

บทที่ 1

บทนำ



สภาพปัญหา

ในปัจจุบันประเทศไทยได้ยึดถือนโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ (constructive engagement) เป็นมาตรฐานในการดำเนินการใด ๆ กับพม่า นโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์คือ นโยบายที่จะดำเนินการติดต่อกับพม่าเพื่อมิให้พม่าต้องถูกโดดเดี่ยวจากสังคมโลกมากเกินไป และพยายามจะนำพม่ากลับคืนสู่ประชาคมระหว่างประเทศเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ¹ นโยบายดังกล่าวปรากฏเป็นรูปร่างในการประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 24 ระหว่างวันที่ 19-20 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 ที่ประเทศมาเลเซีย โดยในครั้งนั้นประเทศคู่เจรจาของอาเซียน จำนวน 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่นและสหภาพยุโรป (European Union) ได้เรียกร้องให้ประเทศในกลุ่มอาเซียนร่วมมือกดดันรัฐบาลทหาร

¹Gary John Risser, "Thai Policy Towards the Burmese Displaced Persons, 1988-1993." A thesis for the Degree of Master of Arts, Department of Thai Studies, Chulalongkorn University, 1996, pp. 62-68.

ก่อนหน้าทีนโยบายนี้จะได้รับการเรียกอย่างเป็นทางการ ณ ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิกอาเซียน ครั้งที่ 24 ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 นายอนันต์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีของไทยก็ได้แถลงนโยบายต่างประเทศต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติไว้แล้ว เมื่อวันที่ 31 มีนาคม ในปีเดียวกันนั้น ว่า ประเทศไทยต้องเสริมความสัมพันธ์และพัฒนาความร่วมมือทางวัฒนธรรม เทคโนโลยี และเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน และอีกเกือบ 4 เดือนต่อมา นายอาสา สารสิน รัฐมนตรีว่าการต่างประเทศของไทย ก็ได้แถลง ณ ที่ประชุมที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ว่า "เกี่ยวกับเมียนมาร์นั้น เราเชื่อในนโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ ซึ่งจะนำเมียนมาร์เสริมบทบาทของตนได้อย่างสมบูรณ์ในการช่วยทำให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีอนาคตอันทรงพลัง"

พม่า เพื่อให้ไอออนอำนาจให้พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงส่วนใหญ่ และปลดปล่อยนักโทษการเมือง แต่สมาชิกอาเซียนปฏิเสธและกำหนดเป็นนโยบายที่จะไม่โดดเดี่ยวพม่า ทำให้ดังกล่าวถูกตอกย้ำอย่างเด่นชัดอีกครั้งในการประชุมประจำปีของอาเซียน ครั้งที่ 27 ที่ประเทศไทย ระหว่างวันที่ 17-18 กรกฎาคม พ.ศ.2537 ทั้งนี้รัฐบาลไทยได้เชิญพม่าเข้าร่วมประชุมในฐานะแขกของประเทศซึ่งเป็นเจ้าภาพ

แม้ว่าจะมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ขององค์กรสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของไทยกับพม่าภายใต้นโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ แต่ประเทศไทยก็ยังย้ำจุดยืนเดิมที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในประเทศของพม่า โดยจัดตั้งคณะกรรมการร่วมไทย-พม่าขึ้น เพื่อเป็นกลไกส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างกันในทุกๆด้าน โดยเฉพาะความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรธรรมชาติ จากตัวเลขของวารสาร *Asiaweek*² ปรากฏว่าประเทศไทยมีการลงทุนในประเทศพม่ามากเป็นอันดับสี่ คือ มีโครงการลงทุนจำนวน 25 โครงการ คิดเป็นมูลค่าจำนวน 354 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ในขณะที่ประเทศอังกฤษมีการลงทุนเป็นอันดับหนึ่ง มีจำนวน 13 โครงการคิดเป็นมูลค่าเป็นจำนวนเงิน 628 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

การที่ประเทศไทยมีการลงทุนในพม่าในระดับสูงเช่นนี้ ไม่ได้หมายความว่า ไทยมุ่งที่จะช่วยพัฒนาประเทศหรือประชาชนพม่า แต่ไทยมุ่งที่จะแสวงหาประโยชน์จากพม่า โดยเฉพาะทางด้านทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่หลายชนิด เช่น ป่าไม้ แร่ธาตุ สัตว์น้ำ และพลังงานต่าง ๆ ดังจะเห็น

¹ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้คำว่า “พม่า” แทน “สหภาพเมียนมาร์” ซึ่งเริ่มใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 ทั้งนี้เป็นเพราะคำว่า “เมียนมาร์” หมายถึง ชนเชื้อชาติพม่า ซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่ของประเทศเท่านั้น ส่วนคำว่า “พม่า” จะมีความหมายครอบคลุมประชาชนทั้งประเทศ พร้อมกันนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้คำว่า “รัฐบาลทหารพม่า” เพื่อหมายถึงรัฐบาลภายใต้การปกครองของ “สภาฟื้นฟูระเบียบและกฎหมายแห่งรัฐ” (State Law and Order Restoration Council - SLORC) ซึ่งเข้ามาปกครองประเทศในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2531 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ส่วนการปกครองประเทศพม่าโดยผู้นำทางการทหารอื่นๆ จะใช้ชื่อของผู้นำทหารนั้นๆ

²Susan Berfield, “A New Burmese Way,” *Asiaweek* (January 5, 1996), p. 47.

ได้ว่าเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ไทยได้ลงนามชื่อก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยาดานา (Yadana) ในอ่าวมะตะมะ เป็นต้น¹

การนำเอานโยบายเชิงสร้างสรรค์มาใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากพม่า เท่ากับไทย(และอาเซียน)ไม่นำพาต่อการกล่าวหาของนานาชาติเกี่ยวกับการละเมิด สิทธิมนุษยชนโดยรัฐบาลพม่า ซึ่งใช้ระบบการปกครองแบบอำนาจนิยมด้วยการกดขี่และบีบบังคับประชาชนและชนกลุ่มน้อย พร้อมกับการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและแจกจ่ายเฉพาะกลุ่มของตนและพวกที่ให้การสนับสนุนตนเท่านั้น² ทั้งนี้ ไทยได้อ้างว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นเรื่องภายในประเทศพม่าที่ไทยจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว

อย่างไรก็ตาม การที่ไทยแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของพม่า นั้น ไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น และมักจะสร้างปัญหาต่าง ๆ มากมาย อันนำไปสู่การกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีกับพม่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และประเด็นที่สร้างปัญหาอย่างมาก คือ การทำประมงของไทยในน่านน้ำด้านทิศตะวันตกของประเทศหรือแถบทะเลอันดามันนั่นเอง ทั้งนี้การทำประมงของไทย ซึ่งนอกจากการทำประมงในน่านน้ำไทยและในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone)³ 200 ไมล์ทะเลแล้ว (โปรดดูแผนที่ที่ 1) ยังได้ไปขอสัมปทานจากรัฐบาลพม่า เพื่อเข้าไปทำ

¹ สัญญาดังกล่าวมีอายุ 30 ปีขึ้นไป และจะดำเนินส่งก๊าซในปริมาณ 525 ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 คิดเป็นมูลค่าประมาณปีละ 1 หมื่นล้านบาท

² เวนิกา บุญมาคณี, “นโยบายต่างประเทศของไทยต่อสหภาพเมียนมาร์ในสมัยนายกรัฐมนตรีชาติชาย, วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536, หน้า 61-65.

³ Human Rights Yearbook 1994 : Burma (Bangkok : National Coalition Government of the Union of Burma, 1995), pp. 77-87.

⁴ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) หมายถึง น่านน้ำส่วนที่ต่อออกไปจากทะเลอาณาเขตโดยวัดจากเส้นฐานออกไปเป็นระยะ 200 ไมล์ทะเล ในบริเวณนี้รัฐชายฝั่งจะมีสิทธิอธิปไตย (sovereign right) ในส่วนที่เกี่ยวกับการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและอำนาจกฎหมายจำเพาะ (jurisdiction) ในการสร้างเกาะเทียม สถานีขุดเจาะน้ำมัน รายละเอียดโปรดดูที่ จุมพต สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายทะเลว่าด้วยอาณาเขตทางทะเล (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2536), หน้า 73-88.

การประมงในเขตน่านน้ำและเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่พม่าอ้างสิทธิ์ พร้อมกับการที่เรือประมงของไทยใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริต (innocent passage)⁶ เพื่อนำเรือผ่านน่านน้ำพม่า ไปทำการประมงในทะเลหลวง ซึ่งใน 2 กรณีหลังนี้เองที่ก่อให้เกิดเป็นประเด็นโดยตรงต่อปัญหาทางความสัมพันธ์กับประเทศพม่า อย่างไรก็ตาม พม่าซึ่งเป็นรัฐที่ถูกแสวงหาผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติ ก็ไม่ได้ปล่อยให้เหตุการณ์ดำเนินไปโดยไม่มีการตอบโต้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในที่สุดรัฐบาลพม่าก็ได้เตรียมตัวและหามาตรการต่างๆ มาปกป้องทรัพยากรของตนได้ ทั้งนี้ประเด็นต่างๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ความต้องการสัตว์น้ำในเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

ผลการพัฒนาการประมงของประเทศไทยทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำทะเลมากขึ้น จนมีบทบาทและความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่งในเชิงพาณิชย์ ทั้งในด้านที่เป็นแหล่งอาหาร โปรตีนสำคัญที่ใช้บริโภคภายในประเทศและใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตอาหารทะเลเพื่อการส่งออก ซึ่งสามารถทำรายได้ในรูปของเงินตราต่างประเทศจำนวนมาก การส่งออกมีแนวโน้มจะเพิ่มปริมาณมากขึ้น⁷ ปริมาณความต้องการอาหารทะเลในตลาดโลกเพิ่มขึ้น จึงมีส่วนในการกระตุ้นให้อุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกับประมง⁸ เช่น อุตสาหกรรมห้องเย็น อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ อุตสาหกรรมปลากระป๋อง และอื่นๆ ขยายตัวจนทำให้ความต้องการวัตถุดิบเพื่อการมีผลิต

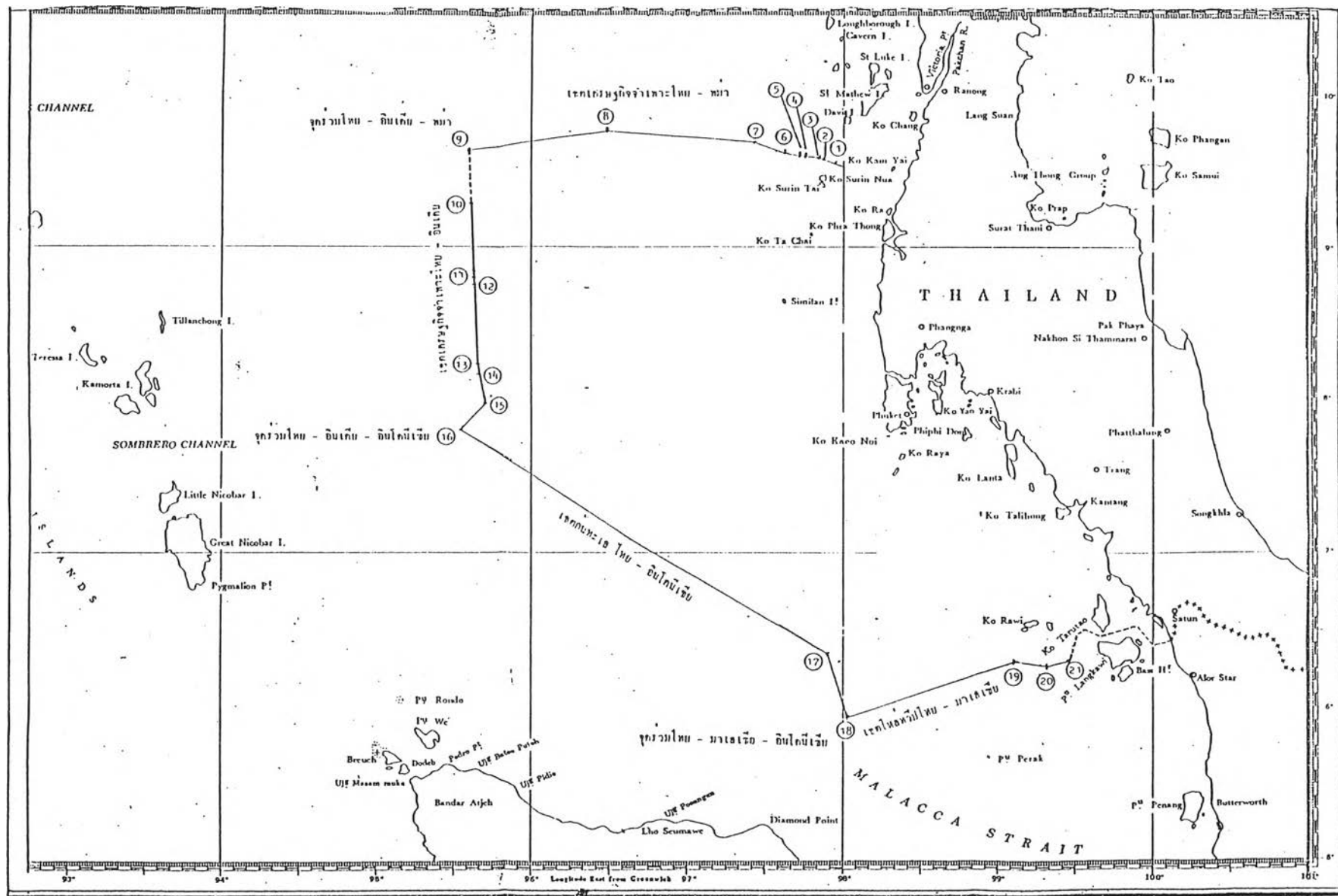
⁶ การเดินเรือผ่านทะเลอาณาเขต จะถือว่าสุจริตก็ต่อเมื่อการผ่านนั้นไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อสันติภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง สำหรับความหมายและกฎระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับผ่านโดยสุจริตโปรดดู เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-45.

⁷ กรมประมง, สถิติการประมงแห่งประเทศไทย ปี 2530 และ 2531 ได้แสดงปริมาณการส่งออกของสัตว์น้ำในปี พ.ศ. 2520 คือ 183,555 ตัน และได้เพิ่มเป็น 798,572 ตัน ในปี พ.ศ. 2531 โดยคิดเป็นอัตราเพิ่มเฉลี่ยถึงร้อยละ 14.8 ต่อปี ส่วนมูลค่านั้นอัตราเพิ่มเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 26.3 ต่อปี

⁸ กรมประมง, สถิติหน่วยธุรกิจประมง ปี 2534 ประเภทของผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประมงและการแปรรูปสัตว์น้ำเค็ม ระหว่างปี พ.ศ. 2526-2534 ที่สำคัญคือ อุ้และคานเรือได้เพิ่มจาก 139 ราย ในปี พ.ศ. 2526 ไปเป็น 243 รายในปี พ.ศ. 2534 ส่วนโรงงานน้ำแข็งได้เพิ่มจาก 151 รายไปเป็น 191 ราย ห้องเย็นเพิ่มจาก 47 รายเป็น 100 รายสัตว์น้ำกระป๋องจาก 26 ราย ไปเป็น 42 ราย ในช่วงเดียวกันนี้

แผนที่ที่ 1

เขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยและของประเทศเพื่อนบ้านในทะเลอันดามัน



หอสมุดกลาง สถาบันวิทยาศาสตร์
 ภาลงกระษัตริย์มหาวิทยาลัย
 ถนนพหลโยธิน กรุงเทพฯ

แหล่งที่มา : กรมอุตุนิยมวิทยา กองทัพเรือ

มากขึ้น การจัดหาวัตถุดิบสัตว์น้ำทะเลจากแหล่งประมงต่างๆ ทั้งในน่านน้ำและนอกน่านน้ำไทยจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจรวมของประเทศด้วย เพราะต้องการสัตว์น้ำปริมาณมากมาใช้ในอุตสาหกรรมส่งออก และอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

2. ลักษณะการทำประมงของไทย

ในอดีตการทำประมงของไทยส่วนใหญ่ยังเป็นการทำประมงชายฝั่งประกอบกิจการเล็ก เครื่องมือการทำประมงส่วนใหญ่จะเป็นเครื่องมือประจำที่ เช่น โป๊ะ พงพาง เป็นต้น เครื่องมือประเภทอวนมีการใช้บ้างแต่ไม่มากนัก ส่วนใหญ่แล้วชาวประมงจะทำการประมงแบบยังชีพมากกว่า แต่ได้เริ่มการทำประมงเชิงพาณิชย์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ทั้งนี้ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากประเทศเยอรมันนีซึ่งได้แนะนำเครื่องมืออวนลากแผ่นตะเฆ่เข้ามาทดลองใช้จนเป็นผลสำเร็จ ทำให้เกิดการขยายตัวทางด้านการลงทุนการทำประมงในภาคเอกชนโดยการต่อเรือประมงเพิ่มมากขึ้น หรือเปลี่ยนแปลงเรือและเครื่องมือประมงประเภทที่มีประสิทธิภาพ ทำให้เป็นเรือประมงอวนลาก ตลอดจนเปลี่ยนแปลงขนาดธุรกิจจากการทำประมงแบบยังชีพให้กลายเป็นการทำประมงเชิงพาณิชย์ ซึ่งทำให้รายได้ของชาวประมงมีผลตอบแทนสูง จึงเป็นแรงจูงใจให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ตามชายฝั่งทะเลหันมาประกอบอาชีพทางการประมงมากขึ้น โดยเป็นประมงรายย่อยที่ไม่ได้จดทะเบียนเรือให้ถูกต้อง ทำให้มีเรือประมงเพิ่มมากขึ้นจาก 11,407 ลำ ในปี พ.ศ. 2520 ได้ขยายจำนวนถึง 5-6 หมื่นลำ ในปี พ.ศ. 2538⁹ แต่มีเรือที่จดทะเบียนถูกต้องเพียง 38,237 ลำ ในขณะเดียวกันทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำของประเทศไทยก็มีจำนวนลดน้อยลง¹⁰ จึงทำให้ชาวประมงของไทยต้องเดินทางออกไปจับปลาในเขตน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งทำให้เกิดการขัดแย้งกันขึ้น เพราะประเทศเพื่อนบ้านได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะขึ้นมาก่อนหน้านี้แล้ว ในช่วงปี พ.ศ. 2520

⁹“การประมงน่านน้ำของไทย : สัมปทานประมงน่านน้ำพม่า,” สรุปข่าวธุรกิจ ปีที่ 20 ฉบับที่ 9 (1-15 พฤษภาคม 2532), หน้า 2 และ “รัฐบาลประเมินปัญหาอ่าวไทยดำ : เรือประมงไทยวันนี้ไม่มีทางออก,” เดลินิวส์ (15 มกราคม 2539), หน้า 3.

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-3.

ถึง พ.ศ. 2523 ถึง 8 ประเทศด้วยกัน และไทยเป็นประเทศที่ 9 ที่ประกาศอ้างสิทธิเศรษฐกิจจำเพาะ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2524

จากความสำเร็จของการประมงไทยได้ส่งผลให้ไทยติดอันดับ 1 ใน 10 ของโลก¹¹

แต่กองเรือประมงของไทยก็ยังมีปัญหาที่ตามมาอีก ดังนี้

1. การที่ยังมีแนวคิดเดิม ๆ ที่ชาวประมงต้องการทำไรมากขึ้นเรื่อย ๆ มีการลักลอบทำการประมงแม้ว่าจะมีเขตห้ามก็ตาม เพราะหากพิจารณาตัวเลขของเรือประมงที่สามารถออกไปนอกน่านน้ำไทยได้ โดยเปรียบเทียบกับปริมาณเรือที่ถูกจับกุมแล้วจะพบว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมากจนทำให้เกิดแรงจูงใจให้ออกไปเสี่ยงกับการถูกพม่าจับกุม

2. เมื่อมีการร่วมทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน ไทยก็ผิดข้อตกลงเช่นกัน แม้ว่าการเจรจาจะแก้ปัญหาได้ แต่ก็เพียง 1-2 ครั้งเท่านั้น พม่าได้บอกเลิกสัญญากับไทยเป็นครั้งที่ 4 เวียดนามบอกเลิกสัญญากับไทยเป็นครั้งที่ 3 ตะวันออกกลางก็เคยเลิกสัญญามาแล้ว ปัจจุบันเหลืออยู่แต่ประเทศอินโดนีเซียเป็นหลัก

จากปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลให้ชาวประมงของไทยถูกต่างชาติจับกุมซึ่งตามตัวเลขในปี พ.ศ. 2538 สูงถึง 991 คน¹²

ประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีดังนี้ อินเดีย (15 มกราคม พ.ศ. 2520) พม่า (9 เมษายน พ.ศ. 2520) เวียดนาม (12 พฤษภาคม พ.ศ. 2520) กัมพูชา (15 มกราคม พ.ศ. 2521) ฟิลิปปินส์ (11 มิถุนายน พ.ศ. 2521) อินโดนีเซีย (21 มีนาคม พ.ศ. 2523) มาเลเซีย (25 เมษายน พ.ศ. 2523) สิงคโปร์ (15 กันยายน พ.ศ. 2523) จากเอกสารกรมประมง พ.ศ. 2530, อ้างถึงใน ขจรศักดิ์ เวชชากรัตน์, อนาคตประมงไทย, การสัมมนาพร้อมภาคีรัฐบาลและภาคเอกชน (4-6 มิถุนายน 2530), หน้า 435.

¹¹กรมประมง, สถิติการประมงแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ.2533 ได้แสดงให้เห็นว่าไทยอยู่ในอันดับที่ 9 ในการจับสัตว์น้ำได้ในช่วงปี พ.ศ. 2528-2532 ซึ่งมีโซเวียตเซีย เป็นอันดับที่ 1 และ รองลงมาคือ จีน ญี่ปุ่น เปรู ชิลี สหรัฐอเมริกา อินเดีย เกาหลีใต้ ไทย และอินโดนีเซีย

¹²“สถิติเรือและลูกเรือประมงไทยที่ถูกทางการต่างประเทศจับกุมในช่วง 15 ปี คือระหว่างปี พ.ศ. 2524-2538 นี้ ลูกเรือไทยถูกจับทั้งสิ้น 24,214 คน.” สยามโพสต์ (10 พฤษภาคม 2528), หน้า 4.

3. ปัญหาที่เกี่ยวกับหน่วยงานของไทย

นับว่าหน่วยงานของรัฐบาลไทยมีความสำคัญเป็นอย่างมากทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การส่งเสริมและการควบคุมการทำประมงของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เรือประมงไทยจำเป็นที่จะต้องไปแสวงหาทรัพยากรทางทะเลในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มประมงไทยกับรัฐบาลพม่าย่อมชักนำให้รัฐบาลไทยต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การแก้ปัญหา ซึ่งหมายถึงว่า การเจรจาหรือการเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลทั้งสองย่อมเกิดขึ้น

ดังนั้นประเด็นที่จะต้องพิจารณาก็คือ ประสิทธิภาพและความสามารถของหน่วยงานของรัฐบาลไทย จะมีความสามารถเพียงใดในการป้องกันมิให้ปัญหาดังที่ได้กล่าวมานั้นเกิดขึ้นได้ ซึ่งหมายถึงว่า ระดับของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประมงไทยและรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าจะสูงหรือต่ำอย่างใด ย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและความสามารถของหน่วยงานของรัฐบาลไทยนั่นเอง

ในการนี้ พทที่จะสรุปประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของไทยในด้านการทำประมงดังต่อไปนี้

ประการแรก มีหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายควบคุมและส่งเสริมการพัฒนาประมงหลายหน่วยงานด้วยกัน เช่น กรมประมงมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลประเภทและการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ และรวมถึงการออกใบอนุญาตทำการประมง¹³

ในขณะเดียวกัน ถ้าจะมีการต่อเรือประมงใหม่ก็ต้องยื่นการขออนุญาตต่อกรมเจ้าท่า ทั้งนี้ต้องยื่นใบอนุญาตทำการประมงที่ได้รับการอนุมัติจากกรมประมงแล้วให้กับกรมเจ้าท่าด้วย ส่วนการควบคุมการผลิตอวนประเภทต่างๆ สำหรับใช้ในการจับสัตว์น้ำนั้นอยู่ในอำนาจของกรมโรงงาน ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลการทำประมงจะขึ้นอยู่กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมประมง) กระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) และกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงาน)¹⁴

¹³ บุญเลิศ ภาสุก, "การประมงทะเลในน่านน้ำไทย," เอกสารกองประมงทะเล กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ไม่ปรากฏวันที่, หน้า 120-121.

¹⁴ สรุปร่วมรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 20 ฉบับที่ 9 (1-15 พฤษภาคม 2532), หน้า 2.

ประการที่สอง เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงานที่ได้กล่าวถึงแล้ว ดังนั้นผู้ทำการประมงจึงประสบกับกฎระเบียบต่างๆ จำนวนมากและระเบียบเหล่านั้นก็มีความซ้ำซ้อนกันอยู่มากเช่นกัน จนทำให้การทำประมงเกิดความล่าช้าและสับสนอันนำไปสู่การหลีกเลี่ยงการควบคุมของรัฐ

ประการที่สาม สืบเนื่องจากการที่มีหน่วยงานหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำประมง ดังนั้น จึงทำให้เกิดการไม่ประสานงานกันในด้านนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ

ประการที่สี่ เกี่ยวข้องกับจำนวนเรือประมงที่ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในข้อ 1 ดังนั้นข้อกำหนดและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ฉวน เขตพื้นที่ระยะเวลาห้ามทำการประมงและวิธีการทำประมงแบบผิดกฎหมายเช่น การใช้ระเบิด ยาเบื่อเมาและไฟฟ้าช็อต จึงมีการทำผิดกฎระเบียบอยู่ตลอดเวลา โดยที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมประมงไม่สามารถควบคุมได้ ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงจำนวนบุคลากรและงบประมาณของรัฐที่มีอยู่จำกัด¹⁵

ประการที่ห้า กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงค่อนข้างจะล้าสมัย เช่น พ.ร.บ.เรือไทย และ พ.ร.บ.การเดินเรือในน่านน้ำไทย ได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ครอบคลุมการอนุญาตการต่อเรือทุกขนาด เมื่อปี พ.ศ. 2481 และปี พ.ศ. 2496 และหลังจากนั้นเป็นต้นมาก็ไม่มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมแต่อย่างใด ในขณะที่การประมงของไทยได้มีการพัฒนาและขยายขนาดออกไปอย่างมากมาย

ประการสุดท้าย ในการติดต่อและขอสัมปทานจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างเช่นพม่า นั้นจะมีขั้นตอนดังนี้คือ ผู้นำและคณะทำงานของไทย จะทำการติดต่อกับรัฐบาลพม่าด้วยวาจาและการกำหนดข้อตกลงต่างๆขึ้นมา จากนั้นจึงปล่อยให้ภาคเอกชนของไทยไปเจรจาเพื่อกำหนดระเบียบ และข้อตกลงในการทำประมงกับทางฝ่ายพม่าเอง โดยที่หน่วยงานหรือรัฐบาลไทยมักจะไม่วารมาถึงข้อตกลงเหล่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดปัญหาสำคัญ 3 ประเด็นด้วยกัน คือ

- 1) การหาประโยชน์และการทำข้อตกลงที่ทางฝ่ายไทยจะได้ประโยชน์มากที่สุด
- 2) มีการทำผิดกฎระเบียบของการขอสัมปทาน

¹⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

3) ในการที่มีกลุ่มนักธุรกิจเอกชนไทยสามารถไปติดต่อกับทางรัฐบาลพม่าเพื่อขอสัมปทานได้โดยตรงนั้น ทางกรมพม่าเองก็มักจะเลือกให้สัมปทานกับกลุ่มบุคคลที่คุ้นเคย ดังนั้นจึงได้เกิดบริษัทยักษ์ใหญ่ที่ไม่ใช่บริษัทที่ทำการประมงอย่างแท้จริง ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้นำเอาสัมปทานไปขายแก่กลุ่มบุคคลที่ทำการประมง แต่เนื่องจากว่าบริษัทยักษ์ใหญ่นั้นได้แข่งขันเสนอค่าสัมปทานที่สูง จึงขายให้แก่กลุ่มทำประมงสูงไปด้วย นอกจากนี้ บริษัทยักษ์ใหญ่นี้เมื่อขายสัมปทานต่อยังได้หลอกลวงกลุ่มประมงที่รับช่วงอีกด้วย เช่น ไม่มีการให้หลักการและเงื่อนไขรายละเอียดของการขอสัมปทาน บริเวณที่มีการทำสัมปทานกลับไม่มีทรัพยากรเพียงพอ เป็นต้น

4. ทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี พ.ศ. 2525 (ค.ศ.1982) ได้กำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตว่า ต้องไม่เกิน 12 ไมล์ทะเลโดยวัดจากเส้นฐาน (baselines) ซึ่งรัฐชายฝั่งเป็นผู้กำหนดตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศ พร้อมกันนั้นได้ยอมให้รัฐชายฝั่งประกาศอ้างสิทธิ์จากทะเลอาณาเขตอีกไม่เกิน 200 ไมล์ทะเลให้เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ¹⁶

ในกรณีของทะเลอาณาเขตนั้น รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติและกิจกรรมในเขตดังกล่าว พร้อมกันนั้นจะต้องยอมรับการใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริต (innocent passage) ของเรือต่างชาติ สำหรับเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้นเป็นวิวัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมให้รัฐชายฝั่งขยายอำนาจของตนออกไปในทะเลเพื่อการสำรวจและใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์และการจัดการสิ่งทั้งหลายทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต แต่ขณะเดียวกัน รัฐอื่นๆ ก็ไม่ต้องการให้การขยายอำนาจนี้ไปกระทบถึงเสรีภาพในการใช้ท้องทะเลที่ตนเคยมีอยู่ เช่น การเดินเรือ การบิน การวางสายเคเบิลและท่อใต้ทะเล ตลอดจนเสรีภาพในการใช้ท้องทะเลอื่นๆ อันชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น เขตเศรษฐกิจจำเพาะจึงเป็นเขตที่เกิดจากการประนีประนอมระหว่างอำนาจของรัฐชายฝั่งกับรัฐอื่น ๆ

¹⁶ จุมพต สายสุนทร, คำอธิบายกฎหมายทะเลว่าด้วยอาณาเขตทางทะเล, หน้า 19-20 และ 79-95.

การประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านนับเป็นปัญหารุนแรงและสร้างปัญหาให้กับชาวประมงไทยอย่างมากเพราะทำให้ท้องทะเลที่เคยมีสภาพเป็นทะเลหลวงที่ชาวประมงไทยเคยใช้ทำมาหากินลดหายไป 4,661,900 ตารางไมล์¹⁷ ซึ่งนอกจากพื้นที่ในการทำประมงได้ลดไปแล้ว ทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยซึ่งมีความกว้าง 94,700 ตารางไมล์ได้ถูกล้อมกรอบโดยรอบอีกด้วย ซึ่งในด้านตะวันออกก็มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเวียดนาม เขมร และมาเลเซีย ส่วนด้านตะวันตกก็มีอินโดนีเซีย อินเดีย และพม่า

ในปัจจุบัน ประมงไทยสามารถใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริตที่ออกไปยังทะเลหลวงที่ใกล้ที่สุด เฉพาะส่วนที่ผ่านทะเลอันดามันไปยังมหาสมุทรอินเดียนั้นอยู่ห่างออกไปทางทิศตะวันตกประมาณ 700 ไมล์ทะเล

ถ้าพิจารณาตามหลักการแล้ว การทำประมงของไทยที่จะต้องผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของเพื่อนบ้านไปยังทะเลหลวงก็ไม่น่าที่จะมีปัญหาใดๆ แต่ในทางปฏิบัติกลับเกิดปัญหาอย่างมากและมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ คือ

ประการแรก ประเทศเพื่อนบ้านได้กำหนดกฎระเบียบเพิ่มเติมและในบางครั้งได้ใช้อำนาจเกินกว่าเหตุและเกินกฎหมายทะเลที่บัญญัติไว้ จึงทำให้ประมงไทยเผชิญกับปัญหาการรุกรานน่านน้ำ¹⁸

ประการที่สอง จากการขยายของกองเรือประมงไทย และความต้องการทรัพยากรสัตว์น้ำมากขึ้นได้ทำให้เกิดการลักลอบไปจับปลาในน่านน้ำของเพื่อนบ้านด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสถิติของปี พ.ศ. 2538 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2 จะเห็นได้ว่าในจำนวนเรือประมงไทยที่มีอยู่ถึง 5-6

¹⁷จรงค์ศักดิ์ เวชชการณีย์, อนาคตประมงไทย, หน้า 410 และ M.J. Valencia, "National Marine Interests : Transnational Issues, and Marine Regionalism," in Chia Lin Sien and C. MacAndrews (eds.), Southeast Asian Seas : Frontiers for Development (Singapore : McGraw-Hill, 1981), pp.302-55.

¹⁸ในจำนวน 8 ประเทศที่มีน่านน้ำติดกับไทย พม่าเป็นประเทศที่สองต่อจากอินเดียที่ประกาศใช้เขตเศรษฐกิจจำเพาะ คือ เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2520 มีพื้นที่ทั้งสิ้น 148,600 ตารางไมล์

¹⁶Ted L. McDorman and Panat Tasneeyanond, "Increasing Problems for Thailand's Fisheries," Marine Policy, July 1987, pp.205-216

หมื่นลำนั้น มีเรือประมงที่ได้รับสัมปทานการจับปลาจากประเทศเพื่อนบ้านเพียง 1,500 ลำ สำหรับในกรณีที่เกี่ยวข้องกับพม่ามีเรือไทยที่รับสัมปทานจากพม่ามีเพียง 250 ลำ ในขณะที่เป็นเรือที่ผิดกฎหมาย (ลักลอบ) สูงเกิน 1,800 ลำ ดังนั้นพม่าจึงได้นำมาตรการต่าง ๆ มาตอบโต้เรือประมงไทยด้วยการยกเลิกการให้สัมปทานแก่เรือประมงไทยกลางคัน เป็นต้น

5. สภาพการเมืองภายในพม่า

ภายหลังจากพม่าได้รับเอกราชมาประมาณ 21 ปี ก็ได้มีการปกครองโดยมีผู้นำเป็นนายทหาร พลเรือนที่เป็นลูกน้องนายทหารหรือคณะนายทหาร จนกระทั่งถึงปัจจุบัน การปกครองโดยใช้ระบบอำนาจนิยมและการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มผู้ปกครองและบรรดาผู้ให้การสนับสนุนเช่นนี้ได้ทำให้ประเทศพม่าขาดการพัฒนา ประชาชนพม่าถูกเอารัดเอาเปรียบและกดขี่ข่มเหง ส่วนชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่ชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีจำนวนร้อยละ 25 ของประชากรทั้งหมด ต่างก็ถูกควบคุม กดขี่ข่มเหง และถูกกระทำทารุณกรรมอย่างต่อเนื่อง

ด้วยเหตุเหล่านี้ ได้ทำให้ประชาชนโดยเฉพาะนักศึกษา และชนกลุ่มน้อยได้ลุกขึ้นมาต่อต้านรัฐบาล จนเกิดการนองเลือดบ่อยครั้ง ซึ่งเหตุการณ์ในลักษณะนี้ที่สำคัญคือ วิกฤตการณ์เมื่อต้นเดือนสิงหาคม ปี พ.ศ. 2531 ที่นักศึกษาถูกกองกำลังรัฐบาลปราบปรามอย่างรุนแรง แต่ในที่สุดคณะนายทหารซึ่งนำโดยนายพลชอหม่อง ได้เข้ายึดประเทศโดยตั้งสภาพินทุระเบียบและกฎหมายแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council-SLORC) ขึ้นเพื่อเป็นคณะผู้ปกครองจนกระทั่งถึงทุกวันนี้¹⁹

ในช่วงที่กลุ่มรัฐบาลทหารพม่า เข้าปกครองประเทศพม่านั้น ปรากฏว่านโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยได้รับการปรับเปลี่ยนและประสบความสำเร็จมากขึ้น การนำเอานโยบายที่ใช้กำลังเข้าปราบปราม การสร้างความแตกแยกในหมู่ชนกลุ่มน้อยและการเจรจาต่อรองได้ทำให้องค์กำลังของชนกลุ่มน้อยต้องละทิ้งพื้นที่การปกครอง ขาดความเป็นเอกภาพภายในกลุ่มและยอม

¹⁹ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “พม่า : การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น,” ใน สิดา สอนศรี, บรรณาธิการ, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 347.

ประนีประนอมเพื่ออยู่ร่วมกันกับชาวพม่าอย่างสันติ ดังจะเห็นได้ว่า จากกองกำลังของชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านพม่าไม่น้อยกว่า 12 กลุ่ม²⁰ แต่บัดนี้ได้ลดลงเหลือเพียง 3 กลุ่ม²¹ คือ กลุ่มกะเหรี่ยงของนายพล โบเมียะ หรือกลุ่ม Karen National Union กลุ่มไทยใหญ่ของ พ.ท.ก้านยอด ที่แยกตัวออกมาจากกลุ่มขุนสำ หรือจางซีฟู และกลุ่มคะยา หรือคะเรนนี่

ในการนำประเด็นทางการเมืองภายในประเทศมาพิจารณาาร่วมกันกับสถิติของการที่เรือและลูกเรือประมงไทยถูกทางการพม่าจับกุมนั้น จะเห็นได้ว่าทั้งสองประเด็นนี้มีส่วนสัมพันธ์กันอยู่มาก กล่าวคือ นับแต่ปีพม่าได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะขึ้นมาในปี พ.ศ. 2520 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2531 ที่พม่ากำลังประสบกับวิกฤตการณ์ภายในประเทศ ได้มีการจับกุมเรือประมงไทยประมาณ 200 ลำ และลูกเรือประมาณ 2,000 คน ในขณะที่รัฐบาลทหารพม่าปกครองประเทศในช่วง 8 ปีนั้นได้มีการจับกุมเรือประมงไทยไปไม่ต่ำกว่า 500 ลำ และลูกเรือประมาณ 3,000 คน²² ซึ่งในช่วงหลังนี้ก็เป็นช่วงเดียวกันกับที่รัฐบาลทหารพม่า ได้รับความสำเร็จในการลดปัญหาชนกลุ่มน้อยและสามารถสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นในประเทศมากขึ้น

6. การปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของพม่าและผลที่กระทบต่อไทย

ในปี พ.ศ. 2505 ที่นายพลเนวิน ขึ้นมาปกครองประเทศนั้น พม่าได้เริ่มปิดประเทศโดยขับไล่บริษัทและองค์กรต่างชาติดอกนอกประเทศ รวมถึงการไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกกับองค์กรระหว่างประเทศใด ๆ ยกเว้นกลุ่มไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด และองค์การสหประชาชาติเท่านั้น นอกจากนี้ยัง

²⁰ชัย โชค จุลศิริวงศ์, ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ตอนที่ 14.4 เอกสารการสอนชุดความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2529), หน้า 840.

²¹“ชายแดนพม่า หมดเลี่ยนนามชนกลุ่มน้อย คราวนี้ถึงตาประเทศไทย,” อาทิตย์รายสัปดาห์ เล่มที่ 971 (19-25 มกราคม 2539), หน้า 25-28

²²กองประมงต่างประเทศ กรมประมง (29 พฤศจิกายน 2540) สถิติการถูกจับกุมโดยรวมแล้วโปรดดูตารางที่ 6 ในบทที่ 3 สำหรับในช่วง 7 ปี นั้น โดยรวบรวมสถิติจากปี 2532 ถึง 2539 พบว่า มีเรือประมงไทยถึง 532 ลำ และลูกเรือ 2,932 คน ถูกทางการพม่าจับกุม

ได้นำเอาระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาร์กซิสต์มาใช้²³ โดยที่รัฐยกเลิกระบบสังคมนิยมประชาธิปไตยและเข้าควบคุมกิจการต่าง ๆ เช่น การรถไฟ สายการบิน อุตสาหกรรมและการค้าต่าง ๆ ในการนี้ พม่าไม่ยอมกู้ยืมเงินหรือรับความช่วยเหลือจากต่างชาติ แต่พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วยเงินทุนของตนเอง ซึ่งวิธีการเหล่านี้ได้ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเสื่อมโทรมลงเป็นอย่างมาก จนทำให้ประชาชนคอยหาโอกาสในการลุกขึ้นมาต่อต้านรัฐบาล ซึ่งกรณีวิกฤตการณ์ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2531 เป็นตัวอย่างที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐบาลทหารพม่า ได้เข้ามาปกครองประเทศ พม่าจึงเริ่มเปิดประเทศและนำเอาระบบเศรษฐกิจแบบการตลาดมาใช้ รวมถึงการเชิญชวนให้นักลงทุนจากประเทศต่าง ๆ เข้ามาลงทุน ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2532 ถึง พ.ศ. 2538 ได้มีประเทศต่าง ๆ มากกว่า 20 ประเทศ นำเงินถึง 2,553 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือรวมแล้วประมาณ 139 โครงการมาลงทุนในพม่า²⁴ สำหรับประเทศไทยนั้น ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่ามีการลงทุนถึง 25 โครงการ ซึ่งมีมูลค่านับได้ว่าเป็นอันดับที่ 4 ของประเทศที่เข้ามาลงทุน

ปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมให้ไทยได้เข้าไปลงทุนในระดับสูงในพม่าเช่นนี้ ก็เนื่องมาจากการใช้นโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ ซึ่งช่วยสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลอำนาจนิยมของพม่าในการปกครองประเทศ ดังนั้นเพื่อเป็นการตอบสนองในความปรารถนาดีของรัฐบาลไทย รัฐบาลพม่าจึงยินดีที่จะได้ประเทศไทยมาเป็นคู่ค้าที่สำคัญอย่างเช่น การให้สัมปทานแก่นักธุรกิจไทยในการทำป่าไม้ การทำประมง การสร้างโรงแรม และการขายพลังงานให้ไทย

ในส่วนของการประมงนั้น รัฐบาลพม่าได้มีนโยบายที่จะพัฒนาภาคอุตสาหกรรมการประมงของประเทศอยู่แล้ว โดยชักจูงต่างชาติให้เข้าไปทำการประมงในน่านน้ำของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักธุรกิจประมงไทยซึ่งมีเขตน่านน้ำเชื่อมต่อกัน พม่าได้เริ่มให้สัมปทานแก่เรือประมงไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 ซึ่งในปัจจุบันได้มีบริษัทประมงไทยได้รับสัมปทานการทำประมง

²³ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “แนวความคิดสังคมนิยมกับการพัฒนาเศรษฐกิจของพม่า,” เอเชียปริทัศน์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม - กันยายน 2524), หน้า 47-64.

²⁴Susan Berfield, *op.cit.*, p. 47.

ประมาณ 8 บริษัท และมีเรือประมาณ 250 ลำ²⁵ อย่างไรก็ตามนโยบายของพม่าเช่นนี้ ดูเหมือนว่าจะเอื้ออำนวยต่อฝ่ายไทยอย่างมาก แต่ตามความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลพม่าได้วางกฎระเบียบในการให้สัมปทานไว้อย่างเข้มงวด ซึ่งทำให้ในบางครั้ง ผู้ประกอบการฝ่ายไทยไม่สามารถปฏิบัติตามได้ จึงทำให้เกิดการลักลอบและปฏิบัตินอกกฎระเบียบ

แต่จากพฤติกรรมของการทำประมงของไทยที่ชอบบิดเบือนความจริงและมีจำนวนเรือที่ไม่ได้จดทะเบียนแม้แต่กับรัฐบาลไทย ได้ลักลอบทำการประมงในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก ดังที่ได้กล่าวแล้วในข้อที่ 1 จึงเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประมงไทยไม่ได้รับความไว้วางใจจากประเทศรอบบ้านของไทยด้วย นอกจากนี้สำหรับประมงไทยที่เข้าไปทำการประมงอย่างถูกกฎหมายนั้น มักจะมีการแอบแฝงของกลุ่มประมงนอกกฎหมายร่วมไปด้วยอยู่เสมอ ดังคำกล่าวของนายอุดม ชัยธีระพันธุ์กุล ซึ่งเป็นนายกประมงน่านน้ำไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

ทุกครั้งที่ได้รับลูกเรือประมงไทยกลับ (จากการจับกุมของทางการพม่า) หรือไปเจรจาแหล่งประมงใหม่ ก็จะเจอคำถามประเภทนี้เสมอ... เพราะคิดเสมอว่าหากให้เรือไทย 100 ลำมาได้ ในข้อเท็จจริงแล้วอาจจะมีเรือเข้าไปถึง 500 ลำก็ได้²⁶

แต่เมื่อพิจารณาจากข้อมูลของกรมประมงเฉพาะในปี พ.ศ. 2534 แล้ว จะเห็นได้ว่ามีเรือประมงไทยที่ลักลอบเข้าไปในน่านน้ำพม่าสูงถึง 1,000 ลำ²⁷ นอกจากนี้ในบางกรณี ลูกเรือประมงไทยยังก่อคดีอาชญากรรมต่อลูกเรือประมงพม่าอีกด้วยเช่น เมื่อปลายปี พ.ศ. 2538 ที่ลูกเรือประมงพม่าถูกยิงตายไป 2 คน ซึ่งทำให้ทางการพม่าสั่งปิดชายแดนและห้ามการค้าขาย จนกว่าทาง

²⁵ กองประมงน่านน้ำ กรมประมง, สถิติเกี่ยวกับกองเรือประมงน่านน้ำไทย, 2534. (อัคราณา)

²⁶ “ประมงไทยกับปัญหาสุขภาพเหนือทรัพยากร (จบ),” อาทิตย์รายสัปดาห์ฉบับที่ 969 (5-11 มกราคม 2539), หน้า 13.

²⁷ กองประมงน่านน้ำ กรมประมง, สถิติเกี่ยวกับกองเรือประมงน่านน้ำไทย, 2534. (อัคราณา)

การไทยจะดำเนินคดีกับลูกเรือประมงไทย ให้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย และให้จัดระบบการทำประมงร่วมกันระหว่างไทยกับพม่าอีกด้วย

สำหรับปัญหาอันสืบเนื่องมาจากเรือประมงไทยดังที่ได้กล่าวมานี้ ได้มีผู้แทนจากองค์การอาหารและการเกษตร (Food and Agriculture Organization - F.A.O.) เดินทางมาประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2526 และกล่าวว่า จำนวนเรือประมงในไทยมีมากเกินไปและควรจะลดลงได้แล้ว²⁸

7. มาตรการปกป้องทรัพยากรทางทะเลของพม่า

ก่อนที่รัฐบาลทหารพม่า จะเข้ามาปกครองประเทศพม่านั้น พม่ายังมีสภาพเสมือนเป็นประเทศที่ปิดอยู่ แต่ก็ได้มีการอนุญาตให้ต่างชาติโดยเฉพาะไทยทำการประมงบ้าง แต่ปัญหาใหญ่คือมีการลักลอบทำการประมงในน่านน้ำพม่าอยู่มาก ดังนั้นในปี พ.ศ. 2531 เมื่อรัฐบาลทหารพม่าเข้ามาปกครอง จึงได้ประกาศเปิดประเทศให้นักลงทุนชาวต่างชาติได้เข้ามาลงทุนในพม่าได้ ด้วยหวังว่า จะช่วยให้เงินตราไหลเข้ามาซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผู้ปกครองที่ต้องการเม็ดเงินมาเสริมสร้างกำลังเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ อย่างไรก็ตาม การเปิดประเทศเช่นนี้ก็เปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยสามารถเข้าไปลงทุนได้อย่างสะดวกขึ้น เช่น กรณีของการทำประมง เป็นต้น แต่สิ่งที่รัฐบาลทหารพม่าไม่ได้คาดคิด คือ ปัญหาต่างๆ อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศในที่สุด ซึ่งทางการพม่าเองก็พยายามหามาตรการต่างๆ ในการปกป้องทรัพยากรของตน ดังนี้

1) โดยการกำหนดให้มีการทำประมงร่วม โดยผู้ที่เข้าไปทำการประมงจะต้องนำเรือมาจดทะเบียนเป็นเรือพม่าหรือเจ้าของเรือจะต้องมีสัญชาติพม่า และเรือทุกลำต้องตกเป็นของพม่าภายในระยะเวลา 3-5 ปี แล้วแต่ขนาดของเรือ

2) การให้สัมปทานประมงโดยผ่านบริษัทนายหน้า รัฐบาลทหารพม่านิยมให้สัมปทานการทำประมงแก่ไทย โดยผ่านบริษัทนายหน้า ทั้งนี้เป็นเพราะบริษัทนายหน้าต่างพยายามแข่งขันกันเสนอผลประโยชน์ให้ผู้มีอำนาจในการให้สัมปทาน เพื่อหวังจะได้รับอนุมัติสัมปทานการทำประมง

²⁸ “ประมงไทยกับปัญหาศักยภาพเหนือทรัพยากร (1),” อาทิตย์รายสัปดาห์ ฉบับที่ 968 (29 ธันวาคม 2539), หน้า 21.

3) โดยการกำหนดให้ใช้แรงงานชาวพม่า ทั้งนี้รัฐบาลพม่าได้ใช้วิธีบีบบังคับให้เจ้าของเรือที่ได้รับสัมปทานต้องจ้างชาวพม่าตามที่รัฐบาลพม่าจัดเตรียมไว้ให้ ทั้งนี้บุคคลเหล่านั้นไม่มีความรู้ความสามารถในการทำประมง และถึงกระนั้นก็ตาม พวกนี้ต้องได้รับค่าแรงงานสูง และมีเงื่อนไขอีกหลายประการจนทำให้เจ้าของเรือไทยเกิดความไม่พอใจ

มาตรการอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลทหารพม่านำมาใช้ ในระยะหลังนี้คือ การสร้างศักยภาพทางการทหารของตนให้มีพลังอำนาจมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งศักยภาพทางทะเล ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์และทรัพยากรธรรมชาติในทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของตนเองไว้และเป็นที่น่าสังเกตได้ว่าพม่าได้อาศัยการสนับสนุนจากจีน โดยเฉพาะ

ถ้าจะกล่าวโดยภาพรวมแล้วพม่ามีแผนที่จะขยายกำลังพลของตนจาก 186,000 คน ในปี พ.ศ. 2531 ไปเป็น 3 แสนคนในปี พ.ศ. 2535²⁹ การขยายศักยภาพเช่นนี้ส่วนหนึ่ง พม่าได้อาศัยความร่วมมือจากจีน โดยในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2532 ได้มีการลงนามในความตกลงระหว่างรัฐบาลทั้งสองว่าจีนจะให้อาวุธแก่พม่า เป็นมูลค่าประมาณ 1.2-1.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ³⁰ ทั้งนี้จะมีการส่งให้พม่าได้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2535 ส่วนการลำเลียงจากจีนนั้นจะทำโดยทางบกเข้าสู่ดินแดนคะฉิ่น ซึ่งได้ตกลงและประนีประนอมกับรัฐบาลทหารพม่าแล้ว และทางทะเลอย่างเช่น รถถัง เครื่องบินรบ และ เรือรบ นอกจากนี้ จีนยังได้ช่วยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อใช้ประโยชน์ในทางการทหาร เช่น สถานีเรดาห์ สถานีดาวเทียม โรงงานผลิตกระสุนปืน เป็นต้น สำหรับกองทัพเรือนั้น จีนได้ช่วยก่อสร้างฐานทัพเรือใหม่ที่เกาะเฮงจี บริเวณปากแม่น้ำพาเทียน พัฒนาฐานทัพเรือที่เมืองอากยัปทางพรมแดนตะวันตก ฐานทัพเรือที่เมอกุย ที่อยู่ตอนใต้ของคอคอดกระใกล้ชายแดนไทย ฐานทัพเรือและสถานีเรดาห์บนเกาะโกโก้ใหญ่และการก่อสร้างสถานีตรวจจับทางทะเลสำหรับงานข่าวกรองอิเล็กทรอนิกส์ และข่าวกรองสัญญาณเพื่อที่ใช้ตรวจการทดลองขีปนาวุธ

²⁹Asia Yearbook 1993, pp. 254-258.

³⁰สุรชาติ บำรุงสุข “ความสัมพันธ์จีน-พม่า : ผลกระทบต่อยุทธศาสตร์ชายแดนไทย,” มติชนสุดสัปดาห์ 13 : 667 (13 สิงหาคม 2536), หน้า 33.

พร้อมกันนี้พม่ายังได้จัดซื้ออาวุธเพื่อเสริมสร้างอำนาจทางทะเลด้วยตนเอง³¹ เช่นพม่าได้ซื้อเรือเร็วโจมตีในชั้นไฮหนานจำนวน 10 ลำ จากจีน ได้ซื้อเรือลาดตระเวนชายฝั่งสั่งแบบ PB-90 จำนวน 3 ลำ จากยูโกสลาเวีย และได้ซื้อเรือตรวจการใกล้ฝั่ง จำนวน 3 ลำ จากสิงคโปร์ เป็นต้น

การเสริมสร้างอำนาจทางทะเลในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์ต่อความพยายามจะรักษาทรัพยากรทางทะเล ถึงขั้นที่ใช้อาวุธดังกล่าวแสดงแสนยานุภาพนอกเหนืออำนาจของตน ดังเช่น เหตุการณ์เมื่อปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. 2538 ที่ทหารพม่าใช้เรือเร็วที่ซื้อจากจีน ลอบเข้ามายังบริเวณน่านน้ำรอยต่อระหว่างไทย-พม่า ในเขตจังหวัดระนอง และใช้อาวุธปืนร้ายแรงหลายชนิดยิงเข้าใส่เรือประมงไทย 1 ลำ เสียหายอย่างมาก และอีก 1 ลำ ได้ถูกลากจูงเข้าไปในเขตน่านน้ำพม่า³²

เพราะฉะนั้น จากการพิจารณาทั้งปัจจัยภายใน คือ พฤติกรรมของประมงไทยที่สร้างปัญหาให้กับรัฐบาลพม่าและนโยบายที่หย่อนยานของไทยในเรื่องการทำประมง และปัจจัยภายนอก คือ กฎหมายทางทะเล และสภาพการเมือง เศรษฐกิจและนโยบายการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลของพม่า จะเห็นได้ว่าไทยกับพม่าย่อมเกิดความขัดแย้งกันขึ้น ซึ่งในขณะที่ประเทศไทยไม่มีกลไกควบคุมพฤติกรรมชาวประมงของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ปล่อยให้เรือประมงบางกลุ่มฉวยโอกาสตัดดวงประโยชน์จากพม่า โดยไม่เหมาะสมและผิดกฎหมาย ส่วนประเทศพม่าก็พยายามรักษาผลประโยชน์นั้นไว้ทุกวิถีทาง

แนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาเรื่องความขัดแย้ง (conflicts) นั้น ถ้าพิจารณาจากคำจำกัดความจากสารานุกรมสากลทางสังคมศาสตร์ (International Encyclopedia of Social Sciences) ที่อ้างโดย อภิญา รัตนมงคลมาศ นักวิชาการไทยด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นั้น³³ หมายถึง

³¹“ทหารเรือมองนโยบายไทย-พม่า ถึงเวลาที่จะต้องเปลี่ยนแปลง,” ข่าวอาทิตย์, หน้า 35.

³²เรือรบพม่าโจมตีเรือประมงไทย,” มติชนรายวัน (27 ธันวาคม 2538), หน้า 1 และ 12.

³³อภิญา รัตนมงคลมาศ, ความขัดแย้งระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 5-8.

1. ความขัดแย้งภายในตัวบุคคล (inner conflict) หรือความขัดแย้งกับตัวเอง (self conflict) เป็นความขัดแย้งส่วนตัวระหว่างตัวบุคคลกับค่านิยมของสังคมที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ เช่น บางคนมีความสมถะในการดำรงชีวิต แต่ต้องอยู่ในสังคมที่ฟุ่มเฟือยในการบริโภค บุคคลนั้นก็จะได้เกิดความขัดแย้งกับตนเองขึ้นมา

2. ความขัดแย้งทางสังคม (social conflict) เป็นความขัดแย้งในระดับต่าง ๆ ของตัวแสดง เช่น ระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับกลุ่ม ประเทศกับประเทศ ประเด็นของความขัดแย้งจะเกี่ยวกับคนทั่วไป ดังนั้นจึงครอบคลุมถึงสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง ลัทธิทางศาสนา ผลประโยชน์ทางด้านอำนาจเศรษฐกิจ การทหารและการเมือง เป็นต้น

เพราะฉะนั้นตามค่านิยมทั้ง 2 นี้ ความขัดแย้งทางสังคมอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศ ทั้งนี้เป็นเพราะประเทศซึ่งเป็นที่รวมของกลุ่มชนเกิดความขัดแย้งกันขึ้น

ในขณะที่เดียวกันทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาจศึกษาถึงความขัดแย้งได้ 2 แนวทาง³⁴ คือ

1. การศึกษาที่มุ่งถึงสาเหตุแห่งความขัดแย้งว่าเกิดจากประเด็นหรือปัจจัยใดบ้าง เช่น การแก่งแย่งอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หรือทางสังคมภายในประเทศ เป็นต้น

2. การศึกษาที่มุ่งศึกษากระบวนการความขัดแย้งเพื่อเข้าใจการพัฒนาการของความขัดแย้ง ทั้งนี้จะต้องพิจารณาการเริ่มต้นของความขัดแย้ง จนถึงสาเหตุของการเพิ่มหรือคลี่คลายความขัดแย้งในปัจจุบันและอนาคต

ในแนวทางที่ 2 อภิญา รัตนมงคลมาศ ได้พิจารณาจากมุมมองของการสืบเสาะหาเหตุและของการ อธิบายความต่อเนื่องของผล ดังแผนผังต่อไปนี้³⁵

³⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-32.

³⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 32. และ Edward E. Azar and John W. Burton (eds.), International Conflict Resolution : Theory and Practice(Sussex : Wheatsheaf Books, Ltd.; Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers, Inc., 1986), pp. 28-39 และ pp. 110-116.

เหตุ-----	ปรากฏการณ์-----	ผล-----
- การไม่ได้คุณภาพของอำนาจ	- ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น	- การโต้ตอบด้วยกระบวนการทางการทูต
- การแข่งขันชิงความได้เปรียบทางเศรษฐกิจ		- การเตรียมการทางทหาร
- ความต้องการยกฐานะทางการเมือง		

สำหรับสาเหตุของความขัดแย้งทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทางสังคมนั้น John W. Burton³⁶ ได้กำหนดขอบเขตไว้ดังนี้

โดยอาศัยแนวคิดของ Hans Morgenthau ในหนังสือชื่อ Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace³⁷ Burton ได้กล่าวถึงความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจ (conflict of power)³⁸ ซึ่งเกิดจากการแข่งขันเพื่อการเข้าครอบครองสิ่งที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งมักจะเป็นทรัพยากรทางวัตถุ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ดินแดน ประชากร หรือการขยายอำนาจที่มีอยู่แล้วออกไป ซึ่งในการนี้ทำให้อำนาจของผู้อื่นที่มีอยู่เหนือสิ่งเหล่านั้นลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิ่งที่เกี่ยวข้องทรัพยากรที่หายาก ดังนั้น การบรรลุวัตถุประสงค์ของฝ่ายใดที่สามารถแสวงหาทรัพยากรนั้นได้ ก็เท่ากับว่าอีกฝ่ายหนึ่งต้องสูญเสียไป และในขบวนการของการตกลงกันเพื่อแก้ความขัดแย้ง ขึ้นอยู่กับการแข่งขันตามการตกลงกันของคู่กรณี³⁹

ในขณะเดียวกัน ความขัดแย้งนี้อาจมีความต่อเนื่องกันหรืออาจเป็นเหตุของกันและกันในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ได้ กล่าวคือ ขบวนการของการต่อรองและตกลงเรื่องอำนาจ ก็สามารถเป็นเหตุผลเพิ่มเติมที่จะทำให้ความขัดแย้งต่อเนื่องกันได้ ทั้งนี้การต่อรองเป็นเพียง “ความตกลงชั่วคราว”

³⁶John W. Burton, “The Procedures of Conflict Resolution,” in Azar and Burton (eds.), *op.cit.*, pp. 92-116.

³⁷Hans Morgenthau, Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace (New York : Knopf, 1948).

³⁸อภิญา รัตนมงคลมาส, ความขัดแย้งระหว่างประเทศ, หน้า 23.

³⁹Burton, “The Procedures of Conflict Resolution,” p.98.

คราวโดยมิได้แก้ปัญหาคือพื้นฐาน”⁴⁰ และในกรณีของประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก Burton ได้กล่าวถึงความขัดแย้งเหล่านี้ ยังนำไปสู่ “การข่มขู่และการตอบโต้ที่ใช้ความรุนแรง”⁴¹

ความขัดแย้งด้านอำนาจดังที่ได้กล่าวมาแล้ว Burton ได้กำหนดการวิเคราะห์ไว้ดังนี้⁴²

1. ทรัพยากรที่หายากทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ระหว่างกลุ่มบุคคล
2. ความขัดแย้งเป็นจุดหมายปลายทางอันเกิดจากความขาดแคลนของทรัพยากร
3. ความขัดแย้งทำให้เกิดผลของการได้หรือสูญเสีย
4. อำนาจในเชิงเปรียบเทียบและอำนาจในการต่อรองจะกำหนดระดับในผลของการได้และสูญเสีย
5. สืบเนื่องมาจากความหายาก ส่งผลให้กลุ่มบุคคลมีความก้าวร้าว
6. ความขัดแย้งจะตกลงกันได้ โดยอาศัยอำนาจในเชิงเปรียบเทียบและหรือโดยการนำเอาบรรทัดฐานทางกฎหมายมาใช้
7. หน่วยงานหรือฝ่ายรัฐบาลได้มาซึ่งความเชื่อฟัง และกลุ่มบุคคลก็มีหน้าที่ในการที่จะปฏิบัติตาม
8. หน่วยงานหรือฝ่ายรัฐบาลได้มาซึ่งความชอบธรรม จากการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ และการยอมรับของต่างชาติ
9. บทบาทของหน่วยงานหรือฝ่ายรัฐบาล คือ การรักษาสถาบันและค่านิยมของสังคม
10. การยับยั้งและการบังคับ จะควบคุมพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน

ในการศึกษาเรื่องความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่า อันเนื่องมาจากปัญหาทางการประมง นั้น ถึงแม้ว่าจุดเริ่มต้นของสาเหตุความขัดแย้ง คือการที่กลุ่มประมงของไทยได้เข้าไปในน่านน้ำ

⁴⁰John W. Burton, “The History of International Conflict Resolution,” in Azar and Burton (eds.), *op.cit.*, p.52.

⁴¹John W. Burton, “A Regional Strategy : From Strategic Deterrence to Problem Solving,” p. 7. A paper presented to a conference convened by the Asian Peace Research Association. Christchurch, N.Z., January 1992.

⁴²Burton, “The Procedures of Conflict Resolution,” pp. 111-113.

พม่า เพื่อยึดครองสัตว์น้ำอันเป็นทรัพยากรที่หายาก เนื่องจากทรัพยากรนี้สามารถลดปริมาณลงจนหมดสิ้นไปได้ แต่ประเด็นปัญหานี้ได้กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศคือไทยกับพม่าก็เนื่องมาจากเหตุผลดังต่อไปนี้

1. ถึงแม้ว่าชาวประมงไทยจะเป็นเพียงกลุ่มบุคคล แต่เมื่อได้ก่อปัญหาแล้ว ทางฝ่ายรัฐบาลพม่าได้ตอบโต้ด้วยการจับเรือประมงและลูกเรือประมงไทย และรวมไปถึงการปิดด่านการค้าและห้ามซื้อสินค้าไทย การที่ปัญหานี้ได้ขยายตัวไปสู่ระดับระหว่างประเทศก็เนื่องมาจากการที่รัฐบาลไทยต้องเข้าไปเจรจากับรัฐบาลพม่า เพื่อนำตัวลูกเรือและเรือประมงกลับประเทศ ส่วนการปิดด่านและการห้ามซื้อสินค้าไทยนั้นย่อมมีผลต่อคนไทยส่วนรวม และความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศชาติด้วย

2. การที่กลุ่มประมงไทยไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบสากลและแสวงหาผลประโยชน์อย่างไร้ขอบเขตเช่นนี้ สืบเนื่องมาจากการที่หน่วยงานของรัฐบาลไทย ไม่มีประสิทธิภาพหรือด้วยสาเหตุอื่นๆ ไม่สามารถที่จะควบคุมพฤติกรรมของกลุ่มประมงไทยได้ เพราะฉะนั้นปัญหาของความขัดแย้งที่กลุ่มประมงไทยได้สร้างขึ้น ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาของรัฐด้วย

สำหรับกรอบความคิดที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์การศึกษาเรื่องความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่า มีดังนี้

ในการพิจารณาคำจำกัดความจากสาหรานุกรมสากลทางสังคมศาสตร์ จะเห็นได้ว่า การศึกษาเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับความหมายของข้อที่ 2 คือ ความขัดแย้งทางสังคม (social conflict) ในระดับประเทศกับประเทศและประเด็นของความขัดแย้งจะเป็นเรื่องสาธารณะที่เกี่ยวกับคนทั่วไป จึงครอบคลุมสาเหตุทางเศรษฐกิจการเมือง และผลประโยชน์ทางด้านอำนาจเศรษฐกิจ การทหารและการเมือง

สำหรับคำอธิบายที่ อภิญา รัตนมงคลมาศ ได้กล่าวถึงความขัดแย้งทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น เรื่องที่ศึกษานี้จะใช้แนวทางทั้ง 2 มาพิจารณานั้นคือสาเหตุแห่งความขัดแย้งอันเกิดจากประเด็นและปัจจัยในการแก่งแย่งอำนาจเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และรวมไปถึงการศึกษากระบวนการความขัดแย้งเพื่อเข้าใจการพัฒนาการและสาเหตุของการที่ความขัดแย้งได้ขยาย

ตัวหรือคลี่คลายออกไป ทั้งนี้ แผนผังแนวความคิดของอภิญา รัตนมงคลมาศ นั้น สามารถใช้เป็นกรอบความคิดในการอธิบายความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าได้อย่างเหมาะสม⁴³

สำหรับกรอบความคิดของ Burton ที่ว่าด้วยความขัดแย้งด้านอำนาจ (conflict of power) “อันเกิดจากการแย่งชิงเพื่อเข้าครอบครองสิ่งที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น ทรัพยากรธรรมชาติที่หายาก การบรรลุวัตถุประสงค์นั้นถ้าฝ่ายใดสามารถแสวงหาทรัพยากรได้ ก็เท่ากับว่าอีกฝ่ายต้องสูญเสียไป” นั้น วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาถึงการที่ทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีปริมาณลดลงในน่านน้ำไทยได้มีส่วนผลักดันให้กลุ่มประมงไทยเข้าไปในน่านน้ำพม่าเพื่อแย่งชิง “ทรัพยากรที่หายาก” ซึ่งทำให้พม่าต้องสูญเสียทรัพยากรนั้นไป เพราะฉะนั้นจึงเป็นไปตามที่ Burton ได้กำหนดการวิเคราะห์ไว้คือ⁴⁴

ในข้อวิเคราะห์ที่ 1 และ 2 นั้น ทรัพยากรที่หายาก คือ สัตว์น้ำที่กลุ่มประมงไทยมีความต้องการจึงเป็นสาเหตุของความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในที่สุดก็ได้ขยายวงออกไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศ

สำหรับข้อที่ 3 ที่เกี่ยวข้องกับกาเกิดผลได้หรือสูญเสียระหว่างคู่ขัดแย้งนั้น จะเห็นได้ว่าในการแสวงหาและแย่งชิงทรัพยากรสัตว์น้ำ ได้ทำให้กลุ่มประมงไทย ผู้บริโภคและกลุ่มอุตสาหกรรมต่อเนื่องของไทย ได้สัตว์น้ำมาใช้ประโยชน์ขณะที่พม่าต้องสูญเสียทรัพยากรไป

อำนาจในเชิงเปรียบเทียบและการต่อรองที่กำหนดระดับในผลของการได้และสูญเสียที่ปรากฏในข้อที่ 4 นั้น ก็เป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุและขบวนการของการแสวงหาและช่วงชิงทรัพยากรสัตว์น้ำ

ส่วนข้อที่ 5 นั้น เนื่องจากทรัพยากรสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยมีปริมาณลดลงจึงกลายเป็นทรัพยากรที่หายาก และมีส่วนผลักดันอย่างมากให้กลุ่มประมงไทยมีความก้าวร้าว ด้วยการแสดงออกในการแสวงหาแหล่งทรัพยากรใหม่ จึงเกิดการขอสัมปทานและลักลอบเข้าไปในน่านน้ำพม่าหรือก่อคดีอาชญากรรมด้วยการฆ่าลูกเรือประมงสัญชาติพม่า เป็นต้น

ในข้อที่ 6 นั้น Burton ได้กำหนดไว้ว่าความขัดแย้งจะตกลงกันได้ก็ด้วยการใช้อำนาจในเชิงเปรียบเทียบและหรือการนำเอาบรรทัดฐานทางกฎหมายมาใช้ ซึ่งตามข้อเท็จจริงรัฐบาลพม่าไม่

⁴³ อภิญา รัตนมงคลมาศ, ความขัดแย้งระหว่างประเทศ, หน้า 21-24 และ 30-32.

⁴⁴ Burton, “The Procedures of Conflict Resolution,” pp. 111-113.

สามารถจะใช้กฎหมายเข้าควบคุมหรือจัดการกับกลุ่มประมงไทยได้ ดังนั้น จึงใช้อำนาจหรือกำลังทหารเข้าปราบปราม ผลที่ตามมาก็คือ รัฐบาลไทยต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับเพื่อปกป้องคนของตนหรือควบคุมพฤติกรรมของกลุ่มประมงไทย และรวมไปถึงการเจรจาเพื่อหาข้อยุติในความขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งการที่รัฐบาลไทยไม่ได้ใช้อำนาจเพื่อตอบโต้การใช้กำลังทหารของทางการพม่า เป็นเพราะว่า

1. รัฐบาลไทยไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมของคนในรัฐ คือ กลุ่มประมงไทยได้
2. คนในรัฐได้ประพฤติดุคฎระเบียบทั้งของประเทศและของนานาชาติ
3. รัฐบาลไทยเห็นว่าการเจรจาหรือการประนีประนอมกันยอมทำให้คนในรัฐได้ส่วนแบ่งของทรัพยากรสัตว์น้ำต่อไป ซึ่งในข้อนี้ Burton ได้ให้ข้อวิเคราะห์ไว้ด้วยว่า “ในขบวนการของการตกลงกันเพื่อแก้ความขัดแย้ง ขึ้นอยู่กับการแบ่งผลประโยชน์ตามการตกลงกันของกลุ่ม”⁴⁵

สำหรับข้อที่ 7 ที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของทั้งหน่วยงานฝ่ายไทยและกลุ่มประมงไทย นั้น จะเห็นได้ว่า พฤติกรรมของกลุ่มหลังนี้ มิได้ปฏิบัติตามการวิเคราะห์ของ Burton⁴⁶ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กลุ่มแรกหรือหน่วยงานของไทยไม่สามารถหรือไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมพฤติกรรมของคนในรัฐของตน

สำหรับความชอบธรรมของหน่วยงานที่กล่าวถึงในข้อที่ 8 นั้น ถึงแม้หน่วยงานของไทย จะไม่สามารถควบคุมกลุ่มประมงไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม แต่ความชอบธรรมของหน่วยงานก็ยังมิได้อยู่ ทั้งนี้ได้มาจากการยอมรับของต่างชาติหรือพม่า อันจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลพม่า ทำการตอบโต้รัฐบาลและประเทศไทย เพื่อให้ดำเนินการควบคุมหรือใช้มาตรการใดที่จะควบคุมกลุ่มประมงอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนข้อที่ 9 ที่กล่าวถึง บทบาทของหน่วยงานในการรักษาสถาบันและค่านิยมของสังคม นั้นก็นับได้ว่าหน่วยงานของไทยก็ได้แสดงบทบาทนั้นเช่นกัน แต่เนื่องจากปัญหาในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐและรวมไปถึงพฤติกรรมและปริมาณของกลุ่มประมง จึงทำให้ไม่สามารถแสดงบทบาทเหล่านั้นได้อย่างเต็มที่ซึ่งก็เป็นสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถและประสิทธิภาพของหน่วย

⁴⁵Ibid., p. 98.

⁴⁶Ibid., p. 112.

งานไทยด้วยซึ่งการวิเคราะห์นี้ มีความสัมพันธ์กับข้อที่ 10 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของหน่วยงานของไทย ที่ไม่สามารถยับยั้งและบังคับพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของกลุ่มประมงได้อย่างเต็มที่

ดังนั้นจากการใช้กรอบความคิดดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ย่อมจะช่วยชี้ให้เห็นถึงบทบาทพฤติกรรม และเป้าหมายตัวแสดงในระดับประเทศและกลุ่มบุคคล อันเป็นสาเหตุและความต่อเนื่องของความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับปัญหาประมงได้

ในขณะเดียวกัน การศึกษานี้ จะชี้ให้เห็นถึงความต่อเนื่องกันของประเด็นปัญหาดังที่ Burton ได้กล่าวถึงขบวนการต่อรองและตกลงกัน ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวเป็นเพียง “ความตกลงชั่วคราว โดยมีได้แก่ปัญหาพื้นฐาน”⁴⁷ พร้อมกันนี้ ความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่า ซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ยังนำไปสู่ “การข่มขู่และการตอบโต้ที่ใช้ความรุนแรง”⁴⁸ ดังที่รัฐบาลทหารพม่าได้กระทำต่อกลุ่มประมงของไทยและรัฐบาลไทยด้วยการใช้อำนาจทางนาวิกัที่ได้รับการส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สมมติฐาน

ในการศึกษาความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าทางการประมง ขอดังสมมติฐานดังนี้ ความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าในเรื่องของการทำประมงนั้น สืบเนื่องมาจาก 2 สาเหตุด้วยกันคือ

1. รัฐบาลไทยไม่มีความสามารถในการควบคุมกลุ่มประมงไทย ซึ่งมีความต้องการทรัพยากรทางทะเล และประพฤติดุคหลักปฏิบัติสากลในน่านน้ำพม่า
2. รัฐบาลทหารพม่าในรัฐบาลทหารพม่า ในช่วงปีพ.ศ. 2531-2539 ให้ความสนใจปัญหาประมงมากขึ้น จึงเสริมสร้างมาตรการต่างๆ ในการรักษาทรัพยากรทางทะเลของตน

⁴⁷Burton, “The History of International Conflict Resolution,” p.52.

⁴⁸Burton, “A Regional Strategy : From Strategic Deterrence to Problem Solving,”

วัตถุประสงค์

1. ต้องการเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่าอันเกี่ยวกับการประมงนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 ถึงปี พ.ศ. 2539
2. ต้องการศึกษาลักษณะของการทำประมงของไทยและวิธีการของรัฐบาลไทยในการควบคุมกลุ่มประมง
3. ต้องการศึกษาลักษณะทางการเมืองและเศรษฐกิจของพม่าและวิธีการรักษาผลประโยชน์ทางทรัพยากรทางทะเลของพม่า

วิธีดำเนินการศึกษาและข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

การนำเสนอวิทยานิพนธ์นี้ จะใช้วิธีวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analytical method) โดยเน้นการศึกษาจากข้อมูลทางด้านเอกสารทางราชการและวิชาการเป็นหลัก (documentary research) รวมทั้งสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามี 3 ประเภท คือ

1. ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้นหรือข้อมูลปฐมภูมิ (primary source) ได้แก่ เอกสารของทางราชการ คำแถลงและสุนทรพจน์
2. ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรองหรือข้อมูลทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ เอกสารการสัมมนา หนังสือวิชาการ งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ บทความจากวารสารและข่าวจากหนังสือพิมพ์ที่เชื่อถือได้
3. ข้อมูลที่เป็นคำสัมภาษณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ให้ความรู้ความเข้าใจต่อสภาพความขัดแย้งด้านการประมงระหว่างไทยพม่า
2. ทำให้ทราบสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับทางราชการที่จะใช้ศึกษาเพื่อการแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องในปัจจุบันและอนาคต

3. เป็นแนวทางหนึ่งในการศึกษาความขัดแย้งระหว่างประเทศ โดยใช้แนวความคิดการวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องการค้าแสวงหาและรักษาทรัพยากร

ขอบเขตและการนำเสนอ

มุ่งเน้นที่จะศึกษาปัญหาความขัดแย้งด้านการประมงระหว่างไทยกับพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการปกครองของรัฐบาลทหารพม่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 จนถึงปี พ.ศ. 2539 แต่เพื่อความเข้าใจในพื้นฐานปัญหาจึงได้นำเอาประเด็นปัญหาที่สำคัญคือการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเลในปี พ.ศ. 2520 มาพิจารณาคู่ด้วย ทั้งนี้ ได้นำเอาปัจจัยภายใน คือ พฤติกรรมของไทยในการทำประมงและความต้องการสัตว์น้ำ ตลอดจนปัญหาของทางราชการไทย และปัจจัยภายนอกคือ กฎหมายทะเล และสภาพการเมือง เศรษฐกิจและนโยบายความมั่นคงของพม่า มาศึกษาเพื่อชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่ประเทศหนึ่งต้องการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อตอบสนองความต้องการของตน แต่อีกประเทศหนึ่งก็พยายามรักษาสภาพประโยชน์ของตนไว้ จนทำให้ทั้งสองฝ่ายเกิดความขัดแย้งกันขึ้น