

DOI: 10.14456/jem.2018.9

บทความวิจัย / Research

02

การปรับตัวและต่อรองของชุมชนผ่านโครงการลดผลกระทบ จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในจังหวัดเชียงใหม่ ADAPTATION AND NEGOTIATION OF COMMUNITIES THROUGH THE CLIMATE CHANGE IMPACT MITIGATION PROJECT IN CHIANG MAI

อารตี อยุทธกร ✉

ภาควิชาสังคมศาสตร์กับการพัฒนา
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Arratee Ayuttacorn ✉

Department of Social Science and Development
Faculty of Social Sciences Chiang Mai University

✉ arratee_a@hotmail.com

งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจากทุนพัฒนานักวิจัยรุ่นใหม่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทคัดย่อ

งานวิจัยเชิงคุณภาพนี้มุ่งศึกษาการปรับตัวและต่อรองของชุมชนเพื่อสิทธิในการ “ใช้ที่ดิน” ผ่านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐในโครงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดอำนาจของการกีดกัน เพื่ออธิบายกลไกการปกครองและควบคุมของรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดินและวิถีชีวิตของชุมชน ศึกษาผ่านกรณีศึกษา 3 ลักษณะในจังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ กรณีนโยบายทวงคืนผืนป่าบ้านเลาภู โครงการแม่แจ่มโมเดล และโครงการเรดด์พลัสบ้านเมืองอาง ดำเนินการวิจัยในช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2561 โดยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยเทคนิคการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับชาวบ้าน ผู้นำชุมชน องค์การปกครองระดับท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน ผลการวิจัยพบว่า รัฐดำเนินโครงการเหล่านี้โดยใช้วาทกรรมโลกร้อนเพื่อสร้างความชอบธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ นโยบายทวงคืนผืนป่าที่บ้านเลาภู อำเภอเวียงแหง และโครงการแม่แจ่มโมเดลที่บ้านแม่ขี้มูก ส่งผลให้ชุมชนคืนพื้นที่ทำกินให้กับรัฐ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ชาวบ้านเลิกปลูกข้าวโพดแล้วหันไปปลูกไม้ผลทำเกษตรผสมผสานทดแทน ส่วนโครงการเรดด์พลัสที่บ้านเมืองอาง ไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชาวบ้าน เนื่องจากชาวบ้านได้รับการพัฒนาโดยโครงการหลวงมาก่อน และมีการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตามชุมชนยังไม่รับรู้เรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์จากโครงการเรดด์พลัส

คำสำคัญ : การปรับตัวและการต่อรองของชุมชน นโยบายทวงคืนผืนป่า แม่แจ่มโมเดล เรดด์พลัส เชียงใหม่

Abstract

This qualitative research approach aimed to investigate adaptation and negotiation of the communities for “land use” rights through state’s natural resources management policy which is the climate change mitigation project. The notion of “power of exclusion” is employed to understand the mechanism of governance that affects the natural resources management, especially land use, and the villagers’ livelihood. This study examined 3 cases: Forest Restoration Policy at Laowoo village; Mae-Chaem Model Project at Mae-kee-mook village; and REDD Plus Project at Mounng-Ang village. This qualitative research was conducted during June 2017 to May 2018. The data was collected from in-depth interviews and focus group interviews with villagers, community leaders, local administrative organizations, government agencies and NGOs. The findings reveal that state implements these projects through global warming discourse to legitimate its natural resources management. Forest Restoration Policy at Laowoo village, Wieng Haeng district and Mae-Chaem Model Project at Mae-kee-mook village lead to land use changes. The communities returned the agricultural land to the state, and ceased planting corn, and instead began to plant fruit trees and adopted integrated agriculture. In contrast, REDD Plus Project does not affect villagers’ livelihood. The villager practices have been developed and changed for sustainable land use management which is supported by Royal Project Foundation. However, the community have not been informed about the benefits sharing from REDD plus project.

Keywords : Adaptation and negotiation of communities, forest Reclamation Policy, Mae-Chaem Model, REDD Plus, Chiang Mai

ความสำคัญของปัญหา

หลังจากการประกาศยกเลิกสัมปทานป่าไม้ในปี พ.ศ. 2532 รัฐบาลไทยได้พยายามเพิ่มพื้นที่ป่าโดยการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าสงวน ในขณะที่เดียวกันมีการโยกย้ายประชาชนที่เคยอาศัยอยู่ในป่าให้ออกไปอยู่ในพื้นที่อื่น อย่างไรก็ตาม พื้นที่ป่ายังคงลดลงจากร้อยละ 27.9 ในปี พ.ศ. 2532 เหลือพื้นที่ป่าร้อยละ 25.3 ในปี พ.ศ. 2541 (RFD, 1998) หน่วยงานของรัฐจึงได้พยายามเพิ่มพื้นที่ป่าด้วยหลากหลายแนวทาง ตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2543 กรมป่าไม้ ได้เปลี่ยนอัตราส่วนของแผนที่และภาพถ่ายดาวเทียม จากอัตราส่วน 1: 250,000 เป็นอัตราส่วน 1: 50,000 พื้นที่สวนยางพาราหรือพื้นที่สีเขียวอื่นๆ จึงถูกรวมเข้าไปด้วย ทำให้พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 33.2 (Leblond & Pham, 2014) แต่ในความเป็นจริงพื้นที่ป่าไม่ได้เพิ่มขึ้น ในอดีตรัฐบาลไทยได้มีแนวนโยบายอนุรักษ์ป่าโดยการโยกย้ายประชาชนที่เป็นกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองออกจากป่า โดยใช้เหตุผลว่าประชาชนไม่มีกรรมสิทธิในที่ดินและเป็นผู้ตัดไม้ทำลายป่า (Walker & Farrelly, 2008) ปี พ.ศ. 2557 รัฐบาลมีนโยบายเพิ่มพื้นที่ป่าให้เป็นร้อยละ 40 ด้วยการออกคำสั่ง 66/2557 ซึ่งนำมาสู่ปฏิบัติการทวงคืนผืนป่า ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า นอกจากนั้นนโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและจัดการทรัพยากรที่ดิน ยังได้รวมประเด็นของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไว้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของนโยบายทวงคืนผืนป่าที่สอดคล้องกับแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือโครงการแม่แจ่มโมเดลที่มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่า การแก้ปัญหาหมอกควันและลดผลกระทบต่อสุขภาพจากมลภาวะโลกร้อน หรือโครงการเรดด์พลัส ซึ่งเป็นโครงการอนุรักษ์ป่าไม้และลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ทำให้โลกร้อน เป็นต้น

ดังนั้นจึงอาจพิจารณาได้ว่า รัฐบาลสมัยใหม่มีนโยบายการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยการให้เหตุผลของความยั่งยืนหรือการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้มีนักวิชาการหลายกลุ่มได้ทำการศึกษาวิจัย เพื่อวิเคราะห์ “นโยบายของรัฐบาล” ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ได้แก่ งานวิจัยที่เน้นวิเคราะห์ถึงเหตุผลทางการเมืองที่ซ่อนอยู่ภายใต้โครงการอนุรักษ์ เช่น การอนุรักษ์สัตว์ป่าและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Benjaminsen & Bryceson, 2012; Green & Adams, 2015; Ojeda, 2012) งานวิจัยเกี่ยวกับการให้สัมปทานป่าชุมชน (Devine, 2018) งานวิจัยเกี่ยวกับอนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ (Corson & MacDonald, 2012) หรืองานวิจัยที่เกี่ยวกับประเด็นปัญหาการกีดกันและการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น ผลการวิจัยหลายเรื่องสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลทุกยุคสมัยใช้ “กฎหมาย” เป็นเครื่องมือในการอ้างสิทธิในการจัดการที่ดิน เช่น กฎหมายอ้างหรือกำหนดให้เป็น “ที่ดินเสื่อมโทรม” (waste land) หรือกำหนดเป็นพื้นที่ป่าไม้ หรือต้องจัดสรรที่ดินเพื่อการปลูกต้นไม้แปลงใหญ่ที่ลงทุนโดยต่างประเทศ (Ferguson, 2014; Hirsch, 1993; Li, 1999; Peluso, 1992) เป็นต้น ส่วนงานวิจัยที่ได้ศึกษาการกีดกันและการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Baird, 2014; Dwyer & Ingalls, 2015) ยังมีนักวิชาการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่มากนักนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นและการเข้าถึงทรัพยากร ส่วนงานวิจัยที่เป็นข้อถกเถียงและเครือข่ายของการวิจัยที่เกี่ยวกับการกีดกันและการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน (Schoenberger, Hall & Vandergeest, 2017) ยังไม่ปรากฏผลว่ามีงานลักษณะนี้

ดังนั้นผู้วิจัยจึงพิจารณาเห็นว่า หากมีการศึกษา “นโยบายของรัฐบาล” เกี่ยวกับเหตุผลเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลกกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาถึงนโยบายและโครงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ภายใต้คำถามการวิจัยที่ว่า รัฐดำเนินนโยบายผ่านโครงการลด

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีกลไกในการปกครอง ควบคุม ที่ได้เปลี่ยนแปลง วิธีชีวิตชาวบ้านในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะการจัดการที่ดินอย่างไร รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของประชาชนอย่างไร นอกจากนี้ประชาชน มีการต่อรองในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนอย่างไร ผลการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ชุมชน ในการปรับตัวและต่อรองเพื่อสิทธิในการ “ใช้ที่ดิน” ผ่านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของรัฐในโครงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีคุณภาพ

กรอบแนวคิดและกบถนวรรณกรรม

งานวิจัยนี้ มีแนวคิดในการวิเคราะห์ 2 แนวทาง ดังนี้

1. การปกครองและควบคุมของรัฐที่มีผลต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

งานวิจัยนี้ใช้แนวคิดหลักคืออำนาจในการกีดกัน (power of exclusion) ของรัฐในการกำกับ และควบคุมทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาของ Hall, Hirsch & Li (2011) ซึ่งเห็นว่าอำนาจหลักของการกีดกันแบ่งได้เป็น 4 แบบ ได้แก่ การใช้กฎเกณฑ์ (regulation) การตลาด (market) การบังคับ (force) และความชอบธรรม (legitimation) (Hall, *et al.*, 2011)

1.1 การใช้กฎเกณฑ์ รัฐได้ใช้กฎเกณฑ์ ในการควบคุมการเข้าถึง (access) และกีดกัน (exclude) ผู้คนออกจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ 4 วิธีการ คือ 1) การสร้างขอบเขตระหว่างที่ดิน 2) การกำหนดชนิดหรือการแยกประเภทของการใช้ที่ดิน 3) การกำหนดสิทธิการเป็นเจ้าของและสิทธิการใช้ที่ดิน 4) กฎระเบียบในการอ้างสิทธิการเป็นเจ้าของที่ดิน

การกำหนดเขตแดน (territorialization) เป็นวิธีในการควบคุมประชาชนและการกระทำของประชาชน รัฐสมัยใหม่แบ่งเขตที่ดินตามวัตถุประสงค์การใช้งาน เช่น เขตพื้นที่อนุรักษ์ เขตพื้นที่ทำการเกษตร เขตที่อยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม การขีดเส้นเขตแดนภายในพื้นที่ และการกำหนดสิทธิในที่ดินและผลผลิตในพื้นที่ ถูกกำหนดและควบคุมโดยรัฐ (Vandergeest, 1996) รัฐมีอำนาจในการจัดสรรที่ดินและทำให้เป็นทางการ (formalization) (Dwyer, 2015) ผ่านมาตรการเช่น การออกโฉนดที่ดิน การกำหนดพื้นที่อนุรักษ์ การปฏิรูปที่ดินเพื่อโครงการพัฒนา เป็นต้น การใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวจึงสามารถให้ประโยชน์แก่ประชาชนบางกลุ่มหรือชุมชนบางแห่งมีสิทธิในการเข้าถึงที่ดิน (Walker & Farrelly, 2008) แต่ในขณะเดียวกันการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวได้กีดกัน หรือจำกัดสิทธิการเข้าถึงที่ดินของประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งได้ (Vandergeest, 2003) สำหรับประเทศไทย ในการเข้าถึงที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ของประชาชน รัฐยังให้สิทธิการใช้ที่ดินตามประเพณี (customary law) สำหรับการทำกินหรืออยู่อาศัยได้ แต่ไม่มีสิทธิในการครอบครอง การโอนหรือขายสิทธิการครอบครองให้กับผู้อื่น

นโยบายอนุรักษ์ธรรมชาติของรัฐบาลไทย ภายหลังประกาศตั้งอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าสงวน ทำให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวต้องย้ายออกจากพื้นที่ ในประเทศไทยมีพื้นที่อนุรักษ์ทั้งสิ้นราว 100 ล้านไร่มีประชาชนเข้าอยู่อาศัย 10-15 ล้านคน (Woods, Barney & Canby, 2011) ประชาชนเหล่านี้ ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ก่อนที่จะมีการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ส่วนการจัดทำแผนที่ของกรมป่าไม้ ซึ่งเป็นตัวแทนภาครัฐ ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเขตแดน (Vandergeest, 2003) เหตุนี้จึงนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน

1.2 การบังคับ การใช้อำนาจในการบังคับเกี่ยวข้องกับความชอบธรรม รัฐเป็นผู้กระทำการที่มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจดังกล่าว ให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือกฎหมาย โดยให้อำนาจทางกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ทหาร ตำรวจ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ บางครั้งการใช้อำนาจของรัฐ

แม้ถูกต้องตามนัยกฎหมายแต่ก็ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ซึ่ง Johnson & Forsyth (2002) ได้กล่าวไว้ว่า การใช้อำนาจบังคับผู้คนออกจากป่าของรัฐบาลทหาร หรือคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) ผ่านการอนุมัติโครงการจัดสรรที่ดินทำกินแก่ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (คจก.) พ.ศ. 2534 มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ และต้องการให้ประชาชนย้ายออกจากพื้นที่ป่า โดยสั่งการให้ทหารรื้อถอนบ้านและขับไล่ประชาชนออกจากพื้นที่ แต่รัฐมีแผนให้เอกชนเช่าที่เพื่อปลูกไม้เศรษฐกิจในพื้นที่ 5 ล้านไร่ (Pye, 2005) และก่อนหน้านั้น พ.ศ. 2533 กลุ่มประชาชนที่เป็นชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายอนุรักษ์ของรัฐ ประชาชนเผ่าปกากะญอ หรือกะเหรี่ยง 24 คน ถูกคุมขังข้อหาบุกรุกป่า และประชาชนเผ่าม้งถูกข่มขู่บังคับให้ย้ายออกจากพื้นที่ (Walker & Farrelly, 2008)

นอกจากนี้ พ.ศ. 2557 รัฐบาลทหารภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีแนวนโยบายในการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้จากร้อยละ 31.6 เป็นร้อยละ 40 หรือ 128 ล้านไร่ (RFD, 2017a) ตามแผนแม่บทเพื่อการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยออกคำสั่ง คสช.ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ (Royal Thai Government Gazette, 2014a) ภายใต้ปฏิบัติการทวงคืนผืนป่าที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า ชาวบ้านถูกไล่อพยพ ถูกทำลายพืชผลและถูกดำเนินคดี (Khunsantea, 2014) คาดว่าจะต้องมีการอพยพชาวบ้าน ออกจากพื้นที่ป่าทั้งหมด 1,253 พื้นที่ รวม 8,148 หมู่บ้าน เฉพาะภาคเหนือมีถึง 5,200 หมู่บ้าน (Prachatai, 2018)

1.3 การตลาด อำนาจในการกีดกันของการตลาดเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย การบังคับและความชอบธรรม รัฐมีอำนาจแทรกแซงระบบตลาดและพยายามกำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ แต่การกระทำดังกล่าวอาจเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนเพียงบางกลุ่ม ในต่างประเทศ รัฐสามารถควบคุมระบบตลาดที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ จะถูกจัดการให้เป็นป่าเศรษฐกิจได้ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐกำหนด (Hall *et al.*, 2011) ส่วนราคาที่ดินเพิ่มขึ้นจากการท่องเที่ยวทำให้ชาวบ้านหรือนักลงทุนรายเล็กขายที่ดินให้กับผู้ลงทุนรายใหญ่ การเป็นหนี้และการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงของประชาชนเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการสูญเสียที่ดิน นอกจากนี้การตลาดของประชาชน ทำให้เกิดผลกระทบเชิงลบหลายประการ เช่น ราคาข้าวโพดที่สูงขึ้น ส่งผลให้ประชาชนบุกรุกป่ามากขึ้น เมื่อรัฐไม่ได้ควบคุมดูแล แต่ต้องการเพียงให้เศรษฐกิจเติบโต การขยายตัวของข้าวโพดเข้าไปในพื้นที่ป่าจึงมีมากขึ้น การชงชิงพื้นที่ระหว่างอุดมการณ์การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ กับนโยบายเพิ่มรายได้แก่ประชาชนที่ยากจน (Chiangthong, 2013) ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

1.4 ความชอบธรรม ความชอบธรรมของรัฐบาลมีส่วนสนับสนุนอำนาจในการกีดกันในหลายด้าน ได้แก่ การใช้กฎหมาย การบังคับและการตลาด โครงการพัฒนาของรัฐที่ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ ได้แก่ การสร้างเขื่อน การปลูกสวนป่า (plantation) และโครงการพัฒนาของรัฐดังกล่าวยังสร้างความชอบธรรมให้รัฐในการโยกย้ายประชาชนออกจากพื้นที่ ประกอบกับการใช้เหตุผลของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วน ที่ระบุว่าประชาชนเผ่าพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในป่าเป็นผู้ทำลายป่า ควรต้องย้ายออกไปพื้นที่อื่น (Walker & Farrelly, 2008) นอกจากนี้เมื่อรัฐบาลใช้ความชอบธรรม ผนวกเข้ากับการใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เช่น พลวัตของพื้นที่ต้นน้ำ ความรู้เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ประชาชนในพื้นที่ดั้งเดิมจึงถูกกีดกันออกจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่าได้

อย่างไรก็ตาม การสร้างความชอบธรรม เกี่ยวข้องกับวาทกรรมที่เป็นถ้อยความที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการกีดกัน ซึ่งนักวิชาการ ฟูโกต์ (Foucault, 1980) กล่าวว่า กระบวนการ

กีดกันเกี่ยวข้องกับการผลิตความรู้ ผู้มีความรู้คือผู้มีอำนาจ ส่วนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นความรู้และอำนาจ ผู้ปกครองจึงนำมาใช้เพื่อปกครอง และกีดกันประชาชนออกจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ (Taylor, 2013) เช่นเดียวกับการศึกษาของมูลนิธิพัฒนาภาคเหนือร่วมกับชุมชน ซึ่งให้เห็นว่า แผนแม่บทการแก้ปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ และแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ทำให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน โดนไล่ออกจากพื้นที่หรือถูกดำเนินคดีข้อหาทำให้โลกร้อน (NDF, Baan Klang & Mae Om-gi communities, 2012) และการที่รัฐนำเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นข้ออ้างนี้ ชาวบ้านไม่มีความรู้หรือข้อมูลเพียงพอที่จะไปต่อสู้กับข้อกล่าวหา ทำให้พวกเขาต้องจำยอมอยู่ในกำกับของรัฐ

ผู้วิจัยใช้แนวคิดอำนาจในการกีดกัน เพื่อทำความเข้าใจกลไกของนโยบายลดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รัฐได้นำมาใช้ ว่ามีการควบคุม เปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตชาวบ้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างไร และชุมชนมีการปฏิบัติในการปรับตัวและต่อรองกับวาทกรรมเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รัฐนำมาใช้อย่างไร

2. การปรับตัวและการต่อรองเพื่อสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

ประชาชนในชุมชน มีความพยายามเรียกร้องสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรป่า โดยใช้สิทธิตามสภาพ (de facto right) ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มานาน ก่อนมีการประกาศเขตป่าสงวน หรืออุทยานแห่งชาติ และได้นำเสนอวิถีชีวิตดั้งเดิมในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่ง ยศ สันตสมบัติ (Santasombat, 2004) ซึ่งให้เห็นว่า การที่ชุมชนได้ผลิตซ้ำ ปรับเปลี่ยนหรือเสริมสร้างอุดมการณ์การจัดการป่าขึ้นมาใหม่คือความพยายามในการปกป้องสิทธิตามประเพณีของชาวบ้านในการควบคุมจัดการป่า เมื่อเกิดการรุกรานจากคนภายนอก ชาวบ้านได้ปรับเปลี่ยนอุดมการณ์ดั้งเดิม ตามจารีตประเพณีให้มีลักษณะเป็นทางการมากขึ้น มีการจัดตั้งองค์กรเป็นทางการ มีการร่างระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อบังคับในการใช้ประโยชน์จากป่าเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทางราชการเพิ่มขึ้น เมื่อประกอบร่วมกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่แสดงถึงการต่อรองของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น งานวิจัยของ Forsyth & Walker (2008) ที่เกี่ยวกับ ชุมชนปกากะญอได้นำเสนอวิถีชีวิตดั้งเดิมที่มีความสมดุลกับระบบนิเวศ มีการจัดการที่ดินและป่าไม้อย่างยั่งยืน ทำให้ชุมชนปกากะญอเป็นผู้พิทักษ์ป่า (forest guardians) ในงานวิจัยดังกล่าวสะท้อนว่า การต่อรองโดยใช้ชุมชนเป็นฐานในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สามารถกระทำได้ หรืองานวิจัยของ Johnson & Forsyth (2002) ที่เสนอว่าชุมชนที่อ้างสิทธิของการเป็นพลเมืองไทยเพื่อเข้าถึงและจัดการทรัพยากรป่าไม้ได้หรืองานวิจัยของ Rocheleau (2015) และ Robert (2016) ที่พบว่า การต่อรองของชุมชนเพื่อการเข้าถึงทรัพยากรป่าไม้ ไม่สามารถทำได้โดยลำพัง ชุมชนควรสร้างความเข้มแข็งผ่านการสร้างเครือข่ายกับประชาสังคม ร่วมกับชุมชนอื่น องค์กรท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และองค์กรทางศาสนาหรือการศึกษาของ Agrawal (2010) ที่พบว่า การปรับตัวของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาตินั้น บทบาทของสถาบันมีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท ความสำเร็จของการปรับตัวของคนในชุมชน ขึ้นอยู่กับองค์กรท้องถิ่นที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เมื่อประชาสังคมและหน่วยงานของรัฐได้ร่วมมือกัน จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการปรับตัว

การปรับตัวและการต่อรองเพื่อสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ภายใต้ นโยบายอนุรักษ์ป่าของภาครัฐ ที่มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ นำมาสู่ “การห้าม” ไม่ให้มีการเผาหญ้า

ในช่วงเวลาที่กำหนด โดยระบุว่า การเผาหญ้าเป็นต้นเหตุของปัญหาหมอกควันและเกิดไฟป่า ที่ส่งผลให้เกิดการปลดปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ เป็นสาเหตุทำให้โลกร้อน ชาวบ้านที่เผาหญ้าในที่ดินทำกินจึงถูกจับกุมและดำเนินคดี ในข้อหาทำให้โลกร้อนขึ้น ดังนั้นชุมชนบนพื้นที่สูงในเขตจังหวัด เชียงราย ลำปาง และตาก จึงได้ร่วมกับ NGOs ในประเทศ และนักวิชาการ ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจาก NGOs ระหว่างประเทศ เช่น องค์กร Oxfam GB มูลนิธิริคกี้เฟลเลอร์ ทำการศึกษา “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” เพื่อนำมาใช้ในการปรับตัวของชุมชนเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศ งานวิจัยของชุมชนนี้ แสดงข้อค้นพบให้เห็นว่าวิถีชีวิตและการผลิตทางการเกษตรของชุมชนบนพื้นที่สูง ไม่ใช่ต้นเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่วิถีชีวิตและรูปแบบการผลิตของชุมชนได้ช่วยรักษาสมดุลของระบบนิเวศ ชะลอผลกระทบจากสภาวะโลกร้อน และการทำไร่หมุนเวียนเป็นฐานความมั่นคงทางอาหารอีกด้วย (NDF & Huay Hin Lad community, 2012; NDF *et al.*, 2012)

โครงการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของรัฐบาลทุกยุคสมัยที่ผ่านมา ได้สร้างความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนในชุมชน เนื่องจากชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจดำเนินโครงการต่างๆ จึงสูญเสียสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือถูกโยกย้ายออกจากพื้นที่ป่า ประเด็นคำถามสำคัญสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ คือประชาชนในพื้นที่ป่าได้ปรับตัวและต่อรองเพื่อสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนอย่างไร และชุมชนได้สร้างความเข้มแข็งและพัฒนาศักยภาพในการเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนอย่างไร

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ พื้นที่ศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเน้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ดำเนินการวิจัยกับกรณีศึกษา 3 แห่ง ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ ชุมชนลีซู อำเภอเวียงแหง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากแผนแม่บททวงคืนผืนป่า บ้านแม่ขี้มูก อำเภอแม่แจ่ม เป็นโครงการต้นแบบของแม่แจ่มโมเดล และชุมชนบ้านเมืองอาง อำเภอจอมทอง เป็นโครงการนำร่องของโครงการเรดด์พลัส (REDD plus project) ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์

การดำเนินการวิจัย อยู่ในช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2561 ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยเทคนิคการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก 20 ครั้ง และสัมภาษณ์กลุ่ม 3 ครั้ง ในชุมชน 3 แห่ง ผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบด้วย ชาวบ้าน ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายอำเภอ พัฒนาการตำบล) และเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนในโครงการหลวง มูลนิธิการพัฒนาที่ยั่งยืนภาคเหนือ และมูลนิธิชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อการศึกษาและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับการใช้ข้อมูลจากสื่อรูปแบบต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ สื่อสิ่งพิมพ์อื่นๆ และเว็บไซต์ เพื่อทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ของวิถีชีวิตชุมชนกับทรัพยากรธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน รวมทั้งผลกระทบที่ชาวบ้านได้รับจากโครงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่รัฐได้นำไปใช้เพื่อควบคุมและจัดการทรัพยากรที่ดิน

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์ด้วยบท (textual analysis) เริ่มจากแบ่งข้อมูลเป็นสองส่วน ส่วนแรก เป็นข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมจากข้อมูลเอกสารหรือแหล่งทุติยภูมิ นำมาวิเคราะห์ความหมายของข้อความโดยอาศัยแนวคิดที่ได้กล่าวมาข้างต้น ส่วนข้อมูลที่รวบรวมด้วยเทคนิคการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม ดำเนินการวิเคราะห์เริ่มจากการถอด

ความข้อมูลที่บันทึกไว้ (transcribe) จากนั้นคัดแยกกลุ่มและจัดประเภทข้อมูล โดยใช้การเข้ารหัส (coding) ใช้คำสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ตัวแปร และปัจจัยที่สำคัญ เช่น การกีดกันชุมชนจากการใช้ทรัพยากร การปรับตัวและต่อรองของชุมชน การสนับสนุนขององค์กร เป็นต้น ทั้งนี้การใช้คำสำคัญจะช่วยให้การจัดแยกประเภทข้อมูล ให้สอดคล้องกับแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์ ทำให้ข้อมูลที่วิเคราะห์ได้มีความตรง (validity)

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกกล่าวถึงการจัดการทรัพยากรที่ดินของรัฐผ่านโครงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งงานวิจัยนี้ได้ศึกษาถึงการดำเนินโครงการรวมทั้งผลกระทบของโครงการที่มีต่อการใช้ที่ดินของชุมชน ในส่วนที่สองเป็นการแสดงถึงการปรับเปลี่ยนการใช้ที่ดินและการต่อรองของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

1. การจัดการทรัพยากรที่ดินของรัฐผ่านโครงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ผลการศึกษานโยบายรัฐและโครงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ 3 โครงการ ได้แก่ นโยบายทวงคืนผืนป่าที่หมู่บ้านเลาญ โครงการแม่แจ่มโมเดลที่บ้านแม่ซึ้งมูก และโครงการนำร่องเรดด์พลัสที่บ้านเมืองอาง ทั้ง 3 โครงการนี้ รัฐได้นำหลักการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมาใช้เพื่อสร้างความชอบธรรมในการควบคุม และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะการจัดการพื้นที่ป่าในเขตอุทยานแห่งชาติ

1.1 จากนโยบายทวงคืนผืนป่า สู่แนวนโยบายการพลิกฟื้นผืนป่าสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน กรณีศึกษาชุมชนบ้านเลาญ อำเภอเวียงแหง นำมาสู่ความเข้าใจที่ว่า รัฐบาลภายใต้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีแนวนโยบายแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ และมีการจัดทำแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ พ.ศ. 2557 เป้าหมายเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าเป็นร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศ หรือให้มีพื้นที่ป่า 128 ล้านไร่ ภายในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้เป็นเป้าหมายของแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 (Office of Policy and Planning for Natural Resources and Environment, 2015) ทั้งนี้รัฐบาลได้ออกคำสั่ง คสช.ที่ 64/2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ (Royal Thai Government Gazette, 2014a) ซึ่ง Prachatai (2018) ระบุว่าคำสั่งดังกล่าวให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทำลายพื้นที่ป่า ปฏิบัติการทวงคืนผืนป่า สร้างความเดือดร้อนให้ชาวบ้าน เจ้าหน้าที่ได้ใช้ความรุนแรงตัดฟันผลผลิตของชาวบ้าน แม้ว่าต่อมา คสช. มีคำสั่งที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน (Royal Thai Government Gazette, 2014b) เป็นแนวทางในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่ทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้นก่อนที่คำสั่งฉบับที่ 64 มีผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม The momentum (2018) ระบุว่าปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่รัฐยังส่งผลกระทบต่อชุมชนหลายพื้นที่ ขณะที่งานวิจัยของ Pongboonju (2018) ที่มุ่งศึกษาผลกระทบและเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบายทวงคืนผืนป่าของ คสช. พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2557-2559 กรมป่าไม้ดำเนินคดีกับชาวบ้านเพิ่มขึ้นร้อยละ 38 และกรมอุทยานฯดำเนินคดีกับชาวบ้านเพิ่มขึ้นร้อยละ 18 การประกาศคำสั่งสองฉบับของคสช. คือ 64/2557 และ 66/2557 ทำให้

การบังคับใช้กฎหมายมีความรุนแรงมากขึ้น (Prachatai, 2018) ส่วนข้อมูลจากศูนย์วนศาสตร์ชุมชนเพื่อคนกับป่า (The Center for People and Forest: RECOFTC) ระบุว่าในปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยมีป่าชุมชนประมาณ 10,000 แห่ง มีหมู่บ้านที่ขึ้นทะเบียน 8,800 หมู่บ้าน แต่มีมากถึง 10,726 หมู่บ้านที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนป่าชุมชน เพราะอยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ดังนั้น กลุ่มคนที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายทวงคืนผืนป่ามากที่สุดคือ ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และยังมีข้อมูลจากคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) ประเมินว่า นโยบายทวงคืนผืนป่าจะมีหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบอย่างน้อย 9,000 หมู่บ้านทั่วประเทศ โดยอยู่ในภาคเหนือ 5,000 หมู่บ้าน (The momentum, 2018) ข้อมูลจาก Department of National Park (2014) แสดงถึงแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ปี พ.ศ. 2557 พื้นที่ป่าไม้คงเหลือ 102.1 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 31.6 ซึ่งสาเหตุที่ทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างต่อเนื่องคือ การบุกรุกเพื่อขยายพื้นที่ทำการเกษตรเชิงเดี่ยว การลักลอบตัดไม้ การจับจองที่ดินของนายทุน รวมทั้งการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตป่า เพื่อสร้างโรงแรม รีสอร์ท รวมทั้งนโยบายของรัฐ เช่น การส่งเสริมการปลูกยางพารา การทำเกษตรแปลงใหญ่ ได้ส่งเสริมให้มีการบุกรุกป่าเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่กรมป่าไม้ไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่และหน่วยงานภูมิภาคในการควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ Vandergeest (2003) ระบุว่าการวางแผนเขตพื้นที่อนุรักษ์ ได้ใช้แผนที่ที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้จัดทำ โดยที่ชาวบ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในการวางแผนเขต ทำให้เกิดการทับซ้อนระหว่างพื้นที่ป่ากับที่ดินทำกิน ชาวบ้านจึงกลายเป็นผู้บุกรุกแม้ว่าจะอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่ามาก่อนการต่อตั้งอุทยานแห่งชาติ

สำหรับผลการศึกษาของผู้วิจัย ที่ศึกษาผลกระทบของนโยบายทวงคืนผืนป่าที่มีต่อชุมชนบ้านเลาภู อำเภอเวียงแหง พบว่า ชุมชนแห่งนี้เป็นชาวลีซู อพยพมาจากประเทศจีน เดิมได้ก่อตั้งหมู่บ้านอยู่ที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ต่อมาได้อพยพมาก่อตั้งหมู่บ้านเลาภู ที่อำเภอเวียงแหง ตั้งแต่ พ.ศ. 2474 ในยุคแรกชาวลีซูปลูกฝิ่นเพราะอยู่ในพื้นที่สูงและอากาศเย็น และมีเจ้าหน้าที่เข้ามาส่งเสริมให้ปลูกฝิ่นบริเวณนี้ เนื่องจากสมัยนั้นฝิ่นเป็นสินค้าถูกกฎหมายและไทยมีการตั้งโรงฝิ่น รัฐบาลในสมัยนั้นจึงส่งเสริมให้ชาวเขาปลูกฝิ่น ต่อมารัฐไม่ให้ปลูกฝิ่นจึงเลิกปลูก แล้วเปลี่ยนมาทำการเกษตรแบบไร่หมุนเวียน แต่เดิมชาวบ้านอยู่อาศัยและทำกินกันมาโดยไม่มีปัญหา เนื่องจากชุมชนอยู่ในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าอำเภอเชียงดาว และอุทยานแห่งชาติผาแดง เจ้าหน้าที่ของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเข้ามาทำความเข้าใจกับชาวบ้าน แต่ไม่มีการไล่ออกจากพื้นที่หรือมีการจับกุม ต่อมาอุทยานแห่งชาติผาแดงหรือชื่อเดิมว่าอุทยานแห่งชาติภูเขียงดาว ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 มีเนื้อที่ประมาณ 702,085 ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ 3 อำเภอ คือเชียงดาว เวียงแหง และไชยปราการ กระทั่งวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 ภายใต้ปฏิบัติการนโยบายทวงคืนผืนป่า เจ้าหน้าที่ป่าไม้ เจ้าหน้าที่อุทยาน ทหาร ตำรวจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้สนธิกำลังเข้าสำรวจพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติผาแดง พร้อมล้อมวลชน สถานีโทรทัศน์กองทัพบกช่อง 5 แถลงข่าวการยึดคืนพื้นที่ 128 แปลง รวม 1,500 ไร่ ของหมู่บ้านเลาภูซึ่งเป็นพื้นที่ที่ชาวบ้านใช้ปลูกข้าว ข้าวโพด ผลไม้เมืองหนาว กาแฟ และอะโวคาโด เจ้าหน้าที่ให้ชาวบ้านรื้อถอนผลผลิตทางการเกษตรเหล่านี้ โดยให้เหตุผลของการยึดคืนพื้นที่ว่า เป็นพื้นที่ที่มีการบุกเบิกใหม่ และมีนายทุนอยู่เบื้องหลัง รวมทั้งมีการลักลอบตัดไม้ ซึ่งในความเป็นจริงชาวบ้านได้บุกเบิกพื้นที่มาก่อนปี พ.ศ. 2545 หมู่บ้านเลาภูเป็นหมู่บ้านที่มีป่าชุมชน ป่าใช้สอย ป่าปลูกเฉลิมพระเกียรติ ซึ่งมีพื้นที่รวม 40,000 ไร่ ชาวบ้านมีพื้นที่ทำกินประมาณ 1,000 ไร่ ซึ่งใช้ทำกินมาประมาณ 50 ปี (Transborder News, 2014) สอดรับกับถ้อยความที่ผู้ใหญ่บ้านเลาภู ให้สัมภาษณ์ เล่าถึงปฏิบัติการทวงคืนผืนป่าว่า

“ก่อนที่จะมีการยึดคืนผืนป่า หมู่บ้านเลาภูอยู่มา 80 กว่าปี ชาวบ้านอยู่ในระเบียบกติกาที่คนเฒ่าคนแก่ยึดถือมาก่อน เรามีกติกาคือ หนึ่งไม่มีการบุกรุก สองไม่ให้มีนายทุนเข้ามาในพื้นที่ สามไม่ให้ซื้อขายกัน บางจุดบางพื้นที่ก็เป็นสถานที่ของสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ชาวบ้านจะไม่ไปตัดไม้ ตอนเจ้าหน้าที่ป่าไม้

ขึ้นมาเป็น 1,000 คน มีทั้งรถและเฮลิคอปเตอร์ เจ้าหน้าที่ป่าไม้ ทหารมาเฝ้าอยู่ 3 วัน มีรถ 50 กว่าคัน ตอนนั้นทางฝั่งอุทยานจะทวงคืนแบบเหมารวมทั้งหมด บอกว่าชาวบ้านเลวูเข้ามาอยู่ใหม่ มีนายทุนอยู่เบื้องหลัง มีการบุกเบิกพื้นที่ใหม่ 1,500 ไร่ ตอนนั้นเรามีผลผลิตเต็มสวน เขาประกาศยึดพื้นที่ แล้วให้หรือถอนทั้งหมด” (สัมภาษณ์ผู้ใหญ่บ้านเลวู วันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560)

ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้พิจารณา แนวนโยบายทวงคืนผืนป่าไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ภาพนโยบายเป็นลบโดยเฉพาะกับประชาชนที่เดือดร้อน ดังนั้นในเดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงออกแนวนโยบาย “การพลิกฟื้นผืนป่า สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน” มุ่งเน้นให้เกิดการแก้ไขปัญหาล่าช้าแบบบูรณาการ มีแนวนโยบายที่เป็นรูปธรรม และนำไปปฏิบัติได้จริง เช่น การทำแผนที่ one map การจัดรูปแบบการใช้ที่ดิน และส่งเสริมอาชีพให้กับชาวบ้าน โดยให้สิทธิทำกินแบบแปลงรวม และการสนับสนุนให้ชุมชนเข้ามาร่วมปลูกป่าและให้สิทธิในการใช้ประโยชน์จากป่า

1.2 โครงการแม่แจ่มโมเดล กรณีศึกษาบ้านแม่ขี้มูก อำเภอแม่แจ่ม

พื้นที่ของอำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ มีเนื้อที่ 1,696,093 ไร่ พื้นที่เกือบทั้งหมดอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่แจ่ม หรือคิดเป็นร้อยละ 79.6 และเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ร้อยละ 19 พื้นที่มีเอกสารสิทธิทางราชการมีเพียง 23,815 ไร่ หรือร้อยละ 1.4 แต่ในข้อเท็จจริงพบว่าพื้นที่ใช้ประโยชน์ 437,712 ไร่ หรือร้อยละ 25.6 และมีป่าธรรมชาติร้อยละ 73 (Sustainable Development Foundation, 2016) ดังนั้นที่ดินทำกินของชาวบ้านจึงซ้อนทับกับพื้นที่ป่า สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดการบุกรุกป่าคือการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจจากภาครัฐและเอกชน ทำให้เกษตรกรหันมาปลูกพืชเศรษฐกิจเป็นรายได้หลัก พื้นที่ป่าจึงกลายเป็นไร่ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ หอมแดง และกะหล่ำปลี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 อัตราการขยายตัวของพื้นที่ทำกินในบริเวณป่าต้นน้ำได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของนายอำเภอแม่แจ่ม ที่กล่าวว่าพื้นที่ปลูกข้าวโพดที่แม่แจ่มมีมากที่สุดถึง 170,000 ไร่ เมื่อเก็บข้าวโพดเลี้ยงสัตว์จะเหลือส่วนต้นกับใบ 60 ล้านกิโลกรัม ส่วนการสีข้าวโพดจะมีขังข้าวโพดกับเปลือกข้าวโพดที่ต้องกำจัด ซึ่งมีน้ำหนักประมาณ 30 ล้านกิโลกรัม วิธีที่ง่ายที่สุดในการกำจัดวัสดุเหลือใช้คือการเผา ซึ่งทำให้ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมคือการเพิ่มขึ้นของปัญหาไฟป่า หมอกควัน

ในปี พ.ศ. 2558 แม่แจ่ม มีจุดความร้อนจากการเผาไหม้ หรือฮอตสปอต (hotspot) สูงที่สุดในจังหวัดเชียงใหม่ ในช่วงวันที่ 1 มกราคม ถึง 30 เมษายน พ.ศ. 2558 พบว่ามีค่าจุดความร้อน จำนวน 427 จุด ความรุนแรงของปัญหาหมอกควันส่งผลกระทบต่อไปนสังคมวงกว้าง สร้างความเสียหายต่อสุขภาพของผู้คน ก่อนหน้านั้นในปี พ.ศ. 2552 มีการวัดฝุ่นละออง PM₁₀ ใน จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ค่าฝุ่นละอองเกินค่ามาตรฐาน 120 ไมโครกรัม และในปี พ.ศ. 2559 การท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่เสียหายถึง 10,000 ล้านบาท ดังนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา อำเภอแม่แจ่มจึงรณรงค์เรื่อง 60 วันห้ามเผา (สัมภาษณ์นายอำเภอแม่แจ่ม วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2560) จึงนำมาสู่ “โครงการแม่แจ่มโมเดล” ขึ้น ซึ่งสำหรับโครงการ “แม่แจ่มโมเดล” เริ่มดำเนินการเมื่อ พ.ศ. 2558 เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามอกควันไฟป่า เป็นโครงการประชารัฐที่มีการบูรณาการคณะกรรมการจากภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม นักวิชาการ สื่อมวลชน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนวิถีคิดในการกำจัดวัสดุเหลือใช้ โดยมีศูนย์เฉพาะกิจเพื่อแก้ไขปัญหามอกควัน ในระดับหมู่บ้าน ตำบลและอำเภอ โครงการแม่แจ่มโมเดลทำให้จุดความร้อนในแม่แจ่ม ลดลงถึงร้อยละ 90 โดยลดจาก 240 จุด เหลือ 9 จุด ในวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2559 (Thaipublica, 2016) แต่ต่อมาพบว่าหลังวันประกาศห้ามเผา ค่าจุดความร้อนของอำเภอแม่แจ่มสูงขึ้นมากกว่าอำเภออื่น ซึ่งจุดที่พบส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ป่า ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นว่า ปัญหามอกควันเกี่ยวข้องกับ

ปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินและป่าไม้ รวมทั้งทางเลือกในการดำรงชีพของชุมชนในเขตป่าที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเพียงเฉพาะหน้าเท่านั้น ควรมีการแก้ไขปัญหาระยะยาว รวมทั้งมีระบบการสนับสนุนที่ชัดเจน และมีภาคีความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ดังนั้น ทีมประจักษ์รัฐแม่แจ่ม จึงได้ร่วมกันกำหนดมาตรการสร้างความยั่งยืน ที่เรียกว่า “แม่แจ่มโมเดลพลัส” ในปี พ.ศ. 2559 มีเป้าหมายว่าภายในระยะเวลา 5 ปี อำเภอแม่แจ่มจะยุติปัญหาวิกฤตการณ์จากหมอกควันไฟป่า การบุกรุกป่าเพื่อปลูกพืชเชิงเดี่ยว และการใช้สารเคมีในปริมาณสูงมากในพื้นที่ป่าต้นน้ำ ทั้งนี้อำเภอแม่แจ่มได้นำนโยบายพลิกฟื้นผืนป่า สู่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของรัฐบาลและจังหวัดเชียงใหม่มาปฏิบัติด้วย (Puan-udom, 2016) อย่างไรก็ตามในช่วงที่โครงการแม่แจ่มโมเดลพลัสเริ่มดำเนินการราคาข้าวโพดได้ตกต่ำลงมาก เนื่องจากบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ หรือซีพี ซึ่งเคยสนับสนุนเกษตรกรในแม่แจ่มให้ปลูกข้าวโพด ได้นำเข้าข้าวสาลีและข้าวโพดจากต่างประเทศที่มีราคาถูกกว่าข้าวโพดที่ปลูกในประเทศ อีกทั้งบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ ยังไม่รับซื้อข้าวโพดที่ปลูกในพื้นที่ไม่เหมาะสม เช่น มีการบุกรุกป่า หรือไม่เอกสารสิทธิ บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ ใช้ข้ออ้างว่าลูกค้าในต่างประเทศจะพิจารณาแหล่งที่มาของวัตถุดิบ เช่น ข้าวโพด กระบวนการผลิตอาหารสัตว์ต้องไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การใช้วัตถุดิบภายในประเทศจะทำให้มีปัญหาเรื่องการค้ากับต่างประเทศ ชาวบ้านที่ปลูกข้าวโพดจึงประสบปัญหาขาดทุน ทั้งยังมีหนี้สินสะสมจากการทำเกษตรแบบเข้มข้นที่ต้องใช้สารเคมีจำนวนมาก

สำหรับผลการศึกษาของผู้วิจัย ได้ศึกษาชุมชนบ้านแม่ขี้มูก ตำบลบ้านทับ ซึ่งเป็นชุมชนคนพื้นเมืองภาคเหนือ หรือที่เรียกว่า คนเมือง ชุมชนแม่ขี้มูกได้เข้าร่วมในโครงการแม่แจ่มโมเดลพลัส เพื่อแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า เรื่องสิทธิในที่ดินทำกิน รวมทั้งการลดปัญหาหมอกควัน และปัญหาหนี้สินโครงการแม่แจ่มโมเดลพลัส มีแนวทางในการพัฒนาอาชีพ การปลูกพืชทดแทนข้าวโพด เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่ไม่ทำลายสภาพแวดล้อม ผู้ใหญ่บ้านแม่ขี้มูก ได้ให้สัมภาษณ์เล่าถึงการปรับเปลี่ยนการใช้ที่ดิน โดยการปลูกพืชทดแทน ว่า

“ส่วนใหญ่หยุดปลูกข้าวโพดเพราะราคาตก และทำให้เป็นหนี้สินทุกบ้าน พื้นที่บ้านเราไม่มีเอกสารสิทธิเลยเดี๋ยวดรอน ปลูกข้าวโพดเขาก็ไม่ซื้อ ช้างยังมีปัญหาหมอกควัน เท่านั้นยังไม่พอธรรมชาติลงโทษเราด้วย เมื่อก่อนน้ำไม่เคยแห้ง ปี พ.ศ. 2559-2560 ห้วยไม่มีน้ำเลย ต้องซื้อน้ำมาแจกชาวบ้าน กรมป่าไม้ให้กล้าไผ่มาลง 100 ต้น เราจะปลูกเป็นแนวรั้วเขตป่า เราจะปลูกปีนี้อยู่ประมาณ 80 ไร่ ไผ่ปลูกง่าย ทนแล้ง ไม่ต้องใช้ปุ๋ย แต่ต้องใช้เวลามากน้อย 3 ปี ตอนนี้องค์กรรัฐช่วยเรื่องแหล่งน้ำ เราจะใช้ที่ดินคนละ 2 ไร่ ที่เหลือสร้างป่าสร้างรายได้ ต้นไม้เป็นของชาวบ้าน ที่ดินเป็นของรัฐ ชาวบ้านจะดูแลเรื่องไฟไหม้เอง แต่ไม่เชื่อว่าทุกคนจะทำหมด ใน 50 หลังคามีคนเห็นด้วย 30 หลังคา อีก 20 หลังคายังรอคุณอื่นก่อน” (สัมภาษณ์ผู้ใหญ่บ้านแม่ขี้มูก วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2560)

ส่วนแนวทางสร้างป่าสร้างรายได้ มีหน่วยงานหลายภาคส่วนทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการได้เข้าไปสร้างพื้นที่เรียนรู้เรื่องไผ่และกาแฟครบวงจร เรียกว่า ศูนย์เรียนรู้ไผ่ ตำบลบ้านทับ อำเภอแม่แจ่ม ตามแนวทางของแม่แจ่มโมเดลพลัส ที่ต้องการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ มีการสร้างป่าสร้างรายได้โดยการปลูกไผ่ทดแทนการปลูกพืชเชิงเดี่ยว และเป็นการสร้างรายได้ โดยมีแผนจะส่งไม้ไผ่ไปทำตะเกียบ ส่วนเศษไม้และข้อต่อไม้ไผ่ที่เหลือจะขายให้โรงทำถ่าน นอกจากนี้ยังมีแผนทำเครื่องจักรสาน เฟอร์นิเจอร์ และบ้านจากไม้ไผ่

1.3 โครงการเรดด์พลัส (Reducing Emission from Deforestation and Degradation, and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries: REDD plus) กรณีศึกษานักเรียนบ้านเมืองอาจ อำเภอจอมทอง ข้อมูลพื้นฐานมีอยู่ว่าภายใต้กรอบอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United

Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) ประเทศไทยได้จัดทำแผนปฏิบัติการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมในระดับประเทศ (Nationally Appropriate Mitigation Action: NAMA) เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ต่ำกว่าสภาวะปกติ (business as usual) ภายในปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะบรรลุเป้าหมายในการลดผลกระทบตามแผนพัฒนาประเทศ แผนปฏิบัติการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของไทยเสนอว่าจะลดการปลดปล่อยก๊าซประมาณร้อยละ 7-20 จากค่าประมาณการของปี พ.ศ. 2563 ในภาคพลังงานและการขนส่ง (Thailand Greenhouse Gas Management Organization, 2015) เป้าหมายนี้ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีโดยผ่านแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. 2558-2593 (Office of Policy and Planning for Natural Resources and Environment, 2015)

โครงการเรดด์พลัส ในประเทศไทย มีเป้าหมายในการลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการทำลายป่าและทำให้ป่าเสื่อมโทรม โครงการนี้ยังมีเป้าหมายในการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนและเป็นการเพิ่มการกักเก็บคาร์บอนในพื้นที่ป่าด้วย โครงการเรดด์พลัสนี้ ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากประเทศที่พัฒนาแล้วผ่านธนาคารโลก ทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีรายได้เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมโครงการ รัฐบาลจึงมีแผนส่งเสริมการปลูกป่าเพื่อขยายคาร์บอนเครดิต ส่วนข้อถกเถียงเกี่ยวกับโครงการเรดด์พลัสนั้น เกี่ยวข้องกับการซื้อขายคาร์บอนเครดิตของประเทศที่พัฒนาแล้ว จะใช้กลไกเรดด์พลัสเพื่อยังคงการผลิตต่อไปโดยไม่ได้ลดการปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจก การให้เงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม่มีราคาสูงกว่าการลดการปลดปล่อยก๊าซในภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่เดียวกันประเทศที่กำลังพัฒนาที่ปลดปล่อยก๊าซเรือนกระจกสูง สามารถใช้กลไกเรดด์พลัสเพื่อเพิ่มการดูดซับคาร์บอนและยังมีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนจากประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาในมิติความเป็นธรรมแล้ว ประเทศที่พัฒนาแล้วได้ใช้กลไกเรดด์พลัสเพื่อโอนความรับผิดชอบในการลดก๊าซเรือนกระจกมาให้ประเทศกำลังพัฒนา (Lukkanaworakul, 2015) ในส่วนของชุมชนได้มีความกังวลว่า โครงการเรดด์พลัสอาจถูกนำมาใช้เพื่อลดทอนสิทธิในการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากโครงการเรดด์พลัสคือ ชุมชนอาจสูญเสียสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน การโยกย้ายชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า สูญเสียความรู้ทางนิเวศวิทยาและวิถีการดำรงชีวิตดั้งเดิม ป่าธรรมชาติที่เสื่อมโทรมอาจเปลี่ยนแปลงเป็นส่วนป่าปลูกที่มีความหลากหลายทางชีวภาพต่ำ (The Center for People and Forests, 2016) ขณะนี้ประเทศไทยอยู่ในช่วงการดำเนินโครงการเตรียมการเรดด์พลัส (Readiness Plan Proposal : R-PP) เพื่อเสนอต่อกองทุนหุ้นส่วนป่าไม้คาร์บอนของธนาคารโลก โดยมีกรมป่าไม้ และกรมอุทยานฯ เป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนในจังหวัดเชียงใหม่มีสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 กรมอุทยานฯ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยมีกิจกรรมที่ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 (Office of Climate Change in Forestry Sector, 2018) ดังนี้

1) กิจกรรมนำร่องเพื่อพัฒนาชุมชนในพื้นที่คุ้มครองในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนและเพิ่มพื้นที่ป่าในการกักเก็บคาร์บอนด้วยกลไกเรดด์พลัส การดำเนินงานหลักคือจัดประชุมเพื่อส่งเสริมความรู้แก่ชุมชนและสร้างความเข้าใจในเรื่องกรอบการดำเนินงานของเรดด์พลัส โดยมีการจัดฝึกอบรมให้ความรู้ ประชุมเชิงปฏิบัติการ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การดูงานในพื้นที่จริงในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศภาคป่าไม้ เพื่อให้เกิดการปรับตัวในการประกอบอาชีพ รวมทั้งลดการบุกรุกทำลายป่า การสร้างความร่วมมือในการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนและการเพิ่มการกักเก็บคาร์บอน งานวิจัยนี้ได้ศึกษาโครงการนำร่องเรดด์พลัสในเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ คือ ชุมชนบ้านเมืองอาง อำเภอจอมทอง ซึ่งเข้าร่วมโครงการเมื่อปี พ.ศ. 2557 เนื่องจากกรมอุทยานฯ ได้ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่นี้มากที่สุด

2) กิจกรรมสำรวจและศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศป่าไม้ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และประเมินการกักเก็บคาร์บอนในพื้นที่ป่าของประเทศ การดำเนินงานหลักคือการสำรวจเพื่อประเมินการกักเก็บคาร์บอนในพื้นที่ป่าแต่ละประเภท การคัดเลือกพื้นที่ที่จะสุ่มตัวอย่างและกำหนดตำแหน่งแปลงตัวอย่างให้กระจายเป็นตัวแทนในป่าผืนนั้น รวมทั้งการวางแผนตัวอย่างการศึกษาการกักเก็บคาร์บอนและระบบนิเวศ

2. การปรับตัวและการสำรองเพื่อการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

โครงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่หน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการแล้ว ส่งผลกระทบเชิงลบและเชิงบวกต่อการจัดการที่ดินของชุมชน ซึ่งในการวิจัยนี้ผู้วิจัย มุ่งศึกษาการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน รวมถึงการสำรองในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ทั้ง 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านเลาหวู่ ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายทวงคืนผืนป่า ชุมชนบ้านแม่ขี้มูกที่เข้าร่วมโครงการแม่แจ่มโมเดล และชุมชนบ้านเมืองอาง ซึ่งเป็นโครงการนำร่องของโครงการเรดด์พลัสผลการศึกษา พบว่า

2.1 การปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของชุมชนบ้านเลาหวู่ อำเภอเวียงแหง

หลังจากที่เกิดความขัดแย้งกับป่าไม้เรื่องการบุกรุกที่ดิน ชุมชนบ้านเลาหวู่ได้ใช้แผนนโยบาย “การพลิกฟื้นผืนป่า สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน” เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินอย่างยั่งยืน โดยที่ผู้นำชุมชนร่วมกับอุทยานแห่งชาติผาแดง รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสมาชิกในชุมชน ได้ร่วมกันจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตให้เกิดความชัดเจน ได้มีการจำแนกการใช้ประโยชน์ โดยการสำรวจการใช้ที่ดินก่อนและหลังปี พ.ศ. 2545 พิจารณารายแปลง ตามคำสั่ง คสช. 66/2557 สำหรับผู้ยากไร้ ส่วนพื้นที่ทำกินหลังปี พ.ศ. 2557 ทางอุทยานขอคืน ทั้งนี้ผู้นำชุมชนได้เจรจาต่อรองเพื่อลดจำนวนพื้นที่ซึ่งต้องคืนให้แก่ภาครัฐ ซึ่งผู้ใหญ่บ้านเลาหวู่ ให้สัมภาษณ์ไว้ ความว่า

“ผมพยายามเข้าหาพูดคุยแบบมีเหตุผล ขอให้เขาไม่ตัดและให้ชะลอไว้ก่อน ผู้นำถ้ากล้าพูดแบบตรงไปตรงมาและไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะไม่เกิดความรุนแรง ต้องมีหน่วยงานเอ็นจีโอ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ มีสื่อเข้ามาไกลเกลี่ย สองอย่างนี้สำคัญที่สุด ยื่นครั้งแรกไม่มีผล พอออกสื่อ 2 ช่อง มียูเอ็นเข้ามาดู การทำงานมวลชนต้องถึง และยังมีผู้ว่าฯ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอีก” (สัมภาษณ์ผู้ใหญ่บ้านเลาหวู่ วันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560)

เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลแล้ว ผู้วิจัยพบว่า ชุมชนได้ทำการต่อรองกับภาครัฐ โดยใช้หลักฐานที่รัฐเคยออกให้กับชาวบ้านเป็นเครื่องมือในการยืนยันสิทธิของชาวบ้าน ที่ทำกินอยู่ในพื้นที่ป่าก่อนที่จะมีการประกาศเขตอุทยาน หลักฐานดังกล่าว มีทั้งพยานบุคคล คือ ชาวบ้านสูงอายุซึ่งได้ร่วมก่อตั้งชุมชนมาแต่แรก ทั้งยังมีเหรียญชาวเขา และบัตรประชาชนเป็นหลักฐานว่าหมู่บ้านเลาหวู่ได้จัดตั้งขึ้นในพื้นที่นี้ไม่น้อยกว่า 80 ปี นอกจากนี้ผู้นำชุมชนยังได้ทำจดหมายร้องเรียนขอความเป็นธรรมไปยังภาครัฐ ได้แก่ สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 16 จังหวัดเชียงใหม่ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนองค์การสหประชาชาติ ทั้งยังขอความร่วมมือจากเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน ซึ่งรายละเอียดในจดหมายดังกล่าว ทำให้เกิดขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิของชุมชน หลักฐานสำคัญคือ ภาพถ่ายดาวเทียม ปี พ.ศ. 2545 ที่จัดทำโดยสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (GISTDA) ผลการสำรวจพบว่า พื้นที่ประมาณร้อยละ 80 เป็นพื้นที่ซึ่งชาวบ้านใช้ทำกินอยู่ก่อนแล้ว ผู้นำชุมชนจึงเจรจากับภาครัฐขอคืนพื้นที่เพียงร้อยละ 20 ซึ่งเป็นพื้นที่บุกเบิกใหม่ พื้นที่ละทิ้ง รวมถึงพื้นที่แปลงคดี ในกรณีของแปลงคดีได้มีการต่อรองให้ชาวบ้านได้เก็บเกี่ยวผลผลิตในที่ดินก่อนที่จะดำเนินการส่งมอบที่ดินคืนแก่ภาครัฐ โดยหัวหน้าอุทยานแห่งชาติผาแดง ผู้นำชุมชน กับชาวบ้าน ได้มีการเจรจาต่อรองกัน ในที่สุดชุมชนเลา

วูยีนยอมส่งคืนที่ดิน 475 ไร่ จากเดิมที่รัฐเรียกกว่า 1,500 ไร่ อย่างไรก็ตาม ชุมชนเลาเวได้พยายามสร้างระบบการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือการใช้ที่ดินโดยชุมชน มีการจัดทำประวัติการใช้ที่ดินซึ่งมีกติกาชุมชนขึ้นมากำกับ ทำให้ชาวบ้านจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ที่ดินตามข้อตกลงของชุมชน คือ ห้ามไม่ให้มีการเช่า ขาย และขยายที่ทำกิน โดยมีตัวแทนชุมชนทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการตรวจสอบการใช้ที่ดินทุก 3 ปี หากพบว่ามีกรณีละเมิดข้อบังคับจะมีการตักเตือนและยึดที่ดินคืนตามลำดับ ประชาชนยังต้องทำตามระเบียบของรัฐ ซึ่งมีความเข้มงวดใน 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือรัฐต้องการควบคุมการเผาในช่วงการเตรียมพื้นที่เพาะปลูก และประเด็นที่สองคือรัฐไม่ต้องการให้ประชาชนตัดไม้ แม้ว่าจะอยู่ในพื้นที่ของการทำไร่หมุนเวียนก็ตาม ผลการวิจัยยังพบอีกว่า เมื่อประชาชนในชุมชนยอมรับกติกาการใช้ที่ดินดังกล่าว และมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในชุมชน โดยประชาชนได้ปรับเปลี่ยนจากการปลูกพืชเศรษฐกิจ ได้แก่ กะหล่ำปลีและข้าวโพดซึ่งเป็นพืชอายุสั้นและใช้พื้นที่มาก แล้วหันมาปลูกไม้ผลเมืองหนาวและกาแฟทดแทน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการขยายที่ดินทำกิน การบุกรุกพื้นที่ป่า ชุมชนบ้านเลาเวได้เข้าร่วมโครงการ 9101 เดินตามรอยพ่อ ซึ่งเป็นโครงการระยะสั้นเพียง 90 วัน ชุมชนได้นำงบประมาณมาสร้างโรงเพาะชำ จัดซื้อเมล็ดพันธุ์ และจ้างชาวบ้านเพาะไม้ผล เช่น อะโวคาโด มะม่วง กาแฟโดยให้ค่าแรงคนละ 308 บาทต่อวัน หลังจากนั้นจึงจำหน่ายต้นกล้าดังกล่าวให้แก่สมาชิกในราคาต่ำกว่าท้องตลาด ขณะนี้มีเงินหมุนเวียนในโครงการราว 700,000 บาท หลังจากมีการประเมินโครงการแล้ว โครงการของชุมชนเลาเวได้รางวัลชนะเลิศระดับจังหวัด ทั้งนี้ผู้ใหญ่วัยบ้านเลาเวมองว่าการปรับเปลี่ยนการผลิตนี้ มีความจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐในเรื่องการใช้ที่ดินของชุมชนในเขตป่า การปรับตัวของประชาชนในพื้นที่นี้ จึงเน้นที่การปรับเปลี่ยน “พืช” ที่เพาะปลูก กล่าวคือ เกษตรกรในหมู่บ้านเลาเว ได้ปรับเปลี่ยนจากการปลูกข้าวโพดไปปลูกไม้ผล ซึ่งชาวบ้านบางคน เช่น นางอาวูมะ ให้สัมภาษณ์เพิ่มเติมความว่า

“ปลูกอะโวคาโดได้ 3 ปีแล้ว เป็นพันธุ์แฮค อีก 2 ปีจะได้ขายมี 400-500 ต้น กับสวนส้ม 50 ต้น บนดอยมีอากาศเย็นจึงปลูกอะโวคาโดตลอดปี แต่พันธุ์ที่ปลูกไม่ดี เลยเอาพันธุ์แฮคมาเสียบยอด ที่ผ่านมามีเคยซื้ออะโวคาโดมาขายได้ราคาดี ข้าวโพดตอนนี้ราคาลดลง เลยปลูกน้อยลง ส่วนกะหล่ำปลี ปีที่แล้วเหลือ 1.50-2 บาท ปีนี้ปลูกนิดเดียวเพราะกลัวขาดทุน กาแฟก็มีคนปลูกทุกครัวเรือนมีโครงการมาแจกกล้ากาแฟ ปีนี้ราคาประมาณ 10 กว่าบาท ขายสด เราปลูกเป็นแนวพื้นที่ที่ไม่ดี จะปลูกกาแฟแทนกะหล่ำ อีก 3-4 ปีน่าจะได้ขาย” (สัมภาษณ์นางอาวูมะ ชาวบ้านเลาเว วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2560)

ผลการศึกษา สะท้อนว่า ชุมชนบ้านเลาเว ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่รัฐในการจัดการที่ดิน โดยคืนพื้นที่ให้กับทางอุทยานแห่งชาติ แต่ชุมชนยังพยายามปรับเปลี่ยนการใช้ที่ดิน จากการปลูกพืชเศรษฐกิจที่ใช้พื้นที่มาก เช่น ข้าวโพด กะหล่ำปลี มาเป็นการปลูกพืชที่ใช้พื้นที่น้อย เช่น กาแฟ อะโวคาโด ส้ม พร้อมกันนี้ชุมชนได้เข้าร่วมโครงการของรัฐ เพื่อขอรับงบประมาณมาใช้ในการพัฒนาและปรับเปลี่ยนการใช้ที่ดินในการเพาะปลูก อย่างต่อเนื่อง

2.2 การปรับตัวและเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของชุมชนบ้านแม่ขี้มูก อำเภอแม่แจ่ม

ผลการศึกษา สะท้อนว่า ปัญหาของชุมชนแม่ขี้มูก คือการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ ได้แก่ ข้าวโพด ซึ่งเป็นพืชที่เหมาะสมกับการปลูกบนพื้นที่สูง ในอดีตชาวบ้านเคยปลูกฝิ่น แต่หลังจากมีการห้ามปลูกฝิ่น พวกเขาจึงไปปลูกพืชอื่นทดแทน ข้าวโพดเริ่มเข้ามาในหมู่บ้านในปี พ.ศ. 2544 ในตอนนั้นชาวบ้านปลูกแล้วแต่ได้ผลไม่ดี จึงมีการเปลี่ยนแปลงพืชที่เพาะปลูกมาเป็นข้าวโพด เพราะใช้น้ำฝน เกษตรกรบ้านแม่ขี้มูก ผู้ริเริ่มนำข้าวโพดมาปลูกในหมู่บ้านเล่าว่า

“ตอนนั้นไปอยู่กับลูกสาวที่สันป่าตอง ไปเรียนรู้การปลูกข้าวโพดมาจากที่นั่น จึงเอาเมล็ดพันธุ์ มาปลูก ครั้งแรกเอามาปลูก 9 กิโลกรัม หลังจากเก็บเกี่ยวแล้วได้เงิน 9,000 บาท สองคนหัวเราะดีใจ ปลูก สองคนวันละกิโล ปีนั่นใส่ปุ๋ย 2 ลูก ชาวบ้านเห็นก็มาปลูก เยอะขึ้น จนปี พ.ศ. 2556-2557 ดอยหายไพบดเลย ครั้งแรกปลูก 5 ไร่ ได้เยอะ ก็เลยเพิ่มไร่เพิ่มเป็น 10 ไร่ และเป็น 20 ไร่ จ้างคนดอย มาช่วยกัน ทำ ตอนแรกก็ได้เงิน หมุนไปมา แต่พอดินเราเสียแล้วก็ไม่ได้ น้ำหนักข้าวโพดลดลงไปเรื่อยๆ ต้องเพิ่มปุ๋ย เพิ่มยา ตอนที่ทำเยอะๆ ได้ราคาสูงสุดประมาณ 8 บาท ได้อยู่ปีเดียว แล้วขาดทุนติดกัน 3 ปี ราคาตกลง มา 3-4 บาท ทำข้าวโพดมาได้ ประมาณ 30 ปี นับจากอายุของลูก ตอนนี้อายุ 35 ปีแล้ว” (สัมภาษณ์ เกษตรกรบ้านแม่ขี้มูก วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

การปลูกข้าวโพด เป็นสาเหตุให้คุณภาพของดินได้เสื่อมโทรม หลังจากการปลูกในพื้นที่เดิมเป็น ระยะเวลาานาน ทำให้ต้องใช้ปุ๋ยเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งค่าแรงสูงขึ้นด้วย เมื่อต้นทุนสูงขึ้นในขณะที่ผลผลิตต่ำ เกษตรกรส่วนใหญ่จึงเป็นหนี้สินก้อนใหญ่ เพราะกู้เงินมาหมุนใช้หนี้ ข้อมูลจากสหกรณ์จังหวัดพบว่าหนี้ เฉลี่ยครัวเรือน 500,000 บาท หมู่บ้านแม่ขี้มูกมี 53 ครัวเรือน ทั้งยังมีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิการใช้ที่ดิน นอกจากนี้ชาวบ้านที่ให้สัมภาษณ์ เล่าว่าตอนเริ่มแผ้วถางตั้งแต่เริ่มปลูกข้าวโพด เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่ได้เข้ามา จับ พวกเขายู่มาก่อนกฎหมายป่าไม้ บรรพบุรุษมาอยู่ตั้งแต่มิใช่หมู่บ้าน มีการทำไร่ทำนา เลี้ยง สัตว์ ตอนนี้อยู่บ้านกลายเป็นผู้บุกรุกป่า นอกจากนี้คนแม่แจ่มยังถูกกล่าวหาว่าทำให้โลกร้อน ทำให้เกิด หมอกควัน ซึ่งเป็นสาเหตุให้คนในเมืองเจ็บป่วย

พื้นที่บ้านแม่ขี้มูก ตำบลบ้านทับ ซึ่งเป็นหมู่บ้านต้นแบบของโครงการแม่แจ่มโมเดล ในพื้นที่ นี้มีหลายกลุ่มหลายองค์กรเข้ามาในชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมทั้งเรื่องที่ดิน หลังจากมีการสำรวจ การใช้ที่ดิน มีการประสานกับกรมป่าไม้และคืนพื้นที่ที่มีการบุกรุกเบิกในปี พ.ศ. 2545-2554 ประมาณ 200 ไร่ จากพื้นที่ทั้งหมด 1,700 ไร่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทับ (อบต.) ได้ดำเนินการโครงการการจัดระเบียบ ที่ดิน มีการสำรวจที่ดินจับ GPS ไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ตามแนวพระราชดำริ ขณะนั้นยังไม่มีหน่วยงานใด เข้ามาช่วยสนับสนุน ส่วนโครงการประชารัฐแม่แจ่มโมเดล เป็นการต่อยอดจากโครงการการจัดระเบียบ ที่ดินของตำบลบ้านทับ มีการแบ่งพื้นที่เป็น 3 ส่วน ส่วนแรกคือที่ดินทำกินก่อนปี พ.ศ. 2545 ให้สิทธิการ จัดการที่ดินเป็นของชาวบ้านและผลักดันให้มีการรับรองสิทธิเบื้องต้น โดยใช้แผนที่ดาวเทียม ส่วนที่สอง คือที่ดินทำกินช่วงปี พ.ศ. 2545-2554 เป็นที่ดินของรัฐแต่ชาวบ้านเป็นผู้ใช้ประโยชน์ ซึ่งพื้นที่ส่วนนี้คิด เป็นร้อยละ 90 มีแนวทางสร้างป่าสร้างรายได้ ปลูกไม้ 3 อย่างประโยชน์ 4 อย่าง ประกอบด้วยไม้สูง ไม้ กลาง ไม้พื้น แต่ชาวบ้านบางส่วนไม่เข้าร่วมโครงการเพราะมองว่าขาดรายได้ จึงต้องเข้าสู่กระบวนการ ยุติธรรมเรียกร้องสิทธิและพิสูจน์สิทธิด้วยตนเอง และส่วนที่สามคือพื้นที่บุกรุกหลังปี พ.ศ. 2554 ที่จะต้อง คืนให้แก่รัฐ ซึ่งพัฒนาการประจำตำบลบ้านทับ ได้ให้สัมภาษณ์ กล่าวถึง ความพยายามของชาวบ้านใน การใช้ที่ดินอย่างถูกกฎหมายว่า

“การต่อรองของชาวบ้านที่ผ่านมาคือขอพื้นที่ทำกินช่วงปี พ.ศ. 2545-2554 เพราะไม่มีเอกสาร รับรองการใช้พื้นที่ จึงถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ การขอโฉนดชุมชนทำไม่ได้ เนื่องจากเป็นปีที่ คสช. เข้ามา บริหารและมีการชะลอกฎหมายไม่ให้มีการอนุมัติ ชุมชนจึงมีความพยายามไปขอให้กระทรวงทรัพยากร ธรรมชาติและกรมป่าไม้ อนุญาตให้ใช้พื้นที่ตามมาตรา 19 ที่สามารถให้เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้ดำเนินการ ได้ โดยมีชื่อชาวบ้านเป็นคนสนับสนุน เพราะในความเป็นจริงทุกหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานอบต. ตั้ง อยู่ในพื้นที่ของป่าไม้อยู่แล้ว พวกเขาเพียงต้องการทำให้ถูกกฎหมาย ตอนนี้อยู่ไป 3 ครั้ง เขียวรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มา และทำนั้นก็พูดเป็นคิบดี ล่าสุด ผ.อ. บอกว่าอธิบดีสั่งกรมป่าไม้แล้ว แต่เขาไม่ทำ ผมไม่เข้าใจว่าหมายความว่ายังไง ตอนนี้อยู่มีเวลา 2 เดือน คือเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมิถุนายน

เพื่อยื่นเรื่องอีกรอบ ทุกครั้งเหมือนเขารับปาก ตอนนี่ เราจะยื่นไปที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ ฯ โดยตรง เพื่อไม่ให้เรื่องหายไป” (สัมภาษณ์พัฒนาการตำบลบ้านทับ วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

ส่วนในเรื่องพืชทดแทนที่จะปลูกแทนข้าวโพดนั้น มีหลายหน่วยงานเสนอความเห็น ในช่วงแรกนักวิชาการได้แนะนำให้เกษตรกรทำเกษตรอินทรีย์ยั่งยืน โดยทำไร่ผสมผสานคนละ 2 ไร่ ที่เหลือสร้างป่าสร้างรายได้ ที่ดินเป็นของรัฐ ต้นไม้เป็นของชาวบ้าน โดยหน่วยงานของรัฐมาช่วยเรื่องแหล่งน้ำ เช่น ระบบน้ำหยดของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล (มทร.) มีสมาชิก 26 ราย ที่ได้รับการสนับสนุนในงบประมาณ 300,000 บาท อย่างไรก็ตามชาวบ้านยังต้องลงทุนประมาณ 30,000 บาท เป็นค่าติดตั้งโซล่าเซลล์ เพื่อดึงน้ำจากบ่อเก็บน้ำมาใช้ ในปีแรกที่เริ่มปลูกพืชอินทรีย์ ยังไม่ได้ผลเพราะว่าดินเสื่อมจากการปลูกข้าวโพดมานาน ดังนั้นจึงมีนักวิชาการมาให้ความรู้เรื่องปุ๋ยหมัก ส่วนพืชทดแทนที่เกษตรกรได้รับการสนับสนุนให้ปลูกคือต้นไผ่ ซึ่งกรมป่าไม้ได้นำต้นกล้าไผ่มาให้ชาวบ้านปลูกเพียง 100 ต้น ในปี พ.ศ. 2561 มีแผนปลูกไผ่ประมาณ 80 ไร่ โดยปลูกเป็นแนวรั้วกันเขตป่าไม้ เนื่องจากไผ่ปลูกง่ายและทนแล้ง แต่ต้องใช้เวลาน้อย 3-5 ปี อย่างไรก็ตาม “ศูนย์ไผ่” ได้เกิดขึ้นแล้วที่ตำบลบ้านทับ จากการสนับสนุนของมูลนิธิพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นศูนย์ไผ่ครบวงจร ที่มีกระบวนการตั้งแต่เริ่มปลูกไผ่ การแปรรูปไผ่ไปจนถึงการสร้างบ้าน แต่ศูนย์ไผ่ที่สร้างไว้ยังไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะยังไม่มีผลผลิต ชาวบ้านยังไม่มีองค์ความรู้ รวมทั้งขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ดังคำให้สัมภาษณ์ของพัฒนาการตำบลบ้านทับ เกี่ยวกับศูนย์ไผ่ ความว่า

“การให้ความร่วมมือของชาวบ้านน้อยมาก มีไม่ถึงร้อยละ 10 แม้ว่าพื้นที่ปลูกไผ่มีมากประมาณร้อยละ 20 ของพื้นที่ เหมือนกับว่าเขารอคอยอยู่ และเราก็ไม่มีองค์ความรู้เรื่องไผ่ หน่วยงานเข้ามาสนับสนุนกล้า 30,000 กล้า ตอนนี่หน้าฝนแล้ว คนที่จะช่วยเรื่ององค์ความรู้ยังไม่มา กล้าไผ่อยู่ไหนก็ยังไม่รู้ ก็เลยคาราคาซังอยู่ ตอนนี่ที่ปลูกไปแล้วเป็นพื้นที่ที่น้ำร่องไม่เออะ ศูนย์ไผ่ได้ทำภาพรวมของ 8 ตำบล และทางมูลนิธิได้ของบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด 200,000 บาท เพื่อที่จะมาอบรมให้ความรู้เรื่องการปลูกไผ่ แม้ว่าเราจะมีการทำศูนย์เรียนรู้ ทำบ่อแช่เกลือ แต่ต้องมีกรอบมกก่อนถึงจะขับเคลื่อนได้ หลังจากนั้นเราถึงจะไปทวงกล้าไผ่ มีหลายหน่วยงานมาดู วันก่อนมีคณะจากกรุงเทพฯ มาดูงานที่ศูนย์ไผ่ เพราะได้ข่าวมาจากทีวี แต่เรายังไม่มีอะไรให้ดู ในความคิดของผม การสร้างศูนย์นี้ข้ามขั้นตอน และไผ่ที่สร้างศูนย์ควรจะแช่ก่อน อีกสัก 2 ปีอาจจะต้องรื้อใหม่” (สัมภาษณ์พัฒนาการตำบลบ้านทับ วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

เนื่องจากความผันผวนของราคาผลผลิตทางการเกษตร ราคาข้าวโพดตกต่ำ เหลือกิโลกรัมละ 4 บาท ชาวบ้านจึงเริ่มหยุดการปลูกข้าวโพด แล้วหันมาเข้าร่วมโครงการเกษตรผสมผสาน แต่ในปี พ.ศ. 2561 ราคาข้าวโพดปรับสูงขึ้นถึงกิโลกรัมละ 8-9 บาท ทำให้คนที่มีหนี้เก่าจะหันกลับไปปลูกข้าวโพด อย่างไรก็ตาม ผู้ใหญ่บ้านที่ให้สัมภาษณ์ ได้คาดการณ์ว่า อาจจะมีไม่เกิน 20 ครอบครัวที่จะปลูกข้าวโพด เนื่องจากขาดเงินทุนและแรงงาน และยังต้องไปกู้ธนาคารเพิ่ม

2.3 การใช้ที่ดินของชุมชนบ้านเมืองอาจ อำเภอจอมทอง

ชุมชนบ้านเมืองอาจเป็นชุมชนปกาศะญอ ที่ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ แต่เดิมชาวบ้านทำไร่หมุนเวียน หางของป่า มีรายได้น้อยกว่า 5,000 บาทต่อปี จึงต้องไปเป็นแรงงานรับจ้างเก็บลำไย บางคนไปทำงานรับจ้างใน อำเภอจอมทอง ในยุคก่อนถนนเข้าหมู่บ้านยังไม่ดี จึงไม่มีการปลูกพืชเศรษฐกิจเพราะการขนส่งผลผลิตทำได้ยาก ต่อมาในปี พ.ศ. 2544 ผู้ใหญ่บ้านเมืองอาจ ได้ยื่นฎีกาเพื่อขอให้โครงการหลวงเข้ามาช่วยพัฒนาและอบรมการปลูกผักอินทรีย์ โดยผู้ใหญ่บ้านต้องชักจูงให้ชาว

บ้านมาร่วมโครงการด้วย เพราะการปลูกผักส่งโครงการหลวงต้องการกลุ่มเกษตรกรจำนวนหนึ่งเข้าร่วมโครงการปลูกผักโดยไม่ใช้สารเคมี ซึ่งเป็นการยากในการเปลี่ยนทั้งวิถีคิดและการปฏิบัติของเกษตรกร

ชุมชนบ้านเมืองอาจได้รับการสนับสนุนงบประมาณและความช่วยเหลือด้านวิชาการเกษตรจากโครงการหลวง ต่อมาได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่นเพิ่มมากขึ้น เช่น กรมพัฒนาที่ดิน สถาบันพัฒนาบุคลากรบนพื้นที่สูง และสถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง ในการลงทุนสร้างโรงเรียนปลูกผัก ในที่สุดชาวบ้านได้ปรับเปลี่ยนมาปลูกผักอินทรีย์เพื่อส่งโครงการหลวง โรงเรียนผักได้ขยายจาก 10 โรงเรียนเป็น 221 โรงเรียน ชาวบ้านมีรายได้จากการปลูกผักอินทรีย์ทุกเดือน 5,000 บาทต่อโรงเรียน ทุกครอบครัวมีโรงเรียนปลูกผักที่ใช้พื้นที่น้อยและใช้เวลาส่วนใหญ่ในแปลงผัก การเปลี่ยนวิถีการผลิตทำให้ชาวบ้านไม่มีเวลาไปทำไร่หมุนเวียนหรือบุกป่า ทำให้บ้านเมืองอาจมีป่าไม้ที่สมบูรณ์ ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่โครงการเรดด์พลัสเลือกหมู่บ้านนี้เป็นโครงการนำร่อง ซึ่งผู้ใหญ่บ้านเมืองอาจ ได้ให้สัมภาษณ์โดยกล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

“สาเหตุที่เรดด์พลัสเลือกบ้านเมืองอาจ มี 2 ข้อ หนึ่งคือ หลังจากที่เรากลุกผักภายในโรงเรียนซึ่งพื้นที่ค่อนข้างจะจำกัด เราไม่ได้ไปเบียดเบียนป่าแล้ว เพราะเราไม่มีเวลาไป ข้อสองเรามี 4 หย่อมบ้านการถูกเลือกเป็นหมู่บ้านนำร่องเพื่อเป็นพื้นที่วิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน พวกคณะกรรมการอาจเห็นว่าพื้นที่นี้มีความพร้อมเรื่องข้อมูลพื้นฐาน ข้อมูลเรื่องการเกษตร ไม่มีการบุกป่าพื้นที่ ตอนเข้าร่วมโครงการยังไม่มีการทำทะเบียนประวัติการใช้ที่ดิน เราใช้แผนที่ของปี พ.ศ. 2541 และนำของปี พ.ศ. 2557 มาเปรียบเทียบ พบว่ามีป่าพื้นดินมา 1,700 ไร่ จากพื้นที่ปกครองทั้งหมด 27,500 ไร่ เป็นการคืนป่าโดยไม่มีการบังคับ เป็นการคืนสู่สภาพเดิมโดยที่ชาวบ้านดูแล ไม่ใช่การคืนให้อุทยานหรือหน่วยงานรัฐ” (สัมภาษณ์ผู้ใหญ่บ้านเมืองอาจ วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2561)

โครงการเรดด์พลัสได้เข้าไปดำเนินการที่บ้านเมืองอาจในปี พ.ศ. 2557 มีการวางแผนแปลงทดลอง 15 แปลงในพื้นที่ป่าสามประเภท คือ ป่าสมบูรณ์มาก ป่ากลางและน้อย โครงการเรดด์พลัสยังให้ความรู้เรื่องสภาวะโลกร้อน โดยจัดให้มีการประชุม การอบรม รวมถึงการศึกษาดูงานและสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างชุมชนผู้เข้าร่วมโครงการเรดด์พลัสทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เช่น ลาว กัมพูชา นอกจากนี้ยังให้การสนับสนุนเงินทุน เพื่อสร้างโรงเรียนปลูกผัก 3 โรงเรียนคัดแยกขยะ หอประชุม โรงครัว เครื่องสีข้าวและเครื่องกรองน้ำ รวมถึงการสนับสนุนงบประมาณในการทำแนวกันไฟและการดูแลป่าปีละ 30,000 บาท สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่โครงการเรดด์พลัสเข้ามาในชุมชน คือการทำทะเบียนประวัติการใช้ที่ดิน ที่เริ่มทำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 มีการจับ GPS เพื่อกำหนดแนวเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย ที่ดินทำกิน รวมทั้งมีข้อตกลงและมีการรับรองการใช้ที่ดินจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน นายก อบต. ประธานเครือข่ายลุ่มน้ำแม่กลาง ขณะนี้ทะเบียนประวัติการใช้ที่ดินยังไม่แล้วเสร็จ แม้จะมีการเก็บข้อมูลภาคสนามแล้ว แต่เนื่องจากแผนที่มีความละเอียดสูง การบันทึกในคอมพิวเตอร์ต้องใช้เวลามาก โครงการเรดด์พลัส ได้ทำการอบรมเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่เนื่องจากเป็นความรู้ทางวิชาการจึงเป็นเรื่องที่เข้าใจยากสำหรับชาวบ้าน มีเพียงผู้ใหญ่บ้านและตัวแทนชุมชน 4 คน ที่เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการฯ เช่น การจัดทำแปลงตัวอย่าง การเก็บข้อมูลในแปลงเพื่อวัดค่าการเก็บกักคาร์บอน คนกลุ่มนี้จะมีความรู้ความเข้าใจในโครงการค่อนข้างดี ในขณะที่ชาวบ้านผู้ไม่ได้เข้าร่วมโครงการเรดด์พลัสจะไม่มีความรู้เรื่องเหล่านี้ อย่างไรก็ตามโครงการเรดด์พลัสมีส่วนสำคัญในการสร้างความรู้ใหม่ให้แก่ชุมชน เมื่อพิจารณาถึงการปลูกจิตสำนึกเรื่องการดูแลรักษาป่า การสร้างพื้นที่เรียนรู้เรื่องสภาวะโลกร้อน รวมทั้งสร้างเครือข่ายการทำงานด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับนานาชาติ การเชื่อมโยงชุมชนเข้ากับหน่วยงานด้านการอนุรักษ์ป่า เช่น กรม

อุทยานฯ ตามหลักการของโครงการเรดด์พลัส เมื่อได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรผู้ให้ทุนระหว่างประเทศภายใต้แผนงานความร่วมมือของสหประชาชาติ ต้องมีการกำหนดมาตรการปกป้องให้ชัดเจนตามกรอบกฎหมาย มาตรการปกป้องหรือเซฟการ์ด เป็นกระบวนการจัดการความเสี่ยง โดยนำผลประโยชน์ทางสังคมและสิ่งแวดล้อมมาช่วยตัดสินใจ เพื่อลดความเสี่ยงรวมทั้งความเสียหายหรือผลเสียต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม มาตรการทางสังคมที่ประเทศรับทุนต้องให้ความสำคัญคือ สิทธิของชุมชนในการร่วมตัดสินใจ สิทธิการใช้ประโยชน์ทรัพยากรป่าเพื่อการดำรงชีพ และสิทธิการได้รับค่าชดเชยฟื้นฟู ซึ่งกระบวนการที่สำคัญต้องทำก่อนการดำเนินโครงการในพื้นที่ คือ การยินยอมที่ได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้าและเป็นอิสระ (Free Prior Informed Consent: F-PIC) (The Center for People and Forests, 2016) แม้ว่าโครงการเรดด์พลัสจะมีเงื่อนไขที่ระบุไว้อย่างชัดเจน แต่เนื่องจากกรมอุทยานฯ ยังไม่ได้รับเงินจากธนาคารโลกจึงยังไม่ได้มีการกำหนดมาตรการปกป้องตามกฎหมาย รวมทั้งแผนการดำเนินงานด้านมาตรการปกป้องยังไม่มีผลชัดเจน

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้านเมืองอ่าง ชี้ว่า เมื่อมีการประชุมชาวบ้าน กรมอุทยานฯ ได้เข้าร่วมประชุมและได้แจ้งต่อที่ประชุมว่าหากชุมชนเข้าร่วมโครงการเรดด์พลัส ชุมชนจะมีสิทธิและมีหน้าที่อย่างไร ผู้ใหญ่บ้านได้ยึดถือหลักการเรื่องเซฟการ์ดเป็นสำคัญ เขากล่าวว่า ขณะนี้โครงการเรดด์พลัสขาดความชัดเจนในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์ในการซื้อขายคาร์บอนเครดิต ข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ กระทั่งความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เรดด์พลัส หากในอนาคตถ้ามีการซื้อขายคาร์บอนเครดิตเกิดขึ้น ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำชุมชนจะต่อรองเพื่อให้ชุมชนได้ผลประโยชน์มากที่สุด หากมีการแบ่งปันที่ไม่ยุติธรรม ชุมชนมีสิทธิในการปฏิเสธไม่เข้าร่วมโครงการเรดด์พลัส

ผลการศึกษา สะท้อนว่า แนวคิดที่ว่าโครงการเรดด์พลัสอาจถูกนำมาใช้เพื่อลดรอนสิทธิในการจัดการและการใช้ประโยชน์จากป่า รวมถึงการขับไล่ชุมชนออกจากป่านั้น ผลการวิจัย พบว่า ชุมชนยังมีสิทธิในการจัดการดูแลป่าชุมชน แม้จะมีบางพื้นที่ในป่าที่วางแผนเขตไว้เพื่อเป็นแปลงศึกษาหลายจุด แต่ชาวบ้านไม่ได้ถูกกีดกันจากการใช้ทรัพยากรป่าไม้ ในขณะที่เดียวกันชาวบ้านเมืองอ่างได้ดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่อง มีการทำแนวกันไฟทุกปี โดยการของบประมาณของโครงการลดหมอกควันจาก อบต. หรืออุทยานแห่งชาติ โครงการเรดด์พลัสได้มาช่วยเสริมในกิจกรรมเท่านั้น ประเด็นที่สำคัญคือโครงการเรดด์พลัสไม่ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและการใช้ที่ดินของชาวบ้าน เนื่องจากชาวบ้านได้ปรับเปลี่ยนระบบการผลิตไปก่อนหน้านี้แล้ว

การอภิปรายผลการวิจัย

แนวคิดของการอนุรักษ์ของรัฐที่ผ่านมา ได้รับเอารูปแบบการจัดการป่าไม้แบบตะวันตกที่แยกคนออกจากธรรมชาติ (Adams & Hutton, 2007) รัฐได้ใช้อำนาจในการกีดกันคนออกจากป่าเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ โดยการวางแผนเขตและจำแนกประเภทของที่ดิน การจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือป่าสงวน รวมทั้งการออกกฎหมายและบทลงโทษต่างๆ เป็นการกำกับและควบคุมคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า แม้ว่าพวกเขาจะอยู่อาศัยมาก่อนการจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์ก็ตาม การกำหนดแนวเขตพื้นที่อนุรักษ์ของรัฐมีการทำแผนที่ที่ไม่ชัดเจนและชาวบ้านไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดเขตแดน (Vandergeest, 2003) จึงเกิดการทับซ้อนระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับที่ดินทำกิน ซึ่งสร้างความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชุมชน ดังกรณีชุมชนบ้านเลาญ ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายทวงคืนผืนป่า ชาวบ้านยืนยันว่าได้ทำกินในพื้นที่เดิมมานานแล้ว แต่ข้อมูลของเจ้าหน้าที่รัฐระบุว่าชาวบ้านบุกเบิกพื้นที่ใหม่

จากข้อพิจารณาของผู้วิจัย รัฐบาลทหารภายใต้ คสช. ได้ออกคำสั่ง 64/2557 ให้อำนาจเจ้าที่รัฐในการบีบบังคับ ไล่อื้อ ตัดฟันผลผลิตของชาวบ้านที่อยู่ในพื้นที่ป่า ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเกินความจำเป็น ในขณะที่เดียวกันรัฐได้สร้างความชอบธรรม ให้แก่ปฏิบัติการทวงคืนผืนป่า ด้วยเหตุผลของการอนุรักษ์ และการเพิ่มพื้นที่ป่าให้ถึงร้อยละ 40 ภายในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งการเพิ่มพื้นที่ป่ายังเป็นการช่วยดูดซับก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เป็นไปตามแผนแม่บทเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่มีเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร้อยละ 20

นอกจากนี้ เมื่อผู้วิจัยพิจารณาตามแนวคิดของ Hall *et al.*, (2011) ที่ว่า อำนาจหลักของการกีดกันแบ่งได้เป็น 4 แบบ ได้แก่ การใช้กฎหมาย การตลาด การบังคับ และความชอบธรรม (Hall *et al.*, 2011) จะพบว่า อำนาจของการตลาดเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดทั้งการกีดกันการใช้ทรัพยากรที่ดิน และเพิ่มการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีของชุมชนที่ อำเภอแม่แจ่ม ชาวบ้านเริ่มปลูกพืชเชิงเดี่ยวโดยเฉพาะข้าวโพดมากขึ้น เนื่องจากราคาตลาดสูง และช่วงระยะเวลาการปลูกสั้น ไม่ต้องใช้น้ำมาก แต่ดินจะเสื่อมสภาพเร็ว ชาวบ้านจึงบุกเบิกที่ดินใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกลายเป็นภูเขาหัวโล้น ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถควบคุมดูแลพื้นที่ป่าได้ทั่วถึง นอกจากนั้น บริษัทเอกชนเข้าไปส่งเสริมการปลูกข้าวโพด รวมทั้งธนาคารของรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ยังให้การสนับสนุนเงินกู้โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน ชุมชนบ้านแม่ขี้มูก อำเภอแม่แจ่ม ประสบปัญหาเรื่องราคาข้าวโพดตกต่ำ การมีหนี้สินที่รื้อการชำระ อีกทั้งยังถูกส่งคมกดดันว่าเป็นผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมและทำให้โลกร้อน ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ชุมชนต้องหาทางออกโดยการปรับเปลี่ยนระบบการผลิต การปลูกพืชชนิดอื่นทดแทน การเกษตรแบบผสมผสาน และการสร้างป่าสร้างรายได้ที่หน่วยงานรัฐช่วยสนับสนุน เป็นทางเลือกให้แก่ชุมชน แต่การปรับเปลี่ยนการผลิตต้องใช้ระยะเวลานาน สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาในกรณีนี้คือ ราคาข้าวโพดที่เริ่มสูงขึ้นอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ชาวบ้านหันกลับไปปลูกข้าวโพดอีก ส่วนการปรับเปลี่ยนการใช้ที่ดินของชุมชนบ้านเลาญ เกี่ยวข้องกับระบบตลาดเช่นเดียวกัน ราคาข้าวโพดที่ตกต่ำลงมากเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชาวบ้านเปลี่ยนไปปลูกไม้ผล เช่น อะโวคาโด ส้ม และกาแฟ ที่มีราคาในตลาดสูง และการปลูกไม้ผลใช้พื้นที่น้อยกว่าการปลูกข้าวโพด ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนการผลิตนอกจากจะได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจยังตอบสนองนโยบายอนุรักษ์ของรัฐอีกด้วย ขณะที่รัฐได้ใช้ความชอบธรรมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ด้วยเหตุผลเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากร รัฐผนวกการใช้ความรู้มาเป็นอำนาจในการกีดกันชาวบ้านออกจากการใช้ทรัพยากรที่ดิน มีการใช้วาทกรรมโลกร้อนมากำกับปฏิบัติการในการผลิต เช่น การเผาหญ้าในไร่หมุนเวียน การตัดต้นไม้ของชาวบ้าน เป็นสาเหตุทำให้โลกร้อนมากขึ้น จึงมีแนวปฏิบัติในการงดเผา 60 วัน และไม่สนับสนุนการทำไร่หมุนเวียน โครงการนำร่องเรดด์พลัสที่ดำเนินกิจกรรมที่บ้านเมืองอาง ก็เช่นกัน แม้ว่าทางโครงการได้มีการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้เรื่องกรอบงานเรดด์พลัส และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศให้กับคนในชุมชนก็ตาม แต่พวกเขายังไม่เข้าใจในเรื่องสภาวะโลกร้อนที่เป็นความรู้เชิงวิทยาศาสตร์ อีกทั้งโครงการฯ ไม่ได้แจ้งให้ชุมชนรับรู้เรื่องมาตรการปกป้องรวมทั้งผลประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ ถ้ามีการซื้อขายคาร์บอนเครดิตขึ้น ในขณะนี้โครงการเรดด์พลัสไม่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินหรือการใช้ประโยชน์จากป่า เพราะชุมชนได้ปรับเปลี่ยนวิถีการผลิตมาก่อนแล้ว อย่างไรก็ตามโครงการเรดด์พลัสยังไม่ได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจังเพราะยังไม่ได้รับงบประมาณจากธนาคารโลก ดังนั้น การใช้ที่ดิน เช่น การปลูกสวนป่า หรือการใช้ที่ดินที่มีคุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพต่ำอย่างไม่เกิดขึ้น จึงเป็นไปได้ว่าอาจมีการกีดกันชาวบ้านออกจากทรัพยากรเกิดขึ้นได้ในอนาคต

จากกรณีศึกษาชุมชนทั้ง 3 ชุมชน ที่ตั้งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ชาวบ้านไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดิน แม้ว่าจะตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ แต่เมื่อมีนโยบายและโครงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเข้าไปดำเนินงาน ชุมชนบ้านเลาและบ้านแม่ขี้มูกได้คืนพื้นที่บางส่วนให้กับรัฐ ภายใต้เหตุผลร่วมกันคือ ชุมชนต้องการให้รัฐยอมรับถึงสิทธิการอาศัยอยู่ในพื้นที่ป่า ชุมชนจึงให้ความร่วมมือ เพื่อการต่อรองขอสิทธิในการใช้ที่ดินอย่างถูกกฎหมายต่อไป ในกรณีบ้านเลา หลังจากได้รับผลกระทบจากปฏิบัติการทวงคืนผืนป่าและมีความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ในที่สุดชุมชนได้คืนพื้นที่ป่าให้แกรัฐ รวมทั้งได้เข้าร่วมโครงการของรัฐเพื่อการพัฒนาและปรับเปลี่ยนการใช้ที่ดินเป็นการเพาะปลูกที่ใช้พื้นที่น้อย มีการตั้งกฎกติกาในการจัดการที่ดินโดยชุมชนทำให้เป็นที่ยอมรับจากภาครัฐมากขึ้น ส่วนกรณีบ้านเมืองอาจ ชุมชนได้ให้ความร่วมมือกับโครงการเรดด์พลัสเป็นอย่างดี เนื่องจากต้องการให้รัฐยอมรับว่าชุมชนได้ดูแลรักษาป่าไม่มานาน และได้บุกเบิกป่า ชุมชนได้รับเงินสนับสนุนจากโครงการมาใช้ในการพัฒนาอาชีพ และกิจกรรมอื่นๆ ในอนาคตชุมชนยังมีโอกาสได้รับส่วนแบ่งจากผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการขายคาร์บอนเครดิตด้วย

นอกจากนี้ ชุมชนเลา มีการสร้างเครือข่ายกับเจ้าหน้าที่อุทยานฯ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ องค์การพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน นักวิชาการรวมทั้งองค์กรสิทธิมนุษยชน เพื่อต่อรองในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน รวมทั้งเรียกร้องให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการที่ดิน โดยใช้สิทธิมนุษยชน และสิทธิความเป็นเจ้าของตามประเพณี เพื่อสร้างหลักฐานอ้างอิงว่าชุมชนอยู่ในพื้นที่มานาน ส่วนโครงการแม่แจ่มโมเดลพลัสที่บ้านแม่ขี้มูก แสดงให้เห็นถึงการสร้างเครือข่ายของชุมชนกับหน่วยงานหลายภาคส่วนที่ประกอบไปด้วยชาวบ้าน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ เพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการใช้ที่ดิน ชุมชนเข้าร่วมโครงการฯ เพื่อขอรับงบประมาณและความช่วยเหลือจากองค์กรต่างๆ ในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบน้ำ การพัฒนาอาชีพเพื่อทดแทนการผลิตพืชเชิงเดี่ยว ที่ผ่านมาการทำงานของเครือข่ายไม่บรรลุผล มีองค์กรหลายหน่วยงานเข้าไปช่วยชุมชนมีการตั้งศูนย์เฝ้า ขึ้นมาแต่มีปัญหาเรื่องการประสานงานและติดตามผล และชุมชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการต่างๆ

บทสรุปและข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ผลการวิจัย สรุปได้ว่า ในการจัดการทรัพยากรที่ดินของรัฐผ่านโครงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของชุมชน และนำมาซึ่งการปรับเปลี่ยนการใช้ที่ดินและการต่อรองของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนนั้น ทั้ง 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนลีซู อำเภอเวียงแหง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากแผนแม่บททวงคืนผืนป่า บ้านแม่ขี้มูก อำเภอแม่แจ่ม เป็นโครงการต้นแบบของแม่แจ่มโมเดล และชุมชนบ้านเมืองอาจ อำเภอจอมทอง เป็นโครงการนำร่องของโครงการเรดด์พลัส ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ ทุกชุมชนได้พยายามต่อรองในเรื่องสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ที่รัฐไม่สามารถควบคุมดูแลอย่างทั่วถึงเนื่องจากรัฐไม่มีกำลังคนและงบประมาณ ชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าเป็นผู้ดูแลและจัดการป่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงนำมาสู่ข้อเสนอต่อรัฐ ที่ว่ารัฐควรส่งเสริมให้ชุมชนได้มีสิทธิตามกฎหมายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กฎหมายป่าชุมชน รวมทั้งรัฐควรส่งเสริมวิถีการผลิตที่ใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน ส่วนนโยบายอนุรักษ์ทรัพยากรของรัฐสวนทางกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ทำให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่า ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ การดำเนินงานของรัฐโดยเฉพาะเรื่องการวางแนวเขตระหว่างพื้นที่

อนุรักษ์ พื้นที่ทำกิน และพื้นที่อยู่อาศัย ข้อเสนอต่อรัฐ คือ ในการทำแผนที่หรือแม้แต่การเสนอแผนการนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ “การใช้ที่ดิน” ร่วมกันระหว่างรัฐกับชุมชน รัฐควรให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือเสนอความคิดเห็นร่วมด้วย อีกทั้งรัฐควรคำนึงถึงรูปแบบการจัดการที่ดินที่ยั่งยืน มีชุมชนต้นแบบ ก่อนขยายผลไปยังชุมชนอื่น

นอกจากนี้ โครงการแม่แจ่มโมเดลพลัสที่บ้านแม่ขี้มูก แสดงให้เห็นถึงการทำงานขององค์กรทั้งหลายที่ขาดการติดต่อสื่อสาร การประสานงานระหว่างองค์กร รวมทั้งการติดตามประเมินผล เป็นการดำเนินงานแบบต่างคนต่างทำเพื่อให้งานของตนเสร็จสิ้น ดังนั้นจึงนำมาสู่ข้อเสนอต่อรัฐและชุมชน ที่ว่า ทั้งสองฝ่ายควรจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมา หรือมอบหมายหน้าที่ให้ชุมชน หรือองค์กรหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการประสานงานกับองค์กรอื่นๆ ที่เข้ามาช่วยเหลือชุมชน เพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการบริหารงบประมาณได้อย่างเหมาะสม และเพื่อไม่ให้เกิดการดำเนินงานซ้ำซ้อน และการดำเนินงานของโครงการต้องมุ่งเน้นตอบสนองความต้องการของชุมชนเป็นหลักพื้นฐานก่อน เช่นเดียวกับโครงการลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่ยั่งยืน ข้อเสนอต่อรัฐก็คือ รัฐควรคำนึงถึงสิทธิชุมชน และการนำความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนมาใช้ในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อให้การดำเนินโครงการไม่ขัดแย้งกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น ทั้งนี้โครงการเรดด์พลัส ต้องประสานผลประโยชน์ให้เกิดกับทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นของการมีส่วนร่วมและการเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบที่ชุมชนได้รับจากโครงการ เพื่อประโยชน์ต่อโครงการฯ ในการที่จะนำผลในเชิงประเมินที่ได้ไปใช้ในการพัฒนาโครงการฯ ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- Adams, W. M., & Hutton, J. (2007). People, parks and poverty: political ecology and biodiversity conservation. *Conservation and Society*, 5(2), 147-183.
- Agrawal, A. (2010). *Social Dimensions of Climate Change: Equity and Vulnerability in a Warming World*. Washington, DC: The World Bank.
- Baird, I. G. (2014). Reduced emissions from deforestation and forest degradation (REDD) and access and exclusion: Obstacles and opportunities in Cambodia and Laos. *Southeast Asian Studies*, 3(3), 643-668.
- Benjaminsen, T. A., & Bryceson, I. (2012). Conservation, green/blue grabbing and accumulation by dispossession in Tanzania. *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 335-355.
- Chiangthong, J. (2013). *State, Capital, Border Merchant, Farmer, and Transborder Corn* [In Thai], Chiang Mai: Wanida Press.
- Corson, C., & MacDonald, K. I. (2012). Enclosing the global commons: the convention on biological diversity and green grabbing. *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 263-283.
- [DNP] Department of National Park. (2014). Master Plan for Forest Protection [In Thai]. Retrieved August 22, 2018, from http://www.dnp.go.th/info_protect/master_plan/master_plan_for_national_forest_protection.pdf
- Devine, J. A. (2018). Community forest concessionaires: resisting green grabs and producing political subjects in Guatemala. *The Journal of Peasant Studies*, 45(3), 565-584.
- Dwyer, M. B. (2015). The formalization fix? Land titling, land concessions and the politics of spatial transparency in Cambodia. *The Journal of Peasant Studies*, 42(5), 903-928.
- Dwyer, M. B., & Ingalls, M. (2015). *REDD+ at the Crossroads: Choices and Tradeoffs for 2015–2020 in Laos*. Indonesia, Bogor: Center for International Forestry Research.
- Ferguson, J.M. (2014). The scramble for the Waste Lands: Tracking colonial legacies, counterinsurgency and international investment through the lens of land laws in Burma/Myanmar. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 35(3), 295-311.
- Forsyth, T. & Walker, A. (2008). *Forest guardians, forest destroyers: the politics of environmental knowledge in northern Thailand*. Seattle, WA and London, UK: University of Washington Press.
- Foucault, M. (1980). *Power/knowledge: Selected interviews and other writings, 1972-1977*. New York: Pantheon Books.
- Green, K. E., & Adams, W. M. (2015). Green grabbing and the dynamics of local-level engagement with neoliberalization in Tanzania's wildlife management areas. *Journal of Peasant Studies*, 42(1), 97-117.
- Hall, D., Hirsch, P., & Li, T. M. (2011). *Powers of exclusion: land dilemmas in Southeast Asia*. Singapore and Honolulu: NUS Press and University of Hawaii Press.

- Hirsch, P. (1993). *Political economy of environment in Thailand*. Manila: Journal of Contemporary Asia Publishers.
- Johnson, C., & Forsyth, T. (2002). In the eyes of the state: Negotiating a “rights-based approach” to forest conservation in Thailand. *World development*, 30(9), 1591-1605.
- Khusantea, A. (2014). Global Warming Master Plan and Villagers eviction from the forest [In thai]. *The Nation Weekend*, 1178.
- Leblond, J.P., & Pham, T. H. (2014). Recent forest expansion in Thailand: a methodological artifact?. *Journal of Land Use Science*, 9(2), 211-241.
- Li, T.M. (1999). *Transforming the Indonesian uplands*. Singapore: ISEAS
- Lukkanaworakul, R. (2015). *Climate Change and REDD+*[In thai], Learning set of Global warming Redd Plus and Forest Environment No. 1, Department of National Parks, Wildlife and Plant Conservation.
- [NDF] Northern Development Foundation, Baan Klang & Mae Om-gi communities. (2012). *Mode of production in agroforestry systems, rotational farming, community forest management and climate change, and food security of small farmers in high land : the case study of Baan Klang, Mae Muae district, Lumpang and Bann Mae Om-gi, Tha Song Yang district, Tak* [In thai]. Oxfam Great Britain(Thailand) and Rockefeller Foundation.
- [NDF] Northern Development Foundation & Haui Hin Lard community. (2012). *Mode of production in afroforestry systems and community forest management and climate change, and food security of Karen community in Northern Thailand* [In Thai]. Oxfam Great Britain(Thailand).
- Office of Climate Change in the Forestry Sector. (2018). Pilot Activities for Community Development in Sustainable Forest Management and increasing Carbon Stock in the Forest [In Thai]. Retrieved May 19, 2018, from [http://reddplus.dnp.go.th/pilot activity for delelop implementation/](http://reddplus.dnp.go.th/pilot%20activity%20for%20delelop%20implementation/)
- Office of Policy and Planning for Natural Resources and Environmental. (2015). Master Plan for Climate Change 2015-2050 Ministry of Natural Resources and Environment [In Thai]. Retrieved July 10, 2018, from [http://www.onep.go.th/topics/book/master plan for climate change](http://www.onep.go.th/topics/book/master%20plan%20for%20climate%20change)
- Ojeda, D. (2012). Green pretexts: Ecotourism, neoliberal conservation and land grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia. *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 357-375.
- Peluso, N. L. (1992). *Rich forests, poor people: Resource control and resistance in Java*. Berkeley: University of California Press.
- Pongboonjun, s. (2018). Rule by Law[InThai] Retrieved May 10, 2018, from <https://prachatai.com/journal/2018/02/75535>
- Prachatai. (2018). Rule by Law and Reforestation Policy of National Council for Peace and Order (NCPO) [In Thai]. Retrieved May 10, 2018, from <https://prachatai.com/journal/2018/02/75535>
- Puan-Udom, T. (2016). Dreaming District-Mae Chaem Model Plus [In Thai]. *CMUSR Magazine*, 4(3), p.3.

- Pye, O. (2005). *Khor jor kor: Forest politics in Thailand*. Bangkok: White Lotus.
- [RFD] Royal Forest Department. (1998). Forestry Statistics in Thailand [In Thai]. Retrieved August 22, 2018, from <http://forestinfo.forest.go.th/55/Content.aspx?id=160>
- [RFD] Royal Forest Department. (2017a). Forestry Statistics in Thailand [In Thai]. Retrieved August 22, 2018, from <http://forestinfo.forest.go.th/55/Content.aspx?id=10349>
- Roberts, K. (2016). It takes a rooted village: Networked resistance, connected communities, and adaptive responses to forest tenure reform in northern Thailand. *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, 9(1), 53-68.
- Rocheleau, D. E. (2015). Networked, rooted and territorial: Green grabbing and resistance in Chiapas. *Journal of Peasant Studies*, 42(3-4), 695-723.
- Royal Thai Government Gazette. (2014a). Royal Thai Government Gazette Vol. 131, Special Issue 115 d, June 20, 2014 Page 3 Order 64/2557 [In Thai]. Retrieved August 22, 2018, from http://www.forest.go.th/forestprotect_operation/images/stories/file/002-NCPO/001-64-2557.pdf
- Royal Thai Government Gazette. (2014b). Royal Thai Government Gazette Vol. 131, Special Issue 120 d, June 27, 2014 Page 1 Order 66/2557 [In Thai]. Retrieved August 22, 2018, from http://www.forest.go.th/forestprotect_operation/images/stories/file/002-NCPO/002-66-2557.pdf
- Santasombat, Y. (2004). *Ethno-ecology, Biodiversity and Community Rights* [In Thai]. Faculty of Social Sciences: Chiang Mai University.
- Schoenberger, L., Hall, D., & Vandergeest, P. (2017). What happened when the land grab came to Southeast Asia?. *The Journal of Peasant Studies*, 44(4), 697-725.
- Sustainable Development Foundation. (2016). *The Solution: "Mae-Chaem Model", the drive co-operation, Forest Restoration for sustainable development* [In Thai]. Retrieved August 22, 2018, from <http://www.cp-enews.com/news/details/cpcsr/1941>
- Taylor, C. (2013). The Discourses of Climate Change. In Cadman, T. (Ed.), *Climate Change and Global Policy Regimes: Towards Institutional Legitimacy* (pp. 17-31). Hampshire: Palgrave macmillan.
- Thailand Greenhouse Gas Management Organization. (2015). Implementation of Nationally Appropriate Mitigation Actions: NAMAs [In Thai]. Retrieved June 15, 2017, from www.tgo.or.th
- Thaipublica. (2016). Smog, Forest fire, Drought and Difficult Cases of Mae-Chaem Model [In Thai]. Retrieved July 1, 2017, from <http://thaipublica.org/2016/04/smog-cp/>
- The Center for People and Forests. (2016). What is REDD+ [In Thai]. Retrieved June 15, 2017, from <https://www.recoftc.org/node/16036>
- The momentum. (2018). Reforestation Policy and Authoritarian Reflection [In Thai]. Retrieved May 10, 2018, from [https://today.line.me/th/pc/article/policy +%27forest restoration%27+and reflection+%27authoritarian%27-XEM82k](https://today.line.me/th/pc/article/policy+%27forest+restoration%27+and+reflection+%27authoritarian%27-XEM82k)
- Transborder News. (2014). Love the Forest, Don't Forget people: the Voice from Highland People [In Thai]. Retrieved May 10, 2018, from <http://transbordernews.in.th/home/?p=5828>

- Vandergeest, P. (1996). Mapping nature: Territorialization of forest rights in Thailand. *Society & Natural Resources: An International Journal*, 9(2), 159-175.
- Vandergeest, P. (2003). Racialization and citizenship in Thai forest politics. *Society & Natural Resources*, 16(1), 19-37.
- Walker, A., & Farrelly, N. (2008). Northern Thailand's Specter of Eviction. *Critical Asian Studies*, 40(3), 373-397.
- Woods, K., Barney, K., & Canby, K. (2011). *Baseline Study 5, Thailand: Overview of Forest Law Enforcement, Governance and Trade*. Kuala Lumpur: Forest Trends for FLEGT Asia Regional Programme.

