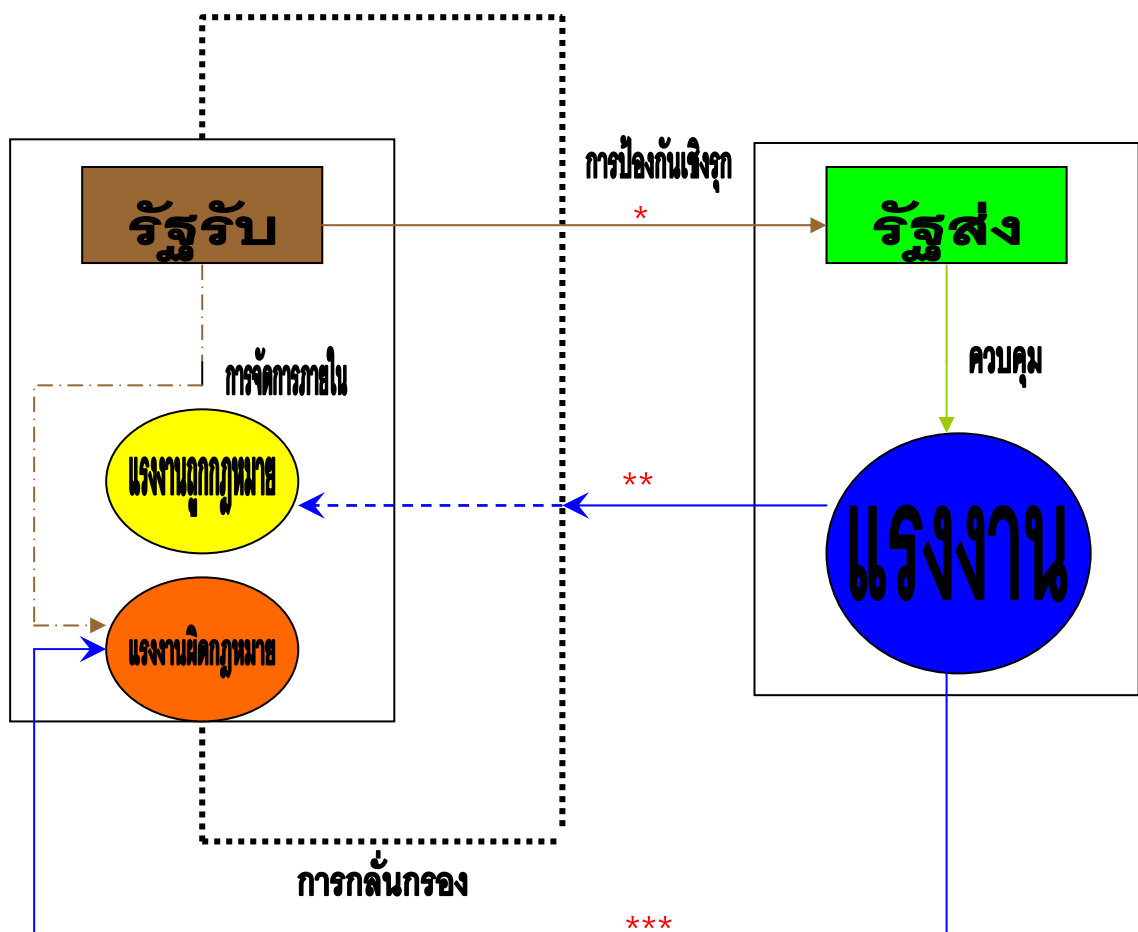


บทที่ 4

การวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการชายแดนระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโก และไทย-ประเทศเพื่อนบ้านและนัยยะสำคัญต่อประเทศไทย

ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาสามารถนำมาเปรียบเทียบถึงข้อดีและข้อเสียของการบริหารจัดการชายแดน รวมทั้งสามารถนำมาจัดเป็นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ถึงนัยยะสำคัญที่มีในการบริหารจัดการชายแดนเพื่อนำมาเป็นข้อสรุปและข้อเสนอแนะได้ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 4.1 รูปแบบการบริหารจัดการชายแดนทั่วไป



* เส้นลูกศรนี้แสดงถึงการที่ “รัฐรับ” เข้าไปทำการป้องกันเชิงรุกภายใน “รัฐส่ง”

** เส้นลูกศร  แสดงถึงแรงงานที่เข้าสู่กระบวนการกลั่นกรองและ

เส้นลูกศร  แสดงถึงแรงงานเพียงบางส่วนที่สามารถเข้า “รัฐรับ” อย่างถูกกฎหมาย

*** เส้นลูกศรนี้แสดงถึงการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่าสามารถแบ่งรูปแบบการบริหารจัดการการข้ามแดนออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

1. การบริหารจัดการในรูปแบบการกลั่นกรอง เป็นการแก้ไขปัญหาโดยการควบคุมการข้ามแดนของบุคคลเพื่อให้สามารถแยกแยะประเภทของบุคคลที่ข้ามแดนได้ และป้องกันมิให้กลุ่มหรือบุคคลที่ไม่พึงประสงค์ เช่น ผู้ก่อการร้าย กลุ่มค้ายาเสพติด กลุ่มค้ายาเสพติด และผู้ลักลอบเข้าเมืองสามารถข้ามแดนเข้ามาได้ ดังเช่นแผนภาพที่ 4.1 จะเห็นได้ว่ารัฐรับได้สร้างกรอบป้องกันเพื่อกลั่นกรองการข้ามแดนจากรัฐส่งซึ่งเป็นรัฐต้นทางซึ่งบุคคลที่สามารถผ่านเข้ามาได้ก็จะมีสถานภาพถูกต้องตามกฎหมาย จัดเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย ในขณะที่บางกลุ่มไม่สามารถผ่านการกลั่นกรองเข้าไปได้ก็พยายามหาวิถีทางในการหลบหนีกการกลั่นกรองเพื่อเข้าไปยังรัฐรับซึ่งเป็นรัฐปลายทาง หากเข้าไปได้แล้วก็จะกลายเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองและแรงงานผิดกฎหมายภายในรัฐรับ

2. การบริหารจัดการในรูปแบบการป้องกันเชิงรุก เป็นมาตรการในการลดปริมาณการข้ามแดนอันมีปัจจัยมาจากช่องว่างทางเศรษฐกิจ (Economic Gap) ระหว่างประเทศทำให้เกิดการหลั่งไหลของบุคคลที่ต้องการเข้าไปยังประเทศที่มีเศรษฐกิจดีกว่าเพื่อหารายได้ที่สูงกว่า โดยมาตรการนี้จะพยายามลดช่องว่างทางเศรษฐกิจให้น้อยลงด้วยการสร้างงานและโครงสร้างพื้นฐานในประเทศที่ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า รวมทั้งมีการสร้างความร่วมมือในการสร้างพื้นที่ในการผลิตร่วมกัน (Co-product Area) และเขตเศรษฐกิจข้ามแดน (Cross-Border Economic Zone) เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน จากแผนภาพที่ 4.1 จะเห็นว่ารัฐรับซึ่งเป็นรัฐปลายทางที่มีเศรษฐกิจดีกว่ารัฐส่ง ดังนั้นรัฐรับจึงได้ออกมาตรการในการป้องกันด้วยการสร้างความร่วมมือกับรัฐส่งในการสร้างงานและโครงสร้างพื้นฐานให้แก่รัฐส่ง ซึ่งผลจากความร่วมมือนี้ก็จะมิผลในการควบคุมและลดกระแสการข้ามแดนได้ในระดับหนึ่ง

3. การบริหารจัดการในรูปแบบการจัดการภายใน คือการบริหารจัดการกับบุคคลที่ลักลอบข้ามแดนเข้ามาแล้วให้อยู่ในความดูแลและควบคุมเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เช่น อาชญากรรม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น แผนภาพที่ 4.1 จะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นที่ตั้งของรัฐบาลทางนั้นต้องเข้าไปจัดการกับกลุ่มลักลอบเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายเพื่อที่จะสามารถดูแล และควบคุมคนกลุ่มนี้ได้นั่นเอง

ถึงแม้รูปแบบในการบริหารจัดการการข้ามแดนทั้ง 3 รูปแบบนี้จะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วนั้นย่อมเป็นการยากที่จะเน้นการบริหารจัดการทั้ง 3 รูปแบบไปพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้อาจเป็นเงื่อนไขด้านงบประมาณ สภาพแวดล้อม และลักษณะนโยบายของรัฐนั้น ๆ เช่น จากนโยบายปฏิรูปการข้ามแดนแบบครอบคลุม (Comprehensive Immigration Reform) ของสหรัฐฯ ที่มุ่งเน้นควบคุมการข้ามแดนที่ผิดกฎหมายโดยแบ่งการจัดการออกเป็น 3 ขั้นตอน¹ ได้แก่

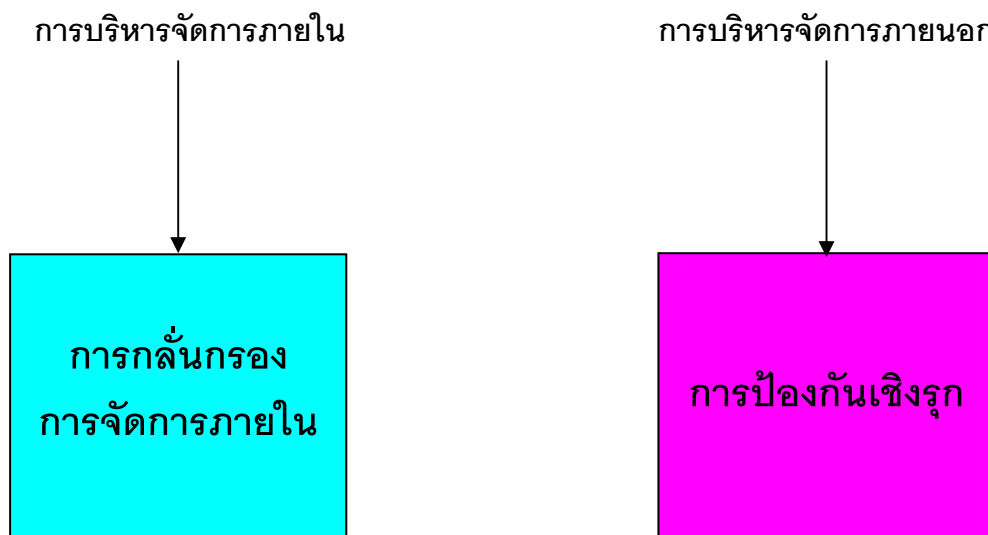
1. สร้างการควบคุมตามแนวชายแดนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
2. สร้างมาตรการควบคุมภายในประเทศให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น
3. ใช้ โปรแกรมการจ้างงานชั่วคราว (Temporary Worker Programme) ในการแก้ไขปัญหา

จะเห็นได้ว่าสหรัฐฯ เน้นการบริหารจัดการในรูปแบบของการกั้นกีดกันและการจัดการเป็นหลักในการแก้ไขปัญหาการข้ามแดน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการบริหารจัดการทั้ง 3 แบบ คือ การกั้นกีดกัน การป้องกันเชิงรุก และการจัดการภายใน โดยการจัดการภายในนั้นสามารถนำมาแบ่งออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ การบริหารจัดการภายในประเทศและการบริหารจัดการภายนอกประเทศ (ดูแผนภาพที่ 4.2)

¹ U.S. Official Outline Effort to Curb Illegal Immigration,
<<http://www/usinfo.state.gov/wh/Archive/2005/oct/18-240720.html>>

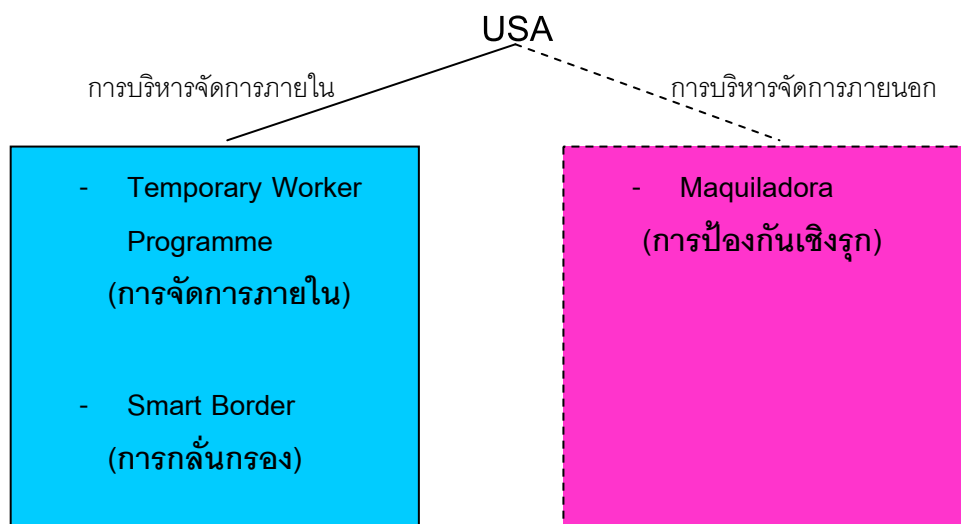
แผนภาพที่ 4.2 รูปแบบการแบ่งประเภทการบริหารจัดการการข้ามแดน



ในการแบ่งรูปแบบการบริหารจัดการออกเป็น 2 ประเภทนี้จะทำให้เห็นถึงความแตกต่างในความคล้ายคลึงกันของการบริหารจัดการการข้ามแดนของสหรัฐฯ-เม็กซิโกกับไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน โดยรูปแบบที่สหรัฐฯ เลือกใช้ในการบริหารจัดการแบบครอบคลุม (Comprehensive Immigration)² ที่มุ่งเน้นอยู่ที่โปรแกรมการจ้างงานชั่วคราว (Temporary Worker Programme) และการสร้าง Smart Border รวมทั้งความพยายามปิดกั้นแนวพรมแดนด้วยการตริ่งกำลังและขยายแนวรั้วป้องกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นการบริหารจัดการภายในอย่างชัดเจนและให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภายนอกค่อนข้างน้อย (ดูแผนภาพที่ 4.3)

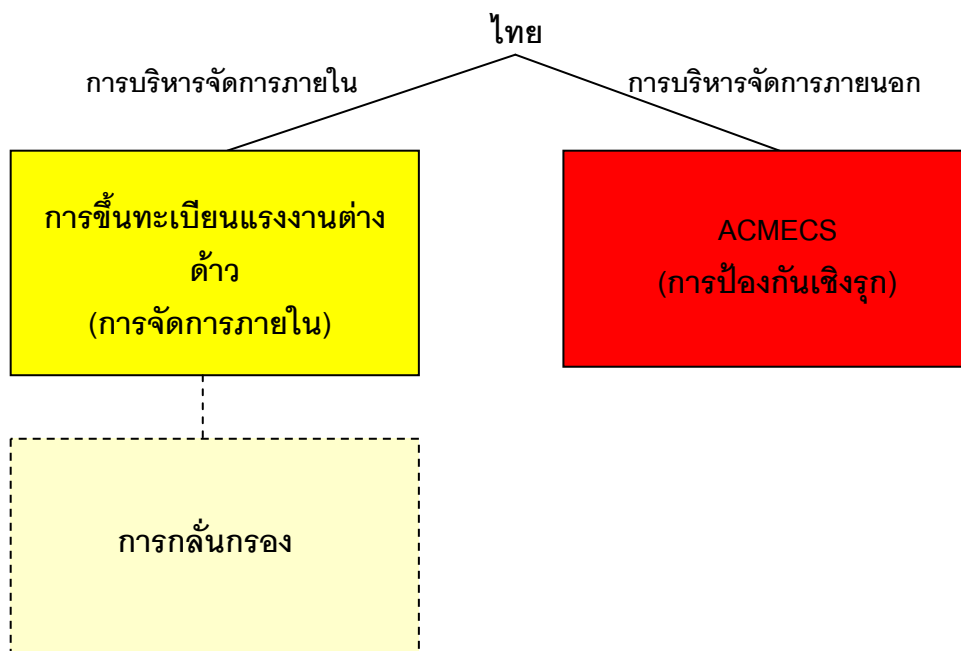
² President Bush Proposes New Temporary Worker Programme,
<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-3.html>>

แผนภาพที่ 4.3 รูปแบบการบริหารจัดการการข้ามแดนของสหรัฐฯ



จากแผนภาพที่ 4.3 นี้ สาเหตุที่ทำให้สหรัฐฯ เลือกที่จะใช้การบริหารจัดการภายใน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของสหรัฐฯ นั่นคือ ต้องการที่จะสามารถควบคุมกระแสการข้ามถิ่นให้ได้ โดยให้ความสำคัญต่อความมั่นคงเป็นหลัก เนื่องจากความหวาดระแวงต่อภัยจากการก่อการร้าย ทำให้มีมติด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคอเมริกาเหนือเป็นผลประโยชน์รองจากมติด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ ในขณะที่รูปแบบการบริหารจัดการของประเทศไทยนั้นมีความแตกต่างในประเภทของการจัดการดังแผนภาพที่ 4.4

แผนภาพที่ 4.4 รูปแบบการบริหารจัดการการข้ามแดนของประเทศไทย

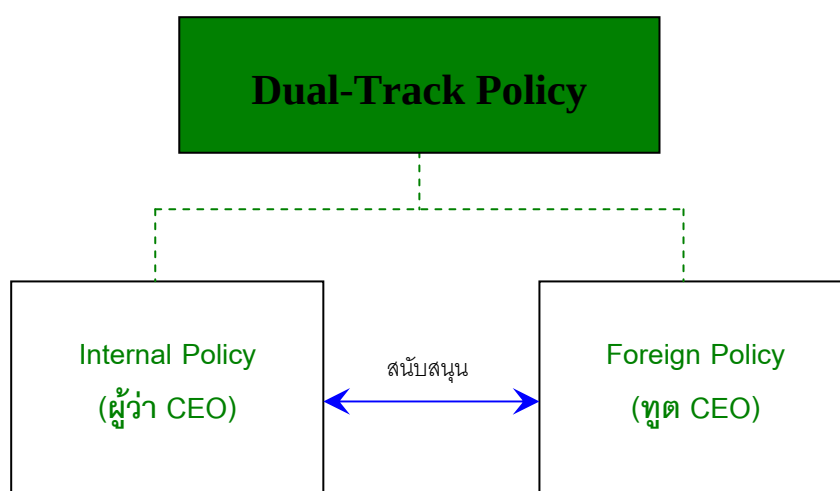


รูปแบบนี้ไทยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทั้งภายในและภายนอก โดยเป้าหมายของไทย คือ พยายามจัดการกับกระแสการข้ามแดนโดยพยายามให้อยู่ภายใต้การควบคุมมากกว่าการปิดกั้น เพราะต้องการใช้ประโยชน์จากแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีความจำเป็นต่อภาคธุรกิจของไทยและยังต้องการสร้างการพัฒนาาร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจที่มีระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อันเป็นต้นเหตุของการเกิดขึ้นของกระแสการข้ามแดนในภูมิภาคที่มุ่งเน้นการใช้ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ระหว่างประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคให้เป็นประโยชน์ สำหรับการกลั่นกรองการข้ามแดนของไทยนั้นมิใช่ว่าไม่มีความสำคัญแต่ลักษณะภูมิประเทศและข้อจำกัดด้านงบประมาณและเทคโนโลยีเป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารจัดการในรูปแบบของการกลั่นกรอง

ฉะนั้นในทางปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมุ่งเน้นทางเลือกที่เป็นไปได้และมีประสิทธิภาพมากกว่า อย่างไรก็ตามการที่ประเทศไทยใช้ทั้งการบริหารจัดการทั้งภายในและภายนอกควบคู่กันนั้นสืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบายต่างประเทศในลักษณะคู่ขนาน (Dual Track Policy) โดย

ต้องการให้นโยบายภายในประเทศและนโยบายการต่างประเทศก้าวไปพร้อมกัน รวมทั้งส่งเสริม
 เกื้อกูลซึ่งกันและกัน³ โดยมีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ⁴ และเอกอัครราชทูตแบบ
 บูรณาการ⁵ เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานดังแผนภาพที่ 4.5

แผนภาพที่ 4.5 รูปแบบการดำเนินนโยบายแบบคู่ขนาน



การดำเนินนโยบายแบบคู่ขนานนี้จะทำให้การดำเนินนโยบายนั้นเป็นไปอย่างมี
 ประสิทธิภาพและสามารถบรรลุเป้าหมายร่วมกันทั้งนโยบายภายในประเทศและนโยบาย
 การต่างประเทศ

³ กระทรวงการต่างประเทศ , การทูตยุคใหม่หัวใจคือประชาชน (กรุงเทพ : มกราคม 2548) น.18

⁴ ผู้ว่า CEO

⁵ ทูต CEO

เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของสองภูมิภาค

การศึกษเปรียบเทียบระหว่าง 2 ภูมิภาคจะพบว่าการบริหารจัดการชายแดนระหว่าง 2 ภูมิภาคนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสียภายในตัวมันเอง ฉะนั้นในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียระหว่าง 2 ภูมิภาคนี้เพื่อนำมาประยุกต์และปรับใช้กับประเทศไทยต่อไป โดยในที่นี้จะศึกษาข้อดีและข้อเสียของอเมริกาเหนือเสียก่อน

สหรัฐฯ-เม็กซิโก

ดังกล่าวไปแล้วว่าการบริหารจัดการการข้ามแดนของสหรัฐฯ-เม็กซิโกมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ การกีดกัน, การจัดการภายใน และการป้องกันเชิงรุก โดยแต่ละรูปแบบล้วนมีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

1. รูปแบบในการกีดกันกรอง

ข้อดี คือ มีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการจัดการการผ่านแดนระหว่างสหรัฐฯ และเม็กซิโก โดยมีการทำฐานข้อมูลร่วมกันในการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการลักลอบข้ามแดนของทั้งสหรัฐฯ และเม็กซิโก ด้วยเหตุนี้การผ่านแดนจึงสามารถทำได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีความเที่ยงตรง โดยเฉพาะมีการนำข้อมูลทางชีวภาพมาใช้ อาทิ ลายนิ้วมือ หรือ ม่านตามาช่วยในการบ่งชี้ตัวบุคคลที่จะเพิ่มความแม่นยำและยากต่อการปลอมแปลงได้ในการตรวจตราตามแนวชายแดนของหน่วยตระเวนชายแดน (Border Patrol) โดยใช้ยานพาหนะที่ทันสมัยและเหมาะสมต่อภูมิประเทศทั้งเฮลิคอปเตอร์ รถยนต์ รวมทั้งม้าในการออกลาดตระเวน นอกจากนี้ยังมีการแบ่งหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

ข้อเสีย คือ ในการวางรูปแบบการกีดกันกรองเช่นนี้ต้องมีความสามารถทางเทคโนโลยีค่อนข้างสูงและใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากทั้งในด้านอุปกรณ์และกำลังคน รวมทั้งงบประมาณในการสร้างรั้วตามแนวชายแดนเพื่อใช้เป็นตัวควบคุมการลักลอบข้ามแดนทางกายภาพ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะสามารถควบคุมแนวชายแดนระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโกได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากแนวพรมแดนมีความหลากหลายทางภูมิประเทศ เช่น ทะเลทรายและแม่น้ำริโอ แกรนด์ (Rio Grande)

2. รูปแบบการจัดการภายใน

ข้อดี คือ เป็นการเปิดโอกาสให้คนที่อยู่นอกสหรัฐฯ และคนที่อยู่ในสหรัฐฯ ในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองสามารถเข้ามาทำงานในสหรัฐฯ ได้เพื่อเติมเต็มให้แก่อุปสงค์ด้านแรงงานของผู้ประกอบการในสหรัฐฯ โดยเฉพาะงานที่คนสหรัฐฯ ไม่สนใจทำ และทำให้ผู้ที่เข้าร่วมโครงการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจากสหรัฐฯ ซึ่งเป็นการลดปัญหาในการถูกละเมิดของแรงงานต่างด้าวและเมื่อสิ้นสุดข้อตกลงกับโครงการแล้วก็มีมาตรการจูงใจให้แรงงานนั้นเดินทางกลับประเทศตนอย่างถาวร ในขณะที่เดียวกันโครงการนี้ก็มีข้อเสียเช่นเดียวกัน

ข้อเสีย ของโครงการนี้ คือ ผู้ประกอบการอาจไม่ได้แรงงานราคาถูกเหมือนเช่นเคย เพราะเมื่อร่วมโครงการแล้วแรงงานเหล่านั้นจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายรวมทั้งกฎหมายแรงงาน ทำให้ต้องจ้างแรงงานในราคาของค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายและผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องดูแลและประสานงานระหว่างแรงงานจดทะเบียนและภาครัฐ

3. รูปแบบการป้องกันเชิงรุก

ข้อดี คือ โครงการ Maquiradora ถึงแม้จะเป็นการริเริ่มโดยเม็กซิโก แต่สหรัฐฯ เองก็เห็นชอบในการดำเนินโครงการด้วยเป็นการสนองความต้องการของทั้ง 2 ประเทศ คือ เม็กซิโกได้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของตนและสามารถสร้างงานให้แก่ประชาชนของตนในเขตพื้นที่ของโครงการ ส่วนสหรัฐฯ ก็สามารถบรรเทาอุปสงค์ต่อแรงงานราคาถูกของผู้ประกอบการสหรัฐฯ ทำให้เกิดพื้นที่ในการร่วมมือทางเศรษฐกิจตามแนวชายแดน แต่โครงการ Maquiradora นี้ก็มีข้อเสียแต่ข้อดีอย่างเดียว ในขณะที่เดียวกันโครงการนี้ก็มีข้อเสียด้วย

ข้อเสีย คือ โครงการนี้ผูกติดอยู่กับเศรษฐกิจของสหรัฐฯ โดยตรงจนมีความอ่อนไหวตามสภาพเศรษฐกิจของสหรัฐฯ และการที่มีการดึงการลงทุนจากหลาย ๆ ประเทศเข้ามาก็เป็นการเพิ่มความอ่อนไหวของโครงการ ดังจะเห็นได้จากการย้ายฐานการผลิตของบริษัทญี่ปุ่นเช่น TDK ไปยังจีนซึ่งมีแรงงานราคาถูกกว่า และในการติดต่อเข้าร่วมโครงการนั้นขั้นตอนทางเอกสารมีความยุ่งยากทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ ล่าช้า ซึ่งไม่ส่งผลดีในการดึงดูดนักลงทุน

ประเทศไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ปรากฏการบริหารจัดการการข้ามแดนเช่นกัน รูปแบบการบริหารจัดการการข้ามแดนของไทย-ประเทศเพื่อนบ้านก็มี 3 รูปแบบ โดยแต่ละรูปแบบต่างมีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

1. รูปแบบการกั้นกรอง

ข้อดี คือ มีการแบ่งหน้าที่ในการดูแลออกเป็น 2 ส่วนระหว่างกองตรวจคนเข้าเมืองกับฝ่ายทหารและตำรวจตระเวนชายแดนทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามไทยยังมีแนวป้องกันที่เกิดจากการวางกับระเบิดตามแนวชายแดนอันมีสาเหตุมาจากการสู้รบของกลุ่มต่าง ๆ ภายในประเทศเพื่อนบ้านด้วยเหตุนี้จึงเป็นอุปสรรคในการลักลอบข้ามแดนในบางพื้นที่ แต่บางครั้งก็เป็นอันตรายต่อประชาชนและเจ้าหน้าที่เช่นกัน

ข้อเสีย คือ เจ้าหน้าที่มีส่วนในการให้การช่วยเหลือคนต่างด้าวให้สามารถลักลอบเดินทางเข้าออกตามแนวชายแดนได้อย่างสะดวกและง่ายดาย⁶ รวมทั้งความด้อยทางเทคโนโลยีที่ใช้ในการบริหารจัดการการข้ามแดน และการขาดการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกันระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดจากบุคคลากรและการจัดการแล้วยังมีปัญหาที่เกิดจากปัจจัยอื่น ๆ อีก เช่น สภาพของภูมิประเทศที่ยากต่อการควบคุมหรือสร้างรั้วเป็นแนวป้องกันเขตแดนทางกายภาพ และปัญหาที่เกิดจากการเมืองภายในของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่าที่มีการต่อสู้กับชนกลุ่มน้อยบ่อยครั้ง อันเป็นเหตุให้มีการไหลทะลักของผู้ลี้ภัยชนกลุ่มน้อยเข้ามายังประเทศไทย

⁶ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหาชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (สิงหาคม 2544), กรุงเทพมหานคร. น. 19

2. รูปแบบการจัดการภายใน⁷

ข้อดี คือ ทำให้สามารถติดตามตรวจสอบแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศได้ และแรงงานต่างด้าวก็ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเพื่อป้องกันการกระทำอันละเมิดต่อแรงงานต่างด้าว นอกจากนี้ยังลดปัญหาการก่ออาชญากรรมของแรงงานต่างด้าวได้ในระดับหนึ่ง เพราะอยู่ภายใต้การดูแลของนายจ้างและภาครัฐ แต่ในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวนั้นก็ยังคงมีปัญหาอยู่

ข้อเสีย คือ ในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวนั้นต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมและการค้ำประกัน ซึ่งนายจ้างต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย แต่ในกรณีที่เป็นการจ้างที่ต้องใช้แรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมากนั้น ทำให้เงินที่ต้องใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนนั้นสูงตามไปด้วย และถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวจะมีสถานภาพทางกฎหมายแล้วก็ตาม แต่แรงงานต่างด้าวก็ไม่ได้สิทธิในการประกันค่าแรงงานขั้นต่ำดังเช่นแรงงานไทย โดยเจ้าหน้าที่มองว่าการจ้างงานระหว่างนายจ้างกับแรงงานต่างด้าวนั้นเป็นการตกลงกันเอง โดยไม่มีกฎหมายกำหนดรองรับไว้⁸

ดังนั้นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนจึงยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศไทย และตั้งแต่เริ่มมีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 จนกระทั่งปัจจุบัน แนวนโยบายในการดำเนินงานมีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา ขาดความแน่นอนและชัดเจนอันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่⁹

⁷ รูปแบบการจัดการภายในของไทยโดยการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงอุปสงค์ต่อแรงงานที่แท้จริงของผู้ประกอบการในไทยที่ยังคงต้องการแรงงานต่างด้าวในการประกอบกิจการ รวมทั้งการที่ส่งวนกิจการบางประเภทที่คนไทยนั้นไม่ต้องการจะทำ เช่น การประมง เป็นต้น

⁸ ฟิลิป มาร์ติน. แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2546) หน้า 84.

⁹ พาลุ พัทธ์. “แนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ศึกษาเฉพาะกรณีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน”. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546) น. 61

3. รูปแบบการป้องกันเชิงรุก¹⁰

ข้อดี คือ เป็นการสร้างเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจตามแนวชายแดน โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมโครงการความร่วมมือที่มีอยู่เดิมในกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ให้สัมฤทธิ์ผลมากขึ้น และมีรูปแบบในการพัฒนาในลักษณะหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ (Partnership of Economy) หากโครงการประสบผลสำเร็จ ปริมาณการอพยพย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทยของประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ประเทศ คือ พม่า, ลาว และกัมพูชาก็จะลดน้อยลง

ข้อเสีย ที่ควรคำนึงถึงคือ การที่ประเทศไทยเป็นแกนนำในการผลักดันโดยให้การสนับสนุนโครงการนี้ ดังนั้นการดำเนินโครงการนี้ก็จะมีความสัมพันธ์ต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองของไทยเป็นอย่างมาก การที่เกิดปัญหาต่อสภาพเศรษฐกิจของไทยจะสร้างผลกระทบโดยตรงต่อโครงการ การดึงประเทศนอกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการนี้ หากไม่มีการจำกัดบทบาทและสัดส่วนให้ดีแล้วอาจทำให้เกิดการพึ่งพิงนอกกลุ่มมากเกินไป จนทำให้เกิดปัญหาในภายหลังได้ ดังเช่น กรณีที่เกิดขึ้นกับ Maquiradora ในเม็กซิโก อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ขาดความยั่งยืนซึ่งผิดวัตถุประสงค์ของโครงการโดยสิ้นเชิง

นัยยะสำคัญและข้อเสนอต่อการบริหารจัดการการข้ามแดนของประเทศไทย

การอพยพข้ามแดนเป็นสิ่งที่ไม่ว่าจะควบคุมได้ง่ายภายในเวลาอันสั้น เช่นเดียวกันกับทุกประเทศที่ประสบปัญหาเรื่องการอพยพข้ามแดน แม้แต่ในสหรัฐฯ ก็เผชิญกับปัญหานี้เช่นกัน จากการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการสหรัฐฯ-เม็กซิโกในอเมริกาเหนือและประเทศไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน เมื่อพิจารณาแล้วจะพบข้อคิดบางประการต่อการบริหารจัดการชายแดนไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านในประเด็นเรื่องการอพยพข้ามแดน ดังนี้

¹⁰ การป้องกันเชิงรุกของไทยที่มีความพยายามพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะลาว, พม่า และกัมพูชาเพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศโดยใช้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Co-operation Strategy : ACMECS)

1. กระแสข้ามชาติที่เกิดในอเมริกาเหนือ แม้จะมีลักษณะเฉพาะตัวอยู่ แต่แท้จริงก็เป็นปรากฏการณ์ส่วนหนึ่งของกระแสโลกาภิวัตน์ที่แผ่ขยายไปทั่วโลก นั่นคือ การค้าเสรี แรงงานข้ามชาติ มลภาวะ และการก่อการร้าย ซึ่งประเทศไทยก็ตกอยู่ในกระแสดังกล่าวเช่นกัน แม้จะมีระดับความแตกต่างในเชิงปริมาณและคุณภาพอยู่บ้างก็ตาม ดังนั้นการเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ของรัฐในอเมริกาเหนือจึงไม่ใช่เรื่องไกลตัว หรือมีลักษณะเฉพาะจนไม่สามารถใช้เป็นบทเรียนให้กับประเทศไทยได้

2. กระแสข้ามชาติในอเมริกาเหนือมี “ความแตกต่าง” ในองค์ประกอบของรัฐ (State Attributes) อันเป็นปัจจัยที่สำคัญ ซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีของสหรัฐฯ-เม็กซิโก ซึ่งไม่ต่างไปจากกรณีของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ กัมพูชา พม่า และลาว (ยกเว้นมาเลเซีย) ที่มีระดับการพัฒนาแตกต่างกันมากก่อให้เกิดการไหลของกระแสต่าง ๆ ข้ามชายแดนในปริมาณมาก เช่น กระแสของมนุษย์ หรือการย้ายถิ่นข้ามชาติจากบริเวณที่มีการพัฒนาต่ำกว่าไปสู่บริเวณที่มีการพัฒนาสูงกว่า (เช่นเดียวกับการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง) ทั้งแบบถูกกฎหมาย เช่น แรงงานต่างด้าว ผู้ลี้ภัย และแบบผิดกฎหมาย เช่น การค้ามนุษย์ อันเป็นปัญหาที่ไทยเผชิญไม่ต่างไปจากสหรัฐฯ

3. ประเทศไทยรวมทั้งประเทศอื่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กำลังเผชิญกับปัญหา 2 ด้าน (Dilemma) เหมือนกับอเมริกาเหนือ นั่นคือ ความพยายามที่จะ “เปิด” ชายแดนเพื่อรับการพัฒนาและขยายตัวทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันก็ต้องพยายาม “ปิด” ชายแดน เพื่อสกัดกั้นกระแสข้ามชาติที่ไม่พึงประสงค์ เช่น แรงงานผิดกฎหมาย และการก่อการร้าย ซึ่งรัฐจำเป็นต้องหาหนทางที่จะสร้างสมดุล โดยกรองของเสียออกจากของดีให้ได้ แต่ด้วยข้อจำกัดทางด้านทุน เทคโนโลยี และข้อขัดแย้งที่ตกค้างจากอดีต เช่น ปัญหาเขตแดน รวมถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศในภูมิภาค คือ อาเซียน (ASEAN) ที่ยังมีจำกัดและเป็นเวทีต่อรองผลประโยชน์ของรัฐสมาชิกมากกว่าจะเป็นองค์กรกลางที่เข้ามาจัดการปัญหาร่วมกัน ดังนั้น ความพยายามที่จะสร้างกลไกในการกรองกระแสจึงคืบหน้าไปได้ช้า

4. การจัดการกระแสข้ามชาติตามแนวชายแดนของไทยและประเทศเพื่อนบ้านนั้นมีพื้นฐานในการใช้บทบาทของรัฐเป็นหลัก เช่นเดียวกับอเมริกาเหนือ แต่ในไทยและประเทศเพื่อนบ้านมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) สูงกว่าเพราะส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีขนาดเล็ก และให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาด้านความมั่นคงที่เป็นมรดกจากยุคอาณานิคมและ

ยุคสงครามเย็น รวมถึงระดับการพัฒนาของท้องถิ่น และวัฒนธรรมทางการเมืองแบบรัฐเป็นใหญ่ ทำให้การจัดการแบบกระจายอำนาจเช่นในอเมริกาเหนือทำได้ยาก

5. รูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นลักษณะเด่นในอเมริกาเหนือ นอกจากจะเป็นไปตามระบบการปกครองแบบรัฐรวมที่แยกอำนาจอธิปไตยระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ/ท้องถิ่น และวัฒนธรรมการเมืองแบบเสรีนิยมแล้ว นับว่าเป็นการจำกัดขอบเขตและลดขนาดของการจัดการกระแสข้ามชาติออกเป็นส่วน ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับขนาดที่ใหญ่และความหลากหลายของพื้นที่ในอเมริกาเหนือ ทั้งนี้แม้ไทยจะเป็นประเทศเล็กและปกครองด้วยระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) แต่ก็สามารถนำวิธีการกระจายอำนาจดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ เช่น การจัดการปัญหาข้ามชาติในเมืองชายแดนที่มีขนาดใหญ่หรือเป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญ ซึ่งจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เช่น การจัดตั้งองค์การบริหารเขตเศรษฐกิจชายแดน โดยดึงภาคเอกชนในพื้นที่ที่มีส่วนร่วม เป็นต้น

6. ประเทศไทยได้ใช้วิธีการแก้ปัญหาบริเวณชายแดนบางอย่างที่คล้ายคลึงกับสหรัฐฯ เช่น การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน (Border Special Economic Zone) โดยให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิค การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อลดกระแสการไหลของแรงงานเข้าสู่ไทยหรืออย่างน้อยก็จำกัดบริเวณให้อยู่ในภาคเศรษฐกิจตามแนวชายแดน ซึ่งเห็นได้ชัดในยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (ECS) กับประเทศเพื่อนบ้านของไทยที่พัฒนามาเป็น ACMECS โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านให้รองรับประชากรของตนเองได้ โดยไม่ต้องหลังไหลเข้ามาหาโอกาสในการประกอบอาชีพในประเทศไทย ซึ่งนอกจากช่วยลดปัญหาที่ตามมาจากคนต่างด้าวแล้ว ยังเป็นประโยชน์กับไทยในด้านการลงทุนและการขยายตลาดในประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อนำรายได้กลับมาพัฒนาประเทศไทยต่อไป

อย่างไรก็ตามสิ่งที่จะต้องระวังมี 2 ประการ ประการแรก คือ การกระจายรายได้จากการพัฒนาไม่ให้กระจุกตัวตามเขตเศรษฐกิจชายแดนเท่านั้นเพราะจะก่อปัญหาความเหลื่อมล้ำ ภายในประเทศทั้งไทยและเพื่อนบ้านได้ ดังที่เม็กซิโกประสบจากกรณี NAFTA ที่ 90% ของการลงทุนใหม่จำนวนมหาศาลจากสหรัฐฯ จะมุ่งสู่ 4 รัฐใหญ่ โดย 3 จาก 4 รัฐอยู่ทางตอนเหนือซึ่งอยู่ติดกับสหรัฐฯ ทำให้รัฐดังกล่าวมีการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่รวดเร็วกว่ารัฐทางตอนใต้

ถึง 10 เท่าจนเกิดช่องว่างและความไม่สมดุลขึ้น ส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่นฐานของแรงงานไปยัง เมืองอุตสาหกรรมชายแดน และเม็กซิโกจะต้องใช้เงินถึง 2 หมื่นล้านดอลลาร์ต่อเนื่องกันตลอด ระยะเวลา 10 ปี เพื่อที่จะพัฒนาให้มีความเท่าเทียมกันระหว่างรัฐทางตอนเหนือกับรัฐทางด้านใต้¹¹ ประการที่สอง คือ ไทยกับเพื่อนบ้านยังมีจุดอ่อนอยู่ที่ใช้ความร่วมมือแบบไม่มีกฎหมายรองรับหรือมีข้อผูกมัด และไม่มีองค์กรกลางเข้ามาบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ ตลอดจนการขาด การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดจากอเมริกาเหนือ

7. สหรัฐฯ ได้พัฒนาระบบ Smart Border ขึ้นมา เพื่อใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ ในการ ควบคุมกระแสข้ามชาติที่ไหลผ่านชายแดน เช่น แรงงาน อาชญากร สินค้า โรคติดต่อ รวมถึงภัย ธรรมชาติต่าง ๆ โดยมีหัวใจสำคัญอยู่ที่การมีระบบข้อมูลที่เชื่อมโยงกันกับประเทศเพื่อนบ้านทั้ง แคนาดา และเม็กซิโกซึ่งจะช่วยให้ตรวจสอบและติดตามแก้ปัญหาได้ทันทั่วทั้งและมีประสิทธิภาพ มากขึ้น รวมทั้งช่วยกระชับความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน แม้ว่าในความเป็นจริงอเมริกา เหนือเองก็ยังประสบปัญหาจากความแตกต่างระหว่างเพื่อนบ้าน เช่น เทคโนโลยีระบบข้อมูลทาง ภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อช่วยในการตัดสินใจยามเกิดเหตุภัยพิบัติฉุกเฉินซึ่งสหรัฐฯ มีพร้อม แต่ไม่ สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่เพราะเม็กซิโกยังไม่พร้อม¹² เป็นต้น ในกรณีนี้ ไทยก็มีข้อจำกัดในด้าน ทรัพยากรและเทคโนโลยี โดยเฉพาะความพร้อมของประเทศเพื่อนบ้านที่มีน้อยกว่ามากซึ่งไม่ต่าง ไปจากกรณีของสหรัฐฯ กับเม็กซิโก แต่รัฐไทยยังจำเป็นต้องพัฒนาระบบดังกล่าว อย่างน้อยก็ใน ส่วนของไทยให้มีการบูรณาการระหว่างข้อมูลที่มีอยู่ของหน่วยงานต่าง ๆ ขณะที่ดึงทรัพยากรจาก ภายนอก เช่น ญี่ปุ่น จีน อาเซียน ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) และองค์การระหว่าง ประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น WHO ในเรื่องโรคระบาด ให้เข้ามาช่วยเหลือในการพัฒนาระบบ ข้อมูลและการจัดการของประเทศเพื่อนบ้าน

นโยบายสำคัญต่าง ๆ เหล่านี้สามารถนำมาใช้เป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์เพื่อ เสนอแนะรูปแบบการบริหารจัดการการข้ามแดนที่เหมาะสมของ ไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน ได้ต่อไป

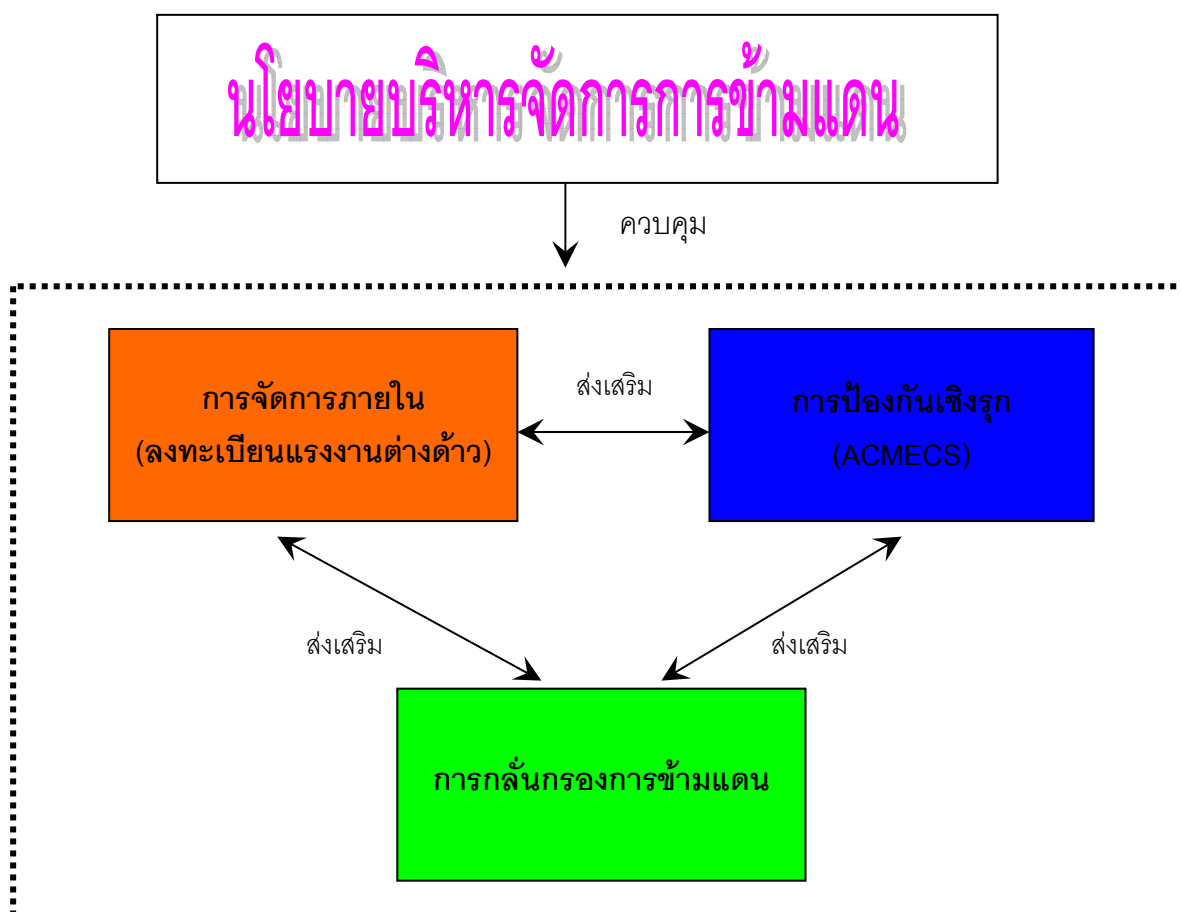
¹¹ อาณัติ หล้าปริง. “บทเรียนการค้าเสรีนาฟตา กระจุกตัวในหัวเมืองใหญ่”. กรุงเทพฯ ฤทธิกิจ (กรุงเทพฯ : 24 เมษายน 2547)

¹² Richard Wright, Paul Gangster, and David Dow. “Transborder Disaster Management.” in Susan L. cutter. et al.(Editor). *The Geographical Dimension of terrorism*. Routledge, 2003, p.42.

ข้อเสนอแนะ

เมื่อทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการชายแดนระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโก และไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน และนัยยะสำคัญต่อประเทศไทยจากหัวข้อที่ผ่านมาแล้วทำให้สามารถนำมาประยุกต์เพื่อใช้เป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขการบริหารจัดการการข้ามแดนของไทยได้ดังนี้

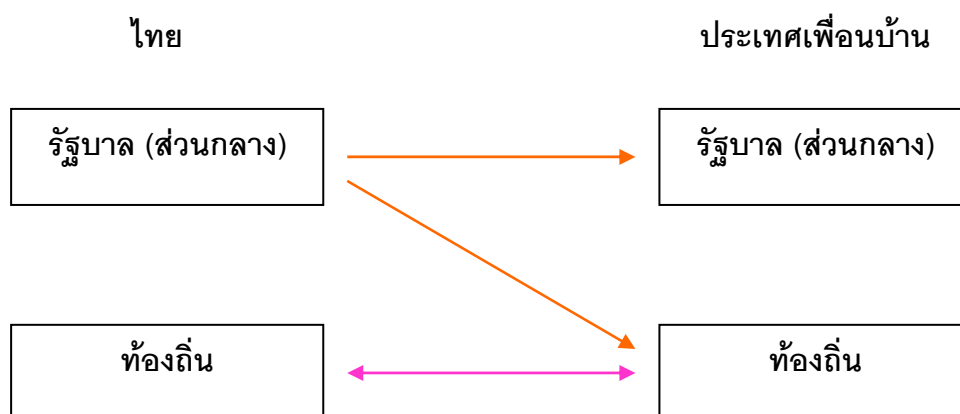
แผนภาพที่ 4.6 รูปแบบเสนอแนะการจัดทำนโยบายบริหารจัดการการข้ามแดน



จากการศึกษาการบริหารจัดการการข้ามแดนของสหรัฐ-เม็กซิโก พบว่าสหรัฐนั้นได้มีการวางนโยบายการปฏิรูปการบริหารจัดการการข้ามแดนแบบครอบคลุม (Comprehensive Immigration Reform) เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดการการข้ามแดนให้เกิดความสอดคล้องกัน ไทยก็สามารถนำเอาวิธีการนี้มาประยุกต์ใช้ได้เนื่องจากรูปแบบการจัดการการข้ามแดนของไทย-ประเทศเพื่อนบ้านนั้นต่างก็มีลักษณะที่ส่งเสริมซึ่งกันและกัน คือ การป้องกันเชิงรุก (ACMECS) นั้นมีจุดประสงค์เพื่อลดจำนวนของการลักลอบแดนน้อยลง ทำให้ลดภาระหน้าที่ในการควบคุมการข้ามแดน ซึ่งเมื่อการกั้นกรงและการป้องกันเชิงรุกทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะทำให้ปริมาณของผู้ลักลอบข้ามแดนในประเทศไทยนั้นลดน้อยลงและทำให้การจัดการภายในนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกรอบนโยบายบริหารจัดการการข้ามแดนที่ชัดเจนดังนั้นจึงควรมีการจัดทำนโยบายให้ชัดเจนและมีการกำหนดขั้นตอนและแนวทางในการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม โดยให้รูปแบบในการบริหารจัดการทั้ง 3 รูปแบบทำงานสอดคล้องประสานกันภายใต้กรอบนโยบายบริหารจัดการการข้ามแดนใหม่นี้ (แผนภาพที่ 4.6) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรูปแบบการบริหารจัดการต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ควรให้ส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาการข้ามแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านด้วยรูปแบบของช่องทางที่ใช้ในการติดต่อเจรจาและให้ความร่วมมือในการพัฒนากับส่วนท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้าน โดยให้ส่วนกลางยังคงมีบทบาทหน้าที่ในการติดต่อและดำเนินงานทั้งในระดับรัฐบาลกลางและระดับท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้าน (ดูแผนภาพที่ 4.7)

**แผนภาพที่ 4.7 รูปแบบเสนอแนะการบริหารจัดการการข้ามแดนที่เหมาะสม
ของประเทศไทย**



แผนภาพที่ 4.7 นี้ คือ ให้ท้องถิ่นของไทยมีหน้าที่ในการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลกลางในระดับท้องถิ่นต่อท้องถิ่นเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่นโยบายที่ได้ถูกกำหนดขึ้นมา โดยอาจให้มีการจัดทำแผนในการบริหารจัดการการข้ามแดนในระดับจังหวัดเพื่อนำเสนอต่อส่วนกลางเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น หรือจัดตั้งองค์การบริหารเขตเศรษฐกิจชายแดนโดยมีการส่งเสริมให้ภาคเอกชน เช่น หอการค้าประจำจังหวัดต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมโดยเฉพาะในด้านการค้าและการลงทุนในพื้นที่ชายแดนไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน

สำหรับการบริหารจัดการการข้ามแดนในรูปแบบการจัดการภายในของไทยด้วยการจัดทะเบียนแรงงานต่างด้าวโดยใช้วิธีการพิสูจน์สัญชาตินั้น ในปัจจุบันยังไม่มีารรับจดทะเบียนใหม่เพิ่มเติมแต่กลับหันมาใช้วิธีการให้นายจ้างหรือผู้ประกอบการยื่นคำร้องต่อกระทรวงแรงงานแล้วกระทรวงแรงงานจะติดต่อผ่านตัวแทนจัดหางานในประเทศนั้น เช่น ลาว กัมพูชา เป็นต้น ในการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายซึ่งก็คล้ายกันกับวิธีการของโครงการจ้างงานชั่วคราว (Temporary Worker Programme)¹³ ของสหรัฐฯ แต่ในการดำเนินงานนั้นก็ยังมีปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง ซึ่งหากมีความพยายามในการลดค่าใช้จ่ายในขั้นตอนต่าง ๆ ในลดน้อยลงน่าจะเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างหันมาจ้างแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายมากขึ้น

¹³ President Bush Proposes New Temporary Worker Programme,

<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-3.html>>

ทั้งนี้ควรมีการหมุนเวียนแรงงานใหม่ ๆ เข้ามาโดยอาจมีการกำหนดช่วงระยะเวลาในการทำงานของแรงงานต่างด้าวอยู่ โดยอยู่ได้ช่วงหนึ่งประมาณ 4-5 ปี และพยายามผลักดันให้แรงงานต่างด้าวนี้ออกไปทำงานยังประเทศของตน โดยอาจมีการกำหนดโควตาการรับแรงงานกลุ่มนี้ที่ถูกผลักดันออกไปให้กลับไปทำงานกับบริษัทเอกชนที่เข้าไปตั้งในประเทศนั้น ๆ ตามโครงการ ACMECS เพื่อเป็นการชักจูงให้เดินทางกลับโดยรับรองเรื่องงานและรายได้ภายหลังจากการกลับประเทศซึ่งภาครัฐอาจต้องเจรจาเพื่อขอความร่วมมือจากภาคเอกชนในการจัดสรรโควตา ทั้งนี้การให้มีการเคลื่อนย้ายหมุนเวียนแรงงานก็เพื่อป้องกันการตั้งรกรากของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยนั่นเอง

ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองแล้วมิได้จดทะเบียนแรงงานต่างด้าวนั้น ไทยยังมีใช้มาตรการจับกุมและส่งกลับเช่นเดียวกับสหรัฐฯ ในรูปแบบที่เรียกว่า “Catch and Release” ในขณะเดียวกันแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องแล้วนั้นจะได้รับสิทธิคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่นเดียวกับคนไทยทุกประการ คือ ได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับค่าแรงขั้นต่ำและสามารถทำประกันสังคมได้ แต่การได้รับสิทธิคุ้มครองเหล่านี้ก็ทำให้ต้นทุนของแรงงานต่างด้าวสูงมากขึ้นจากเดิมที่เคยใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายซึ่งไม่จำเป็นต้องทำสัญญาจ้างและสามารถจ่ายค่าแรงต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำได้ จึงเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างบางส่วนยังคงใช้แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายผู้ประกอบการหรือนายจ้างจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการคงอยู่ของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

อย่างไรก็ตามทั้งไทยและสหรัฐฯ ต่างก็มีนโยบายเหมือนกันในการกีดกันผู้ประกอบการหรือนายจ้างด้วยกฎหมายโดยไทยนั้นได้กำหนดโทษผู้ประกอบการหรือนายจ้างที่จ้างแรงงานต่างด้าวอย่างผิดกฎหมายไว้ คือ จำคุกไม่เกิน 3 ปีหรือปรับไม่เกิน 60,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากขาดความเข้มงวดในการตรวจสอบ รัฐบาลควรให้ความสำคัญในการประชาสัมพันธ์และโน้มน้าวผู้ประกอบการหรือนายจ้างให้เห็นถึงผลดีของการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายผู้ประกอบการหรือนายจ้างและเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจสอบและลงโทษผู้ประกอบการหรือนายจ้างที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างจริงจัง

สำหรับข้อเสนอแนะในการพัฒนาและแก้ปัญหาการก่อกวนการค้าข้ามแดนของ ไทย-ประเทศเพื่อนบ้านนี้สามารถนำข้อตกลง U.S.-Mexico Border Partnership Agreement ระหว่างสหรัฐฯ กับเม็กซิโกมาปรับใช้ได้โดยข้อตกลงนี้ได้มีการตกลงจัดทำฐานข้อมูลและ แลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการข้ามแดนระหว่างกัน เนื่องด้วยฐานข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญในการ ก่อกวนแย่งแย่งบุคคลและสินค้าต่าง ๆ ในการข้ามแดน ดังนั้นการที่มีฐานข้อมูลที่มีมาตรฐาน เดียวกันและเชื่อถือได้นั้นจะทำให้การก่อกวนการค้าข้ามแดนกระทำได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ มากยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติความพร้อมของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านนั้นยังคงมีความแตกต่าง กันทั้งทางด้านเทคโนโลยีและงบประมาณ

ดังนั้นจึงควรแยกการพัฒนาทางด้านฐานข้อมูลออกจากกันโดยไทยทำการพัฒนาและ จัดทำฐานข้อมูลของตนให้สมบูรณ์และเตรียมความพร้อมในการเชื่อมโยงข้อมูลต่าง ๆ กับประเทศ เพื่อนบ้านในอนาคต ในขณะที่เดียวกันก็พยายามผลักดันให้มีข้อตกลงร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้าน ในการจัดทำและแลกเปลี่ยนฐานข้อมูลโดยอาจใช้กรอบความร่วมมือ ACMECS เป็นเวทีในการ สร้างความร่วมมือโดยชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับการพัฒนาฐานข้อมูลร่วมกัน โดยเฉพาะ การเพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการจัดการการค้าข้ามแดนของบุคคลและสินค้า ซึ่งสอดคล้องกับ แผนปฏิบัติการในสาขาความร่วมมือในการอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน ส่วน ในด้านงบประมาณในการดำเนินงานนั้น ไทยและประเทศเพื่อนบ้านอาจนำทุนจากภายนอก เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) เข้ามาเพื่อใช้ในการดำเนิน โครงการต่อไป

แต่การพัฒนาฐานข้อมูลร่วมกันนี้ยังไม่สามารถครอบคลุมถึงการบริหารจัดการ ผู้อพยพพลัดถิ่นสงครามและชนกลุ่มน้อยตามบริเวณแนวชายแดนไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่ บางส่วนเป็นคนไร้สัญชาติจึงจำเป็นต้องใช้รูปแบบการจัดการภายในในการแก้ปัญหาเหล่านี้ต่อไป

บทสรุปวิเคราะห์การเปรียบเทียบการบริหารจัดการชายแดนระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโก และ ไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน

กระแสแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นทั้งในสหรัฐฯ-เม็กซิโกและไทย-ประเทศเพื่อนบ้านนั้นมีความคล้ายคลึงกัน คือ ความแตกต่างของระดับการพัฒนาของทั้ง 2 ฝ่ายจนเป็นเหตุให้มีการย้ายถิ่นข้ามชาติจากฝ่ายที่มีระดับการพัฒนาต่ำกว่าไปสู่ฝ่ายที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่า ถึงแม้การเคลื่อนย้ายของกระแสแรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะมีผลต่อการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกันกระแสที่เกิดขึ้นนี้ก็นำมาซึ่งปัญหา โดยเฉพาะสหรัฐฯ นั้นภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ 9/11 ในปี ค.ศ. 2001 ทำให้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดจากกระแสเสรีของการเคลื่อนย้ายของบุคคลข้ามชาติที่มีการแฝงมาด้วยผู้ก่อการร้าย สิ่งเหล่านี้จึงทำให้เกิดความขัดแย้งในการเปิดเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและการปิดกั้นเพื่อความมั่นคง ประเทศไทยเองก็ได้รับผลกระทบจากกระแสของแรงงานข้ามชาติเช่นกัน ในการเข้ามาของแรงงานข้ามชาตินั้นนอกจากจะมีประโยชน์ทางด้านแรงงานที่ภาคธุรกิจต้องการแล้ว แต่ในทางกลับกันกระแสของแรงงานข้ามชาติก็นำมาซึ่งการก่ออาชญากรรม โรคติดต่อ และการค้ามนุษย์อีกด้วย อย่างไรก็ตามแรงงานที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทยนั้นบางส่วนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การทำร้ายร่างกาย รวมทั้งยังถูกละเมิดในทรัพย์สินอีกด้วย เนื่องจากขาดการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้นความขัดแย้งในมิติของการเปิดให้กระแสข้ามชาติไหลเวียนตามแนวคิดการเปิดเสรีทางการค้าและการปิดกั้นกระแสกระแสข้ามชาติก็ผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการเพื่อสามารถควบคุมกระแสที่มีอยู่และกำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต

ในการบริหารจัดการการข้ามแดนของทั้งสหรัฐฯ-เม็กซิโกและไทย-ประเทศเพื่อนบ้านสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ การกั้นกรอง , การจัดการภายใน และการป้องกันเชิงรุกซึ่งทั้ง 3 รูปแบบนี้ก็มีส่วนส่งเสริมกันและกันในการบริหารจัดการกระแสของผู้อพยพย้ายถิ่นที่เกิดขึ้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วจำเป็นต้องมีการเลือกลำดับขั้นของความสำคัญและรูปแบบในการปฏิบัติให้สอดคล้องกันนโยบายและความสามารถของรัฐ เช่นในกรณีของสหรัฐฯ ให้ความสำคัญในการจัดการในรูปแบบการกั้นกรองมากกว่าไทยนั้น เพราะนวนโยบายในการส่งเสริมความมั่นคงและความสามารถของสหรัฐฯ ในการใช้เทคโนโลยีนั้นอยู่ในระดับที่สูงกว่าไทยมาก รวมทั้งลักษณะทางภูมิศาสตร์และงบประมาณที่แตกต่างของสหรัฐฯ ก็แตกต่างจากประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัด

ในกรณีของประเทศไทยนั้นให้ความสำคัญต่อรูปแบบการป้องกันเพื่อสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้แก่ภูมิภาคและสร้างการขยายตัวของเศรษฐกิจ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถลดกระแสการอพยพย้ายถิ่นได้ รูปแบบการบริหารจัดการทั้ง 3 นี้ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ การบริหารจัดการภายในและการบริหารจัดการภายนอก โดยการกลั่นกรองและการจัดการนั้นเป็นการบริหารจัดการภายใน ส่วนการป้องกันเป็นการบริหารจัดการภายนอก โดยสหรัฐฯ นั้นได้มุ่งเน้นการบริหารจัดการภายในเป็นหลักเพื่อส่งเสริมนโยบายความมั่นคงของสหรัฐฯ เอง ส่วนประเทศไทยนั้นใช้การบริหารจัดการทั้งภายในและภายนอก เนื่องจากมีการกำหนดนโยบายต่างประเทศแบบคู่ขนาน (Dual Track Policy) เพื่อให้ทั้งภายในและต่างประเทศมีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ทั้งนี้การบริหารจัดการข้ามแดนแบบนโยบายคู่ขนานนี้เป็นลักษณะของการปรับปรุงและควบคุมกระแสภายใน แต่ในขณะเดียวกันก็พยายามลดปริมาณการไหลเข้าของกระแสภายนอก

การบริหารจัดการการข้ามแดนของสหรัฐฯ-เม็กซิโกและไทย-ประเทศเพื่อนบ้านนั้นรัฐบาลกลางต่างมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของรัฐในการควบคุมการข้ามแดนเข้าออกในรัฐของตน โดยเฉพาะสหรัฐฯ ภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 ก็ทำให้เกิดความหวาดกลัวจึงมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อนโยบายที่ส่งเสริมความมั่นคงต่อประเทศตนเอง ดังนั้นสหรัฐฯ จึงมีความพยายามในการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายด้านความมั่นคง แต่ในปฏิบัติท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายและเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการเพราะส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจลักษณะปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่ของตน ฉะนั้นท้องถิ่นจึงสามารถให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงนโยบายให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ยิ่งไปกว่านั้นก็จะทำให้ท้องถิ่นของแต่ละประเทศเกิดความคล่องตัวในการติดต่อและเจรจาระหว่างกันทั้งระดับทางการ (Formal) และไม่เป็นทางการ (Informal) ซึ่งจะช่วยส่งเสริมในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกลางให้เป็นไปตามที่วางแผนไว้ได้เป็นอย่างดี รวมทั้งในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกันเพื่อป้องกันกระแสของการข้ามแดนที่จะไหลเข้ามาในธุรกิจของภาคเอกชน เพราะภาคเอกชนมีความสำคัญในฐานะผู้ดำเนินการและลงทุนในพื้นที่ ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญและส่งเสริมตลอดจนรับฟังข้อคิดเห็นในการบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจจากภาคเอกชนด้วย

การบริหารจัดการแบบป้องกันนั้น แม้จะเป็นการพัฒนาาร่วมกันของทั้ง 2 ฝ่าย แต่ปัญหาสำคัญคือ พื้นที่ชายแดนที่มีการพัฒนาแล้วนั้นมีการกระจายรายได้ในประเทศเหล่านั้นหรือไม่ กล่าวคือ หากเกิดการกระจุกตัวของการพัฒนาในพื้นที่บางพื้นที่ก็จะทำให้การบริหารจัดการแบบป้องกันไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากประชากรในพื้นที่ที่การพัฒนาเข้าไปไม่ถึงก็จะอพยพย้ายถิ่นเข้าไปในประเทศที่มีการพัฒนามากกว่าอยู่ดี ฉะนั้นจะต้องให้ความสำคัญต่อการกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจ สำหรับประเทศไทยควรระมัดระวังกรอบความร่วมมือ ACMECS โดยใช้บทเรียนของความผิดพลาดในโครงการ Maquiladora ที่ประสบปัญหาจากความยุ่งยากของขั้นตอนที่เกี่ยวกับเอกสารและการผูกติดอยู่กับเศรษฐกิจของสหรัฐฯ จนทำให้โครงการซบเซาเมื่อสหรัฐฯ ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่สำคัญคือมีการย้ายฐานการผลิตของบริษัทที่เข้ามาลงทุนในโครงการโดยส่วนใหญ่เป็นบริษัทต่างชาติ เพราะภายหลังมีตลาดแรงงานแห่งใหม่ที่ดึงดูดการลงทุนจากต่างชาตินั้นคือ จีน ดังนั้นประเทศไทยควรหาวิธีป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และส่งเสริมการลงทุนในรูปแบบของผลิตร่วมกัน (Co-production) เพื่อเสริมสร้างเศรษฐกิจที่ยั่งยืนร่วมกันต่อไป

สำหรับรูปแบบการกีดกันกรอนั้น ไทยสามารถนำรูปแบบของสหรัฐฯ มาศึกษาเป็นแนวทางได้คือ Smart Border อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้จำเป็นต้องมีความร่วมมือระหว่างไทย-ประเทศเพื่อนในการสร้างฐานข้อมูลร่วมกันและสามารถนำไปใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการใช้การตรวจสอบบุคคลโดยวิธีทางชีวภาพ (Biometric) เช่น การตรวจลายนิ้วมือหรือม่าน ซึ่งเป็นวิธีการที่มีความแม่นยำสูง แต่อย่างไรก็ดีในการทำฐานข้อมูลและอุปกรณ์ในการตรวจสอบเหล่านี้จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากซึ่งไทยเองก็ควรมีการวางแผนในการจะพัฒนาระบบการตรวจสอบให้แม่นยำและรวดเร็วยิ่งขึ้นในอนาคต รวมทั้งลดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือการลักลอบข้ามแดนโดยการตั้งกระบวนการในการตรวจสอบให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้วการบริหารจัดการการข้ามแดนของผู้อพยพย้ายถิ่นระหว่าง สหรัฐฯ เม็กซิโก และ ไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน มีลักษณะร่วมกัน คือ ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันและการพึ่งพาอาศัยกันแบบไม่เท่าเทียม (Asymmetry Interdependence) ภายใต

กรอบความร่วมมือ NAFTA ของภูมิภาคอเมริกาเหนือและ GMS, ACMECS และ ASEAN-AFTA ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยทั้ง 2 ภูมิภาคมุ่งเน้นให้เกิดการค้าเสรี (Free Trade) และเพิ่มความสะดวกรวดเร็วในการเคลื่อนย้ายของสินค้าและปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศสมาชิกซึ่งใกล้เคียงกับรูปแบบของตลาดร่วม (Common Market) ที่มุ่งเน้นให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้าและปัจจัยการผลิตอย่างเสรี แรงงานก็เป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิตที่สำคัญเมื่อมีการเปิดโอกาสในการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตรวมทั้งแรงงานทำให้เกิดการไหลบ่าของแรงงานจากรัฐที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจต่ำกว่าไปยังรัฐที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงกว่าจึงทำให้ทั้ง 2 ภูมิภาคต้องมีการบริหารจัดการการข้ามแดนของกลุ่มแรงงานเหล่านี้

แต่ด้วยปัจจัยภายในและสภาพแวดล้อมในภูมิภาคอเมริกาเหนือ และ

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้การเลือกรูปแบบในการบริหารจัดการการข้ามแดนมีความแตกต่างกัน การบริหารจัดการการข้ามแดนระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโกเป็นการบริหารจัดการระหว่างมหาอำนาจกับประเทศกำลังพัฒนาที่ระดับของการพัฒนาและอำนาจในการต่อรองมีความแตกต่างกันมาก ในขณะที่ไทย-ประเทศเพื่อนบ้านต่างก็เป็นประเทศกำลังพัฒนาขนาดเล็กความแตกต่างของระดับการพัฒนาและอำนาจในการต่อรองจึงไม่แตกต่างกันมากนัก และภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 ในปี ค.ศ. 2001 นั้นสหรัฐฯต้องคำนึงถึงประเด็นด้านความมั่นคงเป็นอย่างมาก แต่สำหรับไทย-ประเทศเพื่อนบ้านนั้นประเด็นด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินนโยบาย รวมทั้งความแตกต่างทางด้านภูมิศาสตร์ ระบบประเพณี และเทคโนโลยีของไทยกับสหรัฐฯก็มีส่วนในการเลือกรูปแบบในการบริหารจัดการที่แตกต่างกันด้วย ในการนำการบริหารจัดการการข้ามแดนของผู้อพยพย้ายถิ่นระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโกและไทย-ประเทศเพื่อนบ้านมาเปรียบเทียบกับกันนั้นทำให้เห็นข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ของการบริหารจัดการการข้ามแดนซึ่งประเทศไทยสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขและพัฒนาการบริหารจัดการการข้ามแดนของไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยเน้นการพัฒนาร่วมกันในภูมิภาคอย่างยั่งยืน และให้ส่วนท้องถิ่นกับภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการบริหารจัดการชายแดน อีกทั้งต้องร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการสร้างฐานข้อมูลร่วมกันที่มีมาตรฐานเดียวกันและนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยให้การบริหารจัดการการข้ามแดนนั้นมีความแม่นยำและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น