

บทบรรณาธิการ

การค้าชายแดนกับความมั่นคงของมนุษย์

Cross-border Trade and Human Security

ขวัญชัยวัน บัวแดง

Kwanchewan Buadaeng

วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ฉบับการค้าชายแดนกับความมั่นคงของมนุษย์นี้ ประกอบไปด้วยบทความที่เป็นผลงานจากโครงการวิจัยที่ทำเรื่องการค้าชายแดนไทย-เมียนมา-ลาวทั้งหมด 5 บทความ และบทวิจารณ์หนังสือที่เพิ่งตีพิมพ์ของ Campbell (2018) ที่เกี่ยวกับทฤษฎีชายแดนอีก 1 เล่ม ทั้งนี้บทความทั้งหมดชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญ 3 ประเด็น ได้แก่ เรื่องของพัฒนาการของการค้าที่เกี่ยวพันกับการเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่อธิบายให้เห็นอย่างชัดเจนในบทความของ อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ ในกรณีการค้าชายแดนบริเวณพรมแดนไทย-เมียนมา และของ พงศ์ เกาถวิล และเนตรดาว เกาถวิล ในกรณีการค้าชายแดนบริเวณพรมแดนไทย-ลาว ประเด็นที่สอง การค้าชายแดน ความมั่นคงของชาติและความมั่นคงของมนุษย์ ที่เป็นจุดเน้นในการอภิปรายของ ประสิทธิ์ ลีปรีชา และสงกรานต์ จันตะคาม และประเด็นที่สาม ที่แสดงให้เห็นถึงกลยุทธ์การต่อรองและการสะสมทุนของผู้ค้าระดับกลางและระดับเล็กในบริเวณพื้นที่ชายแดนที่เขียนโดย บุศรินทร์ เลิศขวลิตสกุล และสิริไพลิน สิงห์อินทร์ โดยแต่ละประเด็นมีความเชื่อมโยงกันและนำไปสู่การทำความเข้าใจรูปแบบและลักษณะของการค้าชายแดนของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาที่ดำรงอยู่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎระเบียบและ

แนวทางการปฏิบัติให้สอดคล้อง อันจะเป็นผลดีโดยรวมทั้งต่อประเทศชาติโดยรวม และต่อความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งได้แก่ประชาชนชายแดนที่เป็นผู้ค้าและผู้บริโภค

พัฒนาการการค้าบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา-ลาว

พื้นที่บริเวณชายแดนของหลายประเทศทั่วโลก มีลักษณะสำคัญสามประการ ประการแรก เป็นพื้นที่ของการพบปะกัน (Contact zones) ระหว่างผู้คนจากหลากหลายชาติพันธุ์ ทุนในหลายระดับ และอำนาจรัฐหลายรัฐ (Wilson and Donnan, 1998) ประการที่สอง การข้ามแดนมีอยู่ตลอดเวลา ทำให้มีการต่อรองระหว่างประชาชนและรัฐเข้มข้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอาณาบริเวณชายแดนของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้เกิดการถกเถียงกันในประเด็นอำนาจอธิปไตย อัตลักษณ์ชาติ และสัญชาติ (Horstmann and Wadley eds.: 5) และจะเห็นความเป็นท้องถิ่น ชาติ และสากลซ้อนทับและต่อรองกันอยู่ในความสัมพันธ์ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง (Horstmann and Wadley eds.: 12) และประการที่สาม พื้นที่อาณาบริเวณชายแดน มักจะถูกใช้เป็นฐานที่มั่นหรือค่ายทหารของกองกำลังอาวุธที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลส่วนกลาง จึงมักจะมีการสู้รบ การบาดเจ็บล้มตายและการหนีภัยจากการสู้รบอยู่ตลอด เกิดการพลัดถิ่นภายในประเทศ หรือค่ายผู้ลี้ภัยในประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้กลายเป็นพื้นที่ปฏิบัติการของกลุ่ม องค์กรที่เข้ามาช่วยเหลือให้การสงเคราะห์ หรือทำงานด้านพัฒนา

กรณีชายแดนไทย-เมียนมาและไทย-ลาว ก็มีสถานการณ์ไม่แตกต่างจากลักษณะโดยรวมที่กล่าวถึงข้างต้น แต่มีพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงตามการปรับเปลี่ยนระบบการเมือง การปกครองและเศรษฐกิจ ทั้งของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงกรอบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งในส่วนที่เป็นทวิภาคี ในระดับภูมิภาคและในระดับโลก บริบทการเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลถึงรูปแบบของการค้าชายแดนอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้ว่า ในยุคที่ทั้งเมียนมาและลาวอยู่ภายใต้อาณานิคมอังกฤษและฝรั่งเศส บริเวณชายแดนยังไม่ได้มี

การปิดกั้นการข้ามแดนของคนและสิ่งของ ทำให้มีการเดินทางข้ามแดนและทำการค้าได้อย่างค่อนข้างอิสระ อุปสรรคสำคัญในช่วงนี้เป็นเรื่องของการเดินทางที่ยากลำบากและการเผชิญกับโจรผู้ร้ายมากกว่าจะเป็นอุปสรรคจากภาครัฐ ต่อมาเมื่อรัฐเมียนมาและรัฐลาวได้รับเอกราชจากเจ้าอาณานิคมในปี พ.ศ. 2491 และ 2496 ตามลำดับ ความไม่สงบบริเวณชายแดนอันเนื่องจากการสู้รบระหว่างกองกำลังชาติพันธุ์กับกองทัพเมียนมา และการสู้รบระหว่างกองกำลังปลดปล่อยคอมมิวนิสต์กับกองทัพรัฐบาลลาว อาจจะเป็นอุปสรรคอยู่บ้างต่อการเดินทางของผู้คน แต่กลับไม่ได้ทำให้การค้าชายแดนยุติลง ตรงกันข้าม ในส่วนของชายแดนไทย-เมียนมา กลับเกิดตลาดมืดที่มีมูลค่าการค้าสูง เนื่องจากความต้องการสินค้าจากประเทศไทย ในขณะที่มีการขาดแคลนสินค้าอย่างมากจากนโยบายสังคมนิยมวิถิเมียนมาที่นายพลเนวินนำมาใช้หลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2505 เช่นเดียวกับชายแดนไทย-ลาว ที่ในช่วงการสู้รบและหลังจากที่ฝ่ายขบวนการปลดปล่อยได้รับชัยชนะในปี พ.ศ. 2518 ความขาดแคลนสินค้าในประเทศลาวทำให้เกิดตลาดมืดในชายแดนไทยที่มีความรุ่งเรืองและมีปริมาณการค้าที่สูง แม้อาจจะต้องหลบเลี่ยงเส้นทางที่ไม่ปลอดภัย

ในยุคหลังปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา สถานการณ์ชายแดนมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากดังที่กล่าวไว้อย่างละเอียดในงานของอรรถณัฐ วันทนะสมบัติ และ พฤกษ์ เกาถวิล และเนตรดาว เกาถวิล นโยบายของรัฐไทยเรื่องการเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า ความสัมพันธ์กับประเทศเมียนมาและลาวที่ดีขึ้น จากการที่เมียนมามีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองหลังการเดินขบวนต่อต้านรัฐบาลครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2531 และลาวมีการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจให้เป็นแบบเสรีนิยมมากขึ้น รวมทั้งการกระชับความสัมพันธ์ของประเทศต่าง ๆ ในสมาคมอาเซียน เป็นต้น ทำให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณชายแดน การสร้างถนน และสะพานข้ามแม่น้ำที่เป็นเส้นแบ่งประเทศ การเปิดด่านการค้าทั้งแบบถาวรและผ่อนปรน ส่งผลให้การค้ามีปริมาณสูง เมืองชายแดนขยายกลายเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่รองรับผู้ค้า นักลงทุน นักท่องเที่ยวที่เข้ามาเยี่ยมเยียนอย่างคึกคัก และพร้อมกับการเปิดพรมแดนเพื่อการค้าและการลงทุน หน่วยงานของรัฐจำนวนมากก็ได้เข้ามาประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตรงด่านการค้า เช่น กองร้อยรักษาดินแดน ตำรวจภูธร ตำรวจตระเวนชายแดน ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ทหารพราน หน่วยงานศุลกากร เป็นต้น

การเข้ามาของหลายหน่วยงานทำให้มีการตรวจตราและบังคับใช้ระเบียบของแต่ละหน่วยงาน ทำให้การค้าเริ่มไม่อิสระคล่องตัวเหมือนเมื่อก่อน เพราะมีหลายขั้นตอนที่ทำให้เสียเวลาและมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม ในการเสียภาษีทั้งที่เป็นไปตามข้อกำหนดและเป็นไปตามการกำหนดขึ้นเองของเจ้าหน้าที่ ดังรายละเอียดในงานของประสิทธิ์ ลิปรีชา

การค้าชายแดน ความมั่นคงของชาติและความมั่นคงของมนุษย์

หลังปี พ.ศ. 2530 การค้าชายแดนเริ่มมีปริมาณที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐไทยร่วมมือกับรัฐเพื่อนบ้าน ที่สำคัญเช่น การสร้างสะพานมิตรภาพแห่งแรกระหว่างเมืองหนองคายกับเมืองเวียงจันทน์ที่เริ่มใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 หลังจากนั้นมาก็มีการทยอยสร้างสะพานมิตรภาพไทย-เมียนมา และ ไทย-ลาว และเปิดใช้อีก 3 แห่ง ถนนสายเอเชียไฮเวย์เขียวดี-ก่อกะริกในรัฐกะเหรี่ยงของเมียนมาเมื่อเปิดใช้ก็ย่นระยะเวลาการเดินทางไปในเมืองชั้นในของเมียนมาหลายสิบเท่า เมื่อเทียบกับการใช้ถนนเดิมที่แคบและวกวนข้ามภูเขาบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา การประกาศให้มีการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อกระตุ้นการลงทุนจากต่างประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 ก็ทำให้พื้นที่บริเวณด้านการค้าถาวรได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็ว ในขณะที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้า และความมั่นคงได้เข้ามาควบคุมมากขึ้น เพื่อจะได้เก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และเพื่อให้คนและสินค้าผ่านแดนเข้าไปในระบบที่สามารถตรวจสอบได้ ไม่ให้มีสิ่งที่เรียกว่าผิดกฎหมายผ่านแดน ทั้งแรงงานผิดกฎหมายและสินค้าผิดกฎหมาย เช่น ที่อยู่ในบัญชีห้ามเข้า และพวกสารเสพติด

ดังนั้น ในขณะที่รัฐส่งเสริมให้มีการค้ามากขึ้น โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและส่งเสริมการลงทุนในบริเวณชายแดนที่ดูเหมือนจะอำนวยความสะดวกให้คนและสินค้าผ่านแดนได้อย่างสะดวก รัฐก็ยังเน้นเรื่องความมั่นคงของชาติที่ให้ความสำคัญกับอธิปไตยเหนือดินแดน โดยบังคับใช้กฎระเบียบของการข้ามแดน

ของคนและสินค้าอย่างเข้มงวด ทำให้มีผลกระทบอย่างมากต่อกรณีของผู้คนที่เคยข้ามแดนเพื่อการแลกเปลี่ยนของกินของใช้ในชีวิตประจำวัน การเยี่ยมเยียนญาติพี่น้องที่อยู่ในอีกเขตแดนหรือการเข้าร่วมในกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมข้ามแดน นอกจากนี้ การเน้นป้องกันไม่ให้สิ่งผิดกฎหมายที่รวมถึงยาเสพติด และแรงงานข้ามเข้าสู่ดินแดนไทย ก็นำไปสู่การควบคุม จัดระเบียบมากขึ้น เช่นการปิดท่าเรือห้ามผู้ที่ข้ามแดนออกนอกหมู่บ้าน ถ้าออกนอกหมู่บ้านต้องแจ้งคณะกรรมการหมู่บ้าน ดังปรากฏในบทความของพฤษ์ เกาถวิล และเนตรดาว เกาถวิล การส่งเสริมการค้าชายแดนของรัฐจึงเป็นการเอื้อต่อทุนขนาดใหญ่ที่สามารถใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนนและสะพานที่จะบรรทุกของได้คราวละมาก ๆ และเข้าช่องทางการจ่ายภาษีหรือการทำตามระเบียบกฎเกณฑ์ของรัฐได้สะดวก มากกว่าผู้ค้าขนาดกลางและรายย่อยที่สะดวกจะข้ามแดนในบริเวณด่านประเพณีที่อยู่ใกล้บริเวณหมู่บ้านที่ตนอยู่อาศัย เพื่อการแลกเปลี่ยนและซื้อขายสินค้าที่ใช้ในการอุปโภคบริโภคประจำวันและกิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรมอื่น ๆ

กลยุทธ์การต่อรองและการสะสมทุนของผู้ค้าท้องถิ่น ในบริเวณพื้นที่ชายแดน

การเดินทางค้าขายข้ามแดนของผู้ค้าชาวไทยและผู้ค้าจากประเทศเพื่อนบ้านมีมานานก่อนที่รัฐจะเริ่มบังคับใช้กฎระเบียบด้านการค้าและการข้ามแดน และก่อนที่จะมีเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเข้ามาอยู่ประจำเพื่อบังคับใช้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม รัฐไม่อาจจะควบคุมพื้นที่ชายแดนทั้งหมดซึ่งมีระยะทางหลายพันกิโลเมตร อีกทั้งรัฐอาจได้คำนึงถึงสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ในการเดินทางข้ามแดนเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานและทางสังคมและวัฒนธรรม จึงเปิดโอกาสให้มีท่าเรือ (ชายแดนไทย-เมียนมาที่มีแม่น้ำเมยหรือสาละวินกัน) หรือ ด่านประเพณี (ชายแดนไทย-ลาวที่มีแม่น้ำโขงกัน) ที่ผู้คนสามารถข้ามไปมาได้ และในหลายบริเวณริมน้ำโขงเขตไทย ทางรัฐก็อนุญาตให้มีตลาดนัดที่ผู้ค้าและประชาชนทั้งสองเขตแดนได้มาแลกเปลี่ยนและค้าขายสินค้า ซึ่งพบว่า เป็นการเพิ่มรายได้และยกระดับ

คุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งสองเขตแดนเป็นอย่างมาก งานของสิริไพลิน สิงห์อินทร์ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การสะสมทุนของผู้ค้าชายแดนนั้น อยู่บนพื้นฐานของการสร้างทุนทางสังคม ซึ่งอาจจะเป็นการสร้างหรือฟื้นความสัมพันธ์ในเชิงชาติพันธุ์ในฐานะที่อยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน และการระดมทุนจากครอบครัว

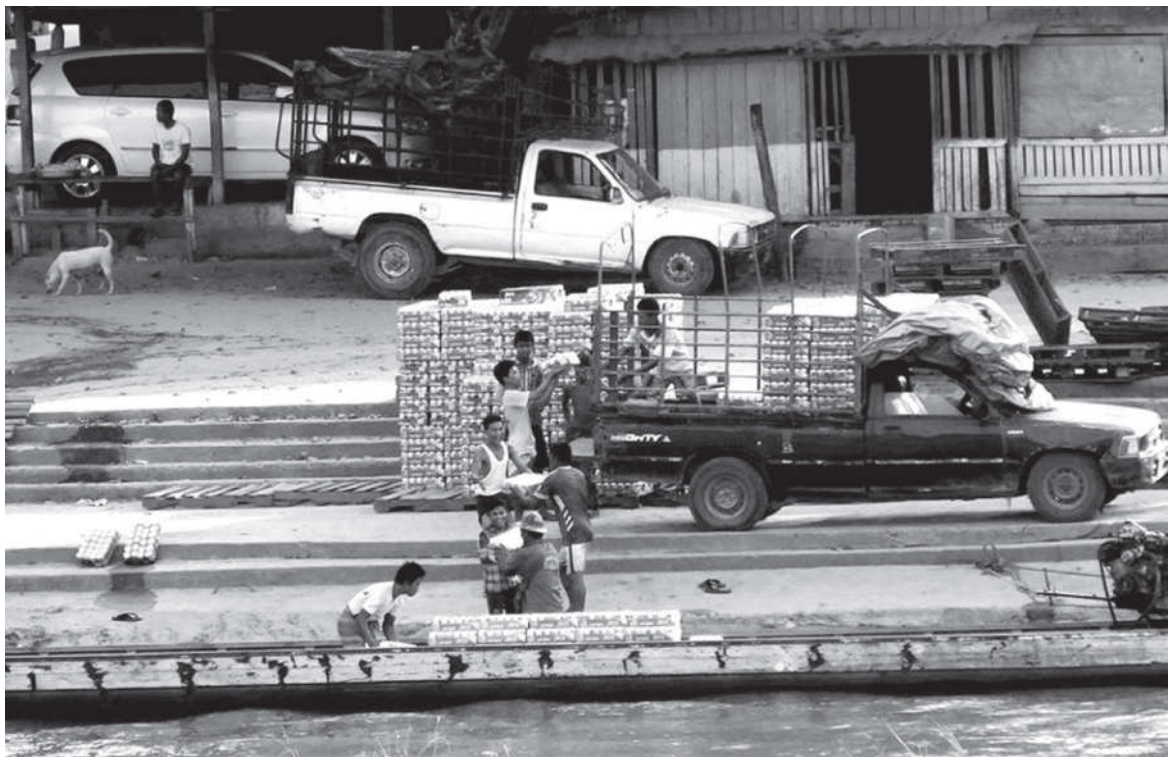
อย่างไรก็ดี ดังในบทความของบุศรินทร์ เลิศชลิตสกุล ซึ่งศึกษาผู้ค้ารายย่อยชาวไทใหญ่ที่ข้ามเขตแดนไทย-เมียนมา ในบริเวณเขตจังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า ผู้ค้าเหล่านี้ต้องเผชิญปัญหาการตรวจตราและบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการข้ามแดนของคนและสิ่งของของหน่วยงานของรัฐไทย รัฐเมียนมา และผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ซึ่งในบางเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีอิทธิพลอาจตั้งกฎระเบียบของตนขึ้นมาเอง กระนั้นก็ตาม ผู้ค้ารายย่อยที่ข้ามแดนได้มีกระบวนการต่อรองความหมายของสินค้า มีการให้ของกำนัลซึ่งมีความทับซ้อนกับการให้สินบน ทำให้ผู้ค้าเหล่านี้สามารถดำเนินกิจการและแสวงหากำไรได้ กลยุทธ์ของผู้ค้าเหล่านี้เป็นการทำให้สิ่งที่ดูเหมือนผิดกฎหมายกลายเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ (licit) ในพื้นที่ที่ถือว่าต่อรองได้ (negotiable space) เนื่องจากมีช่องว่างของระเบียบปฏิบัติในระดับชาติกับระดับท้องถิ่น และบนความสัมพันธ์ของผู้ค้ากับเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินไปอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน

บทความในวารสารฉบับนี้ จึงสะท้อนภาพของการค้าชายแดนในยุคปัจจุบันที่ยังมีความไม่ลงรอยกันระหว่างการเปิดการค้าและการลงทุนอย่างเสรีที่เอื้อต่อการเคลื่อนย้ายของทุน สิ่งของและข้อมูลข่าวสาร กับการปิดกั้นการเคลื่อนย้ายข้ามแดนของสิ่งเหล่านี้ด้วยนโยบายความมั่นคงของชาติที่ยึดเอาหลักอธิปไตยเหนือดินแดนเป็นแนวปฏิบัติ นอกจากนี้ยังให้ข้อพิจารณาว่า ท่ามกลางการค้าชายแดนที่เพิ่มปริมาณมากขึ้นอันเนื่องจากการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการสร้างกฎระเบียบพิเศษนั้น ผลประโยชน์ที่ได้รับตกแก่ประชาชนในท้องถิ่นชายแดนมากน้อยแค่ไหน เมื่อเทียบกับนายทุนต่างชาติและระดับชาติ ทั้งนี้ บทความได้มีข้อเสนอแนะไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือควรจะทำให้ความมั่งคั่งและมั่นคงของชาติเอื้อประโยชน์หรือเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการสร้างความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งหมายถึงการมีสิทธิเสรีภาพในการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน มีความ

ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การดำรงอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี และได้รับความ
เป็นธรรม (Bourne, 2014)

บรรณานุกรม

- Bourne, Mike. 2014. *Understanding Security*. New York: Palgrave Macmillan.
- Campbell, Stephen. 2018. *Border Capitalism, Disrupted, Precarity and Struggle in a Southeast Asian Industrial Zone*. Ithaca: Cornell University Press.
- Horstmann, Alexander and Wadley eds. 2009. *Centering the Margin: Agency and Narrative in Southeast Asian Borderlands*. New York: Berghahn Books.
- Wilson, Thomas, and H. Donnan., eds. 1998. *Border Identities: Nation and state at International Frontiers*. Cambridge: Cambridge University Press.



ชายแดนไทยเมียนมา

ภาพถ่าย: ประสิทธิ์ ลีปรีชา