

บทที่ 1



บทนำ

## สภาพปัญหา

ปัญหาอาชญากรรม หนึ่งในปัญหาที่นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นในสังคมโลกยุคโลกาภิวัตน์ ได้แสดงให้เห็นว่าความเจริญด้านเทคโนโลยี และการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจมิได้ทำให้ปริมาณอาชญากรรมลดน้อยลงแต่อย่างใด จากการสำรวจของสหประชาชาติ ปรากฏว่าสถิติอาชญากรรมทั่วโลกได้เพิ่มขึ้นเฉลี่ย 5 เปอร์เซ็นต์ ทุก ๆ ปี\* ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงรัฐบาลของทุกประเทศในโลกนั้น ต่างพยายามที่จะค้นหาวิธีการที่จะป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยตระหนักดีว่าอาชญากรรมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เป็นหนึ่งในปัญหาความมั่นคง รัฐบาลของทุก ๆ ประเทศจึงมีภาระหน้าที่สำคัญที่จะต้องสร้างความผาสุกให้ประชาชน โดยการรักษา กฎ ระเบียบ และสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ ภาระดังกล่าวถือเป็นภารกิจที่ยากลำบากเมื่อเทียบกับความรุนแรงของอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น ซึ่งปัจจุบันปัญหาอาชญากรรมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ เปลี่ยนสภาพจากในอดีตที่มีผู้ประกอบการเพียงไม่กี่คน มาเป็นอาชญากรรมที่มีการจัดองค์การ (Organized Crime) โดยนอกจากจะประกอบการภายในประเทศแล้ว ยังขยายเครือข่ายไปอย่างกว้างขวางครอบคลุมถึงอาชญากรรมระหว่างประเทศ มีรูปแบบที่เรียกว่า "Transnational Crime Organization" องค์การอาชญากรรมในลักษณะนี้จะใช้ประโยชน์จากความสะดวกในการคมนาคมสื่อสาร และช่องว่างของกฎหมายประกอบอาชญากรรม

---

\* สถิตินี้มาจากการวิจัยขององค์การสหประชาชาติระหว่างปี ค.ศ.1980 - 1986 (Third United Nations Survey for 1980 - 1986) ซึ่งได้รวบรวมสถิติอาชญากรรมจากประเทศออสเตรเลีย เยอรมันตะวันตก ฝรั่งเศส อังการี มัลดีวา โปแลนด์ ปอร์ตุเกส อังกฤษ ไอร์แลนด์เหนือ และสหภาพโซเวียต ปรากฏว่าสถิติอาชญากรรมในประเทศเหล่านี้ เพิ่มขึ้นจาก 12.3 ล้านคดี ในปี 1980 เป็น 15.5 ล้านคดี ในปี 1986 ทั้ง ๆ ที่จำนวนประชากรไม่ได้เพิ่มขึ้นมากแต่อย่างใด "United Nations Report of the Committee on Crime Prevention and Control on its Eleventh Session, Vienna, 5 - 16 February 1990," (E/1990/31/Add/1 and E/AC.57-1990-8-Add.1), p.21 n.2. อ้างถึงใน สุชาติ ไครประสิทธิ์, 2534, หน้า 73.

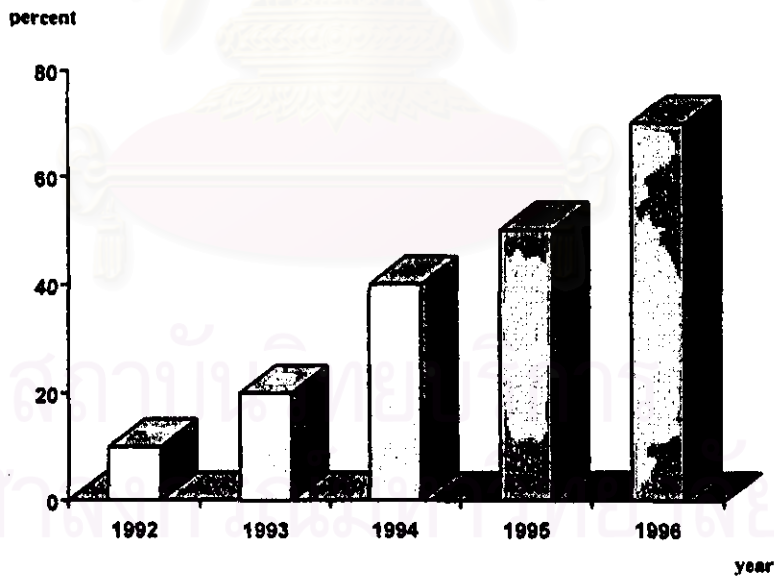
ร้ายแรงอันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ<sup>1</sup> ตัวอย่างที่เด่นชัดคือ องค์กรอาชญากรรมที่กระทำ ความคิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งได้กลายมาเป็นอุปสรรคสำคัญ ที่ทำให้บางประเทศไม่สามารถที่จะ ควบคุมอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเครื่องมือและกลไกต่าง ๆ ในกระบวนการ ยุติธรรมที่เป็นอยู่ ไม่สามารถจะพัฒนาให้มีขีดความสามารถมากพอที่จะสามารถรองรับกับปริมาณ อาชญากรรมที่มีปริมาณสูงขึ้น หรือแม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ ก็ไม่สามารถที่จะ ดำเนินการปราบปรามปัญหาอาชญากรรมดังกล่าวได้ ที่เห็นได้ชัดเจน คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งสถานการณ์จริงภายในขณะนี้ ปรากฏว่ากำลังประสบกับปัญหาวิกฤติยาเสพติด ซึ่งกำลัง แพร่ระบาดในหมู่เยาวชนวัยรุ่น ทั้ง ชาย - หญิง ดังแสดงให้เห็นในแผนภูมิที่ 1.1

แผนภูมิที่ 1.1

สถานการณ์การแพร่ระบาดและขยายตัวของยาเสพติดในกลุ่มเยาวชนวัยรุ่นสหรัฐอเมริกา

Statistics - Emergency Situation

Increase from base year 1991



Source : Monitoring The Future, 1996.

<sup>1</sup> สุชาติ ไครประสิทธิ์, ความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญากับความมั่นคงแห่งชาติ, (เอกสารวิจัยหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 33 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2534), หน้า 1.

จากแผนภูมิจะเห็นว่า วิกฤติปัญหายาเสพติดที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเยาวชนวัยรุ่นในสหรัฐอเมริกาแต่ละปีนั้น ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยใน ค.ศ.1992 มีวัยรุ่นติดยาเสพติดเพิ่มขึ้นจาก ค.ศ.1991 10 เปอร์เซ็นต์ และได้เพิ่มขึ้นทุกปีจนกระทั่งใน ค.ศ.1996 ปรากฏว่ามีเยาวชนวัยรุ่นชาวอเมริกันติดยาเสพติดเพิ่มขึ้นจาก ค.ศ.1991 ถึง 70 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งตัวเลขทางสถิตินี้ ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่สามารถควบคุมปริมาณผู้ติดยาเสพติดได้ โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชนของประเทศ อันแสดงให้เห็นว่าปัญหาเสพติดนั้น มิใช่เป็นเพียงปัญหาเล็กน้อยที่จะแก้ไขได้โดยง่าย หรือโดยลำพังประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการความร่วมมือระหว่างประเทศในการแสวงหาคำร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทั้งจากประเทศที่เป็นแหล่งผลิต และแหล่งค้าถึงของยาเสพติด เพื่อสกัดกั้นและทำลายให้หมดสิ้นหรือลดน้อยลงไป

ปัญหาเสพติดในสหรัฐอเมริกานั้น จากข้อมูลของหน่วยปราบปรามยาเสพติด หรือ Drug Enforcement Administration (DEA) ของสหรัฐอเมริกา ได้ชี้ให้เห็นว่าแหล่งที่มาของยาเสพติดที่ทะลักเข้าไปในสหรัฐอเมริกา คือ มาจากอเมริกาใต้และหลายประเทศในเอเชีย

#### ตารางที่ 1.1

ปริมาณยาเสพติดประเภทฝิ่นจากประเทศต่าง ๆ ที่แอบอบนำมาเข้าไปในสหรัฐอเมริกา

Production of Oplum 1985 - 1990

In Other Countries

( estimated in metric tons )

Country	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Guatemala			3	8	12	13
Lebanon					45	320
Pakistan	55	150	205	205	130	165
Mexico	35	43	50	50	66	62
Thailand	35	23	24	28	50	40

Source : Department of State, International Narcotics Control Strategy Report, 1989, 1990, 1991.

จากสถิติซึ่งได้จากรายงานแผนการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ ตามตารางที่ 1.1 ซึ่งรวบรวมขึ้นโดยหน่วยงานในสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ชัดเจนว่ายาสเสพติดประเภทฝิ่นนั้น นอกจากกัวเตมาลา, เลบานอน, ปากีสถาน และเม็กซิโก แล้ว ไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีรายชื่อติดกลุ่มเข้าไป โดยถูกระบุว่าเป็นแหล่งผลิตและเส้นทางระบายของยาเสพติดประเภทนี้ ที่มีผู้กระทำความผิดลักลอบนำเข้าไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกา จนสร้างปัญหาต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นมา เป็นไปตามข้อมูลที่หน่วย DEA ได้รายงานเอาไว้ ซึ่งข้อมูลที่ปรากฏออกมานี้ได้ทำให้ไทย กลายเป็นประเทศเป้าหมายหนึ่งที่ถูกเพ็งเล็งโดยหลายหน่วยงานในสหรัฐอเมริกา ที่ต้องการจะ สกัดกั้นการส่งผ่านยาเสพติดเข้าไปยังสหรัฐอเมริกา ทั้งโดยการสืบสวนในทางลับ การประสาน การทำงานของหน่วยงานราชการระหว่างประเทศ และการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศไทยใน รูปแบบต่าง ๆ เพื่อแสวงหาความร่วมมือในการดำเนินการระหว่างกัน

สำหรับข้อมูลของทางราชการไทยเกี่ยวกับยาเสพติดภายในประเทศ และจากต่างประเทศ ที่เข้ามาแพร่ระบาดนั้น ทำให้ทราบว่าแหล่งผลิตยาเสพติดในประเทศไทย มีการกระจายตัวออกไป ในทุกพื้นที่ของประเทศ โดยชนิดของยาเสพติดที่เป็นปัญหาสำคัญมีอยู่ด้วยกัน 5 ประเภท ได้แก่ แอมเฟตามีน สารระเหย กัญชา เฮโรอีน และฝิ่น ซึ่งจะมีการผลิตและลักลอบในส่วนหนึ่งด้วย วิธีการลำเลียงเข้ามาภายในประเทศจากพื้นที่ชายแดนในภาคต่าง ๆ เช่น การลำเลียงยาเสพติดจาก จุดเริ่มต้นบริเวณตามเหลี่ยมทองคำ และระบายออกสู่ตลาดต่างประเทศโดยส่งทางเรือไปออกทะเล อันค้ำยันลงสู่ทางใต้ไปทางมาเลเซีย และประเทศต่าง ๆ ดังนี้ จะเห็นว่าประเทศไทยนั้น เป็นทั้งแหล่งผลิตยาเสพติด และทางผ่านที่สำคัญของยาเสพติดไปต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา ปัญหานี้ได้เกิดขึ้นโดยการกระทำของกลุ่มขบวนการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพล

ในด้านนโยบายระหว่างประเทศ ข้อเท็จจริงในส่วนของสหรัฐอเมริกา จะเห็นว่าเป็น ประเทศซึ่งประสบปัญหาเสพติดมากที่สุดประเทศหนึ่ง ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงให้ความสำคัญกับนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทั้งภายในและภายนอก โดยกำหนดให้มี ยุทธศาสตร์ในการควบคุมยาเสพติดแห่งชาติ และความมุ่งมั่นทางการเมือง (political commitment) ในการแก้ไขปัญหาเสพติดจากประเทศผู้ผลิตและประเทศที่เป็นทางผ่านยาเสพติด โดยมุ่งที่จะ สกัดกั้นมิให้ยาเสพติดซึ่งมีแหล่งผลิตอยู่ในต่างประเทศเข้าไปสู่สหรัฐอเมริกา ด้วยการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้ง พัฒนาหน่วยงานทางกฎหมาย ตลอดจนการนำ ผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และการส่งตัวผู้ลักลอบค้ายาเสพติดในฐานะผู้ร้ายข้ามแดน

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ยังมุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพหน่วยงานปราบปรามยาเสพติดและหน่วยงานทางด้านความมั่นคงของบางประเทศที่เป็นประเทศผู้ผลิตยาเสพติดรายสำคัญ รวมถึงประเทศไทยเพื่อเป็นการสนับสนุนการปราบปรามขบวนการค้ายาเสพติดด้วย

ในการปราบปรามขบวนการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกาได้ส่งเจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดในสังกัดของ Drug Enforcement Administration (DEA) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงยุติธรรมไปประจำในประเทศต่าง ๆ ที่เป็นประเทศผู้ผลิตและประเทศทางผ่านของยาเสพติดที่สำคัญซึ่งรวมถึงประเทศไทย นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังมีนโยบายในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับประเทศที่แสดงเจตนาจริงใจ และมีการดำเนินการต่อต้านการปลูกพืชเสพติดและการลักลอบค้ายาเสพติดอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการประกาศรับรองประเทศที่ให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ที่ได้ออกประกาศเรื่องสถานะของประเทศผู้ผลิตและประเทศทางผ่านของยาเสพติด เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2541 เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา นำเสนอรัฐสภาสหรัฐอเมริกา ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศฉบับแก้ไข ค.ศ.1961 ซึ่งในประกาศฉบับดังกล่าว สหรัฐอเมริกาได้ให้การรับรองสถานะของประเทศไทย ว่าเป็นประเทศที่ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับสหรัฐอเมริกา และปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ.1988 ด้วยดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ตระหนักถึงความพยายาม และความร่วมมือ อย่างจริงจังของรัฐบาลไทยในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งได้ช่วยส่งเสริมภาพพจน์ของประเทศไทยในสายตาของสหรัฐอเมริกา และนานาชาติด้วย

สำหรับนโยบายระหว่างประเทศของไทยในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ไทยได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหายาเสพติดไม่น้อยไปกว่าสหรัฐอเมริกา โดยในทศวรรษที่ศึกษามีการบรรจุแผนการดำเนินงานในการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติด เข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน 3 ฉบับ ที่ได้กลายมาเป็นต้นแบบในการจัดทำแผนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดขึ้น ซึ่งจะมีการวางแนวทางและวิธีการดำเนินงานที่สอดคล้องประสานสัมพันธ์กัน ทั้งนี้ จะสามารถแบ่งวิธีการตามแผนที่ไทยได้นำออกมาใช้เป็น 4 มาตรการหลัก คือ มาตรการควบคุมพืชเสพติด มาตรการปราบปรามยาเสพติด มาตรการป้องกันยาเสพติด และมาตรการบำบัดรักษา โดยสองมาตรการแรกเป็นการลดปริมาณ (Supply Reduction) ของยาเสพติด ส่วนสองมาตรการหลังเป็นการลดความต้องการ (Demand Reduction) ของยาเสพติด

ซึ่งในขณะการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะอยู่ระหว่างการดำเนินงานตามแผนป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด พ.ศ.2540 - 2544 ซึ่งก็ยังคงอิงอยู่กับแนวความคิดและมาตรการดำเนินงานใน 4 มาตรการดังกล่าว ที่มีการปรับให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544) โดยเน้นไปที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และสภาพแวดล้อมของสังคม ให้มีการ ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพของคนเป็นด้านหลัก

นอกจากความร่วมมือดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกา ยังให้ความช่วยเหลือ ประเทศไทยในด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ทั้งในด้านวัสดุอุปกรณ์ ความร่วมมือ ทางวิชาการในด้านต่าง ๆ เช่น การควบคุมพืชเสพติด การปราบปรามยาเสพติด การป้องกัน ยาเสพติด และการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด โดยผ่านแผนกกิจการยาเสพติด (Narcotics Affairs Section) ซึ่งเป็นหน่วยงานของ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) สังกัดกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีที่ทำการอยู่ ณ สถานทูต สหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย โดยในปี 1997 ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐ-อเมริกาเพื่อการนี้ เป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้น 2,980,000 เหรียญสหรัฐฯ

ความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการดำเนินการลักษณะให้เงินช่วยเหลือที่สหรัฐอเมริกา มอบให้แก่ไทยนั้นมีมานานแล้ว, ซึ่งแต่เดิมประเทศไทยจะได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับเรื่อง ยาเสพติดมาตั้งแต่ พ.ศ.2516 (ค.ศ.1973) โดยความช่วยเหลือในระยะแรกส่วนใหญ่เน้นในด้านการปราบปราม แต่ต่อมาได้มีพัฒนาการขยายความช่วยเหลือครอบคลุมการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดในหลาย ๆ ด้าน ดังจะเห็นได้จากจำนวนเงินช่วยเหลือที่สหรัฐอเมริกามอบให้แก่ไทย เป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

ในความสัมพันธ์ไทย - สหรัฐอเมริกา ด้านความร่วมมือในการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดนั้น มีหน่วยงานกลางถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติดของในแต่ละ ประเทศ ทั้งการแก้ไขปัญหายาภายใน และการประสานการทำงานระหว่างประเทศ หน่วยงาน ที่สำคัญ ได้แก่

1. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2519 เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรการ และให้อำนาจในการ ดำเนินการป้องกัน และปราบปรามให้ได้ผลโดยเด็ดขาด และมีประสิทธิภาพ

2. กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการ กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 18) พ.ศ.2535 มีหน้าที่ดำเนินการปราบปรามผู้ผลิต ผู้ค้ารายใหญ่ ขบวนการ ผู้สนับสนุน ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในด้านต่าง ๆ แก่หน่วยปฏิบัติและประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. Office of National Drug Control Policy (ONDCP) เป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้การควบคุมดูแลของ Executive Office of the President ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ในการกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และจัดลำดับความสำคัญ โครงการควบคุมยาเสพติดแห่งชาติ

4. Drug Enforcement Administration (DEA) หรือหน่วยงานกลางในการปราบปรามยาเสพติดของสหรัฐอเมริกา เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) จัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.1973 โดยมีภารกิจหลักในการปราบปรามการลักลอบค้ายาเสพติดภายในประเทศ และสกัดกั้นไม่ให้ยาเสพติดลักลอบเข้าสู่สหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ยังเป็นศูนย์กลางของระบบการข่าวยาเสพติดของประเทศ โดยปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในการดำเนินการปราบปราม

5. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) อยู่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา รับผิดชอบในการควบคุมนโยบายเกี่ยวกับยาเสพติดระหว่างประเทศ การวางแผนและการให้ความสนับสนุนด้านยาเสพติด สำหรับในประเทศไทย INL ได้จัดตั้งแผนกกิจการด้านยาเสพติด (Narcotics Affairs Section - NAS) ประจำสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ทำหน้าที่ประสานงานและพิจารณาเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านยาเสพติดแก่ไทย ทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านวิชาการ ตั้งแต่ ค.ศ.1974

ความร่วมมือในการควบคุมปราบปรามยาเสพติดระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกานั้น ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา องค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น มีการดำเนินงานในลักษณะประสานการทำงานระหว่างกันเสมอ เมื่อได้พบเหตุ หรือปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหายาเสพติด ซึ่งที่ผ่านมาไทยได้ให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในทุกด้าน โดยเฉพาะการสกัดกั้นขบวนการลักลอบค้าเถียงยาเสพติดผ่านประเทศไทยไปยังสหรัฐอเมริกา ทั้งความร่วมมือในด้านปฏิบัติการ และความร่วมมือด้านการข่าว จนทำให้สามารถปราบปราม และลดปริมาณของยาเสพติดที่ถูกผลิตขึ้นมาได้เป็นจำนวนมาก สำหรับสหรัฐอเมริกาก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ไทย ทั้งวัสดุอุปกรณ์ ความร่วมมือทางวิชาการในด้านต่าง ๆ เช่น การปราบปรามยาเสพติด การควบคุมพืชเสพติด การป้องกันยาเสพติด การบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

ดังนั้น พัฒนาการความร่วมมือขององค์กรเกี่ยวกับการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด ทั้งของไทยและสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขปัญหาค้ายาเสพติด จึงเป็นพัฒนาการความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการผลิตยาเสพติด ซึ่งจะมีการถักทอต่อเนื่องด้วยการส่งผ่านยาเสพติด จากประเทศไทย โดยมีเป้าหมายไปยังสหรัฐอเมริกา วิทยานิพนธ์นี้ จึงต้องการศึกษาและวิเคราะห์ ความร่วมมือระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีควบคุมและปราบปรามการค้า ยาเสพติดระหว่างสองประเทศ

### ความสำคัญของประเด็นปัญหา

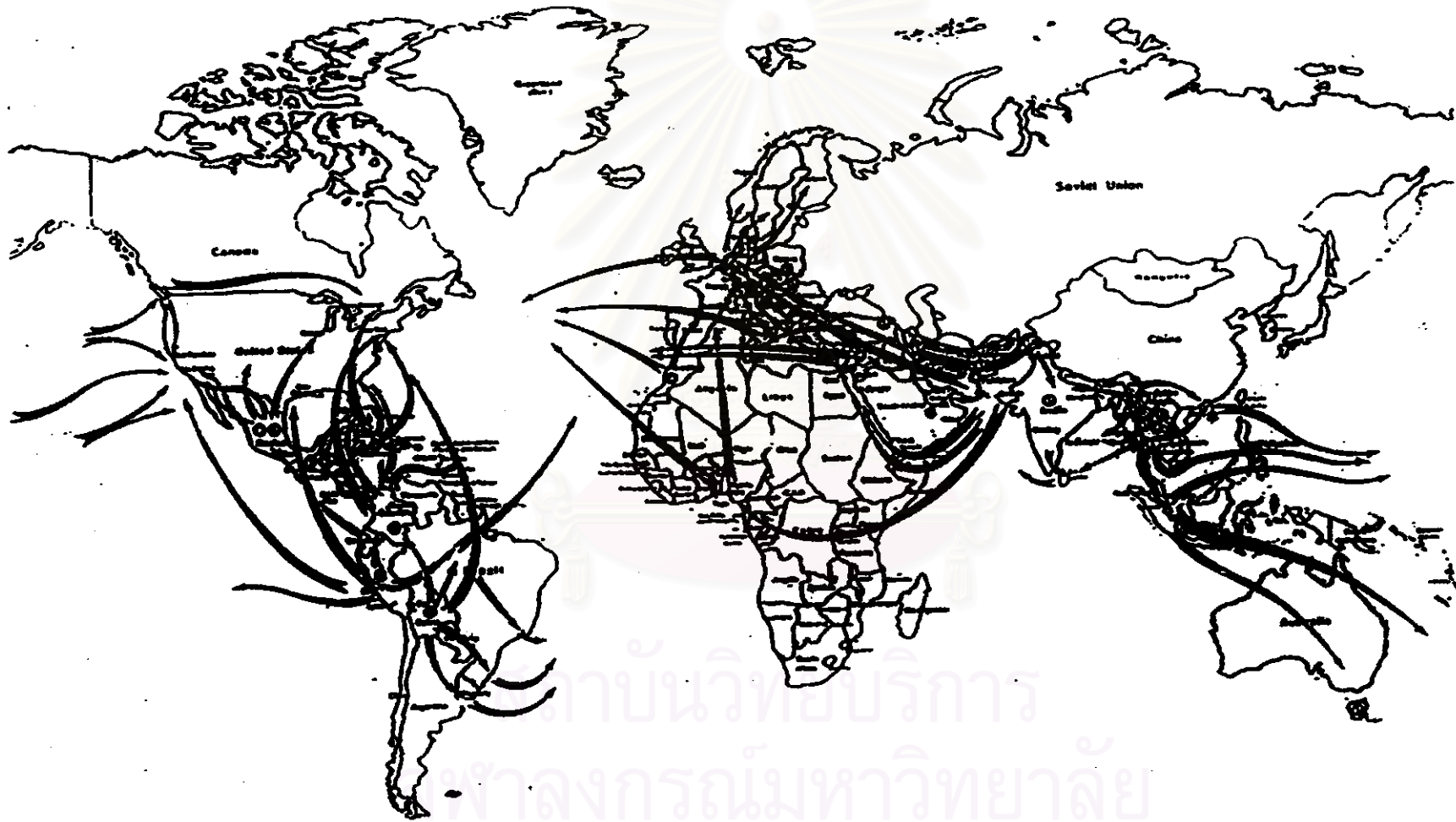
ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาค้ายาเสพติดระหว่างไทย และสหรัฐอเมริกานั้น เป็นประเด็นที่สำคัญอันหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ ไทยและสหรัฐอเมริกาได้มีความตระหนักร่วมกันถึงภัยอันตรายร้ายแรงของปัญหายาเสพติด ในกรณีของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าในการแต่งตั้งนักการเมืองเพื่อเข้าร่วมรัฐบาลเป็นคณะบุคคลผู้บริหารประเทศนั้น ไทยจะคำนึงถึงเบื้องหลัง ประวัติความเป็นมาของนักการเมืองแต่ละท่านโดยละเอียด ทั้งนี้ หากปรากฏว่านักการเมืองผู้นั้นมีเหตุอันทำให้น่าสงสัยว่า ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด และกำลังถูกจับตามองโดยสหรัฐอเมริกา และยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวแล้ว ไทยก็จะไม่แต่งตั้งนักการเมืองผู้นั้นเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรี เนื่องจากจะทำให้ภาพรวมของฝ่ายบริหารประเทศเสียไป และทำให้ความเชื่อถือ เชื่อมมั่นของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อรัฐบาลชุดนั้นหมดไปด้วย ซึ่งกรณีที่ยกตัวอย่างนี้ จะเห็นได้ชัดเจนว่าไทยยังคงดำเนินนโยบายการบริหารประเทศในลักษณะที่ยังต้องคำนึงถึงความต้องการของสหรัฐอเมริกาและภาพพจน์โดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องการ แสดงออกให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของประเทศที่ไม่ส่งเสริม หรือสนับสนุนบุคคลที่มีเหตุให้ต้องสงสัยว่าเข้าไปเกี่ยวข้องกับหรือพัวพันกับการค้ายาเสพติด ให้เข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ ทั้งนี้ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย - สหรัฐอเมริกา ในเรื่องอื่น ๆ

สำหรับความร่วมมือในด้านอื่นที่เกี่ยวกับยาเสพติดนั้น ไทย และสหรัฐอเมริกา ก็ได้ร่วมมือกันเป็นอย่างดีในการแก้ไขปัญหาค้ายาเสพติดทั้งในระดับทวิภาคี และ พหุภาคี โดยในระดับทวิภาคีนั้น ประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา ได้ดำเนินความร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยน ข้อมูล ข่าวสาร และประสานความร่วมมือ เพื่อสกัดกั้นการถักทอต่อเนื่องยาเสพติดจากบริเวณ ตามเหลี่ยมทองคำไปยังตลาดโลก รวมทั้ง ประเทศสหรัฐอเมริกา และสามารถสกัดกั้นการ ถักทอต่อเนื่องยาเสพติดไปสู่สหรัฐอเมริกาได้หลายราย เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม



ภาพที่ 1.1

แผนที่แสดงเขตปลูกพืชเสพติดและเส้นทางลักลอบนำเขียงยาเสพติดที่สำคัญของโลก



ที่มา : อกรายงาน International Control Strategy Report (INCSR) จัดทำโดย U.S. Department of State's Bureau of International Narcotics Matters  
และ รายงาน World Wide Heroin Situation 1990-1991 จัดทำโดย Drug Enforcement Administration, U.S. Department of Justice.

นอกจากนี้แล้ว การศึกษาเรื่องความร่วมมือทางการปราบปรามยาเสพติดยังมีนัยสำคัญทางทฤษฎีที่น่าสนใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐในโลกปัจจุบัน กล่าวคือนักวิชาการบางท่านได้เสนอว่า บทบาทและอำนาจของรัฐระยะหลังมานี้ได้เสื่อมถอยลง มีองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ เช่น บรรษัทข้ามชาติ กลุ่มก่อการร้าย และองค์กรข้ามชาติอื่น ๆ ได้กลายเป็นพลังที่ขึ้นมาท้าทายอำนาจรัฐ องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติก็เป็นตัวอย่างอันหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความถดถอยของอำนาจรัฐ<sup>2</sup> การศึกษาเรื่องความร่วมมือระหว่างรัฐในการปราบปรามขบวนการค้ายาเสพติดจึงมีส่วนที่จะชี้ให้เห็นว่า รัฐหรือความร่วมมือระหว่างรัฐจะยังคงมีศักยภาพเพียงพอที่จะควบคุมและจัดการกับพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาขององค์กรข้ามชาติ เช่น ขบวนการผลิตและค้ายาเสพติด

ความสำคัญของประเด็นปัญหาอีกประการหนึ่ง ก็คือ ปัญหายาเสพติดได้กลายเป็นปัญหาอาชญากรรมระหว่างประเทศ และเป็นปัญหามนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยได้ส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ตามมา รวมถึง ปัญหาในเรื่องของการคอร์รัปชัน และคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะเด็กวัยรุ่นในประเทศพัฒนาแล้วอย่างเช่นสหรัฐอเมริกา หรือประเทศกำลังพัฒนาเช่นไทย จะตกเป็นทาสของยาเสพติดในรูปแบบต่าง ๆ อันนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาทางสังคมนานัปการ หรืออาจมีการตั้งกลุ่มมั่วสุมของผู้ติดยาเสพติดด้วยกัน คบคิดกัน ไปกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อความสงบสุขให้แก่สังคมทั่วไป เป็นปัญหาต่อเนื่องไปถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนพลเมืองภายในประเทศ สภาพการณ์เช่นนี้มีเพิ่มมากขึ้นในทุกประเทศ และเป็นปัญหาร่วมที่ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะกรณีศึกษาที่ไทย และสหรัฐอเมริกา จะต้องร่วมมือกันในการเข้าแก้ไขปัญหา ด้วยนโยบายที่ต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์ที่ตนต้องการ หรือคาดหวังว่าจะได้รับในความร่วมมือนี้

ในเรื่องของปริมาณยาเสพติดที่เข้าไปจำหน่ายสร้างปัญหาให้กับสหรัฐอเมริกานั้น จะมีรูปแบบของการดำเนินการค้ายาเสพติดจากภายนอกเข้าไปในสหรัฐอเมริกาเป็นไปในลักษณะของขบวนการ มีเครือข่ายโยงใยครอบคลุมในหลายประเทศ มีการวางแผนในขั้นตอนการปฏิบัติที่สลับซับซ้อน เริ่มตั้งแต่การลักลอบขนยาเสพติดออกมาจากแหล่งผลิต มีการให้สินบนเจ้าหน้าที่

<sup>2</sup> Robert D. Tomasek, "Complex Interdependency Theory : Drug Barons as Transnational Groups," in *Theory and Practice of International Relations*, William C. Olson ed. (Washington, D.C. : Prentice - Hall, 1994), p. 279.

ของรัฐในทุกเส้นทางที่สิ่งผิดกฎหมายนี้จะผ่าน ในลักษณะของการใช้เงินปูทางไปสู่ความสำเร็จ จนถึงขั้นตอนสุดท้ายของการให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่เป็นเงินจำนวนอันมหาศาล ซึ่งจะมีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้อยู่ในรูปของอสังหาริมทรัพย์ หรือยักย้าย ถ่ายเท ไปสู่บัญชีเงินฝาก ของผู้อื่นเพื่อมิให้มีการสืบสาวเรื่องราวไปถึง

นอกจากนี้แล้วปัญหาการค้ายาเสพติด ยังถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจชนิดหนึ่งที่ดูดีกลับ และน่ากลัวสำหรับคนธรรมดาสามัญ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ไม่เปิดเผย และมีลักษณะแอบแฝง ซ่อนเร้น เพื่อหลีกเลี่ยงการจับกุม จึงทำให้ไม่ทราบแน่ชัดว่ามูลค่าที่แท้จริงของกิจกรรมดังกล่าว มีมากน้อยเพียงใด แต่เงินที่สะพัดในธุรกิจนี้จะมีขนาดใหญ่มากเมื่อเทียบกับกิจกรรมผิดกฎหมาย ชนิดอื่น อาทิเช่น การค้าของเถื่อน ของหนีภาษี เป็นต้น การดำเนินกิจกรรมผิดกฎหมาย เกี่ยวกับการค้ายาเสพติดที่มีมูลค่ามหาศาลนี้ มีผลกระทบต่อระบบการเมืองและการบริหาร ประเทศในทางเศรษฐกิจ โดยเมื่อกิจกรรมดังกล่าวมีมูลค่าถึงระดับหนึ่ง ก็จะส่งผลกระทบทำให้นโยบายทางเศรษฐกิจและทางการเงินหยุดชะงักไปได้ ดังนั้น ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับยาเสพติด จึงนับว่ามีความสำคัญมาก ซึ่งอย่างน้อยก็จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายร่วมกัน และ นำมาเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาค้ายาเสพติดที่เกิดขึ้น<sup>3</sup>

การค้ายาเสพติดนี้ ผู้ค้ามักจะใช้วิธีการฟอกเงินในรูปลักษณะต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงเงิน รายได้ที่มาจากกระทำความผิดโดยดำเนินการซักฟอกให้เป็นเงินที่ถูกกฎหมาย สร้างฐานะความ ร่ำรวย รวมทั้ง เกียรติยศ ชื่อเสียงให้แก่ตัวเอง แล้วยังหลบเลี่ยงความผิดด้วยการหนีออกจาก ประเทศที่ตัวเองได้กระทำความผิดอีกด้วย ทำให้ยากต่อการหาพยานหลักฐานมามัดตัวฟ้อง ลงโทษผู้กระทำความผิด หรือติดตามจับกุมตัวมาดำเนินคดีในประเทศที่ความผิดเกิด ความร่วมมือ ระหว่างประเทศจึงนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก ที่จะแสดงให้เห็นถึงการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันในการเข้าแก้ไข้ปัญหา ซึ่งยากที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะสามารถกระทำได้โดย ลำพัง และสำหรับประเทศไทยนั้น ยังได้มีองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาล ไทยมาโดยตลอด คือ องค์การสหประชาชาติ สมาคมอาเซียน สำนักงานแผนโคกลัมโบ และ องค์การตำรวจสากล ซึ่งในความร่วมมือระดับทวิภาคี ประเทศไทยก็ได้ให้ความร่วมมือในการปราบปรามการลักลอบค้ายาเสพติดระหว่างประเทศตลอดมา

<sup>3</sup> อัมมาร สยามวาธา และ ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ, “บทบาทของการลักลอบค้ายาเสพติด ในเศรษฐกิจไทย,” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 10 (มีนาคม 2535) : 5.

ระยะเวลาของความร่วมมือการศึกษา จะเน้นเฉพาะช่วงระยะเวลาตั้งแต่ ค.ศ.1987 - 1997 ทั้งนี้ เพราะก่อนหน้านี้ แม้ทั้งสองประเทศได้มีความพยายามที่จะร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาค้ายาเสพติด แต่ก็หาได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่จริงจังและมีประสิทธิภาพแต่อย่างใดไม่ โดยจากงานศึกษาจีนสำคัญเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ของ Alfred W. McCoy<sup>4</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่าในช่วงทศวรรษที่ 60 จนกระทั่งถึงการสิ้นสุดของสงครามเวียดนาม หน่วยงานราชการลับของสหรัฐอเมริกาเอง ก็ได้เข้าไปมีส่วนพัวพันกับขบวนการค้ายาเสพติด และสำหรับทางฝ่ายไทยก็ได้รับการกล่าวหาว่า มีผู้นำทางทหารบางคนได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับขบวนการค้ายาเสพติดอีกด้วย อย่างไรก็ตามในระยะสิบปีให้หลังมานี้รูปการณ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทั้งในแง่ของการให้ความสำคัญจากทั้งสองฝ่ายในความร่วมมือที่จะปราบปรามการค้ายาเสพติด และผลลัพธ์ที่ได้จากความร่วมมือที่เกิดขึ้น

### ตารางที่ 1.2

สรุปความช่วยเหลือด้านยาเสพติดที่สหรัฐอเมริกาให้แก่ไทย (คิดเป็นเหรียญสหรัฐ<sup>๔</sup>)

ปี	ด้านการปราบปราม	ด้านการควบคุมพืชเสพติด	ด้านการบำบัดรักษา	ด้านการป้องกัน	ด้านการบริหารสำนักงาน ป.ป.ศ.	รวม (เหรียญ U.S.)
2520	1,110,652	-	-	-	-	1,110,652
2525	460,000	284,702	445,000	-	50,000	1,239,702
2526	660,000	435,000	-	150,000	90,000	1,335,000
2527	180,000	680,000	-	120,000	150,000	1,130,000
2528	400,000	1,000,000	-	-	-	1,400,000
2529	300,000	1,400,000	-	-	-	1,700,000
2530	1,949,000	1,850,000	-	-	-	3,799,000
2531	1,060,000	2,310,000	-	-	-	3,370,000
2532	1,535,000	1,745,000	-	260,000	-	3,540,000
2533	1,450,000	1,200,000	-	290,000	-	2,940,000
2534	1,900,000	1,200,000	-	300,000	-	3,400,000
2535	1,870,000	1,145,000	-	330,000	-	3,345,000
2536	1,795,000	1,150,000	-	420,000	-	3,365,000

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ศ.), 2541.

<sup>4</sup> Alfred W. McCoy, *The Politics of Heroin*, New York, 1991.

จากตารางที่ 1.2 จะเห็นว่า ความช่วยเหลือด้านยาเสพติดที่สหรัฐอเมริกาให้แก่ไทยนั้น ในช่วงแรก ๆ ของความช่วยเหลือ สหรัฐอเมริกาจะเน้นในด้านการปราบปรามเป็นหลัก โดยใน พ.ศ.2520 (ค.ศ.1977) ได้ให้ความช่วยเหลือในด้านการปราบปรามเป็นจำนวนเงินมูลค่า 1,110,652 เหรียญสหรัฐฯ ต่อมาได้พัฒนาการดำเนินการให้ความช่วยเหลือไปในด้านอื่น ๆ ด้วย คือ ด้านการควบคุมพืชเสพติด ด้านการบำบัดรักษา ด้านการป้องกัน และด้านการบริหารหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง คือ ป.ป.ส. อันเนื่องมาจากการที่สหรัฐอเมริกาได้เริ่มสังเกตเห็นว่าการดำเนินการในด้านปราบปรามเพียงด้านเดียวนั้น ยังไม่สามารถควบคุมหรือแก้ไขปัญหากับยาเสพติด ให้บรรลุผลได้ดีเท่าที่ควร ซึ่งสหรัฐอเมริกาก็ได้ให้ความช่วยเหลือในหลาย ๆ ด้านดังกล่าว จนกระทั่งใน พ.ศ.2530 (ค.ศ.1987) เงินช่วยเหลือที่สหรัฐอเมริกามอบให้แก่ไทยได้ทวีจำนวนเพิ่มขึ้นจากในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมาเป็นอย่างมาก โดยจากเดิมที่เคยให้ 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นกว่า 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ทั้งนี้ จะเห็นว่าใน พ.ศ.2530 (ค.ศ.1987) นี้ เป็นปีแห่งจุดเริ่มต้น ที่สหรัฐอเมริกาได้เพิ่มจำนวนเงินงบประมาณในด้านความช่วยเหลือที่มอบให้แก่ไทยเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหากับยาเสพติดได้ชัดเจนที่สุด และจำนวนเงินช่วยเหลือที่เพิ่มสูงขึ้นนี้ ก็ได้เป็นมาตรฐานในความช่วยเหลือที่สหรัฐอเมริกามีให้แก่ไทยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ค.ศ. 1987 จึงเป็นปีแห่งจุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่มองได้ว่า สหรัฐอเมริกาได้ให้ความสนใจในความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดเพิ่มมากขึ้นเป็นพิเศษ โดยอาศัยความร่วมมือจากประเทศไทยในการดำเนินการ ดังนี้ จึงได้กำหนดให้เป็นจุดเริ่มต้นในกรณีศึกษา เพื่อศึกษาวิจัยถึงพัฒนาการในความร่วมมือที่ไทยมีความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะสามารถสรุปได้ว่า สหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยได้ใช้วิธีการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยเพื่อแสวงหาความร่วมมือในการปฏิบัติ จนกระทั่งเกิดผลลัพธ์เป็นปริมาณการจับกุมยาเสพติด ซึ่งเห็นผลการดำเนินการอย่างชัดเจน ยกตัวอย่างกรณีการจับกุมเฮโรอีนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากการปราบปรามบริเวณแนวชายแดนไทย - พม่า จาก 323 กิโลกรัม ใน พ.ศ.2524 (ค.ศ.1981) เป็น 2,400 กิโลกรัม เพียงชั่วระยะเวลาหลังจากนั้นอีก 7 ปี ต่อมา<sup>5</sup>

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะค้นคว้าเพื่อแสดงให้เห็นว่า ความร่วมมือของทั้ง 2 ประเทศ ได้มีความจริงจังและมีประสิทธิภาพมากขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว โดยมีประเด็นปัญหา คือ “การศึกษามูลเหตุของความร่วมมือระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา โดยผ่านองค์กรเกี่ยวกับการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด ระหว่าง ค.ศ.1987 - 1997”

<sup>5</sup> Ibid., p. 423.

## สมมติฐานในการศึกษา

จากความร่วมมืออย่างจริงจังในการปราบปรามยาเสพติดระหว่างไทย - สหรัฐอเมริกา ที่เกิดขึ้นจนเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม นับแต่ครั้งหลังของทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เกิดจากการปรับเปลี่ยนทัศนคติทางด้านการมั่นคงของผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกา ที่แต่เดิมมองปัญหาเรื่องความมั่นคงว่าเป็นเรื่องทางยุทธศาสตร์และการทหาร ในบริบทของสงครามเย็น และการแข่งขันกับสหภาพโซเวียต แต่ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอันเนื่องมาจากปัญหาอาชญากรรม สหรัฐอเมริกาได้กลับมาให้ความสำคัญกับนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ทั้งภายในและภายนอกประเทศมากขึ้น โดยถือว่าปัญหาอาชญากรรมนั้นเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาความมั่นคงจึงมุ่งที่จะสกัดกั้นมิให้ยาเสพติดต่าง ๆ ซึ่งผลิตในประเทศกำลังพัฒนาเข้าไปสู่สหรัฐอเมริกา โดยดำเนินการทั้งทางการเมือง การปราบปราม และการให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ จากการศึกษาที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด และมองว่าปัญหานี้มีความเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับความมั่นคงของประเทศ สหรัฐอเมริกาจึงได้ใช้อำนาจและอิทธิพลของตนเข้าแก้ไขปัญหาดังกล่าวในหลายรูปแบบด้วยกัน โดยในกรณีแหล่งผลิตยาเสพติดขึ้นอยู่ภายใต้เขตอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาอาจจะใช้กำลังเข้าแทรกแซงโดยตรง เช่น การบุกจับตัวประธานาธิบดี นอริเอกา ของปานามา มาขึ้นศาลคดียาเสพติดในสหรัฐอเมริกา แต่ในกรณีแหล่งผลิตยาเสพติดมิได้อยู่ภายใต้เขตอิทธิพลโดยตรงของสหรัฐอเมริกา การใช้กำลังเข้าแทรกแซงมิใช่เรื่องที่จะกระทำได้ สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประเทศเจ้าของพื้นที่เพื่อผลในการปราบปราม

ส่วนนโยบายทางด้านไทย การแก้ไขปัญหายาเสพติดตามแนวชายแดนนับตั้งแต่บริเวณสามเหลี่ยมทองคำลงมา อันเป็นเขตติดต่อ ไทย - ลาว - พม่า อันเป็นแหล่งพำนักพักพิงของชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อ ลาว และ พม่า ที่แต่เดิมรัฐบาลไทยได้อาศัยชนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นเขตแนวกันชนเพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่แนวชายแดนไทย ทำให้ปัญหายาเสพติดซ้อนทับอยู่กับปัญหาชนกลุ่มน้อยในพม่าและปัญหาตามแนวชายแดนของไทย ต่อมาเมื่อไทยได้ร่วมมือกับพม่าในการแก้ไขปัญหายาตามแนวชายแดนร่วมกันโดยมีสัมพันธอันดีต่อกันแล้ว ไทยก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยชนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นแนวกันชนอีกต่อไป การแก้ไขปัญหายาเสพติดในบริเวณนี้จึงมีความจริงจัง เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายในด้านความมั่นคงที่เกิดขึ้น ดังนั้น จากข้อมูลต่าง ๆ ข้างต้น จึงขอตั้งสมมติฐาน ดังนี้

**ความร่วมมือระหว่างไทย - สหรัฐอเมริกา ในการแก้ไขปัญหายาการค้ายาเสพติดเกิดจาก ได้มีการปรับเปลี่ยนทัศนคติในเรื่องความมั่นคงภายในสหรัฐอเมริกา และเมื่อไทยปรับเปลี่ยนนโยบายตามแนวชายแดนโดยเฉพาะการให้ความร่วมมือกับพม่า**

**กรอบความคิดในการศึกษา**

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งที่จะศึกษาพัฒนาการความร่วมมือเกี่ยวกับการควบคุม และปราบปรามยาเสพติด ระหว่างไทย - สหรัฐอเมริกา โดยมีกรอบความคิดสำคัญที่นำมาใช้ตอบประเด็นปัญหา คือ เรื่องของความร่วมมือ ซึ่งมีผู้ให้คำจำกัดความว่า

ความร่วมมือ คือ กระบวนการประสานนโยบายของสองประเทศ โดยที่แต่ละประเทศ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายในประเด็นนั้น ๆ เพื่อบรรลุถึงผลได้ของแต่ละฝ่าย

**แผนภูมิที่ 1.2**

**ภาพแสดงกรอบความคิดเรื่องความร่วมมือ**

(ก่อนการปรับนโยบาย  
ของตัวแสดง)



(หลังการปรับนโยบาย)

ที่มา : Robert A. Keohane, *After Hegemony : Cooperation and Discord in The World Political Economy*, 1984.





## ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาพัฒนาการความร่วมมือระหว่างไทย กับสหรัฐอเมริกา ในการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยผ่านองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด ระหว่าง ค.ศ.1987 - 1997 ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงปัญหายาเสพติดที่เกิดขึ้นภายในของทั้งสองประเทศ และนโยบายที่ปรับเปลี่ยนไปจนทั้งสองประเทศสามารถประสานความร่วมมือระหว่างกันได้เป็นอย่างดี โดยผ่านการดำเนินการขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อผลในการแก้ไขปัญหายาเสพติดทั้งภายในและระหว่างประเทศ

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อเข้าใจถึงผลประโยชน์ที่ต่างได้รับในความร่วมมือที่เกิดขึ้น จากการควบคุมและปราบปรามการค้ายาเสพติดของไทย และสหรัฐอเมริกา
2. เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับมาตรการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดของไทย และสหรัฐอเมริกา
3. เพื่อให้ทราบรูปแบบ และวิธีการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรของไทย และสหรัฐอเมริกา ในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดในช่วงเวลาที่ศึกษา

## วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้วิธีการศึกษาแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Descriptive Analytical Method) เป็นหลัก โดยวิจัยเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ดังนี้

1. เอกสารราชการ ซึ่งแสดงถึงความร่วมมือระหว่างไทย กับ สหรัฐอเมริกา ในปัญหายาเสพติด ได้แก่ บันทึก และ คำสั่งต่าง ๆ รวมถึง รายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย , กระทรวงการต่างประเทศ , กองกำกับการตำรวจสากล กองการต่างประเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ , กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ , สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ , สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) , หน่วยปราบปรามยาเสพติดของสหรัฐอเมริกา (Drug Enforcement Administration : DEA) , และ จากสถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย

2. เอกสารอ้างอิง เช่น เอกสารการวิจัย, เอกสารข้อมูลที่ได้ทางอินเทอร์เน็ต, เอกสารโครงสร้างของหน่วยงาน ที่แสดงให้เห็นขอบเขตอำนาจหน้าที่, เอกสารสถิติเกี่ยวกับยาเสพติด, เอกสารข้อมูลที่จัดส่งมาจากสหรัฐอเมริกา และ เอกสารได้ตอบสนองความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน และระหว่างประเทศ

3. หนังสือ วารสาร ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น หนังสือกฎหมาย, ข่าวในคดีที่เกี่ยวกับยาเสพติดซึ่งปรากฏทางหน้าหนังสือพิมพ์, สมุดบันทึกรัฐสภา, บทความที่เกี่ยวข้อง และวารสารเผยแพร่ของหน่วยงานที่จัดทำขึ้นเพื่อการรณรงค์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

4. การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง และมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องของการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด จนถึงการค้าและการประสานการทำงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่ นายตำรวจในหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการปราบปรามยาเสพติด รวมถึงผู้มีประสบการณ์ในการทำงานด้านการปราบปรามยาเสพติดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกา และผู้อำนวยการสำนักปราบปรามยาเสพติด กองปราบปรามยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. เป็นต้น

#### วิธีการนำเสนอ

เนื้อหาในวิทยานิพนธ์ จะแบ่งออกเป็น 5 บท ดังนี้ คือ

**บทที่ 1 :** สภาพปัญหาและความสำคัญของประเด็นปัญหา, สมมติฐานในการศึกษา, กรอบความคิดในการศึกษา, ขอบเขตของการศึกษา, วัตถุประสงค์ของการศึกษา, วิธีการศึกษา, วิธีการนำเสนอ และประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษา

**บทที่ 2 :** ความสำคัญของปัญหายาเสพติดต่อสหรัฐอเมริกา

**บทที่ 3 :** ประเทศไทยกับปัญหายาเสพติดของสหรัฐอเมริกา

**บทที่ 4 :** รูปแบบและพัฒนาการของความร่วมมือระหว่างไทย - สหรัฐอเมริกา ในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติด

**บทที่ 5 :** บทสรุป

#### ประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษา

1. เพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหายาเสพติดที่เกี่ยวข้องกับไทย และสหรัฐอเมริกา
2. เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ที่จะสามารถใช้ข้อมูลงานวิจัยนี้เป็นพื้นฐานในการแก้ไขปัญหายาเสพติดต่อไป

3. เพื่อให้เป็นพื้นฐานแก่ผู้ที่จะทำวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น
4. ผลงานวิจัยนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติหน่วยงานที่ผู้วิจัยรับราชการอยู่โดยตรง



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย