

## บทที่ 4

### การดำเนินนโยบายของหน่วยราชการไทย กรณีปัญหาพรมแดนบริเวณดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491

ประเทศพม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย และมีความสัมพันธ์กับประเทศไทยมานาน ทั้งนี้เนื่องจากประเทศพม่ามีแนวพรมแดนติดกับประเทศไทยเป็นระยะยาวกว่าประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพมามักจะเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบของความขัดแย้งมากกว่าความร่วมมือกัน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะปัจจัยพื้นฐานของประเทศ ปัจจัยในอดีตและปัจจัยในยุคสงครามเย็นของประเทศไทยและประเทศพม่าตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าที่สร้างปัญหาความขัดแย้งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้นมีหลายปัญหาด้วยกัน เช่น ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่ตั้งถิ่นฐานอยู่บริเวณแนวพรมแดนไทย-พม่า ปัญหาการลักลอบผลิตและจำหน่ายยาเสพติด ปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าไม่ชัดเจน ปัญหาผู้อพยพและหลบหนีเข้าเมือง ปัญหาการค้าอาวุธและสินค้าผิดกฎหมาย ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือปัญหากรณีชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า นำกองกำลังมาตั้งฐานที่มั่นบริเวณแนวพรมแดนไทย-พม่าเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า และรัฐบาลทหารพม่าได้ส่งกองกำลังทหารมากกว่าล้านแล้วเกิดรุกล้ำพรมแดนไทย จนกระทั่งก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทกันระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าสืบเนื่องมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน คือปัญหาข้อพิพาทพรมแดนบริเวณดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491

เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาทดังกล่าว รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายต่อรัฐบาลทหารพม่าโดยยึดหลักการเจรจาและหลีกเลี่ยงการใช้กำลังเพื่อยุติปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวตลอดมา ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 แต่ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะช่วงเกิดปัญหาวิกฤต องค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ มักมีปัญหาเกี่ยวกับการตัดสินใจในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นจึงขออธิบายการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวเป็นกรณีดังนี้

## 1. กรณีปัญหาพรมแดนบริเวณคอยกลาง

### 1.1 ข้อพิจารณาทั่วไป

1) ลักษณะพื้นที่และประวัติคอยกลาง ในการแสดงลักษณะพื้นที่ของไทยในภาคเหนือก่อนปี พ.ศ.2534 ประเทศไทยได้อาศัยแผนที่กรมแผนที่ทหาร ซึ่งพิมพ์ขึ้นมาตามแบบแผนที่ของอังกฤษ โดยอังกฤษได้สำรวจและจัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2437 แผนที่ชุดนี้คือ แอล 7017 ได้ใช้คอยกลางเป็นแนวเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับพม่า<sup>1</sup> แสดงให้เห็นว่าคอยกลางเป็นชื่อยอดเขาลูกหนึ่งบนเทือกเขาแดนลาว อยู่ในเขตอำเภอแม่อาว จังหวัดเชียงใหม่ อยู่ห่างจากตัวอำเภอแม่อาวไปทางทิศเหนือประมาณ 7 กิโลเมตร นอกจากนี้แผนที่ชุดนี้ยังถือว่าเป็นแผนที่ฉบับแรกของไทยที่แสดงให้เห็นว่าบริเวณพื้นที่คอยกลางมีหมู่บ้านต่างๆ ตั้งอยู่ดังนี้คือ<sup>2</sup>

หมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่คอยกลาง-คอยห้วยชะ มี 5 หมู่บ้าน คือ

(1) บ้านสันคอกเสือ ราษฎรเป็นชาวไทยพื้นเมือง มุเซอร์ และปะห่อง มีจำนวน 11 ครอบครัว ปัจจุบัน(2539)ได้ย้ายไปอยู่ที่บ้านปางใน เนื่องจากถูกรบกวนจากทหารพม่า

(2) บ้านปางใน ราษฎรเป็นชาวไทยใหญ่ ไทยพื้นเมือง จีนฮ่อ มุเซอร์ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า มีจำนวน 76 ครอบครัว

(3) บ้านปางนอก ราษฎรเป็นชาวไทยใหญ่ มีจำนวน 20 ครอบครัว

(4) บ้านปะสี ราษฎรเป็นชาวเขาเผ่ามุเซอร์ มีจำนวน 10 ครอบครัว

(5) บ้านป่ากู่ย ราษฎรเป็นชาวเขาเผ่ามุเซอร์ มีจำนวน 65 ครอบครัว

หมู่บ้านที่ตั้งคร่อมพื้นที่คอยกลาง มี 3 หมู่บ้าน คือ

(1) บ้านปางตันกอก ราษฎรเป็นชาวไทยพื้นเมือง มีจำนวน 36 ครอบครัว

(2) บ้านปางตันหม่อง ราษฎรเป็นชาวไทยพื้นเมือง มีจำนวน 51 ครอบครัว

(3) บ้านปางตันเคื่อ ราษฎรเป็นชาวไทยพื้นเมือง มีจำนวน 81 ครอบครัว

ในช่วงปลายสมัยที่พม่ายังเป็นอาณานิคมของอังกฤษอยู่นั้น (อังกฤษปกครองพม่าระหว่างปี พ.ศ.2429 ถึงต้นปี พ.ศ.2491) บริเวณพื้นที่คอยกลางได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านคอยกลางขึ้น (คำว่า “กลาง” หรือ “หมากกลาง” มาจากคำว่า “มะกลาง” เป็นภาษาไทยใหญ่ หมายถึง “ขนุน”) ประกอบ

<sup>1</sup>สุรจิตร สิทธิประณีต, สหภาพพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติของไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2537), หน้า 256-259.

<sup>2</sup>บุญรอด ศรีสมบัติ, “ปัญหาพื้นที่คอยกลาง-คอยห้วยชะในแง่ภูมิศาสตร์ระหว่างประเทศ,” เสนาธิปไตย ปีที่ 47 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2541) : 107.

ด้วยหมู่บ้านเล็กๆ คือ บ้านปางใน บ้านปางหัวคาค บ้านปางกลาง บ้านปางนอก และบริเวณสันคอยกลางบางส่วน (ปัจจุบันเป็นที่ตั้งของบ้านปางต้นเคื่อและบ้านปางต้นหม้อ) เนื่องจากพื้นที่บริเวณนี้เป็นที่เชิงเขาสูง มีอากาศเย็น เหมาะแก่การปลูกชา จึงทำให้มีราษฎรไทยในพื้นที่บางส่วนขึ้นไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่บริเวณดังกล่าวเพื่อปลูกชาจำหน่าย<sup>3</sup>

เมื่อปี พ.ศ.2478 ราษฎรบ้านคอยกลาง ได้ร่วมกันสร้าง “วัดจุฬามณี”ที่บ้านปางใน ซึ่งมีรูปแบบการก่อสร้างเจดีย์คล้ายวัดในประเทศพม่า และหลังการก่อสร้างแล้วไม่มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเข้าไปดูแลเลย นอกจากนี้ผู้นำของพม้ามักจะเดินทางมานมัสการเจดีย์ที่วัดจุฬามณีเป็นประจำ ยังผลให้ราษฎรทั่วไปเข้าใจว่าบ้านคอยกลาง ตั้งอยู่ในเขตพม่าตามเชื้อชาติไทยใหญ่<sup>4</sup>

ต่อมาพ.ศ.2487 รัฐบาลไทยส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจธรไปตั้งสถานีตำรวจชรวัชราวที่บ้านปางใน (ปัจจุบันคือวัดบ้านปางใน)<sup>5</sup> ซึ่งไทยถือว่าบ้านปางในอยู่ในเขตแดนไทย อีกทั้งมีคนไทยพื้นราบขึ้นไปตั้งถิ่นฐานอยู่ที่บ้านปางในจำนวนหนึ่ง ดังนั้นบ้านปางในจึงอยู่ในปกครองควบคุมของไทยในบางโอกาสที่มีเจ้าหน้าที่ตำรวจขึ้นไปดูแลความเรียบร้อย อย่างไรก็ตาม พ.ศ. 2491 ภายหลังจากพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพวกไทยใหญ่ได้ขยายอิทธิพลเข้าควบคุมพื้นที่คอยกลางและคอยหัวยสะ พร้อมทั้งจัดการปกครองพื้นที่บริเวณดังกล่าวเสมือนว่าบริเวณพื้นที่คอยกลางและคอยหัวยสะเป็นเขตแดนของพม่า

พ.ศ.2495 ทหารจีนคณะชาติหรือก๊กมินตั๋ง(KUO MIN TANG)ถูกกำลังทหารจีนแผ่นดินใหญ่ไล่ตี จึงได้หลบหนีถอยร่นลงมาทางใต้ กำลังทหารจีนคณะชาติส่วนหนึ่งอพยพเข้ามาในพื้นที่คอยกลางและสร้างอิทธิพลเหนือชาวไทยใหญ่ ในขณะเดียวกัน การดำเนินการของรัฐบาลไทยคือได้ทำการสำรวจว่าหมู่บ้านใดเป็นของไทย ก็จัดทำบัตรประจำตัวประชาชนและทะเบียนบ้านให้กับราษฎรไทย โดยให้ขึ้นการปกครองกับตำบลแม่อาว อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่ พ.ศ.2496 ผลสำรวจปรากฏว่ามีหมู่บ้านที่มีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตแดนไทยชัดเจน คือ บ้านปางต้นเคื่อ บ้านปางต้นคอก และบ้านปางต้นหม้อ

พ.ศ.2497 พม่าใช้กำลังทหารปราบปรามทหารจีนคณะชาติที่นำกำลังอพยพมาตั้งฐานที่มั่นบริเวณพื้นที่คอยกลางที่เป็นหมู่บ้านสันคอกเคื่อ บ้านปางใน บ้านปางนอก บ้านปะสี และ

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

<sup>4</sup>สัมภาษณ์ บุญยี่น อินทว้าง, รองผู้บังคับกองร้อยที่ 7 กองพันที่ 2 อำเภอแม่อาว จังหวัดเชียงใหม่, 5 ธันวาคม 2540.

<sup>5</sup>สัมภาษณ์ ถวัลย์ บุญสูง, ผู้บังคับกองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนที่ 334 อำเภอแม่อาว จังหวัดเชียงใหม่, 4 ธันวาคม 2540.

บ้านป่ากู่สำเร็จ และทหารพม่าได้เข้ามาปกครองดูแล 5 หมู่บ้านดังกล่าว โดยมีการสำรวจข้อมูลประชากรด้วย ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2510 กองกำลังทหารพม่าอ้างว่าหมู่บ้านคอยกลางที่เป็นของไทยบางส่วนตั้งอยู่ในเขตแดนพม่า จึงดำเนินการเก็บภาษีพืชผลการค้าจากราษฎร ในบริเวณหมู่บ้านเหล่านั้น ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรไทยดังกล่าว<sup>6</sup>

ต่อมา พ.ศ.2512 กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศยกฐานะตำบลแม่เอย เป็นกิ่งอำเภอแม่เอย ทำให้บ้านปางต้นเคื่อ บ้านปางต้นหม้องและบ้านปางต้นกอก ขึ้นกับเขตการปกครองกิ่งอำเภอแม่เอย และในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2516 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกฐานะกิ่งอำเภอแม่เอย เป็น อำเภอแม่เอย

พ.ศ.2524 กลุ่มขุนสำ ได้เริ่มเข้ามาสร้างอิทธิพลในพื้นที่คอยกลาง และในอีก 4 ปีต่อมา กลุ่มขุนสำเกิดการขัดแย้งกับกลุ่มว้าผสม ซึ่งนำไปสู่การสู้รบกัน มีการจัดตั้งฐานปฏิบัติการบริเวณยอดเขาสูงตามแนวชายแดนไทย-พม่า รวมทั้งพื้นที่คอยกลาง ซึ่งเป็นทั้งแหล่งผลิต เส้นทางจำหน่ายยาเสพติด จนกระทั่ง พ.ศ.2529 ไทยได้ส่งกำลังทหารพรานเข้ากวาดล้าง และผลักดัน กองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าวให้ออกไปจากพื้นที่แล้ววางกำลังเฝ้าตรวจตามแนวชายแดนแบบถาวร

อย่างไรก็ตาม ในพ.ศ.2530 กลุ่มขุนสำ กลับนำกำลังรุกกล้าเข้ามาตั้งฐานปฏิบัติการบริเวณพื้นที่คอยกลางบางส่วนอีกครั้ง ฝ่ายไทยจึงได้ส่งกำลังเข้าทำการผลักดันใน พ.ศ.2533 ทางกิ่งอำเภอแม่เอย จึงได้จัดทำบัตรบุคคลบนพื้นที่สูงให้แก่ราษฎรไทยที่บ้านปางใน บ้านปางกลาง และบ้านปางนอก

---

<sup>6</sup>สุรจิตร์ สิทธิประณีต, สหภาพพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติของไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง), หน้า 256.

\* ขุนสำ เป็นหัวหน้าชนกลุ่มน้อยพวกไทยใหญ่ ที่มีกองกำลังติดอาวุธเพื่อต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า ซึ่งในประเทศพม่ามีชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม(รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 9) สาเหตุเนื่องมาจากพม่ามีประชากรหลายเชื้อชาติ หลายเผ่าพันธุ์ ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติขึ้น โดยที่ชนกลุ่มน้อยต่างๆต้องการแยกตัวเองออกจากรัฐบาลทหารพม่าตั้งเป็นรัฐอิสระ เพราะมีความรู้สึกว่าได้รับการกดขี่จากพวกเชื้อชาติพม่า และสาเหตุอีกประการหนึ่งเนื่องมาจากรัฐบาลพม่าไม่ยอมให้แยกตัวออกทั้งๆที่ธรรมนูญของพม่าฉบับปีพ.ศ. 2490 ระบุให้สิทธิแก่ชนเผ่าต่างๆ เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ แยกตัวเป็นอิสระได้ภายหลังใช้รัฐธรรมนูญครบ 10 ปี แต่เมื่อครบกำหนดแล้ว รัฐบาลพม่าไม่ยินยอม ชนเผ่าต่างๆจึงได้ก่อการกบฏขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาการเมืองภายในที่รัฐบาลพม่ายังไม่สามารถแก้ไขได้ จึงทำให้มีการสู้รบกันระหว่างกองกำลังทหารพม่ากับกองกำลังของชนกลุ่มน้อยซึ่งมีฐานที่มั่นอยู่บริเวณแนวพรมแดนไทย-พม่าทุกปี และการสู้รบดังกล่าวได้สร้างปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าตลอดมา

ในขณะที่เดียวกัน ขุนส่ำก็ลอบนำกำลังเข้ามาผลิตยาเสพติดในบริเวณคอยกลางอีก ดังนั้น ในพ.ศ.2534 ฝ่ายไทยจึงได้ส่งกำลังเข้าผลักดันกลุ่มขุนส่ำอีกครั้งหนึ่ง และสามารถผลักดันได้สำเร็จในพ.ศ.2538 พม่าได้เจรจายุติการสู้รบกับกลุ่มขุนส่ำ โดยขุนส่ำยอมมอบตัวต่อรัฐบาลพม่า ทหารพม่าจึงได้เข้าตรวจสอบและควบคุมพื้นที่คอยกลางที่เคยอยู่ภายใต้อิทธิพลของขุนส่ำ แต่มีกำลังบางส่วน of ทหารพม่ารุกล้ำแนวชายแดนเข้ามาในเขตไทย กระทั่งเกิดการเผชิญหน้าระหว่าง กองกำลังของไทยและพม่า

2) หลักฐานทางสนธิสัญญา อังกฤษได้แผ่อิทธิพลเข้ามาในอินเดีย และ แหลงมมลายูตั้งแต่ พ.ศ.2366 ต่อมาได้ยึดหัวเมืองตอนล่างของพม่าได้แก่ มะริด ทวาย ตะนาวศรี เย้ เมะถ่าเลิงและย่างกุ้ง แล้วรุกคืบหน้ายึดเมืองพะโค สะโดง และตองอูได้ในที่สุด ในปี พ.ศ.2391 อังกฤษสามารถควบคุมอินเดียให้ทั้งประเทศ จึงใช้อินเดียเป็นศูนย์กลางในการปกครองดินแดน อาณานิคมอื่นๆในเอเชีย โดยมี เซอร์ จอห์น ลอเรนซ์ (Sir John Lawrence) เป็นข้าหลวงใหญ่ อังกฤษประจำอินเดีย ทั้งนี้อังกฤษยังได้ใช้อินเดียเป็นฐานกำลังทางทหาร จัดการฝึกวิชาการทาง ทหารแก่คนอินเดียแล้วส่งเข้ามาประจำการในพม่าอีกด้วย<sup>7</sup>

วิธีการดำเนินการครอบครองเมืองขึ้นของอังกฤษสมัยนั้นเป็นดังนี้ เมื่อยึดหัวเมือง ใดได้ก็จะทำการสำรวจทำแผนที่ให้รู้ว่าเมืองขึ้นของตนนั้นมีอาณาเขตเท่าใด มีทรัพยากรธรรมชาติ อะไรบ้าง และเมื่ออังกฤษเข้าครอบครองพม่าเป็นเมืองขึ้นบางส่วนแล้ว ได้ทำการสำรวจอาณาเขต ของพม่าจนมาถึงแนวเขตตะนาวศรี จึงทราบว่ หากข้ามแนวเขตตะนาวศรีมาทางด้านตะวันออกจะ เป็นอาณาเขตของประเทศไทย(รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิที่ 8) ข้าหลวงใหญ่อังกฤษคือ เซอร์ จอห์น ลอเรนซ์ จึงได้ถวายสานส์แด่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 แห่ง กรุงรัตนโกสินทร์เพื่อปักปันเขตแดนในปีพ.ศ.2408 และเมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตอบตกลงแล้ว รัฐบาลไทยจึงได้มอบหมายให้ พระยาศรีสุริยวงศ์ สมุหนายก และ เจ้าพระยา ภูธราภัย สมุหกลาโหม เป็นผู้แทนฝ่ายไทยทำการสำรวจปักปันเขตแดนกับ ร้อยโท อาเธอร์ เฮอ- เบอรัท แบกกี(Leutenant Arthur Herbert Bagge) ข้าหลวงผู้มีอำนาจเต็มฝ่ายอังกฤษเป็นผู้ทำแผนที่ แผนที่ฉบับนี้เรียกว่า “แผนที่ตะนาวศรีและจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับพระราชอาณาจักรของสยาม (The map of Tenasserim and the adjacent province of the Kingdom of Siam) มาตราส่วน 1 นิ้ว ต่อ 8 ไมล์ หรือ 1:506,880

<sup>7</sup>พจนต์ ทิมเจริญ, “เขตแดนระหว่างประเทศไทย-พม่า: ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และสนธิสัญญา” (ม.ป.ป), หน้า 1.

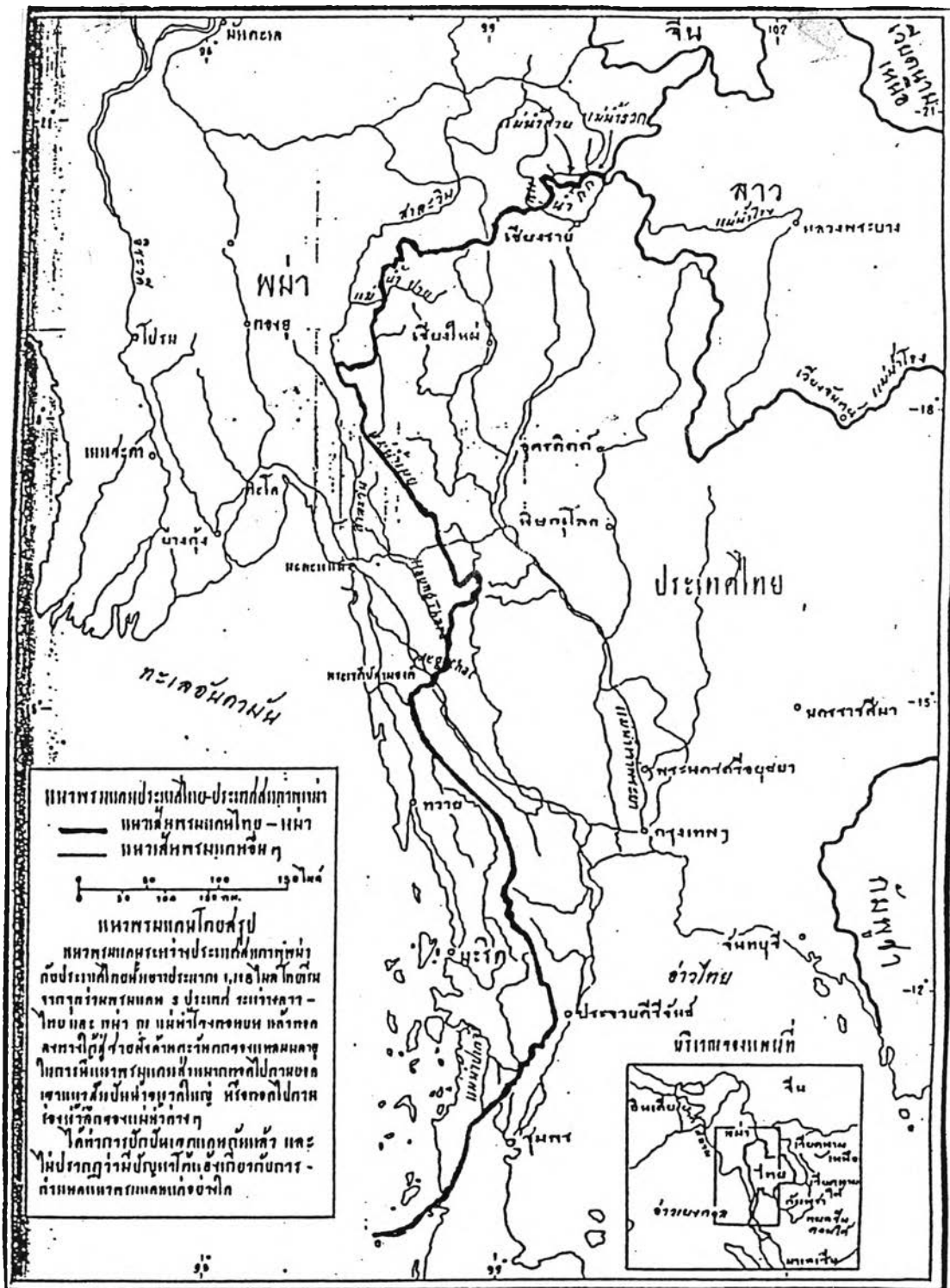
การสำรวจปักปันเขตแดน และการทำแผนที่แบ่งเขตแดนครั้งนี้เริ่มต้นตั้งแต่ปากแม่น้ำเมยในเขตกิ่งอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนลงมาตามแม่น้ำเมย ซึ่งพม่าเรียกว่าตองยิน ต่อด้วยห้วยวะเลห์ จนถึงต้นน้ำของห้วยวะเลห์บนทิวเขาตะนาวศรี จากนั้นได้ทำการสำรวจทิวเขาตะนาวศรี โดยแสดงสันเขาตะนาวศรีซึ่งเป็นเส้นเขตแดนด้วยเส้นสีแดงหนา สำหรับในภูมิภาคจริงบนสันเขาตะนาวศรี ได้ทำเครื่องหมายเขตแดน(Boundary Marks)ไว้รวม 48 จุด โดยกำหนดตำแหน่งเครื่องหมายเป็นยอดเขา โบราณสถาน กองหิน และการบากต้นไม้ เป็นต้น (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 10) แล้วจึงต่อไปถึงต้นแม่น้ำกระบุรีหรือที่พม่าเรียกว่าแม่น้ำปากจั่น จนออกสู่ทะเลอันดามันที่ปลายแหลมวิกตอเรียพ้อยท์ตามแนวเส้นแบ่งเขตทางทะเล เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงได้มีการประชุมเพื่อทำอนุสัญญา(Convention)ที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2411

ฝ่ายอังกฤษได้นำแผนที่มาให้ฝ่ายไทยตรวจสอบแล้วลงนามประทับตราประจำตำแหน่งบนแผนที่ จากนั้นก็ทำอนุสัญญาระบุว่าการกำหนดเขตแดนตามแม่น้ำเมย ให้ใช้แม่น้ำเป็นเส้นแบ่งเขต ฝ่ายไทยคือเขตแดนของไทย ฝ่ายพม่าคือเขตแดนของพม่าอาณานิคมของอังกฤษ จากนั้นก็จะขึ้นเขาห่มกระดูกทุ่ง ตัดข้ามแก่งในแม่น้ำขึ้นสันปันน้ำของทิวเขาตะนาวศรีไปจนถึงต้นน้ำกระบุรี ต่อไปตามแม่น้ำกระบุรี และไปออกสู่ทะเลที่ปลายแหลมวิกตอเรียพ้อยท์ เมื่อรัฐบาลไทยได้ตรวจสอบรายละเอียดเห็นว่าถูกต้องแล้ว ได้ให้สัตยาบันที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2411 นับเป็นอนุสัญญาเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษฉบับแรก<sup>8</sup> (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 11)

ต่อมาวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ.2436 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีสารตราพระราชสีห์ถึงเจ้าเมืองลาวเกียง(Loikaw)ซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐกะยา ขณะนั้นอยู่ในปกครองของไทย และมีศุกอักษรถึงเจ้าเมืองเชียงใหม่ โดยพระราชสารระบุข้อความเดียวกันว่า ได้ตกลงปักปันเขตแดนกับอังกฤษแล้ว และจะส่งแม่กองปักปันเขตแดน 2 กองมาพบกับข้าหลวงฝ่ายอังกฤษที่เมืองหาง ในวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ.2436 กำหนดให้กองที่ 1 ปักปันไปทางตะวันตกจนถึงแม่น้ำสาละวิน กองที่ 2 ปักปันไปทางตะวันออกจนถึงฝั่งขวาแม่น้ำโขง โดยกำหนดเส้นแบ่งเขตแดนต่อจากที่ทำไว้ในปี พ.ศ.2411 (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 12)

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

แผนภูมิที่ 8 แผนที่แสดงแนวพรมแดนไทย-พม่า



ที่มา: บัลลังก์ ชมะสุนทร, พันเอก, แนวพรมแดนกับความมั่นคงของชาติ (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก, 2515), หน้า 21.

หลังจากที่คณะทำงานได้ทำการสำรวจและปักปันเขตแดนกันแล้ว ได้มีการจัดทำแผนที่ขึ้น 3 ราว ชื่อ “BURMA - SIAM BOUNDARY DEMARCATION SURVEY” มาตรฐาน 1 นิ้วต่อ 4 ไมล์ หรือ 1:253,440 พิมพ์สีดำเพียงสีเดียว แสดงลักษณะภูเขาด้วยลายขวานลับ(hatchet) แสดงตำแหน่งหลักเขตด้วยวงกลม เส้นผ่าศูนย์กลาง 1.5 มิลลิเมตร มีจุดตรงกลาง มีชื่อยอดเขาและต่อด้วยอักษร B.P.(boundary pillar) จากนั้นฝ่ายอังกฤษได้เสนอแผนที่ทั้ง 3 ราว รวม 2 ชุดให้ฝ่ายไทยตรวจสอบ โดยฝ่ายไทยมี พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงเทวะวงษาโรปการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นเป็นผู้แทน และฝ่ายอังกฤษมี นายเจ. จอร์จ สก็อต (J. George Scott) ว่าการแทนกงสุลใหญ่ของอังกฤษเป็นผู้แทน และเมื่อร่วมกันตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องก็ลงนามบนแผนที่พร้อมกับฝ่ายไทยประทับตราพระราชลัญจกรของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ฝ่ายอังกฤษประทับตรา Earl of Elgin and Kincadine ข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำอินเดีย จากนั้นจึงได้ทำปฏิญญารับรองการลงนามดังกล่าวเทียบเท่ากับการให้สัตยาบันกันเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2437 (ร.ศ.113) ที่กรุงเทพฯ (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 13)

ข้อผิดพลาดที่สำคัญของการแบ่งเขตแดนในเขตพื้นที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัด เชียงใหม่ คือตามที่ปรากฏในสารตราพระราชสีห์และศุภอักษรของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 27 ตุลาคม ร.ศ.111(พ.ศ.2436)ถึงเจ้าเมืองลาวเกียงซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐคะยา ขณะนั้นอยู่ในปกครองของไทย และเจ้าเมืองเชียงใหม่ ว่าได้ตกลงปักปันเขตแดนกับอังกฤษแล้ว และจะส่งเจ้าหน้าที่ปักปันเขตแดนไปพบข้าหลวงฝ่ายอังกฤษเพื่อกำหนดเส้นเขตแดนต่อจากที่ทำไว้ในอนุสัญญาปี พ.ศ.2411 โดยในสารดังกล่าวระบุว่าข้อตกลงปักปันเขตแดนที่ผ่านอำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ ให้ลากผ่าน “คอยห้วยฮ่า” (คอยห้วยฮะ) แต่ปรากฏว่าแผนที่ที่คณะกรรมการปักปันเขตแดนทำขึ้นแนบท้ายในอนุสัญญาปี พ.ศ.2436 ได้ลากเส้นแบ่งเขตแดนผ่าน “คอยกลาง” ซึ่งอยู่ตอนกลางของคอยห้วยฮะเข้ามาในเขตแดนไทยประมาณ 3-4 กิโลเมตร (รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิที่ 9) ถึงกระนั้นก็ตามข้อผิดพลาดดังกล่าวก็มิได้มีการเจรจาแก้ไขแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจจะมีสาเหตุมาจากความเป็นเจ้าอาณานิคมของอังกฤษ จึงทำให้ฝ่ายไทยต้องยอมรับสภาพความผิดพลาดดังกล่าวโดยปริยายหรือเป็นเพราะความเข้าใจผิดของฝ่ายไทยว่าคอยกลางอยู่เหนือคอยห้วยฮะขึ้นไป

แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นฝ่ายไทยได้ยึดถือและใช้แผนที่ที่สร้างขึ้นในปีพ.ศ.2436 ที่ได้อาศัยข้อความในสารตราของรัชกาลที่ 5 ถึงเจ้าเมืองลาวเกียงและเจ้าเมืองเชียงใหม่ดังกล่าว โดยลากเส้นเขตแดนในแผนที่ผ่านคอยถ้อย คอยฮ่อน คอยห้วยฮ่า ตัดลงแม่น้ำกกเป็นเส้นเขตแดน ส่วนพม่ายึดถือและใช้แผนที่ที่สร้างขึ้นแนบท้ายอนุสัญญา ปี พ.ศ.2436 โดยลากเส้นเขตแดนผ่านแนว



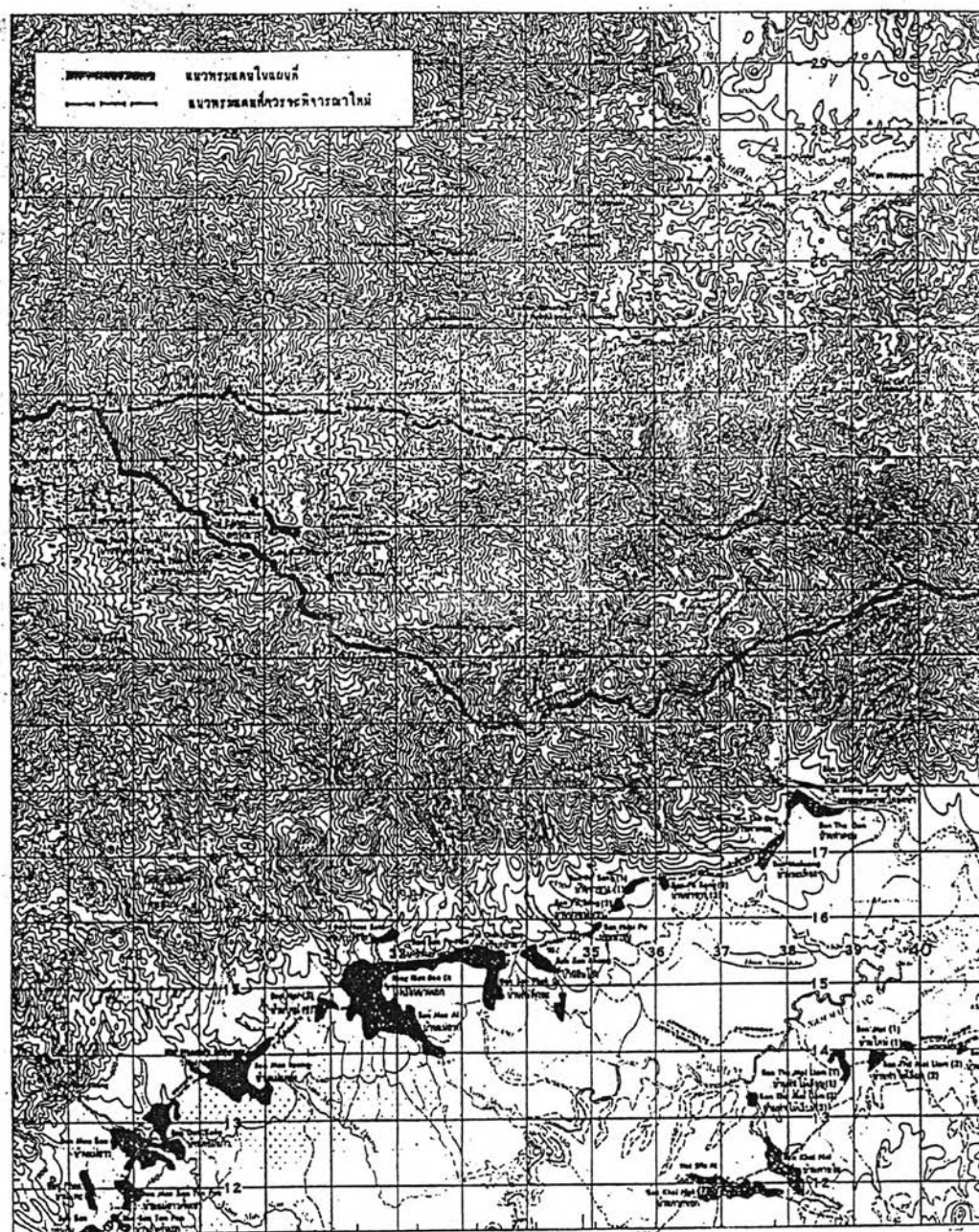
คอยผ้าห่มปก คอยหมากกลาง ลั่นคอยกลาง คอยหลักแต่ง และคอยแหลมเป็นเส้นเขตแดน<sup>9</sup> และเมื่อพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2491 ข้อพิพลาคนี้ก็มิได้มีการแก้ไขแต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ.2534 กรมแผนที่ทหาร ตามอนุมติของผู้บัญชาการทหารสูงสุดของไทย ให้มีการแก้ไขข้อพิพลาคนในการแบ่งเส้นเขตแดนดังกล่าว โดยให้เลื่อนเส้นเขตแดนขึ้นไปทางทิศเหนือประมาณ 3-4 กิโลเมตร จาก “คอยกลาง” เป็น “คอยห้วยชะ” โดยมีได้มีความตกลงกับฝ่ายพม่าแต่อย่างใด

3) ปัญหาทางยุทธศาสตร์ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2510 กองทหารพม่าได้เข้ามาสำรวจพื้นที่บ้านคอยกลาง และอ้างว่าบ้านคอยกลางอยู่ในเขตพม่า จึงดำเนินการเก็บภาษีราษฎร ซึ่งต่อมาเดือนมีนาคม พ.ศ.2512 กองบัญชาการทหารสูงสุดของไทยได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบพบว่าเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างไทย-พม่าที่บริเวณคอยกลาง ได้แบ่งบ้านปางคั้นฉ้องออกเป็น 2 ส่วนๆทางเหนือเป็นพื้นที่ที่ยังมีปัญหาโต้แย้งกันระหว่างไทยกับพม่า โดยฝ่ายไทยถือว่าอยู่ในเขตแดนของไทย ฝ่ายพม่าอ้างว่าอยู่ในเขตแดนของพม่า ส่วนทางใต้เป็นพื้นที่อยู่ในเขตแดนไทย ราษฎรขึ้นทะเบียนราษฎรเป็นคนไทย ขึ้นกับหมู่ที่ 7 ตำบลแม่อาขย กิ่งอำเภอแม่อาขย จังหวัดเชียงใหม่

ต่อมา พ.ศ.2530 กองทัพภาคที่ 3 ได้ส่งกำลังทหารพรานผลัดกันกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพวกไทยใหญ่ ซึ่งเป็นกลุ่มของขุนสำซึ่งตั้งกองกำลังอยู่บริเวณตรงข้ามบ้านปางคั้นฉ้อง ให้ถอนกำลังออกห่างเส้นเขตแดนไทย-พม่าบริเวณคอยกลาง 3 กิโลเมตร จากนั้น กองกำลังทหารพรานของไทยได้เข้ายึดพื้นที่ โดยที่ฝ่ายพม่ามิได้ท้วงติงใดๆ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสาเหตุที่กองกำลังทหารพม่า ไม่สามารถรบเอาชนะกองกำลังกลุ่มขุนสำได้อย่างเด็ดขาด หรืออาจมาจากกองกำลังทหารของไทยและพม่าต่างไม่ค่อยสนใจในการส่งกำลังทหารของตนเข้าตีกองกำลังกลุ่มขุนสำอย่างจริงจัง จึงทำให้กองกำลังขุนสำแอบลักลอบเข้ามาผลิตยาเสพติด และตั้งฐานกองกำลังอยู่ในบางพื้นที่ของคอยกลาง

<sup>9</sup>บุญรอด ศรีสมบัติ, “ปัญหาพื้นที่คอยกลาง-คอยห้วยชะในแง่ภูมิภพระหว่างประเทศ,” เสนาธิปไตย ปีที่ 47 ฉบับที่ 2 : 107.

แผนภูมิที่ 9 แผนที่แสดงแนวคอยกลางและคอยห้วยชะ



บริเวณคอยกลาง ตำบลแม่อาย กิ่งอำเภอแม่อาย จังหวัดเชียงใหม่

มาตราส่วน 1 : 100,000

ย่อจากแผนที่ชุด L 708 มาตราส่วน 1 : 50,000 ระวังหมายเลข 4871 II

ที่มา : นุญรอด ศรีสมบัติ, "ปัญหาพื้นที่คอยกลาง-คอยห้วยชะในแง่ภูมิศาสตร์ระหว่างประเทศ,"  
เสนาธิปไตย ปีที่ 47 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2541) : 115.

แต่ครั้งต่อมาเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ.2538 ขุนส่ำได้เข้ามอบตัวต่อรัฐบาลทหารพม่า กองกำลังทหารพม่าจึงได้นำกำลัง 6-8 กองพันเข้าควบคุมพื้นที่อิทธิพลของขุนส่ำบริเวณคอยกลางและคอยห้วยสะ ซึ่งไทยถือว่าเป็นเขตแดนของไทย ทหารไทยจึงได้นำกำลังเข้าสกัดกั้นและยับยั้งการรุกกล้าเขตแดนดังกล่าว โดยกองกำลังทหารไทยและกองกำลังทหารพม่าได้วางกำลังไว้บริเวณแนวคอยกลางและคอยห้วยสะ ซึ่งเป็นแนวพรมแดนไทย-พม่า เพื่อรอผลการเจรจาปักปันเขตแดนระหว่างไทย-พม่าอย่างเป็นทางการต่อไป

## 1.2 สาเหตุของปัญหาความขัดแย้ง

1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดน ตามที่ปรากฏในสารตราพระราชสิทธิ์และสุกอักษรของรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 27 ตุลาคม ร.ศ.111(พ.ศ.2436) ถึงเจ้าเมืองลาวเกียงซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐคะยา ขณะนั้นอยู่ในปกครองของไทย และเจ้าเมืองเชียงใหม่ ว่าได้ตกลงปักปันเขตแดนกับอังกฤษแล้วและจะส่งเจ้าหน้าที่ปักปันเขตแดนมาพบข้าหลวงฝ่ายอังกฤษเพื่อกำหนดเส้นเขตแดนต่อจากที่ทำไว้ในอนุสัญญา ปี พ.ศ.2411 โดยในสารดังกล่าวระบุว่าข้อตกลงปักปันเขตแดนที่ผ่านอำเภอแม่เอย จังหวัดเชียงใหม่ ให้ลากผ่าน “คอยห้วยฮ่า” (คอยห้วยสะ) แต่ปรากฏว่าแผนที่ที่คณะกรรมการปักปันเขตแดนทำขึ้นแนบท้ายในอนุสัญญาปี พ.ศ.2436 ได้ลากเส้นแบ่งเขตแดนผ่าน “คอยกลาง” ซึ่งอยู่คั่นกลางของคอยห้วยสะเข้ามาในเขตแดนไทยประมาณ 3-4 กิโลเมตรทำให้ไทยต้องเสียพื้นที่ไปประมาณ 32 ตารางกิโลเมตร<sup>10</sup> (รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิที่ 9) จากความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการรุกกล้าเขตแดนของกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าและกองกำลังทหารพม่าตลอดมา จนกระทั่งในปี พ.ศ.2530 ได้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นบริเวณพื้นที่คอยกลางเนื่องจากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพวกไทใหญ่ ได้นำกองกำลังมาตั้งฐานที่มั่นบริเวณพื้นที่คอยกลาง โดยฝ่ายไทยถือว่าพื้นที่นั้นอยู่ในเขตแดนของไทย เหตุการณ์จึงเครียดถึงขั้นใช้กำลังทหารและอาวุธผลักดันชนกลุ่มน้อยดังกล่าว และหลังจากนั้นทหารไทยได้วางกำลังตั้งฐานแบบถาวรขึ้นในแนวเขตแดนพื้นที่คอยกลางที่ไทยถือว่าเป็นพื้นที่ของไทยเผชิญหน้ากับกองกำลังของทหารพม่าซึ่งนำกำลังมาตั้งฐานที่มั่นในพื้นที่บริเวณนี้เมื่อปลายปี พ.ศ.2538 จนถึงปัจจุบัน

2) ปัญหาอันเกิดจากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ด้วยตั้งแต่ปี พ.ศ.2524 กลุ่มขุนส่ำหัวหน้าชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เชื้อสายไทใหญ่ ได้เข้ามามีอิทธิพลในเขตพื้นที่คอยกลาง และคอยห้วยสะ โดยนำกองกำลังเข้ามาแอบตั้งโรงงานผลิตยาเสพติด ต่อมาปี พ.ศ.2528 กลุ่มขุนส่ำเกิด

<sup>10</sup> บัลลังก์ ชมะสุนทร, แนวพรมแดนกับความมั่นคงแห่งชาติ (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2515), หน้า 52.

การขัดแย้งการค้ายาเสพติดกับกลุ่มว่าผสม และเกิดมีการใช้กำลังสู้รบกัน มีการตั้งฐานกำลังบริเวณยอดเขาสูง รวมถึงคอยกลางและคอยห้วยสะ ทางรัฐบาลไทย จึงได้ส่งกองกำลังทหารพรานเข้ากวาดล้างและผลักดันกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ.2529 - 2534 โดยเฉพาะในปี พ.ศ.2530 กลุ่มกองกำลังขุนสำได้รุกกล้าเข้ามาตั้งฐานปฏิบัติการบริเวณพื้นที่คอยกลาง ที่ไทยถือว่าอยู่ในเขตแดนของไทย ฝ่ายไทยจึงใช้กำลังทหารและอาวุธผลักดันกองกำลังขุนสำ ให้นำกองกำลังออกไปจากเขตแดนไทย และจากการใช้กำลังดังกล่าว สามารถผลักดันกองกำลังกลุ่มขุนสำให้ออกไปจากเขตแดนไทยได้เป็นผลสำเร็จเด็ดขาดในปี พ.ศ.2534<sup>11</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ.2538 ขุนสำได้เข้ามาขอตัวต่อรัฐบาลพม่า กองกำลังทหารพม่าจึงเข้ามาตรวจสอบและควบคุมพื้นที่บริเวณคอยกลางและคอยห้วยสะซึ่งขุนสำเคยมีอิทธิพลอยู่ แต่ไทยถือว่าเป็นพื้นที่เขตแดนของไทยและฝ่ายไทยได้วางกำลังทหารครอบครองพื้นที่อยู่ก่อนแล้ว จึงเกิดปัญหาการเผชิญหน้ากันระหว่างกองกำลังทหารไทยและกองกำลังทหารพม่าตั้งแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบัน

3) ปัญหาราษฎรไทยในพื้นที่คอยกลาง เนื่องจากเส้นเขตแดนตามสันคอยกลางแบ่งหมู่บ้านปางต้นห้อยออกเป็น 2 ส่วนๆเหนืออยู่ในเขตแดนที่ไทยถือว่าเป็นเขตแดนของไทย และฝ่ายพม่าถือว่าเป็นเขตแดนของพม่า ส่วนใต้อยู่ในเขตไทย ทั้งๆที่เป็นหมู่บ้านเดียวกัน และที่สำคัญคือราษฎรในหมู่บ้านดังกล่าวเป็นคนไทย โดยได้ขึ้นทะเบียนเป็นราษฎรไทย อยู่ในหมู่ที่ 7 ตำบลแม่อาข อําเภอแม่อาข จังหวัดเชียงใหม่ ราษฎรเหล่านี้พูดภาษาไทยพื้นเมือง นอกจากนี้ยังมีวัด เก้าแกในหมู่บ้าน ปักป้ายเป็นภาษาไทยชื่อ “วัดจุฬามณี” แต่เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2510 ทหารพม่าได้เข้ามาเก็บภาษีจากราษฎรเหล่านี้โดยอ้างว่าอยู่ในเขตพม่า<sup>12</sup>

### 1.3 การดำเนินการขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา

ตามปกติในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี โดยมีองค์กรและหน่วยงานราชการต่างๆ เป็นผู้ให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะ เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายแล้ว หน่วยงานราชการต่างๆจะนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติเพื่อให้สำเร็จผลตามเป้าหมายที่นโยบายกำหนดไว้ หรือเราเรียกขั้นตอนนี้ว่า การดำเนินนโยบาย

<sup>11</sup> สัมภาษณ์ นายเชิดชู รักตะบุตร, เจ้าหน้าที่ประจำกองเขตแดน กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, 27 กรกฎาคม 2541.

<sup>12</sup> กําธร ชื่นบุญ, ปัญหาเขตแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2532), หน้า 22.

การกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทยนั้น จากอดีตที่ผ่านมามักมุ่งเน้นเรื่องผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของชาติเป็นสิ่งสำคัญสูงสุด อาจแบ่งได้เป็น 5 ด้านด้วยกันคือ<sup>13</sup>

- (1) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการเมืองภายใน
- (2) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการเมืองระหว่างประเทศ
- (3) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ด้านการทหาร
- (4) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ด้านเศรษฐกิจ
- (5) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ ด้านสังคมจิตวิทยา

พม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่มีแนวพรมแดนติดต่อกันทั้งทางบก ทางแม่น้ำและทางทะเลเป็นระยะยาวกว่าประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ดังนั้นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า จึงมีหลายเรื่องด้วยกัน เช่น ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ปัญหาเส้นเขตแดน ปัญหา ยาเสพติด ปัญหาผู้อพยพ ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง ปัญหาการค้าอาวุธ และสินค้าผิดกฎหมาย เป็นต้น

สำหรับการกำหนดนโยบายของไทยต่อพม่ากรณีวิกฤตการณ์คอยลา มุ่งที่จะรักษาความสงบในฐานะที่เป็นประเทศเพื่อนบ้าน จึงยึดหลักสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ถ้อยทีถ้อยปฏิบัติ ขจัดความขัดแย้ง โดยเฉพาะตามบริเวณชายแดน จึงได้พยายามดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้พม่าเข้าใจว่าไทยไม่ได้เป็นผู้สนับสนุนชนกลุ่มน้อย สัญชาติพม่าในการใช้ดินแดนไทยเพื่อดำเนินการต่อต้านรัฐบาลพม่า ซึ่งในกรณีที่มีการละเมิดอธิปไตยหรือเกิดเหตุการณ์วิกฤตบริเวณชายแดน ให้ดำเนินนโยบายด้วยการตอบโต้ ผลักดันและจำกัดเหตุการณ์ให้ยุติในระดับพื้นที่โดยเร็ว(รายละเอียดนโยบายไทยต่อพม่าโปรดดูในบทที่ 3)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเป้าหมายสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายไทยต่อพม่า จะมุ่งเน้นผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก ซึ่งนอกจากกระทรวงการต่างประเทศที่มีหน้าที่โดยตรงแล้ว ยังมีองค์กรและหน่วยงานราชการที่สำคัญด้านความมั่นคงแห่งชาติ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า กองบัญชาการทหารสูงสุด

รัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า ได้มีข้อตกลงร่วมกันว่าด้วยงานชายแดนไทย-พม่า ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้แทนของรัฐบาลทั้งสองฝ่าย ลงนามเมื่อปีพ.ศ.2506

<sup>13</sup> สาโรจน์ ชวนะวิรัช, “การต่างประเทศกับความมั่นคงแห่งชาติ” ใน บทบาทของกระทรวงการต่างประเทศในด้านความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (สถาบันการต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2526), หน้า 36.

โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการชายแดน 3 ระดับ คือ คณะกรรมการชายแดนระดับสูง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน คณะกรรมการชายแดนทั่วไป มีเสนาธิการทหารเป็นประธาน และคณะกรรมการส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นอกจากนั้นยังมีนโยบายตามมติของคณะรัฐมนตรี และมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย และผู้ผลิตถิ่นสัญชาติพม่าอีกหลายฉบับ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน รวมถึงแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ<sup>14</sup> ซึ่งต่อมาภายหลังรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าได้ตกลงแก้ไขการตั้งคณะกรรมการเพื่อเจรจาปัญหาข้อขัดแย้งบริเวณชายแดน 3 ระดับดังกล่าวเป็นคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค และ คณะกรรมการพิจารณาเขตแดนไทย-พม่า คณะกรรมการแต่ละคณะจะประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยราชการไทยและหน่วยราชการพม่าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อขัดแย้งบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า (รายละเอียดโปรดดูภาคผนวกที่ 3, 4, 5)

สำหรับปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าบริเวณพื้นที่คอคอดกลาง เมื่อมีการเจรจาของคณะกรรมการในระดับต่างๆดังกล่าวแล้ว จะรายงานผลการเจรจาเสนอต่อรัฐบาลเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจกำหนดและดำเนินการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยมีหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจ คือ กระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า ร่วมในการเสนอแนะและให้ข้อมูล เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วองค์กรหรือหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องในการกำหนดและดำเนินนโยบายนี้ จะมีระเบียบปฏิบัติและนโยบายในการดำเนินการภายในองค์กรหรือหน่วยงานของตนเองอยู่แล้ว ทำให้มักจะเกิดปัญหาในการปฏิบัติหรือการดำเนินการตามนโยบายเสมอ เช่น ปัญหาการตัดสินใจในการปฏิบัติหรือการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากนโยบายและระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานดังนี้คือ

กระทรวงการต่างประเทศ มักจะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการทางการทูต ยึดการเจรจา และสนธิสัญญา หรือข้อตกลงระหว่างไทยกับพม่าเป็นหลัก เมื่อมีปัญหา ข้อขัดแย้งบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า กระทรวงการต่างประเทศจะเสนอการเจรจาโดยยึดหลักตามสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างไทย-พม่าเป็นหลัก ซึ่งอาจจะไปขัดแย้งกับหน่วยราชการหรือองค์กรอื่นที่ให้ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า

<sup>14</sup> ชัชวาลย์ วิไลคามาศย์, ภัยคุกคามจากชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2534), หน้า 15-16.

แก่รัฐบาลในแนวทางอื่น เช่นการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งโดยการใช้กำลัง อันจะทำให้ขัดต่อหลักในการแก้ไขปัญหาของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งจะมีผลกระทบไปถึงการตัดสินใจในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวด้วย

สภาความมั่นคงแห่งชาติ มักจะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาโดยการเจรจาแบบสันติวิธี โดยยึดหลักนโยบายความมั่นคงแห่งชาติระหว่างไทยกับพม่าเป็นหลัก เมื่อมีปัญหา ข้อขัดแย้งบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า สภาความมั่นคงแห่งชาติจะเสนอการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งด้วยวิธีการเจรจาแบบสันติวิธีเป็นหลักโดยยึดมั่นในความมั่นคงแห่งชาติระหว่างไทยกับพม่าเป็นสำคัญ ซึ่งอาจจะไปขัดแย้งกับหน่วยราชการหรือองค์กรอื่นที่ให้ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่าแก่รัฐบาลในแนวทางอื่น เช่นการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งโดยการใช้กำลัง อันจะทำให้ขัดต่อหลักในการแก้ไขปัญหาของสภาความมั่นคงแห่งชาติ

กระทรวงมหาดไทย มักจะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาแบบสันติวิธี เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความเดือดร้อนและความไม่สงบสุขของราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า เมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า กระทรวงมหาดไทยจะยึดหลักแก้ไขปัญหาแบบสันติวิธี เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความเดือดร้อนและความไม่สงบสุขของราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งอาจจะไปขัดแย้งกับหน่วยราชการหรือองค์กรอื่นที่ให้ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่าแก่รัฐบาลในแนวทางอื่น เช่นการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งโดยการใช้กำลัง อันจะทำให้ขัดต่อหลักในการแก้ไขปัญหาของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะมีผลกระทบไปถึงการตัดสินใจในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ที่เกี่ยวข้องกัปัญหาดังกล่าวด้วย

กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า มักจะมีนโยบายการยึดมั่นในอธิปไตย และความมั่นคง จึงไม่ประสงค์ที่จะให้กองกำลังต่างชาตรุกล้ำเขตแดนไทย แต่การแก้ไขปัญหาจะมีการเจรจาโดยสันติวิธีจนถึงขั้นใช้กำลัง เมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า จะเสนอการเจรจาโดยสันติวิธีจนถึงขั้นใช้กำลังโดยยึดมั่นในอธิปไตยและความมั่นคงของชาติเป็นหลัก ซึ่งอาจจะไปขัดแย้งกับหน่วยราชการหรือองค์กรอื่นที่ให้ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่าแก่รัฐบาลในแนวทางอื่น เช่นการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งโดยการเจรจาแต่เพียงอย่างเดียว อันจะทำให้ขัดต่อหลักในการแก้ไขปัญหาของกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า ซึ่งจะมีผลกระทบไปถึงการตัดสินใจในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่าที่เกี่ยวข้องกัปัญหาดังกล่าวด้วย

#### 1.4 สถานการณ์และการแก้ไขปัญหาคือพิพาทที่คอยกลาง

คังที่ได้อ้างไว้ว่าตามที่ปรากฏในสารตราพระราชสีห์และศุภอักษรของรัชกาลที่ 5 ลงวันที่ 27 ตุลาคม ร.ศ.111(พ.ศ.2436) ถึงเจ้าเมืองลาวเกียงซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐคะยา ขณะนั้นอยู่ในปกครองของไทย และเจ้าเมืองเชียงใหม่ว่าได้ตกลงปักปันเขตแดนกับอังกฤษแล้วและส่งเจ้าหน้าที่ปักปันเขตแดนไปพบข้าหลวงฝ่ายอังกฤษเพื่อกำหนดเส้นเขตแดนต่อจากที่ทำไว้ในอนุสัญญา ปี พ.ศ.2411 โดยในสารดังกล่าวระบุว่าข้อตกลงปักปันเขตแดนที่ผ่านอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่ ให้ลากผ่าน “คอยห้วยฮ่า” (คอยห้วยฮะ) แต่ปรากฏว่าแผนที่ที่คณะกรรมการปักปันเขตแดนทำขึ้นแนบท้ายในอนุสัญญาปี พ.ศ.2436 ได้ลากเส้นแบ่งเขตแดนผ่าน “คอยกลาง” ซึ่งอยู่ตอนล่างของคอยห้วยฮะเข้ามาในเขตแดนไทยประมาณ 3-4 กิโลเมตรทำให้ไทยต้องเสียพื้นที่ไปประมาณ 32 ตารางกิโลเมตร (รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิที่ 9)

ในอดีตสมัยพม่ายังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ (พ.ศ.2429-2491) และโดยเฉพาะในช่วงปลายของการปกครองของอังกฤษนั้น ได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านคอยกลางขึ้นในบริเวณพื้นที่คอยกลางประกอบด้วยหมู่บ้านเล็กๆ คือ บ้านปางใน บ้านปางหัวตาด บ้างปางกลาง บ้านปางนอก และบริเวณสันคอยกลางบางส่วน เป็นที่ตั้งของบ้านปางคันเตือและบ้านปางคันฉ่อง เนื่องจากพื้นที่บริเวณนี้เป็นที่เชิงเขาสูง มีอากาศหนาวเย็น เหมาะแก่การปลูกชา จึงทำให้มีราษฎรไทยในพื้นที่บางส่วนขึ้นไปตั้งถิ่นฐานและปลูกชาจำหน่ายในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว จนกระทั่งปี พ.ศ.2478 ราษฎรบ้านคอยกลาง ได้ร่วมกันสร้าง “วัดจุฬามณี” ที่บ้านปางในซึ่งมีรูปแบบการก่อสร้างเจดีย์พระธาตุคอยกลางในวัดจุฬามณีคล้ายเจดีย์ของวัดในประเทศพม่า และ หลังการก่อสร้างแล้วไม่มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเข้าไปดูแล อีกทั้งผู้นำของพม้ามักจะเดินทางมานมัสการเจดีย์ที่วัดจุฬามณีเป็นประจำ ราษฎรทั่วไปจึงเข้าใจว่าบ้านคอยกลาง ตั้งอยู่ในเขตพม่าตามเชื้อชาติไทยใหญ่

ต่อมาปี พ.ศ.2487 รัฐบาลไทยได้ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรไปตั้งสถานีตำรวจภูธรชั่วคราวที่บ้านปางในซึ่งมีคนไทยพื้นราบจำนวนหนึ่งขึ้นไปตั้งถิ่นฐานอยู่ก่อนแล้ว แสดงให้เห็นว่าบ้านปางในควรอยู่ในการปกครองของไทย อย่างไรก็ตามใน พ.ศ.2491 เมื่อพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ จึงได้พยายามอ้างสิทธิโดยขยายอิทธิพลเข้าควบคุมพื้นที่คอยกลางและคอยห้วยฮะ แต่ยังไม่มีการนำกำลังทหารมาตั้งฐานที่มั่นแบบถาวร

พ.ศ.2495 เมื่อทหารจีนคณะชาติหรือก๊กมินตั๋ง(KUO MIN TANG)ถูกกำลังทหารจีนแผ่นดินใหญ่ไล่ตี จึงได้หลบหนีถอยร่นลงมาทางใต้ กำลังทหารจีนคณะชาติส่วนหนึ่งอพยพเข้ามาในพื้นที่คอยกลาง และสร้างอิทธิพลเหนือชาวไทยใหญ่ ส่วนการดำเนินการของรัฐบาลไทย คือได้ทำการสำรวจว่าหมู่บ้านใดเป็นของไทย ก็จัดทำบัตรประจำตัวประชาชนและทะเบียนบ้านให้กับ



ราษฎรไทย โดยให้ขึ้นการปกครองกับตำบลแม่อาว อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ตั้งแต่ พ.ศ.2496 ผลสำรวจปรากฏว่ามีหมู่บ้านที่มีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตแดนไทยชัดเจนคือ บ้านปางต้นเตื่อ บ้านปางต้นกอก และบ้านปางต้นฆ้อง

อีก 1 ปีต่อมา พม่าใช้กำลังทหารปราบปรามทหารจีนคณะชาติที่นำกำลังอพยพมาตั้งฐานที่มั่นบริเวณพื้นที่ดอยกลางที่เป็นหมู่บ้านบ้านสันคอกเสือ บ้านปางใน บ้านปางนอก บ้านปะสี และบ้านป่ากู่สำเร็จ และทหารพม่าได้เข้ามาปกครองดูแล 5 หมู่บ้านดังกล่าว มีการสำรวจข้อมูลประชากรด้วย ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ 2510 กองกำลังทหารพม่าอ้างว่าหมู่บ้านดอยกลางที่เป็นของไทยบางส่วนตั้งอยู่ในเขตแดนพม่า จึงดำเนินการเก็บภาษีพืชผลการค้าจากราษฎรในบริเวณหมู่บ้านเหล่านั้นเป็นระยะๆ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรไทยดังกล่าว

ใน พ.ศ.2512 กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศยกฐานะตำบลแม่อาว เป็นกิ่งอำเภอแม่อาว ทำให้บ้านปางต้นเตื่อ บ้านปางต้นฆ้องและบ้านปางต้นกอก ขึ้นกับเขตการปกครองกิ่งอำเภอแม่อาว และในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2516 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกฐานะกิ่งอำเภอแม่อาว เป็น อำเภอแม่อาว

อย่างไรก็ตามนับแต่ปี พ.ศ.2524 กลุ่มขุนสำได้เริ่มเข้ามาสร้างอิทธิพลในพื้นที่ดอยกลาง และอีก 4 ปีต่อมา กลุ่มขุนสำเกิดการขัดแย้งกับกลุ่มว่าผสม ซึ่งนำไปสู่การสู้รบกัน มีการจัดตั้งฐานปฏิบัติการบริเวณยอดเขาสูงตามแนวชายแดนไทย-พม่า รวมทั้งพื้นที่ดอยกลาง ซึ่งเป็นทั้งแหล่งผลิต และเส้นทางจำหน่ายยาเสพติด โดยกองกำลังของขุนสำ คือ MTA (Mong Tai Army) ได้นำกำลังมาตั้งฐานปฏิบัติการอยู่จำนวน 19 ฐาน ใช้กำลังฐานละประมาณ 40-50 คน<sup>15</sup>

จนกระทั่งเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2529 รัฐบาลไทยได้ส่งกำลังทหารพรานเข้าไปในบริเวณพื้นที่ดอยกลาง เป้าหมายเพื่อปราบปรามยาเสพติด และต่อมาในเดือนธันวาคม ฝ่ายไทยได้ส่งกำลังทหารหน่วยรบพิเศษ จากจังหวัดลพบุรี ขึ้นไปสมทบกับกองกำลังทหารพรานบริเวณพื้นที่ดอยกลาง

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น ได้ใช้ยุทธวิธีแบบสันติในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง จึงเริ่มด้วยการเดินทางไปประเทศพม่าเพื่อเจรจายุติปัญหาการรุกรานเขตแดนของชนกลุ่มน้อยเหล่านั้น แต่เนื่องจากพม่ามองไทยว่าเป็นผู้ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยให้ใช้กำลังต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า ดังนั้นพลเอกชวลิตฯจึงสั่งให้กำลัง

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ ไพโรจน์ ควงนภา, รองผู้บัญชาการโรงเรียน ศูนย์สงครามพิเศษ จังหวัดลพบุรี, 28 สิงหาคม 2541. ไพโรจน์ ได้อธิบายเพิ่มเติมว่ากลุ่ม MTA นี้เป็นพวกไทยใหญ่ ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มขุนสำ

ที่ส่งขึ้นไปบริเวณพื้นที่คอยกลาง ทำการกวาดล้างและผลัดคันกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว แล้ววางกำลังทหารพรานเฝ้าตรวจตามแนวชายแดนแบบถาวร พร้อมทั้งให้หน่วยงานเกี่ยวข้องทำแผนยุทธวิธีเสนอโดยด่วน

ในขณะที่เดียวกันช่วงระหว่างปลายปี พ.ศ.2529 ถึงต้นปี พ.ศ.2530 พลโทศิริ ทิวะพันธุ์ รักษาการแม่ทัพภาคที่ 3 ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคงชายแดนไทย-พม่าบริเวณพื้นที่คอยกลาง ได้นำกองกำลังทหารประกอบด้วยกองพันปืนใหญ่ที่ 7 กองกำลังทหารพรานที่ 514 กองกำลังทหารราบ และกองกำลังตำรวจตระเวนชายแดน ไปตั้งเป็นกองกำลังผสมที่อำเภอแม่อย จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเป็นการเสริมกำลังและเตรียมพร้อมในการใช้กำลังกวาดล้างและผลัดคันกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่กระทำการละเมิดอธิปไตยของไทย โดยนำกำลังมาตั้งฐานปฏิบัติการในบริเวณเขตพื้นที่คอยกลาง ซึ่งไทยถือว่าเป็นเขตพื้นที่ของไทย

พร้อมกันนั้นฝ่ายเสนาริการและวางแผนยุทธการ ได้ร่วมกันประเมินถึงสภาพเหตุการณ์ที่คาดว่าจะเกิดตามมา หากฝ่ายไทยใช้กำลังทหารกวาดล้างและผลัดคันชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่ตั้งฐานกำลังอยู่บนพื้นที่คอยกลาง ดังต่อไปนี้

(1) จะมีการอพยพของราษฎรที่พักอาศัยอยู่ตามแนวพรมแดนไทย-พม่าบริเวณพื้นที่คอยกลาง เข้ามาหลบภัยในเขตไทย เพื่อหลีกเลี่ยงภัยจากการสู้รบระหว่างทหารไทยและกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า

(2) หากการเจรจาเพื่อขอให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยนำกำลังออกไปจากเขตไทยไม่สำเร็จ อาจมีการลักลอบกระทำการก่อวินาศกรรมเกิดขึ้น

(3) ฐานกำลังของชนกลุ่มน้อยแต่ละฐาน อยู่ในบริเวณจุดสูงข่ม มีการก่อสร้างฐานอย่างแข็งแรง จึงยากสำหรับทหารไทยที่จะใช้กำลังเข้าโจมตี และหากมีการใช้กำลังเข้าโจมตีจะต้องมีการสูญเสียกำลังอย่างแน่นอน

ภายหลังจากการประเมินสถานการณ์แล้ว พลโทเป้ง มาลากุล ผู้บัญชาการกองกำลังกองทัพภาคที่ 3 ในขณะนั้น มีความเห็นว่ามัน่าจะใช้กำลังทหารเข้าตีฐานกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า แต่ขอให้มีการเจรจากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า 3 ฐานหน้าด่านเพื่อให้ถอนกำลังออกไปจากเขตไทยก่อน

เมื่อผู้บัญชาการกองกำลังทหารจังหวัดเชียงใหม่ได้รับคำสั่งแล้ว จึงดำเนินตามยุทธวิธีและความเห็นของ พลโทเป้งฯ แต่เมื่อกองกำลังทหารที่ปฏิบัติในพื้นที่คอยกลางเคลื่อนกำลังจะเข้าตีฐานปฏิบัติการกองกำลังชนกลุ่มน้อย ปรากฏว่าผู้บัญชาการกองกำลังทหารจังหวัดเชียงใหม่มีวิฤให้ระงับการเคลื่อนกำลังที่จะเข้าตีกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าไว้ก่อน แต่กองกำลังทหารที่

ปฏิบัติในพื้นที่คอยกลางเห็นว่ามีความจำเป็นต้องเคลื่อนกำลังเข้าตีฐานกองกำลังชนกลุ่มน้อยเหล่านั้น ซึ่งเป็นฐานหน้าด่านจำนวน 3 ฐานเพื่อความสะดวกและเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นฐานและเส้นทางผ่านไปตีฐานของกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าฐานอื่น ซึ่งหากไม่รีบเคลื่อนกำลังทหารเข้าตีแล้ว จะทำให้สถานการณ์ของฝ่ายไทยเสียเปรียบถึงขั้นมีการสูญเสียกำลังคน ถ้าเกิดการสู้รบขึ้น

ดังนั้น กองกำลังทหารไทยจึงเคลื่อนกำลังเข้าตีและยึดฐานปฏิบัติการหน้าด่านของกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าจำนวน 3 ฐานได้โดยไม่พียงคำสั่งให้ระงับการเคลื่อนกำลังที่หน่วยเหนือสั่งมาแต่อย่างใด ซึ่งในการเข้าตีกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าดังกล่าว ทำให้กำลังของ MTA เสียชีวิต 3 คน และได้รับบาดเจ็บจำนวนหนึ่ง ส่วนกองกำลังทหารไทยไม่มีการสูญเสียแต่อย่างใด

หลังจากกองกำลังทหารไทยยึดฐานปฏิบัติการหน้าด่านของกองกำลัง MTA ได้แล้ว กองกำลังทหารยังต้องใช้กำลังเผชิญหน้ากับกองกำลัง MTA ที่เหลืออีก 16 ฐาน ซึ่งฝ่ายไทยได้เจรจาให้กองกำลัง MTA ถอนกำลังออกไปจากเขตแดนไทย แต่กองกำลัง MTA ยังไม่ยอมถอนกำลังออกไป โดยตั้งเงื่อนไขให้ฝ่ายไทยใช้กำลังกวาดล้างและผลักดันพวกกองกำลังว่าออกไปด้วย มิใช่ใช้กำลังกวาดล้างและผลักดันแต่กองกำลังของ MTA เท่านั้น

ต่อเงื่อนไขของกองกำลัง MTA ดังกล่าว ฝ่ายไทยได้ให้เหตุผลว่า กองกำลังของพวกเรานั้น อยู่ในที่สูงข่ม ใช้กำลังเข้าตีลำบาก และหากจะให้กองกำลังทหารของฝ่ายไทยเข้าตีกองกำลังว่า ขอให้กองกำลัง MTA ถอนกำลังไปจากฐานคอยหลักแต่ง(เป็นขอดเขาต่อเนื่องจากคอยกลาง) ซึ่งปรากฏว่า กองกำลัง MTA ยอมถอนกำลังออกไปจากคอยหลักแต่งตามที่ฝ่ายไทยร้องขอ และหลังจากนั้น กองกำลังทหารไทยก็เคลื่อนกำลังเข้าไปกวาดล้างและตีกองกำลังว่าได้ จำนวน 5 ฐานปฏิบัติการ แต่ละฐานปฏิบัติการ มีกำลังฐานละ 30-50 คน โดยขั้นตอนการเจรจาและเคลื่อนกำลังเข้าตีฐานพวกเรานี้ กองกำลังทหารไทยที่ปฏิบัติการในพื้นที่คอยกลางขณะนั้นตัดสินใจเองทั้งสิ้น โดยยึดผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของชาติด้านการทหาร

หลังจากกองกำลังทหารไทยตีกองกำลังว่าได้แล้ว กองกำลัง MTA ยังไม่ยอมถอนกำลังออกไปจากพื้นที่ที่ไทยถือว่าเป็นเขตแดนไทย กองกำลังทหารไทยจึงใช้กำลังเข้าตีฐานกองกำลัง MTA ที่ตั้งอยู่ใกล้ๆคอยหลักแต่ง ปรากฏว่าไทยสามารถตีฐานของกองกำลัง MTA เพิ่มอีก 4 ฐาน โดยใช้เวลาเพียง 7 วัน ส่วนฐานกองกำลัง MTA ที่เหลืออีก 12 ฐาน ฝ่ายกองกำลังทหารไทยได้ใช้การเจรจา ซึ่งในที่สุดก็ประสบผลสำเร็จโดยที่กองกำลัง MTA ก็ยอมถอนกำลังออกไปจากเขตแดนไทยภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากนั้น ฝ่ายไทยได้นำกองกำลังทหารพรานวางกำลังตามฐานของกอง

กำลัง MTA เดิมแทนแบบถาวร เพื่อป้องกันมิให้พวกชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า นำกำลังเข้ามาตั้งฐานปฏิบัติการรุกกล้าเขตแดนไทยอีก

จากการที่กองกำลังทหารไทยใช้กำลังทหารเข้าตีฐานปฏิบัติการชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าดังกล่าวต่างๆที่มีคำสั่งจากหน่วยเหนือให้ระงับการเคลื่อนย้ายกำลังไว้ก่อน ผู้ที่เป็นหัวหน้าควบคุมกำลังฝ่ายปฏิบัติการของไทยในพื้นที่ดอยกลางขณะนั้น คือพันเอกไพโรจน์ ดวงนภา ซึ่งได้ให้คำอธิบายจากการสัมภาษณ์ว่า เหตุที่ต้องรีบนำกำลังเข้าตีฐานปฏิบัติการของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าดังกล่าว เนื่องมาจากฐานปฏิบัติการของชนกลุ่มน้อยก่อสร้างอย่างแข็งแรง และตั้งอยู่ในที่สูงข่ม อยู่ในทำเลที่ได้เปรียบกองกำลังของฝ่ายไทยมาโดยตลอด หากปล่อยไว้ไม่รีบใช้โอกาสนี้เข้าตี ฐานกำลังดังกล่าวจะมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ยากต่อการที่จะเข้ายึดครองในอนาคต สำหรับในวันนี้นักกองกำลังทหารเข้าตีนั้น ฝ่ายไทยใช้กำลังทหารพราน เพียง 2 กองร้อย (ประมาณ 160 นาย) และมีการนำอาวุธปืนใหญ่มาด้วย แต่ไม่ได้ใช้ยิง เนื่องจากเกรงว่ากระสุนปืนอาจจะข้ามเขตแดนไทยไปยังเขตแดนพม่า ซึ่งจะทำให้พม่าไม่พอใจไทย และจะก่อให้เกิดเหตุการณ์ลุกลามไป รวมถึงมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าได้

อย่างไรก็ตาม หลังจากกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าได้ออกไปจากบริเวณพื้นที่ดอยกลางแล้ว ก็ได้เกิดเหตุการณ์ที่ผันแปรขึ้นมาคือในปี พ.ศ.2538 ขุนส่าได้เข้ามาบดตัวต่อรัฐบาลทหารพม่า ดังนั้นพม่าจึงถือโอกาสส่งกองกำลังทหารประมาณ 6-8 กองพัน เข้ามาตั้งฐานปฏิบัติการบริเวณดอยกลาง เฝ้าดูหน้ากับกองกำลังของไทย โดยพม่าอ้างว่าพื้นที่บริเวณนี้เคยเป็นที่ตั้งและเขตอิทธิพลของขุนส่า เมื่อขุนส่าเข้ามาบดตัวต่อพม่าแล้ว พม่าจึงมีสิทธิที่จะเข้ามาควบคุมพื้นที่ดังกล่าวได้ แต่ไทยถือว่าพื้นที่บริเวณดอยกลางอยู่ในเขตแดนของไทย กองกำลังทหารของไทยที่ตั้งฐานปฏิบัติการอยู่ก่อนแล้วจึงใช้กำลังเข้าสกัดกั้นกองกำลังทหารพม่า และยับยั้งการรุกกล้าเขตแดนดังกล่าว ทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างกองกำลังทหารไทยและกองกำลังทหารพม่า จนถึงปัจจุบัน

การแก้ไขปัญหาคือขัดแย้งระหว่างไทยและพม่าดังกล่าว ได้มีการดำเนินการเจรจา โดยฝ่ายทหารของทั้งสองฝ่ายในระดับท้องถิ่น จึงทราบสาเหตุของความขัดแย้งว่าเกิดจากฝ่ายทหารไทยและพม่าที่ปฏิบัติการอยู่ในบริเวณพื้นที่ดอยกลาง ยึดถือแผนที่คนละฉบับ และต่อมาได้มีการเจรจากันหลายครั้ง จนได้ข้อตกลงร่วมกันดังนี้คือ<sup>16</sup>

<sup>16</sup>บุญรอด ศรีสมบัติ, “ปัญหาพื้นที่ดอยกลาง-ดอยห้วยชะโนงแง่มุมกฎหมายระหว่างประเทศ” สนาธิปัตย์ ปีที่ 47 ฉบับที่ 2 : 110.

(1) กองกำลังทหารของฝ่ายไทยและพม่าที่ปฏิบัติการอยู่ในบริเวณพื้นที่คอยกลาง จะปฏิบัติการอยู่ในพื้นที่ร่วมกันอย่างสันติ ไม่มีการใช้กำลังและอาวุธ การแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดน จะกระทำการโดยคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลไทยและพม่า

(2) กองกำลังทหารของไทยและพม่า จะไม่เคลื่อนย้ายกำลังเข้ามาเพิ่มเติมหรือกระทำการใดๆ เพื่อให้กำลังของตนได้เปรียบกองกำลังของอีกฝ่ายหนึ่ง

(3) กองกำลังทหารของไทยและพม่า เห็นควรให้แยกกำลังออกจากกันเพื่อป้องกันปัญหาการกระทบกระทั่งกัน อันอาจเป็นจุดก่อให้เกิดปัญหาลุกลามต่อไป

(4) หากกองกำลังของฝ่ายใดจะเข้าไปดูหรือตรวจสอบบริเวณพื้นที่คอยกลาง สามารถกระทำได้โดยไม่นำกองกำลังติดอาวุธไปด้วย และต้องแจ้งให้กองกำลังของอีกฝ่ายหนึ่งทราบก่อน เพื่อจะได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมดูหรือตรวจสอบพื้นที่ด้วยกัน

### 1.5 ผลกระทบของสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของไทยต่อปัญหาคอยกลาง

วิกฤตการณ์ที่คอยกลางที่เป็นเหตุการณ์รุนแรงถึงขั้นมีการใช้กำลังเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2530 โดยฝ่ายไทยมีการส่งกองกำลังทหาร ไปตั้งฐานปฏิบัติการแบบถาวรขึ้นที่บริเวณพื้นที่คอยกลาง ซึ่งในขณะนั้นนโยบายต่างประเทศของไทยช่วงระหว่างปี 2523-2533 ได้ใช้นโยบายเป็นมิตรกับประเทศต่างๆรอบด้าน (omni-directions) เพื่อด้านภัยคุกคามจากประเทศเวียดนามตามแนวพรมแดนไทยกับกัมพูชาอันเนื่องมาจากการที่เวียดนามส่งกองกำลังทหารเข้ารุกรานและยึดครองกัมพูชาเมื่อปี พ.ศ.2522 ซึ่งถือว่าเป็นภัยภายนอกประเทศ สำหรับภัยภายในประเทศนั้น คือภัยการก่อการร้ายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่ยังคงมีอยู่ทั่วไปภายในประเทศไทย<sup>17</sup>

1) ปัญหาสภาพแวดล้อมภายใน สภาพแวดล้อมภายในของไทยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในช่วงนี้คือการเปลี่ยนตัวผู้นำรัฐบาล อันเนื่องมาจากการลาออกจากราชการตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงทำให้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและตั้งรัฐบาลขึ้นบริหารประเทศเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2523 นโยบายด้านการต่างประเทศของไทยในช่วงปี พ.ศ.2523-2531 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลไทยมี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ได้มอบหมายให้ พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย และพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ได้กล่าวถึงนโยบายพื้นฐานด้านการต่างประเทศของไทยต่อ

<sup>17</sup> จุลชีพ ชินวรรณ, “นโยบายต่างประเทศของไทยช่วงสงครามเย็น,” ใน ๕ ทศวรรษการต่างประเทศของไทยจากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, ชัยโชค จุลศิริวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 131.

พม่าและประเทศเพื่อนบ้านไว้ว่า การดำเนินนโยบายต้องให้เป็นไปตามเป้าหมายในการร่างไว้ซึ่ง เอกราช อธิปไตยของชาติ บูรณภาพแห่งดินแดน พิทักษ์และส่งเสริมความมั่นคงของชาติและผลประโยชน์ของชาติทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยยึดหลักการที่ใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ คือ<sup>18</sup>

- เคารพหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติและกฎหมายระหว่างประเทศ
- ส่งเสริมสันติภาพและการอยู่ร่วมกันโดยสันติ
- แก้ไขข้อพิพาทและข้อขัดแย้งด้วยสันติวิธี
- ส่งเสริมสัมพันธไมตรีและขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการค้ากับนานา

ประเทศ

-ทำให้นานาประเทศเห็นความสำคัญของประเทศไทยและเข้าใจประเทศไทยอย่างถูกต้องสำหรับในกรณีของประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้จะตั้งอยู่บนแนวนโยบายพื้นฐานและหลักการที่ใช้ในการดำเนินนโยบายดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังคำนึงถึงข้อเท็จจริงทางภูมิศาสตร์ เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านมีพรมแดนประชิดกับไทย จึงต้องให้ความสำคัญในการปรับปรุงความสัมพันธ์และสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศเพื่อนบ้านในลักษณะตอบสนองผลประโยชน์ร่วมกัน ส่วนประเทศในกลุ่มอาเซียน จะต้องมีการเสริมสร้างความร่วมมือให้แน่นแฟ้นและใกล้ชิด ซึ่งเป้าหมายสำคัญคือการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข สามารถใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาการกินดีอยู่ดีของประชาชนร่วมกัน และพลอากาศเอกสิทธิฯนี้เอง เป็นผู้ที่มิบทบาทมากในการฟื้นฟูบทบาทของกระทรวงการต่างประเทศให้มีความสำคัญในการกำหนด การดำเนินการและการประสานนโยบายต่างประเทศกับหน่วยงานรัฐบาลต่างๆอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่า ซึ่งทางฝ่ายทหารได้รับนโยบายดังกล่าวไปดำเนินการ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าพลอากาศเอกสิทธิฯดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีต่างประเทศตลอดสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรมฯ

2) ปัญหาสภาพแวดล้อมภายนอก จากการที่ไทยใช้นโยบายเป็นมิตรกับประเทศรอบค่านั้น ไทยให้ความสำคัญกับประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศยุโรป นอกจากนี้ไทยยังให้ความสำคัญกับประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคต่างๆรอบโลก โดยการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆในทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง วัฒนธรรมและการทูต<sup>19</sup>

<sup>18</sup> บทความจากปาฐกถาเรื่อง “นโยบายต่างประเทศของไทยต่ออินโดจีนและอาเซียน” โดย พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ณ สภาอาจารย์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 13 กุมภาพันธ์ 2529.

<sup>19</sup> จุลชีพ ชินวรรณ, “นโยบายต่างประเทศของไทยช่วงสงครามเย็น,” ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทยจากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, หน้า 131.

สภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลในการกำหนด และการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงนี้คือ การรุกรานและการยึดครองประเทศกัมพูชาของประเทศเวียดนาม กล่าวคือ เวียดนามได้ส่งกองกำลังทหารเข้ารุกรานและยึดครองประเทศกัมพูชาสำเร็จเมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ.2522 หลังจากนั้น เวียดนามได้ให้นายเฮงสัมรินขึ้นปกครองประเทศกัมพูชา ส่วนรัฐบาลกัมพูชาประชาธิปไตยของฝ่ายเขมรแดงได้หลบหนีเข้าป่าตามแนวพรมแดนไทย-กัมพูชา เพื่อต่อต้านกองกำลังทหารเวียดนามที่เข้ามายึดครองกัมพูชาต่อไป<sup>20</sup>

จากการที่เวียดนามได้ส่งกองกำลังทหารเข้ารุกรานและยึดครองกัมพูชาและขยายอิทธิพลเข้าไปในลาว ซึ่งทั้งกัมพูชาและลาวมีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยนั้น ทำให้กองกำลังทหารเวียดนามมีการถ่วงถ่วงท่าพรมแดนไทยและมีการใช้อาวุธปะทะกับกองกำลังทหารไทยที่โนนหมากมุ่น อำเภอตาพระยา จังหวัดปราจีนบุรี เมื่อวันที่ 23-24 มิถุนายนพ.ศ.2523 ในเหตุการณ์นั้น ทหารไทยเสียชีวิตหลายสิบคน<sup>21</sup> ทำให้ผู้นำไทยเห็นว่าภัยคุกคามต่อความมั่นคงของไทย คือ การรุกรานของเวียดนาม และจากการที่เวียดนามมีความสัมพันธ์อันดีกับสหภาพโซเวียต ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจและเป็นผู้นำในลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้ผู้นำไทยพยายามใช้วิธีการทางการทูต แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยสร้างความร่วมมือกับกลุ่มประเทศอาเซียนเรียกร้องและกดดันให้เวียดนามถอนกำลังทหารออกจากประเทศกัมพูชา นอกจากนี้ประเทศไทยและกลุ่มประเทศอาเซียนได้ร่วมกันเรียกร้องให้ประเทศมหาอำนาจต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศยุโรป ญี่ปุ่น จีน และประเทศอื่นๆที่เป็นสมาชิกในองค์การสหประชาชาติ ร่วมกันสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของเวียดนามซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหภาพโซเวียตและกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก

นอกจากนี้ไทยและกลุ่มประเทศอาเซียนได้เสนอญัตติต่อสมัชชาทั่วไปขององค์การสหประชาชาติ เรียกร้องให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาและให้มีการเลือกตั้งโดยเสรีในกัมพูชา ตลอดจนให้มีการแก้ไขปัญหาในทางการเมืองแบบเบ็ดเสร็จ (comprehensive political settlement) ญัตติของกลุ่มประเทศอาเซียนนี้ได้รับเสียงสนับสนุนจากประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติถึง 114 ประเทศ ในปี พ.ศ.2528

จากปัญหาที่เวียดนามส่งกองกำลังเข้ายึดครองกัมพูชาดังกล่าว ประเทศไทยได้รับความเห็นใจจากนานาชาติ ในฐานะเป็นประเทศด่านหน้า(front line state) และนานาชาติได้ให้การ

<sup>20</sup>จุลชีพ ชินวรรณ, “ความขัดแย้งในอินโดจีน,” ใน ชนวนสงครามไทย จีน อินโดจีน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2529), หน้า 3-27.

<sup>21</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 113-128.

ช่วยเหลือประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือด้านอาวุธ ยุทโธปกรณ์ ด้านการทหารและได้ส่งกองกำลังทหารมาร่วมซ้อมรบกับทหารไทยภายใต้รหัส Cobra Gold ตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมา นอกจากนี้ยังมีประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ให้ความช่วยเหลือด้านอาวุธต่างๆแก่ไทย ทั้งนี้เนื่องมาจากจีนมีผลประโยชน์สอดคล้องกับไทยในการต่อต้านการขยายอิทธิพลของเวียดนาม โดยจีนไม่พอใจเวียดนามที่รุกรานและยึดครองกัมพูชา จึงทำสงครามสั่งสอนเวียดนามบริเวณพรมแดนจีน-เวียดนาม ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2522 สร้างความเสียหายให้แก่เวียดนามเป็นอันมาก จีนจึงเป็นประเทศเดียวที่กล้าใช้กำลังทหารกดดันเวียดนาม

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในช่วงปี พ.ศ. 2523-2533 มีเวียดนามกับลาวที่ความสัมพันธ์ค่อนข้างตึงเครียด โดยเวียดนามมีปัญหาขัดแย้งกับไทยเนื่องจากการรุกราน และเข้าครอบครองกัมพูชาของเวียดนามแล้วล่วงล้ำเขตแดนไทย เช่น กรณีปัญหาที่โนนหมากมูน ในปี พ.ศ.2523 ส่วนลาวมีปัญหาขัดแย้งกับไทยเนื่องจากความไม่ชัดเจนของพรมแดน กรณีปัญหาสามหมู่นบ้าน ในปี พ.ศ.2527 และปัญหาบ้านร่มเกล้า ในปี พ.ศ.2530

ดังนั้น จากปัญหาการเมืองภายนอกดังกล่าว จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ไทยไม่ยอมให้มีศึก 2 ด้าน อันมีผลต่อการที่ไทยกำหนดและดำเนินนโยบายแบบสันติวิธีกับประเทศพม่าซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านด้านตะวันตก เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้กำลังทหารจนถึงที่สุด เมื่อหลีกเลี่ยงไม่ได้จริงๆและเป็นโอกาสที่จะแก้ปัญหา จึงจะใช้กำลังทหาร

## 2. กรณีปัญหาพรมแดนบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์

### 2.1 ข้อพิจารณาทั่วไป

1) ลักษณะพื้นที่และประวัติบ้านเจดีย์สามองค์ บ้านเจดีย์สามองค์หรือพญาตองชู (เป็นภาษาพม่าแปลว่าเจดีย์สามองค์) หรือเจ็ดป้อยต์ (เป็นภาษามอญแปลว่าเจดีย์สามองค์) เป็นหมู่บ้านหนึ่งตั้งอยู่ชายแดนไทยติดกับเขตแดนพม่า ลักษณะเป็นพื้นราบและป่าเขา ด้านเหนือเป็นเขาพญาชูสูง ด้านใต้เป็นเขาแก้วสูง ด้านตะวันตกเป็นเขตแดนพม่า (รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิที่ 10)

บ้านเจดีย์สามองค์มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งเขตแดนไทยและพม่า มีเจดีย์สามองค์ ตั้งอยู่ที่บ้านเจดีย์สามองค์นี้ ซึ่งเดิมเรียกว่า “หินสามกอง”เนื่องจากว่าพวกชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่อพยพเข้ามาในเขตแดนไทย มักจะพากันถือก้อนหินกันมาคนละก้อนแล้วนำมากองสุ่มไว้จำนวน 3



กองเพื่อเป็นจุดสังเกตว่าได้เข้ามาในเขตแดนไทยแล้ว<sup>22</sup> ต่อมาปี พ.ศ.2472 พระสุวรรณคีรี เจ้าเมืองสังขละบุรี เป็นผู้ที่นำราษฎรก่อสร้างเป็นองค์พระเจดีย์สมบูรณั้ดั่งที่เห็นกันในปัจจุบัน<sup>23</sup>

ในอดีตบ้านเจดีย์สามองค์เป็นเส้นทางผ่านของกองทัพพม่าที่เข้ามารุกรานประเทศไทยตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น และเป็นเส้นทางอพยพหนีภัยเข้าเขตแดนไทยของชนกลุ่มน้อยลััญชาติงมาในยามที่ถูกทหารพม่าโจมตี นอกจากนี้เมื่อสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นได้นำเชลยศึกทหารพันธมิตร ประมาณ 30,000 คน เข้ามาในประเทศไทยเพื่อสร้างทางรถไฟจากสถานีรถไฟหนองปลาตุก อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ข้ามแม่น้ำแควน้อยแควใหญ่ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี ผ่านป่าเขาไปยังบ้านเจดีย์สามองค์ บรรจบกับทางรถไฟที่สร้างมาจากเมืองตันบูชยัค ซึ่งเป็นเมืองชายทะเลทางตอนใต้ในเขตพม่าโดยญี่ปุ่นหวังจะใช้ทางรถไฟนี้นำกองทัพเดินทางไปตีพม่าและอินเดียซึ่งขณะนั้นเป็นอาณานิคมของอังกฤษ แต่ปรากฏว่าญี่ปุ่นได้ยอมแพ้สงครามเสียก่อน เนื่องจากกองทัพฝ่ายพันธมิตรได้นำระเบิดปรมาณูไปทิ้งที่เมืองฮิโรชิมาและเมืองนางาซากิ<sup>24</sup>

ภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษในปีพ.ศ.2491 บริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์นี้ได้ตกไปอยู่ภายใต้อิทธิพลของชนกลุ่มน้อยมอญและกะเหรี่ยง กองกำลังของชนกลุ่มน้อยดังกล่าวตั้งด่านเก็บภาษีที่ตลาดบ้านเจดีย์สามองค์ตรงส่วนที่พม่าถือว่าอยู่ในเขตแดนพม่า ซึ่งในปัจจุบันอยู่ในเขตอำเภอพญาทองชู ประเทศพม่าติดกับเขตแดนบ้านเจดีย์สามองค์ในส่วนของไทยถือว่าอยู่ในเขตแดนของไทย ซึ่งเดิมตั้งแต่ปีพ.ศ.2438 ขึ้นกับอำเภอวังกะ(ชื่อเดิมของอำเภอสังขละบุรี) ต่อมาปี พ.ศ.2482 ทางราชการได้ยุบอำเภอวังกะไปขึ้นกับอำเภอทองผาภูมิ จนถึงปี พ.ศ.2508 ทางราชการจึงกลับมายกฐานะสังขละบุรีเป็นอำเภอ ปัจจุบันบ้านเจดีย์สามองค์อยู่ในเขตตำบลหนองลู อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี อยู่ห่างจากตัวอำเภอสังขละบุรีประมาณ 23 กิโลเมตร<sup>25</sup>

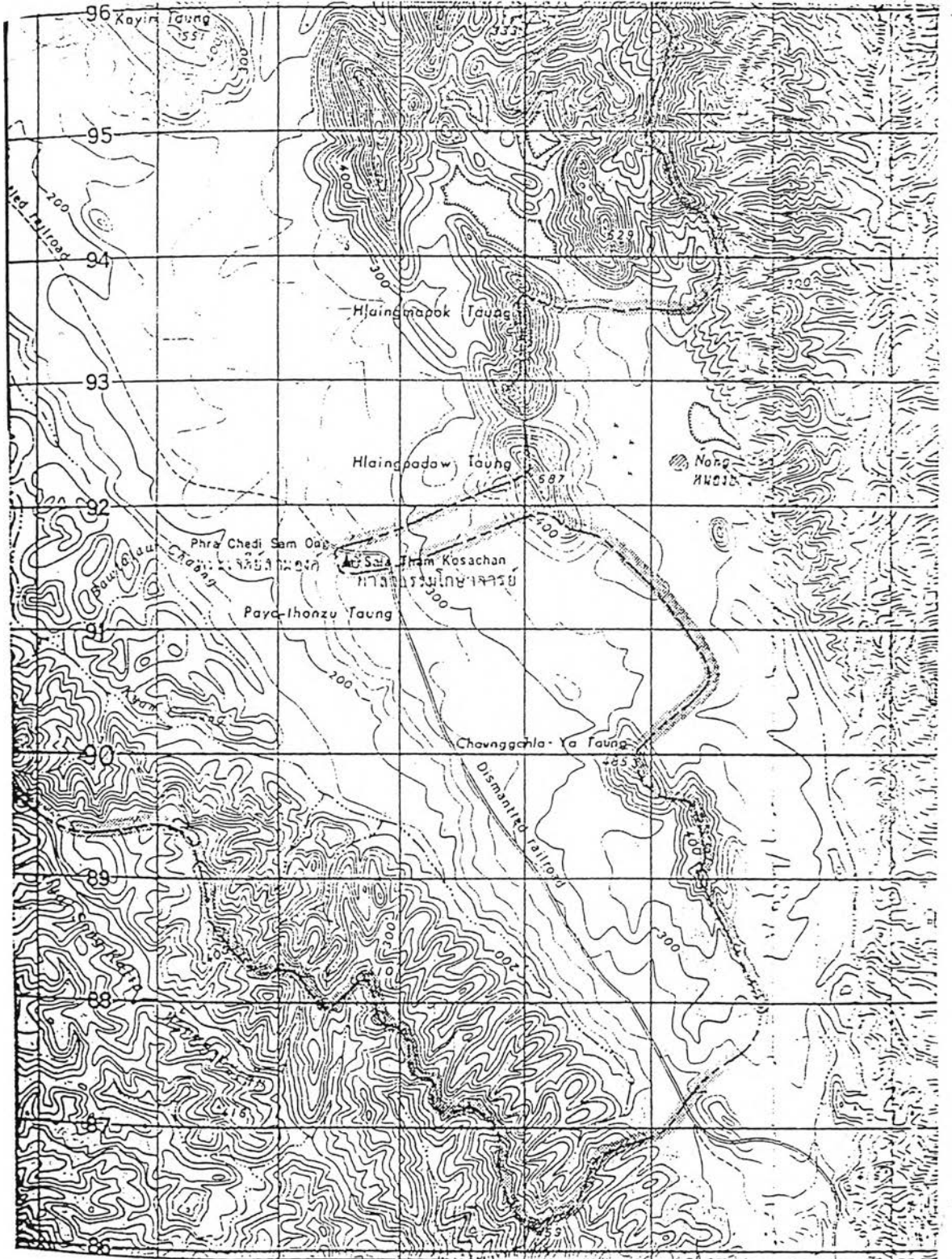
<sup>22</sup>จำลอง ทองดี, “ด่านเจดีย์สามองค์” ผู้นำการเมือง (2540): 81.

<sup>23</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 92.

<sup>24</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-30.

<sup>25</sup>เอกสารบรรยายสรุปของอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี, หน้า 1-2.

แผนภูมิที่ 10 แผนที่แสดงเขตแดนไทย-พม่าบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์



ที่มา: กองพลทหารราบที่ 9 จังหวัดกาญจนบุรี

แผนที่มาตราส่วน 1/50,000

ต่อมาต้นเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2527 ทหารพม่าได้ส่งกำลังเข้ามากวาดล้างกลุ่ม กบฏมอญและกะเหรี่ยงบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่าที่บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ และกำลังของ ทหารพม่าบางส่วนได้รุกกล้าเข้ามาเผาบ้านราษฎรมอญและกะเหรี่ยงอพยพซึ่งอยู่ในเขตแดนไทย ประมาณ 20 หลังคาเรือนและได้ยึดพื้นที่ไว้ประมาณ 2 วัน จนถึงวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2527 ทหารพม่าจึงถอนกำลังกลับไป พร้อมทั้งอ้างสิทธิเหนือบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ทั้งหมด<sup>26</sup> ต่อมา วันที่ 17-20 มิถุนายน พ.ศ.2528 รัฐมนตรีต่างประเทศของพม่าได้มีหนังสือแจ้งมายังอธิบดีกรม สนธิสัญญาและกฎหมายของไทยว่า ไม่อยากให้มีการสร้างหมู่บ้านในบริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สาม องค์เนื่องจากบริเวณพื้นที่นี้ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดน และในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2533 ทางทหารพม่าได้แถลงขอเจรจากับฝ่ายไทยเกี่ยวกับปัญหาบริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์- สามองค์ โดยอ้างว่าในแผนที่อังกฤษปี พ.ศ.2488 ดินแดนบ้านเจดีย์สามองค์เป็นของพม่า และใน ต้นเดือนมีนาคมปีเดียวกัน พม่าได้นำกองกำลังทหารประมาณ 1 หมู่ เข้ามาตั้งฐานปฏิบัติการอยู่ที่ พิกัด เอ็มเอส 346916 ซึ่งตามแผนที่ของไทย ฐานปฏิบัติการดังกล่าวจะอยู่ในเขตของไทย โดยห่าง จากที่ตั้งของฐานปฏิบัติการทหารไทยประมาณ 200 เมตร ฝ่ายไทยจึงเรียกร้องให้ทหารพม่าถอน กำลังออกไป และในที่สุดปลายเดือนมีนาคมปีเดียวกัน กองกำลังทหารพม่าดังกล่าวได้ถอนกำลัง ออกไปนอกเขตแดนไทย<sup>27</sup>

2) หลักฐานทางสนธิสัญญา เมื่อปี พ.ศ.2366 อังกฤษแผ่อิทธิพลเข้ามาในพม่าแล้ว อังกฤษเห็นความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรพม่า เช่น ไม้สักในเขตลุ่มแม่น้ำเมย และเทือกเขา ตะนาวศรี อังกฤษจึงเร่งให้ข้าหลวงใหญ่อังกฤษประจำอินเดีย คือ เซอร์ จอห์น ลอเรนซ์(Sir John Lawrence)ให้ติดต่อรัฐบาลไทยเพื่อทำสนธิสัญญากำหนดเขตแดนเป็นการถาวร ในปี พ.ศ.2408 อังกฤษได้ถวายสาสน์แก่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เสนอให้ปักปันเขตแดนระหว่างกัน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มอบหมายให้ พระยา ศรีสุริยวงศ์ สมุหนายก พร้อมด้วย เจ้าพระยาภูธราภัย สมุหกลาโหม เป็นผู้แทนฝ่ายไทยในการ ดำรงปักปันเขตแดนกับร้อยโทอาเธอร์ เฮอเบอร์ต แบกเก้(Leutenant Arthur Herbert Bagge) ส่วน การทำแผนที่นั้น ข้าหลวงผู้มีอำนาจเต็มฝ่ายอังกฤษเป็นผู้ทำ แผนที่ฉบับนี้เรียกว่า แผนที่ตะนาวศรี และจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับพระราชอาณาจักรของสยาม (The map of Tenasserim and the adjacent province of the Kingdom of Siam) มาตรฐาน 1 นิ้ว ต่อ 8 ไมล์ หรือ 1 : 506,880

<sup>26</sup>ปราโมทย์ กระจตะศิลาปิน, พม่าปัญหาด้านตะวันตกของไทย (เอกสารวิจัย วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2537), หน้า 29.

<sup>27</sup>สุรจิตร์ สิทธิประณีต, สหภาพพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติของไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง), หน้า 250.

การสำรวจปักปันเขตแดนและทำแผนที่แบ่งเขตแดนครั้งนี้เริ่มต้นตั้งแต่ปากแม่น้ำเมย ในเขตกิ่งอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนลงมาตามแม่น้ำเมย ซึ่งพม่าเรียกว่า ตองยิน ต่อด้วยห้วยวะเลห์ จนถึงต้นน้ำของห้วยวะเลห์บนทิวเขาตะนาวศรี จากนั้นได้สำรวจทิวเขาตะนาวศรี และแสดงสันเขาตะนาวศรี เป็นเส้นเขตแดนด้วยเส้นสีแดงหนา สำหรับในภูมิประเทศจริงบนสันเขาตะนาวศรี ได้ทำเครื่องหมายเขตแดน (boundary marks) ไร่รวม 48 จุด โดยกำหนดตำแหน่งเครื่องหมายเป็นยอดเขา โบราณสถาน กองหิน และการบากต้นไม้ เป็นต้น (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 10)

สำหรับเครื่องหมายเขตแดนจุดที่ 19,20,21 ในบัญชีที่หมายเขตแดนแนบท้ายอนุสัญญากำหนดว่าเส้นเขตแดนจะต้องลากผ่านสันปันน้ำเขาพญาชูสูง พระเจดีย์สามองค์ และสันปันน้ำเขากว๊วตอง ตามลำดับ แล้วจึงลากต่อไปทางใต้จนถึงต้นแม่น้ำกระบุรีหรือที่พม่าเรียกว่าแม่น้ำปากจั่น และออกสู่ทะเลอันดามันที่ปลายแหลมวิกตอเรียพอยท์ (Victoria Point) ตามแนวเส้นแบ่งเขตทางทะเล หลังจากที่ดำเนินการเสร็จแล้วได้มีการประชุมเพื่อทำอนุสัญญา (Convention) ที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2411

ฝ่ายอังกฤษได้นำแผนที่มาให้ฝ่ายไทยตรวจสอบแล้วลงนามประทับตราประจำตำแหน่งบนแผนที่ จากนั้นก็ทำอนุสัญญาระบุว่าการกำหนดเขตแดนมาตามแม่น้ำเมย ให้ใช้แม่น้ำเป็นกลาง ฝ่ายไทยคือเขตแดนของไทย ฝ่ายพม่าคือเขตแดนของพม่าอาณานิคมของอังกฤษ จากนั้นก็จะขึ้นเขาหมู่กระดิ่งตุง ตัดข้ามแก่งในแม่น้ำขึ้นสันปันน้ำของทิวเขาตะนาวศรีไปจนถึงต้นน้ำกระนัย ต่อไปตามแม่น้ำกระบุรี และไปออกสู่ทะเลที่ปลายแหลมวิกตอเรียพอยท์ เมื่อรัฐบาลไทยได้ตรวจสอบรายละเอียดเห็นว่าถูกต้องแล้ว ได้ให้สัตยาบันที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2411 นับเป็นอนุสัญญาเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษฉบับแรก (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 11)

ต่อมาในปี พ.ศ.2436 ได้มีการตรวจสอบแนวพรมแดนร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ไทยและอังกฤษ พบว่าพระเจดีย์สามองค์ไม่ได้อยู่บนสันปันน้ำจากการพิจารณาตีความตามข้อความในบัญชีที่หมายเขตแดนแนบท้ายอนุสัญญาปี พ.ศ.2411 ฝ่ายอังกฤษจึงได้เสนอแผนผัง SKETCH D. มาให้ฝ่ายไทยพิจารณา ซึ่งแผนผังที่ฝ่ายอังกฤษเสนอมานั้น เป็นการลากเส้นตรงจากสันปันน้ำยอดเขาพญาชูสูงตรงไปยังพระเจดีย์องค์กลางแล้วลากเส้นตรงกลับไปยังสันปันน้ำยอดเขาพญาชูสูงอีกครั้งหนึ่ง โดยมีได้ลากตรงไปยังสันปันน้ำเขากว๊วตองแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะหาจุดสันปันน้ำบนเขากว๊วตองไม่ได้<sup>28</sup>

<sup>28</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 246.

จากการที่อังกฤษเสนอแผนผัง SKETTCH D.มาให้ฝ่ายไทยพิจารณาดังกล่าว ไม่ปรากฏหลักฐานว่าฝ่ายไทยยอมรับแผนผังของอังกฤษ และไม่มีหลักฐานว่ามีการประชุมร่วมกันในการกำหนดเขตแดนใหม่ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอังกฤษที่ปกครองพม่าในขณะนั้น ได้พิมพ์แผนที่ขึ้นมาในปี พ.ศ.2472 มาตราส่วน 1 นิ้วต่อ 2 ไมล์ โดยลากเส้นเขตแดนคล้ายแผนผังที่อังกฤษเสนอให้ไทยพิจารณาดังกล่าว ซึ่งยังคงหาจุดหากวีวอทุงไม่พบเช่นกัน แผนที่ไทยต่างจากแผนที่พม่าเล็กน้อย คือแผนที่ไทยลากเส้นเขตแดนอ้อมพระเจดีย์ทั้งสามองค์ ส่วนแผนที่พม่าลากเส้นเขตแดนอ้อมพระเจดีย์องค์กลางเพียงองค์เดียว

3) ปัญหาทางยุทธศาสตร์ ในอดีตประเทศไทยเคยมีนโยบายใช้ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าเป็นรัฐกันชน (buffer state) เพื่อป้องกันการรุกรานจากพรรคคอมมิวนิสต์ในพม่า แต่เมื่อปี พ.ศ.2533 ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพวกมอญและกะเหรี่ยงบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์เกิดขัดผลประโยชน์และสู้รบกัน รัฐบาลทหารพม่าจึงได้ส่งกำลังทหารเข้ายึดที่มั่นของกองกำลังทหารมอญและกะเหรี่ยงตามแนวชายแดนไทย-พม่าบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ได้ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2533 จากนั้นรัฐบาลทหารพม่าได้วางกำลังทหารยึดพื้นที่บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ในส่วนที่พม่าถือว่าเป็นเขตแดนของตนไว้พร้อมทั้งสถาปนาบริเวณชุมชนดังกล่าวตั้งเป็นอำเภอพญาทองชู<sup>29</sup>

หลังจากกองกำลังมอญและกะเหรี่ยงถูกกองกำลังทหารพม่ายึดที่มั่นบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ไปแล้ว กองกำลังมอญและกะเหรี่ยงได้พยายามใช้กำลังชุมชนโจมตีทหารพม่าเพื่อที่จะยึดพื้นที่ดังกล่าวคืน แต่ไม่สามารถยึดพื้นที่ดังกล่าวคืนได้ จนกระทั่งต่อมาเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2535 รัฐบาลไทยได้เจรจากับพม่า ชนกลุ่มน้อยมอญและกะเหรี่ยง และประกาศให้บริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์เป็นเขตปลอดการสู้รบในระยะ 5 กิโลเมตรจากแนวเขตแดนไทย-พม่า ทำให้บริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์สงบลง ทั้งนี้เป็นเพราะทุกฝ่ายให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ปัจจุบันตามบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์เขตติดต่อกับอำเภอพญาทองชูของประเทศพม่า ไม่มีเหตุการณ์สู้รบที่รุนแรง แต่ในช่วงฤดูแล้งมักจะมีการชุมนุมโจมตีกองกำลังทหารพม่าจากกองกำลังชนกลุ่มน้อยมอญและกะเหรี่ยงในเขตพม่า ในระยะห่างจากชายแดนไทย-พม่า ประมาณ 15-20 กิโลเมตรอยู่บ้าง<sup>30</sup>

การวางกำลังทหารและการจัดตั้งชุมชนของพม่าบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์นั้น ประชิดชายแดนไทย บางครั้งมีการรุกล้ำเข้ามาในเขตแดนที่ไทยถือว่าเป็นพื้นที่ของไทย ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายพม่าได้ถือแผนที่โดยยึดแนวเส้นเขตแดนตามที่อังกฤษได้จัดทำขึ้นเสนอประเทศไทย

<sup>29</sup> สัมภาษณ์ สมเดช ชื่อมาก, รองเสนาธิการ กองพลทหารราบที่ 9, 16 ตุลาคม 2541.

<sup>30</sup> เอกสารบรรยายสรุปของอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี, หน้า 4.

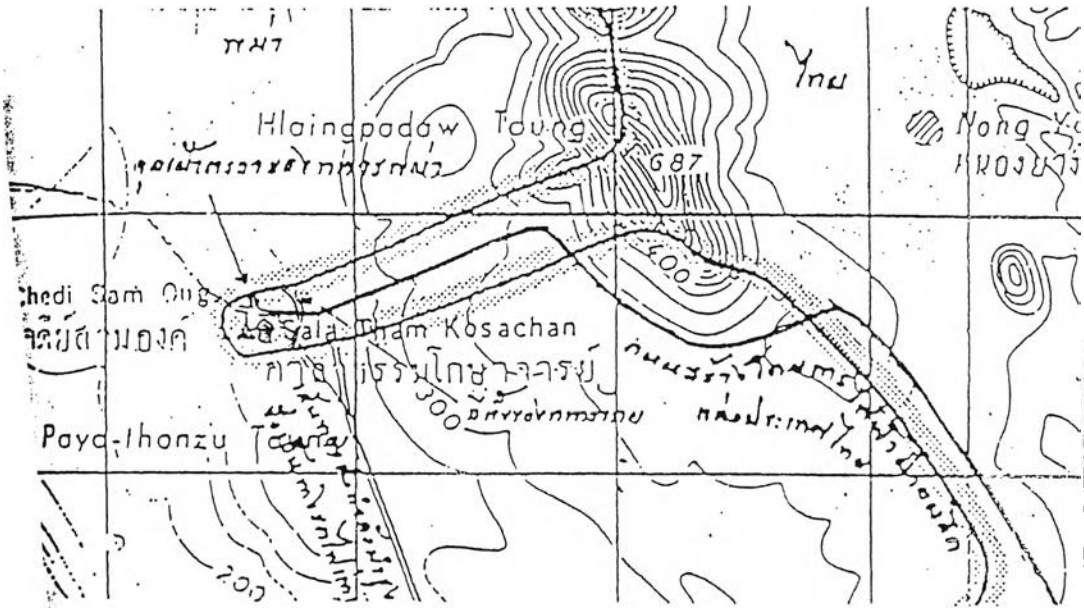
เมื่อปี พ.ศ.2436 ส่วนฝ่ายไทยถือแผนที่ตามอนุสัญญา ปี พ.ศ.2411 แต่ยังไม่สามารถค้นหาสันปันน้ำ ยอดเขาควิวอหุงได้ ปัญหาดังกล่าวจึงยังหาข้อยุติไม่ได้

## 2.2 สาเหตุของปัญหาความขัดแย้ง

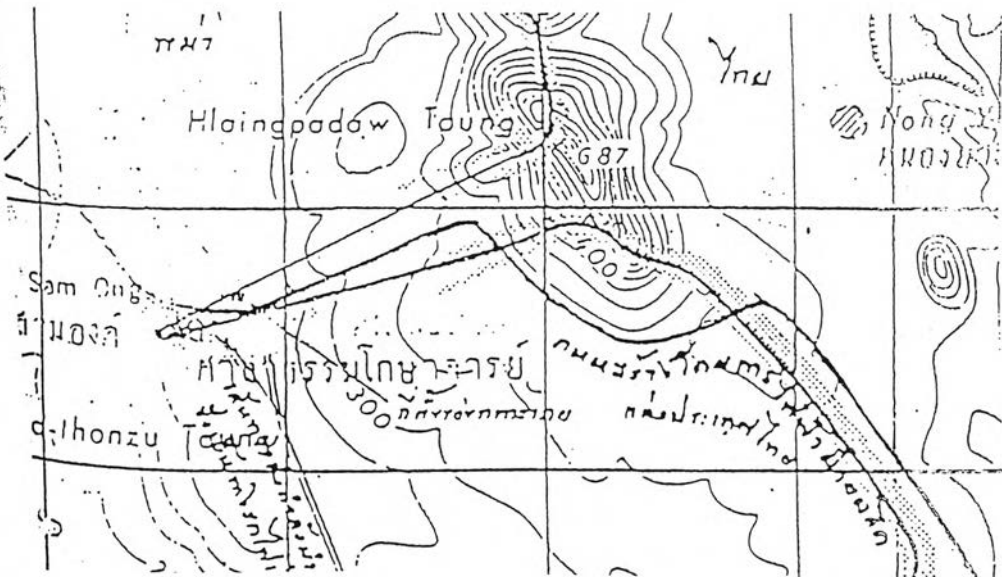
1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดน ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2411 ประเทศไทยและอังกฤษซึ่งในขณะนั้นมีอิทธิพลเหนือเขตแดนของพม่า ได้ตกลงปักปันเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าโดยได้ทำอนุสัญญาและจัดทำแผนที่แนบอนุสัญญาขึ้น แผนที่ฉบับนี้เรียกว่า แผนที่ตะนาวศรีและจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับพระราชอาณาจักรของสยาม (The map of Tenasserim and the adjacent province of the Kingdom of Siam) มาตราส่วน 1 นิ้ว ต่อ 8 ไมล์ หรือ 1:506,880 และในแผนที่นั้นได้มีการทำเครื่องหมายเขตแดน(boundary marks)ไว้รวม 48 จุด โดยกำหนดตำแหน่งเครื่องหมายเป็นยอดเขา โบราณสถาน กองหิน และการบากต้นไม้ เป็นต้น(รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวก10) สำหรับเครื่องหมายเขตแดนจุดที่ 19,20,21 บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ ในบัญชีที่หมายเขตแดนแนบท้ายอนุสัญญากำหนดว่าเส้นเขตแดนจะต้องลากผ่าน สันปันน้ำเขาพญาชูสูง พระเจดีย์สามองค์ และ สันปันน้ำเขาควิวอหุงตามลำดับ แล้วจึงลากต่อไปทางใต้จนถึงต้นแม่น้ำกระบุรีหรือที่พม่าเรียกว่าแม่น้ำปากจั่น และออกสู่ทะเลอันดามันที่ปลาย แลลมวิดตอเรียพ้อยท์ตามแนวเส้นแบ่งเขตทางทะเล แต่ต่อมาในปี พ.ศ.2436 ได้มีการตรวจสอบแนวพรมแดนร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ไทยและอังกฤษ พบว่าพระเจดีย์สามองค์ไม่ได้อยู่บนสันปันน้ำจากการพิจารณาตีความตามข้อความในบัญชี ที่หมายเขตแดนแนบท้ายอนุสัญญา ฝ่ายอังกฤษจึงได้เสนอแผนผัง SKETTCH D.มาให้ฝ่ายไทยพิจารณาซึ่งแผนผังที่ฝ่ายอังกฤษเสนอนั้น เป็นการลากเส้นตรงจากสันปันน้ำยอดเขาพญาชูสูงตรงไปยังพระเจดีย์องค์กลางแล้วลากเส้นตรงกลับไปยังสันปันน้ำยอดเขาพญาชูสูงอีกครั้งหนึ่ง โดยมีได้ลากตรงไปยังสันปันน้ำเขาควิวอหุงแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะหาจุดสันปันน้ำบนเขาควิวอหุงไม่ได้ ทำให้ปัจจุบันประเทศไทยและประเทศพม่ายึดถือแผนที่แบ่งเขตแดนบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์คนละฉบับ โดยฝ่ายพม่ายึดถือแผนที่แบ่งเขตแดนตามที่อังกฤษได้จัดทำขึ้นเสนอประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ.2436 ส่วนฝ่ายไทยถือแผนที่แบ่งเขตแดนตามอนุสัญญา ปีพ.ศ.2411 แต่ยังไม่สามารถค้นหาสันปันน้ำยอดเขาควิวอหุงได้

2) ปัญหาอันเกิดจากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า บ้านเจดีย์สามองค์เป็นเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพวกมอญและกะเหรี่ยงที่มีรายได้จากการเก็บภาษีเถื่อนจากพ่อค้าไทย และพม่าที่ทำการค้าขายบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ ซึ่งรายได้เหล่านี้ จะเป็นทุนในการซื้ออาหารและอาวุธของชนกลุ่มน้อยในการที่จะต่อสู้กับรัฐบาลพม่า

แผนภูมิที่ 11 การลากเส้นเขตแดนของไทยและพม่าบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์  
ภาพบน ไทยเขียนเส้นเขตแดนอ้อมเจดีย์ทั้ง ๓ องค์



ภาพล่าง พม่าเขียนเส้นเขตแดนอ้อมเจดีย์องค์เดียว



ที่มา: สุรจิตร์ สิทธิประณีต, สหภาพพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติของไทย (เอกสารวิจัย วิทยาลัยการ  
ทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2537), หน้า 249.

นอกจากนี้ บ้านเจดีย์สามองค์มีลักษณะภูมิประเทศเป็นพื้นราบและป่าเขา มีช่องทางเข้าออกได้หลายช่องทาง เอื้ออำนวยต่อการหลบหนีเข้าเมืองของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ทั้งนี้ เนื่องจากภายในประเทศพม่ามีปัญหาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ.2531 นักศึกษาและประชาชนพม่าได้เดินขบวนเรียกร้องประชาธิปไตย และต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า รัฐบาลทหารพม่าภายใต้การนำของนายพลเนวิน ได้ตอบโต้นักศึกษาและประชาชนดังกล่าวอย่างรุนแรงโดยสั่งให้ทหารใช้กำลังกวาดล้างจนเกิดเหตุการณ์นองเลือด ทำให้นักศึกษาและประชาชนต้องเสียชีวิตในการเรียกร้องประชาธิปไตยนับพันคน ส่วนนักศึกษาและประชาชนที่รอดชีวิตจากเหตุการณ์ดังกล่าวบางส่วน ได้เข้าไปหลบภัยรวมตัวอยู่กับชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่มีกองกำลังติดอาวุธหลบซ่อนตัวอยู่ตามแนวพรมแดนไทย-พม่า เพื่อรวมกำลังต่อต้านรัฐบาลทหารพม่าต่อไป ส่วนนักศึกษาและประชาชนอีกส่วนหนึ่งประมาณ 8,000 คนได้พากันหลบหนีเข้ามาหลบภัยในเขตแดนไทย<sup>31</sup> ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีบุคคลสัญชาติพม่าอพยพและหลบหนีเข้ามาภายในประเทศไทยจำนวนมาก ซึ่งทางการพม่าก็ไม่สามารถควบคุมการอพยพและหลบหนีของราษฎรเหล่านี้ได้ นอกจากนี้ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่อพยพและหลบหนีเข้ามาอยู่ในเมืองไทยก่อน ได้ชักชวนญาติพี่น้องที่ยังตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตพม่า ให้อพยพและหลบหนีตามเข้ามาในประเทศไทยด้วย เพราะการทำมาหากินและสภาพความเป็นอยู่ในประเทศไทยมีความสุขสบายกว่าการตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตพม่า อีกทั้งนายทุนและพ่อค้าของไทยต้องการแรงงานราคาถูกจากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าซึ่งเป็นผู้อพยพและหลบหนีเข้ามาเมืองเหล่านี้ จึงทำให้ยอดของผู้อพยพและหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาทางบ้านเจดีย์สามองค์เพิ่มขึ้นทุกปี ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุมบุคคลเหล่านี้ ทางราชการไทยได้แบ่งชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่อพยพและหลบหนีเข้ามาทางบ้านเจดีย์สามองค์ไว้ 3 พวกด้วยกันคือ<sup>32</sup>

2.1) ผู้เข้ามาก่อนวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2519 ทางราชการไทยเรียกว่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และอนุญาตให้อยู่เป็นการชั่วคราว โดยอยู่ในเขตควบคุม จำนวนประมาณ 5,700 คน

2.2) ผู้เข้ามาหลังวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2519 ทางราชการถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย มี 2 กลุ่มใหญ่ คือ พวกชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เชื้อสายมอญ อยู่บริเวณพื้นที่

<sup>31</sup>ธรรมรัตน์ รัตนมณี, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าระหว่างปี พ.ศ.25831-2533 (สารนิพนธ์ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 3.

<sup>32</sup>สัมภาษณ์ พิสิทธิ์ สิงห์ไชย, รองหัวหน้าหน่วยประสานชายแดนประจำพื้นที่ 4 บ้านเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี, 16 มกราคม 2541.



บ้านห้วยยาง มีประมาณ 8,000 คน และชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เชื้อสายกะเหรี่ยง อยู่บริเวณบ้าน  
ปรางสนุก มีประมาณ 1,200 คน ซึ่งทางราชการ ไทยมีนโยบายที่จะผลักดันออกนอกประเทศ

2.3) ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ถูกจับกุมจากพื้นที่ต่างๆและถูกตำรวจตรวจคนเข้าเมือง  
นำมาเนรเทศที่ช่องทางลับชายแดนอำเภอสังขละบุรี มีจำนวนเฉลี่ยเดือนละประมาณ 1,000 คน ซึ่ง  
คนพวกนี้บางส่วน จะหลบหนีกลับเข้ามาและพักพิงอยู่ตามแนวชายแดนฝั่งไทยอีก

สำหรับปัญหาที่เกิดจากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่อพยพและหลบหนีเข้าเมืองทาง  
ด้านบ้านเจดีย์สามองค์มีดังนี้

(1) ทำให้ประเทศพม่าระแวงประเทศไทย โดยมองว่าประเทศไทยให้การช่วย  
เหลือชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่อพยพและหลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้

(2) ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่อพยพและหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยตามแนว  
ชายแดนบ้านเจดีย์สามองค์ มักจะยึดพื้นที่ทำกิน บุกรุกป่าสงวนโดยการทำให้ รางป่าอันเป็นการ  
ทำลายทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นต้นน้ำลำธารของไทยคือแม่น้ำแควน้อยและแม่น้ำแควใหญ่ ซึ่งต่อ  
มาบรรจบรวมกันเป็นแม่น้ำแม่กลองที่จังหวัดกาญจนบุรี

(3) ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่อพยพและหลบหนีเข้าเมือง ไม่เลือกอาชีพ ไม่เลือก  
งาน นายทุนไทยนิยมจ้างทำงานเพราะค่าแรงงานถูก ซึ่งเท่ากับเป็นการแย่งอาชีพของคนไทย

(4) ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่อพยพและหลบหนีเข้าเมืองอาจก่อให้เกิดปัญหา  
เรื่องดินแดนระหว่างไทยกับพม่าได้ เนื่องจากการที่ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าอพยพ และหลบหนีเข้า  
มาตั้งถิ่นฐานในเขตแดนไทยนานๆโดยทางราชการไทยไม่ดำเนินการจับไล่ พม่าอาจใช้เป็นข้ออ้าง  
ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตแดนของพม่า ตามที่พม่าเคยใช้เป็นข้ออ้างในพื้นที่ชายแดนระหว่างไทยกับ  
พม่าที่มีปัญหาแนวเขตแดนไม่ชัดเจนมาแล้ว เช่นบริเวณพื้นที่ชายแดนไทย-พม่าที่คดอกลาง และที่  
เนิน 491 เป็นต้น

(5) ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่อพยพและหลบหนีเข้าเมืองมีการลักลอบละเมิด  
อธิปไตยของไทยเป็นประจำ มีการเคลื่อนย้ายอาวุธผ่านเขตแดนไทย มีการจับและกักขังราษฎร  
ไทยเป็นตัวประกันหลายครั้ง<sup>33</sup>

(6) ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองแล้วถูกดำเนินคดีตามกฎหมายและ  
นำมาเนรเทศบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ บางส่วนเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองทางช่องทางอื่น ทำให้เกิด  
ปัญหาการหนีกลับเข้ามาในเขตแดนไทยอีก

<sup>33</sup> เอกสารบรรยายสรุปของอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี, หน้า 5.

### 2.3 การดำเนินการขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา

สำหรับการกำหนดนโยบายของไทยต่อพม่าช่วงเกิดปัญหาวิกฤตบริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์ ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2533 ไทยใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า (พ.ศ.2532-2536) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้พม่าเป็นเพื่อนบ้านที่ดี ขยายความร่วมมือกับพม่าในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงการเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดนไทย-พม่าโดยยึดหลักสร้างความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ถ้อยทีถ้อยปฏิบัติ ขจัดความขัดแย้งและดำเนินการทุกวิถีทาง เพื่อให้พม่าเข้าใจว่าไทยไม่ได้เป็นผู้สนับสนุนชนกลุ่มน้อยหรือผู้ก่อกวนทางการเมืองสัญชาติพม่า ดำเนินการควบคุมชนกลุ่มน้อยและผู้ผลิตฝิ่นสัญชาติพม่าอย่างรัดกุม ไม่ให้กระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของไทยและความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับพม่า ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจการค้าและจัดให้มีการเจรจาปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าเพื่อให้มีการกำหนดเส้นเขตแดนที่ถาวรต่อไป ในกรณีที่มีการละเมิดอธิปไตยของไทย ก็ให้หาทางระงับเหตุการณ์ให้ยุติในระดับพื้นที่โดยเร็ว โดยใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก และให้สกัดกั้นผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าอย่างจริงจัง รวมไปถึงการร่วมมือกับพม่าในการป้องกันการค้าสิ่งของผิดกฎหมายทุกประเภท (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 14)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเป้าหมายสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายไทยต่อพม่าจะมุ่งเน้นผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก ซึ่งนอกจากกระทรวงการต่างประเทศที่มีหน้าที่โดยตรงแล้ว ยังมีองค์กรและหน่วยงานราชการที่สำคัญด้านความมั่นคงแห่งชาติ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า กองบัญชาการทหารสูงสุด

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า กรณีมีปัญหาข้อขัดแย้งเกิดขึ้นบริเวณชายแดนได้มีบันทึกว่าด้วยข้อตกลงและความร่วมมือทางชายแดนของรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า ลงวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2506<sup>34</sup> ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นบริเวณชายแดนไทย-พม่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างสายสัมพันธ์ฉันมิตร ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีในทางเศรษฐกิจ รวมถึงการชำระไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งในบันทึกดังกล่าวมีการกำหนดให้ตั้งคณะกรรมการระดับสูงและคณะกรรมการแก้ไขปัญหาเฉพาะขึ้น (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 15)

<sup>34</sup>วิชชุ แสงเคื่อน, การแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติบริเวณชายแดนไทย-พม่า ในเขตรับผิดชอบของกองทัพภาคที่ 3. (เอกสารวิจัย วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2538), หน้า 20-23. (รายละเอียดโปรดดูผนวกที่ 15)

ต่อมาในปี พ.ศ.2533 เกิดวิกฤตการณ์ที่บ้านเจดีย์สามองค์ และมีปัญหาอื่นๆตามแนวชายแดนไทย-พม่า รัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่าจึงได้ตกลงกันตั้งคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคและ คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยฝ่ายไทยมี ร้อยตรีประพาส ทิมประพันธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้ลงนามฝ่ายไทย ฝ่ายพม่ามี นายอู ยูน ส่วย เอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทย เป็นผู้ลงนามฝ่ายพม่า คณะกรรมการแต่ละคณะจะประกอบด้วยตัวแทนของหน่วยราชการไทยและพม่าที่เกี่ยวข้องกับปัญหาข้อขัดแย้งดังกล่าว (รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 3,4,5)

เมื่อผลการเจรจาของคณะกรรมการเกี่ยวกับปัญหาข้อขัดแย้งบริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์เป็นประการใด จะรายงานเสนอต่อรัฐบาลเพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจกำหนดและดำเนินการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยมีหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องในการตัดสินใจคือ กระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า ร่วมในการเสนอแนะและให้ข้อมูล เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรหรือหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องในการกำหนดและดำเนินนโยบายนี้ จะมีระเบียบปฏิบัติและแนวนโยบายในการดำเนินการภายในองค์กรหรือหน่วยงานของตนเองอยู่แล้ว จึงทำให้มักจะเกิดปัญหาในการปฏิบัติหรือดำเนินการตามนโยบายเสมอ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากนโยบายและระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานดังนี้คือ

กระทรวงการต่างประเทศ มักจะมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการทางการทูต ยึดการเจรจาและสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างไทยกับพม่าเป็นหลัก เมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า กระทรวงการต่างประเทศจะเสนอการเจรจาโดยยึดหลักตามสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างไทย-พม่าเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายในการแก้ไขปัญหาของสภาความมั่นคงแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทย โดยสภาความมั่นคงแห่งชาติยึดหลักการเจรจาแบบสันติวิธี ยึดมั่นในความมั่นคงแห่งชาติระหว่างไทยกับพม่าเป็นสำคัญ สำหรับกระทรวงมหาดไทยยึดการแก้ไขปัญหาแบบสันติวิธีเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความเดือดร้อนและความไม่สงบสุขของราษฎรที่อาศัยอยู่บริเวณแนวชายแดนไทย-พม่าซึ่งอาจจะไปขัดแย้งกับหน่วยราชการหรือองค์กรอื่นที่ให้ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่าแก่รัฐบาลในแนวทางอื่น เช่น กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า มักจะมีนโยบายการยึดมั่นในอธิปไตย และความมั่นคงของประเทศ การแก้ไขปัญหาจะมีการเจรจาโดยสันติวิธีจนถึงขั้นใช้กำลัง

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ที่บ้านเจดีย์สามองค์ในปี พ.ศ.2533 องค์กรและหน่วยงานของทหารเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นคือรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีนโยบายเปลี่ยนสนามรบในอินโดจีนให้เป็นสนามการค้าโดยมีวัตถุประสงค์เน้นหนักต่อภูมิภาคอินโดจีนมากกว่าพม่า และเนื่องจากการทำรัฐประหารของพลเอกชอหม่องผู้นำพม่าในปี พ.ศ.2531 โดยมีการใช้กำลังและอาวุธปราบปรามนักศึกษาและประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตยอย่างรุนแรง ทำให้มีนักศึกษาและประชาชนเสียชีวิตนับพันคน อันเป็นเหตุให้พม่าถูกประณามจากประชาคมนานาชาติ ดังนั้นหากรัฐบาลไทยติดต่อกับรัฐบาลพม่าโดยตรง อาจจะถูกมองจากนานาชาติว่าไทยให้การรับรองรัฐบาลทหารพม่าที่กระทำการรุนแรงต่อนักศึกษาและประชาชนดังกล่าว<sup>35</sup>

การดำเนินการขององค์กรและหน่วยงานทหารในการแก้ไขปัญหในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ที่บ้านเจดีย์สามองค์ดังกล่าว ดำเนินการโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบกและรักษาการผู้บัญชาการทหารสูงสุดซึ่งเป็นผู้นำองค์กรและหน่วยงานทหารในขณะนั้น และในช่วงเวลานั้น พลเอกชวลิตฯ ได้ติดต่อใกล้ชิดกับรัฐบาลทหารพม่ามีการเดินทางแลกเปลี่ยนการเยือนระหว่างผู้นำทหารไทยและทหารพม่า มีการเจรจาในปัญหาต่างๆระหว่างผู้นำทหารไทยและทหารพม่าเป็นประจำ<sup>36</sup> แต่ในกรณีที่พลเอกชวลิตฯ ได้ผลักดันให้มีการเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่สร้างปัญหาอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่สร้างปัญหาที่บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์นั้น ประสบกับความล้มเหลว ทั้งนี้เนื่องจากพม่าไม่ยอมรับเงื่อนไขการเจรจาของชนกลุ่มน้อย เพราะพม่าเห็นว่าตนกำลังได้เปรียบทางทหารโดยพลจัตวาจิ้นยูน ผู้นำทหารพม่ากล่าวอย่างมั่นใจว่า ทหารพม่าจะกวาดล้างพวกกบฏชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่าให้ราบคาบภายใน พ.ศ.2533 ซึ่งเป็นผลให้ พลเอกชวลิตฯและผู้นำทหารไทยต้องถอนตัวออกจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า พร้อมทั้งแสดงท่าทีไม่ต้องการเข้าไปแทรกแซงในกิจการภายในของพม่าอีกต่อไป<sup>37</sup>

<sup>35</sup> ธรรมรัตน์ รัตนมณี, *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าระหว่างปี พ.ศ.25831-2533* (สารนิพนธ์ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 42.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

<sup>37</sup> Tom Malinowski, *Humanitarian Crisis on Thai-Burmese Border expected by New Year, 1990*. International Action Committee for Democracy in Burma (march 1990), p.37.

## 2.4 สถานการณ์และการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่บ้านเจดีย์สามองค์

บริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์นี้อยู่ภายใต้อิทธิพลของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เชื้อสายมอญและกะเหรี่ยง กองกำลังของชนกลุ่มน้อยดังกล่าว ตั้งด่านเก็บภาษีที่ตลาดบ้านเจดีย์สามองค์ตรงส่วนที่อยู่ในเขตแดนพม่าติดกับเขตแดนไทย ซึ่งในปัจจุบันอยู่ในเขตอำเภอพญาทองสูง สำหรับบ้านเจดีย์สามองค์ที่อยู่ในเขตไทยนั้น เดิมตั้งแต่ปี พ.ศ.2438 ขึ้นกับอำเภอวังกะ (ชื่อเดิมของอำเภอสังขละบุรี) ปัจจุบันบ้านเจดีย์สามองค์อยู่ในเขตตำบลหนองลู อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี อยู่ห่างจากตัวอำเภอสังขละบุรีประมาณ 23 กิโลเมตร

สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในปี พ.ศ. 2527 ทหารพม่าได้ส่งกำลังเข้ามากวาดล้างกลุ่มกบฏมอญและกะเหรี่ยงบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่าที่บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ และกำลังของทหารพม่าบางส่วนได้รุกกล้าเข้ามาเผาบ้านราษฎรมอญและกะเหรี่ยงอพยพ ซึ่งไทยถือว่าอยู่ในเขตแดนไทย และทหารพม่าได้ยึดพื้นที่ดังกล่าวไว้ 2 วัน จากนั้นทหารพม่าจึงถอนกำลังกลับไปพร้อมทั้งอ้างสิทธิเหนือบริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ.2528 รัฐมนตรีต่างประเทศของพม่าได้มีหนังสือแจ้งมายังอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายของไทยว่าไม่ยอมให้มีการสร้างหมู่บ้านในบริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์ เนื่องจากบริเวณพื้นที่นี้ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดน

ต่อมาระหว่างวันที่ 3-7 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2533 กองทหารพม่าจากกรมทหารราบที่ 44 ซึ่งประจำอยู่ที่เมืองสบปู ประมาณ 3,000 คน นำโดย พันตรีชิดหม่อง ได้เดินทางเข้ามาตีค่ายทหารมอญและทหารกะเหรี่ยง ตามเส้นทางรถไฟเก่าและตามเส้นทางซีกลากไม้ที่นายทุนไทยได้สร้างไว้ในช่วงที่ได้รับสัมปทานโค่นป่าในเขตแดนของพม่า และในวันรุ่งขึ้น ทหารพม่าสามารถยึดพื้นที่บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ซึ่งเป็นเขตอิทธิพลของมอญและกะเหรี่ยงไว้ได้ โดยกองกำลังทหารมอญจากค่ายน้ำแกกต้องอพยพถอยร่นไปตั้งฐานที่มั่นในป่าด้านใต้ของบ้านเจดีย์สามองค์ ส่วนกองกำลังทหารกะเหรี่ยงหนีขึ้นไปทางด้านเหนือของบ้านเจดีย์สามองค์<sup>38</sup>

สำหรับราษฎรของมอญและกะเหรี่ยงประมาณ 6,000 คน ต่างพากันอพยพครอบครัวหลบหนีภัยจากทหารพม่าเข้ามาในเขตแดนไทย ซึ่งฝ่ายทหารไทยต้องรับไว้ดูแลเพื่อมนุษยธรรม<sup>39</sup> และเมื่อทหารพม่ายึดฐานที่มั่นของทหารมอญและกะเหรี่ยงไว้ได้แล้ว จึงได้วางกำลังทหารยี่ดริक्षाพื้นที่บริเวณบ้านเจดีย์สามองค์ไว้แบบถาวร พร้อมทั้งสถานปนาบริเวณชุมชนพื้นที่ดังกล่าวขึ้นเป็นอำเภอพญาทองสูง การวางกำลังทหารและการตั้งชุมชนของพม่าบริเวณบ้านเจดีย์-

<sup>38</sup> จำลอง ทองดี, "บ้านเจดีย์สามองค์," หน้า 71.

<sup>39</sup> สัมภาษณ์ นิमित มะลิแย้ม, ผู้บังคับการกรมนักเรียน โรงเรียนเตรียมทหาร, 19 ตุลาคม 2541

สามองค์นั้นประชิดชายแดนไทย โดยเฉพาะการตั้งฐานปฏิบัติการของทหารพม่าที่ตั้งอยู่ที่พิกัด เอ็มเอส 346916 ซึ่งตามแผนที่ของไทย ฐานปฏิบัติการดังกล่าวจะอยู่ในเขตของไทย โดยห่างจากที่ตั้งของฐานปฏิบัติการทหารไทยประมาณ 200 เมตร ฝ่ายไทยจึงเรียกร้องให้ทหารพม่าถอนกำลังออกไป และในที่สุดปลายเดือนมีนาคมปีเดียวกัน กองกำลังทหารพม่าดังกล่าวได้ถอนกำลังออกไปนอกเขตแดนไทย<sup>40</sup>

การแสดงสิทธิที่อ้างตามแผนที่ของฝ่ายไทย ปรากฏว่ามีอาคารบ้านเรือนของราษฎรไทยบริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์บางส่วนอยู่ในเขตแดนพม่าตามแผนที่พม่า แต่ราษฎรไทยเหล่านี้ถือว่าอยู่ในเขตไทย ในกรณีที่ยึดถือเขตแดนตามแผนที่ของไทย ดังนั้นในเดือนเมษายน พ.ศ.2533 กองพลทหารราบที่ 9 ได้นำกำลังไปฝึกในพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์ โดยกระจายกำลังฝึกเต็มพื้นที่ที่มีปัญหาตามหลักฐานแผนที่ของไทย พร้อมกันนั้นได้มีการแสดงกำลังด้วยการใช้กระสุนจริงในการฝึกด้วย

หลังจากที่กองกำลังทหารพม่ามาตั้งฐานถาวรอยู่ที่บริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์แล้ว กำลังทหารของพม่าและกำลังทหารของไทยที่ไปตั้งฐานปฏิบัติการอยู่ในบริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์มีการกระทบกระทั่งกันบ้างเล็กน้อย แต่สามารถเจรจายุติปัญหากันได้โดยการประสานระหว่างทหารไทยและทหารพม่าที่ตั้งฐานกำลังอยู่ในขณะนั้น

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2536 ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้อนุมัติให้ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด เปิดจุดติดต่อประสานงานชายแดนไทย-พม่า ที่บ้านเจดีย์สามองค์ โดยเริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2536 จนถึงปัจจุบัน เป้าหมายคือการประสานความร่วมมือระหว่างไทย-พม่าตามแนวชายแดนในเขตบ้านเจดีย์สามองค์ และดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาความมั่นคง พร้อมทั้งทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-พม่าด้วย

จากการดำเนินการเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2536 แม่ทัพภาค 1 ในฐานะประธานคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า (เขตกองทัพภาคที่ 1 ฝ่ายไทย) ได้ออกคำสั่งจัดตั้งคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นไทย-พม่า(Town Border Committee - TBC)ประกอบด้วย

- |                                      |                   |
|--------------------------------------|-------------------|
| -ผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 9        | เป็นประธานกรรมการ |
| -นายอำเภอสังขละบุรี                  | เป็นกรรมการ       |
| -ผู้กำกับการตำรวจภูธรอำเภอสังขละบุรี | เป็นกรรมการ       |

<sup>40</sup>สุรจิตร์ สิทธิประณีต, สหภาพพม่ากับความมั่นคงแห่งชาติของไทย (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง), หน้า 250.

- ผู้กำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 13 เป็นกรรมการ
  - นายด่านศุลกากรสังขละบุรี เป็นกรรมการ
  - ผู้แทนหน่วยและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ
  - นายทหารประจำสำนักงานประสานร่วมไทย-พม่า เป็นกรรมการและเลขานุการ
- นอกจากนี้ แม่ทัพภาค 1 ยังได้มอบอำนาจและหน้าที่ดังนี้

1) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องความมั่นคงบริเวณชายแดนภายในของอำนาจของตนตามลำดับ

- 2) ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาชายแดนอื่นๆ
- 3) จัดตั้งการติดต่อระหว่างคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นของทั้งสองฝ่าย
- 4) จัดประชุมตามความจำเป็นตามสถานการณ์ ณ สถานที่ที่เห็นชอบร่วมกัน

จากการดำเนินการแต่งตั้งดังกล่าว เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2536 คณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น ไทย-พม่าได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการฯ ขึ้น ณ ศาลาประชาคมบ้านเจดีย์สามองค์ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนบริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพม่าได้ทำการจัดสรรที่ทำกินเข้ามาในเขตพื้นที่ชายแดนที่ยังไม่แน่ชัดดังกล่าว โดยคณะกรรมการของทั้งสองฝ่าย มีความเห็นร่วมกัน และได้ร่วมลงนามที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงดังนี้

- 1) พื้นที่บริเวณที่ยังไม่ระบุแน่ชัด ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะไม่ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ และจะไม่ทำการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างถาวรในพื้นที่ดังกล่าว จนกว่าจะทราบเขตแดนที่แน่ชัดก่อน
- 2) สำหรับพื้นที่บริเวณที่พม่าจัดสรรเข้ามาในเขตที่ยังไม่แน่ชัดว่าเป็นพื้นที่ของฝ่ายใด ทางฝ่ายพม่าจะหยุดการดำเนินการ และตกลงว่าจะปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลง
- 3) สำหรับความเป็นอยู่ของราษฎรทั้งสองฝ่ายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็ขอให้ยึดถือว่าบริเวณใดที่ฝ่ายไทยทำกินอยู่ และฝ่ายพม่าทำกินอยู่ก็ขอให้ปฏิบัติตามความเป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยทั้งสองฝ่ายจะไม่พูดถึงเรื่องเส้นเขตแดนจนกว่าจะมีการปักปันเขตแดนจากคณะกรรมการของทั้งสองฝ่าย

## 2.5 ผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของไทยต่อปัญหาบ้านเจดีย์สามองค์

วิกฤตการณ์บ้านเจดีย์สามองค์ที่เป็นเหตุการณ์รุนแรงถึงขั้นมีการใช้กำลังเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2533 โดยฝ่ายพม่าได้ส่งกองกำลังทหารเข้าปราบปรามชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เชื้อสายมอญและกะเหรี่ยงบริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์และกำลังทหารพม่าบางส่วนรุกล้ำเขตแดนบ้านเจดีย์สามองค์ซึ่งไทยถือว่าอยู่ในเขตแดนของไทยนั้น ทำให้ไทยและพม่าเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในปัญหาดังกล่าว รัฐบาลไทยส่งกองกำลังทหารไปตั้งฐานที่มั่นในบริเวณพื้นที่บ้านเจดีย์สามองค์เพื่อเป็นการผลักดันและยับยั้งการรุกล้ำเขตแดนไทย

แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะนั้นนโยบายต่างประเทศของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของโลก คือในช่วงปี พ.ศ.2533 เป็นการใกล้สิ้นยุคของสงครามเย็น สถานการณ์โลกได้เปลี่ยนแปลงจากความขัดแย้งไปสู่ความร่วมมือกันและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติแม้อุดมการณ์หรือลัทธิทางการเมืองจะแตกต่างกันก็ตาม สำหรับการเมืองภายในของไทยมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำรัฐบาลจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ(ยศในขณะนั้น) หัวหน้าพรรคชาติไทย ตั้งแต่เดือน สิงหาคม พ.ศ.2531<sup>41</sup>

พลเอกชาติชายฯได้ประกาศใช้นโยบายต่างประเทศโดยจะเปลี่ยนอินโดจีนจากสนามรบให้เป็นตลาดการค้า มุ่งเน้นเศรษฐกิจการค้ามากกว่าเรื่องอื่น ทั้งนี้เนื่องมาจากสงครามเย็นใกล้ยุติ ทำให้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปโดยประเทศต่างๆหันมาสนใจร่วมมือกันทางด้านธุรกิจการค้ามากขึ้น และจากการที่พรรคชาติไทยที่พลเอกชาติชายฯสังกัดอยู่นั้น มีความผูกพันอยู่กับธุรกิจต่างๆทั้งภายในประเทศและนอกประเทศมากมาย ทำให้พลเอกชาติชายฯในฐานะผู้นำรัฐบาลต้องหันมาใช้นโยบายที่มุ่งเน้นธุรกิจการค้าและ ลดปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ

1) ปัญหาสภาพแวดล้อมภายใน สภาพแวดล้อมภายในที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในช่วงนี้คือการเปลี่ยนตัวผู้นำรัฐบาลอันเนื่องมาจากพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประกาศยุบสภาและไม่ขอรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป ส่งผลให้พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งมากที่สุดขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2531 และพลเอกชาติชายฯเป็นผู้นำรัฐบาลจนกระทั่งถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 โดยการจัดตั้งรัฐบาลเป็นการจัดตั้งรัฐบาลผสมกับพรรคการเมืองอื่นๆ อีก 5 พรรค คือ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคราษฎร พรรคสห-

<sup>41</sup>จุลชีพ ชินวรรณ, “การสิ้นสุดของสงครามเย็นและผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของไทย,” ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, หน้า 135.



ประชาธิปไตย และพรรคมวลชน โดยมีพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลาหัวหน้าพรรคกิจสังคมดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศ

นโยบายต่างประเทศของไทยช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชายฯเริ่มมีปัญหา เมื่อมีความเห็นขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีอันประกอบไปด้วยกลุ่มนักวิชาการรุ่นหนุ่ม ที่มีนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ บุตรของพลเอกชาติชายฯกับพวกมีความเห็นในการแก้ไขปัญหาก็มีพหุชาแตกต่างจากพลอากาศเอกสิทธิฯรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเห็นว่าแก้ไขปัญหาในกัมพูชาควรรใช้วิธีการประนีประนอมตามสถานการณ์ของสงครามเย็นที่ใกล้จะสิ้นสุดซึ่งมีการต้อนรับและเจรจากับนายฮุนเซนที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยแบบไม่เป็นทางการ ทำให้ฮุนเซนมีท่าทีแข็งกร้าวขึ้นและไม่ยอมประนีประนอมกับเขมรฝ่ายอื่น<sup>42</sup> แต่กระทรวงการต่างประเทศโดยพลอากาศเอกสิทธิฯเห็นว่าการแก้ไขปัญหาก็มีพหุชาควรรใช้วิธีการกดดันเวียดนามต่อไปตามมติของอาเซียนและองค์การสหประชาชาติ ทำให้ปัญหาการรุกรานและการยึดครองกัมพูชาของเวียดนามยึดเยื้อต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามในช่วงรัฐบาลของพลเอกชาติชายฯเป็นนายกรัฐมนตรีนี้ มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยอย่างรวดเร็วมาก ทั้งนี้เนื่องจากนายทุนผู้อุปถัมภ์พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลตลอดจนนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นในธุรกิจการค้าเป็นหลัก ต้องการสร้างความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศในอินโดจีนและประเทศพม่า เพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจการค้า ในการให้ได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่ออุตสาหกรรมในการส่งออกของไทย คือ ไม้ อัญมณี สัตว์น้ำ แร่ธาตุต่างๆ<sup>43</sup> ซึ่งสอดคล้องกับแผนการ”สุวรรณภูมิ”หรือ”แหลมทอง”ของฝ่ายทหารไทยที่ต้องการให้เกิดความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่อยู่ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีประเทศไทยเป็นศูนย์กลางและมีบทบาทเป็นผู้นำ<sup>44</sup>

2) ปัญหาสภาพแวดล้อมภายนอก สภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลในการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงนี้คือ การใกล้สิ้นสุดของสงครามเย็น อันเป็นผลมาจากการล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ในสหภาพโซเวียตและในยุโรปตะวันออก ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำและนโยบายในสหภาพโซเวียต เมื่อ มิคาอิล กอร์บาชอฟ

<sup>42</sup> Bangkok Post (January 10, 1989) : 1.

<sup>43</sup> สุขุมพันธ์ บริพัตร, “บทบาทของไทยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (30 กันยายน - 6 ตุลาคม 2533) : 39-40.

<sup>44</sup> Surachai Sirikrai, “Thai Perception of China and Japan,” Contemporary Southeast Asia (December 1990) : 259.

(Michael Gorbachav) ขึ้นมาเป็นผู้นำของสหภาพโซเวียตโดยดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์ในปี พ.ศ.2528 และเนื่องจากสหภาพโซเวียตประสบกับปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ กอร์บาชอฟจึงปฏิรูประบบเศรษฐกิจของสหภาพโซเวียตโดยใช้นโยบาย ปรเสตรอยก้า (perestroika) หรือปฏิรูป และใช้นโยบายกลาสโนสต์ (glasnost) หรือนโยบายเปิดกว้างเพื่อเปิดประเทศและระบอบการเมืองให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น นอกจากนี้ กอร์บาชอฟยังแถลงนโยบายต่างประเทศของสหภาพโซเวียตว่า สหภาพโซเวียตจะอยู่ร่วมกับประเทศต่างๆ โดยสันติ ทำให้ประเทศต่างๆ ที่มีอุดมการณ์และลัทธิการเมืองต่างกับสหภาพโซเวียตลดความหวาดระแวง สหภาพโซเวียต และจากการที่ประเทศสหภาพโซเวียตมีปัญหาเศรษฐกิจภายในประเทศ จึงงดการช่วยเหลือในด้านต่างๆ แก่ประเทศที่มีอุดมการณ์และลัทธิการเมืองเดียวกัน เช่น กลุ่มประเทศยุโรปตะวันออก รวมถึงประเทศเวียดนามที่รุกรานและเข้ายึดครองกัมพูชาอยู่ในขณะนั้นและเมื่อประเทศเวียดนามขาดการ สนับสนุนในด้านต่างๆ จากสหภาพโซเวียต รวมถึงถูกกดดันจากนานาประเทศ เพื่อให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาภายในเดือนกันยายน พ.ศ.2532 ทำให้เวียดนามจำต้องยอมถอนทหารออกจากกัมพูชา ซึ่งมีผลทำให้ความกดดันตามแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ลดลง แต่อย่างไรก็ตาม ไม่มีใครกล้ายืนยันได้ว่าทหารเวียดนามได้ถอนกำลังออกไปจากกัมพูชาเท่าใด และยังคงเหลืออยู่ในกัมพูชาอีกเท่าใด ฉะนั้น ไทยยังถือว่าเวียดนามยังคงเป็นภัยคุกคามต่อด้านความมั่นคงของไทยตามแนวชายแดนด้านตะวันออกของไทยอยู่เช่นเดิม<sup>45</sup>

นอกจากนี้ ในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ที่บ้านเจดีย์สามองค์ ประเทศจีนเกรงว่าประเทศมหาอำนาจอื่นคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต และอินเดีย จะทำการปิดล้อมทางออกของจีนทางใต้ จีนจึงขยายอิทธิพลของตนลงมาในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้เพื่อแข่งอิทธิพลกับประเทศมหาอำนาจดังกล่าว อีกทั้งเพื่อหาทางออกทะเลทางด้านใต้ มิให้ถูกปิดล้อมจากประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายบทบาทของจีนในประเทศพม่า นั้น มีการขยายบทบาทในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและการทหาร เช่น การงดความช่วยเหลือพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศพม่า<sup>46</sup> มีการไปมาหาสู่กันระหว่างผู้นำของจีนและพม่า มีตัวเลขการค้าต่อชื่อชายระหว่างจีนกับพม่าเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว มีการสร้างถนน Burma Road เชื่อมโยงระหว่างเมืองคุนหมิง เมืองหลวงมณฑลยูนนานของจีนกับเมือง

<sup>45</sup> จุลชีพ ชินวรรโณ, “การสิ้นสุดของสงครามเย็นและผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศของไทย,” ใน 5 ทศวรรษการต่างประเทศของไทย จากความขัดแย้งสู่ความร่วมมือ, หน้า 136.

<sup>46</sup> นภคล ชาติประเสริฐ, “นโยบายต่างประเทศของพม่า,” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์, สีดา สอนศรี, บรรณาธิการ (โครงการฝึกอบรมหลักสูตรพิเศษ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 348.

มีตัวเลขของพม่าซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับถนนในพม่าถึงกรุงย่างกุ้งออกทะเลที่อ่าวเบงกอล มหาสมุทรอินเดียได้ และมีการช่วยเหลือทางทหารจากจีนให้แก่พม่า จากบทบาทของจีนดังกล่าว ทำให้ไทยมีความวิตกต่อท่าทีของจีนและพม่าในฐานะที่เป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยด้านตะวันตก ซึ่งมีแนวพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยยาวกว่าประเทศเพื่อนบ้านด้านอื่นๆ<sup>47</sup>

ดังนั้นจากสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกของไทยดังกล่าวข้างต้น จึงมีผลกระทบในการกำหนดและการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ที่บ้านเจดีย์สามองค์ โดยประเทศไทยยังคงยึดหลักการใช้นโยบายแบบสันติวิธีเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำกำลังและการมีศึก 2 ด้าน โดยในช่วงนั้นนโยบายไทยมุ่งเน้นเสริมสร้างความสัมพันธ์ด้านธุรกิจการค้ากับพม่าและกลุ่มประเทศอินโดจีนเพื่อต้องการให้เป็นไปตามนโยบายของพลเอกชาติชายชานงการ รัฐมนตรีในขณะนั้นที่จะเปลี่ยนสนามรบในอินโดจีนให้เป็นตลาดการค้า

### 3. กรณีปัญหาพรมแดนบริเวณเนิน 491

#### 3.1 ข้อพิจารณาทั่วไป

1) ลักษณะพื้นที่และประวัติเนิน 491 เนิน 491 มีลักษณะเป็นเนินเขา ตั้งอยู่บนต้นป่าน้ำของเทือกเขาตะนาวศรี ซึ่งใช้เป็นเส้นแบ่งเขตแดนไทย-พม่า ด้านทิศตะวันตกของเนิน 491 เป็นเขตแดนของพม่า อันมีบ้านถ้ำดิน อำเภอกบเปียน ภาคตะนาวศรี ติดต่อกับด้านทิศตะวันออกของเนิน 491 ซึ่งเป็นเขตแดนของไทย อยู่ในเขตตำบลทงษ์เจริญ อำเภอกำแพง จังหวัดชุมพร (รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิที่ 12)

เหตุที่เรียกชื่อเนิน 491 เนื่องมาจากว่าเนินดังกล่าวไม่มีชื่อ ตามหลักเกณฑ์การเรียกชื่อภูเขา ซึ่งโดยทั่วไปแล้วแผนที่ของกรมแผนที่ทหารมักมีชื่อกำกับไว้ โดยจะเรียกชื่อเขาตามชื่อที่ตั้งขึ้นมา เช่น เขาตะเกียบ เขาสามร้อยยอด เป็นต้น แต่หากไม่มีชื่อกำหนดไว้ ทางทหารก็จะเรียกชื่อเป็นตัวเลขตามความสูงของยอดเขาแทน และในกรณีที่ไม่เรียกว่า “เขา” แต่กลับไปเรียกว่า “เนิน” แทน ก็เนื่องมาจากความนิยม เช่น การเรียกเขา 1428 เป็นต้น

<sup>47</sup> ธรรมรัตน์ รัตนมณี, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าระหว่างปี พ.ศ. 25831-2533 (สารนิพนธ์ ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 2.

ดังนั้น การเรียกเนิน 491 จึงเป็นไปตามความนิยมและตามความสูงของเนิน ซึ่งสูง 491 เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง<sup>48</sup>

การเดินทางไปยังเนิน 491 มีเส้นทางเดียว คือ เส้นทางจากบ้านอ่างทอง ตำบล หงษ์เจริญ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ซึ่งเป็นทางแยกจากถนนเพชรเกษมและจากทางแยกดังกล่าว จะเป็นถนนลาดยางกว้างประมาณ 6 เมตร เข้าถึงบ้านนายาว ระยะทางประมาณ 10 กิโลเมตร ต่อ จากบ้านนายาว เป็นทางลูกรัง กว้างประมาณ 6 เมตร ไปจนถึงบ้านสันตินิมิตร ระยะทางประมาณ 28 กิโลเมตร จากบ้านสันตินิมิตรผ่านเข้าไปทางช่องทาง หินคาดเข้าสู่ฐานถ้ำดินของพม่า สภาพ เส้นทางเป็นดินลูกรังและดินแดง กว้างประมาณ 4 เมตร ใช้ได้ดีเฉพาะฤดูร้อนและฤดูหนาว หาก เป็นฤดูฝนจะไม่สะดวก เนื่องจากมีร่องน้ำในพื้นที่ซึ่งเกิดจากการชะล้างไม้ของบริษัทที่เข้าไปทำ ไม้ในพม่า แต่ปัจจุบัน ประชาชนในพื้นที่ของไทย ไม่กล้าใช้เส้นทางดังกล่าว เนื่องจากเกรง อันตรายจากทหารพม่า และกับระเบิด<sup>49</sup>

ลักษณะภูมิประเทศสองข้างทางจากถนนเพชรเกษมเข้าไปสู่เนิน 491 นั้น เป็นที่ราบสลับเนินเขา มีพืชพันธุ์ไม้เป็นป่าละเมาะ มีสวนปาล์มของบริษัทวิจิตรภัณฑ์ประมาณ 3,000 ไร่ นอกจากนี้ยังมี ไร่กาแฟ และไร่ข้าวโพดของชาวบ้านปลูกสลับกันไปจนถึงช่องทางหินคาด และ ฐานถ้ำดิน(รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิที่ 13)

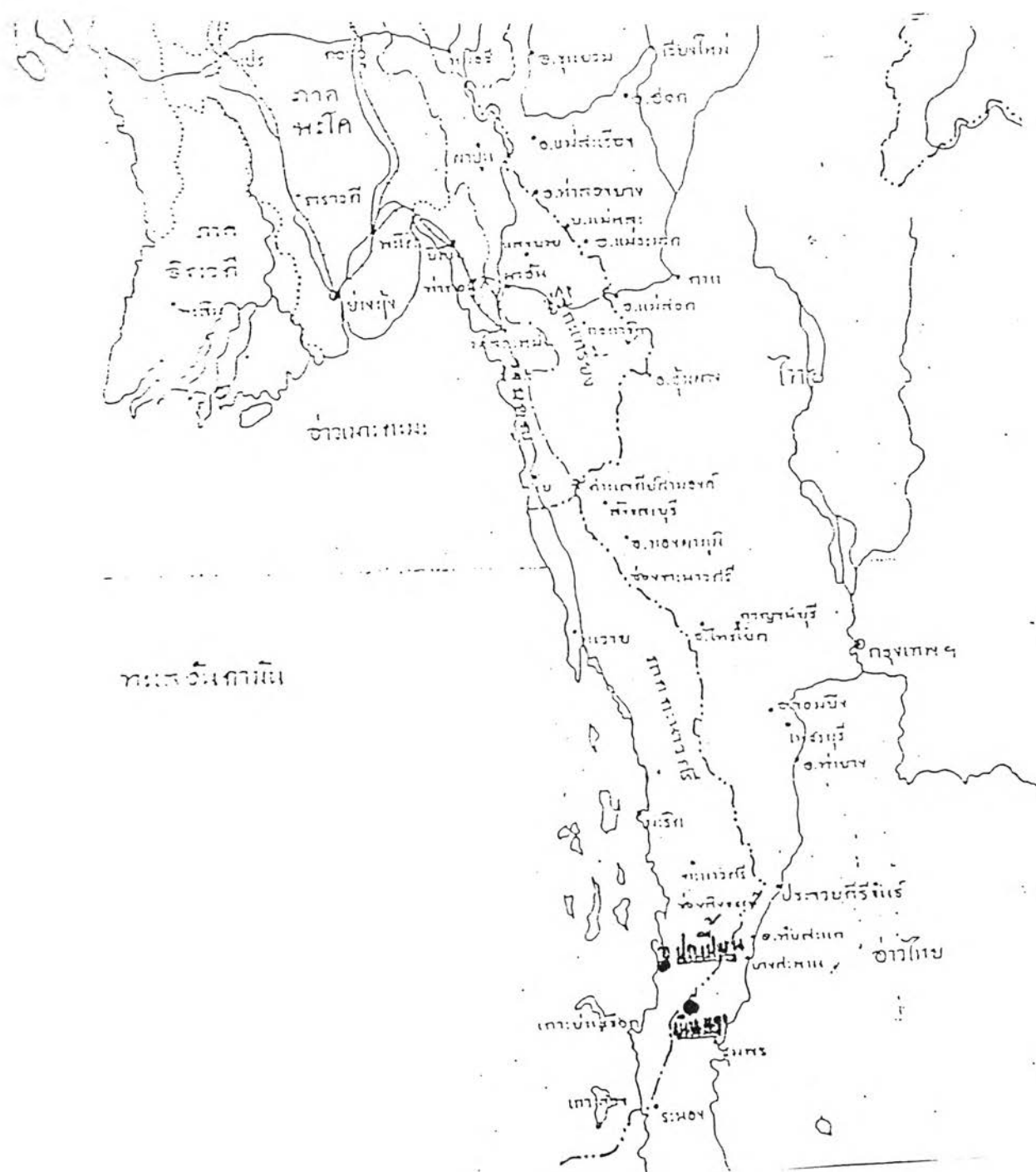
ตามความเป็นจริงช่องทางเข้าออกบริเวณชายแดนไทย-พม่าใกล้กับเนิน 491 ที่อยู่ในเขตอำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพรมี 2 ช่องทาง คือ ช่องหินคาด(บ้านถ้ำดิน) อยู่ในเขตตำบล หงษ์เจริญ กับ ช่องชะมัว อยู่ในเขตตำบลสลุย ซึ่งช่องทางที่สองนี้ ประชาชนไม่นิยมใช้นัก เนื่องจากสูงชันและทุรกันดาน อย่างไรก็ตาม ช่องทางเข้าออกทั้งสองนี้ ปัจจุบันเป็นทางเดินเท้า ซึ่งเดิมใช้เป็นเส้นทางลากไม้ ลำสัตว์และหาของป่าของชาวบ้านในเขตใกล้เคียงบริเวณนั้น สองข้างทางเป็นป่าเบญจพรรณผสมป่าไผ่ นอกจากนี้ยังมีจุดผ่านแดนชั่วคราว ที่รัฐบาลไทยและพม่าตกลงให้เป็นจุดผ่อนผันผ่านแดนชั่วคราวเพื่อการค้าไม้ชายแดน มี 2 จุด คือ จุดผ่านแดนชั่วคราวบริเวณบ้านทุ่งลาด ตำบลสลุย และจุดผ่านแดนชั่วคราวบริเวณบ้านสันตินิมิตร ตำบลรับร้อ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร แต่เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ขึ้นที่เนิน 491 กระทรวงมหาดไทยจึงได้สั่งปิดจุดผ่านแดน สำหรับกิจกรรมทางพาณิชย์จนถึงปัจจุบัน<sup>50</sup>

<sup>48</sup> สัมภาษณ์ บุญมาก อินเพ็ง, ผู้ช่วยทหารการข่าว หน่วยเฉพาะกิจ กองทหารพรานที่ 45, 7 กุมภาพันธ์ 2541.

<sup>49</sup> สัมภาษณ์ สำอางค์ สวนเรือง, เจ้าหน้าที่ทหารพรานที่ 45, 8 กุมภาพันธ์ 2541.

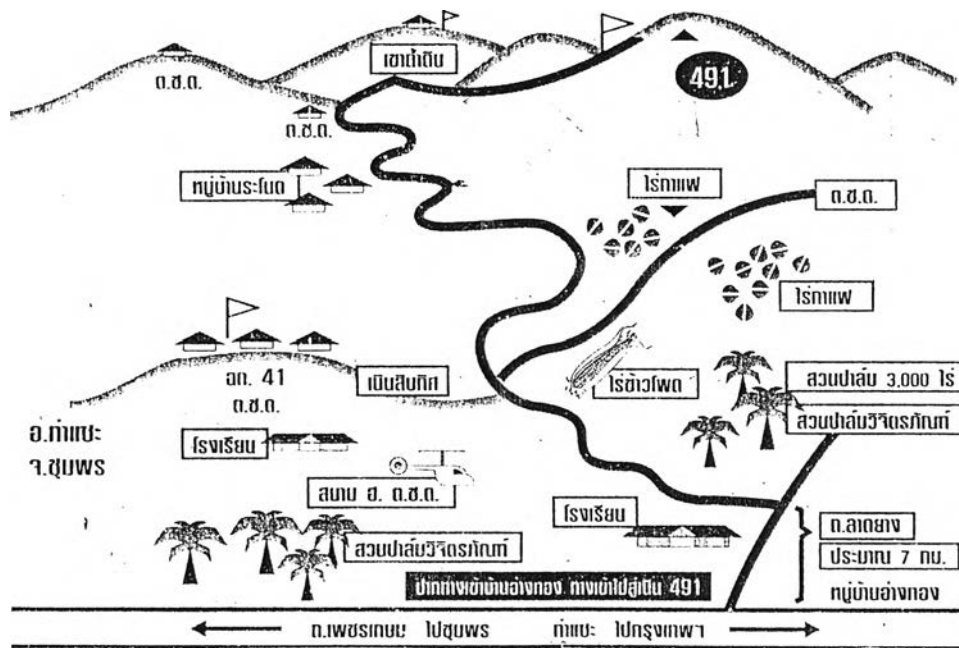
<sup>50</sup> สัมภาษณ์ จรรย์ บุญสอาด, นายทหารฝ่ายยุทธการ กองทหารพรานที่ 45, 7 กุมภาพันธ์ 2541.

แผนภูมิที่ 12 แผนที่แสดงที่ตั้งเนิน 491



ที่มา: ไพศิษฏ์ สังคะพงศ์, การตัดสินใจขององค์กรในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษารณียพิพาทปัญหาเนิน 491 (สารนิพนธ์ ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 19.

แผนภูมิที่ 13 แผนที่แสดงเส้นทางเข้า-ออกเนิน 491



ที่มา: ผู้จัดการรายวัน (8 ธันวาคม 2533) : 22.

พื้นที่ของประเทศพม่าที่ติดกับเนิน 491 นั้น คือเทือกเขาตะนาวศรี ซึ่งเป็นทิวเขา สลับซับซ้อน และเป็นต้นกำเนิดของคลองเสนา ซึ่งไหลลงแม่น้ำตะนาวศรี แล้วไหลลงสู่ทะเล อันดามัน การเดินทางจากช่องหินคาดไปยังบ้านถ้ำดินของพม่า จะมีถนนลูกรังซึ่งสามารถใช้รถยนต์เดินทางได้เฉพาะฤดูแล้งเท่านั้น จากนั้น หากจะเดินทางต่อไปยังอำเภอบอกยีน ซึ่งตั้งอยู่ริมฝั่ง ทะเลอันดามัน จะมีเฉพาะทางเกวียนที่ค่อนข้างทุรกันดาร เป็นระยะทางประมาณ 50 กิโลเมตร<sup>51</sup>

<sup>51</sup> ข้าราชการ. "ไขปริศนาลับเนิน 491 ภายใต้มือหรือจุดพลุสงครามภายใน" (11-17 ธันวาคม 2535) : 38.

เนิน 491 นี้ เป็นเขตอิทธิพลที่สำคัญของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU (Karen National Union) และกลุ่มนักศึกษาพม่าที่หลบหนีจากการปราบปรามของรัฐบาลทหารพม่า เมื่อปี พ.ศ. 2531 โดยกลุ่มนักศึกษาดังกล่าวได้เข้าร่วมกับกองกำลังติดอาวุธของกะเหรี่ยง มี พลตรี เพลโซ่ หรือ โอติเวอร์ ผู้บัญชาการกองพลน้อยที่ 4 ของกองกำลังทหารกะเหรี่ยงเป็นผู้ควบคุมกำลังทั้งหมดในพื้นที่เขตนี้ รวมถึงการดูแลผลประโยชน์จากการทำประมง การทำป่าไม้ และการขุดเจาะก๊าซธรรมชาติบริเวณพื้นที่ที่ติดต่อกับชายแดนด้านตะวันตกตอนล่างของไทย คือ ตั้งแต่จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพรลงไปถึงทะเลอันดามัน ซึ่งจากการกระทำของกองกำลังทหารกะเหรี่ยงดังกล่าว ทำให้รัฐบาลทหารพม่าขาดรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติของพม่าจำนวนมาก อีกทั้งกองกำลังทหารกะเหรี่ยงได้นำรายได้เหล่านี้มาเลี้ยงชีพและเป็นเงินทุนในการจัดซื้ออาวุธไว้ต่อสู้กับกองกำลังทหารพม่า<sup>52</sup>

ดังนั้น เมื่อประมาณปลายเดือนธันวาคม พ.ศ.2534 พม่าจึงส่งกองกำลังทหารเข้ามาทำการปราบปรามกองกำลังทหารกะเหรี่ยงในบริเวณที่นี้<sup>53</sup> เริ่มตั้งแต่กองกำลังทหารกะเหรี่ยงที่ค่ายถ้ำดิน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของพม่า ซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับตำบลหงษ์เจริญ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพรของไทย เมื่อกองกำลังทหารกะเหรี่ยงไม่สามารถต้านทานกองกำลังทหารพม่าได้ จึงถอยร่นจากค่ายถ้ำดินมาตั้งมั่นอยู่บนเนิน 491 ซึ่งไทยถือว่าเป็นเนินที่อยู่ในเขตแดนของไทย และเนิน 491 นี้ มีความสำคัญในทางยุทธศาสตร์เป็นอย่างมาก เนื่องจากพื้นที่ของเนินสูงกว่าเนินใกล้เคียง สามารถใช้

---

\* กะเหรี่ยงเป็นชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ากลุ่มหนึ่ง มีประชากรประมาณ 3 ล้านคน รัฐกะเหรี่ยงตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกของประเทศพม่าติดกับพรมแดนภาคตะวันตกของประเทศไทย ตรงข้ามอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ลงไปสุดปลายแหลมวิกตอเรีย ตรงข้ามจังหวัดระนอง เว้นพื้นที่ที่รัฐบาลพม่าสามารถควบคุมได้ คือ อำเภอเมียวดี ตรงข้ามอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และอำเภอเกาะสอง ตรงข้ามจังหวัดระนอง เท่านั้น ผู้นำของกะเหรี่ยง คือ นายพลโบเมียะ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสามารถและเด็ดขาดในการนำกองกำลังกะเหรี่ยงต่อสู้กับกองกำลังรัฐบาลพม่า โดยได้บริหารกองกำลังกะเหรี่ยงให้มีการจัดตั้งหน่วยงานทางด้านการเมือง การทหารและเศรษฐกิจ จนกระทั่งกะเหรี่ยงเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีความเข้มแข็งและก้าวหน้าที่สุดในบรรดาชนกลุ่มน้อยทั้งหมด(ดูสมโชค สวัสดิ์รักษ์, ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า: ศึกษากรณีปัญหาชนชาติกะเหรี่ยง ค.ศ. 1988-1994 (วิทยานิพนธ์ ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

<sup>52</sup>สมโชค สวัสดิ์รักษ์, ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า: ศึกษากรณีปัญหาชนชาติ-กะเหรี่ยง ค.ศ.1988-1994 (วิทยานิพนธ์ ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า101-102.

<sup>53</sup>ปราโมทย์ กระจตะศิลาปิน, พม่าปัญหาด้านตะวันตกของไทย (เอกสารวิจัย วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง), หน้า 27.

เป็นที่สังเกตการณ์ ทั้งพื้นที่ฝั่งไทยและฝั่งพม่าได้ดี และในที่สุดกองกำลังทหารพม่าก็สามารถเข้าโจมตีบุยกียัดเนิน 491 จากกองกำลังทหารกะเหรี่ยงได้เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535<sup>54</sup>

เมื่อกองกำลังทหารกะเหรี่ยงได้สูญเสียเนิน 491 ให้แก่กองกำลังทหารพม่าแล้ว ก็ได้ถอยร่นไปรวมกำลังอยู่ที่บริเวณช่องชะมัว(บริเวณพรมแดนรอยต่อระหว่างจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กับ จังหวัดชุมพร)<sup>55</sup> ส่วนพม่าเมื่อยึดเนิน 491 ได้แล้ว ได้ทำการตั้งฐานที่มั่นบนเนินนั้น ซึ่งไทยถือว่ากองกำลังทหารพม่ากำลังรุกล้ำเข้ามาในเขตแดนไทย แต่พม่าอ้างว่าเมื่อกะเหรี่ยงเคยอาศัยอยู่บนเนินดังกล่าวได้ โดยที่ไทยมิได้ดำเนินการอย่างไร ก็แสดงว่าเนิน 491 อยู่ในเขตพม่า ดังนั้นเมื่อพม่าขับไล่กะเหรี่ยงออกไปได้แล้ว พม่าจึงมีสิทธิครอบครองเนินดังกล่าวด้วย<sup>56</sup>

ฝ่ายไทยได้พยายามติดต่อและใช้การเจรจากับพม่าเพื่อให้พม่าถอนกำลังทหารออกไปจากเขตแดนไทย โดยผ่านทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคและในระดับรัฐบาล เนื่องจากไม่ต้องการให้ความขัดแย้งขยายตัวออกไปแต่พม่ามีท่าทีแข็งกร้าวและยืนยันว่าเนิน 491 เป็นของพม่า จนในที่สุดข่าวความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าดังกล่าวเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนสาขาต่างๆ มีการนำเรื่องความขัดแย้งนี้ไปเขียนบทความวิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ปลุกกระแสชาตินิยมในหมู่คนไทยอย่างรุนแรง<sup>57</sup> นอกจากนี้พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้นำวิกฤตการณ์เนิน 491 เป็นเครื่องมือในการสร้างความกดดันและทำลายภาพพจน์ของรัฐบาล มีการเร่งรื้อให้รัฐบาลไทยใช้กำลังขับไล่กำลังทหารพม่าออกจากพื้นที่ดังกล่าว<sup>58</sup> แต่ในที่สุดฝ่ายไทยและฝ่ายพม่าได้เจรจาดกกลงกันได้ โดยให้ทั้งสองฝ่ายปรับย้ายกำลังทหารบนเนิน 491 ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2535 และไม่ให้มีกองกำลังของฝ่ายใดอยู่บนเนิน 491 อีก<sup>59</sup>

2) หลักฐานทางสนธิสัญญา นับจากปี พ.ศ.2366 ที่อังกฤษได้เริ่มแผ่อิทธิพลเข้ามาในพม่า นั้น อังกฤษเห็นความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติในพม่า เช่น ไม้สักในเขต

<sup>54</sup>ข้อมูลจากเอกสารสรุปเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับชายแดนไทย-พม่า ของกองทัพอากาศที่ 4 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2535.

<sup>55</sup>ตระหง่าน สุจริต, ปัญหาชายแดนไทย-พม่า พื้นที่กองทัพภาคที่ 4 (เอกสารวิจัย วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2537), หน้า 20.

<sup>56</sup>ไพศิษฎ์ สังคหะพงศ์, การตัดสินใจขององค์กรในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ:ศึกษากรณีพิพาทปัญหาเนิน 491 (สารนิพนธ์ ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 6.

<sup>57</sup>วัฏจักรการเมือง, “นานาทัศนะเนิน 491 จะแก้ไขอย่างไร” (11-17 ธันวาคม 2535) : 24-25.

<sup>58</sup>มติชน (2 ธันวาคม 2535) : 122.

<sup>59</sup>กรมข่าวทหารอากาศ, “สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่า” (มกราคม 2536) : 1.



ลุ่มแม่น้ำเมยและเทือกเขาตะนาวศรี ดังนั้น ต่อมาในปี พ.ศ.2408 รัฐบาลอังกฤษจึงให้ข้าหลวงใหญ่ของตบประจําอินเดีย คือ เซอร์ จอห์น ลอเรนซ์(Sir John Lawrence)ให้ติดต่อกับรัฐบาลไทยเพื่อทำสนธิสัญญาปักปันเขตแดนเป็นการถาวร โดยที่อังกฤษได้ถวายสาสน์แต่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เสนอให้ปักปันเขตแดนระหว่างกัน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมอบหมายให้ พระยาศรีสุริยวงศ์ สมุหนายก พร้อมด้วยเจ้าพระยาภูธราภัย สมุหกลาโหม เป็นผู้แทนฝ่ายไทยในการดำเนินการสำรวจปักปันเขตแดนกับฝ่ายอังกฤษ มีร้อยโทอาเธอร์ เฮเบอร์ท แบกก์ (Lieutenant Arthur Herbert Bagge) เป็นหัวหน้าส่วนการทำแผนที่นั้น ข้าหลวงผู้มีอำนาจเต็มฝ่ายอังกฤษประจําอินเดียเป็นผู้รับผิดชอบ แผนที่ฉบับนี้เรียกว่า แผนที่ตะนาวศรีและจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับพระราชอาณาจักรของสยาม (The map of Tenasserim and the adjacent province of the Kingdom of Siam) มาตราส่วน 1 นิ้ว ต่อ 8 ไมล์ หรือ 1 : 506,880

การสำรวจปักปันเขตแดนและทำแผนที่แบ่งเขตแดนครั้งนี้เริ่มต้นตั้งแต่ปากแม่น้ำเมย ในเขตกิ่งอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอนลงมาตามแม่น้ำเมย ซึ่งพม่าเรียกว่า ตองยิน ต่อด้วยห้วยวะเลห์ จนถึงต้นน้ำของห้วยวะเลห์บนทิวเขาตะนาวศรี จากนั้นได้สำรวจทิวเขาตะนาวศรี และแสดงสันเขาตะนาวศรี เป็นเส้นเขตแดนด้วยเส้นสีแดงหนานบนแผนที่ สำหรับภูมิประเทศจริงบนสันเขาตะนาวศรี ได้ทำเครื่องหมายเขตแดน(boundary marks)ไว้รวม 48 จุด โดยกำหนดตำแหน่งเครื่องหมายเป็นยอดเขา โบราณสถาน กองหิน และการบากต้นไม้ เป็นต้น(รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 10)

สำหรับเครื่องหมายเขตแดนจุดที่ 45,46,47 ในบัญชีหมายเลขเขตแดนแนบท้ายอนุสัญญา ปี พ.ศ.2411 ในเขตพื้นที่จังหวัดชุมพร กำหนดว่าเส้นเขตแดนไทยกับพม่า จะต้องลากผ่าน “ เขาถ้ำปลาสิละม้าย สันปันน้ำใหญ่ และเขาถ้ำนางซึ่งมีตำบลที่ติดต่อกันในเขตไทยคือแม่น้ำชุมพรและแม่น้ำกระ ส่วนในอนุสัญญาระบุว่าให้ใช้ยอดเขาเป็นเส้นเขตแดนมาถึงถ้ำเขาแดง จังหวัดชุมพร ให้ใช้สันปันน้ำไปจนถึงแม่น้ำปากจั่น ออกสู่ทะเลอันดามันที่ปลายแหลมวิคตอเรียพอยท์ (Victoria Point) ตามแนวเส้นแบ่งเขตทางทะเล”<sup>60</sup> หลังจากที่ดำเนินการเสร็จแล้ว ได้มีการประชุมเพื่อทำอนุสัญญา(Convention)ที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2411 และหลังจากการประชุมเพื่อทำสัญญาดังกล่าว 6 เดือน อังกฤษได้ไปทำแผนที่แนบอนุสัญญาเองและนำมาให้ฝ่ายไทยตรวจสอบรายละเอียด และเมื่อฝ่ายไทยตรวจสอบแล้วเข้าใจว่าถูกต้อง จึงลงนามประทับตราประจำตำแหน่งบนแผนที่ พร้อมทั้งให้สัตยาบันที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2411 นับ

<sup>60</sup> บัญชีเครื่องหมายเขตแดน แนบท้ายอนุสัญญา ปี พ.ศ.2411.

เป็นอนุสัญญาเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษฉบับแรก(รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 11)

ในอีก 107 ปีต่อมา คือเมื่อปี พ.ศ.2518 รัฐบาลไทยได้ทำการตรวจสอบแนวพรมแดนไทย-พม่า ตั้งแต่ตำบลเกาะหลัก อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ไปจนถึงปากแม่น้ำปากจั่น จังหวัดระนอง แต่ไม่พบหลักเขตแดนถาวรเลย ยกเว้นเพียงกองหินกองเดียวที่ริมห้วยกระทิง ตำบลรับร่อ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ซึ่งกองหินดังกล่าวเป็นก้อนหินขนาดใหญ่และมีสภาพเก่า มีต้นไม้และต้นหญ้าขึ้นปกคลุม และจุดที่กองหินนี้ก็ตั้งอยู่บนสันปันน้ำสูง เป็นต้นน้ำลำธารที่มีชื่อตรงกับบัญชีรายชื่อเครื่องหมายเขตแดนแนบท้ายอนุสัญญา ปี พ.ศ.2411 ดังนั้น จึงน่าเชื่อว่ากองหินนี้เป็นเขตแดนที่ข้าหลวงฝ่ายอังกฤษและเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยได้ร่วมกันทำไว้ตามที่ตกลงกันจากการสำรวจปักปันเขตแดนไทย-พม่าดังกล่าวข้างต้น<sup>61</sup>

อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่บริเวณเนิน 491 นั้น ไม่มีการพบหลักเขตแดนหรือกองหินแสดงเป็นจุดแบ่งเขตแดนเลย จึงต้องใช้สันปันน้ำเป็นเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าตามที่ระบุไว้ในบัญชีหมายเลขเขตแดนและในอนุสัญญาปี พ.ศ.2411 ดังกล่าว

3) ปัญหาทางยุทธศาสตร์ ในปี พ.ศ.2531 จากการที่นักศึกษาและประชาชนชาวพม่าได้เรียกร้องประชาธิปไตยและรวมตัวกันต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า ทำให้รัฐบาลทหารพม่าภายใต้การนำของนายพลชอ หม่อง (Saw Maung) ประธานสภาฟื้นฟูระเบียบและกฎหมายแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council : SLORC) ได้ใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามนักศึกษาและประชาชนดังกล่าว เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตนับพันคน<sup>62</sup> นักศึกษาและประชาชนชาวพม่าบางส่วนได้เดินทางหลบหนีไปรวมตัวกับชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพวกกะเหรี่ยง บริเวณแนวพรมแดนไทย-พม่าตอนล่าง ซึ่งพวกกะเหรี่ยงเหล่านี้มีกองกำลังติดอาวุธและมีอิทธิพลอยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่าเขตติดต่อจังหวัดกาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ลงไปถึงจังหวัดชุมพร โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่เนิน 491 อันเป็นจุดสูงข่ม สามารถตรวจการณ์ได้ดีทั้งฝั่งไทยและฝั่งพม่า นอกจากนี้บริเวณพื้นที่เนิน 491 พม่าได้เปิดสัมปทานทำไม้ให้แก่บริษัททำไม้ของไทย แต่ปรากฏว่ากองกำลังทหารกะเหรี่ยงได้เรียกเก็บค่าคุ้มครองจากบริษัททำไม้ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลทหารพม่าขาดรายได้ไปจำนวนมาก อีกทั้ง

<sup>61</sup> บัลลังก์ ชมะสุนทร, แนวพรมแดนกับความมั่นคงแห่งชาติ (เอกสารวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2519), หน้า 28-29.

<sup>62</sup> ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “พม่า: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น, หน้า 491.

รายได้ที่กองกำลังทหารกะเหรี่ยงเรียกเก็บจากบริษัททำไม้มาดังกล่าว ได้นำมาเป็นเงินเลี้ยงชีพและซื้ออาวุธไว้ต่อสู้กับกองกำลังทหารพม่า ทำให้รัฐบาลทหารพม่าไม่พอใจเป็นอย่างมาก<sup>63</sup>

ดังนั้น รัฐบาลทหารพม่าจึงส่งกองกำลังทหารเข้าปราบปรามกองกำลังทหารกะเหรี่ยงและนักศึกษาพร้อมด้วยประชาชนชาวพม่าบริเวณพื้นที่เนิน 491 ตั้งแต่ปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. 2534 จนกระทั่งวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 กองกำลังทหารพม่าจึงสามารถเข้าโจมตีบุกยึดเนิน 491 จากกองกำลังทหารกะเหรี่ยงได้ จากนั้นก็ได้ตั้งฐานที่มั่นบนเนิน 491 รุกล้ำเข้ามาในเขตแดนไทย โดยพม่าอ้างว่าเมื่อกะเหรี่ยงเคยอาศัยอยู่บนเนินดังกล่าวได้ โดยที่ไทยมิได้ดำเนินการอะไร แสดงว่าเนิน 491 อยู่ในเขตพม่า ดังนั้น เมื่อพม่าขับไล่กะเหรี่ยงออกไปได้แล้ว พม่าจึงมีสิทธิครอบครองเนินดังกล่าว

ฝ่ายไทยได้พยายามติดต่อและใช้การเจรจากับพม่าเพื่อให้พม่าถอนกำลังทหารออกไปจากเขตแดนไทย โดยผ่านทางหน่วยที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคและในระดับรัฐบาล เนื่องจากไม่ต้องการให้ความขัดแย้งขยายตัวออกไป แต่พม่ามีท่าทีแข็งกร้าวและยืนยันว่าเนิน 491 เป็นของพม่าอย่างไรก็ตาม ในที่สุดฝ่ายไทยและฝ่ายพม่าได้เจรจาดกกลางกันได้ โดยให้กองกำลังทหารของทั้งสองฝ่ายปรับย้ายกองกำลังออกจากบนเนิน 491 ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2535 และไม่ให้มีกองกำลังของฝ่ายใดอยู่บนเนิน 491 อีก

### 3.2 สาเหตุของปัญหาความขัดแย้ง

1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดน ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2411 ประเทศไทยและอังกฤษซึ่งในขณะนั้นมีอิทธิพลเหนือเขตแดนของพม่า ได้ตกลงปักปันเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าโดยได้ทำอนุสัญญาและจัดทำแผนที่แนบอนุสัญญาขึ้นคือ แผนที่ตะนาวศรีและจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับพระราชอาณาจักรของสยาม (The map of Tenasserim and the adjacent province of the Kingdom of Siam) และต่อมาในปี พ.ศ.2518 ได้มีการตรวจสอบแนวพรมแดนไทย-พม่า ในส่วนนั้นใหม่ ซึ่งไม่ปรากฏหลักเขตแดนใดๆ จึงทำให้ต้องอาศัยสันปันน้ำตามบัญชีรายชื่อเครื่องหมายเขตแดนแนบทำอนุสัญญา ปี พ.ศ.2411 เป็นเส้นเขตแดนดังกล่าว แต่เมื่อทำออกมาเป็นแผนที่แนบทำอนุสัญญาแล้ว พบว่าสภาพพื้นที่สันปันน้ำในภูมิประเทศจริงบริเวณเนิน 491 กับเส้นเขตแดนซึ่งเป็นสันปันน้ำบริเวณเนิน 491 ที่กำหนดในแผนที่นั้น มีความไม่ชัดเจน เนื่องจากมีความแตกต่างกันมากในมาตราส่วนที่กำหนดในการทำแผนที่ คือ 1 นิ้ว ต่อ 8 ไมล์ หรือ 1,506,880 จึงนำมาสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับเส้นแบ่งเขตแดน ซึ่งในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ที่เนิน 491 ในปี พ.ศ.2535 ฝ่ายพม่าอ้างว่าเนิน 491

<sup>63</sup>ผู้จัดการ (8 ธันวาคม 2535) : 22.

อยู่ในเขตแดนของพม่า ฝ่ายไทยก็อ้างว่าเนิน 491 อยู่ในเขตแดนของไทย ทั้งนี้เพราะต่างฝ่ายต่างถือแผนที่คนละฉบับและมาตราส่วนในแผนที่กับสภาพภูมิประเทศจริงมีความแตกต่างกันมากดังกล่าว

2) ปัญหาอันเกิดจากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า หลังจากพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี พ.ศ.2491 รัฐบาลพม่ามิได้ดำเนินการตามข้อตกลงที่ปางหลวง<sup>64</sup> และพยายามที่จะกลืนชาติชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆให้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของพม่า ยกเว้นชนชาติพม่าแท้ให้มีสิทธิต่างๆมากกว่าชนชาติอื่นๆ ใช้การปกครองแบบเผด็จการกึ่งสังคมนิยม จำกัดสิทธิชนกลุ่มน้อยทำให้เกิดความไม่พอใจเพิ่มมากขึ้น จนไม่สามารถยอมรับการปกครองของรัฐบาลพม่าได้ จึงมีการต่อต้านและตั้งตนเองเป็นอิสระ ไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลพม่า พม่าจึงได้ใช้กำลังทหารปราบปรามชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ตลอดมา โดยถือว่าชนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นพวกกบฏ ซึ่งจนกระทั่งถึงปัจจุบันพม่าก็ยังไม่สามารถใช้กำลังปราบปรามชนกลุ่มน้อย ที่พม่าถือว่าเป็นพวกกบฏได้หมด<sup>65</sup>

ในบรรดาชนกลุ่มน้อยที่พม่าถือว่าเป็นพวกกบฏนี้ บางกลุ่มพักอาศัยอยู่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า คือพวกกะเหรี่ยง มอญ ไทยใหญ่ คะยา และว้า รายได้หลักของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มาจากการลักลอบผลิตและจำหน่ายยาเสพติด การเรียกค่าคุ้มครองจากพ่อค้าตามแนวชายแดนในเขตพื้นที่อำนาจของตน เพื่อนำเอาเงินไปซื้ออาหารและอาวุธต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่า

<sup>64</sup>ปางหลวงเป็นชื่อเมืองหนึ่งอยู่ในรัฐฉานใต้ ประเทศพม่า ซึ่งนายพลองซานใช้เป็นสถานที่ประชุมผู้นำชนกลุ่มน้อยต่างๆในพม่าเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2490 เพื่อเป็นการรวมพม่า เนื่องจากอังกฤษประกาศว่าจะยินยอมมอบเอกราชให้พม่าก็ต่อเมื่อผู้นำซึ่งปกครองรัฐต่างๆในพม่ารวมทั้งชนกลุ่มน้อยทั้งหมดยอมรับให้ชนเชื้อชาติพม่าปกครองประเทศแทนอังกฤษ โดยในวันนั้นมีผู้ร่วมประชุมประกอบด้วย ผู้นำของรัฐฉานใต้ รัฐชิน(ฉิ่น) รัฐคะฉิ่น (ผู้นำของรัฐกะเหรี่ยง และรัฐคะยา ไม่ได้มาร่วมประชุม) และได้มีการลงนามกันเรียกว่า “ข้อตกลงปางหลวง” ซึ่งมีสาระสำคัญคือ รัฐต่างๆจะรวมกัน โดยมีรัฐบาลเดียวกันคือรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ส่วนการปกครองแต่ละรัฐเป็นเรื่องภายในของรัฐนั้น รัฐต่างๆจะแยกตัวออกจากสหภาพได้ หลังจากได้รับเอกราชแล้ว 10 ปี

เมื่อครบกำหนด 10 ปี หลังจากได้รับเอกราชแล้ว รัฐที่แยกตัวออก จะกลับเข้ามาร่วมกับสหภาพอีกครั้งได้(ยกเว้นรัฐคะฉิ่นเท่านั้น ถ้าจะแยกตัวออกเป็นอิสระ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะเสนาบดี 2 ใน 3 ของคณะมนตรี และจะต้องให้มีการออกเสียงประชามติในรัฐอีกด้วย จะต้องเคารพต่อขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และเชื้อชาติซึ่งกันและกัน

<sup>65</sup>วิชชุ แสงเดือน, การแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติบริเวณชายแดนไทย-พม่า ในเขตรับผิดชอบของกองทัพภาคที่ 3 (เอกสารวิจัย วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง), หน้า 15.

ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดผลประทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน<sup>66</sup>

กะเหรี่ยงถือเป็นชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่เข้มแข็งที่สุด เปรียบเสมือนเป็นผู้นำของชนกลุ่มน้อยอื่นๆในการต่อสู้กับรัฐบาลพม่า โดยเฉพาะในปี พ.ศ.2529 กองกำลังทหารกะเหรี่ยง ภายใต้การนำของพันตรีโรเบิร์ต บาซาน ได้นำกองกำลังทหารกะเหรี่ยงประมาณ 150-200 คน เคลื่อนย้ายจากเขตพื้นที่ตรงข้ามจังหวัดตาก ลงมาตั้งฐานปฏิบัติการอยู่ที่ค่ายถ้ำดินในเขตพม่าตรงข้ามบ้านสันตินิมิตร ตำบลหงษ์เจริญ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ทั้งนี้เป้าหมายคือต้องการขยายอิทธิพลไปสู่ฝั่งทะเลอันดามัน และแสวงหาผลประโยชน์จากการทำไม้ จนกระทั่งต้นปี พ.ศ.2535 ทหารพม่าได้นำกำลังเข้าโจมตีกองกำลังทหารกะเหรี่ยงดังกล่าว ทำให้กองกำลังทหารกะเหรี่ยงบางส่วนหลบหนีขึ้นไปตั้งฐานกำลังอยู่บนเนิน 491<sup>67</sup>

ต่อมาในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 กองกำลังทหารพม่าก็สามารถเข้าโจมตีกองกำลังทหารกะเหรี่ยงที่เนิน 491 ได้ พร้อมกันนี้ ทหารพม่าได้วางกำลังบางส่วนไว้บนเนิน 491 และอ้างว่าเนินนี้อยู่ในเขตของพม่า เพราะเหตุว่าก่อนหน้านี้ มีกองกำลังทหารกะเหรี่ยงตั้งประจำการอยู่บนเนิน 491 โดยที่กองกำลังของไทยไม่ได้ผลักดันให้กองกำลังทหารกะเหรี่ยงออกจากเนิน 491 แต่อย่างใด แสดงว่าไทยไม่มีอำนาจอธิปไตยเหนือเนินนี้ ดังนั้น จึงถือได้ว่าเนินนี้อยู่ในเขตของพม่า และเมื่อกองกำลังทหารพม่ายึดเนิน 491 ได้จากกองกำลังทหารกะเหรี่ยง กองกำลังทหารพม่าจึงชอบที่จะตั้งฐานกำลังอยู่บนเนินนี้ได้<sup>68</sup>

### 3.3 การดำเนินการขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา

สำหรับการกำหนดนโยบายของไทยต่อพม่า ในช่วงเกิดวิกฤตการณ์บริเวณพื้นที่เนิน 491 ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ.2535 นั้น ไทยใช้ “นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า ปี พ.ศ.2532-2536” เป็นหลัก พร้อมกับการใช้นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับพม่า ขยายความร่วมมือกับพม่าในด้าน

<sup>66</sup> ธัญ เหมจินดา, ความร่วมมือในการแก้ปัญหาชายแดนไทย-พม่า (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 2533), หน้า 9-14.

<sup>67</sup> ไพสิญ์ สังคหะพงศ์, การตัดสินใจขององค์กรในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีพิพาทปัญหาเนิน 491 (สารนิพนธ์ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 47.

<sup>68</sup> ข้อมูลลับจากเอกสารการบรรยายสรุปของกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ปี พ.ศ.2535.

การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงการเสริมสร้างความมั่นคงบริเวณชายแดนไทย-พม่าโดยยึดหลักความเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน ถ้อยทีถ้อยปฏิบัติ ขจัดความขัดแย้ง และดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้พม่าเข้าใจว่าไทยไม่ได้เป็นผู้สนับสนุนชนกลุ่มน้อยหรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่า ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลไทยก็ต้องดำเนินการควบคุมชนกลุ่มน้อยและผู้ลี้ภัยถิ่นสัญชาติพม่าเหล่านั้นอย่างรัดกุม ไม่ให้กระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของไทยและต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับพม่า นอกจากนี้ยังให้ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจการค้า และจัดให้มีการเจรจาปัญหาเส้นเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าเพื่อให้มีการกำหนดเส้นเขตแดนที่ถาวรต่อไป ในกรณีที่มีการละเมิดอธิปไตยของไทย ก็ให้หาทางระงับเหตุการณ์ให้ยุติในระดับพื้นที่โดยเร็ว โดยใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก และให้สกัดกั้นผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าอย่างจริงจัง รวมไปถึงการร่วมมือกับพม่าในการป้องกันการค้าสิ่งของผิดกฎหมายทุกประเภท(รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 14)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเป้าหมายสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายไทยต่อพม่าจะมุ่งเน้นผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแห่งชาติเป็นหลัก ซึ่งนอกจากกระทรวงการต่างประเทศที่มีหน้าที่โดยตรงแล้ว ยังมีองค์กรและหน่วยงานราชการที่สำคัญด้านความมั่นคงแห่งชาติ เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วย คือสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า กองบัญชาการทหารสูงสุด

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า กรณีมีปัญหาข้อขัดแย้งเกิดขึ้นบริเวณชายแดน ได้มีบันทึกว่าด้วยข้อตกลงและความร่วมมือทางชายแดนของรัฐบาลไทยและรัฐบาลพม่า ลงวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ.2506 ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นบริเวณชายแดนไทย-พม่า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างสายสัมพันธ์ฉันมิตร ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีในทางเศรษฐกิจ รวมถึงการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างประเทศทั้งสอง ซึ่งในบันทึกดังกล่าวมีการกำหนดให้ตั้งคณะกรรมการระดับสูงและคณะกรรมการแก้ไขปัญหาเฉพาะชั้น(รายละเอียดปรากฏตามภาคผนวกที่ 15)

### 3.4 สถานการณ์และการแก้ไขปัญหาที่เนิน 491

บริเวณพื้นที่เนิน 491 อยู่ภายใต้อิทธิพลของกองกำลังทหารกะเหรี่ยงนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2529 โดย พันตรี โรเบิร์ต บาซาน ผู้นำกองกำลังทหารกะเหรี่ยง ซึ่งได้นำกำลังทหารกะเหรี่ยงประมาณ 150-200 คนจากฐานกำลังใหญ่ตรงข้ามจังหวัดตาก เคลื่อนย้ายกำลังลงมาตั้งฐานที่มั่นอยู่ที่ค่ายถ้ำดินในเขตของพม่า ตรงข้ามบ้านสันตินิมิตร ตำบลหงษ์เจริญ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร

เป้าหมายหลักของพวกกะเหรี่ยง คือต้องการขยายอิทธิพลลงมาทางใต้ตามแนวชายฝั่งทะเลอันดามัน เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์จากพวกชาวประมงและจากการทำไม้ในเขตพม่าเพื่อนำรายได้มาซื้ออาหารและอาวุธในการต่อสู้กับกองกำลังทหารพม่า<sup>69</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ.2532 กระทรวงมหาดไทยได้อนุญาตให้เปิดจุดผ่านแดนบริเวณช่องหินคาด เพื่อเป็นช่องทางให้บริษัทของไทยที่ได้รับสัมปทานการทำไม้ในประเทศพม่า นำไม้จากประเทศพม่าเข้ามาในไทยตามช่องทางจุดผ่านแดนดังกล่าว ดังนั้นกองกำลังทหารกะเหรี่ยงจึงนำกำลังมาตั้งบริเวณช่องหินคาด ในเขตของพม่าเพื่อเก็บผลประโยชน์จากพวกทำไม้ดังกล่าว โดยกองกำลังทหารกะเหรี่ยงบางส่วนได้ขึ้นไปตั้งฐานที่มั่นบนเนิน 491 ทั้งนี้เป็นเพราะเนิน 491 เป็นเนินสูงข่ม ทำเลเหมาะสำหรับการตรวจการณ์ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม เมื่อกองกำลังตำรวจตระเวนชายแดนที่ 41 ของไทย ได้ตรวจสอบและพบว่ามิถองกำลังทหารกะเหรี่ยงนำกำลังมาตั้งอยู่บนเนิน 491 จึงได้ติดต่อกับ พันตรี โรเบิร์ต บาซาน เพื่อแจ้งให้ทราบว่าพื้นที่บริเวณเนิน 491 เป็นพื้นที่เขตแดนของไทย จึงต้องให้ถอนกองกำลังทหารออกไปจากเนิน 491 ซึ่งผู้นำกองกำลังทหารกะเหรี่ยงก็ยอมรับและปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของไทย โดยได้ถอนกำลังออกไป และกลับไปตั้งฐานที่มั่นอยู่ที่ค่ายถ้ำดินเช่นเดิม<sup>70</sup> พร้อมกับการเก็บผลประโยชน์ค่าผ่านทางจากพ่อค้าไม้ของไทยที่ได้รับสัมปทานทำไม้ ซึ่งทำให้ทางการพม่าเสียประโยชน์ เนื่องจากการขาดรายได้ในส่วนนี้ อีกทั้งเงินดังกล่าวเป็นทุนสำคัญของกองกำลังทหารกะเหรี่ยงที่ใช้ในการซื้ออาหารและอาวุธไว้คอยต่อต้านกองกำลังทหารพม่า ทั้ง 2 ประเด็นนี้ได้สร้างความไม่พอใจแก่พม่าเป็นอย่างมาก<sup>71</sup>

ดังนั้น ในปลายปี พ.ศ.2534 กำลังทหารพม่านำโดย พันตรีเดวิน ได้นำกองกำลังจำนวน 4 กองพันเข้าตีทหารกะเหรี่ยงที่ค่ายถ้ำดิน และบริเวณช่องหินคาด(ทางเชื่อมระหว่างอำเภอท่าแซะของไทยกับบ้านถ้ำดินของพม่า ใกล้กับเนิน 491) ทหารกะเหรี่ยงสู้ไม่ได้ และกองกำลังบางส่วนจึงพากันหลบหนีขึ้นไปตั้งฐานที่มั่นเพื่อต่อต้านทหารพม่าบนเนิน 491<sup>72</sup> ต่อมาในวันที่ 16

<sup>69</sup>ไพศิษฐ์ สังคหะพงศ์, การตัดสินใจขององค์กรในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ:ศึกษากรณีพิพาทปัญหาเนิน 491 (สารนิพนธ์ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 47.

<sup>70</sup> ข้อมูลลับจากเอกสารสรุปเหตุการณ์ชายแดนไทย-พม่า ของกองทัพภาคที่ 4 ปี พ.ศ.2535..

<sup>71</sup> ข้อมูลจากเอกสารบรรยายสรุปของตำรวจตระเวนชายแดน และได้มีการรายงานมาด้วยว่า กองกำลังกะเหรี่ยงมีแผนที่จะจัดตั้งกองกำลังทางเรือขึ้นมาในทะเลอันดามัน เพื่อสะดวกแก่การเรียกเก็บค่าคุ้มครองจากชาวประมงด้วย.

<sup>72</sup> ผู้จัดการ (2 พฤศจิกายน 2535) : 24.

มกราคม พ.ศ.2535 พม่าได้ส่งกำลังทหารเข้าล้อมฐานที่มั่นของกองกำลังทหารกะเหรี่ยงที่เนิน 491 และเกิดการสู้รบกันอย่างหนัก

ในขณะเดียวกัน ฝ่ายทางการไทย ได้รับเรื่องอพยพราษฎรไทยที่อยู่บริเวณชายแดน และอยู่ใกล้เคียงกับพื้นที่การสู้รบระหว่างทหารพม่ากับทหารกะเหรี่ยงดังกล่าว ไปพักอาศัยอยู่ที่ โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดน บ้านสันตินิมิต ตำบลหงษ์เจริญ ทั้งหมด 104 ครอบครัว จำนวน 352 คน โดยในเวลากลางวันให้เดินทางกลับไปทำงานที่บ้านของตนเองได้ ส่วนในเวลา กลางคืนให้เดินทางกลับมาพักที่โรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนดังกล่าว<sup>73</sup>

ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 เมื่อกองกำลังทหารพม่าสามารถยึดเนิน 491 จาก กองกำลังทหารกะเหรี่ยงได้แล้ว จึงทำการดัดแปลงภูมิประเทศเพื่อตั้งฐานกำลังขั้นที่เนิน 491 และ เนินใกล้เคียง จำนวน 8 จุด อย่างไรก็ตามเมื่อกรมแผนที่ทหารไทยได้ตรวจสอบภูมิประเทศทาง อากาศและทางพื้นดินแล้วพบว่า การตั้งฐานกำลังของพม่าดังกล่าว ได้รุกล้ำเข้ามาในเขตแดน ไทย(รายละเอียดปรากฏตามแผนที่แสดงการวางกำลังของทหารพม่าบนยอดเนินตามแนวเส้นเขต แดนไทย-พม่าในแผนภูมิที่ 14) ส่วนกองกำลังทหารกะเหรี่ยงนั้น เมื่อเสียพื้นที่บนเนิน 491 แล้ว ก็ได้ถอยไปตั้งฐานกำลังที่ช่องชะมัว ตำบลสลู อำเภอนาทะ จังหวัดชุมพร เขตติดต่อกับจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์

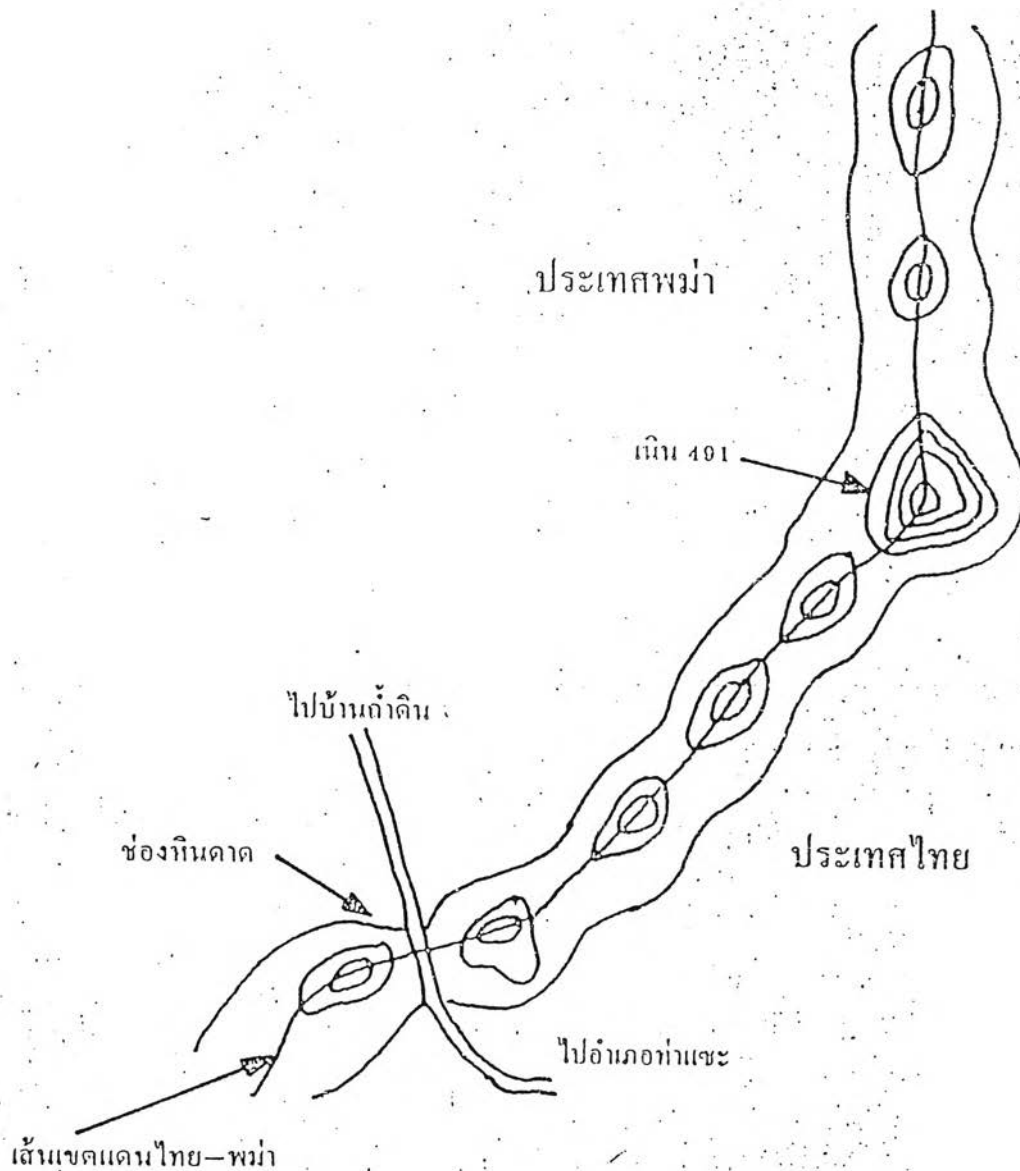
ดังนั้น ศูนย์ควบคุมชายแดนไทย-พม่าภาค 4 กองทัพภาคที่ 4 ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงในการแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่า ของกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่าได้ เข้าแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาเห็นว่าปัญหานี้ 491 นี้ เป็นปัญหาชายแดนทั่วไป จึงมอบ หมายให้กองกำลังเฉพาะกิจ ตำรวจตระเวนชายแดนที่ 41 เจริญกับกองกำลังทหารพม่าก่อน โดยมี ข้อเสนอคือ

- (1) ให้กองกำลังทหารพม่า ที่อยู่ในบริเวณแนวการสู้รบที่เข้ามาในเขตไทย ให้ ถอนกำลังออกนอกเขตไทยโดยด่วน
- (2) มิให้กองกำลังทหารพม่ารุกล้ำเข้ามาปฏิบัติการใดๆในเขตไทย
- (3) การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไทยและการดำรงชีพของประชาชนตามแนวชายแดน จะต้องปฏิบัติได้อย่างเสรี และปลอดภัยจากการปฏิบัติของกองกำลังทหารพม่า
- (4) เนิน 491 เป็นของไทย การที่กองกำลังทหารพม่าวางกำลังไว้ ถือว่าเป็นการไม่ ถูกต้อง ขอให้ถอนกำลังออกไปจากเนิน 491

<sup>73</sup>เอกสารสรุปเหตุการณ์ชายแดนไทย-พม่า ของกองทัพภาคที่ 4 ปี พ.ศ.2535.



แผนภูมิที่ 14 แผนที่แสดงการวางกำลังของทหารพม่าบนยอดเนินตามแนวเส้นเขตแดนไทย-พม่า



จากแผนที่ที่ปรากฏข้างต้นเป็นแผนที่ที่ร่างขึ้นจากภาพถ่ายทางอากาศ จะเห็นได้ว่าทหารพม่าได้วางกำลังเรียงรายยาวไปตาม "เส้นเขตแดน" ไทย-พม่า ในลักษณะ "คร่อมเส้นเขตแดน" โคตรวางเรียงไปในบริเวณ 8 เนิน โดยเนิน 491 เป็นจุดที่มุ่งของการวางกำลังของพม่า เหตุที่มีการระดมตั้งกองกำลังทหารพม่าที่เนิน 491 เพียงแห่งเดียวก็เพราะเป็นเพียงเนินเดียวในบริเวณนั้นที่มีชื่อเรียกตามระดับความสูงต่างๆ ที่ในความเห็นจริงทหารพม่าเข้าวางกองกำลังคร่อมเส้นเขตแดนถึง 8 เนินด้วยกัน

ที่มา: ไพศิษฏ์ สังคหะพงศ์, การตัดสินใจขององค์กรในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีพิพาทปัญหาเนิน 491 (สารนิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 52.

จากผลการเจรจา ข้อเสนอ (1)-(3) ทางฝ่ายพม่ายินดีตรวจสอบและได้เสนอความเห็นต่อหน่วยเหนือเพื่อพิจารณาตามเงื่อนไขที่ฝ่ายไทยเสนอ ส่วนการยึดเนิน 491 นั้น กองกำลังทหารพม่าแจ้งว่าตามแผนที่ของพม่านี้ เป็นของพม่า ส่วนแผนที่แผนที่ของฝ่ายไทยและสภาพความเป็นอยู่ในท้องถิ่น เนิน 491 ไทยอ้างว่าเป็นของไทย จะต้องนำเสนอปัญหาดังกล่าวให้มีการเจรจาในระดับสูงต่อไป พร้อมกันนั้น กองกำลังทหารพม่าก็ยังคงตรึงกำลังอยู่ที่เนิน 491 ต่อไป

ต่อมาในเดือนเดียวกัน ตำรวจตระเวนชายแดนในพื้นที่ของไทยจับกุมทหารพม่าได้จำนวน 23 นาย โดยทหารพม่าเหล่านี้รุกล้ำเข้ามาในเขตแดนไทยในเขตบริเวณบ้านคลองเจริญ ตำบลหงษ์เจริญ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ตำรวจตระเวนชายแดน ได้ส่งทหารพม่าดังกล่าวให้ฝ่ายทหารไทยนำไป เพื่อการควบคุมตัวในเรือนจำจังหวัดทหารบกชุมพร และพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก ศูนย์ปฏิบัติการชายแดนไทย-พม่า จึงได้ควบคุมทหารพม่าไว้ทั้งหมด เพื่อจะได้เจรจาให้ทหารพม่าถอนกำลังออกจากเนิน 491 โดยด่วน

จนกระทั่งวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2535 ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก และศูนย์ปฏิบัติการชายแดนไทย-พม่า สังกัดกองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า กองบัญชาการทหารสูงสุด ร่วมประชุมกันแล้วมีมติเป็นแนวทางการปฏิบัติแย่งมายังแม่ทัพภาคที่ 4 ให้ดำเนินการต่อ กองกำลังทหารพม่า บริเวณเนิน 491 ดังนี้<sup>74</sup>

(1) การแก้ไขปัญหาดังกล่าว กระทำด้วยการเจรจาโดยกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้ดำเนินการ

(2) กรณีมีกองกำลังติดอาวุธรุกล้ำเขตแดน ให้กองทัพบกเป็นผู้ดำเนินการ

(3) ปัญหาเส้นเขตแดนไทย-พม่า ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาเขตแดนดำเนินการในระดับชาติ

(4) การประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ในเขตพื้นที่กองทัพภาคที่ 4 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกองทัพภาคที่ 4 ดำเนินการ

ครั้นต่อมาอีก 5 วัน ผู้บัญชาการทหารบกได้สั่งการไปยังกองทัพภาคที่ 4 ให้ทราบ ว่า กองทัพบกมีนโยบายต่อกองกำลังติดอาวุธที่รุกล้ำเขตแดนไทย โดยให้เจรจาและผลักดันออกนอกเขตไทยด้วย การดำเนินการจากเขาไปหาหนัก และหากปรากฏภัยคุกคามจากภายนอกประเทศ กระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรไทย ให้ทำการตอบโต้อย่างรุนแรง รวดเร็วและเด็ดขาดให้หนักขึ้นเป็น 10 เท่า แต่สำหรับกรณีทหารพม่ารุกล้ำเขตแดนไทยที่เนิน 491 นั้น เนื่องจากเส้น

<sup>74</sup>บันทึกการรับวิทยุของกองทัพภาคที่ 4 ด่วนมาก ที่ กท 0320.4.11/121 ลง 16 มีนาคม 2535.

เขตแดนยังไม่ชัดเจน จึงให้ชะลอการใช้กำลังผลักดันไว้ก่อน เพื่อรอผลการเจรจาในระดับสูง ทั้งนี้ให้ตรึงกำลังทหารพม่าไว้ และให้แสดงกำลังของทหารฝ่ายเราอย่างต่อเนื่อง<sup>75</sup>

ต่อมาวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2535 เมื่อฝ่ายไทยและพม่ายังไม่สามารถเจรจาดกกลงกันได้ในเรื่องที่จะให้พม่าถอนกำลังทหารออกจากเนิน 491 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในขณะนั้นคือ นายอาสา สารสิน ได้มอบหมายให้ นายวีระศักดิ์ พุทธะกุล เอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศพม่า เข้าพบเพื่อเจรจาปัญหาเนิน 491 กับ พลตรีจิ้นยูน เลขานุการคณะกรรมการฟื้นฟูระเบียบและกฎหมายแห่งรัฐ (SLORC) ซึ่งมีตำแหน่งเป็นเจ้ากรมข่าวทหารบกของพม่าในขณะนั้นด้วย แต่ผลการเจรจาปรากฏว่า พลตรีจิ้นยูน ได้ขอให้นำปัญหาเรื่องเนิน 491 เข้าเจรจกันในระดับคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า และ ต่อมาในวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ.2535 นายอุ หุ่่น ล่วย เอกอัครราชทูตพม่าประจำประเทศไทย ได้เข้าชี้แจงกับ พลเอกสุจินดา คราประยูร ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบกของไทยในขณะนั้น ว่าปัญหาเนิน 491 ทางฝ่ายรัฐบาลพม่าขอให้เจรจกันในระดับคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า<sup>76</sup>

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2535 ศูนย์ปฏิบัติการชายแดนไทย-พม่า ภาค 4 ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการชายแดนท้องถิ่นระหว่างไทยกับพม่า กรณีปัญหาเนิน 491 ที่จังหวัดระนอง โดยมีผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 5 เป็นประธานฝ่ายไทย และพันตรีลาเว้ เป็นประธานฝ่ายพม่า ผลการประชุม ปรากฏว่าทั้ง 2 ฝ่ายยังไม่สามารถตกลงในปัญหาต่างๆได้ เช่น การถอนกองกำลังทหารพม่าออกจากเนิน 491 โดยทางฝ่ายพม่าอ้างว่าเนิน 491 อยู่ในเขตแดนของพม่า ในขณะที่ฝ่ายไทยก็อ้างว่าเนิน 491 อยู่ในเขตแดนของไทย นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องค่าเสียหายของฝ่ายไทยที่เกิดจากการสู้รบของกองกำลังทหารพม่ากับกองกำลังทหารกะเหรี่ยง จำนวน 1,400,000 บาทที่ทางฝ่ายไทยเรียกร้องให้พม่าชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวแก่ไทย และกรณีปัญหาทหารพม่าถูกฝ่ายไทยจับกุมควบคุมตัวไว้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 เป็นต้น<sup>77</sup>

เมื่อการเจรจาไม่ประสบผลสำเร็จ ศูนย์ปฏิบัติการชายแดนไทย-พม่า ภาค 4 จึงได้รายงานให้ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด/กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่าทราบ โดยขอให้พิจารณาแก้ไขปัญหาเนิน 491 ในระดับสูงต่อไป ซึ่งต่อมา กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรให้แก้ไขปัญหในระดับภูมิภาคต่อไป โดยมอบหมายให้ประธานคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคฝ่ายไทยในพื้นที่กองทัพภาค

<sup>75</sup> บันทึกการรับวิทยุของกองทัพภาคที่ 4 ค่วนมาก ที่ กท 0407/558 ลง 21 มีนาคม 2535.

<sup>76</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 17 ฉบับที่ 49 (ธันวาคม 2535) : 1348.

<sup>77</sup> ข้อมูลจากเอกสารสรุปเหตุการณ์ชายแดนไทย-พม่า ของกองทัพภาคที่ 4 ลงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2535.

ที่ 4 คือ พลโทกิตติ รัตนฉายา แม่ทัพภาคที่ 4 เปรียบกับ พลตรีหม่อง เอ ประธานคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคฝ่ายพม่าในพื้นที่ภาคตะวันออก

ดังนั้น ระหว่างวันที่ 15-18 สิงหาคม พ.ศ.2535 จึงได้มีการพบปะหารือกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคของไทย-พม่า ที่จังหวัดภูเก็ต ฝ่ายไทยนำโดย พลโทกิตติ รัตนฉายา แม่ทัพภาคที่ 4 ฝ่ายพม่าโดย พลตรีหม่อง เอ ทั้งนี้ฝ่ายไทยหวังว่าบรรยากาศในการประชุมและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง พลโทกิตติ รัตนฉายา กับ พลตรีหม่อง เอ จะช่วยให้ทั้งสองฝ่ายสามารถพบปะหารือหรือบรรลุข้อตกลงแก้ไขปัญหาต่างๆได้ แต่ปรากฏว่าผลการพบปะหารือกันดังกล่าวยังไม่สามารถตกลงแก้ไขปัญหาร่วมกันได้ แม้ว่าจะมีการจัดเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจร่วมกันระหว่างไทย-พม่าเพื่อตรวจสอบบริเวณเนิน 491 ก็ตาม ผลการพบปะหารือสรุปได้ดังนี้คือ

(1) เจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิคของพม่าไม่สามารถยืนยันได้แน่นอนว่าเส้นเขตแดนอยู่ตรงไหนแน่ เพื่อความถูกต้องแน่นอน จำเป็นต้องทำการตรวจสอบทางเทคนิค ซึ่งอาจต้องทำทั้งทางอากาศและทางพื้นดิน ดังนั้นช่วงเวลาที่เหมาะสมกับการปฏิบัติดังกล่าวคือในช่วงฤดูแล้ง ประมาณเดือนธันวาคม พ.ศ.2535

(2) พลโทกิตติฯ ประธานฯฝ่ายไทย เสนอว่าอยากให้ฝ่ายพม่าถอนกำลังออกไปจากแนวที่เป็นปัญหาและให้ถอนร่นเข้าไปในเขตพม่าให้ห่างพอสมควร

(3) พลตรีหม่อง เอ ประธานฯฝ่ายพม่า ขอความเห็นใจว่า ฝ่ายพม่าต้องสูญเสียคนเป็นจำนวนมากในการยึดเนิน 491 จากกะเหรี่ยง ดังนั้น การถอนกำลังโดยยังไม่มีการตรวจสอบที่แน่นอน จึงเป็นการยากลำบากในทางปฏิบัติสำหรับฝ่ายพม่า เมื่อมีการตรวจสอบเรียบร้อยแล้ว และผลออกมาว่าเนินดังกล่าวเป็นของไทย ฝ่ายพม่ายินดีจะถอนกำลังออกจากแนวเขตแดนทันที

(4) ฝ่ายพม่าเกรงว่า เมื่อถอนกำลังออกไปแล้ว จะถูกประชาชนพม่าประณามว่ารบแพ้กะเหรี่ยง และกองกำลังกะเหรี่ยงจะเข้ามาครอบครองพื้นที่ดังกล่าวอีก

เมื่อการเจรจาไม่เป็นผลสำเร็จ ทางศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก/ศูนย์ปฏิบัติการชายแดนไทย-พม่า ได้รายงานผลการเจรจาให้กองบัญชาการทหารสูงสุด/กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า รับทราบ สรุปได้ว่า หากฝ่ายพม่าไม่มีความจริงใจในการแก้ไขปัญหานี้น 491 โดยไม่ยอมถอนกำลังทหารออกไปแล้ว ศูนย์ปฏิบัติการกองทัพบก/ศูนย์ปฏิบัติการชายแดนไทย-พม่า จะใช้กำลังผลักดันกองกำลังทหารพม่าต่อไป<sup>78</sup>

<sup>78</sup> สรุปเหตุการณ์เกี่ยวข้องกับชายแดนไทย-พม่าของกองทัพภาคที่ 4/ ศูนย์ควบคุมชายแดนไทย-พม่า ภาค 4.

วันที่ 18 กันยายน พ.ศ.2535 พลเอกวิมล วงศ์วานิช ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้น ได้เดินทางมาตรวจเยี่ยมกองทัพภาคที่ 4 พร้อมรับทราบปัญหาการรुक้าอริปไตยบริเวณเนิน 491 และได้สั่งการให้กองทัพภาคที่ 4 เตรียมพร้อมขับไล่ผลักดันทหารพม่าออกจากเนิน 491 โดยใช้กองกำลังของกองทัพภาคที่ 4 ได้แก่ ทหารพรานจากกรมทหารพรานที่ 45 จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตำรวจตระเวนชายแดนที่ 41 และทหารราบจากกรมทหารราบที่ 25 กองพัน 1 ค่ายเขตอุดมศักดิ์ จังหวัดชุมพร และสนับสนุนด้วยกองกำลังจากกองทัพบกอีกส่วนหนึ่ง

นับตั้งแต่กองกำลังทหารพม่าเข้ายึดครองเนิน 491 จากกองกำลังทหารกะเหรี่ยงเป็นต้นมา ข้าราชการกล่าวไม่เป็นที่เปิดเผยหรือได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไปนัก ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายทหารได้ปิดข่าวเพื่อมิให้ประชาชนตื่นตระหนก และการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ จะเข้าไปในระดับพื้นที่มากกว่าระดับชาติ จนกระทั่งเมื่อเกิดกรณีทหารพม่าจับกุมตัว นายนิพนธ์ คำภา นายอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนกับพวก เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2535<sup>79</sup> ทำให้ข่าวเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าได้รับความสนใจจากประชาชนมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงวันที่ 15-19 ตุลาคม พ.ศ.2535 สื่อมวลชนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโทรทัศน์หรือหนังสือพิมพ์ ได้เผยแพร่ข่าวเกี่ยวกับปัญหาชายแดนไทยพม่าออกสู่สาธารณชน นับตั้งแต่การรुक้าเขตแดนไทยบริเวณเนิน 491 การหายตัวไปของตำรวจตระเวนชายแดน 3 นายระหว่างออกปฏิบัติหน้าที่หาข่าวในพื้นที่ป่า รอยต่อจังหวัดเพชรบุรีและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รวมไปถึงข่าวการจับกุมตัว นายนิพนธ์ คำภา นายอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนกับพวก ซึ่งจากการมีข่าวปัญหาชายแดนไทย-พม่าดังกล่าว ทำให้เพิ่มความกดดันแก่หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาชายแดนไทย-พม่าที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว<sup>80</sup>

อย่างไรก็ตาม พลโทกิตติ รัตนฉายา แม่ทัพภาคที่ 4 ได้กล่าวถึงปัญหาความตึงเครียดตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยเฉพาะที่เนิน 491 ว่า เมื่อการเจรจาครั้งล่าสุดไม่เป็นผล อาจจะต้องมีการใช้กำลัง แต่ในขณะนี้ยังไม่มีคำสั่งใดๆจากหน่วยเหนือ การใช้กำลังทุกอย่างจะต้องขึ้นกับการตัดสินใจของรัฐบาลและกระทรวงการต่างประเทศ กองทัพภาคที่ 4 ไม่มีสิทธิในการตัดสินใจว่า จะใช้กำลังกดดันหรือไม่ ในกรณีที่ต้องใช้กำลังกดดันทหารพม่า จะขอให้กองร้อย

<sup>79</sup> นายนิพนธ์ คำภา กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยรวม 12 คนเดินทางไปติดตามเรื่องราษฎรชาวไทยถูกทหารพม่าจับกุมตัวไปตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ.2535 โดยเข้าพบกับร้อยโทเดวิด ผู้บังคับกองร้อยที่ 2 ของพม่าที่ค่ายหัวขงลาว ในเขตของพม่า แต่ปรากฏว่าทหารพม่าได้กักตัว นายนิพนธ์กับพวกไว้ และตั้งข้อต่อรองว่าให้ฝ่ายไทยแจ้งที่อยู่ของทหารพม่าจำนวน 21 คนที่ถูกชนกลุ่มน้อยจับกุมตัวไปในช่วงการสู้รบตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ.2535 หรือถ้าเป็นไปได้ให้ฝ่ายไทยนำตัวทหารพม่ากลับมา

<sup>80</sup> ผู้จัดการ. “พม่าซัดแดนไทยครึ่งกำลัง วัลลขิดเส้นตาย” (19 ตุลาคม 2535) : 1.

ตำรวจตระเวนชายแดนที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งเข้าใจภูมิประเทศดี เข้าร่วมประสานยุทธการด้วย และที่สำคัญคือ การได้ข่าวเกี่ยวกับการสนับสนุนยุทธปัจจัยของกองกำลังทหารพม่าจากบริษัททำไม้ รวมถึงการหาข่าวเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการในเรื่องนี้ด้วย

วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ.2535 รองแม่ทัพภาคที่ 4 กล่าวในที่ประชุมระหว่างตัวแทนกองทัพพบกับตัวแทนกองทัพภาคที่ 4 ว่า กองทัพภาคที่ 4 พร้อมที่จะดำเนินการทางด้านยุทธวิธีทันที เพียงแต่รอคำสั่งจากผู้บัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งต้องหารือกับกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศ แต่สถานที่ตั้งของฝ่ายพม่า จากการตรวจสอบพบว่า ไม่มีสภาพพร้อมที่จะเผชิญหน้า การที่ทหารพม่าไม่ยอมเปิดการเจรจานั้น เพราะหวังผลในการต่อรองให้ไทยกดดันกองกำลังทหารกะเหรี่ยงออกจากดินแดนไทยมากกว่าต้องการสู้รบกับไทย<sup>81</sup>

ในขณะที่ พลอากาศเอกกันต์ พิมานทิพย์ ผู้บัญชาการทหารอากาศ ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ว่ากองทัพอากาศพร้อมที่จะให้การสนับสนุนมาตรการทางทหาร เพื่อขับไล่ทหารพม่าออกจากเนิน 491<sup>82</sup>

วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 มีการประชุมคณะกรรมการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่าที่กองบัญชาการทหารสูงสุด โดยมี พลเอกจรูญ พูนสนอง รองเสนาธิการทหารบก เป็นประธานในการประชุม มีการร่วมหารือกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวชายแดนไทย-พม่า เพื่อหามาตรการแก้ไขปัญหานำเสนอต่อ พลอากาศเอกวรรณถ อภิการ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้น ในฐานะผู้อำนวยการคณะกรรมการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า และจะนำผลสรุปเข้าที่ประชุมคณะกรรมการชายแดนไทย-พม่า ที่มีขึ้นในวันที่ 17-18 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งสรุปผลในการประชุมครั้งนี้ได้ว่า<sup>83</sup>

รองเสนาธิการทหารบกเห็นว่า ปัญหาตามแนวชายแดนไทย-พม่า ส่วนใหญ่เกิดจากคนไทยที่มีผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจ หรือมีญาติพี่น้องในพม่าซึ่งทำการค้าตามแนวชายแดนไทย-พม่าจนเกิดปัญหาที่ทำให้รัฐบาลพม่าเห็นว่า บุคคลเหล่านี้ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ตามแนวชายแดนโดยมีรัฐบาลไทยให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง เพื่อที่จะนำชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าดังกล่าวเป็นรัฐก้นชน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ไทยไม่มีนโยบายให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าตามที่รัฐบาลพม่ากล่าวหาแต่อย่างใด แนวทางแก้ไขคือ ต้องให้ความสำคัญกับเจ้าหน้าที่ในพื้นที่โดยให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเข้มงวด หากใครทำผิดก็จะต้อง

<sup>81</sup> ผู้จัดการ ( 26 ตุลาคม 2535) : 23.

<sup>82</sup> ผู้จัดการ (27 ตุลาคม 2535) : 23.

<sup>83</sup> ผู้จัดการ (4 พฤศจิกายน 2535) : 23.

ถูกลงโทษอย่างจริงจัง และจะต้องมีการประสานความร่วมมือกันนโยบายระดับประเทศของ ไทยและพม่า ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศและสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ที่ประชุมได้ให้ความเห็นว่า การตั้งมั่นของกองกำลังทหารพม่าบนเนิน 491 นั้น เป็นการดำเนินการเพื่อปิดล้อมเส้นทางเศรษฐกิจของกองกำลังชนกลุ่มน้อย และเป็นการหยั่งท่าที ของฝ่ายไทยและต่อรองกับไทย เกี่ยวกับนโยบายรัฐกันชนมากกว่า เพราะทหารพม่าทราบดีว่า ผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวที่ฝ่ายไทยพยายามเจรจาให้เปิดบ่อนคาลิโนที่วิกตอเรียพ้อยท์ การสำรวจก๊าซธรรมชาติที่อ่าวมะตะมะของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นผลประโยชน์ที่ ไทยต้องการ

สำหรับกรณีที่ทหารพม่า 23 คนถูกฝ่ายไทยจับกุม และควบคุมตัวไว้ที่จังหวัด ทหารบกชุมพร ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ เพื่อจะใช้เป็นเงื่อนไขแลกเปลี่ยนให้กองกำลังทหารพม่า ถอนกำลังออกจากเนิน 491 ดังกล่าวแล้วนั้น เนื่องจากการเจรจาที่ผ่านมา พม่าไม่ได้ให้ความสนใจ เกี่ยวกับทหารพม่าดังกล่าวมากนัก แต่พม่าให้ความสนใจว่าเหตุใดไทยจึงยินยอมให้กองกำลังทหาร กะเหรี่ยงตั้งอยู่ในเขตไทย บริเวณช่องชะม็ว เขตอำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ติดต่อกับอำเภอ บางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ห่างจากเนิน 491 ประมาณ 40 กิโลเมตร หลักจากที่กอง กำลังทหารกะเหรี่ยงถูกกองกำลังทหารพม่าตีแตกจากเนิน 491 ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ ที่ประชุมมี ความเห็นเห็นว่า ฝ่ายพม่าจะนำขีปนาวุธจรวดต่อรองกับฝ่ายไทยโดยให้ฝ่ายไทยผลักดันกองกำลังทหาร กะเหรี่ยงให้ออกจากบริเวณช่องชะม็ว เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่กองกำลังทหารพม่าต้องถอนตัวจาก เนิน 491 เพื่อพิสูจน์ความจริงใจในการแก้ไขปัญหาของฝ่ายไทยในการประชุมคณะกรรมการ ชายแดนส่วนภูมิภาคที่จะมีขึ้นอีกไม่กี่วันข้างหน้า

นอกจากนี้ ยังมีรายงานข่าวจากกองทัพภาคที่ 4 ว่าได้มีการประชุมและซักซ้อม แผนยอดฟ้า อันถือว่าเป็นแผนลับสุดยอดของประเทศที่ใช้ในยามสงครามเท่านั้น โดยแผนยอดฟ้า ดังกล่าวได้กำหนดเอาค่ายอุดมศักดิ์ จังหวัดชุมพร เป็นกองบัญชาการรบย่อย ในการอพยพราษฎร กรณีฉุกเฉิน ประมาณ 40-70 หมู่บ้านได้ทันที มีการเตรียมกำลังทหารสำรองไว้ 1 กรม พร้อมทั้ง เตรียมศูนย์อพยพและอาหาร สามารถเลี้ยงดูประชาชนได้จำนวน 10,000 คนในทันทีที่เกิด เหตุการณ์ อีกทั้งมีการตั้งฐานบินรบที่ฐานการบิน 57 จังหวัดสุราษฎร์ธานี เสริมด้วยกองทัพเรือที่ จังหวัดพังงา หากเกิดเหตุการณ์จริง สามารถนำกำลังปิดล้อมข้าศึกในการลำเลียงเสบียงอาหารได้ ทันที<sup>84</sup>

<sup>84</sup> ผู้จัดการ (2 พฤศจิกายน 2535) : 23.

ทางฝ่ายพม่า เริ่มมองเห็นว่าปัญหาเนิน 491 ที่เกิดขึ้น มีท่าทีเริ่มจะบานปลาย ความตึงเครียดระหว่างไทย-พม่า มีมากขึ้นทุกขณะ และหากปล่อยไว้จะเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศแน่นอน ฝ่ายพม่าจึงได้ติดต่อเชิญผู้บัญชาการทหารสูงสุดของไทย ไปเยือนพม่าเพื่อปรับความเข้าใจกัน ในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 แต่ภายหลังได้ขอเลื่อนไปเป็นวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 ซึ่งทางฝ่ายผู้บัญชาการทหารสูงสุดของไทยก็ได้ตอบรับ<sup>85</sup>

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายไทยเห็นว่าเพื่อให้การไปเยือนพม่าของผู้บัญชาการทหารสูงสุดและการเจรจาของคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่าเป็นไปด้วยดี ในวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 ฝ่ายไทยจึงได้ตกลงปล่อยตัวทหารพม่าจำนวน 23 คนที่รุกล้ำเขตแดนไทยแล้วถูกจับกุมและควบคุมตัวไว้ที่จังหวัดทหารบกชุมพรตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ โดยมีพิธีส่งมอบตัวที่กรมทหารราบที่ 25 จังหวัดระนอง ซึ่งฝ่ายพม่ามีพันโทกาอ ผู้บังคับกองพันที่ 262 เป็นหัวหน้าคณะรับมอบ<sup>86</sup>

ต่อมาวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 พลอากาศเอกวรนาถ อภิจารี ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและคณะนายทหารชั้นผู้ใหญ่ของไทย ได้เดินทางไปพม่าและเข้าพบ พลเอกตานฉ่วย ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของพม่า ระหว่างเข้าพบมีการพูดถึงเรื่องเนิน 491 ซึ่งฝ่ายไทยได้ขอให้ฝ่ายพม่าถอนกำลังทหารออกจากเนิน 491 ผลปรากฏว่า พลเอกตานฉ่วย ระบุว่าจะให้เจ้าหน้าที่เทคนิคของพม่าไปสำรวจร่วมกับฝ่ายไทย โดยพม่าจะมอบให้ พลตรี หม่อง เอ เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนฝ่ายพม่า และเป็นผู้นำข่าวดีมาแจ้งให้ฝ่ายไทยทราบในการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค ครั้งที่ 7 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งคำว่า “ข่าวดี” นี้ จากการให้สัมภาษณ์ผู้นำทหารฝ่ายไทยเข้าใจว่า พม่าจะยอมถอนทหารออกจากเนิน 491<sup>87</sup>

ในวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 ก่อนการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ครั้งที่ 7 ในวันที่ 17-18 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ฝ่ายยุทธการศูนย์อำนวยการร่วมกองบัญชาการทหารสูงสุด/กองอำนวยการปฏิบัติการนโยบายชายแดนไทย-พม่า ได้จัดให้มีการประชุมคณะเจ้าหน้าที่ที่จะเดินทางไปประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคฝ่ายไทย โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมที่เกี่ยวข้องเช่นทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง กระทรวงการต่างประเทศ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยแต่ละฝ่ายต่างกำหนดจุดยืนและท่าทีของหน่วยงานของตน สรุปได้ดังนี้<sup>88</sup>

<sup>85</sup> ผู้จัดการ (5 พฤศจิกายน 2535) : 24.

<sup>86</sup> ผู้จัดการ (4 พฤศจิกายน 2535) : 23.

<sup>87</sup> ข่าวพิเศษ. “เผยเงื่อนไขลับเนิน 491” (1-7 มกราคม 2536): 28-29.

<sup>88</sup> สรุปเหตุการณ์เกี่ยวข้องกับชายแดนไทย-พม่า ของกองทัพบกภาคที่ 4 ศูนย์ควบคุมชายแดนไทย-พม่า ภาค 4 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2535



(1) แม่ทัพภาคที่ 3 ได้กล่าวถึงนโยบายของผู้บัญชาการทหารบกฯ ว่า จะต้องไม่มีกำลังทหารของทั้งสองฝ่ายอยู่บนแนวสันปันน้ำบริเวณเนิน 491 ทหารพม่าจึงต้องถอนกำลังออกไปโดยเร็ว หากทหารพม่าไม่ยอมถอนกำลังออกไป จะต้องใช้กำลังเข้าผลักดันแล้วจัดให้มีการสำรวจเขตแดนไทย-พม่า

(2) เจ้ากรมยุทธการทหาร/หัวหน้าฝ่ายยุทธการ ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด/กองอำนวยการปฏิบัตินโยบายชายแดนไทย-พม่า ได้กล่าวถึงนโยบายของผู้บัญชาการทหารสูงสุดว่า ควรมีการเจรจาอย่างนุ่มนวล ดังนี้

(2.1) เร่งให้ฝ่ายพม่าปรับย้ายกำลังออกจากแนวที่เชื่อว่าเป็นเส้นเขตแดนไทย-พม่า เข้าไปในเขตพม่าโดยเร็ว แล้วจึงให้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเขตแดนในระดับใดๆก็ได้ในภายหลัง

(2.2) กองทัพบกฯรับประกันว่า จะไม่ให้ชนกลุ่มน้อยมาใช้พื้นที่เนิน 491 อีกภายหลังจากพม่าถอนกองกำลังออกไปแล้ว

(3) ผู้อำนวยการกองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวถึงนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศดังนี้

(3.1) หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยที่พบกับพม่าในครั้งนี้ คือ การไปปรับคำตอบเรื่องการปรับย้ายกำลังของทหารพม่าเท่านั้น

(3.2) การปรับย้ายกำลัง จะต้องไม่มีเงื่อนไขใดๆ นอกเสียจากการปรับย้ายกำลังเพื่อการสำรวจชี้แนวเขตแดนเท่านั้น ซึ่งมีคณะกรรมการพิจารณาปัญหาเขตแดนไทย-พม่า อยู่แล้ว นอกเหนือจากนี้แล้ว จะไม่รับฟัง หรือมิฉะนั้นจะต้องไปประชุมกันในกรอบอื่น

นอกจากนี้ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ยังได้ขอให้พิจารณาว่า หากพม่าถอนกำลังออกจากเนิน 491 แล้ว ฝ่ายไทยจะมีมาตรการใดเป็นการรองรับ ซึ่งในเรื่องนี้ แม่ทัพภาคที่ 4 เป็นผู้ควบคุมยุทธการ โดยจะมอบหมายให้ตำรวจตระเวนชายแดนวางกำลังห่างจากเนิน 491 ในระยะทาง 1 กิโลเมตร เพื่อป้องกันมิให้ชนกลุ่มน้อยเข้ามาใช้พื้นที่บริเวณเนิน 491 อีก

เมื่อถึงวันที่ 17-18 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 จึงได้มีการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ครั้งที่ 7 ณ โรงแรมเชียงใหม่อินน์ จังหวัดเชียงใหม่ ฝ่ายไทยมี พลโท ยิ่งยศ โชติพิมาย แม่ทัพภาคที่ 3 ผู้อำนวยการศูนย์ควบคุมชายแดนไทย-พม่า ภาค 3 เป็นหัวหน้าคณะ ประกอบด้วยข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง กระทรวงการต่างประเทศ และสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นต้น ส่วนฝ่ายพม่า มี พลตรีหม่อง เอ เป็นหัวหน้าคณะ การประชุมในครั้งนี้ ผิดไปจากความคาดหมาย เนื่องจากเดิมคาดกันว่าจะมีการนำเรื่องเนิน 491 เข้าหารือในที่ประชุมเป็นเรื่องหลัก แต่เมื่อถึงวันประชุมจริง กลับไม่มีการนำปัญหาเรื่องเนิน

491 เข้าพิจารณาในที่ประชุมแต่อย่างใด มีแต่การเจรจาต่อรองระหว่างคณะกรรมการระดับสูงบางเรื่องเกี่ยวกับปัญหานิน 491 ดังนี้คือ<sup>89</sup>

ฝ่ายไทย-เน้นนโยบายไม่ยอมให้กองกำลังต่างชาติเข้ามาตั้งฐานกำลังอยู่ในเขตไทย ไทยจึงขอให้ฝ่ายพม่าย้ายกำลังออกไปจากสันปันน้ำนิน 491 เนื่องจากเป็นการลดความตึงเครียด นอกจากนี้ฝ่ายไทยยังเสนออีกว่า หากมีการสำรวจเส้นเขตแดนร่วมกัน ไม่ควรที่จะให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจัดวางกำลังบนแนวสันปันน้ำนิน 491

ฝ่ายพม่า-กล่าวว่ากรณีที่ฝ่ายพม่าใช้กำลังทหารเข้ายึดนิน 491 จากกองกำลังทหารกะเหรี่ยง กองกำลังทหารพม่าได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก การที่จะให้กองกำลังทหารพม่าถอนกำลังออกไปจากนิน 491 ย่อมทำให้ทหารผู้น้อยเสียกำลังใจ เพราะต้องต่อสู้สูญเสียกำลังพลไปจำนวนมาก และหากทหารพม่าถอนกำลังออกไปแล้ว ไทยจะให้ประกันได้อย่างไรว่ากองกำลังทหารกะเหรี่ยงจะไม่เข้ามาตั้งฐานกำลังที่นิน 491 อีก ทั้งนี้ พม่าถือว่านิน 491 เป็นดินแดนของพม่าที่กองกำลังทหารกะเหรี่ยงยึดไป และก่อนที่พม่าจะยึดนิน 491 กลับคืนมา กองกำลังทหารกะเหรี่ยงเหล่านี้ได้สร้างปัญหาให้แก่พม่ามาก เนื่องจากกองกำลังทหารกะเหรี่ยงใช้นิน 491 เป็นฐานที่มั่นในการแทรกซึมดินแดนฝั่งอิรวดีของพม่า นอกจากนี้ ผู้แทนฝ่ายพม่ายังกล่าวอีกว่าในการมาประชุมครั้งนี้ ผู้แทนฝ่ายพม่าไม่ได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจในการถอนกำลังจากนิน 491 จากรัฐบาลพม่า และฝ่ายพม่าเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเส้นเขตแดนที่จะต้องแก้ไขในระดับรัฐบาล ส่วนฝ่ายไทยเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในระดับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามผู้แทนฝ่ายพม่ายินดีจะนำข้อเสนอของฝ่ายไทยไปแจ้งให้รัฐบาลพม่าทราบภายหลังการประชุม และคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่าได้ตกลงตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อสำรวจพื้นที่ร่วมกันอีกครั้ง โดยจะนำข้อมูลที่ได้จากการสำรวจพื้นที่มาประชุมร่วมอีกภายใน 2 สัปดาห์

ความล้มเหลวของการเจรจาจากการประชุมของคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่าดังกล่าว สร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้นำฝ่ายทหารไทยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากผู้นำฝ่ายทหารไทยเชื่อมั่นว่าการเจรจาในการขอให้พม่าถอนกำลังออกจากนิน 491 ต้องประสบผลสำเร็จ อันจะช่วยสร้างภาพพจน์ที่ดีต่อทหารไทย ซึ่งมีภาพที่ไม่ค่อยดีจากกรณีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 โดยผู้นำทหารไทยมีความเชื่อมั่นในความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่าง พลเอกวรนาถ อภิการ์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของไทย กับ พลเอกตานฉ่วย ผู้นำทหารของพม่ามาก

<sup>89</sup> รูปเหตุการณ์เกี่ยวข้องกับชายแดนไทย-พม่าของกองทัพภาคที่ 4 ปี พ.ศ.2535

หลังจากเสร็จสิ้นการประชุมของคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ครั้งที่ 7 แล้ว มีรายงานข่าวว่าจะมีการเจรจากรณีปัญหาเนิน 491 อีกครั้งในวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 โดยมี พลโทยิ่งยศ โชติพิมาย แม่ทัพภาคที่ 3 ของไทย จะเป็นหัวหน้าคณะเดินทางไปเจรจากับพม่าที่กรุงย่างกุ้ง ขณะเดียวกัน มีข่าวว่ากองทัพไทย ได้ส่งกำลังทหารไปเสริมกำลังที่บริเวณเนิน 491 และพร้อมจะเข้าปฏิบัติการได้ทันที ซึ่งจากข่าวดังกล่าว ทำให้พม่าคาดการณ์ว่า หากการเจรจาครั้งต่อไปล้มเหลวอีก ฝ่ายไทยจะต้องใช้กำลังผลักดันกองกำลังทหารพม่าออกจากเนิน 491 แน่نون<sup>90</sup>

ระหว่างสถานการณ์ตึงเครียดภายหลังการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ในวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 ก่อนที่ พลตรีหม่อง เอ ผู้นำคณะกรรมการชายแดนฝ่ายพม่าจะเดินทางกลับพม่า ได้ขอเข้าพบ พลเอกวิมล วงศ์วานิช ผู้บัญชาการทหารบกของไทยในขณะนั้น เพื่อเข้าเยี่ยมคารวะและขอร้องฝ่ายไทยให้เลื่อนการใช้กำลังผลักดันทหารพม่าที่เนิน 491 ออกไปก่อน ทั้งนี้เพื่อขอให้รอการพิจารณาตัดสินใจการแก้ไขปัญหาเนิน 491 จากรัฐบาลทหารพม่า<sup>91</sup>

ในช่วงวันที่ 23-30 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 ยังคงมีกระแสข่าวว่า ฝ่ายไทยจะใช้กำลังเข้าผลักดันกองกำลังทหารพม่าให้ออกจากเนิน 491 เช่น ในวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 กองทัพภาคที่ 4 แจ้งว่าได้เตรียมแผนยุทธการไว้เรียบร้อยแล้ว และพร้อมที่จะดำเนินการผลักดันกองกำลังทหารพม่าให้ออกไปจากเนิน 491 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมติตัดสินใจของรัฐบาล สำหรับในส่วน ของ พลเอกวิมล วงศ์วานิช ผู้บัญชาการทหารบก เห็นด้วยกับการใช้กำลังผลักดันกองกำลังทหารพม่าให้ออกไปจากเนิน 491 หากว่าความพยายามในการเจรจาไม่ประสบผลสำเร็จ<sup>92</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม พลอากาศเอกวรรณาด อภิจारी ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้มีคำสั่งให้ พลเอกวิมล วงศ์วานิช เป็นผู้ประสานการดำเนินการตามนโยบายกับรัฐบาล กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และสภาความมั่นคง โดยพลอากาศเอกวรรณาดกล่าวว่า การที่กองทัพจะดำเนินการอย่างไร จะต้องฟังนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก ไม่สามารถปฏิบัติการใดเพียงฝ่ายเดียวได้ เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ในขณะที่รัฐบาลยืนยันว่าจะประสานสร้างความสัมพันธ์กับมิตรประเทศด้วยสันติวิธี จนกระทั่ง วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 ผู้บัญชาการทหารบกได้มีคำสั่งให้ระงับการเดินทางของ พลโทยิ่งยศ โชติพิมาย แม่ทัพภาคที่ 3 กับคณะ

<sup>90</sup> ผู้จัดการ (23 พฤศจิกายน 2535) : 23.

<sup>91</sup> ผู้จัดการ (21 พฤศจิกายน 2535) : 24.

<sup>92</sup> ผู้จัดการ (23 พฤศจิกายน 2535) : 24.

ที่กำหนดจะเดินทางไปเจรจากับพม่าที่กรุงย่างกุ้งในวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 ซึ่งถือว่าเป็นการประท้วงพฤติกรรมของรัฐบาลทหารพม่าและเพื่อความปลอดภัยของคณะผู้แทนไทย เนื่องจากในขณะนั้นสถานการณ์ระหว่างไทยกับพม่าอยู่ในสภาพตึงเครียด<sup>93</sup>

หลังจากมีข่าวว่าฝ่ายไทยระงับการเดินทางของคณะพลโทยิ่งยศ โชติพิมาย ในตอนค่ำของวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 นายยู อู กอร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของพม่า ได้เดินทางมาเข้าพบ นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในขณะนั้น เพื่อปรับความเข้าใจระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่าและภายหลังจากการเข้าพบของ นายยู อู กอร์แล้ว นาวาอากาศตรีประสงค์กล่าวว่า “แม้ยังไม่มี การตกลงแก้ไข ปัญหาที่เนิน 491 แต่พม่ามีท่าทีจะให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งในปัญหานี้ สามารถจะแก้ไขได้ในระดับคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ไม่จำเป็นต้องนำขึ้นไป เสร็จในระดับชาติ และปัญหาเนิน 491 นี้ จะไม่ขยายออกไปเหมือนกับปัญหามันรวมเกล้า” ใน ขณะที่ นายยู อู กอร์ กล่าวว่า “การพบปะกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยครั้งนี้ เป็นการพบปะกันธรรมดาฉันท์พี่น้อง”<sup>94</sup>

เมื่อสถานการณ์ความขัดแย้งตึงเครียดมากขึ้น โดยมีแนวโน้มว่าฝ่ายทหารจะใช้อำนาจเข้าตัดสินปัญหาเนิน 491 กระทรวงการต่างประเทศจึงเข้ามามีบทบาทเสริมในช่วงนี้เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธี แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจะนิ่งเฉยต่อปัญหาเนิน 491 อีกต่อไปไม่ได้ อีกแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากใกล้เวลาประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ ซึ่งจะมียุติในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2535 และมีแนวโน้มว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน มีท่าทีที่จะนำเรื่องปัญหา เนิน 491 มากล่าวโจมตีการทำงานของรัฐบาล หรืออาจจะเปิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี บางคนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเนิน 491

ดังนั้น ในวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2535 ระหว่างการประชุมคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัยนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงให้ นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศอธิบายสรุปเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับเนิน 491 ให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีรับทราบ และในวันเดียวกัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน ได้จัดให้มีการประชุมพรรคร่วมฝ่าย ค้านขึ้นที่โรงแรมสยามซิตี้เพื่อพิจารณาปัญหาเรื่องเนิน 491 ซึ่งภายหลังจากการประชุม พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา กล่าวว่า กรณีปัญหาเนิน 491 รัฐบาลต้องประกาศให้ชัดเจนว่าเป็นเขตแดนของไทยหรือไม่ หากเนิน 491 เป็นของไทย ทหารไทยต้องขับไล่ทหารพม่า

<sup>93</sup> ผู้จัดการ (30 พฤศจิกายน 2535) : 20.

<sup>94</sup> Bangkok Post (December 1, 1992) : 163.

ออกไปจากเนินให้ได้ จะเสียหายหรือเสียค่าใช้จ่ายเท่าใดก็ต้องยอม เพราะเป็นเรื่องศักดิ์ศรีของประเทศ ซึ่งฝ่ายค้านจะนำเรื่องดังกล่าวขึ้นญัตติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2535<sup>95</sup>

ต่อมาวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2535 มีการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยวิสามัญ ได้มี พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเลย พรรคชาติพัฒนาและนาย สุวโรจน์ พลัง สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดชุมพร พรรคประชาธิปัตย์ เสนอญัตติควนเรื่องปัญหาเนิน 491 เข้าสู่ที่ประชุมสภาเพื่อให้สภาพิจารณาโดย พลเอกวิจิตร สุขมาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้ชี้แจงสรุปเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ครั้งที่ 7 ที่จังหวัดเชียงใหม่ พร้อมทั้งกล่าวว่า เกี่ยวกับปัญหาเนิน 491 นั้น ขณะนี้กระทรวงการต่างประเทศของไทยและพม่า ได้ปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาอยู่ ส่วนทหารก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลทุกประการ

หลังจากนั้น นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้กล่าวชี้แจงว่า “เนิน 491 เป็นเนินสุดท้ายตามแนวเทือกเขาตะนาวศรี ซึ่งเป็นพรมแดนกันระหว่างไทย-พม่า และเป็นจุดที่ยังไม่มีการปักปันเขตแดนอย่างแน่ชัด ทำให้ต่างฝ่ายต่างก็ใช้ความคิดของตนอ้างกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของเนินดังกล่าวตลอดมา สำหรับการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศนั้น เพื่อมิให้มีการสูญเสียเลือดเนื้อและมีการใช้กำลัง จึงได้มีความพยายามดำเนินการให้ทหารพม่าถอนกำลังออกไปจากเนินก่อน แล้วค่อยมีการเจรจากัน แต่ทหารพม่าก็ยังไม่ยอมถอนกำลังออกจากเนินดังกล่าว โดยยืนยันจะให้มีการสำรวจพื้นที่อย่างแน่ชัดว่าเนิน 491 เป็นของประเทศใด ดังนั้น ขณะนี้จึงได้มีการดำเนินการทางการทูตร่วมกัน ระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงกลาโหม ในอันที่จะบรรลุข้อตกลงร่วมระหว่างไทย-พม่าว่าจะมีการปรับย้ายกำลังทหารพม่าอย่างไร และกระทรวงการต่างประเทศจะปรึกษารัฐบาลกับคณะกรรมการชายแดนที่มีอยู่แล้วต่อไป ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมขอยืนยันว่าการเจรจาระหว่างไทยกับพม่าที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ นั้น รัฐบาลมุ่งผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก แต่ไทยก็ไม่ต้องการดินแดนของใคร และจะไม่ยอมเสียพื้นที่ให้กับประเทศใดด้วย อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งเขตแดนนี้ จะต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณี ต้องใช้เวลาและเทคนิคเฉพาะ รวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนมาก”<sup>96</sup>

<sup>95</sup> มติชน (2 ธันวาคม 2535) : 122.

<sup>96</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 17 ฉบับที่ 49 (ธันวาคม 2535) : 1347-1349.

จากนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลได้ลุกขึ้นอภิปราย แสดงความคิดเห็นโดยยืนยันว่าเนิน 491 เป็นพื้นที่ของประเทศไทย พร้อมทั้งหวังวิตกว่า กรณีเนิน 491 นี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาชนเคียวกับกรณีบ้านร่มเกล้า ดังนั้น จึงขอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหามิน 491 โดยเร็ว โดยต้องดำเนินการให้พม่าถอนกำลังออกจากเนิน 491 ให้ได้<sup>97</sup>

สำหรับ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้ชี้แจงในที่ประชุมสภา สรุปได้ว่า ปัญหาเนิน 491 เป็นปัญหาที่เกิดต่อเนื่องมาหลายรัฐบาลแล้ว ซึ่งรัฐบาลที่ผ่านมาก็เลือกใช้การเจรจา เป็นหลัก การออกคำสั่งให้ใช้กำลังแก้ไขปัญหามิน 491 นั้นเป็นเรื่องง่าย แต่ผลกระทบที่ตามมาจะเสียหายมากกว่า และถ้าหากการใช้กำลังสามารถแก้ไขปัญหาได้ดี รัฐบาลที่ผ่านมาก็คงจะดำเนินการใช้กำลังไปแล้ว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีความเชื่อมั่นในขีดความสามารถของกองทัพไทยในการปกป้องอธิปไตยของชาติ และการใช้กำลังแก้ไขปัญหามิน 491 นั้น รัฐบาลจะใช้เป็นทางเลือกสุดท้าย เมื่อไม่สามารถเจรจาดกลงกันได้<sup>98</sup>

การแก้ไขปัญหามิน 491 ที่ผ่านมา ฝ่ายทหารจะเป็นผู้แสดงบทบาทสำคัญ ทั้งในการเจรจา และการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เช่น กระทรวงการต่างประเทศ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น โดยเฉพาะกองอำนวยการปฏิบัติการนโยบายชายแดนไทย-พม่า กองบัญชาการทหารสูงสุด เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ในการดำเนินการแก้ไขปัญหามิน 491 นี้ ก็มีปัญหาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแสดงความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามิน 491 ในบางประเด็นที่ขัดกันบ้าง เช่น เรื่องกรรมสิทธิ์ของเนิน 491 ทางฝ่ายทหารเห็นว่าเนิน 491 ตั้งอยู่ในเขตไทยแน่นอน แต่นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เห็นว่า เนิน 491 ยังไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าเป็นของใครกันแน่ จำเป็นต้องมีการตรวจสอบปักปันเขตแดนก่อน นอกจากนี้ ยังมีเรื่องขั้นตอนการดำเนินการเจรจา โดยฝ่ายทหารเห็นว่าปัญหามิน 491 เป็นเรื่องชายแดน เห็นควรให้คณะกรรมการชายแดนร่วมไทย-พม่า พิจารณาเจรจาดกลงกันในที่ประชุม แต่กระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นสอดคล้องกับพม่าว่า ปัญหาดังกล่าว ควรมีการเจรจากันในคณะกรรมการพิจารณาเขตแดนไทย-พม่าระดับชาติ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธาน<sup>99</sup>

<sup>97</sup> มติชน (2 ธันวาคม 2535) : 122.

<sup>98</sup> ผู้จัดการ (3 ธันวาคม 2535) : 24.

<sup>99</sup> ไพศิษฏ์ สังกะพงศ์, การตัดสินใจขององค์กรในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีพิพาทปัญหามิน 491 (สารนิพนธ์ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 67-68.

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหานิน 491 ดังกล่าว ได้มีความเห็นร่วมกันว่า การแก้ไขปัญหานิน 491 ควรใช้การเจรจาเป็นหลักก่อนการใช้กำลังทหาร ซึ่งเป็นทางเลือกสุดท้าย แต่จากสถานการณ์ความขัดแย้งกรณีนิน 491 ระหว่างไทยกับพม่าสร้างความตึงเครียดมานาน ประกอบกับแรงกดดันทางการเมืองจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภา จึงมีการคาดการณ์กันว่า คงจะต้องมีการใช้กำลังทหารเข้าผลักดันกองกำลังทหารพม่าออกไปจากนิน 491 อย่างแน่นอน แต่แล้วในวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2535 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำรัสเนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ในส่วนที่เกี่ยวกับนิน 491 ดังนี้<sup>100</sup>

“นิน 491 นี้ ตามเขตแดนที่วางไว้ เป็นเขตแดนตรงยอคพอดี กว้างเท่าไร กว้างเท่าไร ก็ยังไม่พุดถึง เพราะถ้าเขียนแผนที่ เส้นที่เขียนนั้นขยายไปถึงส่วนขนาดของจริงมันกว้างหลายเมตร กว้างมาก ในเขตนั้น เราไม่ทราบว่าเป็นเขตแดนของประเทศไหน อันนี้ก็เป็นตัวอย่างเท่านั้นเอง ทั่วโลกเขตแดนกับต่างประเทศ เป็นปัญหาอย่างนี้ทั้งนั้น ไม่ทราบว่าจะตรงไหนเป็นเขตของไทย ตรงไหนเป็นเขตของต่างชาติ ซึ่งโดยมากในเขตแดนระหว่างประเทศ ทุกประเทศ ทุกแห่ง ที่ทำกันอย่างมีวัฒนธรรม เขตแดนคือ สถานี เป็นเขตแดนอยู่แห่งหนึ่งแล้วก็มีระยะทางอยู่แห่งหนึ่งที่ไม่ใช่ประเทศนี้ ไม่ใช่ประเทศโน้น ถึงจะทำให้เกิดไม่มีปัญหา บางประเทศในต่างประเทศ ในยุโรปก็มีหลังคาบ้านหลังคาเรือนเดียวกัน ประตูหน้าหรือประตูข้าง ข้างหนึ่งอยู่ในประเทศหนึ่ง ประตูอีกข้างหนึ่งอยู่อีกประเทศหนึ่ง อันนี้มี แต่เขาไม่บ่าบอที่จะมาบอกว่าจะมาชิดกันไป ชิดกันมา ต้องมีข้อตกลงกันว่า เขตแดนที่วางเอาไว้ 2 ข้างนั้นนะ อย่าไปทำกิจกรรมอะไร หรืออีกอย่างก็ทำกิจกรรมร่วมกัน ที่จริงทั้ง 2 ฝ่ายก็ถอยแล้ว ต่างคนต่างยิงปืนใหญ่ใส่บนนิน 491 ให้เหลือนิน 490 ก็หมดเรื่องไปก็หมดเรื่องไม่ต้องทำอะไร แต่ใครอย่าไปยิงบนนั้น จะเป็นไทยหรือพม่า ก็อย่าไปยิงบนนั้น เพราะว่าทั้ง 2 ฝ่ายยิงปืนใหญ่ใส่ อันนี้เป็นข้อตกลงที่ได้ แล้วเป็นการดี เพราะเป็นการฝึกทหารปืนใหญ่ให้ยิงให้แม่น ต้องยิงพอดีบน

<sup>100</sup> มติชน ( 5 ธันวาคม 2535 ) : 23.

เขตแดนบนเส้นนั้นเอาไว้ใช้ได้ ไม่ถูกปรับ แต่ถ้ายังสั้นก็มาโคนประเทศของ  
ตัว ถ้ายังยาวก็รุกรานเขา ก็อาจจะต้องมีข้อตกลงว่า เขตแดนนี้จะยิ่งกว้าง  
เท่าไร อันนี้ เป็นการเสนอวิธีแก้ไขปัญหานี้ เพราะเหตุว่าปัญหานี้มีต่อไป  
คนไทยด้วยกันจะตีกัน แทนที่จะเป็นสงครามกับต่างประเทศ กลายเป็น  
สงครามในประเทศ มันก็ไม่น่าปรารถนา ไม่ได้อะไร ลงท้ายเราก็ต้องเสีย  
491 ต้องเสียไปแน่ ถ้าเราทะเลาะกันเอง”

จากกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในครั้งนี้ ส่ง  
ผลให้กระแสความขัดแย้งภายในประเทศในเรื่องการแก้ไขปัญหานิน 491 ยุติลงด้วยดี เป็นการ  
เตือนสติให้ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งประชาชนชาวไทยทั่วประเทศ หันกลับมาร่วมมือ  
สมัครสมานสามัคคี ลดความขัดแย้งภายในประเทศ แล้วหันมาใช้วิธีการแก้ไขปัญหโดยสันติวิธี  
แทนการใช้กำลังทหารเข้าปลัดกัน ยิ่งไปกว่านั้น กระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้า  
อยู่หัว ยังได้ส่งผลดีต่อการเจรจาแก้ไขปัญหานิน 491 กับฝ่ายพม่าในการประชุมคณะกรรมการชาย  
แดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ครั้งที่พิเศษ ในวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2535 ด้วย

อย่างไรก็ดี จากการที่ฝ่ายไทยระงับการเดินทางไปเจรจากับฝ่ายพม่ากรณีปัญหา  
นิน 491 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2535 ดังกล่าวแล้วนั้น ฝ่ายพม่าได้รับทราบปัญหาความ  
ขัดแย้งทางการเมืองของไทยในการแก้ไขปัญหานิน 491 ซึ่งฝ่ายพม่าเกรงว่าปัญหาดังกล่าวจะบาน  
ปลายออกไป อาจถึงกับมีการใช้กำลังสู้รบกัน อธิบดีกรมการเมืองของพม่าจึงได้ทำหนังสือเชิญ  
คณะผู้แทนฝ่ายไทยไปร่วมประชุมเจรจาแก้ไขปัญหานิน 491 อีกครั้งในวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2535  
ที่กรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่า ตามกรอบของคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ทางฝ่ายไทย  
ในตอนแรกยังไม่ตอบตกลง กระทั่งภายหลังได้รับทราบกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระ  
เจ้าอยู่หัว ในวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2535 เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารของไทยจึงตอบตกลง โดยมอบหมายให้  
พลโทยิ่งยศ โชติพิมาย แม่ทัพภาคที่ 3 เป็นหัวหน้าคณะไปร่วมประชุม ส่วนพม่ามี พลตรีหม่อง  
เอ เป็นหัวหน้าคณะการประชุม<sup>101</sup>

ครั้นถึงวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ.2535 กำหนดการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วน  
ภูมิภาคไทย-พม่า ครั้งที่พิเศษ ณ กรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่า คณะผู้แทนฝ่ายไทยได้เดินทางไปถึงและ

\* ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ 16.

<sup>101</sup> ผู้จัดการ (4 ธันวาคม 2535) : 23.



เข้าร่วมประชุมกับคณะผู้แทนของฝ่ายพม่าดังกล่าว บรรยายทศในการประชุมเป็นไปด้วยดี โดย พลตรีหม่อง เอ ได้แจ้งให้แก่คณะผู้แทนฝ่ายไทยทราบว่า ในการประชุมครั้งนี้ไม่มีหัวข้ออะไรใหม่ แต่จะเป็นเรื่องที่พม่าจะให้คำตอบในเรื่องการถอนกำลังทหารพม่าออกจากเนิน 491 ซึ่งค้างมาจากการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ครั้งที่ 7 โดยในการประชุมครั้งนี้ ฝ่ายพม่าตกลงยินยอมถอนกำลังทหารออกจากเนิน 491 แต่ฝ่ายพม่าขอสงวนสิทธิ์ในการอ้างการเป็นเจ้าของเหนือดินแดนเนิน 491 โดยการถอนกำลังครั้งนี้เป็นการกระทำเพื่อให้บรรยากาศความสัมพันธภาพของทั้งสองดีขึ้น และเป็นคู่ทางในการเจรจากันต่อไป เพราะฝ่ายพม่าทราบดีว่า หากไม่มีการถอนกำลังทหารออกจากเนิน 491 จะทำให้ไม่มีการเจรจาของคณะผู้แทนทั้งสองฝ่ายเกิดขึ้น ในการเสนอข้อตกลงเช่นนี้ ทางกรมพม่าเองก็ทราบถึงแรงกดดันทางการเมืองของไทยตลอดจนกระแสเรียกร้องจากประชาชนคนไทย จะทำให้ทหารของไทยต้องเข้าดำเนินการโดยการใช้กำลังปฏิบัติการที่เนิน 491 แน่นนอน และเมื่อฝ่ายพม่าตกลงถอนกำลังทหารออกจากเนิน 491 แล้ว ได้ขอให้การเจรจากันในรายละเอียดถึงวิธีปฏิบัติการ ซึ่งสร้างความประหลาดใจให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะไม่คิดมาก่อนว่าฝ่ายพม่าจะยอมถอนกำลังทหารออกจากเนิน 491 ง่ายคายน เช่นนี้ และในที่สุด ตัวแทนของทั้งสองประเทศก็เจรจาดตกลงแก้ไขปัญหานี้น 491 ได้ดังนี้ คือ<sup>102</sup>

(1) ทั้งสองฝ่ายจะปรับย้ายกำลังให้พ้นจากเนิน 491 เริ่มตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2535 ใช้เวลา 10 วัน และหลังวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2535 จะต้องไม่มีกองกำลังของฝ่ายใดอยู่บนยอดเนิน 491

(2) หลังจากปรับย้ายกองกำลังพ้นไปแล้ว ก็จัดให้มีการสำรวจแนวเขตแดน และปักปันเขตแดนบนเนิน 491 โดยคณะกรรมการพิจารณาปัญหาเขตแดนไทย-พม่า ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายเป็นประธานร่วม

ความสำเร็จในการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ครั้งพิเศษนี้ ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2535 ซึ่งทางพม่าได้รับทราบกระแสพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก่อนหน้าการเข้าประชุม และเตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติตามกระแสพระราชดำริดังกล่าว<sup>103</sup>

<sup>102</sup> ข่าวไทย (8-13 ธันวาคม 2535 : 18.

<sup>103</sup> ข่าวพิเศษ (1-7 ธันวาคม 2535: 28-29.

หลังจากการประชุมคณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาคไทย-พม่า ครั่งพิเศษ สำเร็จลุล่วงเป็นไปด้วยดี เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับปัญหาเนิน 491 ได้ประชุมหารือกันเพื่อการดำเนินการเจรจาในรายละเอียดต่อไป ในส่วนของฝ่ายทหารเห็นว่า เมื่อพม่ายอมถอนกำลังออกไปแล้ว ถือได้ว่าเสร็จสิ้นภารกิจของฝ่ายทหารแล้ว การเจรจาต่อรองต่อไป เป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้รับเรื่องดำเนินการในการเจรจาต่อไป ตามกรอบของคณะกรรมการพิจารณาปักปันเขตแดนไทย-พม่า โดยในปัจจุบันปัญหาเนิน 491 ยังอยู่ในขั้นตอนของการสำรวจทางเทคนิคของเจ้าหน้าที่ไทยและพม่า แต่ไม่มีกองกำลังทหารของฝ่ายใดเข้าไปยึดครองหรือตั้งมั่นอยู่บนเนิน 491 แต่อย่างใด<sup>104</sup>

### 3.5 ผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของไทยต่อปัญหาเนิน 491

วิกฤตการณ์เนิน 491 เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2535 เป็นเหตุการณ์ที่รุนแรงและยืดเยื้อถึงขั้นต้องนำกำลังไปเผชิญหน้ากับกองกำลังทหารพม่าเป็นเวลานานประมาณ 10 เดือน(กุมภาพันธ์-ธันวาคม) ทั้งนี้เนื่องจากพม่าได้ส่งกำลังทหารเข้าปราบปรามชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เชื้อสายกะเหรี่ยงที่เนิน 491 และเมื่อขับไล่กองกำลังทหารกะเหรี่ยงออกไปจากเนิน 491 ได้แล้ว กองกำลังทหารพม่าได้ตั้งกองกำลังบางส่วนไว้บนเนิน 491 โดยพม่าอ้างตามแผนที่ของพม่าว่าเนิน 491 อยู่ในเขตแดนของพม่า ส่วนไทยก็อ้างว่าเนิน 491 ตามแผนที่ของไทยอยู่ในเขตของไทย ทำให้ไทยและพม่าเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในปัญหาดังกล่าว รัฐบาลไทยได้ส่งกองกำลังเข้าไปในพื้นที่เนิน 491 เผชิญหน้ากับกองกำลังทหารพม่าเพื่อผลักดันและยับยั้งการรุกล้ำเขตแดนไทย

อย่างไรก็ตาม ในขณะนั้นนโยบายต่างประเทศของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ของโลก คือ ช่วงปี พ.ศ. 2535 เป็นการสิ้นสุดสงครามเย็น สถานการณ์โลกได้เปลี่ยนแปลงจากความขัดแย้งไปสู่ความร่วมมือกันและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แม้อุดมการณ์หรือลัทธิทางการเมืองจะแตกต่างกันก็ตาม โดยนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในช่วงนี้ ไทยใช้นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า (พ.ศ.2532-2536) เป็นหลัก และนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ คือเป็นมิตรกับพม่า แม้ว่าลัทธิทางการเมืองจะแตกต่างกันก็ตาม สำหรับการเมืองภายในของไทยมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำรัฐบาลถึง 4 ครั้ง นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์ที่นักศึกษาและประชาชนร่วมกันชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยจนถึงขั้นเกิดการจลาจลและมีการใช้

<sup>104</sup> สัมภาษณ์ บุญมาก อินเพ็ง, ผู้ช่วยทหารการข่าวเฉพาะกิจ กรมการทหารพรานที่ 45, 7 กุมภาพันธ์ 2541.

กำลังเจ้าหน้าที่เข้าปราบปรามผู้ชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยดังกล่าวซึ่งล้อมวลชนต่างพากันเรียกเหตุการณ์นี้ว่า “พฤษภาทมิฬ”

1) ปัญหาสภาพแวดล้อมภายใน สภาพแวดล้อมภายในที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศในช่วงนี้คือกรณีเกิดความผันผวนทางการเมืองภายในของไทย ซึ่งทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศเสียหายจากการที่ถูกมองจากนานาชาติว่ามีการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนและหลักประชาธิปไตยจากเหตุการณ์กระทำรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปีต่อมา ทำให้มีนิสิต นักศึกษาและประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตยและต่อต้านรัฐบาลของ พลเอกสุจินดา คราประยูรต้องเสียชีวิตและได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก เนื่องจากรัฐบาลได้สั่งให้ใช้อาวุธทำการปราบปรามผู้เรียกร้องและต่อต้านรัฐบาลดังกล่าว<sup>105</sup> จากเหตุความผันผวนทางการเมืองนี้ จึงเป็นเหตุให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำรัฐบาลถึง 4 ครั้งในปีเดียวกัน คือ

- (1) นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ในเดือนมกราคม พ.ศ.2535
- (2) พลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี ในเดือนเมษายน พ.ศ.2535
- (3) นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2535
- (4) นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีในเดือนกันยายน พ.ศ.2535

โดยเฉพาะหลังจากการเลือกตั้งในวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2535 พรรคประชาธิปไตยไทยได้การนำของนายชวน หลีกภัย มีสมาชิกได้รับเลือกเข้ามาในสภามากที่สุด จึงเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลร่วมกับพรรคการเมืองอื่น คือ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม และพรรคเอกภาพ ส่วนพรรคฝ่ายค้านประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคประชากรไทย พรรคราชฎร พรรคเสรีธรรม และพรรคมวลชน ซึ่งสถานการณ์ในทางการเมืองขณะนั้น มีการแบ่งแยกขั้วทางการเมืองเป็น 2 ฝ่ายอย่างชัดเจน โดยล้อมวลชนและประชาชนเรียกพรรคการเมืองที่ร่วมกันต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยจากรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ว่า “พรรคเทพ” และเรียกพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลกับพลเอก

<sup>105</sup>โคริน เฟื่องเกษม, “นโยบายต่างประเทศและการตอบสนองผลประโยชน์ของชาติ: การวิเคราะห์งานด้านการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย (ตุลาคม พ.ศ.2535-2536),” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์, สีดา สอนศรี, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 8.

สุจินดาฯว่า “พรรคการเมือง” ซึ่งเป็นเหตุให้มีความขัดแย้งและมีการอภิปรายกล่าวโจมตีกันอย่างรุนแรงในสภาทั้งเรื่องส่วนตัวและเรื่องการทำงาน<sup>106</sup>

จนกระทั่งวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2535 ทหารพม่าได้จับกุมตัว นายนิพน คำภา นายอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอนกับพวก ขณะเดินทางเข้าไปในเขตพม่าเพื่อเจรจาขอให้พม่าปล่อยตัวคนไทย 6 คนที่พม่าจับตัวไว้ ซึ่งเป็นเหตุให้พรรคฝ่ายค้านได้นำเรื่องดังกล่าวมากล่าวอภิปรายโจมตีรัฐบาลว่า มีรัฐมนตรีบางคนมีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าไม้ผิดกฎหมายตามแนวชายแดนไทย-พม่า ทำให้พม่าไม่พอใจ จึงเกิดเหตุดังกล่าวขึ้น แต่ในที่สุด พม่าก็ยอมปล่อยตัวนายนิพนฯกับพวก หลังจากมีการเจรจาทางการทูตในระดับประเทศกว่า 10 วัน<sup>107</sup>

หลังจากนั้น สื่อมวลชนต่างๆทั้งโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ ได้เผยแพร่ข่าวเกี่ยวกับการที่ทหารพม่านำกองกำลังมายึดครองเนิน 491 ซึ่งรัฐบาลยึดมั่นการแก้ไขปัญหาโดยการเจรจาเพียงทางเดียว ทำให้หนักการเมือง และประชาชนบางกลุ่มไม่พอใจ เนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหาคั่งซ้ำ ทั้งๆที่พม่ากระทำการรุกล้ำเขตแดนของไทย พรรคการเมืองฝ่ายค้านจึงนำเรื่องปัญหาเนิน 491 เข้าอภิปรายโจมตีรัฐบาลในสภาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2535 โดยให้รัฐบาลตอบให้ชัดเจนว่าเนิน 491 เป็นของไทยหรือไม่ หากเป็นของไทย ให้รัฐบาลรีบแก้ไขปัญหาโดยเร็ว แม้ว่าจะสูญเสียอย่างไรก็ตาม เพราะถือว่าเป็นการกระทำที่ล่วงละเมิดอธิปไตยของไทย

อย่างไรก็ตาม การโจมตีของพรรคการเมืองฝ่ายค้านกรณีปัญหาเนิน 491 ดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อต้องการทำลายภาพพจน์ของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย มากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากว่าปัญหาเนิน 491 นั้น เกิดมาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2535 สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ต่อเนื่องมาถึงสมัยรัฐบาล พลเอกสุจินดา คราประยูร และ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยที่ปัญหาเนิน 491 ไม่ใช่ปัญหาเกิดใหม่ พรรคการเมืองหลายพรรคที่เคยร่วมรัฐบาลในชุดก่อนๆดังกล่าวก็ทราบถึงปัญหาและความพยายามเจรจาแก้ไขปัญหาเป็นอย่างดี<sup>108</sup>

นอกจากปัญหาการเมืองภายในดังกล่าวแล้ว สภาพแวดล้อมภายในที่มีอิทธิพลในการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าในช่วงวิกฤตการณ์เนิน 491 คือ

<sup>106</sup>ไพศิษฏ์ สังคหะพงศ์, การตัดสินใจขององค์กรในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ:ศึกษากรณีพิพาทปัญหาเนิน 491 (สารนิพนธ์ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 74.

<sup>107</sup>มติชน (15 ตุลาคม 2535): 2.

<sup>108</sup>มติชน (4 ธันวาคม 2535): 3.

ปัญหาด้านความมั่นคง และปัญหาด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือในด้านความมั่นคง เนื่องจากไทยมีแนวพรมแดนติดต่อกับพม่าเป็นระยะทางยาวกว่าประเทศเพื่อนบ้านอื่น และไทยมีปัญหาด้านแนวชายแดนไทย-พม่าที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศมากมาย เช่น ปัญหาชายแดนเสพติด ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน และปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของชนกลุ่มน้อย เป็นต้น นอกจากนี้ในด้านเศรษฐกิจ ไทยยังมีผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจร่วมกับพม่าอยู่มาก เช่น การค้าไม้ และการทำประมง เป็นต้น ซึ่งพม่ามีทรัพยากรทั้งสองอย่างอุดมสมบูรณ์ และเป็นสินค้าที่ไทยต้องการมาก ดังนั้น ไทยจึงไม่อาจดำเนินนโยบายแข็งกร้าวกับพม่าได้ เพราะไทยมีความจำเป็นต้องได้รับการร่วมมือกับพม่าในการแก้ไขปัญหาชายแดนและเพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าว<sup>109</sup>

2) ปัญหาสภาพแวดล้อมภายนอก สภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลในการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยในช่วงนี้ สืบเนื่องมาจากการสิ้นสุดสงครามเย็น สถานการณ์โลกได้เปลี่ยนแปลงจากความขัดแย้งไปสู่ความร่วมมือกันและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แม้อุดมการณ์หรือลัทธิทางการเมืองจะแตกต่างกันก็ตาม แต่สำหรับประเทศพม่าแล้ว นานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศตะวันตก ยังมองว่าพม่าเป็นประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุดประเทศหนึ่ง นับตั้งแต่เหตุการณ์ที่รัฐบาลพม่าใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามนิสิต นักศึกษาและประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตยและต่อต้านรัฐบาลทหารพม่าในปีพ.ศ.2531 ทำให้มีผู้เสียชีวิตนับพันคน นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์กรณีรัฐบาลทหารพม่าใช้กำลังปราบปรามกบฏมุสลิมชาวโรฮิงยาเมื่อต้นปี พ.ศ.2535<sup>110</sup> แม้ว่าพม่าจะพยายามเปลี่ยนแปลงสภาพการเมืองของตัวเองหลายอย่างเช่น การเปลี่ยนแปลงผู้นำประเทศในเดือนเมษายน พ.ศ.2535 จากพลเอกชอหม่อง มาเป็น พลเอกตานฉ่วย มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี มีการปลดปล่อยนักโทษการเมืองรวมถึงอดีตนายกรัฐมนตรีพลเรือนของพม่า คือ นายอูนู และการเตรียมการประชุมแห่งชาติเพื่อจัดร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เป็นต้น

ประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศตะวันตก ได้ใช้นโยบายโดดเดี่ยวพม่าและการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ รวมถึงการงดให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆแก่พม่า<sup>111</sup> พร้อมกันนี้ ได้

<sup>109</sup> นกมล ชาติประเสริฐ, “นโยบายต่างประเทศของพม่า” ใน เอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์, หน้า 349.

<sup>110</sup> พรพิมล ศรีโชติ, “พม่า,” ใน เอเชียรายปี 1993/2536 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2536), หน้า 172.

<sup>111</sup> นุศรา สวัสดิ์สว่าง, “พม่าในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ” ใน Indochina Review (อินโดจีนในกระแสปฏิวัติเศรษฐกิจการเมือง โดยศูนย์ข้อมูลอินโดจีนผู้จัดการ (มิถุนายน 2537), หน้า 97.

ชักชวนให้กลุ่มประเทศอาเซียนหาทางให้พม่าปรับปรุงสถานการณ์ทางการเมืองของตนให้เป็นประชาธิปไตยให้มากขึ้น และร่วมประณามพม่ากรณีกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่กลุ่มประเทศอาเซียนปฏิเสธที่จะให้กลุ่มประเทศตะวันตกมาครอบงำทางด้านความคิด โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูงของประเทศสิงคโปร์ อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ เห็นว่าประเทศตะวันตกไม่ควรนำบรรทัดฐานทางด้านตะวันตกมาใช้กับประเทศทางด้านตะวันออก

นอกจากนี้ จากการที่กลุ่มประเทศตะวันตกมีความเห็นตรงกัน โดยใช้วิธีการแซงชั้นและงัดการขายอาวุธให้แก่พม่า กลุ่มประเทศอาเซียนเห็นว่าจะเป็นการผลักดันให้พม่าเก็บตัวและหันไปพึ่งพิงจีนมากขึ้น ซึ่งกลุ่มประเทศอาเซียนมีความเห็นร่วมกันว่าวิธีการที่ควรใช้กับพม่า คือ การดำเนินการตามยุทธวิธีที่เกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ และในขณะเดียวกันค่อยๆเจรจาชักชวนให้พม่า ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานการณ์การเมืองต่อไปตามลำดับ สำหรับประเทศไทยกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อพม่า ก็ใช้นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ เช่นเดียวกับกลุ่มประเทศอาเซียน โดยไทยเลือกที่จะเป็นมิตรกับพม่า ให้ความร่วมมือและประสานงานทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ตามวิถีทางเดียวกับที่ปฏิบัติกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ<sup>112</sup>

แม้ว่าสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศตะวันตก จะร่วมประณามพม่าว่าเป็นประเทศที่มีการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง แต่สำหรับจีนแล้ว พม่าเป็นมิตรประเทศที่ดีของจีน นับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าจีนถูกนานาชาติกล่าวหาว่ามีการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกับพม่า อีกทั้งจีนมีพื้นที่ชายแดนติดต่อกับพม่า จีนจึงให้ความช่วยเหลือพม่าทั้งด้านเศรษฐกิจและการทหาร เช่น จำหน่ายสินค้าราคาถูกให้แก่พม่า ส่งเจ้าหน้าที่ช่วยฝึกการใช้อาวุธให้แก่ทหารพม่า เนื่องจากพม่าซื้ออาวุธจากจีนมาปราบปรามชนกลุ่มน้อยและพวกที่ต่อต้านอำนาจรัฐจำนวนมาก นอกจากนี้จีนยังช่วยเหลือพม่าในด้านอื่นๆอีกมากมาย ซึ่งสาเหตุหนึ่งอาจเนื่องมาจากว่า จีนต้องการให้มณฑลยูนนานของจีนมีทางออกสู่มหาสมุทรอินเดียโดยใช้พม่าเป็นทางผ่าน ดังนั้น จีนจึงให้การสนับสนุนพม่าในทุกรูปแบบ และรัฐบาลพม่าก็ต้องการพึ่งพิงจีนเพื่อเอาไว้เป็นผู้สนับสนุนกรณีถูกกดดันจากประชาคมโลก จากความสัมพันธ์ของพม่ากับจีนดังกล่าว ทำให้ไทยต้องคำนึงถึงท่าทีของจีนและพม่าในฐานะที่เป็นประเทศเพื่อนบ้านด้านตะวันตกของไทย<sup>113</sup>

<sup>112</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

<sup>113</sup> ผู้จัดการ (22 มกราคม 2536) : 22.

ดังนั้น จากสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกของไทยดังกล่าวข้างต้นจึงมีผลกระทบในการกำหนดและการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่าในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ที่เนิน 491 โดยไทยยังคงยึดมั่นในนโยบายแก้ไขปัญหาโดยสันติวิธีเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง นอกจากนี้ไทยยังมุ่งเน้นการใช้นโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์คือเป็นมิตรกับพม่าตามมติของสมาคมอาเซียน แม้ว่าลัทธิการเมืองจะแตกต่างกัน โดยให้ความร่วมมือและประสานงานทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ตามวิถีทางเดียวกับที่ไทยปฏิบัติกับประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ