

## สรุป วิเคราะห์ และข้อเสนอแนะ

### 5.1 สรุป

พม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทย และมีพรมแดนร่วมกันยาวที่สุดถึงประมาณ 2,401 กิโลเมตร นอกจากสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ยาวต่อเนื่องกันแล้ว ไทยและพม่ายังมีความสัมพันธ์กันมาเป็นระยะเวลานาน รัฐบาลไทยในแต่ละยุคสมัยต้องใช้วิธีการดำเนินความสัมพันธ์กับพม่าในแนวทางที่เหมือนและแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพแวดล้อมและบริบทในช่วงเวลานั้น ประกอบกับพม่ามีปัญหาภายในประเทศจึงทำให้การดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า จำเป็นต้องมีการติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ในสมัยที่พม่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงมีปัญหาการเมืองภายในเกิดขึ้นอย่างมากในปี พ.ศ.2531 ส่งผลให้พม่าได้รับการต่อต้านจากนานาประเทศ โดยเฉพาะประเทศตะวันตก ทำให้ไทย ซึ่งตรงกับสมัยของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ จำเป็นต้องตัดสินใจถึงแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าว่าจะสอดคล้องหรือขัดแย้งกับมติของชาติตะวันตก ในที่สุดรัฐบาลไทยสมัยพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ตัดสินใจดำเนินนโยบายรักษาความสัมพันธ์อันดีกับพม่า ซึ่งขัดแย้งกับมติของชาติตะวันตก เนื่องจากไทยเห็นว่าถ้ารัฐบาลไทยทำตามมติของชาติตะวันตก จะส่งผลเสียมากกว่าผลดีต่อพม่าและไทยเอง โดยการดำเนินนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณนั้นได้เน้นไปในการให้ความสำคัญในด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ “นโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า” แม้ว่านโยบายดังกล่าวจะเน้นไปที่ประเทศลาว กัมพูชา และเวียดนาม แต่ในความเป็นจริง นโยบายนี้ได้ครอบคลุมไปถึงพม่าด้วย การดำเนินนโยบายที่เป็นมิตรกับพม่านี้ได้สืบเนื่องต่อไปถึงในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งนโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อพม่าได้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการถึงนโยบายเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์ (constructive engagement) ในที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ 24 โดยมีหลักการที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อพม่าไปในแนวทางให้ความช่วยเหลือและมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพม่าในแนวทางที่สร้างสรรค์ รวมถึงปฏิเสธการใช้นโยบายกดดันและโดดเดี่ยวพม่า

จากนั้นเป็นต้นมา นโยบายต่างประเทศของไทยที่มีต่อพม่า ได้ดำเนินตามแนวทางนโยบายการเกี่ยวพันอย่างสร้างสรรค์เรื่อยมาจนกระทั่งนายชวน หลีกภัย ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยที่ 2 ซึ่งตรงกับสมัยที่พม่ามีการเปลี่ยนแปลงการปกครองภายในประเทศอีกครั้ง โดยมีการยกเลิกสภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) พร้อมจัดตั้งสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC) ขึ้นมาแทน รวมถึงการเข้ามาเป็นสมาชิกอาเซียนท่ามกลางเสียงประท้วงของฝ่ายตะวันตก ซึ่งรัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 นั้นไทยได้เปลี่ยนแปลงจุดยืนในนโยบายต่างประเทศที่มีต่อพม่า โดยการเสนอหลักการ “การเกี่ยวพันอย่างยืดหยุ่น” (flexible engagement) ในที่ประชุมประจํารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสมาคมอาเซียน และได้รับการตอบรับจากที่ประชุมให้เป็นหลักการ “ปฏิสัมพันธ์เชิงเกื้อหนุน” (enhanced interaction) ในการประชุมคราวเดียวกัน

นอกจากนี้ รัฐบาลในสมัยนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 พบว่าความพยายามของไทยในการผลักดันให้พม่าเป็นสังคมเปิดนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลว และความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่ายังคงมีความขัดแย้งกันอยู่อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์การบุกยึดสถานทูตพม่าในไทย เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2543 การกล่าวโจมตีระหว่างกันโดยผ่านสื่อต่างๆ การสั่งปิดด่านพรมแดนและการยกเลิกการทำประมงของไทยทั้งหมด ในขณะที่ไทยเองได้มีความสัมพันธ์กับชาติตะวันตกอย่างใกล้ชิด และการให้ความสำคัญในหลักการสิทธิมนุษยชน อันส่งผลให้พม่าไม่พอใจและมีความหวาดระแวง เพราะเกรงว่าไทยจะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของพม่า

ความสัมพันธ์ที่ไม่ปกติ ปัญหาต่างๆ มีความรุนแรงขึ้น จนไม่สามารถยุติลงได้ในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 2 และสืบเนื่องไปจนถึงสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้มีการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายต่างประเทศของไทยต่อพม่าอีกครั้ง โดยในรัฐบาลชุดนี้ ได้ประกาศจุดยืนอย่างแน่ชัดถึง “นโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า” (forward engagement) โดยมีความพยายามลดความตึงเครียดระหว่างสองประเทศและฟื้นฟูความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นและกลับมาอยู่ในระดับปกติ ความพยายามสร้างความไว้วางใจระหว่างผู้นำทั้งสองประเทศรวมทั้งได้แสดงท่าทีในนโยบายที่ต้องการเป็นมิตรประเทศกับพม่าอย่างชัดเจน และถึงแม้รัฐบาลชุดนี้จะมีจุดยืนถึงนโยบายอย่างแน่ชัด แต่ทว่าความขัดแย้งและความไม่เข้าใจกันระหว่างสองประเทศก็ยังคงเกิดขึ้น โดยเฉพาะบริเวณพรมแดนของทั้งสองประเทศ

ในที่สุดการปฏิบัติที่สอดคล้องกับนโยบายและการดำเนินนโยบายต่างประเทศตามแนวทางนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้าอย่างจริงจัง โดยแสดงออกมาในลักษณะการเยือนระหว่างผู้นำและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของทั้งสองประเทศ การกระชับความสัมพันธ์โดยการใช้วิธีการทูตแบบส่วนตัว เพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศทั้งสอง รวมไปถึงความพยายามก่อตั้งโครงการความร่วมมือต่างๆ ให้เกิดขึ้น จึงนับได้ว่าแม้ในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งกันระหว่างสองประเทศ ก็ยังคงเกิดความร่วมมือขึ้นได้

ทั้งนี้เหตุผลที่รัฐบาลไทยตัดสินใจดำเนินนโยบายที่เป็นมิตรและมีความพยายามพัฒนาความร่วมมือในด้านต่างๆ กับพม่า นั้น เนื่องมาจากไทยเห็นว่าปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างสองประเทศนั้น ไทยเพียงประเทศเดียวไม่สามารถที่จะดำเนินการแก้ไขได้โดยตามลำพัง นอกเสียจากต้องร่วมมือกับพม่าจึงจะสำเร็จ อีกทั้งไทยยังหวังว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบการทูตที่ก้าวไปข้างหน้าจะนำมาซึ่งผลประโยชน์หลายประการทั้งต่อไทยและพม่า

ในที่สุด ความสำเร็จของนโยบายที่ไทยพยายามดำเนินมาอย่างสม่ำเสมอได้แสดงออกมาโดยการที่สามารถชักนำให้พม่ายอมรับในกระบวนการประชาธิปไตย โดยเข้าร่วมการประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ ครั้งที่ 1 ในปี พ.ศ. 2546 ซึ่งผลของการประชุมครั้งนั้นนับว่าประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ และได้มีการให้ความเห็นร่วมกันว่าควรมีการจัดประชุมเช่นนี้อีกครั้งในปี พ.ศ. 2547

แม้ว่าการดำเนินนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้าของไทย จะไม่สามารถทำให้พม่าเปลี่ยนแปลงการปกครองภายในประเทศได้โดยทันที และถึงแม้ว่าการประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ ครั้งที่ 2 ที่ถูกเสนอขึ้น จะถูกเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนด เนื่องจากพม่าต้องการเตรียมการจัดประชุมสมัชชาแห่งชาติ (National Convention) ซึ่งได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 แต่นับว่าเป็นสัญญาณอันดีที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาที่ดีขึ้นต่อการปกครองในพม่า ซึ่งรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศถึงจุดยืนในแนวทางนโยบายอย่างชัดเจน ที่ไทยจะสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือเพื่อกระตุ้นให้กระบวนการประชาธิปไตยในพม่าดำเนินต่อไปจนลุล่วงโดยผ่านกระบวนการความร่วมมืออันดีต่างๆ ระหว่างสองประเทศ อันจะนำมาซึ่งความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นในที่สุด

ดังนั้นจากปัญหาความขัดแย้งในบริเวณแนวพรมแดนไทย-พม่า ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยและความสัมพันธ์ไทย-พม่า ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายของไทยจึงมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายต่อพม่าเป็นอย่างมาก และการใช้นโยบายกดดันพม่าในด้านต่างๆ ย่อมเป็นไปได้ในกรณีของไทย ทั้งนี้เพราะไทยอยู่ในฐานะประเทศเพื่อนบ้านของพม่าที่มีพรมแดนติดต่อกันยาวที่สุด และมีช่องทางติดต่อกันระหว่างสองประเทศตามแนวชายแดนมากมายถึง 76 ช่องทาง ทำให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ ต้องร่วมมือกันจึงจะสำเร็จ และไทยมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาสัมพันธ์ภาพอันดีกับรัฐบาลพม่าไว้ต่อไป แม้ว่าปัญหาที่เกิดจากภายในประเทศพม่าจะยังคงส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่โครงการความร่วมมือต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น ย่อมส่งผลให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น

## 5.2 ผลประโยชน์ที่ไทยได้รับ

การที่ไทยและพม่ามีความร่วมมือต่างๆ เกิดขึ้นนั้น ทำให้ไทยได้รับผลประโยชน์หลายประการ ทั้งในส่วนประโยชน์ที่ไทยได้รับโดยตรง และประโยชน์ที่ไทยคาดว่าจะได้รับจากพม่าในอนาคต โดยจะขอพิจารณาจากพื้นฐานของแนวคิดเรื่องความร่วมมือดังนี้

ผลประโยชน์จากความร่วมมือของไทยที่มีต่อพม่า โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจและการเมือง สามารถอธิบายได้จากแนวคิดเรื่องความร่วมมือของ Robert Axelrod and Robert O. Keohane ในบทความเรื่อง Achieving Cooperation under Anarchy: Strategic and Institutions ที่กล่าวถึงความร่วมมือไว้ว่าความร่วมมือ สามารถเกิดขึ้นได้ในสภาพการณ์ที่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความขัดแย้งกัน และความร่วมมือจะเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายที่เกี่ยวข้องเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากความร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้นๆ

ความร่วมมือระหว่างไทยและพม่าก็เช่นกัน เพราะแม้ว่าไทยจะต้องประสบปัญหาและผลกระทบซึ่งเกิดจากปัญหาภายในของพม่าโดยตรง อันส่งผลให้เกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างทั้งสองประเทศ แต่ไทยก็ยังยืนยันที่จะสานต่อความสัมพันธ์อันดีและพร้อมให้ความร่วมมือในด้านต่างๆ กับพม่า รวมถึงนโยบายของไทยที่เป็นมิตรและมีความพยายามช่วยเหลือพม่ามาโดยตลอด โดยเฉพาะการที่ไทยยื่นข้อเสนอแนวทางกระบวนการประชาธิปไตย และเสนอตัวเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมกระบวนการกรุงเทพฯ ครั้งที่ 1-2 ทั้งๆ ที่เพิ่งจะผ่านเหตุการณ์ความขัดแย้งกับพม่าได้เพียงไม่นาน ดังปรากฏในเหตุการณ์ที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 3 ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากไทยคาดหวังว่าการให้ความ

ร่วมมือและความช่วยเหลือต่างๆต่อไปของไทยนั้นจะได้รับผลประโยชน์กลับคืนมาอีกหลายประการในอนาคต ทั้งที่เป็นผลประโยชน์โดยตรงต่อไทยและผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับจากพม่า ซึ่งอาจพิจารณาได้โดยอาศัยกรอบความคิดเรื่องผลประโยชน์ร่วมกัน (คือผลประโยชน์จากโครงการความร่วมมือต่างๆระหว่างไทยและพม่า) และ เงาแห่งอนาคต (คือผลประโยชน์ที่ไทยคาดว่าจะได้รับจากพม่าในอนาคต)

### 5.2.1 ผลประโยชน์ที่ไทยรับโดยตรงจากพม่า

การที่รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรตัดสินใจดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อพม่า ตามแนวนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้าที่น่าจะมีความแตกต่างกันกับรัฐบาลชุดที่ผ่านมา เนื่องจากรัฐบาลไทยได้เล็งเห็นแล้วว่า การที่ไทยจะดำเนินนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้ากับพม่า นั้นย่อมจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ต่อไทย ในประเด็นต่างๆ ได้แก่

#### 1) ด้านความมั่นคง

เมื่อพิจารณาจากสภาพภูมิศาสตร์พบว่าพม่าเป็นเพื่อนบ้านของไทย มีพรมแดนติดต่อกันยาวที่สุด และมีช่องทางการติดต่อกันตลอดแนวเส้นทางที่มากที่สุด และสภาพภูมิประเทศระหว่างสองประเทศส่วนมากมีสภาพเป็นป่าเขารกทึบ ส่งผลให้ยากที่จะเข้าไปดูแลและควบคุมความสงบเรียบร้อย และยังก่อให้เกิดปัญหาบริเวณพรมแดนหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่สงบอันเนื่องมาจากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ปัญหาผู้อพยพ ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหายาเสพติด ปัญหาเส้นกันพรมแดน เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวล้วนเป็นปัญหาเรื้อรังและนับวันจะก่อความยุ่งยากให้กับทั้งรัฐบาลไทยและพม่า ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับพม่า การที่ไทยจะดำเนินการแก้ปัญหาโดยลำพังย่อมไม่ประสบผลสำเร็จ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องของนโยบายไทยต่อพม่าจึงได้พิจารณาว่า หากไทยและพม่าเป็นมิตรที่ดีต่อกัน การเจรจาร่วมมือกันเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาน่าจะประสบผลสำเร็จเป็นที่พอใจ และก่อให้เกิดความประโยชน์ต่อประเทศไทยในที่สุด

นอกจากนี้ผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับโดยตรงจากการดำเนินนโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้า นั้น ย่อมสามารถช่วยให้ลดปัญหาชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ของทั้งสองประเทศให้หมดไป โดยการเป็นตัวกลางพยายามชักนำให้พม่าและชนกลุ่มน้อยได้มีการเจรจากันอย่างสันติ รวมถึงมีความพยายามให้พม่าสามารถพัฒนาการเมืองและดำเนินการปกครองประเทศในแนวทางแผนการกระบวนการปรองดองแห่งชาติตามที่ร่างขึ้น และยอมรับชนกลุ่มน้อยเข้าร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยจนกระทั่งสามารถนำไปสู่การยุติการสู้รบตามแนวชายแดน ซึ่งแต่เดิมนั้น เจ้าหน้าที่และข้าราชการของ

ไทยไม่สามารถเข้าถึงพื้นที่อิทธิพลของชนกลุ่มน้อยได้ ทั้งนี้เมื่อมีการเจรจายุติการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่าและชนกลุ่มน้อย ย่อมส่งผลให้พื้นที่บริเวณชายแดนมีความปลอดภัยมากขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าไปดูแลและเข้าถึงมากขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ภาคีรัฐบริเวณชายแดนเองไม่ต้องหวาดกลัวประชาชนไม่ต้องได้รับอันตรายจากการสู้รบต่อไป ส่งผลให้ความสงบสุขกลับคืนสู่ชายแดน และประเทศชาติมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น เมื่อมีความมั่นคงยิ่งขึ้นการค้าขายและการพัฒนาชายแดนย่อมจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นด้วย เนื่องจากเมื่อใดที่เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างสองประเทศ จนกระทั่งปิดด่านชายแดน ตัวเลขการค้าขายย่อมได้รับผลกระทบไปด้วย (รายละเอียดในภาคผนวก และ จ)

## 2) ด้านเศรษฐกิจ

การมีความสัมพันธ์อันดีกับพม่าย่อมส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของไทยด้วย เนื่องจากในปัจจุบันไทยต้องประสบกับปัญหาในเรื่องทรัพยากรทางธรรมชาติในประเทศกำลังจะหมดไป และต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นไทยจึงจำเป็นต้องมองหาแหล่งธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์แหล่งใหม่จากภายนอกประเทศเพื่อมาแก้ไขปัญหาความขาดแคลนดังกล่าว ซึ่งพม่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์อยู่มาก ประกอบกับพม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ติดต่อกับไทย ซึ่งทำให้เกิดความสะดวกในการขนส่ง ทำให้ไทยสามารถเข้าถึงสินค้าและวัตถุดิบที่มีราคาถูกมากกว่าการนำเข้ามาจากประเทศที่สาม ส่งผลให้การผลิตสินค้าไทยเพื่อส่งออกไปขายตลาดโลกมีต้นทุนที่ถูกลง มีความได้เปรียบเหนือคู่แข่ง ในขณะที่พม่าเองไม่สามารถนำทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้น ขึ้นมาใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการพัฒนาในประเทศ และปัญหาที่ประสบภายในประเทศจึงต้องการความช่วยเหลือจากไทยทั้งในด้านวิชาการ เทคโนโลยีต่างๆ ในการนำทรัพยากรธรรมชาติเหล่านั้นขึ้นมาใช้ประโยชน์

นอกจากนี้พม่ายังประสบปัญหาการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคขั้นพื้นฐานอีกมาก และพม่ามีความจำเป็นต้องนำเข้าสินค้านี้จากไทย อีกทั้งยังมีการประมาณการว่าพม่าจะนำรายได้จากการขายสินค้าให้ไทยมาใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าจากไทยเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริโภคชาวพม่าจะมีพฤติกรรมและรสนิยมชื่นชอบการบริโภคสินค้าจากไทย อาทิ สินค้าขนาดเดียวกัน ถ้าเป็นของไทย แม้ว่าจะมีราคาแพงกว่าจีน แต่ผู้บริโภคพม่าก็ตัดสินใจใช้ของไทย จึงนับได้ว่าพม่าจะเป็นตลาดรองรับสินค้าจากไทยได้เป็นอย่างมากอีกด้วย ในขณะเดียวกันไทยกำลังเป็นประเทศที่มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว และมีความจำเป็นต้องแสวงหาตลาดการค้า และการลงทุน เพื่อเป็นแหล่งระบายผลผลิต

ที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรม และการทดแทนทรัพยากรธรรมชาติที่กำลังจะหมดไปของไทยด้วย ดังนั้นการเป็นมิตรกับพม่ายอมให้ประโยชน์แก่ไทยในแง่เศรษฐกิจถึง 2 ประการหลัก คือ ไทยจะได้รับประโยชน์จากแหล่งวัตถุดิบในพม่า และได้พม่าเป็นตลาดสำหรับสินค้าไทย รวมถึงเป็นการช่วยเพิ่มโอกาสและช่องทางในการขยายตลาดในพม่าของไทยด้วย

### 5.2.2 ผลประโยชน์ที่ไทยคาดว่าจะได้รับจากพม่า

ความร่วมมือระหว่างไทยและพม่านอกจากจะทำให้ไทยได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากพม่าหลายประการแล้วจุดประสงค์มากกว่านั้นคือความคาดหวังเป็นอย่างมากกว่านโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้าและการช่วยเหลือของไทยนี้ จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศเป็นไปในทางที่ดีขึ้น อันจะช่วยทำให้ความร่วมมือที่พม่าเคยมีร่วมกับไทยตั้งแต่เดิมให้คงอยู่ต่อไปในอนาคต ซึ่งความร่วมมือที่เคยมีร่วมกันมาก่อนนั้นได้แก่

#### 1) การประชุมระดับทวิภาคี

การประชุมระดับทวิภาคี เป็นการประชุมหารือเพื่อกระชับความสัมพันธ์ และเป็นเวทีที่ใช้หารือเพื่อแก้ปัญหา ลดอุปสรรคในด้านต่างๆระหว่างกันได้ถูกจุดประสงค์และตรงประเด็นมากที่สุด ซึ่งการประชุมระดับทวิภาคีระหว่างไทยกับพม่ามี 2 เวทีคือ

การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี (Joint Commission: JC) ไทย-พม่า

การประชุมคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคี (JC) ไทย-พม่า เป็นการประชุมหารือในด้านต่างๆทั้งด้านความมั่นคง การเมืองเศรษฐกิจ สังคม โดยมีการลงนามในความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-พม่า (JC) เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2536 มีการประชุมไทยแล้ว 6 ครั้งๆ สุดท้ายเมื่อวันที่ 7-9 มกราคม พ.ศ. 2545 ณ จังหวัดภูเก็ต

การประชุมคณะกรรมการร่วมทางการค้า (Joint Trade Commission : JTC)

ไทย-พม่า

ไทยกับพม่ามีความตกลงทางการค้าระหว่างกันอย่างเป็นทางการตั้งแต่ 12 เมษายน พ.ศ. 2532 และต่อมาได้จัดทำบันทึกความเข้าใจเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้า (JTC) ไทย-พม่าเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของทั้งสองฝ่ายเป็นหัวหน้าคณะ มีการประชุมไปแล้ว 4 ครั้งดังนี้

ครั้งที่ 1 วันที่ 8-9 กันยายน พ.ศ. 2541 ณ โรงแรมรอยัลปรีนเซส กรุงเทพฯ มีนายศุภชัย ปานิชภักดิ์ (หัวหน้าคณะฝ่ายไทย) และ พลตรี จอ ตัน (Maj-Gen. Kyaw Than) (หัวหน้าคณะฝ่ายพม่า)

ครั้งที่ 2 วันที่ 3-5 สิงหาคม พ.ศ. 2543 ณ กรุงย่างกุ้ง มีนายศุภชัย ปานิชภักดิ์ (หัวหน้าคณะฝ่ายไทย) และ พลจัตวา พีโซน (Brig-Gen Pyi Sone) (หัวหน้าคณะฝ่ายพม่า)

ครั้งที่ 3 วันที่ 18-19 มีนาคม พ.ศ. 2545 ณ โรงแรมสยามซิตี กรุงเทพฯ มีนายอดิศักดิ์ โพธารามิก (หัวหน้าคณะฝ่ายไทย) และ พลจัตวา พีโซน (Brig-Gen Pyi Sone) (หัวหน้าคณะฝ่ายพม่า)

ครั้งที่ 4 วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2547 ณ กรุงย่างกุ้ง มีนายวัฒนา เมืองสุข (หัวหน้าคณะฝ่ายไทย) และ พลจัตวา พีโซน (Brig-Gen Pyi Sone) (หัวหน้าคณะฝ่ายพม่า)

การประชุมคณะกรรมการร่วมทางการค้า (JTC) ไทย-พม่า เป็นการประชุมหารือเฉพาะในด้านการค้า หรืออาจจะมีความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจบ้างเล็กน้อย การประชุมดังกล่าวสามารถใช้เป็นเวทีในการแก้ไข หรือผ่อนคลายปัญหาและก่อให้เกิดความร่วมมือด้านการค้าและการลงทุน ทำให้การค้าและการลงทุนสองฝ่ายขยายตัวในระดับหนึ่ง

การประชุมระดับทวิภาคีทั้ง 2 เวที นับเป็นปัจจัยเสริมในการทำให้ปริมาณการค้าสองฝ่ายมีศักยภาพในการขยายตัวมากขึ้น เนื่องจากเป็นการกระชับความสัมพันธ์และสร้างความคุ้นเคยรวมเป็นการกระตุ้นให้ระดับปฏิบัติเร่งแก้ปัญหา และเร่งให้เกิดความร่วมมือในด้านต่างๆ ให้เร็วขึ้น

ดังนั้นจากการศึกษาพบว่านโยบายการทูตที่ก้าวไปข้างหน้าได้ส่งผลให้เกิดความร่วมมือระหว่างสองประเทศ อันนำไปสู่การพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ผลประโยชน์ต่างๆ ที่ไทยได้รับจากความร่วมมือนี้ได้เป็นไปตามกรอบความคิดที่ใช้ใน



การศึกษา ทั้งนี้ไทยเห็นว่าผลประโยชน์ที่ไทยได้รับและคาดว่าจะได้รับจากพมานั้นจะเกิดขึ้นโดยผ่านทางความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างสองประเทศนี้

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาภายในพม่าที่ส่งผลกระทบต่อไทยและความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ แต่ไทยยังคงยืนยันที่จะผลักดันความร่วมมือระหว่างไทย-พม่าให้เกิดขึ้น แม้จะอยู่ในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งกันเกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ไทยยังคงจำเป็นต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่ไทยจะได้และปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อเสนอซึ่งอาจเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อไปในอนาคต

#### 1) บทบาทของไทย

ไทยต้องมีส่วนผลักดันให้ความช่วยเหลือตามแนวชายแดนลดลง โดยอาจทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆที่กำลังมีปัญหาภายในอยู่บริเวณชายแดนไทย

#### 2) ความมั่นคงของไทย

ตามหลักเศรษฐศาสตร์ทั่วไป ความร่วมมือทางเศรษฐกิจจะต้องส่งผลดีต่อความมั่นคงแต่หากความร่วมมือดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางรัฐบาลบางประเทศที่มุ่งเน้นการนำเงินรายได้ไปทุ่มให้กับงบประมาณทางทหารมากกว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจภาครวมของประเทศ ความมั่นคงอาจกลายเป็นความสั่นคลอนเศรษฐกิจและความมั่นคงในภูมิภาคแทน ดังเช่น ในหนังสือพิมพ์ The Asia Time ฉบับวันที่ 6 พฤศจิกายน ได้ตีพิมพ์คำพูดของนายโรเบิร์ต คาร์นีโอ บรรณาธิการภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกของ Jane's Defense Weekly ซึ่งเป็นนิตยสารทางทหารว่า "ประเทศไทยมีความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านเกือบทั้งหมด และดูเหมือนจะมีเพียงพม่าประเทศเดียวที่มีศักยภาพพอที่จะเป็นภัยคุกคาม"<sup>1</sup> นอกจากนี้ ดร.สุรชาติ บำรุงสุขได้กล่าวไว้ในหนังสือ "กองทัพประเทศเพื่อนบ้าน : ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษหน้า" พบว่า พม่าอาจมีจำนวนประชากรน้อยกว่าไทย แต่รัฐบาลพม่าได้ทุ่มงบประมาณให้กับกองทัพพม่าทุกปีประเทศไทย ขณะที่รายได้ของประชากรต่อหัว น้อยกว่าประเทศไทยหลายเท่า ดังนั้นการลงทุนในพม่าภายใต้ระบอบเผด็จการจึงเป็นสิ่งที่ต้องระมัดระวัง

<sup>1</sup> ธันวา สิริเมธี, "จากไรต์แม้พถึงปฏิญญาพุกาม พม่ากับความมั่นคงในภูมิภาค," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 50 (28 พย - 4 ธค.2546): 12.

### 3) การละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐบาลทหารพม่า ยังเป็นสิ่งที่ไทยไม่เคยกล่าวถึงอย่างเป็นทางการ ทั้งๆที่ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่น่าสนใจและถูกจับตามอง และเป็นประเด็นที่ส่งผลให้ประชาชนจากประเทศพม่าหลังไหลเข้ามายังไทย ทั้งในรูปแบบของแรงงานผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย รวมถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุนทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบเผด็จการทหารพม่า เช่นปัญหาการบังคับใช้แรงงานทาสในพม่า หรือบังคับใช้แรงงานจากชาวบ้านโดยไม่จ่ายค่าแรง คำถามที่ท้าทายคือ รัฐบาลมีเงื่อนไขใดที่จะช่วยรับประกันได้ว่า แรงงานที่นำมาใช้ในการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆได้รับค่าแรงอย่างเป็นธรรม เพราะหากไม่มีหลักประกันใดๆ โอกาสที่แรงงานจากพม่าจะหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยก็ยังคงมีต่อไป

นอกจากนี้ปัญหาอันเกิดจากการเพิ่มขึ้นของกองกำลังทหารพม่าที่เข้าไปควบคุมการก่อสร้าง โดยเฉพาะการข่มขืนผู้หญิงกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆโดยทหารพม่าที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ เนื่องจากมีการสำรวจพบว่า จำนวนผู้หญิงที่ถูกข่มขืนมีความสัมพันธ์กับจำนวนทหารพม่าที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่ โดยพื้นที่ที่มีทหารเพิ่มจำนวนมากขึ้น คือพื้นที่กำลังดำเนินการก่อสร้างเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะในบริเวณถนนสายต่างๆ ดังนั้นการให้เงินกู้เพื่อการสร้างโครงการต่างๆที่ผ่านเข้าไปทางพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย อาจนำไปสู่การข่มขืนผู้หญิงในท้องถิ่น รวมทั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านอื่นๆมากขึ้น

ทั้งนี้ไทยอาจสนับสนุนให้องค์การแรงงานสากล เข้าไปสอบสวน โดยเฉพาะในโครงการที่อาจมีการใช้แรงงานในลักษณะแรงงานทาส ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน โครงการชลประทาน และการทำ contract farming ซึ่งการใช้แรงงานดังกล่าว ต้องไม่อยู่บนพื้นฐานของการขู่บังคับและการใช้ความรุนแรง รวมถึงควรมีความชัดเจนในการใช้โอกาสในการที่จะให้เงินกู้กับพม่า เพื่อเป็นการสร้างเงื่อนไขในเรื่องการใช้แรงงานทาสและการบังคับให้ประชาชนโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อจะเข้าไปใช้พื้นที่

### 4) ปัญหาการคอร์รัปชันในรัฐบาลพม่า<sup>2</sup>

รายงานการสำรวจปัญหาการคอร์รัปชันทั่วโลก เปิดเผยว่า รัฐบาลทหารพม่า ติดอันดับรัฐบาลที่มีการคอร์รัปชันสูงที่สุดในโลก รวมถึงการที่กลุ่มต่อต้านการชักฟอกเงิน ได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกต่างๆออกนโยบายกีดกันทางเศรษฐกิจกับพม่า เนื่องจากพม่าไม่ได้เข้าร่วมในสงครามต่อต้านการ

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

ชักฟอกเงิน นอกจากนี้ กระทรวงการคลังสหรัฐฯยังเปิดเผยว่า กำลังดำเนินการเพื่อที่จะตัดพม่าออกจากระบบการคลังของสหรัฐฯ เนื่องจากพม่าเป็นศูนย์กลางการชักฟอกเงินที่สำคัญ ดังนั้นในการความช่วยเหลือและร่วมลงทุนต่างๆจึงจำเป็นต้องมีเงื่อนไขที่ไทยสามารถตรวจสอบได้ว่าเงินก้อนดังกล่าวจะลงไปสู่การพัฒนาในระดับรากหญ้าอย่างแท้จริง

#### 5) ภาพลักษณ์ของประเทศไทย

ประเด็นที่ไทยจำเป็นต้องคำนึงถึงอีกประการได้แก่ ภาพลักษณ์ของไทยในสายตานานาชาติ เพราะในขณะที่นานาประเทศกำลังรอคอยการเปลี่ยนผ่านเป็นประชาธิปไตยของพม่า ก่อนที่จะส่งเสริมการลงทุนในพม่า แต่ทว่าประเทศไทยกลับเข้าไปยื่นข้อเสนอและความช่วยเหลือต่างๆอันอาจจะนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่ามากขึ้น ซึ่งไทยอาจจะอยู่ในฐานะของรัฐบาลที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลเผด็จการทหารให้ละเมิดสิทธิมนุษยชนประชาชนของตนเอง

นอกจากที่กล่าวไปทั้งหมดพบว่า ความร่วมมือที่เกิดขึ้นระหว่างสองประเทศ ยังคงมีประเด็นที่มีความท้าทายที่ไทยต้องเอาชนะให้ได้ นั่นคือ ความจริงใจจากฝ่ายไทยเอง ซึ่งโครงการความร่วมมือที่เกิดขึ้นแล้วและริเริ่มขึ้นใหม่นี้ อาจสร้างความระแวงจากพม่า และความรู้สึกในเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นต่อไทย เช่นในอดีตที่ไทยเคยได้สัมปทานป่าไม้จากพม่าแต่ต้องล้มเลิกไปในที่สุด เนื่องจากขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมถึงการถูกมองจากประเทศพม่าโดยเฉพาะจากภาคประชาชน ที่จะมองว่าเป็นลัทธิอาณานิคมใหม่ และกังวลว่าจะถูกไทยทำการครอบงำทางเศรษฐกิจของพม่า ฉะนั้นในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยและการผลักดันให้เกิดความร่วมมือทางเศรษฐกิจให้บรรลุผลนั้นจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่ไทยต้องพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดจากภายในประเทศอย่างรอบคอบและมีความจริงใจต่อกันและกันด้วย แต่ผู้ศึกษายังคงมีความเห็นว่าตราบไต่ที่พม่ายังไม่สามารถแก้ไขปัญหภายในประเทศได้ ตราบนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศก็คงต้องใช้เวลาและการแก้ปัญหาต่างๆ ก็คงจะบรรลุผลสำเร็จได้โดยยาก