

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้ประกอบไปด้วยสองส่วนหลักด้วยกัน ส่วนแรกว่าด้วยการอธิบายถึงแรงงานพม่าในฐานะประเด็นที่ถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยจากกรอบคิดที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษานี้ ถัดมาจะเป็นส่วนที่สองซึ่งว่าด้วยข้อสังเกตและข้อเสนอแนะซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าเพื่อต่อยอดจากข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้ในอนาคต

6.1 แรงงานพม่าในฐานะประเด็นที่ถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย

ในการทำความเข้าใจแรงงานพม่าในฐานะประเด็นที่ถูกทำให้เป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยนั้น ผู้วิจัยได้สร้างกรอบคิดขึ้นมาเพื่อนำมาใช้ในการอธิบายให้เห็นถึงภาพรวมของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ทั้งในแง่ที่มาของแรงงานพม่า มุมมองของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง และความเปราะบางของแรงงานพม่า โดยกำหนดขอบเขตระยะเวลาในการศึกษาอยู่ในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2531-2554 (ปีปัจจุบัน) เนื่องจากในช่วงปีพ.ศ. 2531 นั้นเป็นช่วงที่ตรงกับทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นยุคที่เศรษฐกิจไทยมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วทำให้มีความต้องการด้านแรงงานเพิ่มขึ้นจนกระทั่งนำไปสู่ภาวะขาดแคลนแรงงานในกิจการบางประเภท ตัวอย่างเช่น งานประมงและกิจการที่ต่อเนื่องจากงานประมง งานเกษตรกรรม งานก่อสร้าง และงานรับใช้ในบ้าน เป็นต้น ขณะเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าวก็เป็นช่วงที่พม่ามีปัญหาภายในรัฐของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ส่งผลให้ผู้คนจากพม่าพากันอพยพข้ามแดนเข้ามาค้าแรงงานในรัฐเพื่อนบ้านที่กำลังมีการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ กรอบคิดที่ผู้วิจัยใช้ในการอธิบายนั้นเป็นการบูรณาการหลายแนวคิดและทฤษฎีเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดว่าด้วยการศึกษาเชิงความมั่นคงในกรณีแรงงานข้ามชาติ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศ ทิศนะต่อภัยคุกคาม และกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.1.1 แรงงานพม่าในไทย: ที่มาและลักษณะการทำงาน

ก่อนที่จะเราไปถึงการทำความเข้าใจแรงงานพม่าในฐานะปัญหาความมั่นคงของรัฐไทยนั้น สิ่งที่เราควรต้องทำความเข้าใจเป็นลำดับแรกก็คือ ที่มาของแรงงานพม่าและลักษณะการทำงานของคนเหล่านี้ในรัฐไทย ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าไม่เพียงแต่สภาพทางภูมิศาสตร์เท่านั้นที่เอื้ออำนวยให้แรงงานพม่าสามารถอพยพเข้ามาทำงานในรัฐไทยได้อย่างไม่ยากเย็นนัก ทว่าปัจจัยผลักดันจากพม่าและปัจจัยดึงดูดจากไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ก็ล้วนมีบทบาทสำคัญที่ทำให้กระแสการอพยพของแรงงานพม่าเข้าสู่รัฐไทยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยมา

สำหรับแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ผู้คนจากพม่าพากันอพยพเข้ามาค้าแรงงานในรัฐไทยเกิดจากสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่บอบช้ำของพม่านับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราช โดยรากเหง้าของปัญหาทั้งหมดนั้นมีต้นเหตุมาจากความวุ่นวายทางการเมืองการปกครองของพม่าซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองของพม่าอย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้ กล่าวได้ว่า แรงงานผลักดันทางการเมืองนั้นเกิดจากการที่พม่าต้องประสบกับปัญหาทางการเมืองสำคัญสองประการ คือ 1) ปัญหาความเป็นประชาธิปไตย และ 2) ปัญหาการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ในพม่า ทั้งนี้ การยึดอำนาจของนายพลเนวินเปรียบเสมือนจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์การเมืองที่ทำให้พัฒนาการทางประชาธิปไตยของพม่าหยุดนิ่งอยู่กับที่ยาวนานหลายทศวรรษนับตั้งแต่ปีค.ศ.1962 ภายใต้แนวทางการปกครองที่เรียกว่า “เส้นทางพม่าสู่สังคมนิยม” ขณะเดียวกัน การเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ในพม่าก็เป็นผลพวงที่เกิดจากปัญหาความเป็นประชาธิปไตยของพม่าเอง โดยนับตั้งแต่พม่าได้รับเอกราชการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มนักศึกษา หรือพระสงฆ์ ล้วนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อพม่าตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสังคมนิยมของเนวิน การปราบปรามของรัฐบาลต่อกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างรุนแรงส่งผลให้มีทั้งคนบาดเจ็บ เสียชีวิต ตลอดจนถูกจับกุมเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ปัญหาทางการเมืองภายในพม่ายังส่งผลให้สภาพทางเศรษฐกิจของพม่าย่ำแย่ตามไปด้วย โดยแม้ว่าสาเหตุของความตกต่ำทางเศรษฐกิจในพม่าจะเกิดจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน คือ 1) การตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและญี่ปุ่นเป็นระยะเวลายาวนาน 2) การดำเนินนโยบายตามเส้นทางสู่ความเป็นรัฐสังคมนิยมของพม่า และ 3) การถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา แต่ก็กล่าวได้ว่าเศรษฐกิจของพม่าตกต่ำอย่างสุดขีดในช่วงที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของเนวิน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่ผิดพลาดและเป็นการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ล้มเหลวโดยมีสาเหตุมาจากความมั่นใจในตนเองเกินไปของ

รัฐบาลทหารภายใต้การนำของเนวิน ยิ่งไปกว่านั้น พม่ายังต้องเผชิญกับปัญหาทางสังคมท่ามกลางสภาพปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจที่คอยรุมเร้าประชาชนภายในประเทศ โดยปัญหาสังคมที่สำคัญของพม่า ได้แก่ 1) ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ และ 2) ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า ดังที่ทราบกันดีว่าพม่าเป็นดินแดนซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมากซึ่งเป็นสภาพที่มีมาอย่างช้านานก่อนสมัยอาณานิคม ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ของพม่าได้นำไปสู่วิกฤตการณ์ทางการเมืองในพม่าภายหลังจากที่ได้รับเอกราช โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่พม่าตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสังคมนิยม เนื่องจากรัฐบาลทหารไม่เห็นด้วยกับการให้อิสระภาพแก่รัฐชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้รัฐบาลทหารพม่ายังได้พยายามที่จะกลืนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายรวมชาติพม่าให้มีความเป็นเอกภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ จึงไม่พอใจและตอบโต้รัฐบาลด้วยความรุนแรง กลายเป็นปัญหาสังคมที่ผู้นำพม่าต้องเผชิญในทุกยุคทุกสมัย กระนั้นก็ดี ปัญหาสังคมของพม่าที่ได้รับการกล่าวถึงไม่แพ้ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ก็คือ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งล้วนเป็นการกระทำของรัฐบาลทหารต่อประชาชนที่อยู่ในพม่า ดังเช่นพฤติกรรมของรัฐบาลในการไม่ยอมรับในความหลากหลายทางวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ การบังคับเกณฑ์แรงงาน การบังคับให้มีการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน และการกดขี่ขูดรีดประชาชน ในแง่หนึ่งพฤติกรรมของรัฐบาลทหารพม่าจึงมีส่วนทำให้ความเป็นประชาธิปไตยของพม่าได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และโจมตีจากประชาคมระหว่างประเทศอย่างมาก กระทั่งนำมาสู่การถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจจากหลายประเทศและยังเป็นการซ้ำเติมสภาพทางเศรษฐกิจของพม่าที่บอบช้ำอยู่แล้วให้แย่ลงไปอีก เหตุฉะนั้น ความขัดแย้งและความรุนแรงทางการเมืองซึ่งเป็นรากฐานของปัญหาทั้งปวงในพม่าจึงกลายเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ผู้คนจากพม่าจำนวนมากพากันอพยพเพื่อหลีกเลี่ยงความวุ่นวายเข้ามาอยู่ในพื้นที่ที่มีความปลอดภัยในประเทศไทย จุดหมายปลายทางแห่งความหวังที่พวกเขาคาดว่าจะเป็ดินแดนที่ทำให้คุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มีอิทธิพลต่อการอพยพของผู้คนจากพม่าเข้าสู่ไทยนอกเหนือไปจากแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมจากพม่าแล้วก็คือ แรงดึงดูดจากประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางของแรงงานพม่าซึ่งก็คือประเทศไทย โดยกล่าวได้ว่าสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของไทยที่มีความแตกต่างจากพม่ามีบทบาทอย่างมากในการกระตุ้นให้กระแสนการอพยพของผู้คนจากพม่าเข้าสู่ประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980-1990 ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับพม่าเท่านั้น แต่ยังเป็นสาเหตุสำคัญของความแตกต่างทางด้านรายได้ของประชาชนในทั้งสองประเทศด้วย นอกจากนี้ การพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยยังเป็

ต้นเหตุของความต้องการด้านแรงงานจำนวนมากเพื่อตอบสนองต่อขีดความสามารถในการผลิตสินค้าของรัฐ ท่ามกลางการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศไทยได้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางด้านแรงงานขนาดใหญ่ แรงงานจำนวนมากที่เคยทำงานในระดับล่างและในภาคเกษตรได้เข้าสู่การเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นงานที่ใช้ความรู้มากกว่าและสบายกว่า ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในบางกิจการ อาทิ เกษตรกรรม กิจการประมง ผู้รับใช้ในบ้าน และกรรมกรงานหนัก เป็นต้น สถานการณ์ดังกล่าวได้ทำให้เกิดตลาดแรงงานระดับล่างเกิดภาวะตึงตัวเพราะอุปทานด้านแรงงานไม่สามารถขยายตัวให้ตอบสนองต่ออุปสงค์ด้านแรงงานภายในประเทศได้ กระทั่งกลายเป็นช่องทางที่ทำให้แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะแรงงานจากพม่าสามารถเข้ามาแทนที่ในส่วนของการตลาดแรงงานระดับล่างได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสภาพทางเศรษฐกิจของไทยจะมีบทบาทอย่างมากในการดึงดูดให้แรงงานพม่าจำนวนมากอพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทว่าสภาพทางการเมืองและสังคมก็มีบทบาทต่อการตัดสินใจอพยพเข้าสู่รัฐไทยของแรงงานพม่าอยู่ไม่น้อย ในด้านการเมืองแม้ว่าเส้นทางการพัฒนาทางประชาธิปไตยของไทยจะมีได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นนักแต่ก็มีความก้าวหน้ากว่าพัฒนาการทางการเมืองของพม่า ดังสะท้อนได้จากระดับการเลือกตั้งที่ยุติธรรม ตลอดจนการขยายตัวของภาคประชาสังคม และระดับเสรีภาพของสื่อภายในรัฐไทย นอกจากนี้ในด้านสังคม การที่รัฐไทยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากร กล่าวคือ การที่ประชากรวัยแรงงานไทยมีแนวโน้มลดลง ก็ได้ทำให้เกิดการตึงตัวของกำลังแรงงานที่จะเข้าสู่ตลาด ส่งผลให้ต้องมีการทดแทนแรงงานในส่วนนี้ด้วยการนำเข้าแรงงานข้ามชาติทั้งในแบบที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ขณะเดียวกันการพัฒนาด้านสังคมของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบสาธารณสุขปโภคพื้นฐานต่างๆที่ดีกว่าในพม่ายิ่งทำให้ภาพของรัฐไทยในสายตาของแรงงานจากพม่าดูเย้ายวนและเหมาะสมที่จะเป็นจุดหมายปลายทางที่แรงงานเหล่านี้คาดหวังว่าจะทำให้คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาดีขึ้นกว่าที่เคยเป็นอยู่ในพม่า ดังนั้น เมื่อพิจารณาในภาพรวมแล้ว สิ่งที่มีพละนภาพในการ “ดึงดูด” ให้แรงงานจากพม่าอพยพเข้ามาค้าแรงงานในไทยมิได้เกิดจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเสถียรภาพทางการเมืองและสภาพสังคมของไทยด้วยที่ทำให้ภาพของรัฐไทยในสายตาแรงงานพม่ามีความน่าสนใจและน่าดึงดูดมากพอที่จะนำไปสู่การตัดสินใจเพื่อนำพาตนเองและครอบครัวเข้ามาแสวงหาความเป็นอยู่ที่ดีกว่า

ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า งานที่มีลักษณะยากลำบาก สกปรก และเสี่ยงอันตราย หรือที่เรียกกันว่า 3D ซึ่งย่อมาจาก Difficult Dirty และ Dangerous เป็นลักษณะการทำงานที่สำคัญของแรงงานพม่าในประเทศไทย โดยเราสามารถจำแนกประเภทการทำงานของแรงงานพม่าอย่างกว้างๆ ได้ 5 ประเภทด้วยกัน คือ 1) งานในภาคเกษตรกรรม 2) งานในภาคการประมงทะเล 3) งานรับใช้ในบ้าน 4)

แรงงานห้องแถว และ 5) แรงงานก่อสร้าง แม้ว่าแรงงานพม่าที่อพยพเข้ามาทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่จะคาดหวังถึงคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ทว่าสิ่งที่หนทางการทำงานของพวกเขาในประเทศไทยกลับมิได้โรยด้วยกลีบกุหลาบ พวกเขาอาจต้องเผชิญกับชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่าปกติ อัตราค่าแรงที่ต่ำกว่ามาตรฐาน หรือแม้แต่การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในลักษณะต่างๆ เช่น การถูกกดขี่ข่มเหงจากนายจ้าง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การล่วงละเมิดทางเพศต่อแรงงานหญิง ฯลฯ กระนั้นก็ตาม แม้ว่าแรงงานพม่าจำนวนมากจะต้องเผชิญกับความยากลำบากจากการใช้ชีวิตในประเทศไทย แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาภายในพม่าเทียบกับรัฐไทย ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แรงงานพม่าส่วนใหญ่ยังคงมีความมั่นใจว่าการอพยพเพื่อเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของตลาดแรงงานในประเทศไทยจะทำให้ชีวิตของพวกเขาดีขึ้นกว่าตอนอยู่ในประเทศบ้านเกิดของตนเองไม่มากนักน้อย

อย่างไรก็ตาม หากเราจะพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นได้ว่าท่ามกลางแรงผลักดันทั้งหลายนั้น แรงผลักดันที่มีอิทธิพลในการผลักดันผู้คนจากพม่าอพยพเข้ามาค้าแรงงานในประเทศไทยมากที่สุดคือแรงผลักดันทางการเมือง ซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหาทั้งหลายในพม่า ขณะเดียวกันสภาพทางเศรษฐกิจของรัฐไทยในช่วงทศวรรษที่ 1980 ก็นับเป็นแรงดึงดูดที่สำคัญอันเป็นที่มาของกระแสการหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานพม่าจำนวนมากนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531 จวบจนปัจจุบัน

6.1.2 รัฐไทยกับความหวาดระแวงที่มีต่อแรงงานพม่า

กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงจะไม่เกิดขึ้นได้เลย หากมุมมองที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าไม่ได้ถูกฉาบป่นไปด้วยอุดมการณ์ชาตินิยมและความหวาดระแวง ซึ่งส่งผลให้มุมมองของรัฐไทยต่อแรงงานพม่ามีความแตกต่างจากมุมมองต่อแรงงานจากรัฐอื่น อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าอุดมการณ์ชาตินิยมที่ไทยมีต่อพมานั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากสำนึกทางประวัติศาสตร์และอคติทางชาติพันธุ์ที่ไทยมีต่อพมานับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ขณะเดียวกันความหวาดระแวงของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพมานั้นก็เป็นสิ่งที่มิที่มาที่ไป ดังสะท้อนจากความสงสัยและไม่ไว้วางใจต่อแรงงานพม่า อันเกิดจากปัจจัยห้าประการ ได้แก่ 1) เหตุการณ์ในปัจจุบัน 2) ความทรงจำทางประวัติศาสตร์ 3) ความแตกต่างทางวัฒนธรรม 4) พฤติกรรมของแรงงานพม่า และ 5) ทศนะต่อภัยคุกคามของผู้นำ ปัจจัยทั้งห้าประการนี้มีส่วนสำคัญในการบ่มเพาะความรู้สึกหวาดระแวงของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่ากระทั่งพัฒนาไปสู่การที่รัฐไทยมี “Threat Perception” ต่อแรงงานพม่า หรือพูดให้ชัดกว่านั้นก็ถือการที่รัฐไทยมีทัศนคติในการมองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของตนเอง

เหตุการณ์ในปัจจุบันที่ทำให้รัฐไทยรู้สึกหวัหระแวงแรงงานพม่ามากก็คือการไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานพม่าในประเทศซึ่งเกิดจากข้อมูลที่ไม่ตรงกันของแต่ละหน่วยงานในภาครัฐ ส่งผลให้เกิดข้อสงสัยต่อสถานการณ์แรงงานพม่าตามมามากมาย เช่น คำถามเกี่ยวกับจำนวนที่แท้จริงของแรงงานพม่าในรัฐไทย รวมไปถึงคำถามเกี่ยวกับบริเวณที่แรงงานเหล่านี้เข้าไปอยู่อาศัยและทำงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าสิ่งที่ทำให้รัฐไทยมีความหวัหระแวงแรงงานพม่ามากที่สุดก็คือความทรงจำทางประวัติศาสตร์ของรัฐไทยที่มีต่อพม่า เนื่องจากภาพความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในอดีตมักถูกฉายให้เห็นถึงความเกลียดชังพม่าในฐานะศัตรูของชาติอยู่เสมอ ขณะเดียวกันการเผยแพร่ภาพของพม่าในฐานะศัตรูก็ได้รับการผลิตซ้ำและต่อยอดอย่างต่อเนื่องผ่านสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นงานเขียนทางประวัติศาสตร์ ตำราเรียน วรรณกรรม ละคร นวนิยาย ภาพยนตร์ หรือแม้แต่เพลงปลุกใจ ส่งผลให้ทัศนคติของรัฐไทยต่อพม่าในปัจจุบันยังคงเต็มไปด้วยความรู้สึกหวัหระแวง และผลพวงของทัศนคติดังกล่าวได้ทำให้รัฐไทยมี “อคติทางเชื้อชาติ” ต่อแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในปัจจุบันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ในด้านของวัฒนธรรม แม้ว่าวัฒนธรรมไทยและพม่าจะมีได้มีความแตกต่างกันมากนั้กันเนื่องมาจากการมีรากฐานทางพุทธศาสนานิกายเถรวาทเหมือนกัน แต่อคติทางเชื้อชาติที่มีอยู่ก่อนแล้วก็ได้ทำให้รัฐไทยมองว่าการที่พม่ามีลักษณะการใช้ภาษาที่แตกต่างจากไทยอย่างชัดเจนเป็นสิ่งที่สร้างความหวัหระแวงให้แก่รัฐไทยได้เช่นกัน เพราะภาษาที่แตกต่างนี้ทำให้รัฐไทยไม่สามารถสื่อสารและเข้าใจแรงงานพม่าได้ โดยความแตกต่างทางภาษาไม่เพียงแต่นำมาซึ่งความผิดพลาดในการสื่อสารเท่านั้น แต่ยังเป็นต้นเหตุของการเหยียดหยามทางเชื้อชาติและการสร้าง “ความเป็นอื่น” ให้กับคนพม่าที่ทำงานอยู่ในรัฐไทยด้วย นอกจากนี้ กล่าวได้ว่า พฤติกรรมการก่ออาชญากรรมของแรงงานพม่าในรูปแบบต่างๆ ดังที่ปรากฏให้เห็นตามสื่อหนังสือพิมพ์อยู่เสมอ ก็ได้ส่งผลให้ภาพของแรงงานพม่าในมุมมองของรัฐไทยยิ่งเลวร้ายลงไปอีก แม้ว่าพฤติกรรมดังกล่าวจะเกิดขึ้นจากแรงงานพม่าเพียงไม่กี่คน ทว่าเรากงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผลพวงที่เกิดขึ้นจากพฤติกรรมเช่นนี้ก็คือความหวัหระแวงต่อแรงงานพม่าทั้งหมดที่ทำงานอยู่ในรัฐไทย

กล่าวได้ว่า ข้อสงสัยที่มีต่อจำนวนแรงงานพม่าที่แท้จริง ตลอดจนอคติทางชาติพันธุ์ซึ่งเป็นผลมาจากมุมมองต่อพม่าในฐานะศัตรูของชาติในอดีต รวมไปถึงพฤติกรรมในการก่ออาชญากรรมของแรงงานพม่าบางกลุ่ม และภาษาที่มีความแตกต่างกันของทั้งสองชนชาติล้วนมีส่วนในการกระตุ้นให้ผู้นำของรัฐไทยยังมองแรงงานเหล่านี้ด้วยความสงสัยและไม่ไว้ใจ กระทั่งนำไปสู่ความรู้สึกหวัหระแวงต่อพฤติกรรมของแรงงานพม่าในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อทัศนคติของรัฐไทยต่อแรงงานพม่าอยู่บนพื้นฐานของความหวัหระแวง ความวิตกกังวลว่าแรงงานพม่าจะเข้ามา

สร้างปัญหาให้แก่วัฒนธรรมในด้านต่างๆ จึงสะท้อนออกมาผ่านการกล่าวอ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่า เพื่อทำให้เกิดการยอมรับและคล้อยตามว่าแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐและนำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับปัญหาดังกล่าว

6.1.3 แรงงานพม่ากับผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่างๆ

เมื่อมองต่อแรงงานพม่าถูกจับไปด้วยความหวาดระแวง แรงงานพม่าจึงถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ หรือพูดอีกแง่หนึ่งก็คือแรงงานพม่าถูกมองว่าเป็น “Existential Threat” ต่อรัฐซึ่งรัฐในที่นี้ถือว่าเป็นวัตถุอ้างอิง (Referent Object) เนื่องจากเป็นสิ่งที่ถูกแรงงานพม่า “คุกคาม” ในกรณีนี้ สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือความพยายามของรัฐในการทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นปัญหาความมั่นคง โดยตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคง (ในที่นี้ คือ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบาย และสื่อมวลชนไทย) ได้สร้างให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงด้วยการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในสี่ด้านด้วยกัน คือ 1) ด้านเศรษฐกิจและสังคม 2) ด้านวัฒนธรรม 3) ด้านการเมือง และ 4) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในด้านเศรษฐกิจนั้น แม้ว่าแรงงานพม่าจะเข้ามาทดแทนตลาดแรงงานในส่วนที่รัฐไทยขาดแคลน แต่ก็มีการกล่าวถึงผลกระทบจากการใช้แรงงานพม่าต่อเศรษฐกิจของประเทศในหลายด้านด้วยกัน คือ 1) การส่งผลให้การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร 2) การสร้างปัญหาด้านค่าจ้างและการแย่งงานคนไทย 3) การนำไปสู่ปัญหาทัศนคติทางการค้า 4) การไหลออกของเงินตราในประเทศจำนวนมาก และ 6) การแบกรับภาระในการควบคุมดูแลด้านต่างๆ ของรัฐอันเป็นผลมาจากแรงงานพม่าจำนวนมากในประเทศ นอกจากนี้ ในด้านสังคมก็ได้มีการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าที่จะนำมาซึ่งปัญหาสังคมในลักษณะต่างๆ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาบุตรไร้สัญชาติ และปัญหาโสเภณี เป็นต้น กระนั้นก็ดี จากการศึกษาพบว่า ข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านเศรษฐกิจที่ถูกนำมากล่าวถึงมากที่สุด ได้แก่ ข้ออ้างที่ว่าแรงงานพม่าเข้ามาแย่งงานคนไทย และข้ออ้างที่ว่ารัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดูแลแรงงานพม่าภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณทางด้านการสาธารณสุข การศึกษา และระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ แทนที่จะเป็นค่าใช้จ่ายทรัพยากรและงบประมาณของรัฐในการดูแลพลเมืองของตนเอง ทั้งนี้ ข้ออ้างถึงผลกระทบทางด้านสังคมที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวอ้างอยู่บ่อยครั้งนับไม่ถ้วนก็คือ ข้ออ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในด้านสาธารณสุข และข้ออ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในด้านปัญหาอาชญากรรม

ในด้านวัฒนธรรม แม้ว่าแรงงานจากพม่าส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในรัฐไทยจะพยายามดำเนินชีวิตให้มีความกลมกลืนกับคนไทย ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการพูดภาษาไทยกับนายจ้าง การแต่งกายแบบคนไทย หรือแม้แต่การใช้ชีวิตเฉกเช่นเดียวกับคนไทยทั่วไป ทว่ารัฐไทยก็อดที่จะมีความหวาดระแวงต่อคนเหล่านี้ไม่ได้ เนื่องจากแรงงานพม่าประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลายและแต่ละกลุ่มก็มีภาษาและวัฒนธรรม ตลอดจนขนบธรรมเนียมของตนเอง ยิ่งไปกว่านั้น กลุ่มชาติพันธุ์จากพม่าเหล่านี้ยังคงมีการสร้างไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของตนเองอย่างเหนียวแน่น ไม่ว่าจะเป็น การสื่อสารด้วยภาษาของตนเมื่ออยู่ภายในชุมชน หรือการรวมตัวกันจัดกิจกรรมในวันสำคัญต่างๆ เหตุฉะนั้นจึงได้มีการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในแง่ที่ว่า การขยายตัวของชุมชนพม่าจะนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรมในอนาคต โดยปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรมที่มีการวิตกกังวลกันมากก็คือการที่วัฒนธรรมของแรงงานพม่าจะเข้ามากลืนวัฒนธรรมของชุมชนในท้องถิ่นซึ่งในที่สุดอาจทำให้วัฒนธรรมดั้งเดิมของคนในท้องถิ่นรอบนอกของไทยถูกกลืนหายไป และถูกแทนที่ด้วยวัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มาจากพม่า

ในด้านการเมือง แรงงานที่มาจากพม่าได้ถูกกล่าวอ้างว่าอาจนำมาซึ่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐไทย ดังจะเห็นได้จากการขยายตัวของชุมชนแรงงานพม่าที่มีการเปลี่ยนเป้าหมายจากเดิมเพียงเข้ามาหางานทำมาเป็นการอพยพเข้ามาตั้งรกรากในรัฐไทย ทำให้รัฐไทยมีความวิตกกังวลว่าการขยายตัวของชุมชนแรงงานพม่าอาจลุกลามขยายตัวกลายเป็นปัญหาชนกลุ่มน้อยภายในประเทศได้ในอนาคต นอกจากนี้ การเพิ่มจำนวนของแรงงานพม่ายังได้สร้างความวิตกกังวลต่อรัฐไทยว่าแรงงานเหล่านี้อาจก่อเหตุความไม่สงบขึ้นในสังคม เช่น การรวมตัวกันก่ออาชญากรรม หรือการออกมาชุมนุมประท้วงของแรงงานพม่าเพื่อต่อรองกับผู้ประกอบการ เป็นต้น โดยรัฐไทยได้อ้างว่าหากเกิดเหตุการณ์ไม่สงบโดยแรงงานเหล่านี้บ่อยครั้งก็อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของรัฐไทยได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในรัฐไทยจะมีความมุ่งหวังที่จะมีสภาพชีวิตความอยู่ที่ดีขึ้น โดยแรงงานพม่าส่วนใหญ่ตั้งหน้าตั้งตาทำงานแลกค่าจ้างและเก็บหอมรอมริบเพื่อส่งเงินกลับไปยังบ้านเกิด แต่กล่าวได้ว่าท่ามกลางกลุ่มแรงงานที่มาจากพม่านั้นมี “สายลับ” จำนวนหนึ่งที่ทางการพม่าได้ส่งเข้ามาสืบความเคลื่อนไหวของรัฐไทยในด้านต่างๆ ฉะนั้นเมื่อกล่าวถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าในด้านการเมือง สิ่งที่รัฐไทยได้หยิบยกมาเป็นข้ออ้างจึงมิได้มีเพียงความวิตกกังวลถึงการขยายตัวของชุมชนแรงงานพม่าซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาชนกลุ่มน้อย และความวิตกกังวลเกี่ยวกับการก่อเหตุไม่สงบของแรงงานพม่าในสังคมเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงความหวาดระแวงต่อสายลับของทางการพม่าที่อยู่ปะปนในหมู่แรงงานข้ามชาติซึ่งถือเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองและอธิปไตยของรัฐด้วย

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้มีการกล่าวถึงแรงงานพม่าว่าจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า เนื่องจากในกลุ่มของแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในรัฐไทยนั้นมีส่วนที่เป็นกลุ่มต่อต้านรัฐบาลและได้เข้ามาใช้รัฐไทยเป็นฐานในการเคลื่อนไหวทางการเมือง ส่งผลให้รัฐบาลพม่าเข้าใจว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนแก่กลุ่มผู้ต่อต้านและนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างไทยกับพม่าในที่สุด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือกรณีที่มีนักศึกษาพม่านุกเข้ายึดสถานทูตพม่าประจำประเทศไทยในปีค.ศ.1999 นอกจากนี้ยังได้มีการอ้างว่าความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าอาจได้รับผลกระทบจากกรณีพิพจน์สัญญาแรงงานพม่าในประเทศไทย เนื่องจากแรงงานที่มาจากพมานั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ที่หลากหลาย กระบวนการพิพจน์สัญญาจึงอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างไทยกับพม่า เพราะกลุ่มชาติพันธุ์ที่ไม่ได้รับการยืนยันว่าเป็นคนพม่าจะถูกกวาดล้างและผลักดันให้ออกนอกประเทศไทย ทว่าแรงงานเหล่านี้เป็นกลุ่มที่รัฐบาลพม่าไม่ให้การยอมรับ การกวาดล้างและผลักดันแรงงานเหล่านี้กลับเข้าไปยังพม่าจึงอาจนำไปสู่ความไม่พอใจของรัฐบาลพม่าอันจะนำไปสู่ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยและพม่าได้อย่างไรก็ตามนอกจากการกล่าวอ้างถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าแล้ว รัฐไทยยังได้มีการหยิบยกข้ออ้างที่ว่าแรงงานพม่าเป็นตัวละครสำคัญที่ทำให้รัฐไทยถูกสังคมระหว่างประเทศจับตามองในประเด็นสิทธิมนุษยชนส่งผลกระทบในเชิงลบต่อภาพลักษณ์ของรัฐไทยและนำไปสู่การถูกกีดกันทางการค้าได้

โดยสรุปแล้วการกล่าวอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าต่อรัฐไทยในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นข้ออ้างถึงผลกระทบในด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม การเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ล้วนแล้วแต่มีส่วนสำคัญในการแปรรูปให้แรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงสำหรับรัฐไทยในที่สุด ในแง่หนึ่งการอ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าจึงเท่ากับเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าต่อรัฐไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ฟังหรือผู้รับสารเชื่อและคล้อยตามว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยตามที่ได้กล่าวอ้างและนำไปสู่การกำหนดนโยบายบางอย่างเพื่อใช้ในการจัดการปัญหาแรงงานพม่าที่ถูกนำเสนอว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐในที่สุด

6.1.4 ความสำเร็จของการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง

สิ่งสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงมีอยู่สองประการด้วยกัน ประการแรก คือ การยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังหรือผู้รับ

สาร ส่วนประการที่สอง คือ การกำหนดนโยบายหรือมาตรการพิเศษเพื่อใช้ในการจัดการกับปัญหาแรงงานพม่า ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าสำหรับกรณีปัญหาแรงงานพม่าในรัฐไทยนั้นได้นำมาสู่การกำหนดนโยบายในสามลักษณะด้วยกัน ได้แก่ 1) นโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ 2) นโยบายป้องกันและปราบปราม และ 3) นโยบายในการควบคุมความประพฤติแรงงานข้ามชาติ

กล่าวได้ว่า มีเงื่อนไขสองประการที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคง ได้แก่ เงื่อนไขภายใน และเงื่อนไขภายนอก โดยเงื่อนไขภายใน หมายถึงประสิทธิภาพของการใช้ภาษาผ่านชุดวาทกรรมที่สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยในหลายด้าน ซึ่งสอดคล้องกับข้ออ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่าในด้านต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่าปัญหาแรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐที่ควรจะต้องได้รับการแก้ไขมิฉะนั้นแล้วอาจกลายเป็นปัญหาความมั่นคงที่ร้ายแรงได้ ดังจะเห็นได้จากการใช้ภาษาที่สื่อให้เห็นถึงความน่ากลัวของแรงงานพม่า เช่น การใช้คำว่า “เถื่อน” และคำว่า “โหด” เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการใช้ภาษาในลักษณะเกินจริง ตัวอย่างเช่น วลีที่ว่า “หวันพม่ากลืนเมือง” หรือประโยคที่ว่า “พม่าเคลื่อนเมือง” เป็นต้น ไม่เพียงเท่านั้น ประสิทธิภาพของการใช้ภาษาเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่ายังเกิดจากการผลิตซ้ำวาทกรรมของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทยอย่างต่อเนื่อง โดยวาทกรรมที่ถูกผลิตซ้ำนี้สามารถจำแนกออกเป็น 5 รูปแบบด้วยกัน คือ 1) วาทกรรมที่ใช้ในการบอกกล่าว 2) วาทกรรมที่ใช้ชี้นำ 3) วาทกรรมที่ใช้ผูกมัด 4) วาทกรรมที่ใช้ในการแสดงความรู้สึก และ 5) วาทกรรมที่ใช้ในการแถลงการณ์ ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่ารูปแบบวาทกรรมที่ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทยนำเสนอมากที่สุด ได้แก่ วาทกรรมที่ใช้ในการบอกกล่าว (เพื่อสื่อความหมายว่าแรงงานพม่าเป็นต้นเหตุของสารพัดปัญหา) วาทกรรมที่ใช้ในการแสดงความรู้สึก (เพื่อแสดงออกถึงความหวาดระแวงแรงงานพม่าและความเป็นห่วงต่อสถานการณ์แรงงานพม่าในประเทศไทย) ดังนั้น ประสิทธิภาพของการใช้ภาษาผ่านชุดวาทกรรมจึงไม่ได้หมายถึงลักษณะการใช้ภาษาที่สื่อให้เห็นความน่ากลัวของแรงงานพม่าและการใช้ภาษาที่มีลักษณะกล่าวเกินจริงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการใช้วาทกรรมในรูปแบบต่างๆ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าอย่างซ้ำไปซ้ำมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟังเกิดความคล้อยตามได้ในที่สุด

กระนั้นก็ตาม เงื่อนไขภายในซึ่งหมายถึงประสิทธิภาพของการใช้ภาษาเพียงลำพังไม่อาจทำให้กระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงประสบความสำเร็จได้ เนื่องจากการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐขึ้นมาได้ยังต้องอาศัยเงื่อนไขภายนอกด้วย ซึ่งก็คือ

สถานภาพของตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคง ในที่นี้ก็คือ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายและสื่อมวลชนไทย โดยเมื่อพิจารณาถึงสถานภาพของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายจะเห็นได้ว่าสถานภาพของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ก็คือการดำรงอยู่ในตำแหน่งคณะรัฐมนตรีซึ่งทรงด้วยอำนาจทางด้านการบริหารอย่างเต็มที่ โดยไม่เพียงแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจในการสั่งการข้าราชการที่อยู่ใต้บังคับบัญชาในทุกระดับทั่วประเทศด้วย ขณะเดียวกันสื่อมวลชนไทยก็เป็นอีกตัวแสดงหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดประเด็นความมั่นคงด้วยเช่นกัน แม้ว่าสื่อมวลชนไทยจะมีได้มีอำนาจในการบริหารประเทศเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐ ทว่าสื่อมวลชนก็มีอิทธิพลต่อผู้ฟังหรือผู้รับสารอย่างมาก เพราะนอกจากสื่อมวลชนจะมีส่วนในการถ่ายทอดวาทกรรมไปสู่ผู้ฟังในวงกว้างแล้วการผลิตวาทกรรมซ้ำๆผ่านสื่อมวลชนยังมีผลานุภาพอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงความคิด ความเชื่อ ตลอดจนทัศนคติของผู้ฟังในสังคมหนึ่งๆ ได้ด้วย ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ากรณีแรงงานพม่าในรัฐไทยนั้น สื่อมวลชนมีบทบาทอย่างมากในการผลิตซ้ำวาทกรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่พ.ศ.2531

6.1.5 แรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามต่อรัฐไทยจริงหรือ

แม้ว่าประเด็นแรงงานพม่าจะถูกทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงโดยมีรากฐานมาจากความหวาดระแวงที่ทำให้รัฐไทยมองแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคาม แต่หากพิจารณาความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าตามเกณฑ์การชี้วัดของ Weiner ทั้งสี่ประการ ซึ่งได้แก่ 1) ด้านอัตราการจ้างงาน 2) ด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ 3) ด้านความแตกต่างทางวัฒนธรรม และ 4) ด้านปริมาณของแรงงานภายในประเทศ จะพบว่าแรงงานพม่ามิได้มีแนวโน้มเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทยแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากดัชนีชี้วัดด้านอัตราการจ้างงานที่แสดงให้เห็นว่าสถิติของผู้มีงานทำภายในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอดนับตั้งแต่ปีพ.ศ.2531-2553 ยกเว้นในช่วงปีพ.ศ. 2540-2541 ซึ่งอยู่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ และภายหลังปีพ.ศ.2541 แนวโน้มของผู้มีงานทำก็กลับมามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นเดิม นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงสถิติของผู้ว่างงานก็พบว่าแนวโน้มลดลงซึ่งสอดคล้องกับดัชนีด้านอัตราการจ้างงานหรือสถิติของผู้มีงานทำภายในประเทศ⁶⁹⁰ ทั้งนี้กล่าวได้ว่าดัชนีชี้วัดด้านอัตราการจ้างงานที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้นเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทย นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจดังกล่าว

⁶⁹⁰ ดูบทที่ 5 เรื่องความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่า

ได้ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของรัฐเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและส่งผลให้เกิดความต้องการทางด้านแรงงานเพิ่มขึ้นซึ่งเป็นที่มาของการขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานระดับล่างในช่วงที่อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นนั้น ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าจึงอาจจะดูเบาบางลงไปบ้างเมื่อเทียบกับในช่วงที่รัฐไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปีพ.ศ.2540-2541 นอกจากนี้เมื่อพิจารณาดัชนีชี้วัดด้านวัฒนธรรมจะเห็นได้ว่าคนไทยและพม่า (ทั้งที่เป็นพม่าแท้และกลุ่มชาติพันธุ์) ถ้วนแล้วแต่มีรากฐานทางวัฒนธรรมที่มาจากพุทธศาสนานิกายเถรวาทส่งผลให้วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี รวมไปถึงวิถีชีวิตประจำวันไม่มีความแตกต่างกันมากนัก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในส่วนของ การพิจารณาความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าจากดัชนีชี้วัดด้านปริมาณจะมีปัญหาในการตีความ เนื่องจากความไม่ชัดเจนทางด้านข้อมูลของแรงงานพม่าที่มีอยู่จริงในประเทศไทย แต่เมื่อพิจารณาถึงความต้องการทางด้านแรงงานระดับล่างของไทยแล้วแรงงานพม่ายังคงเป็นที่ต้องการอย่างมากของผู้ประกอบการไทย โดยกล่าวได้ว่าตลาดใดที่แรงงานพม่ายังคงเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานระดับล่างของรัฐไทยเช่นนี้ ภาพความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าตามเกณฑ์การชี้วัดของ Weiner ก็ยังคงไม่ชัดเจนต่อไป

กระนั้นก็ดี แม้ว่าผลการพิจารณาตามเกณฑ์การชี้วัดความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าตามกรอบของ Weiner จะสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานพม่ามิได้มีสถานะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐไทย ทว่าในความเป็นจริงความหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าในฐานะสิ่งที่เป็ “ภัยคุกคาม” ยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากปัจจัยห้าประการที่หล่อหลอมให้รัฐไทยมีความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่า กล่าวคือ เหตุการณ์ในปัจจุบัน ความทรงจำในอดีต ความแตกต่างทางวัฒนธรรม พฤติกรรมของแรงงานพม่า และทัศนคติต่อภัยคุกคามของผู้นำ ทั้งนี้ กล่าวได้ว่าความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยทั้งห้าประการดังกล่าวได้นำมาสู่กระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐด้วยการอ้างถึงผลกระทบของแรงงานพม่าต่อความมั่นคงในด้านต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม การเมือง วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นำไปสู่ความสำเร็จของกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงซึ่งสะท้อนจากการยอมรับและคล้อยตามของผู้ฟังหรือผู้รับสารและการกำหนดนโยบายขึ้นมาเพื่อใช้ในการจัดการปัญหาแรงงานพม่า ไม่ว่าจะเป็นนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานข้ามชาติ นโยบายป้องกันและปราบปรามแรงงานข้ามชาติ และนโยบายการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนที่ 5.2.4.3

6.2 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพื่อประโยชน์สำหรับการค้นคว้าในอนาคต

จากการศึกษากระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง กรณีแรงงานพม่าในไทย ผู้วิจัยพบว่าข้อสังเกตหลายประการที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการค้นคว้าในอนาคต โดยผู้วิจัยมีข้อสังเกตในประเด็นต่อไปนี้ คือ 1) แนวคิดและทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ 2) ผลของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย และ 3) การศึกษาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในเชิงความมั่นคง

6.2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์

แม้ว่างานวิจัยชิ้นนี้จะมีจุดประสงค์หลักในการศึกษาถึงกระบวนการทำให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย ทว่าผู้วิจัยกลับมิได้ละเลยความสำคัญของการศึกษาถึงที่มาของแรงงานพม่าในประเทศไทย รวมไปถึงการศึกษามุมมองของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่า ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของ Everett S. Lee ในการศึกษาถึงที่มาของแรงงานพม่าในประเทศไทย ผู้วิจัยให้น้ำหนักต่อบัจจัยที่เป็นแรงผลักดัน (push factors) จากพม่าซึ่งเป็นประเทศต้นทาง และบัจจัยที่เป็นแรงดึงดูด (pull factors) จากไทยซึ่งเป็นประเทศปลายทางของแรงงานพม่า โดยจงใจที่จะไม่กล่าวถึงบัจจัยแทรกแซง (intervening factors) และบัจจัยด้านตัวบุคคล (personal factors) เนื่องจากการศึกษาถึงบัจจัยที่เป็นแรงผลักดันและบัจจัยที่เป็นแรงดึงดูดมีความเพียงพอต่อการอธิบายถึงที่มาของแรงงานพม่าอยู่แล้ว นอกจากนี้ในส่วนของการศึกษาถึงมุมมองของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่า ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดของ David Singer ในการอธิบายทัศนะของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคามซึ่งมีรากฐานมาจากความหวาดระแวง โดยแม้ว่าแนวคิดดังกล่าวจะเป็นแนวคิดภายใต้สำนักสังคมนิยมที่มักถูกนำมาใช้ในการอธิบายความขัดแย้งระหว่างประเทศและมีหน่วยในการวิเคราะห์คือรัฐ ซึ่งยังไม่เคยมีใครนำเอาแนวคิดนี้มาใช้ในการอธิบายทัศนะต่อภัยคุกคามของรัฐต่อหน่วยวิเคราะห์ระดับต่ำกว่ารัฐมาก่อน แต่ผู้วิจัยมองว่าการเปลี่ยนระดับของการวิเคราะห์จากรัฐต่อรัฐมาเป็นรัฐต่อบุคคลซึ่งก็คือแรงงานพม่านั้นจะทำให้เราสามารถทำความเข้าใจถึงที่มาของความหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่าได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้วิจัยมองว่าแนวคิดของ Singer ที่อธิบายว่าที่มาของความหวาดระแวงนั้นเกิดจากบัจจัยสามประการด้วยกัน คือ 1) เหตุการณ์ในปัจจุบัน 2) ประสบการณ์จากในอดีต และ 3) ความแตกต่างทางวัฒนธรรม ยังไม่เพียงพอต่อการอธิบายถึงที่มาของความหวาดระแวงที่รัฐไทยมีต่อแรงงานพม่า

ผู้วิจัยจึงได้ผนวกเอาแนวคิดของ Raymond Cohen เข้ามาร่วมอธิบายถึงปัจจัยที่ทำให้รัฐไทยมีความหวาดระแวงต่อแรงงานพม่าด้วย โดยปัจจัยอีกสองประการ คือ 1) พฤติกรรมของแรงงานพม่า และ 2) ทักษะต่อภัยคุกคามของผู้นำ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการผนวกแนวคิดของ Singer และ Cohen เข้าด้วยกัน จะช่วยให้การอธิบายถึงมุมมองของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่ามีความกระจ่างและครอบคลุมมากขึ้น ไม่เพียงเท่านั้นผู้วิจัยยังได้นำเอาแนวคิดอุดมการณ์ชาตินิยมเข้ามาอธิบายร่วมกับพฤติการณ์ความหวาดระแวงของรัฐไทยที่มีต่อแรงงานพม่าด้วย เนื่องจากอุดมการณ์ชาตินิยมที่รัฐไทยมีต่อพม่ามีส่วนในการบ่มเพาะสำนึกทางประวัติศาสตร์และอคติทางชาติพันธุ์ที่ไทยมีต่อพม่าส่งผลทำให้พม่าถูกมองเป็น “คนอื่น” ในฐานะรัฐที่เคยเป็นศัตรูของไทยซึ่งปัจจุบันยากจนกว่าและด้อยกว่าไทยในหลายด้าน อุดมการณ์ชาตินิยมที่ไทยมีต่อพม่าร่วมกับความหวาดระแวงจึงเป็นรากฐานสำคัญของมุมมองที่รัฐไทยมีต่อพม่ากระทั่งนำไปสู่การมีทัศนะว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามและทำให้ประเด็นแรงงานพม่ากลายเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐในที่สุด

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าตามกรอบคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitization) ของสำนักโคเปนเฮเกนที่มีการปรับใช้กับการศึกษาเชิงประจักษ์ ไม่ว่าจะเป็นงานที่ศึกษาในยุโรป เอเชีย หรือสหรัฐอเมริกาก็ตาม บทบาทของตัวการหรือตัวแสดง (securitizers) จะมีความแตกต่างกันไปตามบริบท สภาพสังคม ตลอดจนเหตุการณ์แวดล้อมของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะการกำหนดประเด็นความมั่นคงตามแนวคิดของสำนักโคเปนเฮเกน ตัวการหรือตัวแสดงส่วนมากจะเป็นชนชั้นนำทางการเมือง (political elite) แต่ผลจากการศึกษาเชิงประจักษ์จากทั้งกรณีของ อินเดีย และกรีซ จะเห็นได้ว่า บทบาทหลักนั้นกลับกลายเป็นตัวแสดงฝ่ายสังคมอย่างฝ่ายศาสนจักรในกรณีกรีซ หรือขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในกรณีของประเทศอินเดีย หรือแม้กระทั่งบทบาทของหน่วยงานของรัฐอย่างในกรณีของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ซึ่งจากบทเรียนของการศึกษาดังกล่าวได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า หน่วยการศึกษาของแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นชนชั้นนำทางการเมืองเสมอไป ถึงแม้ว่าในที่สุด ชนชั้นนำทางการเมืองจะต้องเป็นผู้กำหนดและเป็นผู้นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติก็ตาม ในบางกรณี ชนชั้นนำทางการเมืองอาจเป็นเพียง ผู้รับสาร (audience) จากตัวแสดงทางสังคม หรือแม้แต่จากหน่วยงานในระบบราชการของรัฐนั้นๆเองก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในบางพื้นที่ ชนชั้นนำทางการเมืองก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดประเด็นความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีระบบการเมืองและกลุ่มของชนชั้นนำทางการเมืองที่เข้มแข็งอย่างกรณีของประเทศมาเลเซีย เหตุฉะนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าในการนำกรอบแนวคิดการกำหนดประเด็นความมั่นคงมาปรับใช้จะต้องมีจุดยืนในการ

ประยุกต์ใช้กรอบทฤษฎีที่ยึดหยุ่นไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนสังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้พบจุดอ่อนสำคัญของ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde ในการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง กล่าวคือ การที่ Buzan ไม่ได้อธิบายว่าวาทกรรม (speech act) ที่ถูกนำมาใช้เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นภัยคุกคามของสิ่งที่ได้รับการกล่าวอ้างว่าเป็นภัยคุกคามนั้นจะต้องมีลักษณะอย่างไร ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงได้นำเอาแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวาทกรรมของ John R. Searle มาประยุกต์ใช้เพื่อศึกษาลักษณะของวาทกรรมที่ใช้ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงในรูปแบบต่างๆ กระนั้นก็ดี แม้ว่า Buzan, Wæver และ Wilde จะเสนอว่าการกำหนดประเด็นความมั่นคง หมายถึง การนำเสนอถึง “ผลกระทบ” ของสิ่งที่เรากำลังทำให้มันเป็นเรื่องความมั่นคง⁶⁹¹ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ Weiner ที่ว่าการทำให้ประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นปัญหาความมั่นคง คือ การอ้างถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่างๆจากสิ่งที่ถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อรัฐ⁶⁹² โดยแม้ว่าข้อเสนอของ Buzan, Wæver และ Wilde จะมีความครอบคลุมมากกว่า เนื่องจากความมั่นคงของ Buzan, Wæver และ Wilde ประกอบไปด้วยความมั่นคงใน 5 มิติด้วยกัน คือ มิติทางทหาร มิติทางการเมือง มิติทางเศรษฐกิจ มิติทางสังคม และมิติทางสิ่งแวดล้อม แต่เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่างๆตามกรอบการวิเคราะห์ของ Weiner แล้วจะพบว่ากรอบการวิเคราะห์เกี่ยวข้องการอ้างถึงผลกระทบของ Weiner นั้นมีความเฉพาะเจาะจงมากกว่า เนื่องจากกรอบการวิเคราะห์ของ Weiner ถูกคิดค้นขึ้นเพื่ออธิบายถึงการทำให้แรงงานอพยพเป็นปัญหาความมั่นคงโดยเฉพาะ เหตุฉะนั้น ในส่วนของการวิเคราะห์เกี่ยวกับข้ออ้างถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่างๆ ผู้วิจัยจึงเลือกใช้กรอบการอธิบายของ Weiner เป็นหลัก ซึ่งประกอบไปด้วย ข้ออ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่าต่อความมั่นคงของรัฐไทยในด้านเศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากส่วนที่ 5.2.3

ผู้วิจัยยังพบว่าเกณฑ์ในการนำมาใช้วัดความเป็นภัยคุกคามของ Weiner นั้นมีข้อจำกัดในการนำมาใช้อธิบายปรากฏการณ์แรงงานพม่าในรัฐไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องว่างทางทฤษฎีที่ Weiner ไม่ได้ระบุชัดเกี่ยวกับปริมาณว่าเป็นจำนวนมากเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นภัยคุกคาม ตัวอย่างเช่น การเปรียบเทียบถึงอัตราส่วนของคนที่ต้องถิ่นกับแรงงานข้ามชาติ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความ

⁶⁹¹ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, p. 39.

⁶⁹² Myron Weiner, “Security, stability and international migration,” p. 103.

หนาแน่นของแรงงานข้ามชาติได้ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งเราไม่พบข้อเสนอลักษณะเช่นว่าในแนวคิดของ Weiner ยิ่งไปกว่านั้น ในส่วนของเกณฑ์การชี้วัดทางด้านความแตกต่างทางวัฒนธรรม Weiner เพียงแต่เสนอกรอบกว้างๆ ในการพิจารณาเท่านั้น ทว่ากลับละเลยที่จะกล่าวถึงมิติทางประวัติศาสตร์ ซึ่งมีผลอย่างมากต่อการสร้างตัวตนหรืออัตลักษณ์ของคนในชาติ เหตุคือนั้น เมื่อเราใช้เกณฑ์ของ Weiner ในการพิจารณาถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมระหว่างไทยกับพม่า ภาพความขัดแย้งทางวัฒนธรรมจึงมิได้ปรากฏชัดมากนัก โดยแม้ว่าไทยและพม่าจะมีวัฒนธรรมและประเพณี ตลอดจนชาติพันธุ์ที่ใกล้ชิดกัน ทว่าการสร้างตัวตนของไทยกลับนำไปสู่ “อุดมการณ์ชาตินิยม” ที่นำไปสู่การมองว่าแรงงานพม่าเป็น “คนอื่น” และเป็น “ศัตรู” ของชาติอยู่เสมอ แม้ว่ามุมมองดังกล่าวจะเป็นเพียงมายาคติที่ถูกสร้างขึ้นในสำนักทางประวัติศาสตร์และอคติทางชาติพันธุ์ที่รัฐไทยมีต่อพม่าก็ตาม⁶⁹³ ฉะนั้นแล้วในการนำเอากรอบแนวคิดของ Weiner มาใช้วิเคราะห์ความเป็นภัยคุกคามของแรงงานพม่าในรัฐไทยจึงต้องพึงระมัดระวังพอสมควร ขณะเดียวกันก็ควรพิจารณาถึงเกณฑ์ต่างๆ ที่ Weiner นำเสนออย่างละเอียดถี่ถ้วนและลึกซึ้งมากขึ้นด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ความเป็นภัยคุกคามของสิ่งใดสิ่งหนึ่งอย่างถูกต้องและเพื่อเป็นป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นจากการวิเคราะห์ความเป็นภัยคุกคามนั้นๆ

กระนั้นก็ดี จากจำนวนงานทั้งหมดที่ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจ พบว่า ไม่มีงานชิ้นใดเลย ที่นำงานของ Myron Weiner มาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์วาทกรรม งานส่วนใหญ่ชิ้นนั้นจะเป็นลักษณะของการศึกษาการประกอบสร้างและการทำงานของวาทกรรม ว่ามีที่มาที่ไปและการทำงานของวาทกรรมนั้นๆ อย่างไร (how) มากกว่าที่จะเป็นการวิเคราะห์รายละเอียดและหักล้างวาทกรรมดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การวิเคราะห์รายละเอียดและหักล้างวาทกรรมโดยใช้วิธีการ Myron Weiner โดยเฉพาะการสร้างเครื่องมือในการวิเคราะห์วาทกรรมอย่างการสร้างตัวชี้วัด ไม่ว่าจะเป็นตัวชี้วัดอัตราการจ้างงานในประเทศปลายทาง, ตัวชี้วัดทางด้านปริมาณ, หรือตัวชี้วัดทางวัฒนธรรม หรือการวิเคราะห์ข้ออ้างของวาทกรรมความมั่นคง ที่มีการจัดประเภทของวาทกรรมในลักษณะต่างๆ นั้นเป็นเรื่องที่สำคัญไม่แพ้ไปจากการศึกษาการประกอบสร้างของวาทกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้วิจัยนั้นมีจุดยืนที่แตกต่างไปจากวาทกรรมที่ผู้วิจัยนั้นศึกษา

⁶⁹³ ดู 5.1.1.1 อุดมการณ์ชาตินิยมของรัฐไทยต่อพม่า

6.2.2 ผลของกระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงของรัฐไทย

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งจากข้อค้นพบของงานวิจัยชิ้นนี้คือ การมีผู้ฟังบางส่วนที่ไม่ได้เชื่อและคล้อยตามในสิ่งที่ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคง (securitizing actors) นำเสนอ พุดให้ชัดเจนว่านั่นก็คือ มีผู้ฟังบางส่วนที่ยังคงไม่เชื่อในข้ออ้างถึงผลกระทบจากแรงงานพม่า กล่าวคือไม่ได้คล้อยตามว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคาม ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการกำหนดให้แรงงานพม่าเป็นปัญหาความมั่นคงนั้นไม่สามารถประสบความสำเร็จได้เสมอไป กระนั้นก็ดี เมื่อพิจารณาถึงลักษณะร่วมของกลุ่มผู้ฟังที่มีทัศนคติแตกต่างกันทั้งสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่เห็นด้วยว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคาม และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย จะพบว่ากลุ่มที่เห็นด้วยว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามนั้นได้แก่ ส่วนใหญ่ของผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายข้าราชการที่เป็นผู้บริหารระดับสูง รวมถึงส่วนใหญ่ของข้าราชการประจำส่วนกลางในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่กลุ่มที่ไม่เห็นด้วย ได้แก่ ข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และบุคคลจากองค์กรที่มีอิทธิพล หรือองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ทั้งนี้ กล่าวได้ว่า กลุ่มผู้ฟังที่เห็นด้วยนั้นเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากและมีสถานภาพทางสังคมที่สูงกว่ากลุ่มที่ไม่เห็นด้วย ดังนั้นกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงในกรณีแรงงานพม่าในประเทศไทยดังกล่าวจึงสามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติได้ในที่สุด ทั้งในแง่ของการผ่อนผัน การป้องกันและปราบปราม และการควบคุมพฤติกรรมของแรงงานข้ามชาติ ดังที่ได้ชี้แจงไปแล้วในส่วนที่ 5.2.4.3 อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากลุ่มผู้ฟังที่ไม่เห็นด้วยจะไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แต่จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ฟังที่ไม่เห็นด้วยว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามนี้สามารถที่จะแสดงออกเพื่อคัดค้านนโยบายที่นำมาใช้เพื่อจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติกระทั่งนำไปสู่การยุติการดำเนินการตามนโยบายนั้นๆ ได้ ดังสะท้อนจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรที่มีอิทธิพลที่คัดค้านและต่อต้านนโยบายการควบคุมความประพฤติของแรงงานข้ามชาติในปีพ.ศ.2549 เนื่องจากเห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติซึ่งส่งผลให้มีการประกาศยกเลิกนโยบายนี้ในเวลาต่อมา

จากข้อสังเกตถึงความสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงกรณีแรงงานพม่าในประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสันนิษฐานว่ากรณีที่ผู้ฟังบางกลุ่มเห็นด้วยว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามนั้น สืบเนื่องมาจากผู้ฟังกลุ่มนี้ประกอบไปด้วยส่วนใหญ่ของข้าราชการการเมืองที่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย ข้าราชการที่เป็นผู้บริหารระดับสูง และข้าราชการประจำส่วนกลาง โดยกลุ่มเหล่านี้อาจไม่ได้มีความสัมพันธ์กับแรงงานพม่าโดยตรง ทว่าสร้างมายาคติเกี่ยวกับแรงงาน

พม่าจากการเสียดินแดนและพิวาทกรรมจากคนในกลุ่มเดียวกันส่งผลให้มีทัศนคติต่อแรงงานพม่าในฐานะภัยคุกคาม หรือเรียกได้ว่ามี “Threat Perception” ต่อแรงงานพม่า ในทางตรงข้ามกับผู้ฟังอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง บุคคลจากองค์กรที่มีใช้ภาครัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงบางส่วนของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำส่วนกลาง เป็นกลุ่มที่มีประสบการณ์ในการมีปฏิสัมพันธ์กับแรงงานพม่าทางใดทางหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคที่มีโอกาสสัมผัสกับแรงงานพม่าในพื้นที่ของตนเองโดยตรงกลุ่มผู้ฟังกลุ่มหลังนี้สามารถรับทราบถึงสภาพการทำงานตลอดจนพฤติกรรมของแรงงานพม่าที่แท้จริงได้มากกว่า ส่งผลให้ทัศนคติของกลุ่มคนเหล่านี้มีความแตกต่างออกไป โดยไม่ได้มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคาม กระนั้นก็ดี สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ แม้ว่ากลุ่มผู้ฟังเหล่านี้จะไม่ได้มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคามซึ่งหมายความว่ามุมมองของพวกเขาที่มีต่อแรงงานพม่ามิได้มีพื้นฐานมาจากความรู้สึกหวาดระแวง โดยไม่ได้มองว่าแรงงานพม่าเป็นภัยคุกคาม หรือเป็นปัญหาต่อความมั่นคงของรัฐ ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จของกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง นอกเหนือไปจากเงื่อนไขภายในซึ่งได้แก่ประสิทธิภาพของการใช้ภาษา และเงื่อนไขภายนอกซึ่งได้แก่สถานการณ์ของตัวแสดงที่ทำหน้าที่ในการกำหนดประเด็นความมั่นคงแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าเงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่ Barry Buzan, Ole Wæver และ Jaap de Wilde ไม่ได้กล่าวถึง แต่ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรจะต้องได้รับการพิจารณาด้วยก็คือ สถานภาพของกลุ่มผู้ฟัง ดังที่เราได้เห็นแล้วว่าสถานะของผู้ฟังนั้นมีผลต่อการเชื่อหรือคล้อยตามในสิ่งที่ตัวแสดงที่กำหนดประเด็นความมั่นคงนำเสนอด้วยเช่นเดียวกัน

6.2.3 การศึกษาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยในเชิงความมั่นคง

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่างานวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในเชิงความมั่นคงในประเทศไทยยังคงมีอยู่อย่างจำกัด และถึงแม้ว่าจะมีงานวิชาการบางส่วนที่กล่าวถึงแรงงานข้ามชาติในเชิงความมั่นคง แต่ก็มิได้มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงอย่างลึกซึ้ง เนื่องจากผู้ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในมิติความมั่นคงส่วนใหญ่คือหน่วยงานต่างๆของรัฐซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงานข้ามชาติ เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น ในทางตรงข้าม งานวิชาการจากหน่วยงานที่มีใช้รัฐและนักวิชาการอื่นๆมักจะเป็นงานที่เกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดนโยบายในการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติและประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในรัฐไทย นอกจากนี้ผู้วิจัยพบว่ายังไม่เคยมีนักวิชาการใดเคยศึกษาถึงกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคง

ในรัฐไทยมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ ผู้วิจัยคาดหวังว่างานวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดประเด็นความมั่นคงของรัฐไทยในประเด็นอื่นๆต่อไป โดยอาจนำเอากรอบคิดที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ไปประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์การกำหนดประเด็นความมั่นคงในกรณีอื่น ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจถึงการกำหนดนโยบายของรัฐอันเป็นผลที่เกิดจากความหวาดระแวงต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่งในลำดับต่อไป