

ความร่วมมือด้านความมั่นคง ทางอาหารอาเซียน* ASEAN Food Security Cooperation

สิรินทิพย์ นรินทรศิลป์**

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความร่วมมือด้านความมั่นคงทางอาหารของอาเซียน เพื่อทำความเข้าใจถึงลักษณะและเป้าหมายของความร่วมมือ และการวิเคราะห์บทบาทความร่วมมือในการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารของประเทศสมาชิกในภูมิภาค โดยอาศัยกรอบแนวคิดความมั่นคงทางอาหาร และแนวคิดภูมิภาคนิยม เป็นแนวคิดในการศึกษา

คำถามการวิจัย คือ ประเทศสมาชิกอาเซียนมีการตระหนักถึงประเด็นความมั่นคงทางอาหารของภูมิภาค และของประเทศสมาชิกหรือไม่ อย่างไร และความร่วมมือด้านความมั่นคงทางอาหารของอาเซียน ซึ่งเป็นความร่วมมือหนึ่งทางภูมิภาคสามารถเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศสมาชิกได้หรือไม่ อย่างไร

* บทความวิจัยนี้ เป็นส่วนหนึ่งของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจาก สกว. ภายใต้โครงการทุนวิจัยมหาบัณฑิต สกว. ด้านมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และเป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์

** นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิธีการศึกษาที่ใช้ เป็นการศึกษาทางเอกสารเป็นหลัก ได้แก่ เอกสารทางราชการ รายงานการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้ (ASEAN Ministers on Agriculture and Forestry-AMAF) และรายงานการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้ของจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี (ASEAN Plus Three Ministers of Agriculture and Forestry -AMAF+3) และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง

ผลจากการศึกษา พบว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนตระหนักและให้ความสำคัญต่อความร่วมมือด้านความมั่นคงทางอาหาร ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1968 โดยจะเห็นได้จาก การมีความร่วมมือทางด้านอาหารและเกษตรในหลายด้าน รวมทั้งมีความร่วมมือในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็น มิติความเพียงพอทางอาหาร การเข้าถึงทางอาหาร การใช้ประโยชน์ทางอาหาร และเสถียรภาพทางอาหาร แต่ความร่วมมือด้านความมั่นคงทางอาหารที่ได้รับการให้ความสำคัญซึ่งมีความร่วมมือมากที่สุด และถูกนำมาปฏิบัติใช้จริงมากที่สุด คือ ความร่วมมือในการเสริมสร้างการเข้าถึงทางอาหารในทางเศรษฐกิจ ผ่านความร่วมมือทางการค้าอาหาร ผ่านการจัดการทางด้านตลาดและราคา ซึ่งอาจสันนิษฐานได้ว่า อาเซียนอาจพิจารณาว่าปัญหาความมั่นคงทางอาหารของภูมิภาค คือ ปัญหาการเข้าถึงทางอาหารของประชากร

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าปัญหาการเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจ อาจจะเป็นปัญหาความมั่นคงทางอาหารที่ประชากรส่วนใหญ่ในแต่ละประเทศสมาชิกในภูมิภาคเผชิญ เนื่องจาก ปัญหาความยากจนและปัญหาความเหลื่อมล้ำของประชากรที่ยังคงมีอยู่ แต่เมื่อพิจารณาสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารของประเทศสมาชิกในภูมิภาค กลับพบว่า อาเซียนประกอบไปด้วยกลุ่มประเทศสมาชิกผู้ส่งออกอาหาร และกลุ่มประเทศสมาชิก ผู้นำเข้าอาหาร ดังนั้น แสดงให้เห็นว่าปัญหาความมั่นคงทางอาหารของประเทศสมาชิกในภูมิภาคมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะกลุ่มประเทศสมาชิกผู้นำเข้าอาหาร นอกจากจะเผชิญกับปัญหาการเข้าถึงอาหารใน ทางเศรษฐกิจของประชากรแล้ว ยังต้องเผชิญกับปัญหาความเพียงพอทางด้านอาหารด้วย ซึ่งประเด็นนี้นำไปสู่คำถามว่า ความร่วมมือของการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารในระดับภูมิภาคของอาเซียน

ที่ให้ความสำคัญเฉพาะการเสริมสร้างการเข้าถึงทางอาหารในทางเศรษฐกิจ และการพึ่งพิงการนำเข้าอาหารจะมีความเหมาะสมกับการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารได้อย่างยั่งยืนให้กับประเทศสมาชิกในภูมิภาคหรือไม่ โดยเฉพาะประเทศที่ไม่สามารถผลิตอาหารได้เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ

คำสำคัญ: ความร่วมมือ, ความมั่นคง, อาหารอาเซียน

Abstract

This article aims to study and analyze the developmental of ASEAN food security cooperation based on the conceptual framework of Food Security and Regionalism. The research questions are whether, how ASEAN Member States are aware of regional food security and food security in the member countries and whether, how regional cooperation can strengthen food security in the member countries. The method of study is documentary research by collecting data from official documents, ASEAN Ministers on Agriculture and Forestry (AMAF) reports, and information from various website.

The results show that ASEAN has realized and prioritized the food security cooperation since early 1968 through various food and agricultural cooperations of all dimensions including food availability, food accessibility, food utilization and food stability. Among these, economic food accessibility cooperation or ASEAN food trade has been focused. This might be assumed that ASEAN has perceived that economic food inaccessibility is the most critical problem for people in this region.

Due to differences among ASEAN members in terms of capacity and productivity, food security in ASEAN countries is different or varied. In particular, for those importing countries, they are facing not only food inaccessibility, but also food unavailability. Accordingly, this leads to the

question whether ASEAN food security cooperation focusing on economic food accessibility and food import can strengthen sustainable food security in this region.

Keywords: Cooperation, Security, ASEAN Food

บทนำ

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แม้ว่าจะเป็นภูมิภาคที่ดูเหมือนจะมีความอุดมสมบูรณ์ทางอาหาร และไม่น่าจะมีปัญหาความมั่นคงทางอาหาร เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่สามารถผลิตอาหารได้อย่างเพียงพอ และสามารถส่งออกอาหารได้ในหลายประเภท อย่างไรก็ตาม เราไม่สามารถยืนยันได้อย่างแน่นอนว่าคนทุกคน ในทุกประเทศในภูมิภาคจะสามารถเข้าถึงอาหาร ในระดับราคาที่เข้าถึงได้ เนื่องจาก ในแต่ละประเทศก็ยังคงมีประชากรที่ยากจนที่ยังไม่สามารถขจัดไปได้ ซึ่งเราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า ปัญหาการเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจยังคงเป็นปัญหาที่ทุกประเทศในภูมิภาคมีแนวโน้มที่จะเผชิญ และเป็นปัญหาความมั่นคงทางอาหารร่วมกันในระดับภูมิภาค

แม้ว่าปัญหาการเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจ จะเป็นปัญหาความมั่นคงทางอาหารร่วมกันของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่เมื่อศึกษาสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารของแต่ละประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะประเทศสมาชิกที่อยู่ภายใต้กรอบความร่วมมืออาเซียน ซึ่งมีความแตกต่างทางด้านภูมิประเทศ ภูมิอากาศ และจำนวนประชากร กลับพบว่า ภายในภูมิภาคประกอบไปด้วยกลุ่มประเทศสมาชิก ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1. กลุ่มประเทศสมาชิกผู้ผลิตและส่งออกอาหาร และ 2. กลุ่มประเทศสมาชิกที่ไม่สามารถผลิตอาหารได้อย่างเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ และจำเป็นต้องนำเข้าอาหาร นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากรายได้ประชาชาติ ยังพบว่า ประเทศสมาชิกมีความแตกต่างทางฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูงด้วย ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ อาจส่งผลให้ประเทศสมาชิกในภูมิภาค เผชิญกับปัญหาความมั่นคงทางอาหารที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ภายในภูมิภาคอาจประกอบไปด้วยกลุ่มประเทศสมาชิกที่เผชิญเฉพาะปัญหาการเข้าถึงทางอาหาร ได้แก่ ประเทศไทย เวียดนาม พม่า และกัมพูชา และ

กลุ่มประเทศสมาชิกที่เผชิญทั้งปัญหาการเข้าถึงทางอาหาร และปัญหาความเพียงพอทางด้านอาหาร ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และลาว ดังนั้น อาจสันนิษฐานได้ว่า ปัญหาการเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจที่เป็นปัญหาความมั่นคงทางอาหารร่วมกันของประเทศสมาชิกในภูมิภาค อาจจะไม่ใช่ปัญหาความมั่นคงทางอาหารที่สำคัญที่สุดของทุกประเทศสมาชิกก็เป็นได้ โดยประเทศสมาชิกหนึ่งอาจจะมีปัญหาการเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจ เป็นปัญหาความมั่นคงทางอาหารที่สำคัญที่สุด แต่ในขณะที่อีกประเทศสมาชิกหนึ่งอาจจะมีปัญหาความเพียงพอทางอาหาร เป็นปัญหาความมั่นคงทางอาหารที่สำคัญที่สุดก็เป็นได้

ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีความร่วมมือในการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งถือเป็นความร่วมมือหนึ่งทางเศรษฐกิจของอาเซียน ซึ่งอยู่ภายใต้ความร่วมมือระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้ (ASEAN Ministers on Agriculture and Forestry-AMAF) รวมถึงมีความร่วมมือทางการค้าอาหาร ซึ่งอยู่ภายใต้ความร่วมมือของเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) ซึ่งในปี ค.ศ. 2015 อาเซียน จะกลายเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) จึงเกิดคำถามว่า อาเซียนมีการตระหนักถึงความมั่นคงทางอาหารในภูมิภาคอย่างไร และความร่วมมือดังกล่าวสามารถเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศสมาชิกได้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนเอกสารงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือด้านความมั่นคงทางอาหารของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นงานของอาเมเลีย แอล เบลโล (Amelia L. Bello) ในบทความเรื่อง Ensuring Food Security – A Case for ASEAN Integration ในปี ค.ศ.2005 งานของโนไรนี โหมด ออทมาน (Noraini Mohd Othman) ในบทความเรื่อง Food Safety in Southeast Asia: Challenges Facing the Region ในปี ค.ศ. 2007 งานของชันดราและลอนโต้ (Alexander C. Chandra and Lucky A. Lontoh) ในบทความเรื่อง Regional Food Security and Trade Policy in Southeast Asia: The role of ASEAN ในปี ค.ศ. 2010 และงานของโรห์ลาโน เอ็ม บริโคโนส์ (Roehlano M. Briones) ในบทความ เรื่อง Regional Cooperation for Food Security: The Case of Emergency Rice Reserves in the ASEAN Plus Three ในปี ค.ศ. 2011 งาน

ศึกษาส่วนใหญ่ สะท้อนให้เห็นว่า ในประเด็นความมั่นคงทางอาหาร ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือด้านการค้าอาหาร และยังให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจมากกว่าผลประโยชน์ร่วมกันของภูมิภาค อย่างไรก็ตาม งานศึกษาส่วนใหญ่เป็นการศึกษาความร่วมมือทางอาหารเฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะการศึกษาถึงกลไกความร่วมมือการสำรองข้าวในสภาวะฉุกเฉินของอาเซียน (ASEAN Emergency Rice Reserve - AERR) ซึ่งไม่ได้มีการอธิบายให้เห็นถึงภาพรวมว่า ความร่วมมือทางด้านอาหารของอาเซียนทั้งหมดมีอะไรบ้าง อาเซียนให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางอาหารด้านใด และความร่วมมือด้านความมั่นคงทางอาหารอาเซียนสามารถปฏิบัติใช้ได้จริงหรือไม่ ดังนั้น จึงยังไม่อาจสามารถสรุปตามผลการศึกษางานศึกษาดังกล่าวได้ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจความร่วมมือทางอาหาร และความมั่นคงทางอาหารของอาเซียนทั้งหมดว่ามีความร่วมมือด้านใดบ้าง ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับความร่วมมือทางอาหารด้านใด และความร่วมมือทางอาหารด้านใดมีการปฏิบัติใช้จริงมากที่สุด อีกทั้งความร่วมมือทางอาหาร และความมั่นคงทางอาหารอาเซียน มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารอาเซียนหรือไม่

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

บทความวิจัยนี้ ใช้แนวคิดความมั่นคงทางด้านอาหาร และแนวคิดภูมิภาคนิยม เป็นกรอบในการศึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

แนวคิดความมั่นคงทางด้านอาหาร ถูกกำหนดโดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations-FAO) ในการประชุมสุดยอดว่าด้วยความมั่นคงทางอาหารโลก (World Food Summit) ในปี ค.ศ. 1996 ซึ่งนิยามว่า “ความมั่นคงทางอาหาร ดำรงอยู่เมื่อคนทุกคน ในทุกเวลา สามารถเข้าถึงอาหารทั้งในเชิงกายภาพและเชิงเศรษฐกิจที่เพียงพอ ปลอดภัย และมีคุณค่าทางโภชนาการ ตามความจำเป็นทางการบริโภคและความพึงพอใจ เพื่อการมีชีวิตที่ดีและปราศจากโรค” (FAO, 2006)

จากความหมายข้างต้นนั้น องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้มีการแบ่ง และกำหนดความมั่นคงทางอาหารออกเป็น 4 มิติย่อย ได้แก่ ความพอเพียงทางอาหาร (Food Availability) การเข้าถึงอาหาร (Food Accessibility) การใช้ประโยชน์ทางอาหาร (Utilization) และเสถียรภาพทางอาหาร (Stability) ความพอเพียงทางอาหาร (Food Availability) หมายถึง ความเพียงพอของปริมาณอาหาร ในคุณภาพที่เหมาะสม ซึ่งอาจได้จากการผลิตภายในประเทศ (Domestic Production) หรือ การนำเข้า (Imports) รวมไปถึงความช่วยเหลือทางอาหาร (Food Aid)

การเข้าถึงอาหาร (Food Accessibility) หมายถึง การเข้าถึงทรัพยากรที่พอเพียงของบุคคลเพื่อได้มาซึ่งอาหารที่เหมาะสมและมีโภชนาการ ทรัพยากรที่ว่า หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะกำหนดควบคุมกลุ่มสินค้าหนึ่งๆ ได้ภายใต้บริบททางกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจและสังคมของชุมชนที่บุคคลอาศัยอยู่ รวมถึงสิทธิตามประเพณี เช่น การเข้าถึงทรัพยากรส่วนรวมของชุมชน เป็นต้น

การใช้ประโยชน์ทางอาหาร (Utilization) หมายถึง การใช้ประโยชน์ด้านอาหารผ่านอาหารที่เพียงพอ น้ำสะอาด และการรักษาสุขภาพและสุขอนามัยเพื่อที่จะเข้าถึงภาวะความเป็นอยู่ที่ดีทางโภชนาการซึ่งความต้องการทางกายภาพทั้งหมดได้รับการตอบสนอง โดยนัยยะนี้ การใช้ประโยชน์ทางอาหารจึงสัมพันธ์กับปัจจัยนำเข้าที่ไม่ใช่อาหารด้วย

เสถียรภาพทางอาหาร (Stability) หมายถึง เพื่อจะมีเสถียรภาพทางอาหาร ประชาชน คริวเรือนและบุคคลจะต้องเข้าถึงอาหารที่เพียงพอตลอดเวลา ไม่ต้องเสี่ยงกับการไม่สามารถเข้าถึงอาหารอันเป็นผลมาจากวิกฤตที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน (เช่น วิกฤตทางทางเศรษฐกิจหรือสภาพภูมิอากาศ) หรือเหตุการณ์ที่เป็นไปตามวงจร (เช่น ภาวะความไม่มั่นคงทางอาหารตามฤดูกาล) ในความหมายนี้ จึงครอบคลุมถึงทั้งมิติความพอเพียงและการเข้าถึงอาหาร

จากแนวคิดความมั่นคงทางอาหารข้างต้น แม้ว่า การเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร จะเป็นสิ่งที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐ ที่จะประกันสิทธิทางอาหารให้กับพลเมือง แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดของรัฐหลายประการ ไม่ว่าจะ

จะเป็นปัจจัยทางด้านทรัพยากรการผลิตทางการเกษตรและอาหาร และเงินทุน ในการพัฒนาที่ไม่เพียงพอ รวมถึงความขาดแคลนของทักษะประสบการณ์ และเทคโนโลยีในการผลิตทางการเกษตรและอาหาร ซึ่งส่งผลให้รัฐอาจจะต้องใช้ ระยะเวลาอันยาวนานในการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร หรือในกรณีที่รัฐเผชิญกับ วิกฤตทางอาหารอย่างฉับพลันจากการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ ภัยธรรมชาติ หรือความผันผวนของราคาอาหารจากราคาระหว่างประเทศ บางรัฐนั้นก็อาจจะ ไม่สามารถแก้ปัญหาได้เพียงลำพัง ดังนั้น ความร่วมมือในการเสริมสร้างความ มั่นคงทางอาหารในระดับระหว่างประเทศ จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความจำเป็น และมีความสำคัญ โดยความร่วมมือในการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร ในระดับภูมิภาคนั้น ถือเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศรูปแบบหนึ่ง ที่น่าจะ สามารถเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ประเทศสมาชิกมีความเข้าใจในโครงสร้างของสภาพปัญหา และสภาพสังคม ร่วมกันมากกว่าความร่วมมือระหว่างประเทศรูปแบบอื่น อีกทั้ง ความร่วมมือทาง ภูมิภาคยังถูกมองว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งในการเสริมสร้างและการกระจายความ มั่นคงทางอาหารไปสู่ในระดับโลกด้วย บทความนี้ จึงเลือกใช้แนวคิดภูมิภาค นิยม (Regionalism) มาวิเคราะห์ บทบาทความร่วมมือในการเสริมสร้างความ มั่นคงทางอาหารของอาเซียน

โดยคริสโตเฟอร์เอ็ม เดนท์(2008) ได้อธิบายว่าภูมิภาคนิยม (Regionalism) คือ โครงสร้าง กระบวนการ และการจัดการ ซึ่งมีการทำงานที่เชื่อมโยงกันระหว่าง ประเทศมากขึ้นภายในภูมิภาค ในบริบทของการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและ วัฒนธรรม และความเชื่อมโยงอื่นๆ โดยจะมีการเพิ่มขึ้นจาก

1. กระบวนการในระดับจุลภาค (Micro Level Processes) ซึ่งเป็นผลจาก ความสนใจในภูมิภาค และการติดต่อระหว่างกันของภาคเอกชน หรือกิจกรรม ภาคนิคมประชาชนต่างๆ ซึ่งอาจจะถูกเรียกว่า “ภูมิภาคนิวัตินิยม” (Regionalization) หรือ

2. การริเริ่มโดยนโยบายสาธารณะ (Public Policy Initiatives) เช่น การค้าเสรี หรือโครงการความร่วมมือและการบูรณาการทางเศรษฐกิจอื่นๆ ที่นำโดย รัฐ ซึ่งเกิดจากสนธิสัญญา และการเจรจาระหว่างรัฐบาล ซึ่งอาจจะถูกเรียกว่า ภูมิภาคนิยม (Regionalism) ดังนั้น ภูมิภาคนิยม (Regionalism) จึงเป็นกระบวนการ

การขับเคลื่อนนโยบายจากบนลงล่าง (Top-down Process) ขณะที่ ภูมิภาคนุวัตติ (Regionalization) เป็นกระบวนการขับเคลื่อนโดยสังคม

ตามสมมติฐานของแนวคิดภูมิภาคนิยม (Regionalism) (Andrew Hurrell, 1998, pp. 231-234) เชื่อว่า ความร่วมมือทางภูมิภาค (Regional Cooperation) การบูรณาการทางภูมิภาค (Regional Integration) และ ภูมิภาคนุวัตติ (Regionalization) จะช่วยเสริมสร้างหน่วยการปกครองของภูมิภาคให้มีความเข้มแข็ง และทำให้ภูมิภาคและประเทศต่างๆ ในภูมิภาคมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้น โดยนโยบายและโครงการโดยรัฐ หรือตัวแสดงอื่นที่มีรัฐ ที่ได้ร่วมมือกันและประสานกลยุทธ์กันภายในภูมิภาค โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อติดตามและสนับสนุนเป้าหมายบางอย่างร่วมกันในประเด็นหนึ่งหรือมากกว่านั้น จะช่วยส่งผลให้ภูมิภาคนั้นมีความเข้มแข็ง และสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการแก้ไขปัญหาโดยประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงลำพัง อีกทั้งยังสามารถสร้างประสิทธิภาพจากขนาด ที่จะทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนั้น มีการกระจายอำนาจ มีการจัดสรรการใช้ทรัพยากร มีการกระจายสินค้าสาธารณะทางภูมิภาค และมีการถ่ายโอนความรู้และเทคโนโลยีต่างๆ ซึ่งส่งผลให้ประเทศในภูมิภาคเกิดการพัฒนา และเพิ่มระดับของการแข่งขัน ในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้น

วิธีการวิจัย

บทความวิจัยนี้ ใช้วิธีการศึกษาทางเอกสารเป็นหลัก ได้แก่ เอกสารทางราชการ รายงานการประชุมของ AMAF และ AMAF+3 และข้อมูลทางอินเตอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง และใช้วิธีการวิเคราะห์ผลการศึกษาโดยอาศัยกรอบแนวคิดภูมิภาคนิยม

ผลการวิจัย

ความร่วมมือในการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร ถือเป็นความร่วมมือหนึ่งทางเศรษฐกิจของภูมิภาคของอาเซียน ซึ่งได้มีการตระหนักถึงตั้งแต่เริ่ม

ก่อตั้ง โดยอาเซียนเริ่มมีความร่วมมือทางอาหารครั้งแรกในปี ค.ศ. 1968 โดยเริ่มจากความร่วมมือทางด้านเกษตรซึ่งเป็นความร่วมมือในการผลิตอาหารและอุปทานด้านอาหาร ต่อมาในปี ค.ศ. 1977 ความร่วมมือดังกล่าว ได้มีการขยายขอบเขตออกไป ซึ่งนอกจากจะมีความร่วมมือทางด้านเกษตรและการผลิตอาหารแล้ว อาเซียนได้มีความร่วมมือทางด้านเกษตรและป่าไม้ด้วย โดยความร่วมมือทางด้านอาหารที่เกิดขึ้น สามารถเห็นได้จากกรรมสาร (Act) ความตกลง (Agreement) ปฏิญญา (Declaration) แถลงการณ์ร่วม (Joint Declaration) และบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) รวมถึงนโยบาย (Policy) ต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้การประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้ (AMAF) และการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านการเกษตรและป่าไม้ของจีน ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี (AMAF+3)

จากการสำรวจและศึกษารายงานการประชุมของ AMAF และ AMAF+3 ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 ถึงปี ค.ศ. 2012 ซึ่งมีการประชุมทั้งหมด 34 ครั้ง และ 12 ครั้ง บทความนี้ ได้แบ่งสรุปวิเคราะห์การประชุม เป็นกลุ่มประเด็นเนื้อหา 4 หมวด คือ 1. การประชุมที่มีความร่วมมือตามมิติความมั่นคงทางอาหาร 2. การประชุมที่มีความร่วมมือแบ่งตามผลิตภัณฑ์ 3. การประชุมที่มีการจัดทำเป็นข้อตกลง และ 4. การประชุมที่มีการจัดตั้งสถาบันและคณะกรรมการ

1. การประชุม AMAF แบ่งสรุปตามหมวดต่างๆ

จากการศึกษาการประชุม AMAF จำนวน 34 ครั้ง โดยแบ่งการวิเคราะห์ ออกเป็น 4 กลุ่ม ชำรงต้น (ดูตารางที่ 1) พบว่าอาเซียนให้ความสำคัญในมิติความเพียงพอทางอาหาร และมิติเรื่องความปลอดภัยทางอาหารมากที่สุด เนื่องจากมีการประชุมที่พูดถึงประเด็นดังกล่าวถึง 26 การประชุม และ 25 การประชุม ในขณะที่มิติการเข้าถึงอาหารมีการพูดถึง 23 การประชุม และมีมิติเสถียรภาพทางอาหารมีการพูดถึง 15 การประชุม

โดยความร่วมมือในมิติความเพียงพอทางอาหารที่ถูกพูดถึงทั้งหมด 26 การประชุม จาก 34 การประชุม แบ่งเป็นการประชุมที่พูดถึงการเสริมสร้างความเพียงพอทางอาหารโดยการผลิตภายในประเทศ 20 การประชุม และเป็นประเด็นการเสริมสร้างความเพียงพอโดยการนำเข้าอาหาร 14 การประชุม

โดยประเด็นความร่วมมือในการเสริมสร้างการผลิตส่วนใหญ่ที่ถูกพูดถึง พบว่ามีความหลากหลายในผลิตภัณฑ์ โดยเป็นการประชุมที่เกี่ยวกับข้าว 3 การประชุม การประชุมเรื่องพืชผักผลไม้ 3 การประชุม การประชุมเรื่องประมง 7 การประชุม และการประชุมเรื่องการส่งเสริมการเกษตรโดยรวม 8 การประชุม ซึ่งไม่พบการประชุมเรื่องปศุสัตว์ อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือในการเสริมสร้างการผลิตส่วนใหญ่ ไม่ใช่ความร่วมมือในการที่ส่งเสริมการผลิตโดยตรง แต่เป็นความร่วมมือในการส่งเสริมการผลิตโดยทางอ้อมผ่านการพัฒนาเทคโนโลยีและวิจัยทางการเกษตร การจัดทำระบบข้อมูลข่าวสารทางการเกษตร และการฝึกอบรมทางการเกษตร เช่น การจัดตั้ง ASEAN pesticide plant การจัดตั้ง ASEAN Agricultural Development Planning Center-ADPC การจัดตั้ง ASEAN Centre for the Development of Agricultural Cooperatives - ACEDAC การเสนอให้มีการจัดตั้ง Modular Training on Farm Mechanization Program in ASEAN การเสนอจัดตั้ง ASEAN Fruit Research and Development Centre การจัดตั้ง ASEAN Rural Youth Development Centre – ARYDEC การจัดตั้ง ASEAN Fisheries Federation – AFF และการจัดตั้ง ASEAN Food Security Information System – AFSIS รวมถึงการเสนอความคิดริเริ่มต่างๆ เป็นต้น

ในขณะที่ความร่วมมือในการเสริมสร้างความเพียงพอโดยการนำเข้าอาหาร ส่วนใหญ่ที่ถูกพูดถึง พบว่า เป็นการประชุมเรื่องการส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจการค้า ไม่ว่าจะเป็น ความร่วมมือในการลดภาษีทางการค้า การศึกษาถึงกฎระเบียบทางการนำเข้าอาหาร การตระหนักถึงการเพิ่มขึ้นทางการค้าระหว่างกัน และความร่วมมือในการค้าอย่างเป็นธรรมในภาคเกษตร เช่น ความร่วมมือในการทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone - EEZ) การจัดทำข้อตกลง ASEAN Agriculture and Forestry Products Promotion Scheme – AFPPS การติดตามความก้าวหน้าของ Common Effective Preferential Tariff - CEPT ภายใต้ ASEAN Free Trade Area – AFTA การรับรองใน Declaration on Investing Agriculture for Food Security and Poverty Reduction เป็นต้น

การประชุม AMAF ที่มีการพูดถึงเรื่องประเด็นความร่วมมือการเข้าถึงอาหาร พบว่ามีการประชุมที่ถูกพูดถึง 23 การประชุม โดยเป็นการประชุมที่พูดถึงประเด็นความร่วมมือในการเสริมสร้างการเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจ 20 การประชุม และเป็นประเด็นความร่วมมือในการเสริมสร้างการเข้าถึงอาหารในทางสังคม 4 การประชุม โดยไม่พบว่ามีการประชุมที่พูดถึงประเด็นความร่วมมือในการเสริมสร้างการเข้าถึงอาหารในทางกายภาพ โดยความร่วมมือในการเสริมสร้างการเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ เป็นเรื่องของการส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจการค้า ไม่ว่าจะเป็น ความร่วมมือในการลดภาษีทางการค้า การศึกษาถึงกฎระเบียบทางการนำเข้าอาหาร การตระหนักถึงการเพิ่มขึ้นทางการค้าระหว่างกัน และความร่วมมือในการค้าอย่างเป็นทางการในภาคเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการพูดถึงความร่วมมือในภาคเกษตรโดยรวมไม่ได้ แบ่งแยกผลิตภัณฑ์ และเป็นความร่วมมือเดียวกับความร่วมมือในการเสริมสร้างความเพียงพอทางอาหารโดยการนำเข้า เช่น ความร่วมมือในการทำประมงในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone - EEZ) การจัดทำข้อตกลง ASEAN Agriculture and Forestry Products Promotion Scheme – AFPPS การติดตามความก้าวหน้าของ Common Effective Preferential Tariff - CEPT ภายใต้ ASEAN Free Trade Area – AFTA การรับรองใน Declaration on Investing Agriculture for Food Security and Poverty Reduction การลงนาม Protocols and Roadmaps for Integration of Wood-Based Products การลงนามใน Protocols and Roadmaps for Integration of Rubber-Based Products การลงนามใน Protocols and Roadmaps for Integration of Agro-Based Products และการลงนามใน Protocols and Roadmaps for Integration of Fisheries Sector เป็นต้น

ในขณะที่ความร่วมมือในการเสริมสร้างการเข้าถึงอาหารในทางสังคมส่วนใหญ่เป็นความร่วมมือในด้านการค้าสินค้าอาหารฮาลาล 3 การประชุม และเป็นเรื่องของการส่งเสริมการทำเกษตรในผู้หญิง 1 การประชุม เช่น การยอมรับข้อเสนอ ASEAN Regional Programme for Farm Women in Agricultural Development การเตรียมการจัดการในเรื่องสินค้าฮาลาล

(Halal Food) การรับรองเพิ่มเติมในเรื่องของ โลโก้สินค้าฮาลาลอาเซียน การและการสนับสนุนข้อเสนอ ASEAN Halal Science Exchange Programme เป็นต้น การประชุม AMAF ที่พูดถึงประเด็นความร่วมมือเรื่องการใช้ประโยชน์ พบว่ามีการประชุมที่ถูกพูดถึงทั้งหมด 25 การประชุม โดยการประชุมทั้งหมดพูดถึง ประเด็นความร่วมมือในด้านความปลอดภัยทางด้านอาหารทั้งหมด โดยไม่พบว่ามีการพูดถึงความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับโภชนาการทางอาหาร โดยความร่วมมือด้านความปลอดภัยทางอาหารส่วนใหญ่ที่พบจะเป็นความร่วมมือทางด้าน ปศุสัตว์ และสินค้าที่มีไข่ขาว จำพวกพืช ผัก ผลไม้ โดยแบ่งเป็น 2 เรื่องใหญ่ๆ คือ เรื่องการกำหนดนโยบายกักกันโรคมีของการแพร่ของเชื้อโรคของพืชและสัตว์ ทั่วไป และเรื่องสารเคมีตกค้างในพืช เช่น การกำหนด ASEAN Quarantine Ring: Common Plant and Animal Protection การจัดตั้ง ASEAN Plant Quarantine and Training Institute – PLANTI การจัดตั้ง Common Regional Animal Quarantine Center การจัดตั้ง ASEAN Disease Free Zone การลงนามใน ASEAN Declaration On Specific Animal Disease Free Zone และ Declaration to Eradicate Foot and Mouth Disease – FMD การทำ ASEAN Ministerial Understanding on Plant Quarantine Ring การทำ ASEAN Ministerial Understanding on the Standardization of Import and Quarantine Regulations on Animal and Animal Products การกำหนด Good Manufacturing Practice – GMP การจัดทำ Manual of ASEAN Criteria for Accreditation of Animal Vaccines การจัดตั้ง Agreement for Establishment of ASEAN Animal Health Trust Fund – AAHTF การจัดตั้ง ASEAN Network on Aquatic Animal Health Centres – ANAAHC การรับรองหลักเกณฑ์ Veterinary Biologics Assay Division – VBAD การรับรองหลักเกณฑ์ ASEAN Criteria for Accreditation of Milk Processing Establishment การจัดทำ ASEAN Ministerial Statement on ASEAN Cooperation on Animal Health and Zoonoses การจัดตั้ง ASEAN-AVRDC (Asian Vegetable Research and Development Center) Regional Vegetable R&D Network และการกำหนดระดับของสารตกค้างสูงสุด (Maximum Residue Levels - MRLs) เป็นต้น

การประชุม AMAF ที่มีการพูดถึงประเด็นความร่วมมือด้านเสถียรภาพทางอาหาร พบว่ามีการประชุมที่พูดถึง 16 การประชุม โดยความร่วมมือทั้งหมดที่ถูกพูดถึงเป็นเรื่องการเสริมสร้างเสถียรภาพทางด้านอาหารในสภาวะการณ์ฉุกเฉินที่เป็นสภาวะการณ์ฉุกเฉินที่เกิดทั้งจากภัยธรรมชาติ และที่มนุษย์สร้างขึ้น ผ่านการจัดทำระบบสำรองข้าวฉุกเฉิน (Emergency Rice Reserve) โดยไม่พบความร่วมมือในการเสริมสร้างเสถียรภาพทางอาหารในสภาวะการณ์ปกติ เช่น การจัดทำ ASEAN Food Security Reserve Agreement-AFSR การจัดตั้ง ASEAN Food Security Reserve Board - AFSRB การจัดตั้ง ASEAN Emergency Rice Reserve - AERR การจัดตั้ง East Asia Emergency Rice Reserve - EAERR และการจัดตั้ง ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve - APTERR เป็นต้น

การประชุมที่มีความร่วมมือแบ่งตามผลิตภัณฑ์ พบว่า ส่วนใหญ่มีการพูดถึงความร่วมมือในประเด็นของปศุสัตว์ และผลิตภัณฑ์ที่มีไขมันมากที่สุด โดยมีการพูดถึงในการประชุมถึง 23 ครั้ง ซึ่งทั้งหมดเป็นความร่วมมือทางด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยทางด้านอาหาร ในขณะที่ข้าวซึ่งเป็นอาหารหลักของภูมิภาค แม้จะพบว่าถูกพูดถึงในการประชุมถึง 17 ครั้ง แต่ส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นประเด็นเรื่องการจัดทำระบบสำรองข้าวในสภาวะฉุกเฉิน (Emergency Rice Reserve) ซึ่งมีการประชุมถึง 14 การประชุม มีการประชุมพูดถึงการค้าข้าว 1 การประชุม ผ่านการจัดประชุม ASEAN Rice Trade Forum ในขณะที่ความร่วมมือในการเสริมสร้างการผลิตข้าว พบว่ามีการประชุมเพียงแค่ 3 ครั้ง คือ ความร่วมมือกับสถาบันวิจัยข้าวระหว่างประเทศ (International Rice Research Institute - IRRI) ในการทำวิจัยข้าว นอกจากนี้ ในประเด็นความร่วมมือเรื่องประมง พบว่าการประชุมที่พูดถึง 13 ครั้ง เป็นประเด็นในเรื่องการเสริมสร้างการผลิต 7 ครั้ง และเป็นประเด็นเรื่องความปลอดภัยทางอาหาร 2 ครั้ง และเป็นประเด็นเรื่องการค้า 1 ครั้ง

การประชุม AMAF ที่พูดถึงประเด็นความร่วมมือที่มีการจัดทำเป็นข้อตกลง พบว่ามีการประชุมที่พูดถึง 15 ครั้ง เป็นประเด็นความร่วมมือภาคเกษตรโดยรวม 6 ครั้ง เป็นความร่วมมือที่เป็นความปลอดภัยทางด้านอาหาร โดยเฉพาะ

ในประเด็นพืชผัก ผลไม้ และสัตว์ 5 ครั้ง เป็นความร่วมมือในประเด็นเสถียรภาพอาหารผ่านการจัดทำระบบสำรองข้าว 2 ครั้ง เป็นประเด็นในการเสริมสร้างการผลิตในประเด็นสินค้าประมง 1 ครั้ง และเป็นประเด็นทางการค้าในสินค้าพืชผัก ผลไม้ และประมง 1 ครั้ง ซึ่งความร่วมมือที่มีการจัดทำเป็นข้อตกลงส่วนใหญ่เป็น ความร่วมมือทางด้านเกษตรโดยรวม และรองลงมาคือด้านความปลอดภัยทางด้านอาหาร ซึ่งเป็นสินค้าจำพวกสินค้าอื่นที่มีใช้ข้าว

การประชุมที่มีการจัดตั้งสถาบันและคณะกรรมการ พบว่ามีการประชุมที่พูดถึงเพียงแค่ 10 ครั้ง โดยแบ่งเป็นการจัดตั้งสถาบัน 10 สถาบัน และการจัดตั้งคณะทำงาน 3 คณะ โดยการจัดตั้งสถาบันทางภูมิภาค มีการจัดตั้งใน 3 ประเทศที่เป็นประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้ง ได้แก่ การจัดตั้งสถาบันในประเทศไทย 4 สถาบัน ได้แก่ ศูนย์การวางแผนเพื่อการพัฒนาทางการเกษตรอาเซียน (ASEAN Agricultural Development Planning Centre - ADPC) ศูนย์พัฒนาเยาวชนในชนบทอาเซียน (ASEAN Rural Youth Development Centre - ARYDEC) องค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินอาเซียนบวกสาม ((ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve - APTERR) และโครงการระบบสารสนเทศเพื่อความมั่นคงทางอาหารอาเซียน (ASEAN Food Security Information System - AFSIS) การจัดตั้งสถาบันที่มาเลเซีย 3 สถาบัน ได้แก่ สถาบันการฝึกอบรมและการกักกันโรคที่เกิดในพืชของอาเซียน (ASEAN Plant Quarantine and Training Institute - PLANTI) ศูนย์กักกันโรคจากสัตว์ทางภูมิภาคร่วมกัน (Common Regional Animal Quarantine Center) และเขตปลอดโรคระบาดของสัตว์ (ASEAN Disease Free Zone) และการจัดตั้งสถาบันที่อินโดนีเซีย 3 สถาบัน ได้แก่ ศูนย์อาเซียนเพื่อการพัฒนาสหกรณ์การเกษตร (ASEAN Centre for the Development of Agricultural Cooperatives - ACEDAC) ศูนย์การพัฒนาทางการประมง (ASEAN Fisheries Development Centre - AFDC) และห้องปฏิบัติการทดสอบวัคซีนในสัตว์ (Veterinary Drug Assay Laboratory - VDAL) โดยการจัดตั้งคณะทำงาน พบว่า เป็นการตั้งคณะทำงานที่เกี่ยวข้องเกษตรโดยรวม 2 คณะ และการจัดตั้งคณะทำงานเกี่ยวกับอุตสาหกรรม 1 คณะ

ตารางที่ 1

สรุปเนื้อหาการประชุม AMAF 34 ครั้ง แบ่งตามหมวดต่างๆ

หมวด	ประเด็น	การประชุมครั้งที่	จำนวนการประชุม (ครั้ง)
1. การประชุมแบ่งตามมิติความมั่นคงทางอาหาร	1.1 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องความพอเพียงทางด้านอาหาร	1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 17, 18, 20, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33 และ 34	26
	• การเสริมสร้างความเพียงพอทางอาหารโดยการผลิตภายในประเทศ	1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 20, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 33 และ 34	20
	• การเสริมสร้างความเพียงพอโดยการนำเข้าอาหาร	3, 12, 13, 15, 17, 18, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 33 และ 34	14
	1.2 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องการค้าทางอาหาร	3, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33 และ 34	23
	• ความร่วมมือในการเสริมสร้างการค้าทางอาหารในทางกายภาพ	-	0
	• ความร่วมมือในการเสริมสร้างการค้าทางอาหารในทางเศรษฐกิจ	3, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 33 และ 34	20
	• การเสริมสร้างการค้าทางอาหารในทางสังคม	10, 9, 21, 34	4

หมวด	ประเด็น	การประชุมครั้งที่	จำนวนการประชุม (ครั้ง)
	1.3 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องการใช้ประโยชน์ทางอาหาร	1, 3, 4, 6, 7, 8, 9,10,12,18,19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 และ 34	25
	• การเสริมสร้างโภชนาการทางอาหาร	-	0
	• ความปลอดภัยทางอาหาร	1, 3, 4, 6, 7, 8, 9,10, 12,18,19, 20,21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 และ 34	25
	1.4 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องเสถียรภาพทางอาหาร	1, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 19, 24, 27, 28, 31, และ 33	16
2. การประชุมแบ่งตามผลิตภัณฑ์	2.1 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องผลิตภัณฑ์ข้าว	1, 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 19, 23, 24, 26, 28, 31, และ 33	17
	2.2 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่ข้าว (ผัก ผลไม้ และพืชเศรษฐกิจอื่นๆ)	1, 3, 4, 6, 9, 10, 12, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, และ 34	23
	2.3 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องปศุสัตว์	1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 17, 18, 19, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 และ 34	23
	2.4 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องประมง	3, 5, 7, 8, 9, 13, 19, 20, 23, 26, 29, 33 และ 34	13

หมวด	ประเด็น	การประชุมครั้งที่	จำนวนการประชุม (ครั้ง)
3. การประชุมที่มีการจัดทำเป็นข้อตกลง		1, 3, 4, 5, 6, 10, 15, 16, 20, 26, 27, 28, 30, 32 และ 33	15
4. การประชุมที่มีการจัดตั้งเป็นสถาบันและคณะกรรมการ		1, 2, 3, 6, 8, 13, 24, 25, 33, และ 34	10

ที่มา: <http://www.asean.org/>

2. การประชุม AMAF+3 แบ่งสรุปตามหมวดต่าง ๆ

จากการศึกษาการประชุม AMAF+3 จำนวน 12 ครั้ง โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 4 กลุ่ม ข้างต้น (ดูตารางที่ 2) ในเรื่องของมิติความมั่นคงทางอาหารอาเซียน บวกสามส่วนใหญให้ความสำคัญในมิติเรื่องความปลอดภัยทางอาหาร และมิติเสถียรภาพมากที่สุด เนื่องจากมีการประชุมที่พูดถึงทุกครั้งที่ในการประชุม ในขณะที่มิติการเข้าถึงอาหารมีการพูดถึง 5 ครั้ง และมิติการใช้ประโยชน์ทางอาหารพูดถึง 3 ครั้ง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามิติความปลอดภัยทางอาหาร และมิติเสถียรภาพทางอาหารจะถูกพูดถึงมากที่สุด แต่เมื่อดูในรายละเอียดของความร่วมมือจะพบว่า ความร่วมมือในการเสริมสร้างความปลอดภัยทางอาหาร ที่เป็นการเสริมสร้างการผลิตที่ถูกพูดถึงในทุกครั้ง เป็นเพียงความร่วมมือของการจัดทำโครงการระบบสารสนเทศเพื่อความมั่นคงทางอาหารอาเซียน (ASEAN Food Security Information System - AFSIS) เพียงความร่วมมือเดียว ซึ่งเป็นความร่วมมือในทางอ้อมเท่านั้น ที่จะสามารถเสริมสร้างการผลิตทางอาหารได้ นอกจากนี้ความร่วมมือในการเสริมสร้างเสถียรภาพทางอาหารที่ถูกพูดถึงในทุกครั้ง ก็เป็นเพียงความร่วมมือของการจัดตั้งโครงการนำร่องเพื่อระบบการสำรองข้าวในเอเชียตะวันออก (East Asia Emergency Rice Reserve - EAERR) และองค์กรสำรองข้าวฉุกเฉินอาเซียนบวกสาม (ASEAN Plus Three Emergency Rice

Reserve - APTERR) เช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในการประชุม AMAF+3 ความร่วมมือในประเด็นการจัดทำระบบสำรองข้าวฉุกเฉินในภูมิภาคมีการพัฒนาขึ้น ซึ่งแต่เดิมจากที่มีกลไกการทำงานผ่านรูปแบบการทำสัญญาซื้อขาย (Earmarked) อย่างเดียว ก็เพิ่มกลไกการทำงานผ่านการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการบริจาคเงินและปริมาณข้าวจริง (Stockpile) ด้วย อย่างไรก็ตาม ในการประชุม AMAF+3 พบว่ามีความร่วมมือในการเสริมสร้างความปลอดภัยทางด้านอาหารน้อยกว่าการประชุม AMAF ค่อนข้างมาก โดยไม่มีความร่วมมือในผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่ข้าว จำพวกผัก ผลไม้ และพืชเศรษฐกิจอื่นๆ เลย มีเฉพาะความร่วมมือในการจัดการกับผลกระทบ และควบคุมการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดนกเท่านั้น นอกจากนี้ยังไม่พบการประชุมที่พูดถึงเรื่องสินค้าฮาลาลด้วย ทั้งนี้ อาจสันนิษฐานได้ว่าความร่วมมืออาเซียนบวกสามยังคงเป็นความร่วมมือที่เพิ่งจะเริ่มต้นประมาณสิบปี ซึ่งอาจจะอยู่ในระหว่างขั้นตอนของการพัฒนาความร่วมมือ ซึ่งส่งผลให้ความร่วมมือยังมีไม่มากนัก หรืออาจจะตั้งคำถามได้ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนอาจจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย หรืออำนาจในการต่อรองน้อยกว่ากลุ่มประเทศบวกสามหรือไม่ อย่างไรก็ตาม แม้ความร่วมมือในเรื่องของการจัดทำระบบสำรองข้าวฉุกเฉินในอาเซียนบวกสาม ดูเหมือนจะมีแนวโน้มความร่วมมือที่ดีขึ้น แต่ก็ไม่สามารถสรุปได้ว่าจะเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับประเทศสมาชิกได้ นอกจากนี้ การมีแค่ความร่วมมือดังกล่าว ก็ยังไม่สามารถช่วยให้เกิดความมั่นคงทางอาหารอย่างยั่งยืนได้

ตารางที่ 2

สรุปเนื้อหาการประชุม AMAF+3 จำนวน 12 ครั้ง แบ่งตามหมวดต่างๆ

หมวด	ประเด็น	การประชุมครั้งที่	จำนวนการประชุม (ครั้ง)
1. การประชุมแบ่งตามมิติความมั่นคงทางอาหาร	1.1 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องความพอเพียงทางด้านอาหาร	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	12
	• การเสริมสร้างความเพียงพอทางอาหารโดยการผลิตภายในประเทศ	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	12
	• การเสริมสร้างความเพียงพอโดยการนำเข้าอาหาร	-	0
	1.2 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องการค้าอาหาร	5, 6, 7, 8 และ 9	5
	• ความร่วมมือในการเสริมสร้างการค้าเข้าถึงอาหารในทางกายภาพ	-	0
	• ความร่วมมือในการเสริมสร้างการค้าเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจ	5, 6, 7, 8 และ 9	5
	• การเสริมสร้างการค้าเข้าถึงอาหารในทางสังคม	-	0

หมวด	ประเด็น	การประชุมครั้งที่	จำนวนการประชุม (ครั้ง)
	1.3 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องการใช้ประโยชน์ทางอาหาร	4, 5, และ 6	3
	• การเสริมสร้างโภชนาการทางอาหาร	-	0
	• ความปลอดภัยทางอาหาร	4, 5, และ 6	3
	1.4 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องเสถียรภาพทางอาหาร	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	12
	2.1 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องผลิตภัณฑ์ข้าว	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	12
2. การประชุมแบ่งตามผลิตภัณฑ์	2.2 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องผลิตภัณฑ์ที่ไม่ใช่ข้าว (ผัก ผลไม้ และพืชเศรษฐกิจอื่นๆ)	-	0
	2.3 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องปศุสัตว์	4, 5, และ 6	3
	2.4 การประชุมที่มีประเด็นเรื่องประมง	1, 4, และ 11	3
3. การประชุมที่มีการจัดทำเป็นข้อตกลง		11	1
4. การประชุมที่มีการจัดตั้งเป็นสถาบัน และคณะกรรมการ		3, 10	2

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

จากผลการศึกษาข้างต้น แม้จะดูเหมือนว่า ประเทศสมาชิกอาเซียน และอาเซียนบวกสาม จะให้ความสำคัญต่อความร่วมมือในประเด็นความเพียงพอทางอาหารมากที่สุด เนื่องจาก มีการประชุมที่พูดถึงประเด็นความร่วมมือดังกล่าวมากที่สุด ในการประชุม AMAF ถึง 26 การประชุม และการประชุม AMAF+3 ถึง 12 การประชุม แต่เมื่อดูในรายละเอียดของความร่วมมือส่วนใหญ่ กลับพบว่า ประเด็นความร่วมมือดังกล่าว มิใช่ความร่วมมือในการเสริมสร้างความเพียงพอทางอาหารโดยการผลิตอาหารโดยตรงผ่านการเพาะปลูก ซึ่งถือเป็นวิธีการเสริมสร้างความเพียงพอทางอาหารอย่างยั่งยืน แต่เป็นการเสริมสร้างการผลิตอาหารทางอ้อม ผ่านการพัฒนาและการวิจัยทางกวีเกษตร การจัดทำระบบข้อมูลข่าวสาร และการฝึกอบรมเกษตรกร ขณะเดียวกัน ความร่วมมือในการเสริมสร้างการผลิตอาหารทางอ้อมที่มีความร่วมมือในเชิงสถาบัน และมีการปฏิบัติใช้จริงในปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง ยังพบแต่ความีเพียงความร่วมมือเดียว คือ ความร่วมมือในการจัดทำโครงการระบบสารสนเทศเพื่อความมั่นคงทางอาหารอาเซียน (ASEAN Food Security Information System - AFSIS) ในขณะที่ประเด็นความร่วมมือในการเสริมสร้างการผลิตอาหารทางอ้อมอื่นๆ ไม่พบข้อมูลในเชิงเอกสาร

ในทางกลับกัน โดยภาพรวมของผลการศึกษา กลับพบว่า ประเทศสมาชิกอาเซียน และอาเซียนบวกสาม ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือในประเด็นการค้าอาหารมากที่สุด ซึ่งเห็นได้จาก มีการพูดถึงประเด็นความร่วมมือในการเสริมสร้างการเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจในการประชุม AMAF ถึง 20 และการประชุม AMAF+3 ถึง 5 การประชุม ขณะเดียวกัน ยังมีการประชุมที่พูดถึงประเด็นความร่วมมือในการเสริมสร้างความเพียงพอโดยการนำเข้าอาหารในการประชุม AMAF ถึง 14 การประชุม ซึ่งถือเป็นความร่วมมือหนึ่งในการส่งเสริมทางด้านการค้าอาหาร และเป็นความร่วมมือเดียวกับความร่วมมือในการเสริมสร้างการเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การพูดถึงประเด็นความร่วมมือในเรื่องของความปลอดภัยทางด้านอาหารในการประชุม AMAF ถึง 25 การประชุม และการประชุม AMAF +3 ถึง 3 การประชุม แม้ความร่วมมือในประเด็นดังกล่าว อาจอธิบายได้ว่า เป็นส่วนในการเสริมสร้างความปลอดภัยทางด้านอาหารให้กับ

ประชาชนผู้บริโภคอาหารในภูมิภาค ขณะเดียวกันก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าความร่วมมือดังกล่าว ก็เป็นมาตรการหนึ่งในการเสริมสร้างการค้าอาหาร ที่จะช่วยเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันกับเวทีระหว่าง และขณะเดียวกันเป็นมาตรการที่เป็นอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีในรูปแบบหนึ่งด้วย อีกทั้ง การพูดถึงประเด็นความร่วมมือในมิติเสถียรภาพอาหาร ซึ่งมีการพูดถึงในการประชุม AMAF ถึง 16 การประชุม และในการประชุม AMAF+3 ถึง 12 การประชุม แต่ประเด็นความร่วมมือที่ถูกกล่าวถึงก็เป็นเพียงประเด็นเรื่องของความร่วมมือเดียว คือความร่วมมือในการจัดทำระบบสำรองข้าวในสภาวะฉุกเฉิน (Emergency Rice Reserve) ซึ่งกลไกการทำงานของความร่วมมือดังกล่าว ก็ยังคงทำงานผ่านรูปแบบการทำสัญญาซื้อขาย

จากข้อมูลข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญกับประเด็นมิติการค้าทางอาหาร เพื่อเสริมสร้างการเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจมากที่สุด แม้อาจจะสันนิษฐานว่า อาเซียนอาจมีสมมติฐานว่า ปัญหาความไม่มั่นคงทางอาหารในภูมิภาค คือ ปัญหาการเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากประเทศสมาชิกต่างๆ ยังประกอบไปด้วยประชาชนที่ยากจน และความไม่เท่าเทียม แต่เมื่อพิจารณาสถานการณ์ความมั่นคงทางอาหารของประเทศสมาชิกในภูมิภาค กลับพบว่า อาเซียนประกอบไปด้วยกลุ่มประเทศสมาชิกผู้ส่งออกอาหาร และกลุ่มประเทศสมาชิกผู้นำเข้าอาหาร ดังนั้น แสดงให้เห็นว่า ปัญหาความมั่นคงทางอาหารของประเทศสมาชิกในภูมิภาคย่อมแตกต่างกัน โดยเฉพาะกลุ่มประเทศสมาชิกผู้นำเข้าอาหาร นอกจากจะเผชิญกับปัญหาการเข้าถึงอาหารในทางเศรษฐกิจของประชากรแล้ว ยังต้องเผชิญกับปัญหาความเพียงพอทางด้านอาหารด้วย ซึ่งสามารถตั้งคำถามได้ว่า ความร่วมมือของการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารในระดับภูมิภาคของอาเซียน ที่ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือในการเสริมสร้างการเข้าถึงทางอาหารในทางเศรษฐกิจ และการพึ่งพิงอยู่กับการนำเข้าอาหาร โดยไม่มุ่งเน้นต่อการเสริมสร้างความร่วมมือในการผลิตอาหาร เพื่อการพึ่งพาตนเองทางอาหาร จะมีความเหมาะสมกับการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารได้อย่างยั่งยืนให้กับประเทศสมาชิกในภูมิภาคหรือไม่ โดยเฉพาะประเทศสมาชิกที่ยากจน และไม่สามารถผลิตอาหารได้เพียงพอกับความต้องการบริโภคภายในประเทศ

นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องข้าว ซึ่งเป็นอาหารหลักของประชากรในทุกประเทศสมาชิกในภูมิภาค แต่ประเทศสมาชิกในภูมิภาคมีความสามารถในการผลิตข้าวที่แตกต่างกัน มีทั้งประเทศที่ผลิตได้ และผลิตไม่ได้ แต่ผลการศึกษากลับพบว่า การประชุมที่พูดถึงความร่วมมือข้าว นอกจากจะมีการพูดถึงน้อยกว่าความร่วมมือในผัก ผลไม้ ปศุสัตว์ และประมงแล้ว ความร่วมมือข้าวที่ถูกพูดถึงยังไม่ใช้ความร่วมมือในการเสริมสร้างการผลิต รวมถึงยังมีความร่วมมือในเชิงสถาบัน และการปฏิบัติใช้ค่อนข้างน้อยด้วย ซึ่งสามารถถูกตั้งคำถามได้อีกว่าทำไมประเทศสมาชิกถึงไม่ตระหนักถึงปัญหาความมั่นคงทางอาหารที่แตกต่างกันในประเด็นนี้ ทำไมประเทศสมาชิกถึงไม่ตระหนักถึงการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารที่สร้างความความเท่าเทียมให้กับประเทศสมาชิกในภูมิภาคร่วมกัน ผ่านการเสริมสร้างการพึ่งพาตนเองของข้าว อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยสันนิษฐานว่าการไม่ตระหนักในประเด็นดังกล่าวอาจจะพิจารณาได้หลายปัจจัย ได้แก่

1) ข้าว นอกจากจะเป็นพืชอาหารหลักที่สำคัญของภูมิภาคที่ประชากรส่วนใหญ่บริโภคแล้ว ยังเป็นพืชเศรษฐกิจและเป็นพืชทางการเมืองที่มีความสำคัญ สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศในระดับสูง และมีความอ่อนไหวสูงในประเทศสมาชิกต่างๆ ด้วย

2) อาเซียน ประกอบด้วยความไม่สมดุลระหว่างประเทศสมาชิก กล่าวคือ ประกอบด้วยกลุ่มประเทศที่สามารถผลิตข้าวได้เป็นจำนวนมาก และเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าว ได้แก่ ประเทศไทย เวียดนาม พม่า และกัมพูชา และกลุ่มประเทศที่ไม่สามารถผลิตข้าวได้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ และเป็นประเทศ ผู้นำเข้าข้าว ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และบรูไน ซึ่งส่งผลให้การให้คำจำกัดความหรือความสำคัญในเรื่องความมั่นคงทางอาหารของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้นโยบายในเรื่องข้าวมีความแตกต่างกัน ซึ่งกลุ่มประเทศผู้ส่งออกข้าวยังคงให้ความสำคัญกับนโยบายทางด้านการค้า มากกว่าการให้ความสำคัญกับนโยบายการเกษตรอย่างยั่งยืน และการเสริมสร้างการพึ่งพาตนเองของข้าว

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการพูดถึงความร่วมมือในเรื่องของสินค้าอาหารฮาลาล ซึ่งถือว่าเป็นความร่วมมือหนึ่งในการเสริมสร้างการเข้าถึงอาหารในทาง

สังคม ซึ่งอาจสะท้อนว่าประเทศสมาชิกอาเซียน ยังคงมีการตระหนักถึงความ เป็นภูมิภาคร่วมกันที่ประกอบไปด้วยความต้องการที่แตกต่างกันอยู่บ้าง แต่ก็ อาจจะถูกตั้งคำถามได้ว่า ความร่วมมือทางด้านการค้าสินค้าฮาลาลของอาเซียน เป็นผลมาจากนโยบายของกลุ่มประเทศสมาชิกที่มีอำนาจ และฐานะทาง เศรษฐกิจมากกว่าประเทศสมาชิกอื่นหรือไม่

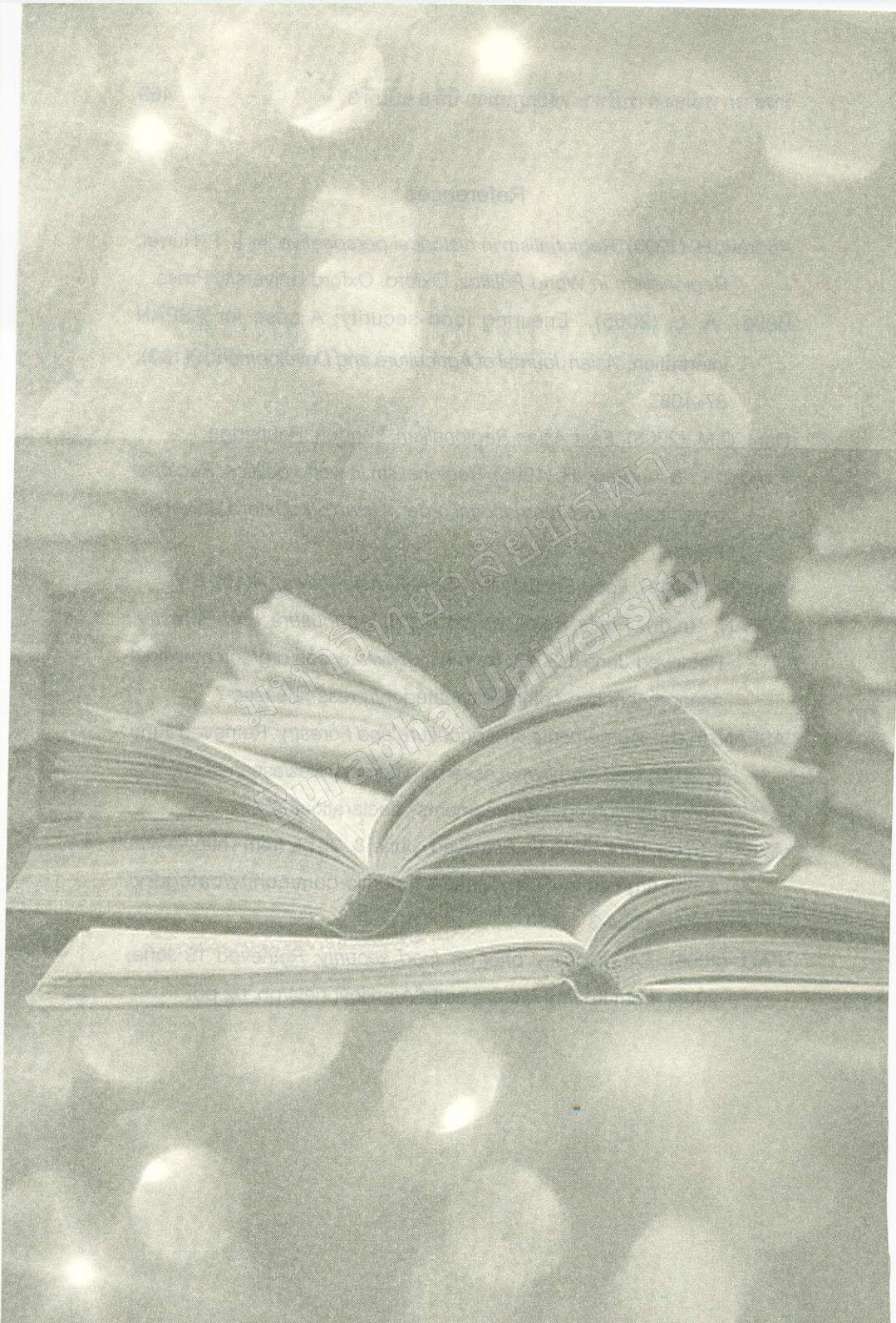
จากผลการวิเคราะห์ข้างต้น และการวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีภูมิภาคนิยม (Regionalism Theory) ที่มีสมมติฐานว่า ความร่วมมือทางภูมิภาคจะช่วยส่งเสริม และสนับสนุนเป้าหมายบางอย่างร่วมกัน และจะส่งผลให้ภูมิภาคนั้น มีความ เข้มแข็ง และสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการแก้ไขปัญหา โดยประเทศใดประเทศหนึ่งเพียงลำพัง อีกทั้งความร่วมมือทางภูมิภาค จะช่วย ส่งผลให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประเทศใน ภูมิภาคเกิดการพัฒนานั้น สมมติฐานดังกล่าว อาจจะยังไม่สามารถใช้อธิบาย ในกรณีศึกษาบทบาทความร่วมมือด้านความมั่นคงทางอาหารของอาเซียนได้ว่า ความร่วมมือทางภูมิภาคจะสามารถเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารให้กับ ประเทศสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาของประเทศ สมาชิกได้ดีกว่าการแก้ไขปัญหาโดยรัฐ เนื่องจาก จะเห็นได้ว่า ประเทศสมาชิก อาเซียน แม้จะตระหนักถึงการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหาร ด้วยการจัดการ ปัญหาการเข้าถึงอาหารทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัญหาความมั่นคงด้านอาหารร่วม กันที่ทุกประเทศเผชิญ แต่ประเทศสมาชิกไม่ได้มีการคำนึงและตระหนักถึงว่า แต่ละประเทศสมาชิก ไม่ใช่แค่มีปัญหาคความมั่นคงทางอาหารเดียวร่วมกัน แต่ แต่ละประเทศยังเผชิญกับปัญหาความมั่นคงทางอาหารที่แตกต่างกันด้วย ซึ่งเพื่อ ที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ประเทศสมาชิกควรตระหนักและส่งเสริมความร่วมมือ ด้านความมั่นคงทางอาหารให้เป็นเป็นความร่วมมือในเชิงสถาบัน และสามารถ ปฏิบัติใช้ได้จริงในหลายๆ ด้าน เพื่อตอบสนองต่อปัญหาความมั่นคงทางอาหาร ที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิก เพื่อเสริมสร้างความเท่าเทียมกันของความ มั่นคงทางอาหารของประเทศสมาชิก และเพื่อสร้างความยั่งยืนด้านความมั่นคง ทางอาหารในภูมิภาคเพิ่มขึ้น อีกทั้งประเทศสมาชิกควรมีการตระหนักถึงความ ร่วมมือเรื่องข้าว ซึ่งเป็นอาหารหลัก มากกว่าการค้าสินค้าอื่นที่มิใช่ข้าว นอกจากนี้

นี้ การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนให้ความสำคัญต่อความร่วมมือในการเสริมสร้าง การเข้าถึงอาหารทางเศรษฐกิจ ยังสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศสมาชิกอาจจะไม่ ได้คำนึงผลประโยชน์ร่วมกันทางภูมิภาคอย่างแท้จริง (Regional Interests) แต่ยังคงให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) มากกว่า โดยเฉพาะผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและการค้าด้วย ดังนั้น การเสริมสร้าง ความมั่นคงทางอาหารให้กับประชากรในประเทศสมาชิกของอาเซียน จึงอาจจะ ยังคงเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐในการประกันซึ่งสิทธิทางอาหารให้กับประชากร ซึ่ง อาจจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการจัดการด้วยความร่วมมือทางภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม สำหรับความร่วมมือในการเสริมสร้างการเข้าถึงอาหารใน ทางเศรษฐกิจ ที่ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญ และมีความร่วมมือกันมากที่สุด บทความวิจัยนี้ ยังไม่สามารถตอบได้ว่าความร่วมมือดังกล่าวมีประสิทธิภาพ ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางอาหารในการเสริมสร้างการเข้าถึงอาหารใน ทางเศรษฐกิจในประเทศสมาชิกได้จริงหรือไม่ เนื่องจากเป็นเพียงการวิจัยเชิง เอกสาร จำเป็นต้องมีการศึกษาภาคสนาม และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องใน ครั้งต่อไป

References

- Andrew, H. (1995). *Regionalism in historical perspective*. in L. F. Hurrel, *Regionalism in World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bello, A. L. (2005). Ensuring food security: A case for ASEAN integration. *Asian Journal of Agriculture and Development*, 2(1&2), 87–108.
- Dent, C.M. (2008). *East Asian Regionalism*. London: Routledge.
- Fawcett, L. & Andrew, H. (1995). *Regionalism in world politics: Regional organization and international order*. New York: Oxford University Press.
- Teng, P. (2011). Food Security in ASEAN. *Asia Views*, 4(10), 5-7.
- ASEAN. (n.d.). *Press Releases on Food, Agriculture and Forestry*. Retrieved June 8, 2012, from <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/press-releases-7>
- ASEAN. (n.d.). *Agreements on Agriculture and Forestry*. Retrieved June 8, 2012, from <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/agreements- declarations-5>
- ASEAN. (n.d.). *Publications*. Retrieved June 8, 2012, from <http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/publications-3>
- FAO. (2006). *FAO's policy brief on food security*. Retrieved 15 June, 2008, from ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02.pdf



มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University