

ความร่วมมือโครงการปลูกพืชทดแทนจีน-พม่า สู่อาเซียนปลอดยาเสพติดปี 2015*

อรสา รัตนอมรภิรมย์ และ วรศักดิ์ มัทธโนบล

ภายหลังจากที่อังกฤษแผ่อิทธิพลเข้าไปเป็นเจ้าของอาณานิคมในอินเดียได้สำเร็จในช่วงกลางศตวรรษที่ 18 หนึ่งในเป้าหมายของบริษัท อินเดียตะวันออก (The East India Company) คือมุ่งหวังที่จะขยายการค้าฝิ่นที่ปลูกในอินเดียสู่จีน เพื่อชดเชยที่อังกฤษเสียดุลการค้าแก่จีนตลอดมา เนื่องจากอังกฤษนำเข้าใบชาจากจีนจำนวนมาก แต่กลับมีสินค้าที่จะขายให้จีนได้น้อย ด้วยผลกำไรอันงดงามจากการค้าฝิ่น ทำให้อังกฤษถึงขนาดคิดจะขยายการค้าฝิ่นจากอินเดียให้ครอบคลุมอินโดจีนด้วย ทว่าการจะนำฝิ่นเข้าสู่ตลาดจีนไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เพราะขัดกับกฎหมายจีนที่จักรพรรดิยงเจิ้งได้ทรงมีพระราชโองการห้ามปลูกและนำเข้าฝิ่นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1729 เพื่อป้องกันการเสพติดฝิ่นของประชาราษฎร์ ทำให้อังกฤษไม่พอใจและมีการลักลอบค้าฝิ่นในจีนเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ

นอกจากปัญหาเรื่องขาดดุลการค้ากับจีนแล้ว อังกฤษยังไม่พอใจนโยบายการค้าของราชวงศ์ชิงที่มีข้อจำกัดต่อพ่อค้าต่างชาติหลายประการ กระทั่งอังกฤษใช้ข้ออ้างที่จะค้าฝิ่นเสรี จุดชนวนสู่การทำสงครามฝิ่นถึงสองครั้ง และเป็นผลให้จีนต้องเปิดเสรีการค้าครั้งประวัติศาสตร์ตามทฤษฎีเสรีนิยมทางเศรษฐกิจของอดัม สมิท (Adam Smith)¹ ผลของสงครามฝิ่นประการหนึ่งคือ ทำให้จีนถูกบังคับให้การค้าฝิ่นกลายเป็นสิ่งถูกกฎหมาย และแน่นอนว่าทำให้ลูกค้าชาวจีนกลายเป็นผู้เสพติดฝิ่นจำนวนมาก จนท้ายที่สุดแล้ว จีนต้องพยายามปลูกฝิ่นเองเพื่อทดแทนการนำเข้าจากอินเดีย กล่าวได้ว่าจีนเป็นชาติหนึ่งของโลกที่รัฐซึ่งถึงมหันตภัยร้ายของฝิ่น ที่คุกคามทั้งต่อความมั่นคงแห่งรัฐซึ่งเป็นมิติความมั่นคงแบบดั้งเดิม รวมทั้งความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นมิติความมั่นคงรูปแบบใหม่ สำหรับจีนแล้วการปราบปรามฝิ่นและยาเสพติดจึงมีนัยสำคัญอย่างยิ่ง

ส่วนพม่า นั้น หลังจากตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษและผนวกเข้าเป็นดินแดนของอินเดียใน ค.ศ. 1886 แล้ว ด้วยภูมิประเทศที่เหมาะสม พม่าถูกกำหนดชะตากรรมจากเจ้าอาณานิคมให้เป็นอีกหนึ่งพื้นที่เพาะปลูกต้นฝิ่นที่สำคัญ นับแต่นั้น ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงได้รู้ว่าต้นฝิ่นที่เคยใช้

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “ความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์” ของศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (HS1069A-55) โดยได้รับการสนับสนุนจาก โครงการส่งเสริมการวิจัยในอุดมศึกษาและการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

¹ ดูรายละเอียดใน สิทธิพล เจริญรัฐติกาล, *จีนในโลกสมัยใหม่ (ค.ศ. 1644 – ค.ศ. 1949)*, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรังสิต, 2549), หน้า 28 – 35.

เป็นยา บัดนี้คือพืชเชิงพาณิชย์ที่สามารถสร้างผลกำไรได้อย่างงดงาม ตามมาด้วยความยินยอมพร้อมใจของชาวบ้านที่ต่างตากถางพื้นที่ปลูกข้าวทิ้ง เพื่อหันไปปลูกฝิ่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่าหลายเท่าตัว

ด้วยจุดเริ่มต้นของการแสวงหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจผ่านการค้าฝิ่นของอังกฤษ ได้กลายมาเป็นปฐมบทแห่งมหากาพย์ยาเสพติดมานานกว่า 3 ทศวรรษ และนำไปสู่ปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ไม่เฉพาะเพียงในพม่าหรือจีน หากแต่ได้แพร่กระจายไปทั่วโลก พร้อม ๆ กับวิวัฒนาการการผลิตยาเสพติดที่ก้าวหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง จากน้ำยาฝิ่นที่สามารถสกัดได้เป็นมอร์ฟินและสังเคราะห์เป็นเฮโรอีนได้ในท้ายที่สุดนั้น ได้สร้างความสั่นสะเทือนเกือบจะครอบคลุมทุกประเด็นในเรื่องความมั่นคงของมนุษย์²

งานวิจัยชิ้นนี้มุ่งอธิบายให้เห็นถึงความสำคัญที่ยาเสพติดอันเริ่มมาจากการปลูกฝิ่น ได้แพร่กระจายจนกลายเป็นปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ในหลายด้าน ทั้งในมิติของความมั่นคงทางสุขภาพ ความมั่นคงส่วนบุคคล ความมั่นคงของชุมชน ความมั่นคงทางการเมือง และความมั่นคงทางอาหาร ฯลฯ พร้อมกันนั้น จะนำตัวอย่างความร่วมมือระหว่างจีนกับพม่าในโครงการปลูกพืชทดแทนมาเป็นกรณีศึกษาถึงอีกรูปแบบหนึ่งของความร่วมมือนานาชาติที่จะร่วมกันเอาชนะยาเสพติด แม้โครงการนี้จะประสบผลสำเร็จค่อนข้างมาก ทว่าการปลูกฝิ่นที่ได้ลงหลักปักฐานไว้อย่างมั่นคงในพื้นที่ชายแดนพม่า-จีนนั้น ในวันนี้ดูเหมือนสถานการณ์มหันตภัยร้ายกำลังจะฟื้นคืนชีพขึ้นมาอีกครั้ง อันเป็นความท้าทายอย่างยิ่งต่อปฏิญญาร่วมของประชาคมอาเซียนที่จะก้าวสู่ “อาเซียนปลอดยาเสพติดปี 2015”

ความเป็นมาของปัญหา

หลังสงครามฝิ่นครั้งที่ 1 สิ้นสุดลงใน ค.ศ. 1842 พบว่ามีผู้สูบฝิ่นในจีนราว 2 ล้านคน และทะยานขึ้นเป็น 120 ล้านคนใน ค.ศ. 1881 คิดเป็น 30% ของประชากรจีนในขณะนั้น และมีราว 10% ที่ติดฝิ่นจนมึนงง ยิ่งไปกว่านั้น คนงานจีนที่ไปค้าแรงงานที่สหรัฐอเมริกาจำนวนมากในช่วงศตวรรษที่ 19 ก็ได้นำฝิ่นไปสูบด้วย ถึงขนาดมีการตั้งโรงฝิ่นขึ้นตาม China Town ในสหรัฐฯ ทำให้กลุ่มหมอสอนศาสนาเริ่มเรียกร้องให้มีการต่อต้านการค้าฝิ่นของอังกฤษ นอกจากนั้นแล้วฝิ่นยังระบาดเข้าไปยังฟิลิปปินส์ที่อยู่ใต้อาณัติของสหรัฐฯ ในขณะนั้น จากปัญหาทั้งภายในและภายนอก ทำให้กลุ่มหมอ

² โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Development Program: UNDP) ได้แบ่งความมั่นคงของมนุษย์ออกเป็น 7 ประเภท คือ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (economic security) ความมั่นคงทางอาหาร (food security) ความมั่นคงทางสุขภาพ (health security) ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม (environmental security) ความมั่นคงส่วนบุคคล (personal security) ความมั่นคงของชุมชน (community security) และความมั่นคงทางการเมือง (political security)

สอนศาสนากดดันให้รัฐบาลสหรัฐฯ ออกโรงคัดค้านการค้าฝิ่นของอังกฤษ³ โดยมีเป้าหมายควบคุมคือ ต้องการสกัดกั้นอิทธิพลของอังกฤษ และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของหมอสอนศาสนาโดยเฉพาะในสายตาชาวจีน

สถานการณ์ที่หลายประเทศทั่วโลกถูกคุกคามจากฝิ่น และปัจจัยด้านการเมืองระหว่างประเทศ ในที่สุดได้นำไปสู่การประชุมของคณะกรรมการฝิ่นแห่งเซี่ยงไฮ้ ค.ศ.1909 (The Shanghai Opium Commission, 1909) อันถือเป็นการประชุมระดับนานาชาติครั้งสำคัญของ 13 ชาติที่มีมติให้สกัดกั้นยาเสพติด 9 ชนิดที่รวมฝิ่นและมอร์ฟีนเป็นครั้งแรก และการประชุมครั้งนี้ยังเป็นการก้าวแรกที่น่าไปสู่ข้อตกลงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศในการประชุมนานาชาติว่าด้วยฝิ่น ณ กรุงเฮก ค.ศ.1912 (The International Opium Convention of The Hague, 1912) (ชูฉือหลาง และ UNODC, 2009)

ทั้งนี้ นานาชาติต้องผ่านการหารือร่วมกันถึง 20 ครั้ง กว่าจะมีมติร่วมในการประชุมที่เซี่ยงไฮ้ได้ โดยเหตุการณ์สำคัญที่เป็นจุดเปลี่ยนก่อนประชุมในปี 1909 คือ ข้อตกลงทวิภาคีที่จำกัดให้อังกฤษต้องค่อยๆ ตัดการค้าฝิ่นให้แก่จีน และจำกัดให้จีนลดการปลูกฝิ่นภายในประเทศระหว่าง ค.ศ.1908 – 1917

ในการประชุมที่เซี่ยงไฮ้ นับเป็นครั้งแรกที่ทั่วโลกได้เห็นภาพรวมสถานการณ์ยาเสพติดของโลก ในขณะนั้น โดยผลผลิตฝิ่นทั้งหมดทั่วโลกในปี 1906/1907 มีประมาณ 41,600 ตัน ซึ่งมากกว่าผลิตภณที่ฝิ่นผิดกฎหมายเกือบ 5 เท่าของโลกในอีกศตวรรษต่อมา ในขณะนั้นจีนเป็นผู้ผลิตฝิ่น 85% ของโลก อินเดีย 12% และเปอร์เซียผลิตได้ 1.5% ของโลก ส่วนอัฟกานิสถานซึ่งเป็นผู้ผลิตยาเสพติดรายใหญ่ที่สุดของโลกยุคปัจจุบัน ยังไม่พบว่ามีกรปลูกฝิ่นในเวลานั้น สำหรับประเทศผู้ส่งออกฝิ่นรายใหญ่ในขณะนั้นล้วนเป็นอาณานิคมของอังกฤษ โดยรายใหญ่ที่สุดคืออินเดีย ตามด้วยฮ่องกงและสิงคโปร์ ขณะที่จีนเป็นผู้นำเข้ารายใหญ่ที่สุดของโลก ด้วยปริมาณนำเข้า 3,300 ตัน (UNODC, 2009)

จากข้อมูล ในปี 1906 จีนทำสถิติสูงสุดในการผลิตยาสูบจากฝิ่นที่ปลูกภายในประเทศได้ถึง 580,000 หมาย คิดเป็นมูลค่าถึง 220 ล้านดอลลาร์ และนำเข้ายาสูบจากต่างชาติคิดเป็นมูลค่าอีก 30 ล้านดอลลาร์ นั่นแสดงว่าแต่ละปีจีนต้องสูญเสียรายได้เพื่อการสูบฝิ่นถึง 250 ล้านดอลลาร์ ในปีเดียวกันนั้น มีผู้ที่สูบฝิ่นราว 25 ล้านคน กลายเป็นประเทศที่บริโภคและผลิตฝิ่นมากที่สุดในโลก (ชูฉือหลาง, 2009, p. 2)

นับตั้งแต่สถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นมาในปี 1949 จนถึงก่อนดำเนินนโยบายปฏิรูปและเปิดประเทศ อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วง 30 ปีที่จีนเคยมีประวัติศาสตร์แห่งการเป็น “ประเทศปลอดยาเสพติด” กระทั่งจีนเปิดประเทศหลังปี 1978 ปัญหายาเสพติดก็ได้ปรากฏขึ้นอีกครั้ง (หนันฟางโจวหม่อ, 2012) นับตั้งแต่ครั้งหลังของทศวรรษ 1990 สืบเนื่องจากเศรษฐกิจจีนได้ค่อยๆ หลอมรวมเข้ากับระบบ

³ ข้อมูลจากการบรรยายเรื่อง “Colonial Opium Trade in South Asia & China” โดย Prof. M. Emdadul Haq เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2011 ณ มหาวิทยาลัยยูนิฟานาน นครคุนหมิง ประเทศจีน ดูรายละเอียดใน M. Emdadul Haq, *Drugs in South Asia: From the Opium Trade to the present day* (London: Macmillan Publisher, 2000).

เศรษฐกิจโลก จีนจึงไม่เป็นเพียงสถานีเปลี่ยนถ่ายยาเสพติดอีกต่อไป แต่ยังเป็นผู้ผลิตและตลาดบริโภคที่สำคัญด้วย ทำให้ปัญหาเสพติดได้แพร่กระจายไปยังส่วนต่างๆ ทั่วประเทศจีน โดยมีมณฑลอวิ๋นหนาน (ยูนนาน) เป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากอวิ๋นหนานมีพรมแดนติดกับประเทศพม่า ซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกฝิ่นและผลิตยาเสพติดระดับแถวหน้าของโลกตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งอวิ๋นหนานยังติดกับพื้นที่ “สามเหลี่ยมทองคำ (Golden Triangle 金三角)” หนึ่งในสามของแหล่งยาเสพติดสำคัญของโลก⁴ ทั้งนี้ จากรายงานการปราบปรามยาเสพติดของจีนประจำปี 2010 ระบุว่า ยาเสพติดที่ไหลเข้าสู่ประเทศจีนมาจาก “สามเหลี่ยมทองคำ” กว่า 50% (หนันฟางโจวหม่อ, 2012) จากสถานการณ์ยาเสพติดที่คุกคามต่อความมั่นคงในมิติต่างๆ ทำให้รัฐบาลจีนจำเป็นต้องมีมาตรการต่าง ๆ สำหรับต่อต้านพฤติกรรมลักลอบค้ายาเสพติด รวมทั้งการปราบปรามแหล่งผลิตด้วย ซึ่งหนึ่งในนั้น คือ โครงการปลูกพืชทดแทนเพื่อลดพื้นที่ปลูกฝิ่น

โครงการปลูกพืชทดแทนบริเวณชายแดนจีน-พม่า

นิยามโครงการปลูกพืชทดแทนของจีน หมายถึง โครงการในเขตประเทศเพื่อนบ้าน ที่อาศัยการปลูกป่าเกษตรหรือพืชชนิดอื่นที่ไม่สามารถผลิตเป็นยาเสพติดได้ทดแทนการปลูกต้นฝิ่น รวมทั้งอาจพัฒนาโครงการอื่น ๆ เช่น การคมนาคม ชลประทาน พลังงาน แร่รูป ท่องเที่ยว และการค้า เพื่อให้ประชาชนที่เคยปลูกฝิ่นหรือพืชยาเสพติดได้ค่อยๆ ลดการพึ่งพิงเศรษฐกิจยาเสพติด และลดภัยจากยาเสพติดให้น้อยลงด้วย โดยโครงการปลูกพืชทดแทนนั้น จะอาศัยรูปแบบความร่วมมือระหว่างประเทศ ดำเนินการโดยอาศัยธุรกิจหรือโครงการต่างๆ ในต่างประเทศเป็นแรงขับเคลื่อน ถือเป็นกิจกรรมต่อต้านยาเสพติดและกิจกรรมเชิงเศรษฐกิจควบคู่กัน ซึ่งแท้จริงแล้วถือเป็นการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิถีชีวิตและการผลิต เป็นการอาศัยเศรษฐกิจทดแทน (Substitution Economy) มาแทนที่เศรษฐกิจยาเสพติด (Drug Economy) (โจวฮู่หยง และ เชี่ยวหยาง, 2012, น.21) ดังนั้น สำหรับจีนแล้ว โครงการปลูกพืชทดแทนถือเป็นโครงการที่มุ่งเน้นเพื่อความมั่นคงของมนุษย์โดยเฉพาะ ซึ่งครอบคลุมประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงทางสุขภาพ และ ความมั่นคงของชุมชน โดยทั้งหมดนี้ก็เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงและเสถียรภาพของพื้นที่ชายแดนอันเป็นแหล่งผลิตยาเสพติด

ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา การค้ายาเสพติดผิดกฎหมายรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ เพื่อแก้ปัญหาภัยคุกคามจากยาเสพติดที่มีต่อประเทศจีนและทั่วโลก รัฐบาลจีนจึงได้ริเริ่มดำเนิน “โครงการต้านยาเสพติดสีเขียว” ขึ้นเมื่อต้นทศวรรษ 1990 โดยได้พัฒนาการปลูกพืชทดแทนข้าม

⁴ แหล่งยาเสพติดสำคัญของโลก 3 แห่ง ได้แก่ “สามเหลี่ยมทองคำ (Golden Triangle 金三角)” บริเวณรอยต่อพม่า-ลาว-ไทย “เดือนเสี้ยวทองคำ” (Golden Crescent 金新月) ในเขตรอยต่อประเทศปากีสถาน อัฟกานิสถาน และ อิหร่าน กับ “สามเหลี่ยมเงิน” (Silver Triangle 银三角) ที่อยู่ในทวีปอเมริกาใต้

ประเทศในบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งบรรดาธุรกิจของจีนภายใต้การสนับสนุนของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้พัฒนาโครงการปลูกพืชทดแทนฝิ่นในเขตตอนเหนือของพม่าและลาว ช่วยเหลือให้พื้นที่เหล่านี้พัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการปลูกและห้ามปลูกในที่สุด (โจวฮุยหง และ เซี่ยหยาง, 2012, น.21-22)

ด้านองค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหายาเสพติดตั้งแต่ต้นทาง อาทิ UNODC องค์การอนามัยโลก โครงการอาหารโลกแห่งสหประชาชาติ (World Food Programme : WFP) และ โครงการริเริ่มโกกังและว่า (Kokang and Wa Initiative : KOWI)⁵ เป็นต้น ได้เข้ามาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 เช่นกัน โดยมองว่าการตัดอุปทานยาเสพติดตั้งแต่ต้นทางคือภารกิจหลักในการปราบปรามยาเสพติดระหว่างประเทศ จึงได้เสนอให้มีโครงการปลูกพืชทดแทนฝิ่นขึ้น ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจทดแทน เพื่อการนี้ รัฐบาลมณฑลฉุ่ยหนานได้ร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่นพม่า พัฒนาการปลูกพืชทดแทนฝิ่น เพื่อหวังขุดรากถอนโคนฝิ่นอย่างสิ้นเชิง โดยเมื่อพิจารณาจากสภาพพื้นดินและอากาศในอำเภอเหมิงไห่ (孟海) หรือเมืองไฮของฉุ่ยหนานกับเขตปกครองพิเศษที่ 4 เมืองลาทางตะวันออกของรัฐบาลจีนที่อยู่ติดกันแล้ว ได้มีการส่งเสริมช่วยเหลือชาวบ้านให้ปลูกข้าว ข้าวโพด ยางพารา ไบชา อ้อย มันฝรั่ง และแตงโม เป็นพืชทดแทนฝิ่น ซึ่งถือว่าประสบความสำเร็จ จนต่อมาได้กลายเป็น “เมืองไฮโมเดล” จากความมุ่งมั่นหลายปี มณฑลฉุ่ยหนานอาศัยการสนับสนุนจากภาครัฐ การดำเนินธุรกิจ และการหารืออย่างสม่ำเสมอกับเพื่อนบ้าน ทயอยดำเนินโครงการในท้องถิ่นชายแดน 6 แห่ง ได้แก่ ผูเออร์ ลินสองพันนา หลินซาง เป่าซัน เตอหง และนู่เจียง กระท่อหรือร้านที่จะผลักดันการพัฒนาการปลูกพืชทดแทน อุตสาหกรรมทดแทนในพื้นที่แหล่งยาเสพติดของประเทศเพื่อนบ้าน โดยยึดหลักการมีผลตอบแทนที่เท่าเทียม เชื้ออำนาจประโยชน์ต่อกัน แลกเปลี่ยนสิ่งของที่ต่างฝ่ายต่างต้องการ

ระหว่าง ค.ศ.2005 – 2008 มณฑลฉุ่ยหนานมีธุรกิจที่เข้าร่วมโครงการทดแทนการปลูกฝิ่น 198 ราย มียอดลงทุนรวม 1,334 ล้านหยวน บุกเบิกพัฒนาโครงการทดแทน 231 รายการ เพิ่มพื้นที่ปลูกพืชทดแทนรวม 146,100 เฮกตาร์ แบ่งเป็นทางตอนเหนือของพม่า 78,700 เฮกตาร์ และทางตอนเหนือของลาว 67,400 เฮกตาร์ โครงการทดแทนได้กระจายตัวตามพื้นที่ 6 แขวงทางเหนือของลาว รัฐบาลจีนและรัฐคะฉิ่นทางเหนือของพม่า โดยมีพืชทดแทนถึง 41 ชนิด เช่น ยางพารา อ้อย ข้าว ข้าวโพด มันสำปะหลัง และผลไม้ ฯลฯ (เถียนตงหลิน และ เหลยเหล่ยหัว, 2011, น.35 – 36) ซึ่งผลผลิตส่วนใหญ่ที่ได้จะส่งไปขายยังฝั่งประเทศจีน ปัจจุบัน มณฑลฉุ่ยหนานได้พัฒนาการปลูกพืชทดแทนฝิ่นนอกประเทศรวมกว่า 206,700 เฮกตาร์ ก่อร่างเป็นระบบการผลิตพืชทดแทนที่เน้นปลูกพืชเกษตรเชิงพาณิชย์เป็นหลัก

⁵ KOWI เป็นคณะกรรมการพันธมิตรของภาคีองค์กรระหว่างประเทศด้านต่างๆ ที่ร่วมกันมุ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานสำหรับเกษตรกรที่ยากจนและครอบครัวให้ดำรงชีวิตอย่างมีเกียรติภายหลังจากการห้ามปลูกฝิ่น

สำหรับธุรกิจจีนที่เข้าร่วมโครงการพัฒนาข้ามแดนนั้น จะได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐบาลจีนหลายประการ ซึ่งรวมถึงการได้รับการผ่อนปรนเงื่อนไขการลงทุนและข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้แรงงาน ได้รับภาษีลดหย่อนการนำเข้าและงดภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่สำคัญคือ จะได้รับใบอนุญาตโควตานำเข้า ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้รับยากมากภายใต้ระบบเศรษฐกิจจีน มีนักธุรกิจบางคนสามารถได้รับการชดเชยหลายประการจากหนึ่งโครงการสวนเกษตร สิ่งเหล่านี้ล้วนดึงดูดให้มีกลุ่มธุรกิจจีนที่เข้าร่วมโครงการปลูกพืชทดแทนมากขึ้น

ทั้งนี้ รัฐบาลจีนกำหนดเงื่อนไขการเข้าร่วมโครงการที่สำคัญคือ การลงทุนต่าง ๆ ของธุรกิจจีนจะต้องส่งเสริมการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ หากโครงการของธุรกิจใดไปได้ดี รัฐบาลจีนจะมีงบประมาณสนับสนุนให้ตามขนาดพื้นที่เพาะปลูก แม้ว่ารัฐบาลจีนจะสนับสนุนให้ธุรกิจปลูกพืชการเกษตรหลากหลายชนิด แต่พบว่าส่วนใหญ่จะเป็นยางพารา

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจาก Transnational Institute (TNI) สถาบันวิจัยปัญหาชายแดนจีน-พม่า ซึ่งมีฐานอยู่ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ พบว่า มีนักธุรกิจจีนจำนวนหนึ่งแสวงทำเป็นเข้าร่วมกับโครงการปลูกพืชทดแทน เพื่อที่จะมีโอกาสเข้าไปรับซื้อผลผลิตจากเกษตรกรได้โดยตรง อาศัยการได้รับสิทธิงดเว้นภาษีเพื่อให้ได้กำไรที่สูงขึ้น (TNI, 2010, p.4) ขณะที่บางส่วนอาศัยการได้รับอนุมัติโครงการปลูกพืชทดแทนเพื่อให้ได้รับเงินงบประมาณอุดหนุนจากภาครัฐ

การลงทุนด้านเกษตรกรรมของธุรกิจจีนในพม่า ส่วนใหญ่จะอยู่ภายในเขตควบคุมของรัฐบาลทหาร โดยทั่วไปโครงการต่าง ๆ แค่นี้ได้รับอนุมัติจากรัฐบาลท้องถิ่นก็เพียงพอ มีเพียงส่วนน้อยที่ต้องผ่านการอนุมัติจากเนปิดอร์ก่อน รัฐบาลพม่าได้กำหนดแผนพัฒนาทางพาราระยะเวลา 30 ปี ตั้งเป้าขยายพื้นที่เพาะปลูกให้ได้ 600,000 เฮกตาร์ โดยภายใน ค.ศ.2030 จะต้องผลิตยางพาราให้ได้ 300,000 ตัน แม้ว่าปัจจุบันการปลูกยางพาราส่วนใหญ่จะอยู่ภายในเขตเพาะปลูกดั้งเดิมทางใต้ แต่ภายใต้แผนการดังกล่าวจะส่งเสริมการปลูกยางพาราทางเหนือของพม่าบริเวณชายแดนติดกับประเทศจีน

สำหรับพื้นที่ทางภาคเหนือของพม่า ยางพาราเป็นพืชเกษตรที่ได้รับการผลักดันอย่างกว้างขวางให้ปลูกทดแทนพืชยาเสพติด จากสถิติของพม่า ยางพาราราว 60-70% ของพม่าผลิตเพื่อการส่งออก ซึ่งยางพาราเกือบทั้งหมดที่ผลิตได้จากทางเหนือของพม่าจะส่งออกไปจีนโดยผ่านมณฑลยูนนาน

รัฐบาลท้องถิ่นพม่าก็ได้ส่งเสริมการปลูกยางพาราทางภาคเหนือเช่นกัน ช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา กองทัพท้องถิ่น กลุ่มติดอาวุธที่ทำสัญญาหยุดยิงกับกองทัพพม่า กองกำลังท้องถิ่นของรัฐบาลและรัฐคะฉิ่น ต่างก็กระตือรือร้นที่จะสนับสนุนการผลิตยางพารา ซึ่งโครงการของรัฐบาลท้องถิ่นเหล่านี้เป็นการลงนามข้อตกลงตรงกับธุรกิจจีน ไม่ได้นับอยู่ในแผนของรัฐบาลส่วนกลาง

อย่างกรณีการปลูกยางพาราในรัฐฉานส่วนใหญ่อยู่ใต้การควบคุมของพรรคสหรัฐว้า (United Wa State Party: UWSP) ปี 2009 กลุ่มว้าได้ร่วมมือกับธุรกิจยูนนานในการทำให้พื้นที่เนินเขากลายเป็นเขตเพาะปลูกเกษตรที่ได้รับอนุญาตพิเศษ ผู้นำกลุ่มว้าประกาศที่จะปลูกยางพารา 33,000

เฮกตาร์ ปลูกชา 13,000 เฮกตาร์ และ ปลูกอ้อย 6,600 เฮกตาร์ เพื่อสร้างรายได้ใหม่ให้กับผู้ที่เคยปลูกฝิ่น ส่วนการปลูกยางพาราในพื้นที่เล็ก ๆ อื่นๆ ก็จะได้รับอนุญาตจากกลุ่มหยุดยิงและกองกำลังติดอาวุธของรัฐฉานตอนเหนือ เช่น บริเวณรอยต่อระหว่างเขตลาไซในมูเซ่ที่ติดกับรัฐลีของแคว้นเต๋อหงในอวีนหนาน และ บริเวณท่าซี้เหล็กกับพื้นที่รอบๆ เชียงตุงทางตะวันออกของรัฐฉาน

การศึกษาของ TNI ยังพบว่า ผู้มีอำนาจกำหนดเขตเกษตรที่ได้รับอนุญาตพิเศษมีความหลากหลายมาก อาทิ กองกำลังทางเหนือและทางตะวันออกเฉียงเหนือของพม่า กระทรวงป่าไม้ กลุ่มหยุดยิง ธุรกิจท้องถิ่น ตลอดจนธุรกิจเอกชน แม้แต่องค์กรอิสระคะฉิ่น (Kachin Independent Organization: KIO) กับกลุ่มเล็ก ๆ อย่างกองกำลังประชาธิปไตยแนวใหม่-คะฉิ่น (New Democratic Army-Kachin: NDA-K) ต่างก็มีการลงนามข้อตกลงว่าด้วยแผนการปลูกพืชทดแทนกับบริษัทจีน เพื่อพัฒนาสวนพืชเกษตรพาณิชย์ เช่น ยางพารา อ้อย กัญชง แดงโม และมันสำปะหลัง ฯลฯ (TNI, 2010, p.7)

จะเห็นได้ว่า โครงการปลูกพืชทดแทนในเขตชายแดนจีน-พม่า ในส่วนของจีนนั้นเป็นนโยบายที่ชัดเจนจากส่วนกลาง พร้อมได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากรัฐบาลอวีนหนาน ซึ่งเป็นฝ่ายรับผิดชอบโดยตรงในพื้นที่ ส่วนพม่านั้น แม้จะตระหนักถึงมหันตภัยร้ายของฝิ่นและการแพร่ระบาดของยาเสพติด แต่เนื่องจากสถานการณ์ในพม่ามีความซับซ้อน รัฐบาลทหารพม่าโดยเฉพาะก่อนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกในรอบ 20 ปี เมื่อ 7 พฤศจิกายน 2010 มีสัญญาทางอำนาจในพื้นที่ที่ยังตกอยู่ใต้อำนาจของกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ซึ่งที่ยังเข้มแข็งส่วนใหญ่จะอยู่ริมชายแดนพม่า-จีน ดังนั้น หากขาดซึ่งความร่วมมือจากกองกำลังท้องถิ่นเหล่านั้น ย่อมเป็นเรื่องยากที่โครงการปลูกพืชทดแทนริมชายแดนจะประสบผล อีกทั้งแรงผลักดันโครงการในพม่ามาจากองค์กรระหว่างประเทศมากกว่าจะเป็นการริเริ่มจากชาวบ้านโดยตรง

สถานการณ์การปลูกฝิ่นชายแดนจีน-พม่า

แม้พม่าจะได้รับเอกราชใน ค.ศ.1948 หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 และนานาชาติได้มีมติร่วมกันที่จะห้ามการค้าฝิ่นและยาเสพติดอื่น ๆ ทว่าพม่ากลับยังไม่สามารถปลดแอกอิสรภาพจากการพึ่งพิงการปลูกฝิ่นและค้าฝิ่นได้ ช่วงทศวรรษ 1980 พม่าได้กลายเป็นผู้ผลิตฝิ่นผิดกฎหมายรายใหญ่ที่สุดของโลก ระหว่างปี 1981 – 1987 มีผลผลิตเฉลี่ยต่อปีประมาณ 700 ตัน ผลผลิตฝิ่นในพม่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 1996 โดยสามารถผลิตได้สูงถึง 1,600 ตันต่อปี แม้ในปี 1991 อัฟกานิสถานได้กลายเป็นประเทศผู้ผลิตฝิ่นรายใหญ่ที่สุดของโลกแทนที่พม่า ด้วยเพราะสามารถสร้างผลผลิตต่อเฮกตาร์ได้สูงกว่า แต่ทว่าในทศวรรษต่อมาจนถึงปี 2002 พื้นที่เพาะปลูกในพม่าก็ยังคงมีขนาดใหญ่กว่าอัฟกานิสถาน

ในปี 1996 การยอมจำนนของขุนส่าราชายาเสพติดโลก ผู้นำกองทัพไทใหญ่ (Mong Tai Army: MTA) ต่อรัฐบาล เป็นผลให้การเคลื่อนไหวของกองกำลังกลุ่มต่าง ๆ ต้องล่มสลายลง และ

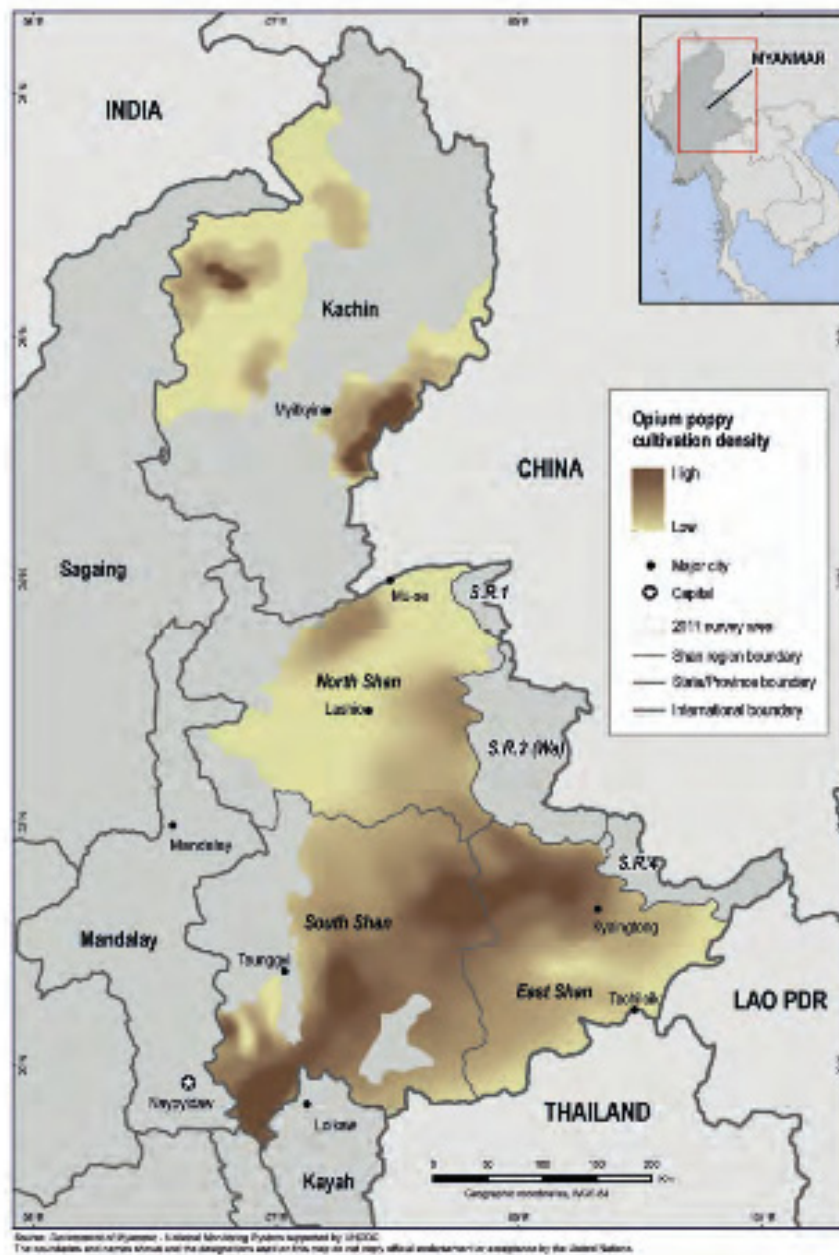
นำไปสู่การเจรจาและข้อตกลงสงบศึกกับกลุ่มแบ่งแยกดินแดนต่างๆ กระทั่งนำไปสู่การควบคุมพื้นที่ปลูกฝิ่นขนาดใหญ่โดยรัฐบาลพม่า และเปิดทางให้แก่การดำเนินมาตรการเพื่อลดการเพาะปลูกต้นฝิ่นในเวลาต่อมา

ในปี 1999 รัฐบาลทหารพม่าและผู้มีอำนาจในท้องถิ่นที่ปลูกฝิ่น ได้พัฒนาแผน 15 ปีเพื่อจัดการผลิตพืชผิดกฎหมายภายในปี 2014 นับแต่นั้นเป็นต้นมา ปริมาณการปลูกฝิ่นได้ลดลงอย่างมากในพื้นที่เพาะปลูกต่างๆ และการผลิตฝิ่นในพม่าได้ถดถอยลงอย่างมีนัยสำคัญ

ช่วงหลายปีที่ผ่านมา ต้นฝิ่นถูกขจัดออกไปเกือบหมดในรัฐฉานและมีการปลูกเพียงเล็กน้อยในรัฐอื่นๆ ของพม่า นับตั้งแต่การสั่งห้ามปลูกฝิ่นโดยผู้นำในเขตว่าเมื่อเดือนมิถุนายน 2005 ได้ทำให้เขตว่าปลอดจากต้นฝิ่น ทำนองเดียวกัน นับตั้งแต่ปี 2003 เป็นต้นมา ไม่พบการผลิตฝิ่นในเขตปกครองพิเศษที่ 1 โกกั้งและเขตปกครองพิเศษที่ 4 เมืองลา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสถานการณ์ฝิ่นที่ลดลงต่ำสุดในปี 2006 การปลูกฝิ่นได้เริ่มขยับเพิ่มขึ้นอีกครั้งตั้งแต่ปี 2007 (UNDOC, 2011, p. 47)

จากแผนที่ 1 จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันตอนในของรัฐฉานและบางส่วนของรัฐคะฉิ่นยังพบการปลูกฝิ่นที่ค่อนข้างมากกว่าบริเวณที่ติดต่อกับชายแดนจีน ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้สองประการ คือ โครงการปลูกพืชทดแทนที่พม่าร่วมมือกับจีนประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ กับความมั่นคงทางการเมืองในพื้นที่ โดยจะเห็นได้ว่า เมื่อเทียบกันแล้ว ส่วนที่เป็นพรมแดนติดกับลาวและไทย กลับยังมีสถานการณ์การปลูกฝิ่นที่หนาแน่นกว่าส่วนที่ติดกับจีน นั่นแสดงว่า พื้นที่สามเหลี่ยมทองคำยังคงมีความเสี่ยงต่อภัยคุกคามจากยาเสพติด รวมทั้งกระทบต่อวิถีชีวิตของผู้คนด้วย ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป อย่างไรก็ตาม การลดลงของพื้นที่ปลูกฝิ่น มิใช่เครื่องบ่งชี้ว่าสถานการณ์ยาเสพติดในพื้นที่ดีขึ้นทั้งหมด เนื่องจากปัจจุบัน มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดสังเคราะห์จำนวนมาก ซึ่งอาศัยวัตถุดิบฝิ่นน้อยลง

แผนที่ 1
ความหนาแน่นของการปลูกฝิ่นในรัฐคะฉิ่นและรัฐชานในพม่า เมื่อปี 2010⁶



ที่มา : South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar. UNODC (2011, p. 58)

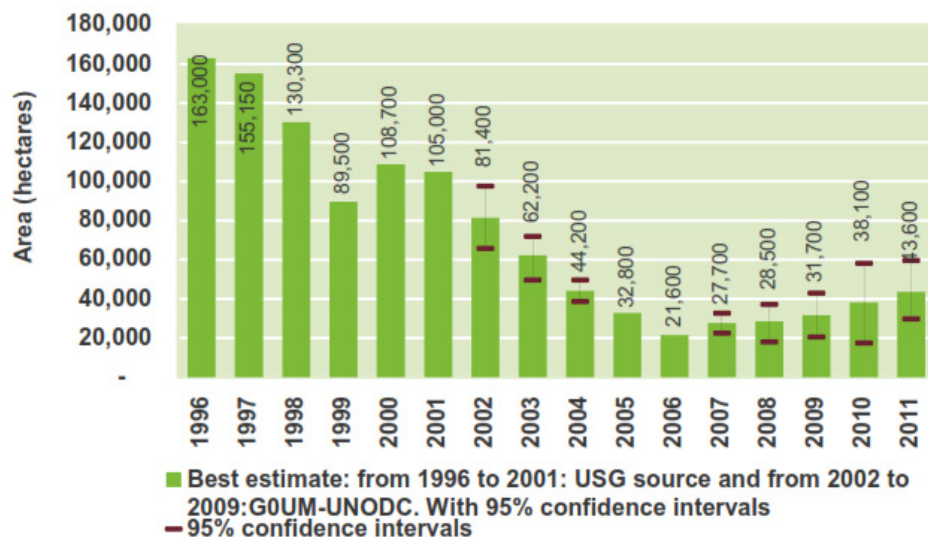
สำหรับสถานการณ์การปลูกฝิ่นในประเทศพม่า จากรายงานการสำรวจล่าสุดประจำปี ค.ศ. 2011 โดยสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on

⁶ สํารวจโดยความร่วมมือระหว่าง Central Committee for Drug Abuse Control (CCDAC) ของพม่ากับสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC) ด้วยภาพถ่ายทางอากาศและการลงพื้นที่ภาคสนาม

Drugs and Crime - UNODC) ระบุว่า การปลูกต้นฝิ่นในพม่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอด 5 ปีมานี้ โดยมีพื้นที่ปลูกรวมประมาณ 43,600 เฮกตาร์ เพิ่มขึ้น 14% เมื่อเทียบกับปี 2010 (38,100 เฮกตาร์) โดยแนวโน้มที่ติดตัวเพิ่มขึ้นนี้เริ่มมาตั้งแต่ปี 2007 หลังจากมีทิศทางลดลงต่อเนื่อง 6 ปีตั้งแต่ ค.ศ. 2001-2006 (UNDOC, 2011, p. 43) (ดูแผนภูมิที่ 1) โดยสองรัฐสำคัญที่อยู่ติดกับพรมแดนมณฑลยูนนาน (ยูนนาน) ของประเทศจีน ได้แก่ รัฐฉานเป็นแหล่งผลิตฝิ่นถึง 91% ของพม่า ซึ่งฉานตอนใต้มีพื้นที่ปลูกฝิ่นที่ขยายตัวมากที่สุด (+21%) ตามด้วยฉานตอนเหนือ (+17%) และแทบจะไม่มี การขยายตัวขึ้นเลยในพื้นที่รัฐฉานตะวันออก (+1%) ขณะที่รัฐคะฉิ่นมีสัดส่วนการปลูกต้นฝิ่นเพิ่มขึ้นสูงสุดในพม่า คือเพิ่มขึ้น 27% (ดูตารางที่ 1)

แผนภูมิที่ 1

พื้นที่เพาะปลูกต้นฝิ่นในพม่าระหว่างปี ค.ศ. 1996 – 2011 (หน่วย = เฮกตาร์)



ที่มา : South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar. UNODC (2011, p. 43)

ตารางที่ 1

สัดส่วนพื้นที่เพาะปลูกฝิ่นในแต่ละพื้นที่ของพม่า ระหว่างปี 2010 – 2011

	2010	2011	Change 2010 -2011	% of total area of opium poppy cultivation
East Shan	12,100 (6,200 to 19,000)	12,200 (6,700 to 18,300)	+1%	28%
North Shan	3,700 (1,500 to 6,700)	4,300 (1,700 to 7,200)	+17%	10%
South Shan	19,200 (9,400 to 31,500)	23,300 (11,500 to 37,400)	+21%	53%
Shan State Total	35,000 (22,700 to 50,100)	39,800 (25,900 to 55,800)	+14%	91%
Kachin	3,000 (500 to 3,800)	3,800	+27%	9%
Kayah	100	n/a	n/a	n/a
National Total (rounded)	38,100 ha (23,200 to 53,900)	43,600 (29,700 to 59,600)	+14%	100%

ที่มา : South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar. UNODC (2011, p. 50)

UNODC ยังได้สรุปสถานการณ์ภาพรวมการปลูกฝิ่นในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยว่าเพิ่มขึ้นราว 16% ในปีนี้ โดยเฉพาะพม่าซึ่งเป็นประเทศผู้ปลูกฝิ่นรายใหญ่อันดับ 2 รองจากอัฟกานิสถาน มีการปลูกฝิ่นเพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนราว 96% ของปริมาณการปลูกฝิ่นที่เพิ่มขึ้นทั้งหมดในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปี 2011 คาดว่าฝิ่นที่ผลิตในพม่าตลอดปี 2011 มีปริมาณราว 610 ตันหรือประมาณ 10% ของปริมาณฝิ่นทั่วโลก ขณะที่ลาวผลิตฝิ่นในปีนี้ทั้งหมด 25 ตัน (มติชน, 2011)

สถานการณ์ยาเสพติดที่พลิกฟื้นคืนมาอีกครั้งในพม่าไม่เพียงสะท้อนผ่านปริมาณการเพาะปลูกฝิ่นที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น หากแต่ปัจจุบันทั่วโลกยังพบการแพร่ระบาดของยาเสพติดสังเคราะห์ชนิดใหม่⁷ อย่างต่อเนื่อง ในจำนวนนั้นที่กำลังแพร่ระบาดอย่างหนักคือ ยาบ้าและยาไอซ์⁸ นับตั้งแต่ปี

⁷ หากแบ่งประเภทของยาเสพติดจากต้นกำเนิดแล้ว สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) ยาเสพติดธรรมชาติ (Natural Drugs) คือ ยาเสพติดที่ผลิตมาจากพืช เช่น ฝิ่น กระบอสม กัญชา ฯลฯ (2) ยาเสพติดสังเคราะห์ (Synthetic Drugs) คือ ยาเสพติดที่ผลิตขึ้นด้วยกรรมวิธีทางเคมี เช่น เฮโรอีน แอมเฟตามีน (ยาบ้า) และ เมทแอมเฟตามีน (ยาไอซ์) ฯลฯ

⁸ ยาไอซ์ (ice) – 冰毒 หรือ เมทแอมเฟตามีน (Methamphetamine) เป็นอนุพันธ์หนึ่งของยาบ้า มีโครงสร้างทางเคมีคล้ายๆ กัน ยาไอซ์มีลักษณะของเม็ดยาเป็นผลึกใสคล้ายน้ำแข็งจึงเป็นที่มาของชื่อยาไอซ์ ความบริสุทธิ์ของยาค่อนข้างสูง ออกฤทธิ์แรงกว่ายาบ้ามาก จึงมีคนเรียกว่า “หัวยาบ้า” ส่วนยาบ้า (麻果) เป็นชื่อเรียกยาเสพติดที่มีส่วนผสมของสารเคมีประเภทแอมเฟตามีน (Amphetamine) จัดอยู่ในกลุ่มยาเสพติดที่ออกฤทธิ์กระตุ้นประสาท มีลักษณะเป็นยาเม็ดกลมแบนขนาดเล็ก มีสีส้มต่างๆ กัน เช่น สีส้ม สีน้ำตาล สีม่วง สีชมพู และสีเขียว มีสัญลักษณ์ที่ปรากฏบนเม็ดยา เช่น พ, m, M, RG, WY ฯลฯ

2007 เป็นต้นมา ทั้งการเพาะปลูกพืชยาเสพติดและการผลิตยาเสพติดสังเคราะห์ในพม่า ต่างก็มีลักษณะพลิกฟื้นขึ้นอย่างมากมาอย่างรวดเร็ว จากข้อมูลของ UNODC ระบุว่า ยาไอซ์ (และยาบ้า – ผู้วิจัย) ของพม่าที่ทางการสามารถยึดได้มีสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก โดยปี 2008 สามารถยึดได้ 32 ล้านเม็ด ปี 2009 เพิ่มขึ้นเป็น 94 ล้านเม็ด และปี 2010 พุ่งสูงขึ้นถึง 133 ล้านเม็ด ถือว่าเพิ่มขึ้นถึงสามเท่าในช่วงสามปี รัฐฉานเป็นแหล่งผลิตยาไอซ์อัดเม็ดที่สำคัญของพม่า ตั้งแต่ปี 2011 เป็นต้นมา การผลิตยาเสพติดสังเคราะห์ในเขตกองกำลังชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ที่มีการขยายตัวอย่างมาก โดยเฉพาะในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงหรือริมแม่น้ำบนฝั่งพม่า โดยพบแหล่งแปรรูปยาเสพติดเชิงอาชีพอยู่หลายจุด ทั้งแบบถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งพบว่ามีการผลิตยาเสพติดสังเคราะห์หลายประเภททั้งยาไอซ์ ยาเค⁹ ฯลฯ อันส่งผลให้การแพร่ระบาดของยาเสพติดสังเคราะห์จากภายนอกเข้าสู่จีนในพื้นที่ชายแดนมณฑลฉ่านหนาน-พม่ามีความรุนแรงมากขึ้น พร้อมกันนั้นยังทำให้เกิดการค้ายาเสพติดผิดกฎหมายเพิ่มมากขึ้นด้วย โดยยาเสพติดที่ผลิตพร้อมใช้ส่วนใหญ่จะถูกขนส่งลำเลียงไปตามลำน้ำโขง บางส่วนจะถูกขายและส่งผ่านไปทางตะวันตกของพม่าสู่เอเชียใต้ ซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่ออินเดีย เนปาล และบังคลาเทศ (เหลียงจิ้นอวีน, 2012, p. 26)

นายหูจู่จวิน (胡祖俊) ผู้อำนวยการกองปราบปรามยาเสพติด กรมสันติราษฎร์ มณฑลฉ่านหนาน ระบุว่า

“ยาเสพติดรูปแบบใหม่ปรากฏขึ้นต่อเนื่อง ไม่กี่ปีมานี้ สามารถยึดยาเสพติดล็อตใหญ่ครั้งละมากกว่า 10 กิโลกรัมได้จำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบในพม่า ทำให้สถานการณ์ยาเสพติดในเขตสามเหลี่ยมทองคำพื้นที่กลับคืนมาอีกครั้ง และทำให้มีปริมาณยาเสพติดไหลทะลักเข้าสู่จีนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกัน การผลิตยาเสพติดภายในประเทศจีนก็กำลังแพร่ระบาดมากขึ้น โดยในปี 2011 พบผู้ติดยาเสพติดในจีนเพิ่มขึ้นถึง 370,000 คน นอกจากนั้น พร้อม ๆ กับระบบโลจิสติกที่พัฒนายิ่งขึ้น การแอบซ่อนยา ก็ทำได้เนียบยิ่งขึ้น นับตั้งแต่ปี 2011 ยาเสพติดสังเคราะห์รูปแบบใหม่ที่ยึดได้มีปริมาณรวมเกินกว่ายาเสพติดแบบดั้งเดิม ซึ่งหมายถึงการกวาดล้างมีความยากยิ่งขึ้นอีกระดับ” (หนันฟางโจวม่อ, 2012)

⁹ ยาเค – 氯胺酮 หรือ Ketamine (เคตามีน) จัดอยู่ในกลุ่มยาสลบ เป็นยาที่มีอันตรายสูงมาก ดังนั้น แพทย์จะจ่ายให้กับผู้ป่วยเฉพาะเมื่อมีความจำเป็นจริงเท่านั้น ปัจจุบันมีผู้นำเคตามีน ไปใช้ในทางที่ผิดกลายเป็นยาเสพติดเพื่อหวังฤทธิ์ในการหลอนประสาท

ทั้งนี้ มณฑลฮกเกี้ยนหนานมีพรมแดนติดกับพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ มีเส้นพรมแดนยาวถึง 4,060 กิโลเมตร โดยมีแนวติดกับพม่า 1,997 กิโลเมตร และส่วนที่ติดกับลาว 710 กิโลเมตร¹⁰ ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 ยาเสพติดส่วนใหญ่ที่ไหลเข้าสู่ฮกเกี้ยนหนานจะมาจากสองประเทศนี้ และแพร่ต่อไปยังมณฑลกว่างตงจนถึงฮ่องกงและมาเก๊า โดยเฉพาะแนวพรมแดนจีน-พม่าที่มีพื้นที่ติดต่อกันอย่างเป็นธรรมชาติจนแทบจะไร้รอยต่อ จึงมีช่องทางข้ามแดนเล็ก ๆ นับไม่ถ้วน ส่วนใหญ่แค่ถูกคั้นด้วยแม่น้ำหรือป่าไม้ อีกทั้งมีหมู่บ้านที่ตั้งอยู่บนเส้นพรมแดน คาบเกี่ยวอยู่ทั้งสองประเทศ ถึงขนาดที่หากเดินแบบไม่ตั้งใจก็อาจจะเลยเข้าไปยังพรมแดนอีกฝั่งได้โดยง่าย ด้วยภูมิประเทศเช่นนี้ ทำให้ปัญหายาเสพติดเป็นประเด็นร่วมกันระหว่างมณฑลฮกเกี้ยนหนานกับทางตอนเหนือของพม่า ที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องร่วมมืออย่างใกล้ชิดจึงจะแก้ไขปัญหาได้

เฉินจุนอี้ (陈存仪) รองผู้อำนวยการกองปราบปรามยาเสพติด กรมสันติราษฎร์ระบุว่า

“เมื่อมีการข้ามพรมแดนเข้ามา ก็ย่อมจะต้องมีผู้ที่ถูกล่อลวงให้เสพยา จนค่อย ๆ ก่อร่างเป็นตลาดยาเสพติด ช่วงแรกเริ่มมีเพียงชาวบ้านบริเวณแนวชายแดนส่วนน้อยเท่านั้นที่เข้าร่วมในกิจกรรมซื้อขายยาเสพติด โดยหลัก ๆ จะเป็นฝิ่น ปริมาณก็ยังไม่มาก แต่หลังจากกลางทศวรรษ 1980 ไปแล้ว เริ่มปรากฏเฮโรอีน ด้วยปริมาณฝิ่นที่เพิ่มจำนวนขึ้นมาก ซึ่งฝิ่นจะมีกลิ่นแรง ยามที่ถูกลอบขนส่งก็จะถูกตรวจพบได้ง่าย ในต่างประเทศจึงเริ่มมีคนเริ่มนำฝิ่นไปแปรรูปให้เป็นเฮโรอีน สามารถลดขนาดได้เหลือเพียง 1 ส่วน 10 ของฝิ่น บรรลุได้มิดชิดและพกพาได้ง่าย กำไรก็มากกว่าหลายเท่า นับแต่นั้น การขนส่งยาเสพติดที่มีปริมาณครั้งละเกินกว่า 10 กิโลกรัมจึงเริ่มปรากฏขึ้น ผู้ซื้อขายก็เปลี่ยนแปลงไป ในต่างประเทศเริ่มมีเจ้าพ่อค้ายาเสพติดคอยบงการ และประสานงานกับกลุ่มที่อยู่ภายในจีน กลายเป็นแก๊งค์ค้ายาเสพติด แล้วขยายตัวเข้าไปตอนในของภาคตะวันตกเฉียงใต้และบริเวณชายฝั่งทะเลของจีน” (หนันฟางโจวหม้อ, 2012)

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ยาเสพติดที่เปลี่ยนแปลงในช่วงไม่กี่ปีมานี้ พบว่า สถานการณ์ยาเสพติดของมณฑลฮกเกี้ยนหนานได้เริ่มมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปี 2008 เมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ยาเสพติดที่เริ่มพลิกกลับมาเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งตั้งแต่ปี 2007 ของพม่าแล้ว จะเห็นว่าช้ากว่าเพียงปีเดียว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สถานการณ์ยาเสพติดของมณฑลฮกเกี้ยนหนานกับพม่ามีความเกี่ยวพันเชิงต้นเหตุ

¹⁰ ดูรายละเอียดใน อรสา รัตนอมรภิรมย์ และ วรศักดิ์ มัทธโนบล, (2554), “จีนกับนโยบายการศึกษาชายแดนฮกเกี้ยนหนาน-พม่า : ผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่”, เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง จีนกับความมั่นคงของมนุษย์, (22 สิงหาคม 2554), หน้า 77-118.

และผลลัพธ์ระหว่างกัน เป็นการพิสูจน์ให้เห็นอย่างหนึ่งว่า ยาเสพติดในอินทนนท์มีแหล่งที่มาหลักจากตอนเหนือของพม่า และสถานการณ์ยาเสพติดของทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์กันสูงมาก

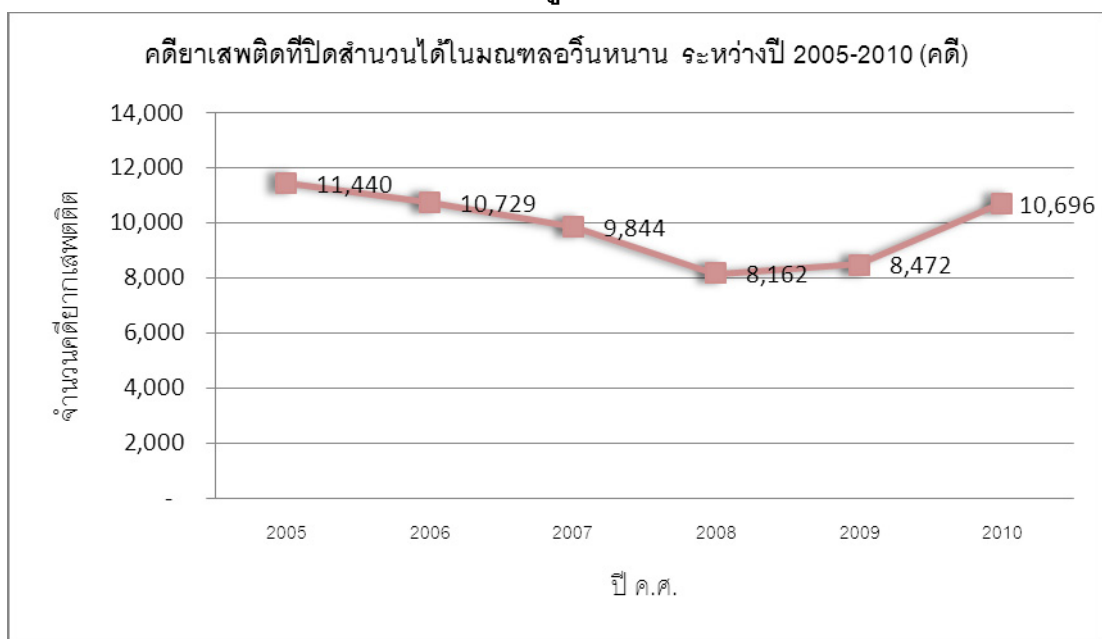
จากข้อมูลของคณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดมณฑลอินทนนท์ระบุว่า ปริมาณยาเสพติดที่ยึดได้ระหว่างปี 2005 – 2010 มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยปี 2010 ยึดยาเสพติดได้รวม 13.53 ตัน เพิ่มขึ้นจาก 7.09 ตันในปี 2007 ถึง 90% ในจำนวนนี้เป็นสัดส่วนของยาไอซ์มากที่สุดถึง 7.69 ตัน (ดูตารางที่ 2) สะท้อนการระบาดของยาเสพติดสังเคราะห์ในปัจจุบันที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี ซึ่งยังสอดคล้องกับคดียาเสพติดที่เพิ่มขึ้นในมณฑลยูนนาน โดยพบว่าปี 2010 มีคดีที่ทางการสามารถปิดสำนวนได้มากถึง 10,696 คดี (ดูแผนภูมิที่ 2)

ตารางที่ 2
ปริมาณยาเสพติดที่ยึดได้ของมณฑลยูนนาน ระหว่างปี 2005 – 2010

ปี	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ปริมาณรวม (ตัน)	9.6	10.14	7.09	6.53	7.83	13.53
ฝิ่น (ตัน)	2.05	1.44		1.23		0.74
เฮโรอีน (ตัน)	5.19	4.2		2.47	3.2	4.93
ยาไอซ์ (ตัน)	2.62	3.85		2.75	3.2	7.69

ที่มา : เหลียงจิ้นอวีน. (2012, p. 27)

แผนภูมิที่ 2



ที่มา : เหลียงจิ้นอวีน. (2012, p. 27)

โดยสรุปแล้ว สถานการณ์ยาเสพติดในพม่ามีทิศทางลดลงอย่างต่อเนื่องจนถึงปี 2006 ทว่าหลังจากนั้นกลับตีตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสะท้อนผ่านพื้นที่เพาะปลูกฝิ่นที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นและปริมาณของยาเสพติดที่ทางการยึดได้ตลอดหกปีที่ผ่านมา ขณะเดียวกัน ยังพบว่ายาเสพติดที่ระบาดในปัจจุบันจะเป็นยาเสพติดรูปแบบใหม่ คือเป็นยาเสพติดสังเคราะห์ อาทิ ยาบ้า ยาไอซ์ ยาเค ฯลฯ ส่วนสถานการณ์ยาเสพติดในจีนนั้น ได้รับผลพวงโดยตรงจากพม่า โดยพบว่าจีนก็มีแนวโน้มการแพร่กระจายของยาเสพติดเพิ่มขึ้นตามหลังพม่าเช่นเดียวกัน อันบ่งชี้ว่าความมั่นคงของมนุษย์ตามแนวชายแดนจีน-พม่า สัมพันธ์โดยตรงกับความมั่นคงของมนุษย์ในฝั่งพม่า สิ่งที่จีนกำลังเผชิญในขณะนี้ มีทั้งศึกนอกและศึกใน กล่าวคือ การปลูกฝิ่นภายนอก (พม่า) ที่พลิกฟื้นขึ้นมาใหม่ และ ปริมาณการผลิตยาเสพติดภายในประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะปัจจุบันทั่วโลกหันมานิยมยาเสพติดสังเคราะห์ที่ผลิตได้ง่ายกว่ายาเสพติดชนิดดั้งเดิม ทั้งยังลักลอบขนส่งได้ง่าย มีกลุ่มลูกค้าหลากหลาย และสร้างรายได้ที่สูงกว่าฝิ่นหลายเท่าตัว

โครงการปลูกพืชทดแทนชายแดนจีน-พม่ากับความมั่นคงของมนุษย์

ในฐานะที่เป็นประเทศเพื่อนบ้านติดกับจีน สถานการณ์ภายในของพม่าโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Security : NTS) ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นั้น ได้สร้างผลกระทบอย่างมากต่อพื้นที่ชายแดนด้านตะวันตกเฉียงใต้ของจีน แม้ว่าโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศด้านการพัฒนาทดแทนการปลูกฝิ่น รวมทั้งภารกิจเกี่ยวกับการโจมตีคดียาเสพติดจะประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่ง ทำให้ภาคเหนือของพม่ามีผลผลิตจากฝิ่นน้อยลง แต่การปลูกฝิ่นทางตอนเหนือของพม่าและการผลิตยาเสพติดกลับมีทิศทางที่ค่อยๆ เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอด 5 ปีมานี้ กอปรกับสถานการณ์ทางการเมืองภายในของพม่าที่ยังไม่มั่นคงแม้ว่าจะก้าวสู่หนทางการปฏิรูปการเมืองแล้วก็ตาม ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่กระทบต่อด้านยาเสพติดของจีนด้วย ทั้งนี้ โครงการปลูกพืชทดแทนบริเวณชายแดนจีน-พม่า ถือเป็นอีกกรณีศึกษาถึงมาตรการรับมือกับภัยยาเสพติดในภูมิภาค ซึ่งกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ในหลายด้าน โดยจำแนกได้เป็นประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

ความมั่นคงทางการเมือง

จากเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ อาจกล่าวได้ว่า ในขณะที่อังกฤษมุ่งหวังความมั่นคงทางเศรษฐกิจส่วนตน กลับได้คุกคามต่อความมั่นคงทางการเมืองแก่ชาติอื่น ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ การนำไปสู่ “สงครามฝิ่น” ที่กินเวลารวมนับ 20 ปี¹¹ สงครามสิ้นสุดลงด้วยความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่อังกฤษได้จากการบังคับให้จีนเปิดการค้าเสรีฝิ่นได้สำเร็จ แต่สำหรับจีนแล้วกลับต้องสูญเสียความ

¹¹ สงครามฝิ่นครั้งที่ 1 ค.ศ. 1840 – 1842 และสงครามฝิ่นครั้งที่ 2 ค.ศ. 1856 – 1860

มั่นคงทางการเมืองอย่างหนักหน่วง ไม่เพียงแต่ต้องเปิดเมืองท่าเสรีหลายแห่ง ต้องยอมเสียดินแดนบางส่วน ต้องยอมให้ชาติตะวันตกมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศ และจนถึงขนาดเป็นชนวนสู่การล่มสลายของราชวงศ์ชิง

ในด้านของพม่า ความมั่นคงทางการเมืองที่พม่าต้องสูญเสียเพื่อแลกกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่อังกฤษได้ในขณะนั้น ก็ได้ฝังรากกลายเป็นปัญหาความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลพม่าตราบจนทุกวันนี้ เป็นที่ทราบกันดีว่า ฝิ่นคือต้นทุนเศรษฐกิจที่สำคัญเพื่ออรรถไถซึ่งความมั่นคงแห่งอำนาจของบรรดากองกำลังชนกลุ่มน้อยหลายต่อหลายกลุ่มในพม่า

อำนาจการปกครองส่วนกลางของรัฐบาลพม่าอยู่ห่างไกลจากพื้นที่ชายแดนพม่า-จีนหลายร้อยกิโลเมตร เขตรอยต่อกับจีนนั้นส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทำให้กลายเป็นพื้นที่ที่ยุ่ยากซับซ้อนที่สุดในบรรดาเขตแดนทางบกของจีน ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อเป็นการรับประกันรายได้คงคลังและงบประมาณทหาร บรรดากองกำลังชนกลุ่มน้อยของพม่าต่างก็ให้การปกป้อง มิได้ห้ามปราม หรือแม้กระทั่งเข้าร่วมหรือบงการอยู่เบื้องหลังการผลิตและจำหน่ายยาเสพติด ก่อให้เกิดการปะทะและแรงกดดันอย่างมากต่อฝ่ายจีน และทำให้เหตุการณ์บริเวณชายแดนจีน-พม่า สลับซับซ้อนอย่างยิ่ง

สำหรับความเชื่อมโยงระหว่างโครงการปลูกพืชทดแทนชายแดนจีน-พม่ากับความมั่นคงทางการเมืองในพื้นที่นั้น ความมั่นคงทางการเมืองมีบทบาทเป็นแรงส่งเสริมความสำเร็จของโครงการ ขณะเดียวกัน เมื่อการปลูกฝิ่นน้อยลง โดยชาวบ้านได้รับการพัฒนาด้านอื่นทดแทนแล้ว ก็จะทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองขึ้นมาอีกชั้นหนึ่งเช่นกัน

หากพิจารณาจากความหนาแน่นของการปลูกฝิ่นที่สำรวจพบในรัฐคะฉิ่นและรัฐฉานเมื่อปี 2010 ตามแผนที่ 1 นั้น จะเห็นได้ว่า บริเวณเขตปกครองพิเศษที่ 1 โกงกั๋ง เขตปกครองพิเศษที่ 2 ของชนเผ่าว่า และเขตปกครองพิเศษที่ 4 เมืองลา ส่วนที่ประชิดติดต่อกับจีนนั้น ปัจจุบันไม่พบว่ามี การปลูกฝิ่น ขณะที่บริเวณชายแดนพม่า-ลาว และพม่า-ไทย ซึ่งเป็นเขตสามเหลี่ยมทองคำกลับยังสำรวจพบการปลูกฝิ่นอยู่ การที่เขตว่ามี การปลูกฝิ่นน้อยลง นอกจากเป็นเพราะอิทธิพลของจีนแล้ว ยังเป็นเพราะสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มว้ากับรัฐบาลกลางพม่า มีท่าทีที่ประนีประนอมมากขึ้น โดยเฉพาะภายหลังการเลือกตั้งเมื่อปี 2010

หลังจากประธานาธิบดี เต็ง เส่ง ผู้นำรัฐบาลชุดใหม่ของพม่าขึ้นรับตำแหน่งแล้วได้มีการแถลงว่า รัฐบาลชุดใหม่ของพม่าจะปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตย ร่วมมือกับทุกกลุ่มชาติพันธุ์ และจะหามาตรการเพื่อยืนยันให้ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามแนวชายแดนเข้าใจถึงความปรารถนาดี

เพื่อให้หันมาร่วมมือในแผนพัฒนาประเทศ ทำให้ทางฝ่ายกองกำลังว่า (UWSA)¹² ของพรรคสหรัฐว่า (UWSP) ที่มีสำนักงานและกองบัญชาการใหญ่อยู่ที่เมืองปางซาง รัฐฉานภาคตะวันออก ติดชายแดนจีน ออกมาชื่นชมและสนับสนุนข้อแถลงดังกล่าว

โดยเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2011 พรรคสหรัฐว่า ได้ออกแถลงการณ์ทั้งภาษาพม่าและจีน ระบุว่า พรรคสหรัฐว่าและกองทัพสหรัฐว่า ยินดีและสนับสนุนคำแถลงของ พล.อ.เต็ง เส่ง ประธานาธิบดีพม่า ที่จะนำรัฐบาลปกครองประเทศด้วยระบอบประชาธิปไตย จะร่วมมือกับทุกกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อสร้างสันติภาพและร่วมมือกันพัฒนาประเทศ รวมถึงจะแก้ไขปัญหาตามแนวชายแดน และกำจัดการคอร์รัปชัน (ประชาธรรม, 2011)

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สะท้อนความซับซ้อนของปัญหายาเสพติดอย่างหนึ่งในพม่าได้ดี คือ บางครั้งรัฐบาลกลางกลับเป็นฝ่ายที่อาศัยยาเสพติดเพื่อให้ได้มาซึ่งความมั่นคงทางการเมืองในบางพื้นที่ที่กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์มีความเข้มแข็งมากกว่า ดังปรากฏในรายงานยาเสพติดของรัฐฉานช่วงปี 2009 – 2010 ในชื่อ Shan Drug Watch ได้เปิดเผยข้อมูลกองกำลังอาสาสมัคร ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลทหารพม่าในเขตรัฐฉานว่า กำลังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการค้ายาเสพติดเสียเอง โดยมี 46 จาก 55 อำเภอในรัฐฉานที่ยังคงปลูกฝิ่นต่อไป เป็นเพราะกองทัพพม่ายังต้องพึ่งพาการเก็บภาษีจากฝิ่นและมีนโยบายที่ปล่อยให้กองกำลังอาสาสมัครในพื้นที่หลายกลุ่มเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดรวมทั้งยาบ้า เพื่อแลกเปลี่ยนกับการทำงานปราบปรามกลุ่มต่อต้านรัฐบาล

สถานะพิเศษของกองกำลังอาสาสมัครเหล่านี้ช่วยให้พวกเขาแข่งหน้ากลุ่มหยุดยิงที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ และได้กลายเป็นผู้ผลิตยาเสพติดรายใหญ่ของรัฐฉานตามแนวพรมแดนไทย-พม่า พร้อมทั้งยังได้รับการตบรางวัลจากรัฐบาลทหารพม่าเนื่องจากความจงรักภักดี ขณะที่กลุ่มหยุดยิงส่วนใหญ่ อย่างเช่น กลุ่มกองทัพสหรัฐว่า (UWSA) ต้องเผชิญกับแรงกดดันทางทหารและข้อจำกัดต่างๆ มากขึ้น หลังจากปฏิเสธที่จะเข้าร่วมเป็นกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Force : BGF) กับรัฐบาลทหารพม่า

¹² กองทัพสหรัฐว่า (UWSA) ถือเป็นกลุ่มติดอาวุธใหญ่ที่สุดในพม่า นอกเหนือจากกองทัพรัฐบาลทหารพม่า ประมาณว่ามีกำลังพลมากกว่า 30,000 นาย มีนายเป่าโฮยวเสียง (鮑有祥) เป็นผู้นำสูงสุด กองทัพสหรัฐว่า UWSA เป็นอดีตแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์พม่า CPB (Communist Party of Burma) เมื่อปี 1989 ได้ประกาศแยกตัวออกจัดตั้งเป็นกองทัพสหรัฐว่า มีองค์การการเมืองคือ พรรคสหรัฐว่า (UWSP) และได้เจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลทหารพม่าในปีเดียวกัน ทว่าตั้งแต่กลางเดือนเมษายน 2009 กองทัพสหรัฐว่า UWSA ถูกรัฐบาลทหารพม่ากดดันเปลี่ยนสถานภาพกองกำลังเป็นหน่วยพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Force : BGF) ภายใต้กำกับของรัฐบาลทหารพม่า และตั้งแต่วันที่ 1 ก.ย. 2010 กองทัพว่า UWSA ถูกรัฐบาลทหารพม่ากำหนดเป็นกลุ่มนอกกฎหมาย อันนำไปสู่ความตึกเคียดของทั้งสองฝ่ายอีกครั้ง ก่อนจะมีท่าทีประนีประนอมเข้าหากันภายหลังแถลงการณ์ของรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของนายเต็ง เส่ง

ทั้งนี้ รายงานฉบับดังกล่าวยังได้เผยแผนที่พื้นที่เคลื่อนไหวของกำลังอาสาสมัครและโรงงานผลิตยาเสพติด รวมถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างผู้นำกลุ่มกองกำลังอาสาสมัครกับกองทัพพม่า ที่ทำให้เห็นอิทธิพลที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มผู้ค้ายาที่แต่เดิมไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก ซึ่งประมาณการว่าปัจจุบันมีกองกำลังอาสาสมัครกลุ่มต่างๆ อยู่ประมาณ 400 กลุ่มเฉพาะในภาคเหนือของรัฐฉาน

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกฝิ่นในรัฐฉานระหว่างฤดูกาล 2009 – 2010 แต่รายงานระบุว่า ผลผลิตโดยรวมกลับลดลง เนื่องจากสภาพภูมิอากาศที่เลวร้าย โดยเฉพาะฤดูหนาวที่แห้งแล้งอย่างผิดปกติ (คนแคโรไท, 2010)

ขณะที่พื้นที่ที่รัฐบาลกลางพม่าไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางการเมืองเหนือกองกำลังท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะหากยังมีการปะทะระหว่างกันแล้ว ก็มีแนวโน้มที่ท้องถิ่นนั้นจะมีการแพร่กระจายของการปลูกฝิ่นหรือผลิตยาเสพติด ดังเช่นกรณีที่เกิดกับรัฐคะฉิ่น ซึ่งแม้ว่าจะมีพรมแดนติดกับจีนเช่นเดียวกัน แต่โครงการปลูกพืชทดแทนกลับไม่ได้ผลเท่าที่ควร และเป็นพื้นที่ที่มีอัตราการขยายตัวของการปลูกฝิ่นสูงสุดของพม่าเมื่อปีที่ผ่านมา ดังปรากฏในตารางที่ 1 ทั้งนี้ ปัจจัยด้านหนึ่งจากความไม่มั่นคงทางการเมืองในพื้นที่ อันเกิดจากรัฐบาลพม่ายังไม่ประสบความสำเร็จในการทำข้อตกลงสันติภาพกับกลุ่มคะฉิ่น แม้จะเคยเจรจาพร้อมกันมาแล้วหลายครั้ง เนื่องจากสองฝ่ายยังไม่สามารถสร้างความไว้วางใจระหว่างกันได้ โดยสิ่งที่ยังตกลงกันไม่ได้ คือ องค์การอิสระคะฉิ่น (Kachin Independence Organization: KIO) ต้องการเรียกร้องสิทธิกึ่งปกครองตนเองก่อนจะยอมลงนามข้อตกลงหยุดยิง แต่รัฐบาลต้องการให้หยุดยิงก่อน

ทหารพม่าได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามกองกำลังของกลุ่ม KIO อย่างหนักตั้งแต่มิถุนายนปี 2001 และการต่อสู้ในรัฐคะฉิ่นได้ทำให้พลเรือนมากกว่า 40,000 คน ต้องอพยพออกจากที่อยู่อาศัย รัฐคะฉิ่นได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในกลุ่มชาติพันธุ์ 12 กลุ่ม ที่ต่อสู้เพื่อให้ได้สิทธิกึ่งปกครองตนเองในดินแดนของพวกเขามานานถึง 60 ปี (กรุงเทพธุรกิจ, 2012) โดยการค้าฝิ่นคือแหล่งที่มาของเงินอุดหนุนสำหรับกลุ่มกองกำลังคะฉิ่น

รัฐบาลพม่าที่ก้าวขึ้นสู่อำนาจจากการเลือกตั้งเมื่อปี 2010 โดยการสนับสนุนของทหาร ได้ลงนามข้อตกลงสันติภาพร่วมกับกลุ่มติดอาวุธชาวกะเหรี่ยง ฉาน คะฉิ่น และมอญ แต่ยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกับคะฉิ่นได้ ทั้งนี้ การสิ้นสุดการต่อสู้ของกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นหัวใจสำคัญของเงื่อนไขที่ชาติตะวันตกจะหวนกลับมาดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตในระดับปกติกับพม่า

จะเห็นได้ว่า เรื่องการปลูกฝิ่นและผลิตยาเสพติดมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับประเด็นความมั่นคงทางการเมือง และยิ่งมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งทางอำนาจปกครองในด้านหนึ่งหากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่เป็นไปด้วยดีย่อมทำให้ปัญหาเสพติดมีโอกาสเกิดได้น้อยกว่า เช่น ในเขตปกครองพิเศษที่ 2 ทว่าสำหรับพื้นที่ที่

ความสัมพันธ์ของสองฝ่ายย่อมยิ่งถ้าถึงขั้นเกิดการปะทะกันนั้น ย่อมเปิดโอกาสให้ปัญหาเสพติดรุนแรงขึ้นได้ ซึ่งอาจจะมาจากทั้งความตั้งใจของรัฐบาลกลางเองที่สนับสนุนให้ฝ่ายจงรักภักดีกับรัฐบาลผลิตยาเสพติดแล้วช่วยกันโค่นล้มกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาล เช่น กรณีกองกำลังอาสาสมัครชายแดนพม่า-ไทย หรือไม่ฝ่ายกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ก็เป็นฝ่ายที่พึ่งพิงรายได้จากยาเสพติดเพื่อค้ำจุนศักยภาพทางการสู้รบของตน

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

แม้แต่ราชาชาวยาเสพติดอย่างขุนซ่า ยังเคยวิพากษ์ความต้องการเปิดเสรีค้าฝิ่นในภูมิภาคเอเชียของอังกฤษว่า “พวกเราต้องไม่ลืมว่า การค้าฝิ่นเป็นการริเริ่มสร้างสรรค์โดยชาติตะวันตก อังกฤษเข้าสู่วรรณคดีชาติเอเชียก็เพื่อประกันเอกสิทธิ์และเสรีภาพในการค้าฝิ่น”¹³ นี่ย่อมเป็นสิ่งยืนยันได้ดีว่า ฝิ่นคือช่องทางรายได้ที่งดงามและเป็นหนึ่งในทางเลือกของหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ราคาฝิ่นที่เพิ่มสูงขึ้นในพม่า ทำให้ฝิ่นกลายเป็นผลิตภัณฑ์ที่น่าสนใจสำหรับชาวบ้านที่ปรารถนารายได้สูง ในความเป็นจริงแล้ว หากพิจารณาจากสัดส่วนรายได้รวมทั้งหมด เกษตรกรผู้ปลูกฝิ่นมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ ฝิ่นได้สร้างสัดส่วนรายได้ที่มากขึ้นแก่เกษตรกรผู้ปลูกระหว่างปี 2003 – 2009 สัดส่วนรายได้จากฝิ่นของเกษตรกรค่อย ๆ ลดลง จาก 70% เหลือเพียง 20% แต่ทว่าในปี 2010 แนวโน้มดังกล่าวกลับเพิ่มสูงขึ้นมาอยู่ที่ 54% (UNDOC, 2011, p. 44)

ต้นฝิ่นดูเหมือนจะเป็นพืชที่สร้างกำไรแก่เกษตรกรสูงสุด โดยการปลูกฝิ่นในพื้นที่ 1 เฮกตาร์สามารถสร้างรายได้รวมถึง 550 ล้านจ๊าด (6,300 ดอลลาร์สหรัฐ) ในขณะที่การปลูกข้าวในที่ราบสามารถสร้างรายได้เพียง 690,000 จ๊าดต่อ 1 เฮกตาร์ ซึ่งน้อยกว่าการปลูกฝิ่นถึง 9 เท่า และจะน้อยลงถึง 15 เท่าหากเทียบกับการปลูกข้าวบนที่สูง (UNDOC, 2011, p. 61) ด้วยผลตอบแทนที่ต่างกันมาก ทำให้เป็นเรื่องยากที่จะเกลี้ยกล่อมให้เกษตรกรเลิกปลูกฝิ่น แล้วเปลี่ยนไปปลูกพืชชนิดอื่นแทน

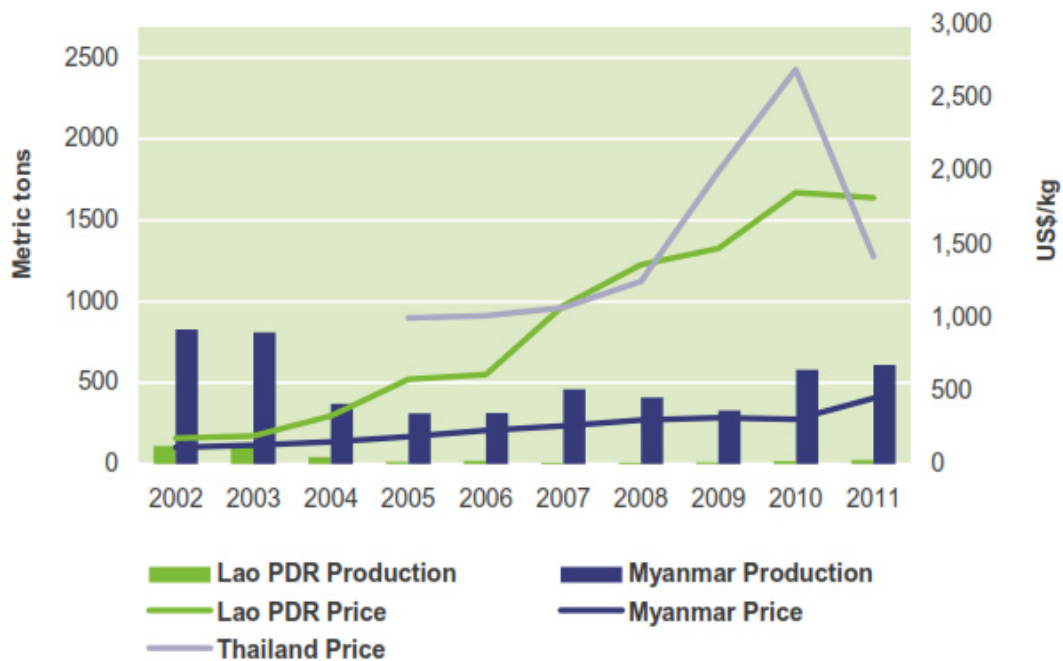
เป็นที่น่าสังเกตอีกอย่างว่า อำเภอเล็ก ๆ หลายแห่งในพม่า เกษตรกรเป็นผู้ปลูกฝิ่นเอง แต่ถ้าเป็นการเพาะปลูกบนพื้นที่ขนาดใหญ่ ส่วนมากจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มกองกำลังติดอาวุธกลุ่มที่เป็นปรปักษ์กับรัฐบาล หรือพวกกองทัพประชาชน ซึ่งกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ อาศัยเงินรายได้จากฝิ่นเป็นแหล่งเศรษฐกิจหลัก และเกษตรกรผู้ปลูกจะเป็นเพียงผู้เช่าไร่ฝิ่น โดยจะจ่ายค่าเช่าด้วยผลผลิตที่ปลูกได้

ความสำเร็จในการขจัดพื้นที่ปลูกฝิ่นในบริเวณสามเหลี่ยมทองคำ แม้จะทำให้ภาพรวมการปลูกฝิ่นในภูมิภาคมีแนวโน้มลดลง แต่การที่ฝิ่นกลายเป็นสิ่งหายากมากขึ้นนั้น อีกด้านหนึ่งก็ได้ทำให้

¹³ ข้อมูลจากการบรรยายเรื่อง “Colonial Opium Trade in South Asia & China” โดย M. Emdadul Haq เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2011 ณ มหาวิทยาลัยยูนิฟิเคชัน นครคุนหมิง ประเทศจีน ดูรายละเอียดใน M. Emdadul Haq, *Drugs in South Asia : From the Opium Trade to the present day* (London : Macmillan Publisher, 2000).

ราคาของฝิ่นกลับมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากอุปสงค์ที่ยังคงสูงอยู่ เป็นผลให้หลายปีมานี้ ราคาฝิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เพิ่มสูงขึ้น โดยจะมีราคาแตกต่างกันในแต่ละประเทศและแต่ละเขตที่ปลูกฝิ่น ปี 2011 ราคาฝิ่นที่ปลูกในประเทศไทยอยู่ที่ 1,420 ดอลลาร์สหรัฐต่อกิโลกรัม ในลาวมีราคา 1,640 ดอลลาร์สหรัฐต่อกิโลกรัม ซึ่งราคาที่สูงนี้มาจากการขาดแคลนฝิ่นในประเทศทั้งสองนั่นเอง ส่วนในพม่ามีมูลค่า 450 ดอลลาร์สหรัฐต่อกิโลกรัม เพิ่มขึ้นถึง 48% จาก 305 ดอลลาร์สหรัฐต่อกิโลกรัมในปี 2010 ทั้งนี้ ราคาฝิ่นในพม่าได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2002 (ดูแผนภูมิที่ 3)

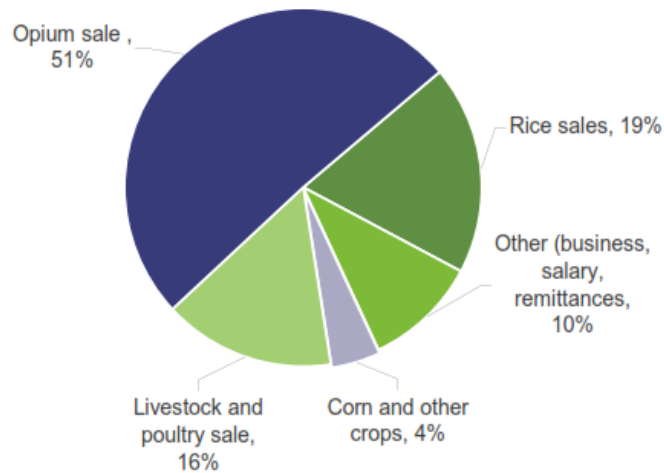
แผนภูมิที่ 3
ผลผลิตและราคาฝิ่นที่ปลูกในไทย ลาว และพม่า ระหว่างปี 2002 – 2011



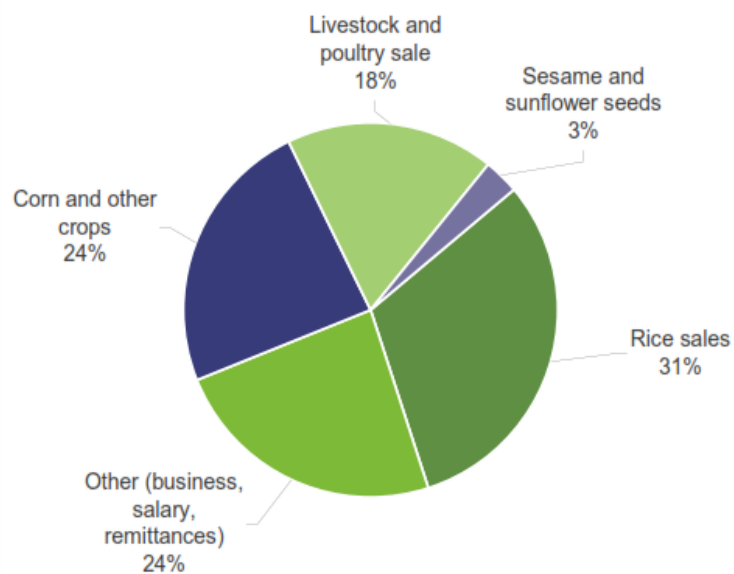
ที่มา : South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar. UNODC (2011, p. 14)

ในรัฐฉาน รายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อปีจากการผลิตฝิ่นเพิ่มขึ้นเกือบ 24% จาก 830 ดอลลาร์สหรัฐในปี 2010 เป็น 1,030 ดอลลาร์สหรัฐในปี 2011 อย่างไรก็ตาม เกษตรกรผู้ปลูกฝิ่นในพม่าโดยทั่วไปยังคงยากจนกว่าเกษตรกรที่มีได้ปลูกฝิ่น สำหรับครัวเรือนที่มีได้ปลูกฝิ่น (ครอบครัวกลุ่มที่ไม่เคยปลูกหรือได้เลิกปลูกแล้ว) มีรายได้เฉลี่ยต่อปีเกือบ 1,200 ดอลลาร์สหรัฐ (UNDOC, 2011, p. 43) โดยเฉลี่ยแล้ว รายได้จากฝิ่นคิดเป็น 51% ของรายได้ทั้งหมดในหมู่เกษตรกรผู้ปลูกฝิ่น และมีสัดส่วนสูงถึง 60% ในพื้นที่รัฐฉานตอนใต้ ซึ่งถือเป็นรายได้หลักเพื่อความอยู่รอดของชาวบ้าน ส่วนชาวบ้านที่ไม่ได้ปลูกฝิ่นจะมีรายได้หลักจากการขายข้าว (ดูแผนภูมิที่ 4)

แผนภูมิที่ 4
แหล่งที่มาของรายได้เปรียบเทียบระหว่าง
ชาวบ้านที่ปลูกและไม่ได้ปลูกฝิ่นเมื่อปี 2010 (ในรัฐฉานและรัฐคะฉิ่น)



Sources of income in poppy-growing villages



Sources of income in non poppy-growing villages

ที่มา : South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar. UNODC (2011, p. 62)

จากแผนภูมิจะเห็นได้ว่า หากเราต้องการจูงใจให้เกษตรกรที่ปลูกฝิ่นหันไปประกอบอาชีพอย่างอื่น จะต้องหาสิ่งที่สามารถชดเชยรายได้ 51% ที่ขาดหายไป จึงจะเป็นหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจแก่พวกเขา สิ่งที่ต้องคัดกรองทั่วประเทศกังวลกันมากเกี่ยวกับการขจัดพื้นที่ปลูกฝิ่น คือ ทำอย่างไรให้เกษตรกรมีรายได้ทดแทนที่เหมาะสม มีความมั่นคงทางอาหาร และดำรงชีวิตอยู่ได้อย่าง

ยั่งยืน โดยไม่ต้องหันกลับไปพึ่งการปลูกฝิ่นอีก โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่ต้องพึ่งพิงรายได้จากการปลูกฝิ่นเพื่อนำไปซื้อข้าวสารและอาหารอย่างอื่นเพื่อการบริโภค

โดยสรุปแล้ว สาเหตุที่ทำให้การปลูกฝิ่นในรัฐฉานมีปริมาณเพิ่มขึ้นคือความไร้เสถียรภาพด้านอาหาร ความยากจนและความขัดแย้งในพื้นที่ดังกล่าว รวมทั้งการที่ฝิ่นมีราคาแพงขึ้นทำให้เกษตรกรจำนวนมากหันไปปลูกฝิ่น ความสำเร็จในการลดพื้นที่เพาะปลูกและผลิตฝิ่น ตลอดจนความพยายามที่จะบำบัดผู้สูบบุหรี่ จะสามารถดำรงไว้ได้อย่างต่อเนื่อง ก็ต่อเมื่อสามารถผลักดันการดำรงชีพทางเลือก (Alternative livelihoods) สู่ชุมชนท้องถิ่นได้สำเร็จ

นอกจากนั้นแล้ว ในมิติของความมั่นคงทางเศรษฐกิจระดับชาตินั้น หากสามารถจัดการปลูกฝิ่นซึ่งเป็นต้นทางของยาเสพติดได้ ย่อมช่วยให้รัฐไม่ต้องสูญเสียรายได้เพื่อใช้ในการป้องกันปราบปราม บำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยา แทนที่จะนำงบประมาณไปใช้ในด้านอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นมากกว่า อีกทั้งไม่ต้องสูญเสียทรัพยากรในการป้องกันและแก้ไขปัญหาโดยไม่จำเป็น จากการปราบปรามฝิ่นและยาเสพติด รวมทั้งกระทบต่อทรัพยากรมนุษย์ เพราะยาเสพติดมีส่วนทำลายพัฒนาการทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสมองของเด็กและเยาวชน และแรงงานที่จะเป็นพลังในการพัฒนาประเทศไทย ทั้งนี้ การผลิตและการค้ายาเสพติด จัดเป็นกลุ่มธุรกิจและเศรษฐกิจนอกกฎหมายที่ไม่ก่อให้เกิดการผลิต ส่วนรายได้จากการขายก็ถือเป็นรายได้สำหรับคนบางกลุ่มที่กระทำผิดกฎหมาย และเอาไรต์เอาเปรียบสังคม มิได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ

ความมั่นคงทางอาหาร

ความมั่นคงทางอาหารยังคงเป็นปัญหาหลักในเกือบทุกพื้นที่ของพม่าทั้งในหมู่บ้านที่ปลูกและไม่ปลูกฝิ่น ซึ่งการขาดความมั่นคงทางอาหารเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การปลูกฝิ่นเพิ่มขึ้น โดยพบว่าชาวพม่าที่ขาดแคลนอาหารมักจะหันไปขอความช่วยเหลือจากเพื่อนฝูงหรือขอกู้เงินมาซื้อหาอาหาร

โดยจากการสำรวจของ UNDOC พบว่า แนวทางที่ชาวบ้านทั้งที่ปลูกและไม่ปลูกฝิ่นเลือกใช้รับมือกับปัญหาการมีอาหารไม่เพียงพอในปี 2011 นั้น การซื้อหาอาหารด้วยระบบสินเชื่อเป็นแนวทางที่ชาวบ้านเลือกมากที่สุดถึง 28% รองลงมาคือใช้วิธียืมหรือพึ่งพาญาติมิตร 27% หันไปพึ่งอาหารที่ขอบน้อยกว่าหรือราคาถูกลงกว่า 13% และการออกหาหรือล่าสัตว์ 10% (ดูตารางที่ 3) จะเห็นได้ว่าแนวทางที่ชาวบ้านเลือกใช้เมื่อรายได้หดหายจากการเลิกปลูกฝิ่น ยังมีช่องทางแห่งการพัฒนาและวิถีชีวิตที่ยั่งยืน ส่วนใหญ่แล้วปัญหาหลักคือไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ขาดทักษะอาชีพ ทำให้ต้องพึ่งผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีพ

อีกประการหนึ่งคือ ชาวบ้านจำนวนมากอาศัยความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่ได้จากการปลูกและขายฝิ่น เพื่อนำไปสู่ความมั่นคงทางอาหาร ฉะนั้น เมื่อขาดซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยพื้นฐานเสียแล้ว ย่อมยากที่จะมีความมั่นคงทางอาหารได้

ตารางที่ 3

ยุทธศาสตร์รับมือกับปัญหาสำหรับครอบครัวที่มีอาหารไม่เพียงพอในปี 2011

Strategy	In growing poppy villages	In non-growing poppy villages	In all surveyed villages
Foraging and hunting	9%	11%	10%
Rely on less preferred or less expensive food	10%	21%	13%
Borrow food, rely on friends or relatives	25%	31%	27%
Purchase food on credit	30%	24%	28%
Other strategy	25%	20%	24%

ที่มา : South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar. UNODC (2011, p. 66)

สำหรับฝั่งมณฑลยูนนานของจีนนั้น ถือเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความมั่นคงทางอาหารมากที่สุด มณฑลหนึ่งของจีน โดยยูนนานมีปริมาณการผลิตอาหาร 200 กิโลกรัมต่อคน ซึ่งต่ำกว่ามาตรฐานของประเทศและมณฑลอื่น ๆ อย่างมาก และยูนนานมีสัดส่วนการครอบครองอาหารเฉลี่ยคนละ 340.2 กิโลกรัม ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศที่คนละ 404.5 กิโลกรัมอยู่มากเช่นเดียวกัน ดัชนีทั้งสองตัวนี้สะท้อนว่า ปัญหาความมั่นคงด้านอาหารของยูนนานยังคงเป็นภาระอันหนักหน่วงบนหนทางอันยาวไกล

ยูนนานเป็นมณฑลเกษตรขนาดใหญ่ GDP จากภาคเกษตรมีสัดส่วนเป็น 18% ของ GDP ทั้งหมด ซึ่งสูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของประเทศ เป็นสิ่งสะท้อนว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของยูนนาน พึ่งพิงภาคการเกษตรไม่น้อย ขณะเดียวกัน ยูนนานก็เป็นมณฑลที่ขาดแคลนอาหารอย่างมาก โดยปริมาณการขาดแคลนอาหารใน ค.ศ.2000 ค.ศ.2005 และ ค.ศ.2010 แบ่งเป็น 3,420,000 ตัน 2,860,000 ตัน และ 2,150,000 ตันตามลำดับ (เทียนตงหลิน และ เหลียงเหลียงหัว, 2011, p.34-35) แม้ว่าอัตราการขาดแคลนอาหารจะลดลง แต่ก็ยังถือว่าอยู่ในระดับที่สูง

สำหรับปัจจัยที่ทำให้ยูนนานเป็นมณฑลที่มีปัญหาความมั่นคงทางอาหาร ประกอบด้วยภูมิประเทศตามธรรมชาติที่ไม่ค่อยเอื้อต่อการทำกสิกรรม มีภัยธรรมชาติเกิดขึ้นบ่อยครั้ง การผลิตอาหารเชิงเดี่ยวอยู่ในขั้นรุนแรง ตลอดจนการพัฒนาสู่ความเป็นอุตสาหกรรมและความเป็นเมืองได้กัดกร่อนทรัพยากรที่ดินคุณภาพให้เสื่อมลง

ด้วยเหตุนี้ มณฑลยูนนานจึงต้องพึ่งพิงความมั่นคงทางอาหารจากภายนอก ซึ่งรวมไปถึงโครงการปลูกพืชทดแทนกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งพัฒนาอุตสาหกรรมอื่นทดแทน เพื่อเสริมเติมให้แก่อุปทานผลิตภัณฑ์เกษตรบางส่วนของประเทศ และกระตุ้นการพัฒนาของเศรษฐกิจพิเศษเขต

ชายแดน อาทิ ในโครงการความร่วมมือปลูกพืชทดแทนระหว่างแคว้นสิบสองปันนาของอวิ้นหนานกับเขตปกครองพิเศษที่ 4 ของพม่า โดยที่ผ่านมาเขตปกครองพิเศษที่ 4 แต่ละปีจะต้องซื้ออาหารกว่า 400,000 กิโลกรัม แต่ภายหลังจากที่ดำเนินโครงการปลูกพืชทดแทนแล้ว ปัจจุบันไม่เพียงสามารถบรรลุศักยภาพที่จะผลิตอาหารเลี้ยงตัวเองได้ (อัตราการผลิตสูงกว่าอัตราการบริโภค) แต่ยังมีเหลือขายให้แก่ชนเผ่าว่าที่อยู่ใกล้เคียง รวมทั้งตามพื้นที่ชายแดนจีน-พม่าได้อีก 1,250,000 กิโลกรัม หรือกรณีโครงการปลูกพืชทดแทนนอกแคว้นต่อหังเมื่อปี 2009 ที่สามารถสร้างผลิตผลทางการเกษตรขายคืนให้แก่ณฑลได้ 169,600 ตัน คิดเป็นมูลค่า 32,750,000 เหรียญสหรัฐ (เถียนตงหลิน และ เหลยเหล่ยหัว, 2011, p.35) สังเกตได้ว่า โครงการปลูกพืชทดแทนนอกประเทศที่ฝ่ายจีนสนับสนุนนั้น สุดท้ายแล้ว ก็เพื่อความมั่นคงทางอาหารภายในของตนเอง ซึ่งการพัฒนาที่มีได้อิงประโยชน์ของกลุ่มส่วนน้อยอย่างแท้จริง ทำให้สร้างปัญหาใหม่ให้แก่พม่าตามมา

การลงทุนด้านการเกษตรที่พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วทางภาคเหนือของพม่า ได้ก่อให้เกิดผลข้างเคียงที่สร้างปัญหาความมั่นคงทางอาหารและการทำลายทรัพยากรท้องถิ่นตามมา โดยพบว่าผืนดินของเกษตรกรถูกยึด ซึ่งบีบให้เกษตรกรต้องเข้าร่วมโครงการปลูกพืชทดแทน เพราะแทบจะไม่เหลือทางเลือกอย่างอื่น

ในเขตว่า ตั้งแต่ปี 2005 ได้เริ่มดำเนินมาตรการห้ามการปลูกฝิ่นอย่างเด็ดขาด แต่การปลูกยางพาราทดแทนก็ทำให้ปัญหาความยากจนและความมั่นคงทางอาหารของชาวบ้านหนักขึ้นเป็นสองเท่า จากการที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องการจะช่วยให้เจ้าของสวนยางพารามีแรงงานที่ถูกหรือถึงขั้นฟรี จึงได้ย้ายเกษตรกรผู้ปลูกฝิ่นเดิมให้ไปอยู่ในบริเวณที่ติดกับสวนยางพารา มีบางสวนยังใช้ความรุนแรงเข้ายึดครองที่ดินของเกษตรกร โดยไม่ได้จ่ายเงินชดเชยให้แก่เกษตรกรในพื้นที่แต่อย่างใด

การปลูกพืชเชิงเดี่ยวขนานใหญ่ในพื้นที่เขตว่า ได้สกัดกั้นการเติบโตของพืชอาหารและหญ้าเลี้ยงสัตว์อย่างมาก ซึ่งกระทบกับการดำรงชีวิตของชาวบ้านในพื้นที่ ชาวบ้านทั่วไปไม่มีสิทธิมีเสียงต่อการก่อตั้งสวนปลูกพืชทดแทน และไม่เคยเห็นสัญญาใด ๆ มาก่อน โดยตัวแทนผู้ลงนามสัญญาคือพ่อค้าของฝายว้ากับจีน

บริเวณรัฐฉานทางเหนือ จากลาโซถึงชายแดนมณฑลอวิ้นหนาน กองกำลังชาวบ้านท้องถิ่นกลุ่มหยุดยิง และทหารพม่า ต่างได้บรรลุข้อตกลงความร่วมมือกับบรรดานักธุรกิจจีนด้านการปลูกสวนเกษตรกรรมหลากหลายประเภท ส่วนใหญ่เป็นการปลูกยางพารา ปัจจุบัน เส้นทางหลวงที่เชื่อมลาวอวิ้นหนาน และพม่าเข้าด้วยกัน ได้กลายเป็นช่องทางขนส่งผลิตผลทางการเกษตรที่สำคัญ ขณะที่ยางพาราสองข้างทางก็กำลังเติบโตไล่ขึ้นไปบนแนวเขา

ด้านรัฐคะฉิ่น โดยเฉพาะทางตะวันตกที่ติดกับอวิ้นหนาน สวนพืชทดแทน (ส่วนใหญ่เป็นสวนยางพารา และบางส่วนเป็นสวนแตงโม อ้อย และมันสำปะหลัง) ได้กระจายตัวอยู่บนสองข้างทางถนนที่อยู่ใต้การควบคุมของรัฐบาลและโดยรอบที่ตั้งสี่ทิศของหมู่บ้าน บรรดากลุ่มหยุดยิง เช่น KIO และ NDA-K

ก็ได้กำหนดเขตเพาะปลูกที่ได้รับอนุญาตเป็นพิเศษขึ้นในพื้นที่ควบคุมของตนเอง โดยแรงงานส่วนใหญ่จ้างมาจากตอนกลางของพม่า ไม่ใช่แรงงานท้องถิ่น ส่วนชาวบ้านในพื้นที่จะถูกบังคับให้ออกจากที่ดินที่พักอาศัย สวนผลไม้ หรือไร่นาของตัวเอง ซึ่งนอกจากจะไม่มีเงินค่าชดเชยแล้ว ยังไม่ได้เป็นแรงงานในสวนที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งเห็นได้ชัดว่า ทางเลือกของพวกเขาไม่ได้อยู่เพียงไม่กี่อย่างเท่านั้น

หากเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดินและเงินทุนเอง พวกเขาจะมีกำไรที่งดงามจากไร่ชาและสวนยางพารา อย่างไรก็ตาม ยางพาราสามารถให้ผลผลิตได้หลังจากปลูกแล้ว 7 ปี จึงเป็นช่วงที่ต้องลงทุนล่วงหน้าจำนวนมาก ซึ่งเป็นสิ่งที่เกษตรกรทั่วไปไม่สามารถทำได้ บรรดาพืชสวนเชิงพาณิชย์ไม่เพียงรุกล้ำเข้าไปในที่ดินเพาะปลูก หากแต่ในฤดูเก็บเกี่ยวยังก่อให้เกิด “การขาดแคลนแรงงาน” เกษตรกรส่วนน้อยที่มีที่ดินเป็นของตนเองก็จ้างคนได้ยาก ซึ่งจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากการห้ามปลูกฝิ่นแล้ว ชาวบ้านยากจนซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องการได้รับประโยชน์จากโครงการปลูกพืชทดแทนมากที่สุดกลับแทบจะไม่ได้รับประโยชน์อันใดเลย (TNI, 2010, p.7-8)

ฉะนั้น ในมิติของความมั่นคงทางอาหาร โครงการปลูกพืชทดแทนมีโอกาสเป็นได้ทั้ง “พระเอก” และ “ผู้ร้าย” กล่าวคือ หากเป็นโครงการที่สามารถทดแทนรายได้ที่ขาดหายไปจากการปลูกฝิ่นเดิม และผลผลิตจากพืชอาหารทดแทนชนิดใหม่ ก่อให้เกิดรายได้และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจแก่เกษตรกรท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว โครงการปลูกพืชทดแทนนั้น ก็จะกลายเป็น “พระเอก” ที่ได้พลิกฟื้นคุณภาพชีวิตและความมั่นคงทางอาหารให้แก่ชาวบ้านที่ร่วมโครงการ ทว่าในทางกลับกัน หากเป็นโครงการที่เข้าไปรุกล้ำหรือทำลายวิถีการดำรงชีพของเกษตรกร หรือมุ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่จะเกิดจากโครงการปลูกพืชทดแทนเพียงอย่างเดียว อย่างเป้าหมายของนักธุรกิจจีนส่วนใหญ่ที่เข้าไปลงทุน โดยไม่คำนึงถึงความสอดคล้องกับชุมชนแล้ว ย่อมมีโอกาสที่โครงการปลูกพืชทดแทนจะเป็น “ผู้ร้าย” ข้ำรอยประวัติศาสตร์ที่อังกฤษเคยหวังให้การค้าฝิ่นเป็นใบเบิกทางสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของตน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น โครงการปลูกพืชทดแทนนอกจากจะไม่บรรลุเป้าหมายที่แท้จริงแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมือง ความไม่มั่นคงทางชุมชน และความไม่มั่นคงทางอาหารตามมา

ความท้าทายต่อการบรรลุเป้าหมาย “อาเซียนปลอดยาเสพติดปี 2015”

รายงานของสหประชาชาติ ระบุว่า มีผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั่วโลกมากถึง 210 ล้านคน และเสียชีวิตปีละประมาณ 2 แสนคน ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาไร้พรมแดน มีต้นเหตุที่ซับซ้อนทั้งความยากจน การด้อยพัฒนา และในบางประเทศเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง การแก้ไขปัญหาก็ต้องใช้แนวทางที่ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านอุปสงค์ อุปทาน การบำบัดฟื้นฟู การบังคับใช้กฎหมาย และการพัฒนาทางเลือกที่ครอบคลุมการปลูกพืชทดแทนการปลูกฝิ่นในการเปลี่ยนวิถีการดำรงชีวิตของชุมชน จากที่พึ่งพารายได้จาก การปลูกพืชเสพติดและการผลิตยาเสพติด เพื่อให้เกิดผลที่ยั่งยืนในการแก้ปัญหายาเสพติดในระดับรากหญ้า

เป้าหมายสำคัญการสถาปนาความเป็นประชาคมอาเซียนให้เป็นรูปธรรมภายใน 2015 คือ การเสริมสร้างอำนาจต่อรองที่แท้จริงให้กับอาเซียนบนเวทีโลกผ่านประชาคม 3 เสาหลัก ที่จัดตั้งขึ้นตามแผนงานหลัก (ASEAN Blueprint) 3 แผน ภายใต้กรอบใหญ่ของแผนแม่บทประชาคมอาเซียน (ASEAN Community Roadmap) ซึ่งประกอบด้วย 1. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community - APSC) 2. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community – AEC) และ 3. ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community – ASCC)¹⁴

โดยในเรื่องของยาเสพติดจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเสาที่ 1 และ เสาที่ 3 คือ ในเสาที่ 1 เรื่องประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเสริมสร้างความมั่นใจ (Confidence Building) เสถียรภาพ (Stability) และสันติภาพ (Peace) อย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้นในภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนอาเซียนอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และปราศจากภัยคุกคามจากการทหารและภัยคุกคามในรูปแบบใหม่ (Non-Traditional Issues) เช่น ปัญหายาเสพติด และปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ตลอดจนส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์

ส่วนเสาที่ 3 เรื่อง ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียนนั้น มีเป้าหมายที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตในทุกด้านให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี ในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีความมั่นคงทางสังคม พร้อมรับมือกับผลกระทบอันเนื่องมาจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ตลอดจนมีส่วนร่วมในอัตลักษณ์ของภูมิภาคเป็นหนึ่งเดียวกัน สร้างให้ประชาคมอาเซียนเป็นสังคมแห่งความหวังโยช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยมีแผนงานที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องยาเสพติดคือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้วยการสนับสนุนการศึกษา ตลอดจนส่งเสริมสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยรับประกันที่จะให้อาเซียนเป็นเขตปลอดยาเสพติดในปี 2015¹⁵

ทั้งนี้ การทำให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่ปลอดยาเสพติดมีความชัดเจนขึ้น จากที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 31 ที่กรุงมะนิลา ในปี 1998 โดยได้มีการลงนามในปฏิญญาว่าด้วยการปลอดยาเสพติดอาเซียนในปี 2020 และต่อมา ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 33 ที่กรุงเทพฯ ปี 2000 ได้มีมติให้ร่นระยะเวลาเป้าหมายในการทำให้อาเซียนเป็นเขตปลอดยาเสพติดเร็วขึ้นอีก 5 ปี จาก ปี 2020 (พ.ศ.2563) เป็นปี 2015 (พ.ศ.2558)

ภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียนและกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาค 7 ฝ่าย ซึ่งได้กลายเป็นกรอบความร่วมมืออาเซียนและจีน ได้มีแผนแม่บทในการดำเนินการให้อาเซียนเป็นเขตปลอดจากยา

¹⁴ คุรยลละเอียดใน Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015 <http://www.aseansec.org/publications/RoadmapASEANCommunity.pdf>

¹⁵ คุรยลละเอียดใน Drug-Free ASEAN 2015: Status and Recommendations http://www.unodc.org/documents/eastasiaandpacific/Publications/ASEAN_2015.pdf

เสพติด โดยมีแผนปฏิบัติการ ACCORD Plan of Action (ASEAN and China Cooperative Operations in Response to Dangerous Drugs) ที่เน้นความร่วมมือใน 4 สาขาหลัก ได้แก่ 1) การสร้างจิตสำนึกของประชาชน 2) ความร่วมมือในการลดอุปสงค์ 3) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กระบวนการทางกฎหมาย 4) การขจัดอุปทานโดยโครงการปลูกพืชทดแทนและโครงการพัฒนาชุมชน

ล่าสุด ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ครั้งที่ 20 ที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ 3-4 เมษายน 2012 ณ กรุงพนมเปญ ได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยอาเซียนปลอดยาเสพติด ค.ศ.2015 (ASEAN's Declaration on a Drug-Free ASEAN 2015) ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยเน้นการสกัดกั้นยาเสพติดทุกชาติในภูมิภาคอาเซียน โดยจะร่วมมือกันสกัดกั้นยาเสพติดจากทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค พร้อมทั้งการเป็นหุ้นส่วนในการแก้ไขปัญหายาเสพติดร่วมกัน

กล่าวเฉพาะเรื่องโครงการปลูกพืชทดแทนต่อการมีส่วนร่วมทำให้อาเซียนก้าวเข้าสู่ประชาคมที่ปลอดยาเสพติดปี 2015 นั้น ถือว่ายังมีอุปสรรคและความท้าทายอยู่อีกหลายประการ อาทิ

ปัญหาของโครงการปลูกพืชทดแทน

ปัจจัยที่ทำให้การปลูกฝิ่นได้ติดตัวเป็นทิศทางการขี้นมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2007 นั้น มีสาเหตุมาจากความเกี่ยวพันระหว่างการผลิตฝิ่นกับฐานที่ยากจนของเกษตรกร เพราะการปลูกฝิ่นมิได้เป็นเพียงแหล่งที่มาของรายได้ แต่ยังสัมพันธ์กับปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคง โดยพบว่า พื้นที่ที่มีการปลูกพืชสำหรับทำยาเสพติดอย่างผิดกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตที่เกิดความขัดแย้งอยู่เป็นประจำ ซึ่งการพัฒนาในระดับที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานสะท้อนผ่านเรื่องโรคภัยไข้เจ็บ อัตราการไม่รู้หนังสือ และสาธารณูปโภคที่มีจำกัดในพื้นที่ พื้นที่ที่ปลูกฝิ่นส่วนใหญ่จะกระจายตัวอยู่ในพม่าและภาคเหนือของลาว ในหมู่บ้านที่ยากจนขั้นแค้นในหุบเขาที่ห่างไกล โดยข้าวขนาดอนเป็นพืชอาหารที่สำคัญของชาวบ้านเหล่านี้ สำหรับผู้คนสุดชายขอบอย่างพวกเขา ฝิ่นสามารถนำไปแลกอาหารเพื่อชดเชยผลผลิตข้าวที่ไม่เพียงพอ ฝิ่นยังสามารถเก็บไว้สำหรับบริโภคส่วนบุคคลและใช้ทำยา ในบางพื้นที่ยังมีการใช้ฝิ่นสำหรับประกอบพิธีเช่นไหว้เทพเจ้าตามประเพณีดั้งเดิม (TNI, 2010, P. 2) ซึ่งสิ่งท้าทายคือ การปรับเปลี่ยนแนวคิดสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนของชุมชน โดยได้รับการยอมรับและร่วมมือจากชุมชน

นอกจากนั้น เป้าหมายกับความเป็นจริงของโครงการปลูกพืชทดแทนยังมีความขัดแย้งกัน เช่น ความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างรัฐบาล กองกำลังติดอาวุธท้องถิ่น และกลุ่มนักธุรกิจ ความต้องการใช้พื้นที่เพาะปลูกใหม่ ๆ ที่ขาดความโปร่งใสในการเจรจาเพื่อดำเนินโครงการ ล้วนส่งผลกระทบต่อโครงการปลูกพืชทดแทนทั้งสิ้น

ธุรกิจเงินที่เข้าไปลงทุนส่วนใหญ่มักจะเลือกพื้นที่ราบและอยู่ใกล้กับถนนหนทาง มีการคมนาคมที่สะดวก ขณะที่พื้นที่ปลูกฝิ่นแต่ดั้งเดิมนั้นมักจะเป็นพื้นที่ชนบทห่างไกลอยู่บนเขาสูง ซึ่งไม่

ค่อนข้างเหมาะกับการปลูกยางพาราและอ้อยมากนัก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืชทดแทนในบริเวณดังกล่าว อีกทั้งชาวบ้านมักต้องประสบกับการถูกให้ย้ายออกจากถิ่นฐานดั้งเดิม เพื่อพัฒนาโครงการปลูกพืชทดแทน ทำให้ชาวบ้านรู้สึกไม่เป็นเจ้าของพื้นที่ หรือไม่ก็ย้ายชาวบ้านไปยังจุดที่ไม่มี ความคุ้นเคยในการดำรงชีวิต (TNI, 2010, P. 3-4) นอกจากนี้ พืชเกษตรเป็นสิ่งที่ต้องมีการปรับปรุง พัฒนาหรือปลูกแบบหมุนเวียน แต่การปลูกพืชทดแทนในบางพื้นที่ เป็นการกระทำที่ซ้ำๆ กัน และขาด การพัฒนา

ขณะเดียวกัน อุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นในภูมิภาค ราคาฝิ่นในตลาดโลกที่สูงขึ้นในขณะที่พืชเศรษฐกิจที่ปลูกทดแทนมีราคาต่ำลง ล้วนมีส่วนผลักดันให้การปลูกฝิ่นค่อยๆ ขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกครั้ง

ปัญหายาเสพติดรูปแบบใหม่

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในโลกปัจจุบัน ทำให้การผลิตยาเสพติดพัฒนาก้าวหน้าตามไปด้วย จากที่เคยใช้แต่ยาเสพติดธรรมชาติที่ได้จากพืช ก็มียาเสพติดสังเคราะห์ทางเคมีใหม่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลจากสำนักงานปราบปรามยาเสพติด กรมพิทักษ์สันติราษฎร์ มณฑลฉวนหนาน ระบุว่า ตั้งแต่หลังปี 2000 ยาเสพติดรูปแบบใหม่ มีแนวโน้มที่จะแทนที่ยาเสพติดแบบดั้งเดิม

ยาเสพติดสังเคราะห์รูปแบบใหม่ เช่น ยาไอซ์ ยาอี (Ecstasy) ในปี 2010 มณฑลฉวนหนานสามารถยึดยาไอซ์ได้ในสัดส่วนที่มากกว่าเฮโรอีนเป็นครั้งแรก โดยทั้งประเทศจีนมีถึง 16 มณฑลที่สามารถยึดยาเสพติดสังเคราะห์ได้มากกว่ายาเสพติดดั้งเดิม ซึ่งมีส่วนทำให้อัตราผู้ติดยาเสพติดของจีนเพิ่มสูงขึ้นด้วย จาก 19% ในปี 2008 เป็น 28% ในปี 2010 (หนันฟางโจวม่อ, 2012) ทั้งนี้ ในภาวะที่ การปลูกฝิ่นลดลง ด้านหนึ่งก็เป็นโอกาสที่ยาเสพติดรูปแบบใหม่เพิ่มขึ้นด้วย

โดยสาเหตุสำคัญมาจากยาเสพติดรูปแบบใหม่ได้รับความนิยมมากกว่ายาเสพติดแบบดั้งเดิม เนื่องจากเสพได้ง่ายกว่า สำหรับกลุ่มเสี่ยงที่จะติดยาเสพติดเพิ่มมากขึ้น คือ กลุ่มนักท่องเที่ยว กลุ่มที่ต้องทำงานในยามค่ำคืน กลุ่มที่ทำงานด้านดนตรีและการแสดง และกลุ่มผู้ติดการพนัน ฯลฯ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ที่ติดการพนัน เมื่อเสพยาไอซ์ ยาอี หรือ ยาเค แล้ว จะทำให้รู้สึกกระปรี้กระเปร่า สามารถเล่นการพนันติดต่อกันได้หลายวันหลายคืน หรือกรณีของคนขับรถขนส่งสินค้ายามค่ำคืน ที่ต้องการความตื่นตัวตลอดการเดินทาง

นอกจากนั้น ยาเสพติดชนิดใหม่ยังมีรูปแบบการผลิตที่ง่ายกว่า ยาเสพติดดั้งเดิมที่ผลิตจากฝิ่นนั้น ต้องอาศัยรอบการผลิตครั้งละหลายเดือน ซึ่งถือว่าค่อนข้างช้า อีกทั้งการขนส่งฝิ่นยังเสี่ยงที่จะถูกตรวจค้นพบได้ง่าย แต่ยาเสพติดรูปแบบใหม่สกัดสังเคราะห์และผสมผสานจากสารเคมีต่างๆ ทำให้สามารถผลิตได้ครั้งละปริมาณมากๆ และจัดเก็บได้ง่าย ไม่เปลืองเนื้อที่ ทำให้การตรวจค้นพบทำได้ยากขึ้น ที่สำคัญ ยาเสพติดสังเคราะห์ไม่ต้องอาศัยพื้นที่การผลิตขนาดใหญ่ แค่เพียงพื้นที่เล็กๆ ในรถยนต์ก็สามารถดำเนินการผลิตได้แล้ว โดยในประเทศจีนเมื่อปี 2011 ทางกรมสามารถทำลายแหล่ง

ผลิตยาเสพติดใหม่ๆ ได้ถึง 350 แห่ง (หนันฟางโจวมือ, 2012) ยาเสพติดชนิดใหม่ จึงไม่เพียงเป็นทางเลือกใหม่ของผู้เสพ แต่ยังเปลี่ยนแปลงสู่รูปแบบการผลิต การขนส่ง และการจำหน่ายด้วยวิธีการใหม่ๆ ด้วย กลุ่มผู้ผลิตยาเสพติดเอง ก็มีการคิดค้นยาเสพติดรูปแบบใหม่ ๆ ตลอดเวลา เพื่อหลบหนีการจับกุมของตำรวจเช่นเดียวกัน สิ่งเหล่านี้จึงนับเป็นความท้าทายสำหรับการปราบปรามยาเสพติดในสหประชาชาติใหม่

การก้าวสู่ประชาคมอาเซียน

ภายใต้แผนแม่บทแห่งการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน มีคำขวัญหลักคือ “หนึ่งวิสัยทัศน์ หนึ่งเอกลักษณ์ หนึ่งประชาคม” อันจะนำมาซึ่งการเปิดเสรีในภาคต่างๆ ที่จะทำให้อาเซียนทั้ง 10 ประเทศเป็นหนึ่งเดียวกัน การเปิดเสรีที่ท้าทายต่อการแพร่ระบาดของยาเสพติด เช่น การเปิดเสรีการค้าที่จะอำนวยความสะดวกให้สินค้าต่างๆ ไปสู่ตลาดได้อย่างสะดวกรวดเร็ว อันรวมถึงการผ่านด่านด้วย การเปิดเสรีแรงงาน ที่จะทำให้ผู้คนเดินทางไปมาหาสู่กันในกลุ่มอาเซียนได้สะดวกและเสรียิ่งขึ้น การเปิดเสรีทางการขนส่ง ที่จะพัฒนาให้การขนส่งในภูมิภาคเชื่อมโยงถึงกันอย่างไร้พรมแดนมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่ยาเสพติดจะแพร่ระบาดในภูมิภาคได้ง่ายขึ้น จากทั้งสินค้า คน และการขนส่งที่สะดวกมากขึ้น

โดยเฉพาะกับยาเสพติดรูปแบบใหม่แล้ว ยังมีสัญญาณการแพร่ระบาดจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งได้ง่ายขึ้น เช่น ปัจจุบันจะพบกรณีการขนส่งยาเสพติดสังเคราะห์ได้ครั้งละจำนวนมาก ๆ และมีการขนส่งวัตถุดิบยาเสพติดระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้นด้วย เช่น ในพม่ามีการผลิตยาเสพติดสังเคราะห์ แต่อาจจะขาดสารเคมีบางอย่าง ก็จะนำเข้าจากอินเดีย ไทย หรือจีน โดยสำหรับจีนนั้นจะผ่านมณฑลยูนนานเข้าสู่พม่า เฉพาะตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเมษายน 2012 ทางกรีนตราวพบสารเคมีสำหรับผลิตยาเสพติดได้แล้วถึง 300 กว่าตัน

นอกจากนั้นแล้ว การจะก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนร่วมกันของทั้ง 10 ประเทศยังเรียกร้องให้แต่ละชาติสมาชิกต้องมีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงตนเอง เพื่อความพร้อมในการเป็นสังคมเดียวกัน เนื่องจากอาเซียนมิได้เชื่อมโยงเป็นหนึ่งเดียวกันเฉพาะประเด็นเศรษฐกิจ หากแต่ยังต้องมีการเมืองและความมั่นคง สังคมและวัฒนธรรมที่รองรับการพัฒนาและเป็นประชาคมเดียวกัน กล่าวเฉพาะเรื่องการเมืองและความมั่นคงนั้น จะมีผลต่อปัญหาเสพติด โดยเฉพาะในประเทศพม่า ที่ยังขาดความมั่นคงทางการเมืองภายใน อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปทางการเมืองของพม่า ถูกตั้งความหวังว่าจะพัฒนาพม่าให้ก้าวหน้าสู่สากลและทัดเทียมประเทศอื่นๆ ในอาเซียน ด้วยเหตุที่ความไม่มั่นคงทางการเมืองในพม่าสัมพันธ์กับการผลิตยาเสพติด ฉะนั้น การปฏิรูปการเมืองในพม่า จึงมีโอกาเป็นทั้งปัจจัยเร่งและปัจจัยลบของการแพร่ระบาดยาเสพติดในพื้นที่ด้วย ซึ่งถือเป็นความท้าทายอย่างหนึ่งของการก้าวสู่ประชาคมอาเซียน

ถ้อยสรุป

ความร่วมมือโครงการปลูกพืชทดแทนจีน-พม่า ที่ดำเนินงานมากกว่าสองทศวรรษ ถือเป็นความพยายามที่จะนำไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์โดยตรง ได้ช่วยแก้ไขปัญหการปลูกฝิ่น การผลิต และแพร่กระจายของยาเสพติดในภูมิภาคได้เป็นอย่างดีในระยะเวลาหนึ่ง แต่จากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้การปลูกฝิ่นในพม่ามีทิศทางกลับฟื้นคืนมาอีกครั้งตั้งแต่ปี 2007 เนื่องจากหลายสาเหตุ อาทิ โครงการปลูกพืชทดแทนในบางพื้นที่ที่เน้นเฉพาะความมั่นคงทางเศรษฐกิจมากเกินไป ทำให้มิได้ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงหรือสอดคล้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนของท้องถิ่น อันก่อให้เกิดปัญหาขาดความมั่นคงทางรายได้ ขาดทางเลือกเพื่อการดำรงชีพและประกอบอาชีพ ซึ่งส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงทางอาหาร และความไม่มั่นคงของชุมชนตามมา นอกจากนี้ จากอุปสงค์ยาเสพติดที่เพิ่มขึ้นในภูมิภาค ราคาฝิ่นในตลาดโลกที่สูงขึ้นในขณะที่พืชเศรษฐกิจที่ปลูกทดแทนมีราคาต่ำลง ล้วนมีส่วนผลักดันให้การปลูกฝิ่นค่อยๆ ขยายตัวเพิ่มขึ้นอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปลูกฝิ่นจะมีสัดส่วนลดน้อยลง แต่ก็มิใช่หลักประกันว่าปัญหายาเสพติดในภูมิภาคได้ลดน้อยลงด้วย เนื่องจากปัจจุบัน มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดสังเคราะห์รูปแบบใหม่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ซึ่งสะกดกัทั้งการผลิต การจัดเก็บ และการขนส่ง ทำให้เป็นสิ่งที่ท้าทายต่อการปราบปรามและการก้าวสู่อาเซียนปลอดยาเสพติดปี 2015 อย่างยิ่ง

การวิจัยยังค้นพบว่า ความสำเร็จในการลดพื้นที่เพาะปลูกและผลิตฝิ่น ตลอดจนความพยายามที่จะบำบัดผู้สูบบุหรี่ จะสามารถดำรงไว้ได้อย่างต่อเนื่อง ก็ต่อเมื่อสามารถผลักดันการดำรงชีพทางเลือก (Alternative livelihoods) สู่ชุมชนท้องถิ่น เกษตรกรต่างเสียงที่จะสูญเสียรายได้จำนวนมากหากเลิกปลูกฝิ่น โดยเฉพาะในกลุ่มที่พึ่งพารายได้จากฝิ่นเพื่อความมั่นคงทางอาหาร ขณะเดียวกัน การเพาะปลูกฝิ่นมักจะสัมพันธ์กับการขาดสันติภาพและความปลอดภัย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของวิธีการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ต้องทำควบคู่กัน

กล่าวได้ว่า โครงการปลูกพืชทดแทนระหว่างประเทศ ย่อมจะต้องมีองค์ประกอบที่สอดคล้องและเกื้อหนุนกันระหว่างความมั่นคงทางการเมือง ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางอาหาร จึงจะเกิดความมั่นคงของชุมชนอย่างแท้จริง หากสถานการณ์ยาเสพติดในภูมิภาคดีขึ้นย่อมเป็นหลักประกันแห่งการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ที่จะเป็นหลักประกันสู่ประชาคมเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และประชาสังคม-วัฒนธรรมอาเซียนที่เป็นสุขร่วมกันได้ในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

"กองทัพฟ้า" หนุนแผนรัฐบาลใหม่พม่าครองประเทศด้วยประชาธิปไตย. (16 พฤษภาคม 2011). สืบค้นจาก. http://www.prachatham.com/detail.htm?code=n3_16052011_01 [22 กรกฎาคม 2012]

ขจิต จิตตเสวี. *องค์การระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552. "ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก." สืบค้นจาก <http://www.aspacngo.org/uploads/events/jamming/4.pdf> [18 มิถุนายน 2012]

มูลนิธิกองทุนไทย. "เผยกลุ่มติดอาวุธได้กำกับของทหารพม่ามีบทบาทค้ายาเสพติด." (30 กันยายน 2010). สืบค้นจาก http://www.thaingo.org/board_2/view.php?id=2458 [20 มิถุนายน 2012]

"รัฐบาลพม่าล้มเหลวในการทำข้อตกลงสันติภาพกับกลุ่มคะฉิ่น." กรุงเทพธุรกิจ 12 มีนาคม 2012. สืบค้นจาก <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/world/20120312/441154> รัฐบาลพม่าล้มเหลวทำข้อตกลงสันติภาพกับคะฉิ่น.html [25 กรกฎาคม 2012]

สิทธิพล เครือรัฐติกาล. (2549). *จีนในโลกสมัยใหม่ (ค.ศ.1644 – ค.ศ.1949)*. ปทุมธานี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรังสิต

อรสา รัตนอมรรีกรมย์ และ วรศักดิ์ มหัทธโนบล. (2554). *จีนกับนโยบายการศึกษาชายแดนอินทนนท์-พม่า : ผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่*. ในเอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง "จีนกับความมั่นคงของมนุษย์" วันจันทร์ที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2554 ณ ห้องประชุม จุฬารัตน์-พันธุ์ทิพย์ ชั้น 4 อาคารประชาธิปไตย-จำเริญพรณี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดโดย โครงการความร่วมมือนานาชาติกับความมั่นคงของมนุษย์ ศูนย์บริการวิชาการแห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย(HS1069A) ร่วมกับศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : 77-118.

ภาษาจีน

โจวฮุยหรง และ เชี่ยวหยาง. (2012). *นโยบายรองรับการพัฒนาและสถานการณ์การปลูกพืชทดแทนนอกประเทศของแคว้นเต๋อหงมณฑลอินทนนท์ (云南省德宏州境外替代种植现状及发展对策)*. *จงหนันหลินเยี่ยเตี่ยวฉากุยฮว่า* 31(1) : 21-24.

- เถียนตงหลิน และ เหลียงเหลียงหัว. (2011). การปลูกพืชทดแทนนอกประเทศ : หนทางใหม่ที่จะรับประกันความมั่นคงทางอาหารของอินหนาน (境外替代种植 : 保障云南粮食安全的新途径). *อินหนานต้าเสวียเสวียเป้า* 5(4): 34-38.
- ซูจื่อหลาง. (2009). การวิจัยเกี่ยวกับการประชุมฝิ่นระหว่างประเทศที่เซี่ยงไฮ้ ค.ศ.1909 (1909 年上海万国禁烟会研究). สืบค้นจาก www.bjjdxx.org/doc/suzhiliang.doc สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2012.
- ปราบยาเสพติด : 30 ปี แห่งการ “เต้นระบำบนปลายมีด ” (禁毒 : “刀尖上跳舞” 的 30 年). (2012, พฤษภาคม 19). สืบค้นจาก <http://www.infzm.com/content/75506>. สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2012.
- ปราบยาเสพติดทั่วประเทศ อินหนานครองสัดส่วนครึ่งหนึ่ง (“全国禁毒, 云南一半”). (2012, กรกฎาคม 5). สืบค้นจาก www.legalweekly.cn/index.php/Index/article/id/230. สืบค้นเมื่อ 23 กรกฎาคม 2012.
- บันทึกเหตุการณ์จริง 30 ปีการก่อตั้งกองกำลังปราบปรามยาเสพติดมณฑลยูนนาน (云南省禁毒队伍组建 30 周年纪实). (2012, มิถุนายน 25). สืบค้นจาก <http://society.people.com.cn/n//2012/0625c.18374858-241842.html>. สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม .2012
- สำนักงานคณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติประกาศ “รายงานการปราบปรามยาเสพติดของจีนประจำปี 2012” (国家禁毒委员会办公室公布《2012 中国禁毒报告》). (2012, พฤษภาคม 16). สืบค้นจาก http://news.xinhuanet.com/politics/2012-05/16/c_111968101.htm. สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2012.
- หวังหู่. (2008). การพัฒนาโลกความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติดระหว่างจีนกับอาเซียน (中国东盟禁毒合作机制建设). สืบค้นจาก <http://ics.um.edu.my/images/ics/oct2008/paper/wangh.pdf>. สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม .2012
- เหลียงจิ้นอวี่น. (2012). ผลกระทบต่อประเทศจีนจากการปะทุขึ้นอีกครั้งของยาเสพติดทางตอนเหนือของพม่าบริเวณ “สามเหลี่ยมทองคำ” นอกประเทศจีน (境外 “金三角” 缅甸北部地区毒品复燃对中国的影响). *อินหนานจิงกวนเสวียย่วนเสวียเป้า* (1): 24-30.

ภาษาอังกฤษ

ASEAN. (2009). *Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015*. Available from <http://www.aseansec.org/publications/RoadmapASEANCommunity.pdf>. Accessed October 22, 2011.

Transnational Institute (TNI). (2010). *Alternative Development of Business as Usual? : China's Opium Substitute Policy in Burma and Laos*. Available from <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief33.pdf>. Accessed May 20, 2012.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2008). *Drug-Free ASEAN 2015: Status and Recommendations*. Available from http://www.unodc.org/documents/eastasiaandpacific/Publications/ASEAN_2015.pdf. Accessed May 20, 2012.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). KOWI Newsletter April-June 2008. Myanmar.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2011). *South-East Asia Opium survey 2011: Lao PDR, Myanmar*. Available from http://www.unodc.org/documents/eastasiaandpacific/2011/12/ops-2011/Opium_Survey_2011_-_Full.pdf. Accessed May 18, 2011.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2009). *This day in history: The Shanghai Opium Commission, 1909*. Available from <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/this-day-in-history-the-shanghai-opium-commission-1909.html>. Accessed Sep 20, 2012.