

สิ่งแวดล้อม กับ ความมั่นคง

ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร



ชียอนันต์ สมุทวณิช
ฤชุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา



สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร

ชัยอนันต์ สมุทวณิช
กุลสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.

สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร. --
พิมพ์ครั้งที่ 2. -- กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2546.

182 หน้า

1. การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม. 2. นโยบายสิ่งแวดล้อม 3. ความขัดแย้งทาง
การเมือง 4. ความมั่นคงแห่งชาติ I. กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ผู้แต่งร่วม. II. ชื่อเรื่อง.

333.714

ISBN 974-7216-48-5

ชื่อหนังสือ	สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง : ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร
ผู้แต่ง	ชัยอนันต์ สมุทวณิช กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา
พิมพ์ครั้งที่ 1	ธันวาคม 2535 จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ 2	ตุลาคม 2546 จำนวนพิมพ์ 1,000 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 0-2941-1832-3 โทรสาร 0-2941-1834 E-mail : ipps@ksc.th.com www.fpps.or.th
สนับสนุนโดย	มูลนิธิคอนราต อาเดนาวร์
ออกแบบปก	ชัยวุฒิ แก้วเรือน
ดำเนินการพิมพ์	บริษัท พี.เพรส จำกัด โทร. 0-2331-5107
พิมพ์ที่	บริษัท สุธุมและบุตร จำกัด
จัดจำหน่ายโดย	ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 ศาลาพระเกี้ยว โทร. 0-2255-4433, 0-2218-7000 โทรสาร 0-2255-4441 สยามสแควร์ โทร. 0-2251-6141, 0-2218-9888 โทรสาร 0-2254-9495 E-mail: cubook@chula.ac.th. www.cubook.chula.ac.th
ราคา	150.- บาท

คำนำของสถาบันนโยบายศึกษา

เมื่อต้นปี พ.ศ. 2535 ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ดร.กุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ได้ทำงานวิจัยบุกเบิกชิ้นหนึ่ง คือ เรื่อง “สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง” งานชิ้นนี้เป็นงานชิ้นแรกของนักวิชาการไทยที่ศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงอย่างเป็นระบบ และอาจเป็นงานชิ้นเดียวเกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าวที่มีอยู่ในปัจจุบัน

แม้ว่างานวิจัยนี้จะมีอายุสิบปีแล้วแต่ประเด็นหลักๆ ที่นักวิชาการทั้งสองหยิบยกขึ้นมาวิเคราะห์ก็ยังคงเป็นเรื่องสำคัญอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความหมายของ “ความมั่นคงแห่งชาติ” เสียใหม่ที่กว้างขวางและซับซ้อนมากกว่าเดิม กระบวนทัศน์ที่ว่าชาติหมายถึงประชาชน และมองว่าความมั่นคงของรัฐอาจกระทบถึงความมั่นคงของชาติได้เป็นกระบวนทัศน์ที่ล้าหน้าสถานการณ์ทางการเมืองเมื่อสิบปีก่อน

บทเรียนจากกรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎร นำเป็นการเรียนรู้และประสบการณ์ที่ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายราษฎรจะต้องหาแนวทางและกระบวนการจัดการกับความขัดแย้งร่วมกัน นักวิชาการทั้งสองเน้นถึงความจำเป็นของการมีส่วนร่วมเป็นพิเศษ ตัวแบบที่เสนอไว้ในงานนี้ยังคงเป็นตัวแบบที่ใช้วิเคราะห์และสังเคราะห์ประเด็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรได้

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2540) ได้ให้สิทธิในการจัดการทรัพยากรแก่ชุมชนเป็นครั้งแรก แต่กระบวนกรจัดการทรัพยากรหลายๆ ด้าน ในประเทศไทยก็ยังมีปัญหาข้อขัดแย้งอยู่ สถาบันนโยบายศึกษาเห็นว่างานวิจัยนี้ยังคงมีประโยชน์ยิ่งต่อการศึกษาค้นคว้าของนโยบาย จึงได้จัดพิมพ์งานนี้ขึ้นเป็นครั้งที่สอง

สถาบันนโยบายศึกษา ขอขอบคุณ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ดร.กฤษ์มา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ที่ได้มอบงานวิจัยชิ้นนี้ให้สถาบันฯ นำมาจัดพิมพ์เพื่อเผยแพร่ และขอขอบคุณมูลนิธิคือนราด อาเดเนวาร์ ที่ได้ให้การสนับสนุนการจัดพิมพ์ในครั้งนี้ ตลอดจนได้สนับสนุนกิจกรรมของสถาบันฯ มาโดยตลอด

สถาบันนโยบายศึกษา

ตุลาคม 2546

สารบัญ

หน้า

คำนำของสถาบันนโยบายศึกษา i

บทที่ 1

สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงแห่งชาติ 1

บทที่ 2

จากความไม่มั่นคงสู่การพัฒนา 35

บทที่ 3

จากการพัฒนาสู่ความไม่มั่นคง 85

บทที่ 4

ความมั่นคง การพัฒนา การมีส่วนร่วม 139
กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

About the book

บทที่ 1

สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงแห่งชาติ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงแห่งชาติเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งจะมีการตื่นตัวเมื่อปลายทศวรรษที่ 1970 นี้เอง จากข้อเขียนของ Lester Brown คือ "Redefining National Security" (1977) และ Richard Vilman H "Redefining Security" (1983) ต่อมาปีบทความชิ้นสำคัญของ Jessica Tuchman Matthews "Redefining Security" ลงพิมพ์ใน **Foreign Affairs** (Vol.68 No.2, 1989) จากนั้นมาความสนใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นภัยอย่างใหม่ต่อความมั่นคงก็มีเพิ่มมากขึ้น ทั้งที่เป็นงานวิจัยและการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยสรุปแล้วนักวิชาการที่เอ่ยนามมาข้างต้นต้องการขยายความหรือให้ความหมายใหม่แก่ความมั่นคงแห่งชาติ ว่าควรจะรวมถึงภัยอันตรายด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่กำลังแพร่กระจายอยู่ทั่วโลก

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงความมั่นคงแห่งชาติตามคำจำกัดความตามแบบเดิมก่อนว่าหมายถึงอะไร มีขอบเขตอย่างไร เหตุใดจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงในคำจำกัดความแล้วจึงจะเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษา การเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อม และความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อเป็นการปูพื้นฐานในการศึกษาปัญหาสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงของชาติในกรณีประเทศไทยต่อไป

คำจำกัดความ "ความมั่นคงแห่งชาติ" ในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา แต่เดิมนั้นให้ความสำคัญที่สุดกับมิติทางทหาร

ตั้งที่ Klaus Knorr อธิบายไว้ในปี 1973 ว่า “ความมั่นคงแห่งชาตินั้น ข้ำพเจ้าถือเป็นคำย่อของความมั่นคงแห่งชาติทางทหาร และคำนี้บ่งถึงสาขาวิชา (field study) ที่ว่าด้วย การเสริมสร้างกำลังทางทหารของชาติ และการใช้กำลังดังกล่าวในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเป็นสำคัญ”¹ ถึงแม้ Knorr จะยอมรับว่าความมั่นคงทางทหารของรัฐนั้นจะขึ้นอยู่กับว่ารัฐใช้กำลังทหารอย่างไร และการใช้เครื่องมืออื่นๆ เพื่อการได้มาซึ่งอิทธิพลด้วยก็ตาม แต่เครื่องมืออื่นๆ เหล่านั้นก็ก็เป็นเพียงเครื่องมือเสริมเท่านั้น²

มโนคติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาตินี้ มีพื้นฐานอยู่บนการมองความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในสายตาของนักสังคมนิยมทางการเมือง (political realist) ซึ่งมี Hans J. Morgenthau เป็นนักคิดชั้นนำของสำนักนี้ ตามความคิดของนักสังคมนิยมนั้น การเมืองระหว่างประเทศเป็นการต่อสู้เพื่อได้มาซึ่งอำนาจแตกต่างจากการเมืองในประเทศก็ตรงที่ว่า การต่อสู้นั้นใช้ความรุนแรงเป็นสำคัญ Morgenthau อธิบายไว้ว่า

“ประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นตลอดมาว่าชาติที่มีบทบาทในการเมืองระหว่างประเทศ ต่างเตรียมตัวที่จะเข้าสงคราม หรือทำสงครามอยู่แล้วหรือกำลังฟื้นตัวจากสงคราม”³

ทั้งนี้ก็เพราะระบบระหว่างประเทศนั้นขาดอำนาจส่วนกลาง จึงเปรียบเสมือนเป็นสภาพอนาธิปไตย และในสภาพเช่นนี้ Kenneth Waltz กล่าวว่า “ความมั่นคงเป็นเป้าหมายสูงสุด”⁴ ในภาวะที่อาจเกิดสงครามได้ทุกเมื่อนี้

1. Klaus Knorr, “National Security Studies : Scope and Structure” in Frank N. Trager and Philip S. Kronenberg, **National Security and American Society** (Wichita, Kansas : University Press of Kansas, 1973), p.6.

2. Ibid.

3. Hans J. Morgenthau, **Politics Among Nations** (New York : Knopf, 1962), p.36.

4. Kenneth Waltz, **Theory of International Politics** (Reading, Mass : Addison Wesley, 1979), p.126.

การใช้กำลังหรือการขู่จะใช้กำลังได้อย่างเชี่ยวชาญเท่านั้น จะช่วยให้รัฐอยู่รอดได้ กำลังทางทหารจึงมีความสำคัญที่สุดต่อความมั่นคงของชาติ เหตุผลสำคัญส่วนหนึ่งที่ความคิดแนวสังคมนิยมนี้ เป็นที่ยอมรับกันแพร่หลายทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรปในทศวรรษที่ 1960 ก็เพราะสอดคล้องกับสถานการณ์สงครามเย็น การวิเคราะห์ของนักสังคมนิยมที่ว่าอันตรายคุกคามนั้นเป็นสิ่งถาวรในการเมืองระหว่างประเทศจะได้รับการยืนยันจากความตึงเครียดระหว่างประเทศในช่วงนั้นเพื่อความมั่นคงของตน รัฐต่างๆ จึงมุ่งไปในทางเสริมสร้างกำลังอาวุธและหาสัมพันธมิตรทางทหารเป็นสำคัญ

ขณะที่โลกตะวันตกที่พัฒนาแล้วมองแหล่งคุกคามความมั่นคงแห่งชาติว่ามาจากภายนอก และเป็นการคุกคามกำลังทางทหาร ประเทศที่ด้อยพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่ถือกำเนิดภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็มองปัญหาความมั่นคงของชาติแตกต่างออกไป นอกเหนือไปจากภัยคุกคามความมั่นคงจากภายนอกแล้ว ผู้นำยังมองปัญหาความมั่นคงแห่งชาติว่ามีต้นตอสำคัญอยู่ภายในประเทศและเป็นภัยที่มีมิติทั้งทางด้านทหาร สังคม เศรษฐกิจและการเมืองควบคู่กันไป และมักให้ความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหรือมากกว่าภัยคุกคามจากภายนอก เพราะประเทศอดีตอาณานิคมเหล่านี้โดยทั่วไปแล้วขาดความเป็นปึกแผ่นแน่นแฟ้นทางสังคมการเมือง ชาติสิ่งที่เรียกว่า “ความชอบธรรมอย่างไม่มีเงื่อนไข” (unconditional legitimacy)⁵ ทำให้ต้องเผชิญกับปัญหาชนกลุ่มน้อย ความยากจน การก่อการร้าย ฯลฯ ผู้นำประเทศเหล่านี้จึงมีเป้าหมายซึ่งอาจรวมเรียกว่า “การสร้างชาติ” เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ ผู้นำส่วนใหญ่จะให้

5. Mohammed Ayooob, “Regional Security and the Third World” in Mohammed Ayooob, editor, **Regional Security in the Third World** (London : Croom Helm, 1986), p.15.

ความสำคัญที่สุดกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยเหตุผลสำคัญสองประการ ประการแรก การพัฒนาเศรษฐกิจจะช่วยสร้างฐานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นทางการบริหาร การคลัง การอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี เพิ่มประสิทธิภาพของกำลังอำนาจของรัฐอันจะช่วยเสริมสร้างเอกราชและอธิปไตย⁶ ประการที่สอง การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งก็จะช่วยลดความขัดแย้งในสังคมอันเกิดจากความแตกต่างกันระหว่างชนชั้น เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ภูมิภาคและอุดมการณ์ ทั้งนี้เพราะความขัดแย้งดังกล่าวอาจมีผลคุกคามความอยู่รอดของชาติหรือของรัฐบาล กำลังทหารนั้น นอกจากจะไว้ใช้ป้องกันภัยคุกคามจากภายนอกแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญในการรักษาเสถียรภาพในประเทศซึ่งผู้นำมักอธิบายว่าจำเป็นต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ความมั่นคงแห่งชาติ : การเปลี่ยนแปลงในคำจำกัดความ

ขณะที่สงครามเย็นคลายความตึงเครียดลงในทศวรรษ 1970 คำจำกัดความความมั่นคงแห่งชาติ ในสหรัฐอเมริกาก็เริ่มรวมเอาประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจเข้าไว้ในตำแหน่งที่สำคัญด้วย ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในสถานะของสหรัฐอเมริกาในระบบเศรษฐกิจโลก เป็นที่ประจักษ์ว่า สหรัฐอเมริกามีได้เป็นพลังอิสระทางเศรษฐกิจอย่างที่เคย วิกฤตการณ์น้ำมันในตอนต้นทศวรรษเป็นเครื่องชี้ชัดที่เห็นได้ง่ายที่สุดประการหนึ่ง สภาพความพึ่งพากันและกันอย่างซับซ้อน (complex

6. Kusuma Snitwongse and Sukhumbhand Paribatra, "Economic Change and National Security the Uncertain Nexus", Keynote Address Prepared for the Workshop on "Economic Change and National Security in ASEAN Countries" organized by the Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University and the Institute of Southeast Asian Studies, Singapore on 23-25 August 1984, Bangkok.

interdependence)⁷ ทำให้สมมติฐานหลักของความคิดลัจนิยมทางการเมืองเมื่อถูกท้าทายประการแรก สมมติฐานที่ว่ารัฐเป็นตัวแสดงสำคัญเหนือตัวแสดงอื่นๆ บนเวทีโลกถูกท้าทาย เมื่อปรากฏตัวแสดงอื่นๆ ที่มีบทบาทสำคัญขึ้นบนเวทีโลกด้วย และสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐดังเช่น OPEC ในสภาวะความพึ่งพากันและกันนี้ก็ปรากฏด้วยการใช้กำลังหรือการขู่จะใช้กำลัง ก็ไม่เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายที่ได้ผลเสมออีกต่อไป ซึ่งก็หมายถึงว่าความมั่นคงทางทหารไม่จำเป็นต้องเป็นประเด็นหลักในนโยบายต่างประเทศอีกด้วย ขณะเดียวกันเมื่อมีตัวแสดงสำคัญอื่นๆ นอกเหนือจากรัฐ นโยบายภายในประเทศก็มีผลกระทบต่อนโยบายต่างประเทศมากขึ้นจนกระทั่งอาณาเขตระหว่างกิจการในประเทศและกิจการต่างประเทศเลือนลางมากขึ้น

ความตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สะท้อนออกในถ้อยคำของ Henry Kissinger ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกาในปี 1975

“ไม่เป็นการเพียงพออีกต่อไปที่จะมีความก้าวหน้าในการรับมือกับวาระทางการทูตตามประเพณีเดิม ประเด็นปัญหาใหม่ๆ ที่ไม่เคยมีมาก่อนได้ปรากฏขึ้น ปัญหาพลังงาน ทรัพยากร สภาพแวดล้อม ประชากร การใช้อวกาศและทะเล ปัญหาเหล่านี้มีความสำคัญเท่ากับปัญหาความมั่นคงทางทหาร อุตสาหกรรมและการแก่งแย่งดินแดน ซึ่งโดยประเพณีแล้วปรากฏอยู่ในวาระทางการทูต”⁸

7. Robert O. Keohane and Joseph Nye, **Power and Interdependence** (Boston : Little, Brown and Company, 1977), p.24.

8. Henry Kissinger, “A New National Partnership”, **Department of State Bulletin**, February 17, 1975, p.199, cited in Ibid., p.26.

ขณะที่ความพึงพากันและกันทางเศรษฐกิจ กลายมาเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ความสนใจในสิ่งแวดล้อม (environment) ในกรอบของความพึงพากันและกันและความมั่นคงแห่งชาติก็ดำเนินไปอย่างเชื่องช้ากว่า ความกังวลในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่โยงเข้ากับความมั่นคงจะเฟื่องฟูไปที่ผลกระทบของการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ในมหาสมุทร และห้วงอวกาศเป็นสำคัญ จนกระทั่งมีการตีพิมพ์หนังสือ **The Silent Spring** ประพันธ์โดย Rachel Carson ในปี 1962 ซึ่งถือกันว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการกระตุ้นความตื่นตัวด้านใหม่ในปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเตือนถึงภัยของยาฆ่าแมลงที่เข้าไปเจือปนในสิ่งแวดล้อม ในปี 1970 ประธานาธิบดี Nixon ส่งรายงานฉบับแรกถึงรัฐสภาซึ่งประเมินคุณภาพของสิ่งแวดล้อมของประเทศ ส่วนในระดับระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติจัดประชุมเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (Conference on Human Environment) เป็นครั้งแรกในปี 1972 แต่ความตื่นตัวในปัญหาสิ่งแวดล้อมที่โยงเข้ากับความมั่นคงดูจะปรากฏออกเป็นครั้งแรกในรายงานของคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการพัฒนาระหว่างประเทศ (Independent Commission on International Development Issues) หรือที่เรียกตามชื่อประธานคณะกรรมการว่า The Brandt Commission ในปี 1980 ซึ่งส่งรายงานถึงเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ รายงานนี้เรียกร้องให้มีการตีความความมั่นคงให้กว้างขึ้นกว่าที่เคย โดยระบุว่า “การอยู่รอดของเราไม่ได้ขึ้นอยู่กับดุลยภาพทางทหารเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับความร่วมมือกันทั่วโลก ในอันที่จะประกันว่าจะคงรักษาสิ่งแวดล้อมทางชีววิทยาและความมั่งคั่งไว้ได้ ซึ่งก็ตั้งอยู่บนรากฐานของการแบ่งสรรทรัพยากรที่เท่าเทียมกันอีกต่อหนึ่ง”⁹ แนวความคิดนี้ได้รับการตอกย้ำอีกในปี 1987 ใน **Our**

9. อ้างใน Neville Brown, “Climate, Ecology and International Security”,

Common Future ซึ่งเป็นรายงานของคณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The World Commission on Environment and Development) หรือที่เรียกตามชื่อของประธานว่า The Brundtland Report “ความคิดทั้งหมดเกี่ยวกับความมั่นคงตั้งที่เข้าใจกันมาเป็นประเพณีในแง่ของการคุกคามอธิปไตยของชาติทางการเมืองและการทหาร ต้องขยายรวมไปถึงผลกระทบจากความกดดันต่อสิ่งแวดล้อมที่ทวีขึ้น ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาคและระดับโลก ไม่มีหนทางที่จะแก้ความไม่มั่นคงทางสิ่งแวดล้อมด้วยการทหาร”¹⁰ ขณะเดียวกันความหายนะทางสิ่งแวดล้อมในทศวรรษ 1980 ก็ช่วยกระตุ้นความตื่นตัวว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาพื้นฐานที่ทำลายระเบียบโลก ความหายนะดังกล่าวรวมถึงความอดอยากแค้นในเอธิโอเปียและซูดาน อุบัติเหตุที่โรงงานปรมาณูที่ Chernobyl สหภาพโซเวียตในปี 1986 และภาวะแห้งแล้งอย่างหนักในภาคตะวันตกกลางของสหรัฐอเมริกา กับอุทกภัยในบังคลาเทศในปี 1988 ซึ่งมีผลให้ประเทศนั้นจมอยู่ใต้น้ำในช่วงเวลาหนึ่งถึงร้อยละ 75 ในปี 1989 ปรากฏบทความที่โยงปัญหาสภาวะแวดล้อมที่เข้ากับความมั่นคงในวารสารชั้นนำที่เกี่ยวกับการต่างประเทศและยุทธศาสตร์ เช่น Norman Myers, “Environment and Security” ในวารสาร **Foreign Policy** Jessica Tuchman Matthews, “Redefining Security” ในวารสาร **Foreign Affairs** และ Neville Brown, “Climate Ecology and International Security” ในวารสาร **Survival** ของสถาบันชั้นนำทางการศึกษายุทธศาสตร์ คือ International Institute for Strategic Studies ประเทศอังกฤษ บทความทั้งสามบ่งถึงการเปลี่ยนแปลงการมองทัศนะแม่บท (paradigm) ของปัญหาความมั่นคง

10. The World Commission on Environment and Development, **Our Common Future** (Oxford : Oxford University Press, 1987), p.19.

ประเด็นปัญหาสำคัญที่โยงปัญหาสิ่งแวดล้อมเข้ากับความมั่นคง ประการแรกมีนัยกว้างที่สุด เกี่ยวกับความอยู่รอดของมนุษยชาติเอง George F. Kennan ในบทความที่ตีพิมพ์ในวารสาร Foreign Affairs ในปี 1988 กล่าวว่า “โลกของเราในปัจจุบันเผชิญกับอันตรายใหญ่หลวงอย่างที่ไม่เคยมาก่อน” ซึ่งนอกจากสงครามระหว่างมหาอำนาจทางอุตสาหกรรมแล้วก็คือ “ผลของอุตสาหกรรมใหม่กับการมีประชากรล้นหลาม อันก่อความหายนะให้กับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติของโลก”¹¹ ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมของโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มอุณหภูมิของโลกหรือที่เรียกว่าสภาพเรือนกระจก (greenhouse effect) และการที่ชั้นโอโซนในบรรยากาศบางลง เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักวิเคราะห์สถานการณ์โลกว่าเป็นประเด็นปัญหาระหว่างประเทศที่สำคัญยิ่ง เพราะจะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ หรือแม้แต่ความอยู่รอดของมนุษย์เอง การเพิ่มอุณหภูมิของโลกจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในดินฟ้าอากาศทั่วโลก ส่วนการที่ชั้นโอโซนบางลงก็จะกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์และระบบธรรมชาติ¹² ความพึ่งพากันและกันในด้านสิ่งแวดล้อมเป็นที่เข้าใจและยอมรับกันกว้างขวางยิ่งขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นการทำลายป่า ฝนกรด การทำลายหน้าดิน ฯลฯ ไม่ใช่ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ

ความกังวลที่มีต่อสภาวะแวดล้อมนี้ ส่วนหนึ่งมาจากการตระหนักดีว่า ยุคแห่งการใช้พลังงาน ฟอสซิล (fossil-fuel age) ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของยุคแห่งการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นกำลังจะหมดลงไปไม่ช้า ยุคของการใช้ถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติจะเริ่มหมดไปเพราะพลังงานเหล่านี้

11. อ้างใน **The Crucial Decade : The 1990s and the Global Environment Challenge**, World Resources Institute, January 1989, p.1.

12. สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางสภาวะแวดล้อมและผลกระทบต่อมนุษย์ ดูบทความของ Bill Mckibben, “The End of Nature”, **The New Yorker**, September 11, 1989, pp.47-105.

ถูกนำมาใช้จนหมดสิ้นแล้ว มีการคาดคะเนว่าเมื่อถึง ค.ศ. 2000 พลังงานเหล่านี้จะเริ่มขาดแคลน และหลัง ค.ศ. 2300 ไปแล้ว โลกเราคงจะหันไปใช้พลังแสงอาทิตย์ (solar energy) เป็นพลังงานหลัก¹³

ขณะที่สิ่งแวดล้อมในอนาคตของโลกที่กล่าวถึงกันในปัจจุบันจะไม่ใช้คำพยากรณ์แต่เป็นการคาดคะเนจากสถานะในอดีตและปัจจุบัน ดังนั้น จึงยังมีการถกเถียงกันอยู่ถึงขีดความรุนแรงที่จะเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาความมั่นคงที่มาจากสิ่งแวดล้อมก็ยังคงได้ถือด้วยในประเด็นของความขัดแย้ง ทั้งระหว่างประเทศและในประเทศ ความขัดแย้งที่มีขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นผลมาจากการที่ระบบนิเวศน์ (enological system)¹⁴ ไม่สามารถจะคำนวณการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ต่อไป

ในระดับระหว่างประเทศ Sprout และ Sprout เสนอการมองการเนื่องระหว่างประเทศตามแนวนิเวศน์ว่าเป็นการมองระบบความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนที่เกี่ยวข้องกับโลกและต้องพึ่งพากันและกัน ซึ่งต้องร่วมกันใช้ดาวพระเคราะห์ที่นับวันแต่จะแอ็ดขึ้น และให้สิ่งที่จำเป็นต่อความคงอยู่และความอยู่ดีกินดีของมนุษย์ในปริมาณที่จำกัดและหมดลงได้¹⁵ จากแนวโน้มของอัตราการเพิ่มของประชากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบัน เป็นที่คาดหมายได้ว่าการใช้ทรัพยากรจากระบบนิเวศน์จะเพิ่มขึ้น ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและที่กำลังพัฒนา ความขาดแคลน

13. Fritzjof Capra, **The Turning Point : Science, Society and the rising Culture** (London : Flamingo, 1989), p.11.

14. Harold Sprout และ Margaret Sprout ให้คำจำกัดความว่า “ประชากรสิ่งที่มีกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เฉพาะแห่งหนึ่ง และมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตอื่นๆ ประกอบเข้าเป็นชีวชุมชน (biotic community) หรือระบบนิเวศน์ (ecosystem)

15. Harold Sprout and Margaret Sprout, “The Ecological Perspective on International Politics” in Charles W. Kegley Jr., and Eugene R. Witkopf, **The Global Agenda : Issues and Perspective** (New York : Random House, 1984), p.323.

ทรัพยากรจะเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างประเทศมากขึ้นโดยประเทศที่ขาดแคลนจะออกไปแสวงหาทรัพยากรภายนอกประเทศของตนด้วยวิธีใดก็ตาม แต่ในความเห็นของ Hans W. Maull¹⁶ ปัญหาความมั่นคงทางทรัพยากรตามประเพณีเดิม กล่าวคือเป็นเรื่องการคุกคามกำลังอำนาจของชาติซึ่งหมายถึงการต้องเข้าครอบครองแหล่งทรัพยากรนั้นมิแน่วโน้มจะลดความสำคัญลงเพราะในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันมีการเปลี่ยนจากการเล่น “เกมกำลังอำนาจที่ขึ้นกับดินแดน” มาเป็น “เกมกำลังอำนาจที่ขึ้นกับความมั่งมี” และการเปลี่ยนแปลงการมองทัศนะแม่บท (paradigm) ของเศรษฐกิจระหว่างประเทศจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สองไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สามซึ่งเน้นเทคโนโลยีข่าวสาร และการสื่อสาร

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งที่มาจากระบบนิเวศน์ในมิติของเหนือกับใต้ หรือระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนา ก็เป็นปัญหาความมั่นคงอีกด้านหนึ่งที่ต้องพิจารณา ช่องว่างที่มีอยู่ระหว่างเหนือกับใต้ ซึ่งเป็นสาเหตุของความขัดแย้งอยู่แล้วในปัจจุบัน มีแนวโน้มจะห่างขึ้นเพราะปัญหานิวเคลียร์¹⁷ ซึ่งจะทำให้ความขัดแย้งรุนแรงขึ้นได้ การใช้ทรัพยากรระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วและที่กำลังพัฒนาก็แตกต่างกันอยู่มากแล้ว ฝ่ายแรกใช้ทรัพยากรของโลกไม่เป็นสัดส่วนกับประชากรของตน เช่น สหรัฐอเมริกาซึ่งมีประชากรเพียงร้อยละ 6 ของโลก ใช้พลังงานและทรัพยากรอื่นๆ ของโลกประมาณร้อยละ 30 ขณะที่การบริโภคทรัพยากรต่อรายหัวของประเทศโลกที่สามเท่ากับหนึ่งในสิบถึงหนึ่งในร้อยของประเทศ

16. Hans W. Maull, “Energy and resources : the strategic dimensions”, *Survival*, November/December 1989, p.513.

17. สำหรับปัญหานี้ดู William Ophuls, “The International State of Nature and the Politics of Scarcity”, in Kegley and Witkopf, op.cit., pp.367-375.

ที่พัฒนาแล้ว ขณะเดียวกันทรัพยากรที่ประเทศร่ำรวยบริโภคก็มาจากประเทศโลกที่สามมากขึ้น ดังนั้นการเรียกร้องโดยประเทศที่พัฒนาแล้วให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรในประเทศที่กำลังพัฒนา ขณะที่ไม่มีมาตรการบริโภคลงในประเทศของตนจึงมักถูกปฏิเสธ และถูกมองว่าเป็นการคงไว้ซึ่งความไม่ยุติธรรมในระบบเศรษฐกิจโลก เช่น บราซิลตอบโต้การแทรกแซงในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำแอมะซอนของตนว่าเป็น “ลัทธิอาณานิคมทางวิทยาศาสตร์” ความแตกต่างกันในความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีก็อาจขยายช่องว่างระหว่างเหนือกับใต้ และขยายความขัดแย้งที่เกี่ยวกับทรัพยากรได้ โดยประเทศที่พัฒนาแล้วอาจใช้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของตนกอบโกยทรัพยากรที่มีอยู่ในบริเวณที่ถือกันว่าเป็นสมบัติส่วนรวมของโลก เช่น ในมหาสมุทร ก้นทะเล และในห้วงอวกาศ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประเทศที่ด้อยพัฒนาทำเท่าที่ของสหรัฐอเมริกาในการประชุมกฎหมายระหว่างประเทศทางทะเลจะล่องไปในทางนี้ ช่องว่างระหว่างเหนือกับใต้อาจห่างขึ้นอีกด้วยเพราะการเปลี่ยนแปลงในดินฟ้าอากาศ ซึ่งจะกระทบประเทศต่างๆ ไม่เหมือนกัน ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ ประเทศที่ร่ำรวยจะอยู่ในฐานะที่จะปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่า ซึ่งจะเป็นการทวีความแตกต่างระหว่างประเทศที่มั่งมีและยากจนขึ้นไปอีก ในการเปลี่ยนแปลงของดินฟ้าอากาศนี้เชื่อได้ว่าบางบริเวณที่มีความขัดแย้งกันอยู่แล้ว และถูกผลกระทบทางลบของการเปลี่ยนแปลง ความขัดแย้งก็จะรุนแรงยิ่งขึ้น เช่น เป็นที่คาดกันว่าบริเวณตะวันออกกลางจะมีฝนตกน้อยลง ซึ่งจะทำให้การแก่งแย่งทรัพยากรซึ่งได้แก่ น้ำ ในกรณีนี้ไปทวีความขัดแย้งที่มีอยู่แล้วระหว่างอิสราเอลกับประเทศอาหรับเพื่อนบ้าน สิ่งแวดล้อมยังอาจก่อให้เกิดผู้อพยพทางสิ่งแวดล้อม (environmental refugees) ซึ่งเป็นปัญหาระหว่างประเทศได้ด้วย

ปัญหาความมั่นคงภายในซึ่งมาจากสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของความไม่สามารถคงอัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจไว้ได้เพราะความเสื่อมของสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง จึงกล่าวได้ว่าปัญหาความมั่นคงในกรณีนี้เกี่ยวกับการคุกคามสวัสดิภาพและความมั่งมีของสังคมมากกว่าการคุกคามกำลังอำนาจของชาติซึ่งไม่อาจแก้ไขได้ด้วยกำลังทางทหาร ดังได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่าประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วไปแล้วใช้การพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมืองเป็นสำคัญ แต่การยึดถือการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับผู้ปกครองนั้น ก็มีความเสี่ยงอยู่ด้วย ความเสี่ยงที่จะเสียความชอบธรรมไปนั้นมีขึ้นพร้อมกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจเองเพราะกระบวนการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernizing process) นำมาซึ่งความคาดหวังที่สูงขึ้นและความตื่นตัวทางการเมือง ทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า “ความรู้สึกถูกกดขี่เชิงเปรียบเทียบ” (relative deprivation) ซึ่ง Ted Robert Gurr อธิบายว่า เกิดขึ้นเมื่อเกิดความแตกต่างมากขึ้นระหว่างความคาดหวังกับที่ตนเห็นว่าได้อะไรอยู่ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด ถึงแม้จะไม่ใช่ว่าปัจจัยเดียวที่ทำให้เกิดการก่อความรุนแรงขึ้น¹⁸ ในบริบทของปัญหาสิ่งแวดล้อม ตัวแปรที่อาจทำให้เกิด “ความรู้สึกถูกกดขี่เชิงเปรียบเทียบ” ได้แก่ (1) ความเสื่อมของสิ่งแวดล้อมถึงขั้นที่ไม่อาจคงอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ได้ (2) ความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม

ความเสื่อมของสิ่งแวดล้อมถึงขั้นที่ไม่อาจคงอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ได้ เกิดจากสาเหตุหลายประการซึ่งรวมทั้งสาเหตุดังต่อไปนี้

18. Ted Robert Gurr, **Why Men Rebel** (Princeton : Princeton University Press, 1970).

(ก) ความกดดันจากภายนอกประเทศ ประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่หารายได้ด้วยการส่งออกสินค้าปฐมภูมิ จะเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจหรือการใช้หนี้ต่างประเทศก็ตาม เมื่อรวมเข้ากับอุปสงค์ของประเทศที่พัฒนาแล้วก็ทำให้มีการใช้ทรัพยากรจนเกินควรและส่งผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม เช่น เกิดการเสื่อมสภาพของดิน น้ำ หรือป่าไม้ ทำให้ผลผลิตลดลง

(ข) การเพิ่มของประชากร การใช้ทรัพยากรจนเกิดการเสื่อมสภาพของสิ่งแวดล้อมมักถูกโยนเข้ากับการเพิ่มของประชากร ซึ่งทำให้ต้องขยายที่ทำกินโดยการบุกรุกป่า หรือขึ้นไปทำกินบนที่สูง เช่น ในฟิลิปปินส์¹⁹ ปัญหานี้จะรุนแรงมากขึ้น ถ้าประชากรในภาคเกษตรมีอัตราการเพิ่มสูงกว่าภาคอื่น และภาคอุตสาหกรรมและภาคอื่นๆ ไม่อาจดูดซับประชากรที่เพิ่มขึ้นไว้ ซึ่งก็มักจะเป็นสภาพของประเทศที่กำลังพัฒนา

(ค) โครงสร้างอำนาจทางการเมืองการปกครองในระบบการปกครองที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การ “เข้าถึง” ชนบทโดยส่วนกลางนอกจากจะเป็นในรูปของการขยายโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) เช่น ถนน ไฟฟ้า และบริการต่างๆ เข้าไปในชนบทแล้ว ยังหมายถึงการขยายอำนาจกรรมสิทธิ์ และการแสวงประโยชน์ของสถาบันและบุคคลจากส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ่อค้า นักธุรกิจ นักวิชาชีพซึ่งมีพื้นฐานอยู่ในบริเวณเมืองและมีอิทธิพล ซึ่งอาจร่วมมือกับผลประโยชน์จากประเทศที่ร่ำรวย เข้ามาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในชนบท เช่น ป่า ที่ดินสำหรับเพาะปลูกหรือเลี้ยงปศุสัตว์ และที่ทำการประมง²⁰ การสร้างถนน

19. ดู Gareth Porter, **Resources, Population and the Philippines Future : A Case Study**, World Resource Institute Paper # 4, October, 1988.

20. R. Chambers, “Putting People First” in David C. Pitt, **The Future of the Environment : The Social Dimensions of Conservation and Ecological Alternatives** (London : Routledge, 1988), p.8.

ช่วยอำนวยความสะดวกในการแสวงประโยชน์อย่างมาก สร้างความกดดันต่อสิ่งแวดล้อมดังเช่นในบริเวณลุ่มแม่น้ำแอมะซอน

(ง) รูปแบบการถือครองที่ดิน ผู้ที่ทำกินบนที่ดิน หากมิได้เป็นเจ้าของ หรือมีความมั่นคงในการถือกรรมสิทธิ์หรือแสวงประโยชน์จากที่ดินนั้น มักจะขาดความสนใจที่จะทำนุบำรุงและรักษาที่ดิน และทรัพยากรที่มาប់ที่ตินนั้น การ “เข้าถึง” ชนบทโดยส่วนกลางอาจมีผลกระทบต่อการถือครองที่ดินโดยชาวชนบท โดยคนจากส่วนกลางเข้ายึดหรือกว้านซื้อที่ดิน

(จ) การบริหารสิ่งแวดล้อมที่ขาดประสิทธิภาพ มีส่วนมาจากการรวมศูนย์อำนาจหลายทางด้วยกัน ประการแรก ส่วนกลางมักมองการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรในระยะสั้น รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อความอยู่รอดทางการเมือง พ่อค่านักธุรกิจโดยปกติแล้วจะมุ่งหาผลตอบแทนการลงทุนของตนให้ทันตาเห็นได้มากที่สุด รัฐบาลซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจด้วยเหตุผลทางความมั่นคงจะมีค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับอัตราการเติบโตที่สูงมากกว่าการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ข้าราชการและนักการเมืองที่ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่มีชอบ ก็มีส่วนบั่นทอนประสิทธิภาพของการบริหารสิ่งแวดล้อม ความคิดของคนส่วนกลางว่าตนรู้ดีกว่าคนในชนบท ทำให้มีการวางแผนจากเบื้องบนที่มักสะท้อนความคิดของคนในสังคมเมืองที่เป็นอุตสาหกรรม นิยมการใช้เครื่องจักรกล เทคโนโลยีระดับสูง เน้นหนักการใช้ทุน (capital intensive) และชอบโครงการขนาดใหญ่²¹ ทำให้หลายโครงการขาดประสิทธิภาพหรือล้มเหลว การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมก็เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งของการขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เป็นเพราะการหวงแหนอำนาจหน้าที่

21. Ibid., p.15.

และความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละหน่วย ทำให้ขาดการวางแผนที่มีบูรณาการ

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจาก “ความรู้สึกถูกกดขี่เชิงเปรียบเทียบ” เพราะความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม อาจเกิดขึ้นได้ในสองมิติด้วยกัน คือ

ก) ความไม่เท่าเทียมกันระหว่าง “ส่วนกลาง” กับ “ส่วนนอก” เกิดขึ้นได้ในบริบทของการเข้าถึงชนบทโดยส่วนกลาง ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น องค์การรัฐบาล บริษัทขนาดใหญ่ บุคคลผู้ทรงอิทธิพล อาจเข้ามายึดครองทรัพยากรในชนบท ระบอบการเมืองการปกครองอาจเอื้อต่อการร่วมมือกันระหว่างชนชั้นนำของส่วนกลาง ในรูปของที่ Mancur Olson เรียกว่า “distribution coalition”²² ซึ่งร่วมกันผลักดันชาวชนบทที่ยากจน และปราศจากอำนาจการต่อรองทางการเมืองออกไปอยู่รอบนอกของการแสวงประโยชน์จากทรัพยากร โดยการปลุกป่าเพื่อการพาณิชย์ การทำเหมือง การสร้างเขื่อน การสร้างสถานที่ตากอากาศ เป็นต้น

ข) ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชาติพันธุ์ อาจเกิดขึ้นเมื่อชนกลุ่มใหญ่ที่กุมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ กีดกันหรือละเลยชนกลุ่มน้อยในการแสวงประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม การตัดไม้ในบอร์เนียวประเทศมาเลเซียมีผลให้ชาวเผ่าดาัยค (Dayak) ไม่พอใจ เพราะนอกจากจะกระทบกระเทือนวิถีชีวิตตามประเพณีเดิมของพวกเขาแล้ว ยังเกิดความรู้สึกด้วยว่าไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนจากไม้ที่ถูกตัดไปในดินแดนบรรพบุรุษของตน การบังคับให้ชนกลุ่มน้อยอพยพออกจากถิ่นฐานเดิมเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม

22. Mancur Olson, “**The Rise and Decline of Nations Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities**” (New Haven, CT : Yale University Press, 1982), p.44 อ้างใน Ted Robert Gurr, “On the Political Consequences of Scarcity and Economic Decline”, *International Studies Quarterly*, No.29, 1985, p.62.

เพื่อประโยชน์ของคนส่วนรวมหรือส่วนใหญ่ ก็อาจก่อให้เกิดความรู้สึกไม่เท่าเทียมกันได้ ในทางตรงกันข้าม ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มอาจได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือความมั่นคง เช่น การที่ทางราชการไทยยกย่องทำกินให้กับ “ผู้ร่วมพัฒนาชาติ” ที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือ การส่งเสริมการปลูกพืชไร่บนที่สูงแทนการปลูกฝิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อการค้าเสรีของคนไทยที่อาศัยอยู่บนที่ราบ

ปัญหาความมั่นคงที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมนั้น นอกจากจะมีโดยสังเขปดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีรายละเอียดในแง่ของแนวคิดและสมมติฐานอีกมากมายหลายด้าน และหากจะมีการวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งต่อไป ก็จะต้องแยกทำความเข้าใจกับคำว่า สิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อม และความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมเสียก่อน แล้วจึงพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งทั้งสามต่อไปว่ามีผลกระทบต่อความมั่นคงในระดับใด

สิ่งแวดล้อม หมายถึง สภาพโดยทั่วไปของระบบนิเวศน์ (ecosystem) ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นสี่ด้านใหญ่ๆ คือ (ก) ป่าไม้ (ข) พื้นที่อยู่อาศัย (ค) ชายฝั่งทะเลและแหล่งน้ำ (ง) อากาศ

การเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อม (environmental change) หมายถึงการเปลี่ยนแปลงในสภาพของระบบนิเวศน์ ซึ่งแต่ละด้านมีผลกระทบซึ่งกันและกัน การเปลี่ยนแปลงนี้ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านปริมาณและคุณลักษณะ ซึ่งในกรณีที่เป็นกรเสื่อมโทรม (degradation) ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางด้านนิเวศน์ สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

ความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม (environmental conflict) หมายถึงความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ซึ่งมีที่มาจากการเข้าถึง (access) การเป็นเจ้าของหรือไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ และการใช้สอยทรัพยากรสิ่งแวดล้อม 4 ประเภทดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้

สภาพการณ์ที่มีความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอยู่แล้ว

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงจึงเป็นการศึกษาความขัดแย้ง (conflict) ที่เกิดจากการแย่งชิงและการใช้สอยทรัพยากรสิ่งแวดล้อมต่างๆ ซึ่งในสถานะของการมีทรัพยากรจำกัด ขาดแคลน และมีสภาพเสื่อมโทรมลงเป็นสาเหตุหรือปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนด้วยกัน และ/หรือระหว่างรัฐกับกลุ่มชน หรือแม้แต่ระหว่างรัฐต่อรัฐ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง หรือสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นประเด็นปัญหาประเภทหนึ่งของความมั่นคงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับด้วยกัน คือ ระดับนานาชาติ หรือระหว่างรัฐ ตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไปจนถึงปัญหาร่วมกันระดับโลก (global) กับระดับชาติหรือภายในประเทศ

แม้ว่าสิ่งแวดล้อมในฐานะที่เป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงระดับนานาชาติจะมีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตระหนักถึงภัยอันเกิดจากการเสื่อมโทรมในระบบนิเวศน์ของโลก เช่น สภาพเรือนกระจก (greenhouse effects) ก็ตาม แต่การศึกษาของเราจะเน้นไปที่ความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมในระดับภายในประเทศ

การที่เราให้ความสนใจต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงของชาติก็เพราะปัญหานี้เกี่ยวพันกับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ และกระบวนการพัฒนาทางการเมืองอย่างแยกไม่ออก ในขณะที่กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมก่อให้เกิดลักษณะทางกรรมสิทธิ์และความสามารถในการใช้ปัจจัยการผลิต ซึ่งรวมถึงการเข้าถึงและการเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติด้วย การพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นมิติของการลดหรือเพิ่มความขัดแย้งที่อาจเกิดจากการใช้ทรัพยากรดังกล่าว

ในประเทศที่กำลังพัฒนา ขั้นตอนของการขยายตัวหรือการตกต่ำทางเศรษฐกิจซึ่งอาจเกิดขึ้นสลับกันไปโดยการขยายตัวหรือการตกต่ำทางเศรษฐกิจมีระยะเวลายาวนานนั้น ย่อมมีผลต่อความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและในกรณีที่ระบบการเมืองไม่ได้มีส่วนช่วยให้เกิดการกระจายอำนาจอันนำไปสู่การมีส่วนร่วม และความสามารถในการต่อรองของกลุ่มที่เสียเปรียบ การใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมก็เป็นสาเหตุพื้นฐานของความขัดแย้งและก่อให้เกิดความไม่มั่นคงได้

ในปัจจุบัน การศึกษาสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง มักจะเน้นการเชื่อมโยงความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม (environmental degradation) กับความมั่นคงของชาติโดยผู้ทำการศึกษาดังเสนากรอบความคิดและแนวทางการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลต่อกัน (casual links) อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่า ตัวแบบ (model) ที่ได้จากการศึกษาเหล่านี้ยังเป็นตัวแบบที่มีข้อจำกัดอยู่ ในที่นี้จะได้กล่าวถึงงานสำคัญ 3 ชิ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงตัวแบบที่ใช้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงต่อไป งานเหล่านี้ได้แก่

1. งานของ Daniel Deudney, "The Case Against linking Environmental Degradation and National Security" , **Journal of International Studies**, Vol.19 No.3 (1990).
2. งานของ Thomas F. Homer-Dixon, "On the Treshold : Environmental Changes as Causes of Acute Conflict" **International Security**, Vol.16. No.2, Fall 1991.
3. งานของ Calso R. Roque, "Economic Inequality, Environmental Degradation and Civil Strife in the Philippines" unpublished paper, 1991.

งานของ Deudney

Deudney ไม่เห็นด้วยที่จะเชื่อมโยงความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงแห่งชาติ โดยให้เหตุผล 3 ประการ คือ ในประการแรก เขาเห็นว่าเป็นการวิเคราะห์ที่ผิดทางที่จะถือว่าความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมเป็นภัยอันตรายอย่างหนึ่งของความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้เพราะจุดเน้นของความมั่นคงแห่งชาติซึ่งอยู่ที่ความรุนแรงระหว่างรัฐนั้นมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาหรือการแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมน้อยมาก ในประการที่สอง ความพยายามที่จะลดพลังอำนาจด้านชาตินิยมลง โดยหวังที่จะก่อให้เกิดการระดมพลังเพื่อให้เกิดการตระหนักในปัญหาสิ่งแวดล้อมและให้มีการดำเนินการแก้ไขนั้น อาจเป็นผลเสียได้ และในประการที่สาม ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมจะก่อให้เกิดสงครามระหว่างรัฐได้ยาก

ในประการแรก Deudney ชี้ว่า เมื่อสงครามเย็นสงบลงก็มีความพยายามที่จะเสนอความคิดใหม่ให้เห็นว่าภัยอันตรายที่มีใช้ภัยทางทหารคือภัยอันตรายจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมนั้น มีความสำคัญ ด้านหนึ่งก็เพื่อลดและป้องกันการให้ความสนใจต่อภัยอันตรายหรือการทำลายทางทหารที่มีมากจนเกินไป และก่อให้เกิดการแข่งขันและการใช้จ่ายกำลังอาวุธด้วย

แต่เดิมแนวคิดเรื่องความมั่นคงแห่งชาติมีจุดเน้นอยู่ที่ความรุนแรงที่มีการจัดอย่างเป็นระบบ ความมั่นคงจึงหมายถึงการปลอดจากภัยอันเกิดจากการใช้ความรุนแรงนั้น และโดยที่รัฐเป็นฝ่ายใช้ความรุนแรงอย่างเป็นระบบ ความมั่นคงหรือความไม่มั่นคงแห่งชาติจึงเกี่ยวพันกับความขัดแย้งรุนแรงระหว่างรัฐ

ความรุนแรงทางทหารกับความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมสัมพันธ์กันโดยตรงอย่างน้อยสามด้าน คือ (1) การที่รัฐแสวงหาความมั่นคงปลอดภัย

จากการถูกใช้ความรุนแรงด้วยกำลังอาวุธนั้นทำให้รัฐต้องทุ่มทรัพยากรทั้งทางด้านการเงิน องค์กร และภาวะผู้นำไปในทางทหาร แทนที่จะใช้ไปในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ปัญหามีอยู่ว่าหากมีการลดค่าใช้จ่ายทางการทหารลงแล้วจะมีการนำไปฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ยังเป็นที่สงสัยอยู่ หรือถ้าจะทุ่มทรัพยากรให้กับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมแล้วจะทำให้ไม่ลดค่าใช้จ่ายด้านการทหารได้หรือไม่ (2) สงครามก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมโดยตรงไม่ว่าจะเป็นการทิ้งระเบิดของสหรัฐอเมริกาในอินโดจีน หรือการใช้อาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมโลก โดยเฉพาะภูมิภาคและการลดลงของชั้นโอโซน การตระหนักถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้มีบทบาทสำคัญในการระดมพลังประชาชนต่อต้านการแข่งขันด้านกำลังอาวุธและการจำกัดการใช้อาวุธนิวเคลียร์ (3) การเตรียมทำสงครามก่อให้เกิดมลพิษและการใช้ทรัพยากรจำนวนมากในสหรัฐอเมริกาและในสหภาพโซเวียต มีของเสียจากการผลิตอาวุธนิวเคลียร์ ซึ่งมีกัมมันตภาพรังสีที่เป็นอันตรายต่อประชาชน

อย่างไรก็ดี เมื่อสำรวจความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์แล้วพบว่า ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมของโลกส่วนใหญ่นั้นไม่ได้เกิดจากสงครามหรือการเตรียมทำสงคราม ดังนั้นการที่จะขจัดต้นเหตุของการเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมอันอาจเกิดจากสงครามจึงไม่ใช่หลักประกันได้ว่าความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมจะหมดไปได้ ดังนั้นการที่จะหาสาเหตุและการแก้ไขความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมจึงต้องกระทำนอกขอบเขตของระบบความมั่นคงแห่งชาติแบบดั้งเดิม ซึ่งเกี่ยวข้องกับความรุนแรง

Deudney ตั้งคำถามว่า ความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมเป็นภัยอันตรายต่อความมั่นคงแห่งชาติอย่างไร ปัญหานี้ตอบได้ไม่ยากหากปรากฏการณ์ทั้งสองเหมือนกัน คือความมั่นคงปลอดภัยจากความรุนแรง (security from violence) กับความมั่นคงปลอดภัยจากภัยอันตรายจาก

สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม (security from environmental threats) เป็นสิ่งที่คล้ายกัน แต่สองสิ่งนี้ต่างกันมาก อย่างน้อย 4 ประการ คือ (1) ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมกับความรุนแรงเป็นภัยต่างประเภทกัน (2) ขอบเขตและที่มาของภัยจากสิ่งแวดล้อมกับความปลอดภัยจากความรุนแรงแตกต่างกัน (3) ระดับของความจงใจหรือเจตนาที่เกี่ยวข้องไม่เหมือนกัน ภัยจากความรุนแรงเกิดจากระดับพฤติกรรมที่จิตใจมีสูง แต่ภัยจากสิ่งแวดล้อมด้านสิ่งแวดล้อมมักจะไม่เกิดจากความจงใจที่จะมุ่งทำลายสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งผิดกับเจตนาที่จะทำลายล้างกันในสงคราม (4) องค์กรที่ให้ความป้องกันภัยอันเกิดจากความรุนแรง มีลักษณะต่างกับองค์กรที่ป้องกันภัยจากการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมอย่างน้อยสามประการ คือ (ก) องค์กรทหารเป็นองค์กรที่มีความลับ มีลำดับสายบังคับบัญชาที่รวมศูนย์และลดหลั่นกันไป มีการใช้เทคโนโลยีที่แพง มีลักษณะความเชี่ยวชาญพิเศษโดยเฉพาะและทันสมัย (ข) พลเมืองได้มอบหมายให้อำนาจในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติไปกับองค์กรทหารซึ่งแยกตัวออกจากประชาสังคม (ค) กลุ่มคนที่มีวิชาชีพในองค์กรที่รักษาความมั่นคงแห่งชาติได้รับการอบรมฝึกฝนมาในด้านศิลปะแห่งการฆ่าและการทำลาย

ข้อท้วงติงประการต่อไปของ Deudney ก็คือ ในสถานการณ์ของสงครามนั้น ความรู้สึกชาตินิยมเป็นปัจจัยหลักในการปลุกเร้าและระดมประชาชนให้เกิดความรู้สึกแยกแยะระหว่างพวกเรากับพวกเขาในลักษณะที่ชาติอื่นหรือพวกเขาเป็นศัตรูกับเรา ความรู้สึกชาตินิยมนี้มีพลังสูงเพราะสอดคล้องกับอารมณ์พื้นฐานของคนเรา แต่ในด้านสิ่งแวดล้อมแล้วตัวเราเองไม่ใช่พวกอื่นที่เป็นศัตรูสำคัญ การที่จะก่อให้เกิดอารมณ์ร่วมกันในการต่อสู้แก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นเรื่องยาก

ข้อท้วงติงประการสุดท้ายของ Deudney ได้แก่ การเห็นว่าความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมไม่ใช่ปัจจัยหลักที่จะก่อให้เกิดสงครามระหว่างรัฐด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ (1) ระบบการค้าระหว่างประเทศ ในปัจจุบันชี้ให้เห็นว่ารัฐต่างๆ มิได้ประสบกับภาวะการพึ่งพาทรัพยากรในฐานะที่เป็นภัยร้ายแรงต่อความมั่นคงทางทหาร และความเป็นอิสระทางการเมืองอีกต่อไป ผิดกับในสมัยต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งสงครามเกิดขึ้นเพราะความกลัวที่จะขาดแคลนทรัพยากรหรือถูกตัดขาดจากแหล่งทรัพยากร (2) โอกาสที่จะเกิดสงครามเพราะการแย่งชิงทรัพยากรลดน้อยลงเพราะรัฐต่างๆ พบว่าเป็นการยากที่จะไปใช้ทรัพยากรของชาติอื่นด้วยการบุกเข้าไปยึดครองอาณาเขต (3) โลกเรากำลังเข้าสู่ “ยุคแห่งการใช้สิ่งที่ทดแทนกันได้” (the age of substitutability) ทำให้ราคาของวัตถุดิบคงที่หรือลดต่ำลงอย่างต่อเนื่อง

Deudney ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดที่ว่า ประเทศที่ขาดแคลนทรัพยากรจะเป็นชาติที่ยากจนและมีความขัดแย้งสูงตามไปด้วย โดยยกตัวอย่างญี่ปุ่น ซึ่งขาดทรัพยากรแต่ร่ำรวยมาก ในขณะที่อีกหลายประเทศร่ำรวยทรัพยากรแต่กลับยากจน ดังนั้นจึงไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างการมีทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์กับความมั่งคั่งของชาติ นอกจากนั้น แม้ว่าอาจจะเกิดภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ แต่ความขัดแย้งระหว่างรัฐก็อาจลดลงก็ได้ เพราะการที่สังคมจะมีปฏิกริยาต่อการตกต่ำทางเศรษฐกิจนั้น ขึ้นอยู่กับอัตราของความตกต่ำว่าจะมีสูงหรือต่ำแค่ไหน นอกจากนั้น ฐานะอำนาจทางเศรษฐกิจของรัฐ อย่างเยอรมันและญี่ปุ่นก็เปลี่ยนไปมากหลังสงครามโลกครั้งที่สองแต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้ก่อให้เกิดสงคราม

จะเห็นได้ว่า Deudney เน้นการวิเคราะห์ความขัดแย้งระหว่างรัฐมากกว่าความขัดแย้งภายในรัฐ เพราะแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติตามความหมายของการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศนั้น อยู่ที่การปลอด

จากภาวะสงครามระหว่างรัฐ Deudney จึงไม่เห็นด้วยกับการยกเอาความเลื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมมาเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเลื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงจึงมีจุดเน้นอยู่ที่ความขัดแย้งภายในรัฐมากกว่าระหว่างรัฐ และจากการพิจารณาสภาพการณ์ของประเทศที่กำลังพัฒนาหลายประเทศ ความขัดแย้งภายในรัฐได้เกิดจากปัญหาการแย่งชิงและการใช้ทรัพยากรภายใต้ข้อจำกัดและการเลื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม งานของ Homer Dixon และ Roque จึงช่วยให้เรามีแนวคิดในการศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยมีจุดเน้นอยู่ที่ความขัดแย้งภายในรัฐ

งานของ Homer-Dixon

งานของ Homer-Dixon เดิมเป็น Occasional Paper ชื่อ **Environmental Change and Violent Conflict** (Occasional Paper No.4, June 1990, International Security Studies Program, American of Arts and Science) ซึ่งต่อมามีการปรับปรุงและลงพิมพ์ใน **International Security**

Homer-Dixon เป็นนักวิชาการที่อยู่ในกลุ่มที่เห็นว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมกำลังกลายเป็นปัญหาที่มีผลสะท้อนโดยตรงต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และต้องการวิเคราะห์ว่าการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมขนาดใหญ่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างไรในระดับชาติและนานาชาติได้หรือไม่อย่างไร งานของ Homer-Dixon เป็นการเสนอกรอบการวิเคราะห์เบื้องต้นสำหรับปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมกับความขัดแย้งทั้งที่รุนแรงและไม่รุนแรง โดยเสนอสมมติฐานที่เป็นระบบเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมกับความ

ขัดแย้งที่รุนแรง ทั้งนี้โดยอาศัยพื้นฐานด้านทฤษฎีความขัดแย้งทางสังคม (social conflict theory)

Homer-Dixon เห็นว่าการศึกษาลingkunganกับความมั่นคงเท่าที่มีมาก่อให้เกิดประโยชน์ในการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมกับความขัดแย้งที่รุนแรงน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากนักวิจัยมักจะเน้นการเปลี่ยนแปลงด้านบรรยากาศและภูมิอากาศ โดยละเลยปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านพื้นดินและน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสื่อมโทรมของพื้นที่เกษตรกรรม การเสื่อมโทรมของป่า มลพิษของแหล่งน้ำ และการลดลงของทรัพยากรประมง เป็นต้น ในประการต่อมา นักวิจัยยังไม่ค่อยจะแยกประเด็นคำถามว่า “อย่างไร” (การเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้อย่างไร) ออกจากประเด็นคำถามว่าจะเกิดขึ้น “ที่ไหน” (ความขัดแย้งดังกล่าวนั้นจะเกิดขึ้นที่ใด) สำหรับความเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมกับความขัดแย้งในเชิงเป็นเหตุและผลต่อกันนั้นก็มิได้มีโดยตรง นอกจากนั้นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมหลายๆ ด้านที่มีความแตกต่างกันมักจะเกิดขึ้นพร้อมๆ กันไปจนทำให้การวิเคราะห์กระทำได้ยาก เพราะความซับซ้อนมีมาก Homer-Dixon ชี้ให้เห็นด้วยว่าปัญหาลingkunganและผลกระทบทางสังคมรวมทั้งความขัดแย้งนั้นไม่อาจจะแยกวิเคราะห์อย่างเป็นเอกเทศจากตัวแปรอื่นๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มของประชากร วัฒนธรรม ตลอดจนโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม

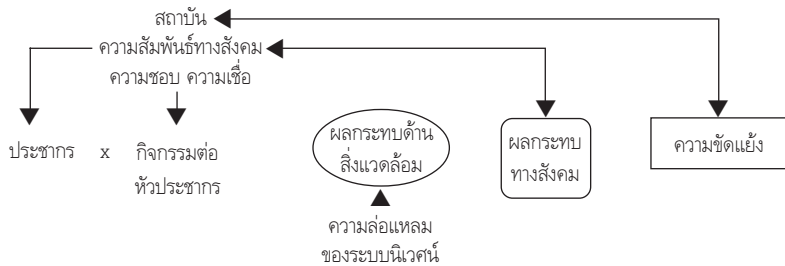
การที่ Homer-Dixon จำกัดการวิเคราะห์ให้แคบลงโดยกล่าวถึง **ความขัดแย้ง** (conflict) แทนที่จะกล่าวถึง **ความมั่นคง** (security) ทำให้แก้ปัญหาที่ Deudney ระบุไว้ได้ในระดับหนึ่งเพราะความขัดแย้งนี้อาจเป็นความขัดแย้งระดับชาติหรือระหว่างประเทศก็ได้ อย่างไรก็ตามก็เห็นว่าประเทศที่ยากจนจะมีปัญหากับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมมากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้น ความขัดแย้งที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมจึงมักจะมี

โอกาสเกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนาได้มากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะการประสานตัวระหว่างผลกระทบทางสังคม 4 ด้าน อันได้แก่ การลดลงของการผลิตทางเกษตรกรรม การตกต่ำทางเศรษฐกิจ การเคลื่อนย้ายประชากร และการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งแต่เดิมมีการยอมรับในความชอบธรรม

กรอบการวิเคราะห์การเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมกับความขัดแย้งที่ Homer-Dixon ใช้ประกอบด้วยตัวแปรสองชุด คือ ผลผลิตของประชากรทั้งหมดในพื้นที่หนึ่งๆ และกิจกรรมทางกายภาพต่อหัวประชากรด้านหนึ่ง กับความล่อแหลมในระบบนิเวศในพื้นที่นั้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านั้นก่อให้เกิดขึ้น

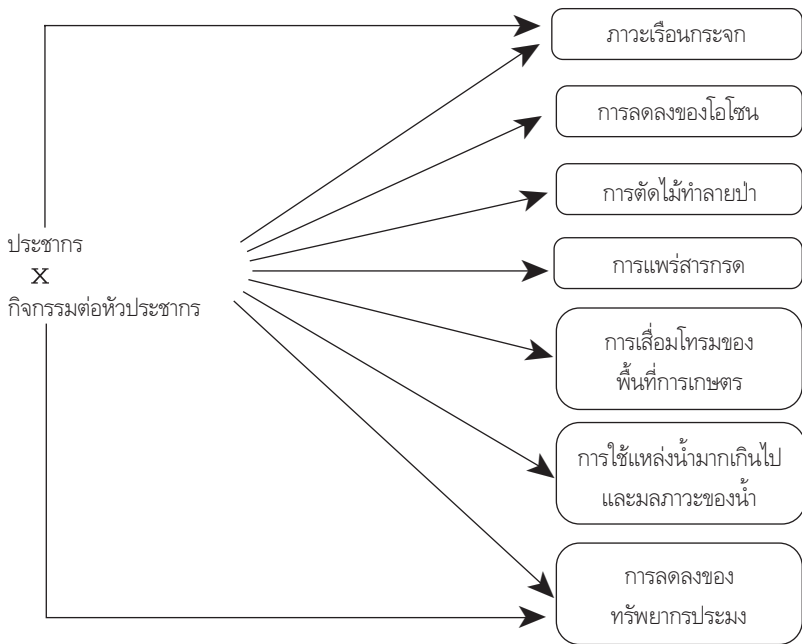
กิจกรรมต่อหัวประชากร เป็นผลของทรัพยากรทางกายภาพที่มีอยู่ กับปัจจัยด้านความคิด รวมถึงสถาบัน ความสัมพันธ์ทางสังคม ความชอบและความเชื่อด้วย

ภาพข้างล่างแสดงความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมกับความขัดแย้ง



Homer-Dixon แยกแยะปัญหาสิ่งแวดล้อมออกเป็น 7 กลุ่ม และเชื่อมโยงปัญหาดังกล่าวกับผลกระทบทางสังคม 4 ประเภท ซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้ง 3 ด้านด้วยเช่นกัน

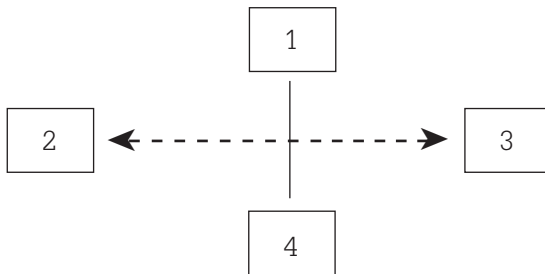
ปัญหาสิ่งแวดล้อม 7 กลุ่มที่ประเทศกำลังพัฒนากำลังเผชิญอยู่ ได้แก่



สำหรับผลกระทบทางสังคมของการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ได้แก่

1. การลดลงของคุณภาพทางการผลิตเศรษฐกิจ
2. การเปลี่ยนแปลงในการผลิตทางการเกษตรของภูมิภาค
3. การเคลื่อนย้ายประชากร (การพลัดถิ่นคาที่ที่อยู่)
4. การแตกแยกของสถาบัน และพฤติกรรมทางสังคม

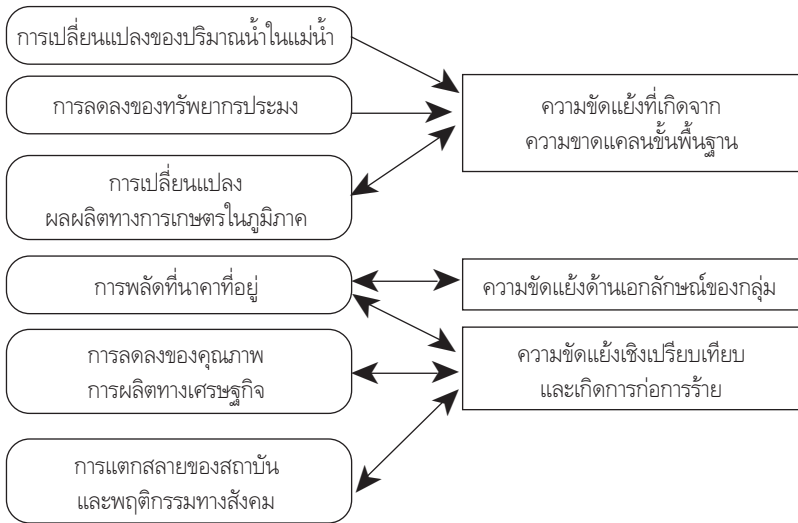
ผลกระทบด้านสังคมทั้งสี่นี้ต่างเกี่ยวโยงซึ่งกันและกันดังภาพ (ซึ่งแทนด้วยตัวเลข 1, 2, 3, 4 ตามหัวข้อข้างต้น)



เมื่อเกิดผลกระทบด้านสังคม 4 ประการนี้แล้ว ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้ง 3 ประเภท คือ

- (1) ความขัดแย้งที่เกิดจากความขาดแคลนขั้นพื้นฐาน
- (2) ความขัดแย้งด้านการสูญเสียเอกลักษณ์ของกลุ่ม
- (3) ความขัดแย้งเชิงเปรียบเทียบและการเกิดการก่อการร้าย

ภาพข้างล่างแสดงประเภทของความขัดแย้งที่มักจะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมในประเทศที่กำลังพัฒนา



ในบรรดาความขัดแย้งทั้งสามประเภท ความขัดแย้งประเภทที่สามมีความรุนแรงมากที่สุด เพราะความขัดแย้งที่เกิดจากความรู้สึกถูกเอารัดเอาเปรียบ เมื่อเทียบเคียงกับคนอื่น และการก่อการร้ายจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ (1) มีโครงสร้างของกลุ่มหรือชนชั้นที่ชัดเจนภายในสังคม (2) การแจกแจงผลประโยชน์ภายในสังคมถูกมองโดยกลุ่มบางกลุ่มว่าเป็นไปอย่างไม่ชอบธรรม (3) ดุลอำนาจภายในสังคมเป็นดุลอำนาจที่กลุ่มข้างต้นเห็นว่าไม่มีความมั่นคง กล่าวคือ กลุ่มเหล่านั้นมีความเชื่อว่ามีโอกาสที่พวกเขาจะมีอำนาจมากขึ้นได้ หรือสามารถโค่นล้มโครงสร้างอำนาจในสังคมได้ (4) มีความสามารถด้านองค์กรและผู้นำภายในกลุ่มดังกล่าวที่ป้อนข้อมูลข่าวสาร และมีการประสานงานกันได้

โดยสรุปแล้ว การต่อสู้และความขัดแย้งที่รุนแรงอาจเกิดขึ้นได้ เพราะกลุ่มชนในสังคมเชื่อว่าโอกาสที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสันตินั้น ถูกปิดกั้นหมด ตามความเห็นของ Homer-Dixon นั้น การที่ประสิทธิภาพทางการผลิตลดต่ำลงบวกกับการแตกสลายของสถาบันจะนำไปสู่ความขัดแย้งประเภทที่เกิดจากความรู้สึกถูกกดขี่เชิงเปรียบเทียบ และความขัดแย้งเช่นนี้ก็จะก่อให้เกิดการตกต่ำทางเศรษฐกิจ และการแยกสลายของสถาบันได้ด้วยเช่นกัน

Homer-Dixon ใช้ตัวอย่างประเทศฟิลิปปินส์ในการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมกับความขัดแย้ง โดยเชื่อมโยงปัญหาการก่อการร้ายกับความรู้สึกว่าถูกกดขี่ของชาวนารับจ้างที่ไม่มีที่ดินทำกินและชาวนายากจนซึ่งพลัดถิ่นาคาที่อยู่ต้องอพยพจากที่ราบไปทำกินบนที่สูง

ปัญหาของฟิลิปปินส์เป็นปัญหาที่น่าสนใจ เพราะมีลักษณะหลายประการที่เทียบเคียงได้กับปัญหาในประเทศไทย คำถามมีอยู่ว่า เหตุใดการก่อการร้ายในฟิลิปปินส์จึงยังคงมีอยู่ในขณะที่ของไทยสงบลงแล้วทุกๆ ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกรไทยก็ยังคงมีอยู่ จะเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนที่ความขัดแย้งที่รุนแรงจะเกิดขึ้นในสังคมไทยอีกภายหลังการก่อการร้ายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยหมดไปแล้ว

งานของ Celso R. Roque

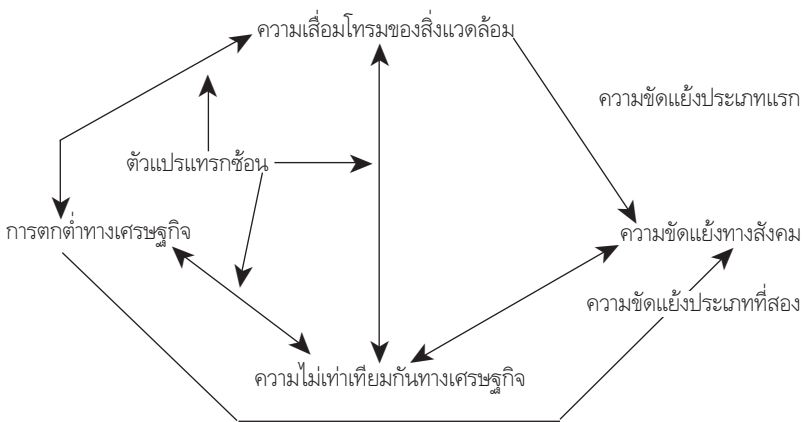
งานของ Roque เกี่ยวกับปัญหาที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้นเพราะเป็นกรณีศึกษาอย่างละเอียด และมีประเด็นที่จำกัดขอบเขตไว้แคบกว่าของ Homer-Dixon ซึ่งเสนอตัวแบบที่มีสมมติฐานค่อนข้างกว้าง Roque เชื่อมโยงความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจกับความเสื่อมโทรม

ของสิ่งแวดล้อมกับการต่อสู้ก่อการร้ายในฟิลิปปินส์

Roque แบ่งความขัดแย้งที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกนั้นความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อมนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมโดยตรง ในกรณีนี้การเปลี่ยนแปลงในคุณภาพของน้ำหรืออากาศนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมโดยตรง เช่น กรณีการประท้วงที่ San Fernando ที่ชาวนาในพื้นที่ราบลุ่มประท้วงน้ำเสีย หรือชาวนาในบางส่วนของภาคอีสานประท้วงการทำนาเกลือที่ทำให้หน้าข้าวเสียหาย เป็นต้น

ความขัดแย้งอีกประเภทหนึ่งนั้น มีความซับซ้อนมากกว่าความขัดแย้งประเภทแรก เพราะการทำลายสิ่งแวดล้อมนำไปสู่การตกต่ำทางเศรษฐกิจ ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ จนในที่สุดก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมได้ ความขัดแย้งประเภทที่สองนี้เป็นความขัดแย้งที่อาศัยทฤษฎีความขัดแย้งแบบการมีความรู้สึกถูกกดขี่เชิงเปรียบเทียบมาอธิบายได้

Roque อธิบายความขัดแย้งสองประเภทนี้โดยภาพข้างล่าง



Roque เห็นว่า การประสานตัวระหว่างการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมกับความขัดแย้งทางสังคมอาจอ่อนกำลังลงในระยะยาวได้ หากมีตัวแปรแทรกซ้อน และระยะห่างระหว่างมูลเหตุของความขัดแย้งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริง ก็อาจมีมากด้วยเช่นกัน

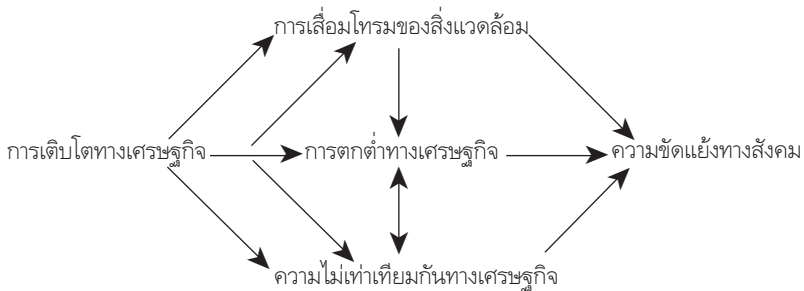
ความขัดแย้งประเภทที่สองมีความซับซ้อนกว่าความขัดแย้งประเภทแรก Roque ยกตัวอย่างการก่อการร้ายของ National Democratic Front กับการก่อการร้ายของพวก MORO National Liberation Front ทั้งสองกลุ่มนี้อ้างความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจว่าเป็นสาเหตุสำคัญในการเข้าจับอาวุธโค่นล้มรัฐบาล

การปรับตัวแบบกับสถานการณ์ในประเทศไทย

การแบ่งประเภทความขัดแย้งตามแนวทางของ Roque มีประโยชน์อย่างมากในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมกับความขัดแย้ง เพราะความขัดแย้งมีตัวแปรและความซับซ้อนต่างกัน สำหรับการศึกษารณีของประเทศไทยก็มีความจำเป็นในการแยกแยะประเภทของความขัดแย้งตามแนวทางข้างต้นเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ว่าการก่อการร้ายในประเทศไทยซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนานนั้นเกิดจากความตกต่ำและไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจอันมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมจริงหรือไม่ เพราะถ้าพิจารณาจากตัวแบบของ Homer-Dixon แล้ว มูลเหตุของความขัดแย้งที่มีการก่อการร้ายอาจสลายไปได้ถึงผลกระทบด้านสังคม ซึ่งมีที่มาจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมแต่กรณีของไทยนั้น ความขัดแย้งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ภายหลังการก่อการร้ายหมดไปแล้ว แม้จะมีความรุนแรงแต่ก็มีใช้เป็นการรุนแรงที่

ขยายขอบเขตไปเป็นการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธเหมือนกับที่เป็นอยู่ในฟิลิปปินส์ นอกจากนั้นในสมัยที่มีการก่อการร้ายแพร่หลายอย่างกว้างขวางนั้น กลับไม่ค่อยปรากฏความขัดแย้งที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมหรือการแย่งชิงทรัพยากร ปัญหาที่ดินทำกิน ซึ่งมีมากภายหลังการหมดไปของการก่อการร้ายในประเทศไทย เป็นปัญหาที่มีลักษณะพิเศษ เพราะเป็นการเผชิญหน้าระหว่างรัฐกับประชาชน มิใช่เกิดจากการเผชิญหน้าระหว่างเจ้าของที่ดินรายใหญ่กับเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน

ดังนั้น ตัวแบบที่ใช้ศึกษาความขัดแย้งของ Homer-Dixon จึงมีข้อจำกัดอย่างมากในการใช้อธิบายปัญหาความขัดแย้งในกรณีของไทย ซึ่งความเกี่ยวโยงเป็นเหตุเป็นผลต่อกัน อาจเริ่มจากความต้องการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากกว่า การตกต่ำทางเศรษฐกิจในแง่หนึ่ง การเติบโตและการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้นำไปสู่การขยายพื้นที่เพาะปลูก และการขยายพื้นที่เพาะปลูกนำไปสู่การตัดไม้ทำลายป่า เพื่อหักล้างทางพงทำไร่และเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อม แล้วจึงนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนและระหว่างรัฐกับประชาชน ดังนั้น ตัวแบบของความขัดแย้งประเภทสอง ในกรณีของไทยจึงเป็นดังภาพ



หรือเมื่อนำไปใช้กับการเชื่อมโยงตามตัวของ Homer-Dixon ก็จะเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม คือ :

การเติบโตทางเศรษฐกิจแบบอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ -> การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม + การเพิ่มขึ้นของประชากรในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีทางการผลิตคงที่

-> ความพยายามในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม-> นโยบายสงวนรักษาสิ่งแวดล้อม-> ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

กรณีของไทยอาจนำไปสู่การมีตัวแบบใหม่ ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับความขัดแย้งทางสังคมได้ หากมีการปรับตัวแบบของ Homer-Dixon และ Roque เพราะตัวแบบของทั้งสองเน้นจุดเริ่มต้นที่มีภาวะตกต่ำหรือขาดแคลนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม และเห็นว่าภาวะตกต่ำดังกล่าวนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมและความไม่มั่นคง

การที่ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีทรัพยากรค่อนข้างอุดมสมบูรณ์และประชากรไม่หนาแน่นนัก ต้องการเร่งรัดการพัฒนาโดยมีแนวทางการพัฒนาที่อาศัยการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า และการเพิ่มผลผลิตด้วยการขยายพื้นที่การเพาะปลูกมากกว่าการใช้เทคโนโลยี ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ที่ทำให้สิ่งแวดล้อมมีความเสื่อมโทรมได้ตัวแปรหรือปัจจัยที่เชื่อมโยงกัน จึงน่าจะมีรัฐและนโยบายของรัฐเกี่ยวข้อง ตัวอย่างแยกไม่ออก ซึ่งตัวแปรนี้ในตัวแบบของ Homer-Dixon และ Roque มิได้ระบุให้ความสำคัญไว้ โดยเฉพาะนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรและนโยบายหลักด้านการพัฒนา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลง ในนโยบายดังกล่าว

ดังนั้น ในการศึกษากรณีของประเทศไทย เราจึงจะวิเคราะห์ความขัดแย้งทั้งสองประเภทนี้ที่ Rogue วางแนวทางไว้ แม้ว่าการใช้กรอบการวิเคราะห์จะแตกต่างไปจากของ Rogue ในตัวแปรหลักก็คือ การทดแทนการตกต่ำทางเศรษฐกิจ ด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจ ว่าเป็นตัวแปรที่ก่อให้เกิดทั้งความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่ 2

บทที่ 2

จากความไม่มั่นคงสู่การพัฒนา

ประเทศไทยก็เหมือนกับประเทศในโลกที่สามทั่วไป ที่ตกอยู่ภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลง และความผันผวนทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในทางสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการกดดันทางด้านนโยบายความมั่นคงที่อภิมหาอำนาจ และกลุ่มประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้วร่วมกันกำหนด

เป็นที่ทราบกันดีว่านับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา โลกได้แบ่งเป็น 2 ขั้ว หรือสองค่าย (Bipolar World) ขั้วหนึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ อีกขั้วหนึ่งมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้นำ ความแตกต่างระหว่างสองขั้วนี้เป็นความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์ทางการเมือง และทางด้านการจัดระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม-วัฒนธรรม ที่สำคัญก็คือความแตกต่างเหล่านี้ก่อให้เกิดการแข่งขันทางด้านอิทธิพลและอำนาจที่จะขึ้น-ครองบงำความเป็นไปและทิศทางการเปลี่ยนแปลงในโลก อาจกล่าวได้ว่าแต่ละขั้วต่างมุ่งเสนอและปฏิบัติการทุกวิถีทางที่จะทำให้อุดมการณ์และระเบียบทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ของฝ่ายตน เป็น**กระแสหลัก**ของความ เป็นไป และทิศทางการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก

การแข่งขันดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเน้นหนักในการสร้างแสนยานุภาพทางการทหารด้วยการแข่งขันทางกำลังอาวุธ ทั้งที่เป็นอาวุธทันสมัยและอาวุธหลักดั้งเดิม พลังอำนาจทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในทศวรรษ ที่ 1940 มีอยู่เหนือชาติอื่นใด โดยเฉพาะต่อกลุ่มอำนาจเก่าในยุโรป (ฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมัน และอังกฤษ) ซึ่งต่างประสบความเสียหายอย่างใหญ่หลวง

ที่ต่อเนื่องกันมาในระยะเวลาระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 เมื่อเสร็จสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มั่งคั่งที่สุดในโลก ไม่ว่าจะวัดกันด้วยรายได้ต่อหัวของประชากร มาตรฐานการดำรงชีพของประชาชน ระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม อัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ หรือฐานะทางการคลัง เมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐอเมริกามีทุนสำรองทองคำถึง 20,000 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นสัดส่วนเกือบสองในสามของทุนสำรองทองคำทั่วโลก ซึ่งมี 33,000 ล้านดอลลาร์ นอกจากนี้ การผลิตทางอุตสาหกรรมของโลกมากกว่าครึ่งหนึ่ง เป็นการผลิตในสหรัฐอเมริกา ทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ส่งสินค้าออกรายใหญ่ที่สุดของโลก ความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจนี้สะท้อนให้เห็นจากกำลังอำนาจทางทหาร ซึ่งเมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 มีจำนวนทหารประจำการถึง 12.5 ล้านคน (รวมถึง 7.5 ล้านคนที่ประจำอยู่นอกประเทศด้วย) ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้สหรัฐอเมริกาเริ่มมีบทบาทอย่างกว้างขวางทางสากลและนำไปสู่การสร้างยุทธศาสตร์ระดับโลก ซึ่งมีรากฐานอยู่บนการใช้กำลังอำนาจทางทหารรักษาและขยายอิทธิพลอำนาจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ¹

ในต้นทศวรรษที่ 1970 สหรัฐอเมริกามีทหารหนึ่งล้านคนประจำอยู่ใน 30 ประเทศ เป็นสมาชิกพันธมิตรทางทหารของ 4 ภูมิภาคและเป็นผู้มีส่วนร่วมในพันธมิตรทางทหารในอีกภูมิภาคหนึ่งอย่างแข็งขัน มีสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันกับ 42 ชาติ เป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ 53 องค์การ และเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางการทหารหรือทางเศรษฐกิจแก่เกือบ 100 ชาติทั่วโลก²

1. ดูรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นนี้ ใน Paul Kennedy, **The Rise and Fall of The Great Powers : Economic Change and Military Conflict from 1500-2000** (London : Fontana Press, 1990) โดยเฉพาะบทที่ 7 PP.447-533.

2. R. Steel, **Pax Americana** (New York, 1977), p.134.

หลัง ค.ศ. 1949 เมื่อจีนตกอยู่ภายใต้การปกครองของพรรคคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาจึงให้ความสนใจต่อภูมิภาคเอเชียและเอเชียอาคเนย์มากขึ้น การเข้าสู่สงครามเกาหลีและสงครามเวียดนาม เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนของยุทธศาสตร์สหรัฐอเมริกา ในการป้องกันภัยอันตรายจากประเทศที่จัดรวมอยู่ในเขี้ยวอำนาจคอมมิวนิสต์

ประเด็นที่เราต้องการหยิบยกมากล่าว ณ ที่นี้ก็คือ ความสำคัญที่เพิ่มมากขึ้นตลอดระยะเวลาเกือบครึ่งศตวรรษ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ของ **มิติตามมั่นคง** ซึ่งเน้นหนักไปในด้านการสร้างกำลังทหาร เพื่อป้องกันภัยคุกคามจากประเทศคอมมิวนิสต์ โลกที่แบ่งเป็น 2 ขั้ว และการเลือกของไทยเราที่อยู่กับขั้วโลกเสรีซึ่งนำโดยสหรัฐอเมริกามีผลทั้งทางบวกและทางลบต่อไทย ในด้านบวกนั้น ได้แก่ การที่ประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเล็กและยังไม่มีกำลังอำนาจทางเศรษฐกิจ-การทหารที่กล้าแก่งนักร สามารถมีหลักประกันในเอกราช-อธิปไตยของชาติได้จากพันธมิตรที่เป็นอภิมหาอำนาจ ผลพวงจากพันธมิตรนี้มีได้มีเฉพาะแต่ทางด้านความมั่นคงเท่านั้น หากยังปรากฏในด้านความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการศึกษา-ฝึกอบรมอีกด้วย ในด้านลบนั้น ได้แก่ การที่เรากลายเป็นเสมือน “รัฐลูกน้อง” (client state) ซึ่งนโยบายด้านหลักๆ เช่น การต่างประเทศ การทหาร และการพัฒนาเศรษฐกิจของเรา ถูกกำหนด และ/หรือ ชี้นำโดย แนวคิด-พลังทางเศรษฐกิจ-การเมืองของ “รัฐลูกพี่” ผลกระทบที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การเกิดขบวนการของพรรคคอมมิวนิสต์ขึ้น มีการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธที่ยืดเยื้อยาวนานเป็นเวลาเกือบสามทศวรรษซึ่งนำไปสู่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจ-การเมือง-ทรัพยากรมนุษย์อย่างมหาดศาล และเกิดความแตกแยก-การใช้กำลังรุนแรงต่อกันระหว่างคนร่วมชาติ

ที่สำคัญก็คือ ปฏิกริยาถูกใช้ระหว่างการที่ไทยร่วมเป็นรัฐภายใต้การพิทักษ์ของมหาอำนาจอเมริกัน-การโต้ตอบของจีน เนื่องจากเกรงการปิดล้อม

ด้วยการสนับสนุนการก่อการร้ายภายในประเทศ การพึ่งพาสหรัฐอเมริกา มากขึ้นเนื่องจากเกิดการทำหายของพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศ มีผล ทำให้มิติความมั่นคงกลายเป็นมิติหลักที่กำหนดและชี้้นำการพัฒนาประเทศ ตลอดระยะเวลาดังกล่าว และส่งผลโดยตรงต่อการจำกัดความสำคัญของ มิติการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากประเทศไทยมีความผูกพันกับสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก ดังกล่าวข้างต้น ทิศทางการพัฒนาประเทศไทยจึงได้รับอิทธิพลจาก สหรัฐอเมริกาตามไปด้วย การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ดี การกำหนด ลำดับความสำคัญก่อนหลังของแผน-โครงการต่างๆ ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นไปตามแนวคิดกระแสหลักของสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น

ในระยะเวลาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษที่ 1960 ซึ่ง ถูกกำหนดให้เป็น “ทศวรรษแห่งการพัฒนา” นั้น ยังคงเป็นทศวรรษที่ สหรัฐอเมริกาเพิ่งเริ่มขยายบทบาทและอิทธิพลทางการทหาร เศรษฐกิจ และการเมือง โดยยกเอา “การพัฒนา” มาเป็นอุดมการณ์ใหม่ในการต่อสู้กับ ฝ่ายคอมมิวนิสต์ อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่สหรัฐอเมริกา นำมาเผยแพร่กับประเทศไทย โดยผ่านทางองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และองค์การของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเอง เช่น USOM (ต่อมา เป็น USAID) นั้น ยังคงเป็นแนวคิดที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและการ ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ มากกว่าการแสวงหาความ เหมาะสมระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับการรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในสองทศวรรษแรกแห่งการพัฒนานั้น ประเทศไทยตกอยู่ในกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่ได้มีการตระหนักถึง การสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมเลย เพราะนอกจากจะขาดขบวนการของกลุ่ม ประชาชนนอกองค์กรของรัฐที่มีความสำนึกตื่นตัวในด้านนี้แล้ว ในด้าน องค์กรของรัฐเอง ซึ่งเป็นผู้นำการพัฒนายังไม่เกิดการตระหนักถึงความ

จำเป็นในด้านนี้ เมื่อประกอบกับการขาดการขึ้นนำจากสหรัฐอเมริกา-องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของเรา เน้นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ-การลงทุนในปัจจุบันโครงสร้างพื้นฐานและเน้นความเกี่ยวพันยึดโยงกับมิติทางด้านความมั่นคงมากเป็นพิเศษ

เนื่องจากการตื่นตัวทางด้านการสงวนรักษาสิ่งแวดล้อมโลก เป็นปรากฏการณ์ที่ล้ำค่ากว่าการส่งเสริมการพัฒนาแบบ “ตักตวง-ใช้ประโยชน์” จากธรรมชาติ และกระแสการเปลี่ยนแปลงแนวคิดด้านเศรษฐกิจ-สิ่งแวดล้อมในสังคมไทยก็ยิ่งล้ำเข้าไปกว่าที่เป็นอยู่ในต่างประเทศอีก ประเทศไทยจึงต้องเผชิญกับปมปัญหาที่แก้ไม่ตกคือ ความเหมาะสมระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเร่งการเติบโตของอุตสาหกรรม กับการเพิ่มผลผลิต-คุณภาพชีวิตของกำลังแรงงานที่ส่วนใหญ่ยังอยู่ในภาคเกษตรกรรม และความสัมพันธ์ระหว่างความเหมาะสมดังกล่าวกับทรัพยากรธรรมชาติ-สิ่งแวดล้อม

เป็นที่น่าสังเกตว่า กระแสการตื่นตัวในสหรัฐอเมริกา-ยุโรป ในด้านสิ่งแวดล้อมนั้น เกิดจากผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นสูงจนพลังงานฟอสซิลกำลังอยู่ในสภาพที่ใกล้การหมดสิ้นไปในทางเศรษฐกิจนั้นเล่า การแข่งขันด้านกำลังอาวุธระหว่างสหรัฐอเมริกา-โซเวียตรัสเซียระหว่างสามทศวรรษที่ผ่านมา (1950-1980) ทำให้ต่างฝ่ายต่างนำเอาพลังงานเศรษฐกิจมาใช้กับการผลิตแข่งขันด้านอาวุธ จนก่อให้เกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมีผลทำให้สหรัฐอเมริกาเริ่มกลายเป็นประเทศที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศ และในระดับสากล อันเป็นสภาวะการเปลี่ยนแปลงที่ตรงข้ามกับสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

การแบกภาระการป้องกันทางทหารทั่วโลกมากเกินไปนี้ ทำให้สหรัฐอเมริกาเริ่มต้องการผ่อนคลายนโยบายนี้เอง การขาดดุลทางการค้าของสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น ซึ่งในปีงบประมาณ 1986 มีถึง 62,000 ล้านดอลลาร์

ทำให้รัฐบาลอเมริกันต้องประสบกับแรงกดดันภายในประเทศอย่างมาก การปรับเปลี่ยนแนวคิดและท่าทีเกี่ยวกับการพัฒนาของสหรัฐอเมริกาหันมาให้ความสนใจต่อ “ภัยอันตรายที่ไม่ใช่ภัยอันตรายทางทหาร” (non-military security threat) จึงมีผลมาจากการประสานตัวระหว่างกระแสสองกระแสหลัก กระแสหนึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากความเจริญทางวัตถุ จนถึงระดับที่มีผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิต-สิ่งแวดล้อม การตื่นตัวของขบวนการอนุรักษ์ธรรมชาติ-สิ่งแวดล้อมด้านหนึ่ง กับความจำเป็นในการลดการแข่งขันทางการค้าทางกำลังอาวุธ ซึ่งก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางเศรษฐกิจอีกด้านหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศในทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเริ่มจากการที่สหรัฐอเมริกา-จีน เริ่มความสัมพันธ์อันดีต่อกันในปลายทศวรรษที่ 1970 ตลอดจนการปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจ-การเมืองของสหภาพโซเวียต โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ทำให้การตื่นตัวด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติ-สิ่งแวดล้อม กลายเป็นประเด็นการถกเถียงทางการเมือง-มีผลทางด้านนโยบายในระดับนานาชาติมากขึ้น ภายใต้สถานการณ์เหล่านี้เองที่มีการโหมกระพือกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลกอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐหนึ่งท่ามกลางความสัมพันธ์อันสลับซับซ้อนระหว่างประเทศนี้ จึง**มิได้มีอิสระเสรี**อย่างเต็มที่หรืออย่างมากในการกำหนดทิศทาง-ทางเลือกในการพัฒนา ในสามทศวรรษที่ผ่านมา กระแสโลก (เสรี) เป็นอย่างไร ทิศทาง-ทางเลือกการพัฒนาของไทยเราก็สอดคล้องตามไปกับกระแสนั้น มาบัดนี้ทิศทางของกระแสโลกได้ปรับเปลี่ยนไปเน้นหนักในการคำนึงถึง “ภัยอันตรายที่ไม่ใช่ภัยอันตรายทางทหาร” มากขึ้น ผู้กำหนดนโยบายของไทยจึงตกอยู่ในภาวะแวดล้อมใหม่ที่ทั้งกระแสสากลและการตื่นตัวของขบวนการอนุรักษ์

ธรรมชาติ-สิ่งแวดล้อมภายในประเทศ ซึ่งอยู่นอกองค์กรของรัฐ ได้แสดงออก-ผลักดันให้รัฐดำเนินถึงปัจจัยด้านใหม่ (สิ่งแวดล้อม) มากขึ้น

ปัญหาที่ขบไม่แตกของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายก็คือ ในขณะที่สภาพแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติของไทยเสื่อมโทรมลงจนอยู่ในระดับวิกฤต เพราะผลจากการพัฒนาแบบตัดทวงใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติอย่างเกินขอบเขต กระแสการพัฒนาอีกกระแสหนึ่ง คือการเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อบรรลุถึงการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้เกิดการขัดกันอย่างรุนแรงระหว่างการเติบโตของพลังภายในประเทศสองด้าน ด้านหนึ่ง ได้แก่ การเติบโตของพลังธุรกิจเอกชนในเขตเมืองใหญ่ ซึ่งมีการขยายตัวอย่างมากในระยะเวลาสามทศวรรษที่ผ่านมา พลังนี้มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม อีกพลังหนึ่งนั้น ได้แก่ พลังประชาชนที่นำโดยองค์กรอาสาสมัครเอกชนซึ่งตื่นตัว และเคลื่อนไหวเพื่อการปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง-สม่ำเสมอ

ในบทนี้เราจะชี้ให้เห็นว่า ผลจากการพัฒนาประเทศซึ่งมิตินความมั่นคง-มิตินการพัฒนาเป็นมิตินำที่มีลำดับความสำคัญสูงกว่ามิตินการมีส่วนร่วม ก่อให้เกิดกลุ่มปัญหาที่ตกทอดมาในปัจจุบันอย่างไรบ้าง ขอบเขตของปัญหานี้กว้างขวาง และรุนแรงมากน้อยเพียงใด กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ เราจะวิเคราะห์ถึงรูปธรรมของความสัมพันธ์ระหว่างการเน้นภัยอันตรายที่เกิดจากการคุกคามทางการทหาร อันเกิดจากการกำหนดของสภาพการณ์การเมืองระหว่างและภายในประเทศ ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่ามีผลต่อสภาวะแวดล้อมอย่างไรบ้าง ซึ่งในที่นี้จะอาศัยกรณีของทรัพยากรป่าไม้เป็นหลักในการศึกษา

ความหมายของ “ป่า” ที่เปลี่ยนแปลงไป

แม้ว่าป่าไม้จะมีความหมายที่ชัดเจนในฐานะที่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของระบบนิเวศน์ และในทางเศรษฐกิจนั้นศักยภาพและมูลค่าทางเศรษฐกิจทั้งในแง่ของการใช้สอยไม้และผลผลิตอื่นๆ ในป่าภายในครัวเรือน-ชุมชน และในด้านการพาณิชย์ก็ตาม แต่ความหมายทางการเมือง-การทหารของป่าก็มิ่นัยสำคัญต่อนโยบายของรัฐด้วย

Capra ได้ชี้ให้เห็นตลอดระยะเวลาสามพันปีที่ผ่านมา อารยธรรมตะวันตกและอารยธรรมอื่นๆ ต่างมีรากฐานอยู่บนระบบความคิด สังคม และการเมือง ซึ่งบุรุษเป็นผู้กำหนดบทบาทของสตรีโดยอาศัยกำลังบังคับการกดดันโดยตรง หรือผ่านทางพิธีกรรม ประเพณี กฎหมายและภาษา ขนบธรรมเนียม มารยาท การศึกษา และการแบ่งงาน เขาวิเคราะห์ต่อไปว่า อำนาจแบบบิดาเป็นใหญ่³ ได้มีผลต่อทัศนะเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์และความสัมพันธ์ของเขา (ในฐานะที่เป็นบุรุษ) ต่อจักรวาลและต่อธรรมชาติด้วย³

ส่วนธรรมชาติ (โดยเฉพาะผืนแผ่นดิน) นั้น ถูกมองว่าเป็นทั้งแม่ผู้เมตตา-พุ่มพีกมนุษย์และสตรีที่เปลี่ยวและควบคุมไม่ได้ ดังนั้นภายใต้ อำนาจแบบบิดาเป็นใหญ่ จึงเกิดทัศนะที่ว่า ธรรมชาติมีลักษณะป่าเถื่อนและอันตราย จำต้องถูกรบครอง-เอาชนะโดยบุรุษ ในขณะที่เดียวกันสตรีก็ได้รับการมองว่าเป็นฝ่ายที่ยอมอยู่ภายใต้อำนาจของบุรุษ ยิ่งภายหลังการรุ่งเรืองของวิทยาศาสตร์แบบนิวตันด้วยแล้ว ธรรมชาติยิ่งกลายเป็นเพียง **ระบบกลไก** แบบหนึ่ง ซึ่งมนุษย์สามารถจัดการและใช้ประโยชน์ได้ควบคู่ไปกับการเอารัดเอาเปรียบกดขี่สตรีเพศ⁴

3. Capra, op.cit., pp.10-11

4. Ibid., p.24.

จะเห็นได้ว่า ทัศนะของระบอบบุรุษเป็นใหญ่ได้ส่งผลโดยตรงต่อทัศนะที่มีกับธรรมชาติโดยเฉพาะแผ่นดินซึ่งประกอบไปด้วยป่าเป็นส่วนใหญ่ การสร้างบ้าน-แปงเมืองหรือกำเนิด-การขยายตัวของสังคมที่คิวิไลซ์ (Civil Society) ก็มักจะเชื่อมโยงโดยตรงต่อการหมดไปหรือการคงเหลือในสัดส่วนที่น้อยลงของป่า เมื่อเทียบกับ “เมือง” ความแตกต่างระหว่างเมือง กับ ป่า หรือระหว่าง คนเมือง กับ คนป่า จึงบ่งบอกถึงความแตกต่างไม่เฉพาะแต่ทางวิถีชีวิตเท่านั้น หากเป็นความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมด้วย

ในอดีตหากป่าไม่เป็นที่สงบ บริสุทธิ์ ก็เป็นส่วนที่อันตรายต่อระแควระวังเป็นพิเศษที่จะเข้าไป ในทางการเมือง-การปกครองนั้น ชายป่าเป็นบริเวณที่อำนาจรัฐจากศูนย์กลางเริ่มเจือจางลง และยิ่งลึกเข้าไปมากเท่าใดความเข้มข้นของการปลดจากอำนาจรัฐก็มีมากขึ้นเท่านั้น ในสมัยก่อนทาสและไพร่จึงมักจะหนีนายเข้าป่าไปห้กร้างทางพงหากินโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับของนาย ซึ่งได้รับการประกัน พิทักษ์รักษาตอกย้ำและส่งเสริมโดยอำนาจรัฐจากศูนย์กลางอีกทอดหนึ่ง

ในทางเศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรมนั้น ป่าเป็นอาณาบริเวณของส่วนที่ **ล้าหลัง** ลำบาก ยากแค้น และมีวัฒนธรรมที่ **ต่ำกว่า** เมือง เขตเมืองในชนบทของไทย มักจะเป็นเขตที่มีลักษณะคล้ายเขตเมืองหลวง แต่มีขนาดเล็กกว่าและมี “ความเจริญ” ต่ำกว่า ดังเห็นได้จากการที่กระทรวงมหาดไทยในอดีต เคยมีหลักเกณฑ์ในการวัดความเจริญของเขตชุมชนในชนบทด้วยจำนวนร้านค้ารูปที่มีอยู่ในชุมชนนั้นๆ

เมื่อป่าและชนบทเป็นอาณาบริเวณที่อยู่ห่างไกล และ “ทุรกันดาร” ป่าและชนบทจึงเป็นส่วนที่ล้าหลังเพราะถูกทอดทิ้งโดยผู้มีอำนาจ ซึ่งมีวิถีชีวิตอยู่ในเขตเมือง ในทางการเมือง ป่าและชนบทจึงมีความหมายควบคู่ไปกับการต่อต้านอำนาจรัฐ ซึ่งสะท้อนได้ทั้งการต่อต้านโดยตรง ด้วยการลุก

ขึ้นสู่เป็นระยะๆ กับการต่อต้านทางอ้อมในรูปแบบต่างๆ นับตั้งแต่การ แสดงออกด้วยการระบายอารมณ์จากจิตสำนึกนั้น ในทางภาษา ดนตรี และ ท่าทาง หรือไม่ก็ด้วยการหลีกเลี่ยง หลีกหนีอำนาจรัฐ

เนื่องจากป่าและชนบทถูกทอดทิ้ง-ละเลยจากอำนาจส่วนกลาง ผู้ที่ ต้องการต่อต้านอำนาจรัฐ อาศัยป่าและชนบทเป็นแหล่งซ่องสุมผู้คน และ ก่อหวอดเคลื่อนไหวทางการเมือง-กำลังอาวุธ การเคลื่อนไหวของขบวนการ กู้เอกราชของประเทศอาณานิคม ต่างอาศัยป่าเป็นฐานที่มั่นเกือบทั้งสิ้น

ในทางการเมือง ป่าจึงเป็นแหล่งที่มีศักยภาพของการต่อต้านอำนาจ รัฐมากที่สุด ความหมายทางการเมืองและทางความมั่นคงของป่าจึงมีมา โดยตลอด แต่เริ่มมีความสำคัญมากขึ้นนับตั้งแต่ เหมา เจ๋อ ตุง ประสบ ความสำเร็จในการระดมพลังจากชนบทสร้างขบวนการปฏิวัติจากการ เคลื่อนไหวจากชนบทจนสามารถยึดอำนาจรัฐได้ นับแต่นั้นมาป่าจึงทวี ความสำคัญทางด้านยุทธศาสตร์มากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศที่ฝ่าย ต่อต้านอำนาจรัฐอาศัยยุทธศาสตร์ “ป่าล้อมเมือง” นัยสำคัญของความ สัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงกับป่าจึงเกิดขึ้น โดยอาศัยการสร้างถนน ยุทธศาสตร์ เพื่อเปิดช่องทางให้กองกำลังอาวุธและยุทธโปกรณ์ สามารถ เข้าถึงเพื่อทำลายล้างฝ่ายก่อการกบฏให้ได้

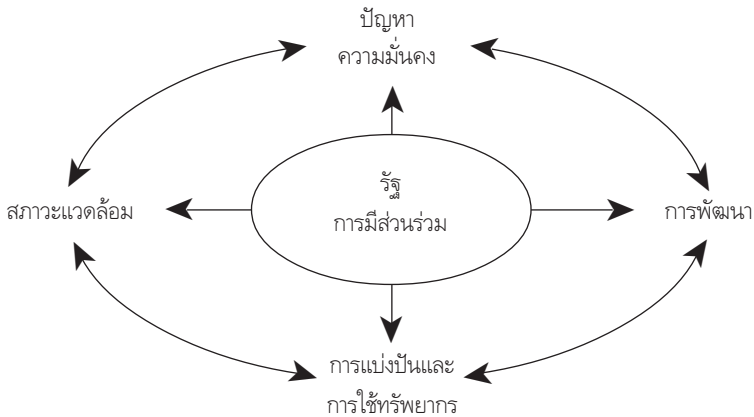
สถานการณ์ของประเทศกำลังพัฒนาที่มีการก่อการร้ายในป่า จึง ทำให้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและการพัฒนามีความซับซ้อน มากขึ้น ต่างกับสถานการณ์ของประเทศที่ไม่มีปัญหาแบบเดียวกัน เช่น สหรัฐอเมริกา ปัญหาสภาพแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาจึงเกิดจากมิติของ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมมากเกินไป ในขณะที่ สถานการณ์ของไทยนั้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการลดลงของ ทรัพยากรป่าไม้ เป็นผลรวมของการเกิดขึ้นพร้อมๆ กันไปของปัจจัยหลายด้าน

กล่าวคือ ทั้งทางด้านทัศนะต่อธรรมชาติ ด้านการอาศัยใช้ประโยชน์จากป่า โดยชาวบ้าน-ชุมชน ด้านการใช้ทรัพยากรจากป่าโดยกลุ่มธุรกิจเชิงพาณิชย์ ด้านการขยายตัวของอำนาจ-กลไกของรัฐ (ดังจะเห็นได้จากการที่อำเภอและสถานที่ราชการหลายแห่ง ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวน) ด้านการขยายตัวของสังคมเมืองในเขตชนบท ด้านการอาศัยป่าไม้เป็นยุทธภูมิในการต่อต้านอำนาจรัฐและด้านความพยายามของรัฐในการเข้าถึงฝ่ายต่อต้านด้วยการสร้างถนนเข้าไปสู่ป่าเพื่อปราบปรามคนเหล่านั้น

สำหรับมิติความมั่นคงกับป่านั้นยังมีความซับซ้อนไปอีก เมื่อเกิดรัฐประชาชาติสมัยใหม่ ซึ่งเน้นการกำหนดเส้นแบ่งเขตแดนตามแผนที่เป็นเขตอธิปไตยของรัฐ ความหมาย ความสำคัญของป่าในทางอำนาจรัฐจึงมีมาก เพราะเส้นแบ่งเขตแดนที่อาศัยแนวชายแดนและสันปันน้ำ มักจะเป็นอาณาบริเวณที่ป่า-เขา ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งภายในรัฐใกล้เคียง และมีการจัดตั้งกองกำลังของฝ่ายต่อต้านรัฐใกล้เคียงบริเวณชายแดนของรัฐหนึ่ง มีผลทำให้ความมั่นคงในบริเวณชายแดนเป็นปัจจัยอีกปัจจัยหนึ่ง นอกเหนือไปจากปัจจัยอื่นๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของพลเมือง ข้อจำกัดทางเทคโนโลยีการผลิตซึ่งนำไปสู่การขยายพื้นที่การทำมาหากิน มากกว่าการเพิ่มผลผลิตในที่ดินหน่วยเดิม ล้วนแต่มีผลทำให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง-ต่อเนื่อง ปฏิบัติกรยาถูกใช้ที่เกิดจากความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาเมือง-ชนบทกับปัญหาความมั่นคงทางทหาร ที่นำไปสู่ปัญหาความไม่มั่นคงหรือภัยอันตรายใหม่ที่มีใช้ภัยอันตรายทางทหาร (ปัญหาสิ่งแวดล้อม) จึงเป็นปัญหาที่ขบไม่แตก เพราะมีความซับซ้อนยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ในสังคมตะวันตก ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมมักจะมีสาเหตุมาจากมิติทางเศรษฐกิจมากกว่ามิติความมั่นคงภายใน

ความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจแสดงได้ดังภาพข้างล่างนี้



ในภาพนี้ ศูนย์กลางคือรัฐประชาชนซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ประชาชนอาจแสดงได้ในรูปแบบของลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมือง-เศรษฐกิจ-สังคมของประชาชนว่าจะมีมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ ถือว่าการมีส่วนร่วมเป็นแกนหลักที่ปัญหาที่ซับซ้อนหลายแง่มุมหมุนอยู่รอบๆ ปัญหาเหล่านี้ แม้จะแยกแยะให้เห็นตามภาพได้ก็ตาม แต่ในทางความเป็นจริงตามธรรมชาติของปัญหาแล้วจะไหลวนกันอย่างไม่แยกไม่ออก เพราะปัญหาความมั่นคงเองเป็นทั้งเหตุและผลของการพัฒนาได้ในเวลาเดียวกัน ในขณะที่การพัฒนากับความเสื่อมโทรมของสภาวะแวดล้อมก็เป็นเหตุและผลได้ในเวลาเดียวกัน การแบ่งและใช้ทรัพยากรกับความเสื่อมโทรมของสภาวะแวดล้อมก็เป็นเหตุและผลต่อกัน เช่นเดียวกับสภาวะแวดล้อมกับปัญหาความมั่นคง หรือแม้แต่การมีส่วนร่วมซึ่งเป็นแกนกับมิติด้านต่างๆ (ความมั่นคง การพัฒนา การใช้ทรัพยากร และการเมือง)

แม้ว่าประเด็นปัญหาเหล่านี้จะผูกพันเป็นลูกโซ่ก็ตาม แต่ในห้วงเวลาต่างๆ ประเด็นเฉพาะเจาะจงอาจเป็นประเด็นปัญหานั้นที่ส่งผลให้เกิดปฏิกิริยาลูกโซ่นั้นก็ได้ ในการศึกษานี้ เราได้ถือว่าปัญหาความมั่นคงเป็นสิ่ง

ที่ได้จุดประกายริยาถูกโซ่ เสมือนหนึ่งนิวตรอนซึ่งยิงไปยังนิวเคลียสของอะตอม ซึ่งก่อให้เกิดประกายริยาถูกโซ่แบบฟิชชัน⁵ ทั้งนี้โดยถือว่าการที่รัฐเข้าแทรกแซงในวิถีชีวิตของมนุษย์ (ด้วยการพัฒนา) ก็เหมือนหนึ่งการยิงนิวตรอนเข้าไปสู่นิวเคลียสของอะตอมนั่นเอง

ความไม่มั่นคงผลักดันการพัฒนา

รัฐทุกรัฐจะต้องเผชิญกับปัญหาความมั่นคงทั้งภายนอกและภายใน ไม่มากก็น้อย และแท้ที่จริงแล้ว การดำรงอยู่ของรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนย่อมเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการบรรลุเป้าหมาย-ภารกิจด้านอื่นๆ ซึ่งอาจกล่าวโดยรวมกันได้ว่า ได้แก่ การสร้างความเจริญรุ่งเรืองอยู่ดี-กินดีให้แก่ประชาชนในชาติ

พิจารณาในแง่นี้แล้ว ความมั่นคงของรัฐจึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ แต่จะเป็นเงื่อนไขที่พอเพียงหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมและปัจจัยผลักดันอีกหลายประการ ทั้งนี้เนื่องจากความมั่นคงของรัฐไม่จำเป็นที่จะนำไปสู่แรงกระตุ้นให้ผู้มีอำนาจรัฐเอาใจใส่ในการเร่งรัดพัฒนาเสมอไป ในทางตรงกันข้ามความปลอดภัยของการทำหายจากภายนอก และจากภายในอาจมีผลทำให้ผู้มีอำนาจรัฐเกิดความเฉื่อยชา ไม่ฉับไวต่อการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนก็เป็นได้

ความมั่นคงก่อให้เกิดเสถียรภาพและความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายของรัฐ ตลอดจนช่วยให้รัฐไม่ต้องสูญเสียทรัพยากรที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศได้ อย่างไรก็ดี ความมั่นคงและเสถียรภาพที่มีมากจนเกินไป ก็มีผลทำให้รัฐเป็นฝ่ายปลอดภัยจากพลังกดดันในด้านการแข่งขัน

5. ผู้วิจัยใช้ตัวแบบการเมืองนี้จากทฤษฎีฟิสิกส์อะตอม แทนที่จะใช้ทฤษฎีรัฐศาสตร์โดยทั่วไป

ปันส่วนทรัพยากรให้แก่ประชาชน รัฐอาจใช้ทรัพยากรไปในทางสร้างความแข็งแกร่งให้กับกลไกอำนาจรัฐมากกว่าในด้านการให้บริการทางสังคมแก่ประชาชนก็ได้

การพัฒนา (development) ในฐานะที่เป็น**ภารกิจของรัฐ**นับว่าเป็นสิ่งใหม่สำหรับประเทศไทย ภารกิจของรัฐในสมัยก่อนเน้นหนักไปทางด้านการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและการจัดเก็บภาษี ส่วนภารกิจในด้านการพัฒนาดังที่เราเข้าใจกันในปัจจุบันมีอยู่อย่างค่อนข้างจำกัด ดังสะท้อนจากงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงต่างๆ

ความคิด-การปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาเกิดขึ้นในประเทศไทย เพราะเป็นปฏิกิริยาในการรับกับความไม่มั่นคงที่เกิดจากการทำลายจากภายนอกและภายใน (ทั้งที่เป็นภัยที่สำเนียงและภัยที่เกิดขึ้นจริง) การพัฒนาเป็นแนวคิดที่สหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายเสนอแนะและชี้้นำเพื่อต่อสู้กับปัญหาความยากจน ซึ่งเข้าใจกันว่าเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดเชื้อของความไม่พอใจในรัฐบาล และเป็นเงื่อนไขของการเคลื่อนไหวของพรรคคอมมิวนิสต์ ดังนั้นการพัฒนาในประเทศไทย จึงไม่ได้เกิดจากนโยบายของรัฐในการเข้าไปแทรกแซงวิถีชีวิตของประชาชน เพื่อยกระดับการครองชีพโดยปราศจากเหตุผลอื่นๆ กล่าวคือ รัฐไทยมิได้เริ่มภารกิจการพัฒนาเพราะรัฐมีความมั่นคง-มีเสถียรภาพ ในทางตรงกันข้าม รัฐเริ่มภารกิจการพัฒนาเนื่องจากถูกผลักดันโดยความไม่มั่นคงทั้งภายในและภายนอก

ดังนั้น มิติความมั่นคงจึงเป็นสถานะหลักที่การพัฒนาเป็นเครื่องมือหรือวิถีทางที่จะไปปรับใช้เป้าหมายนั้น การพัฒนาเป็นเป้าหมายรอง ส่วนความมั่นคงเป็นเป้าหมายหลัก อย่างน้อยในระยะแรกของการเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างมิติความมั่นคงกับมิติการพัฒนา จึงมีความสำคัญในการทำความเข้าใจต่อไปในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการ

จัดสรรทรัพยากรอันมีผลกระทบต่อสภาวะแวดล้อม โดยควรแบ่งการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ดังกล่าวออกเป็นระยะและเริ่มต้นจากการสำรวจตรวจสอบทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เป็นพื้นฐาน ณ ระยะเวลาที่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจว่าเป็นอย่างไร แนวทางการพัฒนามีอย่างไร จึงมีการกระทำต่อทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร ในระยะต่างๆ ของแผนพัฒนาฯ รัฐมีทัศนะต่อทรัพยากรธรรมชาติหนักไปทางด้านใด กล่าวคือ ทางด้านสิ่งที่สามารถนำมาใช้สอยทางเศรษฐกิจอย่างเดียว หรือทางด้านความจำเป็นในการสงวนรักษา ที่สำคัญก็คือ ความไม่มั่นคงมีปรากฏการณ์อยู่ในอาณาบริเวณใดบ้าง อาณาบริเวณเหล่านั้นมีทรัพยากรธรรมชาติหนาแน่นมากน้อยเพียงใด และในระยะเวลาต่างๆ ที่มีการเคลื่อนไหวสู้รบกัน รัฐมีมาตรการอย่างไรกับอาณาบริเวณที่เป็นป่าเหล่านั้น และผลกระทบต่อป่ามีมืออย่างไร

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นจะต้องนำไปจัดจายด้านภูมิศาสตร์และประชากรโดยเฉพาะที่มีลักษณะพิเศษ เช่น ชนกลุ่มน้อย และวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ของคนเหล่านั้น ตลอดจนหน้าที่ของคนเหล่านั้นที่มีต่อรัฐมาประกอบการพิจารณาด้วย จึงจะเห็นความสลับซับซ้อนของปัญหาดังกล่าวได้

ประเด็นที่ควรพิจารณาประเด็นแรกก็คือ ในขณะที่เกิดปรากฏการณ์ของความไม่มั่นคงของรัฐขึ้นนั้น ทรัพยากรธรรมชาติยังมีอยู่อย่างค่อนข้างสมบูรณ์เพียงพอสำหรับประชาชนผู้ยากไร้ ดังนั้นความไม่มั่นคงจึงมิได้เกิดจากความขาดแคลน หรือสภาวะตกต่ำที่ยาวดทางเศรษฐกิจ⁶ ดังนั้น รัฐจึงยังไม่ต้องเผชิญกับปัญหาความกดดันจากประชาชนมากนัก เพราะการทำลายทางการเมืองมิได้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของการสูญเสีย

6. Ted Robert Gurr, "On the Political Consequences of Scarcity and Economic Decline", *International Studies Quarterly* (1985) 29, pp.51-75.

หรือขาดแคลนทรัพยากร ซึ่งได้มีผู้กล่าวว่าเกี่ยวข้องกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ การทำลายทางการเมืองที่มาจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย อาศัยเงื่อนไขของการที่ระบอบการเมือง-การปกครองมีลักษณะเป็นเผด็จการ และประชาชนในชนบท (โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อย) ถูกทอดทิ้งและ/หรือถูกกดขี่ข่มเหงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ

ตารางข้างล่างแสดงพื้นที่การถือครองที่ดินของเกษตรกรในภาคต่างๆ เปรียบเทียบกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้และความหนาแน่นของประชากร

ตารางที่ 1

พื้นที่ป่าสงวน พื้นที่ป่าทั้งหมด การถือครองที่ดินและประชากร 2528

	ทั่วประเทศ	ภาคกลาง และ ตะวันออก	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
พื้นที่ป่าไม้ 2528		- ร้อยละของพื้นที่ทั้งหมด -			
พื้นที่ป่าสงวน	39	28	58	30	35
พื้นที่อุทยานและเขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า	9	17	9	5	11
พื้นที่สัมปทาน	31	32	38	26	31
เนื้อที่ป่าทั้งหมด	29	24	50	14	22
เปลี่ยนแปลง 80-85% ต่อปี	-0.6	-0.7	-0.8	-0.5	-0.4
เปลี่ยนแปลง 67-80% ต่อปี	-1.2	-1.4	-1.1	-1.5	-1.0
เปลี่ยนแปลง 53-67% ต่อปี	-0.3	-1.1	-0.2	-1.0	-0.9
พื้นที่ถือครองทางการเกษตร	40	45	28	53	34
เปลี่ยนแปลง 80-85% ต่อปี	+0.6	+0.0	+0.6	+1.0	+0.6
เปลี่ยนแปลง 67-80% ต่อปี	+0.8	+0.9	+0.7	+1.1	+0.5
เปลี่ยนแปลง 53-67% ต่อปี	+0.9	+1.0	+0.6	+1.1	+1.3

(ต่อจากตารางที่ 1)

	ทั่วประเทศ	ภาคกลาง และ ตะวันออก	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้
		- คน / ตารางกิโลเมตร -			
ความหนาแน่นของประชากร	101	163	61	107	91
เปลี่ยนแปลง 80-85% ต่อปี	+2.7	+4.8	+1.6	+2.8	+2.3
เปลี่ยนแปลง 67-80% ต่อปี	+1.9	+3.3	+1.0	+2.1	+1.8
เปลี่ยนแปลง 53-67% ต่อปี	+1.4	+2.2	+1.0	+1.6	+1.3
		- เฮคตาร์/คน -			
พื้นที่ต่อประชากร	0.4	0.2	0.9	0.3	0.4
พื้นที่เกษตรต่อประชากร	0.4	0.3	0.4	0.5	0.4
		- ร้อยละของประชากรทั้งหมด -			
ประชากรในเขตเมือง	18	39	8	6	12

ที่มา : Kamon Pragtong and David E. Thomas, "Evolving Management Systems in Thailand" in Mark Poffenberger (ed.), **Keepers of the Forest : Land Management Alternatives in Southeast Asia** (West Hartford, Connercticut : Kumerian Press, 1990), p.176.

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ที่เป็นป่าสงวนลดลงเป็นลำดับ แต่พื้นที่ถือครองการเกษตรได้เพิ่มขึ้นควบคู่กันไปกับความหนาแน่นของประชากร การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เริ่มทวีความรุนแรงมาก

ในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2505-2509) โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา ซึ่งพื้นที่ป่าทั้งหมดลดลงเหลือเพียงร้อยละ 48 ของพื้นที่ที่ดินทั่วประเทศ ในขณะที่พื้นที่ถือครองทางการเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 28 ของพื้นที่ที่ดินทั่วประเทศ และความหนาแน่นของประชากรเพิ่มขึ้นถึง 62 คนต่อตารางกิโลเมตร อัตราการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นไปค่อนข้างช้าในภาคเหนือ ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่าเขา ในระยะแรกเริ่มของการพัฒนาจึงยังคงสามารถรักษาพื้นที่ป่าไว้ได้มากกว่าในภาคอื่น⁷

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงด้านป่าไม้จึงเกี่ยวข้องกับนโยบายด้านอื่นๆ ของรัฐบาลด้วย โดยเฉพาะเน้นนโยบายด้านการเกษตร ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการผลักดันของการพัฒนา นับตั้งแต่ พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ตัดสินใจที่จะต่ออายุสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศ ในระยะนี้ได้มีการให้สัมปทานครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 500 แห่ง⁸

อย่างไรก็ดี ปัจจัยก่อให้เกิดการเข้าไปถึงพื้นที่ป่าที่เห็นได้ชัด ก็คือการสร้างถนนสายยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นแนวทางที่รัฐบาลยึดถือตลอดทศวรรษที่ 1960 และ 1970 โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใน พ.ศ. 2497 หมู่บ้านอยู่ห่างจากถนนลาดยางโดยเฉลี่ยประมาณ 14.5 กิโลเมตร แต่ใน พ.ศ. 2523 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีถนนถึง 200 กิโลเมตรต่อพื้นที่ 1,000 ตารางกิโลเมตร และอย่างน้อยร้อยละ 96 ของหมู่บ้านในแต่ละจังหวัดของภาคนี้อยู่ใกล้กับถนนหรือมีทางถึงถนนใหญ่ในรัศมีเพียงหนึ่งกิโลเมตรเท่านั้น⁹

7. Kamon Pragtong and David E. Thomas, op.cit., p.172.

8. Ibid., p.172.

9. ดู Binswanger, Hans, Kosit Panpiemraj, et.al., **Growth and Employment in Rural Thailand** (Report No.3906-TH, Washington D.C. : East Asia and Pacific Regional Office, The World Bank, 1983)

เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2453 ในขณะที่ประเทศไทยมีพลเมือง 8 ล้านคน ประเทศไทยมีเนื้อที่ป่าประมาณ 224.5 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 70 ของพื้นที่ประเทศ ในปี พ.ศ. 2504 เมื่อเริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 นั้น แม้ว่าเนื้อที่ป่าจะลดลงเหลือ 171 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศก็ตามแต่ เมื่อคำนึงถึงช่วงเวลาที่ยาวนานระหว่าง พ.ศ. 2453-2504 คือประมาณ 50 ปี แล้วจะเห็นได้ว่าการลดลงของเนื้อที่ป่าจากร้อยละ 70 มาเป็นร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ คือลดลงร้อยละ 17 ในเวลา 50 ปี ก็นับว่าเป็นอัตราที่ไม่รวดเร็วเหมือนในระยะเวลาต่อมา

ตารางที่ 2

พื้นที่ป่าไม้ธรรมชาติในภาคต่างๆ ของประเทศไทย
ในช่วงปี พ.ศ. 2504-2531

ภาค	พื้นที่ประเทศทั้งหมด	2504	2516	2519	2521	2525	2528	2531
เหนือ	106,027,680 (68.54%)	72,671,875	70,996,875 (66.96%)	63,954,375 (60.32%)	59,335,625 (55.96%)	54,847,500 (51.73%)	52,578,750 (49.59%)	50,251,420 (47.39%)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	22,814,063 (57.98%)	13,226,875	9,397,500 (41.19%)	7,894,375 (34.60%)	6,898,125 (30.24%)	5,000,000 (21.32%)	4,993,750 (21.89%)	4,896,135 (21.46%)
กลาง	105,533,958 (41.99%)	44,315,000	31,669,375 (30.01%)	25,933,750 (24.57%)	19,513,125 (18.49%)	16,178,750 (15.33%)	15,140,000 (14.35%)	14,808,342 (14.03%)
ใต้	42,124,189 (52.91%)	22,287,812	14,981,250 (35.56%)	13,641,250 (32.38%)	12,766,250 (30.31%)	11,572,500 (24.47%)	10,767,500 (25.56%)	10,777,718 (25.59%)
รวม	44,196,992 (41.80%)	18,516,250	11,521,875 (26.07%)	12,586,875 (28.86%)	11,011,875 (24.89%)	10,276,250 (23.25%)	9,678,125 (21.90%)	9,143,517 (20.69%)
รวม	320,696,882 (53.33%)	171,071,812	138,566,875 (43.21%)	124,010,625 (38.57%)	109,515,000 (34.15%)	97,875,000 (30.52%)	93,158,125 (29.05%)	89,877,182 (28%)

หมายเหตุ : ข้อมูลทั้งหมดยกเว้นปี พ.ศ. 2504 ได้มาจากการวิเคราะห์ภาพถ่ายดาวเทียม (LANDSAT) ส่วนข้อมูลปี 2504 ได้จากภาพถ่ายทางอากาศ ค่าในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของพื้นที่ในแต่ละภูมิภาค

ที่มา : กรมป่าไม้

ตารางที่ 2 แสดงพื้นที่ป่าไม้ธรรมชาติในภาคต่างๆ ของประเทศไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2504-2531 ตัวเลขในตารางนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พื้นที่ป่าไม้ลดลงในอัตราที่รวดเร็วมาก แม้ว่าในระยะเวลาเดียวกันจะมีการเพิ่มขึ้นของประชากรจาก 8 ล้านคน เป็น 27.3 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2504 และ 55 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2531 นักวิชาการด้านทรัพยากรมีความเห็นว่าพื้นที่ป่าไม้มีความสัมพันธ์แบบผกผันกับจำนวนประชากร เพราะในปี พ.ศ. 2521 เนื้อที่ป่าของประเทศลดลงเหลือ 110 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 34 ของพื้นที่ประเทศ และในปี พ.ศ. 2531 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 28 ของพื้นที่ประเทศ¹⁰

การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ภายในระยะเวลา 27 ปี จากร้อยละ 53 ในปี พ.ศ. 2504 ลงเหลือร้อยละ 28 คือลดลงถึงร้อยละ 25 ในเวลา 27 ปี เมื่อเทียบกับการลดลงร้อยละ 17 ในเวลา 50 ปี (2453-2503) จึงไม่น่าจะมีสาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นของประชากรแต่เพียงด้านเดียว หากเป็นผลจากปัจจัยเสริมอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะความสามารถในการเข้าถึง (access) ทรัพยากรป่าไม้ เนื่องจากการสร้างเส้นทางคมนาคมทั้งที่เป็นสายหลัก และ สายย่อยที่เชื่อมต่อระหว่างอาณาบริเวณต่างๆ ที่เคยเป็นเขตเข้าถึงยาก

การลดลงอย่างรวดเร็วของพื้นที่ป่าไม้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อเทียบกับภาคอื่นแล้ว ชี้ให้เห็นว่า นอกจากภาคนี้จะมีประชากรมากกว่าภาคอื่น มีปัญหาด้านดินเค็ม คุณภาพน้ำ แหล่งเชื้อเพลิงสำหรับครัวเรือน ตลอดจนความยากจนแล้ว ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นภาคที่มีการก่อสร้างถนนสายหลักและสายย่อยที่ทำให้เกิดการเข้าถึงพื้นที่มากกว่าภาคอื่นๆ เมื่อเทียบกับภาคเหนือซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นป่า เป็นพื้นที่ๆ เข้าถึงยาก แต่เมื่อมีการสร้างถนนตัดเข้าไปถึงแล้วก็มีผลทำให้

10. เรืองเดช ศรีวรรณ, สถานการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยในปัจจุบัน เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, มีนาคม 2533 (เอกสาร โรเนียว) หน้า 1

เนื้อที่ของป่าลดลงอย่างรวดเร็วด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2519-2522 พื้นที่ป่าในภาคเหนือได้ลดลงจากร้อยละ 60.32 เหลือร้อยละ 49.59 คือประมาณร้อยละ 11

ตารางที่ 3

การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ในช่วงปี พ.ศ. 2504-2531

	2504-2516	2516-2519	2519-2521	2521-2525	2525-2528	2528-2531	2504-2531
พื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุก (ไร่)	32,450,625	14,556,250	14,495,625	11,640,000	4,716,726	4,414,167	82,273,705
อัตราการบุกรุกเฉลี่ย (ไร่/ปี)	2,704,219	4,852,081	7,247,813	2,910,000	1,527,242	1,471,387	2,938,347

ที่มา : คำนวณจากตารางที่ 2

เมื่อพิจารณาถึงการบุกรุกป่าแล้ว ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นการสูญเสียป่าระหว่างปี พ.ศ. 2504-2531 ซึ่งเกิดขึ้นปีละ 2.9 ล้านไร่ แต่ในช่วงที่มีการสูญเสียสูงสุดคือ ในระหว่างปี พ.ศ. 2516-2519 การสูญเสียเฉลี่ยต่อปีประมาณ 7,247,813 ไร่ สำหรับในช่วงสุดท้าย คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2528-2531 นั้น การสูญเสียพื้นที่ป่าโดยเฉลี่ยลดลงเหลือเพียงปีละ 1.5 ล้านไร่ นักวิชาการด้านทรัพยากรเห็นว่าการลดลงนี้อาจเป็นเพราะการกวาดขันมิให้มีการบุกรุกป่า รวมทั้งมาตรการที่ใช้ซึ่งมีความเข้มข้นขึ้น นอกจากนี้ การลดลงของพื้นที่ป่าอย่างรุนแรงรวดเร็วในอดีตจนถึงปัจจุบัน เหลือพื้นที่ป่าจำนวนจำกัดอาจเป็นปัจจัยสำคัญอธิบายการลดลงของอัตราการสูญเสียป่าในระยะนี้ได้ เพราะไม่มีพื้นที่ป่าเหลืออยู่ให้บุกรุกได้ง่ายๆ อีกต่อไปแล้ว¹¹

11. เรื่องเดียวกัน, หน้า 3

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาช่วงเวลาของการสูญเสียพื้นที่ป่าอย่างรวดเร็ว คือ ในระหว่างปี พ.ศ. 2516-2519 แล้ว ช่วงเวลานี้ก็เป็นช่วงเวลาที่มีการต่อสู้กับการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์อย่างเข้มข้นเช่นกัน และเป็นระยะเวลาที่รัฐโหมการสร้างเส้นทางยุทธศาสตร์ในการโอบล้อมกองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ด้วยเส้นทางยุทธศาสตร์เหล่านี้มีส่วนทำให้ผู้ลักลอบตัดไม้ทั้งรายใหญ่ - รายย่อย ตลอดจนประชาชนชาวบ้านโดยทั่วไปสามารถเข้าถึงป่าไม้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้บริเวณที่เป็นเขตที่กองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมีอิทธิพลอยู่ ก็เป็นอาณาบริเวณที่ผู้มีอิทธิพลที่เข้าไปทำผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการทำไม้ การทำแร่ การถางป่าเพื่อให้ประชาชนผู้เป็นลูกไร่ ปลูกพืชเศรษฐกิจมาป้อนโรงงาน สามารถอาศัยสถานการณ์การก่อการร้ายเป็นเครื่องมือ ที่ป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปดูแลควบคุมอาณาบริเวณเหล่านั้นได้

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้พื้นที่ป่าลดลง มักจะคำนึงถึงปัจจัยด้านเศรษฐกิจและการเพิ่มของประชากร ตลอดจนประสิทธิภาพในการควบคุมรักษา มากกว่าปัจจัยด้านความไม่มั่นคง อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกตว่าในการพิจารณาถึงสิ่งที่ได้รับจากการสูญเสียพื้นที่ป่านั้น ได้มีการระบุไว้ว่าการสูญเสียดังกล่าวเป็นการช่วยลดความตึงเครียดและแก้ไขข้อขัดแย้งทางการเมืองได้ ดังที่เรื่องเดช ศรีวรระณะ เสนอความเห็นไว้ว่า

เป็นที่ทราบดีถึงความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับราษฎรในท้องถิ่นในช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา ยังผลให้เกิดการสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินของทั้งฝ่ายรัฐบาลและราษฎรเป็นจำนวนมาก อีกทั้งได้ขัดขวางความเจริญก้าวหน้า และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในพื้นที่ที่เกิดความขัดแย้ง

นั้นเริ่มตั้งแต่ต้นพุทธศตวรรษที่แล้วมา รัฐบาลสามารถสร้างความเข้าใจกับราษฎรที่เคยมีความขัดแย้งได้ ทำให้ความสงบเรียบร้อยกลับคืนมาสู่พื้นที่ที่เคยมีปัญหาแต่ก็ด้วยการใช้พื้นที่ป่าส่วนหนึ่งเข้าแก้ไขปัญหาและโอบอุ้มผู้ที่อาสาเข้ามาช่วยพัฒนาประเทศ¹²

ข้อควรพิจารณาก็คือ ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับฝ่ายท้าทายอำนาจรัฐนั้น มีความเกี่ยวข้องกับการสูญเสียป่าไม้อย่างไร เมื่อเรามองว่า “ป่า” มิได้มีความหมายเฉพาะด้านเศรษฐกิจเท่านั้น หากมีความหมายทาง “ยุทธศาสตร์” และทาง “การเมือง” ด้วย ก็ควรวิเคราะห์ความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ก่อนที่จะเกิดขบวนการคอมมิวนิสต์ที่มีการดำเนินการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธอย่างจริงจังและต่อเนื่องนั้น แม้ว่าประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ซึ่งเป็นชาวนา เป็นส่วนของสังคมที่เสียเปรียบและถูกเอารัดเอาเปรียบ แต่ลักษณะและรูปแบบของการถูกเอารัดเอาเปรียบนี้มิได้อยู่ในรูปของการไม่มีทรัพยากรที่ดินเป็นของตนเอง หากอยู่ในรูปของการเป็นหนี้สิน การเป็นลูกไร่ลูกนา ซึ่งเกิดจากการขาดกำลังเงินที่จะนำมาลงทุนในการทำมาหาเลี้ยงชีพ¹³ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรผู้มีที่ทำกินเป็นของตนเองกับแหล่งเงินทุน ทั้งที่เป็นของทางราชการ ธนาคาร และพ่อค้าในชุมชนจึงเป็นการกู้ยืม และสถานะของหนี้สิน-การชำระหนี้สินจึงมี

12. เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

13. ดูรายละเอียดใน นิพนธ์ พัวพงศกร และประยงค์ เนตยาภิรักษ์ “วิวัฒนาการของรูปแบบสัญญาปฏิโนชนบทไทย” ในรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) **เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม** (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หนังสือที่ระลึกศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อายุครบ 72 ปี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2531) หน้า 55-105

พื้นฐานอยู่บนลักษณะของความสัมพันธ์ดั้งเดิมแบบผู้อุปถัมภ์-ลูกน้องมากกว่าที่จะเป็นเรื่องของการบังคับหนีด้วยการยึดที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตอันจะก่อให้เกิดปัญหาการขาดทรัพยากรที่ทำกินอย่างกว้างขวาง

ในทางตรงกันข้าม การขยายตัวของเศรษฐกิจในชนบทที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานประกอบกับการเจริญเติบโตของประชากรได้ก่อให้เกิดระบบลูกไร่ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการแสวงหาทรัพยากรที่ทำกิน ที่อยู่ในเขตป่าสงวน ดังกรณีของการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ซึ่งเริ่มขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็วตั้งแต่ประมาณ ปี 2499 “การขยายตัวนี้เป็นผลมาจากการพัฒนาตลาดส่งออกต่างประเทศ และการสร้างถนน นอกจากนั้น การเจริญเติบโตของประชาชนในขณะนั้นทำให้ที่ดินทำนาในภาคกลางมีไม่เพียงพอ ชาวนาจากครอบครัวที่มีที่ดินน้อยจึงต้องเริ่มอพยพหาที่ดินทำไร่ ทำนา การอพยพเข้าทำงานในเมืองยังไม่อาจทำได้ เพราะอุตสาหกรรมยังไม่พัฒนา การขยายตัวของพื้นที่การทำไร่ส่วนใหญ่จะขยายไปยังที่ดอน ซึ่งเป็นป่าที่ยังไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ของเอกชน”¹⁴

ในระยะแรกของการพัฒนา การลงทุนของรัฐในด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะถนน เช่น ถนนมิตรภาพ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เริ่มผูกพันกับอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างสลับซับซ้อนมากขึ้น ทั้งนี้โดยมีพ่อค้าในชนบทซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีในเชิงผลประโยชน์กับข้าราชการเป็นตัวเชื่อม พ่อค้าพืชไร่ที่เกิดขึ้นเพราะการพัฒนาตลาดส่งออกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มักนิยมการจ้างชาวไร่ที่ไม่มีที่ดินทำกินให้เข้าไปทำไร่ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้พ่อค้าสามารถควบคุมลูกไร่ของตนได้ ได้แก่ ป่าสงวน เพราะ “การขยายตัวของพืชไร่ในระยะแรกเข้าสู่ป่าสงวน ซึ่งเป็นที่ดินที่ไม่มี

14. เรื่องเดียวกัน, หน้า 93

เอกสารสิทธิ เป็นภาระกระทำที่ผิดกฎหมาย เกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีอำนาจทางการเมืองไม่สามารถกระทำได้โดยลำพัง จึงต้องอาศัยอิทธิพลทางการเมืองและอำนาจเงินของพ่อค้าเข้าจับจองที่ป่า อิทธิพลดังกล่าวจะเป็นเครื่องคุ้มครองความปลอดภัย (จากเจ้าหน้าที่บ้านเมือง) ในการหากินของชาวไร่ นอกจากนี้พ่อค้ายังให้ความอุปถัมภ์ในด้านการลงทุนและช่วยเหลือครอบครัวของลูกไร่ในยามเดือดร้อนอีกด้วย อำนาจอุปถัมภ์ดังกล่าวคือปัจจัยที่ทำให้พ่อค้าสามารถควบคุมลูกไร่ให้นำผลผลิตมาขายให้ตนทั้งหมด โดยถือเป็นการตอบแทนบุญคุณของพ่อค้าภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ลูกไร่ที่เบียดขูดตกลงนี้ย่อมเสี่ยงต่อการถูกขับไล่ออกจากที่ป่าสงวน ซึ่งตนไม่มีสิทธิ์ตั้งแต่ต้นอีกทั้งเสี่ยงต่อชีวิตด้วย¹⁵ ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้มีผลทำให้อิทธิพลของ “เจ้าพ่อ” ในท้องถิ่นมีสูงและขยายวงกว้างมากขึ้น เพราะเจ้าพ่อมีบทบาทสำคัญในการติดตามบังคับหนี้ ซึ่งเป็นการบังคับหนี้แบบนอกระบบคือไม่ต้องอิงอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากอาศัยอำนาจ “เจ้าพ่อ” ซึ่งส่วนมากพบในเขตพื้นที่ป่าสงวน “ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วในปัจจุบันไม่มีป่า แต่เป็นพื้นที่ทำไร่ข้าวโพด เมื่อรัฐไม่ยอมรับและไม่ให้เอกสารสิทธิในการครอบครองที่ดินดังกล่าว เกษตรกรหรือผู้จับจองก็ต้องปกป้องกรรมสิทธิ์ของตนด้วยอำนาจของปืนและอิทธิพล ผู้ที่มีอำนาจมากก็จะมีโอกาสได้ครอบครองที่ดินจำนวนมากและสามารถดำรงสถานะเจ้าพ่อในบางพื้นที่ได้”¹⁶

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์-ลูกน้องนี้มีมากขึ้นในบริเวณที่อยู่ใกล้เคียงกับเส้นทางคมนาคม เช่น บริเวณเส้นทางถนนมิตรภาพ และบริเวณใกล้เคียงที่มีถนนสายต่างๆ เชื่อมต่อระหว่างถนนมิตรภาพกับอำเภอและหมู่บ้าน ดังนั้นระบบดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการจัดสรรใช้ทรัพยากร ซึ่งยังไม่มี

15. เรื่องเดียวกัน, หน้า 96

16. เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และประยงค์ เนตยารักษ์ “โฉมหน้านายทุนผู้ให้เงินกู้ในชนบทไทย” ในเรื่องเดียวกัน หน้า 137

เจ้าของและรัฐยังคงสงวนความเป็นเจ้าของไว้อย่างกว้างขวางจนอำนาจรัฐไม่อาจติดตามดูแลได้อย่างทั่วถึง สำหรับประชาชนในท้องถิ่นที่ห่างไกล ซึ่งได้เข้าไปทำกินในพื้นที่ต่างๆ โดยรัฐมิได้รับรองกรรมสิทธิ์แต่ก็ไม่มี “เจ้าพ่อ” ที่จะทำให้ความคุ้มครอง ประชาชนเหล่านี้เองจึงหันไปหาความคุ้มครองจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งสามารถได้รับความสนับสนุนจากประชาชนอยู่ได้ตามเขตแดนที่อำนาจรัฐอ่อนแอ ไม่อาจเข้าถึงได้ ในการให้ความคุ้มครอง การทำกินของประชาชนในบริเวณต่างๆ ทั่วประเทศที่รัฐยังมีได้รับรองกรรมสิทธิ์

ดังนั้น ความไม่มั่นคงของรัฐไทย จึงมิได้เกิดขึ้นจากการไร้กรรมสิทธิ์ เพราะการสูญเสียที่ดินทำกิน แต่เกิดจากความต้องการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอาณาบริเวณที่ยังไม่มีผู้จับจองกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นที่ๆ อยู่ห่างไกล ไม่ได้อยู่ในเขตชลประทาน ซึ่งมีผู้จับจองกรรมสิทธิ์หมดแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระยะแรกเริ่มของการออกโฉนดกรรมสิทธิ์ที่ดินในสมัยรัชกาลที่ 5 การที่ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกิน หรือมีแต่ไม่พอ ไปบุกเบิกที่ด้วยตนเองก็ดี โดยความสนับสนุนของพ่อค้าพืชไร่ก็ดี แต่รัฐไม่สามารถมีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาของการที่ประชาชนจะต้องอาศัยอำนาจบางอย่างมาป้องกันกรรมสิทธิ์ (ตามความเข้าใจของพวกเขา) ซึ่งขัดแย้งกับกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ยิ่งรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายกดดันประชาชนมากเท่าใด พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยก็ยิ่งเติบโตมากเท่านั้น

ความไม่มั่นคงของรัฐไทย จึงเกี่ยวพันกับการแบ่งสรร-การใช้ทรัพยากรธรรมชาติแต่เป็นไปในทางตรงกันข้ามกับสภาวะในจีนก่อนที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนจะประสบชัยชนะใน พ.ศ. 2492 กล่าวคือ มิได้เกิดขึ้นจากการที่ชาวนาสูญเสียที่ดินแล้วลุกขึ้นสู้ภายใต้การชี้นำของพรรค หากเกิดขึ้นจากการที่ชาวนาเข้าไปบุกเบิกที่ดินในเขตที่รัฐยังมีได้รับรองกรรมสิทธิ์

ซึ่งเป็นประเด็นที่แตกต่างออกไป

ความไม่มั่นคงของรัฐจึงมีลักษณะสองด้าน คือ ในอาณาบริเวณที่อำนาจรัฐไปถึงได้นั้น อำนาจรัฐก็ผูกพันกับอำนาจ-อิทธิพลของเจ้าพ่อท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งในสมัยที่รัฐยังมีระบอบการเมือง-การปกครองแบบเผด็จการ-รวมศูนย์อำนาจนั้น ประชาชนขาดตัวแทนที่มาจากกรเลือกตั้งผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเหล่านั้นเอง ซึ่งเข้ามาทำหน้าที่ “นายหน้าอำนาจ” (power broker) แทนประชาชน ดังนั้น ในเขตชนบทที่อยู่ใกล้ถนนอำนาจรัฐแม้ว่าจะมีอยู่ แต่ก็ถูกซ่อนด้วยอำนาจ-อิทธิพลของเจ้าพ่อซึ่งยิ่ง “การพัฒนา” ขยายตัวมากขึ้นไปเท่าใด อำนาจ-อิทธิพลของเจ้าพ่อก็ทวีขึ้นมากตามไปด้วย จนกลายมาเป็นพื้นฐานสำคัญของพรรคการเมืองต่างๆ ในปัจจุบัน

อีกด้านหนึ่งนั้น ในอาณาบริเวณที่อำนาจรัฐยังไม่ถึง ยังอ่อนแออยู่ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยก็เข้ามาแทนที่โดยมีหน้าที่สำคัญในการป้องกันมิให้อำนาจรัฐเข้ามาถึงอาณาบริเวณเหล่านั้น การที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยยึดยุทธศาสตร์แบบจีนคือใช้ป่าล้อมเมืองนี้มีผลทำให้ป่าที่ยังอุดมสมบูรณ์อยู่กลายเป็นอาณาบริเวณของรัฐที่มีความหมายมิใช่ในทางทรัพยากร-เศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว หากมีความหมายทางการเมือง-ความมั่นคงตามไปด้วย ความแตกต่างระหว่างพื้นที่สีชาวลีชมพู-สีแดง จึงครอบซ้อนไปบนความแตกต่างระหว่างพื้นที่ทำกินของประชาชนอีกด้วย เพราะพื้นที่สีชาวก็คือ พื้นที่ที่อยู่ในเขตชลประทาน เป็นเขตเมือง พื้นที่สีชมพู-สีแดง ก็คือ พื้นที่นอกเขตชลประทาน เป็นเขตชนบทที่อยู่ห่างไกล และที่สำคัญก็คือ มักจะประกอบด้วยอาณาบริเวณของการใช้ทรัพยากรที่ทำกิน ซึ่งรัฐมิได้รับรองกรรมสิทธิ์

จากข้อมูลข้างต้น เราจึงเห็นว่าในระยะแรกของความสัมพันธ์ระหว่างความไม่มั่นคงกับการพัฒนานั้น การแบ่งสรร-ใช้ทรัพยากรธรรมชาติยังมีใช้

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงเพิ่มขึ้นในทางตรงกันข้ามทรัพยากรธรรมชาติที่ค่อนข้างอุดมสมบูรณ์มีส่วนในการช่วยให้ประชาชนในชนบทจำนวนมากมีทางเลือกและทางออก เพราะยังมีที่ทำกินและยังสามารถไปหักล้างทางพงได้ ซึ่งสถานะนี้กำลังหมดไปในปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลจึงเริ่มการพัฒนาโดยที่ไม่มีปัญหา-ข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรธรรมชาติมากนัก แต่ที่จริงแล้วรัฐมิได้เห็นความจำเป็นความสำคัญเรื่องการปฏิรูปที่ดินเลย หากมุ่งสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นถนนหนทาง-ไฟฟ้า ตลอดจนขยายหน่วยงานของรัฐออกไปยังส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานทางด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

เครื่องบ่งชี้ความรุนแรงของสถานการณ์การก่อการร้ายในประเทศไทยว่าเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ระยะเวลาใด ได้แก่ การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเฉพาะเจาะจงใจในการดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2508 คณะรัฐมนตรีจึงได้จัดตั้งกองอำนาจการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ (กอ.ปค.) ขึ้น ให้มีความรับผิดชอบในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ทั่วประเทศ ยกเว้นบริเวณภาคใต้ ซึ่งยังคงให้ กรป.กลาง ดำเนินการ ต่อมาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2512 คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ กอ.ปค. รับผิดชอบทั่วประเทศ ส่วน กรป.กลาง นั้นยังคงดำเนินการในด้านการพัฒนาในจังหวัดต่างๆ ตามชายแดนหรือใกล้เคียงในทุกภาคต่อไป

การตระหนักถึงภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศไทยเริ่มมีขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ซึ่งในปีนั้นคอมมิวนิสต์ในลาวและเวียดนามเหนือสามารถยึดครองพื้นที่ประเทศลาวไว้ได้ทั้งหมดจนจดชายแดนริมฝั่งแม่น้ำโขง จังหวัดที่มีอาณาบริเวณติดต่อกับลาว เช่น เชียงราย น่าน เลย หนองคาย นครพนม มุกดาหาร และอุบลราชธานี จึงเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญ

การที่ลาวตกอยู่ในอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ทำให้จังหวัดในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือด้านติดชายแดนกลายเป็นฐานปฏิบัติการสำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งสามารถอาศัยดินแดนในลาวเป็นที่ตั้งโรงเรียนฝึกทหาร และเป็นแหล่งพักพิงหากถูกไล่โจมตีจากกองกำลังของรัฐบาล ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงเริ่มป้องกันการขยายตัวของการก่อการร้ายด้วยการจัดการปราบปรามของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในอาณานิเวณดังกล่าวอย่างจริงจัง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2508 เป็นต้นมา

ก่อน พ.ศ. 2504 พื้นที่บริเวณชายแดนดังกล่าวข้างต้นเป็นพื้นที่ที่ขาดการติดต่อเชื่อมโยงด้านการคมนาคมกับส่วนกลางของประเทศ แม้ว่าจะมีทางหลวงเชื่อมติดต่อกันระหว่างจังหวัดเหล่านั้นกับจังหวัดอื่นๆ แต่ก็ขาดการบูรณะและกรมทางหลวงแผ่นดินก็ได้มีการวางแผนล่วงหน้า การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงในแต่ละปีขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ได้รับในปีนั้นๆ เป็นสำคัญ การพัฒนาทางหลวงในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาสาธารณูปโภคได้เกิดขึ้นอย่างล่าช้ามาก คือเริ่มมีการวางแผนงานและโครงการอย่างเป็นระบบใน พ.ศ. 2508¹⁷ ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์นั่นเอง

17. ทางหลวงในประเทศไทย 2527, หน้า 21

ตารางที่ 4

โครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงแผ่นดิน และ
ทางหลวงจังหวัด พ.ศ. 2508-2514

โครงการ	ระยะทาง (กม.)	เงินดำเนินงาน (ล้านบาท)	ระยะทางที่ทำเสร็จ (กม.)	% ของระยะทาง ที่ทำเสร็จ
ทางหลวงแผ่นดิน	6,711	8,439	5,849	87.16
ทางหลวงจังหวัด	5,953	3,526	4,500	75.59
รวม	12,664	11,965	10,349	81.72

ที่มา : ทางหลวงในประเทศไทย 2527

โครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวง 7 ปี พ.ศ. 2508-2514 เป็นความพยายามอย่างเป็นทางการครั้งแรกในการก่อสร้างโครงข่ายทางหลวงสายประธานก่อน โดยเริ่มจากกรุงเทพฯ ไปยังภูมิภาคต่างๆ และให้เชื่อมโยงติดต่อกันได้ระหว่างภาคต่อภาค ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงจังหวัด พ.ศ. 2508-2514 เป็นโครงการเสริมแผนแม่บทสนับสนุนแผนก่อสร้างและบูรณะทางหลวงแผ่นดิน

ในระหว่าง พ.ศ. 2508-2514 ซึ่งเป็นระยะเวลาช่วงแรกของการก่อการร้ายในประเทศไทย และเป็นระยะเวลาที่ความรุนแรงของการก่อการร้ายยังมีระดับต่ำนั้น (สังเกตได้จากสถิติเหตุการณ์ความรุนแรงและการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์) รัฐบาลได้เร่งบูรณะทางหลวงด้วยการลาดยางทั่วประเทศถึง 2,569 กม. และก่อสร้างแล้วเสร็จ 3,280 กม. รวมเป็นระยะทาง 5,849 กม. นอกจากนี้ได้ทำการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงจังหวัดถึง 4,500 กม.¹⁸

18. เรื่องเดียวกัน, หน้า 22

ก่อนที่จะมีแผนการบูรณะและก่อสร้างทางหลวงนั้น ในปี 2506 รัฐบาลไทยได้ร่วมมือกับ USOM และ OICC ก่อสร้างทางเร่งด่วนขึ้น เรียกว่า ทางยุทธศาสตร์ (security road) ในภาคเหนือบริเวณใกล้ชายแดนไทย-ลาว คือ ทางสายเชียงราย-เทิง-เชียงของ ระยะทาง 137.7 กม. และเทิง-เชียงคำ (spur road) ระยะทาง 26 กม. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สายพังโคน-หนองห้าง-บึงกาฬ ระยะทาง 120.8 กม. และหนองห้าง-เซกา (spur road) 19 กม. นอกจากนั้นทหารช่างไทยประมาณ 9 กองร้อย ร่วมมือกับทหารช่างสหรัฐอเมริกาทำการก่อสร้างทางสายสกลนคร-นครพนม ระยะทาง 87 กม. ทางสายสกลนคร-นาแก-ธาตุพนม ระยะทาง 69 กม. ส่วนในภาคกลางนั้น ได้สร้างทางสายกบินทร์บุรี-นครราชสีมา ระยะทาง 137.5 กม. ทางสายฉะเชิงเทรา-กบินทร์บุรี ระยะทาง 90 กม. และสัตหีบ-พนมสารคาม ซึ่งทหารช่างสหรัฐก่อสร้างให้ 122.6 กม.

เมื่อการก่อสร้างรายคอมมิวนิสต์เริ่มรุนแรงมากขึ้น (ดูตารางที่ 5) รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้กรมทางหลวงดำเนินการก่อสร้างทางหลวงในบริเวณที่มีผู้ก่อการร้ายคุกคามถึง 55 สายทาง ระยะทางประมาณ 3,054 กม. โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2512¹⁹

19. **ทางหลวงเพื่อความมั่นคงของชาติ** กรมทางหลวงฉบับพิเศษที่ระลึกครบรอบ 69 ปี กรมทางหลวง, หน้า 78-79

ตารางที่ 5

เหตุการณ์ความรุนแรงและการปะทะกัน
ระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (พ.ศ. 2510-2523)

ปี	ตอ./น.	น.	ก.	ต.	รวม
2510	175	20	7	30	232
2511	231	120	1	20	372
2512	167	112	3	8	290
2513	161	78	5	14	258
2514	198	135	2	30	365
2515	265	235	5	175	680
2516	227	181	6	61	475
2517	304	77	3	31	415
2518	172	76	16	17	286
2519	276	142	33	19	470
2520	523	152	136	239	1,050
2521	560	149	124	134	967
2522	371	107	67	187	732
2523	299	192	64	265	770

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าในระยะแรกของการก่อการร้าย (2510-2514) นั้น เหตุการณ์ความรุนแรงและการปะทะส่วนใหญ่เกิดขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือแต่เมื่อรวมแล้วก็ยังคงมีระดับต่ำคือ 365 ครั้ง ในระยะที่สอง (2515-2520) นั้น เป็นระยะเวลาที่การก่อการร้ายที่มีความรุนแรงมากขึ้น กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2515 มีถึง 680 ครั้ง แต่ได้ลดต่ำ

ลงมาเรื่อยจนกระทั่ง พ.ศ. 2519 และ 2520 จึงได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2520 มีถึง 1,050 ครั้ง ในระยะที่สาม (2521-2523) นั้น การก่อการร้ายได้เบาบางลงเป็นลำดับ

ความสนใจของเราอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างการก่อการร้ายกับการโต้ตอบของรัฐบาลและผลข้างเคียงที่มีต่อการสูญเสียทรัพยากรป่าไม้ ดังนั้นจึงควรดูจากจำนวนพื้นที่ป่าไม้ว่าได้ลดต่ำลงอย่างไร เมื่อพื้นที่เหล่านั้นมีการก่อการร้ายและมีการก่อสร้างทางในเขตจังหวัดที่มุ่งเข้าสู่บริเวณป่าไม้มากขึ้น

การสร้างทางยุทธศาสตร์ในบริเวณจังหวัดชายแดนไทย-ลาวนั้น มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมด้านทรัพยากรป่าไม้โดยตรง เพราะเป็นการเปิดให้เกิดการเข้าถึง (access) ต่อป่าไม้ โดยเฉพาะป่าสงวน กล่าวคือ

การสร้างทางสายเชียงรายไปยังอำเภอเทิงและอำเภอเชียงของระยะทาง 137.7 กม. นั้น ได้ทำให้เกิดการเข้าถึงบริเวณป่าสงวนในอำเภอเทิง คือ ป่าขุนห้วยจิ้ง ป่าเชียงเคี่ยน และป่าขุนห้วยโป่ง ในตำบลยางหอม ตำบลป่าตาล ตำบลแม่เปา ตำบลลิ้ว ตำบลปล้อง และตำบลเชียงเคี่ยน ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมด 298,828 ไร่ สำหรับตำบลเชียงของนั้นมีป่าแม่โขงฝั่งขวา ตำบลเวียง 100,750 ไร่ ป่าแม่อิงฝั่งขวาและป่าแม่งาวในตำบลสถาน ตำบลม่วงยาย ตำบลศรี้ง ตำบลปอ และตำบลบุญเรือง รวม 354,563 ไร่ ป่าดอยหลวง ป่าน้ำยาว ป่าน้ำซื่อ ในตำบลสถาน และห้วยซ้อ 132,812 ไร่ และป่าดอยขมื่นและป่าน้ำแห่ียง ในตำบลเวียงและตำบลสถาน จำนวน 10,000 ไร่

การสร้างทางสายเทิง-เชียงคำเชื่อมต่อจังหวัดเชียงรายกับพะเยานั้น ก่อให้เกิดการเข้าถึงป่าสงวนอีกหลายป่า คือ ป่าน้ำเปือย ป่าน้ำห้วน และป่าน้ำลาว ซึ่งมีเนื้อที่ 223,181 ไร่ และป่าดอยบ่อส้ม ป่าดอยโป่งนก เนื้อที่ 28,125 ไร่ และป่าน้ำแวนและป่าห้วยไคร้ ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอเชียงคำต่อ

อำเภอจุน 86,250 ไร่

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทางยุทธศาสตร์สายฟังโค่น-หนองหิ้ง-บึงกาฬระยะทาง 120.8 กม. นั้น ได้เปิดทางเข้าถึงป่าสงวนในเขตอำเภอ บึงกาฬหลายป่า เช่น ป่าดงภูวี่ 89,375 ไร่ ป่าดงหนองตอ และป่าดงสีชมพู 194,375 ไร่ ป่าดงดิบกะลา ป่ากุสิงห์ 258,235 ไร่ ป่าดงชมภูพร 61,118 ไร่ ส่วนเส้นทางหนองหิ้ง-เซกา นั้น ก่อให้เกิดการเข้าถึงป่าสงวนในเขตอำเภอ เซกา คือ ป่าทุ่งหลวง 39,375 ไร่ ป่าดงเซกา ป่าดงสีชมพู ป่าภูทอกใหญ่ภูวี่ และป่าดงซำบอนเซกา 366,250 ไร่

การก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินนอกเหนือไปจากเส้นทางยุทธศาสตร์ ซึ่งสหรัฐอเมริกาให้เงินช่วยเหลือนั้น ก็เป็นการตอบสนองต่อนโยบายความมั่นคงอย่างชัดเจน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 ซึ่งเป็นปีที่กรมทางหลวงแผ่นดิน มีแผนงานการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน ก็ได้ดำเนินการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินในบริเวณที่มีการก่อการร้ายรุนแรง คือ

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เริ่มสร้างทางหลวงหมายเลข 212 จังหวัดหนองคาย-โพนพิสัย-นครพนมยาว 320 กม. เมื่อปี 2508 ต่อมาปี 2509 สร้างทางหลวงหมายเลข 23 ระหว่างร้อยเอ็ด-ยโสธร 57 กม. และระหว่างยโสธร (อำเภอคำเขื่อนแก้ว) - อุบลราชธานี 78 กม. ปี 2513 สร้างทางหลวงหมายเลข 212 เชื่อมจังหวัดอุบลราชธานี-จังหวัดนครพนม (เล็งนกทา-มุกดาหาร) 41 กม. ระหว่างมุกดาหาร-ธาตุพนม 47 กม. และระหว่าง อุบลฯ-เดชอุดม 34 กม. ในปี 2512 ได้มีการสร้างทางหลวงแผ่นดินเชื่อมระหว่างจังหวัดชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับ ส่วนกลางและใต้ของภาคหลายสาย เช่น สายโซคชัย-เดชอุดม (ทางหลวง หมายเลข 24) ต่อมาในปี 2514 การเร่งสร้างทางหลวงแผ่นดินในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังดำเนินไปอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะทางหลวง หมายเลข 24 ระหว่างอำเภอโซคชัย จังหวัดนครราชสีมา กับอำเภอเดชอุดม

จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งมีถึง 7 ตอน และเส้นทางหลวงหมายเลข 13 ระหว่างอำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่นกับจังหวัดร้อยเอ็ด 3 ตอน นอกจากนี้ได้สร้างทางหลวงหมายเลข 212 ระหว่างหนองคาย-บึงกาฬ-นครพนม อันเป็นเส้นทางสำคัญความยาว 320 กม. อย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 10 ปี คือระหว่าง พ.ศ. 2509-2519

เส้นทางหนองคาย-บึงกาฬ-นครพนม ความยาว 320 กม. นี้ นอกจากจะมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์แล้ว ก็ยังก่อให้เกิดการเข้าถึงป่าสงวนหลายสิบป่า มีเนื้อที่ป่านับล้านไร่

ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจังหวัดที่มีการก่อการร้ายเป็นเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้าย คือ จังหวัดเลย หนองคาย อุดรธานี สกลนคร นครพนม กาฬสินธุ์ อุบลราชธานี บุรีรัมย์ นครราชสีมา ชัยภูมิ ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สุรินทร์ และยโสธร ในจังหวัดเหล่านี้มีป่าสงวนมีเนื้อที่รวมกันถึง 29,143,167 ไร่

การสร้างทางเข้าถึงบริเวณตำบลและอำเภอที่เป็นเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และการเข้าปราบปรามการก่อการร้ายจึงมีผลกระทบต่อลดลงของพื้นที่ป่าสงวนโดยตรง ดังจะเห็นได้ว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น ในปี 2504 มีพื้นที่ป่าไม้ธรรมชาติถึง 41.99% และเมื่อถึงปี 2525 ซึ่งเป็นปีที่การก่อการร้ายชบเซาลงนั้น มีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่เพียง 15.33%

ตารางข้างล่างแสดงเนื้อที่ป่าสงวนในจังหวัดที่มีการก่อการร้ายที่มีเนื้อที่ที่เหลืออยู่ในปี 2531

ตารางที่ 6

เนื้อที่ป่าระหว่างปี 2528-2531

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ลำดับที่	จังหวัด	เนื้อที่จังหวัด (ไร่)	เนื้อที่ป่า (ไร่)				เนื้อที่ป่าที่ ถูกบุกรุกเฉลี่ย รายปี (ไร่)
			พ.ศ. 2528	%	พ.ศ. 2531	%	
1	กาฬสินธุ์	4,341,716	605,000	13.93	403,281	9.29	67,240
2	ชัยภูมิ	7,986,430	2,000,000	25.05	1,971,471	24.69	9,676
3	หนองคาย	4,582,675	511,250	11.16	339,609	7.41	57,214
4	นครพนม	3,445,418	417,000	12.10	401,550	11.65	5,150
5	มุกดาหาร	2,712,394	1,001,625	36.93	970,460	35.78	10,388
6	อุดรธานี	9,743,368	1,511,250	15.51	1,498,798	15.38	4,151
7	นครราชสีมา	12,808,728	1,766,250	13.79	1,613,577	12.60	50,891
8	บุรีรัมย์	6,451,178	380,000	5.89	373,468	5.79	2,177
9	ร้อยเอ็ด	5,187,156	193,750	3.74	141,250	2.72	17,500
10	เลย	7,140,383	2,192,500	30.71	2,050,375	28.72	47,375
11	สุรินทร์	5,077,535	226,875	4.47	212,654	4.19	4,740
12	ศรีสะเกษ	5,524,985	541,875	9.81	496,953	8.99	14,974
13	สกลนคร	6,003,603	1,096,250	18.26	986,406	16.43	36,615
14	อุบลราชธานี	11,816,306	2,460,625	20.82	2,432,124	20.58	9,500
15	ยโสธร	2,601,040	330,625	2.71	302,539	11.63	9,362
รวม		105,533,962	15,987,450	15.15	14,808,342	14.03	393,036

ที่มา : กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดเฉพาะจังหวัดหนองคายซึ่งมีเนื้อที่ป่าถูกบุกรุกเฉลี่ยรายปีสูงสุด คือ 57,214 ไร่ต่อปี และมีเนื้อที่ป่าเหลือเพียง 7.41% ของเนื้อที่จังหวัดแล้วจะเห็นความสัมพันธ์ระหว่าง การสร้างทาง การเป็นจังหวัดที่มีการก่อการร้ายและเป็นจังหวัดชายแดน และการลดลงของเนื้อที่ป่าได้ชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ พื้นที่เขตแทรกซึมในจังหวัดหนองคาย มี 5 อำเภอ คือ เซกา บึงกาฬ กิ่งอำเภอภูหลวง กิ่งอำเภอนาดัง และกิ่งอำเภอปากชม ในบริเวณ 5 อำเภอนี้ มีป่าสงวนอยู่หลายป่า โดยเฉพาะในเขตอำเภอบึงกาฬ และอำเภอเซกา มีป่าสงวนดังนี้

อำเภอ	ป่าสงวน	เนื้อที่
บึงกาฬ	ป่าดงภูวัก	89,375 ไร่
	ป่าดงหนองตอ	194,375 ไร่
	ป่าดงสีชมพู	
	ป่าดงติบกะลา	258,235 ไร่
	ป่าภูสิงห์	
	ป่าดงชมพูพร	61,118 ไร่
เซกา	ป่าดงเซกา	366,250 ไร่
	ป่าดงสีชมพู	
	ป่าภูทอกใหญ่ภูวัก	
	ป่าดงตำบลอนเซกา	
รวม		969,353 ไร่

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า เนื้อที่ป่า 969,353 ไร่ ในจังหวัดหนองคายนั้น ในปี 2518 ได้เหลืออยู่เพียง 511,250 ไร่ และในปี 2531 เหลือเพียง 339,609 ไร่ แสดงให้เห็นว่า เนื้อที่ป่าในบริเวณที่มีการก่อการร้ายได้หายไปเกือบหมด เพราะหากพิจารณาจากเนื้อที่ป่าสงวน ที่อยู่นอก

เขตการก่อการร้าย เช่น อำเภอโพธาราม (ป่าทุ่งหลวง 39,375 ไร่ และป่าดง สีสชมพูโพธาราม 735,625 ไร่) กิ่งอำเภอสังขม และอำเภอศรีเชียงใหม่ (342,500 ไร่) แล้ว จะเห็นได้ว่า ป่าสงวนในเขตที่อยู่นอกอิทธิพลของการ ก่อการร้ายมีรวมกัน 1,147,500 ไร่ เมื่อรวมกับพื้นที่ป่าสงวนในเขตอิทธิพล ของผู้ก่อการร้าย 969,355 ไร่ แล้ว จำนวนพื้นที่ป่าสงวนทั้งหมดในจังหวัด หนองคาย จะมีอยู่ถึง 2,116,853 ไร่ ซึ่งเนื้อที่ป่าสงวนทั้งหมดนี้ ส่วนใหญ่ เป็นป่าสงวนที่ประกาศตั้งแต่ปี 2510 สำหรับหลังปี 2510 นั้น ป่าสงวน เนื้อที่มากที่สุดที่ประกาศในปี 2517 คือ ป่าดงสีชมพูโพธาราม ในอำเภอ โพธาราม ซึ่งเป็นอำเภอที่อยู่นอกเขตอิทธิพลของการก่อการร้ายและ ป่าสงวนดงชมพูเป็นป่าสงวนที่ประกาศไว้เมื่อปี 2523

เมื่อดูสถิติเนื้อที่ป่าที่เหลืออยู่เพียง 339,609 ไร่ในปี 2531 แล้ว จะ เห็นได้ว่า มีเนื้อที่ป่าได้ถูกทำลายไปในระหว่างปี 2510-2531 เป็นจำนวนถึง 1,777,244 ไร่ ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นป่าสงวนในบริเวณที่มีการก่อการ ร้ายเพราะป่าดงสีชมพูโพธารามยังคงมีเนื้อที่อยู่ถึง 735,625 ไร่ ในปีที่มีการ ประกาศพื้นที่นี้เป็นเขตป่าสงวน เมื่อปี 2517 ซึ่งหมายความว่าในปีนั้น ป่าสงวนอื่นๆ ในอำเภอเซกาและบึงกาฬได้ถูกทำลายไปมากแล้ว

เส้นทางหนองคาย-บึงกาฬ-นครพนม ความยาว 320 กม. ได้เปิด ทางสู่พื้นที่ป่าในเขตบึงกาฬจำนวนหกแสนกว่าไร่ เป็นที่น่าสังเกตว่าทาง ยุทธศาสตร์ที่สร้างขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา คือ สายพังโคน- หนองห้าง-บึงกาฬ ระยะยาว 120.8 กม. กับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212 หนองคาย-โพธาราม-นครพนม ยาว 320 กม. ซึ่งเสร็จสิ้นลงในปี 2519 นั้น มีผลทำให้พื้นที่ป่าไม้ในจังหวัดหนองคายลดลงในอัตราที่สูงที่สุดในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือคือ ปีละ 57,214 ไร่ต่อปี

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า แม้ระบอบการเมือง-การ ปกครองไทยใน “สมัยแห่งการพัฒนา” จะมี “ความมั่นคง” และมีเสถียรภาพ-

ความต่อเนื่องทางการเมืองสูงกว่าในสมัย “ระบอบประชาธิปไตยเต็มใบ” เช่น ปัจจุบัน (2532-2533) เพราะคณะกรรมการเป็นฝ่ายกุมอำนาจทางการเมือง-การปกครอง และการสืบทอดอำนาจทางการเมืองก็ตาม แต่ระบอบการเมืองการปกครองดังกล่าวกลับต้องเผชิญกับการท้าทายอย่างรุนแรงด้วยกำลังอาวุธอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

ปฏิกริยาทางการเมืองแบบแตกตัว (fission) ก็คือ ความไม่มั่นคง ผลักดันการพัฒนา และการพัฒนานั้นเนื่องมาจากการพัฒนาที่อำนาจรัฐยังคงปกป้องและรับรองสิทธิของคนส่วนน้อยในเขตเมือง แต่ไม่อาจขยายตัวออกไปให้การรับรองสิทธิของประชาชนส่วนใหญ่ในเรื่องที่ทำกินที่ประชาชนบุกเบิกเองได้ การพัฒนาจึงนำไปสู่ความไม่มั่นคงเพิ่มขึ้นเป็นปฏิกริยาแตกตัวแบบลูกโซ่ไปเรื่อยๆ เพราะในระบอบการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยนั้น แม้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของคนทั้งหมดในรัฐจะถูกริดรอนเสมอหน้ากันหมด ไม่ว่าจะเป็นคนรวย-คนจน พ่อค้า-ข้าราชการ คนในเมือง-คนชนบท คนเชื้อชาติไทย-สัญชาติไทย-คนกลุ่มน้อยต่างๆ แต่ผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจนั้น มีผลต่อกลุ่มชนเหล่านี้แตกต่างกันไป โดยคนจนที่อยู่ในชนบทที่ห่างไกล โดยเฉพาะที่เป็นชนกลุ่มน้อยเป็นฝ่ายที่ได้รับผลสะท้อนมากที่สุด คนเหล่านี้เองที่กลายเป็นผู้สนับสนุนโดยตรง-ทางอ้อมแก่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย

ดังนั้น คนแต่ละกลุ่มซึ่งต่างก็มีสถานภาพทางการเมืองเหมือนกัน ในแง่การถูกริดรอนสิทธิเสรีภาพทางการเมือง จึงมีความสามารถในการเข้าถึงและความสามารถในการปกป้องรักษาสิทธิทางเศรษฐกิจไม่เหมือนกัน ในระยะเวลาแห่ง “การพัฒนา” จึงกลายเป็นระยะเวลาแห่งการพิทักษ์-ขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของคนส่วนน้อย และริดรอน-ไม่รับรู้สิทธิทางเศรษฐกิจของคนส่วนใหญ่ นอกจากนี้ เขตที่ทางรัฐระบุว่าเป็นป่าสงวนนั้นก็ป็นอาณาบริเวณที่ประชาชนอยู่มานานแล้ว เพียงแต่ยังไม่เกิดความ

กดดันหรือมีมูลเหตุจูงใจให้เข้าไปหักล้างทางพงเพิ่มขึ้นมาขึ้นเท่านั้น จึงเกิดการขัดกันระหว่างสิ่งที่รัฐรับรองอย่างเป็นทางการกับการตัดสินใจของปัจเจกบุคคล ซึ่งอำนาจรัฐยังขาดความฉับไวที่จะตอบสนองทางนโยบาย และการไม่สามารถตัดสินใจทางนโยบายเช่นนี้ได้ ก็เนื่องมาจากปัญหาที่ดินทำกิน เป็นปัญหาของชาวนาผู้ยากจนที่ไร้อำนาจการต่อรอง ยิ่งระบอบการเมืองเป็นระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ประชาชนผู้ยากไร้จึงขาดสิทธิอำนาจทางการเมืองที่เป็นอำนาจการต่อรองประการเดียวที่คนยากจนพึงมีได้ นั่นก็คือสิทธิการเลือกตั้ง ความไม่มั่นคงของรัฐอันเกิดจากการพัฒนาจึงยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เพราะบทบาทของรัฐในการพัฒนานั้น มักจะเน้นหนักไปทางด้านอื่นเป็นส่วนใหญ่ แต่ในระยะแรกๆ นั้น มีในด้านการพัฒนาชีวิตของประชาชนส่วนมากที่อยู่ในชนบทน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดิน การศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์ต่างมีข้อสรุปว่านโยบายปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลไม่เคยได้ผล การปราศจากกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ตัดทอนกำลังใจของเกษตรกรในการปรับปรุงคุณภาพที่ดิน ตัดโอกาสที่เกษตรกรจะกู้ยืมเงินจากตลาดเงินในระบบเพื่อพัฒนา แม้เกษตรกรจะมีที่ดินทำกินแต่ปราศจากการรับรองทางกฎหมายจากรัฐ จึงทำให้เกษตรกรต้องเสียเปรียบบุคคลทั่วไปในแง่ที่ว่า การไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำให้ต้องกู้ยืมเงินจากตลาดนอกระบบในอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก อีกทั้งการประเมินราคาที่ดินก็ต่ำกว่าที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ เช่น โฉนด เป็นอันมาก นักเศรษฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่าในสมัยแห่งการพัฒนานั้น ในขณะที่รัฐบาลและระบบราชการให้ความสนใจในเรื่องการพัฒนาแหล่งน้ำแต่กลับไม่เอาใจในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกร รัฐบาลละเลยความสำคัญของกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาโดยตลอด เกษตรกรจำนวนนับล้านครัวเรือนยังคงปราศจากที่ทำกิน หรือมีที่ทำกินแต่ปราศจากกรรมสิทธิ์ จึงมีข้อสรุปว่า

การกำหนดนโยบายของรัฐบาลเป็นเรื่องผลประโยชน์ คนที่อยู่ในรัฐบาลส่วนมากก็เป็นนายทุนนั่นเอง จึงไม่กระทำการที่จะขัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง -- รัฐบาลและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต้องการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณะ กล่าวคือ ในอดีตมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะเพื่อทำกิน ดังนั้นหากยอมรับกรรมสิทธิ์อาจจะชักจูงให้เกิดการบุกรุกที่ดินสาธารณะ จนในที่สุดไม่เหลือพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ²⁰

ปัญหาการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ของประเทศจึงเกิดจากปฏิกริยาลูกโซ่ที่ยากจะแยกแยะสาเหตุเบื้องต้น-ผลที่เกิดขึ้นออกจากกัน ได้จุดระเบิดลูกแรกที่ทำให้เกิดการแตกตัวของความขัดแย้งที่เป็นปฏิกริยาลูกโซ่น่าจะได้แก่ การเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ ของจำนวนประชากรอันเปรียบประดุจการยิงนิวตรอนช้า (slow neutron) เข้าไปยังนิวเคลียสของสังคม ซึ่งเป็นสังคมที่รัฐกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นชนวนสำคัญ ทำให้เกิดการลุกลามของความขัดแย้งมากขึ้น แทนที่จะช่วยผสาน (fusion) เพราะประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครอง แม้ว่าภาครัฐบาลจะมีบทบาทในการเข้าแทรกแซงวิถีเศรษฐกิจในสมัยแห่งการพัฒนาก็ตาม แต่ก็มักจะเป็นบทบาทเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับธุรกิจเอกชน มีนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนด้านอุตสาหกรรม การแทรกแซงทางการค้าและมีบทบาทในการกำหนดราคา แต่มีบทบาทค่อนข้างต่ำในการพัฒนาการส่งเสริมสวัสดิการและการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม²¹ ดังจะเห็นได้ว่านโยบายของรัฐที่จะช่วยประชาชนผู้

20. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ "ข้อคิดเห็นทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยบทบาทของรัฐบาลและระบบราชการ" ใน *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 740

21. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 710-752

ยากไร้และมีอำนาจการต่อรองทางการเมืองต่ำมักจะประสบความล่าช้าในการได้รับความสนใจและนำมาปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายปฏิรูปที่ดิน นโยบายการให้กรรมสิทธิ์และสิทธิทำกินในที่ดิน หรือนโยบายการประกันสังคม นอกจากนั้นนโยบายการสร้างงานในชนบทและนโยบายการพัฒนาชนบทยากจน ซึ่งเริ่มขึ้นหลัง พ.ศ. 2520 ล้วนแล้วแต่เป็นนโยบายที่เป็นปฏิริยาตอบสนองต่อการลุกลามของปัญหาความไม่มั่นคงทั้งสิ้น

ผลของการพัฒนาที่ไม่สมดุลนี้มีต่อประชาชนผู้ยากจนในชนบทหลายประการ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางสังคมและความไม่มั่นคงทางสุขภาพของชุมชนและสิ่งแวดล้อมในเวลาต่อมา²²

แม้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์ไทยจะหยุดการปฏิบัติการไปแล้ว และมีความรู้สึกกันโดยทั่วไปว่า รัฐและรัฐบาลมีความมั่นคงมากขึ้นเพราะขาด “ศัตรู” ไม่ว่าจะเป็นจากภายนอก-ภายในก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคง-ความไม่มั่นคง อันเป็นผลจากการพัฒนาแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า พรรคคอมมิวนิสต์-การทำหายของพรรคที่ก่อให้เกิดสถานการณ์สู้รบเป็นเวลาเกือบ 20 ปี นับตั้งแต่ 2500-2523 นั้น เป็นเพียงผลของเหตุเท่านั้น เหตุของความขัดแย้งที่แท้จริงคือ**การเมือง** ที่เกี่ยวกับการแบ่งสรร-ใช้ ตลอดจนการมีนโยบายอย่างเหมาะสมเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติยังคงมีอยู่ และนับวันจะมีความรุนแรงมากขึ้น เพราะในระยะเวลาแห่งการพัฒนานั้น การเติบโตทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์แก่คนรวยในเมือง อาศัยการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรม ซึ่งนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา มีลักษณะหลากหลายและแยบยลมากกว่าเดิม²³ ในระยะเวลาดังกล่าว ประชาชนผู้ยากไร้มีทางออกด้วย

22. ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ นิพนธ์ พัวพงศกร “เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม” **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 1,027-1,051

23. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 1,036-1,037

การย้ายถิ่นภายในประเทศจากเขตชนบทหนึ่งไปสู่ชนบทอีกเขตหนึ่ง และการย้ายถิ่นออกนอกประเทศ โดยเฉพาะภายหลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 ซึ่งทำให้ประเทศต่างๆ ในตะวันออกกลางมีรายได้ในการขายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเพิ่มขึ้น และมีการพัฒนาประเทศซึ่งต้องการแรงงานจากต่างประเทศ แต่ช่องทางที่เกษตรกรจะปรับตัวเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลที่กำลังค่อยๆ ปิดตัวลงดังที่ ริงส์เวิร์ค และนิพนธ์ ได้ชี้ให้เห็นว่า

ช่องทางในการขยายพื้นที่การเพาะปลูกกำลังจะหมดไป การอพยพสู่เขตนาคร โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กำลังพบจุดอับเพราะภาคหัตถอุตสาหกรรมสามารถดูดซับแรงงานได้จำกัด เนื่องจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้น การทำงานทำในต่างประเทศจะมีโอกาสน้อยลงในอนาคต -- การเลือกใช้ยุทธศาสตร์ การพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก -- จะมีผลเร่งรัดการล่มสลายของภาคเกษตรกรรมให้เร็วขึ้น หากไม่มีช่องทางอื่นมาทดแทน ในการระบายแรงกดดันของยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล ความมระส่ำระสายและความไร้เสถียรภาพของสังคมชนบท จะกลายเป็นปัญหาใหญ่ในอนาคต²⁴

โดยสรุปแล้ว ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลของไทยในระยะเวลาสามทศวรรษที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนักหน่วงด้วยสาเหตุปัจจัยหลายประการดังได้กล่าวมาแล้ว แต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วยการปล่อยให้มีการใช้ทรัพยากรดังที่เคยเป็นมา

24. เรื่องเดียวกัน, หน้า 1041

กำลังเผชิญกับขีดจำกัดของการที่ทรัพยากรเคยมีอยู่ และพื้นที่ที่เคยว่างเปล่าถูกรอบครอง ทั้งที่รัฐรับรองและไม่รับรอง การแย่งชิงการครอบครองการใช้ทรัพยากรเริ่มมีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในหลายพื้นที่ ทั้งๆ ที่ไม่มีพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยแล้ว

ความไม่มั่นคงที่เกิดจากขีดจำกัดของทรัพยากร จึงจะเป็นปัญหาอันยิ่งใหญ่ของประเทศไทยในระยะเวลาหลังสงครามประชาชน ในขณะที่ระบอบการเมืองได้เปลี่ยนแปลงในด้านคุณภาพเป็นระบอบที่ให้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองแก่ประชาชนมากขึ้น ปัญหาก็คือ ระบอบดังกล่าวจะสามารถเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีบริบทใหม่นี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าใด เท่านั้น

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคม แต่ความขัดแย้งนั้นสามารถยุติลงได้ เนื่องจากสาเหตุหลักของความขัดแย้งยังมีได้อยู่ที่การแย่งชิงทรัพยากร หากเป็นการใช้ทรัพยากรโดยที่รัฐไม่รับรองกรรมสิทธิ์ การที่ประชาชนสามารถทำมาหากินอยู่ได้ในพื้นที่ที่เป็นเขตป่าสงวนหรือบนที่ดินที่ยังไม่มีการรับรองกรรมสิทธิ์ นับว่าเป็นสิ่งที่ส่งผลดีต่อการขยายตัวของพืชไร่บางชนิดที่กำลังมีความต้องการมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ความต้องการข้าวโพดเลี้ยงสัตว์สำหรับตลาดในกลุ่มประชาคมยุโรป ดังนั้น การใช้ทรัพยากรที่ไม่ได้รับการรับรองจากรัฐอย่างเป็นทางการ จึงเป็นผลประโยชน์ร่วมระหว่างกลุ่มพ่อค้าส่งออก-พ่อค้าพืชไร่ในชนบท-ชาวไร่ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถนนที่รัฐลงทุนสร้างมีผลต่อการขนส่งพืชไร่ดังกล่าวนี้และเป็นที่อำนวยความสะดวกให้ผู้บุกเบิกสามารถเข้าถึงพื้นที่ที่เคยอยู่ห่างไกลได้ง่ายขึ้น

การใช้ทรัพยากรโดยที่รัฐไม่รับรองกรรมสิทธิ์ จึงมีส่วนสำคัญในการผ่อนคลายแรงกดดันของประชาชนในเขตชนบทตลอดสมัยแห่งการพัฒนาไป

ได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งหากในเวลาดังกล่าวทรัพยากรมีอย่างจำกัด โดยที่ไม่อาจมีการบุกป่าหักร้างทางพงได้แล้ว แรงกดดันก็จะรวมศูนย์มากขึ้นและน่าจะเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการลุกขึ้นสู้ของชาวไร่ชาวนา เพื่อแย่งชิงที่ดินทำกินมากขึ้น แต่การเคลื่อนไหวของชาวนาในระยะเวลายี่สิบปีที่ผ่านมา มักจะเกิดขึ้นเพราะความไม่พอใจเรื่องหนี้สินและค่าเช่านา ตลอดจนการได้รับการกดขี่ใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ มากกว่าความกดดันในด้านที่ดินโดยตรง

สำหรับประชาชนที่เคยอยู่ในเขตอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมีจำนวนไม่มากนักก็ตาม (จากการข่มขู่ตัวของผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย จำนวนคนเหล่านี้มีไม่เกินสามหมื่นคน) แต่คนเหล่านี้จะอยู่ในเขตป่าสงวน โดยเฉพาะที่ลึกเข้าไปซึ่งเป็นบริเวณต้นน้ำลำธารด้วย ชาวเขาเผ่าม้งซึ่งเคยเป็นกองกำลังติดอาวุธของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จัดว่าเป็นตัวอย่างของการศึกษาในเรื่องนี้ได้ โดยเฉพาะในเขตจังหวัดอุทัยธานีและจังหวัดตาก

ความสูญเสียและเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะป่าไม้ในเขตต้นน้ำลำธารและใกล้เคียงได้กลายเป็นปัญหาสืบ தொடต่อมา แม้ปัญหาความมั่นคงที่มาจากการต่อสู้ของพรรคคอมมิวนิสต์จะหมดลงไป เพราะข้อต่อรองในการวางอาวุธของประชาชนที่เคยสู้รบภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์มากที่สุดคือ การให้รัฐจัดหาที่ดินทำกินให้

ปัญหาอีกด้านหนึ่งที่กำลังเผชิญหน้ารัฐไทยในปัจจุบัน ก็คือ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ในบริเวณชายแดนไทยที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากทรัพยากรป่าไม้ในประเทศเริ่มขาดแคลน การรุกเข้าไปหาประโยชน์จากทรัพยากรในเขตแดนของประเทศเพื่อนบ้านก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการที่พ่อค้าจัดระบบการเข้าไปใช้ทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่ดังที่เคยกระทำมาในประเทศไทย แต่ความสลับซับซ้อนของปัญหานี้มีมากกว่าที่

เคยเป็นมา เนื่องจากมีมิติด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ จึงมีผลต่อนโยบายต่างประเทศด้วย ซึ่งส่วนใหญ่มักจะก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน ในประวัติศาสตร์นั้น สงครามมักจะเป็นปฏิกิริยาต่อข้อจำกัดด้านสภาพแวดล้อมและการตกต่ำทางเศรษฐกิจ การล่าอาณานิคมเอาประเทศที่อ่อนแอกว่าไปเป็นเมืองขึ้น โดยเฉพาะประเทศที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ทำให้อีกประเทศหนึ่งสามารถมีแหล่งที่มาของวัตถุดิบ เพื่อสนองตอบต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจสำหรับประชากรที่เพิ่มมากขึ้น และเพื่อการขยายตลาดการค้าใหม่ๆ ด้วย การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติและความกดดันด้านการเพิ่มขึ้นของประชากร จึงร่วมกันเป็นแรงผลักดันมูลฐานของการก่อตัวและการขยายตัวของรัฐ²⁵

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งระหว่างรัฐที่จะก่อให้เกิดความรุนแรง เพราะปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจะไม่เกิดขึ้นแต่คำอธิบายของเราต่างไปจากการวิเคราะห์ของ Deudney 3 ประการดังกล่าวไว้ในบทแรก ซึ่งได้แก่อธิบายด้านการเกี่ยวโยงสัมพันธ์แบบตอบสนองซึ่งกันและกันของระบบการค้าระหว่างประเทศ และเทคนิคการผลิตสมัยใหม่เป็นด้านหลัก สิ่งที่ Deudney กล่าวไว้ในกาให้เหตุผลว่า โอกาสที่จะเกิดสงครามเพราะการแย่งชิงทรัพยากรจะลดลงน้อยลงเพราะรัฐต่างๆ พบว่าเป็นเรื่องยากที่จะเข้าไปใช้ทรัพยากรของชาติอื่นด้วยการบุกเข้าไปยึดครองอาณาเขต เป็นเรื่องที่เราควรหยิบยกมาพิจารณา เมื่อก้าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในเชิงของการเข้าไปใช้ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐหนึ่งโดยอีกรัฐหนึ่ง

25. Ted Robert Gurr, op.cit. p. 65

แต่โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งรุนแรงระหว่างพม่ากับไทยมีน้อย เพราะสถานการณ์แวดล้อมเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งแต่ละรัฐมีผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่าที่จะขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ร่วมกันนี้ ได้แก่ การที่รัฐบาลพม่าต้องการแสวงหาความสนับสนุนที่รัฐไทยสามารถให้ได้กับรัฐบาลทหารซึ่งรัฐอื่นๆ เห็นว่าไม่มีความชอบธรรม นอกจากนี้รัฐบาลทหารพม่ายังต้องการเข้ามาปราบปรามชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในบริเวณชายแดนไทย-พม่า โดยอาศัยการยอมแลกเปลี่ยนกับทรัพยากรป่าไม้อีกด้วย ประโยชน์ที่รัฐบาลทหารพม่าจะได้รับจึงมีคุ่มค่าถึง 3 ด้าน คือ ในประการแรก อาณาบริเวณที่พม่าให้สัมปทานป่าไม้ไปเป็นอาณาบริเวณที่อำนาจรัฐพม่ามีปัญหาในการควบคุมพื้นที่อยู่แล้ว แต่การให้สัมปทานเท่ากับเป็นการช่วยให้การทำไม้ในเขตพม่าแต่ไม่สามารถนำเข้าไปได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย กลายเป็นไม้ที่ถูกต้องตามกฎหมายของฝ่ายไทย ดังนั้นพม่าจึงไม่สูญเสียอะไรในการให้สัมปทานป่าไม้ในเขตที่กระเหรี่ยงสามารถยึดกุมพื้นที่อยู่ได้ และเคยเก็บผลประโยชน์จากฝ่ายพ่อค้าไทยที่เข้าไปลักลอบทำไม้ ในประการที่สอง รัฐบาลทหารพม่าสามารถทำความตกลงอย่างไม่เป็นทางการเข้ามากวาดล้างกบฏชนกลุ่มน้อย โดยโอบตีสเข้ามาทางจอยเขตแดนไทย ซึ่งแต่เดิมการเข้าตีกระทำไม่ได้เพราะมีภูเขากั้นบริเวณชายแดน การเข้าตีกองกำลังกระเหรี่ยงจะทำให้เกิดต่อเมื่อไทยเรายินยอมอย่างไม่เป็นทางการให้กองกำลังทหารพม่าผ่านเข้ามาในดินแดนไทยเท่านั้น ดังนั้นในแง่ของประโยชน์ทางการทหาร รัฐบาลพม่าก็ได้โอกาสปราบปรามกบฏชนกลุ่มน้อยได้อย่างเต็มที่ อย่างที่ไม่เคยมีโอกาสมาก่อน ในประการที่สาม รัฐบาลทหารพม่าได้ทั้งเงินจากค่าสัมปทานไม้ และได้รับการยอมรับจากรัฐบาลไทยในการติดต่อสัมพันธ์กันด้วย

ในกรณีเช่นนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าจึงเป็นการเบี่ยงเบนจากความคิดของนักวิชาการตะวันตก ซึ่งเสนอความเห็นว่าการลดลงของ

ทรัพยากรหรือความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อมนำไปสู่ความไม่มั่นคง²⁶ เพราะในกรณีของพม่า ความเสื่อมโทรมที่เกิดจากการทำไม้ในบริเวณชายแดนกลับเป็นการเปิดโอกาสให้ระบบเบ็ดเตล็ดการทหารของพม่ามีความมั่นคงขึ้น เนื่องจากการสูญเสียทรัพยากรตามบริเวณชายแดน นำไปสู่ประสิทธิภาพในการปราบปรามกบฏชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะกะเหรี่ยงซึ่งแต่เดิมรัฐบาลพม่าไม่สามารถปราบปรามได้เหมือนกับภายหลังที่ได้มีการแลกเปลี่ยนให้ไทยเข้าไปมีสัมปทานไม้และทำการประมงในน่านน้ำพม่าได้ นอกจากนี้การแลกเปลี่ยนทรัพยากรเพื่อสร้างความมั่นคงยังมีผลในการยืดอายุของระบบเบ็ดเตล็ดการทหาร ซึ่งมีการต่อต้านทั้งจากทางสากลและจากประชาชนเองด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมกับความขัดแย้งรุนแรงระหว่างรัฐในกรณีของไทยกับพม่ามีความซับซ้อนและมีปัจจัยแทรกซ้อนต่างไปจากในกรณีของบางประเทศในลาตินอเมริกา อัฟริกา หรือแถบอื่นในเอเชีย ความเห็นของนักวิชาการอย่าง Duedney ที่ว่า สิ่งที่จะก่อให้เกิดสงครามระหว่างรัฐน่าจะไม่ใช่เกิดจากสาเหตุด้านสิ่งแวดล้อม จึงมีน้ำหนัก แต่ด้วยเหตุผลที่ต่างไปจากที่เขาได้เสนอไว้

ด้วยเหตุนี้ เราจึงควรหันมาพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมกับความขัดแย้งภายในรัฐ เพราะดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว แทนที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ การเข้าไปใช้ทรัพยากรป่าไม้ของรัฐหนึ่งกลับก่อให้เกิดผลดีทางด้านความมั่นคงให้แก่อีกรัฐหนึ่ง และทางฝ่ายไทยนั้นก็เท่ากับเป็นการระบายความกดดันในการบริโภควัตถุที่ทำจากไม้ภายในประเทศด้วย เพราะการเปิดป่าไม้ใหม่มาก็เป็นทางออกอีก

26. เช่น Thomas F. Homer-Dixon, *On the Treshold*, op.cit.

ทางหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลไทยสามารถบรรเทาปัญหาหลายๆ ด้าน นับตั้งแต่การปราบปรามการค้าลักลอบนำไม้พม่าเข้าในเขตไทย ไปจนถึงการมีไม้ใช้ในประเทศมากขึ้น

ความไม่มั่นคงอย่างเดียวที่จะเกิดขึ้นต่อประเทศไทย ก็คือ ผลกระทบจากการเข้ามาปราบปรามกบฏชนกลุ่มน้อย อย่างน้อย 3 ประการ คือ ในประการแรก การติดตามเข้ามาปราบปรามหรือการโจมตีค่ายกบฏบริเวณชายแดน ส่งผลให้เกิดความเสียหายของหมู่บ้านไทยบริเวณชายแดนซึ่งเกิดอยู่เป็นระยะๆ ในประการที่สอง ก่อให้เกิดการอพยพเข้ามาในเขตไทยของชนกลุ่มน้อยจนทำให้เกิดปัญหาผู้อพยพ และนำไปสู่ปัญหาการก่ออาชญากรรมภายในประเทศในบริเวณชายแดนมากขึ้น และประการที่สาม ได้แก่ ความไม่มั่นคงทางการค้าบริเวณชายแดนในกรณีที่มีการปะทะกันหรือการวางระเบิดบ่อนทำลายเป็นระยะๆ

อย่างไรก็ดี กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบ ไม่ว่าจะเป็นชนกลุ่มน้อยกะเหรี่ยงหรือคนไทยตามบริเวณชายแดนมิใช่กลุ่มชนที่มีอำนาจ อิทธิพลหรือมีน้ำหนักในการเมืองภายในประเทศ ดังนั้น ภัยอันตรายที่เกิดจากความล้มพันธะระหว่างรัฐดังกล่าว จึงมีระดับต่ำ เมื่อพิจารณาจากผลประโยชน์ที่รัฐบาลทหารพม่าและบางส่วนของคณะทหารไทย และนักธุรกิจจะได้รับจากการไปใช้ทรัพยากรธรรมชาติของพม่า

ดังนั้นในบทต่อไปเราจึงจะเน้นการวิเคราะห์ความขัดแย้งภายในรัฐ อันมีที่มาจากนโยบาย (หรือการไม่มีนโยบายที่ชัดเจน) การจัดการทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม เพราะสิ่งนี้ คือ เนื้อแท้ของการเมืองไทยในทศวรรษนี้

บทที่ 3

จากการพัฒนาสู่ความไม่มั่นคง

ในบทที่ 1 เราได้กล่าวถึงตัวแบบที่ใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง โดยคำนึงถึงความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงและการใช้สอยทรัพยากรสิ่งแวดล้อมต่างๆ เป็นสำคัญ และเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม การพัฒนาเศรษฐกิจที่อาศัยการขยายตัวเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยพึ่งพาการใช้สอยทรัพยากรจึงมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมอย่างรวดเร็ว

ในบทที่ 2 ได้ชี้ให้เห็นว่า การผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นเกิดจากการตระหนักถึงภัยคุกคามความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำลายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เนื่องจากการก่อการร้ายมีอาณาบริเวณอยู่ตามพื้นที่ชนบทห่างไกลซึ่งยากที่กลไกอำนาจรัฐจะเข้าถึงทางแก้ปัญหาซึ่งได้ผลทั้งทางยุทธศาสตร์และการพัฒนาจึงได้แก่การเร่งสร้างถนนเพื่อให้เข้าถึงพื้นที่ที่เป็นเขตอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์ ถนนจึงมีบทบาทสำคัญทั้งทางทหาร ทางการเมือง และทางเศรษฐกิจ

การสร้างถนนกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐส่งเสริมการปลูกพืชไร่เพื่อการส่งออก เช่น ข้าวโพด และมันสำปะหลัง ทำให้ประชาชนผู้ยากจนในชนบทซึ่งไร้ที่ดินทำกินเข้าไปทำไร่ในบริเวณป่าสงวนมากขึ้นเป็นลำดับ ป่าสงวนเป็นพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ของเอกชน และเนื่องจากในหลายแห่งเป็นพื้นที่ที่มีการก่อการร้าย การทำไร่ในเขตป่าสงวนจึงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 - ปัจจุบัน จึงมีประชาชนเข้าไปตั้งรกรากและใช้เป็นที่ทำกินมาเป็นเวลาหลายสิบปี

ตารางข้างล่างแสดงจำนวนหมู่บ้านในภาคต่างๆ ที่อยู่ในบริเวณป่าสงวน

ตารางที่ 7

ร้อยละของหมู่บ้านที่อยู่ในเขตป่าสงวน 2527, 2529, 2531

ภาค	2527		2529		2531	
	จำนวนหมู่บ้านทั้งหมด	% ในป่าสงวน	จำนวนหมู่บ้านทั้งหมด	% ในป่าสงวน	จำนวนหมู่บ้านทั้งหมด	% ในป่าสงวน
ทั่วประเทศ	52,169	20	54,863	22	56,296	22
ภาคกลาง	9,224	6	9,586	8	9,580	8
ภาคตะวันออก	3,636	19	3,751	20	3,793	21
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	22,513	21	23,373	22	24,320	21
ภาคเหนือ	10,727	23	11,186	31	11,569	33
ภาคใต้	6,069	21	6,976	29	7,034	28

ที่มา : TDRI, NRE-GIS Data Files

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเวลาสามสิบปี ผลที่ปรากฏก็คือ จำนวนหมู่บ้านในเขตป่าสงวนได้เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือและภาคใต้ สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น มีลักษณะคงที่ จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่ในระยะเวลาเดียวกัน พื้นที่ป่าไม่ได้ลดลงเป็นลำดับ ในขณะที่พื้นที่การเกษตรเพิ่มมากขึ้น ดังตารางข้างล่าง

ตารางที่ 8

พื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เกษตรกรรม 2518-2531

ปี	พื้นที่ป่าไม้ (ตาราง กม.)	พื้นที่ ทั้งหมด%	การเปลี่ยนแปลง แต่ละปี %	พื้นที่การเกษตร (ตาราง กม.)	พื้นที่ ทั้งหมด%	การเปลี่ยนแปลง แต่ละปี
2518	209,200	41	-	179,538	35	-
2521	175,224	34	5.7	186,306	36	1.3
2525	156,600	31	-2.8	197,738	39	1.5
2528	149,057	29	-1.6	205,766	40	1.3
2531	143,803	28	-1.2	236,481	46	4.7

การขยายตัวของพื้นที่การเกษตรนี้ มิได้ส่งผลต่อสัดส่วนมูลค่าสินค้าเกษตรในรายได้ประชาชาติ ในทางตรงกันข้าม สัดส่วนของมูลค่าสินค้าเกษตรเมื่อเทียบกับมูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมได้ลดน้อยลง และจำนวนประชากรในภาคเกษตรกรรมก็ลดลงด้วย ข้อสรุปที่ได้ก็คือ ในปัจจุบันแรงงานภาคเกษตรกรรมร้อยละ 33 ของแรงงานทั้งหมดนั้น จำนวนไม่น้อยที่ทำมาหากินอยู่ในเขตป่าสงวนและการทำเกษตรกรรมนี้ก็มิได้ให้ผลตอบแทนที่ดี

ตารางที่ 9

ความยากจนสัมบูรณ์และความยากจนสัมพัทธ์
ในประเทศไทย 2519-2531

ปี	เส้นแบ่งความยากจน (บาท/ต่อหัว/ปี)		ร้อยละของประชากรซึ่ง อยู่ต่ำกว่าเส้นแบ่ง		สัดส่วนของรายได้ (%)	
	ชนบท	เมือง	ชนบท	รวม	สูงสุด 20%	ต่ำสุด 20%
2519	1,981	2,961	36.2	30.0	49.3	6.1
2524	3,454	5,157	27.3	23.0	51.5	5.4
2529	3,823	5,834	35.8	29.5	55.6	4.6
2531	4,141	6,324	30.6	25.2	55.5	4.5

Chalongphob Sussangkarn “Income Distribution and Long-term Development : A Summary”, TDRI, 1989.

ในเวลาเดียวกันเมื่อพิจารณาตัวเลขของความยากจนระหว่าง พ.ศ. 2519-2531 แล้ว จะเห็นได้ว่าการลดลงในระยะหนึ่งแต่กลับเพิ่มมากขึ้นในปี พ.ศ. 2529 และแม้จะลดลงในปี พ.ศ. 2531 แต่ก็ยังมีมากกว่าใน ปี พ.ศ. 2524 ดังตารางข้างล่าง

ความยากจนของประชากรดังกล่าวเกี่ยวพันโดยตรงกับการบุกรุกทำลายป่า ดังที่รายงานฉบับหนึ่งซึ่งว่าประมาณร้อยละ 75 ของการสูญเสียเนื้อที่ป่าสามารถอธิบายได้โดยปัจจัยต่างๆ เรียงตามลำดับความสำคัญ คือ

- (1) รายได้เฉลี่ยของคนในจังหวัด
- (2) การเพิ่มขึ้นของประชากร
- (3) ราคาพืชไร่ (ใช้ราคาหัวมันสำปะหลังแทน)

ปัจจัยอื่นๆ ที่มีความสำคัญรองลงไป ได้แก่ มูลค่าของป่าไม้และผลผลิตที่นำออกจากป่า ซึ่งรวมถึงการทำป่าไม้ ตัดฟันและเผาถ่าน และการสร้างถนนในชนบท รายงานนี้พบวาระระหว่าง พ.ศ. 2516-2531 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือการเพิ่มทาง 1,000 กิโล ก่อให้เกิดการสูญเสียป่าไม้ 179,000 ไร่ต่อปี และการเพิ่มในราคาจริงของหัวมันสำปะหลังหนึ่งสตันต์ต่อกิโล นำไปสู่การเสียป่าไม้ 180,000 ไร่ การเพิ่มของประชากร การสร้างทางในชนบทและการเก็บผลผลิตจากป่ามีความเกี่ยวข้องกันในการทำให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ป่า โดยสรุปแล้ว ปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือรายได้ การที่รายได้จริงของคนในจังหวัดลดลง 1,000 บาท จะทำให้เนื้อที่ป่าลดลง 100,000 ไร่โดยเฉลี่ย โดยไม่พิจารณาปัจจัยอื่นเพราะเมื่อคนมีรายได้ต่ำโอกาสที่จะต้องหารายได้เพิ่มมีมากขึ้น วิธีหนึ่งที่ทำได้ง่ายก็คือถางป่าปลูกพืชไร่ และถ้าพืชไร่มีราคาดีก็จะยิ่งทำให้การทำลายป่าจะยิ่งเพิ่มขึ้น

ในพื้นที่ป่าสงวนได้มีผู้เข้าไปทำกินอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะพิจารณาจากเนื้อที่และจากครัวเรือน และมีเป็นจำนวนไม่น้อยที่ประกาศเขตป่าสงวนที่หลัง หลังจากที่เกษตรกรได้เข้าไปทำกินอยู่แล้ว โดยเฉลี่ยอย่างน้อยในทุกเขตป่าสงวนมีคนเข้าไปทำกินอย่างน้อยก็ 15 ปีขึ้นไป บางพื้นที่เข้าไปทำกินนานกว่า 30 ปี ¹

จากข้อมูลข้างต้นนี้ พอสรุปได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย แม้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในรายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มมากขึ้น แต่ก็มิได้แก้ไขปัญหาหลัก ซึ่งได้แก่ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบทมากขึ้น ที่สำคัญก็คือในชนบทนั้น ประชากรจำนวนหนึ่งที่ทำเกษตรกรรมยังไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเองและทำมา

1. Sopin Tongpan, Theodore Panayotou, Songpol Jetanavanich, Ketty Faichampa, Charlie Mehl, **Deforestation and Poverty : Can Commercial and Social Forestry Break the Vicious Circle ?**, TDR Research Report No.2, December 1990, p.2

หากินอยู่ในเขตป่าสงวน ซึ่งรัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ดินทำกินที่เป็นที่ยอมรับของประชาชน

ดังนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจจึงมีผลก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็ก่อให้เกิดการตกต่ำทางเศรษฐกิจเฉพาะส่วนของเกษตรกรรายย่อยโดยเฉพาะผู้ที่ขาดที่ดินทำกินเป็นของตนเองและไม่มีทุนเพียงพอในการปรับปรุงการผลิตทางการเกษตร

การพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐสนับสนุนการปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อส่งออก เช่น ข้าวโพด เลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลัง มีผลโดยตรงต่อการบุกรุกทำลายป่า เพราะดังที่รายงานข้างต้นระบุไว้แล้วว่า การเพิ่มของราคาหัวมันสำปะหลังเป็นมูลเหตุจูงใจที่สำคัญสำหรับการขยายพื้นที่การเพาะปลูก ซึ่งจะต้องใช้พื้นที่มากจึงจะได้ผลผลิตคุ้มค่า พิจารณาในแง่นี้ในขณะที่การส่งออกขยายตัว การบุกรุกทำลายป่าก็ขยายตัวตามไปด้วย การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมก็เกิดขึ้นเป็นผลจากตัวเร่ดังกล่าว

ปัญหาที่เผชิญหน้าทั้งรัฐและประชาชนอยู่ในขณะนี้ ก็คือ จะหาทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องการจัดที่ดินทำกินอย่างไร โดยที่ปัญหานี้เป็นผลอันเกิดมาจากระบวนการพัฒนาและนโยบายของรัฐเองในระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา

ประเด็นหลักของปัญหา ก็คือ ในปัจจุบันรัฐมีความจำเป็นในการดำเนินการปรับปรุง พื้นฟูสิ่งแวดล้อมด้วยการมีนโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศให้มี 40% โดยมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 20% และป่าเศรษฐกิจ 20% อย่างไรก็ตามก็ดีในปี พ.ศ. 2532 มีพื้นที่ป่าไม้เหลืออยู่เพียงร้อยละ 27.9 ของเนื้อที่ประเทศทั้งหมด แต่ยังมีเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินประมาณ 455,000 ครัวเรือน และมีเกษตรกรรายย่อย คือ ผู้มีที่ดินขนาดเล็กมาก เช่น ต่ำกว่า 5 ไร่ อีกประมาณ 565,000 ครัวเรือน รวมเป็นเกษตรกรรายย่อยและผู้ไร้ที่

ทำกินแล้วประมาณหนึ่งล้านครัวเรือน²

เมื่อคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงกับนโยบายฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมของรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่า การขัดกันระหว่างสภาพความเป็นจริงกับนโยบาย ย่อมนำไปสู่ภาวะความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่ทำมาหากินอยู่ในเขตป่าสงวนกับรัฐ ในกรณีที่รัฐต้องการดำเนินการตามนโยบายด้านหนึ่ง (นโยบายป่าไม้) โดยนโยบายอีกด้านหนึ่ง (นโยบายที่ดิน) มีความขัดแย้งกับนโยบายป่าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน นอกจากนั้นการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายทั้งสองด้านนี้ยังประสบปัญหามากขึ้นอีก เพราะประชาชนที่อยู่ในป่าสงวนนั้น ส่วนใหญ่อยู่มาเป็นเวลา มากกว่า 15 ปี ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนใหญ่อยู่มาเป็นเวลานานกว่า 30 ปี ความซับซ้อนอีกประการหนึ่งก็คือ ในหลายพื้นที่ประชาชนได้ไปหักร้างถางพง และอาศัยอยู่ ตลอดจนทำมาหากินก่อนที่รัฐจะประกาศเป็นป่าสงวน

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน เป็นปัญหาความขัดแย้งประเภทที่ 2 (ในความหมายของ Roque) มากกว่าปัญหาความขัดแย้งประเภทที่ 1 ซึ่งแม้จะมีอยู่แต่ก็ไม่มี ความซับซ้อนเท่า ทั้งนี้เนื่องจากความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น มีที่มาอันยาวนานและเกี่ยวพันกับปัญหาหลายปัญหา นับตั้งแต่ปัญหาความยากจนไปจนถึงปัญหาที่เกิดจากนโยบายเกษตรในอดีต

เมื่อมีพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอยู่ รัฐกับประชาชนยังมิได้มีความขัดแย้งกันเหมือนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะรัฐมีลำดับความสำคัญสูงในการแก้ปัญหาการก่อการร้าย จึงมุ่งแก้ปัญหาหนึ่งก่อน

2. ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, “นโยบายที่ดินของประเทศไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต” ในเอกสารประกอบการสัมมนานโยบายที่ดินกับการพัฒนาชนบท ครั้งที่ 1 12-13 ธันวาคม 2533, หน้า 4-6

นอกจากนี้ระหว่างที่มีการก่อการร้าย พรรคคอมมิวนิสต์ก็เป็นเสมือน
ฉนวนที่ป้องกันความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนโดยตรง เพราะรัฐ
จำเป็นต้องอาศัยประชาชนเพื่อทำสงครามเอาชนะคอมมิวนิสต์ การที่จะ
เข้าไปดำเนินการขับไล่หรือโยกย้ายประชาชนออกจากที่อยู่หรือที่ดินทำกิน
ย่อมเป็นการ “เสียมวลชน”

ต่อเมื่อพรรคคอมมิวนิสต์ยุติการปฏิบัติการแล้ว ปัญหาที่ทับถมอยู่ก็
เริ่มแสดงออกเพราะตลอดระยะเวลา 30 ปีแห่งการพัฒนา นั้น ก็เป็นเวลา
เดียวกับการก่อการร้าย ดังนั้น มิติของความมั่นคงกับการพัฒนาจึง
เกิดขึ้นควบคู่กันไป ยุทธศาสตร์เพื่อความมั่นคงและการพัฒนาที่มีจุดรวม
กันอย่างหนึ่งก็คือ การสร้างเส้นทางยุทธศาสตร์ ดังนั้นเส้นทางยุทธศาสตร์
จึงเป็นปัจจัยสำคัญมากต่อการก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม

จากข้อมูลข้างต้น เราจะแยกแยะปัญหาหลักของสิ่งแวดล้อมกับ
ความมั่นคงได้เป็นสองด้านด้วยกัน ด้านแรก ได้แก่ ผลของการพัฒนาและ
การต่อสู้กับการก่อการร้าย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาที่ทิ้งไว้ภายหลังการสิ้นสุด
ของพรรคคอมมิวนิสต์ นั่นคือ การที่รัฐกลายเป็นคู่ขัดแย้งโดยตรงกับ
ประชาชนในชุมชนต่างๆ ในเรื่องปัญหาที่ดินทำกิน อีกด้านหนึ่ง ได้แก่ การ
ดำรงไว้ซึ่งนโยบายและความคิดที่จะสร้างเส้นทางยุทธศาสตร์ต่อไป ทั้งๆ ที่
สถานการณ์การก่อการร้ายเบาบางลงแล้ว

เราจะใช้ปัญหาสองด้านนี้เป็นกรณีศึกษา เพื่อชี้ให้เห็นว่าการคงไว้ซึ่ง
นโยบายและมาตรการบางอย่าง แทนที่จะก่อให้เกิดผลดีหรือความมั่นคง
ของชาติ กลับเป็นการบั่นทอนทั้งความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมในเวลาเดียวกัน

กรณีศึกษาทั้งสองนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อม
กับความขัดแย้งในระดับชาติหรือภายในประเทศ มิใช่ความขัดแย้งระหว่างรัฐ
แต่ก็สะท้อนถึงมิติใหม่ของการเมืองภายในประเทศด้วย ว่าเป็นการเมืองที่มี
ความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้นเป็นลำดับ

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน : กรณีป่าดงใหญ่ อ.ปะคำ จังหวัดบุรีรัมย์

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดินและประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดินมีจำนวนคงที่ หรือมีพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเพาะปลูกจำนวนจำกัด แต่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น แม้ว่ารัฐจะยึดหลักการเป็นเจ้าของที่ดินและทรัพยากรมาโดยตลอดก็ตาม แต่ความกดดันที่จะให้รัฐดำเนินการจัดการที่ดินในรูปของการปฏิรูปที่ดินดังที่กระทำกันในบางประเทศ ก็ไม่มีเนื่องจากปัญหาด้านประชากรยังมีไม่มากนัก และพื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตรก็ยังมีอย่างเพียงพอ ตราบจนกระทั่ง พ.ศ. 2507 จึงเริ่มมีปัญหาของการบุกรุกทำลายป่ารัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 โดยมีเป้าหมายที่จะสงวนป่าไม้ไว้เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทย คือ เป็นเนื้อที่ป่าสงวนรวมประมาณ 250,000 ตารางกิโลเมตร หรือ 156 ล้านไร่

แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายส่งเสริมป่าไม้และนโยบายที่ดินอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ นับตั้งแต่ฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงปัจจุบัน ตลอดจนมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินหลายมติ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ในแง่ของการรักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ ในปัจจุบันนอกจากจะมีประชาชนบุกรุกและอาศัยอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนมากถึง 1 ล้านครอบครัวแล้ว การดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อจัดที่ทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม โดยเริ่มจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างกลไกของรัฐกับประชาชนอีกด้วย

ควรตั้งข้อสังเกตว่า แม้ปัญหาการบุกรุกป่าสงวนจะมีมาเป็นเวลานานอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะนับตั้งแต่ พ.ศ. 2505 จนถึง พ.ศ. 2520 ได้มีประชาชนบุกรุกและอาศัยอยู่ในป่าสงวนประมาณ 1 ล้านครอบครัว เป็นเนื้อที่ 30 ล้านไร่ แต่รัฐก็ยังไม่เคยมีนโยบายและมาตรการในการโต้ตอบกับปัญหาได้อย่างจริงจัง จนในปัจจุบัน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 105 ล้านไร่ โดยในจำนวนนี้เป็นพื้นที่ป่าสงวนตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ประมาณ 38 ล้านไร่ แต่พื้นที่ป่าสงวนที่คงสภาพความเป็นป่าสมบูรณ์มีเพียง 14.6 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 13.9 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนพื้นที่ที่เหลืออีกประมาณ 23.4 ล้านไร่ นั้น มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรม มีประชาชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในการอยู่อาศัยและทำกินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายประมาณ 500,000 ครอบครัว

ดังนั้น ปัญหาการบุกรุกป่าสงวนจึงเป็นปัญหาเรื้อรัง และเมื่อถึง พ.ศ. 2533 ก็เกือบจะเป็นการยอมรับโดยพฤตินัยแล้วว่า ประชาชนที่ทำการอยู่ในเขตป่าสงวนได้ทำกินมาเป็นเวลาช้านานแล้ว โดยที่รัฐมิได้มีปฏิกิริยาในการเข้าจัดการแต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกันที่รัฐมิได้ดำเนินการโดยตรงกับประชาชนที่อยู่ในป่าสงวน รัฐก็ได้เริ่มนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) และได้เร่งรัดส่งเสริมมากยิ่งขึ้นในระยะแผนฯ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งมีเป้าหมายในการดำเนินการปลูกป่าเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นปีละ 300,000 ไร่ โดยเน้นการส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ปลูกและรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐจะมีได้มีนโยบายและมาตรการในการจัดการกับประชาชนในเขตป่าสงวนโดยตรง แต่การเร่งส่งเสริมให้เอกชนปลูกป่า ย่อมทำให้เอกชนที่เข้าไปปลูกป่าทำการขับไล่ประชาชนแทน ทั้งนี้เพราะป่าที่เอกชนเข้าไปปลูกนั้น ล้วนแล้วแต่มีประชาชนอาศัยและทำกินอยู่แล้วทั้งสิ้น

ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากโครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ 4 ท้องที่อำเภอปะคำ จังหวัดบุรีรัมย์ มีรากลึกยาวนานเพราะโครงการพัฒนาเริ่มขึ้นหลังจากที่ประชาชนได้เข้าไปทำมาหากินในบริเวณพื้นที่แล้วเป็นเวลานานตั้งแต่ พ.ศ. 2510 โดยอพยพมาจากจังหวัดชัยภูมิ นครราชสีมา ขอนแก่น และยโสธร จนเกิดเป็นหมู่บ้านใหม่เพิ่มขึ้นอีกหลายหมู่บ้าน แม้ว่าพื้นที่นี้จะเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมาตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ก็ตาม แต่เนื้อที่ป่าสงวน 631,250 ไร่ ซึ่งอยู่ในท้องที่อำเภอปะคำและอำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ ในปัจจุบันเหลืออยู่เพียง 212,500 ไร่เท่านั้น

ประชาชนที่เข้าไปทำกินจนเกิดหมู่บ้านใหม่ คือหมู่บ้านเทพพัฒนา บ้านปลื้ม บ้านไทยเจริญ และบ้านโคกลอย เป็นประชาชนที่ผ่านสงครามประชาชนระหว่างรัฐกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่าง พ.ศ. 2516-2520 ซึ่งการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์มีความเข้มข้นรุนแรง กองทัพอากาศที่ 2 จึงเห็นกลยุทธ์เอาชนะใจประชาชนด้วยการเปิดป่าให้ชาวบ้านไปทำมาหากินได้ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องให้ความร่วมมือกับทางราชการในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ รองเสนาธิการกองทัพอากาศที่ 2 ในขณะนั้น ได้แก่ พันเอกจรรยา นิมดิษฐ์ ได้ให้สัญญากับชาวบ้านว่าถ้าร่วมกันต่อสู้เอาชนะผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ได้แล้วทุกคนก็จะอยู่อย่างสงบสุข และทำมาหากินในพื้นที่ในเขตป่าดงใหญ่ต่อไปได้ เมื่อสถานการณ์สู้รบยุติลงในปี พ.ศ. 2526 ชาวบ้านที่ร่วมสู้รบกับทหารจึงลงหลักปักแหล่งทำมาหากินอยู่เรื่อยมา³ นายคำบุตรศรี ผู้นำชาวบ้านในการประท้วงและเป็นผู้นำร่วมกับพระประจักษ์ ซึ่งเป็นคู่ขัดแย้งหลักกับหน่วยงานของรัฐ นับตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมานั้น เมื่อสิบกว่าปีก่อนได้เคยเป็นส่วนหนึ่งในหน่วยล่าสังหารของกองอำนวยการ

3. เรื่องธรรม ฤทธิธรรม “ไฟสุ่มซอน ป่าสงวนดงใหญ่บุรีรัมย์” ใน **ลี้จจะจากดงใหญ่** (กรุงเทพฯ : Eco Press, 2534), หน้า 39

รักษาความมั่นคงภายใน (กอรมน.) ภาคที่ 2 นายคำ บุตรศรี และชาวบ้านในพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์ที่ดีและนับถือเชื่อฟัง พ.อ.จรรยา นิมดิษฐ์ รองเสนาธิการฝ่ายกิจการพลเรือนแห่งกองทัพภาคที่ 2 ซึ่งประสบอุบัติเหตุเฮลิคอปเตอร์ระเบิดกลางอากาศเสียชีวิตเมื่อปี 2526 เขากล่าวว่า “ถ้าเสธ.จรรยา อยู่...ไม่เป็นแบบนี้หรือที่ท่านทำงานตงฉิน”⁴

จะเห็นได้ว่า ปัญหาความขัดแย้งกรณีป่าดงใหญ่ เกิดจากความต้องการที่ดินทำกินของประชาชนผู้ไร้ที่ดินทำกินเป็นปฐมเหตุ การอพยพแรงงานที่เกิดขึ้นในภาคอีสานมีทั้งการย้ายถิ่นภายในภาคและภายนอกภาคสำหรับเกษตรกรรายย่อยที่ยังคงยึดอาชีพเกษตรกรอยู่ ไม่เปลี่ยนแปลงเป็นแรงงานอุตสาหกรรมหรือบริการแล้ว การอพยพจากจังหวัดหนึ่งไปยังอีกจังหวัดหนึ่งทั้งภายในภาคและภายนอกภาคแต่ยังอยู่ในวิถีของการทำการเกษตร มีอยู่อย่างแพร่หลายในระหว่างปี พ.ศ. 2510-2520

ความต้องการที่ดินทำกินเกี่ยวพันโดยตรงกับความยากจนขาดแคลนการมีรายได้ต่ำจากการผลิตทางเกษตร ปัญหาความยากจนนี้ทางรัฐบาลมิได้มีความพยายามที่จะแก้ไขอย่างจริงจังจนกระทั่งปี พ.ศ. 2523 เมื่อรัฐบาลเริ่มแผนพัฒนาชนบทยากจน ซึ่งก่อให้เกิดการจัดระบบแผนโครงการและองค์กรระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเน้นการกำหนดพื้นที่ยากจนระดับต่างๆ ดังนั้นในระหว่างที่มีการก่อการร้ายตั้งแต่ พ.ศ. 2508-2523 รัฐบาลจึงขาดนโยบายและกลไกร่วมในการแก้ปัญหาความยากจน แต่มีนโยบายและกลไกร่วมในการแก้ปัญหาการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ โดยค่อยๆ เรียนรู้ว่าปัญหาการก่อการร้ายนั้น มิใช่ปัญหาความมั่นคง ซึ่งมีเฉพาะมิติทางทหารและทางการเมือง หากเป็นปัญหาเศรษฐกิจเป็นด้านหลักด้วย

4. ดู “ชีวิตหมาไล่เนื้อ คำ บุตรศรี” ใน ผู้จัดการรายสัปดาห์ 4-10 กุมภาพันธ์ 2534

ความเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออกระหว่าง ความมั่นคง การพัฒนา ความยากจน และปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในกรณีศึกษาป่าดงใหญ่ ซึ่งในบั้นปลายรัฐได้กลายเป็นคู่ขัดแย้งกับประชาชน

ในประการแรก ในขณะที่ประชาชนเป็นปัจจัยคงที่มีสถานภาพและปัญหาความต้องการไม่เปลี่ยนแปลงคือมีความยากจน ขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน และไม่มีโอกาสที่จะแหวกวงล้อมของความยากจนออกมาได้ รัฐมีท่าที นโยบาย กลยุทธ์ มาตรการ และความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นระยะๆ ที่สำคัญคือ รัฐได้เผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมือง และการทหารเป็นด้านหลักจากการทำลายของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ในขณะที่ประชาชนเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจเป็นด้านหลัก

ในประการที่สอง ลักษณะเฉพาะของรัฐและกลไกของรัฐ นอกจากการรักษาความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว ยังต้องออกและรักษากฎหมายอีกด้วย ลักษณะของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คือการบังคับใช้ทั่วไปโดยไม่มีข้อยกเว้น อย่างไรก็ดีตาม ในสมัยแห่งการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์นั้น รัฐมีลักษณะ 2 ด้านเพราะถูกสถานการณ์ของสงครามประชาชนกดดันตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับมวลชนในพื้นที่ การตั้งกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน และการมีนโยบายให้อำนาจทหารกองทัพภาคในการประสานงานกับกลไกรัฐฝ่ายพลเรือน มีผลทำให้อำนาจการตัดสินใจถ่ายเทไปอยู่กับกองทัพภาคมากขึ้นเป็นลำดับ โดยปกติในสถานการณ์ทั่วไปแล้ว อำนาจการตัดสินใจดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาป่าสงวนเป็นของกรมป่าไม้ แต่ในสถานการณ์การต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์ รัฐบาลได้สร้างโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจขึ้นมาใหม่ โดยระดับตัวแทนจากหน่วยงานหลายๆ ฝ่ายเข้ามาร่วม เมื่อประสานความต้องการของรัฐด้านความมั่นคงกับนโยบาย

การพัฒนา ซึ่งเป็นกรอบกำหนด การทำงาน บทบาท และการขยายงานของ หน่วยงานราชการต่างๆ แล้ว โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่ซึ่งเกิดขึ้นใน ที่สุด

อย่างไรก็ตาม กรณีป่าดงใหญ่มีใช้กรณีเรื่องป่า แต่เป็นเรื่องของคน สัญญาที่ พ.อ.จรวาย นิมดิษฐ์ ใ้กับประชาชนผู้ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน และความสัมพันธ์อันดีระหว่างทหารกับประชาชนในอดีตจนถึงขั้นที่ประชาชน ร่วมรบต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ด้วย เป็นความสัมพันธ์ในสถานการณ์ พิเศษ ซึ่งรัฐต้องเผชิญกับการทำลายของพรรคคอมมิวนิสต์ และการช่วงชิง ประชาชน ตามกฎหมายแล้ว พ.อ.จรวาย นิมดิษฐ์ ไม่มีสิทธิ์หรืออำนาจที่จะ อนุญาตให้ประชาชนทำกินในพื้นที่ป่าสงวนได้ แต่การแลกเปลี่ยนความ รักดีของประชาชนกับการที่รัฐปล่อยให้ประชาชนตั้งถิ่นฐานและทำมาหากิน เป็นสาเหตุให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ เช่น นายคำ บุตรศรี มีความรู้สึกรุนแรงเป็นพิเศษ เมื่อรัฐเกิดเปลี่ยนนโยบาย และมาตรการใหม่

ในประการที่สาม การเปลี่ยนแปลงในด้านของรัฐเกิดขึ้นโดย ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ต่างกับในสมัยที่มีการก่อการร้ายอยู่ ซึ่งทางรัฐจะ ต้องคำนึงถึง “มวลชน” อยู่ตลอดเวลา การตัดสินใจในทุกะดับของรัฐใน สมัยที่มีการก่อการร้ายจึงมีลักษณะเป็นการตัดสินใจทางการเมืองมากกว่า การตัดสินใจแบบราชการที่อ้างและอิงกฎหมาย เมื่อรัฐได้มวลชนเป็นฐาน แล้วในต้นปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีการเสนอโครงการขึ้นมาอย่างเป็นทางการ เมื่อพื้นที่ป่าสงวนกลายเป็นพื้นที่พัฒนาเพื่อความมั่นคง ลักษณะทาง ราชการก็เข้ามาแทนที่ลักษณะทางการเมือง กองทัพภาคที่ 2 และ กอธรม. ภาคที่ 2 ได้ร่วมกับกรมป่าไม้จัดเป็นพื้นที่โครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ 1, 2, 3 และ 4 ขึ้น โดยมีการแบ่งเป็นเขตพื้นที่ทำกินในส่วนที่เป็นที่ราบ ส่วนเขต ปลูกป่าเป็นสวนเขาและต้นน้ำลำธาร ปลูกไม้ยูคาลิปตัส กระจินยักษ์ ฯลฯ

โครงการ 2 และ 4 ในอำเภอปะคำ เป็นโครงการที่ถูกต่อต้านตลอดเวลา โดยนายคำ บุตรศรี เป็นแกนนำ การเปลี่ยนแปลงทางฝ่ายรัฐจากวิธีการผ่อนปรนทางการเมืองมาเป็นการจัดในระบบราชการเป็นโครงการที่มีงบประมาณ และนโยบายปลูกป่ายูคาลิปตัสนั้น เป็นการปฏิบัติการตามกระบวนการในระหว่างข้าราชการด้วยกันเองตามอำนาจที่มีอยู่ นายคำ บุตรศรี และประชาชนที่ต่อต้านโครงการได้กลายสภาพเป็น “ราษฎรผู้สูญเสียผลประโยชน์” ในสายตาของทางราชการ

ทางด้านประชาชนนั้น การเสียชีวิตของ พ.อ.จรวัย นิมิตวิชช์ นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง เพราะหาก พ.อ.จรวัยฯ ยังมีชีวิตอยู่ชาวบ้านก็ยังมีตัวเชื่อมฝ่ายทหารในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ แต่เมื่อพิจารณาจากระยะเวลาที่ประชาชนกลายมาเป็นคู่ขัดแย้งกับรัฐอย่างรุนแรงถึงขนาดตัดต้นยูคาลิปตัสในแปลงปลูกป่า และนำรถแทรกเตอร์ไถทำลายสวนป่า ในปี พ.ศ. 2533 แล้ว จะเห็นได้ว่าชุดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นชุดที่อยู่ในความขัดแย้งเป็นชุดใหม่ ซึ่งมีได้มีประสบการณ์ในการประสานสัมพันธ์กับมวลชนมาก เหมือนกับสมัยปี 2516-2520 จึงมีผลทำให้การทำความเข้าใจตกลงกันเป็นไปได้ยาก ดังจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ได้ใช้มาตรการชู้ จับกุม และในบางครั้งใช้ทหารพรานมาร่วมให้ความคุ้มครองคนงานในขณะปลูกไม้ยูคาลิปตัสด้วย โดยเฉพาะในพื้นที่โครงการพัฒนาตงใหญ่ 2 มีการยิงปืนชู้ จับกุมชาวบ้าน และทำลายทรัพย์สินพืชพันธุ์ธัญญาหารของชาวบ้านทุกวัน โครงการฯ ได้จ้างรถไถเข้าไปไถพื้นที่ที่ทามาหากินของชาวบ้านโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายใดๆ ทั้งสิ้น แล้วปลูกไม้ยูคาลิปตัสยึดครองที่ดินทันที ชาวบ้านไม่เข้าใจว่าทำไมเจ้าหน้าที่บ้านเมืองไม่เข้มงวดกวดขันป้องกันปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าในป่าไม้อุดมสมบูรณ์ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แทนที่จะมาขับไล่ชาวบ้านออกจากป่าเตียนโล่งอยู่เพื่อปลูกป่าไม้ยูคาลิปตัสแทน⁵

5. เรื่องธรรม ฤทธิ์ธรรม, อ้างแล้ว, หน้า 44

ในประการที่สี่ พื้นที่ป่าสงวนประกอบด้วยป่าไม้อุดมสมบูรณ์กับป่าที่ถูกทำลายไปแล้ว และเป็นพื้นที่ที่ประชาชนทำกินอยู่ ประชาชนมองว่าโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงเป็นวิธีการที่รัฐต้องการเอาพื้นที่เดิมที่ประชาชนได้อยู่และทำกินมานานแล้ว ไปปลูกป่ายูคาลิปตัสเพื่อสนองความต้องการของนายทุนอุตสาหกรรม ดังที่มีผู้กล่าวว่าโครงการปลูกป่าเศรษฐกิจหรือยูคาลิปตัสนั้น ให้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจสูง เพราะมีการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกับบริษัทญี่ปุ่น⁶ ประเด็นนี้ทำให้ประชาชนผู้ไม่มีทางเลือกเกิดความเกลียดชังเจ้าหน้าที่มากขึ้น

ในประการที่ห้า ปัญหาความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้น เพราะฝ่ายเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย ส่วนฝ่ายประชาชนก็พัฒนาวิธีการต่อสู้ขึ้นเรื่อยๆ และดินรนแสวงหาแนวร่วม สำหรับพระประจักษ์นั้น เข้ามาในเขตป่าดงใหญ่ เมื่อต้นปี พ.ศ. 2532 ซึ่งเป็นเวลาที่ประชาชนในพื้นที่กำลังมีความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่สูงมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2531 ซึ่งมีการจับกุมชาวบ้านในพื้นที่ 38 คน และในวันที่ 16 มีนาคม 2531 ชาวบ้านกว่า 3,000 คน ชุมนุมที่หน้าโครงการดงใหญ่ 4 เพื่อเรียกร้องให้ยุติการจับกุมชาวบ้านทั้งหมด ให้ระงับการปลูกยูคาลิปตัสก่อน แล้วจึงจัดสรรที่ดินให้ 1,391 ครัวเรือน และในต้นปี พ.ศ. 2532 ระหว่างเดือนมกราคม-มีนาคม 2532 ก่อนพระประจักษ์ จะเดินธุดงค์ผ่านเข้าที่ป่าดงใหญ่นั้น ประชาชนที่ไม่พอใจกับการจัดสรรที่ดินตามโครงการของรัฐ ได้เริ่มความคิดในการอนุรักษ์ป่าขึ้น ซึ่งเป็นรูปธรรมของการโต้ตอบกับฝ่ายรัฐนั่นเอง และเมื่อถึงจุดนี้ ฝ่ายประชาชนผู้ต่อต้าน ซึ่งแต่เดิมมีความขัดแย้งกับรัฐเฉพาะด้านการจัดที่ดินทำกิน จึงได้อาศัยวิธีการทางการเมือง จุดประเด็นการอนุรักษ์ป่า โต้ตอบกับฝ่ายรัฐ เป็นผลให้ความขัดแย้งมีการ

6. ศ.นพ.ประเวศ วะสี "กรณีพระประจักษ์-การอนุรักษ์ป่า ทางออกที่สร้างสรรค์" ใน *สังขจากดงใหญ่*, หน้า 80

เปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพและซับซ้อนขึ้น เพราะบทบาทของพระประจักษ์ มีบทบาทของพระธรรมดาฯ หากเป็นผู้นำชาวบ้านซึ่งมีปัญหาด้านอยู่ กับรัฐทางด้านที่ดินทำกินและการอนุรักษ์ธรรมชาติ

การปรับเปลี่ยนยุทธวิธีการต่อสู้ของชาวบ้านโดยมีพระสงฆ์เป็นผู้นำ และจัดตั้งคณะกรรมการอนุรักษ์ป่าขึ้นนี้ สอดคล้องกับกระแสการ เคลื่อนไหวในการอนุรักษ์ป่าไม้ทั่วประเทศ ซึ่งไม่เห็นด้วยกับการปลูกป่า เศรษฐกิจด้วยต้นยูคาลิปตัส ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านโดยมีพระ ประจักษ์ เข้าร่วมเป็นผู้นำ ทำให้ฝ่ายประชาชนมีพลังและความมั่นใจมากขึ้น เมื่อถึงกลางปี พ.ศ. 2532 ความขัดแย้งในพื้นที่รุนแรงมากขึ้นทั้งสองฝ่าย ฝ่ายเจ้าหน้าที่ใช้การข่มขู่ มีการยิงปืนครก และปืนเอ็ม 79 และเอ็ม 16 เข้าไปในบริเวณศาลาที่พระประจักษ์และเถรวีก 7 รูปอยู่ เมื่อ 4 มิถุนายน 2532 ส่วนฝ่ายประชาชนก็เข้าตัดฟันไม้ในสวนป่า และทำลายเรือนเพาะชำอีก

เมื่อถึงกลางปี พ.ศ. 2532 ทั่วๆ ที่การก่อการร้ายคอมมิวนิสต์หมด ไปแล้ว ทางฝ่ายรัฐกลับมีปฏิกิริยาโต้ตอบกับปัญหานี้ในลักษณะที่มองว่า ฝ่ายประชาชนและผู้สนับสนุนรวมทั้งพระประจักษ์ ด้วย มีพฤติกรรมที่เป็น อันตรายต่อความมั่นคง เมื่อถึงต้นปี พ.ศ. 2534 ความไม่เข้าใจกันระหว่าง เจ้าหน้าที่กับประชาชนมีมากขึ้น โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ถือเหตุที่ประชาชนตำบล โคกมะม่วง ตำบลหูกานบ ตำบลหนองบัว อำเภอปะคำ บุกรัดฟันและเผา สวนป่าของโครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ 2 และโครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ 4 รวม 7 ครั้ง เป็นผลให้ทรัพย์สินของราชการเสียหายคิดเป็นเงิน 11,450,000 บาท และเจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ได้ร้องทุกข์กล่าวโทษนายคำ บุตรศรี และพวก โดยมีหมายจับตั้งแต่วันที่เดือนพฤษภาคม 2532 ต่อมาในวันที่ 7 มกราคม 2534 เจ้าหน้าที่ตำรวจจากกองบัญชาการตำรวจภูธรภาค 2 พร้อมกับเจ้าหน้าที่ ตำรวจจากสถานีตำรวจในพื้นที่จังหวัดบุรีรัมย์และจังหวัดใกล้เคียงรวม 168 คน ได้เข้าจับกุมประชาชนจำนวน 20 คน อีกสองวันต่อมานายประจักษ์

ผลเดช ส.ส.จังหวัดบุรีรัมย์ เขต 2 พรรคชาติไทย ได้นำประชาชน 800 คน ไปประท้วงหน้าศาลากลางจังหวัดบุรีรัมย์ เรียกร้องให้ปล่อยตัวผู้ถูกจับกุม แต่ไม่เป็นผล

ฝ่ายราชการประเมินผลการปฏิบัติกรรร่วมกันระหว่างกองบัญชาการตำรวจภูธร 2 และจังหวัดบุรีรัมย์ว่า “แผนการปฏิบัติชอบแล้วเพราะได้มีการประสานแผนทุกฝ่าย ทุกระดับอย่างรัดกุมนับตั้งแต่กองทัพภาค 2 กองกำลังสุรนารี กองบัญชาการตำรวจภูธร 2 จังหวัดบุรีรัมย์ จนสามารถทำการจับกุมผู้กระทำความผิดส่งฟ้องศาลได้ในวันเดียวกัน” และ “การจับกุมดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดครั้งนี้ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ชอบแล้ว เพราะเป็นการทำลายทรัพย์สินของชาติเป็นจำนวนมาก และกรณียังพัวพันไปถึงด้านกักสัตว์อำเภอปะคำของกรมปศุสัตว์ ราษฎรบุกรุกทำลายทรัพย์สินอีกเช่นกัน หากปฏิบัติได้เสมอกันผู้กระทำผิดจะหลาบจำ” นอกจากนี้ยังได้มีการตั้งข้อสังเกตด้วยว่า “ขณะนี้ได้มีองค์กรเอกชนรับเป็นผู้ช่วยเหลือราษฎรผู้กระทำผิดมากมาย เช่น คณะกรรมการเอกชนพัฒนาชนบท ซึ่งมี ศ.เสนห์ จามริก เป็นประธาน และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน องค์กรเอกชนดังกล่าวมิได้ใช้วิจารณ์ญาณ หรือการพิเคราะห์พิจารณาเหตุและผล ข้อเท็จจริงและบทกฎหมายของบ้านเมือง ทำนองหลับหูหลับตาช่วย ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติกรรยากขึ้นและไขว้เขว”

ท่าทีของฝ่ายราชการระดับพื้นที่มีลักษณะแข็งกร้าวไม่ผ่อนปรนมากขึ้นเป็นลำดับโดยเฉพาะภายหลังที่ นายพร อุดมพงษ์ พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ไป และร้อยตรีพยนต์ พิเรนทร ย้ายเข้ามาแทนเมื่อกลางปี พ.ศ. 2532 เมื่อนายพร อุดมพงษ์ ยังเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ นั้น ได้มีการชุมนุมประท้วงและทำลายทรัพย์สินของทางราชการเมื่อระหว่างวันที่ 9-10-11 มิถุนายน พ.ศ. 2532 หลังจากที่ได้มีการยิงปืนครก และปืนกลเข้าไปในบริเวณศาลาบริเวณที่พักพระและเณร ในวันที่ 12 มิถุนายน 2532

ภายหลังการประชุมประท้วง ผู้แทนของกรมป่าไม้ ผู้แทนฝ่ายตำรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัด และแม่ทัพภาคที่ 2 ได้มีทำที่อะลูมิเนียมร่วมกับฝ่ายประชาชน และมีมติที่ทำให้ผู้ชุมนุมสลายตัวไปได้ เจ้าหน้าที่ตำรวจและป่าไม้มีความรู้สึกว่าคุณว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นคนพื้นเพอำเภอบะค้ำอะลูมิเนียมร่วมกับประชาชนมากเกินไป

เมื่อพิจารณาทำที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่ดูแล้ว จะเห็นว่ามึลักษณะแข็งกร้าว และต้องการใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเฉียบขาด นอกจากนั้นยังขาดการรับรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเอกชนอีกด้วย

ในประการที่หก การสื่อข้อมูลข่าวสาร เหตุการณ์ ตลอดจนความเป็นมาของปัญหาทางด้านฝ่ายราชการยังไม่สมบูรณ์และละเอียดพอ ทำให้การตัดสินใจแก้ไขปัญหามีไปด้้วยการใช้มาตรการด้านลบมากกว่าด้านบวก ในขณะที่ฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งสนับสนุนชาวบ้านเห็นว่ารัฐจะต้องแก้ไขรากเหง้าของปัญหาให้ได้ โดยมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปสู่ชุมชน และปรับนโยบายการปลูกป่าภาคเอกชนโดยหลีกเลี่ยงการไปรุกรานชาวบ้าน⁷ ทางฝ่ายรัฐกลับมองว่าเป็นปัญหา “ราษฎรบุกรุกแผ้วถางป่าสงวนแห่งชาติ” และเมื่อรัฐเริ่มดำเนินโครงการของรัฐในพื้นทำที่ที่ประชาชนเคยใช้เป็นที่ทำกินมาก่อน โดยเริ่มใช้รถไถทำลายพืชผลที่ประชาชนปลูกไว้ โดยยึดหลักกฎหมายว่าพื้นทำที่นั้น ราษฎรไม่มีกรรมสิทธิ์ เป็นเหตุให้ประชาชนโต้ตอบด้้วยการบุกทำลายต้นยูคาลิปตัส และกล้าไม้บ้าง ทางราชการก็ทำการจับกุมประชาชนในข้อหาทำลายทรัพย์สินของราชการ

ในส่วนของกรมป่าไม้ซึ่งสมัยที่มีกรก่อการร้ายไม่มีบทบาทสัมพันธ์กับประชาชนมากนัก เป็นผลให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ระดับพื้นทำที่ขาดทักษะและ

7. ศ.นพ.ประเวศ วะสี, อ้างแล้ว, หน้า 88-90

ประสบการณ์ในการสัมพันธ์และแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง และการที่กรมป่าไม้ทำงานในลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาก ทำให้การลือปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่กับหัวหน้าหน่วยงาน คือ อธิบดีกรมป่าไม้ เป็นไปอย่างเชื่องช้า ดังสังเกตได้ว่าแม้ปัญหาจะมีมานานและรุนแรงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 แต่กรมป่าไม้เพิ่งจะมีการแต่งตั้งคณะทำงานติดตามความเคลื่อนไหวของโครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ 2 และ 4 เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2534 โดยมีเจ้าหน้าที่บริหารงานพัสดุกองคลังของกรมป่าไม้เป็นประธานคณะทำงาน

เมื่อพิจารณารายงานของคณะทำงานฯ แล้ว จะเห็นได้ว่าคณะทำงานฯ เสนอความเป็นมาของปัญหาโดยใช้จุดเริ่มต้นของปัญหาเพียงสั้นๆ ว่า โครงการ 2 และ 4 ในอำเภอปะคำถูกต่อต้านโดยกลุ่ม นายคำ บุตรศรี ตลอดมา แต่มีได้ระบุสาเหตุของการต่อต้านแต่อย่างใด ในขณะที่ทางฝ่ายต่อต้านได้มีการประมวลสาเหตุของการต่อต้านอย่างละเอียดนับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2528 ว่าเป็นเรื่องของการที่โครงการดงใหญ่ 2 และ 4 ไม่สามารถจัดสรรที่ดินทำกินให้ประชาชนได้ทั้งหมด ซึ่งมีประมาณ 700 ราย และคณะทำงานฯ มิได้รายงานการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ไว้เลย

ตารางข้างล่างนี้เปรียบเทียบการรายงานปัญหาระหว่างฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน⁸ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความแตกต่างกันจนเป็นเหตุให้เกิดการตัดสินใจที่ใช้ความรุนแรงของฝ่ายรัฐและก่อให้เกิดการโต้ตอบจากฝ่ายประชาชน โดยที่รายงานของฝ่ายเจ้าหน้าที่ระบุเฉพาะการที่ประชาชนมีพฤติกรรมรุนแรง เสมือนหนึ่งว่าการกระทำต่างๆ เป็นการกระทำขึ้นก่อนโดยปราศจากความกดดันจากฝ่ายรัฐ แต่เมื่อเปรียบเทียบรายงานของฝ่ายประชาชนแล้ว “การบุกรุกและทำลายทรัพย์สินของทางราชการ” เป็นปฏิกิริยาที่ประชาชนโต้ตอบกับฝ่ายรัฐมากกว่า

8. รายงานปัญหาทางฝ่ายเจ้าหน้าที่มาจากบันทึกภายในของกรมป่าไม้ ส่วนรายงานปัญหาทางฝ่ายประชาชนมาจากหนังสือ **สังกะจากดงใหญ่**, อ้างแล้ว

ตารางที่ 10

การระบุปัญหาโครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ 2 และ 4 ระหว่างเมษายน 2529

ฝ่ายรัฐ	ฝ่ายประชาชน
<p>25 เม.ย. 2529 ราษฎรบ้านเทพพัฒนา ตำบลโคกมะม่วง อำเภอปะคำ เดินทางไปร้องเรียน ณ์ที่ว่าการอำเภอ ขอให้งดการปลูกป่าของโครงการหมู่บ้านป่าไม้ดงใหญ่ 4 แล้วจะขออนุญาตปลูกยางพาราและยอมชำระค่าธรรมเนียม</p>	<p>22 ธ.ค. 2528 คณะชาวบ้านรวมตัวพบนายอำเภอปะคำ ยื่นหนังสือพร้อมลายเซ็นของผู้เดือดร้อนกว่า 700 ราย นายอำเภอให้รอคำตอบจากหัวหน้าโครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ 4</p> <p>24 ธ.ค. 2528 หัวหน้าโครงการฯ ให้คำตอบว่าสามารถจัดสรรที่ดินทำกินได้ทั้งหมด</p>
<p>29 เม.ย. 2529 ราษฎรเดินทางไปร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีเดียวกัน</p>	<p>15 ม.ค. 2529 พบนายอำเภออีกครั้งยังไม่มีคำยืนยันอะไรเพิ่ม</p>
	<p>22 ม.ค. 2529 ผู้ใหญ่บ้านขอพบนายทหารที่กองทัพบกที่ 2 แต่ไม่ได้รับคำตอบชัดเจน</p>
	<p>1 เม.ย. 2529 ส่งคำร้องทุกข์ผ่านนายทหารที่เกี่ยวข้อง ได้รับคำอธิบายว่า “จุดมุ่งหมายของการจัดสรรที่ดินเพื่อให้ราษฎรได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนง่ายต่อการรักษาความปลอดภัย ง่ายต่อการปราคคมวินิสต์ และเพื่อให้ราษฎรที่เดือดร้อนได้มีที่ทำกิน”</p>
	<p>22 เม.ย. 2529 เจ้าหน้าที่ป่าไม้ดงใหญ่ 4 มอบหมายให้หัวหน้าคนงานจำนวนหนึ่งนำรถไถไปทำการไถพืชไร่ของชาวบ้านที่ปลูกไว้ ชาวบ้านจึงรวมตัวกันขับไล่คนงานและยึดรถไถเพื่อต่อรองเจรจากับเจ้าหน้าที่โครงการ</p>
	<p>25 เม.ย. 2529 ชาวบ้านไปรพบเจ้าหน้าที่ที่สำนักงานป่าไม้ดงใหญ่ 4 แต่เจ้าหน้าที่ไม่มาตามนัด</p>

ฝ่ายรัฐ	ฝ่ายประชาชน
	<p>29 เม.ย. 2529 ชาวบ้านประมาณ 300 คน เดินทางไปพบผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ ยื่นข้อเสนอให้ทำการจัดสรรที่ดินก่อนปลูก ขอให้ชาวบ้านเข้าทำกินในพื้นที่โครงการจัดสรร ยกเว้นการจับกุม ขอให้ป่าไม้ทำเขตป่าสมบูรณ์ให้ชัดเจน</p> <p>ผู้ว่าฯ ขอเวลาว่าจะให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้และทหารมาชี้แจงกับชาวบ้านในวันที่ 26 พ.ค.</p>

เราควรหยุดพิจารณาเปรียบเทียบรายงานของแต่ละฝ่ายในระยะเวลาข้างต้นก่อน ฝ่ายรัฐนั้นเริ่มต้นเมื่อเกิดปัญหาการร้องเรียนแล้ว ซึ่งเป็นลักษณะทางพฤติกรรมของข้าราชการโดยทั่วไป สำหรับฝ่ายประชาชนนั้นเริ่มแสดงออกซึ่งปัญหาความเดือดร้อนให้ทางการได้รับรู้ก่อนตั้งแต่ 22 ธ.ค. 2528 เป็นเวลาประมาณ 4 เดือน ก่อนที่จะไปร้องเรียน และตลอดเวลานั้น ฝ่ายประชาชนได้พยายามขอพบและร้องเรียนข้าราชการทุกแห่งที่เกี่ยวข้องกับโครงการ คำตอบที่ทางทหารให้กับประชาชนเมื่อ 1 เมษายน 2529 น่าสนใจมาก เพราะได้ลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของโครงการไว้อย่างชัดเจนโดยเน้นการรวมกลุ่มราษฎรให้ง่ายต่อการรักษาความปลอดภัยต่อการปราบคอมมิวนิสต์ ส่วนการให้ราษฎรที่เดือดร้อนได้มีที่ทำกินนั้นมีความสำคัญรองลงมาจากเป้าหมายด้านความมั่นคง

ในแง่นี้ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่ อ.ละหานทราย จ.บุรีรัมย์ ตามแนวทางพระราชดำริ จึงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงโดยตรง ดังความเป็นมาของโครงการระบุว่า

ในพื้นที่อำเภอปะคำ และอำเภอละหานทรายเดิม (พ.ศ. 2518) เป็นพื้นที่แทรกซึมของ ผกค. โดยเฉพาะราษฎรในพื้นที่ของโครงการได้ถูก ผกค. เข้าจู่โจมและกวาดต้อนราษฎรไปฝึก

อบรมลัทธิคอมมิวนิสต์ทั้งในประเทศจีนและกัมพูชา เมื่อ พ.ศ. 2523 ซึ่งผู้ที่ถูกกวาดต้อนจะกลับมาหาเสียดังจากญาติพี่น้องในพื้นที่อยู่เป็นประจำ ทำให้ยากแก่การปราบปราม ทางกองทัพภาคที่ 2 จึงขอความร่วมมือจากกรมป่าไม้ให้ตั้งโครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ 2 ขึ้น เมื่อปีงบประมาณ 2524 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้พื้นที่แห่งนี้ มีความมั่นคงปราศจากภัยของ ผกค. ภายใต้แผนพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงกองทัพภาคที่ 2⁹

จะเห็นได้ว่า เป้าหมายของทางราชการ คือเป้าหมายด้านความมั่นคง มิใช่เป้าหมายการจัดที่ทำกินให้ราษฎร ในขณะที่ฝ่ายประชาชนมีเป้าหมายอยู่ที่การต้องการความมั่นคงด้านที่ดินทำกิน เมื่อเจ้าหน้าที่โครงการเข้าไปรวบรวมประชาชนให้อยู่เป็นกลุ่มเป็นก้อน ด้วยการจัดหมู่บ้านป่าไม้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขใหม่ต่างไปจากหมู่บ้านตามที่เกิดขึ้นเองของฝ่ายประชาชน และมีการปลูกป่าฟื้นฟูชุมชนและไม้ใช้สอย ปัญหาก็เกิดขึ้น เพราะการจัดการใหม่ นี้ ทำให้มีผู้ได้รับที่ดินน้อยกว่าที่ครอบครองอยู่เดิม มีจำนวนมากไม่ได้รับสิทธิ์ เพราะไม่อยู่ในระเบียบ หลักเกณฑ์ และคุณสมบัติของทางราชการ นอกจากนี้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินเดิมมากกว่า 15 ไร่ ไม่ยอมให้ผู้มีสิทธิ์เข้าไปทำกิน

ณ จุดนี้ การเข้าไปจัดการที่ดินของทางราชการก่อให้เกิดผู้มีสิทธิ์ 2 ประเภท คือ ผู้มีสิทธิ์ทำกินมาเป็นเวลานานอย่างต่อเนื่อง กับผู้มีสิทธิ์ตามระเบียบหลักเกณฑ์และคุณสมบัติที่ทางราชการกำหนดขึ้นใหม่

9. ฝ่ายประสานงานจัดที่ดิน, กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ และสำนักงานป่าไม้เขต นครราชสีมา, โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่ อ.ละหานทราย จ.บุรีรัมย์ ตามแนวทางพระราชดำริ โครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม หน้า 5

ทางราชการมองว่า การที่ชาวบ้านไปขอให้งดการปลูกป่า และขออนุญาตปลูกยางพาราและยอมชำระค่าธรรมเนียม เป็นเพราะ “ราษฎรและกลุ่มนายทุนหวังที่จะได้สิทธิ์ครอบครองพื้นที่ป่าในลักษณะขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ (เช่า) ตามที่ครอบครองอยู่จริง” และการประท้วงของราษฎรได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองและนายทุนท้องถิ่น¹⁰

อาจเป็นด้วยเหตุนี้ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ดงใหญ่ 4 ดำเนินการรุนแรงก่อน โดยให้หัวหน้าคนงานนำรถไถไปทำการไถพืชไร่ของชาวบ้านที่เคย**ร้องเรียน**เป็นลำดับชั้นด้วยความสงบตลอดระยะเวลา 4 เดือน แล้วจึงเดินทางไปพบผู้ว่าราชการจังหวัด และยังไม่มีการโต้ตอบกับฝ่ายรัฐ

การลำดับเหตุการณ์ของฝ่ายรัฐ และฝ่ายประชาชนในระหว่างเดือนพฤษภาคม-กรกฎาคม 2529 ก่อนจะเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในอีกสองปีต่อมา มีรายละเอียดมากกว่าของฝ่ายราชการที่ตารางข้างล่าง

10. บัญชาโครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ 2 และ 4, เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

ตารางที่ 11

การระบุปัญหาโครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ 2 และ 4

ระหว่างเมษายน - กรกฎาคม 2529

ฝ่ายรัฐ	ฝ่ายประชาชน
<p>ระหว่าง 26 เม.ย. 2529 - 27 ก.ค. 2529 ไม่มีการระบุปัญหา</p>	<p>2 พ.ค. 2529 มีการประกาศไล่ชาวบ้านออกจากพื้นที่ภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ชาวบ้านไม่ยินยอม จึงมีการจับกุมประมาณ 20 คน ผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชาวบ้านอื่นได้เดินทางไปเจรจากับเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนได้รับการปล่อยตัวทั้งหมด</p> <p>26 พ.ค. 2529 ทางราชการส่งตัวแทนที่เกี่ยวข้องมาพบชาวบ้านที่ชุมนุมคอย ณ วัดบ้านเทพพัฒนา ประมาณ 3,000 คน ฝ่ายชาวบ้านมีผู้แทนไปเจรจา 3 คน พร้อมข้อเสนอคือมติของสภาตำบลมีมติไม่ให้ปลุกยุงคาลิปัตสแต่จะปลุกป่าทดแทนเองเพื่อมิให้สิ้นเปลืองงบประมาณ โดยการนำยางพารามาปลุก โดยทุกคนที่ปลุกจะช่วยดูแลในพื้นที่ของตน ผลการเจรจาไม่สามารถตกลงกันได้</p> <p>มิ.ย. 2529 ชาวบ้านได้เสนอข้อร้องเรียนอีกครั้งผ่านผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรีน ซึ่งรับว่าจะส่งเรื่องไปกรมป่าไม้</p> <p>21 ก.ค. 2529 มีหมายเรียกชาวบ้าน 10 คนในชื่อทานุกกรูกเขตป่าสงวน แต่ชาวบ้านไม่มีหลักทรัพย์ใดๆ จึงพากันรวมตัวประมาณ 600 คน โดยใช้ตัวเองเป็นตัวประกันให้กับผู้ที่ถูกจับ มีการเจรจากันที่อำเภอขอให้ปล่อยชาวบ้านที่ถูกจับและชาวบ้านจะขอให้เช่าที่จากรัฐบาลเพื่อปลุกยางพารเอง</p>

ในปี พ.ศ. 2530 ไม่มีเหตุการณ์พิเศษใดๆ ทางฝ่ายราชการไม่มีการบันทึกเหตุการณ์ ส่วนฝ่ายชาวบ้านมีการเคลื่อนไหวอย่างสงบ 2 ครั้ง คือ เมื่อ 8 กันยายน 2530 สภาตำบลมีมติสนับสนุนให้ประชาชนปลุกยางพารา โดยการขอเช่าพื้นที่จากรัฐบาล ขอให้ยกเลิกโครงการปลูกยูคาลิปตัส และเมื่อ 30 กันยายน 2530 ได้มีการส่งเรื่องขอเช่าพื้นที่เพื่อปลุกยางพาราผ่านผู้แทนราษฎร ทำเรื่องถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อให้กรมป่าไม้ทบทวนแก้ไขนโยบายปลูกป่ายูคาลิปตัสให้ปลุกยางพาราแทน

พิจารณาจากข้อเรียกร้องของชาวบ้านจากสภาตำบล ซึ่งเป็นความต้องการจากเบื้องล่าง กับการตัดสินใจจากข้างบนลงข้างล่างของทางราชการแล้ว จะเห็นว่าขัดกันในด้านการใช้พื้นที่ซึ่งเป็นป่าสงวนแต่มีการหักล้างทางพงเป็นพื้นที่ที่สามารถทำการปลูกพืชอื่นได้แล้ว

หากข้อกล่าวหาของฝ่ายป่าไม้ที่ว่า ประชาชนได้รับการสนับสนุนจากนายทุนและนักการเมืองท้องถิ่นให้ขอเช่าที่ดินเพื่อปลุกยางพาราเป็นความจริงก็มีแง่มุมที่น่าคิดว่า ภายหลังที่พื้นที่ทางไกลซึ่งเคยเป็นพื้นที่สีแดงไม่ปลอดภัย ไม่มั่นคง เกิดความสงบแล้ว รัฐจึงต้องการเข้าไปจัดการกับทรัพยากร ซึ่งแม้จะอยู่ในเขตป่าสงวน แต่ก็ถูกทำลายลงไปเป็นส่วนใหญ่จนสามารถปลูกไม้อื่นได้แล้ว การที่รัฐยืนยันที่จะปลูกต้นยูคาลิปตัสก็เป็นเหตุให้ฝ่ายประชาชนตั้งข้อสงสัยฝ่ายรัฐได้เช่นกันว่าเป็นไปเพื่อสนองนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยจะป้อนไม้ยูคาลิปตัสกับนายทุนระดับชาติและข้ามชาติ

นโยบายการปลูกป่านี้เริ่มมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2521 โดยได้เริ่มในโครงการ 1 ก่อน จนปีงบประมาณ พ.ศ. 2524 ได้เริ่มในโครงการ 2 ด้วยการปลูกกระถินยักษ์และเสียดแก่่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมาได้มีการปลูกยูคาลิปตัสมากขึ้นเป็นลำดับ โดยในปี พ.ศ. 2525 ปลูกยูคาลิปตัสในโครงการ 2,500 ไร่ และเพิ่มเป็น 1,000-1,500 ไร่ในปี พ.ศ.

2526 และ 2527 การปลูกยูคาลิปตัสมีอย่างต่อเนื่องในปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา ทั้งในโครงการ 2 และเริ่มในโครงการ 4 โดยเฉพาะในโครงการ 4 ส่วนใหญ่ เป็นการปลูกยูคาลิปตัส ซึ่งในปี พ.ศ. 2534 ประชาชนได้ทำลายต้น ยูคาลิปตัสที่ปลูกอยู่ในโครงการ 4 จนหมดสิ้น

ในปี พ.ศ. 2530 ซึ่งไม่มีเหตุการณ์อะไรนั้น ได้มีการปลูกยูคาลิปตัส เพิ่มในโครงการป่าดงใหญ่ 2,800 ไร่ และในโครงการป่าดงใหญ่ 4,900 ไร่ และเมื่อพิจารณาบัญชีรายชื่อผู้ขอรับอนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวน แห่งชาติป่าดงใหญ่เพื่อการปลูกสร้างสวนป่าท้องที่จังหวัดบุรีรัมย์แล้ว เกือบ ทั้งหมดเป็นบริษัททำไม้ คือ บริษัท บุรีรัมย์ทำไม้ จำกัด ทำการปลูก ยูคาลิปตัส ตั้งแต่ 22 กรกฎาคม 2529 โดยได้รับอนุญาตเป็นเวลา 15 ปี จนถึง 21 กรกฎาคม 2544 ให้ปลูกยูคาลิปตัส 2,255 ไร่ และในวันที่ 28 ธันวาคม 2530 ได้รับอนุญาตให้ปลูกได้อีก 1,420 ไร่ นอกจากนี้มี บริษัทนางรองอุตสาหกรรม ได้รับอนุญาตตั้งแต่ 19 กุมภาพันธ์ 2530 - 18 กุมภาพันธ์ 2545 ให้ปลูกยูคาลิปตัสได้ 2,005 ไร่ และบริษัทเดียวกันได้รับ อนุญาตให้ปลูกยูคาลิปตัสตั้งแต่ 9 มิถุนายน 2531 - 8 มิถุนายน 2546 อีก 2,830 ไร่ ส่วนบริษัท โรงเลื่อยจักรนางรอง-ละหานทราย จำกัด ได้รับ อนุญาตเมื่อ 30 ธันวาคม 2530 จนถึง 29 ธันวาคม 2545 ให้ปลูกยูคาลิปตัสได้ 1,325 ไร่ บริษัท วนเกษตรไทย จำกัด ได้รับอนุญาตให้ปลูกยูคาลิปตัสได้ โดยได้อุญาตเมื่อ 11 มีนาคม 2530 จนถึง 10 มีนาคม 2545 รวม 8,415 ไร่ และ 9 มิถุนายน 2530 - 8 มีนาคม 2546 อีก 3,902 ไร่ บริษัท สวนป่าสยาม จำกัด ได้รับอนุญาตให้ปลูกยูคาลิปตัส ตั้งแต่ 9 ธันวาคม 2530 - 8 ธันวาคม 2560 จำนวน 969 ไร่

รวมพื้นที่ป่าดงใหญ่ที่กรมป่าไม้อนุญาตให้บริษัทเอกชนเข้ามาทำ การปลูกป่าเศรษฐกิจได้ โดยอนุญาตตั้งแต่ 10 ตุลาคม 2528 จนถึง 9 ธันวาคม 2530 เป็นเนื้อที่ถึง 23,746 ไร่ จึงไม่เป็นที่สงสัยว่าเหตุใด

ประชาชนจึงถูกแย่งที่ทำกินไป เพราะกรมป่าไม้ได้นำพื้นที่ป่าสงวนไปให้บริษัทเอกชนเพียง 5 บริษัทดังกล่าว ทำการปลูกป่ายูคาลิปตัสและกระถินเทพาเป็นจำนวนมาก ที่น่าสังเกต ก็คือในระหว่างปลายปี พ.ศ. 2528-2529 มีการอนุญาตเพียง 2 ราย แต่ในปี พ.ศ. 2530 ได้มีการอนุญาตถี่มากเป็นพิเศษถึง 7 ราย รวมเนื้อที่ประมาณ 2 หมื่นไร่

ดังนั้นเมื่อเริ่มปี 2531 ทางราชการซึ่งได้ออกใบอนุญาตให้บริษัทต่างๆ ไป จึงเริ่มมีมาตรการเชิงกร้าวโดยจับกุมชาวบ้าน 38 คน ในเดือนกุมภาพันธ์ 2531 และวันที่ 16 มีนาคม 2531 ชาวบ้านจึงใช้ความรุนแรงเป็นครั้งแรก โดยมีการชุมนุมกันกว่า 3,000 คน ชุมนุมหน้าโครงการดงใหญ่ 4 แล้วรวมกันตัดต้นยูคาลิปตัสประมาณ 20 ไร่ รวมทั้งทำลายเรือนเพาะกล้าด้วย ต่อจากนั้นก็มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างทางราชการกับประชาชนเรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่เดือนเมษายน 2532 ดังได้กล่าวมาแล้ว

การเปรียบเทียบการบันทึกเหตุการณ์ของทั้งสองฝ่ายชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งมีความเกี่ยวโยงกันไปถึงนโยบายให้อนุญาตบริษัทเอกชนเข้าไปใช้ทรัพยากรเพื่อปลูกไม้เศรษฐกิจ ดังนั้นฝ่ายรัฐจึงเสมือนกับหนุนช่วยบริษัทเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ปลูกป่าโดยใช้กำลังบังคับประชาชนที่เคยทำกินอยู่เดิม ให้ออกจากที่ทำกินเหล่านั้น

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณานโยบายและมาตรการของรัฐในระหว่างปี พ.ศ. 2516-2520 ซึ่งพื้นที่ป่าดงใหญ่เป็นเขตที่มีความไม่มั่นคงสูง เพราะมีการก่อการร้าย และรัฐไม่อาจมีนโยบายที่จะชักจูงให้บริษัทเอกชนไปลงทุนปลูกป่าเศรษฐกิจได้แล้ว รัฐก็อาศัยประชาชนเป็นกันชนและเป็นเครื่องมือในการสนองนโยบายความมั่นคง แต่เมื่อพื้นที่สงบและความมั่นคงเกิดขึ้น รัฐก็ยกกฎหมายมาเป็นกรอบในการจัดทรัพยากรของรัฐใหม่ โดยให้สิทธิ์ตามกฎหมายด้วยการอนุญาตให้เอกชนเข้าไปปลูกป่ายูคาลิปตัส บริษัทละเป็น

พันๆไร่ รวมถึง 2 หมื่นกว่าไร่ ในขณะที่ประชาชนยื่นขอสิทธิในการทำกินจากฝ่ายทหารซึ่งอาศัยคำสั่งของกระทรวงเกษตรฯ ที่ 182/2531 มีจำนวนถึง 5,000 ครอบครัว แต่สามารถจัดให้ได้ไม่เกิน 2,500 ครอบครัว

ในขณะที่ 9 บริษัทเอกชนได้พื้นที่ไป 23,746 ไร่ โดยมีการอนุญาตระหว่าง พ.ศ. 2528-2530 ราษฎรในบริเวณโครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ 2 และ 4 อำเภอปะคำ แจ้งการถือครอง 5,005 ราย แต่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิทำกินถึงปี พ.ศ. 2531 รวม 1,585 ราย และนำราษฎรลงแปลงได้เพียง 966 ราย จำนวน 923 แปลงเท่านั้น¹¹

โดยสรุปแล้วปัญหาความขัดแย้งป่าดงใหญ่เป็นปัญหาเรื่องที่ดินทำกินเป็นด้านหลัก ปัญหานี้มีมานานแล้วแต่ฝ่ายรัฐได้เลื่อนชะลอปัญหาไว้ได้เพราะในระยะแรกรัฐต้องการความภักดีจากประชาชนเนื่องจากมีปัญหาด้านความมั่นคงกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ในระยะต่อมารัฐหมดปัญหาด้านความมั่นคงลงและหันมาพิจารณาจัดการกับทรัพยากรธรรมชาติในแง่ของเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเน้นความสำคัญแก่บริษัทเอกชนมากกว่าการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากจนรายย่อย ซึ่งเมื่อหมดสถานการณ์การก่อการร้ายลง เกษตรกรเหล่านี้ก็ถูกบังคับโดยกฎหมายของรัฐโดยไม่มีทางเลือกอื่นอีก จนถึงขนาดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์อ้างประสิทธิภาพในความสามารถที่บุกเข้าจับกุมและส่งฟ้องศาลได้ภายในวันเดียว

ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่เริ่มขยายตัวรวดเร็วและรุนแรงขึ้น เมื่อฝ่ายรัฐนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้และทำการทำลายพืชไร่ของประชาชน ผู้มีอำนาจตัดสินใจระดับสูงในส่วนกลางรับรู้ปัญหาต่อเมื่อเกิดความขัดแย้งในระดับพื้นที่อย่างไม่อาจประนีประนอมกันได้แล้ว ทางฝ่ายประชาชนเริ่มใช้วิธีการต่อสู้แบบรุนแรงเพื่อโต้ตอบกับฝ่ายรัฐมากขึ้น

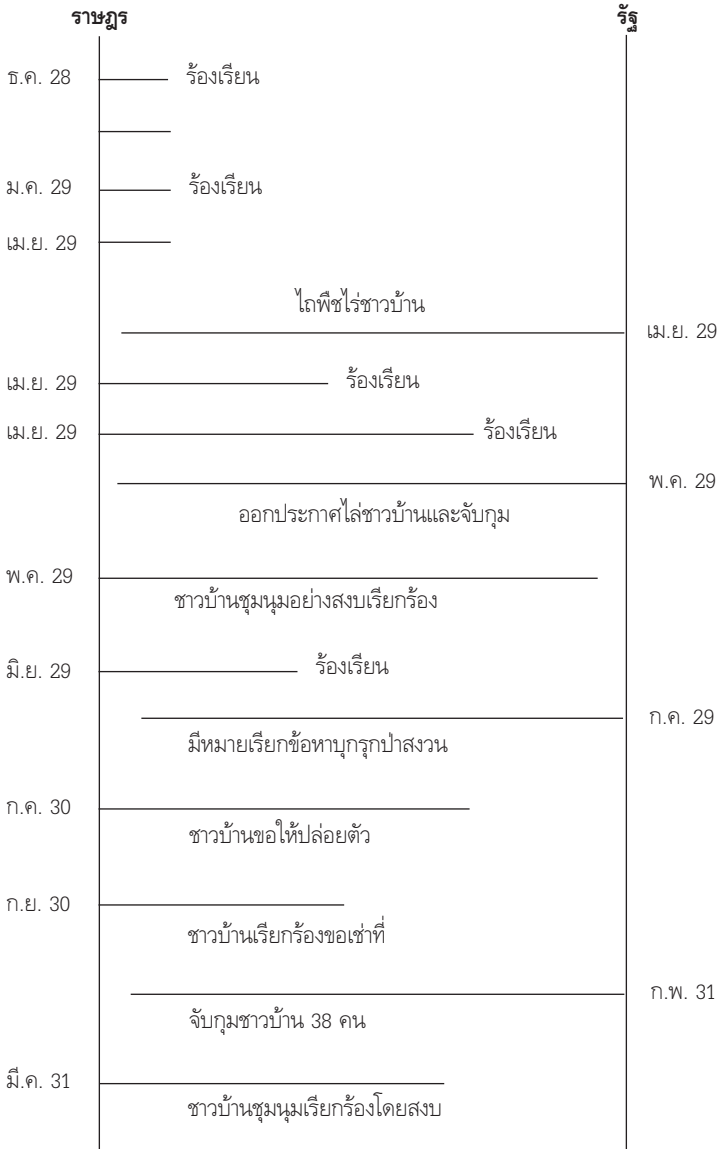
11. โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงฯ, อ้างแล้ว

เป็นลำดับ โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายรัฐเร่งรัดขับไล่ประชาชนออกนอกพื้นที่ การขัดกันระดับนโยบายมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ต้องเข้าสู่ความขัดแย้งกับประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเมื่อปัญหาเกิดขึ้นกองทัพภาคที่ 2 ก็มิได้มีบทบาทในการช่วยปกป้องประชาชนเหมือนดังที่เคยกระทำในสมัยที่มีการก่อการร้าย ดังนั้นประชาชนจึงเลือกทำพันธมิตรกับองค์กรพัฒนาเอกชนและพระสงฆ์ เพราะหมดหนทางอื่นที่จะพึ่งรัฐแล้ว

แผนภาพข้างล่างแสดงความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรสองระยะคือ ระยะฟักตัว (ตั้งแต่ธันวาคม 2528 - มีนาคม 2531) และระยะเผชิญหน้า (ตั้งแต่มกราคม 2532 - กันยายน 2534)

แผนภาพที่ 1

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎร 2528-2531 : ระยะพักตัว



แผนภาพที่ 2

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎร 2532-2534 : ระยะเวลาชี้มูลหน้า

ราษฎร		รัฐ	
จัดตั้งกลุ่ม อนุรักษ	ม.ค. 32		
	มี.ค. 32		
	เม.ย. 32	พระประจักษ์เข้ามาในพื้นที่	
	มิ.ย. 32	พิธีเปิดสำนักสงฆ์ห้วยน้ำผุด มีผู้ใช้ปืนครกและปืนกลยิงเข้ามาในบริเวณ ศาลาที่พักพระและณเฑ	
มิ.ย. 32		มิ.ย. 32	
	บุกพื้นที่ไม่มียูคาลิปตัสและทำลายเรือนเพาะชำ		
		จังหวัดให้พระประจักษ์ขอ อนุญาตสร้างสำนักสงฆ์	พ.ย. 32
ราษฎรบุก ตัดฟันต้น ยูคาลิปตัส	25 ม.ค. 33		
	21 ก.พ. 33		
	22 ก.พ. 33		
		พระประจักษ์จัดที่ดินให้ชาวบ้าน	
	ก.ค. 33		
			5 ก.ค. 33 ทางราชการเริ่มกล่าว
			9 ส.ค. 33 โทษพระประจักษ์
			6 ก.ย. 33
		ตำรวจจับกุมราษฎร 20 คน	7 ม.ค. 34
	9 ม.ค. 34	ส.ส. และพระประจักษ์นำราษฎรคัดค้านการจับกุม	
		28 มี.ค. 34	
	ตำรวจจับนายคำ บุตรศรี		
	พระประจักษ์ให้รถไถเข้าทางที่ เจ้าหน้าที่เข้าจับกุม รถไถและคนขับ พระประจักษ์ขัดขวางและหลบหนีไป	29 มี.ค. 34	
7 เม.ย. 34	ตำรวจและทหารร่วมกันจับพระประจักษ์และส่ง ฟ้องศาล พระประจักษ์กับกลุ่มอนุรักษตรวจป่า บริเวณอุทยาน		

ราษฎร	รัฐ
ส.ค. 34	
แห่งชาติที่ปลานและจับกุมราษฎรที่ล้กอบตัดไม้	
4 ก.ย. 34	
พระประจ้กษัและชาวบ้านปะทะกับเจ้าหน้ที่	
จับพระประจ้กษั	5 ก.ย. 34
ร้ถอนสำน้กสงฆ์ช่วยน้ำผุด	6 ก.ย. 34
อพยพระราษฎรออกจากพื้นที่	10-19 ก.ย. 34

จากแผนภาพทั้งสอง สรุปรเหตุการณ้ได้ดังนี้

ตารางที่ 12

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎร กรณีป่าดงใหญ่ 2529-2534

ลักษณะของความขัดแย้ง	จำนวนครั้ง	ระยะเวลา
พิกตัว		
● ร้องเรียน	6	ธ.ค. 2528 - พ.ค. 2529
● เรียกร้อง	4	พ.ค. 2528 - มี.ค. 2531
เผชิญหน้า		
● รุนแรง	7	มี.ค. 2531 - ก.ย. 2534

ในระยะแรกการร้องเรียนของประชาชนต่อทางราชการมีไปตามขั้นตอนและตามลำดับขั้นด้วยความสงบและมีการรอยคองฟังผลจากทางราชการและยังจัดว่าเป็นเรื่องในระดับพื้นที่ ประชาชนร้องเรียน 4 ครั้ง ระหว่างเดือนธันวาคม - เมษายน 2529 แต่ทางเจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ตัดสินใจเร็วและดำเนินมาตรการเชิงลบโดยนำรถไถเข้าเคลียร์พื้นที่ที่ประชาชนเพาะปลูกพืชไว้แล้ว เหตุการณ์ครั้งนี้แม้ประชาชนจะไม่พอใจแต่ก็ยังไม่มีการโต้ตอบกลับใช้วิธีการร้องเรียนอีกสองครั้งในเดือนเมษายน 2529 โดยเริ่มกระทำในระดับจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาในเดือนพฤษภาคม เจ้าหน้าที่ระดับพื้นที่ได้ออกประกาศไล่ประชาชนและเริ่มดำเนินการจับกุม และในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกันก็มีการดำเนินการตามกฎหมายจับกุมประชาชนในข้อหาบุกรุกป่าสงวนอีกเช่นกัน ในระยะนี้ประชาชนก็ยังคงมีปฏิกริยาในทางสงบโดยขอให้ปล่อยตัวผู้ถูกจับกุม และได้หาทางต่อรองกับเจ้าหน้าที่ด้วยการขอเช่าที่ป่าสงวนเพื่อปลูกยางพาราแต่ไม่ได้รับอนุญาต ต่อมาในต้นปี 2531 ทางกรมได้จับกุมประชาชนอีก และในเดือนมีนาคมประชาชนก็มีการรวมตัวกันอย่างสงบและยื่นข้อเรียกร้อง

จะสังเกตได้ว่าการฟักตัวของความขัดแย้งนี้กินเวลาเกือบ 3 ปี ประชาชนเริ่มจากการร้องเรียน และต่อมาจึงเรียกร้อง การเรียกร้องครั้งแรกเมื่อ 16 มีนาคม 2531 มี 4 ประการ คือ

1. ให้ระงับการจับกุมผู้บุกรุกป่าสงวน
2. ให้รีบสำรวจที่ดินทำกินใหม่ทั้งหมด และตรวจตราความเป็นจริง
3. เมื่อสำรวจแล้วจัดสรรให้ราษฎรโดยทั่วถึงหรือให้เช่าจากรัฐโดยตรง
4. ขอทราบคำตอบเวลา 14.00 น.

การเรียกร้องครั้งนี้กระทำหน้าสำนักงานโครงการพัฒนาป่าดงใหญ่และมีการกำหนดทั้งเงื่อนไขและเงื่อนไขโดยเฉพาะเงื่อนไข ซึ่งการร้องเรียนและการเรียกร้องตั้งแต่ธันวาคม 2528 - เมษายน 2529 ประชาชนมิได้

กำหนดเงื่อนไขเวลา และราชการมักจะไม่ให้คำตอบหรือให้คำตอบช้า

ทางราชการยึดมาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด และใช้การจับกุมอย่างต่อเนื่อง

ทางประชาชนยังคงแสวงหายุทธศาสตร์ และยุทธวิธีการต่อสู้อย่างสงบ ระหว่างมีนาคม 2531 - กุมภาพันธ์ 2532 เป็นเวลาประมาณหนึ่งปี ประชาชนได้คิดหาหนทางต่อรองกับรัฐ และระหว่างมกราคม - มีนาคม 2532 ได้เลือกใช้วิธีการจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติขึ้น ในระหว่างนี้ยังไม่มีเหตุการณ์อะไร

จุดของการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงเริ่มในกลางปี พ.ศ. 2532 หลังจากพระประจักษ์ เข้ามาในพื้นที่เมื่อเดือนเมษายน และได้มีพิธีเปิดสำนักสงฆ์ ห้วยน้ำผุดขึ้นในวันที่ 4 มิถุนายน 2532 ในพิธีเปิดมี นายสันติ พุดเพราะ กรรมการอนุรักษ์ป่าไม้ภาคอีสานทำการอภิปรายต่อต้านการปลุกยูคาลิปตัส ซึ่งทางเจ้าหน้าที่มองว่าฝ่ายประชาชนเริ่มรุกหนักขึ้น ในคืนวันเดียวกันนั่นเอง ได้มีการยิงปืนครกและปืนกลเข้าไปในบริเวณศาลาและที่พักของพระและเณร ต่อจากนั้นอีก 5 วัน ประชาชนก็บุกทำลายสวนป่าของโครงการฯ ป่าดงใหญ่ 2 และ 4

มีข้อสังเกตว่า การทำลายสวนป่าของประชาชนเกิดขึ้นเพราะความกดดันจากเหตุการณ์ในคืนวันที่ 4 มิถุนายน ประชาชนมิได้กระทำได้เพราะต้องการใช้วิธีการรุนแรง ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากนั้นก็ไม่มีการบุกรุกเข้าทำลายอีกจนกระทั่ง 6 เดือนต่อมา เมื่อทางราชการไม่มีการตอบสนองข้อเรียกร้องและทางราชการเริ่มเตรียมการจัดการกับพระประจักษ์ในระหว่างเดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ 2533 ประชาชนมีการบุกรุกเข้าตัดฟันต้นยูคาลิปตัสที่เป็นพิเศษ (ดูแผนภาพ) และเมื่อถึงกลางปี 2533 พระประจักษ์ก็กลายเป็นผู้นำประชาชนแทน นายคำ บุตรศรี โดยเข้าทำการจัดที่ดินให้ชาวบ้านเอง และนำประชาชนลงแขกสร้างบ้านอย่างถาวร ประชาชน

นอกจากจะไม่มีทางเลือกแล้วก็ยังคงเกิดกำลังใจในการโต้ตอบกับรัฐ เพราะมีพระเป็นผู้นำอีกด้วย ทางด้านรัฐได้เริ่มวิธีการแยกสลายประชาชนโดยสนับสนุนให้ประชาชนบางส่วนในอีกหมู่บ้านหนึ่ง (บ้านสุขสำราญ) ซึ่งเป็นลูกจ้างปลุกสวนป่าอยู่ ให้ต่อต้านประชาชนที่มีปัญหา

จะเห็นได้ว่าเมื่อถึงกลางปี 2532 การจัดที่ดินยังคงล้มเหลวเพราะไม่สามารถจัดให้ประชาชนลงแปลงที่ทำกินได้ ความขัดแย้งจึงกลายเป็นการเผชิญหน้ากัน และในปี พ.ศ. 2534 ทั้งปี การเผชิญหน้ายิ่งมีความรุนแรงมากขึ้นจนในที่สุดมีการจับพระประจักษ์ รือถอนลำน้ำกษม และอพยพประชาชนออกจากพื้นที่

กรณีความขัดแย้งระหว่างราชการกับประชาชนอย่างรุนแรง โดยในที่สุดถึงกับการจับกุมพระประจักษ์นี้ สะท้อนถึงปัญหาที่ซับซ้อนของการจัดทรัพยากรป่าไม้และที่ดินทำกินซึ่งมีความคู่กันไป หากจะศึกษาปัญหาตั้งแต่แรก จะพบว่าความสำคัญของป่าดงใหญ่มิได้มีแต่เพียงการเป็นป่าสงวนแห่งชาติอันเป็นป่าต้นน้ำลำธารเท่านั้น แต่เป็นป่าซึ่งอยู่ในเขตก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ด้วย ป่าดงใหญ่จึงเป็น**พื้นที่ยุทธศาสตร์**ก่อนที่จะเป็น**พื้นที่ฟื้นฟูอนุรักษ์** และเนื่องจากเงื่อนไข เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในป่าดงใหญ่อันมีผลกระทบต่อประชาชนในบริเวณนี้จึงมีลักษณะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนตั้งถิ่นฐานและมีที่ทำกิน โดยราชการแลกเปลี่ยนความจงรักภักดีของประชาชนกับการยอมให้เข้าไปอยู่และทำกินในเขตป่าสงวน

เมื่อเหตุการณ์การก่อการร้ายหมดลง ราชการหมดความจำเป็นในการดึงมวลชน และนโยบายหลักได้เปลี่ยนมาเป็นการอนุรักษ์ฟื้นฟู แต่ในขณะเดียวกันราชการก็ยังไม่สามารถป้องกัน แก่ไขการตัดไม้ทำลายป่าได้ เป็นเหตุให้ประชาชนขาดความเชื่อถือ และเมื่อถูกทางราชการเข้ามาจัดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพเดิมด้านที่อยู่และที่ทำกินการต่อต้านจึงมีสูง ในเวลาเดียวกันการปรับนโยบายและมาตรการของรัฐก็เป็นอย่างพลิกหน้ามือเป็น

หลังมือ จากการระดมอ่วยผ่อนปรนใช้มาตรการทางการเมืองในยุคที่มีการก่อการร้ายไปเป็นการแข็งกร้าวและใช้กฎระเบียบและข้อห้ามที่ซึ่งตึงจนเกิดความรุนแรงถึงขั้นประชาชนบุกทำลายสวนป่า ซึ่งเขาเห็นเป็นสัญญาณลักษณะของการที่ทางราชการอาศัยเป็นเครื่องมือเพื่อโยกย้ายพวกเขาออกจากที่อยู่อาศัยและที่ทำกินดั้งเดิม

ความขัดแย้งกรณีป่าดงใหญ่ มิใช่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างปัจจุบันทันด่วน แต่มีการพักตัวเป็นเวลานานแต่ก็ได้มีการแก้ไขต้นเหตุแต่เนิ่นๆ จนลุกลามเกินกว่าที่จะแก้ไขบรรเทาลง เมื่อพิจารณาประวัติความเป็นมาของหมู่บ้านที่ประชาชนเป็นแกนหลักในการประท้วงแล้วก็จะเห็นได้ว่าในระยะแรกนั้น กลไกหลักของรัฐในการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชน ได้แก่ ทหารกองทัพอากาศที่สอง แต่ในระยะหลัง ได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ **ปัญหาหลักของประชาชน** ในทุกสมัยไม่ว่าเขาจะพบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายใด ก็คือ ปัญหาความยากจน และการไม่มีที่ดินทำกินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ในขณะที่**ปัญหาหลักของราชการ** ได้ผันแปรไปจากการปราบปรามการก่อการร้ายมาเป็นการฟื้นฟูอนุรักษ์ธรรมชาติ ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงนโยบายหลักของรัฐนี้ รัฐไม่มีกลไก กระบวนการ และมาตรการที่จะช่วยแก้ไข**ปัญหาหลักของประชาชน** แต่กลับบังคับใช้กฎหมายภายใต้สถานการณ์ปกติคือหมดยกคอมมิวนิสต์ไปแล้ว ดังนั้นราชการจึงกลายเป็นคู่แข่งกับประชาชนโดยตรง ในขณะที่ก่อนหน้านี้ราชการเป็นคู่แข่งกับพรรคคอมมิวนิสต์ฯ

การดำเนินนโยบายและมาตรการฟื้นฟูอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการปลูกป่า แต่อพยพประชาชนออกจากบริเวณที่จะทำการปลูกป่า ย่อมก่อให้เกิดการต่อต้านจากประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เดิม ไม่ว่าจะการอยู่และการทำกินนั้น จะถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น กรณีป่าดงใหญ่ จึงชี้ให้เห็นว่า ระยะเวลาอันยาวนานที่มีมติความมั่นคงได้เปิดให้ประชาชน

สามารถอยู่และทำกินในเขตป่าสงวนได้จนเป็นชุมชนแล้วนั้น ได้มีส่วนสำคัญในการทำให้รัฐเองมีอุปสรรคในการดำเนินการพัฒนาภายใต้เงื่อนไขใหม่ กล่าวคือ **การพัฒนาเพื่อความมั่นคง** ตามโครงการพัฒนาป่าดงใหญ่ มีวัตถุประสงค์หลักในการปลูกฟื้นฟูป่า แต่มิได้ให้ประชาชนในเขตนั้นมีส่วนร่วม การพัฒนาเพื่อความมั่นคงเริ่มต้นจากการที่พื้นที่ที่มีการก่อการร้าย แต่ในระหว่างนั้นข้าราชการก็ไม่เคยปะทะหรือขัดแย้งกับประชาชน เป็นเรื่องน่าคิดที่ในพื้นที่เดียวกันนี้เอง ที่ไม่มีการก่อการร้ายและเป็นพื้นที่ที่มีความมั่นคงทางยุทธศาสตร์แล้ว แต่ข้าราชการกลับต้องเผชิญหน้ากับประชาชนและพระสงฆ์ดังที่ปรากฏ จนก่อให้เกิดความขัดแย้งและความไม่มั่นคงขึ้นในที่สุด

เส้นทางเพื่อความมั่นคง

การศึกษาของเราในบทที่ 2 และการวิจัยของ TDRI ต่างยืนยันว่าการสร้างถนนเข้าไปถึงเขตป่าสงวนเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการสูญเสียป่าไม้ การสร้างถนนยุทธศาสตร์สายมิตรภาพตลอดจนถนนสายต่างๆ ที่เชื่อมโยงจังหวัดชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และถนนเชื่อมระหว่างจังหวัด-อำเภอ ต่างมีผลโดยตรงต่อการเข้าถึงป่าธรรมชาติ และทำให้จำนวนพื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว

ในสมัยที่ไทยเผชิญกับภัยคุกคามบริเวณชายแดนด้านลาวและกัมพูชา และการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ ความจำเป็นในการสร้างทางยุทธศาสตร์ย่อมเป็นสิ่งที่มีเหตุผลและยอมรับได้ แม้ว่าการสร้างทางเข้าไปในเขตป่าสงวนทุกครั้งจะได้มีการกล่าวถึงความจำเป็นในการพิทักษ์รักษาป่าไว้ก็ตาม แต่ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่ามาตรการต่างๆ ที่เสนอกันไว้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ ภายหลังจากตัดถนนเข้าไปไม่นาน

ป่าสงวนก็ถูกทำลายลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือภาคตะวันออก

การตัดถนนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่าง พ.ศ. 2509-2519 โดยเฉพาะเส้นทางหนองคาย-บึงกาฬ-นครพนม ความยาว 320 กม. ผ่านป่าสงวนเนื้อที่เกือบ 30 ล้านไร่ ได้นำไปสู่การสูญเสียพื้นที่ป่าอย่างรวดเร็ว ดังนั้น รัฐบาลโดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงน่าจะทราบดีว่าการสร้างทางเพื่อความมั่นคงนั้น มีผลกระทบโดยตรงต่อการสูญเสียป่าไม้

กรณีศึกษาเส้นทางเพื่อความมั่นคงนี้ต้องการชี้ให้เห็นว่ากระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคงมีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสภาพป่า ซึ่งปัจจุบันมีเหลืออยู่น้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีข้อยกเว้นให้สร้างเส้นทางโดยอ้างเหตุผลเพื่อความมั่นคงนั้น มีน้ำหนักน้อยมากและไม่มีการศึกษาผลดีผลเสียอย่างละเอียดรอบคอบ

ในปี พ.ศ. 2533 ซึ่งการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์สงบลงแล้ว และปัญหาชายแดนด้านอินโดจีนก็คลี่คลายไปมาก เป็นที่น่าสังเกตว่าภายใต้สถานการณ์ที่เบาบางลง คณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดหนึ่งในสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ประชุมเพื่อพิจารณาแผนงานสร้างทางเพื่อความมั่นคง

เหตุผลและความจำเป็นในการสร้างทางเพื่อความมั่นคงมีว่า ในอดีตมีความจำเป็นในการแก้ปัญหาพื้นที่ล่อแหลมจากการต่อสู้เอาชนะคอมมิวนิสต์ และการคุกคามจากภายนอกประเทศ การสร้างทางเพื่อความมั่นคงจึงมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

(ก) เพื่อสนับสนุนการดำเนินกลยุทธ์ในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ และป้องกันภัยคุกคามจากภายนอกประเทศ

(ข) เพื่อสถาปนาพื้นที่ความมั่นคงในจุดยุทธศาสตร์สำคัญ หรือควบคุมพื้นที่ชายแดนที่ล่อแหลมต่อการแทรกซึมบ่อนทำลาย

(ค) เพื่อสร้างทางยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศ

วัตถุประสงค์ 2 ข้อแรกมีความชัดเจน แต่วัตถุประสงค์ข้อสุดท้ายกว้างมากและขาดความชัดเจน อย่างไรก็ตามแม้ว่าสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและภัยคุกคามทั้งจากภายในและภายนอกประเทศได้ลดลง แต่ทางคณะกรรมการวางแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติก็ยังคงเห็นถึงความจำเป็นในการสร้างทางเพื่อความมั่นคงต่อไปอีก และได้อ้างมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2532 กำหนดวัตถุประสงค์การสร้างทางในระยะต่อไปไว้ 3 ประการ คือ

(1) เพื่อสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาหมู่บ้านป้องกันตนเอง ในจุดยุทธศาสตร์สำคัญบริเวณชายแดน

(2) เพื่อควบคุมพื้นที่ล่อแหลมและพื้นที่บริเวณชายแดน ในการป้องกันแทรกซึมการรุกรานอิทธิพลจากกองกำลังชนกลุ่มน้อย ขบวนการค้ายาเสพติดชาวเขา การลักลอบหลบหนีเข้าเมือง และการแทรกซึมจากขบวนการก่อการร้ายจากภายนอก

(3) เพื่อสร้างยุทธศาสตร์ รอบแนวชายแดนตามแผนป้องกันประเทศ จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ได้เปลี่ยนแปลงไปจากการสร้างทางยุทธศาสตร์ในการปราบ ผกค. และการป้องกันภัยคุกคามจากภายนอก มาเป็นการป้องกันการแทรกซึม รุกล้ำอิทธิพล ส่วนวัตถุประสงค์ข้อ 3 นั้น ก็ยังเป็นวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางเหมือนเดิม

ในการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี มีข้อควรสังเกตว่าได้มีกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ห้ามมิให้มีการสร้างทางผ่านเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตอุทยานแห่งชาติ เพราะป่าสงวนแห่งชาติมีกรมป่าไม้คอยควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ส่วนป่าอุทยาน

แห่งชาตินั้น เป็นป่าที่จะต้องมีการขออนุญาตจากคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติก่อนจึงจะเข้าไปดำเนินการก่อสร้างทางได้ ส่วนป่าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า นั้น เป็นป่าซึ่งแม้แต่กรมป่าไม้ก็ไม่มีอำนาจที่จะอนุญาตให้ทำการก่อสร้างในพื้นที่ได้ เพราะกฎหมายระบุไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้ใช้พื้นที่ การก่อสร้างจะทำได้ไม่ได้เลย หากยังไม่มีการเพิกถอนสภาพก่อน

เนื่องจากมีกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ห้ามการก่อสร้างในเขตป่าประเภทต่างๆ ดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันก็มีโครงการสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคง โดยที่เส้นทางที่จะสร้างล้วนแล้วแต่สร้างเข้าไปในบริเวณป่าทั้งสามประเภทนี้ทั้งนั้น ที่สำคัญก็คือ มีบางเส้นทางที่จะสร้างเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งเป็นเขตหวงห้ามชั้นสำคัญที่สุด

การตัดสินใจในเรื่องนี้ของคณะรัฐมนตรีภายใต้สถานการณ์ความมั่นคงที่มีความมั่นคงปลอดภัยมากขึ้นแล้ว แทนที่จะมีความเคร่งครัด และมีการพิจารณาผลดี-ผลเสียของการสร้างทางอย่างละเอียด กลับไปให้ข้อยกเว้นแก่โครงการสร้างทางเพื่อความมั่นคง กล่าวคือ มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2528 มีว่า

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ สมควรผ่อนผันให้ส่วนราชการที่ดำเนินการตามโครงการพระราชดำริ และโครงการเพื่อความมั่นคงที่มีความจำเป็นต้องดำเนินงานอย่างเร่งด่วนเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ที่ขออนุญาต **ได้เท่าที่จำเป็น** จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ โดยในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายที่ว่าด้วยป่าไม้ ทั้งนี้ **เพื่อให้มีการสูญเสียซึ่งทรัพยากรป่าไม้น้อยที่สุด** นอกจากนี้ในการยื่นเรื่องราวคำอนุญาตจะต้องมีเอกสารหรือหลักฐานที่สามารถแสดงได้ว่า

การดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้น เป็นการดำเนินการตาม
โครงการพระราชดำริหรือโครงการเพื่อความมั่นคง

เป็นที่น่าสังเกตว่า คณะรัฐมนตรีตระหนักเป็นอย่างดีว่าการสร้างทาง
เข้าไปในพื้นที่ป่าสงวนจะต้องกระทบกระเทือนต่อป่าไม้อย่างแน่นอน จึงใช้
ถ้อยคำว่า “เพื่อให้มีการสูญเสียซึ่งทรัพยากรป่าไม้น้อยที่สุด”

เมื่อพิจารณาดิคคณะรัฐมนตรี 2 ธันวาคม 2529 ประกอบกันแล้วจะ
เห็นได้อย่างชัดเจนว่า นโยบายความมั่นคงกับนโยบายการรักษาป่าไม้และ
ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐบาลขัดแย้งกันโดยตรง และความขัดแย้งนี้ก็มี
ที่มาจากภายในกลไกของรัฐด้วยกันเองที่ต่างก็มีวัตถุประสงค์เฉพาะของ
หน่วยงาน หรือโครงการของตน โดยมีได้มีกรคำนึงถึงผลดี-ผลเสียระดับ
มวลรวม คณะรัฐมนตรีได้มีนโยบายเกี่ยวกับการขอเข้าทำประโยชน์ในเขต
พื้นที่ป่าไม้เพื่อก่อสร้างทาง ดังนี้

1. โดยนโยบายแล้วไม่สมควรที่จะให้มีการสร้างทางผ่านเขตพื้นที่
ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยานแห่งชาติ เว้นแต่
กรณีจำเป็นอย่างยิ่งที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น
2. หากไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงสร้างทางในเขตป่าไม้ตามข้อ 1 ดัง
กล่าวได้ ก็กำหนดช่วงที่กว้างที่สุด มีความกว้างของทางทั้ง 2 ข้างรวมแล้ว
ไม่เกิน 20 เมตร ยกเว้นในกรณีที่หน่วยงานที่สร้างทางเห็นว่าต่อนใดที่
จำเป็นต้องกว้างกว่านี้ ด้วยเหตุผลพิเศษในการใช้ที่ดินข้างทางเพื่อก่อสร้าง
โดยเฉพาะ ซึ่งไม่มีทางอื่นหลีกเลี่ยงได้ เช่น การตัดถนนผ่านช่องไหลเขา
เป็นต้น ก็ให้ทำความตกลงกับกรมป่าไม้เป็นกรณีๆ ไป อนึ่ง ภายในเขต
ทางดังกล่าวให้ตัดฟันไม้หรือถางป่าเฉพาะที่จำเป็นในการสร้างคันทางและ
ช่องน้ำ
3. ก่อนที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างทางจะเสนอแผนตั้ง

งบประมาณเพื่อการก่อสร้างทางสายต่างๆ ให้หน่วยงานนั้นๆ เป็นเจ้าของ เรื่องจัดส่งแผนที่แสดงแนวทางมาตราส่วน 1 : 50,000 ให้กรมป่าไม้ตรวจสอบก่อนจะจัดให้มีการประชุมโดยมีสำนักงบประมาณและกรมป่าไม้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องก่อสร้างทางผ่านเขตพื้นที่ป่าไม้ ถ้าที่ประชุมเห็นว่าจำเป็นต้องก่อสร้างทางผ่านเข้าเขตป่าไม้แล้ว ให้กำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับการจัดตั้งหน่วยพิทักษ์ป่า หรือหน่วยป้องกันรักษาป่าตามแนวทาง ตามความจำเป็นด้วย

4. ในเขตพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกถากถางไปตามข้อ 1 ภายหลังก่อสร้างทางเสร็จแล้ว ให้หน่วยงานที่สร้างทางหรือบำรุงทางปลูกต้นไม้เพิ่มเติมภายในบริเวณเขตทางนั้นๆ โดยประสานกับกรมป่าไม้

เมื่อพิเคราะห์มติคณะรัฐมนตรี 2 ธันวาคม 2529 แล้ว จะพบว่ามตินี้ก็คือ มติที่อนุญาตให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปสร้างทางผ่านเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตอุทยานแห่งชาติได้นั่นเอง ทั้งๆ ที่รัฐบาลได้ออกกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าขึ้นมา 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 กำหนดมิให้มีการกระทำใดๆ ที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ หรือถิ่นที่อยู่อาศัยดั้งเดิมของพืชพันธุ์ไม้และสัตว์ป่าอย่างเคร่งครัด ซึ่งอาจถือได้ว่าพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ซึ่งมีไม่เกินร้อยละ 10 ของเนื้อที่ประเทศ แต่มติคณะรัฐมนตรีกลับมิได้ยืนยันนโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กลับไปให้ **ข้อยกเว้น** และให้ความชอบธรรมแก่การสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคง ทั้งๆ ที่การสร้างทางเป็นการตัดกับข้อห้ามของกฎหมายอย่างชัดเจน มติคณะรัฐมนตรีเพียงแต่ระบุว่าวันแต่กรณีจำเป็นอย่างไรที่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งหมายความว่า การตัดถนนผ่านป่าประเภทต่างๆ นั้น มีความจำเป็นเพราะการตัดถนนนี้อาจหลีกเลี่ยงป่าได้ แทนที่จะพิจารณาว่ามีความจำเป็น

อย่างไรจึงจะตัดถนนเข้าไปในป่า วัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงที่อ้างไว้ มีน้ำหนักมากน้อยเพียงใด และผลดี-ผลเสียของการสร้างถนนเข้าไปในป่ามีอย่างไร

มติข้อ 2 และข้อ 3 ของคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการวางระเบียบวิธีการตัดถนนเข้าไปในป่าประเภทต่างๆ อีกทั้งให้ช้อยกเว้นอีกมากไม่ว่าจะเป็นการกำหนดช่วงกว้างข้างทางซึ่งแม้จะเว้นเพียง 20 เมตร การตัดถนนความยาว 2,000 กิโลเมตร ก็จะก่อให้เกิดการตัดไม้ข้างทางจำนวนมาก แม้ว่ามติข้อ 4 จะกำหนดให้หน่วยงานที่สร้างทางปลูกต้นไม้เพิ่มเติมแต่ก็ไม่ชัดเจนว่าไม้ที่ได้จากการตัดถนนเป็นจำนวนมากนั้น จะเป็นประโยชน์แก่ใคร

มีข้อสังเกตว่าเมื่อยอมให้มีการตัดถนนเข้าไปในเขตป่าประเภทต่างๆ แล้ว กรมป่าไม้ก็ได้โอนಿಸ่งสจจจากการขยายอัตราตำแหน่งหน่วยพิทักษ์ป่าไม้ด้วย การมีหน่วยพิทักษ์หรือป้องกันรักษาป่านี้เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วยังมีมากหน่วยเท่าใด ยิ่งแสดงว่ามีการเข้าถึงป่าได้แล้ว เพราะมีการอนุญาตให้เข้าไปทำประโยชน์ในบริเวณป่า การได้อัตราตำแหน่งและงบประมาณในการรักษาป่าเพิ่มขึ้นกับโอกาสของการสูญเสียทรัพยากรป่าไม้นั้น มีอาจเปรียบเทียบเป็นจำนวนเงินได้

ในการเสนอโครงการก่อสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคงที่ดำเนินการช่วงปีงบประมาณ 2534 นั้น ได้มีการสรุปสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในบริเวณพื้นที่ที่มีการก่อสร้างเส้นทางไว้ด้วย พอสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 13

เส้นทางเพื่อความมั่นคงกับสภาพพื้นที่ สถานการณ์ และสภาพป่า

กองทัพภาค	เส้นทาง	สภาพพื้นที่	สถานการณ์	สภาพป่า
1	1	ป่าเขา	เบาบาง	ปอช.
	2	ป่าเขาและพื้นราบบางส่วน	เบาบาง	ปสช.
	3	ป่าเขา	ปานกลาง	ปสช.
	4	ป่าเขาและพื้นราบ	เบาบาง	ปสช.
	5	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	6	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	7	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
2	1	ป่าละเมาะ-ป่าโปร่งและทุ่งนา	ปานกลาง	ปสช.
	2	ภูเขาและป่าทึบ	ปานกลาง	ปสช.
	3	ป่าเขา	ปานกลาง	-
	4	ป่าเขา	ปานกลาง	-
	5	ป่าและภูเขา	ปานกลาง	ปสช.
	6	ป่าเขา	ปานกลาง	ปสช.
	7	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
3	1	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	2	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	3	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	4	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	5	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	6	ภูเขา ป่าถูกทำลายแล้ว	เบาบาง	ปสช.
	7	ป่าเขา	ปานกลาง	ปสช.
	8	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	9	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	10	ป่าเขา	ปานกลาง	ปสช.
	11	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	12	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.

กองทัพภาค	เส้นทาง	สภาพพื้นที่	สถานการณ์	สภาพป่า
	13	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	14	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	15	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	16	ป่าเขา	ปานกลาง	ปสช.
	17	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	18	ป่าเขา	ปานกลาง	ปสช.
	19	ป่าเขา	ปานกลาง	ปสช.
4	1	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	2	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช. และ ปอช.
	3	ป่าเขา	ปานกลาง	ปอช.
	4	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	5	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	6	ป่าเขาและพื้นที่ราบ	เบาบาง	ปสช.
	7	ป่าเขา	เบาบาง	-
	8	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	9	ป่าเขา	ปานกลาง	ปสช.
	10	ป่าเขา	ปานกลาง	ปสช.
	11	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	12	ป่าเขา	ปานกลาง	ปสช.
	13	ป่าเขา	ปานกลาง	ปสช.
	14	ป่าเขา	ปานกลาง	ปสช.
	15	ป่าเขาและพื้นที่ราบ	เบาบาง	ปสช.
	16	ป่าเขาและพื้นที่ราบ	เบาบาง	ปสช.
	17	ป่าเขา	เบาบาง	ปสช.
	18	ป่าเขาและพื้นที่ราบ	เบาบาง	ปสช.

หมายเหตุ ปสช. = ป่าสงวนแห่งชาติ ; ปอช. = ป่าอุทยานแห่งชาติ ;
 ปรส. = ป่าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

โดยสรุปแล้ว เส้นทางเพื่อความมั่นคง 48 สายทางนี้ รวมเป็นระยะทาง 2,142.42 กิโลเมตร เสนอขอใช้งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2534 จำนวน 998 ล้านบาท ขอใช้งบผูกพันปีต่อไป 3,902 ล้านบาท

ในการสร้างทาง จะต้องตัดผ่านป่าประเภทต่างๆ ดังนี้

ตัดผ่านอุทยานแห่งชาติ	6	สายทาง
ตัดผ่านเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	8	สายทาง
ตัดผ่านป่าสงวนแห่งชาติ	34	สายทาง

การสร้างทางเหล่านี้จะตัดผ่านพื้นที่ป่าอนุรักษ์ อันได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ต้นน้ำชั้น 1 เอ. ด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2528ว่าจะไม่ยอมให้ใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ. เป็นอันขาด แต่ในการเสนอสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคง หน่วยงานที่เสนอไม่ได้ระบุไว้ แต่เมื่อพิจารณาว่าต้องมีเส้นทางบริเวณชายแดน ซึ่งมีสภาพภูมิประเทศเป็นภูเขาสูงชันแล้ว ก็น่าจะต้องผ่านพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ. ที่แน่นอนก็คือ จะมีทางผ่านอุทยานแห่งชาติโดยภูคา น่าน อุทยานแห่งชาติท่าสองยาง ตาก อุทยานแห่งชาติลุ่มแม่น้ำฝาง เชียงใหม่ และผ่านเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 8 เส้นทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทุ่งใหญ่นเรศวร จังหวัดกาญจนบุรี

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า สถานการณ์ในพื้นที่ที่จะมีการสร้างทางเพื่อความมั่นคงเกือบทั้งหมดมีสภาพการณ์ที่เบาบาง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นปกติแล้ว และเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นแล้ว จะเห็นว่ามีน้อยมาก เพราะมิได้มีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องใช้ถนน เพื่อปฏิบัติการทางยุทธการโดยตรง ส่วนใหญ่จะเป็นการสร้างทางเพื่อ “สนับสนุนแผนยุทธการ” มากกว่า มีการตัดทางเพื่อความมั่นคงเข้าไปในป่าจังหวัดราชบุรีโดยอ้างเหตุผลและความจำเป็นว่า “เพื่อสนับสนุนการปลูกป่า

ตามโครงการเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ” ในเขตกองทัพภาคที่ 4 มีการตัดเส้นทางโดยอ้างเหตุผลและความจำเป็นว่า “สนับสนุนการจัดตั้งหมู่บ้านผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย” คือหมู่บ้านปิยะมิตร ซึ่งเป็นโจรจिनคอมมิวนิสต์กลับใจ หมู่บ้านปิยะมิตร 1-5 นี้ มีอยู่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในจังหวัดสงขลา (บ้านสะท่อน-บ้านนาปรัง บ้านห้วยคู อำเภอสะเตา) จังหวัดปัตตานี (อำเภอยะหริ่ง) จังหวัดยะลา (บ้านบ่อน้ำร้อน อำเภอบางตอง) โดยเฉพาะที่อำเภอบางตอง มีการตัดไม้ในป่าสงวนมาปลูกบ้าน ให้โจรจिनคอมมิวนิสต์กลับใจตั้งเป็นหมู่บ้านปิยะมิตร 1 และ 2 ในพื้นที่ที่เคยเป็นค่ายพักของ จคม. มาก่อน ในเขตที่เคยมี จคม. นั้น ทางกองทัพภาคที่ 4 ได้สร้างที่อยู่อาศัยเป็นเรือนไม้อย่างดี โดยอาศัยไม้ในบริเวณป่าสงวน และให้ จคม. ได้มีที่ดินทำกินด้วย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นว่าในขณะที่รัฐบาลต้องการรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์และเพิ่มพื้นที่ดังกล่าวรัฐบาลก็มีข้อยกเว้นโดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีมาลบล้างบทบัญญัติในกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลเองอยู่ตลอดเวลา โดยอ้างว่า “ยังคงมีเส้นทางเพื่อความมั่นคงบางสายที่ก่อสร้างแล้วเสร็จและอยู่ในระหว่างก่อสร้าง รวมทั้งที่จะหลีกเลี่ยงได้ด้วยเหตุผลและความจำเป็นทางด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ” และสรุปว่า “เพื่อให้เกิดประโยชน์ด้านความมั่นคงและเกิดความสูญเสียพื้นที่ป่าไม่น้อยที่สุดจึงเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งหน่วยพิทักษ์ป่าบนเส้นทางเพื่อความมั่นคงที่ตัดผ่านพื้นที่ป่าไม้” ทั้งนี้โดยมีการเสนอขอให้ตั้งหน่วยพิทักษ์ป่าหน่วยพิทักษ์อุทยาน และหน่วยป้องกันรักษาป่ารวม 34 หน่วย ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 83,051,000 บาท

การตัดเส้นทางผ่านพื้นที่ป่าไม้อย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ด้วยเหตุผลและความจำเป็นทางด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ โดยต้องการตัดทางเข้าไปในป่าอนุรักษ์ ทั้งๆ ที่สถานการณ์บางอย่างลงเป็นปกติ

แล้วนั้น ล่อให้เห็นว่าน้ำหนักของความจำเป็นทางด้านความมั่นคงมีสูงกว่าน้ำหนักของความจำเป็นด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูธรรมชาติมาก เพราะเมื่อพิจารณาถึงวิกฤตด้านความสูญเสียทรัพยากรป่าไม้อย่างรุนแรงและรวดเร็วแล้ว รัฐบาลไม่น่าจะแม้แต่คิดที่จะสร้างทางเข้าไปในเขตป่าอนุรักษ์เลยไม่ว่าในกรณีใดๆ ทั้งสิ้น

กรณีศึกษาเรื่องการก่อสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคงในเขตกองทัพภาคที่ 1-4 นี้ แสดงให้เห็นถึงการขัดกันของนโยบายรัฐบาลสองด้านที่ชัดเจนและเมื่อคำนึงถึงการสูญเสียป่าไม้ในอดีตที่เชื่อมโยงกับการตัดเส้นทางเข้าไปใกล้หรือผ่านป่าสงวนทั้งหลายแล้ว รัฐบาลน่าจะทราบดีว่า การสร้างทางผ่านเขตป่าประเภทต่างๆ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าอนุรักษ์ซึ่งเหนืออยู่ไม่ถึง 10% แล้ว ย่อมส่งผลสะท้อนอย่างรุนแรงต่อการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติยิ่งขึ้น

การขัดกันทางนโยบายนี้ อาจเป็นเพราะหน่วยงานราชการที่ตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์หลักด้านหนึ่งด้านใดขาดการทบทวนวัตถุประสงค์และแผนงานโครงการโดยเทียบเคียงกับวัตถุประสงค์หลักของรัฐในด้านอื่นๆ ดังนั้นการเสนอสร้างเส้นทางยุทธศาสตร์จึงทำให้กรมทางหลวง รพช. และกรมโยธาธิการ มุ่งานพิเศษทำนอกเหนือไปจากการก่อสร้างทางตามโครงการปกติ ในขณะที่เดียวกันปฏิกริยาของกรมป่าไม้ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้รักษากฎหมายหลัก 3 ฉบับ ในการป้องกันอนุรักษ์ธรรมชาติ ก็คือการเสนอความเห็นเกี่ยวกับมาตรการดูแลรักษาป่าไม้บนเส้นทางเพื่อความมั่นคง แทนที่จะมีความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของการสร้างทางที่จะมีต่อป่าไม้ สำหรับคณะรัฐมนตรีนั้น ได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2533 อนุมัติแผนงานสร้างทางเพื่อความมั่นคงในเขตพื้นที่กองทัพภาคที่ 1-4 ประจำปีงบประมาณ 2534 ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เสนอ

แผนงานดังกล่าวนี้ แม้จะมาจากกองทัพภาคต่างๆ ก็ตาม แต่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรวบรวมศึกษาและพิจารณาขั้นต้น ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ในการเสนอนอกจากการสรุปสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงในบริเวณพื้นที่ที่มีการก่อสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคงแล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีการเสนอข้อดี-ข้อเสีย ตลอดจนผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและโอกาสที่จะสูญเสียป่า โดยเฉพาะเขตป่าอนุรักษ์แต่อย่างใด

พิจารณาในแง่นี้ หน่วยงานที่ดูแลความมั่นคงของชาติโดยตรงอาจทำการตัดสินใจโดยก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไม่ได้ตั้งใจ และนำไปสู่ความไม่มั่นคงในอนาคตได้

จากการศึกษากรณีศึกษา 2 เรื่อง คือ กรณีป่าดงใหญ่กับกรณีการตัดสินใจสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคงซึ่งให้เราเห็นมิติของความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนา กับสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจซึ่งแตกต่างไปจากตัวแบบของ Homer-Dixon ที่ได้กล่าวไว้ในบทแรก การศึกษาของเราสะท้อนถึงมิติด้านปัญหาอันเกิดจาก **นโยบายและมาตรการของรัฐ** เองว่า เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงกับสิ่งแวดล้อม ทั้งกรณีป่าดงใหญ่และกรณีเส้นทางเพื่อความมั่นคงล้วนแสดงว่านโยบายของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป (กรณีดงใหญ่เป็นการเปลี่ยนนโยบายความมั่นคงไปเป็นนโยบายอนุรักษ์ และกรณีการสร้างทางเป็นการใช้นโยบายความมั่นคงที่มีน้ำหนักสูงกว่านโยบายอนุรักษ์) ย่อมมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และนำมาซึ่งความขัดแย้งรุนแรงได้ ในตัวแบบการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคง การพัฒนา และสิ่งแวดล้อม จึงสมควรที่จะต้องเพิ่มเติมตัวแปรนโยบายของรัฐ ซึ่งการขัดกันเพราะการเสนอแผนงานโครงการตลอดจนการมีระบบความคิดแบบแยกส่วนของหน่วยงานแต่ละหน่วย ย่อมมีผลโดยตรงต่อความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมด้วย ในกรณีของ

การเสนอสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคง ยิ่งเห็นได้ชัดว่าการอ้างความมั่นคงหรือความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการเพื่อความมั่นคงนั้น ย่อมกระทบกระเทือนสิ่งแวดล้อมไม่มากนักน้อยและหากจะคำนึงถึงแนวคิดใหม่ที่ว่าด้วยความมั่นคงที่มีใช้ความมั่นคงทางทหารแล้วก็อาจมีข้อเสนอให้คิดได้ว่าการบรรลุวัตถุประสงค์ของความมั่นคงทางทหารนั้น อาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมได้ ปัญหาเมื่ออยู่ที่ว่าอย่างไรเราจึงจะหาดุลยภาพระหว่างความมั่นคงทางทหารกับความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมได้ ดุลยภาพนี้เกิดขึ้นได้หรือไม่ หรือเราจะต้องยอมแลกเปลี่ยนการได้อย่างหนึ่งกับการเสียอีกอย่างหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ปัญหาที่กล่าวข้างต้นนี้มีความซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีก เมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปอีกว่า การแสวงหาหลักการที่จะนำมาเป็นเกณฑ์ตัดสินใจซึ่งนำหน้าระหว่างความมั่นคงทางทหารกับความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมย่อมเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้ เนื่องจากการยึดแนวทางการพัฒนาเป็นสรวงและเป็นกรอบใหญ่ของนโยบายทั้งปวงได้นำไปสู่การขาดการพิจารณาข้อดี-ข้อเสียระหว่างทางเลือกหลายๆ ทาง เพราะหน่วยงานหลายๆ มักอ้างกิจกรรมการพัฒนา แม้แต่การสร้างเส้นทางยุทธศาสตร์ก็เป็นไปตามโครงการ**พัฒนาเพื่อความมั่นคง** ในสมัยที่มีการก่อการร้ายซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นจุดสุดยอดของความขัดแย้งภายในสังคม การพัฒนากับความมั่นคงเป็นมิติที่ซ้อนกันอยู่ในเป้าหมายของชาติ ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 2 แล้วว่า การตระหนักถึงความไม่มั่นคงนั้น นำไปสู่การพัฒนา ดังนั้น การพัฒนาจึงตอบสนองต่อเป้าหมายของการสร้างความมั่นคงในชาติ

ความไม่มั่นคงภายใต้การก่อการร้ายนั้น แต่เดิมก็ได้รับการมองว่ามีที่มาจากรัฐภายนอกมากกว่าจนบ่อนทำลาย อย่างไรก็ตาม ภายหลังที่มีการต่อสู้อย่างยืดเยื้อก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าเกิดจากปัญหาความยากจน และการที่ประชาชนถูกรังแก กดขี่ ทอดทิ้งจากรัฐบาลส่วนกลาง กิจกรรมการ

พัฒนาต่างๆ จึงเป็นไปเพื่อลดความตึงเครียด และช่วงชิงประชาชนดังได้กล่าวมาแล้ว เราจึงชี้ให้เห็นว่า ความไม่มั่นคงนำไปสู่การพัฒนา

เมื่อกิจกรรมการพัฒนาดำเนินไปได้สามสิบปี เราได้พบว่าในทางกลับกันการพัฒนาที่สามารถนำไปสู่ความไม่มั่นคงได้ โดยเฉพาะการพัฒนาที่มีการอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเพื่อขยายการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในบั้นนี้เราจึงมีข้อสรุปจากกรณีศึกษาทั้งสองว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจมิใช่การตกต่ำทางเศรษฐกิจ ที่นำไปสู่ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม และผนวกประสานกับปัจจัยอื่นๆ ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมด้วย

ในทั้งสองกรณี นโยบายของรัฐเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อปัจจัยอื่นๆ เพราะนโยบายของรัฐก่อให้เกิดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างที่เป็นไป และก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรโดยรัฐมิได้มีนโยบายด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่ดี มีเอกภาพ และมีการชั่งน้ำหนักให้ลำดับความสำคัญแก่เป้าหมายที่อาจขัดแย้งกันได้

การศึกษาของเราเน้นถึงความจำเป็นและความสำคัญในการวิเคราะห์พลวัตและปฏิสัมพันธ์ระหว่างศูนย์อำนาจภายในกลไกของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างพลังทางสังคมกับกลไกอำนาจรัฐด้วย เพราะกรณีของประเทศไทยแสดงให้เห็นว่านโยบายขึ้นอยู่กับอำนาจทางการเมืองของหน่วยงานแต่ละฝ่าย ตลอดระยะเวลาที่มีการก่อการร้ายหน่วยงานด้านความมั่นคงมีสถานภาพเหนือกว่าหน่วยงานอื่นๆ และควรกล่าวไว้ด้วยว่าหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมนั้น หากไร้ซึ่งการหนุนช่วยจากพลังนานาชาติและพลังกลุ่มประชาชนนอกกลไกของรัฐแล้ว ก็ไม่สามารถผลักดันนโยบายพิทักษ์รักษาฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพได้ ดังจะเห็นได้ว่าในกรณีศึกษาแรกเรื่องป่าดงใหญ่นั้น การปฏิบัติการเกี่ยวกับการผลักดันประชาชนเป็นไปอย่างไม่มีการศึกษาปัญหาพื้นฐานเรื่องที่ติดทำกินเสียก่อน และดำเนินไปโดยอาศัยกลไกด้านกำลังบังคับของรัฐ คือ ทหาร ตำรวจ และเจ้าหน้าที่อำเภอ

นโยบายและมาตรการเดิมที่สนับสนุนให้ประชาชนไปบุกเบิกตั้งหมู่บ้าน และทำกินในเขตป่าสงวนเป็นนโยบายที่มีพื้นฐานมาจากข้อพิจารณาทาง ยุทธศาสตร์ทางทหารในการต่อต้านพรรคคอมมิวนิสต์ และมีได้คำนึงถึง ผลกระทบในระยะยาว ดังนั้นเมื่อหมดภัยคอมมิวนิสต์ ทำให้ทำที่ราชการมี ต่อประชาชนได้เปลี่ยนไป ยึดกฎหมายโดยในระยะการปรับตัวไม่มีนโยบาย หรือมาตรการที่จะให้ประชาชนที่ถูกผลกระทบมีส่วนรับรู้เกี่ยวข้อง ซึ่ง ตรงกันข้ามกับในสถานการณ์ของการมีการก่อการร้ายซึ่งทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องติดต่อดำเนินการกับ “มวลชน” อย่างใกล้ชิดเพื่อแสวงหาความร่วมมือ สนับสนุนจากมวลชน

ในกรณีที่สองยิ่งชัดเจนว่า อำนาจของหน่วยงานด้านความมั่นคงคู่มือ มากเป็นพิเศษ และการจัดตั้งโครงการการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในยุคที่มีการก่อการร้ายก็ไม่มีที่ท้าวว่าจะค่อยๆ ยุบหรือลดบทบาท ตลอดจนถึงกรรม ไปกลับคงตัวและมีการเสนอเรื่องเพื่อดำเนินการต่อ ทั้งๆ ที่สถานการณ์ เบาบางลงแล้ว บางที่อาจเป็นเพราะความจำเป็นของหน่วยงานบางหน่วยใน การรักษาบทบาทเอาไว้ในแง่ที่มีผลทำให้เกิดการผลักดันการสร้างทางเพื่อ ความมั่นคงขึ้นต่อไป และเนื่องจากในระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ได้มีการ สร้างทางเข้าไปในพื้นที่ห่างไกลเกือบหมดสิ้นแล้ว ในปัจจุบันจึงมีการเสนอ ให้มีการสร้างทางผ่านเขตป่าเขา ซึ่งเป็นเขตป่าสงวน เขตอุทยาน และเขต รักษาพันธุ์สัตว์ป่าอีก ข้อเสนอที่ตั้งที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าเป็นข้อเสนอที่ขัดกับ นโยบายหลักของการอนุรักษ์ธรรมชาติ ซึ่งมีความวิกฤตยิ่งกว่าภัยคุกคาม ทั้งภายในและภายนอกที่สงบลงแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะ ต้องมีการทบทวนนโยบายหลายๆ ทั้งหมดในเวลาเดียวกันพร้อมๆ กันไป โดยไม่แยกส่วน เพราะการพิจารณาในคณะรัฐมนตรีเป็นการตัดสินใจที่ แยกส่วน มติที่ออกมาจึงมักเป็นการยกเว้นหลักการที่เคยวางไว้ในอดีต แต่ ถ้าพิจารณาเป็นการพิจารณาเรื่องการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมควบคู่ไป

กับการหามาตรการสร้างความมั่นคงทางทหาร ผลที่ออกมาก็จะต่างกันว่า จะมีการพิจารณาเรื่องการสร้างทางเพื่อความมั่นคง ซึ่งทำให้เรื่องดังกล่าว เป็นเป้าหมายหลักหรือเป็นตัวอื่น โดยจะต้องก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายนี้ ให้ได้ และเมื่อเป็นเช่นนั้นนโยบายเดิม เช่น เรื่องการอนุรักษ์ป่าที่มีอยู่จึงถูกปรับเปลี่ยนให้ตอบสนองต่อเป้าหมายด้านความมั่นคง

โดยสรุปแล้ว กรณีศึกษาทั้งสองเป็นการขยายภาพเพิ่มเติมจาก ข้อมูลพื้นฐานในบทที่ 2 เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันเป็นลูกโซ่ ระหว่างปัญหาความมั่นคง การพัฒนา การแบ่งปันและการใช้ทรัพยากร และสภาพแวดล้อม ทั้งนี้โดยมี**รัฐเป็นศูนย์กลาง** ที่เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิด ความสัมพันธ์ทั้งเชิงบวกและเชิงลบกับเรื่องทั้งสี่ซึ่งแยกกันไม่ออก รัฐจึง เป็นตัวกระทำการโดยผ่านทางนโยบาย มาตรการ และอาศัยกลไกของรัฐ ปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงขึ้นได้ ก็คือ รัฐกระทำการโดยขาด การให้ความสำคัญในมิติของการมีส่วนร่วม เท่าที่ผ่านมามีมติความมั่นคง และการพัฒนาที่มีความขัดแย้งในตัวเอง และมีลักษณะสองด้านทั้งทางบวก และทางลบ ดุจหยินกับหยาง เพราะความไม่มั่นคงกับความมั่นคงมีอยู่ ควบคู่กันไปเหมือนกับการพัฒนาและการด้อยพัฒนา ที่สำคัญก็คือ ความ ไม่มั่นคงผลักดันให้เกิดการพัฒนา ซึ่งสามารถสร้างความมั่นคงได้ใน ระดับหนึ่ง วัตจากการหมดไปของการก่อการร้ายซึ่งเป็นการใช้ความรุนแรง ทำลายรัฐ แต่ก็กลับเกิดความไม่มั่นคงอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งนำรัฐเข้าสู่ความ ขัดแย้งโดยตรงกับตัวเอง เช่น การมีนโยบายขัดกัน และทำให้รัฐกลายเป็น คู่ขัดแย้งโดยตรงกับประชาชนอีกด้วย

บทที่ 4

ความมั่นคง การพัฒนา การมีส่วนร่วม กับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

“เท่าที่ผ่านมา การกล่าวถึงความเกี่ยวพันระหว่างการทำลายสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงส่วนมากแล้วยังคงเป็นเพียงสมมติฐานอยู่ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวิจัยเชิงประจักษ์ที่น่าเชื่อถือได้ในการทดสอบว่าสมมติฐานเหล่านี้ใช้ได้หรือไม่”¹

ข้อสังเกตข้างต้นนับว่ามีประโยชน์มากสำหรับการหาความเข้าใจระหว่างสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง เพราะดังที่ได้กล่าวไว้ในบทแรกแล้วว่า ความสนใจที่จะศึกษาปัญหานี้ เกิดจากการตระหนักถึงความเสื่อมโทรมทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำลังเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งในสังคมตะวันตกที่พัฒนาแล้วและในโลกที่สาม มีข้อควรคิดว่าการเพิ่มขึ้นของความสนใจในประเด็นปัญหานี้ เกิดขึ้นพร้อมๆ กันไปกับการผ่อนคลายความตึงเครียดและการลดลงในการเผชิญหน้าระหว่างโลกเสรีกับค่ายคอมมิวนิสต์ บทบาทของมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการถอนตัวออกจากความขัดแย้งในอินโดจีน การลดการแข่งขันด้านกำลังอาวุธนิวเคลียร์ลงจนอาจกล่าวได้ว่า ในปลายทศวรรษที่ 1970

1. B. Dahl, “Opening Address”, International Conference on Environmental Stress and Security, convened by the Royal Swedish Academy of Sciences, Stockholm, 13-15 December, 1988, p.3.

ต่อกับต้นทศวรรษที่ 1980 สหรัฐอเมริกาได้เริ่มเปลี่ยนจุดเน้นของนโยบายและยุทธศาสตร์โลกจากการเผชิญหน้าและการแข่งขันด้านกำลังอาวุธมาเป็นการส่งเสริมลัทธิการค้าเสรี การรักษาและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และการดำรงรักษาและฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม นโยบายเหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของระเบียบโลกใหม่ (New World Order) ซึ่งหันมาเน้นความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ (การส่งเสริมระบบเศรษฐกิจที่เน้นพลังและกลไกการตลาด) ทางด้านการเมือง (การส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน) และทางด้านสิ่งแวดล้อม แทนที่จะเน้นความมั่นคงแบบดั้งเดิมซึ่งประกอบด้วย ความมั่นคงทางทหารกับทางการเมือง

การเปลี่ยนจุดเน้นในยุทธศาสตร์ระดับโลกเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างแน่นอน เหมือนกับที่ยุทธศาสตร์ของสงครามเย็นได้เคยมีบทบาทสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคและในระดับชาติมาแล้ว ในปัจจุบันประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีการพัฒนาเศรษฐกิจโดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยสำคัญ ในเอเชีย เช่น ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ต่างได้รับความกดดันจากนโยบายปกป้องสิ่งแวดล้อมนี้ด้วยการโจมตีและกดดันให้ประเทศเหล่านี้มีนโยบายรักษาสภาพแวดล้อมให้มากขึ้นจากต่างประเทศ มีผลกระทบโดยตรงต่อความพยายามของรัฐบาลในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจเพราะผลผลิตด้านทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะจากป่าไม้ในเขตร้อนของมาเลเซีย และอินโดนีเซียเป็นสินค้าออกที่สำคัญอย่างหนึ่ง จึงเกิดปฏิกิริยาจากรัฐบาลทั้งสองมากต่อนโยบายระเบียบใหม่ของโลก ซึ่งในมาเลเซีย รัฐบาลเห็นว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบใหม่ของมหาอำนาจ และเป็นนโยบายกีดกันทางเศรษฐกิจ (Protectionism) ที่แฝงมาในรูปแบบใหม่ และมีข้ออ้างตั้งว่าสังคมตะวันตกที่พัฒนาแล้วได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติของตนเองจนหมด แต่ได้ผ่านขั้นตอนของการพัฒนามา

ในระดับหนึ่งแล้ว จึงหันมากดดันประเทศที่กำลังพัฒนา

ที่กล่าวมาแล้วนี้เพื่อชี้ให้เห็นว่า นโยบายการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมระดับสากลเป็นนโยบายร่วมกันของประเทศตะวันตกที่พัฒนาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา คานาดา อังกฤษ และประชาคมยุโรป นโยบายนี้จึงเปรียบเสมือนกรอบอ้างอิงใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งชี้นำนโยบายการให้ความช่วยเหลือรัฐบาลในประเทศที่กำลังพัฒนา

ในบทที่ 2 เราชี้ให้เห็นว่าในยุคแห่งสงครามเย็นนั้น ความไม่มั่นคงอันเกิดจากการก่อการร้ายมีที่มาจากความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ และสถานการณ์ในประเทศไทย เป็นสถานการณ์ที่มีได้มีสาเหตุโดยตรงจากความยากจนหรือการใช้ที่ดินทำกินมากเท่ากับจากความสัมพันธ์ทางอำนาจและการใช้อำนาจระหว่างรัฐและกลไกของรัฐกับประชาชน ประสานกับการสนับสนุนของพรรคคอมมิวนิสต์จีนอีกด้วย จากความขัดแย้งนี้มีผลทำให้แนวทางการพัฒนาประเทศมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาคความไม่มั่นคง และยุทธศาสตร์การปราบปรามการก่อการร้ายที่เด่นชัดอย่างหนึ่งก็คือ การสร้างทางให้เข้าถึงบริเวณรอบนอกซึ่งเป็นฐานที่มั่นและเขตอิทธิพลของการก่อการร้าย เราได้ชี้ให้เห็นว่าความหมายของป่า มีทั้งทางเศรษฐกิจ ทางทหาร และทางการเมือง มากกว่าจะมีลักษณะทางนิเวศน์ ดังนั้นป่าจึงถูกกระทำมากกว่าได้รับการอนุรักษ์ฟื้นฟู เพราะในระดับหนึ่งนั้น การคงสภาพป่าไว้โดยเป็นอาณาบริเวณที่ห่างไกลและเข้าไม่ถึงจึงเป็นเงื่อนไขของความไม่มั่นคงด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าบริเวณชายแดนรอยต่อกับรัฐที่ถือว่ามีความขัดแย้งเป็นศัตรูทางอุดมการณ์ และเป็นที่พักพิงของขบวนการการก่อการร้าย

สถานการณ์ของป่าในแง่นี้จึงเป็นสัญลักษณ์ และเป็นรูปธรรมของความไม่มั่นคง รัฐไทยในระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา จึงมียุทธศาสตร์ นโยบาย และทุ่มเทเงินงบประมาณไปในการเพิ่มขีดความสามารถของรัฐในการเข้าถึงป่า

วัตถุประสงค์สำคัญก็คือ เงื่อนไขทางความมั่นคง

ในการศึกษาของเราจึงได้ให้ความสำคัญและน้ำหนักต่อตัวแปรด้านนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะการสร้างเส้นทางเข้าไปยังบริเวณที่เป็นเขตป่าเขาเป็นพิเศษ เพราะหากจะพิจารณาว่าในระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ความมั่นคงด้านใดเป็นปัญหาหลักที่รัฐไทยต้องประสบอยู่ แล้วคำตอบก็คือความมั่นคงทางทหารและทางการเมืองมากกว่าความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

เป็นความจริงที่มีผู้กล่าวว่า วิธีที่จะเข้าใจปัญหาความมั่นคงได้ดีที่สุดก็คือ ให้พิจารณาจากความไม่มั่นคงว่ารัฐมีความไม่มั่นคงด้านใดบ้าง เพราะความมั่นคงนั้น มีลักษณะเป็นนามธรรมยากแก่การบ่งบอกให้แจ่มชัด และหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มคนในสังคมได้ ในขณะที่ความไม่มั่นคงมีรูปธรรมที่ชัดเจนมากกว่าความไม่มั่นคง สะท้อนถึงทั้งภัยอันตราย การทำหาย และการอยู่ในสภาวะล่อแหลมต่ออันตราย รัฐจึงมุ่งลดความไม่มั่นคงด้วยการลดสภาวะล่อแหลมนั้น ด้วยการเน้นการแก้ปัญหาภายใน²

ในกรณีของประเทศไทยนั้น การมีการก่อการร้ายโดยพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการเมืองภายในประเทศและนโยบายต่างๆ ด้านซึ่งเป็นไปเพื่อลดสภาวะล่อแหลม โดยเฉพาะนับตั้งแต่รัฐใกล้เคียง เช่น ลาว ตกเป็นคอมมิวนิสต์ ความต่อเนื่องยาวนานและระดับความรุนแรง และการแพร่กระจายของการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธ มีผลทำให้มีจิตความมั่นคงกับการพัฒนาประสานตัวกันในลักษณะที่มีจิตความมั่นคงมีน้ำหนักและลำดับความสำคัญสูงกว่า เราได้ชี้ให้เห็นว่ากิจกรรมที่มีสาเหตุมาจากความปรารถนาที่จะลดความไม่มั่นคงนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ขัดแย้ง

2. Barry Buzan, "Environment as a Security Issue", IDS Workshop on Food Security, Environmental Security and National Security in the Third World, University of Sussex, 26 October 1990. p.4.

กับการพัฒนาตามแนวทางที่เน้นการสร้างความสำเร็จด้วยการสร้างปัจจัยพื้นฐาน ตลอดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5 โดยเฉพาะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ได้มีการสร้างถนนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นเขตที่การก่อการร้ายแพร่หลายอยู่ จนในปี พ.ศ. 2523 ร้อยละ 96 ของหมู่บ้านในแต่ละจังหวัดของภาคนี้อยู่ใกล้กับถนน หรือมีทางถึงถนนใหญ่ในรัศมีเพียงหนึ่งกิโลเมตรเท่านั้น เมื่อเทียบกับสภาพการณีก่อนมีการก่อการร้ายเมื่อ พ.ศ. 2497 ซึ่งหมู่บ้านส่วนใหญ่ในภาคนี้ยังห่างไกลถนนอยู่

การสร้างถนนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้เขตป่าเขาซึ่งเคยอยู่ห่างไกลไม่สามารถเข้าถึงได้ และเป็นฐานที่มั่น ตลอดจนจนเขตอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ต้องกลายเป็นอาณาบริเวณที่ตกอยู่ในวงล้อมของถนนจนอดีตนักศึกษามือหนึ่งที่เคยร่วมต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์ตั้งข้อสังเกตว่า ยุทธศาสตร์ป่าล้อมเมืองนั้น ต้องพ่ายแพ้แก่ยุทธศาสตร์เมืองล้อมป่า³

ลำดับความสำคัญของนโยบายเข้าถึงป่าในลักษณะที่เป็นข้อพิจารณาทางการทหารและการเมืองนี้ สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศด้วย การมีชายทางอย่างกว้างขวางมีผลโดยตรงต่อการขยายตัวของการปลูกพืชเศรษฐกิจ ดังได้กล่าวมาแล้ว และได้มีข้อสังเกตว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยนั้น มีผลต่อการถือครองที่ดินต่างไปจากที่ปรากฏในประเทศอื่นตรงที่ แทนที่ขนาดของการถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยจะลดลงเพราะมีการพัฒนาไปแต่ก็กลับไม่ลดลง ทั้งนี้เป็นเพราะมีการหักล้างทางพงเข้าไปทำให้ในเขตป่าอย่างกว้างขวางประกอบกับประชากรเพิ่มขึ้นไม่มากนักด้วย

3. การสัมภาษณ์ของผู้เขียนกับอดีตผู้นำนักศึกษาผู้หนึ่ง

นอกจากการสร้างทางแล้ว รัฐบาลยังมีนโยบายส่งเสริมให้มีการจัดตั้งหมู่บ้านเพื่อเหตุผลทางยุทธศาสตร์อีกหลายประเภท เช่น หมู่บ้านอาสาพัฒนาป้องกันตนเอง เป็นต้น หมู่บ้านเหล่านี้อยู่ตามบริเวณชายแดนและบริเวณที่มีการก่อการร้าย นโยบายของรัฐบาลที่เน้นการสร้างความมั่นคงทางการทหารและการเมือง ส่งผลให้เกิดการสนับสนุนให้พื้นที่ป่า ป่าซึ่งไม่มีคนเข้าไปตั้งบ้านเรือนอยู่ และทำกิน กลายเป็นพื้นที่ที่มีหมู่บ้าน และเป็นผลโดยตรงในการที่มีประชาชนเข้าไปอยู่ในเขตป่าสงวนเป็นจำนวนมาก ดังได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้ว

อย่างไรก็ดี กรณีของประเทศไทยที่ผลของการแสวงหาความมั่นคงผนวกกับการพัฒนาก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อมก็จริงอยู่ แต่ลักษณะพิเศษที่ควรชี้ให้เห็นก็คือ การเกิดความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อมนั้น ค่อยๆ เป็นไปในระยะเวลาประมาณ 30 ปี มิได้เกิดขึ้นอย่างกะทันหันที่สำคัญก็คือ ประเทศไทยต่างกับประเทศส่วนใหญ่ที่มีปัญหาทางด้านความยากจน ประชากร ความแห้งแล้ง การขาดอาหารเพราะผลผลิตไม่พอเพียงและความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นพร้อมๆ กันไป หรือเป็นผลจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ดังที่เป็นอยู่ในชูดาน เอธิโอเปีย เคนยา และยูกันดา หรือในหลายประเทศในเอเชียใต้ โดยเฉพาะเนปาลกับบังคลาเทศ ซึ่งการตัดไม้ทำลายป่าในเนปาลก่อให้เกิดน้ำท่วมในบังคลาเทศ⁴ นอกจากนี้ในระยะเวลาที่มีการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์นั้น ที่ดินยังมีปัญหาสำคัญ ตรงกันข้ามการที่ประชาชนในเขตที่มีการก่อการร้ายมิได้มีปัญหาคัดค้านเรื่องที่ดิน เพราะส่วนใหญ่ยังมีที่ทำกินอีกทั้งยังสามารถขยายพื้นที่ทำกินไปในบริเวณป่าสงวนได้อีก ทำให้ปัญหาความคัดค้านที่จะเป็นเชื้อแห่งความขัดแย้งรุนแรงลดน้อยลง แทนที่จะมีปัญหา

4. Shankat Hassan, Environmental Issues and Security in South Asia, **Adelphi**

ที่ดินทำกินซ้ำเติมเข้ามาอีก นอกจากนั้นรัฐบาลเองยังอาศัยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปทำกินในเขตป่าเขาได้ เป็นมูลเหตุชักจูงใจให้ประชาชนในเขตชนบทห่างไกลมาสนับสนุน มีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลด้วย การสร้างถนนเชื่อมหมู่บ้านกับเส้นทางสายใหญ่อย่างเป็นทางการก็ก่อให้เกิดความสะดวกสบายในการขนส่งพืชผลด้วย

ดังนั้นกรณีของประเทศไทยจึงแตกต่างไปจากกรณีการศึกษาวิจัยที่มีผู้ทำในส่วนอื่นๆ ของโลก เพราะงานวิชาการไม่ว่าจะเป็นด้านทฤษฎีหรือด้านกรณีศึกษาปัญหาความมั่นคงกับสิ่งแวดล้อม เกือบทั้งหมดเป็นการเริ่มจากสมมติฐานและข้อเท็จจริงที่ว่า มีสภาพของความขาดแคลน และความตกต่ำทางเศรษฐกิจอยู่ควบคู่ไปกับความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม งานของ Ted Robert Gurr ที่อ้างไว้ในบทที่ 1 ตลอดงานของนักวิชาการอื่นๆ ล้วนแล้วแต่เริ่มต้นจากจุดนี้ทั้งสิ้น กล่าวโดยสรุปก็คือ การตกต่ำทางเศรษฐกิจอันมีผลมาจากความขาดแคลน (scarcity-induced economic decline) จะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่มั่นคงอีกทอดหนึ่ง⁵

งานวิจัยของเราเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงกับการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมภายใต้สภาพการณ์ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มิใช่ภายใต้สภาพการณ์ของการตกต่ำทางเศรษฐกิจ เพราะประเทศไทยมีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และแม้แต่ในระยะเวลาที่ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมได้เกิดขึ้นแล้ว วัตถุประสงค์จากการลดลง

5. งานของ Gurr, "On the Political Consequences of Scarcity and Economic Decline" อ้างแล้ว และงานอื่นๆ ที่ให้แนวคิดทำนองเดียวกัน ได้แก่ Stretton, **Capitalism, Socialism and the Environment** (Cambridge: Cambridge University Press, 1976) ; M. Olson, **The Rise and Decline of Nations : Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities** (New Haven : Yale University Press, 1982) ; Shankat Hassan, อ้างแล้ว, Homer-Dixon, อ้างแล้ว และ Buzan, อ้างแล้ว

ของพื้นที่ป่าไม้แต่อัตราความเจริญทางเศรษฐกิจกลับขยายตัวอย่างรวดเร็ว คือเพิ่มจากร้อยละ 4.9 ในปี พ.ศ. 2529 เป็นร้อยละ 9.5 ในปี พ.ศ. 2530 และ 13.2 ในปี พ.ศ. 2531 สัดส่วนของสินค้าออกก็ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่แรงงานในภาคเกษตรลดลงเหลือแค่ร้อยละ 33 ของแรงงานทั้งหมดในประเทศ

ในหลายประเทศในแอฟริกาและเอเชียใต้ พื้นฐานทางการผลิตมีต่ำ หลายประเทศไม่สามารถผลิตอาหารพอเพียงที่จะเลี้ยงดูประชากรได้ แต่ประเทศไทยเป็นประเทศที่นอกจากจะผลิตอาหารพอเพียงแล้ว ยังมีส่วนเกินที่ส่งออกไปขายอีกด้วย ดังนั้นประเทศไทยจึงมีความมั่นคงทางด้านอาหาร ซึ่งความมั่นคงทางด้านอาหารนี้ มิได้ลดน้อยลงเลยแม้ว่าสิ่งแวดล้อมจะเสื่อมโทรมลง ผิดกับในกรณีของซูดานและเอธิโอเปีย ซึ่งรัฐบาลต้องการใช้เงินเพื่อซื้ออาวุธมาปราบปรามการก่อการร้ายภายในประเทศ จึงหันไปเร่งการผลิตทางการเกษตรโดยใช้จักรกลในพื้นที่ใหญ่ๆ เพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อส่งออก พื้นที่เหล่านั้นเคยเป็นพื้นที่เพาะปลูกพืชที่เป็นอาหารเลี้ยงคนในประเทศของเกษตรกรรายย่อย เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงเกษตรกรรายย่อยผู้ผลิตอาหารได้อพยพ ก่อให้เกิดการเสื่อมโทรมทั้งสิ่งแวดล้อมและการขาดแคลนอาหาร ในบังคลาเทศนั้น การก่อการร้ายในบริเวณเทือกเขาจิตตคองเป็นผลโดยตรงจากการโยกย้ายประชากรชาวเบงกาลีเข้าไปแย่งที่ทำกินของเผ่าชนที่อยู่บนภูเขาทำให้ต้องสูญเสียที่ดิน กรณีเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ด้านลบระหว่างการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คือการเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมนำไปสู่ความเสื่อมโทรมทางการเมือง อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ส่วนในกรณีของไทยนั้น การเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการบุกรุกป่าเพื่อปลูกพืชไร่ มีผลทำให้ชาวนาผู้ผลิตข้าวเป็นอาหารเลี้ยงประชากรสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการปลูกพืชไร่ นอกเหนือไปจากการปลูกข้าว และน่าจะ

เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกษตรกรรายย่อยสามารถยังชีพอยู่ได้ ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้ความกดดันในทางที่จะก่อให้เกิดความคับข้องใจของเกษตรกรมีไม่มากนัก ทั้งๆ ที่ราคาข้าวมักจะตกต่ำและชาวนาต้องขาดทุนเป็นหนี้สินมาโดยตลอด

เมื่อความขาดแคลนและภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปยังมีไม่มาก และปัญหาที่ดินทำกินยังไม่มี ความรุนแรงระยะเวลาอันยาวนานของการก่อการร้ายจึงไม่ได้ลงเอยด้วยการที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยสามารถยึดอำนาจรัฐได้อย่างเด็ดขาด ทั้งๆ ที่พื้นที่การก่อการร้ายเพิ่มขึ้นตลอดเวลา มีข้อสังเกตว่า ในระยะเวลาที่การก่อการร้ายขยายตัวอย่างต่อเนื่องระหว่าง พ.ศ. 2510-2520 (ดูตารางที่ 5 บทที่ 2) นั้น การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ในช่วงเวลาดังกล่าว (ดูตารางที่ 3 บทที่ 2) ก็เป็นไปอย่างรวดเร็วด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าในกรณีของไทยนั้น การเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อม (ความไม่มั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม) ได้เป็นการทดแทนการที่รัฐจะต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงทางทหารและทางการเมืองมากขึ้น ในแง่ที่ความมั่นคงทางทหารและทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่แลกเปลี่ยนกับความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม

กรณีของประเทศไทย เป็นกรณีที่น่าสนใจว่า สถานการณ์ของการก่อการร้ายได้สิ้นสุดลงพร้อมๆ กับที่ความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อมเริ่มมีความรุนแรงหนักหน่วง และพร้อมที่จะเป็นเชื้อก่อให้เกิดความรู้สึกคับข้องใจและความขัดแย้งทางสังคมได้ ในขณะเดียวกันการก่อการร้ายก็ยุติลงในระยะเวลาที่เรื่องที่ดินทำกินเริ่มเป็นปัญหา และในระยะเวลาเดียวกับที่ประเทศมหาอำนาจได้เปลี่ยนแปลงนโยบายทางสากล หันมาเน้นการพิทักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมมากขึ้น พิจารณาในแง่ที่นี้อาจกล่าวได้ว่า ความชัดเจนในปัญหาสิ่งแวดล้อม ความใกล้ตัวของปัญหา และน้ำหนักของปัญหาที่ยังไม่มีเมื่อ 20-30 ปีที่แล้ว เริ่มมีขึ้นในปัจจุบัน แต่ในปัจจุบันปัญหาการ

ก่อการร้ายกลับหมดลง แทนที่จะกลายเป็นผลอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของความรุนแรงของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

การศึกษาของเราจึงชี้ให้เห็นว่า ยังมีปัจจัยหรือตัวแปรแทรกซ้อนที่เรียกว่าเป็นปัจจัยในระยะหรือขั้นตอนกลาง (intermediate stages) อีกหลายปัจจัยที่อยู่ระหว่างการเชื่อมโยงของสิ่งแวดล้อมกับความไม่มั่นคงทางการเมือง ปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ ระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ ลักษณะพื้นฐานด้านประชากร ที่ดินทำกิน การผลิตอาหารที่เพียงพอหรือไม่เพียงพอ ตลอดจนนโยบายและการตอบสนองของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาของประชาชน

ดังนั้นความเกี่ยวพันระหว่างการทำลายสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงจึงอยู่ที่ประเด็นสำคัญว่า การทำลายสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น ณ จุดใด เมื่อใด (มิติด้านเวลาและจุดเกิด) ในกรณีประเทศไทยการทำลายสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและแฝงอยู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเน้นการขยายพื้นที่ในการปลูกพืชไร่ นอกเหนือไปจากพืชเศรษฐกิจดั้งเดิม และการพัฒนาเศรษฐกิจในแง่ของการขยายชนิดของพืชที่ส่งออก (diversification) กระทำได้ก็เพราะมีการบุกเบิกพื้นที่ในเขตป่าสงวนด้วย

พิจารณาในแง่ของการทำลายสิ่งแวดล้อมกลับเป็นการช่วยให้รัฐบาลมีทางเลือกทางด้านนโยบายมากขึ้นในอดีต เพราะการผ่อนปรนให้เกษตรกรไปทำไร่ในเขตป่าสงวนต่างๆ ที่มีนโยบายที่ดินตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ให้สงวนป่าไม้ไว้ร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ และในระยะของแผนฯ แรกนี้ก็ได้มีพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ออกมาก็ตาม แต่ในเวลาต่อมาเมื่อการก่อการร้ายเริ่มขยายตัวมากขึ้นโดยเฉพาะในระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510-2514) และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (2515-2519) นั้น ได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมาเป็น

ระยะๆ ผ่อนคลายนโยบายและมาตรการที่ระบุไว้เดิมในพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ เช่น มติคณะรัฐมนตรี 8 กรกฎาคม 2512 เรื่องการจัดที่ดินให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน และที่บุกรุกไปทำกินในเขตสงวนหวงห้าม โดยให้เช่าหรือจัดนิคมให้ราษฎร มติคณะรัฐมนตรี 25 มกราคม 2518 เรื่องนโยบายอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเสื่อมโทรม มติคณะรัฐมนตรี 29 เมษายน 2518 จัดที่ดินให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านป่าไม้ โดยจัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรม และคำสั่งนายกรัฐมนตรี 4 เมษายน 2518 อนุญาตให้ราษฎรที่ถูกจับกุมเนื่องจากการบุกรุกเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและร้องเรียนมา ได้เข้าทำกินต่อไป เป็นต้น

มีข้อสังเกตว่า มติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งนายกรัฐมนตรี ดังกล่าวนั้น เป็นมติและคำสั่งที่ออกมาในสมัยที่มีการเลือกตั้งและมีสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น

ในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2504-2519 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มีการก่อการร้ายอย่างรุนแรงนั้น รัฐบาลมักจะเลือกใช้มาตรการและนโยบายที่อะลุ่มอล่วยกับประชาชน และแม้จะมีการเริ่มนโยบายส่งเสริมให้เอกชนเข้าร่วมโครงการปลูกป่าในพื้นที่รกร้างว่างเปล่า หรือในป่าที่มีสภาพเสื่อมโทรม แต่ก็ยังมีนโยบายที่เปิดโอกาสให้เกษตรกรผู้ยากไร้สามารถทำกินในบริเวณป่าสงวนที่เสื่อมโทรมได้เช่นกัน จึงนับได้ว่ารัฐบาลมีทางเลือกด้านนโยบายที่มีข้อจำกัดน้อยกว่าในสมัยที่หมดการก่อการร้ายแล้ว ซึ่งนับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) รัฐบาลเริ่มมีนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจในจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่เดียวกันก็มีนโยบายอนุรักษ์พื้นฟูธรรมชาติมากขึ้นกว่าเดิม

กรณีของประเทศไทยยังชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า ตราบเท่าที่ทรัพยากรธรรมชาติยังไม่ถึงจุดขาดแคลนและมีสภาพเสื่อมโทรม

จนถึงขั้นวิกฤต ดังเช่นกรณีกระทุ่น รั้วก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

ปัญหาของประเทศไทยปัจจุบันเป็นปัญหาของระบบเศรษฐกิจภูมิภาคที่ภาคธุรกิจเอกชนขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ภาคเศรษฐกิจของประชาชนที่เป็นคนจนในเมืองและเกษตรกรรายย่อย มีความตกต่ำและเสื่อมโทรม สถานการณ์นี้ต่างไปจากสถานการณ์ในประเทศหลายประเทศในแอฟริกาและเอเชีย ซึ่งความตกต่ำทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นทั่วระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นแม้ในปัจจุบันความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อมจะเกิดขึ้นมากก็ตาม แต่ไม่อาจกล่าวได้ว่าระบบเศรษฐกิจทั้งระบบเกิดภาวะตกต่ำตามไปด้วย ปัญหาที่มีอยู่กว่าภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ อะไรคือตัวแปรที่สำคัญที่สุด ที่จะลดความตึงเครียดและความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้

ลักษณะของระบบเศรษฐกิจภูมิภาคซึ่งส่วนเมืองโดยเฉพาะเมืองหลวงกับส่วนชนบทมีความแตกต่างกันทางเศรษฐกิจอย่างมาก ณ จุดที่มีการเริ่มการพัฒนา ประกอบกับอำนาจทางการเมืองและการบริหารรวมศูนย์ยังอยู่ในส่วนกลางมากด้วยนั้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นพื้นฐานระหว่างผลประโยชน์ของส่วนเมืองกับส่วนชนบทในระยะยาว ที่สำคัญก็คือส่วนชนบทขาดตัวแทนในการปกป้องชีวิตความเป็นอยู่และตัวแทนในการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ การที่ส่วนชนบทไม่มีทุน ไม่มีอำนาจ และไร้ปัจจัยการผลิต แต่ยังคงยึดวิถีชีวิตทางการเกษตรอยู่นั้น ทำให้ต้องอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยดำรงชีวิตเป็นด้านหลัก ปัญหาของเกษตรกรรายย่อยผู้ยากจนในประเทศไทย จึงมิใช่ปัญหาของการมีหรือไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินแต่อย่างเดียว หากเป็นปัญหาของการเข้าถึง (access) หรือไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้สอยด้วย

เมื่อเปรียบเทียบความต้องการของรัฐกับของราษฎรผู้ยากไร้แล้ว จะเห็นว่า ความต้องการของรัฐนั้น ได้แก่ การเข้าถึงป่า เหมือนกับความ

ต้องการของราษฎรที่จะเข้าถึงป่าเช่นกัน ความแตกต่างกันอยู่ที่ **รัฐกับป่า** และ **ราษฎรกับป่า** นั้น มีพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง ในขณะที่ราษฎรกับป่าสัมพันธ์กันเชิงเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเป็นด้านหลัก รัฐกับป่าสัมพันธ์กันไม่เฉพาะในเชิงเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังสัมพันธ์กันทางด้านทหารและการเมืองอีกด้วย การที่รัฐเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงป่าด้วยการสร้างถนนที่ดี หรือเพิ่มขีดความสามารถในการรักษาป่าในแง่ของพื้นที่ที่รัฐจะต้องดำรงอำนาจอธิปไตยที่ดี ล้วนแล้วแต่มาจากข้อพิจารณาด้านความมั่นคงทางการทหารและทางการเมืองทั้งสิ้น ดังเห็นได้จากกรณีศึกษาทั้งสองกรณี

ความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม (environmental conflict) หมายถึง ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ซึ่งเกิดจากการเข้าถึง การเป็นเจ้าของหรือไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และการใช้สอยทรัพยากรสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาของเราเป็นเรื่องความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีที่มาจากการเพิ่มขีดความสามารถของรัฐในการเข้าถึงป่าเพื่อรักษาความมั่นคงทางทหารและทางการเมือง ป่าในความคิดของเจ้าหน้าที่รัฐหมายถึงพื้นที่มากกว่าพื้นที่และคน เพราะอำนาจอธิปไตยของรัฐด้านดินแดนมีความสำคัญต่อความคิดในลัทธิทหารมากกว่าปัจจัยด้านคน คนเป็นเพียงเครื่องมือและมีลำดับความสัมพันธ์ต่ำกว่าพื้นที่ซึ่งเป็นดินแดนที่จะต้องก่อให้เกิดความมั่นคง ราษฎรอีสานจึงเป็น **เครื่องมือมิใช่เป้าหมาย**ของรัฐ เป้าหมายของรัฐคือการเข้าถึง มีอำนาจครอบงำ ปกครองพื้นที่ ซึ่งคนเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่นั้น เมื่อรัฐสามารถเข้าถึงและสร้างความมั่นคงให้กับพื้นที่ได้แล้วจึงหันมาจัดการกับคน จนเกิดความขัดแย้งดังที่ปรากฏอยู่ในกรณีของป่าดงใหญ่ และโครงการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ (คจก.) ทหารได้ปรับเปลี่ยนบทบาทมาเป็นลำดับ จนกลายมาเป็นหน่วยงานหลักประสานการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ก็เพราะทหารเป็นผู้พิทักษ์ดินแดนและป่าเป็นส่วนหนึ่ง

ของดินแดน โดยเฉพาะป่าที่อาจกลับไปเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคงได้อีก ดังนั้นทหารจึงเข้าไปมีส่วนจัดการเรื่องที่ดินทำกินในเขตป่าดงใหญ่ โดยขออำนาจนี้จากคณะรัฐมนตรี

การมีการก่อการร้ายอย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับกระบวนการเร่งรัดพัฒนาประเทศ จัดว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดผลที่ตามมาในด้านความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะรัฐมีบทบาทเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐนำทั้งทางด้านการรักษาความมั่นคง และทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ภาคชนบทมีความสำคัญต่อรัฐด้านความมั่นคงทางการทหารและทางการเมือง เพราะรัฐมีเป้าหมายในการเพิ่มขีดความสามารถในการเข้าถึงเพื่อควบคุม ส่วนราษฎรในชนบทนั้น ยิ่งขีดความสามารถของรัฐในการเข้าถึงชนบทมีต่ำมากเท่าใด ราษฎรผู้ยากไร้ในชนบทยิ่งสามารถเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติและใช้สอยได้มากเท่านั้น ในแง่นี้จุดหรืออาณาบริเวณที่รัฐกับราษฎรจะขัดแย้งกันโดยตรงและต้องเผชิญหน้าอย่างรุนแรงก็คือ อาณาบริเวณของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วข้างต้น

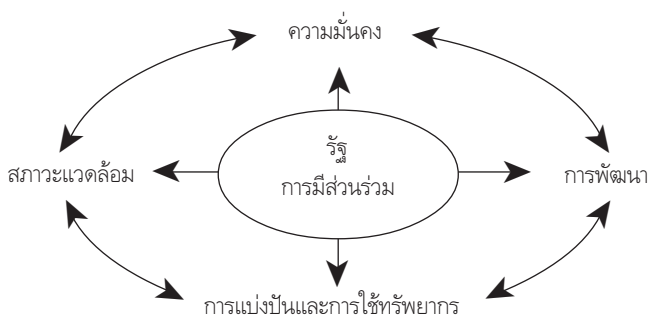
การศึกษาของเราจึงมีข้อเสนอว่า ตัวแบบที่จะใช้ในการศึกษาความขัดแย้งในด้านสิ่งแวดล้อม จึงจะต้องใช้ท่วงโซ่แห่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมเป็นกรอบใหญ่ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมใน **สามมิติ** คือ ความมั่นคง การพัฒนา และการมีส่วนร่วม โดยนำความสัมพันธ์สามด้านมาเป็นกรอบวิเคราะห์การแบ่งปันและการใช้ทรัพยากรว่า จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร ในแง่นี้ตัวแบบของเราจึงมิใช่มีเฉพาะการหาความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงกับสิ่งแวดล้อม แต่มีความซับซ้อนมากกว่า

เราสรุปได้ว่า ความมั่นคงและการพัฒนาที่ขาดมิติการมีส่วนร่วมนั้นมีผลทำให้รัฐกับราษฎรมีความขัดแย้งและเผชิญหน้ากันมากขึ้น เพราะการ

ที่ราษฎรไม่มีส่วนร่วมทำให้ราษฎรเป็นเพียงผู้ถูกกระทำมากกว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมและรับรู้ในการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐ

ตัวแบบของ Homer-Dixon และ Roque เป็นตัวแบบที่ขาดการประสานกรอบมหภาคกับสภาวะและปัญหา นโยบาย ตัวแบบของ Homer-Dixon นั้น แม้จะมีการระบุสถาบันและความสัมพันธ์ทางสังคม แต่ก็มิได้ระบุมิติให้ชัดเจน ส่วนของ Roque นั้น ก็เหมือนกับ Homer-Dixon กล่าวคือ มีการระบุตัวแปรที่เป็นสภาวะ เช่น ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ การตกต่ำทางเศรษฐกิจ และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม แต่ไม่มีการเชื่อมโยงสภาวะเหล่านี้กับตัวแปรมหภาค คือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม สภาวะดังกล่าวเป็นผลจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม แต่มีฐานะเป็นเหตุในตัวแปรของทั้ง Homer-Dixon และ Roque ซึ่งก่อให้เกิดผล คือความขัดแย้ง

ตัวแบบของเรา ถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างมิติต่างๆ กับประชาสังคม เป็นเหตุก่อให้เกิดผล คือสภาวะของความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ การแบ่งปันและการใช้ทรัพยากรที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดผลกระทบอีกทอดหนึ่ง คือความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม ดังภาพ



ในภาพรัฐยังไม่ปล่อยให้มิตติการมีส่วนร่วมกระจายตัวออกไป แต่ยังคงจำกัดกรอบงานการมีส่วนร่วมอยู่ รัฐเป็นศูนย์กลางเป็นแกนของการกำหนดวิธีการเคลื่อนไหวในด้านความมั่นคง การพัฒนา การแบ่งปัน และใช้ทรัพยากร และการจัดการกับสถานะแวดล้อม ทุกๆ ด้านนี้รัฐเป็นเสมือนแกนกลางของวงล้อที่หมุนไปตามจังหวะที่กำหนดโดยรัฐ ส่วนผลที่เกิดจากการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมก็ต้องพิจารณาวิเคราะห์ในกรอบมหภาคนี้ด้วยมิใช่พิจารณาลอยๆ โดยไม่เชื่อมโยงกับกรอบดังกล่าว ซึ่งจะเป็นผลทำให้ตัวแบบมีจุดอ่อน

ตามตัวแบบของเรา การพัฒนากับความมั่นคงและการแบ่งปันและการใช้ทรัพยากรมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันโดยตรง และการพัฒนามีผลต่อสถานะแวดล้อมทางอ้อมโดยผ่านนโยบายของรัฐในการใช้ทรัพยากร ความมั่นคงมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันโดยตรงกับการพัฒนา และมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อสถานะแวดล้อม ดังสะท้อนจากกรณีป่าดงใหญ่ และกรณีการสร้างถนนสายยุทธศาสตร์เข้าไปในพื้นที่ป่าสงวน

มิติที่มีความสัมพันธ์ต่อกันเป็นลูกโซ่ดังภาพข้างต้นนี้ จึงเป็นกรอบใหญ่ในการวิเคราะห์ความขัดแย้ง ซึ่งการวิเคราะห์ความขัดแย้งด้านสิ่งแวดล้อมนี้ เราเสนอให้กระทำโดยอาศัยกรณีศึกษา เพราะแต่ละกรณีต่างมีรายละเอียดผิดแผกกันไป โดยเฉพาะในแง่ผู้กระทำการ (actors) การใช้กรณีศึกษาโดยเชื่อมโยงกับกรอบการวิเคราะห์มหภาค ย่อมเป็นประโยชน์มากกว่าการใช้ตัวแบบความขัดแย้งที่เชื่อมโยงตัวแปรหลักเพียงสอง-สามตัว เช่น ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ การตกต่ำทางเศรษฐกิจ การเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม กรณีศึกษาทำให้เราสามารถสืบค้นรายละเอียดด้านภาวะผู้นำและพฤติกรรมกรรมการบริหารได้ ดังเช่นในกรณีป่าดงใหญ่ เป็นต้น

กรณีที่ยกมาศึกษาในงานวิจัยนี้ 2 กรณี สะท้อนว่านโยบายของรัฐที่ต้องการส่งเสริมการขยายตัวในภาคธุรกิจเอกชน ในด้านอุตสาหกรรมทำ

กระตือรือร้นจากการปลูกไม้โตเร็ว มีผลกระทบต่อประชาชนในอีกภาคหนึ่ง โดยตรงและรัฐบาลเองกลับกลายเป็นคู่ขัดแย้งโดยตรงกับประชาชน การขัดกันทางนโยบายจึงมีความรุนแรงมากขึ้น และแทนที่รัฐบาลจะมีทางเลือกมากขึ้น กลับมีทางเลือกแคบลง และที่สำคัญก็คือ การเน้นนโยบายอนุรักษ์พื้นที่พุทธมณฑลในระยะเวลาที่ปัญหาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินยังคงมีอยู่ โดยรัฐยุตินโยบายและมาตรการผ่อนปรนกับประชาชนเพราะหมดความจำเป็นในการช่วงชิงประชาชนแล้ว ได้นำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในกรณีใด ๆ ซึ่งกรณีศึกษาแสดงให้เห็นว่าได้มีการพิกตัวเป็นเวลายาวนานถึง 4 ปี มิใช่การเกิดขึ้นอย่างปัจจุบันทันด่วน หรือกรณีโครงการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ (คจก.) ซึ่งก่อให้เกิดการโยกย้ายประชาชนและได้รับการต่อต้านอย่างกว้างขวาง

ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังเข้าสู่สถานการณ์ที่ล่อแหลมต่อการไร้ความมั่นคง ซึ่งมีลักษณะที่ยังรากลึกยิ่งกว่าที่เคยมีมาก่อน เพราะเมื่อรากฐานทางสิ่งแวดล้อมเริ่มถูกทำลายลง เศรษฐกิจส่วนของเกษตรกรผู้ยากไร้ก็จะค่อยๆ ตกต่ำลง ความเป็นปึกแผ่นทางสังคมก็จะค่อยๆ แตกสลาย และโครงสร้างทางการเมืองก็จะไม่มีความมั่นคง

ในอดีต แม้ว่าในระยะเวลาอันยาวนานประเทศไทยจะมีระบอบการปกครองที่มีใช้ประชาธิปไตย และชาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่การที่รัฐและรัฐบาลต้องเผชิญกับภัยอันตรายจากการทำลายของพรรคคอมมิวนิสต์ ประกอบกับสถานการณ์ที่สื่อแสดงถึงความไม่มั่นคงในรัฐรอบข้างอย่างเป็นรูปธรรม ได้บังคับให้รัฐเผด็จการต้องมีความผ่อนปรนกับประชาชน ดังนั้น ระบอบเผด็จการจึงมีการผ่อนคลายทางด้านความสัมพันธ์กับประชาชนค่อนข้างมากในแง่ของการให้สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนที่เป็นเกษตรกรผู้ยากไร้ แม้ว่าจะไม่มีช่องทางทางการเมืองที่เป็นทางการในการให้ประชาชนมีส่วนร่วม

แต่ช่องทางที่ผ่อนคลายนโยบายความรุนแรงอันจะเกิดจากการดำเนินนโยบายด้านป่าไม้และด้านที่ดินก็ยังมีอยู่

ในปัจจุบัน ผลที่ตามมากับการมีการก่อการร้ายอย่างต่อเนื่องกันได้สร้างองค์กรและกิจกรรมขององค์กรทางทหารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาทรัพยากรที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นนโยบายต่อเนื่องมาจากอดีตด้วยการมอบหมายให้ กอธรมน. เป็นแกนหลักในการจัดการทรัพยากรที่ดินในภาคอีสาน มีข้อสังเกตว่า ปัญหานี้เป็นปัญหาของระบบราชการโดยตรง ซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานในการปราบปรามการก่อการร้าย เช่น กอธรมน. น่าจะหมดหรือลดบทบาทลงเพราะปัญหาความไม่มั่นคงจากการก่อการร้ายได้แก้ตกไปแล้ว ที่น่าคิดก็คือ หน่วยงานด้านความมั่นคงที่เป็นหน่วยงานนโยบาย เช่น สภาความมั่นคง และด้านการประสานการปฏิบัติ เช่น กอธรมน. ได้มีนโยบายและมาตรการที่ไม่ตั้งใจให้เกิดผลลบต่อความมั่นคงของชาติ แต่หากมีการก่อสร้างเส้นทางเพื่อความมั่นคงเข้าไปในเขตป่าสงวน เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่า และเขตอุทยาน ตามข้อเสนอของสภาความมั่นคง และ ทาก กอธรมน. ยิ่งยืนยันที่จะดำเนินโครงการ ดังก. ต่อ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเกี่ยวโยงระหว่างความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงก็จะได้แก่ ปัจจัยด้านระบบราชการ ซึ่งในกรณีของการสร้างทางเป็นการเกี่ยวโยงระหว่างมาตรการเพื่อความมั่นคงทางทหาร นำไปสู่ความไม่มั่นคงทางสิ่งแวดล้อม หรืออาจสรุปได้ว่า ความมั่นคงของทหารขัดแย้งโดยตรงกับความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม ส่วนกรณีป่าดงใหญ่เป็นด้านกลับ คือ ความพยายามที่จะอนุรักษ์พื้นที่สิ่งแวดล้อม นำไปสู่ความไม่มั่นคงทางการเมืองและความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรผู้ยากจน และไม่มีที่ดินทำกิน ในกรณีนี้ความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อมก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และย่อมมีผลต่อความไม่มั่นคงของรัฐบาล และระบอบการเมืองได้ในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ

กลุ่มคนผู้ยากไร้มีความรู้สึกถูกกดขี่เชิงเปรียบเทียบสูง เพราะการเติบโตของภาคเศรษฐกิจที่เป็นธุรกิจอุตสาหกรรม เริ่มส่งผลกระทบโดยตรงอย่างเห็นได้ชัดกับภาคเกษตร ไม่ว่าจะเป็นการไล่ที่ประชาชนออกเพราะต้องการให้โครงการปลูกป่าเศรษฐกิจเป็นไปได้ หรือการต้องการอนุรักษ์ป่าโดยมีแนวคิดที่ซึ่งตั้ง แยกคนกับป่าออกจากกันก็ตาม

อย่างไรก็ดี ยังเป็นโชคดีของประเทศไทยที่ในสมัยซึ่งมีการก่อการร้ายนั้น รูปธรรมของการกดขี่ และการที่ภาคธุรกิจเอกชนมีความร่ำรวยขึ้น โดยเบียดเบียนภาคประชาชนผู้ยากไร้นั้น ยังไม่ชัดเจน การก่อการร้ายจึงยืดเยื้อ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จต่างกับสังคมอื่นที่พรรคคอมมิวนิสต์ประสบความสำเร็จเพราะปัญหาที่ดินทำกินของประชาชนมากแล้ว ในปัจจุบันรูปธรรมของการได้เปรียบ-เสียเปรียบระหว่างภาคเศรษฐกิจของธุรกิจเอกชนกับภาคเศรษฐกิจของประชาชนเริ่มชัดเจนขึ้น ภายใต้ความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม และการรุกคืบของการเข้าไปถือครองที่ดินขนาดใหญ่เพื่อทำสถานที่ท่องเที่ยว พักผ่อน หรือทำสนามกอล์ฟซึ่งไม่เคยปรากฏมาในสมัยก่อน

เมื่อความมั่นคงทางทหารมีมากขึ้นเพราะภัยจากการก่อการร้ายลดลง อาณาบริเวณอันห่างไกลที่ธุรกิจเอกชนไม่กล้าเข้าไปลงทุนทำกิจการ เพราะเกรงภัยจากการก่อการร้ายก็กลายเป็นพื้นที่ที่สงบ การลงทุนจึงเกิดขึ้น ประชาชนที่รัฐเคยใช้อาศัยเป็นฉนวนป้องกันคอมมิวนิสต์ จึงถูกกระทบโดยตรงจากการต้องการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านี้ ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เมื่อรัฐมีความไม่มั่นคงทางทหารประชาชนได้รับความมั่นคงในการประกอบอาชีพ แต่เมื่อรัฐได้มีความมั่นคงทางทหารแล้วประชาชนกลับไม่มีความมั่นคงทางชีวิตความเป็นอยู่

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง ความมั่นคงกับสิ่งแวดล้อมในกรณีงานวิจัยของเรา เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระดับภายในสังคม ซึ่งต่างกับกระแสหลักของการศึกษาด้านนี้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการศึกษาระดับโลก ทั้งนี้

เพราะปัญหาความมั่นคงกิตติ และปัญหาสิ่งแวดล้อมกิตติ มักได้รับความสนใจจากมิติของความเป็นปัญหาาร่วมกันของคนทั้งโลก แต่ความร่วมมือระหว่างรัฐต่างๆ ในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก มักจะเป็นไปได้ยาก เพราะผลประโยชน์ของชาติได้กลายเป็นเงื่อนไขบนท่อนการแสวงหาข้อตกลงร่วมกันโดยเฉพาะจากมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้พลังงานจากถ่านหินมากที่สุดในโลก และก่อให้เกิดปัญหาการแพร่กระจายของคาร์บอนได้อ็อกไซด์ขึ้นไปในบรรยากาศของโลกมากที่สุด

การทำงานวิจัยของเราใช้หน่วยการวิเคราะห์ระดับชาติ นับว่าเป็นประโยชน์ในการแสวงหาตัวแบบในการทำความเข้าใจกับปัญหาความเสื่อมโทรมทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นทั้งเหตุและผลของความขัดแย้งทางสังคม การที่เราชี้ให้เห็นว่า **ความมั่นคงการพัฒนา** ต่างเป็น **มิติ** ที่ร่วมกันอยู่ ปะทะสังสรรค์กัน แต่มีความแตกต่างกันในความคิด ความเชื่อ และทัศนคติของผู้กระทำการซึ่งอยู่ในโครงสร้างของแต่ละมิติ ทำให้ตัวแบบมหภาคของเราที่ใช้ในการศึกษามีความชัดเจนมากกว่าตัวแบบอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น เมื่อพิจารณาให้ถึงแก่นแล้วจะพบว่าเกิดจากปัญหาความล้มพันธ์ระหว่าง **คนกับธรรมชาติ** และเมื่อพูดถึงคนไม่ว่าเราจะใช้แนวคิดแบบพหุนิยม (Pluralist) หรือมาร์กซิส (Marxist) ซึ่งฝ่ายแรกเน้นกลุ่มผลประโยชน์ ในขณะที่ฝ่ายหลังเน้นชนชั้น เราก็จะพบว่าความคิดของกลุ่มชนและชนชั้นที่มีต่อธรรมชาติมีผลโดยตรงต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม

การเคลื่อนไหวเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมมีลักษณะซับซ้อน ผู้เคลื่อนไหวมีแนวคิดและแนวทางการเคลื่อนไหวที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม **รัฐ** และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะรัฐที่แข็งแกร่งเป็น **รัฐพัฒนา** ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมต่างๆ ภายในสังคม ย่อมเป็น **ตัวกระทำการ**

ซึ่งสร้างผลสะท้อนที่สำคัญต่อสภาพแวดล้อม ดังนั้นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์การสำเนียง (perception) ของกลุ่มต่างๆ ซึ่งเป็นตัวกระทำการที่มีต่อสิ่งแวดล้อมหรือธรรมชาติ หากเราพิจารณาว่าปัจจัยทางวัฒนธรรมมีความสำคัญต่อการสำเนียงสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ สิ่งแวดล้อมตามความเป็นจริงต่างกับสิ่งแวดล้อมที่แต่ละกลุ่มสำเนียงแล้ว การใช้กรณีศึกษาระดับชาติที่เราได้ทำไปก็นับว่าเป็นประโยชน์เพราะกรณีศึกษาสามารถเข้าถึงทัศนคติและความเชื่อของแต่ละกลุ่มได้ลึกซึ้ง

การที่เราเลือกกรณีศึกษาความขัดแย้งระหว่างกลไกของรัฐกับราษฎรนั้นว่ามีความเหมาะสมในแง่ของการนำปัจจัยทางวัฒนธรรมมาเป็นตัวแปรสำคัญในการวิเคราะห์ความขัดแย้ง วัฒนธรรมของเมืองซึ่งเป็นวัฒนธรรมของราชการกับวัฒนธรรมของป่า หรือของชนบท เป็นวัฒนธรรมของราษฎร มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดในการมองปัญหาสิ่งแวดล้อม เพราะวัฒนธรรมของราชการเป็นวัฒนธรรมกระแสหลักที่เน้นความมั่นคงและการพัฒนา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า มีลักษณะที่เรียกว่าเทคนิคนิยม (technocratic) ในขณะที่วัฒนธรรมของประชาชนมีความสอดคล้องกลมกลืนกับธรรมชาติมากกว่า และมีลักษณะนิเวศนิยม (ecocentric)

ความขัดแย้งระหว่างความมั่นคงตามความหมายเดิม กับความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมตามความหมายใหม่ ด้านหนึ่งจึงเป็นความขัดแย้งภายในสังคมเดียวกัน กลุ่มชนผู้ขัดแย้ง (ข้าราชการกับประชาชน) มีวัฒนธรรมย่อยที่แตกต่างกัน และขัดแย้งกันอีกด้านหนึ่ง เป็นความแตกต่างระหว่าง **เทคนิคนิยม** กับ **นิเวศนิยม**⁶ ความขัดแย้งดังกล่าวจึงมีรากหยั่ง

6. รายละเอียดเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างสองแนวทางนี้ ดู O'Riordan, **Environmentalism** (London : Pion, 1981) ส่วนความสำคัญของปัจจัยวัฒนธรรมดู D. Jeans, "Changing formulations of the human-environment relationship in Anglo-American Geography" **Journal of Geography**, 73 (3), 1974, pp.36-40

ลึกกว่าความขัดแย้งที่เกิดจากนโยบาย เพราะนโยบายเกิดจากการตัดสินใจที่อาศัยการมองผ่านแว่นตาที่ถูกกำหนดโดยความคิด ความเชื่อ ที่สั่งสมจากการเรียนรู้และประสบการณ์ กรณีป่าดงใหญ่ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาสะท้อนถึงความแตกต่างกันระหว่างสองวัฒนธรรม และเมื่อวัฒนธรรมราชการที่มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเป็นเกราะคุ้มกันทำการตัดสินใจก็เกิดความขัดแย้งกับวัฒนธรรมของชาวบ้าน ดังจะเห็นได้ว่า การที่ชาวบ้านหาพระเป็นที่พึ่งสุดท้ายก็สะท้อนถึงวัฒนธรรมชาวบ้าน ในขณะที่ทางราชการอาศัยกฎระเบียบ ข้อบังคับของราชการต่อบทบาทของพระสงฆ์ซึ่งเป็นระเบียบที่กรมศาสนา ร่วมกับมหาเถรสมาคมกำหนดขึ้น แต่ปัญหาของชาวบ้านเป็นปัญหาของความสัมพันธ์ระหว่างคนกับธรรมชาติ ไม่ใช่ระหว่างกฎ ระเบียบกับการจัดการกับธรรมชาติ ปัญหาของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกรมป่าไม้ หรือกองทัพ หรือกระทรวงมหาดไทย ต่างเป็นปัญหาด้านการจัดการ ซึ่งเป็นลักษณะทางเทคนิค มากกว่าลักษณะทางนิเวศน์ ในขณะที่ชาวบ้านมีความสำเนียงเกี่ยวกับป่าและธรรมชาติในด้านการอยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืน ทางราชการมีความสำเนียงเกี่ยวกับป่าด้านการจัดการที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ แต่แก่นของความสำเนียงก็คือ การจัดการกับป่าในระยะหนึ่งเป็นการจัดการเพื่อความมั่นคง ต่อมาเมื่อหมดปัญหาความมั่นคงก็เปลี่ยนเป็นการจัดการทางเศรษฐกิจ เพื่อป้อนการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม

การศึกษาของเราชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความมั่นคงและสิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนมากกว่าการคำนึงเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจ หรือการเพิ่มขึ้นของประชากรแต่เพียงด้านเดียว นักวิชาการตะวันตกที่ทาวิจัยด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยต่างมีความเห็นตรงกันว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมของไทย โดยเฉพาะการสูญเสียป่าไม้เป็นผลสืบเนื่องมาจาก**กลุ่มปัจจัย** ที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กันไป คือ มูลเหตุจูงใจที่เคยเป็นมาตั้งแต่ดั้งเดิมในเรื่องการหักร้างถางพง

เพื่อทำมาหากิน กลไกทางเศรษฐกิจและการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการที่รัฐสามารถควบคุมชนบทได้มากขึ้น และการใช้พื้นที่ป่าเป็นลี้ภัยทางการเมืองเพื่อผ่อนคลายความตึงเครียด และความขัดแย้งระหว่างเมืองกับชนบท⁷ นอกจากนี้ ทักษะของชนชั้นนำไทยที่มีต่อธรรมชาติก็มีความสำคัญ ต่อนโยบายการเกษตรและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติด้วย การขัดกันระหว่างชนชั้นนำในเมืองกับการรักษาป่าโดยพระสงฆ์และชาวบ้านเริ่มปรากฏชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ⁸

ดังนั้นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคงกับสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องกระทำสองระดับควบคู่กันไป คือระดับมหภาค และระดับจุลภาค การใช้กรอบการวิเคราะห์มหภาคจะต้องผนวกปัจจัยทางวัฒนธรรม เข้าไปด้วย จึงจะสามารถเข้าใจสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ การนำปัจจัยด้านวัฒนธรรมมาพิจารณานี้ เกิดขึ้นได้ก็เพราะเราได้อาศัยตัวแบบ ไตรลักษณ์รัฐแยกแยะมิติความมั่นคง และการพัฒนาว่ามีวัฒนธรรมที่ต่างไปจากวัฒนธรรมของประชาสังคม ส่วนที่เป็นภาคประชาชน การใช้ตัวแบบไตรลักษณ์รัฐจึงทำให้การวิเคราะห์มีพลังมากขึ้น มิฉะนั้นแล้ว ก็จะไม่มีการแยกแยะประชาสังคมว่ามีทั้งภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน วัฒนธรรมของภาครัฐก่อให้เกิดการสำเหนียกและการตัดสินใจกระทำการต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะที่เป็น “การจัดการ” แบบการครอบงำ (domination) การสั่งการให้มีการเข้าแทรกแซงต่อธรรมชาติ (intervention) ดังเห็นได้จากการสร้างถนน การปลูกสร้างสวนยูคาลิปตัส การพิจารณาว่า ป่า

7. ดู Lary Lohman, “Land, Power and Forest Colonization in Thailand” in **Agrarian Reform and the Environment in the Philippines and Southeast Asia** (London, Catholic Institute for International Relations, January 22, 1992) pp.85-99 และ.

8. ดู Philip Stott, “Mu’ang and Pa : Elite Views of Nature in a Changing Thailand” in Manas Chitakasem and Andrew Turton (eds), **Thai Constructions of Knowledge** (London : School of Oriental and African Studies, 1991)

คือพื้นที่ทางยุทธศาสตร์ในรูปแบบโครงการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการพื้นที่เพื่อความมั่นคง หรือโครงการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรฯ ส่วนภาคธุรกิจเอกชนนั้นก็ลำเอียงไปในฐานะแหล่งป้องกันภัยพิบัติ ในขณะที่ภาคประชาชนอยู่กับป่าอย่างผู้อาศัยผู้เท่าเทียมกัน ซึ่งต้องระวังรักษาคุณภาพเพื่อความอยู่รอดร่วมกัน

ตัวแบบของ Homer-Dixon ที่เรานำมาเป็นตัวอย่างของการวิเคราะห์ที่มีข้อบกพร่องมิได้คำนึงถึงปัจจัยด้านวัฒนธรรมอย่างลึกซึ้งแม้จะระบุไว้ก็ตาม เพราะขาดการแยกแยะมิติทั้งสาม (ความมั่นคง การพัฒนา การมีส่วนร่วม) และการแยกแยะประชาสังคม ซึ่งในประเทศที่กำลังพัฒนามีสังคมย่อยของเมืองและชนบท ของผู้ร่ำรวยกับผู้ยากไร้ ของส่วนที่เป็นอุตสาหกรรมกับส่วนเกษตรกรรม และภายในส่วนเกษตรกรรมยังมีส่วนที่ก้าวหน้าและส่วนที่ล้าหลังยากจนที่สุดอีกด้วย

โดยสรุปแล้ว การศึกษาของเราชี้ให้เห็นว่า ปัญหาของความมั่นคงในตัวของมันเอง และปัญหาของสิ่งแวดล้อมในตัวของมันเอง ก็มีความซับซ้อนอยู่แล้ว ยิ่งนำมาเกี่ยวพันกันแล้ว เรายังเห็นความซับซ้อนที่มีหลายแง่มุมประดุจแก้วเจียรนัย (crystal) ซึ่งประกอบด้วยหลายเหลี่ยมที่ต่างเกี่ยวโยงสะท้อนถึงกัน ตัวแบบของเราได้ให้ข้อคิดว่า ปัญหาดังกล่าวมิใช่เป็นเพียงปัญหาทางนโยบายที่แก้ไขได้โดยการตัดสินใจทางการบริหาร การเศรษฐกิจหรือการเมืองเท่านั้น เพราะกรณีศึกษาทั้งสองชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่ากระบวนการตัดสินใจถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านการสำนึกยกปัญหา ซึ่งถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมแบบราชการ ทรราชที่จิตสำนึกและวัฒนธรรมดังกล่าวยังไม่เปลี่ยนแปลง ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรก็จะมีมากขึ้น เพราะเป็นความขัดแย้งทั้งทางเศรษฐกิจและทางวัฒนธรรมควบคู่กันไป

การศึกษาของเรายังมีได้ระบุความเกี่ยวโยงระหว่างการเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงโดยตรง เพราะกรณีของไทยเป็นกรณีพิเศษดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ได้ให้ภาพที่น่าเป็นห่วงหลายด้าน ที่สำคัญก็คือปัจจัยที่เคยช่วยลดหรือหักเหความขัดแย้งรุนแรงระหว่างรัฐกับประชาชนหรือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของประชาชนด้วยกันเองได้หมดลงแล้ว สถานการณ์ปัจจุบันเป็นสถานการณ์แรกเริ่มของสถานการณ์ที่สังคมอื่นๆ เคยประสบมา สำหรับประเทศไทยปัจจัยหรือตัวแปรเดียวที่จะทุเลา บรรเทา และลดความขัดแย้งนี้ได้ก็คือนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การถือเอาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นแก่นแกนหลักของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ความหมายของป่าในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากความเป็นแหล่งที่มาของความไม่มั่นคงจากการก่อการร้าย มาเป็นระบบนิเวศที่คนกับป่าจะอยู่ร่วมกันได้อย่างมีคุณภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างความมั่นคง การพัฒนา การแข่งขันและการใช้ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม จะมีคุณภาพในทางบวกก็ต่อเมื่อสิ่งเหล่านี้สัมพันธ์ยึดโยงกัน ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางเท่านั้น

โดยสรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า งานวิจัยของเราเป็นการวิเคราะห์พฤติกรรมของรัฐที่มีต่อประชาสังคม โดยการเชื่อมโยงนโยบายด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนากับผลกระทบที่มีต่อประชาชน การที่ใช้รัฐเป็นปัจจัยหลักหรือหน่วยวิเคราะห์หลักนั้น ก็เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมมีลักษณะที่หนักไปในด้านรัฐมีอำนาจเหนือประชาสังคมหรือเรียกกันว่า “hard” หรือ “strong” state การวิจัยของเราชี้ให้เห็นประเด็นต่างๆ ซึ่งควรมีการวิเคราะห์ประสานต่อไปอีก คือ

1. ในสังคมที่กำลังพัฒนา เช่น สังคมไทยนั้น มักจะมีลักษณะ **ทวิภาวะ** อยู่ทั้งในเป้าหมาย โครงสร้าง และกระบวนการทางเศรษฐกิจ และสังคม

ทวิภาวะ นี้ มีอยู่ในโครงสร้าง ความคิดความเชื่อ และวิถีชีวิต การทำมาหากิน จนอาจกล่าวได้ว่ามีระบบเศรษฐกิจที่เป็นคู่ขนานกันไประหว่างระบบเศรษฐกิจเมืองและระบบเศรษฐกิจชนบท ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นระบบที่อยู่ขอบนอก (peripheral) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมจึงต้องมีการแยกแยะไม่ควรถือรวมกันไปเพราะการกล่าวถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวมๆ ย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ละเลยส่วนชนบท ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจเมือง

2. ทวิภาวะนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันทางด้านนโยบายของรัฐที่มีต่อส่วนต่างๆ ระหว่างนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมกับนโยบายสิ่งแวดล้อมและนโยบายพัฒนาชนบทยากจน ปัญหาของประเทศที่กำลังเร่งรัดพัฒนาอยู่ที่การหาจุดสมดุล หรือจุดที่มีผลเสียหายน้อยที่สุดของเศรษฐกิจเมืองกับเศรษฐกิจชนบท

3. ทวิภาวะนี้ก่อให้เกิดส่วนย่อยของความขัดแย้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เพราะส่วนรัฐและชนชั้นนำมักจะมีเป้าหมาย และคุณค่ากลุ่มหนึ่ง ในขณะที่ส่วนประชาชนผู้เสียเปรียบในชนบท มีเป้าหมายและคุณค่าแตกต่างกันไป ดังนั้น การวิจัยของเราจึงชี้ให้เห็นว่า ที่มาของความขัดแย้งที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งมาจากการมีแนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรที่ต่างกัน โดยเฉพาะเกี่ยวกับป่า อาจกล่าวได้ว่าในแง่ของความมั่นคงแล้ว ความมั่นคงในความคิดของชนชั้นนำผูกพันอย่างแยกไม่ออกกับอำนาจอธิปไตย การมีอำนาจทางกฎหมายอย่างเด็ดขาดเหนือดินแดน ทรัพยากรและประชาชน ในขณะที่ความมั่นคงของประชาชนอยู่ที่การเข้าถึง และอาศัยป่าเพื่อการยังชีพ ดังนั้นการได้มาซึ่งความมั่นคงทางอธิปไตยของชนชั้นนำจึงก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ดังสะท้อนจากกรณีป่าดงใหญ่

การวิจัยของเราชี้ให้เห็นว่า การต่อสู้ระหว่างส่วนที่ขัดแย้งกันในสังคมทวิภาวะนี้ จะดำรงอยู่ต่อไปและมีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ ตราบเท่าที่ชนชั้นนำยังคงคิดว่าอีกส่วนหนึ่งเป็นส่วนที่อยู่ขอบนอก เป็นส่วนที่มีใช้กระแสหลัก และยังคงยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมว่าเป็นสาระสำคัญของกระบวนการตัดสินใจ

4. พฤติกรรมของรัฐไทยเป็นพฤติกรรมที่แสวงหาส่วนเกินหรือที่เรียกว่า rentseeking state เพราะรัฐราชการใช้อำนาจเด็ดขาดในการแบ่งสรรปันส่วนการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสิทธิประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่นๆ การให้เอกชนเช่าป่าเพื่อปลูกป่าแต่ไม่ยอมให้ประชาชนผู้ยากไร้เช่าแปลงขนาดเล็กกว่าที่เอกชนเช่า แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมนี้ พฤติกรรมของรัฐเช่นนี้มิได้จำกัดเฉพาะกรณีของไทย ในมาเลเซียและบราซิล รัฐก็มีความพฤติกรรมเช่นเดียวกัน

5. ในแง่ของการให้คำนิยาม **ความมั่นคง** การวิจัยของเราชี้ให้เห็นว่า เมื่อมีการพัฒนาถึงระดับหนึ่งความมั่นคงในความหมายเดิมเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจนกล่าวได้ว่าความมั่นคงหลายๆ ด้านอาจขัดแย้งกัน เช่น ความมั่นคงทางทหารอาจขัดแย้งกับความมั่นคงทางสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นยังมีประเด็นเรื่องความมั่นคงของคนกลุ่มใด ของรัฐหรือของประชาชนอีกด้วย ในกรณีของการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติขึ้นความมั่นคงของรัฐขัดแย้งกับความมั่นคงของประชาชนโดยตรง

6. ในแง่ของทฤษฎีและแนวคิด เราเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงกรอบมหภาคเสมอ กล่าวคือ พิจารณาเศรษฐกิจการเมือง (political economy) ของความขัดแย้ง แทนที่จะมุ่งหาความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างตัวแปรย่อย นอกจากนั้น มิติด้านเวลาทางประวัติศาสตร์และนโยบายของรัฐก็มีความสำคัญ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ มีความซับซ้อน

เราไม่น่าจะให้ทำหน้าที่จ้จยทุกจ้จยเท่ากัน และจะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่เป็นลูกโซ่ที่เกิดก่อน-เกิดหลัง (sequential) ของจ้จยต่างๆ อยู่เสมอ ดังนั้นเราจึงชี้ให้เห็น **การรวมตัว** (fusion) ของมิติความมั่นคงและการพัฒนาซึ่งนำไปสู่ **การแตกตัว** (fission) ของผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและก่อให้เกิดความขัดแย้งซึ่งแทนที่จะเกิดภาวะความมั่นคงเพราะการรวมตัวกันเกิดความแตกแยกและความไม่มั่นคงได้

การวิจัยนี้จึงเป็นความพยายามที่จะใช้ทั้งแนวคิดไปประยุกต์กับกรณีศึกษาและอาศัยกรณีศึกษามาปรับแนวคิดอีกทอดหนึ่ง เนื่องจากการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงยังเป็นเรื่องใหม่ การวิจัยนี้จึงเพียงแต่ให้ข้อสรุปและข้อสังเกตชั่วคราว ซึ่งควรจะมีการสานต่อในอนาคตเท่านั้น



สถาบันนโยบายศึกษา Institute of Public Policy Studies (IPPS)

.....

สถาบันนโยบายศึกษา (Institute of Public Policy Studies) เป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินงานภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา (Foundation for the Promotion of Public Policy Studies) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน นับแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน

กำเนิด

สถาบันนโยบายศึกษาก่อกำเนิดในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยมีจุดเริ่มต้นจากโครงการศึกษานโยบายสาธารณะภายใต้สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ต่อมาสถาบันฯ ได้แยกตัวออกจากการบริหารงานของสำนักเลขาธิการสมาคมสังคมศาสตร์ภายใต้ชื่อ “โครงการศึกษาสาธารณะ” โดยมี ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต เป็นผู้อำนวยการ และ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นผู้อำนวยการร่วม

ปัจจุบัน สถาบันนโยบายศึกษามี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นประธาน และมีผู้บริหารร่วมสองคน คือ นางยศวดี บุญเกียรติ และ นางทิพย์พาพร ตันติสุนทร

วัตถุประสงค์

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ

โดยมีการทำกิจกรรมในรูปแบบของการสัมมนา การวิจัย ผลิตสื่อ และสิ่งพิมพ์ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในการเมืองระบอบประชาธิปไตยตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ
2. จัดกิจกรรม สนับสนุนการวิจัย ผลิตสื่อต่าง ๆ เพื่อนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแนวทางในการปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายในทุก ๆ ระดับ
4. เพื่อการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารกิจการนโยบายสาธารณะและสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร ตลอดจนแง่มุมอื่น ๆ ของสังคมประชาธิปไตย

กิจกรรม

สถาบันนโยบายศึกษา มีการดำเนินงานในรูปแบบการจัดกิจกรรม 4 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การจัดสัมมนาและฝึกอบรม เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็นและถกเถียงระหว่างกลุ่มตัวแทนต่าง ๆ ของสังคม ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังเป็นเวทีในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันรัฐสภาและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสังคม สถาบันฯ ถือเป็นหน้าที่ที่จะให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนให้

ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยผ่านทางการจัดสัมมนา ดังนั้นผู้เข้าร่วมการสัมมนาของทางสถาบันฯ จะไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

2. วิจัย สถาบันนโยบายศึกษา ได้ให้การสนับสนุนแก่นักวิชาการ และนักวิจัยในการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อ สาธารณชน ผลงานสำคัญ ๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

3. สิ่งพิมพ์ สถาบันนโยบายศึกษา ได้ทำจดหมายข่าวรายเดือนเป็นประจำตั้งแต่ “ผู้แทนราษฎร” ในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งในต้นปี พ.ศ. 2533 ได้เปลี่ยนเป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” และ ปัจจุบัน คือ จดหมายข่าว “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ” เนื้อหาสาระของจดหมายข่าวของสถาบันฯ คือ การนำเสนอการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารและกฎหมายการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ สถาบันฯ ยังจัดพิมพ์ หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนาต่าง ๆ อีกมากมายเป็นประจำทุกปี

4. สื่อการศึกษา สถาบันนโยบายศึกษา ได้จัดทำสื่อในหลายรูปแบบ เพื่อเป็นสื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้มากขึ้น

● **โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ** ดำเนินรายการทางวิทยุกระจายเสียง อ.ส.ม.ท. เอ.เอ็ม. 1494 เป็นประจำสัปดาห์ละ 1 ครั้ง ทุกวันเสาร์ ออกอากาศระหว่างเวลา 17.00-18.00 น. โดยผู้ดำเนินรายการ คือ ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต ผลผลิตของรายการวิทยุได้ถูกรวบรวมบันทึกไว้เป็นเทปคาสเซต และซีดีรอม โดยจัดตั้งเป็น “ธนาคารเสียง”

● **ธนาคารเสียง** (Digital Voice Bank) เป็นการรวบรวมข้อมูลเสียงของบุคคลต่าง ๆ ในหัวข้อที่น่าสนใจไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้าอ้างอิง ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นหลักฐานชั้นต้นทางประวัติศาสตร์ที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งในการก่อตั้งห้องสมุดเสียง ธนาคารเสียงแบ่งออกเป็น 18 ภาค ได้แก่ 1. สถาบันพระมหากษัตริย์ 2. กฎหมาย 3. การเมือง 4. การเมืองต่างประเทศ 5. องค์กรระหว่างประเทศ 6. ราชการ 7. เศรษฐกิจ 8. การเกษตรและประมง 9. การท่องเที่ยวและการส่งออก 10. สังคม 11. สิ่งแวดล้อม 12. กรุงเทพมหานคร 13. วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 14. การศึกษา 15. ศิลปะ 16. ศาสนา 17. กีฬา และ 18. ทั่วไป

● **ปฏิทินประวัติศาสตร์ทางการเมืองและเกมการเมือง เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย และเกมเลือกตั้ง** เป็นผลงานของสถาบันนโยบายศึกษาในการสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่เยาวชนและบุคคลทั่วไป

● **เว็บไซต์**ของสถาบันนโยบายศึกษา เป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่นำเสนอจดหมายข่าวรายเดือน บทความเด่น รายการวิทยุประจำเดือน ที่มีทั้งภาษาไทยและอังกฤษ ซึ่งท่านผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสามารถเข้าชมได้โดยผ่านเว็บไซต์ <http://www.fpps.or.th>

.....

สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา

- Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995)** 50 บาท
Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati, Win Phromphaet
 (Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters, Parichart Chotiya)
- Thai Constitutions in Brief (1997)** 50 บาท
Parichart Siwaraksa , Chaowana Traimas , Ratha Vayagool
- เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541)** 60 บาท
ปรีชาต คิวะรักษ์
- กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541)** 50 บาท
เชาวนะ ไตรมาศ
- กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส :** 160 บาท
ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541)
นันทวัฒน์ บรมานันท์
- บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541)** 60 บาท
นันทวัฒน์ บรมานันท์
- ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหัสวรรษใหม่ (2541)** 20 บาท
วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์

มาตรการทางกฎหมาย ในการเสริมสร้าง เสถียรภาพรัฐบาล (2541) <i>มานิตย์ จุมปา</i>	60 บาท
ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด (2541) <i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>	70 บาท
ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย (2541) <i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>	150 บาท
ศักยภาพทางการคลังของ อบต. (2541) <i>จรัส สุวรรณมาลา</i>	130 บาท
ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง (พิมพ์ครั้งที่ 2 2543) <i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>	130 บาท
Portfolio Government และ Multiple Legislative Processes	20 บาท
ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมืองและการบริหารใหม่ (2542) <i>ชัยอนันต์ สมุทวณิช</i>	
การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (2542) <i>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ</i>	120 บาท
การเลือกตั้งแบบใหม่ : ทำไมคนไทยต้องไปเลือกตั้ง (2542) <i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>	50 บาท
บทบาทใหม่ของข้าราชการไทย : ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน <i>เชาวนะ ไตรมาศ</i>	50 บาท

องค์กรขีดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (2542) ^{นันทวัฒน์ บรมานันท์}	80 บาท
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 2 2543) ^{สนธิ จรอนันต์}	70 บาท
กบฏคอกของสงครามความเปลี่ยนแปลง : ทางเลือกและ ทางรอดของสังคมการเมืองไทยในสหัสวรรษใหม่ (2543) ^{เชาวนะ ไตรมาศ}	70 บาท
เลือกตั้งอย่างไรคนไทยและประเทศจึงไม่เสียโอกาส (2543) ^{เชาวนะ ไตรมาศ}	50 บาท
การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน (2545) ^{เชาวนะ ไตรมาศ}	80 บาท
Thailand: State-Building, Democracy and Globalization (2002) ^{Chai-Anan Samudavanija}	210 บาท
รัฐบาลทำงานอย่างไร (2545) ^{สนธิ จรอนันต์}	120 บาท
นิติรัฐกับประชาสังคม (2546) ^{นันทวัฒน์ บรมานันท์}	210 บาท
สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง (2546) ^{ชัยอนันต์ สมุทวณิช}	150 บาท

.....

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80 บาท
แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย	25 บาท
Road of Democracy Map	40 บาท
ไฟการเมือง	100 บาท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200 บาท
เกมเลือกตั้ง	200 บาท
ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย 2475-2545	50 บาท
ธนาคารเสียง (Digital Voice Bank)	— บาท

สนใจกรุณาติดต่อ : สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ถนนงามวงศ์วาน
แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 02-941-1832-3
โทรสาร: 02-941-1834 E-mail: ipps@ksc.th.com

.....

About the Book

Environment and National Security

By **Dr. Chai-Anan Samudavanija and Dr. Kusuma Snitwongse,**

A decade after the first publication of “Environment and National Security”, an outcome of a pioneer research work of Dr. Chai-Anan Samudavanija and Dr. Kusuma Snitwongse, all major topics analyzed are still up-to-date and relevant particularly state-sponsored projects which have environmental impact on local communities. The author’s proposed model for conflict resolution puts a heavy emphasis on the issue of participation which still remains to be seriously addressed by the government.

The book is divided into four chapters; Environment and National Security, From Insecurity to Development, From Development to Insecurity and Security, Development, Participation and Natural Resources Management.



...ปัญหาของความมั่นคง ในตัวของมันเอง และปัญหาสิ่งแวดล้อมในตัวของมันเอง ต่างก็มีความซับซ้อนอยู่แล้ว ยิ่งนำมาเกี่ยวพันกันแล้ว เรายิ่งเห็นความซับซ้อนหลายแง่หลายมุมที่ต่างเกี่ยวโยงสะท้อนถึงกัน ปัญหาดังกล่าวมิใช่เป็นเพียงปัญหาทางนโยบายที่แก้ไขได้ โดยการตัดสินใจทางการบริหาร การเศรษฐกิจ หรือทางการเมืองเท่านั้น เพราะกระบวนการตัดสินใจถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านการสำเนียงปัญหา ซึ่งถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมแบบราชการ ครอบครัวยุติธรรมและวัฒนธรรมดังกล่าว ยังไม่เคยหายไป ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับราษฎรก็จะมีมากขึ้น เพราะเป็นความขัดแย้งทั้งทางเศรษฐกิจและทางวัฒนธรรมควบคู่กันไป...

สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง
ISBN 974-7216-48-5



9 789747 216486

C112
2000

150.- บาท