ผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายฐานการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจากชายแดนไทย-เมียนมา

อัจฉรียา สายศิลป์
สำนักวิชาการระหว่างประเทศ
คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล์: mimsaisin@gmail.com

Impact of Non-Governmental Organizations' Bases Relocation from Thai-Myanmar Border

Atchareeya Saisin
School of International Affairs, Faculty of Political Science
and Public Administration, Chiang Mai University,
Chiang Mai 50200, Thailand
E-mail: mimsaisin@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะและผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายฐานการปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจากพื้นที่บริเวณชายแดนเข้าไปในเมืองใหญ่ของเมียนมาในช่วงปี 2010 – 2016 หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ในเมียนมาหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี ค.ศ.2010 โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่าองค์กรเหล่านี้ได้มีการเคลื่อนย้ายที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ขององค์กรและกลุ่มเป้าหมายในการทำงาน มีการเปลี่ยนแปลงด้านบุคลากรเพื่อให้เป็นคนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมายใหม่ แหล่งเงินทุนสนับสนุนให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนามากกว่าเรื่องการผลักดันประชาธิปไตยดังเช่นในอดีต ในด้านผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังจากที่องค์กรและเงินทุนสนับสนุนในพื้นที่ชายแดนลดลง โดยมากเกิดขึ้นกับกลุ่มแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม เด็กไร้สัญชาติ และประชาชน

เมียนมาที่อยู่ตามชายแดน โดยเฉพาะผลกระทบด้านการศึกษาและสุขภาพอนามัย เนื่องจากไม่ได้อยู่ในระบบบริการทางสังคมของรัฐไทย และยังไม่สามารถเข้าถึงระบบบริการของเมียนมา ข้อเสนอแนะที่ได้จากงานวิจัยคือรัฐบาลทั้งสองประเทศควรร่วมกันแก้ปัญหาในเรื่องสถานะบุคคลเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้ และองค์กรพัฒนาเอกชนควรมีการประสานงานเพื่อดำเนินงานกับภาครัฐ และองค์กรท้องถิ่นให้ดำเนินการต่อในส่วนที่เกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: เมียนมา, องค์กรพัฒนาเอกชน, การเคลื่อนย้าย

Abstract

The major political change in Myanmar after the general election in 2010 has caused the relocation of non-governmental organizations, from their bases on the Thai-Myanmar border areas to the inner cities of Myanmar. This article aims to study the nature and impact moving non-governmental organizations working bases from the border areas during the years 2010 – 2016 by using the qualitative research methodology to collect data from documents, and key interviews.

The study indicated that the movement of these organizations depends on their goals and their target groups. There have been changes in personnel due to the need for locally-based personnel in the new target inner area. A change from the past is that funders now focus

more on development than the progress of democracy.

Migrant workers and their families, stateless people, and people from Myanmar living near the border are main groups impacted, especially in matters of education and health, which are normally inaccessible to them either in Thailand or Myanmar.

Suggestions are made that the two governments should work together to solve the problems of stateless people in the border area, and provide them with accessibility to government services. Non-governmental organizations should coordinate with the governments and local community-based organizations to continue working in the relevant areas.

Keywords: Myanmar, Non-governmental organizations, Relocation

ความเป็นมา

เมื่อปี ค.ศ.2010 ประเทศเมียนมาได้มีการจัดการเลือกตั้งและมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกระบวนการประชาธิปไตย ทำให้บริบททางการเมืองของเมียนมาเปลี่ยนไปจากในอดีตที่อยู่ภายใต้การปกครองของทหารมาหลายทศวรรษ ซึ่งทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ภายในประเทศเมียนมา เนื่องจากรัฐบาลทหารเมียนมามองว่าองค์กรเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลของ

ประเทศทางตะวันตกที่กดดันให้เมียนมาเข้าสู่วิถีทางประชาธิปไตย จึงทำให้องค์กรดำเนินงานผ่านพื้นที่ชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านติดกับเมียนมาอย่างไทยอินเดียและบังคลาเทศแทน ในช่วงขณะนั้นปัญหาและอุปสรรคสำคัญขององค์กรคือ ไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่อยู่พื้นที่ชั้นในประเทศเมียนมาได้ โดยเฉพาะองค์กรที่ทำงานเรื่องที่เกี่ยวพันกับการเมือง ทั้งกลุ่มที่ส่งเสริมประชาธิปไตยในเมียนมา องค์กรส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และองค์กรที่ทำงานกับชนกลุ่มน้อยที่มีหลากหลายในเมียนมา

ดังนั้นการเลือกตั้งทั่วไปในเมียนมาในปี ค.ศ.2010 ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งอย่างรวดเร็วและเชื่องช้าต่อเมียนมาในแทบทุกด้าน ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับประเทศฝ่ายที่สนับสนุนประชาธิปไตยที่หลั่งไหลเข้ามาในเมียนมา ไม่ว่าจะเป็นเงินลงทุนจากต่างประเทศ การสนับสนุนจากรัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนที่เคยมีฐานการปฏิบัติงานอยู่ในบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา ก็ได้มีการเคลื่อนย้ายฐานการทำงานเข้าไปในเมืองชั้นในของประเทศอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เพราะเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนไปก็ส่งผลให้องค์กรเหล่านี้สามารถที่จะเข้าไปทำงานในเมียนมาที่ยังต้องการการพัฒนาทั้งโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรมนุษย์อีกมากได้โดยสะดวกขึ้น

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะและผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายฐานการปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจากพื้นที่บริเวณชายแดน เข้าไปในเมืองใหญ่ของเมียนมาในช่วงปี ค.ศ. 2010 – 2016 โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มเป้า

หมายในพื้นที่ อันได้แก่ เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย การศึกษาของเด็กลูกหลานแรงงานข้ามชาติ และเด็กไร้สัญชาติ และงานด้านสุขภาพ

องค์กรพัฒนาเอกชนในแม่สอดกับงานด้านผู้ลี้ภัย

องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-governmental Organizations: NGOs) หรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Non Profits Organizations: NPOs) เป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาประเทศ โดยหมายถึง กลุ่มบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานที่ดำเนินการโดยมีเป้าหมายในการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้ที่ประสบความทุกข์ยาก ถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมทั้งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, 2552, น.234)

ในอดีตภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนมักเป็นภาพขององค์กรให้ความช่วยเหลือโดยตรงในเชิงสังคมสงเคราะห์ แต่ในปัจจุบันบริบททั้งในระดับท้องถิ่นไปจนถึงในระดับโลกได้เปลี่ยนไป ในหลายประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ก็มีภาพปัญหาความเหลื่อมล้ำ และปัญหาช่องว่างต่าง ๆ จึงทำให้องค์การพัฒนาเอกชนขยับปรับเปลี่ยนบทบาทไปด้วย รวมทั้งการช่วยเสริมในส่วนที่รัฐอาจยังดำเนินการไม่ทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่ม และมีส่วนช่วยในการดูแล ป้องกันปัญหาในสังคมที่มีจุดเสี่ยงอีกทางหนึ่งด้วย ความไม่ลงรอยระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชาติตะวันตกในช่วงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ.2010 นั้น มีผลอย่างมากต่องานด้านมนุษยธรรมในประเทศ โดยเฉพาะหลังจากการใช้ความรุนแรงใน

การปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วงในปี ค.ศ.1988 นับตั้งแต่นั้นมา หลายองค์กรจึงใช้พื้นที่ประเทศไทยเป็นฐานในการปฏิบัติงาน แทน รวมทั้งงานด้านให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในประเทศ เมียนมา องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชนไม่ว่าจะเป็นองค์กร ระดับท้องถิ่นหรือองค์กรระหว่างประเทศ จะต้องลงทะเบียนกับ รัฐบาล บ่อยครั้งกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนจะต้องถูกปิดตัวลง เนื่องจากมีความพยายามเคลื่อนไหวเรื่องเกี่ยวกับการเมืองและ เสรีภาพ และการพัฒนาประชาธิปไตย

อันจะเห็นได้จากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ ที่ถล่มชายฝั่ง อันดามันจนมีผู้คนเสียชีวิตนับเรือนแสนเมื่อปี ค.ศ.2008 ความ ช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ที่ล่าช้าอย่างมากยิ่งซ้ำเติมสถานการณ์ภัยพิบัติ จากพายุไซโคลนนากิสที่เกิดขึ้นกับประชาชนในเขตอิระวดี ขณะที่ ช่วงต้นนับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์รัฐบาลเมียนมาทั้งบ่ายเบี่ยงและ ปฏิเสธที่จะรับความช่วยเหลือจากนานาชาติ แต่เมื่อสถานการณ์ เลวร้ายลง แรงกดดันจากภายนอกที่ต้องการเข้าไปช่วยเหลือผู้ ประสบภัยเริ่มมากขึ้น จนกระทั่ง นายบัน คีมูน เลขาธิการองค์การ สหประชาชาติ ได้เข้าพบหารือกับพลเอกอาวุโส ตาน ฉ่วย ที่กรุง เนปิดอว์ เมื่อ 23 พฤษภาคม ค.ศ.2009 เปิดเผยว่า การพบหารือ ของทั้งคู่ประสบผลสำเร็จครั้งใหญ่สำหรับการเปิดรับผู้เชี่ยวชาญ ด้านการบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศเข้ามาช่วยเหลือผู้ประสบภัย

แม้ว่าในครั้งนั้นการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยจาก ไซโคลนนาร์กิสจะมีความยากลำบาก และมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ มากมาย เนื่องจากระบอบการปกครองและท่าทีของเมียนมาในขณะ นั้น แต่ก็เป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้งานด้านมนุษยธรรมในเมียนมา เริ่มดำเนินการได้ใหม่อีกครั้ง

ในส่วนของพื้นที่ชายแดน องค์กรพัฒนาเอกชนในแม่สอดได้เข้ามามีบทบาทในการดูแลผู้ลี้ภัยจากเมียนมาที่เข้ามาหลายระลอกจากความขัดแย้งทางการเมือง และกลายเป็นความรุนแรงต่อประชาชนในบริเวณชายแดนของประเทศ รวมทั้งที่ติดกับประเทศไทย จึงทำให้ผู้ลี้ภัยสงครามเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มน้อยในเมียนมาที่เข้ามาพักอาศัยตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาหลายจุด

จากข้อมูลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ระบุว่าปลายปี ค.ศ.2013 ประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยชาวเมียนมามากกว่า 128,000 คน อาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัย หรือพื้นที่พักพิงชั่วคราว 9 แห่งใน 4 จังหวัดตามแนวชายแดนในประเทศไทย เป็นผู้ลี้ภัยที่ได้รับการลงทะเบียนแล้ว 77,913 คน และมีผู้ขอลี้ภัยอีก 13,000 คน ซึ่งได้หนีภัยความขัดแย้งภายในประเทศเมียนมาข้ามชายแดนตะวันออกของประเทศที่บริเวณชายแดนไทย-เมียนมา มายังฝั่งไทยต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 30 ปี โดยได้รับการดูแลจากรัฐบาลไทย ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานในระดับท้องถิ่นได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านอาหาร ที่พัก ยารักษาโรคและการศึกษาแก่ผู้ลี้ภัย รวมไปถึงผู้ขอลี้ภัยซึ่งมาใหม่และยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการด้วย (ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง, 2558)

ในปี ค.ศ.2009 UNHCR ประเทศไทยได้เสนอผู้ลี้ภัยจำนวน 19,840 คน สำหรับการพิจารณาเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ และผู้ลี้ภัยจำนวน 16,828 คน ได้ออกเดินทางไปใช้ชีวิตใหม่ในประเทศต่าง ๆ

เป็นจำนวน 9 ประเทศแล้ว ในปี ค.ศ.2010 UNHCR เสนอผู้ลี้ภัยประมาณ 10,000 คน สำหรับการพิจารณาเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ การทำงานดังกล่าวได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง (UNHCR, 2015)

อย่างไรก็ตามจากสถานการณ์การเมืองในเมียนมาที่เปลี่ยนแปลงไป ความขัดแย้งในภูมิภาคอื่น ๆ ของโลกที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น และนโยบายของประเทศผู้สนับสนุนหลักที่ลดจำนวนรับผู้ลี้ภัยและเงินช่วยเหลือลงในปี ค.ศ.2017 ทำให้การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-เมียนมาลดลงไปอย่างมากด้วย

องค์กรพัฒนาเอกชนกับงานช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติและประชาชนตามแนวชายแดน

การหลั่งไหลเข้ามาของผู้คนจากประเทศเมียนมาเข้ามาในประเทศไทย ไม่ได้มีเพียงผู้หนีภัยสงครามเท่านั้น แต่ยังมีแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ.2558 ประมาณการณ์ว่ามีแรงงานจากเมียนมาในประเทศไทยทั้งถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายไม่ต่ำกว่าสองล้านคน

แรงงานเหล่านี้เข้ามาทำงานในประเทศไทยด้วยเหตุผลหลายประการ ทั้งจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มกองกำลังที่ยังมีอยู่ในบางพื้นที่แถบชายแดน และต้องการหางานเพื่อเลี้ยงดูครอบครัว ในจำนวนเหล่านี้ มีไม่น้อยที่ยังอาศัยในพื้นที่จังหวัดชายแดน โดยเฉพาะจังหวัดที่มีเศรษฐกิจดี มีความต้องการแรงงานสูง อย่างเชียงใหม่ เชียงราย ระนอง และอำเภอแม่สอด จังหวัดตากที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานอย่างมากจากการพัฒนาพื้นที่ และการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

แรงงานเหล่านี้มักพาผู้ติดตามมาด้วย นั่นก็คือสมาชิกในครอบครัว หรือมามีลูกหลานในประเทศไทย โดยมากแรงงานเหล่านี้หากไม่ได้เข้ามาอย่างถูกกฎหมายมักมีรายได้น้อย และไม่สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ ของรัฐไทยได้ จึงทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือดูแลกลุ่มแรงงานเหล่านี้และครอบครัว เช่น การเข้าถึงสิทธิของแรงงาน เรื่องสุขภาพอนามัย การศึกษาของลูกหลานแรงงานข้ามชาติ ซึ่งเป็นปัญหาที่ใหญ่มากในช่วงที่ผ่านมา จึงทำให้มีองค์กรเข้าไปช่วยเหลือ และตั้งศูนย์การเรียนรู้แก่เด็กเหล่านี้อยู่หลายแห่ง ไม่เพียงแต่กลุ่มลูกหลานแรงงานจากเมียนมาเท่านั้น แต่รวมถึงเด็กไร้สัญชาติในพื้นที่ด้วย

นอกจากเรื่องการศึกษาแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่งยังได้ทำงานในเรื่องของสุขภาพอนามัย การป้องกันและช่วยเหลือเหยื่อการค้ามนุษย์ ช่วยเหลือผู้พิการที่เกิดจากทุ่นระเบิดตามแนวชายแดน และให้ความรู้เรื่องการป้องกันตัวจากทุ่นระเบิดที่เกิดจากการสู้รบระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยและรัฐบาลเมียนมา ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังต้องการการแก้ไขมาจนถึงปัจจุบันอีกด้วย

การเคลื่อนย้ายฐานการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนหลังจากที่เมียนมา “เข้าสู่ประชาธิปไตย”

การเคลื่อนย้ายฐานการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจากบริเวณชายแดนประเทศไทย เข้าไปในพื้นที่ชั้นในของเมียนมานั้น เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาหลายปีแล้ว การเปลี่ยนแปลงนี้ในทางหนึ่งถือว่าเปิดพื้นที่ให้กับขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมต่าง ๆ ทั้งจากภาคประชาสังคมในเมียนมาเอง และการรับความช่วยเหลือจากประเทศทั้งในภูมิภาคอาเซียนที่เป็นบ้านใกล้เรือนเคียง และ

นอกภูมิภาค ที่เข้ามาทั้งแบบรัฐบาลต่อรัฐบาล และจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับเงินสนับสนุนจากทั้งภาครัฐและเอกชนของประเทศอื่น ๆ

ความช่วยเหลือเหล่านี้ หากมองตามแนวคิดความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ก็อาจมองได้ว่ารัฐทั้งหลายที่เข้ามาช่วยเหลืออาจมุ่งหวังให้เมียนมาสามารถพัฒนาตนเองได้ แต่ก็มีความเป็นไปได้สูงกว่าความช่วยเหลืออาจจะเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งของการดำเนินนโยบายต่างประเทศก็ได้ เนื่องจากการพัฒนาประชาธิปไตยในเมียนมา ย่อมเป็นผลในทางบวกกับประเทศนักลงทุนที่เป็นประชาธิปไตยเช่นกัน ไม่มากก็น้อย ซึ่งความช่วยเหลือเหล่านี้มีหลายประเภท โดยที่สามารถดำเนินการได้ในระยะแรกก็คือ ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม โดยทั่วไปมักจะเป็นการช่วยเหลือที่ประเทศที่ประสบภัยพิบัติเฉพาะหน้าและต้องการความช่วยเหลืออย่างฉับพลัน เช่น ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาความอดอยาก หรืออาจจะเป็นการให้บริการทางด้านต่าง ๆ โดยทั่วไปมักไม่เกี่ยวกับการเมืองมากนัก

การเคลื่อนย้ายดังกล่าว เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีหลายลักษณะ บางองค์กรย้ายเข้าไปทำงานกับกลุ่มเป้าหมายใหม่ที่ต้องการความช่วยเหลือในพื้นที่ชั้นในเมียนมา บางองค์กรลดขนาดลง และบางองค์กรปิดตัวลงไป เนื่องจากไม่มีงบประมาณดำเนินการ ในเดือนเมษายน พ.ศ.2560 ที่ผ่านมา The Border Consortium (TBC) หน่วยงานที่ทำงานให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวได้ประกาศว่า จะดำเนินการลดค่าตอบแทนผู้ทำงานให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย เนื่องจากขาดแคลนเงินทุน (Saw Yan Naing, 2017)

ทั้งนี้รัฐบาลนานาประเทศและผู้ให้ทุนต่าง ๆ ได้ดำเนินการ

ลดงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยในพื้นที่พักพิงเนื่องจากกระบวนการสันติภาพในเมียนมากำลังดำเนินไป นอกจากนั้นยังมีการเตรียมการอำนวยความสะดวกให้ผู้ลี้ภัยที่ประสงค์จะเดินทางกลับไปเมียนมาโดยสมัครใจ ซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลไทยและเมียนมา และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศโดยตั้งศูนย์การเดินทางกลับโดยสมัครใจ (Volunteer Repatriation Centers) ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวทุกแห่ง

ขณะที่นโยบาย “อเมริกาต้องมาก่อน” (America First) ของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ได้ลดงบประมาณความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาลงมากกว่าหนึ่งในสาม โดยหันกลับไปมุ่งเน้นกับงานที่เกี่ยวพันกับความมั่นคงของชาติมากขึ้น นอกจากนั้นยังลดจำนวนผู้ลี้ภัยที่สหรัฐอเมริการับเข้าไปตั้งถิ่นฐานลงอย่างมาก

การเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายนี้ได้ส่งผลถึงการลดเงินทุนช่วยเหลือด้านสุขภาพใน 41 ประเทศ ซึ่งจะลดลงประมาณร้อยละ 25 ซึ่งหลายองค์กรที่ทำงานตามแนวชายแดน รวมทั้งแม่ตาวคลีนิคที่ดูแลสุขภาพอนามัยของทั้งแรงงาน และประชาชนในพื้นที่ชายแดนแม่สอดก็ได้รับผลกระทบนี้ด้วย

นอกจากนี้ พื้นที่ชายแดนจังหวัดเชียงราย ซึ่งมีองค์กรพัฒนาเอกชนตั้งอยู่หลายแห่ง ที่ทำงานให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ต้องการทั้งในฝั่งไทย และจากประเทศเมียนมาในเมืองท่าขี้เหล็กก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน ทำให้องค์กรต้องมีการปรับเปลี่ยนทั้งลักษณะการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของแหล่งทุน ในขณะเดียวกันบางองค์กรก็ได้ปรับเรื่องแหล่งทุนโดยหาจากแหล่งอื่น ๆ เช่น บริษัทเอกชนที่มีโครงการสนับสนุนสาธารณ

กุศล เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของงานเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (Corporate Social Responsibility: CSR)

การลดงบประมาณของประเทศตะวันตกนอกจากจะด้วยเหตุผลดังกล่าวมา ยังมีเรื่องของสถานการณ์วิกฤตผู้ลี้ภัยจากประเทศซีเรียที่ทำให้ประเทศในยุโรปได้รับผลกระทบอย่างมาก เนื่องจากการหลั่งไหลของผู้ลี้ภัยหลายล้านคนในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ทำให้หลายประเทศต้องรับมือกับการจัดการ ช่วยเหลือดูแลกลุ่มผู้ลี้ภัยที่มีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่า โดยเฉพาะกรณีล่าสุดที่ผู้พลัดถิ่นจากรัฐฉานมากกว่า 6,200 คน ที่ตั้งค่ายพักพิง 6 ที่ใกล้กับชายแดนไทยแต่ไม่เคยได้รับการรับรองสถานะผู้ลี้ภัยจาก UNHCR เกิดภาวะขาดแคลนอาหารในขณะนี้ เนื่องจากเป็นพื้นที่อยู่บนภูเขาสูง ทำให้ไม่สามารถปลูกข้าวได้มากพอ ที่ผ่านมาต้องพึ่งพาการบริจาคข้าวและอาหารอื่น ๆ จากองค์กรนานาชาติ แต่เมื่อสถานการณ์ผลกระทบจากการต่อสู้ระหว่างกองกำลังกู้ชาติโรฮินจาอาระกันกับกองทัพเมียนมารุนแรงมากขึ้น ความช่วยเหลือด้านอาหารและสาธารณสุขถูกโยกไปให้ชาวโรฮินจา ส่งผลให้ผู้พลัดถิ่นในรัฐฉานกว่า 6,000 คน ขาดแคลนอาหาร และมีเด็กมากกว่า 180 คนจากประมาณ 1,000 คน ในค่ายพักพิง 6 แห่ง ต้องออกจากโรงเรียนมาช่วยครอบครัวทำงาน

ผลกระทบต่อผู้ลี้ภัยและประชาชนตามแนวชายแดน

การเคลื่อนย้ายขององค์กรพัฒนาเอกชนออกไป และลดความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ลี้ภัยในส่วนที่ยังไม่ประสงค์จะเดินทางกลับไปยังเมียนมา บางส่วนเนื่องมาจากความไม่มั่นใจในเรื่องความปลอดภัย เพราะบางพื้นที่ยังมีการสู้รบกันระหว่าง

กลุ่มติดอาวุธกับทหารเมียนมา และบางพื้นที่ก็ระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่มีแนวทางต่างกัน เช่น ในพื้นที่รัฐกะเหรี่ยง ที่บางกลุ่มเห็นด้วยกับการเข้าร่วมกระบวนการสันติภาพกับรัฐบาลเมียนมาในขณะที่บางกลุ่มก็ไม่เห็นด้วย ในบริเวณชายแดนยังมีปัญหาเรื่องทุ่นระเบิดที่ทำให้ชาวบ้านไม่มั่นใจเรื่องความปลอดภัยหากเดินทางกลับไป

ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือเรื่องของการดำรงชีวิตซึ่งผู้ลี้ภัยจำนวนมากคุ้นเคยกับการใช้ชีวิตอยู่ในพื้นที่พักพิง การกลับเมียนมาและต้องเริ่มต้นชีวิตใหม่ ในวิถีที่เปลี่ยนไปก็ทำให้ผู้ลี้ภัยรู้สึกกังวลและไม่มั่นใจ แม้ว่าจะมีผู้ลี้ภัยจำนวนหนึ่งที่ได้ไปตั้งรกรากใหม่ในประเทศที่สามแล้ว แต่ก็มีจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถไปได้ และต้องตัดสินใจกับอนาคตข้างหน้าของตนเองและครอบครัวในเวลาที่เหลือจำกัดลงทุกทีจากภาวการณ์ที่กดดันมากขึ้น จากการเริ่มลดและระงับความช่วยเหลือด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตต่าง ๆ แม้ว่าในด้านที่อยู่อาศัยจะมีการเตรียมการไว้บ้างแล้ว นอกจากนั้นยังมีความกังวลเรื่องการประกอบอาชีพเพื่อหาเลี้ยงดูครอบครัวเมื่อต้องย้ายกลับไปอีกด้วย

แม้ว่าในทางหนึ่งรัฐบาลทั้งสองประเทศและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีความพยายามที่จะให้การสนับสนุนผู้ลี้ภัยที่ไม่สามารถไปตั้งรกรากในประเทศที่สามได้ เนื่องจากในปัจจุบันประเทศตะวันตก ได้ให้ความสนใจในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยจากพื้นที่ที่สถานการณ์ยังไม่คลี่คลายแห่งอื่น ๆ ทั่วโลก ทำให้ลดจำนวนรับผู้ลี้ภัยจากเมียนมาลงอย่างมาก และมีแนวโน้มที่จะยุติหากกระบวนการสันติภาพในเมียนมามีความก้าวหน้าตามที่หลายฝ่ายประสงค์

การลดความช่วยเหลือ ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานโดยเฉพาะในระดับชุมชน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในระดับชุมชนนั้นโดยมากมีพื้นเพอยู่ในพื้นที่ เช่น ครู ผู้ทำงานด้านสุขภาพ และบางส่วนมีข้อจำกัดทางด้านการศึกษาและสถานะบุคคลที่ทำให้ไม่สามารถย้ายไปทำงานกับองค์กรในพื้นที่อื่นหรือกับองค์กรอื่นได้ เนื่องจากจบการศึกษาจากศูนย์การเรียนรู้ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ที่จัดการศึกษาโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ทำให้เมื่อจบการศึกษาก็ไม่ได้รับใบประกาศคุณวุฒิ ส่วนปัญหาสถานะบุคคลก็คือ การไม่มีเอกสารประจำตัว หรือเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ทำให้ไม่สามารถออกไปทำงานนอกพื้นได้ ดังนั้นผลกระทบต่อผู้ลี้ภัยในฐานะคนพลัดถิ่นกำลังประสบปัญหาการเข้าถึงสิทธิต่าง ๆ เหตุผลหนึ่งของผลกระทบตรงบริเวณชายแดนไทย-เมียนมาก็คือ ทุนทางการเมือง (มนต์ชัย ผ่องศิริ, 2560)

ผลกระทบต่อแรงงานข้ามชาติ เด็กไร้สัญชาติ และประชาชนตามแนวชายแดน

การลดงบประมาณทางด้านสุขภาพนั้นส่งผลอย่างมากต่อการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือกลุ่มแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม รวมทั้งประชาชนจากเมียนมาตามแนวชายแดน เนื่องจากประชาชนกลุ่มนี้โดยมาก เข้าไม่ถึงการบริการของรัฐ หรือมีข้อจำกัดในเรื่องค่ารักษาพยาบาล จึงมาขอรับความช่วยเหลือจากองค์กรเหล่านี้ โดยเฉพาะแม่ตาวคลินิก ที่ดูแลทั้งการรักษาพยาบาล และอนามัยเจริญพันธุ์ รวมทั้งให้ความรู้ด้านสุขภาพ และประสานงานกับโรงพยาบาลใหญ่เพื่อส่งต่อผู้ป่วย โดยได้รับเงินสนับสนุนแหล่งทุนต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ก็มีการรวมกลุ่มทางสังคมของแรงงานในแบบ

ข้ามรัฐชาติ โดยมีการเชื่อมโยงกลุ่มชาติพันธุ์ตรงบริเวณชายแดน ดังนั้นในอีกมุมหนึ่งก็มีการรวมกลุ่มภายใต้มนุษยธรรมของคนกลุ่มนี้เองด้วย (Shigeharu Tanabe, 2016)

ทางด้านการศึกษานั้น เกิดผลกระทบกับศูนย์การเรียนรู้สำหรับลูกหลานแรงงานและเด็กไร้สัญชาติที่ในช่วงก่อนมีอยู่หลายแห่งในอำเภอชายแดนจังหวัดตาก สำหรับประเทศไทย จากข้อมูลของโครงการมูลนิธิเพื่อเยาวชนชนบท ปัจจุบันลูกของแรงงานข้ามชาติ เมียนมา ลาว และกัมพูชาที่ติดตามพ่อแม่มาทำงานในไทย รวมถึงที่เกิดในไทยกว่า 250,000-300,000 คน ในปี พ.ศ.2557 เด็กที่เข้าเรียนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในปีการศึกษา 2556 มีราว 70,000 คน ส่วนเรียนที่สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย 3,000 คน และเรียนที่ศูนย์การเรียนรู้เด็กข้ามชาติกว่า 60 แห่งอีก 20,000 คน (วิภาดา ลิจันทร์พร, 2560)

ในช่วงที่ผ่านมาหน่วยงานด้านการศึกษาของไทยและเมียนมาได้ร่วมมือกับองค์กรภาคีเครือข่าย เอ็นจีโอ ที่จัดศูนย์การเรียนรู้สำหรับเด็กไร้สัญชาติ โดยเข้าไปดูแลด้านการจัดหลักสูตรและการพัฒนาครู เพื่อให้วุฒิการศึกษาสำหรับเด็กไร้สัญชาติได้

สรุปและข้อเสนอแนะ

แม้จะเป็นการยากที่จะควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งปัจจัยภายในประเทศไทยในเรื่องนโยบายที่เกี่ยวข้องกับทั้งผู้ลี้ภัยและแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ปัจจัยทางการเมืองเมียนมาที่ยังมีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อยและภาวะเศรษฐกิจที่ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น แต่ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล

ในระดับทวิภาคี น่าจะเป็นทางออกที่ดีในการแก้ไขปัญหาในการจัดการและพัฒนาสวัสดิการในภาครัฐให้เข้าถึงประชาชนในพื้นที่บริเวณชายแดน แต่สิ่งแรกที่เป็นปัญหาเรื้อรังในพื้นที่และเป็นสาเหตุของปัญหาความมั่นคงของมนุษย์อีกหลายประการ ก็คือการมีประชากรไร้สัญชาติจำนวนมาก ซึ่งทำให้ประชาชนกลุ่มนี้ไม่สามารถเข้าถึงบริการของภาครัฐได้ โดยเฉพาะด้านการศึกษา โดยพบว่าเยาวชนกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกชักจูงล่อลวงโดยขบวนการค้ามนุษย์ก็คือกลุ่มเด็กไร้สัญชาติที่ขาดโอกาสทางการศึกษา ในปัจจุบันนับได้ว่าเรื่องการศึกษาแก่เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย และที่ติดตามผู้ปกครองเข้ามาทำงานจากประเทศเพื่อนบ้าน มีความพยายามและความก้าวหน้าพอสมควร แต่ก็ยังมีกลุ่มที่ประสบปัญหาทั้งการขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการเนื่องจากการไม่มีสถานะทางทะเบียนดังกล่าว

ส่วนปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้อง ทั้งความไม่แน่นอนของนโยบายประเทศตะวันตกที่เป็นผู้ให้ทุนหลักและจากประเทศอื่น ๆ และจากสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนผันทั้งด้านความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจจนส่งผลกระทบมาจนถึงพื้นที่ชายแดนไทย-เมียนมา ดังนั้นการแก้ปัญหาจึงควรเริ่มตั้งแต่การจัดการภายในทั้งสองประเทศได้แก่ การแก้ไขปัญหาในเรื่องสถานะบุคคลเพื่อให้ประชาชนทั้งสองประเทศสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้

ในทางหนึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศควรจะมี “การเตรียมการในการถอนตัว” เพื่อประสานงาน หารือ และร่วมมือกับองค์กรทั้งภาคเอกชนและรัฐที่จะดำเนินงานที่ได้ทำไว้แล้วต่อไป และเพื่อเป็นการให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ได้เตรียมพร้อมและแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมา โดยอาจใช้วิธีเพิ่มความเข้มแข็ง

แก่กลุ่มทางสังคมที่มีอยู่แล้วให้มากขึ้นเพื่อให้สานงานต่อไปได้ และถ่ายทอดองค์ความรู้และข้อมูลที่เคยได้ปฏิบัติงานมาแก่หน่วยงานและกลุ่มสังคมในท้องถิ่น ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนระดับท้องถิ่นในประเทศไทยเองได้ตระหนักถึงความไม่แน่นอนของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงได้มีการปรับตัวโดยหลายวิธีการเพื่อให้สามารถทำงานต่อไปได้ เช่น การทำกิจกรรมหารายได้เพื่อสนับสนุนงานในทางที่มีความถนัด การรับบริจาคจากในประเทศหรือในพื้นที่ รวมทั้งการประสานกับเครือข่ายภาคประชาสังคมอื่น ๆ เพื่อทำงานในเรื่องที่มีเป้าหมายร่วมกันเพื่อลดค่าใช้จ่าย และเพิ่มความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานด้วย

บรรณานุกรม

โกสุมภ์สายจันทร์. (2549) **เมียนมาในความสัมพันธ์ทางการเมืองกับต่างประเทศ**. โชตนาพรินท์: เชียงใหม่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2555). **ศัพท์สิทธิมนุษยชน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

ธารทอง ทองสวัสดิ์. 2533. “ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับญี่ปุ่น” ใน **ชุดวิชาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ**. หน่วยที่ 11 สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

มนต์ชัย ผ่องศิริ. (2560). ไทยพลัดถิ่นในสังคมไทยกับการสะสมทุนการเมือง. **วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด**. ปีที่ 1(1), 89-128.

วิภาดา ลิจันทร์พร. หนังสือพิมพ์ข่าวสด. (2557). จัดโอกาสเข้าถึงการศึกษาเพื่อเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย. สืบค้นจาก https://www.khaosod.co.th/view_newsonline.php?newsid=TVRRe E5USXdN REkzT0E9PQ.

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประเทศไทย. (2015). จำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศไทย. สืบค้นจาก https://www.unhcr.or.th/node/323

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ. (2557). กศน.แม่สอดจัดการศึกษาให้ลูกหลานแรงงานเมียนมา จบมีวุฒิเรียนต่อได้. สืบค้นจาก http://www.ops.moe.go.th/home/index.php?option= comcontent&view=article&id=3046:2014-10-28-09-48-19&catid=53:2014-10-07-06-57-22.

อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์. (2552). **สิทธิมนุษยชน**.กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

อัจฉรียา สายศิลป์. (2550). เมียนมากับประชาคมโลก: กรณีภัยพิบัติจากไซโคลนนาร์กิส. **วารสารอินโดจีนศึกษา มหาวิทยาลัยบูรพา**. ปีที่ 8 (1): 298-318.

ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. (2558). จำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศไทย. สืบค้นจาก http://www.tcijthai.com/news/2015/01/watch/5338.

อนรรฆ พิทักษ์ธานิน. (2556). Human Resource: ปัญหาที่ท้าทายของเมียนมา. สืบค้นจาก http://prachatai.com/journal/2012 /08 /41876

Voice TV. (2560). ค่ายพักพิงรัฐฉานขาดอาหาร หลังเกิดวิกฤตโรฮิงญา. สืบค้นจาก https://voicetv.co.th/ read/r16AcK21z.

Myat Thein. 2006. Greater Mekong Sub-Regional Cooperation and East-West Economic Corridor: Myanmar's Perspective on GMS Cooperation. **Paper presented at the Interna tional** Workshop: Greater Mekong Sub-Regional Cooperation and East-West Economic Corridor.

Shigeharu Tanabe. (2016). **Communities of potential: Social assemblages in Thailand and beyond**. Chiang Mai: Silkworm Books.

Beyrer Chris, Voravit Suwanvanichkij and others. 2007. "Neglected diseases, civil conflicts, and the right to health." **The Lancet** (20 August 2007)