

**สภาพปัญหาและแนวทางการพัฒนาสิทธิด้านอาหารตาม
“แนวทางการสร้างความมั่นคงด้านอาหารขององค์การอาหารและเกษตร
แห่งสหประชาชาติ 2004”¹**

The problems and prospects on promoting Right to Food due to
“FAO's Voluntary Guideline on Food Security 2004”.

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์²

Tossapon Tassanakunlapan

บทคัดย่อ

ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและรุนแรงสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารของประชาชนอย่างกว้างขวาง ประชาคมโลกและรัฐได้มีวาระสำคัญในการรักษาความมั่นคงด้านอาหารขึ้น อย่างไรก็ตามการจัดสรรอาหารให้เพียงพอต่อการบริโภคกลับเต็มไปด้วยอุปสรรค เงื่อนไขที่เป็นปัญหาต่อการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารที่จะศึกษาในบทความวิจัยฉบับนี้ได้แก่ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านเทคโนโลยีและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เนื้อหาของบทความอ้างอิงจากรายงานขององค์การสหประชาชาติและองค์การอาหารและเกษตรเป็นหลัก ประเด็นสำคัญของสิทธิด้านอาหารที่จะทำการศึกษาในบทความวิจัยฉบับนี้ จะครอบคลุมมาตรการเพื่อประกันสิทธิด้านอาหารใน 5 ประเด็น คือ ความมั่นคงด้านอาหาร การเปิดตลาดสินค้าเกษตร ความขัดแย้งและภัยธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีชีวภาพ หลังจากที่ได้ศึกษามาตรการต่างๆ แล้ว ก็จะทำให้รู้ถึงแนวทางในการพัฒนามาตรการประกันสิทธิด้านอาหารซึ่งเป็นรากฐานและเป้าหมายแห่งการพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืนตาม “แนวทางการสร้างความมั่นคงด้านอาหารขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ 2004” ซึ่งแนวทางนี้จะเสนอรูปแบบในการบังคับใช้มาตรการครอบคลุมทั้ง 5 ประเด็นที่ศึกษา โดยในบทสังเคราะห์จะเสนอแนวทางบูรณาการสู่ทางพัฒนามาตรการส่งเสริมสิทธิด้านอาหารใน 5 ประเด็นเพื่อสร้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกษตรกรรมยั่งยืน

คำสำคัญ : ความมั่นคงด้านอาหาร, การเมือง, บรรษัท, การผูกขาด, ประชาธิปไตย, เกษตรกรรม, กฎหมาย

¹ บทความนี้เป็นผลการศึกษาจากโครงการวิจัยเรื่อง “โครงการศึกษาเพื่อจัดทำหลักการประกอบร่างกฎหมายเกษตรกรรมยั่งยืน”

² อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



Abstract

The Environmental Changes and Economic Transformation have been impacted to the food security in many levels. Global society and States propose this issue as a priority case internationally and domestically. However, the allocation of food to reach people needs confront with a lot of obstacles. The conditions affect on implementing Right to Food which were investigated are; Environmental problem, Political, Social and Cultural problem, Economic problem, Progression of Technology and Scientific problem. The contents of article are mainly based on United Nations and Food and Agriculture Organization Reports and Resolutions. The study issues in this researching article cover 5 perspectives on Right to Food protection: Food Security, Agricultural Market Distortion, Man-made and Natural Disaster, Natural Resource and Environment and Technology. After the study on past Measures on Right to Food Protection, the article will show prospects of developing the measures on Right to Food Protection. The development prospects are extracted from "FAO's Voluntary Guideline on Food Security 2004". The Guideline proposed a concrete measures which mention 5 issues of the study. In synthesis part, there will be Guideline for integrating prospects on Right to Food Supporting in order to draft the Law on Sustainable Agriculture.

Keywords : Food Security, Politics, Corporate, Monopoly, Democracy, Agriculture, Law

1. บทนำ

ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมอย่างรวดเร็วและรุนแรงสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารของประชาชนอย่างกว้างขวาง ประชาคมโลกและรัฐได้มีวาระสำคัญในการรักษาความมั่นคงด้านอาหารขึ้น อย่างไรก็ตามการจัดการจัดสรรอาหารให้เพียงพอต่อการบริโภคกลับเต็มไปด้วยอุปสรรคเนื่องจากมีความพยายามของบริษัทในการยกวาทกรรมเรื่อง “ประชากรเพิ่มขึ้น ภาวะโลกร้อนรุนแรง” กลับเปลี่ยนข้อมูลระดับพื้นที่ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาที่แท้จริงของความไม่มั่นคงด้านอาหารนั้นเกิดจากการผูกขาดปัจจัยการผลิต และครองอำนาจเหนืออาหารที่ผลิตขึ้นสอดคล้องกับคำกล่าวของ อมาตยา เซน นักเศรษฐศาสตร์ชื่อดังที่กล่าวว่า “รัฐใดมีประชาธิปไตยและการประกันสิทธิเสรีภาพ ที่นั้นประชาชนไม่มีความอดอยากหิวโหย” ดังนั้นการสร้างความมั่นคงด้านอาหารเพื่อรองรับสิทธิด้านอาหารของประชาชนจึงต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านอาหารและการเกษตรทั้งในระดับท้องถิ่น รัฐ ภูมิภาค ไปจนถึงระดับโลก เพื่อนำอธิปไตยด้านอาหารกลับคืนสู่ประชาชนทั้งที่อยู่ในฐานะผู้บริโภค และเกษตรกร นอกจากนี้การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และประชาสังคมในการกำหนดนโยบายความมั่นคงด้านอาหาร ให้เกิดเครื่องมือ และกลไกในการลดการผูกขาดในระบบอาหาร และเกษตรกรรมของบริษัทผ่านกฎหมาย และสถาบันต่างๆ ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่สังคมต้องร่วมกันออกแบบ เพื่อสร้างแนวนโยบายแห่งรัฐในการพัฒนาสิทธิด้านอาหารของประชาชน และยกร่างกฎหมายเกษตรกรรมยั่งยืน

1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มุ่งหวังให้เกิดความกระจ่างต่อปัญหาและช่องทางในสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับสิทธิด้านอาหารว่ามีมาตรฐานและมาตรการในระดับใดและมิติใดบ้าง รวมถึงแสดงกรณีศึกษาต่างๆ เพื่อสร้างความกระจ่างในกระบวนการบังคับใช้สิทธิด้านอาหาร เพื่อนำไปสู่ช่องทางในการ “จัดทำหลักการประกอบร่างกฎหมายเกษตรกรรมยั่งยืน” โดยวิจัยฉบับนี้จะทำการ

1) แคลเอกสาร “แนวทางการพัฒนาความมั่นคงด้านอาหารขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ” ซึ่งเป็นรายงานผลการประชุมระหว่างประเทศหรือรายงานขององค์การระหว่างประเทศที่เป็นพื้นฐานของเรื่องนี้ ฉบับปี 2004

2) สัมภาษณ์สถานการณ์ของสิทธิด้านอาหารในปัจจุบัน ว่าเป็นอยู่อย่างไร และมีปัจจัยใดบ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารทั้งในระดับโลก และระดับรัฐต่างๆ ที่น่าสนใจ

3) มีมาตรการบังคับใช้เพื่อประกันสิทธิด้านอาหารใดบ้างที่ปรากฏอยู่ ทั้งในระดับระหว่างประเทศ และมาตรการภายในรัฐไทยโดยศึกษาทั้งมาตรการของรัฐบาลส่วนกลาง และการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเกิดบทเรียนใดบ้างจากการบังคับใช้มาตรการที่ผ่านมา

4) มีช่องทางใดบ้างที่สามารถส่งเสริมการสร้างหลักประกันให้แก่สิทธิด้านอาหารทั้งในระดับโลก ระดับรัฐ และกระบวนการพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม และท้องถิ่น เพื่อสร้างนโยบายสาธารณะด้านอาหารในระดับรัฐ และประชาคมโลก

1.2 ขอบเขตของการวิจัย

สิทธิด้านอาหารที่จะศึกษาในวิจัยฉบับนี้อ้างอิง นิยามและมาตรฐานที่ได้ให้ไว้ในการประชุมอาหารโลก และความเห็นทั่วไปที่ 12 ของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ

ปัจจัยที่เป็นปัญหาต่อการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารที่จะศึกษาในวิจัยฉบับนี้ ได้แก่ ปัญหาสิ่งแวดล้อมปัญหาด้านการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านเทคโนโลยี และความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์โดยอ้างอิงจากรายงานขององค์การสหประชาชาติและองค์การอาหารและเกษตรเป็นหลัก

ประเด็นสำคัญของสิทธิด้านอาหารที่จะทำการศึกษาในวิจัยฉบับนี้ ได้แก่ หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ หลักการสิทธิด้านอาหารมิใช่สิทธิเด็ดขาดแต่รัฐไม่ควรละเมิด พันธกรณีของรัฐในการให้หลักประกันสิทธิที่ดีที่สุดเท่าที่ทรัพยากรอำนวย พันธกรณีของรัฐในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารทั้งพันธกรณีในการเคารพ พันธกรณีในการปกป้อง พันธกรณีในการเติมเต็ม รวมถึงประเด็นพันธกรณีต่อกลุ่มเสี่ยง และ พันธกรณีในการห้ามใช้อาหารเป็นเครื่องมือกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจ

มาตรการเพื่อประกันสิทธิด้านอาหารจะศึกษาใน 5 ประเด็น คือ ความมั่นคงด้านอาหาร การบิดเบือนตลาดสินค้าเกษตร ความขัดแย้งและภัยธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีชีวภาพ โดยมาตรการระหว่างประเทศจะศึกษาจากการดำเนินมาตรการที่ผ่านมาของ องค์การข้าวนานาชาติ (UNDP, UNCTAD, UNHCR, UNICEF) มาตรการขององค์การระหว่างประเทศและการประชุมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง (FAO, IMF, WORLD BANK, ICRC, WFP, IFID) มาตรการขององค์การการค้าโลก มาตรการของภูมิภาคต่างๆ (อาเซียน, สหภาพยุโรป, แอฟริกา, อเมริกา) รวมถึงมาตรการระดับทวิภาคีของกลุ่มประเทศ OECD ด้วย ส่วนการศึกษาถึงมาตรการภายในประเทศเพื่อประกันสิทธิด้านอาหารจะศึกษาจากการดำเนินมาตรการที่ผ่านมาของประเทศต่างๆ ที่ปรากฏในรายงานของสหประชาชาติและองค์การอาหารและเกษตร รวมถึงมาตรการของประเทศไทย หลังจากที่ได้ศึกษามาตรการต่างๆ แล้วก็จะทำการวิเคราะห์ประสิทธิภาพและประสิทธิผลออกมาเป็นบทเรียนจากการบังคับใช้มาตรการในแต่ละประเด็นที่ศึกษา

ลู่ทางสำหรับสิทธิด้านอาหารจะศึกษาใน 5 ประเด็น เช่นกัน คือ ความมั่นคงด้านอาหาร การบิดเบือนตลาดสินค้าเกษตร ความขัดแย้งและภัยธรรมชาติ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีชีวภาพ โดยรวบรวมจากรายงานของผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหารแห่งสหประชาชาติ และรายงานขององค์การอาหารและเกษตรที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังนำเสนอมาตรการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารอย่างบูรณาการที่อ้างอิงจากเอกสารของสหประชาชาติและองค์การอาหารและเกษตรโดยเฉพาะ Voluntary Guidelines on Right to Adequate Food 2004 ซึ่งจะมีการแปลงอย่างละเอียดและใช้เป็น “ตัวบท” หลักในการวิจัยเพื่อวิพากษ์และวิเคราะห์

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เกิดความเข้าใจปัญหาและลู่ทางในสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับกับสิทธิด้านอาหารทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมาย และมาตรการบังคับใช้กฎหมายให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดดังที่ปรากฏอยู่ในประสบการณ์การบังคับใช้ที่จะนำเสนอในวิจัย รวมทั้งเกิดแนวคิดให้มีมาตรการสำหรับประเทศสมาชิกเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิทธิด้านอาหารให้ดียิ่งขึ้น การวิจัยนี้อาจเป็นประโยชน์ในวงวิชาการและผู้ที่สนใจเรื่องสิทธิด้านอาหาร กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รวมถึงสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอาจนำสู่ทางในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารไปปรับใช้เพื่อบริหารประเทศ หรือนำไปเป็นแนวทางการเจรจาสร้างกฎหมายระหว่างประเทศในอนาคต

2. ความสำคัญของปัญหาความมั่นคงด้านอาหารและการคุ้มครองสิทธิด้านอาหาร ของประชาชน

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง โครงการศึกษาเพื่อจัดทำหลักการประกอบร่างกฎหมายเกษตรกรรมยั่งยืน ซึ่งเกิดจากทบทวนและค้นคว้าผลการวิจัยและรายงานขององค์กรต่างๆ รวมถึงองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงพบว่า ภาวะขาดแคลนอาหาร ได้ส่งผลกระทบต่อปัจจัยต่างๆ อย่างมาก อาทิ³

- 1) ภาวะขาดแคลนอาหาร ทำให้เด็กเข้าถึงระบบการศึกษาซ้ำมีความสามารถในการเรียนรู้ต่ำขาดสมาธิ และมีแนวโน้มว่าเด็กที่อดอยากจะต้องออกจากโรงเรียนเร็วกว่าเด็กอื่นๆ เพราะต้องออกไปช่วยครอบครัวหารายได้ หรือ ระดับสติปัญญาต่ำเกินกว่าจะเรียนหนังสือแบบปกติได้
- 2) ภาวะขาดแคลนอาหาร ทำให้สตรีมีสุขอนามัยที่แย่ทำลายความสามารถในการหารายได้ของสตรีส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างเพศ อีกทั้งยังทำลายโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา และเทคโนโลยี ซึ่งจะขัดขวางการพัฒนาศักยภาพตนเองของสตรีอีกด้วย
- 3) ภาวะขาดแคลนอาหาร เป็นสาเหตุหลักของภาวะการณั้แห่งบุตรของสตรีขณะตั้งครรภ์ รวมไปถึงภาวะการณั้ตายของทารกหลังการคลอด การขาดสารอาหารในสตรีมีครรภ์เป็นปัจจัยเสี่ยงที่สุดของการเพิ่มขึ้นของภาวะการณั้แห่งบุตร และคลอดบุตรตาย
- 4) ภาวะขาดแคลนอาหาร เป็นสาเหตุหลักของการตายในวัยเด็ก กว่าครึ่งของเด็กที่ตายมาจากโรคที่เกี่ยวกับการขาดสารอาหาร ซึ่งเป็นอุปสรรคใหญ่ที่สุดในการลดปริมาณการตายในวัยเด็ก
- 5) ภาวะขาดแคลนอาหาร บั่นทอนระบบภูมิคุ้มกันโรคของมนุษย์ ทั้งยังทำให้มนุษย์เพิ่มปัจจัยเสี่ยงต่อโรคติดต่อร้ายแรงต่างๆ เช่น การติดเชื้อเอชไอวี มาลาเรีย

³ FAO, (2005), The State of Food Insecurity in the World, 2-4.

6) ภาวะขาดแคลนอาหารในชนบทที่ทุรกันดาร มีสาเหตุมาจากความล้มเหลวด้านการเกษตร ปศุสัตว์ การประมง หรือภัยธรรมชาติ ดังนั้นกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้จึงต้องหันหน้าเข้าสู่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนักซึ่งเป็นวิธีที่ไม่ยั่งยืนเป็นอย่างยิ่ง ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวเสียหาย และเสื่อมสภาพ ยากที่จะฟื้นฟูให้กลับมา มีความอุดมสมบูรณ์

7) ภาวะขาดแคลนอาหาร ทำให้ความสามารถในการผลิตของมนุษย์ลดลง ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลไม่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ปริมาณอาหารไม่เพียงพอต่อความต้องการ ตกอยู่ในวังวนของความยากจน และอดอยาก

8) ภาวะขาดแคลนอาหาร ทำให้ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรและตลาดน้อยลง ผู้ที่มีความสามารถอยู่ก่อนก็จะยิ่งเพิ่มการผูกขาดและบิดเบือนตลาด จนกลุ่มผู้ยากไร้อดอยาก หิวโหยเรื้อรังไม่มีส่วนร่วมในระบบการพัฒนาเศรษฐกิจเลย

9) ภาวะขาดแคลนอาหาร ทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรอันเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้ง ในหลายกรณี นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

10) ภาวะขาดแคลนอาหาร ทำให้มนุษย์แสวงหาวิทยาการความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ใหม่ๆ อย่างเร่งรีบจนบางครั้งมิได้ศึกษาผลกระทบของวิทยาการที่คิดอย่างรอบด้านเมื่อนำมาใช้ ในระบบเกษตรกรรมกลับสร้างความเสียหายในระยะยาวมากกว่าผลลัพธ์ในระยะสั้น เนื่องจากไม่สอดคล้องกับธรรมชาติ เช่น การใช้สารเคมี

ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาความอดอยากว่ามีได้ เป็นเพียงเรื่องปากท้องแต่เป็นรากฐานที่สำคัญของการสร้างความมั่นคงของประเทศและโลก เลยทีเดียว ดังนั้นรัฐและประชาคมระหว่างประเทศจึงต้องหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหา ความมั่นคงด้านอาหารให้ทันต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของโลก

แนวทางการทำวิจัยเพื่อเขียนบทความวิจัยฉบับนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพบนฐานข้อมูล เอกสารชั้นต้นขององค์การระหว่างประเทศและเอกสารชั้นรองจากรายงานขององค์การระหว่าง ประเทศและวรรณกรรมต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นความมั่นคงด้านอาหารและสิทธิ ด้านอาหาร เนื่องจากมีข้อจำกัดในเชิงงบประมาณและข้อมูลจำนวนมากต้องรวบรวมโดยอาศัย องค์การที่มีศักยภาพในการเข้าถึงข้อมูลอย่าง สหประชาชาติ และองค์การอาหารและเกษตร แห่งสหประชาชาติ เป็นหลัก

3. สถานการณ์ความมั่นคงด้านอาหาร

แม้ประชาคมระหว่างประเทศจะให้ความสำคัญกับการเคารพสิทธิด้านอาหารอย่างเข้มแข็ง เสมอมาแต่วิกฤตการณ์ด้านอาหารที่เกิดขึ้นทำให้ประชากรราว 860 ล้านคนทั่วโลกอยู่ในภาวะ หิวโหยเรื้อรัง และ ที่น่าประหลาดใจก็คือภาวะหิวโหยเรื้อรังก็ยังปรากฏอยู่ในทุกภูมิภาคทั่วโลก รวมถึง ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วด้วย ปัจจุบันโลกมีประชากรประมาณ 6,600 ล้านคน อยู่ในประเทศ

กำลังพัฒนา 4,800 ล้านคน มีประชากรที่อยู่ในภาวะอดอยาก 815 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 17 ของประชากรในประเทศกำลังพัฒนา โดยภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกมีประชากรมากที่สุด 3,256 ล้านคน มีประชากรอดอยาก 519 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 16 โดยทวีปอเมริกาใต้และแคริบเบียนมีปัญหาน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 10 เท่ากับภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ แต่ภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือมีปัญหาเพิ่มขึ้นจากในทศวรรษที่ 90 ที่มีประชากรอดอยากเพียงร้อยละ 8 ภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกมีพัฒนาการดีที่สุดเนื่องจากลดอัตราประชากรอดอยากได้ร้อยละ 5 จากเดิม ร้อยละ 21 ลดเหลือร้อยละ 16 ส่วนภูมิภาคแอฟริกาเขตซาสซาว่ามีความร้ายแรงของปัญหามากที่สุดเนื่องจากมีประชากรอดอยากถึงร้อยละ 33 สำหรับประเทศไทยมีประชากรอยู่ในภาวะหิวโหยประมาณ 12.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 20 ลดลงจากทศวรรษที่แล้ว ร้อยละ 8 โดยประเทศที่ปัญหาความหิวโหยรุนแรงและมีแนวโน้มในเชิงลบมากที่สุด คือ เกาหลีเหนือ เนื่องจากมีประชากรหิวโหยเพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 18 เป็น ร้อยละ 36 อัตราสูงที่สุดในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน ประเทศเปรูเป็นประเทศที่มีพัฒนาการดีที่สุดเนื่องจากลดอัตราประชากรอดอยากจากร้อยละ 42 ลงมาเหลือเพียงร้อยละ 13 เท่านั้น⁴ แต่ประเทศที่สร้างความประหลาดใจในการแก้ปัญหาความอดอยากมากที่สุดคือ ประเทศคิวบา เนื่องจากมีประชากรที่อยู่ในภาวะหิวโหยเพียงร้อยละ 3⁵ ซึ่งลดลงจากทศวรรษที่แล้วกว่าครึ่ง ซึ่งค่อนข้างจะขัดกับโฆษณาชวนเชื่อของประเทศมหาอำนาจทุนนิยมที่มักกล่าวหาว่าประเทศคิวบาเป็นคอมมิวนิสต์ที่ทำให้ประชากรมีความเป็นอยู่อย่างทุกข์ยากลำบาก

อย่างไรก็ดีส่วนใหญ่ปัญหาความหิวโหยมักอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ประชากรเหล่านี้มักตกอยู่ในภาวะขาดแคลนอาหารซ้ำซากจนเกิดภาวะความหิวโหยเรื้อรัง ประชากรอยู่ในภาวะทุพโภชนาการ อันเป็นผลจากภัยธรรมชาติ เหตุจลาจลและภัยสงคราม การใช้อาหารเป็นเครื่องมือทางการเมือง และการด้อยพัฒนาการเกษตรกรรม ขณะที่ปัญหาความอดอยากร้ายแรงเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาแต่ภาวะอดอยากแอบแฝงก็ได้ปรากฏอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของโลกแม้แต่ในประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจแล้วก็ตาม เนื่องจากรากเหง้าของปัญหาความอดอยากและทุพโภชนาการไม่ใช่การขาดแคลนอาหาร แต่อยู่ที่ประชากรของโลกส่วนใหญ่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงอาหารที่มีอยู่เพราะมีปัญหาความยากจน⁶

ข้อมูลจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติยืนยันว่า โลกมีทรัพยากรธรรมชาติเพียงพอสำหรับเป็นปัจจัยการผลิตอาหารเลี้ยงคนทั้งโลกได้อย่างเพียงพอและเหลือเฟือด้วยซ้ำ (ในกรณีที่ต้องการพลังงานของมนุษย์ต่อคนอยู่ที่ 2600 กิโลแคลอรี) และหากวิเคราะห์ต่อไป

⁴ FAO, (2005), The State of Food Insecurity in the World, 30-32.

⁵ FAO, (2005), The State of Food Insecurity in the World, 30.

⁶ UN, E/C.12/1999/5, 5.

ในรายละเอียดแต่ละประเทศมีฐานทรัพยากรธรรมชาติเพียงพอในการผลิตอาหารให้คนในประเทศ⁷ แต่ในหลายประเทศประชาชนก็ยังถูกผลักดันให้ตกอยู่ในสภาพอดอยาก

4. สภาพปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงด้านอาหาร

นับตั้งแต่การปฏิวัติเขียวเมื่อ 30 ปีที่แล้ว⁸ ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกใช้ไปอย่างมาก ในเวลาอันสั้นนอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติอีกมากมายก็เสื่อมสภาพลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ถือเป็นฐานการผลิตอาหารที่สำคัญเมื่อเสื่อมสภาพหรือมีน้อยลง ก็ส่งผลกระทบต่อปริมาณผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งอาจจำแนกเพื่อพิจารณาได้ดังนี้

แม้ในหลายประเทศจะมีกฎหมายห้ามนำเข้า เพาะปลูกพืชตัดแปลงพันธุกรรมในระดับ ไร่ไปตามธรรมชาติ แต่ในความเป็นจริงมีพืชตัดแปลงพันธุกรรมหลุดรอดออกจากแปลงทดลอง ออกสู่ไร่เนาของเกษตรกรโดยไม่อาจควบคุมได้ ซึ่งท้ายที่สุดอาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับที่ไม่อาจแก้ไขได้ เช่น พืชตัดแปลงพันธุกรรมผสมกับพืชธรรมชาติ และทำลายพันธุ์พืชท้องถิ่น เท่ากับทำลายความหลากหลายทางชีวภาพของพืชชนิดนั้น⁹

ผลทางจากโลกาภิวัตน์ทำให้ประเทศกำลังพัฒนากลายเป็นจุดหมายปลายทางของขยะ สารพิษซึ่งประเทศพัฒนาแล้วได้แอบแฝงส่งเข้ามาทั้งในรูปแบบต่างๆ ขยะพิษเหล่านี้มีอัตราการปนเปื้อนต่อสภาวะแวดล้อมเป็นปริมาณสูงมากทำให้เกิดการเสื่อมสภาพของระบบนิเวศน์ รวมถึงการเกิดอุบัติเหตุในน่านน้ำจนทำให้เกิดมลพิษในน่านน้ำสากลและแพร่กระจายไปทั่วโลก อีกทั้งความพยายามของประเทศกำลังพัฒนาในการดึงดูดนักลงทุนให้เข้าไปตั้งโรงงานภายในประเทศของตนโดยลดความเข้มข้นของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อม อันอาจเป็นสาเหตุให้เกิดการเคลื่อนย้ายปัญหามลภาวะและสารพิษอุตสาหกรรมจากประเทศหนึ่ง ไปสู่อีกประเทศหนึ่ง¹⁰

การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติก็อยู่ในภาวะน่าเป็นห่วงเนื่องจากอิทธิพลของ กระบวนการปฏิวัติอุตสาหกรรมตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ได้ส่งผลกระทบต่อนโยบายการจัดการ

⁷ Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action 1996, 5.

⁸ วิธีการผลิตแบบสมัยใหม่ทำให้ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้นแต่ก็ทำให้ปริมาณการใช้สารเคมีและสารพิษไม่ว่าจะเป็น ปุ๋ย หรือ ยาฆ่าแมลงเพิ่มสูงขึ้น รวมไปถึงการสร้างเขื่อนต่างๆมากมาย และการทำปศุสัตว์และการประมงที่มุ่งเน้นไปที่ผลผลิตโดยไม่สนใจวิธีการว่าเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือไม่

⁹ จักรกฤษณ์ ครอบงำ, ศิริพร สัจจามนต์, บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์, สมชาย รัตนเชื้อสกุล และนันทน์ อินทนนท์, (2548), **ความตกลงพหุภาคีขององค์การการค้าโลกกับผลกระทบต่อฐานทรัพยากร**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย), 35-36.

¹⁰ Eugenio Daz-Bonilla and Sherman Robinson, (2001), **Shaping Globalization for Poverty Alleviation and Food Security**, Washington D.C.: IFPRI, 19.

ทรัพยากรธรรมชาติในประเทศกำลังพัฒนาอย่างมาก เนื่องจากในยุคนั้นเกิดการล่าอาณานิคม จากระัฐจักรวรรดินิยมทำให้ประเทศที่ตกเป็นเมืองขึ้นถูกดูดซับทรัพยากรและการผลิตส่วนเกิน ออกจากประเทศไปเป็นจำนวนมหาศาล และยังได้ฝังกรอบความคิดและสถานะความพึงพิงทางเศรษฐกิจไว้ในระบบเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้น ทำให้ชุมชนท้องถิ่นไม่อาจเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นได้ตามที่ชุมชนต้องการ แม้แต่ประเทศที่มีได้ตกเป็นเมืองขึ้น ก็ต้องมีกระบวนการตั้งรับการเผยแพร่อิทธิพลของลัทธิจักรวรรดินิยมเช่นกัน ในประเทศไทย พบว่า ในช่วง รัชกาลที่ 4 และ 5 เราประสบปัญหาที่นักล่าอาณานิคมจากตะวันตกเข้ามา เพราะฉะนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องรวมศูนย์เพื่อให้ส่วนกลางเป็นฝ่ายจัดการ จึงเป็นการบริหารจัดการแบบ รวมศูนย์ ทรัพยากรสมบัติรวมเป็นของส่วนกลางจึงถือว่าเป็นสมบัติของชาติที่รัฐมีหน้าที่ในการจัดการ และรัฐมีกรรมสิทธิ์ให้เอกชนเข้าไปรับผิดชอบ แต่เป็นเอกชนจากภายนอกท้องถิ่นที่เข้าไปใช้ ประโยชน์บนพื้นที่ของชาวบ้านโดยอาศัยอำนาจที่รัฐมอบให้ ชาวบ้านเองมีความตระหนักถึงปัญหา ที่เกิดขึ้น แม้ชาวบ้านจะพยายามปกป้องทรัพยากรในพื้นที่ ก็ไม่สามารถทำได้เพราะรัฐได้ให้ กรรมสิทธิ์แก่เอกชนไปแล้ว ทั้งที่ แต่เดิมรูปแบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับ ชุมชนจะอยู่ในรูปแบบจารีตประเพณีเป็นส่วนใหญ่ โดยชุมชนจะมีข้อตกลงร่วมกัน แต่พอเป็น ภาครัฐจะให้ความสำคัญกับการถือกรรมสิทธิ์ ในขณะที่ชุมชนจะมองในแง่ของการใช้ว่า ทุกคน มีส่วนใช้และมีหน้าที่ต้องรักษา ฉะนั้นเมื่อเลิกใช้แล้วต้องคืนส่วนนั้นกลับไปเป็นของส่วนรวม จะไม่มีกรรมสิทธิ์ของบุคคลดังที่ปรากฏในการดำเนินงานจากภาครัฐ¹¹ แต่ข้อบกพร่องนี้ก็ไม่ใช่ ความผิดของภาครัฐเสียทั้งหมดเนื่องจากเป็นผลจากการปรับตัวของรัฐต่อกระแสอิทธิพล จากภายนอก

ต่อมาในยุคสงครามเย็นที่มีความหวาดระแวงต่อการแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้ รัฐที่ยังมิใช่คอมมิวนิสต์ต้องเร่งส่งเสริมความมั่นคงภายในประเทศตนเองผ่านกระบวนการปฏิรูป ระบบเศรษฐกิจ ประเทศไทยเองในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ได้รับเอาทฤษฎีการพัฒนาจากประเทศ สหรัฐอเมริกาทำให้เกิดโครงการลงทุนของภาครัฐในด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะถนน จึงเป็น เงื่อนไขความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เงื่อนไขดังกล่าว เริ่มผูกพันกับอำนาจทางการเมืองการปกครองอย่างสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ผ่านทางข้าราชการ และพ่อค้า เข้าสู่เกษตรกรที่เป็นชาวบ้านในพื้นที่ เกิดการบุกรุกป่าสงวนหรือป่าของชุมชนเพื่อ ปรับเปลี่ยนสภาพให้กลายเป็นพื้นที่พืชไร่แทนเป็นจำนวนมาก การบุกรุกดังกล่าวเป็นการกระทำ ที่ผิดกฎหมายเนื่องจากที่ดินดังกล่าวไม่มีเอกสารสิทธิ์เพราะเป็นเขตป่าสงวน ซึ่งแน่นอนว่าเกษตรกร

¹¹ ศิริวรรณ ศิริบุญ, (2545), “ประชาสังคมกับการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนเพื่อการพัฒนาสังคมและ เศรษฐกิจอย่างยั่งยืน,” ใน **เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม: ผลการเสวนา สหสาขาวิชาการระหว่างสถาบัน แห่งชาติครั้งที่ 1**, ชัยวัฒน์ หนองรัตน์, จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, พระมหาจุฑาธุชโรจน์ ภวิโรโส (บรรณาธิการ), (กรุงเทพฯ : ฟาอภัย), 7-8.

รายย่อยที่ไม่มีอำนาจทางการเมืองจะกระทำเพียงลำพังแต่เป็นการร่วมมือระหว่างอำนาจเงินของนายทุน กับ อิทธิพลทางการเมือง เมื่อรัฐไม่ยอมออกเอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดินดังกล่าว เกษตรกรหรือผู้ครอบครองก็ต้องปกป้องกรรมสิทธิ์ของตนด้วยอำนาจของปืนและอิทธิพล จึงเป็นการสร้างสถานะเจ้าพ่อในบางพื้นที่ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เจ้าพ่อ-ลูกน้อง ก่อให้เกิดการจัดสรรใช้ทรัพยากรที่ยังไม่มีเจ้าของและรัฐยังคงสงวนความเป็นเจ้าของไว้อย่างกว้างขวาง จนอำนาจรัฐไม่อาจติดตามดูแลได้อย่างทั่วถึง¹² ทำให้เกิดการทำลายป่าไม้เพื่อสร้างถนนควบคู่ไปกับการลิดรอนสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปสู่มือของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก

โครงสร้างทางอำนาจที่ไม่สมดุล ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เมื่อผสวนเข้ากับภัยธรรมชาติ อาทิ ความแห้งแล้ง หรือน้ำท่วม ก็ยิ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารรุนแรงขึ้น เนื่องจากภาวะน้ำท่วม และความแห้งแล้งทำให้ปริมาณอาหารลดลงอย่างรวดเร็ว เมื่อรัฐวิสาหกิจหรือภาครัฐมีอาจดำเนินนโยบายรองรับได้ทันทั่วถึง การส่งอาหารจากพื้นที่อุดมสมบูรณ์ไปยังพื้นที่ขาดแคลนก็จะล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ ดังที่ปรากฏในประเทศเกาหลีเหนือเมื่อช่วงกลางศตวรรษที่ 19 ซึ่งเกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ในฤดูฝน และเกิดภาวะแห้งแล้งในฤดูหนาวและฤดูร้อนทำให้ผลผลิตทางเกษตรขาดแคลนในหลายพื้นที่ แต่ภาครัฐก็มิได้มีมาตรการช่วยเหลือพื้นที่ประสบภัยอย่างทันทั่วถึง การส่งพืชผลทางการเกษตรจากพื้นที่อุดมสมบูรณ์ไปสู่พื้นที่ขาดแคลนล่าช้า¹³ จากกรณีข้างต้นแสดงให้เห็นว่าประชาชนในเขตประสบภัยที่ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านอาหารและการเกษตรก็จะได้รับความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติโดยตรง ผิดกับการไม่ได้รับการตอบสนองจากภาครัฐ ก็ยิ่งทำให้ปัญหาความไม่มั่นคงด้านอาหารในพื้นที่ประสบภัยทวีความรุนแรงขึ้น

ความขัดแย้ง การแย่งชิงดินแดน และสงครามได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหารในหลากหลายมิติและมีบุคคลหลายกลุ่มที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ความอดอยากหิวโหยระยะยาวล้วนมีสาเหตุจากปัจจัยเหล่านี้ ในยามที่เกิดความขัดแย้งไม่ว่าในรูปแบบใดเสบียงอาหารจะขาดแคลนเนื่องจากการเพาะปลูกเป็นไปได้้อย่างยากลำบากอีกทั้งเสบียงอาหารจะถูกอำนาจทางการเมืองแย่งชิงไปทำให้การเข้าถึงอาหารเป็นไปได้้อย่างยากลำบากอีกด้วย นอกจากนี้พืชผลและปศุสัตว์ยังถูกทำลายไปเป็นจำนวนมากในระยะเวลาที่เกิดการขัดแย้ง บางส่วนก็ถูกละทิ้งไปเนื่องจากประชากรต้องอพยพออกจากพื้นที่ ทั้งความหลากหลายของอาหารก็ลดลง เส้นทางที่ใช้ลำเลียงอาหารมักถูกตัดขาดโดยกองกำลังทหาร แม้แต่ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมก็เข้าไปไม่ถึงยาก

¹² ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, (2546), **สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร**, พิมพ์ครั้งที่2, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา), 59-61.

¹³ UN, E/CN.4/2005/34, 9-10.

พลเรือนส่วนใหญ่ต้องทำงานหรือต้องละทิ้งงานเพื่อความปลอดภัยในชีวิต ส่วนทรัพย์สินก็เสียหายไปเป็นอันมาก¹⁴ ดังเช่นกรณีสงครามระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ที่มีความพยายามของกองกำลังอิสราเอลในการทำลายพืชผลทางการเกษตร ที่ดิน และชลประทานของชาวปาเลสไตน์อยู่เป็นประจำ¹⁵ การสู้รบในปัจจุบันมักใช้อาวุธสงครามที่มีอำนาจร้ายแรงดังนั้นสิ่งแวดล้อมจึงได้รับความเสียหายมากกว่าสงครามในอดีตทรัพยากรธรรมชาติจึงไม่เหมาะแก่การเกษตรเมื่อบริเวณนั้นเคยตกเป็นพื้นที่ทำสงครามมาก่อน

ความขัดแย้ง และภัยสงคราม ถือเป็นภัยคุกคามที่สำคัญต่อความมั่นคงด้านอาหารในหลายประเทศ ซึ่งบ่อเกิดแห่งความขัดแย้งมีมาจากหลายสาเหตุ อาทิ ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมไม่เป็นธรรมของระบบเศรษฐกิจและสังคม การเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มเชื้อชาติอย่างเป็นระบบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ข้อขัดแย้งในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือปัญหาการจัดสรรที่ดินทำกินและทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านี้ล้วนเป็นหนทางไปสู่ความขัดแย้ง เมื่อเหตุปัจจัยต่างๆ ผสมเข้ากับการปกครองที่อ่อนแอและไม่เป็นธรรมของรัฐก็ยิ่งทำให้ความขัดแย้งขยายวงสร้างความเสียหายให้แก่ประชากรในประเทศมากขึ้น ช้ำยังเหลือความเสียหายไว้ในสังคม อีกทั้ง ปัญหาความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสังคม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ดังกรณีสงครามกลางเมืองในประเทศซูดานที่เป็นการสู้รบระหว่างฝ่ายเหนือ-ใต้ ยืดเยื้อมากกว่า 20 ปี ทำให้ประชาชนพลเรือนได้รับผลกระทบ และต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นในดินแดนและนอกดินแดนมากมาย โดยเฉพาะในดาร์ฟูที่มีกว่าล้านคน¹⁶ จึงเป็นการยากที่จะฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้ เนื่องจากยังไม่สามารถสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในพื้นที่และไม่สามารถให้คนเหล่านี้มั่นใจในความปลอดภัยเมื่อกลับไปสู่ที่ดินของตนหรือที่ดินทำกินที่อาจมีโครงการต่างๆ จัดหาให้

โครงสร้างระบบเศรษฐกิจโลกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่กำหนดโดยกลุ่มประเทศสัมพันธมิตรได้จัดตั้ง สถาบันระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจขึ้นมา 3 สถาบัน คือ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าโลก (ในระยะแรกเป็นความร่วมมือภายใต้ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร) โดย ธนาคารโลกทำหน้าที่ออกเงินกู้ให้ประเทศที่ได้รับภัยสงครามกู้เงินเพื่อไปบูรณะฟื้นฟูประเทศ กองทุนการเงินระหว่างดูแลเรื่องระบบการเงินระหว่างประเทศซึ่งงานหลักเกี่ยวกับระบบแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ และการบริหารนโยบายการเงินของประเทศสมาชิก ส่วนองค์การการค้าโลก ทำหน้าที่สร้างข้อตกลงที่ใช้ในการดำเนินธุรกรรมการค้าระหว่างประเทศรวมไปถึงระบบระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก

¹⁴ UN, A/56/210, 11.

¹⁵ UN, E/CN.4/2004/10/Add.2, 15-16.

¹⁶ WFP, EMOP Sudan 10557.0, 1,13.



ทั้งสามสถาบันมีอิทธิพลเหนือระบบเศรษฐกิจมากกว่ากึ่งศตวรรษทำให้ลัทธิการค้าเสรีและบรรษัทข้ามชาติแผ่ขยายอิทธิพลไปทุกภูมิภาค

จนกระทั่งเมื่อเกือบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมาสงครามเย็นได้ยุติลง ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศจึงมีแนวโน้มที่จะก้าวไปสู่ระบบทุนนิยมเต็มรูปแบบ ด้วยเหตุนี้เองการกำหนดนโยบายของรัฐจึงได้รับผลกระทบจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ไม่เว้นแม้แต่นโยบายภายในที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมของประชาชน เราจึงได้พบเห็นปรากฏการณ์ที่ยิ่งใหญ่ระหว่างการใช้อำนาจของรัฐกับการก้าวเข้ามามีอิทธิพลเหนือระบบเศรษฐกิจของบรรษัทข้ามชาติในประเทศต่างๆ ในประเทศบราซิลที่ได้รับเอาแนวคิดเศรษฐกิจการเกษตรเชิงพาณิชย์อย่างเต็มตัว ทำให้รัฐผลักดันให้ทำการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกจึงเป็นที่มาของการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ขนาดใหญ่ จนทำให้อัตราการถือครองที่ดินเกิดช่องว่างอย่างมหาศาลระหว่างเจ้าของที่รายใหญ่กับเกษตรกรรายย่อย ทำให้มีประชากรไร้ที่ทำกินต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองทั้งที่มีพื้นที่กว้างว่างเปล่าเหลือในเขตชนบทเป็นจำนวนมาก เมื่อมีประชากรจากชนบทย้ายเข้ามาในเมืองอย่างรวดเร็วก็ทำให้เกิดปัญหาในเขตเมืองเพิ่มมากขึ้น ทั้งการเกิดขึ้นของชุมชนแออัดจนสูญเสียวิถีการดำเนินชีวิตดั้งเดิมของชุมชนเมือง รวมไปถึงการขาดแคลนงานและได้รับค่าจ้างที่ต่ำมากจนไม่อาจสร้างความมั่นคงด้านอาหารให้แก่ประชาชนที่อพยพเข้ามาได้¹⁷ เมื่อผสมกับการขาดหลักประกันทางสังคมที่เพียงพอจึงทำให้การปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจไปสู่ทุนนิยมเสรีใหม่อย่างเต็มตัวสร้างผลกระทบให้กับกลุ่มคนที่ไม่สามารถปรับตัวได้ทันอย่างรุนแรง และผลที่ได้รับจากการค้าระหว่างประเทศก็ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเนื่องจากต้องเผชิญการกีดกันจากตลาดสินค้าในยุโรปและอเมริกาเหนือ จึงไม่สามารถนำเงินมาซื้ออาหารเข้ามาแจกจ่ายกลุ่มผู้หิวโหยได้เพียงพออย่างที่คาดหวังไว้ในการทำเศรษฐกิจการเกษตรแบบเสรีทุนนิยม¹⁸ แม้รัฐบาลบราซิลจะพยายามออกมาตรการพัฒนาการเกษตร และช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงต่างๆ แต่ก็ต้องมาติดขัดที่เงื่อนไขขององค์การระหว่างประเทศด้านการเงินที่ห้ามใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐมากกว่าที่ตกลงไว้กับองค์การว่าจะต้องนำเงินที่ได้มาใช้หนี้ก่อน ที่จะสามารถนำไปใช้ในด้านอื่นได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคใหญ่ของรัฐบาลบราซิลในการใช้นโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาสิทธิด้านอาหารของประชาชนในประเทศ¹⁹

การค้าเสรีตามกระแสโลกาภิวัตน์ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารในหลากหลายมิติ อาทิ รัฐต้องเพิ่มเสบียงอาหารให้เพียงพอโดยอาศัยการนำเข้าสินค้าอาหารจากภายนอกมากขึ้น การค้าสินค้าเกษตรและการคงคลังสินค้าเกษตรทำให้ความหลากหลายทางอาหารลดลง รัฐมีแนวโน้ม

¹⁷ UN, E/CN.4/2003/54/Add.1, 7.

¹⁸ UN, E/CN.4/2003/54/Add.1, 18.

¹⁹ UN, E/CN.4/2003/54/Add.1, 19.

ต้องพึ่งพิงตลาดโลกมากขึ้นจึงต้องเผชิญกับราคาสินค้าเกษตรที่มีความผันผวนมาก การพึ่งพิงตลาดโลกนี้ย่อมส่งผลต่อความมั่นคงด้านอาหารของรู้อย่างร้ายแรง เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกมีใช้ราคาที่สูงขึ้นต้นทุนการผลิตที่แท้จริง ในแต่ละปีกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว (OECD) ได้อุดหนุนภาคการเกษตรของตนรวมกันกว่า 250,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ²⁰ เฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาประเทศเดียวก็อุดหนุนภาคการเกษตรของตนเองด้วยผลแห่งกฎหมายการเกษตรสหรัฐฯ 2002 เป็นจำนวนถึง 15-20 พันล้านเหรียญต่อปี²¹ (เป็นการอุดหนุนตามผลของกฎหมายภายใน จึงเป็นไปได้ยากที่สหรัฐฯ จะลดการอุดหนุนตามการเจรจาใหม่ภายใต้กรอบWTO, FTA) ทำให้เกิดมูลค่าส่วนเกินที่ส่งเสริมให้ผู้ผลิตในประเทศยังคงเพาะปลูกแม้จะไม่มีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนา แต่ประเทศพัฒนาแล้วกลับส่งสินค้าเกษตรที่ผ่านการอุดหนุนแล้วออกไปขายในตลาดโลกด้วยราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริงกว่าครึ่ง จนทำให้เกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถแข่งขันราคาในตลาดโลกได้ ทำให้เกษตรกรขาดรายได้และไม่มีเงินพอที่จะซื้อหาอาหารแม้ราคาสินค้าเกษตรจะลดลงเพราะการอุดหนุนราคาในตลาดโลกก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงนโยบายการอุดหนุนของภาครัฐที่สูงไป จะพบว่า การอุดหนุนส่วนใหญ่มีได้ลงไปให้เกษตรกรรายย่อยแต่นโยบายอุดหนุนจากภาครัฐกลับลงไปสู่อุตสาหกรรมการเกษตรและฟาร์มขนาดใหญ่เสียมากกว่า โดยเฉพาะผู้ผลิตรายใหญ่ในสหรัฐอเมริกาและยุโรป ด้วยการอุดหนุนอย่างหนักนี้เองเกษตรกรรายใหญ่จึงมีกำไรแม้จะขายผลิตผลในราคาต่ำกว่าต้นทุน ทำให้ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำถึงระดับที่เกษตรกรรายย่อยแทบจะไม่มีโอกาสรอดในตลาดโลก²² และยังเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของเกษตรกรรายย่อยในแต่ละท้องถิ่น

บรรษัทวิศวะพันธุกรรมข้ามชาติได้อาศัยความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีของตนเพื่อผูกขาดสิทธิในการใช้ประโยชน์จากวิศวะพันธุกรรมโดยปิดกั้นเกษตรกรให้มีทางเลือกน้อยลงด้วยยุทธวิธีต่างๆ ได้แก่²³

1) การผูกขาดตั้งแต่เมล็ดพันธุ์ถึงตลาด ทำให้เกษตรกรต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของบรรษัทข้ามชาติในทุกขั้นตอน ตั้งแต่ ค่าสิทธิในการใช้ จนถึงเก็บเมล็ดพันธุ์ไว้เพาะปลูกในฤดูกาลถัดไป ซึ่งในหลายประเทศยังไม่มีกฎหมายควบคุมการจ่ายค่าเมล็ดพันธุ์

²⁰ FAO, (2005), The State of Food Insecurity in the World, 27.

²¹ สหภาพยุโรป, (2547), “การเกษตร”, ใน ข้อตกลงเขตการค้าเสรี ไทย-สหรัฐอเมริกา ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย, สรรชัย จำเนียรดำรงการ (บรรณาธิการ), (กรุงเทพฯ: พิมพ์ดีการพิมพ์), 97.

²² เฮเลนา นอร์เบิร์ก-ฮอดจ์, ทอดด์ เมอร์ฟีฟิลด์, และสตีเวน กอร์ลิด, (2545), เศรษฐกิจอาหารท้องถิ่น, แปลโดย ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา), 10.

²³ The Corner House, (2547), “Food? Health? Hope? Genetic Engineering and World Hunger,” แปลโดย ศิริตรม คัลลัมไพบูลย์, ใน GMOs: ชีวิตบริบทพันธุ์, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิถีทรรศน์), 190-193.

2) ใช้กลไกด้านสินเชื่อเป็นเครื่องมือ โดยบริษัทข้ามชาติทั้งหลายพยายามผลักดันให้สถาบันการเงินออกสินเชื่อให้แก่เกษตรกรที่ใช้เมล็ดพันธุ์ดัดแปลงพันธุกรรมของบริษัทข้ามชาติ

3) ควบคุมเมล็ดพันธุ์ตามธรรมชาติ บริษัทข้ามชาติจะพยายามกำหนดชนิดของพืชพันธุ์ที่ออกสู่ตลาดโดยดัดแปลงพันธุกรรมออกจากตลาดให้เหลือเพียงเมล็ดพันธุ์ที่ตนมีอำนาจควบคุมได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกษตรกรใช้เมล็ดพันธุ์ธรรมชาติที่เป็นคู่แข่งกับเมล็ดพันธุ์ดัดแปลงพันธุกรรมของตน

4) ให้ทุนนักวิชาการไปวิจัย บริษัทพยายามออกเงินทุนให้นักวิจัยศึกษาในประเด็นวิศวะพันธุกรรม และการเกษตรที่สอดคล้องกับแนวทางของบริษัท ทำให้บริษัทสามารถควบคุมสถาบันการวิจัย และการศึกษา ไปด้วย

5) สร้างฉันทานุมัติ บริษัทข้ามชาติทุ่มทุนโฆษณาประชาสัมพันธ์ และบริจาคเงินให้แก่องค์กรต่างๆ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่บริษัทของตน และวิศวะพันธุกรรม

สำหรับเกษตรกรแล้วเมล็ดพันธุ์ถือเป็นรากเหง้าแห่งการผลิตและวัฒนธรรมที่ส่งผ่านจากบรรพบุรุษไปสู่ลูกหลาน เป็นจุดเริ่มต้นของห่วงโซ่อาหารที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต การแลกเปลี่ยนเมล็ดพันธุ์ตามธรรมชาติระหว่างเกษตรกรได้สร้างความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดแก่ชุมชนของตน และยังส่งผ่านมรดกทางชีวภาพนี้ให้เป็นความมั่นคงด้านอาหารแก่ลูกหลานในอนาคต แต่ยุทธวิธีในการผูกขาดเกษตรกรรมผ่านวิศวะพันธุกรรมของบริษัทโดยอ้างว่าเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้น ได้บ่อนทำลายความมั่นคงด้านอาหารที่เป็นปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีพของหลายๆ ประเทศลงอย่างรวดเร็ว เพราะการเกษตรที่พึ่งพิงวิศวะพันธุกรรมมักเป็นเกษตรกรรมเชิงเดี่ยวที่มุ่งสร้างกำไรทางธุรกิจมากกว่าสร้างความหลากหลายทางชีวภาพและการพึ่งพาตนเองซึ่งเป็นรากฐานของความมั่นคงด้านอาหารที่แท้จริง

5. เส้นทางในการพัฒนาความมั่นคงด้านอาหาร ตามแนวทางขององค์การอาหารและเกษตรฯ 2004

เส้นทางเหล่านี้สกัดจาก “แนวทางตามความสมัครใจเพื่อสนับสนุนการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามบริบทของความมั่นคงด้านอาหารระดับชาติ ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ปี 2004 (VOLUNTARY GUIDELINES TO SUPPORT THE PROGRESSIVE REALIZATION OF THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD IN THE CONTEXT OF NATIONAL FOOD SECURITY—Food and Agriculture Organization (FAO) 2004) ” ซึ่งต่อไปนี้จะขอเรียกอย่างย่อว่า “แนวทางตามความสมัครใจฯ 2004”

เส้นทางที่เหมาะสมในการส่งเสริมประชาชนให้เข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอโดยมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากร คือ เส้นทางของ แนวทางตามความสมัครใจฯ 2004

แนวทางที่ 8: การเข้าถึงทรัพยากรและสินทรัพย์

8.1 รัฐควรอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและปราศจากการเลือกปฏิบัติตามกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ และปกป้อง

สิทธิที่สำคัญต่อการดำรงชีพของบุคคล รัฐควรเคารพและปกป้องสิทธิของปัจเจกชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร อาทิ ที่ดิน น้ำ ป่าไม้ สัตว์น้ำ และปศุสัตว์ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ หากมีความจำเป็นและเป็นการเหมาะสม รัฐควรผลักดันการปฏิรูปที่ดินและนโยบายปฏิรูปอื่นๆ ตามพันธกรณีสิทธิมนุษยชนและตามหลักนิติธรรมเพื่อรักษาประสิทธิภาพและความชอบธรรมในการเข้าถึงที่ดิน และเสริมสร้างการพัฒนาที่เอื้อต่อผู้ยากไร้ รัฐควรให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่กลุ่มบุคคล อาทิ กลุ่มที่ดำรงชีพโดยการเลี้ยงสัตว์ และ ชนพื้นเมือง และความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติที่แวดล้อมอยู่

8.2 รัฐควรผลักดันให้กลุ่มเสี่ยงสามารถเข้าถึงโอกาสและทรัพยากรทางเศรษฐกิจเพื่อมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และเท่าเทียมในระบบเศรษฐกิจ

8.3 รัฐควรให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อปัญหาการเข้าถึงทรัพยากร และสิทธิของ สตรี กลุ่มเสี่ยง กลุ่มคนชายขอบ และกลุ่มคนที่มักจะด้อยโอกาส รวมถึงผู้ติดเชื้อเอชไอวี รัฐควรดำเนินการมาตรการปกป้องผู้ติดเชื้อเอชไอวีไม่ให้เสียโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร และสิทธิ

8.4 รัฐควรส่งเสริมการศึกษาวิจัยและการพัฒนาการเกษตร โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตอาหารพื้นฐานที่เป็นประโยชน์ต่อรายได้ขั้นพื้นฐานของเกษตรกรรายย่อยและเกษตรกรสตรีรวมผู้บริโภotyากจน

แนวทางที่ 8b: ที่ดิน

8.10 รัฐควรดำเนินการมาตรการส่งเสริมและปกป้องความมั่นคงในการถือครองที่ดิน โดยเฉพาะสิทธิของสตรี คนจน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสของสังคม ผ่านทางกฎหมายที่ปกป้องความสมบูรณ์และเสมอภาคของสิทธิในการเป็นเจ้าของที่ดินและทรัพย์สินอื่นรวมทั้งสิทธิในการรับมรดก หากเป็นการเหมาะสม รัฐควรพิจารณาจัดตั้งกลไกทางกฎหมายและนโยบายอื่นๆ ตามพันธกรณีสิทธิมนุษยชนของรัฐและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในการผลักดันการปฏิรูปที่ดินเพื่อพัฒนาการเข้าถึงการได้รับที่ดินของสตรีและคนจน มาตรการดังกล่าวควรคำนึงถึงการอนุรักษ์และใช้สอยที่ดินอย่างยั่งยืน รัฐควรให้เงื่อนไขพิเศษแก่ชุมชนชาวพื้นเมือง

นอกจากนี้รัฐอาจเผยแพร่การส่งเสริมให้เกษตรกรมีทางเลือกในการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตจากเดิมที่เป็นการเกษตรเชิงเดี่ยวเพื่อการพาณิชย์ไปเป็น การเกษตรแบบยั่งยืน ซึ่งประกอบไปด้วยเกษตรธรรมชาติ เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน วนเกษตร และเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวทางของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแห่งราชอาณาจักรไทย

ช่องทางที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาการบิดเบือนตลาด คือ ช่องทางตามแนวทางตามความสมัครใจ ฯ 2004

แนวทางที่ 4: ระบบตลาด

4.1 รัฐควรดำเนินการโดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในและความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ โดยสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ในการปรับปรุงกลไกและระบบการตลาดโดยเฉพาะตลาดการเกษตรและอาหารเพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ควบคู่ไปกับการระดมการออมภายในประเทศทั้งในภาคเอกชนและมหาชน การพัฒนานโยบายสินเชื่อที่เหมาะสม ด้วยการทำงานผ่านการสร้างระดับที่พอเพียงยั่งยืนของการลงทุนในกระบวนการผลิตระดับชาติ โดยการให้สินเชื่อด้วยระยะเวลาที่ผ่อนปรน และโดยการเพิ่มศักยภาพมนุษย์

4.2 รัฐควรจัดตั้งกฎหมาย นโยบาย กระบวนการระบบกฎหมายและสถาบันอื่นๆ เพื่อเป็นหลักประกันการไม่เลือกปฏิบัติต่อการเข้าสู่ตลาด และป้องกันการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะผูกขาดและบิดเบือนตลาด

4.3 รัฐควรส่งเสริมการพัฒนาหลักความรับผิดชอบต่อทางสังคมของบริษัท และพัฒนาข้อผูกพันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบตลาดทุกภาคส่วน รวมทั้งประชาสังคม เพื่อนำไปสู่การยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามบริบทของความมั่นคงด้านอาหารระดับชาติ

4.4 รัฐควรให้การปกป้องอย่างเพียงพอต่อผู้บริโภคเพื่อต่อต้านการตลาดที่ฉ้อฉล การให้ข้อมูลเท็จ และอาหารที่ไม่ปลอดภัย มาตรการสำหรับวัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดอย่างเป็นธรรมในระบบการค้าระหว่างประเทศและควรทำให้สอดคล้องกับข้อตกลงขององค์การการค้าโลก

4.5 รัฐควรดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาตลาดขนาดย่อมทั้งในระดับท้องถิ่นระดับภูมิภาคและการค้าข้ามพรมแดน เพื่อลดความยากจนและเพิ่มความมั่นคงด้านอาหาร โดยเฉพาะในเขตยากจนทั้งในชนบทและในเมือง

4.6 รัฐอาจแสดงเจตจำนงในการรับเอามาตรการที่ให้หลักประกันว่าปัจเจกชน ชุมชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส จำนวนมากที่สุดจะได้รับประโยชน์จากการสร้างโอกาสในการแข่งขันสำหรับสินค้าทางการเกษตร

4.7 รัฐควรพยายามให้หลักประกันประกันว่า อาหาร การค้าสินค้าเกษตร และนโยบายการค้าโดยรวมส่งเสริมความเข้มแข็งต่อความมั่นคงด้านอาหารสำหรับทุกคนโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติและส่งเสริมระบบตลาดการค้าทั้งระดับ ท้องถิ่น ภูมิภาค รัฐและโลก

4.8 นอกจากในเรื่องอื่นแล้วรัฐควรพยายามที่สุดในการจัดตั้งระบบการตลาด การคงคลัง การขนส่ง การสื่อสาร และการกระจายสินค้า ภายในรัฐให้ทำงานได้ดี ควบคู่ไปกับการอำนวยความสะดวกแก่การค้าที่ส่งเสริมความหลากหลายและเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่าง ตลาดภายในตลาดภูมิภาค และตลาดโลก รวมทั้งแสวงหาโอกาสในตลาดใหม่ๆ

4.9 รัฐควรคำนึงเสมอว่าตลาดมิได้ส่งผลโดยอัตโนมัติให้ทุกคนบรรลุเป้าหมายรายได้ที่เพียงพอตลอดเวลาที่จะสามารถตอบสนองของความจำเป็นขั้นพื้นฐานของบุคคล ดังนั้นรัฐควรหาทางจัดให้มีหลักประกันทางสังคมอย่างเพียงพอ และรัฐอาจจัดหาความช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศเพื่อสนองต่อเป้าหมายข้างต้น

4.10 รัฐควรคำนึงถึงข้อจำกัดของกลไกตลาดในการปกป้องสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขปฏิบัติลู่ทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติที่เหมาะสมอีกประการ คือ ลู่ทางที่กำหนดโดยแนวทางตามความสมัครใจฯ 2004

แนวทางที่ 16: ภัยธรรมชาติและภัยที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์

16.7 รัฐควรจัดสร้างกลไกสำหรับการเตือนภัยล่วงหน้าที่เกี่ยวข้องและทำงานได้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบของภัยธรรมชาติและภัยที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์ ระบบเตือนภัยล่วงหน้าควรอยู่บนพื้นฐานของ มาตรฐานสากล การร่วมมือ และข้อมูลรายละเอียดที่จำแนกรายการ อันเชื่อถือได้ รัฐควรดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับเหตุฉุกเฉิน อาทิ จัดระบบเก็บเสบียงอาหารเพื่อสะสมอาหาร และดำเนินการจัดตั้งระบบการกระจายอาหารที่เพียงพอ

16.8 รัฐได้รับการเชิญชวนให้พิจารณาจัดตั้งกลไกเพื่อประเมินผลกระทบทางโภชนาการ และกลไกเพื่อทำความเข้าใจในยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องของครัวเรือนที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ หรือ ภัยที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์ กลไกดังกล่าวควรบ่งชี้ถึง เป้าหมาย การออกแบบ การบังคับใช้ และการประเมินค่าของโครงการบรรเทาทุกข์ โครงการบูรณะ และโครงการฟื้นคืนความเข้มแข็ง

แนวทางที่ 17: การตรวจตรา ตัวชี้วัด และจุดหมาย

17.1 รัฐอาจประสงค์จะจัดตั้งกลไกสำหรับตรวจตราและประเมินค่าการบังคับใช้แนวทางเหล่านี้เพื่อให้เกิดการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามบริบทของความมั่นคงด้านอาหารระดับชาติ และเป็นไปตามความศักยภาพของรัฐโดยจัดสร้างและเสริมระบบข้อมูลที่มีอยู่และบ่งชี้ช่องว่างข้อมูล

17.2 รัฐอาจประสงค์จะพิจารณาทำ “การประเมินความเสี่ยงผลกระทบของแนวทางเรื่องสิทธิด้านอาหาร” เพื่อบ่งชี้ถึง ผลกระทบต่อ นโยบาย โครงการ แผนการ ภายในประเทศในเรื่องการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับของประชากรในภาพรวมและเฉพาะกลุ่มเสี่ยงภัย ซึ่งจะใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการรับรองมาตรการแก้ไขที่จำเป็น

17.3 รัฐอาจประสงค์จะพัฒนารูปแบบของกระบวนการ อันได้แก่ ตัวชี้วัดผลกระทบและตัวชี้วัดผลลัพธ์ ซึ่งอิงกับตัวชี้วัดซึ่งอยู่ในระบบการใช้และตรวจตราอยู่แล้ว เช่น ระบบแผนที่และข้อมูลความเสี่ยงและความไม่มั่นคงด้านอาหาร (FIVIMS) เพื่อเป็นการประเมินการบังคับใช้สำหรับการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ รัฐอาจประสงค์จะจัดตั้งจุดหมายที่เหมาะสมเพื่อบรรลุให้ได้ในระยะ สั้น กลาง และยาว ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับการบรรลุเป้าหมายการลดความยากจนและอดอยากเป็นอย่างต่ำ เช่นเดียวกับเป้าหมายทั้งระดับชาติและระดับสากลอื่นๆ รวมถึงเป้าหมายซึ่งได้รับการรับรองที่การประชุมอาหารโลกและการประชุมแห่งสหัฐวรรษ

17.4 ในกระบวนการประเมินเม็ดเงิน ตัวชี้วัดกระบวนการอาจเป็นตัวบ่งชี้หรือออกแบบให้เป็นตัวบ่งชี้ที่มีความสัมพันธ์และสะท้อนผลของการใช้ตราสารและการแทรกแซงทางนโยบายที่เฉพาะเจาะจงที่ได้ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามบริบทของความมั่นคงด้านอาหารระดับชาติ ตัวชี้วัดเช่นว่าอาจสามารถส่งเสริมรัฐให้บังคับใช้ กฎหมาย นโยบาย มาตรการทางปกครอง ซึ่งชี้ให้เห็นการปฏิบัติและผลลัพธ์ของการเลือกปฏิบัติ และประเมินขอบเขตการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคมในกระบวนการของการยอมรับสิทธิดังกล่าว

ช่องทางที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติอีกประการหนึ่ง คือ ช่องทางของแนวทางตามความสมัครใจฯ 2004

แนวทางที่ 8: การเข้าถึงทรัพยากรและสินทรัพย์

8.1 รัฐควรอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและปราศจากการเลือกปฏิบัติตามกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ และปกป้องสินทรัพย์ที่สำคัญต่อการดำรงชีพของบุคคล รัฐควรเคารพและปกป้องสิทธิของปัจเจกชนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร อาทิ สัตว์น้ำ และปศุสัตว์ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ หากมีความจำเป็นและเป็นการเหมาะสมรัฐควรให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่กลุ่มบุคคล อาทิ กลุ่มที่ดำรงชีพโดยการเลี้ยงสัตว์ และ ชนพื้นเมือง และความสัมพันธ์กับทรัพยากรธรรมชาติที่แวดล้อมอยู่

แนวทางที่ 8d: ทรัพยากรทางพันธุกรรมเพื่ออาหารและการเกษตร

8.12 รัฐพิจารณาความสำคัญของความหลากหลายทางชีวภาพและความสอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องประกอบแล้ว รัฐควรกำหนดนโยบายระดับชาติตราสารทางกฎหมายและกลไกเพื่อป้องกันความเสื่อมสลายและให้หลักประกันการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรทางพันธุกรรมเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืน รวมถึงการปกป้องภูมิปัญญาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรทางพันธุกรรมเหล่านี้ และควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่น ชนพื้นเมือง และเกษตรกร ในการร่วมตัดสินใจระดับชาติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และการใช้ทรัพยากรทางพันธุกรรมเพื่ออาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืน

ช่องทางที่น่าสนใจเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์จากเทคโนโลยีชีวภาพอีกประการหนึ่ง คือ ช่องทางตามแนวทางตามความสมัครใจฯ 2004

แนวทางที่ 8f: บริการ

8.14 รัฐควรสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อ และยุทธศาสตร์เพื่ออำนวยความสะดวกสนับสนุนการริเริ่ม ของภาคเอกชนและภาคสาธารณะในการริเริ่มการส่งเสริมเครื่องมือ เทคโนโลยี เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการผลิตอาหารโดยเกษตรกรทั้งมวลโดยเฉพาะ เกษตรกรผู้ยากไร้

6. บทสรุป

การสังเคราะห์แนวโน้มในการพัฒนาสิทธิด้านอาหารและการเกษตรอย่างยั่งยืน หลังจากได้เสนอสภาพปัญหาและวิเคราะห์แนวทางทั้งหลายที่องค์การระหว่างประเทศได้พยายามสร้างมาตรการต่างๆ มาแก้ปัญหาแล้ว จึงสามารถสรุปสังเคราะห์ปรับมาเสนอช่องทางพัฒนาระบบเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนที่สามารถนำไปผนวกร่วมกับการบูรณาการมาตรการบังคับใช้สิทธิด้าน

อาหารและพัฒนาการเกษตรอย่างยั่งยืน ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อันได้แก่²⁴ การแก้ปัญหาต้องเริ่มจากประชาชนไปสู่การตอบสนองของภาครัฐ (ล่าง-บน) คือ เริ่มจากการเสริมสร้างความมั่นคงของเกษตรกร ครัวเรือน ชุมชน เครือข่ายประชาชน ไปสู่การตอบสนองของภาครัฐ ออกมาในรูปแบบกระบวนการที่อิงสิทธิ (Right-based Approach) อันได้แก่ การจัดให้มี กฎหมาย ยุทธศาสตร์และนโยบาย การปฏิบัติและวิธีการดำเนินงาน โครงการและบริการสาธารณะ สถาบัน หรือองค์กร ทรัพยากรบุคลากรและงบประมาณ การให้ข้อมูลความรู้และระบบการศึกษา การตรวจตราและประเมินผล การมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยการสนับสนุนการผลักดันนโยบายจากภาคประชาชน ในหลายกรณีที่กำหนดนโยบายสาธารณะอาจสร้างผลกระทบให้กับความเป็นอยู่และสิทธิด้านอาหารของประชาชนอย่างกว้างขวาง หากรัฐเปิดช่องทางให้ภาคประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นได้โดยตรงก็จะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการประชาธิปไตย ในนโยบายสาธารณะด้านอาหาร ดังกรณีการรวมตัวกันคัดค้านนโยบายพืชสิ่งมีชีวิตดัดแต่งพันธุกรรมขององค์การการค้าโลก และการค้าเสรีที่ไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรรายย่อย ในการประชุมรัฐมนตรีการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก

การปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเกษตรให้ตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชากรโลก โดยการกระจายกรรมสิทธิ์ในการครอบครองปัจจัยการผลิตให้แก่ประชากรอย่างทั่วถึง สลายการครอบครองปัจจัยการผลิตแบบผูกขาดโดยนายทุน หรือชนชั้นปกครองโดยอาศัยขบวนการผลักดันของประชาชนในลักษณะการมีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อรักษาผลผลิตไว้ให้ชุมชน การรวมตัวของเกษตรกรรายย่อยเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองอย่างเหนียวแน่น และมีผู้นำชุมชนที่เข้มแข็ง การร่วมมือประสานงานระหว่างเครือข่ายเกษตรกรและชุมชนเพื่อใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมตามความสมควรโดยอาจอยู่ในรูปแบบสหกรณ์ก็ได้²⁵ ทั้งนี้การดำเนินงานในทุกระดับรวมถึงการตัดสินใจภายในองค์กรชุมชนเกษตรกรเองต้องมีความเป็นประชาธิปไตยอยู่เสมอเพื่อป้องกันการครอบงำจากผู้ถือสิทธิพลในท้องถิ่น หรืออำนาจรัฐ

การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนโดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม อาจทำได้โดย การเปิดช่องทางสื่อสารสาธารณะให้ประชาสังคมนำเสนอข้อมูล และโครงการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการไปให้ประชาชนได้รับทราบ และเป็นช่องทางที่ภาคประชาสังคมสื่อสารตอบโต้กับประชาชนได้ง่ายขึ้น การเปิดช่องทางให้ภาคประชาสังคมแสวงหารายได้เพื่อการทำงาน

²⁴ จากคำอธิบายของ ศ.วิทิต มั่นตาทมรณ, 26 ตุลาคม 2549.

²⁵ ฟรานเชส มัว แลปเป้ และ โจเซฟ คอลลินส์, (2525), *อาหารหายไปไหน*, แปลโดย อัจฉรา หังสพฤกษ์, รสนา โตสิตระกูล, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลบอลฟู้ด), 181-193.

อย่างมีศักดิ์ศรี เช่น ออกกฎหมายเพิ่มโควตาให้ประชาชนสามารถบริจาคเงินรายได้เข้าสู่กองทุนของภาคประชาสังคมโดยตรง ภาครัฐต้องยุติการสร้างทัศนคติแง่ลบต่อภาคประชาสังคมว่า “เป็นพวกรับเงินต่างชาติ ทำงานไม่เป็นชิ้นเป็นอัน เอาแต่ค่าน” รวมถึงการสร้างบรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยการรับฟังความคิดเห็น และวิเคราะห์วิจารณ์เนื้อหาสาระของเรื่องราว ซึ่งจะเป็นผลดีกับประชาชนทั้งในแง่การตรวจสอบการทำงาน และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ในการแก้ไขปัญหาสิทธิด้านอาหารอย่างรอบด้านร่วมกัน

การสร้างมาตรการรองรับกลุ่มเสี่ยงที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนากระแสหลัก โดยกลุ่มเสี่ยงที่ควรได้รับความสนใจและหามาตรการมารองรับอย่างเร่งด่วน คือ กลุ่มผู้ยากไร้ที่สถานะทางเศรษฐกิจแย่ไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้ด้วยตนเอง ซึ่งส่วนมากมักเป็นกลุ่มที่ ขาดการศึกษา ทารกและสตรีหลังคลอดบุตร ผู้ป่วย และกลุ่มชายขอบของสังคม โดยการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารโดยตรง หรือการพัฒนาศักยภาพทางการผลิตให้มีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ หรือเพิ่มการเข้าถึงปัจจัยการผลิตมากขึ้น เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นสามารถสร้างความมั่นคงด้านอาหารในระยะยาวได้²⁶ การพัฒนาความมั่นคงด้านอาหารต้องเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน ไม่เพียงแต่ในการเข้าถึงอาหารแต่รวมถึงการผลิตอาหารด้วย โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ขนาดย่อม การแลกเปลี่ยนอาหารระหว่างจังหวัดและการเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาโดยมาตรการที่จะบังคับใช้ควรมุ่งลงไปสู่การพัฒนาชนบทและภาคเกษตรกรรม โดยสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ส่วนการช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงในเขตเมืองควรมุ่งไปที่การเพิ่มการจ้างงาน และโครงการเพิ่มสินทรัพย์ในการประกอบอาชีพ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต²⁷ อันเป็นรากฐานที่มั่นคงของหลักประกันสิทธิด้านอาหาร

²⁶ FAO., (2005), *The State of Food Insecurity in the World*, 29.

²⁷ FAO., (2005), *The State of Food Insecurity in the World*, 29.

บรรณานุกรม

- จักรกฤษณ์ ควรวจน์, ศิริพร สัจจานนท์, บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์, สมชาย รัตนเชื้อสกุล และนันทน อินทนนท์. (2548). **ความตกลงพหุภาคีขององค์การค้าโลกกับผลกระทบต่อฐานทรัพยากร**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา. (2546). **สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง: ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- ฟรานเชส มัว แลปเป้ และโจเซฟ คอลลินส์. (2525). **อาหารหายไปไหน**. แปลโดย อัจฉรา หังสพฤกษ์, รสนา โตสิตระกูล. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกลด์คัมทอง.
- ศิริวรรณ ศิริบุญ. (2545). “ประชาสังคมกับการจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลนเพื่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน.” ใน **เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม: ผลการเสวนา สหสาขาวิชาการระหว่างสถาบันแห่งชาติครั้งที่ 1**. ชัยวัฒน์ หนองรัตน์, จตุรงค์ บุญยรัตนสุทธร, พระมหาจตุโรจน์ ภวิวิโส (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : ฟาอภัย.
- สหภาพยุโรป. (2547). “การเกษตร.” ใน **ข้อตกลงเขตการค้าเสรี ไทย-สหรัฐอเมริกา ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย**. สรชัย จำเนียรดำรงการ (บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ : พิมพ์ดีการพิมพ์.
- เฮเลนา นอร์เบอร์ก-ฮอดจ์, ทอดด์ เมอร์ฟีลด์ และสเตีเวน กอร์ลิก. (2545). **เศรษฐกิจอาหารท้องถิ่น**. แปลโดย ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์. กรุงเทพฯ : สวนเงินมีมา.
- The Corner House. (2547). “Food? Health? Hope? Genetic Engineering and World Hunger.” แปลโดย ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์. ใน **GMOs: ชีวิตวิปริตพันธุ์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันวิถีทรรศน์.
- Esther Lam, et al. **Practical Guide to the WTO for Human Rights Advocates**. Bangkok: FORUM-ASIA.
- Eugenio Daz-Bonilla and Sherman Robinson. (2001). **Shaping Globalization for Poverty Alleviation and Food Security**. Washington D.C.: IFPRI.
- FAO. (1996). **Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action**.
- FAO. (2006). **The Right to Food in practice Implementation at the national level**, Rome.
- FAO. (2005). **The State of Food Insecurity in the World**.
- FAO. (2006). **The State of Food Insecurity in the World**.
- FAO. (2004). **Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security**.



FAO Legal Office. **Right to Food Time line.**

International Food Policy Research Institute. (2002). **Achieving Sustainable Food Security for All by 2020.** Washington D.C.: IFPRI.

Ministry of Agriculture and Cooperation of Thailand. (2004). **Revised Reporting Format for the Follow up of the Implementation of the world Food Summit Plan of Action.** UN. A/56/210.

UN, E/C.12/1999/5.

UN. E/CN.4/2003/54/Add.1.

UN. E/CN.4/2004/10/Add.2.

UN. E/CN.4/2005/34.

Vitit Muntarbhorn. (2001) .**The Human Rights Protection System of the United Nations and of its Specialised Agencies.** Strasbourg : lectures for the International Institute of Human Rights,.

WFP. Emergency Operation 10503 Brief.

WFP. EMOP Sudan 10557.0.