

บทที่ 3

ความร่วมมือและการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำ ในอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง

ความร่วมมือและการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำในอเมริกาเหนือ
ในภูมิภาคอเมริกาเหนือมีการก่อตั้งความร่วมมือระดับภูมิภาคขึ้นเพื่อสนองต่อ
สถานการณ์โลกในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ที่สหภาพยุโรป (European Union : EU) ได้มีการ
บูรณาการภายในภูมิภาคจนรวมตัวกันเป็น EU ในปลายปี ค.ศ. 1993¹ และการก่อตั้งเขตการค้าเสรี
อาเซียน² (ASEAN Free Trade Area : AFTA) ของ ASEAN ในปี ค.ศ. 1993³ ซึ่งเป็นการบูรณาการ
ในระดับภูมิภาคอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้นประเทศในอเมริกาเหนือจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้
อันนำไปสู่การก่อตั้ง “ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ” (North American Free Trade
Agreement : NAFTA) โดยให้ความสำคัญเป็นอย่างมากต่อเรื่องเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ดีเชื่อว่า
NAFTA จะให้ความสำคัญแต่เพียงเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมเรื่องอื่น ๆ ในอเมริกา
เหนือด้วย

¹ สมพงษ์ ชูมาก, *ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน (ทศวรรษ 1990 และแนวโน้ม)*,
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น. 142-143.

² ประเทศสมาชิกในขณะนั้นประกอบด้วย 1. อินโดนีเซีย 2. ไทย 3. ฟิลิปปินส์ 4. มาเลเซีย
5. สิงคโปร์ 6. บรูไน

³ อาเซียน (ASEAN) สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of
Southeast Asian Nations), <<http://www.mfa.go.th/internet/document/1709.pdf>>

ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement : NAFTA) : เงื่อนไขในระดับภูมิภาคต่อกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคในอเมริกาเหนือ

การก่อตั้งข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement : NAFTA) ได้เริ่มจากนายกรัฐมนตรีนอร์แมน มัลรอนนี (Norman Mulroney) ของแคนาดา ได้ประกาศเจตนารมณ์ที่จะเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐฯ ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1985 จนสามารถตกลงกันได้ในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1987 และข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสหรัฐฯ-แคนาดา มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1989

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1990 ประธานาธิบดีจอร์จ บุช (George Bush) และประธานาธิบดี คาร์ลอส ซาลินาส เดอ กอร์ตารี (Carlos Salinas de Gortari) แห่งเม็กซิโกได้ประกาศเจตจำนงร่วมกันที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่าง 2 ประเทศ รวมทั้งได้สั่งการให้รัฐมนตรีกระทรวงการค้าของตนเริ่มเตรียมการในข้อตกลงดังกล่าว ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 ประเทศแคนาดาก็เข้าร่วมในการเจรจาด้วย อันนำไปสู่การเจรจาสามฝ่ายเพื่อก่อตั้งข้อตกลงการค้าเสรีแห่งภูมิภาคอเมริกาเหนือ⁴

NAFTA มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1994 ซึ่งเป็นทั้งข้อตกลงการค้าเสรีและข้อตกลงที่สำคัญเรื่องการลงทุนระหว่างแคนาดา, สหรัฐฯ และเม็กซิโก ในข้อตกลงใน NAFTA มีข้อตกลงไตรภาคี (Trilateral) อยู่ 2 เรื่อง คือ เรื่องแรงงานและสิ่งแวดล้อม ส่วนข้อตกลงทวิภาคี (Bilateral) ระหว่างสหรัฐฯ และเม็กซิโกมีเรื่องการปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อมชายแดน (USA and Mexico on Border Environment Action) NAFTA ถูกก่อตั้งเพื่อลดหรือพยายามกำจัดอุปสรรคเรื่องภาษีศุลกากรในพื้นที่ของทั้ง 3 ประเทศนี้ภายใน 10-15 ปี อย่างนั้นก็ตาม NAFTA ก็มีใช้ทั้งสหภาพศุลกากร (Customs Union) และก็ไม่เหมือนกับสถาบันดังเช่น EU NAFTA นั้นมีวิวัฒนาการจากข้อตกลงการค้าเสรีแคนาดา-สหรัฐฯ (Canadian-US Free Trade

⁴ อภัสสร ฤทธิ์แรงกล้า, “เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ : การก่อตั้งและความสำคัญต่อนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกา”, (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), น. 15.

Agreement : CUFTA) ซึ่งมีผลเริ่มใช้ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1989 CUFTA มีผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจ GATT⁵ (General Agreement on Tariff and Trade) จนกระทั่งนำไปสู่การจัดการ NAFTA ดังกล่าวในข้างต้น

NAFTA ประกอบด้วยประเทศสมาชิก 3 ประเทศที่ไม่มีความเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ประชากรเกือบร้อยละ 70 และรายได้ประชาชาติเกือบร้อยละ 90 ของ NAFTA ทั้งหมดเป็นของสหรัฐฯ, ประชากรร้อยละ 4 และรายได้ประชาชาติร้อยละ 6 เป็นของแคนาดา และเม็กซิโกมีประชากรร้อยละ 24 และรายได้ประชาชาติร้อยละ 4 ของ NAFTA ทั้งหมด⁶ ความไม่สมดุลนี้ทำให้สหรัฐฯ มีลักษณะครอบงำแบบ Hub and Spoke คือสหรัฐฯ เป็นตัวแสดงที่เป็นศูนย์กลางที่สำคัญในการแสดงบทบาทในการรักษาและแก้ไขเรื่องการค้า เช่น สงวนท่าที หรือแม้แต่การทำข้อตกลงในภูมิภาค

NAFTA ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการเจรจาเพื่อทำความตกลงในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ มีเป้าหมายที่จะขจัดอุปสรรคที่กีดกันการไหลเวียนของสินค้าและบริการ รวมทั้งการลงทุนอย่างเป็นขั้นเป็นตอนและสร้างบรรยากาศการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิก ตลอดจนกำหนดมาตรฐานคุ้มครองในทรัพย์สินทางปัญญา และจัดตั้งกลไกการยุติปัญหาข้อพิพาทที่เป็นธรรมและรวดเร็ว

NAFTA เป็นเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) ไม่ใช่สหภาพศุลกากร (Customs Union) หรือสหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) แบบเต็มรูปแบบเมื่อเปรียบเทียบกับ EU NAFTA มีความเป็นโครงสร้างเชิงสถาบันน้อยกว่า EU อย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษที่ 1990 ก็ได้ปรากฏโครงสร้างของ NAFTA ขึ้น โครงสร้างหลักของ NAFTA คือ คณะกรรมาธิการระดับรัฐมนตรี (Cabinet-Level Commission) อันประกอบด้วย ผู้แทนระดับรัฐบาลจากแคนาดา, สหรัฐฯ และเม็กซิโก ซึ่งรับผิดชอบควบคุมดูแลการดำเนินงานและการวางแผนในรายละเอียดของข้อตกลงต่อไปนอกจากนี้ยังควบคุมและส่งเสริมองค์กรต่าง ๆ , คณะกรรมการ (Committees) และกลุ่มปฏิบัติการ (Working Group)

⁵ ปัจจุบันได้กลายเป็นองค์การระหว่างประเทศ คือ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO)

⁶ John W. Foster, "NAFTA After its First Decade", *Regional Surveys of the World : The USA and Canada 2005* .7th ed. (London : Europa Publication , 2004), p. 3.

เลขาธิการทำหน้าที่อยู่ภายใต้คณะกรรมการกับหน่วยงานต่าง ๆ ในแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งรับผิดชอบการบริหารงานโดยการจัดการข้อโต้แย้งเรื่องการค้าในรูปแบบต่าง ๆ ตามข้อตกลง สิ่งเหล่านี้ปรากฏอยู่บนที่ 14, 19 และ 20⁷ ของข้อตกลง เช่นเดียวกันกับอีกมุมหนึ่งหากมีข้อโต้แย้งระหว่างประเทศสมาชิกก็ได้มีการระบุถึงวิธีการปฏิบัติภายใต้ข้อตกลงในบทที่ 11⁸ โดยนอกจากจะพยายามจำกัดข้อโต้แย้งโดยใช้กลไกตามข้อตกลง แล้วยังสนับสนุนการทำงานของกลุ่มปฏิบัติการ (Working Group) และคณะกรรมการ (Committees)

NAFTA รวมคณะกรรมการที่มีขอบเขตงานเฉพาะ ได้แก่

- คณะกรรมการว่าด้วยการค้าสินค้า (Committees on Trade in Goods)
- คณะกรรมการว่าด้วยการค้าสินค้าเกษตร (Committees on Agriculture Trade)
- คณะกรรมการว่ามาตรการสุขอนามัยและ Phytosanitary (Committees on Sanitary and Phytosanitary)
- คณะกรรมการว่าด้วยการค้าเครื่องนุ่งห่ม (Committees on Worn Clothing)
- คณะกรรมการว่าด้วยมาตรการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐาน (Committees on Standard Related Measures)
- คณะกรรมการว่าด้วยบริการทางการเงิน (Committees on Finance Services) เป็นต้น

กลุ่มปฏิบัติการแบ่งหน้าที่ออกได้ ดังนี้

- กลุ่มปฏิบัติการว่าด้วยเรื่องกระบวนการของรัฐบาลและธุรกิจขนาดเล็ก (Working Group on Government Procurement and Small Business)
- กลุ่มปฏิบัติการว่าด้วยเรื่องการลงทุนและการบริการ, การค้าและการแข่งขัน และการให้สิทธิการเข้าเมืองชั่วคราว (Working Group on Investment and Services, Trade and Competition and Temporary Entry) เป็นต้น

⁷ บทที่ 14 : การบริการด้านการเงิน (Financial Services)

บทที่ 19 : การทบทวนและจัดการข้อพิพาทว่าด้วยการทุ่มตลาดและการอุดหนุนการส่งออก (AD/CVD) (Review and Dispute Settlement in Antidumping and Countervailing Duty Matters)

บทที่ 20 : การจัดตั้งสถาบันและกลไกเพื่อยุติข้อพิพาท (Institutional Arrangements and Dispute Settlement Procedures)

⁸ บทที่ 11 : การลงทุน (Investment) ที่มา : Legal Texts, <http://www.nafta-sealena.org/DefaultSite/index_e.aspx?CategoryId=42>

รวมถึงคณะกรรมการรายงานข้อโต้แย้งเรื่องการพาณิชย์ของภาคเอกชน (Advisory Committee on Private Commercial Disputes) นอกจากนี้ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton)⁹ ได้มีการเจรจาการจัดการเชิงสถาบันกับคู่ประเทศเจรจา คือ ประเทศสมาชิกที่เหลือของ NAFTA นั่นคือ แคนาดาและเม็กซิโก บนรากฐานของการเจรจาทั้ง 3 ประเทศนี้ก็ได้เกิดข้อตกลงอเมริกาเหนือเรื่องความร่วมมือด้านแรงงาน (North American Agreement on Labour Co-operation : NAALC) และคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม (Commission for Environmental Co-Operation : CEC) โดยจะพัฒนาในฐานะสถาบันอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังมีการจัดการระหว่าง 2 ฝ่าย (ระหว่างสหรัฐฯ และเม็กซิโก) คือ คณะกรรมการความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมบริเวณชายแดน (Border Environmental Co-operation Commission : BECC) ที่ถูกก่อตั้งในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1993 เพื่อควบคุมผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากข้อตกลงบริเวณพื้นที่ชายแดนเม็กซิโกและสหรัฐฯ ยิ่งไปกว่านั้นในเดือนตุลาคมในปีเดียวกันผลสรุปของข้อตกลงของ 2 ประเทศที่จะก่อตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งอเมริกาเหนือ (North American Development Bank : NADB หรือ NADBank) เพื่อจัดสรรเงินทุนให้แก่โครงการบริเวณชายแดน

ประเด็นสำคัญที่ท้าทายเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือในศตวรรษที่ 21

ประเด็นต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ต่อ NAFTA อยู่ภายใต้ความสนใจอย่างมากจากทางการเมืองอันจะเป็นประเด็นสาธารณะที่มีการถกเถียงในต้นศตวรรษที่ 21 คือเรื่อง ชายแดน (Border), ความมั่นคง (Security) และพลังงานและน้ำ (Energy and Water)¹⁰

ชายแดน (Border)

การเกิดขึ้นของ NAFTA นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของการจรรยาบรรณบริเวณชายแดน ทำให้ยากที่จะควบคุมการเคลื่อนย้ายที่ผิดกฎหมายในการค้ายาเสพติดและโดยเฉพาะเหตุการณ์วินาศกรรม

⁹ ประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ของสหรัฐฯ : 1993-2001

นายกรัฐมนตรี ไบรอัน มัลรอนนี (Brian Mulroney) ของแคนาดา : 1984-1993

ประธานาธิบดี คาร์ลอส ซาลินาส เดอ กอร์ตารี (Carlos Salinas de Gortari) ของเม็กซิโก : 1988-1994

¹⁰ John W. Foster, "NAFTA After its First Decade", *Regional Surveys of the World : The USA and Canada 2005* .7th ed., pp. 6-7

ในสหรัฐอเมริกา เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 ของผู้ก่อการร้าย ส่งผลให้ประเด็นเรื่องการควบคุมชายแดนและ/หรือการสนับสนุนนำมาสู่การถกเถียงกัน แต่ได้มีความพยายามลดความตึงเครียดบริเวณชายแดน โดยเอกอัครราชทูตของสหรัฐฯ ประจำแคนาดา (Mr. Paul Cellucci) ได้กล่าวว่า ผู้ว่าการรัฐทางตะวันออกเฉียงเหนือและตะวันออกของสหรัฐฯ และผู้ว่าการมลฑลของแคนาดา ได้เห็นถึงจำเป็นต้องมีฉันทามติเรื่อง “NAFTA-Plus”¹¹ บริเวณชายแดน ขณะที่มีความต้องการข้ามแดนที่สะดวกเพื่อการพาณิชย์ที่ถูกต้องตามกฎหมายและการแลกเปลี่ยนระดับประชาชนสหรัฐฯ ตระหนักถึงช่องทางบริเวณชายแดนที่ผู้ก่อการร้ายใช้ข้ามผ่านไปมา, ผู้อพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายและพวกอาชญากรข้ามชาติ การคุกคามด้านความมั่นคงได้เพิ่มขึ้นบริเวณชายแดนของสหรัฐฯ หรือจากการปิดชายแดนหลังเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ที่เกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 2 ประเทศ ทำให้เม็กซิโกต้องเข้าไปสู่ข้อตกลงใหม่เรื่องการอพยพ ส่วนแคนาดาจากผลกระทบของความล่าช้าในการข้ามแดนและมีความเปราะบางจากความกดดันต่าง ๆ ของสหรัฐฯ เกี่ยวกับเรื่องที่มีความสัมพันธ์กัน

ในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน สหรัฐฯ และแคนาดาได้มีการลงนามร่วมกัน คือ “Smart Border Declaration”¹² มีประเด็นที่ระบุถึงประเด็นความร่วมมือ 30 ประเด็น รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำด่านด้านการบริการของแต่ละประเทศที่จุดเข้าเมืองอันรวมไปถึงเมืองแวนคูเวอร์ (Vancouver), เมืองมอนทรีออล (Montreal) และเมืองฮาลิแฟกซ์ (Halifax), เมืองซีแอตเทิล (Seattle), เมืองทาโคมา (Tacoma) และเมืองนิวยอร์ก (Newark) และประเด็นอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วยการขยายส่วนที่เป็นไปได้ของระบบการผ่าน E-Z (Easy) สำหรับนักท่องเที่ยวและโปรแกรมนำร่องเกี่ยวกับด้านศุลกากร (Pre-Clearance) สำหรับบริษัทสหรัฐฯ ที่ขนส่งสินค้าข้ามผ่านชายแดนไปมา

¹¹ NAFTA Plus หมายถึง การพัฒนาที่มากขึ้น การค้าที่มากขึ้น และการบูรณาการที่มากขึ้น (More Development, More Trade and More Integration)

ที่มา : Counterpunch, Here we go again NAFTA Plus or Minus? By Laura Carlsen, May 15 2003, <http://www.counterpunch.org/carlsen05152003.html>

¹² U.S. - Canada Smart Border/30 Point Action Plan Update, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/20021206-1.html>>

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2002 สหรัฐฯ และเม็กซิโกก็ได้มีการลงนามที่คล้ายคลึงกันกับ แคนาดาอันรวมถึงแผนการที่ให้สหรัฐฯ ให้นำหนังสือรับรองแก่บริษัท 500 บริษัทในเม็กซิโกที่มียอด การส่งสินค้าจำนวนมากไปยังสหรัฐฯ¹³ จากแผนปฏิบัติการเป็นหุ้นส่วนชายแดนระหว่าง สหรัฐฯ-เม็กซิโก¹⁴ (US-Mexico Border Partnership Action Plan) 22 ประเด็นส่งผลให้ 2 ประเทศ นี้ได้ใช้วิธีแบ่งปันข้อมูลข่าวสารและข่าวกรอง (Information and Intelligence), การพัฒนาและ ติดตั้งระบบเทคโนโลยีที่ทำเร็ว, การขยายการผ่านด่านศุลกากร (Pre-Clearance) สำหรับ นักท่องเที่ยวที่เดินทางบ่อย และเพิ่มการฝึกอบรมระหว่างกันในการสำรวจ (Investigation) และ การวิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis) ประเด็นเรื่องชายแดนเป็นตัวอย่างของการสิ้นสุดของ ความเข้มงวดของวิธีทางนโยบาย นอกเหนือจากความต้องการเปิดชายแดนแบบ “ประสาน นโยบาย” (Policy Harmonization) ระหว่างประเทศอันนำไปสู่การถกเถียงเรื่องเทคนิคในสาขาต่าง ๆ ไม่เพียงแต่เรื่องการอพยพย้ายถิ่น, ยาเสพติด และนโยบายเรื่องผู้ลี้ภัย

ความมั่นคง (Security)

ประเด็นเรื่องชายแดนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเรื่องความมั่นคงซึ่งเป็นประเด็นที่ มีความอ่อนไหวอย่างมากต่อสหรัฐฯ หลังเหตุการณ์ 9/11 แรงกดดันในการร่วมมือแบบทวิภาคี (Bilateral) ที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นในเรื่องความมั่นคงภาคพื้นทวีป (Continental Security) ยังคงดำเนิน มาถึงปี ค.ศ. 2004 ซึ่งเห็นได้ชัดจากกรณีผู้เชี่ยวชาญด้านการทหารจากสหรัฐฯ และแคนาดาได้ ทำงานใน “Bi-National Planning Group” ที่ North American Aerospace Defense Command (NORAD) โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่โคโลราโด (Colorado) นอกจากนี้เรื่องความมั่นคงยังส่งผล ให้เกิดการกดดันในการประสานนโยบายการอพยพย้ายถิ่นและผู้ลี้ภัยของแคนาดากับสหรัฐฯ ก็

¹³ John W. Foster, John W. Foster, “NAFTA After its First Decade”, *Regional Surveys of the World : The USA and Canada 2005* .7th ed., p. 6

¹⁴ Smart Border: 22 point agreement U.S. - Mexico Border Partnership Action Plan, <<http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/22points.html> >

เพิ่มขึ้นอย่างมาก ภาคธุรกิจของแคนาดาและตัวแทนได้โต้แย้งว่ามันจำเป็นที่จะต้องมีให้มีการผ่อนคลายการขนส่งข้ามชายแดนทั้งในกรณีสินค้า (Goods) และบุคคลที่มีความเสี่ยงน้อย (Low-Risk Personnel) สำหรับสหรัฐฯ ได้มีการควบคุมวีซ่าของนักเรียนต่างชาติที่ไปยังสหรัฐฯ ยิ่งไปกว่านั้นเจ้าหน้าที่หน่วยงาน Border Patrol and Customs Service และ US Immigration and Naturalization Service ก็ได้เพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่าในแต่ละรัฐตามชายแดนที่ติดกับแคนาดา ขณะที่ยังมีการอภิปรายกันถึงการจัดการทางทหารร่วมกันที่ยังดำเนินต่อไปตลอดปี ค.ศ. 2002

พลังงานและน้ำ (Energy and Water)

ภายใต้ NAFTA แนวคิดเรื่องน้ำว่าเป็นสินค้าหรือทำการค้าได้นี้ ความเชื่อนี้ได้ถูกพิจารณาว่าเป็นจริงขึ้นมาเรื่อย ๆ ไม่เพียงความต้องการน้ำของสหรัฐฯ ที่เพิ่มขึ้น และการกล่าวถึงโครงการ เช่น Grand (Great Recycling and Northern Development), คลอง (Canal) จากอ่าวเจมส์ในแคนาดาไปยังแคลิฟอร์เนียในสหรัฐฯ (James Bay to California) ทั้งนี้โดยข้อเสนอของผู้ว่ากรมชลประทานภาคตะวันออกสุดของแคนาดาเรื่องการส่งออกน้ำจำนวนมาก แต่ในแคนาดาในเรื่องการจัดส่งน้ำได้แบ่งออกเป็นระหว่างรัฐบาลสหพันธ์ (Federal Government) ซึ่งรับผิดชอบต่อการไหลที่ไหลข้ามหรือไหลผ่านเขตแดน และรัฐบาลมณฑล (Provincial Government) ที่จัดการโครงสร้างของน้ำภายในเขตแดนของพวกเขาเอง อย่างไรก็ตาม NAFTA ก็เข้ามาแสดงบทบาทดังนี้

- การปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ (National Treatment) หมายความว่า แคนาดาไม่สามารถแบ่งแยกเรื่องการใช้น้ำได้
- การยึดหลักสัดส่วน (Proportionality) หมายความว่า เมื่อมีการส่งออกครั้งหนึ่งแล้วก็จะไม่สามารถหยุดการส่งออกนั้นได้ แต่ถ้ามีเหตุผลด้านสิ่งแวดล้อมหรือด้านสุขภาพที่ทำให้การไหลของน้ำลดลง เมื่อนั้นก็จะกระทำได้ในสัดส่วนเสมือนกับภายในประเทศเช่นเดียวกับนอกประเทศ
- รัฐในฐานะผู้ลงทุน (Investor-State) ซึ่งพร้อมที่จะแสดงในรูปแบบของการฟ้องร้อง เช่นกรณีบริษัท Sun Belt Water Inc. ของ Santa Barbara ในรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ที่ฟ้องร้องเป็นจำนวน 10,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพราะรัฐบาลของมณฑลบริติชโคลัมเบีย (British Columbia) ยับยั้งการส่งออกน้ำไปยังแคลิฟอร์เนีย (California)

จากการศึกษาของเซียรา คลับ แคนาดา (Sierra Club Canada) และ เกรท เลค ยูไนเต็ด (Great Lakes United) ซึ่งเป็นการร่วมมือกันเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่าง 2 ชาติ โดยทั้ง 2

องค์กรนี้ได้ตรวจสอบผลประโยชน์ที่จะเป็นไปได้อันหนึ่งของ NAFTA เรื่อง กลุ่มน้ำบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 (Great Lakes Basin) ที่มีน้ำเกือบร้อยละ 20 ที่สามารถนำไปใช้ได้ ผลการศึกษาพบว่ามีการเพิ่มขึ้นของประเด็นสำคัญต่อชุมชนบริเวณกลุ่มน้ำและรัฐบาลของพวกเขา อย่างไรก็ตามการทำทนายแสดงให้เห็นถึงสิ่งแวดล้อมทางการค้าที่กำลังเปลี่ยนไปของ NAFTA สรุปได้ว่าประสบการณ์เกือบ 10 ปีชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลและผลประโยชน์เรื่องน้ำไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อการประกันเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance), ความโปร่งใส และการเกิดขึ้นของสิทธิมนุษยชนที่จะทำความสะอาดน้ำ และทำให้สิ่งแวดล้อมสมบูรณ์

นอกจากนี้ยังได้มีการโต้แย้งประเด็นที่ให้ความสำคัญแก่ความยั่งยืนในบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 เรื่องกฎเกณฑ์ที่จะมาดูแลการแบ่งปันทรัพยากรน้ำและการแบ่งสรรกันระหว่างแคนาดาและสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2005 สภาผู้ว่าการแห่งทะเลสาบทั้ง 5 และผู้ว่าการมลฑลออนแทรีโอและควิเบก (The Council of Great Lakes Governors and the Premiers of Ontario and Quebec) ได้มีร่างรายงาน 2 ฉบับที่เสนอโครงสร้างการจัดการน้ำใหม่โดยแนะนำให้เข้มงวด (แต่ไม่เป็นการขัดขวาง) เรื่องน้ำในมิติต่าง ๆ จากกลุ่มน้ำ อย่างไรก็ตามครั้งหนึ่งไม่ได้มีการป้องกันการส่งออกน้ำจำนวนมากอันเนื่องจากการใช้นโยบายของ NAFTA เพื่อผลักดันให้รัฐบาลยุติเรื่องการจำกัดการนำน้ำจำนวนมากมาจากทะเลสาบทั้ง 5¹⁵

NAFTA ในฐานะเงื่อนไขในระดับภูมิภาคต่อกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคในอเมริกาเหนือ นั้นนับได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกรอบความร่วมมือที่จะกล่าวถึงต่อไปคือ GLC ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือเฉพาะด้านเรื่องทรัพยากรน้ำ ซึ่งเรื่องนี้นับได้ว่าเป็นประเด็นท้าทายประเด็นหนึ่งต่อ NAFTA ดังได้กล่าวไปแล้ว แต่กระนั้นความเชื่อมโยงระหว่าง NAFTA กับ GLC ก็อาจคาบเกี่ยวกัน โดยพิจารณาว่า ประการแรกภายใต้ข้อตกลง NAFTA นอกจากจะมีการทำการตกลงแบบไตรภาคี (Trilateral) แล้วยังมีการตกลงระดับทวิภาคี (Bilateral) ด้วยซึ่งอาจส่งผลต่อ GLC ประการที่สอง คือน้ำเป็นเรื่องท้าทายใหม่ในศตวรรษที่ 21 ในอเมริกาเหนือซึ่ง GLC ก็เป็นความ

¹⁵ John W. Foster, "NAFTA 'Plus' or 'Minus' : The Future of the North American Free Trade Agreement". *Regional Surveys of the World : The USA and Canada 2006*. 8th ed. (London : Europa Publication, 2005), p. 8.

ร่วมมือเฉพาะที่เน้นเรื่องทรัพยากรน้ำและสิ่งแวดล้อม โดยอาจจะมีโครงการร่วมกันระหว่าง GLC และ NAFTA ต่อไปได้ ประการที่สาม สหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกทั้ง NAFTA และ GLC มีบทบาทสำคัญในการผลักดันความร่วมมือต่าง ๆ ฉะนั้นในอเมริกาเหนือ มีกรอบความร่วมมือขนาดใหญ่อยู่ภูมิภาค คือ NAFTA แต่ในขณะเดียวกันก็มีกรอบความร่วมมือขนาดย่อยลงมาที่เรียกว่า “อนุภูมิภาค” (Subregion) ในอเมริกาเหนือ คือ GLC

กรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคในอเมริกาเหนือคณะกรรมการแห่งทะเลสาบทั้ง 5 (The Great Lakes Commission : GLC)

ก่อตั้งขึ้นภายใต้ข้อตกลงที่เรียกว่า Great Lakes Basin Compact ในปี ค.ศ. 1955¹⁶ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาของเกรต (Congress) ในปี ค.ศ. 1968 ดังนั้น GLC จึงก่อตั้งขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายของรัฐบาลมลรัฐ (State Government) ภายใต้การยอมรับจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) ของสหรัฐฯ¹⁷ จัดได้ว่า GLC เป็นองค์กรภายในของสหรัฐฯ ที่ให้รัฐบาลมลรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 โดยลักษณะเด่นคือการให้องค์กรต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์ (Observer) ได้ เนื่องจากทะเลสาบทั้ง 5 เป็นทรัพยากรระหว่าง 2 ประเทศทำให้ภายหลัง ได้มีการลงนามการเป็นหุ้นส่วนของมณฑลออนแทรีโอ (Ontario) และควิเบก (Quebec) ของแคนาดาใน “ปฏิญญาแห่งการเป็นหุ้นส่วน” (Declaration of Partnership) ในฐานะรัฐภาคีสมาชิก (Associate Membership Status for the Canadian Provinces of Ontario and Quebec) ในปี ค.ศ. 1999 ฉะนั้นปัจจุบันจึงมีประเทศสมาชิก 2 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาและแคนาดา โดยบริเวณหรือส่วนที่เข้าร่วมเป็น

¹⁶ Great Lakes Commission 2003 Annual Report : A Year of Progress, p. 4

¹⁷ รูปแบบการปกครองของสหรัฐฯ มีการแบ่งออกเป็นมลรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการของรัฐตน โดยต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือรัฐบาลกลาง

สมาชิกของ GLC นี้ ได้แก่พื้นที่เฉพาะส่วนของประเทศสมาชิกที่เข้าร่วม GLC โดยพิจารณาจาก ลักษณะภูมิประเทศบริเวณชายแดน ฉะนั้นส่วนที่เข้าเป็นสมาชิกของสหรัฐฯ จึงมีอยู่ 8 รัฐ จาก 13 รัฐชายแดนที่มีเขตแดนติดต่อกับแคนาดา ซึ่ง 8 รัฐนี้ คือ

- | | |
|--------------------------------|--------------------------|
| 1. อิลลินอยส์ (Illinois) | 2. อินดีแอนา (Indiana) |
| 3. มิชิแกน (Michigan) | 4. มินนิโซตา (Minnesota) |
| 5. นิวยอร์ก (New York) | 6. โอไฮโอ (Ohio) |
| 7. เพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) | 8. วิสคอนซิน (Wisconsin) |

ในขณะที่แคนาดามี 2 มณฑลที่เป็นสมาชิก คือ

- | | |
|------------------------|--------------------|
| 1. ออนแทรีโอ (Ontario) | 2. ควิเบก (Quebec) |
|------------------------|--------------------|

การก่อตั้งของ GLC ของประเทศสมาชิกทั้ง 2 ประเทศนี้มีวัตถุประสงค์¹⁸ร่วมกัน 5 ประการ ดังนี้

- ส่งเสริมการบูรณาการการพัฒนา, การใช้ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำบริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบทั้ง 5 (Great Lakes Basin)
- วางแผนเพื่อสวัสดิการ (Welfare) และพัฒนาทรัพยากรน้ำในบริเวณลุ่มน้ำทะเลสาบทั้ง 5 ทั้งหมด รวมทั้งบริเวณที่อาจจะมีปัญหาเฉพาะ
- ให้เกิดความเป็นไปได้ของมลรัฐหรือมณฑลในบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 และให้ได้ผลประโยชน์มากที่สุดจากการใช้ประโยชน์จากงานสาธารณะ (Public Works) เช่น ในรูปของการช่วยเหลือในการเดินเรือ (Navigational Aids) หรืออื่น ๆ ที่มีอยู่หรืออาจถูกสร้างขึ้นในภายหลัง
- แนะนำเรื่องความมั่นคงปลอดภัยและคงไว้ซึ่งความสมดุลในการอุตสาหกรรม, การค้า, การเกษตร, การใช้น้ำ, การอยู่อาศัย และการใช้ที่ถูกต้องตามกฎหมายของทรัพยากรน้ำของลุ่มน้ำทะเลสาบทั้ง 5
- การแต่งตั้งและดำรงไว้ซึ่งตัวแทนระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Agency) โดยวัตถุประสงค์ของข้อตกลงนี้จะถูกทำให้เกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

GLC นี้มีการร่วมมือกันในการตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรน้ำ โดยมีการร่วมมือกัน 4 สาขา¹⁹ คือ

¹⁸ The Great Lakes Basin Compact, <<http://www.glc.org/about/glbc.html>>

¹⁹ About Great Lakes Commission, <<http://www.glc.org/about>>

1. การปกป้องสิ่งแวดล้อม
2. การจัดการทรัพยากร
3. การขนส่งและคมนาคม
4. การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม GLC มีการแบ่งสายงานออกเป็น 6 สายงานจาก 4 สาขาความร่วมมือ คือ การจัดการทรัพยากร (Resource Management), คุณภาพสิ่งแวดล้อม (Environment Quality), การขนส่งและการพัฒนาที่ยั่งยืน (Transportation and Sustainable Development), ความร่วมมือระดับภูมิภาค (Regional Coordination), การติดต่อสื่อสารและเทคโนโลยี อินเทอร์เน็ต (Communication and Internet Technology) และการจัดการข้อมูลข่าวสาร (Data and Information Management)

GLC เป็นกรอบความร่วมมือที่มีสถาบันและโครงสร้างที่ชัดเจน กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่ามีโครงสร้างแบบเป็นทางการในกรอบความร่วมมือนี้ โดยโครงสร้าง²⁰ของ GLC มีดังนี้

1. คณะกรรมาธิการ (Commissioner) ซึ่งมาจากตัวแทนที่ถูกต้องตามกฎหมายของรัฐสมาชิก (สหรัฐอเมริกา) และมณฑลสมาชิก (แคนาดา) รัฐและมณฑลละ 3-5 คน
2. คณะกรรมการผู้อำนวยการ (Board of Directors) ประกอบด้วยประธานของแต่ละคณะกรรมาธิการของรัฐและมณฑลสมาชิก²¹
3. ประธานและรองประธาน (Chairman and Vice-chairman) ซึ่งได้รับการคัดเลือกมาจากคณะกรรมาธิการ
4. ผู้อำนวยการบริหาร (Executive Director) ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมาธิการ ทำหน้าที่เสมือนเลขาธิการและเหรัญญิก²²

ถึงแม้ว่าโครงสร้างของ GLC จะให้ความสำคัญต่อภาครัฐในระดับท้องถิ่น (รัฐบาลท้องถิ่น คือ รัฐบาลมลรัฐของสหรัฐฯ และรัฐบาลมณฑลของแคนาดา) แต่ในขณะเดียวกันก็มีการ

²⁰ The Great Lakes Basin Compact, <<http://www.glc.org/about/glbc.html>>

²¹ Great Lakes Commission 2003 Annual Report : A Year of Progress, p. 4.

²² The Great Lakes Basin Compact, <<http://www.glc.org/about/glbc.html>>

ร่วมมือกับองค์กรที่มีฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ (Observer) ด้วย คือ ตัวแทนระดับรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา และแคนาดา (U.S. and Canadian Federal Agencies), สถาบันระหว่าง 2 ประเทศ (Bi-national Institutions), รัฐบาลชนพื้นเมือง (Tribal/First Governments), และกลุ่มผลประโยชน์ระดับภูมิภาคอื่น ๆ (Other Regional Interests) โดยตัวแทนเหล่านี้จะถูกแต่งตั้งเข้าไปร่วมกิจกรรมของ GLC ผ่านโปรแกรมของผู้สังเกตการณ์อย่างเป็นทางการ²³

กล่าวได้ว่า GLC เป็นองค์กรภายในประเทศสหรัฐฯ เนื่องจากแรกเริ่มในการจัดตั้งมีเพียงสหรัฐฯ คือ รัฐทั้ง 8 รัฐ ฉะนั้น GLC จึงเป็นกรอบความร่วมมือที่มีลักษณะเฉพาะหรือมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากองค์กรภายในประเทศหรือระหว่างประเทศอื่น ๆ คือ ให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในฐานะผู้สังเกตการณ์ ในกรณีนี้ GLC ซึ่งเดิมเป็นองค์กรภายในที่ตั้งขึ้นภายใต้การดำเนินงานของรัฐสมาชิก (มลรัฐ) ของสหรัฐฯ ได้รับมณฑลออนแทรีโอ (Ontario) และควิเบก (Quebec) ของแคนาดาจากเดิมมีฐานะเพียงผู้สังเกตการณ์เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรในฐานะรัฐภาคีสมาชิก โดยมีอำนาจตามกฎหมายแต่งตั้งตัวแทนมายัง GLC ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม (Meeting) และกิจกรรม (Activities) ตามที่ระบุใน The Great Lakes Basin Compact ทำให้ GLC มีสถานะเป็นองค์กรข้ามชาติที่มีความร่วมมือกันเฉพาะพื้นที่

อย่างไรก็ดีสหรัฐฯ เป็นประเทศที่มีบทบาทในองค์กรนี้มากกว่าแคนาดา ด้วยเหตุที่เป็นประเทศจัดตั้งและเป็นองค์กรภายในมาก่อน ฉะนั้นการดำเนินงานหรือนโยบายมักจะปฏิบัติตามสหรัฐฯ หรือให้ความร่วมมือ, การปฏิบัติงานที่ควบคู่กับนโยบายของสหรัฐฯ เช่น โครงการความร่วมมือระดับภูมิภาคของทะเลสาบทั้ง 5 (Great Lakes Regional Collaboration : GLRC) ทำให้เกิด “ยุทธศาสตร์แห่งทะเลสาบทั้ง 5” (The Great Lakes Strategy)²⁴ ซึ่งเป็นเค้าโครง

²³ Great Lakes Commission 2005 Annual Report : 50th Anniversary of the Great Lakes Commission 1995-2005, p. 9.

²⁴ มีทั้งหมด 8 เรื่อง คือ Aquatic Invasive Species : AIS, Habitat/Species, Coastal Health, AOC/Sediments, Nonpoint Source, Toxic Pollutants, Indicators and Information และ Sustainable Development

แผนการฟื้นฟูที่ครอบคลุมการจัดการกับพื้นที่โครงการทั้ง 8 พื้นที่ โดยให้ผู้ว่าการรัฐรับผิดชอบ²⁵ โดย GLC แสดงบทบาทในการสนับสนุน GLRC ในเรื่อง Aquatic Invasive Species, Coastal Health, Area of Concern : AOC และ Indicators and Information

นอกจากนี้ GLC ยังเป็นกรอบความร่วมมือที่สนับสนุนการร่วมมือกับหุ้นส่วนและผู้บริจาค (Partners and Funders) ทั้งนี้หุ้นส่วนและผู้บริจาคมีหลายระดับ อาทิ รัฐบาลสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลาง (Federal), รัฐบาลมลรัฐ (State), องค์กรท้องถิ่น (Local), มณฑล (Provincial), รัฐบาลสหพันธรัฐของแคนาดา (Canadian Federal), องค์กรที่มิใช่รัฐ (Non-governmental), ภาคเอกชน (Private) และมหาวิทยาลัย (University) โครงการในปี ค.ศ. 2005 ของ GLC ที่ร่วมมือกับหุ้นส่วนและผู้บริจาค เช่น โครงการ GLIN²⁶ Hydrology Partnership ที่แจ้งข้อมูลของทะเลสาบให้แก่เครือข่ายข้อมูลทะเลสาบทั้ง 5 (GLIN) รวมถึงเรื่องระดับน้ำ การสำรวจชายฝั่ง ความปลอดภัยในการเดินเรือและให้คำแนะนำเรื่องความปลอดภัยอื่น ๆ โดย GLC ได้รับการสนับสนุนและดำเนินการร่วมกับรัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลมลรัฐ มณฑล รัฐบาลสหพันธรัฐของแคนาดาและมหาวิทยาลัย, โครงการ Great Lakes Tributary Modeling Programme เป็นโครงการที่สนับสนุนความพยายามของกองกำลังทหารช่างของสหรัฐฯ (The U.S. Army Corps of Engineer) ในการพัฒนาเครื่องมือพยากรณ์ข้อมูลโดยใช้พื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และออกแบบการขนส่งตะกอนดินโดยมอบอำนาจให้มลรัฐ (States) และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรท้องถิ่น (Local Resource Agencies) เพื่อบอกถึงผลกระทบจากการใช้ดินและพัฒนากิจกรรมเรื่องการกัดเซาะและการตกตะกอนของดินซึ่งเป็นการร่วมมือกับสหพันธรัฐ, มลรัฐ, ท้องถิ่น, องค์กรที่มิใช่รัฐบาล, เอกชน และมหาวิทยาลัย เป็นต้น²⁷

GLC เป็นกรอบความร่วมมือที่มีความสมบูรณ์ในตัวเองค่อนข้างมาก คือ มีโครงสร้างและสถาบันที่ชัดเจนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำบริเวณชายแดนแต่ก็ควรตระหนักว่า GLC

²⁵ Great Lakes Commission 2005 Annual Report : 50th Anniversary of the Great Lakes Commission 1995-2005, p. 10.

²⁶ Great Lakes Information Network : GLIN

²⁷ Great Lakes Commission 2005 Annual Report : 50th Anniversary of the Great Lakes Commission 1995-2005, p. 14.

เป็นองค์กรพิเศษที่มีจุดเริ่มต้นหรือการก่อตั้งที่แตกต่างจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ เริ่มต้นจากการเป็นองค์กรภายในประเทศแล้วค่อยพัฒนาการมาเป็นองค์กรข้ามชาติ สำหรับในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงก็มีการขอความร่วมมือในการบริหารจัดการชายแดนที่สำคัญอยู่ 3 กรอบความร่วมมือ คือ MRC, GMS และ ACMECS แต่กรอบความร่วมมือในรูปแบบสถาบันระหว่างประเทศหรือโครงสร้างอย่างเป็นทางการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงมีเพียงกรอบเดียวเท่านั้น คือ MRC

ความร่วมมือและการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง

กรอบความร่วมมือและการบริหารจัดการในระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่สำคัญมีอยู่ 3 กรอบความร่วมมือ คือ MRC, GMS และ ACMECS ซึ่งล้วนแต่ใช้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงเป็นพื้นที่โครงการ ดังกล่าวไปแล้วว่ากรอบความร่วมมือเหล่านี้เป็นกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคและที่สำคัญ คือ ประเทศสมาชิกในกรอบความร่วมมือในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงก็เช่นเดียวกับในอเมริกาเหนือ คือ ทุกประเทศเป็นสมาชิกของกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคนั้นคือ ASEAN ยกเว้นจีนที่มีได้เข้าเป็นสมาชิก แต่อย่างไรก็ดีจีนก็เป็นประเทศคู่เจรจาที่สำคัญของ ASEAN จึงกล่าวได้ว่าประเทศสมาชิกทุกประเทศในกรอบความร่วมมือในลุ่มแม่น้ำโขงต่างมีความสัมพันธ์ต่อ ASEAN ฉะนั้นการจะศึกษากรอบความร่วมมือในบริเวณนี้จึงควรศึกษา ASEAN ซึ่งเป็นองค์การระดับภูมิภาคด้วย

ประชาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asia Nations : ASEAN) : เงื่อนไขในระดับภูมิภาคต่อกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) ก่อตั้งเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 ที่กรุงเทพมหานครโดยมีประเทศสมาชิกก่อตั้ง 5 ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ซึ่งมีการลงนามในปฏิญญากรุงเทพ (The Bangkok Declaration) โดยมีเป้าหมายที่จะเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมภายในภูมิภาคให้มั่นคง อย่างไรก็ตามได้มีความพยายามก่อตั้งความร่วมมือในภูมิภาคนี้มาแล้วหลายครั้ง ได้แก่ สมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asia : ASA) ในปี ค.ศ. 1959 ประเทศสมาชิกที่ร่วมก่อตั้งคือ สหพันธรัฐมาลายา (ปัจจุบันคือมาเลเซีย) ฟิลิปปินส์ และไทย และกลุ่มประเทศมาฟิลินโด (MAPHILINDO) ในปี ค.ศ. 1963

ประเทศสมาชิกประกอบด้วย อินโดนีเซีย สหพันธรัฐมาลายา และฟิลิปปินส์²⁸ แต่ก็ประสบความสำเร็จล้มเหลว จนกระทั่งภายหลังมีการร่วมกันก่อตั้ง ASEAN

ต่อมา ASEAN ได้มีการขยายจำนวนประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้น คือ บรูไน ดารุสซาลาม เข้ามาเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1984 เวียดนามเข้าเป็นสมาชิกในปี ค.ศ. 1995 ตามมาด้วยลาวและพม่าในปี 1997 และกัมพูชาที่เข้ามาเป็นสมาชิก ASEAN ในปี 1999²⁹ จะเห็นว่า ASEAN ในปัจจุบันมีประเทศสมาชิกที่ตั้งอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ครบทุกประเทศที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคนี้

ASEAN มีวัตถุประสงค์ร่วมกันซึ่งประกาศไว้ในปฏิญญากรุงเทพฯ คือ การส่งเสริมอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคม และการพัฒนาทางวัฒนธรรมในภูมิภาคโดยผ่านความพยายามร่วมกันด้วยจิตวิญญาณของความเสมอภาคและความเป็นหุ้นส่วนเพื่อที่จะเสริมสร้างพื้นฐานของประชาคมแห่งความมั่นคงและสันติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเพื่อส่งเสริมความมั่นคงและสันติภาพของภูมิภาคด้วยการเคารพความยุติธรรมและหลักนิติธรรม (Rule of Law) ในความสัมพันธ์ท่ามกลางประเทศสมาชิกในภูมิภาค รวมทั้งเคารพหลักกฏบัตรของสหประชาชาติ

นอกจากวัตถุประสงค์ของ ASEAN ที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ASEAN ยังมีหลักการสำคัญอีก คือ สนธิสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia : TAC) ซึ่งเป็นการลงนามในการประชุมสุดยอด ASEAN ครั้งแรกในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1976 ซึ่งเป็นการประกาศความสัมพันธ์ของประเทศสมาชิก ASEAN ต่อประเทศภายนอก โดยมีหลักสำคัญ³⁰ ดังนี้

- เคารพเอกราช, อธิปไตย, ความเสมอภาค, การยึดหลักเขตแดน และเอกลักษณ์แห่งชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- สิทธิของรัฐทุกรัฐที่จะดำรงอยู่ซึ่งความเป็นอิสระแห่งชาติจากการแทรกแซงจากภายนอก, การล้มล้างหรือการบังคับขู่เข็ญ

²⁸ พิษณุ สุวรรณะชฎ, สามทศวรรษอาเซียน. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2540), น. 56.

²⁹ เรื่องเดียวกัน

³⁰ Overview ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS,
<<http://www.aseansec.org/64.htm>>

- หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน
- การจัดการความแตกต่างหรือข้อโต้แย้งโดยสันติวิธี
- การไม่ข่มขู่หรือการไม่ใช้กำลัง
- ความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพท่ามกลางประเทศสมาชิก

ASEAN ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมภายในภูมิภาค ในช่วงแรกของการก่อตั้งคือระหว่าง ค.ศ. 1967 ถึงต้นทศวรรษที่ 1970 การค้ากันระหว่างประเทศสมาชิก ASEAN มีอยู่เพียงร้อยละ 12-15 ฉะนั้นจึงมีการวางแผนร่วมมือกันของ ASEAN เพื่อให้เกิดความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น ข้อตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของอาเซียน (Preferential Trading Arrangement : PTA) ในปี ค.ศ. 1977 ซึ่งเป็นการให้สิทธิพิเศษโดยสมัครใจและแลกเปลี่ยนสินค้ากับสินค้า สิทธิพิเศษส่วนใหญ่เป็นการลดภาษีศุลกากรขาเข้าและการผูกพันอัตราอากรขาเข้า ณ อัตราที่เรียกเก็บอยู่ หลังจากนั้นก็มีโครงการความร่วมมือต่าง ๆ ตามมา โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมที่มีอยู่ 4 โครงการ ได้แก่ โครงการอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Project : AIP) ในปี ค.ศ. 1980, โครงการแบ่งผลิตทางอุตสาหกรรมอาเซียน (ASEAN Industrial Complementation : AIC) ในปี ค.ศ. 1981, โครงการร่วมลงทุนด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Joint Venture : AIJV) ในปี ค.ศ. 1983 และโครงการแบ่งผลิตชิ้นส่วนยานยนต์ (Brand-to-brand Complementation : BBC) ในปี ค.ศ. 1989 เป็นต้น แม้จะมีความร่วมมือต่างเกิดขึ้นมากมายใน ASEAN แต่โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจเกือบทั้งหมดของ ASEAN ไม่ประสบความสำเร็จเท่าไรนัก เพราะสภาพเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกไม่เอื้ออำนวยและการขาดเจตนาความร่วมมือกัน

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ 4 ที่สิงคโปร์ในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการตกลงว่าจะจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ในฐานะหน่วยการผลิตเพียงหน่วยเดียว และการขจัดอุปสรรคในรูปภาษีศุลกากรและมีใช้ภาษีศุลกากร (Tariff and Non-tariff Barriers) ท่ามกลางประเทศสมาชิกที่คาดหวังว่าสิ่งเหล่านี้จะเสริมสร้างประสิทธิภาพ, การผลิต และการแข่งขันต่อภาคเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้น

ความร่วมมือด้านการเมืองในภูมิภาคนี้ที่เห็นชัดเจนได้แก่ ปฏิญญาว่าด้วยการ กำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และเป็นกลาง (Zone of Peace Freedom and Neutrality) ในปี ค.ศ. 1971 โดยมีวัตถุประสงค์³¹ คือ มุ่งที่จะให้มีการผ่อนคลายความตึงเครียดระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุถึงสันติภาพที่ยั่งยืนในภูมิภาคนี้ คือ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเรียกร้องให้มีการเคารพอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของ รัฐทั้งหลาย การละเว้นจากการคุกคามและการใช้กำลังในการยุติข้อพิพาทระหว่างประเทศโดย สันติวิธี และการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น รวมทั้งการให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็น กลางอย่างเคร่งครัด, สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty on the Southeast Asian Nuclear Weapon-Free Zone : SEANWFZ) ในปี ค.ศ. 1995 มีสาระสำคัญ³² คือ การจัดตั้งเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งประกอบด้วย ดินแดน, เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีปของประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยภาคีสมาชิกมีพันธกรณีที่จะไม่พัฒนา, ผลิต หรือครอบครองอาวุธนิวเคลียร์ และจะไม่ อนุญาตให้รัฐอื่นเข้ามาพัฒนา, ผลิต หรือเก็บอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในดินแดนของตน ยกเว้นแต่เป็นการ ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้พลังงานปรมาณูเพื่อสันติที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมของชาติสมาชิก นอกจากนี้ยังตกลงจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นอันประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกเพื่อดูแลการปฏิบัติต่าง ๆ ให้เป็นไป ตามสนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งกำกับดูแลการ แก้ไขกรณีพิพาทต่าง ๆ ระหว่างประเทศสมาชิกด้วย แต่ที่สำคัญคือ การประชุมอาเซียนว่าด้วยความ ร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก³³ (ASEAN Regional Forum : ARF) ในปี ค.ศ. 1994 อันประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศคู่เจรจา และ ประเทศผู้สังเกตการณ์ของอาเซียน ซึ่งปัจจุบันมีประเทศเข้าร่วมทั้งสิ้น 24 ประเทศเพื่อเป็นเวทีใน

³¹ พิษณุ สุวรรณะขง, สามทศวรรษอาเซียน. (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), น. 128.

³² เรื่องเดียวกัน, น.142-143.

³³ เป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความมั่นใจ, การทูตเชิงป้องกัน และแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในภูมิภาค

ที่มา : Overview ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS,

<<http://www.aseansec.org/64.htm>>

การเสริมสร้างความไว้วางใจกันระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดย ASEAN ได้เชิญให้ประเทศคู่เจรจาใน ARF³⁴ ภาควิชาการอนุวัตินิติสัญญา TAC และประเทศที่มีอาวุธนิวเคลียร์ภาคอนุวัตินิติพิธิสารของสนธิสัญญา SEANWFZ ด้วย

ASEAN ได้ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและสังคมตามที่ได้ประกาศไว้ในปฏิญญากรุงเทพฯ รวมทั้งกระชับความสัมพันธ์กับประเทศสมาชิกใหม่อันได้แก่ เวียดนาม, ลาว, พม่า และกัมพูชา ฉะนั้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงมีความสำคัญมากเป็นอันดับแรก เขตการค้าเสรีอาเซียนในปี ค.ศ. 1992 และความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับอนุภูมิภาค (Sub-region Cooperation) ที่เรียกว่า “พื้นที่แห่งการเติบโต” (Growth Areas) รวมถึงอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง (Mekong Subregion) ก็เกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1990

ยิ่งไปกว่านั้นยังมีความร่วมมือเฉพาะด้าน (Functional Cooperation) ที่ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ³⁵ ดังนี้

- แผนปฏิบัติการอาเซียนเรื่องการพัฒนาสังคม (ASEAN Plan of Action on Social Development)
- แผนปฏิบัติการอาเซียนเรื่องวัฒนธรรมและข่าวสาร (ASEAN Plan of Action on Culture and Information)
- แผนปฏิบัติการอาเซียนเรื่องวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ASEAN Plan of Action on Science and Technology)
- แผนปฏิบัติการอาเซียนเรื่องสิ่งแวดล้อม (ASEAN Strategic Plan of Action on Environment)
- แผนปฏิบัติการอาเซียนเรื่องการควบคุมยาเสพติด (ASEAN Plan of Action on Drug Abuse Control)
- แผนปฏิบัติการอาเซียนเรื่องการค้าต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Plan of Action on Combating Transnational Crime)

³⁴ ประเทศที่เข้าร่วมประชุม ARF ปัจจุบันมี 24 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย, บรูไน, กัมพูชา, แคนาดา, จีน, สหภาพยุโรป, อินเดีย, อินโดนีเซีย, ญี่ปุ่น, เกาหลีใต้, เกาหลีเหนือ, ลาว, มาเลเซีย, พม่า, มองโกเลีย, นิวซีแลนด์, ปากีสถาน, ปาปัวนิวกินี, ฟิลิปปินส์, รัสเซีย, สิงคโปร์, ไทย, สหรัฐอเมริกา และเวียดนาม

³⁵ Overview ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS,
<<http://www.aseansec.org/64.htm>>

ปี ค.ศ. 1997 ได้เกิดเอกสารสำคัญคือ “วิสัยทัศน์อาเซียน 2020” (ASEAN Vision 2020) เพื่อกำหนดเป้าหมายภายในปี ค.ศ. 2020³⁶ ของอาเซียน 2020 โดยกำหนดให้อาเซียนมีสถานะเป็นวงสมานฉันท์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, การเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต, เป็นองค์กรที่มุ่งปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอก และเป็นชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทร

ต่อมาในปี ค.ศ. 2003 มีการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนที่บาหลีโดยได้กำหนดแนวทางการบรรลุวิสัยทัศน์อาเซียนเพิ่มเติม โดยได้ลงนามในปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียนฉบับที่ 2³⁷ (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) ให้มีการจัดตั้ง “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ภายในปี ค.ศ. 2020 ประกอบด้วย 3 เสาหลัก (Pillars) คือ

- 1.) ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community : ASC)
- 2.) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC)
- 3.) ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-cultural Community

: ASCC)

โดยทั้ง 3 เสาหลักนี้จะเป็นกรอบความร่วมมือของอาเซียนในอนาคต

อาเซียนกับการกรอบความร่วมมือบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง

เมื่อมีการตกลงให้มีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ก็เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ประเทศสมาชิกพิจารณาเห็นประโยชน์จากการร่วมมือภายในภูมิภาคเพื่ออาศัยความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ของพื้นที่ต่าง ๆ บริเวณภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในลักษณะเล็กลงมานั้นคือ “อนุภูมิภาค” (Sub-region) โดยอาเซียนเรียกบริเวณเหล่านี้ว่า “พื้นที่แห่งความเจริญเติบโต” (Growth Area) อันได้แก่ เขตการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอาเซียนตะวันออกเฉียง (East ASEAN Growth Area : BIMP-EAGA)

³⁶ ASEAN Vision 2020, <<http://www.aseansec.org/2357.html>>

³⁷ ปฏิญญาสมานฉันท์อาเซียน ฉบับที่ 1 (Declaration of ASEAN Concord I หรือ Bali Concord I) เกิดขึ้นจากการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 1 ที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ. 1976 โดยมีวัตถุประสงค์ในการที่จะเสริมสร้างพลานุภาพแห่งชาติ (National Resilience) อย่างเร่งด่วน ด้วยการเพิ่มพูนความร่วมมือทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างทางการค้า การกำหนดโครงการอุตสาหกรรมร่วมอาเซียน โครงการให้สิทธิเสรีภาพและความร่วมมือทางการค้า (Trade Liberalization and Cooperation) และการจัดตั้งคลังสำรองอาหารอาเซียนไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน

ระหว่างบรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ในปี ค.ศ. 1992 สามเหลี่ยมแห่งการเจริญเติบโตอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) ในปี ค.ศ. 1993 สามเหลี่ยมแห่งการเจริญเติบโตอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-สิงคโปร์ (IMS-GT) ในปี ค.ศ. 1994 และแนวเศรษฐกิจตะวันตก-ตะวันออก (West-East Corridor) ระหว่างพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงของไทย-ลาว-กัมพูชา-เวียดนามภายใต้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขง (ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation : AMBDC) ในปี ค.ศ. 1996 โดยเฉพาะ AMBDC ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงภายใต้ความร่วมมือของกรอบระดับภูมิภาคคือ อาเซียน

ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขง (ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation : AMBDC) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 14-15 ธันวาคม ค.ศ. 1995 ที่กรุงเทพฯ โดยขณะนั้นเวียดนาม, ลาว, พม่า และกัมพูชายังมิได้เข้าเป็นสมาชิก ASEAN ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอ EAEC (East Asian Economic Caucus) ของมาเลเซีย โดยได้ปรับบทบาทของความร่วมมือให้ครอบคลุมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับอนุภูมิภาค (Subregion) โดยเฉพาะการส่งเสริมการเชื่อมโยงระบบการคมนาคมขนส่งเป็นสำคัญ (Interconnected Links) ทั้งอาณาเขตทางบกและทะเล โดยไม่จำกัดเฉพาะประเทศที่มีพรมแดนติดกัน ในขั้นแรกจะเริ่มต้นที่ลุ่มแม่น้ำโขง พื้นที่โครงการนี้ครอบคลุมประเทศกัมพูชา, ลาว, พม่า, ไทย, เวียดนาม และภาคใต้ของจีน (มณฑลยูนนาน) โดยให้มาเลเซียเป็นประเทศผู้ประสานงาน AMBDC ประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ และจีน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในพื้นที่, ช่วยในการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจของประเทศกัมพูชา ลาว พม่า เวียดนาม และจีนให้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบการตลาด, ระดมเงินทุน, ความเชี่ยวชาญและการสนับสนุนในการพัฒนาจากประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ADB, World Bank, IMF และ UNDP เป็นต้น และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่น ๆ รวมทั้งเตรียมการให้กัมพูชา ลาว และพม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียนตามเป้าหมายเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นหนึ่งเดียวกัน

สาขาความร่วมมือหลักภายใต้ AMBDC มีอยู่ 8 สาขา³⁸ คือ

- 1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (การขนส่ง โทรคมนาคม ชลประทาน และพลังงาน)
- 2) การพัฒนากิจกรรมที่ก่อให้เกิดการค้าและการลงทุน
- 3) การพัฒนาด้านการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิตสำหรับการบริโภคและการส่งออก
- 4) การพัฒนาทรัพยากรป่าไม้และแร่ธาตุให้มีมูลค่าเพิ่ม
- 5) การพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)
- 6) การพัฒนาการท่องเที่ยว
- 7) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- 8) การพัฒนาความร่วมมือทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

กลไกการดำเนินงานของ AMBDC มีการกำหนดการดำเนินงานไว้ ดังนี้

1. ให้มีการจัดตั้งกลุ่มแกนนำ (Core Group) 11 ประเทศ
2. ให้ความร่วมมืออาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขงเป็นกลไกอิสระ (Stand-alone) ที่แยก

ออกจากกลไกตามปกติของอาเซียน

3. ให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง คือ ช่วงก่อนหน้าที่จะมีการประชุมผู้นำอาเซียนและอาเซียนประเทศที่สนใจหรือผู้แทนองค์การระหว่างประเทศเข้าร่วมประชุมได้

4. ให้มีคณะกรรมการอำนวยการ (Steering Committee) ในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสเพื่อคัดเลือกโครงการและดำเนินโครงการที่ได้รับความเห็นชอบ

5. ให้มีการตั้งคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน (Financial Experts Group) เพื่อพิจารณารูปแบบในการระดมทุนเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำโขง (โดยประเทศไทยเป็นประธาน)

6. ให้ตั้งคณะทำงานพิจารณาเส้นทางคมนาคมทางรถไฟเชื่อมโยงสิงคโปร์-จีนตอนใต้ เพื่อพิจารณาด้านเทคนิค และจัดการแหล่งเงินทุนในการดำเนินโครงการ (มีมาเลเซียเป็นประธาน)

³⁸ กรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขง (ASEAN-Mekong Basin

Development Cooperation : AMBDC),

<http://www.dtn.moc.go.th/web/8/151/AMBDC.pdf?g_id=151&f_id=3012>

ภายใน ASEAN มีความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคที่สำคัญ คือ AMBDC ดังที่ให้รายละเอียดไปแล้วข้างต้น ซึ่งมีความสอดคล้องและใกล้เคียงกับกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคทั้ง 3 ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง โดยสาระแล้ว AMBDC มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับ GMS และ ACMECS ในเรื่องวัตถุประสงค์ สาขาความร่วมมือ และเรื่องความช่วยเหลือ แต่ในความร่วมมือ AMBDC นี้กล่าวได้ว่ามิใช่ความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคชัดเจนเสียทีเดียวเช่นเดียวกับ MRC, GMS และ ACMECS เนื่องจากทั้ง 3 กรอบความร่วมมือนี้มีการดำเนินงานลักษณะที่เป็นเอกเทศออกมาจาก ASEAN ไม่เหมือนกับ AMBDC แม้ว่าจะเป็นกลไกผลักดันแต่ก็อยู่ภายใต้ ASEAN มีประเทศสมาชิก ASEAN ที่มีได้อยู่ในลุ่มแม่น้ำโขงเข้ามาร่วมดูแลและประสานงาน

ASEAN ตระหนักถึงการพัฒนাবริเวณพื้นที่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกใหม่ คือ เวียดนาม, ลาว, พม่า และกัมพูชา (ซึ่งก่อนหน้านี้ยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิก ASEAN) พัฒนาการเศรษฐกิจของตนผ่านความร่วมมืออันเป็นการลดช่องว่างระหว่างประเทศสมาชิกเก่าและประเทศสมาชิกใหม่เพื่อให้ก้าวไปสู่การเจริญก้าวหน้าแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างพร้อมเพรียงกัน

ภายใต้ความร่วมมือ AMBDC นี้ได้มีการวางกรอบว่าประเทศสมาชิกจะเข้าร่วมในนามของ ASEAN มิใช่เข้าร่วมในฐานะประเทศใดประเทศหนึ่ง เช่น GMS, FCDI เป็นต้น การดำเนินการก็อยู่ภายใต้ความริเริ่มของผู้นำอาเซียน มิใช่จากผู้ให้หรือองค์การระหว่างประเทศ แนวทางความร่วมมือของ AMBDC ก็มีการระบุว่าไม่ควรซ้ำซ้อนกับโครงการที่อยู่เดิม แต่ควรมีส่วนเสริมและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับความร่วมมือในปัจจุบันของ MRC และการดำเนินการขององค์กรระหว่างประเทศและประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ (Donor Countries)³⁹ แล้วที่สำคัญที่แตกต่างจากกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในลุ่มแม่น้ำโขงอีกประการคือ การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ รวมถึงเปิดกว้างให้องค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ตลอดจนสถาบันต่างๆ ที่สนใจเข้าร่วมโครงการ ในขณะที่ MRC, GMS และ ACMECS ก็ปรากฏเช่นกันเพียงแต่ภาคเอกชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือบทบาทอย่างเช่น GLC

³⁹ กรอบความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขง (ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation : AMBDC),
<http://www.dtn.moc.go.th/web/8/151/AMBDC.pdf?g_id=151&f_id=3012>

อย่างไรก็ตาม การประชุมระดับรัฐมนตรีด้านการขนส่งอาเซียน ครั้งที่ 6 ในปี ค.ศ. 2000 ที่บรูไน ได้มีมติรับโครงการเชื่อมโยงเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์-คุนหมิง (Special Working Group on Singapore-Kunming Rail Link Project : SKRL) โดยเส้นทางนี้ผ่านสิงคโปร์-กัวลาลัมเปอร์-กรุงเทพฯ-อรัญประเทศ-ปอยเปต-ศรีโสภณ-พนมเปญ-โฮจิมินห์-ฮานอย-ลาวไค-คุนหมิง และมีเส้นทางเชื่อม (Spur lines) จากลาวไปยังเส้นทางหลักในเวียดนาม และจากกรุงย่างกุ้ง-กรุงเทพฯ โดยมีการประมาณค่าใช้จ่าย 2.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อก่อสร้างและปรับปรุงเส้นทางส่วนที่ขาดหายไปและทางเชื่อมในกัมพูชา ลาว เวียดนาม พม่า และไทย⁴⁰

การประชุมรัฐมนตรี AMBDC ครั้งที่ 4 ในปี ค.ศ. 2002 ที่เมืองเสียมราฐ ประเทศกัมพูชาได้มีมติที่จะสร้างเส้นทางช่วงที่ขาดหายไประหว่างปอยเปต-ศรีโสภณ ระยะทาง 48 กิโลเมตร ซึ่งจะช่วยให้เชื่อมเครือข่ายรถไฟจากสิงคโปร์-กัวลาลัมเปอร์-กรุงเทพฯ ให้ต่อไปยังกรุงพนมเปญและขอให้ ADB ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่โครงการ SKRL โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเส้นทางช่วงปอยเปต-ศรีโสภณ และที่สำคัญในการประชุมครั้งนี้ คือ การประชุมเชิงปฏิบัติการสำหรับภาคเอกชนเพื่อส่งเสริมโครงการ SKRL ในการประชุมคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน ครั้งที่ 3 ในปี ค.ศ. 2002 มีการกล่าวถึงเรื่องการประสานกับกรอบความร่วมมือเพื่อการ

⁴⁰ประกอบด้วย

1. สร้างเส้นทางหลักปอยเปต-ศรีโสภณ ในกัมพูชา ระยะทาง 48 กิโลเมตร
2. ปรับปรุงเส้นทางหลักศรีโสภณ-พนมเปญ ในกัมพูชา ระยะทาง 352 กิโลเมตร
3. สร้างเส้นทางหลักพนมเปญ-ลือคินันท์ ในกัมพูชา ระยะทาง 286 กิโลเมตร
4. สร้างเส้นทางหลักลือคินันท์-โฮจิมินห์ ในเวียดนาม ระยะทาง 149 กิโลเมตร
5. สร้างเส้นทางหลักโฮจิมินห์-วุงเตา ในเวียดนาม ระยะทาง 75 กิโลเมตร
6. สร้างทางเชื่อมเวียงจันทน์-มูตา-ตันอัพ ในลาวและเวียดนาม ระยะทาง 519 กิโลเมตร
7. สร้างทางเชื่อมน้ำตก-เจตีย์สามองค์-อัมบุชายัต ในไทยและพม่า ระยะทาง 263 กิโลเมตร

พัฒนาอื่น ๆ อาทิ ADB, MRC, ESCAP และ UNDP⁴¹ ซึ่งมีส่วนร่วมในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานระหว่างกัน

ความร่วมมือภายใต้กรอบของ ASEAN แทบจะกล่าวได้ว่ามีความเหลื่อมล้ำกันระหว่าง กรอบของ MRC, GMS และ ACMECS (ซึ่ง ACMECS เน้นการจัดการความสัมพันธ์ตาม แนวชายแดน) ฉะนั้นการศึกษากรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคจึงจะต้องเข้าใจองค์การระดับ ภูมิภาค อย่างกรณีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคคือ MRC, GMS และ ACMECS ก็ต้องเข้าใจ ASEAN ซึ่งมีความเกี่ยวพันกัน ดังกล่าวไปแล้วข้างต้น แล้วเมื่อพิจารณา ประกอบกับกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคก็จะเห็นความชัดเจนของความร่วมมือระดับอนุ ภูมิภาคซึ่งสามารถนำมาเปรียบเทียบกับความร่วมมือในภูมิภาคอเมริกาเหนือได้ ดังนั้นในหัวข้อ ต่อไปจะกล่าวถึงกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำ โขงทั้ง 3 กรอบ

กรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

กรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมีลักษณะและรูปแบบของการบริหารจัดการ อยู่ 2 แบบ ดังนี้

1. องค์การความร่วมมือ (Cooperated Organization) คือ มีสมาชิกที่มีอำนาจเต็ม อย่างเป็นทางการเพียงอย่างเดียว คือ “รัฐ” (State) โดยอำนาจการตัดสินใจจะต้องมาจากตัวแทน ของรัฐบาล ที่สำคัญรูปแบบนี้ยังมีโครงสร้างเชิงสถาบันที่ชัดเจนอีกด้วย

⁴¹ ผลสรุปการประชุมคณะทำงานผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการเงิน (Financial Experts Group Meeting ASEAN Mekong Basin Development Cooperation : AMBDC) ครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 17-19 พฤษภาคม ค.ศ. 2004 ที่ประเทศเวียดนาม เกาหลีและญี่ปุ่นเป็นผู้เสนอให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในลุ่มแม่น้ำ โขง รวมทั้งผู้แทน ADB ได้แจ้งในที่ประชุมว่า โครงการ AMBDC และ GMS ของ ADB มีความสอดคล้องกัน อย่างมาก รวมทั้งกลุ่มประเทศสมาชิกเป็นกลุ่มเดียวกันจึงเห็นควรประสานงานกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน และ ADB กล่าวเพิ่มเติมว่า ในรอบ 12 ปี ภายใต้กรอบ GMS ได้ให้ความช่วยเหลือสำหรับโครงการ โครงสร้าง พื้นฐานมูลค่ากว่า 3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยบางส่วนเสร็จสมบูรณ์แล้วละบางส่วนยังคงดำเนินโครงการอยู่ ที่มา : ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation (AMBDC), <http://e-fpo.fpo.go.th/e-internet/asean_mekong_basin_development_cooperation_ambdc.asp>

2. ความร่วมมือระดับหรือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Co-operation) คล้าย ๆ กับองค์การระหว่างรัฐบาลเพียงแต่ว่ามีได้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การ (Organization) เป็นเพียงแค่ระดับความร่วมมือเท่านั้น⁴²

อย่างไรก็ดี แต่ละกรอบความร่วมมือมีลักษณะการบริหารจัดการที่แตกต่างกันออกไป แต่หากเข้าใจรายละเอียดของกรอบความร่วมมือเหล่านี้ก็จะทราบลักษณะรูปแบบการจัดการของกรอบความร่วมมือ

คณะกรรมการแม่น้ำโขง (The Mekong River Commission : MRC) มีวิวัฒนาการมาจาก คณะกรรมการแม่น้ำโขง (MC : Mekong Committee หรือ Mekong Committee for Coordination of the Comprehensive Development of the Lower Mekong Basin) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1957 อันประกอบด้วยกัมพูชา ลาว เวียดนามใต้ และประเทศไทย อย่างไรก็ตามกรอบความร่วมมือนี้ก็อันชะงักไปเนื่องจากในปี ค.ศ. 1975 ลาว กัมพูชา และเวียดนามใต้เปลี่ยนระบบการเมืองการปกครองไปสู่ระบบคอมมิวนิสต์ และกัมพูชาประสบปัญหาสงครามกลางเมืองโดยแย่งชิงอำนาจกันเองจนไม่สามารถส่งผู้แทนของตนเข้าร่วมใน คณะกรรมการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงได้ทำให้คณะกรรมการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงที่เหลือ คือ เวียดนาม ลาว และไทยดำเนินกิจการต่าง ๆ ต่อไปไม่ได้แต่ก็ไม่ได้มีการยุบองค์กร ฉะนั้นในปี ค.ศ. 1977 ประเทศสมาชิกที่เหลือทั้ง 3 ประเทศนี้ คือ ประเทศไทย ลาว และเวียดนามจึงได้ตกลงกันจัดตั้ง คณะกรรมการใหม่ขึ้นมาชื่อว่า “คณะกรรมการประสานงานสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างชั่วคราว” (IMC : Interim Mekong Committee หรือ Interim Committee for Coordination of Investigation of Lower Mekong Basin) เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ ในการพัฒนาแม่น้ำโขง เดินหน้าต่อไป

⁴² Peter Willetts. “Transnational Actors and International Organizations in Global Politics” in John Baylis and Steve Smith (Editions), *The Globalization of World Politics* . 2nd ed. (New York : Oxford University Press, 2001), p. 376.

ภายหลังเมื่อสถานการณ์ต่าง ๆ ภายในประเทศกัมพูชายุติลงแล้วได้มีการก่อตั้ง MRC จากการลงนามใน “ข้อตกลงเรื่องความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำโขง”⁴³ (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) เมื่อวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1995 โดยประเทศที่มีภูมิประเทศบริเวณแม่น้ำโขงตอนล่าง อันประกอบด้วย กัมพูชา ลาว ไทย และเวียดนาม ได้ร่วมกันลงนามในข้อตกลงดังกล่าวที่จังหวัด เชียงราย ประเทศไทย ส่วนจีนและพม่าซึ่งอยู่ลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนไม่ได้เข้าเป็นภาคี⁴⁴

MRC จะมีหน้าที่แทน MC (Mekong Committee) เดิมด้านการประสานการพัฒนาแหล่งทรัพยากรน้ำ การจัดการและการป้องกันสิ่งแวดล้อมของภูมิภาค โครงการริเริ่มสำหรับภูมิภาคบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (The ADB's Greater Mekong Subregion Initiatives) และอื่น ๆ ซึ่งมีเป้าหมายรวมในการส่งเสริมการประสานภูมิภาคและพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขงทั้งหมด

วัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญในการบ่งบอกถึงความต้องการที่แท้จริงของประเทศสมาชิกที่มีร่วมกันในการก่อตั้งกรอบความร่วมมือขึ้นมา วัตถุประสงค์ของ MRC มี 10 ประการ⁴⁵ ดังนี้

1. เพื่อร่วมมือในการส่งเสริม การพัฒนาที่ยั่งยืนในการใช้ การจัดการและการอนุรักษ์น้ำ รวมทั้งทรัพยากรต่าง ๆ ที่อยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง โดยไม่จำกัดในเรื่องการชลประทาน พลังงานน้ำ การคมนาคมทางน้ำ ควบคุมน้ำท่วม การประมง และการท่องเที่ยว

2. สนับสนุน ส่งเสริม ร่วมมือ และร่วมกันในการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพเพื่อให้เกิดผลกำไรที่ยั่งยืนต่อรัฐที่แม่น้ำโขงไหลผ่าน รวมทั้งป้องกันการใช้น้ำอย่างสิ้นเปลืองของแม่น้ำโขง

⁴³ สารประกอบด้วยใจความสำคัญ 42 ข้อ เป็นกรอบทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่แก่กรรมาธิการ กำหนดหลักการเพื่อการใช้ทรัพยากรน้ำจากระบบของแม่น้ำโขง, ให้รูปแบบองค์กร, การเงิน และการบริหาร ซึ่งเกี่ยวข้องกับประสานงานระหว่างประเทศสมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีลักษณะความร่วมมือแบบภูมิภาค โดยมีความเท่าเทียมกันในด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสามารถส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรในลุ่มแม่น้ำโขง

⁴⁴ Mekong River Commission, Mekong River Commission for Sustainable Development, Annual Report 1996, pp. 2-3.

⁴⁵ The Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin, <http://www.mrcmekong.org/agreement_95/agreement_95.htm#Top>

3. ปกป้องสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่ในน้ำ และรักษาระบบนิเวศวิทยาของกลุ่มแม่น้ำโขงจากมลภาวะหรือผลกระทบที่เกิดจากอันตรายจากแผนการพัฒนา การใช้น้ำและทรัพยากรอื่น ๆ ในลุ่มน้ำ
5. ร่วมมือกันบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันแห่งรัฐอธิปไตยและยึดหลักเรื่องเขตแดนในการใช้น้ำและป้องกันทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขง
6. ใช้น้ำในแม่น้ำโขงอย่างมีเหตุผลและยุติธรรมในแต่ละเขตแดนที่มี
7. ร่วมมือในการดำรงไว้ซึ่งการไหลของกระแสน้ำ
8. ป้องกันและหยุดผลอันก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาพแวดล้อมและโดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพและจำนวนของน้ำ รวมไปถึงรักษาระบบนิเวศวิทยาด้วย
9. ความรับผิดชอบของรัฐสมาชิกในการทำให้เกิดความเสียหายแก่น้ำ
10. เพื่อให้มีการคมนาคมทางน้ำอย่างอิสระ
11. เพื่อร่วมกันแก้ไขสถานการณ์ที่รบกวน

สาขาความร่วมมือที่สำคัญของ MRC ดังกล่าวไปแล้วว่าเป็นกรอบความร่วมมือที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องน้ำ ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความสำคัญเรื่องอื่นด้วย สาขาความร่วมมือ MRC มี 8 สาขา⁴⁶ คือ

1. การชลประทานและการจัดการเรื่องความแห้งแล้ง
2. การคมนาคมทางน้ำ
3. พลังงานน้ำ
4. การจัดการเรื่องน้ำท่วม
5. การประมง
6. การจัดการลุ่มน้ำ
7. สภาพแวดล้อม
8. การท่องเที่ยว

MRC เป็นกรอบความร่วมมือที่มีสถาบันและโครงสร้างที่ชัดเจนกว่ากรอบความร่วมมืออื่น คือ GMS และ ACMECS ซึ่งคล้ายคลึงกับ GLC ของอเมริกาเหนือ โครงสร้างแบบเป็นทางการของ MRC มีดังนี้

⁴⁶ The Mekong Programme, <http://www.mrcmekong.org/mekong_program.htm>

1. คณะมนตรีแม่น้ำโขง (The Council) ประกอบด้วยตัวแทนจากประเทศสมาชิก ระดับรัฐมนตรีหนึ่งคน ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และจัดหาแนวทางที่จำเป็นเกี่ยวกับ การส่งเสริม สนับสนุน ร่วมมือ และประสานงานด้านกิจกรรม รวมทั้งวางแผนงานร่วมกัน เพื่อให้ เป็นไปตามข้อตกลงปี ค.ศ. 1995⁴⁷

2. คณะกรรมการร่วม (The Joint Committee : JC) ประกอบด้วยตัวแทนจาก ประเทศสมาชิกไม่ต่ำกว่าระดับอธิบดีกรม ประเทศละหนึ่งคน คณะกรรมการร่วมนี้รับผิดชอบเรื่อง การดำเนินนโยบายและข้อตกลงของคณะกรรมการแม่น้ำโขง นอกจากนี้ยังดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการแม่น้ำโขง⁴⁸

3. สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง (The MRC Secretariat) ให้บริการด้านวิชาการและการบริหารคณะกรรมการแม่น้ำโขงและคณะกรรมการร่วม ภายใต้ การดูแลของคณะกรรมการร่วม ประธานอำนวยการของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการ แม่น้ำโขงมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานประจำของเจ้าหน้าที่และพนักงานทั่วไปกว่า 100 คน หน่วยงานหลักที่ให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงใน ประเทศสมาชิกทั้ง 4 คือ คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ⁴⁹

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง นอกจากจะมีกรอบความร่วมมือเพื่อ บริหารจัดการชายแดนในรูปแบบองค์การความร่วมมือแล้วยังมีกรอบความร่วมมือในการบริหาร จัดการชายแดนอีกลักษณะหนึ่ง คือ GMS และ ACMECS ที่เป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่าง รัฐบาล

⁴⁷ About the MRC, <http://www.mrcmekong.org/about_mrc.htm#Story>

⁴⁸ เกี่ยวกับ MRC, <<http://www.mrcmekong.org/thai/>>

⁴⁹ สถาบันนี้ทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของสมาชิกของมนตรีแห่งชาติและ คณะกรรมการร่วมของแต่ละประเทศโดยมีเป้าหมายร่วม เพื่อสร้างความเข้มแข็งด้านการร่วมมือโดยการ สนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่าง MRC และรัฐบาลแห่งชาติ โดยการประสานงานในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของ MRC ในระดับชาติที่มีโครงสร้างและองค์ประกอบของ MRC แห่งชาติ ต่างกันไปในแต่ละประเทศ MRC ของแต่ละ ประเทศได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานเลขาธิการ MRC

โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) เป็นกรอบความร่วมมือของประเทศ 6 ประเทศที่ตั้งอยู่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน (ยูนนานและกวางสี⁵⁰), สหภาพพม่า, สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, ราชอาณาจักรไทย, ราชอาณาจักรกัมพูชา และ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยโครงการ GMS ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1992 ภายใต้การผลักดันของ ADB โครงการนี้เป็นการพัฒนาแม่น้ำโขงเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาระดับอนุภูมิภาคอย่างเป็นทางการทั้งหมด ทั้งนี้ ADB ได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการทำการศึกษาค้นคว้าความเป็นไปได้ของโครงการในวงเงิน 100 ล้านบาท สรุปผลการศึกษาได้⁵¹ ดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาและกำหนดโครงการความร่วมมือที่มีโอกาสและศักยภาพในการพัฒนาแต่ละสาขา แล้วเสร็จในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993

ระยะที่ 2 กำหนดขอบเขตและแผนการดำเนินงาน รวมทั้งข้อเสนอทางเทคนิคที่ใช้ในการพิจารณาและจัดลำดับความสำคัญของโครงการตามสาขา

ระยะที่ 3 การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ การแปรแผนไปสู่การปฏิบัติ และดำเนินการตามโครงการที่ได้จัดลำดับความสำคัญไว้

หากพิจารณาจากพื้นที่โครงการจะพบว่าบริเวณนี้มีพื้นที่รวมกันประมาณ 2,300,000 ตารางกิโลเมตร มีประชากรรวมกันประมาณ 250 ล้านคน⁵² ยิ่งไปกว่านั้นคือ บริเวณนี้อุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ พันธุ์ปลาท่าง ๆ ฯลฯ นอกจากนี้ยังเป็นจุดศูนย์กลางในการคมนาคมเชื่อมโยงภูมิภาคระหว่างเอเชียใต้ เอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

⁵⁰ กวางสีเข้าเป็นสมาชิกโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งก่อนหน้านี้จีนมีเพียงยูนนานเป็นสมาชิกโครงการพัฒนาความร่วมมือนี้เท่านั้น

⁵¹ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ กัมพูชา-พม่า-สปป. ลาว-เวียดนาม-ไทย-จีนตอนใต้ (ยูนนาน) Greater Mekong Subregion (GMS), <http://www.nesdb.go.th/econSocial/spetialDev/history_gms.htm>

⁵² โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง Greater Mekong Sub-region (GMS), <<http://www.mfa.go.th/web/1092.php>>

GMS ก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันท่ามกลางประเทศสมาชิก ซึ่งวัตถุประสงค์⁵³ ของ GMS มีอยู่ 4 ประการ ดังนี้

1. ส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การเกษตรและบริการเพื่อก่อให้เกิดการจ้างงานและยกระดับการครองชีพของประชาชนในพื้นที่
 2. ส่งเสริมและพัฒนาความร่วมมือทางเทคโนโลยีและการศึกษาระหว่างกัน
 3. ให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ส่งเสริมกันอย่างมีประสิทธิภาพ
 4. ส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถและโอกาสทางเศรษฐกิจในเวทีการค้าโลก
- วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นส่วนที่สนับสนุนสาขาความร่วมมือของประเทศ

สมาชิกใน GMS โดยสาขาความร่วมมือของ GMS⁵⁴ แบ่งออกได้ 9 สาขา คือ

1. สาขาคมนาคมขนส่ง คือ การคมนาคมทางบก น้ำ และอากาศ
2. สาขาพลังงาน : การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ ก๊าซ และน้ำมัน
3. สาขาการค้า
4. สาขาการลงทุน
5. สาขาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ : การพัฒนาฝีมือแรงงาน การศึกษา

และสาธารณสุข

6. สาขาท่องเที่ยว
7. สาขาสิ่งแวดล้อมและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
8. สาขาสื่อสารโทรคมนาคม
9. สาขาการเกษตร

เนื่องจาก GMS เป็นกรอบความร่วมมือแบบระดับหรือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Cooperation) ซึ่งมีได้ก่อตั้งขึ้นเป็นองค์การความร่วมมือหรือเป็นมิได้เป็นกรอบความร่วมมือที่เป็นโครงสร้างเชิงสถาบัน ฉะนั้นโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการจึงถูกให้

⁵³ Noritada Moritam, *Fair, Fifth Joint Research Conference on Asia-Pacific Relations : Development of Mekong River Basin Area and Economic Cooperation in East Asia : Perspectives on ASEAN 10* (February 26-28, 1997), p. 5.

⁵⁴ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศ กัมพูชา-พม่า-สปป. ลาว-เวียดนาม-ไทย-จีนตอนใต้ (ยูนนาน) Greater Mekong Sub-region (GMS), <http://www.nesdb.go.th/econSocial/spetialDev/history_gms.htm>

ความสำคัญในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการของ GMS⁵⁵ มีดังนี้

- การประชุมระดับหัวหน้ารัฐบาลหรือระดับผู้นำประเทศทุก ๆ 3 ปี (GMS Summit เริ่มปี ค.ศ. 2002) โดยกัมพูชาเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับผู้นำ GMS ครั้งที่ 1 เมื่อปี ค.ศ. 2002 และจีนเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระดับผู้นำ GMS ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 2005
- การประชุมระดับรัฐมนตรี ซึ่งจัดปีละ 1 ครั้ง
- การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ซึ่งจัดปีละ 1-2 ครั้ง
- การประชุมระดับคณะทำงานของแต่ละสาขาความร่วมมือเพื่อประสานงานความคืบหน้าของกิจกรรมต่าง ๆ

กรอบยุทธศาสตร์การดำเนินงานของ GMS ในการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 10 ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์ถึงอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่มีการรวมตัวและความมั่งคั่งเพื่อขจัดความยากจน และปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อมอันเป็นปัจจัยสำคัญของความกินดีอยู่ดีในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ที่ประชุมจึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นจุดเน้นย้ำการพัฒนาสำหรับแผนงานต่าง ๆ ไว้ 5 ประการ⁵⁶ คือ

1. เสริมสร้างการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานด้วยแนวทางพัฒนาครอบคลุมหลายด้าน
2. อำนวยความสะดวกให้การค้าและการลงทุนข้ามแดน
3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและปรับปรุงความสามารถในการแข่งขัน
4. พัฒนาทรัพยากรมนุษย์และความสามารถด้านทักษะต่าง ๆ
5. ปกป้องสิ่งแวดล้อมและสนับสนุนการใช้ทรัพยากรในภูมิภาคร่วมกันอย่างยั่งยืน

แผนงานหลัก (Flagship Programs) จะดำเนินตามแนวยุทธศาสตร์นี้ซึ่งประกอบด้วยแผนงานแต่ละด้าน คือ แนวพัฒนาเศรษฐกิจ/การคมนาคม, การเชื่อมโยงด้านโทรคมนาคมและพลังงาน, การค้าและการลงทุนข้ามแดน, การสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนา, การพัฒนา

⁵⁵ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง,

<www.mfa.go.th/web/1092.php>

⁵⁶ Asian Development Bank. Building on Success GMS Flagship Programs and Development Matrix. 26 June 2005. <<http://www.adb.org/GMS/default.asp>>

ทรัพยากรมนุษย์ และการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และในการประชุมครั้งที่ 11 . ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2002 ก็ได้มีการบรรจุนโยบายหลักที่ 11 เข้ามา คือ แผนงานพัฒนาการท่องเที่ยว

การพัฒนาเส้นทางคมนาคมนับได้ว่าเป็นมีความสำคัญเพราะเป็นโครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนาด้านอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงเรื่องเศรษฐกิจด้วย GMS ได้กำหนดพื้นที่ในการพัฒนาที่สำคัญ 3 แนว⁵⁷ ดังนี้

1. การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ-ใต้ (North-South Economic Corridor) เชื่อมโยงไทย-พม่า-ลาว-จีน
2. การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) เชื่อมโยงพม่า-ไทย-ลาว-เวียดนาม
3. การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) เชื่อมโยงไทย-กัมพูชา-เวียดนาม

จะพบว่า GMS เป็นกรอบความร่วมมือที่ใช้ลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่มีแม่น้ำโขงเป็นเส้นเชื่อมต่อชายแดนร่วมกันไปสู่การร่วมมือเพื่อการพัฒนาาร่วมกันทางด้านเส้นทางคมนาคมและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกภายใต้กรอบความร่วมมือ GMS

GMS เป็นกรอบความร่วมมือที่ไม่มีสถาบันและโครงสร้างที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามก็ตีกรอบความร่วมมือแบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงมิได้มีเพียง GMS เท่านั้น หากแต่มีอีกกรอบความร่วมมือหนึ่งที่มีรูปแบบอย่างเดียวกับ GMS กรอบความร่วมมือนี้คือ ACMECS

ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Co-operation Strategy : ACMECS) คือ กรอบความร่วมมือระหว่างกัมพูชา, ลาว, พม่า, ไทย และเวียดนาม ซึ่งเดิมมีชื่อว่า “ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทาง

⁵⁷ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง Greater Mekong Subregion (gms), <<http://www.mfa.go.th/web/showStatic.php?staticid=887&Qsearch=gms>>

เศรษฐกิจระหว่างกัมพูชา, ลาว, พม่า และไทย” (Economic Cooperation Strategy among Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Thailand : ECS) ACMECS เป็นแนวคิดที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีของไทยในขณะนั้นได้หยิบยกขึ้นหารือกับผู้นำกัมพูชา ลาว และพม่า ในช่วงการประชุมผู้นำอาเซียนสมัยพิเศษว่าด้วยโรคซาร์ส (SARS) เมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 2003 ที่กรุงเทพมหานคร และได้รับการสนับสนุนในหลักการจากผู้นำประเทศเพื่อนบ้านทั้ง 3 ดังกล่าว ซึ่งได้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องจนถึงการประชุมระดับผู้นำ ACMECS ที่ เมืองพุกาม สหภาพพม่าเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 2003⁵⁸ ผู้นำทั้ง 4 ประเทศได้ร่วมกันออก ปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration) รวมทั้งแผนปฏิบัติการ (Plan of Action) โดย ACMECS มี วัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ

1. เพิ่มอัตราการแข่งขันและอัตราการเติบโตตามบริเวณชายแดน
2. อำนวยความสะดวกในการจัดหาที่ด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมยังบริเวณที่

ได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage)

3. ให้โอกาสแก่การจ้างงานและลดรายได้ที่มีความแตกต่างท่ามกลางประเทศสมาชิก ทั้ง 4 ประเทศ

4. ขยายสันติภาพ ความมั่นคงและแบ่งปันความเจริญรุ่งเรืองอย่างยั่งยืน

ACMECS มีสาขาความร่วมมือครอบคลุมด้านต่าง ๆ 5 สาขา คือ

1. การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน
2. ความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม
3. การเชื่อมโยงการคมนาคม
4. ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว
5. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
6. ความร่วมมือด้านสาธารณสุข

ACMECS ก็เช่นเดียวกับ GMS ที่มีโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการทำให้ไม่มีองค์กร กลางใดเข้ามากำหนดนโยบายและดำเนินนโยบาย ฉะนั้นโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการนี้จึง เหมาะสมในการร่วมมือร่วมกัน โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการของ ACMECS⁵⁹ มี ดังนี้

⁵⁸ ในปี ค.ศ. 2004 เวียดนามเข้าเป็นสมาชิก ACMECS

⁵⁹ เกี่ยวกับ ACMECS, <<http://www.mfa.go.th/web/1798.php>>

1. การประชุมระดับผู้นำทุก 2 ปี
2. การประชุมระดับรัฐมนตรีปีละครั้ง
3. การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสทุก 6 เดือน
4. การประชุมคณะทำงานเพื่อการประสานงานระหว่างสถานเอกอัครราชทูตของประเทศสมาชิกที่กรุงเทพฯ ทุก 2 เดือน

5. การประชุมระดับคณะทำงานรายสาขา

โครงสร้างของ ACMECS นั้นไม่มีเพียงแต่เป็นกรอบความร่วมมือที่มาร่วมมือกันเพื่อบริหารจัดการชายแดนร่วมกันโดยให้ความสำคัญปัญหาาร่วมกันบริเวณชายแดน

กรอบความร่วมมือของ 2 พื้นที่ที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้นจะพบรูปแบบและลักษณะบางประการที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามที่กล่าวมานี้คือการให้ข้อเท็จจริงขึ้นพื้นฐานของกรอบ GLC, GMS, MRC และ ACMECS อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการระหว่าง 2 พื้นที่จะพบความคล้ายคลึงและความแตกต่างกันบางประการ ฉะนั้นในบทต่อไปนี้นอกจากจะพิจารณาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นความคล้ายคลึงและความแตกต่างอย่างชัดเจนแล้ว แต่ยังคงพิจารณาข้อดีและข้อเสียของ 2 พื้นที่นี้ด้วย