



# การศึกษาข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหา การลักลอบค้ายาเสพติดข้ามชาติ : ศึกษา เฉพาะกรณีกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง The International Cooperation Agreement to Problems Prevention and Solving on Transitional Drugs and Narcotics Trade: Specific Studies in Great Mekong River Sub-Regional Country Group

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก ดร.พงศ์กุลธร วิจารณ์วิรุฬห์<sup>1</sup>

## ■ บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง การศึกษาข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดข้ามชาติ : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดข้ามชาติของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงให้เป็นระบบเพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ของข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น และเพื่อเสนอแนะกรอบแนวทางการกำหนดข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อพัฒนา เสริมสร้างความร่วมมือในระดับนโยบายและระดับการปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Document Research) ผู้วิจัยจะทำการศึกษารวบรวมข้อมูลจากงานวิจัย เอกสารทางวิชาการ บทความ หนังสือ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัยครั้งนี้ พบว่าข้อตกลงในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระหว่างประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีตั้งแต่อดีต โดยการร่วมลงนามระหว่าง ไทย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (ยูนนาน) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535

<sup>1</sup> อาจารย์คณะตำรวจศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ

ข้อตกลง และความร่วมมือด้านยาเสพติดจะเป็นไปในทิศทางความร่วมมือกันลงนามเพื่อสกัดกั้นยาเสพติดบริเวณชายแดน และการติดตามผู้ร้ายข้ามแดนในคดียาเสพติด โดยทุกประเทศได้ลงนามในสัญญา The United Nation Office of Drugs and Crimes (UNODC) ที่ผ่านมา ข้อตกลงดังกล่าวประเทศไทยได้รับความร่วมมือค่อนข้างสูงกับประเทศลาว โดยระหว่างทั้งสองประเทศจะมีข้อตกลงร่วมกันมากกว่าประเทศอื่น ๆ ดังเช่น ประเทศจีน และเมียนมาร์ ซึ่งให้ความร่วมมือกับประเทศไทยค่อนข้างน้อยกว่าหากเทียบกับประเทศลาว แม้ว่าในการลงนามตามสัญญาดังกล่าวทุกประเทศสัญญาว่าจะต้องให้ความร่วมมือต่อกันก็ตาม หากแต่ในทางปฏิบัติแล้วการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวกลับเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปหรือค่อนข้างน้อย เพราะแต่ละประเทศต่างมีปัญหาเฉพาะของตนเอง เช่น ปัญหาทางด้านการเมืองภายในประเทศ หรืออาจเป็นเพราะว่าระหว่างประเทศไม่มีพื้นที่ชายแดนที่ติดกันปัญหาความร่วมมือระหว่างกันจึงมองไม่เห็นได้อย่างชัดเจน สิ่งเหล่านี้อาจเป็นปัญหา อุปสรรคที่สำคัญในการเสริมสร้างหรือส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดภายในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ทั้งเพราะยาเสพติดเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่อาศัยช่องว่างดังกล่าว และสร้างปัญหาให้กับหลาย ๆ ประเทศที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม กลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ต่างได้ตระหนักถึงสภาพปัญหายาเสพติดเป็นอย่างดี และต่างฝ่ายต่างได้พยายามจัดประชุมและจัดทำข้อตกลงร่วมกันมาโดยตลอดทั้งในระดับท้องถิ่น ไปจนถึง

ความร่วมมือในระดับที่สูงขึ้นในรูปแบบทวิภาคี พหุภาคี หรือความพยายามในระดับนานาชาติ เช่น อนุภูมิภาค ภูมิภาค และขยายไปจนถึงระดับนานาชาติ ทุกประเทศต่างมีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยผลการวิจัย พบว่า ประเทศเมียนมาร์ และประเทศกัมพูชา ต่างพยายามที่จะเสริมสร้างและมีความเคลื่อนไหวเพื่อสร้างและให้ความร่วมมือให้มากขึ้นจากที่ผ่านมา ประเทศจีน และประเทศเวียดนามยังคงมีส่วนร่วมในการประชุม แต่ยังคงกล่าวได้ว่ายังไม่มีกรอบความร่วมมือที่ชัดเจนหรือเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ส่วนประเทศลาวยังคงให้ความร่วมมือกับประเทศไทยเป็นอย่างดี

จากการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอกรอบแนวทางการกำหนดข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อพัฒนา เสริมสร้าง ความร่วมมือในระดับนโยบายและการปฏิบัติ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาลักลอบค้ายาเสพติดข้ามชาติ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและเห็นผลเป็นรูปธรรมจริง ดังนี้

1. ด้านนโยบาย ควรสร้างกลไกสร้างความแน่นแฟ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดความไว้วางใจระหว่างกัน นอกเหนือไปจากการให้ความช่วยเหลือระหว่างกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวางตัวเป็นกลางทางการเมือง โดยมุ่งไปที่ประเด็นการสานสัมพันธ์เพื่อการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันระหว่างประเทศมากกว่า

2. ด้านการปฏิบัติ การศึกษาร่วมกันระหว่างประเทศถึงกลไกทางเทคนิค เช่น ความแตกต่างเรื่องของกฎหมายที่แตกต่างกันระหว่างประเทศ เพื่อลดอุปสรรคการให้ความร่วมมือการ

ดำเนินคดีทางกฎหมายให้ถูกต้องหรือการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันด้านอื่นๆ

3. ควรสร้างมาตรฐานการปฏิบัติในความร่วมมือระหว่างประเทศโดยอาจกำหนดวิธีการประเมินผลคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อสนับสนุนกลไกการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องของภาพรวมการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

### ■ Abstract

This research studies about The International Cooperation Agreement to Problems Prevention and Solving on Transitional Drugs and Narcotics Trade: Specific Studies in Great Mekong River Sub-Regional Country Group. Objectives are, first, to collect International Cooperation Agreement, systematically, second, to study whole cooperation problems from all agreements, and last, to advise how to improve agreements into public policy cooperation in term of efficiency of problem prevention and solution.

This document research has been collected all secondary data to scrutinize and analyze into problems of international cooperation agreement.

This result finds that: GMS' agreements, concerning prevention and solving on transitional drugs and narcotics trade, has started among Thailand, Myanmar,

Laos, Cambodia, Vietnam, and China (Yunnan) since 1992. These agreements have trended to prevent and to suppress drugs and narcotics especially borderline and crime persons among them. GMS' has ratified in The United Nation Office of Drugs and Crimes (UNODC) but some of countries have accepted and intended to do as relationship between Laos and Thailand. For other countries has been less relationship than the above as relationship China and Myanmar. So, all implements from that agreement have been weak and less responded, owing to internal political problems, also.

GMS' have realized to drug and narcotic problems so they have tried to make up conference and to get agreement and cooperation among them. Nowadays, Myanmar and Cambodia act as a better care of relationship, but China and Vietnam still have unclear cooperative framework, formally. Laos still has good and closed relationship.

Recommended to improve the enlargement of relationship as following:

1. Policy Making: It should to build administrative instrument to make closer relationships of GMS country group and normally to help in any terms of economic social issues. Whatever countries should be neutral in term of political issue. All those should be focused on the strength of

relationship between other countries with closely.

2. Practical side, GMS country group should have studied in all technical supports, i.e. domestic laws and differences among countries, to reduce obstacles of other legitimate process or other else.

3. It should find the way to build standards of cooperation with means how qualification it should be. It makes the reinforcement of collaboration concerning prevention and solving on transitional drugs and narcotics trade by effectively.

## ■ บทนำ

งานวิจัยเรื่องการศึกษาข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหากลุ่มประเทศอนุภูมิภาคน้ำโขงได้ทำการศึกษาความเป็นมาของยาเสพติดในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคน้ำโขงซึ่งเป็นอนุภูมิภาคที่มีความสำคัญซึ่งเป็นแหล่งผลิตแหล่งค้า หรือเป็นแหล่งการกระจายยาเสพติดไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วโลก และศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก นโยบายและยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านยาเสพติดในระดับโลก และข้อค้นพบที่สำคัญของงานวิจัยฉบับนี้ อีกประการที่สำคัญคือ ทำให้สามารถเข้าใจรูปแบบปัญหา อุปสรรค ของข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศกับการจัดการ

กับปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดข้ามชาติ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคน้ำโขงซึ่งจะมีส่วนที่ทำให้เข้าใจ และสามารถเชื่อมโยงบริบทจากอดีตที่ผ่านมาว่าจุดเริ่มต้นของการแพร่ระบาดของยาเสพติดในพื้นที่แห่งนี้มีประวัติความเป็นมาโดยสรุปเพื่อที่จะสามารถเข้าใจถึงสาเหตุความเป็นศูนย์กลางการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานการณ์ปัจจุบัน

## ■ วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Document Research)

## ■ ผลการวิจัย

ผลการวิจัยในภาพรวมสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดและแนวโน้มในปัจจุบันตามลำดับดังนี้

1. ความเป็นมาของการแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคน้ำโขง
2. สถานการณ์ยาเสพติดในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคน้ำโขง
3. นโยบายและยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านยาเสพติด
4. ปัญหา อุปสรรค ของข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหากลุ่มการค้ายาเสพติดข้ามชาติของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคน้ำโขง



### 1. ความเป็นมาของยาเสพติดในกลุ่มประเทศ อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงถึงปัจจุบัน

สืบเนื่องมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในทวีปยุโรปในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ทำให้ประเทศในกลุ่มทวีปยุโรปเริ่มขยายอาณานิคม ทั้งนี้เพื่อแสวงหาแหล่งวัตถุดิบที่มีความอุดมสมบูรณ์สำหรับป้อนเป็นวัตถุดิบให้กับโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับอาณาจักรของตน ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างประเทศมหาอำนาจในยุโรปขณะนั้นคือ ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส เป็นสำคัญ กระบวนการล่าอาณานิคมของประเทศยุโรปจึงเริ่มขึ้น ในยุคเริ่มต้นของการล่าอาณานิคมดังกล่าวอาศัยศักยภาพของอาวุธยุทโธปกรณ์และประสิทธิภาพของกองกำลังทางทหารที่ทรงอำนาจเป็นอย่างมาก แต่การจะสร้างกองทัพให้มีศักยภาพทางสงครามหรือศักยภาพสงครามได้นั้นจะต้องใช้งบประมาณมหาศาลเช่นเดียวกันกับการขยายอาณานิคมและการขยายตัวภาคอุตสาหกรรม ดังนั้นประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสจึงได้แสวงหาวิธีการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายภายในเวลาระยะเวลาอันสั้นโดยใช้วิธีการ “ค้าฝิ่น” เพื่อให้ได้มาซึ่งผลตอบแทนหรือเงินซึ่งจะเป็นงบประมาณ หรือทุนในการขยายอำนาจโดยใช้กองทัพ เพื่อการแสวงหาแหล่งวัตถุดิบ แหล่งการค้าหรือแหล่งระบายสินค้าเป็นสำคัญ ความคิดหรือลัทธิการล่าอาณานิคมจึงเริ่มเกิดขึ้น โดยประเทศอังกฤษเริ่มที่การยึดดินแดนส่วนเหนือของประเทศอินเดีย และยึดเอาเขตเบงกอลเป็นแหล่งปลูกฝิ่นและลำเลียงฝิ่นเพื่อไปจำหน่ายให้กับชาวจีนเขตชายฝั่งทางตอนใต้ต่อไป จากสภาพการณ์ดังกล่าวทาง

ราชสำนักของจักรพรรดิจีนเริ่มที่จะตระหนักถึงความสูญเสียทางเศรษฐกิจและผลกระทบทางสังคมจากการที่มีประชาชนนิยมสูบฝิ่นกันมากขึ้น ทางราชสำนักจีนจึงมีพระราชโองการสั่งห้ามนำฝิ่นเข้าประเทศเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2342 แต่พระราชโองการดังกล่าวก็ไม่ทำให้กองทัพของประเทศอังกฤษหวั่นเกรงแต่อย่างใด และยังคงนำฝิ่นเข้ามาประเทศจีนอย่างต่อเนื่องจนทางราชสำนักจีนตอบโต้ด้วยการจับกุมนำฝิ่นของกลางไปทิ้งทะเลที่ท่าเรือกวางตุ้ง เหตุการณ์ดังกล่าวสร้างความไม่พอใจให้กับประเทศอังกฤษเป็นอย่างมาก ดังนั้นกองทัพอังกฤษจึงตอบโต้ด้วยการนำกำลังเรือรบเข้าทำลายเมืองชายฝั่งของประเทศจีนอย่างหนักตลอดช่วงปีพ.ศ. 2382 - 2385 แม้ว่าประเทศจีนจะทำการต้านทานไว้แต่สุดท้ายกองทัพเรือของประเทศจีนก็พ่ายแพ้แบบหมดรูปให้แก่กองทัพเรือที่ทรงแสนยานุภาพของประเทศอังกฤษ เหตุการณ์นี้จึงเป็นสงครามประวัติศาสตร์ของประเทศที่ไม่เคยมีพรมแดนติดต่อกันเลยและได้รับการขนานนามว่าเป็นสงครามฝิ่นครั้งที่ 1 ค.ศ. 1834 - 1843 (พ.ศ. 2377 - 2386) ระหว่างประเทศจีนกับประเทศอังกฤษ จากชัยชนะในสงครามฝิ่นของประเทศอังกฤษครั้งนี้ ทำให้ประเทศจีนจำเป็นต้องยินยอมให้เปิดท่าเรือเพื่อเป็นรองรับการค้าขายพ่อค้าฝิ่นชาวอังกฤษและยังต้องอนุญาตให้สามารถทำการค้าฝิ่นได้ต่อไปอย่างเสรี ทั้ง ๆ ที่ทางราชสำนักของจีนยังคงประกาศว่า “ฝิ่น” จะเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายของประเทศอยู่ก็ตาม การแผ่ขยายอิทธิพลของประเทศอังกฤษเป็นไปอย่างต่อเนื่องและได้ลุกลามไปข้ามพรมแดนจากประเทศจีนเข้าสู่ดินแดนแถบลุ่มแม่น้ำโขงในทุกๆ ประเทศพม่า

ขณะนั้นต้องกลายเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ตามมาด้วยการขยายอาณานิคมของประเทศ คู่แข่งที่สำคัญคือประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้ครอบครอง ประเทศเวียดนาม ประเทศกัมพูชา ประเทศลาว ซึ่งได้ขณะนั้นได้กลายเป็นสหพันธอินโดจีนของ ฝรั่งเศส สำหรับประเทศไทยกลายเป็นรัฐใน เขตอิทธิพลของประเทศอังกฤษ นั่นคือที่มาของ จุดเริ่มต้นของการทำลายทรัพยากรอันอุดม สมบูรณ์ในพื้นที่ราบลุ่มแม่น้ำโขง ปรับเปลี่ยน บทบาทใหม่ทางเศรษฐกิจในเอเชียอาคเนย์ ชื่อเรียกในขณะนั้นได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเริ่มจากโครงการสร้างรางรถไฟขนาดใหญ่ ซึ่งได้ถูกออกแบบให้วางเป็นแนวยาวจากแหล่ง ทรัพยากรผ่านเขตชุมชนม้งสู่เมืองใหญ่อย่าง กรุงย่างกุ้ง กรุงเทพฯ นครโฮจอน และกรุงพนมเปญ สำหรับใช้เป็นเส้นทางในการขนส่งและลำเลียง วัสดุดิบต่างๆ เพื่อนำไปป้อนอุตสาหกรรมของ เมืองแม่ในปะเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส นอกจากการค้าฝิ่นในประเทศจีนแล้วเพื่อ ประโยชน์กับการก่อสร้างโครงการดังกล่าว ยังมีการโยกย้ายแรงงานเข้ามาทำงานในเอเชีย อาคเนย์ด้วย โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศจีน ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าการอพยพเข้ามาของ แรงงานจีนย่อมต้องมีการนำฝิ่นติดตัวมาด้วย เพราะแรงงานชาวจีนขณะนั้นชอบและนิยม การสูบและติดฝิ่น ทำให้การสูบฝิ่นได้แพร่ ระบาดไปในพื้นที่เอเชียอาคเนย์อย่างรวดเร็ว ในเวลาต่อมาสถานการณ์การแพร่ระบาดของ ฝิ่นในประเทศจีนทำให้ประเทศจีนพยายาม ที่จะหามาตรการเพื่อกำจัดฝิ่น จนกระทั่งได้ ดำเนินมาตรการณรงค์ให้คนในชาติเลิกสูบฝิ่น ต่อมาจึงเป็นชนวนของความขัดแย้งกับประเทศ

อังกฤษและลุกลามไปจนถึงขั้นเกิดสงครามฝิ่น ครั้งที่ 2 ขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1856-1860 (พ.ศ. 2399-2403) ผลจากการชนะสงครามของประเทศ อังกฤษ อังกฤษบีบให้ราชสำนักจีนประกาศ ยอมรับว่าฝิ่นเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายสามารถ ทำการค้าขายได้อย่างเสรีอย่างแท้จริง ซึ่ง ประเทศจีนต้องยอมรับ เมื่อการค้าฝิ่นใน ประเทศจีนเป็นสิ่งถูกกฎหมาย ประเทศจีนจึง ปลุกฝิ่นกันมากขึ้นและเกิด “ช่องสุบฝิ่น” ใน เอเชียอาคเนย์เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ อย่างไรก็ดีตามรัฐบาลจีนได้ผูกขาดการค้าด้วย การให้สิทธิการเข้าช่วงแก่พ่อค้าคนกลางทำให้ ฝิ่นมีราคาแพงมากขึ้น ดังนั้นชาวจีนที่เสพติด ฝิ่นจำนวนมากจึงหันไปซื้อฝิ่นที่ปลูกที่มณฑล ยูนนานมากขึ้นเพราะพื้นที่ดังกล่าวซึ่งเป็นแหล่ง ผลิตฝิ่นเถื่อนและขายในราคาถูกกว่า และ พื้นที่ที่มณฑลยูนนานนี้เองก็กลายเป็นพื้นที่ของ ขบวนการค้าฝิ่นเถื่อนที่มีกองกำลังติดอาวุธ คอยให้การคุ้มกันอารักขาอย่างครบวงจร ซึ่งการลักลอบปลูกฝิ่นในมณฑลยูนนานทำให้ เจ้าอาณานิคมทั้งประเทศอังกฤษและประเทศ ฝรั่งเศสต่างสูญเสียรายได้จำนวนมาก ซึ่ง ต่อมาได้กลายเป็นกฎหมายการห้ามการปลูกฝิ่น ในพื้นที่ชายแดน แต่มาตรการห้ามปลูกฝิ่นใน พื้นที่ชายแดนดังกล่าวกลับให้ผลในทางตรงข้าม โดยประเทศจีนกลับบรรณงค์ให้ปลูกฝิ่นให้มาก ยิ่งขึ้น และมีการขยายการปลูกฝิ่นเข้ามาในเขต พม่าขณะนั้นและดินแดนในแถบอินโดจีนโดย ผ่านกระบวนการค้าฝิ่นเถื่อนมากขึ้นอีกด้วย และฝิ่นก็ได้ลุกลามมาถึงดินแดนอินโดจีน แถบล่างเข้าสู่ชายแดนประเทศพม่า ประเทศลาว ประเทศเวียดนาม ประเทศกัมพูชา และ

ประเทศไทยทั้งจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูก และฝิ่นยังเดินทางผ่านโดยมีแรงงานอพยพ ชาวจีนในโครงการดังกล่าวเป็นสำคัญ โดยเริ่ม มีการเดินทางของฝิ่นผ่านแรงงานชาวจีน และเป็นไปตามเส้นทางการเคลื่อนทัพขยาย อาณานิคมของประเทศอังกฤษและประเทศ ฝรั่งเศส

การแพร่ระบาดของฝิ่นในประเทศไทย เริ่ม จักรวรรดิอังกฤษได้เคลื่อนทัพเข้าถึงประเทศ พม่าตอนล่างในปี พ.ศ. 2395 และได้ส่งฝิ่น จากประเทศอินเดียเข้ามาขายในประเทศพม่า โดยผ่านองค์การฝิ่นหลวงของประเทศพม่า จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2421 สภอังกฤษได้ผ่าน กฎหมายฝิ่นออกมาบังคับใช้อย่างเป็นทางการ จึงได้มีการเริ่มดำเนินการณรงค์ลดการปลูกและการ เสพฝิ่นในประเทศไทยลง ทั้งนี้โดยอนุญาต ให้มีการขายฝิ่นให้กับเฉพาะนักเสพชาวจีนและ นักเสพชาวอินเดียได้เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศอังกฤษจะออกมาตรการแต่ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากชาวพม่าได้คุ้นเคยกับการสูบฝิ่นมา เป็นระยะเวลากว่า 25 ปีแล้ว ทำให้ประชาชน ส่วนใหญ่อยู่ในสภาวะติดฝิ่นอย่างหนัก และ ในปี พ.ศ. 2491 เมื่อจักรวรรดิอังกฤษได้จาก ไปแล้ว ทำให้รัฐบาลใหม่ของประเทศพม่า ประกาศบังคับใช้กฎหมายห้ามสูบฝิ่นและห้าม เปิดช่องสูบฝิ่นในปี พ.ศ. 2493 แต่กระนั้นก็ยัง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการปลูกฝิ่นในเขตลุ่มน้ำ สาละวินของรัฐบาลได้ และที่สำคัญบรรดา เจ้าทั้งหลายของไทยใหญ่แห่งรัฐนานต่างก็ถือเป็น หลักการปฏิบัติที่สำคัญ ในอันที่จะต่อสู้ ด้านทานอย่างถึงที่สุดต่อการแทรกแซงกิจการ

ภายในจากภายนอก เพราะฉะนั้นการจากไป ของประเทศอังกฤษจึงเปรียบเสมือนการเปิด โอกาสให้รัฐบาลได้พัฒนาตนเองสู่การเป็น ดินแดนแห่งการปลูกฝิ่น

การแพร่ระบาดของฝิ่นในประเทศไทย รวปี พ.ศ. 2423 แรงงานชาวจีนอพยพได้กลายมาเป็น พลเมืองส่วนใหญ่ของกรุงเทพฯ และนำฝิ่นติดตัว ด้วยเหมือนเงาตามตัว แม้ว่าในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (รัชกาลที่ 2) และรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) จะมีกระแส รับสั่งให้ประหารชีวิตผู้ค้าฝิ่นรายใหญ่ก็ตาม แต่ ต่อมา พ.ศ.2395 พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) จำทรงยินยอมต่อแรง บีบคั้นของประเทศอังกฤษ ด้วยการอนุญาตให้ มีการจัดตั้งแหล่งค้าฝิ่นผูกขาดของหลวง ซึ่ง กิจการนี้ได้ให้สิทธิเช่าช่วงแก่พ่อค้าฝิ่นชาวจีน รับไปดำเนินการทั้งหมด ต่อมาในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยได้ประกาศยกเลิกพ่อค้าคนกลาง จากจีน แล้วเข้าดำเนินการเองทั้งหมด โดยในปี พ.ศ. 2456 ประเทศไทยได้นำเข้าฝิ่นจากประเทศ อินเดียมากถึง 147 ตัน ในขณะที่ช่องฝิ่นใน ประเทศเพิ่มมากขึ้นในปี พ.ศ. 2423 จาก 1,200 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 3,000 แห่งในปี พ.ศ. 2460 และมีผู้สูบฝิ่นมากถึง 200,000 คน ในปี พ.ศ. 2464

การแพร่ระบาดของฝิ่นในอินโดจีน ประเทศ เวียดนามเป็นด่านแรกสุดที่รับชาวจีนอพยพ จากมณฑลกว๋างตุงและมณฑลยูนเกี้ยน โดย เริ่มแรกจักรพรรดิเวียดนามให้การต้อนรับ อย่างดีโดยหวังว่าชาวจีนเหล่านี้จะมาช่วย พัฒนาการค้าของเวียดนามให้เจริญก้าวหน้า

มากยิ่งขึ้น และชาวจีนก็ไม่ได้ทำให้ผิดหวังเช่นกัน เพราะสามารถช่วยขยายตลาดส่งออกสินค้าพื้นฐานของประเทศเวียดนาม เช่น ข้าว งาช้าง และเครื่องเงิน เพื่อไปแลกเปลี่ยนสินค้าฟุ่มเฟือยจากทางตั้งและมณฑลชายฝั่งทะเลของจีน ได้มากขึ้นอีกด้วย จนกระทั่งประเทศอังกฤษ ได้ขยายอาณานิคมเข้ามาในประเทศเวียดนาม และบังคับให้ประเทศเวียดนามเปิดกิจการฝิ่นหลวงขึ้นในปี พ.ศ. 2401 แม้ว่าราชสำนักเวียดนามจะต่อต้านอย่างหนักแต่ก็แพ้ให้แก่ประเทศอังกฤษ

ขณะเดียวกันเองจักรวรรดิฝรั่งเศสได้ขยายเขตยึดครองอินโดจีนมากยิ่งขึ้น ช่วงปี พ.ศ. 2406-2436 และประกาศให้ประเทศ

กัมพูชาเป็นรัฐในคุ้มครองของประเทศฝรั่งเศส ในปี พ.ศ. 2406 และส่วนภาคกลางประเทศเวียดนามถูกประกาศให้เป็นรัฐในอารักขาในปี พ.ศ. 2426 และได้ผนวกดินแดนตั้งเกียในปี พ.ศ. 2427 ไว้ด้วยกัน หลังจากนั้นได้รวมเอาประเทศลาว ประเทศเวียดนามและประเทศกัมพูชาไว้ด้วยกันโดยตั้งเป็นสหพันธ์อินโดจีนในปี พ.ศ. 2436 ทั้งนี้โดยรายได้จากการค้าฝิ่นกลายเป็นงบประมาณสำหรับการบริหารการปกครองอาณานิคมเหล่านี้ ส่งเสริมให้พลเมืองในอาณานิคมเสพฝิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งผลดังกล่าวทำให้เจ้าอาณานิคมประเทศฝรั่งเศสยังสามารถปกครองดินแดนแถบนี้ได้ง่ายมากขึ้นอีกด้วย



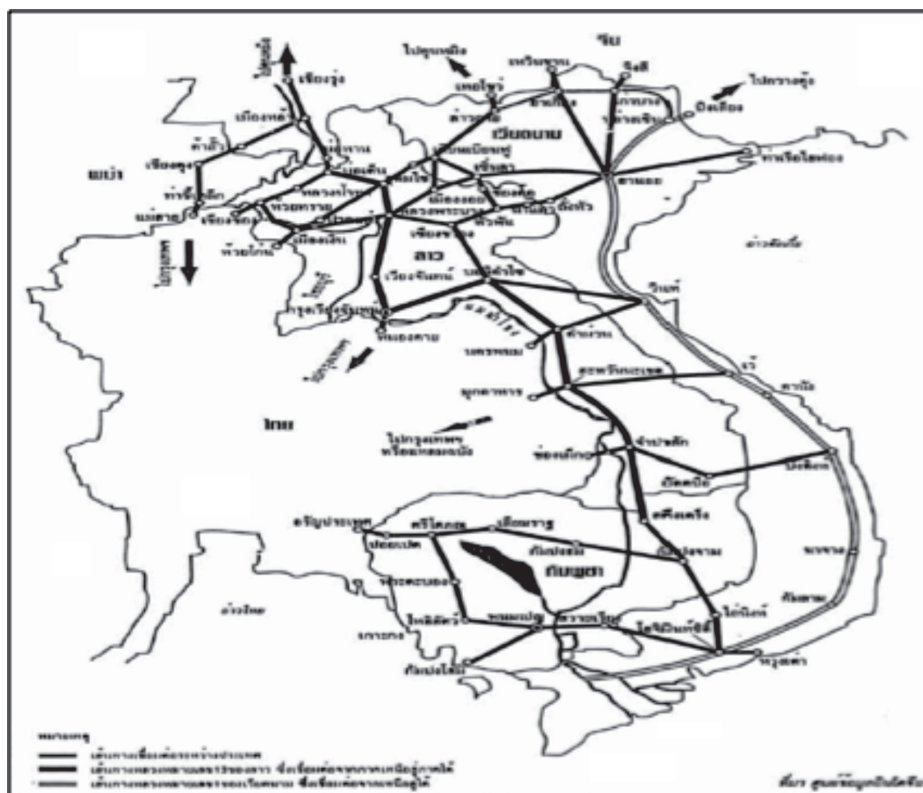
แผนภาพที่ 1 ความหนาแน่นของพื้นที่ปลูกฝิ่นบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ  
(พรพิมล ตรีโชติและคณะ, 2540)





ที่มา : Newsweek, 28 January 1996, p.18

แผนภาพที่ 2 เส้นทางลำเลียงยาเสพติดในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (พรพิมล ตรีโชติ และคณะ, 2540)



แผนภาพที่ 3 การเชื่อมต่อการคมนาคมขนส่งในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง  
(พรพิมล ตรีโชติ และคณะ, 2540)



แผนที่ 4 แสดงจุดผ่านแดนระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง (พรพิมล ตรีโชติ และคณะ, 2540)

สถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงในปัจจุบัน ผู้วิจัยได้กล่าวถึงสถานการณ์ยาเสพติดของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงไว้แล้วบางส่วนที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยสรุปแล้วสภาพปัญหาของยาเสพติดของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงทั้ง 6 ประเทศ เริ่มตั้งแต่กระบวนการ การผลิตยา การลักลอบการนำเข้า การค้าเส้นทางการลำเลียง การแพร่ระบาด การใช้ยาเสพติด และการบำบัดรักษา ซึ่งยังคงมีความรุนแรง โดยมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบลักษณะประเภทของ

ยาเสพติดออกไปจากเดิมที่เป็นสารเมทแอมเฟตามีนชนิดเม็ด (Methamphetamine Pills) ซึ่งแพร่ระบาดเป็นอันดับหนึ่งกำลังจะมีแนวโน้มกลายเป็นการเพิ่มขึ้นของเมทแอมเฟตามีนชนิดผลึก (Crystal Methamphetamine – ICE) หรือไอซ์ มากยิ่งขึ้น และยังพบว่ามี การจับกุมยาเสพติดประเภทนี้ยังสูงขึ้นจากเดิมอย่างต่อเนื่อง และยังพบว่าสาเหตุที่เกี่ยวข้องเนื่องกันหลายประการที่ทำให้เมทแอมเฟตามีนชนิด หรือไอซ์มีแนวโน้มการแพร่ระบาดในวงกว้างเพราะให้ผลตอบแทนสูงมากกว่าตัวยาเสพติดอื่น ๆ ทั้งยังสูงกว่ายาบ้าอีกด้วย ปัจจุบันราคายาเสพติดเป็นดังนี้

ยาบ้า ขายปลีก 200-300 บาท/เม็ด ไอซ์ จีละ 2,500-3,500 บาท ตั๊กละ 300-500 บาท เฮโรอีน ขายปลีก 2,000-3,000 บาท/กรัม กัญชา ขายปลีก 100-200 บาท/ห่อเล็ก ขายส่ง 5,000-10,000 บาท/กิโลกรัม

นอกจากนั้นแล้วยังมีกลยุทธ์ทางการตลาด ในการจัดจำหน่ายให้แพร่กระจายอย่างรวดเร็ว โดยใช้การรวมกลุ่มของผู้سهพมีการชักชวนให้ เพื่อนร่วมใช้ ทำให้ไอซ์สามารถเข้าถึงผู้เสพ ในทุกระดับ รวมไปถึงการสร้างทัศนคติและความเชื่อในเชิงบวกในการใช้ไอซ์อีกด้วย ทำให้ เป็นที่นิยมของผู้เสพ ทั้งการขนส่งลำเลียง ของกลุ่มนักค้ายาเสพติดยังมีรูปแบบของกลุ่ม อาชญากรรมข้ามชาติมากยิ่งขึ้นโดยมีการ วางแผนในการลำเลียงซุกซ่อน รวมทั้งมีความ ระมัดระวังในการหลีกเลี่ยงการจับกุมด้วย วิธีการต่างๆ โดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยใหม่ และการขนส่งลำเลียงยาเสพติด โดยอาศัย ช่องโอกาสตามรอยต่อตามแนวชายแดนทาง ธรรมชาติที่เป็นอุปสรรคให้เกิดประโยชน์ และ ในขณะเดียวกันยังใช้ ความแตกต่างของ กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ ความไม่พร้อม ของแต่ละประเทศไม่ว่าจะเป็นทางด้านความ มั่นคงทางการเมือง ความไร้เสถียรภาพทาง เศรษฐกิจ หรือปัญหาทางสังคมที่เกิดจาก ชนกลุ่มน้อย หรือความแตกแยกของสังคม ความหวาดระแวงไม่ไว้วางใจกันระหว่างประเทศ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นช่องโอกาสของขบวนการ ลักลอบค้ายาเสพติด และส่งผลโดยตรงและ โดยอ้อมกับความร่วมมือระหว่างประเทศใน กลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงนอกจากนี้ยัง ปรากฏกลุ่มนักค้าชาวต่างชาตินอกจากนักค้า 3 สัญชาติ (ประเทศพม่า ลาว เวียดนาม) ยังมี

กลุ่มนักค้าคือ กลุ่มชาวอัฟกัน ชาวอิหร่าน ชาวอินเดีย ชาวเนปาล และชาวปากีสถาน เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญกับการแพร่ระบาด ซึ่งที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องติดตามและ เผื่อระวังอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ยังต้องให้ ความสำคัญกับกลุ่มเสี่ยงหรือกลุ่มผู้เสพรายใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการดำเนินการป้องกัน กับกลุ่มเยาวชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยงถือเป็นสิ่งที่ จำเป็น จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และองค์การอนามัยโลกพบว่าปัจจุบันเยาวชน กลุ่มเสี่ยงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มที่ สูบบุหรี่และดื่มสุราระบุว่าประเทศไทยมีบุคคล ที่มีพฤติกรรมดังกล่าวสูงกว่าค่าเฉลี่ยโลกถึง 9 เท่า

## 2. สถานการณ์ยาเสพติดในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

UNODC (2011) ประเมินว่า ยาเสพติดเป็น อาชญากรรมข้ามชาติที่สร้างรายได้มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 20 ของอาชญากรรมทั้งหมด แต่ มากถึงร้อยละ 50 ของอาชญากรรมข้ามชาติ และการฟอกเงินจากยาเสพติด มีมูลค่าถึง ร้อยละ 0.4-0.6 ของขนาดเศรษฐกิจโลก โดย รายได้จากอาชญากรรมเหล่านี้ได้ถูกนำไปใช้ เพื่อต่อยอด ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม ต่อไปอีก ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศต่างๆ โดย ประเมินว่าผลกระทบทางลบด้านสังคมและ เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากปัญหายาเสพติดมีมาก ถึงสองเท่าของรายได้ จากธุรกิจนี้ แม้ว่าจะมีการ นำรายได้บางส่วนจากอาชญากรรมต่างๆ ไป ลงทุนในธุรกิจที่ถูกกฎหมาย แต่ก็อาจส่งผลเสีย ทางเศรษฐกิจได้ เนื่องจากอาจเกิดการจัดสรร

ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่บิดเบือน เช่น เกิดการเก็งกำไร การปั่นหุ้น หรือเกิดการแข่งขันทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากเจ้าของกิจการมีต้นทุนทางธุรกิจที่ต่างกัน หรืออาจทำลายความน่าเชื่อถือขององค์กรธุรกิจ จนส่งผลเสียต่อบรรยากาศการลงทุนและระบบเศรษฐกิจโดยรวม ทั้งนี้ การฟอกเงิน ในทุกภูมิภาคของโลก ได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 8.3 แสนล้านดอลลาร์ใน ค.ศ. 2000 เป็น 8.6 แสนล้านดอลลาร์ใน ค.ศ. 2002 และ 9.3 แสนล้านดอลลาร์ใน ค.ศ. 2005 ตามลำดับ โดยภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมีปริมาณการฟอกเงิน สูงเป็นอันดับสองรองจากทวีปอเมริกา ด้วยมูลค่าการฟอกเงินรวม 2.9 แสนล้านดอลลาร์ ใน ค.ศ. 2005 เทียบกับ 2.5 แสนล้านดอลลาร์ใน ค.ศ. 2000 (ลักกรินทร์ นิยมศิลป์) จากผลการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและแนวโน้มของยาเสพติดในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก จากระบบข้อมูล DAINAP หรือ Drug Abuse Information Network for Asia and the Pacific พบว่า ยาเสพติดประเภท ATS สถานการณ์สภาพปัญหาการใช้ยาเสพติดในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมไปมาก โดยพบว่าสัญญาณที่สำคัญ กล่าวคือ ยังคงมีการแพร่ระบาดของสารเสพติดชนิดเดิม คือ กัญชา ฝิ่น และเฮโรอีน ปรากฏอยู่ในตลาดยาเสพติดภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกอย่างเช่นเดิม แต่จากการวิเคราะห์ข้อมูลยังพบอีกว่า สารสังเคราะห์ประเภทสารกระตุ้นประสาท (ATS) ได้ทวีความรุนแรงขึ้น และได้กลายเป็นภัยคุกคามอันดับหนึ่งที่ปรากฏขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก โดยสาร ATS ที่พบในภูมิภาคนี้ที่สำคัญมีด้วยกัน 2 ประเภท คือ ประเภทแรกคือ เมทแอมเฟตามีน

(Methamphetamine) ซึ่งออกฤทธิ์กระตุ้นประสาทและประเภทที่สองคือ เอ็กซ์ตาซี (Ecstasy) จะออกฤทธิ์ทั้งกระตุ้นประสาทและหลอนประสาทในเวลาเดียวกัน เมื่อวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลผลการจับกุมยาเสพติดประเภทสารกระตุ้นประสาท (ATS) จำพวกเมทแอมเฟตามีน (Methamphetamine) โดยส่วนใหญ่ผลการจับกุมจะได้ของกลางที่ปรากฏใน 2 ลักษณะคือ เป็นผง เป็นผลึก ชนิดเม็ดและบรรจุในแคปซูลซึ่งจะมีชื่อเรียกต่าง ๆ กันเช่น ไอซ์ คริสตัล แคร็ก กลาส ชาบู ยาม้า และยาบ้า โดยที่พบเห็นมากคือ ชนิดเม็ด และชนิดผลึก ซึ่งหากเป็นชนิดเม็ดจะพบมากในแถบประเทศลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ คือ ประเทศกัมพูชา ประเทศลาว ประเทศไทย และประเทศเวียดนาม ในขณะที่อีกชนิดที่เป็นผลึก จะพบมากในประเทศบรูไน ประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศสิงคโปร์ สำหรับวิธีการเสพยาเสพติดโดยทั่วไปคือ การกลืน การสูบ การสูด การดม และการฉีดสำหรับประเภทที่สอง หรือสารกระตุ้นประสาท (ATS) คือ เอ็กซ์ตาซี (Ecstasy) จะพบมากในประเทศแถบประเทศยุโรป และประเทศออสเตรเลีย โดยมักปรากฏในรูปเม็ดหรือแคปซูล ผลการจับกุมส่วนมากตรวจพบว่ามีการใช้ยาเสพติดดังกล่าวในกลุ่มวัยรุ่นที่นิยมเที่ยวกลางคืน

แม้ว่าสาร ATS จะเป็นสารเสพติดที่เป็นเริ่มมีแนวโน้มจะกลายเป็นปัญหาหลักก็ตาม แต่ปัญหายาเสพติดชนิดอื่น ๆ ที่ยังคงองตลัดและเป็นปัญหาหลักสำหรับบางประเทศในภูมิภาคนี้ ก็ยังคงมีอยู่คือ กัญชา เฮโรอีน โคเคน ฝิ่น เคตามีน บาร์บิทูเรตซ์ บูเพนอร์ฟิน เบนโซไดอาซิปีนส์ และ



สารระเหย ตามลำดับ โดยมีประเด็นที่น่าสนใจพอสรุปได้ดังนี้ (รายงานผลจากประเทศสมาชิกอาเซียน จีน ญี่ปุ่นและออสเตรเลีย ที่ได้รายงานเข้าสู่ระบบเครือข่ายข้อมูลการใช้ยาเสพติดในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (Drug Abuse Information Network for Asia and the Pacific – DAINAP) สารเมทแอมเฟตามีนชนิดเม็ด (Methamphetamine Pills) ที่แพร่ระบาดเป็นอันดับหนึ่ง ส่วนใหญ่อยู่ในประเทศกัมพูชา ประเทศลาว และประเทศไทย ขณะเดียวกัน เมทแอมเฟตามีนชนิดผลึก (Crystal Methamphetamine – ICE) ที่แพร่ระบาดเป็นอันดับหนึ่งส่วนใหญ่อยู่ในประเทศบรูไน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฟิลิปปินส์ โดยที่ประเทศจีนจะมีการแพร่ระบาดของยาเสพติดประเภทนี้เป็น (ICE) เป็นอันดับสอง และผลการจับกุมดังกล่าว ยังแสดงแนวโน้มความรุนแรงในภาพรวมของปัญหาเมทแอมเฟตามีนชนิดเม็ดที่มีแนวโน้มสูงขึ้นอีกด้วยโดยเฉพาะในประเทศกัมพูชา ประเทศจีน ประเทศลาว ประเทศเมียนมา และประเทศเวียดนาม ขณะที่เมทแอมเฟตามีนชนิดผลึกจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในประเทศกัมพูชา ประเทศจีน ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศไทย ส่วนแนวโน้มการแพร่ระบาดที่เพิ่มขึ้นของเอกซ์ตาซี (Ecstasy) หรือยาอีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในประเทศจีน ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเวียดนาม

ประเทศที่ยังคงมีปัญหาเสพติดชนิดเฮโรอีน เป็นอันดับหนึ่ง คือ ประเทศจีน ประเทศมาเลเซีย และประเทศเวียดนาม โดยเฮโรอีนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในประเทศกัมพูชา ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศลาว ประเทศสิงคโปร์ ประเทศเวียดนาม และประเทศญี่ปุ่น ตามลำดับ

ในทางตรงกันข้ามปัญหาเฮโรอีนในประเทศไทย และประเทศเมียนมา กลับมีแนวโน้มการแพร่ระบาดที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด เมื่อพิจารณา ร่วมกับข้อมูลการรายงานในปี พ.ศ. 2548 พบว่ามีโรงงานผลิตเมทแอมเฟตามีนในภูมิภาคนี้ 48 แห่ง และในปี พ.ศ. 2549 พบว่า โรงงานผลิตเมทแอมเฟตามีนในภูมิภาคนี้กลายเป็นจำนวน 64 แห่ง เพิ่มขึ้นจากเดิมถึง 16 แห่ง (ร้อยละ 33) จากรายงานฉบับดังกล่าว ยังพบอีกว่าในกลุ่มผู้เสพยาเสพติดนิยมเสฟโดยใช้สาร ATS และเฮโรอีนโดยวิธีการฉีด ซึ่งมีความสัมพันธ์กับความเสี่ยงต่อการติดเชื้อ อาทิเช่น HIV หรือ AIDS Hepatitis B และ C อีกด้วย

### 3. นโยบายและยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านยาเสพติด

ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ต่างเข้าใจและตระหนักถึงความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์สำคัญที่จะแก้ไขปัญหาเสพติดซึ่งได้ปรากฏเป็นภาพสะท้อนออกมาในรูปแบบของความมุ่งมั่นที่จะขยายความสัมพันธ์ความช่วยเหลือระหว่างประเทศทั้งหลาย ๆ รูปแบบเพื่อเสริมสร้างมาตรการการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดข้ามชาติ สร้างความไว้วางใจกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างหน่วยงานกลางด้านยาเสพติดของแต่ละประเทศ ตลอดจนการส่งเสริมการสร้างกลไกความร่วมมือกับต่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งระดับทวิภาคี และพหุภาคี และการสนับสนุนช่องทางในการผลักดันโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติดในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยประเทศในภูมิภาคเอเชีย-

แปซิฟิกใช้กลไกความร่วมมือที่สำคัญที่มีอยู่ที่สำคัญ ได้แก่ การประชุมหัวหน้าหน่วยปราบปรามยาเสพติดภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (HONLEA) การประชุมด้านปราบปรามยาเสพติดภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ADEC) และการจัดทำฐานข้อมูลระหว่างประเทศเอเชีย-แปซิฟิก (DAINAP) ประสานความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดกันอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านยาเสพติด โดยเหตุการณ์ที่สำคัญคือ กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้ยืนยันเจตนารมณ์ร่วมกันในการนำประเทศของตนไปสู่การเป็นเขตปลอดยาเสพติดอาเซียนภายในปี คริสต์ศักราช 2015 โดยทุกประเทศสมาชิกมีการดำเนินงานในลักษณะก้าวหน้าต่อการไปสู่เป้าหมายดังกล่าวในทุกระดับ อาทิ ระดับการเมือง (Political Level) ได้สนับสนุนการสร้างความมั่นคงและความมีเสถียรภาพในภูมิภาคโดยป้องกันภัยคุกคามจากยาเสพติดในระดับนโยบาย (Policy Making Level) ซึ่งได้แสดงความห่วงใยในประเด็นของยาเสพติดที่ต้องมีการระดมความร่วมมือทุกภาคส่วน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในระดับปฏิบัติการและระดับโครงการ (Operational and Programmatic Level) มีความพยายามที่จะร่วมมือกันทำงานให้มากขึ้นในเรื่องต่างๆ ทั้งในด้านการปราบปรามยาเสพติด และการลดอุปสงค์และอุปทานของยาเสพติด โดยมีความร่วมมือเพื่อต่อสู้กับปัญหาเครือข่ายอาชญากรรมยาเสพติดระหว่างประเทศในหลากหลายรูปแบบมากขึ้นทั้งรูปแบบทวิภาคีพหุภาคี และความร่วมมือระดับท้องถิ่นตามแนวชายแดน โดยมีกฎหมายระหว่างประเทศร่วมกันในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา (Mutual Legal Assistant) โดยที่มี

การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันอย่างต่อเนื่องแต่อย่างไรก็ตามปัญหายังคงปรากฏอยู่ในระดับประเทศที่ยังไม่อาจคลี่คลายได้ เช่น ปัญหาด้านการรวบรวมข้อมูล การประเมินโดยใช้หลักฐาน (Evidence Based Assessment) ข้อมูลเกี่ยวกับการแพร่ระบาด (Size of the Drug Market) การดำรงกิจกรรมการพัฒนาทางเลือกอย่างยั่งยืนให้กับผู้ที่เคยเพาะปลูกพืชเสพติด

นอกจากนี้ปัญหาการแพร่ระบาดมากขึ้นของสารกระตุ้นประสาท (ATS) ที่สำคัญซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี ประเทศสมาชิกยังเห็นพ้องร่วมกันต่อการให้ความสำคัญของแนวโน้มที่สูงขึ้นของการแพร่ระบาดของสารกระตุ้นประสาท (ATS) ทั้งในเรื่องของการลักลอบ การลำเลียง และการเสพหรือการใช้ รวมไปถึงการให้ความสำคัญถึงแหล่งผลิตขนาดใหญ่ที่มีฐานการผลิตขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ภายในภูมิภาค และรวมไปถึงปัญหาที่เกิดขึ้นต่อเนื่องด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการใช้ยาเสพติดชนิดฉีด (Injecting Drug Use) ที่เพิ่มขึ้นจากการใช้สารเสพติดประเภท ATS โดยวิธีฉีด และสิ่งที่สำคัญในอนาคตอีกประการหนึ่งที่ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภูมิภาคซึ่งอาจส่งผลกระทบให้ปัญหายาเสพติดให้มีโอกาสขยายตัวแพร่ระบาดได้ง่ายยิ่งขึ้นคือ การขยายตัวทางการค้าหรือการเปิดเขตการค้าเสรี เช่น การสนับสนุนเส้นทางเศรษฐกิจในทวีปเอเชีย (Asian Highways) อันอาจส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ยาเสพติดทำให้เกิดความสับสนในการลักลอบลำเลียงขนถ่ายยาเสพติดได้ ซึ่งในอีกทางหนึ่งที่ได้เห็นได้อย่างชัดเจนคือทำให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศต่างตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาเสพติดอย่างเป็นองค์รวมและมีแนวโน้มที่จะมีความสัมพันธ์

อย่างใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น โดยการสร้างสมดุล มิตรระหว่างประเด็นการลดอุปสงค์และการลด อุปทานยาเสพติด ครอบคลุมถึงประเด็นเรื่อง การพัฒนาสุขภาพควบคู่ไปกับการพัฒนาการศึกษา โดยทั้งสองประเด็นยังทำให้เกิดเครือข่ายการ ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่าง ท้องถิ่นกับท้องถิ่นขยายระดับจนไปถึงการ เชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ดังที่ปรากฏในรูปแบบของการจัดทำหลักสูตร พัฒนาศักยภาพบุคลากรด้านการปราบปราม ของภูมิภาค การร่วมมือกับหน่วยงานศุลกากร ในการควบคุมโกดังบรรทุกสินค้า การประเมิน ผลสัมฤทธิ์การณรงค์การแก้ไขปัญหายาเสพติด ในกลุ่มเสี่ยง เป็นต้น

#### 4. ปัญหา อุปสรรค ของข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาลักลอบค้ายาเสพติดข้ามชาติของกลุ่ม ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง พอสรุปได้ดังนี้

4.1 ปัญหาของข้อตกลงความร่วมมือ ระหว่างประเทศขาดความเชื่อมโยงในการปฏิบัติ อย่างจริงจัง โดยแต่ละประเทศลงนามให้ความ ร่วมมือทั้งมาตรการ นโยบาย และแนวทางอื่น ๆ ในการป้องกัน ควบคุม และปราบปรามยาเสพติด แต่เมื่อกลับไปยังประเทศของตนแล้ว ข้อมูลที่ ตกลงกันไว้กลับขาดการสานรับช่วงต่อความ เชื่อมโยงของข้อมูลในการดำเนินงาน ไม่มีการ นำบทบัญญัติของกฎหมายหาทางออกเพื่อมา ใช้ร่วมกันและยังต้องอาศัยบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ด้านกฎหมายอีกด้วย ปัญหาเหล่านี้กลายเป็น ความยุ่งยาก และอาจทำให้เกิดความขัดแย้ง ภายในและระหว่างประเทศตามมาข้อตกลงจึง

ไม่เกิดเป็นผลทางรูปธรรมที่ชัดเจน

4.2 การขาดเจ้าภาพในการร่วมตัว หรือกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจัง ในการ ลงนามในข้อตกลงไม่เกิดสภาพการบังคับ ไม่มี บทลงโทษ และขาดการตรวจสอบว่าประเมินผล ว่ามีการปฏิบัติงานอย่างจริงจังมีประสิทธิภาพ หรือไม่ว่าไร ทำให้ผลความร่วมมือตามข้อตกลง ที่เกิดขึ้นการปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.3 ปัญหาเรื่องการประสานงาน เมื่อ มีการลงนามในสัญญาหรือข้อตกลงเรียบร้อยแล้ว หากมีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างประเทศ จะพบว่า หน่วยงานหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในบาง ประเทศไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่รู้เรื่องใน ข้อตกลงดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาต่อประเทศ ที่ทำข้อตกลงต้องเสียเวลาในการติดต่อ ประสานงาน และทำเรื่องขอความร่วมมือ กรณีนั้นอีกครั้ง ซึ่งในบางกรณีการดำเนินงาน ดังกล่าวกลายเป็นความล่าช้า และไม่ทันต่อการ ดำเนินคดีหรือติดตามจับกุมผู้กระทำผิด

4.4 ปัญหาภายในประเทศ เป็นปัญหา การเมืองที่ประเทศอื่นไม่สามารถเข้าไปก้าวถ่าง หรือให้ความร่วมมือได้ เช่น ปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างชนเผ่าพื้นเมืองในพม่า ปัญหาด้านการเมือง ของกัมพูชา เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหา ด้านความมั่นคงภายในประเทศ และมีผลกระทบ ต่อนโยบาย และแนวทางในการป้องกัน แก้ไข ยาเสพติด โดยเฉพาะในข้อตกลงร่วมกันใน อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

#### ■ สรุปและอภิปรายผล

แนวโน้มของสถานการณ์การแพร่ระบาดของ ยาเสพติด สรุปได้ดังนี้

1. ความเป็นมาของการแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคน้ำโขง การระบาดของยาเสพติดมาพร้อมกับลัทธิการขยายอาณานิคมของชาติตะวันตก โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส เพื่อหาผลประโยชน์ในการบริหารปกครองโดยอาศัยการค้าขายและการเคลื่อนย้ายแรงงานของชาวจีน ศักยภาพทางทหารเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศอาณานิคมต้องจำใจยอมรับทำให้ยาเสพติดสร้างความเสียหายต่อประเทศอาณานิคม และฝังรากลึกจนยากที่จะจัดให้หมดไปได้ แม้ว่าต่อมาทั้งประเทศเจ้าและประเทศอาณานิคมจะออกนโยบายต่อต้านบรรณรค์หรือลดการซื้อขายฝิ่น ก็ไม่เป็นผลสำเร็จกลับทำให้ฐานการค้าฝิ่นได้ขยายวงกว้างออกไปอีกและยากที่จะปราบปรามกลายเป็นกองกำลังติดอาวุธเป็นองค์การยาเสพติดข้ามชาติ นอกจากนี้แล้วสภาพความอุดมสมบูรณ์ของภูมิภาค ความเป็นศูนย์กลางทางภูมิศาสตร์ยังเป็นปัจจัยสนับสนุนในการเอื้อให้เป็นแหล่งผลิต ขนส่งลำเลียง และแพร่กระจายยาเสพติดไปยังภูมิภาคอื่น อีกประการคือความขัดแย้งทางการเมืองของชนเผ่าต่าง ๆ และระบอบการปกครองที่แตกต่างกันยังเป็นช่องโอกาสสำคัญของกลุ่มค้ายาเสพติดข้ามชาติ ใช้ในการลักลอบค้ายาเสพติดข้ามชาติ ตามรอยต่อตามแนวชายแดนทางธรรมชาติ และใช้ความแตกต่างของกฎหมายอาญาของประเทศต่าง ๆ การขาดเสถียรภาพทางการเมือง ความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ และการคอร์รัปชัน มาเป็นประโยชน์อีกด้วย

2. สถานการณ์ปัญหาในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคน้ำโขง มีแนวโน้มการใช้และการแพร่ระบาดของ

ยาเสพติดประเภท ATS สูงขึ้น โดยเฉพาะสารเมทแอมเฟตามีน (Methamphetamine) ใน 2 รูปแบบ คือ ชนิดเม็ด (Methamphetamine Pills) แพร่ระบาดมากในแถบประเทศน้ำโขงใน 4 ประเทศ คือ กัมพูชา ลาว ไทย และชนิดผลึก (Crystal Methamphetamine – ICE) แพร่ระบาดอยู่ในบรูไน ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ จีน และเวียดนาม ยาเสพติดประเภท ATS ชนิดคือ เอ็กซ์ตาซี (Ecstasy) ในรูปเม็ดหรือแคปซูล ซึ่งพบมากในแถบประเทศยุโรป และออสเตรเลีย โดยเฉพาะในกลุ่มวัยรุ่นนักท่องราตรี ปัญหายาเสพติดชนิดอื่น ๆ ยังคงมีอยู่ คือ กัญชา เฮโรอีน โคเคน ฝิ่น เคตาซีน บาร์บิทูเรตซ์ บูเฟนอร์ฟิน เบนโซไดอาซีนส์ และสารระเหย

3. ด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านยาเสพติด กลไกที่สำคัญคือ โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ได้แก่ การประชุมหัวหน้าหน่วยปราบปรามยาเสพติดภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (HONLEA) การประชุมด้านปราบปรามยาเสพติดภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ADEC) และการจัดทำฐานข้อมูลระหว่างประเทศเอเชีย-แปซิฟิก (DAINAP) และการประกาศของกลุ่มอาเซียนในการเป็นเขตปลอดยาเสพติดอาเซียนโดยจะผลักดันระดมความร่วมมือทุกภาคส่วนระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดของยาเสพติด ผลกระทบ และเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ ด้วยการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา (Mutual Legal Assistant) โดยเพิ่มประสิทธิภาพของการลดอุปสงค์และอุปทานยาเสพติด โดยตระหนักถึงเรื่องการเปิดเขตการค้าเสรีกับการแพร่ระบาดของยาเสพติด



และมาตรการระหว่างประเทศเกี่ยวกับความแตกต่างกันของระบบต่าง ๆ เช่น กฎหมาย ศาลากร และระบบขนส่ง

4. ปัญหา อุปสรรค ของข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น โดยสรุปพบว่า การขาดเจ้าภาพ และการขาดความเชื่อมโยงในการปฏิบัติอย่างจริงจัง ประเทศสมาชิกต่างเข้าร่วมลงนามในข้อตกลงจากอดีตจนถึงปัจจุบัน มีมาตรการ นโยบาย และแนวทางหลายประการในการป้องกัน ควบคุม และปราบปรามยาเสพติด แต่เมื่อแต่ละประเทศได้กลับไปยังประเทศของตนแล้ว กลับขาดความเชื่อมโยงของข้อมูลในการดำเนินงานและไม่มี การนำบทบัญญัติของกฎหมายของแต่ละประเทศมาปรับใช้ร่วมกัน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกฎหมายแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน และอาจมีความขัดแย้งระหว่างประเทศหรือภายในประเทศ ดังนั้น ข้อตกลงที่เกิดขึ้นจึงขาดความเชื่อมโยงระหว่างกัน ทั้งข้อมูล ความชัดเจน และขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานระหว่างประเทศ และขาดสภาพบังคับ ที่สำคัญคือ ขาดความไว้วางใจกัน ดังนั้นจึงไม่เกิดประสิทธิผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหากลอบค้ายาเสพติด กลายเป็นปัญหาต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน ทั้งเรื่องการประสานงาน การไม่ให้ความร่วมมือ เพราะไม่รู้เรื่องและเข้าใจประเด็นในข้อตกลงดังกล่าว เป็นเหตุให้ในบางกรณีการดำเนินงานเกิดความล่าช้า และไม่ทันต่อการจับกุมผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ปัญหาด้านความมั่นคงภายในประเทศที่ส่งผลต่อความร่วมมือ เช่น ความขัดแย้งระหว่างชนเผ่า ปัญหาด้านการเมือง และมีผลกระทบต่อนโยบาย และแนวทางในการป้องกัน แก้ไขยาเสพติดต่อไป

## ■ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาครั้งนี้โดยสรุปพบว่ากลไกความร่วมมือที่มีอยู่ในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดยังคงมีความไม่สมบูรณ์อยู่หลายประการดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ดังนั้นผู้เขียนจึงขอเสนอแนะกรอบแนวทางเพื่อพัฒนาเสริมสร้างความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหากลอบค้ายาเสพติดข้ามชาติ ดังนี้

1. ด้านนโยบายภาครัฐควรมีการออกแบบให้มีแนวโน้มเชิงนโยบายในการสนับสนุนทุกประเทศไม่ว่าการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และทางสังคมซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่องแล้ว ยังต้องเข้าใจปัญหาภายในเรื่องความมั่นคงทางการเมืองอีกด้วย โดยควรให้น้ำหนักความสนใจไปที่ประเด็นความต่อเนื่องการให้ความช่วยเหลือประเทศไม่ว่ารัฐบาลประเทศนั้นจะมีเสถียรภาพหรือไม่ เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งความจริงจัง ความไว้วางใจเชื่อใจ เพื่อประโยชน์กับความร่วมมือระหว่างประเทศในอนาคต

2. ด้านการปฏิบัติ ควรที่จะมีการศึกษาด้านความร่วมมือทางเทคนิค หรือวิชาการ เพื่อสร้างมิติของกรอบข้อตกลงควรช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้มีความชัดเจนกันในทางปฏิบัติในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น ในทางเทคนิค เรื่องความแตกต่างกันของกฎหมาย โดยการแสวงหาความร่วมมือเรื่องผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและหาทางออกสำหรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากมีการปรับปรุง แก้ไข กฎหมาย

3. ควรที่จะมีการศึกษาหาวิธีการสร้างกลไกหรือเครื่องมือทางบริหารที่สามารถเสริมสร้างความสัมพันธ์ในระหว่างประเทศกับการรวมกลุ่ม

ให้มีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น สร้างมาตรฐานการปฏิบัติในความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยอาจกำหนดวิธีการประเมินผลคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อสนับสนุนกลไกการสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องของภาพรวมการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### ■ บรรณานุกรม

- กอง มรรยาวุฒิ. (2549). บทบาทของข้าราชการพลเรือนในฐานะเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามยาเสพติด: กรณีศึกษาสำนักงาน ป.ป.ส. ปรินญาศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ไกรเลิศ ดาวเรือง. (2552). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด. ปรินญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- พรพิมล ตรีโชติ และคณะ. (2540). การศึกษาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย ลาว พม่า จีน กัมพูชา และเวียดนาม. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2546). **โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศกัมพูชา-พม่า-สปป.ลาว-เวียดนาม-ไทย-จีนตอนใต้** (ยูนนาน). [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 9 กันยายน 2554. จาก [http://www.nesdb.go.th/econSocial/spetialDev/history\\_gms.htm](http://www.nesdb.go.th/econSocial/spetialDev/history_gms.htm).
- สำนักอาเซียน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. **แนวพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) และเส้นทางเศรษฐกิจที่สำคัญในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS)** ตุลาคม 2550.
- UNODC. (2007). **Patterns and Trends of Amphetamine-Type Stimulants (ATS) and Other Drugs of Abuse in East Asia and the Pacific 2006**. A Report from Project: TDRASF97 Improving ATS Data and Information Systems. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 9 กันยายน 2554. จาก <http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/patta.pdf>
- World Drug Report. (2011). **สำนักพัฒนาการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดสำนักงาน ป.ป.ส., สำนักงานป.ป.ส., v27\_3\_6(1).**