

บทที่ 3

เปรียบเทียบรูปแบบการบริหารจัดการการข้ามแดนของ 2 ภูมิภาค

รัฐ (State) หรือประเทศ (Country) มีองค์ประกอบคือ รัฐบาล ประชากร อธิปไตย และ เขตแดน เรื่องเขตแดนเป็นสิ่งสำคัญที่บ่งบอกความชัดเจนของรัฐอยู่ 2 ประการ คือ

1. ความชัดเจนทางกายภาพ คือ เขตแดนสามารถบอกได้ถึงขอบเขตของรัฐว่ามีขนาดของรัฐใหญ่เล็กหรือมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ความชัดเจนทางกายภาพนั้นนอกจากเรื่องพื้นที่ แล้วเรื่องที่ตั้งของรัฐก็มีความสำคัญด้วย

2. ความชัดเจนทางอำนาจรัฐ สืบเนื่องจากความชัดเจนทางกายภาพดังกล่าวไปแล้ว เพราะอำนาจอธิปไตยอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจทางการเมืองของประเทศนั้น มีขอบเขตมากน้อยเพียงใดในรัฐของตน ซึ่งหากปราศจากเขตแดนแล้วอาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งท่ามกลางรัฐต่าง ๆ เนื่องจากปราศจากขอบเขตที่แท้จริงในการใช้อำนาจในการปกครองรัฐนั้น ๆ

ฉะนั้นเขตแดนซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ โดยเฉพาะประเทศพรมแดนติดต่อกันย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยง ปัญหาในบริเวณชายแดนได้ ซึ่งปัญหานี้ได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน, ปัญหาสิ่งแวดล้อม, การล่องล้าเขตแดน, การแย่งชิงทรัพยากรบริเวณชายแดน และการอพยพย้ายถิ่น

การอพยพย้ายถิ่นของประชาชนระหว่างรัฐที่มีพรมแดนติดต่อกันนั้นมีมาตั้งแต่อดีต ซึ่งการอพยพในขณะนั้นได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐที่ประชาชนอพยพเข้ามา เช่น เป็นแรงงานในการผลิตเสบียงอาหารทั้งในยามปกติและยามสงคราม การเกณฑ์แรงงานเพื่อสิ่งก่อสร้างหรือทำสงคราม ฯลฯ นอกจากนี้รัฐในอดีตการมีประชากรมากย่อมแสดงถึงอำนาจของอำนาจของรัฐนั้น ๆ ด้วย โดยเฉพาะเป็นแรงงานหรือกำลังสำคัญในยามสงคราม แต่ในปัจจุบัน กระแสข้ามชาติ (Transnational Issues) ต่าง ๆ ได้เกิดขึ้นทุกแห่งบนโลก รวมทั้งเรื่องการอพยพย้ายถิ่น

สภาพเขตแดนทั้ง 2 ภูมิภาคมีความแตกต่างกันทางสภาพภูมิประเทศ แต่มีลักษณะของการย้ายถิ่นที่คล้ายกันของ 2 ภูมิภาคนี้ คือ

1. ประเทศที่ประชาชนย้ายข้ามเขตแดนมายังประเทศมายังประเทศใกล้เคียง มักมีฐานะทางเศรษฐกิจ ที่ดีกว่าประเทศที่ประชาชนอพยพเข้าไป

2. เป็นเหตุผลที่สืบเนื่องมาจากข้อ 1. คือ เมื่อมีการอพยพข้ามแดนจากประเทศหนึ่งเพื่อเข้ามาทำงานโดยถูกจัดเป็นแรงงานผิดกฎหมาย หรือเข้ามาเพื่อหลีกเลี่ยงความรุนแรงในประเทศของตน

3. เมื่อผู้อพยพย้ายถิ่นหลบหนีเข้ามา นอกจากเป็นแรงงานผิดกฎหมายแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ และเป็นภาระต่อประเทศที่หลบหนีเข้ามา เช่น โรคระบาด อาชญากรรม ฯลฯ ทำให้รัฐต้องแก้ปัญหาที่มาจากผู้อพยพเหล่านี้ด้วย

ในสหรัฐฯ-เม็กซิโกและประเทศไทย-ประเทศเพื่อนบ้านเกิดปัญหาเช่นนี้เหมือนกัน ส่งผลให้ประเทศที่ได้รับปัญหาจากการอพยพย้ายถิ่นนี้ได้พยายามแก้ไขปัญหานั้น และใช้โอกาสจากการอพยพของประชาชนเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์เพราะสหรัฐฯ และไทยขาดแคลนแรงงานในภาคธุรกิจ ฉะนั้นแรงงานอพยพจึงเป็นสิ่งที่ตอบสนองของความต้องการนี้ได้ ด้วยเหตุนี้ทั้งสหรัฐฯ และไทยจึงได้พยายามบริหารจัดการชายแดน เพื่อควบคุมการอพยพย้ายถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเพื่อให้ได้บุคคลตามความต้องการของประเทศ จึงนำไปสู่การบริหารจัดการชายแดนในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งสหรัฐฯ-เม็กซิโกและประเทศไทย-ประเทศเพื่อนบ้านเพื่อความสะดวกในการศึกษาและวิเคราะห์จึงได้มีการแบ่งรูปแบบการบริหารจัดการการข้ามแดนโดยทั่วไปออกเป็น 3 รูปแบบด้วยกัน คือ การกั้นกรอง การจัดการภายใน และการป้องกันเชิงรุกซึ่งจะกล่าวต่อไป

รูปแบบการบริหารจัดการการข้ามแดนของสหรัฐฯ-เม็กซิโก : การกั้นกรอง, การจัดการภายใน และการป้องกันเชิงรุก

การบริหารจัดการชายแดนของอเมริกาเหนือระหว่างสหรัฐฯ และเม็กซิโกมีการบริหารจัดการที่เป็นรูปแบบเฉพาะของตนเองเพื่อจัดการกับปัญหาการอพยพข้ามแดน โดยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบการกลั่นกรอง

ช่วงปี 1990 ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นตามพื้นที่ชายแดนของสหรัฐฯ-เม็กซิโก ได้แก่ การหลบหนีเข้ามายังสหรัฐฯ ของชาวเม็กซิโกเพื่อเข้ามาทำงานในสหรัฐฯ ดังนั้นสหรัฐฯ จึงต้องสร้าง Gate Keeper เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ ได้มีการจัดตั้ง Immigration and Naturalization Service (INS) เพื่อดูแลจัดการเกี่ยวกับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองร่วมกับ Custom Service และ Coast Guard เพื่อคอยการหลบหนีเข้าเมืองทางทะเล¹ แต่อย่างไรก็ตามดูเหมือนว่าการป้องกันนี้จะไม่สามารถหยุดยั้งปัญหานี้ได้โดยพิจารณาจากการที่อัตราของผู้หลบหนีเข้าสหรัฐนั้นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในการขนส่งคนข้ามแดนของกลุ่มผู้ค้ามนุษย์นั้นก็เริ่มหันมาใช้เส้นทางที่มีอันตรายมากขึ้น เช่น ภูเขา หรือ ทะเลทราย เป็นต้น อันเป็นเหตุให้แต่ละปีมีผู้เสียชีวิตขณะลักลอบเข้าสหรัฐฯ นับร้อยราย โดยเฉลี่ยจะมีผู้ลักลอบเข้าสหรัฐฯ เสียชีวิตวันละ 2 คน²

การติดต่อดำเนินการระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโกที่มีมากขึ้นทำให้ยากลำบากต่อการบริหารจัดการปัญหาเนื่องจากในแต่ละปีมีคนเดินทางเข้าสหรัฐฯ อย่างถูกกฎหมายทางชายแดนสหรัฐฯ-เม็กซิโก มากถึง 300 ล้านคน มีรถผ่านถึง 90 ล้านคัน และมีรถบรรทุกผ่าน 4.3 ล้านคัน³ มูลค่าการค้าตามแนวชายแดนสหรัฐฯ-เม็กซิโกเพิ่มมากขึ้นถึง 3 เท่าตัว คือในปี ค.ศ. 1993 มูลค่าการค้าตามแนวชายแดนสหรัฐฯ-เม็กซิโก มีมูลค่า 81 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ในปี ค.ศ. 2000 มูลค่าการค้าตามแนวชายแดนสหรัฐฯ - เม็กซิโก มีมูลค่าสูงถึง 247 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เนื่องจากกระแสเปิดทางการค้าทำให้การบริหารจัดการปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ในเขตชายแดนนั้นกระทำได้ยากลำบากมากยิ่งขึ้น⁴

จากเหตุการณ์ 9/11 เป็นแรงกดดันให้สหรัฐฯ จำเป็นต้องสกัดกั้นกลุ่มก่อการร้ายรวมทั้งอาวุธและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่กลุ่มก่อการร้ายจะนำมาใช้ก่อวินาศกรรมในสหรัฐฯ

¹ Peter Andreas. A Tale of Two Borders : The U.S. -Mexico and U.S.-Canada Lines After 9-11. (San Diego : Brown University), May 2003, p 5

² Ibid. pp. 3-4

³ ดูรายละเอียดในภาคผนวก

⁴ Ibid.

ด้วยการรักษาความมั่นคงภายในนี้เองก่อให้เกิดการจัดตั้ง Department of Homeland Security โดยนำเอาหน่วยงานต่าง ๆ ที่บริหารจัดการปัญหาชายแดนมาอยู่ใต้การควบคุม เช่น Coast Guard , Custom Service และ INS เป็นต้น โดยปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานจากเดิมที่เคยตรวจสอบการลักลอบเข้าเมือง และการขนส่งยาเสพติดก็เพิ่มการตรวจตราบุคคลที่ผ่านเข้าออกมากยิ่งขึ้น รวมทั้งพัสดุดังต่าง ๆ โดยได้มีการเพิ่มงบประมาณมากขึ้นโดยในปี ค.ศ. 2003 ได้มีการเพิ่มงบประมาณในการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนเป็นจำนวนเงินถึงกว่า 2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ⁵ โดยในมุมมองของเม็กซิโกนั้นการจัดการชายแดนภายหลังเหตุการณ์ 9/11 นั้นยังคงเหมือนเดิมไม่แตกต่างจากการดูแลปราบปรามการค้ามนุษย์และหลบหนีเข้าเมืองที่เคยกระทำมาก่อนหน้านี้

จากการที่มีการเพิ่มมาตรการในการตรวจสอบการผ่านแดนมากขึ้นเพื่อสร้างความปลอดภัยตามแนวชายแดนทำให้การขนส่ง ค้าขาย และเดินทางผ่านแดนนั้นหยุดชะงัก ดังเช่นกรณีจุดผ่านแดนที่ลาเรโด (Laredo) ในเท็กซัส (Texas) จากเดิมก่อนเหตุการณ์ 9/11 นั้นคนทั่วไปใช้เวลาประมาณ 5 นาทีในการผ่านจุดตรวจ และใช้เวลาประมาณครึ่งชั่วโมงสำหรับยานพาหนะ แต่ทันทีหลังจากเกิดเหตุการณ์ 9/11 ขึ้นการผ่านแดนที่จุดนี้ต้องใช้เวลาถึง 5 ชั่วโมงและสามารถดูจากปริมาณของคนผ่านแดนบริเวณนี้ก็มีจำนวนลดลง โดยในปี ค.ศ. 2001 มีจำนวนบุคคลผ่านแดนเข้ามาเพียง 2.9 ล้านคน ในขณะที่ปี ค.ศ. 2000 มีปริมาณบุคคลผ่านแดนเข้ามามากถึง 3.5 ล้านคน⁶

จากกระแสปิดที่เกิดขึ้นส่งผลโดยตรงต่อกระแสเปิดคือ การค้าเสรีในกรอบ NAFTA นั้นหยุดชะงักลง ดังนั้นสหรัฐฯ จึงคิดหาวิธีและเครื่องมือที่จะลดผลกระทบจากกระแสปิดที่มีต่อกระแสเปิดตามแนวคิด “Open for Business, closed to terrorism”⁷ ฉะนั้นสหรัฐฯ จึงต้องหา

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ U.S., Canadian Officials Discuss Ways to Stop Terrorists,

<<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2004&m=January&x=20040131132651relhcie0.8507959&t=xarchives/xarchitem.html>>

กลไกและวิธีการบริหารชายแดนให้ครอบคลุมในเรื่องความมั่นคงและการเคลื่อนย้ายเสรี (สินค้าและบริการ) ซึ่งจากแนวคิดนี้ก่อให้เกิด U.S.-MEXICO Border Partnership Agreement ในปี ค.ศ. 2002 โดยแบ่งออกเป็น 3 เรื่องหลัก ๆ คือ⁸

1. การรักษาความมั่นคงของสาธารณูปโภคพื้นฐาน (Secure Infrastructure)
2. การรักษาความมั่นคงของการเคลื่อนย้ายบุคคล (The Secure flow of People)
3. การรักษาความมั่นคงของการเคลื่อนย้ายสินค้า (The Secure flow of Goods)

สหรัฐฯ ได้นำเทคโนโลยีมาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการข้ามแดนโดยมีการตรวจสอบข้อมูลทางชีวภาพต่าง เช่น ลายนิ้วมือ ม่านตา ฯลฯ เพื่อระบุตัวบุคคลและยานพาหนะที่เข้าออกเขตแดน รวมทั้งการจัดทำฐานข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลรวมทั้งการใช้อ้างอิงข้อมูลร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ และเม็กซิโกเพื่อสร้างความคล่องตัวในการเดินทางของบุคคลและสินค้าในจุดผ่านแดนต่าง ๆ⁹ เพิ่มมากขึ้น นอกจากการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศและนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการบริหารจัดการแล้วนั้นสหรัฐฯ ยังมีการเพิ่มบุคคลากรโดยเฉพาะหน่วยลาดตระเวนชายแดน (Border Patrol)¹⁰ (ดูตารางที่ 3.1)

⁸ ดูรายละเอียดในภาคผนวก

⁹ จุดผ่านแดนสหรัฐฯ-เม็กซิโกประกอบด้วยในรัฐแอริโซนา (Arizona) มี 6 แห่ง, รัฐแคลิฟอร์เนีย (California) มี 5 แห่ง, รัฐนิวเม็กซิโก (New Mexico) มี 2 แห่ง, รัฐเท็กซัส (Texas) มี 11 แห่ง (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก)

¹⁰ Border Patrol เป็นหน่วยงานในสังกัด Department of Homeland Security เป็นหน่วยลาดตระเวนติดอาวุธทำหน้าที่ตรวจตราตามแนวชายแดนสหรัฐฯ-เม็กซิโก มีความสามารถในการสื่อสารด้วยภาษาสเปน

ตารางที่ 3.1 แสดงจำนวน Border Patrol ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986-2002

Border Patrol Staffing, 1986 to 2002									
Full Time Equivalents (FTEs)	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Border Patrol	3,638	3,976	4,561	4,726	5,026	6,386	8,405	10,466	11,663

Source: David Dixon and Julia Gelatt, "Immigration and Enforcement Spending Since IRCA," Background paper prepared for the Independent Task Force on Immigration and America's Future, September 2005.

ที่มา : David Dixon and Julia Gelatt, "Immigration and Enforcement Spending Since IRCA," Background paper prepared for the Independent Task Force on Immigration and America's Future, September 2005.

การเพิ่มปริมาณหน่วยลาดตระเวนชายแดน (Border Patrol) นี้ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของงบประมาณในการบริหารจัดการการข้ามแดนจากแผนภูมิที่ 3.1 จะเห็นว่าสัดส่วนของงบประมาณส่วนใหญ่ใช้ไปกับหน่วยลาดตระเวนชายแดนโดยเฉพาะเมื่อมีการเพิ่มจำนวนของเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่องและยังมีการเสริมการควบคุมทางกายภาพด้วยการสร้างรั้วกันตามแนวชายแดนเขตตะวันตกเฉียงใต้เป็นระยะทาง 76 ไมล์¹¹

เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม ค.ศ. 2006 ประธานาธิบดี George W. Bush ได้สั่งการให้กองกำลังป้องกันชาติ (National Guard) จำนวน 6,000 นายเข้าประจำการตามแนวชายแดนสหรัฐอเมริกา-เม็กซิโกเป็นเวลา 1 ปีโดยในการปฏิบัติหน้าที่จะไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยลาดตระเวนชายแดน (Border Patrol) ซึ่งมีลักษณะการทำงานที่เป็นอิสระต่อกันโดยกองกำลังป้องกันชาติ (National Guard) จะมีหน้าที่ในด้านข่าวกรอง สร้างแนวรั้วกันพรมแดน และอื่นๆ ทั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันการหลั่งไหลเข้ามาของผู้อพยพย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางใหม่

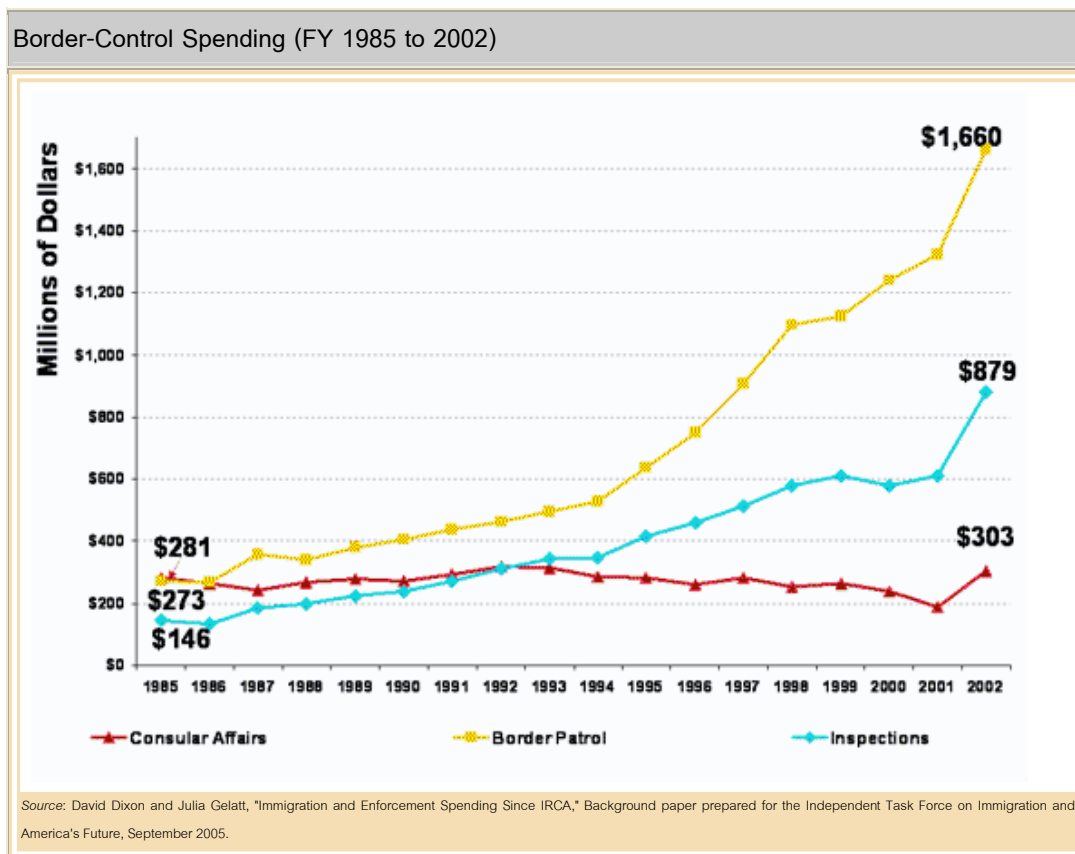
¹¹ From Horseback to High-Tech: US Border Enforcement, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=370> 1 February 2006.

ในการแก้ปัญหาการลักลอบข้ามแดนตามกฎหมายผู้อพยพฉบับใหม่ของสหรัฐฯ ต่อมา ประธานาธิบดี George W. Bush ได้ลงนามในกฎหมาย Secure Fence Act¹² ในวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 2006¹³ ซึ่งมีเนื้อหาในการอนุมัติให้สร้างแนวรั้วกั้นระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโกโดยมีบริเวณพื้นที่ ประมาณ 1 ใน 3 ของแนวพรมแดนทั้งหมด (ดูรูปที่ 6) โดยกำหนดให้รั้วมีลักษณะ 2 ชั้นเป็นอย่างน้อยและติดตั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ เพิ่มเติม เช่น ไฟส่องสว่าง กล้อง และเซ็นเซอร์ต่าง ๆ เป็นต้น รวมทั้งให้มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการควบคุมการลักลอบข้ามแดน เช่น ระบบดาวเทียม และอากาศยานแบบไร้คนขับ โดยการสร้างและพัฒนาทั้งหมดที่ได้กล่าวมานี้ขึ้นอยู่กับความ รับผิดชอบของ Department of Homeland Security ซึ่งกฎหมายนี้เป็นผลมาจากนโยบายการ ปฏิรูปการบริหารจัดการการข้ามแดนแบบครอบคลุม (Comprehensive Immigration Reform) โดยมุ่งเน้นการเสริมสร้างความมั่นคงปลอดภัยของชายแดนทางใต้ของสหรัฐฯ ด้วยการป้องกันทาง กายภาพ (Physical Barrier) ด้วยการสร้างแนวรั้วและนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยให้การ ทำงานของ

¹² ดูภาคผนวก

¹³ Washington Post, "Bush Signs U.S. – Mexico Border Fence Bill", October 27, 2006

แผนภูมิที่ 3.1 แสดงงบประมาณในการจ้างเจ้าหน้าที่เพื่อดูแลบริเวณชายแดน



ที่มา : David Dixon and Julia Gelatt, "Immigration and Enforcement Spending Since IRCA," Background paper prepared for the Independent Task Force on Immigration and America's Future, September 2005.

หน่วยลาดตระเวนชายแดน (Border Patrol) มีความสะดวกและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น¹⁴ เพื่อที่จะสามารถควบคุมและลดจำนวนของผู้ลักลอบข้ามแดนให้น้อยลงแล้วนำไปสู่การดำเนินโครงการจ้างงานชั่วคราว (Temporary Worker Programme) เพื่อสร้างช่องทางให้แรงงานที่ต้องการเข้ามาทำงานในสหรัฐฯ สามารถที่จะเข้ามาทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายโดยจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

¹⁴ Fact Sheet : The Secure Fence Act of 2006,

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061026-1.html>>

รูปที่ 3.1 แผนที่แสดงจุดผ่านแดนระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโก



ที่มา : COMMERCIAL ZONES UNITED STATES/MEXICO PORTS OF ENTRY,
<http://ai.fmcsa.dot.gov/International/border.asp?redirect=commzone.asp>

จากการลงนามใน Secure Fence Act นี้ ประธานาธิบดี Felipe Calderon และ อดีต
 ประธานาธิบดี Vicente Fox แห่งเม็กซิโกได้วิพากษ์วิจารณ์ว่าการสร้างรั้วตามกฎหมายนี้มิได้เป็น
 การแก้ปัญหาการลักลอบข้ามแดนอย่างแท้จริง¹⁵

¹⁵President Signs DHS Appropriations and Secure Fence Act, New Detainee Bill Has
 Repercussions for Noncitizens, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/print.cfm?ID=491>

รูปที่ 3.2 แผนที่แสดงแนวรั้วที่ได้รับอนุมัติให้สร้างตามกฎหมาย Secure Fence Act



ที่มา : BUSH AUTHORIZES NEW BORDER FENCE,

<<http://edition.cnn.com/interactive/us/0610/explainer.border.fence/frameset.exclude.html>>

การเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่หน่วยลาดตระเวนชายแดน (Border Patrol) อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการให้กองกำลังป้องกันชาติ (National Guard) 6000 นายเข้าประจำตามแนวชายแดน และการลงนามใน Secure Fence Act ล้วนแสดงให้เห็นถึงจุดยืนของสหรัฐที่ต้องการสร้างความมั่นคงของชายแดนสหรัฐ เพื่อสนองต่อนโยบายหลักของสหรัฐภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงของชาติเป็นหลัก

นอกจากรูปแบบการกั้นกรงแล้วยังมีรูปแบบอื่นอีก โดยรูปแบบที่จะกล่าวต่อไปนี้ คือ รูปแบบการจัดการภายใน เพราะแม้ว่าสหรัฐ จะมีความพยายามบริหารจัดการการข้ามแดน โดยการกั้นกรงแล้ว แต่ก็มีผู้หลบหนีเข้าเมืองจำนวนหนึ่งที่สามารถลักลอบเข้ามาในสหรัฐ ได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สหรัฐ ต้องมีการจัดการภายในเพื่อจัดการต่อประเด็นนี้

รูปแบบการจัดการภายใน

การอพยพย้ายถิ่นเข้าไปในสหรัฐฯ ของชาวเม็กซิโกนั้น เนื่องมาจากระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ในเม็กซิโกที่ต่างจากสหรัฐฯ ดังนั้นจึงทำให้คนเม็กซิโกต้องการเข้าไปทำงานในสหรัฐฯ ปัจจัยที่ส่งเสริม คือ อุปสงค์ด้านแรงงานของผู้ประกอบการที่ต้องการแรงงานราคาถูกโดยแรงงานจะเข้ามาทำงานที่คนสหรัฐฯ ไม่ต้องการทำโดยส่วนใหญ่เป็นการลักลอบข้ามแดนโดยผิดกฎหมาย ในบางครั้งแรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้จะถูกละเมิดหรือตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมแต่ก็ไม่สามารถแจ้งตำรวจหรือเจ้าหรือที่ได้ เพราะสภาพที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย หลังจากเหตุการณ์ 9/11 สหรัฐฯ จำเป็นต้องจัดการควบคุมชายแดนอย่างเร่งด่วนและเคร่งครัด ประเด็นเรื่องแรงงานผิดกฎหมายในสหรัฐฯ ก็จัดเป็นปัญหาที่รัฐบาลกลางของสหรัฐฯ ต้องการมาจัดการ ซึ่งวิธีที่สหรัฐฯ ได้นำมาใช้ในการจัดการภายใน คือ โครงการจ้างงานชั่วคราว (Temporary Worker Programme)

ประธานาธิบดี George W. Bush พยายามผลักดันโครงการจ้างงานชั่วคราว (Temporary Worker Programme) นี้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการบริหารจัดการการข้ามแดนแบบครอบคลุม (Comprehensive Immigration Reform) โดยมีแนวคิดพื้นฐาน คือ การปฏิรูปนั้นต้องคำนึงถึงความเป็นจริงในการดำเนินชีวิตและความต้องการทางเศรษฐกิจ¹⁶ โดยที่ผู้ประกอบการของสหรัฐฯ มีความต้องการแรงงานต่างชาติประเภทนั้นไม่เป็นที่ต้องการต่อแรงงานภายในสหรัฐฯ ฉะนั้นสหรัฐฯ ก็ควรอนุญาตให้คนจากประเทศอื่นเข้ามาทำงานนี้แทนได้ โดยผู้ที่สามารถเข้าร่วมในโครงการนี้มีทั้งคนที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอยู่แล้วและผู้ที่ต้องการเดินทางเข้ามาทำงานในสหรัฐฯ ก็สามารถลงทะเบียนได้ ส่วนคนที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้นต้องเสียค่าธรรมเนียมในการลงทะเบียน แต่กลุ่มที่อยู่ต่างประเทศและต้องการเข้ามาทำงานในสหรัฐฯ ไม่จำเป็นต้องเสียค่าธรรมเนียมในการลงทะเบียน¹⁷ ผู้ที่ได้รับคัดเลือกเข้าโครงการจะได้รับบัตรผู้ทำงานชั่วคราว (Temporary Worker Card) ซึ่งอนุญาตให้เดินทางเข้าออกระหว่างประเทศของตนและสหรัฐฯ ได้ โดยไม่ต้องกังวลในการเดินทางกลับมายังสหรัฐฯ ว่าจะถูกปิดกั้น

¹⁶ President Bush Proposes New Temporary Worker Programme,
<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-3.html>>

¹⁷ Ibid

สำหรับผู้ประกอบการนั้นก็มีหน้าที่ในการแจ้งรายชื่อผู้ทำงานชั่วคราว (The Name list of Temporary Worker) ที่ตนจ้างและเลิกจ้างเพื่อให้รัฐสามารถติดตามและตรวจสอบบุคคลที่เข้าร่วมโครงการนี้ได้ โดยก่อนที่ผู้ประกอบการจะทำการจ้างผู้ทำงานชั่วคราวได้นี้ต้องพยายามหาคนสหรัฐฯ มาทำงานนั้นก่อนและเมื่อไม่มีใครต้องการทำงานนั้นจึงจะสามารถจ้างผู้ทำงานชั่วคราวสำหรับผู้ทำงานชั่วคราวที่หมดอายุการทำงานในโครงการนี้แล้วก็จะให้เดินทางกลับประเทศตนโดยถาวร โดยสหรัฐฯ พยายามติดต่อให้ประเทศเดิมของผู้เข้าร่วมโครงการนี้สามารถได้รับการช่วยเหลือจากระบบบำนาญบำนาญในประเทศของตน ทั้งนี้สหรัฐฯ จะหักเงินบางส่วนจากรายได้ของผู้เข้าร่วมโครงการเพื่อใช้เป็นเงินบำนาญบำนาญของประเทศผู้เข้าร่วมโครงการเพื่อที่ว่าเมื่อกลับไปยังประเทศตนแล้วจะสามารถนำเงินนี้ไปสร้างธุรกิจของตนเองหรือซื้อที่ดินให้แก่ครอบครัว¹⁸ สำหรับผู้เข้าร่วมโครงการที่ต้องการพำนักอยู่ในสหรัฐฯ และขอสิทธิในการเป็นพลเมืองของสหรัฐฯ ก็สามารถทำได้ตามขั้นตอนทั่วไปที่กฎหมายกำหนดไว้

วัตถุประสงค์ของโครงการนี้ คือ การต่อต้านการกักขังให้แก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและให้สิทธิพลเมืองแก่บุคคลเหล่านั้น เพราะจะเป็นการส่งเสริมให้มีการหลบหนีข้ามแดนมายังสหรัฐฯ อย่างต่อเนื่องไม่จบสิ้น¹⁹

สหรัฐฯ ได้ประโยชน์จากโครงการ Temporary Worker Programme ดังนี้²⁰

1. ทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ โดยโครงการนี้ทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการสามารถหางานได้ และผู้ประกอบการได้แรงงานตามที่ต้องการอย่างสะดวกและรวดเร็ว ทำให้การดำเนินการทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างต่อเนื่อง
2. เพิ่มความมั่นคงให้แก่สหรัฐฯ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการการข้ามแดนของบุคคลที่เข้ามายังสหรัฐฯ และสามารถแยกแยะบุคคลได้ง่ายขึ้น

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid

²⁰ Fact Sheet : Fair and Secure Immigration Reform,

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-1.html>>

3. เป็นระบบที่ให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองคนงานที่ทำงานในสหรัฐฯ ตามกฎหมายแรงงานทั้งสิทธิในการเปลี่ยนงาน, ได้ค่าจ้างที่เป็นธรรม และสุขอนามัยจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน

โครงการจ้างงานชั่วคราวนี้มีจุดประสงค์เพื่อสนองต่อความต้องการแรงงานต่างด้าวของสหรัฐฯ ในขณะเดียวกันก็ต้องการควบคุมและจำแนกแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในสหรัฐฯ รวมทั้งลดการลักลอบข้ามแดนอย่างผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ สหรัฐฯ-เม็กซิโก ยังมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจตามแนวชายแดนคือโครงการ Maquiladora ซึ่งจัดเป็นรูปแบบการป้องกันเชิงรุกดังจะกล่าวต่อไปดังนี้

รูปแบบการป้องกันเชิงรุก

ในการบริหารจัดการชายแดนในรูปแบบการป้องกันนั้นเป็นการลดช่องว่าง (Gap) ทางเศรษฐกิจและควบคุมกระแสของการข้ามชายแดนด้วยการจัดการกับอุปสงค์และอุปทานของแรงงานที่เกิดขึ้นระหว่าง 2 ประเทศเพื่อลดปริมาณการข้ามแดนและสนองต่อความต้องการของภาคธุรกิจอย่างเหมาะสม รูปแบบการป้องกันเชิงรุกที่สหรัฐฯ ได้นำมาใช้ คือ โครงการ Maquiladora

Maquiladora เริ่มในทศวรรษที่ 1960 รัฐบาลเม็กซิโกได้ตระหนักถึงความสำคัญและความเกี่ยวเนื่องกันทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐฯและเม็กซิโก โดยในปี ค.ศ. 1961 เม็กซิโกได้ออกนโยบาย “National Border Industrialization Programme” เพื่อดึงดูดนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในชายแดนเม็กซิโกเพื่อที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับตลาดภายในของเม็กซิโก ประจวบเหมาะกับการที่สหรัฐฯ ได้ให้สิทธิพิเศษด้านภาษีในกรณีที่ส่งชิ้นส่วนออกไปประกอบยังนอกประเทศแล้วส่งกลับเข้ามาขายยังสหรัฐฯ โดยลดหย่อนภาษีจึงทำให้บริษัทต่าง ๆ ของสหรัฐฯ หันมาสนใจต่อการลงทุนในเม็กซิโกเพราะมีแรงงานราคาถูกที่มีเป็นจำนวนมากในเม็กซิโก โดยเฉพาะกลุ่มบริษัทอิเล็กทรอนิกส์, สิ่งทอ, รองเท้า, ของเล่น และบริษัทชิ้นส่วนรถยนต์

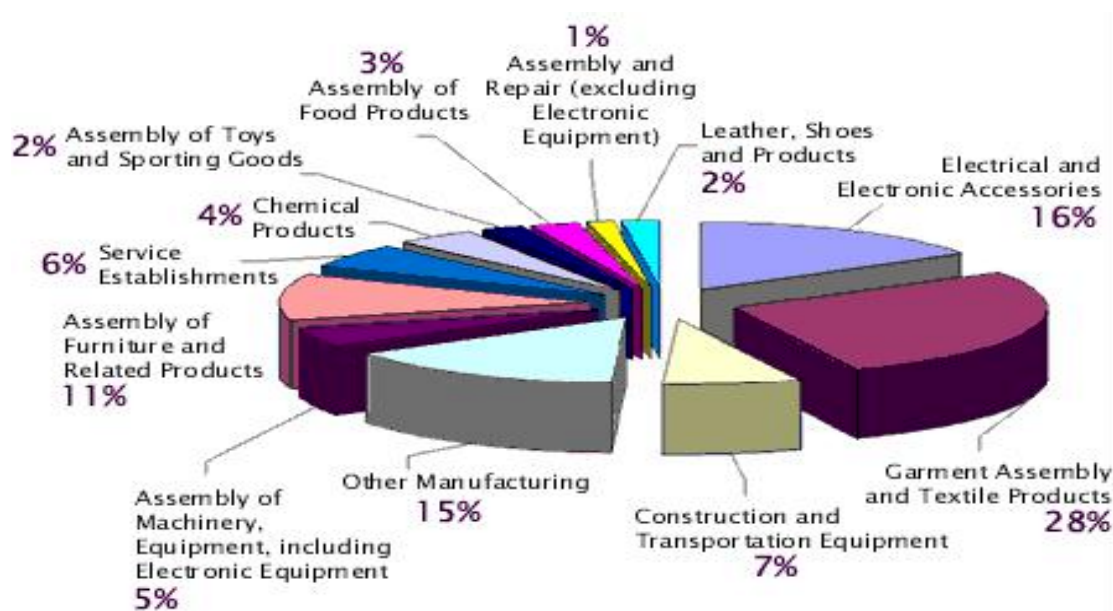
ในปี ค.ศ. 1969 มีบริษัทเข้ามาตั้งโรงงานถึง 147 บริษัท และมีการจ้างงานประมาณ 17,000 คน ช่วงที่รุ่งเรืองที่สุดของโครงการ Maquiladora คือ การส่งออกในช่วงทศวรรษที่ 1970 คือตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1973 ถึงปลายปี ค.ศ. 1974 จำนวนของโรงงานเพิ่มขึ้นจาก 248 แห่งเป็น 464 แห่ง บริษัทต่าง ๆ ที่เข้ามาลงทุนในโครงการ Maquiladora จะได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ²¹ ดังนี้

1. ชาวต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของกิจการร้อยละ 100
2. ได้รับประโยชน์จากแรงงานราคาถูก
3. สามารถได้รับการอนุมัติเพื่อเข้าเมืองให้แก่ ช่างเทคนิค, ผู้เชี่ยวชาญ และผู้จัดการจากต่างประเทศได้
4. อนุญาตให้บริษัทต่างชาติและบุคคลธรรมดาที่มาจากบริษัทของเม็กซิโกสามารถครอบครองที่ดินและสิ่งก่อสร้างในพื้นที่ชายทะเลและชายแดน²²โดยจ่ายค่าธรรมเนียมผ่านทางบริษัทของเม็กซิโกตราบเท่าที่ใช้พื้นที่นั้นในการประกอบอุตสาหกรรม
5. ได้รับสิทธิพิเศษในการนำเข้าวัตถุดิบ ส่วนประกอบเครื่องจักร และ อุปกรณ์อื่น ๆ ที่จำเป็นในการผลิตเข้ามายังเม็กซิโก
6. ได้รับสิทธิพิเศษตามโครงการของศุลกากรของสหรัฐฯ ที่อนุญาตให้บริษัทของสหรัฐฯ สามารถนำเข้าสินค้าไปยังสหรัฐฯ ได้โดยปลอดภาษีแต่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มให้กับเม็กซิโกเล็กน้อยเท่านั้น
7. รัฐบาลเม็กซิโกให้การสนับสนุนอย่างจริงจังต่อโครงการ Maquiladora และการเข้ามาลงทุนของต่างชาติ
8. การมีความใกล้ชิดกันระหว่างเม็กซิโกกับตลาดของสหรัฐฯ

²¹ Daniel Sandoval. "Maquiladora Along the Mexico-US Border Past, Present, and Future" in *EDGE: Poverty and Global Development* . June 5, 2003 p.9

²² เดิมเป็นเขตหวงห้าม

แผนภูมิที่ 3.2 แสดงแรงงานในโครงการ Maquiladora จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม²³



ที่มา : INEGI - National Institute of Statistics – Source : *The Maquiladora Reader*

9. เพิ่มการส่งเสริมอุตสาหกรรมและการบริการ
10. สามารถเข้าไปขายในตลาดภายในของเม็กซิโกได้ร้อยละ 100
11. ทำให้ขั้นตอนการตรวจสอบของด่านศุลกากรสหรัฐฯ และเม็กซิโกง่ายขึ้น
12. มีโครงสร้างพื้นฐานที่ซับซ้อนรองรับการเคลื่อนย้ายสินค้า
13. มีการบริการทางกฎหมายและศุลกากรที่มีประสิทธิภาพตลอดแนวชายแดน
14. มีช่างเทคนิคและผู้เชี่ยวชาญชาวเม็กซิโกที่มีประสิทธิภาพ
15. ทำให้เกิดฐานการให้บริการให้บริการด้านอุตสาหกรรม

แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ถึงต้นศตวรรษที่ 1980 ก็เกิดความซบเซาเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยของสหรัฐฯ²⁴

²³ ข้อมูลถึงเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1998

²⁴ Ibid.pp. 4-7

ถึงแม้จะมีผลประโยชน์มากมายสำหรับผู้ประกอบการในโครงการ Maquiladora แต่ในช่วงหลังปี ค.ศ. 2002 โครงการ Maquiladora ก็ปัญหาขึ้น โดยในช่วงปี ค.ศ. 2001-2002 นั้นโรงงานหลายร้อยแห่งที่อยู่ในโครงการปิดตัวลงทำให้มีผู้ตกงานมากกว่า 250,000 คนและในปี ค.ศ. 2002 ผลผลิตจากบริษัทในโครงการ Maquiladora ลดลงไปถึงร้อยละ 8.7²⁵ ทั้งนี้เนื่องมาจากเม็กซิโกสูญเสียความสามารถดึงดูดนักลงทุนต่างชาติเพราะการเปิดตัวตลาดของจีนจึงทำให้บริษัทต่างชาติเข้าไปลงทุนในจีนแทน นอกจากนี้จีนยังมีแรงงานราคาถูกกว่าของเม็กซิโกดังเช่นในปี ค.ศ. 2003 บริษัท TDK ได้ปิดโรงงาน 3 แห่งในชีวาวา (Chihuahua) เพื่อย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศจีน ทำให้คนงาน 1,200 คนไม่มีงานทำและบริษัทมิตซูบิชิ (Mitsubishi) เองก็ได้ปิดโรงงานทำให้คน 1,300 คนตกงาน²⁶ นอกเหนือจากประเด็นเรื่องค่าจ้างแรงงานของจีนมีราคาถูกกว่าแล้วปัญหาเรื่องระบบเอกสารของเม็กซิโกนั้นก็เป็อุปสรรคสำคัญของนักลงทุนต่างชาติทั้งในการขออนุญาตเพื่อประกอบการและการขอสิทธิพิเศษทางภาษี โดยในการตั้งโรงงานในเม็กซิโกนั้นต้องกรอกเอกสารทางราชการมากถึง 3,000 ฉบับ เมื่อเปรียบเทียบกับจีน ที่มีการกรอกเอกสารเพียงแค่ 22 ฉบับเท่านั้น²⁷ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้ประกอบการจากต่างประเทศขาดความคล่องตัวในการทำธุรกิจ จึงเป็นเหตุให้เม็กซิโกนั้นลดความดึงดูดของนักลงทุนลงไปเป็นอันมาก

จากสภาพการณ์ของความถดถอยของโครงการ Maquiladora ที่เกิดขึ้นส่งผลให้อัตราการว่างงานของเม็กซิโกนั้นสูงขึ้นและจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อปริมาณแรงงานที่ต้องการข้ามแดนไปยังสหรัฐฯ เพื่อหางานทำ ปัญหานี้เกิดจากการที่เศรษฐกิจของสหรัฐฯ ถดถอย และการที่เม็กซิโกพึ่งพาการลงทุนของต่างชาติมากเกินไป²⁸ ทำให้เกิดผลกระทบอย่างสูงเมื่อโครงการประสบปัญหาดังนั้นโครงการนี้จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงและแก้ไขการดำเนินงานของโครงการและสหรัฐฯ ควรให้ความร่วมมือมากขึ้นในการปรับปรุงแก้ไขโครงการให้ดีขึ้น เพราะเป็นผลประโยชน์โดยตรงของสหรัฐฯ Maquiladora

²⁵ Ibid.p.29

²⁶ Ibid.p.30

²⁷ Ibid.

²⁸ สินค้าที่ส่งออกของเม็กซิโกประมาณร้อยละ 45 เป็นสินค้าที่มาจากโครงการ Maquiladora

จากการศึกษาพบว่าสหรัฐฯ-เม็กซิโกได้บริหารจัดการการข้ามแดน 3 รูปแบบ คือ การกั้นกรอง, การจัดการภายใน และการป้องกันเชิงรุก เช่นเดียวกันกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กรณีไทย-ประเทศเพื่อนบ้านก็มีการบริหารจัดการการข้ามแดนอยู่ 3 รูปแบบเช่นเดียวกัน แต่ทว่ามีความแตกต่างกันออกไป ดังนั้นหัวข้อต่อไปจะเป็นการศึกษาการบริหารจัดการการข้ามแดนของไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน

รูปแบบการบริหารจัดการการข้ามแดนของไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน : การกั้นกรอง, การจัดการภายใน และการป้องกันเชิงรุก

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีการบริหารจัดการชายแดนเรื่องการอพยพย้ายถิ่นด้วย โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งประสบปัญหาเรื่องการอพยพนี้เป็นอย่างมากเพราะก่อให้เกิดปัญหาทั้งด้านเศรษฐกิจ, สังคม และการเมือง อันจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยเอง รูปแบบการจัดการในภูมิภาคนี้แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบการกั้นกรอง

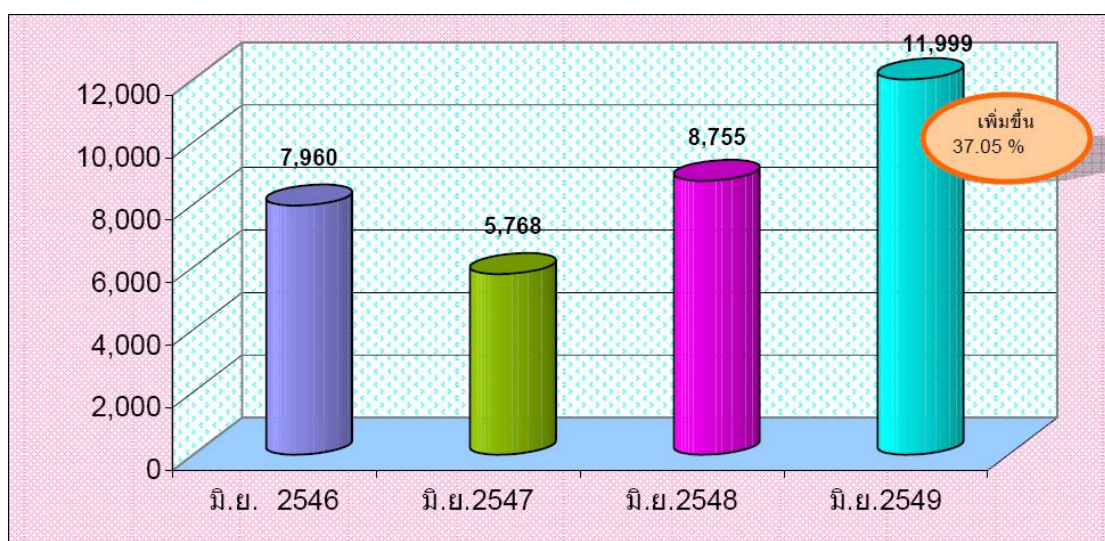
ระบบในการกั้นกรองการข้ามแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วนได้แก่ ส่วนแรก คือ บริเวณช่องทางที่เปิดให้มีการเดินทางผ่านเข้าออกอย่างเปิดเผยได้แก่จุดผ่านแดนต่าง ๆ โดยมีกองตรวจคนเข้าเมืองมีหน้าที่หลักในการดูแลนั้นประสบปัญหาในความล่าช้าและความยุ่งยากในการผ่านแดนรวมทั้งมีการคอร์รัปชัน²⁹ ซึ่งในบางคราวเจ้าหน้าที่ของรัฐให้การช่วยเหลือให้คนต่างด้าวให้สามารถเดินทางเข้าออกตามแนวชายแดนได้อย่างสะดวกง่ายดาย³⁰ ส่วนที่สอง คือ บริเวณช่องทางตามธรรมชาติได้แก่แนวพรมแดนที่มีลักษณะเปิดตามธรรมชาติโดยมีทหารและตำรวจตระเวนชายแดนรับผิดชอบดูแล พื้นที่ชายแดน

²⁹ ขจิต จิตตเสวี, “การบริหารจัดการชายแดนกับนโยบายต่างประเทศของไทยในกระแสโลกาภิวัตน์”, *สรณภูมิ*, 62 (กุมภาพันธ์ 2548) น.258

³⁰ สภาผู้แทนราษฎร, *รายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหาชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน* (สิงหาคม 2544), กรุงเทพมหานคร. หน้า 19

ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะที่ติดกับประเทศพม่า และประเทศกัมพูชานั้นมีกั้นระเบิดฝังไว้เป็นจำนวนมากจึงเป็นแนวป้องกันการข้ามแดนได้ในระดับหนึ่งแต่ในขณะเดียวกันก็เป็นอันตรายต่อประชาชนที่อาศัยตามพื้นที่ชายแดน และเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่อีกทั้งลักษณะภูมิประเทศก็เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลการลักลอบข้ามแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในการกั้นกรองของไทย คือ กรณีคนไทย 131 คนได้หลบหนีข้ามไปยังฝั่งมาเลเซีย³¹ อีกทั้งระบบการจัดการการข้ามแดนก็ยังคงล้าสมัยจนทำให้เกิดความล่าช้าในการข้ามแดน อันส่งผลเสียต่อความคล่องตัวของการดำเนินธุรกิจระหว่างเขตแดน

แผนภูมิที่ 3.3 แสดงการจับกุมคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระหว่างเดือนมิถุนายน ปี พ.ศ. 2546 , 2547 2548 และ 2549 ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง



ที่มา : สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

การกั้นกรองการข้ามแดนของไทยมีจุดบกพร่องสำคัญที่การขาดประสิทธิภาพของระบบฐานข้อมูลและการคอยจับของเจ้าหน้าที่จากแผนภูมิที่3แสดงให้เห็นว่าจำนวนผู้หลบหนี

³¹ สยามจดหมายเหตุ, 30 (ตุลาคม 2548) , น.1423

เข้าเมืองมีปริมาณที่สูงขึ้นอันแสดงให้เห็นถึงความขาดประสิทธิภาพในการป้องกันโดยรูปแบบการกั้นกรงอย่างชัดเจน ในการแก้ไขจึงต้องมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ให้โปร่งใสและพัฒนาเทคโนโลยีด้านฐานข้อมูลต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงกันได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามนอกจากรูปแบบนี้แล้ว ไทยยังมีการจัดการปัญหาการข้ามแดนอีกรูปแบบ คือ การจัดการภายในประเทศ ซึ่งรูปแบบนี้ไทยก็ได้นำมาใช้เช่นเดียวกับสหรัฐฯ-เม็กซิโก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

รูปแบบการจัดการภายใน

การที่มีผู้หลบหนีเข้าเมืองมายังประเทศไทยนั้นส่วนหนึ่งก็เพื่อเข้ามาหางานทำและผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังมีความต้องการแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก เนื่องจากกิจการหลายอย่างคนไทยไม่ต้องการทำ เช่น การประมง เป็นต้น เนื่องจากแรงงานไทยเห็นว่าเป็นงานหนัก สกปรก มีกลิ่นเหม็น และมีระยะเวลาทำงานไม่แน่นอน รวมทั้งผู้ประกอบการก็นิยมจ้างแรงงานต่างด้าว เพราะค่าจ้างถูกและไม่มีปัญหาเหมือนคนไทย³² รัฐได้มีความพยายามควบคุมแรงงานเหล่านี้ให้อยู่ในระบบ โดยให้ผู้ประกอบการไปทำการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยมีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวครั้งแรกตามระเบียบการในปี ค.ศ. 1996 แต่ก่อนหน้านั้นในปี ค.ศ. 1992 และปี ค.ศ. 1993 ได้มีการทำการจดทะเบียนแรงงานในพื้นที่บางจังหวัด อย่างไรก็ตามในช่วงปี ค.ศ. 1997-1998 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจของไทย ส่งผลให้คนไทยจำนวนมากตกงาน ทำให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายต่อคนต่างด้าวโดยพยายามผลักดันแรงงานต่างด้าวออกไปเพื่อเปิดโอกาสให้คนไทยที่ว่างงานได้มีงานทำ และพยายามส่งเสริมให้นายจ้างรับคนงานไทยเข้าทำงานแทนคนต่างด้าว โดยรัฐไม่ทำการต่ออายุใบอนุญาตทำงานให้แก่คนต่างด้าว ซึ่งมาตรการนี้ก็ส่งผลเสียต่อกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะโรงสีข้าวซึ่งมีคนต่างด้าวทำงานอยู่เป็นจำนวนมากในการขนกระสอบข้าว ทั้งนี้ยังมีการเพิ่มแรงจูงใจให้คนไทยสนใจเข้ามาทำงานนี้โดยลดน้ำหนักกระสอบข้าว

³² สภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหาชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (สิงหาคม 2544), กรุงเทพมหานคร.

จาก 100 กิโลกรัม เป็น 50 กิโลกรัม แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ จนต้องมีการขยายเวลาในการต่ออายุใบอนุญาต จนถึงสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ก็ได้เปิดให้มีการลงทะเบียนอีกครั้งในปี ค.ศ. 2001 และในปี ค.ศ. 2005

ในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวนั้นประเทศไทยควรมีแนวทางที่ชัดเจนในการจำกัดปริมาณและควบคุมแรงงานต่างด้าว รวมทั้งโน้มน้าวให้แรงงานต่างด้าวสมัครใจมาจดทะเบียนมากยิ่งขึ้นและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการนำแรงงานต่างด้าวของตนมาจดทะเบียนด้วยการลดค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้น้อยลง และควรให้สิทธิรวมทั้งหลักประกันด้านแรงงานบางประการให้แก่แรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียน

ตารางที่ 3.2 ตารางแสดงการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

วันที่	สถานที่	ค่าธรรมเนียม	หมายเหตุ
17 มีนาคม ค.ศ. 1992	10 จังหวัดชายแดน	สัญญาจ้างประกัน 5,000 บาท ค่าธรรมเนียม 1,000 บาท	อนุญาตให้ทำงาน 106,000 ราย มีอายุ 1 ปี หหมดอายุในวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 2000 มีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน 99,974 ราย
22 มิถุนายน ค.ศ. 1992	จังหวัดชายฝั่งทะเลที่ท่าประมง 22 จังหวัด		อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวจำนวน 106,684 คนใน 18 ประเภทและ 37 จังหวัดทำงานจนถึง 31 สิงหาคม ค.ศ. 2000
25 มิถุนายน ค.ศ. 1996	39 จังหวัด (ต่อมาขยายเป็น 43 จังหวัด) 7 ประเภทอุตสาหกรรม ต่อมาขยายเป็น 11 ประเภท	สัญญาจ้างประกัน 1,000 บาท ค่าธรรมเนียม 1,000 บาท ค่าประกันสุขภาพ 500 บาท	ใบอนุญาตให้ทำงาน 6 เดือน อนุญาตให้ต่ออายุอีก 6 เดือนจนถึงกันยายน-ตุลาคม ค.ศ. 2002
29 กรกฎาคม ค.ศ. 1997-19 มกราคม ค.ศ. 1998	บังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายใน บริเวณตะเข็บชายแดน และผลักดันแรงงานต่างด้าวออกจากประเทศ 300,000 คนในปี ค.ศ. 1998		แรงงานต่างด้าว 568,000 คน ขึ้นทะเบียนระยะเวลา 6 เดือน แรงงานต่างด้าว 350,000 คน ต่ออายุทะเบียนอีก 6 เดือนในเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม ค.ศ. 2002

วันที่	สถานที่	ค่าธรรมเนียม	หมายเหตุ
28 เมษายน-8 พฤษภาคม ค.ศ. 1998	อนุญาตให้ทำงานสูงสุดได้ 158,000 คน แต่มีแรงงานต่างด้าวเพียง 90,911 คน ขึ้นทะเบียนอนุญาตให้เดินทางข้ามแดนไป-กลับได้	สัญญาค่าประกัน 1,000 บาท ตรวจสุขภาพ 700 บาท ค่าประกันสุขภาพในต่างจังหวัด 500-1,200 บาท	54 จังหวัด ประเภทของงานที่อนุญาต 47 ประเภท ขยายใบอนุญาตที่หมดอายุในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998 ไปถึงเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998
3 สิงหาคม-2 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999	37 จังหวัด 18 ประเภทใน 5 อุตสาหกรรม	สัญญาค่าประกัน 1,000 บาท ตรวจสุขภาพ 700 บาท และบัตรประกันสุขภาพ 1,000 บาท	อนุญาตให้ทำงาน 106,000 ราย มีอายุ 1 ปี หมดอายุในวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 2000 มีแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน 99,974 ราย
29 สิงหาคม ค.ศ. 2000	37 จังหวัด 18 ประเภท		อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวจำนวน 106,684 คนใน 18 ประเภทและ 37 จังหวัดทำงานจนถึง 31 สิงหาคม ค.ศ. 2000
28 สิงหาคม ค.ศ. 2001	ทุกประเภทอุตสาหกรรมและงานทุก ประเภท	3,250 บาท และค่าธรรมเนียมต่ออายุ 6 เดือน 1,200 บาท	ใบอนุญาตให้ทำงาน 6 เดือน อนุญาตให้ต่ออายุอีก 6 เดือนจนถึงกันยายน-ตุลาคม ค.ศ. 2002

วันที่	สถานที่	ค่าธรรมเนียม	หมายเหตุ
24 กันยายน-28 ตุลาคม ค.ศ. 2001	นายจ้างทุกคนทุกจังหวัดและงานทุกประเภท		แรงงานต่างด้าว 568,000 คน ขึ้นทะเบียนระยะเวลา 6 เดือน แรงงานต่างด้าว 350,000 คน ต่ออายุทะเบียนอีก 6 เดือนในเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม ค.ศ. 2002
1 มิถุนายน-30 สิงหาคม ค.ศ. 2005	นายจ้างทุกคนทุกจังหวัดและงานทุกประเภท		แรงงานต่างด้าว 1,773,349 คนขึ้นทะเบียน แรงงานต่างด้าว 705,293 คนต่ออายุทะเบียน

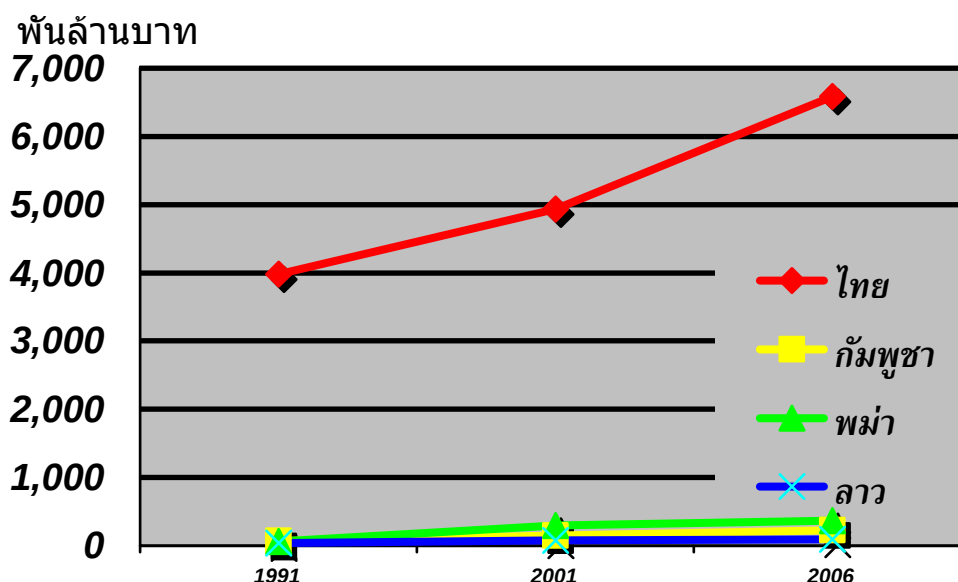
ที่มา : ปรับปรุงจาก Sontisakyothin, 2000, 154-62 ; et. al., 2000, MOLSW

รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนมากที่สุดและอิงความเป็นจริงต่อความต้องการของตลาดแรงงานภายในประเทศ รูปแบบนี้เป็นการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวแต่ก็อาจมีปัญหาได้ในกรณีที่เจ้าของกิจการไม่ยอมพาแรงงานต่างด้าวไปลงทะเบียน อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้ก็เป็วิธีหนึ่งที่รัฐพยายามจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานผิดกฎหมายให้ถูกกฎหมายและควบคุมได้ นอกจากนี้ในการจัดการการข้ามแดนของไทย-ประเทศเพื่อนบ้านก็ยังได้สร้างความร่วมมือขึ้นมาในลักษณะการป้องกันเชิงรุก ซึ่งในขณะนี้ที่เกิดขึ้นมาแล้ว คือ ACMECS

รูปแบบการป้องกันเชิงรุก

ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะ กัมพูชา ลาว และพม่า นั้นมีช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างกันมากดังจะเห็นได้จากแผนภูมิที่ 4 ที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเห็นได้ชัด อันเป็นเหตุให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานจำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 เข้ามายังประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย

แผนภูมิที่ 3.4 แสดงการเปรียบเทียบผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross domestic product : GDP) ของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (กัมพูชา,พม่า,ลาว)



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการการข้ามแดนของไทยที่ต้องการจะควบคุมและป้องกันการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งมีมาตรการในการควบคุมการผ่านเข้าออกบริเวณชายแดน และจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทยแต่ก็ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่สาเหตุอย่างแท้จริง ดังนั้นการแก้ปัญหาลักลอบข้ามแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่ดี คือ การลดช่องว่างทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นให้ลดน้อยลงและสร้างงานในประเทศเพื่อนบ้านให้ประชาชนมีงานในประเทศ

ดังนั้นไทยในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร จึงได้ริเริ่มจัดตั้งความร่วมมือทางเศรษฐกิจอริระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS : Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy) เพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเหล่านี้ในรูปแบบของการป้องกันเชิงรุก โดยมีการวางแผนในการพัฒนาด้านต่าง ๆ (รายละเอียดในบทที่ 2) มีสมาชิก 5 ประเทศ คือ กัมพูชา ลาว พม่า ไทยและเวียดนาม มีเป้าหมายในการร่วมพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยการนำศักยภาพในด้านต่าง ๆ ของแต่ละประเทศสมาชิกร่วมกัน โดยใช้การได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตตามแนวชายแดนและพื้นที่เชื่อมโยงในลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (Complementary) ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในด้านต่าง ๆ³³ โดยให้มีการแลกเปลี่ยนปัจจัยการผลิตระหว่างกันตามยุทธศาสตร์หลัก 5 อย่าง คือ 1. ทรัพยากรธรรมชาติ 2. การเข้าถึงแหล่งทุน 3. เทคโนโลยี 4. ทรัพยากรมนุษย์ และ 5. โครงสร้างพื้นฐาน โดยมุ่งเน้นการย้ายฐานการผลิตจากไทยไปยังประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมา ภาคอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบของประเทศเพื่อนบ้านเป็นหลัก และธุรกิจการเกษตรเพื่อผลิตวัตถุดิบส่งประเทศไทย เพื่อสร้างงานและลดช่องว่างของรายได้ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านโดยพยายามขยายความร่วมมือไปยังพื้นที่ตอนในและเมืองหลักของประเทศเพื่อนบ้านเพื่อรองรับการดำเนินการในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจซึ่งจะนำไปสู่การลดปริมาณของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ลักลอบข้ามแดนมายังไทยนั่นเอง

เมื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการการข้ามแดนของสหรัฐฯ-เม็กซิโกและไทย-ประเทศเพื่อนบ้านแล้วจะพบข้อดีและข้อเสียในการจัดการของ 2 ภูมิภาคนี้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อไปในการนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการการข้ามแดนของไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน

³³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ การจัดระบบเศรษฐกิจตามแนวชายแดน (Economic Cooperation Strategy) ” (กรุงเทพมหานคร ., 2546)