ่ง ถือว่า ผู้อพยพ คือ ผู้ที่หนีร้อนมาเพียงเย็นมิใช่ผู้ถูกกักกันหรือเชลยศึก นอกจากนี้ มาตรการในการ ควบคุมตรวจสอบในแต่ละศูนย์แต่ละจังหวัดก็ยังไม่มีกรอบแนวทางปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐาน ซึ่ง ประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรการของศูนย์บ้านโนโภ่จะเป็นกรอบแนวทางให้จังหวัดอื่นนำไปใช้ได้

### ข้อเสนอแนะ

1. ทบทวนวิเคราะห์ข้อมูลเรื่องไข่ใหม่ทางการเมืองอีกรั้งหนึ่ง เพื่อกำหนดบทบาท และทำที่ ที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนผลประโยชน์ใหม่ของชาติได้อย่างแท้จริงท่ามกลางข้อมูลข่าวสารในยุคโลกา กิจวัตน์

2. ดำรงความสัมพันธ์ กับประเทศเพื่อนบ้านบนพื้นฐานแห่งความจริงใจ และช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ดูแลธุรกิจข้ามชาติให้เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ไม่เอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน

3. ใช้สถานการณ์ผู้อพยพซึ่งเป็นลิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ให้เป็นประโยชน์แก่ชาติให้มากที่สุด

4. ดำเนินการทางกฎหมายกับผู้อพยพที่อยู่ในช่ายกระทำผิดอย่างจริงจังในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

5. หากสถานการณ์ผู้อพยพต้องยืดยาวนานออกไป ควรเรียกร้องความเห็นใจจากองค์กรระหว่างประเทศ ให้ช่วยแก่ไขปัญหาที่ไทยต้องเผชิญอยู่ 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 ศิริลัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษา สาเหตุความเป็นมาของผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่าในจังหวัดตาก ปัญหาและผลกระทบต่อประเทศไทย กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย นโยบายในการให้ความช่วยเหลือและแนวทางในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า โดยศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ จากการสำรวจ การสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ในพื้นที่

จากการศึกษาพบว่า การสู้รบในพม่ามีมาตั้งแต่สมัยก่อนที่พม่าจะตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เมื่อพม่าได้รับเอกสารชื่อในปีพ.ศ.2490 กะเหรี่ยงได้จัดตั้งกองกำลังเพื่อแบ่งแยกรัฐกะเหรี่ยงเป็นรัฐอิสระหรือ?ปกครองตนเอง พม่าจึงใช้กำลังทหารปราบปราามกองทัพกะเหรี่ยงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่อดีตจวนจนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดการสู้รบทามบริเวณชายแดนต่างข้างกับจังหวัดตาก เป็นผลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบอพยพเข้ามาในประเทศไทยกว่า 100,000 คน เฉพาะด้านจังหวัดตากมีมากกว่า 60,000 คน สาเหตุของการอพยพเข้ามาเนื่องจากอยู่ในพื้นที่การสู้รบ ไม่สามารถทำกินในพื้นที่ได้ตามปกติ บ้านเรือนถูกทหารพม่าเผาทำลาย ถูกกล่าวหาว่าให้การสนับสนุนกองทัพกะเหรี่ยง ถูกข่มขืนกระทำชำเรา ถูกเกณฑ์แรงงาน ถูกชุดดีดภาชนะ ถูกขับไล่ออกจากพื้นที่บางส่วนเป็นผู้ที่เคยเป็นผู้นำทางทหารและอดีตนักศึกษาที่เคยต่อสู้กับทหารพม่า ผู้หนีภัยจากการสู้รบส่วนใหญ่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยระหว่าง ปีพ.ศ.2527-2541 สำหรับผู้ที่เดินทางหลังปี พ.ศ. 2542 ส่วนใหญ่ไม่เกิดจากการลี้ภัยในพม่า

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

ผู้หนีภัยจากการสู้รบก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบกับประเทศไทยด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม สัญชาติ สาธารณสุข ลิ่งแวดล้อม และความเป็นอยู่ของประชาชนใกล้พื้นที่พักพิงฯ การแก้ไขปัญหาของประเทศไทยที่ผ่านมา คือ การควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบไว้ในพื้นที่พักพิงฯและให้องค์กรพัฒนาเอกชนและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเข้ามา

ดูแลให้ความช่วยเหลือด้านการบรรเทาทุกข์ ปัญหาต่างๆ ภายในพื้นที่พักพิงฯจึงไม่มากนัก ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อยู่นอกพื้นที่พักพิงฯ

ในขณะนี้การสู้รบได้เบาบางลงมาก มีผู้หนีภัยจากการสู้รบบางส่วนกลับเข้าไปสร้างบ้านเรือนอยู่ในพม่า แต่ส่วนใหญ่ไม่ยอมเดินทางกลับพม่า รัฐบาลไทยได้พยายามเจรจาให้พม่ารับผู้หนีภัยจากการสู้รบกลับพม่า ซึ่งพม่าก็รับว่าจะพิจารณาดำเนินการแต่ต้องรอเวลาอีกระยะหนึ่ง สำหรับการสอบถามผู้หนีภัยจากการสู้รบส่วนใหญ่ประสงค์จะเดินทางกลับพม่าหากสถานการณ์การสู้รบหมดไป มีส่วนน้อยซึ่งเป็นกลุ่มแคนหน้าที่ไม่ต้องการเดินทางกลับ เว้นแต่พม่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือพม่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่านี้

### นิยามคัพพ์

**บุคคลในความดูแล (Persons of Concern)** โดยทั่วไปแล้ว UNHCR จะเข้าไปดูแลกลุ่มบุคคลที่มีฐานะเป็น “ผู้ลี้ภัย” ภายใต้คำนิยามที่ระบุในอนุสัญญาฉบับปีค.ศ. 1951 กล่าวคือ เป็นประชาชนที่อยู่นอกประเทศกำเนิดของตน แต่ก็ยังมีกลุ่มบุคคลอื่นที่อยู่นอกเหนือคำนิยามดังกล่าวซึ่ง UNHCR ต้องเข้าไปดูแล ได้แก่ กลุ่มบุคคลในความดูแล (Person of Concern) ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาติและเลขานุการใหญ่สหประชาติได้มีคำสั่งให้ UNHCR เข้าไปดูแล ในเฉพาะกรณี ตัวอย่างเช่น ได้มีการยอมรับกันว่ากลุ่มประชาชนที่พลัดถิ่นภายในประเทศของพวากเพาเป็นต้องได้รับความคุ้มครองระดับนานาชาติ เช่น ชาวเคิร์ดในตอนเหนือของประเทศอิรักและพลเรือนใน บอสเนียและเซอร์เบีย เป็นต้น ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้ แม้มิได้เดินทางข้ามพรมแดนระหว่างประเทศแต่มีสภาพเหมือนผู้ลี้ภัยภายในประเทศกำเนิดของตน

บุคคลในความดูแลลำดับแรก คือ พวกรหัสกนิยามว่า เป็นผู้ลี้ภัยตามบทบัญญัติของ UNHCR ก็เรียกร้องให้ UNHCR ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลประเภทอื่นด้วย ในกรณีของ พม่าบุคคลในความดูแลได้แก่ นักศึกษาพม่าที่ลี้ภัยทางการเมืองเข้ามาในไทยตั้งแต่ปีค.ศ. 1988

**แหล่งแกรรับผู้อพยพ (First Asylum) หรือพื้นที่พักพิงชั่วคราว (Temporary Asylum)** หมายถึง ดินแดนของประเทศแรกที่ผู้อพยพได้เข้ามาหลบภัยซึ่ง UNHCR และประเทศที่สามพยายามเรียกร้องให้เจ้าของประเทศ First Asylum ยอมรับผู้อพยพไว้โดยไม่ทำการผลักกลับ (Non-Refoulement) ซึ่งในเรื่องนี้ประเทศไทยประสงค์ที่จะใช้ “พื้นที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้อพยพ” (Temporary Asylum) มากกว่าคำว่า “แหล่งแกรรับผู้อพยพ” (First Asylum) เพราะคำว่า “First Asylum” มีความหมายในเชิงผูกพันว่า “จะต้องรับผู้อพยพ” ส่วน “Temporary Asylum” นั้น เน้นให้หน้าประเทศไทยได้ทราบว่า ไทยยอมรับบุคคลเหล่านี้ไว้เป็นการชั่วคราวเท่านั้นและในลักษณะนี้ ประเทศไทยย่อมมีสิทธิที่จะใช้ดุลยพินิจในการรับผู้อพยพ

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

เนื่องจากได้เกิดสถานการณ์เกี่ยวกับผู้อพยพขึ้นหลาย??มีภาคในโลก จึงได้มีการตกลงยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยในการประชุมที่กรุงเจนีว่าปีค.ศ.1951 ซึ่งเท่ากับประเทศสมาชิกยอมรับสถานภาพทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยนั้นเอง ตอนแรกได้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับเฉพาะผู้ลี้ภัยในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1951 แต่ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานตามอนุสัญญาปีค.ศ. 1951 ออกไปอีก โดยมีพิธีสารต่อท้ายเมื่อปีค.ศ. 1967 ทำให้ผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นใหม่ทุกประเทศสามารถได้รับความคุ้มครองจากอนุสัญญาฉบับนี้โดยไม่จำกัดเวลา

ผู้ลี้ภัยในความหมายของอนุสัญญาปีค.ศ. 1951 ได้กำหนดคุณสมบัติพื้นฐานไว้ 4 ประการ ดังนี้

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

2. บุคคลเหล่านั้นไม่สามารถ หรือไม่ประสงค์ที่จะรับการปกป้องจากประเทศนั้น ๆ หรือกลับไปยังประเทศนั้น ๆ (Unable or unwilling to avail themselves of the protection of that or to return there)

3. ความไม่สามารถหรือประสงค์ที่ว่านั้น เป็นเหตุมาจากความกลัวอย่างมีเหตุผลที่จะถูกทำลายล้างประทัศประหาร (Attributable to a well-founded fear of being persecuted)

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

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

ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ตัวพทที่รัฐบาลไทยใช้เรียกผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงและชาวคะยะที่พักพิงอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ รัฐบาลไทยยอมให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในอาณานิคมประเทศไทยได้และยอมให้องค์กรระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ เข้าไปดูแลช่วยเหลือโดยมีข้อผ่อนผันและเงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลกลุ่มนี้ 3 ประการ คือ

1. ยอมให้อยู่ในอาณานิคมประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อมีผู้หนีภัยจากการสู้รบข้ามชายแดนเข้ามา ประเทศไทยจะอำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้พักพิงฯ ในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของมนุษยธรรม (Facilitate and assist them to a safe temporary shelter on humanitarian basis)

2. ผู้หนีภัยจากการสู้รบดังกล่าวที่ต้องอยู่ในพื้นที่ที่ประเทศไทยจัดให้เท่านั้น และสถานที่นั้นเป็นเพียงพื้นที่พักพิงชั่วคราว (Temporary Shelter) นิ่งศูนย์ผู้อพยพ (Refugee Camp)

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

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

การที่ไม่มีฐานะเป็นผู้ลี้ภัย บุคคลเหล่านี้จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะได้รับการปฏิบัติหรือมีผลผูกพันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อเหตุการณ์คลื่นลายก็อาจผลักดันกลับประเทศได้ แม้ไม่สมควรใจ และไม่ต้องผ่านกระบวนการสอบสวนแยกประเภทหรือมิอาจเรียกร้องสิทธิเดินทางไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่สาม

**ผู้พลัดถิ่นในประเทศ (Internally Displaced Persons – IDPs)** หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกผลักดันหรือบังคับให้หนี หรือออกจากบ้านเรือน หรือถิ่นฐานพำนักอาศัย ของตน โดยเฉพาะอันเนื่องมาจากการหรือเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงผลจากการพิพาททางอาวุโส สถานการณ์ความรุนแรงเป็นปกติ การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือมหันตภัยทางธรรมชาติหรือจากการกระทำการของมนุษย์ โดยมิได้ข้ามพร้อมแดนออกไป [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 ประจำบ้านชั่วคราว 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) หรือผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเป็นคำนิยามที่รัฐบาลไทย เรียกบุคคลที่อพยพมาจากประเทศพม่าด้วยสาเหตุทางการเมืองและจากการหลบหนีการสู้รบเข้ามาในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 เป็นต้นมา เนื่องจากประเทศพม่ามีการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองจากระบอบประชาธิปไตยมาเป็นระบอบการปกครองแบบลังคอมนิยม ทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่ไม่พอใจรัฐบาลทหารซึ่งก้าวขึ้นมาปกครองประเทศแทนรัฐบาลพลเรือนพากันหลบหนีเข้ามา อาศัยอยู่ในประเทศไทย บุคคลเหล่านี้มีทั้งชาวพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในรัฐชาติเดนของพม่า รัฐบาลไทยอนุญาตให้บุคคลเหล่านี้อาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและมีนโยบายส่งกลับเมื่อเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองสงบ แต่เนื่องจากบุคคลเหล่านี้เป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รัฐบาลไทยจึงอนุญาตให้เป็นกรณีพิเศษโดยไม่ดำเนินการลงโทษด้วยการส่งกลับพม่า แต่ให้สถานภาพ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” และอนุญาตให้อยู่ในพื้นที่ตามจังหวัดชายแดนของไทย

อย่างไรก็ตามสถานการณ์การเมืองภายในพม่ากลับมีความวุ่นวายอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 เพราะนอกจากจะเกิดการปฏิวัติโดยคณะนายทหารแล้ว ยังมีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอีกประการหนึ่งด้วย โดยกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยมีความต้องการที่จะมีการปกครองโดยตนเอง และไม่ขึ้นตรงกับรัฐบาลพม่าที่ยังคง ในขณะที่รัฐบาลกลางของพม่าต้องการให้เกิดเอกสารทางการเมือง โดยไม่มีการแบ่งแยกเป็นรัฐชนกลุ่มน้อย ความขัดแย้งนี้ได้บานปลายกล่าวเป็นสงครามกลางเมือง ทำให้เกิดการสู้รบทั่วไปในบริเวณเขตอันเป็นที่อยู่ของชนกลุ่มน้อยระหว่างรัฐบาลพม่าและกองกำลังของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ และเป็นเหตุให้ประชาชนในเขตการสู้รบเหล่านี้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยอยู่ตลอดเวลา จนทำให้จำนวนของ “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งรัฐบาลไทยจำเป็นต้องรับไว้และให้ความอนุเคราะห์ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม และไม่สามารถกลักดันบุคคลเหล่านี้กลับประเทศพม่าได้ เนื่องจากสถานการณ์การสู้รบในพม่าโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ชนกลุ่มน้อยยังไม่สงบ และดำเนินเรื่อยมาตราบจนถึงทศวรรษที่ 1980

ต่อมาได้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งยิ่งใหญ่อีกครั้งในพม่า ในปีค.ศ. 1988 โดยประชาชนที่ไม่พอใจการปกครองของคณะนายทหารภายใต้ระบบสังคมนิยมได้ออกมาประท้วงรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลก็ทำการปราบปราามอย่างรุนแรง ส่งผลให้มีการสังหารประชาชนอย่างโหดร้าย ประชาชนพม่าจำนวนมากพากันหลบหนีไปเข้ามาในประเทศไทยอีกครั้ง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของพม่าในปี ค.ศ. 1988 นี้ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายทางเศรษฐกิจของพม่า โดยพม่าเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากสังคมนิยมมาสู่ระบบการเปิดตลาด และอนุญาตให้ต่างชาติเข้าไปลงทุนในประเทศพม่า หลังจากที่ปิดประเทศและไม่ยอมรับการลงทุนจากต่างชาติตามที่ตั้งแต่ปีค.ศ. 1962

การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายเศรษฐกิจของพม่าสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยเช่นกัน เพราะในช่วงปี ค.ศ. 1988 เป็นช่วงที่รัฐบาลไทยภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้หันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก และให้ความสำคัญด้านความมั่นคงเป็นรอง

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

การลงทุนของไทยโดยรัฐบาลและเอกชนมีส่วนสัมพันธ์กับการอพยพเข้าสู่ประเทศไทยของประชาชนจากพม่าทั้งที่เป็นชาวพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอีกหลายรัฐ ทำให้จำนวนของ "ผู้พลัดถิ่น" เพิ่มขึ้นจากจำนวนหนึ่งเป็นจำนวนมากและก่อให้เกิดปัญหาที่เริ่มทางออกไม่ได้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า จากความมั่นคงมาเป็นความสัมพันธ์ในเชิงธุรกิจในปี ค.ศ. 1988 ของนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อย่างกระทันหัน ทำให้รัฐบาลไทยประเมินสถานการณ์การอพยพของผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศพม่าต่ำกว่าความเป็นจริงที่เกิดขึ้น จึงมิได้มีการกำหนดนโยบายเพื่อตั้งรับสถานการณ์นี้อย่างเป็นจริง อีกทั้งการแก้ปัญหานี้ ยังไม่มีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะจัดการกับปัญหานี้อย่างไรในอนาคต หากการสู้รบในพมายังไม่หยุดและสถานการณ์การเมืองยังไม่มีเสถียรภาพพอที่จะส่งกลับผู้หนีภัยได้อย่างปลอดภัยและยั่งยืน

นอกจากนั้น ยังไม่มีการกำหนดนโยบายที่จะเป็นการป้องกันไม่ให้กระแสของผู้พลัดถิ่นหลังไหลเข้ามาในไทยเพิ่มขึ้นอีกด้วย

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

จากสถานการณ์การเพิ่มจำนวนของผู้พลัดถิ่นจากพม่าอย่างรวดเร็ว และโดยไม่มีแนวโน้มว่าจะทำการส่งกลับได้ด้วยวิธีใด จึงทำให้รัฐบาลเริ่มตระหนักรว่าปัญหาการอพยพนี้คงไม่จบง่าย ๆ รัฐบาลจึงหาทางป้องกันด้วยการกำหนดสถานภาพให้กับบุคคลที่อพยพมาจากพม่าชุดใหม่ที่เดินทางเข้ามาหลังปีค.ศ. 1976 ว่าเป็น “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” โดยอนุโลมให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว และจะดำเนินการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์ในพม่าสงบ พร้อมทั้งกำหนดพื้นที่ให้เป็นที่อยู่อาศัยโดย

เรียกว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” และมีสถานภาพต่างจาก “ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า” ซึ่งอพยพเข้ามาในไทยก่อนปีค.ศ. 1976 ซึ่งสามารถอยู่นอกพื้นที่พักพิงฯได้แต่ต้องอยู่ภายในพื้นที่จังหวัดชายแดนและสามารถขออนุญาตเดินทางออกนอกพื้นที่ได้เพื่อไปทำงาน บุคคลเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะขอสัญชาติไทยได้ในอนาคต จึงมีสถานภาพแตกต่างไปจาก “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” ซึ่งต้องเดินทางกลับพม่าเมื่อเหตุการณ์สงบ และเป็นกลุ่มเป้าหมายของงานวิจัยนี้ ดังนั้นในข้อความต่อไปนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะกลุ่มเป้าหมายคือ “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” แต่เพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น

## 2. สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่ากับนโยบาย “แนวกันชน”

หากพิจารณาบริบทการเมืองภายในของพม่าเองแล้วจะพบว่าสถานการณ์การอพยพหรือการลี้ภัยของประชาชนจากพม่าโดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาอยู่ในเขตประเทศไทยนั้นเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้เป็นเพราะไทยกับพม่ามีพรมแดนทั้งทางบกและทางน้ำติดต่อกันประมาณ 2,000 กว่ากิโลเมตร โดยเฉพาะทางบกที่มีแนวพรมแดนเป็นป่าเขาสำนัก มีช่องทาง

สัญจรไป-มาตามธรรมชาติเป็นจำนวนมาก จึงทำให้ชาวบ้านที่อยู่ในบริเวณชายแดนสามารถใช้ช่องทางดังกล่าวหลบหนีเข้ามายังประเทศไทย เมื่อเกิดความไม่สงบในฝั่งพม่า

นอกจากนี้ หมู่บ้านตามตะเข็บชายแดนไทยด้านตะวันตก ไม่ว่าจะเป็นจังหวัดแม่ส่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ล้วนเป็นหมู่บ้านของชาวเช่าผ่าต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันกับหมู่บ้านในเขตพม่า ประชากรเหล่านี้มีความผูกพันทางด้านชาติพันธุ์และเครือญาติ ดังนั้นการคบค้าสมาคมและการไปมาหาสู่ระหว่างกลุ่มนบุคคลของสองประเทศไทยในบริเวณชายแดน จึงเป็นเรื่องปกติที่ปฏิบัติกันมาตั้งแต่สมัยอดีตจนถึงปัจจุบัน เมื่อคนเหล่านี้หนีความวุ่นวายในพม่าเข้ามาในเขตไทยจึงได้รับการช่วยเหลือจากชาวบ้านที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดนเป็นอย่างดี สภาพเช่นนี้เอื้ออำนวยต่อการหลบเข้ามาพักพิงชั่วคราวในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

ด้วยปัจจัยทางภูมิศาสตร์และสังคมเช่นนี้ จึงทำให้มีประชากรส่วนหนึ่งหลบเข้ามายู่ในประเทศไทยอย่างสม่ำเสมอ ทุกครั้งที่ภายในประเทศไทยพม่าเกิดความวุ่นวาย จากการสู้รบทรัพย์กับพม่า ฯ ก็ตาม อาจกล่าวได้ว่านับตั้งแต่เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 เป็นต้นมา ปรากฏการณ์ของการอพยพลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยได้ก่อรายเป็นเรื่องปกติวิสัยและคาดการณ์ได้ เพราะการสู้รบทรัพย์กับกลุ่มรัฐบาลพม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยจะเกิดขึ้นทุกช่วงฤดูแล้วของทุกปี และเมื่อถูกผนามาเยือนกองทัพทหารพม่าก็จะยกทัพกลับไป และบรรดาชนกลุ่มน้อยก็จะพากันอพยพกลับบ้านเกิดเมืองนอน เพื่อดำเนินชีวิตตามปกติต่อไป และเหลือบุคคลตกค้างอยู่ในเขตประเทศไทยไม่มาก จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยไม่มีความจำเป็นใด ที่จะต้องมีมาตรการหรืออนุโยบายที่จะเข้ามาดูแลในสถานการณ์อพยพลี้ภัยตามช่วงฤดูกาลเหล่านี้

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังเห็นว่า การมีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ในเขตบริเวณตะเข็บชายแดนไทยพม่าถือว่าเป็นผลดีต่อความมั่นคงของประเทศไทย สืบเนื่องมาจากการที่ไทยและพม่ามีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ที่เป็นคัตตูร์ต่อกัน โดยเฉพาะในกรณีที่ไทยได้เสียกรุงศรีอยุธยาให้กับพม่าถึงสองครั้ง ครั้งท้ายสุดในปี ค.ศ. 1767 รัฐไทยจึงมีความหวั่นระแวงอยู่ตลอดเวลาว่า พม่าจะยกทัพเข้ามาทำศึกกับไทย ความหวั่นระแวงและการตั้งระวังภัยด้านตะวันตกนี้มีเรื่อยมาตั้งแต่สมัยกรุงธนบุรี จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีและสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ทรงให้ความสำคัญกับการป้องกันพระนครจากการย้ายเมืองยังจังหวัด พร้อมกันนั้นก็ได้มีการตั้งเมืองชายแดนขึ้นมาเป็นป้อมปราการในการรับมือกับข้าศึก เช่น เมืองราชบุรีและเมืองกาญจนบุรี<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สุนทร ชุตินธรานนท์, พม่ารับไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2537), หน้า 19.

ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงรับอุปการะคนเชื้อชาติมอญ ซึ่งอพยพเข้ามาพำเพุงพระบรมโพธิสมภารในยามที่ลูกพม่าก่อการ รัฐไทยได้จัดให้ชาวมอญเหล่านี้ รวมกันเป็นหมู่เป็นเหล่าอยู่ตามเมืองหน้าด่าน ตำบลต่างๆ ในหัวเมืองที่ทำศึกกับพม่า เมืองหน้าด่านเหล่านี้เรียกร่วมกันว่า เมืองรามัญ 7 เมือง ขึ้นตรงต่อเมืองกาญจนบุรี และได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคนมอญขึ้นมาเป็นผู้สำเร็จราชการเมืองรามัญทั้ง 7 นี้ ซึ่งได้แก่ สังขละบุรี ลุ่มชุม ท่าตะกั่ว ท่าขันนุน ท่ากระдан ไทรโยค และทองผาภูมิ<sup>2</sup> โดยมอบหมายให้ชาวมอญใน 7 หัวเมือง ทำหน้าที่ในการลาดตระเวนรักษาด่านอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้พม่าเลิดลอดเข้ามาลึกล้ำข้ามเคลื่อนไหวในไทย ขณะเดียวกัน เนื่องจากเป็นเมืองหน้าด่านชั้นนอกต่อแต่นเมืองเมะล้ำเลิง ก็ต้องหมั่นสืบข่าวราชการในเมืองพม่าด้วย<sup>3</sup>

นอกจากกลุ่มมอญในบริเวณด้านตะวันตกแล้ว รัฐไทยยังมีนโยบายให้ข้าราชการในเขตหัวเมืองทางเหนือผูกสัมพันธ์กับชาวกะเหรี่ยงที่อยู่ในบริเวณแม่น้ำสาละวินเพื่อให้เป็นผู้ดูแลอุดหนุนความเป็นไปในรัฐพม่าและดินแดนกะเหรี่ยงเพื่อรายงานไปยังกรุงเทพมหานครอีกด้วย<sup>4</sup> รัฐไทยในอดีตจึงมีความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ที่ไม่ใช่พม่า ดังเช่นมอญ กะเหรี่ยง และกะยาห์ หรือกะเหรี่ยงแดง ซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณลุ่มน้ำสาละวินเป็นอย่างดี ความสัมพันธ์อันดีนี้เกิดขึ้น เพราะต่างเอื้ออาดีซึ่งกันและกัน กล่าวคือกลุ่มชาติพันธุ์ได้อาดีต์แฝ่นดินไทยเป็นที่หลบหนีภัยจากรัฐพม่า ในขณะที่รัฐไทยก็ได้อาดีต์กลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นแนวด่านหน้าในการปะทะกับกองทัพพม่า ในคราวศึกระหว่างสองประเทศ และในขณะเดียวกันกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็ทำหน้าที่เป็นผู้สืบราชการลับในประเทศพม่ามารายงานให้กับกรุงเทพมหานครได้รับทราบเป็นระยะๆ

สถานการณ์เช่นนี้ได้รับอิทธิพลโดยคุณตันรัตนโกสินทร์จนกระทั่งพม่าตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ ในปีค.ศ. 1886 รัฐไทยจึงค่อยคลายความหวาดระแวงในรัฐพม่า และหันไปให้ความสนใจกับการแพร่อำนาจของมหาอำนาจเจกเช่นอังกฤษและฝรั่งเศสแทน อย่างไรก็ตาม รัฐไทยก็ยังคงรักษาไมตรีกับบรรดาชนกลุ่มน้อยตามบริเวณชายแดนต่อไป เพื่อหวังผลในการรับซื้อข่าวสารภัยในประเทศพม่า ผ่านการสืบราชการลับของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ จนกระทั่งพม่าได้รับเอกสารจากอังกฤษในปี ค.ศ. 1948 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าจึงเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสัมพันธ์อีกรูปแบบหนึ่ง

<sup>2</sup> สุเอ็ด คชเสนีย์, “ผู้ว่าราชการรามัญ 7 เมือง,” รวบรวมเก้าอี้พงศาวดารและประวัติศาสตร์ชนชาติมอญ (กรุงเทพฯ : กรุงสยามการพิมพ์, 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 ก่อนพม่าจะได้รับเอกสารจากอังกฤษ ไทย-พม่าได้เปิดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการขึ้น โดยในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1947 ได้มีการแลกเปลี่ยนพิธีสารและทำพิธีเปิดสถานทูตพม่าประจำประเทศไทยขึ้นที่กรุงเทพฯ<sup>5</sup> หลังจากนั้นไทยและพม่าก็มีความสัมพันธ์อย่างราบรื่นเรื่อยมาจนกระทั่งมาสุดชะงักในปี ค.ศ. 1962 เนื่องจากเกิดรัฐประหารขึ้นในประเทศไทย พม่า โดยนายพลเนวินได้ทำการปฏิวัติโค่นล้มรัฐบาลพลเรือน และประกาศใช้รัฐบาลโดย “สังคมนิยมวิถีพม่า” (the Burmese Way to Socialism) ทำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นมีความหวาดระแวงว่าระบบสังคมนิยม ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับระบบคอมมิวนิสต์ และถือเป็นภัยร้ายแรงต่อรัฐบาลไทยในสมัยนั้นจะแพร่ขยายมายังไทย จึงทำให้รัฐบาลไทยรักษาภาระห่างในความสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าไปจนถึง ค.ศ.1988

ดังนั้น สถานการณ์อันยวนานในความสัมพันธ์ไทย-พม่า นี้จึงมีชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ในบริเวณชายแดนไทย-พม่า เป็นตัวแสดงที่สำคัญ (important actors) เสมอมา โดยชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ทำหน้าที่เป็น “แนวกันชน” ให้กับเขตแดนประเทศไทย โดยที่มีชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์เป็น “เมืองหน้าด่าน” หรือเปรียบเสมือนป้อมปราการด่านหน้าของไทย นอกจากนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการนำข่าวความคืบหน้าหรือความเป็นไปในเขตพม่ามารายงานให้กับ “หน่วยราชการไทย” อีกประการหนึ่งด้วย ด้วยเหตุนี้การมีชุมชนของชนกลุ่มน้อยอยู่ต่ำร้อยละของชายแดนไทย-พม่า จึงไม่ใช่เรื่องเลียหายหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงต่อรัฐไทยหรือประเทศไทย หากแต่ในทางตรงกันข้าม การมี “แนวกันชน” ตามชายแดนกลับเป็นลิ่งที่ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทย ดังนั้นจึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าเหตุใดรัฐบาลไทยในสมัยนั้นจึงไม่มีนโยบายกีดกัน กดดัน หรือผลักดันให้กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ถอยห่างจากแนวเขตไทย หรือแม้แต่ผลักดันให้กลับประเทศ เมื่อเข้ามา หลบภัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว

## 2.1 สถานการณ์ในพม่า ตั้งแต่ปี ค.ศ.1962 ถึง ค.ศ.1980

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

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

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

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของนายพลเนวิน ยังผลให้ประชาชนชาวพม่าพากันหลบหนีออกจากประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เพราะไม่มีสนใจในการปกครองระบบสังคมนิยม อีกทั้งรัฐบาลใหม่ยังเป็นคณะนายทหาร จึงทำให้ประชาชนหวาดกลัว และจากการปราบปรามนักศึกษาที่ก่อการประท้วงอย่างรุนแรงของสภាបปฏิวัติ ทำให้นักศึกษาส่วนหนึ่งหลบหนีการจับกุมมายังประเทศไทย<sup>7</sup> นอกจากนักศึกษาแล้ว ยังมีนักการเมือง และประชาชนที่ไม่พอใจคณะปฏิวัติและสภាបปฏิวัติอีกเป็นจำนวนมาก จึงนับได้ว่าในปีนี้เอง ประเทศไทยเริ่มมีผู้หลบหนีภัยจากพม่าเข้าสู่ประเทศไทยเพิ่มเติมขึ้นมาจากการกลุ่มเดิมที่มีมาเป็นประจำนั่นคือ กลุ่มชาติพันธุ์

ในขณะเดียวกัน สภាបปฏิวัติได้มอบหมายการกิจลัคณ์ให้กับกองทัพในการป้องกันประเทศไทยและปราบปรามการก่อการร้ายภายในประเทศไทย โดยกองทัพนั้น นอกจากจะมีกองกำลังอยู่ที่ย่างกุ้ง ซึ่งเป็นเมืองหลวงแล้ว ยังมีกองบัญชาการตามเขตต่างๆ ของพม่าอีก 8 ภาค เป็นการกระจายการรักษาความมั่นคงเข้าไปในเขตต่างๆ เพื่อสะดวกในการปราบผู้ก่อการร้ายทั้งของคอมมิวนิสต์และชนกลุ่มน้อย<sup>8</sup> และภารกิจที่สำคัญของกองทัพในการขณะนี้ก็คือการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อย เพราะบรรดาชนกลุ่มน้อยที่ก่อการกบฏนั้น ยังเป็นปัญหาอยู่และรัฐบาลกลางของพม่า แม้ว่าจะพยายามอย่างหนักในการปราบปรามก็ไม่สามารถทำได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากกองกำลังกลุ่มน้อยเหล่านี้ยังคงต่อสู้เพื่อเอกสารชของตัวเอง และมีประชาชนให้การสนับสนุนอยู่ แม้จะมิใช่ทั้งหมดก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยของกองทัพก็มา ส่งผลให้มีชนกลุ่มน้อยและชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่รัฐชาวยกบ้อ อันได้แก่ รัฐกะเรี่ยง รัฐมอญ รัฐยะ下手 รัฐฉาน รัฐกะฉิน รัฐชิน และรัฐอะรากัน (ยะไข่) ได้รับผลกระทบจากการปราบปรามทั้งล้วนโดยเฉพาะ

ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตรัฐกะเรี่ยง รัฐยะ下手 รัฐมอญ และรัฐฉานซึ่งมีพรมแดนติดชายแดนไทยตั้งพากันหลบหนีภัยเข้ามาในประเทศไทยเพื่อหลบภัยเป็นการชั่วคราว

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

<sup>7</sup> ผู้จัดได้เคยล้มภารกิจผู้นำของกองกำลังกลุ่มพรคอมมูนใหม่ (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 นับเป็นปีที่มีความสำคัญของกระบวนการอพยพข้ามดินของประชาชนจากพม่าทั้งที่เป็นชาวพม่าเองและชนกลุ่มน้อย แต่กลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบทางการเมือง และการปราบปรามอย่างรุนแรงกลับเป็นกลุ่มชาติพันธุ์หรือชนกลุ่มน้อย ทั้งนี้เนื่อง เพราะรัฐบาลพม่าหรือสภาพปฏิวัติได้หันมาเน้นนโยบายในการปราบชนกลุ่มน้อยอย่างจริงจัง เพื่อกดดันให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยวางอาวุธและยอมสัมมิภักดีต่อรัฐบาล เลิกต่อต้านรัฐบาล และยอมรับอำนาจการปกครองของรัฐบาลพม่าที่ย่างกุ้ง

การปราบปรามของกองทัพพม่าอย่างหนัก ส่งผลให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มสำคัญคือ กลุ่มกะเหรี่ยงได้ถอยร่นจากบริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำอิรร瓦ตี (the Irrawaddy Delta) มารวมพลกับกองกำลังกะเหรี่ยงที่มีฐานที่มั่นอยู่ในรัฐกะเหรี่ยงบริเวณติดพรมแดนไทย ส่งผลให้กองกำลังกะเหรี่ยงที่อยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า หรือที่เรียกว่า KNU (the Karen National Union) กล้ายเป็นกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่มีกำลังเข้มแข็งมากที่สุด นอกจากกลุ่มกะเหรี่ยงแล้วยังมีกองกำลังของกะยาท์ ได้แก่ กลุ่มพรรครักษาหน้ากะยาท์ (the Karen National Progressive Party - KNPP) กองกำลังของมอญ ได้แก่ พรรคอมมูนิสต์ใหม่ (the New Mon State Party - NMSP) และกลุ่มไทยใหญ่ หรือกองทัพไทยใหญ่ (the Shan State Army - SSA) และยังมีอีกหลายกลุ่มที่อาศัยพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่าเป็นที่ตั้งฐานที่มั่น และทำการซ่องสุมผู้คนเพื่อต่อสู้กับทหารพม่า ดังนั้นในช่วงของการสู้รบ เมื่อฝ่ายกองกำลังชนกลุ่มน้อยเพลี่ยงพล้ำ ก็จะมีผู้นำหลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทย และอาศัยเป็นที่หลบซ่อน สะสมกำลังอาวุธยุทธ์ໂປຣຄຣົນແລະອຸປຣຄຣົນຕ່າງໆ เพื่อกลับเข้าไปปฏิบัติการในเขตพม่า เมื่อมีกำลังพร้อมเพียงก็ยกเข้าไปในเขตพม่าเพื่อบ่อนทำลายพม่า เมื่อสู้ไม่ได้ก็ถอยร่นหลบหนีเข้ามาอยู่ในเขตไทยเพื่อร่วมกำลังต่อสู้ใหม่เป็นเช่นนี้เรื่อยมา<sup>9</sup>

## 2.2 ปฏิกริยาและการตั้งรับของรัฐบาลไทยในระหว่างปี ค.ศ.1962-1980

### 2.2.1 ความมีเมตตาจิตและการยึดหยุ่น

เมื่อพิจารณาสถานการณ์การหลบหนีเข้าเขตไทยของบรรดาผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อย และประชาชนซึ่งเป็นพลเรือนที่อพยพเข้ามายังในเขตไทย รัฐบาลในขณะนั้น คือรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ฉนัชชัย 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 บุณยชาติ, “ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2521-2522 (กรุงเทพฯ, 2522), หน้า 32.

1965-1966 (พ.ศ. 2508-2509) และรัฐบาลของพลโทถนอม กิตติชจร ปีค.ศ. 1963-1973 (9 ธันวาคม 2506 - 14 ตุลาคม 2516) จึงได้มีนโยบายเดียวกับผู้ลี้ภัยซึ่งจัดตั้งเป็นกองกำลังต่อต้านรัฐบาลพม่าขึ้น และมีนโยบายต่างประเทศต่อพม่าดังนี้<sup>10</sup>

1) ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชี้แจงและทำความเข้าใจกับผู้อพยพในเรื่องนโยบายของฝ่ายเรา และห้ามมิให้ดำเนินการเคลื่อนไหวใด ๆ ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพม่าโดยเด็ดขาด

2) ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจตรวจสอบชื่อ ประวัติผู้อพยพของแต่ละบุคคลโดยละเอียด ตลอดจนสืบสวนติดตามพฤติการณ์และความเคลื่อนไหวทุกรายละเอียด ทั้งนี้เมื่อจำเป็นจะได้นำมาตรการปฏิบัติมาใช้ตามความเหมาะสมแต่ละประเภทบุคคลได้ถูกต้อง

3) ให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการวางแผนมาตรการปฏิบัติต่อผู้อพยพเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและติดตามความเคลื่อนไหว และกำหนดถึงที่อยู่ให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงของไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่า คำนิยามที่ใช้เรียกบุคคลที่ลี้ภัยเข้ามายังประเทศไทยในสมัยรัฐบาล พลโทถนอม กิตติชจร ยังใช้คำว่า “ผู้อพยพ” ซึ่งต่อมาคำคำนี้ได้เปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกัน รัฐบาล ก็ได้กำหนดนโยบายต่างประเทศต่อพม่าไว้ด้วยข้อชี้แจงว่า

“ส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับสหภาพพม่า และไม่สนับสนุนกบฏเชื้อชาติ ต่าง ๆ ของสหภาพพม่าให้ชัดเจนเพื่อเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลสหภาพพม่า แต่ก็ไม่ใช่วิธีตัดญาติขาดมิตรกับกลุ่มชนส่วนน้อยนี้ ไทยจะช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม และให้ลี้ภัยทางการเมืองได้ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ”<sup>11</sup>

นโยบายของรัฐบาลไทยในยุคนี้จึงนับว่ายังคงมีไม่ตรึงต่อชนกลุ่มน้อยอยู่ โดยอนุญาตให้สามารถลี้ภัยทางการเมืองมาอยู่ในประเทศไทยได้ ในขณะเดียวกัน ปรากฏว่าในบริเวณชายแดนไทย-พม่าได้มีกลุ่มชาวบ้านไทยอยู่กับเข้ามาหลบภัยในเขตประเทศไทยอยู่อย่างสม่ำเสมอ เป็นประจำทุกปีในช่วงที่มีการสู้รบในฤดูแล้ง ซึ่งรัฐบาลไทยก็ให้ความอนุเคราะห์ให้ที่พักอาศัยโดยไม่ได้ทำการผลักดันออกไปแต่ประการใด เนื่องจากเห็นว่า บุคคลเหล่านี้เข้ามาพำนักในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว เมื่อเหตุการณ์สงบลงแล้วก็จะเดินทางกลับบ้านเกิดของตนไป ด้วยสถานการณ์เช่นนี้ จึงไม่จำเป็นต้องมีการจัดการอย่างไรต่อผู้อพยพเหล่านี้เป็นกรณีพิเศษ เพราะบุคคลเหล่านี้ไม่มีแนวโน้มที่

<sup>10</sup> นิติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2508.

<sup>11</sup> นิติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2508 อ้างใน อุทัย บุณยชาติ, หน้า 32.

จะพำนักอยู่ในประเทศไทยเป็นการถาวร การดูแลของรัฐบาลไทยจึงไม่ได้เพ่งเล็งไปที่พลเรือน หากแต่เพื่มความมั่นคงไว้ในประเทศ ให้คนต่างด้าวหัวหน้ากองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ

## 2.2.2 การเข้มงวดและเพิ่มการควบคุม

ต่อมาในสมัยของรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ปีค.ศ. 1973-1975 (14 ตุลาคม 2516 - 14 กุมภาพันธ์ 2518) ได้ดำเนินนโยบายสืบเนื่องจากสมัยของพลโทนอม กิตติชาร คือ การดูแลผู้อพยพจากประเทศมา โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมผู้พลัดถิ่น สัญชาติพม่า<sup>12</sup> ขึ้น ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาทิเช่น เจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทย เจ้าหน้าที่ ตำรวจและเจ้าหน้าที่จากการตรวจสอบเข้าเมือง (ตม.) เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาภารกิจกรรมและ ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และได้มีมติให้มีการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตร ประจำตัวผู้พลัดถิ่นฯ เพื่อให้ทราบจำนวนที่แน่นอน ซึ่งได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติบุคคลเหล่านี้

แม้จะมีการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีจากนายสัญญา ธรรมศักดิ์ มาเป็นนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ในช่วงปีค.ศ. 1976-1977 (22 ตุลาคม 2519 - 19 ตุลาคม 2520) แต่ คณะกรรมการควบคุมผู้พลัดถิ่นชุดนี้ก็ยังคงดำรงอยู่ และได้ปฏิบัติภารกิจต่อมา โดยได้มีการสั่งการ ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการในการนำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าในปีค.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		13,305 คน

นอกจากนี้ยังพบว่ามีกลุ่มต่อต้านพม่าและผู้พลัดถิ่นซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในเขตประเทศไทยอยู่หลาย กลุ่มด้วยกันคือ กลุ่มไทยใหญ่ กลุ่มคนจีนอิสระ กลุ่มกะเหรี่ยงอิสระ กลุ่มคนยาห์ กลุ่มมูเซอ และกลุ่ม มองุ ซึ่งมีของคณะกรรมการรัฐมนตรีในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2520 ได้กำหนดว่า

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

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

“ให้รัฐบาลผลักดันออกนอกราชการและจับกุมตัวกบฎม่าที่อยู่ในประเทศไทยและที่ไม่อาจไปตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยที่สามได้ รัฐบาลต้องกำหนดเงื่อนไขมิให้มีกิจกรรมทางการเมืองหรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นปรบปักษ์ต่อรัฐบาลม่า ส่วนกรณีบุคคลที่มิได้ข้อถ้อยทางการเมืองนั้น รัฐบาลควรพิจารณาผลักดันให้ออกไปจากประเทศไทยโดยเด็ดขาด หรือโดยวิธีการอื่นใดที่รัฐบาลไทยและรัฐบาลม่าจะตกลงร่วมกัน”

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2521 ว่า

“ดำเนินทุกวิถีทางให้พม่าเข้าใจว่า ไทยไม่สนับสนุนผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่าให้ใช้ดินแดนไทย เพื่อดำเนินการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลม่าโดยการขันใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศไทย การปฏิบัติต่อผู้พลัดถิ่นและผู้ลี้ภัยเหล่านี้จะดำเนินโดยมิได้ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ การช่วยเหลือใด ๆ ให้เป็นไปโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น”

พร้อมกันนั้นได้เร่งกวดขันและควบคุมบรรดาผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ ที่พำนักอาศัยอยู่ในเขตไทยในจังหวัดแม่ส่องสอน เชียงราย เชียงใหม่ ตาก กาญจนบุรี และประจวบคีรีขันธ์ โดยให้ผู้ว่าราชการของแต่ละจังหวัด แจ้งหัวหน้ากองกำลังในเขตพื้นที่ของตนให้นำกองกำลังออกไปอยู่นอกเขตไทย และให้วือถอนค่ายคูประตุหรوبในเขตไทยให้หมดสิ้น ซึ่งทุกจังหวัดตั้งกล่าวก็ได้ดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในปีค.ศ. 1978 ซึ่งอยู่ในช่วงของรัฐบาลสมัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชัยนันท์ ปี ค.ศ. 1978-1980 (11 พฤศจิกายน 2520 - 3 มีนาคม 2523)

ในส่วนของประชาชนที่หลบหนีเข้ามานั้น ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลไทยได้จัดตั้งศูนย์เพื่อรับรองรับแต่อย่างไร และยังได้เพิ่มความเข้มงวดกวดขันมากยิ่งขึ้น โดยในระหว่างปี ค.ศ. 1976-1980 นั้น รัฐบาลได้เพิ่มมาตรการในการควบคุมผู้พลัดถิ่นอย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ซึ่งพอประมาณได้ดังนี้คือ<sup>14</sup>

การกำหนดให้การเข้าเมืองโดยไม่ผ่านทางที่กำหนดเป็นการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ

<sup>14</sup> ชัยโชค จุลติรุวงศ์, “ปัญหาความมั่นคงชายแดนระหว่างไทย-พม่า,” เอกสารการสัมมนาเรื่อง “ปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย” สถาบันเอเชียติกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2525.

1) นับแต่วันที่ 9 มีนาคม 1976 เป็นต้นไป กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศห้าม “คนต่างด้าวสัญชาติพม่า” อพยพหลบภัยเข้ามาในประเทศไทย ตามเขตแดนที่ติดต่อกันเขตพม่า เนื่องจากว่า สถานการณ์ในประเทศไทยพม่าปัจจุบันอยู่ในภาวะปกติแล้ว ในกรณีถ้าทางการจับผู้ที่เข้ามาในประเทศไทยหลัง มีนาคม ค.ศ. 1976 ได้ ก็ให้อีกว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้เข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมาย จึงต้องดำเนินคดีและสั่งจำคุก เมื่อพวknี้พันโทยแล้วทางไทยจะทำการส่งไปให้เจ้าหน้าที่พม่าตามจุดต่างๆ ตามบริเวณชายแดน แต่ถ้าทางไทยจับผู้พลัดถิ่นได้เป็นจำนวนมาก ก็จะทำการส่งกลับไปเขตพม่าทันที

2) สำหรับบุคคลที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยก่อนมีนาคม 1976 นั้น ทางรัฐบาลไทยก็มีนโยบายที่จะผลักดันพวknี้ออกไปจากเขตแดนไทยเช่นกัน แต่ในขณะที่ยังอนุญาตให้อยู่ในเขตไทยในระยะนี้เพื่อเป็นการแยกพวknี้ออกไปจากข้อที่ 1) และเป็นการควบคุมพวknี้ไปในตัว ทางมหาดไทย จึงได้กำหนดมาตรการไว้ดังนี้

ก. การจัดทำบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่น โดยที่ทางการมีทั้งบัญชีรายชื่อบุคคลในบ้าน และทะเบียนประวัติตัวย หั้นนี้เพื่อให้ทราบจำนวนที่แน่นชัดและควบคุมการเคลื่อนไหวด้วย บัตรประจำตัวดังกล่าวนี้ไม่ได้ให้สิทธิใดๆ แก่ผู้อื่น

ข. การจัดทำหลักฐานการเกิดและการตาย ในกรณีของการเกิดนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความสงบเรียบร้อย บุตรของผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่เกิดในราชอาณาจักรไทย จะต้องถูกถอนสัญชาติไทยหรือไม่ได้สัญชาติไทย

ค. การกำหนดเขตที่อยู่ โดยที่จังหวัดเป็นผู้กำหนดให้ตามแต่จะเห็นสมควร โดยคำนึงถึงลักษณะภูมิประเทศ เหตุการณ์และความมั่นคงของประเทศไทย สำหรับผู้ที่มีเหตุจำเป็นในบางคราวที่จะต้องออกนอกเขตจำกัด ก็ให้ขออนุญาตนายอำเภอ ถ้าจะออกจากการเดินทางที่บ้านหรือตำบลถ้าจะออกจากการเดินทาง 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 เอื้ออำนวยให้ผู้พลัดถิ่นหลีกหลอดเข้าออกได้โดยสะดวกโดยรัฐบาลไทยไม่สามารถควบคุมการเดินทางเข้ามาของบุคคลเหล่านี้ได้ตลอดเวลา

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยก็มีจำนวนน้อย แม้จะจับบุคคลเหล่านี้ขณะเล็ดลอดเข้ามาในไทยได้ ก็เป็นการจับในลักษณะของตำรวจจับขโมย และยังมีปัญหาในการส่งกลับอีกปัญหานึงจาก การที่ทางเจ้าหน้าที่พม่าไม่เต็มใจรับคนเหล่านี้กลับ และเมื่อทางฝ่ายไทยขับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เป็นจำนวนมากๆ ไปปล่อยตามจุดต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-พม่า ก็ไม่มีมาตรการป้องกันไม่ให้ คนเหล่านี้อพยพกลับเข้ามาในเขตไทยอีก โดยขณะที่รถของเจ้าหน้าที่ไทยเดินทางกลับเข้าอำเภอหรือ จังหวัด บรรดาผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าต่างก็พากันเดินทางกันเข้ามาในเขตแดนไทยอีก เพราะฉะนั้น วิธีการของทางฝ่ายไทยจึงไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร<sup>15</sup>

แม้ว่าทางราชการจะคุ้มเข้มเรื่องการลักลอบเข้ามาในเขตไทย แต่หากพิจารณาสภาพทั่วไป ของบริเวณชายแดนแล้วจะพบว่าเป็นการยากที่จะควบคุมและติดตาม เพราะสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ เอื้ออำนวยการหนี ประกาศที่สองคือ สภาพทางสังคมและวัฒนธรรมดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หมู่บ้านในเขตตะเข็บชายแดนไทยด้านทิศเหนือและตะวันตกนั้นล้วนใหญ่เป็นหมู่บ้านของกลุ่มที่ เรียกว่า “ชาวเขา” ซึ่งในที่นี้หมายถึงกลุ่มชาติพันธุ์ อาทิ เช่น กะเหรี่ยง ยะ吁 ไทยใหญ่ และมอญ ซึ่ง ล้วนแต่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เดียวกันกับผู้อพยพมาจากการประมงทางเขตชายแดนไทยทั้งสิ้น ชาวบ้านเหล่านี้จะให้ความช่วยเหลือต่อเครือญาติและเพื่อนฝูง และคนรู้จักที่หลบหนีเข้ามาโดยให้พัก อาศัยเป็นการชั่วคราว เพราะส่วนใหญ่แล้วก็จะพากันอพยพกลับบ้านเมื่อเหตุการณ์สงบเรียบร้อย ซึ่ง เหตุการณ์ล้วนใหญ่จะเป็นเช่นนี้ เพราะการสูรับจะมีอยู่ในช่วงฤดูแล้งเท่านั้น และไม่ได้ยาวนาน ต่อเนื่องตลอดทั้งปี เมื่อทหารพ่ายยกทัพกลับ ชาวบ้านก็จะพากันเดินทางกลับ ต่อเมื่อเหตุการณ์การ ปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเขตพม่ารุนแรงมากขึ้น กองปราบทหารพม่าสามารถซ่างซึ้งพื้นที่ อิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้มากขึ้น และยังคงกำลังไว้เพื่อควบคุมประชาชนต่อไป จึงทำให้ ชาวบ้านซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ พากันหาดกลัวการกวาดล้างของทหารพม่า และไม่กล้า เดินทางกลับประเทศดังเช่นที่เคยเป็นมา

### 3. นโยบาย “เป็นมิตรรอบด้าน” และการเสนอเรื่องเข้าหารัฐบาลพม่า

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

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน.

แสงหามิตร เพื่อต่อต้านการขยายอิทธิพลของเวียดนาม ที่ได้รับการสนับสนุนจากโซเวียต<sup>16</sup> ดังนั้น นโยบายต่างประเทศจึงให้ความสำคัญกับเรื่องดังต่อไปนี้คือ<sup>17</sup>

“รัฐบาลมีเจตจำนงที่จะให้นโยบายต่างประเทศ สนองการรักษาและส่งเสริม ผลประโยชน์ของชาติ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม พร้อมกับปรับนโยบายให้ สอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศ เพื่อ darm ไว้ชั่งเอกสารอธิปไตยของชาติ บูรณาภิพแห่งดินแดน การพิทักษ์และส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติ และ ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ และเพื่อให้บรรลุถึงเจตนาการณ์ข้างต้น รัฐบาลจะ ดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นอิสระดังนี้...

จะส่งเสริมสัมพันธไมตรีอันดี ตลอดจนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ การค้ากับ ทุกประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในลักษณะการปกครอง หรือระบบเศรษฐกิจ และสังคม

จะหาทางส่งเสริมและปรับปรุงความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดี ตลอดจน ร่วมมือเพื่อประโยชน์ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านที่มิได้เป็นสมาชิกของสมาคม ประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อประโยชน์แห่งสันติภาพและสันติภาพใน ภูมิภาคนี้ อันจะมีผลให้เกิดสันติสุขร่วมกันระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทุก ประเทศ...

ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงเริ่มดำเนินนโยบายสานสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่า

นโยบายหลักที่สำคัญต่อพม่าพอประมวลได้ดังนี้คือ<sup>18</sup>

1. พื้นฟูและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่า โดยยึดหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติและ ขัดข้อขัดแย้งและความแวงสงสัยต่าง ๆ โดยเน้นการกระทำที่แสดงความจริงใจต่อพม่า เพื่อสร้าง

<sup>16</sup> จุลเชิพ ชินวรรโน, “นโยบายต่างประเทศไทยในช่วงสงครามเย็น,” ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศ ของไทย : จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ (กรุงเทพฯ : สำนักงานกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2530), หน้า 131.

<sup>17</sup> ประมวลสุนทรพจน์ ฯพณฯ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2523-2524 อ้างใน รัชนาดิ ยืนยิ่ง, “ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับยุคหลังพล เอกเปรม ติณสูลานนท์,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาตรีศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 20.

<sup>18</sup> รัชนาดิ ยืนยิ่ง, “ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับ ยุคหลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์,” หน้า 21.

ความสัมพันธ์ไทย – พม่าให้แน่นแฟ้น บนพื้นฐานของความไว้วางใจระหว่างกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน

2. ดำเนินการทุกวิถีทางให้พม่าเข้าใจว่าไทยไม่ได้สนับสนุนผู้ผลัดถื่นสัญชาติพม่า หรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่า ให้ชัดเจนในไทยเพื่อดำเนินการที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า โดยการขันใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศไทย

การปฏิบัติต่อผู้ผลัดถื่นสัญชาติพม่า และผู้ลี้ภัยทางการเมืองเหล่านี้ จะดำเนินการโดยมิให้ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ การช่วยเหลือใดๆ ให้เป็นไปโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมเท่าที่จำเป็น

3. ดำเนินการควบคุมผู้ลี้ภัยทางการเมืองไม่ให้ดำเนินการทางการเมือง และการเคลื่อนไหวใดๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศไทย และต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย – พม่า

4. ถึงแม้ขณะนี้รัฐบาลพม่าจะมีท่าที่แน่นอนว่าจะไม่เข้าร่วมสมาคมอาเซียน แต่ก็ควรหาทางชักจูงให้รัฐบาลพม่าให้การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมร่วมกันในภูมิภาคส่วนนี้

5. พยายามพื้นฟูความร่วมมือในการแก้ปัญหาชายแดนไทย – พม่า ให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยเน้นความร่วมมือกันในบริเวณชายแดนที่ฝ่ายพม่าสามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ในขณะเดียวกัน ให้ความคุ้มครองปลอดภัยแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดนอย่างมีประสิทธิภาพและในกรณีที่มีการละเมิดอธิปไตยหรือเกิดเหตุการณ์ປะทะ และ/หรือ มีการแทรกแซงทางทหารเกิดขึ้นตามบริเวณชายแดนให้ดำเนินการตอบโต้ ผลักดัน และจำกัดเหตุการณ์ให้ยุติสิ้นสุดลงในระดับพื้นที่ให้ได้โดยเร็ว

6. ส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการร่วมมือชึ้นกันและกันอย่างใกล้ชิดทั้งในระดับรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการค้าลักของผิดกฎหมายตามบริเวณชายแดนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาเสพติดให้โทษ ทั้งป้องกันมิให้ชุมชนที่อยู่ติดชายแดนไทย – พม่า เป็นช่องทางค้ายา

ลิ่งของผิดกฎหมายและส่งอาวุธยุทธปัจจัยให้แก่ฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า

7. ส่งเสริมขยายความสัมพันธ์และร่วมมือชึ้นกันและกันทางด้านเศรษฐกิจ โดยทั้งสองฝ่ายมีการแลกเปลี่ยนการเยือนคุณผู้แทนทางการค้า และพยายามดำเนินการให้มีการตกลงทางการค้าอย่างเป็นทางการระหว่างประเทศไทยทั้งสอง พยายามหาทางส่งเสริมให้มีการติดต่อกันตามบริเวณชายแดนที่เป็นจุดการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง และสนับสนุนให้มีโครงการลงทุนร่วมด้านต่างๆ เช่น การประมง การป่าไม้ หรือเหมืองแร่ บนมูลฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน

8. ส่งเสริมให้มีการเจรจาปัญหา เรื่องเล่นเขตแดนระหว่างไทย – พม่า เพื่อให้มีการกำหนดเขตแดนที่ถูกต้องระหว่างประเทศทั้งสองต่อไปให้ได้

9. ส่งเสริมให้มีการร่วมมือแลกเปลี่ยนวิชาการ ฝึกอบรม ในโครงการต่างๆ และแลกเปลี่ยนทางสังคม วัฒนธรรมระหว่างประเทศทั้งสอง

นอกจากนี้ ยังได้มีการแลกเปลี่ยนการเยี่ยมเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูง อาทิเช่น พลเอกสิทธิ์ เศรษฐคิล่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ไปเยือนพม่าในเดือนกุมภาพันธ์ 1986 ตามมาด้วยการเยือนพม่าในเดือนมกราคม 1987 ของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบกและรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุด และฝ่ายพม่าได้ส่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงมาเยือนไทย เช่นกัน รัฐบาลไทยได้ยืนยันถึงนโยบายที่จะไม่ให้การสนับสนุนความช่วยเหลือแก่กองกำลังชนกลุ่มน้อยของพม่า และจะพยายามสกัดกั้นชนกลุ่มน้อยที่มีคิ่นพานักในประเทศไทยไม่ให้ไปก่อการในประเทศพม่า อย่างไรก็ตามในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้น ไทยต้องรับภาระนักกิจกรรมจากอินโดจีน ซึ่งเป็นปัญหาหนักและเป็นภาระของไทยอย่างใหญ่หลวง รัฐบาลไทยจึงหุ่มเหวมาสนใจไปที่ปัญหาผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนมากกว่าผู้อพยพมาจากประเทศพม่าซึ่งยังมีจำนวนไม่มากนัก

สำหรับปัญหาผู้พลัดถิ่นพม่าและปัญหาผู้อพยพนั้น พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แต่งนโยบายต่อรัฐสภาว่า รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาผู้อพยพตามหลักมนุษยธรรมควบคู่กับหลักอธิปไตยความมั่นคง ความปลอดภัย และผลประโยชน์แห่งชาติ โดยรัฐบาลจะดำเนินการทางการเมืองและการทูต เพื่อให้ได้มาซึ่งการช่วยเหลือและความร่วมมือในการรับภาระจากสหประชาชาติ องค์กรระหว่างประเทศ ประชาคมระหว่างประเทศ และจากมิตรประเทศ เพื่อให้มีการรับผู้อพยพออกจากประเทศ และกลับภูมิลำเนา โดยจะเน้นไปที่ผู้อพยพจากอินโดจีน เนื่องจากผู้อพยพจากพมามีน้อย มีการเดินทางเข้ามายังประเทศไทยเป็นคนละครึ่นกัน คือ

- 1) เป็นการเข้ามายังประเทศไทยเป็นครั้งคราว ทุกครั้งที่มีการสู้รบทามนานาชาติในไทย-พม่า
- 2) เป็นการเข้ามายังประเทศไทยเป็นระยะสั้นเพื่อหมุดๆสู้รบทามนานาชาติในไทย-พม่า

<sup>19</sup> นดร. ศิวิลัย, “ผู้หนีภัยจากการสู้รบทามนานาชาติ : ศึกษากรณีจังหวัดตาก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรี สาขาวิชาภาษาไทย มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544), หน้า 10.

3) จำนวนผู้เข้ามายังไม่มาก บางครั้งเข้ามาเป็นครอบครัวหรือเป็นกลุ่มเล็กๆ ยังไม่มีปรากฏการณ์หลักให้เข้ามายังไม่มาก แต่ก็มีการณ์ผู้อพยพชาวเขมรหรือลาว และเวียดนามซึ่งเข้ามายังไม่จำนวนมาก จำเป็นต้องสร้างสถานที่พำนักอาศัยเป็นสัดส่วน

ดังนั้น ในระยะแรกรัฐบาลไทยจึงยังไม่มีนโยบายเฉพาะสำหรับกลุ่มบุคคลที่อพยพเข้ามายังประเทศไทยจากประเทศพม่า หากแต่มีมติคณะกรรมการรัฐมนตรีให้หน่วยงานของรัฐและโดยความร่วมมือขององค์กรเอกชนต่างประเทศ (NGOs) ในการให้ความอนุเคราะห์ตามความเหมาะสม ด้วยการอนุญาตให้องค์กรเอกชน (NGOs) จากต่างชาติซึ่งมีภารกิจในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยอินโดจีน เข้าไปให้ความอนุเคราะห์ดูแล “ผู้ลี้ภัย” จากพม่าซึ่งจะจัดกระจายอยู่ตามชายแดน จึงได้มี “ศูนย์แรกรับ” เกิดขึ้นในบริเวณชายแดนไทย-พม่าอยู่หลายจุด โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ตรงข้ามกับรัฐมณฑล ซึ่งได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี พื้นที่ตรงข้ามกับรัฐยะหรี่ยงซึ่งได้แก่ พื้นที่ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดราชบุรี และจังหวัดตาก พื้นที่ที่ตรงข้ามกับรัฐยะหรี่ยงซึ่งได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่และแม่น้ำโขง โดย “ศูนย์แรกรับ” หรือพื้นที่พักพิงชั่วคราวนี้มีอยู่หักในเขตฝั่งไทยและพม่า ในเขตไทยอยู่ในความควบคุมดูแลของจังหวัดชายแดนและภัยได้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย และกลาโหมสำหรับหน่วยงานต่างชาติที่เข้ามายังการดูแลได้แก่ องค์กร BBC (Burmese Border Consortium) เข้ามายังให้ความอนุเคราะห์ผู้ลี้ภัยการสู้รบ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 เป็นต้นมา

### 3.1 สถานการณ์ชายแดนและการอพยพของชนกลุ่มน้อย

อย่างไรก็ตาม การหลักให้เข้ามายังกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพราะการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทยและพม่าอย่างหนักของรัฐบาลพม่า โดยเฉพาะกลุ่มกะเหรี่ยง KNU ซึ่งมีที่ตั้งในบริเวณรัฐยะหรี่ยงตรงข้ามกับเขตไทยในบริเวณอำเภอแม่สอด อำเภอท่าส่องยาง และอำเภอพบพระ จังหวัดตาก และกลุ่มนี้ได้ทำการค้ากับพ่อค้าไทย เพื่อนำสินค้าไปป้อนให้กับตลาดมีดในพม่า<sup>20</sup> ส่งผลให้สามารถสะสมกำลังพลและกำลังอาวุธได้มากยิ่งขึ้น

ในปี ค.ศ. 1984 พม่าจึงทุ่มเทกำลังในการปราบปรามกองกำลังของกะเหรี่ยง KNU โดยเริ่มทำการโจมตีค่ายพาลุ ค่ายกอมร่า หรือวังช่าใหม่ ซึ่งอยู่ห่างจากค่ายวังช่าเก่าไปทางทิศเหนือ 3 กิโลเมตร แต่การที่ค่ายนี้มีภูมิประเทศยื่นเข้ามายังประเทศไทย ทำให้ทหารพม่าสามารถโจมตีได้ทางเดียว ไม่สามารถตีโอบล้อมจากด้านข้างและด้านหลังได้ และจำเป็นต้องนำกำลังข้ามแม่น้ำเมยมาฝั่งไทย สถานที่ที่อยู่ใกล้ค่ายในฝั่งพม่าเป็นตลาดมีดที่สำคัญของกะเหรี่ยง ตลาดดังกล่าวมีเงิน

<sup>20</sup> หลังการปฏิวัติปี ค.ศ. 1962 ประเทศไทยเริ่มขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค อันเนื่องมาจากการบริหารเศรษฐกิจในระบบสังคมนิยมวิถีพม่า ทำให้ประชาชนพม่าหันมาซื้อสินค้าในเขตไทย โดยมีกองกำลังกะเหรี่ยงเป็นผู้ทำการขนส่งสินค้าและเก็บภาษีผ่านแดน ทำให้ KNU เข้มแข็ง เพราะมีเงินมาสนับสนุน

หมุนเวียนประมาณ 5 ล้านบาทต่อวัน ทหารจะเรียกว่าสามารถเก็บเงินจากภาษี สินค้าที่ผ่านแดน กะหรี่งได้เป็นจำนวนมาก ทำให้กองกำลังมีความเข้มแข็ง แม้ทหารพม่าจะส่งกองกำลังมาโจมตีเป็นจำนวนมาก การต่อสู้เป็นไปอย่างรุนแรงแต่ทหารพม่าก็ไม่ประสบความสำเร็จในการยึดค่ายดังกล่าว

ผลของการสู้รบ ทำให้ตลาดเมืองในฝั่งพม่าถูกไฟไหม้เสียหายประมาณ 200 คูหา มีผู้หลบหนี ก้ายจากการสู้รบเข้ามายังประเทศไทยประมาณ 6,000 คน กระจัดกระจาดไปตามแนวชายแดนด้าน อำเภอแม่สอด ทางราชการจึงได้รวบรวมผู้หนีก้ายจากการสู้รบไปไว้ที่พื้นที่ซึ่งจัดเป็นพื้นที่พักพิงฯ บ้านห้วยกะโหลก ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด เพื่อสะดวกในการควบคุมดูแลและมอบหมายให้ องค์กรเอกชน (NGOs) เข้ามายังความช่วยเหลือ<sup>21</sup> ส่วนการซื้อขายสินค้าระหว่างพ่อค้าไทยกับ พม่าได้ย้ายไปทำการค้าขายบริเวณแม่น้ำเมย ตำบลท่าสายลวด ซึ่งยังคงเป็นตลาดการค้าลึบมา จนถึงปัจจุบัน

การเปิดรับผู้หนีก้ายการสู้รบจำนวน 6,000 คน ให้เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ห้วย กะโหลกนี้ ถือว่าเป็นการกำหนดนโยบายอย่างเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยมีความ คาดหวังว่า เมื่อเหตุการณ์การสู้รบเบาบางลงในครุแล้ง บุคคลเหล่านี้จะเดินทางกลับบ้านดังเช่นที่เคย เป็นมาในทุกปี นอกเหนือจากนี้ การให้ความอนุเคราะห์บุคคลเหล่านี้เป็นเหตุผลทางนุชยธรรมซึ่งรัฐบาล ไทยทุกยุคทุกสมัย ล้วนได้ปฏิบัติสืบท่องกันมานับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน หากแต่สถานการณ์กลับ ตรงข้ามกับที่รัฐบาลคาดไว้ เนื่องจากการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังกะหรี่งยานานขึ้น ทำ ให้

ผู้หนีก้ายการสู้รบทด้วยอยู่ในประเทศไทยและอนุญาตให้ NGOs ให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยสี่ อันประกอบด้วย อาหาร ยา เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย ด้วยแล้ว ทำให้ผู้หนีก้ายการสู้รบเหล่านี้พอยู่ ที่จะพำนักอยู่ในประเทศไทยมากกว่าจะกลับไปเชิงลับกับสภาพการสู้รบและการทำร้ายจากทหารพม่า

รัฐบาลพม่าเองก็มีการกระทำการทารุณของรัฐบาลไทยด้วยความกังข่า และไม่ไว้วางใจ เพราะรัฐบาล พม่าเชื่อว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ นั้นเป็นครอบครัวของทหารจะเรียง KNU สื่อมวลชนของพม่าโดยหนังสือพิมพ์ “แสงใหม่แห่งพม่า” (The New Light of Myanmar) ได้ตีพิมพ์บทความชื่อ “The Other Country” ของ Pho Khwar ติดต่อ ถึง 4 ตอนด้วยกัน<sup>22</sup> โดยความตุนหนึ่งระบุว่า

<sup>21</sup> อำเภอแม่สอด สำนักงานอำเภอ, “ประวัติอำเภอแม่สอด,” 12 กุมภาพันธ์ 2524 อ้างใน นคร ศิริลัย “ผู้หนีก้ายจากการสู้รบชาวพม่า : 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 ซึ่งทหารพม่าก็ไม่สามารถข้ามเข้าไปในดินแดนของประเทศไทยอีกต่อไป และหากเห็นว่าเป็นภัย นี่คือ การที่ทหารกะเหรี่ยง KNU สามารถอยู่ได้ในแผ่นดินของเมืองไทย ถึงแม้ว่าเจ้าหน้าที่กองทัพไทยจะสัญญาว่าปลอดอาวุธทหารกะเหรี่ยงเหล่านี้ให้หมดก่อนหน้าฝัน แต่เราจะเชื่อคำมั่นสัญญานี้ได้มากน้อยเพียงใด”<sup>23</sup>

สาระสำคัญของบทความนี้สะท้อนได้ดีว่า รัฐบาลพม่ามองไทยด้วยสายตาเช่นไร อนึ่ง เป็นที่รับรู้ว่า สื่อสิ่งพิมพ์ของพม่าล้วนอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด บทความนี้จึงเป็นความคิดเห็นของรัฐบาลพม่าอย่างแท้จริง ทัศนคติในแนวเดียวกันนี้ได้ถูกนำไปกล่าวอ้างอีกครั้งในงานวิจัยเรื่อง “Neither Friend Nor Foe” ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ของ Maung Aung Myoe และต่อมาได้จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore, 2002 ในงานชิ้นนี้ผู้เขียนได้สะท้อนความคิดของรัฐบาลพม่าต่อประเด็นผู้หนึ่งกับการสู้รบและรัฐบาลไทยอย่างตรงไปตรงมา และสอดคล้องกับบทความที่ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม มุ่งมองของรัฐบาลไทยนั้นเห็นว่าการให้การอนุเคราะห์ผู้หนึ่งกับการสู้รบเป็นการกระทำที่ชอบด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม แต่รัฐบาลพม่ากลับมองว่ารัฐไทยกำลังให้การตอบอุ้มทหารกะเหรี่ยงและครอบครัวให้อยู่ในที่ที่ปลอดภัย และสามารถทำการสะส່ມอาวุธและกำลังพลเพื่อย้อนกลับเข้าไปปฏิบัติการด้านทหารในพม่าได้

ในส่วนของรัฐบาลพม่าได้เริ่มวางแผนนโยบายเกี่ยวกับบุคคลที่หลบหนีออกจากประเทศไทยเหล่านี้ไว้ เพื่อป้องกันการกลับเข้าประเทศไทยของบุคคลที่ต้องสงสัยว่าเป็นทหารของกองกำลังชนกลุ่มน้อยและสมาชิกภายในครอบครัวโดยได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับพลเรือนพม่า (The Burmese Citizenship Law) ในเดือนตุลาคม 1982 ซึ่งมีสาระสำคัญตอนหนึ่งระบุว่า ถ้าบุคคลสัญชาติพม่า หรือพลเมืองพม่าถือใบสำคัญของต่างชาติถือว่าไม่ได้เป็นสองสัญชาติ และบุคคลใดที่มีความสัมพันธ์กับกองกำลังที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลให้ขาดจากการเป็นพลเรือนของพม่า ดังนั้นในกรณีของผู้หนึ่งกับการสู้รบที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยด้วยเหตุผลที่ล้มพันธ์กับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ก็ถือว่าได้ขาดจากการเป็นพลเรือนพม่าไปตามตัวกฎหมาย รัฐบาลพม่าจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรับบุคคลเหล่านี้กลับประเทศไทย เพราะถือว่ามิใช่พลเรือนของประเทศไทยพม่า

การออกกฎหมายพลเรือนของรัฐบาลพม่าจึงเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาในระยะยาวในกรณีที่การสู้รบกับกองกำลังกะเหรี่ยงยืดเยื้อและมีชนกลุ่มน้อยตกร้าวอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และหากรัฐบาลพม่ายังไม่สามารถปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้อย่างราบคาบก็จะ

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

ไม่ต้องรับบุคคลอันต้องสงสัยว่าเป็นทหารและสมาชิกครอบครัวของทหารในกองกำลังชนกลุ่มน้อย กลับประเทศพม่า การกระทำการนี้จึงเท่ากับเป็นการเตรียมการในการผลักภาระในการรับอนุเคราะห์ และเลี้ยงดูบุคคลกลุ่มนี้ในระยะยาวให้กับประเทศไทย และถือได้ว่าเป็นการวางแผน “ระเบิดเวลา” ลูกสำคัญไว้ล่วงหน้า โดยที่ฝ่ายรัฐบาลไทยยังไม่ทันรู้ตัวและยังไม่ได้เตรียมการตั้งรับในการที่จะจัดการปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบนี้อย่างเป็นระบบ เพื่อดำเนินการให้บุคคลเหล่านี้กลับประเทศพม่าอย่างปลอดภัย ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดเป็นนโยบายวางแผนคราสเต็นในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้แต่อย่างไร ภารกิจของรัฐบาลไทยในสัมภัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์จึงยังคงเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเหมือนเช่นรัฐบาลก่อนหน้านี้ โดยไม่ทันได้ตระหนักว่า ปัญหานี้จะใหญ่โตและนานปลายจนเกินกว่าจะแก้ได้ในระยะอันสั้น

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

เนื่องจากรัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับนโยบายความมั่นคงเป็นสำคัญ จึงพอใจกับการมีชนกลุ่มน้อยอยู่ตามบริเวณชายแดนไทยตลอดแนวตั้งแต่ทิศเหนือจนจุดทิศใต้ ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ มิใช่มีเพียงพลเรือนธรรมดาน่าหนัก แต่ยังมีกองกำลังติดอาวุธซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลพม่า การมีฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาลอยู่บริเวณชายแดนจึงเท่ากับเป็นการดึงกองทัพมายเข้ามาใกล้พรมแดนไทยไปโดยปริยาย

ในอดีตนั้นฝ่ายกองกำลังชนกลุ่มน้อยมักเป็นฝ่ายได้เปรียบกองทัพม่าด้วยเหตุผลทางภูมิศาสตร์ ด้านมวลชนและด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ กองกำลังชนกลุ่มน้อยมีที่ตั้งอยู่ในบริเวณชายขอบของประเทศพม่า เช่น รัฐฉาน รัฐกะเทรี่ยง รัฐกะยะห์ และรัฐมอญ รัฐเหล่านี้เป็นพื้นที่ชายแดนติดต่อกับประเทศไทย ภูมิประเทศเต็มไปด้วยป่าไม้ทึบและทืออกเข้าสูง ลักษณะภูมิประเทศเช่นนี้เป็นป้อมปราการที่สำหรับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทำให้ทหารพม่าซึ่งส่วนใหญ่เกณฑ์มาจากประชาชนชาวพม่า ซึ่งมาจากเมืองในบริเวณภาคกลางหรือเขตพม่าแท้ (Burma Proper) และไม่มีความคุ้นเคยกับพื้นที่ตกลงเป็นฝ่ายเสียเปรียบกองกำลังชนกลุ่มน้อยเรื่อยมา

นอกจากนี้ พื้นที่ชั้นในของรัฐชนกลุ่มน้อยเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้รับการพัฒนาจากรัฐบาลนานนานับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลมุ่งเน้นทำการสู้รบกับกองกำลังกลุ่มน้อยต่างๆ ซึ่งมีอยู่ตามชายขอบของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางทิศเหนือก็มีกองกำลังของคณะอิสระ ซึ่งมีฐานที่มั่นในรัฐยะนินต์ติดต่อกับชายแดนของประเทศไทย หรือกองกำลังของกลุ่มไทยใหญ่ กองกำลังของจีนคอมมิวนิสต์ หรือกัมมินตั๊ง\* กองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งพม่า (The Communist Party of Burma) ซึ่งถูกทหารพม่าปราบจนถอยร่นไปอยู่บริเวณชายแดนต่อกับประเทศไทย ในส่วนทิศ

\* อพยพมาจากมณฑลยูนนาน ประเทศไทย และเข้ามาซ่องสุมผู้คนอยู่ในรัฐฉาน เพื่อนำทัพไปต่อสู้กับทหารจีนในช่วงปี ค.ศ. 1960-1962

ตะวันออก ซึ่งต่อ กับประเทศไทย มี กองกำลังของ กะหรี่ยง คายาห์ และ มองู ดังนั้น รัฐบาล พม่า จึง ทุ่มเท กำลังพล และ งบประมาณ ไป กับ การปราบปราม กองกำลังชนกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ มากกว่า ที่จะ เข้าไป พัฒนา ด้าน เศรษฐกิจ และ สังคม

การ ปราบปราม ส่งผล ให้พื้นที่ ใน เขต นี้ ขาด การพัฒนา ไม่ ว่า จะ เป็น ด้าน โครงสร้าง พื้นฐาน สาธารณูปโภค และ เศรษฐกิจ ใน ด้าน โครงสร้าง พื้นฐาน ไม่ ปรากฏว่า มี ถนน ตัด เข้าไป ใน เขต ชนบท นั้น ใน ของ รัฐชนกลุ่มน้อย บริเวณ ชาย ขอบ แต่ อย่าง ไร ถนน ส่วน ใหญ่ เป็น เส้นทาง เดิน เท้า หรือ เป็น ถนน ลูกรัง ที่ ชาวบ้าน ชุด กัน ขึ้น มา เอง จะ ใช้ ได้ ก็ เฉพาะ รถ ขนาดเล็ก และ ใช้ ได้ เฉพาะ คดูแล้ว เมื่อ ถึง คดู ฝน ก็ จะ ใช้ รถ ไม่ ได้<sup>24</sup> ภูมิ ประเทศไทย เช่น นี้ ทำ ให้ รัฐบาล พม่า ไม่ สามารถ ดูแล กำลังพล พร้อม อาชุด หนัก เข้า ใจ ไม่ พื้นที่ นั้น ใน ของ กอง กำลัง ชน กลุ่มน้อย ได้ ตลอด ปี จะ เข้า ได้ ก็ เฉพาะ หน้า แล้ว นอกจากนี้ กำลังพล ที่ ยก เข้า พื้นที่ ก็ ต้อง มี จำนวน จำกัด เพราะ ไม่ สามารถ บรรทุก ตัว รถ ใหญ่ ได้ กำลังพล อาชุด และ เสบียง ต้อง อาศัย แรง คน ใน การ ขน ถ่าย เข้า พื้นที่ การ บรรบุ ต้อง มี การ เกณฑ์ แรง งาน ชาวบ้าน มาก ขนาด อาชุด และ เสบียง อาหาร ส่ง ผล ให้ กอง ทัพ พม่า ที่ เข้า ใจ ไม่ นั้น ของ กอง กำลัง ชน กลุ่มน้อย เป็น กอง กำลัง ที่ ไม่ คล่อง ตัว เป็น เหตุ ให้ ถูก ใจ ได้ ง่าย เพราะ ทหาร ชน กลุ่มน้อย จะ คล่อง ตัว กว่า และ เชี่ยวชาญ ใน การ รบ ใน พื้นที่ ป่า สามารถ โอบ ล้อม ตี ชน ท่า หาร พม่า อยู่ บ่ อย ครั้ง<sup>25</sup>

ใน ด้าน มวลชน นั้น พบว่า ประชาชน ส่วน ใหญ่ ใน รัฐชน กลุ่มน้อย เป็น กลุ่ม ชาติพันธุ์ มาก กว่า ชาว พม่า (Burman) ประชาชน เหล่านี้ จะ ให้ ความ ช่วยเหลือ กอง กำลัง ที่ เป็น กลุ่ม ชาติพันธุ์ ของ ตน ใน หลาย ประการ ด้วย กัน อาทิ เช่น การ เกณฑ์ ทหาร ครอบครัว ได้ ที่ มี ลูก ชาย ส่อง คุณ จะ ส่ง คุณ หนึ่ง ไป เป็น ทหาร นอกจากนี้ ยัง สนับสนุน เรื่อง เสบียง อาหาร และ การ ช่วย<sup>26</sup> จึง อาจ กล่าว ได้ว่า กอง กำลัง ชน กลุ่มน้อย อยู่ ใน วง ล้อม ของ มวลชน ที่ ให้ การ สนับสนุน กอง กำลัง ใน ขณะ ที่ ทหาร พม่า กล้าย เป็น ศัตรู ผู้รุกราน พื้นที่ ทำ ให้ เป็น ฝ่าย เลี้ยง เปรียบ ด้าน ขวัญ และ กำลัง ใจ

ขณะเดียวกัน ข้อ ได้ เปรียบ ที่ สำคัญ อัน สัมพันธ์ กับ มวลชน อีก ประการ หนึ่ง คือ การ มี ตลาด มี ดี ซึ่ง เปรียบ ประดิษฐ์ พิพิธ ที่ สำคัญ ใน การ สร้าง เม็ด เงิน ขึ้น มา เพื่อ การ ซื้อ อาชุด และ บำรุง กอง ทัพ ของ ตน “ตลาด มีด” ทำ หน้า ที่ เป็น แหล่ง ค้า ขาย ระหว่าง พ่อ ค้า พม่า และ พ่อ ค้า ไทย ใน บริเวณ ชาย แดน สืบ เนื่อง มา จำก สถาน การณ์ ใน พม่า ใน ปี ค.ศ. 1962 ที่ มี การ เปลี่ยน แปลง ระบบ เศรษฐกิจ จาก ทุนนิยม ไป เป็น “ลัทธิ นิยม วิถี พม่า” (the Burmese Way to Socialism) โดย การ โอน กิจ การ ต่างๆ ของ เอกชน ให้ รัฐบาล เป็น ฝ่าย ดำเนิน การ นั้น ปรากฏว่า รัฐบาล พม่า ทำ ไม่ ได้ ผล ใน ทาง กลับ กัน ยัง ทำ ให้

<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> จากการ สัมภาษณ์ ท่า หาร ชน กลุ่มน้อย ใน กอง กำลัง KNU และ SSA

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

ด้วยความได้เปรียบทั้งด้านชัยภูมิ เศรษฐกิจ และมวลชน ทำให้กองทัพทหารพม่าไม่สามารถเด็ดจศึกของกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทยได้ตามที่คาดหวังไว้ กล่าวคือ หลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1962 แล้ว ปฏิบัติการทางทหารที่รุนแรงและต่อเนื่องจะสามารถเอาชัยชนะกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้ไม่ยากนัก แต่การณ์กลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ทำให้รัฐบาลพม่าจำต้องเปลี่ยนแปลงยุทธวิธีในการแก้ไขปัญหานี้ ในปี ค.ศ. 1988 ซึ่งประจวบเหมาะกับที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายต่างประเทศ และนโยบายความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงของทั้งสองประเทศในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ส่งผลให้สถานการณ์การอพยพของผู้หนีภัยจากการล้อมในประเทศไทยเริ่มร้ายไปกว่าเดิม เพราะนอกจากจะไม่สามารถลักผู้หนีภัยการล้อมกลับสู่ประเทศได้แล้ว สถานการณ์การล้อมในห้วงเวลาต่อมา yang ส่งผลให้ผู้หนีภัยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกมาก จากเดิมประมาณ 31,641 คน<sup>29</sup> เป็นแสนคนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา

ข้อสังเกตประการหนึ่งที่น่าสนใจคือ สถานการณ์ผู้หนีภัยจากการล้อมในไทย ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1962 - 1988 นั้น เกิดขึ้นเพราบัญชาภัยในของพม่า ระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยเป็นสำคัญ และเนื่องจากนโยบายความมั่นคงและนโยบายสร้าง “แนวกันชน” ทำให้รัฐบาลไทยเพิกเฉยต่อการกำหนดนโยบายให้เป็นไปในทิศทางของการป้องกันการขยายตัวของจำนวนผู้หนีภัยฯ นโยบายที่ดำเนินการต่อผู้หนีภัยจากพม่าในช่วงนี้เป็นนโยบายที่แก้ปัญหาเฉพาะหน้า และมุ่งเน้นการให้ความสงเคราะห์ช่วยเหลือ จะเห็นได้จากการจัดพื้นที่ให้พักอาศัยและการอนุญาตให้ NGOs ต่างชาติ เข้าไปช่วยบรรเทาทุกข์ เป็นต้น

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

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

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

<sup>29</sup> เวณิค บุญมาคลี, “นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ ในสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอก ชาติชาย ชุลีหะวัณ (พ.ศ. 2531-2534),” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาตรี สาขาวิชา ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 82.

ประเทศไปในแนวทางอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมการส่งออก ส่งผลให้ประเทศไทยต้องการตลาดต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออกของไทย ดังคำปราศของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในที่ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางการรับมือทางเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 1988<sup>30</sup> ความว่า

“ขณะนี้ไทยได้ผ่านพ้นยุคของการผลิตเพื่อใช้มาถึงยุคของการผลิตเพื่อส่งออก แล้ว จึงเห็นว่าไทยควรจัดกระบวนการด้านเศรษฐกิจเสียใหม่ โดยอันดับแรกให้กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์เป็นหัวหอกเข้าดำเนินการเปิดตลาดและปูทางในต่างประเทศ เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกทางด้านการค้ากับทุกประเทศที่จะทำได้”

นอกจากจะมีความจำเป็นในการเปิดตลาดใหม่แล้ว ยังมีความจำเป็นในการแสวงหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญอีกประการหนึ่งด้วย ประเทศพม่าสามารถเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของไทย เพราะมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์มาก และทรัพยากรเหล่านี้ยังไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างสูงสุด เนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจระบบสังคมนิยมวิถีพม่า ไม่เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้าไปลงทุน ทรัพยากรธรรมชาติประเภทพลังงาน (น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ) ป้าไม้ และแร่ธาตุ จึงยังไม่ได้รับการพัฒนาศักยภาพอย่างเต็มที่ รัฐบาลไทยจึงเล็งเห็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของพม่า และดำเนินนโยบายต่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้

ดังนั้น การกำหนดแนวโน้มนโยบายต่างประเทศของไทยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา จึงมุ่งเน้นในการเปิดตลาดการค้าใหม่ๆ และแสวงหาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ค.ศ. 1988-1991) ซึ่งมีช่วงการขอสัมปทานป้าไม้และประมงจากพม่า หรือรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 1 (ค.ศ. 1992-1995) ซึ่งมีการร่วมลงทุนในการผลิตก๊าซธรรมชาติในแหล่งยาดانا (Yadana) ของพม่า หรือการทำศึกษาวิจัยเพื่อการสร้างเขื่อนสลาวิน (ในพื้นที่ของรัฐฉาน รัฐยะไข่ และรัฐกะเหรี่ยง) อันนำไปสู่การซื้อขายก๊าซธรรมชาติและการสร้างท่อก๊าซผ่านแนวพื้นที่ในเขตรัฐมุญและรัฐกะเหรี่ยงในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งตรงกับรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ในสมัยที่ 2

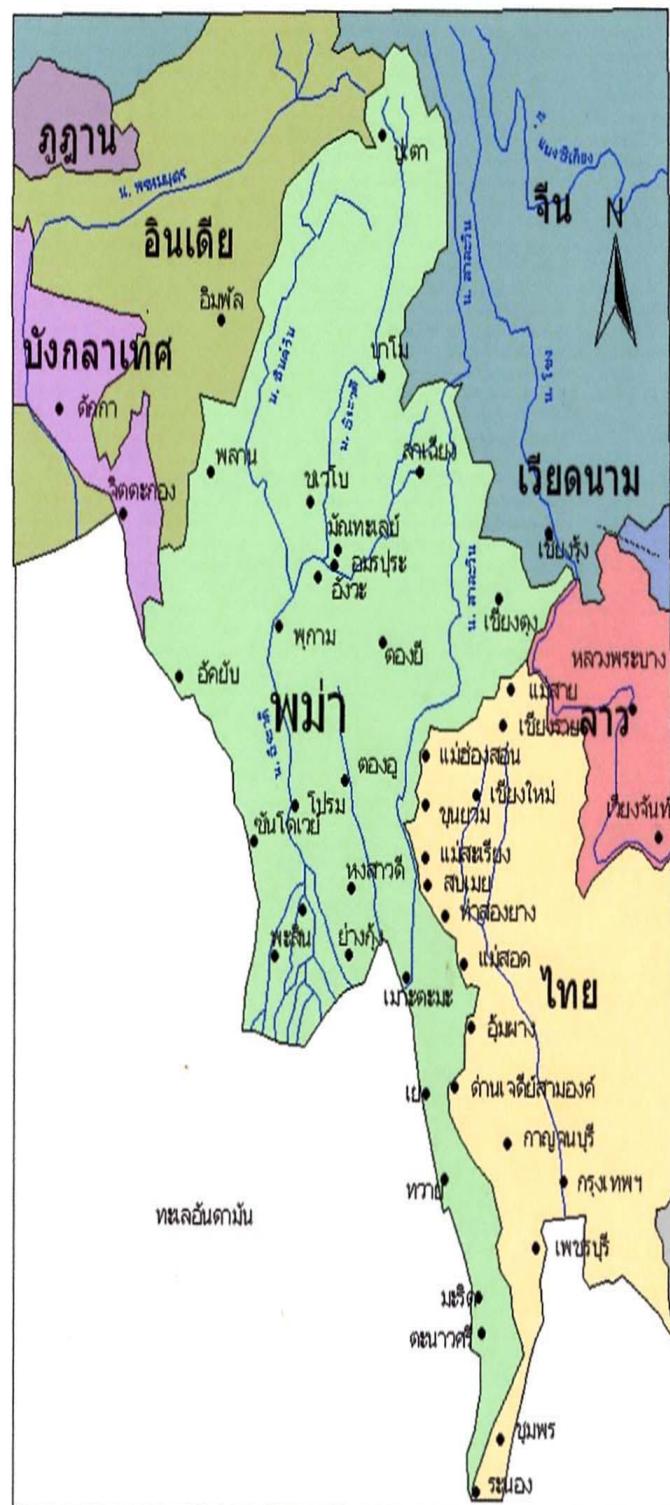
ปรากฏการณ์ใหม่ในนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของไทย ซึ่งมีส่วนในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยต่อประเทศพม่าและมีผลกระทบไม่โดยตรงก็โดยอ้อมต่อสถานการณ์การ “อพยพ ย้ายถิ่น” ของชนกลุ่มน้อย เพราะการลงทุนของไทยกับรัฐบาลพม่าในโครงการใหญ่ๆ ทั้งด้านพลังงาน

<sup>30</sup> “การประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี,” สยามจดหมายเหตุ, 15(14-20 ธันวาคม 2533), หน้า 1412 อ้างใน เวนิกา บุญมาครลี, หน้า 140.

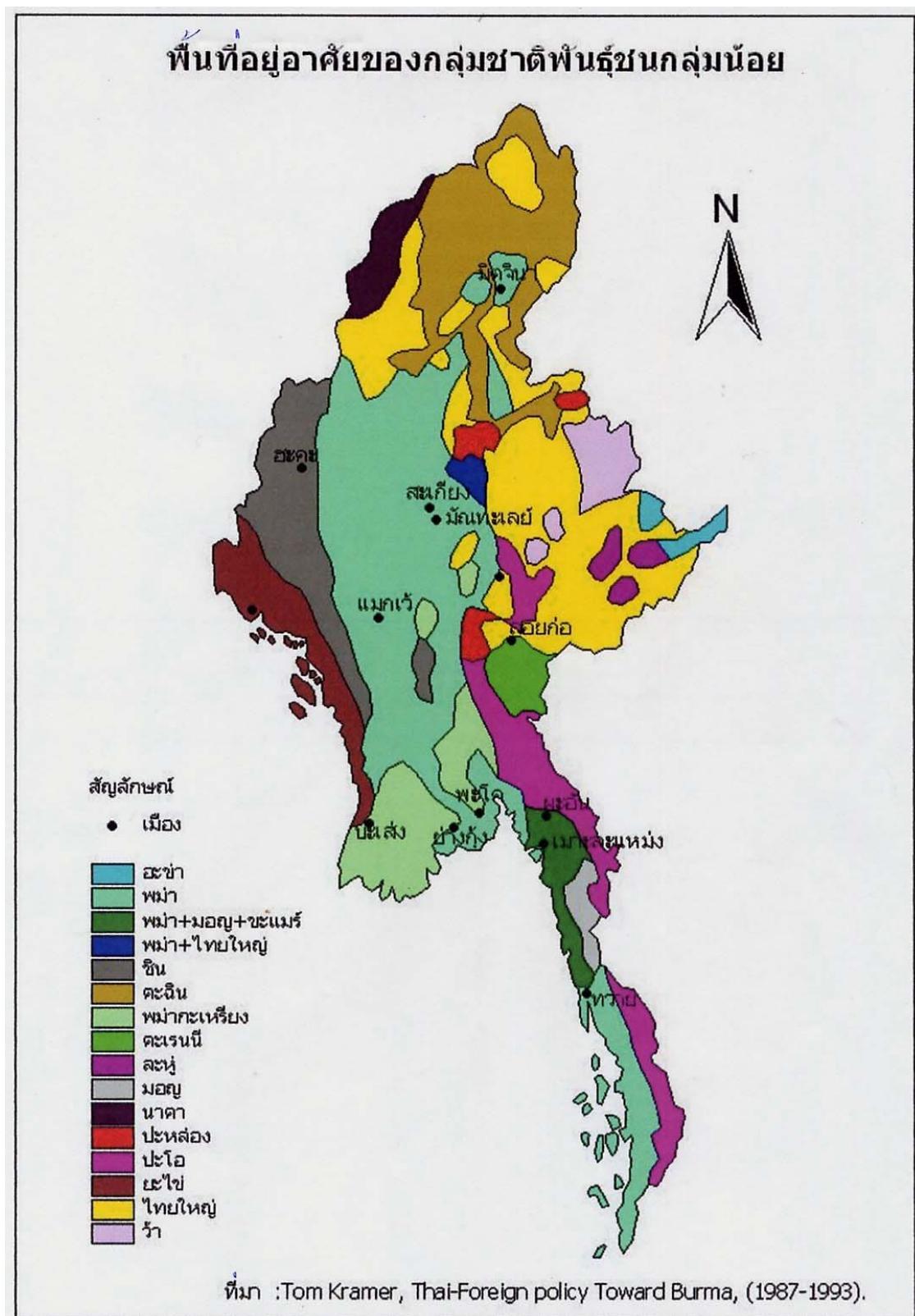
และป้าไม่ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตราชบุรี รัฐคะยะห์ และรัฐมอญ ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ เหล่านี้ การร่วมทุนระหว่างไทยกับรัฐบาลพม่าดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลพม่าส่งกองทัพเข้าไปจัดการในพื้นที่เพื่อปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยและทำลายฐานที่มั่นและพื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของมวลชนที่ให้การสนับสนุนกองกำลังได้อย่างถอน/rootถอนโคน ทำให้มวลชนที่อยู่ในพื้นที่ของการสู้รบต้องหลบหนีเข้ามาอยู่ในเขตไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และรัฐบาลไทยก็จำเป็นต้องรับบุคคลเหล่านี้ไว้ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมและด้วยความตระหนักรู้ว่า ถ้าไม่มีโครงการร่วมลงทุนจากไทยในโครงการพัฒนาเหล่านั้น กระแสการของการหลบหลีกนี้ก็จะมีมากรายและรุนแรงเท่านี้

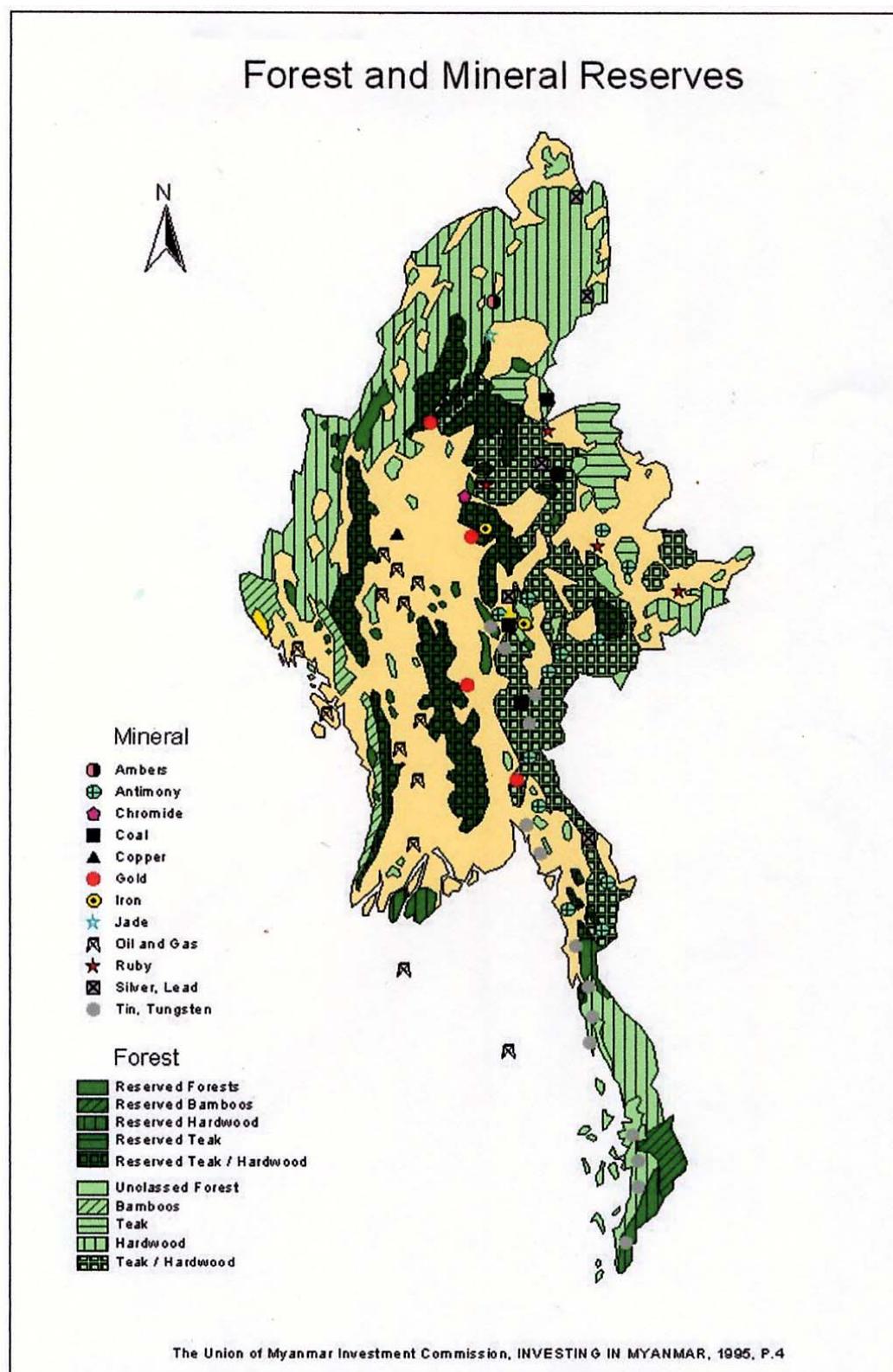
โดยสรุป ผู้หนีภัยจากการสู้รบในยุคหลัง “นโยบายแนวกันชน” ที่อพยพเข้ามายังไทยนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลพวงของการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจและด้านการต่างประเทศของไทย นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา จนจนถึงปัจจุบัน (ปีค.ศ. 2003) ตลอดระยะเวลา 15 ปีนี้มี “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” (Displaced Persons from Fighting) อพยพหนีภัยเข้ามายังประเทศไทยอีกหลายระลอกในช่วงระยะเวลาต่างๆ กัน อาทิ

- |                        |  |
|------------------------|--|
| 1) ในปี ค.ศ. 1988-1989 | - เอกชนไทยได้สัมปทานป้าไม้จากรัฐบาลพม่า  |
| 2) ในปี ค.ศ. 1995-1996 | - ฐานที่มั่นกองกำลังกะเหรี่ยง KNU ถูกทำลายและไทยได้ทำข้อตกลงร่วมทุนในการผลิตก้าชธรรมชาติ |
| 3) ในปี ค.ศ. 1997      | - ข้อตกลงการซื้อก้าชธรรมชาติระหว่างไทยกับพม่า  |



ที่มา : พรพิมล ตีร์โซธิ, ชนกฤณ์น้อยบันทึกภาคหลวง.  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและนวัตกรรมการท่องเที่ยวและการท่องเที่ยวสู่ภาคใต้, 2542



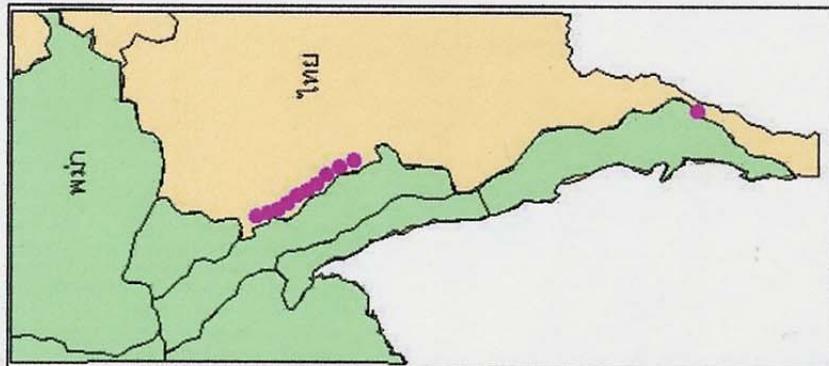


## แผนที่ค่ายผู้หนีภัย ปี ค.ศ. 1985

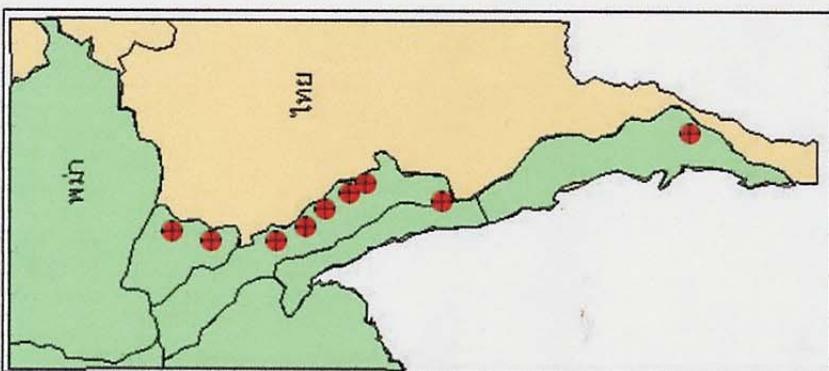


ที่มา : Karen Refugee Committee,  
Monthly Report January 1985

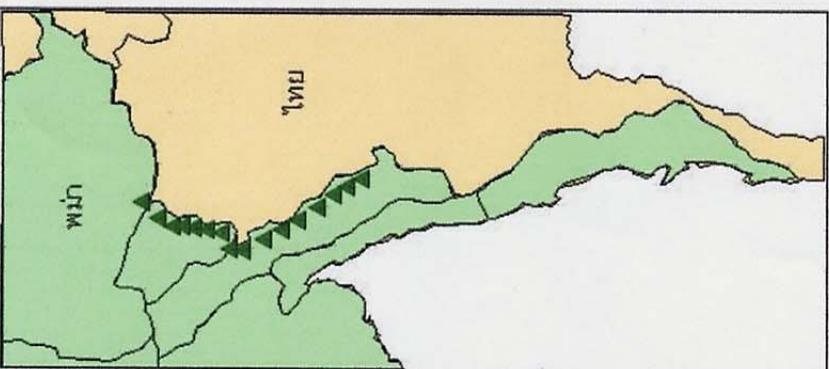
## พื้นที่สัมภาระไม้ การตัดลื่อนห้องท่อพะหน่า และ ประชาราตรีที่ถูกบ่ำคุ้มย้ายถิ่น



ผู้พัฒนาในงานพัฒนา  
กรมการพัฒนาฯ 1990



การสำรวจดินแดนทางธรรมชาติ  
ธันวาคม 1988 - กุมภาพันธ์ 1990



พื้นที่สัมภาระไม้ 1989  
การสำรวจดินแดนทางธรรมชาติ  
ธันวาคม 1988 - กุมภาพันธ์ 1990

ที่มา : Burmese Border Consortium ,กรุงเทพฯ

#### 4. นโยบาย “เปลี่ยนสนาમรบให้เป็นสนาમการค้า” และการหลงไหลของผู้หนึ่งจากการสู้รับ

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

จากกล่าวได้ว่า ในสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์นั้น ได้ให้บทบาทแก่กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ซึ่งมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย หากแต่ยังมีหน่วยงานอื่นเข้ามายึดบทบาทร่วมรับผิดชอบควบคุมนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงแห่งชาติ อาทิเช่น สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และกระทรวงกลาโหม ในภาคปฏิบัติ ทั้งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และพลเอกสิทธิ์ เศรษฐคิลा รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สามารถดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยความเป็นกลางไม่ฝักฝักกับพรรคการเมืองใด มีความเป็นอิสระสูงโดยอาศัยข้าราชการประจำกระทรวงการต่างประเทศเป็นหลักในการกำหนดนโยบายร่วมกับสมช. และกระทรวงกลาโหม<sup>31</sup>

จนกระทั่งสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นรัฐบาลที่มาราชการเลือกตั้งที่มีรัฐสภาเป็นฐานสนับสนุนที่แข็งแกร่ง นักการเมืองจึงสามารถเข้าควบคุมนโยบายต่างประเทศได้มากขึ้น รัฐบาลพลเอกชาติชาย ประกาศโฉมหน้าใหม่ของนโยบายเปลี่ยนอินโดจีนจากสนาມรบให้เป็นสนามการค้า การริเริ่มของนายกรัฐมนตรีชาติชาย ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนบรรดาผู้นำธุรกิจที่ปราบ侗จะเห็นความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศอินโดจีนขยายตัวสูงขึ้น และได้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งพลอากาศเอกสิทธิ์ เศรษฐคิล่า ยังคงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ และมีข้าราชการในกระทรวงที่ยังคงยึดติดกับนโยบายความมั่นคงกับประเทศอินโดจีน ว่าเป็นนโยบายที่ไม่ยึดหยุ่นตามสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป จึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงนั้นเป็นยุคที่นักการเมืองพยายามสร้างการเปลี่ยนแปลงโดยการยกประเด็นด้านการค้านำประเด็นด้านความมั่นคงในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ<sup>32</sup>

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

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน.

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

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

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

- 1) มุ่งพัฒนาความสัมพันธ์อันใกล้ชิดและสร้างสรรค์มากขึ้นกับประเทศเพื่อนบ้านต่างอุดมการณ์
- 2) ต้องเตรียมต้นเองให้พร้อมมากยิ่งขึ้นในการจัดการความสัมพันธ์กับมิตรประเทศในโลกอุตสาหกรรม
- 3) ต้องพยายามเร่งรัดพัฒนาความร่วมมือในหมู่ประเทศอาเซียน

ประเทศพม่าก็ได้รับอานิสต์จากนโยบายนี้เช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลไทยมีความประสงค์ที่จะซื้อทรัพยากร้อนมีค่าของพม่า ไม่ว่าจะเป็นไม้สัก สินค้าจากการประมง อัญมณี แร่ธาตุ และก้าช

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

<sup>34</sup> รัชนิศา ยืนยิ่ง, “ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กับยุคหลังพลเอกเปรม ติณสูลานนท์,” หน้า 79.

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

1. อนุมัติให้กระทรวงการต่างประเทศทำความตกลงทางการค้ากับฝ่ายพม่า โดยมีหลักการสำคัญว่าเพื่อส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกัน หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง ในเรื่องการนำเข้าและส่งออกสินค้า การอำนวยความสะดวกแก่เรือพาณิชย์ของประเทศไทยทำสัญญาที่ทำเรือของตน การจัดตั้งคณะกรรมการการร่วมมือทางการค้าระหว่างกัน เพื่อพิจารณามาตรการส่งเสริมการค้าระหว่างกันและการชำระเงินทางการค้าด้วยเงินตราสกุลที่แลกเปลี่ยนได้โดยเสรี

2. อนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลงนามในความตกลงในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนี้ ในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ยังได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดนไทย ส่วนภูมิภาคไทย-พม่า (the Regional Border Committee - RBC) เมื่อวันที่ 3 เมษายน 1988 โดยฝ่ายไทยมี ร.ต. ประพัส ลิมปะพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นตัวแทนรัฐบาลไทย และอู หยุน ส่วย เอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทยเป็นตัวแทนรัฐบาลพม่า บันทึกความเข้าใจฉบับนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการต้องการแก้ไขปัญหาความมั่นคงบริเวณชายแดนร่วมกัน ตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดนและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอิทธิพลทั้งสองโดยให้มีที่ปรึกษาหารือการประสานงานและควบคุมให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในบริเวณชายแดนร่วมกันหรือในปัญหาเฉพาะหน้าอื่น ๆ<sup>36</sup>

#### 4.1 การเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองในพม่าและสถานการณ์การอพยพ

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

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

<sup>36</sup> สยามจดหมายเหตุ, 15 : 16 (13-19 เมษายน 2533) : 428.

1987) ชนิดหน้ามือเป็นหลังมือ และหลังจากนั้นเป็นต้นมาประเทศไทยเป็นพื้นที่รองรับประชากรจากพม่าเป็นจำนวนมากแสวงจวนจนกระทั่งปัจจุบัน

ปัจจัยทางการเมืองของพม่าที่สำคัญที่เปลี่ยนโฉมการหลังไหลเข้ามายังประชากรพม่า ในปี ค.ศ.1988 คือ การปราบปรามนักการเมืองฝ่ายค้านและประชาชนที่เคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่าโดยกลุ่มนายทหารซึ่งตั้งตัวขึ้นเป็นคณะกรรมการปรับปรุงประเทศไทยในช่วงประเทศไทยมีการก่อการก่อการเมือง SLORC (State Law and Order Restoration Council) อย่างเข้มงวดและเด็ดขาด ส่งผลให้มีนักการเมือง ประชาชน และนักศึกษาที่เป็นชาวพม่า “ลี้ภัยทางการเมือง” เข้ามาในประเทศไทยและอินเดียซึ่งมีพร้อมแتنติดต่อกันพม่าและเป็นประเทศไทยประชาธิปไตยเป็นจำนวนมาก กลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยเฉพาะกลุ่ม “นักศึกษา” นี้ ถือเป็นชาวพม่ากลุ่มแรก ๆ ที่เข้ามาในประเทศไทยอย่างเปิดเผย และเป็นจำนวนมาก เพราะก่อนหน้านี้ประเทศไทยจะเคยซินกับการเข้ามายัง “ชนกลุ่มน้อย” ตามบริเวณชายแดนมากกว่าการมีผู้ “หนีภัย” ที่เป็นชาวพม่า

ในส่วนของประเทศไทยนั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือโดยเข้ามาช่วยอนุเคราะห์และดูแลบุคคลเหล่านี้อยู่ระยะหนึ่ง โดยเฉพาะ “นักศึกษา” ได้รับการช่วยเหลือจาก UNHCR ในฐานะ “บุคคลในความห่วงใย” (Person of Concern) เนื่องจากทางการไทยไม่ยอมให้สถานภาพ “ผู้ลี้ภัย” (Refugee) แก่บุคคลเหล่านี้ เพราะรัฐบาลไทยเคยผ่านประสบการณ์อันยาวนานของบริหารจัดการผู้อพยพในโอดีจีน ทำให้เกรงว่าหากให้สถานภาพ “ผู้อพยพ” แก่นักศึกษาและนักการเมืองพม่าเหล่านี้จะเป็นการผูกมัดอย่างยึดเยื้อต่อไปจนเช่นกรณีของผู้อพยพในโอดีจีน นอกจากนี้ฝ่ายรัฐบาลไทยยังคิดว่าปัญหาทางการเมืองภายในของพม่าคงจะยุติในเร็ววัน และบุคคลที่หลบหนีออกจากประเทศไทยเหล่านี้ก็จะเดินทางกลับประเทศไทยไปคืนชาติ หรือไปประกอบอาชีพเดิมต่อไป ดังนั้น การให้การอนุเคราะห์และสงเคราะห์จึงยังอยู่บนข้อสันนิษฐานว่าจะเป็นการช่วยเหลือระยะสั้น

สำหรับการให้ความอนุเคราะห์นักศึกษาพม่าที่ลี้ภัยเข้ามานั้น กระทำโดยการจัดตั้งคุนย์ผู้ลี้ภัย นักศึกษาพม่า คือคุนย์มณีลอย จังหวัดราชบุรี เพื่อให้นักศึกษาเข้าพำนักอาศัย ให้มีการจดทะเบียนนักศึกษา และให้ UNHCR เข้าไปดำเนินการให้ความอนุเคราะห์

พร้อมกันนี้ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับนักศึกษาพม่าไว้ดังนี้ดือ<sup>37</sup>

<sup>37</sup> พลเอกจัล กุลวัณิชย์, “เอกสารปาฐกถาเรื่อง นโยบายของไทยเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและการเมืองพม่า,” ณ ห้องประชุมสารนิเทศ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 6 อ้างใน รัชนิดา ยืนยิ่ง, หน้า 105.

1) ผ่อนปรนให้นักศึกษาพม่าอยู่ในเขตไทยเป็นการชั่วคราวในพื้นที่ ซึ่งทางราชการได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำกับดูแลความเคลื่อนไหวให้นักศึกษาใช้ดินแดนไทยเป็นพื้นที่ต่อต้านรัฐบาลของเข้าอันจะมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของไทย-พม่า

2) ฐานะของนักศึกษายังอยู่ในระดับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า แต่โดยเหตุที่เป็นนักศึกษา จึงให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค ความรู้และการฝึกฝนอาชีพ

3) ในกรณีที่นักศึกษาฝ่าฝืนไม่ทำการกฏเกณฑ์พิเศษ ฐานะของการเป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าจะกลายเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและถูกดำเนินการตามกฎหมาย

ในส่วนของนักศึกษาพม่าที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนด้านจังหวัดตากมากกว่า 300 คน ได้ถูกส่งกลับประเทศพม่าโดยทางเครื่องบินตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าหรือ SLORC ในขณะนั้น<sup>38</sup> เวณิค บุญมาศ<sup>39</sup> ได้กล่าวถึงผลลัพธ์ของการส่งกลับในครั้งนั้น (ค.ศ. 1988) ว่าเป็นการส่งนักศึกษาไปตายและถูกฆ่า残酷 เนื่องจากรัฐบาลพม่าถือว่านักศึกษาเหล่านี้เป็นผู้ก่อความวุ่นวายในประเทศ ส่งผลให้ประชาชนโลกโดยเฉพาะในชีกตะวันตกพากันประนามรัฐบาลไทยอย่างรุนแรง ทำให้รัฐบาลไทยต้องทบทวนทำที่ต่อนักศึกษาพม่าใหม่ จนในที่สุดตกลงได้ว่ารัฐบาลจะจัดตั้งศูนย์เพื่อให้เป็นที่อยู่ของ “นักศึกษาพม่า” เหล่านี้ และให้ UNHCR เข้ามายืนเป็นผู้จัดการดูแล นักศึกษาพม่าเหล่านี้ ตลอดจนให้การศึกษาและหากไม่มีความประสงค์จะกลับพม่าก็จะติดต่อดำเนินการส่งไปประเทศที่สามต่อไป

หากแต่ปัญหามิได้หยุดยั่งอยู่เพียงเท่านี้ เพราะมิใช่แต่เพียงประชาชนชาวพม่าเท่านั้นที่พากันอพยพเข้ามายังประเทศไทย หากแต่กลุ่มเดิมคือ “ชนกลุ่มน้อย” ก็ทยอยกันหลักเข้ามายังประเทศไทยมากขึ้น โดยมีลักษณะที่แตกต่างจากในอดีตอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ลักษณะการ “หลักไหล” เข้ามาของชนกลุ่มน้อยในครั้งนี้ (ค.ศ. 1988) มีนัยยะสำคัญที่ผูกติดกับสถานการณ์การเมืองระหว่างรัฐบาลพม่ากับ “ชนกลุ่มน้อย” เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพียง เพราะรัฐบาลใหม่ของพม่าหรือ SLORC (นับตั้งแต่นี้จะใช้เรียกรัฐบาลพม่าต่อไป) ได้วางนโยบายในการจัดการกับปัญหากองกำลังชนกลุ่มน้อยอย่างเบ็ดเสร็จ เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ที่เป็นปัญหารือรังวายในของประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านานอย่างถอนراتตน์โคน ประกอบกับ

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

<sup>39</sup> เวนิค บุญมาศ, “นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ ในสมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวณ (พ.ศ. 2531-2534),” หน้า 65.

รัฐบาลพม่าได้คันப “กุศโลบาย” ในการจัดการกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายขอบประเทศ ซึ่งเป็นดินแดนติดต่อกับประเทศอื่น อาทิเช่น ประเทศไทยและรัฐบาลประชาชนจีน ประเทศไทยอินเดีย บังคลาเทศ ประเทศไทยและรัฐบาลประชาชนลาว ประเทศไทย ด้วยเหตุผลทางภูมิศาสตร์และ

ภูมิรัฐศาสตร์ ทำให้รัฐบาลพม่าเริ่มวางแผนระยะยาวในการจัดการกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยเหล่านี้อย่างเป็นระบบ

“กุศโลบาย” ที่ SLORC คันப คือการใช้ประเทศไทยเป็นปัจจัยหลักในการ “บีบบังคับ” ให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยต้องยอมจำนนกับตัวเอง หรือยอมจำนนต่อฝ่ายตน โดยการห่ว่านล้อมให้รัฐบาลประเทศไทยเป็นบ้าน “ยกเลิก” การให้ความช่วยเหลือแก่กองกำลังเหล่านั้นโดยใช้ผลประโยชน์เป็นตัวล่อ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ รัฐบาลจีนและรัฐบาลไทย

ในอดีต รัฐบาลจีนเคยให้ความช่วยเหลือแก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่า ซึ่งมีเขตอิทธิพลอยู่บริเวณชายแดนพม่า-จีนมาก่อน นับตั้งแต่สมัยที่พม่ายังอยู่ภายใต้อำนาจของอังกฤษ ความสัมพันธ์ของจีนที่ให้แก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่าโดยเฉพาะบรรดางานนั้นต่อเนื่องยาวนานมาจนกระทั่งลิ่นสุดยอดของประธานาธิบดีเหมา เจ้อ ตุ้ง (ค.ศ.1950-1976) รัฐบาลจีนจึงไฟเขียวให้พรรคคอมมิวนิสต์จีนหยุดการให้ความช่วยเหลือแก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่า ส่งผลให้พรรคคอมมิวนิสต์พม่าต้องแตกสลายไปในที่สุดในปีค.ศ. 1989 รัฐบาลจีนในสมัยของประธานาธิบดีคิ่น ต่อมาก คือ เดิ่ง เลี่ย ผิง ได้หันมาสร้างความสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าแทนที่จะสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์พม่าเหมือนสมัยของประธานาธิบดีเหมา เจ้อ ตุ้ง ในเวลาเดียวกันก็รังับความช่วยเหลือที่เคยมีให้กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อยู่บริเวณชายแดนจีน ซึ่งได้แก่ กองกำลังคณะอิสระ (Kachin Independence Army - KIA) ไปด้วย การยกเลิกการให้การสนับสนุนแก่พรรคคอมมิวนิสต์พม่าและกองกำลังคณะอิสระของพรรคคอมมิวนิสต์จีน เป็นกุศโลบายอันແຍบຍลของรัฐบาลพม่า ในการซื้อใจรัฐบาลจีนให้กลับมาสนับสนุนรัฐบาลพม่า แทนที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายปรปักษ์ของรัฐบาลพม่าเช่นในอดีตที่ผ่านมา ดังนั้นภายในระยะเวลาหลังปี ค.ศ. 1989 (พรรคคอมมิวนิสต์พม่าแตก) และค.ศ. 1994 (KIA ยอมเจรจาหยาดีกับรัฐบาลพม่า) ภารกิจของรัฐบาลพม่าในบริเวณชายแดนภาคเหนือติดกับจีนก็เป็นอันเสร็จสิ้น จึงมีเวลาหันมาทุ่มเทให้กับชายแดนด้านตะวันออกติดกับไทยต่อไป<sup>40</sup>

อาจนับได้ว่าช่วงระยะเวลาปลายทศวรรษที่ 1980 ต่อต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นระยะเวลาที่ทหารของพม่าโใจตีกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่มีอยู่ตามตะเข็บชายแดนไทย-พม่าอย่างต่อเนื่องและ

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

เป็นระบบอย่างยิ่ง กองกำลังที่ได้รับผลกระทบได้แก่ กองกำลังของมอญ กะเหรี่ยง ยะ吁 และไทย ใหญ่ ส่งผลให้มีประชากรที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา และลักษณะการเข้ามาในระยะนี้จะแตกต่างจากการเข้ามาในระยะแรก

(ค.ศ. 1962 - 1988) คือ

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

2) การเข้ามายังครั้งนี้จะเข้ามายื่อยื่นอย่างการมากกว่าในอดีตหรือถึงอยู่ไม่ถาวรก็จะอยู่นานขึ้น ทั้งนี้เพาะส่าเหตุ 2 ประการคือ

2.1 กองทัพพม่าไม่ได้ถอนกำลังกลับไปในช่วงฤดูฝน ซึ่งในอดีตเมื่อยกกองทัพมาตีแล้ว พอกลับไป ประชาชนก็พากันกลับบ้านไปทำการกินกันต่อไป แต่ในระยะหลัง กองทัพพม่าสามารถยึดพื้นที่ได้เป็นการถาวร และตั้งกองร้อยประจำการในบริเวณที่ยึดได้ ทำให้ชาวบ้านไม่กล้ากลับไปเชิงหน้ากับทหารพม่า

2.2 การเข้ามายังการของทหารพม่า ทำให้ประชาชนที่เป็นชาวบ้านถูกกระทำยำเยี้ย จากทหารพม่าในรูปแบบต่าง ๆ กัน นับตั้งแต่การเกณฑ์แรงงาน การเก็บภาษี ตลอดจนถึงการรีดໄฉ ปล้นชิงทรัพย์และแม้กระทั่งฆ่านผู้หญิงในหมู่บ้าน

ส่าเหตุ 2 ประการนี้ทำให้ชาวบ้านที่เป็นชนกลุ่มน้อยนี้ไม่กล้าพอยกลับบ้าน ดังเช่นที่เคยปฏิบัติมา และตอกด้วยอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในเขตบริเวณชายแดนและเมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ รัฐบาลไทยในสมัยของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงมีนโยบายให้ความช่วยเหลือด้วยการจัดตั้ง “ศูนย์แรกรับ” และจัดสรรงาน “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ให้เป็นที่อยู่อาศัยพร้อมทั้งอนุญาตให้ NGOs ต่างชาติ เข้าไปให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือ ความอนุเคราะห์เหล่านี้อยู่บนพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือในระยะ “ชั่วคราว”<sup>41</sup> เมื่อเหตุการณ์ชายแดนสงบสุขแล้วก็จะทำการล่งชาวบ้านเหล่านี้ให้กลับประเทศไทยและ การปฏิบัติในรัฐบาลชาติชายไม่ต่างกับนโยบายของรัฐบาลชุดก่อน โดยมีความเชื่อว่า การรับชาวบ้านเหล่านี้ให้อยู่ในประเทศไทยจะเป็นการอนุเคราะห์ในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้นจึงมีการเตรียมการป้องกันปัญหาในระยะยาว อาทิเช่น ถ้าบุคคลเหล่านี้ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศไทยได้ รัฐบาลไทยจะมีวิธีจัดการกับปัญหาระยะยาวนี้เช่นใด ดังนั้น รัฐบาลไทย จึงเริ่มปฏิบัติการชั่วคราวเดิมในการก้าวเข้ามายังผู้แสวงหานายการสู้รบ โดยไม่มีการกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาอันเป็นปัจจัยของการเข้ามายังอย่างใด ในครั้งนี้รัฐบาลไทยจึงได้เปิดพื้นที่ด้านตะวันตกเพื่อเปิดรับประชากรจากประเทศไทยที่หลบหนีภัยการเมืองเข้ามา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยเพิ่มมากขึ้น

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

## 4.2 สัมปทานป้าไม้ 48 แปลงกับผู้หนี้ภัยการสู้รบ

ในปีค.ศ. 1989 รัฐบาลไทยได้มีมติให้ยกเลิกการตัดไม้ในประเทศไทย<sup>42</sup> อันเนื่องมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติในฤดูฝนเกิดน้ำหลากร น้ำท่วมเข้าทำลายบ้านเรือนของประชาชนในเขตภาคใต้เป็นจำนวนมาก ในปี ค.ศ. 1988 โดยมีสาเหตุหนึ่งมาจากการตัดไม้ทำลายป่า ทำให้ป่าไม้สามารถขับน้ำได้ รัฐบาลในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงได้ออกพระราชกำหนดปิดป่าสัมปทานทั้งหมดด้วยเหตุนี้เอกชนไทยจึงต้องแสวงหาไม้จากแหล่งอื่นนอกประเทศ และประเทศไทยมีภารกิจเป็นหนึ่งในประเทศที่มีทรัพยากรป่าไม้อันอุดมสมบูรณ์

ดังนั้น ในระหว่างวันที่ 28 กุมภาพันธ์ - 1 มีนาคม 1989 พันโทสนั่น ชจรประศาสน์ (ยศในขณะนั้น) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้เดินทางไปเยือนพม่าเพื่อเจรจาเรื่องขอสัมปทานป้าไม้และประมง หลังจากนั้นไม่นาน ร.ต.ประพัส ลิมปะพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้เดินทางไปเยือนพม่าอย่างเป็นทางการในระหว่างวันที่ 11-13 เมษายน 1989 โดย ร.ต.ประพัส เป็นผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศให้เป็นผู้ดูแลประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษ การเดินทางไปเยือนพม่าอย่างเป็นทางการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จึงเท่ากับเป็นการยอมรับรัฐบาลใหม่ของพม่าซึ่งมาจากคณะกรรมการที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งของประชาชนแต่อย่างไร เท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยให้การยอมรับรัฐบาลพม่าอย่างเป็นทางการ<sup>43</sup> และการเดินทางไปพม่าครั้นนี้ ร.ต.ประพัส ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการรัฐมนตรีให้มีอำนาจเต็มในการทำสัญญา กับรัฐบาลพม่าในด้านเศรษฐกิจ การค้า ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งในที่สุด ร.ต.ประพัสได้ลงนามในข้อตกลงการค้าแบบทวิภาคี (Bilateral Trade Agreement) 2 ฉบับ คือ ความตกลงด้านการค้า และเศรษฐกิจและความตกลงเกี่ยวกับการส่งเสริมคุ้มครองการลงทุน<sup>44</sup>

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

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

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

<sup>44</sup> รัชนิดา ยืนยิ่ง, “ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในยุคพลเอกเปรม ติณสุลานนท์ กับยุคหลังพลเอกเปรม ติณสุลานนท์”, หน้า 123.

ตามแนวชายแดน<sup>45</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือทางด้านการลงทุน ด้านป่าไม้ ประมง พลังงาน และเหมืองแร่ ตลอดจนด้านวิชาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ ปรากฏว่าค่าตอบแทนของ ร.ต.ประพาสได้ทำข้อตกลงกับรัฐบาลพม่าเป็นจำนวนมาก<sup>46</sup> และหนึ่งในนั้นคือสัมปทานป่าไม้จำนวน 48 แปลง

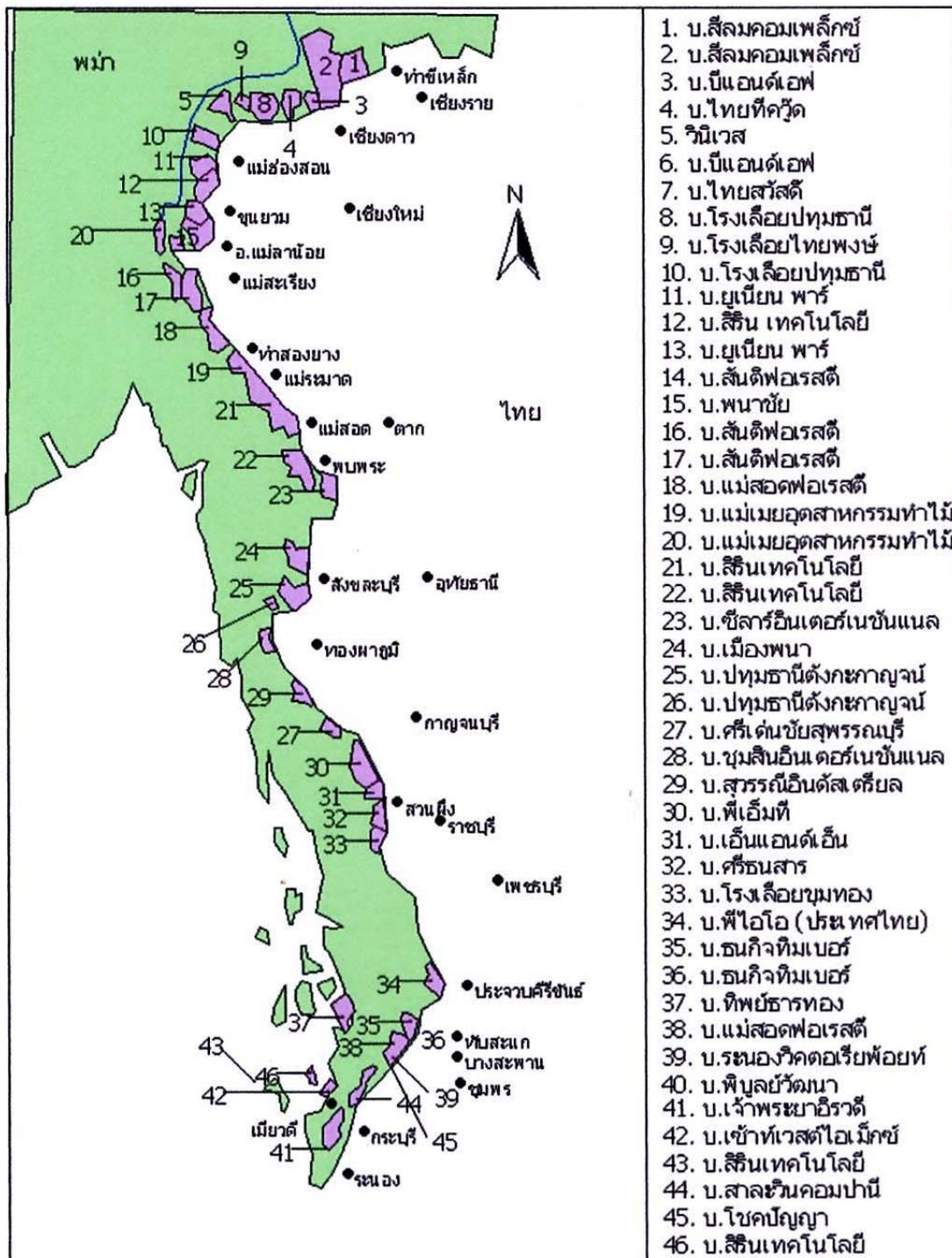
โดยรัฐบาลพม่าได้ให้สัมปทานตัดไม้เขตชายแดนไทย-พม่า 48 แปลง ให้กับบริษัทเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคตะวันออกของพม่า บริเวณพรมแดนที่ติดกับไทย ตั้งแต่จังหวัดเชียงราย เรือยลงมาจนถึงจังหวัดระนอง ป่าไม้ทั้ง 48 แปลงนี้ ส่วนใหญ่อยู่ในเขตวัฒนธรรมต้นไม้ รัฐยะเยpantsi รัฐยะไข่ และรัฐมอญ และเป็นเขตอิทธิพลของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์คือ กลุ่มมอญ (NMSP) กลุ่มยะเยpantsi (KNPP) กลุ่มยะไข่ (KNU) และกลุ่มไทยใหญ่ (MTA)

การเข้าไปตัดไม้ในเขตสัมปทานของเอกชนไทย เท่ากับเป็นการไปเปิดพื้นที่ป่าทึบให้เป็นป่าโปร่ง สะดวกต่อการที่ทหารพม่าจะยกพลเข้าโจมตีฐานที่มั่นของกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณเหล่านี้ เนื่องจากบริษัทที่เข้าไปตัดไม้ จะต้องสร้างถนนหนทางในการสักกลากไม้ออกจากพื้นที่ สภาพเช่นนี้เอื้อให้กองทัพพม่าสามารถนทหารพร้อมเสบียงและอาวุธหนักโดยรอบรัฐกิจเข้าสู่พื้นที่ได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น ซึ่งผิดจากในอดีตที่ไม่มีถนนตัดเข้าสู่พื้นที่ของกองกำลังชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ และต้องเดินเท้าเข้าสู่เขตอิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทำให้ถูกชุมโจมตีระหว่างทางจากชนกลุ่มน้อยซึ่งเจนจัดพื้นที่ในป่าทึบมากกว่าได้ง่าย ทหารพม่าจึงมักจะเป็นฝ่ายปราชัย และจำต้องยกทัพกลับเมื่อหมดฤทธิแล้ว แต่หลังจากการเปิดป่าโดยบริษัททำไม้จากประเทศไทยไม่นาน ยุทธภูมิที่เคยเป็นจุดแข็งของกองกำลังชนกลุ่มน้อยก็ถูกเปลี่ยนโฉมหน้าไป ฝ่ายทหารพม่ามักเป็นฝ่ายมีชัยและเข้าไปครอบครองพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยได้มากขึ้น

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

<sup>46</sup> เพิ่งอ้าง.

## แผนที่แสดงการให้สัมปทานป่าไม้พม่า



ที่มา : เอเชียบีทีคัม ปีที่16 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม 2538

### 4.3 การโจรตีฐานที่มั่นของกองกำลังชนกลุ่มน้อยโดยทหารพม่าและผลกระทบต่อไทย

ในเดือนธันวาคม 1988\* ทหารพม่ากีเริ่มโจรตีค่ายของทหาร Karens หรือ “กองกำลังสหภาพแห่งชาติ Karens” (the Karen National Union - KNU) อย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ โดยเริ่มจากค่ายแม่ตาวอ ติดตามมาด้วยค่ายเกลเดย์ (Klerday) ในเดือนมกราคม 1989 ค่ายมอโปเกล (Maw Po Klay) และค่ายแม่ล่า (Maela) ในเดือนมีนาคม 1989 และค่ายคอมมูร่า (Kawanoorah) ซึ่งเป็นค่ายใหญ่และสำคัญที่สุดของ KNU รองจากมาเนอร์ ปลอว์ ในระหว่างวันที่ 19-20 พฤษภาคม 1989 ในครั้งนี้ ทหารพม่ารุกล้ำเข้ามาในเขตไทย ผลของการโจรตีของทหารพม่าทำให้บ้านเรือนราษฎรและห้องแคร์เสียหายกว่า 200 คูหา แต่ทหารพม่ากีไม่สามารถยึดค่ายคอมมูร่าได้จึงต้องถอยร่นกลับไป และรัฐบาลพม่ายังต้องชดใช้ค่าเสียหายตามคำเรียกร้องของรัฐบาลไทยเป็นจำนวนเงิน 19 ล้านบาท<sup>47</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 และ 1991 ทหารพม่ากียังคงโจรตีค่ายทหารของ KNU ต่อไป และสามารถตีค่ายมอเกีย (Mokia) ตรงข้ามกับอำเภออุ่มผาง และค่ายวะเลย์ (Waley) ตรงข้ามอำเภอพะพระได้ในปี ค.ศ. 1990 และมีการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับทหาร Karens KNU ในทุกพื้นที่ตั้งข้ามชายแดนจังหวัดตากตลอดปี โดยเฉพาะพื้นที่ดีดครองของ KNU ส่งผลให้มีชาว Karens เสียชีวิตอย่างหนัก ไม่ต่ำกว่า 1,000 คน ต่อเดือน ทำให้ชาว Karens ต้องถอยหลัง หนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทย จำนวนมาก ตั้งแต่ปี 1990 จนถึงปี 1992 ทำให้ประเทศไทยต้องรับภาระดูแลชาว Karens จำนวนมาก ประมาณ 3,545 คน

	ชาย	หญิง
	(คน)	(คน)
อายุ 12 ปีขึ้นไป	890	1,29
		9
อายุ 5-12 ปี	426	444
อายุต่ำกว่า 5 ปี	237	249
รวมทั้งสิ้น	3,545 คน	

\* หลังการลาจลในย่างกุ้งพีระง 3 เดือน (สิงหาคม 1988)

<sup>47</sup> รายแก้ว ชูทรัพย์, “พม่า,” เอกซิรีปี 1990/2533, หน้า 58.

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

อย่างไรก็ตาม พบร่วมกับจากศูนย์แรกรับหัวยักษ์โหลกแล้วยังมีพื้นที่พักพิงฯต่าง ๆ ที่รองรับชาวจะเหรี้ยงหนีภัยอีกเป็นจำนวนมากอีก<sup>49</sup>

หัวยักษ์โหลก	จำนวน	3,545 คน
ดอนป่ากลาง	จำนวน	2,464 คน
แม่หละ	จำนวน	4,240 คน
ก้อมอเลโกร	จำนวน	3,279 คน
เคลือโก	จำนวน	2,257 คน
โซโก	จำนวน	5,728 คน
แม่สลิด	จำนวน	2,523 คน
แม่ตะวอ	จำนวน	2,842 คน
มอเกอ	จำนวน	5,302 คน
แม่ป่าตา	จำนวน	382 คน
กادิตา	จำนวน	1,049 คน
สะเนเปง	จำนวน	1,607 คน
ตะกอง	จำนวน	456 คน
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>35,674</b>	
		<b>คน</b>

จำนวนผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวจะเหรี้ยงเหล่านี้ถือเป็นภาระบุคคลที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวหรือศูนย์แรกรับต่าง ๆ เท่านั้น โดยยังไม่นับรวมชาวบ้านที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่พักพิงฯและกระจัดกระจายตามหมู่บ้านชาวเขาใหญ่น้อยอย่างบ้านบริเวณตะเข็บชายแดนไทย-พม่าในบริเวณจังหวัดตาก ดังนั้นจึงเป็นเรื่องไม่น่าจะเกินเลยจนเกินไปหากจะประมาณการตัวเลขของชาวจะเหรี้ยงที่หนีภัยมาอยู่เฉพาะในบริเวณจังหวัดตากว่าอาจจะมากเกิน 40,000 คน และจำนวนประชากรของคนกลุ่มนี้จะเพิ่มขึ้นทุกปี เนื่องจากอัตราการเกิดที่สูงในแต่ละพื้นที่ ประเด็น“ผู้หนีภัยการสู้รบ” ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่า จึงเริ่มแปรเปลี่ยนมาเป็นปัญหาระยะยาวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 มาจนจบทุกวันนี้

เป็นที่น่าสังเกตว่าศูนย์แรกรับหรือที่พัฒนาเป็น “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” นี้ ได้เพิ่มจำนวนขึ้นตามวันและเวลาและแปรผันตามจำนวนผู้ “หนีภัย” โดยสัมพันธ์กับความลี่ของการโจรตีค่ายทหาร KNU ของทหารพม่า ซึ่งตามข้อเท็จจริงพบว่าบันทึ้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ความสามารถ

<sup>49</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (22-28 พฤศจิกายน 2535), หน้า 15.

ของทหารพม่าในการโจมตีและยึดฐานที่มั่นของ KNU เพิ่มสูงมากขึ้นทั้งนี้ด้วยเหตุผล 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 เพื่อสำรวจต่อการนำบอร์ทุกเครื่องมือเข้าตัดไม้ในเขตป่าสัมปทาน ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตอิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทำให้ทหารพม่าสามารถเข้าถึงพื้นที่ของกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้สะดวกขึ้น ประกอบกับทหารที่เข้าถึงพื้นที่ก็มีจำนวนมากขึ้น ทำให้มีประสิทธิภาพในการโจมตีฐานที่มั่นและยึดเอาไว้ในความครอบครองของทหารพม่าได้มากขึ้น

ด้วยเหตุผลเหล่านี้ กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่าจึงสูญเสียพื้นที่ให้กับทหารพม่ามากขึ้นทุกที่ และผลพวงของสถานการณ์เช่นนี้คือ พื้นที่พักพิงซึ่งเป็นพื้นที่รองรับชนกลุ่มน้อยที่หนีภัยการสู้รบได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น จากข้อมูลของ NGOs ที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ พบว่ามีพื้นที่พักพิงมากกว่าที่ระบุไปแล้วข้างต้น และจำนวน “พื้นที่พักพิง” หรือค่ายเหล่านี้มีอยู่ร้อยจุดกระจายตามตะเข็บชายแดนไทย ตั้งแต่จังหวัดแม่ส่องสอนเรื่อยไปจนถึงจังหวัดประจำคีรีขันธ์ มีการประมวลตัวเลขอย่างคร่าวๆ โดย BBC (Burmese Border Consortium) ซึ่งเป็น NGOs ต่างประเทศ ที่เข้าไปช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ระบุว่าประชากรทั้งหมด ซึ่งสิ้นสุด ณ เดือนธันวาคม 1991 มีจำนวน 65,095 คน แบ่งตามกลุ่มชาติพันธุ์ได้ ดังนี้

1. มอง	12,008
	คน
2. ยะ下手	3,524 คน
3. กะเหรี่ยง	38,908
	คน
4. นักศึกษา	2,465 คน
5. กลุ่มเข้ามาใหม่	8,190 คน

(ในช่วงเดือนธันวาคม 1991)

จำนวนตัวเลขของประชากรเหล่านี้เป็นผู้หนึ่งกัยการสู้รบจากพม่าเฉพาะที่อยู่ในบริเวณชายแดนไทยและอยู่ภายใต้พื้นที่พักพิงฯเท่านั้น ยังไม่นับรวมตัวบุคคลต่างๆ ที่ประจำตระจายอยู่นอกเขตการควบคุมดูแลแต่อย่างไร

โดยสรุป นโยบายการสานสัมพันธ์กับรัฐบาลพม่าที่ย่างกุ้งนั้น ทำให้รัฐบาลไทยต้องแบกรับภาระเรื่องผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และผู้หนึ่งกัยจากการสู้รบที่เป็นชนกลุ่มน้อยจากพม่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบาลไทยภายใต้ความร่วมมือและการลงทุนด้านเศรษฐกิจเช่นว่านี้ถือเป็นสาเหตุของการอพยพเข้ามายังบุคคลเหล่านี้ได้อีกประการหนึ่งด้วย

## 5. นโยบาย “การพัฒนาเชิงสร้างสรรค์” (Constructive Engagement) ของไทย กับการเพิ่มจำนวนของผู้หนึ่งกัยจากการสู้รบ

รัฐบาลเพลอกชาติชาย ชุมหะวัน ได้ถูกคณะกรรมการทหารชั่งนำโดยพลเอกสุจินดา คราประยูร ก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 1991 และได้แต่งตั้งคณะกรรมการรักษาความสงบและเรียบร้อยแห่งชาติ (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 “การพัฒนาเชิงสร้างสรรค์” (Constructive Engagement) ในการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศพม่า ดังนั้น ความสัมพันธ์ของรัฐบาลไทยในยุคนี้จึงยังคงเป็นการสานเจตนารมณ์ต่อจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุมหะวัน ในการสร้างสัมพันธ์ไม่ต่อพม่า และมุ่งเน้นการให้ความร่วมมือกับพม่าทางด้านเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ ให้ได้จากการที่นักธุรกิจไทยได้เข้าไปลงทุนในพม่าเป็นจำนวนมาก จึงนับได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลอยู่ในระดับที่ดีเนื่องจากเป็นรัฐบาลที่อยู่ภายใต้การดูแลของฝ่ายทหาร (คณะกรรมการความสงบและเรียบร้อยแห่งชาติ) ทำให้เกิดความเข้าใจและไว้วางใจระหว่างกันมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์อันดีในระดับระหว่างประเทศนี้กลับไม่สามารถหยุดยั้งการเข้ามาของ “ผู้หนึ่งกัย” ที่เป็นชนกลุ่มน้อยจากพม่าได้ และประเทศไทยก็ยังคงต้องแบกรับภาระที่เป็นชนกลุ่มน้อยตามพื้นที่พักพิงฯบริเวณชายแดนไทยต่อไป โดยไม่มีนโยบายหรือมาตรการที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาแต่อย่างใด ในทางกลับกันปรากฏว่า จำนวน “ประชากร” จากพม่าที่หลบหลีกเข้ามายังประเทศไทยมีจำนวนมากขึ้น และจำนวนผู้เข้ามายังประเทศไทยจะมีประชากรที่เป็น “ชาวพม่า” เพิ่มเข้ามา นิใช่แค่เพียง

กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยอีกต่อไป เนื่องจากพม่าเริ่มมีปัญหาด้านเศรษฐกิจซึ่งสืบเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐบาลพม่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา ทำให้มีประชากรหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเพื่อเข้ามาทำงานทำในประเทศไทย ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อมาทำงานทำ จึงเป็นปัญหาใหม่ของรัฐไทย และเมื่อผนวกกับปัญหาเดิมคือ ปัญหาผู้ “หนีภัยการ

สูรบ” ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยซึ่งอาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนไทยแล้ว ได้ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการอพยพของประชาชนจากประเทศไทยมีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น ในสมัยของนายอานันท์ ปันยารชุน จึงประกาศกลุ่ม “ประชาชน” จากพม่าปราบภัยตัวอยู่ในประเทศไทยในหลายลักษณะดังนี้ดีอี<sup>50</sup>

1) ผู้พลัดถิ่นชาวพม่าที่เข้ามาในเมืองไทยตั้งแต่สมัยพม่าเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบประชาธิปไตยไปเป็นสังคมนิยมในปี ค.ศ. 1962 และเกิดการขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับประชาชนชาวพม่า โดยเฉพาะนักศึกษาและนักการเมือง ประกอบกับมีการสู้รบกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ตามบริเวณชายแดน ทำให้ประชาชนเหล่านี้หลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และอาศัยอยู่ในจังหวัดชายแดนของไทย จำนวน 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเริ่มจัดทำทะเบียนประวัติควบคุมจำนวนโดยออกบัตรประจำตัวให้ถือไว้ (บัตรสีมพู) ได้กำหนดว่า “ต้องเป็นประชาชนจากประเทศไทยที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย 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 กลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามายื่นขอวีซ่าต่างด้าวในประเทศไทย จะถือบัตรสีมีน้ำเงิน และทางราชการได้ผ่อนผันให้สามารถทำงานในเขตพื้นที่ควบคุมได้

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

<sup>50</sup> กฤตยา อาชานนิกุล, “ปัญหาการจัดการผู้อพยพจากประเทศไทย,” ใน ไทยกับพม่า : ข้อควรทำและไม่ควรทำ, อัมพร จิรัชติกร (บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ : โครงการอาสาบริเวณศึกษา 5 ภูมิภาค, 2544), หน้า 135-139.

3) ผู้ผลัดถินหนีภัยจากการสูรับ กลุ่มนี้หมายถึง ชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่าที่หลบหนีมา จากพื้นที่ที่มีการสูรับและเข้ามาอาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดน ทางหน่วยราชการไทยได้ควบคุม ประชากรกลุ่มนี้ให้อยู่ตามพื้นที่พักพิงฯต่างๆ ประชากรกลุ่มนี้ทางราชการไทยไม่ได้อันญาตให้ทำงาน ยกเว้นงานที่เป็นการช่วยเหลือกิจการในพื้นที่พักพิงฯเฉพาะบางแห่งและบางจังหวัดเท่านั้นที่มีการ ออกใบอนุญาตให้ทำงานภายนอกได้บ้างเป็นการชั่วคราวแบบไปเช้า-เย็นกลับ

4) นักศึกษา/ปัญญาชน กลุ่มนี้เข้ามาด้วยสาเหตุทางการเมืองในพม่าในปี ค.ศ. 1988 และ รัฐบาลไทยเปิด “เขตปลอดภัย” (Safe Area) ที่ศูนย์มีลอย จังหวัดราชบุรีและอนุญาตให้ UNHCR จดทะเบียนนักศึกษากลุ่มนี้และให้ความช่วยเหลือในฐานะเป็นบุคคลในความดูแล (Persons of Concern) โดยต้องพิสูจน์ว่าเคยมีบทบาทในการต่อสู้ทางการเมืองในปี ค.ศ. 1988 ในพม่า ผู้พิสูจน์ไม่ได้และถูกปฏิเสธฐานะจำนวนหนึ่งได้เข้ารายงานตัวต่อทางราชการ และพักพิงตามพื้นที่พักพิงฯ ตามบริเวณชายแดน และมีบางส่วนปฏิเสธที่จะอยู่ในศูนย์มีลอย เพราะต้องการเคลื่อนไหวทางการเมือง ดังนั้นหากที่ปฏิเสธที่จะอยู่ในศูนย์มีลอยและผู้ไม่ สามารถพิสูจน์ตัวในฐานะผู้นำทางการเมืองในปี ค.ศ. 1988 อีกทั้งไม่อยู่ตามพื้นที่พักพิงฯจึง กลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และจำนวนหนึ่งได้กลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายและ กระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล<sup>51</sup>

5) ผู้อพยพที่ลักลอบเข้ามาทำงาน กลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ตั้งใจหลบหนีเข้ามาเพื่อทำงานทำ โดยเฉพาะเพื่อหนีสภาพชีวิตที่ถูกทารุณกรรมจากการภาคราช ถูกบังคับใช้แรงงาน การถูกชดเชย ภาษี รวมทั้งความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นอดอยาก และไม่มีงานทำในพม่า กลุ่มนี้เริ่มทยอยเข้ามาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 และทยอยเข้ามาอย่างต่อเนื่องอย่างไม่หยุดยั้ง ในสมัยของนายกรัฐมนตรีชาติชาย ชุณ หวั่น และนายกรัฐมนตรี อาณันท์ ปันยารชุน ไม่ปรากฏจำนวนที่แน่นอนของบุคคลกลุ่มนี้ใหญ่กลุ่มนี้

สำหรับนโยบายของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนต่อผู้หนีภัยการสูรับ ยังคงเป็นการให้ความ อนุเคราะห์และควบคุมกำกับให้อยู่ในพื้นที่พักพิงฯ อีกทั้งแสวงหาความร่วมมือกับ NGOs ต่างชาติในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านความเป็นอยู่ และการสาธารณสุข แต่ในด้านการเมือง รัฐบาลไทยยังไม่สามารถห่วนล้อมให้รัฐบาลพม่ารับบุคคลเหล่านี้กลับประเทศได้ อีกทั้งประเทศไทย

<sup>51</sup> จำนวนที่สำรวจในครั้งล่าสุดปี ค.ศ.1998 พบร่วม 2,231 คน ในจำนวนนี้ได้เดินทางไปยังประเทศที่ สาม 1,641 คน เมื่อเกิดเหตุการณ์บุกยึดสถานทูตในวันที่ 1 ตุลาคม 1999 รัฐบาลไทยได้เรียกนักศึกษาที่อยู่นอก ศูนย์ฯ เข้ามารายงานตัว จนถึงเดือนธันวาคม 1999 ยอดตัวเลขบุคคลในความดูแลเมื่ออยู่ 2,906 คน อยู่ในศูนย์ฯ ณ ณีลอย 1,003 คน

อยู่ในระหว่างการปักครองภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายทหาร จึงยังไม่มีนโยบายที่จะดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบอย่างจริงจังแต่อย่างไร

ขณะเดียวกัน สถานการณ์บริเวณพมแดนไทย-พม่ายังคงมีการสู้รบ โดยรัฐบาลพม่าได้โจมตีฐานที่มั่นของชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนอย่างต่อเนื่องและรุนแรง ส่งผลให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยสูญเสียพื้นที่ที่เป็นที่มั่นในหลายพื้นที่ และเปิดทางให้ทหารพม่าสามารถเข้าไปยึดครองพื้นที่ดังกล่าวได้ และเมื่อทหารพม่าเข้าไปอยู่ในพื้นที่ก็มักจะกระทำการรุณต่อชาวบ้านที่เป็นชนกลุ่มน้อย ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ หลบหนีเข้ามาในเขตประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง โดยเข้ามาอาศัยตามพื้นที่พักพิงฯ บริเวณชายแดนไทย-พม่าที่มีอยู่แล้วกว่า 30 พื้นที่ นอกจากนี้ยังมีบางส่วนอาศัยอยู่ในพื้นที่อ ก บ บริเวณที่จัดให้ โดยอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องตามหมู่บ้านบริเวณชายแดนไทย และหลายส่วนได้กลยุ ไปเป็นแรงงานต่างด้าวในโรงงานที่ตั้งอยู่ในตัวอำเภอและจังหวัดชายแดน อาทิ เช่น อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นต้น

## 6. นโยบายด้านพลังงานของไทยและการอพยพครั้งใหญ่ของผู้หนีภัยจากการสู้รบ

นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยพลเอกชาติชาย ชุดหนึ่ง และต่อเนื่องมาถึงรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ทำให้เศรษฐกิจของไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว การพัฒนาที่มุ่งเน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ทำให้ความต้องการใช้พลังงานของประเทศไทยมีสูง หากแต่ทรัพยากรด้านพลังงานของไทยมีจำกัด รัฐบาลไทยจึงต้องแสวงหาแหล่งทรัพยากรด้านพลังงานจากต่างประเทศ พม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรพลังงาน ไม่ว่าจะเป็นน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ หรือพลังงานไฟฟ้าจากกระแสไฟฟ้า ดังนั้นรัฐบาลไทยในสมัยของนายชวน หลีกภัย\* จึงได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อพม่า ในอันที่สานสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ เพื่อการแสวงหาทรัพยากรด้านพลังงานต่อไป

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

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

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 1992 และเกิดเหตุการณ์ประท้วงของประชาชนไทย เพื่อขับไล่คณานายทหารผู้ก่อการรัฐประหารโดยมีพลเอกสุจินดา คราประยูร และคณะเป็นเป้าหมาย ในช่วงเดือนพฤษภาคม 1992 พร้อมกันนั้นก็ได้เรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเพื่อจัดตั้ง รัฐบาลพลเรือนใหม่อีกด้วย หลังเหตุการณ์ความวุ่นวายผ่านพ้นไป จึงได้มีการจัดการเลือกตั้ง ผู้แทนราษฎรใหม่ และในครั้นนี้พระคุณประชาริปต์ย์นำโดยนายชวน หลีกภัย ได้รับชัยชนะในการ เลือกตั้งและได้จัดตั้งรัฐบาลในเดือนกันยายน 1992

รัฐบาลของนายชวน จึงดำเนินนโยบายต่อพม่าอย่างระมัดระวัง ด้วยตระหนักดีว่า รัฐบาล ทหารพม่านั้นได้เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามวิถีทางประชาธิปไตย หากแต่เป็นรัฐบาลเพดีจ การทหาร และมีปรัชญาทางด้านการเมืองแตกต่างจากไทย ดังนั้น รัฐบาลไทยสมัยของนายชวน หลีกภัย จึงเว้นช่องทางสำหรับกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยในพม่า ออาทิ กลุ่มนักศึกษาและนักการเมืองพม่าที่ลี้ภัยในประเทศไทย และผู้หนีภัยการสูรับในประเทศไทย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมี แนวนโยบายที่ไม่คล้ายตามพม่าในทุกเรื่อง โดยเฉพาะการเข้มงวดการดูแลผู้ลี้ภัยทางการเมือง

หลังการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในสมัยที่ 1 นายชวน หลีกภัย ได้นำเสนอนโยบาย ต่างประเทศโดยทั่วไปดังนี้คือ<sup>52</sup>

- 1) ส่งเสริมมิตรภาพกับประเทศไทยเพื่อบ้าน
- 2) เพิ่มพูนและพัฒนาความสัมพันธ์ในกลุ่มประเทศอาเซียน
- 3) ส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้าสำคัญ
- 4) ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมกับเพื่อนบ้านทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี
- 5) ส่งเสริมบทบาทของไทยในด้านอนุรักษ์ลิ่งแวดล้อม
- 6) อำนวยความสะดวกด้วยการสนับสนุนการลงทุนต่างประเทศ

นโยบายต่อพม่านั้นยังเป็นท่าที่เป็นกลางและسانตต่อนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) โดยรัฐบาลไทยยังคงยืนกรานที่จะไม่สนับสนุนการค้า นำ ภาระพม่าตามประเทศตะวันตก โดยเชื่อว่า การกดดันพม่าตามค่านิยมตะวันตกจะทำให้พม่าไม่ยอมรับฟัง และจะกลับไปปลิดตัวไปโดยเดียวมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการที่ไทยมีพรมแดนร่วมกับพม่ากว่า

<sup>52</sup> โคริน เพื่องเกشم, “นโยบายต่างประเทศและการตอบสนองผลประโยชน์ของชาติ : การวิเคราะห์ ผลงานด้านการต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย(ตุลาคม 2535-2536),” ใน นโยบายต่างประเทศในยุค โลกาภิวัตน์ (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 5-6.

2,000 กิโลเมตร และยังแข็งแกร่งกับปัญหาชายแดนซึ่งยากจะแก้ไข จึงไม่ควรดำเนินนโยบายแข็งกร้าว ต่อพม่า แต่จะพยายามชักจูงโน้มน้าวให้พม่าเห็นประโยชน์ของการเปิดตัวอุตสาหกรรมพื้นที่กับ ประชาชนโลกและหันมายอมรับแนวทางประชาธิปไตยมากขึ้น ในกรณีไทยหวังจะดำเนินบทบาทเป็น ตัวเชื่อมประสานระหว่างพม่ากับโลกตะวันตก<sup>53</sup> โดยสรุปคือรัฐบาลไทยเลือกที่จะสัมพันธ์กับพม่าอย่าง สร้างสรรค์ต่อไป โดยจะทำหน้าที่เป็น “หน้าต่าง” ให้กับพม่าในการติดต่อกับโลกภายนอก

แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลชุดนี้ ก็ยังยืนหยัดในความเป็นตัวของตัวเองโดยไม่ยอมคล้อยตาม พม่าในทุกเรื่อง โดยเฉพาะกรณีการอนุญาตให้คณะผู้รับรองวัลโอลสาชาสันติภาพ จำนวน 7 คน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลสำคัญ เช่น องค์ค่าໄລ ลามะ ประมุขของรัฐบาลพัลตันของทิเบต นายบอบ ออ สมาร์ อารีอาส อดีตประธานาธิบดีประเทศไทย สถาบันเดสมอนด์ ตูตู จากอาฟริกา เป็นต้น ซึ่งเดินทางมาเยือนไทยในกลางเดือนกุมภาพันธ์ 1993 ตามการเชิญขององค์การศูนย์ นานาชาติเพื่อสิทธิมนุษยชนและพัฒนาประชาธิปไตย เข้ามาเรียกร้องให้รัฐบาลพม่าปล่อยตัวของ ชาน ชูจี เป็นอิสระโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ รวมทั้งเรียกร้องให้ปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองในพม่า จำนวน 1,500 คนด้วย พร้อมทั้งประนามรัฐบาลพม่าที่ลิดرونสิทธิ เสรีภาพ และละเมิดสิทธิ มนุษยชนของประชาชนพม่า

เหตุการณ์ครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดรอยร้าวในความสัมพันธ์ไทย-พม่า ขึ้นหลังจากผ่านความสัมพันธ์ อันดีมาช่วงระยะเวลาหนึ่ง พม่าได้มีปฏิกริยาตอบกลับโดยเริ่มปฏิบัติการที่ไม่ค่อยเป็นมิตรกับไทยนัก เช่น การโจมตีการกระทำการของรัฐบาลไทยอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 2 เดือนเต็ม ในบทบรรณาธิการ หนังสือพิมพ์ “แสงใหม่ของพม่า” (the New Light of Myanmar) การเลื่อนกำหนดการ เจราทลายครั้งระหว่างสองสองประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาระหว่างกัน ตลอดจนการปฏิเสธข้อเสนอของไทย ที่จะช่วยสอนวิชาด้านแผนที่ทหารให้แก่เจ้าหน้าที่เขตแดนของพม่า การจับกุมเรือประมงไทยพร้อม ลูกเรือ 160 คน ในเดือนกรกฎาคม 1993 ทั้งที่เรือดังกล่าวได้รับสัมปทานทำประมงในเขต่นน้ำ พม่า และการที่ทหารพม่ายิงราชภูมิไทยเสียชีวิต 1 คน และบาดเจ็บ 4 คน โดยไม่มีสาเหตุแน่ชัดเมื่อ วันที่ 29 กรกฎาคม 1993 และท้ายสุดคือการที่ พลโท ชิต ส่วย รัฐมนตรีป้าไม่ของพม่าได้ประกาศ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1993 ถึงนโยบายของพม่าที่จะไม่ต่อสัมปทานให้แก่บริษัททำไม้จากประเทศไทย

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

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

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าถึงแม้รัฐบาลไทยจะมีนโยบายสานสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่าตามนโยบาย “การพัฒนาอย่างสร้างสรรค์” (Constructive Engagement) ก็ตาม แต่รัฐบาลไทยในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ก็มีท่าทีเป็นมิตรและเอื้ออาทรต่อบรรดานักศึกษาและนักการเมืองพม่าที่เข้ามาลี้ภัยในไทยอยู่ไม่น้อย นอกจากนั้นยังให้การดูแลผู้หนีภัยการสู้รบที่เป็นชนกลุ่มน้อยตามพื้นที่พักพิงฯต่าง ๆ ตามสมควรแก่อัตภาพ

---

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

## 6.1 นโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

ในส่วนของการดำเนินงานต่อผู้หนีภัยการสู้รบและผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายรัฐบาลให้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ควบคุมดูแลมิให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นและกระจายตัวในทุกพื้นที่ของประเทศไทย จนเป็นอันตรายต่ออธิปไตยและความมั่นคงของชาติ โดยให้ทำการสกัดกั้น ผลักดันและควบคุมจำนวนให้ลดลง พร้อมทั้งจัดทำทะเบียนและควบคุมคิ่นที่อยู่ ซึ่งจะดำเนินการโดยยึดหลักมนุษยธรรมและเร่งแสวงหาความร่วมมือช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศและมิตรประเทศให้ช่วยแบ่งเบาภาระการเลี้ยงดู และรับนักศึกษาพม่าไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามเพิ่มขึ้น โดยกำหนดมาตรการการดำเนินงานไว้ดังนี้<sup>55</sup>

- 1) ดำเนินการกดดันให้ผู้หนีภัย ผู้หลบหนีเข้าเมืองให้สมัครใจกลับภูมิลำเนาเดิมโดยมาตรการลดความสัดสวนชายต่างๆ เพื่อให้ผู้หนีภัย ผู้หลบหนีเข้าเมืองสมัครใจกลับประเทศเดิมมากขึ้น
- 2) เพิ่มมาตรการควบคุมดูแลศูนย์รับผู้หนีภัยอย่างเข้มงวดกวัดกวดขันเพื่อป้องกันมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองลักลอบเข้าไปอาศัยในศูนย์รับผู้หนีภัย และในขณะเดียวกันป้องกันมิให้ผู้อพยพที่อาศัยอยู่ในศูนย์ฯ หลบหนีออกนอศูนย์ฯ ไปสร้างปัญหาภายนอก
- 3) ดำเนินการเร่งรัดให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติทำการเจรจาทับรัฐบาลของผู้หนีภัยและผู้หลบหนีเข้าเมืองให้รับผู้หนีภัยและผู้หลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศของตนให้มากขึ้นและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง
- 4) ดำเนินมาตรการควบคุมอัตราการเกิดของผู้หนีภัยและผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจัง เพื่อให้อัตราการเกิดลดลงจากร้อยละ 4.4 เหลือร้อยละ 2.5
- 5) ดำเนินการปรับปรุงมาตรการสอบสวนแยกประเภท ผู้หนีภัยกับผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การกำหนดสถานะผู้หนีภัยให้ชัดเจนเพื่อให้ผู้ที่มิใช่ผู้อพยพแท้จริงจะต้องถูกส่งกลับภูมิลำเนาเดิม

## 6.2 ข้อตกลงในการซื้อขายก้าชธรรมชาติ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในนโยบายแสวงหาแหล่งทรัพยากร พลังงาน รัฐบาลไทยสมัยนายชวนหลีกภัย ได้มีการตกลงซื้อขายก้าชธรรมชาติ จากรัฐบาลพม่า เพื่อนำมาใช้ในภาคอุตสาหกรรมของ

<sup>55</sup> ประกิต กันยานาล, “ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาอดีต ปัจุบัน เพื่ออนาคต,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรป้องกันราชอาณาจักรประจำปีการศึกษาพุทธศักราช 2540-2541, หน้า 101.

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

ฉบับแรก เมื่อวันที่ 9 กันยายน 1994 มีการลงนามในแถลงการณ์ร่วมระหว่างพลตรีสันนี่ ชาร์ประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของไทยกับอุคิน หม่อง เติงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานของพม่า โดยมีสาระสำคัญคือทั้งสองกระทรวงจะสนับสนุนการดำเนินงานตามสัญญาที่ตกลงกันไว้ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความร่วมมือที่สำคัญระหว่างทั้งสองประเทศ ทางด้านเศรษฐกิจทั้งในปัจจุบันและอนาคต

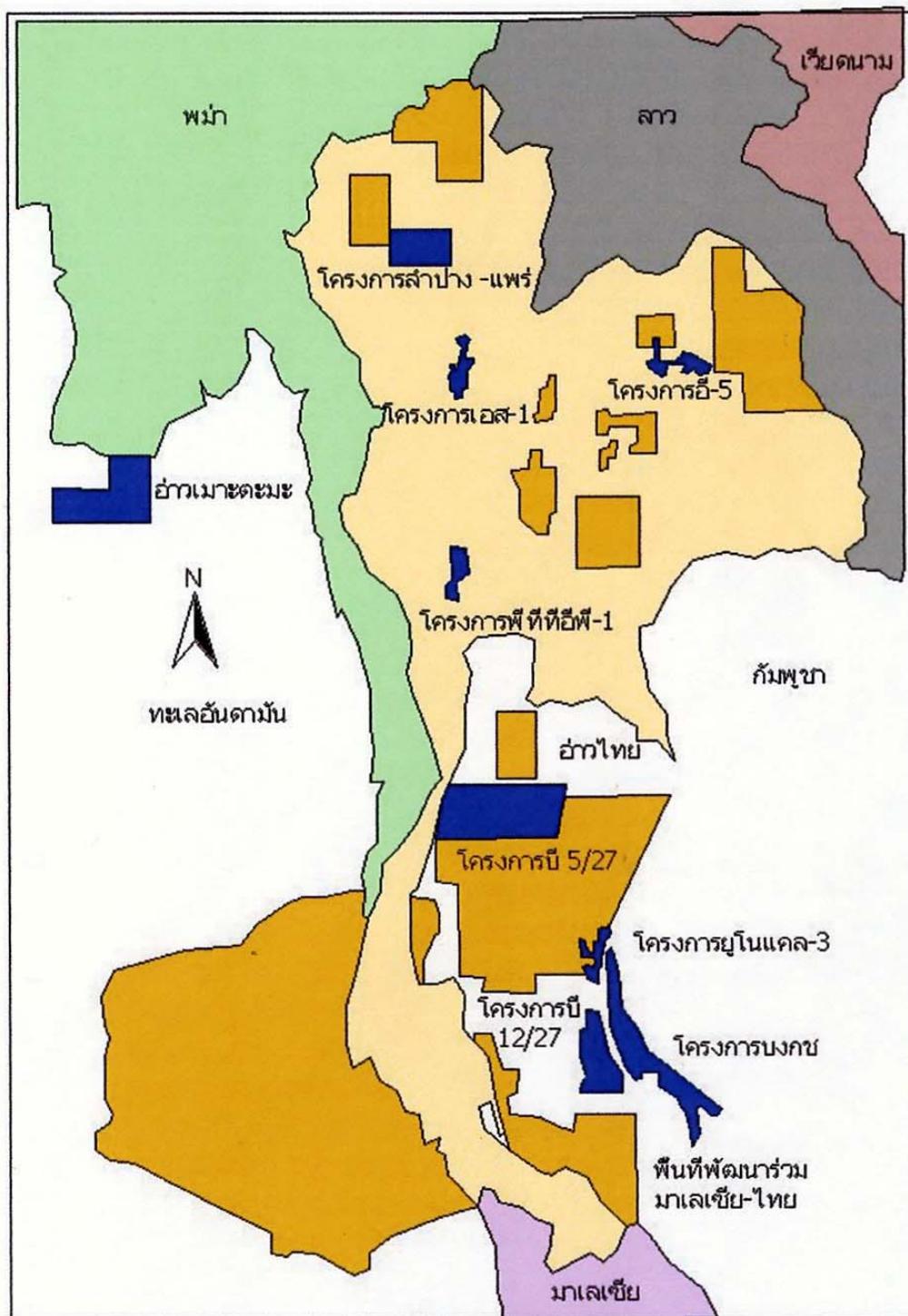
ฉบับที่สอง เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1995 ได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายก้าชธรรมชาติจากแหล่งยาดานา ระหว่างนายเลื่อน กฤชมงคล ผู้ว่าการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) กับผู้แทนฝ่ายพม่า และบริษัทร่วมทุนได้แก่ นายอูเบจ กรรมการผู้จัดการบริษัทน้ำมันและก้าชธรรมชาติแห่งสหภาพพม่า และนายเจ อึน เบิร์ก ผู้แทนจากโทเทล เมียนมาร์ เอ็กเพลอเรชั่น แอนด์ โปรดักชั่น จำกัด โดยมีสาระสำคัญของสัญญาคือ การซื้อขายก้าชธรรมชาติครั้งนี้มีอายุสัญญา 30 ปี กำหนดให้ก่ออุปบrixที่ร่วมดำเนินการเริ่มส่งก้าชจากแหล่งยาดานา ในปริมาณ 525 ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 โดยคิดราคาซื้อขาย ณ จุดขายด่านไทย-พม่า โดยผู้ขายจะต้องวงท่อจากแหล่งผลิต กลางอ่าวเมะตะมะมาถึงชายแดนไทยเป็นระยะทางประมาณ 400 กิโลเมตร (ข้อตกลงนี้แตกต่างจากการซื้อขายก้าชจากแหล่งในประเทศไทยที่อีราqa ณ ปากหลุมผลิต) นอกเหนือนี้ให้มีการปรับราคาขึ้นลงตามราคาน้ำมันเตา และดัชนีราคาก๊อปริโภค ทั้งนี้รวมมูลค่าซื้อขายก้าชปีละ 10,000 ล้านบาท

สำหรับแหล่งสัมปทานยาดานา ตั้งอยู่ในบริเวณอ่าวเมะตะมะ เป็นส่วนหนึ่งของทะเลอันดามัน มีปริมาณสารอง 5.7 ล้านล้านลูกบาศก์ฟุต คาดว่าจะสามารถเริ่มทำการผลิตได้ในระดับ 130 ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน ในกลางปี ค.ศ. 1998 และเพิ่มการผลิตเป็น 525 ล้านลูกบาศก์ฟุต/วัน ในกลางปี ค.ศ. 1999 ส่วนก้าชธรรมชาติที่ซื้อในครั้งนี้ ปตท. จะนำไปใช้เพื่อเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และปตท. จะวางแผนท่อส่งก้าชขนาดเส้นผ่านศูนย์กลาง 36 นิ้ว จากชายแดนที่เมืองปีล็อก อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี (ซึ่งเป็นจุดส่งมอบก้าช) มากองไว้ในไฟฟ้าของ กฟผ. ขนาด 2,800 เมกะวัตต์ ที่ จังหวัดราชบุรี รวมระยะทาง 300 กิโลเมตร โดยใช้งบประมาณสร้างท่อครั้งนี้ 10,000 ล้านบาท

<sup>56</sup> รัชนิตา ยืนยิ่ง, อ้างแล้ว, หน้า 148-151.

นอกจากแหล่งยาดานาแล้ว ปตท. ยังได้มีการเจรจาเพื่อขอซื้อก้าชธรรมชาติจากพม่าในแหล่งอื่น ๆ เพิ่มเติม คือในแหล่งเยتاกุน ซึ่งอยู่บริเวณทางตอนใต้ของทะเลอันดามัน แต่อยู่ในชั้นเจรจา นอกจากนี้ยังได้ทำการศึกษาข้อมูลและความเป็นไปได้ในแหล่งอื่น ๆ อีกด้วย

## แหล่งก๊าซธรรมชาติ

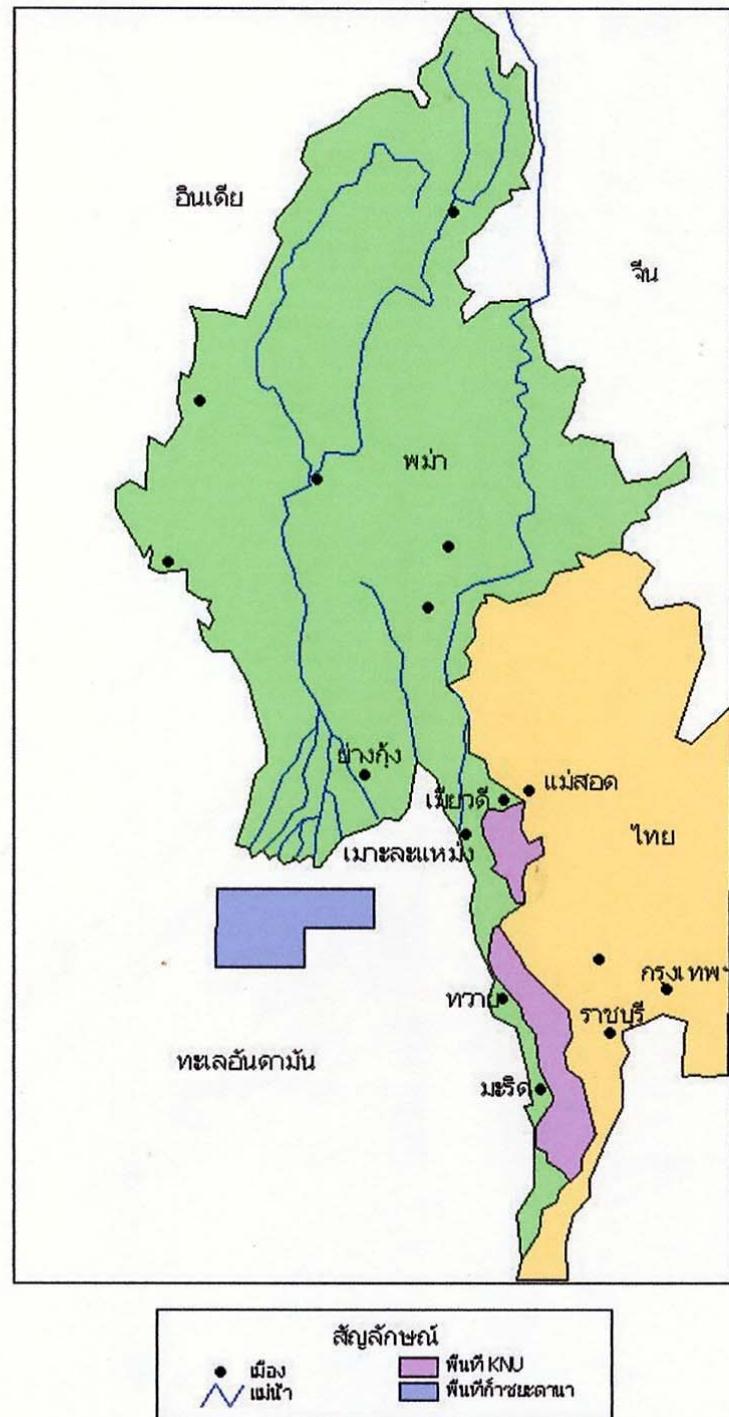


■ แหล่งก๊าซธรรมชาติ

■ พื้นที่โครงการ

ที่มา : "ไทยรัฐ" 19 กุมภาพันธ์ 2537

## แผนที่แสดงพื้นที่ในพม่าช่วงทหารพม่าโจมตี KNU ในปีค.ศ. 1997



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

ถึงแม้ว่าก้าชธรรมชาติที่ได้มีการตกลงซื้อขายกันนั้น จะยังไม่ได้ดำเนินการผลิตและส่งเข้ามาไทยก็ตาม แต่ก็ได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการใช้ก้าชธรรมชาติภายในประเทศไทย ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่ปริมาณที่ผลิตได้ภายในประเทศไทยไม่เพียงพอ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกล และต้องแสวงหาแหล่งพลังงานมาป้อนความต้องการภายในประเทศ ดังนั้นแหล่งก้าชธรรมชาติในพม่า จึงเป็นทางออกที่ดีทางหนึ่งที่รัฐบาลไทยไม่อาจมองข้ามได้ ทำให้เห็นได้ว่าถึงแม้ว่ารัฐบาลของนายชวน หลีกภัย จะไม่ยอมซื้อบรรรภบาลเพด็จการทหารของพม่าเท่าใดนัก แต่ความจำเป็นในการที่จะต้องหาแหล่งสำรองด้านพลังงานสำหรับประเทศไทยเป็นอย่างยิ่งที่จำเป็นเช่นกัน

การลงนามในสัญญาซื้อขายก้าชกับรัฐบาลพม่านั้น แม้ว่าจะเอื้อประโยชน์ต่อการอุดสาหกรรมและเศรษฐกิจของไทยในองค์รวมตามที่รัฐบาลคาดการณ์ไว้ แต่ก็มีผลข้างเคียงต่อมากับประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้หนี้กัยการสูรบจากบริเวณรัฐชายขอบของพม่า อันได้แก่ รัฐมอญ และรัฐกะเรี่ยง เนื่องจาก แหล่งก้าชขาดนา และยาตุน อยู่ในเขตรัฐมอญและภาคตะน้ำวะรี ซึ่งเป็นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย ซึ่งได้แก่ ชาวมอญ และชาวกะเรี่ยง การซื้อก้าชของรัฐบาลไทยทำให้รัฐบาลพม่าเร่งดำเนินการในการล่าเลี้ยงก้าชจากแหล่งก้าชมายังประเทศไทย โดยทำการเคลียร์พื้นที่ในบริเวณที่จะต้องวางท่อก้าช ในลักษณะของการส่งกองทัพมายเข้าไปในเขตรัฐมอญ รัฐกะเรี่ยง และภาคตะน้ำวะรีเพื่อขับไล่ชนกลุ่มน้อยออกจากพื้นที่ โดยทหารพม่าได้ใช้วิธีการหลายอย่างในพื้นที่อาทิเช่น การบังคับไล่ที่ บังคับใช้แรงงานในหมู่กลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยในบริเวณดังกล่าวเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นยังทำการตัดถนน สร้างทางรถไฟเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ทหารพม่าในการก่อสร้างท่อก้าชมายังประเทศไทย ล่งผลให้ “ผู้หนี้กัยการสูรบ” ที่เป็นชาวมอญ และกะเรี่ยง หลักเข้ามาในประเทศไทยในบริเวณจังหวัดราชบุรี และกาญจนบุรีมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าที่จะมีการลงนามในสัญญาซื้อขายก้าชธรรมชาติ รัฐบาลพม่าได้เตรียมการขับไล่ชนกลุ่มน้อยออกจากบริเวณดังกล่าวมาก่อนแล้วตั้งแต่ปีค.ศ. 1992 และ 1993 ซึ่งกองทัพพม่าได้โจมตีพื้นที่ของกองกำลังมอญและกะเรี่ยงในบริเวณนี้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมพื้นที่ก่อนที่จะมีการทำข้อตกลงซื้อขายก้าช

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า จำนวนผู้หนี้กัยการสูรบด้านตะวันตกของไทยที่มีจำนวนมากเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ในช่วงปีค.ศ. 1992-1997 นั้น มีความสัมพันธ์กับการตกลงซื้อขายก้าชธรรมชาติระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าอย่างสำคัญ กล่าวคือการขายก้าชธรรมชาติล้มพันธ์กับการขนส่งลำเลียงก้าชมายังประเทศไทย โดยในการสร้างท่อก้าชจำเป็นต้องใช้พื้นที่ในการก่อสร้างมาก อีกทั้งต้องมีการรักษาความปลอดภัยท่อก้าช ทำให้รัฐบาลทหารพม่าต้องเข้าไปเคลียร์พื้นที่เพื่อรับประกันความปลอดภัยจากการก่อการกำลังชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ท่อก้าชพาดผ่าน ก่อให้เกิดการรุกรุกไปที่ชนนาใหญ่ และทำให้ชาวบ้านที่ไม่มีที่ไปต้องหลบเข้ามาอยู่ในประเทศไทยในที่สุด

### 6.3 ความแตกแยกภายในของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU และการสูญเสียพื้นที่ให้ทหารพม่า

การอพยพเข้ามาในไทยเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในเขตพื้นที่ติดต่อกับรัฐกะเหรี่ยงมีสาเหตุอื่นนอกเหนือไปจากการไล่ที่ของทหารพม่า นั่นคือ ความขัดแย้งระหว่างทหารกะเหรี่ยงในกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) โดยภายใน KNU เริ่มมีความแตกแยกทางด้านความคิด จนเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างทหารกะเหรี่ยงที่นับถือศาสนาพุทธและทหารกะเหรี่ยงที่นับถือศาสนาคริสต์ สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้นำ<sup>\*</sup> ส่วนใหญ่ของ KNU ทั้งตัวผู้นำเองและคณะกรรมการกลางเป็นคริสต์นิกาย แต่นายทหารชั้นล่างเป็นพุทธ และทหารกลุ่มหลังนี้มักจะไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนให้ขึ้นมาเป็นผู้นำในกองทัพ อีกทั้งยังได้รับการดูแลที่ไม่ค่อยจะทั่วถึงนัก ไม่ว่าจะเป็นด้านความเป็นอยู่ รวมถึงการดูแลเมื่อพิการจากการสู้รบ ความขัดแย้งในลักษณะนี้มีมานาน แต่ไม่มีโอกาสปะทุจนเกิดการแตกหักทางความคิดอย่างเปิดเผยแต่อย่างไร จนกระทั่งปลายปี ค.ศ. 1994 ที่กลุ่มทหารกะเหรี่ยงที่นับถือศาสนาพุทธ ภายใต้การดูแลของพระอูฐะนะ<sup>\*</sup> ซึ่งเป็นเกจิอาจารย์มีชื่อในรัฐกะเหรี่ยงและเป็นที่เคารพของชาวกะเหรี่ยงอย่างกว้างขวาง กลุ่มทหารกะเหรี่ยงพุทธซึ่งอยู่ในฝ่ายของพระอูฐะนะ ต้องการสร้างวัดในเขตอิทธิพลของ KNU แต่ถูกทหารกะเหรี่ยงที่เป็นคริสต์นิกาย จึงเกิดการต่อต้านและเกิดการประทักษิณทางความคิด และกล้ายมาเป็นการต่อสู้ทางกำลังในที่สุด

กลุ่มกะเหรี่ยงพุทธได้ประสานงานกับทหารพม่า โดยฝ่ายพม่าให้สัญญาว่าถ้าสามารถถอนชนะ กะเหรี่ยงคริสต์ KNU ได้จะให้กะเหรี่ยงพุทธดูแลบริเวณรัฐกะเหรี่ยง พระอูฐะนะจึงได้มีหนังสือเชิญชวนให้ชาวกะเหรี่ยงที่นับถือพุทธเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธ ที่มีชื่อว่า “กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธเพื่อประชาธิปไตย” (Democratic Karen Buddhist Army : DKBA) และให้เดินทางเข้าไปอยู่ในเขตคุ้มครองของ DKBA สถานการณ์เช่นนี้ได้ทำให้ชาวกะเหรี่ยงหันมาเข้ากับฝ่าย DKBA มากขึ้น โดยเฉพาะกะเหรี่ยงพุทธตามพื้นที่พักพิงฯ ในฝั่งไทยได้เดินทางกลับไปอยู่กับ DKBA ถึง 1,000 กว่าคน

ที่มั่นของกะเหรี่ยงพุทธคือดีตูฐานที่มั่นเดิมของกะเหรี่ยง KNU เช่น กองบัญชาการค่ายนานอร์ปลอว์ ค่ายนอตตะ (ตรงกันข้ามกับอำเภอท่าสองยาง) และค่ายคอมูร่า 101 (ตรงกันข้ามกับบ้านวังแก้ว) ตำบลแม่ปะ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก<sup>57</sup> ซึ่งล้วนเป็นค่ายที่กะเหรี่ยงพุทธได้นำทหาร

\* โดยเฉพาะตัวผู้นำ คือ นายพลโนบเมี้ยนนั้น ถือว่าเป็นคริสต์นิกายที่เคร่งครัดมากคนหนึ่ง

\* พระอูฐะนะได้เข้าไปในเขตของ KNU ที่ค่ายนานอร์ปลอว์ ซึ่งเป็นฐานที่มั่นสำคัญของ KNU และทำให้พวกราชการกะเหรี่ยงที่นับถือศาสนาพุทธเข้าไปสามีกัดเป็นจำนวนมาก

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

พม่าเข้าไปโจรตี ในอดีตนั้นกองทัพพม่าไม่สามารถปราบกะเหรี่ยงคริสต์ KNU ในพื้นที่เหล่านี้ได้ เนื่อง เพราะทหารพม่าไม่เคยชินเส้นทางและมักถูกกับระเบิดที่กะเหรี่ยงคริสต์วางไว้ หรือถูกชุมโจรตี จนแพ้พ่ายกลับไปหลายครั้ง การที่กะเหรี่ยงพุทธอาสานำทัพพม่าเข้าตีฐานที่มั่นของ KNU บริเวณ ชายแดนไทย-พม่า จึงทำให้ KNU ต้องเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในที่สุด และทหารกะเหรี่ยงพุทธจึงได้รับ การสนับสนุนด้านกำลังพล และอาวุธจากกองทัพพม่าเป็นการตอบแทน

การสู้รบในช่วงปลายปี ค.ศ. 1994 และ 1995 ทำให้มีราชฎรที่เป็นชาวกะเหรี่ยงหลบเข้า มาหนีภัยในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลไทยจำเป็นต้องยอมให้เข้ามาหลบภัยโดยการจัดที่ อยู่ให้ตามพื้นที่พักพิงฯต่าง ๆ แต่ได้ประกาศอย่างชัดเจนว่าเป็นการให้พักพิงหรือเป็นการสงเคราะห์ ชั่วคราว และชายหนุ่มทุกคนที่จะเข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงฯจำเป็นต้องปลดอาวุธหมดทุกคน ทั้งนี้เพื่อ ป้องกันการใช้พื้นที่พักพิงฯเป็นที่ซ่องสุมผู้คนเพื่อกลับไปสู่กับทหารพม่า อย่างไรก็ตามเป็นเรื่องที่ ปฏิเสธไม่ได้ว่าในบรรดาผู้หนีภัยที่เข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิงฯตามบริเวณชายแดนนี้จะมีทหารกะเหรี่ยง KNU และครอบครัวปะปนอยู่บ้าง นอกจากนี้ทหารกะเหรี่ยงพุทธหรือ DKBA ยังกล่าวว่า กะเหรี่ยง KNU ได้จับตัวสมาชิกครอบครัวของพากตนไปเป็นตัวประกันตามพื้นที่พักพิงฯต่าง ๆ ดังนั้น จึงได้มีการติดตามเข้ามาในเขตไทย เพื่อชิงตัวประกันเหล่านี้กลับไปเขตของตน การบุกเข้ามา ของทหารกะเหรี่ยงพุทธเมื่อย่างต่อเนื่องในช่วงเดือนมีนาคมถึงพฤษภาคม 1995

โดยเฉพาะเหตุการณ์ทั้งสองในวันที่ 2 พฤษภาคม กองกำลังติดอาวุธกลุ่มหนึ่ง ได้ข้ามแม่น้ำ สาละวินลึกลึกลึกลึกเข้ามาในเขตประเทศไทยถึง 40 กิโลเมตร และโจรตีป้อมยามที่พักสายตรวจเจ้าหน้าที่ ตำรวจนครอ อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีนายตำรวจไทยเสียชีวิต 3 นาย จากการต่อสู้ และ ในช่วงเวลากลางคืน ได้มีกองกำลังติดอาวุธจำนวน 50 คนบุกเข้ามาเผาบ้านเรือนราชฎรที่บ้านแม่ สามแอบ อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน บ้านเรือนเสียหาย 100 หลังคาเรือน<sup>58</sup>

เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเชื่อว่าเป็นการกระทำการของกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธซึ่งมีความพร้อมด้านกำลังพล และกำลังอาวุธ ส่งผลให้ KNU เสียหายอย่างหนักและทหารพม่าสามารถมีชัยชนะเหนือ KNU ได้อย่างง่ายดาย แต่ไม่ว่าจะเป็นการกระทำการของกลุ่มใดก็ตาม ผลพวงของความชัดแย้งในครั้งนี้ ก่อให้เกิดการทะเลกของผู้หนีภัยจากการสู้รบท้าวกระหว่างเข้ามาในเขตไทยอีกระลอกใหญ่นับตั้งแต่ ธันวาคม 1994 จนถึงปี ค.ศ. 1995 จำนวนถึง 7,000 คน

#### 6.4 ปฏิกริยาตอบรับจากรัฐบาลไทยและการแก้ไขสถานการณ์ชายแดน

ในส่วนของผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ไทยได้พยายามให้ความช่วยเหลือและประสานงานกับ หน่วยงาน NGOs ต่างชาติ ในการให้ความอนุเคราะห์อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ อีกทั้งมีความ

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

พยายามในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้หนีภัยฯ โดยเฉพาะในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ตั้งแต่บริเวณจังหวัดแม่ส่องสอนถึงอำเภอแม่สอดและอำเภอพบพระ จังหวัดตาก ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่กะเหรี่ยงพุทธได้บุกเข้ามาโจมตีพื้นที่พักพิงฯ ในฝั่งไทยอย่างสม่ำเสมอ โดยระบุว่าฝ่ายกะเหรี่ยงคริสต์หรือ KNU ได้จับตัวสมาชิกในครอบครัวของพากเข้ามาเป็นตัวประกันในพื้นที่พักพิงฯ จึงเข้ามาโจมตีเพื่อชิงตัวประกัน

ความสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ของกลุ่มกะเหรี่ยงคริสต์ KNU ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อขอเจรจาสันติภาพกับฝ่ายรัฐบาลทหารพม่า โดยนายพลโนเมี้ยะประธานาธิบดีแห่งสหภาพกะเหรี่ยงได้ติดต่อขอเจรจาอย่างเป็นทางการกับผู้นำระดับสูงของประเทศไทยในเดือนเมษายน 1995<sup>59</sup> ด้วยการ

ส่งหนังสือผ่านทูตพม่าไปยังพลเอกอาวุโสตัน ฉวย ในกรณีฝ่ายกะเหรี่ยงได้ข้อให้มีเจ้าหน้าที่ขององค์กรสหประชาติเป็นผู้ประสานงานและเป็นผู้สั่งเกตการณ์ในการเจรจาเพื่อสันติภาพครั้งนี้ ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลทหารพม่าได้เปิดเผยว่า รัฐบาลพม่าได้รับหนังสือขอเปิดเจรจาของกลุ่ม KNU และ แต่ได้ปฏิเสธอย่างลับซึ่งในการขอเจรจาปัญหาระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ และหากจะมีการเจรจา ก็ขอเจรจาเฉพาะกับกลุ่ม KNU เท่านั้น โดยจะไม่ขอเจรจาในประเทศที่ 3 แต่จะเปิดโอกาสให้ KNU ส่งผู้แทนเข้าไปเจรจาที่ย่างกุ้ง การปฏิเสธของฝ่ายรัฐบาลทหารพมานี้ทำให้ KNU ต้องปรับกระบวนการยุทธ์ โดยนายทหารระดับสูงของ KNU แกลงว่า สิ่งที่ KNU ต้องทำในขณะนี้คือรักษาพื้นที่ทางเศรษฐกิจทั้งในพื้นที่ใหม่ และในเขตอิทธิพลเดิมบางส่วน เพื่อการบำรุงกองทัพ อีกทั้งยังต้องแสวงหาความร่วมมือจากประเทศที่ 3 เพื่อขอความช่วยเหลือและเปิดเผยสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่าให้โลกรับรู้ ตลอดจนการสร้างหน่วยจตุหรัตน์ขนาดเล็ก เพื่อก่อการณ์ฝ่ายรัฐบาลพม่าในเขตเมืองใหญ่ๆ ทำลายแหล่งเศรษฐกิจ และสถานที่สำคัญของพม่าเป็นการตอบโต้รัฐบาลทหารพม่า

การเจรจาที่ไม่สามารถหาข้อติดต่อระหว่างกองกำลังกะเหรี่ยง KNU กับรัฐบาลทหารพมานี้ ทำให้ทหารพม่ายังคงส่งกองกำลังมาตั้งชายแดนไทย-พม่าอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่บริเวณตระหง่าน อำเภอท่าสองยาง อำเภอพบพระ ตลอดแนวไปจนถึงอำเภออุ่มผาง ถึงแม้ว่าในช่วงเดือนเมษายน 1995 ยังไม่ได้มีการประทับตัว KNU อย่างไรก็ตาม แต่ฝ่ายไทยก็ได้ส่งกองกำลังทหารและตำรวจ ตระเวนชายแดนออกลาดตระเวน และให้ความคุ้มครองแก่ราชภรัตน์ไทยและผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงฯ ตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า

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

## 6.5 นโยบายต่อผู้หนี้ภัยการสู้รับและพื้นที่พักพิงชั่วคราว

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

อย่างไรก็ตาม แม่ไทยและพม่าจะไม่สามารถหาทางอกร่วมกันได้ แต่ฝ่ายไทยก็มีแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาผู้หนี้ภัยการสู้รับชาวกะเหรี่ยงตามบริเวณชายแดนไทย-พม่าโดยมีการกำหนดแผนว่าไทยควรย้ายพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งตั้งกระจายอยู่ตามชายแดนไทยด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดตากให้รวมเป็นพื้นที่พักพิงขนาดใหญ่เพียงหนึ่งหรือสองแห่งเท่านั้น โดยพื้นที่ที่เหมาะสมดังกล่าวควรเป็นพื้นที่ทางตอนใต้ของอำเภอแม่สอดลงมา เพราะพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ปลดจากกองกำลังของกะเหรี่ยงพุทธ ซึ่งมีกำลังพลประมาณ 1,500 คนและส่วนใหญ่จะควบคุมพื้นที่ในฝั่งพม่าด้านตรงข้ามจังหวัดแม่ฮ่องสอนลงมาถึงพื้นที่พักพิงคอมมูร่า ซึ่งอยู่ตอนเหนือของอำเภอแม่สอด<sup>61</sup>

นโยบายนี้ได้รับการตอกย้ำจากพลตรีสนั่น ชจรประศาสน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ตำแหน่งในขณะนั้น) ที่ชี้แนะว่า สมควรที่จะย้ายบรรดาผู้หนี้ภัยการสู้รับชาวกะเหรี่ยงจำนวนกว่า 74,000 คนจากพื้นที่พักพิงฯตามแนวชายแดน 23 แห่ง เข้าไปอยู่ร่วมกันที่ค่ายคุ้มกันเพียง 2-3 แห่ง<sup>62</sup>

ในส่วนของสภากาชาดมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้มีการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมในวันที่ 15 พฤษภาคม 1995 เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น พลเอกจัล กุลลาภิชัย เลขานิการ สมช. ได้เชิญปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงกลาโหม รองอธิบดีกรมตำรวจน้ำหนาของสภากาชาดไทย ตัวแทนกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนจากสำนักข่าวกรองเข้าร่วมประชุม

\* หากแต่การประชุมในครั้งนี้ไม่มีการลงนามร่วมกันในการจัดการแก้ไขปัญหาแต่อย่างไร

<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 เจ้าหน้าที่ไทยจะตรวจสอบอาวุธอยุทโธปกรณ์ และดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดมากขึ้น<sup>63</sup> และไทยไม่สนับสนุนให้กลุ่มกงเหรี่ยงเหล่านี้มีอาวุธ สงครามเพื่อข้ามไปก่อการร้ายในฝั่งพม่า อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยในท้องที่ เป็นเรื่องของนุชยธรรมที่ฝ่ายไทยจำเป็นต้องมี<sup>63</sup> ในขณะเดียวกัน กระทรวงการต่างประเทศได้ ดำเนินการประสานงานกับรัฐบาลพม่าในการรับคนกลับประเทศ เพราะมีฉะนั้นแล้วบุคคลเหล่านี้จะ กล้ายมาเป็นภาระของไทยในระยะยาว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการแก้ไข ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า

---

<sup>63</sup> กรุงเทพธุรกิจ (16 พฤษภาคม 2538 ) : 38.

สภากาชาดมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลเรื่องผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่าได้จัดการประชุมอย่างเป็นทางการนับตั้งแต่เกิดความวุ่นวายในบริเวณชายแดนและได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้คือ

1. สภากาชาดมั่นคงแห่งชาติได้ประชุมครั้งที่ 1/2538 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2538 ที่ประชุมเห็นชอบกับข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย ในการกำหนดมาตรการควบคุมผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ โดยให้กระทรวงมหาดไทยรับจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราว กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งให้จังหวัดตาก และจังหวัดแม่ส่องสอน ร่วมกับหน่วยกำลังหลักในพื้นที่ พิจารณากำหนดพื้นที่เพื่อควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งจังหวัดได้กำหนดพื้นที่ควบคุมฯ ที่บ้านแม่หละ บ้านโซซิโกร อำเภอสองยาง จังหวัดตาก และบ้านแม่ลามาหลวง อำเภอสองเมย จังหวัดแม่ส่องสอน

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

2.1 ในการจัดระเบียบพื้นที่พักพิงชั่วคราวของราชภรัฐเหลียง ให้ปรับลดพื้นที่พักพิงชั่วคราวในจังหวัดตาก เฉพาะที่อำเภอสองยาง ให้เหลือไม่เกิน 2 แห่งคือ บ้านแม่หละซึ่งอยู่ทางทิศใต้ของอำเภอสองยาง และบ้านโซซิโกร ซึ่งอยู่ทางทิศเหนือของอำเภอสองยาง

2.2 การรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ชายแดน จากการเพิ่มเติมกำลังของกองทัพภาคที่ 3 กองบัญชาการตำรวจนครบาลชายแดน และกระทรวงมหาดไทย ในปัจจุบันนับว่าเพียงพอที่จะควบคุมสถานการณ์ได้เป็นอย่างดี สมควรจัดวางกำลัง เช่นปัจจุบันไปอีกระยะหนึ่ง จนกว่าสถานการณ์จะคืนสู่สภาวะปกติ ในขณะเดียวกันให้ฝ่ายปกครองและหน่วยต่างๆ ในพื้นที่ได้เตรียมตัววางแผนการควบคุมดูแลผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ และการรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนไว้ล่วงหน้า เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อกำลังฝ่ายทหารที่ส่งเพิ่มเติมเข้ามา และควรใช้มาตรการเชิงรุกอื่นๆ เป็นการเสริมความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ชายแดน เช่น การจัดกำลังตำรวจนครบาลชายแดน (ตชด.) ออกลาดตระเวน, การเคลื่อนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจนิรภัยอื่นมาให้อำเภอสองยาง และที่ประชุมฯ ได้เร่งรัดให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวโดยเร่งด่วน

ในส่วนของกองทัพได้จัดกำลังเข้าเสริมในบริเวณชายแดนด้านที่มีการสู้รบอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในเดือนมิถุนายน 1995 ซึ่งฝ่ายทหารพม่าได้ส่งกองทัพเข้าปราบปรามฝ่ายกองกำลังกະเหลียง KNU บริเวณตรงข้ามบ้านว่าเลย และบ้านพะดี ตำบลว่าเลย อำเภอพะพระ จังหวัดตาก อย่างรุนแรง พื้นที่ของการสู้รบอยู่ห่างจากชายแดนไทยไปเพียง 2 กิโลเมตร เป็นเหตุให้ฝ่ายไทย ต้อง

ส่งกำลังเข้าไปตีรึ่งบริเวณชายแดนด้านอำเภอพับพระ ประกอบไปด้วย กำลังทหารปืนใหญ่ 105 ม.m. จำนวน 3 กระบอก รถเกราะวี 150 จำนวน 6 คัน ออกลาดตระเวนชายแดนอยู่ต่อเนื่องเวลา<sup>64</sup>

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

ส่วนการจัดการกับสถานการณ์ผู้หนีภัยการสู้รบนั้นเป็นการควบคุมดูแลให้เข้าสู่พื้นที่พักพิงฯ ซึ่งตั้งอยู่ตามแนวตะเข็บชายแดนไทยจำนวนกว่า 30 แห่ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ค.ศ. 1995 นั้น ฝ่ายทหารพม่าและพันธมิตรกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้ข้ามเข้ามา ก่อความวุ่นวายในเขตไทยหลายครั้ง ด้วยกัน โดยมีสาเหตุหลักคือต้องการที่จะเกณฑ์ชาวกะเหรี่ยงตามค่ายต่างๆ กลับประเทศพม่า ซึ่งในส่วนของกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธเองนั้นต้องการที่จะช่วยชิงมวลชนชาวกะเหรี่ยงคืนจากกะเหรี่ยงคริสต์ KNU ความวุ่นวายในบริเวณพื้นที่พักพิงฯ ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องทำการยุบรวมพื้นที่พักพิงฯ ตามแนวชายแดนไทย-พม่า เข้าด้วยกันและย้ายจากพื้นที่บริเวณชายแดนเข้ามาในเขตพื้นที่ชั้นในของไทยมากขึ้น เพื่อความปลอดภัยในการดูแลราชภูมิในพื้นที่พักพิงฯ เหล่านี้

## 7. สืบสานนโยบาย “พัฒนอย่างสร้างสรรค์” และจำนวนผู้หนีภัยการสู้รบที่เพิ่มขึ้น

ในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ปี ค.ศ. 1995 – 1996 (13 มิถุนายน 1995 – 27 กันยายน 2539) ไทยยังคงยึดนโยบาย “ความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์” (Constructive Engagement) อย่างต่อเนื่อง โดยมีผลงานการณ์นโยบายต่างประเทศดังนี้ คือ<sup>65</sup>

1) ร่วมมือและแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจวัฒนธรรม สังคม ทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคี

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

<sup>65</sup> โคริน เฟื่องเกشم, อ้างแล้ว, หน้า 10.

- 2) เพิ่มพูนความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะประเทศใกล้เคียง
- 3) เพิ่มพูนการมีส่วนร่วมในองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ องค์การการค้าโลก
- 4) ดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อสร้างผลประโยชน์ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation -APEC) เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) เป็นต้น
- 5) ส่งเสริมบทบาทของการประชุมอาเซียนให้ประเทศไทยมีบทบาทดำเนินนโยบายการทูตได้
- 6) ปรับบทบาทของกระทรวงต่างประเทศโดยให้ความสำคัญในการเจรจาด้านเศรษฐกิจ
- 7) ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน
- 8) สร้างบทบาทและภาพลักษณ์ของประเทศไทยในด้านความเป็นประชาธิปไตย เศรษฐกิจ มุชชยชน และการรักษาสิ่งแวดล้อม

จากนโยบายทั้ง 8 ข้อ จะเห็นได้ว่ามีหลายข้อที่เน้นการผูกสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน (ข้อ 2, ข้อ 4 และข้อ 7) จึงทำให้นโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่ามุ่งเน้นที่การเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดี โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ โดยในรัฐบาลชุดนี้เองที่ไทยได้ลงนามในการให้ความช่วยเหลือแก่พม่าเป็นเงินจำนวน 300 ล้านบาท เป็นเงินกู้ดูกเบี้ยต่อ ไทยได้ให้พม่ากู้เงินจำนวนนี้เพื่อสนับสนุนการสร้างถนนเชื่อมท่าขี้เหล็กเข้ากับเมืองเชียงตุงในรัฐฉาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการความร่วมมือในสีเหลี่ยมเศรษฐกิจ เชื่อม 4 ประเทศ คือ พม่า ลาว ไทย และจีนตอนใต้เข้าด้วยกัน

## 7.1 นโยบายต่อผู้หนี้กู้การสู้รบชาวคะยะห์และการจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว

### การเปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราวรับกลุ่มผู้หนี้กู้การสู้รบชาวคะยะห์

จากที่กล่าวมาข้างต้น ความสัมพันธ์ไทย-พม่าในภาพรวมมีความก้าวหน้าและไปด้วยดี ทั้งนี้เพระรัฐบาลไทยคาดหวังจะเข้าไปลงทุนในพม่า และมีความหวังที่จะเชื่อมพม่าเข้ากับประเทศต่างๆ ในภูมิภาค เพื่อเปิดโอกาสให้พม่าได้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ขณะที่โครงสร้างระดับบุนหรือระดับรัฐบาลกับรัฐบาลมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน แต่ในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะบริเวณชายแดนยังคงมีความวุ่นวายอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะความขัดแย้งและการ

สู้รบระหว่างกองทัพพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนโดยเฉพาะในเขตรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งตั้งอยู่ต壤ข้ามกับเขตไทยในบริเวณอำเภอแม่สะเรียง อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนและอำเภอท่าสองยาง อำเภอพับพระในจังหวัดตาก ส่งผลให้ยอดของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เป็นชาวกะเหรี่ยงในไทยสูงถึงห้าหมื่นกว่าคน ภายในระยะเวลาเพียง 6 เดือน (ธันวาคม 1994 – พฤษภาคม 1995) ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม

ในสมัยของนายกรัฐมนตรีบอร์หาร ศิลปอาชา มีความเคลื่อนไหวของกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทยอยู่หลายครั้ง และแต่ละครั้งได้ก่อให้เกิดการทะเล้งของชนกลุ่มน้อยเข้ามายังเขตไทยถึงสี่รัฐ ได้แก่ กลุ่มกะยาห์ หรือคaren นี้ ซึ่งอยู่ติดกับชายแดนไทยบริเวณอำเภอเมือง อำเภอชุมนุม จังหวัดแม่ฮ่องสอน ช่วงเดือนกรกฎาคม 1995 ได้มีกลุ่มผู้หนีภัยชาวกะยาห์จำนวนมากอพยพเข้ามายังเขตไทยในเขตพื้นที่สองจุดด้วยกันคือ<sup>66</sup> บริเวณพื้นที่ชายแดนด้านอำเภอชุมนุมประมาณ 500 คน และบริเวณชายแดนบ้านในสอย อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน ประมาณ 1,500 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ให้ความช่วยเหลือในด้านมนุษยธรรมและส่งเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเข้าไปดูแลด้านสุขภัณฑ์ และควบคุมป้องกันโรคระบาด พร้อมกันนี้ได้ประสานงานกับคณะกรรมการผู้บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ (International Rescue Committee – IRC) ให้เข้าช่วยเหลือด้านอาหารและยาภารกษาโรค

การอพยพครั้งใหม่นี้เกิดจากสู้รบระหว่างกองกำลังของกลุ่มกะยาห์ คือ พรรคก้าวหน้าแห่งชาติกะยาห์ (Karen National Progressive Party) หรือ KNPP กับกองทัพพม่าในช่วงเดือนกรกฎาคม 1995 พรรคร้าวหน้าแห่งชาติกะยาห์ หรือ KNPP เป็นองค์กรการเมืองและกองทัพของกลุ่ม (กะยาห์หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า คarenนี้) ซึ่งก่อตั้งขึ้นมาเพื่อต่อสู้กับกองทัพพม่า เมื่อเดือนพฤษภาคม 1957 และได้สู้รบกับพม่ามาจนถึงเดือนมีนาคม 1995 จึงได้มีการลงนามในข้อตกลงหยุดยิงกับทหารพม่า แต่ข้อตกลงนี้ได้กลายเป็นโมฆะภายในระยะเวลาเพียง 3 เดือน เนื่องจากกองทัพพม่าได้ส่งกำลังพลเข้าไปในเขตกะยาห์ และปะทะกับกลุ่ม KNPP อย่างหนักอีกครั้งในระหว่างเดือนกรกฎาคม ส่งผลให้มีชาวบ้านอพยพหนีตายเข้ามายังเขตไทยดังกล่าว

การสู้รบในเขตรัฐกะยาห์ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุหลักมาจากการแย่งชิงผลประโยชน์ในการค้าไม้สักบริเวณรัฐกะยาห์ เพราะรัฐนี้อุดมสมบูรณ์ไปด้วยไม้สัก รัฐบาลพม่าจึงต้องการครอบครองสิทธิประโยชน์นั้นโดยการให้สัมปทานค้าไม้แก่บริษัทต่างชาติ แต่ขณะเดียวกันกองกำลังของ KNPP ก็ถือว่าไม้สักเป็นทรัพยากรของรัฐกะยาห์ ซึ่งชาวกะยาห์มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการให้สัมปทานไม้สักนี้ ความขัดแย้งอันเกิดจากการอ้างสิทธิในการขายสัมปทานไม้สัก

<sup>66</sup> ผู้จัดการรายวัน (24 กรกฎาคม 2538) : 7

ให้บริษัทต่างชาติระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลัง KNPP ได้ก่อให้เกิดการสู้รบกันตลอดแนวชายแดนฝั่งพม่าตrongข้ามอำเภอเมืองแม่ส่องสอน ถึงอำเภอขุนยวมในจังหวัดแม่ส่องสอน

เดือนสิงหาคม 1995 ได้มีการสู้รบในทุกเขตของกองกำลัง KNPP โดยเฉพาะในเขตใกล้ชายแดนไทยบริเวณบ้านมะเขือล้มในอำเภอขุนยวม เรื่อยมาจนถึงบริเวณใกล้บ้านในสอยบริเวณต壤ข้ามอำเภอเมืองแม่ส่องสอน และในครั้งนี้กองทัพพม่าเป็นฝ่ายที่มีความได้เปรียบค่อนข้างสูง เพราะมีกำลังพลและกำลังอาวุธพร้อมกว่า โดยเฉพาะในเขตของ KNPP รัฐบาลพม่าได้ส่งกองกำลังถึง 18 กองพัน จำนวนพล 2,000 คน นายดพินท์ และเมื่อถึงเดือนตุลาคม 1995 ทหารพม่า สามารถยึดเส้นทางเข้า-ออกระหว่างชายแดนไทย-พม่าได้ถึง 3 จุดจากทั้งหมด 5 จุด คือ บริเวณบ้านท่านacula บ้านแม่สุริน และทางตะวันออกของบ้านถูกกาล ส่วนที่เหลืออีก 2 จุด คือ บริเวณบ้านน้ำมูน และทางตอนเหนือของบ้านท่านacula ยังอยู่ในความดูแลของกลุ่ม KNPP อยู่<sup>67</sup> ผลจากการสู้รบและการเข้ายึดพื้นที่ของทหารพม่าในเขตอพิทิพของกลุ่ม KNPP ทำให้ชาวบ้านในเขตรัฐยะหร์ต่างทยอยอพยพเข้ามายังอยู่ในเขตไทยอย่างไม่ขาดสาย

รัฐบาลไทยจึงได้จัดตั้งพื้นที่พักพิงชาวบ้านในสอย ขึ้นที่อำเภอเมืองแม่ส่องสอน จังหวัดแม่ส่องสอน อยู่ห่างจากชายแดนไทย-พม่าเพียง 10-15 กิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศเป็นหุบเขา กว้างใหญ่ ไม่มีผู้คนอยู่อาศัย และไม่มีการทำการทำเกษตร แต่มีเส้นทางสำหรับรถลากไม้จากเขตรัฐยะหร์เข้ามายังบ้านในสอย ให้เป็นที่พักพิงสำหรับผู้หนีภัยจากการสู้รบ

โดยสรุปคือ ประเทศไทยได้เปิดพื้นที่รองรับผู้หนีภัยชาวยะหร์อย่างเป็นทางการ ในช่วงกลางปี ค.ศ. 1995 ทำให้จำนวนของผู้หนีภัยการสู้รบจากฝั่งพม่าเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากมาย คือนอกเหนือจากกลุ่มกะเหรี่ยงที่อพยพมาจากรัฐยะหร์ยังและรัฐมอญแล้ว ยังมีกลุ่มยะหร์ตามมา

สมบทอีกกลุ่มนึง ซึ่งพื้นที่ที่เปิดรับผู้หนีภัยจากรัฐยะหร์อยู่บ้านในสอย และพื้นที่บริเวณที่เรียกว่าบ้านปางค่วย และปางแทรกเตอร์

## 7.2 การส่งผู้หนีภัยการสู้รบชาวมอญกลับพม่า

กลุ่มมอญได้เจรจาอย่างคึกกับทหารพม่าอย่างเป็นทางการ โดยก่อนหน้านี้ได้มีความพยายามให้มีการเจรจาระหว่างกลุ่มพรรครมมอญใหม่ (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.

รัฐบาลพม่า โดยนายส่าย จิน ประธานกรรมอญใหม่ได้นำคณะผู้บริหารพรรคจำนวน 20 คน เดินทางไปย่างกุ้งเพื่อพบผู้บริหารของรัฐบาลพม่า และร่วมหารือในรายละเอียดเกี่ยวกับแผนการ ความร่วมมือเพื่อการพัฒนารัฐมอญอย่างเป็นทางการ<sup>69</sup> ผลของการเจรจาคือ ข้อตกลงในการทำ สัญญาหยุดยิงและได้มีการลงนามในข้อตกลงดังกล่าวในที่สุด ในเดือนมิถุนายน 1995 พร้อมกันนั้น ก็มีความตกลงในเรื่องการส่งกลับผู้หนีภัยชาวมอญกลับพม่า

ผู้หนีภัยส่งความช่วยเหลือได้เริ่มเข้ามายังประเทศไทยในช่วงปี ค.ศ. 1984 ซึ่งเป็นผลมา จากการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังมอญในบริเวณเขตอิทธิพลของกองกำลังมอญ ตรงข้าม ด้านพระเจติย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี จำนวนของผู้หนีภัยส่งความช่วยเหลือ ดังกล่าวมีประมาณ 6,000 คน ซึ่งรัฐบาลไทยได้อนุญาตให้เข้ามาหลบภัยและตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราว บริเวณริมแม่น้ำซองคากেียว และได้ประสานงานกับองค์กรเอกชนต่างชาติ (NGOs) ให้ความ อนุเคราะห์ด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่มและวัสดุสำหรับสร้างที่อยู่อาศัย

จำนวนของผู้หนีภัยการสู้รบชาวมอญเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในเดือนกุมภาพันธ์ 1990 เมื่อ กองทัพพม่าสามารถตีล้านที่มั่นของกองกำลังของพรรคใหม่ได้สำเร็จ ส่งผลให้มีผู้หนีภัยชาว มอญจำนวน 10,000 คน หนีภัยเข้ามายังประเทศไทยและได้รวมตัวกันตั้งเป็นพื้นที่พักพิงฯ จำนวน

5 พื้นที่ตามแนวชายแดนไทย-พม่าในเขตอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ได้แก่ กรนกัง (Karone Kung) ปะนันทอร์ (Panan Htaw) บะเลห์ นุก (Baleh Hnook) ဆลา บรัด (Hla Brad) และเดย์ บุง (Day Bung) โดยรัฐบาลไทยได้ประสานงานกับ NGOs ในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบตามพื้นที่พักพิงฯ เหล่านี้ อย่างไรก็ตาม จำนวนของผู้หนีภัยฯ ชาวมอญได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยมีจำนวนเพิ่มขึ้นประมาณ 2,500 คนในเดือนเมษายน 1990 และยังทยอยอพยพเข้ามายังต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1991 พบร่วมมีผู้หนีภัยชาวมอญ ทั้งสิ้น ประมาณ 12,000 คน อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ จำนวน 8 พื้นที่<sup>70</sup> พื้นที่พักพิงฯ ที่เพิ่มขึ้นอีก 3 แห่ง ได้แก่ ปะyaw (Pa Yaw) ปะหมาก (Pa Mark) และประจวบ (Pra Chuap) ที่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ต่อมาได้มีการทยอยย้ายพื้นที่พักพิงฯ ของกลุ่มมอญไปอยู่บริเวณชายแดน ใกล้เขตพม่ามากขึ้นที่พื้นที่พักพิงฯ โลโล (Loh Loe) และสะลอกตะนี (Halockhani) ในปี ค.ศ. 1993 และสิ้นสุดในปี ค.ศ. 1994

หลังจากการเจรจาหยุดยิงระหว่างพรรคใหม่และรัฐบาลพม่าในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1995 รัฐบาลไทยก็ได้ดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยชาวมอญในช่วงปี ค.ศ. 1996 โดยมีกำหนดเดือน

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

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

เวลาในการส่งกลับผู้หนีภัยชาวอูมูให้หมดในเดือนเมษายน 1996 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้ถูกตั้งข้อสงสัยในการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบชาวอูมู โดย Lang ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ลักษณะของการส่งกลับผู้หนีภัยชาวอูมูไม่ตรงกับกฎระเบียบของการ “ส่งกลับซึ่งเป็นที่ยอมรับได้” โดยตั้งข้อสังเกตว่าการกดดันจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของประเทศเจ้าบ้านที่ผลักดันให้ผู้หนีภัยที่พื้นที่พักพิงฯ ปะยอมเดินทางกลับประเทศพม่า ปี ค.ศ.1996 ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าจะเข้าข่าย “การเดินทางกลับโดยสมัครใจ” (Voluntary return) หรือไม่<sup>71</sup>

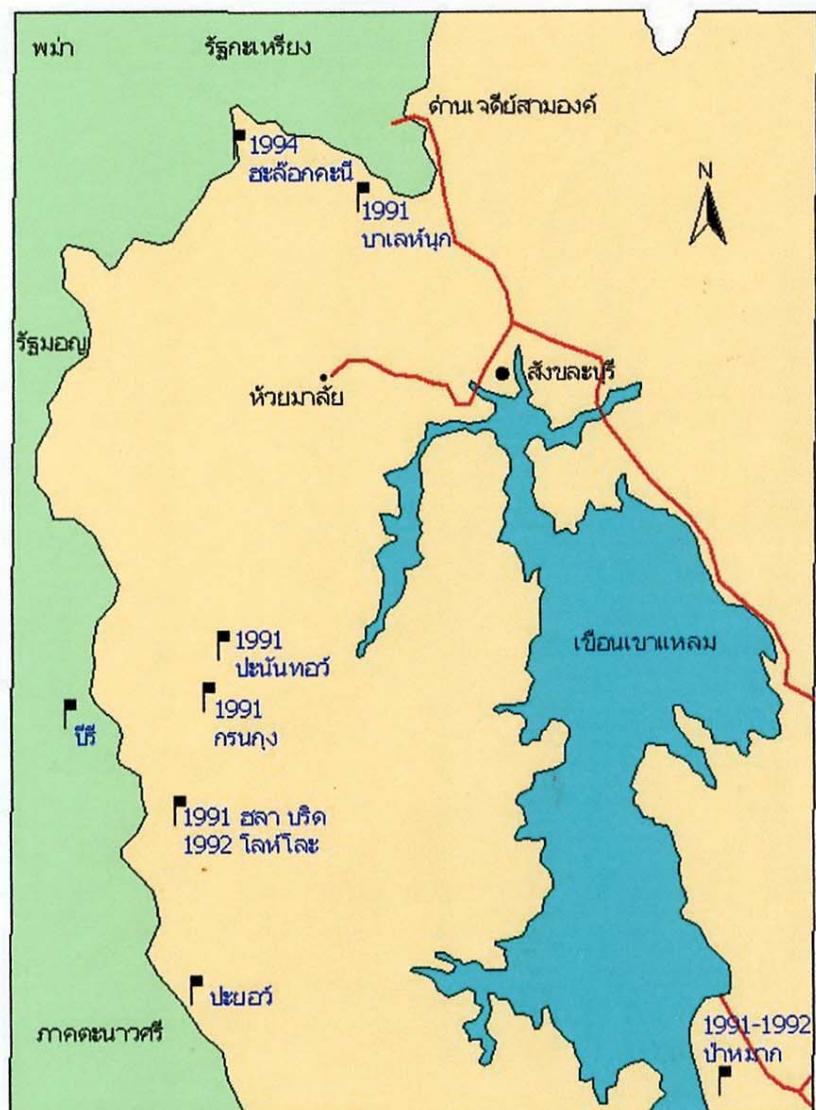
อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าเงื่อนไขการส่งกลับผู้หนีภัยส่งความชาวอูมูจะสมบูรณ์และสอดคล้องตามเงื่อนไขของ “การเดินทางกลับโดยสมัครใจ” มากน้อยเพียงใดหรือไม่ก็ตาม การดำเนินการส่งกลับในเขตนี้ก็ได้สิ้นสุดลงในเดือนสิงหาคม 1996 และรัฐบาลไทยก็ยังคงอนุญาตให้ NGOs ให้การสนับสนุนแก่ผู้หนีภัยชาวอูมู ซึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่ในพื้นที่พักพิงฯตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า ในเขตรัฐอูมู ประเทศพม่าต่อไป

ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยส่งความจากประเทศพม่าจึงประสบความสำเร็จในขั้นหนึ่ง กล่าวคือ มีความพยายามในการทำให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยเจ้าหยุดยั้งกับรัฐบาลพม่า เพื่อให้เกิดความสงบในพื้นที่และดำเนินการส่งผู้หนีภัยส่งความที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงฯในเขตประเทศไทยให้เดินทางกลับสู่ประเทศไทย แม้ว่าจะไม่สมบูรณ์แบบตามหลักเกณฑ์ของ UNHCR ตามที่ Hazel Lang ตั้งข้อสังเกตไว้ก็ตาม

สรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับผู้หนีภัยการสู้รบของไทยยังไม่คงเส้นคงค่า เพราะในขณะที่รัฐบาลไทยยังเปิดรับผู้หนีภัยการสู้รบจากรัฐยะหร์ (Karen State) ในบริเวณอำเภอเมืองแม่ส่องสอน จังหวัดแม่ส่องสอน แต่ในเวลาเดียวกันก็ดำเนินการส่งผู้หนีภัยชาวอูมูกลับประเทศท่ามกลางความไม่โปร่งใส และการกล่าวหาจาก NGOs ต่างชาติว่า รัฐบาลไทยไม่ปฏิบัติตามระเบียบการ “ส่งกลับโดยสมัครใจ” (Voluntary Repatriation) จึงอาจกล่าวได้ว่าถึงแม้รัฐบาลไทยจะมีความประสงค์จะส่งกลับผู้หนีภัยฯ และต้องการจะควบคุมจำนวนผู้หนีภัยในประเทศให้คงที่หรือน้อยลง หากแต่เงื่อนไขของชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทยยังไม่เอื้อต่อการดำเนินการตามนโยบายได้

<sup>71</sup> Lang, pp. 126-127.

## พื้นที่พักพิงชั่วคราวของชาวมอญในระหว่างปี ค.ศ. 1990-1996



■ ที่พักพิงข้าราชการ  
▲ กันน  
■ แหล่งน้ำ

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

## 8. ความต่อเนื่องของนโยบายเป็นมิตรกับพม่าและความรุ่นวายบริเวณชายแดนไทย-พม่า

เมื่อพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้เข้ารับตำแหน่ง<sup>\*</sup> นายกรัฐมนตรีคนใหม่ต่อจากนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้สืบสานนโยบายความสัมพันธ์อันดีต่อพม่าต่อมา หากในความเป็นจริงนั้น แม่ไทยจะพยายามรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อพม่าไว้อย่างสุดความสามารถ แต่ในส่วนของรัฐบาลพม่าซึ่งได้มีการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยตลอดชายแดนไทยอย่างหนักหน่วง ส่งผลให้เหตุการณ์ชายแดนระหว่างสองประเทศรุ่นวายตลอดเวลา จันรัฐบาลไทยต้องมอบหมายให้หน่วยงานทางทหารโดยเฉพาะกองทัพภาคที่ 3 ประสานงานกับตำรวจตะวันชายแดนในพื้นที่ยกพลเข้ารังษีชายแดนเพื่อป้องกันการรุกล้ำเขตแดนจากทหารพม่าและกองกำลังกะเหรี่ยงพุธ

ผลพวงของการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทย-พม่าอย่างรุนแรง และต่อเนื่องนับตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนสิงหาคม 1997 คือ จำนวนผู้หนีภัยการสู้รบเข้ามายังประเทศไทยมากขึ้น โดยผู้หนีภัยกลุ่มใหม่ที่อพยพเข้ามานี้ส่วนหนึ่งได้เข้าไปอาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่มีอยู่แล้วตามบริเวณชายแดนไทยในจังหวัดตาก และจังหวัดแม่อ่องสอน แม้ว่าส่วนหนึ่งได้ถูกผลักดันให้กลับออกไป แต่เมื่อการต่อสู้ในเขตพม่ารุนแรงมากขึ้นก็หันกลับมาในเขตประเทศไทยอีกรั้งหนึ่ง ท้ายสุดรัฐบาลไทยจึงต้องจัดพื้นที่เพื่อรับผู้หนีภัยการสู้รบกลุ่มใหม่ขึ้นถึง 3 พื้นที่ด้วยกัน คือ พื้นที่พักพิงฯบ้านถ้ำทิน พื้นที่พักพิงฯบ้านตันยาง และพื้นที่พักพิงฯบ้านนูโพ<sup>72</sup>

ในส่วนของผู้อพยพผู้เข้ามาใหม่ที่พิสูจน์ไม่ได้ว่าหนีภัยจากการสู้รบจริง ได้มีการผลักดันออกไป นับแต่เดือนมิถุนายนเป็นต้นมา โดยเจ้าหน้าที่ไทยได้ปฏิเสธที่จะให้บุคคลเหล่านี้เดินทางเข้ามายังในเขตไทย ด้วยเหตุผลว่าในเขตพม่าไม่มีการสู้รบแล้ว ทำให้ผู้หนีภัยเหล่านี้ต้องเดินทางกลับประเทศพม่า และกล้ายังเป็นเหยื่อของความรุนแรงและได้รับอันตราย ตามกรณีตัวอย่างที่ Human Right Yearbook ระบุถึง<sup>73</sup> ได้แก่กลุ่มที่หลบหนีการกระทำการรุนแรงในเขตพม่าเข้ามายังในเขตไทยบริเวณอำเภออุ้มผาง ในเดือนพฤษภาคม 1997 ประมาณ 2,000 คน อพยพมาจากเขตကอการก (Kawkareik) และเขต จา-ເອງ-ເສດ-ຈີ (Kyar-ein-sek-kyi) ในรัฐกะเหรี่ยง ในการนี้ เจ้าหน้าที่ไทยให้เหตุผลว่าบุคคลเหล่านี้เป็น “ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” (Illegal immigrants) เนื่องจากไม่มีการสู้รบในเขตพม่า ดังนั้นจึงไม่อนุญาตให้เข้าไปอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ บ้านนูโพ และถูกผลักดันให้ไปรวมกลุ่มอยู่บริเวณชายแดน เพื่อเดินทางกลับพม่าในที่สุด

\* เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 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 จับตามองการกระทำการรัฐบาลไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด พร้อมกันนี้ได้มีการส่งคนลงไปในพื้นที่ เพื่อตรวจสอบความเป็นจริงและนำข้อเท็จจริงที่ได้พบเสนอต่อหน่วยงานไทยเพื่อพิจารณาให้ความอนุเคราะห์แก่บุคคลเหล่านี้อย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เข้ามาช่วยดูแลและให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือแก่ผู้หนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงฯอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งในกรณีนี้ได้มีการวิเคราะห์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง โดยหน่วยงานไทยหลายหน่วยงานมีความเห็นว่า ยังไม่ควรให้ UNHCR เข้ามายื่นส่วนดูแลเพื่อรัฐบาลไทยยังสามารถที่จะดูแลและจัดการได้ แต่เสียงเรียกร้องให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้ UNHCR เข้ามาให้การช่วยเหลือก็มีมากขึ้น อีกทั้งผู้แทน UNHCR ในไทยก็ได้เสนอตัวเข้ามาให้การสนับสนุนรัฐบาลไทยในส่วนนี้ ทำให้ในที่สุดรัฐบาลไทยสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ก็ได้พิจารณาถึงเรื่องนี้อย่างจริงจังอีกครั้ง แต่ยังไม่ได้อุમัติหลักการแต่อย่างไร

## 8.1 การปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยบริเวณตลอดแนวชายแดนไทย

### 8.1.1 บริเวณต่องข้ามจังหวัดตาก

พื้นที่ในเขตต่องข้ามจังหวัดตากของไทยเป็นฐานที่มั่นเดิมของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU แม้ว่ากองทัพพม่าจะสามารถทำลายฐานที่มั่นที่สำคัญคือ ค่ายมาเนอร์ปลอว์ได้แล้ว ในปี ค.ศ. 1996 หากแต่ KNU ก็ยังคงกองกำลังอยู่ประป้ายในบริเวณนี้ ดังนั้น รัฐบาลพม่าจึงยังส่งกองกำลังเข้ามาปราบปรามอย่างต่อเนื่อง เพื่อกดดันให้กองกำลัง KNU ยอมจำนนและสวามิภักดีต่อรัฐบาลพม่า เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ บรรดาพื้นที่พักพิงฯในเขตไทยจึงตกเป็นเป้าของการโจมตีอีกทางหนึ่ง เพราะรัฐบาลพม่าเชื่อมั่นว่ามีทหาร KNU ซุกซ่อนอยู่ และได้ประสานงานกับกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA เข้ามาทำการเผาพื้นที่พักพิงฯ และบุกชิงตัวผู้หนีภัยฯในพื้นที่พักพิงฯเป็นระยะๆ

การโจมตีพื้นที่ในเขตต่องข้ามจังหวัดตากเริ่มต้นในเดือนมกราคม 1997 โดยกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ DKBA ได้ล้อมเข้ามาตามหมู่บ้านชายแดนไทยในเขตอำเภอแม่รำแพะและอำเภอแม่สอด ในวันที่ 9 มกราคม หลังจากกองกำลัง KNU ล้อมเข้าไปโจมตี DKBA ในบริเวณทางตอนน้ำเมย และหลังจากนั้นมากองกำลัง DKBA ก็เริ่มโจมตีพื้นที่อีกหลายแห่งตลอดทั้งเดือนมกราคม

รัฐบาลไทยได้มอบหมายให้กระทรวงกลาโหมดูแลลั่นการให้กองทัพภาคที่ 3 และตำรวจนครบาลเฝ้าระวังด้วยการขัดขวางการเดินทางเข้ามาด้วยความเรียบร้อยในพื้นที่และให้การคุ้มครองแก่ราษฎรไทย

ที่อาจได้รับผลกระทบจากการต่อสู้ระหว่างกองกำลัง DKBA และกองกำลังกะเหรี่ยง KNU พร้อมกันนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยยังได้ทำหนังสือประท้วงไปยังเจ้าหน้าที่ระดับสูงของพม่า ซึ่งประจําการอยู่ที่เมืองเมียวดี ประเทศพม่า พร้อมทั้งประท้วงเหตุการณ์เมื่อวันที่ 4 มกราคม ที่ทหารพม่าได้ยิงไล่ทหารพวนของไทย และยังโ久มตีพื้นที่พักพิงฯซีโกร<sup>74</sup> ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศโดยนายสุรพงษ์ ชัยนาม\* กล่าวว่า รัฐบาลไทยไม่สามารถส่งจดหมายประท้วงรัฐบาลพม่าที่ย่างกุ้งได้ เพราะไม่แน่ชัดว่ากองกำลังที่ยิงไล่ทหารไทยนั้นเป็นกองกำลังของฝ่ายใด หากแต่เตือนว่า การกระทำดังกล่าวอาจทำให้ระบบความสัมพันธ์ของสองประเทศได้<sup>75</sup>

ขณะเดียวกัน รัฐบาลพม่าก็ได้ออกมาปฏิเสธว่าไม่ใช่การกระทำของทหารพม่า แต่เป็นการกระทำของกองกำลัง DKBA และอ้างว่าไม่สามารถควบคุมการกระทำของกลุ่ม DKBA ได้ หากแต่แจ้งว่าจะพยายามควบคุมสถานการณ์ไม่ให้เกิดช้าช้อน พร้อมทั้งแสดงเจตจำนงค์ที่จะให้รัฐบาลไทยทำการปิดพื้นที่พักพิงฯในเขตไทย เนื่องจากทหาร KNU ใช้พื้นที่ตั้งกล่าวเป็นที่หลบซ่อนตัว<sup>76</sup>

วันที่ 28 มกราคม กองกำลัง DKBA จำนวน 100 คน ได้บุกโ久มตีพื้นที่พักพิงฯบ้านห้วยกะโลก (บ้านวังช่า) อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และได้ทำการเผาบ้านเรือนราดด้วยไฟ 690 หลัง คาดว่าส่งผลให้ผู้คนภัยฯ จำนวน 4,000 คน ไร้บ้านเรือนอาศัย ในเวลาเดียวกัน ได้มีกองกำลัง DKBA อีกจำนวนหนึ่งบุกเข้าไปโจมตีพื้นที่พักพิงฯบ้านห้วยพง อำเภอแม่รำมาด ซึ่งอยู่ลีกจากชายแดนเข้ามา 4 กิโลเมตร และทำการเผาบ้านเรือนในพื้นที่ ไป 800 หลังคาดว่า อีกทั้งยังได้บุกเข้าโจมตีพื้นที่พักพิงฯบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยางในตอนกลางคืนของวันเดียวกัน แต่ในพื้นที่นี้ทหารไทยและตำรวจตะวันชายแดนได้ทำการผลักดันออกไปก่อนที่จะเกิดความเสียหายรุนแรง<sup>77</sup>

ต่อมาในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ทหารพม่าและกองกำลัง DKBA จากค่ายผาลู ซึ่งอยู่ต壤ข้ามบริเวณแม่โขงกับเกน ตำบลมหาวัน อำเภอแม่สอด และบ้านเปิงเคริง ตำบลแม่จัน อำเภออุ่มผาง ได้เคลื่อนย้ายกองพลกว่าสองกองพัน เข้าโจมตีฐานที่มั่นกองกำลัง KNU ที่บ้านกะเปอร์ และพื้นที่พักพิงฯบ้านกะเปอร์ไป (ในเขตพม่า) ต壤ข้ามอำเภออุ่มผาง จังหวัดตาก นอกจากนั้นทหาร

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

\* โฆษณากรกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้น

<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 February 1997) : A5.

DKBA จำนวน 150 คน ยังได้พยาภัณฑ์ข้ามเข้ามาในเขตไทย ทหารไทยได้ใช้อาวุธปืนครกยิงเข้าไปในเขตที่กำแพง DKBA บุกเข้ามา ทำให้ทหารกระหึ่มล่าถอยกลับไป และได้มีการส่งกำลังทหารและตำรวจตระเวนชายแดนเข้าตรวจสอบการณ์ ในส่วนของพื้นที่พักพิงฯได้มีการนำกองกำลังอาสาสมัครรักษาดินแดนเข้าไปควบคุมดูแลความปลอดภัยอย่างใกล้ชิด<sup>78</sup> และเจ้าหน้าที่ไทยในระดับท้องถิ่นได้ดำเนินการดูแลความปลอดภัยของชาวบ้าน

ในส่วนของอำเภอท่าสองยางได้จัดเจ้าหน้าที่ออกเยี่ยมชุมชนและค่อยๆแลให้การป้องกัน ในขณะที่อำเภอเมือง ได้จัดให้ผู้หนึ่นภัยการสูรบจากค่ายกระเบอร์โรบี (จากเขตพม่า) ย้ายเข้ามาอยู่ในที่ปลอดภัยเป็นการชั่วคราว<sup>79</sup> ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศก็ได้เชิญเอกอัครราชทูตพม่าประจำไทยเข้าพบที่ทำเนียบรัฐบาล เพื่อประท้วงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและเพื่อหาทางเจรจาแก้ไขปัญหาชายแดนต่อไป

เหตุการณ์ที่ล่อแหลมต่อการละเมิดอธิปไตยของไทยเช่นนี้ ทำให้พลเอกเซมูร้า ฐานะจาริ ผู้บัญชาการทหารบกได้ประชุมหารือกับกองทัพภาคที่ 3 เพื่อเข้าควบคุมสถานการณ์ พร้อมทั้งพิจารณาให้มีการย้ายพื้นที่พักพิงฯที่ตั้งอยู่บริเวณชายแดน ให้ลึกเข้ามาในเขตไทยมากขึ้น และควบคุมการดันดูแลในครั้นเดียวกัน โดยอาจเนพะพลเรือนท่านนี้ให้เข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงฯได้<sup>80</sup> สำหรับการย้ายพื้นที่พักพิงฯนั้น ฝ่ายทหารเห็นว่าควรจะย้ายให้ลึกเข้ามาประมาณ 10 กิโลเมตร เพราะหากทิ้งไว้ใกล้บริเวณชายแดนจะทำให้การรักษาความปลอดภัยยากลำบาก

“การย้ายศูนย์ฯ ให้ลึกเข้ามาในเขตไทยจะเป็นการแสดงความจริงใจของไทยที่จะช่วยป้องกันอันตรายอันเกิดแก่ทรัพย์สินและชีวิตของผู้หนึ่นภัยจาก การสูรบและจะทำให้การช่วยเหลือจาก NGOs เป็นไปได้ง่ายขึ้น อีกทั้งภาพพจน์ของไทยก็จะดูดีขึ้นในสายตาของโลก”<sup>81</sup>

และเป็นการป้องกันการถูกโจมตีจากกองทัพ DKBA โดยจะให้ย้ายไปอยู่บริเวณริมถนนแม่รำดา - บ้านตาก แต่ถูกชาวบ้านในเขตนั้นปฏิเสธ เนื่องจากเกรงว่าผู้หนึ่นภัยเหล่านั้นจะเข้าไปทำลายสิ่งแวดล้อม<sup>82</sup> ดังนั้น จึงได้ยับยั้งไว้ในปี ค.ศ. 1995 แต่ความคิดนี้ได้ถูกนำมาเรื่องพื้นอีกครั้งในปี ค.ศ. 1997 โดยสาเหตุมาจากการที่กองกำลังกองทัพ 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 ตั้งอยู่ตระหง่านข้ามบ้านหนองหลวง ตำบลหนองหลวง อำเภออุ่มผาง จังหวัดตาก โดยใช้ปืนใหญ่ยิงกลมค่ายตลอดวันตลอดคืนในระหว่างวันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ ทำให้ชาวกะเหรี่ยงจำนวนกว่า 1,000 คน อพยพเข้ามาในเขตหนองหลวง ทหารและตำรวจตะวันชายแดนได้ส่งกำลังเข้าเสริมบริเวณชายแดน ในขณะที่สถานีกาชาดที่ 13 จังหวัดตาก และเจ้าหน้าที่สาธารณสุข อำเภออุ่มผาง ได้ระดมเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลผู้หนีภัยฯ เหล่านี้และนำสิ่งของประเภทเครื่องอุปโภค บริโภคเข้าไปให้ความช่วยเหลือ<sup>83</sup>

รัฐบาลไทยได้ดำเนินการสร้างพื้นที่พักพิงฯ ในบริเวณอำเภออุ่มผาง สำหรับผู้หนีภัย ชาวกะเหรี่ยงจำนวน 6,500 คน ซึ่งหลบหนีการไล่ล่าของทหารพม่า โดยพื้นที่พักพิงฯ ใหม่นี้เรียกว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราวนูโ-po” มีจำนวนประชากรประมาณ 15,000 คน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1997 ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ 400 ไร่ ที่บ้านนู-po ตำบลแม่จัน อำเภออุ่มผาง จังหวัดตาก อยู่ห่างจากชายแดนไทย-พม่า 13 กิโลเมตร เป็นพื้นที่ป่าเลื่อนโถม และมีแหล่งน้ำอยู่ในพื้นที่ มีการสร้างรั้วล้อมเขต และจัดให้มีการบริหารงานดูแลและเบี่ยงภัยใน โดยมีทหารและตำรวจตะวันชายแดนคอยอารักขาและดูแลความปลอดภัยในพื้นที่<sup>84</sup>

โดยสรุป เหตุการณ์ความวุ่นวายในบริเวณชายแดนจังหวัดตาก ส่งผลให้ผู้หนีภัยการสูรบเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว นายพงศ์โพยม วงศ์ภูต ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก (ขณะนั้น) กล่าวว่า ในปี ค.ศ. 1997 ปรากฏว่ามีผู้หนีภัยการสูรบในพื้นที่พักพิงฯ จำนวน 60,000 คน และที่จะจัดกระจายตามหมู่บ้านชายแดนอีก 5,000 - 6,000 คน ดังนั้นเพื่อเป็นการสะดวกต่อการดูแลจึงครรภัยพื้นที่พักพิงฯ เข้ามาอยู่ในเขตไทยให้ลึกถึง 13 กิโลเมตร จากเส้นพรมแดน<sup>85</sup>

### 8.1.2 การโจมตีพื้นที่ตระหง่านข้ามจังหวัดแม่ส่องสอน

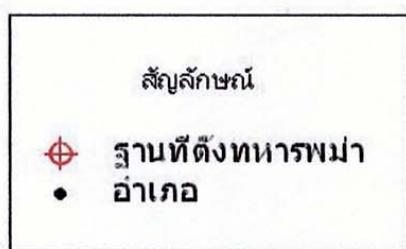
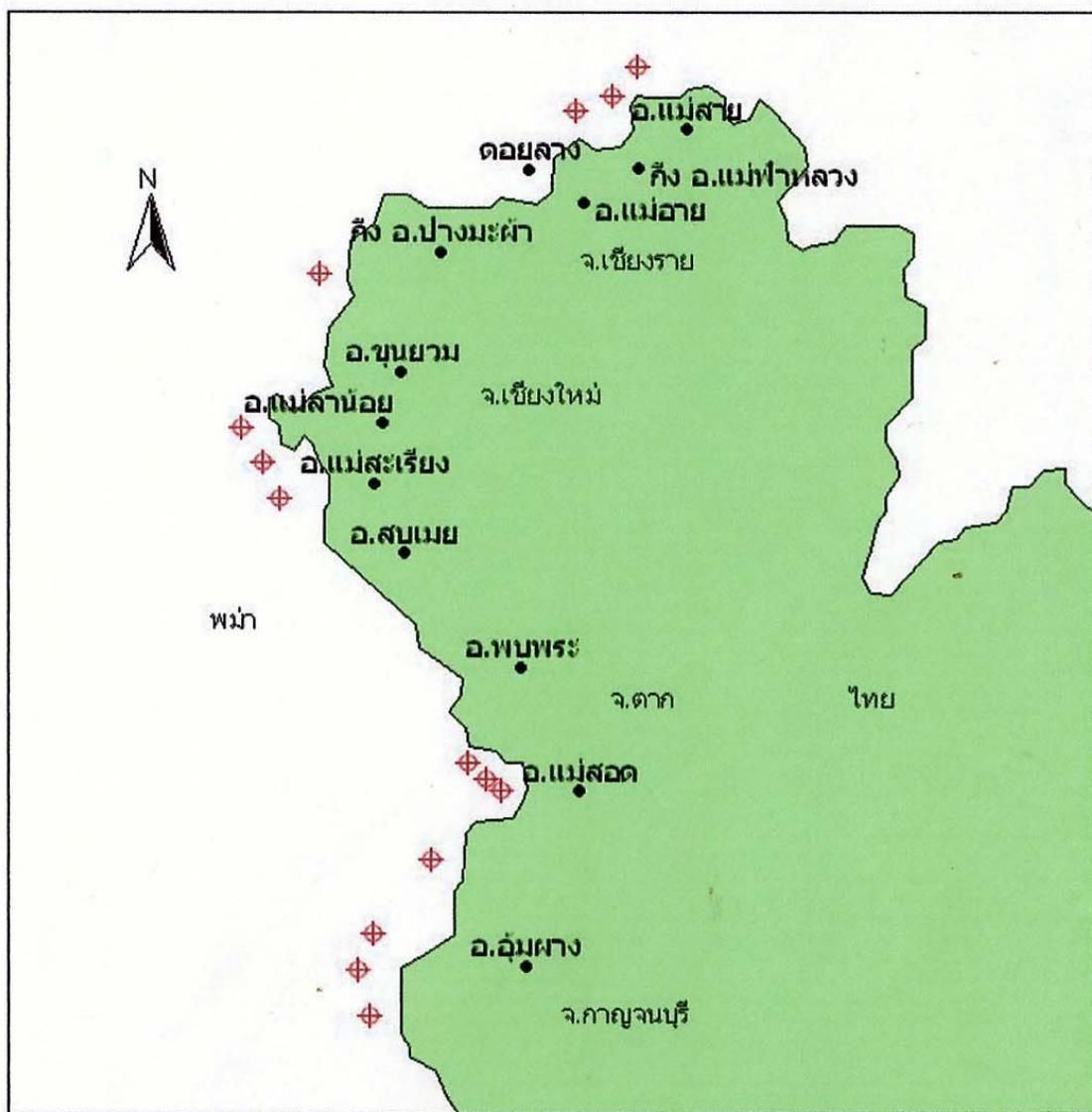
พื้นที่ในเขตพม่าซึ่งอยู่ตระหง่านข้ามกับอำเภอเมืองแม่ส่องสอน จังหวัดแม่ส่องสอน เป็นพื้นที่ในรัฐกะยะห์ หรือคarenne (Karen State) ซึ่งมีกองกำลังพรรครัฐกะยะห์ก้าวหน้า (Karen National Progressive Party - KNPP) ตั้งฐานที่มั่นอยู่ ทหารพม่าจึงระดมโจมตีฐานที่มั่นของกลุ่มนี้อย่างสม่ำเสมอ นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา จนเป็นเหตุให้มีผู้หนีภัยการสูรบกลุ่มกะยะห์เข้ามาในเขตไทย และรัฐบาลไทยได้จัดพื้นที่พักพิงฯ บริเวณบ้านในสอยและบ้านปางควาย/ปางแทรกเตอร์ให้เป็นที่พักพิงฯ ตามรายละเอียดดังได้กล่าวไปแล้ว

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

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

<sup>85</sup> Ibid.

## แผนที่ที่ตั้งของทหารพม่า



ที่มา : กรุงเทพธุรกิจ (25 กุมภาพันธ์ 2540), หน้า 14



นอกจากพื้นที่พักพิงของกลุ่มคนยากไร้แล้ว ยังมีพื้นที่พักพิงของกลุ่มคนเหรี้ยงที่อยู่ในกรุงเทพฯ ซึ่งรัฐบาลไทยได้จัดให้อยู่ในเขตพื้นที่ของอำเภอแม่สะเรียง และอำเภอสบเมยที่ในพื้นที่พักพิงบ้านแม่ก่องค่าและบ้านแม่สุรินอีก 2 แห่งด้วย และพื้นที่ทั้งสองนี้เป็นพื้นที่เป้าหมายของกองกำลังคนเหรี้ยงพุทธ DKBA ที่พยายามนำผู้คนภัยการสู้รบที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทั้งสองนี้กลับไปในเขตพม่า เพราะกลุ่มคนเหรี้ยง DKBA ต้องการให้ชุมชนคนเหรี้ยงกลับไปอยู่ในเขตพม่าดังเดิม ไม่ต้องการให้อาชญาณในเขตไทย แต่ชาวบ้านเหล่านี้ไม่กล้าเดินทางกลับ เพราะเกรงกลัวภัยจากทหารพม่า และไม่นิ่นใจว่าจะมีชีวิตที่สงบสุขภายใต้การคุ้มครองของ DKBA เพราะรู้ดีว่ากองกำลัง DKBA เป็นพันธมิตรกับรัฐบาลพม่าและทหารพม่า

ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ 1997 ทหารพม่าและกองกำลัง DKBA ได้ส่งกองกำลังเข้าโจมตีพื้นที่ในเขตจังหวัดแม่ส่องสอน โดยเฉพาะเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ผู้คนภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่ก่องค่า และแม่สะเรียง ตำบลชุมยอม อำเภอแม่สะเรียง ได้ขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย เนื่องจากได้รับจดหมายชี้จากกองกำลัง DKBA ว่าจะเข้าโจมตี เพื่อการต้อนผู้คนภัยให้กลับพม่า ส่งผลให้รัฐบาลไทยให้สั่งการให้ทหารและตำรวจตรวจสอบเดินเข้าไปในพื้นที่เพื่อให้การคุ้มครอง<sup>86</sup>

ต่อมาทหารพม่าได้ยกทัพนำโดยทหารจากสังกัดภาคตะวันออกจำนวน 13 กองพันเข้าไปกดดันกองกำลัง KNPP ในพื้นที่ฝั่งตรงข้ามอำเภอชุมยอมและอำเภอเมืองแม่ส่องสอน ขณะที่กองกำลัง KNPP ได้ขอความช่วยเหลือจากฝ่ายพันธมิตรคือ กองกำลังไทยใหญ่ (SSA) กองกำลังละหู่ (มูเซอ) เพื่อตั้งกำลังไว้พร้อมสู้ในบริเวณแม่น้ำสาละวิน<sup>87</sup> ส่วนทหารและตำรวจตะวันออกเดินจากไทยก็ได้ส่งกำลังเข้าตั้งชัยแเดนในพื้นที่ เพื่อป้องกันการรุกล้ำอธิปไตยของทหารพม่า และกองกำลังคนเหรี้ยง DKBA

### 8.1.3 ทหารพม่าโจมตีพื้นที่อำเภอชุมปลายาและมะริด/ทวาย ตั้งข้ามจังหวัดกาญจนบุรี และประจำคีรีขันธ์

พื้นที่ในเขตอำเภอชุมปลายา 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) ในบริเวณอ่าวเมะตะมะ (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 และผู้ร่วมลงทุนทั้งหมดของบริษัทนี้ได้จัดตั้งเป็นบริษัทข้ามชาติชื่อ "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 รัฐบาลพม่าได้คืนพบแหล่งก๊าซธรรมชาติแหล่งที่ 2 คือ แหล่งเยตา กุน (Yetagun) ในครั้งนี้รัฐบาลพม่าโดย Myanmar Oil and Gas Enterprise (MOGE) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของกระทรวงพลังงานของพม่าได้ร่วมทุนกับบริษัท Premier Consolidated Oilfield ของอังกฤษ บริษัท Texaco Oil Company ของสหรัฐอเมริกา และบริษัท Nippon Oil Company ของญี่ปุ่น ในส่วนของรัฐบาลไทยก็มีความประสงค์จะซื้อก๊าซธรรมชาติจากแหล่งเยตา กุนนี้เช่นกัน

สำหรับการขนส่งก๊าซจากแหล่งยาดานานี้ ในเบื้องต้นได้วางแผนว่าจะนำท่อก๊าซขึ้นฝั่งที่ ปงดอว์ (Phaungdaw) หมู่บ้านทาบล่าในตำบลเยนู (Ye Byu) ในเขตตะนาวศรี (Tenasserim) และเดินสายไปทางทิศตะวันออกผ่านหมู่บ้านต่างๆ ได้แก่ ออนพิงค์วิน (Onpinkwin) กันบาก (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.

จะเลี้ยบหุบเข้าของแม่น้ำ ทวาย (Tavoy) และซิมบ้า (Zim Ba) พาดผ่านป่าทึบอันอุดมสมบูรณ์ ก่อนจะมาถึงเขตชายแดนไทย-พม่าที่บ้านนัต-อีต่อง (Nat-Ei Taung)<sup>90</sup>

ดังนั้นในช่วงปีค.ศ. 1993 จึงได้มีการสำรวจเส้นทางว่างท่อก๊าซในเขตประเทศไทย โดยรัฐบาลพม่าได้ส่งทหารเข้าร่วมสำรวจกับเจ้าหน้าที่ของบริษัทโทเทล นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ของบริษัทโทเทลยังได้ข้ามเข้ามาสำรวจในบริเวณบ้านนัต-อีต่องในเขตไทยด้วย ผลสรุปของการสำรวจครั้งนี้เจ้าหน้าที่ค่อนข้างมั่นใจว่า<sup>91</sup>

“พื้นที่ที่ท่อก๊าซจะผ่านนั้นเป็นพื้นที่ที่มีประชากรเบาบาง มีหมู่บ้านเพียงไม่กี่แห่ง สถานการณ์ทั่วไปอยู่ในสภาพสงบเรียบร้อย ดังนั้นจึงมั่นใจว่า “จะไม่มีการเคลื่อนย้ายประชาชนออกจากพื้นที่แนวท่อก๊าซ”

ซึ่งกว่าจะมีสภาพเช่นนี้ได้ก็ได้มีการเคลียร์พื้นที่ในระดับหนึ่งแล้ว โดยประมาณเดือนกันยายน 1991 ประชากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณภาคตะวันตก็ได้ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นให้ไปอยู่ในเขตการควบคุมของทหารพม่า ตลอดจนประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเย-ทวาย ก็ต้องย้ายเข้าไปอยู่ในพื้นที่ควบคุมโดยทหารพม่าบริเวณริมถนน ประมาณการว่าในช่วงเดือนกันยายนถึงเดือนพฤษจิกายน 1991 มีชาวบ้านที่ถูกบังคับย้ายถิ่นในเขตนี้ประมาณ 22,000 คน โดยเฉพาะชาวบ้านที่อยู่อาศัยในหุบเข้าซิมบ้า (Zim-ba) ซึ่งอยู่ระหว่างเขตกาเลยอง (Kaleinaung) และบ้านนัต-อีต่อง ต่างถูกบังคับให้อพยพออกจากพื้นที่และถูกบังคับให้ลี้ทิ้งไร่นาเรือกสวนและหมู่บ้าน<sup>92</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลพม่าได้ตัดสินใจสร้างทางรถไฟเชื่อมเมืองเย-ทวายเข้าด้วยกันเพื่อทำการขนส่งวัตถุดิบมาใช้ในการก่อสร้างท่อก๊าซและลำเลียงทหารมาสู่บริเวณแนวท่อ ก๊าซหากถูกโจมตีจากฝ่ายตรงข้าม ทำให้ชาวบ้านที่อยู่อาศัยในบริเวณระหว่างสองเมืองนี้ถูกเกณฑ์ไปทำงานเป็นจำนวนมาก

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

<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.

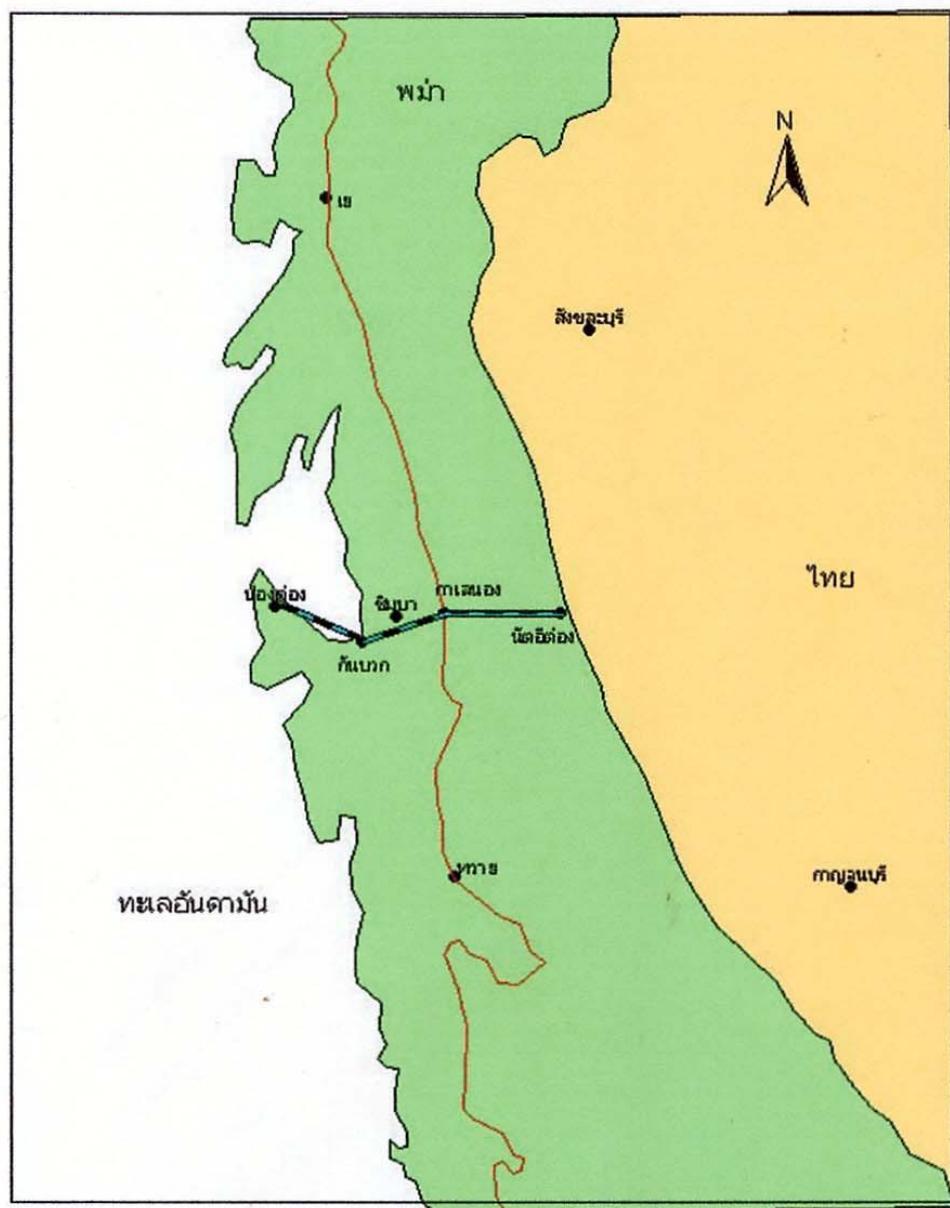
<sup>92</sup> Ibid., pp. 13-14.

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

---

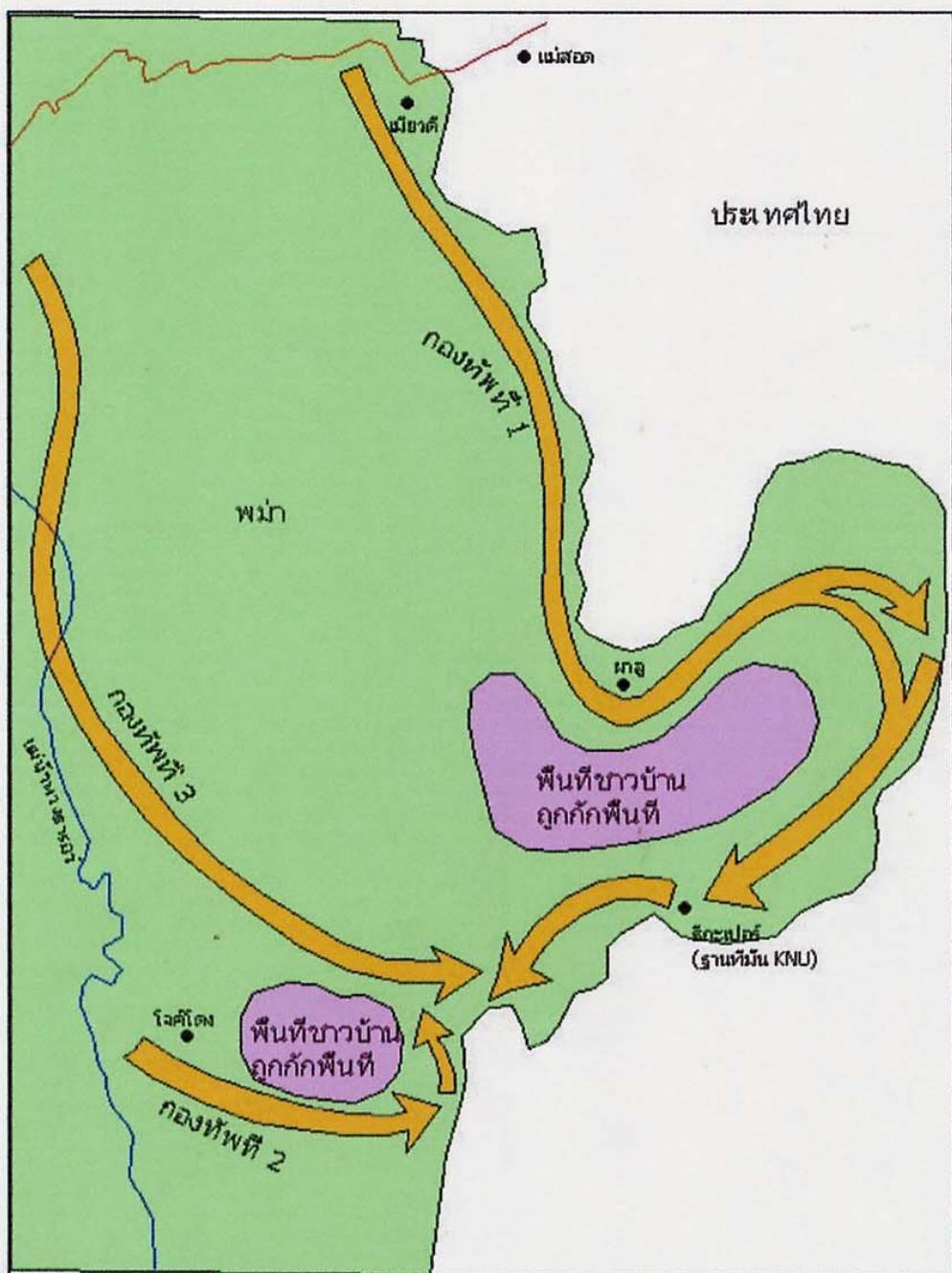
<sup>93</sup> จดหมายข่าวสาระวิน, "Ye-Tavoy Railway Construction,"(กรุงเทพฯ : ครพ, 1994) : 1-2.

## ทางหลวงหมายเลข 8



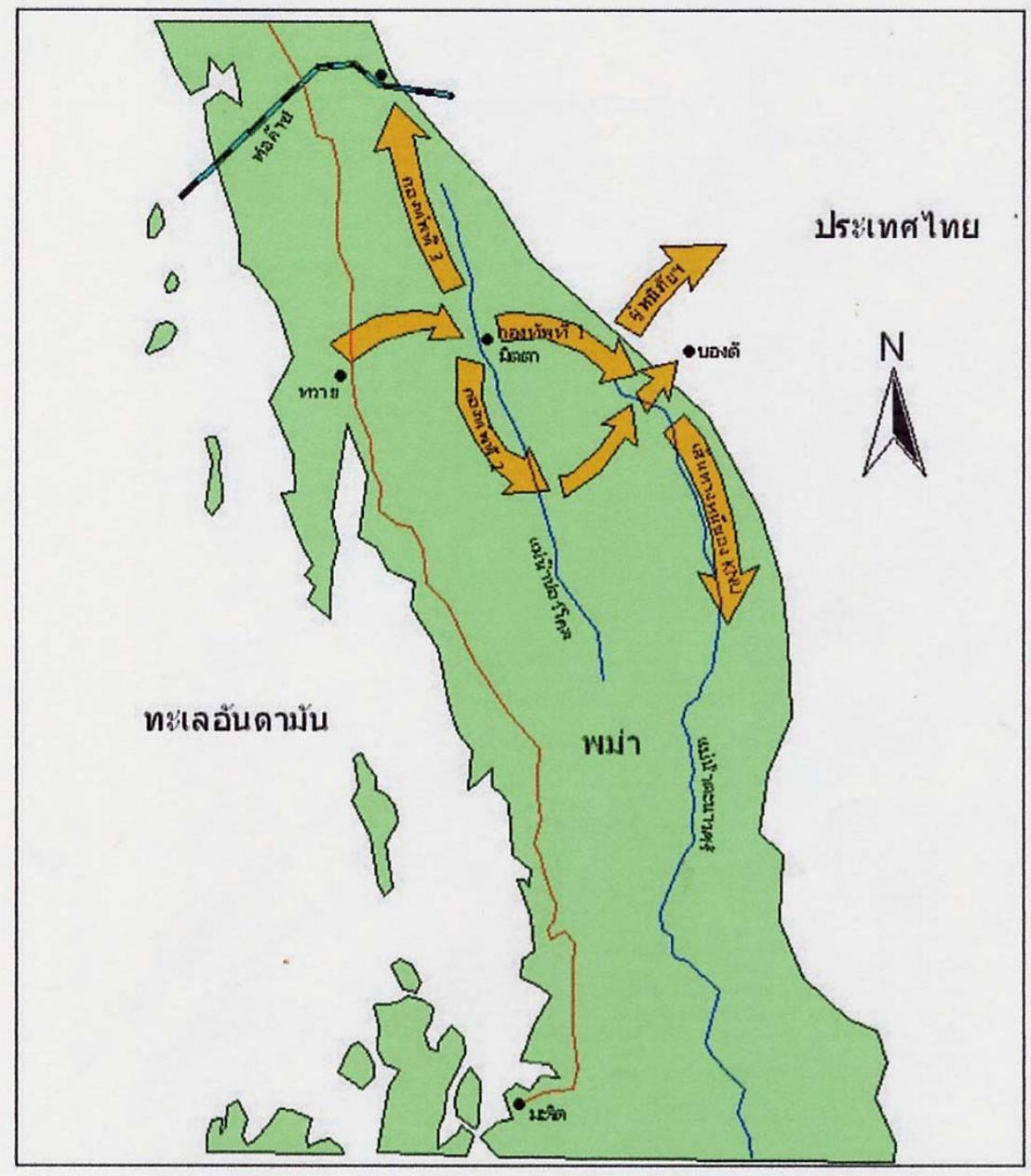
ที่มา : Southeast Asian Information Network (SAIN)  
All Burma Student Democratic Front (ABSDF)

## แผนที่การจอมตีของท่านพม่าในดูปลายา ปีค.ศ. 1997



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

## แผนที่แสดงการโจมตีอำเภอเมือง, ทวาย ของทหารพม่า



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

เมื่อเตรียมการในส่วนของประชาชนในพื้นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลพม่าก็ได้เตรียมสั่งการให้ใช้แผนปฏิบัติการธุยา (Thuya Operation) ในการปราบปรามกองกำลังกะเหรี่ยง KNU ในพื้นที่ให้รับคาน โดยเริ่มปฏิบัติการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 ด้วยการบังคับย้ายชาวบ้าน เป็นพื้นที่ใหญ่ให้ไปอยู่เป็นแนวกันชนระหว่างทหารพม่ากับกองกำลัง KNU เมื่อบังคับย้ายชาวบ้าน ออกแล้วก็ประกาศให้เป็นพื้นที่ “ยิงโดยไม่ต้องส่องส่วน” (Free Fire Zone)\* การบังคับเกล็อกที่ แรงงานของทหารพม่า ทำให้มีชาวบ้านหนีเข้าไปเพื่อขอความคุ้มครองในเขตอิทธิพลของกองกำลัง KNU มากขึ้น<sup>94</sup> และภายในช่วงปี ค.ศ. 1995-1996 ทหารพม่าได้สั่งกำลังเข้ามาเสริมในเขตนี้ เป็นจำนวนมาก และได้เข้าโจมตีอำเภอตูปลายาเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 1997 โดยใช้เวลาเพียง 2 สัปดาห์ ก็สามารถโจมตีพื้นที่ของกองกำลัง KNU ในเขตนี้ได้โดยใช้กำลังพลถึง 20,000 คน แบ่งออกเป็น 3 กองทัพ เพื่อการดักพื้นที่ดังนี้ คือ<sup>95</sup>

1) กองพันที่ 1 เคลื่อนทัพจากผาลู เคลื่อนทัพเลียบชายแดนไทยเข้าตีฐานที่มั่น KNU ที่ชาภันธิต และอีก้าเปอร์ โอบล้อมชาวบ้านและทหาร KNU ไม่ให้หลบหนีเข้ามาในเขตไทย

2) กองพันที่ 2 เคลื่อนทัพจากจีนไซค์ จี (Kyain Seik Gyi) เคลื่อนกำลังเข้าคุ้มชายแดนทางใต้ 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 ก็สามารถเอาชัยชนะเหนือกองกำลัง KNU ได้ ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่จำนวน 23,000 คน ต่างพากันอพยพหนีการสู้รบเข้าไปในเขตประเทศไทย<sup>96</sup> เข้ามายังเขตบริเวณบ้านบองตี้ อําเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี และบางส่วนได้หลบหนีเข้ามาทางบริเวณด้านซ่องจะม้า บ้านดวงดี ตำบลสองพี่น้อง อําเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร

ปฏิบัติการสู้รบอันหนักหน่วงระหว่างทหารพม่าและกองกำลังกะเหรี่ยงในบริเวณตรงข้ามจังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดชุมพร ทำให้พื้นที่นี้ไม่ปลอดภัย ฝ่ายทหารไทยจำเป็นต้องเคลื่อน

\* หมายความว่า ให้ทหารพม่ายิงชาวบ้านที่ฝ่าฝืนกลับเข้าไปในหมู่บ้านได้ทันที โดยไม่ต้องทำการสอบถามใด ๆ

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

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

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

กองกำลังเจ้าหน้าที่ทั้งตำรวจตระเวนชายแดนและทหารพวนไปที่ด่านช่องแม่น้ำมิว พร้อมกับตั้งฐานปฏิบัติการที่บริเวณบ้านทุ่งสาด สะพานหิน ตำบลสองพี่น้อง อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร เพื่อป้องกันการบุกเข้ามาในเขตไทยของทหารพม่า ในทำมกกลางความวุ่นวายนี้ พลเอกเซญ្តา ฐานะจาริ ผู้บัญชาการทหารบก (ในขณะนั้น) ได้ย้ำถึงจุดยืนว่าไทยจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการสู้รบภายในของพม่า “แต่จะให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก คนชรา และผู้หญิงที่เข้ามาหลบภัยในเขตไทยตามหลักมนุษยธรรม และพร้อมที่จะผลักดันกองกำลังติดอาวุธที่รุกร้าวติดตามเดินไทยเข้ามาย่างรุนแรง”<sup>97</sup>

ช่วงปลายเดือนกุมภาพันธ์และเดือนมีนาคม 1997 ทหารพม่ายังคงโจมตีพื้นที่พักพิง ที่ชาวบ้านกะเหรี่ยงอพยพไปรวมตัวกันหลบภัยในเขตชายแดนฝั่งพม่าอย่างต่อเนื่อง เพื่อผลักดันให้ชาวบ้านเหล่านี้หลบหนีเข้ามาในเขตไทย โดยใช้กำลังทหารจำนวนกว่า 9,000 คน พร้อมลูกหาน 40,000 คน และรถแทรคเตอร์เข้าไปตั้งพื้นที่ชายแดน ซึ่งเป็นเขตของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU ตั้งแต่จังหวัดบ่ออะแมนตรงข้ามฝั่งไทยด้านจังหวัดกาญจนบุรี จนถึงจังหวัดกาญจนบุรี บ้านปักเปี้ยน ตรงข้ามฝั่งไทย อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร หรือถนนบริเวณเทือกเขาตะนาวศรีที่ตั้งแต่เดินเพื่อ กองกำลังกะเหรี่ยง KNU ย่อมสวามิภักดี

สถานการณ์ในช่วงเวลานี้ จึงเป็นสถานการณ์ที่ค่อนข้างแหลมคม ที่รัฐบาลไทยต้องเผชิญและแก้ไขปัญหาการลี้ภัยหนีการสู้รบเข้ามาของคนกลุ่มใหญ่กลุ่มใหม่หลายร้อยคนต่อเนื่องกัน ในชั้นต้นรัฐบาลไทยโดยฝ่ายกองทัพได้จัดเป็นที่พักชั่วคราวให้แก่กลุ่มบุคคลเหล่านี้และได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายสาธารณสุขเข้าไปให้การดูแลและบรรเทาทุกข์ เพื่อรอจนเหตุการณ์สงบก็จะดำเนินการให้เดินทางกลับประเทศพม่า อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลไทยโดยฝ่ายกองทัพจะประกาศจุดยืนในการไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมภายในของพม่า แต่จะให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบที่เป็นเด็ก คนชรา และสตรีด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม หากแต่ในช่วงเวลาขณะเดียวกันนั้น ก็มีรายงานการ

ผลักดันผู้หนีภัยการสู้รบที่ออกจากประเทศไทย เช่น ชาวกะเหรี่ยงทั้งเด็กและผู้หญิงจำนวน 900 คนถูกเจ้าหน้าที่ไทยอพยพมาจากบองตี อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรีไปไว้ที่จังหวัดราชบุรี และยังถูกผลักดันให้กลับประเทศพม่าในวันที่ 2 มีนาคม โดยมีรายงานว่า ทหารไทยกองพลที่ 9 จังหวัดกาญจนบุรี ได้ส่งรถบรรทุกไปยังพื้นที่พักพิงบ้านพุน้ำร้อนและได้ขยัยเด็ก ผู้หญิง และคนชราจำนวน 2,300 คน โดยไม่ทราบว่าจะให้ไปที่ใด แต่ผู้หนีภัยการสู้รบที่ปฏิเสธที่ขึ้นรถ<sup>98</sup>

เหตุการณ์ครั้นนี้ 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 ไชยสารสน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ในขณะนั้น) ปฏิเสธคำกล่าวหาดังกล่าว และอธิบายว่าไทยมีนโยบายให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยอยู่แล้ว และรู้สึกเลี่ยใจต่อคำกล่าวหาดังกล่าว<sup>99</sup>

คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (คปส.) ได้เดินทางไปยังพื้นที่บริเวณบ้านพุน้ำร้อน ตำบลห้วยน้ำขาว อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และบริเวณหมู่บ้านพุ่ม่วง ตำบลจะระเข้าเพื่อสำรวจความต้องการของผู้หนีภัยกลับประเทศหรือต้องการให้ความช่วยเหลือ ของไทยต่อผู้หนีภัยการสู้รบว่าต้องการผลักดันผู้หนีภัยกลับประเทศหรือต้องการให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมตามที่กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมประกาศยืนยันในหลักการให้ความช่วยเหลือ

เมื่อการลงสำรวจพื้นที่ของคปส.เสร็จสิ้น ได้มีการออกแถลงการณ์เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 1997 เป็นรายงานสำรวจข้อเท็จจริง กรณีผู้ลี้ภัยชาวกะเหรี่ยงจากการโจรตีของรัฐบาลทหารพม่า ณ บ้านพุน้ำร้อน บ้านพุ่ม่วง พบว่า ทหารไทยมีการผลักดันผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงเข้าไปในพื้นที่การสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลพม่าและทหารกะเหรี่ยงจริง<sup>100</sup> จากรายงานดังกล่าว ไม่เห็นด้วยที่ทหารไทยจากกองพลที่ 9 จังหวัดกาญจนบุรี ได้ให้พักพิงแก่เด็ก ผู้หญิง และคนชรา แต่กลับปฏิเสธที่จะรับผู้ชายที่มีอายุตั้งแต่ 13-50 ปี ให้มาอยู่ที่จุดลี้ภัย โดยผลักดันกลุ่มผู้ชายเหล่านี้กลับไปที่เดิมคือ ที่ อำเภอเมืองสัมปันน และแม่สัมปันล่างในเขตพม่า ทำให้รัฐบาลไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์จากทั่วโลกว่าส่งคนเหล่านี้กลับไปตากเย็นมีอนกับที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีต ซึ่งกระบวนการต่อภาพพจน์ของประเทศไทย

จุดพักผู้อพยพที่บ้านพุน้ำร้อนนี้ มีผู้ลี้ภัยกลุ่มที่หนีการโจรตีของทหารพม่าเข้ามาพักตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 1997 จำนวนประมาณ 2,300 คน โดยที่เจ้าหน้าที่ไทยไม่ยอมรับผู้หนีภัยที่เป็นผู้ชายในวัยหนุ่มที่มีอายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไป แม้ว่าคนเหล่านี้จะเป็นชาวบ้านไม่ใช่กองกำลังติดอาวุธ และในการคัดเลือกคนเข้าพื้นที่พักพิงนั้น เจ้าหน้าที่จะทำการณฑลของตนเองผ่านกับน้อยที่ได้จากหน่วยเหนือเพราะไม่ต้องการให้ทหารพม่าเข้าใจผิดว่าฝ่ายไทยให้การสนับสนุนการสู้รบทองชาวกะเหรี่ยง จึงคัดเลือกผู้ชายในวัยหนุ่มส่วนหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นครู และผู้นำชาวบ้านประมาณ 50 คน ไว้ค่อยให้ความช่วยเหลือเด็ก 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 ผู้ลี้ภัยชาวกะเหรี่ยงเหล่านี้ถูกปราบปราโมย่างโหดเหี้ยม ทั้ง ๆที่เป็นชาวบ้านธรรมดា ประกอบอาชีพทำไร่ทำนาในพื้นที่ป่าครองของชาวกะเหรี่ยงมาเป็นระยะเวลานาน ในการบุกโจรตีแต่ละครั้งหญิงสาวในหมู่บ้านถูกทหารพม่าจุดไฟข่มขืนและฆ่าทิ้ง โดยผู้ชายส่วนหนึ่งถูกปาดคอฟ่าย่างทารุณต่อหน้าเพื่อนบ้าน ส่วนพวกรที่หนีรอดมาได้ต่างหวังเข้ามาหลบภัยในแผ่นดินไทย เพราะไม่มีที่ได้จะให้ความปลอดภัยกับพวกรเข้าได้แล้วในสถานการณ์เช่นนี้

ขณะที่พลเอกเซช្វា จูนานาจาร ผู้บัญชาการทหารบก (ตำแหน่งในขณะนั้น) ให้สัมภาษณ์ยืนยันว่า นโยบายล่าผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงกลับพม่าเป็นไปอย่างถูกต้องและมีเมตตาที่สุด

“ประเทศไทยเป็นผู้ที่มีเมตตาสูงสุดในโลกแล้ว และชายลัทธิธรรมนี้ส่วนใหญ่ ก็คือพวกรของกำลัง ซึ่งหากต้องการเข้ามาในเขตไทยก็จะต้องปลดอาวุธ หากเป็นชายลัทธิธรรมแล้วว่างอาวุธเสียก่อนเข้ามาเราถือว่าเป็นผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบและเรารับ แต่เมื่อรับแล้วเราจะต้องดูแลคนพวนนี้เป็นพิเศษ เพราะพวนเหล่านี้คือพวกรกำลังรบหนึ่งใน เมื่อเข้ามาแล้วไม่ควรออกไปอีก ถ้าออกไปอีกก็หมายความว่าเข้าไปสู้รบ” ผู้บัญชาการทหารบกกล่าว และยังเสริมด้วยว่า การส่งกะเหรี่ยงกลับประเทศไทยม่านั้นจะส่งไปในพื้นที่ที่ปลอดภัยไม่มีการสู้รบ ส่วนที่ว่าหากกลับไปแล้วถูกฆ่าตายก็เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือความสามารถที่ไทยจะก้าวล่วงเข้าไปรับผิดชอบ และการปฏิบัติของทหารได้ทำอย่างดีที่สุดและเต็มที่แล้ว

#### 8.1.4 ความพยายามของไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบ

การประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า (Thailand-Myanmar Regional Border Committee: RBC) ครั้งที่ 15 ได้นำประเด็นปัญหาผู้หนีภัยส่งความจากการสู้รบและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายเข้าสู่ที่ประชุม แต่ยังหาข้อตูกไม่ได้ เพราะพม่าอยู่มารับว่าไม่สามารถควบคุมชนกลุ่มน้อยได้ และมีปัญหาในการตรวจสอบผู้หนีภัย แต่ก็พร้อมที่จะรับผู้หนีภัยที่เป็นชาวพม่ากลับ ยกเว้นกลุ่มกะเหรี่ยงหรือชนกลุ่มน้อยที่ตรวจสอบไม่ได้ว่า เป็นคนสัญชาติพม่าที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ รวมทั้งในกรณีที่ผู้หนีภัยนั้นไม่ยอมกลับเองด้วย จากความเห็นในเรื่องนี้สภากาชาดมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้เปิดเผยว่า ในระหว่างการเจรจา ทางพม่ากล่าวว่าตนจะรับผู้หนีภัยเหล่านี้กลับ โดยมีเงื่อนไข 2 ประการด้วยกันคือ ประการแรกต้องสมัครใจ และอีกประการหนึ่งคือ ต้องเป็นผู้ถือสัญชาติพม่า (Burmese Nationality) เท่านั้น<sup>102</sup> (ดูรายละเอียดในบทที่ 4)

<sup>102</sup> “ปัญหาผู้พลัดถิ่นพม่ายังไม่ยุติ สลอร์กปฏิเสธรับกลับประเทศไทย,” ศูนย์ข่าวภาคเหนือ/ศูนย์อินโดจีน.. (28 สิงหาคม 2540) : 6.

โดยแหล่งข่าวจากสมช. กล่าวว่า กรณีที่ไทยจะส่งกลับผู้พลัดถิ่นเหล่านั้นทางการไทย มีเงื่อนไข 2 ประการคือต้องสมควรใจเข่นกัน ส่วนอีกประการหนึ่ง ก็คือ จะต้องได้รับความปลอดภัย (Safe Return) “เงื่อนไขที่พม่าวางแผนเอาไว้นั้นเป็นเงื่อนไขที่เรารับไม่ได้ เพราะที่พม่าต้องการตรวจสอบความเป็นสัญชาติพม่าโดยต้องดูเอกสาร **ID card** (บัตรประชาชน) นั้นเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแนวชายแดน และเหตุนี้เองที่ทำให้เรื่องการส่งกลับผู้พลัดถิ่น เป็นเรื่องที่ยังคงกันไม่ได้”<sup>103</sup>

โดยสรุปการแก้ปัญหาความวุ่นวายในบริเวณชายแดนทั้งหมดที่ได้ก่อขึ้นมาแล้วนี้ คือ การรับผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านี้เข้าไว้ในแผ่นดินไทยอีกร่องรอย่างมากที่จะปฏิเสธ เนื่องจากการผลักดันผู้หนีภัยเหล่านี้กลับพม่าเป็นเหตุสุดวิสัย ที่หากจะปฏิบัติได้เนื่องจากมีการสู้รบเกิดขึ้นจริงในพื้นที่ที่บุคคลเหล่านี้จากมา อีกประการหนึ่งนั้นปฏิเสธไม่ได้ว่าปฏิบัติการที่เกิดขึ้นนั้นเกิดในบริเวณ อำเภอตูปลายา และมะริด/ทวายในรัฐยะหรี่ยงและภาคตะวันตกของพม่าอันเป็นพื้นที่ที่สัมพันธ์กับการวางแผนท่อก๊าซ ที่ประเทศไทยเข้าไปมีส่วนร่วมในการลงทุนและรับซื้อก๊าซจากรัฐบาลพม่า นอกจากนี้ การกระทำด้วยของรัฐบาลไทยในช่วงปีค.ศ. 1997 นี้ก็อยู่ในสายตาอันระแวงของประชาคมโลกเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการผลักดันให้ผู้หนีภัยการสู้รบที่อพยพเข้ามายัง ตตลอดจนความพยายามในการดำเนินนโยบายส่งกลับผู้หนีภัยส่งความที่มีอยู่แล้วในประเทศ ทำให้รัฐบาลไทยต้องระมัดระวังต่อการดำเนินนโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบอย่างยิ่งยวด

### 8.1.5 การเปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราวใหม่ในจังหวัดราชบุรี กาญจนบุรี และตาก

เพื่อเป็นการยุติข้อขัดแย้งได้ฯ ที่เกิดขึ้น รัฐบาลไทยจึงตัดสินใจเปิดพื้นที่พักพิงฯ ขึ้นอีก 3 แห่ง ที่จังหวัดราชบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และเพิ่มแห่งใหม่ที่จังหวัดตาก คือ พื้นที่พักพิงฯ สำหรับ ที่อำเภอสวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี พื้นที่พักพิงฯ ต้นยาง ที่อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และพื้นที่พักพิงฯ บ้านนูโภ จังหวัดตาก

#### 1. พื้นที่พักพิงฯ ถ้าพิน<sup>104</sup>

รัฐบาลไทยด้วยการประสานงานของ NGOs ที่ดูแลด้านผู้หนีภัยการสู้รบจากพม่า ซึ่งมี BBC เป็นหน่วยงานหลักได้อพยพผู้หนีภัยชาวกะเหรี่ยงที่พักอาศัยอยู่ตามจุดต่างๆ ไปรวมไว้ที่พื้นที่พักพิงฯ บ้านถ้าพิน 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.

กะหรี่งในเขตพม่าภาคใต้เข้ามาสมทบในเดือนตุลาคม และในเดือนธันวาคม ได้มีชาวกะหรี่งซึ่งเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internal Displaced Persons) ในเขตแม่ยะ (Mae Pya) ตามเข้ามาสมทบอีกประมาณ 600 คน ส่งผลให้มีประชากรที่บ้านถ้ำหินประมาณ 8,100 คนในปี ค.ศ.1997

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

การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในระยะแรกของรัฐบาลไทยได้มอบหมายให้หน่วยงาน ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเข้าไปดำเนินการด้านสุขภาพบุคคล มีการจัดทำสัมม การจัดทำน้ำสะอาด การกำจัดขยะ การควบคุมโรค ตลอดจนให้การรักษาพยาบาลผู้เจ็บป่วยที่อาการไม่หนักมาก โดยส่ง เจ้าหน้าที่สาธารณสุขของอำเภอสวนผึ้งสับเปลี่ยนกันขึ้นไปปฏิบัติงานวันละ 5 คน ไม่เว้น วันหยุดราชการ ในการปฏิบัติงานนั้นมีการวางแผนอย่างเป็นขั้นตอน เมื่อทางการไทย วางแผนรุดเข้าไปเรียบร้อยแล้วองค์กรเอกชนต่างประเทศ\* ได้ขอรับไปดำเนินการต่อ

- การจัดทำน้ำสะอาดสำหรับผู้ลี้ภัย มีการจัดทำน้ำประปาด้วยการสูบน้ำ จากแหล่งน้ำใกล้เคียงขึ้นมาบำบัดให้สะอาดและได้มาตรฐานก่อนแจกจ่ายให้นำไปบริโภค ระบบการผลิตน้ำประปาทำให้สามารถมีปริมาณน้ำพอเพียงต่อการบริโภคตามเกณฑ์มาตรฐาน 5 ลิตร ต่อคนต่อวัน

- สำหรับเรื่องส้วม ขณะนี้ได้จัดสร้างส้วมหลุมให้ 5 ครอบครัวต่อ 1 ที่ มีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขติดตามควบคุมให้เป็นไปตามหลักสุขภาพบุคคล เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของโรคที่อาจเกิดจากอุจจาระ ส่วนขยะมีการกำจัดด้วยการเผา โดยมีการจัดเตรียมหลุมขยะเปียก หลุมขยะแห้งให้ผู้อพยพแยกทิ้ง

- ด้านการรักษาพยาบาลในระยะแรก เจ้าหน้าที่สาธารณสุขจากอำเภอสวนผึ้งเข้าไปให้บริการรักษาพยาบาลที่จุดอพยพ ปัจจุบันมุนันธิแพทย์ริพร์มัตตัน (Medicine San Frontier - MSF) ของประเทศไทยร่วมกับศรีรับไปดำเนินการต่อ โดยมีเจ้าหน้าที่สาธารณสุขเป็นผู้ประสานงาน มีการจัดสร้างโรงพยาบาลสนามให้บริการผู้เจ็บป่วยทั้งแบบผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน ในรายที่เจ็บป่วยไม่มาก หากอาการหนักจะส่งไปรับการรักษาต่อที่โรงพยาบาลสวนผึ้งต่อไป ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่เดือนมีนาคม - 16 พฤษภาคม 2540 มีผู้มารับบริการรักษาพยาบาล 11,945 ราย โรคที่พบมาก คือ มาลาเรีย อุจจาระร่วง โรคติดเชื้อระบบทางเดินหายใจ มีผู้ป่วยที่ส่งต่อไปยังโรงพยาบาลสวนผึ้ง 564 ราย ในจำนวนนี้โรงพยาบาลสวนผึ้งรับไว้เป็นคนไข้ใน 280 ราย คุณไข้คลอด 15 ราย นอกเหนือนี้ในวันหยุดราชการ หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ของสภากาชาดไทย ยังออกให้บริการแก่ผู้หนีภัยด้วย

\* ประเทศไทย ผู้รัฐ เศส อังกฤษ