

แนวทางการกำหนดนโยบายของไทยต่อกรณี  
การสร้างความปลอดภัยในเมียนมา

โดย

พลตรี เอกพงศ์ วงศ์พรหมเมฆ  
รองผู้บัญชาการศูนย์รักษาความปลอดภัย

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 57  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2557 – 2558

## บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการกำหนดนโยบายของไทยต่อกรณีการสร้างความปลอดภัยในเมียนมา

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย พลตรี เอกพงศ์ วงศ์พรหมเมฆ หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ 57

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังคงดำรงอยู่ รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เมียนมายังต้องเผชิญกับศึกภายในประเทศ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการสร้างสันติภาพ (Peace Process) ในเมียนมาในประเด็นการเจรจาสร้างความปรองดอง (Reconciliation) ระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ และเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา เน้นห้วงเวลาศึกษานับตั้งแต่เมียนมาเกิดการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2553 จนถึงปัจจุบัน (2558) ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยจากเอกสาร การสัมภาษณ์และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า เหตุแห่งความขัดแย้งภายในเมียนมา เพราะความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมาที่ต่างก็ต้องการแยกตัวเป็นอิสระเพื่อปกครองตนเอง โดยใช้กองกำลังติดอาวุธ ขณะที่กองทัพใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามอย่างรุนแรง จึงเกิดความขัดแย้งภายในที่เรื้อรังดำเนินมาอย่างยาวนานและไม่มีแนวโน้มว่าจะจบลงเมื่อใด หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องแม้แต่รัฐบาลเมียนมาเองมีความพยายามเพื่อสร้างสันติภาพภายในประเทศ จึงดำเนินการไปสู่การสร้างความปลอดภัยของชนในชาติผ่านกระบวนการ 3 ขั้นตอนคือ การเจรจาระดับท้องถิ่นและสหภาพ การลงนามหยุดยิงทั่วประเทศ และการเจรจาทางการเมืองผ่านรัฐสภา ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ.2558) อยู่ในขั้นการลงนามเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศ และมีแนวโน้มว่าการลงนามเพื่อบรรลุข้อตกลงหยุดยิงที่วางแผนไว้ให้แล้วเสร็จภายในปลายปี 2558 ก่อนที่เมียนมาจะมีการเลือกตั้งทั่วไปอาจล่าช้าออกไป อย่างไรก็ตามในห้วงการเจรจาหยุดยิงต่างฝ่ายยังคงมีการละเมิดข้อตกลงจนนำไปสู่การปะทะสู้รบถึงขั้นรุนแรงในบางพื้นที่ โดยเฉพาะบริเวณชายแดน ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความมั่นคงในหลายด้านต่อไทย สำหรับแนวทางในการกำหนดกรอบนโยบายระหว่างไทยและเมียนมาที่เหมาะสมในห้วงเวลา คือ 1.ไทยควรสนับสนุนหรืออำนวยความสะดวกกระบวนการสร้างความปรองดองของเมียนมา 2.ไทยควรเป็นผู้โน้มน้าวฝ่ายต่างๆ ที่ขัดแย้งกันให้ยอมรับกระบวนการสร้างความปรองดองโดยผ่านกรอบการเจรจาที่มีสหประชาชาติ อาเซียนหรือไทยเป็นผู้ประสานงาน 3.ไทยควรแสดงท่าทีที่ชัดเจนโดยประชาสัมพันธ์ และยืนยันว่านโยบายของไทยที่มีต่อเพื่อนบ้านไม่สนับสนุนกองกำลังกลุ่มใดๆ และเพิ่มความระมัดระวังบทบาทในความสัมพันธ์ต่อกลุ่มชาติพันธุ์ของเมียนมาเพื่อจัดความหวาดระแวงระหว่างกัน 4.ไทยต้องสร้างจุดเด่นในลักษณะของการสนับสนุนเมียนมาให้ก้าวไปสู่มาตรฐานหรือทัดเทียมกับต่างประเทศและต้องทำให้เมียนมารู้สึกว่าไทยเป็นเพื่อนบ้านหรือหุ้นส่วนที่เชื่อถือและพึ่งพาได้ 5.ไทยยังคงจำเป็นต้อง

## ๖

ดำรงการปฏิบัติการด้านการข่าวต่อเมียนมาในรอบด้านแต่ในทางเปิดไทยต้องพยายามแสดงให้เห็นว่าเรามุ่งเน้นประโยชน์ร่วมกัน 6.สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชนโดยเฉพาะระดับเหล่าทัพของทั้งสองประเทศในด้านต่างๆ เพิ่มมากขึ้นสำหรับปัจจัยที่ส่งเสริมความสัมพันธ์คือความจำเป็นที่ทั้งไทยและเมียนมาต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันรวมทั้งการรวมกลุ่มกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคจึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทั้งภายในและภายนอกประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม

## คำนำ

ตลอดเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลเมียนมาบริหารประเทศท่ามกลางภูมิหลังที่มีความขัดแย้งกันของชนในชาติหลายเผ่าพันธุ์ ซึ่งล้วนแต่เป็นกลุ่มองค์กรที่ปฏิบัติต่อรัฐบาลเมียนมาที่มีความพยายามแยกตัวเป็นอิสระ ทำให้รัฐบาลต้องใช้กำลังเข้าปราบปราม รวมถึงดำรงการใช้ยุทธวิธีอย่างหลากหลายวิธีแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ จนต้องหันมาดำเนินการสร้างความปรองดองของชนในชาติตามแรงผลักดันของหลายฝ่าย ซึ่งกลุ่มองค์กรปฏิบัติต่อรัฐบาลเมียนมาเหล่านี้ ส่วนใหญ่เคลื่อนไหวอยู่บริเวณชายแดนเมียนมา - ไทย

เมียนมาเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่มีเส้นเขตแดนตลอดแนวร่วมกับไทยยาวประมาณ 2,401 กิโลเมตร แต่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเมียนมาเป็นลักษณะ ขึ้นๆ ลงๆ อยู่เป็นห่วงๆ ไม่สอดคล้องสัมพันธ์กับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติของไทย ที่ต้องการเสริมสร้างสภาวะแวดล้อมที่สงบ สันติในการอยู่ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาค โดยบางครั้งความสัมพันธ์ก็ตึงเครียดถึงขั้นที่ทั้งสองประเทศส่งกำลังทหารของตนตั้งกำลังบริเวณชายแดน อย่างไรก็ตามก็ยังมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันในด้านเศรษฐกิจ โดยไทยเป็นประเทศคู่ค้าและลงทุนในเมียนมาเป็นอันดับ 2 รองจากจีน (ไทยเคยครองอันดับ 1 ถึงปี พ.ศ. 2553) และไทยยังนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากเมียนมาเพื่อใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าถึงร้อยละ 38 ส่วนไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเมียนมาหลายโครงการ โดยเฉพาะด้านสาธารณสุข นอกจากนี้กองทัพของทั้งสองประเทศก็มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ไทยและเมียนมาต่างก็เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกันยาวมาก แต่ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศนี้ก็กลับเปราะบาง ไม่ราบรื่น ทั้งที่ต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกันและเคยให้ความช่วยเหลือกัน ดังนั้นจากประสบการณ์ที่ผู้วิจัยได้ปฏิบัติหน้าที่การข่าวด้านเมียนมา เป็นระยะเวลาหนึ่งซึ่งได้รับประสบการณ์ต่างๆ ที่น่าสนใจเป็นอย่างมาก จึงต้องการศึกษาวิจัยหาแนวนโยบายต่อเมียนมาเพื่อพัฒนาความสัมพันธ์ดังกล่าวในหลักสูตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

พลตรี

( เอกพงศ์ วงศ์พรหมเมฆ )

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ผู้วิจัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	จ
สารบัญแผนภาพ	ฉ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
<b>บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>6</b>
ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง	6
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	23
สรุป	26
<b>บทที่ 3 ประเด็นปัญหาในกลุ่มชาติพันธุ์กับกระบวนการสร้างสันติภาพ</b>	
<b>ในเมียนมา</b>	<b>27</b>
ภูมิหลังความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลเมียนมา	27
การลุกขึ้นสู้ของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อแยกตัวเป็นอิสระ	
จากการปกครองของเมียนมา	33
การรวมกลุ่มและศักยภาพกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์	
เพื่อสร้างความปรองดอง	35
การดำเนินการไปสู่แนวทางประชาธิปไตยและการใช้ Roadmap	
ของรัฐบาลเมียนมา	43
กระบวนการสร้างความปรองดอง (Reconciliation) และสันติภาพ	
(Peace Process) ในเมียนมา	47

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นที่อาจส่งผลกระทบต่อไทยและภูมิภาค	65
สรุป	72
<b>บทที่ 4 แนวทางในการกำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา</b>	<b>75</b>
ท่าทีและแนวโน้มกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา	75
ปัจจัยที่ส่งเสริมและอุปสรรคต่อการสร้างความสัมพันธ์	
ระหว่างไทย – เมียนมา	78
แนวทางในการกำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา	86
สรุป	90
<b>บทที่ 5 สรุป และข้อเสนอแนะ</b>	<b>92</b>
สรุป	92
ข้อเสนอแนะ	96
บรรณานุกรม	98
ประวัติย่อผู้วิจัย	103

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

3 - 1 แสดงสถานภาพการเจรจาสร้างความปลอดภัยตามแผนสันติภาพ 54

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
3 - 1	34
3 - 2	49
3 - 3	60
3 - 4	65
3 - 5	69
3 - 6	71
4 - 1	76
4 - 2	78



# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (The Republic of the Union of Myanmar)<sup>1</sup> นับเป็นประเทศซึ่งมีปัญหามืองภายในมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก ที่ต้องเผชิญกับปัญหาความแตกแยกภายในชาติ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากความพยายามในการต่อสู้เพื่อปกครองตนเองของชนกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธที่รัฐบาลทหารเมียนมา ต้องปราบปรามด้วยกำลังทหารอย่างรุนแรงมาโดยต่อเนื่องทั้งยังจะต้องเผชิญกับพลังของฝ่ายเรียกร้องประชาธิปไตย ที่อยู่ทั้งภายในและนอกประเทศ

ประเทศเมียนมาได้รับเอกราชเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2491 และถูกปกครองโดยระบอบเผด็จการทหารมาโดยตลอด กระทั่งเมื่อปี พ.ศ.2531 นักศึกษาเมียนมาได้ลุกฮือชุมนุมประท้วงรัฐบาลเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยจนนำไปสู่เหตุการณ์จลาจลทั่วประเทศ เป็นเหตุให้กองทัพเมียนมาโดยการนำของ พลเอกชอหม่อง ได้ทำการยึดอำนาจภายใต้ชื่อ สภาฟื้นฟูกฎระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council – SLORC) เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ.2531 และประกาศจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งก็ได้มีการจัดการเลือกตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ.2533 ผลการเลือกตั้ง พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy – NLD) มีนางอ่องซาน ซูจี เป็นเลขาธิการพรรคได้รับการเลือกตั้งเข้าสภาถึง 392 ที่นั่ง จากที่นั่งทั้งหมด 485 ที่นั่ง สำหรับพรรคสามัคคีแห่งชาติ (National Unity Party – NUP) ซึ่งเป็นพรรคจัดตั้งของฝ่ายรัฐบาลทหารรักษาการณ์ ได้รับเลือกตั้งเข้าสภา 10 ที่นั่ง<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามกองทัพเมียนมาภายใต้ คณะ SLORC ทำหน้าที่รัฐบาลรักษาการณ์ปฏิเสธผลการเลือกตั้งและไม่ยอมถ่ายโอน

---

<sup>1</sup>ประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (The Republic of the Union of Myanmar) มีการเปลี่ยนแปลงชื่อประเทศในภาษาอังกฤษหลายครั้งแต่เดิมใช้ชื่อว่า "Union of Burma" (ค.ศ.1948) ต่อมาเปลี่ยนเป็น "Socialist Republic of the Union of Burma" (ค.ศ.1974) ในปี ค.ศ.1989 เปลี่ยนเป็น "Union of Myanmar" และปัจจุบันใช้ว่า "The Republic of the Union of Myanmar" โดยเชื่อว่าสามารถให้ความหมายครอบคลุมชนทุกเผ่าพันธุ์ในเมียนมา ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเรียกตามในชื่อปัจจุบันและในบางกรณีเพื่อความสะดวกจะขอเรียกแบบย่อว่า "สหภาพเมียนมา" หรือ "เมียนมา" และขอใช้ตัวเลขอารบิกเพื่อสะดวกต่อการค้นคว้าเอกสารภาษาต่างประเทศ

<sup>2</sup>The Burma Fund. *Managing Democratic Transition in Burma*. (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). มีนาคม 2002. หน้า 3.

อำนาจการบริหารให้กับพรรค NLD ที่ชนะการเลือกตั้งแต่อย่างใด ขณะเดียวกันกองทัพได้ขัดขวางการดำเนินกิจกรรมใดๆ ของพรรค NLD โดยการจับกุม ปล่อยขังและถอดถอนสมาชิกภาพ

ผลจากการไม่ยอมรับผลการเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนออกมาต่อต้านเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลทหารจึงปราบปรามผู้ประท้วงอย่างรุนแรง ประชาชนเสียชีวิตหลายพันคน ปกครองประชาชนอย่างกดขี่ไร้สิทธิเสรีภาพ เหตุการณ์นี้เป็นที่สนใจของทั่วโลก กระทั่งเมื่อปี พ.ศ.2535 องค์การสหประชาชาติ (United Nations - UN) มีความเป็นห่วงกังวลต่อปัญหาการขัดแย้งของเมียนมา จึงได้มีมติของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ (UN resolution in the Human Rights Commission) และมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (the General Assembly) เกี่ยวกับแนวทางการแก้ปัญหาการเมืองในเมียนมาโดยวิธีการเจรจา (Dialogue) ในห้วงเวลาดังกล่าว ส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Groups) ที่มีกำลังติดอาวุธได้รวมตัวกับกลุ่มของนักการเมืองพลัดถิ่นและนักศึกษาเมียนมา จัดตั้งเป็นองค์กรพันธมิตรขึ้นมาฉีกพลังเพื่อสร้างเครื่องมือต่อรอง เคลื่อนไหวต่อต้านทางการเมืองและปฏิบัติการต่อสู้ทางทหารอยู่ในพื้นที่ตลอดแนวชายแดนเมียนมา - ไทย เกิดการสู้รบกันมาอย่างต่อเนื่องยาวนานจนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดปัญหาตามแนวชายแดนหลายด้านและยังไม่มีแนวโน้มว่าจะจบลงเมื่อใด<sup>3</sup>

จากการแสดงท่าทีที่แข็งกร้าวของรัฐบาลทหารเมียนมา โดยการปล่อย และจับกุมตัวนางอ่องซาน ซูจี และนักการเมืองคนอื่นๆ ทั้งยังถูกคว่ำบาตร กีดกันจากนานาประเทศอย่างต่อเนื่อง แต่รัฐบาลทหารเมียนมาก็ไม่ได้ดำเนินการใดๆ ที่จะนำไปสู่กระบวนการเจรจาเพื่อแก้ปัญหาการเมืองภายในประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลทหารเมียนมาไม่ต้องการที่จะถ่ายโอนอำนาจใดๆ และประเมินแล้วว่ากลุ่มองค์กรที่เคลื่อนไหวเพื่อล้มล้างรัฐบาลเมียนมานั้น ใช้พื้นที่ประเทศไทยและประเทศตะวันตกเป็นฐาน ทำให้รัฐบาลทหารเมียนมาเข้าใจว่าประเทศไทยได้ให้การสนับสนุนกลุ่มเหล่านี้ จึงเป็นเหตุผลที่นำไปอ้างความชอบธรรมของกองทัพว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องปกป้องรักษาอธิปไตยจากภัยคุกคามประเทศเพื่อนบ้าน จึงส่งผลต่อความสัมพันธ์สองประเทศเรื่อยมา

ไทยได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศเมียนมาเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2491 และมีการเปิดสถานเอกอัครราชทูตของทั้งสองฝ่ายเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2492 ไทยและเมียนมา มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดทั้งในระดับรัฐบาลและประชาชน โดยมีความสัมพันธ์อย่างกว้างขวางในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมและมีการแลกเปลี่ยนการเยือนในทุกระดับอย่างสม่ำเสมอ<sup>4</sup>

ประเทศเมียนมาได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 ท่ามกลางคำวิพากษ์วิจารณ์จากรัฐบาลของประเทศในโลกละตะวันตก ซึ่งในขณะนั้นเมียนมายังคงมีปัญหา

<sup>3</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานเฉพาะกรณี(ลับ). มีนาคม 2554

<sup>4</sup> กระทรวงการต่างประเทศ. สาธารณรัฐสหภาพเมียนมา. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :

ทางการเมืองและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ถูกประณามจากสหประชาชาติและกลุ่มสิทธิมนุษยชนต่างๆ เมื่อถึงเวลาที่เมียนมาเข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียน จึงทำให้หลายประเทศมหาอำนาจ ตะวันตก อาทิ สหรัฐฯ อังกฤษ ออสเตรเลีย และกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป คัดค้านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของเมียนมา โดยแสดงความเห็นว่าอาเซียนยังไม่ควรรับเมียนมาเข้าเป็นสมาชิกจนกว่าสภาพทางการเมืองและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเมียนมาจะดีขึ้น แต่อย่างไรก็ตามอาเซียนยังคงยืนยันรับเมียนมาในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ เหตุผลสำคัญในการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนนำมาอ้างอิงเพื่อสนับสนุนการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของเมียนมาคือ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์และความต้องการสร้างเอกภาพของประเทศอาเซียน ปัจจัยทางยุทธศาสตร์ของอาเซียน และปัจจัยเพื่อสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเมียนมา<sup>5</sup>

ตลอดเวลาที่ผ่านมารัฐบาลเมียนมาบริหารประเทศท่ามกลางภูมิหลังที่มีความขัดแย้งกันของชนในชาติหลากหลายเผ่าพันธุ์ ที่มีความพยายามจะแยกตัวเป็นอิสระ ทำให้รัฐบาลต้องเน้นย้ำในเรื่องการสร้างความปลอดภัยของชนในชาติมาโดยตลอด รวมถึงดำรงการใช้ยุทธวิธีต่อกลุ่มเรียกร้องประชาธิปไตยหลากหลายวิธี ซึ่งกลุ่มองค์กรปฏิบัติต่อรัฐบาลเมียนมาเหล่านั้น ส่วนใหญ่เคลื่อนไหวอยู่บริเวณชายแดนเมียนมา - ไทย

การเลือกตั้งในรอบ 20 ปี ของเมียนมาเริ่มต้นขึ้นอีกครั้งเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2553 ซึ่งเป็นไปตาม Roadmap ที่กำหนดไว้โดยการเลือกตั้งครั้งนี้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งสิ้น 29 ล้านคน มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจำนวน 37 พรรคการเมือง ผู้สมัครอิสระ 82 คน ในเขตการเลือกตั้ง 7 ภูมิภาค (Region) และ 7 รัฐ (State) รวมทั้งสิ้น 1,159 ที่นั่งในรัฐสภา โดยแบ่งเป็น 326 ที่นั่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 168 ที่นั่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และจำนวน 665 ที่นั่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น<sup>6</sup>

นายอูเต็งเส่ง ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2554 ได้ชูประเด็นการปรองดองแห่งชาติ (National Reconciliation) เป็นวาระแห่งชาติในการบริหารงาน ซึ่งนับเป็นโอกาสเข้าสู่การเสริมสร้างกระบวนการสันติภาพให้เกิดขึ้นในเมียนมา หลังจากความขัดแย้งและสงครามการเมืองที่ยืดเยื้อยาวนานนับหลายทศวรรษระหว่างกองทัพเมียนมากับกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ แม้ว่าจะมีความคืบหน้าในการเจรจาหยุดยิงกับชนกลุ่มชาติพันธุ์ไปแล้วจำนวน 14 กลุ่ม เพื่อนำไปสู่การเจรจาทางการเมืองอย่างสันติ โดยการตั้งคณะทำงานสันติภาพระดับสหภาพ (Union-level Peace Work Committee - UPWC) ซึ่งเป็นคณะทำงานของฝ่ายรัฐบาลเมียนมา และคณะทำงานประสานงานเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Coordination Team - NCCT) ซึ่ง

<sup>5</sup> อุกฤษณ์ ปัทมานันท์. อาเซียนใหม่. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2541. หน้า 175.

<sup>6</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. สรุปสถานการณ์ข่าวประจำเดือน (ลับ). พฤศจิกายน 2553

เป็นฝ่ายของกลุ่มชาติพันธุ์ ที่เริ่มกระบวนเจรจาอย่างเป็นทางการมาตั้งแต่เดือนกันยายน 2554 แต่ในความเป็นจริงยังมีการสู้รบและยังไม่สามารถตกลงยอมรับในเงื่อนไขรายละเอียดได้ซึ่งกันและกัน อีกทั้งความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ยังมีอย่างต่อเนื่องและขยายเป็นวงกว้าง อาทิ ในพื้นที่ รัฐคะฉิ่น รัฐยะไข่ รัฐกะเหรี่ยงและ รัฐมอญ เป็นต้น<sup>7</sup>

ภายหลังการเลือกตั้งและการสร้างความปรองดองแห่งชาติของเมียนมา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ แต่ในห้วงแห่งการเปลี่ยนผ่านนี้ยังคงมีปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยและอาจกระทบต่อความเป็นเอกภาพของประชาคมอาเซียน โดยเฉพาะปัญหาความมั่นคง ปัญหาสังคม ปัญหาด้านสิทธิมนุษยชน ปัญหายาเสพติด ปัญหาพลังงาน และปัญหาผู้อพยพและแรงงานชาวเมียนมาในไทย รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรที่จะศึกษา ประเด็นปัญหาความขัดแย้งภายในของประเทศไทยระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ และกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา เนื่องจากประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสนใจและควรทบทวนหรือปรับเปลี่ยนท่าที นโยบายของไทยต่อเมียนมา เพื่อเตรียมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community – AEC) ให้เหมาะสม อันจะเป็นการลดอุปสรรคและปัญหาในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน ที่คำนึงถึงการบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ รวมทั้งในประชาคมอาเซียนด้วย

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Groups) ที่ยังคงดำรงอยู่ รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เมียนมาต้องเผชิญกับศึกภายในประเทศที่นับว่าเป็นสถานการณ์ที่เปราะบางและส่งผลกระทบต่อสถานะของเมียนมา และการเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการสร้างสันติภาพ (Peace Process) ในเมียนมา ในประเด็นการเจรจาสร้างความปรองดอง (Reconciliation) ระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย และผลประโยชน์ประชาคมอาเซียน
3. เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา เพื่อการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ลดอุปสรรคและปัญหาในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างไทย – เมียนมา รวมถึงในประชาคมอาเซียน

## ขอบเขตของการวิจัย

---

<sup>7</sup>ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). ตุลาคม 2554.

1. เน้นการวิจัยเฉพาะกระบวนการเจรจาสร้างความปรองดองระหว่างรัฐบาลเมียนมา กับกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์
2. เน้นห้วงเวลาศึกษา นับตั้งแต่เมียนมามีการพัฒนาประเทศไปสู่การเลือกตั้งทั่วไป เมื่อปี 2553 จนถึง ปัจจุบัน (2558)

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้การวิจัยด้านเอกสาร (Documentary Research) การค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากภาครัฐ ทั้งหน่วยทหารและพลเรือน ตำรา วิชาการ เอกสาร หนังสือพิมพ์ การวิเคราะห์ข่าวบทความ วารสารและสิ่งตีพิมพ์ทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ตลอดจนการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก (Indepth Interview) ในการวิเคราะห์ (Analysis)

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทราบถึงประเด็นปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังคงดำรงอยู่ รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เมียนมายังต้องเผชิญกับศึกภายในประเทศ ที่นับว่าเป็นสถานการณ์ที่เปราะบางและส่งผลกระทบต่อสถานะของเมียนมา และการเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ
2. ทราบถึงกระบวนการสร้างสันติภาพ (Peace Process) ในเมียนมาในประเด็นการเจรจาสร้างความปรองดอง (Reconciliation) ระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย และผลประโยชน์ประชาคมอาเซียน
3. ได้แนวทางในการกำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา เพื่อการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ลดอุปสรรคและปัญหาในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่าง ไทย - เมียนมา รวมถึงในประชาคมอาเซียน

## คำจำกัดความ

ปัญหา (Problem)	หมายถึง เรื่องที่ไม่เข้าใจ สิ่งที่ติดขัด อุปสรรค ไม่สามารถเป็นหรือทำให้เป็นไปตามที่ต้องการ
ความปรองดอง (Reconciliation)	หมายถึง การประนีประนอมหรือการรวมขอมระหว่างสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน
กระบวนการสันติภาพ (Peace Process)	หมายถึง วิธีการ หรือขั้นตอนที่ทำให้คนเราอาศัยอยู่ในสังคม

กลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Groups)	หมายถึง กลุ่มที่มีพันธะเกี่ยวข้องกัน และที่แสดงเอกลักษณ์ออกมาโดยการผูกพันลักษณะของเชื้อชาติและสัญชาติเข้าด้วยกัน กลุ่มคนที่มีวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี ภาษาพูดเดียวกัน และเชื่อว่าสืบเชื้อสายมาจาก บรรพบุรุษกลุ่มเดียวกัน เช่น เมียนมา กะเหรี่ยง มอญ เป็นต้น กลุ่มชาติพันธุ์ในที่นี้หมายรวมถึงกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ด้วย
---------------------------------	---

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง 2 ส่วน คือ ทฤษฎีและแนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบในการศึกษา

#### ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

##### 1. ทฤษฎีการรวมกลุ่ม (Integration Theory)

###### 1.1 ความหมายของการรวมกลุ่ม (Integration Theory)

การรวมกลุ่มคือ การรวมส่วนย่อยๆ ในระบบให้เป็นส่วนใหญ่อส่วนเดียว และมีการพึ่งพาอาศัยระหว่างส่วนต่างๆ ในระบบ ถ้าพิจารณาระดับชาติ (National Integration) ก็คือการส่งเสริมความสัมพันธ์และการพึ่งพาอาศัยกันในระหว่างประชาชนในประเทศเดียวกัน ระหว่างประชาชนและรัฐบาล ถ้าพิจารณาในระดับภูมิภาค (Regional Integration) ก็คือการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านต่างๆ ของประเทศในภูมิภาคเดียวกัน<sup>1</sup>

###### 1.2 ระบบการรวมกลุ่ม ระบบการรวมกลุ่มมี 3 ระบบ คือ<sup>2</sup>

###### 1.2.1 Cooperation System

เป็นการรวมกลุ่มขององค์การระหว่างประเทศ หรือองค์การต่อองค์การเป็นสำคัญ ถ้าเป็นระดับรัฐบาลจะประกอบด้วยตัวแทนของรัฐบาลที่มารวมกัน ถ้าหากเป็นองค์การของเอกชนก็จะประกอบด้วยตัวแทนของแต่ละประเทศเข้าไปร่วมในองค์การ การรวมกลุ่มระดับนี้เป็น การรวมกลุ่มที่สมาชิกมีความสำคัญของการรวมกลุ่มในอันที่จะหวังประโยชน์ร่วมกันโดยพิจารณา สภาพการณ์ที่ทำให้ประเทศมารวมกันลักษณะการร่วมมือ สาเหตุภายในและภายนอกที่ทำให้เกิดการรวมกลุ่มกัน การร่วมมือกันในระดับนี้ สมาชิกไม่มีการมอบอำนาจอธิปไตยให้กับองค์การส่วนกลาง แต่ละชาติใช้อธิปไตยของตัวเอง มติที่ลงคะแนนเสียงใช้มติเอกฉันท์ ประเทศใดจะรับไปปฏิบัติหรือไม่

---

<sup>1</sup> Jame E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff. Contending Theories of International Relation. 2<sup>nd</sup> ed, London : Harper&Row. 1981. chapter. 10.

<sup>2</sup> สีดดา สอนศรี. แนวความคิดและทฤษฎีการรวมกลุ่มและภูมิภาคนิยม. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2536. หน้า 3 – 4.

ปฏิบัติก็ได้ เสียงส่วนใหญ่จึงไม่ผูกมัดสมาชิก ในขั้นนี้จะเป็นการรวมตัวของนโยบายต่างประเทศและนโยบายทางทหาร เช่น กรณีอาเซียน

### 1.2.2 Community System

เป็นระบบการรวมกลุ่มที่มีอำนาจเหนือชาติ (Supra Nation) คอยควบคุมนโยบายต่างๆ ของกลุ่มองค์กรเหนือชาตินี้ดูแลผลประโยชน์ของชาติในกลุ่ม รัฐแต่ละรัฐได้มอบอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้องค์กรเหนือชาตินี้เป็นผู้กระทำและมีสิทธิ์ที่จะลงโทษผู้ที่ไม่กระทำตาม มีการแบ่งอธิปไตยไว้อย่างเด่นชัดมาก การลงคะแนนเสียงใช้เสียงส่วนใหญ่ของประเทศเป็นหลัก ประเทศที่ไม่เห็นด้วยจำเป็นต้องปฏิบัติตามด้วย เช่น กรณีสหภาพยุโรป

### 1.2.3 Federal System

คือระบบการรวมกลุ่มที่แต่ละประเทศในกลุ่ม จะยอมมอบอำนาจอธิปไตยทั้งหมดให้รัฐบาลกลางเป็นผู้กระทำการ การลงคะแนนเสียงใช้เสียงส่วนใหญ่ รัฐบาลกลางเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของรัฐทุกรัฐ แต่ละรัฐมีอำนาจของตนเองเท่าที่รัฐบาลกลางมอบให้ ไม่มีตัวแทนแต่ละรัฐ แต่มีผู้ดูแลผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม เช่น การรวมตัวของสหรัฐอเมริกา

## 1.3 แนวคิดการรวมกลุ่มทางการเมืองและสังคม (Integration Theory)

1.3.1 ทรรศนะของ Karl W. Deutsch ชื่นชีวา ชีวะธรรม<sup>3</sup> กล่าวถึงความหมายของ “การรวมกลุ่ม” ตามทรรศนะของ Karl W. Deutsch ผู้บุกเบิกแนวคิดการรวมกลุ่มว่า หมายถึงกระบวนการซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งประชาคมแห่งความมั่นคงร่วมกัน (Security Community) โดยสมาชิกของประชาคมจะต้องมีจิตสำนึกว่าตนเป็นสมาชิกของประชาคมเดียวกัน และมีแบบแผนการปฏิบัติที่ค่อนข้างตายตัวและยึดถือกันแพร่หลาย เพียงพอที่จะประกันในระยะยาวได้ถึงความคาดหวังของประชากรที่ต้องการเห็นความเปลี่ยนแปลงก้าวหน้าอย่างสันติในระยะเวลาพอสมควรในแง่พฤติกรรมนั้น ผลจากการรวมตัวของรัฐเข้าด้วยกันจะยังผลให้หน่วยการเมืองต่างๆ ต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเมืองของตนออกไปจากเดิมด้วย

นอกจากนี้ Deutsch ยังกล่าวถึงเงื่อนไขของการรวมตัวว่า ต้องมีการติดต่อสื่อสารภายในสังคมโดยผ่านสื่อต่างๆ ได้แก่ โทรศัพท์ วิทยุ จดหมาย โทรเลข และการสื่อสารโทรคมนาคมประเภทอื่นๆ และหน่วยทางการเมืองที่จะรวมกันเหล่านั้น ต้องมีความคล้ายคลึงในเรื่องภาษาและวัฒนธรรม ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกของประชาคมสามารถเข้าใจและสื่อสารความหมายของการติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้

---

<sup>3</sup>ชื่นชีวา ชีวะธรรม. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย พ.ศ.2535 – 2538. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีการศึกษา 2540. หน้า 4.



1.3.2 ทศนะของ David Mitrany ขึ้นชื่อว่า ชีวะธรรม<sup>4</sup> กล่าวถึงทศนะของ Mitrany ว่า เขาได้ชี้ให้เห็นว่าความร่วมมือกันในสาขาหนึ่งจะช่วยส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันในสาขาอื่นๆ ด้วย และความร่วมมือกันนี้จะเริ่มจากด้านเศรษฐกิจและสังคมก่อน เมื่อมีองค์การที่ปฏิบัติหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น องค์การเหล่านี้ก็จะกลายเป็นองค์การที่มีอำนาจทางการเมืองในที่สุด นอกจากนี้เขายังเห็นว่า ความขัดแย้งและสงครามเกิดจากการที่โลกแบ่งเป็นชาติต่างๆ ซึ่งแข่งขันกันแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การแข่งขันก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งในด้านผลประโยชน์แห่งชาติ เกียรติภูมิ และความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน เพราะฉะนั้นหนทางที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ก็คือ การสร้างความร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้มาก รวมทั้งก่อตั้งองค์การทางสังคมขึ้นมา เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งและเปลี่ยนแปลงทัศนคติและความจงรักภักดีของประชาชนที่มีต่อการรวมกันระหว่างประเทศ

#### 1.4 แนวคิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (International Economic Integration)

1.4.1 ความหมายของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ Myrdal, Gunnar<sup>5</sup> ชี้ให้เห็นว่าการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ได้แก่การนำแนวความคิดเก่าของยุโรปเกี่ยวกับความเสมอภาคของโอกาสมาใช้ในทางปฏิบัติ โดยมีความคิดว่าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตั้งแต่สองประเทศขึ้นไป จะดำเนินไปด้วยดี ถ้าประเทศเหล่านั้นต่างมีโอกาสเท่าเทียมกัน

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจได้แก่กระบวนการยกเลิกวิธีการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ทางด้านการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศสองประเทศหรือระหว่างหลายประเทศ การเลือกปฏิบัติมีลักษณะเป็นข้อจำกัดการค้าและการเงินระหว่างประเทศ การที่ประเทศต่างๆ ได้วางกฎเกณฑ์เพื่อจำกัดการค้าและการเงิน เป็นสาเหตุให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อภาวะการค้าและการเงินของโลก การค้าระหว่างประเทศเป็นการค้าที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างกันของปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมหลายประการที่ปรากฏอยู่ในแต่ละประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจซึ่งกันและกัน ประการที่สำคัญได้แก่เป็นการค้าระหว่างประเทศที่มีนโยบายแตกต่างกัน

1.4.2 วัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจได้แก่ ความพยายามที่จะเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกโดยวิธีการสร้างการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมและการเร่งรัดพัฒนาเกษตรกรรม นักเศรษฐศาสตร์เห็นว่าโดยลักษณะและสภาพแวดล้อมของประเทศที่กำลังพัฒนาแล้ว ประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องสร้างการผลิตทางด้าน

---

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 8.

<sup>5</sup> สมนึก แดงเจริญ. ทฤษฎีว่าด้วยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2537. หน้า 15.

อุตสาหกรรมและเร่งรัดพัฒนาเกษตรกรรม ปัญหาการมีอุปสงค์ต่ำโดยทั่วไป ปัญหาการมีแรงงานเหลือเฟือและระดับราคาสินค้าประเภทอุตสาหกรรมสูงกว่าสินค้าอื่นๆ เป็นเหตุผลสำคัญที่ประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ปัญหาก็เกี่ยวกับจำนวนประชากรที่มีมากในสาขาเกษตรกรรม การมีแรงงานรวมทั้งที่ดินมีผลิตภาพต่ำ ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดพัฒนาเกษตรกรรม การเพิ่มผลิตภาพของแรงงานและที่ดินในประเทศที่กำลังพัฒนา เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการเร่งรัดการผลิตทางด้านอุตสาหกรรม<sup>6</sup>

1.4.3 ขั้นตอนการรวมกลุ่ม การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจสามารถแยกตามขั้นตอนได้ 5 ขั้นตอน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนของการยกเลิกการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ดังนี้

1.4.3.1 เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) เป็นขั้นตอนหรือการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อลดหรือยกเลิกการควบคุมทางการค้าในระหว่างประเทศสมาชิก โดยการยกเลิกข้อจำกัดทางการค้าในแง่ปริมาณและกำแพงภาษี จุดมุ่งหมายเพื่อจะให้มีการซื้อขายสินค้าและบริการระหว่างประเทศสมาชิกเป็นไปอย่างเสรี ทั้งนี้ข้อสำคัญอยู่ที่ว่าประเทศสมาชิกแต่ละประเทศยังคงมีอิสระที่จะใช้การเก็บภาษีขาเข้า และนโยบายอื่นๆ ที่จำกัดการค้ากับประเทศนอกกลุ่มได้ไม่ว่าจะเป็นอัตราใด คือสุดแต่ความพอใจของตนเอง

1.4.3.2 สหภาพศุลกากร (Custom Union) เป็นขั้นตอนที่มีการพิจารณาปรับปรุงภาษีศุลกากรของประเทศสมาชิกให้เหมือนกัน ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกปฏิบัติต่อประเทศนอกกลุ่มเป็นไปในแนวเดียวกัน ฉะนั้น จึงเป็นขั้นตอนที่มีข้อปฏิบัติเพิ่มขึ้นกว่าขั้นตอนที่ 1 คือการค้าขายกับประเทศที่สามต้องเป็นไปในมาตรการเดียวกัน

1.4.3.3 ตลาดร่วม (Common Market) เป็นขั้นตอนของการพิจารณายกเลิกข้อจำกัดต่างๆ เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของปัจจัยการผลิตต่างๆ ทั้งด้านทรัพยากร แรงงาน และทุน ภายในประเทศสมาชิก จึงกล่าวได้ว่าตลาดร่วมใช้นโยบายเสรีระหว่างประเทศในกลุ่มใช้นโยบายร่วมกันในการเก็บภาษีสินค้าเข้ากลุ่ม และการใช้นโยบายจำกัดการค้าอื่นๆ กับประเทศนอกกลุ่ม เพราะใช้นโยบายร่วมกัน นอกจากนี้ยังให้ปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายได้ระหว่างประเทศสมาชิกอีกด้วย

1.4.3.4 สหภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Union) ถือเป็นการร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่าตลาดร่วม แต่มีลักษณะทุกอย่างเหมือนตลาดร่วม นอกจากนี้ประเทศสมาชิกจะต้องยอมรับนโยบายภายในทางด้านเศรษฐกิจเหมือนกันอีกด้วย เช่น นโยบายเกี่ยวกับปริมาณเงินตรา นโยบายภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาล เป็นต้น พูดได้ว่าเป็นการรวมกันทางนโยบายเศรษฐกิจ การเงิน

---

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 10.

1.4.3.5 สหภาพเหนือชาติ (Supranational Union) คือสหภาพที่ประกอบด้วยหลายชาติมาร่วมเป็นชาติเดียวกัน ทั้งนี้รัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิกจะต้องยอมสละอำนาจอธิปไตยของตน เพื่อให้ส่วนรวมสามารถตัดสินใจกำหนดนโยบายร่วมกันได้<sup>7</sup>

จะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆ รวมกลุ่มกัน เพื่อให้ความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการรับมือกับผลกระทบจากระบบโลก เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งการที่จะรวมตัวกันแบบใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับกลุ่มนั้นว่าจะหวังผลอะไรในอนาคต และในการรวมตัวกันต้องมีการติดต่อสื่อสารภายในกลุ่มและความคล้ายคลึงกันในเรื่องภาษาและวัฒนธรรมเป็นเงื่อนไขสำคัญ นอกจากนี้ความร่วมมือในสาขาหนึ่งจะช่วยส่งเสริมให้มีการร่วมมือในสาขาอื่นๆ ด้วย โดยจะเริ่มจากด้านเศรษฐกิจและสังคมก่อน ในกรณีของไทยและเมียนมานั้นมีความคล้ายคลึงในเรื่องวัฒนธรรมประเพณี ซึ่งจะเอื้อต่อการร่วมมือในด้านผลประโยชน์ร่วมกันแทบทุกด้าน

## 2. แนวความคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence)

2.1 คำนิยาม Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye.<sup>8</sup> นักวิชาการที่มีผลงานเขียนเกี่ยวกับแนวคิดนี้เป็นจำนวนมาก ให้คำนิยามว่า การพึ่งพาอาศัยกันและกัน หมายถึง การพึ่งพิงซึ่งกันและกัน โดยที่การพึ่งพิงหมายถึงสภาพที่ถูกรบกวนจากกำลังภายนอกการพึ่งพาซึ่งกันและกันในการเมืองโลก ได้แก่ สภาพการณ์ที่การกระทำของรัฐต่างๆ หรือตัวแสดงอื่นในรัฐต่างๆ จะมีผลกระทบซึ่งกันและกัน ผลกระทบที่กล่าวถึงนี้ เป็นผลมาจากการติดต่อระหว่างประเทศ เช่น การเคลื่อนย้ายของเงินทุน สินค้า ประชาชน ข่าวสาร ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

### 2.2 สาเหตุที่ทำให้เกิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

2.2.1 ความจำเป็นด้านเศรษฐกิจ Edward L. Morse<sup>9</sup> กล่าวว่า การพึ่งพาซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบเริ่มจากเงื่อนไข 2 ประการ คือ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี และนโยบายของรัฐบาล โดยเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศเป็นไปได้โดยสะดวก รวดเร็วและราคาถูกลง ส่งผลให้การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตตลอดจนสินค้าและบริการ

---

<sup>7</sup> ธนียา ทรายงกูร. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2523.

<sup>8</sup> Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye. **Power and Interdependence**. Boston : Little Brown. 1977. p. 8.

<sup>9</sup> Edward L. Morse. Modernization and Transformation of International Relation. New York : Free Press. 1976. p. 9-11.

ระหว่างประเทศเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว ส่วนนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อการค้าสมัยใหม่ก็เปลี่ยนแปลงไปในทางที่อำนวยความสะดวกมากขึ้นแก่การเคลื่อนย้ายของสินค้า กำลังคน การลงทุน ทรัพยากร และเทคโนโลยี ในระดับระหว่างประเทศ

Richard N. Cooper<sup>10</sup> กล่าวว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดการพึ่งพาซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจ เป็นผลมาจากการพัฒนาของการคมนาคมขนส่งและการสื่อสารระหว่างประเทศ ทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งสินค้าลง และสามารถถ่ายทอดเทคโนโลยีได้อย่างสะดวกรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ประเทศต่างๆ ยังรู้จักที่จะเข้าไปผลิต หรือซื้อสินค้าจากต่างประเทศมากขึ้น

2.2.2 ความจำเป็นด้านการเมือง เนื่องจากรัฐบาลมีความรับผิดชอบในการที่จะทำให้ประชาชนของตนอยู่ดีกินดี ซึ่งความสามารถของรัฐในการปรับปรุงความอยู่ดีกินดีของพลเมืองในประเทศ มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นในการเข้าถึงตลาดต่างประเทศ และความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรในการผลิตอุตสาหกรรม เช่น เทคโนโลยี พลังงาน วัตถุดิบจากประเทศอื่น หากรัฐใดไม่สามารถถึงทรัพยากรจากที่อื่นๆ ได้อย่างกว้างขวางเพียงพอแล้ว ย่อมจะส่งผลให้การยกระดับคุณภาพชีวิตของตนประสบอุปสรรคอย่างมาก ดังนั้นเสถียรภาพของรัฐบาลจึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับความสามารถของรัฐบาลในการสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศที่พัฒนาแล้ว<sup>11</sup>

2.2.3 ความจำเป็นด้านสังคม ความก้าวหน้าในการสื่อสารและคมนาคมได้ทำให้เกิดการติดต่อและไปมาหาสู่กันระหว่างประชาชนประเทศต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาสังคมระหว่างประเทศที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยประเทศใดเพียงลำพัง ไม่ว่าจะเป็นประเทศมหาอำนาจเพียงใดก็ตาม เช่น ปัญหาเสพติด การควบคุมโรคระบาด อาชญากรรมและการก่อการร้าย เป็นต้น ทำให้ประเทศต่างๆ ต้องพึ่งพาอาศัยกันในการป้องกัน วางแผน และปราบปราม นอกจากนี้การที่ประเทศต่างๆ ใช้แม่น้ำ ทะเล ภูเขา ป่า ร่วมกัน ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยอันในการรักษากฎเกณฑ์อนุรักษ์ทรัพยากร<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup>Richard N. Cooper. Economic Policy in and Interdependence World : Eassay in World Economic. London : The MTT Press. 1986. p.291.

<sup>11</sup>Lerter Broen. The Interdependence of Nations. New York : The Foreign Policy Association Inc., 1972. p.3-4.

<sup>12</sup>ชินชีวา ชิวะธรรม. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย พ.ศ.2535 – 2538. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีการศึกษา 2540. หน้า 13.

2.3 สมมุติฐานของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน Robert O. Keohane and Joseph S. Nye<sup>13</sup> ได้ตั้งสมมุติฐานของการพึ่งพาซึ่งกันและกันไว้ดังนี้

2.3.1 การติดต่อกันหลายช่องทาง การติดต่อกันในสังคมระหว่างประเทศ รัฐ มิใช่ตัวแสดงหลักแต่เพียงผู้เดียว และมีได้แสดงในฐานะที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเสมอไป แต่การติดต่อกันนั้นรวมถึงความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างชนชั้นนำของรัฐบาล เช่น นักธุรกิจ ภาคเอกชน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การข้ามชาติต่างๆ เช่น ธนาคารระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ ความสัมพันธ์โดยตรงในระดับข้าราชการของประเทศต่างๆ เป็นต้น

2.3.2 ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาอย่างชัดเจน ปัญหาต่างๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ไม่ได้ถูกจัดลำดับความสำคัญอย่างชัดเจนอีกต่อไป กล่าวคือความมั่นคงทางทหารไม่ใช่เรื่องสำคัญที่สุด แต่มีปัญหาหลายอย่างเกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งเดิมเคยถือว่าเป็นเรื่องภายในประเทศเท่านั้นตลอดจนการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดว่าเป็นเรื่องภายในประเทศ หรือนโยบายต่างประเทศก็ลดน้อยลง นอกจากนี้ ปัญหาเหล่านี้ยังถูกพิจารณาจากหลายหน่วยงานของรัฐบาล และในระดับต่างๆ กันโดยไม่จำเป็นต้องเป็นกระทรวงการต่างประเทศเสมอไป

2.3.3 บทบาทที่ลดน้อยลงของกำลังอำนาจทางทหาร แม้ว่ากำลังทหารจะยังคงมีความสำคัญมาก แต่ก็ไม่อาจใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทุกอย่าง เช่น ไม่อาจแก้ปัญหาความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศพันธมิตรในยามปกติ กล่าวคือ ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาซึ่งกันและกันนั้น ไม่อาจใช้กำลังทหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต่างๆ เสมอไป

กล่าวโดยสรุป การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันหมายถึง สภาพการณ์ซึ่งการเปลี่ยนแปลงหรือการกระทำของหน่วยใดหน่วยหนึ่งในระบบโลก จะมีผลกระทบต่อส่วนอื่นหรือหน่วยอื่นๆ ของระบบด้วย ประเทศต่างๆ พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเนื่องจากความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม กล่าวคือ การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทำให้การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตตลอดจนสินค้าและบริการระหว่างประเทศเป็นไปได้โดยสะดวก เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร ค่าใช้จ่ายในการขนถ่ายสินค้าลดลง สามารถถ่ายทอดเทคโนโลยีได้สะดวกรวดเร็ว ประชาชนอยู่ดีกินดีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าในการสื่อสารและคมนาคม ทำให้เกิดปัญหาสังคมระหว่างประเทศที่แต่ละประเทศไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง ด้วยสาเหตุที่ไทยกับเมียนมามีเขตแดนที่ติดต่อกันเป็นระยะทางยาว จึงจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกัน ขณะที่พึ่งพาอาศัยก็ย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งนำไปสู่ปัญหาระหว่างประเทศในบางโอกาส

---

<sup>13</sup>ชินชิวา ชีวะธรรม. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย พ.ศ.2535 – 2538. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีการศึกษา 2540. หน้า 13.

### 3. แนวความคิดความขัดแย้ง (Conflict)

ความตึงเครียด (Tension) หมายถึง ความหวาดระแวง ความกลัวเกรงที่มีอยู่ต่อผู้อื่นหรือต่อเรื่องราวที่คิดว่ามีผลกระทบกับตนหรือกับกลุ่ม เป็นความรู้สึกที่ไม่อาจแสดงออกมาอย่างเปิดเผยได้ ความตึงเครียดเป็นเรื่องของทัศนคติหรือความรู้สึกของความเป็นศัตรู ความเกลียดชัง รวมทั้งความปรารถนาที่จะครอบงำหรือแก้แค้นผู้อื่น ความตึงเครียดจะพัฒนาไปสู่ความขัดแย้ง<sup>14</sup>

3.1 ความขัดแย้ง (Conflict) จากสารานุกรมสากลทางสังคมศาสตร์ (International Encyclopedias of Social Scenes) มีดังนี้

3.1.1 ความขัดแย้งภายใน (Inner conflict) หรือความขัดแย้งกับตนเอง (Self conflict) เป็นความขัดแย้งระหว่างตัวบุคคลกับค่านิยมของสังคมที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ เช่น คนบางคนมีความมักน้อย มีความสมถะในการดำรงชีวิต แต่ต้องอยู่ในสังคมที่นิยมความฟุ้งเฟ้อเป็นสังคมบริโภค คนนั้นก็เกิดความขัดแย้งกับตนเองขึ้นมา

3.1.2 ความขัดแย้งทางสังคม (Social conflict) เป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคลกับบุคคล บุคคลกับกลุ่ม ประเทศกับประเทศ กลุ่มประเทศกับกลุ่มประเทศ ประเด็นของการเกิดความขัดแย้ง ไม่ใช่เรื่องส่วนตัวแต่เป็นประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับคนทั่วไป เช่น ความขัดแย้งเรื่องการเมือง การเมืองต่างกัน ประเด็นของความขัดแย้งทางการเมืองจึงอาจครอบคลุมถึงสาเหตุทางด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง ลัทธิทางศาสนา ผลประโยชน์ทางด้านอำนาจเศรษฐกิจ อำนาจทางทหาร อำนาจทางการเมือง เป้าหมายที่ทำให้คนเราเข้ากันไม่ได้มันมักจะมีอยู่ 2 เรื่องคือ เรื่องทางนามธรรมอันเกี่ยวข้องกับค่านิยมอุดมการณ์ และเรื่องทางวัฒนธรรมอันเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน

3.2 ซี อาร์ มิทเชล (C.R. Mitchell) ได้แบ่งโครงสร้างของความขัดแย้งออกเป็นสถานการณ์ความขัดแย้ง (conflict situation) พฤติกรรมความขัดแย้ง (conflict behavior) และทัศนคติและเจตคติความขัดแย้ง (conflict attitudes and perceptions)<sup>15</sup>

3.3 ลักษณะของความขัดแย้งพิจารณาจากมุมมองเรื่องอำนาจแล้วกล่าวได้ในหลายกรณี ความขัดแย้งแบบไม่สมมาตร (Asymmetric Conflict) ที่คู่ขัดแย้งไม่มีความเสมอภาคกันหรือเท่าเทียมกันในเรื่องนี้ Wallensteen ย้ำว่าการพยายามแก้ไขความขัดแย้งโดยทั่วไปมักจะเหมาเอาว่าคู่ขัดแย้งมีฐานะใกล้เคียงกันซึ่งอาจไม่ถูกต้องเสมอไป ในความขัดแย้งที่ยืดเยื้อจะเห็นแง่มุมของความไม่เท่า

---

<sup>14</sup> อภิญา รัตนมงคล. ความขัดแย้งระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2538. หน้า 3 – 6.

<sup>15</sup> C. R. Mitchell, The Structure of International Conflict. (London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd.), 1981. Part 1.

เทียมกันของคู่ขัดแย้งได้ชัดเจนกว่ากรณีทั่วไป ความไม่สมมาตรในความสัมพันธ์ระหว่างคู่ขัดแย้งส่วนใหญ่จะอยู่ใน 3 ประเด็น กล่าวคือ<sup>16</sup>

3.3.1 การได้รับการยอมรับไม่เท่ากันมีฝ่ายที่ชอบธรรมฝ่ายเดียว อีกฝ่ายหนึ่งถูกมองว่าไม่มีความชอบธรรม (Illegitimate)

3.3.2 หลักของการขัดแย้งและแนวทางแก้ไขไม่เหมือนกัน ฝ่ายหนึ่งได้รับประโยชน์จากเกณฑ์ที่มีอยู่มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง

3.3.3 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายหนึ่งเข้าถึงอำนาจในการตัดสินใจได้มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง

3.4 มิทเชล (Mitchell) ได้ศึกษาลักษณะความไม่สมมาตรของความขัดแย้งเฉพาะได้เพิ่มเติมให้เห็นแง่มุมทางโครงสร้างซึ่งรวมถึงการเข้าถึงทรัพยากรและอำนาจการตัดสินใจ การมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน ความสามารถในการอยู่รอดที่ไม่เหมือนกัน (Survivability) ความยึดเหนี่ยวกันภายในกันเองของแต่ละฝ่าย (Internal Cohesions) และความมั่นคงของภาวะผู้นำ (Leadership Security) มิทเชล ได้ชี้ชัดลงไปว่าในสถานที่ความขัดแย้ง มีลักษณะไม่สมมาตร คู่ขัดแย้งมักจะมีหลายฝ่ายที่กุมอำนาจ (Incumbent) ซึ่งทำให้อีกฝ่ายที่เหลือเป็นฝ่ายขบถต่อต้าน (Insurgent) ได้โดยปริยาย หากฝ่ายต่อต้านเกิดความขัดแย้งกับผู้กุมอำนาจ ก็จะประสบปัญหาตั้งแต่การไม่สามารถที่จะตั้งประเด็นปัญหาในสังคมได้ นอกจากนั้นยังไม่มีสถานภาพและทรัพยากรที่จะต่อรองกับกลุ่มกุมอำนาจ ความไม่สมมาตรเช่นนี้ ส่งผลให้แต่ละฝ่ายมีทัศนคติ หรือความรู้เกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งไม่เหมือนกันและในที่สุดก็แสวงหาทางออกของความขัดแย้งไม่เหมือนกันอีกด้วย ผลที่เกิดคือความขัดแย้งที่เรื้อรัง<sup>17</sup>

3.5 ทฤษฎีความขัดแย้งนั้นเห็นว่า ภายในสังคมนั้นต้องมีความขัดแย้งเพราะแต่ละกลุ่มในสังคมต่างต้องการครอบครองผลประโยชน์และอำนาจซึ่งเป็นสิ่งที่มีอยู่จำกัด การที่ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์มิใช่มาจากการพึงพาอาศัยซึ่งกันและกัน ตรงกันข้ามการได้ประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งเกิดจากการสูญเสียประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง การสูญเสียประโยชน์และการได้ประโยชน์นั้น ไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนสถาบันกฎหมายที่ทำหน้าที่ควบคุมความขัดแย้งในสังคมหรือขาดกลไกอื่นๆ แต่เป็นเพราะสถาบันเหล่านั้นกำเนิดขึ้นและดำรงอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เอื้อและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีอำนาจอยู่ในสังคม นั่นคือ กฎระเบียบ ต่างขึ้นอยู่กับอำนาจของผู้วางกฎ รักษา กฎ ความขัดแย้ง

---

<sup>16</sup>Wallensteen. Understanding Conflict Resolution: A Framwork In Peter Wallensteen (Peace Research : Achievements and Challenges, Baulder&London: Westview Press). 1988. 143 - 199.

<sup>17</sup>C.R. Mitchell. Classifying Conflicts :Asymmetric and Resolution. ANNAS, AAPSS, (518)(November 1991). 23-38.

ในสังคม มีอยู่ 2 ลักษณะคือ ความขัดแย้งในเรื่องอำนาจ และผลประโยชน์ระหว่างผู้มีอำนาจด้วยกัน เช่น ระหว่างกลุ่มผู้ปกครองและระหว่างผู้ใต้ปกครองด้วยตัวเอง กับความขัดแย้งในเรื่องการยอมรับในสถานภาพเอกลักษณ์ ค่านิยมทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เช่น ความขัดแย้งระหว่างแนวทางการพัฒนาประเทศแบบพึ่งตนเอง เป็นต้น<sup>18</sup>

ปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางสังคมตามที่ Azar และ Burton เสนอไว้มี 2 ลักษณะ ดังนี้<sup>19</sup>

3.5.1 ความขัดแย้งทางสังคมอย่างเรื้อรัง (The Protracted Social Conflict) ได้แก่ ความขัดแย้งเกี่ยวกับการยอมรับในเอกลักษณ์ (Identity) เช่น ความขัดแย้งระหว่างการดำรงเอกลักษณ์อิสลามแบบเคร่งจารีตประเพณี (Fundamentalism) กับการสร้างเอกลักษณ์แบบทันสมัย ในอิหร่านช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างสมัยการปกครองของชาห์ปาเลวี และสมัยของอยาตอลเลาะห์ โคไมนี ความขัดแย้งเกี่ยวกับสถานภาพ (Status) เช่น ความขัดแย้งระหว่างประเทศที่มีฐานะอำนาจสูงกับฐานะอำนาจต่ำ หรือความขัดแย้งด้านการยอมรับสถานภาพระหว่างชาวกรุงกับชาวชนบท ความขัดแย้งทางด้านค่านิยม (Value) อันรวมความถึง อุดมการณ์ (Ideology) เช่น ความขัดแย้งระหว่างผู้ที่ต้องการรักษาค่านิยมแบบจิตนิยมกับวัตถุนิยม หรือระหว่าง มาร์กซิสม์ กับพวกทุนนิยม หรือระหว่างผู้ที่ต้องการพัฒนาประเทศตามแบบตะวันตกกับผู้ที่ต้องการพัฒนาแบบพึ่งตนเองเป็นหลัก เวก์ของความขัดแย้งประเภทนี้บางกรณีจะเกิดอยู่ภายในรัฐ เช่น ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติต่างๆ กับรัฐบาลของสหภาพโซเวียต ความขัดแย้งระหว่างคนผิวดำกับรัฐบาลคนผิวขาวในแอฟริกาใต้ ความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลทหารเมียนมา ในบางกรณีก็ลุกลามขยายออกเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐ เช่น ระหว่างอิรักกับอิหร่านในเรื่องศาสนา รวมทั้งในหลายกรณีที่อาจได้รับอิทธิพลหรือการแทรกแซงจากรัฐอื่นได้ ความขัดแย้งทางสังคมเรื้อรังนี้จะมีลักษณะยืดเยื้อ แก้ไขได้ยาก เพราะเป็นเรื่องของการสร้างการยอมรับในความแตกต่างด้านต่างๆ ของกันและกันโดยเฉพาะความต่างที่เกิดจากความเชื่อว่าแตกต่างกันของแต่ละฝ่าย อันเป็นเรื่องละเอียดอ่อนเป็นพิเศษ

3.5.2 ความขัดแย้งด้านอำนาจ (The Conflict of Power) เป็นความขัดแย้งอันเกิดจากการแย่งชิงเพื่อเข้าครอบครองสิ่งที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ ดินแดน ประชากร หรือความต้องการขยายอำนาจที่ตนมีอยู่ออกไปทำให้อำนาจของผู้อื่นลดลง เช่น การขยาย

---

<sup>18</sup> อภิญา รัตนมงคลมาศ. ความขัดแย้งระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พ.ศ.2538. หน้า 5

<sup>19</sup> Edward E Azar and John W. Burton (eds.). International and Conflict Resolution: Theory and Practice. London: Wheatsheaf Book Ltd.; and Boulder, Colorado: Lynne Rinne Publishers Inc. 1986.



อำนาจทางการเมือง ทำให้เกิดความขัดแย้งกับอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีความประสงค์อย่างเดียวกัน เพราะฉะนั้นการที่ฝ่ายใดบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้ ก็เท่ากับความสูญเสียของอีกฝ่ายหนึ่ง

ความขัดแย้งทั้ง 2 ลักษณะนี้อาจเกิดร่วมกันหรือต่อเนื่องกัน หรืออาจเป็นเหตุของกันและกันในกรณีใดกรณีหนึ่งก็ได้ เช่น ความขัดแย้งด้านแนวทางการปกครองและการพัฒนาประเทศอันเป็นความขัดแย้งทางสังคม อาจนำไปสู่การต่อสู้ทางทหารเพื่อการยึดอำนาจในการปกครองแล้วจะได้ใช้อำนาจควบคุมกลไกทางการปกครองดำเนินตามแนวทางที่ตนต้องการ รวมทั้งบังคับให้ผู้แพ้ยอมรับแนวทางและอุดมการณ์ของผู้ชนะก็ได้ เช่น การต่อสู้ทางการเมืองภายในจีนระหว่างกลุ่มผู้ยึดแนวทางการพัฒนาแบบเหมาเจ๋อตุง และกลุ่มผู้ยึดแนวทางการพัฒนาแบบหลิว เซ่า ฉี อันนำไปสู่การปฏิวัติทางวัฒนธรรมเมื่อ ค.ศ.1965 ถึง ค.ศ.1966 และการแย่งชิงอำนาจระหว่างกลุ่มแก๊งสี่คน และกลุ่มสี่ทันสมัย นำโดย เต็ง เสี่ยว ผิง ใน ค.ศ.1977 ถึง ค.ศ.1978 หรือความขัดแย้งใน อิหร่าน พระเจ้าชาห์กับผู้นำทางศาสนา จนกระทั่งเกิดการยึดอำนาจของผู้นำทางศาสนา แล้วนำค่านิยมที่ผู้นำใหม่เห็นว่าเหมาะสมมาถือปฏิบัติ เป็นต้น

#### 4. แนวคิดความมั่นคง

ความมั่นคง (Security) หมายถึง สภาวะที่เป็นอิสระหรือสภาวะที่ปลอดภัยจากภัยคุกคามต่อสิ่งสำคัญอย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนด<sup>20</sup> ซึ่งอาจหมายถึงความปลอดภัยภายในระดับประเทศ ความมั่นคงปลอดภัยของสังคม รวมไปถึงความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคาม ปลอดภัยจากภัยอันตรายในระดับบุคคลก็ได้

ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) หมายถึง<sup>21</sup> สภาวะของชาติที่ปลอดภัยจากการรุกรานทางทหาร หรือการโจมตีทางทหาร หรือปลอดภัยจากการบ่อนทำลายทางการเมืองหรือเศรษฐกิจ จนสามารถดำรงความเป็นชาติอยู่ได้ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งชาติ โดยไม่ต้องเผชิญกับการแทรกแซงอย่างได้ผลจากภายนอกประเทศ

##### 4.1 ความมั่นคงใหม่

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ประเด็นปัญหาความมั่นคงแห่งชาติของรัฐต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากประเด็นทางทหารที่มุ่งเน้นการใช้กำลังทหารตอบโต้ภัยคุกคามทางทหารของ

---

<sup>20</sup> รองศาสตราจารย์จุลชีพ ชินวรรณโณ. แนวคิดทางยุทธศาสตร์และความมั่นคง: จากอดีตถึงปัจจุบัน ในจุลชีพ ชินวรรณโณและคนอื่นๆ. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แนวคิด ทฤษฎีและกรณีศึกษา. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) 2547. หน้า 32 - 33.

<sup>21</sup> สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์. หลักการและแนวคิดประกอบยุทธศาสตร์ทหาร. เอกสารทางวิชาการโดยนักศึกษาหลักสูตรนักยุทธศาสตร์ทหาร รุ่นที่ 1 หลักสูตรนักยุทธศาสตร์ทหาร ปีการศึกษา 2547.

รัฐศัตรูลู่ประเด็นความมั่นคงที่มีลักษณะทางสังคมมากขึ้นซึ่งเรียกว่า “ความมั่นคงใหม่” หรือ Non Traditional Security

สุรชาติ บำรุงสุข<sup>22</sup> แบ่งประเด็นปัญหาความมั่นคงที่รัฐต่างๆ ต้องเผชิญ ในอนาคตออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่

4.1.1 ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม สืบเนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้มีการบริโภคทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก ซึ่งนำไปสู่การทำลายสภาพแวดล้อมและการพังทลายของระบบนิเวศน์ ผลที่ตามมาคือ การแสวงหาและการแย่งชิงเพื่อครอบครองแหล่งพลังงาน การอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากร

4.1.2 ความมั่นคงของมนุษย์ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นภาวะการว่างงานของประชากร การขยายตัวของช่องว่างรายได้ของกลุ่มคนในสังคม การขยายจำนวนของกลุ่มคนจน นอกจากนั้นยังมีปัญหาด้านสาธารณสุขที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์เช่นกัน เช่น การแพร่ขยายของเชื้อ HIV ที่ทำลายประชากรของบางประเทศลงอย่างมาก การไม่มีอาหารที่เพียงพอเลี้ยงผู้คนในสังคม

4.1.3 ชาตินิยม วัฒนธรรมและสงครามขนาดเล็ก หลังยุคสงครามเย็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมักมีมูลเหตุมาจากเรื่องของชาตินิยม ความแตกต่างทางวัฒนธรรมและศาสนา เกิดความรู้สึกของความไม่เท่าเทียม เพาะบ่มความเกลียดชัง และสร้างความรู้สึกของความแปลกแยก ทำให้บางกลุ่มใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องมือในการต่อรองหรือสร้างความเท่าเทียม นำไปสู่สงครามขนาดเล็กที่เป็นการต่อสู้ด้วยอาวุธระหว่างกลุ่มชนภายในรัฐเดียวกัน เช่น สงครามกลางเมืองในประเทศยูโกสลาเวียเดิม

4.1.4 อาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหาอาชญากรรมหลังยุคสงครามเย็นขยายตัวจนเกิดเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งสร้างปัญหาการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ การค้ำมนุษย์ การเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในบางประเทศ องค์กรเหล่านี้จะรวมกลุ่มกันและสร้างปัญหาให้แก่รัฐอย่างมาก

จะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาความมั่นคงดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวข้องกับทั้งกับ คน รัฐ และสังคม กระบวนการจัดการปัญหาความมั่นคงใหม่จึงไม่สามารถที่จะใช้เพียงกำลังทหารตอบโต้เช่นเดิม จำเป็นต้องอาศัยกรอบคิดใหม่ในการทำความเข้าใจเพื่อแก้ปัญหาต่อไป

## 4.2 นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ

---

<sup>22</sup>สุรชาติ บำรุงสุข. สงครามใหม่ : กระบวนทัศน์ความมั่นคงไทยในโลกที่เปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ : อนิเมท พรินแอนด์ดีไซน์. 2546. หน้า 6 - 9.

นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ จัดทำโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีเป้าหมายมุ่งสู่การสร้างสภาวะแวดล้อมที่สันติสุข มีภูมิคุ้มกันปัญหาต่างๆ ที่จะเข้ามากระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประชาชน รวมทั้งสามารถแก้ไขสาเหตุที่เป็นรากเหง้าของภัยคุกคาม เพื่อให้เกิดความมั่นคงที่ยั่งยืน และให้การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ สามารถดำเนินไปอย่างราบรื่นโดยภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคส่วนต่างๆ ในสังคม

4.2.1 ผลประโยชน์แห่งชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับที่ใช้ปัจจุบันคือ ฉบับ พ.ศ.2555 – 2559 ซึ่งกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติเพื่อพร้อมเผชิญกับปัญหาภายในชาติและภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ไว้ 9 ข้อ<sup>23</sup> ดังนี้

- 4.2.1.1 การมีเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ
- 4.2.1.2 การดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยั่งยืน ของสถาบันหลักแห่งชาติ
- 4.2.1.3 การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของชาติและประชาชนจากการคุกคามทุกรูปแบบ
- 4.2.1.4 ความเจริญเติบโตของชาติ การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีความเป็นปึกแผ่น ท่ามกลางความหลากหลายของสังคม
- 4.2.1.5 ความปลอดภัย ความเป็นธรรม และความอยู่ดีมีสุขของประชาชน การมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
- 4.2.1.6 การดำรงอยู่อย่างมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิเหนือทรัพยากรชีวภาพของชาติ
- 4.2.1.7 การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในประชาคมอาเซียน
- 4.2.1.8 ความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของชาติภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ
- 4.2.1.9 การมีเกียรติและศักดิ์ศรีในประชาคมระหว่างประเทศ

4.2.2 วัตถุประสงค์และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน จากผลประโยชน์แห่งชาติดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งในนโยบายความมั่นคงแห่งชาติระยะ ๕ ปี ฉบับปัจจุบันได้กำหนดประเด็นนโยบาย และแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน<sup>24</sup> ดังนี้

---

<sup>23</sup>สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2555 – 2559. กรุงเทพฯ : 2555. หน้า 23.

<sup>24</sup>สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2555 – 2559. กรุงเทพฯ : 2555. หน้า 32 – 34.

4.2.2.1 ประเด็นนโยบาย เสริมสร้างสถานะสันติในการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค โดยกำหนดเป็นแนวนโยบาย ดังนี้

เสริมสร้างความไว้วางใจและป้องกันความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยส่งเสริมให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีเกื้อกูลต่อความเป็นมิตรและมีความร่วมมือที่ยั่งยืน และมุ่งสร้างความเข้าใจและความไว้วางใจกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเป็นฐานที่จะนำไปสู่ความร่วมมือและความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ รวมทั้งขจัดปัญหาข้อขัดแย้งและความหวาดระแวงระหว่างกัน ร่วมกันแก้ไขปัญหาและขจัดปัจจัยที่จะก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคง โดยเฉพาะการป้องกันปัญหาจากข้อพิพาทเขตแดนและปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่อ้างสิทธิ์ทับซ้อนทางทะเลของไหล่ทวีป ตลอดจนมีการกำหนดประเด็นความมั่นคงและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาความมั่นคงร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ ด้วยการพัฒนาโลกในระดับท้องถิ่นและกลไกระดับชาติให้สามารถดำเนินงานอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

พัฒนาความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงและสนับสนุนให้ประเทศเพื่อนบ้านมีเสถียรภาพ ความมั่นคง และการพัฒนา เพื่อให้ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่ร่วมอย่างฉันท์มิตรในฐานะที่เป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกัน

เสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน อาทิ การลักลอบเข้าเมือง การลักลอบลำเลียงยาเสพติด การโจรกรรมข้ามแดน การค้ามนุษย์ โดยใช้กลไกความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีอย่างบูรณาการ ทั้งนี้ ดำเนินการควบคู่กันกับการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนา โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตการสาธารณสุข การศึกษาและการฝึกอาชีพแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดนทั้งสองฝ่าย เพื่อช่วยป้องกันการโยกย้ายถิ่นหรือหลบหนีเข้ามายังประเทศไทย รวมทั้งปัญหาข้ามพรมแดนในลักษณะอื่นๆ

ส่งเสริมบรรยากาศที่นำไปสู่การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้านให้บรรลุผลโดยเร็ว โดยกำหนดแนวทางและเป้าหมายในการสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนกับประเทศเพื่อนบ้านแต่ละด้าน ทั้งทางบกและทางทะเลอย่างชัดเจน และรักษาความต่อเนื่องของคณะเจรจาและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะการสนับสนุนเครื่องมือที่ทันสมัยในการดำเนินการการเพิ่มมาตรการความปลอดภัยในพื้นที่เสี่ยงจากการสู้รบและกับระเบิดการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ทางวัฒนธรรมและความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์ของภูมิภาค โดยเน้นที่ความเชื่อมโยงใกล้ชิดกันในมิติทางวัฒนธรรม และ

การอยู่ร่วมกันอย่างยาวนานเพื่อให้เกิดทัศนคติในทางสร้างสรรค์ของการเป็นมิตรประเทศ รวมถึงลดอคติความหวาดระแวงระหว่างกันและการเสริมสร้างความสัมพันธ์และความไว้วางใจระหว่างประชาชน โดยสนับสนุนและส่งเสริมให้ดำเนินการในทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นและภาคประชาชน และให้ภาควิชาการและสถาบันด้านการวิจัยมีบทบาทนำในการเชื่อมโยง

4.2.2.2 ประเด็นนโยบาย เสริมสร้างความพร้อมของประเทศในการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน โดย

ส่งเสริมให้อาเซียนมีเอกภาพในการดำเนินความสัมพันธ์กับมหาอำนาจ และไทยสามารถใช้อาเซียนเป็นเครื่องมือในการสร้างดุลยภาพทางความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมหาอำนาจ

เสริมสร้างศักยภาพบุคลากรภาครัฐ พัฒนากฎ ระเบียบ ปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อให้ไทยมีความพร้อมในการจัดผลข้างเคียงที่จะเกิดขึ้นจากการอำนวยความสะดวกให้มีการติดต่อเชื่อมโยงกันมากขึ้นในอาเซียน

สนับสนุนให้อาเซียนร่วมมือกันอย่างเป็นรูปธรรมในการป้องกันผลข้างเคียงจากการติดต่อเชื่อมโยงกันมากขึ้นในอาเซียน โดยเน้นความสำคัญของการบริหารจัดการชายแดน เพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการลักลอบเข้าเมือง การค้ามนุษย์ การลักลอบขนส่งสินค้าผิดกฎหมายและปัญหาอาชญากรรม โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและประเด็นความมั่นคงของมนุษย์

ดำเนินการอย่างสมดุลในการปรับตัวให้สอดคล้องกับการที่อาเซียนเป็นองค์กรที่ปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดมากขึ้น แต่สามารถรักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงแห่งชาติที่สำคัญไว้ได้

เสริมสร้างความตระหนักรู้และทัศนคติที่ดีต่อการเป็นประชาคมอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียน และสามารถดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในการสร้างความคุ้นเคย ความเข้าใจ และความรู้สึกเป็นมิตรกับประเทศเพื่อนบ้าน

4.2.2.3 แนวนโยบาย ดำเนินความสัมพันธ์กับนานาประเทศอย่างมีเอกภาพ รอบคอบ และรักษาดุลยภาพ และสนับสนุนการเข้าเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะเอื้อต่อการคุ้มครองรักษา และเกื้อหนุนผลประโยชน์แห่งชาติของไทย

ส่งเสริมบทบาทของไทยในเวทีความมั่นคงระหว่างประเทศ ทั้งในระดับภูมิภาคระดับสหประชาชาติ และกึ่งองค์การระหว่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับประเด็นการส่งเสริมสันติภาพ การแก้ไขความขัดแย้งและวิกฤติการณ์ระหว่างประเทศด้วยสันติวิธี และประเด็นด้านความมั่นคงของมนุษย์รวมถึงปัญหาความมั่นคงอุบัติใหม่ที่เป็นความห่วงใยร่วมกันในระดับภูมิภาคและในประชาคมระหว่างประเทศ

ดำเนินยุทธศาสตร์ นโยบาย และความสัมพันธ์กับทุกประเทศและมหาอำนาจอย่างรอบคอบและมีดุลยภาพ มีจุดยืนและท่าทีที่เหมาะสม โดยให้อี้อต่อการแสวงประโยชน์ร่วมของไทยกับประเทศต่างๆ โดยไม่ให้เกิดก้อยู่ท่ามกลางความตึงเครียดของการแข่งขันอิทธิพลหรือการรักษาผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของมหาอำนาจ

เสริมสร้างปัจจัยที่เกื้อหนุนและสร้างสภาวะแวดล้อมที่ลดความหวาดระแวงควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความไว้วางใจ โดยส่งเสริมบทบาทของไทยด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ และใช้กลไกทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ให้อี้อต่อการสร้างดุลยภาพและการรักษาผลประโยชน์ของชาติท่ามกลางพลวัตรของการเมืองระหว่างประเทศ และการแข่งขันอิทธิพลและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของมหาอำนาจ

จะเห็นได้ว่า นโยบายความมั่นคงแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของไทยที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้าน และประชาคมระหว่างประเทศเพื่อการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และมีความมั่นคง เกิดขึ้นทั้งในระดับทวิภาคีและภูมิภาค โดยเน้นการสร้างร่วมมือระหว่างกันด้วยกลไกระดับท้องถิ่นและกองทัพ เพื่อป้องกันปัญหาข้อขัดแย้ง ความหวาดระแวง และอาชญากรรมระหว่างประเทศ

#### 4.3 ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ กระทรวงกลาโหม

เมื่อปี พ.ศ.2555 กระทรวงกลาโหมได้จัดทำเอกสาร ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินด้านการป้องกันประเทศในภาพรวม มีสาระสำคัญดังนี้<sup>25</sup>

4.3.1 ภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อป้องกันของกระทรวงกลาโหม สามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะ ตามการจัดลำดับความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

4.3.1.1 ภัยคุกคามแบบดั้งเดิม หรือภัยคุกคามทางทหาร ได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งทางทหารอันเนื่องมาจากปัญหาเส้นเขตแดน รวมทั้งการแย่งชิงทรัพยากรและแหล่งพลังงาน โดยโอกาสสูงสุดที่จะเกิดความขัดแย้งมาจากทางด้านตะวันออกเป็นลำดับแรก ด้านตะวันตกและด้านใต้เป็นลำดับถัดไป คาดว่าอาจเกิดปัญหาความขัดแย้งด้วยกำลังทหารในระดับกองพันลงมา แต่ยังมีโอกาสขยายขอบเขตเป็นสงครามขนาดใหญ่ได้ในกรณีที่ความรุนแรงของปัญหาไม่ได้รับการแก้ไข

4.3.1.2 ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ได้แก่ การล่องละเมิดสถาบันพระมหากษัตริย์ การสร้างความแตกแยกในสังคม ปัญหาการก่อเหตุรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ได้แก่การค้าอาวุธ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การกระทำอันเป็น

---

<sup>25</sup> กระทรวงกลาโหม. ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ (ลับมาก). กรุงเทพฯ: แผนกโรงพิมพ์กองบริการ สำนักงานสนับสนุน กรมเสนาธิการ. 2555. หน้า 14 – 16.

โจรสลัด อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ และการก่อการร้ายสากล ปัญหาภัยคุกคามทางไซเบอร์ ปัญหา การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดภายในประเทศ ปัญหา สิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติ ปัญหาโรคระบาดและโรคติดต่อ

#### 4.3.2 แนวความคิดทางยุทธศาสตร์ มี 3 แนวคิด ดังนี้<sup>26</sup>

4.3.2.1 การสร้างความร่วมมือทางด้านความมั่นคง (Security Cooperation) หมายถึง การพิจารณาใช้ทรัพยากรทางทหารในการสนับสนุนรัฐบาลโดยสร้างความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศสมาชิกอาเซียน มิตรประเทศ ประเทศมหาอำนาจต่างๆ และ องค์การระหว่างประเทศ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงร่วมกันสร้าง บรรยากาศความเป็นมิตร รักษาความเป็นกลาง ลดเงื่อนไข และลดโอกาสที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง รวมทั้งป้องกันมิให้ความขัดแย้งขยายขอบเขตออกไปนอกเหนือการควบคุม โดยยึดมั่นในหลักการ แนวความคิดเชิงป้องกัน (Preventive) ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาในเชิงรุกก่อนที่ความขัดแย้งจะเกิดขึ้น และหากความขัดแย้งเกิดขึ้นแล้วก็สามารถควบคุมได้ทันเวลา โดยมาตรการดังกล่าวจะต้องอยู่บน พื้นฐานของความมีเกียรติและศักดิ์ศรีในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ รวมทั้งผลประโยชน์ที่ประเทศ พึงจะได้รับ

4.3.2.2 การผนึกกำลังป้องกันประเทศ (United Defence) หมายถึง การนำทรัพยากรที่เป็นพลังอำนาจของชาติทุกประเภท ในทุกมิติทั้งด้านการทหาร การเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มาบูรณาการอย่างมีระเบียบแบบแผนและเป็นระบบตั้งแต ่ยามปกติ เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของชาติ รวมทั้งขจัดเขยอำนาจกำลังรบของกองทัพที่มีอยู่ อย่างจำกัด เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องมีการเตรียมการ และกระทำอย่างต่อเนื่องทั้งในยามปกติและยามสงคราม

4.3.2.3 การป้องกันเชิงรุก (Active Defence) หมายถึง การจัดเตรียม กำลัง เสริมสร้าง พัฒนา และบริหารจัดการทรัพยากรทางทหารทั้งหมดให้กองทัพสามารถพึ่งตนเองได้ และมีความพร้อมในการใช้กำลังเพื่อป้องปราม การแก้ไขและยุติความขัดแย้งโดยที่ฝ่ายเราได้เปรียบ โดยมุ่งเน้นมาตรการด้านการข่าวอย่างต่อเนื่อง และเชิงลึกในทุกสถานการณ์ มีระบบแจ้งเตือนและ ฝ้าตรวจที่มีประสิทธิภาพ พร้อมรับสถานการณ์ทั้งในยามปกติและยามสงคราม และสามารถ ปฏิบัติการรบได้หนึ่งและป้องกันอีกหนึ่งด้านในเวลาเดียวกัน การปฏิบัติการทางทหารต้องใช้ การปฏิบัติในลักษณะของการรวบรวมเป็นหลัก โดยยึดมั่นในหลักการมีกำลังรบเพื่อป้องกันตนเองและ มุ่งความพยายามให้พื้นที่การรบแตกหักอยู่บริเวณแนวชายแดน และใช้หน่วยที่มีความคล่องแคล่ว

---

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17 – 19.

ในการเคลื่อนที่ที่จัดเตรียมไว้เข้าคลังกระจายสถานการณ์ในขั้นต้น พร้อมขยายกำลังได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

จะเห็นได้ว่า กระทรวงกลาโหมให้ความสำคัญกับภัยคุกคามรูปแบบใหม่ ซึ่งมีความซับซ้อนหลากหลายมิติ และเน้นการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงโดยอาศัยการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและประชาคมระหว่างประเทศ

#### 4.4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ<sup>27</sup> ดังนี้

ในห้วงสุดท้ายของการดำเนินงานยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔ ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ ได้พิจารณาเห็นว่า สถานการณ์ปัญหาและภัยคุกคามความมั่นคงในปัจจุบัน เป็นปัญหาความมั่นคงรูปแบบเก่าและปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่มีความซับซ้อนและหลากหลายที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประชาชนและประเทศโดยรวม ซึ่งเกิดขึ้นครอบคลุมพื้นที่ทุกจังหวัดทั้งพื้นที่จังหวัดชายแดน จังหวัดชายฝั่งทะเล และพื้นที่จังหวัดชั้นใน จึงให้จัดทำ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ เพื่อใช้แทนยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนดังกล่าว

ซึ่งยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ พ.ศ.2556 – 2560 ฉบับปัจจุบัน ประกอบด้วย 6 ประเด็นยุทธศาสตร์<sup>28</sup> ได้แก่

4.4.1 ยุทธศาสตร์ฝึกกำลังเพื่อเสริมสร้างศักยภาพและภูมิคุ้มกันของชุมชน และพื้นที่เป้าหมายอย่างยั่งยืน

4.4.2 ยุทธศาสตร์การจัดระบบป้องกันเพื่อจัดระเบียบพื้นที่ชายแดน

4.4.3 ยุทธศาสตร์เสริมสร้างความมั่นคงในมิติวัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการจัดการโดยสันติวิธี

4.4.4 ยุทธศาสตร์พัฒนาฐานข้อมูลและองค์ความรู้ด้านความมั่นคง

4.4.5 ยุทธศาสตร์เสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน

4.4.6 ยุทธศาสตร์บริหารจัดการอย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ

สำหรับยุทธศาสตร์การจัดระบบป้องกันเพื่อจัดระเบียบพื้นที่ชายแดน ตามข้อ

4.4.2 ประกอบด้วย

---

<sup>27</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ (พ.ศ. 2556 – 2560). กรุงเทพฯ. 2555. หน้า 3.

<sup>28</sup> สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ (พ.ศ. 2556 – 2560). กรุงเทพฯ. 2555. หน้า 13 - 19.



ดำเนินการจัดทำแผนการจักระบบป้องกันเพื่อจัระเบียบพื้นที่ชายแดนให้ครอบคลุมพื้นที่ทางบกและทางทะเลที่สอดคล้องกับแผนป้องกันประเทศ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาการค้าชายแดนและความเป็นมิตรของประชาชนชายแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ดำเนินการจัระเบียบชุมชนและเสริมสร้างระบบหมู่บ้านเข้มแข็งให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่จัหวัดชายแดน จัหวัดฝั่งทะเลรวมทั้งเกาะแก่ง และจัหวัดชั้นใน โดยมุ่งเสริมความเข้มแข็งของระบบหมู่บ้านชายแดน เป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง เป็นลำดับแรกและพัฒนากลไกของหมู่บ้านทั่วไป คณะกรรมการหมู่บ้าน กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มพลังมวลชนไทยอาสาป้องกันชาติทางทะเล ชุตรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน การฝึกอบรมกำลังประชาชนเพื่อความมั่นคงทางทะเล การฝึกอบรมวิทยุมตด้านาวิแก่กลุ่มชาวประมง และองค์กรชุมชนต่างๆ ให้มีความพร้อมและสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับชุมชนและหมู่บ้าน

เสริมสร้างระบบป้องกันชายแดน ชายฝั่งทะเลและเกาะแก่ง โดยวางแผนและกำหนดแผนปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการฝึกอบรมกำลังประชาชนของกระทรวงมหาดไทย กองบัญชาการกองทัพไทยและเหล่าทัพ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรควบคู่กับการเสริมสร้างระบบประชากรให้มีความรู้พื้นฐานด้านความมั่นคงและจิตสำนึกความมั่นคง และนำการพัฒนาอาชีพและรายได้ที่ยั่งยืนของหน่วยงานด้านเศรษฐกิจและสังคมเข้าไปพัฒนาและชุมชนในหมู่บ้านตำบลเป้าหมายในคราวเดียวกัน

ดำเนินการจัและพัฒนาให้มีระบบการแจ้งเตือนและระบบเฝ้าตรวจจัทางบกและทางทะเลในลักษณะเครือข่าย (Network) ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และนำระบบภูมิสารสนเทศมาสนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพัฒนาขีดความสามารถการป้องกันและปราบปรามไม่ให้เกิดปัญหาความมั่นคง อาทิ การมีเครือข่ายเฝ้าระวังระบบตรวจการณ์ปัญหาความมั่นคงบริเวณช่องทางสัญจรข้ามแดนและช่องทางทางธรรมชาติจัทางบกและทางทะเล ทำข้าม เป็นต้น เพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับคนในพื้นที่เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียน

สนับสนุนระบบสื่อสารให้พร้อมใช้งานควบคู่กับเสริมสร้างความรู้ของเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครกลุ่มต่างๆ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนโดยการร่วมมือกับหน่วยงานภาคเอกชนให้สามารถเชื่อมโยงเครือข่ายสื่อสารของฝ่ายทหาร ฝ่ายปกครอง และหน่วยงานในพื้นที่ชายแดนชายฝั่งทะเล รวมทั้งกลุ่มอาสาสมัครต่างๆ ให้สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันในการแจ้งเตือน เฝ้าระวังประชาสัมพันธ์และปฏิบัติการจิตวิทยา (Information Operation) เพื่อให้คนและชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัยได้ร่วมมือระวังป้องกันรวมถึงประโยชน์ในการสื่อสารเพื่อพัฒนาเครือข่ายชุมชนเข้มแข็ง

พัฒนาระบบการสัญจรข้ามแดนทั้งทางบกและทางทะเล ให้สามารถป้องกันและควบคุมการลักลอบเข้าเมือง และปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของไทยได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การค้าอาวุธ และการค้าสิ่งที่เป็นโทษต่อชีวิตและสังคม รวมทั้งการนำสิ่งของผิดกฎหมายและสินค้าหนีภาษี และการเคลื่อนไหวของกลุ่ม/ขบวนการที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ตลอดจนดำเนินการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเข้มงวดในการป้องกันสกัดกั้น และระงับยับยั้งการกระทำผิดกฎหมาย

เร่งดำเนินการจัดระเบียบพื้นที่ที่มีเงื่อนไขของปัญหาความมั่นคงหรือควบคุมการใช้พื้นที่ที่มีปัญหาเขตแดน เพื่อลดการเผชิญหน้าหรือการกระทบกระทั่งกันกับประเทศคู่กรณี ตลอดจนปรับปรุงระบบการเฝ้าระวังเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในพื้นที่

ส่วนยุทธศาสตร์เสริมสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงกับประเทศเพื่อนบ้าน

กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติตามข้อ 4.4.5 ประกอบด้วย

สนับสนุนการดำเนินงานของชุมชน และท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนและจังหวัดชายฝั่งทะเลที่นำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีในระดับชุมชนและท้องถิ่น หรือกิจกรรมเสริมสร้างความร่วมมือที่นำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขกับประเทศรอบบ้านหรือกิจกรรมที่ช่วยคลี่คลายความขัดแย้งในพื้นที่

เสริมสร้างและประสานความร่วมมือของหน่วยงานและองค์กรของรัฐในระดับพื้นที่กับประเทศรอบบ้านที่มุ่งขจัดเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจระหว่างกันเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สังคม ด้านอื่นๆ ในกรอบประชาคมความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงของประชาคมอาเซียน

ส่งเสริมและจัดทำแผนบูรณาการ แผนงาน/โครงการ ของหน่วยงานรัฐในการดำเนินความร่วมมือและความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับหน่วยงานในจังหวัด รวมทั้งระหว่างหน่วยงานในประเทศของไทยกับส่วนราชการของไทยที่ตั้งสำนักงานในประเทศเพื่อนบ้าน

เร่งรัดการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่กับประเทศรอบบ้าน โดยใช้กลไกการเจรจาในระดับทวิภาคีบนพื้นฐานของความเคารพและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

ส่งเสริมกิจกรรมที่เสริมสร้างความรู้สึที่ดี (Goodwill) ความรู้สึกชื่นชม (Sense of appreciation) และความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทุกภาคส่วน โดยใช้ความใกล้ชิดด้านภาษา วัฒนธรรม และประเพณี โดยเฉพาะเยาวชนของไทยกับประเทศรอบบ้าน และ

สนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคม รวมทั้งใช้ประโยชน์จากสมาคมเพื่อมิตรภาพต่างๆ เพื่อส่งเสริมการดำเนินนโยบายเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศรอบบ้านจากระดับประชาชนสู่ระดับรัฐบาล

ส่งเสริมและประสานงานความร่วมมือระหว่างจังหวัดชายแดนไทยกับจังหวัดชายแดนประเทศรอบบ้าน อาทิ ความร่วมมือด้านสาธารณสุขชายแดน ด้านการศึกษา ตลอดจนเร่งรัดการแก้ไขปัญหาร่วมกับประเทศเพื่อนบ้านบนพื้นฐานของการเคารพและมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ภายใต้กลไกเจรจาในลักษณะทวิภาคีและระดับภูมิภาคที่สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ด้านต่างประเทศของไทย

จะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติที่กำหนดออกมาไม่ใช่การมุ่งใช้กำลังทหารเข้าประชิดชายแดนเพื่อป้องกันการรุกรานจากฝ่ายตรงข้าม แต่เน้นการสร้าง ความมั่นคงให้เกิดขึ้นด้วยการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในระดับท้องถิ่น เพื่อพัฒนาชุมชนชายแดนของทั้งสองฝ่ายในด้านการศึกษา สาธารณสุข วัฒนธรรม กีฬา และศาสนา รวมทั้งการค้าชายแดนที่ถูกต้องชอบธรรม ซึ่งสามารถนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของทั้งสองฝ่าย

โดยสรุปแล้ว ความมั่นคงในยุคหลังสงครามเย็นเปลี่ยนแปลงจากภัยคุกคามทางทหารไปสู่ภัยคุกคามที่มีลักษณะทางสังคมมากขึ้น ทำให้การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ มุ่งเน้นการสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้ง ความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของไทยได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การค้าอาวุธ และการค้าสิ่งที่เป็นโทษต่อชีวิตและสังคม รวมทั้งการนำสิ่งของผิดกฎหมายและสินค้าหนีภาษี และการเคลื่อนไหวของกลุ่ม/ขบวนการที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. วิทยานิพนธ์เรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบก : ศึกษาการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับกรณีดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์และเนิน 491” โดย เจษฎา หุ่นเฮง<sup>29</sup> ศึกษาถึงการดำเนินนโยบายขององค์การที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ

---

<sup>29</sup>ว่าที่พันตำรวจโท เจษฎา หุ่นเฮง. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบก : ศึกษาการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับกรณีดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีการศึกษา 2541.

นโยบายในท้องถิ่นเกี่ยวกับกรณีดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491 ในช่วงเกิดวิกฤติการณ์ รวมทั้งศึกษาถึงลักษณะของหน่วยงานหรือองค์การของรัฐดังกล่าว เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ การดำเนินนโยบายของไทย ผลการศึกษาพบว่า ไทยและเมียนมา มีปัญหาความขัดแย้งบริเวณ พรมแดนหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความขัดแย้งตามแนวพรมแดนทางบกนั้น บางครั้ง ถึงกับมีการใช้กำลังต่อกัน องค์การที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัตินโยบายในท้องถิ่น บางครั้งจะดำเนินนโยบายตามแนวคิดด้านผลประโยชน์ มโนทัศน์ และยุทธวิธีขององค์การ ไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามองค์การเหล่านั้น ยังคงยึดหลัก นโยบายของชาติ ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติไปในแนวทางเดียวกัน

2. วิทยานิพนธ์เรื่อง “ทหารกับการต่างประเทศ : ศึกษาบทบาทของกองทัพบกไทย ในความสัมพันธ์ระหว่างไทย - พม่า (พ.ศ.2539 – 2541)” โดยสิริมม อติแพทย์<sup>30</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาและทำความเข้าใจกับบทบาทของทหารในความสัมพันธ์ระหว่างไทย - เมียนมา ตลอดจน พิจารณาถึงผลดีและผลเสีย เพื่อนำผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเมียนมาในอนาคต ผลการศึกษาพบว่า การที่กองทัพบก มีบทบาทสำคัญ ในความสัมพันธ์ระหว่างไทย - เมียนมา เป็นผลมาจากการที่ผู้บัญชาการทหารบก ในขณะนั้น มีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่ดีกับผู้นำรัฐบาลทหารเมียนมา ส่งผลให้สามารถเจรจาแก้ไขปัญหาได้ง่ายขึ้น ขณะเดียวกันในระดับสถาบัน กองทัพบกเองได้ส่งเสริมให้มีการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของ ทั้งสองฝ่ายประกอบด้วยบทบาทในคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการชายแดนส่วน ภูมิภาคได้เปิดโอกาสให้กองทัพบกสามารถเข้าแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศได้โดยตรง มากขึ้น อย่างไรก็ตามกรณีนี้เป็นกรณีพิเศษที่แสดงให้เห็นว่าบทบาทของความสัมพันธส่วนบุคคล มีความสำคัญในการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ

3. วิทยานิพนธ์เรื่อง “ไทยกับการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของพม่าในปี พ.ศ.2540” โดย จันทรธร ศรีธัญรัตน์<sup>31</sup> ศึกษาถึงท่าทีของรัฐบาลไทยต่อการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของ เมียนมาและ เหตุผลสำคัญของรัฐบาลไทยในการมีท่าทีสนับสนุนให้เมียนมาเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน รวมทั้งเพื่อ ทราบถึงแนวคิดในการวิเคราะห์เรื่องความมั่นคงของอาเซียน เมียนมาและไทย ผลการศึกษาพบว่า การที่ไทยให้การสนับสนุนเมียนมาในการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนในปี พ.ศ.2540 นั้นเป็นการตัดสินใจ

---

<sup>30</sup>สิริมม อติแพทย์. ทหารกับการต่างประเทศ : ศึกษาบทบาทของกองทัพบกไทยในความสัมพันธ์ ระหว่างไทย-พม่า (พ.ศ.2539-2541). วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีการศึกษา 2544.

<sup>31</sup>จันทรธร ศรีธัญรัตน์. ไทยกับการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของพม่าในปี พ.ศ.2540. วิทยานิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีการศึกษา 2549.

ของภาครัฐของไทยที่เล็งเห็นความสำคัญที่เมียนมามีต่อไทยในเรื่องของความมั่นคง ซึ่งเป็นความมั่นคงที่มีมิติกว้างมากกว่าทางทหารเช่นในอดีต โดยไทยมองว่าเมียนมาเป็นองค์ประกอบสำคัญของปัญหาหลากหลายด้านในไทย เช่น ปัญหาแรงงานอพยพ ปัญหาผู้อพยพลี้ภัย ปัญหาอาชญากรรมข้ามแดน และปัญหายาเสพติด ซึ่งไทยได้พยายามแก้ปัญหาในระดับทวิภาคีกับเมียนมาแล้ว แต่ก็ไม่สามารถแก้ได้ทั้งหมด ดังนั้นไทยจึงเล็งเห็นว่าควรนำเมียนมาเข้าสู่เวทีอาเซียน เพื่อให้ประเทศในภูมิภาคเห็นว่าปัญหาความมั่นคงที่เกิดขึ้นในเมียนมานั้นส่งผลกระทบต่อไม่เพียงแต่ประเทศไทย แต่ยังรวมถึงอาเซียนในวงกว้างด้วย และเห็นว่าหากเมียนมาเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนแล้ว ปัญหาที่มีอยู่อาจจะได้รับการแก้ไขครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะการอาศัยการเจรจาเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงร่วมกันในเวทีของอาเซียน และเมื่อปัญหาของเมียนมาคลี่คลายลง ประเทศไทยและอาเซียน ก็จะได้รับผลดีจากความสงบเรียบร้อยนั้นด้วย

4. รายงานวิจัยเรื่อง “การดำเนินนโยบายต่างประเทศของพม่าในส่วนสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อย และผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-พม่า” โดย พรพิมล ตรีโชติ<sup>32</sup> ศึกษาถึงการกำหนดนโยบายต่างประเทศของเมียนมาต่อประเทศ คือ จีนและอินเดีย นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 เป็นต้นมา โดยเน้นการศึกษากรณีอันสัมพันธ์กับบริบทของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนจีน – เมียนมา และอินเดีย – เมียนมา ผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลเมียนมาได้กำหนดและดำเนินนโยบายกับจีนและอินเดีย เพื่อแก้ไขปัญหาการสู้รบบริเวณชายแดน ระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย ในบริเวณชายแดนของประเทศทั้งสองจนประสบความสำเร็จ คือรัฐบาลจีนและอินเดียต่างให้ความร่วมมือกับเมียนมาเป็นอย่างดีในการหว่านล้อมให้กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยกลุ่มสำคัญหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมา และในส่วนของชายแดนอินเดีย – เมียนมา รัฐบาลอินเดียได้ปรับนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคงของเมียนมาด้วยการให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเมียนมาปราบปรามกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชิน และกลุ่มนาคา ตลอดจนกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองที่หลบภัยและช่องสุ่มกองกำลังบริเวณชายแดน พร้อมกันนั้นก็ได้นำเสนอโครงการความร่วมมือระหว่างสองประเทศ เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณชายแดนร่วมกัน อาทิ การค้าชายแดน และการสร้างถนนและสะพานเพื่อการสนับสนุนการค้า เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงในบริเวณชายแดนและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐบาลเมียนมากับรัฐบาลอินเดียและจีน ทำให้รัฐบาลไทยต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยต่อเมียนมาไปด้วยเช่นกัน รัฐบาลไทยในสมัยของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร พยายามแก้ไขปัญหาของการดำรงอยู่ของกองกำลังกลุ่ม

---

<sup>32</sup> พรพิมล ตรีโชติ. การดำเนินนโยบายต่างประเทศของพม่าในส่วนสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อย และผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-พม่า. รายงานวิจัย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2549.

ชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดน พร้อมทั้งนำเสนอโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนาชายแดนร่วมกับรัฐบาลเมียนมาในหลายโครงการ อันเป็นรูปแบบเดียวกับจีนและอินเดีย

5. รายงานวิจัยเรื่อง “การศึกษายุทธวิธีสร้างสัมพันธภาพระหว่างกองทัพอากาศไทยกับกองทัพอากาศประเทศเพื่อนบ้าน” โดย อธิศักดิ์ นาคะวิสุทธิ์ และคณะ<sup>33</sup> ระบุว่าองค์การระดับที่เล็กไปกว่ารัฐชาติที่มีใช้รัฐบาล หรือกระทรวงต่างประเทศ สามารถแสดงบทบาทเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ โดยปัจจัยทางสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคลไม่เฉพาะผู้นำ อาจส่งผลต่อความไว้วางใจ และเพิ่มหรือลดความหวาดระแวงระหว่างประเทศได้รวมทั้งข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการทูตฝ่ายทหารสามารถทำให้องค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น กองทัพอากาศสามารถปฏิบัติการต่างๆ ให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของรัฐได้ ทั้งนี้คุณธรรมในกิจกรรมระหว่างประเทศเป็นความจำเป็นที่ขาดไม่ได้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า สัมพันธภาพที่ดีที่สุดที่สร้างขึ้นไว้แล้วจะดำรงอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืน

งานวิจัยดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า บทบาทความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคคลกับบุคคลที่ไม่ใช่ระดับผู้นำประเทศ สามารถช่วยคลี่คลายสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างไทยกับเมียนมาได้ นอกจากนี้ในระดับรัฐบาลไทยยังได้กำหนดท่าทีความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศใหม่ด้วยการปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศให้เกิดความร่วมมือในการพัฒนาร่วมกันมากขึ้น เพื่อสร้างเสริมความสงบสุขบริเวณพื้นที่ชายแดน และดำรงความมั่นคงระหว่างกันต่อไป

## สรุป

แนวคิดการวิจัยที่จะใช้ในการศึกษานี้ เป็นการผสมผสานระหว่าง ทฤษฎีการรวมกลุ่ม แนวความคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แนวคิดความขัดแย้ง แนวคิดความมั่นคง และยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทั้งหมดดังกล่าวมีปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะแนวคิดความมั่นคงที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งมีผลต่อการกำหนดนโยบายและดำเนินยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆ นำมาอธิบายเหตุความขัดแย้งและการสร้างสันติภาพของเมียนมา ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย – เมียนมา แล้วนำเสนอแนวทางในการกำหนดนโยบายความมั่นคงอันจะนำไปสู่การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่ความมั่นคงของประเทศไทย

---

<sup>33</sup> พลอากาศโท อธิศักดิ์ นาคะวิสุทธิ์ และคณะ. การศึกษายุทธวิธีสร้างสัมพันธภาพระหว่างกองทัพอากาศไทยกับกองทัพอากาศประเทศเพื่อนบ้าน. รายงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ปี 2552.

# บทที่ 3

## ประเด็นปัญหากลุ่มชาติพันธุ์กับกระบวนการสร้างสันติภาพ ในเมียนมา

### ภูมิหลังความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลเมียนมา

#### 1. ภูมิหลัง

จารีตประเพณีการปกครองแบบกษัตริย์ของเมียนมาที่มีต่อการปกครอง ในระดับท้องถิ่นกับประชาชน มีวิวัฒนาการและเจริญรุ่งเรืองมาเป็นเวลาช้านานหลายศตวรรษ กระทั่งเมื่อคริสต์ศตวรรษที่ 19 ภายหลังได้ถูกกองทัพอังกฤษพิชิตและตกเป็นอาณานิคม เมียนมาต้องสูญเสียอำนาจการปกครองตนเอง เพราะถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของอังกฤษ จนถึงเมื่อปี พ.ศ.2491 เมียนมาได้รับเอกราชแล้วจึงเรียกชื่อประเทศเป็น สหภาพเมียนมา สถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา อย่างไรก็ตามห้วงแห่งภายใต้การปกครองแบบรัฐสภานั้น ภายในประเทศเมียนมาเองได้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างชนกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยที่ต้องการแยกตัวออกจากเมียนมาอันเป็นชนกลุ่มใหญ่เพื่อปกครองตนเอง จนถึงปี พ.ศ.2505 กองทัพเมียนมาภายใต้การนำพลเอกเนวิน ได้เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาล เพื่อแก้ไขสถานการณ์สงครามกลางเมืองที่รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขได้<sup>1</sup>

ระบอบทหารได้ปกครองประเทศภายใต้ พรรคโครงการสังคมนิยมพม่า (Burma Socialist Program Party – BSPP) เป็นเวลา 26 ปี ที่ปราศจากการเลือกตั้งอย่างเสรี จำกัดในเสรีภาพ การแสดงออก และสั่งห้ามมีการจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมอย่างสิ้นเชิง ได้ก่อให้เกิดขบวนการต่อต้านใต้ดินปะทุขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง ในปีทศวรรษที่ 1960 และ 1970 นักศึกษาและผู้ใช้แรงงานต่างได้ออกมาชุมนุมเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพ แต่ก็ต้องได้รับการถูกปราบปรามอย่างรุนแรง บางส่วนถูกจับไปสอบสวนทรมาน บางส่วนถูกจับจำคุกในเรือนจำการเมือง มีการกดขี่ ข่มเหงสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ตลอดห้วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น ได้เกิดไฟแห่งสงครามกองโจรของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ตลอดแนวชายแดนอย่างต่อเนื่อง

---

<sup>1</sup> The Burma project. Burma Country in Crisis (1998). Open Society Institute. 1998.

ภายใต้การนำพรรค BSPP ที่โดดเด่นด้วยตัวเองตามวิถีแนวทางของเมียนมาสู่สังคมนิยม ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเมียนมายิ่งเสื่อมโทรมลง ในช่วงกลางปี พ.ศ.2531 ได้เกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนข้าวสารและอาหาร ประชาชนต่างแสดงความไม่พอใจต่อการแบ่งปันข้าวสารที่ไม่ทั่วถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ใช้มาตรการที่รุนแรงต่อนักศึกษาในการก่อตัวชุมนุม ซึ่งต่อมาได้ลุกลามไปสู่ระดับนักศึกษาในสถาบันมหาวิทยาลัยโดยร่วมกับพระภิกษุสงฆ์ ข้าราชการพลเรือน ผู้ใช้แรงงาน นอกจากนี้ยังมีข้าราชการตำรวจ ทหาร บางส่วนเข้าร่วมในการชุมนุมด้วย การชุมนุมได้ลุกลามจากในเมืองใหญ่ ขยายไปสู่ภาคและรัฐต่างๆ ทั่วประเทศ

ในเดือนมีนาคมและเดือนมิถุนายน พ.ศ.2531 ประชาชนและนักศึกษานับพันคน ได้ออกมาชุมนุมตามท้องถนนในกลางเมืองอย่างกึก เพื่อเป็นการประท้วงระบอบการปกครองทหารที่ยังคงสืบเนื่องอยู่ อันเป็นต้นเหตุให้เศรษฐกิจของประเทศไปสู่ความหายนะและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง แต่กองทัพกลับใช้กำลังทหารเข้าสลายกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างรุนแรง ทำให้กลุ่มผู้ชุมนุมเกิดความโกรธแค้น และได้ทวีการประท้วงเพิ่มมากขึ้นจนลุกลามไปยังเมืองอื่นๆ ต่อมาเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2531 พรรคโครงการสังคมนิยมพม่า (BSPP) ได้เรียกประชุมสภาฉุกเฉินขึ้น ทั้งนี้เพื่อแปรเปลี่ยนทิศทางการยุทธศาสตร์ทางการเมืองและนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติเสียใหม่ พลเอกเนวินได้ประกาศลาออกท่ามกลางที่ประชุมจากตำแหน่งประธานพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า พร้อมกับได้ประกาศเตือนถึงผู้ที่ออกมาชุมนุมว่า กระสุนของทหารจะไม่มีขิ้นฟ้าให้เสียเปล่า หากยังมีผู้ออกมาชุมนุมประท้วงอีก<sup>2</sup>

หลังจากการข่มขู่ ประชาชนทุกส่วนได้ออกมาเคลื่อนไหวทั่วประเทศเพื่อแสดงถึงความไม่พอใจ กระทั่งในวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2531 และช่วงตึกคืนเดียวกันนั้นกองทัพได้เริ่มเข้าปฏิบัติการปราบปรามอย่างรุนแรงต่อกลุ่มผู้ชุมนุมที่เมืองย่างกุ้ง สามารถจับกุมกลุ่มผู้ชุมนุมซึ่งเป็นประชาชนชายหญิงและเด็ก การชุมนุมของประชาชนได้ดำเนินต่อเนื่องเป็นเวลาว่างสัปดาห์ และกองทัพดำเนินการใช้มาตรการรุนแรงสลายกลุ่มผู้ชุมนุมอย่างต่อเนื่องเช่นกัน กระทั่งเหตุการณ์จลาจลกลายเป็นการปะทะระหว่างประชาชนกับกำลังทหาร กองทัพจึงได้เข้าสถาปนาและบริหารแทนที่ในแทบทุกส่วนของราชการ กลไกการบริหารด้านพลเรือนไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้

ช่วงการลาออกจากตำแหน่งของ พลเอกเนวิน ดูเหมือนเริ่มจะมองเห็นการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย แต่กลับปรากฏว่า พลเอกเนวิน หันกลับไปควบคุมกองทัพอยู่เบื้องหลัง เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ.2531 กองทัพสถาปนาคณะทหารตั้งชื่อเป็น สภาฟื้นฟูภาวะเรียบร้อยแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council – SLORC) และประกาศยึดอำนาจไว้ทั้งหมด

---

<sup>2</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด. ประมาณการข่าวกรองทางยุทธศาสตร์(ลับ). ประจำ 2535 - 2536.



นับตั้งแต่วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2531 จนถึงช่วงที่กองทัพเข้ายึดอำนาจนั้นเชื่อกันว่าประชาชนมากกว่า 10,000 คน ถูกสังหาร นักศึกษาและนักเคลื่อนไหวประชาธิปไตยต้องหลบหนีไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนใหญ่ได้หลบหนีไปยังชายแดนไทย - เมียนมา และเข้าร่วมกับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ในการต่อสู้เพื่ออิสรภาพและประชาธิปไตย

## 2. มุมเหตุแห่งความขัดแย้งของกลุ่มชนชาติพันธุ์ในเมียนมา

ก่อนที่ประเทศสหภาพเมียนมาถูกรวมและเรียกเป็นสหภาพ (Union) นั้น ในยุคประวัติศาสตร์เมื่อพันกว่าปีที่ผ่านมา ดินแดนแห่งนี้เป็นถิ่นฐานเดิมของชนชาติพันธุ์ คะฉิ่น คะยา กะเหรี่ยง ชิน มอญ เมียนมา ฉาน (ไทใหญ่) และยะไข่ ซึ่งต่างก็มีกษัตริย์ เจ้าฟ้า เป็นผู้ปกครองในดินแดนของตนเองอย่างเป็นอิสระ บางยุคบางสมัยเจ้าผู้ครองดินแดนเหล่านั้นอาจสลับผลัดเปลี่ยนการรุกรานบ้าง แต่ก็ยังไม่ได้มีการรวมเป็นสหภาพแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อดินแดนแห่งนี้ได้ตกเป็นอาณานิคมภายใต้รัฐบาลของอังกฤษทำการปกครองดินแดนแห่งนี้โดยตรง หรือที่เรียกว่า Burma Proper ส่วนดินแดนอื่นๆ ซึ่งมีดินแดนฉาน ดินแดนแถบภูเขาคะฉิ่น ดินแดนแถบภูเขาชิน ดินแดนคะยา ยังคงมีอิสระปกครองตนเองต่อไป กระทั่งเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2490 ได้บรรลุข้อตกลงจากความพยายามของ นายพลอ่องซาน ผู้แทนของเมียนมาที่ได้ดำเนินการชักชวนเจ้าฟ้าและผู้แทนของดินแดนต่างๆ ประกอบด้วย ฉาน คะฉิ่น คะยา ลงนามที่จะรวมดินแดนเหล่านั้นตั้งเป็นสหภาพเพื่อเรียกร่องเอกราชพร้อมๆ กันในพื้นที่ฐานแห่งสิทธิ เสรีภาพ อย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้ข้อตกลงที่เรียกว่าข้อตกลง "ปางโหลง" นับแต่นั้นมาดินแดนแห่งนี้จึงถูกรวมเรียกเป็น สหภาพ<sup>3</sup>

ประชากรในสหภาพเมียนมา ประกอบด้วยกลุ่มชนหลายเชื้อชาติหลายเผ่าพันธุ์ ซึ่งต่างก็มีภาษาขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมเป็นของตนเอง แยกกันอยู่เป็นกลุ่มก้อนตามภาคต่างๆ ของประเทศตามบรรพบุรุษของตน มีการปกครองตนเองเรื่อยมา ดังนั้นปัญหาการรวมชนเผ่าพันธุ์ต่างๆ จึงเป็นปัญหาพื้นฐานซึ่งเป็นรากเหง้าของความยุ่งยาก ในการที่จะรวมเป็นประเทศเดียวกัน กลุ่มชนแต่ละเผ่าพันธุ์แต่ละพวกต่างต้องการมีอำนาจในการปกครองพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัยมาตั้งแต่ดั้งเดิม จึงนำไปสู่การทำศึกสงครามระหว่างเผ่าพันธุ์ตลอดเวลา ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและมีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติเป็นส่วนรวม การทำศึกสงครามระหว่างเผ่าพันธุ์ต่างๆ โดยเฉพาะชนเผ่ามอญกับเมียนมานั้น ทั้งสองเผ่าพันธุ์ต่างผลัดกันมีอำนาจสลับกันตามความเข้มแข็งความสามารถของผู้นำ แต่ในที่สุดมอญก็พ่ายแพ้อย่างราบคาบแก่เมียนมา ในปี พ.ศ.2029 เมียนมาสามารถตั้งราชวงศ์ตองอู โดยพระเจ้ามินจี้โฮย และมีกษัตริย์ปกครองประเทศเมียนมาสืบเนื่องกันมาจนถึงปี พ.ศ.2295 ก็มีการเปลี่ยนแปลงเป็นราชวงศ์อลองพญา โดยมีพระเจ้าอลองพญา เป็นปฐมกษัตริย์ปกครองเมียนมาและกษัตริย์องค์สุดท้ายของราชวงศ์นี้ก็คือ พระเจ้าอิบอ ซึ่งนับเป็นกษัตริย์

<sup>3</sup>The Burma project. *Burma Country in Crisis* (1998). Open Society Institute. 1998.

องค์สุดท้ายที่ปกครองประเทศแบบสมบูรณาญาสิทธิราชก่อนเสียเอกราชให้แก่ประเทศอังกฤษ เมื่อปี พ.ศ.2430 หลังจากได้ทำสงครามกับอังกฤษถึง 3 ครั้ง<sup>4</sup>

จากการที่เมียนมาได้รับความชื่นเนื่องจากการตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ ซึ่งได้มี นายพลอ่องซาน และสหายรวม 30 คน ได้ร่วมกันก่อตั้ง กองทัพกู้ชาติเมียนมา ขึ้นเพื่อขับไล่ และกอบกู้เอกราชคืนมาจากอังกฤษ ในระยะแรกเริ่มนั้นมีกำลังประมาณ 1,000 คน จนกระทั่งในปี พ.ศ.2482 ได้เกิดสงครามขึ้นในยุโรป เมียนมาก็พยายามเจรจาเรียกร้องเอกราช แต่ก็ถูกอังกฤษปฏิเสธ และในปี พ.ศ.2484 ซึ่งเป็นปีที่ญี่ปุ่นเข้ามาในเอเชีย กองทัพกู้ชาติเมียนมาจึงได้ร่วมมือกับญี่ปุ่น โดยมี จุดมุ่งหมายเพื่อที่จะขับไล่อังกฤษออกจากเมียนมา และสามารถกระทำเป็นผลสำเร็จตามความมุ่งหมายในปี พ.ศ.2485

เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2486 ญี่ปุ่นประกาศให้เอกราชแก่เมียนมาและในปีนี้อเอง เมียนมาได้จัดตั้งกองทัพแห่งชาติเมียนมาขึ้น โดยมี นายพลอ่องซาน เป็นรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม และมี พันเอกเนวิน เป็นผู้บัญชาการทหารบก การที่ญี่ปุ่นให้เอกราชแก่เมียนมานั้นเมียนมาไม่ได้เป็น เอกราชอย่างแท้จริงเพราะญี่ปุ่นยังคงควบคุมด้านการทหารของประเทศเมียนมาอยู่ และยังได้กระทำ ทารุณโหดร้ายต่อประชาชนชาวเมียนมา มีความพยายามนำลัทธิชินโตเข้ามาเผยแพร่กับให้มีการสอน ภาษาญี่ปุ่นภายในโรงเรียน ดังนั้น นายพลอ่องซาน และชาวเมียนมาชาตินิยมกลุ่มหนึ่งมีความเห็นว่า ญี่ปุ่นคือจักรวรรดินิยมที่ต้องการยึดเมียนมาสืบทอดอังกฤษ จึงได้เตรียมการต่อสู้เพื่อขับไล่ญี่ปุ่น ออกจากประเทศเมียนมา นายพลอ่องซาน ได้พาผู้ที่ร่วมมือด้วยหลบหนีเข้าไปอยู่ในป่าและกลับไป ร่วมมือกับอังกฤษใหม่ โดยอังกฤษสัญญาว่าหากเมียนมาร่วมมือกับอังกฤษเพื่อกวาดล้างญี่ปุ่นจนเป็น ผลสำเร็จแล้ว อังกฤษจะพิจารณาให้เอกราชแก่เมียนมา นอกจากนั้นอังกฤษยังได้จัดส่งอาวุธเป็น จำนวนมากให้แก่กลุ่มเมียนมาได้ดินเหล่านี้ เพื่อทำการสู้รบกับญี่ปุ่นด้วย

ในปี พ.ศ.2488 สงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยุติลงญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม อังกฤษในฐานะ ฝ่ายที่ได้รับชัยชนะได้กลับเข้ามามีอำนาจอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นปัญหาเรื่องของการให้เอกราชที่สมบูรณ์แก่ เมียนมา จึงถูกนำขึ้นมาเจรจากัน เมียนมาต้องการให้อังกฤษคืนเอกราชให้เมียนมา โดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งในเวลาเดียวกันกะเหรี่ยงก็ได้ส่งผู้แทนไปยังกรุงลอนดอนเมืองหลวงของอังกฤษ เพื่อเจรจาเรียกร้อง เอกราชเช่นเดียวกับเมียนมา แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากอังกฤษประกาศว่าจะยินยอมมอบ เอกราชให้ก็ต่อเมื่อผู้นำซึ่งปกครองรัฐต่างๆ ในเมียนมารวมทั้งชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ทั้งหมดยอมรับให้ ชนชาติเมียนมาปกครองประเทศแทนอังกฤษต่อไปอย่างมีเอกภาพ นายพลอ่องซาน จึงได้เชิญผู้นำ ชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่างๆ มาร่วมประชุมกัน เพื่อจัดตั้งประเทศตามแนวทางของอังกฤษขึ้น ประกอบด้วยผู้นำของรัฐฉานใต้ รัฐชิน รัฐคะฉิ่น (ผู้นำของรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะยา ไม่ได้มาร่วม

---

<sup>4</sup> Ibid.

ประชุมด้วย) โดยการจัดประชุมที่เมืองปางโหลงของรัฐบาลไต้หวัน เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2490 และได้มีการลงนามในข้อตกลง ซึ่งเรียกว่าข้อตกลงปางโหลง (Panglong Agreement) จำนวน 9 ข้อ โดยสรุปสาระสำคัญดังนี้<sup>5</sup>

1. รัฐต่างๆ จะรวมกันโดยมีรัฐบาลเดียวคือ รัฐบาลแห่งสหภาพเมียนมา ส่วนการปกครองให้แต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยในการปกครอง
2. รัฐต่างๆ จะแยกตัวออกจากสหภาพได้หลังจากเมียนมาได้รับเอกราชแล้ว 10 ปี
3. เมื่อครบกำหนด 10 ปี หลังจากที่ได้รับเอกราชแล้วรัฐที่ประสงค์จะแยกตัวจะกลับเข้ามาร่วมกับสหภาพอีกก็ได้ (ยกเว้นรัฐคะฉิ่นเท่านั้น ถ้าจะแยกตัวเป็นอิสระต้องได้รับความเห็นชอบจาก 2 ใน 3 ของคณะมนตรีและจะต้องให้มีการออกเสียงประชามติในรัฐด้วย)
4. จะต้องเคารพต่อประเพณี วัฒนธรรมในแต่ละเผ่าพันธุ์ซึ่งกันและกันภายใต้แห่งสหภาพ

ข้อตกลงปางโหลงนี้ นับเป็นก้าวแรกที่ทำให้เมียนมา มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2490 และมีการเลือกตั้งทั่วไป นายพลอ่องซาน ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ถูกลอบสังหารเสียชีวิตในขณะที่มีการประชุมสภาครั้งแรกเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ.2490 นายอู๋ จิ่งได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีสืบแทนนายพลอ่องซาน ต่อมารัฐบาลอังกฤษได้เชิญ นายอู๋ กับคณะไปประชุมเรื่องเอกราชของเมียนมาที่กรุงลอนดอน หลังจากที่เมียนมา ร่างรัฐธรรมนูญเรียบร้อยแล้ว โดยอังกฤษยอมมอบเอกราชให้เมียนมาอย่างไม่มีเงื่อนไข และประกาศให้เอกราชแก่ประเทศเมียนมาโดยสมบูรณ์เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2491 ต่อมาชนชาติพันธุ์กลุ่มกะเหรี่ยง และกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ได้เรียกร้องขอตั้งเป็นรัฐอิสระบ้าง แต่ถูกเมียนมาปฏิเสธ จนนำไปสู่การปราบปรามกลุ่มชาติพันธุ์ที่ขอแยกตัวเป็นอิสระอย่างรุนแรง ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ.2491 เป็นต้นมา ทำให้กลุ่มกะเหรี่ยงต้องถอยร่นออกจากตัวเมืองเข้าอยู่อาศัยและดำเนินการต่อต้านรัฐบาลเมียนมาอยู่ในพื้นที่ใกล้แนวชายแดนไทยเรื่อยมา

หลังจากที่เมียนมาได้รับเอกราชครบ 10 ปี รัฐบาลเมียนมาก็ไม่ได้ดำเนินการตามข้อตกลงปางโหลง แต่กลับพยายามที่จะทำให้ชนชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ ตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของเมียนมาต่อไป โดยได้ยกระดับให้ชนชาติเมียนมาแท้ให้มีสิทธิต่างๆ มากกว่าชนชาติอื่นๆ ใช้การปกครองแบบเผด็จการกึ่งสังคมนิยมจำกัดสิทธิชนกลุ่มน้อย จึงทำให้เกิดความไม่พอใจเพิ่มมากขึ้น จนนำไปสู่การขัดแย้งที่ไม่สามารถยอมรับการปกครองของรัฐบาลเมียนมาได้ มีการต่อต้านและตั้งตนเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลเมียนมา กองทัพบกเมียนมาภายใต้การนำของ พลเอกเนวิน จึงได้ทำการ

---

<sup>5</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. พม่าประวัติศาสตร์และการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์), มิถุนายน 2544.

ปฏิวัติล้มล้างการปกครองของรัฐบาลอู๋ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2505 และจัดตั้งสภาปฏิวัติขึ้น ประกอบด้วยคณะนายทหารเป็นผู้บริหารประเทศ โดยใช้ลัทธิสังคมนิยมแบบเมียนมา ยึดถือนโยบายเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ดำเนินนโยบายปิดประเทศและปราบปรามชนชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่ตั้งตนเป็นอิสระกลุ่มต่างๆ อย่างริบเร่และจริงจังตามนโยบายของคณะปฏิวัติ ซึ่งถือว่าชนกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้นเป็นกบฏ แต่การดำเนินตามนโยบายดังกล่าวก็มิได้ประสบผลสำเร็จดังคาดหวัง จึงมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ.5217 กำหนดให้เมียนมามีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว คือพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า มีสภาเดียวคือสภาประชาชนและเรียกชื่อประเทศว่า สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพเมียนมา โดยมี พลเอกเนวิน เป็นประธานพรรค นายอูซานยู เป็นประธานาธิบดี

จากการที่ไม่ประสบผลสำเร็จในการเรียกร้องความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง จากอังกฤษ และจากการที่เมียนมาไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงปางโหลง ทำให้ชนกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ได้แก่ กะเหรี่ยง คะยา คะฉิ่น ชิน ฉาน มอญ ยะไข่ และกลุ่มชาวเขาซึ่งมี ปะโอ ปะหล่อง และมุเซอร์ เป็นต้น รวมตัวกันจัดตั้งองค์กรกู้ชาติและกองกำลังติดอาวุธของตนเองขึ้นเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมาตลอดมา

นอกจากนี้ยังพิจารณาได้ว่ามีมูลเหตุแห่งความริ้วฉานระหว่างชนกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลเมียนมาโดยกล่าวกันว่านโยบายแบ่งแยกและปกครองของอังกฤษ คือมูลเหตุสำคัญที่สร้างความริ้วฉานระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มชาติพันธุ์มาจนถึงปัจจุบัน เพราะไม่เพียงอังกฤษจะทำให้รัฐเมียนมา ซึ่งเคยมีอำนาจเหนือรัฐชนกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ กลายเป็นเขตปกครองหนึ่ง ที่มีสถานะเทียบเท่ากับเขตชนกลุ่มน้อย แต่อังกฤษยังยกระดับกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มให้มีสถานะเหนือกว่าเมียนมา อาทิ สนับสนุนให้ชนกลุ่มชาติพันธุ์อย่างชาวกะเหรี่ยงเข้ามารับราชการทหารและตำรวจในกรม กอง ของอังกฤษมากกว่าสนับสนุนชาวเมียนมา ซึ่งวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดความแตกร้าง และสร้างศัตรูระหว่างชนกลุ่มชาติพันธุ์และชนชาติเมียนมา เพราะทหารตำรวจซึ่งเป็นชนกลุ่มชาติพันธุ์จะต้องคอยปราบปรามชาวเมียนมาที่พยายามต่อสู้กับชาวอังกฤษ ทำให้ชาวเมียนมารังเกียจและถึงขั้นเกลียดชังชนกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นฝ่ายเดียวกับอังกฤษมากยิ่งขึ้น และพยายามหาทางแก้แค้นเมื่อมีโอกาส

เหตุการณ์สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความเกลียดแค้นชิงชังของชนชาติเมียนมา ที่มีต่อชนชาติกะเหรี่ยง สมัยอังกฤษปกครองคือ การบุกฆ่าชาวกะเหรี่ยงนับร้อยคนขณะกำลังทำพิธีในโบสถ์ ตามด้วยการซ้อมโถมตีชาวกะเหรี่ยงอีกหลายครั้ง เหตุการณ์รุนแรงเหล่านี้ทำให้ชาวกะเหรี่ยงรู้สึกเกลียดแค้นชิงชังชนชาติเมียนมา ทางด้านรัฐฉานอังกฤษได้ยกระดับแคว้นต่างๆ ของเจ้าฟ้าฉานขึ้น รวมเป็นสหพันธรัฐฉาน (Federated of Shan States) และจัดตั้งสภาผู้นำแห่งสหพันธรัฐฉาน

(Federal Council of Shan Chiefs) ซึ่งประกอบด้วยเจ้าฟ้าแคว้นต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ดูแลเรื่องของกิจการภายในของรัฐฉาน<sup>6</sup>

ความรู้สึกแปลกแยกเกลียดชังระหว่างชนชาติเมียนมาและชนชาติอื่นๆ เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากความตั้งใจของอังกฤษ ซึ่งเป็นเจ้าของอาณานิคม เพราะหากประชาชนในอาณานิคมสามารถรวมตัวเป็นปึกแผ่นและมีพลังเมื่อใดย่อมต้องเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของเจ้าอาณานิคมเมื่อนั้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าหนึ่งในสาเหตุแห่งความริ้วรานจนนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชนชาติเมียนมาและชนชาติอื่นๆ คือนโยบายแบ่งแยกและปกครองของประเทศอังกฤษ

### 3. การแปรสภาพเป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดนสู่ความขัดแย้งใหม่

เมื่อ เมษายน พ.ศ.2552 รัฐบาลเมียนมาประกาศให้กองกำลังกลุ่มหยุดยิงทั้งหมดในเมียนมา ให้แปรสภาพเป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Forces - BGF) เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2551 ที่ระบุให้ทุกกองกำลังติดอาวุธต้องอยู่ภายใต้กองทัพเดียวกันคือ กองทัพเมียนมา ตามแผนดังกล่าวของรัฐบาลเมื่อแปรสภาพแล้วในแต่ละ 1 หน่วยหรือ 1 กองพัน มีอัตรากำลังจำนวน 326 คน ประกอบด้วย กำลังนายทหารเมียนมา 30 คน ที่เหลือเป็นกำลังของชนกลุ่มชาติพันธุ์ กองทัพเมียนมาจะรับผิดชอบในการฝึกอบรมรวมทั้งรายได้เงินเดือนจนเกษียณอายุครบ 50 ปี และผู้ที่อายุเกินต้องเกษียณตัวเองโดยปริยาย ในระยะแรกไม่มีกองกำลังกลุ่มใดที่ยอมรับเงื่อนไขดังกล่าว ยกเว้นกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธประชาธิปไตย (Democratic Karen Buddhist Army - DKBA) ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น กองกำลังกะเหรี่ยงพิทักษ์ประชาธิปไตย (Democratic Karen Benevolent Army - DKBA) ส่วนกลุ่มอื่นๆ ถูกเลื่อนมาโดยต่อเนื่องกระทั่งเมื่อ 1 กันยายน พ.ศ.2553 อันเป็นวันสุดท้ายที่ฝ่ายรัฐบาลได้กำหนด พร้อมระบุให้กองกำลังที่เคยเจรจาหยุดยิงก่อนการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2532 หากไม่ยินยอมแปรสภาพเป็น BGF ถือว่าเป็นกลุ่มกบฏ ก่อการร้าย รัฐบาลจะใช้มาตรการปราบปรามอย่างเด็ดขาด จากมาตรการดังกล่าวรัฐบาลได้เริ่มใช้กับกลุ่ม กองกำลังคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Army - KIA) โดยการสั่งปิดสำนักงานประสานงานและปฏิเสธที่จะยอมรับให้จดทะเบียนเป็นพรรคการเมือง เพิ่มความกดดันด้านเศรษฐกิจโดยสั่งปิดชายแดนติดกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อตัดเส้นทางสนับสนุนไปยังกองบัญชาการใหญ่ของกลุ่ม KIA ที่เมืองไลซา รัฐคะฉิ่น ความกดดันยังส่งผลไปถึงการระงับการต่ออายุใบอนุญาตเดินอากาศยานของบริษัทแอร์อย่างกึ่ง ซึ่งเจ้าของมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้นำกลุ่ม กองทัพสหรัฐว่า (United Wa State Army - UWSA) รัฐบาลเพิ่มความกดดันด้านการทหารต่อกองกำลังติดอาวุธอื่นๆ เช่นกันโดยเฉพาะเริ่มจากกลุ่มเล็กๆ ดังเช่น กลุ่มกองกำลังโกกั้ง (Myanmar National Democratic Alliance Army - MNDA) ด้วยการ

---

<sup>6</sup> ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. พม่าประวัติศาสตร์และการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์), มิถุนายน 2544.

ใช้กำลังเข้าโจมตีและยึดกองบัญชาการของกลุ่มดังกล่าวที่ตั้งอยู่ใน จังหวัดเส้าไถ่ รัฐบาล ได้สำเร็จ อย่างง่ายดายเมื่อสิงหาคม พ.ศ.2552 เหตุการณ์นี้นับเป็นการใช้ยุทธวิธีทางทหารในการบีบบังคับ ให้กองกำลังติดอาวุธแปรสภาพเป็น BGF เพื่อให้เป็นไปตามแผนซึ่งถึงแม้ว่ารัฐบาลจะอ้างว่าเป็นส่วน หนึ่งในการปราบปรามยาเสพติดก็ตาม แต่หลายฝ่ายเห็นว่าเป็นการเตือนและสั่งสอนกองกำลัง ติดอาวุธอื่นๆ ให้ดูเป็นตัวอย่าง กรณีนี้มีความชัดเจนว่าเป็นการทำลายกระบวนการเจรจาหยุดยิง ภายหลังมีการลงประชามติรัฐธรรมนูญและได้นำไปสู่สงครามกลางเมืองในรัฐคะฉิ่นและรัฐฉานอีกครั้ง ต่อมาเมื่อ 6 มิถุนายน 2554 ทหารเมียนมากับกองกำลัง KIA ได้ปะทะกันอย่างรุนแรงจากมาตรการ การเพิ่มความกดดันทางทหารของรัฐบาล ใกล้เคียงที่ด้านหน้ายุทธศาสตร์ต่อกลุ่มกองกำลัง KIA ใน รัฐคะฉิ่น และใกล้ฐานที่ตั้งซึ่งกำลังดำเนินการสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าพลังน้ำของบริษัทเอกชนของจีน จำนวน 2 แห่ง ใกล้เมืองท่าเป็ง กระทั่งฝ่าย KIA ได้ระเบิดทำลายสะพานหลายแห่งเพื่อเป็นการทำลาย เส้นทางคมนาคมขนส่งของทหารเมียนมา เนื่องจากทหารเมียนมาเพิกเฉยต่อข้อเสนอขอ KIA ในการ ถอนกำลังออกจากพื้นที่ยุทธศาสตร์ของ KIA นับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ได้มีการปะทะกันระหว่าง ทหารเมียนมากับกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ในพื้นที่รัฐคะฉิ่น และพื้นที่ตอนเหนือของรัฐ ฉานมาอย่างต่อเนื่อง<sup>7</sup>

แม้ดูเหมือนว่ารัฐบาลจะประสบผลสำเร็จตามแผนสันติภาพ 3 ขั้นตอนและเก็บ ประเด็นปัญหาการแปรสภาพเป็น BGF ของกองกำลังติดอาวุธพักไว้ชั่วคราวนั้น ขณะที่ทางด้าน กองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ได้อ้างว่ากองทัพยังคงมีการเข้าโจมตีและนำกำลังมาวางเผชิญหน้ากับ ที่ตั้งของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ทำให้แผนสันติภาพของรัฐบาลเป็นที่ห่วงกังวล จากหลายฝ่ายว่าจะกลายเป็นการเติมเชื้อเพลิงแห่งความหวาดระแวงและสงสัยในความจริงใจที่จะ นำไปสู่การเจรจาเพื่อความปรองดองที่จะสร้างสันติภาพในประเทศให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงหรือไม่

## การลุกขึ้นสู้ของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อแยกตัวเป็นอิสระจากการปกครอง ของเมียนมา

จากการที่ประเทศเมียนมามีประชากรประกอบด้วยชนกลุ่มชาติพันธุ์อย่างหลากหลายทั้ง วัฒนธรรมและภาษามากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ซึ่งมีชนชาติพันธุ์มากกว่า 135 ชนกลุ่ม และมีภาษาพูด มากกว่า 100 ภาษา ประชากรของชนกลุ่มชาติพันธุ์และชนพื้นเมืองมีถึง 1 ใน 3 ของประชากรทั้ง

---

<sup>7</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). พฤศจิกายน 2553.

ประเทศที่มีจำนวนประมาณ 51.4 ล้านคน<sup>8</sup> ด้วยสงครามกลางเมืองภายในของเมียนมาที่ดำเนินมาเป็นเวลามากกว่าครึ่งศตวรรษ ส่งผลให้ประชาชนทั่วทั้งประเทศต้องประสบความหายนะและทุกข์ยากลำบากอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ทั่วยุทธการปกครองของ คณะสภาฟื้นฟูภาวะเป็ียบแห่งรัฐ (SLORC) และสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council - SPDC) สามารถกระทำการเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มได้ ทำให้สถานการณ์เลวร้ายต่างๆ คลี่คลายลงไปได้บ้างเฉพาะในบางพื้นที่ควบคุม แต่ก็ไม่ได้ไปสู่การยุติการสู้รบกันได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะว่ารัฐบาลยังคงอ้างความชอบธรรมในการปกครองของกองทัพที่จะธำรงความเป็นเอกภาพของชาติต่อไป ซึ่งไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงความเป็นปฏิปักษ์และไปสู่การต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธเข้าประหัดประหารกัน กลายเป็นสาเหตุแห่งรากเหง้าของปัญหาความขัดแย้ง ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ของชนกลุ่มชาติพันธุ์<sup>9</sup>

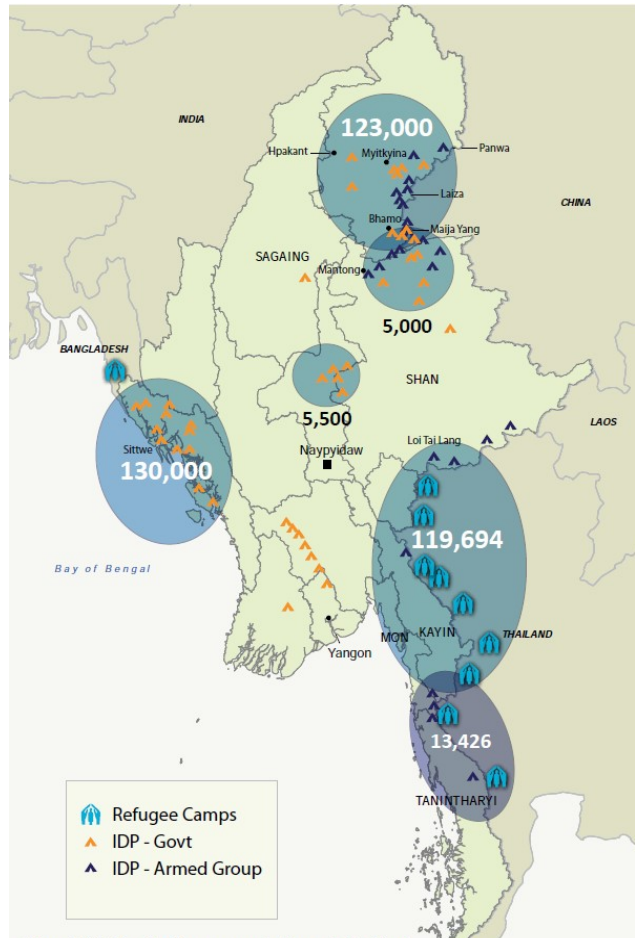
ชนกลุ่มน้อยชนชาติพันธุ์ในเมียนมาไม่มีสิทธิเต็มแห่งความเป็นพลเมืองของเมียนมา จึงถูกเรียกว่ากลุ่มไม่ใช่เมียนมาแท้ (Non - Burmans) รัฐบาลเมียนมาจึงถือว่าชนกลุ่มน้อยชนชาติพันธุ์ต้องถูกหวาดระแวงเป็นพิเศษเหตุผลเพราะชนกลุ่มน้อยชนชาติพันธุ์เป็นต้นเหตุแห่งความแตกแยกของเอกภาพในประวัติศาสตร์

### แผนภาพที่ 3 - 1 แสดงพื้นที่ผู้หนีภัยจากการสู้รบทั้งภายในและนอกประเทศเมียนมา

---

<sup>8</sup> กระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและประชากร เมียนมา. ผลการสำรวจสำมะโนประชากรทั่วประเทศ. หนังสือพิมพ์เมียนมาอะลิน. ฉบับวันที่ 30 สิงหาคม 2557.

<sup>9</sup> International Crisis Group. Myanmar Backgrounder : Ethnic Minority Politics. 7 May 2003.



ที่มา : Burma News International, 2014

## การรวมกลุ่มและศักยภาพของกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อสร้างความปรองดอง

### 1. การรวมกลุ่มของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ห้วงก่อนการเลือกตั้งปี พ.ศ.2553

กองกำลังติดอาวุธของกลุ่มชาติพันธุ์ได้กระทำการต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมา มาเป็นเวลามากกว่า 5 ทศวรรษ ด้วยสภาพของฝ่ายต่อต้านที่มีทั้งความสามัคคีและความแตกแยกกันเองภายใน ซึ่งมีทั้งร่วมกันต่อสู้และแบ่งแยกกันต่อสู้

ในปี พ.ศ.2519 กองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยได้รวมตัวกันตั้งเป็นพันธมิตร โดยเรียกว่าองค์กร แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Front - NDF) องค์กรดังกล่าวได้มีความพยายามมุ่งสู่ทิศทางการแก้ปัญหาทางการเมืองของชาติในเมียนมาสู่ความเป็นสหพันธรัฐ ที่มีความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของชนชาติพันธุ์ของตนเอง จากผลการประชุมสมัชชาขององค์กร NDF เมื่อปี พ.ศ.2530 ได้ตั้งเป้าหมายทางการเมืองใหม่คือ เพื่อสถาปนากองการปกครองแบบสหพันธรัฐ ที่มีรัฐบาลท้องถิ่นอันมีอำนาจเต็มในรัฐบาลของตน ขณะที่รัฐบาลกลาง



นั้น จะยังคงมีอำนาจไว้ในกิจการป้องกันประเทศ กิจการต่างประเทศ กิจการด้านการคลัง กิจการด้านโทรคมนาคม และศาลสูงสุด<sup>10</sup>

1.1 องค์การ แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (NDF) ได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ.2519 จากการรวมตัวกันของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อปกป้องผลประโยชน์และป้องกันตนเอง โดยมีอุดมการณ์สูงสุดคือการกอบกู้อิสรภาพเพื่อปกครองตนเองในรูปแบบสหพันธรัฐสมาชิกของกลุ่ม NDF มีจำนวน 7 กลุ่มหลัก ประกอบด้วย<sup>11</sup>

1.1.1 พรรคปลดปล่อยอารกัน (Arakan Liberation Party – ALP)

1.1.2 แนวร่วมแห่งชาติชิน (Chin National Front - CNF)

1.1.3 สหภาพชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union-KNU)

1.1.4 แนวร่วมประชาธิปไตยลาหู่ (Lahu Democratic Front- LDF)

1.1.5 องค์การปลดปล่อยประชาชนปะโอ (Pa-O People's Liberation Organization - PPLO)

1.1.6 แนวร่วมปลดปล่อยรัฐปะหล่อง (Palaung State Liberation Front - PSLF)

1.1.7 องค์การแห่งชาติว่า (Wa National Organization - WNO)

1.2 โครงสร้างการจัดองค์กร NDF มีคณะกรรมการบริหารกลาง ซึ่งผ่านการเลือกตั้งจากการประชุมสมัชชาครั้งที่ 8 เมื่อ 16 พฤศจิกายน 2554 จำนวน 11 คน ดังนี้

1.2.1 นายเดวิท ตากะป้อ (KNU) เป็น ประธาน

1.2.2 นายไซโซไห่อ่อน (ALP) เป็น รองประธาน

1.2.3 พันเอกขุนโอคะ (PNLO) เป็น เลขาธิการ

1.2.4 นายซอละทุน (KNU) เป็น เลขานุการ

1.2.5 นายใหม่อ้ายพง (PSLF) เป็น กรรมการ

1.2.6 นายป้อซิดา (CNF) เป็น กรรมการ

1.2.7 พันตรีส้อละม่น (LDU) เป็น กรรมการ

1.2.8 นายนะมีซอ (LDU) เป็น กรรมการ

1.2.9 นายตีะหะยี่หลู่ (WNO) เป็น กรรมการ

1.2.10 นายใหม่อ่องโก่ (PSLF) เป็น กรรมการ

---

<sup>10</sup> สำนักข่าว khitpying. บทบาทขององค์กรแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (NDF). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.khitpying.org/modusles.php?>, ธันวาคม 2544.

<sup>11</sup> แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (NDF) แลกเปลี่ยนผลการประชุมสมัชชาของกลุ่มครั้งที่ 8. 16 พฤศจิกายน 2554.

1.2.11 นายขุนรันโธ่ (PNLF) เป็น กรรมการ

### 1.3 บทบาทและความเคลื่อนไหวที่สำคัญ

ในห้วงปี พ.ศ.2528 – 2529 องค์กร NDF ได้แบ่งกองกำลังปฏิบัติการ ออกเป็น 3 ภาค คือภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้มีกำลังติดอาวุธประมาณ 15,000 – 18,000 คน สมาชิกกลุ่มที่มีอิทธิพลและมีกำลังที่เข้มแข็งได้แก่ กลุ่มสหภาพชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union - KNU) กองกำลังของสมาชิกองค์กร NDF สามารถปฏิบัติการสู้รบกับทหารของรัฐบาลทหารเมียนมาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันการรวมตัวของชนกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้เป็นที่รับรู้ของประชาคมโลกมากขึ้น ต่อมานับตั้งแต่ปี พ.ศ.2532 รัฐบาลทหารเมียนมาได้มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งกับชนกลุ่มชาติพันธุ์โดยการใช้ยุทธวิธีชักนำกองกำลังของชนกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้น แบ่งแยกเจรจาการหยุดยิง ด้วยการเสนอความเป็นอิสระในพื้นที่อิทธิพลที่สามารถกระทำการค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้านได้ และเสนอโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กับชนกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้น รวมทั้งอนุญาตให้คงกองกำลังติดอาวุธไว้ได้เหมือนเดิม ส่งผลให้สมาชิกขององค์กร NDF บางกลุ่มแยกตัวออกไปกระทำการเจรจาตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลทหารเมียนมาในช่วงปี พ.ศ.2532 - 2537 เป็นจำนวนถึง 13 กลุ่มย่อย<sup>12</sup>

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2532 องค์กร NDF ได้ผนึกกำลังร่วมกับองค์กรต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มนักการเมืองและนักศึกษาเมียนมา จัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ขึ้นมาอีกองค์กรหนึ่งภายใต้ชื่อ องค์กรพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยพม่า (Democratic Alliance of Burma - DAB) ที่ประกอบด้วย กลุ่มนักการเมืองพลัดถิ่นเมียนมาจากพรรคต่างๆ และกลุ่มเคลื่อนไหวประชาธิปไตยเมียนมา รวมทั้งกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มซึ่งรวมสมาชิกทั้งหมดได้ 26 กลุ่ม วัตถุประสงค์ดำเนินการต่อต้านรัฐบาลทหารเมียนมา เพื่อเรียกร้องให้ดำเนินการเจรจาสามฝ่าย และประกาศให้มีการเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศ แต่รัฐบาลทหารเมียนมาก็ปฏิเสธโดยสิ้นเชิง<sup>13</sup>

จากการประชุมสภาองค์กรขององค์กร NDF เต็มคณะสมาชิก 7 กลุ่ม สมัยที่ 8 เมื่อวันที่ 11 – 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2554 ในพื้นที่เขตอิทธิพลของกลุ่ม KNU บริเวณชายแดนเมียนมา - ไทย ได้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุดใหม่แทนชุดเดิมที่หมดวาระลงและได้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารกลางสูงสุดเป็นจำนวน 11 คน<sup>14</sup> ที่ประชุมได้มีการปรับยุทธศาสตร์ในการต่อสู้

---

<sup>12</sup>พรพิมล ตรีโชติ . ชนกลุ่มน้อยกับรัฐพม่า (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กุมภาพันธ์ 2542 ), หน้า 154.

<sup>13</sup>ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. ประมาณการข่าวกรอง (ลับ). 2532.

<sup>14</sup>National League for Democracy/ Liberated Area (NDF/LA). แถลงผลการประชุมสมัยที่ 5. 16 พฤศจิกายน 2545.

โดยเพิ่มการสร้างความเป็นเอกภาพภายในกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ ปรับเปลี่ยนยุทธวิธีการต่อสู้โดยเน้นไปที่การเคลื่อนไหวทางการเมืองมากกว่าที่จะปฏิบัติการทางทหาร เนื่องจากสถานภาพของกำลังติดอาวุธขององค์กร NDF ไม่อยู่ในสภาพที่จะสามารถสู้รบได้อีกต่อไป จึงมีการดำเนินกลยุทธ์ทางการเมืองร่วมกับองค์กรพันธมิตรอื่นๆ ในรูปของคณะกรรมการ เช่น เป็นสมาชิกอยู่ในคณะกรรมการประสานความร่วมมือและความเป็นปึกแผ่นของชนชาติพันธุ์ (Ethnic Nationalities Solidarity and Co-operation Committee - ENSCC) ซึ่งเป็นคณะทำงานที่มาจากองค์กรชนกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมด ปฏิบัติงานเพื่อผลักดันให้ไปสู่การเจรจาสามฝ่าย ตามโครงการสร้างความปรองดองแห่งชาติ (National Reconciliation Program - NRP) สมาชิกในกลุ่ม NDF ได้เริ่มมีการเรียกร้องให้มีการหยุดยิงในเมียนมา โดยเริ่มแรกนั้นเป็นการตกลงที่จะมีการเจรจาพร้อมๆ กันทุกกลุ่มแต่ว่ารัฐบาลเมียนมากลับดำเนินกลยุทธ์แยกการเจรจาเฉพาะแต่ละกลุ่มเท่านั้น<sup>15</sup>

## 2. การรวมกลุ่มของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อสร้างความปรองดองภายในชาติ ห้วงหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ.2553

ในห้วงเวลาที่ผ่านมา กลุ่มชาติพันธุ์มีการจัดตั้งองค์กรแนวร่วมหลายองค์กร แต่การปฏิบัติงานไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อาทิ องค์กรแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (NDF) ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีพื้นฐานมุ่งเน้นความร่วมมือจากองค์กรชนกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ องค์กรพันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยพม่า (Democratic Alliance of Burma - DAB) ที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินการเรียกร้องประชาธิปไตย ให้ดำเนินการไปสู่การพบปะเจรจาสามฝ่ายและประกาศหยุดยิงทั่วประเทศแล้วก็ตามรวมทั้งได้มีการจัดตั้งองค์กร สภาชนชาติพันธุ์ (Ethnic Nationalities Council - ENC) ที่มีพื้นฐานเน้นความร่วมมือจากชนชาติพันธุ์ต่างๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งแต่ละองค์กรพันธมิตรได้ปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์การต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมาจากกำลังอาวุธหันมาเน้นการต่อสู้ทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

มีองค์กรจัดตั้งพันธมิตรของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีบทบาทสำคัญดังนี้

2.1 องค์กรสภาชนชาติพันธุ์ (Ethnic Nationalities Council - ENC) จัดตั้งขึ้นเมื่อมกราคม พ.ศ.2547 โดยการแปรสภาพจาก คณะกรรมการประสานงานร่วมและเพื่อความเป็นปึกแผ่นแห่งชนชาติพันธุ์ (Ethnic Nationalities Solidarity and Co-operation Committee - ENSCC) คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกจากองค์กร NDF สมาชิกจากกองกำลังติดอาวุธที่เคยเจรจาหยุดยิง และสมาชิกจากกองกำลังติดอาวุธที่ยังไม่ได้เจรจาหยุดยิง โดยการรวมตัวและยกระดับองค์กรภายใต้ชื่อสภาชนชาติพันธุ์ (ENC)

---

<sup>15</sup>แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ (NDF). แถลงการณ์ผลการประชุมสมัชชากลุ่มครั้งที่ 8. 16 พฤศจิกายน 2554.

2.1.1 องค์การสหประชาชาติพันธุ์ (ENC) ซึ่งมีสมาชิกเป็นกองกำลังติดอาวุธ กลุ่มชาติพันธุ์ จำนวน 6 กลุ่ม ประกอบด้วย

2.1.1.1 กลุ่มแนวร่วมแห่งชาติจีน (Chin National Front - CNF)

2.1.1.2 กลุ่มองค์การคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Organization - KIO)

2.1.1.3 กลุ่มสหภาพชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union - KNU)

2.1.1.4 กลุ่มพรรคก้าวหน้าแห่งชาติคะยา (Karenni National Progressive Party - KNPP)

2.1.1.5 กลุ่มพรรครัฐมอญใหม่ (New Mon State Party - NMSP)

2.1.1.6 กลุ่มกองกำลังแห่งรัฐฉานเหนือ (Shan State Army/ North - SSA/N)

2.1.2 บทบาทและการเคลื่อนไหวที่สำคัญ

องค์การสหประชาชาติพันธุ์ (ENC) มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อดำเนินการและสนับสนุนให้บรรลุถึงมติของสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ที่ได้เสนอแนะทางออกให้กับเมียนมาโดยการเจรจาสามฝ่าย ระหว่างคณะผู้ปกครองทหารเมียนมา กลุ่มเคลื่อนไหวประชาธิปไตย และชนกลุ่มชาติพันธุ์ โดยมีเป้าหมายเพื่อดำเนินการไปสู่การถ่ายโอนประชาธิปไตยและการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐในเมียนมาอย่างสันติวิธี

ต่อมาองค์การสหประชาชาติพันธุ์ (ENC) เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ได้มีการจัดประชุมหารือ เมื่อ 2 - 4 พฤศจิกายน พ.ศ.2553 ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ จัดตั้งองค์กรพันธมิตรใหม่ภายใต้ชื่อ คณะกรรมการจัดตั้งสหพันธรัฐ (Committee for Emergence of Federal Union - CEFU) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือทางการเมืองและด้านการทหาร กระทั่งมีการดำเนินการไปสู่การจัดตั้งองค์กรใหม่ภายใต้ชื่อ สภาสหพันธรัฐชนชาติพันธุ์เอกภาพ (United Nationalities Federal Council - UNFC)

22 สภาสหพันธรัฐชนชาติพันธุ์เอกภาพ (United Nationalities Federal Council - UNFC)<sup>16</sup> จัดตั้งขึ้นเมื่อ 12 - 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2554 จากการดำเนินการของคณะกรรมการจัดตั้งสหพันธรัฐ (CEFU) ที่ได้ผนึกรวมกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวน 11 กลุ่ม เพื่อร่วมมือกันทั้งด้านการทหารและการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสถาปนาสหพันธรัฐและพิทักษ์พื้นที่ของสมาชิกกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเจรจาหยุดยิงเพื่อสร้างความ

---

<sup>16</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. สรุปสถานการณ์ข่าวประจำเดือน(ลับ). กุมภาพันธ์ 2554.

ปรองดองภายในชาติ และดำเนินการทางการเมืองกับรัฐบาลเมียนมาและประชาคมโลก อย่างไรก็ตาม องค์การ UNFC ยังคงเป็นสมาชิกในกลุ่มพันธมิตรขององค์กร NDF และองค์กร ENC ต่อไปเช่นเดิม โดยสมาชิกองค์กร UNFC ประกอบด้วยตัวแทนจากกลุ่มสมาชิก 2 – 4 คน มีคณะกรรมการจำนวน 22 คน มีคณะกรรมการบริหารกลางจำนวน 10 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในที่ประชุมของสมาชิกองค์กร UNFC

2.2.1 องค์กร UNFC มีสมาชิกจำนวน 11 กลุ่มประกอบด้วย  
สมาชิกจัดตั้งเดิมจากกลุ่ม CEFU จำนวน 6 กลุ่ม

2.2.1.1 กลุ่มองค์การคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence  
Organization – KIO)

2.2.1.2 กลุ่มพรรครัฐมอญใหม่ (New Mon State Party - MNSP)

2.2.1.3 กลุ่มพรรคก้าวหน้ารัฐฉาน (Shan State Progress Party –SSPP)

2.2.1.4 กลุ่มสหภาพชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union – KNU)

2.2.1.5 กลุ่มพรรคก้าวหน้าแห่งชาติคะยา (Karenni National  
Progressive Party – KNPP)

2.2.1.6 กลุ่มแนวร่วมแห่งชาติชิน (Chin National Front – CNF)  
สมาชิกเข้าใหม่ จำนวน 5 กลุ่ม

2.2.1.7 กลุ่มสหภาพประชาธิปไตยลาฮู (Lahu Democratic Union –  
LDU)

2.2.1.8 กลุ่มสภาแห่งชาติอารกัน (Arakan National Council – ANC)

2.2.1.9 กลุ่มองค์การปลดปล่อยชาติปะโอ ( Pa-Oh National  
Liberation Organization - PNLO)

2.2.1.10 กลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยรัฐปะหล่อง (Palaung State  
Liberation Front – PSLF) หรือกลุ่มกองกำลังปลดปล่อยแห่งชาติตะอั้ง (Ta-ang National  
Liberation Army –TNLA)

2.2.1.11 กลุ่มกองกำลังพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา  
(Myanmar National Democratic Alliance Army – MNDA)

2.2.2. โครงสร้างการจัดองค์กร UNFC

สมาชิกองค์กร UNFC ประกอบด้วยตัวแทนจากกลุ่มสมาชิก 2 – 4 คน  
ดำเนินงานในลักษณะเป็นคณะกรรมการจำนวน 22 คน มีคณะกรรมการบริหารกลางจำนวน 10 คน  
(ชุดปัจจุบันปี 2557) ทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งในที่ประชุมของสมาชิกองค์กร UNFC ประกอบด้วย

2.2.2.1 พลโทเอ็นบันละ (KIO) เป็น ประธาน

- 2.2.2.2 นายเอเบิล ทวีต (KNPP) เป็น รองประธานคนที่ 1
- 2.2.2.3 นายเดวิท ตากะป่อ (KNU) เป็น รองประธานคนที่ 2
- 2.2.2.4 นายหงสา (NMSP) เป็น เลขาธิการ
- 2.2.2.5 นายมานมาน (KNU) เป็น เลขานุการร่วมคนที่ 1
- 2.2.2.6 พันเอกขุนโอคะ (PNLO) เป็น เลขานุการร่วมคนที่ 2
- 2.2.2.7 ดร.ชินหม่อง (NUPA/ANC) เป็น กรรมการ
- 2.2.2.8 ดร.ละจา (KIO) เป็น กรรมการ
- 2.2.2.9 นางสาวหน่อชิโปพราร์ห์ เสง (KNU) เป็น กรรมการ
- 2.2.2.10 นายแหว่ หงมอญ (NMSP) เป็น กรรมการ

2.2.3 มีกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังไม่ได้เป็นสมาชิกในองค์กร UNFC แต่ได้มีการเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาไปแล้ว คือกลุ่มกองทัพสหรัฐอเมริกา (United Wa State Army -UWSA) กลุ่มกองกำลังประชาธิปไตยแห่งชาติ/รัฐฉานตะวันออก (National Democratic Alliance Army/Eastern Shan State - NDAA/ESS) กลุ่มสภาฟื้นฟูรัฐฉาน/กองทัพรัฐฉาน (Restoration Council of Shan State/Shan State Army - RCSS/SSA) กลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงพิทักษ์ประชาธิปไตย (Democratic Karen Benevolent Army - DKBA) กลุ่มสหภาพชาติกะเหรี่ยง/กองกำลังปลดปล่อยชาติกะเหรี่ยง/สภาสันติภาพ (Karen National Union/Karen National Liberation Army - Peace Council - KPC) กลุ่มกองกำลังอารกัน (Arakan Army - AA) กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยนักศึกษาพม่าทั้งหมด (All Burma Students' Democratic Front - ABSDF) กลุ่มสภาสังคมนิยมแห่งชาตินาคา/คะปลัง ( National Socialist Council of Nagaland – Khaplang - NSCN/K) และมีกลุ่มที่ยังไม่ได้ลงนามเจรจาหยุดยิงจำนวน 2 กลุ่มคือ กลุ่ม AA และกลุ่ม ABSDF นอกจากนี้ยังมีกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งมีอุดมการณ์เชื่อมั่นในระบบสหพันธรัฐเช่นเดียวกันคือกลุ่มพรรคดินแดนใหม่คะยาน (Kayan New Land Party - KNLP) กลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยประชาชนแห่งชาติคะยา (Karenni National People's Liberation Front - KNLPF) กลุ่มสภาฟื้นฟูรัฐฉาน/กองทัพรัฐฉาน (RCSS/SSA) กลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงพิทักษ์ประชาธิปไตย (DKBA) กลุ่มสหภาพชาติกะเหรี่ยง/กองกำลังปลดปล่อยชาติกะเหรี่ยง/สภาสันติภาพ (KPC) รวมทั้งกลุ่มโกกั้งหรือกองกำลังพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา (Myanmar National Democracy Alliance Army - MNDA) ที่ไม่ยินยอมแปรสภาพเป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (BGF) แต่สมัครใจเป็นผู้สังเกตการณ์ในองค์กร UNFC สาเหตุที่กลุ่ม UWSA MNDA RCSS/SSA ไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กร UNFC อย่างเป็นทางการนั้น เชื่อว่าองค์กร UNFC ยังไม่เป็นองค์กรตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์ทุกกลุ่มอย่างแท้จริง และถึงแม้มีอุดมการณ์เหมือนกันแต่มีความเห็นแตกต่างในแนวทางการเจรจา

อีกทั้งเห็นว่าองค์กร UNFC ปล่อยให้ชาติตะวันตกหนุนหลังแทรกแซงอยู่เบื้องหลัง อย่างไรก็ตามทุกกลุ่มยังคงมีความสัมพันธ์ที่ดีและมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับองค์กร UNFC เช่นเดิม<sup>17</sup>

สำหรับกลุ่ม DKBA และกลุ่ม KPC ที่ยังคงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและยังคงให้ความเคารพต่อกลุ่ม KNU ที่เป็นกลุ่มต้นกำเนิดดั้งเดิมของตน อย่างไรก็ตามทั้งสองกลุ่มไม่ร่วมปฏิบัติงานกับองค์กร UNFC เนื่องจากไม่เห็นพ้องในหลักการต่างๆ ขององค์กร UNFC หากแต่ต้องการแยกออกมาเจรจากับรัฐบาลโดยเฉพาะ ส่วนกลุ่ม AA และกลุ่ม ABSDF ถึงแม้ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์กร UNFC แต่ก็เห็นพ้องในหลักการและร่วมปฏิบัติกิจกรรมกับองค์กร UNFC อย่างใกล้ชิดตลอดมา

2.3 คณะประสานงานการหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Coordination Team – NCCT) ก่อตั้งขึ้นเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2556 จากการรวมตัวของแกนนำกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์จำนวน 7 กลุ่ม เมื่อคราวร่วมประชุมหารือที่กองบัญชาการของกลุ่ม KIA เมืองโลซา รัฐคะฉิ่น เมื่อ 30 ตุลาคม – 2 พฤศจิกายน 2556 วัตถุประสงค์เพื่อเป็นตัวแทนของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ทั้งหมดในการเจรจาสันติภาพกับ คณะกรรมการดำเนินงานสันติภาพสหภาพ (Union Peacemaking Working Committee –UPWC) ของรัฐบาลเมียนมา ด้วยเหตุที่ยังมีกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่มที่ยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในองค์กร UNFC ปัจจุบันคณะ NCCT มีสมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนจากกลุ่มชาติพันธุ์ จำนวน 16 กลุ่ม<sup>18</sup> ดังต่อไปนี้

2.3.1 มีสมาชิกคณะ NCCT จำนวน 16 กลุ่ม ประกอบด้วย

2.3.1.1 กลุ่มพรรคปลดปล่อยอารกัน(Arakan Liberation Party – ALP)

2.3.1.2 กลุ่มสภาแห่งชาติอารกัน (Arakan National Council – ANC)

2.3.1.3 กลุ่มกองทัพอารกัน (Arakan Army - AA)

2.3.1.4 กลุ่มแนวร่วมแห่งชาติชิน (Chin National Front – CNF)

2.3.1.5 กลุ่มกองกำลังพิทักษ์ประชาธิปไตยกะเหรี่ยง (Democratic

Karen Benevolent Army – DKBA)

2.3.1.6 กลุ่มพรรคก้าวหน้าแห่งชาติคะยา (Karenni National Progressive Party – KNPP)

2.3.1.7 กลุ่มสหภาพชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union – KNU)

2.3.1.8 กลุ่มสภาสันติภาพสหภาพชาติกะเหรี่ยง/กองกำลัง

ปลดปล่อยชาติกะเหรี่ยง (KNU/KNLA Peace Council - KNU/KNLA PC)

<sup>17</sup> พลโท เจ้ายอดศึก. ผู้นำกลุ่ม RCSS/SSA . สัมภาษณ์. 23 เมษายน 2558.

<sup>18</sup> คณะประสานงานการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCCT). แถลงผลการประชุมสมัชชาสามัญครั้งที่ 14.

- 2.3.1.9 กลุ่มสหภาพประชาธิปไตยลาฮู (Lahu Democratic Union – LDU)
- 2.3.1.10 กลุ่มกองกำลังพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา (Myanmar National Democratic Alliance Army – MNDAA)
- 2.3.1.11 กลุ่มพรรครัฐมอญใหม่ (New Mon State Party - MNSP)
- 2.3.1.12 กลุ่มองค์การปลดปล่อยชาติปะโอ (Pa-Oh National Liberation Organization -PNLO)
- 2.3.1.13 กลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยรัฐปะหล่อง (Palaung State Liberation Front – PSLF)
- 2.3.1.14 กลุ่มพรรคก้าวหน้ารัฐฉาน (Shan State Progress Party –SSPP)
- 2.3.1.15 กลุ่มองค์การแห่งชาติว่า (Wa National Organization – WNO)
- 3.3.1.16 กลุ่มองค์การคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Organization - KIO)

### 2.3.2 โครงสร้างการจัดคณะ NCCT<sup>19</sup>

มีคณะกรรมการจำนวน 13 คน ทำหน้าที่เป็นคณะตัวแทนของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ทุกกลุ่มเพื่อเจรจาสันติภาพ ประกอบด้วย

- 2.3.2.1 นายหงสา (NMSP) เป็นหัวหน้าคณะทำงาน
- 2.3.2.2 นายกวยทิวิน (KNU) เป็นรองหัวหน้าคณะทำงานคนที่ 1
- 2.3.2.3 พลตรีกุนหม่อ (KIA) เป็นรองหัวหน้าคณะทำงานคนที่ 2
- 2.3.2.4 พันเอกขุนโอเกะ (PNLO) คณะทำงาน
- 2.3.2.5 นางซอเมี่ยะหย่าซาริน (ALP) คณะทำงาน
- 2.3.2.6 นายขุนอูแหร่ (KNPP) คณะทำงาน
- 2.3.2.7 นายทุนส่อ (ANC) คณะทำงาน
- 2.3.2.8 นายต้าอ้ายยุ่น (WNO) คณะทำงาน
- 2.3.2.9 พันตรีไซะปะทุน (SSPP) คณะทำงาน
- 2.3.2.10 พันเอกชอเล้าลง (DKBA) คณะทำงาน
- 2.3.2.11 พันโทจ้อหัน (AA) คณะทำงาน
- 2.3.2.12 พันเอกโซโลมอน (LDU) คณะทำงาน

---

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน.



### 2.3.2.13 นายทุนลวิน (MNDA) คณะทำงาน

2.4 กลุ่มพันธมิตรเอกภาพชนชาติพันธุ์ (United Nationalities Alliance – UNA) เป็นกลุ่มที่รวมตัวจากพรรคการเมืองของกลุ่มชนชาติพันธุ์ในเมียนมา จำนวน 11 พรรค ก่อตั้งขึ้นเมื่อ 31 กรกฎาคม พ.ศ.2545 โดยมี พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยเอกภาพ (United Nationalities League for Democracy – UNLD) เป็นแกนนำ

มีสมาชิกพรรคการเมือง 11 พรรคประกอบด้วย

2.4.1 พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตยเอกภาพ (United Nationalities League for Democracy – UNLD)

2.4.2 สภาแห่งชาติโซมิ (Zomi National Council - ZNC)

2.4.3 สันนิบาตชาติชินเพื่อประชาธิปไตย (Chin National for Democracy - CNLD)

2.4.4 แนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติมอญ (Mon National Democratic Front - MNDF)

2.4.5 สันนิบาตอารกันเพื่อประชาธิปไตย (Arakan League for Democratic - ALD)

2.4.6 สภากะหยิ่นแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (Kayin National Council - KNC)

2.4.7 สภาแห่งชาติรัฐคะฉิ่นเพื่อประชาธิปไตย (Kachin National Council for Democracy - KNCD)

2.4.8 สันนิบาตชาติคะยาเพื่อประชาธิปไตย (Karenni Nationalities League for Democracy - KNLD)

2.4.9 สันนิบาตชาติฉานเพื่อประชาธิปไตย (Shan National League for Democracy - SNLD)

2.4.10 พรรคโกกั้งประชาธิปไตยและเอกภาพ (Kokang Democracy and Unity Party – KDUP)

2.4.11 พรรคมะโรแห่งชาติ (Mro National Party - MNP)

## **การดำเนินการไปสู่แนวทางประชาธิปไตยและการใช้ Roadmap ของรัฐบาลเมียนมา**

### **1. การดำเนินการไปสู่แนวทางประชาธิปไตยของรัฐบาลเมียนมา**

จากความพยายามของนานาประเทศที่มีความเป็นห่วงกังวลต่อสถานการณ์ความรุนแรงในเมียนมา โดยการกล่าวประณามและประกาศคว่ำบาตรด้านเศรษฐกิจต่อคณะทหาร

เมียนมา เป็นผลให้คณะสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (SLORC) ได้ตระหนักถึงภาพพจน์ของประเทศ และเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อถือต่อนักลงทุนจากต่างประเทศ คณะ SLORC จึงตัดสินใจประกาศ จัดให้มีการเลือกตั้งแบบหลายพรรคการเมือง ซึ่งในช่วงเวลาแห่งความไม่สงบนั้นเอง นางอ่องซาน ซูจี บุตรีของนายพลอ่องซาน เพิ่งเดินทางกลับมาจากต่างประเทศเพื่อดูแลมารดาซึ่งกำลังล้มป่วย ภายใต้ การถูกเกลี้ยกล่อมจากนักศึกษาและฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลทหาร นางอ่องซาน ซูจี ตัดสินใจร่วมกับบุคคล ที่มีความเห็นแนวทางเดียวกันจัดตั้ง พรรคสันนิบาตชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy - NLD) ขึ้น ซึ่งพรรค NLD ได้ดำเนินรณรงค์หาเสียงสนับสนุนอย่างกว้างขวางโดยทันที ขณะเดียวกันนั้น พรรคโครงการสังคมนิยมพม่า (Burma Socialist Program Party – BSPP) เดิมก็ ได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อตัวเองเพื่อเตรียมการเลือกตั้งโดยเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น พรรคสามัคคีแห่งชาติ (National Unity Party - NUP) ระบอบทหาร SLORC ได้รับการถ่ายโอนมรดกด้านอุดมการณ์ทาง การเมืองจาก BSPP สู่ NUP โดยมีการให้การสนับสนุนอย่างเปิดเผยและกว้างขวาง

การเคลื่อนไหวกิจกรรมทางการเมืองที่เข้มข้นขึ้นของ นางอ่องซาน ซูจี และมวล สมาชิกนั้น ได้สร้างความหวั่นวิตกให้กับคณะ SLORC ไม่ใช่ในแง่ของคณะทหารจึงสั่งควบคุมและกักตัว นางอ่องซาน ซูจี ไว้ในบ้านพักตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ.2532 ด้วยการตั้งข้อกล่าวหาว่า เป็นภัยต่อ ความมั่นคงของรัฐ เป็นการควบคุมตัวที่ปราศจากการไต่สวนเป็นเวลาถึง 6 ปีเต็ม

เพื่อเป็นการกู้ภาพพจน์และเป็นการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศสู่เมียนมา คณะ SLORC ได้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งแบบหลายพรรคการเมืองตามที่ได้สัญญาไว้ก่อนหน้านี้ ฝ่าย ตรงข้ามของ SLORC ได้รับความกดดันและถูกลดทอนอิสระ เสรีภาพในการหาเสียงเลือกตั้ง แต่ผล การเลือกตั้งกลับส่งผลให้ พรรค NLD ชนะการเลือกตั้งถึงร้อยละ 82 (392 จาก 485 ที่นั่ง) อย่างไรก็ตาม คณะ SLORC ได้ปฏิเสธผลการเลือกตั้งโดยอ้างว่าเป็นการเลือกตั้งที่ไม่น่าเชื่อถือ มีการทุจริตการ เลือกตั้ง จึงดำเนินการควบคุมการเคลื่อนไหวของพรรค NLD อย่างเข้มงวด และจำกัดบริเวณ นางอ่องซานซูจี ให้อยู่แต่ในบ้านพักเป็นเวลายาวนานถึง 15 ปี ในปี พ.ศ.2540 คณะ SLORC ได้เปลี่ยนชื่อเป็น สภา สันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council - SPDC) โดยมี พลเอกอาวุโส ตานฉ่วย เป็นประธานสภา เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ.2546 พลเอกชินอู้น ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีและประกาศเส้นทาง สู่ประชาธิปไตย 7 ข้อ (Roadmap to Democracy) ต่อมาในปี พ.ศ.2547 สภา SPDC ได้แต่งตั้ง พลเอกโซวิน ขึ้น ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนถึงปี พ.ศ.2550 พลเอกโซวิน ได้ถึงแก่อสัญกรรมด้วยโรคมะเร็ง คณะ SPDC จึงได้แต่งตั้ง พลเอกเต็งเส่ง ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน

คณะ SPDC ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในปี 2551 และกำหนดให้มีการ เลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ.2553 แต่พรรคฝ่ายค้าน NLD ของนางอ่องซาน ซูจี ไม่เห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญ ที่ยังมีเนื้อหาไม่เป็นประชาธิปไตย ทางพรรคจึงประท้วงโดยไม่เข้าร่วมจดทะเบียนตั้งพรรคการเมือง

และดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้วย ในขณะที่ พลเอกเต็งเส่ง ลาออกจากราชการทหารแล้วเข้าสังกัด พรรคการเมืองชื่อ พรรคความพร้อมเพรียงและการพัฒนา (Union Solidarity and Development Party - USDP) ได้ส่งสมาชิกลงสมัครเลือกตั้งทั่วไปและในปีเดียวกันนั่นเองได้มีการประกาศเปลี่ยนชื่อประเทศเป็น สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา (The Republic of Union of Myanmar)

เมื่อ 7 พฤศจิกายน 2553 เป็นวันเลือกตั้งทั่วไปซึ่งเป็นไปตามแผนที่แนวทาง (Road Map) ที่กำหนดไว้โดยการเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งสิ้น 29 ล้านคน มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองจำนวน 37 พรรค ผู้สมัครอิสระ 82 คน ในเขตการเลือกตั้ง 7 ภูมิภาค (Region) และ 7 รัฐ (State) ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจำนวน 1,159 ที่นั่งในสภา โดยแบ่งเป็น 326 ที่นั่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 168 ที่นั่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และจำนวน 665 ที่นั่งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับภูมิภาค/รัฐ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรค USDP ได้รับเลือกตั้งเข้าสภาอย่างท่วมท้น และรัฐบาลทหารประกาศเลิกกักบริเวณ นางอ่องซาน ซูจี ตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2553<sup>20</sup>

รัฐธรรมนูญ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ฉบับปี 2551 ใช้ระยะเวลาการร่าง ตั้งแต่ มกราคม พ.ศ.2536 และผ่านการลงประชามติเมื่อ พฤษภาคม พ.ศ.2551 โดยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีทั้งหมด 15 หมวด 457 มาตรา ในมาตรา 441 หมวดที่ 14 ของบทเฉพาะกาล ระบุว่าเมื่อมีการลงประชามติทั่วประเทศเพื่อรับรองรัฐธรรมนูญ และเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิออกเสียงได้ลงประชามติให้การรับรองแล้ว จะส่งผลให้รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการทั่วประเทศ นับตั้งแต่วันแรกที่มีการประชุมรัฐสภา ทั้งนี้ผลการลงประชามติรัฐธรรมนูญ เมื่อ 29 พฤษภาคม พ.ศ.2551 ถือเป็นที่ยอมรับรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ แต่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญตามกฎหมายจะนับจากวันแรกที่มีการประชุมรัฐสภา

## 2. การถ่ายโอนอำนาจสู่รัฐบาลพลเรือนใหม่ของเมียนมา

ภายหลังการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการเลือกตั้ง รัฐสภาแห่งสหภาพเมียนมาได้เรียกประชุมสมาชิกเพื่อกระทำพิธีสาบานตนในการเข้ารับตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จากนั้นมีการประกาศรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นๆ ในองค์กรทั้งระดับสหภาพและภูมิภาค/รัฐ ภายหลังการปฏิญาณตนของประธานาธิบดี รองประธานาธิบดีทั้ง 2 คน ซึ่งนายอูเต็งเส่ง ในฐานะประธานาธิบดีได้กล่าวสุนทรพจน์ใจความตอนหนึ่งระบุว่าเมียนมา มี 3 สิ่งที่สำคัญในการสร้างประเทศคือ ความแข็งแกร่งทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร โดยจะใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบตลาดเสรี ที่เน้นการเอาผลประโยชน์ชาติ

---

<sup>20</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. สรุปรูปสถานการณ์ข่าวประจำเดือน(ลับ). พฤศจิกายน 2553.

ไว้ข้างหน้าจะควบคุมเข้มงวดการตลาดให้น้อยที่สุด แต่รัฐบาลจะพัฒนาด้านการเกษตร ควบคู่กับการพัฒนาอุตสาหกรรม และจะเปิดประตูเพื่อปฏิรูปและต้อนรับการลงทุน ซึ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาประเทศชาติและประชาชน<sup>21</sup>

ภายหลังการสาบานตนเข้ารับหน้าที่ของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้สภาเพื่อสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (The State Peace and Development Council - SPDC) จึงสิ้นสภาพลงโดยปริยายตามคำประกาศของ SPDC ฉบับที่ 6/2554 ลง 30 มีนาคม พ.ศ.2554 ที่ลงนามโดย พลเอกอาวุโส ตานฉ่วย ประธาน SPDC<sup>22</sup>

เมียนมาใช้รูปแบบการปกครองหลังถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลทหารเป็นรัฐบาลพลเรือนภายใต้ชื่อประเทศใหม่ ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน รัฐบาลสหภาพจะเป็นผู้มีอำนาจบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2551 ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุข มีอำนาจเสนอแต่งตั้ง คณะรัฐมนตรีแห่งสหภาพ มุขมนตรีระดับภูมิภาค/รัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งองค์กรอิสระอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญกำหนด ระบบสาธารณรัฐ มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (checks and balances) ด้วยอำนาจ 3 ฝ่ายคือ<sup>23</sup>

1. ฝ่ายตุลาการ ประธานศาลฎีกาสหภาพ (Chief Justice of the Union) เป็นประมุข ฝ่ายตุลาการ มีองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาสหภาพ (Union Supreme Court) จำนวน 7 คน มีอำนาจที่จะยุบเลิกกฎหมายใดๆ และการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในการแต่งตั้งประธานศาลฎีกา และองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาสหภาพนั้น ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อและรัฐสภาให้การรับรอง โดยประธานศาลฎีกาสหภาพ ดำรงตำแหน่งถึงอายุครบ 70 ปี

2. ฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีเป็นประมุขฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีสหภาพ จำนวน 34 คน และ 34 กระทรวง นอกจากนี้ผู้บัญชาการทหารสูงสุดมีอำนาจเสนอแต่งตั้ง รัฐมนตรีด้านความมั่นคงได้เพิ่มอีก 4 คน มีอธิบดีกรมอัยการสหภาพ (Attorney – General of the Union) ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสหภาพ ซึ่งได้รับการเสนอแต่งตั้งจากประธานาธิบดีเช่นกัน

3. ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย 2 สภา คือ

---

<sup>21</sup> นายอูเต็งเส่ง นายกรัฐมนตรี. รายการพบปะประชาชน. หนังสือพิมพ์เมียนมาอะลิน. 31 มีนาคม 2554.

<sup>22</sup> หนังสือพิมพ์เมียนมาอะลิน. ประกาศยุบเลิกสภา SPDC. 31 มีนาคม 2554.

<sup>23</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). เมษายน 2554.

3.1 วุฒิสภา หรือสภาชนชาติหรือสภาสูง มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากแต่ละภูมิภาค/รัฐ ละ 12 คน รวม 168 คน รวมบัญชีรายชื่อสัดส่วนของกองทัพอีกจำนวน 56 คน รวมเป็น 224 คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ 5 ปี

3.2 สภาผู้แทนราษฎร หรือสภาประชาชนหรือสภาล่าง มี 2 ส่วน คือ

3.2.1 สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหภาพ มาจากเลือกตั้ง จำนวน 330 คน รวมบัญชีรายชื่อสัดส่วนกองทัพอีกจำนวน 110 คน รวมเป็น 440 คน ดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี

3.2.2 สภาผู้แทนราษฎรระดับ ภูมิภาค/รัฐ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จำนวน 661 คน รวมสัดส่วนกองทัพอีกจำนวน 220 คน รวมเป็น 881 คน และรวมสัดส่วนของตัวแทนชนกลุ่มชาติพันธุ์อีกจำนวน 29 คน รวมทั้งสิ้นเป็น 910 คน ดำรงตำแหน่งวาระละ 5 ปี

4. องค์การอิสระอื่นๆ ประกอบด้วย

4.1 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

4.2 สภาความมั่นคงและรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (NDSC) จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยองค์คณะจำนวน 11 คน ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านความมั่นคงให้กับรัฐบาล และรัฐสภา

4.3 สภาสูงสุดแห่งรัฐ (State Supreme Council -SSC) ซึ่งเป็นองค์กรนอกรัฐธรรมนูญ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยองค์คณะจำนวน 8 คน ปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับประมุขของสาธารณรัฐแห่งสหภาพ

4.4 กรรมการเลือกตั้งสหภาพ (Election Commission Union -ECU) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติหน้าที่ ควบคุมดูแล อำนาจการ และจัดการเลือกตั้งทั่วสหภาพ

### 3. แนวทางการใช้ Roadmap ของรัฐบาลเมียนมาเพื่อประชาธิปไตยและสร้างสันติภาพในประเทศในห้วงที่ผ่านมา

สืบเนื่องจากกรณีเกิดเหตุการณ์จลาจลที่เมืองติเปียน ภูมิภาคสะไก ของเมียนมา เมื่อ 30 สิงหาคม พ.ศ.2546 เสมือนเกิดโศกนาฏกรรมทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ส่งผลให้รัฐบาลทหารเมียนมาขณะนั้นถูกแทรกแซง คว่ำบาตร และกดดันจากนานาประเทศอย่างรุนแรงอีกครั้ง ทำให้ฝ่ายที่เคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตย มีการดำเนินการเพื่อหาทางให้เกิดความปรองดองและประชาธิปไตยในเมียนมาอย่างหลากหลายรูปแบบและนำเสนอต่อประชาคมโลก และองค์การสหประชาชาติ รัฐบาลเมียนมาเองมีความพยายามที่จะอธิบายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อต้องการ ให้หลุดพ้นจากการถูกคว่ำบาตรจากสหรัฐอเมริกาและนานาประเทศเช่นกัน จึงเกิดแนวทางการสร้างความปรองดองและประชาธิปไตยขึ้น

เมื่อ 30 สิงหาคม พ.ศ.2546 พลเอกชินอู้น นายกรัฐมนตรีเมียนมา ในขณะนั้น ได้แถลงนโยบายหลังจากที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีประเด็นสาระสำคัญอยู่ 3 เรื่องคือ

ส่วนที่ 1 กล่าวถึงการพัฒนาประเทศของคณะรัฐบาลทหารเมียนมา ส่วนที่ 2 กล่าวถึงการพัฒนาทางการเมืองในประเทศ และส่วนที่ 3 กล่าวถึงลำดับขั้นตอนเกี่ยวกับการเมืองที่ดำเนินต่อไปข้างหน้า และได้นำเอานโยบายแห่งชาติของรัฐบาลเมียนมาที่สำคัญมาเป็นกรอบทิศทาง โดยมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ทั้งด้าน การเมือง สังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสำคัญที่สุด มีดังนี้<sup>24</sup>

1. การปกครองภายใต้กฎหมายและความสงบสุขของประเทศ
2. การฟื้นฟูการสร้างความปรองดองแห่งชาติ
3. การจัดตั้งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีเสถียรภาพ
4. การสร้างประเทศที่พัฒนาและทันสมัยบนพื้นฐานรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

และได้กำหนดขั้นตอนที่จะดำเนินการกิจไปตามแผนที่แนวทาง (Road map) 7 ขั้นตอนดังนี้

1. จัดการประชุมแห่งชาติ (National Convention) ขึ้นอีกครั้งหลังจากหยุดชะงักไปตั้งแต่ปี พ.ศ.2539
  2. ภายหลังจากจัดการประชุมแห่งชาติ แล้วจะดำเนินการกระบวนการที่จำเป็นไปตามขั้นตอนเพื่อให้ได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่มีวินัยอย่างแท้จริง
  3. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาจากหลักการพื้นฐานและรายละเอียดจากมติที่ประชุมแห่งชาติ
  4. ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยผ่านการลงประชามติทั่วประเทศ
  5. จัดการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม
  6. จัดประชุมรัฐสภา ซึ่งได้สมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่
  7. การสร้างประเทศประชาธิปไตยใหม่ที่พัฒนาและทันสมัย โดยมีผู้นำมาจากการคัดเลือกของรัฐสภา รวมทั้งให้รัฐสภาเป็นผู้คัดเลือกคณะรัฐบาลและหน่วยงานสำคัญอื่นๆ ด้วย
- พลเอกชินอู้น ยังได้เน้นย้ำว่าปัจจัยสำคัญที่สุดในการสร้างประเทศ ที่เป็นประชาธิปไตยคือ การมีระบอบประชาธิปไตยที่ถูกต้อง ซึ่งเป็นระบบที่ไม่กระทบต่อธรรมเนียมการปฏิบัติของชนกลุ่มต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของประชาชนในชาติ และไม่กระทบต่ออัตลักษณ์เฉพาะตัวของประชาชนเมียนมา และได้เชิญชวนให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ทำงานร่วมกับรัฐบาลเมียนมา เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นและบุคลากรของรัฐบาล โดยจะให้ความช่วยเหลือที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนทั้ง 7 ข้อ

<sup>24</sup> พลเอกชินอู้น นายกรัฐมนตรีเมียนมา. แถลงนโยบาย. สถานีโทรทัศน์เมียนมา. 30 สิงหาคม 2546.

## กระบวนการสร้างความปรองดอง (Reconciliation) และสันติภาพ (Peace Process) ในเมียนมา

กระบวนการสร้างความปรองดองสู่สันติภาพของเมียนมา มีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีผู้เกี่ยวข้องที่หลากหลาย ท่ามกลางสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและขาดซึ่งความโปร่งใส นอกเหนือจากการดำเนินงานของคณะทำงานสันติภาพของรัฐบาลซึ่งเป็นคณะทำงานหลักแล้ว ยังมีกลุ่มอาสาสมัคร รวมถึงกลุ่มประชาสังคม นักเจรจาไกล่เกลี่ย ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกลไกสำคัญที่อยู่ในกระบวนการเจรจาสันติภาพ อันจะนำไปสู่การสร้างความปรองดองภายในของเมียนมา

ตั้งแต่ 18 สิงหาคม พ.ศ.2554 รัฐบาลเมียนมา โดยประธานาธิบดี นายอูเต็งเส่ง เริ่มใช้นโยบายสร้างความปรองดองกับกลุ่มชาติพันธุ์โดยขั้นต้นคือ การเจรจาท่าขอตกลงหยุดยิง หลังจากนั้นร่วมกันหาแนวทางเจรจาทางการเมืองเพื่อสร้างสันติภาพเป็นขั้นต่อไป ทั้งนี้เพื่อสร้างความสงบสุขในเมียนมา และต้องการให้นานาชาติยอมรับว่ารัฐบาลพลเรือนเมียนมา มีความจริงใจในการพัฒนาแนวทางประชาธิปไตย เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองกับกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมาให้หมดสิ้นไป

ในห้วงปี พ.ศ.2556 เป็นต้นมา นโยบายของรัฐบาลที่มุ่งต่อการสร้างสันติภาพกับชนกลุ่มชาติพันธุ์ ดูเหมือนจะมีความยืดหยุ่นและเริ่มปรากฏภาพลักษณ์ที่จริงใจต่อกัน ในอันจะสนับสนุนต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ ด้วยวิธีการหลากหลายมิติบนสมมติฐานที่ว่ากระบวนการสร้างความปรองดองเพื่อไปสู่สันติภาพเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาใหญ่ไม่เพียงแต่ประกอบด้วย กิจกรรมด้านการทหาร และการเมืองแล้ว ยังมีประเด็นการจัดสรรผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดความสงบสุขอย่างแท้จริง

โดยที่รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะให้การเจรจาหยุดยิงเสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ.2556 และดำเนินการเจรจาทางการเมืองกับกองกำลังติดอาวุธชนชาติพันธุ์ให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ.2558

### 1. การเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศ

1.1 การเจรจาหยุดยิงในห้วงที่ผ่านมา ฆาระหว่างกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาล ได้ดำเนินการโดยแยกเป็นรายกลุ่ม นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2556 เป็นต้นมา หลายฝ่ายมีความพยายามที่จะควมรวมข้อตกลงต่างๆ เป็นข้อตกลงร่วมอันหนึ่งอันเดียวกันซึ่งเรียกว่า ข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire agreement - NCA)

ในห้วงที่ผ่านมาอาจให้ความหมายของการเจรจาหยุดยิงได้ 2 นัย กล่าวคือ จากกรณีเกิดความขัดแย้งที่นำไปสู่การสู้รบระหว่างทหารเมียนมากับกองกำลังคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independence Army - KIA) อีกครั้ง เมื่อปี พ.ศ.2554 ทำให้กองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ

ต่างแสดงเจตนาพร้อมเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศ ซึ่งหมายถึงการขอให้ยุติ การสู้รบทั่วประเทศ ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลเองประกาศยืนยันว่าได้ประกาศหยุดยิงทั่วประเทศแล้ว นับตั้งแต่ มกราคม พ.ศ.2554 เป็นต้นมาแต่ก็ไม่เป็นผล ความหมายนัยที่ 2 ปัจจุบันมักนิยมใช้คำว่า ข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement - NCA) ซึ่งเป็นคำที่ถูกรับ ประปรุงและใช้ครั้งแรกโดย กลุ่มคณะทำงานประสานงานชาติพันธุ์ (Working Group on Ethnic Coordination -WGEC) ที่ได้รับการกิจในการร่างกรอบการดำเนินงานด้านการเมืองให้กับฝ่ายของ กลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งถูกนำไปใช้ในการอ้างอิงระหว่างการลงนามในสัญญาข้อตกลงระหว่างสองฝ่าย เพื่อให้ยุติการต่อสู้และเริ่มเข้าสู่การเจรจา โดยข้อเสนอดังกล่าวได้ยื่นต่อรัฐบาลเมียนมา เมื่อเมษายน พ.ศ.2557 จากนั้นผ่านการเห็นชอบจาก สภาความมั่นคงและรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (National Defence and Security Council - NDSC) รัฐบาลจึงประกาศเชิญชวนให้กองกำลังติดอาวุธ กลุ่มชาติพันธุ์ทุกกลุ่มให้มาลงนามในสัญญาข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ เมื่อ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ทั้งนี้รัฐบาลมีจุดประสงค์เพื่อให้กระบวนการสร้างความปรองดองแล้วเสร็จสมบูรณ์ก่อนที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2558 ประเด็นการเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศที่ใช้ในปัจจุบัน กับการตกลง หยุดยิงระดับท้องถิ่นและระดับสหภาพที่มีการลงนามข้อตกลงหยุดยิงแบบที่ละกลุ่มในห้วงที่ผ่านมา นั้น มีความแตกต่างกัน เนื่องจากการเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศที่ใช้ในปัจจุบันมีความครอบคลุมถึง รายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งมีประเด็นที่นำไปสู่การเจรจาทางการเมืองซึ่งจะเป็น หลักประกันที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาโดยวิธีการเจรจาดังเช่นปัญหาที่ยังคงมีการกระทบกระทั่ง จนนำไปสู่การปะทะระหว่างทหารเมียนมากับกลุ่ม KIA และ TNLA อยู่ในขณะนี้

ประเด็นข้อตกลงการเจรจาหยุดยิง (NCA) ยังคงสร้างความสับสนอยู่บ้าง บางส่วนเชื่อว่าการจะสามารถตกลงหยุดยิงได้ต้องมีการเจรจาทางการเมืองให้แล้วเสร็จก่อน แต่ก็มี บางส่วนซึ่งเชื่อว่าจะต้องหยุดยิงก่อนถึงจะสามารถไปสู่การเจรจาทางการเมืองได้ อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่ เชื่อว่าการหยุดยิงนั้นจะต้องมีการยุติการสู้รบอย่างแท้จริงเสียก่อน ทั้งนี้ทราบดีที่ยังไม่มีการยุติ การสู้รบที่ยากที่จะนำไปสู่การเจรจาได้ ขณะที่กลุ่มสหภาพชาติกะเหรี่ยง (KNU) และกลุ่มสหภาพฟื้นฟู รัฐฉาน (RCSS/SSA) ได้กล่าวว่าได้ตั้งพันธมิตรภาพไว้แล้ว แต่การตกลงหยุดยิงนั้นจำเป็นต้อง ใช้เวลา รวมทั้งการเจรจาทางการเมืองคงต้องใช้เวลาอีกยาวไกล หากแต่จำเป็นต้องให้ความสำคัญ ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เผชิญเสียก่อน<sup>25</sup> ซึ่งความเห็นเหล่านี้ นักวิชาการของศูนย์สันติภาพ เมียนมา (MPC) เองมีความเห็นคล้ายกัน และให้ความหมายใหม่ว่า ข้อตกลงการเจรจาหยุดยิง ทั่วประเทศ (NCA) หมายถึง การดำเนินการให้ฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน เกิดการสื่อสารแล้วมีความ

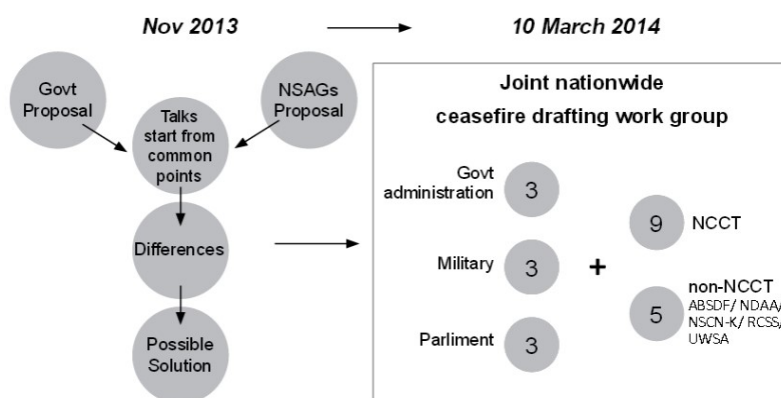
---

<sup>25</sup> พลโทเจ้ายอดศึก. ผู้นำกลุ่ม RCSS/SSA . สัมภาษณ์. 23 เมษายน 2558.



เข้าใจตรงกันอย่างเป็นปกติเสียก่อน และเห็นว่าข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศจะเป็นก้าวแรกของการสร้างความปรองดองภายในประเทศได้<sup>26</sup>

แผนภาพที่ 3 – 2 แสดงกระบวนการเจรจาการหยุดยิงทั่วประเทศ



ที่มา : Myanmar Peace Monitor, 2014

1.2 จากการที่กลุ่มสหภาพชาติกะเหรี่ยง (KNU) และกลุ่มสมาชิกพื้นฟูรัฐฉาน/กองทัพรัฐฉาน (RCSS/SSA) ได้มอบหมายให้ กลุ่มคณะกรรมการประสานงานชาติพันธุ์ (WGEC) ดำเนินการร่างกรอบพื้นฐานการเจรจาทางการเมืองเสนอต่อรัฐบาลเพื่อดำเนินการไปสู่การสร้างสันติภาพซึ่งรัฐบาลเมียนมาได้มีการรับและพิจารณานำไปปรับปรุงร่างข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ดังกล่าวเพื่อนำไปใช้กับกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ทุกกลุ่ม โดยสาระสำคัญในร่างสัญญาดังกล่าวมีประเด็นการเจรจาทางการเมืองเป็นหัวข้อสำคัญตามที่ ฝ่ายองค์กร UNFC ได้ร้องขอให้บรรจุไว้ เพื่อเป็นหลักประกันที่จะมีการร่วมลงนามที่จะหยุดยิงต่อไป ทางด้านกลุ่มองค์กรกะเหรี่ยงอิสระ (KIO) ได้เชิญชวนกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์จำนวน 16 กลุ่มจากทั้งหมด 17 กลุ่มเข้าร่วมประชุมที่กองบัญชาการเมืองไลซาของ กลุ่มองค์กรกะเหรี่ยงอิสระ (KIO) ระหว่าง 30 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน พ.ศ.2557 ที่ประชุมร่วมเห็นชอบเพื่อดำเนินการไปสู่การเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศ โดยปรับควบรวมประเด็นต่างๆ รวมเป็นเอกสารเดี่ยว (Single Text) ในการประชุมหารือครั้งนี้มีสมาชิกขององค์กร UNFC ทั้ง 11 กลุ่มเข้าร่วมประชุมด้วย และในวันสุดท้ายของการหารือจึงได้มีการจัดตั้ง คณะประสานงานการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCCT) ขึ้นอย่างเป็นทางการ รวมทั้งฝ่ายของรัฐบาลเองได้ประสบความสำเร็จในการแต่งตั้ง คณะกรรมการดำเนินงานสันติภาพสหภาพ (UPWC) และคณะทำงานอื่นๆ ด้วยเช่นกัน

<sup>26</sup> Aung Naing Oo. The nationwide ceasefire : Myanmar's road to peace. Myanmar Times. 3 Nov 2013.

## 2. บทบาทและแผนสันติภาพของรัฐบาลเมียนมา

นายอูเต็งเส่ง ประธานาธิบดี ได้ประกาศให้คำมั่นสัญญาที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่มชาติพันธุ์ ยกเป็นประเด็นวาระแห่งชาติ โดยเสนอที่จะดำเนินการเปิดการเจรจากับกองกำลังติดอาวุธทุกกลุ่มชาติพันธุ์และได้วางกรอบพื้นฐานสำคัญสำหรับการเจรจาไว้ โดยเฉพาะการให้ระงับการแปรสภาพของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (BGF) ไว้ชั่วคราว จากนั้นให้ดำเนินการไปสู่การประชุมหารือระดับชาติเพื่อหาหนทางแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์โดยวิถีทางการเมือง แผนสำหรับกระบวนการสร้างสันติภาพถูกวางโดยคณะกรรมการสันติภาพภายในและกิจการชนชาติพันธุ์ ของทั้ง 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

### 2.1 แผนสันติภาพที่รัฐบาลได้วางไว้มี 3 ระดับ<sup>27</sup> ดังนี้

2.1.1 ระดับรัฐ การเจรจาหยุดยิง จัดตั้งสำนักงานติดต่อประสานงานทั้งสองฝ่ายสามารถเดินทางติดต่อข้ามเขตอิทธิพลซึ่งกันและกันได้โดยปราศจากอาวุธ

2.1.2 ระดับสหภาพ การสร้างความเชื่อมั่น การเจรจาทางการเมืองควบคู่ไปกับการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นด้านการศึกษา สาธารณสุขและการสื่อสาร

2.1.3 ระดับการเมือง การลงนามข้อตกลงเพื่อไปสู่ความสงบสุขอย่างถาวร โดยผ่านเวทีรัฐสภา ทั้งจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ด้วยการจัดตั้งพรรคการเมือง

### 2.2 การดำเนินการสู่กระบวนการสร้างความปรองดองเพื่อสู่สันติภาพ

เมื่อพฤษภาคม พ.ศ.2555 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะทำงานสันติภาพระดับสหภาพขึ้น 2 คณะ คือคณะกรรมการบริหารกลางสันติภาพสหภาพ (Union Peace-making Central Committee - UPCC) เป็นคณะทำงานระดับกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเจรจาหยุดยิงเพื่อสร้างความปรองดองอันจะนำไปสู่การสร้างสันติภาพภายในประเทศซึ่งมี นายอูเต็งเส่ง ประธานาธิบดี เป็นประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการดำเนินงานสันติภาพสหภาพ (Union Peace-making Work Committee - UPWC) ทำหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบายเกี่ยวกับการเจรจาหยุดยิงมี ดร.ไซหมอกคำ รองประธานาธิบดี เป็นหัวหน้าคณะทำงาน แต่เดิมการเจรจาสร้างความปรองดองมีคณะทำงานระดับสหภาพจำนวน 2 คณะ โดยมี นายอูอ่องตอง และนายอูอ่องมิน เป็นหัวหน้าคณะทำงาน แบ่งหน้าที่ดำเนินงานตามเขตภูมิศาสตร์ ต่อมาจึงได้มีการปรับปรุงคณะทำงานดังกล่าวเสียใหม่ตามคำสั่งประธานาธิบดี<sup>28</sup>

<sup>27</sup>Burma News International. *Deciphering Myanmar's Peace Process*. March 2013, p45.

<sup>28</sup> สำนักงานทำเนียบประธานาธิบดี. *คำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานสันติภาพสหภาพ*. (คำสั่งที่ 12/2012 ลง 3 พฤษภาคม พ.ศ.2555).

2.2.1 คณะกรรมการบริหารกลางสันติภาพสหภาพ (Union Peace - making Central Committee - UPCC) จำนวน 11 คน

- 2.2.1.1 นายอุเต็งแสง ประธานาธิบดี เป็น ประธาน
- 2.2.1.2 นายอุหย่านทุน รองประธานาธิบดี เป็น รองประธาน
- 2.2.1.3 ดร.ไซหมอกคำ รองประธานาธิบดี เป็น รองประธาน
- 2.2.1.4 นายอุ่วยมาน ประธานรัฐสภา เป็น กรรมการ
- 2.2.1.5 นายอุชินอ่องมิน ประธานวุฒิสภา เป็น กรรมการ
- 2.2.1.6 พลเอกอาวุโสหมินอ่องไหล ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็น กรรมการ
- 2.2.1.7 พลโทโกโก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็น กรรมการ
- 2.2.1.8 พลโทเหวลวิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็น กรรมการ
- 2.2.1.9 พลโทแต๊ดไชนวิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการชายแดน

เป็น กรรมการ

2.2.1.10 ดร.ทูนชิน อัยการสูงสุด เป็น กรรมการ

2.2.1.11 นายอุมินส่อ ผู้อำนวยการสำนักงานทำเนียบประธานาธิบดี

เป็น กรรมการ

2.2.2 คณะกรรมการดำเนินงานสันติภาพสหภาพ (Union Peace Work Committee - UPWC) ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 52 คน โดยมี ดร.ไซหมอกคำ รองประธานาธิบดี เป็นหัวหน้าคณะทำงาน รองหัวหน้าคณะทำงานมีจำนวน 3 คนประกอบด้วย นายอุอ่องมิน รัฐมนตรีประจำทำเนียบประธานาธิบดี พลเอกรองอาวุโสโซวริน รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด/ผู้บัญชาการกองทัพบก และนายอุเต็งส่อ สมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้ยังมีคณะทำงานประกอบด้วยรัฐมนตรีสหภาพจำนวน 9 คน รัฐมนตรีท้องถิ่นจำนวน 10 คน ผู้บัญชาการภาคทหารบกจำนวน 10 คน สมาชิกรัฐสภาจำนวน 18 คน (ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 9 คน วุฒิสมาชิกจำนวน 9 คน) และนายอุตันเมียวจี อธิบดีประจำสำนักงานรัฐบาล

### 2.3 แนวทางการสร้างความปรองดองของรัฐบาล

แนวทางการสร้างความปรองดองของรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อยุติในการเจรจาหยุดยิงกับกลุ่มกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์นั้น รัฐบาลได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินงานสันติภาพสหภาพ (UPWC) จะต้องปฏิบัติตามกรอบแนวทางพื้นฐานในระดับต่างๆ และต้องรายงานผลต่อคณะกรรมการบริหารกลางสันติภาพสหภาพ (UPCC) ซึ่งเป็นคณะกำหนดนโยบาย

2.3.1 กรอบแนวทางพื้นฐานการเจรจาหยุดยิงเพื่อสันติภาพระดับท้องถิ่น หรือภูมิภาค/รัฐ จำนวน 5 ข้อ ดังนี้

- 2.3.1.1 การบรรลุข้อตกลงหยุดยิงทั้งสองฝ่าย
  - 2.3.1.2 ให้แต่ละฝ่ายวางกำลังอยู่ในพื้นที่ของตนเองตามที่ได้มีการตกลงกันไว้ก่อนหน้านี้
  - 2.3.1.3 ห้ามไม่ให้แต่ละฝ่ายติดอาวุธเข้าไปในพื้นที่นอกเหนือจากที่ได้กำหนด
  - 2.3.1.4 ตั้งสำนักงานติดต่อประสานงานในพื้นที่ที่เหมาะสมตามที่ได้ตกลงกันไว้โดยปราศจากอาวุธ
  - 2.3.1.5 ตั้งคณะกรรมการเพื่อเจรจาในระดับสหภาพอย่างเป็นทางการรวมทั้งการกำหนด สถานที่และช่วงเวลาในการเจรจา
- 2.3.2 กรอบแนวทางพื้นฐานการเจรจาหยุดยิงเพื่อสร้างความปรองดองไปสู่สันติภาพระดับสหภาพ จำนวน 8 ข้อ ดังนี้
- 2.3.2.1 คงไว้ซึ่งสหภาพตลอดไป
  - 2.3.2.2 ยอมรับในอุดมการณ์หลักแห่งชาติ 3 ประการคือ ความไม่ล่มสลายแห่งสหภาพ ความไม่แตกแยกของชนในชาติ ความมั่นคงสถาพรแห่งอำนาจอธิปไตย
  - 2.3.2.3 ร่วมมือทั้งด้านการพัฒนา และด้านเศรษฐกิจ
  - 2.3.2.4 ร่วมมือในการปราบปรามและต่อต้านยาเสพติดให้โทษ
  - 2.3.2.5 ตั้งพรรคการเมืองและลงแข่งขันการเลือกตั้ง
  - 2.3.2.6 เคารพในรัฐธรรมนูญ หากต้องการแก้ไขให้ดำเนินการแก้ไขโดยเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภา
  - 2.3.2.7 ร่วมสร้างสันติภาพอย่างถาวรภายใต้กรอบกฎหมาย และมีอิสระในการประกอบอาชีพ อยู่อาศัยและสัญจรภายใต้อำนาจแห่งรัฐธรรมนูญ
  - 2.3.2.8 ให้ช่วยกันดำเนินการไปสู่การมีเพียงกองทัพเดียว เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

2.4 ศูนย์สันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Center - MPC)<sup>29</sup> ปฏิบัติหน้าที่เป็นส่วนสำนักงานเพื่อสนับสนุนต่อสำนักงานทำเนียบประธานาธิบดี มีสำนักงานที่ทำการตั้งอยู่ในเมืองย่างกุ้ง เปิดดำเนินการครั้งแรกเมื่อ 3 สิงหาคม พ.ศ.2555 โดยรัฐบาลเมียนมาได้ทำการเปิดศูนย์สันติภาพเมียนมา (MPC) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในข้อตกลงกับกลุ่มผู้บริจาคทุนสนับสนุนต่อกระบวนการสร้างสันติภาพจากประเทศนอร์เวย์ ศูนย์ดังกล่าวตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินงานเกี่ยวกับกระบวนการสร้างสันติภาพของคณะกรรมการบริหารกลางสันติภาพสหภาพ (UPCC) และ

<sup>29</sup> Burma News International. Deciphering Myanmar's Peace Process. March 2013. p207.

คณะกรรมการดำเนินงานสันติภาพสหภาพ (UPWC) และเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการแบบครบวงจร สำหรับผู้บริจาคทุนที่เป็นหน่วยงานทั้งภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชนระหว่างประเทศที่ต้องการ สนับสนุนต่อกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา นอกจากนี้ศูนย์ดังกล่าว ยังทำหน้าที่เป็นเวที สำหรับการปรึกษาหารือระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของฝ่ายรัฐบาล สมาชิกของกองกำลังติดอาวุธ กลุ่มชาติพันธุ์ ภาคประชาสังคม และผู้บริจาคทุนระหว่างประเทศ ด้วย

2.4.1 ศูนย์สันติภาพเมียนมา (MPC) มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาความ สงบสุขบนความหลากหลายของชนชาติพันธุ์อย่างมีส่วนร่วม และปฏิบัติหน้าที่ เพื่อส่งเสริมให้เกิด ความสงบสุขอย่างยั่งยืน ส่งเสริมให้บรรลุข้อตกลงทางการเมืองบนผลประโยชน์ร่วมกันของพลเรือน เมียนมา ศูนย์สันติภาพเมียนมา (MPC) ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติการกิจการให้คำปรึกษาด้าน นโยบายและคำแนะนำระดับยุทธศาสตร์ ขณะเดียวกันยังปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประสานงานในการ ดำเนินงานของรัฐบาลซึ่งเป็นประเด็นหลักสำคัญ 5 ประการ คือ

2.4.1.1 การเจรจาหยุดยิงอย่างเป็นทางการ

2.4.1.2 การเจรจาสันติภาพและการเจรจาทางการเมือง

2.4.1.3 ประสานความช่วยเหลือในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้ง

2.4.1.4 บริการวิชาการและการทูตสาธารณะ

2.4.1.5 การเก็บกู้วัตถุระเบิด

2.4.2 ศูนย์สันติภาพเมียนมา (MPC) มีคณะดำเนินงานประกอบด้วย

2.4.2.1 นายอู่อองมิน รัฐมนตรีประจำทำเนียบประธานาธิบดี เป็นหัวหน้า

ศูนย์สันติภาพ

2.4.2.2 นายอูโซเต็ง รัฐมนตรีประจำทำเนียบประธานาธิบดี

2.4.2.3 นายอูชินยี รัฐมนตรีกระทรวงตรวจคนเข้าเมือง

2.4.2.4 นายอูจ่อหยินไหล่ (Myanmar Egress)

2.4.2.5 นายอูละหม่องฉ่วย (Myanmar Egress)

2.4.2.6 นายอูอ่องไห่ (สถาบันพัฒนา Vahu)

2.4.2.7 ดร.มินสออู (นักวิชาการ)

2.4.2.8 นายอูจ่อโซไห่ (Myanmar Egress)

2.4.3 การดำเนินงานและผลงานที่สำคัญ<sup>30</sup>

<sup>30</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานเฉพาะกรณี(ลับ). พฤศจิกายน

2.4.3.1 ประสบความสำเร็จในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความคืบหน้าการเจรจาหลังการเลือกตั้งปี 2553

2.4.3.2 ประสบความสำเร็จและดำเนินไปในทิศทางบวกในการปฏิบัติตามนโยบายการเจรจาสันติภาพของรัฐบาล ในระดับท้องถิ่นหรือระดับภูมิภาค/รัฐ นอกจากนี้ยังสามารถผลักดันให้รัฐบาลดำเนินการตามที่ฝ่ายชนชาติพันธุ์ที่ร้องขอให้มีการประกาศนิรโทษกรรมคดีทางการเมืองด้วย และได้บรรลุข้อตกลงเพื่อจะเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มหลักๆ จำนวน 14 กลุ่ม ยกเว้น กลุ่ม KIA ABSDF และ TNLA ที่ยังไม่บรรลุข้อตกลง (รายละเอียดตาม ตารางที่ 3 - 1)

2.4.3.3 ดำเนินการเปิดสำนักงานติดต่อประสานงาน เพื่อให้มีการติดต่อประสานงานกันระหว่างรัฐบาลกับกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ กระจายในทั่วทุกพื้นที่

2.4.3.4 สามารถผลักดันให้มีการจัดตั้งคณะทำงานสันติภาพระดับสหภาพอย่างเป็นทางการ หลังจากมีการเลือกตั้งแล้วผลักดันให้ กลุ่มกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์ซึ่งสามารถดำเนินการบรรลุข้อตกลงเพื่อเจรจาหยุดยิงจำนวน 13 กลุ่ม ซึ่งในจำนวนนี้มีเพียง 6 กลุ่มที่มีคณะดำเนินงานอย่างเป็นทางการแล้วคือกลุ่ม CNF KNU NMSP PNLO RCSS/SSA ส่วนกลุ่ม UWSA NDAA SSPP/SSA ALP NSCN/K DKBA และ KNPP ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

**ตารางที่ 3 - 1** แสดงสถานภาพการเจรจาสร้างความปรองดองตามแผนสันติภาพ  
(ของรัฐบาลเมียนมา ห้วงปี 2554 - 2556)

ลำดับ	กลุ่ม	ระดับข้อตกลง ปี พ.ศ.2555	ระดับข้อตกลง ปี พ.ศ.2556	ข้อตกลงหยุดยิง ระดับรัฐ	ข้อตกลงหยุดยิง ระดับสหภาพ
1	UWSA/P	ระดับสหภาพ	ระดับสหภาพ	6 กันยายน 2554	26 ธันวาคม 2554
2	NDAA	ระดับสหภาพ	ระดับสหภาพ	7 กันยายน 2554	27 ธันวาคม 2554
3	DKBA	ระดับสหภาพ	ระดับสหภาพ	3 พฤศจิกายน 2554	11 ธันวาคม 2554
4	RCSS/SSA	ระดับสหภาพ	ระดับสหภาพ	2 ธันวาคม 2554	16 มกราคม 2555
5	CNF	ระดับสหภาพ	ระดับสหภาพ	6 มกราคม 2555	7 พฤษภาคม 2555
6	KNU	ระดับสหภาพ	ระดับสหภาพ	12 มกราคม 2555	7 เมษายน 2555
7	SSPP/SSA	ระดับสหภาพ	ระดับสหภาพ	28 มกราคม 2555	28 มกราคม 2555
8	KNPP	ระดับสหภาพ	ระดับสหภาพ	7 มีนาคม 2555	9 มิถุนายน 2555
9	NMSP	ระดับสหภาพ	ระดับสหภาพ	1 กุมภาพันธ์ 2555	25 กุมภาพันธ์ 2555
10	PNLO	ระดับสหภาพ	ระดับสหภาพ	25 สิงหาคม 2555	23 มีนาคม 2556

11	ABSDF	ยังคงสู้รบ	ระดับสหภาพ	5 สิงหาคม 2556	10 สิงหาคม 2556
12	KPC	ระดับรัฐ	ระดับรัฐ	7 กุมภาพันธ์ 2555	-
13	ALP/A	ระดับรัฐ	ระดับรัฐ	5 เมษายน 2555	-
14	NSCN/A	ระดับรัฐ	ระดับรัฐ	9 เมษายน 2555	-
15	KIA	ยังคงสู้รบ	ยังคงสู้รบ	-	-
16	AA	ยังคงสู้รบ	ยังคงสู้รบ	-	-
17	TNLA	ยังคงสู้รบ	ยังคงสู้รบ	-	-

ที่มา : พื้นฐานข่าวศูนย์รักษาความปลอดภัย, 2557

### 3. บทบาทและแผนสันติภาพของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Groups)

การดำเนินการตามแผนสันติภาพของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ยังคงยึดหลักตามแนวคิดจิตวิญญาณแห่งข้อตกลงปางโหลงเป็นฐาน ซึ่งเชื่อมั่นว่าการเจรจาสันติภาพตามแนวคิดดังกล่าว (จิตวิญญาณข้อตกลงปางโหลง ประกอบด้วย ความเสมอภาคของกลุ่มชาติพันธุ์ การมีสิทธิตัดสินใจตนเองในการตกลงใจทางการเมือง และความเป็นระบบสหพันธรัฐ) เท่านั้นที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มชาติพันธุ์ภายในประเทศได้อย่างยั่งยืน และกลุ่มชาติพันธุ์ส่วนใหญ่มีอุดมการณ์ร่วมกันกล่าวคือ ความเป็นสหพันธรัฐ มีรัฐบาลท้องถิ่นของกลุ่มชาติพันธุ์อย่างแท้จริงภายใต้รัฐบาลกลางมีส่วนร่วมในการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรภายในท้องถิ่นของตน และการมีกองทัพสหพันธรัฐ<sup>31</sup>

ปัจจุบันจะเห็นได้ว่ามีองค์กรจัดตั้งซึ่งเป็นองค์กรพันธมิตรของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์หลายองค์กรได้ทำหน้าที่เพื่อดำเนินการไปสู่กระบวนการสร้างสันติภาพ โดยใช้แนวคิดและอุดมการณ์ดังกล่าวข้างต้น โดยมีองค์กรที่สำคัญๆ และมีบทบาทที่โดดเด่น ดังนี้

3.1 องค์กร สภาสหพันธรัฐชนชาติพันธุ์เอกภาพ (United Nationalities Federal Council – UNFC)

3.1.1 องค์กร UNFC ปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนให้กับกลุ่มชาติพันธุ์ได้อย่างเข้มแข็งและโดดเด่นในขณะนี้ได้เสนอแผนที่แนวทาง (Road Maps) การดำเนินงานของฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อดำเนินการสู่กระบวนการสร้างสันติภาพ จำนวน 6 ข้อ ดังนี้<sup>32</sup>

<sup>31</sup> พล.ท.เจ้ายอดศึก. ผู้นำกลุ่ม RCSS/SSA. สัมภาษณ์. 23 เมษายน 2558.

<sup>32</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานเฉพาะกรณี(ลับ). พฤศจิกายน 2557.

3.1.1.1 จัดทำกรอบการเจรจาทางการเมือง (Framework for Political Dialogue) ภายใต้การมีส่วนร่วมในการหารือระหว่างกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ พรรคการเมือง กลุ่มสตรี เยาวชน และภาคประชาสังคม

3.1.1.2 คณะตัวแทนที่มาจากกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์กับตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลจะร่วมหารือเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงร่วมของกรอบการเจรจาทางการเมือง (Framework for Political Dialogue) โดยการดำเนินการในสถานที่ทั้งสองฝ่ายเห็นชอบ หัวข้อการพบปะหารือและข้อตกลงร่วมต่างๆ จะดำเนินการให้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม โปร่งใส โดยมีผู้สังเกตการณ์ระหว่างประเทศที่ไม่ฝักฝ่ายใด และมีการเสนอผ่านสื่อสารมวลชนอย่างเสรี

3.1.1.3 ภายหลังจากบรรลุข้อตกลงร่วมในกรอบการเจรจาทางการเมือง (Framework of Political Dialogue) ของทั้งสองฝ่ายแล้วจะต้องมีการนำเสนอชี้แจงต่อสาธารณชน ทั้งในภูมิภาคและรัฐทั่วประเทศ

3.1.1.4 จัดประชุมแห่งชาติจากหลากหลายตัวแทนที่ประกอบด้วยตัวแทนกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชนชาติพันธุ์ ตัวแทนพรรคการเมือง ตัวแทนกลุ่มสตรีและเยาวชน ตัวแทนภาคประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ

3.1.1.5 ประชุมระดับสหภาพ ระหว่างตัวแทนในอัตราส่วนที่เหมาะสมจากกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มพลังประชาธิปไตย และตัวแทนฝ่ายรัฐบาล โดยทั้ง 3 ฝ่ายร่วมประชุมระดับสหภาพแล้วให้ได้ข้อตกลงร่วมสหภาพ (Union Accord) ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งจิตวิญญาณข้อตกลงปางโหลง

3.1.1.6 กำหนดวาระงานเพื่อดำเนินการให้ข้อตกลงร่วมสหภาพ (Union Accord) บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม

### 3.1.2 บทบาทและการดำเนินงานเพื่อสร้างสันติภาพขององค์กร UNFC

สมาชิกแกนนำองค์กร UNFC ได้มีการพบปะหารือกับตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลภายใต้ความอำนวยความสะดวกของมูลนิธิญี่ปุ่น (Nippon Foundation) ในประเทศเมียนมา ประเทศไทยและต่างประเทศหลายครั้ง ดำเนินการหาหนทางเพื่อช่วยเหลือและคลี่คลายปัญหาความเดือดร้อนจากเหตุก่อความรุนแรงในพื้นที่รัฐยะไข่เมื่อ 24 เมษายน พ.ศ.2554 ตัวแทนองค์กร UNFC จำนวน 3 คน นำโดยนายเดวิท ตากะปอ รองประธานคนที่ 2 เดินทางไปหารือกับตัวแทนรัฐบาลญี่ปุ่นที่ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น โดยตัวแทนองค์กร UNFC ได้ชี้แจงถึงสถานการณ์ทางการเมืองในเมียนมาและบทบาทการดำเนินงานขององค์กร UNFC ในการแก้ไขความขัดแย้งและ



สถานการณ์การเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกองกำลังติดอาวุธของกลุ่มชาติพันธุ์ที่กำลังมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง<sup>33</sup>

เมื่อ 9 กรกฎาคม พ.ศ.2555 ตัวแทนองค์กร UNFC จำนวน 4 คน นำโดย นายหงสา เลขาธิการขององค์กร ได้พบปะหารือกับตัวแทนของกลุ่มสหภาพยุโรป (EU) ที่กรุงเทพฯ โดยสาระสำคัญการพบปะตัวแทนองค์กร UNFC ได้กล่าวหารัฐบาลเมียนมาว่าได้ใช้กำลังทหารเข้าโจมตีกลุ่มกองกำลังคะฉิ่นอิสระ (KIA) ในพื้นที่ภาคเหนือของเมียนมา และส่งผลให้มีผู้หนีภัยจากการสู้รบจำนวนมาก พร้อมกับร้องขอให้ EU ช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหาการสู้รบที่เกิดขึ้น โดยผ่านกระบวนการเจรจาทางการเมือง และต่อมาเมื่อ 27 กันยายน 2555 ตัวแทนองค์กร UNFC นำโดย นายเดวิท ตากะปอ รองประธานคนที่ 2 ร่วมกับแกนนำกลุ่ม สภาแห่งชาติแห่งสหภาพพม่า (National Council of the Union of Burma - NCUB) นำโดย นายโมซาน รวมคณะ 4 คน เดินทางเยือนประเทศสหรัฐอเมริกา ได้พบหารือกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลของสหรัฐและเจ้าหน้าที่องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้มีการหารือถึงกระบวนการสร้างสันติภาพของกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมา นอกจากนี้สมาชิกคนอื่นๆ ขององค์กร UNFC ซึ่งเป็นกรรมการด้านกิจกรรมต่างประเทศและด้านการทหาร ได้มีการหารือกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย<sup>34</sup>

เมื่อพฤษภาคม พ.ศ.2556 พลโท เอ็นบันละ ประธานองค์กร UNFC พร้อมคณะ 6 คน เดินทางเยือนประเทศอังกฤษและได้เยี่ยมชมงานด้านสันติภาพของไอร์แลนด์เหนือด้วย<sup>35</sup>

3.2 กลุ่มคณะทำงานประสานงานชนชาติพันธุ์ (Working Group on Ethnic Coordination - WGEC) และการเสนอแผนสันติภาพ<sup>36</sup>

กลุ่มคณะทำงานประสานงานชนชาติพันธุ์ (WGEC) ซึ่งเป็นคณะที่ได้รับการสนับสนุนด้านการบริหารและการเงินจากองค์กรสำนักงานยูโร - เบอร์มา (Euro-Burma Office - EBO) ที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในกรุงบรัสเซล ประเทศเบลเยียม องค์กร EBO เป็นองค์กรหลักในการรับผิดชอบด้านการเงินและการประสานงานเพื่อสนับสนุนต่อกระบวนการสร้างสันติภาพของเมียนมา เมื่อมิถุนายน พ.ศ.2556 คณะทำงานประสานงานชนชาติพันธุ์ (WGEC) ซึ่งมีตัวแทนจากกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ตัวแทนจากพรรคการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ องค์กรประชาสังคม ทำหน้าที่ร่างกรอบ

---

<sup>33</sup> ศูนย์สันติภาพเมียนมา. บทบาทองค์กรที่มีส่วนร่วมในการสร้างสันติภาพ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.mmpeacemonitor.org/>. มีนาคม 2557.

<sup>34</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานเฉพาะกรณี(ลับ). กรกฎาคม 2554.

<sup>35</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานเฉพาะกรณี(ลับ). พฤษภาคม 2556.

<sup>36</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานเฉพาะกรณี(ลับ). พฤศจิกายน 2557.

การเจรจาสันติภาพขึ้น อย่างไรก็ตามภายหลังจากการประชุมแล้วเสร็จเมื่อ 1 - 3 มิถุนายน พ.ศ.2556 คณะ WGEC ได้ยุบเลิกภารกิจ โดยให้เหตุผลว่าภารกิจการร่างกรอบการเจรจาได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว ทั้งนี้ก่อนการยุบเลิกภารกิจ คณะ WGEC 9 ได้เสนอแผนที่แนวทาง (Road Map) ขององค์กร UNFC ที่ประกาศไว้ เมื่อ 22 กรกฎาคม 2555 มาปรับปรุงเป็นกรอบการเจรจาสันติภาพ

### 3.2.1 กรอบการเจรจาสันติภาพของ คณะ WGEC ประกอบด้วย

3.2.1.1 สถานที่การเจรจาจะต้องเป็นสถานที่ที่เป็นกลาง

3.2.1.2 การเจรจาจะต้องมีบุคคลที่เป็นกลางในระดับนานาชาติ

ร่วมสังเกตการณ์และเป็นพยาน

3.2.1.3 การเจรจาในรอบแรก จะต้องมิตัวแทนรัฐบาลสหภาพและ ตัวแทนจากกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ รวมทั้งจากองค์กร UNFC

3.2.1.4 ในการประชุมร่วม จะต้องมิตัวแทนจากทุกกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ พรรคการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ องค์กรเอกชนภาคประชาสังคม และพลเรือนชนกลุ่มชาติพันธุ์ ปัญญาชนกลุ่มชาติพันธุ์เข้าร่วมประชุมด้วย

3.2.1.5 ในการประชุมแห่งชาติ ตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์ตัวแทนฝ่าย ประชาธิปไตย ตัวแทนรัฐบาล จะต้องมีส่วนร่วมเท่าเทียมกัน เช่นเดียวกับการประชุมในข้อตกลงปางโหลง

3.2.1.6 หากมีการตกลงใจเป็นวาระแห่งชาติ หรือข้อตกลงอย่างใดอย่างหนึ่ง ทุกฝ่ายต้องเคารพและปฏิบัติตาม

3.2.1.7 จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2558

3.3 คณะประสานงานการหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Coordination Team – NCCT) เป็นคณะตัวแทนของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์และปฏิบัติหน้าที่ด้านเทคนิคในการเจรจาเพื่อสร้างสันติภาพกับคณะกรรมการดำเนินงานสันติภาพสหภาพ (Union Peacemaking Working Committee –UPWC) ของรัฐบาลเมียนมา

### 3.3.1 บทบาทและการดำเนินการเพื่อสร้างสันติภาพของคณะ NCCT

3.3.1.1 เมื่อ 30 พฤศจิกายน - 1 ธันวาคม พ.ศ.2557 คณะ NCCT ได้จัดการประชุมคณะทำงานสมัชชาสามัญครั้งที่ 14 ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ มีสาระสำคัญเพื่อปรับแก้ไขร่างข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศในประเด็นที่ไม่ประสบผลสำเร็จจากการเจรจากับฝ่ายรัฐบาลเมียนมาในห้วงที่ผ่านมา

3.3.1.2 เมื่อ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2558 คณะทำงานจากศูนย์สันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Center - MPC) ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลได้พบปะหารือกับคณะประสานงานการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCCT) ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ สาระสำคัญเพื่อเชิญชวนให้

ร่วมเจรจาหรือและแลกเปลี่ยนข้อเสนอเกี่ยวกับร่างกรอบการเจรจาข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement - NCA) ที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้ ในรายละเอียดโดยให้แต่ละฝ่ายนำกลับไปพิจารณาแล้วมาร่วมประชุมหารือกันอีกครั้งที่ประเทศเมียนมา และเมื่อ 17 - 21 มีนาคม พ.ศ.2558 คณะประสานงานการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCCT) ได้พบปะเจรจากรุณาหยุดยิงกับ คณะกรรมการดำเนินงานสันติภาพสหภาพ (UPWC) อย่างเป็นทางการครั้งที่ 7 ที่ศูนย์สันติภาพเมียนมา (MPC) เมืองย่างกุ้ง โดยมีนายทหารระดับสูงซึ่งเป็นตัวแทนกองทัพเข้าร่วมหารือด้วยสาระสำคัญได้หารือประเด็นเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับและการจัดวางกำลังทหารในพื้นที่พิพาทต่างๆ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปะทะระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับทหารเมียนมา ในพื้นที่รัฐคะฉิ่น และรัฐฉาน ประเด็นความรับผิดชอบกรณีทหารเมียนมาโจมตีด้วยอาวุธปืนใหญ่ที่โรงเรียนฝึกนายทหารของกลุ่มกองกำลังคะฉิ่นอิสระ (KIA) ประเด็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างทหารเมียนมากับกลุ่มพรรคก้าวหน้ารัฐฉาน/กองทัพรัฐฉาน (SSPP/SSA) โดยเฉพาะประเด็นปัญหาการสู้รบระหว่างทหารเมียนมากับกลุ่มกองกำลังโกกั้ง (MNDA) ในพื้นที่จังหวัดเล้าไก่อ รัฐฉานตอนเหนือ การเจรจาครั้งนี้มีนายวิเจย์ นัมเบีย ผู้แทนพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำเมียนมา ตัวแทนจากกลุ่มสภาฟื้นฟูรัฐฉาน/กองทัพรัฐฉาน (RCSS/SSA) ตัวแทนกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยนักศึกษาพม่าทั้งหมด (ABSDF) ร่วมสังเกตการณ์การประชุมด้วย<sup>37</sup>

จะเห็นได้ว่ามีกลุ่มชาติพันธุ์หลากหลายองค์กรที่มีความพยายามดำเนินการเพื่อเสนอแผนสร้างความปรองดองเพื่อไปสู่สันติภาพ แต่มีองค์กรที่ดำเนินการอย่างเข้มแข็งที่สุดในการดำเนินตามกระบวนการสร้างความปรองดองสู่สันติภาพกับฝ่ายของรัฐบาลเมียนมา อย่างโดดเด่นและเป็นรูปธรรมมีอยู่ 2 องค์กรคือองค์กร UNFC และคณะ NCCT

#### 4. บทบาทของประชาคมระหว่างประเทศ

4.1 ความช่วยเหลือที่มีต่อกระบวนการสร้างสันติภาพของเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การเป็นตัวกลางเจรจาไกล่เกลี่ย และการอำนวยความสะดวกอื่นๆ จากต่างประเทศล้วนแต่เป็นสิ่งสำคัญต่อการขับเคลื่อนของกระบวนการเป็นอย่างดี ทั้งได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและได้รับความสนใจจากนานาประเทศ โดยมีผู้นำทั้งปัจจุบันและอดีตผู้นำจากหลายประเทศต่างแวะเวียนเดินทางมาเยือน ซึ่งต่างก็ให้การสนับสนุนในกระบวนการสันติภาพของเมียนมาอย่างเต็มที่ อาทิ นายบิล คลินตัน อดีตประธานาธิบดีสหรัฐฯ นายโทนี แบลร์ อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษ กลุ่มอดีตผู้นำและผู้อาวุโสในนามกลุ่ม The elder ต่างก็เดินทางมาเยือนให้กำลังใจและสนับสนุนต่อการเปลี่ยนแปลงในเมียนมาเช่นกัน ขณะที่รัฐบาลเมียนมาเองไม่ได้ตั้ง

<sup>37</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). มีนาคม 2558.

งบประมาณเกี่ยวกับการสร้างสันติภาพไว้โดยเฉพาะ (ยกเว้น ให้ความช่วยเหลือเป็นกรณีฉุกเฉิน จำนวนเงิน 1,000,000 จี๊ด เมื่อปี พ.ศ.2556)<sup>38</sup> แต่การขับเคลื่อนกระบวนการสร้างสันติภาพและการเจรจาหยุดยิงของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ได้เดินหน้าไปอย่างคืบหน้า ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนแต่ได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากต่างประเทศเป็นหลัก

อย่างไรก็ตามความช่วยเหลือจากต่างประเทศเหล่านี้ มีความสลับซับซ้อน อันเกิดจากผลประโยชน์ทางการเมืองที่อาจแอบแฝงอยู่เบื้องหลัง ดังนั้นประเทศที่ให้การสนับสนุนในกระบวนการสร้างสันติภาพ ไม่ว่าจะเป็นด้านเงินทุน หรือความช่วยเหลืออื่นๆ มักถูกมองว่าเป็นความช่วยเหลือที่ไม่โปร่งใสสัก นอกจากนี้นี้ยังถูกมองว่าความช่วยเหลือจากต่างประเทศส่วนใหญ่ ให้ความสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นก่อนที่จะมีการแก้ไขปัญหาทางการเมือง ด้านของฝ่ายกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ เห็นว่าความช่วยเหลือของต่างชาติที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นที่โปรดปรานของฝ่ายรัฐบาลมากกว่าของฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์นั้น ล้วนแต่มีผลประโยชน์แอบแฝงอยู่เบื้องหลัง จากการแสดงความกังวลของ พลโทบอจ่อแฮ รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด กลุ่มสหภาพชาติกะเหรี่ยง (KNU) ที่ให้สัมภาษณ์กับสำนักข่าว Irrawaddy ระบุว่า รัฐบาลจะใช้ประโยชน์จากการพัฒนาโครงการและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เป็นเครื่องมือในการรุกคืบและสร้างความเข้มแข็งของตนเองในการเข้าควบคุมพื้นที่อิทธิพลของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ดังกรณีตัวอย่างที่รัฐบาลประเทศศรีลังกาใช้กับกลุ่มกบฏทมิฬ เป็นต้น<sup>39</sup> ทางด้าน นายอช्लीย์ เซาท์ (Ashely South) ที่ปรึกษากลุ่ม ริเริ่มสนับสนุนสันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Support Initiative - MPSI) ยังได้ระบุว่า ผู้บริจาคต่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือผ่านช่องทางรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว อาจสร้างความยุ่งยากเพิ่มมากขึ้นโดยเสนอแนะให้ศึกษาทำความเข้าใจในความสลับซับซ้อนทางการเมืองของประเทศนั้นๆ ด้วย<sup>40</sup>

จากกรณีเมื่อ มิถุนายน พ.ศ.2556 นายอู๋ฉ่วยมาน ประธานรัฐสภาได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับเงินบริจาคที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่ใช้จ่ายในกระบวนการสร้างสันติภาพของเมียนมาอย่างไม่เพียงพอ นั้น เป็นเหตุให้สภาความมั่นคงและรักษาปลอดภัยแห่งชาติ (NDSC) เห็นชอบให้นำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้ได้ หลังจากนั้นสำนักทำเนียบประธานาธิบดี จึงได้

---

<sup>38</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). ธันวาคม 2556.

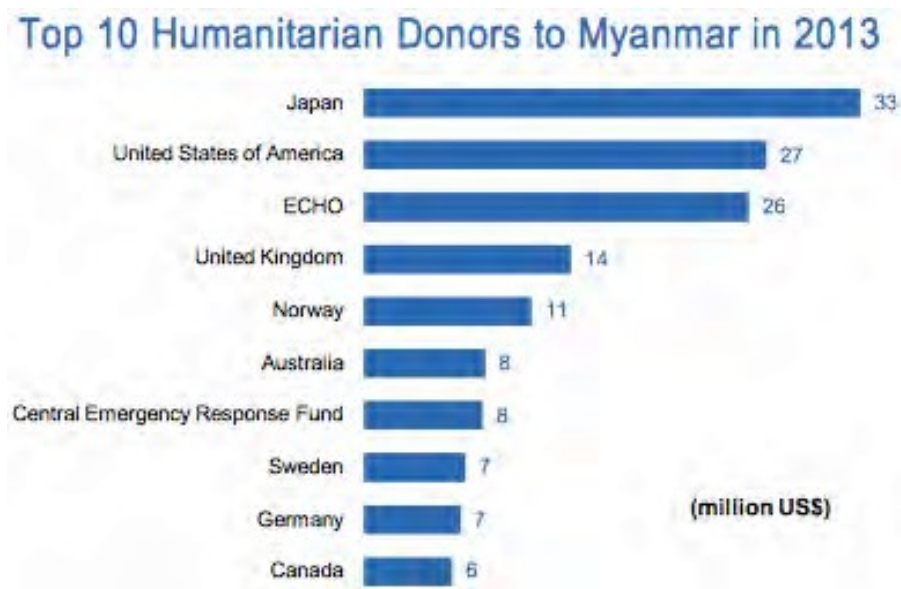
<sup>39</sup> Saw Yan Naing. Interview: Is Naypyidaw Learning From Sri Lanka to End Civil War? The Irrawaddy Web. 29 Jan 2014.

<sup>40</sup> South, Ashley. Inside the peace process. Myanmar Times Web. 6 Jan 2014.

เสนอขออนุมัติงบประมาณผ่านรัฐสภาเมื่อมกราคม พ.ศ.2557 ด้วยวงเงินงบประมาณ 7,000 ล้านบาท หรือประมาณ 7.1 ล้านเหรียญสหรัฐ โดยสามารถเบิกจ่ายได้ตั้งแต่ เมษายน พ.ศ.2557 เป็นต้นมา<sup>41</sup>

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและค่าใช้จ่ายด้านการดำเนินการเจรจาสันติภาพ ในส่วนของกองทัพเมียนมาเองได้รับผลประโยชน์ได้จากความช่วยเหลือเหล่านั้นไปด้วย ส่งผลให้ปรากฏความโดดเด่นในการเพิ่มศักยภาพของกองทัพตั้งแต่ปี พ.ศ.2556 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นความช่วยเหลือเกี่ยวกับการฝึกอบรมหลักสูตรทางทหาร และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์เพื่อพัฒนาด้านความมั่นคง รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนการเดินทางเยือนของผู้นำทางทหาร มีผู้นำทางทหารจากประเทศสาธารณประชาชนจีน ญี่ปุ่น อินเดีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ยูเครน และรัสเซีย เดินทางมาเยือนเมียนมา ทางด้านประเทศสหรัฐอเมริกา ยังได้แสดงความปรารถนาที่จะร่วมมือทางทหารระหว่างกัน ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งของความช่วยเหลือด้านการปฏิรูปทางการเมืองของเมียนมา อย่างไรก็ตามสหรัฐอเมริกาเองก็ต้องเผชิญกับเสียงคัดค้านจากสภาสูงอย่างหนักเช่นเดียวกัน จากข้อมูลผู้บริจาคของสำนักงาน OCHA's Humanitarian Bulletin : Myanmar for October-November 2013 ขององค์การสหประชาชาติ (UN) ที่ให้ความช่วยเหลือต่อเมียนมาเพื่อมนุษยธรรม จะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือมากที่สุด รองลงมา เป็นประเทศสหรัฐอเมริกา

แผนภาพที่ 3 - 3 แสดงประเทศผู้บริจาคเงินให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมให้กับเมียนมา



<sup>41</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานข่าวประจำวัน (ลับ). มกราคม 2557

ที่มา : UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2014

#### 4.2 บทบาทของผู้สังเกตการณ์จากต่างประเทศ

เนื่องจากความไม่ไว้วางใจกันระหว่างกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลยังคงดำรงอยู่ ทำให้ฝ่ายของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์พยายามเรียกร้องให้มีผู้สังเกตการณ์จากต่างประเทศร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการเจรจาสร้างสันติภาพของเมียนมา ดังเช่นกรณี พลตรี กุญหม่อม รองผู้บัญชาการทหารสูงสุด กองกำลังกลุ่มคะฉิ่นอิสระ (KIA) ได้เรียกร้องในที่ประชุมการเจรจาหยุดยิง เมื่อ 29 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ว่าจะสามารถลงนามในสัญญาข้อตกลงการเจรจาหยุดยิงได้สำเร็จก็ต่อเมื่อมีผู้สังเกตการณ์จากต่างประเทศที่ประกอบด้วย ตัวแทนจากประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ซึ่งในที่สุดได้มีผู้สังเกตการณ์ จากประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และผู้แทนพิเศษจากองค์การสหประชาชาติมาร่วมเป็นสักขีพยานในการเจรจากับรัฐบาลเมียนมาด้วย นอกจากนี้ยังมี นายซาซากะวา (Sasakawa) ผู้แทนพิเศษจากประเทศญี่ปุ่นทำหน้าที่เป็นผู้สังเกตการณ์ประจำองค์กร UNFC และ Ms. Erin Webster-Main นักการทูตสหรัฐอเมริกา ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สังเกตการณ์ในการเจรจาสันติภาพระหว่างกลุ่มพรรคก้าวหน้าแห่งชาติคะยา (KNPP) กับรัฐบาลในระดับสหภาพ เมื่อ 19 มิถุนายน พ.ศ.2557 ด้วยเช่นกัน

#### 4.3 บทบาทของประเทศไทย

ที่ผ่านมาประเทศไทยได้พยายามไม่แสดงบทบาทอย่างเปิดเผยต่อกระบวนการสร้างสันติภาพของเมียนมา แต่ในข้อเท็จจริงเป็นผู้มีบทบาทหลักและสำคัญต่อกระบวนการสร้างสันติภาพของเมียนมาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศไทยถูกใช้เป็นแหล่งพำนักหลักของมวลสมาชิกชนชาติพันธุ์แทบทุกกลุ่ม และใช้สถานที่ในประเทศไทยเป็นเวทีพบปะหารือ โดยเฉพาะสมาชิกกลุ่มในองค์กร UNFC ที่มีการพบปะหารือกันอยู่เสมอ รวมทั้งการพบปะหารือทั้งไม่เป็นทางการและอย่างเป็นทางการกับตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลเมียนมาบ่อยครั้ง อย่างไรก็ตามหวังหลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงรัฐบาลตั้งแต่ เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2557 เป็นต้นมาเจ้าหน้าที่ทหารไทยได้เพิ่มความเข้มงวดในการเคลื่อนไหวของสมาชิกกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ในเขตไทยมากยิ่งขึ้น หากกลุ่มเหล่านี้ต้องการประชุมหารือหรือต้องดำเนินการขออนุญาตผ่านหน่วยทหารในพื้นที่เป็นลายลักษณ์อักษร และในหลายกรณีไม่ได้รับอนุญาตให้จัดการประชุมเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ด้านนายอู่อองมิน รัฐมนตรีประจำทำเนียบประธานาธิบดี ได้กล่าวขอบคุณต่อรัฐบาลไทย ประชาชนและน้ำพระทัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ช่วยเหลือชาวเมียนมาทุกชาติพันธุ์และมีส่วนสำคัญต่อการสร้างสันติภาพในเมียนมา<sup>42</sup>

#### 4.4 บทบาทประเทศ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ให้การสนับสนุนต่อกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะผ่านการสัมมนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ อาทิ การจัดสัมมนาในหัวข้อการปฏิรูปความมั่นคงและกระบวนการสันติภาพกรณีศึกษาฟิลิปปินส์ เมื่อกุมภาพันธ์ พ.ศ.2557 ที่เมืองย่างกุ้ง รวมทั้ง พลเอกอาวุโสหมิ่นอ่องไหล่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด เดินทางเยือนเพื่อชี้แจงและขอรับการสนับสนุนกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา โดยการพบปะหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสิงคโปร์ เมื่อมกราคม พ.ศ.2557 และผู้บัญชาการทหารสูงสุดของมาเลเซีย เมื่อกรกฎาคม พ.ศ.2557

#### 4.5 บทบาทขององค์การสหประชาชาติ

ภายใต้องค์การสหประชาชาติ (UN) มีกลไกหลายองค์กรที่มีส่วนร่วมและสนับสนุนต่อกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา โดยเฉพาะ นายวีเจย์ นัมเบียร์ ผู้แทนพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทที่มีส่วนสำคัญทั้งเป็นผู้สังเกตการณ์และเป็นสักขีพยานของคู่เจรจาระหว่างแกนนำกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ กับรองประธานาธิบดี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด รวมทั้งผู้นำพรรคการเมืองและผู้นำชุมชน มีสำนักงานประสานงานกิจการด้านมนุษยธรรม (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs -UN OCHA) ที่ให้คำแนะนำในเรื่องของความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในพื้นที่ความขัดแย้งต่างๆ อย่างไรก็ตามกรณีบทบาทการตรวจสอบผู้ตกทุกข์ได้ยากจากเหตุความตึงเครียดระหว่างศาสนาในรัฐยะไข่ ถูกโจมตีและต่อต้านขณะลงพื้นที่ในจังหวัดเมคทิลาวาเลือกปฏิบัติต่อชาวมุสลิม สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ได้ปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐของรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มในการแก้ไขปัญหาการลักลอบผลิตยาเสพติด อย่างไรก็ตามยังไม่ปรากฏผลงานในเชิงบวกเท่าที่ควร

### 5. กระบวนการสร้างความปรองดองสู่แผนสันติภาพและความคืบหน้า

5.1 การเจรจาเพื่อดำเนินการตามกระบวนการสร้างความปรองดองสู่แผนสันติภาพที่สำคัญ มีดังนี้<sup>43</sup>

<sup>42</sup> นายอู่อองมิน รัฐมนตรีประจำทำเนียบประธานาธิบดี. สัมภาษณ์. กุมภาพันธ์ 2557.

<sup>43</sup> Burma News International. Deciphering Myanmar's Peace Process. March 2013. p42 - 44.

5.1.1 เมื่อปลายปี พ.ศ.2555 - ต้นปี พ.ศ.2556 ภายหลังจากที่แกนนำกลุ่มกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์บางส่วนได้ลงนามในข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลไปแล้ว แต่เนื่องจากเกิดสถานการณ์การสู้รบในพื้นที่รัฐคะฉิ่นและพื้นที่รัฐฉานตอนเหนือ องค์กร UNFC จึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลประกาศและลงนามในข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ เพื่อเป็นการยุติการสู้รบอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้เห็นชอบและลงนาม แต่ก็ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาให้สำเร็จลุล่วงแต่อย่างใด

5.1.2 เมื่อ มีนาคม - เมษายน พ.ศ.2556 กลุ่ม WGEC ดำเนินการร่างกรอบการดำเนินงานและแผนที่แนวทาง (Road map) ได้สำเร็จภายใต้ชื่อร่างข้อตกลงการหยุดยิงและสันติภาพสหภาพ โดยเชิญชวนให้ทุกกลุ่มกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์และรัฐบาลมาร่วมลงนามในสัญญาดังกล่าว

5.1.3 เมื่อ 30 เมษายน - 2 พฤษภาคม พ.ศ.2556 ตัวแทนรัฐบาลเมียนมา กับคณะ WGEC รวม 40 คน ร่วมประชุมหารือเพื่อเตรียมดำเนินการร่วมร่างกรอบการเจรจาทางการเมือง

5.1.4 เมื่อ 1 มิถุนายน พ.ศ.2556 องค์กร UNFC ถอนตัวออกจากกลุ่ม WGEC

5.1.5 เมื่อ 3 มิถุนายน พ.ศ.2556 กลุ่ม WGEC ยุบเลิกกลุ่มโดยให้เหตุผลว่าภารกิจการร่างกรอบการเจรจาได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว

5.1.6 เมื่อ 11 มิถุนายน พ.ศ.2556 คณะทำงานด้านเทคนิคขององค์กร UNFC ประกาศพร้อมที่จะเจรจาตามกรอบการเจรจาทางการเมืองกับคณะตัวแทน UPWC

5.1.7 เมื่อ 15 มิถุนายน พ.ศ.2556 กลุ่ม KNU และ RCSS/SSA พบปะหารือกับตัวแทนของศูนย์สันภาพเมียนมา (MPC) เพื่อนำเสนอร่างกรอบการเจรจาทางการเมืองที่กลุ่ม WGEC จัดทำไว้ก่อนหน้านี้

5.1.8 เมื่อ 17 กรกฎาคม พ.ศ.2556 กลุ่ม KNU และ RCSS/SSA แลกเปลี่ยนสนับสนุนการเจรจาที่ปราศจากตัวกลางใกล้เคียงใดๆ

5.1.9 เมื่อ 29 - 31 กรกฎาคม พ.ศ.2556 องค์กร UNFC ได้ประชุมหารือและดำเนินการร่างแผนที่แนวทางฉบับใหม่ (ที่นำเสนอโดย ดร.สะไลเหลียงมิง ซาคอง) ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยบรรจุหลักพื้นฐาน 6 ข้อของ ENC และมอบหมายให้องค์กร UNFC จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการสหพันธรัฐที่แท้จริง รวมทั้งการจัดตั้งกองทัพสหพันธรัฐ ซึ่งการประชุมหารือในครั้งนี้ไม่มีกลุ่ม KNU และ RCSS/SSA เข้าร่วมหารือด้วยแต่อย่างใด

5.1.10 เมื่อ 2 สิงหาคม พ.ศ.2556 องค์กร UNFC ออกแถลงการณ์เรียกร้องและสนับสนุนให้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยให้บรรจุการตั้งรัฐพม่า (Burma) เป็นรัฐหนึ่งในประเทศและมีกองทัพสหพันธรัฐ (Federal Union Army - FUA)



5.1.11 เมื่อ 11 สิงหาคม พ.ศ.2556 เจ้าหน้าที่อาวุโสศูนย์สันติภาพเมียนมา (MPC) ได้ออกมาเตือนอย่างเป็นทางการว่า ฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ควรใช้แนวคิดแบบสุดโต่งเกินไป กรณีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการสันติภาพมากยิ่งขึ้น

5.1.12 เมื่อ 31 สิงหาคม พ.ศ.2556 กลุ่ม KNU และ RCSS/SSA เข้าพบปะหารือกับ ดร.ไซหมอกคำ รองประธานาธิบดีคนที่ 1 ที่กรุงเนปีดอ

5.1.13 เมื่อ 8 กันยายน พ.ศ.2556 องค์การ UNFC ได้พบหารือกับคณะ UWPC อย่างเป็นทางการเป็นครั้งที่ 2 โดยหารือแผนที่แนวทาง (Road map) หลักพื้นฐาน 8 ข้อของฝ่ายรัฐบาล และหารือหลักการพื้นฐานแผนที่แนวทาง (Road map) 6 ข้อ รวมทั้งกรอบการเจรจาทางการเมืองขององค์การ UNFC ภายหลังจากหารือรัฐบาลประกาศมีความเป็นไปได้ว่าจะสามารถลงนามในข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ได้ในอีก 3 สัปดาห์

5.1.14 องค์การ UNFC เรียกประชุมฉุกเฉินในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เพื่อพิจารณาร่างข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอมา ประกอบกับในห้วงเวลาดังกล่าวได้เกิดสถานการณ์สู้รบอย่างรุนแรงอยู่ในพื้นที่รัฐคะฉิ่นอย่างต่อเนื่อง ฝ่ายองค์การ UNFC จึงปฏิเสธการยอมรับข้อเสนอของฝ่ายรัฐบาล ขณะเดียวกันยังขอให้บรรจเพิ่มเติมวาระการเจรจาทางการเมืองในร่างดังกล่าวด้วย

5.1.15 เมื่อ 26 ตุลาคม พ.ศ.2556 กลุ่ม KNU และ RCSS/SSA ออกแถลงการณ์ร่วมสนับสนุนร่างข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA)

5.1.16 เมื่อ 30 ตุลาคม - 2 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 กองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์จัดประชุมสมัชชา ที่เมืองไลซา รัฐคะฉิ่น เห็นชอบร่วมจัดตั้งคณะ NCCT เพื่อเป็นตัวแทนกลุ่มกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์ทุกกลุ่มในการดำเนินการเกี่ยวกับเจรจาหยุดยิงทั้งหมด

5.1.17 เมื่อ 29 ธันวาคม พ.ศ.2556 คณะ UPWC และคณะ NCCT พบปะหารือพิจารณาเอกสารสัญญาของทั้งสองฝ่ายให้ควรวรมเป็นฉบับเดียว (Single Text) และต่อมาเมื่อ 10 มกราคม พ.ศ.2557 ได้มีการพบปะหารืออย่างไม่เป็นทางการอีกครั้ง

5.1.18 เมื่อ 29 มกราคม พ.ศ.2557 คณะ NCCT เสนอร่างข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ซึ่งเป็นร่างสุดท้ายให้กับรัฐบาล

5.1.19 เมื่อ 9 - 10 มีนาคม พ.ศ.2557 คณะ NCCT UPWC และ MPC ได้พบปะหารือจนบรรลุข้อตกลงและร่วมลงนามประกอบด้วย ประเด็นเห็นชอบที่จะร่วมจัดตั้งคณะทำงานร่วม และการร่วมดำเนินการร่างข้อตกลงการเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ที่มีเนื้อหาจำนวน 7 บท

5.1.20 เมื่อ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2558 คณะทำงาน ศูนย์สันติภาพเมียนมา (MPC) พบปะหารือกับคณะ NCCT ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อเสนอเกี่ยวกับร่างกรอบการเจรจาสัญญาการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้โดยละเอียด

5.1.21 เมื่อ 17 - 21 มีนาคม พ.ศ.2558 คณะ NCCT พบปะเจรจาการหยุดยิงกับคณะ UPWC อย่างเป็นทางการครั้งที่ 7 ที่ศูนย์สันติภาพเมียนมา (MPC) เมืองย่างกุ้ง โดยมีนายทหารระดับสูงซึ่งเป็นตัวแทนกองทัพเข้าร่วมหารือด้วย สารสำคัญหารือประเด็นเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับและการจัดวางกำลังทหารในพื้นที่พิพาทต่างๆ ประเด็นปัญหาการปะทะระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับทหารเมียนมา ในพื้นที่รัฐคะฉิ่น และรัฐฉาน ประเด็นความรับผิดชอบกรณีทหารเมียนมาโจมตีด้วยอาวุธปืนใหญ่โรงเรียนฝึกนายทหารของกลุ่ม คะฉิ่น (KIA) ประเด็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างทหารเมียนมากับ กลุ่มพรรคก้าวหน้ารัฐฉาน/กองทัพรัฐฉาน (SSPP/SSA) โดยเฉพาะประเด็นปัญหาการสู้รบระหว่างทหารเมียนมา กับกลุ่มกองกำลังโกกั้ง (MNDA) ในพื้นที่จังหวัดเล้าไก่อ รัฐฉาน ตอนเหนือ การเจรจาครั้งนี้ นายวีเจย์ นัมเปียร์ ผู้แทนพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (UN) เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำเมียนมา ตัวแทนจากกลุ่ม RCSS/SSA

5.2 ความคืบหน้าการลงนามเบื้องต้นระหว่างตัวแทนกลุ่มชาติพันธุ์กับตัวแทนรัฐบาลเมียนมา<sup>44</sup>

5.2.1 เมื่อ 31 มีนาคม พ.ศ.2558 คณะกรรมการดำเนินงานสร้างสันติภาพ (UPWC) และคณะประสานงานหยุดยิงทั่วประเทศ (NCCT) ได้ร่วมกันแถลงข่าวที่อาคารศูนย์สันติภาพสหภาพ (MPC) เมืองย่างกุ้ง หลังจากมีการประชุมหารือเพื่อการเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศ ระหว่าง 17 - 23 มีนาคม พ.ศ.2558 และเมื่อ 30 มีนาคม พ.ศ.2558 ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่ประสบผลสำเร็จเกี่ยวกับการร่วมเห็นชอบตามร่างสัญญาข้อตกลงหยุดยิง (Nationwide Ceasefire Agreement - NCA) Final Draft และได้มีการลงนามเห็นชอบต่อหน้า นายอูเต็งเส่ง ประธานาธิบดี และคณะผู้สังเกตการณ์จากองค์การสหประชาชาติ (UN) และนานาชาติ ที่ได้รับเชิญมาเป็นสักขีพยาน มีรายชื่อผู้ร่วมลงนามทั้ง 2 ฝ่าย ดังนี้

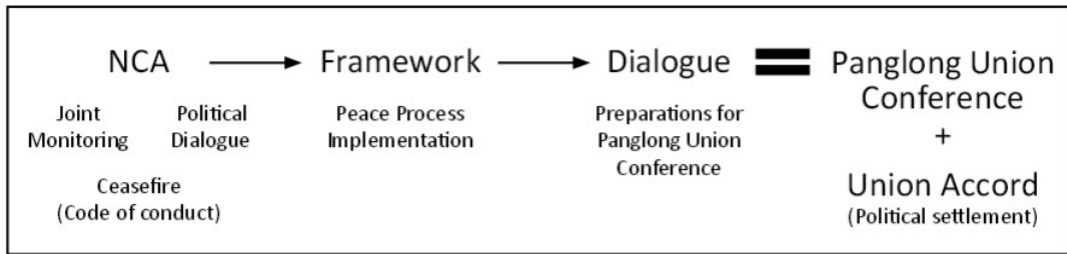
คณะ UPWC ประกอบด้วย

- |                        |                                      |
|------------------------|--------------------------------------|
| 5.2.1.1 นายอูอ่องมิน   | รัฐมนตรีประจำทำเนียบประธานาธิบดี     |
| 5.2.1.2 นายอูเต็งส่อ   | ตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร           |
| 5.2.1.3 พลโทเต็ดไชนวิน | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการชายแดน    |
| 5.2.1.4 พลโทมินโซ      | ผู้บัญชาการสำนักปฏิบัติการพิเศษที่ 1 |

<sup>44</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. รายงานเฉพาะกรณี(ลับ). เมษายน 2558.

- 5.2.1.5 นายอูเค็ตเทงนัน ตัวแทนสมาชิกวุฒิสภา  
คณะ NCCT ประกอบด้วย
- 5.2.1.6 นายหงสา (NMSP) หัวหน้าคณะ NCCT
- 5.2.1.7 นายกวยทวูวิน (KNU) รองหัวหน้าคณะคนที่ 1
- 5.2.1.8 พลตรี กุหนม่อ (KIO/KIA) รองหัวหน้าคณะคนที่ 2
- 5.2.1.9 ดร.สะไลเหลียงมง ซาคอง (CNF)
- 5.2.1.10 พันเอก โอกะ (PNLO)

แผนภาพที่ 3 - 4 แสดงขั้นตอน กระบวนการดำเนินการเพื่อบรรลุข้อตกลงการเจรจาหยุดยิง



ที่มา : ศูนย์สันติภาพเมียนมา, 2557

## สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นที่อาจส่งผลกระทบต่อไทยและภูมิภาค

### 1. ปัญหาทั่วไป

ขณะที่สถานการณ์ด้านพลเรือนมีความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่สถานการณ์ด้านการทหาร สถานการณ์ด้านกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ยังคงไม่มีความเปลี่ยนแปลงในทางบวกเท่าใดนัก ฝ่ายรัฐบาลเองต้องเผชิญกับการเพิ่มขึ้นของปัญหา การละเมิดสัญญาข้อตกลงการหยุดยิง รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการสันติภาพที่ดูเหมือนจะพยายามอย่างที่สุดแล้วแต่ก็ยังไปไม่ถึงไหน ในห้วงปี พ.ศ.2556 ได้เกิดการปะทะระหว่างทหารเมียนมากับกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ อาทิ กลุ่ม KIA TNLA RCSS/SSA และ SSPP/SSA ในพื้นที่รัฐคะฉิ่น และรัฐฉานตอนเหนืออย่างรุนแรงและต่อเนื่อง และมีแนวโน้มว่าความขัดแย้งได้ทวีความรุนแรงและแผ่ขยายเป็นวงกว้างเข้าไปในพื้นที่รัฐคะยา กะเหรี่ยง และมอญ อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2554 ที่เริ่มมีการเจรจาหยุดยิง จะเห็นได้ว่าในพื้นที่ด้านตะวันตกของประเทศยังไม่ปรากฏมีเหตุปะทะหรือการสู้รบแต่อย่างใด

### 2. ปัญหาการละเมิดสัญญาและสาเหตุการปะทะในห้วงกระบวนการเจรจา

หยุดยิง

ทั้งสองฝ่ายมักมีการละเมิดสัญญาบ่อยครั้ง ซึ่งทุกครั้งล้วนแล้วแต่เกิดจากความจงใจซึ่งมีสาเหตุสำคัญๆ ดังนี้<sup>45</sup>

2.1 การแย่งชิงพื้นที่ผลประโยชน์ด้านยุทธศาสตร์ อาทิ เส้นทางขนส่ง แหล่งที่ตั้งโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำ พื้นที่วางท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติและน้ำมันก๊าด

2.1.1 เมื่อ 5 เมษายน พ.ศ.2557 ทหารเมียนมาใช้รถถังและปืนใหญ่เคลื่อนกำลังเข้ากดดันในพื้นที่เพื่อให้กองกำลังกลุ่มพรรคก้าวหน้ารัฐฉาน/กองทัพรัฐฉาน (SSPP/SSA) ถอนกำลังออกจากพื้นที่ก่อสร้างโครงการเขื่อนหนองฟ้า ซึ่งอยู่ด้านทิศตะวันตกของแม่น้ำสาละวินในรัฐฉาน

2.1.2 เมื่อ 2 พฤษภาคม พ.ศ.2557 กองทัพเมียนมาประกาศเตือนกองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงพิทักษ์ประชาธิปไตย (DKBA) ให้ถอนกำลังออกจากพื้นที่โครงการก่อสร้างเขื่อนฮัต์จีพื้นที่จังหวัดผานัน รัฐกะเหรี่ยงภายในก่อนเที่ยงของวันถัดไปหากไม่เช่นนั้นจะใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด

2.1.3 เมื่อ 15 ตุลาคม พ.ศ.2557 ทหารเมียนมานำกำลังเข้าโจมตีฐานที่ตั้งกำลังของกองกำลังคะฉิ่นอิสระ (KIA) ในพื้นที่บ้านน้ำหม้อ ตำบลมะเบง รัฐคะฉิ่น สาเหตุเพื่อต้องการให้กลุ่ม KIA ยกเลิกการตั้งด่านตรวจบนเส้นทางในพื้นที่ดังกล่าว

2.2 รัฐบาลต้องการปราบปรามการค้าผิดกฎหมายโดยการกวาดล้างกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์

2.2.1 กองทัพดำเนินการเข้าปราบปรามการค้าลักลอบค้าสินค้าผิดกฎหมายในพื้นที่อิทธิพลของกองกำลังกลุ่มติดอาวุธชาติพันธุ์ โดยเฉพาะการตัดไม้ส่งขายใกล้พื้นที่ชายแดนสาธารณประชาชนจีน รวมทั้งสั่งให้กองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ออกนอกพื้นที่ที่ไม่ได้รับอนุญาตโดยทันที

2.2.2 เมื่อ 1 พฤษภาคม พ.ศ.2557 ทหารเมียนมาได้ปะทะกับกลุ่มของกองกำลังสภาฟื้นฟูรัฐฉาน/กองทัพรัฐฉาน (RCSS/SSA) หลังจากทีกองทัพเมียนมาเปิดยุทธการกวาดล้างการค้าไม้และเหมืองแร่ทองคำ

2.2.3 เมื่อ 2 กันยายน พ.ศ.2557 พลโทอ่องตันทุต ผู้บัญชาการสำนักปฏิบัติการพิเศษที่ 2 ให้สัมภาษณ์สื่อระบุว่า การปะทะระหว่างทหารเมียนมากับกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์เกิดจากกองทัพพยายามปกป้องผลประโยชน์ของชาติจากฝ่ายผู้ก่อการร้ายกลุ่ม RCSS/SSA

2.2.4 เมื่อ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2557 พลเอกอาวุโสหมินอ่องไหล่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ออกมาเปิดเผยว่าความขัดแย้งที่เพิ่งเกิดขึ้นสาเหตุจากกองทัพไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลในพื้นที่อิธิปไตยได้อย่างทั่วถึง

---

<sup>45</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. เพิ่มฐานข่าว (ลับ). ปี 2556 – 2557.

2.3 กองทัพปราบปรามการปลูกฝิ่นของกลุ่มกองกำลังอาสาสมัครที่แข็งข้อโดยถือโอกาสเปิดยุทธการกวาดล้างกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์อื่นๆ

ทหารเมียนมาดำเนินการปราบปรามการปลูกฝิ่นของกองกำลังกลุ่มอาสาสมัครปางเซ และใช้โอกาสดังกล่าวเปิดยุทธการกวาดล้างเข้าโจมตีกลุ่มกองกำลังตะอั้ง (TNLA)

2.4 ความหวาดระแวงในการเคลื่อนไหวของฝ่ายอื่น

เมื่อ 5 มกราคม พ.ศ.2557 กองทัพเมียนมาปฏิบัติการเตรียมพร้อมเนื่องจากหวาดระแวงว่ากองกำลังกลุ่ม RCSS/SSA จะเข้าดำเนินการขัดขวางการสร้างเส้นทางระหว่างบ้านตะมวคะกับบ้านหัวเมือง

2.5 การละเมิดการปฏิบัติในพื้นที่ที่กำหนด

2.5.1. กองกำลังกลุ่ม RCSS/SSA กล่าวหาทหารเมียนมาขัดขวางการเดินทางสัญจรของพลเรือนระหว่างพื้นที่บ้านหัวเมืองกับบ้านเมืองทา ทั้งที่ได้กำหนดเป็นพื้นที่อิสระร่วมกัน<sup>46</sup>

2.5.2 เมื่อ 6 – 29 สิงหาคม พ.ศ.2557 กองกำลังกลุ่ม KNU ประชุมสมัชชาคณะกรรมการกลางเพื่อหารือกรณีที่ทหารเมียนมา ยังคงมีการเพิ่มขยายที่ตั้งฐานกำลังเข้ามาในพื้นที่อิทธิพลของกลุ่ม KNU อย่างต่อเนื่องรวมทั้งปิดกั้นพลเรือนไม่ให้เดินทางสัญจรได้อย่างสะดวก

2.6 การเจรจาประสานงานที่ล้มเหลว

2.6.1 การติดต่อประสานงานของฝ่ายกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ไม่สามารถสื่อสารกันได้อย่างเข้าใจตรงกัน เนื่องจากอุปสรรคด้านภาษาและขีดความสามารถเฉพาะบุคคล ทำให้เกิดความล่าช้าในการติดต่อประสานงานเพื่อดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ

2.6.2 การติดต่อประสานงาน การส่งข้อร้องเรียนต่างๆ มักไม่ผ่านขั้นตอนที่เหมาะสม การประสานงานเกิดความล่าช้าและไม่เข้าใจตรงกัน

2.7 นอกจากนี้ฝ่ายกองทัพได้ยื่นข้อเสนอต่อกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ว่าหากละเมิดข้อกำหนด 6 ประการจะดำเนินการตอบโต้ด้วยมาตรการเด็ดขาด ดังนี้

2.7.1 ห้ามไม่ให้มีการสังหารพลเรือน

2.7.2 ห้ามเรียกเก็บภาษีเถื่อน

2.7.3 ห้ามเรียกเกณฑ์กำลังพลเพิ่ม

2.7.4 ห้ามดำเนินการใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารปกครองในท้องถิ่น

ของรัฐบาล

---

<sup>46</sup>The Irrawaddy. Burma army obstructing the truce agreement as RCSS/SSA planning to setup its headquarters in Monghta and Homong. Sept 9, 2013.

2.7.5 ห้ามเข้าโจมตีกองกำลังอาสาสมัคร

2.7.6 ห้ามเพิ่มขยายที่ตั้งฐานกำลัง

### 3. ปัญหาการแพร่ขยายลัทธิก่อการร้าย

จากปัญหาความขัดแย้งธรรมดาทั่วไปเมื่อสะสมมาเป็นเวลาอย่างยาวนาน โดยไม่ได้รับการแก้ไข ย่อมส่งผลให้ความขัดแย้งเหล่านั้นพัฒนากลายเป็นปัญหาระดับชาติที่เกิดความรุนแรงและต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในปัจจุบัน ปัญหาอันเกิดจากการก่อความรุนแรงในเมียนมาเมื่อห้วงปี พ.ศ.2556 – 2557 ยังคงเป็นภัยคุกคามที่เกิดจากการก่อเหตุความรุนแรงที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในห้วงปี พ.ศ.2556 เกิดเหตุระเบิดไม่น้อยกว่า 22 ครั้ง หลายกรณียังไม่ทราบสาเหตุที่แท้จริง อย่างไรก็ตามในอดีตที่ผ่านมามักเป็นที่เข้าใจว่าเมื่อเกิดเหตุความรุนแรงคราวใดทางการมักจะอ้างว่าเป็นการปฏิบัติของกลุ่มชาติพันธุ์ แต่เมื่อห้วง ตุลาคม พ.ศ.2557 เป็นต้นมา การก่อเหตุความรุนแรงที่เกิดขึ้นล้วนแต่เป็นความพยายามของกลุ่มเครือข่ายที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบ ที่มีความเชื่อมโยงไปยังประเทศอื่นๆ และมีการข่มขู่คุกคามพลเรือนเมียนมาทั้งที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศด้วย รวมทั้งพลเรือนชาวต่างชาติที่อยู่ในเมียนมาก็ได้รับความเสี่ยงที่ถูกคุกคามไปด้วยเช่นกัน

### 4. ปัญหาการเพิ่มขยายของยาเสพติด

ตามรายงานประจำปี พ.ศ.2556 ของสำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Office on Drugs and Crime – UNODC) ระบุว่าพื้นที่การปลูกฝิ่นในเมียนมาเพิ่มขึ้นจากเดิมประมาณ 51,000 เฮกตาร์ เป็น 57,000 เฮกตาร์ หรือเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13 คาดการณ์ว่าผลผลิตของฝิ่นในห้วงปี พ.ศ.2556 มีปริมาณ 870 ตัน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นร้อยละ 26 ถึงแม้ว่าฝ่ายที่เกี่ยวข้องอ้างว่าได้ใช้ความพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้การเพาะปลูกฝิ่นลดน้อยลงแล้วก็ตาม แต่ก็พบว่ามีสาเหตุสำคัญที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหานี้ เนื่องจาก ปัญหาเกษตรกรในพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำซึ่งมีฐานะยากจน ไม่มีความมั่นคงในอาหาร จึงจำเป็นต้องหารายได้เพื่อมาจุนเจือเลี้ยงชีพในครอบครัว

รัฐบาลเมียนมาไม่ได้ตระหนักและดำเนินการปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจัง เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่มีการเพิ่มขึ้นของยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง เมื่อ 23 ธันวาคม พ.ศ.2556 กลุ่ม RCSS/SSA ได้แถลงว่าตามที่ได้มีการลงนามความร่วมมือไตรภาคีเมื่อตุลาคม พ.ศ.2555 ระหว่างกลุ่ม RCSS/SSA กับรัฐบาลเมียนมา และองค์การ UNODC วัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกันปราบปรามยาเสพติด หากแต่จนถึงปัจจุบันข้อตกลงดังกล่าวยังคงอยู่บนหน้ากระดาษ ทางด้านกลุ่ม RCSS/SSA ได้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการไม่เคยดำเนินการติดต่อกัน จะร่วมมือเพื่อดำเนินงานแม้แต่ครั้งเดียวซึ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลไม่มีความจริงจังในการดำเนินการ ขณะที่ทางด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้งอ้างว่ายังไม่ได้รับการอนุมัติความช่วยเหลือจาก

องค์การ UNODC อย่างไรก็ตามด้าน องค์การ UNODC ก็อ้างเช่นกันว่าไม่สามารถให้การสนับสนุนงบประมาณและความช่วยเหลือด้านเทคนิคได้อันเนื่องมาจากจำเป็นต้องได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการจากรัฐบาลเมียนมาก่อน ซึ่งจนถึงปัจจุบันยังไม่ได้รับการอนุมัติแต่อย่างใด<sup>47</sup>

จากการรายงานของนักวิจัยไม่ประสงค์เปิดเผยชื่อระบุว่า รัฐบาลไม่มีความจริงจังในการแก้ไขปัญหาเสพติดอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะไม่ต้องการที่จะทำลายกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (BGF) และกองกำลังอาสาสมัครท้องถิ่น เนื่องจากกองกำลังเหล่านั้นมีแหล่งรายได้จากยาเสพติดมาเป็นเวลาอย่างยาวนาน นอกจากนี้ยังพบว่ากองทัพเมียนมาใช้ยุทธวิธีโดยการใช้อำนาจกองกำลังเหล่านั้น รุกคืบดินแดนที่กองทัพเข้าไม่ถึงเพื่อเพิ่มขยายเขตพื้นที่อิทธิพลที่จะสามารถเข้าไปควบคุม รวมทั้งใช้เป็นตัวแทนในการเข้าปฏิบัติการทางทหารโดยที่กองทัพไม่ต้องใช้งบประมาณ<sup>48</sup>

หากมองในแง่ของฝ่ายกลุ่มชาติพันธุ์ก็จะเห็นได้ว่าฝ่ายของรัฐบาลเองที่ขาดความร่วมมืออย่างจริงจังและส่งผลกระทบต่อความไม่แน่นอนในการกระบวนการสร้างสันติภาพ ปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดจึงเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะกำหนดความสำเร็จของการดำเนินสู่กระบวนการสร้างสันติภาพ ทั้งนี้ถูกใช้เป็นสาเหตุที่นำไปสู่การปะทะโจมตีระหว่างกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (BGF) กับกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ และอาจเป็นการเพิ่มขยายความหวาดระแวงและข้อขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นด้วย ซึ่งปัญหาเหล่านี้รัฐบาลสามารถดำเนินการแก้ไขได้หากต้องการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

## 5. ปัญหาความรุนแรงระดับชุมชน

ในห้วงต้นปี พ.ศ.2557 ในเมียนมาไม่ปรากฏการประกาศใช้ภาวะฉุกเฉินแต่ก็มีการประกาศห้ามออกนอกเคหสถานในเวลากลางคืนในพื้นที่ 7 จังหวัด สภาพความรุนแรงในระดับชุมชนในห้วงปี พ.ศ.2556 มีสภาพเลวร้ายลงขณะเดียวกันความรุนแรงระหว่างผู้นับถือศาสนาอิสลามกับพุทธเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนลุกลามกลายเป็นความตึงเครียด ระหว่างศาสนาของชาวยะไข่ที่นับถือศาสนาพุทธกับชาวโรฮีนจาที่นับถือศาสนาอิสลามแพร่ขยายเป็นวงกว้างไม่น้อยกว่า 12 จังหวัดทั่วประเทศ โดยเฉพาะเกิดความหวุ่นวิตกว่าอาจเป็นประเด็นที่จะทำให้มีกลุ่มมุสลิมหัวรุนแรงจากต่างประเทศเข้ามายุ่งเกี่ยวด้วย จึงเกิดความตึงเครียดระหว่างศาสนาเพิ่มมากขึ้น และจะเป็นสิ่งทำทลายในการแก้ปัญหาที่จะยุ่งยากยิ่งกว่าการเจรจาเพื่อสันติภาพกับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์

จากสถานการณ์ในห้วงปี พ.ศ.2556 เกิดเหตุความรุนแรงในพื้นที่ 12 จังหวัดทั่วประเทศจำนวน 21 ครั้ง พลเรือนมากกว่า 130,000 คน ได้รับความเดือดร้อนและไร้ที่อยู่อาศัย และกลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ พลเรือนเสียชีวิตจากเหตุรุนแรงมากกว่า 100 คน ทรัพย์สินและบ้านเรือนถูกทำลายและเผาไหม้ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดเมคทिला บ้านเรือนถูกเผาไหม้มากกว่า

<sup>47</sup> พลโท เจ้ายอดศึก. ผู้นำกลุ่ม RCSS/SSA . สัมภาษณ์. 23 เมษายน 2558.

<sup>48</sup> SHAN Webr. Drug trade consolidating Army control over Shan State. 6 Dec 2013.

1,500 หลังคาเรือน และประมาณการว่าจะต้องใช้งบประมาณในการฟื้นฟูไม่น้อยกว่า 7 ล้านเหรียญสหรัฐ

สถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2556 กับสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2555 ในพื้นที่รัฐยะไข่ มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ความรุนแรงเมื่อปี พ.ศ.2555 เป็นเหตุการณ์ลุกลามขึ้นมาจากการปะทะกันระหว่างที่ผู้นับถือศาสนาอิสลามกับศาสนาพุทธในรัฐยะไข่ และในพื้นที่อื่นๆ มีผู้นับถือศาสนาอิสลามส่วนน้อยที่ถูกเป็นเป้าโจมตี ส่วนสถานการณ์ที่มีความรุนแรงระหว่างศาสนาที่เกิดขึ้น เมื่อ 20 มีนาคม พ.ศ.2556 ที่จังหวัดเมคทิลลา ที่เริ่มก่อสถานการณ์จากการทะเลาะวิวาทระหว่างเจ้าของร้านทองซึ่งเจ้าของเป็นชาวมุสลิมกับลูกค้าชาวพุทธ จนแพร่ขยายไปสู่การจัดตั้งกลุ่มพิทักษ์พุทธศาสนาภายใต้รหัส 969 ทั่วประเทศและเป็นจุดแพร่ขยายสู่ความขัดแย้งระหว่างศาสนาทั่วประเทศ

### แผนภาพที่ 3 - 5 ภาพถ่ายแสดงการฝึกอาวุธของกลุ่มโรฮีนจานิยมหัวรุนแรงในรัฐยะไข่



ที่มา : [www.arammah.com](http://www.arammah.com), 2014

กลุ่มพิทักษ์พุทธศาสนา 969 ภายใต้การนำของพระภิกษุอุวีระธู ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้จุดชนวนไปสู่ความรุนแรง โดยการรณรงค์ต่อต้านไม่ให้ชาวพุทธซื้อสินค้าจากร้านค้าชาวมุสลิมต่อต้านไม่ให้ชาวพุทธสมรสกับผู้นับถือศาสนาอิสลาม และเรียกร้องให้มีการตรากฎหมายใช้บังคับด้วยซึ่งนิตยสารไทม์ ฉบับ 20 มิถุนายน พ.ศ.2556 ได้ตีพิมพ์หน้าปกด้วยใบหน้าของพระภิกษุอุวีระธู พร้อมข้อความที่ระบุว่าโฉมหน้าความหวาดกลัวของชาวพุทธ (The face of Buddhist terror) การเคลื่อนไหวของกลุ่ม 969 มักอ้างเหตุผลว่าเพื่อสันติภาพและพิทักษ์พุทธศาสนา อย่างไรก็ตามการใช้สัญลักษณ์ในพื้นที่ต่างๆ ล้วนแต่เกิดความรุนแรง อาทิ เกิดความรุนแรงในชุมชนจนนำไปสู่การทำลายกำแพงมัสยิดของมุสลิมในที่ต่างๆ ซึ่งจะเกิดจากความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม แต่ย่อมแสดงให้เห็นว่ามีการเตรียมการในการดำเนินการทั้งสิ้น



ปัญหาโรฮิงจาในรัฐยะไข่ และการเคลื่อนไหวของกลุ่มพิทักษ์พุทธศาสนา 969 เป็นปัญหาสำคัญที่มีความอ่อนไหวมาก แม้กระทั่งกลุ่มผู้สื่อข่าวที่รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์โรฮิงจายังถูกข่มขู่คุกคามด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะ นายโทมัส โอเจียควินทานา (Thomas Ojea Quintana) ผู้แทนพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (UN human rights envoy) ยังต้องเผชิญกับกลุ่มฝูงชน 200 คน ประท้วงขับไล่ขณะเดินทางเยือนเพื่อตรวจสอบกรณีเหตุความรุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดเมคทิลา เมื่อกลางเดือนสิงหาคม 2557 ขณะที่รัฐบาลเมียนมาเองมีความเชื่อข้องงอย่างมากที่จะดำเนินการไปสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างศาสนาที่เกิดขึ้น

หวังปี พ.ศ.2556 สถานการณ์การก่อเหตุรุนแรงซึ่งมีความพยายามเชื่อมโยงกับกลุ่มหัวรุนแรงด้านศาสนาเพิ่มมากขึ้น โดยเมื่อ 22 กรกฎาคม พ.ศ.2556 ได้เกิดเหตุระเบิดขณะพระภิกษุอุวี่ระสุ แกนนำกลุ่ม 969 กำลังเทศนาท่ามกลางฝูงชนในพื้นที่ภูมิภาคมันตะเลย์ ทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ 5 คน ในเวลาถัดมา มีชายยะไข่ถูกจับกุมไปจำนวน 3 คน ในข้อหาพยายามวางระเบิดมัสยิด เมื่อ 13 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 ในพื้นที่ของเมืองย่างกุ้ง และเมื่อต้นปี 2557 เจ้าหน้าที่ตำรวจปากีสถานจับกุมชายฉกรรจ์ซึ่งมีภูมิลำเนาเกิดในเมียนมา และเป็นสมาชิกของกลุ่ม Tehreek - e - Taliban Pakistan - TTP จำนวน 3 คน เมื่อ 19 มกราคม พ.ศ.2557 จากการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจระบุว่า ทั้งหมดมีแผนเข้าไปก่อวินาศกรรมในเมียนมา พร้อมกับยึดคอมพิวเตอร์หิ้วถือซึ่งตรวจพบข้อมูลเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการด้วย<sup>49</sup>

สำหรับในห้วงต้นปี 2557 สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างศาสนามีความรุนแรงต่อเนื่องเช่นกัน โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดหม่องต้อ รัฐยะไข่ ปรากฏมีนายตำรวจเมียนมา ได้หายสาบสูญอย่างไร้ร่องรอย และเชื่อกันว่าเป็นการตอบโต้และแก้แค้นกรณีที่มีพลเรือนชาวโรฮิงจาจำนวน 48 คนถูกสังหารทิ้งก่อนหน้านี้

## 6. ปัญหาความรุนแรงระดับระหว่างประเทศ<sup>50</sup>

จากปัญหาความรุนแรงด้านสังคมที่มีการพัฒนาการไปสู่ความขัดแย้งด้านศาสนาไม่เพียงแต่เกิดความวุ่นวายภายในเมียนมาเท่านั้น ยังได้แพร่กระจายไปยังประเทศในภูมิภาคใกล้เคียงด้วย

### 6.1 ประเทศอินโดนีเซีย

6.1.1 เมื่อ 17 มกราคม พ.ศ.2557 นายมาร์ตี นาทาเลกาวา (Marty Natalegawa) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย กล่าวว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างศาสนาพุทธ

---

<sup>49</sup> Dhaka Metropolitan Police spokesman Monirul Islam quote at a press conference, reported in an article [Pakistan militants held in Bangladesh](#). The Hindu Web. 20 Jan 2014.

<sup>50</sup> ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย. [ประมาณการข่าวกรอง \(ลับ\)](#). 2557.

กับอิสลามที่ดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่องมีเครือข่ายเชื่อมโยงอยู่ต่างประเทศ

6.1.2 เมื่อ 2 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงสามารถจับกุมชายฉกรรจ์ ซึ่งมีความพยายามอยู่เบื้องหลังการวางระเบิดสถานเอกอัครราชทูตเมียนมาประจำอินโดนีเซีย

6.1.3 เมื่อ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2557 นายอบู บาการ์ บาเซอร์ แกนนำกลุ่ม Indonesian Islamic terrorist ประกาศเตือนจะทำสงครามศาสนาต่อรัฐบาลเมียนมา

6.1.4 เมื่อ สิงหาคม พ.ศ.2557 เกิดเหตุระเบิดภายนอกอุโบสถในบริเวณวัดพุทธ ขณะพุทธศาสนิกชนประกอบพิธีทางศาสนา ภายหลังเจ้าหน้าที่สืบทราบว่าเป็นการตอบโต้เมียนมา กรณีที่ชาวมุสลิมถูกสังหารในเมียนมา

6.1.5 เมื่อ 31 ธันวาคม พ.ศ.2557 เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงอินโดนีเซียปะทะกับกลุ่มก่อความรุนแรงใกล้กรุงจาการ์ตา ส่งผลให้กลุ่มก่อความรุนแรงเสียชีวิตจำนวน 6 คนจากการขยายผลทราบว่าบุคคลเหล่านี้มีส่วนพัวพันกับความพยายามก่อวินาศกรรมสถานเอกอัครราชทูตเมียนมา และวัดพุทธเมื่อห้วง พฤษภาคม 2557

**แผนภาพที่ 3 – 6** ภาพถ่ายแสดงผลกระทบความรุนแรงระหว่างศาสนา  
(ขณะชาวมุสลิมอินโดนีเซียถือป้ายประท้วง บริเวณหน้าสถานเอกอัครราชทูตเมียนมา  
ในกรุงจาการ์ตา เมื่อ 3 พฤษภาคม พ.ศ.2556)



ที่มา : สำนักข่าวรอยเตอร์, 2556

## 6.2 ประเทศอินเดีย

เมื่อ 7 กรกฎาคม พ.ศ.2556 เกิดเหตุระเบิดอย่างต่อเนื่องจำนวน 10 ครั้ง ขณะพุทธศาสนิกชนประกอบพิธีทางศาสนา ส่งผลให้ผู้ประกอบพิธีบาดเจ็บ 5 คน รวมทั้งพระภิกษุสงฆ์อีก 2 รูป นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ยังสามารถเก็บกู้ระเบิดที่พร้อมจะระเบิดได้เพิ่มเติมอีกจำนวน 3 ลูก

### 6.3 ประเทศบังกลาเทศ

เมื่อ 16 สิงหาคม พ.ศ.2556 ปราบกฏมีการแพร่ภาพผ่านเว็บไซต์ อินเทอร์เน็ตด้วยภาษาอูรดู ระบุว่ากลุ่มตอลิบานที่นำโดย นายอะบู ซัฟยาน (Abu Sufyan) และนาย อะบู อารีฟ (Abu Arif) ได้มีการรวบรวมและคัดเลือกชาวมุสลิมโรฮีนจา ทำการฝึกอาวุธในเมียนมา พร้อมระบุนความรับผิดชอบในการปฏิบัติการชุมนุมโจมตีขบวนการยอนยอนต์บรรพบุรุษทหารเมียนมาจำนวน 2 คับ สัฆหารทหารเมียนมาได้ 17 นาย และฆ่าตัดคอพระภิกษุ 1 รูป ขรราวาส 3 คน โดยอ้างว่าเป็นการตอบโต้ชาวมุสลิมที่ถูกสังหารในเมียนมา

### 6.4 ประเทศมาเลเซีย

เมื่อ 5 มิถุนายน พ.ศ.2556 เจ้าหน้าที่ตำรวจมาเลเซียออกมาระบุนกรณีพบศพ ผู้ถูกสังหารจำนวน 4 ศพ ว่าเกิดจากความขัดแย้งระหว่างชาวพุทธกับอิสลาม ทั้งนี้ตั้งแต่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2556 แรงงานเมียนมาประมาณ 1,000 คน ถูกเจ้าหน้าที่มาเลเซียควบคุมตัวและได้ ประสานรัฐบาลเมียนมาเพื่อส่งตัวกลับ

### 6.5 เกาะสุมาตราเหนือ ประเทศอินโดนีเซีย

เมื่อ ต้นเมษายน พ.ศ.2556 ได้เกิดการปะทะระหว่างแรงงานประมงชาวพุทธ เมียนมาจำนวน 11 คน กับมุสลิมโรฮีนจาที่ขอลี้ภัยอยู่ในอินโดนีเซียประมาณ 100 คน เป็นเหตุให้ ชาวพุทธเมียนมาเสียชีวิต 8 คน มุสลิมโรฮีนจาบาดเจ็บ 15 คน

## 7. ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อไทยและภูมิภาค

ความสัมพันธ์ระหว่างไทย – เมียนมา มีการกระทบกระทั่งมาโดยตลอดมากบ้าง น้อยบ้างตามสถานการณ์ ซึ่งจากหัวข้อที่ผ่านมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีทั้งการรุกไล่ปราบปรามกองกำลัง ติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ใกล้เคียงเขตแดนไทย การรุกร้าเขตแดนที่ต่างฝ่ายต่างอ้างว่าเป็นดินแดนของตน รวมทั้งมวลสมาชิกของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์หลบหนีเข้ามาเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านรัฐบาล เมียนมาโดยใช้พื้นที่เขตไทย ทำให้เกิดความหวาดระแวง จนนำไปสู่การเผชิญหน้าด้วยกองกำลังทหาร ของทั้งสองฝ่าย การยกเลิกสัมปทานการลงทุนต่างๆ การปิดพรมแดนและปิดด่านการค้า เป็นต้น ในสถานะที่ทั้งไทยและเมียนมาเป็นประเทศเพื่อนบ้านและเป็นสมาชิกประชาคมอาเซียน (ASEAN) ด้วยกัน ปัญหาภายในที่เกิดขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อสมาชิกโดยรวม จึงเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ ความสัมพันธ์ระหว่างกัน

## สรุป

ประเทศเมียนมาตั้งแต่อดีตพันกว่าปีที่ผ่านมา ดินแดนแห่งนี้เป็นถิ่นฐานเดิมของ ชนชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ ซึ่งต่างก็มีกษัตริย์ เจ้าฟ้า เป็นผู้ปกครอง ในดินแดนของตนเองอย่างเป็นอิสระ ต่อมาได้ตกเป็นอาณานิคมภายใต้รัฐบาลของอังกฤษทำการปกครองดินแดนแห่งนี้โดยตรง กระทั่งเมื่อ

วันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2490 ได้บรรลุข้อตกลงที่เรียกว่าข้อตกลงปางโหลง จากความพยายามของ นายพลอ่อง ซาน ผู้แทนของเมียนมาที่ได้ดำเนินการชักชวนเจ้าฟ้าและผู้แทนของดินแดนต่างๆ ลงนามที่จะรวมดินแดนเหล่านั้นตั้งเป็นสหภาพ เพื่อเรียกร้องเอกราชพร้อมๆ กันและได้สัญญากันว่า ภายหลังจากได้เอกราชเป็นเวลา 10 ปี กลุ่มชาติพันธุ์ที่ต้องการแยกตัวสามารถแยกตัวออกเป็นอิสระได้ แต่หลังจากที่เมียนมาได้รับเอกราชเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2491 และเมื่อครบ 10 ปีแล้วรัฐบาลเมียนมาในขณะนั้นก็ได้ดำเนินการตามข้อตกลง จึงทำให้กลุ่มชาติพันธุ์เกิดความไม่พอใจ จนนำไปสู่การขัดแย้งที่ไม่สามารถยอมรับการปกครองของรัฐบาลเมียนมาได้ มีการต่อต้านและตั้งตนเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลเมียนมา กองทัพเมียนมาจึงดำเนินนโยบายปิดประเทศและปราบปรามชนกลุ่มชาติพันธุ์อย่างรุนแรงจนถึงปัจจุบัน

กองกำลังติดอาวุธของกลุ่มชาติพันธุ์ได้กระทำการต่อสู้กับรัฐบาลทหารเมียนมา มาเป็นเวลามากกว่า 5 ทศวรรษ ด้วยสภาพของฝ่ายต่อต้านที่มีทั้งความสามัคคีและความแตกแยกกันเอง ภายใน ต่อมากองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติได้รวมตัวกันตั้งเป็นองค์กรพันธมิตร ภายใต้ชื่อต่างๆ เพื่อผนึกกำลังและสร้างอำนาจต่อรองเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมาทั้งทางการเมืองและกำลังอาวุธ ความขัดแย้งภายในของเมียนมาได้ส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาค จนหลายฝ่ายมีความเป็นห่วงกังวล จึงผลักดันให้รัฐบาลเมียนมา สร้างความปรองดองของชนในชาติเพื่อไปสู่สันติภาพภายในประเทศ

นโยบายการเจรจาหยุดยิงของรัฐบาลเมียนมาจึงได้ริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกโดย พลโท ชินยูน เลขาธิการคนที่ 1 SORC (ตำแหน่งในขณะนั้น) นโยบายเริ่มแยกเป็นนโยบายแยกการเจรจาหยุดยิงของรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มชาติพันธุ์ ส่งผลให้ศักยภาพด้านกำลังรบขององค์กรร่วมของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ด้อยศักยภาพลง ต่อมากองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ได้พัฒนาปรับปรุงกลยุทธ์จัดตั้งองค์กรพันธมิตรขึ้นเพื่อผนึกกำลังไม่ว่าจะเป็นองค์กร DAB องค์กร ENC และล่าสุดเป็นองค์กร UNFC มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการป้องกันตนเองและดำเนินการไปสู่การเจรจาหยุดยิงเพื่อสร้างความปรองดองและสันติภาพภายในประเทศ

การดำเนินการสร้างความปรองดองตามแผนสันติภาพ ของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ยึดหลักตามแนวคิดจิตวิญญาณแห่งข้อตกลงปางโหลงเป็นฐาน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ การมีสิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง และความเป็นสหพันธรัฐ ซึ่งเชื่อมั่นว่าการสร้างสันติภาพตามแนวคิดดังกล่าวเท่านั้นที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มชาติพันธุ์ภายในประเทศได้อย่างยั่งยืน โดยมีคณะทำงานปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนหลักที่จะดำเนินการเจรจาตามกระบวนการ 3 ขั้นตอนคือ การเจรจาระดับท้องถิ่น การเจรจาระดับสหภาพ และการเจรจาระดับการเมืองผ่านรัฐสภา ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลเมียนมาได้กำหนดนโยบายสร้างความปรองดองขั้นต้นคือการเจรจาข้อตกลงหยุดยิง จากนั้นร่วมกันหาแนวทางเจรจาทาง

การเมือง โดยวางกรอบการดำเนินการไปสู่กระบวนการสร้างความปรองดองใน 3 ขั้นตอนเช่นเดียวกันกับ กลุ่มชาติพันธุ์ และได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 คณะ โดยเป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบาย (UPCC) และ คณะทำงาน (UPWC)

ตั้งแต่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 คณะ UPWC คณะ NCCT ซึ่งได้เริ่มมีการประสานงาน ร่วมหารือและร่างข้อตกลงหยุดยิงกันมาอย่างต่อเนื่อง มีการพบปะหารือทั้งในและนอกประเทศ เมียนมา โดยใช้งบประมาณเป็นเงินมากกว่า 7,350 ล้านบาท นอกเหนือจากเงินบริจาคจากประเทศ ญี่ปุ่น สหประชาชาติ นอร์เวย์ และประเทศในยุโรป อีกถึงจำนวน 11 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีการหารือ นอกรอบ 22 ครั้ง และพบปะอย่างเป็นทางการ 7 ครั้ง ซึ่งในการหารืออย่างเป็นทางการครั้งที่ 7 เมื่อ 31 มีนาคม พ.ศ.2558 ทั้งสองฝ่ายประสบความสำเร็จในการเห็นชอบร่างสัญญาข้อตกลงการหยุดยิง ทั่วประเทศ สาระสำคัญทั้ง 2 ฝ่ายจะนำร่างดังกล่าวกลับไปหารือกับแกนนำกลุ่ม เพื่อรับรองและ ก้าวไปสู่การลงนามสัญญาข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ระหว่างแกนนำคณะ NCCT กับ คณะกรรมการบริหารกลางสันติภาพสหภาพ (UPCC) ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับกำหนดนโยบาย เกี่ยวกับการเจรจาหยุดยิงเพื่อสันติภาพของรัฐบาลเมียนมา ที่มี นายอูเต็งเส่ง ประธานาธิบดี เป็นประธานคณะ UPCC ต่อไป

กระบวนการสร้างความปรองดองของเมียนมา ได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่ายทั้ง ภาคเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ ต่างก็ให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนและเทคนิควิธีการรวมทั้ง การฝึกอบรม สัมมนาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจาเพื่อสร้างความปรองดอง อย่างไรก็ตามในห้วง แห่งการสร้างความปลอดภัยได้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อในหลายด้าน ทั้งในระดับชุมชน ภายในประเทศและระหว่างประเทศ เช่นกัน

ซึ่งในบทต่อไป ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึง แนวทางในการกำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา ในห้วงเวลาแห่งการสร้างความปลอดภัยของเมียนมา ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดปัญหาอุปสรรค และเพื่อ เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทย - เมียนมา ต่อไป

## บทที่ 4

# แนวทางในการกำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา

## ท่าทีและแนวโน้มกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา

### 1. ท่าทีและความคืบหน้ากระบวนการสร้างความปรองดองสู่สันติภาพ

#### ในเมียนมา

1.1 ในห้วงเวลา ภายหลังจากกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ในนามคณะประสานงานหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Coordination Team – NCCT) ได้ลงนามเห็นชอบร่างสัญญาข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement - NCA) กับตัวแทนรัฐบาลเมียนมาในนามคณะกรรมการดำเนินงานสร้างสันติภาพ (Union Peace-making Work Committee - UPWC) เมื่อ 31 มีนาคม พ.ศ.2558 แล้ว ถือเป็นความสำเร็จเบื้องต้นที่สำคัญของกระบวนการเจรจาหยุดยิง ซึ่งต่อจากนี้ทางฝ่ายกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์จะต้องนำร่างข้อตกลงไปหารือกับแกนนำแต่ละฝ่ายเพื่อให้การรับรอง แล้วจึงจะมีการนัดหมายลงนามในสัญญาข้อตกลงหยุดยิงอย่างเป็นทางการต่อไป

ทั้งนี้จากการประชุมเมื่อ 30 มีนาคม พ.ศ.2558 ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ ในร่างข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ร่างสุดท้าย เพื่อนำไปสู่การลงนามในบันทึกเห็นชอบ โดยทั้งคณะ NCCT และคณะ UPWC ได้มีการร่วมลงนามให้การรับรองและพร้อมจะนำร่างดังกล่าวกลับไปหารือกับแกนนำของทั้งสองฝ่ายเพื่อให้การรับรองต่อไป สำหรับขั้นตอนต่อไปหากร่างข้อสัญญาฉบับนี้ได้รับการรับรองจากแกนนำของทั้งสองฝ่ายแล้วจะมีขั้นตอนเพื่อการดำเนินการไปสู่การลงนามในสัญญาข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ระหว่างผู้นำของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์กับคณะกรรมการบริหารกลางสันติภาพสหภาพ (UPCC) ซึ่งเป็นคณะทำงานระดับกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเจรจาหยุดยิงเพื่อสันติภาพของรัฐบาลเมียนมา ที่มีนายอูเต็งเส่ง ประธานาธิบดี เป็นประธาน การลงนามเห็นชอบเบื้องต้นครั้งนี้ทั้งสองฝ่ายได้แถลงการณ์กำหนดแผนสันติภาพ 7 ขั้นตอน ดังนี้<sup>1</sup>

#### 1.1.1 ลงนามข้อตกลงสัญญาการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA)

---

<sup>1</sup> นายคินไซ โจเยิน. ที่ปรึกษาองค์กร UNFC. สัมภาษณ์. 16 เมษายน 2558.

1.1.2 กำหนดร่างกรอบการเจรจาทางการเมือง (Frame Work)

1.1.3 เปิดการเจรจาทางการเมือง

1.1.4 จัดประชุม Union Peace Conference ที่มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

1.1.5 จัดประชุม Union Peace Accord เพื่อไปสู่การกำหนดร่างข้อตกลง  
แห่งชาติ

1.1.6 รัฐสภารับรอง ข้อตกลงแห่งชาติ

1.1.7 การลงมือปฏิบัติตามข้อตกลงแห่งชาติ

อย่างไรก็ตามการตกลงระหว่างคณะ NCCT กับคณะ UPWC ซึ่งเห็นชอบร่วมกันกับ  
แผนสันติภาพ 7 ขั้นตอน แต่ก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการลงนามในครั้งต่อไป จากการหารือกันใน  
ระหว่างการประชุมทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันว่าขั้นตอนที่ 1 - 2 เสร็จสิ้นภายในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.  
2558 ขั้นตอนที่ 3 ควรมีการเจรจาทางการเมืองได้ภายในเดือน มิถุนายน - กรกฎาคม พ.ศ.2558 ซึ่ง  
ทั้ง 3 ขั้นตอนดังกล่าว หากสามารถดำเนินการให้ลุล่วงก่อนเดือนสิงหาคม พ.ศ.2558 และจะสามารถ  
ตั้งคณะทำงานเพื่อจัดการประชุมด้านต่างๆ อาทิ การปฏิรูปด้านการทหาร ตุลาการ เศรษฐกิจ และ  
อื่นๆ โดยมีการระบุดังคณะทำงานเบื้องต้นไว้จำนวน 19 คณะทำงาน จะสามารถดำเนินการต่อไปได้  
แม้ว่าจะเริ่มต้นการรณรงค์หาเสียงเพื่อเลือกตั้งทั่วไปตั้งแต่เดือน กันยายน - ตุลาคม พ.ศ.2558 และมี  
การเลือกตั้งทั่วไปในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ.2558 ซึ่งกระบวนการหลังการเลือกตั้งจะได้รัฐบาลใหม่  
ภายในเดือนมีนาคม พ.ศ.2559 ดังนั้นหากขั้นตอน Road Map สามารถเสร็จสิ้นในขั้นตอนที่ 3 ภายใน  
5 เดือนก่อนการเลือกตั้ง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ก็จะไม่กระทบต่อแผนสันติภาพดังกล่าว  
อย่างไรก็ตามหากสามารถดำเนินการจนถึงขั้นตอนสุดท้ายได้ก่อน จะมีการเลือกตั้งทั่วไปก็ถือว่าแผน  
สันติภาพประสบความสำเร็จภายในรัฐบาลชุดปัจจุบัน ซึ่งมี ประธานาธิบดี อุเต็งเส่ง เป็นผู้ริเริ่มและ  
ผลักดันให้เกิดกระบวนการสันติภาพในเมียนมา

**แผนภาพที่ 4 - 1** ภาพถ่ายการจับมือแสดงความยินระหว่างคณะ NCCT คณะ UPWC

(ภายหลังบรรลुरु่วมลงนามรับร่างข้อตกลงการเจรจาหยุดยิง (NCA))



ที่มา : ศูนย์สันติภาพเมียนมา, 2558

1.2 นายอู่อองมิน รัฐมนตรีประจำทำเนียบประธานาธิบดี ในฐานะรองประธาน UPWC ได้เรียกร้องต่อพรรคการเมืองโดยขอให้จัดข้อสงสัยและความกังวลและหันมาสนับสนุน การลงนามเพื่อหยุดยิงทั่วประเทศให้บรรลุผล โดยการลงนามในสัญญาข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ จากนั้นขั้นตอนต่อไปเข้าสู่การเจรจาการเมือง (Political Dialogue) ส่วนกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ที่ยังคงสู้รบกับกองทัพเมียนมาอยู่ในขณะนี้จำนวน 3 กลุ่มประกอบด้วย กลุ่มกองกำลังปลดปล่อยแห่งชาติตะอาง (Ta-ang National Liberation Army –TNLA) กลุ่มกองกำลังพันธมิตรประชาธิปไตยแห่งชาติเมียนมา (Myanmar National Democratic Alliance Army – MNDA) และกลุ่มกองกำลังอารกัน (Arakan Army - AA) จะมีการเจรจาเพื่อยุติการสู้รบในโอกาสต่อไป พร้อมกับระบุว่า การร่างสัญญาการหยุดยิงทั่วประเทศได้ดำเนินการมาเป็นเวลากว่า 2 ปี มีประเด็นสาระทั้งหมด 104 ข้อ ซึ่งทุกข้อล้วนแต่เป็นข้อเรียกร้องของฝ่ายกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ โดยทั้งฝ่ายรัฐบาล กองทัพและรัฐสภาได้มีการพิจารณาแล้วว่าไม่ขัดต่อระเบียบ กฎหมายและรัฐธรรมนูญของประเทศ และได้ให้ความเห็นชอบแล้วแทบทุกข้อในร่างสัญญาทั้งหมด 104 ข้อ และภายหลังการลงนามเห็นชอบร่างสัญญาแล้วเสร็จกับคณะ NCCT ต่อไปมีแผนที่จะดำเนินการเจรจาเพื่อสันติภาพกับกลุ่มอื่นๆ ต่อไป<sup>2</sup>

1.3 จากผลการประชุมสุดยอดผู้นำกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ระหว่าง 2 - 9 มิถุนายน พ.ศ.2558 ในพื้นที่อิทธิพลของกลุ่มกองกำลังสหภาพชาติกะเหรี่ยง (KNU) พื้นที่ด้านตรงข้าม

---

<sup>2</sup>นายอู่อองมิน. เรียกร้องให้พรรคการเมืองจัดข้อกังวลและให้การสนับสนุนการลงนามหยุดยิงทั่วประเทศ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://news-eleven.com> /. 10 พฤษภาคม 2558.



อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ซึ่งเป็นการประชุมเพื่อร่วมพิจารณาของผู้นำกองกำลังติดอาวุธ กลุ่มชาติพันธุ์ ในประเด็นรายละเอียดของร่างสัญญาข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ร่างสุดท้าย ที่ได้จากการลงนามร่วมเมื่อ 31 มีนาคม พ.ศ.2558 ระหว่างคณะประสานงานหยุดยิงทั่วประเทศ (NCCT) กับคณะกรรมการดำเนินงานสร้างสันติภาพ (UPWC) โดยสาระสำคัญของผู้นำกองกำลังติดอาวุธ กลุ่มชาติพันธุ์ ได้เห็นชอบภายหลังจากที่มีการปรับปรุงแก้ไขในรายละเอียดบางประเด็นของร่างสัญญา ข้อตกลงการเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ฉบับดังกล่าวได้สำเร็จ พร้อมกับได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ระดับสูงประสานงานเจรจาหยุดยิงทั่วประเทศ จำนวน 15 คนเพิ่มเติม เพื่อทำหน้าที่ในการเจรจา ประสานงานจนนำไปสู่การลงนามร่วมกับฝ่ายรัฐบาลเมียนมาต่อไป นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้มีมติ หาก มีการลงนามการเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลเมียนมาเมื่อใด ทุกกลุ่มชาติพันธุ์จะลงนามพร้อมๆ กันในคราว เดียวกันโดยจะไม่ปล่อยให้สมาชิกกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีการแยกเจรจาหรือลงนามภายหลัง รวมทั้ง ประกาศเจตนารมณ์อย่างแน่วแน่ว่าจะดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสันติภาพอย่างแท้จริงที่ตั้งอยู่บน พื้นฐาน กลุ่มชาติพันธุ์ต้องได้รับความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน การมีสิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง การมี เสรีภาพ และการมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ<sup>3</sup>

## 2. แนวโน้มกระบวนการสร้างสันติภาพในเมียนมา

การเจรจาและลงนามสัญญาข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ระหว่างตัวแทน กองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์กับตัวแทนรัฐบาลเมียนมาเพื่อสร้างความปรองดอง อาจเกิดความล่าช้า จากเดิมที่ตั้งเป้าไว้ให้แล้วเสร็จก่อนการเลือกตั้งในปลายปี 2558 ทั้งนี้จากทำที่ผลการประชุมสุดยอด ผู้นำกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ระหว่าง 2 – 9 มิถุนายน พ.ศ.2558 ที่ต้องการให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์ มีความสมัครใจลงนามพร้อมๆ กันทุกกลุ่มในคราวเดียวกัน ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลเมียนมายังไม่ต้องการ ที่จะลงนามหยุดยิงกับกลุ่มไม่พึงประสงค์ 3 กลุ่มดังกล่าวข้างต้นที่กำลังสู้รบกับทหารเมียนมาอยู่ ในขณะนี้ ประกอบกับฝ่ายของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ยังได้มีการตั้งคณะกรรมการระดับสูง เพื่อเจรจากับฝ่ายเมียนมาเพิ่มอีก 1 คณะ ซึ่งทำให้เหล่านี้อาจสร้างความยุ่งยากในการดำเนินการเพื่อ เสร็จจามากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในที่สุดแล้ว การลงนามในสัญญาข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) น่าจะประสบความสำเร็จบนความล่าช้า หากแต่กระบวนการสร้างสันติภาพภายในเมียนมา อาจยังคง ต้องใช้เวลา อีกนาน トラบไตที่กลุ่มชาติพันธุ์ยังไม่ได้มาซึ่งความเสมอภาค สิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง เสรีภาพ และการปกครองแบบสหพันธรัฐ ตามเจตนารมณ์ที่มีมาอย่างมั่นคง

### แผนภาพที่ 4 - 2 ภาพถ่ายประธานาธิบดีเมียนมากับผู้นำกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์

---

<sup>3</sup> คณะประสานงานหยุดยิงทั่วประเทศ (NCCT). แถลงการณ์ผลการประชุมสุดยอดผู้นำกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ระหว่าง 2 – 9 มิถุนายน. 10 มิถุนายน 2558.

(ภายหลังร่วมพบปะหารือเพื่อสร้างความปรองดองชนในชาติ)



ที่มา : ศูนย์สันติภาพเมียนมา, 2558

## ปัจจัยที่ส่งเสริมและอุปสรรคต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างไทย – เมียนมา

### 1. ปัจจัยที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ไทย - เมียนมา<sup>4</sup>

#### 1.1 ภาพรวมความสัมพันธ์

ความสัมพันธ์ระหว่างไทย - เมียนมาอยู่ในระดับดีมาก โดยภายหลังคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เข้าควบคุมอำนาจเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 และต่อมาได้มีการจัดตั้งรัฐบาลเมื่อ 24 สิงหาคม พ.ศ.2557 ฝ่ายเมียนมาทั้งภาครัฐบาลและกองทัพ ได้แสดงท่าทีเข้าใจและสนับสนุนการดำเนินการของรัฐบาลไทยและคณะรักษาความสงบแห่งชาติมาโดยตลอด และยังคงมีการแลกเปลี่ยนการเยือนระดับสูงอย่างต่อเนื่อง การเยือนที่สำคัญ ได้แก่

1.1.1 การเยือนไทยของประธานาธิบดีเมียนมา เพื่อเข้าร่วมการประชุมสุดยอด GMS ครั้งที่ 5 เมื่อ 19 – 21 ธันวาคม พ.ศ.2557

1.1.2 การเยือนเมียนมาอย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรี เมื่อ 9 – 10 ตุลาคม พ.ศ.2557

1.1.3 พลเอกอาวุโสหมินอ่องไหล่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดเมียนมา ได้เดินทางเยือนไทยอย่างเป็นทางการ เมื่อ 3 – 5 กรกฎาคม พ.ศ.2557 เพื่อแสดงการสนับสนุนไทย

1.1.4 พลเอกธนะศักดิ์ ปฏิมาประกร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด (ตำแหน่งในขณะนั้น) ได้เดินทางเยือนเมียนมา เพื่อเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการระดับสูง (High level Committee - HLC)

---

<sup>4</sup> กองเอเชียตะวันออกเฉียง 2 กรมเอเชียตะวันออกเฉียง, กระทรวงการต่างประเทศ. สถานะความสัมพันธ์ไทย - เมียนมา. มกราคม 2558.

เมื่อ 20 – 22 สิงหาคม พ.ศ.2557 นอกจากนี้เมื่อปี 2556 ยังเป็นโอกาสฉลองครบรอบ 65 ปี แห่งการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตไทย – เมียนมา ซึ่งทั้งสองฝ่ายได้ร่วมกันจัดกิจกรรมฉลองโอกาสสำคัญอย่างต่อเนื่อง

ตั้งแต่เมียนมาเริ่มการปฏิรูปได้ให้ความร่วมมือกับไทยในด้านต่างๆ มากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญและต่อเนื่อง ทั้งด้านแรงงาน การปราบปรามยาเสพติด การเปิดจุดผ่านแดน การอำนวยความสะดวกด้านการข้ามแดน สาธารณสุข การต่อต้านการค้ามนุษย์ การแก้ปัญหาด้านเขตแดน และความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

## 1.2 กลไกทวิภาคีหลักที่สำคัญ

1.2.1 คณะกรรมาธิการร่วม (Thailand – Myanmar Joint Commission for Bilateral Cooperation - JC) เมียนมาได้เป็นเจ้าภาพจัดประชุมครั้งที่ 7 เมื่อ 21 – 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 หลังจากว่างเว้นมาถึง 11 ปี

1.2.2 คณะกรรมการเขตแดนร่วม (Joint Boundary Committee - JBC) ซึ่งไทยเป็นเจ้าภาพจัดประชุมครั้งที่ 8 เมื่อ 24 – 27 กันยายน พ.ศ.2556

1.2.3 คณะกรรมาธิการร่วมด้านการค้า (Joint Trade Commission - JTC) ซึ่งไทยเป็นเจ้าภาพจัดประชุมครั้งที่ 6 เมื่อ 1 – 2 พฤศจิกายน พ.ศ.2555

1.2.4 คณะกรรมการระดับสูง (HLC) ซึ่งเมียนมา เป็นเจ้าภาพจัดประชุมครั้งที่ 2 เมื่อ 21 – 22 สิงหาคม พ.ศ.2557

1.2.5 คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee - RBC) ซึ่งไทยมาเป็นเจ้าภาพจัดประชุมครั้งที่ 29 เมื่อ 20 - 22 พฤษภาคม พ.ศ.2558

## 1.3. ความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ

1.3.1 ด้านการค้า ในปี 2556 มูลค่าการค้ารวม 238,216.37 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 12.72) โดยเป็นการค้าชายแดนมูลค่า 196,866.63 ล้านบาท หรือร้อยละ 82.64 ของมูลค่าการค้า ไทยขาดดุลการค้า 9,165.52 ล้านบาท เนื่องจากนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากเมียนมาจำนวนมากทางชายแดน ในช่วงเดือน มกราคม – พฤศจิกายน พ.ศ.2557 มูลค่าการค้ารวมคิดเป็น 238,424 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีที่ผ่านมาร้อยละ 10.66

1.3.2 ด้านการลงทุน ไทยมีมูลค่าการลงทุนสะสมตั้งแต่ปี พ.ศ.2532 – 2557 รวม 26,808 ล้านบาท (สถานะ 30 พ.ย. 2557) เป็นอันดับ 2 รองจากจีน (ไทยเคยครองอันดับ 1 ถึงปี พ.ศ. 2553) คิดเป็นร้อยละ 20.18 ของการลงทุนจากต่างชาติทั้งหมดในเมียนมา สาขาการลงทุนที่สำคัญ ได้แก่ พลังงาน การผลิต ประมง และปศุสัตว์ สำหรับผู้ลงทุนรายใหญ่ เช่น บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (ปตท.สผ.) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) อิตาเลียนไทย ซิพี และปูนซิเมนต์ไทย เป็นต้น

## 1.4 ประเด็นความร่วมมือสำคัญต่างๆ

#### 1.4.1 การพัฒนาพื้นที่ชายแดนและความเชื่อมโยง

การเปิดจุดผ่านแดนถาวรเพิ่มเติม นอกจากการเปิดจุดผ่านแดนถาวรแห่งใหม่ที่บ้านพุน้ำร้อน จ.กาญจนบุรี - ทิภิก ภูมิภาคตะนาวศรี เมื่อมิถุนายน พ.ศ.2556 ทั้งสองฝ่ายยังเห็นชอบยกระดับจุดผ่อนปรนการค้าชายแดน ที่ด่านสิงขร จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยได้สำรวจและจัดเก็บรายละเอียดภูมิประเทศ (joint detail survey) แล้วเสร็จเมื่อ 29 ตุลาคม พ.ศ.2556 และอยู่ระหว่างรอให้ประธาน JBC แต่ละฝ่ายรับรอง เพื่อดำเนินการยกระดับเป็นจุดผ่านแดนถาวรต่อไป นอกจากนี้ที่ผ่านมามีไทยได้พยายามผลักดันการยกระดับ จุดผ่อนปรนกิวผาวอก จังหวัดเชียงใหม่ จุดผ่อนปรนบ้านห้วยต้นนุ่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน จุดผ่านแดนชั่วคราวพระเจดีย์สามองค์ จังหวัดกาญจนบุรี เป็นจุดผ่านแดนถาวร อย่างไรก็ตามในแต่ละพื้นที่ยังมีข้อจำกัด อาทิ ประเด็นเขตแดน ความมั่นคง และโครงสร้างพื้นฐาน

#### 1.4.2 การพัฒนาเส้นทางเชื่อมโยง

กระทรวงคมนาคมได้ให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่างบประมาณ 1,140 ล้านบาท เพื่อซ่อมสะพานข้ามแม่น้ำเมย แห่งที่ 1 เชื่อมโยง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก - เมืองเมียวดี สร้างถนนช่วงต่อจากเชิงเขาตะนาวศรี - กอกะเร็ก ระยะทาง 29 กิโลเมตร และปรับปรุงถนนแม่สอด/เมียวดี - เชิงเขาตะนาวศรี ระยะทาง 18 กิโลเมตร ขณะนี้คืบหน้าแล้วกว่าร้อยละ 75 และคาดว่าจะแล้วเสร็จช่วงกลางปี พ.ศ.2558 กระทรวงคมนาคมได้ให้ความช่วยเหลือศึกษาความเป็นไปได้และออกแบบสะพานข้ามแม่น้ำเมย แห่งที่ 2 อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก - เมืองเมียวดี ล่วงแล้ว โดยเมื่อ 26 ธันวาคม พ.ศ.2557 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ได้หารือกับเอกอัครราชทูตเมียนมา/ประจำประเทศไทย โดยเสนอให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เมียนมาในการก่อสร้าง ขณะนี้รอผลการพิจารณาจากฝ่ายเมียนมา

สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน กำลังให้ความช่วยเหลือเมียนมา ในการศึกษาความเป็นไปได้และออกแบบ เส้นทางพญาตองซู - ช่องสง ระยะทาง 12 กิโลเมตร ซึ่งคาดว่าจะศึกษาแล้วเสร็จในช่วงกลางปี 2558 และเส้นทางช่องสง - ต้นบยูชายัต ระยะทาง 91 กิโลเมตร ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษา

#### 1.4.3 เขตเศรษฐกิจพิเศษ ไทยมีนโยบายจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน โดยมีเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดเป็นพื้นที่นำร่อง ซึ่งจะได้กำหนดสิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ แก่นักลงทุน ทบพจนกฐานะเทียบที่เกี่ยข้องกับแรงงานต่างด้าวตามพื้นที่ชายแดนเพื่ออำนวยความสะดวกให้เข้ามาทำงาน ในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อย่างมีประสิทธิภาพ และมีศักยภาพที่จะใช้ประโยชน์เชื่อมโยงกับเขตการค้าเมียวดีของเมียนมาด้วย

นอกจากนี้ ไทยยังมีความร่วมมือกับเมียนมาดำเนินโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทวาย ภูมิภาคตะนาวศรี โดยทั้งสองฝ่ายได้ลงนามบันทึกความเข้าใจเมื่อ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2555 และจัดตั้งคณะกรรมการร่วมไทย - เมียนมา ตั้งแต่พฤศจิกายน พ.ศ.2555 เพื่อผลักดันโครงการ และต่อมา ได้จัดตั้งนิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle - SPV) และได้มีการคัดเลือกนักลงทุน

เพื่อดำเนินโครงการระยะแรก (Initial Phase) ขณะนี้อยู่ระหว่างเจรจารายละเอียดสัญญาสัมปทาน อีกทั้ง นายหย่านทุน รองประธานาธิบดีเมียนมา มีกำหนดจะเดินทางเยือนไทยเพื่อเป็นประธานร่วมในการประชุม คณะกรรมการร่วมระดับสูงระหว่างไทย - เมียนมา เพื่อการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษทวายและพื้นที่ โครงการที่เกี่ยวข้อง (JHC) ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 30 มกราคม พ.ศ.2558

#### 1.4.4 เขตแดน

การสำรวจและจัดทำหลักเขตแดนตลอดแนว ที่ประชุม JBC ไทย - เมียนมา ครั้งที่ 8 เมื่อกันยายน พ.ศ.2556 มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการ อย่างไรก็ตามก็มีการจัดทำแผนที่ภาพถ่ายตลอด แนวถูกเลื่อนออกไปก่อน เนื่องจากฝ่ายไทยมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ ประเด็นแม่น้ำที่เป็นเขตแดน เพื่อรักษาแนวตลิ่งจากการเปลี่ยนแปลงทางเดินของแม่น้ำไทยและเมียนมาสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งบริเวณ ริมแม่น้ำเมย/ตองยิน จังหวัดตาก และแม่น้ำกระบุรี/ ปากจั่น จังหวัดระนอง จึงเกิดการประท้วงอยู่ บ่อยครั้ง โดยทั้งสองฝ่ายได้จัดตั้งคณะกรรมการเทคนิคร่วมกับแม่น้ำที่เป็นเขตแดน (JTC) เพื่อ พิจารณาประเด็นแม่น้ำที่เป็นเขตแดนตลอดแนว ภายใต้กลไก JBC ล่าสุด JTC ประชุมเมื่อ 19 - 21 กรกฎาคม พ.ศ.2556 ณ เมืองพัทยา

#### 1.4.5 ความร่วมมือด้านแรงงาน

ความร่วมมือด้านแรงงานมีความคืบหน้า โดยมีแรงงานเมียนมาที่ผ่านการ พิสูจน์สัญชาติแล้วกว่า 1 ล้านคน รัฐบาลได้เปิดศูนย์ One Stop Service Centre ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศตั้งแต่ มิถุนายน - ตุลาคม พ.ศ.2557 เพื่อลงทะเบียนและอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พำนักและทำงานในไทยได้เป็นการชั่วคราว มีจำนวนแรงงานเมียนมาที่มาลงทะเบียน 623,648 คน พร้อมผู้ติดตามอีก 40,801 คน ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการกระบวนการพิสูจน์สัญชาติให้เสร็จสิ้นภายใน 31 มี.ค. 2558 ซึ่งฝ่ายเมียนมาได้พิสูจน์สัญชาติให้แรงงานที่มาลงทะเบียนแล้ว 65 ราย และอยู่ระหว่างการจัดตั้ง คณะทำงานเข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติในพื้นที่แรงงานเมียนมาหนาแน่นในไทย เพื่อเร่งรัด กระบวนการให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา นอกจากนี้ไทยและเมียนมาจะร่วมมือกันในการส่งเสริมการ นำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) มากขึ้น และมีความพยายามจัดระเบียบ แรงงาน เข้าไป - กลับเย็น และแรงงานตามฤดูกาลตามพื้นที่ชายแดน ซึ่งจะมีส่วนสนับสนุนการพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล โดยไทยเสนอให้มีการใช้บัตรผ่านแดนใน รูปแบบ smart card ซึ่งฝ่ายเมียนมาเห็นด้วยในหลักการ โดยฝ่ายไทยอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไข กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

#### 1.4.6 ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา

สืบเนื่องจากความคืบหน้าของกระบวนการสันติภาพในเมียนมา ไทยได้เริ่มการหารือกับเมียนมา เพื่อนำไปสู่การเตรียมความพร้อมสำหรับการเดินทางกลับของผู้หนีภัยจากการสู้รบกว่า 110,000 คน ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่งใน 4 จังหวัดชายแดนของไทย เพื่อให้การเดินทางกลับในอนาคตเป็นไปได้โดยราบรื่น ปลอดภัย ยั่งยืน และมีศักดิ์ศรี โดยเมื่อ 11 – 13 กันยายน พ.ศ.2557 เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติได้นำคณะผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเดินทางไปพบหารือกับฝ่ายเมียนมาได้เสนอการจัดตั้งคณะทำงานร่วมไทย – เมียนมา และโครงการความร่วมมือพัฒนาพื้นที่รองรับและโอกาสสำหรับผู้เดินทางกลับในระยะแรก (early returns) ซึ่งฝ่ายเมียนมาเห็นด้วยในหลักการและจะนำเรียนหรือประธานาธิบดีเมียนมาต่อไป

โดยในระหว่างนี้ ไทยได้ให้ความช่วยเหลือเตรียมความพร้อมสำหรับการเดินทางกลับของผู้หนีภัยจากการสู้รบ อาทิ การจัดการศึกษาดูงานให้แก่บุคลากรเมียนมาในด้านการเก็บกักทุ่นระเบิด และการฝึกอาชีพและดูแลสุขภาพอนามัยของผู้หนีภัยจากการสู้รบ นอกจากนี้องค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้สนับสนุนการสำรวจข้อมูลผู้หนีภัยจากการสู้รบ (profiling) ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวโดยมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง เพื่อให้ทราบที่มา ความต้องการ และทักษะอาชีพของผู้หนีภัยจากการสู้รบด้วย

#### 1.4.7 ความร่วมมือด้านการข้ามแดน

การขยายพื้นที่ชายแดนสำหรับผู้ถือบัตรผ่านแดน (Border Pass) ฝ่ายไทยเห็นชอบข้อเสนอของฝ่ายเมียนมาในการขยายพื้นที่ในฝั่งเมียนมา ได้แก่ ด้านท่าขี้เหล็ก - แม่สาย ให้เดินทางได้ถึงเมืองเชียงตุงและเมืองลา ด้านเมียวดี - แม่สอด ให้เดินทางได้ถึงเมืองผาอัน เมืองมะละแหม่ง และเมืองใจโถ้ (พระธาตุนิรุตสวรรค์) ด้านเกาะสอง - ระนอง ให้เดินทางได้ถึงเมืองมะริด โดยฝ่ายไทยเห็นชอบขยายพื้นที่สำหรับผู้ถือบัตรผ่านแดนที่เดินทางเข้าผ่านด่านเมียวดี - แม่สอด จากเดิมเข้าได้เพียงพื้นที่แม่สอด ให้สามารถเดินทางเข้ามาได้ถึง อำเภอเมือง จังหวัดตาก ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องดำเนินการจัดทำหนังสือแลกเปลี่ยนเพื่อแก้ไขความตกลงเรื่องการข้ามแดนระหว่างทั้งสองประเทศต่อไป

1.4.8 ความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติด มีความร่วมมือใกล้ชิดและมีความคืบหน้าอย่างมากเมื่อ 17 กันยายน พ.ศ.2555 เลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) และ อธิบดีกรมตำรวจ/ เลขาธิการคณะกรรมการกลางเพื่อการควบคุมยาเสพติดเมียนมา (CCDAC) ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในโครงการพัฒนาทางเลือกเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ยั่งยืน เพื่อดำเนินกิจกรรมพัฒนาด้านสาธารณสุขและการพัฒนาความเป็นอยู่ในหมู่บ้านเป้าหมายที่รัฐฉาน เพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดที่ต้นตออย่างยั่งยืน โดยมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง เป็นโครงการ 6 ปี งบประมาณ 350 ล้านบาท นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติด

และ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มีโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาขีดความสามารถการปฏิบัติการของ CCDAC วงเงินงบประมาณ 30 ล้านบาท

#### 1.4.9 ความร่วมมือด้านพลังงาน

เมียนมาเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญของไทย และเมื่อกรกฎาคม พ.ศ. 2555 และ พฤศจิกายน พ.ศ.2555 กระทรวงพลังงานได้ลงนามถ้อยแถลงร่วมว่าด้วยการจัดตั้ง Energy Forum ร่วมกับกระทรวงพลังงานเมียนมา และกระทรวงพลังงานไฟฟ้าเมียนมาตามลำดับ เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือด้านพลังงานระหว่างกัน กระทรวงพาณิชย์อยู่ระหว่างการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างไทยและเมียนมาว่าด้วยความร่วมมือด้านพลังงาน ทั้งด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ไฟฟ้า การขยายการซื้อขายกระแสไฟฟ้า (10,000 เมกะวัตต์ภายใน 10 ปี) การพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและระบบท่อส่งก๊าซ

#### 1.4.10 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและด้านมนุษยธรรม

ที่ผ่านมา รัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่เมียนมาผ่านสำนักพัฒนาระบบบริหารบุคคลและนิติการ (สพร.) เป็นหลัก โดยเฉพาะด้านการเกษตร การศึกษา และสาธารณสุข และได้ขยายไปสู่สาขาอื่นมากขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2558 สพร. ได้รับจัดสรรงบประมาณ 53.5 ล้านบาทสำหรับความช่วยเหลือเมียนมา นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังได้พยายามส่งเสริมการดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่ชายแดนไทย - เมียนมา อาทิ โครงการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โครงการพัฒนาศูนย์แรกรับเหยื่อค้ามนุษย์ ในเมืองมะละแหม่ง และโครงการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานตามแนวชายแดน

ระหว่างการเยือนไทยของ ประธานาธิบดีเมียนมา เมื่อ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2555 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศทั้งสองฝ่ายได้ลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในเมียนมา โดยเน้นความร่วมมือใน 4 สาขา ได้แก่ การเสริมสร้างขีดความสามารถ การเตรียมความพร้อมการเป็นประธานอาเซียนในปี พ.ศ.2557 การปฏิรูปเศรษฐกิจและการพัฒนาทางเลือก และ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ไทยให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่เมียนมาในกรณีต่างๆ อย่างต่อเนื่อง อาทิ พายุไซโคลนนาร์กีส แผ่นดินไหวที่รัฐฉาน อุทกภัยในพื้นที่ต่างๆ และสถานการณ์ในรัฐยะไข่ ซึ่งล่าสุด ไทยได้มอบเงินช่วยเหลือสถานการณ์รัฐยะไข่ 200,000 ดอลลาร์สหรัฐ รวมถึงกระทรวงการต่างประเทศ และสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงย่างกุ้งได้ดำเนินโครงการสนับสนุนด้านการสร้างอาชีพสำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ในรัฐยะไข่ ประกอบด้วยการมอบรถจักรยาน เกษตรเมล็ดพันธุ์พืช และปุ๋ย รวมทั้งมีการบรรยายฝึกอบรมให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยมีพิธีมอบความช่วยเหลือเมื่อ 6 - 7 มกราคม พ.ศ.2558

## 2. ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างไทย - เมียนมา

ความสัมพันธ์ระหว่างไทย – เมียนมา มีการกระทบกระทั่งมาโดยตลอดมากบ้างน้อยบ้างตามสถานการณ์ ซึ่งจากหัวข้อที่ผ่านมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีทั้งการรุกไล่ปราบปรามกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ใกล้เขตแดนไทย การรุกร้าเขตแดนที่ต่างฝ่ายต่างอ้างว่าเป็นดินแดนของตน รวมทั้งมวลสมาชิกของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์หลบหนีเข้ามาเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านรัฐบาลเมียนมาโดยใช้พื้นที่เขตไทย ทำให้เกิดความหวาดระแวงและนำไปสู่การเผชิญหน้าด้วยกองกำลังทหารของทั้งสองฝ่าย การยกเลิกสัมปทานการลงทุนต่างๆ การปิดพรมแดนและปิดด่านการค้าเป็นต้น ในสถานะที่ทั้งไทยและเมียนมาเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ต่างเป็นสมาชิกประชาคมอาเซียน (ASEAN) ด้วยกัน ปัญหาภายในที่เกิดขึ้นระหว่างสองประเทศ ได้มีผลต่อสมาชิกของประชาคมเช่นกัน ทั้งนี้ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างกันที่สำคัญ ดังนี้

## 2.1 ปัญหาความหวาดระแวงระหว่างผู้นำไทยและเมียนมา

ความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจกันระหว่างผู้นำทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องตามมาหลายประการและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ และความหวาดระแวงของผู้นำทั้งสองประเทศมีสาเหตุแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา โดยเฉพาะในห้วงที่ผ่านมาเมียนมาหวาดระแวงไทยในเรื่องที่เข้าใจว่าไทยจะเป็นช่องทางนำชาติตะวันตกเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของเมียนมา และเรื่องของการให้ความช่วยเหลือกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ต่อสู้กับรัฐบาล ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐบาลเมียนมาก็ยังหวาดระแวงว่าไทยให้การสนับสนุนและยินยอมให้กลุ่มต่อต้านเหล่านั้นใช้พื้นที่ประเทศไทยเป็นเวทีโจมตีรัฐบาลเมียนมา ผลต่อเนื่องที่ตามมาคือรัฐบาลเมียนมาประกาศปิดพรมแดนไทย – เมียนมา ตลอดแนวและส่งกำลังทหารประชิดชายแดนไทยเกือบทุกด้าน โดยสรุปความหวาดระแวงในประเด็นต่างๆ นำมาซึ่งปัญหาที่ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเท่านั้นยังส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ชายแดนต่างได้รับผลกระทบทั้งชีวิตและทรัพย์สิน อาทิ การปิดด่านการค้าชายแดนและการยกเลิกสัมปทานต่างๆ ทำให้เศรษฐกิจของไทยในพื้นที่เสียหายอย่างรุนแรง<sup>5</sup> เป็นต้น

## 2.2 ปัญหาชนกลุ่มน้อยกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมา

ถึงแม้จะเป็นปัญหารากเหง้าภายในเมียนมา แต่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของสองประเทศได้อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ความเป็นประเทศพหุสังคมของเมียนมาที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ โดยเชื้อชาติที่มีจำนวนมากที่สุดคือเมียนมา ท่ามกลางเชื้อชาติอื่นๆ เช่น กะเหรี่ยง คะฉิ่น มอญ ยะไข่ ฉาน ทำให้เมียนมาเผชิญกับการเรียกร้องของการแยกตัวเป็นอิสระจาก

---

<sup>5</sup> ศุภลักษณ์ กาญจนขุนดี. การค้าชายแดนไทย – เมียนมา : ความสัมพันธ์ของการเมืองและการค้าใน ไทยกับเมียนมา ข้อควรทำและไม่ควรทำ. (กรุงเทพฯ : โครงการอาณาบริเวณศึกษา 5 ภูมิภาค ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร). 2544, หน้า 168-180



กลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้มาโดยตลอดนับแต่เป็นอิสระจากอังกฤษ เมื่อมาถึงยุคของ นายพลเนวิน ปกครองประเทศได้ใช้นโยบายปราบปรามชนกลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งถือว่าเป็นชนกลุ่มน้อยเหล่านี้อย่างเด็ดขาดและรุนแรง ทำให้เกิดการต่อต้านและมีการตั้งกองกำลังในรัฐต่างๆ เมื่อเกิดการต่อสู้ระหว่างกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้กับรัฐบาลเมียนมา กำลังของกลุ่มชาติพันธุ์จะหลบหนีการสู้รบปราบปรามเข้ามาตามชายแดนไทยและสร้างฐานกำลังกลับไปต่อสู้กับทหารของกองทัพเมียนมาอีกครั้ง ประเด็นนี้เองที่สร้างความไม่พอใจและความหวาดระแวงแก่รัฐบาลเมียนมาอย่างมาก เพราะรัฐบาลเมียนมาเข้าใจว่าไทยให้การสนับสนุนกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ต่อต้านรัฐบาลเมียนมา นอกจากนั้นการต่อสู้ดังกล่าวยังทำให้เกิดการรุกกล้าเข้ามาในดินแดนของไทย สร้างความเสียหายเดือดร้อนให้แก่ประชาชนไทยในพื้นที่<sup>6</sup>

### 2.3 ปัญหาแรงงานอพยพ

เป็นปัญหาต่อเนื่องจากการปราบปรามกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ของรัฐบาลเมียนมา และความต้องการหลบหนีจากความไม่สงบทางการเมืองภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ของประเทศเมียนมา ประกอบกับความต้องการแรงงานในระดับล่างของภาคธุรกิจไทย ประชาชนเมียนมาจึงลักลอบเข้าประเทศไทยเพื่อทำงานในสถานประกอบการต่างๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลไทยต้องออกมาตรการผ่อนผันการจ้างแรงงานและควบคุมทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเหล่านี้<sup>7</sup> แต่ในขณะเดียวกัน แรงงานดังกล่าวก็เป็นภาระในด้านมนุษยธรรมที่รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณในการดูแลด้านสาธารณสุข พร้อมๆ กับต้องระมัดระวังภัยคุกคามด้านความมั่นคงต่างๆ อาทิ การก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ รวมไปถึงผลกระทบต่อราคาค่างของแรงงานเหล่านี้<sup>8</sup>

### 2.4 ปัญหายาเสพติด

เป็นปัญหาต่อเนื่องมาจากปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ที่ต้องการหารายได้มาเป็นทุนสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มตน เช่น การจัดซื้ออาวุธ การสร้างและบำรุงกองกำลังของตน กลุ่มดังกล่าวมีทั้งกลุ่มที่ต่อต้านและสู้รบกับทหารเมียนมา ได้แก่ กองกำลังกะเหรี่ยงพิทักษ์

---

<sup>6</sup> จันทรธร ศรีธัญรัตน์. ไทยกับการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของเมียนมาในปี พ.ศ.2540. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีการศึกษา 2545 หน้า 39.

<sup>7</sup> กฤติยา อาชวนิจกุล. ปัญหาการจัดการผู้อพยพจากประเทศเมียนมาในไทยกับเมียนมาชั่วคราวและไม่ควรทำ. (กรุงเทพฯ : โครงการอาณานิคมศึกษา 5 ภูมิภาค ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร). 2544 หน้า 150 – 157

<sup>8</sup> กฤติยา อาชวนิจกุล. ปัญหาการจัดการผู้อพยพจากประเทศเมียนมาในไทยกับเมียนมาชั่วคราวและไม่ควรทำ. (กรุงเทพฯ : โครงการอาณานิคมศึกษา 5 ภูมิภาค ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร). 2544 หน้า 159.

ประชาธิปไตย (DKBA) และกลุ่มที่รัฐบาลเมียนมาให้การสนับสนุนเพื่อสู้รบกับกองกำลังที่ต่อต้านรัฐบาลเมียนมา ได้แก่ กองกำลังพิทักษ์ชายแดน (BGF) กองกำลังอาสาสมัครของกลุ่มชนเผ่าต่างๆ และกองกำลังกองทัพสหรัฐว่า (UWSA) รัฐบาลเมียนมาจึงต้องการใช้กลุ่ม BGF และ กลุ่ม UWSA เป็นกลุ่มที่ต่อรองกับกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยง (KNU) และกลุ่มสภาฟื้นฟูรัฐฉาน/กองทัพรัฐฉาน (RCSS/SSA) จึงปล่อยให้ทั้งกลุ่ม BGF และ กลุ่ม UWSA ผลิตและค้ายาเสพติด และเล็ดลอดนำเข้ามาในไทยได้ตลอดเวลาตามแนวชายแดนที่มีติดต่อกัน โดยเฉพาะเขตติดต่อกับจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน และตาก กระทรวงการต่างประเทศของไทยเคยใช้การเจรจากับเมียนมาเพื่อแก้ปัญหานี้ แต่รัฐบาลเมียนมามักอ้างว่าไม่สามารถเข้าไปในพื้นที่ของกองกำลังติดอาวุธที่ผลิตยาเสพติดได้ โดยเฉพาะกลุ่ม UWSA รัฐบาลจึงเข้าไปปราบปรามไม่ได้ แต่ทางการไทยก็ทราบว่ามีผู้นำเมียนมา หลายคนบินเข้าไปในพื้นที่ดังกล่าวเป็นประจำ<sup>9</sup> ปัญหายาเสพติดจึงยังไม่ได้ได้รับความร่วมมือในการแก้ไขอย่างจริงจังจากรัฐบาลเมียนมา และคงเป็นภัยความมั่นคงของไทยและภูมิภาคต่อไปเช่นเดิม

อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ไทย - เมียนมา ในมุมมองของเมียนมามองว่าไทยไม่ใช่ทั้งศัตรูหรือมิตร (Neither Friend nor Foe) ในมุมมองของเมียนมา ไทยทำอะไรหลายๆ อย่างที่ทำให้เมียนมาไม่ไว้วางใจ ถึงขั้นหวาดระแวง<sup>10</sup> โดยมีปัจจัยต่างๆ อาทิ

1. กรณีของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยที่อยู่ตามบริเวณชายแดนซึ่งรัฐบาลเมียนมา เข้าใจว่าไทยให้การสนับสนุน เพราะถือว่ารัฐบาลไทยนั้นใช้นโยบายเขตกันชน (Buffer Zone) โดยอาศัยกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์เป็นตัวกันชน กันไม่ให้กองทัพเมียนมาเข้ามาประชิดชายแดนไทยได้ ในขณะที่ไทยปฏิเสธและยืนยันว่า รัฐบาลไทยไม่สนับสนุนให้กองกำลังใดใช้ดินแดนไทยเป็นพื้นที่เคลื่อนไหวก่อน เพื่อกลับไปปฏิบัติการในประเทศเพื่อนบ้าน

2. รัฐบาลเมียนมามองว่าไทยให้การสนับสนุนครอบครัวของสมาชิกกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ด้วยการตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้สมาชิกครอบครัวของกองกำลังเหล่านี้ได้พักพิงอาศัยและรับไว้ในความดูแลภายใต้ชื่อ ผู้หนีภัยจากการสู้รบ ในขณะที่ฝ่ายไทยมองว่า การกระทำของไทยถือเป็นความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อกลุ่มบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนและเสี่ยงภัยต่อชีวิต ความคิดที่ไม่ตรงกันในกรณีนี้ ทำให้ฝ่ายเมียนมายังคงมีความเคลือบแคลงใจต่อรัฐบาลไทยเสมอมา

---

<sup>9</sup> อัมพร จิรัฐติกร (บรรณาธิการ). ไทยกับเมียนมา : ข้อควรทำและไม่ควรทำ. (กรุงเทพฯ : โครงการอาณาบริเวณศึกษา 5 ภูมิภาค ศูนย์ศึกษามานุษยวิทยาสิรินธร). 2554 หน้า 38-39.

<sup>10</sup> พรพิมล ตรีโชติ. บทความเกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา ในมุมมองของรัฐบาลเมียนมา หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. ฉบับวันที่ 7 พฤษภาคม 2552.

3. รัฐบาลเมียนมาเคลือบแคลงใจ ได้แก่การเปิดเสรีให้นักศึกษา นักการเมือง และผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองของเมียนมา เข้ามาเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อต่อต้านรัฐบาลเมียนมา ในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลเมียนมาเห็นว่ารัฐบาลไทยควรจะทำการควบคุมไม่ให้บุคคลเหล่านี้สามารถ ดำเนินการทางการเมืองได้อย่างเปิดเผยและเสรี

4. รัฐบาลไทยยังเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนไทยในการวิพากษ์วิจารณ์การเมืองและรัฐบาล เมียนมาได้อย่างเสรี ซึ่งทำให้รัฐบาลเมียนมาไม่พอใจเท่าใดนัก เพราะมีความคิดว่าสื่อมวลชนของไทย มีอคติต่อรัฐบาลเมียนมาและคนเมียนมา ผ่านกระบวนการหล่อหลอมและกล่อมเกลாத่างสังคม มาตั้งแต่วัยเด็ก ผ่านตำราเรียนทางประวัติศาสตร์ จนกระทั่งรวมถึงสื่อมวลชนรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นภาพยนตร์ ละครทีวี ล้วนแล้วแต่แสดงให้เห็นถึงอคติที่คนไทยมีต่อเมียนมาทุกครั้งที่มีการกล่าวถึงเมียนมาโดยรวม ซึ่งรัฐบาลเมียนมาถือว่าเป็นการกระทำที่มีตรประเทศไม่พึงกระทำต่อกัน

ปัจจัยทั้ง 4 ประการที่กล่าวมานี้ เป็นส่วนหนึ่งของมุมมองของรัฐบาลเมียนมาที่มอง มาถึงความสัมพันธ์ไทย - เมียนมา ตลอดระยะเวลา นับตั้งแต่ประเทศเมียนมาเปิดตัวอีกครั้งในปี พ.ศ. 2531 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลเมียนมาชุดปัจจุบันถือกำเนิด ผู้นำรัฐบาลเมียนมาชุดปัจจุบันเป็นอดีตนายทหารที่มีภูมิหลังต่อสู้รบเคียงบ่าเคียงไหล่กับกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์มาอย่างโชกโชนเช่นกัน

จะเห็นได้ว่าปัญหาจากภายในของเมียนมาส่งผลกระทบต่อไทยโดยเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์ที่เป็นปัญหาพื้นฐานสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ ปัญหาความหวาดระแวงระหว่างผู้นำไทย และเมียนมา ปัญหาชนกลุ่มน้อยกลุ่มชาติพันธุ์ในเมียนมา ปัญหาแรงงานอพยพ ปัญหาชายแดนติด รวมทั้งปัจจัยมุมมองของเมียนมา ทั้ง 4 ประการล้วนแต่เป็นความหวาดระแวงที่มีต่อไทย ซึ่งปัญหา และปัจจัยดังกล่าวได้สร้างปัญหาต่อเนื่องให้เกิดขึ้นและมีผลต่อความสัมพันธ์ด้วยกัน ทำให้เกิดความตึงเครียด ความไม่พอใจระหว่างกัน รวมไปถึงปัญหาสังคม มนุษยธรรมและความมั่นคงของ ประเทศและภูมิภาคด้วย

## แนวทางในการกำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา

ในบรรดาประเทศสมาชิกองค์การอาเซียน ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศเมียนมายาวที่สุดถึง 2,401 กิโลเมตร การดำเนินนโยบายระหว่างไทยต่อเมียนมา จึงมีความสำคัญและอ่อนไหวมากกว่าประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นๆ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้รับผลกระทบทางลบโดยตรง มากที่สุดในทุกกรณีทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ที่ผ่านมาทั้งสองประเทศอยู่ร่วมกันอย่างสันติและปรองดอง ได้มีการแลกเปลี่ยน การเยือนในระดับสูง การพบปะระหว่างเจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย เพื่อกระชับความร่วมมืออย่าง กว้างขวางและลึกซึ้งในทุกระดับ เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งสองฝ่ายร่วมกัน จากเหตุการณ์ พายุนากิสีที่พัดถล่มเมียนมาเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2551 ยิ่งทำให้ไทยและเมียนมามีความใกล้ชิด

กันมากขึ้น โดยไทยให้ความสนับสนุนและร่วมมือกับนานาประเทศเพื่อให้ความช่วยเหลือและบรรเทาภัยอย่างเต็มความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยเมื่อ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2558 และผู้นำกองทัพได้เข้าบริหารประเทศ รัฐบาลเมียนมาแสดงท่าทีชัดเจนว่ามีความเข้าใจและเห็นใจไทย โดยที่ไม่วิพากษ์วิจารณ์ในเชิงลบต่อกองทัพ ส่งผลให้ไทยและเมียนมาความสัมพันธ์แนบแน่นยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ไทยยืนยันที่ทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับรัฐบาลเมียนมา ทั้งในระดับทวิภาคีและภายใต้ความร่วมมืออาเซียน เพื่อช่วยเหลือเมียนมาในการเผชิญหน้ากับความท้าทายต่างๆ ทำให้เห็นได้ว่าปัจจุบันความสัมพันธ์ไทย - เมียนมา อยู่ในระดับที่ดี

พัฒนาการทางการเมืองและการสร้างความปรองดองของเมียนมาหลังการเลือกตั้งทั่วไปตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 จนถึงปัจจุบัน มีข้อบ่งชี้ว่าอำนาจภายนอกใดๆ ไม่สามารถปรับเปลี่ยนหรือกดดันให้ผู้นำรัฐบาลเมียนมา มีการปฏิบัติหรือแก้ไขการเมืองตามกระแสภายนอกต้องการได้รัฐบาลเมียนมาพร้อมจะตอบโต้หรือยุติการสร้างสัมพันธ์กับประเทศใดๆ โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องบนพื้นฐานของความเป็นจริง และมีข้อเท็จจริงที่พบว่าความปรารถนาที่แท้จริงของผู้นำเมียนมาคือ การยอมรับจากภายนอกและให้เมียนมามีความรู้สึกถึงความมีเกียรติและศักดิ์ศรีภายใต้บรรยากาศของการปกครองของวิถีของตน ท่าทีของเมียนมาที่มีต่อไทย มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ระหว่างการบริหารประเทศของรัฐบาลยุคที่ผ่านมา และรัฐบาลไทยยุคปัจจุบัน จึงสรุปได้ว่าภาวะผู้นำในเมียนมายังคงอยู่ในรูปแบบเดิม แม้ว่าปัญหาภายในของเมียนมาได้แปรเปลี่ยนไปแล้ว จากปัญหาของชนในชาติที่มีความขัดแย้งมาเป็นเวลานานและความพยายามจะโค่นล้มรัฐบาล ซึ่งจำเป็นต้องใช้ภาวะผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ ทหารในอดีต มีแนวโน้มว่าอาจจะเป็นปัญหาที่จะสามารถปะทุสถานการณ์ที่รุนแรงในเมียนมาได้ ปัญหาความขัดแย้งของเมียนมาขณะนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยภาวะผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ การสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพเข้าร่วมแก้ไขเพื่อวางแผนและจัดองค์กรให้สอดคล้องกับโลกยุคปัจจุบัน

ตลอดเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลทหารเมียนมาบริหารประเทศท่ามกลางภูมิหลังที่มีความขัดแย้งกันของชนในชาติหลากหลายเผ่าพันธุ์ที่มีความพยายามจะแยกตัวเป็นอิสระ รวมถึงดำรงการใช้ยุทธวิธีต่อกลุ่มเรียกร้องประชาธิปไตยหลากหลายวิธี ซึ่งกลุ่มองค์กรปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลทหารเมียนมาเหล่านั้น ส่วนใหญ่เคลื่อนไหวอยู่บริเวณชายแดนเมียนมา - ไทย และรัฐบาลทหารเมียนมาเข้าใจว่ากลุ่มองค์กรที่เคลื่อนไหวเพื่อล้มล้างรัฐบาลเมียนมานั้น ใช้พื้นที่ประเทศไทยเป็นฐาน และได้รับการหนุนหลังจากประเทศตะวันตก จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลทหารเมียนมานำไปอ้างความชอบธรรมต่อประชาชนในประเทศว่ากองทัพมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่ต้องปกป้องรักษาอธิปไตยจากภัยคุกคามประเทศเพื่อนบ้าน จึงส่งผลต่อความสัมพันธ์สองประเทศเรื่อยมา

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น มีข้อน่าสังเกตว่าห้วงเวลาใดที่ความสัมพันธ์ระหว่าง ไทย - เมียนมา อยู่ในช่วงตกต่ำหรือดำเนินไปด้วยดี มักจะมีทหารและกองทัพเข้าไปมีบทบาทอยู่เสมอ อาทิ บทบาทของ พลเอกเชษฐา ฐานะจาโร ในฐานะผู้แทนเจรจายุทธการระหว่างสองประเทศในสมัย

นายกรัฐมนตรี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และบทบาทของกองทัพที่เป็นผู้นำในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเมียนมาจนได้รับชื่อเสียงชื่นชมจากหลายส่วนทั้งฝ่ายไทยและเมียนมา ขณะเดียวกัน หากห้วงเวลาใดที่ไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยคำนึงถึงกระแสประชาคมโลกมากกว่าความมั่นคงของการอยู่ร่วมในกันภูมิภาคเดียวกันโดยเฉพาะต่อเมียนมา ยิ่งกลับกลายเป็นประเด็นเพิ่มเติมที่ทำให้รัฐบาลเมียนมาหวาดระแวงไทยมากยิ่งขึ้น และมีการแสดงออกถึงความไม่พอใจไทยด้วยมาตรการต่างๆ ที่มีผลทำให้ความสัมพันธ์ของสองประเทศตกต่ำ<sup>11</sup>

ผลการศึกษา พบว่าจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นมีความชัดเจนว่าปัญหาความขัดแย้งในเมียนมาได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความมั่นคงของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และยังไม่มีแนวโน้มว่าสถานการณ์ความขัดแย้งและการปราบปรามชนกลุ่มชาติพันธุ์จะเบาบางลงเมื่อใด แม้ว่าจะมีความร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างไทย - เมียนมา เพื่อแก้ไขปัญหากระทบกระทั่งที่จะลุกลามเป็นความตึงเครียดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ในทุกโอกาส

ปัจจุบันแม้ว่าเมียนมาได้ประกาศดำเนินการสร้างความปรองดอง ด้วยการเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ เพื่อให้เกิดสันติภาพภายในประเทศ กองทัพเมียนมากลับใช้ยุทธวิธีทางทหารในการปราบปรามกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มอย่างรุนแรง ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการสร้างความปรองดอง รวมถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและมีการเลือกตั้ง จนสามารถจัดตั้งรัฐบาลพลเรือนมาบริหารประเทศได้เมื่อปลายปี พ.ศ.2553 และโดยเหตุที่สาระของรัฐธรรมนูญและบุคคลากรในรัฐบาลของเมียนมาได้ก็สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงอิทธิพลของสถาบันทหาร อาทิ รัฐธรรมนูญเมียนมากำหนดให้หนึ่งในสี่ของสมาชิกรัฐสภาต้องเป็นข้าราชการทหารที่ยังคงรับราชการอยู่และได้รับการแต่งตั้งเข้ามาโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้แต่งตั้ง การระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่าประธานาธิบดีต้องมีวิสัยทัศน์ทางทหาร รวมทั้งคณะรัฐมนตรีของเมียนมาส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดก็เป็นทหารและถูกส่งไปรับผิดชอบตำแหน่งสำคัญๆ ในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ดังนั้นรัฐบาลเมียนมาในปัจจุบัน หรือในอนาคต จึงยังคงมีรมเงาของทหารอย่างปฏิเสธไม่ได้ ดังนั้นหากไทยจะใช้บทบาทหรือกลไกทางทหารในการติดต่อสานสัมพันธ์กับรัฐบาลเมียนมาเพื่อช่วยสร้างความสัมพันธ์ที่ดีทางการเมืองระหว่างกันจึงน่าจะเป็นคุณประโยชน์ต่อการเจรจาแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่

---

<sup>11</sup> นาวาอากาศเอกเชิตพงษ์ เอี่ยมสมุทร. ความสัมพันธ์ระหว่างไทย - พม่า กับความมั่นคงของประเทศ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 53 ปีการศึกษา พ.ศ.2553 - 54. หน้า 100.

อาจเกิดขึ้น รวมทั้งยังช่วยสร้างเสริมความมั่นคงตามแนวชายแดนและในภูมิภาคซึ่งบทบาทหรือกลไกทางทหารดังกล่าวถือว่าเป็นการป้องกันประเทศเชิงรุก<sup>12</sup>

ผู้วิจัยจึงขอเสนอข้อมูลเพื่อใช้ประกอบแนวทางในการพิจารณากำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา โดยมีเป้าประสงค์เพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคต่างๆ อันอาจเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง เพื่อประโยชน์ในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีอย่างยั่งยืนระหว่างไทยและเมียนมา จึงควรกำหนดกรอบที่ชัดเจนที่จะดำเนินการในระดับนโยบาย ในภาพรวมได้อย่างเป็นเอกภาพ ดังนี้

1. มีความชัดเจนว่าการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศเป็นเรื่องที่เมียนมาให้ความสำคัญและถือเป็นวาระแห่งชาติลำดับต้นๆ ของเมียนมา บทบาทที่ไทยควรดำเนินการคือการส่งเสริมให้กระบวนการนี้บรรลุความสำเร็จด้วยการอำนวยความสะดวกให้เมียนมาและชนกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเด่นชัด โดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับด้านสารัตถะ ด้วยการช่วยสร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการเจรจาที่ไม่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดความรู้สึกถูกเอาเปรียบ ซึ่งกระทำได้โดยผ่านโครงการพัฒนาและโครงการด้านความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ที่ทั้งเมียนมาและชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างได้รับประโยชน์ โดยโครงการพัฒนาต่างๆ เหล่านั้น ควรต้องผ่านการหารือกับรัฐบาลเมียนมา ดำเนินการอย่างโปร่งใส ซึ่งนอกจากจะสร้างความไว้วางใจกับเมียนมาแล้ว ยังเป็นโอกาสทางธุรกิจและการลงทุนของไทยเองด้วย ในภาพรวมจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการกับปัญหาความมั่นคงร่วมกันระหว่างไทยกับเมียนมา และการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาลดกระทบความสัมพันธ์ระหว่างไทย – เมียนมา ในด้านต่างๆ เป็นภาพรวมอย่างเป็นเอกภาพ

2. สนับสนุนให้มีการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของเมียนมาในระดับเวทีระหว่างประเทศ ด้วยการโน้มน้าวฝ่ายต่างๆ ที่ขัดแย้งกันให้ยอมรับกระบวนการสร้างความปรองดอง โดยผ่านกรอบการเจรจาที่มี สหประชาชาติ อาเซียนหรือไทยเป็นผู้ประสานงาน โดยตั้งคณะทำงานระหว่างประเทศเพื่อติดตามผลและไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งในกระบวนการสร้างความปรองดอง ทั้งนี้หากประเทศไทยไม่ใช่ผู้ไกล่เกลี่ยโดยตรง ก็อาจเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการดูแลเงื่อนไขที่จะสนับสนุนการไกล่เกลี่ยให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งไทยจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับรัฐบาลเมียนมาในทุกช่องทางก่อนที่จะดำเนินการ และต้องดำเนินการโดยไม่ประสาสัมพันธ์หรือทำให้เป็นข่าวทางสาธารณะ และต้องพยายามไม่แสดงบทบาทเด่นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

3. แสดงความชัดเจน โดยชี้แจงหรืออธิบายให้เมียนมาเข้าใจในนโยบายที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านโดยประชาสัมพันธ์และยืนยันว่าไทยไม่สนับสนุนกองกำลังกลุ่มใดๆ ใช้พื้นที่ประเทศไทย

---

<sup>12</sup> นาวาอากาศเอกเชิดพงษ์ เอี่ยมสมุทร. ความสัมพันธ์ระหว่างไทย – พม่า กับความมั่นคงของประเทศ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 53 ปีการศึกษา พ.ศ.2553 - 54. หน้า 101.

เคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับกรณีผู้หนีภัยจากการสู้รบไทยมีนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเท่านั้น เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดอาจเชิญเจ้าหน้าที่เมียนมาร่วมสังเกตการณ์ หรือร่วมปฏิบัติงานในบางกรณีเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ต้องระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการติดต่อสัมพันธ์กับสมาชิกของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งมีความอ่อนไหวที่อาจสร้างความเข้าใจผิดได้ เพื่อขจัดความหวาดระแวงของทั้งสองฝ่าย

4. ขณะนี้เมียนมาเป็นทีเข้าถึงของต่างประเทศได้โดยตรงและไม่จำเป็นต้องพึ่งไทย ให้เป็นสะพานเชื่อมระหว่างเมียนมากับต่างประเทศเช่นในอดีต และเมียนมาตระหนักดีว่าเมียนมากำลังเป็นที่ต้องการเข้ามาลงทุนของต่างประเทศ (เนื้อหอม) เกินกว่าจะต้องพึ่งพาไทยในเรื่องนี้แล้ว ไทยจึงควรต้องเร่งสร้างจุดเด่นในลักษณะของการสนับสนุนเมียนมาให้ก้าวไปสู่มาตรฐาน หรือทัดเทียมกับต่างประเทศ และต้องทำให้เมียนมารู้สึกว่าไทยเป็นเพื่อนบ้านหรือหุ้นส่วนที่เชื่อถือและพึ่งพาได้ และแม้ว่าเมียนมาจะเนื้อหอมแต่ก็ยังคงมีปัญหาที่จะต้องถูกกดดันจากต่างประเทศที่อาจจะเป็นอุปสรรคต่อความคืบหน้าในการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะจากองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of Islamic Cooperation – OIC) และประเทศตะวันตกเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งด้านศาสนาและสังคมที่ รัฐยะไข่ ในขณะที่เมียนมาก็มีปัญหาชนกลุ่มชาติพันธุ์บริเวณชายแดนเมียนมา – สาธารณรัฐประชาชนจีน ดังนั้น ห้วงเวลานี้จึงเป็นห้วงสำคัญที่ไทยต้องเร่งแสดงให้เห็นว่าไทยเป็นมิตรแท้ไม่กอดคอตแต่เข้าอกเข้าใจ สนับสนุนและเคารพต่อแนวทางของเมียนมา トラบใดที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของไทย

5. ส่วนในเชิงด้านการข่าว ไทยยังคงจำเป็นต้องดำรงการปฏิบัติการด้านการข่าวต่อเมียนมาต่อไปอย่างรอบด้าน และในทางเปิดเผยไทยต้องพยายามแสดงให้เห็นว่า ไทยมุ่งเน้นประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะเรื่องความสงบบริเวณชายแดนของสองประเทศ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าแนวโน้มเมียนมาจะยังคงแก้ปัญหาชนกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ได้ทั้งหมดในเร็ววัน ไทยก็ควรเร่งสร้างค่านิยม ผ่านการเตรียมพื้นที่รองรับการเดินทางกลับของบุคคลในศูนย์พักพิงผู้หนีภัยจากการสู้รบ การพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับชนกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งในอนาคตคือประโยชน์ของไทยโดยตรง

6. เพิ่มการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะระดับเหล่าทัพ ของทั้งสองประเทศในด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น อาทิ การแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้นำเหล่าทัพ การฝึกร่วมการปฏิบัติการทางทหารและการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม เช่นกรณีการฝึกช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมถึงการแลกเปลี่ยนการเรียนภาษาของกันและกัน การส่งมอบฝึกอบรมวิชาชีพด้านการเกษตรให้กับกำลังพลของกองทัพเมียนมา และการแลกเปลี่ยนการศึกษาหลักสูตรต่างๆ ของแต่ละเหล่าทัพ เป็นต้น เพื่อเพิ่มโอกาสของการแลกเปลี่ยนทัศนคติ

มุมมองระหว่างกันซึ่งจะเป็นก้าวสำคัญต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่จะนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีในระดับกองทัพและระดับประเทศต่อไป

## สรุป

เมียนมาในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกัน และเป็นสมาชิกอาเซียน ทั้งสองประเทศอยู่ร่วมกันอย่างสันติและปรองดอง โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในบางเวลา ความสัมพันธ์อาจมีขึ้นๆ ลงๆ แต่ก็ได้มีการเสริมสร้างความสัมพันธ์ โดยได้มีการแลกเปลี่ยนการเยือน ในระดับสูง การพบปะระหว่างเจ้าหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ไทยยืนยันที่ทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับรัฐบาลเมียนมา ทั้งในระดับทวิภาคีและภายใต้ความร่วมมืออาเซียน เพื่อช่วยเหลือเมียนมา ในการเผชิญหน้ากับความท้าทายต่างๆ เพื่อการกระชับความร่วมมืออย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง ในทุกระดับ เพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งสองฝ่ายร่วมกัน

ความคืบหน้าและแนวโน้มการเจรจาเพื่อลงนามสัญญาข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) ระหว่างตัวแทนกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์กับตัวแทนรัฐบาลเมียนมา เพื่อสร้างความปรองดอง อาจเกิดความล่าช้าจากเดิมที่ตั้งเป้าไว้ให้แล้วเสร็จก่อนการเลือกตั้งในปลายปี 2558 ทั้งนี้จากท่าที ผลการประชุมสุดยอดผู้นำกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ เมื่อ 2 – 9 มิถุนายน พ.ศ.2558 ที่ต้องการ ให้ทุกกลุ่มชาติพันธุ์มีความสมัครใจลงนามพร้อมๆ กันทุกกลุ่มในคราวเดียวกันขณะที่ฝ่ายรัฐบาล เมียนมายังไม่ต้องการลงนามหยุดยิงกับกลุ่มไม่พึงประสงค์ 3 กลุ่มที่กำลังสู้รบกันอยู่ในขณะนี้ อย่างไรก็ตามในที่สุดแล้ว การลงนามในสัญญาข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (NCA) น่าจะประสบความสำเร็จ หากแต่กระบวนการสร้างสันติภาพภายในเมียนมาอาจจะยังคงต้องใช้เวลาอีกนาน トラบเท่าที่ กลุ่มชาติพันธุ์ยังไม่ได้ความเสมอภาค สิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง เสรีภาพ และการปกครองแบบ สหพันธรัฐ ตามเจตนารมณ์ที่มีมาอย่างมั่นคง

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลเมียนมาบริหารประเทศท่ามกลางภูมิหลังที่มีความขัดแย้งกัน ของชนในชาติหลากหลายเผ่าพันธุ์ที่มีความพยายามจะแยกตัวเป็นอิสระ รวมถึงดำรงการใช้ยุทธวิธี ต่อกลุ่มเรียกร้องประชาธิปไตยหลายวิธี ซึ่งกลุ่มองค์กรปฏิบัติการต่อรัฐบาลทหารเมียนมาเหล่านั้น ส่วนใหญ่เคลื่อนไหวอยู่บริเวณชายแดนเมียนมา – ไทย และรัฐบาลเมียนมาเข้าใจว่ากลุ่มองค์กร ที่เคลื่อนไหวเพื่อล้มล้างรัฐบาลเมียนมานั้น ใช้พื้นที่ประเทศไทยเป็นฐานและได้รับการหนุนหลังจาก ประเทศตะวันตก จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลทหารเมียนมานำไปอ้างความชอบธรรมต่อประชาชน ในประเทศว่ากองทัพมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่ต้องปกป้องรักษาอธิปไตยจากภัยคุกคามประเทศ เพื่อนบ้าน จึงส่งผลต่อความสัมพันธ์สองประเทศเรื่อยมา

จากการศึกษาพบว่าปัญหาดังกล่าวข้างต้นมีความชัดเจนว่าปัญหาความขัดแย้งใน เมียนมาได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความมั่นคงของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และยังมี



แนวโน้มว่าสถานการณ์ความขัดแย้งและการปราบปรามชนกลุ่มชาติพันธุ์จะเบาบางลงเมื่อใด ปัญหา  
กระทบกระทั่งที่จะลุกลามเป็นความตึงเครียดจึงอาจเกิดขึ้นได้ในทุก

## บทที่ 5

### สรุป และข้อเสนอแนะ

เอกสารวิจัยเรื่อง "แนวทางการกำหนดนโยบายของไทยต่อกรณีการสร้างความปลอดภัยในเมียนมา" มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาของกลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Groups) ที่ยังคงดำรงอยู่ รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เมียนมาต้องเผชิญกับศึกภายในประเทศ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการสร้างสันติภาพ (Peace Process) ในเมียนมาในประเด็นการเจรจาสร้างความปรองดอง (Reconciliation) ระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ และเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา ทั้งนี้เพื่อการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งลดอุปสรรคและปัญหาในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างไทย – เมียนมา เน้นห้วงเวลาศึกษานับตั้งแต่เมียนมามีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี 2553 จนถึงปัจจุบัน (2558) ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยจากเอกสารและการสัมภาษณ์และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา สามารถสรุปและมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

#### สรุป

จากการศึกษาวิจัยพบว่า การสร้างความปรองดองเพื่อไปสู่สันติภาพที่เกิดขึ้นในเมียนมานั้น เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจาก

1. ประเทศเมียนมา ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาดินแดนแห่งนี้เป็นถิ่นฐานเดิมของชนชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ ซึ่งต่างก็มีกษัตริย์ เจ้าฟ้า เป็นผู้ปกครองในดินแดนของตนเองอย่างเป็นอิสระ ต่อมาได้ตกเป็นอาณานิคมภายใต้รัฐบาลของอังกฤษทำการปกครองดินแดนแห่งนี้โดยตรง กระทั่งเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2490 ได้บรรลุข้อตกลงที่เรียกว่า “ข้อตกลงปางโหลง” จากความพยายามของนายพลอ่องซาน ผู้แทนของเมียนมาที่ได้ดำเนินการชักชวนเจ้าฟ้าและผู้แทนของดินแดนต่างๆ ลงนามที่จะรวมดินแดนเหล่านั้นตั้งเป็นสหภาพเพื่อเรียกร้องเอกราชพร้อมๆ กันและได้สัญญากันว่าภายหลังจากได้เอกราชเป็นเวลา 10 ปี กลุ่มชาติพันธุ์ที่ต้องการแยกตัวสามารถแยกตัวออกเป็นอิสระได้ หลังจากที่เมียนมาได้รับเอกราชเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2491 เมื่อครบ 10 ปีแล้วรัฐบาลเมียนมาก็ไม่ได้ดำเนินการตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ จึงทำให้กลุ่มชาติพันธุ์เกิดความไม่พอใจ จนนำไปสู่การขัดแย้งที่ไม่สามารถยอมรับการปกครองของรัฐบาลเมียนมาได้ ความขัดแย้งและร้าวฉานของชนในชาติเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่บัดนั้น มีการต่อต้านและตั้งตนเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลเมียนมา กองทัพเมียนมาจึงดำเนินนโยบายปราบปรามชนกลุ่มชาติพันธุ์อย่างรุนแรงจนถึงปัจจุบัน กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ก็จับอาวุธกระทำการต่อสู้กับรัฐบาลทหารเมียนมามาเป็นเวลามากกว่า 5 ทศวรรษ ด้วยสภาพของฝ่าย

ต่อต้านที่มีทั้งความสามัคคีและความแตกแยกกันเองภายใน ซึ่งมีทั้งร่วมกันต่อสู้และแบ่งแยกกันต่อสู้ ต่อมากองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้นได้รวมตัวกันเพื่อผนึกกำลังและสร้างอำนาจต่อรอง เพื่อต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมาทั้งทางการเมืองและกำลังติดอาวุธ ความขัดแย้งภายในของเมียนมาได้ส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาค จนหลายฝ่ายมีความเป็นห่วงกังวล จึงผลักดันให้รัฐบาลเมียนมา สร้างความปรองดองของชนในชาติเพื่อไปสู่สันติภาพภายในประเทศ

ความขัดแย้งภายในของเมียนมาแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายหลักๆ ได้แก่ ฝ่ายกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ปัจจุบันรวมตัวเป็นองค์กรภายใต้ชื่อ สภานาพันธรัฐชนชาติพันธุ์เอกภาพ (United Nationalities Federal Council - UNFC) ที่ได้ผนึกรวมกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ที่สำคัญ ไร่จำนวน 11 กลุ่ม กับฝ่ายของรัฐบาลเมียนมา จากความขัดแย้งภายในของเมียนมาได้ส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาค หลายฝ่ายได้แสดงท่าทีที่ผลักดันและกดดันให้รัฐบาลเมียนมาดำเนินการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งภายในที่เกิดขึ้น รวมทั้งกลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ ต่างก็ได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาแก้ไขปัญหภายในเมียนมาด้วยการสร้างความปรองดองของชนในชาติ โดยวิธีการเจรจา

รัฐบาลเมียนมาได้มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะลดกระแสกดดันจากนานาประเทศ ดำเนินกลยุทธ์ทางการเมืองเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียดด้วยหลากหลายวิธี อาทิ การปลดปล่อยนักโทษการเมือง การจับและปล่อย นางอ่องซาน ซูจี ตลอดจนจนถึงการปลุกกระแสความรักชาติด้วยการสร้างสถานการณ์ความตึงเครียดกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นกลวิธีการสร้างความชอบธรรมที่ชี้ให้เห็นว่ากองทัพมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องปกป้องรักษากฎกติการ้ายภายในและภัยคุกคามจากนอกประเทศ อีกทั้งพยายามสร้างความชอบธรรมและสีบทอดอำนาจของกองทัพต่อไป โดยการจัดประชุมร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพียงฝ่ายเดียว และการระบубทบาทและอำนาจที่สำคัญๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ

นโยบายการเจรจาหยุดยิงของรัฐบาลเมียนมาที่ริเริ่มโดย พลโท ชินยูน เลขาธิการคนที่ 1 SORC (ตำแหน่งในขณะนั้น) ซึ่งเป็นนโยบายเริ่มแรกที่แยกการเจรจาหยุดยิงของรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มชาติพันธุ์ ส่งผลให้ศักยภาพด้านกำลังรบขององค์กรร่วมของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ด้อยศักยภาพลง ต่อมากองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านี้ได้พัฒนาปรับปรุงกลยุทธ์จัดตั้งองค์กรพันธมิตรขึ้นเพื่อผนึกกำลังไม่ว่าจะเป็นองค์กร พันธมิตรเพื่อประชาธิปไตยพม่า (Democratic Alliance of Burma - DAB) องค์กรสหชนชาติพันธุ์ (Ethnic Nationalities Council - ENC) และล่าสุดเป็นองค์กร UNFC ตามที่กล่าวมาข้างต้น มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการป้องกันตนเองและดำเนินการไปสู่การเจรจาหยุดยิงเพื่อสร้างความปรองดอง

2. การดำเนินการสร้างความปรองดองตามแผนสันติภาพของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ยึดหลักตามแนวคิดจิตวิญญาณแห่งข้อตกลงปางโหลงเป็นฐาน ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐาน

ประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ การมีสิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง และความเป็นสหพันธรัฐ ซึ่งเชื่อมั่นว่าการสร้างสันติภาพที่แท้จริงตามแนวคิดดังกล่าวเท่านั้นที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มชาติพันธุ์ภายในประเทศได้อย่างยั่งยืน ฝ่ายของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์จึงได้แต่งตั้งคณะประสานงานการหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Coordination Team – NCCT) ซึ่งเป็นคณะทำงานปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนการเจรจาตามกระบวนการที่เห็นชอบร่วมกันกับฝ่ายเมียนมา ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลเมียนมา ได้กำหนดนโยบายสร้างความปรองดองตามกระบวนการ 3 ระดับ คือ

2.1 ระดับรัฐ การเจรจาหยุดยิง จัดตั้งสำนักงานติดต่อประสานงานทั้งสองฝ่าย สามารถเดินทางติดต่อข้ามเขตอิทธิพลซึ่งกันและกันได้โดยปราศจากอาวุธ

2.2 ระดับสหภาพ การสร้างความเชื่อมั่น การเจรจาทางการเมืองควบคู่ไปกับการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นด้านการศึกษา สาธารณสุขและการสื่อสาร

2.3 ระดับการเมือง การลงนามข้อตกลงเพื่อไปสู่ความสงบสุขอย่างถาวร โดยผ่านเวทีรัฐสภา ทั้งจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ด้วยการจัดตั้งพรรคการเมือง

และได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้น 2 คณะ คือคณะกรรมการบริหารกลางสันติภาพสหภาพ (Union Peace-making Central Committee - UPCC) ซึ่งเป็นคณะกำหนดนโยบายและคณะกรรมการดำเนินงานสันติภาพสหภาพ (Union Peacemaking Work Committee - UPWC) ทำหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบายเกี่ยวกับการเจรจาหยุดยิง ซึ่งทั้ง 2 คณะของฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างความปรองดองเพื่อไปสู่สันติภาพของเมียนมา

ตั้งแต่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 คณะ UPWC คณะ NCCT ซึ่งได้เริ่มมีการประสานงานร่วมหารือและร่างข้อตกลงหยุดยิงกันมาอย่างต่อเนื่อง มีการพบปะหารือทั้งในและนอกประเทศเมียนมา โดยใช้งบประมาณเป็นเงินมากกว่า 7,350 ล้านจัต นอกเหนือจากเงินบริจาคจากประเทศ ญี่ปุ่น นอร์เวย์ สหประชาชาติ และประเทศในยุโรปอีกเป็นเงินจำนวน 11 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีการหารือในรอบ 22 ครั้ง และพบปะอย่างเป็นทางการ 7 ครั้ง ซึ่งในการหารืออย่างเป็นทางการครั้งที่ 7 เมื่อ 31 มีนาคม พ.ศ.2558 ทั้งสองฝ่ายประสบผลสำเร็จในการเห็นชอบร่างสัญญาข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ สำคัญทั้ง 2 ฝ่ายจะนำร่างดังกล่าวกลับไปหารือกับแกนนำกลุ่มเพื่อรับรองและก้าวไปสู่การลงนามสัญญาข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire agreement - NCA) ระหว่างผู้นำกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์กับ คณะกรรมการบริหารกลางสันติภาพสหภาพ (UPCC) ที่มีนายอูเต็งเส่ง ประธานาธิบดี เป็นประธานคณะ UPCC ต่อไป

กระบวนการสร้างความปรองดองของเมียนมา ได้รับการสนับสนุนจากหลายฝ่ายทั้งภาคเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ ต่างก็ให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนและเทคนิควิธีการรวมทั้งการฝึกอบรม สัมมนาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจาเพื่อสร้างความปรองดอง อย่างไรก็ตามในห้วง

แห่งการสร้างความปรองดองได้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อในหลายด้าน ทั้งในระดับชุมชน ภายในประเทศและระหว่างประเทศ เช่นกัน

3. ข้อมูลประกอบแนวทางในการกำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา เพื่อเป็นการป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น ควรกำหนดท่าทีและความชัดเจนที่จะดำเนินการในระดับนโยบาย เพื่อเป็นการแก้ปัญหาด้านต่างๆ ในภาพรวมได้อย่างเป็นเอกภาพ ดังนี้

3.1 มีความชัดเจนว่าการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศเป็นเรื่องที่เมียนมา ให้ความสำคัญและถือเป็นวาระแห่งชาติลำดับต้นๆ ของเมียนมา บทบาทที่ไทยควรดำเนินการคือ การส่งเสริมให้กระบวนการนี้บรรลุความสำเร็จด้วยการอำนวยความสะดวกให้เมียนมาและชนกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเด่นชัดโดยไม่ยุ่งเกี่ยวด้านสารัตถะ ด้วยการช่วยสร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการเจรจา ที่ไม่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดความรู้สึกถูกเอาเปรียบ ซึ่งกระทำได้โดยผ่านโครงการพัฒนาและโครงการด้านความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ที่ทั้งเมียนมาและชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างได้รับประโยชน์ โดยโครงการพัฒนาต่างๆ เหล่านั้น ควรต้องผ่านการหารือกับรัฐบาลเมียนมา ดำเนินการอย่างโปร่งใส ซึ่งนอกจากจะสร้างความไว้วางใจกับเมียนมาแล้ว ยังเป็นโอกาสทางธุรกิจและการลงทุนของไทยเองด้วย ในภาพรวมจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการกับปัญหาความมั่นคงร่วมกันระหว่างไทยกับเมียนมา และการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบความสัมพันธ์ระหว่างไทย - เมียนมา ในด้านต่างๆ เป็นภาพรวมอย่างเป็นเอกภาพ

3.2 สนับสนุนให้มีการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของเมียนมาในระดับเวทีระหว่างประเทศ ด้วยการโน้มน้าวฝ่ายต่างๆ ที่ขัดแย้งกันให้ยอมรับกระบวนการสร้างความปรองดอง โดยผ่านกรอบการเจรจาที่มี สหประชาชาติ อาเซียนหรือไทยเป็นผู้ประสานงาน โดยตั้งคณะทำงานระหว่างประเทศ เพื่อติดตามผลและไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งในกระบวนการสร้างความปรองดอง ทั้งนี้หากประเทศไทยไม่ใช่ผู้ไกล่เกลี่ยโดยตรง ก็อาจเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการดูแลเงื่อนไขที่จะสนับสนุนการไกล่เกลี่ยให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งไทยจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับรัฐบาลเมียนมาในทุกช่องทางก่อนที่จะดำเนินการ และต้องดำเนินการโดยไม่ประสาสัมพันธ์หรือทำให้เป็นข่าวทางสาธารณะ และต้องพยายามไม่แสดงบทบาทเด่นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

3.3 แสดงความชัดเจน โดยชี้แจงหรืออธิบายให้เมียนมาเข้าใจในนโยบายที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านโดยประชาสัมพันธ์และยืนยันว่าไทยไม่สนับสนุนกองกำลังกลุ่มใดๆ ใช้พื้นที่ประเทศไทย เคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับกรณีผู้หนีภัยจากการสู้รบไทยมีนโยบายให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเท่านั้น เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดอาจเชิญเจ้าหน้าที่เมียนมาร่วมสังเกตการณ์หรือร่วมปฏิบัติงานในบางกรณีเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ต้องระมัดระวังอย่างยิ่ง ในการติดต่อสัมพันธ์กับสมาชิก

ของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งมีความอ่อนไหวที่อาจสร้างความเข้าใจผิดได้ เพื่อขจัดความหวาดระแวงของทั้งสองฝ่าย

3.4 ขณะนี้เมียนมาเป็นที่ยอมรับของต่างประเทศได้โดยตรงและไม่จำเป็นต้องพึ่งไทยให้เป็นสะพานเชื่อมระหว่างเมียนมากับต่างประเทศเช่นในอดีต และเมียนมาตระหนักดีว่าเมียนมากำลังเป็นที่ต้องการเข้ามาลงทุนของต่างประเทศ (เนื้อหอม) เกินกว่าจะต้องพึ่งพาไทยในเรื่องนี้แล้ว ไทยจึงควรต้องเร่งสร้างจุดเด่นในลักษณะของการสนับสนุนเมียนมาให้ก้าวไปสู่มาตรฐาน หรือทัดเทียมกับต่างประเทศ และต้องทำให้เมียนมารู้สึกว่าไทยเป็นเพื่อนบ้านหรือหุ้นส่วนที่เชื่อถือและพึ่งพาได้ และแม้ว่าเมียนมาจะเนื้อหอมแต่ก็ยังคงมีปัญหาที่จะต้องถูกกดดันจากต่างประเทศที่อาจจะเป็นอุปสรรคต่อความคืบหน้าในการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะจากองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of Islamic Cooperation – OIC) และตะวันตกเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งด้านศาสนาและสังคมที่ รัฐยะไข่ ในขณะที่เมียนมาก็มีปัญหากลุ่มชาติพันธุ์บริเวณชายแดนเมียนมา – สาธารณรัฐประชาชนจีนดังนั้น ห้วงเวลานี้จึงเป็นห้วงสำคัญที่ไทยต้องเร่งแสดงให้เห็นว่าไทยเป็นมิตรแท้ไม่กดดันแต่เข้าใจ เข้าใจ สนับสนุนและเคารพต่อแนวทางของเมียนมา トラบใดที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของไทย

3.5 ส่วนในเชิงด้านการข่าว ไทยยังคงจำเป็นต้องดำรงการปฏิบัติการด้านการข่าวต่อเมียนมาต่อไปอย่างรอบด้าน และในทางเปิดเผยไทยต้องพยายามแสดงให้เห็นว่า ไทยมุ่งเน้นประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะเรื่องความสงบบริเวณชายแดนของสองประเทศ อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าแนวโน้มเมียนมาจะยังคงแก้ปัญหาชนกลุ่มชาติพันธุ์ไม่ได้ทั้งหมดในเร็ววัน ไทยก็ควรเร่งสร้างแรงค่านิยม ผ่านการเตรียมพื้นที่รองรับการเดินทางกลับของบุคคลในศูนย์พักพิงผู้หนีภัยจากการสู้รบ การพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับชนกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งในอนาคตคือประโยชน์ของไทยโดยตรง

3.6 เพิ่มการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะระดับเหล่าทัพของทั้งสองประเทศในด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น อาทิ การแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้นำเหล่าทัพ การฝึกร่วมการปฏิบัติการทางทหารและการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม เพื่อเพิ่มโอกาสของการแลกเปลี่ยนทัศนคติ มุมมองระหว่างกันซึ่งจะเป็นก้าวสำคัญต่อการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่จะนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีในระดับกองทัพและระดับประเทศต่อไป

## ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นมีความชัดเจนว่าปัญหาความขัดแย้งในเมียนมาได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความมั่นคงของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และยังมีแนวโน้มว่าสถานการณ์ความขัดแย้งและการปราบปรามชนกลุ่มชาติพันธุ์จะเบาบางลงเมื่อใด แม้ว่าจะมีความ

ร่วมมือระดับทวิภาคีระหว่างไทย - เมียนมา เพื่อแก้ไขปัญหากระทบกระทั่งที่จะลุกลามเป็นความตึงเครียดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในทุกโอกาส

## 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 ประเทศไทยควรมีนโยบายเชิงรุกในการสนับสนุนการเจรจาปรองดองเพื่อจัดการความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์โดยเลือกรูปแบบการเจรจาสร้างความปรองดองพร้อมกันทุกกลุ่มในคราวเดียวกัน

1.2 รัฐบาลไทยและกองทัพควรอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนการสร้างสันติภาพเพื่อความปรองดองในเมียนมา ในภาพรวมจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการกับปัญหาความมั่นคงร่วมกันระหว่างไทยกับเมียนมาและการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน

1.3 ไทยควรแสดงท่าทีที่ชัดเจน โดยประชาสัมพันธ์และยืนยันว่านโยบายของไทยที่มีต่อเพื่อนบ้านไม่สนับสนุนกองกำลังกลุ่มใดๆ และเพิ่มความระมัดระวังบทบาทในความสัมพันธ์ต่อกลุ่มชาติพันธุ์ของเมียนมา เพื่อจัดการความหวาดระแวงระหว่างกัน

1.4 รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดนโยบายในการปรับทัศนคติและมุมมองของประชาชนต่อประเทศเพื่อนบ้านให้คบหากันอย่างฉันทมิตรที่เท่าเทียมกัน เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านให้ยั่งยืน และสร้างจุดเด่นในลักษณะของการสนับสนุนเมียนมาให้ก้าวไปสู่มาตรฐานหรือทัดเทียมกับต่างประเทศ และต้องทำให้เมียนมารู้สึกว่าไทยเป็นเพื่อนบ้าน ที่เชื่อถือและพึ่งพาได้

1.5 ไทยยังคงจำเป็นต้องดำรงการปฏิบัติการด้านการข่าวต่อเมียนมาอย่างรอบด้าน แต่ในทางเปิดเผยไทยต้องพยายามแสดงให้เห็นว่าเรามุ่งเน้นประโยชน์ร่วมกัน

1.6 เพิ่มการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะระดับเหล่าทัพของทั้งสองประเทศในด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น

1.7 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ อาจนำข้อมูลจากการวิจัยนี้ ไปใช้ประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติต่อประเทศเพื่อนบ้านในโอกาสต่อไป

## 2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

2.1 ศึกษาแนวทางพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเมียนมา ผ่านความร่วมมืออื่นๆ นอกเหนือด้านการทหาร เช่น ความร่วมมือภาครัฐ เอกชน ความร่วมมือทางเลือกด้านยาเสพติด ความร่วมมือด้านการแพทย์ ความร่วมมือด้านบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

2.2 ศึกษาแนวทางพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศเมียนมา ในประเด็นกลุ่มพลังทางการเมือง หรือปัจจัยทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกที่อาจส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

2.3 ศึกษาผลกระทบอันเกิดจากความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อชนกลุ่มชาติพันธุ์  
ที่ยังคงหลบหนีภัยต่างๆ อยู่ในเขตไทย



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### เอกสารที่มีชั้นความลับ

#### หนังสือ

กระทรวงกลาโหม. ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ. กรุงเทพฯ : แผนกโรงพิมพ์ กองบริการ สำนักงาน  
สนับสนุน กรมเสนาธิการ, 2555.(ลับมาก)

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2555 – 2559 (ลับ). กรุงเทพฯ  
: 2555.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ พ.ศ.2556 –  
2560 (ลับ). กรุงเทพฯ : 2555.

#### เอกสารไม่ตีพิมพ์

กองบัญชาการกองทัพไทย, ศูนย์รักษาความปลอดภัย. ประมาณการข่าวกรอง (ลับ). 2557.

\_\_\_\_\_. ประมาณการข่าวกรอง (ลับ). 2532.

\_\_\_\_\_. ประมาณการข่าวกรองทางยุทธศาสตร์ (ลับ). ประจำปี 2535 - 2536.

\_\_\_\_\_. เพิ่มฐานข่าว (ลับ). ปี 2556 – 2557.

\_\_\_\_\_. เพิ่มฐานข่าว (ลับ). มีนาคม 2557.

\_\_\_\_\_. รายงานข่าวประจำวัน (ลับ). มกราคม 2557

\_\_\_\_\_. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). เมษายน 2554.

\_\_\_\_\_. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). กรกฎาคม 2554.

\_\_\_\_\_. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). ตุลาคม 2554.

\_\_\_\_\_. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). ธันวาคม 2556.

\_\_\_\_\_. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). พฤศจิกายน 2553.

\_\_\_\_\_. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). พฤศจิกายน 2557.

\_\_\_\_\_. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). พฤษภาคม 2556.

\_\_\_\_\_. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). มีนาคม 2554.

\_\_\_\_\_. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). มีนาคม 2558.

\_\_\_\_\_. รายงานเฉพาะกรณี (ลับ). เมษายน 2558.

..... . สรุปสถานการณ์ข่าวประจำเดือน (ลับ). กุมภาพันธ์ 2554.

..... . สรุปสถานการณ์ข่าวประจำเดือน (ลับ). พฤศจิกายน 2553.

## เอกสารที่ไม่มีชั้นความลับ

### หนังสือ

กฤติยา อาชวนิจกุล. ปัญหาการจัดการผู้อพยพจากประเทศเมียนมาในไทยกับเมียนมาข้อควรทำและไม่ควรทำ. (กรุงเทพฯ : โครงการอาณาบริเวณศึกษา 5 ภูมิภาค ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร). 2544.

จุลชีพ ชินวรรโณ, รองศาสตราจารย์. แนวคิดทางยุทธศาสตร์และความมั่นคง : จากอดีตถึงปัจจุบันในจุลชีพ ชินวรรโณและคนอื่นๆ . ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แนวคิด ทฤษฎีและกรณีศึกษา. (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). 2547.

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. พม่าประวัติศาสตร์และการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์), มิถุนายน 2544.

ธनिया ทรายงกูร. ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง). 2523.

พรพิมล ตริโซติ. ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า. (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย). กุมภาพันธ์ 2542.

ศุภลักษณ์ กาญจนขุนดี. การค้าชายแดนไทย – เมียนมา : ความสัมพันธ์ของการเมืองและการค้าในไทยกับเมียนมา ข้อควรทำและไม่ควรทำ. (กรุงเทพฯ : โครงการอาณาบริเวณศึกษา 5 ภูมิภาค ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร). 2544.

สมนึก แต่งเจริญ. ทฤษฎีว่าด้วยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ. (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์). 2537

สีดา สอนศรี. แนวความคิดและทฤษฎีการรวมกลุ่มและภูมิภาคนิยม. พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). 2536.

อภิญา รัตนมงคล. ความขัดแย้งระหว่างประเทศ. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). พ.ศ.2538.

อัมพร จิรัฐติกร (บรรณาธิการ). ไทยกับเมียนมา : ข้อควรทำและไม่ควรทำ. (กรุงเทพฯ : โครงการอาณาบริเวณศึกษา 5 ภูมิภาค ศูนย์ศึกษามานุษยวิทยาสิรินธร). 2554.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. อาเซียนใหม่. (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). 2541.

### วารสารและหนังสือพิมพ์

กระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและประชากร เมียนมา. ผลการสำรวจสำมะโนประชากรทั่วประเทศ. หนังสือพิมพ์เมียนมาอะลิน. 30 สิงหาคม 2557.

เต็งเส่ง. นายกรัฐมนตรีเมียนมา. การแถลงข่าว. หนังสือพิมพ์เมียนมาอะลิน. ฉบับ 31 มีนาคม 2554.  
ชินยูน, พลเอก. นายกรัฐมนตรีเมียนมา. แถลงนโยบายภายหลังได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี สถานีโทรทัศน์เมียนมา. 30 สิงหาคม 2546.

พรพิมล ตรีโชติ. บทความเกี่ยวกับความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา ในมุมมองของรัฐบาลเมียนมา หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ. ฉบับวันที่ 7 พฤษภาคม 2552.

### วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

จันทร์ธร ศรีธัญรัตน์. ไทยกับการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนของเมียนมาในปี พ.ศ.2540. วิทยานิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีการศึกษา 2545.

เจษฎา หุ่นเฮง. ว่าที่พันตำรวจโท. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าเกี่ยวกับพรมแดนทางบก : ศึกษาการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับกรณีดอยกลาง บ้านเจดีย์สามองค์ และเนิน 491. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีการศึกษา 2541.

ชื่นชีวา ชีวะธรรม. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย พ.ศ.2535 – 2538. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีการศึกษา 2540.

เชิดพงษ์ เอี่ยมสมุทร, นาวาอากาศเอก. ความสัมพันธ์ระหว่างไทย – พม่า กับความมั่นคงของประเทศ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 53 ปีการศึกษา พ.ศ.2553 - 2554.

พลพิมล ตรีโชติ. การดำเนินนโยบายต่างประเทศของพม่าในส่วนสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อย และผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-พม่า. รายงานวิจัย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2549.

สถาบันวิจัยทางยุทธศาสตร์, สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. หลักการและแนวคิดประกอบยุทธศาสตร์ทหาร. เอกสารทางวิชาการโดยนักศึกษาหลักสูตรนักรัฐศาสตร์ทหาร รุ่นที่ 1 หลักสูตรนักรัฐศาสตร์ทหาร ปีการศึกษา 2547.

สิริมน อติแพทย์. ทหารกับการต่างประเทศ : ศึกษาบทบาทของกองทัพไทยในความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่า (พ.ศ.2539-2541). วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีการศึกษา 2544.

อิทธิศักดิ์ นาคะวิสุทธิ, พลอากาศโท และคณะ. การศึกษายุทธวิธีสร้างสัมพันธ์ภาพระหว่างกองทัพอากาศไทยกับกองทัพอากาศประเทศเพื่อนบ้าน. รายงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ปี 2552.

### **สัมภาษณ์**

คืนใส ใจเย็น. ที่ปรึกษาองค์กร UNFC. สัมภาษณ์. 16 เมษายน 2558.

เจ้ายอดศึก, พลโท. ผู้นำกลุ่ม RCSS/SSA. สัมภาษณ์. 23 เมษายน 2558.

อุอ่องมิน. รัฐมนตรีประจำทำเนียบประธานาธิบดี. สัมภาษณ์. กุมภาพันธ์ 2557.

### **เอกสารไม่ตีพิมพ์**

กองเอเชียตะวันออกเฉียง 2 กรมเอเชียตะวันออกเฉียง, กระทรวงการต่างประเทศ. สถานะความสัมพันธ์ไทย - เมียนมา. มกราคม 2558.

คณะประสานงานหยุดยิงทั่วประเทศ (NCCT). แถลงการณ์ผลการประชุมสุดยอดผู้นำกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ระหว่าง 2 – 9 มิถุนายน. 10 มิถุนายน 2558.

สำนักงานทำเนียบประธานาธิบดี. คำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานสันติภาพสหภาพ. (คำสั่งที่ 12/1012 ลง 3 พฤษภาคม พ.ศ.2555).

### **ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์**

กระทรวงการต่างประเทศ. สาธารณรัฐสหภาพเมียนมา. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :

<http://www.mfa.go.th/main/th/world/70/10257> [ 20 ตุลาคม 2557].

ศูนย์สันติภาพเมียนมา. บทบาทองค์กรที่มีส่วนร่วมในการสร้างสันติภาพ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :

<http://www.mmpeacemonitor.org/>. มีนาคม 2557.

องค์กรแนวร่วมประชาธิปไตยแห่งชาติ. (ออนไลน์). การประชุมประจำปี. เข้าถึงได้จาก :

<http://www.khitpying.org/modusles.pnp?>, ธันวาคม 2544.

อู่อ่องมิน, นาย. เรียกร้องให้พรรคการเมืองจัดข้อกั่วงวลและให้การสนับสนุนการลงนามหยุดยิง

ทั่วประเทศ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://news-eleven.com/>. 10 พฤษภาคม 2558.

## ภาษาต่างประเทศ

Aung Naing Oo. The nationwide ceasefire : Myanmar's road to peace. Myanmar Times. 3 Nov 2013.

Burma News International. Deciphering Myanmar's Peace Process. March 2013.

C. R. Mitchell. The Structure of International Conflict. (London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd., )1981.

Monirul Islam. Dhaka Metropolitan Police spokesman. Pakistan militants held in Bangladesh. The Hindu 20 Jan. 2014. Web.

Edward E Azar and John W. Burton (eds.). International and Conflict Resolution: Theory and Practice. (London: Wheatsheaf Book Ltd.; and Boulder, Colorado: Lynne Rinne Publishers Inc., )1986.

Edward L.Morse. Mordernization and Transformation of International Relation. New York : Free Press. 1976.

International Crisis Group. Myanmar Backgrounder : Ethnic Minority Politics. 7 May 2003.

Jame E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff. Contending Theories of International Relation, 2<sup>nd</sup> ed, London : Harper&Row,. 1981.

Lerter Broen. The Interdependence of Nations. New York : The Foreign Policy Association Inc., 1972.

National League for Democracy/ Liberated Area (NDF/LA). แถลงผลการประชุมสมัยที่ 5. 16 พฤศจิกายน 2545.

Researcher. Drug trade consolidating Army control over Shan State. SHAN Web. 6 Dec 2013.

Richard N. Cooper. Economic Policy in and Interdependence World : Eassay in World Economic. London : The MTT Press, 1986.

Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye. Power and Interdepenence. Boston : Lille Brown, 1977

Saw Yan Naing. Interview: Is Naypyidaw Learning From Sri Lanka to End Civil War?. The Irrawaddy 29 Jan.2014. Web.

South, Ashley. Inside the peace process. Myanmar Times 6 Jan. 2014.

The Burma Fund. Managing Democratic Transition in Burma. (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย). มีนาคม 2545.

The Burma project. Burma Country in Crisis (1998). Open Society Institute. 1988.

The Irrawaddy. Burma army obstructing the truce agreement as RCSS/SSA planning to setup its headquarters in Monghta and Homong. Sept 9, 2013. Web

Wallenstein. Understanding Conflict Resolution: A Framwork In Peter Wallenstein. (Peace Research : Achievements and Challenges, Baulder&London: Westview Press), 1988.

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	พลตรี เอกพงศ์ วงศ์พรหมเมฆ
วัน เดือน ปี เกิด	22 กรกฎาคม 2503
การศึกษา	โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย รุ่นที่ 96 โรงเรียนเตรียมทหาร รุ่นที่ 19 โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า รุ่นที่ 30 หลักสูตรการรวบรวมพิเศษ รุ่นที่ 10 โรงเรียนข่าวทหารบก กรมข่าวทหารบก หลักสูตรนายทหารฝ่ายการข่าวชั้นสูง รุ่นที่ 16 โรงเรียนข่าวทหารบก กรมข่าวทหารบก หลักสูตรเสนาธิการทหารบก ชุดที่ 71 โรงเรียนเสนาธิการทหารบก หลักสูตรการปลัดบัญชา รุ่นที่ 1 สำนักงานปลัดบัญชาทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด
ประวัติการทำงาน	ผบ.กนส.กผค.รร.แผนที่ ผท.ทหาร หัวหน้าแผนกงบประมาณ ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด รองผู้อำนวยการ กอง 12 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด ผู้อำนวยการ กอง 2 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด ผู้อำนวยการ กอง 9 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด ผู้อำนวยการ กอง 2 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด ผู้ช่วยผู้บัญชาการ ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย
ตำแหน่งปัจจุบัน	รองผู้บัญชาการศูนย์รักษาความปลอดภัย

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการกำหนดนโยบายของไทยต่อกรณีการสร้างความปลอดภัยในเมียนมา

ผู้วิจัย พลตรี เอกพงศ์ วงศ์พรหมเมฆ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 57

ตำแหน่ง รองผู้บัญชาการศูนย์รักษาความปลอดภัย

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศเมียนมา นับเป็นประเทศซึ่งมีปัญหาการเมืองภายในมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลกที่ต้องเผชิญกับปัญหาความแตกแยกภายในชาติ โดยเฉพาะปัญหาที่เกิดจากความพยายามในการต่อสู้เพื่อปกครองตนเองของชนกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธ ที่รัฐบาลต้องปราบปรามด้วยกำลังทหารอย่างรุนแรงมาโดยต่อเนื่อง ซึ่งกลุ่มองค์กรปฏิรูปต่อรัฐบาลเมียนมาเหล่านั้น ส่วนใหญ่เคลื่อนไหวอยู่บริเวณชายแดน แม้ปัจจุบันเมียนมาได้ดำเนินการไปสู่การสร้างความปลอดภัยเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของชนในชาติที่จะนำไปสู่สันติภาพภายในประเทศให้เกิดขึ้น แต่ในห้วงแห่งการเปลี่ยนผ่านนี้ยังคงมีปัญหาส่งผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง และไม่มีแนวโน้มว่าจะจบลงเมื่อใด

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Groups) ที่ยังคงดำรงอยู่ รวมทั้งปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เมียนมาต้องเผชิญกับศึกภายในประเทศ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการสร้างสันติภาพ (Peace Process) ในเมียนมาในประเด็นการเจรจาสร้างความปลอดภัย (Reconciliation) ระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกลุ่มชาติพันธุ์ และเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา

## ขอบเขตของการวิจัย

เน้นการวิจัยเฉพาะกระบวนการเจรจาสร้างความปลอดภัยระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ และเน้นห้วงเวลาศึกษานับตั้งแต่ประเทศเมียนมา มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2553 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2558)



## วิธีดำเนินการวิจัย

ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยจากเอกสารและการสัมภาษณ์และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา

## ผลการวิจัย

1. ประเทศเมียนมา ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาดินแดนแห่งนี้เป็นถิ่นฐานเดิมของชนชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆ ซึ่งต่างก็มีผู้ปกครองในดินแดนของตนเองอย่างเป็นอิสระ ต่อมาได้ตกเป็นอาณานิคมภายใต้รัฐบาลของอังกฤษทำการปกครองดินแดนแห่งนี้ กระทั่งเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2490 ได้บรรลุข้อตกลงที่เรียกว่า “ข้อตกลงปางโหลง” โดยการนำของ นายพลอ่องซาน ที่ชักชวนผู้นำของกลุ่มชาติพันธุ์ที่ครองดินแดนต่างๆ ให้รวมกันเพื่อเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษโดยได้สัญญากันว่าภายหลังจากได้เอกราชเป็นเวลา 10 ปี กลุ่มชาติพันธุ์สามารถแยกตัวออกเป็นอิสระได้ และหลังจากที่เมียนมาได้รับเอกราชเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2491 เมื่อครบ 10 ปีแล้วรัฐบาลเมียนมาก็ไม่ได้ดำเนินการตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้ จึงทำให้กลุ่มชาติพันธุ์เกิดความไม่พอใจ จนนำไปสู่การขัดแย้งที่ไม่สามารถยอมรับการปกครองของรัฐบาลเมียนมาได้ มีการต่อต้านและตั้งตนเป็นอิสระไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลเมียนมา กองทัพเมียนมาจึงดำเนินการปราบปรามชนกลุ่มชาติพันธุ์อย่างรุนแรงจนถึงปัจจุบัน กลุ่มชาติพันธุ์ต่างก็จับอาวุธกระทำการต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมามาเป็นเวลามากกว่า 5 ทศวรรษ ต่อมากองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้นได้รวมตัวกันเพื่อผนึกกำลังและสร้างอำนาจต่อรองเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลเมียนมา ทั้งทางการเมืองและกำลังติดอาวุธ ความขัดแย้งภายในของเมียนมาได้ส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาค จนหลายฝ่ายมีความเป็นห่วงกังวลจึงผลักดันให้รัฐบาลเมียนมา สร้างความปรองดองของชนในชาติเพื่อไปสู่สันติภาพภายในประเทศ

ความขัดแย้งภายในของเมียนมาแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายหลักๆ ได้แก่ ฝ่ายกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ปัจจุบันรวมตัวเป็นองค์กรภายใต้ชื่อ สภาสหพันธ์รัฐชนชาติพันธุ์เอกภาพ (United Nationalities Federal Council - UNFC) ที่ได้ผนึกรวมกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ที่สำคัญไว้จำนวน 11 กลุ่ม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการป้องกันตนเองและดำเนินการไปสู่การเจรจาหยุดยิงเพื่อสร้างความปรองดองกับฝ่ายของรัฐบาลเมียนมา จากความขัดแย้งภายในของเมียนมา หลายฝ่ายได้แสดงท่าทีที่ทั้งผลักดันและกดดันให้รัฐบาลเมียนมาดำเนินการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในที่เกิดขึ้น ด้วยการสร้างความปรองดองของชนในชาติโดยวิธีการเจรจา

2. การดำเนินการสร้างความปรองดองตามแผนสันติภาพของกองกำลังติดอาวุธ กลุ่มชาติพันธุ์ ยึดหลักตามแนวคิดจิตวิญญาณแห่งข้อตกลงปางโหลงเป็นฐาน โดยได้แต่งตั้งคณะประสานงานการหยุดยิงทั่วประเทศ (*Nationwide Ceasefire Coordination Team – NCCT*) ซึ่งเป็นคณะทำงานปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนการเจรจาตามกระบวนการขั้นตอนที่เห็นชอบร่วมกันกับฝ่ายเมียนมา ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลเมียนมาได้กำหนดนโยบายสร้างความปรองดองตามกระบวนการ 3 ระดับ คือ

2.1 ระดับรัฐ การเจรจาหยุดยิง จัดตั้งสำนักงานติดต่อประสานงานทั้งสองฝ่าย สามารถเดินทางติดต่อข้ามเขตอิทธิพลซึ่งกันและกันได้โดยปราศจากอาวุธ

2.2 ระดับสหภาพ การสร้างความเชื่อมั่น การเจรจาทางการเมืองควบคู่ไปกับการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นด้านการศึกษา สาธารณสุขและการสื่อสาร

2.3 ระดับการเมือง การลงนามข้อตกลงเพื่อไปสู่ความสงบสุขอย่างถาวร โดยผ่านเวทีรัฐสภา ทั้งจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ด้วยการจัดตั้งพรรคการเมือง

และฝ่ายรัฐบาลเมียนมาได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้น 2 คณะ คือคณะกรรมการบริหารกลางสันติภาพสหภาพ (*Union Peace-making Central Committee - UPCC*) ซึ่งเป็นคณะกำหนดนโยบาย ส่วนคณะกรรมการดำเนินงานสันติภาพสหภาพ (*Union Peacemaking Work Committee - UPWC*) ทำหน้าที่ดำเนินงานตามนโยบายเกี่ยวกับการเจรจาหยุดยิง ซึ่งทั้ง 2 คณะของฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการขับเคลื่อนกระบวนการสร้างความปรองดองเพื่อไปสู่สันติภาพของ เมียนมา

ตั้งแต่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ.2556 ถึงปัจจุบัน (มีนาคม 2558) คณะ UPWC กับคณะ NCCT ได้มีการประสานงานร่วมหารือและร่างข้อตกลงหยุดยิงกันมาอย่างต่อเนื่อง มีการพบปะหารือทั้งในและนอกประเทศเมียนมา โดยใช้งบประมาณเป็นเงินมากกว่า 7,350 ล้านดอลลาร์ นอกเหนือจากเงินบริจาคจากประเทศ ญี่ปุ่น นอร์เวย์ สหประชาชาติ และประเทศในยุโรปอีกเป็นเงินจำนวน 11 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีการหารือในรอบ 22 ครั้ง และพบปะอย่างเป็นทางการ 7 ครั้ง ซึ่งในการหารืออย่างเป็นทางการครั้งที่ 7 เมื่อ 31 มีนาคม พ.ศ.2558 ทั้งสองฝ่ายประสบความสำเร็จในการเห็นชอบร่างสัญญาข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (*Nationwide Ceasefire Agreement - NCA*) โดยทั้ง 2 ฝ่ายจะนำร่างดังกล่าวกลับไปหารือกับแกนนำกลุ่มเพื่อรับรองและก้าวไปสู่การลงนามในสัญญาข้อตกลงการหยุดยิงทั่วประเทศ (*NCA*) ระหว่างผู้นำกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์กับคณะกรรมการบริหารกลางสันติภาพสหภาพ (*UPCC*) ที่มีนายอูเต็งเส่ง ประธานาธิบดี เป็นประธาน คณะ UPCC ต่อไป อย่างไรก็ตามในห้วงแห่งการสร้างความปรองดองต่างฝ่ายต่างก็ได้ละเมิดข้อตกลงจนเกิดการสู้รบและปะทะในหลายพื้นที่ได้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อในหลายด้าน สำหรับแนวโน้มการเจรจาและการลงนามในสัญญาข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (*NCA*) เพื่อสร้างความ

ปรองดอง อาจเกิดความล่าช้าจากเดิมที่ตั้งเป้าไว้ ให้แล้วเสร็จก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในปลายปี พ.ศ. 2558 หากแต่แผนสันติภาพภายในเมียนมาที่จะเกิดขึ้น อาจจะต้องใช้เวลาอีกนาน トラบเท่าที่กลุ่มชาติพันธุ์ยังไม่ได้รับความเสมอภาค สิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง เสรีภาพ และการปกครองแบบสหพันธรัฐ ตามจิตวิญญาณแห่งปางโหลงที่ยึดถือมาอย่างมั่นคง

3. ข้อมูลประกอบแนวทางในการกำหนดนโยบายของไทยต่อเมียนมา เพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น ควรกำหนดท่าทีและความชัดเจนที่จะดำเนินการในระดับนโยบาย เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในด้านต่างๆ ในภาพรวมได้อย่างเป็นเอกภาพ ดังนี้

3.1 การลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศเป็นเรื่องที่เมียนมาให้ความสำคัญและถือเป็นวาระแห่งชาติลำดับต้นๆ ของเมียนมา ไทยควรดำเนินการส่งเสริมให้กระบวนการนี้บรรลุความสำเร็จด้วยการอำนวยความสะดวกให้เมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเด่นชัด ด้วยการช่วยสร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการเจรจาที่ไม่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดความรู้สึกถูกเอาเปรียบ

3.2 สนับสนุนให้มีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของเมียนมาในระดับเวทีระหว่างประเทศ ด้วยการโน้มน้าวฝ่ายต่างๆ ที่ขัดแย้งกันให้ยอมรับกระบวนการสร้างความปรองดอง โดยผ่านกรอบการเจรจาที่มีสหประชาชาติ อาเซียนหรือไทยเป็นผู้ประสานงาน ซึ่งไทยจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับรัฐบาลเมียนมาในทุกช่องทางก่อนที่จะดำเนินการ และต้องดำเนินการโดยไม่ประสาธน์หรือทำให้เป็นข่าวทางสาธารณะ และต้องพยายามไม่แสดงบทบาทเด่นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

3.3 แสดงความชัดเจน โดยชี้แจงหรืออธิบายให้เมียนมาเข้าใจในนโยบายที่มีต่อประเทศเพื่อนบ้านโดยประชาสัมพันธ์และยืนยันว่าไทยไม่สนับสนุนกองกำลังกลุ่มใดๆ ใช้พื้นที่ประเทศไทยเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่หน่วยปฏิบัติในพื้นที่ต้องระมัดระวังอย่างยิ่งในการติดต่อสัมพันธ์กับสมาชิกของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ด้วยเช่นกัน

3.4 รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดนโยบายในการปรับทัศนคติและมุมมองของประชาชนต่อประเทศเพื่อนบ้านให้คบหากันอย่างฉันมิตรที่เท่าเทียมกันไม่ใช้ศัตรูในประวัติศาสตร์ที่ต้องเกลียดชังและหาหนทางแก้แค้นตลอดไป เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านให้ยั่งยืน และสร้างจุดเด่นในลักษณะของการสนับสนุนเมียนมา ให้ก้าวไปสู่มาตรฐานหรือทัดเทียมกับต่างประเทศ และต้องทำให้เมียนมารู้สึกที่ไทยเป็นเพื่อนบ้านที่เชื่อถือและพึ่งพาได้

3.5 ในเชิงด้านการข่าว ไทยยังคงจำเป็นต้องดำรงการปฏิบัติการด้านการข่าว ต่อเมียนมาต่อไปอย่างรอบด้าน และในทางเปิดเผยไทยต้องพยายามแสดงให้เห็นว่า ไทยมุ่งเน้น ประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะเรื่องความสงบบริเวณชายแดนของสองประเทศ

3.6 เพิ่มการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะระดับ เหล่าทัพของทั้งสองประเทศในด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น อาทิ การแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้นำเหล่าทัพ การฝึกร่วมการปฏิบัติการ ทางทหารและการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม อาทิ กรณี การฝึกช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การแลกเปลี่ยนการเรียนภาษาของกันและกัน การสัมมนาฝึกอบรมวิชาชีพด้านการเกษตรให้กับกำลังพลของกองทัพเมียนมา และการแลกเปลี่ยน การศึกษาหลักสูตรต่างๆ ของแต่ละเหล่าทัพ เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะ

1. ประเทศไทยควรมีนโยบายเชิงรุกในการสนับสนุนการเจรจาปรองดองเพื่อจัด ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมากับกองกำลังติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ โดยเลือกรูปแบบการเจรจา สร้างความปรองดองพร้อมกันทุกกลุ่มในคราวเดียวกัน
2. รัฐบาลไทยและกองทัพควรอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนการสร้าง สันติภาพเพื่อความปรองดองในเมียนมา ในภาพรวมจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการกับปัญหาความ มั่นคงร่วมกันระหว่างไทยกับเมียนมาและการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน
3. รัฐบาลไทยและกองทัพควรแสดงท่าทีที่ชัดเจน โดยประชาสัมพันธ์และยืนยัน ว่านโยบายของไทยที่มีต่อเพื่อนบ้านไม่สนับสนุนกองกำลังกลุ่มใด ๆ และเพิ่มความระมัดระวัง บทบาทในความสัมพันธ์ต่อกลุ่มชาติพันธุ์ของเมียนมา เพื่อจัดความหวาดระแวงระหว่างกัน
4. รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดนโยบายในการปรับทัศนคติและ มุมมองของประชาชนต่อประเทศเพื่อนบ้านให้คบหากันอย่างฉันมิตรที่เท่าเทียมกัน เพื่อเป็น จุดเริ่มต้นของการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ยั่งยืน และสร้างจุดเด่นในลักษณะของการสนับสนุน เมียนมา ให้ก้าวไปสู่มาตรฐานหรือทัดเทียมกับต่างประเทศ
5. ไทยยังคงจำเป็นต้องดำรงการปฏิบัติการด้านการข่าวต่อเมียนมาอย่างรอบด้าน แต่ในทางเปิดเผยไทยต้องพยายามแสดงให้เห็นว่าเรามุ่งเน้นประโยชน์ร่วมกัน
6. เพิ่มการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะระดับ เหล่าทัพของทั้งสองประเทศในด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น
7. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ อาจนำข้อมูลจากการวิจัยนี้ ไปใช้ประกอบการ พิจารณากำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติต่อประเทศเพื่อนบ้านในโอกาสต่อไป