

ยุทธศาสตร์ใหม่ของไทยต่อพม่า (I)

ข้อเสนอเพื่อการปรับแนวนโยบายเชิงปฏิบัติด้านความมั่นคง มนุษยธรรม และ เศรษฐกิจ

ดอน ปาทาน & สุกลักษณ์ กาญจนขุนดี

สถาบันนโยบายยุทธศาสตร์

เมษายน 2569

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานฉบับนี้เสนอให้ประเทศไทยปรับยุทธศาสตร์ต่อเมียนมาอย่างมีนัยสำคัญ ภายใต้ข้อเท็จจริงใหม่ที่ว่า สถานการณ์หลังการเลือกตั้งในเมียนมาไม่ได้นำไปสู่เสถียรภาพ สันติภาพ และการปรองดองแห่งชาติ หากแต่เป็นการปรับโครงสร้างอำนาจของกองทัพในรูปแบบใหม่ที่มีโอกาสทำให้ความขัดแย้งภายในประเทศยิ่งยืดเยื้อและยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น

การเลือกตั้งในเดือนธันวาคม 2568 และมกราคม 2569 ที่ผ่านมามีได้เปิดพื้นที่ทางการเมืองอย่างแท้จริง พรรคฝ่ายค้านหลักถูกกีดกัน กลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่ม (ทั้งติดอาวุธและไม่ติดอาวุธ) ไม่ได้เข้าร่วม การหย่อนบัตรเลือกตั้งเกิดขึ้นท่ามกลางการสู้รบ และผลการเลือกตั้งถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าภายใต้โครงสร้างอำนาจที่กองทัพออกแบบไว้ ผลที่ตามมาจึงไม่ใช่เสถียรภาพอย่างแท้จริงแต่เป็นเพียงภาพลวงตาที่มีรูปแบบการเมืองในระบบรัฐสภารองรับแต่มีปัญหาในด้านความชอบธรรมและที่สำคัญยังไม่สามารถควบคุมความรุนแรงในพื้นที่ได้จริง

ความประสงค์โดยทั่วไปของผู้นำเมียนมาเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพที่ครองอำนาจมาอย่างยาวนานนั้นต้องการสร้างรัฐเดี่ยวรวมศูนย์ที่เข้มแข็ง แต่ในความเป็นจริงวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้เปลี่ยนแปลงภูมิทัศน์การเมืองเมียนมาให้เป็นแบบอำนาจหลายศูนย์ (fragmented authority) ที่ประกอบด้วยกองทัพแห่งชาติหรือติดมาดอร์ กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ กองกำลังกึ่งรัฐ เครือข่ายกองกำลังฝ่ายต่อต้านที่มีเชื้อสายพม่า และเศรษฐกิจนอกระบบที่เชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อน

การเปลี่ยนแปลงนี้มีนัยสำคัญโดยตรงต่อประเทศไทย วิกฤตการณ์ทำให้เมียนมากลายเป็นความเสี่ยงที่เป็นระบบส่งผลกระทบต่อไทยในหลายมิติพร้อมกันทั้งด้านความมั่นคง มนุษยธรรม และเศรษฐกิจ โดยที่แนวทางเดิมที่ยึดความสัมพันธ์แบบรัฐต่อรัฐเป็นสรณะไม่สามารถตอบโจทย์ได้อีกต่อไป ดังนั้นรายงานฉบับนี้จึงเสนอให้ไทยปรับยุทธศาสตร์ใหม่บนสองแกนหลัก คือ การจัดการนโยบาย 3 มิติและการบริหารพื้นที่ชายแดน 3 ระดับ

1. พลวัตใหม่ในเมียนมาและความจำเป็นของยุทธศาสตร์ 3 มิติ – 3 ระดับ

อำนาจที่กระจุกกระจายในเมียนมาทำให้ปัญหาชายแดนมีความซับซ้อนมากขึ้นจนกลายเป็นระบบที่มีตัวแสดงที่หลากหลายซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยงหลายรูปแบบซ้อนทับกัน ดังนั้นประเทศไทยจำเป็นต้องปรับยุทธศาสตร์ใหม่ทั้ง 3 ด้าน ดังนี้

ความมั่นคง – ครอบคลุมทั้งภัยคุกคามแบบดั้งเดิม (traditional security threat) เช่น การสู้รบลัทธิชาตินิยมไม่อาจโดยจงใจหรือไม่ก็ตามถูกระงับที่พลัดหลงมาทำให้ชุมชนตามแนวชายแดนได้รับผลกระทบทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สิน และภัยคุกคามแบบใหม่ (non-traditional security threat) เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ เมืองสแกมเมอร์ การค้ามนุษย์ ลักลอบค้าสินค้าเถื่อน ยาเสพติดและอาวุธขนาดเล็ก นอกจากนี้ปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากมลพิษข้ามพรมแดนทั้งทางน้ำและทางอากาศก็จัดได้ว่าเป็นภัยคุกคามความมั่นคงแบบใหม่ที่มีความสำคัญมากด้วยเช่นกัน

มนุษยธรรม – สงครามกลางเมืองที่ยืดเยื้อยาวนานและชีวิตความเป็นอยู่ในเมียนมาที่ลำบากยากแค้นทำให้มีผู้พลัดถิ่นจำนวนมากหนีภัยเข้ามาในประเทศไทยด้วยวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย เช่น ต้องการหนีภัยจากการสู้รบแบบชั่วคราวแต่เมื่อสถานการณ์ยืดเยื้อค่ายอพยพตามแนวชายแดนทั้งใหม่และเก่าก็เริ่มกลายเป็นชุมชนที่มีลักษณะถาวรมากขึ้นเรื่อย ๆ ผู้พลัดถิ่นจำนวนมากหลายล้านคนก็ต้องการแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในประเทศไทยพวกเขากลายเป็นแรงงานต่างด้าวที่อยู่อาศัยและทำงานหาเลี้ยงชีพในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมายบ้างผิดกฎหมายบ้างก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาให้รัฐไทยต้องหาทางบริหารจัดการให้เหมาะสมเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันที่ความช่วยเหลือและทรัพยากรจากต่างประเทศเริ่มร่อยหลอลงไปทุกที

เศรษฐกิจ – วิฤตการณ์ในเมียนมาส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ-การค้าของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เส้นทางการค้าจากชายแดนไทยไปยังเมียนมาถูกตัดขาด ทำลาย หรือ ถูกปิดกั้น หรือมีการเรียกร้องค่าคุ้มครองความปลอดภัย ก็ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการค้า ในขณะที่นโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐบาล เช่นการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง การควบคุมการนำเข้าที่เข้มงวดเกินไป บังคับให้ผู้ค้าและนักลงทุนของไทยต้องแสวงหาช่องทางอื่นๆ ซึ่งในหลายกรณีก็กลับกลายเป็นการส่งเสริมให้เกิดเศรษฐกิจนอกระบบขึ้นมามีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระบบหรืออาจจะกลายเป็นอาชญากรรมไปเลยก็มี ทั้งสามมิตินี้ต้องถูกออกแบบให้เชื่อมโยงกัน เพราะในทางปฏิบัติ ปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เช่น เศรษฐกิจสีเทาที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มติดอาวุธ หรือผู้พลัดถิ่นข้ามชาติที่เชื่อมโยงกับตลาดแรงงานและโครงสร้างเศรษฐกิจของไทย

ในเชิงภูมิศาสตร์ รายงานฉบับนี้เสนอให้จัดการชายแดนผ่านพื้นที่ 3 ระเบียบได้แก่

- ระเบียบตะวันตก คือพื้นที่นับจากชายแดนไทยด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี ลึกเข้าไปรัฐฉาน (ตอนใต้) รัฐกะเหรี่ยง (คะยา) รัฐกะเหรี่ยง และ เขตตะนาวศรีของเมียนมา
- ระเบียบด้านทิศเหนือ คือพื้นที่ชายแดนด้านจังหวัดเชียงใหม่และเชียงรายที่เชื่อมโยงเข้าไปถึงรัฐฉานทางตอนกลางถึงตอนเหนือ
- ระเบียบทะเลอันดามัน คือพื้นที่ทางทะเลนับจากจังหวัดระนองไปจนถึงอ่าวมะละแหมะของเมียนมา

แนวความคิดการจัดพื้นที่ในรูปของระเบียบเช่นนี้ช่วยให้ไทยสามารถออกแบบนโยบายให้ตรงกับลักษณะเฉพาะของปัญหาในแต่ละพื้นที่ แทนการใช้มาตรการแบบเดียวตลอดแนวชายแดน

2. ความเสี่ยงและตัวแสดงในพื้นที่

หัวใจของการออกแบบนโยบายใหม่อยู่ที่การทำความเข้าใจว่าผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงในพื้นที่คือใคร มีลักษณะอย่างไร เข้มแข็งเพียงใด และความเสี่ยงเกิดจากอะไรได้บ้าง รายงานชี้ให้เห็นว่า ตัวแสดงในเมียนมาไม่สามารถแบ่งหยาบๆแค่เพียง 2 ฝ่ายคือระหว่างรัฐหรือกองทัพแห่งชาติกับฝ่ายต่อต้านได้อีกต่อไป แต่ต้องจำแนกอย่างน้อย 5 กลุ่ม ได้แก่

- (1) รัฐและกองทัพเมียนมา (Tatmadaw) ยังคงเป็นตัวแสดงหลักเชิงสถาบัน แต่ไม่สามารถควบคุมพื้นที่ได้ทั่วประเทศ อำนาจจึงมีลักษณะไม่ต่อเนื่อง
- (2) กลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธ (Ethnic Armed Organizations) ภายใต้ชื่อขององค์กรที่หลากหลาย เช่น KNU, KNPP, RCSS, NMSP ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ปกครองพื้นที่จริงในหลายจุด กลุ่มเหล่านี้มีโครงสร้างการบริหารของตนเอง มีกำลังทหาร บางกลุ่มมีระบบเศรษฐกิจเป็นของตัวเอง
- (3) กองกำลังกึ่งรัฐ (Hybrid actors) เช่น Border Guard Forces ซึ่งเชื่อมโยงกับรัฐ ในฐานะที่เป็นส่วนประกอบอย่างหลวมๆของกองทัพเมียนมา แต่กองกำลังติดอาวุธประเภทนี้ก็มีอิสระค่อนข้างมากและหลายกลุ่มเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนอกระบบอย่างชัดเจน
- (4) กลุ่มที่มีลักษณะเป็นรัฐคู่ขนาน อันได้แก่องค์กรชาติพันธุ์อย่างกองทัพสหรัฐว่า United Wa State Army - UWSA มีทั้งดินแดนที่แน่นอน กำลังทหารที่เข้มแข็ง มีระบบเศรษฐกิจที่เป็นเอกเทศ ที่สำคัญมีโครงสร้างระบบการปกครองของตนเองค่อนข้างมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่อำนาจรัฐจากส่วนกลางในกรุงเนปิดอร์เอื้อมไปไม่ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญพม่าจะรับรองในฐานะเขตปกครองตนเองก็ตาม
- (5) เครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ ทำหน้าที่เชื่อมตัวแสดงทุกกลุ่มเข้าด้วยกัน ผ่านกิจกรรม เช่น สแกมเมอร์ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ และการฟอกเงิน เป็นต้น

ความเสี่ยงในพื้นที่จึงไม่ได้เกิดจากตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่ง แต่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง เช่น ความเชื่อมโยงระหว่างกองกำลังกึ่งรัฐกับสแกมเมอร์ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับเศรษฐกิจนอกระบบ และการเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายอาชญากรรมกับระบบการเงิน หากพิจารณาในเชิงพื้นที่จะพบว่ามีความเสี่ยงในลักษณะแตกต่างกันอย่างชัดเจน ที่สามารถจำแนกได้ดังนี้

- **ระเบียบตะวันตก** : มีความเสี่ยงจากความรุนแรงอันเกิดจากการสู้รบในสงครามกลางเมือง ผสมกับปัญหามนุษยธรรมที่มาจากผู้ลี้ภัยหรือผู้พลัดถิ่นและการปรากฏตัวของธุรกิจผิดกฎหมาย (scammer)
- **ระเบียบเหนือ** : มีความเสี่ยงเชิงโครงสร้างจากเศรษฐกิจสีเทาหรือกึ่งปิดกึ่งเปิดภายใต้การดำเนินการของกลุ่มติดอาวุธขนาดใหญ่และความเสี่ยงที่เกิดจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มาจากมลพิษข้ามพรมแดน

- **ระเบียบทะเล :** ความเสี่ยงด้านความมั่นคงทางทะเล (maritime security) ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ปะปนอยู่ในการย้ายถิ่นแบบผิดปกติ และปัญหาที่เกิดจากการประมงที่กระทบกระทั่งกับภาครัฐของเมียนมา

3. แนวปฏิบัติใน 3 ระเบียบ

3.1 ระเบียบตะวันตก: พื้นที่กันชนที่เปราะบาง

ระเบียบตะวันตกเป็นพื้นที่ที่มีความซับซ้อนสูงที่สุด เพราะเป็นจุดที่ความมั่นคง มนุษยธรรม และเศรษฐกิจทับซ้อนกัน แนวปฏิบัติสำคัญ ได้แก่

- สร้างกลไกบริหารพื้นที่แบบเฉพาะจุดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานด้านความมั่นคงในพื้นที่เป็นแกนกลาง
- พัฒนาระบบรองรับผู้หนีภัยแบบยืดหยุ่น รองรับทั้งการไหลเข้าฉับพลันและการตั้งถิ่นฐานระยะยาว
- เปิดช่องทางประสานงานกับกลุ่มชาติพันธุ์ในเชิงปฏิบัติ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นทางการ
- ใช้มาตรการทางเศรษฐกิจควบคู่กับมาตรการความมั่นคงในการจัดการ scam cities

ประเด็นสำคัญคือ ต้องยอมรับว่ารัฐไทยไม่ได้เป็นผู้คุมเกมเพียงฝ่ายเดียวทั้งหมดแต่ต้องทำงานกับตัวแสดงอื่นในพื้นที่

3.2 ระเบียบเหนือ: ความเสี่ยงเชิงโครงสร้างระยะยาว

แนวปฏิบัติหลัก ได้แก่

- เสริมความสามารถด้านข่าวกรองทางการเงิน เพื่อติดตามเส้นทางเงินของเครือข่ายอาชญากรรม
- พัฒนากลไกเฝ้าระวัง ตรวจสอบและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดนโดยเฉพาะมลพิษทางน้ำ (สารโลหะหนักปนเปื้อน) และทางอากาศ (PM 2.5)
- สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานวิชาการและภาคประชาสังคมในการติดตามข้อมูลและแสวงหาแนวทางแก้ไขที่มีหลักวิชาการ
- เปิดช่องทางปฏิสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการกับตัวแสดงที่ควบคุมพื้นที่ เช่น UWSA และ RCSS เพื่อแสวงหาความร่วมมือหรือทำความเข้าใจปัญหาที่ต้นตอ

ความท้าทายสำคัญของระเบียบนี้คือ ไทยไม่มีช่องทางเข้าถึงหรือมีอำนาจควบคุมต้นทางของปัญหา แต่ต้องรับผลกระทบโดยตรง

3.3 ระเบียบทะเลอันดามัน: พื้นที่ทางเลือกที่สำคัญ

ระเบียบทะเลมีบทบาทเพิ่มขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ช่องทางการค้าผ่านระเบียบอื่นๆมีปัญหาหรือติดขัดหยุดชะงัก

แนวปฏิบัติหลัก ได้แก่

- พัฒนาท่าเรือระนองเพื่อให้รองรับและอำนวยความสะดวกการค้าระหว่างประเทศ (ไทย-เมียนมา) ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
- พัฒนาระบบ Maritime Domain Awareness (MDA) เพื่อติดตามเรือขนาดเล็กและกิจกรรมข้ามแดน
- บูรณาการข้อมูลจากหลายหน่วยงาน เช่น กองทัพเรือ ศุลกากร และตำรวจน้ำ
- จัดการปัญหาในด้านมนุษยธรรมอันเกิดจากผู้พลัดถิ่นหรือย้ายถิ่นแบบไม่ปกติและแรงงานข้ามชาติในกรอบเดียวกัน

4. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

- 1) **สร้างศูนย์กลางยุทธศาสตร์เมียนมา** เพื่อกำหนดนโยบายและทิศทางร่วม บูรณาการการปฏิบัติเพื่อลดปัญหาการทำงานแบบแยกส่วนของหน่วยราชการต่างๆที่เกี่ยวข้อง
- 2) **ปรับแนวทางการดำเนินการจาก state-centric ไปสู่ actor-centric approach** ยอมรับและออกแบบนโยบายให้สอดคล้องกับตัวแสดงที่มีอำนาจจริงในพื้นที่และเริ่มการติดต่อสัมพันธ์อย่างมีเป้าหมายและผลประโยชน์ชัดเจน
- 3) **พัฒนาเครื่องมือใหม่ด้านการเงินและข่าวกรอง** ใช้เทคโนโลยีและข่าวกรองทางการเงินเพื่อติดตามและตรวจจับเศรษฐกิจสีเทาอย่างแม่นยำไม่ออกมาตราการเหวี่ยงแหอันจะเป็นเหตุให้ประชาชนทั่วไปได้รับผลกระทบ
- 4) **ใช้แนวทาง corridor-based อย่างจริงจัง** แยกนโยบายตามพื้นที่ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ โดยให้มีจุดเน้นสำคัญในแต่ละระเบียง คือ เร่งสร้างโซนปลอดภัยในระเบียงตะวันตก แสวงหาแนวทางและความร่วมมือในการขจัดปัญหาหมอกพิษข้ามพรมแดนในแนวระเบียง ทิศเหนือ เร่งพัฒนาระดับท่าเรือระนองให้รองรับการค้าระหว่างไทยและเมียนมาที่อาจจะติดขัดในระเบียงอื่นๆ

บทที่ 1: เหตุใดประเทศไทยต้องปรับยุทธศาสตร์ต่อเมียนมาในเวลานี้

1.1 ภูมิทัศน์หลังการเลือกตั้ง: เสถียรภาพสูง

การเลือกตั้งทั่วไปของเมียนมาในช่วงเดือนธันวาคม 2568 ถึงมกราคม 2569 มีได้เป็นจุดเริ่มต้นของสันติภาพ หากแต่เป็นกระบวนการสถาปนาอำนาจของกองทัพในรูปแบบใหม่ ภายใต้การนำของ มิน อ่อง หล่าย แม้การเลือกตั้งจะทำให้ดูเหมือนว่าทุกอย่างกำลังกลับคืนสู่สภาพปกติก่อนการรัฐประหารปี 2564 แต่ในทางความเป็นจริงกลับถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวางว่าเป็นเพียงเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบทหารในรูปลักษณะใหม่ เนื่องจากพรรคฝ่ายค้านหลักอย่าง สันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy -NLD) ถูกกีดกันออกจากกระบวนการพร้อมกับพรรคการเมืองอื่นอีกจำนวนมาก กลุ่มชาติพันธุ์ซึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในสงครามกลางเมืองนานกว่าครึ่งศตวรรษก็ไม่ได้เข้าร่วม ประกอบกับการสำมะโนประชากรที่บกพร่อง ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถ

มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งได้อย่างแท้จริง ขณะที่บรรยากาศการเลือกตั้งเกิดขึ้นท่ามกลางการสู้รบ มีการโจมตีทางอากาศอย่างต่อเนื่องไม่เว้นแม้แต่พื้นที่อยู่อาศัยของพลเรือน

ผลลัพธ์ของการเลือกตั้งจึงสะท้อนโครงสร้างอำนาจที่ถูกกำหนดเอาไว้ล่วงหน้าแล้ว กล่าวคือ พรรคสหสามัคคีและการพัฒนา (Union Solidarity and Development Party USDP) ซึ่งเป็นปีกการเมืองของกองทัพพม่า (ตัมตาดอร์) ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นและเมื่อรวมกับโควตาของกองทัพตามรัฐธรรมนูญ ทำให้กลุ่มอำนาจทหารสามารถครอบงำระบบการเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จ

มิน อ่อง หล่าย ผู้นำการรัฐประหารในปี 2564 ได้สร้างความมั่นคงทางอำนาจให้ตัวเองก่อนที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งประธานาธิบดี ด้วยการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาแห่งสหภาพ (Union Consultative Council - UCC) เพื่อให้เขายังมีอำนาจควบคุมทั้งฝ่ายบริหารและกองทัพ และตั้งให้ เย วิน อู (Ye Win Oo) นายทหารที่ไว้วางใจได้ซึ่งมีความชำนาญเรื่องข่าวกรองดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดแทน ลักษณะเช่นนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นเสถียรภาพลวงตา (illusory stability) ซึ่งมีโครงสร้างทางการเมืองรองรับแต่มีปัญหาด้านความชอบธรรมและขาดความสามารถในการยุติความขัดแย้งภายในประเทศ

1.2 การแตกตัวของอำนาจรัฐ: จากรัฐเดี่ยวสู่ภูมิทัศน์หลายศูนย์

ผลของการเลือกตั้งเช่นนั้นไม่ได้เปลี่ยนแปลงพลวัตรของอำนาจการปกครองในเมียนมาแต่อย่างใด ไม่ว่ากองทัพจะพยายามกระชับอำนาจทางการเมืองมากเพียงใดก็ไม่สามารถควบคุมพื้นที่ได้ทั่วประเทศอีกต่อไป ขณะที่กลุ่มต่อต้าน เช่นรัฐบาลเอกภาพแห่งชาติ (National Unity Government --NUG) กองกำลังพิทักษ์ประชาชน (People's Defense Forces --PDFs) กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnic Armed Organizations -- EAOs) ได้ขยายอิทธิพลและสามารถควบคุมพื้นที่ขนาดใหญ่ซึ่งรวมถึงเขตชายแดนที่ติดกับประเทศไทยด้วย และสงครามแย่งชิงพื้นที่เช่นนี้ก็ยังไม่มีความหวังจะหยุดลงง่าย ๆ

การถือกำเนิดของสภาขับเคลื่อนการก่อเกิดสหภาพประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ (The Steering Council for the Emergence of a Federal Democratic Union -- SCEF) แม้ยังไม่สมบูรณ์เพราะยังไม่สามารถช่วงชิงการนำในหมู่ฝ่ายต่อต้านทั้งหมดได้ แต่สะท้อนถึงแนวโน้มของการปกครองแบบคู่ขนานที่ดำเนินอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของรัฐส่วนกลางในกรุงเนปิดอร์ที่ชัดเจนอย่างยิ่ง สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ไม่สามารถพิจารณาประเทศเมียนมาว่าเป็นรัฐเดี่ยวในทางปฏิบัติได้อีกต่อไป หากแต่เป็นพื้นที่ที่มีอำนาจซ้อนทับกันระหว่างรัฐ โครงสร้างการเมืองของฝ่ายต่อต้าน กลุ่มติดอาวุธ กองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ และเครือข่ายของอำนาจและผลประโยชน์ในระบบในท้องถิ่น

สำหรับประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีนัยสำคัญเชิงยุทธศาสตร์อย่างยิ่ง เนื่องจากทำให้กลไกการบริหารความสัมพันธ์แบบรัฐต่อรัฐที่เคยใช้มาไม่สามารถตอบโจทย์ได้อย่างเพียงพอ การจัดการปัญหาชายแดนในปัจจุบันจำเป็นต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนอำนาจในระดับพื้นที่ตามความเป็นจริงมากขึ้น ทั้งเพื่อควบคุมความรุนแรงไม่ให้กระทบมาถึง

ฝั่งไทย จัดการการเคลื่อนย้ายประชากร และรักษาความต่อเนื่องของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และความเป็นจริงทางการเมืองที่ถูกแบ่งแยกและแตกกระจัดกระจาย

1.3 การเติบโตของเศรษฐกิจสีเทา: ภัยคุกคามใหม่ที่ไร้พรมแดน

การเสื่อมถอยของอำนาจรัฐในเมียนมาได้เปิดพื้นที่ให้เศรษฐกิจผิดกฎหมายขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนที่อยู่นอกการควบคุมของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ เมืองใหม่อย่าง Shwe Kokko และ KK Park ติดกับชายแดนไทยด้านจังหวัดตากไม่ใช่เขตเศรษฐกิจใหม่อย่างที่เข้าใจกันทั่วไปหากแต่ได้กลายเป็นศูนย์กลางของอาชญากรรมข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็น การหลอกลวงออนไลน์ การค้ายาเสพติด การผลิตและค้ายาเสพติด หรือการฟอกเงินผ่านระบบการเงินดิจิทัลที่มีโครงสร้างซับซ้อนและเชื่อมโยงกลายเป็นระบบเศรษฐกิจนอกระบบที่คู่ขนานไปกับเศรษฐกิจทางการ และซ้ำร้ายกว่านั้นมันได้คืบคลานเข้ามาพอกและฝังตัวอยู่ในระบบเศรษฐกิจของไทยมาได้ระยะหนึ่งแล้ว

ลักษณะสำคัญของเศรษฐกิจเหล่านี้คือการดำเนินงานนอกกรอบกฎหมายของรัฐ ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และได้รับการคุ้มครองจากกลุ่มติดอาวุธในพื้นที่ ทำให้ยากต่อการควบคุมผ่านมาตรการแบบเดิม แม้ประเทศไทยจะพยายามใช้มาตรการตัดกระแสไฟฟ้า น้ำมัน และอินเทอร์เน็ตเพื่อลดศักยภาพของศูนย์หลอกลวงเหล่านี้ แต่เครือข่ายอาชญากรรมสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วด้วยการใช้เทคโนโลยีทางเลือก เช่น ระบบดาวเทียมและเครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่ใช้เครื่องยนต์ดีเซลนำเข้าจากประเทศอื่น หรือแม้กระทั่งย้ายฐานธุรกิจของพวกเขาไปพื้นที่อื่นเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบของมาตรการเหล่านั้น

ที่สำคัญ เศรษฐกิจสีเทาไม่ได้เป็นเพียงภัยคุกคามด้านความมั่นคง แต่ยังมี mốiเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจชายแดนของไทยในลักษณะที่ซับซ้อน เมืองชายแดนอย่างแม่สอดมีบทบาทในการจัดหาสินค้าและบริการที่สนับสนุนกิจกรรมเหล่านี้โดยทางอ้อม ส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างเศรษฐกิจถูกกฎหมายและผิดกฎหมายพร่าเลือนมากขึ้น และกลายเป็นความท้าทายด้านความมั่นคงมีลักษณะไร้พรมแดนอย่างแท้จริง การบังคับใช้มาตรการบางอย่างเพื่อจัดการกับธุรกิจผิดกฎหมายเช่น การปิดชายแดนและห้ามสินค้าจำเป็นบางรายการ กลายเป็นส่งผลกระทบในทางลบต่อระบบเศรษฐกิจชายแดนของไทยเองไปด้วย

1.4 เมียนมาในฐานะความเสี่ยงเชิงระบบต่อประเทศไทย

วิกฤตในเมียนมาไม่ใช่ปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบดั้งเดิมอีกต่อไป หากแต่มันได้พัฒนาไปสู่ความเสี่ยงต่อความมั่นคงของไทยอย่างเป็นระบบ (systematic risk) ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลายมิติที่เชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่น ใน 3 ด้านดังต่อไปนี้

1.4.1 ด้านความมั่นคง ในแง่ของปัญหาความมั่นคงแบบดั้งเดิม (traditional security) นั้นพรมแดนที่ยาวกว่า 2,400 กิโลเมตรได้กลายเป็นพื้นที่ซึ่งไร้เสถียรภาพเกือบจะสิ้นเชิงและมีความผันผวนอย่างยิ่ง การสู้รบใกล้ชายแดน การใช้อากาศยานไร้คนขับโจมตีเป้าหมายที่เป็นกองกำลังฝ่ายต่อต้านและกลุ่มชาติพันธุ์ และเหตุการณ์กระสุนทั้งปืนใหญ่และปืนเล็ก

ตกข้ามแดนมายังฝั่งไทย สะท้อนว่าความขัดแย้งภายในเมียนมาไม่สามารถถูกจำกัดให้อยู่ภายในเขตแดนของตนเองได้อีกต่อไปและกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ภัยคุกคามความมั่นคงแบบใหม่ (non-traditional security threat) หมายถึง ธุรกิจผิดกฎหมายหรือสีเทา ทุกชนิดที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งไร้เสถียรภาพและการบังคับใช้กฎหมายไร้ประสิทธิภาพ รวมถึง เมืองหลอกลวงทางไซเบอร์ (scam cities) ทั้งที่อยู่ติดและไม่ติดชายแดนไทย การค้ามนุษย์ ยาเสพติด และอาวุธขนาดเล็ก (small arms) ปัญหาเหล่านี้สร้างผลกระทบต่อประชาชนไทยโดยตรง เป็นบ่อเกิดอาชญากรรมนานาชาติ สร้างปัญหาให้กับการบังคับใช้กฎหมาย ธุรกิจผิดกฎหมายในระดับอุตสาหกรรมเหล่านี้แฝงเข้ามาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน ใช้กลไกและสิ่งอำนวยความสะดวกของไทยในการฟอกเงินและฟอกตัว

นอกจากนี้ปัญหาสิ่งแวดล้อมก็จัดเป็นภัยใหม่ทางด้านความมั่นคงอย่างหนึ่ง มลพิษข้ามพรมแดนโดยเฉพาะปัญหาฝุ่น PM 2.5 ที่เกิดจากการเผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตรในเมียนมาซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการส่งเสริมของบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่จากประเทศไทยเอง และการปนเปื้อนโลหะหนักจากกิจกรรมเหมืองแร่ที่ไร้การกำกับดูแลอย่างเหมาะสมในรัฐฉาน ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพอากาศหลายจังหวัดในภาคเหนือ และ แม่น้ำสายสำคัญของไทยหลายสายรวมถึง แม่น้ำกก แม่น้ำสาย และ แม่น้ำรวก ก่อให้เกิดผลกระทบและความเสี่ยงระยะยาวต่อสุขภาพและเศรษฐกิจท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้มีลักษณะสะสมและยากต่อการแก้ไขผ่านกลไกความร่วมมือแบบเดิม

1.4.2 ด้านมนุษยธรรม สงครามกลางเมืองที่ยืดเยื้อยาวนานต่อเนื่องมาหลายทศวรรษก่อให้เกิดผู้พลัดถิ่นจากพม่าจำนวนมากทำให้แรงกดดันต่อไทยมีลักษณะถาวรค่ายผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนได้กลายเป็นชุมชนที่มีอายุเกือบครึ่งศตวรรษ ผู้ลี้ภัยจากเมียนมาที่อาศัยอยู่ใน 9 ค่ายริมชายแดนด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรีและราชบุรี มาตั้งแต่ทศวรรษ 1980s จำนวนเกือบ 80,000 คน ในขณะที่ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศของเมียนมาเกิน 3.5 ล้านคนที่เกิดขึ้นหลังการรัฐประหารก็สร้างแรงกดดันให้ไทยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ประกอบกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศลดลงทำให้ภาระตกอยู่กับรัฐไทยมากขึ้นทั้งในด้านงบประมาณและการบริหารจัดการระบบสาธารณสุข ทั้งหมดนี้เป็นปัญหาเชิงมนุษยธรรมยืดเยื้อเรื้อรังที่รัฐบาลต้องพิจารณาหาทางออกที่ถาวรอย่างเป็นระบบสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสถานการณ์

1.4.3 ด้านเศรษฐกิจ ภาวะสงครามกลางเมืองและนโยบายเศรษฐกิจที่ผิดพลาดของรัฐบาลเมียนมา เช่นการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่ไม่สอดคล้องกับตลาดและภาวะเศรษฐกิจ การควบคุมการนำเข้า-ส่งออกที่เข้มงวดเกินไป ได้ส่งผลต่อการค้าและการลงทุนของไทยกับเมียนมาอย่างมาก สงครามและการสู้รบทำให้เส้นทางการค้าได้รับความเสียหายทางกายภาพและตกอยู่ในความไม่แน่นอน ถูกปิดหรือตัดขาดได้ง่าย ก่อให้เกิดการสะดุดหยุดชะงัก ต้นทุนเพิ่มสูงขึ้น และบีบบังคับให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางส่วนย้ายไปสู่ช่องทางไม่เป็นทางการหรือมีความหมิ่นเหม่ในทางกฎหมาย

ในทำนองเดียวกัน สงครามกลางเมืองและชีวิตที่ลำบากยากแค้นภายในประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการโยกย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (irregular migration) ของประชาชนหลากหลายกลุ่มและชาติพันธุ์จากเมียนมา นอกเหนือไปจากผู้ลี้ภัยการสู้รบต่างๆ ประมาณการว่าอาจจะมีคนย้ายถิ่นแบบไม่ปกติราว 5 ล้านคนหรือเกือบ 10 เปอร์เซ็นต์ของประชากรเมียนมาอาศัยอยู่และทำงานในประเทศไทย กำลังแรงงานเหล่านี้มีส่วนอย่างสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยซึ่งถูกจัดให้เป็นสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์แล้วตามเกณฑ์ของสหประชาชาติตั้งแต่ปี 2564 และกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอดในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า นั่นหมายความว่าคนวัยทำงานที่มีสัญชาติไทยจะมีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็วและต้องแบกรับความเสี่ยงประชากรสูงวัยในจำนวนที่มากขึ้นเรื่อยๆ

นอกจากนี้ ก๊าซธรรมชาติจากเมียนมาที่ประเทศไทยนำมาใช้เป็นเชื้อเพลิงผลิตไฟฟ้าเป็นสัดส่วนถึง 12 % นับแต่ทศวรรษ 1990 ก็เริ่มมีปริมาณลดลงต่อเนื่องมาหลายปีแล้ว ทั้งยังมีแนวโน้มว่ารัฐบาลเมียนมาต้องการก๊าซธรรมชาติที่ได้จากอ่าวมะตะมะไว้ใช้ภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งแหล่งผลิตในอ่าวไทยก็เริ่มลดลงด้วยเช่นกันก่อให้เกิดความเสี่ยงทางด้านพลังงานอย่างยิ่งทำให้ไทยหันพึ่งพาก๊าซธรรมชาติเหลว (Liquefied Natural Gas – LNG) จากแหล่งอื่นเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวต่อความมั่นคงอย่างตะวันออกกลางที่มีต้นทุนสูงและผันผวนอย่างมาก

1.5 ข้อจำกัดของนโยบายไทยในปัจจุบัน

แม้ว่าประเทศไทยจะมีความเชื่อมโยงกับเมียนมาอย่างลึกซึ้งทั้งในด้านภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง แต่นโยบายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังคงมีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างซึ่งทำให้รัฐไทยไม่สามารถตอบสนองต่อพลวัตของวิกฤตเมียนมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุและปัจจัยดังนี้

ประการแรก การยึดติดกับกรอบความสัมพันธ์แบบรัฐต่อรัฐไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ว่าอำนาจในเมียนมากระจายอยู่ในหลายระดับ ทั้งในรูปของกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธ กองกำลังกึ่งรัฐ และเครือข่ายเศรษฐกิจนอกระบบ ส่งผลให้กลไกระหว่างประเทศแบบทวิภาคีและเครื่องมือทางการทูตรวมทั้งการทูตแบบป้องกัน (defense diplomacy) ของฝ่ายทหารที่เป็นทางการนั้นไม่สามารถเข้าถึงตัวแสดงที่มีบทบาทจริงในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อจำกัดดังกล่าวยังสะท้อนถึงการขาดแนวนโยบายที่ชัดเจนต่อ ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) ซึ่งในทางปฏิบัติพวกนี้กลับกลายเป็นผู้กำหนดเสถียรภาพในพื้นที่ชายแดนและเป็นตัวเชื่อมสำคัญของระบบเศรษฐกิจสีเทาที่ส่งผลกระทบต่อไทยโดยตรง

ประการที่สอง ความรับผิดชอบด้านนโยบายและการปฏิบัติต่อเมียนมากระจายอยู่ในหลายหน่วยงานตั้งแต่สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข หน่วยงานด้านความมั่นคงทั้งฝ่ายทหาร ตำรวจ และพลเรือน ไปจนถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีศูนย์กลางการกำกับดูแลหรือกำหนดทิศทางที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดความไม่สอดคล้องของแนวนโยบายและความล่าช้าในการตอบสนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ในเชิงปฏิบัติปัญหาเกิดจากการขาดผู้กำหนดภาพรวมเชิงยุทธศาสตร์ร่วมที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลด้านความมั่นคงในทุกแบบ มนุษยธรรม และเศรษฐกิจ เข้าด้วยกัน ทำให้การตัดสินใจของรัฐยังคงมีลักษณะเป็นรายประเด็นและตอบสนองปัญหาและสถานการณ์เฉพาะหน้า ขณะเดียวกัน เครื่องมือของรัฐยังคงเน้นการบังคับใช้กฎหมายและความมั่นคงแบบดั้งเดิมที่ยังมีข้อจำกัดในการใช้เครื่องมือด้านการเงิน ข้าราชการ และการกำกับดูแลเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสำคัญมากขึ้นต่อการจัดการภัยคุกคามแบบใหม่ หรือในบางกรณีภาครัฐของไทยก็มองปัญหาแบบแยกส่วนเฉพาะทางจนเกินไป

ประการที่สาม การบริหารชายแดนยังคงเผชิญกับใช้แนวทางแบบเดียวกันตลอดแนวพรมแดน ทั้งที่แต่ละพื้นที่มีบริบทความขัดแย้ง โครงสร้างประชากร และรูปแบบเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ การไม่แยกแยะพื้นที่อันมีลักษณะเฉพาะทำให้การดำเนินนโยบายขาดประสิทธิภาพและอาจสร้างความเสี่ยงเพิ่มเติมในบางพื้นที่ โดยเฉพาะในบริบทที่พื้นที่ชายแดนจำนวนมากมีลักษณะเป็นพื้นที่สีเทาซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐใดรัฐหนึ่งอย่างเบ็ดเสร็จ แต่เป็นพื้นที่ที่มีอำนาจซ้อนทับของหลายฝ่ายหลายกลุ่มและมีเศรษฐกิจนอกระบบฝังตัวอยู่ การใช้แนวทางควบคุมแบบเส้นตรงจึงไม่สามารถตอบสนองต่อความซับซ้อนดังกล่าวได้ และทำให้รัฐไทยยังคงติดอยู่กับแก้ปัญหาปลายเหตุมากกว่าการบริหารความเสี่ยงเชิงโครงสร้างในระดับพื้นที่

บทที่ 2: แนวคิดและตรรกะทางยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่

2.1 ภูมิศาสตร์ในฐานะตัวกำหนดโครงสร้างอำนาจ

ด้วยความที่อำนาจทางการเมืองของเมียนมาแตกกระจายออกไปในหลายระดับและครอบคลุมพื้นที่ที่แตกต่างกัน การมองเมียนมาในฐานะรัฐชาติแบบดั้งเดิมที่รวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางไม่อาจจะทำให้เข้าถึงปัญหาได้ชัดเจนหากแต่ต้องพิจารณา ภูมิศาสตร์ของอำนาจ (geography of power) เพื่อให้เห็นว่าแท้จริงแล้วอำนาจในเมียนมาไม่ได้กระจุกตัวอยู่ที่องค์การของรัฐเท่านั้น หากแต่กระจายตัวอยู่ในหมู่ตัวแสดง (actor) หลายประเภทที่มีความสามารถในการควบคุม กำหนดกติกา และสร้างเสถียรภาพในพื้นที่แตกต่างกันไป

แนวชายแดนไทย-เมียนมาไม่ได้เป็นพื้นที่ที่รัฐส่วนกลางจากเมืองหลวงเนปิดอร์สามารถควบคุมได้อย่างเบ็ดเสร็จ หากแต่เป็นพื้นที่ที่มีอำนาจซ้อนทับกัน (overlapping authority) ระหว่างกองทัพเมียนมา กลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธ กองกำลังกึ่งรัฐ เครือข่ายฝ่ายต่อต้านที่เกิดขึ้นใหม่หลังการรัฐประหาร และเครือข่ายเศรษฐกิจนอกระบบ บทบาทของรัฐมีข้อจำกัดอย่างมากขณะที่ตัวแสดงนอกระบบกลับมีอิทธิพลสูงในการกำหนดความมั่นคงและเสถียรภาพในระดับพื้นที่

อิทธิพลของตัวแสดงเหล่านี้เป็นปัจจัยหลักที่กำหนดลักษณะเฉพาะของพื้นที่ (spatial differentiation) ทำให้แต่ละช่วงของแนวชายแดนมีโครงสร้างอำนาจ รูปแบบการปกครอง และความเสี่ยงที่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ แนวระเบียงตะวันตก (Western Corridor) คือพื้นที่ซึ่งเชื่อมต่อชายแดนด้านทิศตะวันตกของไทยนั้นแม้ว่าจะมีการปรากฏตัวของอำนาจและกลไกรัฐส่วนกลางอยู่เป็นหลัก แต่โครงสร้างอำนาจในพื้นที่ถูกกำหนด

โดยกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรและมีบทบาทด้านการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง

ขณะที่แนวระเบียงทิศเหนือ (Northern Corridor) คือพื้นที่ชายแดนด้านทิศตะวันตกเฉียงเหนือของไทยนั้นถูกกำหนดโดยกลุ่มติดอาวุธที่มีอำนาจปกครองตนเองในทางปฏิบัติในระดับสูง มีศักยภาพทั้งทางทหารและเศรษฐกิจ และเชื่อมโยงกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบอย่างลึกซึ้ง

ส่วนแนวทะเลอันดามันเป็นพื้นที่ที่อำนาจรัฐยังคงมีบทบาทสำคัญ แต่ต้องปฏิสัมพันธ์กับเครือข่ายการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ กิจกรรมประมง และกิจกรรมทางทะเลที่มีลักษณะกึ่งทางการและไม่เป็นทางการ

ภายใต้บริบทดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมาเสียใหม่ไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในขอบเขตของรัฐเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาถึงระบบอำนาจหลายชั้น (multi-layered authority system) ซึ่งตัวแสดงแต่ละประเภทมีบทบาทแตกต่างกันในการกำหนดความเสี่ยงและเสถียรภาพในพื้นที่ การทำความเข้าใจภูมิศาสตร์ของตัวแสดงเหล่านี้จึงเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการออกแบบนโยบายใหม่ โดยเฉพาะการกำหนดยุทธศาสตร์ที่สามารถจำแนกตามพื้นที่ (differentiated, corridor-based approach) และเลือกใช้เครื่องมือที่สอดคล้องกับโครงสร้างอำนาจในแต่ละบริบทได้อย่างเหมาะสม

2.2 การจำแนกตัวแสดง: จากอำนาจรัฐรวมศูนย์สู่โครงสร้างหลายชั้น

เพื่อให้เข้าใจพลวัตของพื้นที่ชายแดนได้อย่างแม่นยำ จำเป็นต้องจำแนก ตัวแสดง ออกเป็นหลายกลุ่มตามบทบาทและแรงขับเคลื่อน มากกว่าการแบ่งแบบง่ายระหว่างรัฐและฝ่ายต่อต้านดังนี้

กลุ่มแรกคือรัฐเมียนมาซึ่งปัจจุบันครอบงำโดยกองทัพหรือที่บางครั้งรู้จักกันในนามตัตมาดอว์ (Tatmadaw) ซึ่งยังคงเป็นตัวแสดงหลักของอำนาจรัฐอย่างเป็นทางการและมีแสนยานุภาพทางการทหารค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่นในประเทศเมียนมา แต่ถึงอย่างนั้นก็ตามตัตมาดอว์ยังมีข้อจำกัดในการควบคุมพื้นที่จริงในหลายส่วนของประเทศ บทบาทและขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐจึงมีลักษณะไม่สม่ำเสมอและแตกต่างกันไปตามพื้นที่และสถานการณ์บางช่วงเวลา

กลุ่มที่สองคือ กองกำลังฝ่ายต่อต้านที่เป็นเชื้อสายพม่า เช่น กองกำลังพิทักษ์ประชาชน (People's Defense Forces - PDFs) และกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union - KNU) หรือพรรคชนชาติกะเรนนีก้าวหน้า (Karenni National Progressive Party - KNPP) ซึ่งมีโครงสร้างการปกครองของตนเอง มีฐานสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่พอสมควร มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพื่อเลี้ยงตัวเอง และมีเป้าหมายทางการเมืองที่มุ่งเน้นการปกครองตนเองในรูปแบบต่างๆ รวมทั้ง สหพันธรัฐและสมาพันธ์รัฐ หลายกลุ่มเหล่านี้มีบทบาทเป็นอำนาจรัฐที่แท้จริงในหลายพื้นที่ยึดครองของตนเองบริเวณชายแดน

กลุ่มที่สามคือกองกำลังกึ่งรัฐ เช่น Border Guard Force คือกองกำลังที่เข้าสวามิภักดิ์ตัด มาอร์เมื่อเกือบ 2 ทศวรรษก่อนซึ่งทำให้พวกเขามีสถานะเชื่อมโยงกับรัฐ แต่ก็ยังคงมีอิสระ สูงในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ โดยเฉพาะในมิติด้านเศรษฐกิจ อาจจะกล่าวได้ว่ากลุ่มนี้มี บทบาทสำคัญในฐานะตัวกลางทางอำนาจ (broker of power) ที่เชื่อมระหว่างโครงสร้าง รัฐกับเศรษฐกิจนอกระบบ

กลุ่มที่สี่คือ ตัวแสดงที่มีลักษณะเป็นรัฐคู่ขนาน เช่น กองทัพสหรัฐว้า (United Wa State Army – UWSA) และ The Myanmar National Democratic Alliance Army (MNDAA) ของกลุ่มโกกั้ง ซึ่งมีทั้งกำลังทหาร เศรษฐกิจ และระบบการปกครองของตนเอง ทำให้สามารถ กำหนดกติกาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพมาก กลุ่มนี้ไม่ได้แยกตัวออก จากสหภาพเมียนมาแต่อยู่ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญอย่างหลวมๆในฐานะเขตปกครองตนเอง ทว่าในทางปฏิบัติต่างก็ไม่ยอมอยู่ใต้การบังคับของอำนาจรัฐจากส่วนกลางด้วยเหมือนกัน

กลุ่มสุดท้ายคือเครือข่ายเศรษฐกิจนอกระบบและอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งทำงานเชื่อมโยงตัวแสดงทุกกลุ่มเข้าด้วยกัน ผ่านกิจกรรม เช่น การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน และการ ค้ามนุษย์ เครือข่ายเหล่านี้มีความยืดหยุ่นสูงและสามารถปรับตัวตามแรงกดดันของรัฐได้ อย่างรวดเร็ว

การจำแนก ตัวแสดง ในลักษณะนี้ช่วยให้เห็นว่า ความมั่นคงชายแดนไม่ได้ถูกกำหนดโดย ตัวแสดงใด ตัวแสดง หนึ่ง แต่เป็นผลลัพธ์ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างหลายระบบอำนาจ

2.3 จากพื้นที่เดียวสู่ระบบหลาย corridor

เมื่อตัวแสดง และความเสี่ยงแตกต่างกันตามพื้นที่ การมองชายแดนไทย-เมียนมาเป็นพื้นที่ เดียวจึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง แนวคิด corridor-based approach ในที่นี้จึงเสนอ ให้แบ่งพื้นที่ออกเป็นระบบย่อยที่มีลักษณะเฉพาะดังต่อไปนี้

- แนวระเบียงตะวันตกเป็นพื้นที่ที่ตัวแสดงหลักคือกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธและโครงสร้าง มนุษยธรรม ทำให้ปัญหาหลักเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและการจัดการภาวะยัดเยียด นอกจากนี้ การปรากฏตัวของเมืองหลอกหลวง (scam cities) เช่น ซเวกิกโก่ เคเคปาร์ก ชองแคบ และอื่นๆ ภายใต้การคุ้มครองและสนับสนุนของกองกำลังติดอาวุธกึ่งรัฐและนอกรัฐ ทั้งหลายทำให้ปัญหายิ่งซับซ้อน
- แนวระเบียงภาคเหนือ ตัวแสดงหลักคือกลุ่มติดอาวุธที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและ เครือข่ายอาชญากรรมที่แข็งแกร่ง ทำให้ปัญหาหลักเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจสีเทา การเงิน ผิดกฎหมาย และสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกิจกรรมการเกษตรและเหมืองแร่ที่ไม่ได้รับการ กำกับดูแลอย่างเหมาะสม
- แนวระเบียงทางทะเลอันดามัน ตัวแสดงหลักคือเครือข่ายการเคลื่อนย้ายแรงงานและ ผู้ประกอบการทางทะเล ทำให้ปัญหาหลักเกี่ยวข้องกับ maritime security และ เศรษฐกิจชายฝั่ง

การแบ่งพื้นที่ในลักษณะนี้ช่วยให้สามารถจับคู่เครื่องมือกับปัญหาได้แม่นยำขึ้นและลดการใช้มาตรการแบบครอบจักรวาลที่ไม่สอดคล้องกับบริบท

2.4 นโยบาย: การจัดการ ตัวแสดง และระบบอำนาจ

การทำความเข้าใจตัวแสดงและพื้นฐานของพวกเขาไม่ได้นำเสนอขึ้นมาเพื่อเป็นกรอบการวิเคราะห์วิชาการ แต่มีนัยโดยตรงต่อการออกแบบนโยบายของไทยในบริบทที่อำนาจกระจายอยู่ในหลายระดับและประเทศไทยไม่สามารถพึ่งพากลไกแบบรัฐต่อรัฐแบบดั้งเดิมเพียงอย่างเดียวได้อีกต่อไป

ในทางปฏิบัติ ต้องสามารถแยกแยะว่า ตัวแสดง ประเภทใดควรใช้เครื่องมือแบบใด เช่น การเจรจาทางการทูตกับรัฐ การประสานงานเชิงปฏิบัติการกับกลุ่มที่ควบคุมพื้นที่ หรือการใช้เครื่องมือด้านการเงินและการบังคับใช้กฎหมายกับเครือข่ายอาชญากรรมข้ามพรมแดน

ขณะเดียวกัน ไทยต้องพัฒนาข่าวกรองที่มีขีดความสามารถในการติดตามความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงไม่ใช่เพียงตัวแสดงเองเท่านั้น เนื่องจากความเสี่ยงส่วนใหญ่เกิดจากการเชื่อมโยงระหว่างระบบ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับกองกำลังฝ่ายต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์หรือกองกำลังกึ่งรัฐกับเศรษฐกิจสีเทา หรือความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มติดอาวุธกับเครือข่ายการเงินข้ามชาติ

ตาราง: แสดงการจำแนกประเภทตัวแสดงและเครื่องมือในการปฏิบัติของประเทศไทย

ประเภท	ตัวแสดง	ลักษณะอำนาจ	เป้าหมายหลัก	พื้นที่เด่น	เครื่องมือที่ไทยควรใช้
รัฐ	ตตมาดอร์	อำนาจรัฐ + กำลังทหาร	รักษาอำนาจรัฐ / ควบคุมพื้นที่	เมืองสำคัญ เช่น เนปิดอร์ อย่างกุ่ม มัณฑะเลย์	การทูต (เฉพาะอย่างยิ่งการทูตเชิงป้องกัน) การทหาร การบริหาร สถานการณ์ วิกฤต
กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์	KNU, KNPP, RCSS	อำนาจปกครองพื้นที่ (ตามความเป็นจริง)	อัตลักษณ์ชาติพันธุ์ / อำนาจปกครองตนเอง/สหพันธรัฐ	แนวระเปียง ตะวันตก	ช่องทางไม่เป็นทางการ / humanitarian coordination

ประเภท	ตัวแสดง	ลักษณะอำนาจ	เป้าหมายหลัก	พื้นที่เด่น	เครื่องมือที่ไทยควรใช้
กองกำลังกึ่งรัฐ	BGF	เป็นตัวเชื่อมกับรัฐที่มีความเป็นอิสระในตัวเองสูง	ผลประโยชน์เศรษฐกิจ / ความอยู่รอด	แนวตะวันตก / บางพื้นที่ชายแดน	ติดต่อสัมพันธ์เพื่อการปฏิบัติตามสถานการณ์จริง
รัฐคู่ขนาน	UWSA	ควบคุมพื้นที่ เปิดเสรี+เศรษฐกิจ + กำลังทหารเข้มแข็ง	เขตปกครองตนเองที่เข้มแข็ง	แนวระเปียงทิศเหนือ	ข่าวกรอง/ ติดตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ- เส้นทางเงิน และ ติดต่อสัมพันธ์ อย่างไม่เป็นทางการ
เครือข่าย อาชญากรรม ข้ามชาติ	เครือข่ายยาเสพติด / สแกมเมอร์ / การค้ามนุษย์	สร้างอำนาจจากเครือข่ายของธุรกิจนอกระบบ	กำไรสูงสุด	ระเปียงเหนือ/ ตะวันตก/ ระเปียงทิศใต้	ข้อมูลเส้นทางเงิน การบังคับใช้กฎหมาย ความร่วมมือระหว่างประเทศ
มนุษยธรรม	UNHCR/ NGOs/ภาคประชาชนท้องถิ่น	ประสิทธิภาพในการส่งมอบความช่วยเหลือ	จัดการปัญหาวิกฤตมนุษยธรรม	แนวตะวันตก	อำนวยความสะดวก/ ประสานงาน/ให้ความร่วมมือ/ สนับสนุน
ธุรกิจท้องถิ่น	พ่อค้า / แรงงาน / ชุมชนชายแดน	มีอิทธิพลอย่างไม่เป็นทางการ	เพื่อความอยู่รอดของชุมชนและธุรกิจ	ตลอดแนวชายแดน	กำกับดูแล/ ปกป้อง คุ้มครอง/ สนับสนุน/ อำนวยความสะดวก

บทที่ 3: แนวระเบียงตะวันตก (Western Corridor)

3.1 นัยสำคัญเชิงยุทธศาสตร์

แนวระเบียงทางทิศตะวันตกของไทยคือพื้นที่ชายแดนด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี ที่ครอบคลุมบางส่วนของรัฐฉานตอนใต้ รัฐคะเรนนี (รัฐคะยา) กะเหรี่ยงและภาคตะนาวศรี เป็นบริเวณที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในเชิงยุทธศาสตร์เพราะมันทำหน้าที่เป็นฐานรองรับผลกระทบจากความขัดแย้งในรัฐกะเหรี่ยงและคะเรนนี ของเมียนมาเป็นเวลานานหลายสิบปีจนก่อให้เกิดโครงสร้างและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านมนุษยธรรมที่มีความเข้มแข็งและหยั่งรากลึก ทั้งในรูปของค่ายผู้ลี้ภัย ระบบบริการสาธารณสุข สุขและการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ให้แก่ผู้พลัดถิ่น ตลอดจนถึงเครือข่ายความร่วมมือระหว่างรัฐไทย องค์กรระหว่างประเทศ และภาคประชาสังคม

อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของพื้นที่นี้ไม่ได้จำกัดอยู่ที่บทบาทด้านมนุษยธรรมเท่านั้นหากแต่ยังเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างไทยกับเมียนมาโดยเฉพาะบริเวณอำเภอแม่สอด ซึ่งเป็นศูนย์กลางการค้าชายแดนที่สำคัญ และเป็นส่วนหนึ่งของระเบียงเศรษฐกิจตะวันตก-ตะวันออก (East-West Economic Corridor -EWEC) ในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Sub-region – GMS) ที่เชื่อมโยงทะเลอันดามันกับภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและทะเลจีนใต้

พิจารณาในเชิงยุทธศาสตร์แล้วแนวระเบียงตะวันตกจึงทำหน้าที่สามประการพร้อมกัน ได้แก่ (1) เป็นพื้นที่กันชนด้านความมั่นคง (2) เป็นฐานปฏิบัติการด้านมนุษยธรรม และ (3) เป็นช่องทางเชื่อมต่อทางเศรษฐกิจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการระดับภูมิภาค การทับซ้อนของบทบาททั้งสามนี้ทำให้พื้นที่ดังกล่าวมีความสำคัญเกินกว่าระดับท้องถิ่น และมีผลโดยตรงต่อความสามารถของรัฐไทยในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง

3.2 การประเมินความเสี่ยง

มิติด้านความมั่นคง แนวระเบียงตะวันตกไม่ได้เป็นเพียงพื้นที่ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับกลุ่มชาติพันธุ์เท่านั้น แต่ได้พัฒนาไปสู่พื้นที่ความเสี่ยงที่เป็นระบบ (systemic risk zone) ซึ่งเกิดจากการทับซ้อนของตัวแสดงหลายกลุ่มที่มีอำนาจและผลประโยชน์แตกต่างกัน โดยเฉพาะกองทัพบพม่า (Tatmadaw), สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union – KNU), พรรคชนชาติคะเรนนีก้าวหน้า (Karenni National Progressive Party – KNPP) รวมถึงกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงที่แยกตัวออกไป เช่นกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ อย่าง Democratic Karen Benevolent Army - DKBA และกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Force-BGF) ความขัดแย้งระหว่างกองทัพบพม่ากับกลุ่มชาติพันธุ์หลักยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มก่อให้เกิด ผลกระทบข้ามพรมแดน (cross-border spillover) ในหลายรูปแบบ ทั้งจากการปะทะกันทางทหารด้วยอาวุธหนัก การโจมตีทางอากาศ และการอพยพของผู้หนีภัยจากการสู้รบที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน ความเสี่ยงเหล่านี้ไม่ได้เกิดจากความรุนแรงต่อชีวิต ทรัพย์สิน และโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น แต่ด้านหนึ่งก็เกิดจากการที่ไม่มีฝ่ายหนึ่ง

ฝ่ายใดสามารถควบคุมพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทำให้พื้นที่ไร้เสถียรภาพและส่งผลให้สภาพแวดล้อมด้านความมั่นคงมีความผันผวนสูงและยากต่อการคาดการณ์

ถึงปัจจุบันนี้อาจจะกล่าวได้ว่าเส้นทางยุทธศาสตร์อย่างเส้นทางสายเอเชียหมายเลข 1 (Asian Highway AH-1) เฉพาะอย่างยิ่งช่วงเมียวดี-กอกะเร็ก ซึ่งเป็นกระดุกสันหลังของการคมนาคมขนส่งผ่านระเบียงตะวันตกที่ได้รับผลกระทบจากการสู้รบในห้วงที่ผ่านมา ก็ยังคงมีความไม่ปลอดภัยอยู่ แม้อำเภอทวายจะพยายามแสดงให้เห็นว่าต้องการให้ทุกอย่างคืนสู่สภาพปกติ เช่น การเปิดสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมาแห่งที่ 2 แต่ในสถานการณ์จริงก็ไม่มีใครมั่นใจได้เลยว่าพื้นที่ในบริเวณนี้จะปลอดภัย 100%

นอกเหนือจากความขัดแย้งทางทหารแบบดั้งเดิม แนวระเบียงตะวันตกยังเผชิญกับความเสี่ยงด้านความมั่นคงจากภัยคุกคามแบบใหม่ (non-traditional security threats) โดยเฉพาะการเกิดขึ้นและขยายตัวของ scam cities เช่น KK Park และ Shwe Kokko ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่รัฐกะเหรี่ยงใกล้ชายแดนไทย เมืองใหม่เหล่านี้ไม่ได้เป็นเพียงแหล่งอาชญากรรมทางไซเบอร์ แต่เป็นปัญหาความมั่นคงนอกแบบที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างกิจกรรมผิดกฎหมาย การค้ามนุษย์ และเครือข่ายการเงินผิดกฎหมาย ภายใต้การคุ้มครองหรือความเกื้อหนุนของกองกำลังกึ่งรัฐ เช่น BGF และเครือข่ายติดอาวุธในพื้นที่

เมืองแห่งธุรกิจผิดกฎหมายหรือสแกมเมอร์เหล่านี้สร้างผลกระทบข้ามพรมแดนโดยตรงต่อไทยทั้งในรูปแบบของการค้ามนุษย์ การฟอกเงิน และการใช้พื้นที่ชายแดนเป็นฐานปฏิบัติการของเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติอีกหลายอย่าง มีความเป็นไปได้อย่างมากว่ารายได้จากกิจกรรมเหล่านี้จะถูกนำไปหล่อเลี้ยงกลุ่มติดอาวุธในพื้นที่ซึ่งทำให้ภัยคุกคามลักษณะนี้ไม่ได้เป็นเพียงปัญหาอาชญากรรมธรรมดาแต่เป็นความเสี่ยงทางด้านความมั่นคงโดยรวมที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ

มิติด้านมนุษยธรรม แนวระเบียงตะวันตกกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนผ่านจากวิกฤตชั่วคราวไปสู่ภาวะเปราะบางที่ต่อเนื่องยาวนานอันเป็นผลจากสงครามกลางเมืองที่ยืดเยื้อและอำนาจในพื้นที่ซึ่งกระจุกกระจาย ทำให้ไม่สามารถพึ่งพากลไกของรัฐส่วนกลางในการจัดการเรื่องมนุษยธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความเสี่ยงหลักประการแรกคือ ปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผกร- เข้ามาก่อนการรัฐประหารปี 2564) ซึ่งมีแนวโน้มทำให้ค่ายผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนกลายเป็นชุมชนถาวร และผู้หนีภัยจากความไม่สงบ (ผกสม- เข้ามาหลังการรัฐประหาร) ที่กระจุกกระจายไม่แน่นอนทำให้มีปัญหาในการจัดการให้ความช่วยเหลือ ในขณะที่ทรัพยากรจากผู้บริจาคระหว่างประเทศเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาในยุคสมัยของประธานาธิบดี โดนัลด์ ทรัมป์ มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การระดมงบประมาณ การบริหารจัดการ และการให้บริการพื้นฐานตกอยู่กับรัฐไทยเพิ่มขึ้นในระยะยาว

ประการที่สอง แม้จำนวนผู้พลัดถิ่นภายใน (Internal Displace Persons - IDPs) ในพื้นที่รัฐกะเหรี่ยงภายใต้การควบคุมของ KNU จะไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในเชิงปริมาณ

แต่ก็มีขีดจำกัดในแง่ของการปฏิบัติอยู่มากพอควรซึ่งก็รวมถึงการขาดแคลนบุคลากรด้านมนุษยธรรม การขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับการขนส่ง ความไม่ปลอดภัยของเส้นทางลำเลียง ซึ่งถูกคุกคามจากการโจมตีทางอากาศของ Tatmadaw

ประการที่สาม การตอบสนองของกลุ่มชาติพันธุ์ได้พัฒนาไปสู่รูปแบบที่มีการประสานงานมากขึ้นโดยทาง KNU อยู่ระหว่างการจัดตั้งรูปแบบการประสานงานด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Coordination Platform) ร่วมกับเครือข่ายในรัฐกะเหรี่ยงและกลุ่มชาติพันธุ์ในรัฐฉาน รวมถึงความพยายามในการตั้งพรรคมอญใหม่ (New Mon State Party) บางส่วนเข้าร่วม ความเคลื่อนไหวดังกล่าวสะท้อนถึงการก่อตัวของระบบมนุษยธรรมแบบคู่ขนาน (parallel humanitarian system) ที่ดำเนินการโดยองค์กรของกลุ่มชาติพันธุ์แทนกลไกของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม แพลตฟอร์มดังกล่าวยังอยู่ในระยะเริ่มต้น และยังขาดทั้งทรัพยากร กลไกการประสานงานที่เป็นระบบ และความสามารถในการเข้าถึงผู้บริจาคในระดับที่เพียงพอ ทำให้ยังไม่สามารถทดแทนระบบมนุษยธรรมแบบดั้งเดิมที่ผ่านกลไกรัฐอย่างเป็นทางการได้อย่างเต็มรูปแบบ

ประการสุดท้าย ความเสี่ยงด้านสาธารณสุขยังคงเป็นปัจจัยที่ต้องเฝ้าระวังอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะในบริบทของการเคลื่อนย้ายประชากรแบบผิดปกติ การเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำกัด และข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐาน งบประมาณและสิ่งอำนวยความสะดวกซึ่งอาจนำไปสู่การแพร่กระจายของโรคติดต่อในพื้นที่ชายแดนได้

มิติทางเศรษฐกิจ พื้นที่ในแนวระเปียงตะวันตกกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนผ่านจากระเปียงการค้าไปสู่พื้นที่เศรษฐกิจที่มีความไม่แน่นอนขาดเสถียรภาพอันเป็นผลมาจากการทับซ้อนกันของความขัดแย้งด้านความมั่นคงและนโยบายเศรษฐกิจที่ไม่เหมาะสมหรือผิดพลาดของรัฐบาลเมียนมา

ในด้านหนึ่งความไม่แน่นอนของสถานการณ์ในฝั่งเมียนมาทำให้การค้าชายแดนมีความผันผวนสูง และส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของช่องทางการค้าไม่เป็นทางการ ซึ่งเพิ่มความเสี่ยงต่อการควบคุมของรัฐ ในภาพรวม ความเสี่ยงทั้งหมดนี้มีลักษณะหนุนส่งซึ่งกันและกันกล่าวคือความไม่มั่นคงเปิดโอกาสให้เศรษฐกิจสีเทาเติบโต และเศรษฐกิจสีเทากลับยิ่งบั่นทอนความสามารถของรัฐในการควบคุมสถานการณ์ กำกับดูแลหรือบังคับใช้กฎหมาย

ในเชิงโครงสร้าง ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจไม่ได้เกิดจากภาวะไร้เสถียรภาพอันเนื่องมาจากการสู้รบเพียงอย่างเดียว แต่มาจากนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเมียนมาหลายอย่างโดยเฉพาะมาตรการควบคุมเงินตราต่างประเทศและระบบใบอนุญาตนำเข้าที่เข้มงวดภายใต้การกำกับของ Foreign Exchange Supervisory Committee ซึ่งบังคับให้ผู้ประกอบการต้องแลกเงินตราต่างประเทศในอัตราที่รัฐกำหนด และจำกัดรายการสินค้านำเข้า ส่งผลให้ปริมาณการค้าชายแดนลดลงอย่างมีนัยสำคัญ 30–70 เปอร์เซ็นต์

ข้อจำกัดดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงจากนโยบายซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อพฤติกรรมของผู้ประกอบการทำให้ต้นทุนธุรกิจเพิ่มจนต้องหันไปพึ่งพาช่องทางการค้านอกระบบผ่านจุดผ่านแดนที่ไม่เป็นทางการและทำข้ามมากขึ้น ผลลัพธ์ที่ตามมาคือการขยายตัวของ เศรษฐกิจนอกระบบและการค้าของเถื่อนหนีภาษี ซึ่งเข้ามาทดแทนช่องว่างของระบบการค้าอย่างเป็นทางการ ขณะเดียวกันเมียนมาต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลนสินค้าเนื่องจากข้อจำกัดด้านการนำเข้าและความไม่แน่นอนของเส้นทางขนส่งจากชายแดนด้านที่ติดกับไทย

3.3 ผู้เล่นหลักในพื้นที่

ตามแนวระเบียงตะวันตก ในส่วนของฝั่งเมียนมาในปัจจุบันมีได้อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจแบบรัฐรวมศูนย์ หากแต่เป็นภูมิทัศน์ของอำนาจหลายกลุ่มที่ขัดแย้งแข่งขันกันอันเป็นผลมาจากความเสื่อมถอยและไร้ประสิทธิภาพของอำนาจรัฐส่วนกลางในการควบคุมพื้นที่ชายแดน ส่งผลให้พื้นที่บริเวณนี้กลายเป็นระเบียงแห่งความขัดแย้ง (corridor of conflict) และการแข่งขันทางอำนาจจนอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นระบอบขุนศึก (warlordism) ที่รัฐไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ ภายใต้บริบทดังกล่าว ผู้เล่นในพื้นที่สามารถจำแนกได้เป็นหลายกลุ่มที่มีบทบาทแตกต่างกันในเชิงโครงสร้าง

- 1) กองทัพเมียนมา (Tatmadaw) ยังคงเป็นตัวแสดงเชิงสถาบันที่มีศักยภาพทางทหารสูง และพยายามรักษาอำนาจผ่านการปฏิบัติการทางทหารในพื้นที่ยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเชิงประจักษ์ชี้ให้เห็นว่า กองทัพไม่สามารถควบคุมพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง และต้องเผชิญกับการสูญเสียอำนาจเชิงพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้โครงสร้างอำนาจในพื้นที่ชายแดนมีลักษณะเป็นการปกครองแบบกระจายและไม่มีการลำดับชั้น (non-hierarchical fragmented governance)
- 2) กองกำลังชาติพันธุ์กลุ่มหลัก เช่นสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union – KNU) และ พรรคชนชาติคะเรนนีก้าวหน้า (Karenni National Progressive Party – KNPP) รวมถึงกองกำลังติดอาวุธในสังกัดอย่าง Karen National Liberation Army, Karenni Army เป็นตัวแสดงที่มีอำนาจควบคุมพื้นที่ในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะเรนนี (คะยา) กลุ่มเหล่านี้ได้พัฒนาโครงสร้างการปกครองในทางปฏิบัติ (de facto governance structures) ซึ่งครอบคลุมทั้งมิติความมั่นคง การจัดเก็บทรัพยากร และการบริหารชุมชน
- 3) กองกำลังชาติพันธุ์กลุ่มรองในระดับภูมิภาค เช่น สภาเพื่อการกอบกู้รัฐฉาน (Restoration Council of Shan State – RCSS) รวมถึงกองทัพรัฐฉานใต้ (Shan State Army – South – SSA-S) ในสังกัด และพรรคมอญใหม่ (New Mon State Party) ทำหน้าที่ควบคุมพื้นที่บางส่วนในรัฐฉานตอนใต้และรัฐมอญ แม้ว่าพวกนี้จะไม่ได้อิทธิพลในพื้นที่ศูนย์กลางของระเบียงตะวันตก แต่มีบทบาทสำคัญในฐานะตัวแสดงที่เชื่อมพื้นที่ความขัดแย้งหลายโซนเข้าด้วยกันและส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงและจัดการด้านความมั่นคง
- 4) เครือข่ายกองกำลังต่อต้านหลังรัฐประหาร ได้แก่กองกำลังพิทักษ์ประชาชน (People’s Defense Forces – PDFs) ซึ่งมีลักษณะเป็นกองกำลังกระจายตัวและไม่ผูกติดกับพื้นที่อย่างถาวรโดยอาศัยการฝังตัวกับกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น KNU เป็นหลัก กองกำลังเหล่านี้จึง

มีบทบาทสำคัญในฐานะตัวขยายความรุนแรงของความขัดแย้งมากกว่าการเป็นผู้ควบคุมพื้นที่ทั้งหมดโดยตรง

- 5) กลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงแตกแขนงและกองกำลังกึ่งรัฐ ซึ่งมีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงหลัง ได้แก่ กะเหรี่ยงพุทธ หรือในชื่อใหม่ Democratic Karen Benevolent Army-DKBA และกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Force – BGF) กลุ่มเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึง ความแตกแยกภายในขบวนการกะเหรี่ยง โดย DKBA มีพัฒนาการจากการแยกตัวออกจาก KNU ตั้งแต่ปี 2538 และมีความสัมพันธ์ที่ผันผวนทั้งกับ KNU และกองทัพเมียนมา ข้อมูลล่าสุดชี้ให้เห็นความพยายามของผู้นำ DKBA ในการรวมกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงที่แตกแยกให้กลับมาเป็นหนึ่งเดียว ซึ่งหากเกิดขึ้นจริงอาจส่งผลกระทบต่ออำนาจในพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญ ในขณะเดียวกัน BGF ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับกองทัพเมียนมา แต่มีอิสระในแง่ของการปฏิบัติและมีช่องทางในการหารายได้ของตัวเองในแบบที่ไม่ชอบธรรมมากนัก BGF ทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางอำนาจแบบผสม (hybrid authority) ที่เชื่อมระหว่างรัฐ เครือข่ายท้องถิ่น และเศรษฐกิจนอกระบบ โดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนและเขตเศรษฐกิจพิเศษ
- 6) ตัวแสดงเชิงสัญลักษณ์และกะเหรี่ยงกลุ่มย่อย เช่น Kawthoolei Republic และ Kawthoolei Army ซึ่งมีข้อจำกัดทั้งด้านกำลังและพื้นที่ควบคุมจริง บทบาทของกลุ่มเหล่านี้จึงมีลักษณะเชิงสัญลักษณ์ และสะท้อนความแตกแยกภายในมากกว่าการมีอิทธิพลต่อดุลอำนาจโดยรวม

ตาราง: แสดงประเภทและบทบาทของตัวแสดงในระบียงตะวันตก

ประเภท	ตัวแสดง	ความเข้มแข็ง	พื้นที่หลัก	รูปแบบการปฏิบัติการ	บทบาท
Primary Territorial Actors	Karen National Union / Karen National Liberation Army	มาก	Karen State, รอบนอกเมียวดี, บางส่วนของ ตะนาวศรี	ยึดครองและปกครองพื้นที่	สร้างโครงสร้างการปกครองในพื้นที่ยึดครอง
	Karen National Progressive Party	ปานกลาง-มาก	Karen State	ยึดครองและปกครองพื้นที่	สร้างโครงสร้างการปกครองในพื้นที่ยึดครอง

ประเภท	ตัวแสดง	ความเข้มแข็ง	พื้นที่หลัก	รูปแบบการปฏิบัติการ	บทบาท
Secondary Territorial Actors	Restoration Council of Shan State/ Shan State Army - South	ปานกลาง	รัฐฉานตอนใต้	ควบคุมพื้นที่บางส่วน	เป็นกันชนระหว่างโซน
	New Mon State Party	ปานกลาง	Mon State, northern Tanintharyi	รักษาสถานะทางการเมือง	สร้างเสถียรภาพรอบนอก
Resistance Network	People's Defense Force	ปานกลาง	dispersed (embedded)	ปฏิบัติการเครือข่าย	ขยายความขัดแย้ง
Hybrid / Fragmented Karen Forces	Democratic Karen Benevolent Army	ปานกลาง	Karen State (localized pockets)	เป็นพันธมิตรกับกองทัพเมียนมา	เป็นแนวหน้าให้ Tatmadaw/ คุ่มครอง scammers
	Border Guard Force	ปานกลาง	พื้นที่รอบๆ เมียวดี	ผสมผสานกองทัพและการปฏิบัติอิสระ	เป็นแนวหน้าให้ Tatmadaw/ คุ่มครอง scammers
Symbolic Actors	Kawthoolei Republic / Kawthoolei Army	ต่ำ	ไม่มีพื้นที่ชัดเจน	ไม่ชัดเจน	ต่อสู้เชิงสัญลักษณ์
State Actor	Tatmadaw	มากที่สุด	พื้นที่เมืองและเส้นทางยุทธศาสตร์	เน้นกำลังทางทหาร	กองทัพแห่งชาติปราบปรามฝ่ายต่อต้าน

3.4 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ในฝั่งไทย การบริหารจัดการแนวพื้นที่ตะวันตกเกี่ยวข้องกับโครงสร้างหน่วยงานที่มีลักษณะกระจายกระจาย มีการประสานการปฏิบัติในระดับหนึ่งแต่ก็มักเกิดขึ้นในกรณีที่มีคำสั่งจากฝ่ายการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบายเป็นการเฉพาะกิจ แต่สถานการณ์ปกติจะต่างปฏิบัติเป็นเอกเทศตามนโยบายและทิศทางที่กำหนดโดยหน่วยเหนือของตน อย่างไรก็ตามหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านต่างๆในระบียงตะวันตกมีดังนี้

ด้านความมั่นคง

- สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ทำหน้าที่ประสานงานด้านยุทธศาสตร์ นโยบายและทิศทางในการขับเคลื่อน
- กรมกิจการชายแดน กองบัญชาการกองทัพไทย ช่วยประสานงานด้านนโยบายความมั่นคงกับหน่วยทหารในพื้นที่ รวมถึงติดต่อสัมพันธ์กับฝั่งเมียนมาตามช่องทางทางการและไม่เป็นทางการ
- สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ประสานงานข่าวกรอง รวมทั้งข่าวกรองทางทหาร
- กองทัพบกโดย กองทัพภาคที่ 1 กองกำลังสุรสีห์ ในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีและราชบุรี กองทัพภาคที่ 3 กองกำลังนเรศวรและชุดเฉพาะกิจราชมนูในพื้นที่จังหวัดแม่ฮ่องสอน และตาก เป็นหน่วยงานหลักที่ประสานกับหน่วยความมั่นคงอื่นในพื้นที่
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยในสังกัด เช่น ตำรวจตระเวนชายแดน ตำรวจภูธร ตรวจคนเข้าเมือง และตำรวจปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ในการดูแลความมั่นคง ควบคุมสถานการณ์และปราบปรามอาชญากรรม

ด้านเศรษฐกิจ

- กระทรวงพาณิชย์มีบทบาทในการกำกับดูแลและส่งเสริมการค้าชายแดน รวมตลอดทั้งการประสานงานกับภาคเอกชนทั้งในเชิงสถาบัน เช่น หอการค้า และ ปังเจก เช่น บริษัท หรือ ตัวบุคคล
- กรมศุลกากร ดูแลเรื่องภาษีศุลกากรรวมถึงการปราบปรามสินค้าเถื่อน
- กระทรวงแรงงาน เฉพาะอย่างยิ่งกรมการจัดหางานจะรับผิดชอบกำกับดูแลแรงงานอพยพจากเมียนมาโดยกำหนดบทบาทหน้าที่ให้มากกว่าการขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตทำงาน เลิกมองแรงงานเหล่านี้ด้วยสายตาของฝ่ายความมั่นคงที่เพิ่งเล็งไปในเรื่องการเข้าเมืองผิดกฎหมาย อาชญากรรม และการค้ามนุษย์ แต่ให้พิจารณาว่าพวกเขาเป็นกำลังแรงงานที่มีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างเศรษฐกิจของไทย มีความจำเป็นจะต้องได้รับการฝึกอบรมพัฒนาฝีมือแรงงานให้เหมาะสมและได้รับสวัสดิการตามสมควร

ด้านมนุษยธรรม

- กระทรวงมหาดไทย กำกับกับการบริหารจัดการค่ายมร.ทั้ง 9 แห่งใน 4 จังหวัดและศูนย์พักพิงชั่วคราวสำหรับ ผกสม. ที่ตั้งขึ้นตามสถานการณ์การสู้รบ และงานการปกครองในระดับพื้นที่ ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอและกลไกการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วยังต้องประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศและ NGO ในพื้นที่เพื่อการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ ทันต่อสถานการณ์

บทที่ 4: แนวระเบียงทิศเหนือ (Northern Corridor)

4.1 ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Significance)

แนวระเบียงพื้นที่ด้านเหนือของไทยคือพื้นที่ชายแดนด้านเชียงรายและเชียงใหม่และครอบคลุมไปในบางส่วนของรัฐฉานของเมียนมาที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ในฐานะจุดตัดของเศรษฐกิจการเมืองนอกระบบพื้นที่นี้เชื่อมโยงโดยตรงกับรัฐบาลและเขตปกครองพิเศษที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐบาลกลางเมียนมา โดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของสหรัฐว้า (United Wa State Army – UWSA) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในกลุ่มติดอาวุธที่มีอำนาจและศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงที่สุดในภูมิภาค

พื้นที่ส่วนใหญ่ในระเบียงด้านทิศเหนือนี้เป็นระบบเศรษฐกิจสงคราม ที่เชื่อมโยงการผลิต การเงิน และการขนส่งในระดับภูมิภาค พื้นที่สามเหลี่ยมทองคำทำหน้าที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของเครือข่ายยาเสพติด การค้ามนุษย์ และธุรกิจผิดกฎหมายมากมายที่มีความเชื่อมโยงกับตลาดในระดับโลก

ที่สำคัญสำหรับประเทศไทยและภูมิภาคแม่น้ำโขงนั้นคือการแผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตรขนาดใหญ่ในเขตรัฐฉานสร้างมลพิษทางอากาศที่ปนเปื้อนฝุ่น PM 2.5 ให้กับจังหวัดชายแดนของไทยเฉพาะอย่างยิ่งเชียงใหม่ เชียงราย ทำนองเดียวกันเหมืองแร่หายากที่ไร้การควบคุมก่อให้เกิดสารหนักปนเปื้อนในแม่น้ำกก สาย และรวก ซึ่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยและเชื่อมต่อ กับแม่น้ำโขง ได้สร้างผลกระทบข้ามพรมแดนที่มีลักษณะสะสมและยากต่อการควบคุม

4.2 การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

ความเสี่ยงในแนวพื้นที่เหนือมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากพื้นที่ชายแดนอื่นตรงที่เป็นความเสี่ยงในเชิงโครงสร้างระยะยาวมากกว่าความเสี่ยงจากความรุนแรงของการสู้รบที่เกิดขึ้นแบบฉับพลัน ซึ่งสามารถประเมินได้ดังต่อไปนี้

มิติความมั่นคง ความเสี่ยงหลักการฝังตัวของเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติที่มีความซับซ้อนและยากต่อการควบคุม เครือข่ายเหล่านี้ครอบคลุมตั้งแต่ปัญหาดั้งเดิมคือการผลิตยาเสพติดในรัฐฉานซึ่งมีการลำเลียงผ่านไทย การค้าอาวุธที่ใช้ไทยเป็นฐาน ไปจนถึงปัญหาใหม่ๆอย่างการฟอกเงินผ่านระบบการเงินทั้งในและนอกภูมิภาค

บทบาทขององค์กรกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธอย่าง United Wa State Army ทำให้ความเสี่ยงมีลักษณะเชิงสถาบัน กล่าวคือ UWSA มีขีดความสามารถในการควบคุมพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จ

มีโครงสร้างการเมืองการปกครอง และระบบเศรษฐกิจเป็นของตัวเอง ในหลายกรณีพบว่า UWSA สามารถติดต่อกับต่างประเทศเฉพาะอย่างยิ่งจีนได้โดยไม่ต้องผ่านกลไกรัฐ ของรัฐบาลในกรุงเนปิดอว์แต่อย่างใด ทั้งหมดนั้นส่งผลให้กิจกรรมที่ไม่ชอบธรรมหรือผิด กฎหมายสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน

มิติด้านสิ่งแวดล้อม พื้นที่ในระเบียงทิศเหนือกำลังพัฒนาไปสู่วิกฤตสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน ที่มีการสะสมและขยายตัวจนยากที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะควบคุมได้โดยเพียงลำพัง เพราะเหตุที่ มัณมีรากฐานมาจากการผสมผสานระหว่างกิจกรรมเศรษฐกิจที่ไม่ได้รับการกำกับดูแลอย่าง เหมาะสม ความขัดแย้งทางอาวุธ การบังคับใช้กฎหมายเข้าไปไม่ถึงและการขาดกลไกความ ร่วมมือข้ามพรมแดนที่มีประสิทธิภาพ

ความเสี่ยงหลักประการแรกคือ การทำเหมืองแร่หายาก (rare-earth mining) แบบไร้การ กำกับดูแลในรัฐฉาน ซึ่งจากข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียมในช่วงปลายปี 2568 พบว่ามีแหล่งทำ เหมืองมากกว่า 500 แห่งกระจายตัวตามลุ่มน้ำสำคัญ โดยเฉพาะในพื้นที่ต้นน้ำ กิจกรรม เหล่านี้ส่วนใหญ่ดำเนินการในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธ เช่น UWSA และเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีการกำกับดูแลในระดับจำกัดและเชื่อมโยงกับห่วงโซ่ อุปทานแร่หายากของจีน

ผลกระทบที่เกิดขึ้นมีลักษณะข้ามพรมแดนอย่างชัดเจน โดยการตรวจวัดคุณภาพน้ำใน แม่น้ำกบบริเวณชายแดนไทยพบระดับสารหนูสูงถึง 0.026–0.037 มิลลิกรัมต่อลิตร ซึ่ง เกินค่ามาตรฐานขององค์การอนามัยโลกหลายเท่าตัว พร้อมกับการปนเปื้อนของตะกั่วและ โลหะหนักอื่น ๆ ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพน้ำ การเกษตร และความเสี่ยงด้านสุขภาพของ ประชาชนในจังหวัดเชียงรายและเชียงใหม่ ปัญหานี้สะท้อนถึงความไม่สมดุลของอำนาจที่ ควบคุมต้นน้ำและปลายน้ำ ซึ่งประเทศไทยเข้าไม่ถึงอำนาจในการควบคุมกิจกรรมต้นน้ำจึง ตกอยู่ในสภาพที่ต้องรับภาระผลกระทบทั้งหมดโดยลำพัง

ประการที่สอง มลพิษทางอากาศข้ามพรมแดน เป็นความเสี่ยงเชิงโครงสร้างที่เชื่อมโยงกับ ทั้งกิจกรรมทางเศรษฐกิจและความขัดแย้งในพื้นที่ โดยการศึกษาการกระจายแหล่งกำเนิด มลพิษยืนยันว่า การเผาชีวมวลมีส่วนต่อค่า PM2.5 ในจังหวัดเชียงใหม่และเชียงรายในระดับ สูง โดยแหล่งกำเนิดหลักส่วนหนึ่งอยู่ในพื้นที่ชายแดนเมียนมาโดยเฉพาะรัฐฉาน ปัจจัยขับเคลื่อนประกอบด้วยการทำเกษตรแบบเผาไร่เพื่อเปิดพื้นที่ทำการเพาะปลูกที่ได้รับการส่งเสริมจากบริษัทธุรกิจในประเทศไทยเอง อีกทั้งการเคลียร์พื้นที่เพื่อปฏิบัติการทางทหารและ การเผาป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ทำเหมืองก็มีส่วนอย่างสำคัญ

4.3 ผู้เล่นหลักในพื้นที่

ในฝั่งเมียนมา UWSA เป็น ตัวแสดง ที่มีบทบาทโดดเด่นที่สุด โดยมีทั้งกำลังทหาร เศรษฐกิจ และโครงสร้างการเมืองการปกครองของตนเอง ซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของ เมียนมาในฐานะเขตปกครองตนเองว่า (Wa Self-Administered Division) ดังนั้น UWSA ไม่ได้เป็นกองกำลังติดอาวุธธรรมดาทั่วไปแต่องค์กรนี้ก็ไม่ได้ทำหน้าที่ทางการเมืองการปกครองแทน

รัฐส่วนกลางเนปิดอว์แต่อย่างใด ทว่ากลับเป็นผู้บริหารที่มีความเป็นอิสระ (autonomy) ค่อนข้างสูงและกำกับดูแลระบบเศรษฐกิจในพื้นที่ที่เชื่อมโยงกับการผลิตทรัพยากร การค้า และเครือข่ายการเงินในระดับภูมิภาค

นอกจากนี้ ในพื้นที่ระเบียงทิศเหนือยังมีบทบาทของกลุ่มติดอาวุธอื่นของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีลักษณะคล้ายๆกันว่า เพียงแต่มีขนาดเล็กกว่า ชีตความสามารถน้อยกว่า เช่นโกกั้งในองค์กรที่ชื่อ Myanmar National Democratic Alliance Army (MNDA) พวกนี้มีบทบาทในการปกครองดินแดนและบริหารระบบเศรษฐกิจ

ที่สำคัญคือการเมืองอยู่ของเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติที่ทำงานเชื่อมโยงกับตัวแสดงเหล่านี้ทั้งในด้านยาเสพติด การค้ามนุษย์ และการฟอกเงิน เครือข่ายเหล่านี้ไม่ได้มีโครงสร้างแบบลำดับชั้นเดียว แต่เป็นระบบเครือข่ายที่ยืดหยุ่นและปรับตัวได้สูง

4.4 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ในฝั่งไทย ผู้เล่นไม่ได้จำกัดอยู่ที่หน่วยงานความมั่นคง แต่รวมถึงหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม นักวิชาการ และภาคประชาสังคมที่มีบทบาทในการติดตามและเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษข้ามพรมแดน ทำให้พื้นที่นี้เป็น พื้นที่ปฏิสัมพันธ์หลายมิติที่ต้องอาศัยเครื่องมือในการขับเคลื่อนนโยบายที่หลากหลายมากกว่าการใช้กำลังทางทหารหรือการควบคุมชายแดนเพียงอย่างเดียว

ด้านความมั่นคง

- สภาความมั่นคงแห่งชาติ กำหนดยุทธศาสตร์ กำหนดแนวทางและทิศทางการปฏิบัติ
- สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ประสานงานข่าวกรอง รวมทั้งข่าวกรองทางทหาร
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง ตม. ปส. ภูธร และตำรวจปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (บก.ปอท. และ บช.สอท.) ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) สกัดกั้นและปราบปรามการค้ายาเสพติด รวมทั้งประสานความร่วมมือกับเมียนมา
- กรมกิจการชายแดน กองบัญชาการกองทัพไทย ประสานการปฏิบัติกับหน่วยทหารในพื้นที่
- กองทัพบก โดยเฉพาะกองทัพบกที่ 3 และกองกำลังผาเมือง ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการทางด้านความมั่นคง

ด้านเศรษฐกิจและการเงิน หน่วยงานต่อไปนี้มีหน้าที่มีและบทบาทสำคัญในการติดตามและควบคุมการเคลื่อนย้ายของทุนผิดกฎหมาย

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- กรมศุลกากร
- ธนาคารแห่งประเทศไทย
- หน่วยงานด้านการข่าวทางการเงินและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ด้านสิ่งแวดล้อม หน่วยงานสำคัญที่มีหน้าที่ในการปกป้องและรักษาสีงแวดล้อมจะทำหน้าที่หลักในการประสานการปฏิบัติ ได้แก่

- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- มหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสร้างฐานข้อมูลเชิงวิชาการเกี่ยวกับมลพิษข้ามพรมแดน

บทที่ 5: ระเบียงทางทะเลอันดามัน (Southern Maritime Corridor)

5.1 ความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์

ระเบียงทางทะเลอันดามัน ซึ่งเชื่อมโยงจังหวัดระนองของไทยกับเขตตะนาวศรี (Tanintharyi) ของเมียนมา เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ในฐานะประตูของไทยสู่มหาสมุทรอินเดีย เส้นทางทะเลนี้เชื่อมประเทศไทยกับอ่าวเบงกอลและเครือข่ายเศรษฐกิจในกรอบ BIMSTEC (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation) ได้โดยไม่ต้องผ่านช่องแคบมะละกาซึ่งมีความแออัดและมีความเสี่ยงเชิงภูมิรัฐศาสตร์

ท่าเรือระนองในฐานะท่าเรือฝั่งอันดามันเพียงแห่งเดียวของไทยที่มีสถานะเป็นท่าเรือของรัฐ จึงมีศักยภาพในการพัฒนาเป็นศูนย์กลางโลจิสติกส์และการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะในบริบทการกำหนดยุทธศาสตร์ต่อเมียนมา ท่าเรือระนองเป็นทางเลือกของระบบการขนส่งอย่างเป็นทางการในกรณีที่มีการเชื่อมโยงผ่านระเบียงทางบกอื่นๆ เช่น ระเบียงตะวันตก ประสบกับปัญหา

ในขณะเดียวกัน พื้นที่นี้ยังมีความสำคัญในแง่ของความมั่นคงทางทะเล เนื่องจากเป็นจุดผ่านของการเคลื่อนย้ายแรงงาน การประมง (ทั้งผิดและถูกกฎหมาย) และกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในและนอกระบบ การทับซ้อนของบทบาทด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง และมนุษยธรรมทำให้แนวพื้นที่ทะเลอันดามันเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่มีทั้งโอกาสและความเสี่ยงซึ่งต้องการการบริหารจัดการแบบบูรณาการอย่างเป็นระบบ

5.2 การประเมินความเสี่ยง

ความเสี่ยงในแนวพื้นที่ทะเลอันดามันมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากแนวชายแดนทางบก เพราะเหตุซึ่งเกิดขึ้นในพื้นที่ทางทะเลนั้นจะควบคุมได้อย่างจำกัดและมีความยากลำบาก เนื่องจากเป็นพื้นที่เปิดและกว้างขวาง มองใน**มิติด้านความมั่นคง** ความเสี่ยงหลักมาจากการลักลอบเข้าเมือง การค้ามนุษย์ และกิจกรรมผิดกฎหมายในทะเล ซึ่งมักดำเนินการผ่านเรือขนาดเล็กที่ยากต่อการตรวจจับ

ในด้านประมง ความขัดแย้งระหว่างชาวประมงไทยและภาคีรัฐเมียนมาเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุจากเส้นเขตแดนทางทะเลที่ยังไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สม่ำเสมอ เหตุการณ์การจับกุมหรือใช้กำลังกับเรือประมงสามารถ

กลายเป็นประเด็นทางการทูตได้อย่างรวดเร็ว และสะท้อนถึงความเปราะบางของการจัดการทรัพยากรทางทะเลร่วมกัน

ในมิติด้านแรงงานเชิงมนุษยธรรม ทะเลอันดามันเป็นทางผ่านของการย้ายถิ่นที่ผิดปกติจากเมียนมา เฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชาติพันธุ์ โรฮิงญา ที่หนีจากความรุนแรง ความขัดแย้ง และความยากลำบากในรัฐยะไข่ทางตะวันตกของประเทศ มุ่งมาแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าในไทยและประเทศอื่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในทำนองเดียวกันแรงงานจากเมียนมา (ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มใดหรือมีแรงผลักดันประการใด) เดินทางมายังไทยอย่างต่อเนื่องผ่านช่องทางทางทะเล ซึ่งมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบและการค้ามนุษย์ ขณะเดียวกันความขาดแคลนแรงงานในภาคประมงและอื่นๆที่เกี่ยวข้องของไทยยิ่งกลายเป็นปัจจัยดึงดูดที่ทำให้ความต้องการแรงงานข้ามชาติยังคงสูง

ในภาพรวม ความเสี่ยงในพื้นที่นี้มีลักษณะกระจายตัวเคลื่อนที่เร็วและควบคุมยากเนื่องจากเกิดขึ้นในพื้นที่ทางทะเลที่มีข้อจำกัดด้านการบังคับใช้กฎหมาย และต้องอาศัยความสามารถในการรับรู้สถานการณ์ทางทะเลที่ประเทศไทยยังไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มที่นัก

5.3 ผู้เล่นหลักในพื้นที่

ภูมิทัศน์ของผู้เล่นในแนวนพื้นที่ทะเลอันดามันมีลักษณะกระจายตัวและเชื่อมโยงกันผ่านเครือข่ายมากกว่าการควบคุมพื้นที่แบบชัดเจน ในฝั่งเมียนมาหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลและท้องถิ่นในเขตตะนาวศรีมีบทบาทในการควบคุมพื้นที่ชายฝั่งและการบังคับใช้กฎหมาย แต่ขีดความสามารถในการกำกับดูแลยังมีข้อจำกัด ทำให้เกิดช่องว่างสำหรับกิจกรรมผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังมีบทบาทของเครือข่ายนายหน้าค้ามนุษย์และแรงงานข้ามชาติ ซึ่งทำหน้าที่เชื่อมโยงการเคลื่อนย้ายแรงงานจากเมียนมาสู่ไทยผ่านเส้นทางทางทะเล เครือข่ายเหล่านี้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวสูงอีกทั้งสามารถปรับตัวตามมาตรการของรัฐได้อย่างรวดเร็ว

ในฝั่งไทย ผู้เล่นหลักประกอบด้วยชุมชนประมง ผู้ค้า ผู้ประกอบการด้านโลจิสติกส์ และแรงงานข้ามชาติ ซึ่งล้วนเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจชายแดนที่มีทั้งส่วนที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในขณะเดียวกัน ยังมีบทบาทของหน่วยงานความมั่นคงทางทะเล เช่น กองทัพเรือ และศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ที่ทำหน้าที่ควบคุมและเฝ้าระวังพื้นที่

ลักษณะสำคัญของพื้นที่นี้คือการที่ ตัวแสดง ต่างๆ ไม่ได้อยู่ในโครงสร้างลำดับชั้นเดียว แต่เชื่อมโยงกันผ่านเครือข่ายทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้การจัดการต้องอาศัยความเข้าใจมากกว่าการใช้มาตรการควบคุมแบบตรงไปตรงมา

5.4 หน่วยงานที่รับผิดชอบ

การบริหารจัดการแนวนพื้นที่ทะเลอันดามันในฝั่งไทยเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายภาคส่วนที่มีบทบาทแตกต่างกันในมิติของความมั่นคง เศรษฐกิจ และแรงงาน ที่สำคัญดังต่อไปนี้

ด้านความมั่นคง

- สภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการกำหนดยุทธศาสตร์และกำกับทิศทางการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย
- ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) ทำหน้าที่เป็นกลไกบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในการดูแลผลประโยชน์ทางทะเล
- กองทัพเรือ โดยเฉพาะทัพเรือภาคที่ 3 เป็นหน่วยปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงทางทะเล และการปฏิบัติการลาดตระเวนเพื่อตรวจการณ์

ด้านแรงงานและการค้ามนุษย์

- กระทรวงแรงงาน ทำหน้าที่กำกับดูแล บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและภาคส่วนเศรษฐกิจต่างๆ
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตรวจคนเข้าเมือง และกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) มีบทบาทในการควบคุมและปราบปรามเครือข่ายค้ามนุษย์
- กระทรวงมหาดไทย และ องค์การปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ในการดูแลการปกครองในพื้นที่ชายฝั่งและบริหารจัดการประชากรและให้บริการที่จำเป็นในพื้นที่

ด้านเศรษฐกิจและการขนส่ง

- การทำเรือแห่งประเทศไทยและกรมเจ้าท่ามีบทบาทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและกำกับดูแลกิจกรรมทางทะเล
- กรมศุลกากร ดูแลด้านภาษีอากร
- กระทรวงพาณิชย์ บริหารจัดการการค้าต่างประเทศ ให้บริการข่าวสารข้อมูลทางการค้า และประสานกับกับภาคเอกชนทุกรูปแบบ

ความท้าทายสำคัญจึงอยู่ที่การพัฒนากลไกที่สามารถสานบทบาทของหน่วยงานเหล่านี้ให้ทำงานในกรอบเดียวกัน เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากศักยภาพเชิงยุทธศาสตร์ของพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ ขณะเดียวกันก็สามารถจัดการความเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 6: ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์

ภายใต้สถานการณ์และบริบทที่วิกฤตการณ์ในเมียนมากลายเป็นความเสี่ยงต่อประเทศไทย ในหลากหลายมิติ การดำเนินนโยบายแบบเดิมที่เน้นการตอบสนองเหตุการณ์เฉพาะหน้า และการใช้เครื่องมือแบบเดียวกันตลอดแนวชายแดนไม่สามารถตอบโจทย์ได้อีกต่อไป ประเทศไทยจำเป็นต้องพัฒนายุทธศาสตร์แบบจำแนกตามพื้นที่ซึ่งสามารถจัดการความแตกต่างของแต่ละระยะเปียงพื้นที่ (corridor) ได้อย่างแม่นยำและเชื่อมโยงความมั่นคง มนุษยธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอต่อไปนี้จะเน้นกำหนดโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่และแนวทางที่สามารถดำเนินการได้จริงในระยะสั้นถึงกลางโดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของประเทศไทยในการบริหารความเสี่ยง ปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติและแสวงโอกาสใหม่ในการพัฒนาพื้นที่ชายแดน

6.1 จัดตั้งศูนย์ระดับชาติเพื่อบูรณาการยุทธศาสตร์และนโยบายต่อเมียนมา (Strategic Center for Myanmar Engagement)

ประเทศไทยควรจัดตั้งกลไกกลางในระดับนโยบายที่มีหน้าที่บูรณาการข้อมูล การวิเคราะห์ และการตัดสินใจเกี่ยวกับเมียนมาในทุกมิติ เชื่อมโยงการทำงานด้านความมั่นคง การบังคับใช้กฎหมาย เศรษฐกิจ การทูต มนุษยธรรมและสิ่งแวดล้อมเข้าด้วยกัน เพื่อให้การตัดสินใจของรัฐบาลตั้งอยู่บนฐานข้อมูลเดียวกัน ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มความรวดเร็วในการตอบสนอง ศูนย์ดังกล่าวควรมีหน้าที่หลัก 5 ประการ ได้แก่

- กำหนดแนวนโยบายตามยุทธศาสตร์ 3 มิติ 3 ระเบียบ
- ประสานแนวทางและการปฏิบัติของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- ประเมินสถานการณ์แบบข้ามมิติในระดับพื้นที่
- กำหนดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาในแต่ละระเบียบ
- ติดตามผลการดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง

หัวใจของข้อเสนอนี้ไม่ใช่การเพิ่มหน่วยงานใหม่ แต่คือการบูรณาการหน่วยงานทางด้านการนโยบายและหน่วยปฏิบัติให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ต่อเมียนมาและเป็นองค์รวม โดยมีโครงการดังต่อไปนี้

- 1) ให้มีคณะกรรมการศูนย์ฯ ที่มีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง เป็นประธาน มีผู้แทนหน่วยงานด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และผู้เชี่ยวชาญ ร่วมเป็นกรรมการจำนวนไม่เกิน 10 คน
- 2) ศูนย์ฯ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกรอบทางยุทธศาสตร์ 3 มิติ นโยบาย และแนวทางปฏิบัติที่สามารถจะข้ามขั้นตอนระเบียบทางราชการได้
- 3) กำหนดให้ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นกองเลขาธิการศูนย์ฯ มีหน้าที่ประสานนโยบาย แนวทางและการปฏิบัติกับหน่วยปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการทูต ขาวกรอง เศรษฐกิจ และ การทหาร

6.2 นำร่อง ยุทธศาสตร์ 3 มิติ (ความมั่นคง มนุษยธรรม เศรษฐกิจ) 3 ระเบียบ (ตะวันตกเหนือ และ ใต้) โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ระเบียบตะวันตก

เป้าประสงค์

- สร้างพื้นที่ปลอดภัยตามระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกกิจกรรมทางเศรษฐกิจ-การค้า และให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมได้อย่างทั่วถึง
- ป้องกันและควบคุมการแผ่ขยายเครือข่ายการหลอกลวงทางออนไลน์และอาชญากรรมข้ามพรมแดนไม่ให้เข้าสู่ประเทศไทย
- เชื่อมโยงนโยบายมนุษยธรรมกับตลาดแรงงาน โดยพัฒนากลไกที่ทำให้ผู้พลัดถิ่นทุก

ประเภทรวมถึง ผกร. ผกสม. และคนย้ายถิ่นที่ผิดปกติให้สามารถเข้าสู่ระบบแรงงานได้อย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอแนวทางปฏิบัติ

- กำหนดโซนปลอดภัยโดยให้ความสำคัญกับถนนสายเอเชียหมายเลข 1 (Asian Highway 1 – AH 1) ที่เชื่อมโยงแม่สอด-เมียวดี-ย่างกุ้ง ด้านขนส่งทั้งสินค้า สิ่งของบรรเทาทุกข์ และผู้โดยสาร
- เจรจาเพื่อทำความตกลง (deal) กับผู้มีส่วนได้เสียและตัวแสดงทุกตัวในพื้นที่ตลอดแนวระเบียงบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมของทุกฝ่าย
- ตัดวงจรและเครือข่าย scammer ที่อยู่ประชิดชายแดนไทย โดยเน้นการควบคุมแรงงาน แทนการปิดด่าน (สกัดกั้นการค้ามนุษย์และการหลอกลวงคนไทยไปทำงาน) ปิดกั้นเส้นทางเงินโดยใช้ข้อมูลข่าวกรองทางการเงินที่แม่นยำ และเทคโนโลยีสารสนเทศขั้นสูงหรือปัญญาประดิษฐ์
- การควบคุมสาธารณสุขโรค เช่น ไฟฟ้า น้ำมันเชื้อเพลิง สัญญาณอินเทอร์เน็ต ให้ทำเท่าที่จำเป็นและจะต้องกระทำที่ปลายทางอย่างแม่นยำ โดยความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องจากฝั่งเมียนมา การตัดต้นทางจากฝั่งไทยแบบเหวี่ยงแหเช่นที่ผ่านมาสร้างปัญหาให้กับผู้บริโภคและผู้ค้าผู้บริสุทธิมากกว่า
- เปลี่ยนผู้ผลิตถิ่นทุกประเภทให้เข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยแก้ไขระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่พ.ร.บ.คนเข้าเมือง ออกมติดคณะรัฐมนตรีเพื่อผ่อนผันให้บุคคลเหล่านั้นพำนักอาศัยในประเทศไทยได้ในระยะยาว ลงทะเบียนจำนวนและถิ่นที่อยู่ ออกใบอนุญาตทำงาน เปิดตลาดนัดแรงงาน ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน เปิดโอกาสให้ผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทยในที่สุด

ระเบียบทิศเหนือ

เป้าประสงค์

- แก้ไขปัญหามลพิษข้ามพรมแดน ทั้งทางอากาศจาก PM 2.5 และ ทางน้ำจากสารหนักจากการทำเหมืองแร่ที่ไหลลงสู่แม่น้ำทางภาคเหนือ
- ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามพรมแดนทุกประเภท

ข้อเสนอแนวทางปฏิบัติ

- ประสานและแสวงหาความร่วมมือกับตัวแสดงและผู้มีส่วนได้เสียทั้งฝั่งไทยและเมียนมา โดยไม่จำกัดเฉพาะช่องทางแบบทางการเท่านั้น เพื่อให้สามารถเข้าถึงจุดกำเนิดของมลพิษเหล่านั้นได้
- ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อตรวจสอบ เช่น Satellite Remote Sensing, Water Quality Sensor, Isotope/Chemical Fingerprint, Drone Survey, Satellite Fire Detection, Air Mass Tracking, Laser Air Scanning เป็นต้น
- จัดทำแผนปฏิบัติการควบคุมต้นกำเนิดมลพิษทั้งทางอากาศและทางน้ำ พร้อมแนวทางการบำบัดอย่างเป็นวิทยาศาสตร์และแรงจูงใจในเชิงพาณิชย์กับผู้มีส่วนได้เสียโดยไม่ต้อง

พึงพึงเครื่องมือทางกฎหมายซึ่งไม่สามารถบังคับใช้ได้นอกเขตแดนไทย

- สำหรับการป้องกันอาชญากรรมข้ามพรมแดนในระบียงทิศเหนือจะต้องเน้นการควบคุมเครือข่ายแทนที่จะควบคุมจุดผ่านแดน หรือวิ่งไล่ตามจับอาชญากรรายย่อยแต่อย่างเดียวน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ตั้งแต่ ธปท. ปปง. กสทช. หน่วยปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ต้องไล่ตาม เงินเงิน ซิม บัญชีม้า รถขนส่ง และผู้ประสานงานฝั่งไทยที่เชื่อมกับเครือข่ายหลอกลวงข้ามแดน
- ทำนองเดียวกับระบียงตะวันตก การควบคุมสาธารณูปโภคถ้าจำเป็นจะต้องทำที่ปลายทางอย่างแม่นยำให้มั่นใจว่าจะไม่เกิดผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภค

ระบียงทะเลอันดามัน

เป้าประสงค์

- รักษาความมั่นคงทางทะเล เพื่ออำนวยความสะดวกกิจกรรมทางเศรษฐกิจ-การค้าและระบบโลจิสติก
- เชื่อมโยงนโยบายมนุษยธรรมกับตลาดแรงงาน โดยพัฒนากลไกที่ทำให้คนย้ายถิ่นที่ผิดปกติให้สามารถเข้าสู่ระบบแรงงานของไทยได้อย่างเป็นระบบ

ข้อเสนอแนวทางปฏิบัติ

- ใช้ระบบเฝ้าระวังทางทะเลที่เน้น เรือเล็กและเรือผิดปกติ โดยการเพิ่มเรดาร์ชายฝั่งและกล้องตรวจการณ์ในจุดเสี่ยง ใช้ข้อมูล AIS ร่วมกับการตรวจการณ์ชายฝั่งและข่าวกรองพื้นที่ ทำบัญชีเรือท้องถิ่นและเรือประมงที่เคลื่อนไหวประจำ เพื่อแยกเรือปกติออกจากเรือน่าสงสัย ใช้โดรนหรืออากาศยานไร้คนขับในช่วงเวลาที่มีความเสี่ยงสูง เช่น กลางคืน หรือช่วงมรสุม
- เปิดช่องทางแรงงานทางทะเลที่ถูกกฎหมายแทนการปล่อยให้ลักลอบขนคน หากประเทศไทยยังใช้แต่มาตรการสกัด หรือผลักดันคนย้ายถิ่นผิดปกติก็จะไม่แก้ปัญหาอะไรทั้งในด้านมนุษยธรรมและกำลังแรงงานในระบบเศรษฐกิจ ทำให้แรงงานที่เดินทางผ่านระบียงทะเลอันดามันเข้าสู่ระบบได้เร็วและง่ายขึ้น โดยเฉพาะแรงงานประมง แปรรูปอาหารทะเล ก่อสร้าง และบริการในพื้นที่ชายฝั่ง
- พัฒนาและปรับปรุงท่าเรือระนองเพื่อให้รองรับการค้าระหว่างประเทศและอำนวยความสะดวกสำหรับการค้าระหว่างไทยและเมียนมาให้ดียิ่งขึ้น

บทที่ 7 สรุป

รายงานฉบับนี้เริ่มต้นจากข้อเท็จจริงสำคัญประการหนึ่ง คือ เมียนมาในปัจจุบันไม่ได้เป็นรัฐเดี่ยวที่มีศูนย์กลางอำนาจเดียวอีกต่อไป แต่เป็นพื้นที่ที่อำนาจแตกกระจายออกเป็นหลายชั้น หลายกลุ่ม และหลายรูปแบบ การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นหลังรัฐประหารไม่ได้สร้างเสถียรภาพ แต่กลับเป็นเพียงการกระชับอำนาจของกองทัพในรูปแบบใหม่ที่มีปัญหาเรื่องความชอบธรรม และไม่สามารถยุติสงครามกลางเมืองที่ดำเนินอยู่ได้

ผลที่ตามมาคือ เมียนมาได้กลายเป็นความเสี่ยงอย่างเป็นระบบต่อประเทศไทยไม่ใช่แค่ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบเดิมอีกต่อไป ความเสี่ยงดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นใน มิติใดมิติหนึ่ง แต่เกิดพร้อมกันในด้านความมั่นคง มนุษยธรรม และเศรษฐกิจ โดยที่แต่ละ ด้านก็เชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่นจนแยกออกจากกันไม่ได้

ในด้านความมั่นคง พรมแดนไทย-เมียนมาที่มีความยาวกว่า 2,400 กิโลเมตรเป็นพื้นที่ที่มีความผันผวนสูง มีการสู้รบต่อเนื่อง มีการโจมตีทางอากาศอย่างหนักหน่วง และเหตุการณ์ กระสุนข้ามแดนมาตกยังฝั่งไทยบ่อยๆแสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งภายในเมียนมาไม่อาจถูก จำกัดอยู่ในอาณาเขตของตนเองได้อีกต่อไป ขณะเดียวกันภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น เมือง สแกมเมอร์ การค้ามนุษย์ ยาเสพติด และอาวุธขนาดเล็ก ได้ขยายตัวในพื้นที่ที่รัฐควบคุมไม่ได้ และเริ่มเชื่อมโยงเข้ากับระบบเศรษฐกิจของไทยอย่างลึกซึ้ง

ในด้านมนุษยธรรม ปัญหาผู้ลี้ภัยไม่ได้เป็นสถานการณ์ชั่วคราวอีกต่อไป แต่กลายเป็นภาระ ระยะยาวที่ฝังตัวอยู่ในโครงสร้างชายแดนไทยมานานหลายทศวรรษ ขณะที่ผู้พลัดถิ่นใหม่ หลังรัฐประหารเพิ่มแรงกดดันต่อระบบสาธารณสุข งบประมาณ และการบริหารจัดการ ของรัฐไทยอย่างต่อเนื่อง

ในด้านเศรษฐกิจ ความไม่แน่นอนของเมียนมาทำให้การค้าชายแดนสะดุด ขณะเดียวกันก็ ผลักให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจจำนวนมากไหลเข้าสู่ช่องทางไม่เป็นทางการ นำไปสู่การขยาย ตัวของเศรษฐกิจสีเทา ซึ่งทั้งสร้างรายได้และสร้างความเสี่ยงให้ไทยในเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาไม่ได้อยู่ที่สถานการณ์ในเมียนมาเพียงอย่างเดียว แต่ยังอยู่ที่ข้อจำกัด ของนโยบายไทยเอง รายงานชี้ให้เห็นชัดว่าไทยยังคงยึดติดกับกรอบความสัมพันธ์แบบรัฐ ต่อรัฐ ทั้งที่ในความเป็นจริง ตัวแสดงที่มีอิทธิพลในพื้นที่จำนวนมากไม่ใช่รัฐ (non-state actor) นอกจากนี้โครงสร้างการบริหารนโยบายยังมีลักษณะกระจัดกระจาย ขาดศูนย์กลาง ในการกำหนดยุทธศาสตร์ร่วม ทำให้การตอบสนองต่อสถานการณ์เป็นแบบเฉพาะหน้าและ ไม่ต่อเนื่อง

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งคือการใช้แนวทางบริหารชายแดนแบบเดียวตลอดแนว ทั้งที่แต่ละ พื้นที่มีลักษณะปัญหาแตกต่างกันอย่างชัดเจน ส่งผลให้มาตรการจำนวนมากไม่ตรงกับ บริบท และในบางกรณีกลับสร้างผลกระทบทางลบมากกว่าทางบวก จากข้อเท็จจริงเหล่านี้ รายงานฉบับนี้จึงเสนอให้ประเทศไทยปรับกรอบคิดใหม่ โดยเปลี่ยนจากการมองเมียนมา ในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่ไม่สงบไปสู่การมองว่าเป็นพื้นที่ของระบบอำนาจหลายชั้นที่ต้อง จัดการด้วยเครื่องมือที่แตกต่างกัน แนวคิดสำคัญที่รายงานนี้แนะนำเสนอคือการมองชายแดน ผ่านภูมิศาสตร์ของอำนาจซึ่งเห็นว่าพื้นที่แต่ละส่วนมีตัวแสดงหลักไม่เหมือนกัน และตัวแสดง เหล่านั้นมีบทบาทจริงในการกำหนดเสถียรภาพในพื้นที่มากกว่ารัฐส่วนกลาง

ภายใต้กรอบนี้มีข้อเสนอให้แบ่งชายแดนออกเป็น 3 ระเบียงหลัก ได้แก่ ระเบียงตะวันตก ระเบียงเหนือ และระเบียงทะเลอันดามัน ซึ่งแต่ละพื้นที่มีลักษณะปัญหาและตัวแสดงแตก ต่างกัน

ระเปียงตะวันตกเป็นพื้นที่ที่ความมั่นคง มนุษยธรรม และเศรษฐกิจทับซ้อนกันอย่างเข้มข้น เป็นทั้งพื้นที่รองรับผู้ลี้ภัย ช่องทางการค้า และพื้นที่ปะทะของกลุ่มติดอาวุธหลายฝ่าย ปัญหาหลักคือความผันผวนของความรุนแรงและการขยายตัวของเศรษฐกิจสีเทา

ระเปียงเหนือมีลักษณะต่างออกไป โดยเป็นพื้นที่ที่มีปัญหามลพิษข้ามพรมแดนค่อนข้างหนักหน่วง และเครือข่ายอาชญากรรมและเศรษฐกิจนอกระบบฝังตัวอย่างลึกซึ้ง โดยมีตัวแสดงอย่าง UWSA ซึ่งมีอำนาจควบคุมพื้นที่และเศรษฐกิจของตนเอง ทำให้ความเสี่ยงในพื้นที่นี้มีลักษณะเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างระยะยาว โดยเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมและการเงิน ผิดกฎหมาย

ส่วนระเปียงทะเลอันดามันเป็นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงาน การประมง และความมั่นคงทางทะเล ซึ่งต้องใช้เครื่องมือที่แตกต่างออกไปอีกชุดหนึ่ง

การแบ่งพื้นที่ในลักษณะนี้นำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญ คือ ไทยต้องเลิกใช้มาตรการแบบยารักษาได้ทุกโรคและหันมาใช้แนวทางที่จำแนกตามบริบท โดยจับคู่เครื่องมือให้เหมาะกับตัวแสดงและปัญหาในแต่ละพื้นที่

ในเชิงปฏิบัติ นโยบายไทยจำเป็นต้องปรับใน 4 ทิศทางหลัก

ประการแรก ต้องเปิดพื้นที่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธ กองกำลังกึ่งรัฐ หรือเครือข่ายท้องถิ่น เพราะกลุ่มเหล่านี้มีบทบาทจริงในการควบคุมพื้นที่

ประการที่สอง ต้องสร้างศูนย์กลางในการกำหนดยุทธศาสตร์และบูรณาการข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การตัดสินใจมีภาพรวมเดียวกัน ไม่ใช่ต่างคนต่างทำ

ประการที่สาม ต้องพัฒนาเครื่องมือใหม่ โดยเฉพาะด้านการเงิน ข้าราชการ และการกำกับดูแลเศรษฐกิจ เพื่อจัดการกับเครือข่ายอาชญากรรมและเศรษฐกิจสีเทาที่มีความซับซ้อน

ประการที่สี่ ต้องปรับแนวทางการบริหารชายแดนให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ทั้งในด้านความมั่นคง มนุษยธรรม และเศรษฐกิจ

ในภาพรวม รายงานนี้เสนออย่างชัดเจนว่า ความท้าทายจากเมียนมาไม่ใช่ปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยเครื่องมือแบบเดิม หรือด้วยกรอบคิดแบบเดิมอีกต่อไป หากไทยยังคงใช้แนวทางที่เน้นรัฐต่อรัฐ เน้นการควบคุมชายแดนแบบเส้นตรง และเน้นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ประเทศไทยจะยังคงตกอยู่ในสถานะของการไล่ตามปัญหามากกว่าการจัดการความเสี่ยง

ในทางกลับกัน หากสามารถปรับกรอบคิดไปสู่การมองเมียนมาในฐานะระบบอำนาจหลายชั้น และออกแบบนโยบายที่ยืดหยุ่น สอดคล้องกับพื้นที่ และเชื่อมโยงเครื่องมือด้านความมั่นคง มนุษยธรรม และเศรษฐกิจเข้าด้วยกันได้ เพื่อให้ประเทศไทยมีโอกาสเปลี่ยนจากผู้รับผลกระทบมาเป็นผู้จัดการความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บรรณานุกรม

Official Reports

United Nations Development Programme (UNDP). Myanmar's Enduring Polycrisis: Four Years into a Tumultuous Journey. January 2025. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-01/undp_four_year_outlook-myanmar_enduring_polycrisis_jan2025-2.pdf]

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). A Route-Based Snapshot: Data & Trends for Refugees from Myanmar. December 31, 2015.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Morgane Roussel-Hemery. Along the Thai-Myanmar border, refugee youth empower each other to build a better future. November 14, 2023.

[<https://www.unhcr.org/th/en/news/stories/along-thai-myanmar-border-refugee-youth-empower-each-other-build-better-future>]

World Bank. Myanmar Economic Monitor: Compounding Crises—Special Focus: International Migration from Myanmar. December 2024.

[<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099121024092015654>]

World Bank. Myanmar Economic Monitor: Surviving, Not Thriving. December 2015.

[<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099120625204042781/pdf/P507203-7c4662b6-c1d8-4c3c-9b0c-d4835f2763cb.pdf>]

Unofficial Reports

Amfori. Protecting Myanmar Migrant Workers in Thailand: Ethical Recruitment and Labour Migration in Focus. March 3, 2025.

[<https://www.amfori.org/news/protecting-myanmar-migrant-workers-in-thailand-ethical-recruitment-and-labour-migration-in-focus/>]

ASEAN Parliamentarians for Human Rights. Funding Cuts Endanger Thai-Myanmar Refugee Camps: Southeast Asian Lawmakers Urge Urgent Action. July 21, 2015.

[<https://aseanmp.org/publications/post/funding-cuts-endanger-thai-myanmar-refugee-camps-southeast-asian-lawmakers-urge-urgent-action>]

CASE (Clean, Affordable and Secure Energy for Southeast Asia). Key Insight on Thailand's Natural Gas Crossroads: Rethinking Security, Affordability, and the Energy Transition. March 3, 2016.

[<https://caseforsea.org/key-insight-on-thailands-natural-gas-crossroads-rethinking-security-affordability-and-the-energy-transition/>]

Eyler, Brian, and Regan Kwan. Toxic Rare Earth Mining Is Ruining Mekong Tributaries in the Golden Triangle. Washington, DC: Stimson Center, September 22, 2025.

[<https://www.stimson.org/2025/toxic-rare-earth-mining-is-ruining-mekong-tributaries-in-the-golden-triangle/>]

Human Rights Watch. "I'll Never Feel Secure": Undocumented and Exploited: Myanmar Nationals in Thailand. July 14, 2025.

[<https://www.hrw.org/report/2025/07/14/ill-never-feel-secure/undocumented-and-exploited-myanmar-nationals-in-thailand>]

Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA). Thailand's Gas Fleet Faces Dual Challenge of Rising Costs and Underutilization. February 26, 2026.

[https://ieefa.org/sites/default/files/2026-03/IEEFA_Thailand%20gas%20conundrum%20report_updated%20March2026.pdf]

International Organization for Migration (IOM). Overview of Myanmar Nationals in Thailand. January 2025.

[https://thailand.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1371/files/documents/2025-03/myanmar_migrants_thailand_jan25_final-1.pdf]

Justice for Myanmar. Karen BGF/KNA Regional Criminal Network Exposed. May 22, 2024.

[<https://www.justiceformyanmar.org/press-releases/karen-bgf-kna-regional-criminal-network-exposed>]

MacBeath, Alastair. Cashing In on Conflict: Illicit Economies and the Myanmar Civil War. Global Initiative Against Transnational Organized Crime, March 1, 2025.

[<https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2025/03/Alastair-MacBeath-Cashing-in-on-conflict-Illicit-economies-and-the-Myanmar-civil-war-GI-TOC-March-2025.pdf>]

McCartan, Brian. Funding the People's Defence Forces in Myanmar. Armed Group Economies Southeast Asia, May 2025.

[<https://static1.squarespace.com/static/628c94ceae15ed6eb64d03fd/t/6818830d7fd3874344b08cc9/1746436883884/Centre+2025+Funding+the+People%E2%80%99s+Defence+Forces.pdf>]

Rapid Asia. Are Migrant Workers in Thailand on a Positive Trajectory? October 7, 2025.

[<https://rapid-asia.com/news/are-migrant-workers-in-thailand-on-a-positive-trajectory/>]

Media

Ang, Angelica. "A National Security Problem and a Homeland Security Problem: The World Targets Southeast Asia's Notorious Scam Centers." Fortune, November 15, 2015.

[<https://fortune.com/2025/11/15/southeast-asia-scam-centers-cambodia-myanmar-human-trafficking-cybercrime/>]

"Arsenic found in residents along Kok River; academics warn of rising health risks" Trans-border News February 2, 2016

[<https://transbordernews.in.th/home/?p=45225>]

"Four Thai fishermen released after detention by Myanmar" The Nation March 28, 2025

[<https://www.nationthailand.com/blogs/news/general/40047970>]

Maung Kavi "Myanmar Junta Chief Rushes Through New Consultative Council Law" Irrawaddy. February 4, 2026.

[<https://www.irrawaddy.com/news/politics/myanmar-junta-chief-rushes-through-new-consultative-council-law.html>]

Mark, Eugene and Kyi Sin. "Thailand Pays the Price for Unregulated Mining Boom" FULCRUM December 31, 2025

[<https://fulcrum.sg/2025-top-10-thailand-pays-the-price-for-unregulated-mining-boom/>]

“Myanmar Border Closure Cripples Thai Exports Worth Billions.” The Nation, August 18, 2025.

[<https://www.nationthailand.com/news/asean/40054191>]

“Myanmar election delivers victory for military-backed party amid civil war” Reuters. January 30, 2016

[<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmar-election-delivers-victory-military-backed-party-amid-civil-war-2026-01-30/>]

“Myanmar’s former spymaster Ye Win Oo rises to become military chief” Reuters. March 31, 2026

[<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/myanmars-former-spymaster-ye-win-oo-rises-become-military-chief-2026-03-31/>]

“Myanmar opposition forms unity council” Thai BPS World March 31, 2026

[https://world.thaipbs.or.th/detail/myanmar-opposition-forms-unity-council/60852?fbclid=IwY2xjawQ4WitleHRuA2FlbQlXMAbicmlkETFqSDJjbTM3aTNGZTZVRDA5c3J0YwZhchBfaWQQMjlyMDM5MTc4ODIwMDg5MgABHpkZnUSN0t8dFOQAulpQhejpdTsDtWmh_1Af2AecPAnMzkCAWszbaf6ySqW__aem_1GsVQJ8VdumjzEAmbqO2fw]

Pathan, Don. “Myanmar’s Drone War: An Escalation.” Stratsea, March 13, 2026.

[<https://stratsea.com/myanmars-drone-war-an-escalation/>]

Pathan, Don. “Thailand, Myanmar and the Pollution of Thai Waterways.” Mizzima News, August 26, 2015.

[<https://eng.mizzima.com/2025/08/26/25758>]

Phoe Tar. “Myanmar Junta Reopens Key Thai Border Trade Route Amid Security Concerns” Irrawaddy April 2, 2026

[<https://www.irrawaddy.com/business/myanmar-junta-reopens-key-thai-border-trade-route-amid-security-concerns.html>]

Sa Tun Aung. “Myanmar dictator ‘nominated’ president in military-stacked parliament” Myanmar Now. March 30, 2026 [<https://myanmar-now.org/en/>]

news/myanmar-dictator-nominated-president-in-military-stacked-parliament/]

“Thailand records 381 hotspots; neighbouring countries pass 5,000, raising PM2.5 concerns” The Nation. February 11, 2026

[<https://www.nationthailand.com/blogs/news/general/40062412>]

Workshops

Institute for Strategic Policy. Workshop on Thailand’s Strategy toward Myanmar. Bangkok, November 27, 2015.

Institute for Strategic Policy. Workshop on Myanmar’s Economy and Border Trade. Bangkok. December 4, 2025.

Institute for Strategic Policy. Workshop on Thailand’s Humanitarian Initiative. Bangkok December 12, 2025.

Book

Lintner, Bertil. Wa of Myanmar and China’s Quest for Global Dominance. Chiang Mai: Silkworm Books, 2021.

Journal Articles

Raymond, Greg. “Explaining ‘Grey Capital’: The Sociology of Transnational Chinese Companies and Crime in Thailand.” Journal of Contemporary China 34, no. 152: 350–365.

Sapbamrer, Pachara, Pheerasak Assavanopakun, and Jinjuta Panumasvivat. “Decadal Trends in Ambient Air Pollutants and Their Association with COPD and Lung Cancer in Upper Northern Thailand: 2013–2022.” Toxics, April 2024.

[<https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11125922/pdf/toxics-12-00321.pdf>]

ติดต่อ

คุณพนา จันทรวีโรจน์

ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายยุทธศาสตร์

Jpana88@gmail.com