

พื้นฐานของปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย-พม่า*

รศ. ดร. ชัยโชค จุลศิริวงศ์**

ประเทศพม่าหรือเมียนมาร์ประกอบขึ้นจากชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อย ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้มีชาติพันธุ์ที่ต่างกัน ชนกลุ่มใหญ่นั้นหมายถึงชนที่มีเชื้อสายพม่าโดยแท้ ส่วนชนกลุ่มน้อยประกอบขึ้นมาจากหลายกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยกัน จะเห็นได้ว่าประเทศพม่าซึ่งมีพลเมืองประมาณ 49.5 ล้านคน กลับมีชนที่มีเชื้อสายพม่าแท้ๆ เพียง 29.7 ล้านคน และที่เหลือก็เป็นพลเมืองของชาติพันธุ์อื่น¹ เช่น ฉานหรือไทยใหญ่ 4.45 ล้านคน มอญ 1.98 ล้านคน กะเหรี่ยง 3.46 ล้านคน คะฉิ่น 7.4 แสนคน จีน 1.48 ล้านคน คะย้า 1.3 ล้านคน จีนและแขก 1.48 ล้านคน เป็นต้น

กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มาอยู่ร่วมกันในดินแดนที่เรียกว่า สหภาพพม่าหรือสหภาพเมียนมาร์ในปัจจุบัน แต่ก็มีกรแบ่งอาณาเขตกันอยู่เป็นชาติพันธุ์ไป (ethnic boundary) โดยที่แต่ละชาติพันธุ์ได้อยู่รวมกันเป็นรัฐและส่งตัวแทนไปร่วมรัฐบาลเพื่อปกครองประเทศที่กรุงย่างกุ้ง อย่างไรก็ตาม กลุ่มชาติพันธุ์ที่ต่างกันไปเหล่านี้มีจำนวนไม่มาก แต่ไม่สามารถจะรวมตัวกันได้ (ในปัจจุบันถึงแม้ว่าจะมีการก่อตั้งแนวร่วมขึ้นมีชื่อเรียกว่า "The Democratic National Front" หรือ "แนวร่วมแห่งชาติประชาธิปไตย" เพื่อต่อต้านรัฐบาลกลาง แต่กลุ่มนี้ก็ยังไม่มียุทธผลที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของกลุ่มบรรลุเป้าหมายได้ ซึ่งจะกล่าวถึงแนวร่วมนี้ในตอนต่อไป) ดังนั้นจึงได้ถูกพม่าแท้ซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่และเป็นกลุ่มที่มีอำนาจ (dominant group) เข้าครอบงำทางการเมืองการปกครอง และพยายามกำหนดนโยบายของประเทศตามความต้องการของตนด้วย สิ่งนี้ยิ่งช่วยเพิ่มความขัดแย้ง

ระหว่างสองกลุ่มที่มีอยู่เดิมแล้วให้ขยายวงกว้างออกไปอีก ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มใหญ่กับชนกลุ่มน้อยนี้ นับได้ว่าเป็นปัญหาพื้นฐานของประเทศพม่าจนถึงทุกวันนี้

ความขัดแย้งระหว่างพม่ากับชนกลุ่มน้อย ก่อนปี พ.ศ. 2491

ตามความคิดของชาวพม่าที่เป็นชนกลุ่มใหญ่และพวกชาติพันธุ์อื่นๆ ที่เป็นชนกลุ่มน้อย ต่างคิดว่าพวกของตนเป็นเจ้าของดินแดนที่ตนอาศัยอยู่ และต่างก็พยายามรักษาเอกราชของตนไว้โดยที่ไม่ยอมให้กลุ่มใดทำการผสมกลมกลืนกับกลุ่มตน ดังนั้นต่างก็พยายามที่จะรักษาดินแดนของตนและพยายามขยายอิทธิพลของชาติพันธุ์ตนไปครอบงำชาติพันธุ์อื่นๆ ลักษณะเช่นนี้จึงเห็นได้ว่ากลุ่มที่ได้รับการยอมรับมาแต่อดีตคือ พวกพม่าแท้เพราะเป็นกลุ่มใหญ่ที่มีกำลังคนมากกว่า ถึงแม้ว่าพม่าจะได้รับความสำเร็จในการครอบครองดินแดนก็จริง แต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับจากชนกลุ่มน้อย ดังนั้น สภพของความสัมพันธ์ระหว่างชนสองกลุ่มนี้ คือ การสู้รบกัน ความพยายามที่จะครอบงำกันและความพยายามที่จะแยกตัวออกไป หรือการแยกดินแดนออกไปจากการปกครอง (secession) ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในประวัติศาสตร์ของพม่าก่อนที่ยังภณจะเข้ามายุติครองในปี พ.ศ. 2409 กล่าวคือ พม่าซึ่งมีอาณาจักรอยู่ในแถบลุ่มน้ำอิรวดี ได้ส่งกองทัพไปรบกับพวกมอญตอนใต้ พวกฉานหรือไทยใหญ่ในตอนเหนือ และคะวินออกของแม่น้ำอิรวดี และพวกอารกันที่

* บทความนี้ประสงค์สร้างความเข้าใจ เกี่ยวกับพื้นฐานของปัญหาความมั่นคงชายแดนของไทยที่ติดต่อกับพม่า โดยแสดงให้เห็นบ่อเกิดของปัญหา นโยบายของไทย และปัญหาต่างๆ ในการดำเนินนโยบาย ซึ่งในปัจจุบันปัญหาต่างๆ ที่แสดงให้เห็นในบทความนี้ ก็ยังคงเป็นอยู่เช่นเดิม

** ตำแหน่งรองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ตัวเลขเหล่านี้เป็นเพียงการประมาณจากข้อมูลที่ดีมีปี พ.ศ. 2540 ส่วนในปัจจุบันนั้นยังไม่ทราบตัวเลขที่แน่นอน

ทั้งตัวเป็นใหญ่อยู่ทางตะวันตกติดกับอินเดีย เพื่อขยายจักรวรรดิของตน ความพยายามของชนพม่าในการครอบครองดินแดนพม่าปัจจุบัน ประสบผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2327 เมื่อพระเจ้าโบดอพญาแห่งราชวงศ์อลองพญา สามารถทำการยึดครองอาณาจักรของพวกอารกันให้สำเร็จ ความรุ่มร้อนและอาณาเขตที่ชนกลุ่มน้อยมีต่อชนกลุ่มใหญ่คือพม่า ก็ได้ปรากฏมาแต่ในประวัติศาสตร์แล้ว

ปัญหาที่สร้างความแตกแยกระหว่างสองกลุ่มนี้ได้ขยายวงออกไปอีกภายใต้การปกครองของอังกฤษ กล่าวคือ หลังจากที่อังกฤษได้ยึดครองดินแดนพม่าทั้งหมดแล้ว ก็ประสบกับการต่อต้านอย่างหนักจากรบราห์มผู้นำท้องถิ่น จนถึงกับต้องมีการใช้กำลังทหารปราบปราม นอกจากนี้ยังอังกฤษยังนำระบบการปกครองใหม่ๆ เข้ามาใช้เพื่อทำลายฐานอำนาจเดิมของพม่าด้วย เช่น การยกเลิกระบบคำยลที่ให้นั้ผู้นำท้องถิ่นมีอิทธิพล เนื่องจากมีประชากรจำนวนมากอยู่ภายใต้การปกครอง ทั้งนี้อังกฤษได้ตั้งหมู่บ้านขึ้นแทนและแบ่งเขตการปกครองในตอนเหนือของพม่าตอนบน (Upper Burma) ออกเป็นเขต โดยมีข้าราชการอังกฤษเป็นผู้ปกครอง และให้นำเอากฎหมายและระบบการศึกษาแบบอังกฤษเข้ามาใช้ด้วย แต่วิธีการที่นับว่าเป็นการทำลายระบบพม่าได้ดีที่สุด คือ การลดอิทธิพลของพระสงฆ์และการทำลายศาสนาพุทธ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการรวมชนพม่ามาโดยตลอด ขึ้นต่อมาอังกฤษได้นำเอาระบบการปกครองแบบ “แบ่งแยกและปกครอง” (divide and rule) มาใช้เพื่อแยกชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่มีเขตยึดครองสูงถึงร้อยละ 45 ออกจากพวกพม่า โดยให้กลุ่มต่างๆ ของชนกลุ่มน้อยมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้การดูแลของข้าหลวงอังกฤษ ชนกลุ่มน้อยเช่นพวกกะเหรี่ยงได้ก่อตั้งองค์กรแห่งชาติกะเหรี่ยงขึ้นมาเพื่อสร้างชาติกะเหรี่ยง และสร้างตัวแทนของกลุ่มเพื่อให้เข้าไปนั่งในสภาที่อังกฤษตั้งขึ้นมาเพื่อปกครองประเทศพม่า นอกจากนี้อังกฤษยังได้ส่งเสริมให้พวกชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เข้ามาสมัครรับราชการอยู่ใน

กองทัพที่ยึดครองดินแดนอยู่นั้น พวกชนกลุ่มน้อยได้อาสาเข้าร่วมรบในกองทัพอังกฤษ เมื่อสงครามสงบจึงได้ให้พวกนั้นเป็นทหารร่วมกับชาวอังกฤษต่อไป แต่ที่ระบบการปกครองแบบแบ่งแยกนี้ได้ผลมากที่สุดก็เนื่องมาจากการที่อังกฤษทำการเผยแพร่ศาสนาคริสต์ในหมู่ชนกลุ่มน้อย จนเกิดการยอมรับในวัฒนธรรมและอารยธรรมที่แตกต่างจากชนกลุ่มใหญ่คือ ชาวพม่าซึ่งยังคงนับถือศาสนาพุทธอยู่ต่อไป ก็นับได้ว่าการปกครองของอังกฤษมีส่วนอย่างมากในการส่งเสริมความแตกแยกระหว่างชนกลุ่มใหญ่กับชนกลุ่มน้อยในพม่า

ความขัดแย้งระหว่างพม่ากับชนกลุ่มน้อยกับการสร้างชาติ

การปกครองของอังกฤษในช่วงของการเตรียมการที่จะให้พม่าได้รับเอกราชในที่สุดนั้น มีส่วนส่งเสริมความขัดแย้งระหว่างพม่ากับชนกลุ่มน้อยเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ในคัมภีร์รัฐธรรมนูญของพม่าในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการส่งเสริมความเป็นอิสระของชนกลุ่มน้อยอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้ระบุว่า “พวกที่อาศัยอยู่ในเขตจำกัด (คือ พม่า ไทยใหญ่และพวกชาวเขา) จะคงอยู่ภายใต้การดูแลของข้าหลวงอังกฤษต่อไปจนกว่าพวกนี้ประสงค์จะนำเอาเขตการปกครองของตนเข้าร่วมการปกครองกับพวกพม่า ตามรูปแบบใดๆ ก็ได้ที่พวกนี้จะยอม”² ในลักษณะเช่นนี้ และในหมู่ผู้ปกครองชาวอังกฤษในพม่าก็ได้พยายามส่งเสริมความเชื่อในหมู่ชนกลุ่มน้อยว่า การที่พวกเขาเชื่อฟังอังกฤษและยินยอมอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ จะทำให้รัฐบาลที่กรุงลอนดอนสนับสนุนการรักษาเอกลักษณ์ของชาติพันธุ์ตน และจะได้เป็นรัฐเอกราชที่แยกคนออกไปจากการปกครองของพม่าในที่สุด ความเชื่อเช่นนี้ได้ฝังใจในหมู่ชนกลุ่มน้อยมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน และเมื่อดินแดนเหล่านี้ตั้งอยู่ภายใต้การปกครองของชาวพม่าภายหลังจากได้รับเอกราชในปี พ.ศ. 2491 ทำให้เกิดการต่อต้านการปกครองของพม่าทันที

² ในการประชุมของคณะกรรมการศึกษาปัญหาการปกครองพม่า ในวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2490 องชานและที่ปรึกษาอีก 6 คน ได้ถูกมือปืนของฝ่ายต่อต้านรัฐบาลสังหารจนสิ้นชีวิต ดังนั้นอังกฤษจึงได้ขอให้โอนเข้ารับตำแหน่งผู้นำพม่า

ก. การรวมประเทศในระดับดิน มีนักวิชาการบางท่านเชื่อว่า ถ้าอองซานไม่ด่วนถูกสังหารเสียก่อน พม่าและชนกลุ่มน้อยคงไม่มีความขัดแย้งมากมายดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในการประชุมของพรรคสันนิบาตเสรีของประชาชนที่ต่อต้านพวกฟาสซิสต์ (Anti Fascist People's Freedom League) ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2490 อองซานได้ประกาศหลักการของการปกครองประเทศ เพื่อที่จะได้รับเอกราชจากอังกฤษว่า นอกจากการปกครองจะเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ชนเชื้อชาติหรือชาติพันธุ์ต่างๆ จะมีสิทธิในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน และชนกลุ่มน้อยจะได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วหน้า อองซานเชื่อว่าการปกครองแบบรัฐเดี่ยวคงเป็นไปได้ยาก พม่าจึงต้องมีลักษณะของ "สหภาพ" และการปกครองที่อาศัยตัวแทนจะต้องเป็นไปตามอัตราส่วนของประชากรของชนกลุ่มต่างๆ ส่วนชนกลุ่มน้อยที่ประชากรมากพอที่จะให้มีการจัดตั้งรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองได้ระดับหนึ่ง แต่จะต้องดำเนินตามนโยบายของ "สหภาพ" ในการปกครองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และทหาร ส่วนพวกชนกลุ่มน้อยที่มีจำนวนประชากรน้อยก็จะได้รับอนุญาตให้รักษาเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์ของตนเองไว้ได้ ดังนั้นนโยบายนี้จึงได้มีชนกลุ่มน้อยเป็นจำนวนมากยอมรับหลักการของอองซาน

อย่างไรก็ตามการสร้างชาติของประเทศใหม่ๆ ที่เพิ่งได้รับเอกราชโดยการนำเอาระบอบการปกครองและแนวคิดทางตะวันตกมาใช้ย่อมจะต้องประสบกับปัญหา ดังนั้นในช่วง 12 ปี ภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราช รัฐบาลพม่าภายใต้การปกครองของอู๋นจิ่งต้องต่อสู้กับปัญหาต่างๆ มากมาย เช่น ความขัดแย้งในหมู่ผู้นำ และสมาชิกของพรรคสันนิบาตประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะพวกที่อาศัยอยู่ตามชนบทไม่มีความเข้าใจระบบการปกครองแบบใหม่ และปัญหาที่สำคัญที่สุด คือ ชนกลุ่มน้อยโดยทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลกลางด้วยเกรงว่า รัฐบาลกลางจะมีแนวนโยบายในการ "กลืนชาติ" ของพวกตน ถึงแม้จะได้รับการยืนยันจากรัฐบาลว่าจะให้มีการก่อตั้งรัฐอิสระขึ้นมาอีก หรือรัฐบาลจะลดการควบคุมของ

รัฐบาลกลางที่มีต่อชนกลุ่มต่างๆ ก็ตามที แต่ในที่สุดทหารพม่าโดยการนำของพลเอกเนวินก็ได้ทำรัฐประหารเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2505

ข. การปกครองของเนวินและชาวยุ สภาปฏิวัติได้ประกาศว่าสาเหตุที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่ทำให้นายพลเนวินต้องใช้กำลังเข้ายึดครองประเทศ คือ ความกลัวที่ประเทศพม่าจะต้องถูกแบ่งแยกดินแดนออกเป็นส่วนๆ อันเนื่องมาจากความต้องการของชนกลุ่มน้อยที่เรียกร้องจะปกครองดินแดนของตน และเมื่อเรียกร้องไม่สำเร็จก็จะใช้กำลังเข้าต่อสู้กับกองทัพแห่งชาติ เพราะฉะนั้นภายหลังจากทำรัฐประหารเนวินจึงสั่งจับพวกผู้นำของชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะพวกไทยใหญ่ และยังมีเข้ายึดครองอำนาจการปกครองในรัฐต่างๆ อีกด้วย และเพื่อเป็นการทดแทนการล้มเลิกของสภาการปกครองของรัฐต่างๆ เนวินได้แต่งตั้งสภาการปกครองใหม่ขึ้นมา ซึ่งประกอบด้วยผู้นำของชนกลุ่มน้อยที่ยอมเป็นพวกรัฐบาล ในการนี้เนวินได้อนุโลมให้สภาในรัฐเหล่านี้พัฒนาการปกครองภายในรัฐได้ แต่จะต้องอยู่ภายใต้คำสั่งและนโยบายของรัฐบาลที่เข้มงวด นอกจากนี้ รัฐต่างๆ จะต้องอาศัยนโยบายการคลังของรัฐบาลกลาง การใช้เงินในการพัฒนาารัฐก็จะต้องขึ้นอยู่กับความต้องการของประเทศ ปริมาณของงบประมาณที่จะได้รับก็ขึ้นอยู่กับความพอใจของรัฐบาลกลางมากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับจำนวนพื้นที่และประชากรของรัฐนั้น ทั้งหมดนี้หมายถึงว่า รัฐบาลของเนวินได้เข้าไปควบคุมการปกครองของพวกชนกลุ่มน้อยมากขึ้น และแนวนโยบายนี้ได้ถูกสืบทอดต่อมาภายใต้การปกครองของนายพลชานู หรือ อู ชานู ซึ่งมี อู เนวินคอยสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง

ลักษณะของการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในพม่าสมัยเนวิน-ชานู อีกแบบหนึ่ง คือ การใช้กองกำลังทหารเข้าปราบปราม ทั้งนี้ได้มีการกระทำอย่างต่อเนื่อง การปราบปรามควมวี่งดังกล่ามมีผลออกมาดังนี้ คือ ชนกลุ่มน้อยได้ก่อตั้งกองกำลังของตนขึ้นมาหลาย โดยส่วนใหญ่ระบุว่า เป็นกองกำลังกู้ชาติ แต่ในเวลาเดียวกันพวกกองกำลังเหล่านี้ก็ไม่สามารถที่จะรวมพลังกันได้อย่างจริงจังเพื่อเอาชนะรัฐบาลพม่า อย่างเช่น การก่อตั้งแนวร่วมแห่งชาติประชาธิปไตย

มี "นายพลโบเมียร์ แห่งสหภาพแห่งชาติคะเหรียง" (Karen National Union) เป็นประธานาธิบดี โดยได้รวมเอากองกำลังและชุมชนของชนกลุ่มน้อยต่างๆ เข้าด้วยกัน มีการจัดตั้งโครงสร้างการปกครองประเทศตามแบบอย่างของรัฐเอกราชขึ้นมา คือ มีกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐที่เข้าไปปกครองและบริหารเขตปกครองของพวกเขาที่อยู่ในแนวร่วมฯ ส่วนกลุ่มต่างๆ ที่เข้าร่วม นอกจากมีพวกคะเหรียงของโบเมียร์ ก็มีพวก**ไทยใหญ่ กลุ่มสหพันธรัฐฉาน**¹ (Shan State United Army - SSUA) พวกกองกำลังกู้ชาติติมอของนายโนลา พวกกองกำลังบางกลุ่มของพวกเขาอื่น พวกคะฉิ่น และคะช้านบางกลุ่ม เป็นต้น แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ความหลากหลายของกองกำลังกู้ชาติเหล่านี้ ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องความแตกต่างทางชาติพันธุ์ และเกี่ยวกับการที่ชาติพันธุ์หนึ่งๆ จะมีการแบ่งกลุ่มกำลังมากมาย ย่อมเป็นจุดอ่อนของชนกลุ่มน้อยในการที่จะทำการล้มล้างรัฐบาลพม่า หรือในการสร้างดินแดนของตนให้เป็นเอกราช

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ทางฝ่ายรัฐบาลพม่าเองก็ได้ทำการปราบปรามกองกำลังต่างๆ อย่างหนัก ดังจะเห็นได้ว่าในแต่ละปีได้มีการสูญเสียประมาณของชาติและทหารของรัฐเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่ารัฐบาลพม่าจะไม่ยอมเปิดเผยตัวเลขของการสูญเสีย แต่ก็พอประมาณเอาได้ว่า ในปีที่หนึ่งๆ ทหารพม่าต้องเสียชีวิตไปจากการสู้รบไม่ต่ำกว่า 1,000 คน ส่วนผลของการปราบปรามตามที่รัฐบาลพม่าได้ระบุไว้ในปีนั้นก็มี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 จนถึงเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2528 ทหารของชนกลุ่มน้อยต้องเสียชีวิตไปถึง 9,000 คน ถูกทหารพม่าจับได้ 3,000 คน และถูกบังคับให้ยอมวางอาวุธถึง 7,000 คน ส่วนอาวุธของชนกลุ่มน้อยที่ถูกยึดได้ คือ อาวุธยุทโธปกรณ์ชนิดต่างๆ 6,000 ชิ้น ลูกกระสุนเป็นจำนวนมาก รอนสนส่ง 60 คัน และเครื่องมือสื่อสารอีกมากกว่า 100 ชิ้น

แต่ผลจากการปราบปรามของรัฐบาลพม่าได้ส่งผลกระทบต่ออีกรูปแบบหนึ่ง คือ เมื่อกองกำลังเหล่านี้จำนวนตัวหรือสู้ไม่ได้ ก็จะถูกขับหลบหนีเข้ามาสู่

ชายแดนพม่า-ไทย และต่อมาก็หลบหนีเข้ามาอาศัยเขตแดนไทย จนเมื่อเหตุการณ์สงบเรียบร้อยแล้วจึงได้พากันยกกำลังกลับเข้าไปสู่เขตแดนพม่า และทำการต่อสู้กับทหารพม่าอีก

การอพยพของพวกกองกำลังกู้ชาติที่เข้ามาสู่เขตแดนไทย ไม่ได้เกิดขึ้นแต่เพียงเหตุผลเรื่องการกู้ชาติเท่านั้น แต่เหตุผลอื่นๆ คือ ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มต้องการหลบหนีการสู้รบระหว่างกองกำลังกู้ชาติกับทหารพม่า จึงต้องการที่สงบสำหรับทำมาหากิน เพราะฉะนั้นเขตแดนไทยซึ่งมีความสงบและสมบูรณ์จึงเป็นแหล่งที่ทำกินของชนกลุ่มน้อยที่ประสงค์จะตั้งรกราก เช่น กรณีของพวกมอญที่ทุ่งก้างย่าง จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น อีกเหตุผลหนึ่งคือมีพวกชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้หวังจะกู้ชาติ แต่อาศัยแอบอ้างอุดมการณ์นี้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว นั่นคือใช้กองกำลังของตนตั้งด่านเก็บภาษีเถื่อนลักลอบค้าสินค้าเถื่อนและที่ร้ายที่สุด คือ การผลิตยาเสพติด (เฮโรอีนและฝิ่น) และทำการค้าสินค้าต้องห้ามเหล่านี้ กองกำลังที่ขึ้นชื่อเกี่ยวกับการผลิตและค้ายาเสพติดในช่วงนั้น คือ **สหพันธฉาน** (Shan United Army - SUA) ภายใต้การนำของจีนฮ้อที่มีชื่อว่า **จางซีซู** หรือ **ซุนซ่า** และการที่ชนทั้งสามประเภทนี้ลักลอบเข้ามาในเขตแดนไทย และกลับออกไปในเขตพม่าเช่นนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทยและพม่า และรวมไปถึงผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของประทศทั้งสองด้วย (ดังจะได้อธิบายในข้อหลัง)

ในส่วนของพม่านั้น เมื่อไม่ประสบผลสำเร็จในการสกัดกั้นชนกลุ่มน้อยไม่ให้หันกลับเข้ามาในเขตพม่าได้ จึงได้หาวิธีอื่นๆ ในการทำลายกำลังอำนาจของชนกลุ่มน้อย นั่นคือการลดจำนวนชนกลุ่มน้อยและการทำลายเศรษฐกิจของพวกนี้

วิธีหนึ่ง ที่รัฐบาลพม่านำมาใช้ คือ การออกกฎหมายเกี่ยวกับการเป็นพลเมืองพม่า เมื่อต้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2525 โดยกำหนดว่า *ประชากรแรก* คนที่พ่อหรือแม่มีสัญชาติพม่า แต่ไปเกิดนอกอาณาเขตพม่าอาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลว่าเป็นคนสัญชาติพม่า *ประชากรที่สอง* ผู้ที่เกิดมาแล้วถึง 10 ปี

¹ บางทีในหน่วยนี้อาจเรียกชื่อ กลุ่มสหพันธรัฐฉาน หรือกลุ่มสหพันธฉาน ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกัน

แต่ไม่ได้แจ้งให้ทางการทราบก็จะถูกถือว่าเป็นคนต่างชาติไป *ประชากรที่สาม* ผู้ที่อพยพออกไปนอกเขตประเทศพม่า และไปถือหนังสือเดินทางหรือใบรับรองของต่างชาติ จะถูกรัฐบาลพม่าถอนความเป็นชนชาติพม่าทันที

ดังนั้น ไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม กฎหมายนี้จะกระทบต่อชนกลุ่มน้อยของพม่าที่ได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย อย่างเช่นในกรณีที่สาม ทางไทยได้จัดให้ใบรับรองหรือบัตรส่วนตัวที่ระบุว่ามีบุคคลที่มาอาศัยแผ่นดินไทยอยู่นี้เป็นใคร ก็จะถูกรัฐบาลพม่าถอนสัญชาติทันที และบุคคลเหล่านี้ก็จะตกเป็นภาระของรัฐบาลไทยที่จะต้องคุ้มครองต่อไป

วิธีที่สอง ที่รัฐบาลพม่านำมาใช้ในการกำจัดอิทธิพลและกำลังของชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามชายแดนพม่า-ไทย คือ การประกาศเปลี่ยนเงินจัด และการยกเลิกธนบัตรจัดที่มีค่า 100 จั๊ต (ประมาณ 340 บาท) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 นอกจากนี้รัฐบาลจะยอมรับแลกเปลี่ยนเงินให้กับประชาชนไม่เกินร้อยละ 25 ของจำนวนเงินชนิดเดิมที่ประชาชนแต่ละคนนำมาแลก การรับแลกเปลี่ยนนี้จะให้กระทำกันจนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน เท่านั้น วิธีนี้นับว่าทางรัฐบาลต้องการที่จะทำลายอำนาจทางเศรษฐกิจของชนกลุ่มน้อย และพวกที่อาศัยอยู่ตามชายแดน เนื่องจากไม่สามารถแลกเปลี่ยนเงินคืนได้หมด หรือไม่มีเวลาพอที่จะเดินทางมายังศูนย์รับแลกเปลี่ยนที่ตั้งอยู่ในเมือง แต่ผลกระทบทางอ้อมต่อประเทศไทย คือ พ่อค้าชาวไทยที่ตั้งร้านอยู่ตามชายแดน หรือแม้แต่อยู่ในเมืองเชียงใหม่และเชียงรายเองก็ต้องพลอยถูกกระทบไปด้วย เนื่องจากพ่อค้าเหล่านี้รับเงินจัดไว้เมื่อทำการค้าขายกับชาวพม่าและชนกลุ่มน้อย

ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า

ตามความเป็นจริง ตามแนวชายแดนไทย-พม่าเป็นที่กักขังของชนกลุ่มน้อยต่างๆ ซึ่งมีภักดีคนที่มีเชื้อชาติที่ต่างออกไปจากคนเชื้อชาติไทยหรือเชื้อชาติพม่า อาศัยอยู่มากมายหลายกลุ่มด้วยกัน ดังนั้นพวกนี้จึงได้ถูกขนานนามว่าเป็นชนกลุ่มน้อยประเภทต่างๆ แต่ปัญหาเบื้องต้น คือ การขนานนามชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ซึ่งหน่วยงานของฝ่ายรัฐบาลไทยเรียก

ต่างกันอย่างเช่น นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ ซึ่งในอดีตเคยวิชาการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้แยกกลุ่มที่อยู่ตามชายแดนไทย-พม่าที่ทางการถือว่ามักจะสร้างปัญหาด้านความมั่นคง และปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศให้แก่ประเทศไทยออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า จีนฮ่ออพยพ และชาวเขา สำหรับพลเอกสายหยุด เกิดผล อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุดใน พ.ศ. 2527 ได้แยกปัญหาออกเป็นเพียง 2 กลุ่มเท่านั้น คือ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าและจีนฮ่อ ส่วนทางด้านเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องทางด้านชนกลุ่มน้อยจากพม่าที่รุกล้ำเข้ามาในเขตไทยนั้น ได้แยกปัญหาออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และจีนฮ่ออพยพ (สำหรับในบทความนี้ จะตัดกลุ่มจีนฮ่อออกไป)

นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ ได้นำเอากลุ่มชาวเขามาพิจารณาด้วยเนื่องจากว่า กลุ่มนี้ซึ่งมีจำนวนถึง 350,000 คนมีเผ่าต่างๆ แยกออกไปถึง 20 เผ่า ถึงแม้มีเพียง 6 เผ่า นั่นคือ กะเหรี่ยง แม้ว เข่า ลีซอ มูเซอ และอีก้อ ที่สำคัญและสร้างปัญหาทางความมั่นคงภายในประเทศ แต่ท่านไม่ได้กล่าวถึงปัญหาชาวเขาเหล่านี้ที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ส่วนผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่มีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยตรง ท่านเลขาธิการฯ จึงได้รวมเอาทั้งกองกำลังผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า (ที่ทางรัฐบาลพม่าเรียกว่าพวกกบฏ) และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าที่เป็นพลเรือนมาไว้ในหัวข้อเดียวกัน สำหรับความคิดของพลเอกสายหยุด เกิดผล ในฐานะประธานคณะกรรมการฝ่ายไทยในเรื่องชายแดนทั่วไปไทย-พม่า ได้รวมชนกลุ่มต่างๆ เอาไว้ด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็ทหารหรือพลเรือนที่มีเชื้อสายพม่าที่ได้รุกล้ำเข้ามาในเขตแดนไทย โดยให้ถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าทั้งสิ้น สำหรับในที่นี้จะแยกแยะการพิจารณาโดยอาศัยความหลากหลายของปัญหา และอาศัยการแบ่งกลุ่มซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยได้ทำไว้ เนื่องจากกระทรวงนี้มีเจ้าหน้าที่ที่จะต้องจัดการและควบคุมกลุ่มเหล่านี้โดยตรง มีนโยบายที่วางหลักเกณฑ์ไว้อย่างเด่นชัด การพิจารณาปัญหาจึงแยกออกไป คือ

ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ส่วน
ชาวชาตินิยม ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอยู่แล้ว จะนำ
มากล่าวเป็นเชิงประกอบการพิจารณาเท่านั้น

ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า นับว่าเป็น
ปัญหาที่สำคัญมากที่สุดในปัจจุบันที่กระทบกระเทือน
ต่อความมั่นคงตามชายแดนของประเทศไทย และยัง
ไปกระทบต่อความสัมพันธ์ไทยกับพม่าด้วย

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าพม่าประสบกับปัญหาที่
เกิดจากชนกลุ่มน้อยอยู่มาก แต่กลุ่มที่สร้างปัญหาให้
แก่พม่าและแก่ไทยโดยเฉพาะมีอยู่ 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ
กลุ่มใหญ่ใหญ่ (หรือพวกฉาน) และสหภาพแห่งชาติ
กะเหรี่ยง

ในศตวรรษที่ 2530 สามารถแยกกลุ่ม
ไทยใหญ่แยกออกเป็น 5 กลุ่มย่อยๆ ดังนี้⁴

- 1) กลุ่มสหทัพฉาน (Shan United Army -
SUA) ภายใต้การนำของซุนส่าหรือจางซีฟู
ที่เป็นจีนฮ้อ
- 2) กลุ่มกองทัพตะวันออกแห่งรัฐฉาน (Shan
State Eastern Army - SSURA) ภายใต้
การนำของนายบุญรัตน์ ทิพวงศ์
- 3) กลุ่มกองทัพปฏิวัติสหฉาน (Shan United
Revolution Army - SURA) ซึ่งมีพลเอก
เจ้าคอนเิงเป็นผู้นำ
- 4) กลุ่มกองทัพรัฐฉาน (Shan State Army -
SSA) ภายใต้การนำของพลตรีจางโม
- 5) กลุ่มทัพปฏิวัติรัฐฉาน (Shan State Revo-
lution Army - SSRA) ไม่ปรากฏว่าใคร
เป็นผู้นำ

ทั้ง 5 กลุ่มนี้มีฐานที่มั่นตั้งกระจายอยู่ตาม
จุดต่างๆ ของจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ และ
เชียงใหม่

ส่วนกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen
National Union - KNU) ที่มีนายพลโบเม็เยเป็น
หัวหน้ากลุ่มนั้น ได้ขยายอิทธิพลออกไปด้วยการก่อตั้ง
แนวร่วมแห่งชาติประชาธิปไตย (The Democratic

National Front) ซึ่งมีชนกลุ่มน้อยเชื้อสายอื่นๆ เช่น
พวกฉาน มอญ พวกอาหรับ พวกคะฉิ่น และพวก ตะข่า
เข้าร่วมด้วย กองกำลังของกลุ่มเหล่านี้นอกจากจะตั้ง
อยู่ในประเทศพม่าแล้ว ยังมีกองกำลังกระจายอยู่ตาม
พื้นที่ต่างๆ ของจังหวัดตากและแม่ฮ่องสอน ถึงแม้ว่า
เป็นที่ทราบแน่ชัดกันว่า กองกำลังของชนกลุ่มน้อย
สัญชาติพม่าที่มีฐานกำลังอยู่ในเขตแดนไทย มีอยู่เพียง
2 กลุ่มใหญ่ก็ตามแต่ ประเทศไทยก็มีปัญหาอยู่กับ
อีกกลุ่มหนึ่งด้วย คือ ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เพราะ
บุคคลที่จะกล่าวถึงนั้นตามความหมายของกระทรวง
มหาดไทยหมายถึงพวกพลเรือนที่ไม่ได้ติดอาวุธ

ตามข้อมูลที่ปรากฏ ทางรัฐบาลไทยมิได้แยก
ตัวเลขออกไปว่า ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ามีจำนวน
เท่าใด หรือผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่ามีจำนวนเท่าใด แต่
ตัวเลขที่มีอยู่นั้นเป็นจำนวนรวมของพวกเชื้อสายพม่า
รวมทั้งพวกที่มีเชื้อสายจีน ปากีสถาน เนปาล อินเดีย
ลาวและมลายู ที่ออกมาจากดินแดนพม่าและเข้ามา
อาศัยอยู่ในเขตแดนไทย ตามชายแดนไทย-พม่า มี
จำนวนถึง 30,475 คน โดยแยกออกเป็นจังหวัดๆ ได้
ดังนี้ คือ เชียงราย 5,678 คน เชียงใหม่ 3,000 คน
แม่ฮ่องสอน 2,905 คน ตาก 2,000 คน กาญจนบุรี
14,147 คน ราชบุรี 746 คน ประจวบฯ 329 คน ระนอง
1,470 คน และชุมพร 200 คน

เนื่องจากว่า พวกชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติต่างๆ ที่
เข้ามาอยู่ในประเทศไทยมีจำนวนมากเช่นนี้ ปัญหา
ต่างๆ ย่อมจะเกิดขึ้นกับประเทศไทยทั้งโดยทางตรง
และโดยทางอ้อม เนื่องจากว่าเป็นการยากที่จะ
แยกแยะออกไปว่า กลุ่มเชื้อชาติใดสร้างปัญหาชนิด
ใดโดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องกล่าวรวมๆ ถึงปัญหาต่างๆ
ที่ตามมาหลังจากที่พวกเหล่านี้ได้อพยพเข้ามา ในที่นี้
จึงจำเป็นต้องเลือกกล่าวแต่เฉพาะปัญหาที่มีผลกระทบต่อ
ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า และที่กระทบ
ต่อความมั่นคงของไทยเท่านั้น

ก. ปัญหาการละเมิดอธิปไตย ในลักษณะที่กลุ่ม
บุคคลได้เข้ามาในอาณาเขตของไทยอย่างผิดกฎหมาย

⁴ การพิจารณาจากกลุ่มต่างๆ เหล่านี้เป็นที่ยากที่จะคอยติดตามว่ากลุ่มต่างๆ แยกแยะออกไปอย่างไร หรือมี ใครเป็นผู้นำ เพราะ
มีการเปลี่ยนตัวผู้นำบ่อยๆ หรืออาจมีกาวรวมกลุ่มด้วย เช่น เมื่อต้นปี พ.ศ. 2528 นั้น กลุ่มของพลเอกเจ้าคอนเิง
(SURA) ได้รวมกลุ่มกับกลุ่มกองทัพรัฐฉาน (SSA) ของพลตรีจางโม กลุ่มใหญ่นี้เรียกตนเองว่า สภาปฏิวัติประเทศไทย
(The Thailand Revolutionary Council - TRC) เป็นต้น

เพราะไม่มีใบสำคัญใดๆ ที่แสดงว่าได้ขออนุญาตและได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศไทยได้ เพราะฉะนั้นจึงถือได้ว่า บุคคลเหล่านี้มีลักษณะระหว่างประเทศ นอกจากนี้ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เช่น ไทยใหญ่ และกะเหรี่ยงต่างติดอาวุธและเข้ามาซ่องสุมกำลังในเขตแดนไทย โดยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยบางครั้งไม่สามารถเข้าถึงได้ และไม่สามารถจะควบคุมหรือปลดอาวุธได้ จึงถือได้ว่าการกระทำของชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ ทำการละเมิดอธิปไตยของประเทศไทย ในกรณีนี้พม่าก็เข้ามาอาศัยเขตแดนไทยโดยมีอาวุธติดตัวเช่นกัน ก็เพื่อหวังที่จะทำการต่อต้านรัฐบาลพม่า จึงไม่ได้กระทบต่อความมั่นคงภายในของประเทศ แต่กลับมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าได้ เพราะรัฐบาลพม่ามักคิดว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ให้มาบั่นทอนความมั่นคงภายในของประเทศพม่า

ผลกระทบอีกข้อที่มีต่อไทยโดยตรงจากการละเมิดอธิปไตยก็คือ ถ้าชนกลุ่มน้อยเหล่านี้คิดจะเป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศไทย ก็จะทำให้สร้างปัญหาโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศได้ เพราะพวกนี้ที่ติดอาวุธจึงสามารถที่จะตอบโต้กับกำลังของไทย อย่างเช่น ในกรณีที่รัฐบาลไทยคัดสินใจปราบจลาจลหรือจางซีฟู หัวหน้ากลุ่มสหทัพผาน (Shan United Army) เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2525 ที่บ้านหินแตก ในการต่อสู้ครั้งนั้นกองทหารและตำรวจตระเวนชายแดนของไทย ต้องใช้เวลามากกว่า 2 อาทิตย์กว่าจะผลักดันให้กองกำลังของจลาจลออกไปนอกเขตแดนไทยได้สำเร็จ แต่ผลที่ตามมาจนกระทั่งถึงทุกวันนี้ คือ กองกำลังของพวกฉานบางกลุ่มก็ได้ย้อนกลับเข้ามาในเขตแดนไทย เพื่อตั้งฐานที่มั่นใหม่และทำการปล้นสะดมกับราษฎรไทยและชาวเขาให้เป็นที่เดือดร้อนโดยทั่วไป การปะทะกันระหว่างกองกำลังของไทยและของชนเผ่าก็เกิดขึ้นบ่อยๆ เช่นกัน

ข. ปัญหาที่เกิดแก่ราษฎรทั้งไทยและพม่า
เนื่องจากชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่เข้ามาอาศัยแดนไทยนี้ ไม่ได้มุ่งหวังที่จะกู้ชาติโดยต่อสู้กับรัฐบาลพม่า

เพียงอย่างเดียว แต่พวกนี้ยังสร้างอิทธิพลเพื่อหาผลประโยชน์ต่างๆ เช่น การหาเงินและนำไปใช้เสริมสร้างกำลังของตนและเพื่อประโยชน์ส่วนตนด้วย ผลประโยชน์ที่กลุ่มคนเหล่านี้ต่างแย่งกันทำ คือ การค้ายาเสพติด ค้าของเถื่อน เก็บเงินค่าคุ้มครอง และค้าผ่านทางพ่อค้าเพชรพลอยและพ่อค้ายาเสพติด พวกอื่นด้วย ปัญหาที่ตามมา คือ ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ามีหลายฝ่ายหลายกลุ่ม จึงได้เกิดการขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์จนถึงขั้นปะทะกันด้วยกำลังอาวุธ ซึ่งเป็นผลให้ราษฎรไทยและชาวเขาที่อาศัยอยู่ตามชายแดนต้องได้รับความเดือดร้อนไปด้วย นอกจากนี้การปะทะ และสู้รบกันระหว่างกองกำลังของชนกลุ่มน้อยกับทหารของรัฐบาลพม่าตามบริเวณชายแดนไทย-พม่า ก็มีผลกระทบต่อราษฎรไทยและการพม่าในกรณีที่มีการใช้ปืนใหญ่และอาวุธร้ายแรงยิงถึงบ้านเรือนและชีวิตของคนที่ไม่เกี่ยวข้องกับพลอยต้องสูญเสียไปด้วย ตัวอย่างของปัญหามีคือ ในปลายปี พ.ศ. 2525 เนื่องมาจากการขัดผลประโยชน์กันนี้ จึงเกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างกองกำลังของชนเผ่ากับกองกำลังของเอมิ ซึ่งเป็นผู้นำของกองกำลังของพมามูเซอร์ลายซาย และเป็นมิตรกับพรรคคอมมิวนิสต์ของพม่า (The Communist Party of Burma) ถึงแม้ว่าการเผชิญหน้าและการปะทะกันระหว่างกำลังของทั้ง 2 ฝ่ายจะเกิดขึ้นในเขตพม่า (ตอนล่าง)* แต่ผลกระทบก็มีต่อฝ่ายไทยด้วย เพราะพวกของเอมิได้เข้ามาในเขตไทย ชักชวนให้ชาวเขาของไทยส่งกำลังไปช่วยพมามูเซอร์ลายซายกับจลาจลที่คอยกลางซึ่งเป็นเขตอิทธิพลเดิมของเอมิ ถ้าการเผชิญหน้านำไปสู่การรบในที่สุด ทั้งราษฎรไทยและพม่าก็ต้องประสบเคราะห์กรรมอีกครั้งหนึ่ง

ค. ปัญหาในด้านยาเสพติด ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าหลายกลุ่มที่ต่างอ้างว่า ตั้งกองกำลังขึ้นมา ก็เพื่อกู้เอกราชและสร้างเผ่าพันธุ์ของตนให้คงอยู่ต่อไปนั้น เมื่อพิจารณากันอย่างถี่ถ้วนจะพบว่า กลุ่มเหล่านี้โดยเฉพาะพวกฉานจะเกี่ยวข้องกับการผลิตและค้ายาเสพติด แต่บางกลุ่ม เช่น สภากฎีวดี

* คอยกลางขณะนี้เป็นที่ถกเถียงระหว่างรัฐบาลไทยกับพม่า โดยต่างก็อ้างว่าเป็นเขตของตน และในบางครั้งกองกำลังของรัฐบาลพม่าก็ได้เข้าไปครอบครองอยู่จึงต้องถือว่าเป็นดินแดนของพม่า แต่พม่าก็รับว่าอินคิน่าเรื่องนี้ขึ้นมาปรึกษากับไทยในการเจรจา

ประเทศไต้หวัน (TRC) ของเจ้าคอนเจ็ง ซึ่งถูกกล่าวหาว่า
ทำการผลิตและค้ายาเสพติด และได้ร่วมมือกับพวก
คอมมิวนิสต์พม่าด้วยนั้น แต่เจ้าคอนเจ็งได้ตอบ
ปฏิเสธอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม พวกนี้มักจะมี
เหตุผลนำมาอ้างเสมอเพื่อสร้างความชอบธรรมให้
เกิดขึ้นกับการกระทำของกลุ่มตน

เหตุผลสำคัญที่ทางชนกลุ่มน้อยใช้อ้างในการ
ผลิตและขายยาเสพติด คือ เพื่อหาเงินบำรุงกอง
กำลังและซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัย สำหรับที่จะ
ใช้ในการต่อต้านรัฐบาลพม่า เพราะฉะนั้นเหตุผลเช่นนี้
และถ้าไทยปล่อยให้ชนกลุ่มน้อยผลิตเฮโรอีน
อยู่ในเขตไทย พร้อมกับการปลูกดินและผลิตเฮโรอีน
ย่อมจะมีผลไม่ดีต่อไทยอย่างมาก ชนกลุ่มน้อย
สัญชาติพม่าที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดโดยตรง คือ
กลุ่มกองทัพสหภาพรัฐฉาน (SUA) ซึ่งมีขุนสำหรับหรือ
จางซีฟู เป็นหัวหน้า

ปัญหาที่เกิดจากขุนสำไม่ได้เกี่ยวข้องกับ
ยาเสพติดแต่อย่างใดเลย กล่าวคือมีมิชชันนารี ขุนสำ
ซึ่งมีเชื้อชาติจีนฮ่อมาโดยกำเนิด ได้เข้าไปฝึกฝนและ
ให้การร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์พม่า (The Bur-
mese Communist Party - BCP) ซึ่งเป็นคนละ
กลุ่มกับพรรคคอมมิวนิสต์ของพม่า (The Communist
Party of Burma) ที่ให้การสนับสนุนแก่เอบี ซึ่งเป็น
ศัตรูของขุนสำ ถึงอย่างไรก็ตาม การที่ขุนสำไปเป็น
มิตรกับพรรคคอมมิวนิสต์พม่าย่อมกระทบต่อความ
มั่นคงของไทยและพม่าด้วย สำหรับฝ่ายไทยนั้นจะมี
ผลกระทบอีกด้าน คือ พรรคคอมมิวนิสต์พม่าต้องการ
ที่จะเข้ามามีความสัมพันธ์กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่ง
ประเทศไทย โดยอาศัยทางผ่านที่ขุนสำมีกองกำลังคุม
อยู่ ส่วนที่กระทบกับฝ่ายพม่านั้นก็รวมไปถึงที่
ขุนสำเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า ส่วนพวกพรรค
คอมมิวนิสต์พม่าที่ขุนสำเป็นมิตรด้วย ก็เป็นกลุ่มที่
รัฐบาลพม่าต้องการจะปราบด้วยเช่นกัน

ถึงแม้ว่าขุนสำซึ่งเป็นผู้นำของสหภาพพม่า ที่
แสดงตนว่าต้องการสร้างกองกำลังของพวกตนเพื่ออ
ชาติก็ตามที แต่ปรากฏว่าพฤติกรรมและแนวทาง
ปฏิวัติของขุนสำได้บ่งว่า การค้ายาเสพติดและการ

กระทำผิดกฎหมายต่างๆ นั้น ทำไปก็เพื่อผลประโยชน์
ส่วนตัวมากกว่าเพื่ออุดมการณ์อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ
กองกำลังของขุนสำหรือของกองทัพสหภาพพม่า นั้น
ส่วนใหญ่ประกอบขึ้นจากพวกชาวเขาเผ่าต่างๆ ที่
เกณฑ์มาได้จากบริเวณบ้านดินแดงในเขตไทย และ
บริเวณเชียงใหม่ในเขตของรัฐฉาน นอกจากนี้ตำแหน่ง
ทหารระดับสัญญาบัตร จะตกอยู่ในมือของพวกจีนฮ่อ
คิดอาวุธหรือพวกอดีตทหารจีนคณะชาติทั้งสิ้น

สำหรับเรื่องยาเสพติดนั้น นับว่ากลุ่มขุนสำ
สร้างปัญหาให้แก่ไทย พม่า และชาวโลกเป็นอย่างมาก
ในการประมาณเอาจากตัวเลขของปี พ.ศ. 2524 มี
การผลิตเฮโรอีนในบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ¹ ถึงปีละ
30 ตัน ในจำนวนนี้กลุ่มขุนสำผลิตได้ถึงร้อยละ 70
และหลังจากที่ขุนสำถูกขับไล่ออกจากบ้านดินแดงไป
เมื่อปี พ.ศ. 2525 แล้ว ก็ได้ประกาศที่คดกลาง ซึ่ง
เป็นกองบัญชาการแห่งใหม่ว่า พวกสหภาพพม่าจะไม่
ผลิตเฮโรอีนตามแนวชายแดนไทย-พม่าอีกต่อไป แต่
เนื่องจากว่าขุนสำเพิ่งยึดคดกลางได้จากเอบีซึ่งเป็น
พวกมูเซอ จึงต้องการแสดงให้พวกฉานแถบนั้นเห็น
ว่า กลุ่มสหภาพพม่ามีอุดมการณ์มุ่งมั่นที่จะกอบกู้
เอกราชให้แก่รัฐฉาน แต่คำกล่าวของขุนสำก็เชื่อ
ได้ยาก เพราะเขาจะต้องหาเงินมาบำรุงกองกำลัง ซึ่ง
กระจัดกระจายอยู่ตามชายแดนไทย-พม่า ประมาณ
ได้ว่ามีถึง 5,000 คน นอกจากนี้ขุนสำต้องหาเงินเพื่อ
ซื้ออาวุธทันสมัย เพื่อใช้ในการต่อสู้กับทหารพม่า โดย
เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลุ่มสหภาพพม่าได้หันเหเข้าไป
ฝึกฝนกับพรรคคอมมิวนิสต์พม่า (BCP) รวมทั้งการที่
ขุนสำจะต้องเพิ่มกำลังอาวุธเพื่อใช้ต่อสู้กับรัฐบาลไทย
ต่อไปด้วย

ปัญหาทั้ง 3 ข้อที่กล่าวมาแล้วนี้ล้วนแต่มีผล
กระทบต่อความมั่นคงของประเทศและต่อความ
สัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าทั้งสิ้น เพราะการที่มี
อาณาเขตชายแดนติดต่อกัน แต่ต่างก็ไม่สามารถที่จะ
ควบคุมเขตแดนของตนได้ โดยได้ปล่อยให้ชนกลุ่มต่างๆ
ทั้งที่มีอาวุธและไม่มียาอาวุธลักลอบค้าขายอิทธิพล
และต่อสู้กันเช่นนี้ ย่อมจะสร้างปัญหาอย่างใดอย่าง
หนึ่งขึ้นมาได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ชนกลุ่มน้อย

¹ บริเวณสามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งรวมอาณาเขตบางส่วนของพม่า ไทยและลาว มีพื้นที่ประมาณ 60,000 ตารางไมล์

สัญญาพิพาทมีจุดประสงค์ในขั้นแรกที่จะต่อต้านรัฐบาลพม่าและแยกดินแดนออกมาปกครองตนเอง เพราะฉะนั้นการที่พวกรี้มนำมาอาศัยดินแดนไทยอยู่ ย่อมจะสร้างความระแวงให้เกิดขึ้นแก่พม่าต่อพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐบาลไทย ส่วนในด้านของความมั่นคงภายในนั้น การที่มีกองกำลังต่างชาติติดอาวุธอยู่ในเขตแดนไทย คอยซัดรีดคนไทย มอมเมาคนไทยด้วยยาเสพติด ย่อมถือได้ว่าเป็นการทำลายเสถียรภาพของชาติ ของรัฐบาลและของคนไทยได้ทั้งสิ้น

นโยบายของไทยต่อชนกลุ่มน้อย สัญชาติพม่า

ก่อนปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลไทยยังไม่ได้มีการแถลงนโยบายที่แน่นอนต่อชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เพราะนโยบายดั้งเดิมของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้าน มักออกมาในลักษณะของความพยายามที่จะสร้างเขตกันชน หรือสร้างกลุ่มกันชนระหว่างประเทศไทยกับเพื่อนบ้าน เช่น การให้การสนับสนุนแก่กลุ่มเขมรเสรี (ในสมัยเจ้าอินทวิชิต) หรือกลุ่มลาวอิสระ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลไทยมักจะมีมุมมองว่าชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามชายแดนด้านต่างๆ เหล่านี้ ไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะมุ่งร้ายต่อประเทศไทยหรือรัฐบาลไทย แต่กลับเป็นผลดีต่อประเทศเสียด้วยซ้ำ ที่มีชนกลุ่มน้อยเหล่านี้อยู่อาศัยในกรณีของเขตแดนที่ติดกับพม่า เพราะรัฐบาลไทยในอดีตมีความเกรงกลัวต่อกัมพูชาคอมมิวนิสต์มาก เมื่อมีชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ที่มีกองกำลังต่อต้านรัฐบาลพม่าซึ่งเป็นรัฐบาลสังคมนิยมด้วยแล้ว ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงของประเทศในด้านของการช่วยสกัดกั้น หรือผลักดันการขยายของลัทธิสังคมนิยม

แต่ในต้นปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลไทยได้แถลงออกมาอย่างเป็นทางการว่า ไทยต้องการจะผลักดันหัวหน้ากบฏของชนกลุ่มน้อยของพม่า คือ พวกที่เรียก

กลุ่มตนเองว่า “กะเหรี่ยงอิสระ” ให้ออกไปจากดินแดนและอาณาเขตของประเทศ ต่อมาอีก 1 ปี รัฐบาลไทยภายใต้การนำของนายอานันท์ กล้วยีเชียรก็ได้ประกาศออกมาว่า กองกำลังของรัฐบาลไทยได้จับกุมสมาชิกของกลุ่มกะเหรี่ยงได้ และในครั้งนี้นี้ยังได้จับกุมหัวหน้ากบฏ 9 คน ซึ่งเป็นสมาชิกของกองกำลัง “People's Patriots Party” ของอู๋ที่เข้ามาตั้งฐานกำลังอยู่ในเขตแดนไทยด้วย⁶

หลังจากที่มติคณะรัฐมนตรีได้ออกมาแล้ว พลเอกเกรียงศักดิ์ ได้มีคำสั่งให้ผลักดันกองกำลังชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มที่อาศัยอยู่ตามชายแดนไทย-พม่า ออกไปนอกเขตไทยภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ 14 มีนาคม เป็นต้นไป ประมาณเดือนกรกฎาคม รัฐบาลไทยได้ประกาศว่า ชนกลุ่มน้อยได้ทยอยถอนกำลังออกไป โดยได้เคลื่อนย้ายอาวุธยุทโธปกรณ์ เเสบียงอาหาร พร้อมกับรื้อถอนค่ายจนหมดสิ้นแล้ว และด้วยเหตุนี้ “ทางราชการถือว่าไม่มีกองกำลังชนกลุ่มน้อยในเขตประเทศไทย” แต่หากพบว่าเห็นกองกำลังเหล่านี้เข้ามาอีก ทางรัฐบาลไทยก็จะดำเนินการผลักดันออกไปอีก

ขณะที่รัฐบาลไทยต้องการจะกำจัดความระแวงที่พม่ามีต่อไทยเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อย ทางการที่ไม่ประสงค์จะสร้างศัตรูขึ้นมา เพราะโดยทั่วไปชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ก็ไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะต่อต้านรัฐบาลไทย ดังนั้นทางฝ่ายประธานคณะกรรมการชายแดนทั่วไป ไทย-พม่า ซึ่งพลเอกสายหยุด เกิดผล รับผิดชอบอยู่ในขณะนั้น จึงได้แถลงไว้ด้วยว่า

“ฝ่ายไทยไม่ถือว่ากบฏพม่าเหล่านั้นเป็นศัตรูกับไทย การดำเนินการให้กองกำลังกบฏพม่าเหล่านั้นออกไปจากดินแดนไทย ให้ใช้มาตรการตั้งแต่เบาไปหาหนัก คือ เริ่มด้วยการเจรจาทำความเข้าใจเบื้องต้นจนถึงการใช้กำลังขับไล่นั้นที่สุด”

นับว่านโยบายของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์

⁶ ปัญหาหนึ่งในอดีตที่เป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลพม่าของนายพลเนวิน ไม่พอใจประเทศไทย และเห็นถึงความไม่จริงใจของการดำเนินนโยบายของไทยต่อพม่า คือ การที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้นายอู๋ อติศตยาภิรมย์ของพม่าลี้ภัยเข้ามาอยู่ในประเทศไทย (พ.ศ. 2512) และตั้งกองกำลังขึ้นมา เพื่อก่อการรัฐประหารของเนวิน เมื่ออู๋พ่ายแพ้ไม่สำเร็จ จึงได้ออกจากประเทศไทย (พ.ศ. 2516) ไปลี้ภัยอยู่ในจีนเดิม แต่กองกำลังที่อู๋ตั้งขึ้นมาก็ยังพลัดเหลืออยู่ในประเทศไทย ดู Josef Silverstein, BURMA, (Ithaca, NY : Cornell Uni. Press, 1977), pp. 184-6. ความระแวงที่พม่ามีต่อไทยเกี่ยวกับกองกำลังของ PPP ได้คลายลงเกือบหมด เมื่อสมาชิกส่วนใหญ่ได้ขอใช้สิทธิบัตรโพธิกรรมในกลางปี พ.ศ. 2523 และอู๋ได้เดินทางกลับจากอินเดียตอนปลายปีนั้น

เป็นนโยบายหลักที่รัฐบาลในสมัยต่อๆ มาได้นำมาใช้
ถ้าจะพิจารณาโดยเน้นเรื่องความมั่นคงของประเทศ
แล้ว นโยบายนี้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติมาก
กล่าวคือ

1. จะไม่ทำให้เกิดการเผชิญหน้ากัน ระหว่าง
ทหารหรือตำรวจตะวันตกของโทลกับกอง
กำลังของชนกลุ่มน้อย แต่หมายถึงว่ารัฐบาลไทยจะ
ต้องปล่อยให้กลุ่มชนเหล่านี้ละเมิดอธิปไตยบน
แผ่นดินไทยไปด้วย และก็เป็นที่ทราบกันดีว่ากอง
กำลังเหล่านี้มิได้รับการปลดอาวุธกันทั้งหมด บางกลุ่ม
ที่มีฐานมั่นหรืออาวุธตั้งอยู่บนดินแดนไทย และใน
บางครั้งพวกนี้จะมีเจตนาที่จะก่อการกบฏ หรือบางกลุ่ม
ที่ตั้งอยู่บนหรือใกล้กับสามเหลี่ยมทองคำก็จะทำธุรกิจ
ทางด้านยาเสพติดไปด้วย สาเหตุที่เกิดการแปร
เปลี่ยนของนโยบายไปเช่นนี้ เนื่องมาจากกรณีที่กำลัง
ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยมิใช่พอจึงควบคุมไม่ทั่วถึง

2. ฝ่ายไทยยังมีความประสงค์ที่จะให้กอง
กำลังของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เป็นเกาะคอย
คั่นค่อมมิวนิสต์ดังเช่นที่ปรากฏมาแล้วในอดีต

3. เจ้าหน้าที่บางกลุ่มหรือบางคนต้องการ
แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ด้วยการร่วมมือกับ
พ่อค้าหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่หวังดีต่อประเทศชาติ
ทำการค้าขายทั้งสินค้าต่างๆ อาวุธและยาเสพติด
เมื่อลักษณะของนโยบายได้เปลี่ยนไปจากเดิม กล่าวคือ
จากการที่ชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาดินแดนไทยจะถูก
ปลดอาวุธและถูกผลักดันออกไป ได้กลายเป็นว่า ใน
บางครั้งพวกนี้ก็มีที่อาศัยพักพิง และมีอาวุธติดตัว
พร้อมที่จะกลับไปเขตแดนพม่าเพื่อทำการสู้รบต่อไป
เช่นนี้จึงมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับ
พม่าเป็นอย่างมาก เพราะการที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย
ที่วางไว้ย่อมทำให้พม่าเกิดความระแวง และพม่าอาจ
คิดว่าไทยกำลังให้การสนับสนุนศัตรูของตน

ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศของไทยจึง
มักจะเรียกร้องให้หน่วยงานอื่นๆ ให้ปฏิบัติตาม
นโยบายอย่างเคร่งครัด เพราะทางกระทรวงการต่าง
ประเทศเห็นว่าความขัดแย้งระหว่างประเทศทั้งสอง
จะขัดขวางต่อการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหายื่นๆ เช่น
ปัญหาการลี้ภัยของคนไทยทั้งทางบกและทางน้ำ
 เป็นต้น

ปัญหาและนโยบายของไทยที่มีต่อ ผู้ลี้ภัยถิ่นสัญชาติพม่า

ตามความหมายของกระทรวงมหาดไทย ที่
มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกาารดูแลและควบคุมเรื่องชน
กลุ่มน้อยที่อพยพเข้ามาในเขตแดนไทย ผู้ลี้ภัยถิ่น
สัญชาติพม่า คือ พวกที่เป็นชาวบ้านธรรมดาไม่มี
ความผูกพันกับกองกำลังต่างๆ พวกนี้ประกอบอาชีพ
ทางด้านเกษตรกรรมและรับจ้าง

เหตุผลใหญ่ที่ผู้ลี้ภัยถิ่นสัญชาติพม่าได้อพยพ
เข้ามาในเขตไทย เนื่องจากความบีบคั้นทางการเมือง
ภายใต้การปกครองของเนวิน (เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505)
ความเดือดร้อนที่ได้รับจากการสู้รบกันระหว่างกอง
กำลังของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าและของรัฐบาลพม่า
สภาพและโอกาสการหาเลี้ยงชีพในเขตไทยดีกว่าใน
เขตพม่า ผู้ลี้ภัยพม่าที่อยู่นอกอยู่ในประเทศไทย และ
การดำเนินนโยบายแบบผ่อนปรนโดยอาศัยหลัก
มนุษยธรรมของรัฐบาลไทย

สำหรับนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อผู้ลี้ภัยถิ่น
สัญชาติพม่านี้ คือ ทางรัฐบาลถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็น
บุคคลที่เข้ามาเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ได้
รับการผ่อนผันให้เข้ามาพักอาศัยในประเทศไทย
เป็นการชั่วคราว ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม
เมื่อเหตุการณ์สงบเรียบร้อยแล้วก็ให้เดินทางกลับ
ประเทศของตน

ส่วนขั้นตอนในการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยถิ่นสัญชาติ
พม่านี้ อาจแยกออกได้เป็น 2 ชั้นด้วยกัน คือ

1. นับแต่วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 เป็นต้นไป
กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศห้ามคนต่างด้าว
สัญชาติพม่า "อพยพหลบภัยเข้ามาในราชอาณาจักร
ไทยตามชายแดนที่ติดต่อกับเขตพม่า เนื่องจากว่า
สถานการณ์ในประเทศพม่าปัจจุบันอยู่ในภาวะปกติแล้ว
ในกรณีนี้ถ้าทางการจับผู้ที่เข้ามาในประเทศไทยหลัง
เดือนมีนาคม พ.ศ. 2519 ได้ ก็ให้ถือว่าบุคคลเหล่านี้
นั้นเป็นผู้เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องกฎหมาย จะต้อง
ดำเนินคดีและส่งจำคุก เมื่อพวกนี้พ้นโทษแล้วทาง
ไทยจะทำการส่งไปให้เจ้าหน้าที่พม่าตามจุดต่างๆ
ตามบริเวณชายแดน แต่ถ้าทางไทยจับผู้ลี้ภัยถิ่นได้
เป็นจำนวนมากๆ ก็จะทำการส่งกลับไปให้เขตพม่า
ทันที"

แต่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับขึ้นคอนที่หนึ่งนี้มีอยู่ว่ากำลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยมีน้อย วิธีการจับก็จับในลักษณะ "ตำรวจจับขโมย" ตอนส่งกลับก็มีปัญหาอีกเช่นกัน คือ เจ้าหน้าที่พม่าไม่ค่อยอยากจะรับกลับ และเมื่อทางฝ่ายไทยขนผู้ลี้ภัยขึ้นสัญชาติพม่าไปปล่อยตามจุดต่างๆ ที่ต่อกันระหว่างชายแดนไทย-พม่า ก็ไม่มีวิธีการควบคุมไม่ให้พวกนี้อพยพกลับเข้ามาในเขตไทยได้อีก ในขณะที่ตัวของเจ้าหน้าที่ไทยเดินทางกลับเข้าอำเภอหรือจังหวัดนั้น บรรดาผู้ลี้ภัยขึ้นสัญชาติพม่าต่างก็พากันเดินตามกันเข้ามาในเขตแดนไทยอีก เพราะฉะนั้นวิธีการของไทยจึงไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร

2. สำหรับผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยก่อนมีนาคม พ.ศ. 2519 นั้น ทางรัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะผลักดันพวกนี้ออกไปจากเขตแดนไทยเช่นกัน แต่ในขณะที่ยังอนุญาตให้อยู่ในเขตแดนไทยก็เพื่อเป็นการแยกพวกนี้ออกจากข้อที่ 1 และเป็นการควบคุมพวกนี้ออกไปในตัว ทางกระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดมาตรการไว้ดังนี้ (ระเบียบฉบับนี้ออกไว้เมื่อ พ.ศ. 2522)

- จัดทำบัตรประจำตัวผู้ลี้ภัยขึ้น พร้อมกับการทำบัตรรายชื่อบุคคลในบ้าน และทะเบียนประวัติด้วย เพื่อให้ทราบจำนวนที่แน่ชัดและควบคุมการเคลื่อนไหวด้วย บัตรประจำตัวดังกล่าวนี้ ไม่ได้ให้สิทธิใดๆ แก่ผู้ถือ

- จัดทำหลักฐานการเกิดและการตาย ในกรณีของการเกิดนี้ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 บุตรของผู้อพยพผู้ลี้ภัยขึ้นสัญชาติพม่าที่เกิดในราชอาณาจักรไทย จะต้องถูกถอนสัญชาติไทย หรือไม่ได้รับสัญชาติไทย

- กำหนดเขตที่อยู่ โดยที่จังหวัดจะเป็นผู้กำหนดให้ตามแต่จะเห็นสมควร โดยคำนึงถึงลักษณะภูมิประเทศ เหตุการณ์และความมั่นคงของประเทศ สำหรับผู้ที่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องออกนอกเขตจำกัด ก็ให้ขออนุญาตนายอำเภอ ถ้าออกนอกเขตหมู่บ้านหรือตำบล และถ้าออกนอกเขตอำเภอต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด และถ้าออกนอกเขตจังหวัด ต้องขออนุญาตต่อปลัดกระทรวง

- กำหนดโทษผู้ลี้ภัยขึ้นที่หลบหนีออกนอกเขตที่อยู่นั้น ทางกระทรวงมหาดไทยกำหนดระเบียบว่า ผู้ใดหลบหนีออกนอกเขตอำเภอหรือจังหวัด จะต้องมีความผิดตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งระบุว่า ผู้ฝ่าฝืนระเบียบนี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับขึ้นคอนที่ 2 นี้ รัฐบาลได้เน้นถึงผู้ลี้ภัยขึ้นสัญชาติพม่าเชื้อสายมอญที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในบริเวณทุ่งแก่งย่าง อำเภอไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีจำนวนเป็นหมื่นคน พวกนี้ได้เข้าไปอยู่ในเขตนั้นไม่น้อยกว่า 20 ปีแล้ว โดยมีอาชีพเกษตรกรรมหรือรับจ้าง ครั้นเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2525 กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งของพลเอกสิทธิ จิวโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศว่า บุคคลเหล่านี้ถือว่าเป็นผู้บุกรุกเข้าไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องออกจากบริเวณนั้นภายในเวลาไม่เกินวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2526 แต่เพื่อเป็นการผ่อนผันมิให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลที่เข้ามาทำมาหากินในขณะนั้น ทางราชการจึงอนุญาตให้ทำการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากการเพาะปลูกในพื้นที่ที่ได้ทำประโยชน์อยู่แล้วตามวงรอบของพืชต่อไป แต่ต้องไม่เกินวันที่ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามเพื่อทำให้การผลักดันชาวมอญผู้ลี้ภัยขึ้นให้กลับออกไปนอกประเทศอย่างมีระบบและขึ้นคอน กระทรวงมหาดไทยร่วมกับศูนย์วิจัยความปลอดภัยแห่งชาติ และกองทัพภาคที่ 1 เพื่อทำการผลักดันชนกลุ่มน้อยนี้ต่อไป ทั้งนี้ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2526 จนกระทั่งเดือนมีนาคม พ.ศ. 2527 จึงสามารถลดจำนวนชาวมอญผู้ลี้ภัยลงไปได้มาก

ปัญหาที่ตามมาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยขึ้นสัญชาติพม่าที่มีต่อความมั่นคงภายในประเทศ และกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า คือ การควบคุมไม่ทั่วถึง เนื่องจากจำนวนผู้ลี้ภัยขึ้นมีมากกว่าหมื่นคนขึ้นไป และจากการที่เจ้าหน้าที่ในจังหวัดอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดตราด ได้ทำการจับกุมผู้ลี้ภัยขึ้นสัญชาติพม่าได้จำนวนมาก ย่อมแสดงว่าพวกนี้หลบหนีออกจากเขตกันกัน และไปประกอบอาชีพในเขตอื่นๆ ของประเทศ เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ ย่อมเป็น

สาเหตุที่กระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศได้

สำหรับปัญหาที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า มี 2 ประการ คือ

1. รัฐบาลไทยไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าผู้ผลักดันเหล่านี้ ผู้ใดไปเข้ากับกองกำลังของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ในกรณีของพวกที่มีเชื้อสายมอญ ก็อาจจะเข้าไปร่วมกับกองทัพบกแห่งชาติมอญหรือขบวนการรัฐมอญอิสระ ซึ่งกำลังต่อต้านรัฐบาลพม่าอยู่ในขณะนั้น เพราะฉะนั้นพม่าจึงมีความระแวงต่อพฤติกรรมของรัฐบาลไทย

2. ในกลางเดือนตุลาคม พ.ศ. 2525 รัฐบาลพม่าได้ออกกฎหมายสัญชาติมาฉบับหนึ่งซึ่งระบุว่า ถ้าบุคคลสัญชาติพม่าถือใบสำคัญของคนต่างชาติ และพวกที่ออกนอกอาณาเขตของพม่าไปเกินกว่า 3 ปี รัฐบาลจะถือว่าไม่ได้เป็นบุคคลสัญชาติพม่าอีกต่อไป เพราะฉะนั้นประเทศไทยจึงต้องประสบปัญหาที่จะต้องรับผู้ผลักดันสัญชาติพม่าไว้ในกรณีที่ได้ให้บัตรประจำตัวผู้ผลักดัน

ในการแก้ไขปัญหานี้ รัฐบาลไทยต้องเจรจากับพม่า เพื่อให้บุคคลเหล่านี้กลับใบโดยเร็ว แต่เมื่อรัฐบาลไทยยึดถือหลักของ “มนุษยธรรม” ตามสหประชาชาติ จึงจำเป็นต้องยอมรับกลุ่มคนเหล่านี้ไว้ในช่วงของการเจรจา และถ้าการเจรจากับทางการพม่าไม่สำเร็จ ไทยก็จะมีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวไว้แล้ว ก็จะเป็นปัญหาต่อประเทศตลอดไป

สรุปปัญหาและผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย

ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าจะเป็นตัวปัญหาให้ประเทศไทยต่อไปอีกนาน ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลและปัจจัยต่างๆ ที่สร้างปัญหานี้ หรือที่ช่วยผลักดันให้ปัญหานี้ขยายวงกว้างออกไป

ประการแรก นโยบายที่รัฐบาลพม่ามีต่อพวกชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ หรือการที่ไทยและพม่ายังมีความระแวงต่อกัน

ประการที่สอง นโยบายของรัฐบาลไทยที่ไม่ได้รับการนำไปดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

ประการที่สาม ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจซึ่งมีอยู่มาก จนทำให้ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าต่างพยายามที่จะรักษาไว้ กอปรกับผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยบางคนที่ยังผลประโยชน์ได้แทรกตัวเข้าไปร่วมกิจกรรมด้วย

ดังนั้นจึงทำให้การแก้ไขปัญหานั้นไปได้ยาก กล่าวคือ

1) ปัญหาที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

สำหรับนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า นั้น ได้แสดงแล้วว่าประเทศไทยไม่ประสงค์จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในประเทศของพม่า พร้อมกับประเทศไทยได้พยายามวางตัวเป็นกลางต่อปัญหานี้ แต่ในเวลาเดียวกันเนื่องจากความมีมนุษยธรรมของรัฐบาลและประชาชนชาวไทย จึงทำให้ต้องรับบุคคลเหล่านี้ไว้ด้วยใจเมตตา แต่การที่ประเทศไทยมีชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าเข้ามาอาศัยพักพิงในรูปแบบใดๆ ก็ตาม โดยไม่สามารถหรือไม่ประสงค์จะผลักดันกลุ่มชนเหล่านี้ให้ออกนอกประเทศ ได้มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับพม่าเป็นอย่างมาก นั่นคือการสร้างความระแวงและความไม่ไว้วางใจให้เกิดขึ้นแก่ผู้นำพม่าต่อประเทศไทย ผู้นำพม่าเชื่อว่าการที่ประเทศไทยให้ที่พักพิงแก่ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าก็เท่ากับเป็นการส่งเสริมศัตรูของพม่าให้แก่เพิ่มขึ้น

วิธีที่จะแก้ปัญหาความระแวงนี้มีอยู่ 3 ทางด้วยกัน คือ

วิธีแรก รัฐบาลไทยจะต้องแสดงออกอย่างชัดเจนว่า ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยต่างๆ ในทางที่จะนำไปสู่การเสริมพลังให้พวกนี้ อย่างเช่นเมื่อพวกนี้มาจับกุมจากการต่อสู้กับทหารพม่า และหลบหนีเข้ามาในเขตไทย เจ้าหน้าที่ไทยมักแสดงความมีมนุษยธรรมด้วยการให้การรักษา และเมื่อหายดีแล้วก็จะผลักดันให้กลับเข้าไปในเขตพม่าอีกครั้ง แต่ด้วยใจเมตตาอีกเช่นกัน เจ้าหน้าที่ไทยก็ได้คืนอาวุธให้แก่บุคคลเหล่านี้ไปด้วย ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้พม่าคิดว่า รัฐบาลไทยให้การสนับสนุนแก่ศัตรูของพม่า

วิธีที่ 2 คือ การปิดกั้นมิให้ชนกลุ่มน้อยใดๆ เข้ามาในเขตไทย ไม่ว่าจะเข้ามาเพราะหลบหนีทหารพม่า

หลังการสู้รบ หรือเดินทางเข้าออกเขตแดนไทยและพม่าเพื่อทำการค้าแบบผิดกฎหมาย ในเวลาเดียวกันเจ้าหน้าที่ไทยควรปฏิบัติงานอย่างเข้มงวด ในการไม่ให้ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าเคลื่อนย้ายสถานที่พักพิง โดยเฉพาะการเดินทางเข้าออกเขตแดนไทยและพม่า อันจะทำให้ผู้นำและเจ้าหน้าที่ฝ่ายพม่าเข้าใจผิดนโยบายของไทย

วิธีที่ 3 คือ ผู้นำของทั้งสองประเทศหรือผู้นำระดับรองๆ ที่สำคัญต้องมีการเจรจากันบ่อยครั้งเพื่อปรับความเข้าใจ และหาทางแก้ไขปัญหาค้างๆ สำหรับในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2522 ถึง 2529 ผู้นำระดับสูงของทั้งสองประเทศมีโอกาสได้พบปะกันเพียง 4 ครั้ง คือเมื่อปี พ.ศ. 2522 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เดินทางไปพม่าในฐานะนายกรัฐมนตรีของประเทศไทย พ.ศ. 2525 พลอากาศเอกสิทธิ เสาศศิลา เดินทางไปประเทศพม่าเช่นกัน ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ปลายเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2528 พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุดและผู้บัญชาการทหารบกได้รับเชิญไปเยือนพม่าจากฝ่ายทหารพม่า และในปลายเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2529 พลอากาศเอกสิทธิ เสาศศิลา ซึ่งดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้เดินทางไปพม่าเพื่อเชื่อมความสัมพันธ์กันอีกครั้ง

ถึงแม้ว่าปัญหาชนกลุ่มน้อยเป็นปัญหาหลักของรัฐบาลพม่า ที่รัฐบาลไทยอาจจะไม่เข้าใจ และขณะที่นโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการอพยพเข้ามาภายในประเทศของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าจะไม่เป็นที่เข้าใจหรือพอใจรัฐบาลพม่าก็ตาม แต่การที่ผู้นำของประเทศทั้งสองได้มานั่งเจรจากันอย่างจริงจัง แทนการปล่อยให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเจรจากันไปพอเป็นพิธีก็เชื่อได้ว่าน่าจะมีผลทำให้ปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ได้รับการแก้ไข จนทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประเทศไทยและพม่าได้

2) ปัญหาของการดำเนินนโยบาย

การแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่านั้นใช้เวลานานาก ซึ่งเมื่อถึงปลายทศวรรษ 2520 ก็ยังไม่สามารถจะแก้ปัญหานี้ได้ ถ้าจะพิจารณาดูแล้วจะเห็นได้ว่า มติของคณะรัฐมนตรีที่แถลงออกมาเกี่ยวกับ

การแก้ปัญหาานั้น คือ เมื่อปลายปี พ.ศ. 2513 ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลไทยก็ได้แถลงออกมาอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับนโยบาย และจุดยืนของไทยต่อชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าเมื่อต้นปี พ.ศ. 2519 แต่ปัญหาเหล่านี้ก็ยังปรากฏอยู่เสมอ

ส่วนหนึ่งของกาที่ไทยไม่สามารถแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าได้ ก็เนื่องมาจากแหล่งของปัญหาเอง กล่าวคือ ปัญหาชนกลุ่มน้อยของพม่าเป็นปัญหาที่รัฐบาลพม่าเองยังไม่สามารถแก้ไขได้ และคราวใดที่รัฐบาลพม่ายังต้องปราบปรามต่อไป ก็เชื่อว่าจะต้องมีการหาที่พักพิงหรือหลบซ่อนให้กับผู้ลี้ภัยเหล่านั้นอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่เดียวกันบรรดาชนกลุ่มน้อยที่ไม่ใช่กองกำลัง หรือผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าต้องการแสวงหาที่อาศัยท่ามกลางที่สงบและอุดมสมบูรณ์ ดังนั้นจึงได้พากันแอบหลบหนีเข้ามาถึงเขตแดนไทยเป็นประจำ นอกจากนั้นแหล่งการผลิตและค้ายาเสพติดที่เรียกว่า "สามเหลี่ยมทองคำ" คือพื้นที่ที่รวมไปถึงของพม่า ไทย และลาว ทำให้บรรดาชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะกู้ชาติอย่างแท้จริงได้ใช้กองกำลังไปในการทำการค้ายาเสพติด เช่นพวกกะเหรี่ยงและไทยใหญ่บางกลุ่มและพวกชาวเขาบางพวกด้วย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่หนีไปอาศัยผิดกฎหมายเช่นนี้ มักเป็นพวกที่แอบแฝงโดยที่ไม่ได้เป็นพวกที่มีสัญชาติพม่าแท้ๆ เช่น กรณีของกุ่มสหพิถาน (SUA) ของซุนส่าหรือจางซีฟู เป็นต้น

เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า ส่วนหนึ่งของการดำเนินนโยบายที่ไม่ได้ผลนี้ เนื่องจากสาเหตุของความล้มเหลวในการแก้ปัญหาของรัฐบาลพม่า แต่ถ้าจะหันมาพิจารณาทางด้านเจ้าหน้าที่ไทยแล้ว บรรดาข้าราชการในท้องที่มักจะไม่ค่อยทำอะไรที่รุนแรงต่อชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้ามาในเขตไทย ถึงแม้ว่านโยบายของรัฐบาลไทยได้ระบุอย่างเด่นชัดว่า "จะไม่ให้กุ่มผู้ใด ใช้ดินแดนไทยเพื่อดำเนินการใดๆ อันจะเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า" ก็ตามที แต่มาตรการที่ถูกแถลงออกมาคือต้องการ "ใช้มาตรการตั้งแต่เบาไปหนัก" คือ เริ่มด้วยการเจรจาทำความเข้าใจเบื้องต้นจนถึงการใช้กำลังขั้นสูงสุดในที่สุด" แต่จะเห็นเสมอว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยในพื้นที่มักจะใช้

มาตรการที่ “เบา” เสมอมา ทั้งนี้เนื่องจากไทยไม่ต้องการให้ชนกลุ่มน้อยที่ถืออาวุธเหล่านี้มีมอไทยในลักษณะศัตรู ซึ่งจะทำให้ทหารไทยและกองกำลังของชนกลุ่มน้อยต้องเผชิญหน้าและสู้รบกันเสมอ อีกประการหนึ่ง คือ การที่มีกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า มีกำลังคนกระจายกันอยู่ตามชายแดนนั้นทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยมักอาศัยเป็นแหล่งข่าวเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ นั่นคือ ชาวไทยเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของพวกคอมมิวนิสต์ ดังนั้นทางฝ่ายไทยจึงไม่ประสงค์จะบีบบังคับให้กองกำลังเหล่านี้ออกไปจากเขตแดนไทย

นอกจากนี้ยังมีเหตุผลของการที่นโยบายของรัฐบาลไทย มิได้รับการดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย จนไม่ได้รับผลสำเร็จนัก ก็เนื่องมาจากระบบโครงสร้างการปกครอง และตัวรัฐบาลเองด้วย จากกาวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ศูนย์ข้อมูลจังหวัดเชียงราย ได้กล่าวถึงอุปสรรคและข้อขัดข้องในการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ในประเทศไทยว่ามีข้อจำกัดดังต่อไปนี้

(1) นโยบายของรัฐบาลไม่ชัดเจนและแน่นอน กล่าวคือ มีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลานางบางครั้งไม่สอดคล้องกัน นโยบายที่ใช้กับแต่ละกลุ่มไม่เหมือนกัน และระเบียบปฏิบัติก็ไม่เหมือนกัน จนถึงกับมีการขัดแย้งกันบ่อยๆ

(2) โครงสร้างและการก่อตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบมีมากมายหลายหน่วยจนเกิดการซ้ำซ้อนกัน

(3) รัฐบาลเองมักกำหนดงานที่เกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยให้เป็นลักษณะงานชั่วคราวเฉพาะกิจ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเกิดความไม่มั่นใจในการปฏิบัติงาน

3) ปัญหาทางด้านผลประโยชน์

ในแถบสามเหลี่ยมทองคำที่ได้กล่าวไว้แล้ว

นับว่าเป็นพื้นที่ที่ให้ประโยชน์อย่างมากแก่ผู้ผลิตและค้ายาเสพติด เช่น มีการผลิตเฮโรอีนในปี พ.ศ. 2524 ถึง 30 ตัน เป็นตัน เพราะฉะนั้นชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ จึงประสงค์ที่จะตั้งมั่นในแถบนั้น นอกจากผล รายได้จากการผลิตและค้ายาเสพติดแล้ว ยังมีผลประโยชน์อื่นๆ อีกมากมายเช่น การเก็บภาษีสินค้าเถื่อนและอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆทั้งนี้ถ้าจะกล่าวรวมๆแล้ว มักจะเป็นการกระทำของพวกชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าบางกลุ่ม การที่บรรดาบุคคลเหล่านี้สามารถดำเนินกิจการได้อย่างกว้างขวางก็เนื่องมาจากการที่พรรคพวกเดียวกันอาศัยอยู่ในเขตพม่าด้วย จึงสามารถขยายวงงานออกไปได้

ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจนี้ อาจโยงไปถึงพฤติกรรมร่วมของคนไทยและเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยด้วย เพราะฉะนั้นปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าในประเทศไทยนี้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญ แต่ยากแก่การแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยเร็ว

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้บทความนี้จะนำเอาปัญหาในช่วงทศวรรษ 2510 และ 2520 มาอธิบายและวิเคราะห์ก็ตาม แต่ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวก็ยังปรากฏอยู่ในปัจจุบัน คือ ในทศวรรษ 2540 เพียงแต่ว่าตัวแสดง คือ กลุ่มของชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มอาจลดบทบาทลงไป และมีกลุ่มใหม่เกิดขึ้น เช่น กลุ่มว่าแดงหรือชนิดของยาเสพติด ก็ได้เปลี่ยนไปจากเดิมและเฮโรอีนไปเป็นยาอีและยาบ้า เป็นต้น แต่ปัญหาต่างๆ โดยรวมแล้วก็ยังคงมีลักษณะและรูปแบบเดิม ดังนั้น บทความนี้จึงสามารถใช้เป็นการศึกษาเพื่อความเข้าใจพื้นฐานของปัญหา เพื่อนำมาเป็นแม่แบบในการศึกษาปัญหาความมั่นคงชายแดนไทย-พม่าในปัจจุบันได้