

## บทที่ 2

### ความสำคัญของปัญหาสุขภาพจิตต่อสหรัฐอเมริกา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 เกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรมที่ทวีจำนวนมากขึ้นในสหรัฐอเมริกา อันสืบเนื่องมาจากจำนวนผู้คิดฆ่าตัวตายเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถควบคุมปริมาณให้คงที่ หรือลดน้อยลงได้ จนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในอีกลักษณะหนึ่งของประเทศ ที่สหรัฐอเมริกาตระหนักถึง และได้ให้ความสนใจเพิ่มขึ้นตั้งแต่ในสมัยของประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน จนถึงปัจจุบัน นั่นคือในเรื่องคุณภาพชีวิตของประชาชนพลเมืองภายในประเทศที่มีมากกว่า 260 ล้านคน ในปี 1997 (U.S. Census Bureau) ตลอดจน สภาพสังคม สิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นรูปแบบของความมั่นคงใหม่ที่เกิดขึ้นในโลกโลกาภิวัตน์ยุคปัจจุบัน แตกต่างจากในอดีตของแต่ละประเทศ รวมถึงสหรัฐอเมริกามักจะมองปัญหาความมั่นคงเพียงด้านเดียว คือ ในเรื่องการใช้กำลังทางทหารตลอดจนอาณาเขตของอาวุธยุทธโศปกรณ์ที่จะนำมาใช้ในการป้องกันประเทศ และโจมตีข้าศึก เพื่อแสดงออกให้เห็นถึงแสนยานุภาพ พลังอำนาจของประเทศตน แต่ทั้งนี้เหตุที่ในอดีตสหรัฐอเมริกามองเรื่องความมั่นคงเฉพาะในด้านกำลังทางทหาร ก็เพราะมีคู่แข่งในเวทีการเมืองโลกที่สำคัญอย่างสหภาพโซเวียต ผู้นำลัทธิคอมมิวนิสต์ ที่มีความขัดแย้งในอุดมการณ์ทางการเมืองและการปกครองอย่างรุนแรง

ทัศนะด้านความมั่นคงใหม่ ตั้งแต่ปี 1985

นับแต่หลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ทั่วโลกได้ทราบกันแล้วว่าสหรัฐอเมริกา คือประเทศมหาอำนาจที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และมีนโยบายแผ่ขยายแนวทางการคิดด้านการปกครองในแบบของตนเอง คือ เสรีประชาธิปไตย กิจกรรมของรัฐบาลส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ เพื่อต่อต้านและปราบปรามลัทธิคอมมิวนิสต์ในฐานะผู้นำระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยของโลก บทบาทและชื่อเสียงของสหรัฐอเมริกาในเรื่องการยื่นมือให้ความช่วยเหลือเพื่อรักษาสันติภาพโลกนั้น คำนึงไปในทางที่ดีมาโดยตลอด เสริมสร้างภาพพจน์ให้แก่สหรัฐอเมริกานับเป็นที่ยอมรับในเวทีการเมืองโลก<sup>1</sup>

<sup>1</sup> "Confrontation and Accommodation," United States, <http://ea.grolier.com/cgi-bin/build-page? Artbascid=0397800-67>, (10/23/98 3:42 PM) : 1.

ในช่วงเวลาดังกล่าวจะเห็นว่า สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญต่อกิจกรรมด้านการต่างประเทศเป็นอย่างมาก บทบาทในการเป็นผู้นำโลกประชาธิปไตยเป็นเหตุผลสำคัญที่ช่วยส่งเสริมความเป็นประเทศมหาอำนาจให้แก่สหรัฐอเมริกา การดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงลักษณะเน้นอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองนี้ ได้สืบสานต่อกันเรื่อยมา จนกระทั่งในช่วงระหว่างที่ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) แห่งพรรครีพับลิกัน (Republican) ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำสูงสุดของสหรัฐอเมริกา นโยบายหลักของสหรัฐอเมริกาเริ่มมีความแตกต่างไปจากนโยบายเดิม เรแกนได้ให้ความสำคัญกับนโยบายภายในประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะนโยบายด้านเศรษฐกิจ ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาให้ความสนใจกับโลกภายนอกมานาน และเน้นเรื่องความมั่นคงไปที่กำลังทางทหารโดยมิได้กลับมามองถึงปัญหาภายในประเทศ แต่ทั้งนี้ เรแกนก็ยังไม่ละทิ้งนโยบายด้านการต่างประเทศ ซึ่งยังคงถือเป็นนโยบายหลักของสหรัฐอเมริกาอยู่เหมือนเดิม

นโยบายหลักสำคัญของสหรัฐอเมริกายุคของเรแกน นั้น แม้ว่าจะยังคงมุ่งเน้นความมั่นคงไปที่การเข้าไปยุ่งเกี่ยวและแก้ไขปัญหากับโลกภายนอก แต่อย่างไรก็ตามการเริ่มมองถึงปัญหาภายในประเทศ ปัญหาสังคม และสิ่งแวดล้อม ก็เป็นเรื่องใหม่ที่สหรัฐอเมริกามีทัศนะเพิ่มขึ้นมา ทั้งนี้ จากที่ได้เห็นสภาพความเสื่อมโทรมของสังคมภายในประเทศ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันเป็นลูกโซ่ โดยเฉพาะปัญหาที่ผูกพันมาจากยาเสพติดที่ค่อย ๆ กัดกร่อนทำลายวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของสังคมชาวอเมริกันมากขึ้นทุกขณะ<sup>2</sup> ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงให้ความสนใจกับปัญหาภายในประเทศมากขึ้น และวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็ได้ถูกกำหนดเป็นนโยบายและนำออกมาใช้เป็นอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งทำให้ถือได้ว่าทัศนะด้านความมั่นคงใหม่ของสหรัฐอเมริกาได้เริ่มมีขึ้นในยุคของประธานาธิบดีเรแกน นี้เอง

เกี่ยวกับเรื่องของความมั่นคงนี้ นักวิชาการท่านหนึ่งได้ทำการศึกษาวิจัยและชี้ให้เห็นว่า “ความมั่นคงของรัฐในความหมายที่แคบนั้น ได้แก่ ความมั่นคงทางทหารและทางการเมืองเป็นด้านหลัก ส่วนความมั่นคงของชาติซึ่งได้แก่ความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของราษฎร ควรรวมถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นด้านหลักด้วย ดังนั้น ความมั่นคงของรัฐที่เน้นความมั่นคง

<sup>2</sup> United Nations International Drug Control Programme, World Drug Report, [http://www.undcp.org/images/wdr/e\\_fwsg.htm](http://www.undcp.org/images/wdr/e_fwsg.htm), (2/27/98 4:27 AM) : 1.

ทางทหารและทางการเมืองมากเกินไป โดยละเอียดหรือให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ สังคมน้อยก็นำไปสู่ความไม่มั่นคงของชาติในความหมายที่กว้างได้ ถ้าชาติหมายถึงประชาชนมิใช่ แต่เพียงรัฐแล้ว นโยบายความมั่นคงของรัฐก็ย่อมมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ คือ ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงของรัฐ<sup>3</sup>

จากคำจำกัดความข้างต้น สามารถนำมาอธิบายได้ว่า ความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาในแบบดั้งเดิมจะเป็นการให้ความสำคัญกับมิติทางการทหารเป็นหลัก โดยให้ความสำคัญกับมิติของความมั่นคงในด้านอื่น ๆ น้อยกว่า คำนิยามนโยบายมุ่งไปที่การรักษาเอกราชอำนาจอธิปไตย การปกป้องประเทศต่าง ๆ ให้ปลอดภัยจากการถูกรุกรานและถูกละเมิดด้วยกำลังทางทหาร ซึ่งเป็นไปตามลักษณะแนวคิดของลัทธิ رئอลิซึม (Realism) ที่ได้มองว่าการเมืองระหว่างประเทศเป็นการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ เพราะระบบระหว่างประเทศขาดอำนาจส่วนกลาง จึงเปรียบเสมือนเป็นสภาพอนาธิปไตย และในสภาพเช่นนี้ความมั่นคงถือเป็นเป้าหมายสูงสุด ซึ่งการใช้กำลังจะช่วยให้รัฐอยู่รอดได้ ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงในคำจำกัดความของความมั่นคงจึงเป็นมิติใหม่ที่สหรัฐอเมริกาต้องไปถึง ซึ่งทำให้ได้ข้อสรุปว่า ปัญหาความมั่นคงมิใช่เกิดจากภัยคุกคามจากภายนอก แต่เพียงด้านเดียวเท่านั้น แต่อาจเกิดจากภัยที่มาจากภายในประเทศด้วย

การปรับเปลี่ยนทัศนะในเรื่องความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา ทำให้ผู้นำประเทศมองปัญหาต่าง ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นภายในขณะนั้น และเมื่อได้มองไปในเรื่องของคน ซึ่งถือเป็นกำลังหลักสำคัญที่จะแสดงออกให้เห็นถึงศักยภาพในการทำงานและการดำเนินงานพัฒนาประเทศ ก็ได้พบกับความดกดำ ความไม่มีคุณภาพของคน ปัญหาสังคม สิ่งแวดล้อม จึงดำเนินการพัฒนาปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคนภายในประเทศด้วยการวางแผนจัดปัญหาต่าง ๆ ที่จะมาขัดขวางแผนการในเรื่องดังกล่าวให้หมดไป หรือลดน้อยลงไปให้มากที่สุด เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่ประชากรให้เป็นคนที่มีคุณภาพ อันจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศที่เกิดจากขีดความสามารถของกำลังคนที่มีอยู่

<sup>3</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ กุศมา สนิทวงศ์ ๓ อรุษา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร, สถาบันศึกษาความมั่นคงและนานาชาติ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : บริษัท พี เพรส จำกัด, 2535, หน้า 3.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ทัศนะด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกาในอดีตกับปัจจุบัน จึงได้มีการปรับเปลี่ยนไป ดังนี้

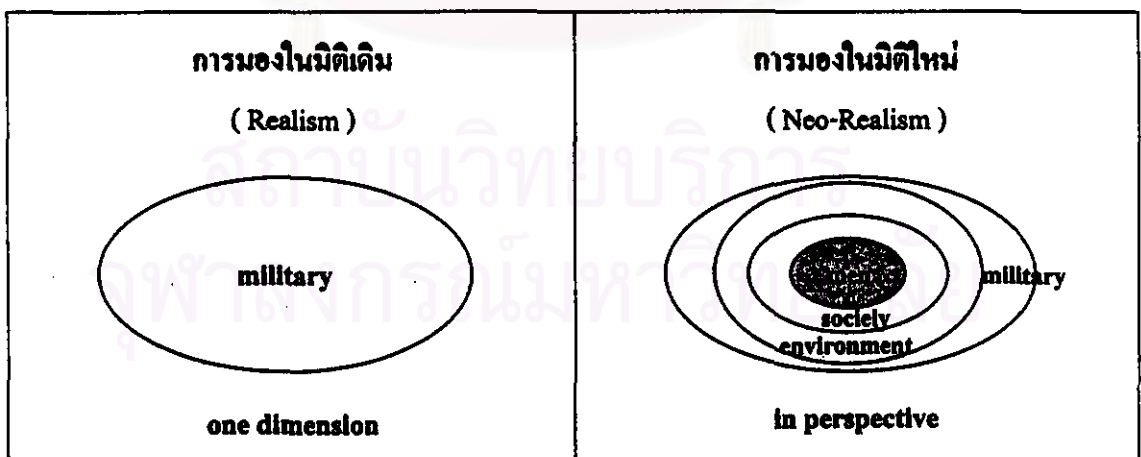
**การมองในมิติเดิม (Realism)** มองพลังอำนาจทางการทหารเพียงมิติเดียว

**การมองในมิติใหม่ (Neo-Realism)** มองถึงคนภายในประเทศว่าเป็นเสมือนพลังอำนาจหนึ่ง นอกเหนือจากพลังอำนาจทางการทหาร ทั้งนี้ ทัศนัสัจนิยมใหม่ (Neo-Realism) ซึ่งมองโลกกว้างขึ้นเป็นสมัยใหม่มากขึ้น ได้มองไปถึงอำนาจทางเศรษฐกิจที่เข้ามาบีบบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ ตามการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์<sup>5</sup> และเห็นว่า ปัจจัยแวดล้อมในทุกด้านเป็นส่วนประกอบสำคัญที่จะนำพาประเทศไปสู่ความมั่นคง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นพลังอำนาจของกำลังทางทหารเท่านั้น แต่อาจใช้กำลังความแข็งแกร่งจากสภาพสังคมภายในที่เกิดจากคนในประเทศมาเป็นเกราะคุ้มกันให้มั่นคงแข็งแรง ดังนั้น ทัศนะด้านความมั่นคงที่สหรัฐอเมริกามองถึงคนภายในประเทศจึงเป็นเรื่องที่ใหม่ เป็นการมองที่กว้างขึ้นในกรอบของ Neo-Realism ซึ่งถือปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคง

สิ่งที่ได้จากการวิจัยในเบื้องต้นเกี่ยวกับการค้นพบปัญหาภายใน โดยการมองตนเองของสหรัฐอเมริกานี้ ทำให้ได้ข้อสรุปในเรื่องทัศนะด้านความมั่นคงว่าได้ปรับเปลี่ยนไปตามแนวคิดที่เป็นสมัยใหม่มากขึ้น ซึ่งสามารถถ่ายทอดออกมาเพื่อแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ ดังนี้

ภาพที่ 2.1

ภาพสรุปแสดงทัศนศาสตร์ด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา



<sup>5</sup> Christopher Newman, "Realism : Globalisation and the Independent State," 15 July 1998. [http:// www.lowestoft.ac.uk/~chrism.htm](http://www.lowestoft.ac.uk/~chrism.htm), (18/9/98 5:31 PM) : 1-2.

ภายหลังจากปรับเปลี่ยนทัศนคติในเรื่องความมั่นคง สหรัฐอเมริกาได้มุ่งเน้นนโยบายไปที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร และสิ่งแวดล้อม โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศในด้านอื่น<sup>6</sup> ตามที่ได้ตระหนักแล้วว่า การพัฒนาคนให้มีคุณภาพและมีศักยภาพนั้น จะต้องอาศัยปัจจัยจากสภาพแวดล้อมที่ดีปราศจากสิ่งที่จะมาบั่นทอนสุขภาพ สามารถส่งเสริมวิถีชีวิตของคนภายในประเทศให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข ไม่เบียดเบียนหรือรุกรานสิทธิในการดำรงชีวิตของผู้อื่น สำหรับปัญหาสุขภาพเสพติดซึ่งนับเป็นปัญหาสำคัญอันดับหนึ่งที่บั่นทอนคุณภาพของชนชาวอเมริกันให้ตกต่ำลงเนื่องจากการติดยาเสพติด และได้เชื่อมโยงไปถึงปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ แทบทุกเรื่องยากจะแก้ไขให้หมดไปได้โดยง่าย ส่งผลกระทบต่อสภาพสังคมความเป็นอยู่ให้เลวร้ายลงจนผู้นำประเทศต้องแสวงหาความร่วมมือ และดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านยาเสพติด<sup>7</sup>

ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ที่นำมายืนยันและสนับสนุนเกี่ยวกับปัญหาสุขภาพเสพติด และการให้ความสนใจต่อปัญหา คือ ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและรายงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยในปี 1985 ได้ตรวจพบข้อมูลภายในประเทศว่าจำนวนผู้ถูกลอบเสพยาเสพติดประเภทต่าง ๆ มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นมาก ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลต่อไปยังพบว่าคนอเมริกันมีการใช้ยาเสพติดประเภทกัญชาเป็นปริมาณสูงในปี 1979 และหลังจากนั้นนับแต่ปี 1985 เป็นต้นมาจำนวนผู้ถูกลอบเสพยาเสพติดก็ยังคงเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ ในปี 1986 ผลการสำรวจระบุชัดเจนว่า ผู้ติดยาเสพติดในสหรัฐอเมริกาทวีจำนวนมากขึ้นจนไม่สามารถควบคุมได้ ทำให้วุฒิสภาและสภานิติบัญญัติ จัดการประชุมร่วมเพื่อวางแผนต่อต้านปัญหาสุขภาพเสพติด ที่ถือเป็นปัญหาใหญ่อย่างยิ่งในเวลานั้น โดยเป็นปัญหาภายในที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศที่อาจทำให้ถูกแทรกแซงจากภายนอกและยังสามารถกลับกลายเป็นปัญหาอื่น ๆ อีกหลายเรื่อง หลักฐานสำคัญที่ยืนยันเรื่องดังกล่าวได้ชัดเจนก็คือสถิติต่าง ๆ ที่มีการรวบรวมจัดทำไว้ เช่น สถิติการใช้สารเสพติดที่มากขึ้น สถิติการก่อคดีอาชญากรรมที่ผูกพันมาจากปัญหาสุขภาพเสพติดซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ยกตัวอย่าง คดีฆาตกรรมที่พบว่าตั้งแต่ปี 1985 ถึงปี 1988 มีอัตราการเกิดเพิ่มถึง 151 เปอร์เซ็นต์<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Thomas Jefferson, "Drug – Control Strategy : An Overview," <http://www.whitehouse.drugpolicy.gov/policy/98ndcs/i.html>, (3/30/98 5:44 PM) : 1.

<sup>7</sup> Bush's Drug-War Speech. Colombian Leader's UN Appeal September 5 and 29, 1989. *Historic Documents of 1989*. Cumulative Index, 1989, p. 509.

<sup>8</sup> Morgantau, Tom., Miller, Mark., Sandza, Richard., and Wingert, Pat, "Murder Wave in the Capital," *Newsweek (GNEW)* 11 (13 March 1989) : 16.

เหล่านี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในสังคมชาวอเมริกันเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน หรือเรื่องคุณภาพชีวิต ดังนั้น ทางรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงจัดให้มีการรณรงค์ต่อต้าน ยาเสพติดกันอย่างจริงจัง มีการทุ่มเงินงบประมาณเพื่อจะขจัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดสิ้น ทั้งนี้ แม้แต่นางแนนซี เรแกน ภริยาของประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ก็ยังได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการ เป็นผู้นำรณรงค์ต่อต้านยาเสพติด และด้วยเหตุแห่งการตระหนักนี้ ปัญหาเสพติดที่เกิดขึ้นรุนแรง จากปริมาณที่ถูกนำเข้าไปในสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนมาก เช่น โคเคนซึ่งถูกลักลอบนำเข้ามาเพิ่มจาก 70-120 เมตริกตัน ในปี 1984 เป็น 350-400 เมตริกตัน ในปี 1988<sup>9</sup> หรือปริมาณเฮโรอินที่ถูกใช้ใน สหรัฐอเมริกาถึง 13.1 เมตริกตัน ในปี 1988<sup>10</sup> ช่วงเวลาที่เรแกน ดำรงตำแหน่ง จึงเป็นส่วนสำคัญ ที่ทำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกาปรับเปลี่ยนท่าที ทศนคติ ในการดำเนินนโยบายของประเทศ

### ตารางที่ 2.1

#### จำนวนผู้ติดยาเสพติดประเภทต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา ปี 1988

Number of Users (persons)			
โคเคน (Cocaine)	เฮโรอิน (Heroin)	กัญชา (Marijuana)	ยาแก้ปวด (Painkillers)
3,600,000	875,000	11,600,000	2,441,000
ยาหลอนประสาท (Hallucinogens)	ยากระตุ้นประสาท (Stimulants)	ยาระงับประสาท (Sedatives/Tranquillizers)	ยาแก้ไอ (Anticoughs)
3,200,000	2,698,000	5,500,000	5,342,000

Sources : "Consumption Approach : Cocain and Heroin," [http://www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/retail/c\\_cocain.html](http://www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/retail/c_cocain.html), (12/27/97 6:09 AM) : 4.

"Consumption Approach : Marijuana," [http://www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/retail/c\\_marijuana.html](http://www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/retail/c_marijuana.html), (12/27/97 6:14 AM) : 2.

"Consumption Approach : Other Drugs," [http://www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/retail/c\\_drugs.html](http://www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/retail/c_drugs.html), (12/27/97 6:15 AM) : 2.

<sup>9</sup> Gorritti, Gustavo A, "How to Fight the Drug War," *Atlantic[GTAT]*. 1(July 1989) : 70.

<sup>10</sup> "Consumption Approach : Cocain and Heroin," United States. [http://www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/retail/c\\_cocain.html](http://www.whitehousedrugpolicy.gov/drugfact/retail/c_cocain.html), (12/27/97 6:09 AM) : 12.

การแพร่ระบาดของยาเสพติดในช่วงเวลาที่ประธานาธิบดีเรแกน ดำรงตำแหน่ง นับเป็นปัญหาที่ประชาชนชาวสหรัฐอเมริกาให้ความสนใจและให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก สถิติต่าง ๆ ที่สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับยาเสพติดได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ประธานาธิบดีเรแกน รวมทั้งถูกพรรคได้นำมาพูดคุยและถกเถียงกันอย่างหนักในที่ประชุมพรรค เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 1986<sup>11</sup> มีการยกเอากระแสการต่อต้านยาเสพติดมาเป็นเรื่องสำคัญในการนำเสนอนโยบาย ที่จะนำมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่แทนนายเรแกน ซึ่งกำลังจะพ้นจากวาระพรรครีพับลิกัน ได้เห็นหนทางในการเรียกคะแนนเสียงจากประชาชน เพื่อจะเอาชนะคู่แข่งทางการเมือง โดยหลังจากนั้น กิจกรรมหรือนโยบายต่อต้านยาเสพติดก็เริ่มปรากฏเป็นรูปเป็นร่างขึ้นเรื่อย ๆ ตัวอย่างเช่น เมื่อวันที่ 15 กันยายน 1986 สมาชิกพรรครีพับลิกันของประธานาธิบดีเรแกน ได้ออกสำรวจข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด ได้ผลสรุปออกมาว่า ปัญหาสำคัญอันดับแรกของประเทศที่ชาวสหรัฐอเมริกาคำนิ้งถึง และต้องการให้มีการดำเนินการปราบปรามเพื่อสังคมชาวอเมริกัน ก็คือ ปัญหายาเสพติด<sup>12</sup> โดยมีความต้องการให้มีการเริ่มต้นต่อสู้ในทางป้องกัน และการต่อต้านอย่างจริงจัง จนถึงการกำหนดออกมาเป็นนโยบายระดับประเทศ ทั้งนี้ ในปี 1987 กิจกรรมของ Public housing ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม ก็ได้นำเอาปัญหายาเสพติดมาเป็นกิจกรรมหลักสำคัญในการดำเนินงานภายใต้การดูแลของคณะรัฐบาลชุดประธานาธิบดีเรแกนซึ่งจัดให้มีการณรงค์สร้างสรรค์เขตปลอดยาเสพติด ให้แผ่กระจายไปทั่วสหรัฐอเมริกา โดยมีการประสานการทำงานเพื่อให้เกิดความร่วมมือกันหลาย ๆ หน่วยงานกลางภายในประเทศกับท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานตามกระบวนการทางกฎหมายต่าง ๆ ทั่วทุกรัฐของประเทศ และจากการรณรงค์บวกกับความร่วมมือในการทำงานที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังในทุกหน่วยงานทั่วประเทศนี้เอง ก็ได้ส่งผลให้การแก้ไขปัญหา

<sup>11</sup> Rovner, Julie, "Parties Compete for Lead--All-Points Bulletin Issued : Act Now on Drugs," Congressional Quarterly Weekly Report, Washington, August 9, 1986, <http://proquest.umi.com/pqdweb?TS=907447...1&Fmt=1&Sid=1&Idx=8&Deli=1&RQT=309&Dtp=1>, (10/3/98 3:50 PM) : 1.

<sup>12</sup> Rovner, Julie, "Testing of Federal Employees Stirs Fuss : Reagan, Senate Republicans Join Drug War," Congressional Quarterly Weekly Report, Washington, September 20, 1986, <http://proquest.umi.com/pqdweb?TS=907448...1&Fmt=1&Sid=2&Idx=6&Deli=1&RQT=309&Dtp=1>, (10/3/98 4:03 PM) : 1.

ยาเสพติดของสหรัฐอเมริกาประสบผลสำเร็จตามมาในระดับหนึ่ง โดยทำให้แนวโน้มจำนวนผู้ติดยาเสพติดของประเทศลดลง<sup>13</sup> ต่อมาในปี 1988 ปีแห่งการเลือกตั้งสมัยต่อจากประธานาธิบดีเรแกน นโยบายที่เน้นในเรื่องการต่อต้านและแก้ไขปัญหายาเสพติด ได้กลายมาเป็นหัวข้อสำคัญที่ผู้เตรียมลงสมัครรับเลือกตั้งทุกพรรคหยิบยกขึ้นมาพูด เพื่อที่จะเป็นหนทางนำไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้ง<sup>14</sup> ด้วยเหตุนี้ ในวันที่ 13 มิถุนายน 1988 ผู้เข้าสมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา คือ จอร์จ บุช (George Bush) และ เจสซี แจ็กสัน (Jesse Jackson) ต่างเปิดตัวพร้อมกับการหาเสียง ด้วยการแถลงนโยบายหลักสำคัญที่มุ่งเน้นไปในเรื่องการควบคุมยาเสพติด<sup>15</sup> โดยหลังจากนั้น ในวันที่ 18 พฤศจิกายน 1988 รัฐบาลของเรแกนก็ได้ออกกฎหมายต่อต้านยาเสพติดมาบังคับใช้ 1 ฉบับ คือ “The Anty-Drug Abuse Act of 1988” (Public Law 100-690)<sup>16</sup> ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อให้บรรดาเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของนโยบายต่อต้านยาเสพติด และพร้อมกฎหมายดังกล่าวก็ได้มีการจัดตั้ง Office of National Drug Control Policy (ONDCP) หน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับยาเสพติดขึ้นมา เพื่อปกป้องเยาวชนในชาติให้พ้นภัยจากยาเสพติด และลดจำนวนผู้ติดยาเสพติดภายในประเทศให้ได้ เหล่านี้ ได้แสดงออกให้เห็นถึงความเอาใจใส่ต่อปัญหาภายในประเทศของผู้นำสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องคุณภาพชีวิต เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว ปัญหายาเสพติดถือเป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศที่ประชาชนต่างให้ความสนใจ และขอให้ผู้นำประเทศเข้าดำเนินการหาหนทางแก้ไข จนเมื่อได้เห็นความตั้งใจจริงจากการออกกฎหมายและการนำยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ออกมาใช้ ทำให้สามารถเรียกคะแนนนิยมจากชนชาวอเมริกันให้แก่พรรครีพับลิกันได้เป็นอย่างมากและเป็นส่วนช่วยผลักดันให้มีการลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครของพรรค

<sup>13</sup> Autry, David E, “Combating Drugs in PHAs : A National Initiative,” Journal of Housing, Washington, July/August 1987, <http://proquest.umi.com/pqdweb?TS=907448...1&Fmt=1&Sid=2&Idx=3&Deli=1&RQT=309&Dtp=1>, (10/3/98 4:02 PM) : 1.

<sup>14</sup> Mills, Mike, “Hill Members Turn Up Pressure in War on Drugs,” Congressional Quarterly Weekly Report, Washington, April 9, 1988, <http://proquest.umi.com/pqdweb?TS=907448...1&Fmt=1&Sid=3&Idx=4&Deli=1&RQT=309&Dtp=1>, (10/3/98 3:50 PM) : 1.

<sup>15</sup> Lawrence, Christine C, “Parties Fighting Hard for Lead on Drug Issue,” Congressional Quarterly Weekly Report, Washington, June 18, 1988, <http://proquest.umi.com/pqdweb?TS=907449...&Fmt=1&Sid=5&Idx=12&Deli=1&RQT=309&Dtp=1>, (10/3/98 4:15 PM) : 1.

<sup>16</sup> High Intensity Drug Trafficking Areas, <http://ncjrs.org/htm/hidta.htm>, (8/10/98 6:35 PM) : 1.



จนเมื่อผลการเลือกตั้งออกมาปรากฏผู้ชนะ คือ จอร์จ บุช แห่งพรรครีพับลิกันคนสนิทเก่าของ เรแกน ผู้ซึ่งให้การสนับสนุน จอร์จ บุช ลงสมัครรับเลือกตั้งจนได้รับชัยชนะครั้งนี้ ภายหลังจากเลือกตั้งเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 1988 เรแกนได้ชี้แจงแนวทางนโยบายของพรรคต่อสาธารณชนว่า จะมุ่งเน้นไปที่การแก้ไขปัญหาภายในประเทศ และจะมอบหมายให้ บุช ซึ่งกำลังจะเข้ารับตำแหน่ง ผู้นำคนใหม่ของสหรัฐอเมริกาในวาระตั้งแต่ 20 มกราคม 1989 - 20 มกราคม 1993 เป็นผู้ควบคุมดูแล โดยเฉพาะในเรื่องการต่อต้านปัญหาเสพติด แต่ทั้งนี้ ในส่วนของการต่อต้านการแผ่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ก็ยังคงดำเนินต่อไป ดังนั้น แม้ว่า เรแกน จะพ้นจากตำแหน่งผู้นำสหรัฐอเมริกาไปแล้ว แต่ก็ยังคงมีผู้สานต่อนโยบายในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

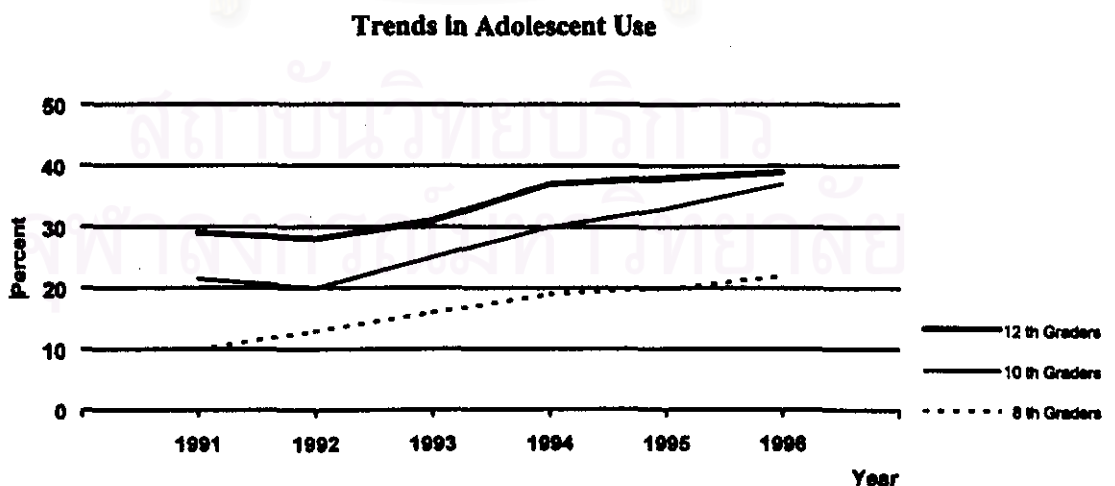
เมื่อ จอร์จ บุช จะขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ในปลายปี 1988 ได้ ออกแถลงการอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับเรื่องนี้ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีในหมู่ชาวอเมริกันว่าเป็นนโยบายหลักของประธานาธิบดีจอร์จ บุช นั่นคือ การทำสงครามต่อต้านยาเสพติด ในความพยายามที่จะลดจำนวนผู้ติดยา ลดปริมาณยา และปราบปรามยาเสพติดที่ถูกลักลอบนำเข้ามาในสหรัฐอเมริกา พร้อมกับนโยบายนี้ บุช ได้เสนอเพิ่มเงินงบประมาณในปีงบประมาณ 1990 อีกจำนวน 717 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>17</sup> เพื่อนำไปใช้ในการปราบปรามยาเสพติด<sup>17</sup> และผลจากนโยบายของบุช ก็ได้ทำให้รัฐบาลสหรัฐอเมริกามีแนวทางใหม่ ๆ ออกมาเพื่อการแก้ไขปัญหาเสพติด ตัวอย่างเหตุการณ์ที่ยืนยันถึงความจริงจรงในนโยบายของบุช ได้เป็นอย่างดี คือ การใช้กองกำลังบุกจับกุมตัว นอริเอกา ผู้นำปานามา ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับพัวพันกับการค้ายาเสพติด ที่ถูกนำเข้าไปแพร่ระบาดในสหรัฐอเมริกาโดยตลอด ทั้งนี้ กรณีปัญหา นอริเอกา สหรัฐอเมริกาได้เคยพยายามหาหนทางแก้ไขมาตั้งแต่สมัยที่ เรแกน ยังดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอยู่ แต่ก็ไม่สามารถทำให้จบสิ้นลงได้โดยง่าย จนกระทั่งในที่สุดมาประสบผลสำเร็จในปี 1989 สมัยของบุช จากการตัดสินใจใช้ความรุนแรงเพื่อยุติปัญหา ซึ่งเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาเสพติดของสหรัฐอเมริกาวีธีการหนึ่งที่ถูกเลือกนำมาใช้ เพราะในเมื่อนโยบายของทั้ง 2 ประเทศ ไม่สามารถปรับให้เข้าหากันได้ กิจกรรมระหว่างประเทศไม่สนองตอบต่อความต้องการของกันและกัน พลังอำนาจด้านกำลังทางทหารของสหรัฐอเมริกาที่เหนือกว่าจึงถูกนำมาใช้ในกรณีดังกล่าวกับประเทศซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพล ดังเช่น ปานามา

<sup>17</sup> Bush's Drug-War Speech, Colombian Leader's UN Appeal September 5 and 29, 1989.

ในหัวข้อนี้ ได้ศึกษาถึงการมองปัญหาคนภายในประเทศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ตระหนักไปในเรื่องคุณภาพของคนจากการได้พบเห็นความถดถอยของสังคมภายในประเทศ ที่มีคนอ่อนแอมากขึ้น อันเนื่องมาจากปัญหาการศึกษาเสพติด และสถานการณ์การลักลอบค้าเถียงนำยาเสพติดเข้าประเทศที่ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศให้ลดน้อยลง จนเป็นเหตุให้สหรัฐอเมริกาคิดปรับนโยบายโดยหาวิธีพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนอเมริกันให้ดีขึ้นไม่ว่าจะด้วยการแสวงหาความร่วมมือจากประเทศภายนอก หรือการตัดสินใจใช้ความรุนแรง มีการดำเนินการทั้งทางการเมือง การปราบปราม และการให้ความช่วยเหลือ เพื่อมุ่งสกัดกั้นมิให้ยาเสพติดประเภทต่าง ๆ ซึ่งผลิตในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายขนถ่ายเถียงเข้าไปสู่สหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ เป้าหมายดำเนินการมีวัตถุประสงค์สุดท้ายเพื่อให้ชนชาวอเมริกันเป็นคนที่มีความรู้ คือ มีสุขภาพอนามัยที่ดีปราศจากสิ่งเสพติด สามารถพึ่งตนเองได้ ทำคนให้เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น รวมถึงสังคมและประเทศตามนโยบายที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงและนำออกมาใช้ในชุดของประธานาธิบดีเรแกน และ จอร์จ บุช ที่ถือว่าปัญหาเสพติดเป็นหนึ่งในปัญหาความมั่นคง ดังนั้น คุณภาพของคนในสังคมจึงเป็นทักษะด้านความมั่นคงที่มองเพิ่มเติมถึงคนภายในประเทศ และการที่สหรัฐอเมริกาต้องคำนึงถึงเรื่องคุณภาพของคน โดยเฉพาะปัญหาอันสืบเนื่องมาจากยาเสพติด ก็เนื่องมาจากสถานการณ์เสพติดได้เกิดรุนแรงมากขึ้น ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในลำดับต่อไป

### แผนภูมิที่ 2.1

กราฟเส้นแสดงแนวโน้มอัตราการเพิ่มของเยาวชนผู้ติดยาเสพติด



Source : U.S. Department of Justice Drug Enforcement Administration, 1997.

## สถานการณ์ยาเสพติดในสหรัฐอเมริกา

ปัญหายาเสพติดในสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นวิกฤตแห่งปัญหา เนื่องจากมีการแพร่ขยายไปอย่างกว้างขวางกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ทั้งประเทศ ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมทางสังคม ตลอดจนศีลธรรม รวมไปถึงความไม่มีคุณภาพของคนภายในประเทศที่ติดยาเสพติด ก่อคิอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ เพื่อหาเงินไปซื้อสิ่งเสพติด ความรุนแรงของปัญหาทำให้สหรัฐอเมริกาต้องออกแผนยุทธศาสตร์ทำสงครามกับยาเสพติด เพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดภายในประเทศ ดังที่ นายวิลเลียม เบนเนทท์ (William Bennett) ผู้อำนวยการ ONDCP ได้เคยแถลงการณ์ในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ บุช เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติดตามแผนยุทธศาสตร์ลักษณะหนึ่งในปี 1989 ไว้ว่า “ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายยาเสพติดต้องได้รับการต่อต้านด้วยการปราบปรามอย่างเข้มงวด ทั้งทางด้านกฎหมายและวัฒนธรรมที่ค้ำจุน โดยทุกคนจะต้องร่วมกันรับผิดชอบและมีหน้าที่ต่อการแก้ไขปัญหานี้ จึงจะสามารถปราบปรามยาเสพติดได้สำเร็จ”<sup>18</sup>

สมัยประธานาธิบดีบุช สหรัฐอเมริกาได้ตระหนักถึงปัญหายาเสพติดว่าเป็นปัญหาที่เรื้อรัง หากปล่อยทิ้งไว้จะทำลายพลังอำนาจความเข้มแข็งของประเทศ จึงตั้งเป้าหมายที่จะลดจำนวนผู้ติดยาเสพติดให้ได้ 10% ภายใน 2 ปี และ 50% ภายใน 10 ปี” โดยให้มีการดำเนินงานควบคู่กับการปราบปรามเพื่อลดปริมาณยาเสพติดที่ถูกลักลอบนำเข้ามาจากภายนอกประเทศ และสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญต่อปัญหานี้เป็นอย่างมาก ก็คือ งบประมาณกลางที่ใช้ในการแก้ไขและต่อต้านกับปัญหายาเสพติด ซึ่งเพิ่มสูงขึ้นกว่า 300% นับแต่ปี 1980 ถึงปี 1988<sup>20</sup>

ยาเสพติดนั้นเป็นปัญหาด้านอาชญากรรม ทั้งนี้ เพราะมีหลักฐานระบุไว้ว่าอาชญากรรมในสหรัฐอเมริกาเกี่ยวข้องกับปัญหายาเสพติด โดยนับตั้งแต่ ค.ศ.1975 เป็นต้นมา อาชญากรรมในสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น หลายรัฐเป็นแหล่งรวมของอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ ซึ่งจะขอยกตัวอย่างแสดงปริมาณอาชญากรรมที่เกิดขึ้นที่เมืองอัลบานี มลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งเป็นเมืองที่มีปริมาณการเกิดอาชญากรรมสูงจนติดอันดับในสหรัฐอเมริกาให้เห็นได้ ดังนี้

<sup>18</sup> Bennett, William J, “Moralism and Realism in the Drug War : Restoring Authority,” *New Perspectives Quarterly* [GNPQ]. 2 (Summer 1989) : 4.

<sup>19</sup> Bush’s Drug-War Speech, *Historic Documents of 1989* : 499.

<sup>20</sup> Gorriti, Gustavo A, “How to Fight the Drug War,” *Atlantic*[GTAT]. 1(July 1989) : 70.

## ตารางที่ 2.2

เปรียบเทียบปริมาณอัตราการเกิดอาชญากรรมในเมืองอัลบานี รัฐนิวยอร์ก และทั้งสหรัฐอเมริกา

Total Crimes and Total Crime Rates : 1975-1994

Year	Number				Rate per 100,000 population			
	City	Suburbs	MSA	U.S.	City	Suburbs	MSA	U.S.
1975	2,606	24,806	27,412	11,292,400	2,369	3,627	3,452	5,298
1976	4,549	25,402	29,951	11,349,700	4,173	3,684	3,751	5,287
1977	4,915	25,856	30,771	10,984,500	4,550	3,808	3,910	5,077
1978	4,675	25,704	30,379	11,209,000	4,410	3,751	3,839	5,140
1979	4,544	26,524	31,068	12,249,500	4,282	3,890	3,943	5,565
1980	4,656	28,234	32,890	13,408,300	4,575	4,076	4,140	5,950
1981	5,921	27,388	33,309	13,423,800	5,789	3,935	4,172	5,858
1982	5,633	23,666	29,299	12,974,400	5,487	3,387	3,656	5,603
1983	5,215	24,346	29,561	12,108,600	5,078	3,291	3,509	5,175
1984	5,180	23,885	29,065	11,881,800	5,119	3,222	3,450	5,031
1985	5,778	23,600	29,378	12,431,400	5,762	3,167	3,475	5,207
1986	5,901	24,182	30,083	13,211,900	5,921	3,245	3,561	5,480
1987	6,144	25,975	32,119	13,508,700	6,313	3,468	3,796	5,550
1988	5,655	25,016	30,671	13,923,100	5,805	3,324	3,608	5,664
1989	6,406	26,529	32,935	14,251,400	6,760	3,499	3,861	5,741
1990	6,635	26,848	33,483	14,475,600	6,564	3,472	3,829	5,820
1991	7,570	27,699	35,269	14,872,900	7,461	3,567	4,017	5,897
1992	7,791	n/a	n/a	14,438,200	7,653	n/a	n/a	5,660
1993	7,802	n/a	n/a	14,141,000	7,787	n/a	n/a	5,482
1994	8,648	n/a	n/a	n/a	8,644	n/a	n/a	n/a

Note : City = Albany

Suburbs = MSA-City

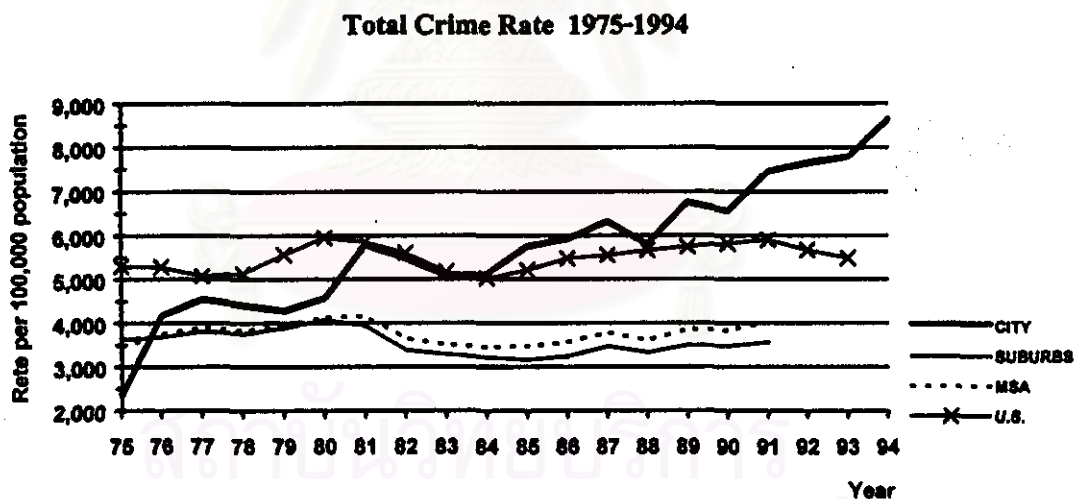
MSA = Metropolitan Statistical Area-see. (New York) n/a = not available

Source : U.S. Department of Justice, FBI Uniform Crime Reports, 1975-1994.

จากข้อมูลตามตารางที่ 2.2 ได้มีการคำนวณหาอัตราการเพิ่มขึ้นของอาชญากรรมระหว่างปี 1975-1994 ปรากฏได้เท่ากับ 264.9% ซึ่งเป็นอัตราที่สูงมาก จนทำให้สหรัฐอเมริกาตระหนักถึง และได้กลายเป็นเรื่องนโยบายระดับประเทศที่จะต้องหาหนทางแก้ไขเป็นการเร่งด่วน นอกจากนี้ ข้อมูลทางสถิติที่หลายหน่วยงานในสหรัฐอเมริกาได้รวบรวมจัดทำขึ้น ยังมีการระบุออกมาชัดเจนว่าเหตุแห่งการเกิดอาชญากรรมเหล่านี้และเหตุแห่งการเสียชีวิตอันเนื่องมาจากคดียาเสพติด มักจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหา ยาเสพติด<sup>21</sup> ซึ่งหากปัญหานี้ยังไม่สามารถควบคุมหรือแก้ไขให้ลดน้อยลงได้ ปัญหาอาชญากรรมก็จะมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนยากที่จะควบคุมเช่นกัน และอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ในที่สุด ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงให้ความสนใจต่อปัญหา ยาเสพติดเป็นอย่างมาก และคิดหากลยุทธ์ใหม่ ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อทำสงครามกับ ยาเสพติด<sup>22</sup>

### แผนภูมิที่ 2.2

กราฟเส้นแสดงแนวโน้มอัตราการเกิดอาชญากรรมจากตารางที่ 2.2<sup>23</sup>



Note : Missing line segments indicate data not available.

<sup>21</sup> Kathleen Maguire et al, Bureau of Justice Statistics Sourcebook of Criminal Justice Statistics-1995, Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office, 1995, p. 668.

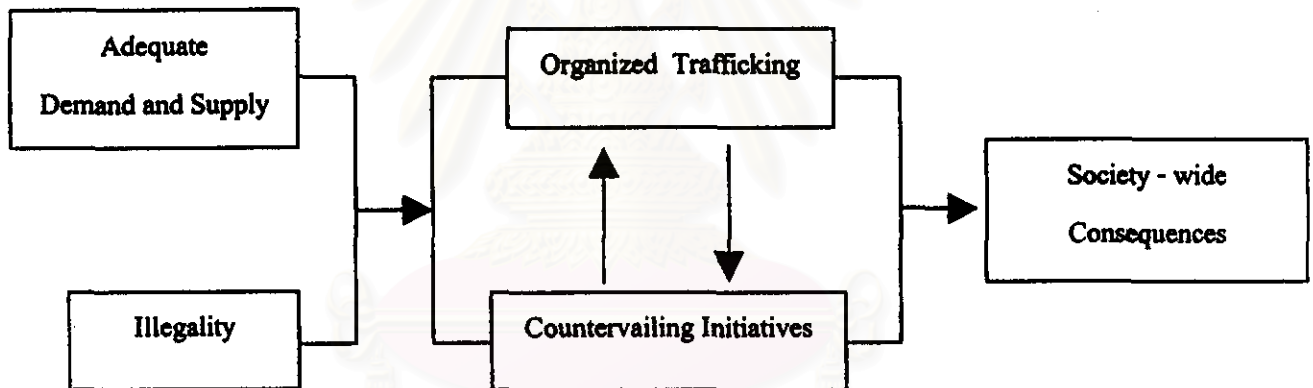
<sup>22</sup> Barnes, Edward, "Apocalypse Now-Drugs," Life [GLIF]. 10 (September 1989) : 25.

<sup>23</sup> Rhoda Garoogian, Crime in America's Top-Rated Cities : A Statistical Profile, (Universal Reference Publications), U.S.A., 1996, pp.1-2.

ยาเสพติดที่สนองความต้องการของผู้ใช้ยาเสพติดในสหรัฐอเมริกา นั้น ได้มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่งเสริมให้เกิดขบวนการค้ายาเสพติดที่ยังคงถักทอ นำเสด็จเข้าสหรัฐอเมริกาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การถักทอค้ายาเสพติดจะเป็นกิจกรรมที่ให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนสูงสนองตอบความต้องการของผู้กระทำผิดทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย จำนวนเงินอันมหาศาลทั้งในระบบและนอกระบบถูกนำมาใช้เพื่อดำเนินธุรกิจค้ายาเสพติด ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินภายในประเทศ ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเข้าดำเนินการปราบปรามเพื่อลดปริมาณและความคุ้มครองขยายตัวของปัญหา ยาเสพติดให้ลดน้อยลงให้มากที่สุด

### แผนภูมิที่ 2.3

แสดงผลของการค้ายาเสพติดในลักษณะ Demand and Supply  
ความต้องการและการสนองตอบ (อุปสงค์ และ อุปทาน) และการปราบปราม



Source : Griffin, Keith, Handbook of Research on the Illicit Drug Traffic : Socioeconomic and Political Consequences, New York, 1991, P. 5.

แผนภูมินี้ สรุปให้เห็นว่าความต้องการและการสนองตอบในเรื่องของยาเสพติดทำให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายที่ได้สร้างปัญหาแทรกซึมทำลายองค์ประกอบทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนทำลายสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคน และได้ขยายตัวไปเป็นองค์การค้ายาเสพติด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องเข้าดำเนินการปราบปรามลดค่าถึงผิดกฎหมายนี้ ซึ่งแม้จะไม่สามารถจับได้ทั้งหมด แต่ก็สามารถระงับ ยับยั้ง การแพร่ระบาดของยาเสพติดมิให้ขยายตัวต่อไปได้โดยง่าย

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และสืบเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของยาเสพติดที่ถูกนำเข้าไปในสหรัฐอเมริกาตั้งที่กล่าวมานั้น ได้มีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาในสหรัฐอเมริกาหลายหน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินงานเพื่อผลในการควบคุม ปรามปราม และแก้ไขปัญหายาเสพติด รวบรวมจัดทำสถิติต่าง ๆ เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับนำมาใช้ในการพิจารณาแก้ไขปัญหายาเสพติดที่เกิดขึ้น โดยนำเสนอผู้บริหารชั้นสูงของประเทศ กำหนดออกมาเป็นนโยบายในเรื่องที่เกี่ยวกับยาเสพติดด้วยการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้งภายในและระหว่างประเทศ สถิติเหล่านี้เป็นข้อมูลที่เป็นทางการและใช้เป็นหลักฐานยืนยันในตัวปัญหาที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาได้อย่างชัดเจนที่สุด โดยสามารถนำมาจัดเรียงนำเสนอถึงความต่อเนื่องในปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งผูกพันเป็นลูกโซ่กลายไปเป็นปัญหาอื่น ๆ ดังนี้

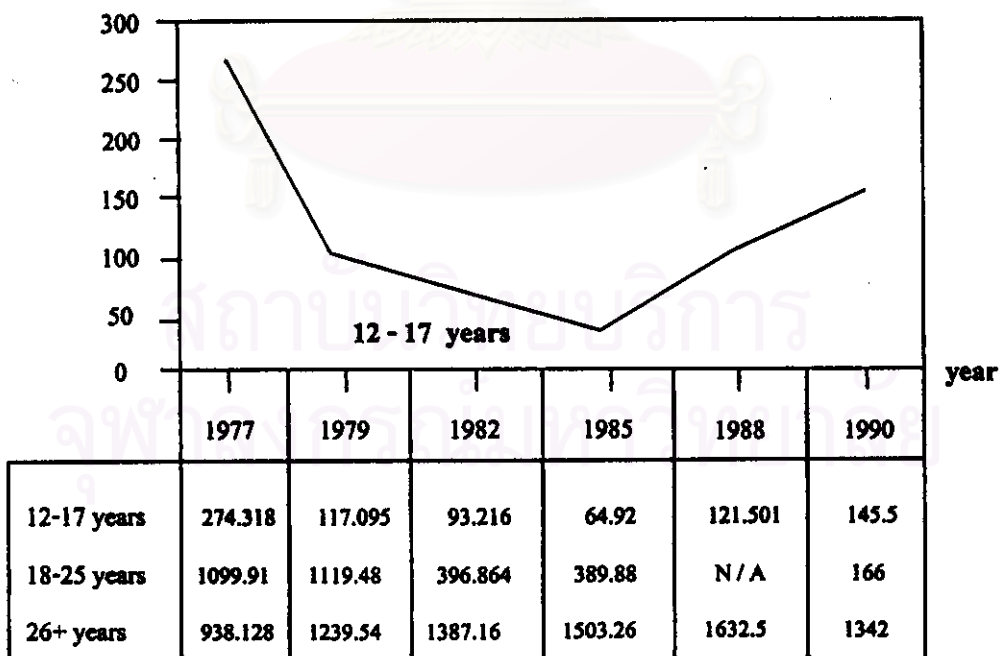
#### แผนภูมิที่ 2.4

ปริมาณยาเสพติดประเภทเฮโรอีนที่พลเมืองแต่ละช่วงอายุในสหรัฐอเมริกานำมาใช้โดยมิลลิกฎหมาย

#### U.S. Heroin Use by Age

(Number reporting any use in lifetime)

Thousands of



Source : National Institute on Drug Abuse (Nida), National Household Survey of Drug Abuse, 1977, 1979, 1982, 1985, 1988, 1990.

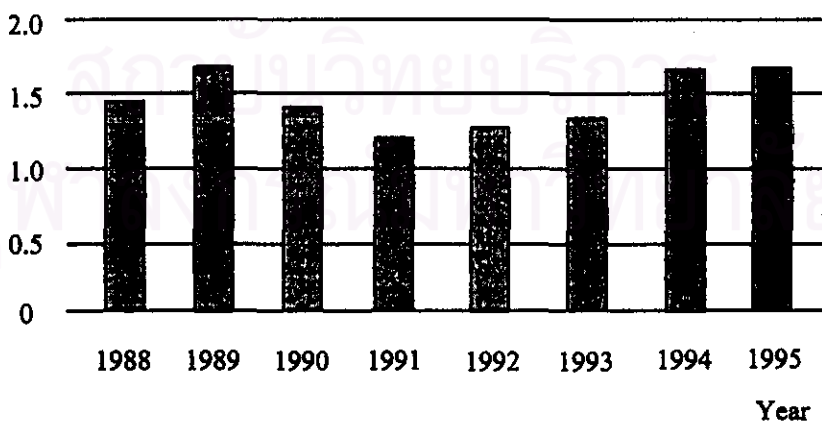
จากแผนภูมิที่ 2.4 จะเห็นว่านับจากที่เริ่มทำการสำรวจจำนวนผู้ติดยาเสพติดในสหรัฐอเมริกา ในปี 1977 นั้น สหรัฐอเมริกาสามารถลดจำนวนผู้ติดยาเสพติดได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จนกระทั่งในปี 1985 เป็นต้นมา ปรากฏผู้ติดยาเสพติดได้กลับมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนยากที่จะควบคุมแก้ไข ในครั้งนั้นเมื่อสหรัฐอเมริกาเริ่มตระหนักในภัยร้ายแรงของยาเสพติด รวมถึงผลกระทบในเรื่องอื่น ๆ สหรัฐอเมริกาได้นำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการจับกุมผู้ติดยาเสพติด ไม่ให้ออกมาอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมภายนอก อันเป็นการดำเนินการในลักษณะของการปราบปรามเพียงด้านเดียว แต่ทั้งนี้ ภายหลังจากการนำมาตรการนี้มาใช้ เหตุการณ์ก็ยังไม่คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น สหรัฐอเมริกายังไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ให้ทุเลาหรือลดน้อยลงไปกว่าเดิมได้ เนื่องจากมีกลุ่มผู้ติดยาเสพติดกลุ่มใหม่ ๆ เกิดเพิ่มขึ้นมา มากขึ้นในทุกปี สถิติการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสหรัฐอเมริกาได้ถูกรวบรวมจัดทำขึ้นโดยหน่วย FBI ซึ่งยังได้มีการสำรวจข้อมูลของผู้ต้องขังซึ่งถูกควบคุมตัวอยู่ในที่คุมขัง เพื่อจัดทำเป็นสถิติเกี่ยวกับชนิดของยาเสพติดที่มีการใช้ ทั้งก่อนและขณะกระทำความผิด ปรากฏรายละเอียดที่นำมาเขียน ดังนี้

### แผนภูมิที่ 2.5

#### สถิติผลการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสหรัฐอเมริกา

##### Drug Related Arrests, 1988 - 1995

Arrests for Drug Abuse Violations (In millions)



Source : Uniform Crime Reports, Federal Bureau of Investigation, 1995.



ตารางที่ 2.3  
อัตราผู้ต้องขังซึ่งติดยาเสพติดในสหรัฐอเมริกา

Reported Drug Use by Convicted Prison and Jail Inmates

Drug Type	Percent who used drugs at the time of the offense		Percent who used drugs in the month before the offense	
	1989	1991	1989	1991
	Jail inmates	Prison inmates	Jail inmates	Prison inmates
Any drug	27%	31%	44%	50%
Marijuana	9	11	28	32
Cocaine / crack	14	14	24	25
Heroin / opiates	5	6	7	10

Sources : Drugs and jail inmates, 1989. Survey of State prison inmate, 1991.<sup>24</sup>

จากรายงาน จะเห็นว่าผู้ต้องขังในสหรัฐอเมริกาในคดีความผิดต่าง ๆ จะมีผู้ที่ใช้ยาเสพติด ในขณะที่กระทำผิด ในปี 1989 คิดเป็น 27% ปี 1991 คิดเป็น 31% ส่วนผู้ต้องขังที่ใช้ยาเสพติด มาก่อนการกระทำผิด 1 เดือน ในปี 1989 คิดเป็น 44% ปี 1991 คิดเป็น 50% สรุปความหมาย จากรายงานทางสถิติซึ่งได้จากการสำรวจนี้ได้ว่า ผู้ต้องขังในสหรัฐอเมริกานั้นมีปริมาณผู้ที่ติดยาเสพติดมาก่อน และขณะกระทำผิดเพิ่มสูงขึ้น

สำหรับผู้ต้องขังที่ถูกควบคุมตัวเหล่านี้ ยังได้มีการแยกประเภทของการกระทำผิดใน ลักษณะต่าง ๆ ที่บุคคลเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดขึ้นเป็นรายละเอียดย่อยลงไปอีก โดยแจกแจงให้เห็น ประเภทของความผิด คือ ความผิดที่เกี่ยวกับการใช้กำลัง การฆาตกรรม ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดโดยตรง และความผิดที่เกี่ยวกับการขัดคำสั่งรัฐหรือเจ้าพนักงาน ทั้งนี้ การกระทำผิดได้เกิดขึ้นเพียงเพื่อหาเงิน ไปซื้อยาเสพติดมาบำบัดความต้องการทางร่างกายเท่านั้น

<sup>24</sup> Jan M. Chaiken, *Drugs and Crime Facts, 1994*, U.S.A. : June, 1995, p. 5.

ตารางที่ 2.4

อัตราผู้ต้องขังซึ่งกระทำความผิดลักษณะต่าง ๆ เพื่อให้ได้เงินมาซื้อยาเสพติดในสหรัฐอเมริกา

Percent of inmates who committed their offense for money to buy drugs

Most serious current offense	Federal prison inmates, 1991	State prison inmates, 1991	Jail inmates, 1989
All offenses	10%	17%	13%
Violent offenses	18%	12%	12%
Homicide	3	5	3
Sexual assault	0	2	2
Robbery	27	27	32
Assault	2	6	3
Property offenses	9	26	24
Burglary	32	30	31
Larceny/theft	13	31	28
Motor vehicle theft	-	-	7
Drug offenses	9	22	14
Possession	7	16	10
Trafficking	10	25	19
Public-order offenses	6	5	3

Sources : Drugs and jail inmates, 1989. Survey of State prison inmate, 1991.<sup>25</sup>

รายงานนี้ หน่วยงานในสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการจัดทำออกมาเป็นข้อมูลทางสถิติ เพื่อนำเสนอให้เห็นว่าผลจากการติดยาเสพติดนั้น ทำให้ผู้ติดยาเสพติดเกิดความต้องการอยากเสพยา และจะกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งยาเสพติด แม้จะต้องกระทำความผิดซึ่งขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมให้ได้เงินมาซื้อก็ตาม ความต้องการนี้ส่งผลให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม

<sup>25</sup> Ibid., p. 8.

ชาวอเมริกันหลายล้าน โดยเฉพาะด้านปริมาณของปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจากรายงานตามตารางที่ 2.4 จะเห็นตัวเลขที่แสดงไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ต้องขังในส่วนของกลางของสหรัฐอเมริกา ในปี 1991 นั้น จะมี 10% ที่กระทำผิดเพื่อให้ได้เงินมาซื้อขายยาเสพติด และในแต่ละรัฐจะมีในกรณีเดียวกันนี้ 17% ดังนี้ ซึ่งให้เห็นว่ายาเสพติดได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรม

### ตารางที่ 2.5

#### คดีฆาตกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในสหรัฐอเมริกา

##### Drug - related homicides

Year	Number of homicides	Percent drug - related (%)
1987	17,963	4.9
1988	17,971	5.6
1989	18,954	7.4
1990	20,273	6.7
1991	21,676	6.2
1992	22,716	5.7
1993	23,271	5.5

Note : Includes only those homicides where circumstances were known. Table constructed by ONDCP Drugs & Crime Clearinghouse staff from Crime in the United States, 1991 through 1993 (FBI), p.21.<sup>26</sup>

หน่วย UCR (The Uniform Crime Reporting Program) ซึ่งอยู่ใน FBI ได้รายงานข้อมูลการสืบสวนในทางกลับไว้ตามตารางที่ 2.5 เกี่ยวกับคดีฆาตกรรมที่เกิดในสหรัฐอเมริกาว่าในปี 1993 นั้น คดีฆาตกรรม 23,271 ราย มีอยู่ 5.5% ที่มีความเกี่ยวข้องกับยาเสพติด และในจำนวนนี้มีคดีอุกฉกรรจ์หลายคดีได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับขบวนการค้ายาเสพติด โดยคดีฆาตกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับยาเสพติดนี้ จะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปีดังที่แสดงให้เข็มนับจากปี 1987 - 1993

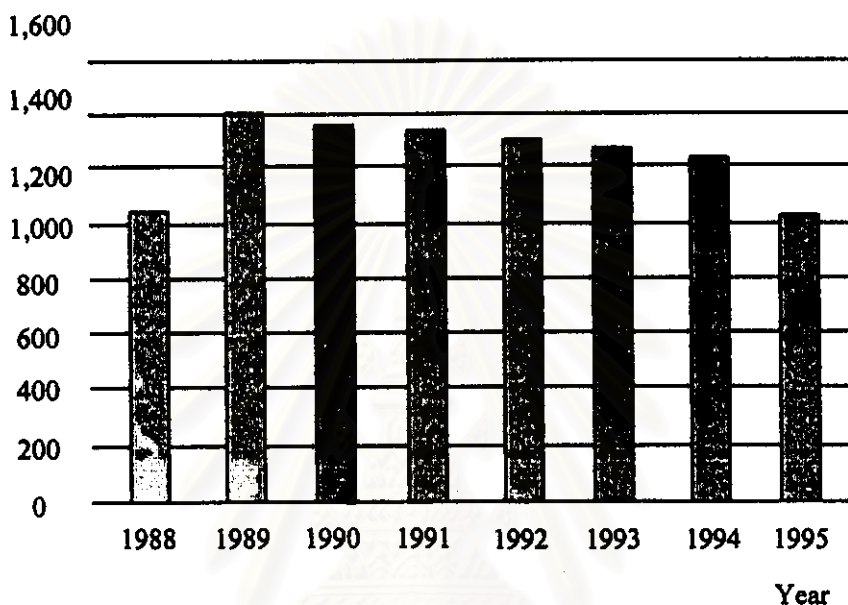
<sup>26</sup> Ibid., p. 9.

## แผนภูมิที่ 2.6

สถิติผู้เสียชีวิตจากคดีฆาตกรรมอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ติดยาเสพติดในสหรัฐอเมริกา

### Drug - Related Murders, 1988 - 1995

Number of Deaths (persons)



Source : Uniform Crime Reports, Federal Bureau of Investigation, 1995.

จากข้อมูลทางสถิติหลายด้านที่ได้นำเสนออย่างต่อเนื่อง เมื่อนำมาวิเคราะห์ทำให้สรุปได้ว่าการติดยาเสพติดได้กลายมาเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการประกอบอาชญากรรม สะท้อนถึงความตกต่ำในอีกด้านหนึ่งของคุณภาพพลเมืองภายในประเทศ ประชาชนชาวอเมริกัน 88% ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่ใหญ่มากในสหรัฐอเมริกา และควรมีการจัดลำดับการใช้จ่ายเงินงบประมาณจากส่วนกลางให้อยู่ในลำดับต้น ๆ เพื่อนำไปใช้ในเรื่องของการดูแลปรับปรุงแก้ไข รวมถึงฟื้นฟูสุขภาพของคนภายในชาติที่นับวันจะมีพฤติกรรมที่เลวร้าย หากคุณค่าในความมีศีลธรรมอันดีงามไม่ได้<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Form Gallup Poll, 1995 in Drugs Don't Work! Fact Sheet on Increasing Drug Use Among Teens, PHS News, <http://www.phshmo.com/01news/drugfactsheet.htm>, (8/10/98 7:56 PM) : 1.

ตารางที่ 2.6  
งบประมาณการควบคุม และแก้ไขปัญหายาเสพติดของสหรัฐอเมริกา

Drug Control Budget

(1) งบประมาณกลางควบคุมยาเสพติดในแต่ละปี

(2) รายละเอียดการใช้งบประมาณปี 1995

ปีงบประมาณ	ประเภท	จำนวนเงิน (ดอลลาร์สหรัฐ)
1981	actual	\$ 1,531,800
1989	actual	6,663,700
1990	actual	9,758,900
1991	actual	10,957,600
1992	actual	11,910,100
1993	actual	12,265,300
1994	actual	12,136,200
1995	actual	13,179,800

ประเภทการใช้งบประมาณ	จำนวนเงิน (ดอลลาร์สหรัฐ)
- Drug treatment	\$ 2,874,400
- Education, community, action and the workplace	2,050,700
- Criminal justice system	5,926,900
- International	427,800
- Interdiction	1,205,600
- Research	531,600
- Intelligence	162,800

Source : Office of National Drug Control Policy, as reported in Fact sheet : Drug data summary, 1995.

การแก้ไขปัญหายาเสพติดของสหรัฐอเมริกามีทั้งการปราบปรามและการแก้ไข ทางด้านการแก้ไขจะเห็นได้จาก ข้อมูลเรื่องงบประมาณกลางที่ใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดของสหรัฐอเมริกา (ตารางที่ 2.6 (1)) ซึ่งจะเห็นว่าโดยภาพรวมได้เพิ่มมากขึ้นทุกปี และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นต่อไป โดยจากเดิมในปี 1981 สหรัฐอเมริกาได้จัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการนี้เป็นจำนวนเงิน 1,531,800 เหรียญสหรัฐฯ ต่อมาในปี 1989 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 6,663,700 เหรียญสหรัฐฯ จนกระทั่งในปี 1995 ปรากฏว่าสหรัฐอเมริกาได้จัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นจำนวนเงินถึง 13,179,800 เหรียญสหรัฐฯ

ในปี 1995 นั้น จำนวนเงินงบประมาณกลางที่ได้รับการจัดสรร (ตารางที่ 2.6 (2)) 13,179,800 เหรียญสหรัฐฯ ได้นำไปให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวของสหรัฐอเมริกา นำไปใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในหลายด้านหลายลักษณะ ตามรายละเอียดที่แสดงให้เห็น อาทิ ด้านการบำบัดรักษา ด้านการศึกษาโดยให้ความรู้แก่ชุมชน และสถานที่ทำงาน ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพื่อผลในการควบคุมยาเสพติด เป็นต้น การให้ความสนใจปัญหายาเสพติดของสหรัฐอเมริกา ทำให้มีการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดภายในประเทศทุกรูปแบบประกอบกัน ทั้งนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงของส่วนกลาง ที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหายาให้เห็นผลโดยเร็วที่สุด และสำหรับในส่วนท้องถิ่น ก็มีการจัดสรรเพิ่มเงินงบประมาณ เพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดด้วยเช่นกัน

#### ตารางที่ 2.7

งบประมาณที่จัดสรรให้ท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการควบคุม และแก้ไขปัญหายาเสพติด

State and local spending for drug control, fiscal years 1990 and 1991

Total	\$ 14,075,000	\$ 15,907,000
- Justice	\$ 11,525,000	\$ 12,619,000
Police protection	4,035,000	4,223,000
Judicial and legal services	1,345,000	1,449,000
Corrections	6,045,000	6,827,000
Other	100,000	120,000
- Health and hospitals	\$ 2,184,000	\$ 2,784,000
- Education	\$ 366,000	\$ 503,000

Source : Office of National Drug Control Policy, as reported in Fact sheet : Drug data summary, 1995.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Ibid., p. 10.

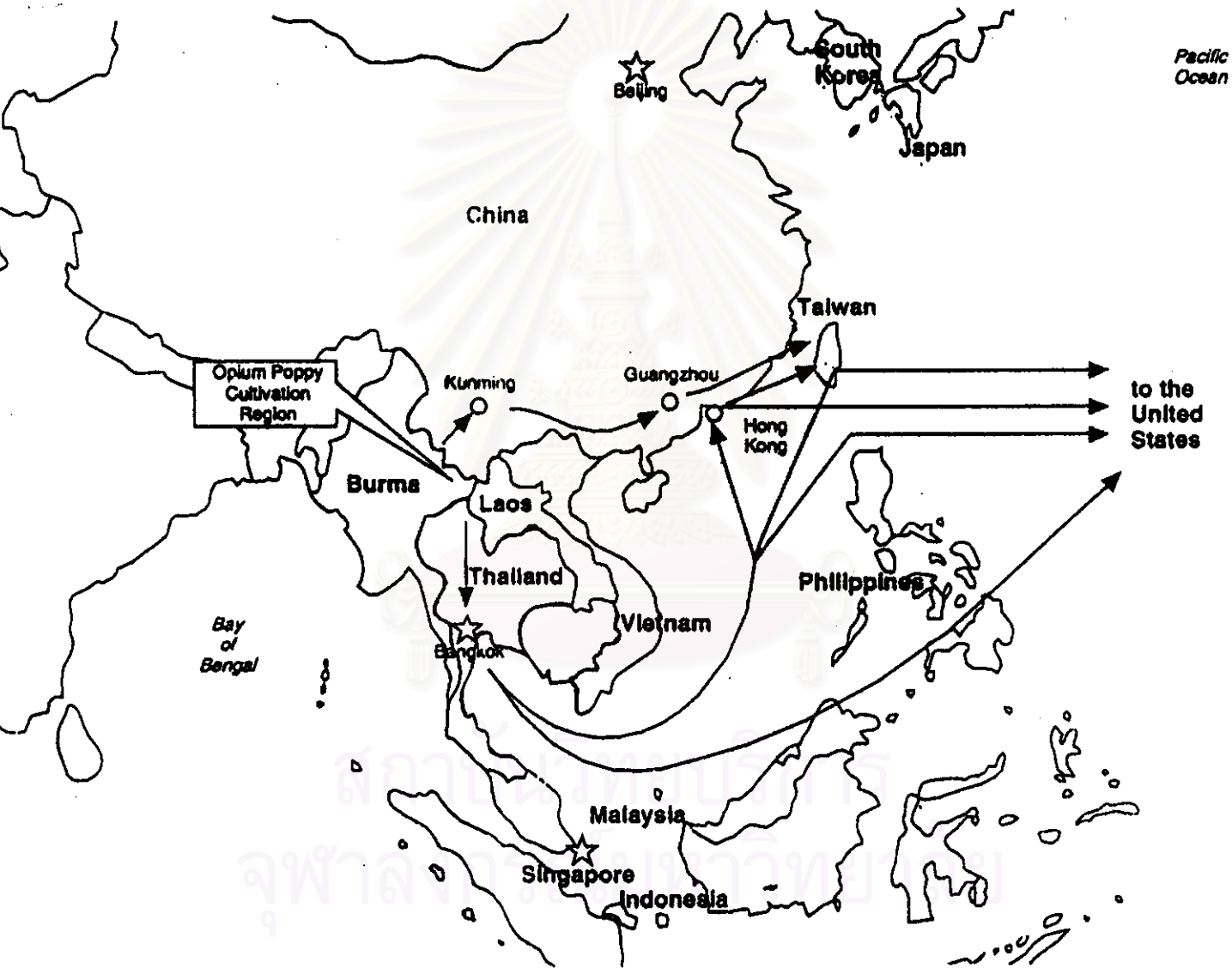
ถ้าพิจารณาความสำคัญในเรื่องของการแก้ไขปัญหายาเสพติดจากงบประมาณค่าใช้จ่ายของ Office of National Drug Control Policy (ONDCP) ซึ่งจัดทำรายงานเรื่องเงินงบประมาณท้องถิ่นของรัฐภายในประเทศที่ใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดไว้ จะได้ข้อสรุปว่า การที่แต่ละรัฐภายในประเทศ ซึ่งต่างให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดโดยการดำเนินงานทางปฏิบัติ ทำให้ได้รับการจัดสรรเพิ่มจำนวนเงินงบประมาณจากส่วนกลาง ที่จะให้นำไปใช้เพื่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดต่าง ๆ เช่นเดียวกับระดับประเทศ ทั้งนี้ จากรายงานยังพบว่าได้มีการจัดสรรเงินสนับสนุนเพื่อการนี้ในปี 1991 เป็นจำนวนถึง 15,907,000 เหรียญสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นจากในปี 1990 13%

### การดำเนินงานและเส้นทางลำเลียงยาเสพติดสู่สหรัฐอเมริกา

จากสถิติตามตาราง และแผนภูมิต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นข้อเท็จจริง ทั้งในเรื่องปริมาณผู้ติดยาเสพติดที่ทวีจำนวนมากขึ้นจนก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ สถิติผลการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด สถิติผู้เสียชีวิตจากคดีฆาตกรรมอื่นเนื่องมาจากการกระทำของผู้ติดยาเสพติด ประกอบรายงานของ FBI ที่จัดทำข้อมูลสรุปเกี่ยวกับอาชญากรรมในสหรัฐอเมริกาปี 1995 ซึ่งได้ผลออกมาว่าผลรวมของอาชญากรรมปี 1995 เท่ากับ 13.9 ล้านคดี เพิ่มขึ้น 5% ในช่วงระยะเวลา 10 ปี จากปี 1986 โดยส่วนหนึ่งของอาชญากรรมเหล่านี้เกี่ยวเนื่องผูกพันมาจากปัญหายาเสพติด<sup>29</sup> ดังนี้ ข้อมูลต่าง ๆ ข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่าสหรัฐอเมริกากำลังเผชิญกับปัญหาการควบคุมอาชญากรรม และวิกฤตปัญหายาเสพติดอย่างกว้างขวางในสังคมของคน ซึ่งแหล่งที่มาของยาเสพติดส่วนหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาจับตามองและให้ความสนใจ คือ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงประเทศไทย เนื่องจากเป็นทั้งแหล่งผลิตและทางผ่านของยาเสพติด หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นเส้นทางลำเลียงยาเสพติด ที่ส่งผ่านมาจากบริเวณดินแดนสามเหลี่ยมทองคำแนวชายแดนไทย-ลาว-พม่า โดยขบวนการลักลอบค้ายาเสพติดระดับต่าง ๆ จะเป็นผู้นำเข้าผ่านประเทศไทย เพื่อส่งต่อไปยังประเทศอื่น ๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ดังจะแสดงให้เห็นเปรียบเทียบ ปี 1987 และ 1993 ไว้ในแผนภูมิที่ 2.8 ในลำดับต่อไป ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินกลยุทธ์ด้วยวิธีการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ แก่ไทย โดยหวังผลในการควบคุมและปราบปราม ซึ่งจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยสกัดกั้นมิให้ยาเสพติดถูกผลิตและลำเลียงเข้าไปยังสหรัฐอเมริกา

<sup>29</sup> U.S Department of Justice : Federal Bureau of Investigation, Uniform Crime Reporting Program Press Release—10/13/96, <http://www.fbi.gov/ucr95prs.html>, (2/27/98 5:57 AM) : 1.

ภาพที่ 2.2  
แผนที่แสดงเส้นทางลำเลียงยาเสพติดประเภทเฮโรอีน  
จากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปยังสหรัฐอเมริกา



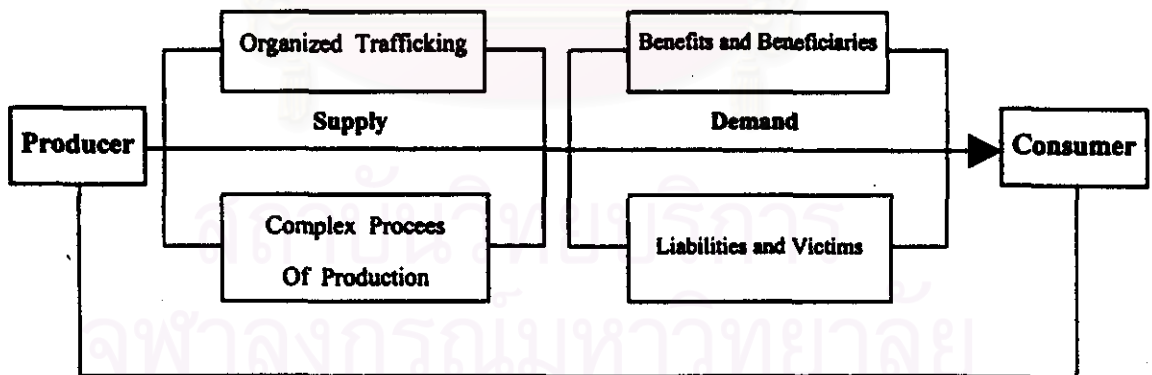
Source : Jess T. Ford, Drug Control U.S. Heroin Control Efforts in Southeast Asia, 1996, p. 11.



การตระหนักถึงปัญหายาเสพติดของสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ก่อนหน้านั้นเป็นเพราะสหรัฐอเมริกาพบว่า การแก้ไขปัญหายาที่ปลายเหตุเพียงด้านเดียวด้วยวิธีการปราบปรามภายในประเทศ จากการตรวจยึดสารเสพติด การจับกุมผู้ค้ายาเสพติด มิได้ช่วยให้ปริมาณยาและผู้ค้ายาเสพติดลดลงแต่อย่างใด เพราะเมื่อผู้บริโภคยังมีความต้องการอยากเสพยาและผู้ผลิตยังมีการผลิตยามาสู่ผู้บริโภค ในลักษณะของอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) การผลิตและจำหน่ายยาเสพติดก็จะยังคงดำเนินต่อไป และเมื่อผู้ผลิตสนองตอบต่อผู้บริโภคในปริมาณมากก็จะเกิดการขยายตัวไปเป็นขบวนการค้ายาเสพติดอันสลับซับซ้อน<sup>30</sup> ที่การปราบปรามในกลุ่มผู้เสพไม่สามารถทำลายยาเสพติดได้โดยตรงและถาวร การกำจัดต้นตอจากแหล่งผลิตหรือแหล่งที่มาเพื่อสกัดกั้นเส้นทางลำเลียงของยาเสพติด จึงเป็นวิธีการแก้ไขปัญหายาจากต้นเหตุที่สหรัฐอเมริกาตระหนักไปถึง และเพื่อที่จะบรรลุวิธีการดังกล่าว ความร่วมมือกับประเทศผู้ผลิตหรือเส้นทางผ่านของยาเสพติดจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่สหรัฐอเมริกาต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายของตนจากอดีตให้ประสานสอดคล้องเข้ากับนโยบายของประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้ เมื่อนโยบายของทั้ง 2 ฝ่าย สนับสนุนที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายของกันและกัน ความร่วมมือเพื่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดก็จะเกิดขึ้น

### แผนภูมิที่ 2.7

#### แสดงวงจรการเกิดขบวนการลักลอบลำเลียงและค้ายาเสพติด

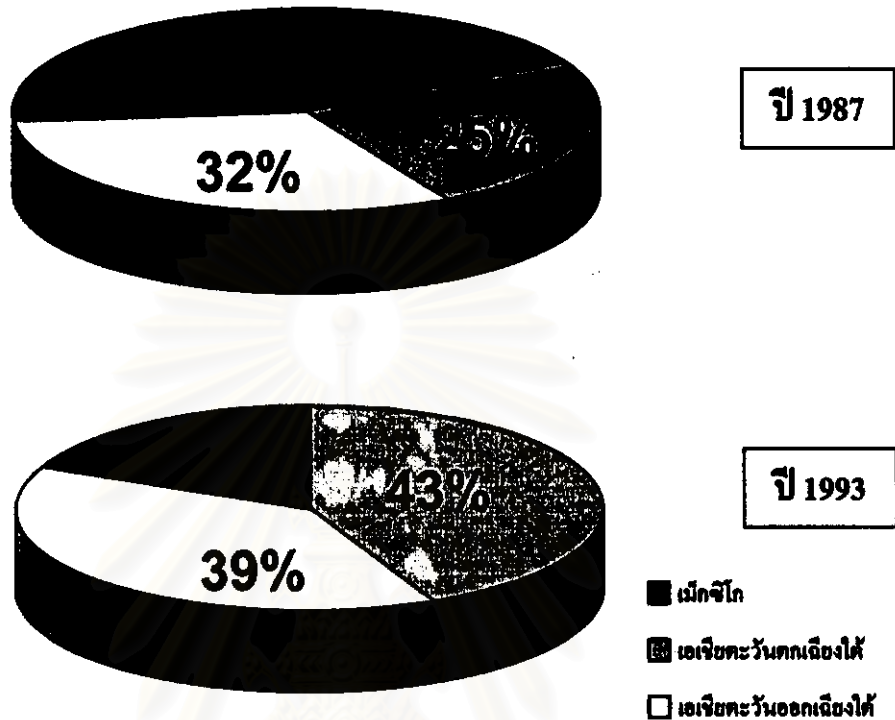


Source : คัดแปลงจาก Handbook of Research on the Illicit Drug Traffic : Socioeconomic and Political Consequences, New York, 1991, P. 55.

<sup>30</sup> United Nations International Drug Control Programme, Highlights, [http://www.undcp.org/undcp/wdr/e\\_hilite.htm](http://www.undcp.org/undcp/wdr/e_hilite.htm), (2/27/98 4:28 AM) : 5, 7.

### แผนภูมิที่ 2.8

เปรียบเทียบแหล่งที่มาของยาเสพติดประเภทเฮโรอีนที่นำเข้าไปยังสหรัฐอเมริกา ปี 1987 และ 1993



ที่มา : กองปราบปรามยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส., 2537

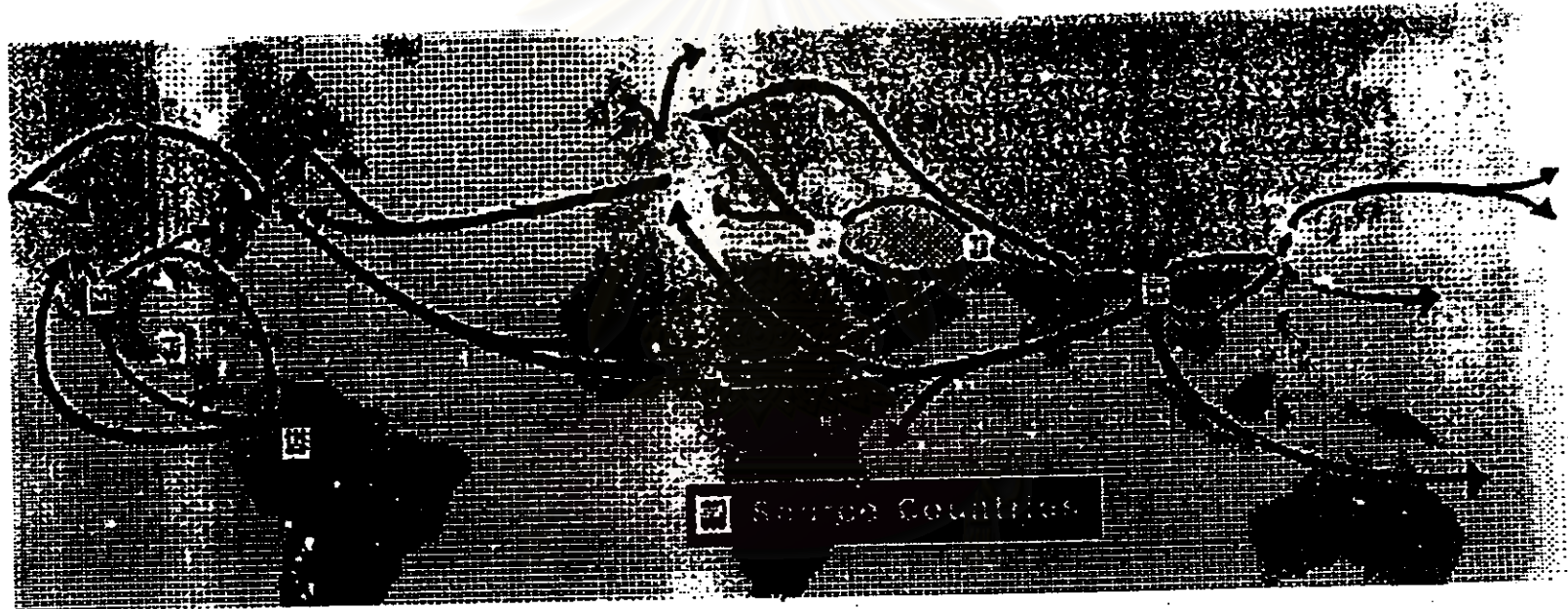
เส้นทางลำเลียงยาเสพติดเข้าสู่สหรัฐอเมริกามีไข่มุมที่มาจากเพียงแหล่งเดียวจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น<sup>31</sup> เนื่องจากข้อมูลที่น่าเสนอโดยหน่วย DEA ได้ให้รายละเอียดแหล่งผลิตยาเสพติดสำคัญที่ถูกลักลอบลำเลียงนำเข้าไปสู่สหรัฐอเมริกาอีกหลายแหล่ง อาทิ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จากประเทศไทย ลาว พม่า ภูมิภาคเอเชียตะวันตกเฉียงใต้ จากประเทศอัฟกานิสถาน ปากีสถาน และภูมิภาคลาตินอเมริกา จากประเทศโคลัมเบีย กัวเตมาลา เม็กซิโก<sup>32</sup> แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเน้นเฉพาะกรณีประเทศไทยเท่านั้น เพราะข้อจำกัดด้านความสามารถในการหาข้อมูลและข้อจำกัดด้านเวลา แต่เพื่อเป็นความรู้อย่างกว้าง ๆ จะพูดถึงภูมิภาคอื่น ๆ ด้วย

<sup>31</sup> U.S Department of Justice Drug Enforcement Administration : The Supply of Illicit Drugs to the United States, National Narcotics Intelligence Consumers Committee 1995, <http://www.usdoj.gov/deal/pubs/nnicc-95/nnicc-9i.htm>, (12/27/97 4:13 AM) : 1.

<sup>32</sup> "The Opium Kings," Frontline : Maps and Charts-Trade Routes, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/heroin/maps/routes.html>, (1/8/98 6:13 PM) : 1.

ภาพที่ 2.3

แผนที่แสดงแหล่งและเส้นทางลำเลียงยาเสพติดจากภูมิภาคต่าง ๆ ไปยังสหรัฐอเมริกา



Note : Southeast Asia (Myanmar Laos Thailand) / Southwest Asia (Afghanistan Pakistan) / Latin America (Colombia Guatemala Mexico)

Source : U.S. Dept. of Justice DEA, 1995.

การที่ภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตของยาเสพติดต่างตั้งใจลำเลียงส่งผ่านยาเสพติดไปสู่สหรัฐอเมริกา นั้น สิ่งที่ตั้งใจให้เกิดการกระทำดังกล่าว ก็คือ ผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งนับว่ามีมูลค่ามหาศาลสูงกว่าการค้าสินค้าประเภทอื่น ตัวอย่างเช่น ราคาเฮโรอินในปี 1995 ถ้ามาจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณสามเหลี่ยมทองคำซึ่งถือเป็นผลิตภัณฑ์คุณภาพสูง ราคาจะอยู่ที่ 150,000-200,000 เหรียญสหรัฐฯ ต่อκιโลกรัม ถ้ามาจากเอเชียตะวันตกเฉียงใต้ ราคาจะอยู่ที่ 120,000-150,000 เหรียญสหรัฐฯ ต่อκιโลกรัม และถ้ามาจากกลุ่มลาตินอเมริกา จากเม็กซิโก ราคา 100,000 เหรียญสหรัฐฯ ต่อκιโลกรัม จากโคลัมเบีย ราคา 90,000 เหรียญสหรัฐฯ ต่อκιโลกรัม<sup>33</sup>

มูลค่าราคาของยาเสพติดที่ปรากฏดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการลักลอบค้าขายยาเสพติดขึ้น ซึ่งผู้ค้าต่างหวังในผลกำไรที่จะได้รับแม้จะรู้ว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมายก็ตาม การค้ายาเสพติดนี้จะเริ่มจากบุคคลกับบุคคลกลายเป็นกลุ่ม จากกลุ่มขยายออกไปเป็นขบวนการ และจากขบวนการกลายเป็นองค์กรค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ อันเป็นลักษณะเดียวกับการเกิดองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติประเภทอื่น ที่มีเครือข่ายการค้าในหลายประเทศเชื่อมโยงการกระทำผิดมากมาย โดยอาศัยความมีอิทธิพลในพื้นที่ช่วยส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดการกระทำอันผิดกฎหมายนี้

ปริมาณยาเสพติดที่ถูกผลิตออกมาจาก 3 ภูมิภาคของโลกดังที่กล่าวมานั้น ได้ถูกนำลำเลียงไปยังตลาดสหรัฐอเมริกาเป็นปริมาณสูง โดยถือเป็นแหล่งผลิตใหญ่ที่สหรัฐอเมริกาตระหนักอยู่ตลอดเวลา ยาเสพติดร้ายแรงซึ่งถูกนำเข้าไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกามากที่สุด ได้แก่ เฮโรอิน ซึ่งเฉพาะปริมาณที่ถูกผลิตขึ้นในพื้นที่ประเทศพม่า และบางส่วนของจีน ในปี 1995 จะมีถึง 2,561 เมตริกตัน นอกจากนี้ ปริมาณผลิตภัณฑ์ฝิ่นที่มาจาก 2 ประเทศนี้ยังมีรวมกันถึง 4,157 เมตริกตัน มากกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณฝิ่นที่ผลิตขึ้นได้ในโลก<sup>34</sup> ยาเสพติดที่ลำเลียงมานี้จะถูกนำเข้าไปแพร่ระบาดในพื้นที่ตามเมืองใหญ่ ๆ ที่เป็นศูนย์กลางความเจริญในสหรัฐอเมริกา คือ แคลิฟอร์เนีย เท็กซัส นิวยอร์ก และฟลอริดา จากนั้นจะมีการส่งต่อไปแพร่ขยายยังเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Thomas A. Constantine, "DEA Congressional Testimony," Drug Enforcement Administration United State Department of Justice, Washington, D.C., September 19, 1996. <http://www.usdoj.gov/dea/pubs/cngrtest/ct960919.htm>, (12/27/97 4:47 AM) : 5.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> U.S Department of Justice Drug Enforcement Administration : The Supply of Illicit Drugs to the United States, National Narcotics Intelligence Consumers Committee 1995, p. 3.

การที่ยาเสพติดมีแหล่งผลิตจากในภูมิภาคต่าง ๆ ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องใช้ยุทธศาสตร์เรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศกับประเทศที่อยู่ในบริเวณที่ตั้งแหล่งผลิต ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวถึงความร่วมมือกับไทย ซึ่งอยู่ในแหล่งผลิตสำคัญแห่งหนึ่งของโลก

### นโยบายควบคุมและปราบปรามยาเสพติดของสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี 1987 - 1997

ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารของประเทศ นับเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติดให้แก่ประเทศ วิธีการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาได้ถูกกำหนดเป็นนโยบายที่มีการแถลงออกมาอย่างชัดเจน เป็นแนวทางการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นำไปสานต่อใช้ในการแก้ไขปัญหาให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ในระหว่างปี 1987 - 1997 ซึ่งเป็นช่วงปลายของสมัยประธานาธิบดีเรแกน ผู้เป็นจุดเริ่มแห่งการมองปัญหาเสพติดในมิติความมั่นคงใหม่ เข้าสู่สมัยของ บูช ผู้สืบสานต่อนโยบาย มาจนถึงสมัยของ คลินตัน การแก้ไขปัญหาเสพติดของสหรัฐอเมริกาก็ได้มีวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น

การแก้ไขปัญหาเสพติดของสหรัฐอเมริกานั้น แต่เดิมจะมุ่งไปที่วิธีการปราบปรามเพียงลักษณะเดียว ต่อมาเมื่อได้ประเมินสถานการณ์จากข้อมูลทางสถิติที่หน่วยงานต่าง ๆ ภายในประเทศได้รวบรวมจัดทำขึ้นถึงปริมาณยาเสพติดที่ยังคงทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และอัตราการเกิดอาชญากรรมที่สืบเนื่องมาจากปัญหาเสพติดซึ่งยังไม่มิตีท่าว่าจะลดลง ทำให้ได้ข้อสรุปว่าการดำเนินนโยบายปราบปรามด้านเดียวนั้น ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเสพติดหรือควบคุมให้ลดน้อยลงไปได้ สหรัฐอเมริกาจึงได้นำวิธีการอื่น ๆ เข้ามาประกอบ เพื่อให้มีการดำเนินการในทุกวิถีทางที่มองเห็นว่า จะสามารถควบคุมสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดภายในประเทศให้ลดน้อยลงไป ทั้งการแก้ไขภายในประเทศด้วยมาตรการทางกฎหมายและการแก้ไขระหว่างประเทศด้วยวิธีการทูต หรือวิธีการรุนแรง ดังที่ได้เคยใช้มาแล้วกับกรณี นอริเอกา ผู้นำปานามา และด้วยความตั้งใจจริงเหล่านี้ นโยบายเพื่อการแก้ไขปัญหาเสพติดของสหรัฐอเมริกาก็ถูกกำหนดให้มีขึ้นพร้อมกับการจัดองค์กรหลายองค์กรขึ้นมาในอันที่จะวางแผนและดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ซึ่งเน้นในการทำสงครามกับยาเสพติด (Drug War) แทนสงครามเย็น (Cold War) ในอดีต<sup>36</sup> ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ คือ ลดจำนวนผู้ติดยาเสพติด จับกุม ปราบปรามผู้ติดยาเสพติด และลด

<sup>36</sup> David R. Gergen, *Remember The Drug War?*, U.S. News & World Report, 1989, p. 84.

ปริมาณยาเสพติดที่ถูกผลิตและลำเลียงมาจากภายนอก” ซึ่งต่อมาในสมัยของ จอร์จ บุช ยุทธศาสตร์  
เพื่อการปราบปรามยาเสพติดก็ถูกกำหนดขึ้นมาใช้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา<sup>37</sup>

ปัญหาสาธารณสุขของสหรัฐอเมริกา นับเป็นการท้าทายการเปิดศักราชใหม่ในการเข้ารับ  
ตำแหน่งของประธานาธิบดีจอร์จ บุช ภายหลังจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 1988 ซึ่ง  
บุช นั้น ถือว่าเป็นบุคคลสำคัญที่ทำให้การสนับสนุนในเรื่องของการปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจัง  
มาโดยตลอด ตั้งแต่สมัยเป็นรองประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในสมัยรัฐบาลของ เรแกน โดยเฉพาะ  
ในมลรัฐฟลอริดา นั้น บุช เคยได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าหน่วยเฉพาะกิจเพื่อการแก้ไขปัญหาสาธารณสุข  
ในมลรัฐฟลอริดาได้ (The South Florida Task Force) ต่อมาเมื่อขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี  
บุช ก็ยังคงให้ความสนใจต่อปัญหาสาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง โดยในเรื่องนี้ นายวิลเลียม เบนเนทท์  
(William Bennett) ผู้อำนวยการด้านนโยบายยาเสพติด (Director of Office of National Drug  
Control Policy - ONDCP) ได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับนโยบายด้านยาเสพติดของสหรัฐอเมริกาไว้ ซึ่ง  
ระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของ บุช มีความตั้งใจที่จะแก้ปัญหายาเสพติด  
อย่างจริงจัง มีการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ต่อต้านยาเสพติดแห่งชาติขึ้น (National Drug Control  
Strategy)<sup>38</sup> โดยได้วางแนวทางการดำเนินงานระหว่างประเทศไว้หลายประการ เพื่อลดการปลูก  
การผลิต และการลักลอบค้ายาเสพติด คือ

1. จัดตั้ง Joint Intelligence Collection ขึ้นใน Caribbean Basin ผลักดันให้ประเทศที่มีการ  
ปลูกฝิ่นพยายามใช้สิทธิพลให้ผู้ปลูกฝิ่นลด หรือเลิกการปลูกฝิ่นลง
2. ปราบปรามการลักลอบผลิตเฮโรอีน การลดปริมาณกัญชาในต่างประเทศ โดยใช้  
มาตรการปราบปรามและทำลาย
3. ป้องกันมิให้ประเทศผู้ปลูกรายย่อยกลายมาเป็นผู้ปลูกรายใหญ่
4. ช่วยเหลือและสนับสนุนประชาคมยุโรป (European Community) ให้เข้ามาจับบทบาทต่อ  
ประเทศแหล่งผลิต ประเทศทางผ่าน และประเทศผู้จำหน่าย
5. สนับสนุนทุกประเทศให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขปัญหายาเสพติด
6. กำหนดให้ปัญหายาเสพติดเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศในระดับทวิภาคี มี

<sup>37</sup> Bush's Drug-War Speech, Colombian Leader's UN Appeal September 5 and 29, 1989.

Historic Documents of 1989 : 499.

<sup>38</sup> Ibid., p. 507.

<sup>39</sup> Ibid., pp. 499-500.

การให้ตัดยาบ้าและหลักคั้นให้ประเทศต่าง ๆ ลงนามเป็นภาคีอนุสัญญาต่อต้านการลักลอบค้า ยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) และให้ตัดยาบ้าหรือเข้าเป็นภาคีสันธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา (Mutual Legal Assistance Treaty) โดยจัดทำข้อตกลงกับสหรัฐอเมริกาในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การดำเนินการกับผู้สมคบ การยึดทรัพย์สินักค้ายาเสพติด

7. ประการสุดท้ายที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์ต่อต้านยาเสพติดแห่งชาติของประธานาธิบดี จอร์จ บุช ได้สนับสนุนให้ผลงานของประเทศแหล่งผลิต และประเทศที่เป็นทางผ่านของยาเสพติด เพื่อให้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาด้วย<sup>40</sup> ซึ่งในกรณีของประเทศไทยจะเห็นได้จากตารางที่ 1.2 ในบทที่ 1

สำหรับนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของสหรัฐอเมริกา (National Drug Control Strategy) ที่แถลงโดย จอร์จ บุช เมื่อวันที่ 5 กันยายน 1989 มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. เพิ่มความเข้มงวดในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) โดยเพิ่ม บทลงโทษผู้กระทำความผิดและขยายระบบอาชญาวิทยา (Criminal Justice System) อาทิ การเพิ่มที่คุมขัง เพิ่มศาล เพิ่มอัยการ

2. ในระดับระหว่างประเทศ จะเพิ่มความช่วยเหลือให้แก่ประเทศในอเมริกาได้ ซึ่งเป็น ประเทศผู้ผลิตพืช/ยาเสพติด เพื่อผลในการลดปริมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยาเสพติดประเภทโคเคน ได้แก่ ประเทศเปรู โบลิเวีย และ โคลัมเบีย เป็นเงินรวม 2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ภายใต้ โครงการ 5 ปี โดยในปี 1990 ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศทั้งสามรวม 261 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังได้ส่งที่ปรึกษาทางทหารไปยังประเทศทั้งสามเหล่านั้นอีกด้วย

3. เพิ่มงบประมาณในด้านการบำบัดรักษาผู้ติดยา (Drug Treatment) จาก 604 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปีงบประมาณ 1989 เป็น 925 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 1990 (เพิ่มขึ้นร้อยละ 53 เป็นเงิน 321 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

4. เพิ่มงบประมาณด้านการป้องกัน (Prevention Programs) และการให้การศึกษาในปี 1990 อีก 233 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ รวมเป็นเงิน 1,176 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>41</sup>

<sup>40</sup> ป.ป.ส., ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกาในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 2533, หน้า 8-9. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

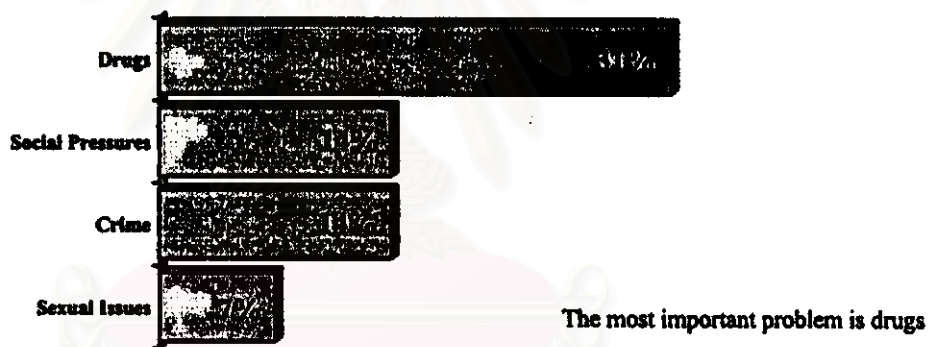
<sup>41</sup> Bush's Drug-War Speech, Colombian Leader's UN Appeal September 5 and 29, 1989. Historic Documents of 1989 : 502-503.

จากนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของประธานาธิบดี จอร์จ บุช ปรากฏว่า งบประมาณด้านยาเสพติดประจำปี 1990 ของสหรัฐอเมริกา ได้เพิ่มขึ้นจาก 5.67 เป็น 7.86 พันล้าน เหรียญสหรัฐฯ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 39 คิดเป็นเงิน 2.2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ<sup>42</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาได้ให้ความสนใจต่อการแก้ไขปัญหาเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากการที่ผู้นำประเทศมองเห็นถึงภัยร้ายแรงจากยาเสพติด ที่จะเกิดต่อประชาชนภายในชาติ

### แผนภูมิที่ 2.9

#### เปรียบเทียบปัญหาเสพติดกับปัญหาอื่นภายในสหรัฐอเมริกา

##### Statistics – Problems Facing Teens



Source : CASA Survey of Teens & Adults, 1996.<sup>43</sup>

ประธานาธิบดีบิล คลินตัน เป็นผู้ให้ความสนใจต่อการแก้ไขปัญหาเสพติดไม่น้อยไปกว่าประธานาธิบดีจอร์จ บุช โดยได้ประกาศเป้าหมาย 5 ประการ ในการดำเนินยุทธศาสตร์ควบคุมยาเสพติดแห่งชาติ ประจำปี 1996 ณ เมืองไมอามี รัฐฟลอริดา ด้วยการกล่าวเป็นสุนทรพจน์เมื่อวันที่ 29 เมษายน 1996 ไว้ มีประเด็นดำเนินการ ดังนี้

<sup>42</sup> ข้อมูลสรุปจาก ป.ป.ส. ในหัวข้อ “ข้อมูลยาเสพติดไทย – สหรัฐฯ,” 2533.

<sup>43</sup> “Problems,” U.S. Department of Justice Drug Enforcement Administration, <http://www.usdoj.gov/dea/stats/cp-315.htm>, (1/6/98 4:37 AM) : 1.



1. ุงใจให้เขาวชนอเมริกันปฏิเสธการใช้ยาเสพติด
2. ขยายโครงการโรงเรียนปลอดคอกซ์และปลอดยาเสพติด
3. เสริมสร้างความปลอดภัยของชาวอเมริกัน ด้วยการลดอาชญากรรมและความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด
4. เพิ่มกำลังตำรวจสายตรวจในพื้นที่ต่าง ๆ 100,000 นาย เพื่อป้องกันภัยจากอาชญากรรมที่อาจจะเกิดขึ้น
5. ลดความสูญเสียด้านสาธารณสุข และอาชญากรรมที่เป็นผลมาจากการใช้ยาเสพติด<sup>44</sup>

จากสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีบิล คลินตัน ต่อมาภายหลังได้กลายเป็นนโยบายของสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งได้เกิดการปฏิบัติสนองตอบต่อนโยบายดังกล่าวโดยหลายหน่วยงานภายในของสหรัฐอเมริกา จนมีการปฏิบัติการทางยุทธวิธีแยกเป็นหลายแนวทางเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในตัวนโยบาย ดังนี้

1. ฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาได้ขยายการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดรุนแรง และพัฒนาโครงการทดสอบสารเสพติดในร่างกายเพื่อหาคะแนนความรุนแรงและการใช้ยาในทางที่ผิด

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อนี้ คือ Office of National Drug Control Policy หรือ ONDCP ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ และจัดลำดับความสำคัญโครงการควบคุมยาเสพติดแห่งชาติ เพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของประธานาธิบดี<sup>45</sup> โดยจะประสานงานกำกับดูแลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินยุทธศาสตร์การควบคุมยาเสพติด นอกจากนี้ยังมี Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs หรือ INL เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่จะทำหน้าที่ควบคุม การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับยาเสพติด โดยมีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการพัฒนานโยบายและดำเนินการตามโปรแกรม เพื่อต่อสู้กับปัญหายาเสพติดและอาชญากรรม<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Alexander M. Sullivan, "Clinton Signs New Anti-Drug Measure," Daily Washington File, <http://www.usis.it/wireless/wf961003/96100319.htm>, (8/10/98 7:57 PM) : 2.

<sup>45</sup> High Intensity Drug Trafficking Areas, <http://ncjrs.org/html/hidta.htm>, (8/10/98 6:35 PM) : 1.

<sup>46</sup> US State Department, INL Mission Statement, [http://www.state.gov/www/global/narcotics\\_law/mission.html](http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/mission.html), (4/1/98 8:35 PM) : 1.

2. มีการออกนโยบายป้องกันเขตแดนของสหรัฐอเมริกา ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ จากการคุกคามของยาเสพติดด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งโดยตรงและทางอ้อม

การดำเนินการนี้ สหรัฐอเมริกาโดย ONDCP ซึ่งกำหนดยุทธศาสตร์ควบคุมยาเสพติดแห่งชาติไว้ตั้งแต่ปี 1989 และส่วนหนึ่งได้จัดให้มี The HIDTA Program หรือ The High Intensity Drug Trafficking Areas Program ขึ้น เพื่อพัฒนาการดำเนินงานและวางแนวทางปฏิบัติให้แก่ทั่วทุกภูมิภาค ในอันที่จะลดการลำเลียงหรือแพร่กระจายของยาเสพติดในสหรัฐอเมริกา<sup>47</sup> ได้กำหนดเป้าหมายใน The HIDTA Program ตามนโยบายของคลินตันขึ้นใหม่ ให้เป็นยุทธศาสตร์ที่ชื่อว่า “The 1998 Strategy” ซึ่งจะสนับสนุนปฏิบัติการให้สัมฤทธิ์ผลโดยมีวัตถุประสงค์ 5 ประการ คือ

- ให้ความรู้และส่งเสริมเยาวชนชาวอเมริกันให้สามารถละทิ้งค่อตึงเสพติด เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ และบุหรี่
- เพิ่มความปลอดภัยในชีวิตให้แก่ชาวอเมริกัน ด้วยการลดภัยจากอาชญากรรมร้ายแรงที่เกี่ยวข้องมาจากปัญหาเสพติดอย่างจริงจัง
- ลดปัญหาสุขภาพและสังคมส่วนรวมที่เกิดต่ำลงจากการใช้ยาเสพติดอย่างผิดกฎหมาย
- สร้างเกราะคุ้มกันทุกพื้นที่ของสหรัฐอเมริกาทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ให้พ้นภัยคุกคามจากยาเสพติด โดยดำเนินการทุกกรณีให้เป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมาย
- สกัดแหล่งที่มาของยาเสพติดภายในประเทศและจากต่างประเทศด้วยวิธีการต่าง ๆ<sup>48</sup>

ทั้งนี้ ในยุทธศาสตร์ของคลินตัน จะเพิ่มความตระหนักในความสำคัญของการป้องกันการใช้ยาเสพติดในหมู่เยาวชน และจะดำเนินการด้วยความจริงจังโดยการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อผลในการลดจำนวนผู้ติดยาเสพติด ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญใน “The 1998 Strategy” ที่จะคงไว้เป็นแนวทางการปฏิบัติไปถึงทศวรรษหน้า<sup>49</sup>

3. การริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ เช่น ปฏิบัติการภายใต้รหัส “Tiger Trap” ของ DEA ปฏิบัติการรหัส “Operation Hard Line” ของศุลกากรสหรัฐอเมริกา และการเพิ่มกำลังลาดตระเวนแนวชายแดน เพื่อปิดกั้นชายแดนต่อนักค้ายาเสพติดมิให้มีการลักลอบลำเลียงยาเสพติดเข้าสู่ประเทศได้

<sup>47</sup> High Intensity Drug Trafficking Areas, <http://ncjrs.org/htm/hidta.htm>, p. 1.

<sup>48</sup> Thomas Jefferson, “Drug Control Strategy : An Overview,” <http://www.Whitehousedrugpolicy.gov/policy/98ndcs/i.html>, (3/30/98 5:44 PM) : 4.

<sup>49</sup> Ibid., p. 3.

#### 4. ทำลายแหล่งผลิตยาเสพติดทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ด้วยการตัดโค่นพืชเสพติดประเภทฝิ่น และกัญชา ตลอดจนดำเนินการปราบปรามด้วยการจับกุมผู้ค้าและยึดยาเสพติดมาทำลาย ซึ่งที่ผ่านมาสหรัฐอเมริกาได้กระทำการดังกล่าวในต่างประเทศโดยอาศัยความร่วมมือจากประเทศที่มาของยาเสพติด เช่น ไทย และ เม็กซิโก เป็นต้น

5. ฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาปฏิเสธการรับรองกลุ่มประเทศ Andean และการกดดันที่ส่งผลกระทบต่อการจับกุมผู้นำระดับสูงของ Cali Cartel หรือ Cali mafia โดยการโค่นล้มองค์กรดังกล่าว

6. นอกจากการดำเนินการต่าง ๆ ทั้งในด้านการควบคุม ป้องกัน และปราบปราม ดังที่เห็นผลเป็นรูปธรรมดังกล่าวแล้ว ประธานาธิบดีคลินตัน ยังได้ประกาศยุทธศาสตร์ “เมท” ใหม่ (meth-Methamphetamine Strategy)<sup>50</sup> เพื่อนำมาใช้ต่อสู้กับปัญหายาเสพติดประเภทเมทแอมเฟตามีนที่เกิดขึ้นมาใหม่โดยเฉพาะ หลังจากที่พบว่า ยาเสพติดประเภทเมทแอมเฟตามีน หรือที่มีชื่อเรียกต่าง ๆ กันว่า “meth,” “speed,” “ice” or “crank”<sup>51</sup> ได้เริ่มมีการแพร่ระบาดในสหรัฐอเมริกา และมีผู้ติดยาเสพติดประเภทนี้เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ มีข้อมูลระบุว่า ประมาณ 4.7 ล้านคน หรือ 2.2 เปอร์เซ็นต์ ของชนชาวอเมริกันในปี 1995 ได้พยายามทดลองเสพยาเสพติดชนิดนี้<sup>52</sup> ในขณะที่ในปี 1994 มีประมาณ 3.8 ล้านคน เมทแอมเฟตามีนได้ซึมซาบกระจายความรุนแรงไปทั่วทุกพื้นที่ในทุกสังคมชุมชนเมือง โดยเฉพาะภูมิภาคทางตะวันตกและตะวันตกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีนักค้ายาเสพติดจาก Mexico เป็นตัวการสำคัญที่ลักลอบนำเมทแอมเฟตามีนเข้าสู่สหรัฐอเมริกา<sup>53</sup> จนผูกพันไปเป็นปัญหาอื่น ความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากยาเสพติดชนิดนี้ สามารถยกตัวอย่างให้เห็นได้ที่มหานคร Los Angeles ซึ่งได้เกิดปรากฏการณ์การแพร่ระบาดของเมทแอมเฟตามีนอย่างหนักถึงขั้นเข้าสู่ภาวะวิกฤตเนื่องจากได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 71 เปอร์เซ็นต์ และนอกจากนี้ ยังพบอัตราผู้เสียชีวิต

<sup>50</sup> ข้อมูลจาก ป.ป.ส. ในหัวข้อ “นโยบายของสหรัฐอเมริกาในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด,” 2540, หน้า 2. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

<sup>51</sup> Alexander M. Sullivan, “Clinton Signs New Anti-Drug Measure,” Daily Washington File, <http://www.usis.it/wireless/wf961003/96100319.htm>, (8/10/98 7:57 PM) : 1.

<sup>52</sup> “Americas Drug Abuse Profile,” <http://www.ncjrs.org/html/chapter2.htm>, (12/27/97 6:47 AM) : 3.

<sup>53</sup> Ibid., p. 15.

ชีวิตที่เกี่ยวข้องกับเมทแอมเฟตามีนที่เพิ่มขึ้นอีก 222 เปอร์เซ็นต์<sup>34</sup> ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ในสหรัฐอเมริกาจากยาเสพติดประเภทแอมเฟตามีน จึงเป็นปัญหาที่ต้องเร่งดำเนินการหาหนทางแก้ไข ในยุทธศาสตร์นี้จึงได้กำหนดให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันของการปราบปราม การแพทย์ ชุมชน บำบัด และสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ไขปัญหามารยาทของเมทแอมเฟตามีน ซึ่งยุทธศาสตร์แห่งชาติในเรื่องดังกล่าวได้ทำให้มีการเพิ่มความพยายามในการบังคับใช้กฎหมาย การออกกฎระเบียบ ที่เกี่ยวกับสารตั้งต้น การริเริ่มระดับนานาชาติ การเพิ่มบทลงโทษที่รุนแรงขึ้น การร่างกฎหมาย อื่น ๆ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สืบสวนและอัยการ การป้องกันบำบัดรักษา และการรณรงค์ให้การศึกษากับบุคคลทั่วไป<sup>35</sup>

### ความเกี่ยวข้องระหว่างนโยบายปราบปรามยาเสพติดของสหรัฐอเมริกาด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ

ภายใต้การดำเนินงานตามนโยบาย “The Foreign Assistance Act of 1961” ซึ่งสหรัฐอเมริกา กำหนดขึ้นมาเพื่อใช้ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ หรือ “The FAA” โดยระบุให้ทุกวันที่ 1 มีนาคม ของทุกปี ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาจะต้องยื่นยันแจ้งรายชื่อประเทศ ที่จะให้ความช่วยเหลือทั้งด้านการเงิน และการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ต่อวุฒิสภา (Congress) พิจารณา ด้วยการตัดสินใจให้การรับรองประเทศที่ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับสหรัฐอเมริกาในการควบคุม และแก้ไขปัญหายาเสพติด ตลอดจนมีการดำเนินงานปฏิบัติการเพื่อสกัดกั้นการลักลอบค้ายาเสพติด โดยดูจากผลงานการกระทำที่ผ่านมาของประเทศนั้น ๆ ซึ่งปัจจุบันสหรัฐอเมริกาได้ให้การรับรอง ประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบข่ายดังกล่าว และพร้อมให้ความช่วยเหลือในกิจกรรมต่อต้านยาเสพติด ต่อไปในทุกด้านรวม 22 ประเทศ คือ อารูบา (Aruba), บาฮามัส (Bahamas), เบลีซ (Belize), โบลิเวีย, บราซิล, จีน, สาธารณรัฐโดมินิกัน, เอกวาดอร์, กัวเตมาลา, ฮอนดูรัส, อินโดนีเซีย, ญี่ปุ่น, เกาหลีใต้, มาเลเซีย, เม็กซิโก, ปานามา, เปรู, ฟิลิปปินส์, เวเนซุเอลา, เวียดนาม และ ไทย นอกจากนี้ ยังเตรียมให้การรับรองอีก 4 ประเทศ ซึ่งอยู่ในระหว่างรอผลพิจารณา คือ กัมพูชา, โคลัมเบีย, ปากีสถาน และ ปารากวัย แต่ทั้งนี้ ได้มีบางประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือใด ๆ กับ

<sup>34</sup> U.S Department of Justice Drug Enforcement Administration, Methamphetamine, [http://www.usdoj.gov/dea/pubs/briefing/2\\_4.htm](http://www.usdoj.gov/dea/pubs/briefing/2_4.htm), (1/6/98 3:40 AM) : 2.

<sup>35</sup> ข้อมูลจาก ป.ป.ส. ในหัวข้อ “นโยบายของสหรัฐอเมริกาในการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด,” หน้า 3. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สหรัฐอเมริกา ซึ่งคิดค้นก็ปฏิเสธที่จะให้การรับรอง หรือความช่วยเหลือใดต่อประเทศเหล่านี้ไปแล้ว ได้แก่ อัฟกานิสถาน, พม่า, อิหร่าน และ ไนจีเรีย<sup>36</sup> รวมถึงกลุ่มประเทศ Andean ในอเมริกาใต้ ที่มีการเพาะปลูกพืชเสพติดและลักลอบนำเข้าไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกาอย่างต่อเนื่อง มาโดยตลอด คือ เปรู, โบลิเวีย และ โคลัมเบีย ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่สหรัฐอเมริกาเคยให้เงินช่วยเหลือในโครงการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ตามนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดสมัยของประธานาธิบดีจอร์จ บุช เมื่อปี 1990<sup>37</sup> มาแล้ว แต่เมื่อผลที่ได้รับกลับมานับว่าไร้ผล วัตถุประสงค์ของยาเสพติดยังคงถูกผลิตและลักลอบนำออกมาสร้างปัญหาให้แก่สังคมชาวโลก โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาที่ตรวจพบว่า ยาเสพติดประเภทเฮโรอีนที่ขุดได้ในสหรัฐอเมริกาในปี 1995 ทั้งหมด 5% มาจากเม็กซิโก 16% มาจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 17% มาจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ 62 % มาจากอเมริกาใต้<sup>38</sup> ซึ่งถือเป็นแหล่งที่มาขนาดใหญ่ของยาเสพติด ข้อมูลนี้ ทำให้สหรัฐอเมริกาถึงกับตัดสินใจยกเลิกการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศกลุ่มนี้ และดำเนินการสืบสวนติดตามจับกุมหัวหน้านักค้ายาเสพติด เพื่อผลในการปราบปรามขบวนการค้ายาเสพติดให้หมดสิ้น ซึ่งได้ปรากฏผลสำเร็จในเวลาต่อมา เมื่อเจ้าหน้าที่จากหน่วย DEA สามารถจับกุมตัวเจ้าพ่อนักค้ายาเสพติดหัวหน้ากลุ่มขบวนการ Cali mafia จากโคลัมเบียในเดือนมิถุนายน 1995 ได้จำนวน 3 ราย คือ Gilberto Rodriguez-Orejuela, Jose Santa Cruz-Londono and Miguel Rodriguez-Orejuela ซึ่งต่อมา Santa Cruz-Londono ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจวิสามัญฆาตกรรมหลังจากหลบหนีออกจากคุกในเดือนมีนาคม 1996<sup>39</sup> และหลังจากนั้น DEA ยังสามารถจับกุม mafia ระดับหัวหน้ารายอื่น ๆ ได้อีก จนสามารถโค่นล้มองค์กรผิดกฎหมายที่ขึ้นมาท้าทายอำนาจรัฐอย่าง Cali mafia ลงได้

<sup>36</sup> Drugs Control Fact Sheet - Overview, Released by the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March 3, 1998, [http://www.state.gov/www/global/narcotics\\_law/1997\\_narc\\_report/fs\\_overview.html](http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/1997_narc_report/fs_overview.html), (4/29/98 11:06 PM) : 1.

<sup>37</sup> Bush's Drug-War Speech, Colombian Leader's UN Appeal September 5 and 29, 1989. Historic Documents of 1989 : 501.

<sup>38</sup> U.S. Department of Justice Drug Enforcement Administration, Heroin, [http://www.usdoj.gov/dea/pubs/briefing/2\\_3.htm](http://www.usdoj.gov/dea/pubs/briefing/2_3.htm), (1/6/98 3:37 AM) : 1.

<sup>39</sup> U.S. Department of Justice Drug Enforcement Administration : The Supply of Illicit Drugs to the United States, National Narcotics Intelligence Consumers Committee 1995, <http://www.usdoj.gov/dea/pubs/nnicc-95/nnicc-9i.htm>, (12/27/97 4:13 AM) : 2.

## ภาพที่ 2.4

ภาพแสดงโฉมหน้านักค้ายาเสพติดกลุ่ม Call mafia ที่ถูกจับกุมดำเนินคดี<sup>60</sup>



จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า มาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติด นับตั้งแต่ ภายหลังจากยุทธศาสตร์ในการปราบปรามยาเสพติดของสหรัฐอเมริกาได้อีกำเนินขึ้นมาในปี 1989 ในสมัยของประธานาธิบดีจอร์จ บุช นั้น<sup>61</sup> ได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงสมัยของ ประธานาธิบดีบิล คลินตัน ผู้ซึ่งมองปัญหายาเสพติดว่าเป็นปัญหาที่ขัดเยื่อ หากปล่อยทิ้งไว้ไม่ ดำเนินการแก้ไข หรือหามาตรการในการป้องกันปราบปราม อาจย้อนกลับมาทำลายความมั่นคง ของประเทศได้ นอกจากนี้ ยังตระหนักว่าการแก้ไขปัญหายาจะไม่สามารถสำเร็จลงได้ด้วยวิธีการ ป้องกัน และปราบปรามภายในประเทศเท่านั้น แต่จะต้องแสวงหาความร่วมมือจากต่างประเทศ

<sup>60</sup> U.S. Department of Justice Drug Enforcement Administration, Major Traffickers & Their Organizations, [http://www.usdoj.gov/dea/pubs/briefing/2\\_8.htm](http://www.usdoj.gov/dea/pubs/briefing/2_8.htm), (1/6/98 3:51 AM) : 4-5.

<sup>61</sup> "The National Clearinghouse for Alcohol and Drug Information," <http://www.health.org/ndcs98/i.gov/policy/98ndcs/i.html>, (6/20/98 4:33 AM) : 3.

ด้วยการวางนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้ผลิตในการปราบปรามแหล่งผลิตและขบวนการค้ายาเสพติดเพื่อมุ่งสกัดกั้นมิให้มีการค้าเถียงยาเสพติด ดังปรากฏในยุทธศาสตร์ต่อต้านยาเสพติดแห่งชาติ 7 ประการ โดยเฉพาะข้อที่ว่าด้วยการถือว่ายาเสพติดเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศระดับทวิภาคี และส่งผลให้เกิดเป็นภาคีสันติสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา ที่สำคัญ คือ การพิจารณาเรื่องการปราบปรามยาเสพติดให้เป็นเงื่อนไขของสหรัฐอเมริกาที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศอื่น ๆ ด้วย และจากนโยบายนี้ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาหลายองค์กรภายในสหรัฐอเมริกา เพื่อร่วมหาแนวทางที่จะกำหนดการแก้ไขปัญหามาเป็นข้อปฏิบัติ ตามนโยบายที่ผู้นำประเทศให้ไว้เพื่อการแก้ไขปัญหานั้น อันจะช่วยส่งเสริมความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับประเทศ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จะได้นำมาศึกษาต่อไปในบทที่ 4

สำหรับบทนี้ ได้กล่าวถึงปัญหาเรื่องคุณภาพของคนในสหรัฐอเมริกาซึ่งติดยาเสพติด และก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ ตามมา โดยภายหลังเมื่อได้มีการตระหนักเรื่องดังกล่าวว่ามีความเกี่ยวพันไปถึงความมั่นคงของประเทศ จึงได้คิดหาหนทางแก้ไขและตั้งเป้าหมายสกัดกั้นยาเสพติดไปยังประเทศแหล่งผลิตหรือถูกใช้เป็นเส้นทางค้าเถียง ซึ่งกรณีศึกษา คือ ประเทศไทย ทั้งนี้เมื่อไทยมีความต้องการที่จะแก้ไขปัญหายาเสพติดภายในประเทศ และไม่ต้องการเป็นประเทศทางผ่านของยาเสพติด ความสอดคล้องในตัวนโยบายของทั้ง 2 ประเทศ จึงสนับสนุนซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดความร่วมมือที่จะทำให้ต่างฝ่ายต่างได้รับในสิ่งที่ต้องการ ดังนั้น ความจริงจึงในการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดระหว่าง ไทย กับสหรัฐอเมริกา จึงได้มีความชัดเจนมากขึ้นกว่าในอดีต สามารถเห็นผลการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เช่น กรณีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่มีส่วนพัวพันกับการค้ายาเสพติดซึ่งไม่เคยมีมาก่อน หรือการให้เงินช่วยเหลือเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับการควบคุมและปราบปรามยาเสพติดที่เกิดขึ้นในลักษณะของความร่วมมือนี้ เป็นกรณีที่แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับปานามา ทั้งนี้ เนื่องจากปานามาเป็นประเทศที่อยู่ภายในเขตอำนาจ สหรัฐอเมริกาจึงสามารถใช้กองกำลังเข้าแทรกแซงเพื่อผลในการปราบปรามได้โดยตรง แต่สำหรับในกรณีของไทย ซึ่งเป็นประเทศนอกเขตอิทธิพล และแหล่งผลิตส่วนใหญ่อยู่ในดินแดนสามเหลี่ยมทองคำอันเป็นพื้นที่ของประเทศพม่า การเข้าแทรกแซงจึงมิใช่เรื่องที่สหรัฐอเมริกาจะสามารถกระทำได้ ดังนั้นวิธีการปราบปรามจึงต้องใช้วิธีตัดเส้นทางค้าเถียงจากแหล่งผลิตออกสู่ภายนอก และต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐผู้มิอำนาจในพื้นที่ซึ่งถูกใช้เป็นเส้นทางค้าเถียงของยาเสพติด คือ ไทย เป็นสำคัญ