



ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

สรุปผลการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ ครั้งที่ ๑/๕๖
เรื่อง “แนวทางบริหารจัดการชายแดนต่อการรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน”
วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เวลา ๑๓๓๐ – ๑๕๓๐
ณ ห้องเรียนบัณฑิตวิทยาลัย สปท.

ประธาน	พล.อ. ชูศักดิ์	เมฆสุวรรณ	ผู้บัญชาการสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ
วิทยากร	นายอดิศักดิ์	ตันยากุล	รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
	พล.ต.ต. ชาลี	เทพา	รองผู้บัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน
	คุณนิยม	ไวยรัชพานิช	รองประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
	พ.อ.คำรณ	เครือวิชฌยาจารย์	รองผู้อำนวยการสำนักปฏิบัติการเพื่อความมั่นคง กรมกิจการชายแดนทหาร
ผู้ดำเนินรายการ	พล.ต.ดร.ไชยอนันต์	จันทกณานุรักษ์	ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

เริ่มประชุมเวลา ๑๓๓๐

สรุปสาระสำคัญ

๑. การวางยุทธศาสตร์ระดับชาติ และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน

๑.๑ สืบเนื่องจากตามแนวนโยบายที่ชายแดนไทยยังมีปัญหาอีกมากมายในรูปแบบของภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non-Traditional Threat) ทั้งนี้ ปัจจุบันกองทัพมีกองกำลังในการป้องกันชายแดน ๗ กองกำลังทั่วประเทศ ซึ่งพัฒนาการของการบริหารจัดการชายแดนแบ่งออกเป็น ๓ ยุค คือ

๑.๑.๑ ยุคสงครามเย็น โดยเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านรอบด้าน ๔ ประเทศ เป็นผลมาจากการเจรจาตกลงกำหนดเขตแดนระหว่างสยามกับประเทศเจ้าของอาณานิคมคือ อังกฤษและฝรั่งเศสในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ โดยมีการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างสยามกับอังกฤษและฝรั่งเศสหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสนธิสัญญากรุงเจนีวาระหว่างไทยกับฝรั่งเศสที่ได้กำหนดห้ามไม่ให้มีกำลังทหารในระยะ ๒๕ กิโลเมตรจากแนวชายแดน และให้ใช้ตำรวจเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นกำลังเสริมแทนการใช้กำลังทหารในการรักษาความสงบตามแนวชายแดน ซึ่งในส่วนของประเทศไทยได้จัดตั้งกองกำลังตำรวจตระเวนชายแดนขึ้น และยกฐานะเป็นกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนในเวลาต่อมา ทั้งนี้ ในช่วงสงครามเย็นจะมองความมั่นคงของชาติในประเด็นความอยู่รอดของชาติเป็นสิ่งสำคัญสูงสุด และใช้กองกำลังทหารในการจัดการพื้นที่บริเวณชายแดน

/ ๑.๑.๒ ยุคหลัง ...

๑.๑.๒ ยุคหลังสงครามเย็น สถานการณ์ของประเทศไทยมีการเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากแนวความคิดลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศเพื่อนบ้านโดยรอบ อาทิ กัมพูชา ลาว พม่า ซึ่งมีการสู้รบกันภายในประเทศเหล่านั้นส่งผลให้เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของประชากรที่หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ นั้น นอกจากนี้ สถานการณ์ภายในประเทศไทยที่มีการสู้รบกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอย่างต่อเนื่องและยาวนานจนถึงวันที่ยุติการสู้รบ หรือ วันเสียปืนดับ ทั้งนี้ หลังยุคสงครามเย็นหลายหน่วยงานได้ลดระดับความสำคัญในประเด็นภัยคุกคามตามแบบลง

๑.๑.๓ ยุคปัจจุบัน หลังจากเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า ในปี พ.ศ.๒๕๓๒ ทำให้ภัยคุกคามได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบไปอย่างเป็นพลวัต (Dynamic) ไปสู่ภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non-Traditional Threat) มากขึ้น ดังนั้น จึงได้มีการร่างยุทธศาสตร์เพื่อใช้สกัดกั้นภัยคุกคามต่างๆ เป็นเหตุของการยกร่างยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดนขึ้นใหม่ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๓๙ โดยมีหลักคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อความอยู่รอดปลอดภัยของชาติ ประกอบไปด้วย (๑) การมีต้นทุนของประเทศ (๒) การรู้สถานะที่เปลี่ยนแปลง และ (๓) การสร้างภูมิคุ้มกันให้ประเทศ

๑.๒ การบริหารจัดการชายแดนต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในอนาคต ด้านประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จะมีการเคลื่อนย้ายทรัพยากร เงินทุน และแรงงาน ซึ่งรวมถึงแรงงานที่มีฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ ทั้งนี้ ประเทศไทยอาจถูกใช้เป็นฐานในการดำเนินการด้านอาชญากรรมข้ามชาติได้ ดังนั้นการรองรับต่อประชาคมอาเซียนต้องคำนึงถึงประเด็นที่รอบด้าน รวมไปถึงเรื่องทัศนคติระหว่างกันของชาติสมาชิกอาเซียน โดยต้องให้ความสำคัญกับมิติวัฒนธรรม และสิทธิขั้นพื้นฐานทางด้านสาธารณสุขและการศึกษา ทั้งนี้ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้ร่างยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ๓ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงชายแดน ยุทธศาสตร์เสริมสร้างความมั่นคงของชาติ และยุทธศาสตร์การรองรับเสาหลักที่ ๑ เสาประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ดังนี้

๑.๒.๑ ร่างยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงชายแดน ได้แก่

๑.๒.๑.๑ เสริมสร้างศักยภาพของคนและชุมชน โดยเน้นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลัก

๑.๒.๑.๒ การผนึกกำลังเพื่อความมั่นคงโดยสร้างจิตสำนึกด้านความมั่นคง เช่น เมื่อเกิดเหตุร้ายชุมชนต้องร่วมกันปกป้อง

๑.๒.๑.๓ พัฒนาชุมชนชายแดนของประเทศเพื่อนบ้าน (Cross Border Development)

๑.๒.๑.๔ การบริหารจัดการชายแดน ต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์

๑.๒.๒ ร่างยุทธศาสตร์เสริมสร้างความมั่นคงของชาติ ประกอบด้วย

๑.๒.๒.๑ การผนึกกำลังทุกภาคส่วนให้พร้อมเผชิญกับปัญหาความมั่นคง

๑.๒.๒.๒ เสริมสร้างภูมิคุ้มกันให้กับคน ชุมชน และพื้นที่เป้าหมาย

๑.๒.๒.๓ เสริมสร้างภูมิคุ้มกันพลังมวลชนและแก้ไขปัญหาอย่างสันติวิธี

๑.๒.๒.๔ เสริมสร้างภูมิคุ้มกันด้านวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น

๑.๒.๒.๕ เสริมสร้างความร่วมมือด้านยุทธวิธีกับประเทศเพื่อนบ้านที่ชุมชนมีส่วนร่วม

๑.๒.๒.๖ การบริหารจัดการบริเวณชายแดน

๑.๒.๓ ร่างยุทธศาสตร์การรองรับเสาหลักที่ ๑ เสาประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประกอบด้วย

๑.๒.๓.๑ ส่งเสริมให้อาเซียนมีเอกภาพเพื่อการต่อรองกับประเทศมหาอำนาจ และสร้างดุลยภาพระหว่างประเทศไทยกับประเทศมหาอำนาจ

๑.๒.๓.๒ เสริมสร้างความพร้อมในการรับมือกับผลข้างเคียงในการติดต่อกับอาเซียน

๑.๒.๓.๓ ยุทธศาสตร์การร่วมมืออย่างเป็นรูปธรรมในการติดต่อกันระหว่างอาเซียนให้มากขึ้น

๑.๒.๓.๔ ยุทธศาสตร์ในการดำเนินการอย่างสมดุลของอาเซียนให้เป็นองค์กรทางด้านกฎหมาย แต่สามารถที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติได้ โดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรม และการยุติความขัดแย้งโดยสันติวิธี

๑.๒.๓.๕ เสริมสร้างการตระหนักรู้และทัศนคติที่ดีต่อประเทศสมาชิก โดยสร้างความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย

๒. การนำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการชายแดนไปสู่การวางยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน

๒.๑ กรมกิจการชายแดนทหาร ปัจจุบันมีหน้าที่หลัก ในการอำนวยความสะดวกและเป็นเลขานุการประสานงานกับหน่วยงานในชายแดน โดยกองทัพบกของกองทัพบกรับผิดชอบในส่วนของการกำลังตามแนวชายแดน ทั้งนี้ หลังจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่สมบูรณ์นั้นโดยหลักการแล้วจะทำให้ไม่เกิดการแบ่งเขตแดน แต่ในความเป็นจริงยังไม่สามารถทำได้ในเร็ววันเนื่องจากความแตกต่างในระบบการปกครอง ประกอบกับประเทศไทยมีการพัฒนามากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน จึงทำให้โอกาสเกิดภัยคุกคามไม่ตามแบบ (Non-Traditional Threat) มีมากขึ้น อาทิ

๒.๑.๑ แรงงานลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายอาจจะมีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากประเทศไทยมีผลตอบแทนที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน

๒.๑.๒ การย้ายถิ่นฐานเข้าสู่ประเทศไทยของประชากรจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีทัศนคติไม่ตรงกับรัฐบาลของประเทศตนเอง และเข้ามาใช้ประเทศไทยเป็นฐานในการเคลื่อนไหวทางการเมือง

๒.๑.๓ การแทรกแซงของประเทศที่สาม อาทิ กรณีมัลลว

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญในการบริหารจัดการชายแดน คือ การสร้างความไว้วางใจระหว่างประเทศ และการแสดงความโปร่งใสในการไม่ร่วมมือกับกลุ่มหรือองค์กรใดในการก่อความไม่สงบในประเทศเพื่อนบ้าน

๒.๒ ตำรวจตระเวนชายแดน (ตชด.) กับภารกิจป้องกันประเทศ โดย ตชด.ได้จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๙๔ มีวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณแนวชายแดน โดยมีกองร้อยตำรวจตระเวนชายแดนเป็นหน่วยหลักในการปฏิบัติการ มีที่ตั้งอยู่ในเขตชายแดนทั่วประเทศ

๒.๒.๑ ตชด.มีลักษณะสำคัญ ๓ ประการคือ

๒.๒.๑.๑ มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายได้อย่างตำรวจทั่วไป

๒.๒.๑.๒ มีการจัดหน่วยและประกอบกำลังอาวุธยุทธโธปกรณ์ให้สามารถทำการรบได้อย่างหน่วยทหารขนาดเล็ก โดยเมื่อต้องปฏิบัติการป้องกันประเทศจะขึ้นอยู่กับการควบคุมทางยุทธการกับฝ่ายทหาร

๒.๒.๑.๓ พัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน ช่วยเหลือประชาชนและเสริมสร้างความมั่นคงได้เช่นข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ ตชด. ได้มีหน้าที่ในการดูแลช่วยเหลือประชาชน การสร้างชุมชนเข้มแข็ง โดยการจัดตั้งโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนขึ้นอีกแนวทางหนึ่งเพื่อเป็นการบริหารจัดการงานบริเวณพื้นที่ชายแดน

๒.๒.๒ หลังการเป็นประชาคมอาเซียน ตชด.จะสามารถปรับการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกันได้ทั้ง ๓ เสาหลัก โดยเฉพาะในเสาประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ที่มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ชายแดน และมีการลาดตระเวนปิดกั้นตามแนวชายแดน ซึ่งเป็นการช่วยงานของตำรวจภูธร รวมทั้งมีการสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้าน เช่น ร่วมกับลาวในการพัฒนาประชาชนลาวโดยการสร้างโรงเรียนและศูนย์ฝึกอาชีพ เป็นต้น

๒.๒.๓ ปัญหาในการบริหารจัดการชายแดนในส่วนของการตรวจตระเวนชายแดนยังติดอุปสรรคด้านงบประมาณที่ยังไม่เพียงพอ การขาดแคลนกำลังพล ซึ่งควรใช้ความก้าวหน้าหรือความทันสมัยด้านเทคโนโลยีเข้ามาช่วยทดแทนได้ เช่น การใช้หน่วยเคลื่อนที่เร็ว การมีเครื่องมือสื่อสารที่สะดวก เป็นต้น

๓. การพัฒนาเศรษฐกิจบริเวณชายแดน

๓.๑ การค้าชายแดนมีมูลค่ามากซึ่งสามารถนำไปสู่เศรษฐกิจในระดับมหภาคได้ โดยการค้าชายแดนมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๗๘.๔๔ ของมูลค่าการค้าทั้งหมด และประเทศที่มีปริมาณการค้าชายแดนกับไทยตามลำดับ คือ ประเทศมาเลเซีย พม่า ลาว และกัมพูชา

๓.๒ อุปสรรคของการค้าชายแดนยังพบว่ามีอุปสรรคอีกหลายประการ อาทิ สภาพความแออัดของด่านการค้า การใช้ระบบเงินสกุลท้องถิ่น ระเบียบการค้าของไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ความสะดวกในการคมนาคมและการขนส่ง และการอำนวยความสะดวกด้านการค้าทั้ง ๒ ฝ่าย รวมทั้งความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ ไทย-กัมพูชา

๔. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากที่ประชุม

๔.๑ ความไว้วางใจกันระหว่างรัฐกับชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนเป็นสิ่งสำคัญต่อความมั่นคง ทั้งนี้ ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการชัดเจนในนโยบายความมั่นคงเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหลังจากการเข้าเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งทำให้ประชาชนของประเทศต่างๆ จะเป็นประชากรของประชาคมอาเซียนเหมือนกันทั้งหมด ดังนั้น ในอนาคตควรมีการทำงานร่วมกับองค์กรเอกชน (NGOs) ด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้น

๔.๒ ประเด็นความมั่นคงทางทะเลยังถูกให้ความสำคัญน้อยกว่าทางบก ทั้งนี้ มิติทางทะเลเป็นประเด็นความมั่นคงสำคัญ เนื่องจากมีการขนส่งสินค้าทางทะเลเป็นหลัก ทั้งนี้ มีการตั้งข้อสังเกตว่าประเทศมาเลเซียมีแนวคิดในการสร้าง Sea Port หลังประเทศไทยแต่กลับสร้างท่าเรือรองรับเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่ประเทศไทยกลับไม่มีท่าเรือใหญ่

๔.๓ การดำเนินงานของหน่วยงานทหารตามแนวชายแดนยังมีอุปสรรคเนื่องจากมีหลายหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายไม่เหมือนกัน จึงเกิดความไม่ชัดเจนในการบริหารจัดการ ดังนั้นควรมีการบูรณาการหน่วยงานร่วมกันเพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหารจัดการ

ปิดการประชุมเวลา ๑๖๐๐