

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภูมิภาค ลาว พม่า และไทย ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

การศึกษาถึงความร่วมมือระหว่างประเทศลาว พม่า และไทย ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดนั้น จำเป็นต้องทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจถึงที่มาและความสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น รวมทั้งต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ได้แก่ โครงสร้างทางการเมือง การปกครอง โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนสถานการณ์การลักลอบผลิตยาเสพติดของทั้งสามประเทศ เพื่อจะได้สามารถวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้และแนวทางของความร่วมมือระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยในด้านนี้ได้ตรงกับสภาพความเป็นจริง

2.1 ความหมายและขอบเขตของคำว่าสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น

หน่วยปราบปรามยาเสพติดของประเทศสหรัฐอเมริกา (Drug Enforcement Administration: DEA) เคยให้คำจำกัดความของ คำว่า “สารตั้งต้น” (Precursor Chemical) ว่าหมายถึง สารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ และเป็นสารที่มีความสำคัญต่อการก่อให้เกิดยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ และจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์นั้น¹

ส่วน คำว่า “เคมีภัณฑ์จำเป็น” (Essential Chemical) นั้น หน่วยปราบปรามยาเสพติดของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึง ตัวทำละลาย สารที่ใช้ร่วมในปฏิกิริยา หรือตัวเร่งปฏิกิริยาในการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์²

ในขณะที่หนังสือคำอธิบายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ได้ให้คำจำกัดความของคำต่างๆ ไว้ดังนี้³

¹ A chemical that is used in the manufacture of a controlled substance, is critical to the creation and becomes part of the controlled substance.

² A solvent, reagent, or catalyst used in the manufacture of controlled substance.

(1) “สารตั้งต้น” (Precursor) ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง สารเคมีซึ่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของโมเลกุลของยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน⁴

(2) “สารตั้งต้นปฐมภูมิ” (Immediate Precursor) หมายถึง สารตั้งต้นซึ่งอาศัยการทำปฏิกิริยาอีกเพียงขั้นตอนเดียวก็จะกลายเป็นสารที่เป็นผลิตภัณฑ์สุดท้าย

(3) “สารที่ใช้ทำปฏิกิริยา” (Reagent) หมายถึง สารซึ่งทำปฏิกิริยาหรือร่วมในปฏิกิริยากับสารตั้งต้นในกระบวนการผลิตยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ โดยจะไม่กลายเป็นส่วนหนึ่งของโมเลกุลของยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ หรืออาจจะกลายเป็นโครงสร้างโมเลกุลของสารที่เป็นผลิตภัณฑ์สุดท้ายบ้างแต่ในปริมาณเพียงเล็กน้อย

(4) “ตัวทำละลาย” (Solvent) หมายถึง สารเคมีที่เป็นของเหลวซึ่งใช้ในการละลายหรือช่วยในการแตกตัวของสารอื่น โดยปกติตัวทำละลายจะไม่ทำปฏิกิริยากับสารอื่นนั้นและไม่กลายเป็นส่วนหนึ่งในโมเลกุลของสารที่เป็นผลิตภัณฑ์สุดท้าย นอกจากนี้ ตัวทำละลายอาจใช้เพื่อทำให้สารที่เป็นผลิตภัณฑ์สุดท้ายมีความบริสุทธิ์ก็ได้

ฉะนั้น ข้อแตกต่างสำคัญของสารตั้งต้น และเคมีภัณฑ์จำเป็นก็คือ สารตั้งต้นจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของโมเลกุลของสารใหม่ที่เกิดขึ้น ในขณะที่เคมีภัณฑ์จำเป็นนั้น ตามปกติจะไม่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของโมเลกุลของสารใหม่ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากจะเปรียบเทียบให้เข้าใจง่ายขึ้น ก็สามารถเปรียบได้กับการชงกาแฟ โดยกาแฟ ก็คือ สารใหม่ที่เกิดขึ้น ซึ่งเทียบได้กับยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ และสารตั้งต้นในที่นี้ก็คือ กาแฟผงซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญมากและขาดไม่ได้ในการชงกาแฟและจะกลายเป็นโมเลกุลของกาแฟที่ชงเสร็จ ในขณะที่เคมีภัณฑ์จำเป็น ได้แก่ น้ำร้อนในฐานะที่เป็นตัวทำละลายกาแฟผง และครีมกับน้ำตาลซึ่งเป็นสารที่ใช้ทำปฏิกิริยาซึ่งจะช่วยเพิ่มรสชาติของกาแฟให้ดีขึ้น⁵

³ United Nations, Commentary on the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988 (New York: United Nations, 1998), p. 251.

⁴ A chemical substance that in the manufacturing process becomes incorporated in full or in part into the molecule of a narcotic drug or psychotropic substance.

⁵ Norathep Puttipesat, Precursor and Chemical Control in Thailand, presented at the Ninth Regional Training Course of UNAFEI held in Bangkok, 16 January 2001, p. 2.

อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้จำกัดขอบเขตในการศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นจำนวน 23 ชนิดที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 เท่านั้น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 บัญชี โดยสารในบัญชีที่ 1 จะใช้มาตรการในการควบคุมที่เข้มงวดกว่าสารในบัญชีที่ 2 โดยเจตนา รมณ์ในการยกเว้นอนุสัญญาไม่ต้องการที่จะแบ่งแยกโดยเคร่งครัดว่าสารเคมีในบัญชีใดเป็นสารตั้งต้นหรือสารเคมีในบัญชีใดเป็นเคมีภัณฑ์จำเป็น และเลือกที่จะใช้คำกลางๆว่า “สารที่ใช้บ่อยครั้งในการลักลอบผลิตยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท” (Substances frequently used in the illicit manufacture of narcotic drugs or psychotropic substances) แทน เพราะไม่สามารถตกลงกันเรื่องคำนิยามที่ชัดเจนของคำว่าสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นได้ ดังมีรายชื่อสารเคมีตามตารางข้างล่างนี้

ตารางแสดงรายชื่อสารเคมีในบัญชีผนวกท้ายอนุสัญญา ค.ศ. 1988

ลำดับ	บัญชีตามอนุสัญญา	ชื่อสาร	ประโยชน์ในทางอุตสาหกรรม	ยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ที่ใช้ผลิต
1	1	N-Acetylanthranilic Acid	ใช้ในการผลิตยา และพลาสติก	Methaqualone Mecloqualone
2	1	Ephedrine	ใช้ในการผลิตยาแก้ไอ ยาแก้หวัด ยาขยายหลอดลม เครื่องดื่มบำรุงกำลัง	Methamphetamine Methcathinone
3	1	Ergometrine	ใช้ผลิตยา เช่น ยารักษาโรคไมเกรน	LSD หรือ +(-) Lysergide
4	1	Ergotamine	ใช้ผลิตยา เช่น ยารักษาโรคไมเกรน	LSD หรือ +(-) Lysergide
5	1	Isosafrole	ใช้ผลิต Piperonal ใช้ในอุตสาหกรรมน้ำหอม สบู่ และใช้ผลิตยาฆ่าแมลง	Amphetamine Methamphetamine Ecstasy
6	1	Lysergic acid	ใช้ในการสกัดสารอินทรีย์	LSD หรือ +(-) Lysergide

ลำดับ	บัญชีตาม อนุสัญญา	ชื่อสาร	ประโยชน์ในทาง อุตสาหกรรม	ยาเสพติดหรือ วัตถุออกฤทธิ์ที่ใช้ผลิต
7	1	3,4 Methyleneoxy phenyl-2-propanone	ใช้ในการผลิตน้ำหอม	Amphetamine Methamphetamine Ecstasy
8	1	1-phenyl-2- propanone หรือ P2P	ใช้ในการผลิต Amphetamine	Amphetamine Methamphetamine
9	1	Piperonol	ใช้ในการผลิตน้ำหอม ใช้ ทำกลิ่นวนิลลาหรือเชอร์รี่ ใช้ผสมในสารกันยุง	Amphetamine Methamphetamine Ecstasy
10	1	Pseudoephedrine	ใช้ในการผลิตยาแก้ไอ ยา แก้หวัด ยาขยายหลอด ลม	Methamphetamine Methcathinone
11	1	Safrole	ใช้ในการผลิต Piperonol น้ำหอมและสบู่	Amphetamine Methamphetamine Ecstasy
12	1	Norephedrine	ใช้ในอุตสาหกรรมยา เช่น ยาแก้แพ้ ยาลดความอ้วน	Amphetamine Methamphetamine
13	1	Acetic anhydride	ใช้ในอุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมยา และอุตสาหกรรมสิ่งทอ	Heroin Methaqualone Mecloqualone
14	1	Potassium permanganate	ใช้เป็นสารร่วมใน ปฏิกิริยากับสารอินทรีย์ ใช้ในการฟอกขาว ใช้ฆ่า เชื้อโรค	Cocaine
15	2	Acetone	ใช้เป็นตัวทำละลายในอุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมยา และใช้ในการผลิตพลาสติก	Heroin Cocaine Amphetamine LSD Methamphetamine

ลำดับ	บัญชีตาม อนุสัญญา	ชื่อสาร	ประโยชน์ในทาง อุตสาหกรรม	ยาเสพติดหรือ วัตถุออกฤทธิ์ที่ใช้ผลิต
16	2	Anthranilic acid	ใช้ผลิตสีย้อมผ้า ใช้ใน การผลิตพลาสติก	Methaqualone Mecloqualone
17	2	Ethyl ether	ใช้เป็นตัวทำละลายในอุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมยา ใช้ในการผลิตพลาสติก น้ำหอม	Heroin Cocaine Amphetamine LSD Methamphetamine Methaqualone Mecloqualone
18	2	Hydrochloric acid	ใช้ในการผลิต Chloride Hydrochloride ใช้ในการผลิตสารทำความสะอาดโลหะ	Heroin Cocaine Amphetamine LSD Methamphetamine Methaqualone Mecloqualone
19	2	Methyl ethyl ketone	ใช้ในอุตสาหกรรมการเคลือบ แลคเคอร์ ยางไม้ โดยนิยมใช้เป็นตัวทำละลาย	Heroin Cocaine
20	2	Phenylacetic acid	ใช้ในอุตสาหกรรมเคมี อุตสาหกรรมยา โดยใช้เป็นสารทำความสะอาด	Amphetamine Methamphetamine
21	2	Piperidine	ใช้เป็นตัวทำละลายหรือสารที่เข้าร่วมในปฏิกิริยาในอุตสาหกรรมทางเคมี อุตสาหกรรมยา และใช้ในการผลิตยาง และพลาสติก	Phencyclidine

ลำดับ	บัญชีตามอนุสัญญา	ชื่อสาร	ประโยชน์ในทางอุตสาหกรรม	ยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ที่ใช้ผลิต
22	2	Sulphuric acid	ใช้ในการผลิต Sulphates ใช้เป็น dehydrating and purifying agent	Heroin Cocaine Amphetamine Methamphetamine
23	2	Toluene	ใช้ในการผลิตวัตถุระเบิด สีย้อมผ้า ใช้เป็นตัวทำละลายในทางอุตสาหกรรม	Heroin Cocaine Amphetamine Methamphetamine Methaqualone Mecloqualone

2.2 แนวความคิดในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ผลิตยาเสพติด

ปัจจุบัน ยาเสพติดดั้งเดิมที่ต้องพึ่งพิงธรรมชาติ คือ อาศัยพื้นที่เพาะปลูกและฤดูกาลที่เอื้ออำนวย เช่น ฝิ่นที่ได้จากต้นฝิ่นหรือโคคาที่ได้จากต้นโคคาเพื่อนำไปใช้ผลิตเฮโรอีนหรือโคเคน มีแนวโน้มจะลดปริมาณลงเรื่อยๆ เพราะโลกประสบกับปัญหาประชากรไม่มีที่ทำกิน พื้นที่ป่าเขาจึงถูกหักร้างเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ทางการเกษตรมากขึ้น ทำให้พื้นที่สำหรับใช้ปลูกพืชผิดกฎหมายเหล่านี้มีปริมาณลดลง ในขณะที่วิทยาการทางเคมีและพันธุวิศวกรรมได้มีความก้าวหน้าขึ้นโดยลำดับ การสังเคราะห์ยาเสพติดโดยอาศัยกระบวนการทางเคมีไม่ได้เป็นสิ่งที่เหลือวิสัยอีกต่อไป เช่น กระบวนการสังเคราะห์เมทาแอมเฟตามีนหรือยาบ้าสามารถทำได้โดยอาศัยความรู้ทางอินทรีย์เคมีพื้นฐานในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายเท่านั้น ยาเสพติดสังเคราะห์จึงเข้ามาแทนที่ยาเสพติดรุ่นเก่าที่มีต้นกำเนิดมาจากพืช⁶ ดังนั้น จึงทำให้เกิดแนวความคิดในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ผลิตยาเสพติดขึ้น ซึ่งมีพื้นฐานมาจากเหตุผลที่ว่าเมื่อยาเสพติดสังเคราะห์จำเป็นต้องอาศัยสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นในการผลิต ฉะนั้น หากผู้กระทำความผิดไม่มีสารเคมีหรือเข้าถึงสารเคมีได้ยากขึ้น ย่อมส่งผลให้ยาเสพติดสังเคราะห์หมดไปหรือมีปริมาณลดลง (No Chemicals, No Drugs)

⁶ วิโรจน์ สุ่มใหญ่, ยาบ้า มหันตภัยข้ามศตวรรษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ Home Sweet Home, 2543), หน้า 53-54.

การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ผลิตยาเสพติดเป็นมาตรการเชิงรุก (Proactive) และเป็นมาตรการโดยตรงซึ่งได้รับการพิสูจน์แล้วว่าคุ้มค่า (Cost-effective) เพื่อกันไม่ให้ผู้ผลิตยาเสพติดสามารถเข้าถึงสารเคมี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เพื่อให้สารเคมีไปถึงมือของผู้ใช้คนสุดท้ายที่ถูกกฎหมาย แต่มาตรการดังกล่าวมีความพิเศษตรงที่ธุรกรรมเกี่ยวกับสารเคมีส่วนใหญ่เป็นธุรกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย⁷ เพราะสารเคมีชนิดเดียวกันนี้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมได้ ดังนั้น การควบคุมสารเคมีจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบต่ออุตสาหกรรมและการค้าที่ถูกกฎหมายด้วย

อุตสาหกรรมเคมีขนาดใหญ่ทั้งระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศได้กลายเป็นแหล่งย้ายสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นเพื่อนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติด โดยผู้กระทำความผิดนิยมใช้ช่องทาง ดังต่อไปนี้⁸

1. สารเคมีอาจรั่วไหลจากธุรกรรมที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และนำไปใช้ผลิตยาเสพติดภายในประเทศนั่นเอง เนื่องจากปัจจัยต่างๆในประเทศนั้นเอื้ออำนวย เช่น ศักยภาพในการผลิตยาเสพติด และมาตรการในการควบคุมของประเทศนั้นมีความหละหลวม

2. สารเคมีอาจถูกนำเข้าจากต่างประเทศไปยังประเทศที่เป็นแหล่งผลิตโดยขออนุญาตอย่างถูกกฎหมาย แต่ต่อมาได้ถูกเบี่ยงเบนไปใช้ผลิตยาเสพติด เพราะประเทศผู้นำเข้าไม่มีมาตรการตรวจสอบไปถึงผู้ใช้คนสุดท้ายก่อนที่จะอนุญาตให้มีการนำเข้า และประเทศผู้ส่งออกก็เชื่อและไว้วางใจในการอนุญาตของประเทศผู้นำเข้าโดยไม่ทำการตรวจสอบอีกครั้ง

3. สารเคมีอาจถูกผลิตขึ้น หรือนำเข้ามาในประเทศหนึ่ง และถูกลักลอบส่งต่อไปยังประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเป็นแหล่งผลิตยาเสพติด เพราะมาตรการในการควบคุมภายในประเทศและตามแนวชายแดนยังมีจุดอ่อน

4. สารเคมีอาจถูกบรรจุและปิดฉลากว่าเป็นสารเคมีอื่นที่ไม่ถูกควบคุม ซึ่งเกิดขึ้นได้ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เริ่มตั้งแต่ผู้ผลิตจนถึงผู้จำหน่ายสารเคมี เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความสามารถในการตรวจสอบถึงสภาพที่แท้จริงของสารเคมี

5. สารเคมีอาจถูกขนส่งทางเรือไปยังประเทศหรือภูมิภาคที่ไม่มีมาตรการในการควบคุม ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะประเทศผู้ส่งออกไม่ได้กำหนดให้การขนส่งทำได้เฉพาะกรณีที่ขนส่งไปยังประเทศที่มีกฎระเบียบควบคุมเท่านั้น

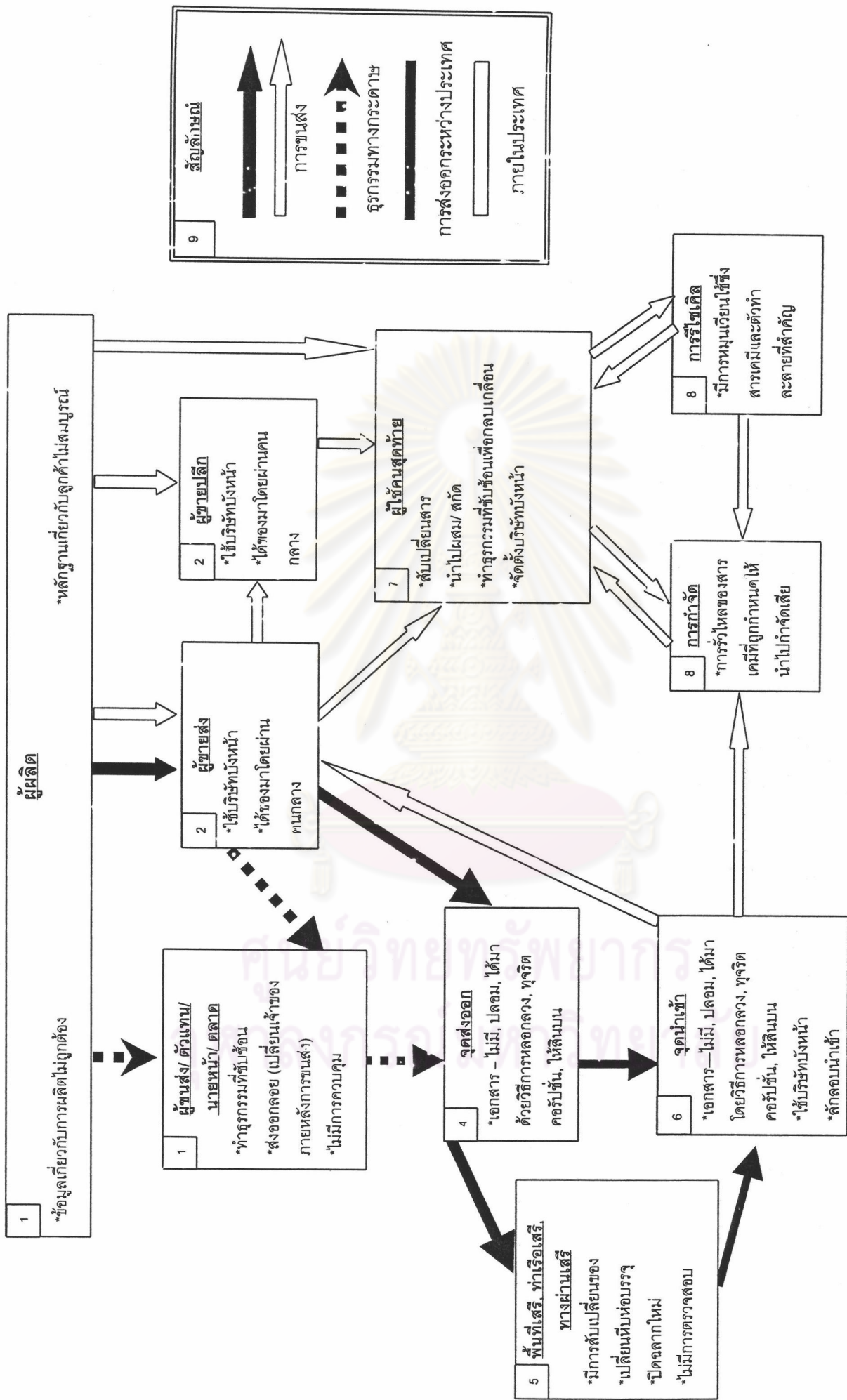
⁷ United States Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report* March 2000, p.549.

⁸ *Ibid.*, pp. 550-551.

ช่องทางข้างต้นจะถูกอำนาจให้แนบเนียนยิ่งขึ้นโดยใช้เทคนิคต่างๆ เช่น การใช้หรือตั้งบริษัท ขึ้นบังหน้า การใช้เอกสารปลอม การขนส่งหลายทอด การใช้พื้นที่หรือทางผ่านเสรี การลักขโมย การทำธุรกรรมซับซ้อนเพื่อกลบเกลื่อน การปิดฉากใหม่ การคอร์รัปชันหรือให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ หรือการลับเปลี่ยนสาร เพื่อให้ยากแก่การตรวจสอบและติดตาม การควบคุมการรั่วไหลของสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ จำเป็นจึงต้องพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนการผลิต การขายส่ง การขายปลีก การส่งออก การนำเข้า จนถึงผู้ใช้คนสุดท้าย และในระหว่างนั้น อาจมีคนกลางอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น ผู้ขนส่ง ตัวแทน นายหน้า นายคลังสินค้า เพราะการยกย้ายสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน แม้กระทั่งในขั้นตอนของการกำจัดสารเคมี หรือนำสารเคมีกลับมาใช้ใหม่ และเมื่อประเทศใดมีมาตรการควบคุมอย่างเข้มงวด ผู้กระทำความผิดก็จะหันไปกระทำความผิดในประเทศอื่นที่เข้มงวดน้อยกว่า ความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ในเรื่องนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากแผนภูมิแสดงช่องทางการรั่วไหลของสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ที่เป็นที่ใช้ผลิตยาเสพติด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิแสดงช่องทางการรั่วไหลของสารเคมีที่ใช้ผลิตยาเสพติด

แนวความคิดในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ผลิตยาเสพติดเริ่มได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศตั้งแต่ในอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติด (Single Convention on Narcotic Drugs, 1961) ค.ศ. 1961 ตามข้อ 2 วรรค 8 ซึ่งกำหนดว่า ให้ประเทศภาคีใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ เท่าที่ตนจะสามารถปฏิบัติได้ เพื่อควบคุมดูแลสารต่างๆที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญาฉบับนี้ แต่อาจถูกนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติดได้ ในอีกสิบปีต่อมา อนุสัญญาว่าด้วยวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1971 (Convention on Psychotropic Substances, 1971) ตามข้อ 2 วรรค 9 ก็ได้กล่าวถึงเรื่องนี้โดยใช้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันว่า ให้ประเทศภาคีใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ เท่าที่ตนจะสามารถปฏิบัติได้ เพื่อควบคุมดูแลสารต่างๆที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญาฉบับนี้ แต่อาจถูกนำไปใช้ในการผลิตวัตถุออกฤทธิ์ได้⁹ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศต่างๆได้เริ่มตระหนักถึงปัญหานี้บ้างแล้ว แต่การกำหนดมาตรการในการควบคุมยังไม่ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากถ้อยคำเพียงสั้นๆในอนุสัญญาทั้งสองฉบับที่เปิดกว้างและไม่เป็นการบังคับมากนักเพื่อให้ประเทศภาคีใช้ดุลพินิจกำหนดมาตรการในการควบคุมเท่าที่ตนเห็นว่าเหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้

จนกระทั่งได้มีการยกร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988) จึงได้มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะในข้อ 12 ซึ่งนับเป็นมาตรการในทางระหว่างประเทศเพื่อการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ผลิตยาเสพติดที่สำคัญและเป็นสากลที่สุดจนถึงปัจจุบัน โดยกำหนดรายชื่อสารที่ถูกควบคุมไว้รวมทั้งสิ้น 23 ชนิด แบ่งออกเป็น 2 บัญชี ซึ่งอยู่แนบท้ายของอนุสัญญา ด้วยเล็งเห็นว่า การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นจะสัมฤทธิ์ผลได้จำเป็นต้องอาศัยวิธีการในระดับระหว่างประเทศ และถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของประเทศผู้ผลิต ประเทศผู้ผ่าน และประเทศผู้บริโภค โดยมาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้เป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติของรัฐในระดับหนึ่งเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากข้อ 24 ของอนุสัญญาที่ว่า รัฐภาคีอาจรับเอามาตรการที่เข้มงวดกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ก็ได้ และมาตรการตามอนุสัญญาจะได้อผล ก็ต่อเมื่อประเทศต่างๆนำไปบังคับใช้อย่างแท้จริง

⁹ United Nations, Report of the International Narcotics Control Board for 1999 on the Implementation of Article 12 of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, p. 71.

ในภูมิภาคต่างๆ ปัญหาเรื่องการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ผลิตยาเสพติดก็ได้รับความสนใจเป็นอันมาก เช่น ในปี ค.ศ. 1990 องค์การนาถารัฐอเมริกัน (Organization of American States: OAS) โดยผ่านทางคณะกรรมการยาเสพติดนาถารัฐอเมริกัน (Inter-American Drug Abuse Control Commission: CICAD) ได้ลงมติรับเอากฎหมายแม่แบบ (Model Regulations) ว่าด้วยการควบคุมสารเคมี ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยครั้งหลังสุดในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999 และหลายประเทศในกลุ่มละตินอเมริกาได้รับเอาแนวทางดังกล่าวไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของตน ต่อมาในปี ค.ศ. 1991 หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมี (Chemical Action Task Force: CATF) ซึ่งได้รับมอบหมายจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 7 ประเทศ (Group of Seven Industrialized Nations: G7) อันประกอบด้วย ประเทศแคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ก็ได้เสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติตามอนุสัญญา ค.ศ. 1988 เพื่อการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ผลิตยาเสพติดให้กับประเทศต่างๆ

นอกจากนั้น ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1998 การประชุมสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติ สมัยประชุมพิเศษว่าด้วยยาเสพติด (United Nations General Assembly Special Session Devoted to Countering the World Drug Problem Together: UNGASS) ซึ่งเป็นการประชุมเกี่ยวกับเรื่องการแก้ไขปัญหายาเสพติดของโลกเป็นการเฉพาะ ได้มีข้อมติเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นสรุปความได้ว่า ในปัจจุบันปัญหาการลักลอบนำสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นไปใช้ในการผลิตยาเสพติดเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งและการจัดการกับปัญหานี้จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายที่เข้มงวดและทันสมัยเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งการก่อตั้งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพเพื่อบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว และเนื่องจากการลักลอบนำสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นไปใช้ผลิตยาเสพติดมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ (Transnational Crime) จึงจำเป็นต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศต่างๆรวมทั้งองค์การระหว่างประเทศโดยการจัดทำข้อตกลงทั้งในระดับพหุภาคีและในระดับทวิภาคี¹⁰

เมื่อไม่นานมานี้ องค์การสหประชาชาติได้เปิดให้มีการลงนามอนุสัญญาระบบใหม่ซึ่งส่วนหนึ่งมีความเกี่ยวข้องกับปัญหายาเสพติด คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 (United Nations against Transnational Organized Crime, 2000) ซึ่งเป็น

¹⁰ United Nations, Resolutions of the General Assembly at Its Twentieth Special Session 8-10 June 1998 on Measures to Enhance International Cooperation to Counter the World Drug Problems (New York: UN, 1998), pp.10-28.

อนุสัญญาฉบับหลังสุดที่จะช่วยเสริมให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดโดยเฉพาะในกรณีที่เป็นความผิดร้ายแรงและมีองค์ประกอบข้ามชาติเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อนุสัญญาฉบับนี้เปิดให้ประเทศต่างๆ ลงนามรับรองตั้งแต่วันที่ 12-15 ธันวาคม ค.ศ. 2000 ณ เมือง Palermo ประเทศอิตาลี ซึ่งประเทศไทยก็ไปร่วมลงนามด้วย มาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาและเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระหว่างประเทศ ประกอบไปด้วย มาตรการต่อต้านการฟอกเงิน มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชัน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย การสืบสวนสอบสวนร่วมกัน การดักฟัง การอำพรางตัว การส่งมอบภายใต้การควบคุม การคุ้มครองพยาน การให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองเหยื่อ เป็นต้น

2.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

เนื่องจากขบวนการค้ายาเสพติดทำงานประสานกันเป็นเครือข่าย และแบ่งหน้าที่กันทำ โดยไม่จำกัดเชื้อชาติหรือเขตแดนประเทศ การที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งรวมถึงการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด จึงจำเป็นต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดมาตรการที่เป็นแนวทางเดียวกันอย่างต่อเนื่อง และเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ เพื่อมิให้อาชญากรอาศัยช่องว่างจากประเทศใดประเทศหนึ่งได้สำเร็จ โดยมีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎีต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 2.3.1 แนวความคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ
- 2.3.2 ทฤษฎี Balloon Effect
- 2.3.3 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของรัฐ
- 2.3.4 ทฤษฎีเขตอำนาจรัฐ
- 2.3.5 หลักการไม่แทรกแซงในกิจการของรัฐอื่น
- 2.3.6 ทฤษฎีความยินยอมของรัฐ
- 2.3.7 แนวความคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา
- 2.3.8 หลักความรับผิดชอบของรัฐ

2.3.1 แนวความคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ

ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาหนึ่งที่สหประชาชาติและประชาคมระหว่างประเทศให้ความสำคัญโดยตลอด เพราะเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของมนุษย์ และสร้างความเสียหายต่อรากฐานทางเศรษฐกิจที่ถูกกฎหมาย รวมทั้งคุกคามต่อเสถียรภาพ ความมั่นคง และอธิปไตยของรัฐต่างๆ ดังจะเห็นได้จากอารัมภบทของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ซึ่งกล่าวว่า การลักลอบค้ายาเสพติดเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศที่จำเป็นต้องได้รับการเอาใจใส่อย่างยิ่ง และให้ความสำคัญในลำดับสูงสุดในการปราบปราม

กฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงความมุ่งหมายของสหประชาชาติในข้อ 1 วรรค 3 ว่า เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ ในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม และสนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา และศาสนา

นอกจากนั้น ในข้อ 55 และ 56 ของกฎบัตรสหประชาชาติยังได้กล่าวว่า รัฐสมาชิกทั้งปวงมีหน้าที่ต้องให้ความร่วมมือกับรัฐอื่นและสหประชาชาติในการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจและสังคม¹¹ ซึ่งหมายความรวมถึงปัญหายาเสพติดด้วย

ด้วยเหตุนี้ ประเทศลาว พม่า และไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ จึงควรให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดในอนุภูมิภาคมีประสิทธิภาพมากขึ้นสมตามเจตนารมณ์ขององค์การสหประชาชาติ

2.3.2 ทฤษฎี Balloon Effect

ทฤษฎีนี้มีที่มาจากการเปรียบเทียบว่า เมื่อเราบีบลูกโป่งโดยออกแรงกดน้ำหนักในพื้นที่หนึ่ง ลมภายในลูกโป่งก็จะถูกดันไปยังพื้นที่อื่น ทำให้เกิดการพองตัวของลูกโป่งในพื้นที่อื่นแทน เช่นเดียวกับเมื่อประเทศใดบังคับใช้กฎหมายและมาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นอย่างเข้ม

¹¹ กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: แพร่พิทยา, 2514), หน้า 368-369.

งวด ผู้กระทำความผิดก็จะหนีไปกระทำความผิดในประเทศอื่นที่ไม่เข้มงวดแทน จึงมีผู้กล่าวว่ามาตรการตามกฎหมายภายในเป็นพื้นฐานสำคัญในการต่อต้านปัญหาเสพติดทั้งภายในประเทศนั้นเองและในระดับระหว่างประเทศ เพราะหากปราศจากเสี้ยวซึ่งมาตรการทางกฎหมายภายในที่เพียงพอ ประเทศนั้นย่อมไม่สามารถหยุดการแพร่ระบาดของปัญหาเสพติดในประเทศตนได้ และประเทศนั้นก็就会被ใช้เป็นแหล่งแพร่ระบาดของปัญหาไปยังประเทศอื่นด้วย ดังนั้น กลไกความร่วมมือระหว่างประเทศจึงไม่อาจสำเร็จลงได้โดยปราศจากความร่วมมือของรัฐภาคีที่จะนำพันธกรณีระหว่างประเทศไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในของตน¹²

ในกรณีของประเทศลาว พม่า และไทยก็เช่นเดียวกัน ทั้งสามประเทศจะต้องร่วมมือกันเพื่อสร้างมาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันโดยสอดคล้องกับมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศ และบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดอาศัยช่องว่างจากประเทศใดประเทศหนึ่งได้สำเร็จ

2.3.3 ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของรัฐ (Theory of State Sovereignty)

“อำนาจอธิปไตย” หมายถึง อำนาจเด็ดขาดสูงสุดที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ของรัฐในการบัญญัติและใช้บังคับกฎหมายเหนือบุคคล ทรัพย์สิน และเหตุการณ์ทุกอย่างที่เกิดขึ้นในดินแดนของรัฐนั้น และในการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐอื่น อำนาจอธิปไตยทำให้รัฐมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันจากการใช้อำนาจของรัฐอื่น¹³ รวมทั้งอำนาจอธิปไตยยังเป็นทฤษฎีพื้นฐานที่ทำให้เกิดทฤษฎีและหลักอื่นๆตามมา เช่น ทฤษฎีเขตอำนาจรัฐ (Jurisdiction) หลักความเสมอภาคของรัฐ (Equality of States) หลักความเป็นเอกราช (Independence) และหลักการไม่แทรกแซงในกิจการของรัฐอื่น (Non-intervention) เป็นต้น

¹² Joseph Shereda, “The Internationalization of the War on Drugs and Its Potential for Successfully Addressing Drug Trafficking and Related Crimes in South Africa”, The George Washington Journal of International Law and Economics. 31, No. 2 (1997-1998): 312-313.

¹³ Robert L. Bledsoe and Boleslaw A. Boczek, The International Law Dictionary (Oxford: Clio Press, 1987), p.55.

อำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเป็นรัฐ (Statehood) ในทางระหว่างประเทศ นอกเหนือจากองค์ประกอบเรื่องดินแดน ประชากร และรัฐบาล โดยอำนาจอธิปไตยสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี ดังต่อไปนี้¹⁴

(1) อำนาจอธิปไตยในฐานะที่เป็นเอกราช (Independence) ประกอบด้วย เอกราชภายนอก (External Independence) ซึ่งเป็นเสรีภาพที่จะกระทำการนอกดินแดนของรัฐ และเอกราชภายใน (Internal Independence) ซึ่งเป็นเสรีภาพที่จะกระทำการภายในดินแดนของรัฐ

(2) อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Territorial Sovereignty หรือ Territorial Authority หรือ Dominium) ซึ่งทำให้รัฐมีอำนาจสูงสุดเหนือบุคคลและสิ่งของภายในดินแดนของรัฐ ถึงแม้บุคคลนั้นจะเป็นคนต่างด้าวหรือทรัพย์สินนั้นจะเป็นของคนต่างด้าวก็ตาม เช่น รัฐอาจออกกฎหมายเพื่อเก็บภาษีคนต่างด้าวที่อยู่ในดินแดนของตน หรือกำหนดให้คนต่างด้าวที่อยู่ในดินแดนของตนมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจเช่นเดียวกับพลเมืองของตนในบางกรณีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น

(3) อำนาจอธิปไตยเหนือบุคคล (Personal Sovereignty หรือ Personal Authority หรือ Imperium) รัฐย่อมมีอำนาจสูงสุดเหนือพลเมือง (Citizens) ของตนทั้งที่อยู่ภายในประเทศและที่อยู่ในต่างประเทศ รัฐจึงสามารถปฏิบัติต่อพลเมืองของตนอย่างไรก็ได้ตราบใดที่ไม่ขัดกฎหมายระหว่างประเทศโดยเฉพาะในเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น รัฐสามารถสั่งให้พลเมืองของตนที่อยู่ต่างประเทศกลับมารับราชการทหารในรัฐนั้นได้ และรัฐสามารถเก็บภาษีจากพลเมืองที่อยู่ในต่างประเทศได้ รวมทั้งรัฐสามารถลงโทษพลเมืองที่ไปกระทำความผิดในต่างประเทศเมื่อบุคคลนั้นเดินทางเข้ามาในประเทศตนได้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐมีอำนาจอธิปไตยที่จะทำอะไรได้มากมาย แต่ในขณะเดียวกัน ด้วยผลของอำนาจอธิปไตยดังกล่าว ย่อมทำให้รัฐมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศในอันที่จะไม่กระทำการละเมิดเอกราช อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน และอำนาจอธิปไตยเหนือบุคคลของรัฐอื่นด้วย ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม ซึ่งหมายความรวมถึงการดูแลผู้แทนและคนชาติ (Nationals) ของรัฐไม่ให้กระทำการละเมิดดังกล่าวในบางกรณี¹⁵

¹⁴ Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, eds., Oppenheim's International Law Volume 1 Part 1, 9th ed. (London: Bath Press, 1992), p.125.

¹⁵ Ibid., p. 385.

อำนาจอธิปไตยทำให้รัฐสามารถดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปในทางใดก็ได้ เช่น การเป็นพันธมิตร การเข้าทำสนธิสัญญา การรับหรือส่งผู้แทนทางการทูต รวมทั้งทำให้รัฐสามารถร่างรัฐธรรมนูญ เลือกรูปแบบการปกครอง จัดตั้งหรือถอนกำลังทหารในที่ต่างๆ และดำเนินนโยบายทางการค้า อย่างไรก็ตามที่รัฐต้องการ แต่ต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัด คือ ตรีบท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและสนธิสัญญาที่รัฐเป็นภาคี ดังที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Permanent Court of International Justice) ได้เคยวินิจฉัยไว้ใน Lotus Case (ค.ศ. 1927) ว่า “ข้อจำกัดของรัฐที่สำคัญที่สุดตามกฎหมายระหว่างประเทศ คือ รัฐไม่อาจใช้อำนาจในดินแดนของรัฐอื่น ไม่ว่าในลักษณะใด เว้นแต่จะมีกฎเกณฑ์ยกเว้นซึ่งอนุญาตให้ทำเช่นนั้นได้” และได้วินิจฉัยใน Corfu Channel Case (ค.ศ. 1949) ว่า “ในระหว่างรัฐเอกราชด้วยกัน การเคารพซึ่งอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนเป็นรากฐานที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ”¹⁶

แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากระทำการทุกอย่างของรัฐภายในรัฐอื่นจะเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น การที่รัฐเข้าไปซื้อบ้านหรือทำสัญญาทางธุรกิจในอีกรัฐหนึ่ง ย่อมไม่ถึงว่ารัฐได้ใช้อำนาจอธิปไตยในอีกรัฐหนึ่ง และในบางกรณี ถึงแม้รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยในอีกรัฐหนึ่ง แต่ถ้ารัฐอื่นนั้นให้ความยินยอม ก็ไม่ถือเป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยแต่อย่างใด ตัวอย่างของการกระทำที่เป็นการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐ เช่น การส่งกำลังทางทหารหรือตำรวจเข้าไปในดินแดนของรัฐอื่นถึงแม้จะทำโดยอุบัติเหตุ การเข้าไปสืบสวนปฏิบัติการลับหรือจับผู้กระทำความผิดในดินแดนของรัฐอื่น เว้นแต่จะทำโดยได้รับความยินยอมจากรัฐนั้น การบังคับให้คนชาติของตนฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐอื่นที่คนชาตินั้นอาศัยอยู่ เป็นต้น

นอกจากนั้น แม้ในทางทฤษฎี รัฐมีอำนาจอธิปไตยค่อนข้างมาก ทั้งภายในรัฐและในความสัมพันธ์กับรัฐอื่น แต่ในความเป็นจริง มีหลายกรณีที่รัฐจำเป็นต้องผ่อนคลายอำนาจอธิปไตยของตนลงด้วยเหตุผลบางประการ ตัวอย่างเช่น รัฐรู้สึกสำนึกถึงความผิดชอบชั่วดีของตน จึงยอมจำกัดตนเองเพื่อปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นที่มาของทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดตนเอง (Auto-Limitation Theory)¹⁷ และในบางกรณี รัฐก็สมัครใจจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนเพื่อผลประโยชน์บางประการที่รัฐเห็นว่าสำคัญกว่า ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในทศวรรษ 1990 อันเป็นช่วงเวลาที่ประชา

¹⁶ Ibid.

¹⁷ สมพงษ์ ชูมาก, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 56.

คมระหว่างประเทศตระหนักว่าปัญหามากมายที่เกิดขึ้น อาทิ ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหายาเสพติด ปัญหาความเชื่อมโยงของสิ่งแวดล้อม ซึ่งแม้แต่ประเทศมหาอำนาจอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศในยุโรปตะวันตกก็ไม่อาจแก้ไขได้โดยลำพัง แต่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศต่างๆ ในระดับโลกโดยการบูรณาการนโยบายภายในประเทศและนโยบายระหว่างประเทศ¹⁸ ในระยะหลังมานี้ รัฐจึงหันมาจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนมากขึ้น โดยเฉพาะเพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศซึ่งอาชญากรรมยาเสพติดก็เป็นหนึ่งในนั้น เช่น รัฐได้แสดงเจตนาเข้าทำข้อตกลงทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศ สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา รวมทั้งรัฐจำนวนหนึ่งได้บัญญัติอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเพื่อโอนสิทธิและอำนาจอธิปไตยบางประการของตนให้แก่องค์การระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศด้วย เช่น ในกรณีของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community)¹⁹ เป็นต้น

จากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของรัฐที่ได้กล่าวไปข้างต้นทำให้เห็นว่า ถึงแม้ในทางทฤษฎีประเทศลาว พม่า และไทยจะมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองทั้งอำนาจอธิปไตยภายในประเทศและอำนาจอธิปไตยภายนอกประเทศซึ่งว่าด้วยความสัมพันธ์กับประเทศอื่น โดยไม่มีประเทศใดสามารถบังคับอีกประเทศหนึ่งให้ทำตามที่ต้องการได้ แต่ในความเป็นจริง ประเทศทั้งสามจะต้องพิจารณาว่าถึงเวลาแล้วหรือยังที่จะยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนบางประการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน โดยเฉพาะปัญหาการลักลอบนำสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นไปใช้ในการผลิตยาเสพติด ทั้งโดยการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติ การนำเอาพันธกรณีตามอนุสัญญามาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน และบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการจัดทำข้อตกลงระหว่างกัน การร่วมมือกันในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการจัดทำข้อตกลงกับประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

2.3.4 ทฤษฎีเขตอำนาจอรัฐ (Theory of State Jurisdiction)

เขตอำนาจอรัฐ คือ ขอบเขตที่รัฐจะใช้สิทธิของตนในการควบคุมพฤติกรรมหรือผลของเหตุการณ์ต่างๆ โดยอาศัยจุดเกาะเกี่ยวบางประการที่กฎหมายรับรอง ทั้งโดยการบัญญัติกฎหมายผ่าน

¹⁸ สมพงษ์ ชูมาก, “นโยบายต่างประเทศของไทย (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน)”, เอกสารประกอบการบรรยาย, 26 และ 28-30 เมษายน 2540, หน้า 13.

¹⁹ Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, eds., Oppenheim's International Law Volume 1 Part 1, 9th ed., pp. 125-126.

กระบวนการนิติบัญญัติ (Jurisdiction to prescribe) การบังคับใช้กฎหมาย เช่น การจับกุมและยึดทรัพย์สินโดยฝ่ายบริหาร (Jurisdiction to enforce) และการพิจารณาพิพากษาคดีโดยฝ่ายตุลาการ (Jurisdiction to adjudicate) ไม่ว่าในทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง ในความหมายอย่างกว้าง เขตอำนาจรัฐจึงเกี่ยวข้องกับทั้งกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ปัญหาเรื่องเขตอำนาจรัฐในทางระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐพยายามใช้เขตอำนาจของตนเหนือบุคคล ทรัพย์สิน หรือเหตุการณ์ซึ่งอยู่หรือเกิดขึ้นในต่างประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาว่าการใช้อำนาจดังกล่าวละเมิดสิทธิของรัฐอื่นหรือไม่²⁰

เขตอำนาจรัฐซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในทางระหว่างประเทศสามารถแยกพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

(1) เขตอำนาจรัฐเหนือดินแดน (Territorial Jurisdiction) รัฐย่อมมีเขตอำนาจเหนือบุคคลและสิ่งของทุกอย่างที่อยู่ในดินแดนของตน ไม่ว่าในทางนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ เขตอำนาจรัฐประเภทนี้นิยมเรียกกันว่า “หลักดินแดน” หรือ “หลักอาณาเขต”²¹ ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญที่สุดและมีค่าเหนือเขตอำนาจรัฐประเภทอื่น ยกตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐสองรัฐต่างก็มีเขตอำนาจรัฐเหนือกรณีนั้น รัฐที่อาศัยหลักดินแดนย่อมมีสิทธิดีกว่า นอกจากนี้ ในกรณีที่รัฐอ้างสิทธิเหนือคนชาติของตนที่อยู่ในต่างประเทศโดยอาศัยหลักเขตอำนาจรัฐเหนือบุคคล (Personal Jurisdiction) ตราบใดที่คนชาติยังอยู่ในดินแดนของรัฐอื่น รัฐย่อมใช้เขตอำนาจรัฐเหนือบุคคลนั้นได้อย่างจำกัด ดังที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Permanent Court of International Justice) เคยวินิจฉัยไว้ในคดี Lotus Case (ค.ศ. 1927) ว่า “รัฐไม่อาจใช้เขตอำนาจของตนในดินแดนของรัฐอื่น เว้นแต่จะมีกฎเกณฑ์อนุญาตให้ทำเช่นนั้นได้ ไม่ว่าโดยจารีตประเพณีหรือโดยสนธิสัญญา”²²

อย่างไรก็ตาม การใช้เขตอำนาจรัฐประเภทนี้ ก็มีข้อจำกัดเช่นกัน กล่าวคือ จะใช้ได้ต่อเมื่อผู้ต้องหาหรือจำเลยมาปรากฏตัวในดินแดนของรัฐ ทั้งนี้ โดยรัฐจำนวนมากได้สร้างหลักเกณฑ์ว่าการปรากฏตัวดังกล่าว ไม่จำกัดเฉพาะการปรากฏตัวทางกายภาพ (Physical Presence) เท่านั้น แต่รวมถึง

²⁰ Ibid., pp. 456-457.

²¹ สุชาติ ไตรประสิทธิ์, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ, 2536), หน้า 8.

²² Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, eds., *Oppenheim's International Law* Volume 1 Part 1, 9th ed., p. 485.

กรณีที่ทำให้ถือว่าเป็นการปรากฏตัว (Constructive Presence) ด้วย ยกตัวอย่างเช่น จำเลยมีทรัพย์สินซึ่งเป็นสาระสำคัญของคดีในรัฐนั้น จำเลยทำธุรกิจซึ่งเป็นสาระสำคัญของคดีที่รัฐนั้น เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของกฎหมายอาญา การกระทำแม้เพียงบางส่วนเกี่ยวข้องกับดินแดนของรัฐ ก็ถือว่ารัฐมีเขตอำนาจเหนือการกระทำนั้นได้ ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ²³

กรณีที่หนึ่ง การใช้หลักอัตตะวิสัย (Subjective Application) ซึ่งอนุญาตให้รัฐใช้เขตอำนาจเหนือความผิดที่เริ่มต้นกระทำในดินแดนของรัฐ ถึงแม้จะไปสำเร็จในรัฐอื่นก็ตาม

กรณีที่สอง การใช้หลักภาวะวิสัย (Objective Application) ซึ่งอนุญาตให้รัฐใช้เขตอำนาจเหนือการกระทำที่เกิดผลสำเร็จในดินแดนของรัฐ ถึงแม้จะไม่ได้เริ่มต้นกระทำในรัฐนั้นก็ตาม

นอกจากนั้น ในบางครั้งก็ได้มีความพยายามที่จะกล่าวอ้างหลักผลของการกระทำ (Effects Doctrine) เพื่อสร้างเขตอำนาจรัฐเหนือการกระทำที่กระทำหรือเกิดขึ้นโดยตลอดในต่างประเทศแต่ส่งผลกระทบต่อรัฐ แต่หลักนี้ยังเป็นที่โต้เถียงกันอยู่²⁴

การที่แต่ละรัฐมีความเสมอภาคกันทางอำนาจอธิปไตย กฎหมายระหว่างประเทศจึงยกเว้นให้รัฐไม่ต้องตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐหนึ่ง ทั้งในแง่ของรัฐนั่นเอง รวมทั้งประมุขของรัฐ และผู้แทนทางการทูต

ด้วยผลของหลักดินแดน ทำให้รัฐมีเขตอำนาจเหนือคนต่างด้าวที่อยู่ในอาณาเขตของตนด้วย แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะสามารถออกกฎหมายกำหนดให้คนต่างด้าวปฏิบัติอย่างไรก็ได้โดยไม่มีข้อจำกัด ยกตัวอย่างเช่น โดยหลักแล้ว รัฐไม่อาจบังคับให้คนต่างด้าวมาเป็นทหารรับใช้ชาติของตน หรือรัฐไม่อาจออกกฎหมายเพื่อเก็บภาษีคนต่างด้าวที่มาอยู่ในรัฐเพียงชั่วคราว และบางครั้ง ถ้ารัฐใช้เขตอำนาจเหนือคนต่างด้าวที่อยู่ในดินแดนของตน อาจทำให้เกิดปัญหาที่รัฐตั้งแต่สองรัฐขึ้นไปมีเขตอำนาจในเวลาเดียวกัน (Concurrent Jurisdictions) รัฐจึงแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการเข้าทำสนธิสัญญา หรือไม่ก็จะละเว้นไม่ใช้เขตอำนาจแข่งกัน โดยเฉพาะในคดีอาญา เว้นแต่รัฐเห็นว่าผลประโยชน์ที่สำคัญของตน (Substantial Interest) ได้รับการกระทบกระเทือนจากการกระทำดังกล่าว²⁵

²³ Ibid., pp. 458-459.

²⁴ Ibid., p. 460.

²⁵ Ibid., p. 461.

(2) เขตอำนาจรัฐเหนือบุคคล (Personal Jurisdiction) ซึ่งบางครั้งเรียกว่า "หลักบุคคล" หรือ "หลักสัญชาติ" (Personality or Nationality Principle) หลักนี้ให้อำนาจรัฐในอันที่จะบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายเหนือคนชาติของตนไม่ว่าจะอยู่ที่ใดในโลก ดังนั้น รัฐจึงสามารถออกกฎหมายควบคุมการกระทำของคนชาติที่อยู่ในต่างประเทศได้ หรือเก็บภาษีเงินได้และภาษีทรัพย์สินของคนชาติที่อยู่ในต่างประเทศได้ หรือแม้กระทั่งออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับทรัพย์สินของคนชาติที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศได้ ทั้งนี้ ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่า รัฐจะบังคับให้เป็นไปตามนั้นได้ก็ต่อเมื่อคนชาติได้เดินทางเข้ามาอยู่ในดินแดนของรัฐ เช่น รัฐจะบังคับใช้กฎหมายอาญาได้ก็ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดได้เดินทางเข้ามาในดินแดนของรัฐเสียก่อน

การที่รัฐใช้อำนาจในการกำหนดให้คนชาติของตนกระทำหรือละเว้นการกระทำบางอย่าง เราเรียกว่าเป็น Active Nationality Principle และการที่รัฐสามารถออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองคนชาติของตน เรียกว่าเป็น Passive Nationality Principle โดยการกำหนดว่าใครก็ตามที่กระทำความผิดต่อคนชาติของตน บุคคลนั้นย่อมมีความผิด แต่หลักประการหลังนี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันมากนักในทางกฎหมายระหว่างประเทศเพราะเป็นการขยายหลักบุคคลออกไปมาก แต่ก็เริ่มเป็นที่ยอมรับมากขึ้นในกรณีของอาชญากรรมร้ายแรง เช่น การก่อการร้าย ที่ผู้เสียหายเป็นคนชาติของรัฐ²⁶

(3) เขตอำนาจรัฐตามหลักป้องกัน (Protective Jurisdiction) กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับให้รัฐใช้เขตอำนาจเหนือการกระทำที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐ หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด และสงวนไว้ใช้เฉพาะกรณีที่เป็นความผิดที่มีผลกระทบร้ายแรงเท่านั้น โดยมีเหตุผลเพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นการลงโทษเพียงเพราะการกระทำนั้นไม่ผิดกฎหมายของรัฐที่ความผิดเกิดขึ้นหรือเพียงเพราะผู้กระทำความผิดไม่ถูกส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนเนื่องจากกระทำความผิดทางการเมือง²⁷ ความผิดที่เข้าข่ายที่รัฐจะใช้เขตอำนาจตามหลักป้องกัน เช่น ความผิดเกี่ยวกับการปลอมแปลงเงินตรา ความผิดที่ฝ่าฝืนกฎหมายการตรวจคนเข้าเมือง ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด²⁸

²⁶ สุชาติ ไตรประสิทธิ์, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา, หน้า 8.

²⁷ Barry E. Carter and Phillip R. Trimble, International Law, 2nd ed. (New York: Little Brown and Company, 1995), p. 735.

²⁸ Sir Robert Jennings and Sir Arthur Watts, eds., Oppenheim's International Law Volume 1 Part 1, 9th ed., pp.458-461.

(4) เขตอำนาจรัฐตามหลักสากล (Universal Jurisdiction) เป็นหลักที่ยอมให้รัฐทุกรัฐสามารถจับกุมและลงโทษผู้กระทำความผิดบางประเภท เช่น ความผิดฐานโจรสลัด (Piracy) ความผิดฐานค้าทาส (Slave Trade) ความผิดฐานเป็นอาชญากรสงคราม (War Crimes) ไม่ว่าความผิดนั้นจะเกิดขึ้น ณ ที่ใด ทั้งนี้ เพราะความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่มีผลกระทบต่อสังคมนานาชาติและเป็นที่ยอมรับกันว่าความผิดดังกล่าวเป็นความผิดสากล²⁹

(5) เขตอำนาจรัฐตามหลักสนธิสัญญา (Treaty Principle)³⁰ เป็นที่ยอมรับของกฎหมายระหว่างประเทศว่ารัฐหนึ่งสามารถออกและใช้บังคับกฎหมายของตนเหนือดินแดนของรัฐหนึ่งได้หากรัฐเชื่อนั้นยินยอม ซึ่งความยินยอมดังกล่าวมักจะอยู่ในรูปของสนธิสัญญา

การใช้เขตอำนาจของรัฐโดยอาศัยสนธิสัญญามักจะเป็นกรณีที่สนธิสัญญานั้นมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมหรือปราบปรามการกระทำบางอย่าง ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีรัฐเพียงรัฐเดียวที่มีอำนาจ เช่น ในกรณีของการปราบปรามยาเสพติด ซึ่งยังไม่ถือเป็นยุติว่าเป็นความผิดสากลเหมือนกับการกระทำอันเป็นโจรสลัด แต่ถ้าหากรัฐต่างๆ เห็นว่าปัญหาเสพติดเป็นปัญหาที่รัฐทุกรัฐต้องช่วยกันปราบปราม รัฐเหล่านั้นอาจเข้าทำสนธิสัญญาเพื่อให้รัฐต่างๆ ซึ่งเป็นภาคีของสนธิสัญญามีเขตอำนาจเหนือการกระทำดังกล่าวได้

การที่ประเทศลาว พม่า และไทยต่างก็มีเขตอำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการเป็นของตนเอง ส่งผลให้อีกประเทศหนึ่งไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงในกิจการที่อยู่ในเขตอำนาจของอีกประเทศหนึ่ง เช่น ไม่สามารถเข้าไปตรวจค้นหรือจับกุมผู้กระทำความผิดในดินแดนของอีกประเทศหนึ่ง รวมทั้งไม่สามารถเข้าไปสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน หรือข้อมูลต่างๆ ที่อยู่ในดินแดนของอีกประเทศหนึ่ง เว้นแต่ประเทศที่เป็นเจ้าของดินแดนให้ความยินยอม ในขณะที่ปัญหาการลักลอบนำสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นไปใช้ในการผลิตยาเสพติดมักจะมีเกี่ยวข้องกับประเทศอื่นอยู่ด้วยในลักษณะที่เป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ ทำให้เกิดปัญหากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น ประเทศลาว พม่า และไทยจึงจำเป็นต้องจัดอุปสรรคในเรื่องนี้ ทั้งโดยการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิต

²⁹ สุชาติ ไตรประสิทธิ์, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา, หน้า 9.

³⁰ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2539), หน้า 297-302.

และประสาท ค.ศ. 1988 ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคียินยอมให้ประเทศที่เกี่ยวข้องดำเนินการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดและบัญญัติกฎหมายภายในเพื่อลงโทษผู้ลักลอบนำสารเคมีเพื่อใช้ในการผลิตยาเสพติด หรือโดยการจัดทำข้อตกลงระหว่างกันเพื่อประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการรั่วไหลของสารตั้งต้น การร่วมกันปฏิบัติการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery) การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และให้ความช่วยเหลือกันในเรื่องพยานหลักฐาน เป็นต้น

2.3.5 หลักการไม่แทรกแซงในกิจการภายในของรัฐอื่น (Principle of Non-Intervention in Internal Affairs of Other States)

การแทรกแซง ได้แก่ การสอดแทรกโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย เข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการภายในหรือกิจการภายนอกที่อยู่ในสิทธิหรือเขตอำนาจโดยเฉพาะของรัฐอื่น เพื่อที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือให้คงสถานะอย่างหนึ่งอย่างใดตามความประสงค์ของผู้แทรกแซง อาจจะเป็นการแทรกแซงโดยไม่ใช้กำลัง เช่น โดยผ่านวิถีทางการทูต แต่ส่วนมากแล้วในทางกฎหมายจะหมายถึงกรณีการแทรกแซงที่มีการใช้กำลังทางทหารหรือกำลังอาวุธ เช่น การส่งทหารเข้ายึดดินแดนของประเทศอื่น การแสดงแสนยานุภาพในลักษณะข่มขู่ การปิดล้อมทางเรือ การเข้ายึดเรือหรือทรัพย์สิน เป็นต้น³¹

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐที่มีเอกราชย่อมมีสิทธิในความเป็นอิสระ (Independent) จากรัฐอื่น ตลอดจนมีอำนาจสูงสุดในการบริหารกิจการภายในของตนทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และในการบริหารกิจการภายนอก เพื่อให้รัฐเกิดความเรียบร้อย สงบสุข และมั่นคง โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐอื่น ซึ่งเป็นหลักที่สืบเนื่องจากหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ

ฉันทามติระหว่างประเทศเกี่ยวกับการห้ามแทรกแซงในกิจการของรัฐอื่นนั้น ปรากฏในข้อมติของสหประชาชาติหลายครั้ง โดยเฉพาะข้อมติของสมัชชาซึ่งออกปฏิญญา (Declaration) เรื่องการไม่อนุญาตให้มีการแทรกแซงในกิจการภายในของรัฐ ค.ศ. 1965 นอกจากนั้น ในปฏิญญาร่วมด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความสัมพันธ์ฉันมิตรตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1970 ก็ได้กล่าวถึงการห้ามแทรกแซงไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ตามปฏิญญานี้ การแทรกแซงด้วยอาวุธและการเข้าสอดแทรกในรูปแบบอื่นทั้งหลายหรือการคุกคามต่อรัฐอื่นหรือต่อองค์ประกอบทางการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ถือว่าเป็นการละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ การแทรกแซงด้วยอาวุธเป็นการ

³¹ อรุณ ภาณุพงศ์, "กฎหมายระหว่างประเทศกับปัญหาการใช้กำลัง", รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม (กรุงเทพมหานคร, 2535), หน้า 416.

ละเมิดข้อห้ามของกฎบัตรสหประชาชาติต่อการใช้กำลัง³² ซึ่งห้ามการละเมิดสิทธิของรัฐอื่นในบูรณภาพทางอาณาเขต และเอกราชในทางการเมือง การแทรกแซงอีกรูปแบบหนึ่งตามปฏิญญาสหประชาชาติ ค.ศ. 1965 และ 1970 ได้แก่ "การรุกรานโดยทางอ้อม" (Indirect Aggression) ซึ่งรวมถึงการให้การสนับสนุนต่อกิจกรรมที่มุ่งหมายจะให้มีการใช้ความรุนแรงล้มล้างระบอบการปกครองของรัฐอื่น และการเข้าสอดแทรกในเหตุการณ์ในประเทศอื่นที่มีการต่อสู้กันเอง ทั้งนี้ การแทรกแซงในบางเรื่องยังมีฐานะที่ไม่แน่นอนและเป็นที่โต้แย้งกันอยู่ โดยที่บางฝ่ายเห็นว่าสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่บางฝ่ายเห็นว่ากระทำไม่ได้เลย เช่น การเข้าแทรกแซงเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐที่สำคัญบางประการ หรือเพื่อช่วยเหลือคนชาติของรัฐที่ตกอยู่ในภาวะอันตรายจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของรัฐอื่นที่ไปอาศัยอยู่³³

จากหลักในเรื่องนี้ทำให้เห็นว่า ประเทศลาว พม่า และไทยไม่อาจสอดแทรกเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการภายในและกิจการภายนอกของอีกประเทศซึ่งรวมถึงมาตรการที่แต่ละประเทศใช้ในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นด้วย อย่างไรก็ตาม ในเมื่อสามประเทศเป็นประเทศเพื่อนบ้านกันและปัญหาที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้น ทั้งสามประเทศจึงต้องหาวิธีการที่จะไม่ให้ประเทศใดประเทศหนึ่งเพิกเฉยต่อปัญหาที่เกิดขึ้น นั่นคือ การร่วมมือกันเพื่อควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นและเชื่อมโยงมาตรการในการควบคุมให้ครอบคลุมโดยไม่ปล่อยให้ผู้กระทำความผิดสามารถหลุดรอดไปได้

2.3.6 ทฤษฎีความยินยอมของรัฐ (State Consent Theory)

แม้ในทางทฤษฎี อำนาจอธิปไตยจะเด็ดขาดและสูงสุด แต่ในความเป็นจริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นโดยเคร่งครัดไม่ เพราะรัฐต่างๆ ได้สมัครใจยินยอมจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนโดยการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการเข้าทำสนธิสัญญาเพื่อผูกมัดตนเอง โดยการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศและปฏิบัติตามมติขององค์การระหว่างประเทศที่ตนเข้าเป็นสมาชิก เพื่อผล

³² ข้อ 2 วรรค 4 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ บัญญัติว่า "ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจะต้องละเว้นการคุกคาม หรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพทางอาณาเขต หรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใดๆ หรือกระทำการในลักษณะอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์ของสหประชาชาติ"

³³ อรุณ ภาณุพงศ์, "กฎหมายระหว่างประเทศกับปัญหาการใช้กำลัง", รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, หน้า 416-417.

ประโยชน์ต่างๆที่รัฐจะได้รับ หรือเพื่อสร้างสันติภาพ รวมทั้งความมั่นคงให้เกิดขึ้นในสังคมระหว่างประเทศที่รัฐเป็นสมาชิกอยู่ นอกจากนี้ หลักกฎหมายระหว่างประเทศยังกำหนดว่า รัฐหนึ่งไม่อาจออกและบังคับใช้กฎหมายของตนในดินแดนของรัฐอื่น เว้นแต่รัฐนั้นจะแสดงความยินยอมอย่างชัดแจ้ง³⁴

Oppenheim และนักกฎหมายจำนวนหนึ่งเห็นว่า กฎเกณฑ์จารีตประเพณีของกฎหมายระหว่างประเทศได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นก็เพราะความยินยอมและเห็นชอบร่วมกันของรัฐทั้งหลาย ซึ่งหมายถึงว่ารัฐต่างๆได้ประพฤติปฏิบัติในลักษณะที่ให้ความยินยอมและเห็นชอบโดยพฤตินัยต่อกฎเกณฑ์ดังกล่าว การให้ความยินยอมอาจจะแสดงออกอย่างชัดแจ้ง เช่น ในสนธิสัญญา หรืออาจโดยพฤตินัย เช่น การที่รัฐยินยอมปฏิบัติตามกฎเกณฑ์จารีตประเพณี³⁵

ส่วนทางกลุ่มกฎหมายโพซิติวิสต์เห็นว่า กฎหมายระหว่างประเทศประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่รัฐต่างๆยอมรับโดยกระบวนการจำกัดตนเองโดยสมัครใจ (Voluntary Self-Restriction) หรือที่ Jellinck เรียกว่า "Auto-Limitation" กลุ่มนี้เห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศประกอบด้วยระบบของกฎเกณฑ์ที่ขึ้นอยู่กับความยินยอมของรัฐทั้งหลาย ระเบียบแบบแผนการทำสนธิสัญญาจึงเป็นข้อพิสูจน์ที่ดีที่สุดของความยินยอมของคู่ภาคีในสนธิสัญญา แต่ก็มีข้อพิสูจน์เพียงอย่างเดียว เพราะความยินยอมเห็นชอบสามารถแสดงออกได้หลายทาง เช่น การปฏิบัติอย่างคงที่สม่ำเสมอ การยอมรับและยินยอมโดยผู้บริหารของรัฐ ความยินยอมอย่างแข็งขัน หรือแม้กระทั่งความยินยอมอย่างเงียบๆ เป็นต้น³⁶

การจะแก้ไขปัญหาการลักลอบนำสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดในอนุภูมิภาคลาว พม่า และไทยให้มีประสิทธิภาพนั้น ทั้งสามประเทศจึงต้องตระหนักถึงความสำคัญของปัญหานี้และยินยอมร่วมมือกันในการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นทั้งในระดับประเทศและในระดับระหว่างประเทศอย่างจริงจัง

³⁴ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า 297.

³⁵ สมพงษ์ ชูมาก, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 55.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

2.3.7 แนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา (Mutual Assistance in Criminal Matters)

แนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาเกิดขึ้นจากความจำเป็นที่ว่า เครื่องมือที่ประเทศต่างๆใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรในด้านต่างๆ เช่น ตำรวจ อัยการ และศาล เริ่มมีข้อจำกัดในการบังคับใช้ เพราะโดยหลักแล้วรัฐมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายภายในดินแดนตนเองเท่านั้น ในขณะที่ปัจจุบัน การกระทำผิดหลายประเภทได้พัฒนารูปแบบของการกระทำจนมีลักษณะเป็น“องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” (Transnational Organized Crime) ซึ่งมีความซับซ้อน มีเครือข่ายโยงใยในหลายประเทศ ทำงานกันเป็นทีม โดยแบ่งหน้าที่กันทำ และปกปิดวิธีดำเนินการ เพื่อให้สาวถึงตัวการใหญ่ผู้อยู่เบื้องหลังได้ยากลำบาก รวมทั้งมีการอาศัยประโยชน์จากเทคโนโลยี การติดต่อสื่อสารและการคมนาคมที่สะดวกรวดเร็ว เช่น อาชญากรรมยาเสพติด การค้าหญิงและเด็ก การฟอกเงิน ส่งผลให้การปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติไม่อาจสำเร็จลงได้โดยปราศจากความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความร่วมมือด้านการข่าวเพื่อแจ้งเบาะแส ความร่วมมือในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ การแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างกัน เป็นต้น³⁷

ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ³⁸

1. ความร่วมมือแบบเป็นทางการ (Formal Cooperation) เป็นความร่วมมือระดับรัฐบาลกับรัฐบาล โดยมีพื้นฐานอยู่บนสนธิสัญญา หรือกฎหมายภายใน ความร่วมมือประเภทนี้ ประกอบไปด้วย

(1) การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition) มาตรการนี้ใช้เพื่อส่งตัวผู้กระทำความผิดไปดำเนินคดี ณ ประเทศที่ความผิดเกิด

³⁷ สุชาติ ไตรประสิทธิ์, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา, หน้า 5-6.

³⁸ สำนักงาน ป.ป.ส. และ UNDCP, เอกสารประกอบการสัมมนา National Legal Training Seminar ครั้งที่ 2 ณ จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้โครงการ Strengthening of Judicial and Prosecutorial Drug Control Capacity in East Asia ของ UNDCP, 24-26 ตุลาคม 2543, หน้า 49-52.

(2) ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน (Mutual Legal Assistance) เช่น การจัดหาให้ซึ่งพยานหลักฐาน การสืบหาตัวบุคคล การโอนตัวบุคคลที่ถูกคุมขังเพื่อสืบพยาน

(3) การริบทรัพย์สิน (Confiscation) ทั้งทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดและสิ่งที่มีไว้เป็นความผิด เช่น ยาเสพติด

2. ความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ (Informal Cooperation) เช่น การสืบสวนคดี การแลกเปลี่ยนข้อมูล การให้ความช่วยเหลือเรื่องการฝึกอบรม การแลกเปลี่ยนบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน โดยเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ได้แก่

(1) การเนรเทศ (Deportation) วิธีการนี้ ในหลายโอกาสได้นำมาใช้เพื่อส่งตัวผู้กระทำความผิดที่หลบหนีกลับไปดำเนินคดี ณ ประเทศบ้านเกิด ซึ่งวิธีการนี้ บางครั้งเรียกว่า “การส่งผู้ร้ายข้ามแดนแฝง” (Disguised Extradition)

(2) ความร่วมมือระหว่างองค์การตำรวจสากลในแต่ละประเทศ

(3) ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

(4) ความร่วมมืออื่นๆ เช่น ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ศุลกากร เป็นต้น

ข้อดีของความร่วมมือแบบเป็นทางการ ได้แก่ การมีพื้นฐานทางกฎหมายรองรับในการดำเนินการ พยานหลักฐานหรือเอกสารที่ได้มาจึงสามารถใช้ในชั้นศาลได้ แม้สิ่งนั้นจะได้มาจากต่างประเทศก็ตาม แต่ข้อเสียของความร่วมมือประเภทนี้คือ การใช้เวลาค่อนข้างมากในการดำเนินการ

ส่วนความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการนั้น มีข้อดีคือ เรื่องความรวดเร็วในการดำเนินการเพราะไม่ต้องทำผ่านวิถีทางการทูตแต่สามารถติดต่อโดยตรงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และไม่จำเป็นต้องอาศัยสนธิสัญญาหรือกฎหมายภายในมารองรับ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการมีข้อจำกัดตรงที่สามารถทำได้เฉพาะบางเรื่องเท่านั้น เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูล เมื่อความร่วมมือแต่ละประเภทต่างก็มีข้อดีและข้อเสียกันคนละด้าน ดังนั้น วิธีที่ดีที่สุดในการดำเนินความร่วมมือระหว่างประเทศก็คือ การใช้ความร่วมมือทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการควบคู่กัน

ในกรณีของประเทศลาว พม่า และไทยก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากแต่ละประเทศต่างก็มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายภายในดินแดนของตนเท่านั้น ดังนั้น การจะควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดระหว่างประเทศภายในอนุภูมิภาคนี้ให้เกิดประสิทธิผล จึงจำเป็นต้อง

อาศัยความร่วมมือทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างสามประเทศ ทั้งในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน การช่วยเหลือกันในการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

2.3.8 หน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐ (Responsibility of State)

รัฐในฐานะที่เป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศสามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันรัฐย่อมมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐมีพันธกรณีระหว่างประเทศ และกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนพันธกรณีเช่นว่านั้น ซึ่งทำให้รัฐอื่นได้รับความเสียหาย กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดให้รัฐที่ทำให้รัฐอื่นเสียหายต้องรับผิดชอบ โดยการชดเชยค่าเสียหายหรือเยียวยาต่อรัฐที่ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ แม้การกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นจะมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม โดยพันธกรณีดังกล่าวอาจเกิดจากสนธิสัญญา จารีตประเพณีระหว่างประเทศ หลักกฎหมายทั่วไป หรือหลักกฎหมายเด็ดขาด (Jus cogens) และไม่ต้องคำนึงว่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้นหรือไม่ เพราะถ้าก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้น พันธกรณีก็จะมิได้รับการเคารพ³⁹

องค์ประกอบของความรับผิดชอบของรัฐ ประกอบด้วย⁴⁰

1. การกระทำหรือละเว้นการกระทำของรัฐ รัฐจะยกเอาความชอบด้วยกฎหมายภายในมาปฏิเสธความรับผิดชอบของตนตามกฎหมายระหว่างประเทศหาได้ไม่ การกระทำหรือละเว้นการกระทำของรัฐอาจเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำขององค์การตามกฎหมายภายในของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกระทำไปในนามของรัฐแม้จะเกินขอบอำนาจหน้าที่ หรืออาจเกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐก็ได้ การกระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคคลซึ่งมิได้กระทำการแทนรัฐไม่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ เว้นแต่ในบางกรณี เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยหรือเพิกเฉยที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทัณฑ์ที่รู้และสามารถจับกุมตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้โดยง่าย หรือรัฐละเลยหน้าที่ของตนในอันที่จะปกป้องมิให้เกิดความเสียหายจากการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวเช่นนี้ก็อาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศได้

³⁹ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ, หน้า 669-673.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 680-721.

2. การฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐ คำว่า “พันธกรณีระหว่างประเทศ” ในที่นี้หมายถึง สิ่งที่รัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ สนธิสัญญา หลักกฎหมายทั่วไป หรือคำพิพากษาของศาลระหว่างประเทศอย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นบ่อเกิดของพันธกรณีตามที่บัญญัติไว้ในข้อ 38 ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรือแม้กระทั่งบ่อเกิดแห่งพันธกรณีระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น การกระทำฝ่ายเดียว (Unilateral act) ของรัฐโดยการประกาศหรือแถลงการณ์อย่างตั้งใจที่จะผูกพันตามข้อกำหนดในประกาศหรือแถลงการณ์เช่นนั้น ซึ่งก่อให้เกิดพันธกรณีในทางระหว่างประเทศต่อรัฐ

อย่างไรก็ตาม พฤติการณ์บางอย่างอาจไม่ก่อให้เกิดความรับผิดของรัฐในทางระหว่างประเทศ เช่น ความยินยอม (Consent) เหตุสุดวิสัย (Force majeure) ทุกขภัย (Distress) การใช้มาตรการตอบโต้ (Countermeasures) ความจำเป็น (State of necessity) หรือการป้องกันตนเอง (Self-defence) เป็นต้น⁴¹

หลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐที่ได้กล่าวไปข้างต้นสามารถนำไปใช้วิเคราะห์ว่า ถ้าหากประเทศลาว พม่า และไทย ไม่ใช้มาตรการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นอย่างเพียงพอ ส่งผลให้เกิดการรั่วไหลของสารเคมีไปใช้ผลิตยาเสพติด และยาเสพติดนั้นได้แพร่ระบาดไปยังประเทศอื่น ประเทศลาว พม่า และไทยจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำหรือละเว้นการกระทำของตนหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศพม่าซึ่งมีพันธกรณีที่จะต้องควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ที่ประเทศพม่าได้เข้าเป็นภาคีแล้ว ในขณะที่ประเทศลาวและไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี

โดยในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้การนำสารเคมีไปใช้ผลิตยาเสพติดจะเป็นการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นเอกชน แต่ถ้ารัฐละเลยไม่ดำเนินคดีผู้กระทำความผิด หรือไม่กำหนดมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันการกระทำความผิดดังกล่าวก็ถือได้ว่ารัฐเป็นผู้กระทำเสียเอง โดยเฉพาะในกรณีของประเทศพม่าซึ่งมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติในฐานะที่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 และประเทศพม่าไม่อาจยกเอากฎหมายภายในมาปฏิเสธพันธกรณีระหว่างประเทศ เว้นแต่จะอ้างเรื่องเหตุสุดวิสัย กล่าวคือ เป็นสิ่งที่ยอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ ซึ่งประเทศพม่าก็ต้องพิสูจน์ให้เห็นเช่นนั้น สำหรับใน

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 725.

กรณีของประเทศลาวและไทยนั้น เนื่องจากประเทศดังกล่าวยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ค.ศ. 1988 จึงไม่มีความชัดเจนว่าสองประเทศนี้มีพันธกรณีระหว่างประเทศในเรื่องนี้

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีที่ได้กล่าวไปข้างต้นเป็นหลักกฎหมายที่นำมาใช้กับรัฐเท่านั้น ดังนั้นความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและประชาสังคมซึ่งไม่มีข้อจำกัดดังกล่าวจึงสามารถที่จะช่วยภาครัฐในการเข้ามาจับบทบาทในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นมิให้ถูกนำไปใช้ในการผลิตยาเสพติดได้เป็นอย่างดี เพราะภาคเอกชนและประชาสังคมเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดและรู้ความเคลื่อนไหวต่างๆของสารเคมี เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน ตลอดจนแจ้งเบาะแสหรือการสั่งซื้อที่น่าสงสัย

2.4 ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในอนุภูมิภาคลาว พม่า และไทยในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด

การที่แต่ละรัฐต่างก็มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง และมีความเท่าเทียมกัน รวมทั้งการที่สังคมนานาชาติไม่มีองค์การที่ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการอย่างสังคมภายในประเทศ ทำให้แต่ละรัฐสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดนโยบายต่างประเทศและดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศได้อย่างอิสระโดยไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมหรือการบังคับของรัฐอื่น ตราบใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง รัฐมักต้องคำนึงถึงปัจจัยหรือตัวประกอบ (Factors) บางประการซึ่งจะมีผลกระทบต่อสถานะของประเทศ ได้แก่⁴²

1) สภาพทางภูมิศาสตร์ (Geographic Settings) ได้แก่ ขนาดของประเทศ รูปร่างของประเทศ และที่ตั้งของประเทศ เช่น ประเทศที่มีขนาดใหญ่กว่าย่อมได้เปรียบประเทศที่มีขนาดเล็ก ในขณะที่บางประเทศอยู่ติดกับประเทศที่มีความเข้มแข็งกว่าและมีเจตนาที่จะมีอิทธิพลเหนือตน บางประเทศมีเพื่อนบ้านที่ดี หรือบางประเทศไม่มีทางออกสู่ทะเล เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนมีส่วนในการกำหนดฐานะและนโยบายของประเทศทั้งสิ้น

2) ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) ได้แก่ ทรัพยากรประเภทอาหาร ทรัพยากรประเภทแร่ธาตุ และทรัพยากรประเภทเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นสิ่งที่คอยค้ำจุนให้ประเทศดำรงอยู่และเจริญต่อไปได้ และยังทำให้ประเทศมีกำลังเข้มแข็งพอที่จะทำการต่อต้านศัตรูที่จะมาโจมตี ประเทศใดที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้อย ก็ต้องไปซื้อหาจากประเทศอื่น

⁴² กระมล ทองธรรมชาติ, การเมืองระหว่างประเทศ, หน้า 57-94.

3) เศรษฐกิจ (Economics) ประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจสูง ย่อมเป็นที่ยอมรับของประเทศอื่นและทำให้ประเทศนั้นมีความมั่นคง ในขณะที่ประเทศที่มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ จะต้องดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วยความระมัดระวัง

4) เทคโนโลยี (Technology) ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและกำลังอำนาจของชาติ

5) ประชากร (Population) ประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งต่อเมื่อประชากรของประเทศมีคุณภาพดี นั่นคือ มีการศึกษาสูงและมีพลานามัยที่ดี ตลอดจนมีจำนวนไม่เกินกว่าความสามารถของรัฐที่จะเลี้ยงดูและให้การศึกษได้อย่างพอเพียง รวมทั้งกระจัดกระจายกันอยู่ภายในประเทศอย่างได้สัดส่วน โดยไม่ไปรวมอยู่เฉพาะในบางพื้นที่ และปล่อยให้บางพื้นที่รกร้างว่างเปล่าปราศจากการใช้ประโยชน์

6) ลักษณะของชาติ (National Character) หมายถึงลักษณะในการคิด ในการแสดงความรู้สึกละและในการทำงานของประชาชนในประเทศ เช่น ประชาชนมีความอดทน เสียสละเพื่อส่วนรวม เอาจริงเอาจังต่อการปฏิบัติหน้าที่ ใ่วใจได้เพียงใด หรือชอบใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาหรือไม่

7) ขวัญกำลังใจของประชาชนชาติ ประชาชาติ และอุดมการณ์ (National Morale, Public Opinion and Ideology) ขวัญกำลังใจของประชาชนชาติ หมายถึง ความสนับสนุนที่ประชาชนจะพึงมีให้กับนโยบายของประเทศ ซึ่งประชาชนจะแสดงออกโดยผ่านสื่อมวลชนในรูปของ "ประชามติ" การคัดค้านของประชาชนเกิดจากการที่รัฐและประชาชนไม่ได้มีอุดมการณ์หรือความคิดและความเชื่อร่วมกัน ทำให้เกิดความไม่เข้าใจกัน

8) คุณภาพของรัฐบาล (Quality of Government) คุณภาพของรัฐบาลจะสูงหรือต่ำสามารถพิจารณาได้จากความสามารถในการรักษาภาวะเยียบ ความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความสามารถในการรักษาขวัญกำลังใจของประชาชน และความสามารถในทางการทูต เช่น ประเทศที่รัฐบาลมีความโปร่งใส ย่อมมีส่วนช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าประเทศที่ไม่มีความโปร่งใส

9) สถานการณ์ระหว่างประเทศ (International Situation) ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่เหนือการควบคุมของประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะประเทศนั้นจะมีอำนาจมากเพียงใด

การคำนึงถึงปัจจัยต่างๆข้างต้นเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิ่งที่เรียกว่า “ผลประโยชน์แห่งชาติ” (National Interest) ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ⁴³

1) คุณค่าและผลประโยชน์หลักของชาติ (Core Values and Interest) ได้แก่ การรักษาประเทศให้อยู่รอดเป็นเอกราชและการปกป้องคุ้มครองความมั่นคงของชาติ

2) ผลประโยชน์ซึ่งเป็นเป้าหมายระดับกลาง (Middle-range Objectives) ได้แก่ ผลประโยชน์ในเรื่องการอยู่ดีกินดีของส่วนรวม การรักษาและเพิ่มพูนเกียรติภูมิของชาติ การรักษาและการขยายอำนาจของชาติ

3) ผลประโยชน์ซึ่งเป็นเป้าหมายในระยะยาว (Long-range Goals) ได้แก่ การเผยแพร่อุดมการณ์ การส่งเสริมสันติภาพ และเสถียรภาพระดับภูมิภาคและระดับโลก

เมื่อเป็นเช่นนี้ การศึกษาถึงความร่วมมือระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคลาว พม่า และไทยในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ผลิตยาเสพติด จึงจำเป็นที่จะต้องนำปัจจัยต่างๆโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศลาว พม่า และไทยมาพิจารณาประกอบด้วย เพราะแต่ละประเทศย่อมมีปัจจัยที่ไม่เหมือนกัน ตั้งแต่สภาพทางภูมิศาสตร์ โครงสร้างทางการเมือง โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ในขณะที่แต่ละประเทศพยายามเลือกดำเนินนโยบายให้เหมาะสมเพื่อที่จะรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตนเอาไว้ให้มากที่สุด

2.4.1 ประเทศลาว

ประเทศลาวมีชื่อทางการว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (Lao People's Democratic Republic) มีพื้นที่ประมาณ 236,800 ตารางกิโลเมตร พื้นที่สองในสามส่วนของประเทศมีสภาพเป็นป่าไม้และภูเขาที่มีประชาชนอาศัยอยู่น้อยและส่วนใหญ่เป็นชาวเขาและชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีการศึกษา ลาวตั้งอยู่ตรงจุดกึ่งกลางของกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงและไม่มีทางออกสู่ทะเล

⁴³ ไคริน เพ็องเกษม, “นโยบายต่างประเทศและการตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติ: การวิเคราะห์ผลงานด้านการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย (ตุลาคม พ.ศ. 2535-2536),” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์. สีดา สอนศรี, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 3.

(Land-locked Country) อาณาเขตด้านทิศเหนือติดต่อกับประเทศจีนเป็นระยะทาง 416 กิโลเมตร ทิศใต้ติดต่อกับกัมพูชาเป็นระยะทาง 492 กิโลเมตร ทิศตะวันออกติดต่อกับเวียดนามเป็นระยะทาง 1,957 กิโลเมตร และทิศตะวันตกติดต่อกับไทยเป็นระยะทาง 1,736 กิโลเมตรและพม่าเป็นระยะทาง 230 กิโลเมตร ประเทศลาวมีประชากรประมาณ 5.4 ล้านคน

2.4.1.1 โครงสร้างทางการเมืองของประเทศลาว

ประเทศลาวได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบเสรีประชาธิปไตยมาเป็นระบอบสังคมนิยม เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975 ท่ามกลางชัยชนะของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวหรือพรรคคอมมิวนิสต์ลาว

พรรคประชาชนปฏิวัติลาวได้ก่อตั้งองค์กรที่เป็นตัวแทนประชาชนขึ้น 3 องค์กร ได้แก่ สภาประชาชนสูงสุดทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ สภารัฐมนตรีทำหน้าที่ด้านบริหาร และศาลประชาชนทำหน้าที่ด้านตุลาการ โดยทั้ง 3 องค์กรดังกล่าวอยู่ภายใต้การชี้นำทางด้านนโยบายและการควบคุมตรวจสอบโดยตรงของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ดังนั้น ผู้มีอำนาจสูงสุดที่แท้จริงในประเทศลาวจึงได้แก่พรรคประชาชนปฏิวัติลาวนั่นเอง⁴⁴

ในช่วงที่ประเทศลาวเปลี่ยนมาเป็นระบอบสังคมนิยม ข้าราชการระดับสูง นักธุรกิจ และบุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้หลบหนีออกนอกประเทศไปเป็นจำนวนมาก ทำให้ลาวต้องสูญเสียบุคลากรที่มีความสามารถ พรรคประชาชนปฏิวัติลาวเองก็ไม่ไว้ใจระบบราชการและข้าราชการในระบบเก่าที่หลงเหลืออยู่ ทั้งๆที่สมาชิกพรรคส่วนใหญ่เป็นคนบ้านนอกที่ไม่มีความรู้และเคยชินกับการปกครองตามระบบบังคับบัญชาแบบทหารและเน้นการตรวจสอบและควบคุมอย่างเคร่งครัด ทำให้การบริหารประเทศและระบบราชการของลาวไม่มีประสิทธิภาพและประสบปัญหา⁴⁵

⁴⁴ พรพิมล ตริโชติ, รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเสพติดในประเทศไทย ลาว พม่า จีน กัมพูชา และเวียดนาม (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ส., 2540), หน้า 239.

⁴⁵ สุรชัย ศิริไกร, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองลาว (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์ คบไฟ, 2542), หน้า 69-75.

หลังจากที่ลาวบริหารประเทศโดยไม่มีรัฐธรรมนูญมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ ในปี ค.ศ. 1991 สภาประชาชนสูงสุดของลาวก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการซึ่งมิได้มีผลต่ออำนาจทางการเมืองของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวมากนัก โดยในปีก่อนหน้านั้น ลาวได้ประกาศใช้กฎหมายภายในหลายฉบับ เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายศาลประชาชน กฎหมายองค์การอัยการประชาชน กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นต้น

ภาพรวมของการเมืองลาวนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1975 จนถึงปัจจุบัน ยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ เพราะมีความต่อเนื่องทั้งในแง่นโยบาย สถาบัน และตัวบุคคล การเมืองจึงค่อนข้างมีเสถียรภาพภายใต้การผูกขาดของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว การสืบทอดอำนาจของผู้นำโดยไม่มีการข้ามลำดับอาวุโสยังคงเกิดขึ้นจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ในขณะที่ผู้นำที่มารับอำนาจต่อก็เป็นผู้ที่มีบทบาทมาตั้งแต่สมัยเริ่มหรือก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้แต่คณะรัฐมนตรีก็ประกอบด้วยคนรุ่นเก่า คนรุ่นใหม่ที่เข้ามาก็ล้วนเป็นทายาทของผู้นำรุ่นก่อน การดำเนินนโยบายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของลาวจึงแทบไม่เห็นถึงความเปลี่ยนแปลง และยังไม่มีความใดแข็งแกร่งพอที่จะทำลายอำนาจพรรคประชาชนปฏิวัติลาวได้ แม้แต่ประชาชนลาวก็ไม่มีแนวโน้มที่จะทำเช่นนั้นเพราะยังมีฐานะยากจนและระบบการศึกษาในลาวก็อ่อนแอ⁴⁶

2.4.1.2 โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยลาว

ประเทศไทยลาวเป็นประเทศที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจยากจนหนึ่งในยี่สิบประเทศของโลก นับตั้งแต่ได้รับเอกราชก็ตกอยู่ในภาวะการทำสงครามกลางเมืองมาโดยตลอด จึงไม่มีโอกาสในการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง ลาวมีประชากรน้อย และเศรษฐกิจล้าหลัง ไม่เพียงแต่ลาวไม่มีเงินออมสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังมีรายได้ไม่เพียงพอแม้แต่สำหรับใช้จ่ายในการบริหารประเทศ ดังนั้น ลาวจึงต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศมาโดยตลอด ประเทศจึงจะสามารถอยู่รอดและพัฒนาเศรษฐกิจบางส่วนได้ แต่การหันมารับความช่วยเหลือดังกล่าวทำให้ลาวจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของผู้ให้ด้วย เช่น กลุ่มประเทศประชาคมยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย เรียกร้องให้ลาวต้องปฏิรูประบบเศรษฐกิจไปสู่กลไกตลาด ปรับปรุงคุณภาพของ

⁴⁶ ศรีประภา เพชรหมี่ศรี, "มีหรือไม่มี การเมืองใหม่ในลาว," ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาวะของการเป็นประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่. อุกฤษณ์ ปัทมานันท์ และพรพิมล ตริโชติ, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 233-237.

ผู้บริหารและข้าราชการลาวให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน ข้าราชการวิสาหกิจที่ขาดทุนให้แก่เอกชน สร้างสภาวะแวดล้อมของประเทศให้ดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ และร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคี แต่เท่าที่ผ่านมา ผู้นำลาวได้พยายามเป็นผู้กำหนดช่วงก้าวของการพัฒนาเศรษฐกิจและปฏิรูปการปกครองของตน เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสังคมและการเมืองของตน⁴⁷

นับตั้งแต่ลาวเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ค.ศ. 1975 จนถึงปัจจุบัน ลาวได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจไว้ 4 ฉบับ ดังนี้

(ก) แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (ค.ศ. 1981-1985) เน้นความร่วมมือในกลุ่มสังคมนิยม

(ข) แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 (ค.ศ. 1986-1990) ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาและปฏิรูปเศรษฐกิจใหม่ตามนโยบายกลไกเศรษฐกิจใหม่ ส่งเสริมเกษตรกรรม อุตสาหกรรมพลังงาน และผ่อนปรนการค้าชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้าน

(ค) แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 (ค.ศ. 1991-1995) สนับสนุนการเปิดประเทศให้นักลงทุนต่างชาติมาลงทุนและขยายการค้า รัฐบาลลดการควบคุมและให้ธุรกิจเอกชนและต่างชาติมีเสรีภาพในการค้าและการลงทุนมากขึ้น ในขณะเดียวกัน รัฐบาลเร่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎ ระเบียบ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการลงทุนเพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติ

(ง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 4 (ค.ศ. 1996-2000) เป็นแผนต่อเนื่องจากฉบับที่ 3 ที่รัฐบาลอนุญาตให้เอกชนและนักลงทุนจากต่างชาติสามารถลงทุนได้เสรีในธุรกิจส่วนมาก รัฐบาลได้กำหนดเขตการลงทุนไว้ 3 เขต และเมืองหลัก 6 เมือง โดยมีเป้าหมายการพัฒนาการค้าและอุตสาหกรรมที่แน่นอน รวมทั้งได้กำหนดเป้าหมายของการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการเกษตรที่ชัดเจน และได้ส่งเสริมการพัฒนาด้านคมนาคมและการสื่อสาร ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการค้าและอุตสาหกรรมของชาติ เพื่อให้การเดินทางภายในประเทศและกับประเทศเพื่อนบ้านเป็นไปโดยสะดวก โดยเฉพาะการสร้างถนน ทางรถไฟ และพัฒนาแม่น้ำโขงให้ติดต่อกับไทย เวียดนาม กัมพูชา และจีนได้ ซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากจากต่างประเทศ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 3 และ 4 ดังกล่าว

⁴⁷ สุรัชย์ ศิริไกร, “นโยบายต่างประเทศของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ล.),” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์. สีดา สอนศรี, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 269-271.

จะเห็นว่า ลาวต้องร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศตะวันตกมากขึ้น ในอันที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของลาวให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่ยากจนอื่นๆ อนาคตการพัฒนาเศรษฐกิจของลาวมีศักยภาพสูงมาก เนื่องจากลาวมีพื้นที่กว้างใหญ่แต่ประชากรน้อย มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ลาวจึงสามารถแสวงหาประโยชน์จากสันติภาพและความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการเมืองจากประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ลาวต้องพยายามแก้ไขปัญหาคriticalที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การขาดแคลนสาธารณูปโภคพื้นฐาน การขาดแคลนเงินลงทุนในส่วนของรัฐบาลลาวเองที่จะสมทบกับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ การขาดแคลนบุคลากรทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีความรู้ความสามารถในการรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีและความรู้ในการบริหารจัดการ การมีระบบกฎหมายที่เป็นสากลเพื่อคุ้มครองการลงทุนจากต่างชาติ การพัฒนาประสิทธิภาพของข้าราชการและระบบราชการ ตลอดจนการส่งเสริมระบบการศึกษาของชาติเพื่อผลิตบุคลากรที่มีความรู้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี และการพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและในภูมิภาคในโครงการพัฒนาการค้าและการลงทุนต่างๆ⁴⁸

ร้อยละ 79 ของประชากรในประเทศลาว อาศัยอยู่ในชนบท และร้อยละ 75 ของประชากรมีอาชีพทางด้านเกษตรกรรม ความเจริญส่วนใหญ่กระจุกอยู่ในเวียงจันทน์ซึ่งเป็นเมืองหลวงและเมืองอื่นๆอีกไม่กี่เมือง วิฤติเศรษฐกิจในภูมิภาคตั้งแต่กลางปี ค.ศ. 1997 ยิ่งทำให้เศรษฐกิจของลาวแยกลงไปอีกใน ปี ค.ศ. 1998 อัตราเงินเพื่อเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 140 ส่งผลให้ค่าเงินลดลงเรื่อยๆ ในขณะที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลาง คือ อัตราร้อยละ 4 จากรายงานของธนาคารโลกในปี ค.ศ. 1995 พบว่า ร้อยละ 22 ของประชากรลาวมีฐานะยากจนต่ำกว่ามาตรฐานที่จะมีอาหารมาประทังชีวิต ประชากรที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงน้ำสะอาดและการรักษาพยาบาลมีถึงร้อยละ 56 และร้อยละ 33 ตามลำดับ อัตราการมีชีวิตรอดและตายของทารกขณะคลอดอยู่ในช่วง 1000 ต่อ 99 คน ร้อยละ 42 ของเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี อยู่ในภาวะบกพร่องทางโภชนาการ อัตราการอ่านออกเขียนได้ของประชากรอยู่ที่ร้อยละ 46.8 สำหรับประชากรหญิงและร้อยละ 71.1 สำหรับประชากรชาย และร้อยละ 25 ของประชากรอายุ 6-19 ปีไม่มีโอกาสได้ไปโรงเรียน⁴⁹

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 327-328.

⁴⁹ UNDCP and Lao National Commission for Drug Control and Supervision (LCDC), *A Balanced Approach to Opium Elimination in Lao PDR* (Vientiane: UNDCP, 1999), pp. 3-4.

ความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประชากรในเมืองและในชนบทของลาวมีสูงมาก ทั้งในเรื่องการสาธารณสุข การศึกษา และฐานะทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ในจำนวนประชากร 5 ล้านกว่าคนของลาว ยังประกอบไปด้วยชนกลุ่มน้อยซึ่งมีวัฒนธรรมที่หลากหลาย อย่างน้อยประมาณ 65 กลุ่มที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติและภาษาซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆโดยพิจารณาจากแหล่งกำเนิด ช่วงเวลาที่เข้ามาตั้งรกรากในลาว และที่อยู่ทางภูมิศาสตร์ ดังนี้ 1) ลาวลุ่ม (Lowland Lao หรือ Lao Loum) ซึ่งมีจำนวนประชากรมากที่สุด คือ ประมาณร้อยละ 65 2) ลาวเทิง (Upland Lao หรือ Lao Theung) ซึ่งมีจำนวนประชากรประมาณร้อยละ 20-25 และ 3) ลาวสูง (Highland Lao หรือ Lao Soung) ซึ่งมีจำนวนประชากรประมาณร้อยละ 10-15 ลาวสูงเป็นกลุ่มที่ยากจน ค่อนข้างเร่ร่อนและด้อยโอกาสที่สุด และยังเป็นกลุ่มที่ปลูกและเสพฝิ่นมากที่สุดในลาว⁵⁰

2.4.1.3 สถานการณ์ปัญหาการลักลอบผลิตยาเสพติดในประเทศลาว

การที่ลาวเป็นแหล่งผลิตฝิ่นที่ใหญ่เป็นอันดับสามของโลกรองจากอัฟกานิสถานและพม่า จึงมีผู้คำนวณว่าถ้าหากนำฝิ่นดังกล่าวไปสังเคราะห์เป็นเฮโรอีนก็จะได้มากถึง 5 เมตริกตัน แต่ก็ไม่พบหลักฐานแน่ชัดว่ามีการผลิตเฮโรอีนเป็นจำนวนมากเท่าใดในลาว⁵¹ ในขณะที่ผลการสำรวจของคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อควบคุมและตรวจตรายาเสพติด (Lao National Commission for Drug Control and Supervision: LCDC) ร่วมกับโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNDCP) ตลอดช่วงปี ค.ศ. 1996 พบว่า มีการลักลอบผลิตยาบ้าในหลายพื้นที่ในเขตภาคตะวันตกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ อันเป็นรอยต่อชายแดนกับประเทศไทยและพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ของแขวงบ่อแก้ว แขวงอุดมไซ แขวงไชยบุรี แขวงหลวงน้ำทา และแขวงเวียงจันทน์⁵²

สารตั้งต้นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดในลาวส่วนใหญ่ถูกลักลอบนำเข้าจากประเทศจีนทั้งโดยทางบกและทางแม่น้ำ นอกจากนี้ ลาวยังถูกใช้เป็นประเทศทางผ่านในการถ่ายสารเคมีจากพม่าหนึ่งไปยังอีกพม่าหนึ่งเพื่อปิดบังประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง โดยใน ปี ค.ศ. 1996 ลาว

⁵⁰ Ibid., p. 19.

⁵¹ Ibid., p. 22.

⁵² พรพิมล ตรีโชติ, รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในประเทศไทย ลาว พม่า จีน กัมพูชา และเวียดนาม, หน้า 277-278.

สามารถจับยึดสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ผลิตเฮโรอีนและยาบ้าได้เป็นจำนวนมาก⁵³ นอกจากนี้ ในกลางปี ค.ศ. 1997 ลาวสามารถจับยึดเฮโรอีนในเมืองหลวงพระบางได้มากถึง 62.3 กิโลกรัม และสามารถจับผู้ต้องสงสัยจำนวน 23 คนและจับยึดยาบ้าได้อีก 74,000 เม็ดในคราวเดียวกัน⁵⁴

2.4.2 ประเทศพม่า

ประเทศพม่ามีชื่อทางการว่า สหภาพพม่า (The Union of Myanmar) มีพื้นที่โดยประมาณ 678,500 ตารางกิโลเมตร อาณาเขตของพม่าด้านทิศเหนือติดต่อกับจีนและแคว้นอัสสัมของอินเดีย ทิศใต้ติดกับทะเลอันดามันและมหาสมุทรอินเดีย ทิศตะวันออกติดกับจีนที่มณฑลยูนนาน ลาว และไทยที่จังหวัดเชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และระนอง ทิศตะวันตกติดกับอ่าวเบงกอล อินเดีย และบังคลาเทศ

ภูมิประเทศของพม่าเป็นพื้นที่ป่าร้อยละ 49 สภาพทางภูมิศาสตร์ได้แบ่งแยกประเทศพม่าออกจากกันเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่อยู่ใจกลางประเทศซึ่งเป็นบริเวณลุ่มแม่น้ำ และส่วนที่อยู่ล้อมรอบ เนื้อที่ประมาณ 2 ใน 3 ของประเทศซึ่งเป็นเทือกเขาและที่ราบสูงมีอาณาเขตจรดชายแดนของพม่าทั้งด้านตะวันตก ตะวันออก และภาคเหนือ

พม่ามีประชากรประมาณ 45 ล้านคน ประกอบด้วยชาวพม่าแท้ร้อยละ 68 ส่วนที่เหลือเป็นเชื้อชาติต่างๆ เช่น ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง คะยาห์ คะฉิ่น ยะไข่ จีน มอญ อินเดีย

2.4.2.1 โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศพม่า

(1) การเมืองของประเทศพม่า

ในสมัยโบราณ พม่าเคยเป็นอาณาจักรที่รุ่งเรืองและมีอิทธิพลเหนือพื้นที่ของชนกลุ่มต่างๆที่มีภูมิหลังทางชาติพันธุ์ ศาสนา และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ทำให้พม่ามีลักษณะเป็นพหุสังคม

⁵³ UNDCP and Lao National Commission for Drug Control and Supervision (LCDC), A Balanced Approach to Opium Elimination in Lao PDR (Vientiane: UNDCP, 1999), pp. 3-4.

⁵⁴ United States Department of State, International Narcotics Control Strategy Report March 1998, p. 294.

(Plural Society) มาตั้งแต่แรก⁵⁵ แต่ก็ไม่เคยมีความพยายามที่จะรวมอาณาเขตเหล่านี้ให้เป็นหนึ่งเดียว หากยังคงให้อิสระในการปกครองแก่ผู้นำของชนกลุ่มต่างๆ

เมื่อพม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษในศตวรรษที่ 19 อังกฤษได้ปกครองพม่าโดยใช้ นโยบาย “แบ่งแยกและปกครอง” (Divide and Rule) กล่าวคือ อังกฤษเลือกปกครองในเขตที่ชาวพม่าแท้ (Proper Burma) อาศัยอยู่ แต่ในเขตชายแดน (Frontier Areas) อังกฤษปล่อยให้ผู้นำชุมชนเดิมปกครองกันเอง เพื่อความสะดวกในการปกครองและป้องกันมิให้พม่าสามารถรวมตัวเป็นปฏิปักษ์ได้โดยง่าย ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของความแตกแยกทางสังคมและการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆในพม่าในเวลาต่อมา⁵⁶

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง พม่าได้เจรจาต่อรองเพื่อให้ได้รับเอกราชจากอังกฤษ และได้มีการลงนามในข้อตกลงปางโหลง ค.ศ. 1947 เพื่อเปิดโอกาสให้ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มสามารถแยกตัวเป็นอิสระได้ในอนาคต พม่าได้เตรียมการเลือกตั้งทั่วไปและร่างรัฐธรรมนูญจนแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 1947 จนกระทั่งในวันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1948 พม่าก็ได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์ โดยมี อู นู เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศ⁵⁷

ในช่วงที่อังกฤษมีอำนาจเหนือดินแดนพม่า ชนชาติต่างๆได้หยุดการสู้รบชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เพราะพวกเขาต่างรู้สึกว่ามีศัตรูร่วมกัน แต่เมื่ออังกฤษมอบเอกราชคืนให้พม่า ความรู้สึกเป็นศัตรูของชนชาติต่างๆก็กลับมาอีกครั้ง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของสงครามกลางเมืองและเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของพม่า ความขัดแย้งดังกล่าวมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่⁵⁸

⁵⁵ น.ภดล ชาติประเสริฐ, “นโยบายต่างประเทศของพม่า,” ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์. สีดา สอนศรี, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 341.

⁵⁶ พรพิมล ตริโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า (24)-(25).

⁵⁷ ม.ล. พันธุ์สุรีย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2542), หน้า 13-14.

⁵⁸ พรพิมล ตริโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 234-237.

1. ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ซึ่งแบ่งแยกบริเวณของชนกลุ่มน้อยออกจากชุมชนของชาวพม่าแท้ โดยมีเทือกเขาสูงแทรกอยู่ตรงกลาง ทำให้การไปมาหาสู่ของกลุ่มชนต่างๆ เหล่านี้มีอุปสรรค

2. ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ชนชาติพม่าและชนกลุ่มน้อยมีถิ่นกำเนิดและวัฒนธรรมแตกต่างกัน จึงอยู่อย่างเป็นอิสระต่อกันและมีความสัมพันธ์ระหว่างกันน้อยมาก การรวมตัวแต่ละครั้งล้วนเกิดจากการสู้รบ นอกจากนี้ รัฐบาลพม่ายังปฏิเสธวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของชนกลุ่มน้อย ทำให้ชนกลุ่มน้อยรู้สึกว่าการกีดกันทางวัฒนธรรม และไม่ได้รับการยกย่องให้เท่าเทียมกัน

3. ปัจจัยทางการเมืองการปกครอง การที่รัฐบาลกลางไม่เปิดโอกาสให้ชนกลุ่มน้อยมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ทำให้ชนกลุ่มน้อยเกิดการไม่ยอมรับ และยังผู้นำชาวพม่าพยายามจะแทรกแซงอิทธิพลเข้าไปในเขตของชนกลุ่มน้อยมากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้เกิดแรงต่อต้านมากขึ้น

4. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติส่วนใหญ่ของพม่ากระจายอยู่ในดินแดนที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ รัฐบาลพม่าจึงมักจะใช้กำลังทางทหารที่เหนือกว่าเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของชนกลุ่มน้อยอย่างไม่เป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม ในความคิดของ อู นู เองนั้นไม่เห็นด้วยที่จะให้กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ แยกตัวเป็นอิสระ ทำให้ผู้นำชนกลุ่มน้อยไม่พอใจและเรียกร้องให้รัฐบาลของ อู นู รักษาสัญญา⁵⁹ ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1948 ประเทศพม่าจึงขาดเสถียรภาพอย่างมากและต้องเผชิญกับการก่อจลาจลทั้งจากพรรคคอมมิวนิสต์พม่า และจากกองกำลังของฝ่ายกะเหรี่ยงและมอญ รัฐบาล อู นู พยายามที่จะยุติสงครามกลางเมืองโดยใช้วิธีการเจรจา แต่ก็ทำไม่สำเร็จ ในขณะที่ฝ่ายทหารซึ่งนำโดยนายพลเนวินไม่เห็นด้วยกับการใช้วิธีการเจรจา โดยเฉพาะเมื่อครบกำหนดตามข้อตกลงปางโหลง บรรดารัฐที่ได้รับสิทธิพิเศษในการแยกตัวเป็นอิสระตามข้อตกลงดังกล่าวต่างก็พากันเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิของตน

จนกระทั่งเกิดวิกฤตใน ปี ค.ศ. 1962 คณะทหารนำโดยนายพลเนวิน จึงใช้กำลังเข้าปราบปรามชนกลุ่มน้อย และทำการปฏิวัติรัฐบาลพลเรือนของ อู นู รวมทั้งได้ยกเลิกข้อตกลงปางโหลง และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 เพราะไม่เห็นด้วยกับการแยกตัวของชนกลุ่มน้อย รัฐบาลทหารชุดใหม่ภายใต้การนำของสภาปฏิวัติได้มอบอำนาจให้แก่นายพลเนวินอย่างเต็มที่ ในปีเดียวกัน สภาปฏิวัติได้ประกาศใช้ "นโยบายสังคมนิยมวิถีพม่า" (The Burmese Way to Socialism) โดยรัฐบาลทหารได้เข้า

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.

ควบคุมการผลิต แจกจ่าย การนำเข้า และการส่งออกสินค้าอุปโภคบริโภคทั้งหมดให้เป็นของรัฐ เพราะรัฐบาลทหารพม่าเห็นว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบอบรัฐสภาแบบอังกฤษ ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองของพม่าได้

การบริหารงานของรัฐบาลชุดใหม่ภายใต้นโยบาย “สังคมนิยมวิถีพม่า” กลับทำให้เศรษฐกิจตกต่ำลงเป็นลำดับ ประกอบกับการถูกกดดันโดยรัฐบาลทหารพม่า ประชาชนจึงพากันประท้วงรัฐบาล ในปี ค.ศ. 1988 นายพลเนวินจึงลาออกจากตำแหน่ง คณะทหารนำโดยนายพลซอ หม่องได้เข้ายึดอำนาจรัฐบาล และประกาศจัดตั้ง “สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ” (State Law and Order Restoration Council - SLORC) ขึ้นในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1988 และทำการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศรวมทั้งเปลี่ยนยุทธวิธีแก้ไขปัญหาความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อยต่างๆมาเป็นการเจรจา (Dialogue) แทนการสู้รบ พร้อมทั้งเสนอข้อตกลงหยุดยิง (Ceasefire) ซึ่งก็ได้รับการตอบรับจากกองกำลังกลุ่มต่างๆเป็นอย่างดี เพราะต่างฝ่ายต่างก็อ่อนล้าในสงครามและต้องการความสงบ⁶⁰

ภายหลังการปราบปรามประชาชนอย่างรุนแรงในปี ค.ศ. 1988 สถานการณ์ในพม่ายังคงอยู่ในภาวะตึงเครียด ดังนั้น เพื่อลดความกดดันทางการเมือง รัฐบาลพม่าได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1990 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy – NLD) ซึ่งมีนางออง ซาน ซูจี เป็นเลขาธิการพรรค ได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น แต่รัฐบาลทหารพม่า (SLORC) ปฏิเสธที่จะให้ผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน พร้อมกันนั้นได้ทำการกวาดล้าง และข่มขู่ผู้นำการเมือง นักศึกษา และประชาชนที่ทำตัวเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล แม้นางออง ซาน ซูจี ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายต่อต้านรัฐบาลคนสำคัญก็ถูกรัฐบาลทหารสั่งกักบริเวณตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา

นานาชาติพากันประณามการกระทำของรัฐบาลพม่าว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นร้ายแรง และเป็นการกระทำที่ขัดต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย การประท้วงจากประชาคมโลกรุนแรงถึงขั้นยกเลิกการติดต่อ (Boycott) และความช่วยเหลือแก่รัฐบาลทหารพม่า ในขณะที่กลุ่มอาเซียนซึ่งเป็นเพื่อนบ้านของพม่ากลับเห็นว่า ถ้าประชาคมโลกทั้งหมดกระทำเช่นนั้น จะเป็นการโดดเดี่ยวพม่ามากขึ้น จนไม่อาจจะเจรจากับพม่าได้ และเท่ากับเป็นการผลักดันให้พม่าใกล้ชิดจีนยิ่งขึ้น ซึ่งไม่เป็นการดีกับกลุ่มประเทศอาเซียน โดยกลุ่มอาเซียนเชื่อว่า การลงทุนและการให้ความช่วยเหลือแก่พม่าจะทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและในที่สุดจะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมของ

⁶⁰ พรพิมล ตรีโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 2-3.

พม่าต่อไป ซึ่งเป็นที่มาของ “นโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์” (Constructive Engagement)⁶¹ ที่กลุ่มอาเซียนนำมาใช้กับพม่า และเป็นกรรยุทธทางให้พม่าได้เข้ามาเป็นสมาชิกของอาเซียนในโอกาสต่อไป ในขณะที่พม่ากลับมองว่านโยบายนี้ไม่มีเป้าหมายอื่นใด นอกจากจะเป็นการหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากพม่าในระยะสั้น⁶²

ต่อมา เมื่อนายพลชอ หม่องมีปัญหาเรื่องสุขภาพ ก็ได้เปิดทางให้นายพลตาน ช่วย ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน และพม่าได้พยายามยกระดับสถานการณ์ตนเองโดยการเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนอย่างเต็มภาคภูมิในปี ค.ศ. 1997 ท่ามกลางเสียงประท้วงของสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกถึงขั้นไม่ยอมรับการเจรจากับผู้แทนอาเซียน ถ้าการประชุมนั้นมีผู้แทนรัฐบาลพม่าร่วมอยู่ด้วย

ผลจากการปกครองประเทศอย่างเข้มงวดจนก่อให้เกิดความกดดันทั่วไป ประกอบกับรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ตามที่คาดไว้ ส่งผลให้สถานการณ์ภายในประเทศเลวร้ายลงไปอีก จนกระทั่งรัฐบาลพม่าต้องหาทางปรับปรุงตนเองเพื่อเรียกร้องศรัทธาจากประชาชนคืน ในวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 จึงได้มีการประกาศยุบสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) และจัดตั้ง “สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ” (State Peace and Development Council – SPDC) ซึ่งฟังชื่อแล้วก็ดูสวยหรูเหมือนว่าพม่ากำลังจะก้าวสู่ยุคใหม่ แต่อันที่จริงทุกอย่างยังคงเหมือนเดิม คือ ทหารยังคงเป็นเสาหลักในการบริหารประเทศและรัฐบาลพม่ายังคงยึดนโยบายเดิมๆ รวมทั้งปัญหาภายในของพม่าก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นแต่อย่างใด⁶³

⁶¹ เมื่อวันที่ 24-25 กรกฎาคม ค.ศ. 1988 ในการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 31 ที่กรุงมะนิลา ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีต่างประเทศของไทย และนายโดมิงโก เซียซอน รัฐมนตรีต่างประเทศฟิลิปปินส์ ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เคยยึดถือกันมาตั้งแต่การก่อตั้งสมาคมเสียใหม่ เพราะสถานการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคได้แปรเปลี่ยนไปมาก นโยบายใหม่ที่ประเทศไทยเสนอ คือ นโยบายความสัมพันธ์อย่างยืดหยุ่น (Flexible Engagement) แต่ พม่าและประเทศสมาชิกอาเซียนที่เหลือไม่เห็นด้วย

⁶² ม.ล. พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า, หน้า 69-70.

⁶³ พรพิมล ตริโชติ, ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามชายแดนไทย-พม่า: ศึกษาผลกระทบที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศไทยกับสหภาพพม่า (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 18-19.

(2) การปกครองของประเทศพม่า

ประเทศพม่าแบ่งการปกครองเป็น 7 รัฐ (State) และ 7 ภาค (Division) "รัฐ" เป็นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์กลุ่มต่างๆในพม่า ได้แก่ รัฐฉาน รัฐคะฉิ่น รัฐชิน รัฐกะเหรี่ยง รัฐคะยาห์ รัฐมอญ และรัฐยะไข่หรืออะร่ากัน ส่วน"ภาค"เป็นพื้นที่ที่ประชากรชาวพม่าอาศัยอยู่เป็นส่วนมาก ได้แก่ สะเกียง ตะนาวศรี มะก่วย พะโค มัณฑะเลย์ อีระวัต และย่างกุ้ง (Yangon) ซึ่งเป็นเมืองหลวง ประกอบด้วยเชื้อชาติที่สำคัญ ได้แก่ ชาวพม่า ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง คะยาห์ (คะเรนนี่) มอญ คะฉิ่น ยะไข่ (อะร่ากันนิส) ชิน ว้า ไก๋กั๋ง และชาวเขาเผ่าต่างๆ เช่น มูเซอ ลีซอ อีเก้อ เป็นต้น⁶⁴

ชนกลุ่มน้อยกลุ่มหลักๆในพม่าล้วนมีความพยายามที่จะมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน และปัญหาชนกลุ่มน้อยก็ไม่ได้เป็นเพียงปัญหาภายในประเทศพม่า หากแต่โยงไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศพม่าและประชาคมโลกอื่นๆด้วย โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้านทุกประเทศของพม่า เพราะชนกลุ่มน้อยมีหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีศักยภาพในการต่อสู้กับรัฐบาลพม่าไม่เท่าเทียมกัน หลายกลุ่มดำเนินกิจการผิดกฎหมาย เช่น การค้าสินค้าต้องห้าม หรือยาเสพติด เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อหาทุนมาสนับสนุนการต่อสู้และจัดซื้ออาวุธสำหรับกองกำลังของตน และบ่อยครั้งที่ปัญหาชนกลุ่มน้อยถูกโยงไปเป็นปัญหาการเมืองระหว่างประเทศกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย เท่าที่ผ่านมา นับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1962 รัฐบาลทหารของพม่าใช้ยุทธศาสตร์แบบ "กำจัดคู่แข่งออกไปให้หมด" โดยใช้ความรุนแรงและเรียกร้องให้ชนกลุ่มน้อยยอมแพ้อย่างไม่มีเงื่อนไขเท่านั้น เช่น รัฐบาลทหารพม่าเคยใช้ "ยุทธวิธีตัดสี่" (Four Cuts) คือ ตัดกำลังอาหาร แหล่งทรัพยากรและงบประมาณ การสื่อสาร และมวลชนที่สนับสนุนชนกลุ่มน้อย ซึ่งประสบความสำเร็จเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น แต่ไม่สามารถเอาชนะกลุ่มที่มีประสิทธิภาพสูงได้ ยิ่งกว่านั้น รัฐบาลยังใช้นโยบายแบ่งแยกและปกครองด้วย แม้ในระยะหลังจะหันมาใช้การเจรจาสงบศึกกับกองกำลังติดอาวุธ แต่ก็เป็นการกระทำที่หวังผลประโยชน์ทางการเมือง ทางยุทธศาสตร์ และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในดินแดนภายใต้การครอบครองของชนกลุ่มน้อย ซึ่งจะช่วยเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายรัฐบาลในการกดดันชนกลุ่มน้อยได้ง่ายขึ้น⁶⁵

⁶⁴ พรพิมล ตริโชติ, รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเสพติดในประเทศไทย ลาว พม่า จีน กัมพูชา และเวียดนาม, หน้า 39.

⁶⁵ ม.ล. พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า, หน้า 75-76.

กองกำลังชนกลุ่มน้อยในพม่าที่สำคัญ ได้แก่⁶⁶

1. กองกำลังของกะเหรี่ยง ได้แก่ กลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union – KNU) ซึ่งเป็นกองกำลังที่มีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง สามารถสู้รบกับทหารพม่าเป็นเวลากว่า 4 ทศวรรษ ภายใต้การนำของนายพลโบเมียะ มีฐานที่มั่นอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า ด้านตรงข้ามชายแดนจังหวัดตากเลียบชายแดนตะวันตกถึงราชบุรี กาญจนบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ถึงแม้ปัจจุบันจะอ่อนกำลังลงไปบ้าง แต่กองกำลังกะเหรี่ยงยังไม่ยอมสงบศึกกับพม่า แม้ว่าจะผ่านการเจรจาไปแล้วถึง 4 ครั้งก็ตาม

2. กลุ่มคะยาห์ กองกำลังที่สำคัญของคะยาห์ หรือคะเรนนี้ ได้แก่ Kayah National Progress Party – KNPP และกลุ่มที่นิยมคอมมิวนิสต์ คือ The Kayah Nationalities People's Liberation Front (KNPLF) ทั้งสองกลุ่มได้ตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าแล้วในปี ค.ศ. 1994 และ 1995 แต่กลุ่ม KNPP ได้หันกลับมาต่อสู้กับทหารพม่าอีกครั้งภายในระยะเวลา 6 เดือน หลังข้อตกลงหยุดยิง เนื่องจากทหารพม่าไม่ทำตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้

3. กลุ่มมอญ กองกำลังที่สำคัญ คือ กลุ่มมอญใหม่ (New Mon State Party – NMSP) ภายใต้การนำของนายสเว จิน มีพื้นที่เขตอิทธิพลในรัฐมอญตรงข้ามกับด้านเจดีย์สามองค์ และอำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรีของไทย เป็นกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมืองนานพอกๆกับกลุ่มกะเหรี่ยง KNU ปัจจุบันได้ทำข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าไปแล้วในปี ค.ศ. 1995 กลุ่ม NMSP เคยมีอิทธิพลอยู่บริเวณชายแดนไทย-พม่า เป็นเวลานาน

4. กองกำลังของไทยใหญ่ในรัฐฉาน รัฐฉานประกอบด้วยกองกำลังหลายกลุ่ม อาทิเช่น กองกำลังก๊กมินตั๋ง (Koamintang) กองกำลังพรรคคอมมิวนิสต์พม่า (The Communist Party of Burma – CPB) และกองกำลังกลุ่มต่างๆของไทยใหญ่ เช่น กลุ่มกองทัพฉาน (Shan State Army – SSA) กองทัพปฏิวัติรัฐฉาน (Shan United Revolutionary Army – SURA) กองทัพแห่งชาติฉาน (Shan United Army – SUA) ซึ่งต่อมาได้รวมกับ SURA เป็นกลุ่มเคลื่อนไหวที่มีอิทธิพลมาก ได้แก่ กองทัพเมืองไต (Mang Tai Army – MTA) ภายใต้การนำของซุนซ่า ซึ่งต่อมาได้เจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่าเมื่อ ปี ค.ศ.

⁶⁶ พรพิมล ตริไซติ, รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเสพติดในประเทศไทย ลาว พม่า จีน กัมพูชา และเวียดนาม, หน้า 73-75.

1996 แต่พลพรรคของขุนสาได้แตกตัวออกไปตั้งเป็นกองกำลังเล็กๆอีกหลายกองกระจัดกระจายอยู่ที่รัฐฉานและบางกลุ่มยังต่อสู้กับรัฐบาลพม่าอยู่

รัฐฉานเป็นรัฐที่ใหญ่ที่สุดในบรรดารัฐทั้ง 7 ของพม่า มีอาณาเขต 60,155 ตารางไมล์ ประชากรประกอบด้วย ชาวพม่า ไทยใหญ่ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ และชนเผ่าต่างๆ เช่น ว้า โกกั้ง ปะโอ ปะหล่อง ลีซอ เป็นต้น อาณาบริเวณของรัฐฉานส่วนใหญ่เป็นเทือกเขาสลับซับซ้อนและที่ราบสูง มีแม่น้ำกว้างใหญ่หลายสายไหลผ่าน และการคมนาคมในรัฐฉานก็ยังไม่เจริญนัก สถานการณ์ทางการเมืองและการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่าและกองกำลังต่างๆในรัฐฉาน ทำให้รัฐฉานกลายเป็นดินแดนมิคสัญญีที่กฎหมายไม่อาจจะคุ้มครองประชาชนได้ ประชาชนจึงหันไปพึ่งพิงผู้นำของกองกำลังกลุ่มต่างๆ ซึ่งความเข้มแข็ง และประสิทธิภาพของกองกำลังเหล่านี้ ทำให้กองทัพพม่าไม่สามารถแทรกซึมเข้าไปได้ทั่วรัฐฉาน ส่งผลให้รัฐฉานเป็นดินแดนที่เหมาะสมกับการทำธุรกิจนอกกฎหมายที่ขึ้นชื่อในพม่า โดยเฉพาะการผลิตและค้ายาเสพติดอย่างครบวงจร จนกระทั่งปัจจุบันที่สถานการณ์ยาเสพติดในรัฐฉานได้ทวีความรุนแรงจนเกินความสามารถของรัฐบาลพม่าในยุคปัจจุบันจะรับมือไหว⁶⁷

2.4.2.2 โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศพม่า

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 ที่นายพลเนวินประกาศใช้เศรษฐกิจระบบสังคมนิยมพม่า (The Burmese Way to Socialism) และก่อตั้ง "พรรคโครงการสังคมนิยมพม่า" (The Burma Socialist Programme Party) เพื่อดำเนินการโอนกิจการสำคัญต่างๆ มาเป็นของรัฐ ในช่วง 10 ปี แรก รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาด ส่งผลให้เศรษฐกิจของพม่าตกต่ำลงอย่างมาก ต่อมา ในปี ค.ศ. 1971 เพื่อรองรับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้มีการริเริ่มนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว 20 ปี มาใช้ พม่าเริ่มยอมรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศตราบเท่าที่ไม่กระทบต่อนโยบายที่เป็นกลางของพม่า เพื่อให้พม่ามีเงินทุนที่จะนำมาใช้พัฒนาประเทศ ภายหลังจากการนำนโยบายเศรษฐกิจใหม่มาใช้ ในช่วงแรกดูเหมือนว่าเศรษฐกิจจะดีขึ้น แต่นั่นก็เป็นเพราะเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ หลังจากนั้น เศรษฐกิจของพม่าเริ่มมีปัญหามากขึ้นถึงขนาดไม่สามารถจะชำระหนี้ต่างประเทศได้ และต้องยกเลิกมูลค่าธนบัตรของตนเองในปี ค.ศ. 1987 โดยไม่ยอมจ่ายค่าชดเชยใดๆ ซึ่งนอกจากจะไม่ช่วยแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้นแล้ว ยังก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงกับพ่อค้าและประชาชนซึ่งหมดความเชื่อถือในรัฐบาล และนำไปสู่การลุกฮือต่อต้านรัฐบาลในเวลาต่อมา

⁶⁷ พรพิมล ตริโชติ, รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเสพติดในประเทศไทย ลาว พม่า จีน กัมพูชา และเวียดนาม, หน้า 93-108.

ต่อมาเมื่อ นายพลซอ หม่อง จัดตั้งสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) ขึ้น และทำการปฏิรูประบบเศรษฐกิจครั้งใหญ่ โดยยกเลิกระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม และหันมาใช้ระบบการตลาด (Market oriented) เพื่อเปิดเสรีในการค้าและอุตสาหกรรมบางประเภท และสนับสนุนให้ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศซึ่งนักลงทุนต่างชาติก็ให้ความสนใจอย่างยิ่งเพราะพม่ามีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ ทั้งไม้สัก ป่าไม้ การประมง น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และอัญมณี ผลจากการปฏิรูปเศรษฐกิจดังกล่าวทำให้เศรษฐกิจของพม่ากระเตื้องขึ้นบ้าง⁶⁸

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน พม่ายังประสบปัญหาทางเศรษฐกิจหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการเงิน การค้าต่างประเทศ และการลงทุนจากต่างประเทศ การชะงักงันของภาคเกษตรโดยเฉพาะผลผลิตข้าวซึ่งเป็นสินค้าส่งออกของพม่าได้ลดลงเป็นอันมาก เนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศและการบริหารงานของรัฐบาลที่ยังไม่มีประสิทธิภาพพอ ส่งผลให้รายได้ของรัฐบาลลดลงและเกิดสภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศ เงินลงทุนจากต่างชาติก็ลดลงเพราะความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง นอกจากนี้หลายประเทศได้ประท้วงทางเศรษฐกิจต่อการกระทำของรัฐบาลพม่าที่ไม่เคารพสิทธิมนุษยชน ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจของพม่าใน ปี ค.ศ. 1997 อยู่ที่ประมาณร้อยละ 5.7 ตกลงมาจากปี ค.ศ. 1995/1996 ถึงร้อยละ 4 ในขณะที่การส่งออกมีปริมาณต่ำแต่รัฐบาลจำเป็นต้องนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก และรัฐยังสูญเสียรายได้ทางภาษีจากการลักลอบซื้อขายสินค้าในบริเวณชายแดนและตลาดมืดไปเป็นจำนวนมาก

ในด้านสังคม การที่พม่ามีลักษณะเป็นพหุสังคมที่ประกอบด้วยประชาชนหลายเชื้อชาติซึ่งไม่มีความรู้สึกร่วมทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมกับชาวพม่าที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เมื่อรัฐบาลพม่าไม่ยอมรับข้อเสนอก็จะทำให้ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ปกครองตนเอง จึงก่อให้เกิดสงครามกลางเมืองขึ้น สร้างผลกระทบทางการเมืองและเศรษฐกิจของพม่าเป็นอย่างมาก รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศเพื่อนบ้านแทรกแซงและกดดันพม่าโดยอาศัยชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ด้วย เช่น การสนับสนุนการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์ในพม่าโดยจีน ในขณะที่ไทยก็มักจะถือว่าชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่าเป็นกันชนระหว่างกองกำลังทั้งสองฝ่าย ในขณะที่ประชาชนและนักธุรกิจตามแนวชายแดนก็ทำการติดต่อค้าขายกับชนกลุ่มน้อย ทำให้พม่าต้องสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปเป็นอันมาก⁶⁹

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-82.

⁶⁹ นกตล ชาติประเสริฐ, "นโยบายต่างประเทศของพม่า," ใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นโยบายต่างประเทศในยุคโลกาภิวัตน์. สีดา สอนศรี, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 345-346.

2.4.2.3 สถานการณ์ปัญหาการลักลอบผลิตยาเสพติดในประเทศพม่า

ประเทศพม่าเป็นประเทศผู้ผลิตเฮโรอีนที่ใหญ่ที่สุดในโลกและมีแนวโน้มจะผลิตแอมเฟตามีนและเมทแอมเฟตามีน (ยาบ้า) ในจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ การผลิตยาเสพติดเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นซึ่งมักจะนำเข้ามาจากต่างประเทศ เช่น จีน อินเดีย และไทย โดยเฉพาะเคมีภัณฑ์จำเป็นประเภท Acetic anhydride ซึ่งใช้ในการผลิตเฮโรอีน ในปี ค.ศ. 1998 อินเดียสามารถจับยึดสารตั้งต้นประเภท Ephedrine ซึ่งใช้ในการผลิตยาบ้าที่จะมุ่งหน้าไปยังพม่าได้ถึง 700 กิโลกรัม⁷⁰ ในขณะที่พม่าสามารถจับยึดสาร Acetic anhydride ใน ปี ค.ศ. 1996 และ 1997 ได้ถึง 23,101 และ 11,133 ลิตร ตามลำดับ⁷¹ ในขณะที่พม่าสามารถจับยึดสาร Ephedrine ในปี ค.ศ. 1996 ได้ 3,075 กิโลกรัม, ในปี ค.ศ. 1997 ได้ 2,420 กิโลกรัม, ในปี ค.ศ. 1998 ได้ 3,919 กิโลกรัม, ในปี ค.ศ. 1999 ได้ 6,485 กิโลกรัม และในปี ค.ศ. 2000 จนถึงเดือนสิงหาคม ได้ 2,675 กิโลกรัม ตลอดจนสามารถจับยึดสารเคมีอื่นที่ใช้ในการผลิตสารกระตุ้นประเภทแอมเฟตามีน (Amphetamine type stimulant: ATS) ในปี ค.ศ. 1996 ได้ 21,000 ลิตร, ในปี ค.ศ. 1997 ได้ 79,000 ลิตร, ในปี ค.ศ. 1998 ได้ 84,000 ลิตร, ในปี ค.ศ. 1999 ได้ 57,000 ลิตร และในปี ค.ศ. 2000 จนถึงเดือนสิงหาคม ได้ 8,845 ลิตร⁷²

แหล่งผลิตยาเสพติดในพม่าส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐฉาน ซึ่งประกอบด้วย 5 กลุ่มที่สำคัญ ได้แก่⁷³

1. กลุ่มกองทัพสหรัฐว่า (United Wa State Army-UWSA) หรือกองกำลังว่าแดง เป็นขบวนการผลิตและค้ายาเสพติด โดยเฉพาะยาบ้าที่ใหญ่ที่สุด มีกำลังพลระหว่าง 15,000 ถึง 20,000 คน มีฐานที่มั่นใหญ่ที่เมืองปางซาง จังหวัดเชียงตุง รัฐฉาน ซึ่งสถาบันนานาชาติแห่งมหาวิทยาลัยยูนนาน (Yunnan Institute of International Studies) ได้ให้ตัวเลขเมื่อปี ค.ศ. 1995 ว่า ในรัฐฉานภาคเหนือซึ่ง

⁷⁰ United States Department of State, International Narcotics Control Strategy Report March 1999, pp.561-562.

⁷¹ United Nations, Report of the International Narcotics Control Board for 1999 on the Implementation of Article 12 of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, pp. 41-50.

⁷² CCDAC, Prevention of ATS in Myanmar, p. 13.

⁷³ ม.ล. พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, "ผ่าแหล่งผลิตยาบ้าในพม่า", มติชนรายวัน (3 สิงหาคม 2543):

เป็นที่ตั้งของเมืองปางซาง มีพื้นที่ปลูกฝิ่นราว 50,000 เฮกตาร์ ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตอิทธิพลของว่าเสีย 37,000 เฮกตาร์ ซึ่งสามารถให้ผลผลิตฝิ่นราว 1,000 ตัน ซึ่งเมื่อต้มกลั่นแล้ว จะได้เฮโรอีนประมาณ 60 ตัน ดังนั้น ว่ายุคใหม่จึงแตกต่างจากว่ายุคเก่า ในแง่ที่ว่ายุคใหม่ไม่ต่อสู้เพื่อลัทธิอุดมการณ์อีกต่อไป แต่หันมาสู้รบเพื่อความอยู่รอดแห่งเผ่าพันธุ์ของตน โดยยึดเอายาเสพติดเป็นฐานทางเศรษฐกิจ และเมื่อไม่นานมานี้ รายงานของรอยเตอร์ยังระบุว่า⁷⁴ ว่าแดงได้ย้ายฐานที่มั่นของตนเอง และได้ย้ายโรงงานผลิตยาบ้าเข้ามาประชิดเขตอำเภอเวียงแห่ จังหวัดแม่ฮ่องสอนของฝั่งไทย โดยทางการพม่าเห็นชอบให้ว่าแดงจัดการซ่อมแซมเส้นทางความยาว 150 กิโลเมตรที่ทอดยาวตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยอนุญาตให้ว่าดำเนินการทุกอย่างได้อย่างเต็มที่ในบริเวณดังกล่าว ซึ่งนั่นหมายถึงการผลิตและค้ายาบ้าได้อย่างเต็มที่ด้วย

2. กลุ่มโกกั้ง (Kokang) ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยชาวจีน มีพื้นที่อิทธิพลอยู่ทางเหนือของรัฐฉาน ฝั่งตะวันออกของแม่น้ำสาละวิน เป็นกลุ่มที่เคยผลิตเฮโรอีนมาก่อน ภายหลังจากหันมาผลิตยาบ้า จึงถือเป็นผู้ผลิตใหม่ ส่วนแบ่งการตลาดยังไม่สูงนัก

3. กลุ่มอดีตสมาชิก MTA (Mong Tai Army) กลุ่มนี้มีผู้นำ คือ ชาย เลิน หรือ ลี มิน ซิง ซึ่งเป็นเชื้อสายจีนฮ่อ-ไทใหญ่ มีความสนิทสนมกับกองกำลังว่าแดงเป็นพิเศษ อาศัยอยู่ในปางซาง หลังจากกองกำลังขุนล่าเข้ามาบดตัว ชาย เลิน ได้จัดตั้งกลุ่มรัฐฉานตะวันออก (Eastern Shan State Army-ESSA) ขึ้นมาเพื่อคุ้มครองยาเสพติดของเขา ซึ่งผลิตทั้งเฮโรอีนและยาบ้า มีกำลังพลประมาณ 800 ถึง 900 คน

4. กลุ่มอดีตพรรคคอมมิวนิสต์พม่า (Former Communist Party of Burma) มีกำลังทหารประมาณ 800 ถึง 1,000 คน เขตอิทธิพลอยู่ในชายแดนพม่า-จีน

5. กลุ่มอิสระ (Independent Groups) มีอยู่หลายกลุ่ม เช่น กลุ่มจีนฮ่อ ซึ่งเป็นกลุ่มร่วมลงทุนตั้งโรงงานผลิตกับกลุ่มนอกประเทศอื่นๆ เช่น กลุ่มชาวเขาเผ่าต่างๆ ซึ่งจะเป็นตัวแทนจำหน่ายตามชายแดนไทย-พม่า กลุ่มเหล่านี้ใช้สารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นจากพื้นที่ประเทศไทยและจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มอื่นที่ส่วนใหญ่จะใช้จากจีน

⁷⁴ “จับตามหันตภัยยาบ้าเมื่อว่าย้ายฐานผลิตประชิดไทย”, มติชนรายวัน (16 กรกฎาคม 2543): 2.

2.4.3 ประเทศไทย

ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ 500,000 ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับพม่าทางทิศเหนือ และทิศตะวันตก ติดต่อกับลาวทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ติดต่อกับกัมพูชาทางทิศตะวันออก และติดต่อกับมาเลเซียทางทิศใต้ ประเทศไทยมีประชากรประมาณ 62 ล้านคน

2.4.3.1 โครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศไทย

ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยเพิ่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อ ปี ค.ศ. 1997 มีรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

2.4.3.2 โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

ปัจจุบัน ประเทศไทยอยู่ระหว่างการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่⁷⁵

- 1) การปรับแนวคิดการพัฒนาจากเดิมที่เน้นเศรษฐกิจมาเป็นการเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา
- 2) การวางแผนจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน โดยเปิดโอกาสให้คนไทยทุกสาขาอาชีพและทุกภูมิภาคร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่เริ่มจัดทำแผน
- 3) การพัฒนาให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ใน ปี ค.ศ. 1998 ประเทศไทยถูกจัดอันดับให้เป็นประเทศที่ยากจนในระดับปานกลาง ประชากรที่มีโอกาสเข้าถึงน้ำดื่มที่สะอาด บริการสาธารณสุข และสุขภาพใน ช่วง ปี ค.ศ. 1990-1998

⁷⁵ Available from <http://www.nesdb.go.th> (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

คิดเป็นร้อยละ 19 ร้อยละ 41 และร้อยละ 4 ตามลำดับ เด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีที่มีน้ำหนักต่ำกว่ามาตรฐานในช่วงปี ค.ศ. 1990-1998 มีร้อยละ 19⁷⁶ อัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำต่อวันอยู่ในช่วง 130-162 บาท แนวโน้มการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทยใน เดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2000 มีแนวโน้มขยายตัวในอัตราที่ชะลอลดกว่าในครึ่งปีแรก แต่เป็นการขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ ถึงแม้ภาวะเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันจะยังไม่ดีนัก อันเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วง ปี ค.ศ. 1997 ประกอบกับยังมีอุปสรรค คือ ราคาน้ำมันที่สูงขึ้น การปรับตัวลดลงของดัชนีตลาดหลักทรัพย์ ระบบสถาบันการเงินยังไม่สามารถดำเนินการอย่างเป็นปกติ และปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ปัจจัยบวกต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็มีอยู่บ้าง อันได้แก่ อัตราเงินเฟ้อและดอกเบี้ยอยู่ในระดับต่ำ การส่งออกยังมีแนวโน้มขยายตัวดี การลงทุนในภาคเอกชนยังขยายตัวโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมเครื่องจักร การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของภาคเอกชนยังขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และการใช้จ่ายของภาครัฐ นอกจากจะนำมาจากเงินงบประมาณแล้วยังมีเงินช่วยเหลือภายใต้โครงการมิยาซาว่าอีก 5,433 ล้านบาท⁷⁷

2.4.3.3 สถานการณ์ปัญหาการลักลอบผลิตยาเสพติดในประเทศไทย

ในปี ค.ศ. 1994 ประเทศไทยสามารถจับยึดสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ผลิตเฮโรอินหรือยาบ้า ได้แก่ Acetic anhydride จำนวน 1,150 ลิตร Acetone จำนวน 362 ลิตร Ethyl ether จำนวน 224 ลิตร และ Ephedrine จำนวน 1,519 กิโลกรัม ต่อมา ในปี ค.ศ. 1997 ประเทศไทยสามารถจับยึด Acetic anhydride จำนวน 60 ลิตร Acetone จำนวน 362 ลิตร Ethyl ether จำนวน 280 ลิตร Sulphuric acid จำนวน 30 ลิตร และ Ephedrine จำนวน 38 กิโลกรัม ในปี ค.ศ. 1998 ประเทศไทยสามารถจับยึด Ephedrine ได้ จำนวน 45 กิโลกรัม⁷⁸ ในช่วงเดือนมกราคม ถึงมิถุนายน ค.ศ. 2001

⁷⁶ United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 2000 (Available from <http://www.undp.org/hdr2000/english/book/>, 17 December 2000).

⁷⁷ Available from <http://www.nesdb.go.th> (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)

⁷⁸ United Nations, Report of the International Narcotics Control Board for 1999 on the Implementation of Article 12 of the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, pp. 42-50.

สำนักงาน ป.ป.ส. สามารถจับยึดสาร Caffeine ได้ 5,000 กิโลกรัม Ether 5 กิโลกรัม Glacial acetic acid 330 กิโลกรัม และ อาคาเซีย 250 กิโลกรัม⁷⁹

จากข้อมูลของสำนักปราบปรามยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส. รายงานว่า แหล่งผลิตเฮโรอีนส่วนใหญ่ยังอยู่ในพม่า ทั้งบริเวณที่ลึกเข้าไปในพม่าและในบริเวณชายแดนไทย-พม่าด้านตรงข้ามกับจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน และตาก แต่ยังไม่มีความชัดเจนว่ามีการตั้งโรงงานผลิตเฮโรอีนในประเทศไทย ในขณะที่ยังมีการลักลอบผลิตยาบ้าในประเทศไทยโดยเฉพาะในพื้นที่กรุงเทพฯและปริมณฑล เพื่อกระจายให้กับลูกค้าในภูมิภาค และมีการผลิตในพื้นที่ชายแดนภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยที่ติดต่อกับประเทศลาว แนวโน้มที่เห็นได้ชัด คือ การลักลอบค้าสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์ รวมทั้งอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดเริ่มทวีความรุนแรงขึ้น โดยพบว่ามี การลักลอบลำเลียงสารเคมีบางชนิดไปจากประเทศไทยผ่านช่องทางที่สำคัญ คือ ด้านถาวรแม่สาย-ท่าขี้เหล็ก⁸⁰ โดยในปี ค.ศ. 1999 ประเทศไทยสามารถตรวจยึดสารเคมีรายสำคัญได้ถึง 8 ครั้งในบริเวณชายแดนภาคเหนือในเขตจังหวัดลำพูน เชียงใหม่ เชียงราย และตาก ทั้งสารเคมีที่ใช้ในการผลิตเมทแอมเฟตามีน (ยาบ้า) และเฮโรอีน เช่น Sulphuric acid, Toluene, Methyl ethyl ketone, Acetone, Acetic acid, Acetic anhydride, Phenyl acetic acid และ Caffeine โดยเฉพาะ Caffeine ซึ่งเป็นส่วนผสมสำคัญของเม็ดยาบ้า ได้มีการพยายามที่จะลักลอบส่งออกไปยังประเทศพม่าถึง 3 ครั้ง ในช่วงระยะเวลา 6 เดือน รวมน้ำหนัก 18,000 กิโลกรัม ซึ่งสามารถใช้ในการผลิตยาบ้าได้ถึง 20 ล้านเม็ด⁸¹

จากปัจจัยทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศลาว พม่า และไทยที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของความร่วมมือระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด เนื่องจากแต่ละประเทศต่างก็มีอุดมการณ์ วิธีการในการมองปัญหาที่เกิดขึ้น และมีปัญหาภายในประเทศที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องความโปร่งใสของภาครัฐซึ่งมีส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้นๆ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสมากกว่าประเทศลาวและพม่าค่อนข้างมาก

⁷⁹ สำนักงาน ป.ป.ส., “รายงานผลการจับกุมคดียาเสพติดของสำนักงาน ป.ป.ส.”, 20 กรกฎาคม 2544.

⁸⁰ สำนักงาน ป.ป.ส., “สถานการณ์ยาเสพติดประเทศไทย ปี 2543”, มีนาคม 2544.

⁸¹ สำนักงาน ป.ป.ส., รายงานผลการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดปีงบประมาณ 2542 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2543), หน้า 9.

จากการศึกษาวิจัยต่างๆของทั้งสามประเทศแล้วพบว่า สิ่งที่มีอิทธิพลต่อความร่วมมือระหว่างสามประเทศในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็น ได้แก่

1. ปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศพม่าเกี่ยวข้องกับการผลิตและค้ายาเสพติด ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญและเรื้อรังมาตั้งแต่สมัยที่พม่าเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และทำให้รัฐบาลพม่าไม่สามารถเข้าไปบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ซึ่งอยู่ในเขตปกครองของชนกลุ่มน้อยได้ ปัญหานี้ยังทำให้รัฐบาลพม่าต้องยอมให้ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มทำการผลิตและค้ายาเสพติดเพื่อแลกกับการที่ชนกลุ่มนั้นยอมเป็นพันธมิตรกับรัฐบาลพม่าซึ่งจะช่วยคานอำนาจกับชนกลุ่มน้อยกลุ่มอื่นๆที่ต่อต้านรัฐบาลพม่าและมีความเข้มแข็งกว่าซึ่งมีการวิเคราะห์กันว่ารัฐบาลพม่าเห็นว่าปัญหาความมั่นคงของประเทศสามารถแยกออกได้จากปัญหายาเสพติด นอกจากนี้ ปัญหาชนกลุ่มน้อยยังทำให้รัฐบาลพม่าเกิดความระแวงว่าประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศไทยได้ให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มเพื่อหวังผลประโยชน์บางอย่างซึ่งเป็นผลเสียต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

2. ปัญหาความไม่เข้าใจกันระหว่างประเทศ เช่น ประเทศพม่าเคยมีความเห็นว่าประเทศไทยเป็นเครื่องมือของหน่วยงานจากต่างประเทศในด้านยาเสพติด ในขณะที่พม่ามีความหวาดระแวงต่อความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ส่วนประเทศลาวก็หวาดระแวงว่าประเทศไทยให้การสนับสนุนขบวนการต่อต้านลาว⁸²

3. ปัญหาสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ประเทศพม่าเป็นประเทศที่ยากจนมากประเทศหนึ่งที่ยังมีความระแวงต่อความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และในขณะเดียวกันก็ถูกตัดความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรปอันเนื่องมาจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ ประเทศพม่าจึงประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณและงบประมาณส่วนใหญ่ยังถูกใช้ไปในทางทหารเพื่อรับมือกับชนกลุ่มน้อยและเตรียมไว้ตอบโต้ประเทศเพื่อนบ้านที่พม่าระแวงว่าอาจจะเข้ามาแทรกแซงในกิจการการเมืองของประเทศ

สำหรับประเทศลาวก็ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีฐานะยากจนที่สุดประเทศหนึ่งในโลก รายได้ประชากรโดยเฉลี่ยต่อวันอยู่ในอัตราวันละไม่ถึง 44 บาท ทำให้รัฐบาลลาวไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะมาช่วยเสริมความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทำให้การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายด้านยาเสพติดของประเทศอยู่ในลำดับรองๆจากปัญหาเรื่องปากท้อง นอกจากนี้ ประชากรส่วนใหญ่ในประเทศลาว

⁸² “ลาว”, มติชนรายวัน (13 มีนาคม 2544): 24.

ซึ่งอยู่ในชนบทยังไม่มีการศึกษามากนักและระบบราชการของประเทศยังอยู่ในระยะเริ่มแรกของการพัฒนา ส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายและทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคตามมา

4. ปัญหาอื่นที่อาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ เช่น ระหว่างประเทศไทยกับพม่า ยังมีปัญหาหลายเรื่องที่ยังไม่ยุติ ทั้งปัญหาข้อพิพาทเรื่องเส้นเขตแดน ซึ่งทำให้เกิดการสู้รบในบริเวณชายแดนและการยิงเรือประมงไทย ปัญหาการลักลอบหนีเข้าเมือง ปัญหาการลักลอบขายสินค้าซึ่งสามารถเป็นชนวนให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันได้ทุกขณะ ในระหว่างประเทศไทยกับลาวเช่นกัน ก็ยังมีปัญหาเรื่องการปักปันเขตแดนที่ยังไม่เรียบร้อย และปัญหานักธุรกิจชายแดนมักจะแสวงหาประโยชน์ในระยะสั้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างกัน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มีปัจจัยภายนอกบางประการที่สามารถช่วยผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศลาว พม่า และไทยในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นที่ใช้ในการผลิตยาเสพติด ได้แก่

1. การช่วยผลักดันขององค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ธนาคารโลก และประเทศผู้ให้ เช่น ประชาคมยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และจีน โดยการเรียกร้องให้ประเทศลาว พม่า และไทย ปรับปรุงคุณภาพของการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม การส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย เป็นต้น เพราะประเทศลาว พม่า และไทย ยังจำเป็นต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศและประเทศผู้ให้ในหลายๆด้าน

2. การช่วยผลักดันของกลุ่มประเทศในภูมิภาคเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นในเวที ASEAN หรือเวทีอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง หรือเวที ASEANและจีน เพราะการอาศัยเวทีดังกล่าวจะทำให้มีแนวร่วมจากประเทศพันธมิตรอีกหลายประเทศซึ่งสามารถช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองกับประเทศพม่าได้มากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องหลักการไม่แทรกแซงในกิจการภายในที่ประเทศพมามักจะนำมาใช้อ้างกับประเทศต่างๆเสมอไม่ว่ากรณีใดๆ ในขณะที่ยาเสพติดเป็นปัญหาที่ประเทศอื่นได้รับผลกระทบ จึงควรมีสติเข้ามาจัดการกับปัญหานี้ได้ด้วย

3. การเจรจาระหว่างประเทศลาว พม่า และไทย โดยการสอดแทรกผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเข้าไปด้วย เช่น เรื่องการค้าชายระหว่างกัน หรือเรื่องการท่องเที่ยว เพื่อจูงใจและแสดงให้เห็น

ฝ่ายเห็นว่า หากตนยินดีให้ความร่วมมือ ตนจะไม่ได้มีเพียงภาระที่ต้องดำเนินการเท่านั้น เช่น ต้องไปปรับปรุงระบบในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นภายในประเทศของตน แต่ในขณะเดียวกัน ตนจะได้รับประโยชน์จากอีกประเทศหนึ่งในเรื่องการค้าขายและการท่องเที่ยวด้วย

จากสิ่งที่ได้นำเสนอมาในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า การควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นมีให้รัฐไหลไปสู่สถานที่ผลิตยาเสพติด จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม เพราะการรั่วไหลของสารเคมีสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การผลิต การขายส่ง ขายปลีก ส่งออก นำเข้า จนถึงผู้ใช้คนสุดท้าย ซึ่งในระหว่างนั้น อาจมีคนกลางหลายคนเข้ามาเกี่ยวข้อง แม้กระทั่งในขั้นตอนของการกำจัดสารเคมีหรือการนำสารเคมีกลับมาใช้ใหม่ นอกจากนี้ ความพยายามของประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงลำพังย่อมไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหา แต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะประเทศลาว พม่า และไทยในการจำกัดอำนาจอธิปไตยและเขตอำนาจรัฐของตนและให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญาเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการรั่วไหลของสารตั้งต้น เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การช่วยเหลือกันในเรื่องพยานหลักฐาน การปฏิบัติการส่งมอบภายใต้การควบคุม (Controlled Delivery: CD) การส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นต้น ตลอดจนบังคับใช้มาตรการควบคุมสารตั้งต้นภายในประเทศของตนอย่างมีประสิทธิภาพโดยอิงกับแนวทางที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 รวมทั้งอาจพิจารณาใช้มาตรการอื่นๆมาช่วยเสริมแนวทางที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศลาว พม่า และไทยบังคับใช้มาตรการในการควบคุมสารตั้งต้นที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันอันจะป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดสามารถอาศัยช่องว่างจากประเทศใดประเทศหนึ่งได้สำเร็จซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี Balloon Effect และแนวคิดเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศตามกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

ในบทที่ 3 จะขอกล่าวถึงมาตรการระดับระหว่างประเทศในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นว่ามีที่มาและหลักการที่สำคัญอย่างไร และเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วทำให้เกิดข้อดี-ข้อเสียอย่างไร ตลอดจนกล่าวถึงบทบาทขององค์การสหประชาชาติ หน่วยปฏิบัติการด้านสารเคมี และความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคีและระดับทวิภาคีในการควบคุมสารตั้งต้นและเคมีภัณฑ์จำเป็นซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลก เพื่อนำไปใช้วิเคราะห์ในบทที่ 4 ว่า มาตรการใดที่ประเทศลาว พม่า และไทยสามารถนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของตนได้บ้าง