



รายงานการวิจัย

เรื่อง

ความมั่นคง และชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า  
Study on Ethnic Groups and Thai - Burma Border Security Issues

โดย

คณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัย และพัฒนาของวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

มิถุนายน 2547

ISBN 974-7218-85-2

# รายงานการวิจัย

เรื่อง

ความมั่นคง และชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า  
Study on Ethnic Groups and Thai - Burma Border Security Issues

โดย

คณะผู้วิจัย	สังกัด
นายอิสรอน มะลูลีม	กรมการกงสุลต่างประเทศ วุฒิสภา
นายสุณัย ผาสุก	ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา

ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัย และพัฒนาของวุฒิสภา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

มิถุนายน 2547

ISBN 974-7218-85-2

## บทคัดย่อ

รากเหง้าของปัญหาทางการเมืองในพม่าแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ด้วยกัน ปัญหาด้านหนึ่ง คือ การที่ผู้นำกองทัพใช้อำนาจเผด็จการบริหารประเทศ โดยเผชิญกับแรงต่อต้านจากฝ่ายประชาธิปไตย ส่วนปัญหาอีกด้านหนึ่ง คือ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยต่างๆ ซึ่งในกรณีของไทใหญ่ นั้น ได้เปิดฉากการสู้รบในปี 2501 เมื่อรัฐบาลนครบกำหนดแยกตัวเป็นอิสระตามข้อตกลงปางหลวง แต่รัฐบาลพม่าไม่ทำตามข้อตกลง และยังคงกำลังทหารเข้ายึดครองรัฐฉาน ชาวไทใหญ่จึงจับอาวุธลุกขึ้นต่อต้านนับจากนั้นเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันท่ามกลางแรงกดดันที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จากรัฐบาลพม่า และรัฐบาลไทย

การเข้ายึดครองรัฐฉานเพื่อหวังผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากมาย และนโยบายของรัฐบาลพม่าในการปราบปรามกองกำลังไทใหญ่ส่งผลกระทบต่อชาวไทใหญ่มาก โดยเฉพาะนโยบายที่เรียกว่า “สี่ตัด” ซึ่งบีบบังคับให้ชาวไทใหญ่จำนวนมากต้องหลบหนีเข้ามาหาที่พักพิงในไทย แต่กลับปรากฏว่า รัฐบาลไทยไม่ยอมรับสถานะ และจัดความช่วยเหลือใดๆ แก่ชาวไทใหญ่เหล่านั้นอย่างชัดเจน และเป็นระบบเหมือนกับกรณีของชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ทำให้ผู้อพยพชาวไทใหญ่กลายเป็นประเด็นปัญหาต่อความมั่นคงของไทยในหลายๆ ด้าน

สถานการณ์ความขัดแย้งในรัฐฉานทำให้พื้นที่ชายแดนไทย-พม่าได้รับผลกระทบจากการผลิต และค้ายาเสพติด ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในการควบคุมของกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เป็นพันธมิตรกับรัฐบาลพม่า ดังนั้น นโยบายของไทยในการขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาการผลิต และการค้ายาเสพติดในรัฐฉานจึงมีแนวโน้มที่จะไม่ประสบความสำเร็จ

คำตอบสำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่มีต้นกำเนิดจากความขัดแย้งในรัฐฉาน และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย คือ การสนับสนุนอย่างจริงจัง และจริงจังให้พม่ามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบอบเผด็จการทหารสู่ความเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งให้รัฐบาลพม่าเลิกกดขี่ข่มเหงชาวไทใหญ่ และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ

## **ABTRACT**

The root causes of political problems in Burma can be classified into 2 groups. On the one hand, military dictatorship has encountered resistance from the democratic movement. On the other hand, there are long-standing conflicts between the Burmese government and the ethnic groups in many parts of the country. The war in the Shan State began in 1958 after the Burmese government did not respect the Pang Long Agreement which allowed the Shan to become independent. Until today, armed resistance in the Shan State still goes on despite growing pressure from both the Burmese government and the Thai government.

The occupation of the Shan State, with an aim to exploit rich natural resources, and the implementation of harsh policy to suppress armed resistance have created severe impact on the Shan people. The “Four Cuts” policy has driven the Shan people to flee to Thailand. But unlike other ethnic minorities from Burma, the Shan people are not recognized by Thailand and do not receive systematic assistance in any forms. This treatment has in turn made the existence of the Shan people a factor undermining Thailand’s security in many ways.

Conflicts in the Shan State have made Thailand’s border areas vulnerable to activity of drug cartels, controlled by armed ethnic groups loyal to the Burmese government. And to date Thailand’s policy to seek cooperation from the Burmese government in solving drugs problems seems unlikely to succeed.

To achieve a long-term solution to problems caused by conflicts in the Shan State, Thailand will need to commit itself seriously and sincerely to support democratization in Burma, and also to end the Burmese government’s brutal suppression of the Shan people and other ethnic groups.

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัย เรื่อง “ความมั่นคง และชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า” สำเร็จได้เนื่องจากบุคคลหลายท่านได้กรุณาช่วยเหลือให้ข้อมูลข้อเสนอแนะ คำปรึกษาแนะนำ ความคิดเห็น และกำลังใจ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ สมาชิกวุฒิสภา ไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ประธานกรรมการคณะกรรมการต่างประเทศ วุฒิสภา รวมทั้งสมาชิกท่านอื่นๆ ของคณะกรรมการฯ นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งรับเป็นที่ปรึกษาโครงการ ตลอดจนคณะทำงานทั้งหมดของวุฒิสภาที่ช่วยชี้แนะ และตรวจสอบรายงานการวิจัยทุกขั้นตอน

มิถุนายน 2547

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	
ABSTRACT	
กิตติกรรมประกาศ	
สารบัญ	
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 สภาพปัญหา และความสำคัญของโครงการศึกษา	1
1.2 วิธีการ และระยะเวลาในการศึกษา	3
1.3 วัตถุประสงค์ และประโยชน์ในการศึกษา	3
บทที่ 2 ประวัติศาสตร์สังเขปของพัฒนาการทางการเมืองพม่า	5
บทที่ 3 ผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่า และไทใหญ่	14
3.1 ประวัติศาสตร์สังเขปของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่ม น้อย	14
3.2 ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่า และไทใหญ่	17
3.3 ผลกระทบต่อไทยจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่า และไทใหญ่	21
3.4 สถานการณ์ยาเสพติดในรัฐฉาน และผลกระทบต่อความมั่นคงของ ไทย	22
บทที่ 4 ผู้อพยพ และสถานการณ์ความมั่นคงของมนุษย์ในความขัดแย้งระหว่าง รัฐบาลพม่า และไทใหญ่	28
6.1 ภาพรวมของนโยบายของไทยต่อผู้อพยพ	28
6.2 สถานการณ์ผู้อพยพชาวไทใหญ่	32
6.3 กรณีศึกษาผู้อพยพไทใหญ่ อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่	40
บทที่ 5 สรุป และข้อเสนอแนะ	46
บรรณานุกรม	54
ประวัติผู้ทำการวิจัย	59

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 สภาพปัญหา และความสำคัญของโครงการศึกษา

พม่ามีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 676,552 ตารางกิโลเมตร สภาพทางภูมิศาสตร์แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนที่อยู่ใจกลางของประเทศมีลักษณะเป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำเช่น ที่ราบลุ่มแม่น้ำอิรวดี ตอนล่าง แม่น้ำสะโตง และแม่น้ำชินวิน และส่วนที่ล้อมรอบประเทศด้านชายแดนตะวันตก ตะวันออก และภาคเหนือ ซึ่งมีลักษณะเป็นที่อกเขาสูงกินอาณาเขตประมาณ 2 ใน 3 ของพื้นที่ของ ประเทศทั้งหมด

ประชากรในพม่าประกอบด้วยชนชาติต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 100 ชนชาติ ชนชาติที่มีประชากรมากที่สุดคือ ชาวพม่า (ประมาณร้อยละ 68) อาศัยอยู่ในบริเวณที่ราบริมน้ำใจกลางประเทศ รองลงมาคือ ชาวไทใหญ่ (Shan) กะเหรี่ยง (Karen) มอญ (Mon) ยะไข่ (Rakine) ฉิ่น (Chin) ว้า (Wa) และอีกกว่า 100 กลุ่มชาติพันธุ์

การปกครองของพม่าในอดีตมีลักษณะรัฐอาณาจักร คือ กลุ่มชาติพันธุ์ที่มีขนาดใหญ่จะปกครองตนเองในลักษณะนครรัฐ เช่น รัฐฉาน รัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ ยามเมื่อรัฐใดอ่อนแอก็จะถูกรัฐรอบข้างรุกราน ก่อนตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษในปี 2429 รัฐพม่าแผ่ขยายอำนาจไปในเขตชนชาติอื่นๆ และเมื่ออังกฤษสามารถยึดรัฐพม่าได้ อังกฤษจึงถือโอกาสผนวกแผ่นดินรัฐอื่นๆ เหล่านี้ เป็นส่วนหนึ่งของอาณานิคมอังกฤษไปในคราวเดียวกัน การผนวกดินแดนนี้ คือ มูลเหตุสำคัญของ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่า และกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่างๆ นับตั้งแต่ที่พม่าได้รับเอกราชมา จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ปัจจุบันพม่าแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ รัฐ (State) หมายถึง พื้นที่ที่มี ประชากรของชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ แบ่งออกเป็น 7 รัฐ ประกอบด้วย รัฐกะฉิ่น รัฐฉาน รัฐกะยาห์ รัฐ กะเหรี่ยง รัฐมอญ รัฐอาระกัน (ยะไข่) และรัฐฉิ่น ส่วนอีกประเภทหนึ่ง คือ เขต หรือภาค (Division) ซึ่งหมายถึงพื้นที่ที่มีประชากรพม่าอาศัยอยู่หนาแน่น แบ่งออกเป็น 7 เขต ประกอบด้วย เขตตะนาว ศรี เขตย่างกุ้ง เขตอิรวดี เขตพะโล เขตมะกวย เขตมณฑลทะเลย์ และเขตสะกาย

ไทยมีปัญหาเกี่ยวกับการต่างประเทศที่เกิดสืบเนื่อง มาจากสถานการณ์ความมั่นคงตามแนว ชายแดนด้านที่ติดต่อกับพม่า ความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนที่มีความยาวถึง 2,532 กิโลเมตร และ

มีสภาพทางภูมิศาสตร์เป็นป่าทึบ และทิวเขาสลับซับซ้อน ซึ่งเป็นฐานที่มั่นของกองกำลังทหาร รัฐบาลพม่า และกองกำลังชนกลุ่มน้อยมาเป็นเวลานาน การปะทะกันที่เกิดขึ้นระหว่างกองกำลัง ทหารรัฐบาลพม่า และกองกำลังชนกลุ่มน้อย หรือที่เกิดขึ้นระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยด้วย กันเองล้วนแต่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยในทางตรง และทางอ้อม เช่น การรุกกล้า อธิปไตย ความเสียหายจากการสู้รบ ปัญหายาเสพติด ปัญหาม้าผู้อพยพ และปัญหาการค้าอาวุธสงคราม เป็นต้น นอกจากนี้ ลักษณะภูมิประเทศ และสถานการณ์การเมืองในพม่ายังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ แนวชายแดนด้านที่ติดต่อกับพม่าเป็นช่องทางการประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย ที่บั่นทอนความมั่นคง ของไทย ได้แก่ การค้ามนุษย์ การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รวมถึงปัญหาการผลิต และ การค้ายาเสพติดประเภทต่างๆ

คณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา มีนโยบายในการดำเนินงานตามกรอบของ บทบาท และอำนาจหน้าที่ ซึ่งวุฒิสภามอบหมายให้ศึกษา และตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาล ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ซึ่งในมิติที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ผู้อพยพ และชนกลุ่มน้อย กลุ่มต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-พม่า นั้น กรรมการฯ ได้ดำเนินกิจกรรมเชิงวิชาการ และเชิง นโยบายอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

รายงานการวิจัย เรื่อง “ความมั่นคง และชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า” จัดทำขึ้น ตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการฯ วันที่ 25 กันยายน 2545 ให้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อ ศึกษารวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทย-พม่า โดยผนวกมิติด้านความมั่นคง ตามแบบ (Conventional Security) ทางการเมือง-การทหารเข้ากับมิติด้านความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ที่เกี่ยวข้องกับผู้อพยพ และชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ จากพม่าที่หลบหนีภัยจากการ สู้รบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และความยากลำบากทางเศรษฐกิจเข้ามาอาศัยพักพิงอยู่บริเวณพื้นที่ ชายแดนของประเทศไทยด้านที่ติดต่อกับพม่า ซึ่งนับตั้งแต่ที่เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล พม่า และชนกลุ่มน้อยต่างๆ เมื่อกว่า 40 ปีที่แล้ว รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการที่ผู้นำกองทัพพม่าทำ รัฐประหาร และสถาปนาการปกครองแบบเผด็จการที่กดขี่ข่มเหงประชาชนอย่างทารุณเหี้ยมโหดมา ตลอด ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2531 ประมาณว่า จำนวนผู้อพยพกลุ่มต่างๆ ทั้งหมดที่เข้ามาอาศัยพักพิงอยู่ใน ไทยมีมากกว่า 1 ล้านคน และมีสถานภาพตามกฎหมายไทยแตกต่างกันไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านเวลา และงบประมาณ ในขั้นตอนนี้จะจำกัดขอบเขต การศึกษาอยู่เฉพาะในเรื่องชาวไทยใหญ่ที่หลบหนีภัยจากการสู้รบ การละเมิดสิทธิ มนุษยชน และ ความยากลำบากทางเศรษฐกิจ เข้ามาอาศัยพักพิงอยู่บริเวณพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคเหนือของไทย คือ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ความน่าสนใจ และความสำคัญของการกำหนดขอบเขตการศึกษาข้างต้น คือ

1) ประเด็นเรื่องของชาวไทใหญ่ในมิติที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของไทย ทั้งในส่วนของความมั่นคงตามแบบทางการเมือง-การทหาร และมิติด้านความมั่นคงของมนุษย์นั้น ยังไม่มีการศึกษาเชิงวิชาการอย่างกว้างขวาง และลึกซึ้ง ใดๆ ที่เป็นกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงทางชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมประเพณีใกล้ชิดกับไทยมากที่สุด

2) ประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชาวไทใหญ่ยังเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของกรมการฯ ทั้งในมิติทางการต่างประเทศ ความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ สิทธิมนุษยชน และสังคมวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์การสู้รบระหว่างกองกำลังทหารรัฐบาลพม่ากับกองกำลังไทใหญ่ในพื้นที่รัฐฉานในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาความหวาดระแวงที่นำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อปัญหาการรุกล้ำอธิปไตยเหนือดินแดนประเทศไทย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรไทยที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่แนวชายแดนไทย-พม่า รวมทั้งยังเป็นรากเหง้าของปัญหาผู้อพยพ และยาเสพติด ซึ่งมีผลกระทบต่อสังคมไทยอย่างรุนแรง

## 1.2 วิธีการ และระยะเวลาในการศึกษา

รายงานการวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีการศึกษาแบบสหสาขาวิชา เป็นเครื่องมือสำหรับทำการวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยอาศัยข้อมูลระดับปฐมภูมิ และทุติยภูมิต่างๆ ทั้งที่เป็นเอกสาร และข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องในภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน และชาวไทใหญ่ที่เข้ามาอาศัยพักพิงในสถานะต่างๆ อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคเหนือของไทย

## 1.3 วัตถุประสงค์ และประโยชน์ในการศึกษา

- เพื่อบุกเบิกสร้างฐานข้อมูลเชิงวิชาการ และเชิงนโยบายเบื้องต้นสำหรับทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมา และปัจจัยที่เป็นสาเหตุผลักดันให้ชาวไทใหญ่ต้องอพยพจากรัฐฉานเข้ามาในไทย

- เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันของชาวไทยใหญ่จากรัฐฉานที่เข้ามาอาศัยพักพิงอยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคเหนือของไทย
- เพื่อวิเคราะห์มิติผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับความมั่นคงของไทยจากการที่ชาวไทยใหญ่หลบหนีภัยจากการสู้รบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน และความยากลำบากทางเศรษฐกิจจากพม่าเข้ามาอาศัยพักพิงอยู่บริเวณพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคเหนือของไทย
- เพื่อพิจารณา และตรวจสอบนโยบายด้านต่างๆ ของรัฐบาลไทย ทั้งในด้านการต่างประเทศ ความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับชาวไทยใหญ่เหล่านี้ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับการรักษาส่งเสริมความมั่นคงแห่งชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติ ความถูกต้องเป็นธรรม และภาพพจน์เกียรติภูมิของไทยในเวทีระหว่างประเทศหรือไม่
- เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชาวไทยใหญ่เหล่านี้ต่อรัฐบาลไทย โดยคำนึงถึงความเหมาะสมสอดคล้องกับการรักษาส่งเสริมความมั่นคง แห่งชาติ ผลประโยชน์แห่งชาติ ความถูกต้อง และภาพพจน์เกียรติภูมิของไทยในเวทีระหว่างประเทศ
- เพื่อเผยแพร่กิจกรรมของคณะกรรมการฯ ผู้สาธารณะ รวมทั้งยังเป็นการแสดงบทบาทที่สำคัญของคณะกรรมการฯ ในการสร้างความเข้าใจทางด้านการต่างประเทศเกี่ยวกับสถานการณ์ผู้ลี้ภัย และชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยเฉพาะประเด็นเรื่องชาวไทยใหญ่ให้กับภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนทั่วไปอีกด้วย

## บทที่ 2

### ประวัติศาสตร์สังเขปของพัฒนาการทางการเมืองพม่า

พม่าทำสงครามกับอังกฤษทั้งหมด 3 ครั้ง และพ่ายแพ้ทุกครั้ง คือ ปี 2367 ปี 2395 และปี 2429 ซึ่งในครั้งสุดท้ายนี้ อังกฤษได้ชัยชนะอย่างสมบูรณ์ และหลังจากนั้นก็ได้ยกเลิกสถาบันกษัตริย์ พร้อมกับนำการปกครองระบบสองสภามาใช้ในพม่า โดยในระยะแรก พม่ามีสถานะเป็นจังหวัดหนึ่งของอินเดีย และอังกฤษจึงได้ใช้ชาวอินเดีย ซึ่งมีประสบการณ์การทำงานกับข้าราชการชาวอังกฤษเข้ามาบริหารในพม่า เนื่องจากเห็นว่า “ชาวพม่า ยังขาดประสบการณ์ทางการเมือง และพื้นฐานทางด้านการศึกษา อันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย” (พรพิมล ตรีโชติ, 2542)

ระบบการปกครองของพม่ามีความเป็นตัวของตัวเองมากขึ้นในปี 2480 เมื่อพม่าแยกส่วนการปกครองจากอินเดีย และมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง โดยการปกครองเป็นระบบ 2 สภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกครึ่งหนึ่งของวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งจากอังกฤษ ส่วนสมาชิกผู้แทนราษฎรทั้งหมด 132 คน ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยกันที่นั่งไว้ 22 ที่นั่งเอาไว้สำหรับผู้แทนจากสมาคมต่างๆ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ชาวพม่าได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศมากขึ้น แต่กระทรวงหลักๆ เช่น กลาโหม การต่างประเทศ และนโยบายการคลัง ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของอังกฤษ

ระบบการปกครองแบบอาณานิคมได้สร้างกลุ่มผู้นำทางความคิดกลุ่มใหม่ขึ้นในพม่า กลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาตามแบบตะวันตก และมีวัฒนธรรมด้านความคิดผ่านวรรณกรรมจากตะวันตก และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ชาวพม่าเริ่มเรียนรู้ที่จะจัดตั้งองค์กรทางการเมือง องค์กรทางการเมืองได้แพร่ขยายไปในหมู่นักศึกษารุ่นใหม่ในพม่ามากขึ้น มีการใช้เสรีภาพภายใต้กรอบกฎหมายการเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งแสดงออกในรูปแบบของการจัดตั้งองค์กร การออกความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในสภา ตลอดจนกิจกรรมทางการเมืองต่างๆ รวมถึงการประท้วงของนักศึกษาที่มีต่อนโยบายของรัฐ แต่ก็เห็นได้ชัดว่าแนวคิดนี้ค่อนข้างจำกัดอยู่ในหมู่ของผู้ที่ได้รับการศึกษาตามแผนใหม่ที่ศึกษาจากโรงเรียน วิทาลัย และมหาวิทยาลัย ซึ่งจัดตั้ง และดำเนินการโดยชาวตะวันตก ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงบุคคลกลุ่มเล็กๆ เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ

ระบบการปกครองเป็นการปกครองตามลำดับขั้นตอนตามแบบฉบับอาณานิคม เริ่มต้นจากเมืองหลวงอย่างกรุงเทพฯ ไปจนถึงหมู่บ้านในชนบท ข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้ที่มีการศึกษา และได้รับการอบรมจากอังกฤษในด้านการบริหาร การทหาร และตำรวจอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสูงสุดของชาวอังกฤษ โดยมีระดับรองลงมาเป็นชาวอินเดีย และชนกลุ่มน้อยต่างๆ ซึ่งการบริหาร และจัดการในรูปแบบนี้เองที่ทำให้คุณอำนาจทางการปกครองย้ายโอนจากชาวพม่าไปอยู่กับชนกลุ่มน้อย และชาวต่างชาติ

พม่าได้รับอิสรภาพจากอังกฤษเมื่อเดือนมกราคม 2491 ระยะเวลาระหว่างปี 2491 ถึงปี 2505 นั้น ระบอบการเมืองของพม่าอยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐธรรมนูญปี 2490 ซึ่งรวมเอาลักษณะต่างๆ ที่สอดคล้องกับการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เช่น อำนาจธิปไตยมาจากประชาชน ความเสมอภาคทางสิทธิ และโอกาสของประชาชนจะได้รับการประกันการปกครองเป็นไปตามระเบียบกฎหมายของสังคม และกฎหมาย ประชาชนได้รับการคุ้มครอง และรับประกันถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การชุมนุม และการก่อตั้งสมาคม มีกระบวนการทางศาล และกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ นอกจากนี้ ยังให้ชนกลุ่มน้อยได้รับสิทธิ และมีส่วนร่วมในการปกครองระบบรัฐสภา โดยฝ่ายนิติบัญญัติที่แบ่งออกเป็น 2 สภา เปิดโอกาสให้ผู้แทนของชนกลุ่มน้อยเข้าไปนั่งในสภาที่เรียกว่า สภาชนชาติ ซึ่งทำงานควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎร จึงเท่ากับว่าชนกลุ่มน้อยสามารถเลือกผู้แทนของตนเข้าไปนั่งในสภาชนชาติ และสามารถเลือกผู้แทนราษฎรของตนได้

อย่างไรก็ตาม การปกครองตามวิถีประชาธิปไตยนี้มีได้เป็นอุดมการณ์ทางการเมืองของนักการเมือง หรือผู้นำทางเมืองทุกกลุ่ม กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางของประชาธิปไตย แต่ศรัทธาในระบอบสังคมนิยมได้ถอนตัวออกจากวิถีการเมืองตามกรอบรัฐธรรมนูญ และได้จัดตั้งองค์กรเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมืองตามอุดมการณ์ของคอมมิวนิสต์ คือ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งพม่า (Communist Party of Burma) จนเป็นเหตุให้บ้านเมืองวุ่นวายระส่ำระสาย สถานการณ์เช่นนี้เมื่อผนวกกับความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกลางกับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ รวมทั้งความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการครอบงำของต่างชาติ คือ ชาติตะวันตก จีน และอินเดียทำให้นายกรัฐมนตรีอู และกลุ่มพลเรือนที่บริหารรัฐบาลกลางของพม่าเริ่มสูญเสียความชอบธรรม และเกิดเงื่อนไขทางการเมือง ความมั่นคงและเศรษฐกิจที่ผู้นำทหารใช้เป็นเหตุผลในการรัฐประหารยกเลิกรัฐบาลพลเรือน และรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย

ภายใต้นโยบาย “สังคมนิยมแบบพม่า” (Burmese Way to Socialism) ซึ่งเป็นการปิดฉากการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น กองทัพกลายเป็นสถาบันที่รวมอำนาจเบ็ดเสร็จในสังคม

หลังจากปี 2505 โดยมีนโยบายสำคัญประการหนึ่ง คือ การควบคุม และปราบปรามชนกลุ่มน้อยต่างๆ อย่างต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงช่วงของการยึดอำนาจทางการเมืองอีกครั้งในปี 2531 โดยคณะทหารที่เรียกตัวเองว่า สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council หรือ SLORC) และต่อมาเปลี่ยนชื่อใหม่ว่า สภาเพื่อสันติภาพ และการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council หรือ SPDC)

กระแสความไม่พอใจของประชาชนทั่วประเทศต่อความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ สภาพความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก ปัญหาการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง และการปกครองที่กดขี่โหดร้ายของรัฐบาลพม่าเป็นชนวนให้เกิดเหตุการณ์สำคัญใน 8 สิงหาคม 2531 หรือที่เรียกว่า เหตุการณ์ 8-8-88 เมื่อประชาชนทั่วประเทศออกมารวมตัวกันประท้วงรัฐบาลอย่างกว้างขวาง มีการปราศรัยของประชาชน และนักศึกษา เรียกร้องให้มีการปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองที่ถูกจับกุม และเรียกร้องให้ดำเนินการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งให้ยุติการกดขี่สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการเรียกร้องของประชาชนมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่งวงกุ่ม แต่ได้กระจายไปตามเมืองใหญ่ๆ ทั่วประเทศ เช่น มัณฑะเลย์ พะโค ตองอู ชิตต่วย และมิตจินา

นายพลเนวิน และผู้นำกองทัพพม่าตอบโต้ด้วยการใช้กำลังปราบปรามประชาชนอย่างรุนแรงโหดเหี้ยม จนทำให้มีผู้เสียชีวิต และบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก หลังจากนั้น ในวันที่ 13 กันยายน 2531 รัฐบาลได้ประกาศว่าจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อสรรหารัฐบาลใหม่ตามที่ประชาชนเรียกร้อง และได้ยินยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งเพื่อเตรียมการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนพฤษภาคม 2533 หลังจากนั้น คณะกรรมการกลางของพรรคโครงการสังคมนิยมของพม่า ซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเพียงพรรคเดียวได้ลงมติแต่งตั้งนายพลเส่ง ลวิน ขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทนนายพลเนวิน แต่ดำรงตำแหน่งได้เพียง 17 วันเท่านั้น เพราะไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน จึงต้องให้นายกรัฐมนตรีหม่อง หม่อง ซึ่งเป็นพลเรือนเข้าดำรงตำแหน่งแทน ต่อมาในวันที่ 18 กันยายน 2531 พลเอกชอหม่อง และคณะผู้นำทหารที่เรียกตัวเองว่า SLORC ก็เข้ายึดอำนาจการปกครองเบ็ดเสร็จ

เมื่อรัฐบาลพม่าได้ประกาศให้พรรคการเมืองต่างๆ ที่ต้องการส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งมาลงทะเบียนเป็นพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการนั้น ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองมาลงทะเบียนเป็นพรรคการเมืองถึง 242 พรรค แต่มีพรรคการเมืองไม่กี่พรรคเท่านั้นที่ได้รับความเชื่อถือ และได้รับการยอมรับจากประชาชน พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy หรือ NLD) ซึ่งมี อองซาน ซูจีเป็นเลขาธิการ มีความโดดเด่นที่สุดในการขับเคลื่อนพรรคเอกภาพแห่งชาติ (National Unity Party หรือ NUP) ของ SLORC ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ

เดือนพฤษภาคม 2533 ถึงแม้พรรค NUP จะเป็นพรรคที่ได้เปรียบในเรื่องการจัดองค์กรในฐานะที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาล และกองทัพ รวมทั้ง การที่นายพลตินอู และองซาน ซูจี ซึ่งเป็นแกนนำของพรรค NLD ถูกจับกุมไปเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2532 ระหว่างช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง แต่ผลการเลือกตั้งกลับปรากฏว่า พรรค NLD ได้รับคะแนนเสียงท่วมท้นถึงร้อยละ 82 หรือคิดเป็น 396 ที่นั่ง จากที่นั่งทั้งหมดในสภา 485 ที่นั่ง ซึ่งถือเป็นการชนะที่ชาวสะอาดจากการสนับสนุนของประชาชนทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตาม SLORC และรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง และได้แสดงเจตจำนงออกมาอย่างชัดเจนว่าจะยังคงอยู่ในอำนาจต่อไป โดยไม่คำนึงถึงต่อผลการเลือกตั้งที่ต้องการให้เกิดประชาธิปไตยขึ้นในประเทศ ทั้งนี้ SLORC ทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่วันที่ 9 มกราคม 2536 โดยในสาระที่เกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมืองระบุว่า ที่นั่งจำนวน 1 ใน 4 ในสถาบันนิติบัญญัติ ซึ่งจะแบ่งออกเป็นสภาผู้แทนราษฎร และสภาชนชาตินั้นถูกกันเอาไว้สำหรับนายทหารที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้บัญชาการทหารสูงสุด กองทัพจะดำรงอำนาจ และบทบาททางการเมืองเอาไว้อย่างสมบูรณ์ ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดของกองทัพ คือ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดนั้นจะเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในกองทัพ และสามารถเข้าไปจัดการกับกิจการบ้านเมืองในสถานการณ์คับขัน เช่น มีการใช้กองกำลังเข้ามาทำทลายอำนาจรัฐ มีการกระทำที่จะบ่อนทำลายเอกภาพของรัฐ มีการกระทำที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในประเทศ หรือมีการกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคง และอธิปไตย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่มาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีที่เป็นการปิดทาง”ไม่ให้องซาน ซูจีมีโอกาสตามกฎหมายที่จะมาช่วงชิงอำนาจกับผู้นำกองทัพ คือ กำหนดให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจะต้องเป็นประชาชนของพม่า ซึ่งอาศัยอยู่ในประเทศเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 20 ปี และเป็นบุคคลที่คู่สมรส หรือบุตรมิได้เป็นประชาชนของประเทศอื่น

หากการเมืองดำเนินไปในสภาพการณ์นี้ หนทางที่ประชาธิปไตยจะเบ่งบานในพม่าคงจะเป็นเรื่องยาก ตลอดระยะเวลาของการปกครองของทหารนั้นได้มีการดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อทำลายสถาบันทางการเมืองประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนจนหมดสิ้น อย่างไรก็ตาม พลังของประชาชนในพม่าเป็นพลังที่ไม่สามารถประเมินความรู้สึกอัดอัดเป็นรูปธรรมได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะยังไม่สามารถประเมินสถานการณ์ได้ว่าความเดือนร้อนด้านเศรษฐกิจ และความอัดอั้นใจทางการเมืองของประชาชนพม่านั้นจะประทุออกมาในรูปใด แต่สถานการณ์หนึ่งซึ่งน่าเป็นห่วงคือ หากจะมีการประทุของประชาชนอย่างรุนแรงก็จะต้องมีการปราบปรามอย่างรุนแรงจากฝ่ายรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความวุ่นวายในลักษณะรุนแรงเช่นนี้ คงจะไม่ใช่ว่าที่ทั้งรัฐบาลพม่าและประชาชนต้องการ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า รัฐบาลพม่าเองไม่มีท่าทีประนีประนอมเลย ทั้งๆ ที่

ช่องทางในการลดความตึงเครียดนั้นพอจะมีอยู่บ้าง เช่น การเจรจากับองชาน ซูจิ พรรค NLD และ พรรคการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย รวมทั้งพันธมิตรจากพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อยต่างๆ ซึ่งเป็นตัวแทนความหวังที่ประชาชนส่วนใหญ่เชื่อมั่นศรัทธา พัฒนาการทางการเมืองที่เกิดขึ้นต่อเนื่องมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ล้วนแต่สะท้อนให้เห็นถึง ความพยายามของรัฐบาลพม่าในการที่จะสร้างภาพพจน์ในลักษณะต่างๆ เพื่อลดแรงกดดันจากต่างชาติ และในขณะเดียวกันก็เป็นการพยายามรักษาสถานะเดิม (Status Quo) ที่กองทัพยังเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในพม่าเอาไว้

การปล่อยตัวองชาน ซูจิเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของรัฐบาลพม่าในการดำเนินความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงภาพพจน์ของตนเองเพื่อลดแรงกดดันจากนานาชาติที่ดำเนินมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เมื่อครั้งที่รัฐบาลพม่าใช้กำลังปราบปรามกลุ่มผู้เรียกร้องประชาธิปไตยอย่างเหี้ยมโหดเมื่อปี 2531 และกรณีที่รัฐบาลทหารพม่าไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งที่พรรค NLD และพันธมิตรฝ่ายประชาธิปไตยแห่งชาติได้รับชัยชนะเมื่อปี 2533 ซึ่งทำให้สมาชิกพรรค NLD และบรรดาผู้สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจำนวนมากถูกสังหาร หรือจับกุมคุมขังเป็นนักโทษการเมืองที่ต้องทนทุกข์กับการถูกทรมาน ส่วนที่เหลือก็ต้องหลบหนีออกไปจัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่น และขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยต่างๆ อยู่นอกประเทศ

เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นสัญลักษณ์ของปัญหาการกดขี่ทางการเมือง การขาดประชาธิปไตย และการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐบาลพม่า ในทางตรงกันข้าม องชาน ซูจิ และฝ่ายประชาธิปไตยกลับมีฐานะเป็นสัญลักษณ์ของ “เหยื่อของความอยุติธรรม” ซึ่งได้รับการยกย่องจากประชาชนพม่า และนานาชาติ

องชาน ซูจิถูกทหารพม่ากักบริเวณไว้ในบ้านที่ย่างกุ้งครั้งแรกตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2532 โดยหวังไม่ให้องชาน ซูจิมีโอกาสไปหาเสียงในการเลือกตั้ง แต่ถึงกระนั้น พรรค NLD ก็ยังได้รับชัยชนะท่วมท้น รัฐบาลพม่าจึงขยายระยะเวลาควบคุมตัวองชาน ซูจิต่อมาจนถึงวันที่ 10 กรกฎาคม 2538 องชาน ซูจิจึงได้รับอิสรภาพจากแรงกดดันของนานาชาติ รวมทั้งยังได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ และรางวัลอื่นๆ อีกมากมาย ต่อมารัฐบาลพม่าพยายามจำกัดบทบาททางการเมืองขององชาน ซูจิอีกครั้งหนึ่ง โดยได้กักบริเวณองชาน ซูจิไว้ในบ้านอีกเป็นครั้งที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 23 กันยายน 2543 ถึงวันที่ 6 พฤษภาคม 2545 ด้วยการเจรจาหลายครั้งของผู้แทนพิเศษสหประชาชาติ และการกดดันจากนานาชาติ

การจับกุม และลี้ภัยบริเวณของชน ชูจีให้อยู่แต่ในบริเวณบ้านพัก ไม่ให้เดินทางไปไหน มาไหนอย่างเสรี หรือการห้ามไม่ให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองใดๆ นั้น ล้วนแล้วแต่เป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงชะตากรรมทำนองเดียวกันของประชาชน ที่ไม่มีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองใดๆ ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลพม่าทั้งสิ้น ดังนั้น สิ่งที่รัฐบาลพม่าปฏิบัติต่อองซาน ชูจีจึงเป็นจุดขับเคลื่อน (Rally Point) ร่วมกันของขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย และนานาชาติในการสนับสนุนประชาชนพม่าที่ยั่งยืนหัดเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างสันติตามแนวทางประชาธิปไตยต่อไปอย่างไม่ย่อท้อ

ในทางกลับกัน รัฐบาลพม่านั้น นอกจากจะไม่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติแล้ว ยังสูญเสียความชอบธรรมในการบริหารประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ สภาพความเป็นจริงที่ประชาชนส่วนใหญ่ของพม่ามีฐานะยากจน และมีสภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น เนื่องจากปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ การฉ้อราษฎร์บังหลวง และการกดขี่เอารัดเอาเปรียบรูปแบบต่างๆ ของรัฐบาล และกองทัพพม่า แรงงานที่ควรจะเป็นกำลังในการผลิตทางเกษตรกรรมก็ถูกเกณฑ์ไปเป็นแรงงานทาสในโครงการก่อสร้าง หรือใช้ในการสู้รบกับชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้ ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ ประกอบกับภาวะเงินเฟ้อ และราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่ถีบตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องยังเป็นปัจจัยอีกส่วนหนึ่งที่สร้างเงื่อนไขความไม่พอใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลพม่า

ท่ามกลางปัญหาต่างๆ ที่รุมเร้าเข้ามา รัฐบาลพม่ามองว่า ถ้าหากสามารถดำเนินมาตรการที่จะเปลี่ยนแปลงภาพพจน์ของตนเองในสายตาของนานาชาติเสียใหม่ โอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือ และการลงทุนเข้ามาพลิกฟื้นวิกฤติทางเศรษฐกิจก็น่าจะมีความเป็นไปได้ค่อนข้างมาก

ถึงแม้การเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อปี 2540 จะไม่ช่วยยกฐานะของรัฐบาลพม่าในเวทีการเมืองระหว่างประเทศมากนัก แต่ก็เปิดโอกาสให้รัฐบาลทหารพม่าได้รับบทเรียนที่สำคัญจากสมาชิกอาเซียนอื่นๆ โดยเฉพาะมาเลเซีย สิงคโปร์ และกัมพูชา ซึ่งรัฐบาลสามารถรวบรวมอำนาจบริหารประเทศได้อย่างเบ็ดเสร็จในระดับที่เรียกได้ว่าเป็นการปกครองแบบเผด็จการ แต่ถึงกระนั้น ประเทศเหล่านี้ก็ยังได้รับการยอมรับในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และมีการคบค้าสมาคม ทั้งในเชิงความช่วยเหลือ การค้า และการลงทุนกับประเทศต่างๆ อย่างกว้างขวาง เพราะรัฐบาลของประเทศเหล่านี้ประสบความสำเร็จในการสร้างภาพของการมีพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งสะท้อนความหลากหลายทางอุดมการณ์ เชื้อชาติ และผลประโยชน์ของประชาชนในประเทศ ที่สำคัญพรรคการเมืองเหล่านี้สามารถเข้าร่วมในการเลือกตั้งที่จัดให้มีขึ้นอย่างสม่ำเสมอ เพียงแต่มีข้อจำกัดมากมายที่ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามไม่สามารถทำทนายอำนาจ หรือตรวจสอบพฤติกรรมของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่นั่น ยิ่งไปกว่านั้น การผูกขาดอำนาจของรัฐบาลมาเลเซีย สิงคโปร์

และกัมพูชาในลักษณะนี้ยังถูกอธิบายได้ว่าเป็นผลดีต่อเสถียรภาพของประเทศ และช่วยรักษาความต่อเนื่องของเส้นทางนโยบาย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการค้า และการลงทุนจากต่างประเทศ

ในที่สุดความเข้าใจในประเด็นข้างต้นก็เปิดทางไปสู่กระบวนการเจรจา เพื่อสร้างความปรองดองระหว่างรัฐบาลพม่า และองซาน ซูจี ซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม 2543 โดยมี ราชาลี อิสมาอิล ชาวมาเลเซีย ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติในการติดต่อประสานงาน และติดตามผลความคืบหน้าของกระบวนการเจรจาดังกล่าว โดยการเจรจากับองซาน ซูจีกลายเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลพม่านำมาใช้ต่อรองกับนานาชาติ ไม่ให้เพิ่มแรงกดดันทางเศรษฐกิจ และการเมืองมากขึ้น ทั้งนี้ ทุกครั้งที่นานาชาติแสดงท่าทีหมดความอดทนต่อสถานการณ์การเมืองในพม่า รัฐบาลพม่าก็จะชี้แจงว่า กำลังจะพยายามสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจกับองซาน ซูจี และพรรค NLD อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยแสดงผลที่เป็นรูปธรรมด้วยการทยอยปล่อยตัวนักโทษการเมือง และยอมให้พรรค NLD สามารถเปิดสำนักงานสาขาในจังหวัดต่างๆ ได้อีกครั้งหนึ่ง

ท่าทีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นก้าวสำคัญในการสร้างภาพพจน์ว่า รัฐบาลพม่ามีความอดทน และเปิดกว้างในการที่จะยอมรับความหลากหลายทางการเมืองมากขึ้นกว่าในอดีต และเน้นว่า ปัญหาต่างๆ เช่น ความล้มเหลวในการบริหารประเทศที่จุดชนวนให้ประชาชนลุกฮือขึ้นจนท้ายที่สุดต้องใช้กำลังปราบปรามประชาชนนั้นเป็นความผิดพลาดของผู้นำรุ่นเก่า ที่มีนายพลเนวินเป็นแกนนำ นอกจากนี้ ผู้นำ SPDC ยังทำการปรับโครงสร้างกองทัพ และคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลของการกำจัดฝ่ายนายพลเนวิน ที่ไม่เห็นด้วยที่จะมีการเจรจากับองซาน ซูจี ส่วนในอีกด้านหนึ่งก็เป็นการแสดงความพยายามที่จะทำให้การบริหารประเทศมีลักษณะของ “ความเป็นมืออาชีพ” มากขึ้น โดยลงโทษรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางมิชอบ เช่น การทุจริต หรือทำธุรกิจผิดกฎหมายต่างๆ ซึ่งผู้นำ SPDC หวังว่า มาตรการเหล่านี้จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักธุรกิจ และรัฐบาลต่างชาติที่สนใจจะติดต่อค้าขาย หรือให้ความช่วยเหลือกับพม่ามากขึ้น

องซาน ซูจี เรียกเรื่องมาโดยตลอดว่า ผลสำเร็จที่แท้จริงของกระบวนการสร้างความปรองดองทางการเมืองในพม่าก็คือ การทำให้ประชาชนทุกกลุ่ม ทั้งชาวพม่า และชนกลุ่มน้อย สามารถมีสิทธิเสรีภาพการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แต่ปัญหาอยู่ที่รัฐบาลพม่าจะยอมให้เรื่องดังกล่าวเกิดขึ้นได้หรือไม่ บทเรียนจากความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งเมื่อปี 2533 ทำให้รัฐบาลพม่าต้องพยายามควบคุมทิศทางสถานการณ์การเมืองอย่างใกล้ชิด แต่ในขณะเดียวกันก็เริ่มสร้างเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับระบบการเมืองแบบหลายพรรคตั้งแต่ปี 2543 เพื่อปูทางไปสู่เป้าหมายที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นในอนาคตอันใกล้ เช่น การจัดตั้งแนวร่วมทางการเมืองที่บังคับให้ข้าราชการ และทหาร รวมทั้งสมาชิกครอบครัวเข้าเป็นสมาชิก เพื่อจะเสริมความเข้มแข็งให้กับพรรค NUP ที่เคย

ฝ่ายแพ้ต่อฝ่ายประชาธิปไตยในการเลือกตั้งปี 2533 แต่การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในอนาคตจะไม่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองใดๆ ทั้งสิ้น นั่นคือ SPDC ยังคงควบคุมอำนาจบริหารประเทศต่อไป แต่การจัดให้มีการเลือกตั้งจะช่วยให้รัฐบาลพม่าได้รับการยอมรับจากนานาชาติมากขึ้น ส่วนความช่วยเหลือ และการลงทุนจากต่างชาติหลังไหลเข้าไปในพม่าก็จะกลายเป็นเส้นเลือดหล่อเลี้ยงฐานอำนาจของ SPDC ให้มั่นคงยิ่งขึ้น

สถานการณ์การเมืองในพม่ากลับเข้าสู่จุดวิกฤติอีกครั้งหนึ่ง ในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม 2546 อองซาน ซูจี เดินทางขึ้นไปทางภาคเหนือของประเทศเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรค NLD รวมทั้งขยายความร่วมมือกับตัวแทนฝ่ายประชาธิปไตยของชนกลุ่มน้อยต่างๆ เมื่อมาถึงวันที่ 30 พฤษภาคม 2546 ขณะอยู่บนเส้นทางระหว่างมัณฑะเลย์ และโมนีวา ขบวนของอองซาน ซูจี และผู้สนับสนุนก็ถูกโจมตีจากกลุ่มติดอาวุธนับพันคน ซึ่งมีกลุ่มจัดตั้งทางการเมืองของ SPDC ที่มีพลเอกตาน น่วยเป็นประธานเรียกว่า สมาคมเพื่อเอกภาพ และการพัฒนา (Union Solidarity and Development Association หรือ USDA) เป็นแกนนำ ร่วมกับทหาร และตำรวจนอกเครื่องแบบรวมทั้งนักโทษที่ได้รับการปล่อยตัวออกมาจากเรือนจำ ภายหลัง “เหตุการณ์สังหารหมู่ที่เดพายิน” (Depayin Massacre) อองซาน ซูจี ถูกจับตัวไปกักขังไว้ และรัฐบาลพม่าแถลงว่า มีคนเสียชีวิตเพียง 4 คน บาดเจ็บ 50 คน แต่พรรค NLD และรายงานของสหประชาชาติ รวมทั้งองค์การสิทธิมนุษยชนต่างๆ ยืนยันว่า มีผู้เสียชีวิต และถูกจับกุมหลายร้อยคน

เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของกระแสกดดันอย่างรุนแรงจากนานาชาติต่อ SPDC และรัฐบาลพม่า ซึ่งมีปฏิกิริยาตอบสนองด้วยการประกาศนโยบายการเมืองที่สำคัญ คือ เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2546 พลเอกตาน น่วย ประธาน SPDC ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ พลเอกจิ้น ยุ้นต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แทนตนเอง พร้อมกับแต่งตั้ง พลโทโซ วิน เลขาธิการ SPDC คนที่ 2 ให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคนที่ 1 แทน พลเอกจิ้น ยุ้นต์ และแต่งตั้ง พลโทเทียน เซง สมาชิก SPDC เป็นเลขาธิการคนที่ 2 รวมทั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐมนตรีอีกหลายตำแหน่งในวันเดียวกัน ต่อมาในวันที่ 31 สิงหาคม 2546 พลเอกจิ้น ยุ้นต์ ได้แถลงแผนทางการเดินทางสู่ประชาธิปไตย (Roadmap) ของพม่าพร้อมหลักปฏิบัติ 7 ขั้นตอน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) เปิดการประชุมสภาแห่งชาติ (National Convention) ที่มีผู้แทนจากพรรคการเมือง ตัวแทนชนกลุ่มน้อย และผู้แทนจากส่วนต่างๆ ในสังคมพม่าขึ้นอีกครั้งหนึ่ง หลังจากการประชุมไปในปี 2539

2) เริ่มกระบวนการวางระบบประชาธิปไตยที่มีวินัย (Disciplined Democracy)

- 3) ร่างรัฐธรรมนูญใหม่
- 4) จัดการลงมติเพื่อบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่
- 5) จัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่
- 6) เรียกประชุมสมาชิกวุฒิสภา เลือกตั้งผู้นำรัฐบาลใหม่
- 7) เริ่มต้นกระบวนการปฏิรูปประเทศไปสู่ความทันสมัย

อย่างไรก็ตาม จนถึงขณะนี้ นโยบายของ SPDC ไม่มีผลใดๆ ที่ทางปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดความปรองดอง สันติภาพ ประชาธิปไตย และการพัฒนาทางเศรษฐกิจขึ้นในพม่า การที่รัฐบาลพม่ายังคงยืนกรานที่จะให้กองทัพมีบทบาทครอบงำการเมืองพม่าต่อไป การปฏิเสศที่จะปล่อยตัวของชาน ชูจี และสมาชิกพรรค NLD รวมทั้งนักโทษการเมืองอื่นๆ ตลอดจนการปฏิเสศที่จะให้การประชุมสภาแห่งชาติมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้ผู้ร่วมประชุมมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่นั้น เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พรรค NLD และพันธมิตรฝ่ายประชาธิปไตย ซึ่งได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการเลือกตั้งเมื่อปี 2533 คว่ำบาตรการประชุมสภาแห่งชาติ ขณะเดียวกัน นานาชาติก็ปฏิเสศความชอบธรรมของการดำเนินการทางการเมืองของ SPDC ครั้งนี้

นอกจากนี้ ในความเป็นจริง การสร้างความปรองดองกับองชาน ชูจี และพรรค NLD ยังเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาลำพังส่วนเดียวเท่านั้น เพราะประเด็นที่เป็นรากเหง้าของปัญหาทางการเมืองในพม่า คือ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่นำไปสู่การสู้รบ รวมทั้งยังโยงใยกับปัญหาการใช้บังคับแรงงานทาส ปัญหาการผลิต และค้ายาเสพติด ปัญหาผู้อพยพ และหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของไทยทางความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมาโดยตลอด

## บทที่ 3

# ผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย จากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่า และไทใหญ่

### 3.1 ประวัติศาสตร์สังเขปของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อย

การสู้รบระหว่างกองทัพรัฐบาลพม่า และกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่างๆ ยืดเยื้อมาตั้งแต่สมัยที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ

ก่อนพม่าจะตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษอย่างสมบูรณ์ อังกฤษได้ผนวกพม่า และดินแดนของชนกลุ่มน้อยต่างๆ เช่น ไทใหญ่ กะเหรี่ยง คะฉิ่น และมอญ เข้าเป็นมณฑลหนึ่งของอินเดีย ซึ่งอังกฤษเป็นเจ้าของอาณานิคมในขณะนั้น หลังจากนั้น อังกฤษได้ใช้นโยบายการแบ่งแยก และปกครอง (Divide and Rule) โดยแบ่งการปกครองในพม่าออกเป็น 2 ส่วน คือ เขตพม่าแท้ (Burma Proper) และเขตชายแดน (Frontier Areas) ในส่วนของพม่าแท้ได้รวมดินแดนบางส่วนในอาระกัน และมอญเข้าไว้ด้วย

การปกครองในเขตพม่าแท้ อังกฤษจะเข้ามาปกครองโดยตรง ขณะที่การปกครองในเขตภูเขา หรือชายแดนจะใช้การปกครองโดยอ้อม คือ ปล่อยให้ผู้ปกครองเผ่า หรือแคว้นที่เคยปกครองกันมาแต่ดั้งเดิมปกครองต่อไป แต่มีข้อแม้ว่าจะต้องอยู่ภายใต้การดูแล และแนะนำของผู้บริหารชาวอังกฤษ ประชาชนในเขตชายแดนนี้ ได้แก่ ฉาน (ไทใหญ่) คะฉิ่น คะเรนยี (คะยาห์) ฉิ่น และกะเหรี่ยง

นโยบายแบ่งแยก และปกครองของอังกฤษเป็นสาเหตุสำคัญที่สร้างความริ้วฉันทะหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยมาจนถึงปัจจุบัน เพราะไม่เพียงอังกฤษจะทำให้รัฐพม่า ซึ่งเคยมีอำนาจเหนือรัฐชนกลุ่มน้อยอื่นๆ กลายเป็นเขตปกครองหนึ่งที่มีสถานะเทียบเท่ากับเขตชนกลุ่มน้อย แต่อังกฤษยังยกระดับกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มให้มีสถานะเหนือกว่าพม่า เช่น สนับสนุนให้ชาวกะเหรี่ยงเข้ามารับราชการทหาร และตำรวจในกรมกองของอังกฤษมากกว่าสนับสนุนชาวพม่า ส่วนทางด้านรัฐฉาน อังกฤษได้ยกระดับแคว้นต่างๆ ของเจ้าฟ้าไทใหญ่ขึ้นรวมเป็น สหพันธรัฐฉาน (Federated of Shan States) และจัดตั้งสภาผู้นำแห่งสหพันธรัฐฉาน (Federal Council of Shan Chiefs) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าฟ้าแคว้นต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ดูแลเรื่องของการกิจการภายในรัฐฉาน

วิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดความแตกร้าง และสร้างศัตรูระหว่างชนกลุ่มน้อย และชนชาติพม่า เพราะทหาร และตำรวจ ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยจะต้องคอยปราบปรามชาวพม่าที่พยายามต่อสู้กับชาวอังกฤษ ทำให้ชาวพม่ารังเกียจ และถึงขั้นเกลียดชังชนกลุ่มน้อยที่ร่วมมือเป็นฝ่ายเดียวกับอังกฤษ

ตลอดระยะเวลาที่อังกฤษปกครองพม่า และชนกลุ่มน้อย แม้ว่าอังกฤษจะพยายามให้สิทธิในการปกครองตนเองกับชนกลุ่มน้อย และยกระดับสถานะให้เท่าเทียม หรือเหนือกว่าชาวพม่า แต่ชนกลุ่มน้อยทุกกลุ่มต่างก็ไม่ต้องการอยู่ภายใต้การปกครองของคนภายนอก และไม่ต้องการให้อังกฤษ ซึ่งเป็น “คนอื่น” เข้ามาดักดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรบนแผ่นดินของตนเองเช่นกัน

ตลอดเวลาที่อังกฤษเป็นเจ้าอาณานิคมนั้น อังกฤษมีรายได้จากการขายทรัพยากรธรรมชาติ ในดินแดนชนกลุ่มน้อยเป็นเงินจำนวนมหาศาล โดยแบ่งปันผลกำไรส่วนหนึ่งให้ชนกลุ่มน้อยที่เป็นเจ้าของพื้นที่เพียงเล็กน้อย นอกจากนี้ อังกฤษยังเก็บภาษีจากชาวบ้านทุกทาง เช่น ภาษีโรงเรือน ภาษีทำนา ภาษีทำสวนทำไร่ ภาษีการสินค้า เป็นต้น ชาวพม่า และชนกลุ่มน้อยต่างๆ จึงต้องการได้แผ่นดินของตนเองกลับคืน กระแสชาตินิยมเริ่มรุนแรง และปรากฏชัดเจนขึ้นหลังจากญี่ปุ่นเข้ามาปกครองพม่าช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังจากนั้น อังกฤษต้องการกลับเข้ามาปกครองพม่า และชนกลุ่มน้อยต่อไป แต่สถานการณ์ไม่เอื้ออำนวย เนื่องจากมีขบวนการชาตินิยมเกิดขึ้นหลายกลุ่ม โดยมีแกนที่สำคัญ คือ นายพลอองซาน ขณะที่ทางฝ่ายชนกลุ่มน้อยก็มีการจัดตั้งองค์กรของตนเอง เช่น ชาวกะเหรี่ยงประกาศขอจัดตั้งเป็นรัฐอิสระ และก่อตั้งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union หรือ KNU) ส่วนเจ้าฟ้าไทใหญ่ได้จัดตั้งสภาผู้นำแห่งสหพันธรัฐฉาน เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2490 และกำหนดให้วันนี้เป็นวันชาติไทใหญ่

วันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2490 ตัวแทนจากรัฐฉาน รัฐฉิ่น และรัฐคะฉิ่น ซึ่งอยู่ทางตอนเหนือของประเทศพม่าได้จัดตั้ง "สภาผู้นำร่วมสหพันธรัฐเทือกเขา" (Supreme Council of the United Hill People) ขึ้น โดยในวันเดียวกันนั้นเอง นายพลอองซาน ได้กล่าวในที่ประชุมว่า ต้องการให้ชนชาติต่าง ๆ ร่วมกับพม่าในการเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ ซึ่งเจ้าฟ้าไทใหญ่ได้ตั้งเงื่อนไขว่า ถ้าหากรัฐฉานไม่มีสิทธิแยกตัวเป็นอิสระหลังจากที่ได้รับ เอกราช จากอังกฤษ ก็จะไม่ร่วมมือกับพม่าอย่างเด็ดขาด ต่อมาในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2490 ที่ประชุมได้มีมติตกลงที่ร่วมกันเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ แต่จะ ร่วมกันเพื่อเรียกร้องเอกราชเท่านั้น หลังจากได้รับเอกราชแล้วทุกรัฐมีอิสระในการตัดสินใจทุกอย่าง ดังนั้น เป้าหมายที่ต้องร่วมกันครั้งนี้จึงเพื่อให้เกิดพลังในการเจรจาดูรองกับอังกฤษเท่านั้น ในที่สุด วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2490 เจ้าฟ้าไทใหญ่ และตัวแทนจากรัฐต่างๆ จึงได้ร่วมลงนามในข้อตกลงปางหลวง ซึ่งนายพลอองซาน เป็นผู้ร่างขึ้น

อย่างไรก็ตาม เนื้อหาสาระของข้อตกลงปางหลวงทั้งหมด 9 ข้อ ไม่ได้ระบุถึงสิทธิในการแยกตัวเป็นอิสระ และเมื่อบรรดาเจ้าฟ้าทวงถาม นายพลอองซาน ได้ตอบว่า “เรื่องสิทธิในการแยกตัวเป็นอิสระนั้น น่าจะนำไปเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญจะมีผลดีมากกว่าที่จะเขียนไว้ในข้อตกลงปางหลวง” (วันดี สันติวุฒิมณี, 2544) ดังนั้น สิทธิการแยกตัวของรัฐต่างๆ จึงไปปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของพม่าเมื่อปี 2490 ซึ่งนายพล อองซาน ได้ริเริ่มร่วมกันร่างกับผู้แทนชนชาติต่างๆ<sup>1</sup> โดยมีข้อความสำคัญ คือ ชนชาติต่างๆ ที่ได้ร่วมลงนามในข้อตกลง ได้แก่ ไทใหญ่ คะฉิ่น และลินจะมีสิทธิแยกตัวเป็นอิสระหลังจากอยู่ร่วมกันในสหภาพครบ 10 ปีนับจากวันที่พม่าได้รับเอกราช คือ วันที่ 4 มกราคม 2491 โดยระบุไว้ใน บทบัญญัติที่ 10 บรรทัดที่ 202 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

อนึ่ง ทางด้านชาวกะเหรี่ยง ซึ่งไม่ได้ร่วมลงนามในข้อตกลงปางหลวงนั้นถือว่า พวกตนมีสิทธิแยกตัวเองออกเป็นอิสระนับจากวันที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ แต่เมื่อรัฐบาลพม่าไม่ยอมให้แยกตัวออกมา ชาวกะเหรี่ยงจึงก่อตั้งกองกำลังกู้ชาติกะเหรี่ยงเพื่อเรียกร้องอิสรภาพให้ตนเอง

ผู้นำพม่าคนใหม่คือ อูนู ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีพลเรือนคนแรกของพม่า และนายพลเนวิน ผู้นำทหารมีทัศนคติ และนโยบายต่อชนกลุ่มน้อยแตกต่างจากนายพลออง ซานอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ขณะที่นายพลออง ซานยอมระบุให้ชนกลุ่มน้อยมีสิทธิปกครองตนเองในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 แต่นายกรัฐมนตรีอูนู และนายพลเนวินกลับไม่ต้องการให้ชนกลุ่มน้อยมีสิทธิดังกล่าว โดยเฉพาะสิทธิในการแยกตัวออกไปเป็นประเทศอิสระ เพราะเกรงว่า รัฐบาลพม่าจะต้องสูญเสียรายได้จากทรัพยากรในดินแดนชนกลุ่มน้อยอย่างมหาศาล นอกจากนี้ พื้นที่ที่ชาวพม่าส่วนใหญ่อาศัยอยู่ยังแทบไม่มีทรัพยากรใดๆ ที่จะเป็ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น เมื่อครบกำหนด 10 ปีหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ รัฐบาลพม่าจึงไม่ยอมให้ชาวไทใหญ่ และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ แยกตัวออกไปปกครองตนเอง

หลังจากนั้น เมื่อนายพลเนวินทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากนายกรัฐมนตรีอูนู และได้ประกาศยุบสภา รวมทั้งยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 เจตนารมณ์ของข้อตกลงปางหลวงจึงกลายเป็นโมฆะ และไฟสงครามระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยต่างๆ จึงปะทุขึ้น ถึงแม้ปัจจุบันชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มจะเปลี่ยนวิถีทางการต่อสู้จากการสู้รบมาเป็นการเจรจาหยุดยิง แต่ก็ไม่ได้

<sup>1</sup> ต่อมานายพลอองซาน และนักการเมืองพม่าคนสำคัญอีก 5 คนได้ถูกคนร้ายลอบยิงเสียชีวิต ระหว่างกำลังพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2490

หมายความว่า สันติภาพจะเกิดขึ้นอย่างยั่งยืน เพราะตราบไคที่ยังไม่มีการแก้ไข ปัญหาทางการเมือง และยังไม่มีความเข้าใจรัฐบาลพม่า ตราบนั้น เชื้อไฟของความขัดแย้งก็จะยังไม่มอดดับไป

### 3.2 ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่า และไทใหญ่

ในอดีต ดินแดนรัฐฉานเคยมีเอกราชในการปกครองตนเองมาเป็นเวลาหลายพันปี ก่อนที่ อังกฤษจะขยายอิทธิพลเข้ามาถึงพม่า ซึ่งก่อนหน้านั้น ไม่เคยถูกเรียกว่า “ประเทศพม่า” มาก่อน มีเพียงชื่อเรียกเมืองหลวงของแต่ละยุคเท่านั้น เช่น ในยุคที่เมืองหงสาวดีเป็นเมืองหลวงก็เรียกชื่อว่า “กรุงหงสาวดี” พอมาถึงยุคที่มีเมืองอังวะเป็นเมืองหลวงก็เรียกว่า “กรุงอังวะ” ไม่เคยมีคำเรียกชื่อประเทศตามชื่อของชนชาติมาสักครั้งเดียว จนกระทั่งปี 2369 ซึ่งอังกฤษได้บุกเข้ายึดเอาเมืองติดทะเล คือ ตะนาวศรี ไข่ไข่ อัสสัม และปนิปุระ แล้วประกาศว่า “ได้ทำการยึดประเทศพม่าได้แล้ว” ชื่อ “ประเทศพม่า” (Burma) จึงถูกใช้เรียกกันมาตั้งแต่นั้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพม่าตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่ม แต่รัฐฉานตั้งอยู่บริเวณเทือกเขา อังกฤษ จึงไม่ได้ทำการเข้ายึดครองพร้อมๆ กัน จนกระทั่งถึงวันที่ 1 มกราคม 2429 ซึ่งอังกฤษสามารถยึดครองพม่าได้ทั้งหมดนั้น ยังไม่มีคนของอังกฤษเข้ามาในเมืองไต ของรัฐฉานเลยสักคนเดียว อังกฤษ เริ่มเดินทางมาถึงเมืองไตในเดือนมกราคม 2530 และขยายอาณาเขตไปยังเมืองเชียงตุง ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของรัฐฉานในปี 2433 พร้อมกับประกาศยึดเอาเมืองไตเป็นเมืองขึ้น

อังกฤษยึดพม่า และรัฐฉานเป็นเมืองขึ้น แต่อังกฤษแบ่งการปกครอง ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ พม่าเป็นเมืองใต้อาณานิคม (Colony) ส่วนเมืองไตเป็นเมืองใต้การอารักขา (Protective Country) นอกจากนี้ อังกฤษยังได้ทำการจับกุมกษัตริย์พม่า และกำจัดราชวงศ์ทั้งหมดของกษัตริย์พม่าทั้ง ส่วนรัฐฉานนั้น อังกฤษไม่ได้ทำลายราชวงศ์เจ้าฟ้า แต่ยังสนับสนุนให้เจ้าฟ้าแต่ละเมืองมีอำนาจปกครองตนเอง โดยอังกฤษทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ในสมัยที่อังกฤษเริ่มให้เจ้าฟ้าปกครองกันเองนั้นมีทั้งหมด 44 เมือง และต่อมาได้ลดเหลือ 33 เมือง ซึ่งอังกฤษได้สถาปนาให้เมืองทั้งหมดเป็น สหพันธรัฐฉาน

ประวัติศาสตร์การสู้รบของชาวไทใหญ่เปิดฉากในปีแรกตั้งแต่ที่รัฐฉานครบกำหนดแยกตัว เป็นอิสระตามข้อตกลงปางหลวงปี 2501 แล้วรัฐบาลพม่าไม่ทำตามข้อตกลง และยังส่งกำลังทหารเข้ายึดครองรัฐฉาน ชาวไทใหญ่จึงจับอาวุธลุกขึ้นต่อต้าน กลุ่มแรกสุด คือ หนุ่มศึกหาญ (Noom Suk Harm) ภายใต้การนำของเจ้าหย่นตี้ เริ่มทำการสู้รบอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า ในปีต่อมา โบหม่อง นายตำรวจชาวว้า และเจ้าสำนทูน เจ้าฟ้าไทใหญ่ ได้นำกำลังเข้าร่วมกับกลุ่มหนุ่มศึกหาญ

ช่วยกันรบจนสามารถเอาชนะกองทัพพม่าทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของรัฐฉาน การรบครั้งนี้สร้างขวัญ และกำลังใจให้แก่ชาวไทยใหญ่มากขึ้น แต่หลังจากร่วมกันรบเพียง 1 ปี บรรดาแกนนำของกลุ่มหนุ่มศึกหาญเริ่มมีความคิดไม่ลงรอยกัน และแยกออกไปตั้งกลุ่มใหม่อีกหลายกลุ่ม ต่างคนต่างต่อสู้ตามแนวทางของตน จนกระทั่งปี 2507 มหาเทวีเฮือนคำ แห่งแคว้นของห้วย เห็นว่า ไทยใหญ่กำลังขาดเอกภาพในการสู้รบ จึงพยายามรวบรวมองค์กรการเมือง และกองกำลังต่างๆ ที่กระจัดอยู่ทั่วรัฐฉานให้กลับมาต่อสู้ร่วมกันในชื่อ กองทัพรัฐฉาน (Shan State Army หรือ SSA) โดยมีขุนจ่า และเจ้าช้าง ณ ของห้วย เป็นผู้นำ แต่กองทัพรัฐฉานก็มีเอกภาพอยู่ได้ไม่นาน เพราะประสบปัญหาขาดแคลนอาวุธ และงบประมาณ แกนนำกองทัพรัฐฉานเริ่มมีความคิดแตกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งต้องการเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์พม่า ซึ่งตั้งกองกำลังอยู่ในรัฐฉานด้านที่ติดชายแดนจีน เพราะหวังการสนับสนุนด้านอาวุธสำหรับต่อสู้กับรัฐบาลพม่า ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งไม่ต้องการเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์พม่า เพราะไม่เห็นด้วยกับอุดมการณ์ปฏิวัติ

SSA แยกออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์พม่า โดยมีผู้นำ คือ สายจ่าม เม็ง และ เสือ แทน ปฏิบัติการอยู่แถวรัฐฉานตอนบนติดชายแดนจีน ขณะที่ SSA อีกส่วนหนึ่งได้เปลี่ยนผู้นำเป็น สาย ป่าน และปฏิบัติการแถวรัฐฉานตอนล่าง อย่งไรก็ตาม หลังจากที่ปรากฏว่าไทยใหญ่ได้อาวุธจากจีนไว้ในครอบครองไม่มากอย่างที่ต้องการ สายจ่าม เม็ง จึงตัดสินใจนำกำลังพล 700 คน แยกตัวออกจากพรรคคอมมิวนิสต์พม่า มุ่งหน้าสู่ภาคใต้ของรัฐฉานเพื่อรวมกับ SSA อีกครั้งหนึ่ง แต่ระหว่างการเดินทาง สายจ่าม เม็งถูกลอบสังหาร กองกำลังไทยใหญ่อยู่ในสภาวะขาดกำลังพล และไร้เอกภาพ จนกระทั่งเมื่อพรรคคอมมิวนิสต์พม่าล่มสลาย เสือ แทน จึงพากองกำลังไทยใหญ่ที่เหลืออยู่กลับมารวมกับ SSA อีกครั้ง โดยมีเจ้าไช่ เล็ก เป็นผู้นำมีชื่อเสียงว่า มีอุดมการณ์มุ่งมั่น ไม่ยอมรับความช่วยเหลือจากพรรคคอมมิวนิสต์ และไม่เคยแปรเปลี่ยนกับการค้ายาเสพติด

อย่างไรก็ตาม ขณะที่กองทัพรัฐฉานเริ่มที่จะกลับมามีเอกภาพอีกครั้ง นายพลโม เสง หรือ กอนเจิง กลับแยกตัวออกไปตั้งกลุ่มใหม่ โดยใช้ชื่อว่า กองทัพปฏิวัติฉาน (Shan United Revolutionary Army หรือ SURA) แต่ภายหลังเข้าร่วมกับกลุ่มกองทัพเอกภาพฉาน (Shan United Army หรือ SUA) ของขุนส่า และใช้ชื่อองค์กรใหม่ว่า กองทัพเมืองไต (Mong Tai Army หรือ MTA) มีขุนส่าเป็นผู้นำสูงสุด ตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา

ฐานที่มั่น และเขตอิทธิพลของ MTA อยู่บริเวณรัฐฉานตอนใต้<sup>2</sup> ขุนส่าประกาศเขตอิทธิพลของ MTA เป็น รัฐอิสระ โดยมีเมืองหลวงชื่อ หัวเมือง ตั้งอยู่ห่างจากชายแดนไทยในระยะเดินเท้าประมาณ 10 ชั่วโมง บริเวณนี้เรียกว่า “สามเหลี่ยมทองคำ” □ หรือดินแดนเชื่อมต่อระหว่างไทย ลาว และพม่า ซึ่งเป็นแหล่งผลิตเฮโรอีนใหญ่ที่สุดในโลก ขณะเดียวกัน ชื่อเสียงของ MTA ก็เป็นที่รู้จักในฐานะกองกำลังติดอาวุธชาวไทยใหญ่ที่ทันสมัยที่สุด เพราะมีรายได้จากธุรกิจยาเสพติดมาซื้ออาวุธปีละหลายพันล้านบาท ทั้งนี้ เฉพาะแค่ภาษีค่าผ่านทางที่เก็บได้ในแต่ละปีก็ไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ยังไม่นับธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดอีกจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ MTA จะเป็นกองกำลังชนกลุ่มน้อยฝ่ายต่อต้านรัฐบาลพม่าที่ใหญ่ที่สุด แต่ระบบภายในของกองทัพไม่มีความเข้มแข็ง มีการประจบสอพลอเพื่อแย่งชิงตำแหน่งหน้าที่ จนเกิดความวุ่นวายโดยทั่วไป ต่อมาในช่วงกลางปี 2538 พันเอกกานยออด จึงแยกตัวออกไป ตั้งกองทัพแห่งชาติรัฐฉาน (Shan State National Army หรือ SSNA) ส่งผลให้ MTA เกิดความระส่ำระสาย ทหารเป็นจำนวนมากหนีออกจากกองทัพ จนจากที่เคยมีกำลังทหารมากกว่า 25,000 คน เหลือเพียง 10,000 กว่าคนเท่านั้น ฝ่ายขุนส่าเมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้จึงเกิดตัดสินใจเข้าเจรจากับรัฐบาลพม่า โดยมีเงื่อนไขว่าเขาจะยอมมอบตัวแต่ต้องไม่ส่งตัวเขาให้สหรัฐอเมริกา ท้ายที่สุดในปี 2539 ขุนส่าก็เข้ามาพบกับรัฐบาลพม่า โดยปัจจุบัน ขุนส่าอาศัยอยู่ในกรุงย่างกุ้งภายใต้การอารักขาของรัฐบาลพม่า และได้รับเงินค่าใช้จ่าย เดือนละประมาณ 3 แสนบาท

ช่วงเวลาเดียวกันกับที่ MTA ล่มสลาย ทางด้าน SSA ซึ่งต่อสู้เพื่อชาวไทยใหญ่มายาวนาน และไม่มีภาพพจน์แปดเปื้อนกับยาเสพติดเหมือนขุนส่า ก็ต้องเผชิญความสูญเสียครั้งใหญ่เช่นกัน เมื่อเจ้าไช่ เล็ก ผู้นำคนสำคัญเสียชีวิต และกองกำลังแตกกระจายเป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อย เพราะไม่มีผู้นำที่เป็นเสาหลัก แต่ละกลุ่มต่างสู้รบอยู่ในป่า และควบคุมพื้นที่ตามจำนวนกำลังพลเท่าที่มีอยู่ หลังจากนั้น รัฐบาลพม่าจึงส่งกองกำลังเข้าควบคุมพื้นที่โฮมออง ซึ่งเคยเป็นเขตอิทธิพลของขุนส่า พร้อมกับส่งกองกำลังบุกโจมตีหมู่บ้านในพื้นที่ส่วนต่างๆ รัฐฉานอย่างหนัก จนในที่สุดกองกำลังกลุ่มที่แยกตัวจาก MTA เช่น กลุ่มของพันตรีกานยออด ก็เริ่มอ่อนกำลังลง และยอมเจรจายุติกับรัฐบาลพม่าไปที่ละกลุ่ม โดยรัฐบาลพม่ายอมให้กองกำลังชาวไทยใหญ่มีผลประโยชน์จากธุรกิจต่อไปในพื้นที่ได้ แต่จะต้องเสียภาษีให้รัฐบาลพม่า

<sup>2</sup> ค่ายเดิมของขุนส่าที่บ้านหินแตก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ต่อมาในปี 2535 ไทยส่งกำลังทหารบุกบ้านหินแตก ขุนส่าจึงหนีออกไปนอกเขตไทย และยึดคอกกลางในเขตรัฐฉานเป็นฐานที่มั่น หลังจากนั้นได้เคลื่อนย้ายถึงบ้านหัวเมือง ตรงข้ามจังหวัดแม่ฮ่องสอน

ปัจจุบันกองกำลังไทใหญ่ที่ยังทำการสู้รบกับรัฐบาลพม่าอย่างเข้มแข็ง เหลือเพียงกลุ่มเดียว คือ กองทัพรัฐฉานใต้ (Shan States Army's Southern Command หรือ SSA South) นำโดยเจ้ายอดศึก ปฏิบัติการอยู่บริเวณตอนกลาง และตอนใต้ของรัฐฉาน รวม 11 เมือง แต่กองกำลังของเจ้ายอดศึกถูกกดดันจากรัฐบาลพม่าอย่างต่อเนื่องในทุกรูปแบบ รวมทั้งการย้ายชาวบ้านทั้ง 11 เมือง หรือมากกว่า 1,400 หมู่บ้าน เข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่กองกำลังรัฐบาลพม่าควบคุมอยู่ เพื่อที่จะตัดแหล่งเสบียงของ SSA และขณะเดียวกัน รัฐบาลพม่าก็ประกาศให้พื้นที่ ซึ่งกองกำลังของเจ้ายอดศึกปฏิบัติการอยู่เป็น “เขตยิงอิสระ” (Free-Fire Zone) หากกองกำลังรัฐบาลพม่าพบใครในเขตนี้จะสามารถสังหารได้ทันที นโยบายนี้ส่งผลกระทบต่อประชาชนไทใหญ่อย่างมาก เพราะทหารพม่าให้เวลาย้ายข้าวของไม่เกิน 7 วัน หลังจากนั้น ถ้าพบใครอยู่ในหมู่บ้านจะยิงทิ้งทันที ชาวบ้านส่วนใหญ่ต้องจากบ้านเดิมของตัวเองในช่วงก่อนฤดูเก็บเกี่ยว เเสบียงอาหารจากปีที่แล้วเหลือไม่มากพอให้ประทังชีวิต เมื่อย้ายไปอยู่ในค่ายอพยพที่ไม่มีเสบียงอาหาร ชาวบ้านบางส่วนจึงขออนุญาตทหารพม่ากลับไปเก็บเกี่ยวผลผลิตของตนที่บ้านเดิม โดยต้องเสียค่าใบอนุญาตกลับบ้าน แต่ผลมักถูกทหารพม่าอีกกลุ่มหนึ่งสังหารอย่างโหดเหี้ยมทารุณ เช่น ทหารพม่านำศพชาวบ้านที่ถูกตัดศีรษะจำนวน 26 ศพมาเรียงไว้ตามถนนสายแก้งลม - กุ่มฮิง เพื่อเตือนไม่ให้ชาวบ้านออกนอกบริเวณที่จัดไว้ให้ ทั้งนี้ ในปี 2540 มีรายงานการพบศพชาวบ้าน ซึ่งถูกทหารรัฐบาลพม่าสังหารในพื้นที่ต่างๆ ของ 11 หมู่บ้านถึง 665 คน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐบาลพม่าจะใช้นโยบายอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่การสู้รบทั้งหมด แต่กองกำลังของเจ้ายอดศึกก็ยังคงสู้รบอย่างเข้มแข็งเหมือนเช่นเดิม และยังไม่มีความยอมเจรจาหยุดยิงแต่อย่างใด เพราะถึงแม้ว่า การสู้รบจะทำให้ชาวบ้านจำนวนมากเดือดร้อน แต่การยอมเจรจาหยุดยิงก็ไม่ได้หมายความว่า ชาวบ้านจะมีชีวิตที่ดีไปกว่าเดิม

ล่าสุด การเจรจาระหว่างรัฐบาลพม่า และ KNU ซึ่งมีนายพลโบ เมียะเป็นผู้นำ สร้างแรงกดดันต่อกองกำลังของเจ้ายอดศึกอย่างมาก เพราะถ้าหากการเจรจา ซึ่งเริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 16 ถึง 22 มกราคม 2547 ประสบผลสำเร็จก็จะหมายความว่า กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ใหญ่ที่สุด และทำการสู้รบมายาวนานที่สุดในพม่ากำลังจะปิดฉากการต่อต้านรัฐบาลพม่าลงอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ รัฐบาลพม่ายังติดต่อขอเจรจายุติกับกลุ่มคะยา ซึ่งสู้รบอยู่ตรงข้ามชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอนเช่นกัน ส่งผลให้ปัจจุบันเหลือเพียงกองกำลังไทใหญ่ของเจ้ายอดศึกเท่านั้นที่ยังยืนหยัดต่อสู้กับรัฐบาลพม่า

อย่างไรก็ตาม หากทบทวนประวัติศาสตร์การเจรจายุติระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังกะเหรี่ยง และคะยาที่ผ่านมาจะพบว่า ครั้งนี้ไม่ใช่ครั้งแรกของความพยายามเจรจายุติ แต่ทุกครั้ง

ที่ผ่านมาการเจรจาล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่เริ่มต้น เนื่องจากรัฐบาลพม่ายืนยันว่า ฝ่ายตรงข้ามต้องวางอาวุธก่อนถึงจะมาเจรจากันได้ ขณะที่ฝ่ายชนกลุ่มน้อยไม่สามารถยอมรับเงื่อนไขดังกล่าวได้ เพราะการวางอาวุธโดยไม่มีหลักประกันความปลอดภัยว่า รัฐบาลทหารจะเลิกกดขี่ หรือยุติการส่งกองกำลังทหารเข้ามาปกครอง ซึ่งหมายถึงการยอมแพ้ต่อรัฐบาลพม่านั่นเอง

นอกจากนี้ ประเด็นที่น่าจับตามองก็คือ เหตุผลที่นายพลโบ เมียะเดินทางไปเจรจาหยุดยิงครั้งนี้เป็นความต้องการของ KNU อย่างแท้จริง หรือเป็นเพราะแรงกดดันจากไทย เพราะหากเป็นเพราะเหตุผลข้อหลัง แนวโน้มของผลการเจรจาหยุดยิงอาจไม่ค่อยดีนัก เพราะเกิดจากความต้องการของ “คนอื่น” ซึ่งอาจทำให้ KNU ต้องยอมรับการหยุดยิงอย่างไม่เต็มใจ เพราะหากไม่ยอมรับ ไทยก็คงจะกดดันไม่ให้ใช้ชายแดนไทยเป็นทางผ่านในการจัดหาเสบียงอาหาร ยารักษาโรค และสิ่งจำเป็นอื่นๆ รวมทั้งเป็นที่หลบภัย เหมือนกับที่กองกำลังไทใหญ่กำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้

### 3.3 ผลกระทบต่อไทยจากจากความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่า และไทใหญ่

จากการที่สถานการณ์บริเวณชายแดนไทย-พม่าด้านจังหวัดเชียงราย เข้าสู่ภาวะตึงเครียดเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2544 เนื่องจากการสู้รบกันอย่างหนักระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังของเจ้ายอดศึก ซึ่งผลปรากฏว่า SAA ประสบความสำเร็จ เจ้ายอดศึกเปิดแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนไทยที่บ้านเชียงไคร้ใกล้เนินปางหนูน ตรงข้ามกับอำเภอแม่ฟ้าหลวง โดยมีการนำชมอาวุธต่างๆ จำนวนมากที่ยึดมาได้ด้วย เพื่อเป็นการแสดงศักยภาพของ SSA นอกจากนี้ เจ้ายอดศึกยังแสดงท่าทีให้เห็นอย่างชัดเจนว่า SSA จะร่วมมือกับกองทัพภาคที่ 3 ของไทยในการปราบปรามขบวนการค้ายาเสพติดบริเวณชายแดนไทย-พม่า ซึ่งเป้าหมายหลักก็คือ กองกำลังว้ากลุ่มต่างๆ ที่เป็นพันธมิตรกับรัฐบาลพม่า โดยในปี 2544 และ 2545 นั้นมีเหตุการณ์ปะทะกันเกิดขึ้นหลายครั้งระหว่าง SSA และกองกำลังรัฐบาลพม่า รวมทั้งการที่กองทัพภาคที่ 3 ปราบปรามกองกำลังว้าที่ลักลอบขนยาเสพติดเข้ามาในไทยอย่างหนัก

เหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้จุดชนวนความขัดแย้งระหว่างพม่า และไทย เนื่องจากรัฐบาลพม่าไม่พอใจที่กองกำลังของเจ้ายอดศึก และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ มีฐานที่มั่นอยู่บริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า เพื่อใช้ไทยเป็นแหล่งส่งกำลังบำรุง และรับการสนับสนุนในทุกๆ ด้าน เช่น อาหาร ยารักษาโรค และอาวุธยุทโธปกรณ์ นอกจากนี้ กองกำลังชนกลุ่มน้อยยังใช้บริการจากสถานพยาบาลไทยตามพื้นที่ชายแดน ทั้งที่เป็นของรัฐบาล และเอกชนสำหรับกำลังพล และครอบครัว รวมทั้งพลเรือนที่อยู่ในความคุ้มครอง ซึ่งได้รับบาดเจ็บ หรือล้มป่วยด้วยโรคต่างๆ ซึ่งไทยให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม นอกจากนี้ สำหรับผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อยยังสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาล

จากโรงพยาบาลเอกชนที่มีชื่อเสียงในกรุงเทพฯ ได้ด้วย ที่สำคัญ กองกำลังชนกลุ่มน้อยใช้พื้นที่ฝั่งไทยเป็นกำแพงป้องกันไม่ให้กองกำลังรัฐบาลพม่าทำการโจมตีจากด้านหลัง รวมทั้งในกรณีที่ถูกกดดัน หรือเพี้ยงพล้ำในการสู้รบก็สามารถเข้ามาหลบภัยในไทย

ความไม่พอใจของรัฐบาลพม่านำไปสู่การปิดด่านตลอดแนวชายแดนไทย-พม่า เริ่มจากด่านด้านจังหวัดท่าขี้เหล็กเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2544 ซึ่งมีผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ โดยกรรมการหอการค้าชายแดนประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นว่า ทำให้ไทยขาดรายได้จากการค้า-การส่งออกถึงเดือนละประมาณ 800 ล้านบาท ขณะที่สำนักวิจัย และวางแผน ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ระบุว่า หากสถานการณ์ปิดพรมแดนยังคงยืดเยื้อต่อเนื่องออกไป จะมีความเสียหายด้านการค้า และการลงทุนในปี 2544 มากถึง 2 หมื่นล้านบาท<sup>3</sup>

ความกังวลต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ต่อมารัฐบาลไทยต้องปรับทิศทางนโยบายต่อกองกำลังไทใหญ่ และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า (รายการวิทยุนายกทักษิณฯ พบประชาชน, 8 มิถุนายน 2545) นอกจากนี้ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ยังให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2545 ว่า รัฐบาลไทยได้ออกคำสั่งจับกุมผู้นำกองกำลังที่ต่อต้านรัฐบาลพม่าทุกกลุ่มที่เข้ามาในเขตประเทศไทย โดยเฉพาะผู้นำของ SSA ซึ่งมักใช้ไทยเป็นสถานที่พบปะ หรือจัดประชุมต่อต้านรัฐบาลพม่าในเขตจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแม่ฮ่องสอน (Bangkok Post, 2 July 2002) ต่อมา สภาความมั่นคงแห่งชาติได้จัดประชุมถึงแนวทางป้องกันความขัดแย้งกับประเทศพม่า เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2545 โดยการประชุมครั้งนี้นำไปสู่การเพิ่มความเข้มงวดในการป้องกันไม่ให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลพม่าเข้ามาดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในไทยได้อีกต่อไป รวมทั้งกลุ่มการเมืองที่รณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า กลุ่มที่เผยแพร่ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า

### 3.4 สถานการณ์ยาเสพติดในรัฐฉาน และผลกระทบต่อความมั่นคงของไทย

<sup>3</sup> ไทยเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของพม่า มีส่วนแบ่งตลาดเป็นอันดับ 4 รองจากญี่ปุ่น สิงคโปร์ และจีน โดยสินค้าที่ไทยส่งออกไปยังพม่าในอันดับต้นๆ ประกอบด้วย ไขมัน-น้ำมันจากพืชและสัตว์ เคมีภัณฑ์ เหล็ก และผลิตภัณฑ์จากเหล็ก เม็ดพลาสติก เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องดื่ม และ น้ำมันสำเร็จรูป เป็นต้น ขณะที่การนำเข้าสินค้าจากพม่าในปี 2544 มีมูลค่ารวมถึง 35,787.7 ล้านบาท โดยนอกจากการจัดซื้อก๊าซธรรมชาติเป็นมูลค่าสูงที่สุดแล้ว กลุ่มสินค้านำเข้าจะประกอบด้วย ไม้ซุง-ผลิตภัณฑ์จากไม้ สินแร่ โลหะ ถ่านหิน กุ้งสดแช่แข็ง และปลาทูน่าสดแช่แข็ง เป็นต้น

ขุนสำ และ MTA นั้นเป็นที่รู้จักกันว่า เป็นผู้ผลิตฝิ่น และเฮโรอีนรายใหญ่ของโลก ซึ่งนำรายได้จากการผลิต และค้ายาเสพติดมาบำรุงกองกำลัง และจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์มาต่อสู้กับรัฐบาลพม่า แต่การที่ขุนสำยอมสวมมิกค์ต่อรัฐบาลพม่ากลับไม่ได้ทำให้ปัญหาเสพติดได้รับการแก้ไขให้หมดไป เนื่องจากในความเป็นจริงนั้น ปัญหาเสพติดไม่สามารถแยกออกได้จากข้อตกลงทางการเมืองระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยต่างๆ ในพม่า เพราะแทนที่รัฐบาลพม่าจะเข้าสู่กระบวนการต่อรองทางการเมืองกับกองกำลังของชนกลุ่มน้อยต่างๆ และแก้ไขปัญหาเสพติดอย่างเป็นทางการ รัฐบาลพม่ากลับเพียงแต่เลือกที่จะทำข้อตกลงหยุดยิงกับบางกลุ่ม พร้อมกับให้อิสระในการที่จะทำธุรกิจ รวมทั้งการผลิต และค้ายาเสพติด ซึ่งผลก็คือ ปริมาณการผลิตยาเสพติดพุ่งสูงขึ้นอย่างมากนับตั้งแต่ปี 2531 และเชื่อกันว่า รัฐบาลพม่าเองก็ได้ประโยชน์โดยตรงจากการค้ายาเสพติดนี้ด้วย

กองทัพบก และหน่วยปราบปรามยาเสพติดของไทยได้ยืนยันต่อคณะกรรมการฯ ว่า การผลิต และการขนยาบ้า ซึ่งถือเป็นยาเสพติดที่เป็นภัยคุกคามต่อประเทศไทยอย่างร้ายแรงที่สุดตามแนวชายแดนไทย-พมานั้น อยู่ภายใต้การควบคุม และดำเนินการโดยทหารรัฐบาลพม่า และพันธมิตรสำคัญ คือ กองทัพรัฐว้า (United Wa State Army หรือ UWSA) ซึ่งนายกรัฐมนตรียกยิดชินวัตร กล่าวเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2546ว่า รัฐบาลไทยจะดำเนินการขึ้นเต็ดขาดกับ UWSA และผู้ล้าเลียงยาเสพติดที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ UWSA ถ้าหากรัฐบาลพม่ายังไม่ดำเนินการใด ๆ เป็นที่รู้กันว่า กลุ่มว้า และกลุ่มโกกั้ง ซึ่งเป็นผู้ผลิตยาเสพติดรายใหญ่ในพมานั้นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรียุ่กัน ยึด อย่างแนบแน่น เนื่องจากนายกรัฐมนตรียุ่กัน ยึดมีบทบาทในการเจรจากับว้า และกองกำลังชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ให้อยู่หยุดยิงกับรัฐบาลพม่า โดยเฉพาะ UWSA ซึ่งเคยมีกำลังทหารมากกว่า 20,000 คน และมีความสามารถในการสู้รบสูงนั้นเป็นเป้าหมายสำคัญที่รัฐบาลพม่าหาทางเจรจามาตั้งแต่ปี 2542 โดยมีข้อแลกเปลี่ยนที่สำคัญคือ ยอมให้ UWSA มีอิสระในการหารายได้เลี้ยงตนเอง รวมถึงการผลิต และค้ายาเสพติดอย่างเป็นทางการเป็นลำเป็นสัน โดยนอกจากนำรายได้หลายพันล้านบาทมาบำรุงพัฒนากองทัพแล้ว ยังได้พัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจขึ้นในรัฐฉาน ซึ่งกลายเป็นเขตปกครองของว้าในปัจจุบัน ส่วนในทางกลับกัน UWSA ต้องช่วยรัฐบาลพม่ารบกับกองกำลังไทใหญ่ และกองกำลังชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่ยังคงต่อสู้กับรัฐบาลพม่า

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ถึงแม้ว่ารัฐบาลพม่าจะไม่เคยให้การสนับสนุน หรือช่วยเหลือใดๆ อย่างเป็นทางการแก่กองทัพรัฐว้า แต่สิ่งที่รัฐบาลพม่าปฏิเสธไม่ได้ก็คือ การเปิดโอกาสให้กองทัพรัฐว้าดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเสรี โดยไม่มีการควบคุมประเภทของเศรษฐกิจ และสินค้า การเจรจายุติระหว่างรัฐบาลพม่า และกองทัพรัฐว้า จึงเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้ยาเสพติดทะลักเข้าสู่ไทย ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2542 จีน ซึ่งได้รับผลกระทบจากปัญหาเสพติดเช่นกันได้ผลักดันให้

รัฐบาลพม่า และ UWSA อพยพชาวบ้านว่าเข้าสู่ด้านชายแดนไทย ปัจจุบันมีชาวว่าอาศัยอยู่ตรงข้ามชายแดนไทยจังหวัดเชียงราย และเชียงใหม่ไม่ต่ำกว่า 1 แสนคน เป้าหมายของการอพยพครั้งนี้ ผู้นำ UWSA อ้างกับคณะผู้วิจัยว่า เป็นเพราะในพื้นที่เดิมบริเวณชายแดนจีนนั้น ชาวว่าจำเป็นต้องปลูกฝิ่นเนื่องจากปลูกพืชอย่างอื่นไม่ค่อยได้ผล ดังนั้น การแก้ไขปัญหาเสพติดด้วยการปลูกพืชทดแทนที่มีประสิทธิภาพจึงต้องอพยพชาวว่าเข้ามาในพื้นที่รัฐฉานตอนใต้ โดยหวังว่า นโยบายนี้จะสามารถลดพื้นที่ปลูกฝิ่นให้หมดไปให้ได้ภายในปี 2548

อย่างไรก็ตาม ชาวลิซอที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนไทย – พม่าเล่าให้คณะผู้วิจัยฟังว่า “พวกเราไม่รู้เลยว่า รัฐบาลพม่ากำลังลดพื้นที่ผลิตยาเสพติด เพราะไม่เห็นมีเจ้าหน้าที่คนไหนมาบอกเราเรื่องนี้เลย สิ่งที่เราได้ยินจากทหารพม่าประจำเมืองเชียงตอง (ตรงข้ามจังหวัดเชียงใหม่) คือ เราสามารถปลูกฝิ่นมากเท่าไรก็ได้ตามที่เราร้องการ และพวกเขายังมีเวลาปลูกฝิ่นจนถึงปี 2548 แต่ขอให้ปลูกฝิ่นห่างจากถนนใหญ่ คนที่เดินทางผ่านไปมาจะได้มองไม่เห็นเท่านั้น” โดยการแบ่งสรรผลประโยชน์การปลูกฝิ่นตรงข้ามชายแดนไทย แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ทุ่งดอกฝิ่นที่อยู่ใกล้ชายแดนไทยจะอยู่ภายใต้การควบคุมของทหารกองทัพรัฐว่า ส่วนพื้นที่ลึกเข้าไปจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพพม่า หลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิตแล้ว ขั้นตอนการขนส่งในช่วงถนน ทหารพม่าจะเป็นผู้คุ้มกัน ส่วนพื้นที่ในป่าตั้งแต่ถนนจนถึงชายแดนไทยจะเป็นหน้าที่ของทหาร UWSA

นอกจากนี้ การที่รัฐบาลพม่า และพันธมิตรสำคัญในรัฐฉาน คือ UWSA และกลุ่มโกกั้งจะประกาศเจตนารมณ์ในการปราบปรามการผลิต และการค้าฝิ่น และเฮโรอีนก็ไม่ได้เป็นนโยบายที่ “ตัดหนทางทำมาหากิน” อย่างสิ้นเชิง เพราะการผลิตยาบ้าที่นั่นยังสามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงสภาพความอุดมสมบูรณ์ของดิน และสภาพอากาศ ซึ่งภายหลังนโยบายปราบปรามฝิ่น และเฮโรอีน โรงงานผลิตยาเสพติดหลายแห่งในรัฐฉานปรับตัวเองมาผลิตยาบ้าอย่างจริงจัง โดยนำสารตั้งต้นเข้ามาจากจีนเป็นหลัก โรงงานทางภาคเหนือของรัฐฉานจะผลิตยาบ้าแบบผง และแบบเม็ด ขณะที่โรงงานทางภาคใต้ของรัฐฉานส่วนใหญ่จะรับผงยาบ้ามาอัดเม็ด ถึงแม้ในระยะหลังจะมีแรงกดดันจากไทย และเงินให้รัฐบาลพม่าเข้มงวดกับการกราบปรามยาบ้า แต่ผลในทางปฏิบัติก็มีเพียงแค่ทำให้โรงงานยาบ้าในรัฐฉานลดขนาด และปรับรูปแบบการผลิตให้มีขนาดเล็กลง และสามารถเคลื่อนย้ายที่ตั้งได้ง่าย

อดีตทหาร UWSA ที่หนีทัพมาอยู่ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เล่าให้คณะผู้วิจัยฟังว่า UWSA กองพัน 619 สังเกตกองพล 171 ซึ่งมีกองบัญชาการอยู่ที่อำเภอเมืองโตน ตรงข้ามอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ นั้น ทำหน้าที่คุ้มกันการลำเลียงยาเสพติดในเขตรัฐฉานจนถึงชายแดนไทย โดยเงินเดือนของพลทหารว่าจะอยู่ที่ 250 บาท แต่จะมีรายได้พิเศษจากการคุ้มครองการวานยาเสพติด

ครั้งละ 2 ถึง 3 พันบาท บางเดือนเขามีรายได้มากกว่าหนึ่งหมื่นบาท เพราะมีการขนส่งหลายครั้ง โดยหลังจากส่งยาเสพติดให้พ่อค้าบริเวณชายแดนไทยแล้ว เขาจะขนเงินบรรทุกใส่หลังม้าหรือลากลับเข้าไปในเขตรัฐฉาน เพราะการขนเงินกลับทางถนนมีอัตราเสี่ยงต่อการถูกดักปล้นสูง การขนเงินแต่ละครั้งใช้ม้า หรือลาอย่างน้อยสิบตัวขึ้นไป (ม้าแต่ละตัวเงินน้ำหนักประมาณ 50 กิโลกรัม) ผู้เป็นเจ้าของโรงงานส่วนใหญ่จะเป็นชาวจีนฮ่อ ส่วนผู้ควบคุมการขนส่ง และการเก็บภาษี คือ ทหารพม่า และทหารกองทัพรัฐว้า ทั้งนี้ พื้นที่อำเภอเมืองโถ้น ตรงข้ามอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งควบคุมโดยทหารพม่ากองพัน 65 เป็นพื้นที่ที่มีโรงงานผลิตยาเสพติดมากที่สุด โดยในปี 2545 มีมากถึง 30 โรงงาน แต่ต่อมาในปี 2546 ลดลงเหลือ 19 โรงงาน และขยับที่ตั้งลึกเข้าไปในพม่ามากขึ้น ผู้บังคับบัญชาของกองพัน 65 นี้จะเป็นประธานเครือข่ายการค้ายาเสพติด ซึ่งมีสมาชิกกลุ่มเป็นทหาร UWSA ดำเนินการค้ายาเสพติดตามนโยบายแบ่งกำไรคนละครึ่ง ซึ่งการวางกำลังคุ้มกันบนถนนสายหลักยังคงเป็นหน้าที่ของทหารพม่า นอกเหนือจากนั้นเป็นหน้าที่ของทหาร UWSA

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ปัญหายาเสพติดในพม่านั้นซับซ้อนเกินกว่าการเจรจาหยุดยั้งระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่าไม่ใช่หนทางแก้ปัญหายาเสพติด แต่อาจเป็นจุดเริ่มต้นของการแพร่ระบาดของยาเสพติด เพราะตราบดีที่รัฐบาลพม่าไม่อาจควบคุมกิจกรรมการหารายได้ของกองกำลังชนกลุ่มน้อยไม่ให้ข้องเกี่ยวกับยาเสพติดได้แล้ว การที่ไทยเข้าไปช่วยเจรจากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนก็จะไม่มีความหมายใดๆ ต่อการแก้ปัญหายาเสพติด แต่จะมีความหมายเพียงแค่สร้างความพึงพอใจแก่รัฐบาลพม่า เพราะไทยลดความเข้มแข็งของกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพม่า

นอกจากนี้ สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในพม่าก็คือ ชนกลุ่มน้อยที่เจรจาหยุดยั้งกับรัฐบาลพม่า ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องเป็นพันธมิตรกับรัฐบาลพม่าเสมอไป ความสำเร็จว่า รัฐบาลพม่าในปัจจุบันสามารถควบคุมกองกำลังชนกลุ่มน้อยไว้ได้เกือบหมดแล้วนั้นเป็นเรื่องที่ผิดพลาด เพราะในความเป็นจริง มิตรภาพระหว่างรัฐบาลพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เจรจาหยุดยั้งเป็นมิตรภาพที่อยู่บนเส้นด้าย เพราะกองกำลังชนกลุ่มน้อยยังคงมีอาวุธอยู่ในครอบครอง และพร้อมจะลุกขึ้นสู้รบกับรัฐบาลพม่าได้เสมอหากมีปัญหาขัดแย้งกัน ดังนั้น รัฐบาลพม่าจึงต้องพยายามเสนอเงื่อนไขที่กองกำลังเหล่านี้ยอมรับได้ และเงื่อนไขหลักก็คือ การให้สิทธิพิเศษในการหารายได้เลี้ยงกองกำลังของตนเอง และขณะเดียวกันก็หาทางให้กองกำลังกลุ่มอื่นมาคอยคานอิทธิพลเช่นกัน เช่น กองพล 369 ของนายสง่าหลู ซึ่งควบคุมพื้นที่เมืองย่าง ทางภาคเหนือของรัฐฉาน โดยกองทัพพม่าให้สิทธิพิเศษเพื่อป้องกันการขยายอิทธิพลของ UWSA ทางภาคเหนือของรัฐฉาน

นอกจาก UWSA จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปัญหายาเสพติดแล้ว หนังสือพิมพ์สยามเพรสธุรกิจ เป็นหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น จังหวัดเชียงใหม่ ฉบับวันที่ 16 มีนาคม 2545 ยังตีพิมพ์รายชื่อกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่เจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่า และเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดอีกหลายกลุ่ม เช่น กองกำลังโกกั้ง นำโดยหยาง เหม่า เหลียง ควบคุมพื้นที่ภาคเหนือของรัฐบาล บริเวณเมืองลาเซียวด้านที่ติดกับจีน โดยปัจจุบันได้ขยายอาณาเขตอิทธิพลการค้าถึงเมืองเชียงตุง และจังหวัดท่าขี้เหล็กของพม่า กองพล 815 นำโดยจายลิน หรือ หลินหมิงเซียน ควบคุมพื้นที่เมืองลาในรัฐบาลด้านที่ติดกับจีน และในเขตจังหวัดท่าขี้เหล็ก นอกจากนี้ UWSA ยังมีโรงงานผลิตยาบ้าในพื้นที่ด้านที่ติดกับชายแดนลาว คือ ป่าแลวเซียงลาบ หรือที่เรียกกันว่า “โจงโค้ง” ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เลียบขึ้นตามแนวแม่น้ำโจงห่างจากท่าขี้เหล็กไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 80 กิโลเมตร พื้นที่บริเวณโจงโค้งนี้ เหว่ย เซียะ กัง ตั้งโรงงานผลิตยาเสพติด 5 โรง แบ่งเป็นการผลิตเฮโรอีน 2 โรงงาน และอีก 3 โรงงาน โดยใช้กำลังทหาร UWSA อารักขาคุ่มกันประมาณ 200 คน

ถึงแม้ปัจจุบัน เมืองซอน หรือเมืองหย่งปิง และบ้านของข้าจะถูกล้างภาพความเป็นศูนย์กลางการผลิตยาเสพติดแล้ว แต่พื้นที่สามเหลี่ยมทองคำยังไม่หมดสิ้นไปจากยาเสพติดไปเสียทีเดียว นอกจากนี้ กลุ่มบุคคลที่เคยเรื่องอำนาจในการผลิต และค้ายาเสพติดในช่วงก่อนหน้านี้ ยังคงเคลื่อนไหวกันอย่างคึกคักเช่นเดิม โดยเฉพาะกลุ่มของเหว่ยเซียะกัง ราชายาเสพติดคนสำคัญนั้น มีรายงานเมื่อต้นเดือนกันยายน 2546 ว่า หลังจากที่กองทัพพม่าได้ออกมาตักเตือนเกี่ยวกับปัญหาเรื่องยาเสพติดแล้ว เหว่ยเซียะกัง อดีตผู้บัญชาการกองพล 171 ของ UWSA ก็ได้สั่งการให้ย้ายโรงงานยาเสพติดหลายแห่งตามแนวชายแดนที่ติดกับไทยขึ้นไปทางทิศเหนือ เช่น โรงงานที่บ้านโง้งในเขตอำเภอเมืองสาด ตรงข้ามอำเภอแม่เฒ่า จังหวัดเชียงใหม่ และโรงงานที่บ้านห้วยยอดหัวป่าในเขตอำเภอเมืองโตน ตรงข้ามอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ แต่ก็ยังมีโรงงานยาเสพติดอีก 1 โรงงาน ซึ่งเป็นโรงงานที่ได้ดินยังคงดำเนินกิจการอยู่ในเขตบ้านโง้ง นอกจากนี้ ยังมีรายงานว่า มีโรงงานยาเสพติดอีก 2 โรงงาน ทางตะวันตกเฉียงเหนือของเมืองสาดในพื้นที่คอยคำหลงซึ่งเป็นโรงงานของว้า ซึ่งมีกองพันทหารราบที่ 333 ของรัฐบาลพม่าคอยอารักขา ก็ยังคงทำการผลิตอยู่เช่นเดิม ไม่เพียงเท่านั้น บริเวณชายแดนด้านนี้ ยังมีโรงงานผลิตเฮโรอีนของอาสาสมัครป้องกันประเทศของรัฐบาลพม่าอยู่ด้วย แม้ว่าพื้นที่แถบนี้จะอยู่ใกล้กับที่ตั้งของโครงการของข้าที่เป็นโครงการสนับสนุนเขตปลอดยาเสพติดด้วยการปลูกพืชทดแทนด้วยงบประมาณจากไทยก็ตาม

ข้อมูลข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า แนวทางการแก้ปัญหายาเสพติดที่รัฐบาลไทยควรผลักดันเบื้องต้นจึงน่าจะเป็นการควบคุมกองกำลังว้าไม่ให้ผลิตยาเสพติด หรือหากรัฐบาลพม่ามีความจริงใจในการให้ความร่วมมือแก้ปัญหายาเสพติดก็ต้องยินยอมให้ รัฐบาลไทยส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปช่วยปราบปรามแหล่งผลิตยาเสพติดตรงข้ามแนวชายแดนไทยอย่างเป็นทางการ เพราะหากให้รัฐบาล

ไทยช่วยไกล่เกลี่ยชนกลุ่มน้อยให้หยุดสู้รบสำเร็จ แล้วรัฐบาลพม่าก็จะยอมให้กองกำลังเหล่านี้สามารถหารายได้อย่างเสรีเช่นเดียวกับกองทัพรัฐว้า

ดังนั้น จุดเริ่มต้นที่รัฐบาลไทยควรทำก่อนจะไกล่เกลี่ยชนกลุ่มน้อยให้หยุดยิงกับรัฐบาลพม่า จึงน่าจะอยู่ที่การผลักดันให้รัฐบาลพม่าควบคุมการหารายได้ของกองกำลังว้า และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่มีอิทธิพลในรัฐฉาน เช่น โกกั้ง เพื่อเป็นเครื่องพิสูจน์ความจริงใจก่อน ถ้าหากรัฐบาลพม่าสามารถทำได้ภายในกรอบเวลาที่ชัดเจน และมีการตรวจสอบจากรัฐบาลไทย รัฐบาลไทยจึงค่อยเริ่มเจรจาไกล่เกลี่ยกับชนกลุ่มน้อย เพราะหากรัฐบาลไทยยังคงยืนยันจะให้เงินค่าปราบปรามยาบ้าให้กับรัฐบาลพม่าเม็ดละ 3 บาท โดยไม่เข้าใจว่า ต้นตอของปัญหายาเสพติดมาจากที่ใด ไทยอาจต้องสูญเสียงบประมาณหลายพันล้านบาทต่อปี ให้กับรัฐบาลพม่าไปใช้สนับสนุนกลุ่มผลิตยาบ้ากลับมาขายให้ไทยซ้ำแล้วซ้ำอีก

นอกจากนี้ สถานการณ์ที่แตกต่างระหว่างปัญหาเสพติดในไทย และพม่าที่ชัดเจนที่สุดคือ ปัญหาเสพติดในไทยมีที่มาจากปัญหาความยากจน และการไม่มีทางเลือกในการทำการเกษตรอื่นๆ การแก้ปัญหาก็จึงเพียงนำโครงการปลูกพืชทดแทน และจัดหาตลาดรองรับให้กับพวกเขา แต่ปัญหาเสพติดในรัฐฉานนั้นมีที่มาจากปัญหาทางการเมืองระหว่างรัฐบาลพม่ากับประชาชน ทั้งประชาชนชาวพม่า และประชาชนเชื้อชาติต่างๆ ที่ไม่ใช่พม่า การแก้ปัญหาด้วยการทุ่มงบประมาณ 20 ล้านบาทในโครงการ “นายาว” หรือในภาษาพม่าเรียกว่า “ของซ่า” เพื่อส่งเสริมให้ชาวว้าหันมาเลี้ยงสัตว์ และปลูกพืชทดแทนเช่นเดียวกับโครงการคดยตุงจึงไม่น่าจะใช่ทางแก้ปัญหายาเสพติดในพม่า

ในระยะยาว สิ่งที่รัฐบาลไทยควรดำเนินการเพื่อแก้ไขผลกระทบจากปัญหาเสพติดในรัฐฉานก็คือ การสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบบเผด็จการทหารสู่ความเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งกดดันให้รัฐบาลเลิกกดขี่ข่มเหงชาวไทใหญ่ และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ เพราะตราบไคที่รัฐบาลพม่ายังกดขี่ และละเมิดสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อย ตราบนั้นพม่าก็จะไม่มี ความสงบที่แท้จริง มีหน้าซำ รัฐบาลไทยยังอาจกลายเป็นผู้สนับสนุนให้เผด็จการทหารครองอำนาจในพม่ายาวนานสืบไป และปัญหาเสพติดก็จะยังคงดำรงอยู่คู่สังคมไทยต่อไป

## บทที่ 4

# ผู้อพยพ และสถานการณ์ความมั่นคงของมนุษย์ ในความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่า และไทใหญ่

### 6.1 ภาพรวมของนโยบายของไทยต่อผู้อพยพ

ไทยไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย จึงใช้ศัพท์บางคำแตกต่างจากที่รัฐภาคี หรือที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees หรือ UNHCR) ใช้ และทำให้สิทธิของผู้ลี้ภัยแตกต่างกัน

ศัพท์ที่ประเทศไทยใช้แทน “ผู้อพยพ” ได้แก่ “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” “ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” และ “แรงงานต่างชาติดัดกฎหมาย” และใช้ “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” แทนคำว่า “ค่ายผู้อพยพ” ทั้งนี้ ได้แบ่งผู้ลี้ภัยเป็น 5 กลุ่ม รวมทั้งผู้ที่ต้องหลบหนีออกจากประเทศของตน เพราะมีความกลัวอันสมควรแก่เหตุที่จะถูกกดขี่ข่มเหงอย่างร้ายแรง ด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเมือง หรือการเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคมนางกลุ่ม

- ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญา (Convention Refugees) คือ ผู้ลี้ภัยที่ได้รับการยอมรับเป็นผู้ลี้ภัยโดยรัฐที่เป็นภาคีของสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย
- ผู้ลี้ภัยภายใต้อาณัติ (Mandate Refugees) คือ ผู้ลี้ภัยภายใต้อำนาจหน้าที่ของ UNHCR ดังที่ระบุไว้ในธรรมนูญของ UNHCR และมติของสมัชชาสหประชาชาติ
- ผู้พลัดถิ่น (Displaced Persons) คือ ผู้ที่ถูกบังคับให้ทิ้งบ้านช่องเพราะภัยสู้รบ ซึ่งได้คุกคามชีวิต ความปลอดภัย และอิสรภาพ ผู้พลัดถิ่นมีสภาพเช่นเดียวกับผู้ลี้ภัย และต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศ
- ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internally Displaced Persons) คือ ผู้ที่ถูกบังคับให้ทิ้งบ้านช่องด้วยสาเหตุเดียวกันกับผู้ลี้ภัย แต่ไม่ได้ข้ามชายแดนออกนอกประเทศ

- บุคคลในความดูแลของ UNHCR (Persons of Concern) คือผู้ที่ได้รับการพิจารณาอยู่ในอำนาจดูแลของ UNHCR ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย ธรรมเนียมของ UNHCR และมติต่างๆ ของสหประชาชาติ

หลักการทั่วไป ในการดำเนินการด้านผู้อพยพของสภาคความมั่นคงแห่งชาติยึดถือความมั่นคง และอธิปไตยของประเทศไทยเป็นหลัก โดยยินยอมให้ผู้อพยพพักอาศัยอยู่ตามหลักมนุษยธรรม และจะส่งกลับมาตุภูมิเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย และไม่ขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการไม่ผลักดันกลับ (Non- Refoulement) คือ การที่รัฐจะต้องไม่ส่งบุคคลกลับไม่ว่าในลักษณะใดไปยังอาณาเขตของรัฐอื่น ที่ซึ่งบุคคลนั้นอาจได้รับภัยประหัตประหาร อันเนื่องจากสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ ความคิดทางการเมืองและการเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคมบางกลุ่ม หรือที่ซึ่งบุคคลนั้นเสี่ยงต่อการทารุณกรรม การผลักดัน และการส่งกลับ

นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้ให้ภารกิจเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 โดยยึดหลักว่า ปัญหาผู้หลบหนีภัยการสู้รบ และผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานสภาคความมั่นคงแห่งชาติ ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการป้องกัน สกัดกั้น และดำเนินคดีกับผู้นำเข้าแรงงานต่างชาติโดยเด็ดขาด สำหรับบุคคลในความดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ให้กระทรวงการต่างประเทศเจรจากับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในการดำเนินการต่อไป รวมทั้งให้กระทรวงการต่างประเทศกำหนดประเด็น ในการหารือทางด้านการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกา พร้อมกันนั้น ก็มีการกำหนดยุทธศาสตร์ระยะยาวเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพ โดยให้คณะอนุกรรมการไทย-พม่าด้านบุคคลพลัดถิ่น และแรงงานผิดกฎหมายเป็นผู้จัดทำแผนการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ ส่วนสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะเจรจากับรัฐบาลพม่าเพื่อสร้างความมั่นใจ ในบทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในการดูแลการส่งกลับอย่างปลอดภัย และให้ความช่วยเหลือในการตั้งถิ่นฐานโดยเร็ว

นโยบายของสำนักงานสภาคความมั่นคงในการดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพกลุ่มต่างๆ จากพม่ามีดังนี้ คือ

- ส่งตัวไปประเทศที่สามที่รับลี้ภัย

- ส่งกลับสู่มาตุภูมิเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย ซึ่งไทยได้เคยร่วมมือกับ UNHCR เกี่ยวกับผู้อพยพจากประเทศอินโดจีนกลับสู่มาตุภูมิได้สำเร็จเรียบร้อยแล้ว
- ไม่รับการตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย ซึ่งต่างจากประเทศแรกๆ ที่เป็นภาคีของอนุสัญญาผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ

การดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบผู้อพยพอินโดจีนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทย และผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าที่อยู่ในพื้นที่พักพิงตามแนวชายแดนไทย-พม่า และพื้นที่เขตเมืองในกรุงเทพฯ และจังหวัดต่างๆ นั้น ยึดถือนโยบายของรัฐบาล 3 ประการ คือ

- 1) สกัดกั้น และผลักดันผู้อพยพให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
- 2) หากไม่สามารถผลักดันได้ ให้ควบคุมตัวไว้ภายในศูนย์ผู้อพยพ
- 3) ดำเนินการส่งตัวออกไปยังประเทศที่สามให้มากที่สุด

ผู้หนีภัยการสู้รบด้านพมานับตั้งแต่ปี 2526 จะหนีภัยเข้ามาในประเทศไทยเฉพาะในช่วงการสู้รบภาคฤดูร้อน และกลับเข้าไปในพม่าในฤดูฝนช่วงที่ทหารพม่าถอนกำลังกลับ แต่นับตั้งแต่ปี 2537 เป็นต้นมา พม่าไม่ยอมถอนกำลังกลับ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกะเหรี่ยง และคะยา จึงตกเป็นภาระของกระทรวงมหาดไทยที่ต้องจัดระเบียบดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบให้อยู่ในพื้นที่พักพิง 9 แห่งในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี จำนวน 112,000 คน มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมในส่วนภูมิภาค ผ่านนายอำเภอ จนถึงหัวหน้าศูนย์พักพิงตามลำดับ โดยมีแนวทางในการดำเนินการร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติในการจัดทำทะเบียน และการช่วยเหลือด้านอื่นๆ ตามความจำเป็น ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงการทำงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับ UNHCR คือ

- ส่งกลับมาตุภูมิเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย
- ควบคุม จัดระเบียบ ปรับลดพื้นที่ ตรวจจับยาเสพติด และการลักลอบออกนอกพื้นที่
- การช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ได้แก่ อาหาร การศึกษา สุขากิจบาลสิ่งแวดล้อม และการรักษาพยาบาล รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือคนไทยที่อาศัยอยู่รอบๆ ที่พักพิง

- การสอบสวนแยกประเภทผู้ที่มาถึงใหม่
- การหาข่าว และการปฏิบัติการจิตวิทยา เพื่อติดตามพิสูจน์ทราบสายลับ หรือทหารซึ่งแฝงตัวเข้ามาพร้อมผู้หลบหนีภัยผู้รับ
- การประชาสัมพันธ์
- การฟื้นฟูบูรณะพื้นที่พักพิง

อนึ่ง ในการพิจารณารับเข้าลี้ภัยนั้น เจ้าหน้าที่ไทยมีสิทธิ์ให้ หรือปฏิเสธการให้ที่พักพิงชั่วคราว โดยเจ้าหน้าที่ของ UNHCR เป็นเพียงผู้สังเกตการณ์เท่านั้น นอกจากนี้ การช่วยเหลือทุกอย่างของ UNHCR ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลไทย กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำกับดูแลให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม และจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว UNHCR อาจให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมแก่พื้นที่พักพิงชั่วคราวได้เพียงพอแก่ความต้องการพื้นฐานของชีวิตเท่านั้น เพื่อป้องกันการเกิดปัจจัยที่เป็นแรงดึงดูดใจให้มีผู้อพยพเดินทางเข้ามาในไทยมากขึ้น โดย UNHCR จัดเตรียมความช่วยเหลือดังกล่าวจะต้องประสานกับกระทรวงมหาดไทย แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามบริหารจัดการภายในพื้นที่พักพิง ให้สามารถปกป้องคุ้มครองผู้หนีภัยจากการสู้รบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และโปร่งใส เพื่อไม่ให้เกิดเป็นข่าวไปในทางที่ไม่เป็นคุณต่อไทย

สำหรับในส่วนของการลงทะเบียน กระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของ UNHCR ช่วยลงทะเบียนในพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่กำหนด เพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งตัวออกนอกประเทศ โดยให้ใช้สิ่งอำนวยความสะดวกที่มีอยู่ไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างขึ้นใหม่ และกระทรวงมหาดไทย หรือทหารจะเป็นหน่วยงานที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ของ UNHCR เข้าถึงพื้นที่พักพิงได้อย่างเสรี และไม่ชักช้า โดยการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางของไทยทราบล่วงหน้าก่อนในแต่ละครั้ง

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่มหาดไทย หรือทหารมีสิทธิ์ดำเนินการให้เป็นไปตามการตัดสินใจของรัฐบาลไทยในการย้ายพื้นที่พักพิงชั่วคราว ซึ่งผู้พลัดถิ่นมี 2 ทางเลือก คือ ถูกย้าย หรือกลับพม่า UNHCR สนับสนุนการตัดสินใจของไทย และช่วยเหลือเคลื่อนย้ายผู้พลัดถิ่น วัสดุที่พัก น้ำดื่ม รั้วและสิ่งอำนวยความสะดวกในการรักษาความปลอดภัย และการลงทะเบียน ส่วนในกรณีที่มีการใช้มาตรการส่งตัวออกนอกประเทศ ไทยยินดีให้โอกาสแก่ผู้พลัดถิ่นที่จะเลือกกลับได้ โดยเจ้าหน้าที่

มหาดไทย หรือทหารจะช่วยประสานการกลับที่ปลอดภัย และเชิญเจ้าหน้าที่ของ UNHCR มาเป็นพยาน และตรวจสอบความสมัครใจโดยไม่ขัดขวางกระบวนการ เช่น ให้สอบถามหัวหน้าครอบครัวมากกว่าถามเป็นบุคคล เมื่อสภาพการณ์เอื้ออำนวยต่อการส่งตัวกลับ เจ้าหน้าที่ของ UNHCR จะช่วยจัดการในการส่งตัวกลับโดยสมัครใจ ภายใต้การอนุญาตของรัฐบาลพม่า และดูแลการกลับ พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกการกลับคืนถิ่นในพม่า

## 6.2 สถานการณ์ผู้อพยพชาวไทใหญ่

ครั้งหนึ่งรัฐฉานเคยเป็นรัฐที่มีอิสระในการปกครองตนเอง เมื่อพม่าได้รับอิสรภาพจากอังกฤษ รัฐฉานได้รับคำสัญญาว่า รัฐฉานจะได้รับสิทธิในการปกครองตนเองหลังจากนั้นสิบปี แต่คำสัญญานี้ไม่เคยเป็นจริง พม่ามีทหารจีนมาปกครองประเทศหลายชุด และพร้อมกันนั้น การสู้รบระหว่างรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยชนชาติพม่าเป็นส่วนใหญ่กับกลุ่มชนชาติอื่นๆ ก็ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ประชาชนต้องประสบกับความทุกข์ยากมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ

ความทุกข์ยากของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารที่ปัจจุบันเรียกตัวเองว่า SPDC ซึ่งถูกประณามจากนานาชาติจากการใช้กำลังปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วงอย่างสงบในปี 2531 อย่างเหี้ยมโหด ถึงแม้ต่อมา รัฐบาลทหารจะจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นในปี 2533 แต่เมื่อพรรค NLD และพันธมิตรฝ่ายประชาธิปไตยได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้น รัฐบาลพม่ากลับปฏิเสธที่จะเคารพผลการเลือกตั้ง และจนถึงทุกวันนี้ก็ยังใช้กำลังทหารเพื่อรักษาอำนาจการปกครองแบบเผด็จการไว้อย่างเหนียวแน่น โดยมีการใช้กำลังทหารปราบปรามฝ่ายที่เรียกร็องประชาธิปไตย และกลุ่มชนชาติต่างๆ อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งปัญหาการดำเนินนโยบายบริหารเศรษฐกิจที่ผิดพลาด และการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกรูปแบบอย่างรุนแรง มีผลทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องพลัดถิ่นฐานทั้งที่อยู่ในพื้นที่ต่างๆ ภายในพม่า และที่หลบหนีเข้าสู่ไทย และประเทศเพื่อนบ้านในฐานะผู้อพยพ

สำหรับการปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยนั้น รัฐบาลพม่าดำเนินนโยบายที่เรียกว่า “สี่ตัด” (Four Cuts) คือ การตัดปริมาณอาหาร เงินช่วยเหลือ การรวบรวมกำลังคน และข้อมูลข่าวสารต่างๆ ต่อกองกำลังชนกลุ่มน้อย วิธีการหลักๆ ของนโยบายนี้ คือ การนำเอาชาวบ้านไปคุมขัง ทรมาณ หรือสังหาร หากรู้ว่ามีติดต่อกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม หรือบังคับขู่เข็ญ และปล้นเอาพืชผลในไร่ นา อาหาร สัตว์เลี้ยง เงินสด และสิ่งของมีค่าต่าง ๆ จากชาวบ้าน หรือบังคับให้ชาวบ้านไปใช้แรงงานในกองทัพ และลดรอนเวลาที่จะทำงานอื่นใด และเพิ่มการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานไปยังสถานที่หรือหมู่บ้านที่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของกองทัพรัฐบาลพม่า

ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2539 รัฐบาลพม่าได้ใช้กำลังบังคับประชาชนกว่า 300,000 คนจากหมู่บ้านกว่า 1,400 แห่งจากทางภาคกลางของรัฐบาลให้ย้ายออกจากถิ่นที่อยู่อาศัย การบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานนี้เพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งประเด็นนี้มีความเชื่อมโยงการการข่มขืน และล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และเป็นระบบ

เครือข่ายกิจกรรมผู้หญิงไทใหญ่ (Shan Women Action Network หรือ SWAN) และมูลนิธิสิทธิมนุษยชนไทใหญ่ (Shan Human Rights Foundation หรือ SHRF) ที่เป็นผู้จัดทำรายงานเรื่อง “ใบอนุญาตข่มขืน” (License to Rape) เปิดโปงการกระทำของทหารรัฐบาลพม่าใช้การข่มขืน และความรุนแรงทางเพศเป็นเครื่องมือสำหรับการเข้ายึดครองรัฐบาล รวมทั้งการต่อสู้กับกองกำลังไทใหญ่อย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ โดยในช่วงเวลาระหว่างปี 2539 ถึง 2544 นั้นพบว่า ทหารรัฐบาลพม่าข่มขืนผู้หญิง และเด็กชาวไทใหญ่ถึง 625 คน (SWAN and SHRF, 2001)

ตั้งแต่ปี 2535 คณะกรรมาธิการด้านสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on Human Rights หรือ UNCHR) ได้ผ่านมติเพื่อคัดค้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมดในรัฐบาล และพื้นที่ส่วนอื่นๆ ในพม่า โดยในปี 2537 UNCHR ได้มีคำแนะนำอย่างเป็นทางการที่เป็นลายลักษณ์อักษรว่า “รัฐบาลพม่าควรมีขั้นตอนที่จำเป็นในการที่จะวางแผนปฏิบัติของทหาร รวมทั้งเอกชน และข้าราชการ ให้เป็นไปในแนวทางของสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับ เพื่อที่ว่าพวกเขาจะได้ไม่ทำการเช่นฆ่า ข่มขืน และริบเอาทรัพย์สินมาโดยพลการ หรือบังคับให้ผู้คนไปใช้แรงงาน ขนของ ย้ายถิ่นฐาน หรือไม่เช่นนั้นก็ปฏิบัติกับผู้คนโดยไม่เคารพศักดิ์ศรีของเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์” ซึ่งรายงานฉบับล่าสุดเมื่อต้นปี 2547 ของผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติสำหรับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่าก็ยังคงยืนยันคำแนะนำดังกล่าวนี้อยู่ แต่รัฐบาลพม่ากลับกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนอย่างรุนแรงต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประชาชนในรัฐบาล ซึ่งตกเป็นเป้าหมายของการกดขี่ และปฏิบัติการทางทหารเพื่อหยุดยั้งความช่วยเหลือที่ประชาชนต่อ SSA และปูทางให้รัฐบาลทหารสามารถเข้าครอบครองพื้นที่ในเขตนี้ซึ่งอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ รัฐบาลทหารได้บังคับให้ชาวไทใหญ่กว่า 300,000 คน และประชาชนกลุ่มชนชาติอื่นๆ ให้ทิ้งถิ่นฐานในบริเวณตอนกลางของรัฐบาล เพื่อที่จะนำพื้นที่ดังกล่าวมาใช้ในโครงการก่อสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสาละวิน ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือกับไทย และพลังงานไฟฟ้าที่ได้จากเขื่อนแห่งนี้ทั้งหมดจะถูกส่งให้กับไทย

โครงการก่อสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสาละวิน บริษัท MDX ซึ่งมีสำนักงานอยู่ในกรุงเทพฯ ได้เซ็นสัญญากับกรมพลังงานไฟฟ้าจากน้ำของพม่าเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 โดยบริษัท MDX จะ

เป็นผู้สนับสนุนทางการเงินทั้งหมดในโครงการผลิตไฟฟ้าขนาด 4,600 เมกะวัตต์ ขณะนี้ บริษัท GMS Power ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของบริษัท MDX อยู่ในระหว่างทำการสำรวจพื้นที่สำหรับการสร้างเขื่อน แต่ไม่เคยมีมาตรการสำหรับการให้เงินทดแทนสำหรับชาวบ้านที่ถูกบังคับให้ต้องออกจากที่ดินของตนเอง เนื่องมาจากโครงการดังกล่าว

การบังคับให้อพยพโยกย้ายจากถิ่นที่อยู่อาศัยของตนเอง ถือเป็นการละเมิดมาตรฐานทางด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องที่อยู่อาศัย ตามข้อตกลงโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ 1993/77 ย่อหน้า 1 (คณะกรรมการว่าด้วยเรื่องเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หมายเลข 4 และ 7) ระบุไว้ว่า หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ก่อนจะกระทำการขับไล่ผู้ใด โดยเฉพาะหากเป็นคนหมู่มาก ต้องมีทางเลือกที่เหมาะสมและต้องปรึกษาหารือผู้ที่ได้รับผลกระทบด้วยทัศนคติที่เป็นไปเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง หรือใช้ให้น้อยที่สุด หน่วยงานของรัฐจะต้องมีความเข้าใจว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องมีสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยอย่างพอเพียงสำหรับทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบ

ถึงแม้ไทยได้ตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนพม่าจำนวนมากถูกบีบบังคับให้ต้องหนีจากความขัดแย้งภายในประเทศ และได้จัดตั้งค่ายผู้อพยพสำหรับประชาชนพม่ามาตั้งแต่เมื่อปี 2537 โดยอนุญาตให้องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถจัดหาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพเหล่านั้นได้ ด้วย และตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา ไทยอนุญาตให้ UNHCR ดำเนินบทบาทด้านการคุ้มครองผู้อพยพในค่ายบริเวณชายแดน แต่ชาวไทยใหญ่กลับไม่เคยไม่ได้รับการยอมรับว่า เป็นผู้แสวงหาความคุ้มครอง และไม่ได้มีการจัดเตรียมที่พักที่ปลอดภัย รวมทั้งความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมให้ ดังนั้น ชาวไทใหญ่จึงต้องต้องใช้ชีวิตแบบหลบๆ ซ่อนๆ ตามแนวชายแดนไทย-พม่า หรือไม่ก็ต้องหางานทำในในฐานะแรงงานอพยพ ซึ่งได้ค่าจ้างแรงงานต่ำ หรือเป็นคนงานไร้ฝีมือเช่นงานในสถานที่ก่อสร้าง ในโรงงานหรือเป็นคนรับใช้ในบ้าน การไม่ได้รับความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยและอื่นๆ ส่งผลกระทบต่อชาวไทใหญ่ โดยเฉพาะหญิงมีครรภ์ เด็ก ผู้สูงอายุ และคนพิการ ซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้

### 6.2.1 มายาคติในสังคมไทยเกี่ยวกับผู้อพยพชาวไทใหญ่

ข้อมูลจากผู้แทนของรัฐบาลไทย UNHCR องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน และนักวิชาการชี้ให้เห็นว่า มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับชาวไทใหญ่อยู่อย่างมาก ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

#### 1) ชาวไทใหญ่ที่เข้ามาอยู่ในไทยทั้งหมดเป็นแรงงานอพยพ

เป็นเวลาหลายทศวรรษมาแล้ว ที่ชาวไทใหญ่ได้เดินทางเข้ามาในไทยในฐานะแรงงานอพยพ โดยทั่วไปเป็นผู้ชายอายุระหว่าง 20 ถึง 40 ปี จากทั่วทุกภาคในรัฐฉาน เพื่อมาทำงานระหว่างฤดูแล้ง (เดือนมกราคม-พฤษภาคม) แต่นี้ไม่ใช่รูปแบบของผู้อพยพชาวไทใหญ่ที่เดินทางเข้ามาในไทยหลังจากปี 2539

ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2539 รัฐบาลพม่าได้ใช้กำลังบังคับประชาชนกว่า 300,000 คนจากหมู่บ้านกว่า 1,400 แห่งจากทางภาคกลางของรัฐฉานให้ย้ายออกจากถิ่นที่อยู่อาศัย การบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานนี้เพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปี 2540 และสิ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กัน คือ ปัญหาการประท้วงและการใช้การข่มขืนอย่างเป็นระบบต่อผู้หญิง และเด็กชาวไทใหญ่ ซึ่งเพิ่มความรุนแรงขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้มีการประมาณว่า ชาวไทใหญ่กว่า 80,000 คนหลบหนีเข้ามาในไทยทางด้านอำเภอฝาง (8,000 ถึง 15,000 คนต่อปี) ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงกว่าตัวเลขแรงงานอพยพที่เข้ามาในอำเภอนี้ก่อนปี 2539

ผู้ที่เข้ามาใหม่หลังปี 2539 ส่วนใหญ่แล้วมาจาก 12 เมืองในรัฐฉาน ซึ่งประสบปัญหาจากการที่กองทัพรัฐบาลพม่าใช้กำลังบังคับให้มีการโยกย้ายประชาชนจำนวนมาก ภายใต้โครงการการย้ายถิ่นที่อยู่ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ จำนวนชาวไทใหญ่ที่เดินทางเข้ามาในไทยในแต่ละเดือนบ่งชี้ว่าไม่ได้เกี่ยวข้องกับแบบแผนของการเข้ามาหางานทำตามฤดูกาล ร้อยละ 47 ของผู้ที่เข้ามาอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือมากกว่า 45 ปี ซึ่งแตกต่างจากแรงงานอพยพ ซึ่งนี่คือ การอพยพเคลื่อนย้ายของทั้งครอบครัวที่มีสมาชิกในครอบครัวจำนวนมากไม่ได้อยู่ในวัยทำงาน หรือสรุปได้ว่า คนเหล่านี้ไม่ใช่แรงงานอพยพ แต่เป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัย เป็นผู้ที่หลบหนีจากการถูกประท้วงและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบโดยรัฐบาลพม่า (SHRF, 2003)

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่เกิดจากทัศนคติว่า ชาวไทใหญ่เป็น “พี่น้อง” กับคนไทยในทางวัฒนธรรม ดังนั้นจึงสามารถผสมกลมกลืนเข้าสู่สังคมไทยได้โดยง่าย โดยไม่จำเป็นที่จะต้องมีความช่วยเหลือใดๆ

ในอดีตชาวไทใหญ่อาจได้รับการยอมรับในสังคมไทย แต่สำหรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกลับต้องกลายเป็นแพะรับบาปในสถานการณ์ที่อัตราว่างงานในไทยเพิ่มสูงขึ้น ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ซึ่งผลที่ตามมาคือ การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายต่อแรงงานอพยพ ทั้งในด้าน การกวาดล้างปราบปราม และการกล่าวหาใส่ร้ายผ่านสื่อต่างๆ เช่น ปัญหาอาชญากรรม การแพร่โรคระบาด และการทำลายสิ่งแวดล้อม

ในบรรยากาศเช่นนี้ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาวไทใหญ่เผชิญกับความยากลำบากที่จะผสมกลมกลืนเข้าสู่สังคมไทย เพราะไม่สามารถไปไหนมาไหนได้โดยอิสระ ต้องอยู่อย่างหลบซ่อน และจำเป็นจะต้องละทิ้งเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมเพื่อไม่ให้เป็นที่ผัดสังเกตุ เช่น หญิงสาว และเด็กผู้หญิง ต้องตัดผมที่เคยไว้ยาวให้สั้นทันทีที่เข้ามาในไทย รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันให้หลักประกันว่า ศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่ในความเป็นจริง ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาวไทใหญ่กลับไม่ได้รับการคุ้มครอง

## 2) ไทยไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานะของผู้อพยพ ดังนั้นจึงไม่มีข้อผูกมัดที่จะต้องคุ้มครอง และช่วยเหลือชาวไทใหญ่

ถึงแม้ไทยไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย แต่ไทยก็มีพันธะผูกพันตามหลักกฎหมายสากล และมาตรฐานทางด้านมนุษยธรรม ซึ่งถือได้ว่า ไทยละเลยที่จะช่วยเหลือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาวไทใหญ่ และละเมิดต่อหลักการว่าด้วยการไม่ส่งกลับ ซึ่งถือเป็นหลักการทั่วไปทางกฎหมายที่ทุกประเทศให้การยอมรับ ถึงแม้ประเทศนั้นๆ จะไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานะผู้อพยพก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ไทยจะต้องไม่ส่งตัวชาวไทใหญ่กลับไปยังพม่า เนื่องจากชาวไทใหญ่เหล่านั้นอาจต้องเผชิญกับการถูกจับกุมคุมขัง ทรมาน หรือสังหาร

ยิ่งไปกว่านั้น ไทยยังมีภาระหน้าที่ ทั้งภายใต้หลักกฎหมายสากล และภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะต้องส่งเสริม ปกป้อง และปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประชาชนทุกคนในอาศัยอยู่ไทย ไทยลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมและอนุสัญญาว่าด้วยจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ภายใต้อนุสัญญาต่าง ๆ เหล่านี้ รวมทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญของตนเอง ดังนั้น ไทยจึงมีภาระผูกพันที่จะต้องให้การรับรองว่าสิทธิของประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครอง เคารพ และปฏิบัติตาม เช่น สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ อิสรภาพในการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และสิทธิที่จะเป็นอิสระจากการกระทำรุนแรงทั้งปวง สิทธิที่จะมีที่พักพิงที่เหมาะสม การได้รับดูแลด้านสุขภาพ และการศึกษาอย่างพอเพียง เป็นต้น

สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ ภายใต้กฎแห่งสิทธิมนุษยชนสากลว่าด้วยการไม่แบ่งแยกนั้น ไทยต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่ต้องให้โอกาสอย่างเท่าเทียมสำหรับผู้

แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้อพยพ ชาวไทใหญ่ต้องเผชิญกับการถูกประหารชีวิตประหารเช่นเดียวกับชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่มาจากพม่า ดังนั้น ชาวไทใหญ่จึงควรได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าอาศัยในค่ายผู้อพยพ และได้รับบริการช่วยเหลืออื่นๆ เช่นเดียวกัน

ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย แต่ไทยก็มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพ รัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม โดยจัดหาที่พักพิงให้แก่ผู้อพยพกลุ่มอื่นๆ จากพม่า มีค่ายผู้อพยพตามแนวชายแดนไทย-พม่า 9 แห่ง และมีผู้อพยพอาศัยอยู่ในค่ายเหล่านี้กว่า 1 แสนคน นอกจากนี้ ไทยยังเป็นสมาชิกถาวรในคณะกรรมการบริหารของ UNHCR ซึ่งได้แสดงถึงความสนใจที่จะคงไว้ซึ่งมาตรฐานทางกฎหมายสากลว่าด้วยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้อพยพ

### 3) ผู้อพยพชาวไทใหญ่ขนยาเสพติด ก่ออาชญากรรม และนำโรคติดต่อมาสู่สังคมไทย

ภาพพจน์ของชาวไทใหญ่ต้องแปรเปลี่ยนไป เนื่องจากกิจกรรมขุนสำ และ MTA ซึ่งเป็นที่รู้จักกันว่าเป็นผู้ผลิตฝิ่น และเฮโรอีนรายใหญ่ของโลก ซึ่งนำรายได้จากการผลิต และค้ายาเสพติดมาบำรุงกองกำลัง และจัดหาอาวุธยุทธโศปกรณ์มาต่อสู้กับรัฐบาลพม่า แต่การที่ขุนสำยอมสวามิภักดิ์ต่อรัฐบาลพม่ากลับไม่ได้ทำให้ปัญหายาเสพติดในรัฐฉานได้รับการแก้ไขให้หมดไป แทนที่รัฐบาลพม่าจะเข้าสู่กระบวนการต่อรองทางการเมืองกับกองกำลังของชนกลุ่มน้อยต่างๆ และแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างเป็นระบบ รัฐบาลพม่ากลับเพียงแต่เลือกที่จะทำข้อตกลงหยุดยิงกับบางกลุ่ม พร้อมกับให้อิสระในการที่จะทำธุรกิจ รวมทั้งการผลิต และค้ายาเสพติด ซึ่งผลก็คือ ปริมาณการผลิตยาเสพติดพุ่งสูงขึ้นอย่างมากนับตั้งแต่ปี 2531 และเชื่อกันว่า รัฐบาลพม่าเองก็ได้ประโยชน์โดยตรงจากการค้ายาเสพติดนี้ด้วย

ชาวไทใหญ่จำนวนมากในรัฐฉานหนีออกจากหมู่บ้านเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกบังคับจากทหารพม่าให้ปลูกฝิ่น และที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันก็คือ กองทัพบก และหน่วยปราบยาเสพติดของไทยได้ออกมายอมรับอย่างเปิดเผยว่า การผลิต และการขนยาบ้า ซึ่งถือเป็นยาเสพติดที่เป็นภัยคุกคามต่อประเทศไทยอย่างร้ายแรงที่สุดตามแนวชายแดนไทยพมานั้นอยู่ภายใต้การควบคุม และดำเนินการโดยทหารรัฐบาลพม่า และพันธมิตรสำคัญ คือ UWSA ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2003 นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร กล่าวว่า รัฐบาลไทยจะดำเนินการขั้นเด็ดขาดกับ UWSA และผู้ค้าเสพยาเสพติดที่อยู่ภายใต้การควบคุมของ UWSA ถ้าหากรัฐบาลพม่ายังไม่ดำเนินการใด ๆ ในเรื่องนี้

การที่จะเข้าใจประเด็นปัญหาเรื่องยาเสพติดบริเวณแนวชายแดนไทยพม่าได้อย่างถ่องแท้ จำเป็นต้องเข้าใจถึงสาเหตุที่เป็นต้นตออย่างแท้จริง นั่นคือ การยึดอำนาจไว้ในมือโดยไม่ยอมปล่อยของกองทัพรัฐบาลพม่า ไม่ใช่แค่รับบาปอย่างประชาชนจากรัฐฉาน

ผู้อพยพชาวไทใหญ่ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องยาเสพติด และอาชญากรรมเป็นเพียงคนกลุ่มน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนประชาชนผู้อพยพชาวไทใหญ่ทั้งหมด ถ้าไทยจัดที่พักพิง และให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งจะเป็นการให้หลักประกันความต้องการด้านพื้นฐาน ทั้งในเรื่องที่อยู่อาศัย และอาหารให้แก่ชาวไทใหญ่เหล่านั้น ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปเป็นการสร้างหลักประกันว่า ชาวไทใหญ่จะไม่ถูกบังคับให้ต้องไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด และอาชญากรรมต่างๆ

สำหรับในเรื่องการทำลายสภาพแวดล้อมนั้น พบว่า ในบริเวณที่ชาวไทใหญ่เข้ามาอาศัยอยู่ในปัจจุบันนั้น ชาวบ้านในท้องถิ่นได้กำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการใช้ประโยชน์จากป่ามาเพื่อการปลูกสร้างที่อยู่อาศัย เป็นอาหารเสริม และเป็นเชื้อเพลิงด้วยความรอบคอบ และเหมาะสม แต่ความสมดุลดังกล่าวเริ่มหมดไป ภายหลังจากมีการผลักดันให้ชาวไทใหญ่ต้องเข้ามาอาศัยรวมอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดความแออัด พื้นที่สำหรับการพักอาศัย และการทำสวนครัวมีไม่พอเพียง การตัดไม้ทำลายป่าใกล้ค่ายผู้อพยพเกิดจากการทำเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ การทำป่าไม้ และการทำเกษตรกรรมด้วยวิธีการที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสภาพแวดล้อมโดยนักธุรกิจชาวไทย

โรคภัยไข้เจ็บที่เป็นกันมากในชุมชนชาวไทใหญ่นั้นเกิดจากสาเหตุหลักคือ การขาดอาหาร สภาพความเป็นอยู่ที่ขาดสุขอนามัย และการขาดความเข้าใจเรื่องสาธารณสุขพื้นฐาน ปัญหาต่างๆ เหล่านี้สามารถแก้ไขได้โดยการยินยอมให้ชาวไทใหญ่ได้อาศัยอยู่ในค่ายผู้อพยพ เพื่อจะได้มีอาหารกินอย่างพอเพียง มีความรู้พื้นฐานทั้งทางด้านสุขอนามัย การศึกษา และมีการเข้ารับคำปรึกษา โดยหากมีโรคติดต่อเกิดขึ้น วิธีป้องกันที่ดีที่สุด คือ การฉีดวัคซีน และการรักษาผู้ป่วยอย่างถูกวิธีภายในค่าย

#### 4) การให้การรับรองสถานะผู้อพยพแก่ชาวไทใหญ่จะเท่ากับเป็นการเปิดประตูให้ผู้อพยพจากรัฐฉานหลั่งไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก

การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางเป็นระบบ และปัญหาความล่มสลายทางเศรษฐกิจ คือ เหตุผลที่ทำให้ชาวไทใหญ่ต้องอพยพเข้าสู่ไทย การปฏิเสธการให้ที่ลี้ภัย และการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้อพยพชาวไทใหญ่ เท่ากับรัฐบาลไทยหลีกเลี่ยงที่จะแก้ปัญหาที่

เกิดขึ้นอยู่หน้าประตูบ้านของตนเอง แทนที่จะยอมรับสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยท่าทีที่สุ่มรอบคอบ และมองการณ์ไกล

หลังจากการสู้รบอย่างรุนแรงตามแนวชายแดนไทย-พม่าในเดือนพฤษภาคม 2545 มีผู้อพยพชาวไทใหญ่ประมาณ 600 คนได้หลบหนีเข้ามายังจังหวัดเชียงใหม่ องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนของไทย และต่างประเทศได้ยื่นข้อเรียกร้องไปยังรัฐบาลไทยขอให้มีการลี้ภัยอย่างปลอดภัย และขอให้มีการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งทำให้ผู้อพยพเหล่านี้ได้รับอนุญาตให้มีที่พักอาศัยชั่วคราวอยู่ในไทยได้จนถึงทุกวันนี้ การดำเนินการดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐบาลไทยไม่เคยทำมาก่อน และถือว่าเป็นสัญญาณที่น่ายินดีสำหรับความเปลี่ยนแปลงในด้านนโยบายต่อผู้อพยพชาวไทใหญ่

นอกจากนี้ การจัดหาค่ายผู้อพยพแก่ชาวไทใหญ่ และการยอมรับสถานะผู้อพยพของชาวไทใหญ่ยังเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคง และการพัฒนาของไทย คือ การจัดหาค่ายที่พักอาศัยให้ผู้นั้นจะช่วยให้รัฐบาลไทยสามารถสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมาควบคุม และรักษาความสงบเรียบร้อยได้ ส่วนการจัดสร้างค่ายผู้อพยพในเขตชนบทห่างไกลความเจริญ ก็จะนำมาซึ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ใกล้เคียงด้วย

ปัจจุบัน ค่าใช้จ่ายสำหรับค่ายผู้อพยพต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในไทยนั้นมาจากเงินบริจาคจากองค์กรระหว่างประเทศ และรัฐบาลต่างๆ โดยในปี 2545 ได้ให้เงินจำนวน 581,037,966 บาท สำหรับการจัดหาอาหาร และสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพ เช่น ถ่านหุงข้าว ที่อยู่อาศัย และมุ้ง เป็นต้น ซึ่งเงินจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 85 มาจากรัฐบาลออสเตรเลีย คานาดา เดนมาร์ก สหภาพยุโรป อังกฤษ ไอร์แลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา และส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 15 มาจากองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ขณะที่รัฐบาลไทยรับภาระค่าใช้จ่ายเป็นส่วนน้อยเท่านั้น เช่น ค่าจ้างบุคลากรภายในค่าย การรักษาความปลอดภัย และค่าบริหารจัดการ นอกจากนี้ การกินอยู่ในชีวิตประจำวันของผู้อพยพในค่าย และคนทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็เป็นตลาดให้กับเศรษฐกิจท้องถิ่นอีกด้วย

สำหรับความกังวลว่า ค่ายผู้อพยพจะถูกนำไปใช้เป็นที่ซ่อนสมุทกำลัของกลุ่มต่อต้านในการต่อสู้กับรัฐบาลพม่า นั้น การสู้รบในรัฐฉานเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลากว่า 4 ทศวรรษแล้ว ถึงแม้จะไม่มีค่ายลี้ภัยชาวไทใหญ่ในไทย การต่อสู้ก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ดังนั้น การมีอยู่ของค่ายผู้อพยพจึงไม่ใช่ตัวชี้กำหนดสาเหตุของการคงอยู่ของความขัดแย้ง ในทางกลับกัน การขาดแหล่งลี้ภัย และความช่วยเหลือต่างๆ ในไทยจะเท่ากับเป็นการผลักดันให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาวไทใหญ่ต้องกลับไปสู่พื้นที่ที่มีการสู้รบ และการละเมิดสิทธิมนุษยชน

### 6.3 กรณีศึกษาผู้อพยพไทใหญ่ อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่

นับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา รัฐบาลพม่าได้บังคับให้ประชาชนกว่า 300,000 คน จากพื้นที่อย่างน้อย 1,400 หมู่บ้านอพยพออกจากถิ่นฐานเดิมในพื้นที่ตอนกลางของรัฐฉานตามยุทธศาสตร์ “ตัดสี่” เพื่อปราบปราม SSA ซึ่งปฏิบัติการดังกล่าวได้ดำเนินคู่ขนานไปกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในลักษณะต่างๆ นั้นเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การหลั่งไหลของผู้อพยพไทใหญ่เข้ามาในไทย โดยเฉพาะภายหลังจากที่กองทัพรัฐบาลพม่าได้ยึดปางใหม่สูง ซึ่งเคยเป็นเขตอิทธิพลของ MTA ได้ ชาวไทใหญ่ และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ในพื้นที่ฝั่งตรงข้ามตำบลเปียงหลวง อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกรูปแบบจากการกระทำของทหารรัฐบาลพม่า ล่าสุด เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2545 SSA สามารถยึดปางใหม่สูงคืนได้สำเร็จ แต่หลังจากนั้น ชาวไทใหญ่ในพื้นที่ก็ต้องเผชิญกับสถานการณ์ที่เลวร้ายยิ่งขึ้น เนื่องจากทหารรัฐบาลพม่าได้แก้มือกับชาวบ้านที่เข้าใจว่าเป็นผู้สนับสนุน SSA ด้วยการจับกุมคุมขัง ทรมาณ และสังหาร รวมทั้งการทำลายหมู่บ้าน พืชผลทางการเกษตร และสัตว์เลี้ยง

ด้วยเหตุนี้ ในช่วงเดือนพฤษภาคม ถึง มิถุนายน 2545 จึงมีชาวไทใหญ่ และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ จากบ้านห้วยยาว บ้านปางฮอก บ้านปางใหม่สูง และบ้านปางก้ำก่อจำนวนกว่า 600 คนหนีข้ามจากพม่าเข้ามาหลบภัยในประเทศไทย

ผู้อพยพให้ข้อมูลว่า ก่อนที่จะอพยพหลบหนีมานั้น ทหารรัฐบาลพม่าได้ข่มขู่จะเอาชีวิตแก่ผู้ที่หลบหนีไปเพราะถือว่าเป็นผู้สนับสนุน SSA ในช่วงระหว่างหลบหนีนั้น ทหารรัฐบาลพม่าได้ไล่ยิงตามหลังทำให้ชาวบ้านส่วนหนึ่งบาดเจ็บ และเสียชีวิต ทั้งนี้ ผู้อพยพได้รายงานทรัพย์สินที่ถูกทำลายของครอบครัว 67 ครอบครัวไว้ รวมทั้งตัวอย่างผู้ที่ถูกกระทำทารุณกรรม และสังหารไว้ 22 กรณี ซึ่งสรุปรวบรวมโดยองค์กรเพื่อนไร้พรมแดน (Friends without Border) และรายงานเรื่อง “ใบอนุญาตข่มขืน”

เมื่อเดือนมิถุนายน 2545 มีผู้อพยพ 637 คนพักอาศัยในเขตตำบลเปียงหลวง ผู้อพยพ 449 คนพักอยู่ในเขตวัดหนองกอกคำ และอีก 188 คนอยู่ที่วัดมะกายมซึ่งห่างออกไปราว 2 กิโลเมตรจากการสำรวจโดยเจ้าหน้าที่สาธารณสุขชุมชน และชาวไทใหญ่ในพื้นที่ได้ข้อมูลประชากรที่พักอยู่ในเขตวัดหนองกอกคำ แต่ยังไม่ได้มีการสำรวจที่วัดมะกายมในรายละเอียด ข้อมูลเบื้องต้นแสดงให้เห็นว่า ในจำนวนผู้อพยพที่วัดหนองกอกคำจำนวน 49 คน มีเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี 188 คน หรือร้อยละ 41.9 และเป็นผู้หญิงถึง 236 คน หรือร้อยละ 52.6

อายุ/ จำนวน	ชาย	หญิง	รวม
0-5 ปี	45	39	84
6-15 ปี	55	49	104
16-45 ปี	88	119	207
46 ปีขึ้นไป	25	29	54
รวม	213	236	449

ผู้อพยพพักอาศัยอยู่ในเขตวัดทั้งสองแห่ง โดยในวัดหนองกอกคำนั้น ผู้อพยพส่วนหนึ่งพักอยู่ในโบสถ์ และคนที่มากับครอบครัวใหญ่จะพักอยู่ที่เพิงพักของวัดด้านนอก ผู้อพยพในวัดมะกายมอาศัยอยู่ใต้ถุนโบสถ์ ซึ่งแม้มีพื้นโบสถ์กันแดด แต่รอบด้านไม่มีผนังกันฝนแต่อย่างใด ผู้อพยพใช้ห้องน้ำ และสถานที่อาบน้ำของวัด ซึ่งปัจจุบันถือว่าเพียงพอใช้ได้ พื้นที่ส่วนหนึ่งถูกจัดไว้เป็นที่ประกอบอาหาร โดยชุมชนจะผลัดเวียนกันทำอาหารเพื่อเลี้ยงคนทั้งหมดโดยไม่ได้แยกครัว เด็กอายุ 3 ถึง 15 ปีในวัด 2 แห่งจะไปเรียนหนังสือที่ศูนย์เด็กเล็กที่วัดเปียงหลวง โดยเจ้าหน้าที่ชุมชนที่ไปทำงานช่วยเหลือได้จัดการเช่ารถของทหาร และรถของชาวบ้านไปรับส่ง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากวัดทั้งสองแห่งจำเป็นต้องเตรียมสถานที่ให้แก่การประกอบพิธีทางศาสนาของชาวบ้านท้องถิ่น ผู้อพยพ และชาวบ้านท้องถิ่นจึงพยายามหาที่พักใหม่ให้เป็นการชั่วคราว จนกว่าสถานการณ์จะปลอดภัยเพียงพอที่ผู้อพยพจะเดินทางกลับคืนถิ่นได้ ปัจจุบันยังไม่เป็นที่ตกลงว่าจะใช้พื้นที่ใด เพราะรัฐบาลไทยก็มีได้มีคำสั่งชัดเจนที่จะอนุญาตให้คนกลุ่มนี้อยู่ได้ต่อไปอย่างไร และนานเพียงใด

### 6.3.1 ความช่วยเหลือด้านอาหาร ที่พัก และเสื้อผ้า

องค์กรพัฒนาเอกชนส่วนหนึ่งได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือ ทั้งในรูปแบบบริจาคครั้งเดียว เป็นข้าวสาร และอุปกรณ์เครื่องครัว และการให้ข้าวสารและเงินสำหรับซื้ออาหาร และของจำเป็นเป็นรายเดือน ผู้อพยพรายงานว่า ข้าวสารที่ส่งผ่านอำเภอนั้นดูเหมือนคนจะไม่ได้รับครบตามจำนวนที่บริจาค ทั้งนี้ ในที่พักชั่วคราวไม่ได้มีการจัดการในลักษณะเป็นคณะกรรมการค่ายที่จะรับผิดชอบในการปันส่วนอาหาร และรับอาหารจากองค์กรพัฒนาเอกชนโดยตรงเหมือนที่ค่ายผู้อพยพชายแดนที่เป็นทางการกระทำ สำหรับเงินช่วยเหลือเดือนละประมาณ 70,000 ถึง 80,000 บาทนั้น ผู้อพยพได้จัดสรรมาซื้ออาหาร ผ้าห่ม มุ้ง และเครื่องใช้อื่นๆ รวมทั้งปันส่วนไปเป็นค่ารถรับส่งเด็กไปโรงเรียน แต่ต่างเป็นห่วงว่าองค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าวจะให้ความช่วยเหลือเช่นนี้ได้ยาวนานเท่าใด

### 6.3.2 ความช่วยเหลือด้านสาธารณสุข

เจ้าหน้าที่สาธารณสุขมูลฐานชุมชน ซึ่งเป็นชาวไทยใหญ่ในไทยได้ประสานงานให้ศูนย์ลงมาดูแลเรื่องสุขภาพ และมีแพทย์มาตรวจดูบ้าง มีองค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศ องค์กรหนึ่งให้ความช่วยเหลือมาตรวจสุขภาพ แต่ยังไม่มียังไม่มีองค์กรใดมาจัดการเรื่องการสาธารณสุขปโภคในพื้นที่

### 6.3.3 ความช่วยเหลือด้านการศึกษา

เด็กได้รับการศึกษาที่วัดเพียงหลวง ซึ่งเป็นศูนย์เด็กเล็ก และศูนย์การศึกษาสำหรับลูกหลานชาวไทยใหญ่ในพื้นที่นั้น และคนพลัดถิ่นอยู่แล้ว โดยที่ศูนย์ดังกล่าว กรมการศาสนา และองค์กรพัฒนาเอกชนได้จัดสรรงบประมาณให้กับอาหารกลางวัน นม และอุปกรณ์การศึกษาสำหรับเด็กที่อยู่มาแต่เดิม แต่เมื่อมีเด็กผู้อพยพมาเพิ่มเติม งบประมาณเหล่านี้จึงไม่เพียงพอ องค์กรพัฒนาเอกชนหนึ่งได้ให้คำรถเฉพาะสำหรับการรับส่งเด็กที่อยู่ในพื้นที่มาก่อนแต่ต้องผลกระทบจากความไม่สงบ บริเวณชายแดนให้มาเรียนหนังสือได้ แต่เงินจำนวนนี้ไม่ได้ครอบคลุมค่ารถสำหรับเด็กผู้อพยพที่อาศัยอยู่ในวัดทั้งสอง

### 6.3.4 ความหวาดกลัวต่อการถูกส่งกลับ

อนึ่ง ในวันที่ 21 มิถุนายน 2545 กองทัพรัฐบาลพม่าสามารถยึดปางใหม่สูงได้อีกครั้งหนึ่ง การสู้รบจึงหยุดลงชั่วคราว และรัฐบาลไทยได้ประกาศจะผลักดันผู้อพยพชาวไทยใหญ่เหล่านี้กลับ ซึ่งผู้อพยพจำนวนหนึ่งจึงเริ่มเดินทางกลับไปพม่าแล้วด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม ผู้อพยพส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นชาวไทยใหญ่ยังคงร้องขอที่จะพักพิงต่อไป และไม่เต็มใจจะกลับคืนถิ่นด้วยความหวาดกลัวต่อการประหารชีวิต และเชื่อว่าจะถูกทหารรัฐบาลพม่าแก้มักด้วยมองว่าพวกตนเป็นผู้สนับสนุน SSA ซึ่งเท่าที่ผ่านมาได้ทำให้ทหารรัฐบาลพม่าสูญเสียกำลังพล รวมทั้งอาวุธยุทโธปกรณ์ไปในการสู้รบเป็นจำนวนมาก

ผู้อพยพชาวไทยใหญ่ และกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนไทยได้ส่งจดหมายร้องเรียนไปยังรัฐบาลไทยให้พิจารณาเลื่อนการส่งกลับผู้อพยพชาวไทยใหญ่กลุ่มนี้ ด้วยเหตุที่มีหลักฐานชี้ชัดถึงความเป็นไปได้ว่าผู้กลับไปจะต้องเผชิญกับการประหารชีวิต ผู้อพยพจำนวนหนึ่งเป็นญาติพี่น้องกับทหาร

SSA และอีกจำนวนมากที่มีได้มีความสัมพันธ์ใดๆ กับ SSA แต่ถูกสงสัยเพียงเพราะว่า เป็นชาวไทใหญ่

เจ้าหน้าที่อำเภอเวียงแหงวางแผนที่จะผลักดันผู้อพยพกลุ่มดังกล่าวไปยังพื้นที่คอยคำ ซึ่ง เป็นพื้นที่ในเขตอิทธิพลของ SSA ห่างจากชายแดนไทยประมาณ 3 กิโลเมตร อย่างไรก็ตาม ผู้อพยพ ไทใหญ่มีความหวาดกลัวที่จะเดินทางไปยังพื้นที่นั้นเช่นกัน เพราะนอกจากพื้นที่ดังกล่าวจะตั้งอยู่ ห่างไกล ทำให้ผู้อพยพ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง เด็ก และคนชราจะไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือ ฉุกเฉินได้แล้ว ฐานทัพทหารรัฐบาลพม่ายังตั้งอยู่ในรัศมีที่ปืนใหญ่ยิงถึง และในเขตดังกล่าวทหาร รัฐบาลพม่าจะลาดตระเวนเข้ามาได้ใกล้พื้นที่คอยคำมาก

นอกจากนี้แล้ว ความกังวลในประเด็นความปลอดภัยของผู้อพยพไทใหญ่กลุ่มนี้ยังพิจารณา จากกรณีที่รัฐบาลไทยผลักดันผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงจำนวน 63 คนกลับไปยังพื้นที่พักพิงผู้พลัดถิ่น “ชีวาโด” ในเขตหุบเขายิงของมอญ ฝั่งตรงข้ามอำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี โดยรับประกันว่า เป็นพื้นที่ปลอดภัย แต่เพียง 2 สัปดาห์ต่อมา พื้นที่ดังกล่าวก็ถูกโจมตีโดยทหารรัฐบาลพม่า เหตุการณ์นี้ทำให้รัฐบาลไทยถูกประท้วงทางการทูตจากนานาชาติอย่างรุนแรง

### 6.3.5 สรุปประเด็นที่เป็นความต้องการ และข้อเสนอของผู้อพยพไทใหญ่

#### 1) การลี้ภัย

ถึงแม้ขณะนี้ รัฐบาลไทยจะเลื่อนการส่งกลับออกไปก่อน แต่ก็ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าจะมี การส่งกลับเมื่อใด ผู้อพยพไทใหญ่จึงยังคงอยู่ในความหวาดกลัวในสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนนี้ ผู้ อพยพมีความปรารถนาเพียงให้รัฐบาลไทยยอมรับการเข้ามาขอพึ่งแผ่นดินไทย เพื่อความปลอดภัย และรับความช่วยเหลือในมาตรฐานขั้นต่ำเช่นเดียวกับผู้อพยพกะเหรี่ยง และกะเหรี่ยงที่อยู่ในค่าย ชายแดน

องค์การเพื่อนไร้พรมแดน และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนจึงร่วมกันทำจดหมายถึง นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2545 โดยระบุว่ารัฐบาลควรพิจารณาขยับยั้งการส่งกลับผู้อพยพ เนื่องจากตามมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งระบุว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง" และตามมาตรา 14 (1) ของปฏิญญาสากลว่า ด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติซึ่งระบุว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะแสวงหาและพักพิงใน ประเทศอื่นเพื่อลี้ภัยจากการกดขี่ข่มเหงและการประหัตประหาร" รวมทั้งหลักกฎหมายจารีต

ประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้รัฐบาลไทยในฐานะสมาชิกองค์การสหประชาชาติ และสมาชิกของประชาคมระหว่างประเทศมีพันธะที่จะต้องไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยกลับไปเผชิญอันตรายในพม่า

## 2) พื้นที่พักพิงใหม่ และการจัดการในค่าย

ผู้อพยพไทใหญ่ปรารถนาให้มีที่พักพิงใหม่เพื่อที่ตนจะได้ย้ายออกจากพื้นที่วัด และให้ชาวบ้านไทยได้ประกอบพิธีทางศาสนาตามประเพณีดั้งเดิม พื้นที่พักพิงใหม่ไม่ควรอยู่ห่างไกลจากวัด ซึ่งถือเป็นที่พักของผู้อพยพ และเป็นพื้นที่ที่ลูกหลานจะได้รับการศึกษา ทั้งนี้ ในการจัดการพื้นที่ใหม่นั้น ถ้าหากผู้อพยพได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการที่จะมีคณะกรรมการที่รับผิดชอบในการดูแลจัดการการปันส่วนอาหาร และกิจการอื่นๆ ของตนแล้ว ก็จะเป็นการสนับสนุนให้ผู้อพยพพึ่งตนเองได้มากขึ้น

## 3) ความช่วยเหลือพื้นฐาน

มีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจความต้องการของผู้อพยพโดยละเอียด อย่างเป็นระบบ รวมทั้งกลุ่มชาวไทใหญ่พลัดถิ่นที่อยู่ปะปนในพื้นที่นั้น และชาวบ้านไทใหญ่ในท้องถิ่น เพื่อให้การจัดการปัญหาเป็นไปอย่างครอบคลุมและตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มคน

ปัจจุบัน ผู้อพยพยังขาดแคลนเงินช่วยเหลือสำหรับค่ารถที่เช่าให้รับส่งเด็กจากวัดมะกาม และวัดหนองกอกำไปโรงเรียน ทั้งนี้ ค่าเช่ารถคิดเป็นคันละ 3,000 บาทต่อเดือน และเด็กจากวัด 2 แห่งจะต้องใช้รถ 2 คันซึ่งเป็นรถของชาวบ้านในท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันผู้อพยพได้บริจาคเงินช่วยเหลือค่าอาหารมาจ่ายค่ารถ

สำหรับในศูนย์เด็กเล็กยังคงขาดแคลนงบประมาณอาหารกลางวันสำหรับเด็กเล็ก อายุ 3 ถึง 6 ขวบ อีกราววันละ 200 บาทต่อวัน และสำหรับเด็กโต อายุ 6 ถึง 15 ปี ประมาณสัปดาห์ละ 2,000 บาท นอกจากนี้ วัดเปียงหลวงยังไม่มียงบประมาณสำหรับอุปกรณ์การศึกษา และการกีฬาสำหรับเด็กผู้อพยพอีกด้วย

อนึ่ง สำหรับเด็กอ่อน อายุ 0 ถึง 3 ปีนั้น ผู้อพยพบางส่วนมีความต้องการอาหารเสริมให้กับแม่ที่ให้นมเด็ก หรือนมผงสำหรับเด็กเนื่องจากแม่ขาดน้ำนม รวมทั้งผ้าที่จะนำมาทำผ้าอ้อมสำหรับเด็กด้วย

ที่สำคัญที่สุด มีความจำเป็นที่จะต้องให้บริการสาธารณสุขที่ให้การดูแลได้ใกล้ชิด ทั้งการรักษาผู้เจ็บป่วย และการป้องกันโรค การให้วัคซีน และการสาธารณสุขปโภคที่ถูกสุขลักษณะ

#### 4) ความเข้าใจจากสังคมไทย

ผู้อพยพมีความปรารถนาให้สังคมไทยเข้าใจว่า พวกตนเพียงขอเข้ามาหลบภัยจากการประทัดประหาร และได้มีความตั้งใจจะก่อปัญหาใด ๆ ทั้งสิ้นให้กับสังคมไทย

## บทที่ 5

### สรุป และข้อเสนอแนะ

รากเหง้าของปัญหาทางการเมืองในพม่าแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ด้วยกัน ปัญหา ด้านหนึ่ง คือ การที่ผู้นำกองทัพ ซึ่งปัจจุบันเรียกว่า SPDC ใช้อำนาจเผด็จการบริหารประเทศ โดย เหนือกว่าและต่อต้านจากฝ่ายประชาธิปไตยที่มีองซาน ซูจี และพรรค NLD เป็นแกนนำ ส่วน ปัญหาอีกด้านหนึ่ง คือ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่นำไปสู่การสู้รบ รวมทั้งยังโยงใยกับปัญหาการใช้บังคับแรงงานทาส ปัญหาการผลิต และค้ายาเสพติด ปัญหาผู้อพยพ และหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของไทยทางความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมาโดยตลอด

สำหรับความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อย ซึ่งมีต้นตอมาจากเงื่อนไขทาง ประวัติศาสตร์ และการที่อังกฤษเข้ามาใช้นโยบาย “แบ่งแยก และปกครอง” ในสมัยอาณานิคมนั้น ขยายตัวมากขึ้นเมื่อรัฐบาลพม่าไม่ยอมปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของข้อตกลงปางหลวง และ รัฐธรรมนูญปี 2490 คือ ชนชาติต่างๆ ซึ่งร่วมลงนามในข้อตกลงปางหลวง ได้แก่ ไทยใหญ่ คะฉิ่น และฉิ่นจะมีสิทธิแยกตัวเป็นอิสระหลังจากอยู่ร่วมกันในสหภาพครบ 10 ปีนับจากวันที่พม่าได้รับเอกราช คือ วันที่ 4 มกราคม 2491 เมื่อนายพลเนวินทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากนายกรัฐมนตรีนุ และได้ประกาศยุบสภา รวมทั้งยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี 2490 เจตนารมณ์ของข้อตกลงปางหลวงจึงกลายเป็นโมฆะ และไฟสงครามระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยต่างๆ จึงปะทุขึ้น ถึงแม้ปัจจุบันชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มจะเปลี่ยนวิถีทางการต่อสู้จากการสู้รบมาเป็นการเจรจาหยุดยิง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า สันติภาพจะเกิดขึ้นอย่างยั่งยืน เพราะตราบใดที่ยังไม่มีการแก้ไข ปัญหาทางการเมือง และยังไม่มีความเข้าใจรัฐบาลพม่า ตราบนั้น เชื้อไฟของความขัดแย้งก็จะยังไม่มอดดับไป

ประวัติศาสตร์การสู้รบของชาวไทใหญ่เปิดฉากในปี 2501 เมื่อรัฐฉานครบกำหนดแยกตัว เป็นอิสระตามข้อตกลงปางหลวง แต่รัฐบาลพม่าไม่ทำตามข้อตกลง และยังคงส่งกำลังทหารเข้ายึดครองรัฐฉาน ชาวไทใหญ่จึงจับอาวุธลุกขึ้นต่อต้านนับจากนั้นเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยกองกำลังไทใหญ่ที่มีความเข้มแข็งเป็นที่รู้จักกันทั่วไป คือ MTA และ SSA

MTA ที่ขุนสำเป็นผู้นำนี้มีเขตอิทธิพลอยู่บริเวณ “สามเหลี่ยมทองคำ” □ หรือดินแดนเชื่อมต่อระหว่างไทย ลาว และพม่า ซึ่งเป็นแหล่งผลิตเฮโรอีนใหญ่ที่สุดในโลก ขณะเดียวกันชื่อเสียงของ MTA ก็เป็นที่รู้จักในฐานะกองกำลังติดอาวุธชาวไทยใหญ่ที่ทันสมัยที่สุด เพราะมีรายได้จากธุรกิจยาเสพติดมาซื้ออาวุธปีละหลายพันล้านบาท ทั้งนี้ เฉพาะแค่ภาษีค่าผ่านทางที่เก็บได้ในแต่ละปีก็ไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ยังไม่นับธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดอีกจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ MTA จะเป็นกองกำลังชนกลุ่มน้อยฝ่ายต่อต้านรัฐบาลพม่าที่ใหญ่ที่สุด แต่ระบบภายในของกองทัพไม่มีความเข้มแข็ง มีการประจบสอพลอเพื่อแย่งชิงตำแหน่งหน้าที่ จนเกิดความวุ่นวายโดยทั่วไป ต่อมาในช่วงกลางปี 2538 เกิดความระส่ำระสาย ทหารจำนวนมากหนีออกจากกองทัพ จนในที่สุด ขุนสำก็ตัดสินใจเข้าสวามิภักดิ์ต่อรัฐบาลพม่าในปี 2539

ปัจจุบันกองกำลังไทใหญ่ที่ยังทำการสู้รบกับรัฐบาลพม่าเหลือเพียงกลุ่มเดียว คือ SSA กลุ่มที่มีเจ้ายอดศึกเป็นผู้นำ โดยปฏิบัติการอยู่บริเวณตอนกลาง และตอนใต้ของรัฐฉาน แต่กองกำลังของเจ้ายอดศึกถูกกดดันจากรัฐบาลพม่าอย่างต่อเนื่องในทุกรูปแบบ รวมทั้งการย้ายชาวบ้านทั้ง 11 เมือง หรือมากกว่า 1,400 หมู่บ้าน เข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่กองกำลังรัฐบาลพม่าควบคุมอยู่ เพื่อที่จะตัดแหล่งเสบียงของ SSA และขณะเดียวกัน รัฐบาลพม่าก็ประกาศให้พื้นที่ ซึ่งกองกำลังของเจ้ายอดศึกปฏิบัติการอยู่เป็น “เขตยิงอิสระ” ที่หากกองกำลังรัฐบาลพม่าพบใครในเขตนี้จะสามารถสังหารได้ทันที

นโยบายของรัฐบาลพม่าในการปราบปราม SSA ส่งผลกระทบต่อชาวไทยใหญ่มาก โดยเฉพาะนโยบายที่เรียกว่า “สี่ตัด” คือ การตัดปริมาณอาหาร เงินช่วยเหลือ การรวบรวมกำลังคน และข้อมูลข่าวสารต่างๆ ต่อกองกำลังชนกลุ่มน้อย วิธีการหลักๆ ของนโยบายนี้ คือ การนำเอาชาวบ้านไปคุมขัง ทรมาณ หรือสังหาร หากรู้ว่ามีติดต่อกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะด้วยวิธีใดก็ตาม หรือบังคับขู่เข็ญ และปล้นเอาพืชผลในไร่ นา อาหาร สัตว์เลี้ยง เงินสด และสิ่งของมีค่าต่าง ๆ จากชาวบ้าน หรือบังคับให้ชาวบ้านไปใช้แรงงานในกองทัพ และลดรอนเวลาที่จะทำงานอื่นใด และเพิ่มการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานไปยังสถานที่หรือหมู่บ้านที่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของกองทัพรัฐบาลพม่า

ตั้งแต่เดือนมีนาคม 2539 รัฐบาลพม่าได้ใช้กำลังบังคับประชาชนกว่า 300,000 คนจากหมู่บ้านกว่า 1,400 แห่งจากภาคกลางของรัฐฉานให้ย้ายออกจากถิ่นที่อยู่อาศัย การบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานนี้เพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปี 2540 ซึ่งประเด็นนี้มีความเชื่อมโยงการการข่มขืน และล่วงละเมิดทางเพศที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และเป็นระบบ โดย SWAN และ SHRF ได้จัดทำรายงานเรื่อง

“ไบอโนญาตัมจีน” เปิดโปงการกระทำของทหารรัฐบาลพม่าใช้การข่มขืน และความรุนแรงทางเพศเป็นเครื่องมือสำหรับการเข้ายึดครองรัฐฉาน รวมทั้งการต่อสู้กับกองกำลังไทใหญ่อย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ โดยในช่วงเวลาระหว่างปี 2539 ถึง 2544 นั้นพบว่า ทหารรัฐบาลพม่าข่มขืนผู้หญิงและเด็กชาวไทใหญ่ถึง 625 คน

นอกจากนี้ รัฐบาลพม่ายังพยายามเข้ายึดครองรัฐฉาน เพื่อหวังผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่มากมาย โดยกรณีล่าสุด คือ การบังคับให้ชาวไทใหญ่กว่า 300,000 คน และประชาชนกลุ่มชนชาติอื่นๆ ให้ทิ้งถิ่นฐานในบริเวณตอนกลางของรัฐฉานเพื่อที่จะนำพื้นที่ดังกล่าวใช้ในโครงการก่อสร้างเขื่อนพลังน้ำบนแม่น้ำสาละวิน ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือกับไทย และพลังงานไฟฟ้าที่ได้จากเขื่อนแห่งนี้ทั้งหมดจะถูกส่งให้กับไทย

โครงการก่อสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสาละวิน บริษัท MDX ซึ่งมีสำนักงานอยู่ในกรุงเทพฯ ได้เซ็นสัญญากับกรมพลังงานไฟฟ้าจากน้ำของพม่าเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 โดยบริษัท MDX จะเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินทั้งหมดในโครงการผลิตไฟฟ้าขนาด 4,600 เมกะวัตต์ ขณะนี้ บริษัท GMS Power ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของบริษัท MDX อยู่ในระหว่างทำการสำรวจพื้นที่สำหรับการสร้างเขื่อน แต่ไม่เคยมีมาตรการสำหรับการให้เงินทดแทนสำหรับชาวบ้านที่ถูกบังคับให้ต้องออกจากที่ดินของตนเอง เนื่องมาจากโครงการดังกล่าว

ตั้งแต่ปี 2535 UNCHR ได้ผ่านมติเพื่อคัดค้านการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมดในรัฐฉาน และพื้นที่ส่วนอื่นๆ ในพม่า โดยในปี 2537 UNCHR ได้มีคำแนะนำอย่างเป็นทางการที่เป็นลายลักษณ์อักษรว่า “รัฐบาลพม่าควรมีขั้นตอนที่จำเป็นในการที่จะวางแนวปฏิบัติของทหาร รวมทั้งเอกชน และข้าราชการ ให้เป็นไปในแนวทางของสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่เป็นที่ยอมรับ เพื่อที่ว่าพวกเขาจะได้ไม่ทำการเช่นฆ่า ข่มขืน และริบเอาทรัพย์สินมาโดยพลการ หรือบังคับให้ผู้คน ไปใช้แรงงาน ข้ายถิ่นฐาน หรือไม่เช่นนั้นก็ปฏิบัติกับผู้คนโดยไม่เคารพศักดิ์ศรีของเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์” ซึ่งรายงานฉบับล่าสุดเมื่อต้นปี 2547 ของผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติสำหรับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่ายังคงยืนยันคำแนะนำที่คล้ายคลึงกันนี้อยู่ แต่รัฐบาลพม่ากลับกระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อประชาชนอย่างรุนแรงต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประชาชนในรัฐฉาน ซึ่งตกเป็นเป้าหมายของการกดขี่ และปฏิบัติการทางทหารที่โหดร้ายทารุณอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐบาลพม่าจะใช้นโยบายอพยพชาวบ้านออกจากพื้นที่การสู้รบทั้งหมด แต่กองกำลังของเจ้ายอดศึกก็ยังคงสู้รบอย่างเข้มแข็งเหมือนเช่นเดิม และยังไม่มียุติที่จะยอมเจรจา

หยุดยั้งแต่อย่างใด เพราะถึงแม้ว่า การสู้รบจะทำให้ชาวบ้านจำนวนมากเดือดร้อน แต่การยอมเจรจาหยุดยั้งก็ไม่ได้หมายความว่า ชาวบ้านจะมีชีวิตที่ดีไปกว่าเดิม

ล่าสุด การเจรจาระหว่างรัฐบาลพม่า และ KNU สร้างแรงกดดันต่อกองกำลังของเจ้าฮอดศึกอย่างมาก เพราะถ้าหากการเจรจา ซึ่งเริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 16 ถึง 22 มกราคม 2547 ประสบผลสำเร็จก็จะหมายความว่า กองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ใหญ่ที่สุด และทำการสู้รบมายาวนานที่สุดในพม่ากำลังจะปิดฉากการต่อต้านรัฐบาลพม่าลงอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ รัฐบาลพม่ายังติดต่อกับเจรจายุติกับกลุ่มกะยา ซึ่งสู้รบอยู่ตรงข้ามชายแดนจังหวัดแม่ฮ่องสอนเช่นกัน ส่งผลให้ปัจจุบันเหลือเพียงกองกำลังไทใหญ่ของเจ้าฮอดศึกเท่านั้นที่ยังยืนหยัดต่อสู้กับรัฐบาลพม่า

นอกจากจะต้องสู้รบกับรัฐบาลพม่าแล้ว SSA ยังต้องเผชิญกับแรงกดดันจากไทยที่กำลังเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ด้วย ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายของไทยที่จะแก้ไขความไม่พอใจของรัฐบาลพม่าที่เชื่อว่า กองกำลังของเจ้าฮอดศึก และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ได้รับความยินยอมจากไทยให้สามารถมีฐานที่มั่นอยู่บริเวณแนวชายแดนไทย-พม่า โดยใช้ไทยเป็นแหล่งส่งกำลังบำรุง และรับการสนับสนุนในทุกๆ ด้าน เช่น อาหาร ยา วัคซีน และอาวุธยุทโธปกรณ์ นอกจากนี้ กองกำลังชนกลุ่มน้อยยังใช้บริการจากสถานพยาบาลไทยตามพื้นที่ชายแดน ทั้งที่เป็นของรัฐบาล และเอกชนสำหรับกำลังพล และครอบครัว รวมทั้งพลเรือนที่อยู่ในความคุ้มครอง ซึ่งได้รับบาดเจ็บ หรือล้มป่วยด้วยโรคต่างๆ ซึ่งไทยให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม นอกจากนี้ สำหรับผู้นำกองกำลังชนกลุ่มน้อยยังสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลเอกชนที่มีชื่อเสียงในกรุงเทพฯ ได้ด้วย ที่สำคัญ กองกำลังชนกลุ่มน้อยใช้พื้นที่ฝั่งไทยเป็นกำแพงป้องกันไม่ให้กองกำลังรัฐบาลพม่าทำการโจมตีจากด้านหลัง รวมทั้งในกรณีที่ถูกกดดัน หรือเพลี่ยงพล้ำในการสู้รบก็สามารถเข้ามาหลบภัยในไทย

ความไม่พอใจของรัฐบาลพม่านำไปสู่การปิดด่านตลอดแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจต่อไทย ทั้งที่เป็นการค้าชายแดน และโครงการการค้า-การลงทุนขนาดใหญ่ในพม่า ความกังวลต่อผลกระทบทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ต่อมาไทยปรับทิศทางนโยบายต่อกองกำลังไทใหญ่ และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า โดยนอกจากจะไม่ยอมให้กองกำลังเหล่านั้นเข้ามาในฝั่งไทยแล้ว ไทยยังดำเนินการปราบปรามกิจกรรมต่อต้านรัฐบาลพม่าอย่างแข็งขัน และในขณะเดียวกันก็กดดันให้กองกำลังชนกลุ่มน้อยต้องยอมเจรจายุติกับรัฐบาลพม่า

ประเด็นที่น่าจับตามองก็คือ การเจรจาหยุดยิงที่เกิดขึ้นที่เกิดขึ้นจากแรงกดดันจากไทยที่หวังผลทางการเมือง และเศรษฐกิจนั้น มีแนวโน้มที่ไม่ค่อยดีนัก เพราะเกิดจากความต้องการของ “คนอื่น” ซึ่งอาจทำให้ชนกลุ่มน้อยต้องยอมรับการหยุดยิงอย่างไม่เต็มใจ รวมทั้ง ยังขยายต่อพฤติกรรมของรัฐบาลพม่าที่ส่งกำลังทหารเข้ายึดครองพื้นที่เพื่อกอบโกยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยที่ “ยอมจำนน” เช่น มอญ และจีน พร้อมกับการกดขี่ข่มเหงประชาชนในพื้นที่เหล่านั้นอย่างต่อเนื่อง

## 6.1 ข้อเสนอแนะ

ความพยายามของรัฐบาลไทยตามหลักความเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (Good Neighbor) และการเป็นสมาชิกที่มีความรับผิดชอบของประชาคมระหว่างประเทศ ด้วยการเสนอแนะแนวทางผ่านการประชุมหารือที่เรียกว่า กระบวนการกรุงเทพฯ (Bangkok Process) เพื่อสนับสนุนการสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ และประชาธิปไตยในพม่า ซึ่งจัดให้มีขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2546 เป็นสิ่งที่ดี แต่การที่จะแก้ไขปัญหาทางการเมืองในพม่าอย่างเป็นรูปธรรมนั้น รัฐบาลไทยจะต้องทำหน้าที่เป็นคนกลางอย่างแท้จริง โดยปรึกษาหารือ และรับฟังข้อมูลจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน เพื่อให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในกรอบของกระบวนการกรุงเทพฯ มีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับในทางปฏิบัติ ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลไทยควรที่จะปรึกษาหารือ และรับฟังข้อมูลจากพรรค NLD และตัวแทนของชนกลุ่มน้อยต่างๆ อย่างจริงจัง และจริงจัง เพื่อให้สอดคล้องกับมติของที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในปี 2537 เกี่ยวกับการเจรจาสันติภาพ (Tripartite Dialogue) ระหว่างฝ่ายรัฐบาลพม่า ฝ่ายที่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตย และกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ

รัฐบาลไทยควรที่จะสนับสนุน การสร้างบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยเรียกร้องให้มีการปล่อยตัวองซาน ซูจี สมาชิกพรรค NLD และนักโทษการเมืองทั้งหมดโดยทันที และไม่มีเงื่อนไข รวมทั้งจะต้องยินยอมให้กลุ่มการเมืองของฝ่ายที่สนับสนุนประชาธิปไตย และชนกลุ่มน้อยต่างๆ สามารถมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการหารือเกี่ยวกับแนวทางที่กลุ่มการเมืองเหล่านั้นจะมีส่วนร่วมในการประชุมสภาแห่งชาติ และกระบวนการการเมืองต่างๆ ได้อย่างปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี ปราศจากการข่มขู่คุกคามทุกรูปแบบ ซึ่งในทำนองเดียวกัน การปราบปรามกลุ่มเรียกร้องให้เกิดประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชนต่างๆ ในพม่าก็ควรจะต้องยุติลงด้วย เพื่อพิสูจน์ความจริงใจของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้

ขณะที่ SSA กำลังถูกกดดันให้ยุติการต่อสู้กับรัฐบาลพม่า นั้น กองกำลังชนกลุ่มน้อยอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นพันธมิตรกับรัฐบาลพม่า และแผ่ขยายอิทธิพลในรัฐฉานอย่างรวดเร็ว คือ UWSA กลับกลายเป็นที่มาของภัยคุกคามต่อไทยอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะบทบาทของ UWSA ในการผลิต และค้ายาเสพติด

สถานการณ์ที่แตกต่างระหว่างปัญหาเสพติดในไทย และพม่า คือ ปัญหาเสพติดในไทยมีที่มาจากปัญหาความยากจน และความรู้วิธีปลูกพืชทดแทนเป็นหลัก การแก้ปัญหาก็แค่เพียงนำโครงการปลูกพืชทดแทนให้กับพวกเขา แต่ปัญหาเสพติดในรัฐฉานนั้นมีที่มาจากปัญหาทางการเมืองระหว่างรัฐบาลพม่า กับประชาชน การแก้ปัญหาคือการทุ่มงบประมาณ 20 ล้านบาท ในโครงการ “นายาว” หรือในภาษาพม่าเรียกว่า “ของซ่า” เพื่อส่งเสริมให้ชาวว่าหันมาเลี้ยงสัตว์ และปลูกพืชทดแทนเช่นเดียวกับโครงการคอยคองจึงไม่น่าจะใช่ทางแก้ปัญหาเสพติดในพม่า

แนวทางการแก้ปัญหายาเสพติดที่รัฐบาลไทยควรผลักดันเบื้องต้น จึงน่าจะเป็นการควบคุมกองกำลังไม่ให้ผลิตยาเสพติด หรือหากรัฐบาลพม่ามีความจริงจังในการให้ความร่วมมือแก้ปัญหายาเสพติดจริง ๆ ก็ต้องยอมให้รัฐบาลไทยส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปช่วยปราบปรามแหล่งผลิตยาเสพติดตรงข้ามแนวชายแดนไทยอย่างเป็นทางการ เพราะหากให้รัฐบาลไทยช่วยไกล่เกลี่ยชนกลุ่มน้อยให้หยุดสู้รบสำเร็จ แล้วรัฐบาลพม่าก็จะยอมให้กองกำลังเหล่านี้สามารถหารายได้อย่างเสรีเช่นเดียวกับกองทัพรัฐว่า

ดังนั้น จุดเริ่มต้นที่รัฐบาลไทยควรทำก่อนจะไกล่เกลี่ยชนกลุ่มน้อยให้หยุดยิงกับรัฐบาลพม่า จึงน่าจะอยู่ที่การผลักดันให้รัฐบาลพม่าควบคุมการหารายได้ของกองกำลังว่า และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่มีอิทธิพลในรัฐฉาน เช่น โกกั้ง เพื่อเป็นเครื่องพิสูจน์ความจริงจังก่อน ถ้าหากรัฐบาลพม่าสามารถทำได้ภายในกรอบเวลาที่ชัดเจน และมีการตรวจสอบจากรัฐบาลไทย รัฐบาลไทยจึงค่อยเริ่มเจรจาไกล่เกลี่ยกับชนกลุ่มน้อย เพราะหากรัฐบาลไทยยังคงยืนกรานจะให้งบประมาณสนับสนุนการพัฒนา รัฐฉาน และเงินค่าปราบปรามยาบ้าให้กับรัฐบาลพม่าเม็ดละ 3 บาท โดยไม่เข้าใจว่า ต้นตอของปัญหายาเสพติดมาจากที่ใด ไทยอาจต้องสูญเสียงบประมาณหลายพันล้านบาทต่อปีให้กับรัฐบาลพม่าไปใช้สนับสนุนกลุ่มผลิตยาบ้ากลับมาขายให้ไทยซ้ำแล้วซ้ำอีก

ในระยะยาว สิ่งที่รัฐบาลไทยควรดำเนินการเพื่อแก้ไขผลกระทบจากปัญหายาเสพติดในรัฐฉานก็คือ การสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบบเผด็จการทหารสู่ความเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งกดดันให้รัฐบาลพม่าเลิกกดขี่ข่มเหงชาวไทใหญ่ และชนกลุ่มน้อยอื่นๆ เพราะ

ตราใบที่รัฐบาลพม่ายังคงชี้ และละเมิดสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อย ตราบนั้นพม่าก็จะไม่มี ความสงบที่แท้จริง

ความไม่สงบสุขในพม่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ หลบหนีเข้ามาใน ไทยในฐานะต่างๆ กัน ทั้งที่เป็นผู้ลี้ภัยที่พุกผิง และแรงงานต่างด้าว อย่างไรก็ตาม สำหรับ ชาวไทใหญ่ นั้น ไทยไม่ได้ยอมรับให้สถานะเป็น “ผู้ลี้ภัย” ซึ่งทำให้การช่วยเหลือเป็นไปตามหลัก มนุษยธรรม และมีลักษณะ “เฉพาะกิจ” ชั่วครั้งชั่วคราว ชาวไทใหญ่จึงต้องต้องใช้ชีวิตแบบหลบๆ ซ่อนๆ ตามแนวชายแดนไทย-พม่า หรือไม่ก็ต้องหางานทำในในฐานะแรงงานอพยพ ซึ่งได้ค่าจ้าง แรงงานต่ำ หรือเป็นแรงงานไร้ฝีมือเช่นงานในสถานที่ก่อสร้าง ในโรงงานหรือเป็นคนรับใช้ในบ้าน การไม่ได้รับความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย และอื่นๆ ส่งผลกระทบต่อชาวไทใหญ่ โดยเฉพาะหญิงมี ครรภ์ เด็ก ผู้สูงอายุ และคนพิการ ซึ่งไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้

ถึงแม้ไทยไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย แต่ไทยก็มีพันธะ ผูกพันตามหลักกฎหมายสากล และมาตรฐานทางด้านมนุษยธรรม ซึ่งถือได้ว่า ไทยละเลยที่จะ ช่วยเหลือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาวไทใหญ่ และละเมิดต่อหลักการว่าด้วยการไม่ส่งกลับ ซึ่งถือเป็น หลักการทั่วไปทางกฎหมายที่ทุกประเทศให้การยอมรับ ถึงแม้ประเทศนั้นๆ จะไม่ได้ลงนามใน อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานะผู้อพยพก็ตาม ด้วยเหตุนี้ ไทยจะต้องไม่ส่งตัวชาวไทใหญ่ กลับไปยังพม่า เนื่องจากชาวไทใหญ่เหล่านั้นอาจต้องเผชิญกับการถูกจับกุมคุมขัง ทรมาน หรือ สังหาร

ยิ่งไปกว่านั้น ไทยยังมีภาระหน้าที่ ทั้งภายใต้หลักกฎหมายสากล และภายใต้กฎหมาย รัฐธรรมนูญที่จะต้องส่งเสริม ปกป้อง และปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของประชาชน ทุกคนในอาศัยอยู่ไทย ไทยลงนามในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมและอนุสัญญาว่าด้วย การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ภายใต้อนุสัญญา ต่าง ๆ เหล่านี้ รวมทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและรัฐธรรมนูญของตนเอง ดังนั้น ไทยจึง มีภาระผูกพันที่จะต้องให้การรับรองว่าสิทธิของประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครอง เคารพ และ ปฏิบัติตาม เช่น สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ มีอิสรภาพในการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน และสิทธิที่จะเป็น อิสระจากการกระทำรุนแรงทั้งปวง สิทธิที่จะมีที่พักพิงที่เหมาะสม การได้รับดูแลด้านสุขภาพ และ การศึกษาอย่างพอเพียง เป็นต้น

สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ ภายใต้กฎแห่งสิทธิมนุษยชนสากลว่าด้วยการไม่แบ่งแยกนั้น ไทยต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่ต้องให้โอกาสอย่างเท่าเทียมสำหรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้อพยพ ชาวไทใหญ่ต้องเผชิญกับการถูกประทัดประหารเช่นเดียวกับชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่มาจากพม่า ดังนั้น ชาวไทใหญ่จึงควรได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าอาศัยในค่ายผู้อพยพ และได้รับบริการช่วยเหลืออื่นๆ เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ถ้าหากไทยจัดที่พักพิง และให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจะเป็นการให้หลักประกันความต้องการด้านพื้นฐานในเรื่องที่อยู่อาศัย สาธารณสุข และอาหารให้แก่ชาวไทใหญ่ ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปเป็นการสร้างหลักประกันว่า ชาวไทใหญ่จะไม่เป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคติดต่อหรือถูกบังคับให้ต้องไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด และอาชญากรรมต่างๆ รวมทั้งการเป็นแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย หรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำลายสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ ผู้อพยพชาวไทใหญ่มีความปรารถนาให้สังคมไทยเข้าใจว่า พวกตนเพียงขอเข้ามาหลบภัยจากการประทัดประหาร และมีได้มีความตั้งใจจะก่อปัญหาใด ๆ ทั้งสิ้นให้กับสังคมไทย

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ขจัตถ์ บุษย์พัฒน์. (2528) มองพม่า แลลาว ข้าเมืองจีน.

คณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี. รายงานการศึกษาเฉพาะกรณีเรื่องปัญหาพรมแดนด้านตะวันตก. อุดรธานี.

งามสุกร รัตนเสถียร. (สายใยไทย-พม่า 9 ตุลาคม 2543)ชาติพันธุ์และความขัดแย้งในประเทศพม่า: ความเข้าใจของสังคมไทย.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2544 พิมพ์ครั้งที่ 4) พม่า: ประวัติศาสตร์และการเมือง. มุลินธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (2541) ไทยมองพม่า. คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ฉลาดชาย รมิตานนท์ และวิระดา สมสวัสดิ์. (2526) พม่า : อดีตและปัจจุบัน. โครงการตำรามหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ซอร์ทิวา. (สายใยไทย-พม่า 5 มีนาคม 2541) สถานการณ์ในพม่าอนาคตจะเป็นอย่างไร.

ดอยเวา. (สายใยไทย-พม่า 11 พฤศจิกายน 2541) มุมมองนานาชาติในการแก้ไขปัญหาประชาธิปไตยในพม่า

ชันวา สิริเมธี. แฉผู้อยู่เบื้องหลังกลุ่มผู้ทำร้ายนางซูจี, Salween News Online (<http://www.salweennews.org>).

ชันวา สิริเมธี. 57 ปี สัญญาปางโหลงเอกราชและการหักหลัง, Salween News Online (<http://www.salweennews.org>).

ฉันทา สิริเมธี. เปิดฉากเจรจาหยุดยิงกะเหรี่ยงและคะยา โคคเคียวไทใหญ่, Salween News Online (<http://www.salweennews.org>).

ฉันทา สิริเมธี. ปฏิบัติการล้างเผ่าพันธุ์แนวรบชายแดนตะวันตก, Salween News Online (<http://www.salweennews.org>).

ปิติ สาร (สายใยไทย-พม่า 12 ตุลาคม 2541) พรรคการเมืองในพม่า.

ผู้จัดการ Online. (24 ธันวาคม 2546) เปิดพื้นที่รอบ ของท่า-เมืองยอน/ศูนย์ผลิตยาบ้าใหม่ไว้-แห้ว เชียงกั๋ง (<http://www.manager.co.th>).

พรพิมล ตรีโชติ (สายใยไทย-พม่า 11 กันยายน 2542) เส้นทางสู่ประชาธิปไตยในพม่า.

พรพิมล ตรีโชติ. (2542) โขง-สาละวิน: ขบวนการค้ายาเสพติด. Global Competence Project.

พรพิมล ตรีโชติ. (2547) จากกลุ่มอิระวดี สู่สาละวิน: บทวิเคราะห์การเมือง-สังคม-และความสัมพันธ์ ไทยพม่า. คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า.

พรพิมล ตรีโชติ. (2542) ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

พรพิมล ตรีโชติ. (2541) ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามชายแดนไทย-พม่า: ศึกษาผลกระทบที่มีต่อการค้า ระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภูแสนดาว. (สายใยไทย-พม่า 10 พฤศจิกายน 2543) การต่อสู้ของนางอองซาน ซูจี.

ภูแสนดาว. (สายใยไทย-พม่า 4 เมษายน 2544) สถานการณ์การสู้รบ ระหว่างทหารพม่ากับไทใหญ่ ที่ส่งผลกระทบต่อไทย.

เรียวโกะ ไทเซะ. (2542) ผู้อพยพไทใหญ่ในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า : การตั้งถิ่นฐานและ กระบวนการผสมผสานกลมกลืน, พ.ศ. 2505-2540 . วิทยานิพนธ์คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

วันดี สันติวุฒิเมธี. สารคดี (พฤษภาคม 2546) 14 ปี คลินิกคนไข้แห่งสงครามของแพทย์หญิงชาว  
กะเหรี่ยง.

เวณิกา บุญคลี. (ธันวาคม 2540) พม่า: นโยบายต่างประเทศไทยสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ.  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วันดี สันติวุฒิเมธี. กระบวนการสร้างอัตลักษณ์ของชาวไทยใหญ่ชายแดนไทย-พม่า. อัดสำเนา.

ศูนย์ข่าวสาละวิน. ฆาตกรรมชนกลุ่มน้อยในพม่าหลังเจรจาหยุดยิง, Salween News Online  
(<http://www.salweennews.org>).

สมโชค สวัสดิ์รักษ์. (2541) ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า-กะเหรี่ยง. สำนักงานกองทุนสนับสนุน  
การวิจัย.

สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง กองบัญชาการทหารสูงสุด. (2532) คู่มือศึกษาพื้นที่ประเทศสาธารณรัฐ  
สังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า. (อัดสำเนา)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (29-30 พฤศจิกายน 2546) แรงงานต่างด้าวกับความมั่นคง  
ของมนุษย์. อัดสำเนา.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (2541-2544). อัดสำเนา.

สภาความมั่นคงแห่งชาติ. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ (2546-2549). อัดสำเนา.

สยามจดหมายเหตุ Online. (<http://www.siamarchives.com>).

สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. (26 ธันวาคม 2546-1 มกราคม 2547) สงครามยาเสพติดในรัฐฉาน.

สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. (23-29 มกราคม 2547) ผลการเจรจาหยุดยิง ใครได้ใครเสีย?

สุรชาติ บำรุงสุข. มติชนรายสัปดาห์ (29 กันยายน 2541) กองทัพพม่าพัฒนาการก้าวกระโดดสู่อินท.

สุรชาติ บำรุงสุข. สถานการณ์ด้านความมั่นคงใน 5-10 ปี. อัดสำเนา.

อัมพร จิรัฐติกร บรรณาธิการ. (2544) ไทยกับพม่า: ข้อควรทำและไม่ควรทำ. โครงการอาณาบริเวณศึกษา 5 ภูมิภาค.

### ภาษาอังกฤษ

Bangkok Post Online. (<http://www.bangkokpost.com>).

Daw Mya Sein. (1973) The administration of Burma. Oxford University Press.

Diller, Janette M., James S. Adams, and Lartham Watkins. (1996) Addressing the Challenge of Burma/Myanmar: Bosnia of Asia. Chulalongkorn University Press.

EIU Country Report Online: Burma/Myanmar. (<http://www.eiu.com>)

Josef Silverstein. Politics in the Shan State: The Question of Secession from the Union of Burma.

Regional Cooordinator of Australia and the Pacific Shan State Organization. Shan State Affairs.

Singhal, D.P. (1960) The annexation of upper Burma. Eastern Universities Press.

SHRF. (2003) Charting the Exodus from Shan State: Patterns of refugee flows into Northern Chiang Mai Province of Thailand, 1997-2002.

SWAN. (September 2003) ผู้ลี้ภัยชาวไทใหญ่: לבגוףความเชื่อต่างๆ.

SWAN and SHRF. (2002) License to Rape.

Tucker, Shelby. (2000) *Among Insurgents: Walking through Burma*. Radcliffe Press.

The Irrawaddy. (26 December 2002) *Economic and Social Chaos of the State*.

The Nation Online. (<http://www.nationalmultimedia.com>)

The Shan Herald Agency for News. (2003) *Show Business: Rangoon's War on Drugs in Shan State*.

ประวัติผู้วิจัย  
นายสุณัย ผาสุข

ประวัติการศึกษา

2539 ถึง 2540

M.A .International Studies  
University of Warwick ประเทศอังกฤษ

2536 ถึง 2540

รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2530 ถึง 2534

รัฐศาสตร์บัณฑิต ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตำแหน่งปัจจุบัน

ที่ปรึกษา

คณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา

โฆษก และนักวิชาการ

สภาเพื่อสิทธิมนุษยชน และการแห่งพัฒนาแห่งเอเชีย (FORUM-ASIA)

สถานที่ติดต่อ

สภาเพื่อสิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเอเชีย (FORUM-ASIA)

109 ถนนสุทธิสารวินิจฉัย

ห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10320

โทรศัพท์ 02-2769846-7

โทรสาร 02-6934939

อีเมล [sunai@forumasia.org](mailto:sunai@forumasia.org)

## ประสบการณ์

อาจารย์พิเศษสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า

อาจารย์พิเศษด้านการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ และสิทธิมนุษยชน  
กรมยุทธศึกษา กองทัพบก

อาจารย์พิเศษด้านประเทศอินโดจีน และพม่า  
วิทยาลัยกองทัพอากาศ

อาจารย์พิเศษสาขาวิชาไทยศึกษา ด้านสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในไทย  
คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อาจารย์พิเศษด้านการเมืองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
โครงการมหาบัณฑิตด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หลักสูตรภาษาอังกฤษ  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิทยากรรับเชิญด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา  
Nordic Institute of Asian Studies ประเทศเดนมาร์ก  
TMC Asser Institute ประเทศเนเธอร์แลนด์

นักวิจัย  
สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นักวิจัยด้านกัมพูชา  
โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ผู้สังเกตการณ์การเลือกตั้งนานาชาติ  
เครือข่ายเพื่อการเลือกตั้งเสรีแห่งเอเชีย (ANFREL)

นักวิเคราะห์รับเชิญด้านการเมืองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
 สำนักข่าว Channel News Asia ประเทศสิงคโปร์  
 สำนักข่าว Radio Singapore International ประเทศสิงคโปร์

### ทุนการศึกษา และทุนวิจัย

- 2542 ทุนวิจัยของ โครงการยุโรปศึกษา  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะกรรมการสหภาพยุโรป  
 European Union and Democratization Process in  
 Cambodia since 1991
- 2539 ทุนวิจัยด้านกัมพูชภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส  
 ด้านการพัฒนาวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- 2539 ทุนการศึกษาระดับปริญญาโท  
 British Chevening Scholarship ของรัฐบาลอังกฤษ

### ผลงานวิชาการ ภาษาไทย

- 2542 การรับกัมพูชาเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน ใน เอเชียปริทัศน์  
 เอเชียปริทัศน์ (กันยายน-ธันวาคม 2542)
- ประชามระหว่งประเทศกับการแก้ไขปัญหามิออร์ตะวันออกเฉียง  
 ใน ข่าวเอเชียศึกษา (กันยายน 2542)
- 2541 วิเคราะห์สถานการณ์ทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งในกัมพูชา  
 ใน ข่าวเอเชียศึกษา (กรกฎาคม-กันยายน 2541)
- การเลือกตั้งครั้งใหม่ในกัมพูชา: ประสบการณ์ประชาธิปไตย  
 ภายหลังสนธิสัญญาสันติภาพกรุงปารีส ปี 1991 ใน  
 เอเชียปริทัศน์ (พฤษภาคม-สิงหาคม 2541)

2540

นโยบายต่างประเทศของไทย: ศึกษากระบวนการกำหนด  
นโยบายของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณต่อปัญหาแกมพูชา  
(4 สิงหาคม ค.ศ. 1988 ถึง 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991)  
(ผลงานวิจัย โครงการเมธีวิจัยอาวุโส ด้านการพัฒนานักวิจัย  
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ตุลาคม 2540)

บรรณานุกรมภาษาไทย กลุ่มประเทศในอินโดจีน  
เวียดนาม กัมพูชา และลาว (ผลงานวิจัยร่วมกับ เขียน ชีระวิทย์,  
ปิยพัฒน์ บุนนาค และพาฝัน นิลสวัสดิ์ โครงการเมธีวิจัยอาวุโส  
ด้านการพัฒนานักวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย  
ตุลาคม 2540)

2538

ความขัดแย้งทางวัฒนธรรม: ศึกษากรณีการลงโทษ  
นายไมเคิล เพย์ในสิงคโปร์ ใน เขียน ชีระวิทย์ (บรรณาธิการ)  
นโยบาย และการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา  
และไทย (รวมตัวอย่างภาคินพนธ์ที่ตีระดับบัณฑิตศึกษา  
ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พฤษภาคม 2538)

นโยบายของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับวิกฤตการณ์รัฐสภาสหรัฐเซีย  
ใน เขียน ชีระวิทย์ (บรรณาธิการ) นโยบาย และการกำหนด  
นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา และไทย (รวมตัวอย่าง  
ภาคินพนธ์ที่ตีระดับบัณฑิตศึกษา ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่าง  
ประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พฤษภาคม  
2538)

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยกับปัญหาการอนุมัติวีซ่าให้คณะ  
ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ (ร่วมกับ เขียน ชีระวิทย์ และ  
วีรนุช บินทวนิช) ใน เขียน ชีระวิทย์ (บรรณาธิการ)  
นโยบาย และการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา  
และไทย (รวมตัวอย่างภาคินพนธ์ที่ตีระดับบัณฑิตศึกษา  
ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พฤษภาคม 2538)

**ผลงานวิชาการ ภาษาอังกฤษ**

- 2003
- A Sketch of Human Rights Situation in Southeast Asia**  
(Briefing Paper on behalf of FORUM-ASIA at the ASEAN People Assembly, Manila, the Philippines, September 2003)
- United Nations Electoral Assistance: Democratization Elements in International Peace Keeping Operations**  
(Paper presented at Peace Keeping Course, Army Directorate of Strategic Education, Bangkok, Thailand, July 2003)
- Civil Society Involvement in Mega-Development Project: Japan-ASEAN Development Cooperation in Mekhong Sub-Region**  
(Paper presented at Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand, July 2003)
- Old Habits Die Hard, Thaksin Remains Friend to Burmese Dictators** (The Irrawaddy, 5 July 2003)
- Foreign Direct Investment and Human Rights in Southeast Asia** (Paper presented at ASEM Informal Seminar on Human Rights, Bangkok, Thailand, March 2003)
- Elections in Pakistan 2002** (ANFREL Election Observation Report)
- 2002
- Global Anti-Terrorism Campaigns and Democracy in Southeast Asia** (Paper presented at FORUM-ASIA Workshop on State Security, Democracy and Human Rights in Asia, Nakhon Nayok, Thailand, August 2002)
- Commune Council Elections in Cambodia 2002** (ANFREL

Election Observation report)

**Elections in Bangladesh 2001** (ANFREL Election Observation Report)

**Civil-Military Relations and Democratization: Lessons from Thailand** (Paper presented at Burma Fund Workshop on Trends of Civil-Military Relations in Southeast Asia, Bangkok, Thailand, August 2002)

**Implication of Elections to Democratization in Cambodia** (Paper presented at ANFREL Workshop on Patterns and Levels of Democracy in Southeast Asia, Bangkok, Thailand, March 2002)

**Gusmao Faces Challenges in Forging National Reconciliation** (The Nation, 22 April 2002)

**Journalism and Democratic Elections** (Paper prepared for Independent Journalism Foundation and Royal University of Phnom Penh, Phnom Penh, Cambodia, January 2002)

**Elections and the Consolidation of Hegemonic Power: Lessons from Cambodia** (Paper presented at Burma Fund Workshop on Challenges in Political Transition in Burma, Bangkok, Thailand, January 2002)

2001

**Democratization Beyond Elections** (Paper presented at International Center for Human Rights and Democracy, Montreal, Canada, November 2001)

**Public Sphere and Democratic Cultures in Asia** (Paper presented at International Center for Human Rights and Democracy, Ottawa, Canada, October 2001)

**Collusion Prevails After Philippine Elections** (The Nation, 28 May 2001)

**Lao Party Congress Faces Stiff Challenges** (The Nation, 14 March 2001)

