

"AEC กับนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา: ผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์"



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2562

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

AEC and Economic Land Concession in Cambodia: Impact on Human Security



Pol.L/C Nutthaphon Yimmak

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2019

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	"AEC กับนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา: ผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์"
โดย	ส.ต.ต.ณัฐพล ยิ้มมาก
สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.พวงทอง ภาวีครไพษฐ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

.....	ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.พวงทอง ภาวีครไพษฐ์)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)	
.....	กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข)	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ณัฐพล ยิ้มมาก : "AEC กับนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา: ผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์". (AEC and Economic Land Concession in Cambodia: Impact on Human Security) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.พวงทอง ภาวครพันธ์ุ

สารนิพนธ์ชิ้นนี้มุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างประชาคมเศรษฐกิจของอาเซียน การลงทุนด้านการเกษตรของบริษัทมิตรผลในกัมพูชา กับนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา และวิเคราะห์ว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลกระทบด้านความมั่นคงมนุษย์ต่อชาวกัมพูชาและประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านอย่างไร โดยสารนิพนธ์ชิ้นนี้ใช้กรอบสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจและการเมืองในฐานะปัจจัยสำคัญสำหรับการส่งเสริมความมั่นคงมนุษย์ในการวิเคราะห์

จากการศึกษาพบว่าประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เป็นนโยบายที่อำนวยความสะดวกและสร้างโอกาสให้แก่กลุ่มทุนภาคการเกษตรภายในภูมิภาคให้เข้าไปลงทุนและขยายฐานการผลิตในประเทศเพื่อนบ้าน โดยกลุ่มทุนภาคการเกษตรของไทยในกรณีนี้คือบริษัทมิตรผล ซึ่งมีศักยภาพสูงและมีความได้เปรียบเชิงเศรษฐกิจมากกว่าประเทศเพื่อนบ้าน จึงขยายการลงทุนและการผลิตอ้อยและน้ำตาลเข้าไปในกลุ่มประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ในส่วนของรัฐบาลกัมพูชาต้องการดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ โดยใช้ประโยชน์จากกรอบความร่วมมือของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ได้ประกาศโครงการสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจเพื่อดึงดูดธุรกิจด้านการเกษตรให้เข้ามาลงทุนในกัมพูชา ซึ่งหมายถึงการขยายตัวของการเช่าพื้นที่ขนาดใหญ่เพื่อดำเนินโครงการเพาะปลูกพืชและทำอุตสาหกรรมเกษตร แต่กระบวนการดังกล่าวกลับสร้างผลกระทบด้านความมั่นคงมนุษย์ เกิดการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนจากปัญหาการแย่งยึดที่ดิน ด้วยวิธีการบังคับขับไล่ชาวบ้านจากที่ดิน และการใช้ความรุนแรง ทั้งยังทำให้เกิดปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อมภายในภูมิภาค ปราบกฏการณ์ดังกล่าวนี้ขัดแย้งกับนโยบายของอาเซียนที่ระบุว่ามุ่งส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชน การพัฒนาที่ยั่งยืน และปกป้องสิ่งแวดล้อม

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2562

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยความช่วยเหลือของอาจารย์พวงทอง ภวัครพันธุ์ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำสารนิพนธ์ อีกทั้งยังช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงานอีกด้วย ขอขอบคุณบุคลากรคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่มีส่วนสำคัญสำหรับคำแนะนำและความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้าน นอกจากนี้ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาทุกท่าน ในฝ่ายยุทธศาสตร์ กองบังคับการอำนวยการ สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ ที่ให้กำลังใจ และสนับสนุนมาโดยตลอด

สุดท้ายนี้ ผู้ทำสารนิพนธ์ขอขอบพระคุณบิดามารดา และครอบครัว ซึ่งเปิดโอกาสให้ได้รับการศึกษาเล่าเรียน ตลอดจนคอยช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้ทำสารนิพนธ์เสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

ณัฐพล ยี่มมาก



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1) บทนำ	1
1.1) ที่มาและสภาพความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2) การทบทวนวรรณกรรม.....	5
1.3) คำถามการวิจัย	9
1.4) จุดมุ่งหมาย	10
1.5) กรอบการวิเคราะห์	10
1.6) ขอบเขตการศึกษา	15
1.7) โครงสร้างบท	15
บทที่ 2) อาเซียนกับความมั่นคงมนุษย์.....	16
2.1) นโยบายสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมของอาเซียน.....	16
2.2) AEC กับนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตร.....	25
บทที่ 3) นโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา	36
3.1) กัมพูชากับนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตร	36
3.2) ผลกระทบด้านความมั่นคงมนุษย์ต่อชาวกัมพูชาและต่อประชาชนในประเทศเพื่อนบ้าน	47
บรรณานุกรม.....	61
ประวัติผู้เขียน.....	72

บทที่ 1) บทนำ

1.1) ที่มาและสภาพความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลกัมพูชาได้ริเริ่มนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจ (Economic Land Concession : ELCs) เพื่อเป็นเครื่องมือกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยในช่วงแรกของนโยบายนั้น เป็นการจัดสรรพื้นที่ที่รกร้างให้แก่บริษัทเอกชนรายย่อยเพื่อนำไปพัฒนา แต่หลังจากปี ค.ศ.2000 เป็นต้นมา นโยบายได้ถูกปรับเปลี่ยนโดยการขยายพื้นที่ให้มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อดึงดูดการลงทุนจากกลุ่มทุนข้ามชาติ โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรมการเกษตร (Agro industry)¹ ซึ่งสถิติช่วงปี ค.ศ.1994 – 2017 พบว่าสัดส่วนการลงทุนเกี่ยวกับเกษตรกรรมนั้นเป็นการลงทุนด้าน อุตสาหกรรมการเกษตรถึง 57.97 % และอีก 42 % ที่เหลือเป็นการลงทุนด้านการเพาะปลูก การ เลี้ยงสัตว์และการประมง² ซึ่งมีบริษัทที่รับมอบสัมปทานจากนโยบายนี้ จำนวน 267 โครงการในปี ค.ศ.2015 และเพิ่มขึ้นเป็น 274 โครงการในปีต่อมา รวมเป็นพื้นที่สัมปทานทั้งหมดมากกว่า 13 ล้าน ไร่ คิดเป็น 12 % ของพื้นที่ทั้งหมดในประเทศกัมพูชา³ โดยบริษัทข้ามชาติที่เข้ามาลงทุนในนโยบาย สัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจมากที่สุดคือบริษัทข้ามชาติจากประเทศจีน เวียดนาม เกาหลีใต้ และไทย ในรายงานขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนอ็อกแฟม (Oxfam) ประเทศกัมพูชาในปี ค.ศ.2019 กล่าวถึง ผลประโยชน์จากการลงทุนโดยตรงในนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจว่า เป็นการสร้างโอกาส ให้แก่ธุรกิจขนาดเล็กในพื้นที่ชนบท เกิดการกระจายรายได้และการจ้างงาน การพัฒนาด้านโครงสร้าง พื้นฐาน และเพิ่มศักยภาพการแข่งขันในระบบตลาดให้แก่ประเทศกัมพูชา⁴

ส่วนสำคัญที่ทำให้การลงทุนภาคการเกษตรในนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจของกัมพูชาเพิ่มขึ้น อย่างต่อเนื่อง มีส่วนมาจากนโยบายของประชาคมเศรษฐกิจของอาเซียน (ASEAN Economic

¹ The Council for the Development of Cambodia, “Land,” Cambodia investment, <http://www.cambodiainvestment.gov.kh/investors-information/land-site-development.html>, 2017 (accessed March 9, 2020).

² Oxfam in Cambodia, “Foreign Direct Investment in Agribusiness in Cambodia,” Oxfam <https://cambodia.oxfam.org/latest/policy-paper/foreign-direct-investment-agriculture>, June 2019 (accessed March 9, 2020).

³ Oxfam in Cambodia, “Foreign Direct Investment in Agribusiness in Cambodia,” 26.

⁴ Hem Sochet, “Foreign Investment in Agriculture in Cambodia: A survey of recent trends,” International Institution for Sustainable Development, <https://iisd.org/library/foreign-investment-agriculture-cambodia-survey-recent-trends>, March 2013 (accessed March 9, 2020).

Community : AEC) ที่เปิดโอกาสให้ทุนข้ามชาติเข้าไปลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเกษตรได้ง่ายขึ้น โดยการเชื่อมโยงการขนส่งสินค้า การสร้างตลาดและฐานการผลิตเดี่ยว ในนามของการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางอาหาร ซึ่งพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่พิมพ์ขึ้นมาในปี Table 1 ค.ศ.2008 (AEC Blueprint 2015) ระบุไว้ว่า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะส่งเสริมการลงทุนภายในอาเซียน โดยเฉพาะการลงทุนของประเทศสมาชิกในอาเซียนกับกลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม (หรือ CLMV)⁵ นอกจากนี้ AEC จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์ความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคด้วยเช่น ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี – เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง (The Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy : ACMECS) โดยส่งเสริมการพัฒนาและการลงทุนภาคการเกษตรให้เปิดกว้างและหลากหลายมากขึ้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งบริษัทของไทยเช่นกลุ่มมิตรผล ก็ได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้⁶ บริษัทมิตรผลนับเป็นผู้ผลิตน้ำตาลรายใหญ่ที่สุดของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นผู้ผลิตอันดับ 2 ของโลกด้วยปริมาณการผลิตอ้อยประมาณ 66 ล้านตัน ซึ่งแปรรูปเป็นน้ำตาลได้ 7.4 ล้านตันต่อปี โดยในปี ค.ศ.2009 กลุ่มบริษัทมิตรผลได้รับสัมปทานที่ดินจากประเทศลาว และ กัมพูชา เพื่อขยายพื้นที่ปลูกอ้อย รวมไปถึงตั้งโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปน้ำตาลเป็นพื้นที่กว่า 3 แสนไร่⁷ แต่โครงการเหล่านี้กลับสร้างผลกระทบให้กับประชาชนในพื้นที่การผลิต เกิดการแย่งยึดที่ดินจากชาวบ้าน เกษตรกร คนยากจน และชนพื้นเมืองในชนบท ทำให้ประชากรผู้ที่ได้รับผลกระทบต้องอพยพโยกย้ายจากถิ่นที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน กลายเป็นแรงงานรับจ้างไร้ที่ดิน และในหลายๆ กรณีพบว่าภายใต้นโยบายและโครงการต่างๆ เหล่านี้ มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ยังมีปัญหาเรื่องหมอกควันข้ามพรมแดนจากการเผาขยะทางการเกษตร ไร่อ้อยเป็นปัญหาใหญ่

⁵ The ASEAN Secretariat, “ASEAN Economic Community Blueprint,” Association of Southeast Asian Nations, <https://asean.org/wp-content/uploads/archive/5187-10.pdf>, January 2008 (accessed March 10, 2020).

⁶ SCB Economic Intelligence Center, “AEC and beyond what’s next to Thai farm sector,” SCBEIC, <https://www.scbeic.com/th/detail/product/638>, October 2012 (accessed March 10, 2020).

⁷ กิ่งกร นรินทร์กุล ณ อยุธยา, “นโยบายสาธารณะนัยต่อความมั่นคงทางอาหาร เขตการค้าเสรีอาเซียน ผลกระทบต่อเกษตร,” มูลนิธิชีววิถี, <https://biothai.net/sites/default/files/factsheet%20afta%20.pdf>, 2008 (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2563).

เพราะมีการขยายอย่างมหาศาล โดยข้อมูลการรายงานของกรมควบคุมมลพิษในปี ค.ศ.2019 พบว่าสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการสะสมฝุ่นละออง PM 2.5 ในกรุงเทพมหานครที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง มาจากการเผาไหม้ขยะทางการเกษตรในกัมพูชา⁸ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้รับผลกระทบในทุกภูมิภาค โดยในภาคเหนือจะเริ่มในเดือนกุมภาพันธ์จนถึงเดือนเมษายนของทุกปี เป็นผลจากการเผาในประเทศไทย พม่า และลาว ทุก ๆ ปี จุดเผาไหม้ (Hotspot) ในประเทศพม่านั้นมีจำนวนมากที่สุดในภูมิภาค มากกว่าที่พบในประเทศไทยเกือบ 2 เท่า และมักเกิดบริเวณชายแดนของประเทศไทยกับพม่า ส่วนภาคใต้ได้รับผลกระทบจากหมอกควันของประเทศอินโดนีเซียในช่วงปลายปี และกระทบต่อภาคกลางจากหมอกควันของประเทศกัมพูชาในช่วงต้นปี ขณะที่อาเซียนเองก็กล่าวว่าตนให้ความสำคัญกับการปกป้องเรื่องสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีมาตรการป้องกันหรือแก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง ประการสำคัญในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาอาเซียนได้ยอมรับเอาเรื่องสิทธิมนุษยชนของประชาชนมาไว้เป็นหลักการที่สำคัญของตน ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ.2009 และได้ประกาศ “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” ของอาเซียนเองในปี ค.ศ.2012⁹

จากหลักฐานในปี ค.ศ.2018 คดีการฟ้องร้องข้ามพรมแดนเกิดขึ้น โดยตัวแทนของกลุ่มชาวบ้านในประเทศกัมพูชา ยื่นฟ้องคดีแบบกลุ่มต่อบริษัทมิตรผลในประเทศไทย เพื่อเรียกร้องให้เยียวยาความเสียหายต่อชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการลงทุนข้ามพรมแดนในโครงการปลูกอ้อยและทำโรงงานน้ำตาลของบริษัทมิตรผล ซึ่งเป็นตัวแทนจากชาวบ้านกว่า 600 ครัวเรือนจาก 5 หมู่บ้านในอำเภอสำโรง จังหวัดอุดรธานีเมียนเจย¹⁰ คำฟ้องที่ยื่นต่อศาลระบุว่า สืบเนื่องจากตัวแทนจากกลุ่มมิตรผลได้ดำเนินการก่อตั้งบริษัทขึ้นมา 3 บริษัทเพื่อเข้าดำเนินการขอสัมปทานที่ดินใน

⁸ เดลินิวส์, “อย่าโทษแต่ควันรถในกทม. ที่แพ้เผาที่ไล่จากกัมพูชา,” เดลินิวส์, <https://www.dailynews.co.th/bangkok/689874>, January 2019 (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2563).

⁹ กรมอาเซียน, “ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน,” กระทรวงการต่างประเทศไทย, <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20130614-163951-210860.pdf>, June 2013 (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2563).

¹⁰ Inclusive Development international, “Case Brief Class Action Lawsuit by Cambodian Villagers Against Mittr Phol Sugar Corporation,” Inclusive Development international, <https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2019/03/Mitr-Phol-Class-Action-Case-Brief.pdf>, April 2018 (accessed March 10, 2020).

กัมพูชา ซึ่งต่อมาได้รวมเป็นบริษัทเดียวคือบริษัทธองเกอร์ซูการ์ จำกัด แล้วได้ดำเนินการเข้ายึดที่ดินสัมปทานซึ่งซ้อนทับกับที่ดินชาวบ้าน โดยวิธีการบังคับขับไล่ (Force Eviction) ชาวบ้านจากที่ดินด้วยการเผาทำลายบ้านเรือน ภายใต้โครงการสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจ มีผลทำให้ชาวบ้านได้รับบาดเจ็บ ไร้ที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ต้องเผชิญกับปัญหาความยากจน และส่งผลให้ชาวกัมพูชาบางส่วนต้องอพยพเข้ามาในประเทศไทยเพื่อขายแรงงาน¹¹ ซึ่งก่อนหน้านี้กรณีดังกล่าวเคยร้องเรียนไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทยครั้งหนึ่งแล้วในปี ค.ศ.2015 โดยจากการตรวจสอบพบว่าเหตุดังกล่าวมีมูลความผิดจริง และเสนอให้มีการเยียวยาแก่กลุ่มผู้เสียหาย¹² เหตุดังกล่าวนับเป็นครั้งแรกที่มีการฟ้องคดีแบบกลุ่มต่อบริษัทข้ามชาติไทยที่ลงทุนและสร้างผลกระทบด้านความมั่นคงมนุษย์ในต่างประเทศ¹³

อย่างไรก็ตามการเยียวยาไม่อาจเกิดขึ้นจริงหรืออาจเกิดขึ้นแต่ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะกระบวนการเยียวยาไม่เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมไปถึงการขมขู่คุกคามจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายบริษัทอย่างชัดเจน¹⁴ แม้ว่านโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจจะทำให้ตัวเลขการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติของกัมพูชาเพิ่มมากขึ้นก็ตาม แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นกลับสร้างความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประชากรในอาเซียน และสร้างผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวกัมพูชาและประชาชนใน

¹¹ ทีมข่าวสิ่งแวดล้อม, “กัมพูชาฟ้องมิตรผล เยียวารุกที่เกษตรกร,” Green news, <https://greennews.agency/?p=19139>, June 2019 (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2563).

¹² คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานผลการตรวจสอบที่ 1003/2558 เรื่อง สิทธิชุมชนกรณีการดำเนินงานของบริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อำเภอสำโรง (Samrong) และจงกัล (Chongkal) ในจังหวัดโอดอร์ เมียนเจย (Oddar Meanchey) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกัมพูชา,” Inclusive Development international, <https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2019/03/Annex-2-Final-Investigation-Report-of-the-Thai-National-Human-Rights-Commission-October-12-2015.pdf>, October 2015 (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2563).

¹³ นันทชนก วงษ์สมุทร, “ฟ้องศาลไทยกล่าวหามิตรผลไล่รื้อทำกินชาวกัมพูชานับพัน,” BBC, <https://www.bbc.com/thai/thailand-43615768>, April 2018 (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2563).

¹⁴ คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน, รายงานการติดตามการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ ผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน, พิมพ์ครั้งที่ 1, (เชียงใหม่: คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน, 2561), 139.

ประเทศเพื่อนบ้านด้วย โดยสารนิพนธ์ชิ้นนี้ต้องการใช้แนวคิดความมั่นคงมนุษย์ด้านสิทธิมนุษยชนทั้งสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่านโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชาเกี่ยวข้องกับนโยบายประชาคมเศรษฐกิจของอาเซียนและการลงทุนด้านการเกษตรของบริษัทมิตรผลในกัมพูชาอย่างไร และการดำเนินการของบริษัทมิตรผลผ่านนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชานั้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ต่อชาวกัมพูชาและประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านอย่างไร



1.2) การทบทวนวรรณกรรม

ประเด็นการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจชี้ให้เห็นถึงผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้คนในชนบท ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และประเด็นสิทธิมนุษยชนอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อความมั่นคงมนุษย์ ซึ่งมีการศึกษากันอย่างแพร่หลายในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้

ผลกระทบด้านสังคม

นโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจกำลังสร้างความขัดแย้งอย่างมากในพื้นที่ชนบท จากการวิจัยและการสำรวจพบว่า นโยบายดังกล่าวนำไปสู่ความขัดแย้งเรื่องที่ดิน (Land Conflicts)

ในเรื่องของสิทธิการถือครองที่ดินซึ่งทับซ้อนกันอยู่ระหว่างบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานกับผู้คนในชนบท ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิต ความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ และความแตกต่างทางสังคม ผลของนโยบายได้นำไปสู่การเปลี่ยนผ่านวิถีชีวิตของผู้คนในชนบทจากการดำรงชีวิตที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติสู่การดำรงชีวิตที่ต้องพึ่งพาระบบเศรษฐกิจ¹⁵ การยึดครองที่ดินยังส่งผลเสียต่อความเป็นเอกภาพของชุมชนและท้องถิ่น ปัญหาดังกล่าวยังส่งผลต่อการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรและปัญหาแรงงานข้ามชาติ รวมไปถึงการค้ามนุษย์อีกด้วย¹⁶ นอกจากนี้การดำเนินการของรัฐบาลกัมพูชาในการเอื้อประโยชน์แก่บริษัทข้ามชาติ การตีความและช่องว่างของกฎหมายสัมปทานที่ดินทำให้เกิดอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองอย่างมหาศาลเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งพบว่ายังมีช่องว่างการศึกษาในประเด็นบทบาทของความสัมพันธ์ทางสังคมในการตอบสนองและรองรับกับผลกระทบของนโยบายดังกล่าวนี้

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ

การศึกษาและการสำรวจด้านผลกระทบทางเศรษฐกิจกล่าวถึงผลกระทบโดยตรงต่อรายได้และการจ้างงานของประชากรในพื้นที่ชนบท การศึกษาที่พบกล่าวว่าประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจนั้นเข้าไม่ถึงโอกาสของคนจนในชนบท จากการสำรวจแบบสอบถามพบว่า รายได้ของครัวเรือน (Household Incomes) ลดลง เป็นเพราะชาวบ้านสูญเสียที่ดินทำกินและไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้ได้อีกต่อไป ทำให้ผู้คนในชนบทไม่สามารถหาเลี้ยงครอบครัวในแบบเดิมได้ และแม้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจจะระบุว่าเพื่อเพิ่มการจ้างงาน (Employment) ในพื้นที่ชนบท แต่ในความเป็นจริงแนวโน้มทางเศรษฐกิจของผู้คนในชนบทกลับเลวร้ายยิ่งกว่าเดิม จากการศึกษาพบว่าบริษัทเลือกที่จะจ้างคนงานจากที่อื่น ๆ ของกัมพูชาเข้ามาทำงานแทนคนในพื้นที่ เพราะบริษัทกลัวการประท้วงและการทำลายผลผลิตจากคนในพื้นที่ อีกทั้งชาวบ้านไม่รู้สึกรออยากมีส่วนร่วมร่วมกับบริษัทที่ทำลายวิถีชีวิตของชนบท บังคับขับไล่ ยึดที่ทำ

¹⁵ Sochanny Hak, John McAndrew and Andreas Neef, “Impact of Government Policies and Corporate Land Grabs on Indigenous People’s Access to Common Lands and Livelihood Resilience in Northeast Cambodia,” Land, <https://www.mdpi.com/2073-445X/7/4/122/html>, October 2018 (accessed March 18, 2020).

¹⁶ คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน, รายงานการติดตามการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ ผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน, 153.

กินของตน และจ้างงานด้วยค่าแรงที่ถูกเมื่อเทียบกับรายได้จากการทำเกษตรเช่นในอดีตที่ผ่านมา¹⁷ โดยประชากรผู้ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่มีความเห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่อการดำรงชีวิตมากกว่าที่จะเป็นผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ¹⁸

ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ

การศึกษาถึงผลกระทบของนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมีการศึกษากันอย่างกว้างขวาง การวิจัยและการสำรวจพบว่า สภาพแวดล้อมธรรมชาติของชุมชนได้เปลี่ยนไปนับตั้งแต่การเกิดขึ้นของนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจ การสูญเสียที่ดินและผืนป่าขนาดใหญ่สำหรับการทำไร่อ้อย และอุตสาหกรรมเกษตรอื่น ๆ นำไปสู่การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและการทำลายสิ่งแวดล้อม (Environmental destruction) ปริมาณน้ำฝนที่ผิดปกติ และอากาศที่ร้อนขึ้น (Climate change) และปัญหามลพิษทางน้ำจากการที่บริษัทใช้สารกำจัดศัตรูพืช¹⁹ ส่งผลให้ปลาและสัตว์อื่น ๆ ตายเพราะโดนพิษของสารเคมี นำไปสู่ภัยคุกคามต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตของผู้คนในชนบท ทำให้พวกเขาไม่สามารถพึ่งพาตนเองโดยการหาอาหารตามธรรมชาติได้ ซึ่งส่งผลให้พวกเขาถูกบังคับทางอ้อมให้ต้องซื้ออาหารที่มีราคาแพงขึ้น²⁰ โดยทรัพยากรธรรมชาติป่าไม้และน้ำเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงชีวิตของผู้คนในชนบททั้งการอุปโภคและบริโภค และเป็นแหล่งอาหารสำคัญที่หล่อเลี้ยงชีวิตของผู้คนในชนบทอีกด้วย จากรายงานของ The

¹⁷ Ellis Mackenzie and Len Ang, “The impact of economic land concessions on indigenous communities in Preah Vihear Province, Cambodia,” Ponlok Khmer Report, <http://www.ponlokkhmer.org/wp-content/uploads/2017/06/Ponlok-Khmer-Report-Final.pdf>, 2016 (accessed March 18, 2020).

¹⁸ Men Prachvuthy, “Land Acquisition by non-Local Actors and Consequences For Local Development : Impacts of Economic Land Concessions on the Livelihoods of Indigenous Communities in Northeast Provinces of Cambodia,” (Master's Degree, Department of Tourism and Mekong Institute of Cambodia Faculty of Humanities and Social Science Royal University of Phnom Penh, 2011), 28-35 in Mekong Land Forum, http://www.landgovernance.org/assets/2014/07/Cambodia_landacquisition_impacts_indigenouspeople.pdf, March 2011 (accessed March 18, 2020).

¹⁹ Ibid., 32.

²⁰ Mackenzie and Ang, “The impact of economic land concessions on indigenous communities in Preah Vihear Province, Cambodia,” 12.

International Institute for Sustainable Development (IISD) ในปี ค.ศ.2012 นักวิจัยได้ระบุปัญหาสำคัญ คือการขาดการสื่อสารระหว่างบริษัทกับหน่วยงานในท้องถิ่น ในประเด็นของสิ่งแวดล้อมเพื่อกำหนดมาตรการและข้อบังคับต่าง ๆ เช่นในกรณีของการปลูกอ้อยในจังหวัดเกาะกง ผู้คนในชุมชนไม่เคยรับรู้หรือแจ้งให้ทราบมาก่อน ว่าบริษัทจะเข้ามากวาดล้างที่ดินเพื่อทำอุตสาหกรรมเกษตร²¹

ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

มีการศึกษาถึงผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้นโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง โดยองค์กรอิสระและสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ (OHCHR) จากการวิจัยได้ข้อสรุปถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ในหลายแง่มุม ได้แก่ การละเมิดและเพิกเฉยต่อสิทธิตามกฎหมายที่จะคุ้มครองประชาชนชาวกัมพูชาอย่างเท่าเทียม พร้อมทั้งการปฏิบัติหรือบังคับใช้กฎหมายที่ดิน กฎหมายป่าไม้ ที่ไม่เป็นธรรมต่อพลเมืองชาวกัมพูชาผู้ได้รับผลกระทบ จากการวิจัยพบว่า รัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และระบบกฎหมายในกัมพูชายังไม่มีการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคู่ครองสิทธิพลเมือง สิทธิชุมชน และละเลยการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อผูกพันภายใต้สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงละเลยการปฏิบัติตามกติกาว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม นอกจากนี้พลเมืองชาวกัมพูชาผู้ได้รับผลกระทบยังไม่ได้รับสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการตัดสินใจเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินและผลประโยชน์ของพวกเขา²² มากไปกว่านั้นในรายงานฉบับอื่น ๆ ยังพบอีกว่ามีการพยายามขัดขวางการลงทะเบียนของชุมชนให้เป็นนิติบุคคล ซึ่งผลของมันจะทำให้พวกเขาสามารถรักษาวัฒนธรรมและวิถีการผลิตแบบดั้งเดิม โดยนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจยังนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยการบังคับขับไล่ให้ย้ายถิ่นฐานจากบ้านและที่ดินทำกิน ด้วยวิธีการข่มขู่และใช้ความรุนแรง จากทั้งภาคเอกชนและ

²¹ Sochet, “Foreign Investment in Agriculture in Cambodia: A survey of recent trends,” 12.

²² United Nations Cambodia Office of the High Commissioner for Human Rights, “Economic land concessions in Cambodia A human rights perspective,” Cambodia Office of the High Commissioner for Human Rights, <https://cambodia.ohchr.org/~cambodiaohchr/sites/default/files/Economic%20Land%20Concessions%20-%20a%20human%20rights%20perspective%20007.pdf>, June 2007 (accessed March 18, 2020).

เจ้าหน้าที่รัฐ รวมไปถึงการละเมิดสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานด้วยเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่ได้มาตรฐาน และค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม²³ ปัญหาเหล่านี้กลับไม่ถูกแก้ไขหรือจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมอยู่ภายใต้การแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้พวกเขาสามารถกระทำการนอกกฎหมายและไม่ถูกลงโทษ นอกจากนี้รัฐบาลก็ไม่มีโครงการช่วยเหลือทางกฎหมายที่สนับสนุนผลประโยชน์และความเป็นธรรมของพลเมืองชาวกัมพูชาอย่างแท้จริง²⁴ ซึ่งการใช้นโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ส่งเสริมการพัฒนาอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมเพื่อประโยชน์ของพลเมืองชาวกัมพูชาอย่างแท้จริงนั้น ยังคงเป็นสิ่งที่ทำทลายต่อกัมพูชานานาประเทศในอนาคต โดยในงานสารนิพนธ์ชิ้นนี้ผู้เขียนต้องการศึกษาเพิ่มเติมให้ลึกลงไปประเด็นของความมั่นคงมนุษย์ด้านสิทธิมนุษยชนทั้งสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งทั้งสองสิ่งเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กัน เพื่อให้เข้าใจถึงผลกระทบและสภาพของปัญหาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการต่อยอดองค์ความรู้ในประเด็นปัญหาความมั่นคงมนุษย์ให้มีการศึกษากันต่อไป

1.3) คำถามการวิจัย

1.3.1) นโยบายประชาคมเศรษฐกิจของอาเซียนและการลงทุนด้านการเกษตรของบริษัทมิตรผลในกัมพูชาสัมพันธ์กับนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชาอย่างไร

1.3.2) นโยบายประชาคมเศรษฐกิจของอาเซียน การลงทุนด้านการเกษตรของบริษัทมิตรผลในกัมพูชา และนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ต่อชาวกัมพูชาและต่อประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านอย่างไร

²³ Surya P. Subedi, “A human rights analysis of economic and other land concessions in Cambodia,” United Nations Digital Library, <https://digitallibrary.un.org/record/735314?ln=en>, September 2012 (accessed March 18, 2020).

²⁴ United Nations Cambodia Office of the High Commissioner for Human Rights, “Economic land concessions in Cambodia A human rights perspective,” 22.

1.4) จุดมุ่งหมาย

1.4.1) เพื่อวิเคราะห์ว่านโยบายประชาคมเศรษฐกิจของอาเซียนและการลงทุนด้านการเกษตรของบริษัทมีผลกระทบในกัมพูชาที่มีความสัมพันธ์กับนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชาอย่างไร

1.4.2) เพื่อวิเคราะห์ว่านโยบายประชาคมเศรษฐกิจของอาเซียน การลงทุนด้านการเกษตรของบริษัทมีผลกระทบในกัมพูชาและนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดผลกระทบด้านความมั่นคงมนุษย์ต่อชาวกัมพูชาและกระทบต่อประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านอย่างไร ขัดแย้งกับหลักการสิทธิมนุษยชนในอาเซียนหรือไม่อย่างไร

1.5) กรอบการวิเคราะห์

การศึกษาสารนิพนธ์ฉบับนี้ผู้ศึกษาต้องการใช้กรอบแนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์เป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยเน้นย้ำถึงสิทธิมนุษยชนในด้านสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจ และการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความมั่นคงมนุษย์

ความมั่นคงมนุษย์ (Human Security)

มนุษย์เป็นสมาชิกพื้นฐานของการก่อกำเนิดของสังคมในระดับต่าง ๆ มาเป็นเวลานาน แต่ความมั่นคงมนุษย์คืออะไร แนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์ได้กลายเป็นแนวคิดที่มีน้ำหนักมากขึ้นในการเรียกร้องโดยนักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ให้ทบทวนและขยายความหมายของคำว่าความมั่นคงให้กว้างขวางกว่าความมั่นคงของรัฐ โดยเน้นว่ารัฐนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นหน่วยการพิจารณาหรือหน่วยวิเคราะห์ของความมั่นคงแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป และถึงเวลาแล้วที่จะต้องขยายหน่วยการพิจารณาของความมั่นคงมาถึงหน่วยที่เล็กซึ่งกว่ารัฐคือมนุษย์²⁵ ถึงแม้จะเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่าปฏิญญาสากลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นเอกสารที่มีการบ่งบอกถึงแนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์ กระนั้นแล้วแนวความคิดดังกล่าวก็ถูกแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ในการอธิบายความหมายที่แตกต่างกันคือการอธิบายความมั่นคงมนุษย์ในความหมายแบบแคบและกว้าง

²⁵ Amitav Acharya, *Human Security*, 5th ed, (Oxford, England: Oxford University Press, 2011), 480.

นักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์ในความหมายแบบแคบอย่าง Andrew Mack ได้โต้แย้งว่าสาระสำคัญของแนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์นั้นควรจะเป็นเรื่องความปลอดภัยหรือความอิสระจากความกลัว (Freedom from Fear) ต่อการคุกคามหรือการใช้ความรุนแรงทางการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งการอธิบายความหมายความมั่นคงมนุษย์แบบแคบเน้นเรื่องของการป้องกันปัจเจกบุคคลหรือชุมชนในส่วนรวมให้รอดพ้นจากภัยสงครามและความรุนแรงทางการเมืองรูปแบบอื่น ๆ ซึ่ง Andrew Mack ก็ยอมรับในระดับหนึ่งว่าความรุนแรงทางการเมืองตามความหมายของกลุ่มนี้อาจจะรวมถึงความรุนแรงที่เกิดจากความยากจนและระบบการเมืองการปกครองที่มีธรรมาภิบาลในระดับต่ำ²⁶

สำหรับนักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์ในความหมายแบบกว้างอย่าง Sadako Ogata มีความเห็นว่า มีองค์ประกอบสำคัญหลายประการที่รวมกันเป็นความมั่นคงมนุษย์ ประการแรกได้แก่ โอกาสที่พลเมืองจะมีชีวิตอยู่ได้ด้วยความสุขและมีความมั่นคงปลอดภัยในถิ่นฐานของตนเอง ประการที่สองได้แก่ โอกาสและสิทธิต่าง ๆ ที่ประชาชนควรจะได้รับโดยไม่ถูกแบ่งแยกหรือกีดกัน ซึ่งโอกาสและสิทธิต่าง ๆ นั้น ได้แก่ สิทธิมนุษยชน สิทธิทางการเมือง สิทธิทางสังคม สิทธิทางเศรษฐกิจ และสิทธิทางวัฒนธรรม ประการที่สามได้แก่ การเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และสามารถได้รับประโยชน์จากนโยบายต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ประการที่สี่ได้แก่ การสร้างนิติรัฐและระบบยุติธรรมที่มีอิสระ โดยบุคคลในสังคมควรได้รับสิทธิและหน้าที่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน²⁷ และเฉพาอย่างยิ่ง Ramesh Thakur ก็ได้เน้นย้ำความมั่นคงของมนุษย์ในความหมายแบบกว้างว่าเป็นเรื่องการปกป้องและป้องกันประชาชนจากอันตรายที่เป็นภัยคุกคามต่อชีวิต ไม่ว่าจะอันตรายนั้นจะเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็อันตรายที่อยู่ในเขตแดนหรือนอกเขตแดน ไม่ว่าจะเป็อันตรายที่ส่งผลกระทบโดยตรงหรือส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของสังคม หรือเป็นการป้องกันแกนกลางค่านิยมที่สำคัญของชีวิตมนุษย์ เพื่อจะได้เป็นการส่งเสริมอิสรภาพของความเป็นมนุษย์ และการบรรลุเป้าหมายของความ

²⁶ Pauline Kerr, *Human Security*, (Oxford, England: Oxford University Press, 2011), 95.

²⁷ นิพนธ์ พัวพงศกร, “การสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์,” Thailand Development Research Institute, https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/07/YE2003_2_01.pdf, November 2003 (สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2563).

เป็นมนุษย์²⁸ โดยสรุปแล้วนักวิชาการเหล่านี้ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าแนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์ไม่ใช่เพียงแต่เรื่องของความปลอดภัยหรือความอิสระจากความกลัวเท่านั้น แต่ควรจะรวมถึงความอิสระที่จะได้ในสิ่งต่าง ๆ ที่ต้องการด้วย (Freedom from Fear and Want)

รายงานการพัฒนามนุษย์ในปี ค.ศ.1994 ของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP) ได้กล่าวถึงความมั่นคงมนุษย์ไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก และนิยามความหมายในแบบกว้างโดยระบุว่า ความมั่นคงมนุษย์ควรประกอบด้วยแนวคิดเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ใน 2 ด้าน คือ การมีเสรีภาพหรือปลอดภัยจากความหวาดกลัว (Freedom from Fear) และการมีเสรีภาพ หรือปลอดภัยจากความต้องการ (Freedom from Want) ซึ่งสิทธิทั้งสองประการนี้ถูกกล่าวถึงตั้งแต่การเริ่มตั้งองค์การสหประชาชาติ ดังปรากฏในรายงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเขียนถึงรัฐบาลสหรัฐอเมริกาหลังจากเข้าร่วมประชุมเพื่อก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ ณ เมืองซานฟรานซิสโกในปี ค.ศ.1945 ว่า “การต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสันติภาพจำเป็นต้องเผชิญหน้ากับปัญหา 2 ด้าน กล่าวคือ (1) ด้านความมั่นคง ซึ่งชัยชนะจะอยู่ที่การมีเสรีภาพหรือปลอดภัยจากความหวาดกลัว และ (2) ด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งชัยชนะจะอยู่ที่การมีเสรีภาพหรือปลอดภัยจากความต้องการ มีเพียงชัยชนะเหนือทั้งสองด้านนี้เท่านั้นจึงจะจรรโลงสันติภาพของโลกได้ ไม่มีบทบัญญัติใดที่สามารถเขียนลงในกฎบัตรแห่งสหประชาชาติและจะช่วยให้คณะมนตรีความมั่นคงสามารถรักษาความมั่นคงของโลกให้ปลอดภัยจากสงครามได้ หากทั้งชายและหญิงไม่มีความมั่นคงในบ้านและงานของเขา”²⁹ โดยรายงานการพัฒนามนุษย์ในปี ค.ศ.1994 ได้กำหนดประเภทของความมั่นคงมนุษย์ไว้ 7 ด้าน ได้แก่ (1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (2) ความมั่นคงด้านอาหาร (3) ความมั่นคงด้านสุขภาพ (4) ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (5) ความมั่นคงด้านบุคคล (6) ความมั่นคงด้านชุมชน และ (7) ความมั่นคงด้านการเมือง

กรอบการวิเคราะห์ในงานฉบับนี้จะใช้กรอบความมั่นคงมนุษย์ด้านการเมืองโดยเน้นที่ประเด็นสิทธิมนุษยชน ตามรายงานของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ.1994 ได้ระบุ

²⁸ Kerr, *Human Security*, 95-96.

²⁹ United Nations Development Programme, “Human Development Report (1994). New dimensions of human security,” Human Development Report, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf , March 1994 (accessed March 18, 2020).

ความหมายของความมั่นคงมนุษย์ด้านการเมืองว่า ความมั่นคงด้านการเมืองคือการที่ประชาชนต้องสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีเกียรติและมีศักดิ์ศรี รวมทั้งได้รับความเคารพในสิทธิมนุษยชน ดังนั้นหากประชาชนเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนย่อมหมายถึงภัยคุกคามทางการเมืองด้วย³⁰ โดยสิทธิมนุษยชนนั้นประกอบด้วยหลายด้านอีกเช่นกัน กล่าวคือตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้นได้จัดประเภทของสิทธิไว้ 5 ด้าน ได้แก่ (1) สิทธิพลเมือง (2) สิทธิทางการเมือง (3) สิทธิทางเศรษฐกิจ (4) สิทธิทางสังคม และ (5) สิทธิทางวัฒนธรรม

ซึ่งในงานฉบับนี้ต้องการศึกษาโดยการวิเคราะห์สิทธิ 2 ด้าน ได้แก่ สิทธิทางการเมือง และเศรษฐกิจ³¹ กำหนดความหมายตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังนี้

สิทธิทางการเมือง (Political Rights)

สิทธิทางการเมืองได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic Rights)

สิทธิทางเศรษฐกิจได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอ

³⁰ Ibid., 34-37.

³¹ Amnesty International Thailand, “Universal Declaration of Human Rights,” Amnesty, <https://www.amnesty.or.th/ourwork/hre/udhr/#:~:text=%E0%B8%AA%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%8A%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B8%8D%E0%B9%88%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%8A%E0%B8%B6%E0%B9%88,%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%8E%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87>, 2017 (accessed March 18, 2020).

โดยสิทธิทั้ง 2 ด้านนี้นำไปสู่การกำหนดกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่มีผลให้ภาคีต้องยอมรับและรับรองในกติกาดังกล่าวนี้ด้วยได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) ซึ่งทรรศนะของ Debra L. DeLaet ในงานเขียนเรื่อง The Global Struggle for Human Rights มีความเห็นว่าสุดท้ายแล้วการที่จะบรรลุไปสู่สิทธิสิทธิพลเมืองและการเมืองนั้นจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยปราศจากการพยายามไปพร้อม ๆ กับการสนับสนุนและปกป้องสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม³²

นอกจากกรอบแนวคิดเรื่องของสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจแล้ว งานฉบับนี้ยังต้องการชี้ให้เห็นถึงประเด็นการทำลายสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อมนุษย์ จากรายงานการพัฒนา มนุษย์ในปี ค.ศ.1994 ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ในระดับโลก (Global human security) เนื่องจากปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษย์บางเรื่องสามารถแพร่ขยายข้ามพรมแดนของรัฐและส่งผลกระทบต่อโลกได้ เช่น ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนใหญ่มักจะสร้างปัญหาภายในประเทศมากกว่า แต่บางปัญหาได้ส่งผลกระทบในระดับโลกด้วย เช่น ปัญหามลพิษในประเทศหนึ่งสามารถที่จะแพร่กระจายทางอากาศเข้าสู่ประเทศอื่น ๆ ได้ ปัญหาการผลิตก๊าซเรือนกระจกจากประเทศอุตสาหกรรมส่งผลให้เกิดภาวะโลกร้อน ปัญหาการทำลายระบบนิเวศน์ใต้น้ำและทะเลส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายของสัตว์น้ำ รวมทั้งเกิดปัญหาความไม่สมดุลในระบบนิเวศวิทยา เพราะฉะนั้น นอกจากประเด็นสิทธิมนุษยชนในด้านสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจแล้ว การมีสิ่งแวดล้อมที่ดีก็เป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบที่สำคัญของความมั่นคงมนุษย์ด้วยเช่นกัน

³² Debra L. DeLaet, *The Global Struggle for Human Rights: Universal principles in world politics*, (Belmont, CA: Thompson Wadsworth, 2006), 102.

1.6) ขอบเขตการศึกษา

สารนิพนธ์ชิ้นนี้มุ่งที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการลงทุนด้านการเกษตรของบริษัทมิตรผลในกัมพูชา กับนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจของรัฐบาลกัมพูชากฎภายใต้นายกรัฐมนตรีสมเด็จฮุน เซน โดยเน้นที่การลงทุนภาคการเกษตร กรณีที่ใช้ในการศึกษาคือการลงทุนในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของบริษัทมิตรผลอันเป็นกลุ่มทุนไทยที่ไปลงทุนในประเทศกัมพูชา โดยจะศึกษาในช่วงระหว่างปี ค.ศ.2001 – 2018

1.7) โครงสร้างบท

ส่วนที่ 1. บทนำ

ส่วนที่ 2. อาเซียนกับความมั่นคงมนุษย์

2.1) นโยบายสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมของอาเซียน

2.2) AEC กับนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตร

ส่วนที่ 3. นโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา

3.1) กัมพูชากับนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตร

3.2) ผลกระทบด้านความมั่นคงมนุษย์ต่อชาวกัมพูชาและต่อประชาชนในประเทศเพื่อนบ้าน

ส่วนที่ 4. บทสรุป

บทที่ 2) อาเซียนกับความมั่นคงมนุษย์

2.1) นโยบายสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมของอาเซียน

นโยบายของอาเซียนต่อประเด็นสิทธิมนุษยชน

รายงานการพัฒนาคนุษย์ในปี ค.ศ.1994 ของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้กล่าวถึงความมั่นคงของมนุษย์ไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก และนิยามความหมายในแบบกว้างโดยระบุว่า ความมั่นคงของมนุษย์ควรประกอบด้วยแนวคิดเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ใน 2 ด้าน คือ การมีเสรีภาพหรือปลอดจากความหวาดกลัว (Freedom from Fear) และการมีเสรีภาพหรือปลอดจากความต้องการ (Freedom from Want) โดยรายงานการพัฒนาคนุษย์ในปี ค.ศ.1994 ได้กำหนดประเภทของความมั่นคงมนุษย์ไว้ 7 ด้าน ได้แก่ (1) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (2) ความมั่นคงด้านอาหาร (3) ความมั่นคงด้านสุขภาพ (4) ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม (5) ความมั่นคงด้านบุคคล (6) ความมั่นคงด้านชุมชน และ (7) ความมั่นคงด้านการเมือง ซึ่งประเด็นสิทธิมนุษยชน อยู่ในความมั่นคงมนุษย์ด้านการเมือง ตามความหมายของความมั่นคงด้านการเมืองที่กำหนดว่า ความมั่นคงด้านการเมืองคือการที่ประชาชนต้องสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีเกียรติและมีศักดิ์ศรี รวมทั้งได้รับความเคารพในสิทธิมนุษยชน ดังนั้นหากประชาชนเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนย่อมหมายถึงภัยคุกคามทางการเมืองด้วย³³ ดังนั้นประเด็นสิทธิมนุษยชนจึงเป็นส่วนหนึ่งของความมั่นคงด้านการเมือง ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความมั่นคงมนุษย์

³³ United Nations Development Programme, “Human Development Report (1994). New dimensions of human security,” 34.

อาเซียนได้ยอมรับหลักการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1993 ในขณะนั้นอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ค่อนข้างน้อยหรือเกือบจะไม่ได้ให้ความสำคัญเลย³⁴ เพราะพัฒนาการในช่วงแรกของอาเซียนนั้นได้ให้ความสำคัญกับประเด็นความมั่นคงและเสถียรภาพทางการเมืองมากกว่า ซึ่งภัยคุกคามที่สำคัญก็คือภัยคอมมิวนิสต์ นั่นจึงทำให้อาเซียนต้องใช้เวลาพอสมควรในการก่อร่างความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคให้เป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ.2009 ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนได้มีการเสนอให้จัดตั้งองค์การระดับภูมิภาคในด้านสิทธิมนุษยชน ที่เรียกว่าคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : AICHR) โดยจัดตั้งขึ้นมาตามกฎบัตรของอาเซียนข้อที่ 14 เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน³⁵ โดยเวลาต่อมาอาเซียนได้แถลงปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Declaration on Human Rights) ในปี ค.ศ.2012 ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญฉบับแรกของอาเซียนที่ระบุถึงการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อย่างไรก็ตามความท้าทายของอาเซียนในประเด็นสิทธิมนุษยชนยังมีอุปสรรคอยู่มากเช่นกัน ประเด็นความแตกต่างหลากหลายของประเทศสมาชิกอาเซียนในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม ศาสนา และความแตกต่างเรื่องระดับการพัฒนา เช่นในกลุ่มประเทศ กัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม (หรือ CLMV) เป็นประเทศที่มีรายได้ต่ำเมื่อเทียบกับสมาชิกชาติอื่น ๆ ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้พัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนต่อการสร้างหลักการที่ยอมรับร่วมกันของรัฐสมาชิกเป็นไปอย่างล่าช้า นอกจากนี้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ในปี ค.ศ.2007 ได้ตอกย้ำหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในระหว่างกัน (Non – interference in internal affairs) อันเป็นหลักการสำคัญนับแต่อาเซียนก่อกำเนิดขึ้นมาในปี ค.ศ.1967 แต่หลักการนี้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนในสมาชิกอาเซียน เนื่องจากรัฐสมาชิกมักอ้างว่าสิทธิมนุษยชนเป็นกิจการภายในของรัฐสมาชิก ทำให้อาเซียนไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ในรัฐสมาชิกได้

³⁴ ปราณี ทิพย์รัตน์, ประชาคมอาเซียน มายาคติและความเป็นจริง, (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2561), 177.

³⁵ ASEAN Intergovernmental Commission on Human Right, “About AICHR Structure, Work and History of the AICHR,” ASEAN Intergovernmental Commission on Human Right, <https://www.asean.org/storage/images/archive/publications/TOR-of-AICHR.pdf>, 2009 (accessed March 19, 2020).

อย่างเต็มที่ และประเด็นต่อมาคือหลักฉันทามติ (Consensus) ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อกลไกสิทธิมนุษยชน เช่นกัน³⁶ เนื่องจากในทางปฏิบัติหาก 9 ประเทศเห็นด้วย แต่อีก 1 ประเทศไม่เห็นด้วย ก็ทำให้เรื่องนั้น ๆ ไม่มีฉันทามติและไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้ลักษณะความร่วมมือของอาเซียนที่อยู่บนพื้นฐานของความเกื้อกูลและประนีประนอมต่อกันกลับส่งผลทำให้อาเซียนไม่มีมาตรการที่ได้เด็ดขาด และบทลงโทษที่ชัดเจนต่อรัฐสมาชิกที่ละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะเห็นว่ากฎบัตรอาเซียนไม่ได้รับบุนถึง บทลงโทษแก่รัฐสมาชิกที่มีการละเมิดกฎบัตรไม่ว่าจะในกรณีใด ๆ เนื่องจากอาเซียนอาศัยความสมัครใจและความสบายใจเป็นสำคัญ

ถึงแม้ว่าอาเซียนได้ระบุความสำคัญของสิทธิมนุษยชนไว้ในกฎบัตร และออกปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอาเซียนไว้แล้วก็ตาม แต่ประเด็นสิทธิมนุษยชนก็ยังเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่สำหรับสมาชิกอาเซียน³⁷ และในหลายประเทศก็มีปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนอยู่ไม่น้อย อย่างเช่นเหตุการณ์สังหารหมู่ในจังหวัดมากินดาเนา ประเทศฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ.2009 ซึ่งกระบวนการหาความเป็นธรรมก็ไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เพราะทั้งรัฐบาลฟิลิปปินส์และอาเซียนต่างก็อ้างถึงประเด็นดังกล่าวว่าเป็นเรื่องกิจการภายในประเทศ ต้องให้กระบวนการภายในประเทศจัดการให้เสร็จสิ้นเสียก่อน³⁸ หรือเหตุการณ์ที่เข้าข่ายการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์กรณีของโรฮิงญาในประเทศเมียนมา ซึ่งความรุนแรงไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเมียนมาเองเท่านั้น แต่ยังกระทบต่อความขัดแย้งเรื่องศาสนาในภูมิภาคอีกด้วย โดยในประเด็นนี้อาเซียนได้มีแถลงการณ์ออกมาหนึ่งฉบับในปี ค.ศ.2014 หลังจากที่เกิดเหตุการณ์ปราบปรามชาวโรฮิงญาครั้งใหญ่ในเดือนมิถุนายน ซึ่งแถลงการณ์ฉบับนี้ได้เรียกร้องให้รัฐบาลเมียนมาทำงานร่วมกับสหประชาชาติในการจัดการวิกฤตการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน และสิทธิทางด้านมนุษยธรรมในรัฐยะไข่ อย่างไรก็ตามอาเซียนไม่ได้กล่าวถึงความทุกข์ยากของชาวโรฮิงญาที่ต้องเผชิญกับความรุนแรงและการปราบปรามเหล่านั้นเลย อีกทั้งไม่มีการประณามการกระทำของรัฐบาลเมียนมาแต่อย่างใด³⁹

³⁶ วุฒิ ลิปตภัลลภ, "หลักสิทธิมนุษยชนกับประชาคมอาเซียน," สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1517, 2015 (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2563).

³⁷ ปราณี ทิพย์รัตน์, ประชาคมอาเซียน มายาคติและความเป็นจริง, 179.

³⁸ Institute for Autonomy and Governance, "The Maguindanao Massacre, Perspective from Political Science," Konrad Adenauer Stiftung, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=e6f98784-f8c6-8aed-dfe4-68489fff58ef&groupId=252038, January 2010 (accessed March 19, 2020).

³⁹ The ASEAN Secretariat, "Chairman's Statement of the 24th ASEAN Summit: Moving forward in Unity to a Peaceful and Prosperous Community," Association of Southeast Asian

เช่นเดียวกันกับในปี ค.ศ.2018 กลุ่มสิทธิมนุษยชนแอมเนสตี้ได้สรุปภาพรวมสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยชี้ว่าสถานการณ์ยังคงมีแนวโน้มย่ำแย่ลงอย่างต่อเนื่อง⁴⁰ อนึ่งแอมเนสตี้ได้ระบุถึงการละเมิดไว้ 5 ประเด็นคือ (1) การเล่นเกมผู้เห็นต่างที่แสดงความคิดเห็นทางออนไลน์ (2) การใช้กฎหมายปิดกั้นสิทธิของประชาชน (3) การดำเนินคดีผู้วิจารณ์รัฐบาล (4) การเพิกเฉยต่อผู้ลี้ภัย และ (5) การไม่รับผิดชอบของผู้มีอำนาจ ซึ่งแทบทุกประเด็นจะปรากฏชื่อของประเทศกัมพูชาอยู่เสมอด้วย กรณีของกัมพูชายังแสดงให้เห็นถึงการเพิกเฉยของรัฐบาลต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน กล่าวคือตามรายงานของกลุ่มประชาสังคมที่เฝ้าจับตาดูเรื่องสิทธิต่าง ๆ ในประเทศกัมพูชาระบุว่าหลังจากที่หน่วยงานเปลี่ยนถ่ายอำนาจขององค์การสหประชาชาติได้มอบอำนาจให้กับรัฐบาลกัมพูชาไปแล้วนั้นกลับไม่มีความก้าวหน้าใด ๆ ที่รัฐบาลกัมพูชาจะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย⁴¹ ส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนถ่ายอำนาจคือการจัดตั้งสำนักงานผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติเพื่อดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชนในกัมพูชาตั้งแต่ปี ค.ศ.1993 โดยเฉพาะนับตั้งแต่รัฐบาลฮุนเซนโจมตีกลุ่มประชาสังคมและนักกิจกรรมประชาธิปไตย ภายหลังจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ.2003 มาจนถึงการเลือกตั้งในปี ค.ศ.2008

นอกจากนี้ยังมีรายงานในปี ค.ศ.2007 ของยาสท์ไกท์⁴² นักกฎหมายชาวเคนยา ผู้ซึ่งช่วยร่างรัฐธรรมนูญให้แก่ประเทศกัมพูชาในปี ค.ศ.1993 และเคยได้รับเลือกให้เป็นผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติในปี ค.ศ.2005 ในรายงานฉบับนี้เขาระบุถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนในกัมพูชาว่า “มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมีเจตนาและอย่างเป็นระบบเพื่อการครอบงำอำนาจของรัฐบาล เขายังชี้ให้เห็นถึงปัญหาการคอร์รัปชันในกัมพูชาที่เป็นไปอย่างโจ่งแจ้งและกว้างขวาง รวมไปถึงการละเมิดระบบความยุติธรรมภายในประเทศ ซึ่งอำนาจศาลรัฐธรรมนูญนั้นตกอยู่ในกำมือของกลุ่มชนชั้นปกครองเช่นเดียวกัน” จากบริบทที่กล่าวมานี้อาจสรุปได้ว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังเผชิญ

Nations, <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/24th-Summit-Chairman-Statement.pdf>, May 2014 (accessed March 19, 2020).

⁴⁰ Amnesty International, “Right today in Southeast Asia 2018,” Amnesty, <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2018/12/rights-today-2018-south-east-asia/>, 2018 (accessed March 19, 2020).

⁴¹ Frank Frost, “Cambodia: From UNTAC to Royal Government,” Jstor, <https://www.jstor.org/stable/27912096?seq=1>, 1994 (accessed March 20, 2020).

⁴² Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, 2nd ed., (United States: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2010), 418.

กับความท้าทายและปัญหาที่มีคล้ายคลึงกันของประเทศสมาชิกอาเซียนคือ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของความมั่นคงมนุษย์ มากไปกว่านั้นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐบาล รวมไปถึงระบบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยนั้น เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาความมั่นคงมนุษย์ภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในขณะที่อาเซียนยังคงทำได้ดีในส่วนของ การส่งเสริมมากกว่าการปกป้อง

นโยบายของอาเซียนต่อประเด็นสิ่งแวดล้อม

การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นทำกันอย่างเร่งรีบโดยไม่คำนึงถึงความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ ผลของมันจึงกระทบต่อคุณค่าทางสังคมและวัฒนธรรมของประชาชนที่ล่มสลายจากการแสวงหาผลประโยชน์ในที่ดิน แม่น้ำ และป่าไม้ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ย้อนกลับไปในปี ค.ศ.1991 James Robert Rush ศาสตราจารย์ด้านประวัติศาสตร์ที่ Arizona State University ได้เขียนหนังสือที่ชื่อว่า “The Last Tree” กล่าวถึงการทำลายล้างทรัพยากรธรรมชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยนโยบายการสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยไม่คำนึงถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน ซึ่งนโยบายของรัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในนามของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ คือต้นเหตุที่นำไปสู่รูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเร่งรีบและไม่หยุดยั้ง อย่างไรก็ตามผลกระทบที่เพิ่มมากขึ้นเป็นการกระทำอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม (Act of Violence)⁴³ ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระดับภูมิภาคและเป็นไปทั่วโลกด้วย ซึ่งรายงานการพัฒนามนุษย์ในปี ค.ศ.1994 ของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ได้ระบุให้ประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบหนึ่งในความมั่นคงมนุษย์ โดยกำหนดความหมายดังนี้ “ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม คือ สภาวะที่ประเทศต่าง ๆ สามารถบริหารจัดการและใช้ประโยชน์จาก

⁴³ James Rush, “The Last Tree: Reclaiming the Environment in Tropical Asia,” Cambridge University Press, <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-asian-studies/article/last-tree-reclaiming-the-environment-in-tropical-asia-by-rush-james-new-york-ny-the-asia-society-1991-xi-101-pp-1295/8DFF9B03D8386C7DA775FC31DC4504C0>, March 2011 (accessed March 19, 2020).

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน เพื่อสร้างสวัสดิการที่ดีให้แก่ประชาชนได้ ดังนั้นภัยคุกคามต่อความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นได้จากหลายปัจจัย เช่น ภัยธรรมชาติ และภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์”⁴⁴ ดังนั้นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมย่อมหมายถึงการทำลายความมั่นคงมนุษย์ด้วยเช่นกัน

ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาตินี้ กลายมาเป็นส่วนหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความไม่มั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม เป็นคำที่ใช้อธิบายรูปแบบของการพัฒนาที่ขาดความยั่งยืน และการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติอันสมบูรณ์ที่มีอยู่แต่เดิมไปให้แก่ยุทธศาสตร์การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามภายใต้กรอบโครงการของอาเซียน ประเด็นสิ่งแวดล้อมเพิ่งปรากฏอยู่ในวาระการประชุมอย่างเป็นทางการเมื่อปี ค.ศ.1977 ครั้งแรกนั้นเป็นการจัดทำโครงการสำหรับอนุภูมิภาคอาเซียน (ASEAN Subregional Environment Program : ASEP)⁴⁵ โดยมีกรอบระยะเวลาในการดำเนินงาน 5 ปี ต่อมาในปี ค.ศ.1981 ได้มีการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนในเรื่องสิ่งแวดล้อมที่กรุงมะนิลา และได้ออกแถลงการณ์เรื่องสิ่งแวดล้อมของอาเซียน (Manila Declaration on the ASEAN Environment)⁴⁶ ซึ่งเป็นแถลงการณ์ที่แสดงออกถึงความตระหนักของสมาชิกอาเซียนในการเผชิญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมกัน จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างหลักประกันในการปกป้องสภาพแวดล้อมของอาเซียน และสร้างความยั่งยืนให้กับทรัพยากรธรรมชาติ ให้ดำรงไว้อย่างถึงที่สุดเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและประชาชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สำหรับเวทีการประชุมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน ประกอบไปด้วย 2 เวทีหลัก ได้แก่ (1) การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสทางด้านสิ่งแวดล้อมของ

⁴⁴ United Nations Development Programme, “Human Development Report (1994). New dimensions of human security,” 24.

⁴⁵ Apichai Sunchindah, “ASEAN’s Initiatives in Environmental Education,” Association of Southeast Asian Nations, <https://asean.org/asean-s-initiatives-in-environmental-education-by-apichai-sunchindah>, December 1999 (accessed March 20, 2020).

⁴⁶ Environment Division of the ASEAN Secretariat, “Manila Declaration on the ASEAN Environment,” ASEAN Cooperation on Environment, <https://environment.asean.org/manila-declaration-on-the-asean-environment/>, April 1981 (accessed March 21, 2020).

อาเซียน (ASEAN Senior Official on the Environment : ASOEN)⁴⁷ มีบทบาทในการศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อม และกลั่นกรองความร่วมมือต่างๆ ตลอดจนการให้คำแนะนำเชิงนโยบายต่อที่ประชุมรัฐมนตรีด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียน จัดตั้งครั้งแรกในปี ค.ศ.1989 และดำเนินงานต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (2) การประชุมระดับรัฐมนตรีอาเซียนด้านสิ่งแวดล้อม (ASEAN Ministerial Meeting of the Environment : AMME)⁴⁸ เป็นกลไกความร่วมมือระดับสูงสุดในด้านสิ่งแวดล้อมของอาเซียนในปัจจุบัน จัดตั้งครั้งแรกในปี ค.ศ.1981 และกำหนดให้มีการประชุมอย่างเป็นทางการอย่างน้อยทุก ๆ 3 ปี แต่ด้วยความตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปและทวีความรุนแรงขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงมีการจัดการประชุมอย่างไม่เป็นทางการขึ้นด้วยเกือบทุกปี ตั้งแต่ปี ค.ศ.1994 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศในหลายพื้นที่ของชาติสมาชิกอาเซียนเสื่อมโทรมลงอย่างมหาศาล จากการเพิ่มขึ้นของประชากร และการพัฒนาเศรษฐกิจของอาเซียน ทำให้สมาชิกอาเซียนต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างเช่น การทำลายป่าไม้ การรุกรานทรัพยากรข้ามเขตแดน ขยะพลาสติก สารเคมีจากโรงงานอุตสาหกรรม ความยั่งยืนของทรัพยากรน้ำ และมลพิษจากปัญหาหมอกควัน ทั้งนี้หมอกควันถือได้ว่าเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญที่สุดอย่างเดียวที่มีผลข้ามพรมแดนอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นประจำในทุก ๆ ปี และมีแนวโน้มที่แยลงอย่างต่อเนื่อง นับจากเหตุการณ์ในปี ค.ศ.1997 ปัญหาควันไฟในประเทศอินโดนีเซีย ได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่กว่า 5 ล้านตารางกิโลเมตร กล่าวคือกลุ่มหมอกควันได้กระจายตัวและลอยไปในอากาศครอบคลุมไปยังพื้นที่ประเทศสิงคโปร์ และหลายส่วนในมาเลเซียกับทางภาคใต้ของไทย รวมไปถึงฟิลิปปินส์และออสเตรเลีย โดยการคาดการณ์ความสูญเสียทางเศรษฐกิจมีมากกว่า 9 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งนอกจากอินโดนีเซียแล้ว ยังมีควัน

⁴⁷ Association of Southeast Asian Nations, “ASEAN Senior Officials on the Environment (ASOEN),” Department of Environment and Natural Resources International Agreement on Environment and Natural Resources, <http://intl.denr.gov.ph/index.php/asean-environmental-groups/asean-high-level-meetings/article/3>, 1989 (accessed March 21, 2020).

⁴⁸ The ASEAN Secretariat, “ASEAN Ministerial Meeting on Environment (AMME),” Association of Southeast Asian Nations, <https://asean.org/asean-socio-cultural/asean-ministerial-meeting-on-environment-amme/>, May 2012 (accessed March 19, 2020).

ไฟในประเทศพม่าและตามแนวชายแดนระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชา ซึ่งกำลังเป็นปัญหาใหญ่ เพราะมีการขยายตัวของการลงทุนภาคการเกษตรอย่างมหาศาลไปยังพื้นที่พรหมแดนเหล่านั้น

ประเด็นหมอกควันข้ามพรมแดนนั้นส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ธุรกิจการท่องเที่ยว และยังทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีมิติที่ซับซ้อนยิ่งขึ้นอย่างเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับประเทศเพื่อนบ้าน จึงทำให้ปัญหาหมอกควันเป็นประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญต่อจุดหมายของการสร้างความยั่งยืนภายในภูมิภาค และยังกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกในอาเซียนอีกด้วย ความเสียหายจากปัญหาหมอกควันในระดับภูมิภาคนี้ ทำให้อาเซียนได้มีมติรับรองมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 เรียกว่าแผนความร่วมมือของอาเซียนเรื่องมลภาวะข้ามพรมแดน (ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution)⁴⁹ โดยในปี ค.ศ.1999 อาเซียนได้มีมติเอกฉันท์ในที่ประชุมโดยจะทำให้ภูมิภาคปราศจากกลุ่มหมอกควัน และนโยบายเรื่องการเผาป่า และในปี ค.ศ.2002 อาเซียนร่วมลงนามในข้อตกลงเรื่องหมอกควันข้ามพรมแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution : AATHP)⁵⁰ ซึ่งมีประเทศที่ไม่ให้สัตยาบันได้แก่ อินโดนีเซีย เนื่องจากฝ่ายชาตินิยมในอินโดนีเซียยังจุดยืนในข้อที่ว่า ข้อตกลงของอาเซียนเรื่องหมอกควันข้ามพรมแดนนั้นเป็นข้อตกลงที่ไม่ยุติธรรม เพราะอินโดนีเซียถูกโจมตีอยู่ฝ่ายเดียว โดยไม่ได้กล่าวโทษถึงเพื่อนบ้านอาเซียนที่มีส่วนสร้างมลภาวะสิ่งแวดล้อมให้กับอินโดนีเซียด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่นการตัดไม้ผิดกฎหมายของประเทศมาเลเซีย การรุกล้ำเข้าไปหาปลาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตน่านน้ำโดยประเทศไทย ประเด็นเหล่านี้มีการถกเถียงกันอย่างมากในรัฐสภาอินโดนีเซีย กระทั่งในปี ค.ศ.2008 รัฐสภาอินโดนีเซียได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ไม่ให้สัตยาบันต่อข้อตกลงของอาเซียนเรื่องหมอกควันข้ามพรมแดน โดยอธิบายว่า ใน

⁴⁹ Environment Division of the ASEAN Secretariat, “ASEAN Cooperation on Transboundary Haze Pollution Control,” ASEAN Cooperation on Environment, <https://environment.asean.org/about-asean-cooperation-on-transboundary-haze-pollution-control/>, March 2018 (accessed March 21, 2020).

⁵⁰ Association of Southeast Asian Nations, “ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution,” ASEAN Haze Action Online, https://haze.asean.org/?wpfb_dl=32, June 2002 (accessed March 22, 2020).

การประกอบเป็นอาเซียนที่กำหนดขึ้นนั้น ให้ถือเป็นเรื่องพฤติกรรมของปัจเจกประเทศไม่ใช่วิถีอาเซียน ซึ่งเป็นข้อตัดสินใจสุดท้ายของแต่ละประเทศ ที่จะรับหรือไม่รับก็ได้⁵¹

จากบริบทดังกล่าวทำให้เห็นว่าความร่วมมือในระดับภูมิภาคก็ยังมีปัญหาอยู่มากเช่นกัน ในการที่จะประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลจากรัฐสมาชิกของอาเซียน และแม้ว่าอาเซียนจะประชุมและวางแผนกันมากขึ้น แต่ก็มีผลตามมาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น⁵² อย่างไรก็ตามในทางสายลักษณะอักษรแล้ว อาเซียนมีแถลงการณ์และมติต่าง ๆ ออกมาได้ถูกต้องเหมาะสม และเป็นไปตามหลักการที่ยอมรับในระดับโลก ถึงอย่างนั้นแล้วอาเซียนก็ยังไม่สามารถดำเนินโครงการด้านสิ่งแวดล้อมให้มีความก้าวหน้าเพื่อที่จะบรรลุปัญหาและข้อท้าทายในประเด็นความมั่นคงมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อมได้ รวมถึงการให้ความสำคัญและความร่วมมือของรัฐสมาชิกในการปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะการดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของความร่วมมือภายในระหว่างรัฐบาล ซึ่งก็คล้าย ๆ กับการดำเนินโครงการอื่น ๆ ของอาเซียน โดยที่อาเซียนยังคงไม่สามารถดำเนินการด้านยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติการในเชิงสถาบันได้ นอกจากนี้ระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยยังเป็นพื้นฐานสำคัญต่อความมั่นคงมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน จากคำกล่าวที่ว่า “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely”⁵³ คือยิ่งผู้ปกครองมีอำนาจมากเท่าไร การตรวจสอบก็ยิ่งทำได้ยากขึ้นเท่านั้น ยิ่งเวลาที่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลได้ผลเสีย ถ้าระบบไม่มีความเท่าเทียม การพิจารณาผลประโยชน์ก็จะไม่เท่าเทียมตามไปด้วย ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของคนส่วนใหญ่ ในขณะที่คนที่ได้ประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจแบบทิ้งสิ่งแวดล้อมไว้ข้างหลัง มักจะเป็นแค่คนกลุ่มน้อย เพราะฉะนั้นประชาธิปไตยจึงสำคัญตรงที่ช่วยสะท้อนเสียงของคนส่วนใหญ่ ไม่มีใคร

⁵¹ Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, 460.

⁵² James Cotton, “The Haze over Southeast Asia: Challenging the ASEAN Mode of Regional Engagement,” Jstor, <https://www.jstor.org/stable/2672225?seq=1>, 1999 (accessed March 25, 2020).

⁵³ ปาณิส โปธิศรีวิงชัย, “เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม โฉมหน้าสิ่งแวดล้อมของวันพรุ่งนี้ กับ เพชร มโนปวิตร,” *The 101 World*, <https://www.the101.world/patch-manopawitr-interview/?fbclid=IwAR0sxo9O4g3C6VxvO1b-4ac5oou6JjCU6fDYeSbOzJUm3y6ysdYPlkRU8>, June 2020 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2563).

ได้ประโยชน์จากการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน ยกเว้นเพียงคนกลุ่มน้อยที่อยู่บนสุดของพีรามิด ซึ่งถ้าประเทศไม่เป็นประชาธิปไตย แน่แน่นอนว่าคนกลุ่มนี้สามารถมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายและนโยบายสาธารณะได้มาก ดังนั้นประชาธิปไตยจึงเป็นพื้นฐานสำคัญอันดับแรก ที่จะทำให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่มากที่สุด

2.2) AEC กับนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตร

การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ในปี ค.ศ.2015 ถือเป็นความพยายามอย่างยิ่งที่จะสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและขยายความร่วมมือในระดับโลก และเพื่อที่จะเสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกันในระดับภูมิภาคให้มากขึ้นนั้น AEC ได้บูรณาการภูมิภาคภายใต้เป้าหมาย 4 ประการ ซึ่งปรากฏอยู่ในพิมพ์เขียวประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ค.ศ.2015 ประกอบด้วย (1) การสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียว (2) การเป็นภูมิภาคทางเศรษฐกิจที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง (3) การเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน และ (4) การเป็นภูมิภาคที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก โดยเป้าหมาย 4 ประการของ AEC ที่ถูกส่งเสริมโดยกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคที่มีอยู่เดิมด้วยอย่างเช่น ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี - เจ้าพระยา - แม่โขง (The Ayeyawady - Chao Phraya - Mekong Economic Cooperation Strategy : ACMECS) ส่งผลกระทบต่อกลุ่มทุนภาคการเกษตรภายในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการลงทุนภาคการเกษตรในประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม (กลุ่มCLMV)

ท่ามกลางบริบททางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนระหว่างประเทศที่มีการแข่งขันสูง ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องเร่งปรับตัวเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดจากระบบเศรษฐกิจโลก รวมถึงการรวมกลุ่มการค้ากับประเทศต่างๆ เช่น สหภาพยุโรป (The European Union : EU) หรือเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement : NAFTA) ในแง่หนึ่งความร่วมมืออย่างใกล้ชิดทางด้านเศรษฐกิจกับตลาดที่ใหญ่กว่าของอาเซียนก็เป็นการปรับตัวให้เข้ากับการเติบโตใหญ่ของกลุ่มการค้าระดับโลกด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ.2001 ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนจึงเห็นชอบให้จัดตั้ง AEC ให้สำเร็จภายในปี ค.ศ.2015 เพื่อจะบูรณาการภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก (Integration into the Global Economy) หนึ่งในเป้าหมายที่สำคัญของ AEC ด้วยการดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศนอกภูมิภาค ผ่านการผลักดันข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Area :

FTA) และส่งเสริมความร่วมมือผ่านการเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด (Closer Economic Partnership Arrangement : CEPA) กับประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ร่วมกับ จีน อินเดีย ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี นอกจากนี้ AEC ยังต้องการผลักดันการเจรจาอย่างต่อเนื่องผ่านเวทีความตกลง พันธมิตรทางการค้าระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership : RCEP) พร้อมกับสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ใน FTA รวมถึงฮ่องกงด้วย⁵⁴ นอกจากนี้เป้าหมายที่จะบูรณาการเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกแล้ว AEC ยังเป็นจุดเริ่มต้นต่อการปรับตัวเข้าสู่การแข่งขันทางเศรษฐกิจที่สำคัญกับประเทศมหาอำนาจใกล้เคียงอย่างประเทศจีน และอินเดีย และเพื่อปรับตัวต่อการลงทุนระหว่างประเทศที่เบนเข็มไปหาจีนจนเกือบหมด⁵⁵ โดยลำพังแล้วประชากรอาเซียนรายประเทศไม่สามารถที่จะแข่งขันกับชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างประเทศจีน ที่มีฐานประชากรหลักพันล้านได้เลย เพราะฉะนั้นแล้ว การรวมกันเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวคือทางออกของอาเซียน เพราะถ้าหากอาเซียนรวมกันเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันแล้ว จะทำให้มีฐานการตลาดเป็นจำนวนประชากรกว่า 630 ล้านคน⁵⁶ ซึ่งจะช่วยให้อาเซียนมีศักยภาพการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจโลกที่ดีขึ้น

กระบวนการจัดตั้ง AEC ได้มีการกำหนดเป้าหมายให้อาเซียนเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว (Single Market and Production Base) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน ตลอดจนการเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีของแรงงานที่มีทักษะ โดย AEC จะต่อยอดความร่วมมือที่มีอยู่เดิมให้เห็นผลเป็นรูปธรรมและเป็นแบบแผนมากยิ่งขึ้น เช่นความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) ความตกลงด้านการลงทุนอาเซียน (ASEAN Comprehensive Investment Agreement : ACIA) ที่กล่าวถึงการเปิดเสรีการค้า การเร่งการลงทุนภายในภูมิภาคและเร่งการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศที่มีรายได้ต่ำ ในนาม

⁵⁴ The ASEAN Secretariat, “A Journey towards Regional Economic Integration: 1967–2017,” Association of Southeast Asian Nations, <https://asean.org/storage/2017/09/ASEAN-50-Final.pdf>, August 2017 (accessed March 26, 2020).

⁵⁵ Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*, 343.

⁵⁶ Kishore Mahbubani and Jeffery Sng, *The ASEAN Miracle a Catalyst For Peace*, (Singapore: National University of Singapore Press, 2017), 383.

ของการลดช่องว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ⁵⁷ รวมไปถึงส่งเสริมความร่วมมือภาคการเกษตรระดับอนุภูมิภาคที่มีอยู่เดิมอย่างเช่น ACMECS

ACMECS เป็นกรอบการประชุมยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ริเริ่มโดยรัฐบาลไทยในปี ค.ศ.2003 ประเทศไทยจึงมีบทบาทสำคัญมาก⁵⁸ โดยในช่วงแรกประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกมีเพียง 4 ประเทศ คือ เมียนมา ลาว กัมพูชา และไทย มีการจัดประชุมกันที่เมืองบักัน ประเทศพม่า และได้ออกแถลงการณ์ (Bagan Declaration) ต่อมาในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ.2005 ประเทศเวียดนามเข้าร่วมด้วย โดยประเทศไทยได้มีความคิดริเริ่มในการสร้างความร่วมมือเฉพาะกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาในอาเซียน ทั้งนี้เพราะในปี ค.ศ.2003 แม้ว่ากลุ่มประเทศ CLMV จะเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนแล้วแต่ช่องว่างของการพัฒนายังห่างกันมาก ประเทศไทยจึงมีแนวคิดในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่สมาชิกใหม่เหล่านั้น เนื่องจากขณะนั้นประเทศไทยมีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศไทยมองว่าจะเปลี่ยนสถานะตัวเองจากผู้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นผู้ให้ ซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในนโยบายต่างประเทศของไทย ถึงแม้ว่าประเทศไทยนั้นจะมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ถือว่าอยู่ในระดับปานกลาง แต่ประเทศสมาชิกที่เหลืออีก 4 ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม ซึ่งมีระดับรายได้ และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจด้อยกว่าประเทศไทยมาก ดังจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีรายได้ต่อหัวสูงกว่าประเทศสมาชิก ACMECS ทั้ง 4 ประเทศ ระหว่าง 3 ถึง 5 เท่า โดยสถิติในปี ค.ศ.2005 มีรายได้ต่อหัว 2,750 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในขณะที่ลาว กัมพูชา และเวียดนาม มีรายได้ต่อหัวคือ 440 380 260 ดอลลาร์สหรัฐฯ ตามลำดับ นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้เปรียบดุลการค้ากับประเทศสมาชิก ACMECS สูงถึง 22% ของงบการลงทุนต่างประเทศระหว่างปี ค.ศ.1995 – 2003 ฉะนั้นประเทศไทยจึงมีสถานะเป็นผู้นำในความร่วมมือ ACMECS ด้วยเหตุนี้ จุดประสงค์หลักที่ระบุไว้ในแถลงการณ์ซึ่งเดิมเรียกว่าเป็น “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ” (Economic Cooperation Strategy : ECS) จึงได้แก่ (1) เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันและส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจในบริเวณ

⁵⁷ Association of Southeast Asian Nations, “ASEAN Comprehensive Investment Agreement,” Invest in ASEAN, <http://investasean.asean.org/files/upload/Doc%2005%20-%20ACIA.pdf>, February 2009 (accessed March 28, 2020).

⁵⁸ ปราณี ทิพย์รัตน์, ประชาคมอาเซียน มายาคติและความเป็นจริง, 179.

ชายแดนของประเทศสมาชิก (2) เพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรมที่ตั้งในบริเวณที่จะก่อให้เกิดความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในทางเศรษฐกิจ (3) เพื่อที่จะสร้างโอกาสของการจ้างงานและลดช่องว่างทางรายได้ของประเทศสมาชิกทั้ง 4 ประเทศ และ (4) เพื่อส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนสำหรับประเทศสมาชิกในภูมิภาค ECS ยังมีข้อช่วยความร่วมมือครอบคลุมกว้างขวางเช่น การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน ความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม ความเชื่อมโยงด้านการขนส่ง ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว ฯลฯ

การทำเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) นับเป็นโครงการสำคัญภายใต้กรอบความร่วมมือ ACMECS⁵⁹ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไทยไปลงทุนเพาะปลูกสินค้าเกษตรในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลไทยในการวางแผนการผลิตพืชเกษตรเป้าหมายที่เป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการจ้างงานและรายได้ให้กับประชาชนในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะช่วยลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เพื่อรองรับการเข้าสู่ AEC ทั้งนี้ความตกลงดังกล่าวระบุว่า การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรให้เป็นไปตามความตกลงการค้าสินค้าอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement : ATIGA) ซึ่งไทยมีพันธกรณีภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) รวมถึงการอำนวยความสะดวกและให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรสำหรับผู้ประกอบการไทยที่จะเข้าไปลงทุนในกัมพูชา อย่างไรก็ตาม ACMECS ก็ได้เน้นย้ำว่าความร่วมมือเหล่านี้จะต้องส่งเสริม

⁵⁹ กระทรวงการต่างประเทศ, “ไทยและกัมพูชาลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือการส่งเสริมการทำเกษตรแบบมีสัญญาภายใต้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS),” Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand, <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/36051%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%A1%E0%B8%9E%E0%B8%B9%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%B6%E0%B8%81%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B9%83%E0%B8%88%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%A7%E0%B8%A2%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%A1.html>, June 2013 (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2563).

และสนับสนุนกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในระดับภูมิภาคด้วย ซึ่งก็คือ AEC ดังนั้นการเกิดขึ้นของกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจนี้จึงเป็นส่วนเสริมของการบูรณาการทางเศรษฐกิจของอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ทั้งนี้ AEC ยังเป็นกระบวนการที่จะช่วยขยายปริมาณการค้าและการลงทุนภายในภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น ลดการพึ่งพาดตลาดในประเทศที่สาม สร้างอำนาจการต่อรองและพัฒนาศักยภาพสินค้าในการแข่งขันของอาเซียนในเวทีเศรษฐกิจโลก บนหลักของการแบ่งงานกันทำและการพัฒนาความชำนาญในการผลิตของประเทศสมาชิก⁶⁰ AEC ยังมีเป้าหมายในการเป็นภูมิภาคทางเศรษฐกิจที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง (Competitive Economic Region) ด้วยการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การคุ้มครองผู้บริโภค ส่งเสริมนโยบายด้านการแข่งขัน การกำหนดมาตรการด้านภาษี การส่งเสริมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแผนแม่บทว่าด้วยการเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนปี ค.ศ.2012 (Master Plan on ASEAN Connectivity : MPAC)⁶¹ ที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจบนฐานของการเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนสำคัญคือการเชื่อมโยงด้านการคมนาคมทางบก โดยเร่งรัดการดำเนินการในโครงการเครือข่ายทางหลวงอาเซียน (ASEAN Highway Network : AHN) ซึ่งเป็นเส้นทางถนนเชื่อมโยงเหล่าประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นระยะทางทั้งสิ้น 38,400 กิโลเมตร โดยเฉพาะการเชื่อมโยงระบบขนส่งสาธารณะไปยังประเทศพม่า และลาว⁶² และโครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (Singapore-Kunming Rail Link Project : SKRL) ซึ่งเป็นเส้นทางรถไฟเชื่อมโยง 8 ประเทศ ได้แก่

⁶⁰ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน,” กระทรวงการต่างประเทศ, <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121126-190330-788160.pdf>, November 2012 (สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2563).

⁶¹ The ASEAN Secretariat, “ASEAN Connectivity Project Information Sheets,” US-ASEAN Business Council, INC., <https://www.usasean.org/system/files/downloads/ACProjectInformationSheets.pdf>, August 2012 (accessed March 29, 2020).

สิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย กัมพูชา ลาว เมียนมา เวียดนาม และจีน การเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้เป็นจุดเชื่อมต่อสำคัญที่จะเร่งให้กระบวนการบูรณาการภูมิภาคของ AEC สำเร็จได้เร็วยิ่งขึ้น

AEC ยังเน้นความสำคัญกับประเทศสมาชิกใหม่ที่ยังคงมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำอย่างกลุ่มประเทศ CLMV โดยการกำหนดให้มีบทบาทและมีส่วนร่วมกับการประสานผลประโยชน์จากการรวมกลุ่มของอาเซียน ตามเป้าหมายของอาเซียนว่าด้วยการสร้างภูมิภาคที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Economic Development) ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและให้ความสำคัญกับโครงการริเริ่มเพื่อการบูรณาการของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration : IAI) ในนามของการลดช่องว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โครงการดังกล่าวเริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.2000 พร้อมกับแผนงานครั้งแรกที่มีเป้าหมายคือ การเร่งพัฒนาเศรษฐกิจภายในภูมิภาคให้มากขึ้น รวมถึงส่งเสริมการบูรณาการโดยการลดช่องว่างการพัฒนาระหว่างสมาชิกอาเซียน และการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันในกลุ่มประเทศ CLMV⁶³ นอกจากนี้การลดช่องว่างการพัฒนาของ AEC มีนัยยะต่อการกำหนดให้ประเทศที่มีรายได้น้อยต้องเร่งพัฒนาเศรษฐกิจและเร่งการลงทุน เพื่อไม่ให้เป็นตัวถ่วงแก่สมาชิกอาเซียนชาติอื่น ๆ ในการบรรลุสู่เป้าหมายของ AEC โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญกับการลงทุนภาคการเกษตรในกลุ่มประเทศ CLMV ด้วยการผลักดันความร่วมมือด้านอาหาร เกษตรกรรม และป่าไม้ของ AEC ภายใต้ความมุ่งหวังที่ต้องการบรรลุเป้าหมายด้านความมั่นคงทางอาหารในระดับภูมิภาค และเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจให้กับอาเซียนเพื่อแข่งขันกับตลาดโลก⁶⁴ ประกอบกับวิสัยทัศน์และกรอบความมั่นคงด้านอาหารแบบบูรณาการของอาเซียน (ASEAN Integrated Food Security : AIFS) AEC ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญเรื่องการลงทุนในภาคการเกษตรเพื่อตอบสนองการบริโภคในระดับโลก โดย AEC ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกเร่งขยายการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมเกษตร และการสร้างระบบตลาดที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับการค้าข้าม

⁶³ The ASEAN Secretariat, “A Journey towards Regional Economic Integration: 1967–2017,” 11.

⁶⁴ Richard B. Daite, “The ASEAN Economic Community 2015 and Regional Trade: Some Prospects for Agriculture,” Food and Fertilizer Technology for the Asian and Pacific Region, <https://ap.fftc.org.tw/article/533>, October 2013 (accessed March 29, 2020).

พรมแดนที่จะเกิดขึ้น⁶⁵ ดังนั้น AEC จึงเป็นนโยบายที่อำนวยความสะดวกและสร้างโอกาสให้แก่กลุ่มทุนภาคการเกษตรภายในภูมิภาคให้เข้าไปลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้านได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มทุนไทย ซึ่งประเทศไทยมีบทบาทนำและมีความได้เปรียบเชิงเศรษฐกิจในกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือ ACMECS ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกและสร้างโอกาสให้แก่กลุ่มทุนภาคการเกษตรของประเทศไทยในการลงทุนและขยายฐานการผลิตกับกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน

AEC ทำให้เกิดโอกาสใหม่ ๆ สำหรับผู้ผลิตภายในภูมิภาค และทำให้เกิดการแข่งขันในระบบตลาดที่มากขึ้น โดยเฉพาะในภาคการเกษตร AEC จะคุกคามผู้ผลิตที่มีต้นทุนสูง ผู้ผลิตจึงต้องแข่งขันกันภายใต้กฎเกณฑ์ของ AEC โดยเงื่อนไขที่ว่าต้นทุนใครถูกกว่ากัน ดังนั้น AEC จะสร้างผลกำไรอย่างมหาศาลสำหรับนายทุนที่มีแหล่งการผลิตในประเทศที่มีต้นทุนที่ถูกกว่า โดยผู้ประกอบการที่มีความพร้อมด้านเงินทุนและเทคโนโลยี ก็จะได้เห็นโอกาสใหม่ ๆ ในการลงทุนกับประเทศในภูมิภาค ซึ่งมีประเทศที่ยังคงมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ แรงงานถูก และยังมีความต้องการสินค้าและผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ในประเทศเหล่านั้น ธุรกิจที่ได้รับประโยชน์อย่างเห็นได้ชัดคือ ผู้ผลิตน้ำตาล ซึ่งประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการระดับภูมิภาค ในปัจจุบันการลงทุนภาคการเกษตรของประเทศไทยในภูมิภาคจะมุ่งเน้นการลงทุนโดยวิธีการทำเกษตรพันธสัญญาผ่านการสัมปทานที่ดิน เพื่อที่บริษัทเหล่านี้จะได้รับสัมปทานที่ดินในการสร้างผลผลิตทางการเกษตร กฎเกณฑ์ของ AEC จะทำให้กลุ่มทุนไทยสามารถเข้าถึงตลาดกว่า 600 ล้านคน AEC ยังช่วยในเรื่องการลงทุนโดยตรง ทำให้ง่ายต่อการกระจายสินค้าไปยังภูมิภาค การส่งออกสินค้าเสรีและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการกำจัดมาตรการด้านภาษีจะถูกยกเลิก ผลการพัฒนาของ AEC ยังช่วยให้ระบบขนส่งภายในภูมิภาคบูรณาการได้ลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น ระบบการขนส่งจะพัฒนาไปอย่างมาก หรือกล่าวอีกอย่างว่า เป็นการเปิดตลาดสำหรับสินค้าใหม่ ๆ ให้ขยายฐานการตลาดไปยังภูมิภาคจากแต่ก่อนเคยผลิตเพื่อขายเฉพาะตลาดภายในประเทศ AEC จะทำให้ง่ายต่อการลงทุนในกระบวนการผลิตสินค้าภาคการเกษตร บริษัทต่าง ๆ สามารถย้ายกระบวนการผลิตไปยังประเทศต่าง ๆ ที่มีความ

⁶⁵ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, “กรอบนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (AIFS) และแผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (SPA-FS) ปี พ.ศ. 2558-2563,” GIZ Thailand Agriculture and Food Cluster, https://www.asean-agrifood.org/?wpfb_dl=116, 2015 (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2563).

พร้อมได้ และบริษัทต่าง ๆ เหล่านี้ยังสามารถขยายฐานการผลิต ไปยังประเทศเหล่านั้นด้วย AEC จะทำให้เกิดการสร้างยุทธศาสตร์ความร่วมมือด้านการเกษตรมากขึ้น ซึ่งถูกวางกรอบความร่วมมือโดย ACMECS ดังนั้นการพัฒนาและการลงทุนในภาคการเกษตรจะเปิดกว้างมากยิ่งขึ้นและหลากหลายมากยิ่งขึ้นภายในภูมิภาค ทำให้เป็นโอกาสดีของกลุ่มทุนไทยในการเข้าไปลงทุนและขยายฐานการผลิตในภูมิภาค เพื่อช่วยให้เกิดกระบวนการผลิตสินค้าทางการเกษตรที่ก้าวหน้าและยังคงมีปริมาณความต้องการอยู่มากในประเทศเหล่านี้

กระบวนการดังกล่าวส่วนหนึ่งคือการแพร่กระจายในรูปแบบโครงการสัมปทานที่ดิน (Land Concession) และการทำเกษตรพันธสัญญา (Contract Farming) จากบริบทเช่นนี้ทำให้สถิติการลงทุนโดยตรงในภาคการเกษตรภายในภูมิภาคกับกลุ่มประเทศ CLMV มีแนวโน้มการลงทุนที่ขยายตัวกว้างมากขึ้น ไร่่อ้อยนับเป็นกรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เพราะมีการขยายตัวอย่างมหาศาลในประเทศกัมพูชา เมียนมา และลาว จากรายงานการวิจัยของประเทศกัมพูชาพบว่า สถิติการใช้พื้นที่เพื่อการเพาะปลูกอ้อยในลักษณะอุตสาหกรรมเกษตรมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 42,425 ไร่ ในปี ค.ศ. 2004 เป็น 296,031 ไร่ ในปี ค.ศ. 2014 โดยระยะเวลาในช่วงสิบปีนี้ชี้ให้เห็นการขยายตัวของไร่่อ้อยถึง 21.4%⁶⁶ จากที่กล่าวมานโยบายของ AEC ทำให้กลุ่มธุรกิจรายใหญ่และรายย่อยของไทยมีโอกาสขยายการลงทุนไปยังประเทศสมาชิกอาเซียนเพิ่มมากขึ้น และเฉพาะอย่างยิ่งกับการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านอย่างกลุ่มประเทศ CLMV ซึ่งมีฐานทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ และแรงงานที่มีราคาถูก อีกทั้งยังเป็นโอกาสของการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการค้าข้ามพรมแดนที่สำคัญ บริบทเช่นนี้จึงเป็นโอกาสทางธุรกิจที่ดีสำหรับการลงทุนของกลุ่มทุนไทยในหลาย ๆ สาขา โดยเฉพาะสาขาการเกษตรหรือเกษตรแปรรูป ซึ่งผู้ประกอบการไทยส่วนใหญ่มีศักยภาพการผลิตที่เข้มแข็งอยู่แล้วในสาขาเหล่านี้ การรุกคืบของกลุ่มทุนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านเช่นนี้ โดยมากเป็นการลงทุนในรูปแบบการสัมปทานที่ดินขนาดใหญ่เพื่อการเพาะปลูกพืชและสร้างโรงงานอุตสาหกรรม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือธุรกิจน้ำตาล

ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตน้ำตาลหลักในอาเซียน และเป็นผู้ผลิตน้ำตาลอันดับ 2 ของโลก โดยมีปริมาณการผลิตอ้อย 66 ล้านตัน ผลิตน้ำตาลได้ 7.4 ล้านตันต่อปี ใช้บริโภคภายในประเทศเพียง

⁶⁶ Francesco Goletti and Sin Sovith, "Development of Master Plan for Crop Production in Cambodia by 2030 - Final Report," Food and Agriculture Organization of the United Nations, <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cam173300.pdf>, May 2016 (accessed March 30, 2020).

2 ล้านตันที่เหลือขาย ปัจจุบันกลุ่มบริษัทน้ำตาลมิตรผลได้รับสัมปทานที่ดินจากประเทศลาว และ กัมพูชา โดยเข้าไปลงทุนขยายพื้นที่ปลูกอ้อย เป็นพื้นที่กว่า 3 แสนไร่ รวมทั้งตั้งโรงงานอุตสาหกรรม แปรรูปน้ำตาล ในปี ค.ศ.2010 บริษัทมิตรผลเปิดเผยว่าบริษัทเตรียมลงทุนเพิ่มมากกว่า 1,000 ล้านบาท เพื่อขยายโรงงานโดยเฉพาะเครื่องจักรให้ครบ 100 % จากเดิมอยู่ที่ 50 % นอกจากนี้บริษัทมิตรผลยังได้ขอสัมปทานเพิ่มพื้นที่ปลูกอ้อยในแขวงสะหวันนะเขต ประเทศลาว อีกจำนวน 10,000 เฮกตาร์ หรือ 62,500 ไร่ เพิ่มขึ้นจากเดิมซึ่งได้รับสัมปทานจำนวน 62,500 ไร่ คาดว่าจะช่วยขยาย กำลังการผลิตอ้อยสูงสุดในปี ค.ศ.2010 เป็น 1,000,000 ตัน ผลิตน้ำตาลได้ 120,000 ตันต่อปี⁶⁷ โดย ก่อนหน้านี้ในปี ค.ศ.2008 นโยบายของผู้บริหารบริษัทมิตรผล นายบรรเท็ง ว่องกุศลกิจ กรรมการผู้จัดการกลุ่มธุรกิจอาเซียน ยืนยันในฐานะผู้ดูแลการลงทุนของบริษัทมิตรผลในประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมา และเวียดนาม⁶⁸ ว่า “ประเทศเพื่อนบ้านกลุ่มนี้มีศักยภาพที่จะลงทุนเรื่องอ้อยและน้ำตาล อย่างมาก โดยขณะนี้มีการลงทุนในประเทศลาว กัมพูชา และเวียดนามแล้ว โดยการลงทุนในประเทศ เวียดนามนั้น จะเป็นการร่วมทุนกับบริษัท เททแอนด์โคไลน์ฯ และมีแผนจะขยายทุนและหาพื้นที่ตั้ง โรงงานใหม่เพิ่มเติม ส่วนประเทศเมียนมา ยังอยู่ระหว่างการศึกษา ซึ่งคาดว่าจะมีโครงการตามมา หลังจากดำเนินโครงการในจังหวัดโอดอร์เมียนเจย ประเทศกัมพูชาแล้วเสร็จ ทั้งนี้ ตลาดที่สำคัญของ ฐานการผลิตกลุ่มนี้คือประเทศในโซนยุโรป การลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านกลุ่มนี้ รัฐบาลของแต่ละ ประเทศให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี เห็นได้จากการให้สัมปทานที่ดินเช่นในประเทศลาว ที่ได้รับ สัมปทาน 40 ปี ขณะนี้ได้รับเพิ่มอีก 20 ปี ส่วนประเทศกัมพูชาได้รับสัมปทานถึง 70 ปี อย่างไรก็ตาม ยังคงต้องเข้าไปให้ความรู้ด้านการปลูกอ้อยและให้การสนับสนุนกับชาวไร่ให้ดี เพราะถ้าหากดูแลไม่ดี ชาวไร่ในพื้นที่ก็อาจหันไปทำอย่างอื่นแทนได้”

⁶⁷ สำนักคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, “นโยบายสาธารณะนัยต่อความมั่นคงทางอาหาร เขตการค้า เสรีอาเซียน ผลกระทบต่อเกษตรกร,” BIO Thai, <https://biothai.net/sites/default/files/factsheet%20afta%20.pdf>, 2008 (สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2563).

⁶⁸ ฐานเศรษฐกิจ, “บีกันน้ำตาล มิตรผล พร้อมลุยอาเซียนเต็มสูบ,” กลุ่มศึกษาเขตการค้าเสรีภาค ประชาชน, <http://www.ftawatch.org/node/13621>, April 2008 (สืบค้นเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2563).

ต่อมาในปี ค.ศ.2009 นายบรรเทง ว่องกุลกิจ กรรมการผู้จัดการกลุ่มธุรกิจอาเซียน ได้ต่อยอดนโยบายของบริษัทมิตรผลในการเดินทางขยายฐานการผลิตภายในภูมิภาคอาเซียนว่า⁶⁹ “มิตรผลจะเร่งขยายพื้นที่แปลงเพาะปลูกเพื่อให้รองรับกำลังการผลิตที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นการสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งให้กับบริษัทมิตรผล และจะเป็นการขยายฐานการผลิตที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับอุตสาหกรรมน้ำตาลในกลุ่มประเทศอาเซียนในอนาคต นอกจากนี้การสร้างโรงงานน้ำตาลและขยายพื้นที่เพาะปลูกในประเทศกัมพูชา และลาว นับเป็นความสำเร็จอีกก้าวหนึ่งที่แสดงถึงความก้าวหน้าทางธุรกิจของกลุ่มบริษัทมิตรผล ซึ่งสะท้อนถึงเทคโนโลยีและศักยภาพของบริษัทมิตรผล ที่สามารถขยายการลงทุน และขยายฐานการผลิตเข้าไปในประเทศเพื่อนบ้าน และสามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศด้วยผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพสูงได้ การลงทุนครั้งนี้ยังถือเป็นการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการเพาะปลูกอ้อย และอุตสาหกรรมน้ำตาลให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน นับตั้งแต่การเตรียมพันธุ์อ้อย การเตรียมพื้นที่เพื่อเพาะปลูก การดูแลรักษา รวมไปถึงกระบวนการผลิตน้ำตาลแบบอุตสาหกรรมอีกด้วย” ดังนั้นจะเห็นได้ว่านโยบายของกลุ่มผู้บริหารของบริษัทมิตรผลมุ่งเน้นการลงทุนและขยายฐานการผลิตในภูมิภาคอาเซียนผ่านวิธีการสัมปทานที่ดินกับประเทศเพื่อนบ้าน

อย่างไรก็ตามกระบวนการดังกล่าวกลับสร้างปัญหาซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ เนื่องจากการลงทุนผ่านกระบวนการดังกล่าวได้สร้างปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่ดิน ระหว่างนายทุนกับคนในท้องถิ่น มีคำเตือนจากสมาชิกรหัสพันธ์เพื่อสิทธิมนุษยชนสากล (International Federation for Human Rights : FIDH)⁷⁰ กว่า 180 ประเทศ ที่ไม่เห็นด้วยกับฉากหลังของการทุจริต การแสวงหาผลประโยชน์ และการเติบโตของเศรษฐกิจแบบนายทุนที่ดินที่กำลังขยายตัวไปทั่วภูมิภาค ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากการลงทุนจากต่างประเทศ แต่การแสวงหาที่ดินของนายทุนในการสร้างฐานการผลิตอุตสาหกรรม และการเพาะปลูก กลับทำให้เกิดความขัดแย้งกับคนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กฎหมายเรื่องการคุ้มครองสิทธิการถือครองที่ดินที่ยังคงมีความเปราะบาง ข้อพิพาทสิทธิ

⁶⁹ สำนักข่าวอินโฟเควสท์ (IQ), “กลุ่มมิตรผล เดินทางขยายฐานการผลิตอาเซียน ป้อนโรงงานน้ำตาลมิตรผลลาว,” RYT9, <https://www.ryt9.com/s/iq03/532934>, March 2009 (accessed April 4, 2020).

⁷⁰ Ron Corben, “Human Rights Body Calls for ASEAN Land Reforms,” Voice of America, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/human-rights-body-calls-asean-land-reforms>, July 2016 (accessed July 8, 2020).

ที่ดินเหล่านี้ ทำให้เกิดการบังคับขับไล่ (Force Eviction) และการใช้ความรุนแรง ซึ่งขัดแย้งกับหลักการสิทธิมนุษยชน อันเกิดขึ้นจากผลพวงของการเร่งให้เกิดการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจภายในภูมิภาค FIDH คาดการณ์ว่า ความขัดแย้งระหว่างชุมชน รัฐบาล และกลุ่มทุน จะยังคงมีมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ในบริบทเช่นนี้ อาเซียนจะต้องเผชิญกับความขัดแย้งรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่การทำสงครามหรือการสะสมอาวุธอย่างแต่ก่อน แต่ความขัดแย้งรูปแบบใหม่จะทำให้เกิดการย้ายถิ่นฐานของประชากรที่มีผลมาจากการบังคับขับไล่ ซึ่งการย้ายถิ่นฐานมีความเชื่อมโยงกับปัญหาความรุนแรงที่เกิดจากความขัดแย้งในการแสวงหาที่ดิน หรือการแย่งยึดที่ดิน กรณีในประเทศกัมพูชา FIDH กล่าวว่า มีผู้ได้รับผลกระทบมากกว่า 800,000 คน นับตั้งแต่ปี ค.ศ.2000 เป็นต้นมา ในปี ค.ศ.2015 FIDH ได้เจอกรณีเช่นนี้ในศาลอาญาระหว่างประเทศโดยระบุว่า การแสวงหาที่ดินในประเทศกัมพูชา มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและกว้างขวาง นั้นแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับอาชญากรรมระหว่างประเทศ ประเทศที่มีอำนาจมากกว่า แสวงหาผลประโยชน์จากประเทศที่ด้อยกว่า โดยวิธีการแย่งยึดที่ดิน ซึ่งทำให้เกิดการบังคับขับไล่ และสร้างความรุนแรงกับคนในท้องถิ่น องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนออกแคม (Oxfam) ระบุว่ากลุ่มผู้รับชื้อน้ำตาลรายใหญ่ได้แก่บริษัท The Coca – Cola Company และ PepsiCo ซึ่งบริษัทมิตรผลเป็นผู้ป้อนผลผลิต รายใหญ่ให้แก่บริษัทเหล่านี้ บริษัทเหล่านี้ไม่สนใจว่าผลผลิตมีที่มาอย่างไร ไม่สนใจวิธีการ (Zero Tolerance Policy) อีกทั้งบริษัทเหล่านี้กำลังดำเนินการแย่งยึดที่ดินไปทั่วโลก เพื่อเปลี่ยนเป็นพื้นที่ขยายฐานการผลิต ดังนั้นจึงทำให้เห็นได้ว่านโยบายการพัฒนาภาคการเกษตรของ AEC โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้กลุ่มทุนเข้าไปลงทุนและขยายฐานการผลิตภายในภูมิภาคนั้นส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ โดยเฉพาะการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความมั่นคงมนุษย์ด้านการเมือง ตามรายงานของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ.1994 ได้ระบุความหมายของความมั่นคงมนุษย์ด้านการเมืองว่าความมั่นคงด้านการเมืองคือการที่ประชาชนต้องสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีเกียรติและมีศักดิ์ศรี รวมทั้งได้รับความเคารพในสิทธิมนุษยชน ดังนั้นหากประชาชนเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนย่อมหมายถึงภัยคุกคามทางการเมืองด้วย

โดยสรุปแล้ว AEC จึงเป็นนโยบายที่อำนวยความสะดวกและสร้างโอกาสให้แก่กลุ่มทุนภาคการเกษตรภายในภูมิภาคให้เข้าไปลงทุนและขยายฐานการผลิตกับประเทศเพื่อนบ้านได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มทุนไทย ซึ่งประเทศไทยมีบทบาทนำและมีความได้เปรียบเชิงเศรษฐกิจในกรอบ

ยุทธศาสตร์ความร่วมมือ ACMECS ซึ่งจะช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มทุนภาคการเกษตรของประเทศไทยในการลงทุนและขยายฐานการผลิตกับกลุ่มประเทศ CLMV ทั้งนี้นโยบายการพัฒนาภาคการเกษตรของ AEC ยังมีนัยยะต่อการขยายตัวของโครงการสัมปทานที่ดินอันเป็นวิธีการที่กลุ่มทุนภาคการเกษตรใช้เพื่อขยายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีต้นทุนที่ถูกกว่า ซึ่งหมายถึงการขยายตัวของการเช่าพื้นที่ขนาดใหญ่เพื่อดำเนินโครงการเพาะปลูกพืชและทำอุตสาหกรรมเกษตรในกลุ่มประเทศ CLMV แต่กระบวนการดังกล่าวกลับสร้างผลกระทบด้านความมั่นคงมนุษย์ โดยเฉพาะการละเมิดสิทธิมนุษยชน จากปัญหาการแย่งยึดที่ดิน ด้วยวิธีการบังคับขับไล่ชาวบ้านจากที่ดิน และการใช้ความรุนแรง อันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างบริษัททุนกับคนในท้องถิ่น

บทที่ 3) นโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา

3.1) กัมพูชากับนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตร

เกษตรกรรมยังคงเป็นหนึ่งในปัจจัยขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศกัมพูชา และเป็นแหล่งจ้างงานถึง 42% ของประชากรทั้งหมด⁷¹ สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross domestic product : GDP) ระหว่างปี ค.ศ.1994 – 2017 มีอัตราเติบโตเฉลี่ย 7.59% โดยสัดส่วนในปี ค.ศ.2017 เป็นส่วนแบ่งจากภาคการเกษตรถึง 23% กิจกรรมในภาคการเกษตรของกัมพูชาส่วนใหญ่เป็นการปลูกพืชประมาณ 60% โดยกัมพูชามีพื้นที่เพาะปลูกจำนวนทั้งหมด 26.8 ล้านไร่ พืชที่สำคัญได้แก่ ข้าวเปลือก ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง อ้อย ยาสูบ ยางพารา ถั่วลิสง ถั่วเหลือง มะม่วงหิมพานต์ รวมทั้งพืชผักและผลไม้ยืนต้นอื่น ๆ ซึ่งมีปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรกว่า 4,709,453 ตันในปี ค.ศ.2016 ซึ่งเพิ่มขึ้นถึง 21% จากปีก่อนหน้า⁷² การขับเคลื่อนของความเจริญเติบโตภาคการเกษตรนี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนภายในประเทศ

⁷¹ FAO in Cambodia, “The Agriculture Sector Master Plan 2030 (ASMP 2030), a promising plan to modernize agriculture in Cambodia: workshop holds for inputs to complete the plan,” Food and Agriculture Organization of the United Nations, <http://www.fao.org/cambodia/news/rss/detail-events/en/c/1262820/>, February 2020 (accessed April 5, 2020).

⁷² Global Business Network (GBN) Programme, “Partnership Ready Cambodia: Agriculture and Food Processing,” GIZ, https://www.giz.de/en/downloads/GBN_Sector%20Brief_Kambodscha_Agriculture_en.pdf, January 2020 (accessed April 8, 2020).

เพราะประชากรส่วนใหญ่ของกัมพูชายังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทกว่า 77% และส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตที่พึ่งพิงทรัพยากรธรรมชาติ และทำการเกษตรเพื่อเป็นแหล่งอาหารและรายได้หลัก กล่าวได้ว่าภาคการเกษตรเป็นหนึ่งในแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศกัมพูชา ด้วยความที่ภาคการเกษตรนี้ใช้แรงงานเป็นหลัก จึงสามารถดูดซับแรงงานในภาคการผลิตได้สูงสุดถึงกว่า 4 ล้านคน คิดเป็น 49% ของแรงงานในภาคการผลิตทั้งหมด⁷³ ประกอบกับประเทศกัมพูชาได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences : GSP) ในฐานะที่ยังเป็นประเทศด้อยพัฒนา จึงได้รับยกเว้นภาษีอากรขาเข้า และโควตาการนำเข้าจากประเทศพัฒนาแล้ว โดยตลาดส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญของประเทศกัมพูชาได้แก่กลุ่มประเทศยุโรป นอกจากนี้ประเทศกัมพูชายังมีค่าแรงขั้นต่ำถูกที่สุดในภูมิภาคหรือเพียง 61 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อเดือน⁷⁴ ซึ่งค่าแรงที่ถูกทำให้ต้นทุนของผู้ผลิตถูกลงไปด้วย ด้วยเหตุนี้จึงเป็นสิ่งที่ยิ่งผลักดันให้การลงทุนโดยเฉพาะภาคการผลิตมีการเติบโตมากกว่าธุรกิจภาคอื่น ๆ นอกจากนี้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศกัมพูชายังคงมีความอุดมสมบูรณ์ ทั้งทรัพยากรป่าไม้ซึ่งครอบคลุมพื้นที่กว่า 60% ของประเทศ ทรัพยากรน้ำที่สำคัญคือแม่น้ำโขง และแม่น้ำโดนเลสาป ทรัพยากรก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน อัญมณี และสินแร่อื่น ๆ ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นในภาคการเกษตรกัมพูชาจึงมีความพร้อมทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน และมีต้นทุนการผลิตต่ำ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการลงทุนภาคการเกษตรจากต่างประเทศ

บริบทในระดับภูมิภาคนั้น ปริมาณความต้องการสินค้าเกษตรในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ช่วงปี ค.ศ.2009 – 2030 คาดการณ์ว่า องค์กรประกอบของการบริโภคจะเปลี่ยนแปลงไป ผู้คนมีแนวโน้มที่จะบริโภคอาหารที่มีคุณภาพสูงขึ้น และปลอดภัยมากขึ้น การบริโภคข้าวจะลดลงแต่ผู้คนจะ

⁷³ Kasikorn Thai, “Industrial Agriculture Business Opportunity in CLMV,” Kasikorn Thai, https://kasikornbank.com/international-business/en/AEC/IndustryBusiness/Pages/201707_ASEAN_Industrial_Agriculture.aspx, July 2017 (accessed April 10, 2020).

⁷⁴ กองส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ, “กัมพูชา เหลือมองกัมพูชา แลโอกาสการลงทุน,” สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, <https://toi.boi.go.th/article/2/1590>, July 2014 (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2563).

บริโภคเนื้อ ปลา ผักและผลไม้มากขึ้น ซึ่งคาดว่าจะเพิ่มขึ้น 90%, 46%, 50% และ 75% ตามลำดับ⁷⁵ ความต้องการอาหารที่มีคุณภาพสูงขึ้นนี้เป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรที่มีรายได้ปานกลาง เนื่องจากการเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และแนวโน้มของการกลายเป็นเมือง (Urbanization) ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ผู้คนในชนบทมีแนวโน้มในการย้ายเข้ามาอยู่อาศัยในเขตเมืองมากขึ้น แนวโน้มเช่นนี้มีนัยยะสำคัญต่อภาคการเกษตรของกัมพูชาในอนาคต ในการมีส่วนร่วมด้วยห่วงโซ่การผลิตข้ามชาติ (Global Value Chains : GVCs) ซึ่งได้กลายมาเป็นหน่วยวิเคราะห์เศรษฐกิจที่สำคัญ เพราะในปัจจุบันการค้าระหว่างประเทศมากกว่า 80% เกิดขึ้นภายใต้เครือข่ายการผลิตของบริษัทข้ามชาติที่ดำเนินการอยู่ทั่วโลก⁷⁶

ด้านความร่วมมือระดับภูมิภาค การร่วมกับ AEC จึงถือเป็นโอกาสที่ดีของกัมพูชาในการเสริมสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการอำนวยความสะดวกด้านการลงทุน และกรอบความร่วมมือที่ส่งเสริมการลงทุนภาคการเกษตรของ AEC ทั้งนี้ตั้งแต่ประเทศกัมพูชาได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนในปี ค.ศ.1999 และองค์การการค้าโลกในปี ค.ศ.2004 เศรษฐกิจของประเทศกัมพูชาสามารถเติบโตได้อย่างรวดเร็วเฉลี่ย 8% ต่อปี แม้ว่าเศรษฐกิจกัมพูชาต้องสะดุดไปบ้างจากการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก แต่ในปี ค.ศ.2011 การเติบโตของ GDP ประเทศกัมพูชาเพิ่มสูงถึง 7.1% มากกว่าค่าเฉลี่ยอาเซียนที่มีการเติบโตเพียง 5.2% และการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศก็เพิ่มสูงกว่า 14% จากปีก่อนหน้า ทั้งนี้ สิ่งที่เป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในประเทศกัมพูชาก็เพราะบรรยากาศที่น่าลงทุน ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนย้ายเงินทุนได้โดยเสรีไม่มีจำกัด ชาวต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของธุรกิจในประเทศกัมพูชาได้ 100% ถือเป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนหลังไหลเข้ามาจับจองพื้นที่ทางธุรกิจซึ่งยังมีอยู่มาก การจับตามองโอกาสการลงทุนบนเส้นทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพราะผู้ประกอบการจะได้รับสิทธิพิเศษอื่น ๆ เพิ่มเติม เช่น ได้รับการยกเว้นภาษี กระบวนการส่งออกมีความรวดเร็ว และมีสิทธิเช่าที่ดินทำกินระยะยาวถึง 50 ปี หลังจากนั้นสามารถ

⁷⁵ ASPIRE in Cambodia, “Modernizing Agriculture Sector: Long-term Vision and Policy Orientation,” Agriculture Services Programme for Innovation Resilience and Extension Programme, http://aspirekh.org/wp-content/uploads/2019/03/Report_on_Modernizing_Agriculture.pdf, January 2019 (accessed April 14, 2020).

⁷⁶ วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, “ฝ่าโซ่การผลิต หน่วยคิดเศรษฐกิจใหม่ วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร,” The 101 World, <https://www.the101.world/global-value-chains/>, July 2019 (สืบค้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2563).

ต่อสัญญาได้ อีกทั้งการทำธุรกรรมต่าง ๆ สามารถใช้เงินดอลลาร์สหรัฐฯ แทนเงินเรียลกัมพูชาได้ โดยสะดวก (Partially Dollarized Economy) จึงไม่น่าแปลกใจที่กว่า 60% ของธุรกิจทั้งหมดในประเทศกัมพูชาจะเป็นของนายทุนต่างชาติ⁷⁷ นอกจากนี้ การเข้าสู่ AEC ทำให้การติดต่อเชื่อมโยงด้านการคมนาคมมีความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ โดยเส้นทางเศรษฐกิจตอนใต้เชื่อมประเทศไทย กัมพูชา และเวียดนาม โดยมี 2 เส้นทางที่น่าสนใจเพื่อการลงทุนทำธุรกิจ คือ เส้นทาง R1 เริ่มจากจังหวัดกรุงเทพฯ - สระแก้ว - ปอยเปต (ประเทศกัมพูชา) - พนมเปญ - โฮจิมินต์ (ประเทศเวียดนาม) - วังเตา รวมระยะทางทั้งสิ้นประมาณ 1,000 กิโลเมตร และเส้นทาง R10 จากจังหวัดกรุงเทพฯ - ตราด - เกาะกง (ประเทศกัมพูชา) - สีหนุวิลล์ - นามคาน (เวียดนาม) รวมระยะทางทั้งสิ้น 970 กิโลเมตร บนเส้นทาง R1 ด่านอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว และปอยเปต (ประเทศกัมพูชา) เป็นจุดสำคัญที่เหมาะสมแก่การทำการค้าชายแดน ซึ่งในบรรดาด่านศุลกากรของประเทศไทยและกัมพูชาทั้งหมด ด่านอรัญประเทศมีมูลค่าการค้าสูงที่สุด โดยตัวเลขในปี ค.ศ.2011 มีมูลค่าสูงถึง 4 หมื่นล้านบาทและมีแนวโน้มเติบโตสูงขึ้น เพราะสินค้าของประเทศไทยเป็นที่ต้องการของตลาดประเทศกัมพูชา อีกทั้งรัฐบาลทั้ง 2 ประเทศก็มีเป้าหมายเพิ่มการเติบโตของมูลค่าการค้าระหว่างกันที่ระดับ 30% ทั้งนี้การเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคมถือเป็นการเชื่อมโยงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ นับตั้งแต่กระบวนการผลิตไปจนถึงแหล่งตลาด ซึ่งจะก่อให้เกิดรายได้ การขยายตัวของการค้า การลงทุน และการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล

ด้านนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตรของประเทศกัมพูชานั้น ถูกสะท้อนออกมาโดยการให้ความสำคัญกับปัญหาความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการเป็นความสำคัญลำดับต้น ๆ ของรัฐบาลกัมพูชา ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ระดับชาติของประเทศ รวมไปถึงเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของกัมพูชา (Cambodia Millennium Development Goals : CMDGs) ที่เริ่มใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ.2003 และยุทธศาสตร์สี่เหลี่ยม (The Rectangular Strategy : RS) ที่กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาของกัมพูชาในระยะยาวที่เริ่มใช้ในปี ค.ศ.2004 ตามมาด้วยแผนพัฒนายุทธศาสตร์ชาติ (National Strategic Development Plan : NSDP) ในปี ค.ศ.2006 โดยแนวทาง

⁷⁷ SCB Economic Intelligence Center, “Insight กัมพูชา เหลียวมองกัมพูชา แลโอกาสการลงทุน,” SCBEIC, <https://www.scbeic.com/th/detail/product/1024>, December 2012 (accessed April 15, 2020).

เชิงกลยุทธ์ที่มีร่วมกันของทั้งยุทธศาสตร์ RS และ NSDP คือการส่งเสริมผลผลิตในภาคการเกษตร และกระจายการลงทุนผ่านที่ดินให้มากขึ้น⁷⁸ และเป้าหมายขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่มีร่วมกัน คือ (1) เพิ่มความมั่นคงทางอาหาร (2) เพิ่มผลผลิตทางการเกษตร และ (3) เพิ่มการเข้าถึงตลาดให้แก่สินค้าเกษตร⁷⁹ นอกจากนี้เป้าหมายของ NSDP ช่วงปี ค.ศ.2014 -2018 ยังระบุวิสัยทัศน์ของการพัฒนากัมพูชา โดยการบูรณาการเศรษฐกิจและสังคมเข้ากับ AEC และบูรณาการเข้ากับระบบการแบ่งงานในระดับระหว่างประเทศ (Division of labour)⁸⁰ ดังนั้นการสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่มั่นคงจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กัมพูชาหลุดพ้นออกจากสถานะประเทศด้อยพัฒนา (Least Developed Country : LDC) การบูรณาการเข้ากับ AEC จึงเป็นความท้าทายที่สำคัญของประเทศกัมพูชาในการดึงผลประโยชน์จากการรวมกลุ่มให้ได้มากที่สุด จากที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นว่ นโยบายการพัฒนาภาคการเกษตรเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สำคัญของรัฐบาลกัมพูชา โดยการพัฒนาในส่วนนี้จะเป็นตัวเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สำคัญเพื่อสร้างความพร้อมในการรองรับความต้องการของตลาดในระดับภูมิภาค และระดับโลก หนึ่งในนโยบายสนับสนุนการลงทุนภาคการเกษตรที่สำคัญของรัฐบาลกัมพูชา คือรูปแบบการให้สัมปทานพื้นที่ขนาดใหญ่แก่กลุ่มทุนเพื่อดำเนินโครงการเพาะปลูกพืชและทำอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งดำเนินการผ่านนโยบายการสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจ (Economic Land Concessions : ELCs)

ประเทศกัมพูชามีพื้นที่ทั้งสิ้น 18.1 ล้านเฮกตาร์ หรือกว่า 112,500,000 ไร่ เป็นสังคมเกษตรกรรมได้แก่ การทำนา การประมง และการทำป่าไม้ รวมพื้นที่กว่า 80% ของพื้นที่ทั้งหมด รัฐบาลกัมพูชาได้ให้การสนับสนุนการลงทุนภาคการเกษตรอย่างแข็งขัน ด้วยที่ว่าการพัฒนาภาค

⁷⁸ FAPDA country fact sheet on food and agriculture policy trends, “Socio-economic context and role of agriculture,” Food and Agriculture Organization of the United Nations, <http://www.fao.org/3/i3761e/i3761e.pdf>, April 2014 (accessed April 15, 2020).

⁷⁹ FAO Representation in Cambodia, “National Medium-term Priority Framework,” Food and Agriculture Organization of the United Nations, <http://www.fao.org/3/a-at648e.pdf>, 2010 (accessed April 16, 2020).

⁸⁰ The Royal Government of Cambodia, “National Strategic Development Plan 2014-2018,” International Labour Organization, https://www.ilo.org/asia/info/WCMS_364549/lang-en/index.htm, July 2014 (accessed April 16, 2020).

การเกษตรยังคงเป็นตัวเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ซึ่งสถิติจากปี ค.ศ.1994 - 2017 พบว่าในภาคการเกษตรมีการลงทุนถึง 11.45% เมื่อเทียบกับการลงทุนโดยตรงทั้งหมดจากต่างประเทศ และพบว่าเป็นการลงทุนจากต่างประเทศในการภาคการเกษตรกว่า 6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ⁸¹ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมการเกษตร 57.97% ยางพารา 26.94% ข้าว อ้อย และอื่น ๆ อีก 15.9% การลงทุนเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของ ELCs ซึ่งริเริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1994 ในประเทศกัมพูชาพืชผลหลายชนิดถูกปลูกในระดับอุตสาหกรรมผ่านนโยบาย ELCs เป็นจำนวนกว่า 267 โครงการในปี ค.ศ.2015 และเพิ่มขึ้นเป็น 274 โครงการในปีต่อมา รวมเป็นพื้นที่สัมปทานทั้งหมด 13.7 ล้านไร่ คิดเป็น 12 % ของพื้นที่ทั้งหมดในประเทศกัมพูชา โดยกลุ่มทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนผ่านนโยบาย ELCs มากที่สุดคือกลุ่มทุนต่างชาติ โดยมีสัดส่วนค่าเฉลี่ยดังนี้⁸¹ ประเทศเวียดนาม 19% จีน 18% ไทย 5 % เกาหลีใต้ 5 % สหรัฐฯ 4% มาเลเซีย 3% ไต้หวัน 2% อินเดีย 2% และอิสราเอล 1% สำหรับประโยชน์ที่รัฐบาลกัมพูชาได้รับจาก ELCs ประเมินว่ารายได้การเก็บภาษีจากการให้สัมปทานเป็นจำนวน 15,000 เหรียญสหรัฐต่อราย ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะจัดเก็บรายได้นับตั้งแต่ที่เริ่มมีการเก็บเกี่ยวผลผลิต อย่างไรก็ตามในปัจจุบันรัฐบาลกัมพูชายังไม่มีการรวบรวมข้อมูลที่ชัดเจน และเป็นระบบ เกี่ยวกับการเก็บภาษีจากการสัมปทานที่ดิน

ในระยะแรกเริ่มรัฐบาลกัมพูชาดำเนินการ ELCs โดยการนำที่ดินที่เป็นพื้นที่ป่ากร้างมาจัดสรรให้แก่บริษัทเอกชนรายย่อยเพื่อนำไปพัฒนา จนกระทั่งในปี ค.ศ.2000 ELCs ได้ถูกปรับเปลี่ยนโดยการขยายพื้นที่ดินให้มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อจัดสรรให้แก่บริษัทขนาดใหญ่ โดยมีเป้าหมายเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ อันจะนำไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการสร้างงานให้แก่ชุมชนในพื้นที่ โดยเฉพาะในภาคเกษตร โดยในปี ค.ศ.2001 รัฐบาลกัมพูชาได้ออกกฎหมายที่ดินปี เพื่อมอบอำนาจให้แก่กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง ในการสัมปทานที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริษัทเอกชนนำที่ดินไปพัฒนาตามเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในเรื่องการให้สัมปทานที่ดิน บทบัญญัติมาตรา 59 ของกฎหมายที่ดินปี ค.ศ.2001⁸² กำหนดให้สัมปทานที่ดินในพื้นที่ไม่เกิน 10,000 เฮกตาร์ หรือ 62,500 ไร่ต่อราย และหากบริษัทเอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย

⁸¹ Oxfam in Cambodia, “Foreign Direct Investment in Agribusiness in Cambodia,” 27.

⁸² The Council for the Development of Cambodia, “Land,” Cambodia investment, <http://www.cambodiainvestment.gov.kh/investors-information/land-site-development.html>, 2017 (accessed March 9, 2020).

ดังกล่าว ภาครัฐสามารถโอนคืนสิทธิสัมปทานที่ดินจากบริษัทเอกชนนั้นได้ กฎหมายที่ดิน ค.ศ.2001 ได้สะท้อนให้เห็นถึงจุดเน้นที่สำคัญของประเทศกัมพูชาเกี่ยวกับประเด็นเรื่องที่ดิน โดยเป็นกฎหมายที่ปรับปรุงเนื้อหาให้เหมาะสมกับการลงทุนมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดด้านสิทธิในการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดิน การเช่าสัมปทานที่ดินของรัฐ และการเช่าซื้อ เป็นต้น กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ร่วมกับกฎหมายที่ดินปี ค.ศ.1992 และมีคณะกรรมการที่ดินระดับท้องถิ่น และคณะกรรมการที่ดินระดับประเทศ เป็นผู้รับผิดชอบภายใต้กฎหมายนี้ โดยกฎหมายที่ดินปี ค.ศ. 2001 ของประเทศกัมพูชา ใจความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 16 บัญญัติให้ที่ดินของสาธารณะประโยชน์ของรัฐ เมื่อพ้นสภาพจากการใช้เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ สามารถแปลงที่ดินนั้น ๆ เป็นที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐได้ ตามกฎหมายว่าด้วยการโอนที่ดินสาธารณะของรัฐ เป็นที่ดินของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และในมาตรา 17 บัญญัติว่า เมื่อที่ดินอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานใด หน่วยงานนั้น ๆ มีสิทธิโดยชอบที่จะขาย แลก แจก หรือโอนสิทธิ์ รวมทั้งการให้เช่า และการสัมปทาน

ต่อมาเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 2005 คณะรัฐมนตรีกัมพูชาจึงได้ประชุมและมีมติเห็นชอบให้ออกกฤษฎีกาย่อยเพื่อกำหนดหลักการ กลไก และการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดวิธีการและการให้สัมปทานที่ดินสำหรับการเกษตร และอุตสาหกรรมการเกษตร รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และทบทวนการให้สัมปทานที่ดิน และได้ลงนามในวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ.2005 ซึ่งได้ประกาศใช้กฤษฎีกาย่อยว่าด้วยหลักการ วิธีการ และการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการให้สัมปทานที่ดินสำหรับการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรของประเทศกัมพูชา ค.ศ. 2005 (Sub-Decree 146 on Economic Land Concessions)⁸³ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในกฎหมายที่ดินปี ค.ศ.2001 ที่บัญญัติให้การให้สัมปทานที่ดินของส่วนราชการ เป็นพื้นที่สูงสุดไม่เกิน 10,000 เฮกตาร์ หรือ 62,500 ไร่ต่อราย และเป็นระยะเวลาสัมปทานแต่ละครั้งไม่เกิน 99 ปี ทั้งนี้กฤษฎีกาย่อยเลขที่ 146 ว่าด้วยการสัมปทานที่ดินเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรของกัมพูชาได้ให้หลักการสำคัญดังนี้ (1) กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการลงนามสัญญาสัมปทานที่ดินเพื่อการเกษตรและ

⁸³ Ibid.

อุตสาหกรรมเกษตร เฉพาะโครงการที่มีมูลค่าการลงทุนตั้งแต่ 10,000,000,000 เรียล หรือ 100 ล้านบาทขึ้นไป หรือโครงการที่ต้องใช้ที่ดินที่มีขนาดตั้งแต่ 1,000 เฮกตาร์ หรือ 6,250 ไร่ขึ้นไป ขณะที่จังหวัดจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการลงนามสัญญาสัมปทานโครงการที่มีมูลค่าการลงทุนน้อยกว่า 100 ล้านบาท และใช้ที่ดินน้อยกว่า 6,250 ไร่ ที่โครงการนั้น ๆ ตั้งอยู่ในเขตปกครองของตน

(2) การสัมปทานที่ดินเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรจำแนกเป็น 2 ลักษณะคือ โครงการที่ริเริ่มโดยรัฐและมีการเชิญชวนเอกชนให้เข้าแข่งขันเสนอผลประโยชน์เพื่อรับสัมปทาน และโครงการที่เอกชนคิดขึ้นและเสนอขอรับสัมปทานจากรัฐ (3) ให้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้มีบทบัญญัติไว้ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการพิจารณาความเป็นไปได้ ศึกษาประเมินผล สรุป และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสัมปทานที่ดินเพื่อการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร ทั้งที่เป็นการริเริ่มโดยส่วนราชการเพื่อดำเนินการเชิญชวนต่อไป หรือที่เป็นการเสนอสัมปทานโดยเอกชน โดยมีผู้แทนจากกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง เป็นประธานพร้อมกับกรรมการจากหน่วยงานอื่นอีก 7 คน และ (4) ในกรณีของสัมปทานที่ดินที่มีอยู่เดิมจะมีการติดตามและตรวจสอบว่า ได้ดำเนินการไปแล้วหรือไม่ เพียงใด ภายใน 120 วัน นับแต่การจัดตั้งสำนักงานเลขานุการตาม 3 โดยจะให้หน่วยงานท้องถิ่นทุกแห่งที่ได้ลงนามในสัญญาสัมปทานและผู้ได้รับสัมปทาน แจ้งรายละเอียดให้สำนักงานฯ ภายใน 6 เดือน และจะได้สรุปเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนสัญญาสัมปทานที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะที่ดินตามสัญญาสัมปทานเดิมที่เกินกว่า 10,000 เฮกตาร์ โดยพิจารณาจาก (4.1) การดำเนินการของผู้ได้รับสัมปทาน การลงทุนที่ผ่านมา และที่จะทำต่อไป (4.2) รายได้และค่าใช้ที่ดินตามสัญญาที่ภาครัฐได้รับ (4.3) ความสมัครใจในการคืนที่ดินสัมปทานส่วนที่เกิน 10,000 เฮกตาร์ และ (4.4) การจัดระเบียบสัมปทานที่ดินเดิมให้เป็นไปตามกฎฎีกาย่อยฉบับนี้ ซึ่งนับว่าประเทศกัมพูชาเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้โอกาสอย่างมากกับการลงทุนภาคการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุตสาหกรรมเกษตร กลไกของ ELCs มีประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักลงทุนที่ต้องการลงทุนภาคการเกษตรที่ต้องการพื้นที่เพื่อลงทุนในโครงการต่าง ๆ อย่างเช่นโครงการเพาะปลูกพืช และอุตสาหกรรมเกษตร ดังนั้นแล้วจะเห็นได้ว่านอกจากประเทศกัมพูชาจะมีความพร้อมทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน และมีต้นทุนการผลิตต่ำแล้ว ประเทศกัมพูชายังมีความพร้อมในด้านนโยบายที่รองรับและสนับสนุนการลงทุนภาคการเกษตรภายในประเทศผ่านการให้เช่าพื้นที่ขนาดใหญ่ภายใต้การให้สัมปทานที่ดินผ่านนโยบาย ELCs อีกด้วย

อย่างไรก็ตามประเทศกัมพูชายังมีปัญหาเรื่องสิทธิการถือครองที่ดิน และประเด็น ช่องว่างทางกฎหมายและหลักความรับผิดชอบ กล่าวคือในช่วงทศวรรษของการต่อสู้ทางการเมืองได้ นำไปสู่ความสับสนและความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิการถือครองที่ดิน ย้อนกลับไปในยุคที่เขมรแดงเรือง อำนาจในประเทศกัมพูชาตั้งแต่ปี ค.ศ.1975 – 1979 นั้น ทุกผลผลิตทางการเกษตรจะตกเป็นของ ส่วนรวม ประชาชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ บันทึกลงและการจดทะเบียนโฉนดที่ดินได้ ถูกทำลายไปหมด ที่ดินอยู่ภายใต้การถือครองของรัฐทั้งหมด จนกระทั่งสิ้นยุคเขมรแดง ที่ดิน ยังคงเป็นของรัฐ แต่อनुญาติให้มีการถือครองเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม และก่อสร้างที่พักอาศัย ได้⁸⁴ ชาวบ้านในชนบทเมื่อได้รับการปลดปล่อยก็เริ่มขยายการครอบครองที่ดินของพวกเขาไปพร้อมกับ การขยายพื้นที่เพาะปลูก ชาวบ้านได้ปักเขตแดนทำไร่ นา ของตนเอง และในเวลาต่อมาก็เริ่มให้มีการจัดตั้งระบบโครงสร้างหมู่บ้าน โดยมีกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นมาปกครอง จึงเริ่มมีการออกใบ เหยียบย่ำ (Squatter Certificate)⁸⁵ ให้ชาวบ้านที่ถือครองที่ดินมานานับตั้งแต่ก่อนยุคเขมรแดง แต่ก็ ไม่ได้มีสิทธิการถือครองที่ดินตามกฎหมายของรัฐ ต่อมาเมื่อ ฮุน เซน ขึ้นครองอำนาจภายหลังจากยุค เขมรแดง ปัญหาสำคัญในประเด็นเรื่องสิทธิการถือครองที่ดินของประชาชนยังคงไม่มีความชัดเจน ถึงแม้ว่าชาวบ้านจะมีสิทธิในการใช้ที่ดิน ซึ่งชาวบ้านได้อาศัยบนที่ดินนั้นมากกว่า 50 – 60 ปีก็ตาม แต่ สิทธิการถือครองที่ดินยังคงเป็นของรัฐอยู่ นอกจากนี้ยังมีประเด็นช่องว่างทางกฎหมายและหลักความ รับผิดชอบ โดยจะเห็นได้ว่าไม่มีกลไกควบคุมการอนุมัติสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจ เนื่องจากบริษัท ต่างชาติที่ต้องการลงทุนในกัมพูชาจะใช้วิธีตั้งบริษัทย่อยหลาย ๆ บริษัทภายใต้กลุ่มบริษัทแม่เดียวกัน เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงข้อกำหนดเรื่องพื้นที่สัมปทาน 10,000 เฮกเตอร์ต่อราย รวมถึงหลักความรับผิดชอบ ในการเยียวยา โดยผู้ได้รับผลกระทบจากการขับไล่ออกจากที่ดินจำนวนกว่า 4 แสนคน ส่วนใหญ่ยัง ไม่ได้รับการเยียวยาจากรัฐบาลกัมพูชาตามที่ระบุไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด อีกประเด็นที่สร้าง ผลกระทบอย่างกว้างขวางจากการดำเนินโครงการ ELCs คือผลกระทบด้านความมั่นคงมนุษย์

⁸⁴ AEC Business Support Center in Phnom Penh Cambodia, “ระเบียบการลงทุนขั้นพื้นฐาน และผลประโยชน์,” กระทรวงพาณิชย์, https://ditp.go.th/contents_attach/92835/92835.pdf, 2014 (accessed April 17, 2020).

⁸⁵ ปาณิส โปธิศรีวังชัย, “ความหวานอันขมขื่น : เมื่อที่ดินชาวบ้านสเรอัมเบลในกัมพูชา ต้องกลายเป็นไร่ อ้อยของนายทุนไทย,” The 101 World, <https://www.the101.world/sre-ambel-documentary/>, March 2020 (สืบค้นเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2563).

โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ด้วยวิธีการบังคับขับไล่คนในพื้นที่ด้วยความรุนแรง เช่น ในกรณีการให้สัมปทานที่ดินในการทำไร่อ้อยเพื่อนำมาผลิตน้ำตาลในจังหวัดอุดรธานี เจย สเรอัมเบล กำปงสปีอ และเกาะกง เป็นผลให้สหภาพยุโรป (European Union : EU) ซึ่งเป็นตลาดส่งออกสำคัญของน้ำตาลจากกัมพูชาและยังให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรภายใต้ความตกลง Everything But Arms (EBA) เริ่มแสดงความกังวลถึงความเหมาะสมในการให้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวแก่รัฐบาลกัมพูชา ที่มีความเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน⁸⁶ โดยคณะกรรมการสิทธิการการค้าของ EU ได้หารือกับรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ของประเทศกัมพูชา (นายซัน จันทร) ร่วมกับผู้แทนจากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ในเดือนมีนาคม ค.ศ.2014 ณ กรุงพนมเปญ เพื่อแจ้งข้อกังวลดังกล่าว ซึ่งอาจนำไปสู่การทบทวนสิทธิประโยชน์ภายใต้ EBA ที่ให้แก่ประเทศกัมพูชาในอนาคตอีกด้วย⁸⁷

นอกจากนี้ เปรมฤดี ดาวเรือง นักบรรณคดีด้านสิ่งแวดล้อมและผู้เชี่ยวชาญในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ผู้ประสานงานเสวนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งทำงานเกี่ยวกับประเด็นเรื่องปัญหาที่ดินในสเรอัมเบลมาตั้งแต่ปี ค.ศ.2010 ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว และสรุปไว้อย่างชัดเจนว่า “ปัญหาเรื่องที่ดินในประเทศกัมพูชานั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการเมือง ถ้าเราดูประวัติศาสตร์กฎหมาย หรือกฎระเบียบเรื่องที่ดินในกัมพูชา เราจะเห็นว่ามันมาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกัมพูชา คือหลังจากระบบกษัตริย์ กัมพูชาผ่านช่วงเขมรแดงมา และออกจากเขมรแดงด้วยการเข้ามาแทรกแซงของหน่วยงานสหประชาชาติ (United Nations : UN) ซึ่งมาบอกว่าให้มีการเลือกตั้งทั่วไป หลังจากเลือกตั้งทั่วไปก็มีการทำกฎหมาย เพราะฉะนั้นการเขียนกฎหมายก็มาจากกลุ่มนานาชาติข้างนอกทั้งหมด รัฐบาลกัมพูชาและประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเขียนกฎหมาย เพราะฉะนั้นปัญหาใหญ่ที่สุดที่เกิดขึ้นในกัมพูชา ก็คือกัมพูชามีกฎหมายที่ดีก็จริง แต่บังคับใช้ไม่ได้จริง พอบังคับใช้ไม่ได้จริง เมื่อรัฐบาลสมททานแนวคิดการใช้ที่ดินขนาดใหญ่เพื่อพัฒนา

⁸⁶ สำนักอาเซียน กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, “สัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา,” กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, <https://uat-api.dtn.go.th/files/v3/5cff75531ac9ee073b7bdb33/download>, March 2014 (สืบค้นเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2563).

⁸⁷ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, “สัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา,” RYT9, <https://www.ryt9.com/s/beco/1992065>, September 2014 (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2563).

เศรษฐกิจด้วยการเปิดให้สัมปทานขนาดใหญ่ ก็ถูกนำมาใช้เอื้อผลประโยชน์นายทุนเลย คือบริษัทหนึ่งเอาไปได้เลย 10,000 เฮกตาร์ หรือกว่า 60,000 ไร่ในทีเดียว ถ้าแตกเป็น 3 บริษัทก็ได้ไป 180,000 ไร่ นี่คือปัญหาที่เห็น กฎหมายเขียนอยู่แล้วว่าประชาชนควรมีสิทธิใช้ โดยเฉพาะคุณอยู่ในที่ดินในช่วงเวลาหนึ่งแล้ว ก็ควรจะสามารเป็นเจ้าของที่ดินในแง่ของการใช้ได้แล้ว แต่รัฐบาลก็ไม่ยอมรับ จะมีช่องว่างอยู่ตลอดเวลา เพราะฉะนั้นไม่ว่าเราจะทำกฎหมายใดก็ตาม ตัวรัฐกับประชาชนจะต้องทำงานร่วมกัน จริง ๆ แล้วนักลงทุนเป็นบุคคลที่สาม ไม่ใช่คนในประเทศ หากเกิดอะไรกับประชาชน ประชาชนสูญเสียวิถีชีวิต คนที่จะต้องแก้ไข สุดท้ายเป็นรัฐบาล ควรจะเป็นปัญหาของประเทศ ในขณะที่คุณยอมให้พวกข้างนอกมาลงทุน ทุนก็ยอมเป็นทุน ทุนต้องการแค่ผลกำไร ไม่ได้ต้องการจะมาแก้ปัญหาในประเทศให้ เรื่องนี้คือเรื่องที่รัฐบาลกัมพูชาต้องคิดให้ชัดเจน”

จากที่กล่าวมาในหัวข้อ 2.2) AEC กับนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตร และ 3.1) กัมพูชากับนโยบายการพัฒนาภาคการเกษตร เพื่อต้องการชี้ให้เห็นถึงภาพความสัมพันธ์ระหว่าง AEC กับนโยบาย ELCs โดยเป้าหมายทั้ง 4 ประการของ AEC ที่ถูกส่งเสริมโดยกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคที่มีอยู่เดิมอย่างเช่น ACMECS เป็นนโยบายที่อำนวยความสะดวกและสร้างโอกาสให้แก่กลุ่มทุนภาคการเกษตรภายในภูมิภาคให้เข้าไปลงทุนและขยายฐานการผลิตกับประเทศเพื่อนบ้านได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มทุนไทย ซึ่งประเทศไทยมีบทบาทนำและมีความได้เปรียบเชิงเศรษฐกิจในกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือ ACMECS ซึ่งจะช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มทุนภาคการเกษตรของประเทศไทยในการลงทุนและขยายฐานการผลิตกับกลุ่มประเทศ CLMV ทั้งนี้ นโยบายการพัฒนาภาคการเกษตรของ AEC ยังมีนัยยะต่อการขยายตัวของโครงการสัมปทานที่ดินอันเป็นวิธีการที่กลุ่มทุนภาคการเกษตรใช้เพื่อขยายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีต้นทุนที่ถูกกว่า ซึ่งหมายถึงการขยายตัวของการเช่าพื้นที่ขนาดใหญ่เพื่อดำเนินโครงการเพาะปลูกพืช และทำอุตสาหกรรมเกษตรในกลุ่มประเทศเหล่านี้ ประกอบกับบริบทภาคการเกษตรของประเทศกัมพูชาที่มีความพร้อมทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน และมีต้นทุนการผลิตต่ำ มากไปกว่านี้ประเทศกัมพูชายังมีความพร้อมในด้านนโยบายที่รองรับและสนับสนุนการลงทุนภาคการเกษตรภายในภูมิภาคผ่านนโยบาย ELCs จึงทำให้ประเทศกัมพูชาตกเป็นเป้าหมายของกลุ่มทุนข้ามชาติที่ต้องการขยายฐานการผลิตและแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนภาคการเกษตรเหล่านี้ด้วย อย่างไรก็ตามกลับพบว่าการดำเนินโครงการ ELCs ยังมีปัญหาเรื่องสิทธิการถือครองที่ดิน และประเด็นช่องว่าง

ทางกฎหมายและหลักความรับผิดชอบ กระบวนการดังกล่าวได้สร้างผลกระทบด้านความมั่นคงมนุษย์ เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากปัญหาการแย่งยึดที่ดิน ด้วยวิธีการบังคับขับไล่ชาวบ้านจากที่ดิน และการใช้ความรุนแรง อันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างบริษัททุนกับคนในท้องถิ่น อย่างเช่นการ ดำเนินโครงการสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจของบริษัทมิตรผลในประเทศกัมพูชา

3.2) ผลกระทบด้านความมั่นคงมนุษย์ต่อชาวกัมพูชาและต่อประชาชนในประเทศเพื่อนบ้าน

ภายใต้ความสัมพันธ์ของนโยบายพัฒนาภาคการเกษตรของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และนโยบายพัฒนาภาคการเกษตรของกัมพูชา ทำให้บริษัทมิตรผลเข้าไปลงทุนและขยายฐานการผลิต ในประเทศกัมพูชา บริษัทมิตรผลได้ดำเนินการขอสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจและได้รับอนุมัติจากรัฐบาลกัมพูชาในปี ค.ศ.2008⁸⁸ ให้ทำการเพาะปลูกไร่อ้อยและตั้งโรงงานน้ำตาล เป็นเวลานาน 70 ปี ในพื้นที่ 2 อำเภอ ของจังหวัดโอดอร์เมียนเจย (Oddar Meanchey) ทางภาคตะวันตกเฉียงเหนือของ กัมพูชาได้แก่อำเภอสำโรง (Samrong) และจงกัล (Chongkal) สภาพชุมชนและสิ่งแวดล้อมโดยรอบ ที่ตั้งโครงการ โอดอร์เมียนเจย เป็นจังหวัดหนึ่งทางภาคเหนือของประเทศกัมพูชาตั้งอยู่ในพื้นที่ เทือกเขาพนมดงรัก ในเนื้อที่ราว 6,158 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 5 อำเภอ มีอำเภอสำโรง เป็นเมืองเอก โดยที่ตั้งของจังหวัดนี้ในทางภูมิศาสตร์ติดกับชายแดนประเทศไทยบริเวณจังหวัดสุรินทร์ เดินทางไปมาค่อนข้างสะดวกผ่านทางด่านชายแดนช่องจอม (ห่างไปราว 40 กิโลเมตร) เป็นพื้นที่หนึ่งของประเทศกัมพูชาที่มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ มีสินแร่ต่าง ๆ อยู่ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทอง และแร่เงิน เป็นแหล่งพึ่งพิงในการดำเนินชีวิตของประชาชนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ ชาวบ้านในพื้นที่ทำเกษตรและเลี้ยงสัตว์ รวมถึงมีพื้นที่ป่าชุมชนโดยรอบเป็นที่พึ่งพิงของชาวบ้านในการใช้สอย ทรัพยากรในป่ามาใช้ในครัวเรือน เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงข้อกำหนดทางกฎหมายในเรื่องขนาดสัมปทาน ที่ดิน ซึ่งระบุไว้ในกฎหมายที่ดิน มาตรา 59⁸⁹ ว่าจะให้ได้ไม่เกิน 10,000 เฮกตาร์ หรือ 62,500 ไร่ต่อรายนั้น บริษัทมิตรผลจึงดำเนินการลงทุนที่มีลักษณะเป็นกิจการในนามของบริษัทลูกหรือบริษัทในเครือที่จัดตั้งขึ้นในต่างประเทศ โดยเป็นการลงทุนโดยตรง 1 บริษัท และร่วมทุนกับบริษัทอื่นอีก 2

⁸⁸ คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน, รายงานการติดตามการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ ผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน, 139-147.

⁸⁹ The Council for the Development of Cambodia, "Land," Cambodia investment, <http://www.cambodiainvestment.gov.kh/investors-information/land-site-development.html>, 2017 (accessed April 18, 2020).

บริษัท ซึ่งต่อมาได้รวมเป็นบริษัทเดียวคือ บริษัท อังคอร์ซูการ์ จำกัด (Angkor Sugar Co., Ltd.) รวมได้รับสัมปทานที่ดินทั้งหมด 123,350 ไร่ หลังจากได้รับสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจจากรัฐบาลกัมพูชา กลุ่มบริษัทน้ำตาลมิตรผลได้วางแผนการลงทุนช่วงแรกไว้ราว 3,000 ล้านบาท สำหรับสร้างโรงงานขนาดใหญ่ในประเทศกัมพูชาที่มีกำลังผลิตปริมาณกว่า 10,000 ตันต่อวัน

ทั้งนี้โครงการดังกล่าวของกลุ่มทุนน้ำตาลไทยกลับสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์แก่ชาวบ้านบริเวณพื้นที่รอบโครงการ ทำให้เกิดการแย่งยึดที่ดิน การบังคับขับไล่ และการใช้ความรุนแรง อันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างบริษัทมิตรผลกับคนในท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงมนุษย์ด้านการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และยังทำให้เกิดปัญหาสืบเนื่องต่อความมั่นคงมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อมด้วย โดยสารนิพนธ์ฉบับนี้ผู้ศึกษาต้องการใช้กรอบแนวคิดเรื่องความมั่นคงมนุษย์เป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยเน้นย้ำถึงสิทธิมนุษยชนในด้านสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจ และการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความมั่นคงมนุษย์ นอกจากนี้การวิเคราะห์จะนำกติการะหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องคือ International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR และ International Convent on Economic Social and Cultural Rights : ICESCR ซึ่งกัมพูชาเข้าร่วมเป็นภาคีอยู่⁹⁰ มาประกอบในการวิเคราะห์ด้วย ส่วนต่อมาเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญนั่นคือ ปัญหาสืบเนื่องตามมา จากปัญหามลภาวะหมอกควันข้ามพรมแดน ที่เกิดจากการเผาไร่อ้อย ซึ่งเป็นวิธีที่ทำให้ง่ายต่อการเก็บเกี่ยว ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อมภายในภูมิภาค

ตามรายงานของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ.1994 ได้ระบุความหมายของความมั่นคงมนุษย์ด้านการเมืองว่า ความมั่นคงด้านการเมืองคือการที่ประชาชนต้องสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีเกียรติและมีศักดิ์ศรี รวมทั้งได้รับความเคารพในสิทธิมนุษยชน ดังนั้นหากประชาชนเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนย่อมหมายถึงภัยคุกคามทางการเมืองด้วย⁹¹ โดยสิทธิมนุษยชนนั้นประกอบด้วยหลายด้านอีกเช่นกัน กล่าวคือตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้นได้จัดประเภทของสิทธิไว้ 5 ด้าน ได้แก่ (1) สิทธิพลเมือง (2) สิทธิทางการเมือง (3) สิทธิทางเศรษฐกิจ

⁹⁰ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย, “รายงานประจำปี 2555 แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล สถานการณ์สิทธิมนุษยชนทั่วโลก,” Amnesty International Thailand, https://www.amnesty.or.th/files/6815/5469/6304/3__2_-_2555.pdf, 2012 (accessed April 19, 2020).

⁹¹ Ibid., 34-37.

(4) สิทธิทางสังคม และ (5) สิทธิทางวัฒนธรรม ซึ่งในงานฉบับนี้ต้องการศึกษาโดยการวิเคราะห์สิทธิ 2 ด้าน ได้แก่ สิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจ⁹²

ผลกระทบต่อสิทธิทางการเมืองของชาวกัมพูชา

ภายใต้นโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจของโครงการในเครือบริษัทมิตรผล รายงานจากคณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน (Extra - Territorial Obligations : ETOs Watch) เผยให้เห็นข้อมูลสำคัญที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใต้โครงการนี้ โดยพบว่ามีการบังคับขับไล่ และรื้อเผาทำลายบ้านเรือนของชาวบ้านในบริเวณพื้นที่รอบโครงการ เช่นในเขตหมู่บ้านโอบัดมวน (O ‘Bat Moan) อำเภอสำโรง พบว่ามีการเข้ารื้อถอนทำลายบ้านเรือนของชาวบ้านถึง 2 ครั้ง ครั้งแรก 154 หลังคาเรือนและครั้งต่อมาอีก 100 หลังคาเรือน ในขณะที่พื้นที่ในหมู่บ้านบอส (Bos) มีเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทหาร และเจ้าหน้าที่ป่าไม้กว่า 150 คน เข้ารื้อทำลายและเผาบ้านเรือนประชาชนอย่างออกอวด ส่งผลให้ชาวบ้านไร้ที่ทำกิน ที่อยู่อาศัย ต้องเผชิญกับปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นการละเมิดต่อสิทธิทางการเมือง โดยกระทบต่อสิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ที่ถูกละเมิดโดยการทำลายวิถีชีวิตของผู้คนในชนบท ทั้งยังเกี่ยวพันไปถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ ในการทำลายอาชีพ รายได้ และมาตรฐานการครองชีพของชาวบ้านในพื้นที่อีกด้วย

นอกจากนี้สิทธิทางการเมืองยังรวมถึงสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งถูกระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรลงในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 1 วรรค 2 ว่า “เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชนทั้งปวง อาจจัดการโภคทรัพย์และ

⁹² Amnesty International Thailand, “Universal Declaration of Human Rights,” Amnesty, <https://www.amnesty.or.th/ourwork/hre/udhr/#:~:text=%E0%B8%AA%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%8A%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B8%8D%E0%B9%88%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%8A%E0%B8%B6%E0%B9%88,%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%8E%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87>, 2017 (accessed April 19, 2020).

ทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรี โดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชนจะไม่ถูกลิดรอนจากวิถีทางแห่งการยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด ๆ” ซึ่งสิทธิดังกล่าวที่ว่านี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองร่วมกับรัฐ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่มีความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์ต่อชาวบ้านอย่างแท้จริง สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติถูกให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับประเด็นปัญหาดังกล่าว เนื่องจากผลของโครงการสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจที่เห็นได้นั้นกลับกลายเป็นภัยคุกคามด้านสิ่งแวดล้อม ที่กระทบโดยตรงต่อชาวบ้านในพื้นที่ กล่าวคือ มีการแผ้วถางที่ดินสัมปทานเพื่อทำไร่อ้อยของบริษัท ส่งผลให้ที่ดินสาธารณะและป่าชุมชนจำนวนมากถูกทำลาย ทั้งนี้ป่าชุมชนถือได้ว่าเป็นทรัพยากรส่วนรวมของชุมชนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิตของคนในพื้นที่ เนื่องจากความอุดมสมบูรณ์ของป่าชุมชนเปรียบได้กับแหล่งพึ่งพิงทางอาหาร รวมถึงเป็นแหล่งรายได้ของชาวบ้านอีกด้วย นอกจากนี้ยังพบว่าแหล่งน้ำที่มีอยู่ในพื้นที่ที่มีปริมาณลดลงอย่างมาก เนื่องจากมีอุตสาหกรรมเข้ามาตั้ง แหล่งน้ำในพื้นที่จึงถูกปิดกั้น ส่งผลให้เกิดภาวะมลพิษทางน้ำซึ่งเป็นอันตรายต่อผู้อุปโภคและบริโภค ระบบนิเวศในแหล่งน้ำถูกทำลาย สัตว์และพืชที่เคยมีในแหล่งน้ำก็ลดลง แหล่งน้ำบางส่วนยังถูกกลบเพื่อใช้เป็นพื้นที่ในการปลูกอ้อย อย่างไรก็ตามยังไม่ปรากฏว่ามีการรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่ถูกทำลายไปแต่อย่างใด⁹³

สิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติยังถูกสนับสนุนโดยสิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐ ในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย มาตรการ และข้อกำหนดต่าง ๆ ให้เกิดความเป็นธรรมต่อชุมชน และเพื่อเป็นการรักษาวิถีชีวิตที่พึ่งพิงอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ การขาดการสื่อสารระหว่างรัฐบาล บริษัท และหน่วยงานในท้องถิ่น ทำให้เห็นว่ารัฐบาลกัมพูชาไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะแต่อย่างใด กล่าวคือผู้คนในชุมชนไม่เคยรับรู้หรือแจ้งให้ทราบมาก่อนว่าบริษัทจะเข้ามากวาดล้างพื้นที่เพื่อทำอุตสาหกรรมเกษตร อย่างไรก็ตามประเด็นการละเมิดสิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ ยังแสดงให้เห็นว่ามีการ

⁹³ คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน, รายงานการติดตามการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ ผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน, 143.

ละเมิดจากประเด็นในเรื่องของการเยียวยาผู้เสียหาย ซึ่งถูกรับรองโดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ 2 วรรค 3 ว่า “รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะ (1) ประกันว่า บุคคลใดที่สิทธิหรือเสรีภาพของตนซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้ถูกละเมิด ต้องได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลจริงจั่ง โดยไม่ต้องคำนึงว่า การละเมิดนั้น จะกระทำโดยบุคคลผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่ (2) ประกันว่า บุคคลใดที่เรียกร้องการเยียवादังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจากฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจ หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ โดยระบบกฎหมายของรัฐ และจะพัฒนาหนทางการเยียวยาด้วยกระบวนการยุติธรรมทางศาล (3) ประกันว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องบังคับการให้การเยียวยานั้นเป็นผล” ซึ่งในกรณีของกัมพูชาพบว่าการกระบวนการเยียวยาเป็นไปอย่างไม่เปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมถึงยังมีการข่มขู่คุกคามชาวบ้านอีกด้วย แม้ว่าบริษัทที่ละเมิดสิทธิได้ถอนตัวออกจากพื้นที่และยุติโครงการลงในปี ค.ศ.2013 และได้คืนพื้นที่สัมปทานให้แก่รัฐบาลกัมพูชาแล้วก็ตาม แต่จากการตรวจสอบของ BBC ไทย⁹⁴ พบว่าในปี ค.ศ.2017 ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับที่ดินคืน และยังไม่ได้รับการเยียวยาจากบริษัทแต่อย่างใด

มากไปกว่านี้ในกรณีดังกล่าวยังพบว่ามีกรจับกุมดำเนินคดี และคุมขังประชาชนผู้คัดค้านโครงการจำนวนหลายคน หลังจากเหตุการณ์ที่ชาวบ้านเข้าร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี ฮุน เซน ณ กรุงพนมเปญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของประชาชนจากหมู่บ้านบอส ซึ่งมีการจับกุม คุมขัง และทำร้ายอดีตผู้นำหมู่บ้านระหว่างการไล่รื้อ เหตุการณ์นี้มีผู้นำชุมชน 2 คน ถูกจำคุกเป็นเวลา 2 ปี และอีก 2 คน ถูกกักตัวในสถานกักกันเป็นเวลา 6 เดือน ก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีในเวลาต่อมา ซึ่งการกระทำดังกล่าวโดยรัฐบาลกัมพูชาเป็นการละเมิดต่อสิทธิทางการเมืองของประชาชนในประเทศ กล่าวคือ เป็นการละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามสิทธิดังกล่าวได้ถูกคุกคามอย่างกว้างขวาง เฉพาะอย่างยิ่งจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำการเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายบริษัทอย่างชัดเจน แสดงให้เห็นถึงการปิดช่องทางกรร้องเรียนของประชาชนในทุกวิถีทาง ซึ่งท้ายที่สุดแล้วการจะบรรลุนิติพลเมืองและการเมืองนั้น จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยปราศจากการพยายามไปพร้อม ๆ กับการสนับสนุนและปกป้องสิทธิทาง

⁹⁴ ประชาไท, “ชาวกัมพูชาฟ้องศาลไทย กล่าวหา ‘มิตรผล’ ไล่รื้อที่ดินทำกิน,” ประชาไท, <https://prachatai.com/journal/2018/04/76190>, April 2018 (accessed April 20, 2020).

เศรษฐกิจและสังคม⁹⁵ กล่าวคือ หากประชาชนยังคงอดอยากและยากจนแล้ว ประสิทธิภาพในการแสดงออกทางการเมืองอย่างเสรีของพวกเขาย่อมถูกจำกัดด้วย

ผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจของชาวกัมพูชา

การลงทุนของบริษัทน้ำตาลมิตรผลในนโยบายสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจจากกรณีดังกล่าว มีผลทำให้การประกอบอาชีพของประชาชนในพื้นที่เปลี่ยนแปลงไป รายได้ในครัวเรือนลดลง ประกอบกับการสูญเสียที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย และการไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติได้เช่นในอดีต ทำให้ผู้คนในชนบทไม่สามารถประกอบอาชีพในแบบเดิมของตนได้ มาตรฐานการครองชีพที่ย่ำแย่ลง ค่าครองชีพที่สูงขึ้น จากการที่ประชาชนในพื้นที่ถูกบังคับให้ออมให้ต้องซื้ออาหารที่มีราคาแพงขึ้น ปัจจัยเหล่านี้เป็นการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจเรื่องมาตรฐานการครองชีพของประชาชน อันเป็นสิทธิที่ได้รับรองในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (ICESCR) ระบุรายละเอียดในข้อ 11 วรรค 1 ว่า “รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันการทำให้สิทธินี้เป็นจริง โดยรับรองความสำคัญอย่างแท้จริงของความร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานของความยินยอมโดยเสรี” ซึ่งจากข้อความดังกล่าวที่ระบุไว้ในกรอบกติการะหว่างประเทศนี้ ทำให้เห็นว่าในกรณีของชาวกัมพูชามีการละเมิดสิทธิดังกล่าวอย่างชัดเจน

นอกจากการได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอแล้ว การเลือกทำงานอย่างอิสระ และการได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม ก็เป็นส่วนสำคัญของสิทธิทางเศรษฐกิจเช่นกัน โดยกรณีดังกล่าวปรากฏว่าถึงแม้จะมีชาวบ้านบางรายที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานในไร่อ้อยเป็นเลาถึง 10 – 12 ชั่วโมงต่อวัน โดยจะได้รับค่าจ้างคนละ 10,000 เรียล หรือ 77.22 บาทต่อวัน⁹⁶ ซึ่งเป็นที่น่าตกใจเพราะในความเป็นจริงรายได้ที่ได้รับนั้นไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพและเลี้ยงดูสมาชิกในครอบครัวได้เลย ยัง

⁹⁵ DeLeat, *The Global Struggle for Human Rights: Universal principles in world politics*, 103.

⁹⁶ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานผลการตรวจสอบที่ 1003/2558 เรื่อง สิทธิชุมชนกรณีการดำเนินงานของบริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อำเภอสำโรง (Samrong) และจงกัล (Chongkal) ในจังหวัดโอดอร์ เมียนเจย (Oddar Meanchey) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกัมพูชา,” 7-9.

ปรากฏข้อมูลอีกว่า มีการจ้างงานหญิงตั้งครรภ์และเด็กอย่างเปิดเผย อีกทั้งขาดมาตรฐานการคุ้มครองสุขภาพแรงงาน นอกจากนี้ในกรณีการเช่าหรือทำลายบ้านและทรัพย์สินของประชาชนอย่างไม่เป็นธรรมนั้น เป็นการละเมิดสิทธิการเป็นเจ้าของทรัพย์สินของประชาชน โดยกรณีดังกล่าวทำให้เห็นการคุกคามสิทธิทางเศรษฐกิจที่มีส่วนร่วมการละเมิดโดยรัฐ ทั้งยังทำให้เห็นปัญหาของกระบวนการและช่องว่างทางกฎหมายเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินของกัมพูชาที่ยังมีปัญหา ทำให้เอกสารสิทธิ์ของชาวบ้านไม่มีความชัดเจน และหลายกรณีทับซ้อนอยู่กับพื้นที่สัมปทานระหว่างที่ดินของบริษัทเจ้าของโครงการกับที่ดินชาวบ้าน⁹⁷ ในแง่มุมที่เน้นย้ำความสำคัญของเรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมนั้นได้ตอกย้ำว่าชีวิตของมนุษย์นั้นยังถูกคุกคามเมื่อมนุษย์ไม่สามารถเข้าถึงการได้รับอาหาร หรือโภชนาการอาหารที่เพียงพอ การมีที่อยู่อาศัย หรือการรักษาโรค แน่นนอนว่าชีวิตของผู้คนมากมายถูกทำร้ายจากภัยความยากจนและการไม่มีอาหารหรือโรคภัยไข้เจ็บ มากกว่าการถูกฆ่าจากรัฐเสียอีก⁹⁸ ผู้สนับสนุนเรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมได้ตีกรอบปัญหาเหล่านี้ว่าเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน โดยเน้นย้ำว่าการขจัดปัญหาการละเมิดสิทธิของมนุษย์นั้นจำเป็นพอ ๆ กันกับการห้ามปรามความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากรัฐ

อย่างไรก็ตามการละเมิดสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ ตามความเห็น Sadako Ogata ที่ได้เน้นย้ำว่า “มีองค์ประกอบสำคัญหลายประการที่รวมกันเป็นความมั่นคงมนุษย์ ประการแรกได้แก่ โอกาสที่พลเมืองจะมีชีวิตอยู่ได้ด้วยความสุขและมีความมั่นคงปลอดภัยในถิ่นฐานของตนเอง ประการที่สองได้แก่ โอกาสและสิทธิต่าง ๆ ที่ประชาชนควรจะได้รับโดยไม่ถูกแบ่งแยกหรือกีดกัน ซึ่งโอกาสและสิทธิต่าง ๆ นั้น ได้แก่ สิทธิมนุษยชน สิทธิทางการเมือง สิทธิทางสังคม สิทธิทางเศรษฐกิจ และสิทธิทางวัฒนธรรม ประการที่สามได้แก่ การเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และสามารถได้รับประโยชน์จากนโยบายต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ประการที่สี่ได้แก่ การสร้างนิติรัฐและระบบยุติธรรมที่มีอิสระ โดยบุคคลในสังคมควรได้รับสิทธิและหน้าที่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน”⁹⁹ โดยสรุป

⁹⁷ Prachvuthy, “Land Acquisition by non-Local Actors and Consequences for Local Development: Impacts of Economic Land Concessions on the Livelihoods of Indigenous Communities in Northeast Provinces of Cambodia,” 24-31.

⁹⁸ DeLeat, *The Global Struggle for Human Rights: Universal principles in world politics*, 102.

⁹⁹ นิพนธ์ พัวพงศกร, “การสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์,” 7.

แล้วจากกรณีศึกษาในประเทศกัมพูชาพบว่าการบรรลุสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจได้อย่างสัมฤทธิ์ผล เป็นฐานที่สำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการบรรลุสิทธิมนุษยชนประเภทอื่น ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิด้านสุขภาพ สิทธิแรงงาน สิทธิชุมชน สิทธิพลเมือง สิทธิทางสังคมและวัฒนธรรม ฯลฯ ดังนั้น สิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจ จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความมั่นคงมนุษย์

ผลกระทบต่อประชาชนในประเทศเพื่อนบ้าน

การลงทุนภายใต้โครงการสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดปัญหาจากการสร้างมลภาวะหมอกควันข้ามพรมแดน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ด้านสิ่งแวดล้อมภายในภูมิภาค ซึ่งขัดแย้งกับหลักความมั่นคงมนุษย์ในความหมายแบบกว้าง โดย Ramesh Thakur ได้เน้นย้ำความมั่นคงของมนุษย์ในความหมายแบบกว้างว่า “เป็นเรื่องการปกป้องและป้องกันประชาชนจากอันตรายที่เป็นภัยคุกคามต่อชีวิต ไม่ว่าจะอันตรายนั้นจะเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็อันตรายที่อยู่ในเขตแดนหรือนอกเขตแดน ไม่ว่าจะเป็อันตรายที่ส่งผลกระทบโดยตรงหรือส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของสังคม หรือเป็นการป้องกันแก่นกลางค่านิยมที่สำคัญของชีวิตมนุษย์ เพื่อจะได้เป็นการส่งเสริมอิสรภาพของความเป็นมนุษย์ และการบรรลุเป้าหมายของความเป็นมนุษย์”¹⁰⁰ จากรายงานการพัฒนามนุษย์ในปี ค.ศ.1994 ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาความเชื่อมโยงของสิ่งแวดล้อมซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ในระดับโลก (Global human security) เนื่องจากปัญหาภัยคุกคามความมั่นคงของมนุษย์บางเรื่องสามารถแพร่ขยายข้ามพรมแดนของรัฐและส่งผลกระทบต่อโลกได้ เช่น ปัญหาความเชื่อมโยงของสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนใหญ่มักจะสร้างปัญหาภายในประเทศมากกว่า แต่บางปัญหาได้ส่งผลกระทบในระดับโลกด้วย เช่น ปัญหาหมอกควันในประเทศหนึ่งสามารถที่จะแพร่กระจายทางอากาศเข้าสู่ประเทศอื่น ๆ ได้ ปัญหาการผลิตก๊าซเรือนกระจกจากประเทศอุตสาหกรรมส่งผลให้เกิดภาวะโลกร้อน ปัญหามลพิษจากหมอกควันข้ามพรมแดน รวมทั้งปัญหาความไม่สมดุลในระบบนิเวศวิทยา¹⁰¹ เพราะฉะนั้นนอกจากประเด็นสิทธิมนุษยชนในด้านสิทธิทางการเมือง และเศรษฐกิจแล้ว การมีสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบที่สำคัญของความมั่นคงมนุษย์

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ United Nations Development Programme, “Human Development Report (1994). New dimensions of human security,” 24-25.

โครงการสัมปทานที่ดินเพื่อการลงทุนภาคการเกษตรก่อให้เกิดปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน ที่มีสาเหตุมาจากระบบการเก็บเกี่ยว การเผาขยะทางการเกษตร หรือการเผาไหม้ชีวมวลในที่โล่ง กล่าวคือเป็นการเผาเศษวัสดุเพื่อเก็บเกี่ยวเช่นในโครงการปลูกอ้อย และการเผาวัสดุเศษเหลือเช่น ตอซังข้าวโพด ฟางข้าว และมันสำปะหลัง เป็นต้น โดยรายงานของกรมควบคุมมลพิษในไทย¹⁰² ได้ชี้ให้เห็นว่าเมืองหลวงของประเทศไทยกำลังประสบปัญหาหมอกพิษทางอากาศอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี ค.ศ.2011 เป็นต้นมา โดยจะเกิดในช่วงเดือนตุลาคมถึงเมษายนของทุกปี สาเหตุหลักคือการเกิดหมอกควันข้ามพรมแดนจากการเผาไหม้ในประเทศกัมพูชาส่งผลให้กรุงเทพฯ และพื้นที่ภาคกลางของไทย มีค่าฝุ่นละออง PM 2.5 สูงเกินเกณฑ์มาตรฐาน เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ไทยจะได้รับอิทธิพลจากลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจะพัดกลุ่มหมอกควันในกัมพูชาเข้ามายังไทย ข้อมูลจากการติดตามโดยดาวเทียมของกรมควบคุมมลพิษแสดงข้อมูลจุดความร้อนจากการเผาไหม้ในปี ค.ศ.2018 โดยกัมพูชามีมากถึง 23,106 จุด และในไทยเองอีก 10,217 จุด¹⁰³ ปัญหานี้ยังไม่หยุดแค่นี้ในพื้นที่ภาคกลางของประเทศไทยเท่านั้น แต่หมอกควันยังกระจายตัวไปทั่วภูมิภาค และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับพื้นที่ทางภาคเหนือตอนบน

ศาสตราจารย์นายแพทย์ขวัญชัย ศุภรัตน์ภิญโญ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กล่าวว่า มลภาวะทางอากาศ คือปัญหาใหญ่ที่เรามองไม่เห็น¹⁰⁴ และถึงเวลาหรือยังที่เราจะตระหนักและร่วมมือเพื่อป้องกัน เนื่องจากจังหวัดในพื้นที่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทย ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน พะเยา และตาก ประสบปัญหาหมอกควันเป็นประจำทุกปี โดยหนึ่งในปัจจัยสำคัญคือ หมอกควันข้ามพรมแดนจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเพราะมีการเผาป่า และเตรียมการเกษตรมากขึ้น ได้แก่ประเทศ พม่า

¹⁰² เดลินิวส์, “อย่าโทษแต่ควันรถในกทม. ที่แท้เผาที่โล่งจากกัมพูชา,” เดลินิวส์, <https://www.dailynews.co.th/bangkok/689874>, January 2019 (สืบค้นเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2563).

¹⁰³ กรุงเทพธุรกิจ, “วิกฤตหมอก (ฝุ่น) ควันภาคเหนือ ใครรับผิดชอบ?,” Bangkok Biz News, <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/871991>, March 2019 (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2563).

¹⁰⁴ ขวัญชัย ศุภรัตน์ภิญโญ, “มลพิษทางอากาศ คือปัญหาใหญ่ที่เรามองไม่เห็น ถึงเวลาหรือยังที่เราจะตระหนักและป้องกัน,” Research Institute for Health Sciences Chiang Mai University, <https://www.rhes.cmu.ac.th/news/11257>, February 2019 (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2563).

ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งปัญหาหมอกควันดังกล่าวมีผลกระทบต่อชีวิตและสุขภาพของประชาชน ใน 9 จังหวัดภาคเหนือตอนบนอย่างมากและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังเกิดความสูญเสียต่อระบบนิเวศทั้งทรัพยากรป่าไม้ ดิน น้ำ สัตว์ป่า รวมถึงระบบเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค การท่องเที่ยวทุกรูปแบบทั้งจากต่างประเทศและในประเทศ ตลอดจนเป็นส่วนหนึ่ง ที่ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศในด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม มากไปกว่านั้นปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของปัญหาหลาย ๆ ด้าน เช่นปัญหาทรัพยากรป่าไม้ที่เสื่อมโทรมลงจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูก การเผาขยะทางการเกษตรในที่โล่งในปริมาณมาก ซึ่งประเด็นปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดนนี้กำลังคุกคามต่อชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมในทุกขณะ เพราะฉะนั้นการสร้างความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความมั่นคง มนุษย์ด้วยกัน

จากการวิเคราะห์ผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ต่อชาวกัมพูชาและต่อประชาชนในประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้เห็นว่าสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจ และการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความมั่นคงมนุษย์ ทั้งนี้การศึกษายังได้ข้อสรุปเพิ่มเติมว่า การบรรลุสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจได้อย่างสัมฤทธิ์ผลนั้น เป็นฐานที่สำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการบรรลุสิทธิมนุษยชนประเภทอื่น ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิด้านสุขภาพ สิทธิแรงงาน สิทธิชุมชน สิทธิพลเมือง สิทธิทางสังคมและวัฒนธรรม ฯลฯ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 4) บทสรุป

การศึกษาครั้งนี้ชี้ให้เห็นถึงภาพความสัมพันธ์ระหว่าง AEC กับนโยบาย ELCs โดยเป้าหมายทั้ง 4 ประการของ AEC ที่ถูกส่งเสริมโดยกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคที่มีอยู่เดิม อย่างเช่น ACMECS เป็นนโยบายที่อำนวยความสะดวกและสร้างโอกาสให้แก่กลุ่มทุนภาคการเกษตร ภายในภูมิภาคให้เข้าไปลงทุนและขยายฐานการผลิตกับประเทศเพื่อนบ้านได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มทุนไทย ซึ่งประเทศไทยมีบทบาทนำและมีความได้เปรียบเชิงเศรษฐกิจในกรอบยุทธศาสตร์ความร่วมมือ ACMECS ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่กลุ่มทุนภาคการเกษตรของประเทศไทยในการลงทุนและขยายฐานการผลิตกับกลุ่มประเทศ CLMV ทั้งนี้นโยบายการพัฒนาภาคการเกษตรของ AEC ยังมีนัยยะต่อการขยายตัวของโครงการสัมปทานที่ดินอันเป็นวิธีการที่กลุ่มทุนภาคการเกษตรใช้เพื่อขยายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีต้นทุนที่ถูกกว่า ซึ่งหมายถึงการขยายตัวของการเช่าพื้นที่ขนาดใหญ่

ใหญ่เพื่อดำเนินโครงการเพาะปลูกพืช และทำอุตสาหกรรมเกษตรในกลุ่มประเทศเหล่านี้ ประกอบกับ บริบทภาคการเกษตรของประเทศกัมพูชาที่มีความพร้อมทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน และมีต้นทุนการผลิตต่ำ มากไปกว่านี้ประเทศกัมพูชายังมีความพร้อมในด้านนโยบายที่รองรับและ สนับสนุนการลงทุนภาคการเกษตรภายในภูมิภาคผ่านนโยบาย ELCs จึงทำให้ประเทศกัมพูชาตกเป็น เป้าหมายของกลุ่มทุนข้ามชาติที่ต้องการขยายฐานการผลิตและแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จากนโยบายส่งเสริมการลงทุนภาคการเกษตรเหล่านี้ด้วย แต่อย่างไรก็ตามกลับพบว่าการดำเนิน โครงการ ELCs ยังมีปัญหาเรื่องสิทธิการถือครองที่ดิน และประเด็นช่องว่างทางกฎหมายและหลัก ความรับผิดชอบ ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ โดยเฉพาะการละเมิด หลักสิทธิมนุษยชน ด้วยวิธีการบังคับขับไล่ชาวบ้านจากที่ดิน และการใช้ความรุนแรง อันเนื่องมาจาก ความขัดแย้งระหว่างบริษัททุนกับคนในท้องถิ่น อย่างเช่นการดำเนินโครงการสัมปทานที่ดินทาง เศรษฐกิจของบริษัทมิตรผลในประเทศกัมพูชา

ทั้งนี้หนึ่งในจุดมุ่งหมายในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนก็คือ การสร้างความมั่นคง มนุษย์ผ่านความร่วมมือและบูรณาการระดับภูมิภาค มุ่งให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การ พัฒนา และความกินดีอยู่ดีของประชาชนในประเทศสมาชิก ความมั่นคงด้านอาหารเป็นหนึ่งในความ มั่นคงมนุษย์ที่ถูกบัญญัติไว้ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจอาเซียน จุดมุ่งหมายนี้นำไปสู่การเปิดเสรี การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิกและประเทศพันธมิตรนอกภูมิภาค การลงทุนข้ามชาติ ด้านการเกษตรเป็นพื้นที่ที่เติบโตอย่างรวดเร็ว พร้อม ๆ กันนี้อาเซียนก็ตระหนักถึงปัญหาสิทธิ มนุษยชน และปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลพวงจากการพัฒนา อาเซียนจึงบรรจุประเด็นทั้งสองไว้ใน กฎบัตรของอาเซียนด้วย แต่ข้อเท็จจริงจากกรณีศึกษาเห็นได้ชัดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกลับส่งผลกระทบกับจุดมุ่งหมายข้างต้นของอาเซียน กล่าวคือ กระบวนการดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง มนุษย์ โดยเฉพาะการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน ด้วยวิธีการบังคับขับไล่ชาวบ้านจากที่ดิน และการใช้ ความรุนแรง อันเนื่องมาจากความขัดแย้งระหว่างบริษัททุนกับคนในท้องถิ่น ทำให้เห็นว่าประเด็น ปัญหานี้ขัดต่อหลักการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของอาเซียน อาเซียนและรัฐบาลกัมพูชาภายใต้ นายกรัฐมนตรีฮุน เซน ไม่สามารถบรรลุความมั่นคงด้านอาหารให้แก่ประชาชนชาวกัมพูชาได้จริง เพราะพบว่าทั้งบริษัทเจ้าของโครงการ และเจ้าหน้าที่รัฐ ได้กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อ ชาวบ้านในพื้นที่อย่างรุนแรง กว้างขวาง ประชาชนชาวกัมพูชาจำนวนมากสูญเสียที่ดินอันเป็น ปัจจัยพื้นฐานของความมั่นคงด้านอาหารในสังคมเกษตรกรรม อีกทั้งประเด็นช่องว่างของกฎหมาย

และความรับผิดชอบ โดยจะเห็นได้ว่าไม่มีกลไกควบคุมการอนุมัติสัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจ เนื่องจากบริษัทต่างชาติที่ต้องการลงทุนในกัมพูชาจะใช้วิธีตั้งบริษัทย่อยหลาย ๆ บริษัท เพื่อให้ได้ขนาดที่ดินเกินจากกฎหมายกำหนด

การศึกษายังพบว่าลักษณะการสัมปทานที่ดินเพื่อทำการเกษตรขนาดใหญ่ เป็นส่วนหนึ่งของการก่อปัญหาหมอกควันข้ามพรมแดน จากสาเหตุการเผาในกระบวนการเก็บเกี่ยว จากการทำไร่ไถ้ ทำให้เห็นวงจรของปัญหาที่เกี่ยวข้องกันเป็นลักษณะงูกินหาง ดังที่เกิดขึ้นในกรณีของบริษัทมิตรผลประเทศไทยที่ไปลงทุนในประเทศกัมพูชา แต่ผลพวงของปัญหาที่เกิดขึ้นจากหมอกควันข้ามพรมแดนนั้น พบว่าส่งผลกระทบต่อประชากรในประเทศไทยด้วย นับว่าการลงทุนในโครงการปลูกอ้อยและทำโรงงานน้ำตาลในกรณีดังกล่าวนั้น นอกจากจะกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศแล้ว การทำลายทรัพยากรธรรมชาติยังนำไปสู่การริดรอนสิทธิต่าง ๆ โดยเฉพาะสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจ ที่เป็นส่วนสำคัญต่อวิถีชีวิตของประชาชนชาวกัมพูชา เพราะฉะนั้นสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมต้องส่งเสริมไปพร้อม ๆ กัน ยิ่งไปกว่านั้นการศึกษายังได้เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีซึ่งจะเป็นส่วนประกอบที่สำคัญต่อความมั่นคงของมนุษย์

นอกจากนี้จากกรณีศึกษาทำให้อาเซียนต้องเพิ่มโจทย์ปัญหาในการบูรณาการประชาคมอาเซียนภายใต้เสาทั้งสามให้มากขึ้น ซึ่งประกอบด้วย 1) ประชาคมการเมืองความมั่นคงอาเซียน 2) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และ 3) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน เพราะกรณีศึกษาที่หยิบยกขึ้นมาชี้ให้เห็นว่าเสาเศรษฐกิจ และเสาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน มีลักษณะที่ขัดแย้งกันอยู่ กล่าวคือ ในขณะที่อาเซียนประสบความสำเร็จในด้านการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ผลกระทบจากการลงทุนในภาคการเกษตรส่วนใหญ่พบว่า มีลักษณะของการคอร์รัปชันและสร้างผลกระทบด้านความมั่นคงมนุษย์อยู่มาก ทั้งยังกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนซึ่งเป็นประเด็นที่สะท้อนให้เห็นได้ชัดว่า ปัญหาเหล่านี้กำลังสร้างหายนะให้กับสังคมและวัฒนธรรมที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในประเทศสมาชิกอาเซียน จึงเป็นเหตุผลในการตั้งคำถามต่อประชาคมอาเซียนที่ว่า เมื่อเสาเศรษฐกิจขัดต่อเสาสังคมและวัฒนธรรมแล้ว การบูรณาการที่แท้จริงของอาเซียนนั้นจะเกิดขึ้นได้อย่างไร ซึ่งประเด็นปัญหาในด้านสิทธิมนุษยชนยังคงเป็นปัญหาที่สร้างความท้าทายให้แก่ชาติสมาชิกอาเซียนมาโดยตลอด ไม่แต่เฉพาะปัญหาท้าทายด้านสิทธิมนุษยชนในรูปแบบเดิมเท่านั้น แต่ปัญหาได้พลวัตไปตามกระแส สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปทุกขณะ จึงทำให้มีประเด็นปัญหา

ด้านสิทธิมนุษยชนรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้น ซึ่งจะเป็นปัญหาท้าทายที่สำคัญต่อประชาชนในประชาคมอาเซียนต่อไป

อย่างไรก็ตามการศึกษายังพบว่าประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนยังคงเป็นปัญหาที่ท้าทายต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยเช่นกัน รัฐสามารถอ้างอำนาจอธิปไตยในการมอบความชอบธรรมให้แก่การลดบทบาทของข้อกำหนดทางสิทธิมนุษยชน จากเหตุผลที่ว่ากลุ่มชนชั้นนำในการปกครองคือตัวแทนอย่างชอบธรรมของอำนาจอธิปไตยของรัฐ ดังนั้น พวกเขาสามารถตัดสินใจบังคับใช้อำนาจได้ในยามที่วิกฤตด้านความปลอดภัยส่งผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ หรือใช้ในการเอื้อประโยชน์ให้กับตนเอง ผลทำให้เกิดการกีดกันระหว่างประเทศใช้การได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ ทั้งในกรอบสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อมของอาเซียน รวมไปถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกับกัมพูชาเท่านั้น ประเด็นเหล่านี้ยังท้าทายประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย ได้แก่ประเทศ พม่า ลาว เวียดนาม ไทย อินโดนีเซีย รวมถึงมาเลเซีย ที่ประสบปัญหาเหมือน ๆ กัน คือ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และแน่นอนว่ารัฐที่อ่อนแอกว่าต้องเจอกับปัญหาที่ก่อความไม่มั่นคงของชาติทั้งจากภายในและภายนอก รวมไปถึงผลพวงจากระบอบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ทำให้อำนาจรัฐนั้นไม่สามารถถูกตรวจสอบหรือถ่วงดุลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเด็นใหญ่สำหรับปัญหานี้ก็คือการคอร์รัปชัน และการก่อรัฐประหารนั่นเอง เพราะฉะนั้น จึงยากต่อรัฐเหล่านี้ในการที่จะรักษาจุดยืนให้กับการปกป้องหลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานไว้ได้

ความมั่นคงมนุษย์ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่สมาชิกอาเซียนจะต้องให้ความสำคัญ และขยายผลการศึกษาให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่านี้ ทั้งนี้ การศึกษายังพบว่าการบรรลุสิทธิทางการเมืองและเศรษฐกิจได้อย่างสัมฤทธิ์ผล เป็นฐานที่สำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนการบรรลุสิทธิมนุษยชนประเภทอื่น ๆ ด้วย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิด้านสุขภาพ สิทธิแรงงาน สิทธิชุมชน สิทธิพลเมือง สิทธิทางสังคมและวัฒนธรรม ฯลฯ

บรรณานุกรม

Acharya, Amitav. *Human Security*. edited by 5. Oxford, England: Oxford University Press, 2011.

Ang, Ellis Mackenzie and Len. "The Impact of Economic Land Concessions on Indigenous Communities in Preah Vihear Province, Cambodia." Last modified 2016. Accessed March 18, 2020. <http://www.ponlokkhmer.org/wp-content/uploads/2017/06/Ponlok-Khmer-Report-Final.pdf>.

Cambodia, AEC Business Support Center in Phnom Penh. "ระเบียบการลงทุนขั้นพื้นฐานและผลประโยชน์." Last modified 2014. Accessed April 17, 2020. https://ditp.go.th/contents_attach/92835/92835.pdf.

Cambodia, ASPIRE in. "Modernizing Agriculture Sector: Long-Term Vision and Policy Orientation." Last modified January 2019. Accessed April 14, 2020. http://aspirekh.org/wpcontent/uploads/2019/03/Report_on_Modernizing_Agriculture.pdf.

Cambodia, FAO in. "The Agriculture Sector Master Plan 2030 (Asmp 2030), a Promising Plan to Modernize Agriculture in Cambodia: Workshop Holds for Inputs to Complete the Plan." Last modified January 2020 Accessed April 5, 2020. <http://www.fao.org/cambodia/news/rss/detail-events/en/c/1262820/>.

Cambodia, FAO Representation in. "National Medium-Term Priority Framework." Last modified 2010. Accessed April 16, 2020. <http://www.fao.org/3/a-at648e.pdf>.

Cambodia, Oxfam in. "Foreign Direct Investment in Agribusiness in Cambodia." Last modified June 2019 Accessed March 9, 2020. <https://cambodia.oxfam.org/latest/policy-paper/foreign-direct-investment-agriculture>.

Cambodia, The Council for the Development of. "Land." 2020. Last modified 2017.

Accessed March 9. <http://www.cambodiainvestment.gov.kh/investors-information/land-site-development.html>.

Cambodia, The Royal Government of. "National Strategic Development Plan 2014-2018." Last modified July 2014 Accessed April 16, 2020.

https://www.ilo.org/asia/info/WCMS_364549/lang--en/index.htm.

Center, SCB Economic Intelligence. "Insight กำแพงภาษี เหลือมุมมองกำแพงภาษี แลโอกาสการลงทุน." Last modified December 2012 Accessed April 15, 2020.

<https://www.sceic.com/th/detail/product/1024>.

Center, SCB Economic Intelligence. "Aec and Beyond What's Next to Thai Farm Sector." Last modified October 2012 Accessed March 10, 2020.

<https://www.sceic.com/th/detail/product/638>.

Cotton, James. "The Haze over Southeast Asia: Challenging the Asean Mode of Regional Engagement." Last modified 1999. Accessed March 25, 2020.

<https://www.jstor.org/stable/2672225?seq=1>.

Daite, Richard B. "The Asean Economic Community 2015 and Regional Trade: Some Prospects for Agriculture." Last modified October 2013 Accessed March 29, 2020. <https://ap.fftc.org.tw/article/533>.

Deleat, Debra L. *The Global Struggle for Human Rights: Universal Principles in World Politics*. Belmont, CA: Thompson Wadsworth, 2006.

Frank, Frost. "Cambodia: From Untac to Royal Government." Last modified 1994.

Accessed March 20, 2020. <https://www.jstor.org/stable/27912096?seq=1>.

Governance, Institute for Autonomy and. "The Maguindanao Massacre, Perspective from Political Science." Last modified January 2010 Accessed March 19, 2020.

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=e6f98784-f8c6-8aed-dfe4-68489fff58ef&groupId=252038.

International, Amnesty. "Right Today in Southeast Asia 2018." Last modified 2018.

Accessed March 19, 2020.

<https://www.amnesty.org/en/latest/research/2018/12/rights-today-2018-south-east-asia/>.

international, Inclusive Development. "Case Brief Class Action Lawsuit by Cambodian Villagers against Mitr Phol Sugar Corporation." Last modified April 2018

Accessed March 10, 2020. [https://www.inclusivedevelopment.net/wp-](https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2019/03/Mitr-Phol-Class-Action-Case-Brief.pdf)

[content/uploads/2019/03/Mitr-Phol-Class-Action-Case-Brief.pdf](https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2019/03/Mitr-Phol-Class-Action-Case-Brief.pdf).

Kerr, Pualine. *Human Security*. edited by 1. Oxford, England: Oxford University Press, 2011.

Nations, Association of Southeast Asian. "Asean Senior Officials on the Environment (Asoen)." Last modified 1989. Accessed March 21, 2020.

<http://intl.dnr.gov.ph/index.php/asean-environmental-groups/asean-high-level-meetings/article/3>.

Nations, Association of Southeast Asian. "Asean Comprehensive Investment Agreement." 2020. Last modified February 2009. Accessed March 28.

<http://investasean.asean.org/files/upload/Doc%2005%20-%20ACIA.pdf>.

Nations, Association of Southeast Asian. "Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution." Last modified June 2002 Accessed March 22, 2020.

https://haze.asean.org/?wpfb_dl=32.

Prachvuthy, Men. "Land Acquisition by Non-Local Actors and Consequences for Local Development: Impacts of Economic Land Concessions on the Livelihoods of Indigenous Communities in Northeast Provinces of Cambodia." Royal University of Phnom Penh, 2011. Accessed March 18 2020.

http://www.landgovernance.org/assets/2014/07/Cambodia_landacquisition_acts_indigenouspeople.pdf.

Programme, Global Business Network (GBN). "Partnership Ready Cambodia: Agriculture and Food Processing." Last modified January 2019 Accessed April 8, 2020.
https://www.giz.de/en/downloads/GBN_Sector%20Brief_Kambodscha_Agriculture_en.pdf.

Programme, United Nations Development. "Human Development Report (1994). New Dimensions of Human Security." Last modified March 1994. Accessed March 18, 2020.
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nos_tats.pdf.

Right, ASEAN Intergovernmental Commission on Human. "About Aichr Structure, Work and History of the Aichr." Last modified 2009. Accessed March 19, 2020.
<https://www.asean.org/storage/images/archive/publications/TOR-of-AICHR.pdf>.

Rights, United Nations Cambodia Office of the High Commissioner for Human. "Economic Land Concessions in Cambodia a Human Rights Perspective." Last modified June 2007 Accessed March 18, 2020.
<https://cambodia.ohchr.org/~cambodiaohchr/sites/default/files/Economic%20Land%20Concession%20-%20a%20human%20rights%20perspective%202007.pdf>.

Ron, Corben. "Human Rights Body Calls for Asean Land Reforms." Last modified July 2016 Accessed July 8, 2020. <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/human-rights-body-calls-asean-land-reforms>.

Rush, James. "The Last Tree: Reclaiming the Environment in Tropical Asia." Last modified March 2011 Accessed March 19, 2020.
<https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-asian-studies/article/last-tree-reclaiming-the-environment-in-tropical-asia-by-rush-james-new-york-ny-the-asia-society-1991-xi-101-pp-1295/8DFF9B03D8386C7DA775FC31DC4504C0>.

Secretariat, Environment Division of the ASEAN. "Manila Declaration on the Asean Environment." Last modified April 1981 Accessed March 21, 2020.

<https://environment.asean.org/manila-declaration-on-the-asean-environment/>.

Secretariat, Environment Division of the ASEAN. "Asean Cooperation on Transboundary Haze Pollution Control." Asean Cooperation on Environment." Last modified

March 2018 Accessed March 21, 2020. <https://environment.asean.org/about-asean-cooperation-on-transboundary-haze-pollution-control/>.

Secretariat, The ASEAN. "Asean Connectivity Project Information Sheets." Last modified August 2012 Accessed March 29, 2020.

<https://www.usasean.org/system/files/downloads/ACProjectInformationSheets.pdf>.

Secretariat, The ASEAN. "A Journey Towards Regional Economic Integration: 1967–2017." Last modified August 2017 Accessed March 26, 2020.

<https://asean.org/storage/2017/09/ASEAN-50-Final.pdf>.

Secretariat, The ASEAN. "Asean Economic Community Blueprint." Last modified January 2008. Accessed March 10, 2020. <https://asean.org/wp-content/uploads/archive/5187-10.pdf>.

Secretariat, The ASEAN. "Asean Ministerial Meeting on Environment (Amme)." Last modified May 2012 Accessed March 19, 2020. <https://asean.org/asean-socio-cultural/asean-ministerial-meeting-on-environment-amme/>.

Secretariat, The ASEAN. "Chairman's Statement of the 24th Asean Summit: Moving Forward in Unity to a Peaceful and Prosperous Community." Last modified May

2014. Accessed March 19, 2020. <https://asean.org/wp-content/uploads/2012/05/24th-Summit-Chairman-Statement.pdf>.

Sng, Kishore Mahbubani and Jeffery. *The Asean Miracle a Catalyst for Peace*. edited by 1. Singapore: National University of Singapore Press, 2017.

Sochanny Hak, John McAndrew and Andreas Neef. "Impact of Government Policies and Corporate Land Grabs on Indigenous People's Access to Common Lands and Livelihood Resilience in Northeast Cambodia." Last modified October 2018 Accessed March 18, 2020. <https://www.mdpi.com/2073-445X/7/4/122/htm>.

Socheth, Hem. "Foreign Investment in Agriculture in Cambodia: A Survey of Recent Trends." Last modified March 2013 Accessed March 9, 2020. <https://iisd.org/library/foreign-investment-agriculture-cambodia-survey-recent-trends>.

Sovith, Francesco Goletti and Sin. "Development of Master Plan for Crop Production in Cambodia by 2030 - Final Report." Last modified May 2016 Accessed March 30, 2020. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/cam173300.pdf>.

Subedi, Surya P. "A Human Rights Analysis of Economic and Other Land Concessions in Cambodia." Last modified September 2012 Accessed March 18, 2020. <https://digitallibrary.un.org/record/735314?ln=en>.

Sunchindah, Apichai. "Asean's Initiatives in Environmental Education." Last modified December 1999. Accessed March 20, 2020. <https://asean.org/asean-s-initiatives-in-environmental-education-by-apichai-sunchindah>.

Thai, Kasikorn. "Industrial Agriculture Business Opportunity in Clmv." Last modified July 2017 Accessed April 10, 2020. https://kasikornbank.com/international-business/en/AEC/IndustryBusiness/Pages/201707_ASEAN_Industrial_Agriculture.aspx.

Thailand, Amnesty International. "Universal Declaration of Human Rights." Last modified 2017. Accessed March 18, 2020. <https://www.amnesty.or.th/our-work/hre/udhr/#:~:text=%E0%B8%AA%E0%B8%A1%E0%B8%B1%E0%B8%8A%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B8%8D%E0%B9%88%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0>

[%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%8A%E0%B8%B6%E0%B9%88,%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B9%80%E0%B8%9B%E0%B9%87%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%8E%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%B5%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87.](#)

Trends, FAPDA Country Fact Sheet on Food and Agriculture Policy. "Socio-Economic Context and Role of Agriculture." Last modified April 2014 Accessed April 15, 2020. <http://www.fao.org/3/i3761e/i3761e.pdf>.

Weatherbee, Donald E. *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. edited by 2. United States: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2010.

(IQ), สำนักข่าวอินโฟเควสท์. "กลุ่มมิตรผล เดินหน้าขยายฐานการผลิตอาเซียน ป้อนโรงงานน้ำตาลมิตรผลลาว." Last modified March 2009 Accessed April 4, 2020. <https://www.ryt9.com/s/iq03/532934>.

เดลินิวส์. "อย่าโทษแต่ควันรถในกทม. ที่แพ้ที่โล่งจากกทม.พชช." Last modified January 2019 Accessed March 10, 2020. <https://www.dailynews.co.th/bangkok/689874>.

โพธิ์ศรีวังชัย, ปาณิส. "เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม โฉมหน้าสิ่งแวดล้อมของวันพรุ่งนี้ กับ เพชร มโนปวิตร." Last modified June 2020 Accessed March 26, 2020. <https://www.the101.world/patch-manopawitr-interview/?fbclid=IwAR0sxo9O4g3C6VxvO1b-4ac5ooui6JjCU6fDYeSbQzJUm3y6ysdYPIkRU8>.

โพธิ์ศรีวังชัย, ปาณิส. "ความหวานอันขมขื่น : เมื่อที่ดินชาวบ้านสเรอัมเบลในกัมพูชา ต้องกลายเป็นไร่อ้อยของนายทุนไทย." Last modified March 2020 Accessed April 18, 2020. <https://www.the101.world/sre-ambel-documentary/>.

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. "สัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา." Last modified September 2014. Accessed April 17, 2020. <https://www.ryt9.com/s/beco/1992065>.

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, สำนักอาเซียน. "สัมปทานที่ดินทางเศรษฐกิจในกัมพูชา." Last modified March 2014. Accessed April 18, 2020. <https://uat-api.dtn.go.th/files/v3/5cff75531ac9ee073b7bdb33/download>.

กรมอาเซียน. "ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน." Last modified June 2013 Accessed March 10, 2020. <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20130614-163951-210860.pdf>.

กระทรวงการต่างประเทศ. "ไทยและกัมพูชาลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือการส่งเสริมการทำเกษตรแบบมีสัญญาภายใต้ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Acmeqs)." Last modified June 2013 Accessed March 28, 2020. <http://www.mfa.go.th/main/th/media-center/14/36051-%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%A1%E0%B8%9E%E0%B8%B9%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%A5%E0%B8%87%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%B6%E0%B8%81%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%80%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B9%83%E0%B8%88%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%A7%E0%B8%A2%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%A1.html>.

กระทรวงการต่างประเทศ, กรมอาเซียน. "ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน." Last modified November 2012 Accessed March 29, 2020. <http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/asean-media-center-20121126-190330-788160.pdf>.

กรุงเทพธุรกิจ. "วิกฤตหมอก (ฝุ่น) ควันภาคเหนือ ใครรับผิดชอบ?" Last modified March 2019 Accessed April 24, 2020. <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/871991>.

กองส่งเสริมการลงทุนไทยในต่างประเทศ. "กัมพูชา เหลี่ยมมองกัมพูชา แลโอกาสการลงทุน." Last modified July 2014 Accessed April 10, 2020. <https://toi.boi.go.th/article/2/1590>.

กาญจน์ชูชาติ, วีระยุทธ. "ฝ่าโซ่การผลิต หน่วยคิดเศรษฐกิจใหม่" Last modified July 2019 Accessed April 14, 2020. <https://www.the101.world/global-value-chains/>.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. "รายงานผลการตรวจสอบที่ 1003/2558 เรื่อง สิทธิชุมชน กรณีการดำเนินงานของบริษัท น้ำตาลมิตรผล จำกัด ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อำเภอสำโรง (Samrong) และจงกัล (Chongkal) ในจังหวัดโอดอร์ เมียนเจย (Oddar Meanchey) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกัมพูชา." Last modified October 2015 Accessed April 16, 2020. <https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2019/03/Annex-2-Final-Investigation-Report-of-the-Thai-National-Human-Rights-Commission-October-12-2015.pdf>.

คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน. รายงานการติดตามการลงทุนโดยตรงของไทยในต่างประเทศ ผลกระทบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และการละเมิดสิทธิมนุษยชน. edited by 1. เชียงใหม่: คณะทำงานติดตามการลงทุนข้ามพรมแดน, 2561.

ฐานเศรษฐกิจ. "บ่อน้ำตาล มิตรผล พร้อมลุยอาเซียนเต็มสูบ." Last modified April 2008 Accessed April 4, 2020. <http://www.ftawatch.org/node/13621>.

ทิพย์รัตน์, ปราวณี. ประชาคมอาเซียน มายาคติและความเป็นจริง. กรุงเทพฯ: พี.เพรส, 2561.

ทีมข่าวสิ่งแวดล้อม. "กัมพูชาฟ้องมิตรผล เหยี่ยวรุกที่เกษตรกร." Last modified June 2019 Accessed March 16, 2020. <https://greennews.agency/?p=19139>.

ประเทศไทย, แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล. "รายงานประจำปี 2555 แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล สถานการณ์สิทธิมนุษยชนทั่วโลก." Last modified 2012. Accessed April 19, 2020. https://www.amnesty.or.th/files/6815/5469/6304/3__2_-_2555.pdf.

ประชาไท. "ชาวกัมพูชาฟ้องศาลไทย กล่าวหา 'มิตรผล' ไล่ออที่ดินทำกิน." Last modified April 2018 Accessed April 20, 2020. <https://prachatai.com/journal/2018/04/76190>.

- พิวพงศกร, นิพนธ์. "การสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์." Last modified November 2003 Accessed March 18, 2020. https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2013/07/YE2003_2_01.pdf.
- ลิปต์ภักดลภ, วุฒิ. "หลักสิทธิมนุษยชนกับประชาคมอาเซียน." Last modified 2015. Accessed March 19, 2020. http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1517.
- วงษ์สมุทร์, นันทิชนก. "ฟ้องศาลไทยกล่าวหาผิดผลไต่หรือทำกินชาวกัมพูชานับพัน." Last modified April 2018. Accessed March 16, 2020. <https://www.bbc.com/thai/thailand-43615768>.
- ศุภรัตน์ภิญโญ, ขวัญชัย. "มลพิษทางอากาศ คือปัญหาใหญ่ที่เรามองไม่เห็น ถึงเวลาหรือยังที่เราจะตระหนักและป้องกัน." Last modified February 2019 Accessed May 7, 2020. <https://www.rihes.cmu.ac.th/news/11257>.
- สำนักคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. "นโยบายสาธารณะนี้ต่อความมั่นคงทางอาหาร เขตการค้าเสรีอาเซียน ผลกระทบต่อเกษตรกร." Last modified 2008. Accessed April 4, 2020. <https://biothai.net/sites/default/files/factsheet%20afta%20.pdf>.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. "กรอบนโยบายบูรณาการความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (Aifs) และแผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหารของอาเซียน (Spa-Fs) ปี พ.ศ. 2558-2563." Last modified 2015. Accessed March 30, 2020. https://www.asean-agrifood.org/?wpfb_dl=116.
- อยุธยา, กิ่งกร นรินทรกุล ณ. "นโยบายสาธารณะนี้ต่อความมั่นคงทางอาหาร เขตการค้าเสรีอาเซียน ผลกระทบต่อเกษตรกร." Last modified 2008. Accessed March 10, 2020. <https://biothai.net/sites/default/files/factsheet%20afta%20.pdf>.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ณัฐพล ยิ้มมาก
วัน เดือน ปี เกิด	18 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2538
สถานที่เกิด	อ.เมือง จ.เชียงราย
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ที่อยู่ปัจจุบัน	อ.สันกำแพง จ.เชียงใหม่



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY