

บทที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่า

พม่าเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่มีความสัมพันธ์กันมาเป็นเวลายาวนาน แต่ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศอยู่ในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกันโดยตลอด เมื่อพม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษในปี พ.ศ. 2429 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าได้ชะงักไประยะหนึ่ง จนกระทั่งต้นปี พ.ศ. 2490 ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศอย่างเป็นทางการได้เริ่มขึ้น ทั้งนี้พม่าหวังว่าหากสามารถเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหรัฐอเมริกา จีน และประเทศไทยได้สำเร็จ จะช่วยให้การเจรจาเพื่อเอกราชจากอังกฤษบรรลุผลเร็วขึ้น เพราะการที่ต่างชาติยินยอมเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับพม่า เท่ากับยอมรับความเป็นเอกราชของพม่าด้วย ซึ่งรัฐบาลไทยภายใต้การนำของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ และนายปรีดี พนมยงค์ มีความยินดีที่จะเปิดความสัมพันธ์ในครั้งนี้¹

หลังจากพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษในปี พ.ศ. 2491 พม่าต้องประสบกับปัญหากองกำลังจีนคณะชาติอพยพเข้ามาสู่ประเทศพม่าในบริเวณท่าขี้เหล็ก (ตรงข้ามกับอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย) และหวังใช้ดินแดนพม่าเป็นฐานที่มั่นต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ต่อไป² เหตุการณ์นี้พม่าเชื่อว่าไทยมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือแก่กองกำลังจีนคณะชาติ จึงได้ยุติความสัมพันธ์กับไทย พม่านำปัญหานี้เสนอต่อองค์การสหประชาชาติ เพื่อให้นานาชาติช่วยประณามได้หวั่น และทำการแก้ไขปัญหาให้แก่พม่า จึงเป็นโอกาสที่ไทยกับพม่าจะได้สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกันขึ้นใหม่ การที่พม่าผลักดันกองกำลังจีนคณะชาตินั้น บางครั้งมีการรุกล้ำเข้ามาในดินแดนไทย สร้าง

¹ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับพม่า,” ในเอกสารการสอนชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ หน่วยที่ 13-15 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529) หน้า 829-831.

²เรื่องเดียวกัน.

ความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎรไทยตามแนวชายแดน พม่าได้ชดใช้ค่าเสียหายให้ แต่ฝ่ายไทยเห็นพม่ามีความเสียใจต่อเหตุการณ์ก็ปฏิเสธที่จะรับค่าชดใช้ดังกล่าว นอกจากนี้ทั้งสองประเทศยังได้ร่วมมือกันเพื่อมิให้เกิดปัญหาทำนองนี้ขึ้นอีก ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการชายแดนขึ้นในปี พ.ศ.2506³

นับตั้งแต่ นายพลเนวิน ได้เข้ามาบริหารประเทศพม่าในปี พ.ศ. 2505 ได้มีการนำนโยบาย “วิถีทางของพม่าสู่ระบบสังคมนิยม” (The Burmese Way to Socialism)⁴ และ “นโยบายปิดประเทศ” มาใช้ ทำให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมของเอกชนต้องตกเป็นของรัฐบาลทั้งหมด โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการกิจการเหล่านั้นเอง ทำให้การผลิตเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ เกิดการขาดแคลนสินค้าที่จำเป็นขึ้นสภาพดังกล่าวทำให้เกิดตลาดมืดขึ้นภายในพม่า สินค้าที่นำเข้ามาขายส่วนมากจะเป็นสินค้านิยามิจากไทย จีน และอินเดีย โดยเฉพาะสินค้าที่มาจากไทย จะมีมูลค่ามากถึง 2 ใน 3 ของสินค้าทั้งหมด⁵ รัฐบาลพม่าไม่ได้ทำการปราบปรามตลาดมืดเหล่านั้น เพราะเห็นว่าสามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามเพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าว พม่าเริ่มกลับมาใช้นโยบาย “กึ่งเสรี” ในปี พ.ศ. 2520 พร้อมกันนี้ยังทำให้พม่าสามารถรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้⁶ แต่ยังจำกัดการค้าติดต่อกับต่างประเทศ

ในปี พ.ศ.2531 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในพม่าและมีการเปิดประเทศอย่างจริงจัง นักธุรกิจไทยจึงได้เข้าไปลงทุนในพม่าจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นด้านธุรกิจด้านการนำเข้า-ส่งออกสินค้าเครื่องอุปโภค บริโภค และอัญมณี ธุรกิจด้านการธนาคาร ธุรกิจด้านการโรงแรม และ

³ เวนิกา บุญมาคดี, พม่า : นโยบายต่างประเทศไทยสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ. (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), หน้า 45-46.

⁴ ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “การเมืองพม่า : แนวทางและการวิเคราะห์,” เอเชียปริทัศน์ 8 (กันยายน-ธันวาคม 2530) : 78-80.

⁵ The Europa Year Book, 1987 : A Word Survey, Vol. I (London : Europa Publications, 1987).

⁶ คิม หม่อง ยูน, “บางประเด็นของการค้าระหว่างไทยกับพม่า : ผลการสรุปจากการสังเกตการณ์,” เอเชียปริทัศน์ (พฤษภาคม-สิงหาคม 2531) : 53-54.

การท่องเที่ยว ธุรกิจด้านอาหารและยา ห้างสรรพสินค้า การทำเหมืองแร่ สัมปทานไม้ และประมง และยังมีโครงการร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าอีกด้วย⁷ นอกจากนี้ไทยและพม่ายังได้มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทยกับสหภาพพม่าเพื่อเป็นกลไกการพบปะหารือเกี่ยวกับปัญหาและสู่ทางการค้าต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ฝ่ายไทยส่งนายสุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ไปเป็นผู้ลงนามฝ่ายไทย และพันเอก ดี.โอ อาเบล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้า และกระทรวงวางแผนการคลัง เป็นผู้ลงนามฝ่ายพม่า เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533⁸

ในบทนี้จะกล่าวถึงภูมิหลังทางการเมืองของพม่า ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าทั้งในการเมือง เศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา และการประมง โดยจะเน้นในช่วงปี 2531-2539

1. ความเป็นมาและภูมิหลังทางการเมืองของพม่า

1.1 ลักษณะทางภูมิศาสตร์

สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า (Socialist Republic of the Union of Burma) หรือปัจจุบันเรียกว่าสหภาพเมียนมาร์ (Union of Myanmar) มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 676,552 ตารางกิโลเมตร มีความยาวจากทิศตะวันออกจรดทิศตะวันตก ประมาณ 920 กิโลเมตร และมีความยาวจากเหนือจรดใต้ประมาณ 1,450 กิโลเมตร ชายแดนพม่ามีความยาวโดยรอบประมาณ 5,102 กิโลเมตร ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเทือกเขาสูง และที่ราบสูงล้อมรอบบริเวณใจกลางประเทศ ลักษณะภูมิประเทศนี้จะคล้ายรูปทรงเกือกม้า⁹

⁷“บริษัททุนไทยในพม่า : นโยบายรวมหัวรวมหาง กินกลางไม่เหลือซาก,” สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์ 8 (21 ตุลาคม 2534) : 8-12.

⁸“Memorandum of Understanding on the Establishment of the Joint Thai-Union of Myanmar Commission on Trade,” 2 February 1990.

⁹ศุภชัย อนันตवार, “กลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่ากับความมั่นคงของประเทศไทย,” ใน เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2538, หน้า 1.

จากการที่พม่าประกอบด้วยชนกลุ่มน้อยหลายเผ่าพันธุ์ ทั้งชาวพม่าแท้ ไทยใหญ่ กระเหรี่ยง คะฉิ่น มอญ ว้า ฯลฯ ทำให้เกิดความแตกต่างด้านขนบธรรมเนียม ประเพณี ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม นับเป็นปัจจัยพื้นฐานนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกัน เมื่อมองจากสภาพแวดล้อมในระดับภูมิภาคแล้ว การที่ไทยและพม่ามีพรมแดนติดต่อกันยาวประมาณ 2,532 กิโลเมตร มีช่องทางเข้า-ออกระหว่างกันมากถึง 75 ช่องทาง¹⁰ นับเป็นเส้นทางคมนาคมซึ่งมีผลทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญของไทย สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพม่าไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จิตวิทยา และการทหารย่อมส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของไทยทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

1.2 สถานการณ์ด้านการเมืองในพม่า

ในปี พ.ศ. 2429 พม่าทั้งหมดได้ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ต่อมาอังกฤษได้รวมพม่าเข้าเป็นมณฑลหนึ่งของอินเดีย ซึ่งเป็นอาณานิคมของอังกฤษอยู่ก่อนแล้ว ชาวพม่าหลายกลุ่มได้เรียกร้องให้พม่าขึ้นตรงต่ออังกฤษ ซึ่งอังกฤษยินยอมโดยออกกฎหมายปกครองพม่าขึ้นในปี พ.ศ. 2478 เรียกว่า The Government of Burma Act 1935 ซึ่งเป็นการปล่อยการบริหารบางส่วนให้ชาวพม่าปกครองกันเอง แต่กฎหมายนี้ยังมีข้อจำกัดบางประการ คือ ให้อาณาเขตพิเศษอันเป็นที่อยู่ของชนกลุ่มน้อยต่างๆ เช่น ไทยใหญ่ กระเหรี่ยง คะฉิ่น คะยอ ยังคงเป็นรัฐอยู่ภายใต้การปกครองของข้าหลวงอังกฤษตามเดิม ผลของกฎหมายนี้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชนกลุ่มน้อยเผ่าต่างๆ รู้สึกว่าตนเองไม่ได้เป็นพม่าและต้องการจะแยกออกมาปกครองตนเองตลอดเวลาแม้แต่ในปัจจุบันนี้¹¹

นับแต่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ ในวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา อู๋ ซึ่งเป็นการผู้ได้รับเลือกให้นายกรัฐมนตรีคนแรกของพม่า ต้องประสบกับปัญหาสำคัญ 3 ประการ

¹⁰คณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี, “รายงานการศึกษาเฉพาะกรณีเรื่องปัญหาชายแดนด้านตะวันตก.” (อัคราณา)

¹¹วัฒนา สรรพานิช, “นโยบายของไทยต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2538 หน้า 24.

ได้แก่ปัญหาความแตกแยกในพรรคสันนิบาตของประชาชนผู้ต่อต้านฟาสซิสต์ (Anti-Fascist People's Freedom League-AFPFL) ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล ปัญหาเศรษฐกิจที่เลวร้ายอย่างหนักอันเป็นผลมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และปัญหาชนกลุ่มน้อยที่เรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2490 ซึ่งปัญหาทั้ง 3 มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างมาก อนุ จึงให้พลเอกเนวิน ในฐานะเสนาธิการทหาร (เทียบเท่าผู้บัญชาการทหารสูงสุด) เข้าบริหารประเทศในฐานะรัฐบาลชั่วคราวในปี พ.ศ. 2501 จนถึงปี พ.ศ. 2503 จึงได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นตามระบอบประชาธิปไตย และอนุ ได้รับเลือกให้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง¹²

แม้ว่าจะได้รับโอกาสให้กลับเข้ามาบริหารประเทศครั้งที่สอง อนุ ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาทั้ง 3 ประการที่กล่าวมาได้ ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาต่าง ๆ กลับขยายความรุนแรงขึ้นด้วยเหตุนี้ พลเอกเนวิน จึงได้ใช้เป็นข้ออ้างยึดอำนาจจากอนุ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2505¹³

1) วิถีทางของพม่าสู่ระบบสังคมนิยม (The Burmese Way to Socialism)

ตลอดระยะเวลา 26 ปี คือ ปี พ.ศ. 2505 ถึงปี พ.ศ. 2531 ที่นายพลเนวินเข้ามาบริหารประเทศ พม่าต้องพบกับความล้มเหลวทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากการนำเอานโยบาย “วิถีทางของพม่าสู่ระบบสังคมนิยม” (The Burmese Way to Socialism) มาใช้¹⁴

จากสถิติในปี พ.ศ.2530 รายได้ของประชาชนพม่าเฉลี่ยปีละ 180 เหรียญสหรัฐฯรายได้จากการส่งออกของพม่าในช่วง 3 ปี (พ.ศ.2526-2527,2527-2528 และ 2528-2529)ลดลงมาโดยตลอดจาก 410 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เหลือ 372 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และ 317 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตามลำดับ ในขณะที่การนำเข้ามีมูลค่าเพิ่มขึ้นทำให้พม่าต้องประสบกับปัญหาการขาดดุลตลอดมา ในปี พ.ศ.2530 พม่ามีเงินตราต่างประเทศสำรองเหลือเพียง 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แต่มีภาระหนี้สิน

¹²ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า,” ในเอเชีย : ความรู้ทั่วไป กระมล ทองธรรมชาติ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 127.

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 127.

¹⁴ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “สาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า” ใน เอเชีย : ความรู้ทั่วไป, กระมล ทองธรรมชาติ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 121-123.

ต่างประเทศ ประมาณ 3,000-4,000 ล้านเหรียญสหรัฐ¹⁵ และจะต้องใช้งบประมาณเพื่อชำระหนี้คิดเป็นเงินร้อยละ 70 ของรายได้จากการส่งออกทั้งหมด สำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปีเดียวกันมีเพียงร้อยละ 2.5 เท่านั้น ทางด้านผลผลิตทางการเกษตรก็ต่ำกว่าเป้าหมายที่ทางรัฐบาลพม่ากำหนดไว้ ดังนั้นรายงานของธนาคารโลกปี พ.ศ.2529 ได้จัดให้พม่าเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดอันดับ 7 ของโลก¹⁵

2) สถานการณ์ความไม่สงบในพม่า (ปี พ.ศ.2531)

จากสภาพความเสื่อมโทรมทางเศรษฐกิจของพม่า ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในสภาพยากจน ขาดแคลนเครื่องอุปโภค บริโภค ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมือง นั่นคือในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2531 นักศึกษาได้พากันชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลพม่าในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาด จนทำให้รัฐบาลต้องตอบโต้ด้วยการประกาศปิดมหาวิทยาลัยทั่วประเทศ¹⁶

หลังจากที่รัฐบาลได้พิจารณาให้เปิดสถานศึกษาทั่วประเทศขึ้นใหม่ได้เพียง 13 วัน ความวุ่นวายได้เกิดขึ้นในพม่าอีกครั้ง กล่าวคือในวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2531 นักศึกษาได้ชุมนุมประท้วงผู้บริหารของมหาวิทยาลัย ที่ไม่อนุญาตให้จัดพิธีรำลึกถึงนักศึกษาที่เสียชีวิตจากการจลาจลเมื่อเดือนมีนาคม นอกจากนั้นยังเรียกร้องให้รัฐบาลพม่าปล่อยตัวนักศึกษาที่ถูกจับกุมและรับนักศึกษาที่ถูกไล่ออก เนื่องจากเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ดังกล่าวให้กลับเข้าศึกษาตามเดิม นอกจากนั้นรัฐบาลต้องยินยอมให้นักศึกษาสามารถจัดตั้งสหพันธ์นักศึกษาได้ รัฐบาลพม่าไม่ยอมตอบสนองข้อเรียกร้องดังกล่าว แต่กลับส่งทหารเข้ามารักษาการณ์ในบริเวณมหาวิทยาลัย การชุมนุมประท้วงครั้งนี้จึงได้ขยายวงกว้างออกไปสู่ประชาชน มีผู้ชุมนุมหลายพันคนทำการประท้วงต่อต้านรัฐบาล มีการแจกใบปลิวโจมตีรัฐบาล และทำลายทรัพย์สินของทางราชการ จนเกิดการปะทะกับเจ้าหน้าที่

¹⁵กระทรวงการต่างประเทศ “สาธารณรัฐสังคมนิยมสหภาพพม่า,” 2530. (เอกสารอัดสำเนา).

¹⁶เวณิกา บุญมาคลี, พม่า : นโยบายต่างประเทศไทยสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ. หน้า 16.

ตำรวจปราบจลาจล¹⁷ รัฐบาลพม่าจึงได้ประกาศห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานระหว่างเวลา 18.00 น. ถึง 06.00 น. ตั้งแต่วันที่ 21 มิถุนายน-19 สิงหาคม พ.ศ. 2531 และได้ประกาศห้ามการชุมนุมและการเดินขบวนในที่สาธารณะ รวมไปถึงการปิดสถานศึกษาระดับสูง หลังจากนั้นรัฐบาลพม่าได้จัดให้มีการประชุมสมัชชาพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า (The Burma Socialist Programme Party : BSPP) สมัยวิสามัญในวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 เพื่อพิจารณาการปฏิรูปนโยบายและแนวทางปฏิบัติด้านเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ความวุ่นวายในพม่าได้ขยายไปสู่ตามเมืองต่าง ๆ จนเป็นเหตุให้นายพลเนวิน ประธานพรรค ได้ขอลาจากตำแหน่งในวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 และอู ซานยู ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ขอลาออกจากตำแหน่งด้วย

วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 นายพลเส่ง ลวิน ได้เข้ามาควบคุมสถานการณ์ แต่ไม่สำเร็จ ดังนั้นเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2531 อู หม่อง หม่อง ซึ่งเป็นอัยการแห่งรัฐฯ จึงเข้ารับตำแหน่งทั้ง 2 แทนนายพลเส่ง ลวิน

3) สภาฟื้นฟูระเบียบและกฎหมายแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council : SLORC)

การชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลพม่ารุนแรงมากขึ้น มีการขยายตัวออกไปทั่วประเทศในช่วง กรกฎาคม-สิงหาคม พ.ศ. 2531 ประชาชนพม่าสาขาอาชีพต่าง ๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างพากันผลัดงานและเข้าร่วมชุมนุม ทำให้สถานการณ์ในพม่าเกิดภาวะไร้ความสงบกับขาดแคลนอาหารโดยทั่วไป ดังนั้น พล.อ.ซอหม่องและคณะผู้นำทางทหารได้ทำรัฐประหาร ในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ.2531 และได้ประกาศให้กฏอัยการศึก โดยอ้างความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของประเทศ พร้อมกับจัดตั้งสภาฟื้นฟูกฎหมายและความสงบเรียบร้อย

¹⁷สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง, “คู่มือศึกษาพื้นที่ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า,” 7 กุมภาพันธ์ 2532 (อัดสำเนา).

แห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council หรือ SLORC) ซึ่งประกอบด้วยนายทหารระดับสูงจากสามเหล่าทัพจำนวน 19 คน ทั้งนี้สมาชิกทั้งหมดยังคงเป็นผู้ใกล้ชิดของนายพลเนวิน¹⁸

หลังจากนี้ รัฐบาลทหารได้ใช้มาตรการรุนแรงเข้าปราบปรามนักศึกษา ประชาชนและได้เข้าควบคุมกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งกดดันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งผลงานมากกว่า 1 เดือน กลับเข้าทำงานตามปกติ ซึ่งทำให้สภาพขาดแคลนสินค้าอุปโภค คลื่นคลายไปในทางที่ดีขึ้น ขณะเดียวกันรัฐบาลทหารก็เริ่มตรวจค้นจับกุมผู้นำนักศึกษา นักการเมือง และพระสงฆ์ ที่มีส่วนร่วมต่อต้านรัฐบาล รวมทั้งสั่งปลดเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่า 400 คน ให้ข้อหาเข้าร่วมต่อต้านรัฐบาล ทำให้มีผู้หลบหนีออกไปยังพื้นที่บริเวณชายแดนของประเทศที่ติดต่อกับพม่าโดยเฉพาะไทย

อย่างไรก็ดี รัฐบาลพม่าเองก็ตระหนักถึงความไม่พอใจของประชาชนต่อสภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจในพม่า ดังนั้นจึงเริ่มดำเนินนโยบายผ่อนปรนมากขึ้น ทางด้านการเมือง รัฐบาลทหารพม่าได้ประกาศยุบเลิกองค์กรบริหารต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ซึ่งรวมทั้งการยุบเลิกคณะมนตรีแห่งรัฐ (Council of State) ซึ่งเปรียบเสมือนคณะรัฐมนตรี ยุบเลิกสภาประชาชน (People's Assembly) รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง (มีมากกว่า 200 พรรค) และจัดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น เมื่อ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2533 ซึ่งปรากฏว่าพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy-NLD) ของพล.อ.ทินอู และนางอองซานซูจี ได้ครองเสียงข้างมากถึง 392 ที่นั่งจาก 485 ที่นั่ง แต่รัฐบาลทหารพม่ายังคงประวิงเวลาในการมอบโอนอำนาจแก่พรรคที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง พร้อมกับการกวาดล้างบรรดาผู้นำพรรคการเมืองต่างๆ รวมทั้งผู้นำนักศึกษา ซึ่งทำให้มีผู้หลบหนีออกนอกประเทศยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สำหรับนางอองซานซูจี ได้ถูกกักบริเวณในบ้านพัก ตั้งแต่กรกฎาคม พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา¹⁹

อย่างไรก็ดี จากการที่นานาชาติโดยเฉพาะสหรัฐฯ ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ได้เพิ่มความกดดันทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจต่อรัฐบาลพม่ามากขึ้น รวมทั้งการกล่าวประณาม

¹⁸พรพิมล ตรีโชติ, “บันทึกการอภิปรายเรื่อง : สถานการณ์ในพม่า,” เอเชียปริทัศน์ (พฤษภาคม-สิงหาคม 2531) : 44.

¹⁹วัฒนา สรรพานิช, “นโยบายของไทยต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน ไทย-พม่า,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2538 หน้า 52.

รัฐบาลพม่าในการกวาดล้าง และกระทำรุนแรงต่อกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่าประกอบกับเศรษฐกิจภายในของพม่าตกต่ำจึงเป็นผลให้รัฐบาลทหารพม่าต้องผ่อนปรนท่าทีลง ด้วยการจัดการประชุมสภาแห่งชาติขึ้นที่ย่างกุ้งในเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2536 เพื่อกำหนดแนวทางร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีแนวโน้มว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่น่าจะต้องเป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลทหารพม่าได้วางไว้ โดยเฉพาะการกำหนดให้ทหารยังคงมีบทบาทในวงการเมืองของพม่าต่อไป อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าการคืนของนาประเทศต่อพม่ามีผลทำให้พม่าหันไปใกล้ชิดกับจีนมากขึ้นในทุกด้าน²⁰

1.3 สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ

รัฐบาลทหารพม่าได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอย่างเสรีมากขึ้น โดยได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการลงทุน เมื่อ 30 พฤศจิกายน 2531 อนุญาตให้มีการลงทุนของชาวต่างประเทศในพม่าได้²¹ จัดตั้งคณะกรรมการผู้จดทะเบียนผู้นำเข้าและส่งออก เพื่อแสวงหาเงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับโครงสร้างของค่าแรงงาน โครงสร้างราคา และแก้ปัญหาการว่างงาน การดำเนินการดังกล่าวทำให้เศรษฐกิจของพม่ากระเตื้องขึ้นเล็กน้อย อย่างไรก็ตาม การที่สถานการณ์ทางการเมืองยังไม่กลับเข้าสู่สภาวะปกติ ทำให้รัฐบาลพม่ายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจได้ โดยเฉพาะปัญหาขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ

1) ภาพรวมทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

เศรษฐกิจของพม่า ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมากระเตื้องขึ้นอย่างมาก เมื่อเทียบกับยุคก่อนที่รัฐบาลทหารพม่าจะเข้ามาปกครองประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการปฏิรูปเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ซึ่งรัฐบาลพม่าได้เร่งแก้ไขระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนหลายประการและประกาศใช้กฎหมายการลงทุนต่างประเทศ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2531 อนุญาตให้ภาคเอกชนลงทุนในธุรกิจได้มากขึ้น การเปิดเสรีทางการตลาด การสนับสนุนการค้าของภาคเอกชนและ

²⁰เรื่องเดียวกัน.

²¹“Myanmar,” *EU Country Report* (Third Quarter 1996), p.51.

การค้าชายแดน ความพยายามที่จะให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจของพม่าเติบโตขึ้นถึงร้อยละ 7.5 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา²²

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีเงินทุนจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก แต่การกระจายโอกาสในการลงทุนให้กับภาคเอกชนของพม่ายังมีอยู่น้อย ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้ตั้งบริษัทร่วมทุนของรัฐบาลขึ้นมา แทนที่จะเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนพม่าเป็นผู้ร่วมลงทุนกับต่างประเทศ เช่น บริษัท Union of Myanmar Holdings ซึ่งเป็นบริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของมีเงินจดทะเบียนสูงถึง 10,000 ล้านดอลลาร์ (1,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) และปัจจุบันเป็นบริษัทใหญ่ที่สุดที่รัฐบาลพม่าเป็นเจ้าของ²³

นอกจากนี้ เงินตราต่างประเทศที่ได้มาจากการลงทุน รวมทั้งรายได้อื่น ๆ ของประเทศก็มีได้นำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากเท่าที่ควรจะเป็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สาธารณสุข เป็นต้นงบประมาณส่วนใหญ่ของประเทศยังคงใช้ในการป้องกันประเทศ ซึ่งมีงบประมาณสูงถึงร้อยละ 50 ของงบประมาณทั้งหมด ในขณะที่งบประมาณที่ใช้ในด้านสาธารณสุขและการศึกษากลับลดน้อยลง²⁴

เมื่อพม่าเปิดประเทศเพื่อการลงทุนทางด้านต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงเพื่อรองรับธุรกิจต่างๆ ที่ต่างชาติเข้ามาลงทุน แต่ปรากฏว่าไม่มีบริษัทจากประเทศใดให้ความสนใจที่จะลงทุนในด้านนี้นักเพราะเป็นการลงทุนที่ต้องใช้งบประมาณสูง และระยะเวลาในการเรียกทุนคืนค่อนข้างนานเมื่อเทียบกับการลงทุนประเภทอื่น ๆ ที่ผ่านมา ผู้ที่จะเข้ามาลงทุน หรือให้เงินกู้ สนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานส่วนใหญ่ได้แก่ หน่วยงานหรือองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) แต่โอกาสที่พม่าจะได้รับเงินทุนจาก World

²²พรพิมล ตรีโชติ, "พม่า," ในเอเชียรายปี 1997/2540. วชรินทร์ ยงศิริ พรพิมล ตรีโชติ และชปา จิตต์ประทุม, บรรณาธิการ (สถาบันเอเชียศึกษา : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 181.

²³เรื่องเดียวกัน.

²⁴"Myanmar," EU Country Report. (Third Quarter 1996,) P.19.

Bank และ ADB เพื่อใช้ในโครงการมีน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจและการเมืองของพม่าไม่เอื้ออำนวย ADB ได้ออกแถลงการณ์เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2539 ว่า การปฏิรูปเศรษฐกิจของพม่านั้นยังเชื่องช้ากว่าประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อยู่มาก ขณะที่ World Bank ได้แจ้งว่าพม่านั้นไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ World Bank ได้ตั้งเกณฑ์ไว้ในเรื่องของคุณสมบัติของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งประกอบไปด้วยอัตราเงินเฟ้อ การจัดการเรื่องการชำระหนี้สินและ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (current-account deficits)²⁵

2) การค้าตามแนวชายแดนไทย-พม่า

พม่าเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับไทย ทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกของไทย ดังนั้นจึงทำให้เกิดการค้าตามแนวชายแดนขึ้นมา ซึ่งมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70 ของกลุ่มการค้าทั้งหมดระหว่างไทยกับพม่า นอกจากนี้รูปแบบการค้าตามแนวชายแดนยังแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ การค้าในระบบที่ทำถูกต้องตามระเบียบของทางการ ผ่านขั้นตอนตามวิธีการของด่านศุลกากร และเสียภาษีอย่างถูกต้อง กับอีกลักษณะหนึ่ง คือ การค้านอกระบบที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางการหรือตลาดมืด โดยเฉพาะสินค้าไม้แปรรูปและไม้ซุง ซึ่งตามปกติแล้วเป็นสินค้าต้องห้ามของทางการพม่า²⁶ ดังนั้น ตัวเลขสถิติการค้านอกระบบจึงไม่ปรากฏอยู่ในตัวเลขของทางราชการ

สินค้าที่เป็นที่ต้องการในตลาดพม่า โดยมากเป็นสินค้าเครื่องอุปโภค บริโภค ที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน เช่น ผงชูรส ผ้าฝ้าย ผ้าโสร่ง ยางรถยนต์ ผงซักฟอก ยาสิฟีน รถจักรยานและสินค้าพม่าที่เป็นที่ต้องการในไทยโดยมากเป็น วัว ควาย อัญมณี ของป่า ไม้แปรรูป และสัตว์น้ำ²⁷

จุดค้าขายบริเวณชายแดนไทย-พม่า มีอยู่ทั้งสิ้น 9 จังหวัด คือ เชียงราย ดาก แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ระนอง และชุมพร โดยมีเชียงราย ระนอง และดาก

²⁵ Asia 1997 Yearbook, p.97.

²⁶ คิม หม่อง ยุน, “บางประเด็นของการค้าระหว่างไทยกับพม่า : ผลสรุปจากการสัมภาษณ์,” เอเชียปริทัศน์ฯ (พฤษภาคม-สิงหาคม 2531) : 64-65.

²⁷ ปรีชา บุญรอด, “ปัญหาด้านความมั่นคงชายแดนไทย-พม่า,” เอกสารประกอบคำบรรยายเรื่องความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-พม่า, จังหวัดเชียงราย, 5-6 ธันวาคม 2534. (อัดสำเนา)

เป็นจุดค้าที่มีความสำคัญที่สุด²⁸ กล่าวคือ มีสัดส่วนถึงร้อยละ 25 ของมูลค่าการค้าชายแดนทั้งหมด ลักษณะของการค้าชายแดนแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ²⁹ คือ

(1) จุดผ่านแดนถาวร ปัจจุบันการค้าชายแดนไทย-พม่า อยู่ในระหว่างการพิจารณาเปิดจุดผ่านแดนที่ อ.แม่สาย จ.เชียงราย กับเมืองท่าซีเหล็กประเทศพม่าเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้า-ออก และขนส่งสินค้าของประชาชนทั้ง 2 ประเทศ

(2) จุดผ่อนปรน จนถึงขณะนี้มีการเปิดจุดผ่อนปรนให้ประชาชนทั้งสองประเทศได้ติดต่อขายสินค้าอุปโภค บริโภคที่จำเป็นต่อการครองชีพ รวม 4 จุดคือ

- ก. อ.แม่สาย จ.เชียงราย
- ข. ช่องทางแม่สอด-เมียวดี จ.ตาก
- ค. บริเวณสะพานปลา ต.ปากน้ำ อ.เมือง จ.ระนอง
- ง. บริเวณหัวถนน อ.กระบุรี จ.ระนอง

(3) จุดผ่านแดนชั่วคราว กระทรวงมหาดไทย ได้เปิดจุดผ่านแดนชั่วคราว เพื่อการค้าไม้กับพม่า จำนวน 31 จุด ในพื้นที่ 7 จังหวัด คือ เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และราชบุรี

การขนส่งสินค้าผ่านทางจังหวัดเชียงรายนั้นสามารถติดต่อค้าขายได้ที่จุดผ่อนปรน อำเภอแม่สาย และที่บ้านเมืองพง สินค้าออกสำคัญที่ผ่านตรงจุดนี้ ได้แก่ ผงชูรส ผลิตภัณฑ์เวชกรรมและเภสัชกรรม พลาสติก ผ้าฝ้าย และโสร่ง ส่วนสินค้าเข้าที่สำคัญ ได้แก่ หินคล้ายทับทิม และหินคล้ายหยก

การขนส่งสินค้าทางจังหวัดระนอง สามารถทำโดยผ่านจุดผ่อนปรน 2 แห่ง คือ บริเวณสะพานปลาและบริเวณหัวถนน โดยผ่านพิธีการทางศุลกากรที่ด่านศุลกากรระนอง และกระบุรี สินค้าออกสำคัญที่ผ่านจุดนี้ได้แก่ ผลิตภัณฑ์พลาสติก สี อาหารเสริม เครื่องดื่มบำรุงกำลัง และปูนซิเมนต์ ส่วนสินค้าที่สำคัญ คือ สัตว์น้ำ ไม้สำเร็จรูป และถ่านไม้

²⁸วัฒนา สรรพานิช, “นโยบายของไทยต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน ไทย-พม่า.”

²⁹เรื่องเดียวกัน.

การขนส่งสินค้าผ่านทางจังหวัดตาก ทำได้โดยการผ่านจุดผ่อนปรนที่ อำเภอแม่สอด และจุดผ่านแดนชั่วคราวจำนวน 7 แห่ง โดยผ่านด่านศุลกากรแม่สอด สินค้าส่งออกสำคัญของไทยที่ผ่านจุดนี้ได้แก่ ผงชูรส

1.4 สถานการณ์ด้านการต่างประเทศ

ภายหลังการเข้ายึดอำนาจของคณะทหารภายใต้การนำของ พล.อ.ชอหม่อง ตั้งแต่ 18 กันยายน พ.ศ. 2531 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลทหารพม่ายังคงยืนกรานที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระและพึ่งพาตนเองอยู่ต่อไป กับมีนโยบายที่จะกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยส่วนหนึ่งเพื่อผ่อนคลายแรงกดดันจากประเทศตะวันตกนับตั้งแต่วิกฤตการณ์ปราบปรามประชาชนในปี พ.ศ. 2531 เรื่อยมาจนถึงการปฏิเสชมติมหาชนในการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2533 ได้ส่งผลให้บรรดาชาติทั้งหลายที่เคยให้ความช่วยเหลือพม่าพากันระงับความช่วยเหลือโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ระงับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ยุโรปก็ดำเนินนโยบายเช่นเดียวกับสหรัฐฯ ที่ระงับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจพม่า ญี่ปุ่นเองแม้จะไม่ออกมาประณามรัฐบาลทหารพม่าอย่างรุนแรง³⁰ แต่ก็ค่อยๆ ถอยตามนโยบายของประเทศตะวันตก ด้วยการระงับช่วยเหลือในด้านการพัฒนา (ODA) ซึ่งมีผลกระทบต่อพม่าค่อนข้างมาก

2. ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

2.1 ความสัมพันธ์ด้านการเมือง

ประเทศไทยกับประเทศพม่ามีสิ่งที่คล้ายกันและสัมพันธ์กันหลายด้าน เช่น นับถือศาสนาพุทธนิกายหินยาน มีข้าวเป็นปัจจัยหลักทางเศรษฐกิจและเป็นอาหาร มีความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ร่วมกันเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 400 ปี และมีแนวพรมแดนที่ยาวติดต่อกันกว่า 2,532 กิโลเมตร แต่สิ่งเหล่านี้กลับไม่มีผลต่อการสร้างความสัมพันธ์ต่อกันนัก ทั้งนี้เนื่องมาจากทั้ง 2 ประเทศมีปัญหาขัดแย้งในด้านต่าง ๆ มาก³¹

³⁰สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง, “คู่มือศึกษาพื้นที่ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า,” (อัคราเนนา)

³¹ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า,” หน้า 820..

สำหรับนโยบายของพม่า นับแต่ได้รับเอกราชเมื่อปี พ.ศ. 2491 จนกระทั่งถึงปัจจุบันถือได้ว่าเป็นนโยบายที่วางตัวเป็นกลาง คือมีการกำหนดหลักการใหญ่ๆ ไว้ว่า จะรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหาร (เฉพาะอาวุธยุทธโปกรณ์) จากทุกประเทศ และจะพยายามรักษาความสัมพันธ์ที่ดีไว้กับทุกฝ่ายด้วย ไม่ว่าจะฝ่ายนั้นจะเป็นฝ่ายตะวันออกหรือตะวันตก³²

ความสัมพันธ์ในสมัยก่อนที่รัฐบาลทหารพม่าเข้ามาปกครอง ในสมัยที่อนุเป็นผู้นำประเทศพม่า นั้น (พ.ศ. 2491-2501 และ พ.ศ. 2503-2505) นับได้ว่า เป็นช่วงที่ไทยกับพม่าให้ความร่วมมือกันเป็นอย่างดี เช่น การยกเลิกค่าปฏิกรรมสงครามที่ไทยจะต้องให้แก่พม่า ความตกลงเรื่องพรมแดน ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ในยามเกิดภัยพิบัติและที่สำคัญคือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระบรมราชินีนาถเสด็จเยือนพม่าถึง 4 วัน³³ เมื่อมาถึงยุคที่เผด็จการทหารครองเมือง คือ นับตั้งแต่การทำรัฐประหารของพลเอกเนวินในปี พ.ศ. 2505 และการเข้าร่วมปกครองของนายพลชานูในปี พ.ศ. 2525 จนถึงปี พ.ศ. 2531 นั้น การติดต่อระหว่างไทยกับพม่าได้ลดลงทันที กล่าวคือจากนโยบายปิดประเทศที่เนวินได้นำเข้ามาใช้เมื่อเข้ามาปกครองพม่า นั้น ได้ทำให้พม่าปฏิเสธที่จะติดต่อกับทุกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาประเทศตะวันตก. ในขณะที่ไทยกลับมีความสัมพันธ์อันเหนียวแน่นกับมหาอำนาจตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา ดังนั้นพม่าจึงเกิดความระแวงไทย ด้วยเกรงว่าไทยจะเป็นตัวเชื่อมให้ชาติตะวันตกแทรกแซงกิจการภายในพม่า³⁴ พร้อมกันนี้ปัญหาชนกลุ่มน้อยในพม่าได้ขยายกว้างออกไป ซึ่งในกรณีนี้ พม่ามีกระแวงว่าไทยมีส่วนให้ความช่วยเหลือแก่กองกำลังเหล่านี้มาโดยตลอด ถึงแม้ว่าไทยจะปฏิเสธอย่างใดก็ตาม³⁵ นอกจากนี้นับแต่ปลายปี พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา เวียดนามได้เข้ายึดกัมพูชา ซึ่งทำให้รัฐบาลไทยทุ่มความสนใจทั้งหมดไปสู่ปัญหาความมั่นคงทางชายแดนตะวันออก โดยไม่สนใจที่จะแก้ปัญหาที่ค้างค้างอยู่กับพม่า

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 823.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 820-834.

³⁴ เวณิกา บุญมาคลี, พม่า : นโยบายต่างประเทศไทยสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ, หน้า 25-26.

³⁵ ชัยโชค จุลศิริวงศ์, ชัยโชค จุลศิริวงศ์, “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า,” หน้า 834-836.

ความสัมพันธ์ในสมัยรัฐบาลทหารพม่า ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในช่วงนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงตอน กล่าวคือ สมัยที่ไทยยังไม่ได้นำเอานโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ (constructive engagement) มาใช้กับพม่า (ปี พ.ศ. 2531-กลางปี พ.ศ. 2534) และสมัยที่ไทยนำเอานโยบายนี้มาใช้ (กลางปี พ.ศ. 2534-2539)

ช่วงตอนที่ 1 ภายหลังจากที่รัฐบาลทหารพม่าได้เข้ามาปกครองพม่า นั้น สหประชาชาติได้พิจารณาให้พม่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการพัฒนาน้อยที่สุด³⁶ ซึ่งทำให้บรรดาประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เป็นต้น ต่างให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจพม่า เช่นนี้ได้ทำให้พม่าลดความหวาดระแวงต่อไทยลงไปอย่างมาก นอกจากนี้ เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ พม่าได้เปิดประเทศเพื่อการลงทุนจากทุกประเทศ ซึ่งทำให้ไทยได้เข้าไปรับสัมปทานจากพม่า ทั้งในด้านป่าไม้และการทำประมงอย่างกว้างขวาง ถือว่าเป็นการตกลงอย่างเป็นทางการครั้งแรกระหว่างรัฐบาลไทยกับพม่าเกี่ยวกับการทำไม้และการทำประมง³⁷ เป็นที่น่าสังเกตอยู่ 2 ประเด็น คือ ในช่วงแรกนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทหารไทยกับพม่าเป็นไปอย่างแน่นแฟ้น อีกประเด็นก็ คือ ถึงแม้จะมีปัญหาตามชายแดน เช่น ปัญหาผู้ลี้ภัย ปัญหาการรุกล้ำชายแดนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าต้องแตกร้างแต่อย่างใด³⁸

ช่วงตอนที่ 2 ถือได้ว่าเป็นยุคของการนำเอานโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์มาใช้ โดยที่รัฐมนตรีต่างประเทศของไทย คือ นายอาสา สารสิน ได้ประกาศจุดยืนของไทย ณ ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2534 ว่าไทยจะไม่แทรกแซงในกิจการภายในของพม่า แต่ยังคงมีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลทหารพม่า เพื่อที่จะดึงพม่าให้มาเข้าร่วมในสังคมนานาชาติ³⁹ แต่ภาพลักษณ์ที่ออกมา คือ การเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับพม่ามากขึ้น เนื่องจากได้สร้างความชอบธรรมไว้แล้วตามนโยบายดังกล่าว เพราะปรากฏว่า การลงทุนในรูปแบบต่าง ๆ ของไทยในยุคสมัยนั้นจะอยู่ในอันดับที่ 3 หรือ

³⁶ทรายแก้ว ชูทรัพย์, “พม่า” เอเชียรายปี 2532, หน้า 70.

³⁷ทรายแก้ว ชูทรัพย์, “พม่า” เอเชียรายปี 2533, หน้า 60-61.

³⁸ทรายแก้ว ชูทรัพย์, “สหภาพพม่า” เอเชียรายปี 2534, หน้า 189.

³⁹สุภางค์ จันทวานิช, “นโยบายต่อพม่าของรัฐบาลชุดใหม่,” มติชน (17 ตุลาคม 2534) หน้า 21.

4 โดยตลอด⁴⁰ และถ้าพิจารณาจากภาพรวมของการลงทุนระหว่างปี พ.ศ. 2531 ถึง พ.ศ. 2540 แล้ว การลงทุนของไทย ถ้าคิดตามสัดส่วนของเงินทุน จะทำให้ไทยอยู่ในอันดับที่ 3 ดังปรากฏในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 การลงทุนจากต่างประเทศในพม่าปี 2531-พฤษภาคม 2540

ประเทศ	จำนวนโครงการ	สัดส่วน (%)	เงินลงทุน (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	สัดส่วน (%)
อังกฤษ	28	11.16	1,318.27	21.72
สิงคโปร์	55	21.91	1,215.15	20.02
ไทย	39	15.54	1,026.80	16.91
สหรัฐอเมริกา	16	6.37	582.07	9.59
ฝรั่งเศส	3	1.2	470.37	7.75
มาเลเซีย	19	7.57	462.37	7.62
เนเธอร์แลนด์	5	1.99	237.84	3.92
อินโดนีเซีย	4	1.59	210.95	3.47
อื่น ๆ	82	32.67	506.77	8.35
ทั้งหมด	251	100	6,070.56	100

ที่มา: Ministry of National Planing and Economic Development, Union of Myanmar.

อย่างไรก็ตาม การที่ไทยแสวงหาผลประโยชน์จากการลงทุนและจากทรัพยากรธรรมชาติของพม่า นั้น ไม่ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่น แต่มักจะสร้างปัญหาต่าง ๆ มากมาย อันนำไปสู่ความขัดแย้งและกระทบต่อความสัมพันธ์กับพม่าโดยตลอด ประเด็นที่สร้างปัญหากับพม่ามากที่สุด คือ การทำประมงของไทย โดยเฉพาะในส่วนของที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับน่านน้ำและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของพม่า เป็นต้น

⁴⁰Susan Benfield, op.cit.. p.47.

2.2 ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2531 เป็นต้นมา นักธุรกิจไทยได้เข้าไปลงทุนในพม่าเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจด้านนำเข้า-ส่งออกสินค้าเครื่องอุปโภค บริโภค และอัญมณี ธุรกิจด้านอาหารและยา ห้างสรรพสินค้า การทำเหมืองแร่ สัมปทานไม้ และประมง และยังมีโครงการร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าอีกด้วย⁴¹

1) การค้าทั่วไป

ในปี พ.ศ. 2532 ไทยและพม่าได้ทำข้อตกลงการค้าระหว่างทั้งสองฝ่าย (Bilateral Trade Agreement) ขึ้น มีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทยกับสหภาพพม่า เพื่อเป็นกลไกในการพบปะหรือเกี่ยวกับปัญหาและสู่ทางการค้าต่อไป ในอนาคต ทั้งนี้ฝ่ายไทยมีนายสุบิน ปิ่นขยัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ลงนามฝ่ายไทย และพันเอก ดี.โอ. อาเบล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้า และกระทรวงวางแผนและการคลังเป็นผู้ลงนามฝ่ายพม่า เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533⁴² ซึ่งปรากฏว่าการค้าระหว่างไทยกับพม่า ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วง 3-4 ปีต่อมา ดังจะเห็นได้จากตารางซึ่งแสดงการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง

⁴¹วิชัย อากามงคล, “มองเมืองพม่า... จาก 9 วันที่ได้ไปสัมผัสมา,” สยามรัฐ (29 พฤษภาคม 2538).

⁴²“Memorandum of Understanding on the Establishment of the Joint Thai-Union of Myanmar Commission on Trade,” 2 February 1990.

ตารางที่ 2.2 แสดงการค้าระหว่างประเทศไทยกับพม่า

หน่วย: ล้านบาท

	2534	2535	2536	2537	2538 (ม.ค.-มี.ค.)
มูลค่าการค้ารวม	6,263.3	5,625.1	7,761.4	9,913.6	3,652.4
สินค้าส่งออก	1,478.4	2,045.8	3,837.0	5,980.1	2,128.4
สินค้านำเข้า	4, 784.9	3,924.4	3,924.4	3,933.5	1,524.0
ดุลการค้า	-3,306.5	-1,533.5	-87.4	2,046.5	604.4

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

2) การค้าชายแดนระหว่างไทย-พม่า

การค้าชายแดนไทย-พม่า มักมีปัญหาก่อเกิดขึ้นเสมอ ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของพม่าตามแนวชายแดนรวมไปถึงนโยบายการปราบปรามการค้าตามแนวชายแดนอีกด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐบาลพม่าต้องการตัดรายได้ของกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ทำการค้าต่อต้านรัฐบาลอยู่ตามแนวชายแดน ซึ่งรายได้ของกำลังชนกลุ่มน้อยส่วนหนึ่ง ได้มาจากการเก็บภาษีเถื่อนจากพ่อค้าที่นำสินค้าเดินทางผ่านเข้าไปในเขตอิทธิพลของตน⁴³ นอกจากนี้รัฐบาลพม่ายังใช้นโยบายการเงินเพื่อทำลายสถานะทางการเงินของชนกลุ่มน้อยอีกด้วย เช่น การประกาศยกเลิกธนบัตรราคา 20, 50 และ 100 จ๊าด ในปี พ.ศ. 2528 และต่อมาอีก 2 ปี คือในปี พ.ศ. 2530 รัฐบาลพม่าได้ยกเลิกธนบัตรชนิดมูลค่า 25, 35 และ 75 จ๊าด แต่การประกาศยกเลิกการใช้ธนบัตรแต่ละครั้งทำให้พ่อค้าไทยได้รับความเสียหายมูลค่าถึง 500-600 ล้านบาท หรือปัญหาอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินจ๊าด ซึ่งทำให้เงินจ๊าดมีมูลค่าน้อย สินค้าไทยจึงดูเหมือนมีราคาสูง ประกอบกับมีสินค้าจากจีนซึ่งแม้จะมีรูปลักษณะและคุณภาพด้อยกว่าสินค้าไทย แต่ก็มีราคาถูกกว่ามาเป็นคู่แข่งในตลาดพม่าอีกด้วย⁴⁴

⁴³ ธงฉาน โชติกเสถียร, “สหภาพพม่ากับความมั่นคงของประเทศไทย,” บรรยาย ณ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533.

⁴⁴ คิม หม่อง ยูน, “บางประเด็นของการค้าระหว่างไทยกับพม่า : ผลสรุปจากการสังเกตการณ์,” เอเชียปริทัศน์, หน้า 64-65.

นอกจากการค้าในระบบตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ยังมีการค้านอกระบบอีกด้วย สำหรับปริมาณและมูลค่าที่แท้จริงของการค้านอกระบบนั้น เจ้าหน้าที่ไม่สามารถทราบได้ นอกจากใช้วิธีการประเมิน ซึ่งพยายามให้ใกล้เคียงถูกต้องตามความเป็นจริงมากที่สุด ซึ่งความถูกต้องนั้นจะขึ้นอยู่กับข้อมูลที่ผู้ทำการประเมินได้รับ อย่างไรก็ตามได้มีการประเมินปริมาณการค้าระหว่างไทยกับพม่าไว้ ดังนี้ “ปริมาณการค้าในระบบระหว่างกันมีน้อย และไม่ค่อยขยายตัวเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับการค้านอกระบบ ซึ่งเป็นการค้าตามบริเวณแนวชายแดนไทย-พม่าแล้ว มีเพียง 1/6 หรือ 1/7 เท่านั้น”⁴⁵

ตารางที่ 2.3 แสดงสินค้าออกสำคัญ 10 รายการแรกของไทยกับพม่า

รายการ	หน่วย : ล้านบาท				
	2534	2535	2536	2537	2538
1. ผ้าฝ้าย	27.2	30.9	90.3	206.3	100.7
2. ด้ายเส้นใยประดิษฐ์	206.4	468.4	400.1	377.2	98.9
3. เคมีภัณฑ์	213.3	269.0	43.2	393.0	88.0
4. ผลิตภัณฑ์พลาสติก	101.2	117.2	201.0	252.5	78.1
5. ผลิตภัณฑ์ยาง	47.4	89.5	233.8	305.0	69.5
6. ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กกล้า	9.6	2.4	27.6	128.9	56.7
7. รองเท้า และชิ้นส่วน	59.7	47.1	199.3	252.4	53.2
8. รถจักรยานและส่วนประกอบ	25.7	12.8	56.3	143.1	45.1
9. นมและครีม	11.8	18.6	62.3	125.6	44.7
10. ผลิตภัณฑ์เภสัชกรรม	8.6	13.8	23.5	135.7	39.4
รวมสินค้า 10 รายการ	711.4	1,070.14	1,727.8	2,319.9	677.8
	767.0	975.7	2,109.1	3,660.2	1,450.6
มูลค่ารวม	1,478.4	2,045.8	3,837.0	5,980.1	2,128.4

ที่มา : ศูนย์สถิติการพาณิชย์โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

⁴⁵สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง, “คู่มือศึกษาพื้นที่ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า,” (อัคราณา).

ตารางที่ 2.4 สินค้าเข้าสำคัญ 10 รายการแรกของไทยกับพม่า

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	2534	2535	2536	2537	2538 (ม.ค-มี.ค.)
1. ไม้ซุง ไม้แปรรูป และไม้อื่น ๆ	4,292.6	3,189.5	3,603.5	3,169.6	1,127.5
2. กุ้งสดแช่เย็น แช่แข็ง	33.2	.1	.1	69.2	46.9
3. เครื่องเพชรพลอย อัญมณี เงินแท่ง และทองคำ	124.1	55.5	38.7	120.3	18.0
4. ผลิตภัณฑ์ไม้	.0	.1	.4	16.6	7.2
5. สินแร่โลหะอื่น ๆ และเศษโลหะ	20.1	2.2	7.3	1.2	2.1
6. ปลาหมึกสดแช่เย็น แช่แข็ง	.0	.0	.0	.0	1.9
7. รั้วพืชและรั้วพืชสำเร็จรูป	.0	.0	.0	.0	.8
8. เคมีภัณฑ์	.1	.0	8.2	.0	.4
9. ผัก ผลไม้และของปรุงแต่งที่ทำจาก ผักผลไม้	.0	.5	.0	1.0	.3
10. กาแฟ ชา เครื่องเทศ	.5	.3	.1	.9	.2
รวมสินค้า 10 รายการ	4,470.8	3,248.5	3,658.5	3,379.1	1,205.7
อื่น	314.1	330.7	265.8	554.3	318.3
มูลค่า	4,784.9	3,579.3	3,924.4	3,933.4	1,524.0

ที่มา : ศูนย์สถิติการพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

3) การลงทุน

ถึงแม้ว่าพม่าจะอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ แต่ด้วยเหตุที่พม่าปิดประเทศมานานและยกเลิกระบบตลาด ทำให้พม่าขาดเงินตราต่างประเทศ ขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย และผู้

ในขณะเดียวกัน การลงทุนของต่างประเทศก็มีได้เน้นที่ภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมจากตารางที่ 2.5 จะเห็นได้ว่าการลงทุนในภาคเกษตรกรรมอยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก คือ 868,000 เหรียญสหรัฐ ในขณะที่การลงทุนในธุรกิจโรงแรม และการท่องเที่ยวสูงถึง 73,124,000 เหรียญสหรัฐ โดยเฉพาะนักธุรกิจชาวไทยที่ไปลงทุน ด้านโรงแรมในพม่าถึง 6 บริษัท ได้แก่ บริษัท แอล พี โฮลดิ้ง, บริษัท อันดามัน คลับ, โรงแรมเซ็นทรัล, โรงแรมไบหยก, บริษัทวิทวัส อินเตอร์เนชั่นแนล และทีคอมไทย โดยมีมูลค่าการลงทุนถึง 124.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁴⁷

3. ปัญหาเส้นพรมแดนทางทะเลระหว่างไทยกับพม่า

ปัญหาเรื่องเขตแดนระหว่างไทยกับพม่า ไม่ว่าจะเป็นแนวเขตแดนทางบกและทางทะเล ยังมีความคลุมเครือและไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาระหว่างไทยกับพม่าตามมา ไม่ว่าจะเป็นการรุกล้ำอธิปไตยของแต่ละฝ่ายหรือการปฏิบัติต่อราษฎรในบริเวณดังกล่าว เป็นต้น ทั้งนี้เพราะต่างฝ่ายต่างยึดถือแผนที่คนละฉบับ โดยมีได้มีการประสานเรื่องเส้นเขตแดนที่ตรงกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

3.1 พรมแดนระหว่างไทยกับพม่า

โดยแนวเขตแดนระหว่างไทยกับพม่า นั้น มีความยาวโดยรวมทั้งทางบก และทางทะเลประมาณ 2,532 กิโลเมตร ทั้งนี้ได้กำหนดใช้ทิวเขา และลำน้ำเป็นเส้นกั้นพรมแดนตามธรรมชาติ โดยมีแนวพรมแดนที่ยึดแนวสันปันน้ำเป็นเส้นแบ่งเขตยาวประมาณ 1,664 กิโลเมตร ลำน้ำ 538 กิโลเมตร และในทะเลอันดามัน ยาวประมาณ 330 กิโลเมตร⁴⁸

⁴⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

⁴⁸คณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี, “รายงานการศึกษาเฉพาะกรณีเรื่องการศึกษาเฉพาะกรณีเรื่องปัญหาชายแดนด้านตะวันตก.”

3.2 การกำหนดเขตแดนไทยกับพม่า

การกำหนดเขตแดนไทยกับพม่านั้นได้อาศัยสนธิสัญญาและข้อตกลงต่างๆที่ไทยได้ทำกับอังกฤษในอดีต หนังสือสัญญาและความตกลงที่มีผลกำหนดแนวเขตแดนไทยกับพม่ามีทั้งหมด 9 ฉบับ ด้วยกันคือ⁴⁹

1) หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีประเทศอังกฤษและประเทศสยามลงวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ.1826 (พ.ศ.2369) เรื่องดินแดนใหม่ในอาณัติของอังกฤษ ซึ่งได้แก่ พม่า

2) อนุสัญญาระหว่างกษัตริย์สยามกับข้าหลวงใหญ่แห่งอินเดียว่าด้วยเรื่องกำหนดเขตแดนบนผืนแผ่นดินใหญ่ระหว่างราชอาณาจักรสยามกับมณฑลของอังกฤษ คือ เทนเนสเซอร์ิม ลงนามกันที่กรุงเทพฯ เมื่อ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1868 (พ.ศ.2411)

3) หนังสือสัญญาลงวันที่ 14 มกราคม ค.ศ.1874 (พ.ศ.2417) ลงนามกันที่นครกัลกัตตา ในหนังสือสัญญานี้ รัฐบาลอังกฤษยอมรับนับถือแนวเขตของแม่น้ำสาละวินฝั่งด้านตะวันออกเป็นเขตปกครองของนครเชียงใหม่

4) หนังสือสัญญา ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ.1883 (พ.ศ.2422) ลงนามกันที่กรุงเทพฯ ในหนังสือสัญญานี้ รัฐบาลอังกฤษก็ยังคงยอมรับว่า แนวเขตแม่น้ำสาละวินฝั่งด้านตะวันออกเป็นเขตปกครองของนครเชียงใหม่

5) เมื่อ พ.ศ.2432 รัฐบาลไทยกับอังกฤษได้แต่งตั้งคณะกรรมการผสมเพื่อพิจารณาหาทางประนีประนอมข้อขัดแย้งในเรื่องการอ้างสิทธิเหนือดินแดนบางส่วนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำสาละวิน ซึ่งเป็นเขตปกครองของนครเชียงใหม่ ทั้งสองฝ่ายมีการปักปันเขตแดนตาม Burma-Saim Demarcation Survey ฉบับ ค.ศ.1893 (พ.ศ.2436)

6) หนังสือซึ่งประกอบกันเป็นความตกลงว่าด้วยเขตแดนระหว่างพม่า (เซียงตุง)กับสยาม เมื่อ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2474 และ 14 มีนาคม พ.ศ. 2475

⁴⁹บัลลังก์ ขมะสุนทร. “แนวพรมแดนความมั่นคงแห่งชาติ,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2519, หน้า 14-17.

7) หนังสือว่าด้วยเขตแดนระหว่างพม่า (ตะนาวศรี) กับประเทศสยามลงวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2477

8) บันทึกว่าด้วยเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับพม่า ลงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2483 ให้ถือแม่น้ำสายที่เปลี่ยนทางเดินใหม่เป็นแนวพรมแดน

9) บันทึกลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2483 ตกกลงให้ใช้หลักเกณฑ์ของแนวร่องน้ำลึกขยายออกไปถึงแม่น้ำรวก ซึ่งทำให้ไทยได้พื้นที่เพิ่มขึ้นประมาณ 3,500 ไร่

แนวเขตแดนระหว่างไทยกับพม่าได้กำหนดกันขึ้นโดยหนังสือสัญญาฉบับต่างๆ ตามข้อ 2) ถึง 9) ยังคงมีผลใช้บังคับตลอดมาจนกระทั่งบัดนี้ หลังจากที่ได้มีการทำข้อตกลงสันติภาพกับประเทศอังกฤษลงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2484 เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยุติลงและสหภาพพม่าได้รับการสืบสิทธิในสัญญากำหนดแนวพรมแดนจากอังกฤษนับตั้งแต่ได้รับเอกราชเมื่อ 4 มกราคม พ.ศ. 2491

อย่างไรก็ตามแม้ว่าไทยกับพม่าจะมีสนธิสัญญาในการกำหนดแนวเขตแดนกันหลายฉบับดังกล่าวแล้ว แต่ปัญหาความขัดแย้งก็ยังมิได้อยู่ซึ่งพอจะแยกได้ดังนี้

1. ปัญหาเขตแดนทางบก ที่ค้อยกลาง อำเภอแม่ฮาด จังหวัดเชียงใหม่ บ้านเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และที่เนิน 491 ตำบลหงษ์เจริญ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร

2. ปัญหาเขตแดนทางลำน้ำ ที่แม่น้ำเมย อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก และแม่น้ำสาย แม่น้ำรวก อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

3. ปัญหาเขตแดนทางทะเลที่เกาะหลาม เกาะคัน เกาะจันก ตำบลนิเวศน์ อำเภอเมือง จังหวัดระนอง

ปัญหาเขตแดนระหว่างไทยกับพม่ามีสาเหตุที่สำคัญเกิดจากการไม่ได้กำหนดแบ่งเขตแดนไว้หรือมีการกำหนดแบ่งเขตแดนไว้แต่ไม่ชัดเจนในแผนที่ที่ต่างฝ่ายต่างยึดถืออยู่ จึงทำให้เกิดความสับสนอันนำไปสู่ความขัดแย้งเกี่ยวกับเขตแดนระหว่างไทยกับพม่า

3.3 ปัญหาการกำหนดอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับพม่า

เดิมทีเดียวประเทศไทยกับประเทศพม่าไม่เคยมีความตกลงเกี่ยวกับการกำหนดเส้นเขตแดนทางทะเล เพียงแต่เคยมีความตกลงแบ่งเขตแดนทางบก รวมทั้งแบ่งเกาะต่างๆ ที่อยู่ปากแม่น้ำกระ (ปากจั่น) ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ปัญหาอาณาเขตทางทะเลเกิดขึ้นเพราะประเทศไทยและประเทศพม่าต่างก็ได้กำหนดอาณาเขตทางทะเลโดยประกาศฝ่ายเดียว ซึ่งจะพิจารณาเป็นไปตามลำดับ ดังนี้

1) ปัญหาเกาะหลาม เกาะคัน และเกาะซิ่นก หลังจากการลงนามและแลกเปลี่ยนสัตยาบันอนุสัญญา พ.ศ.2411 (ค.ศ.1868) มาหลายสิบปี ทั้งไทยและพม่าเริ่มตระหนักถึงปัญหา เกี่ยวกับความตกลงในเรื่องเส้นเขตแดนที่ขาดความชัดเจนทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะต่างๆ บางเกาะซึ่งอยู่ใกล้เส้นเขตแดนว่าเป็นของประเทศใด ฝ่ายไทยได้มีการศึกษารวบรวมหลักฐานทั้งทางด้านกฎหมายและด้านการปกครองเกี่ยวกับเกาะต่างๆ ในทะเลบริเวณตอนใต้แหลมวิคตอเรีย เพื่อจะยืนยันว่าเกาะใดบ้างเป็นของไทย เกาะใดเป็นของพม่าในที่สุดก็ปรากฏชัดขึ้นว่ามี 3 เกาะ ซึ่งพม่าและไทยต่างก็อ้างความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เกาะดังกล่าว ได้แก่ เกาะหลาม เกาะคัน และเกาะซิ่นก (เกาะหิน) (ดูแผนที่ 2 หน้า 53)⁵⁰

เนื่องจากมีข้อพิพาทในการอ้างความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เกาะดังกล่าว จึงทำให้ฝ่ายไทยโดยคณะกรรมการเพื่อดำเนินการกำหนดอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยซึ่งมีเจตนาที่จะประกาศเส้นฐานตรงรอบ ๆ หมู่เกาะในบริเวณนั้นพร้อมๆ ไปด้วยการประกาศเส้นฐานจำนวน 3 แห่ง บริเวณชายฝั่งทะเลไทย คือ ในอ่าวไทย 2 แห่ง และฝั่งตะวันตก บริเวณเกาะภูเก็ตเลยลงไป ในบริเวณทะเลติดต่อกับประเทศมาเลเซีย เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2513 จำต้องงดประกาศเส้นฐานไว้ก่อน

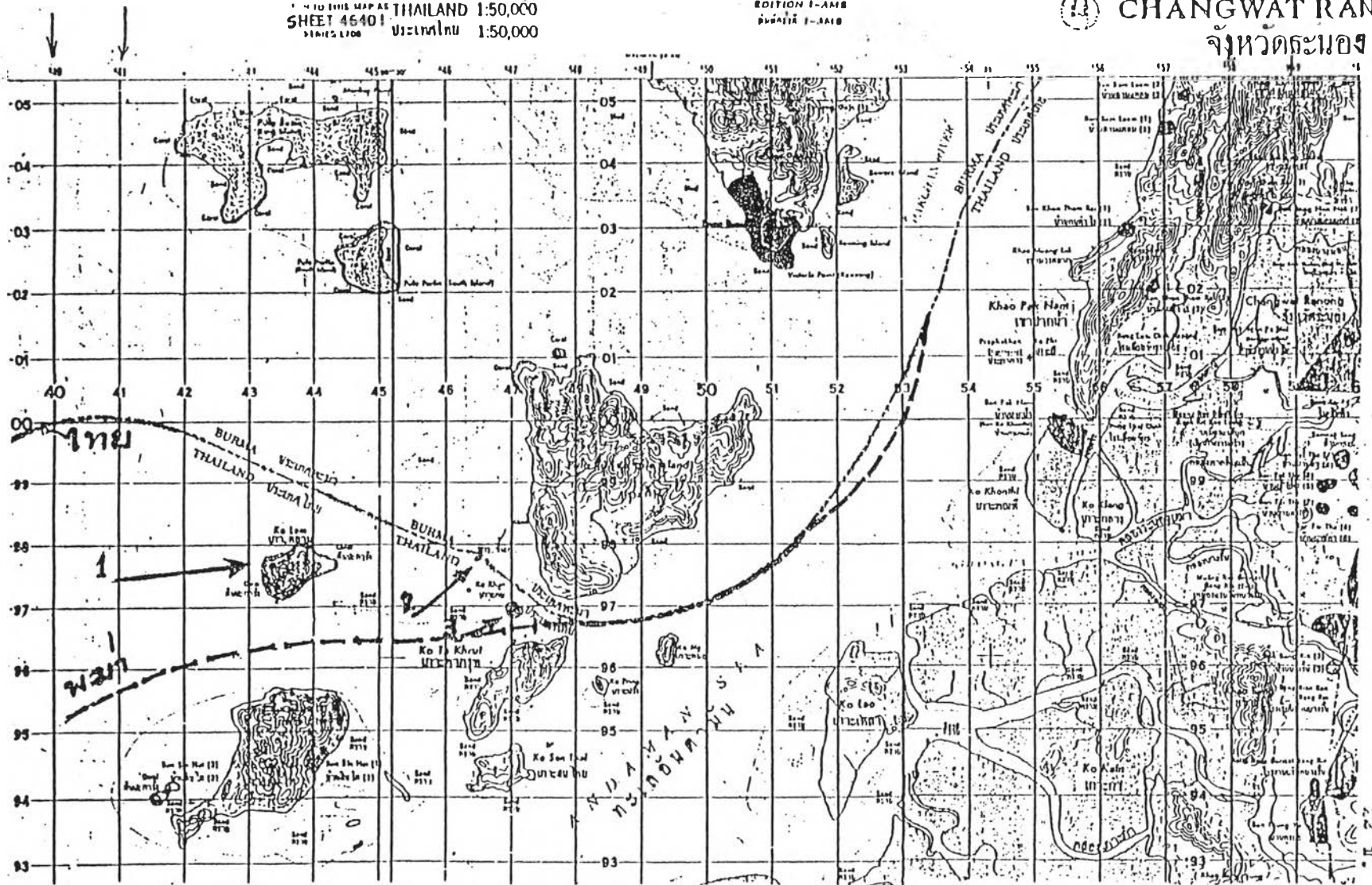
⁵⁰ ถนอม เจริญลาภ, “อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย,” หน้า 4.

แผนที่ที่ 2 เส้นเขตแดนที่ขัดแย้งกันระหว่างไทยกับพม่า

SCALE TO THIS MAP AS THAILAND 1:50,000
SHEET 46401 ประเทศไทย 1:50,000

EDITION 1-AMB
DRAFTED 1-5418

CHANGWAT RANONG
จังหวัดระนอง



แหล่งที่มา : กรมอุทกศาสตร์ กองทัพเรือ

ปัญหาเรื่องเกาะ 3 เกาะนี้ยึดถือมาเป็นเวลานาน ไม่เคยมีการพุดจาในระดับรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องนี้ รัฐบาลทั้งสองฝ่ายต่างสงวนท่าที ซึ่งน่าจะสันนิษฐานได้ว่าคงไม่ต้องการให้เกิดการกระทบกระเทือนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนี้บรรยากาศทางการเมืองยังไม่เอื้ออำนวยที่จะสามารถยกปัญหาขึ้นมาเจรจากันได้

การขัดแย้งเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวในระดับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เช่น ในปี พ.ศ. 2508 เจ้าหน้าที่ฝ่ายพม่าได้ทักท้วงด้วยวาจาต่อชาวประมงไทยที่เข้าไปจับสัตว์น้ำบริเวณเกาะหลามว่า เกาะนี้อยู่ในความปกครองของพม่า จะเข้าไปทำการจับสัตว์น้ำไม่ได้ ตั้งแต่นั้นก็ไม่มีราษฎรไทยเข้าไปจับสัตว์น้ำในบริเวณนั้นอีกเลย⁵¹

ฝ่ายพม่าอ้างสิทธิเหนือเกาะหลาม เกาะคัน และเกาะขี้นก ตามที่ระบุในแผนที่เดินเรือของอังกฤษ หมายเลข 3052 ว่าด้วย “Bay of Bengal, West Coast of Thailand : St. Matthew Island to Similan Island” ซึ่งพิมพ์โดยกองทัพเรืออังกฤษ ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2491 (ค.ศ.1948) ให้เกาะทั้งสามอยู่ในเขตพม่า นอกจากนี้หลักฐานชิ้นที่สำคัญอีกอันหนึ่งที่ทำให้ประโยชน์กับฝ่ายพม่าคืออนุสัญญาไทย-อังกฤษ ซึ่งแบ่งเขตแดนตะนาวศรี ในปี พ.ศ. 2411 (ค.ศ.1868) ดังกล่าวข้างต้น⁵²

สำหรับข้ออ้างของฝ่ายไทยนั้นมีดังนี้

1. ตามหลักฐานการปกครองไทย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2472 จนถึงปัจจุบันปรากฏว่าในทางเอกสารฝ่ายไทยได้จัดทะเบียนเกาะทั้ง 3 เกาะเป็นของไทย และในทางปฏิบัติฝ่ายไทย เป็นผู้ปกครองเกาะทั้ง 3 นี้ โดยถือว่าขึ้นอยู่กับท้องที่หมู่ 4 ตำบลปากน้ำ อำเภอเขานิเวศน์ จังหวัดระนอง นอกจากนี้คนไทยยังใช้สิทธิประกอบอาชีพทางทะเลที่เกี่ยวกับการจับสัตว์น้ำและตัดไม้ใช้สอยอยู่เป็นประจำ โดยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายอังกฤษไม่เคยโต้แย้งสิทธิหรือทักท้วงแต่อย่างใด และยังปรากฏว่ากองทัพเรืออังกฤษประจำอินเดีย ได้เคยขออนุญาตต่อฝ่ายไทย เมื่อปี พ.ศ. 2480 ให้นายทหารเรือ

⁵¹วศิน วีระเวชญาณ, การแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับประเทศใกล้เคียง, หน้า 108.

⁵²เรื่องเดียวกัน.

อังกฤษซึ่งมาทำการสำรวจแผนที่ทะเลในน่านน้ำของพม่าซึ่งติดต่อกับอาณาเขตไทยขึ้นบกที่เกาะคัน⁵³

2. กรมแผนที่ทหารไทยได้พิมพ์แผนที่ในปี พ.ศ. 2501 ชีดเส้นกันเขตแดนบริเวณดังกล่าว โดยรวมเกาะทั้ง 3 เกาะเป็นของไทย แต่ในแผนที่ดังกล่าวได้หมายเหตุไว้เช่นเดียวกันว่าเส้นเขตแดนในแผนผังยังไม่แน่นอน จึงถือได้ว่าข้อนี้เป็นข้ออ้างที่อาจเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายไทยได้บ้าง เพราะอย่างน้อยแผนที่ไทยที่ใช้อยู่ยังไม่ถึงกับคล้อยตามฝ่ายอังกฤษไป และถือเป็นการโต้แย้งสิทธิได้อย่างหนึ่ง⁵⁴

3. แผนที่เดินเรืออังกฤษฉบับที่ทางฝ่ายพม่าอ้างนั้นได้มีหมายเหตุไว้ว่าเส้นเขตแดนที่แสดงไว้นั้นเป็นเส้นเขตแดนโดยประมาณเท่านั้น ผลผูกพันต่อฝ่ายไทยจึงอ่อนลงไป

จะเห็นว่าความขัดแย้งเรื่องเส้นเขตแดนในทะเล (อาณาเขต) นี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเหนือเกาะหลาม เกาะคัน และเกาะซันก (เกาะหิน) นั้นเอง หากปัญหาเรื่องเกาะเหล่านี้ตกลงกันได้ ปัญหาเรื่องเส้นเขตแดนในทะเล (อาณาเขต) ระหว่างไทยกับพม่าก็จะหมดไปด้วย หรือทั้งสองฝ่ายอาจจะร่วมกันปรับปรุงแนวเขตแดนเสียใหม่โดยพิจารณาจากแนวร่องน้ำในทะเลบริเวณช่องแคบระหว่างเกาะวิคตอเรียของพม่ากับเกาะตากรุดของไทย และ ณ ช่องแคบนี้เองถ้าไม่มีเกาะคันตั้งอยู่ระหว่างกลางแนวเขตแดนก็ควรผ่านจุดกึ่งกลางของช่องแคบ (Midchannel Point) นั้นโดยไม่มีปัญหา แต่เมื่อเกาะคันตั้งขวางอยู่เช่นนั้น แนวเขตแดนควรที่จะให้เกาะคันอยู่ในเขตประเทศใด จึงเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณากันด้วยหลักการที่ยุติธรรมด้วยกันทั้งสองฝ่าย

⁵³หนังสือจังหวัดระนองที่ 1461/2480 ลงวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2480 เรื่องรัฐบาลอังกฤษจัดให้เรื่องสำรวจมาทำการสำรวจแผนที่ทะเลในน่านน้ำพม่าซึ่งอยู่ต่อกับอาณาเขตสยามกับหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309/7720 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2509 อ้างถึงใน วศิน ธีรเวชญาณ, การแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับประเทศใกล้เคียง.

⁵⁴วศิน ธีรเวชญาณ, การแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับประเทศใกล้เคียง, หน้า 110, 137.

สิ่งแรกที่ควรพิจารณาคือ ทางสัญจรของเรือที่จะเข้าออกระหว่างชายฝั่งจังหวัดระนอง บริเวณปากน้ำปากจั่นกับทะเลหลวงต้องผ่านช่องแคบนี้ ซึ่งมีความกว้างจำกัด และจะต้องอาศัยร่องน้ำเป็นเส้นทางเดินเรือ นอกจากนี้จากการตรวจภูมิประเทศทางอากาศจะสามารเห็นได้ชัดว่า ร่องน้ำในบริเวณช่องแคบอ้อมไปทางด้านเหนือของเกาะคัน⁵⁵ ซึ่งยืนยันได้อีกทางหนึ่งด้วยระดับลึกของท้องทะเลที่แสดงไว้ในแผนที่เดินเรืออังกฤษ ดังนั้นฝ่ายไทยจึงควรได้มีกรรมสิทธิ์เหนือเกาะคัน และแนวเขตแดนตอนที่ผ่านช่องแคบควรอาศัยร่องน้ำเป็นหลัก เพราะมีฉะนั้นแล้วชาวเรือไทยจะแล่นผ่านช่องแคบนี้ไม่ได้เลย เนื่องจากร่องน้ำถูกกันไปเขตพม่าทั้งหมด ส่วนชาวเรือพม่านั้นการที่ให้น้ำร่องน้ำเป็นแนวเขตแดนจะไม่ประสบปัญหาในการเข้าออกเลย เพราะอยู่ทางด้านทะเลเปิด⁵⁶

การใช้ร่องน้ำในทะเลเป็นหลักในการพิจารณาปัญหาในบริเวณนี้ นอกจากจะเป็นผลในการมีกรรมสิทธิ์เหนือเกาะคันแล้ว ยังอาจจะขยายขอบเขตต่อไปถึงเกาะหลามได้ด้วย เพราะท้องทะเลระหว่างเกาะคันกับเกาะหลามเป็นหาดทรายตื้นและร่องน้ำเดียวกันน้ำยังคงอ้อมไปทางเหนือของเกาะซันก และเกาะหลามด้วย

1) ปัญหาทะเลอาณาเขตไทยกับพม่า

พม่าได้ประกาศฝ่ายเดียวหลายฉบับแสดงสิทธิในเรื่องทะเลอาณาเขตดังนี้

ก. การประกาศความกว้างของทะเลอาณาเขต

รัฐบาลพม่าได้ออกประกาศกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2511 (ค.ศ.1968)⁵⁷

⁵⁵รายงานการประชุมคณะกรรมการเจรจาสิทธิและขอบเขตไหล่ทวีปครั้งที่ 5/2513 วันพุธที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2513 ณ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ หน้า 2 อ้างถึงใน พอ.บัลลังก์ ชมะสุนทร, “แนวพรมแดนความมั่นคงแห่งชาติ,” หน้า 99.

⁵⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

⁵⁷วสินี วีระเวชญาณ, การแบ่งอาณาเขตทางทะเลระหว่างประเทศไทยกับประเทศใกล้เคียง, หน้า 111.

ข. การประกาศเส้นฐานตรง

หลังจากพม่าได้ออกประกาศความกว้างของทะเลอาณาเขตไปแล้ว 1 เดือน จึงได้ประกาศเส้นฐานตรง เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2511 การกำหนดเส้นฐานตรงของพม่า มีข้อที่น่าสังเกตว่า เส้นที่ลากเชื่อม เชื่อมเกาะเล็กเกาะน้อย เรียงรายตลอดแนวริมฝั่งด้านทะเลอันดามันนั้นมีหลายเส้นที่เดียวที่มีได้ลากเชื่อมเกาะที่อยู่ตามแนวฝั่งทะเลบริเวณใกล้เคียง ซึ่งก็คงจะมีปัญหาในการตีความอีกว่าการลากเส้นดังกล่าวย่อมกระทำได้หรือไม่และขัดกับอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) และกฎหมายทะเลฉบับปี ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) อย่างไร⁵⁸

นอกจากนี้พม่ายังลากเส้นฐานตรงปิดอ่าวมะตะบัน (Gulf of Martaban) ซึ่งมีความยาวถึง 222.3 ไมล์ทะเล โดยอาศัยเกาะเล็ก ๆ 2 เกาะเป็นฐานโยงในการลากเส้นตรงปิดดังกล่าว การลากเส้นลักษณะนี้น่าจะก่อให้เกิดปัญหาในลักษณะเดียวกับการลากเส้นตรงในบริเวณอื่นของพม่าโดยจะต้องพิจารณาเช่นเดียวกันว่ามีมูลฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลสนับสนุนหรือไม่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการลากเส้นตรงพาดปากอ่าวมะตะบันที่มีความกว้างถึง 222.3 ไมล์ทะเลนั้น น่าที่จะขัดกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวเพราะโดยหลักทั่วไปของอ่าว การลากเส้นตรงพาดปิดปากอ่าวนั้นมีได้ 2 กรณี คือ

กรณีแรก ความกว้างของปากอ่าวต้องไม่เกิน 24 ไมล์⁵⁹

กรณีที่สอง การกล่าวอ้างว่าเป็นอ่าวประวัติศาสตร์ ซึ่งไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความกว้างแต่อย่างใด⁶⁰ เช่น กรณีไทยลากเส้นตรงปิดปากอ่าวไทย โดยอ้างว่าเป็นอ่าวประวัติศาสตร์

⁵⁸ดูรายละเอียดในอนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ค.ศ.1958 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ข้อ 7 (1)

⁵⁹ดูรายละเอียดในอนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ค.ศ.1958 และในอนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตต่อเนื่อง ค.ศ.1958 ข้อ 7 และในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลแนวใหม่ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ข้อ 10.

⁶⁰เรื่องเดียวกัน.

การลากเส้นฐานตรงของพม่าดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในด้านอาณาเขตทางทะเล การเดินเรือ และการประมง ฯลฯ โดยเฉพาะเส้นฐานตรงส่วนที่อยู่ใกล้กับฝั่งของประเทศไทย โดยจุดสุดท้ายของเส้นฐานด้านใต้ คือ เกาะเมอร์เรย์ (Murray) ซึ่งอยู่ห่างจากเส้นอาณาเขตทางทะเลระหว่างไทยกับพม่า (ที่พม่าลากขึ้นฝ่ายเดียว) ไม่ถึง 1 ไมล์ทะเล⁶¹

ในเรื่องนี้รัฐบาลไทยจึงควรดำเนินการประท้วงการลากเส้นตรงของพม่าดังกล่าวนี้ เพราะถ้านิ่งเฉยไปนานก็จะกลายเป็นว่าประเทศไทยยอมรับ (acquiescence) เส้นฐานตรงของพม่าและถูกกฎหมายปิดปาก (estoppel) ไม่ให้โต้แย้งได้ในเวลาต่อมา

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาเส้นเขตแดนในทะเลอาณาเขตแล้วที่จริงจากการประกาศฝ่ายเดียวของพม่าโดยเฉพาะการประกาศเส้นฐานตรงย่อมมีผลกระทบต่อการกำหนดทะเลอาณาเขตของประเทศไทย ปัญหาที่เหลืออยู่ในขณะนี้ คือความไม่แน่นอนของเส้นเขตแดนบริเวณเกาะหลาม เกาะคัน และเกาะซิ่นกเท่านั้น

3) ปัญหาเขตเศรษฐกิจจำเพาะไทยกับพม่า

พม่าได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2520 ปัญหานี้ก็ได้หาทางตกลงกันไปแล้วโดยกำหนดให้เกาะที่อยู่นอกสุดของทั้งสองฝ่ายเป็นฐานในด้าน การวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต⁶² การที่พม่าซึ่งเป็นประเทศที่มีอาณาเขตทางทะเลด้านทะเลอันดามันติดต่อกับไทย ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อประเทศไทยไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ผลกระทบในทางตรงก็คือ บริเวณพื้นที่ซึ่งเดิมเคยเป็นทะเลหลวงและชาวประมงไทยเคยทำการประมงมาเป็นอาจิมก็จะต้องถูกจำกัดสิทธิที่เคยมีมาและทำให้พื้นที่ทำการประมงของชาวประมงไทยลดน้อยลงย่อมมีผลที่กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ ส่วนผลกระทบโดยทาง

⁶¹US Bureau of Intelligence and Research, Limits in the Seas, No.14, Straight Base Lines : Burma. Washington D.C., Department of State, (March 14, 1970), อ้างถึงใน น.ท.ถนอม เจริญลาภ, อาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย, เอกสารวิจัย, หน้า 23.

⁶²ถนอม เจริญลาภ, การแบ่งเขตแดนทางทะเลของไทย, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเรื่องการพิทักษ์ผลประโยชน์ในทะเลของไทยกับกฎหมายทะเลแนวใหม่ (2) วันที่ 20-21 กรกฎาคม พ.ศ.2524, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 11.

อ้อมนั้น ได้แก่ การที่เรือไทยแล่นผ่านบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะของพม่าโดยมิได้ทำการประมง แต่อย่างใดเพียงแต่จำเป็นต้องใช้เส้นทางผ่านในบริเวณดังกล่าว หลังจากไปทำการประมงในบริเวณทะเลหลวงหรือเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐอื่น เช่น อินเดียหรือบังคลาเทศอาจถูกฝ่ายพม่าตรวจสอบหรือจับกุม โดยอาจเข้าใจผิดว่าไปทำการประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของพม่า นอกจากนี้รัฐบาลพม่ายังมีสิทธิที่จะออกกฎระเบียบข้อบังคับควบคุมในเรื่องมลภาวะหรือมลพิษในเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้^{๖๓} ฉะนั้น ถ้าเรือไทยมีมาตรฐานไม่ดีพอก็อาจเกิดปัญหาในการผ่านได้เช่นกัน

การประกาศเขตเศรษฐกิจของพม่าในบริเวณทะเลอันดามันนี้ ถ้าพิจารณาจากสภาพภูมิศาสตร์ประกอบแล้ว จะเห็นได้ว่าเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ขยายออกไปทางด้านใต้โดยวัดจากเส้นฐานตรงปิดอ่าวมะตะบัน และไปทางตะวันตกโดยวัดจากเส้นฐานบริเวณ “Tenasserim Coast” ซึ่งเป็นหมู่เกาะของพม่าอยู่ทางฝั่งตะวันตกของจังหวัดระนองของไทยก็ยังมีช่องว่างเหลือเป็นทะเลหลวงอยู่อีกมากพอสมควร อย่างไรก็ตาม การประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของพม่ามีผลกระทบต่อชาวประมงไทยที่เคยใช้สิทธิในบริเวณนั้น ต่อไปชาวประมงจะไม่มีสิทธิที่เข้าไปจับปลาโดยพลการในบริเวณดังกล่าวได้อีก

4) ปัญหาการแบ่งเขตไหล่ทวีประหว่างไทยกับพม่า

ประเทศไทยและประเทศพม่าได้ประกาศสัมปทานขุดค้นและแสวงหาปิโตรเลียมเหลื่อมทับกันเป็นพื้นที่ประมาณ 1,000 ตารางไมล์ทะเล การประกาศเขตไหล่ทวีปของพม่าได้ใช้เส้นฐานตรงซึ่งลากพาดเกาะแก่งต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นฐานในการประกาศความกว้างของไหล่ทวีปด้วย แต่ผลจากการประกาศของพม่านี้มีผลกระทบต่อเส้นเขตพื้นที่แปลงสำรวจปิโตรเลียมของไทยไม่มากนัก ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่าประเทศไทยจะยอมรับการประกาศเส้นฐานตรงของพม่าหรือไม่ นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่เคยประกาศเส้นฐานตรงในบริเวณนี้เลย ซึ่งคงเนื่องมาจากความไม่แน่นอนในกรรมสิทธิ์เหนือเกาะหลาม เกาะคัน และเกาะซันก ดังนั้นถ้าไทยประกาศ

^{๖๓}ดูรายละเอียดในอนุสัญญากฎหมายทะเลฉบับใหม่ ค.ศ.1982 ส่วนที่ 4 เรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะ.

เส้นฐานตรงดังกล่าวจะมีผลให้เส้นเขตแดนทะเลในเรื่องทะเลอาณาเขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปของทั้งสองประเทศเปลี่ยนแปลงไปได้

5) สรุปนโยบายของรัฐบาลไทยต่อปัญหาพรมแดนระหว่างไทยกับพม่า

ปัญหาแนวพรมแดนระหว่างไทยกับพม่ามีทั้งปัญหาแนวพรมแดนทางบกและปัญหาแนวพรมแดนทางทะเล ปัญหาการกระทบกระทั่งที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มาจากปัญหาแนวพรมแดนทางบกที่ใช้ร่องน้ำลึกตามลำแม่น้ำรวก แม่น้ำสาย แม่น้ำเมย และแม่น้ำปราจีน ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสายน้ำ ทั้งที่เป็นโดยธรรมชาติและที่ชาวบ้านปิดกั้นเพื่อนำน้ำมาใช้ในการเกษตร ทำให้มีผลต่อการเปลี่ยนเส้นทางเดินของน้ำ และส่งผลกระทบต่อเส้นเขตแดน แต่ปัญหาเหล่านี้ไม่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่ามากนัก เพราะรัฐบาลไทยกับพม่าต่างก็พยายามยุติปัญหาและแก้ไขปัญหาด้วยการเจรจา ส่วนใหญ่แล้วปัญหาที่เกิดขึ้นจะยุติลงโดยรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะ “รัฐบาลไทยและพม่ามีความเข้าใจกันดี...ปัญหาเหล่านี้ก็ไม่ได้ขยายตัวลุกลาม.....”⁶⁴

ทั้งสองฝ่ายได้เปิดการเจรจากันในเรื่องนี้ ณ กรุงเทพ เมื่อวันที่ 20-23 มิถุนายน พ.ศ. 2522 เพื่อตกลงกำหนดเขตไหล่ทวีปโดยใช้เกาะนอกสุดของทั้งไทยและพม่าเป็นฐานในการวัดความกว้างของไหล่ทวีป ในการตกลงครั้งนี้ได้แบ่งเขตไหล่ทวีปเป็นระยะทางประมาณ 126 ไมล์ทะเล จึงยังคงเหลือจุดสุดท้ายที่ยังไม่ได้ตกลงกันคือจุดร่วมสามฝ่ายไทย-พม่า และอินเดีย ซึ่งจะต้องเจรจากลกลงกันต่อไป อนึ่ง ในการตกลงเรื่องเขตไหล่ทวีปนี้มีบทเฉพาะการระบุไว้ชัดเจนว่า ถ้าเมื่อใดประเทศไทยได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็ให้ถือว่าเขตพื้นที่บริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะไทยกับพม่า จะเป็นบริเวณเดียวกันกับพื้นที่ของไหล่ทวีปไทยกับพม่าตามที่ได้ตกลงกันไว้แล้ว และเมื่อประเทศไทยได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะไปแล้ว เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2524 เพราะฉะนั้นบทเฉพาะกาลดังกล่าวย่อมถือว่าเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทยและของพม่าเป็นบริเวณเดียวกันกับพื้นที่ไหล่ทวีปของไทยและของพม่าตามลำดับ

⁶⁴ ประสงค์ สุ่นศิริ, “ประเทศรอบบ้านกับความมั่นคงแห่งชาติของประเทศไทย,” จิตวิทยาความมั่นคง, 2529, หน้า 2853.