

การเมืองว่าด้วยการวางกรอบความมั่นคงทางอาหาร :
บทสำรวจการให้ความหมายความมั่นคงทางอาหาร
ในกรอบของภาครัฐ ภาคเอกชน
และภาคประชาสังคมในประเทศไทย*

วีระ หวังสัจจะโชค

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Email: weerawo@buu.ac.th

* งานวิจัยฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา สัญญา
เลขที่ วจ. 021/2559

บทคัดย่อ

ความมั่นคงทางอาหารเป็นแนวคิดสำคัญที่มีปัญหาในการนิยามและวางกรอบในการวิเคราะห์ เนื่องจากมีนิยามมากกว่า 200 นิยามและกว่า 450 ตัวชี้วัด ทำให้การเลือกใช้คำว่า “ความมั่นคงทางอาหาร” กลายเป็นการใช้แนวคิดเชิงยุทธศาสตร์ที่ทุกภาคส่วนอ้างอิง แต่ถูกเลือกใช้และวางกรอบตามเป้าหมายของภาคส่วนของตน งานวิจัยนี้จึงตั้งคำถามว่าภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมของไทย มีกระบวนการให้ความหมายความมั่นคงทางอาหารแตกต่างกันอย่างไร และการให้ความหมายความมั่นคงทางอาหารที่แตกต่างกัน เห็นมิติการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการต่อสู้ต่อรองอำนาจและวัตถุประสงค์เบื้องหลังการนิยามที่แตกต่างกันอย่างไร โดยใช้วิธีวิจัยด้วยการสำรวจเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และกรอบการศึกษาวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ เพื่อค้นหาการเมืองและอุดมการณ์ครอบงำที่แฝงอยู่ในการเลือกใช้ภาษาและแนวคิด

งานวิจัยมีข้อค้นพบว่า มีการเมืองในการเลือกหยิบใช้และวางกรอบความมั่นคงทางอาหารของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ที่แตกต่างกันไปใน 4 ประเด็นสำคัญ คือ มิติการมองความมั่นคงทางอาหาร หน่วยในการวิเคราะห์ความมั่นคงทางอาหาร เป้าหมายของความมั่นคงทางอาหาร และการใช้อำนาจรูปแบบต่างๆ ในการจัดการความมั่นคงทางอาหารตามจุดยืนของภาคส่วนตน

ผลการศึกษานำมาสู่ข้อเสนอที่ว่าความมั่นคงทางอาหารมีการเมืองในการวางกรอบนิยามตามเป้าหมายและผลประโยชน์ของแต่ละภาคส่วนอย่างปฏิเสธไม่ได้ และหากต้องการสร้างความมั่นคงทางอาหารที่อาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ต้องก้าวข้ามการถกเถียงเชิงแนวคิด แล้วมาเน้นความร่วมมือในเชิงปฏิบัติร่วมกันผ่านหน่วยงานในระดับจังหวัดและชุมชน

คำสำคัญ: ความมั่นคงทางอาหาร, การเมืองในการวางกรอบทฤษฎี, วาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์

**Politics of Theorizing Food Security: A Survey
Research on Defining Food Security in the
Governmental, Private, and Civil Society
Aspects in Thailand***

Weera Wongsatjachock

Faculty of Political Science and Law, Burapha University,

Email: weerawo@buu.ac.th

* The research is supported by Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

Abstract

Food security is one of the most problematic concepts to define and frame because it has more than 200 definitions and 450 indicators. Food security hence becomes a strategic concept, which has been cited by every sector based on their purposes. These situations turned to research questions of this article. What were the different definitions of food security theorized by the Thai government, private, and civil society sectors? And how did they employ power relations to do so? The research used qualitative methods, including documentary research, in-depth interview, and critical discourse analysis to demonstrate politics and hegemonic power behind selected language and concept.

The finding showed that the politics of theorizing concept of food security relied on four issues: dimensions units of analysis, goals of each sector, and powers of positions they stand for. In the upshot, contributions of the research lead to an understanding that politics of theorizing the concepts of food security is undeniable. To reconcile every sector to solve issues of food security, the sectors should build practical cooperation, not ideological argumentation, in term of provincial and community-based organizations.

Keywords: Food security, politics of theorizing the theory, critical discourse analysis

1. บทนำและความสำคัญของคำถามวิจัย

ความมั่นคงทางอาหาร (food security) เป็นประเด็นสำคัญที่สังคมโลกให้ความสนใจอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่พยายามพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ เพื่อแสวงหาตัวเลขทางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง แต่ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ กลับถูกละเลยจากหลายประเทศ ความต้องการพื้นฐานดังกล่าวจะเป็นตัวบ่งบอกถึงความมั่นคงในชีวิตของมนุษย์ (human security) และการพัฒนาประเทศโดยนำมนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา รวมไปถึงสภาพปัญหาของวิกฤตราคาอาหาร ในช่วงปี ค.ศ. 2008 ที่ทำให้เกิดปัญหาความไม่มั่นคงทางอาหารขึ้นทั่วโลก การศึกษาเรื่องความมั่นคงทางอาหารจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง (วิระหวังสีจจะโชค, 2557: 2)

อย่างไรก็ดี ความมั่นคงทางอาหารเป็นคำศัพท์สำคัญที่มีปัญหาในการนิยามมากที่สุดคำหนึ่งในโลก เพราะการนิยามคำว่า “ความมั่นคงทางอาหาร” มีมากกว่า 200 นิยาม และกว่า 450 ตัวชี้วัด (McKeown, 2006: 20) การทำความเข้าใจในเรื่องความมั่นคงทางอาหารจึงมีความหลากหลายและแตกต่างกันอย่างมาก โดยจะขึ้นอยู่กับการนิยามกรอบของแต่ละภาคส่วนและแต่ละองค์กรว่ามี “เป้าหมาย” ของภาคส่วนหรือองค์กร สอดคล้องกับการ “สร้างนิยามกรอบ” ของเรื่องความมั่นคงทางอาหารอย่างไร

ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดความสับสนในการอ้างถึงความมั่นคงทางอาหาร หรืออาจเข้าใจได้ว่าแต่ละภาคส่วนมี “วาระ” ของตนเองที่จะต้องขับเคลื่อน โดยการใส่ความหมายในตัวบทและคำพูด (texts and talks) ให้กับคำว่า “ความมั่นคงทางอาหาร” จึงเกิดภาพของการต่อสู้

ทางความคิดอุดมการณ์และการครอบงำของแนวคิดที่หลากหลายของ แต่ละชุดคำอธิบายความมั่นคงทางอาหาร

ทั้งนี้จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่าการศึกษาเรื่อง “การเมือง” ในการวางกรอบทฤษฎีและความหมายในคำว่า “ความมั่นคงทางอาหาร” จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการจัดกลุ่มนิยามความมั่นคงทางอาหารให้สอดคล้องกับเป้าหมายและผลประโยชน์ของแต่ละภาคส่วน ซึ่งแต่ละความหมายมีการต่อสู้ต่อรองทางอำนาจระหว่างกันในการให้ความหมายความมั่นคงทางอาหาร ดังนั้น งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้พยายามหยิบใช้กรอบการวิเคราะห์ของนีโอแกรมเซียน (Neo-gramscianism) ของ Robert W. Cox (1986: 207) ที่ว่า “*ทฤษฎีมีขึ้นสำหรับใครบางคน เพื่อเป้าประสงค์บางอย่างเสมอ*” [theory is always for someone, and for some purpose] เพื่อศึกษาการเมืองในการสร้างกรอบทฤษฎี (politics of theorizing the theory) ในประเด็นของความมั่นคงทางอาหาร รวมไปถึงแนวคิดเรื่องวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (critical discourse analysis) ซึ่งเป็นวิธีการในการศึกษาการเมืองและอุดมการณ์ในการให้ความหมายความมั่นคงทางอาหาร

การศึกษาด้วยกรอบของการครอบครองอำนาจนำ (hegemony) ไม่ใช่เรื่องใหม่ในการศึกษาการเมืองเรื่องอาหารและเกษตรกรรม ตัวอย่างเช่นงานของ Prapimhan Chiengkul (2015) ที่ได้ทำการศึกษาการครอบครองอำนาจนำในระบบเกษตรกรรมอาหารไทยช่วงปี ค.ศ. 1990-2014 ในเชิงเศรษฐกิจการเมืองเพื่อเชื่อมโยงโครงสร้างการทำงานระดับสากลและระดับท้องถิ่นเข้าหากันจนพบว่าระบบเกษตรกรรมอาหารของไทยถูกครอบงำด้วยอำนาจครอบงำ (hegemonic force) ในเรื่องการผลิตเพื่อสะสมทุน ทั้งในระดับชาติและข้ามชาติ ในขณะที่ขบวนการทางสังคมในประเทศไทยได้สร้างกระแส

ต่อต้านการครอบงำ (counter-hegemonic ideas) ผ่านการเคลื่อนไหวของประชาสังคมสายปฏิรูป ด้วยเหตุนี้ทำให้เห็นได้ว่าการเมืองเรื่องอาหารเป็นการปะทะกันทางความคิดระหว่างอำนาจนำและการต่อต้านอำนาจนำ

ในการศึกษาการวางกรอบนิยามความมั่นคงทางอาหารผ่านเรื่องของการครอบครองอำนาจนำและการวิเคราะห์หว่าทกรรมเชิงวิพากษ์ สามารถพิจารณาแง่มุมที่ทำให้ความมั่นคงทางอาหารถูกจำแนกออกจากกันและมีหลายมิติ อันเนื่องมาจากสองส่วนสำคัญ คือ ส่วนหนึ่ง “มิติ” ในความเข้าใจในเรื่องความมั่นคงทางอาหาร กระบวนการของอาหาร และระบบเกษตรกรรมทางอาหาร ที่ไม่ใช่เพียงเรื่องการนิยามให้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน แต่เป็นเรื่องของแนวทางปฏิบัติและการต่อสู้ขัดแย้งในชุดของความรู้ต่างๆ และส่วนที่สองคือ “หน่วยวิเคราะห์” ในการนิยามกรอบความมั่นคงทางอาหารที่แตกต่างกันทำให้การมองความมั่นคงทางอาหารแตกต่างกันด้วย

การเมืองในการวางกรอบนิยามความมั่นคงทางอาหารสามารถศึกษาภายใต้ขอบเขตของ 3 ภาคส่วนสำคัญของประเทศไทย ประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จึงมีคำถามวิจัยหลักที่ต้องการหาคำตอบสองด้าน ด้านแรก ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมของไทย มีกระบวนการให้ความหมายความมั่นคงทางอาหารแตกต่างกันอย่างไร และอีกด้านหนึ่งคือ การให้ความหมายความมั่นคงทางอาหารที่แตกต่างกัน เห็นมิติการเคลื่อนไหวทางการเมืองในการต่อสู้ต่อรองอำนาจและวัตถุประสงค์เบื้องหลังการนิยามที่แตกต่างกันอย่างไร

บทความนี้ เริ่มจากส่วนของการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับกรอบความมั่นคงทางอาหาร และการใช้แนวการศึกษาหว่าทกรรมเชิง

วิพากษ์ ผ่านวิธีการศึกษาในด้านของการวิเคราะห์ตัวบท สัญลักษณ์ และคำพูดของตัวแสดงสำคัญ นำมาสู่ผลการศึกษาของงานวิจัย และการอภิปรายผลเพื่อหาคำตอบในการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม

2. ทบทวนวรรณกรรม

2.1 การเมืองในกรอบความมั่นคงทางอาหาร

ความมั่นคงทางอาหารเป็นรูปแบบหนึ่งของความมั่นคงสมัยใหม่ (non-traditional/modern security) ที่ไม่ได้สนใจเพียงความมั่นคงของรัฐแบบเดิม แต่เป็นความมั่นคงในระดับของปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวม ซึ่งความมั่นคงทางอาหารได้กลายเป็นแนวคิดที่ก่อตัวขึ้นช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1970 ในการประชุมอาหารโลก (The World Food Conference) ในปี ค.ศ. 1974 และการนิยาม “อาหาร” ในฐานะความมั่นคง เพื่อสร้างความมั่นใจว่าประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงอาหารพื้นฐาน (basic food) ทั้งทางเศรษฐกิจและทางกายภาพได้ตลอดเวลาที่พวกเขาต้องการ (FAO, 1983)

ทั้งนี้ เป้าหมายของวาระในงานประชุมดังกล่าวคือการสร้างความมั่นคงทางอาหารผ่าน “การเพิ่มผลิตภาพ” ในการผลิตอาหารและ “การสำรองอาหาร” ระหว่างประเทศ (McMichael, 1992: 357-359) กลไกดังกล่าวจึงถูกพัฒนามาพร้อมกับกระแสสำคัญ 2 ด้านประกอบด้วย

1) เสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) เน้นในเรื่องการปฏิรูปเศรษฐกิจให้เป็นเสรีมากยิ่งขึ้นและการส่งเสริมการผลิตจำนวนมาก และการค้าระหว่างประเทศเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) (Harvey, 2005) ส่งผลให้การมีอาหารที่มีจำนวน

มากขึ้นและราคาถูกลงจากการค้าเสรีระหว่างประเทศ เพื่อจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1970s ที่ทำให้เกิดการขาดแคลนอาหารทั่วโลก อันเนื่องมาจากปัญหาราคาน้ำมัน

2) การปฏิวัติเขียว (The Green Revolution) ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุค ค.ศ. 1960s และส่งผลถึงยุค 1970s นำหลักเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์มาใช้ในการผลิตทางการเกษตร เพื่อสามารถผลิตอาหารจำนวนมาก (mass production) ออกมาได้ตามความต้องการทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และการมีบริษัทข้ามชาติเข้ามาถือครองการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวในการผลิตเมล็ดพันธุ์และปัจจัยทางการผลิตอื่นๆ (Patel, 2012: 3-7)

อย่างไรก็ดี ภายใต้กรอบคำอธิบายที่สลับซับซ้อนของความมั่นคงทางอาหาร ในงานของ Maxwell (1996) เรื่อง *Food Security: A Post-Modern Perspective* พยายามชี้ให้เห็นปัญหาของนิยามความมั่นคงทางอาหารที่หลากหลายมาจากสภาพปัญหาที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับประเด็นทางวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และการเมือง โดย Maxwell ชี้ให้เห็นว่านิยามความมั่นคงทางอาหารมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (paradigm shifts) ในการระบุปัญหาและกรอบความเข้าใจใน 3 ช่วงสำคัญ ประกอบด้วย

1) มุมมองความมั่นคงทางอาหารจากระดับ “สากลและชาติ” มาสู่การหาตัวชี้วัดระดับ “ครัวเรือนและปัจเจกบุคคล” เป็นหน่วยในการวิเคราะห์หลัก โดยจะเน้นศึกษาในเชิงวิทยาศาสตร์สุขภาพ โภชนาการ และฐานะทางเศรษฐกิจครัวเรือน ช่วงของการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์นี้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1975-1985

2) มุมมองความมั่นคงทางอาหารจาก “อาหารเป็นหลัก” มาสู่ “วิถีชีวิต” (livelihood) เป็นการวางกรอบความมั่นคงทางอาหารใน

ระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับสังคมและชุมชนในเรื่องของการปรับตัว (resilience) เกิดขึ้นในช่วงหลัง ค.ศ. 1985 ที่มีการศึกษาความมั่นคงทางอาหารและความอดอยากในกลุ่มประเทศแอฟริกา จนพบว่าปัญหาความยากจนและความมั่นคงในชีวิตระดับชุมชนเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางอาหาร

3) มุมมองความมั่นคงทางอาหารจากตัวชี้วัดที่เป็น “วัตฤวิสัย” มาสู่มุมมองความรับรู้เชิง “อัตวิสัย” โดยเป็นกระแสการทำความเข้าใจความมั่นคงทางอาหารช่วงปลาย ค.ศ. 1980s เพราะเกิดข้อคำถามเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลวิทยาศาสตร์และสถิติ เช่น การวัดความเพียงพอในการได้รับโภชนาการของแต่ละประเทศ ที่มีความแตกต่างกัน เป็นต้น รวมถึงกระแสการศึกษาความมั่นคงทางอาหารด้วยวิธีการเชิงคุณภาพ (qualitative methods) ได้เข้ามาช่วยเติมเต็มคำอธิบายที่ตัวเลขในวิธีเชิงปริมาณ (quantitative methods) ไม่สามารถอธิบายได้ เช่น จริตของอาหารในท้องถิ่น (local food habits) ความเข้าใจทางวัฒนธรรมต่ออาหาร (cultural acceptability) และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) เป็นต้น จึงนำมาสู่ข้อถกเถียงที่สำคัญคือการสร้างความมั่นคงทางอาหารอาจจะไม่ได้มองที่ “ปริมาณ” เพียงอย่างเดียว แต่หากต้องสนใจข้อมูลเชิงคุณภาพมากขึ้น ซึ่งต้องอาศัยการประเมินแบบอัตวิสัย (subjective assessment)

ด้วยเหตุนี้ ตั้งแต่ ค.ศ. 1980s เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องความมั่นคงทางอาหารจึงกลายมาเป็นประเด็นหลักในการศึกษาประเด็นด้านอาหารของโลก ผ่านการสนับสนุนขององค์กรระหว่างประเทศ ที่กระทบต่อการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศและระดับชุมชน จนกลายมาเป็นความคิดกรอบวิเคราะห์หลักในการวัดการพัฒนาของแต่ละประเทศในการจัดการกับปัญหาความมั่นคงทางอาหารและเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อความมั่นคงดังกล่าว

จากที่กล่าวถึงความมั่นคงทางอาหารข้างต้นจะพบว่าปัญหาของความมั่นคงทางอาหารที่เติบโตขึ้นอย่างมากตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา สามารถวิเคราะห์จากกรอบการศึกษาการเมืองเรื่องอาหารภายใต้ “ระบอบอาหาร” (Food Regime) ที่ได้กล่าวถึงความสอดคล้องกันระหว่างการเติบโตของแนวคิดความมั่นคงทางอาหารและ “ระบอบบริษัทอาหาร” (Corporate food regime) ภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (McMichael, 2009)

ระบอบอาหาร คือ กรอบการศึกษาโครงสร้างทางการผลิตและการบริโภคอาหารของโลกถูกกำกับด้วยกรอบแบบทุนนิยมเสรีและโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ โดยในปัจจุบันระบอบอาหารได้อยู่ในยุคของ “บริษัทอาหาร” โดยบริษัทข้ามชาติ (Transnational Corporations, TNCs) เป็นตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) ที่เข้ามาส่งเสริมการผลิตอาหารเพื่อตอบสนองกลไกตลาดและความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ และกระแสของการเปิดการค้าเสรี (free trade) ทั่วโลก (Friedmann, 1982: 248; 1993: 30)

ด้วยเหตุนี้ ความมั่นคงทางอาหารกลายเป็นประเด็นสากลที่องค์กรระหว่างประเทศ ภาครัฐ และเอกชน ได้หยิบยืมไปใช้สำหรับวาระทางการเมืองต่างๆ โดยการอธิบายความมั่นคงทางอาหารถือว่ามี “การเมือง” ในตัวของมันเองที่ใกล้ชิดกับระบบคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ สามารถนำมาสู่การวิพากษ์ ภายใต้การเมืองเรื่องอาหารแบบระบอบบริษัทอาหาร โดยในงานของ Holt-Giménez and Peabody (2008: 1-3) ได้กล่าวถึงปัญหาด้านระบอบอาหารโลกมีปัญหาจากหลักการเสรีนิยมใหม่ ระบบโลกาภิวัตน์ทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ และปัญหาบริษัทข้ามชาติ ดังต่อไปนี้

ด้านแรก: ปัญหาของความมั่นคงทางอาหารกับหลักการของเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism)

จากที่กล่าวไว้ข้างต้น ความมั่นคงทางอาหารหลังยุคปี ค.ศ. 1980s กลับมาให้ความสำคัญในระดับ “ปัจเจกบุคคล” และเศรษฐกิจแบบจุลภาค ตามรายงานของ FAO ในปี ค.ศ. 1997 ได้กล่าวว่า “ความมั่นคงทางอาหาร คือ ยุทธศาสตร์ระดับปัจเจกบุคคล ในการอยู่รอดและมีคุณภาพชีวิตที่ดี เช่นเดียวกับนโยบายระดับชาติและการลงทุนสาธารณะในการด้านผลิตอาหารและการสร้างรายได้” (cited in Fairbairn, 2010: 24-25) ส่งผลให้การทำความเข้าใจเรื่องความมั่นคงทางอาหารกลายเป็นประเด็นทางเศรษฐกิจระดับปัจเจกบุคคลในเรื่องของการเข้าถึงอาหารที่มี “จำนวนมากเพียงพอและราคาถูก”

คำว่า “จำนวนมากเพียงพอและราคาถูก” นี้เอง ได้เปิดช่องให้อุดมการณ์แบบเสรีนิยมใหม่สามารถเข้ามาครอบครองอำนาจนำในเรื่องของการสร้างโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ (economic globalization) การบูรณาการทางเศรษฐกิจ (economic integration) และการเปิดตลาดเสรี (free market) เพื่อส่งเสริมผลิตภาพและความสามารถในการแข่งขัน (productivity and competitiveness) ในการผลิตอาหารจำนวนมากตามกลไกอุตสาหกรรมแบบทุนนิยม และลดราคาอาหารให้ถูกลงตามตรรกะของการเปิดการค้าเสรี และการลดข้อจำกัดทางการค้าต่างๆ ซึ่งเป้าหมายสุดท้ายคือการรักษาอัตรากำไรให้ดำรงอยู่ได้ในการสะสมทุน (Taylor, 2008: 3)

ด้านที่สอง: ความคิดที่ครอบครองอำนาจนำ (hegemonic idea) ของเรื่องความมั่นคงทางอาหารผ่านโลกาภิวัตน์ทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจ ที่ส่งผลเสียของประเทศกำลังพัฒนา

ความคิดเรื่อง “ความมั่นคงทางอาหาร” กลายเป็นความคิดหลักที่ครอบครองอำนาจนำในระบบเศรษฐกิจอาหารโลก ตั้งแต่ปัญหาเรื่องวิกฤตราคาและจำหน่ายสต็อกอาหารในช่วงปี ค.ศ. 1972-74 ทำให้แผนที่ปรับปรุงมาจากแนวคิดประธานผู้อำนวยการ FAO ชาวเนเธอร์แลนด์ชื่อ Addeke Henrik Boerma ในการประชุม The World Food Conference ค.ศ. 1974 ได้นำหลักการเรื่องความมั่นคงทางอาหารมาใช้สำหรับการสร้างคลังสำรองอาหารในระดับชาติและนานาชาติ การให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร และการจัดการกับความอดอยาก ภายใต้แนวคิด “เพิ่มปริมาณอาหาร” ผ่านการผลิตจำนวนมาก (Jarosz, 2014: 171)

ความมั่นคงทางอาหารได้กลายเป็นความคิดหลักในการครอบงำ (hegemony) อันเนื่องมาจากการผูกแนวคิดความมั่นคงทางอาหารให้เข้ากับโลกาภิวัตน์ทางเทคโนโลยีและเศรษฐกิจภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่เรียกว่า “การปฏิวัติเขียว” (the Green Revolution) นำมาสู่การผลิตอาหารจำนวนมากผ่านสายพานอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร ที่ส่งผ่านมาถึงวิธีการผลิตสินค้าเกษตรและอาหารในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อให้ผลผลิตสามารถรองรับกับการเปิดเสรีทางการค้าได้ (Staples, 2006 : 121)

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1986 ธนาคารโลกได้มีเอกสารชื่อว่า *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries* เพื่อนิยามความมั่นคงทางอาหารให้กลายเป็นภารกิจหลักของประเทศกำลังพัฒนา ผ่านโครงการปรับโครงสร้างหนี้ (structural adjustment programs) การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการผสมผสานประเทศกำลังพัฒนาให้เข้ากับระบบตลาดทุนนิยมโลก ทำให้การผลิตและราคาอาหารถูกผูกกับการเคลื่อนไหวของระบบ

ตลาดโลกด้วย (Jarosz, 2014: 171; Rosset, 2006: 52-68) จึงนำมาสู่เหตุผลในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในการตอบสนองตลาดโลก ไม่ว่าจะด้วยอุตสาหกรรมเกษตร การรักษาเสถียรภาพราคาในการขายผ่านระบบเกษตรพันธสัญญา การผลิตข้าวจำนวนมากด้วยกลวิธีแบบการปลูกหลายรอบ เทคโนโลยีการเกษตรแบบการตัดต่อพันธุกรรม (Genetically Modified Organisms, GMOs) เป็นต้น (McMichael and Schneider, 2011) การครอบครองอำนาจของความมั่นคงทางอาหารจึงเป็นฐานทางความชอบธรรมให้กับระบบตลาดทุนนิยมโลก

ด้านที่สาม: *ปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรระหว่างประเทศ และบริษัทเกษตรกรรมทางอาหารระหว่างประเทศ (agri-food TNCs)*

ในสองประเด็นข้างต้น ทั้งกระแสของเสรีนิยมใหม่และการครอบครองอำนาจนำของแนวคิดเรื่องความมั่นคงทางอาหารได้ทำงานผ่านปัจจัยเชิงสถาบันระหว่างประเทศ ด้วยความสัมพันธ์ของตัวแสดงองค์การระหว่างประเทศ และบริษัทเกษตรกรรมทางอาหารระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี การทำความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจการเมืองอาหาร อาจต้องย้อนไปถึงกลุ่มที่เคลื่อนไหวเพื่อการปฏิวัติเขียวในช่วง ค.ศ. 1960s ที่มีมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ (Rockefeller Foundation) องค์กรเอกชนของสหรัฐอเมริกาเข้ามาเคลื่อนไหวในการส่งเสริมการใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อตอบสนองตลาดโลกในยุคแห่งการพัฒนา ประกอบกับการเกิดขึ้นของ GATT ที่ผูกโยงประเด็นด้านอาหารให้เข้ามาอยู่ในระบบเศรษฐกิจโลก และความมั่นคงทางอาหารกลายเป็นประเด็นสาธารณะสำหรับองค์การระหว่างประเทศหลังจากการประชุมปี ค.ศ.

1974 เรื่องการเพิ่มปริมาณผลิตอาหารภายในประเทศและการกำหนดสต็อกอาหารระหว่างประเทศ (McMichael, 1992: 355-358)

ความมั่นคงทางอาหารได้ถูกก่อตัวผ่านการค้าเสรีมากยิ่งขึ้น จนกลายมาเป็นข้อตกลงที่เรียกว่า *The Uruguay Round* ค.ศ. 1986-1994 ของ GATT และกลายมาเป็น WTO ที่ประกาศให้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือหลักในการกำกับราคาและผลผลิตสินค้าเกษตรและอาหาร ข้อตกลงนี้จึงอยู่ภายใต้ของกระแสอุดมการณ์แบบเสรีนิยมใหม่ผ่านการใช้กลไกระหว่างประเทศเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มธุรกิจบริษัทข้ามชาติด้านเกษตรและอาหารเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเรื่องราคาและผลผลิตอาหาร (McMichael, 2000: 127) รวมไปถึงการประชุม *The Doha Development Round* ที่ได้รวมประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ให้เข้ามาทำข้อตกลงกับประเทศกำลังพัฒนาอย่างอินเดีย บราซิล และจีน ในเรื่องการค้าเสรี การพัฒนาเศรษฐกิจ การเสริมสร้างเทคโนโลยีทางการเกษตร และการส่งเสริมการส่งออกเพื่อการค้าระหว่างประเทศ (McMichael, 1992: 343-344)

ผลของการเจรจาในองค์การระหว่างประเทศ ได้นำไปสู่หลักเกณฑ์ที่เรียกว่า “ข้อตกลงว่าด้วยการเกษตร” (The Agreement on Agriculture, AoA) ในปี ค.ศ. 1995 ที่ทำให้ประเด็นเรื่องการเกษตรและอาหารอยู่ภายใต้กรอบข้อตกลงหลัก 4 ด้านประกอบด้วย

- 1) การเข้าถึงตลาด (market access)
- 2) การสนับสนุนจากภายในประเทศ (domestic support) เพื่อการผลิตและการค้า
- 3) การแข่งขันในการส่งออก (export competition)

4) การเข้าถึงข้อตกลงเกี่ยวกับสุขลักษณะและสุขอนามัยของพืชและอาหาร (sanitary and phytosanitary issues) โดยส่วนนี้จะหมายถึงการใช้เทคโนโลยี สารเคมี และวิทยาศาสตร์ เข้ามาจัดการกับปัญหาโรคและแมลงในการผลิตภาคเกษตร

ประกอบกับการทดลองในสินค้าเกษตรและอาหาร ทั้งในเชิงการพัฒนาพันธุ์ (breeding) และการตัดต่อพันธุกรรม (genetically engineered) กลับต้องเผชิญกับปัญหาของสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs) ของ WTO ได้กำหนดให้บุคคลหรือบริษัทผู้ถือสิทธิบัตรมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการผลิต ขาย ใช้ ครอบครองเพื่อจำหน่าย นำมาสู่ปัญหาในการทำให้สินค้าเกษตรและอาหารที่เป็นผลผลิตจากส่วนรวม (common) กลายเป็นของส่วนบุคคล (private) ทำให้ชาวนาและเกษตรกรทั่วไป ไม่สามารถเข้าถึงวัตถุดิบดังกล่าวได้ (Rosset, 2006: 32-33) อาจนำไปสู่การกำกับตลาดจากบริษัทผู้มียุทธศาสตร์ในทรัพย์สินปัญญา

ด้วยเหตุนี้ จึงปฏิเสธได้ยากว่าการทำงานขององค์การระหว่างประเทศไม่ได้เกี่ยวข้องกับบริษัทข้ามชาติ ในทางกลับกัน พบว่าองค์การระหว่างประเทศได้วางกฎกติกาเชิงสถาบันเพื่อเอื้อต่อการดำเนินกิจการแสวงหากำไรของบริษัทข้ามชาติในประเด็นเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและอาหาร ผ่านข้ออ้างในเรื่องของ “ความมั่นคงทางอาหาร” เพราะฉะนั้น จึงไม่น่าแปลกใจหากจะเห็นบริษัทห้างร้านขนาดใหญ่หรือ กลุ่มธุรกิจผูกขาดสินค้าเกษตรและอาหาร และกลุ่มนักวิทยาศาสตร์ที่ทดลองเกี่ยวกับการตัดต่อพันธุพืชเพื่อการค้า รวมไปถึงความร่วมมือระหว่างรัฐ กลุ่มธุรกิจ และองค์การระหว่างประเทศ จะใช้เรื่องความมั่นคงทางอาหารในการสนับสนุนการดำเนิน

กิจกรรมเพื่อประโยชน์ของกลุ่มตน เพราะความมั่นคงทางอาหาร กลายเป็นความคิดหลักที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจโลกในกระแสของเสรีนิยมใหม่นั้นเอง

2.2 กรอบการศึกษาวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ (Critical Discourse Analysis)

เมื่อต้องวิเคราะห์เกี่ยวกับการเมืองและอุดมการณ์ที่แฝงอยู่ใน ภาษา ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าแนวคิดวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์จะมีส่วน ในการช่วยเป็นกรอบแบบข้ามวิทยาการ (cross-discipline) ใน การศึกษาการประกอบสร้างความหมายในตัวบทและคำพูด (texts and talks) เพื่อทำให้เห็นกระบวนการสร้างความหมาย (semiosis) ที่มีเรื่อง อุดมการณ์ (ideology) อำนาจ (power) การครองอำนาจ (dominance) อคติ (prejudice) และการแทนความหมาย (representation) อยู่ในการใช้ภาษาและบริบทของการใช้ภาษานั้น (Tenorio, 2011: 183-184) การตั้งคำถามว่าภาษาคืออะไร ภาษามี หน้าที่อะไร ภาษาและการให้ความหมายเกี่ยวข้องกับบริบททางสังคม อย่างไร ภาษาได้รับอิทธิพลจากอะไร และภาษากลายไปเป็นอิทธิพล หรืออำนาจให้กับบริบททางสังคมได้อย่างไร ผ่านการทำความเข้าใจ ความสัมพันธ์ในการครองอำนาจ (dominance relations) ระหว่างชน ชั้นนำและสถาบันต่างๆ ภายใต้จุดยืนทางสังคมการเมืองของวาทกรรม (sociopolitical stance of discourse) ที่ให้ความชอบธรรมและ อำนาจกับภาษาผ่านการผลิตซ้ำในตัวบทและคำพูด (texts and talks) (Van Dijk, 1993: 249)

การศึกษากระบวนการให้ความหมายในภาษาลักษณะนี้จึงมอง ว่าภาษาเป็นเสมือนอำนาจและอุดมการณ์ที่ทำงานอยู่ในสังคม อันนำมา สู่ปัญหาทางสังคม เช่น ความไม่เท่าเทียมกัน การกดขี่ขูดรีด การ

ครอบครองอำนาจนำ เป็นต้น เห็นได้จากงานของ Hodge and Kress (1993) ที่พยายามมองภาษาว่าเป็นอุดมการณ์ (Language as Ideology) ที่ทำการผลิตซ้ำและประกอบสร้างความจริงจากสังคม (socially constructed reality) ในฐานะที่ภาษาเป็นประดิษฐ์กรรมทางสังคม (social artifacts) ทำให้ภาษามี “จุดยืนทางสังคมการเมืองที่ชัดเจน (sociopolitical stance) ดังนั้น ภาษาและกระบวนการให้ความหมายจึง *ไม่มีความเป็นกลางและไม่เคยเป็นกลาง* แต่เต็มไปด้วยอุดมการณ์และการเมืองภายใต้การให้ความหมายดังกล่าวที่มีการตัดสินใจเชิงคุณค่าเสมอ (value judgment)

สำหรับทางวิชาการแนวคิดวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ได้มีการรวมกลุ่มกันอยู่ในสำนักภาษาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยอีสต์แองเกลีย (the University of East Anglia) ในการศึกษาการทำงานของภาษาและการให้ความหมาย เพื่ออธิบายถึงความไม่เป็นธรรมในสังคม (social injustice) ในการวิเคราะห์ตัวบทและหลักเกณฑ์ทางภาษาศาสตร์ต่างๆ (Hodge and Kress, 1993)

ดังนั้น ในงานชิ้นนี้จะยึดแนวคิดวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์จาก 3 กลุ่มหลัก คือ

1) กลุ่มของ Fairclough (1995) ที่มองการให้ความหมายของภาษาในฐานะที่เป็นอุดมการณ์และการครอบอำนาจ ผ่านแนวการวิเคราะห์แบบ Marxism

2) กลุ่มของ Van Dijk (1993; 1995) ที่ศึกษาพื้นที่การรับรู้ร่วม (cognitive interface) ของตัวแบบ องค์ความรู้ ที่คนคิด อุดมการณ์ และการแสดงภาพแทนทางสังคม (social representation) ที่กระทำต่อปัจเจกบุคคลและโครงสร้างอำนาจทางสังคม

3) กลุ่มของ Wodak and Meyer (2009) ที่ศึกษาการให้ความหมายจากแนววิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์วาทกรรม (discourse-historical approach) เพื่อเข้าใจอำนาจของภาษาและการรักษาการครองอำนาจนั้น (power to maintain domination)

อย่างไรก็ดี แนวคิดวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ที่จะใช้กับการทำความเข้าใจความหมายและกระบวนการวางกรอบที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและอุดมการณ์นี้ *จะไม่ไปไกล* ถึงกลุ่มแนวคิดของ Foucault (1980) ที่เห็นแตกต่างจากการสำรวจวรรณกรรมในช่วงต้นว่า “จิตสำนึก” ไม่ได้เกิดการกระบวนการผลิตสร้างทางสังคม แต่เกิดมาจากวาทกรรมที่ดำรงอยู่อย่างอิสระในความคิดของปัจเจกบุคคลและเป็นสิ่งประกอบขึ้นเป็นตัว “กำหนด” กระบวนการผลิตสร้างทางสังคมและความสัมพันธ์ทางอำนาจ

3. วิธีการศึกษา

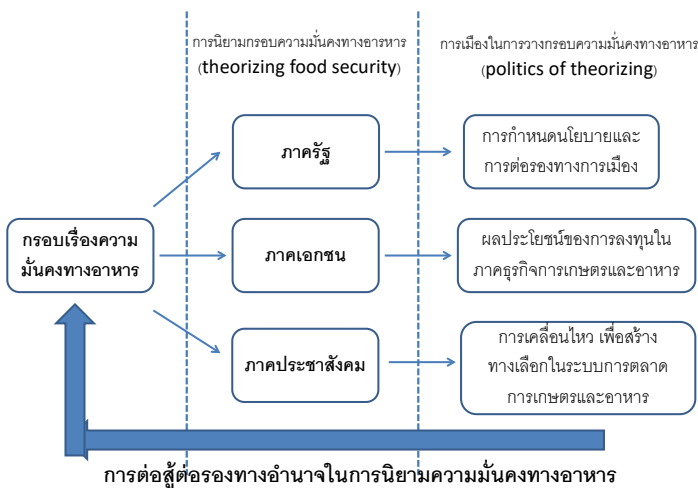
งานชิ้นนี้ใช้วิธีวิจัย ประกอบด้วยการสำรวจเอกสาร จากทั้งบทความวิชาการและเอกสารทุติยภูมิที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหาร และการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีขอบเขตอยู่ที่การศึกษาการนิยามความมั่นคงทางอาหารผ่านการเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) จากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ผ่านการนิยามความมั่นคงทางอาหารตั้งแต่การเกิดวิกฤตราคาอาหารโลกในปี พ.ศ. 2550/51 (the 2007/08 Global Food Price Crisis) เป็นต้นมา

สำหรับการวิเคราะห์ได้นำกรอบการศึกษาแนวคิดวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ในงานของ Fairclough (1995) สามารถจำแนกกระบวนการศึกษาวิจัยได้จากตัวบท (text) ปฏิบัติการทางวาทกรรม (discourse practice) และ ปฏิบัติการทางสังคมวัฒนธรรม

(sociocultural practice) เพื่อมองภาษาที่วิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์จะมองทั้งภาษาเขียน ภาษาพูด และการสื่อสารในลักษณะใดๆ ที่เป็นการสร้างความหมาย (meaning-making) ในกระบวนการทางสังคมและการกระทำทางสังคมที่ถูก “จัดเรียกในเชิงสังคม” (socially constitutive) และ “ถูกออกแบบในเชิงสังคม” (socially shaped) ที่ทำให้การใช้ภาษาและความหมายตอบสนองต่อผลประโยชน์บางอย่าง ภายใต้บริบททางประวัติศาสตร์และสังคมหนึ่ง (Fairclough and Wodak, 1997: 276; Van Leeuwen, 2009: 144)

อย่างไรก็ดี งานของ Van Dijk (1993) ได้พยายามเตือนว่า การศึกษาแนวคิดวาทกรรมวิเคราะห์เชิงวิพากษ์เป็นกิจกรรมทางวิชาการในการตีความและหาข้อถกเถียงแบบข้ามวิทยาการ ไม่ใช่เพียง “วิธีวิจัย” (research method) เพียงอย่างเดียว แต่จำเป็นต้องอาศัยวิธีวิจัยอันหลากหลายจากศาสตร์ต่างๆ เพื่อทำความเข้าใจภาษากับอุดมการณ์ในบริบทของสังคม

แผนภาพที่ 1 กรอบความคิดรวบยอดงานวิจัย
(Conceptual Framework)



ด้วยเหตุนี้ กรอบความคิดรวบยอดในงานวิจัย ตามแผนภาพที่ 1 จะพยายามแสวงหา “การเมือง” ในการวางกรอบทฤษฎีเรื่องความมั่นคงทางอาหารที่แตกต่างหลากหลายของ 3 กลุ่มสำคัญ ดังนี้

1) การเมืองของการวางกรอบทฤษฎีความมั่นคงอาหารของ “ภาครัฐ” ที่พยายามนิยามความมั่นคงทางอาหารให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและการเพิ่มอำนาจในการต่อรองทางการเมือง

2) การเมืองของการวางกรอบทฤษฎีความมั่นคงอาหารของ “ภาคเอกชน” ที่มุ่งนิยามความมั่นคงทางอาหารให้สอดคล้องกับกิจกรรมขององค์กรในการแสวงหาผลประโยชน์ทางด้านการลงทุนในภาคธุรกิจการเกษตรและอาหาร

3) การเมืองของการวางกรอบทฤษฎีความมั่นคงทางอาหารของ “ภาคประชาสังคม” ที่มุ่งเน้นให้ตอบสนองการเคลื่อนไหวเพื่อทางเลือกในระบบตลาดการเกษตรและอาหาร และต่อรองผลประโยชน์กับภาครัฐและภาคเอกชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าความมั่นคงทางอาหารที่มีนิยามกว่าร้อยละความหมายและตัวชี้วัดอีกจำนวนนับไม่ถ้วน ไม่ใช่เรื่องของความบังเอิญ แต่เป็นเรื่องของ “การเมือง” ในการวางกรอบทฤษฎีความมั่นคงทางอาหารให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ วัตถุประสงค์ และผลประโยชน์ของแต่ละภาคส่วนอย่าง “จงใจ” จึงปฏิเสธไม่ได้เลยว่าการศึกษาเพื่อสำรวจการนิยามความมั่นคงทางอาหารในประเทศไทยจะมีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ใช่เพียงเข้าใจความแตกต่างของความมั่นคงทางอาหารอย่างเป็นระบบ แต่จะช่วยทำความเข้าใจเหตุผลในการนิยามความมั่นคงทางอาหารของแต่ละองค์กรด้วยเช่นกัน

4. ผลการศึกษา

4.1 การวางกรอบความมั่นคงทางอาหารกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

ผลการศึกษาค้นพบว่า การวางกรอบความมั่นคงทางอาหารสามารถสรุปรวบยอดให้เห็นได้ในตารางที่ 1 ผ่านการจำแนกมิติการมองความมั่นคงทางอาหาร หน่วยในการวิเคราะห์ความมั่นคงทางอาหาร เป้าหมายของความมั่นคงทางอาหาร และการใช้อำนาจรูปแบบต่างๆ รวมถึงคำสำคัญที่เป็น “ภาษา” ที่แต่ละภาคส่วนใช้ในการอธิบายกรอบความมั่นคงทางอาหารของตน ดังนี้

ตารางที่ 1 กรอบความมั่นคงทางอาหารของภาครัฐ ภาคเอกชน และ
ภาคประชาสังคม

ประเด็นหลัก	รัฐ	เอกชน	ประชาสังคม
มิติในการมองความมั่นคงทางอาหาร	ความมั่นคงทางอาหารจากการช่วยเหลือและพัฒนาโดยกลไกของรัฐ ที่มี ความชอบธรรมทางกฎหมายและมาตรฐานของ วัตถุประสงค์และสินค้า เกษตรและอาหาร	ความมั่นคงทางอาหารใน ระดับมหภาค (macro) ที่ จำเป็นต้องอาศัย ระบบการผลิต การกระจาย และ กลไกการเข้าถึง ผู้บริโภคขนาดใหญ่และมี ประสิทธิภาพ	ความมั่นคงทางอาหารจากชุมชน และกระบวนการอาหารที่เป็น ธรรม ควบคู่ไปกับการรักษา ความ หลากหลายทาง ชีวภาพและ สิ่งแวดล้อม
หน่วยวิเคราะห์	เศรษฐกิจการเมือง และบทบาทของ รัฐกำหนด จากบนสู่ล่าง	ระบบเศรษฐกิจ อาหารในภาพ กว้าง ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน	ชุมชน – เศรษฐกิจ การเมืองจากล่างสู่บน
เป้าหมายของ ความมั่นคงทางอาหาร	การสร้าง มาตรฐานที่ได้รับ การยอมรับและมี ปริมาณสำรอง อาหารที่เพียงพอ บรรลุเป้าหมายใน การพัฒนาตาม	การผลิต การ กระจาย และการ บริโภค ที่มี เพียงพอสำหรับ สังคมและธุรกิจ สามารถจัดหาให้ ได้ ภายได้	รักษาความยั่งยืน เพื่อให้ประชาชน ได้รับ “สิทธิใน การเข้าถึง อาหาร” (Rights to Food) อย่าง เท่าเทียมกัน ใน

ประเด็นหลัก	รัฐ	เอกชน	ประชาสังคม
	แผนยุทธศาสตร์ชาติ	เงื่อนไขที่ทรัพยากรมีจำกัด	ระดับครัวเรือนและชุมชน
อำนาจในการจัดการความมั่นคงทางอาหาร	กลไกของรัฐที่ชอบธรรมด้วยกฎหมายสามารถกำหนดมาตรการและมาตรฐานเกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหาร ผ่านการใช้ข้อมูลสารสนเทศ รวมถึงการใช้กลไกรัฐในการจัดสรรที่ดินและแก้ความยากจน ผ่านนโยบายสาธารณะ	ความมั่นคงทางอาหารเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ภาคธุรกิจสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง (บรรลุปเป้าหมายในแสวงหาผลกำไร) และมีการเจริญเติบโตในระยะยาว ควบคู่ไปกับความรับผิดชอบต่อสังคม	การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่มีแหล่งปฏิบัติการหลักอยู่ในพื้นที่ชุมชน แต่ก็มีอำนาจต่อรองในระดับชาติผ่านการเคลื่อนไหวทางสังคมและบางส่วนที่มีความใกล้ชิดกับรัฐไทย ในขณะที่บางส่วนต่อต้านทั้งรัฐและทุน
“คำสำคัญ” ในการมองความมั่นคงทางอาหาร	Sufficiency, Standardization, Ending stock, Sustainable Development Goals, (SDGs)	Food availability, Productivity, Accessibility, Corporate Social Responsibility, Sustainability	Agroecology, Food Safety, Food Democracy, Resilience, Community, Sustainability

ในด้านของมิติในการมองความมั่นคงทางอาหาร ภาครัฐใช้กลไกของรัฐที่มีความชอบธรรมเชิงสถาบันในการกำหนดความมั่นคงทางอาหาร แตกต่างจากภาคเอกชนที่มองในระดับมหภาคทางเศรษฐกิจ ทั้งในและระหว่างประเทศ ในขณะที่ภาคประชาสังคมมองความมั่นคงทางอาหารจากชุมชนและสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้หน่วยในการวิเคราะห์ของแต่ละภาคส่วนแตกต่างออกไปด้วย โดยภาครัฐหน่วยอยู่ที่เศรษฐกิจ การเมืองและบทบาทของรัฐกำหนดจากบนสู่ล่าง (top-down) ภาคเอกชนมองระบบเศรษฐกิจอาหารในภาพกว้าง ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน และภาคประชาสังคมสนใจที่ชุมชนและเศรษฐกิจการเมืองจากล่างสู่บน (bottom-up)

การที่มีมติและหน่วยในการวิเคราะห์ความมั่นคงทางอาหารแตกต่างกันทำให้เป้าหมายของความมั่นคงทางอาหารก็จะแตกต่างกันไปด้วย โดยภาครัฐเห็นถึงความจำเป็นในการสร้างมาตรฐานที่ได้รับยอมรับและมีปริมาณสำรองอาหารที่เพียงพอ บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ในขณะที่ภาคเอกชนมองการผลิต การกระจาย และการบริโภค ที่มีเพียงพอสำหรับสังคมและธุรกิจสามารถจัดหาให้ได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ทรัพยากรมีจำกัด แต่ภาคประชาสังคมมีเป้าหมายที่รักษาความยั่งยืนเพื่อให้ประชาชนได้รับ “สิทธิในการเข้าถึงอาหาร” (Rights to Food) อย่างเท่าเทียมกัน ในระดับครัวเรือน และชุมชน รวมถึงอำนาจในการจัดการความมั่นคงทางอาหาร ที่ภาครัฐจะใช้กลไกของรัฐที่ชอบธรรมด้วยกฎหมาย สามารถกำหนดมาตรการและมาตรฐานเกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหาร ผ่านการใช้ข้อมูลสารสนเทศ รวมถึงการใช้กลไกรัฐในการจัดสรรที่ดินและแก้ความยากจน ผ่านนโยบายสาธารณะ แตกต่างจากภาคเอกชนที่จะใช้อำนาจในด้านของการวางกรอบความมั่นคงทางอาหารเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ภาคธุรกิจสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง (บรรลุเป้าหมายใน

แสวงหาผลกำไร) และมีการเจริญเติบโตในระยะยาว ควบคู่ไปกับการรับผิดชอบต่อสังคม และอำนาจของภาคประชาสังคมจะอยู่ที่การเคลื่อนไหวมีแหล่งปฏิบัติการหลักอยู่ในพื้นที่ชุมชน แต่ก็มีอำนาจต่อรองในระดับชาติผ่านการเคลื่อนไหวทางสังคมและบางส่วนของที่มีความใกล้ชิดกับรัฐไทย ในขณะที่บางส่วนต่อต้านทั้งรัฐและทุน

ทั้งหมดนี้จึงนำมาสู่การใช้ภาษาในการปฏิบัติการทางวาทกรรมผ่านคำว่าความมั่นคงทางอาหารที่แตกต่างกันของแต่ละภาคส่วน ดังนี้

1) ภาครัฐ: ความพอเพียง (Sufficiency) การสร้างมาตรฐาน (Standardization) จำนวนสำรองอาหารในคลัง (Ending stock) เป้าหมายในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals, SDGs) ตามแผนแม่บทของชาติ

2) ภาคเอกชน: อาหารที่เพียงพอ (Food availability) ผลิตภาพ (Productivity) การเข้าถึง (Accessibility) ความรับผิดชอบต่อสังคมของบรรษัท (Corporate Social Responsibility) และความยั่งยืน (Sustainability) ในความหมายของภาคเอกชนที่คือความอยู่รอดของบริษัทให้สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ในระยะยาว

3) ภาคประชาสังคม: นิเวศเกษตรกรรม (Agroecology) อาหารปลอดภัย (Food Safety) ประชาธิปไตยทางอาหาร (Food Democracy) การปรับตัว (Resilience) ชุมชน (Community) และความยั่งยืน (Sustainability) ในความหมายของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติสำหรับคนรุ่นหลัง

4.2 ความแตกต่างกันในกรอบความมั่นคงทางอาหาร และการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อบรรลุเป้าหมายของนิยามความมั่นคงทางอาหาร

จากความแตกต่างในการนิยามกรอบความมั่นคงทางอาหารในข้างต้นจะพบว่าการเมืองในการสร้างแนวคิดทฤษฎีความมั่นคงทางอาหาร (politics of theorizing food security) ในปฏิบัติการเชิงวาทกรรม (discourse practice) และปฏิบัติการทางสังคมวัฒนธรรม (sociocultural practice) ผ่านการใช้ตัวบทหรือคำศัพท์ (text) เกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหาร จะทำให้เห็นจุดร่วมและจุดขัดแย้งของแต่ละภาคส่วนอย่างชัดเจน

ในกรณีของภาครัฐ มีเป้าหมายในการสร้างความมั่นคงให้กับรัฐ ออกกฎหมาย กำหนดนโยบาย และการต่อรองทางการเมือง หลายครั้งจึงพยายามกำกับภาคเอกชนผ่านกฎกติกาและมาตรฐานต่างๆ และปะทะกับภาคประชาสังคมอันเนื่องมาจากปฏิบัติการที่แตกต่างกันระหว่างบน-ล่าง ในเชิงความสัมพันธ์ทางอำนาจ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาจะพบว่าภาคเอกชนหลายครั้งร่วมมือกับภาครัฐได้ในเรื่องของมาตรฐานต่างๆ ในขณะที่ภาคประชาสังคมแม้ว่าจะเหมือนเป็นคู่แข่งกับภาครัฐ แต่ในหลายกรณีพบว่าภาคประชาสังคมไทยส่วนหนึ่งมีความใกล้ชิดกับภาครัฐ และสามารถเจรจาต่อรองกับภาครัฐจนสามารถยับยั้งบางนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารได้

ประกอบกับภาครัฐในฐานะกลไกสำคัญทางสังคมการเมืองที่มีความชอบธรรมตามกฎหมายและสามารถวางนโยบายสาธารณะที่ส่งผลต่อภาพรวมทั้งประเทศ ได้มีความพยายามนำแนวคิดเรื่องความมั่นคงทางอาหารมาปรับใช้ ร่วมกับแนวนโยบายของรัฐของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนา และความมั่นคงของรัฐผ่านศักยภาพ

ของรัฐในการส่งออกสินค้าอาหาร รวมไปถึงความมั่นคงทางอาหารจากการช่วยเหลือและพัฒนาโดยกลไกของรัฐ ที่มีความชอบธรรมทางกฎหมายและมาตรฐานของวัตถุดิบและสินค้าเกษตรและอาหาร หรือกล่าวได้ว่า ‘ความมั่นคงทางอาหาร’ กลายเป็นคำสำคัญสำหรับโครงการต่างๆ ของภาครัฐ

อย่างไรก็ดี กลไกของภาครัฐสามารถเปิดพื้นที่ในการถกเถียงเรื่องความมั่นคงทางอาหารได้เช่นเดียวกัน ดูได้จากการสร้างความร่วมมือในการรักษาความมั่นคงทางอาหารถือว่าเป็นยุทธศาสตร์สำคัญของคณะกรรมการอาหารแห่งชาติ โดยมีเป้าหมายในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินงานและการมีส่วนร่วมผ่านประเด็นต่างๆ ในเรื่องความมั่นคงทางอาหาร เช่น การปรับใช้กฎหมายสภาองค์กรชุมชนสภาเกษตรกรแห่งชาติ การให้ภาคเอกชนมีการดำเนินการด้านความรับผิดชอบต่อสังคมและเข้าไปร่วมกับชุมชนในการสร้างความมั่นคงทางอาหาร การผลักดันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการดูแลความมั่นคงทางอาหารและพัฒนาเกษตรกร และแสวงหาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในด้านการผลิตอาหารที่ขาดแคลน เป็นต้น (คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ, 2559: 73)

จากการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐต่อความมั่นคงทางอาหาร โดยภาครัฐควรเป็นประธานและเจ้าภาพหลักในการประสานงานการทำงานของภาคเอกชน ประชาสังคม ตัวแทนเกษตรกร และผู้บริโภค ที่ควรมีดังต่อไปนี้ (อภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560)

- 1) รัฐควรเป็นตัวอย่างในการเปิดตลาดการค้าขายอาหารให้กับภาคธุรกิจ เพื่อให้สามารถขายและกระจายอาหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) รัฐต้องมีการทำระบบสำรองอาหารของตัวเองในลักษณะ First in First Out (FIFO) เพื่อให้เกิดการหมุนเวียนอาหารในคลังสำรองเพื่อลดความเสี่ยงจากการจัดเก็บเป็นเวลานาน
- 3) รัฐต้องมีการทำข้อตกลงกับภาคเอกชนเพื่อพิจารณาสินค้าเกษตร พืช และอาหารในเชิงมูลค่า (value) ที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง
- 4) รัฐต้องจัดทำระบบกฎหมายสนเทศในการระบุเรื่องความมั่นคงทางอาหาร การจัดการที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติ

ในกรณีของภาคเอกชน ที่ต้องบรรลุเป้าหมายในการแสวงหากำไรและความอยู่รอดในระบบเศรษฐกิจ ทำให้หลายครั้งจำเป็นต้องร่วมมือกับภาครัฐผ่านโครงการเกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหารต่างๆ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบภาครัฐ-เอกชนขึ้นมา ในขณะเดียวกันก็ต้องนำหลักการและคำศัพท์ของภาคประชาสังคมอย่างเช่น “ความยั่งยืน” มาใช้เพื่อให้สามารถอยู่รอดและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างราบรื่นในระบบเศรษฐกิจ โดยภาคเอกชนจะต้องสามารถเติบโตไปพร้อมกับภาครัฐและสังคมได้ (วุฒิชัย สิทธิปรีดานันท์, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560)

ด้วยเหตุนี้ “การแสวงหากำไร” จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเจริญเติบโตของธุรกิจ แต่หากธุรกิจต้องการที่จะ “อยู่รอด” ในระยะต้อง จึงต้องมองในเรื่องของความยั่งยืน ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท และการวางบทบาทของธุรกิจให้อยู่ในภาพของธุรกิจเพื่อสังคมด้วยเหตุนี้ การเข้ามาดูแลสังคมและสิ่งแวดล้อมจึงทำให้ธุรกิจเติบโตได้

อย่างยั่งยืน ตัวอย่างเช่น บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน) (CPF) จึงต้องอาศัยสังคมในการสร้างความยั่งยืนร่วมกัน จนเกิดจุดสมดุลระหว่าง “ความอยู่รอดของบริษัท” (การทำธุรกิจ) และ “ความยั่งยืนของสังคม” ที่ต้องไปด้วยกัน (วุฒิชัย สิทธิปรีดานันท์, สัมภาษณ์, 22 พฤษภาคม 2560)

บทบาทของภาคเอกชนในเรื่องการวางกรอบความมั่นคงทางอาหารผ่านปฏิบัติการเชิงวาทกรรมจะพบว่าความมั่นคงทางอาหารในภาษาของภาคเอกชนจะเป็นระดับมหภาค (macro) คือกลไกตลาด ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ นำมาสู่ข้อเสนอในความมั่นคงทางอาหารในลักษณะของการผลิตอาหารจำนวนมากเพื่อให้อาหารเพียงพอ และการผลิตจำนวนมากทำให้ราคาสินค้าถูกลง ประกอบกับการมีสายพานการผลิตและการกระจายสินค้าผ่านร้านค้าปลีกทำให้ประชาชนจึงสามารถเข้าถึงอาหารได้สะดวกขึ้น ความมั่นคงทางอาหารจึงมีหน่วยวิเคราะห์ในระดับระบบเศรษฐกิจอาหารในภาพกว้าง ทั้งด้านอุปสงค์และอุปทาน

นอกจากนี้ ความมั่นคงทางอาหารของภาคเอกชนได้มีความสัมพันธ์ผ่านกลไกเชิงสถาบันของภาครัฐ และมีการนำภาษาของภาคประชาสังคมอย่างเรื่องความรับผิดชอบต่อทางสังคมและความยั่งยืนมาใช้ในการผลิตกรอบความมั่นคงทางอาหารสำหรับภาคเอกชนเพื่อให้สามารถอยู่รอดและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างราบรื่นในระบบเศรษฐกิจระยะยาว ตัวอย่างเช่น บริษัท CPF ได้วางยุทธศาสตร์ของบริษัทได้เชื่อมโยงกับแนวคิดความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยวางเป้าไว้ว่าจะเป็น “ครัวโลกเพื่อความยั่งยืน” (ซีพีเอฟ, 2558)

ตรรกะความมั่นคงทางอาหารของภาคเอกชน จึงอยู่ที่การผลิต การกระจาย และการบริโภค ที่มีเพียงพอสำหรับสังคมและธุรกิจ สามารถจัดหาให้ได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ทรัพยากรมีจำกัดและประชากรเพิ่ม ในจำนวนไม่จำกัด อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อโต้แย้งว่าตลอด 20 ปีที่ผ่านมา ปริมาณอาหารเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องร้อยละ 2 ต่อปี ในขณะที่อัตราการเพิ่มของประชากรลดลงร้อยละ 1.14 ต่อปี (Holt-Gimenez and Peabody, 2008:1) ซึ่งขัดแย้งกับตรรกะของภาคเอกชน

ในกรณีของภาคประชาสังคม ที่เป้าหมายเป็นการเคลื่อนไหว เพื่อให้เกิดพื้นที่ของภาคส่วนที่สาม (Third Sector) ในการสร้างความมั่นคงทางอาหาร และทางเลือกในระบบการผลิตและการตลาดทางด้านการเกษตรและอาหาร ทำให้ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าต้องเข้าไปปะทะกับภาครัฐและภาคเอกชนอยู่เสมอ แต่อำนาจในการต่อสู้ต่อรองของภาคประชาสังคมในไทยยังมีอิทธิพลต่อภาครัฐสูงพอสมควร เห็นได้จากการเคลื่อนไหวประเด็นเรื่องความมั่นคงทางอาหาร และประเด็นเรื่องกฎหมายสินค้าเกษตรตัดแปลงพันธุกรรม (GMOs) เป็นต้น ทำให้ภาคประชาสังคมจึงสามารถเคลื่อนไหวช่วงชิงอำนาจการวางกรอบนิยาม และปฏิบัติการในทางสังคมผ่านแนวคิดความมั่นคงทางอาหารเพื่อสร้างทางเลือกในระบบการตลาดการเกษตรและอาหารได้ และภาคประชาสังคมบางส่วนถูกจัดตั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนในการเข้ามาดูแลเรื่องความมั่นคงทางอาหาร จึงนำไปสู่คำถามสำหรับภาคประชาสังคมว่า แท้จริงแล้ว Third Sector อยู่ตรงไหนกันแน่ระหว่างรัฐและเอกชน

ภาคประชาสังคมมองความมั่นคงทางอาหาร ว่าเป็น “ประชาธิปไตยทางอาหาร” (Food Democracy) หมายถึง ประชาชนมีอำนาจในการจัดการกระบวนการอาหาร ตั้งแต่ฐานทรัพยากร ความหลากหลายทางชีวภาพ ในระดับรากฐานของระบบอาหาร อำนาจใน

การจัดการพันธุกรรม และทางเลือกในระบบอาหารทั้งจากเกษตรกรและผู้บริโภค เป็นต้น การมอง “ระบบอาหาร” จึงต้องมองระบบในภาพรวม (the whole system) ที่ประกอบด้วยความสัมพันธ์ที่หลากหลาย เช่น กลไกตลาด บรรษัทเอกชน ระบบพันธุกรรม การจัดการสิทธิในที่ดิน ระบบการจัดการอาหารจากต้นน้ำสู่ปลายน้ำตลาดห่วงโซ่อุปทาน ระบบการค้าสมัยใหม่ การจัดการทางเลือกในการบริโภค วิธีการบริโภค การโฆษณา สิทธิของปัจเจกบุคคล ทางเลือกในการดำรงชีวิตในเมืองหรือชนบท นโยบายภาครัฐ ความเท่าเทียมและความเป็นธรรม และประเด็นเรื่องสตรีนิยม เป็นต้น (วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ, สัมภาษณ์, 16 มกราคม 2559)

จากที่กล่าวมาในส่วนนี้จะพบว่าภาคประชาสังคมเป็นภาคส่วนที่พยายามมองความมั่นคงทางอาหารในพื้นที่ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยยึดในด้านหนึ่งคือ “ชุมชน” เป็นจุดสำคัญในการจัดการความมั่นคงทางอาหาร แต่อีกด้านหนึ่งมองเรื่อง “เศรษฐกิจการเมือง” ว่าความมั่นคงทางอาหารต้องมองทั้งกระบวนการผลิตและกระจายอาหาร ที่มีเรื่องของอำนาจ สิทธิ และความขัดแย้งกันเสมอ และเพื่อบรรลุถึงความเท่าเทียมและความเป็นธรรม ส่งผลให้ภาคประชาสังคมเข้ามาเคลื่อนไหวในการวางกรอบความมั่นคงทางอาหารด้วย

การถกเถียงเรื่องของความมั่นคงทางอาหารในปัจจุบันของภาคประชาสังคมหลายกลุ่มจึงไปไกลกว่าเพียงเรื่องของการผลิตให้เพียงพอและขายในราคาที่ถูกคนเข้าถึง แต่ได้เข้ามาสู่การถกเถียงในเรื่อง “อธิปไตยทางอาหาร” (food sovereignty) ที่ให้ความสำคัญกับทางเลือกที่เป็นประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจใหม่ในการแบ่งปันทรัพยากร และการจัดการระบบอาหารโดยชุมชน (Boyer, 2010; Agarwal, 2014; วีระ หวังสัจจะโชค, 2559)

ตัวอย่างการถกเถียงในการปะทะในเชิงความคิดเรื่องกรอบความมั่นคงทางอาหารนี้ ผู้ผลิตและผู้บริโภคในฐานะผู้มีส่วนได้เสีย (stake-holder) ที่ได้รับผลกระทบจริงๆ กลับไม่ใช่ “ตัวแสดงหลัก” ในการลุกขึ้นสู้ในเรื่องความมั่นคงทางอาหาร เช่น กรณีกฎหมาย GMOs เป็นการถกเถียงระหว่าง “ผู้นำที่มีอิทธิพลทางความคิด” (Influencers) โดย “กลุ่มสายวิทยาศาสตร์การเกษตร” ที่สนับสนุน GMOs เพื่อความมั่นคงทางอาหาร และ “กลุ่ม NGOs” ที่มีความกังวลว่า GMOs จะมาทำลายทางเลือกในความมั่นคงทางอาหาร แต่ผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประเด็นเหล่านี้อย่างเกษตรกร บริษัทข้ามชาติ กรมวิชาการเกษตร และผู้บริโภค ไม่ได้ออกมาเป็นตัวแสดงหลักในการถกเถียง (เดชรัตน์ สุขกำเนิด, สัมภาษณ์, 16 มกราคม 2559)

อย่างไรก็ดี มีการปะทะกันทางความคิดเรื่องการวางกรอบความมั่นคงทางอาหารระหว่างภาคประชาสังคมและภาคเอกชน โดยภาครัฐเป็นเสมือนตัวแสดงที่ขยับไปมาระหว่างแนวคิดของสองชุดนี้ เพราะอำนาจในการต่อสู้ต่อรองของภาคประชาสังคมในไทยยังมีอิทธิพลต่อภาครัฐ ส่งผลให้ภาคประชาสังคมสามารถช่วงชิงอำนาจในการนิยามกรอบความมั่นคงทางอาหาร สำหรับปฏิบัติการในชุมชนหมู่บ้านอันเป็นเป้าหมายหลักของภาคประชาสังคมในการสร้างทางเลือกในระบบเกษตรกรรมอาหาร

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สำหรับประเทศไทย เรื่องความมั่นคงทางอาหารอาจมองไม่เห็นความเสี่ยง (risk) และภัยคุกคาม (threat) เพราะประเทศไทยมีอาหารเพียงพอ (food availability) (อาจจะไม่ใช่อาหารปลอดภัยแบบ food safety) แต่ปัญหาที่ถกเถียงกันในเรื่องความมั่นคงทางอาหารจะอยู่ในลักษณะของ “การถกเถียง” (argumentation) มากกว่าการสร้าง

ข้อตกลงร่วมกันในการบริหารจัดการ และเมื่อการมองความหมายยังอยู่ในระยะของการถกเถียงก็จะนำไปสู่แนวทางจัดการปัญหาที่ “ต่างคนต่างเคลื่อนไหว” แก้ไขปัญหาความมั่นคงทางอาหารตามข้อถกเถียง (argument) ของกลุ่มตน และเกิดการ “ช่วงชิง” พื้นที่ในการทำงานด้านความมั่นคงทางอาหารระหว่างกัน ทั้งในระดับนโยบาย กฎหมาย และปฏิบัติการทางสังคม

นอกจากนี้ การถกเถียงในเรื่องความมั่นคงทางอาหาร แม้ว่าจะทำให้เห็นมุมมองที่แตกต่างกันของแต่ละภาคส่วน แต่กลับไม่ได้มีความเข้าใจร่วมกันหรือเรียนรู้ระหว่างกันมากนัก จึงนำมาสู่การหยิบใช้ “ข้อมูล” (information) ตามประเด็นที่ภาคส่วนตัวเองสนใจเท่านั้น และพยายามที่จะลดความสำคัญของข้อมูลจากภาคส่วนอื่นที่เห็นไม่ตรงกัน

ด้วยเหตุนี้การทำให้ทุกภาคส่วนเข้าใจและมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางอาหาร จึงจำเป็นจะต้องมีการมาคุยเรื่องมิติและหน่วยการวิเคราะห์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่สามารถทำงานร่วมกันได้ อาจจะมี “หน่วยงานกลาง” ในลักษณะของคณะกรรมการร่วม 3 ฝ่าย เป็นหน่วยในการบริหารจัดการและพูดคุยในเรื่องความมั่นคงทางอาหาร เพื่อนำไปสู่การสร้างกรอบในการ “ปฏิบัติการ” (practice) ร่วมกัน

ในระดับรัฐ ในฐานะหน่วยงานที่สามารถมีจัดสถาบันอย่างเป็นทางการในการวางกฎและระเบียบที่บังคับใช้ได้อย่างทั้งไป อาจจะทำตัดสินใจในรูปแบบของการ “ช่วยขาย” ผ่านนโยบายต่างๆ เพื่อสร้างเศรษฐกิจฐานราก ประชากรรัฐ และกิจการเพื่อสังคม (social enterprise) ต่างๆ เป็นหน้าที่ยของการสนับสนุนมากกว่าที่จะลงไปกำหนดนิยามความมั่นคงทางอาหารว่าอะไร “ใช่-ไม่ใช่”

ส่วนในระดับ “ปัจเจกบุคคล” คนธรรมดา จะมองความมั่นคงทางอาหารอย่างไร ต้องมองในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงวาทกรรม (Discursive change) ในลักษณะที่ความมั่นคงทางอาหารเป็นการต่อสู้ทางวาทกรรมและปฏิบัติการทางวาทกรรมระหว่างภาครัฐ-เอกชน-ประชาสังคม แต่ในฐานะประชาชนสามารถเป็นกลไกพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงทางอาหารได้ เพราะเป็นหน่วยระดับต้นที่มีพื้นฐานอธิบาย (baseline) ที่ชัดเจนที่สุด อาจออกมาเป็นในลักษณะของความต้องการของประชาชนก็ได้ เช่น ไม่มีข้าวกิน อาหารแพง ไม่มีไฟฟ้าใช้ เป็นต้น ปัญหาระดับพื้นฐานนี้จะสามารถสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาพร้อมกันได้

กล่าวในอีกนัยหนึ่งคือ การสร้างความร่วมมือทางความมั่นคงทางอาหารต้องมาจากปัญหาของประชาชนเป็นหลัก และค่อยวางกรอบความมั่นคงทางอาหารจากปัญหาของประชาชนแบบ “ล่างสู่บน”

ดังนั้น ในอนาคตการมองความมั่นคงทางอาหาร อาจต้องเริ่มจากการตั้งคำถามถึงกรอบการนิยามและตัวชี้วัดของความมั่นคงทางอาหารของแต่ละหน่วยงานเพื่อสร้างความเข้าใจให้ตรงกัน บทฐานคิด 4 ด้านสำคัญ ประกอบด้วย

- 1) ความมั่นคงทางอาหารเป็นแนวคิดทางยุทธศาสตร์ (strategic concept) ที่แต่ละหน่วยงานสามารถเลือกนำไปใช้เพื่ออธิบายตามสภาพวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานหรือองค์กรของตัวเอง ความมั่นคงทางอาหารจึงมีความแตกต่างหลากหลายได้เป็นเรื่องปกติ จึงควรทำความเข้าใจความมั่นคงทางอาหารผ่านมุมมองวิถีคิดที่ไม่เหมือนกันดังกล่าว โดยไม่ยึดมั่นถือมั่นนิยามใดนิยามหนึ่งเป็นสรณะหรือความจริงสูงสุด

2) การมองความมั่นคงทางอาหารควรมองในฐานะ “เงื่อนไขในการดำเนินชีวิตที่ดี” ที่จำเป็นต้องมี “การออกแบบ” (design) ร่วมกัน ไม่ใช่เพียงการกำหนดตัวชี้วัดแบบบนลงล่างในลักษณะของ “การวางแผน” (Maxwell, 1996: 163)

3) การศึกษาความมั่นคงทางอาหารควรจะมีลักษณะของสหวิทยาการ (multidisciplinary) ที่ทุกศาสตร์ต้องร่วมกันทำความเข้าใจ ทั้งจากสาขาวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ เพราะเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อความมั่นคงทางอาหารมีความหลากหลายและสลับซับซ้อน การใช้ศาสตร์ใดเพียงศาสตร์หนึ่งมาศึกษาความมั่นคงทางอาหารจึงไม่เพียงพอในการทำความเข้าใจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และนำไปสู่การระบุทางออกที่คลาดเคลื่อนกว่าที่ควรจะเป็น

4) ความมั่นคงทางอาหาร ไม่ต่างจาก “ความรู้” ในเรื่องอื่นๆ ที่มีเรื่องของ “การเมือง” ในการเข้ามากำหนดวาระ (agenda setting) และกำหนดกรอบทางอุดมการณ์ (ideological framing) ให้กับความรู้ นั้นๆ ด้วยเหตุนี้ หากเห็นการอ้างอิงความมั่นคงทางอาหารไม่ว่าจะในภาคส่วนหรือหน่วยงานใดก็ตาม จะปฏิเสธว่าไม่เป็นการเมือง (apolitical agenda) คงจะไม่ได้ แต่การทำความเข้าใจการเมืองดังกล่าวจะช่วยให้สามารถเข้าใจการเคลื่อนไหวและเป้าหมายของแต่ละภาคส่วน จนสามารถเจรจาต่อรองเพื่อให้เกิดทางออกในการจัดการความมั่นคงทางอาหารให้ยั่งยืนต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

คณะกรรมการอาหารแห่งชาติ. (2559). **กรอบยุทธศาสตร์การจัดการด้านอาหารของประเทศไทย**, เข้าถึงได้จาก: <http://food.fda.moph.go.th/letfdapv/data/Strategy.pdf> (วันที่เข้าถึง 12 มีนาคม 2560).

ซีพีเอฟ (2558) “รายงานความยั่งยืนประจำปี 2558” บริษัท เจริญโภคภัณฑ์อาหาร จำกัด (มหาชน), เข้าถึงได้จาก: <http://www.cpfworldwide.com/th/sustainability/report>, (วันที่เข้าถึง 13 มีนาคม 2560).

วีระ หวังสัจจะโชค. (2557). **ความมั่นคงทางอาหารในอาเซียน: บทสำรวจร่วมสมัย**, นนทบุรี: มูลนิธิเกษตรยั่งยืน (ประเทศไทย).

วีระ หวังสัจจะโชค. (2559). “ความมั่นคงทางอาหารและอธิปไตยทางอาหาร: การศึกษาการเมืองเรื่องอาหาร (Food Politics) ในศตวรรษที่ 21” **วารสารรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช**. 2,2 (ก.ค.-ธ.ค.): 77-104.

ภาษาอังกฤษ

Agarwal, Bina. (2014). “Food Sovereignty, Food Security, and Democratic Choice: Critical Contradictions, Difficult Conciliations” **The Journal of Peasant Studies**. 41,6: 1247-1268.

Boyer, Jefferson. (2010). “Food Security, Food Sovereignty, and Local Challenges for Transnational Agrarian

Movements: The Honduras Case” **The Journal of Peasant Studies**. 37, 2 : 319-351.

Chiengkul, Prapimhan. (2015). **Hegemony and Counter-Hegemony in the Agri-food System in Thailand (1990-2014)**. Ph.D. thesis, University of Warwick.

Cox, Robert W. (1986) “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relation Theory”, in Robert O. Keohane (ed.) **Neoliberalism and Its Critics**. New York: Columbia University Press, pp. 204-254.

Fairbairn, Madeleine. (2010). “Framing Resistance: International Food Regime and the Roots of Food Sovereignty” in Hannah Wittman, Annette Desmarais and Nettie Wiebe (eds.) **Food Sovereignty: Reconnecting Food, Nature, and Community**. Oxford: Pambazuka Press. pp. 15-32.

Fairclough, Norman. (1995). **Critical Discourse Analysis**. London: Longman.

Fairclough, Norman and Ruth Wodak. (1997). “Critical Discourse Analysis” in Teun A. Van Dijk (ed.) **Discourse as Social Interaction, Vol. 2**, London: Sage, pp. 258-284.

- FAO. (1983). **World Food Security: A Reappraisal of the Concepts and Approaches**. Director-General's Report. Rome.
- Foucault, Michel. (1980). **Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977**, Colin Gordon, Leo Marshall, John Mepham, and Kate Soper (trans.). New York: Pantheon Books.
- Friedmann, Harriet. (1982). "The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order" **American Journal of Sociology**, 88, Supplement: S248-S286.
- Friedmann, Harriet. (1993). "The Political Economy of Food: A Global Crisis" **New Left Review**, 197: 29-57.
- Friedmann, Harriet and Philip McMichael. (1989). "Agriculture and the State System: The Rise and Decline of National Agricultures, 1870 to the Present" **Sociologia Ruralis**, 29, 2 (August): 93-117.
- Harvey, David. (2005). **A Brief History of Neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press.
- Hodge, Robert and Gunther Kress. (1993). **Language as Ideology**. London and New York: Routledge and Kegan Paul.
- Holt- Giménez, Eric. (2006). **Campesino a Campesino: Voices from Latin Maerica's Farmer to Farmer**

Movement for Sustainable Agriculture. San Francisco: Food First Books.

Holt-Giménez, Eric and Loren Peabody. (2008). “From Food Rebellions to Food Sovereignty: Urgent Call to Fix a Broken Food System” **Food First Backgrounder.** 14, 1: 1-6.

Jarosz, Lucy. (2014). “Comparing Food Security and Food Sovereignty Discourses” **Dialogues in Human Geography.** 4, 2: 168-181.

Maxwell, Simon. (1996). “Food Security: A Post-Modern Perspective” **Food Policy,** 21,2 : 155-170.

McKeown, David. (2006). “Chapter One: Definition of Food Security” in **Food Security: Implications for the Early Year.** Available: http://www1.toronto.ca/city_of_toronto/torontopublic_health/healthy_public_policy/children/files/pdf/fsbp_ch_1.pdf, (Accessed July 11, 2017)

McMichael, Philip. (1992). “Tensions between National and International Control of the World Food Order: Contours of a New Food Regime”. **Sociological Perspectives.** 35,2 : 343-365.

McMichael, Philip. (2000). “Global Food Politics” in Fred Magdoff, John Bellamy Foster, and Frederick H. Buttel (eds.) **Hungry for Profit: The Agribusiness Threat to**

- Farmers, Food, and the Environment.** New York: Monthly Review Press. pp.125-143.
- McMichael, Philip. (2009). “A Food Regime Genealogy” **Journal of Peasant Studies.** 36,1: 139-170.
- McMichael, Philip and Mindi Schneider. (2011). “Food Security Politics and the Millennium Development Goals”. **Third World Quarterly.** 32, 1: 119-139.
- Patel, Raj. (2012). “The Long Green Revolution” **The Journal of Peasant Studies.** 40,1: 1-63.
- Rosset, Peter. (2006). **Food is Different: Why We Must Get the WTO Out of Agriculture.** London and New York: Zed Book.
- Staples, Amy L. S. (2006). **The Birth of Development: How the World Bank, Food and Agriculture Organization and World Health Organization Changed the World, 1945-1965.** Kent, Ohio: The Kent State University Press.
- Taylor, Marcus. (2008). “Introduction”, in Marcus Taylor (ed.) **Global Economy Contested: Power and Conflict across the International Division of Labour.** London and New York: Routledge. pp.1-8.
- Tenorio, Encarnacion Hidalgo. (2011) .“Critical Discourse Analysis, An Overview” **Nordic Journal of English Studies.** 10,1: 183-210.

- Van Dijk, Teun A. (1993). "Principles of Critical Discourse Analysis" **Discourse and Society**. 4,2 : 249-283.
- Van Dijk, Teun A. (1995). "Aims of Critical Discourse Analysis" **Japanese Discourse**. 1: 17-27.
- Van Leeuwen, Teun. (2009). "Discourse as the Recontextualization of Social Practice: A Guide" in Ruth Wodak and Michael Meyer (eds.) **Methods of Critical Discourse Analysis**. London: Sage. pp. 144-161.
- Wodak, Ruth and Michael Meyer. (2009). "Critical Discourse Analysis: History, Agenda, Theory, and Methodology" in Ruth Wodak and Michael Meyer (eds.) **Methods of Critical Discourse Analysis**. London: Sage. pp. 1-33.

สัมภาษณ์

- วิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ. 16 มกราคม 2559. สัมภาษณ์
- เดชรัตน์ สุขกำเนิด. 16 มกราคม 2559. สัมภาษณ์.
- อภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย. 22 พฤษภาคม 2560. สัมภาษณ์.
- วุฒิชัย สิทธิปริदानันท์. 22 พฤษภาคม 2560. สัมภาษณ์.