

บทวนนโยบายต่างประเทศไทยต่อพม่า :
ศึกษาปัญหาต่างๆ ในรอบห้าสิบปี

Review of Thailand's Foreign Policy towards Myanmar :
Study of Problems in the Last 50 Years



ยุทธพงศ์ จันทรวรินทร์

Research Title Review of Thailand's Foreign Policy towards Myanmar: A Study of Problems in
The Last 50 Years

Researcher Mr. Yuthpong Chantrawarin

Abstract

This research is tried to provide the broad picture of the foreign policy orientation of Thailand towards Myanmar. The period of study starts from the year 1948 to 2000, almost 50 years of timeframe. Thailand's foreign policy orientation is defined, but not limited to, three major characteristics, whether it be neutral, pro-American, Anti- Communist. Thailand's foreign policy orientation is the total sum of external and internal factors. In the same way Myanmar's foreign policy orientation is also studied in parallel. External factors and internal factors, which exert influence upon Myanmar's foreign policy orientation are also studied. The focal point of this research is to compare Thailand's foreign policy towards Myanmar in a scenario of 10 years, thus the timeframe of the study is divided into 5 different decades: 1948-1960, 1961-1970, 1971-1980, 1981-1990, and 1991-2000. The division into five different decades is based on the logics that there is a major politico-economic change on the Myanmar side. The period between 1948-1960 is under the premiership of U Nu with democratic government and "Neutral" or "Non-aligned" foreign policy whereas Thailand's foreign policy is "Pro-American and Anti-Communist" and the relationship is considered "good friend". The period between 1961-1970 is under the new leadership of General Ne Win with socialist regime and "Isolationist" foreign policy while Thailand still follows the same foreign policy and the relationship is deemed "alienated". The period between 1971-1980 is still under the leadership of Ne Win with economic readjustment and still pursuing the same foreign policy whereas Thailand's foreign policy changes to "Omni-directional", the relationship is defined as "Limited Contact". The period between 1981-1990 is still under the leadership of Ne Win but under the new move of foreign policy to "Marker-oriented" whereas Thailand's foreign policy moves to "Resource Diplomacy" and the relationship is consummated in "good friend". The last period between 1991-2000 is under the control of the "State Law and Order and Restoration Council" (SLORC) and still under the same foreign policy while Thailand's foreign policy is in line with ASEAN's "Constructive Engagement" alternate with "Personal Connection" and the relationship brings about "conflict".

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ (ภาษาอังกฤษ)

บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความสำคัญและที่มาของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย	๕
ขอบเขตการวิจัย	๕
วิธีการศึกษาวิจัย	๕
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๖
บทที่ ๒ แนวความคิด ทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม	๗
แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา	๗
ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน	๗
สัมพันธ์กับผลประโยชน์แห่งชาติ	๑๑
ทบทวนวรรณกรรม	๑๕
บทที่ ๓ มรดกทางประวัติศาสตร์กับนโยบายต่างประเทศไทยต่อพม่า	๒๒
ความเป็นปฏิปักษ์ในประวัติศาสตร์	๒๓
การเป็นประเทศเอกราชรอดพ้นจากลัทธิล่าอาณานิคม	๒๖
การยกย่องผู้นำ	๒๘
ระบบอุปถัมภ์	๒๙
บทที่ ๔ นโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบไทย-พม่าในรอบ ๕๐ ปี	๓๑
๑ นโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบไทย-พม่าระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๔๘-๑๙๖๐ (พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๕๐๓)	๓๒
๒ นโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบไทย-พม่าระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๑-๑๙๗๐ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๑๓)	๔๒
๓ นโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบไทย-พม่าระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๗๑-๑๙๘๐ (พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๒๓)	๕๒
๔ นโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบไทย-พม่าระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๘๑-๑๙๙๐ (พ.ศ. ๒๕๒๔-๒๕๓๓)	๕๗
๕ นโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบไทย-พม่าระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๙๑-๒๐๐๐ (พ.ศ. ๒๕๓๔-๒๕๔๓)	๖๔
บทที่ ๕ บทสรุป	๘๒
สรุปและเสนอแนะ	๘๒

ภาคผนวก

ประวัติผู้วิจัย

บทที่ ๑

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

ประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประเทศหนึ่งซึ่งไทยกำลังมุ่งความสนใจไปสู่ คือ สหภาพพม่า (Union of Myanmar) ทั้งนี้เพราะในช่วงระยะหลัง หากเราประเมินสถานการณ์ด้าน ตะเข็บชายแดนตะวันตกที่เป็นรอยต่อพรมแดนระหว่างไทยและพม่า จะพบว่าทั้งสองประเทศเกิด ปัญหาระหว่างกันหลายประการ กล่าวคือ สภาพปัญหาร่วมกันมาตั้งแต่อดีต เช่น ปัญหาการปักปัน เส้นพรมแดน ปัญหาการลักลอบค้าของเถื่อนหรือการค้านอกระบบ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นใน ประเทศพม่าที่ส่งผลกระทบต่อไทย เช่น ปัญหาชนกลุ่มน้อย ปัญหายาเสพติด ปัญหาผู้ลี้ภัยทาง การเมือง ปัญหาแรงงานอพยพ ในทางกลับกันสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อพม่า เช่น ปัญหาพ่อค้านายทุนไทยเข้าไปตัดดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพม่าทั้ง จากป่าไม้และแร่ธาตุ ปัญหาเรือประมงไทยรุกล้ำน่านน้ำพม่า เป็นต้น

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอาจดูเป็นเสมือนเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ของประเทศที่มี พรมแดนร่วมกัน และอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่างก็เป็นหน้าที่ของประเทศเพื่อนบ้านไทย-พม่าที่จำต้อง แก้ไขปัญหาระหว่างกันให้ลดน้อยลงถอยตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ภาพลักษณ์ความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงทั้งสองนับจากช่วงทศวรรษที่ ๕๐ เป็นต้นมามีลักษณะติดลบ มากกว่าที่จะสามารถประเมินเป็นอย่างอื่นได้ ทั้งเขาและเราต่างก็มีความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ควบกันได้ไม่นานก็เกิดความไม่ลงรอยกัน และต่างฝ่ายต่างมองว่าเป็นศัตรูคู่อาฆาตของกันและกัน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมักเริ่มจากรัฐหนึ่งไม่พอใจการกระทำของอีกรัฐหนึ่งด้วยสาเหตุต่างๆ ที่มี ความอ่อนไหว เช่น พม่ากล่าวหาว่าไทยสนับสนุนชนกลุ่มน้อยในพม่า หรือไทยกล่าวหาว่าพม่าเป็น แหล่งผลิตยาเสพติดส่งป้อนมายังไทย รัฐบาลทั้งสองฝ่ายต่างมีปฏิกิริยาเป็นปฏิกิริยาต่อกัน ในช่วง เวลาดังกล่าวทั้งสองฝ่ายแสดงออกถึงพฤติกรรมที่บ่งบอกถึงความไม่พอใจ เช่น กองกำลังทหาร เคลื่อนกำลังพลมาประชิดตะเข็บชายแดน หรือเหตุการณ์สั้นไหลดไปสู่การกระทบกระทั่งกันตาม

แนวพรมแดน ตามมาด้วยการตั้งปิดจุดผ่านแดนของรัฐบาลพม่า ต่อมารัฐบาลไทยเจรจาเพื่อหาข้อยุติในความขัดแย้ง และมีการเปิดเจรจาทั้งระดับเจ้าหน้าที่ชายแดนและระดับผู้นำประเทศ จนกระทั่งสถานการณ์ดีขึ้นสู่ปกติเพื่อรอให้เกิดความขัดแย้งอีกครั้ง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นเสมือนเป็นวงจรอุบาทความสัมพันธ์ไทย-พม่าไปโดยปริยาย

ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงที่ประเทศไทยดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อพม่าที่เรียกว่า “ความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์” (Constructive Engagement) อย่างไรก็ดีตาม เป็นที่ประจักษ์ว่า เหตุการณ์ความยุ่งยากที่เกิดขึ้นนี้สวนทางกับสิ่งที่ประกาศไว้และนโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นหลักประกันการดำเนินความสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์แต่ประการใด นโยบายดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นสมัยของนายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน ซึ่งท่านได้กล่าวไว้ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนครั้งที่ ๒๔ ของปี ๑๙๙๑ ดังมีใจความสำคัญว่า

“กับประเทศพม่า เราเชื่อมั่นในนโยบายของความสัมพันธ์อย่างสร้างสรรค์ ซึ่งจะนำพาให้ประเทศพม่าสามารถทำหน้าที่และบทบาทในการที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างอนาคตที่มีพลวัตรของภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ได้อย่างเต็มภาคภูมิ”^๑

เมื่อ นโยบายดังกล่าวไม่ได้เป็นเครื่องมือที่จะสามารถสร้างหลักประกันในการดำเนินความสัมพันธ์อันราบรื่นได้ นอกจากนี้ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ก็กลับกลายเป็นความหมองมืดซึ่งกันและกัน ความเป็นชาวพุทธก็ไม่ได้ช่วยส่งเสริมความเข้าใจต่อกัน และที่สำคัญคือ ฝ่ายไทยตกอยู่ในสถานการณ์เป็นผู้ตั้งรับ โดยตลอด ดังนั้น เราในฐานะที่เป็นคนไทยเราจะต้องหันกลับมาทบทวนท่าทีของตนเอง พร้อมทั้งตั้งโจทย์เพื่อแสวงหาคำตอบที่ว่า “พม่าสำคัญต่อไทยอย่างไร” ซึ่งมีเหตุผลที่พออธิบายได้ ดังนี้

ประการแรก ในด้านภูมิรัฐศาสตร์ (Geo-politics) ประเทศพม่าและไทยต่างเป็นประเทศเพื่อนบ้านของกันและกัน ประเทศไทยมีพรมแดนติดกับพม่ามากที่สุด เช่นเดียวกับพม่าที่มีพรมแดนติดกับไทยมากที่สุดถึง ๒, ๒๐๐ กิโลเมตร นับเส้นทางได้จากเชียงรายไปสุดที่ระนองในแนวเหนือใต้ บวกกับประวัติศาสตร์อันยาวนานสะสมมากกว่า ๗๐๐ ปี^๒ ทั้งสองประเทศต่างมีท่าที

^๑ พรพิมล ตรีโชติ. ความสัมพันธ์ไทย-พม่า. (เอกสารเสนอในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง เอเชียในปลายศตวรรษ สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙) หน้า ๑.

^๒ ธาณวิทย์ เกษตรศิริ. พม่า : ประวัติศาสตร์และการเมือง. (กรุงเทพฯ : มูลนิธิตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๔๔) หน้า ๑๓.

ทั้งเป็นมิตรและศัตรู ต่างมีทั้งสงครามและสันติภาพ รวมทั้งต่างมีความร่วมมือและการประสานผลประโยชน์สลัดกันไปเป็นวิถีแห่งประวัติศาสตร์ เนื่องจากทั้งไทยและพม่าก็ไม่สามารถย้ายประเทศหนีกันไปพ้น ในอนาคตทั้งสองประเทศยังคงต้องมีปฏิสัมพันธ์กันต่อไป

ประการที่สอง สืบเนื่องจากประการที่หนึ่งในเมื่อมีพรมแดนติดต่อกัน จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทั้งสองประเทศต้องดำเนินความสัมพันธ์ต่อกัน ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศหน้าด่านทั้งของอาเซียน (ASEAN) และประชาคมโลก ไทยจะเล่นเกมส์การค้าขายต่างประเทศอย่างไร ถ้าหากเราคิดจะทิ้งไพ่ “ประชาธิปไตยแบบตะวันตก” คือ ไม่สนับสนุนรัฐบาลเผด็จการทหาร ประณามการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ปล่อยให้พม่าให้อยู่อย่างโดดเดี่ยวในประชาคมโลก การทิ้งไพ่ประชาธิปไตยตะวันตกส่งผลให้ไทยบาดหมางกับผู้เล่นพม่าแต่เป็นมิตรกับผู้เล่นตะวันตก หรือเราจะถือไพ่ใบดังกล่าวไว้ก่อนแต่ทิ้งไพ่ใบอื่นคือ “ความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์” ทั้งนี้ไทยจะนำพม่าไปสู่การเรียนรู้ ปรับปรุงและปรับตัว เป็นกระบอกเสียงให้พม่าในเวทีโลก จนกระทั่งพม่ามีการพัฒนาที่ดีขึ้น พม่าไม่ควรปล่อยให้อยู่อย่างโดดเดี่ยว การทิ้งไพ่ใบนี้จะช่วยให้เกมส์ความสัมพันธ์ดำเนินไปได้ ผู้เล่นหลัก ๓ ฝ่ายคือ ไทย พม่า และตะวันตกถ้อยทีถ้อยอาศัยกันไป หรือถ้าเราจะทิ้งไพ่ “ค่านิยมเอเชีย” คือ ไทยไม่ใช่ร่างทรงของตะวันตก บรรทัดฐานของตะวันตกใช้ไม่ได้กับสังคมตะวันออก ทั้งไทยและพม่าต่างสนับสนุนซึ่งกันและกัน การทิ้งไพ่ใบนี้แสดงว่าไทยให้ความสำคัญกับพม่าที่อยู่ใกล้ตัวมากกว่าประเทศตะวันตกที่อยู่ไกลตัว

ประการสุดท้าย เมื่อต้องกำหนดท่าทีในการดำเนินความสัมพันธ์ต่อกัน ก็พบว่าในด้านโครงสร้างภายในประเทศ (Structure) ทั้งไทยและพม่าต่างมีโครงสร้างที่มีความต่างกัน ความไม่เหมือนกันดังกล่าวย่อมส่งผลต่อท่าทีความสัมพันธ์ กล่าวคือ โครงสร้างด้านระบอบการปกครอง ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และการดำเนินกิจการต่างประเทศมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบายไปตามประสบการณ์ของตนเอง เช่น กระทรวงกลาโหมมีแนวโน้มของการใช้เครื่องมือทางการทหาร ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศมีแนวโน้มของการใช้เครื่องมือทางการทูต เป็นต้น แต่ประเทศพม่าปกครองด้วยระบอบเผด็จการทหาร จึงสามารถผูกขาดการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และมีแนวโน้มของการใช้เครื่องมือทางการทหารในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ในด้านเศรษฐกิจ แม้ว่าประเทศไทยและพม่ามีระบบเศรษฐกิจการตลาด (Market-oriented) แต่ประเทศไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าประเทศพม่า ประเทศไทยได้เปรียบดุลการค้าพม่า โดยเฉพาะการค้าชายแดน ส่งผลให้ประเทศพม่าพึ่งพิงเศรษฐกิจการค้ากับประเทศไทย หรือ “ปลาใหญ่กินปลาเล็ก” ในด้านสังคมวัฒนธรรม แม้ว่าประชาชนของทั้งสองประเทศต่างนับถือพุทธศาสนาแบบ