

บทที่ 4

การวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำระหว่าง คณะกรรมการแห่งทะเลสาบทั้ง 5 (GLC) และกรอบความร่วมมือ ทั้ง 3 ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (MRC, GMS และ ACMECS) และนัยยะสำคัญต่อประเทศไทย

ในบทนี้จะวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบการบริหารจัดการชายแดนระหว่าง 2 พื้นที่ คือ อเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งบทก่อนหน้าเป็นการให้รายละเอียดและข้อเท็จจริงทางสภาพภูมิศาสตร์และลักษณะรูปแบบการบริหารจัดการต่าง ๆ ซึ่งมากพอที่จะทำให้สามารถวิเคราะห์การบริหารจัดการชายแดนในบริเวณเหล่านี้ได้ รวมทั้งสามารถนำมาพัฒนาและประยุกต์ใช้กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะกับประเทศไทยอันจะเป็นประโยชน์ไม่เพียงแต่กับประเทศไทยเท่านั้นแต่ยังเป็นประโยชน์ในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคอันหมายถึง ASEAN อีกด้วย

การเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและความแตกต่างระหว่าง 2 พื้นที่

ความคล้ายคลึงและความแตกต่างระหว่าง 2 พื้นที่คือ GLC ในอเมริกาเหนือและกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง อันได้แก่ MRC, GMS และ ACMECS มีทั้งความเหมือนและความต่างกันอยู่หลายประการ แต่อย่างไรก็ดีการวิเคราะห์ตามหัวข้อนี้จะทำให้เห็นภาพของข้อดีและข้อเสียของการบริหารจัดการระหว่างอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง โดยความคล้ายคลึงกันระหว่าง 2 พื้นที่มีดังนี้¹

¹ ดูตารางที่ 4.2 : ตารางเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและความแตกต่างของกรอบความร่วมมือ 2 พื้นที่

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกรอบความร่วมมือ จากหัวข้อเรื่องความร่วมมือและการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำในอเมริกาเหนือ² จะพบว่าวัตถุประสงค์ของ GLC ในอเมริกาเหนือและ MRC ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะให้ความสำคัญต่อเรื่อง “ทรัพยากรน้ำ” โดยเนื้อหาจะกล่าวถึงการจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพและพัฒนาลุ่มน้ำให้เกิดความสมดุลและเป็นประโยชน์ต่อประเทศสมาชิก Ernst Haas นักคิดคนสำคัญเจ้าของแนวคิดภารกิจนิยมใหม่ (Neo-Functionalism) ได้กล่าวถึงเรื่อง “การไหลริน” (Spill-over Effect) ว่าการจะเกิดการไหลรินได้จะต้องเริ่มจากความร่วมมือในด้านใดด้านหนึ่งระหว่างรัฐที่ให้ผลประโยชน์ร่วมกัน โดยมีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาเพื่อให้เกิดความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ³ โดยในที่นี้คือ เรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ดังวัตถุประสงค์ของทั้ง GLC และ MRC ที่ต่างก็เน้นเรื่องทรัพยากรน้ำเป็นสำคัญ นอกจากนี้ทั้ง 2 พื้นที่ยังได้มีการขยายความร่วมมือด้านอื่น ๆ ออกไปแต่ความร่วมมืออื่น ๆ นั้นก็ยังคงมีความสัมพันธ์กับเรื่องน้ำอยู่

การขยายความร่วมมือของทั้ง 2 กรอบความร่วมมือใน 2 พื้นที่นี้เป็นแนวนโยบายและเป้าหมายให้บรรลุผลร่วมกันของประเทศสมาชิกในเรื่องการบริหารจัดการน้ำ อันมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์จากการบริหารจัดการน้ำร่วมกันท่ามกลางประเทศสมาชิก ในอนาคตทั้ง 2 กรอบอาจจะขยายความร่วมมือไปสู่ด้านอื่น ๆ ที่มีใช้เรื่องน้ำได้หรือ นำไปสู่ “การไหลริน” (Spill-over Effect) ได้เช่นกัน นอกจากนี้การที่มีจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาร่วมมือกัน นอกจากจะเป็นการก่อให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพแล้วยังทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และสร้างความสมานฉันท์ขึ้นภายในประเทศสมาชิก อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารการจัดการภายในกรอบความร่วมมือ รวมถึงการก่อให้เกิดการขยายความร่วมมือด้านอื่น ๆ ขึ้นมาได้ง่ายและรวดเร็ว

² ดูรายละเอียดในบทที่ 3 เรื่องความร่วมมือและการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำในอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง

³ Dougherty E. James and Pfaltzgraff L. Robert, Contending Theories of International Relations ,2nd ed. (New York : Harper & Row Publishers, 1981), pp. 430-434.

กระแสข้ามชาติ การบริหารจัดการชายแดนใน 2 พื้นที่ คือ อเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กล่าวได้ว่าถูกก่อตั้งขึ้นมาจากสภาวะการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยในอเมริกาเหนือให้ความสำคัญกับกระแสข้ามชาติเรื่อง “สิ่งแวดล่อม” ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ประการสำคัญที่สุดในการจัดตั้ง GLC ประกอบกับโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ คำว่า “โลกาภิวัตน์” หมายถึง การทำให้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ, การเมือง และสังคมมีความเข้มแข็งขึ้นโดยมีลักษณะข้ามพรมแดน⁴ ทำให้ทุกอย่างเคลื่อนย้ายไปได้อย่างรวดเร็วด้วยความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ตลอดจนการตระหนักถึงปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมก็ได้แพร่ขยายไปอย่างรวดเร็วด้วยเช่นกัน

กระแสข้ามชาติเรื่องการค้าเสรีก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญ ในขณะที่กรอบความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้ความสำคัญต่อกระแสข้ามชาติเรื่อง “การค้าเสรี” มากกว่าเรื่องสิ่งแวดล้อม กระนั้นก็ตาม MRC เป็นกรอบความร่วมมือบริหารจัดการชายแดนเรื่องน้ำที่มีโครงสร้างและสถาบันที่ชัดเจนและเน้นเรื่องสิ่งแวดล้อมมากกว่า GMS และ ACMECS ซึ่งเป็นเพียงความร่วมมือและทั้ง 2 กรอบนี้ก็ให้ความสำคัญต่อเรื่องการค้าเสรีหรือเรื่องเศรษฐกิจมากกว่า ส่งผลให้ความร่วมมือเหล่านี้เป็นที่รู้จักมากกว่า MRC

เมื่อโลกเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ การติดต่อสื่อสารก็ได้พัฒนาและก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ประชากรทั่วโลกสามารถสื่อสารถึงกันได้โดยสะดวกและรวดเร็วทำให้กระแสข้ามชาติต่าง ๆ แพร่กระจายไปอย่างกว้างขวาง โดยกระแสข้ามชาติที่เกิดขึ้นนั้นมีทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ทำให้ประเทศหนึ่งประเทศใดไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการได้ลำพังแต่เพียงประเทศเดียว ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในอเมริกาเหนือบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 นอกจากนี้การปฏิสัมพันธ์ที่มีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของประเทศสมาชิกในพื้นที่ เช่น การค้า การท่องเที่ยว การคมนาคมขนส่ง ฯลฯ อันเนื่องมาจากความสะดวก รวดเร็ว และความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ส่วนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เกิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเช่นเดียวกับใน

⁴ Charles W. Kegley Jr., Eugene R. Wittkopf, (Ed.), Global Agenda Issues and Perspectives. 5th ed. (United State of America : McGraw Hill, 1997), p. 316.

⁵ MRC เป็นความร่วมมือแบบความร่วมมือเชิงสถาบัน (Cooperated Framework) ส่วน GMS และ ACMECS เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Co-operation)

อเมริกาเหนือ แต่เป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแบบไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetry หรือ Vulnerability Interdependence) โดยประเทศสมาชิกในกรอบความร่วมมือในพื้นที่นี้มีความเปราะบางต่อประเด็นต่าง ๆ ร่วมกันในอัตราส่วนที่ไม่เท่าเทียมกัน ส่งผลให้มีอำนาจการต่อรองของรัฐไม่เท่าเทียมกัน เช่น จีน-พม่า, ไทย-จีน เป็นต้น ในขณะที่สหรัฐฯ-แคนาดา มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแบบเท่าเทียมกัน (Symmetry หรือ Sensitivity Interdependence) มากกว่า คือ มีระดับของการต่อรองและประเด็นปัญหาที่เปราะบางร่วมกันในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน

เนื่องจากโลกในปัจจุบันไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาอย่างชัดเจน (Absence of Hierarchy) เพราะประเด็นด้านความมั่นคงและการทหารได้ลดความสำคัญลงไป แต่มีประเด็นอื่นที่ได้รับความสำคัญมากกว่าและมีความเกี่ยวข้องกันมากขึ้น⁶ อเมริกาเหนือก็เช่นเดียวกันจะพบว่าสหรัฐฯ และแคนาดาได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมและการค้าเสรี ยิ่งไปกว่านั้นหลาย ๆ ประเด็นก็เกิดจากนโยบายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลต่ออีกประเทศหนึ่งด้วย คือ นโยบายภายในมีความสัมพันธ์กับนโยบายภายนอก เช่น เหตุการณ์ 9/11 ทำให้สหรัฐฯ หันมาใส่ใจบริเวณชายแดนมากขึ้นส่งผลให้เกิด Smart Border Declaration ระหว่างสหรัฐฯ-แคนาดาและ US-Mexico Border Partnership Action Plan ระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโก ส่วนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่ไม่ชัดเจน รวมทั้งการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแบบไม่เท่าเทียมกันของประเทศสมาชิกในกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงก็ส่งผลให้นโยบายภายในประเทศหนึ่งส่งผลต่อประเทศอื่น ๆ ได้อย่างชัดเจน เช่น การสร้างเขื่อนของจีนบนแม่น้ำโขง⁷ ซึ่งจีนถือว่าเป็นกิจการภายในของจีน แต่เหตุการณ์นี้ก็ส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ที่แม่น้ำโขงไหลผ่านด้วย

นอกจากนี้ลักษณะที่สำคัญของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันคือเรื่องบทบาทของทหาร คือบทบาทที่ลดน้อยลงของกำลังอำนาจทางทหาร (Minor Role of Military Force) ประเด็นการใช้

⁶ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*. (Boston : Little, Brown and Company, 1977), pp. 24-37.

⁷ แม่น้ำโขงส่วนของจีนตั้งอยู่ภายในประเทศจีน ดังนั้นแม่น้ำโขงในส่วนของจีนจึงไม่ได้ใช้เป็นเส้นแบ่งเขตแดนดังเช่นประเทศอื่น ๆ แต่เป็นแม่น้ำภายในน้ำของจีน นอกจากนี้แม่น้ำโขงส่วนของจีนยังเป็นต้นน้ำของแม่น้ำโขงอีกด้วย

กำลังทหารมีความสำคัญลดน้อยลง รัฐบาลจะไม่ใช้กำลังทางทหารหรือพยายามใช้ให้น้อยที่สุด เนื่องจากไม่ใช่วิธีที่เหมาะสมในการบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่ได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้น เช่น ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ หากพิจารณา 2 พื้นที่นี้ก็จะพบว่าบทบาทของทหารลดน้อยลงหรือแทบจะไม่มีทหารเข้ามาเกี่ยวข้องเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสหรัฐฯ-แคนาดา อย่างไรก็ตามทั้งในอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงต่างให้ความสำคัญกับประเด็นอื่นมากกว่าเรื่องทหาร นั่นคือ เรื่องสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจ

การมีพื้นที่ติดต่อกัน ในอเมริกาเหนือ (ดูภาพที่ 2.3) จะเห็นได้อย่างชัดเจน ส่วนในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงนั้นมีพื้นที่ชายแดนติดต่อกันทางน้ำเสียเป็นส่วนใหญ่มิเพียงลาวเท่านั้นที่มีพรมแดนติดต่อกับทุกประเทศที่แม่น้ำโขงไหลผ่าน อย่างไรก็ตามประเทศสมาชิกต่างก็มีพรมแดนร่วมกันโดยมีแม่น้ำโขงเป็นสื่อกลาง

การมีพื้นที่ติดต่อกันเป็นความคล้ายคลึงกันของ GLC และกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่สำคัญที่สุดที่นำไปสู่การร่วมมือกัน เพราะมีพรมแดนติดและ/หรือร่วมกัน รวมทั้งยังมีปัญหาในบริเวณดังกล่าวร่วมกัน ดังนั้นจึงใช้จุดร่วมด้านปัญหาและการมีพรมแดนร่วมกันเพื่อแก้ไข, ส่งเสริม และพัฒนาเพื่อเสริมสร้างโอกาสในการร่วมมือในด้านอื่น ๆ ร่วมกันต่อไป ฉะนั้นการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดนร่วมกันโดยมีจุดประสงค์ร่วมกันอาจขยายไปสู่ความร่วมมือในระดับภูมิภาคเช่นในกรณีของอเมริกาเหนือคือ NAFTA และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือ ASEAN ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้นต่อไปได้ในอนาคต

นัยยะของชื่อกรอบความร่วมมือในการบริหารจัดการชายแดนและสาขาความร่วมมือ จากหัวข้อเรื่องกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง⁸ จะพบสาขาความร่วมมือที่คล้ายคลึงกันของ 2 พื้นที่นี้ คือ ในอเมริกาเหนือสาขาความร่วมมือชัดเจนอยู่แล้วว่าให้ความสำคัญต่อเรื่องทรัพยากรน้ำ รวมทั้งชื่อของกรอบความร่วมมือคือ “คณะกรรมการมหิการแห่งทะเลสาบทั้ง 5” (The Great Lakes Commission : GLC) คำว่า “ทะเลสาบทั้ง 5” มีนัยยะบ่งบอก

⁸ ดูรายละเอียดในบทที่ 3 เรื่องความร่วมมือและการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำในอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง

ว่ามีการร่วมมือกันโดยมีทะเลสาบทั้ง 5 เป็นศูนย์กลางของความร่วมมือ เช่นเดียวกับใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง อันได้แก่ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (MRC), โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) และยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (ACMECS) โดยมีนัยยะสำคัญเช่นเดียวกับการบริหารจัดการชายแดนในอเมริกาเหนือ ดังจะเห็นว่ากรอบความร่วมมือทั้ง 3 ข้างต้นนี้มีคำว่า “ลุ่มแม่น้ำโขงหรือแม่น้ำโขง” ซึ่งสะท้อนถึงความร่วมมือภายในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง โดยยึดความสำคัญของน้ำในแม่น้ำโขงเป็นหลัก ฉะนั้นหากพิจารณาจากชื่อของกรอบความร่วมมือทั้ง 2 พื้นที่ก็จะพบนัยยะสำคัญของกรอบความร่วมมืออันแสดงถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเรื่องน้ำ

เมื่อวิเคราะห์สาขาความร่วมมือของ GLC และ MRC ที่เน้นเรื่องการรักษาและพัฒนา รวมถึงการใช้ประโยชน์จากการรักษาและพัฒนาทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์ในด้านอื่น ๆ เช่น การคมนาคม, การประมง ฯลฯ สำหรับ GMS สาขาความร่วมมือก็ให้ความสำคัญต่อเรื่องการบริหารจัดการน้ำเช่นกัน แต่จะเน้นในเรื่องผลประโยชน์ที่ได้จากน้ำ อาทิ การค้าการลงทุน การเกษตร ฯลฯ ส่วน ACMECS นั้นสาขาความร่วมมือและวัตถุประสงค์ไม่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการจัดการเรื่องน้ำเลย แต่ก็ใช้แม่น้ำโขงเป็นสื่อกลางในการพัฒนาศักยภาพด้านเศรษฐกิจ เพราะประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา ด้วยเหตุนี้จึงต้องการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศของตน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระจายรายได้ไปยังพื้นที่ส่วนหรือประเทศที่บริเวณแม่น้ำโขง แม่น้ำอิระวดีและเจ้าพระยาไหลผ่าน

ในการวิเคราะห์จะเห็นว่าความร่วมมือของ 2 พื้นที่นี้ทั้งนัยยะของชื่อกรอบความร่วมมือ และสาขาความร่วมมือ โดยเฉพาะสาขาความร่วมมือมีการระบุความร่วมมือหลายด้าน แต่โดยเนื้อหาหลักแล้วก็ยังคงมีเรื่องน้ำเข้ามาเกี่ยวข้อง ยกเว้น ACMECS ที่วัตถุประสงค์และสาขาความร่วมมือไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำ แม้ว่าชื่อกรอบความร่วมมือจะมีนัยยะต่อเรื่องน้ำก็ตาม ฉะนั้นแนวคิดภารกิจนิยมใหม่ (Neo-Functionalism) ของ Ernst Haas สามารถนำมาพิจารณาได้ว่าแม้จะมีความร่วมมือที่หลากหลายนอกเหนือจากการบริหารจัดการชายแดน แต่ประเด็นร่วมสำคัญยังคงเป็นเรื่อง “น้ำ” ในกรณีของ GLC ในอเมริกาเหนือจะเห็นได้ชัดเจนจากวัตถุประสงค์มากกว่า กรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งมีความหลากหลายสาขา อย่างไรก็ตามโดยรวมแล้วความร่วมมือดังกล่าวมีจุดเริ่มต้นเดียวกันคือเรื่องทรัพยากรน้ำ

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความคล้ายคลึงไปแล้วจะพบว่ามีความคล้ายกันหลายประการระหว่างบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 ในอเมริกาเหนือและบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ทว่าการจะวิเคราะห์เรื่องใดก็ตามจะมองแต่เพียงด้านเดียวไม่ได้ ควรจะมองทั้งสองด้านเช่นกันเมื่อเปรียบเทียบความคล้ายคลึงไปแล้ว ในที่นี้จะวิเคราะห์เปรียบเทียบ**ความแตกต่าง**ของกรอบความร่วมมือทั้งในอเมริกาเหนือและอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงโดยแบ่งได้ ดังนี้⁹

การก่อตั้งของกรอบความร่วมมือ การศึกษาการบริหารจัดการชายแดนระหว่าง 2 พื้นที่ จะพบว่า การก่อตั้งของกรอบความร่วมมือทั้ง 2 พื้นที่มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะในอเมริกาเหนือที่ GLC นั้นมีการก่อตั้งขึ้นมาโดยเป็นองค์กรภายในของสหรัฐฯ ก่อนที่จะพัฒนาการมาเป็นองค์กรข้ามชาติ ในขณะที่ MRC, GMS และ ACMECS การก่อตั้งเกิดจากผู้นำ, รัฐมนตรี หรือผู้แทนของรัฐบาล กล่าวคือ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นกรอบความร่วมมือที่มีเจตนารมณ์ร่วมกัน คือ เห็นประโยชน์ในการร่วมมือกันจึงนำไปสู่การก่อตั้งกรอบความร่วมมือ ส่วนในอเมริกาเหนือมีเจตนารมณ์เพื่อจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 ของสหรัฐฯ (ซึ่งเป็นบริเวณรอยต่อระหว่างประเทศสหรัฐฯ และแคนาดา)

กล่าวโดยรวมคือ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กรอบความร่วมมือเริ่มจากหลายฝ่าย (ในที่นี้คือประเทศสมาชิก) และในอเมริกาเหนือ GLC เป็นกรอบความร่วมมือที่เริ่มจากการตั้งเป็นองค์กรภายในประเทศ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นลักษณะพิเศษของกรอบความร่วมมือที่เป็นองค์กรภายในประเทศหนึ่งก่อนแล้วค่อยพัฒนาจำนวนประเทศสมาชิกเป็นองค์กรข้ามชาติดังเช่นปัจจุบัน

จำนวนประเทศสมาชิกหรือรัฐสมาชิก (Member State) จำนวนสมาชิกระหว่าง 2 พื้นที่แตกต่างกันอย่างมาก คือ ใน GLC มีประเทศสมาชิกเพียง 2 ประเทศ (เป็นลักษณะทวิภาคี : Bilateral) ส่วนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงทั้ง 3 กรอบความร่วมมือนั้นมีประเทศสมาชิกมากกว่าในอเมริกาเหนือ คือ MRC มีประเทศสมาชิก 4 ประเทศ, GMS มีประเทศ

⁹ ดูตารางที่ 4.2 : ตารางเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและความแตกต่างของกรอบความร่วมมือ 2 พื้นที่

สมาชิก 6 ประเทศ และ ACMECS มีประเทศสมาชิก 5 ประเทศ (เป็นลักษณะพหุภาคี : Multilateral) จำนวนประเทศสมาชิกมีผลสำคัญต่อการร่วมมือกัน ดังนี้

1. กระบวนการตัดสินใจต่อการขอความร่วมมือ การที่มีประเทศสมาชิกจำนวนมากมักทำให้การตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการเป็นไปอย่างรวดเร็ว หากมีประเทศสมาชิกจำนวนมากก็จะทำให้การตัดสินใจอาจชะงักงัน เช่น GLC ที่คณะกรรมการมาจากตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐ (State Government) ของสหรัฐฯ และรัฐบาลมณฑล (Provincial Government) ของแคนาดา (ตามจำนวนรัฐและมณฑลที่เป็นสมาชิก 3-5 คน) ถ้าประเทศสมาชิกของ GLC เพิ่มขึ้นอีก หมายความว่า จำนวนคณะกรรมการก็ต้องมีเพิ่มขึ้นตามด้วยไป ส่งผลให้โครงสร้างขององค์กรมีขนาดใหญ่ และจากจำนวนตัวแทนที่เพิ่มมากขึ้นก็จะทำให้การตัดสินใจ การแต่งตั้ง การวางเป้าหมายตลอดจนการดำเนินนโยบายล่าช้า ดังนั้นการมีประเทศสมาชิกจำนวนน้อยย่อมส่งผลดีต่อการตัดสินใจต่อการขอความร่วมมือนั้น

2. ความยืดหยุ่นในการร่วมมือ มักจะเกิดกับกรอบความร่วมมือที่มีสมาชิกไม่มาก เพราะหากเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินหรือรีบด่วน อาจมีการปรึกษาหารือกันระหว่างประเทศสมาชิกไม่ว่าจะระดับใดก็ตาม เพื่อปรับเปลี่ยนนโยบายตามสถานการณ์ โดยกรอบความร่วมมือที่มีจำนวนสมาชิกน้อยจะมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากกว่า

3. ความเข้มแข็งของกรอบความร่วมมือ เป็นผลจากการที่กรอบความร่วมมือมีกระบวนการตัดสินใจที่ถูกต้อง รวดเร็ว และมีความยืดหยุ่นอันอาจทำให้กรอบความร่วมมือนั้นแข็งแกร่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ อย่างไรก็ตามความเข้มแข็งนี้ นอกจากจำนวนสมาชิกที่เหมาะสมแล้ว การกระจายหรือแบ่งสรรผลประโยชน์ท่ามกลางประเทศสมาชิกก็ต้องอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงและส่งเสริมซึ่งกันและกัน

จะเห็นได้ว่าการมีจำนวนประเทศสมาชิกน้อยส่งผลดีหลายประการ แต่ในทางกลับกัน การมีจำนวนประเทศสมาชิกมากก็มีผลดีในการร่วมมือเช่นกัน การที่มีประเทศสมาชิกจำนวนมากนั้นก็จะส่งผลให้มีการถ่วงดุลนโยบายหรือแผนการดำเนินงานที่ละเอียดและกระจายผลประโยชน์บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง เพราะจำนวนประเทศสมาชิกมากย่อมมีข้อได้เปรียบเรื่องผลประโยชน์ จากนั้นก็นำไปสู่การประนีประนอม (Compromise) เพื่อให้ได้ข้อยุติความขัดแย้ง โดยแต่ละประเทศจะได้ผลประโยชน์ในระดับหนึ่งที่เหมาะสม

นอกจากเรื่องจำนวนสมาชิกมีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการร่วมมือแล้ว สิ่งที่จะพิจารณาต่อไป คือ ระดับของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเป็นแบบเท่าเทียมกัน (Symmetry หรือ Sensitivity Interdependence) ในกรณีนี้ไม่ว่าจะเป็นกรอบความร่วมมือที่มี

ประเทศสมาชิกมากหรือน้อย ความร่วมมือนั้นก็เกิดประโยชน์ต่อประเทศสมาชิก ในทางตรงกันข้ามหากเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแบบไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetry หรือ Vulnerability Interdependence) ไม่ว่าจะมีความร่วมมือมากหรือน้อยก็จะก่อให้เกิดการสูญเสียผลประโยชน์ เพราะอำนาจในการต่อรองของประเทศสมาชิกในประเด็นต่าง ๆ นั้นไม่เท่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีความอ่อนแอกว่าประเทศสมาชิกอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งอำนาจในการต่อรองนี้จะตกอยู่กับประเทศสมาชิกที่เข้มแข็งกว่า หากปรากฏว่าในกรอบความร่วมมือมีประเทศสมาชิกที่มีระดับการพึ่งพาอาศัยแบบไม่เท่าเทียมหรือใกล้เคียงกันนั้นก็ก่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันที่ไม่สมดุล เช่น กรณีไทย-ลาว, เวียดนาม-กัมพูชา, จีน-พม่า เป็นต้น ในทางกลับกันใน GLC ทั้งสหรัฐฯ และแคนาดามีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแบบเท่าเทียมกันโดยพิจารณาจากระดับการพัฒนาสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รวมทั้งการที่มีประเทศสมาชิกลittleก็ยิ่งส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งและประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการ

ฉะนั้นจะเห็นว่าความแตกต่างของจำนวนประเทศสมาชิกระหว่าง 2 พื้นที่ กล่าวได้สั้น ๆ ว่า ในอเมริกาเหนือมีจำนวนสมาชิกลittleน้อยกว่าในกรอบความร่วมมือทั้ง 3 กรอบในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง นอกจากนี้ระดับความสัมพันธ์และการพึ่งพาของประเทศสมาชิกในลุ่มแม่น้ำโขงยังไม่เท่าเทียมกันเมื่อเปรียบเทียบกับ GLC ในอเมริกาเหนือ

ความยาวนานของการก่อตั้งกรอบความร่วมมือ กรอบความร่วมมือใน

อเมริกาเหนือและในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงมีจุดเริ่มต้นในการก่อตั้งในช่วงเวลาต่างกัน จากการศึกษา GLC ได้ก่อตั้งมาแล้วเกือบสี่ทศวรรษคือก่อตั้งในปี ค.ศ. 1968¹⁰ ในขณะที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงการก่อตั้งของกรอบความร่วมมือในการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำที่ยาวนานเทียบเท่ากับ GLC คือ MRC ที่วิวัฒนาการมาจาก MC โดยตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1957¹¹

การที่กรอบความร่วมมือมีอายุการก่อตั้งที่ยาวนานก็ส่งผลดี 2 ประการ คือ ประการแรก ทำให้สามารถปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานภายในกรอบความร่วมมือ เนื่องจากดำเนินงานมา

¹⁰ นับจนถึงปี ค.ศ. 2007

¹¹ ดูรายละเอียดในบทที่ 3 เรื่องความร่วมมือและการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำในอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง

ระยะหนึ่งย่อมจะทำให้ตระหนักถึงข้อดีและข้อเสียในกรอบความร่วมมือของตน ซึ่งจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนเพื่อให้ได้รูปแบบการดำเนินนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติได้สัมฤทธิ์ผล นอกจากการปรับเปลี่ยนดังกล่าวแล้ว ยังนำไปสู่การบริหารจัดการชายแดนที่เป็นเอกลักษณ์ของกรอบความร่วมมือในพื้นที่เหล่านั้น ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับศักยภาพของประเทศสมาชิกด้วย

ประการที่สอง การมีกรอบความร่วมมือที่ยาวนานก็ส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบายในการนำไปปฏิบัติให้เกิดผล โดยผลของการดำเนินการบางอย่างต้องอาศัยระยะเวลาระยะหนึ่งจึงจะเห็นผล ดังนั้นหากมีความร่วมมือที่ต่อเนื่องก็จะประสบผลสำเร็จตามที่ต้องการได้ รวมทั้งยังสามารถขยายความร่วมมือต่าง ๆ ออกไปที่เรียกว่า “การไหลริน” (Spill-over Effect)¹² ตามแนวคิดของทฤษฎีจันนิยมนใหม่ก็คือ การร่วมมือด้านใดด้านหนึ่งแล้ว หากประสบความสำเร็จก็จะขยายความร่วมมือไปด้านอื่น ๆ จนกระทั่งนำไปสู่การก่อตั้งองค์การเหนือชาติ แต่ในกรณีของทั้ง GLC, MRC, GMS และ ACMECS การไหลรินคือ การขยายความร่วมมือภายใต้กรอบความร่วมมือเชิงสถาบันร่วมกัน โดยไม่จำเป็นต้องเป็นองค์การระดับเหนือชาติ ฉะนั้นกรอบความร่วมมือที่มีโครงสร้างและสถาบันที่เป็นทางการเช่น GLC และ MRC จึงมีโอกาสเกิดการไหลรินได้มากกว่า GMS และ ACMECS ที่เป็นเพียงความร่วมมือที่ยังไม่มีโครงสร้างและสถาบัน นอกจากนี้อาจรวมไปถึงการขยายจำนวนประเทศสมาชิก คือ เป็นการขยายความร่วมมือทั้งแนวกว้าง (Widening) และแนวลึก (Deepening) สิ่งเหล่านี้สามารถใช้เป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จของกรอบความร่วมมืออย่างหนึ่ง

รูปแบบความร่วมมือ¹³ การเปรียบเทียบรูปแบบความร่วมมือระหว่าง 2 พื้นที่เป็นเรื่องที่เห็นได้ชัดเจนนก็คือเรื่องรูปแบบความร่วมมือ โดยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1. แบบองค์กรข้ามชาติ (Transnational Organization) คือ การที่รัฐบาลกลางมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะสมาชิก ซึ่งรูปแบบนี้ใช้ได้กับ GLC เนื่องจากสมาชิกที่เป็นทางการคือ รัฐบาลท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็มีภาคเอกชนหรือองค์กรอื่นเข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ได้ กล่าวได้ว่า GLC มีไช่องค์การระหว่างรัฐบาลด้วยเงื่อนไขที่ว่าสมาชิกมิใช่รัฐ

¹² Dougherty E. James and Pfaltzgraff L. Robert, Contending Theories of International Relations, 2nd ed. (New York : Harper & Row Publishers, 1981), pp. 430-434.

¹³ ดูตารางที่ 4.1 : ตารางแสดงลักษณะของกรอบความร่วมมือระหว่าง 2 พื้นที่

2. แบบความร่วมมือเชิงสถาบัน (Cooperated Framework) หมายความว่าสมาชิกที่มีอำนาจเต็มอย่างเป็นทางการ คือ “รัฐ” (State) ซึ่งในที่นี้ คือ รัฐบาลกลาง ด้วยเหตุนี้ อำนาจการตัดสินใจจะต้องมาจากของรัฐบาล¹⁴ กรอบความร่วมมือนี้เป็นความร่วมมือที่มีโครงสร้างเชิงสถาบันที่ชัดเจน ในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงนั้นเป็นความร่วมมือเฉพาะพื้นที่ ฉะนั้นจึงไม่จัดว่าเป็นองค์การอย่างเป็นทางการ

3. แบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Cooperation) คล้าย ๆ กับความร่วมมือเชิงสถาบันเพียงแต่ว่ามีได้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การ (Organization) เป็นเพียงแค่ระดับความร่วมมือเท่านั้น ส่วนเรื่องโครงสร้างและสถาบันก็เป็นแบบไม่เป็นทางการ

GLC ในอเมริกาเหนือเป็นรูปแบบองค์กรข้ามชาติที่มีโครงสร้างและสถาบันที่ชัดเจน เช่น กรณีตัวแทนก็มีการระบุว่าจะต้องเป็นตัวแทนที่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง GMS และ ACMECS เป็นรูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่ไม่มีโครงสร้างและสถาบันที่แน่ชัดแต่มีตัวแทนของประเทศสมาชิกในการประชุมวางแผนนโยบายหรือกำหนดเป้าหมาย อย่างไรก็ตามในพื้นที่นี้ก็มีรูปแบบความร่วมมือเชิงสถาบัน คือ MRC ซึ่งมีโครงสร้างและสถาบันที่ชัดเจน

¹⁴ Peter Willetts. “Transnational Actors and International Organizations in Global Politics” in John Baylis and Steve Smith (Editors), *The Globalization of World*. 2nd ed. (New York : Oxford University Press, 2001), p. 376.

ตารางที่ 4.1 : ตารางแสดงลักษณะของกรอบความร่วมมือระหว่าง 2 พื้นที่

กรอบความร่วมมือ	ตัวแสดง		องค์กร หรือ สถาบัน	โครงสร้าง แบบเป็น ทางการ	โครงสร้าง แบบไม่ เป็น ทางการ
	รัฐบาลกลาง หรือรัฐบาล แห่งชาติ	รัฐบาลท้องถิ่น หรือเอกชนใน ท้องถิ่น			
คณะกรรมการแห่ง ทะเลสาบทั้ง 5 (GLC)		● ¹⁵	●	●	
คณะกรรมการ แม่น้ำโขง (MRC)	●		●	●	
โครงการพัฒนาความ ร่วมมือทางเศรษฐกิจ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำ โขง (GMS)	●				●
ยุทธศาสตร์ความ ร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง (ACMECS)	●				●

โครงสร้างและสถาบัน ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงมี 2 แบบ คือ โครงสร้างที่เป็นทางการและโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการโดย GMS และ ACMECS มีโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการซึ่งเป็นลักษณะที่หลวมกว่าการก่อตั้งเป็นองค์กร ส่วนโครงสร้างที่เป็นทางการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง คือ MRC ซึ่งมีการจัดการเชิงสถาบันที่ชัดเจนและมี

¹⁵ รัฐบาลสหพันธ์หรือรัฐบาลกลางรับรู้และ/หรือยอมรับ GLC รวมทั้งให้การสนับสนุนช่วยเหลือด้านต่าง ๆ เช่น เงินบริจาค ฯลฯ แต่ไม่ได้มีตัวแทนของรัฐบาลสหพันธ์ใน GLC ฉะนั้นในที่นี้จึงไม่รวมว่ารัฐบาลสหพันธ์เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมใน GLC แม้ว่าจะมีตัวแทนของรัฐบาลสหพันธ์เข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์ (Observer)

การจัดลำดับโครงสร้างภายในกรอบความร่วมมือ กล่าวได้ว่าการบริหารจัดการชายแดนเรื่อง ทรัพยากรน้ำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความใกล้เคียงกับ GLC ในอเมริกาเหนือ คือ MRC เพียงแต่ GLC มีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นตัวแสดงหลักในขณะที่ MRC มีตัวแสดงหลัก คือ รัฐบาลกลาง

หากวิเคราะห์ตามแนวคิดภารกิจนิยมใหม่ (Neo-Functionalism) การมีตัวแทนระดับ รัฐบาล (กลาง) จะเป็นผลดีต่อการจัดตั้งองค์กรกลางและนำไปสู่การตั้งสถาบันเหนือชาติ (Supranational Organization) ได้ แต่ในกรณีของ GMS และ ACMECS แม้ว่าโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการของทั้ง 2 กรอบความร่วมมือนี้จะประกอบด้วยตัวแทนระดับผู้นำรัฐบาล แต่ก็ยังไม่มี การก่อตั้งเป็นองค์กรหรือสถาบัน ด้วยเหตุนี้โอกาสที่นำไปสู่การขยายความร่วมมือและ/หรือจำนวน สมาชิก รวมทั้งการตั้งองค์กรเหนือชาติก็ไม่มีโอกาสเกิดขึ้น

ในกรณีของอเมริกาเหนือ คือ สหรัฐฯ และแคนาดานั้นมีระบอบการปกครองจะ ใกล้เคียงกันคือเสรีประชาธิปไตยที่มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal) คือ รัฐบาล ท้องถิ่น (รัฐบาลมลรัฐในสหรัฐฯ และรัฐบาลมณฑลในแคนาดา) มีการปกครองตนเอง ส่วนรัฐบาล กลางจะดูแลในระดับมหภาค คือ เรื่องการต่างประเทศ, การเงินและการคลัง, การทหารและความ มั่นคง และเรื่องสนธิสัญญา รวมทั้งลักษณะทางเศรษฐกิจก็มีความคล้ายคลึงและใกล้ชิดกัน ทางด้านเศรษฐกิจ เช่น กรณีที่มีบริษัทแคนาดาเข้ามาตั้งบริษัทและมีฐานข้อมูลของบริษัทถึง 120 บริษัทในเมืองดีทรอยท์ (Detroit) หรือในกรณีของประเทศสหรัฐฯ ที่บริษัทรถยนต์ยักษ์ใหญ่ของสหรัฐฯ 3 บริษัท คือ ไครสเลอร์ (Chrysler), ฟอर्ड (Ford) และเจเนอรัลมอเตอร์ (General Motor) เข้าไปตั้ง โรงงานผลิตรถที่เมืองวินเซอร์ (Windsor) ในประเทศแคนาดา¹⁶ เป็นต้น กล่าวได้ว่าสิ่งเหล่านี้ทำ ให้เกิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างสหรัฐฯ และแคนาดา

กรณีของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงนั้นแตกต่างอย่างมากจากสหรัฐฯ และแคนาดา คือ ระบอบการปกครองท่ามกลางประเทศสมาชิกล้วนมีหลากหลายระบอบทั้ง เสรีประชาธิปไตย, คอมมิวนิสต์ และเผด็จการทหาร นอกจากนี้ลักษณะเศรษฐกิจก็มีความ แตกต่างกันด้วยเหตุที่ว่าระบอบการปกครองต่างกันทำให้ลักษณะเศรษฐกิจก็ต่างกันไปด้วย เช่น ประเทศที่ปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ก็จะมีรูปแบบเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ รัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการ

¹⁶ Brunet-Jailly, Emmanuel. "Toward a Model of Border Studies: What Do We Learn from the Study of the Canadian-American Border", *Journal of Borderlands Studies*, 19. (2004), p. 8.

เช่น ลาวและเวียดนาม ในขณะที่ประเทศไทยมีระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยลักษณะทางเศรษฐกิจจึงเป็นแบบเสรีนิยม¹⁷ เหตุนี้จึงทำประเทศสมาชิกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงมีการพึ่งพาแบบไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากบางประเทศยังมีความอ่อนไหวต่อเรื่องการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ เช่น พม่า, ลาว และเวียดนาม ในขณะที่บางประเทศเรื่องที่เปราะบางหรืออ่อนไหวคือเรื่องเศรษฐกิจ เช่น ไทย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศสมาชิก GLC จะมีระบอบการเมืองการปกครองและระบบเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน แต่การจะบูรณาการเป็นองค์การเหนือชาติตามแนวคิดภารกิจนิยมใหม่นั้น สำหรับ GLC นั้นเป็นกรอบความร่วมมือแบบองค์กรข้ามชาติที่มีโครงสร้างและสถาบันแต่ก็เป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลมณฑล คือ รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแต่รัฐบาลกลางมิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการ แต่การจะพัฒนาหรือบูรณาการเป็นองค์การเหนือชาติต้องเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางซึ่งการเป็นองค์การเหนือชาติเป็นเรื่องระดับประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศทั้งประเทศ แต่ GLC เป็นองค์การเฉพาะพื้นที่คือ บริเวณทะเลสาบทั้ง 5 กรอบความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ประเทศสมาชิกมีความต่างกันค่อนข้างมากท่ามกลางประเทศสมาชิกเอง คือ ระบอบการเมืองการปกครองและระบบเศรษฐกิจดังกล่าวไปแล้ว ประกอบกับกรอบความร่วมมือนั้นส่วนใหญ่ก็เป็นเพียงความร่วมมือที่มีโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการกรอบความร่วมมือเหล่านี้คือ GMS และ ACMECS และแม้ว่าในบริเวณนี้จะมีกรอบความร่วมมือที่มีลักษณะใกล้เคียงกับ GLC กรอบความร่วมมือนั้นคือ MRC ในเรื่องที่มีโครงสร้างและสถาบันโดย MRC มีความเป็นไปได้ 2 ประการคือ ประการแรก MRC เป็นกรอบความร่วมมือที่เป็นลักษณะโครงสร้างเชิงสถาบัน ประการที่สอง MRC เป็นกรอบความร่วมมือที่มีรัฐบาลกลางเข้าร่วมเป็นตัวแทนอย่างถูกต้อง แต่ก็มีได้หมายความว่าสามารถพัฒนาเป็นองค์การเหนือชาติได้ เพราะว่า MRC เป็นกรอบความร่วมมือที่มีโครงสร้างเชิงสถาบันเฉพาะพื้นที่บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงเช่นเดียวกับ GLC ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเฉพาะทะเลสาบทั้ง 5 ฉะนั้นโอกาสที่ทั้ง 2 พื้นที่จะพัฒนาไปสู่สถาบันเหนือชาติจึงเป็นไปได้ยาก

¹⁷ ภาคนิพนธ์ฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นก่อนเกิดการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2006 ฉะนั้นในภาคนิพนธ์ฉบับนี้จึงถือว่าประเทศไทยมีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมของรัฐบาลกลาง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จากกรอบความร่วมมือ ทั้ง 3 กรอบจะพบว่ารัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทและมีส่วนในการผลักดันกิจกรรมต่าง ๆ ในขณะที่ ที่ GLC แม้ว่ารัฐบาลกลางจะเข้ามามีส่วนร่วมกับ GLC ในลักษณะของผู้สังเกตการณ์ (Observer) แต่ทว่าก็มีได้เข้ามาเป็นตัวแทนในกรอบความร่วมมือ ใน Great Lakes Basin Compact ได้ระบุว่าต้องเป็นตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐ (สหรัฐฯ) และของรัฐบาลมณฑล (แคนาดา) นั้นหมายความว่า รัฐบาลกลางมิได้เป็นตัวแทนใน GLC เพียงแต่มีสถานะเป็นผู้สังเกตการณ์ซึ่งช่วยเหลือ สนับสนุน และ/หรือเข้าร่วมกิจกรรมของ GLC ที่รัฐบาลสนับสนุนและ/หรือพิจารณาว่าเป็นประโยชน์ต่อ รัฐบาลเอง ซึ่งในส่วนนี้รัฐบาลอาจจะไม่เข้าร่วมกิจกรรมบางอย่างของ GLC ก็ได้ พิจารณาได้ว่า ไม่ได้มีลักษณะผูกพันกันระหว่างรัฐบาลกับ GLC ในขณะที่ MRC, GMS และ ACMECS นั้น รัฐบาลเข้ามาเป็นตัวแทนในกรอบความร่วมมือเอง

ทั้งนี้ประเด็นที่สำคัญ คือ ประเทศสมาชิกในกรอบความร่วมมือทั้ง 3 กรอบใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงนั้น การมีส่วนร่วมหรือความเข้มแข็งของรัฐบาล ท้องถิ่นไม่เท่ากับประเทศสมาชิกใน GLC ในอเมริกาเหนือ กล่าวได้ว่า GLC เป็นการเข้ามามีส่วน ร่วมของท้องถิ่นมากกว่าภาครัฐ ในขณะที่ MRC, GMS และ ACMECS เป็นการเข้ามามีส่วนร่วม ของภาครัฐมากกว่าท้องถิ่นซึ่งเป็นความแตกต่างของกรอบความร่วมมือของ 2 พื้นที่

การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น, องค์กรหรือภาคอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล ด้วยเหตุที่ GLC เป็น องค์กรข้ามชาติ แต่ระดับสายงานหรือตัวแทนของประเทศสมาชิกต้องมาจากตัวแทนรัฐบาล ท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในกรณีของสหรัฐฯ รัฐบาลมลรัฐ (รัฐบาลท้องถิ่น) อำนาจในการทำนิติกรรม ไต ๆ ของรัฐบาลมลรัฐต้องได้รับการยอมรับหรือการรับรองจากรัฐบาลสหพันธรัฐ (รัฐบาลกลาง) โดยรวมคือ การมีส่วนร่วมของท้องถิ่นของสหรัฐฯ ต้องได้รับการยอมรับจากรัฐบาลกลางในเรื่อง การทำสัญญา, การคลัง, ความมั่นคงและการต่างประเทศ ซึ่งหมายความว่า เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่อง สำคัญ รัฐบาลสหพันธ์จะเป็นผู้ดูแล รัฐบาลมลรัฐกระทำมิได้ นั่นคือ เหตุที่ต้องให้รัฐบาลกลางหรือ รัฐบาลสหพันธ์ยอมรับหรือ/และรับรู้ สำหรับการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนอื่นที่ไม่ใช่รัฐนั้น กรอบ ความร่วมมือทั้ง 3 กรอบในลุ่มแม่น้ำโขงไม่ปรากฏ ในขณะที่ GLC เปิดรับการเข้ามามีส่วนร่วมของ องค์กรอื่น เช่น NGOs, สถานทูตแคนาดา (Canadian Embassy), มหาวิทยาลัยต่าง ๆ¹⁸ ฯลฯ โดย

¹⁸ Great Lakes Commission 2004 Annual Report : Preparing for the Future, p. 21

เข้ามาในลักษณะของผู้สังเกตการณ์ (Observer) ซึ่งแตกต่างจาก GMS และ ACMECS ที่การเข้ามาขององค์กรอื่น โดยเฉพาะภาคเอกชนยังไม่ชัดเจนเท่ากับในอเมริกาเหนือ ส่วนกลไกระดับสูงของ GMS และ ACMECS ต้องมาจากรัฐบาลกลางของประเทศสมาชิก เช่น ผู้นำ หัวหน้ารัฐบาล เป็นต้น MRC ก็เช่นกันแม้ว่าจะมีโครงสร้างและสถาบันที่แน่นอนแต่ตัวแทนก็มาจากรัฐบาลกลางสำหรับ MRC กล่าวอย่างง่าย ๆ คือ มีโครงสร้างและสถาบันแต่ภายในโครงสร้างและสถาบันนั้นก็อยู่ภายใต้ตัวแทนของรัฐบาลกลางของประเทศสมาชิก ท้องถิ่นมิได้มีโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องเลย

วัตถุประสงค์ ดังกล่าวไปแล้วในเรื่องความคล้ายคลึงกันใน 2 พื้นที่ว่ามีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกัน แต่ในขณะเดียวกันในความคล้ายคลึงนั้นก็มีความแตกต่างอยู่ด้วย GLC มีวัตถุประสงค์ที่มีประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษา คือ มีการระบุถึงการก่อตั้งและดำรงไว้ซึ่งตัวแทนระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Agency)¹⁹ ในขณะที่ GMS และ ACMECS ไม่มีการระบุไว้ในวัตถุประสงค์ อาจเป็นเพราะทั้ง 2 กรอบความร่วมมือนี้เป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐบาล แม้แต่ MRC ที่มีความใกล้เคียงกับ GLC มากที่สุดที่เป็นกรอบความร่วมมือแบบโครงสร้างเชิงสถาบัน ก็ยังมิได้มีการระบุเรื่องการแต่งตั้งผู้แทนประจำและดำรงตัวแทนไว้เลย นั่นหมายความว่า GLC ให้ความสำคัญกับตัวกรอบความร่วมมือและต้องการให้ตัวกรอบความร่วมมือเป็นตัวกลางในการจัดการบริหารจัดการดูแลน้ำบริเวณชายแดนหรือลุ่มน้ำของทะเลสาบทั้ง 5 เพื่อให้วัตถุประสงค์ข้ออื่น ๆ ประสบความสำเร็จ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการดูแลและแบ่งสรรปันส่วนจากการบริหารจัดการน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสหรัฐฯ และแคนาดา

ส่วน MRC นั้นแม้จะตั้งเป็นองค์การความร่วมมือที่มีโครงสร้างอย่างเป็นทางการ แต่ต่างจาก GLC ที่ไม่มีการระบุเรื่องการแต่งตั้งผู้แทนประจำและดำรงตัวแทน แต่สาระสำคัญที่มีการกล่าวในวัตถุประสงค์ของ MRC คือ การร่วมมือบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันแห่งรัฐอธิปไตยและยึดหลักเขตแดนในการใช้น้ำและปกป้องทรัพยากรในลุ่มน้ำโขง ฉะนั้นความแตกต่างอีกประการหนึ่งในเรื่องวัตถุประสงค์ คือ GLC ให้ความสำคัญแก่ตัวกรอบความร่วมมือที่มีตัวแทนของรัฐบาล ท้องถิ่นและต้องเป็นไปตามกฎหมายทรัพยากรน้ำของลุ่มน้ำทะเลสาบทั้ง 5 (Great Lakes Basin) ในขณะที่ MRC ถึงแม้จะมีองค์การในการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำแต่ก็ยังคงยึดหลักอธิปไตยและดินแดนของประเทศสมาชิกเป็นสำคัญในการใช้และปกป้องทรัพยากรน้ำ

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

เงินสนับสนุนและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ผู้สนับสนุนเงินทุนหรือรายได้ของแต่ละพื้นที่แต่ละกรอบความร่วมมือไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตามต่างก็มีความแตกต่างกันไป GLC ซึ่งเป็นองค์กรข้ามชาติ เงินสนับสนุนส่วนใหญ่มาจากทั้งภาครัฐของประเทศสมาชิก เช่น รัฐมิชิแกน (State of Michigan), รัฐมินเนโซตา (State of Minnesota), รัฐนิวยอร์ก (State of New York), รัฐโอไฮโอ (State of Ohio), กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา (U.S. Department of Agriculture : USDA) เป็นต้น และภาคเอกชนหรือองค์กรที่มีใช้รัฐของประเทศสมาชิก เช่น ชมรมการศึกษานกแห่งแคนาดา (Bird Studies Canada), มูลนิธิพันธุ์ปลาและสัตว์ป่า (National fish and Wildlife Foundation), สมาคมท่าเรือแห่งทะเลสาบทั้ง 5 (American Great Lakes Ports Association)²⁰ เป็นต้น ซึ่งแตกต่างกับ GMS และ MRC ที่เงินสนับสนุนมาจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) และ UNDP (United Nations Development Programme) เป็นส่วนใหญ่ และประเทศอื่น ๆ ที่มีได้เป็นสมาชิกในกรอบความร่วมมือเหล่านี้ อาทิ ญี่ปุ่น, ออสเตรเลีย, เยอรมนี, เบลเยียม²¹ ฯลฯ ACMECS ซึ่งประเทศไทยเป็นผู้ริเริ่มในการจัดตั้งนั้นเงินสนับสนุนส่วนหนึ่งจึงมาจากประเทศไทย

สิ่งเหล่านี้สะท้อนถึงความแข็งแกร่งของประเทศสมาชิก โดยพิจารณาได้จากแหล่งที่มาของเงินสนับสนุน ในอเมริกาเหนือแหล่งที่มาของเงินทุนมาจากประเทศสมาชิก คือ สหรัฐฯ และแคนาดาที่มีความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ในขณะที่ประเทศสมาชิกใน GMS, MRC และ ACMECS แหล่งที่มาของเงินสนับสนุนมาจากองค์การระหว่างประเทศ (International Organization) และประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก หมายความว่า ความเข้มแข็งและศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกยังไม่มากพอที่จะเข้ามาสนับสนุนด้านการเงินแก่กรอบความร่วมมือที่ประเทศตนเป็นสมาชิก อย่างไรก็ตาม ACMECS มีความแตกต่างจากกรอบความร่วมมืออื่นในบริเวณกลุ่มแม่น้ำโขงที่ว่าประเทศไทยเป็นผู้ให้การสนับสนุน เพราะ ACMECS ไทยเป็นผู้ริเริ่มในการก่อตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดช่องว่างระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะ

²⁰ Revenues and Expenses Fiscal Year : 2005,

<<http://www.glc.org/advisor/report/2005/2005AR-financial.pdf>>

²¹ Donors, <<http://www.mrcmekong.org/donors.htm>>

อย่างยิ่งเพื่อลดปัญหาการอพยพข้ามแดนของประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งกรณี ACMECS สะท้อนให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าประเทศสมาชิกมีการพึ่งพาอาศัยแบบไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetry หรือ Vulnerability Independence) โดยประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความอ่อนไหวต่อเรื่องการอพยพย้ายถิ่นของประเทศเพื่อนบ้าน จึงได้สนับสนุนการจัดตั้งกรอบความร่วมมือเพื่อใช้เป็นเวทีในการเจรจาต่อรองและใช้เป็นทางเลือกในการขจัดปัญหาเรื่องการอพยพย้ายถิ่น ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านด้วย

ส่วนสหรัฐฯ-แคนาดามีความสัมพันธ์ในระดับที่เท่าเทียมกันและอ่อนไหวกับประเด็นบริเวณชายแดนที่เป็นที่ตั้งลุ่มทะเลสาบทั้ง 5 โดยสหรัฐฯ ได้ตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมเรื่องทรัพยากรน้ำอันนำไปสู่การก่อตั้ง GLC และต่อมาภายหลังได้วิวัฒนาการจนแคนาดาเข้าร่วมเป็นสมาชิกจนกลายเป็นองค์กรข้ามชาติ ประกอบกับเงินสนับสนุนก็มาจากประเทศสมาชิกไม่ว่าจะจากภาครัฐหรือเอกชน วิเคราะห์ได้จากภาครัฐของทั้ง 2 ประเทศก็ได้ให้เงินอุดหนุน หมายความว่าประเทศสมาชิกมีความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองในระดับที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้น GLC ในปัจจุบันจึงมีเป้าหมายเพื่อลดปัญหา ส่งเสริม พัฒนา ปกป้องและนำไปสู่การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันโดยเน้นการพัฒนาที่ยั่งยืน

ตารางที่ 4.2 : ตารางเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและความแตกต่างของกรอบความร่วมมือ 2 พื้นที่

	GLC	MRC	GMS	ACMECS
1. วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง กรอบความร่วมมือ ²²	ให้ความสำคัญกับทรัพยากร น้ำโดยเน้นการอนุรักษ์และ การจัดการน้ำ	ให้ความสำคัญกับทรัพยากร น้ำโดยเน้นการอนุรักษ์และ การจัดการน้ำ	ให้ความสำคัญกับการ พัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ โดย เรื่องทรัพยากรธรรมชาติมี การกล่าวไว้แต่ไม่ใช่เชิง อนุรักษ์และการจัดการน้ำ แต่เป็นเชิงส่งเสริมการพัฒนา เศรษฐกิจ	ให้ความสำคัญกับการ พัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ได้มีการ กล่าวถึงเรื่อง ทรัพยากรธรรมชาติหรือ ทรัพยากรน้ำเลย
2. กระแสข้ามชาติ	สิ่งแวดล้อมที่เน้นเรื่อง ทรัพยากรน้ำ	สิ่งแวดล้อมที่เน้นเรื่อง ทรัพยากรน้ำ	การค้าเสรีและสิ่งแวดล้อม	การค้าเสรีและแก้ไขปัญหา กระแสเรื่องการอพยพย้าย ถิ่น
3. พื้นที่ติดต่อกัน	มีชายแดนติดต่อกัน ²³	มีชายแดนร่วมกัน	มีชายแดนร่วมกัน	มีชายแดนร่วมกัน

²² เรื่องวัตถุประสงค์ใน 2 พื้นที่ในความเห็นในเรื่องนี้มีความแตกต่างอยู่โดย GLC เรื่องวัตถุประสงค์มีการระบุเรื่องการก่อตั้งและดำรงไว้ซึ่งตัวแทนระหว่างรัฐบาล ในขณะที่ MRC, GMS และ ACMECS ไม่ได้ระบุ

²³ คำว่า “ติด” ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานหมายความว่า ต่อเนื่องกันอย่างใกล้ชิด ส่วนคำว่า “ร่วม” มีความหมายว่า มีส่วนรวมอยู่ด้วยกัน, มีส่วนรวมในที่แห่งเดียวกัน, มีส่วนรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉะนั้นคำว่าชายแดนติดต่อกันย่อมหมายความว่ากรณีพื้นที่

	GLC	MRC	GMS	ACMECS
4. นัยยะของชื่อกรอบความร่วมมือในการบริหารจัดการชายแดนและสาขาความร่วมมือ	- มีชื่อของกลุ่มน้ำที่ร่วมมือกันในที่นี้คือ ทะเลสาบทั้ง 5 - สาขาความร่วมมือเน้นเรื่องน้ำ	- มีชื่อของกลุ่มน้ำที่ร่วมมือกันในที่นี้คือ แม่น้ำโขง - สาขาความร่วมมือเน้นเรื่องน้ำ	- มีชื่อของกลุ่มน้ำที่ร่วมมือกันในที่นี้คือ แม่น้ำโขง - สาขาความร่วมมือเน้นเรื่องผลประโยชน์ที่ได้จากน้ำ	- มีชื่อของกลุ่มน้ำที่ร่วมมือกันในที่นี้คือ แม่น้ำอิระวดี, แม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำโขง ²⁴ - สาขาความร่วมมือเน้นเรื่องเศรษฐกิจและทรัพยากรมนุษย์ (เศรษฐกิจและสังคม)
5. การก่อตั้งของกรอบความร่วมมือ	เป็นองค์กรภายในประเทศของสหรัฐฯ ก่อน	เกิดจากการเห็นชอบของประเทศสมาชิกที่ร่วมก่อตั้ง	เกิดจากการเห็นชอบของประเทศสมาชิกที่ร่วมก่อตั้ง	เกิดจากการเห็นชอบของประเทศสมาชิกที่ร่วมก่อตั้ง

ชายแดนที่ติดต่อกันอย่างใกล้ชิด ในขณะที่คำว่าชายแดนร่วมหมายความว่า การมีพื้นที่ชายแดนบริเวณใดบริเวณหนึ่งที่มีอยู่ร่วมกันมีจำเป็นต้องมีพื้นที่ชายแดนในระยะประชิดหรือติดกัน

²⁴ แม้จะมีชื่อแม่น้ำอยู่ในชื่อกรอบความร่วมมือ แต่ในความเป็นจริงไม่ได้มีการให้ความสำคัญกับเรื่องน้ำหรือทรัพยากรธรรมชาติตาม ฉะนั้นอาจจะหมายความว่า เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือพื้นที่เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ตามประเทศที่ตั้งอยู่ในบริเวณแม่น้ำเหล่านั้น

	GLC	MRC	GMS	ACMECS
6. จำนวนประเทศสมาชิก	2 ประเทศ	4 ประเทศ	6 ประเทศ	5 ประเทศ
7. ความยาวนานของการก่อตั้งกรอบความร่วมมือ	39 ปี ²⁵	12 ปี ²⁶	15 ปี	4 ปี
8. รูปแบบความร่วมมือ	องค์กรข้ามชาติ ²⁷ (Transnational Organization)	ความร่วมมือเชิงสถาบัน (Cooperated Framework)	ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Co-operation)	ความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Co-operation)
9. โครงสร้างและสถาบัน	มี	มี	มีโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการและไม่มีสถาบัน	มีโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการและไม่มีสถาบัน

²⁵ นับจนถึงปี ค.ศ. 2007

²⁶ นับจนถึงปี ค.ศ. 2007

²⁷ แรกเริ่มเป็นองค์การภายในของสหรัฐฯ ต่อมาปี ค.ศ. 1999 รัฐบาลระดับมณฑลของแคนาดา คือ ออนแทรีโอ (Ontario) และ ควิเบก (Que'bec) ได้เข้ามาร่วมด้วย ในฐานะรัฐภาคีสมาชิก โดยลงนามในปฏิญญาแห่งการเป็นหุ้นส่วน (Declaration of Partnership) ในปี ค.ศ. 1999 ประกอบกับใน Great Lakes Basin Compact ในเรื่องวัตถุประสงค์ที่ระบุถึงการก่อตั้งและดำรงไว้ซึ่งตัวแทนระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Agencies) แต่ทว่าตัวแทนระหว่างรัฐบาลนี้หมายถึงรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลมณฑล ซึ่งเป็นรัฐบาลระดับท้องถิ่น รวมทั้งให้องค์กรอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือได้ในฐานะผู้สังเกตการณ์ ฉะนั้นจึงว่า GLC เป็นแบบองค์กรข้ามชาติ

	GLC	MRC	GMS	ACMECS
10. การเข้ามามีส่วนร่วม ของรัฐบาลกลาง	ไม่มี	มี	มี	มี
11. การมีส่วนร่วมของ ท้องถิ่น, องค์กรหรือ ภาคอื่นที่มีใช้รัฐบาล	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
12. เงินสนับสนุน	จากประเทศสมาชิกและ องค์กรอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและ เอกชน	จากองค์การระหว่างประเทศ และประเทศนอกสมาชิก	จากองค์การระหว่างประเทศ และประเทศนอกสมาชิก	จากประเทศไทย, องค์กร ระหว่างประเทศ และประเทศ นอกสมาชิก
13. การพึ่งพาอาศัยซึ่งกัน และกันหรือการเกื้อกูล กัน	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

การเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของสองพื้นที่

การเปรียบเทียบเพื่อให้ทราบความคล้ายคลึงและความแตกต่างของกรอบความร่วมมือระหว่าง 2 พื้นที่ คือ อเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงแล้วทำให้ทราบข้อดีและข้อเสียซึ่งสามารถนำมาเป็นบทเรียนเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพิจารณาเพื่อนำมาเป็นรูปแบบใหม่ที่ก่อให้เกิดความสมดุลทั้ง 2 พื้นที่

กรอบความร่วมมือในอเมริกาเหนือ : คณะกรรมาธิการแห่งทะเลสาบทั้ง 5
(The Great Lakes Commission : GLC)

ข้อดี

1. เป็นกรอบความร่วมมือที่มีความชัดเจนและมีลำดับขั้นตอน โดยความชัดเจนนี้แบ่งได้เป็น 3 ประการ

ประการแรก คือ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ถึงแม้ว่าในวัตถุประสงค์ของ GLC จะมีหลายข้อ แต่ละข้อล้วนใส่ใจกับการบริหารจัดการและปกป้องทรัพยากรน้ำ อันเป็นการบ่งบอกถึงเจตนาหลักว่าเป็นความร่วมมือในด้านใด

ประการที่สอง ความชัดเจนเรื่องการบริหารจัดการน้ำร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก โดยมีกฎหมายทรัพยากรน้ำของลุ่มน้ำบริเวณทะเลสาบทั้ง 5²⁸ ด้วย คือ ประเทศสมาชิกจะต้องเคารพการใช้น้ำในด้านต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายที่ระบุไว้ โดยให้กฎหมายเรื่องทรัพยากรน้ำเป็นกฎหมายกลางในการจัดการเรื่องน้ำบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 เพื่อให้ GLC นี้ดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง และมีหลักเกณฑ์ร่วมกันของประเทศสมาชิกในการใช้น้ำ

ประการที่สาม คือ ความชัดเจนของสถาบันและโครงสร้าง ดังปรากฏในวัตถุประสงค์ที่กล่าวถึงเรื่องการแต่งตั้งและดำรงตัวแทนระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Agency) สิ่งที่น่าจะยิ่งกว่านั้นก็คือ โครงสร้างและสถาบันที่มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการร่วมกัน รวมทั้งการคัดเลือกบุคคลเข้าทำหน้าที่ขององค์การก็มีการระบุไว้อย่างชัดเจน และการก่อตั้งหรือการดำรงไว้ซึ่งสถาบันร่วมกัน ทำให้การกำหนดเป้าหมาย การดำเนินนโยบาย และการประเมินผล สามารถกระทำได้อย่างมีลำดับขั้นตอนเป็นระเบียบและก่อให้เกิดความโปร่งใส

²⁸ ดูรายละเอียดในภาคผนวก

2. รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ภาคเอกชนและองค์กรที่มีใช้รัฐของประเทศสมาชิกเข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งมีระบุไว้อย่างชัดเจนใน The Great Lakes Basin Compact ถึงวิธีการสรรหาผู้ที่จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การนี้ โดยคณะกรรมการจะต้องเป็นตัวแทนที่ถูกต้องตามกฎหมายของรัฐบาลมลรัฐของสหรัฐฯ และตัวแทนที่ถูกต้องตามกฎหมายของรัฐบาลมณฑลของแคนาดา หลังจากนั้นคณะกรรมการเหล่านี้ก็จะเลือกผู้แทนในสายงานต่อไป การที่มีตัวแทนของท้องถิ่นที่ถูกต้องเข้าไปเป็นสมาชิกของกรอบความร่วมมือและการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและองค์กรที่มีใช้รัฐก็จะทำให้เข้าใจสภาพความเป็นจริงของปัญหาและโอกาสของพื้นที่บริเวณนั้น ซึ่งก็จะส่งผลดีต่อการบริหารจัดการ ส่งเสริม และแก้ไขปัญหาตามสภาวะความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

3. สาขาความร่วมมือที่มีไม่มากนักทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะเมื่อสาขาความร่วมมือน้อยก็ทำให้การวางแผนการในใช้ทรัพยากรและการดำเนินงานให้น้ำหนักต่อเรื่องนั้นได้อย่างเต็มที่และทั่วถึง

ข้อเสีย

1. การไม่มีโครงสร้างระดับรัฐบาลกลางเข้าไปดูแลหรือมีส่วนร่วม จะพบว่า GLC เป็นกรอบความร่วมมือในการบริหารจัดการชายแดนที่เป็นรูปแบบ “องค์กรข้ามชาติ” ที่มีโครงสร้างและสถาบันที่ชัดเจน แต่ทว่าโครงสร้างระดับรัฐบาลกลางกลับไม่ปรากฏ แม้ว่า GLC จะมีรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลมณฑลเป็นตัวแสดงหลักใน GLC โดยเฉพาะการเข้าไปเป็นคณะกรรมการอยู่ในองค์กร ฉะนั้นหากรัฐบาลส่วนกลางเข้าไปมีส่วนร่วมกับท้องถิ่นของตนจะส่งผลดี 2 ประการ ประการแรกเป็นการลดช่องว่างทางการเมืองระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง ประการที่สอง คือการมีโครงสร้างระดับรัฐบาลกลางจะเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นสมาชิกอีกทางหนึ่ง โดยอาจจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันในระดับรัฐบาลกลาง เช่น การวางแผนร่วมกันพัฒนาพื้นที่นี้ให้เป็นเขตอนุรักษ์น้ำตัวอย่าง หรือร่วมกันส่งเสริมพื้นที่ให้เป็นเขตอุตสาหกรรมเชิงอนุรักษ์น้ำที่มีรัฐบาลท้องถิ่นให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือประจำปี เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าการที่รัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทจะส่งผลดีต่อกรอบความร่วมมือ แต่ในขณะเดียวกันการแทรกแซงจากรัฐบาลกลางก็อาจจะเกิดขึ้นได้

กรอบความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง
(The Mekong River Commission : MRC)

ข้อดี

1. เป็นรูปแบบที่มีความชัดเจน MRC เป็นกรอบความร่วมมือเดียวจากกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่มีรูปแบบใกล้เคียงกับ GLC คือ มีโครงสร้างและสถาบัน แต่ทว่า GLC นั้นเป็นการก่อตั้งในลักษณะองค์กรข้ามชาติ ในขณะที่ MRC แม้จะมีโครงสร้างและสถาบันแต่ก็เป็นลักษณะความร่วมมือเชิงสถาบัน กระนั้นก็ตาม MRC มีความชัดเจนอยู่ 2 ประการ ประการแรก คือ ความชัดเจนในเชิงโครงสร้างและสถาบันดังกล่าวไปแล้วใน GLC ประการที่สอง ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ที่มีหลากหลาย แต่ก็เน้นเรื่องทรัพยากรน้ำในแง่ต่าง ๆ เป็นสำคัญ กล่าวได้ว่า เป็นความชัดเจนที่ให้ความสำคัญต่อเรื่องน้ำ

ข้อเสีย

1. การขาดการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน จะพบว่าในโครงสร้างของ MRC จะมีตัวแทนของรัฐบาลกลางและข้าราชการระดับสูง แต่ตัวแทนข้าราชการระดับท้องถิ่นและองค์กรเอกชนในพื้นที่กรอบความร่วมมือนั้นไม่มีเลย ฉะนั้นการแก้ไขและขจัดปัญหาในพื้นที่อาจจะไม่ถูกต้อง เนื่องจากขาดบุคคลากรในพื้นที่ที่ทราบปัญหาและสภาพทางภูมิประเทศ รวมทั้งขาดบุคคลากรในการติดต่อกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องในการแก้ไขและพัฒนาพื้นที่ ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนก็อาจจะเป็นพลังสำคัญอีกกลุ่มหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารจัดการชายแดนนี้เป็นไปโดยราบรื่น ทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้อย่างถูกต้องจากการเผยแพร่ความรู้ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และให้ประชาชนเข้าใจสิทธิในการหวงแหน รักษา และพัฒนาพื้นที่ของตนอันนำไปสู่ชีวิตความเป็นอยู่และมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งใช้ทรัพยากรในพื้นที่ของตนอย่างยั่งยืน

กรอบความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Subregion : GMS) และ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy : ACMECS)

ข้อดี

1. การที่รัฐบาลกลางเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการชายแดนมีประโยชน์ ดังนี้

- สามารถทำให้พื้นที่เป็นไปตามนโยบายหลักของการพัฒนาประเทศ ทำให้ทิศทางการพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน หมายความว่าภาครัฐบาลมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายกรอบใหญ่ของความร่วมมือในการบริหารจัดการพื้นที่ในประเด็นต่าง ๆ อันนับว่าเป็นข้อดีประการหนึ่งในการวางกรอบระดับกว้างก่อนที่จะลงลึกไปในรายละเอียด

- การร่วมกันเข้ามามีส่วนร่วมในระดับรัฐบาลก็จะเป็นการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านอีกวิธีหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บทบาทของรัฐบาลกลางมีลักษณะเด่นและมีความสำคัญมากกว่าระดับท้องถิ่น

ข้อเสีย

1. การขาดโครงสร้างและสถาบันหรือองค์กรกลางในการผลักดันนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างแท้จริง ข้อนี้เป็นสิ่งสำคัญในการจะทำให้การบริหารจัดการชายแดนประสบความสำเร็จ หากปราศจากองค์กรกลางร่วมกันในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการร่วมมือกันท่ามกลางประเทศสมาชิกแล้ว แม้ว่าจะมีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อสนองต่อวัตถุประสงค์ แต่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลภายในคณะกรรมการหรือคณะทำงาน ในทางตรงกันข้ามหากเกิดโครงสร้างและสถาบันที่ชัดเจน นอกจากการปฏิบัติงานจะมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเกิดความสมดุลทางอำนาจระหว่างประเทศสมาชิกแล้ว ยังเป็นการสร้างความไว้วางใจแก่ประเทศสมาชิกอีกด้วย

2. การขาดการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน เนื่องจาก GMS และ ACMECS ไม่ได้มีตัวแทนมาจากรัฐบาลท้องถิ่นแต่มาจากรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามกรณีของ GMS และ ACMECS ต่างกับ MRC ที่ว่าทั้ง 2 กรอบความร่วมมือนี้ไม่มีสถาบันและโครงสร้างที่เป็นทางการ ฉะนั้นการจะกล่าวถึงเรื่องความร่วมมือของท้องถิ่นจึงมีแนวโน้มว่าจะเกิดขึ้นได้ยาก

ข้อเสนอแนะ

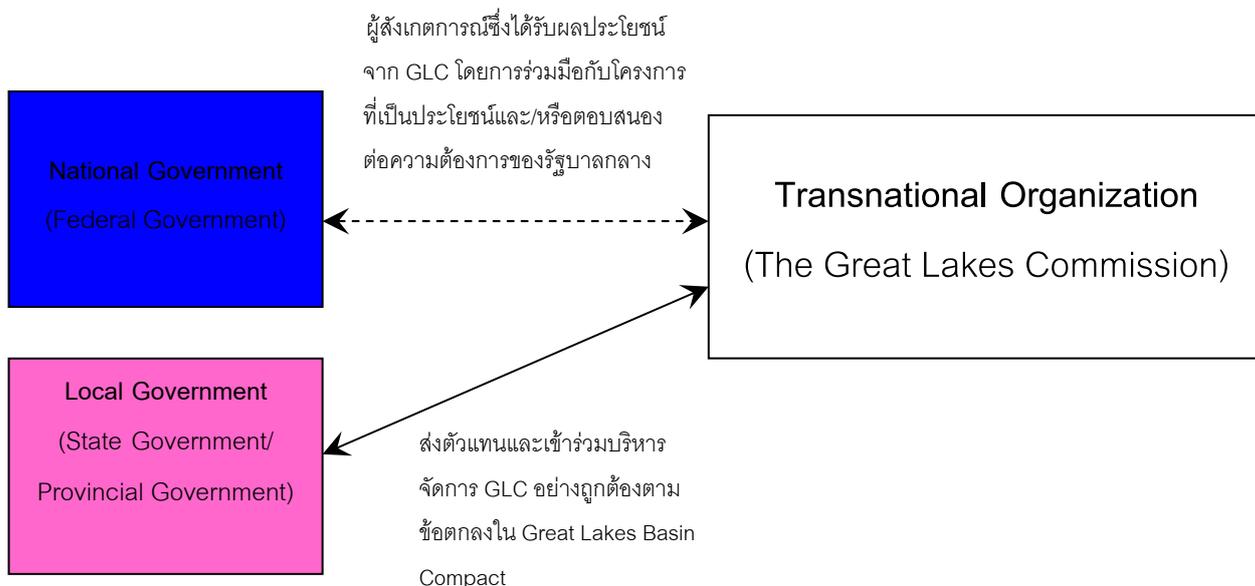
เมื่อวิเคราะห์ความคล้ายคลึงและความแตกต่าง รวมถึงข้อดีและข้อเสียของ 2 พื้นที่ ก็จะพบประเด็นที่เด่นชัด 2 ประการ คือ ประการแรก ในอเมริกาเหนือการเข้ามามีบทบาทและการมีส่วนร่วมของรัฐบาลท้องถิ่นเด่นชัดมากเมื่อเทียบกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ประการที่สอง อเมริกาเหนือมีโครงสร้างและสถาบันหรือองค์กรกลาง ขณะที่บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงมีเพียง MRC เท่านั้นมีส่วนร่วมคล้ายกับ GLC เรื่องโครงสร้างและสถาบัน ส่วน GMS และ ACMECS นั้นมีโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการคือเป็นเพียงความร่วมมือ (Cooperation) เท่านั้น

การวิเคราะห์รูปแบบของทั้ง 2 พื้นที่ คือ อเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงเปรียบเทียบกับกันจะแสดงให้เห็นถึงรายละเอียด ดังต่อไปนี้

กรอบความร่วมมือในอเมริกาเหนือ

- แผนภาพที่ 4.1 : คณะกรรมาธิการแห่งทะเลสาบทั้ง 5²⁹ (The Great Lakes

Commission : GLC)



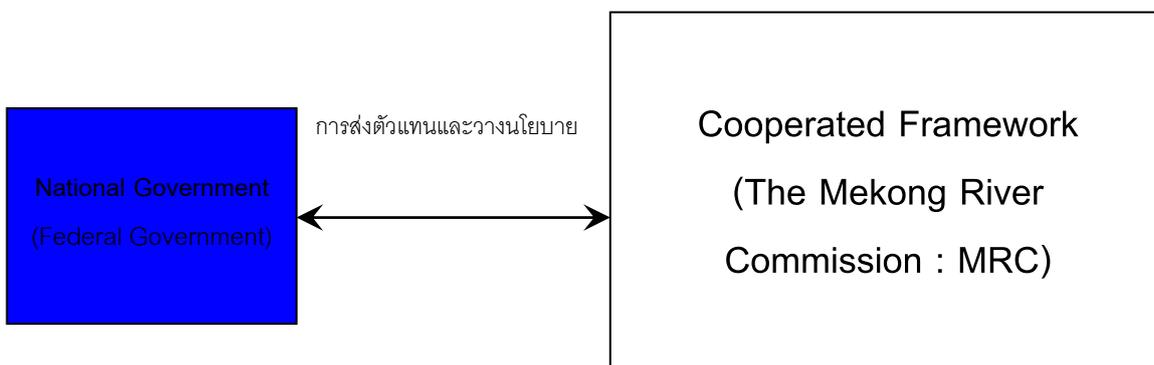
รูปแบบของ GLC คือ รัฐบาลมลรัฐของสหรัฐฯ (State Government) และรัฐบาล มณฑลของแคนาดา (Province Government) ซึ่งเป็นรัฐสมาชิกจะส่งตัวเข้าไปเป็นตัวแทนใน GLC หลังจากนั้นตัวแทนเหล่านั้นจะทำการคัดเลือกภายในกันอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ดำรงตำแหน่ง ต่าง ๆ ใน GLC เพื่อเข้าไปวางนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ องค์การ³⁰ เพื่อให้เกิดประโยชน์และพัฒนาในบริเวณพื้นที่ต่อรัฐสมาชิก (มลรัฐและมณฑล) ในขณะที่ รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ไม่ได้มีบทบาทอย่างเป็นทางการ แต่รัฐบาลกลางอาจเข้ามาใน สถานะผู้สังเกตการณ์และ/หรือร่วมมือกับ GLC ในโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลกลางเข้ามาตรวจสอบและดูแลโดยทางอ้อมแต่ไม่ได้เข้ามาโดยการแทรกแซง

²⁹ รัฐบาลสหพันธ์หรือรัฐบาลกลางรับรู้และ/หรือยอมรับ GLC รวมทั้งให้การสนับสนุนช่วยเหลือด้าน ต่างๆ เช่น เงินบริจาค ฯลฯ แต่ไม่ได้มีตัวแทนของรัฐบาลสหพันธ์ใน GLC ฉะนั้นในที่นี้จึงไม่รวมว่ารัฐบาลสหพันธ์ เข้ามา มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมใน GLC แม้ว่าจะมีตัวแทนของรัฐบาลสหพันธ์เข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์ (Observer) ฉะนั้นรูปแบบของ GLC ข้างต้นนี้จึงไม่มีรัฐบาลกลางเข้ามาอยู่ในกรอบความร่วมมือ

³⁰ ดูรายละเอียดบทที่ 3 เรื่องความร่วมมือและการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำใน อเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง

กรอบความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

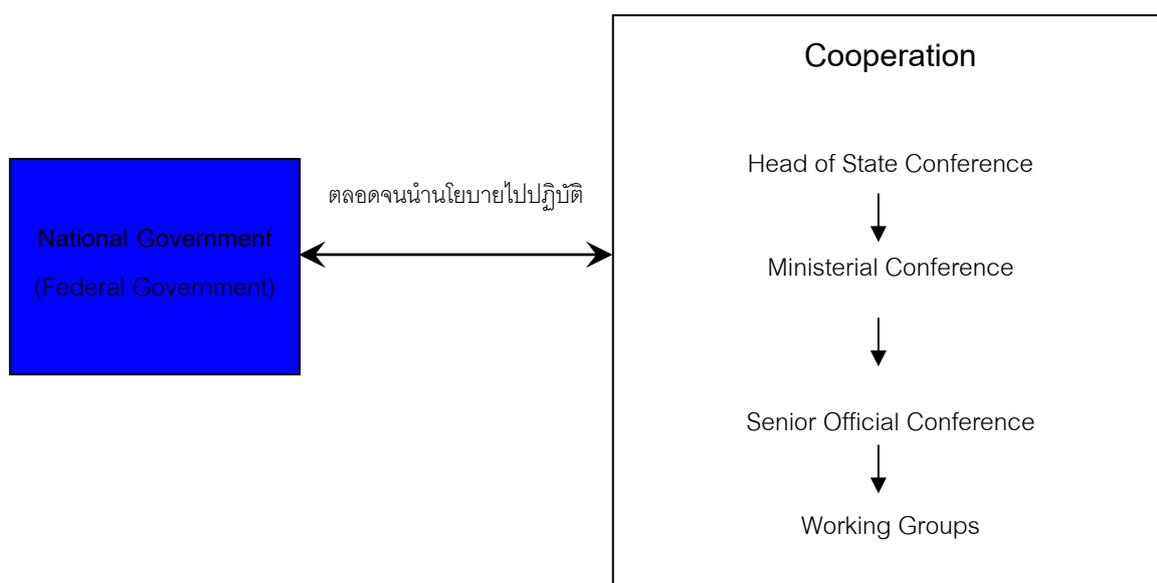
- แผนภาพที่ 4.2 : คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (The Mekong River Commission : MRC)



รูปแบบ MRC มีลักษณะใกล้เคียงกับ GLC มากที่สุดเพราะเป็นกรอบความร่วมมือมีโครงสร้างและสถาบัน แต่ก็มี ความแตกต่างกันอยู่ คือ MRC จะไม่มีรัฐบาลท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้อง มีเพียงรัฐบาลกลางที่เข้ามา มีบทบาทโดยตรง จากรูปแบบข้างต้นรัฐบาลกลางจะส่งตัวแทนมายัง MRC³¹ เพื่อบริหารจัดการและนำปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์และบรรลุข้อตกลงเรื่องความร่วมมือ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำโขง (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นไม่ได้เข้ามา มีบทบาทใน MRC ฉะนั้นจากรูปแบบข้างต้นคือ การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและกรอบความร่วมมือเท่านั้น

³¹ ดูรายละเอียดบทที่ 3 เรื่องความร่วมมือและการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำในอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง

- แผนภาพที่ 4.3 : โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Subregion : GMS) และยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิระวดี - เจ้าพระยา - แม่น้ำโขง (Ayeyawady- Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy : ACMECS)

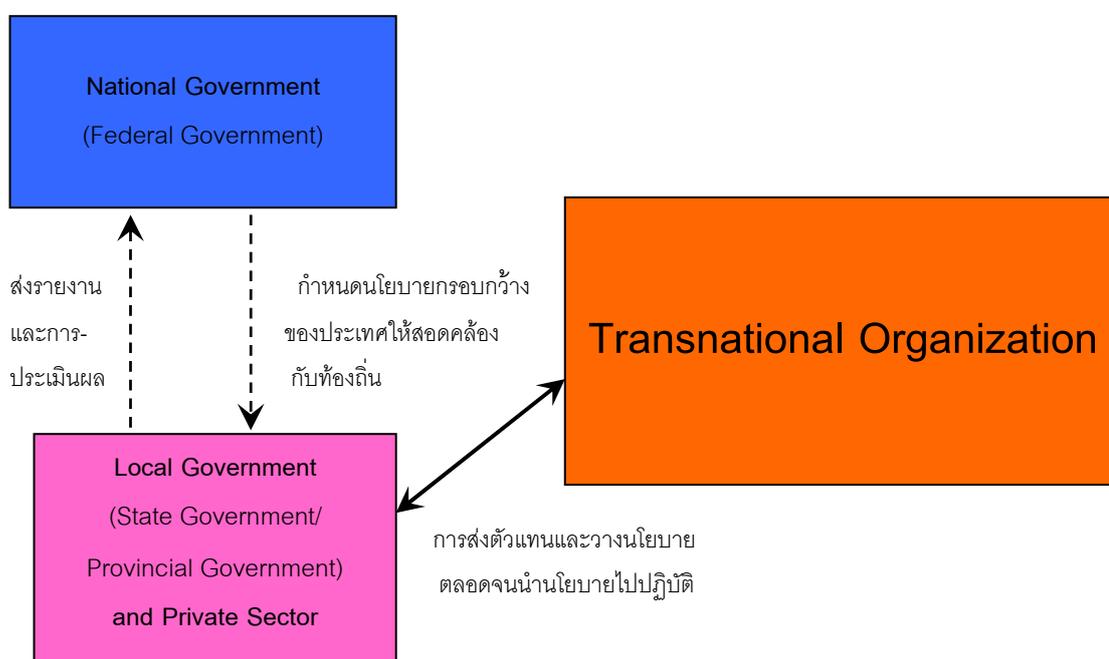


รูปแบบนี้สามารถนำมาอธิบายได้ทั้ง GMS และ ACMECS³² เนื่องจากทั้ง 2 กรอบความร่วมมือนี้มิใช่กรอบความร่วมมือเชิงสถาบันที่มีโครงสร้าง รวมทั้งรัฐบาลท้องถิ่นก็ไม่ได้มีบทบาทและก็ไม่ได้มีการส่งตัวแทนเข้าไปยังกรอบความร่วมมือเหล่านี้ด้วย เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศสมาชิกของ GMS และ ACMECS ส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการบริเวณพื้นที่ส่วนของตนได้ เพราะมีสายบังคับบัญชามาจากส่วนกลาง ฉะนั้นการปฏิบัติหรือริเริ่มอะไรก็จะต้องผ่านส่วนกลางเสียก่อนจึงทำให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีบทบาทใน GMS และ ACMECS ด้วยเหตุนี้รัฐบาลกลางจึงมีบทบาทอย่างเต็มที่ในการส่งตัวแทนไปยังกรอบความร่วมมือทั้ง 2 กรอบเพื่อวางนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ แล้วนำผลที่ได้มากำหนดนโยบายต่อไป

³² ดูรายละเอียดบทที่ 3 เรื่องความร่วมมือและการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำในอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง

เมื่อวิเคราะห์แล้วสามารถนำรูปแบบกรอบความร่วมมือทั้ง 2 พื้นี่นี้มาปรับและประยุกต์ให้เกิดรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจากการศึกษาสามารถสรุปรูปแบบที่นำมาปรับประยุกต์ใช้ให้เกิดรูปแบบที่อาจเป็นประโยชน์ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

- แผนภาพที่ 4.4 : รูปแบบที่เป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณ ลุ่มแม่น้ำโขง (1)



รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ไม่ซับซ้อนมากนัก แต่ก็มีองค์ประกอบที่ครบทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชน รวมถึงกรอบความร่วมมือเชิงสถาบัน กล่าวได้ว่าใกล้เคียงกับ GLC เพียงแต่ภาครัฐยังไม่ปรากฏบทบาทชัดเจนเท่ากับท้องถิ่น³³ รูปแบบนี้จะเห็นการปฏิสัมพันธ์

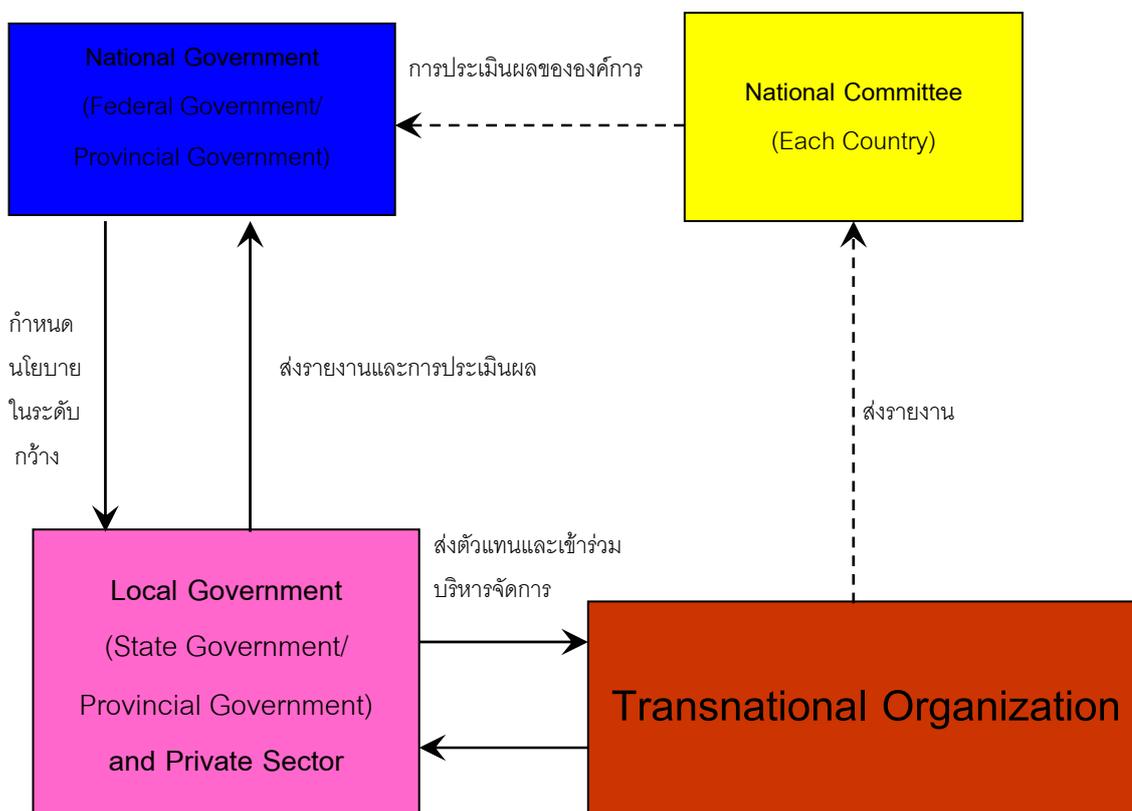
³³ ในกรณีนี้ หมายความว่า รูปแบบที่ 1 จะคล้ายกับ GLC แต่ทว่าใน GLC รัฐบาลกลางเข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์ (Observer) แต่ในรูปแบบนี้รัฐบาลจะไม่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ กับกรอบความร่วมมือ เพียงแต่วางกรอบนโยบายระดับกว้างและคอยรับทราบเท่านั้นเอง

ระหว่างกันเป็นปฏิสัมพันธ์ 2 ทาง โดยเฉพาะรัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชนซึ่งถูกให้ความสำคัญอย่างมากในรูปแบบนี้ จะเห็นว่าระดับรัฐบาลจะมีปฏิสัมพันธ์มายังรัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชน โดยภาคท้องถิ่นนี้อาจหมายถึง รัฐบาลท้องถิ่น, เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น หรือภาคเอกชนในท้องถิ่น (องค์กรธุรกิจ, สมาคม หรือประชาชน) ซึ่งมีบทบาทหลักในการเลือกตัวแทนไปเป็นผู้แทนในองค์การจำนวนหนึ่ง โดยการคัดเลือกตัวแทนและการวางกรอบนโยบายโดยหลักจะต้องไม่ขัดต่อแนวนโยบายโดยกว้างของรัฐบาลกลาง รวมทั้งแนวนโยบายนี้ก็จะมีการกำหนดร่วมกันโดยประเทศสมาชิก และเมื่อประเทศสมาชิกส่งผู้แทนเข้าไปปฏิบัติงานในกรอบความร่วมมือแล้ว ผู้แทนเหล่านั้นก็จะคัดเลือกคณะกรรมการ ประธานและรองประธาน เลขาธิการ และเหรัญญิกอันเป็นโครงสร้างหลักของภายในกรอบความร่วมมือต่อไป

กรอบความร่วมมือนี้จะต้องดำเนินนโยบายและปฏิบัติการที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางเพียงแต่กำหนดกรอบในระดับกว้างในความร่วมมือในบริเวณพื้นที่เพื่อมิให้ขัดกับหลักกฎหมายของประเทศสมาชิกและเพื่อให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกทั่วกัน รูปแบบนี้ภาคท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและกรอบความร่วมมือเข้าด้วยกัน รวมถึงการดำเนินงานและการประเมินผลปฏิบัติของกรอบความร่วมมือ ในขณะที่เดียวกันท้องถิ่นก็นำกรอบนโยบายระดับกว้างจากรัฐบาลกลางมาปรับให้สอดคล้องกับการแก้ปัญหา การพัฒนา การส่งเสริม และการอนุรักษ์บริเวณพื้นที่ชายแดนเพื่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นโดยมีองค์กรหรือกรอบความร่วมมือนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผล

อย่างไรก็ตามการมีตัวแทนทั้ง 2 ระดับ คือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นก็อาจจะเป็นผลเสียได้ในแง่ความซ้ำซ้อนและความขัดแย้งเชิงนโยบายของทั้ง 2 ระดับได้

- แผนภาพที่ 4.5 : รูปแบบที่เป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง (2)



รูปแบบที่ 2 นี้ เป็นรูปแบบที่ค่อนข้างซับซ้อนมากกว่าแบบที่ 1 แต่องค์ประกอบก็มีความครบถ้วนเหมือนกับรูปแบบที่ 1 หากแต่เพิ่มองค์กรพิเศษขึ้นมา คือ “คณะกรรมการแห่งชาติ” (National Committee) โดยให้แต่ละประเทศสมาชิกจัดตั้งองค์กรพิเศษนี้เพิ่มขึ้นมาประจำในประเทศสมาชิกเอง โดยการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง ภาคท้องถิ่น และกรอบความร่วมมือในรูปแบบที่ 2 นี้เหมือนกับรูปแบบที่ 1 ฉะนั้นในที่นี้จะไม่กล่าวถึงอีก รูปแบบที่ 2 นี้การปฏิสัมพันธ์จะมีอยู่ 2 อย่าง คือ การปฏิสัมพันธ์ทางเดียวและการปฏิสัมพันธ์สองทาง

การปฏิสัมพันธ์ทางเดียว คือ การปฏิสัมพันธ์จากกรอบความร่วมมือไปยังคณะกรรมการแห่งชาติ โดยคณะกรรมการแห่งชาติไม่มีการตอบสนองกลับมายังกรอบความร่วมมือ แต่จะส่งผลและการประเมินไปยังรัฐบาลกลาง แล้วรัฐบาลกลางก็จะมีปฏิกิริยาตอบกลับคณะกรรมการแห่งชาติ เป็นต้น

การปฏิสัมพันธ์สองทางนี้ก็ คือ การปฏิสัมพันธ์ของภาคท้องถิ่นที่มีต่อรัฐบาลกลางแล้ว รัฐบาลกลางก็ตอบสนองมายังท้องถิ่น จากนั้นท้องถิ่นก็นำปฏิกิริยาตอบสนองจากรัฐบาลกลาง หรือจากตัวแสดงอื่นของท้องถิ่นไปสู่กรอบความร่วมมือ แล้วองค์กรข้ามชาติ (กรอบความร่วมมือ) ก็จะดำเนินการจนเกิดผลกลับไปสู่ท้องถิ่นและท้องถิ่นก็จะมีปฏิกิริยาตอบสนองกลับมายังทั้ง กรอบความร่วมมือและรัฐบาลกลาง

รูปแบบนี้จะแตกต่างจากรูปแบบที่ 1 คือ ภาคท้องถิ่นนั้นทำหน้าที่ส่งรายงานจาก กรอบความร่วมมือและรายงานการประเมินผลจากท้องถิ่นไปยังรัฐบาลกลาง แต่ในรูปแบบที่ 2 ยัง มีองค์กรในการถ่วงดุลท้องถิ่นด้วย คือ “คณะกรรมการแห่งชาติ” อันเป็นองค์กรพิเศษเพื่อทำหน้าที่ เช่นเดียวกับท้องถิ่น เพียงแต่คณะกรรมการแห่งชาติจะมาจากรัฐบาลกลาง ซึ่งคณะกรรมการ ชาติจะไม่มีสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ใด ๆ ต่องค์กรเลย เพียงแต่ถ่วงดุลภาคท้องถิ่นมิให้มี อำนาจและบทบาทต่อรัฐบาลกลางมากเกินไป กล่าวคือ ให้เกิดความสมดุลต่อรัฐบาลกลางและ ภาคท้องถิ่นเองด้วย

รูปแบบทั้ง 2 แบบนี้จะให้น้ำหนักสมดุล คือ รัฐบาลกลาง ภาคท้องถิ่น และตัวกรอบ ความร่วมมือ เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก 2 พื้นที่ คือ อเมริกาเหนือและ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างขาดตัวแสดงไม่ตัวใดก็ตัวหนึ่งหรือก็มากกว่านั้น รวมทั้งจากการศึกษา เปรียบเทียบทำให้พบว่ารูปแบบที่สมบูรณ์ควรมี 3 ตัวแสดงหลักดังกล่าวไปแล้วจึงจะสมบูรณ์และ สำฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ รูปแบบที่ 1 นี้ เนื่องจากประเทศสมาชิกในกรอบความร่วมมือใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงมีค่อนข้างมาก ฉะนั้นรูปแบบที่ 1 น่าจะสามารถ นำไปใช้ได้จริงและเกิดประโยชน์ต่อภาคท้องถิ่นที่ให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นเอง เป็นการสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคท้องถิ่น รวมทั้งยังเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีและความร่วมมือระหว่าง รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นอันเป็นการลดช่องว่างระหว่างกันอีกด้วย ในขณะที่รูปแบบที่ 2 นั้น ได้เพิ่มองค์กรพิเศษขึ้นมาซึ่งอาจจะต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นในแต่ละประเทศสมาชิกซึ่งอาจจะ เป็นปัญหาได้ เพราะประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ยังมีความล่าช้าทางเศรษฐกิจอยู่หรือยังคงต้องใช้ งบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศมากกว่า ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาต่อกรอบความร่วมมือ หรือท่ามกลางประเทศสมาชิกเอง แต่โดยรวมแล้วทั้ง 2 รูปแบบนี้ภาคท้องถิ่นต้องมีความเข้มแข็ง และมีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้ ในความเป็นจริงอาจใช้ได้ทั้ง 2 รูปแบบ คือ แรกเริ่มอาจเป็นแบบแรกและภายหลังค่อยพัฒนาจนกระทั่งมีความพร้อมไปสู่แบบที่ 2 นั่นคือการ พัฒนาของกรอบความร่วมมือนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าแม้ 2 พื้นที่จะมีกรอบความร่วมมือซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันออกไป ทำให้วิเคราะห์ได้ถึงข้อดีและข้อเสียของกรอบความร่วมมือทั้ง 2 พื้นที่ ดังนั้นรูปแบบความร่วมมือนี้จึงได้นำมาผสมผสานข้อดีของแต่ละพื้นที่มาสร้างเป็นรูปแบบกรอบความร่วมมือให้มีความชัดเจนและมีโครงสร้างที่แน่นอนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามหากรูปแบบที่สร้างมานี้จะเกิดประโยชน์ต่อแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ควรส่งเสริมปัจจัยภายในของประเทศสมาชิกของตนดังนี้

- การพัฒนาท้องถิ่นให้เข้มแข็งทั้งรัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชน โดยการให้การศึกษาค้นคว้า และที่สำคัญ คือ ปรับระบบภายในประเทศให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น การพยายามสร้างท้องถิ่นให้เข้มแข็งและมีศักยภาพในการดูแลและปกครองในพื้นที่ของตน สำหรับประเทศไทยนับว่าเป็นไปได้ยาก แต่กระนั้นก็ตามท้องถิ่นก็เป็นส่วนที่สำคัญที่จะเป็นแรงผลักดันในการร่วมมือภายในกรอบความร่วมมือให้เจริญก้าวหน้าและก้าวไปอย่างต่อเนื่อง เพราะภาคท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชนเข้าใจปัญหา สภาพแวดล้อมและโอกาสที่สามารถเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้รัฐบาลกลางควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วม แม้ว่าจะไม่ได้เข้าไปมีบทบาทโดยตรง แต่ภาครัฐก็ควรให้ส่วนท้องถิ่นเข้ามาเสนอความคิดเห็นบ้าง เช่น อาจจะมีสภาที่ปรึกษาของรัฐบาลซึ่งสภาที่ปรึกษานี้ก็ควรให้ตัวแทนของภาคท้องถิ่นเข้ามาเป็นที่ปรึกษาเพื่อภาครัฐจะได้ทราบถึงปัญหา โอกาส ข้อเท็จจริงของพื้นที่กรอบความร่วมมือ ตลอดจนแนวทางแก้ไข ซึ่งจะทำให้รัฐบาลตระหนักและเข้าใจถึงปัญหาตลอดจนการพัฒนาได้อย่างถูกต้อง หรืออีกวิธีหนึ่ง คือ อาจจะให้ภาคท้องถิ่นเข้ามามีที่นั่งในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Office of the National Economic and Social Development Board) เพื่อให้การพัฒนาประเทศบริเวณที่มีความร่วมมือของท้องถิ่นนั้น ๆ มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

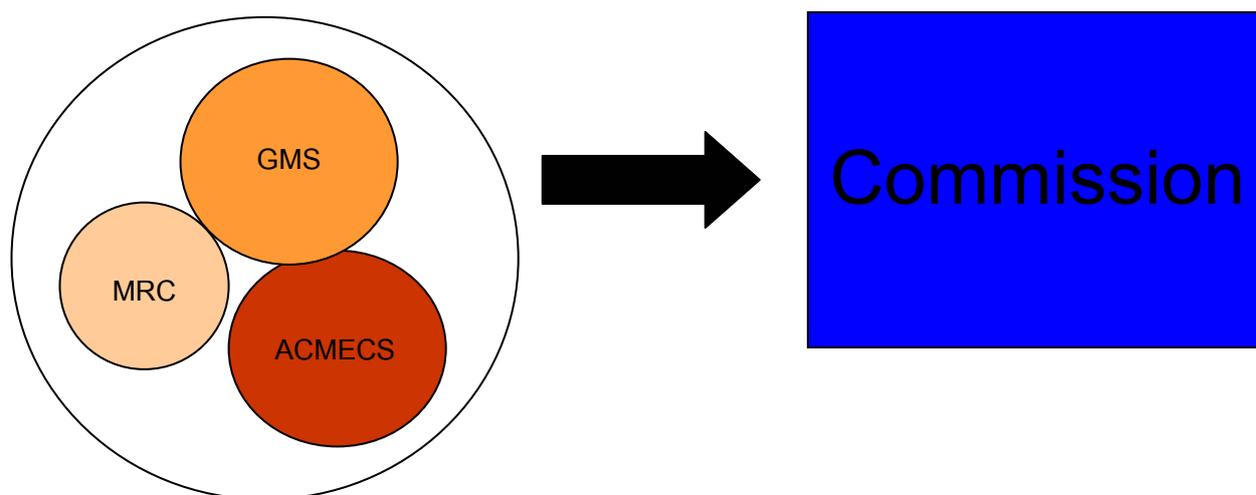
- รัฐบาลกลางควรลดบทบาทในท้องถิ่นให้น้อยลง แล้วให้ท้องถิ่นตัดสินใจเอง แต่การตัดสินใจต้องอยู่ภายใต้กรอบนโยบายและอำนาจของรัฐบาลกลาง และไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหลักของประเทศ

- ประเทศสมาชิกควรส่งเสริมกรอบความร่วมมืออย่างจริงจัง รวมทั้งพยายามผลักดันการก่อตั้งสถาบันหรือองค์การขึ้นมาเพื่อให้นโยบายที่ร่วมมือกันสัมฤทธิ์ผล

- รัฐบาลกลางไม่ควรเข้าแทรกแซงโดยให้กรอบความร่วมมือดำเนินการโดยอิสระ ทั้งนี้ นโยบายขององค์การต้องไม่ขัดกับรัฐบาลกลางของประเทศสมาชิก รัฐบาลกลางเพียงแต่รับทราบความคืบหน้าและผลของนโยบาย

จากข้อเสนอแนะรูปแบบที่เป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงก็จะได้พบอีกประเด็นว่า เนื่องจากกรอบความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงมี 3 กรอบความร่วมมือ โดยแต่ละกรอบแม้ว่าจะมีความแตกต่างและใกล้เคียงกันซึ่งมีความซ้ำซ้อนกัน แม้ว่า MRC จะเป็นรูปแบบองค์กร แต่ GMS และ ACMECS เป็นรูปแบบความร่วมมือ ทำให้การปฏิบัติงานบางอย่างอาจมีความซ้ำซ้อนและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทำให้ผลในทางปฏิบัติไม่ก้าวหน้า ฉะนั้นในการศึกษานี้จึงได้เสนอแนะรูปแบบอีก 2 รูปแบบเพื่อให้การบริหารจัดการชายแดนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

- แผนภาพที่ 4.6 : รูปแบบที่เป็นประโยชน์ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อความร่วมมือของ MRC,GMS และ ACMECS (1)



รูปแบบนี้ก็คือแทนที่ MRC, GMS และ ACMCS จะเป็นกรอบความร่วมมือที่มีการดำเนินงานเป็นเอกเทศออกจากกัน ซึ่งอาจมีการดำเนินการหรือปฏิบัติการใดที่ซ้ำซ้อนอาจทำให้การดำเนินการหรือรูปแบบโดยรวมในการบริหารชายแดนไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้นการรวมกรอบความร่วมมือทั้ง 3 นี้มาสร้างเป็นกรอบความร่วมมือกรอบใหม่ โดยเลือกใช้ส่วนที่ดีและประยุกต์กรอบความร่วมมือทั้ง 3 จากกรอบเดิมและกรอบความร่วมมือในอเมริกาเหนือมาใช้

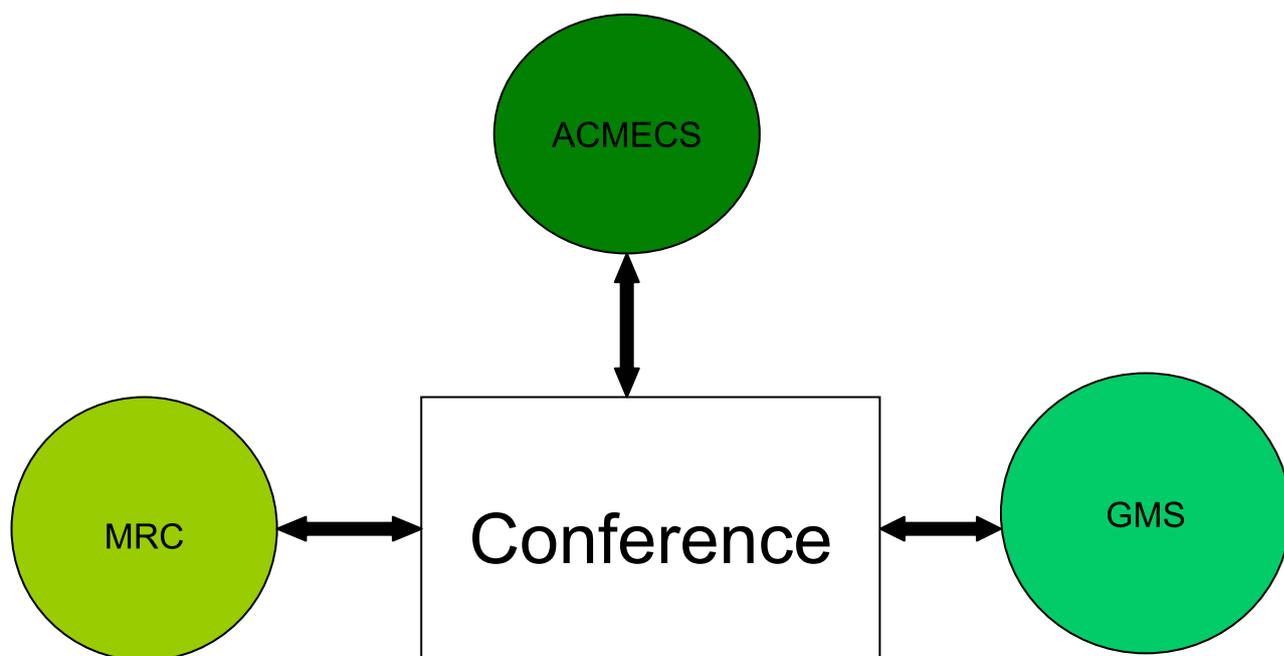
จากรูปแบบที่ 1 นี้เป็นการรวมทั้ง 3 กรอบความร่วมมือมาสร้างเป็นกรอบความร่วมมือใหม่โดยใช้รูปแบบองค์กรเชิงสถาบัน โดยในที่นี้จะใช้คำว่า “คณะกรรมการ” (Commission) โดยให้มีโครงสร้างและสถาบันที่ชัดเจนตามแบบ MRC โดยให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทบางส่วน

ทั้งนี้ควรให้มีกลไกระดับรัฐบาลเพื่อวางกรอบนโยบายร่วมกันในระดับกว้างของประเทศสมาชิกและให้ท้องถิ่นเข้าไปเป็นตัวแทนในกรอบความร่วมมือ (คณะกรรมการ) อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้อาจจะสวนทางกับแนวคิดภารกิจนิยมใหม่ (Neo-Functionalism) ที่ให้จัดตั้งองค์กรกลางเพื่อร่วมมือด้านใดด้านหนึ่งให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลึกซึ้งและขยายวงกว้างมากขึ้นเพื่อประสานผลประโยชน์ระหว่างกันและอาจจัดตั้งองค์การเหนือชาติ (Supranational Organization) เพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจร่วมกัน³⁴ โดยรูปแบบที่น่าเสนอนี้เป็นการสร้างกรอบความร่วมมือขึ้นมาใหม่จากโครงสร้างเดิมที่มีอยู่ซึ่งมีความกระจัดกระจายหรือไม่เป็นระเบียบทั้งในรูปแบบ, วัตถุประสงค์ และการดำเนินงานมิใช่ก่อตั้งขึ้นมาจากความร่วมมือในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแต่แรกเริ่มแล้วค่อยขยายความร่วมมือออกไปจนกระทั่งกลายเป็นองค์การเหนือชาติ สำหรับในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เรื่ององค์การเหนือนานาชาตินั้นคงเป็นไปได้ เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ยังให้ความสำคัญกับอธิปไตยแห่งรัฐตนและเรื่องเขตแดนก็ยังคงมีความอ่อนไหวอยู่

กล่าวได้ว่ารูปแบบที่ 1 นี้เป็นการนำกรอบความร่วมมือทั้ง 3 กรอบมาประสานกันจนเกิดเป็นกรอบความร่วมมือแบบใหม่ที่มีความชัดเจนและครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ บนผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศสมาชิกตามที่ประเทศสมาชิกตกลงกัน

³⁴ Dougherty E. James and Pfaltzgraff L. Robert, Contending Theories of International Relations. 2nd ed., (New York : Harper & Row Publishers, 1981), pp. 430-434.

- แผนภาพที่ 4.7 : รูปแบบที่เป็นประโยชน์ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อความร่วมมือของ MRC, GMS และ ACMECS (2)



รูปแบบที่ 2 นั้นแตกต่างจากรูปแบบที่ 1 ที่ว่ากรอบความร่วมมือทั้ง 3 กรอบคือ MRC, GMS และ ACMECS ยังคงเป็นเอกเทศ แต่จะให้ละกรอบส่งตัวแทนมาประชุมกันเพื่อให้การดำเนินนโยบายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และเพื่อให้การปฏิบัติงานของทั้ง 3 กรอบไม่ซ้ำซ้อน การดำเนินการประชุมนี้มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ง่าย โดยให้มีการประชุมร่วมกันซึ่งมีองค์กรกลางเป็นผู้จัด เช่น ADB หรือ ASEAN เนื่องจาก ADB นั้นเป็นองค์กรหลักในการให้เงินสนับสนุนและเงินช่วยเหลือแก่กรอบความร่วมมือเหล่านี้ ดังนั้น ADB สามารถเป็นแกนหลักในการจัดการประชุมและนำผลการประชุมนั้นนำกลับไปปฏิบัติในแต่ละกรอบ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่ไม่ซ้อนทับกัน หรือการประชุมนี้อาจอยู่ภายใต้การจัดการที่มี ASEAN เป็นผู้ผลักดันเพราะว่าประเทศสมาชิกของกรอบความร่วมมือทั้ง 3 นี้เป็นสมาชิกของ ASEAN แม้ว่าจีนจะไม่ได้เป็นสมาชิก แต่ก็ประเทศคู่เจรจา กับ ASEAN ฉะนั้นหาก ASEAN เป็นตัวกลางในการจัดการประชุมในการประสานนโยบายของ 3 กรอบความร่วมมือนี้ก็สอดคล้องกับนโยบายของ ASEAN เรื่องพื้นที่แห่งการเติบโต

(Growth Area) ที่กล่าวถึงเรื่องอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง³⁵ ซึ่งจะเป็นการประสานกรอบความร่วมมือทั้ง 3 นี้กับ AMBDC (ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation) ได้ โดยให้ MRC, GMS และ ACMECS ดูแลเฉพาะเรื่องด้านใดด้านหนึ่งไปเพื่อลดการทับซ้อนการดำเนินงาน และหาก GMS และ ACMECS สามารถปรับตัวเป็นองค์กรเชิงสถาบันได้ก็จะสอดคล้องกับแนวคิดภารกิจนิยมใหม่ที่มีการร่วมมือด้านใดด้านหนึ่งแล้วขยายไปสู่ด้านอื่นต่อไป โดยทั้ง 3 กรอบก็จะกลายเป็นองค์กรเชิงสถาบันที่มีความร่วมมือเฉพาะด้าน โดยมีการประชุมร่วมกันโดยมีตัวกลางจัดการประชุมหรือผลักดันนโยบายหรือทิศทางให้ไปในทางเดียวกัน โดยตัวกลางนี้อาจเป็น ADB หรือ ASEAN โดยสรุปรูปแบบนี้จะไม่เน้นการรวมตัวมากเท่ากับรูปแบบที่ 1 ที่จะต้องมีการตั้งองค์กรเชิงสถาบันหรือกรอบความร่วมมือกรอบใหม่ขึ้นมาแทนกรอบความร่วมมือทั้ง 3 นี้

รูปแบบที่ 2 นี้สามารถนำมาปรับใช้กับแนวคิดภารกิจนิยมใหม่ (Neo-Functionalism) ได้ เพราะยังคงกรอบความร่วมมือทั้ง 3 อยู่ โดยแต่ละกรอบก็ให้มีการเจาะจงหรือเน้นไปในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น MRC ซึ่งเน้นเรื่องน้ำอยู่แล้วก็ให้นำหนักในเรื่องการบริหารจัดการชายแดนเรื่องน้ำบริเวณแม่น้ำโขง ส่วน GMS ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นเส้นทางคมนาคมทั้งทางบกและน้ำก็ให้ปฏิบัติหรือให้นำหนักเรื่องดังกล่าวไป และ ACMECS ที่เน้นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ การลดช่องว่างบริเวณชายแดน รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แต่ทั้งนี้จะเกิดความซ้อนทับได้เนื่องจากมีชายแดนร่วมกันหรือพื้นที่ที่กรอบความร่วมมืออยู่บริเวณเดียวกัน เช่นนี้จึงทำให้ต้องมีการประชุมเพื่อการปฏิสัมพันธ์หรือประสานนโยบายระหว่างกรอบความร่วมมือทั้ง 3 และความร่วมมือนั้นระหว่าง 3 กรอบในรูปแบบของการประชุมร่วม

ในระยะยาวรูปแบบที่ 2 ก็อาจจะรวมกันกลายเป็นรูปแบบที่ 1 ที่เกิดการรวมตัวกันและสุดท้ายก็อาจจะรวมกับ ASEAN โดยเป็นหน่วยงานหนึ่งของ ASEAN เพื่อบริหารจัดการอย่างครอบคลุมในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงก็เป็นได้ แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดภารกิจนิยมใหม่ก็ปรารถนาการบูรณาการอันนำไปสู่การจัดตั้งองค์การเหนือชาติ (Supranational Organization) แต่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นเป็นไปได้หรือไม่ หรืออาจจะเกิดขึ้นได้แต่ต้องใช้เวลาอีกนาน การเกิดการ

³⁵ ดูรายละเอียดบทที่ 3 เรื่องความร่วมมือและการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำในอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง

รวมตัวกันท่ามกลางกรอบความร่วมมือเหล่านี้ไม่ว่ากรอบความร่วมมือนั้นจะเป็นองค์การเชิงสถาบันหรือความร่วมมือเชิงสถาบันหรือจากความร่วมมือมาสู่การเป็นองค์การข้ามชาติ ซึ่งการรวมกันนี้มีเงื่อนไขร่วมกันคือ พื้นที่ของกรอบความร่วมมือเป็นจุดร่วมหรือจุดเชื่อมต่อของประเทศสมาชิก

อย่างไรก็ตามรูปแบบที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงและอเมริกาเหนือบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 ต่างมีทั้งข้อดีและข้อด้อยซึ่งสามารถนำข้อดีและข้อด้อยมาเสริมซึ่งกันและกันในกรอบความร่วมมือทั้ง 2 พื้นที่ได้

นัยยะสำคัญทางการบริหารจัดการต่อประเทศไทยกรณีทรัพยากรน้ำ

การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการชายแดนระหว่าง GLC ในอเมริกาเหนือบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 และกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง อันได้แก่ MRC, GMS และ ACMECS ได้สะท้อนนัยยะสำคัญหลายประการต่อประเทศไทย ดังนี้

1. กระแสข้ามชาติได้กระจายไปทั่วโลก ไม่เพียงเฉพาะในอเมริกาเหนือเท่านั้นในเรื่องสิ่งแวดล้อมและการค้าเสรี กระแสเหล่านี้ทำให้ประเทศไทยได้ตระหนักว่าสิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยด้วย ดังนั้นประเทศไทยจึงเข้าไปเป็นสมาชิกของกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยประเทศไทยสามารถนำตัวแบบหรือรูปแบบการบริหารจัดการในอเมริกาเหนือมาประยุกต์ใช้หรือเป็นบทเรียนต่ออนุภูมิภาคนี้ต่อไป

2. ความแตกต่างทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก ส่งผลกระทบในการปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วง กล่าวคือ ประเทศสมาชิกในกรอบความร่วมมือของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในทางการเมืองมีการปกครองที่แตกต่างกันออกไป มิได้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน เช่น พม่าปกครองแบบสังคมนิยมเผด็จการทหาร, ไทยปกครองแบบประชาธิปไตย³⁶, ลาวปกครองแบบคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

นอกจากนี้ความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจทั้งระดับการพัฒนาและระบบเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก ระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่างกันทำให้การพัฒนาพร้อมกันและ

³⁶ ภาคนิพนธ์ฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นก่อนเกิดการรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2006 ฉะนั้นในภาคนิพนธ์ฉบับนี้จึงถือว่าประเทศไทยมีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย

การบริหารจัดการชายแดนประสบปัญหา เช่น ประเทศลาวและพม่ามีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่าประเทศไทย เป็นต้น ส่งผลให้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนฝืดเคือง เกิดการอพยพข้ามแดนของประชาชนเหล่านั้นมาสู่ประเทศไทยที่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีกว่า ซึ่งไม่เพียงเข้ามาเฉพาะบริเวณชายแดนเท่านั้น แต่ยังเข้าไปส่วนต่าง ๆ ของประเทศด้วย กลายเป็นกระแสข้ามชาติอีกอย่างหนึ่ง โดยส่วนใหญ่เข้ามาแบบผิดกฎหมายซึ่งประเทศไทยจะได้รับผลกระทบมากที่สุด

ระบบเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกทำให้เกิดความยากลำบากในการติดต่อค้าขาย แม้ว่าปัจจุบันจะอยู่ในอัตราที่น่าพอใจ แต่ก็ยังไม่มากพอที่จะนำไปสู่การร่วมกันก่อตั้งเป็นกรอบความร่วมมือเชิงสถาบันเพื่อบริหารจัดการชายแดนที่จะจัดการทรัพยากรร่วมกันได้ เนื่องจากการพึ่งพาอาศัยกันในด้านเศรษฐกิจยังไม่มาก ฉะนั้นประเทศไทยจึงควรส่งเสริมการค้าบริเวณชายแดนให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ในระดับเอกชนและประชาชนให้มากยิ่งขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกของกรอบความร่วมมืออันจะนำไปสู่การร่วมกันจัดตั้งกรอบความร่วมมือเชิงสถาบันเพื่อบริหารจัดการชายแดน ในขณะที่เรื่องระบบการเมืองที่แตกต่างกันประเทศไทยคงไม่สามารถเข้าไปจัดการหรือแก้ไขได้

3. โครงสร้างการเมืองและเรื่องอำนาจอธิปไตย ประเทศไทยมีการปกครองลักษณะรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) มากกว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ทำให้ภาคท้องถิ่นขาดความเข้มแข็ง ขาดประสิทธิภาพ ขาดอำนาจในการบริหารจัดการต่อประเด็นปัญหาและกระแสข้ามชาติภายในพื้นที่ของตน ทำให้กรอบความร่วมมือมักมาจากความคิดริเริ่มของรัฐบาล ดังนั้นภาคท้องถิ่นจึงไม่ได้ตระหนักความสำคัญของตนเองและไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชายแดนเรื่องน้ำในท้องที่ของตน

อำนาจอธิปไตยและหลักเขตแดนเป็นสิ่งสำคัญยิ่งต่อประเทศสมาชิกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งประเทศไทยซึ่งยังคงรักษาอำนาจอธิปไตยและหลักเขตแดนไว้อย่างสูง เพราะหลายประเทศเคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของต่างชาติมาก่อน และในช่วงสงครามเย็นหลายประเทศก็หวาดระแวงการแทรกซึมจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้ชาติมหาอำนาจเข้ามาแทรกแซงกิจการภายใน ดังนั้นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงต้องการคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐตน ที่ชัดเจนก็คือ ใน ASEAN ก็ยังคงยึดหลักนี้อย่างแข็งขันจนกระทั่งปัจจุบัน ฉะนั้นความร่วมมือต่าง ๆ จึงใช้หลักความสมัครใจ (Voluntary) หรือไม่ผูกมัดเป็นส่วนใหญ่ อันเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญกับกรอบความร่วมมือในอเมริกาเหนือ

4. การส่งเสริมท้องถิ่นและภาคเอกชน ประเทศไทยให้ความสำคัญกับรัฐบาลกลางมากกว่าท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวใจหลักของกรอบความร่วมมือบริเวณชายแดน เนื่องจากการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจทำลายความเข้มแข็งของท้องถิ่น กล่าวคือ ท้องถิ่นจะปฏิบัติหรือวางกรอบนโยบายใด ๆ เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองจะต้องผ่านส่วนกลางก่อน ทำให้ขาดความรวดเร็ว ตลอดจนการแก้ไขหรือส่งเสริมเรื่องต่าง ๆ ได้ไม่คล่องตัวทั้งนี้ประเทศไทยควรจะทบทวนโครงสร้างการบริหารประเทศหรือการกระจายอำนาจการตัดสินใจบางอย่างแก่ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น และเป็นการลดภาระบางอย่างแก่ส่วนกลาง ซึ่งนับว่าเป็นข้อดีต่อระบบการบริหารจัดการการบริหารประเทศไทยเอง และยังเป็นผลดีต่อความร่วมมือในกรอบความร่วมมือบริเวณชายแดน

5. ในกรณีของ GLC (สหรัฐฯ-แคนาดา) ซึ่งเป็นองค์กรข้ามชาติ เงินสนับสนุนส่วนหนึ่งมาจากองค์กรเอกชนหรือจากการบริจาคจากประชาชน รวมถึงการให้องค์กรต่าง ๆ เข้ามาเป็นหุ้นส่วนกับ GLC ได้ไม่ว่าจะเป็นเอกชน, องค์กรระหว่างประเทศ หรือภาครัฐอื่น ๆ กล่าวได้ว่าการเข้ามาของเอกชนในเรื่องนี้สะท้อนถึงความสำเร็จของการปฏิบัติงานของ GLC และทั้งนี้ภาคเอกชนก็ยังได้รับประโยชน์จากการก่อตั้ง GLC ด้วย สิ่งที่กล่าวมานี้ สำหรับประเทศไทยยังไม่เกิดขึ้น เพราะหากพิจารณาเรื่องการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมก็เป็นเรื่องที่ยาก เพราะรัฐบาลส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกรอบความร่วมมือนั้น ๆ และเงินสนับสนุนก็มาจากภายนอกประเทศ นัยหนึ่งคือ ภาคเอกชนยังไม่เห็นผลสำเร็จและยังไม่เห็นผลประโยชน์ที่ตนได้รับจากกรอบความร่วมมือ ฉะนั้นประเทศไทยจึงควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในกรอบความร่วมมือ

6. ประเทศไทยมีข้อจำกัดเรื่องทรัพยากรและเทคโนโลยี โดยเฉพาะความพร้อมของประเทศเพื่อนบ้านที่มีน้อยกว่ามากซึ่งแตกต่างจากกรณีของ GLC ที่มีสหรัฐฯ และแคนาดาเป็นสมาชิก อย่างไรก็ตามประเทศไทยก็ยังจำเป็นต้องพัฒนาระบบการสื่อสารและเทคโนโลยี อย่างน้อยก็ในส่วนของประเทศไทยให้มีการร่วมมือด้านข้อมูลที่มีอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรอบความร่วมมือให้มีความพร้อมและรวดเร็ว ซึ่งสหรัฐฯ และแคนาดาในเรื่องนี้มีอยู่แล้ว นอกจากนี้ องค์กรระหว่างประเทศ รวมทั้งประเทศภายนอกที่ให้การสนับสนุน เช่น ADB, ASEAN, ญี่ปุ่น, เบลเยียม เป็นต้น ประเทศไทยควรแสวงหาประโยชน์เรื่องเทคโนโลยีจากประเทศเหล่านี้เพื่อให้เข้ามาช่วยเหลือและพัฒนาระบบข้อมูลและการจัดการเทคโนโลยีของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

7. ในกรณีของ GLC (สหรัฐฯ-แคนาดา) นั้นมีพื้นฐานระบบข้อมูลที่ดี คือ การสร้างและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาพื้นที่ชายแดนและประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งใน GLC ได้ การศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับพื้นที่ชายแดนบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 และเรื่องน้ำ ซึ่งทำให้การจัดการ ปัญหาชายแดนมีข้อมูลมาปรับใช้อย่างเป็นขั้นตอนและเป็นระบบ และมีการพัฒนาอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งช่วยให้การจัดการต่าง ๆ มีความยั่งยืน แก้ปัญหาได้ตรงจุดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ฉะนั้น ประเทศไทยควรสนับสนุนให้หน่วยงานต่าง ๆ และสถาบันการศึกษาในพื้นที่ให้มีการศึกษาวิจัย และสร้างระบบข้อมูลที่ตอบสนองต่อสภาพความเป็นจริงและความต้องการของรัฐ

8. การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของประเทศสมาชิกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้น้อย กว่าการพึ่งพิงจากประเทศนอกสมาชิก ในอเมริกาเหนือมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะ เรื่องเศรษฐกิจ สหรัฐฯ และแคนาดาได้มีความร่วมมือระหว่างกันทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า “US-Canada Free Trade Agreement : FTA” ในปี ค.ศ. 1989 และในปี ค.ศ. 1994 ก็ได้ร่วมมือ กันก่อตั้ง “North American Free Trade Agreement : NAFTA” ซึ่งรวมประเทศเม็กซิโกด้วย³⁷ ซึ่ง การบูรณาการนี้ทำให้มีอัตราเศรษฐกิจและการค้าเพิ่มขึ้นระหว่างกันมากขึ้น ทำให้ความร่วมมือ เกิดขึ้นได้ง่ายและดำเนินไปด้วยดีจนนำไปสู่การจัดตั้งกรอบความร่วมมือขึ้น โดยเฉพาะ สหรัฐฯ-แคนาดาเพื่อบริหารจัดการประเด็นปัญหาร่วมกันบริเวณชายแดนเรื่องน้ำ ในขณะที่ ประเทศสมาชิกของกรอบความร่วมมือทั้ง 3 บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน น้อย ซ้ำยังเป็นกรพึ่งพาแบบไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ประเทศสมาชิกไม่ค่อยให้ความสำคัญกับกรอบ ความร่วมมือกันเสียเท่าไรนัก ในทางตรงกันข้ามเช่นกรณีประเทศไทยที่พึ่งพาประเทศภายนอก มากกว่าทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ญี่ปุ่น, สหรัฐฯ และ EU จึงทำให้ประเทศเหล่านี้เข้ามามีบทบาทใน การกำหนดทิศทางต่อกรอบความร่วมมือโดยอ้อม อันมีผลประโยชน์แอบแฝงอยู่ โดยมาในรูปของ การให้เงินสนับสนุน เงินกู้ยืม หรือการให้กู้เงินดอกเบี้ยต่ำแก่โครงการอันเป็นส่วนหนึ่ง

9. ของกรอบความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยควรให้ ความสำคัญและสร้างความไว้วางใจภายในประเทศสมาชิกซึ่งจะนำไปสู่การพึ่งพาอาศัยซึ่งกัน และกันในด้านต่าง ๆ ต่อไป โดยอาจจะไม่ใช่ทางด้านเศรษฐกิจอย่างเดียวก็เป็นได้ ในบพนี้เป็นการ มองภาพรวมของกรอบความร่วมมือทั้ง 2 พื้นที่ โดยเฉพาะรูปแบบการบริหารจัดการชายแดนที่มี

³⁷ ประเทศสมาชิก NAFTA ประกอบด้วย สหรัฐฯ, แคนาดา และเม็กซิโก

ความเอกลักษณ์และความต่างแตกต่างกันออกไปซึ่งความต่างต่างนั้นก็ทั้งข้อดี และข้อเสียอยู่ในตัวเอง อันนำไปสู่การนำไปสู่การปรับปรุงหรือรูปแบบการบริหารจัดการชายแดนที่เป็นประโยชน์ต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลุ่มแม่น้ำโขง และจากรูปแบบที่เป็นประโยชน์นี้ก็มีความสำคัญต่อประเทศไทยที่เป็นหนึ่งในสมาชิกของกรอบความร่วมมือทั้ง 3 กรอบในลุ่มแม่น้ำโขง ประเทศไทยจะได้มีบทบาทในการผลักดันความก้าวหน้าของกรอบความร่วมมือเหล่านี้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศไทยเอง และบทบาทในเวทีระหว่างประเทศเพื่อเกียรติภูมิของประเทศไทยอีกด้วย

บทสรุป

กรอบความร่วมมือในการบริหารจัดการชายแดนของ GLC ในอเมริกาเหนือเป็นแบบองค์กรข้ามชาติ (Transnational Organization) ส่วนกรอบความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ MRC เป็นแบบความร่วมมือเชิงสถาบัน (Cooperated Framework) ส่วน GMS และ ACMECS เป็นแบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Cooperation) กรอบความร่วมมือบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงเหล่านี้มีรัฐบาลกลางจะเป็นตัวแสดงหลัก คือ เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง ในขณะที่ GLC เป็นกรอบความร่วมมือแบบพิเศษที่เป็นองค์กรภายในของสหรัฐฯ มาก่อน แล้วภายหลังจึงพัฒนามาเป็นกรอบความร่วมมือแบบองค์กรข้ามชาติที่มีโครงสร้างและสถาบันที่ชัดเจน

แนวคิดการอาศัยพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence Approach) จะเห็นได้ชัดเจนในอเมริกาเหนือ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐฯ-แคนาดาจะเป็นการพึ่งพาอาศัยแบบเท่าเทียมกัน (Symmetric Interdependence) ทั้งนี้การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในอเมริกาเหนือบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 เกิดขึ้นได้จากการติดต่อกันหลายช่องทางอันเนื่องจากการพัฒนาด้านเทคโนโลยีในบริเวณนี้ ประกอบกับ GLC เป็นกรอบความร่วมมือที่ตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะเรื่องทรัพยากรน้ำ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการกึ่งนิยมใหม่ (Neo-Functionalism) ที่กล่าวถึงการไหลริน (Spill-over Effect) ไปยังด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำด้วย หากแต่ไม่ได้มีเจตนาที่จะร่วมมือกันจนไปสู่การเป็นองค์การเหนือชาติ (Supranational Organization) ด้วยประเด็นที่ว่าเป็นกรอบความร่วมมือในระดับท้องถิ่นมิใช่ระดับระหว่างรัฐบาล ในขณะที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงแม้ว่าจะมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันแบบไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetric Interdependence) รวมทั้งการจัดการชายแดนก็ไม่ได้จำกัดเรื่องทรัพยากรน้ำเพียงอย่างเดียว เพราะแต่ละกรอบความร่วมมือในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงจะเน้นความสำคัญเป็นเรื่อง ๆ กล่าวคือ MRC ดูแลเรื่องทรัพยากรน้ำ, GMS ดูแลเรื่องน้ำที่เกี่ยวพันกับผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ และ ACMECS ดูแลเรื่องทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาและการอพยพข้ามแดน และแม้ว่าบริเวณนี้จะมีการติดต่อระหว่างกันหลายระดับและหลายช่องทาง แต่ด้วยเหตุที่กรอบความร่วมมือบริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงยังคงเป็นลักษณะของความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในแบบต่าง ๆ เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ ประการแรก เมื่อเปรียบเทียบกับกรณี GLC ที่รัฐบาลท้องถิ่น คือ รัฐบาลมลรัฐของสหรัฐฯ และรัฐบาลมณฑลของแคนาดามีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเป็นอย่างมาก ซึ่งทำให้สามารถใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐบาลกลางได้อย่างเต็มที่ สามารถดูแลการใช้ทรัพยากรน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งบทเรียนนี้น่าจะนำมาพิจารณาใช้ในกรอบความร่วมมือของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงทั้ง 3 กรอบ ซึ่งยังมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจการเมือง

ประการที่สอง คือ ประเทศสมาชิกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงแต่ละประเทศมีข้อจำกัดและมีความอ่อนไหวต่อบริเวณพื้นที่ของกรอบความร่วมมือไม่เท่ากัน โดยส่วนใหญ่ประเทศสมาชิกของกรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคนี้ให้ความสำคัญต่อเรื่องเส้นทางคมนาคม พลังงาน และการเกษตร เรื่องเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการพัฒนาศักยภาพของประเทศ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ในขณะที่บางประเทศ เช่น ไทย ที่มีความอ่อนไหวต่อประเด็นด้านความมั่นคงและสังคม ดังเช่น กรณียาเสพติดที่มีการลักลอบนำเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านบริเวณชายแดน ปัญหาผู้อพยพ เป็นต้น กล่าวคือ ประเทศสมาชิกมีการพึ่งพาแบบไม่เท่าเทียมกันทำให้แต่ละประเทศให้น้ำหนักของความสำเร็จไม่เท่ากันในการแก้ไข พัฒนา และส่งเสริมโอกาสต่าง ๆ ผ่านกรอบความร่วมมือ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้จึงมีอาจหลีกเลี่ยงได้ว่าเหตุใดรัฐบาลกลางของกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงจึงต้องเข้ามามีบทบาทในกรอบความร่วมมือ เพราะเรื่องเหล่านี้เป็นประเด็นปัญหาระดับชาติ ภาคท้องถิ่นอาจยังไม่มีศักยภาพเพียงพอรวมทั้งระบอบและโครงสร้างทางการเมืองของประเทศสมาชิกก็เป็นแบบรวมศูนย์ (Centralization) จึงทำให้รัฐบาลกลางเข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทอย่างมากในกรอบความร่วมมือในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงมากกว่าภาคท้องถิ่น ในขณะที่ประเทศสมาชิกของ GLC มีรูปแบบระบอบการเมืองและโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นแบบสหพันธรัฐและมีความอ่อนไหวต่อเรื่องทรัพยากรน้ำในเชิงอนุรักษ์ใกล้เคียงกันและยังมีการพึ่งพาแบบเท่าเทียมกันจึงทำให้ความร่วมมือบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 ประสบความสำเร็จและก้าวหน้า

อย่างไรก็ตามการบริหารจัดการชายแดนของ 2 พื้นที่เป็นการสะท้อนถึงปัญหาและโอกาสในความพยายามร่วมมือกันพัฒนาพื้นที่กรอบความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาและสร้างโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยแต่ละพื้นที่ แต่ละกรอบความร่วมมือมีวัตถุประสงค์และ

รูปแบบความร่วมมือต่างกันออกไป ทั้งนี้หากนำรูปแบบของ 2 พื้นที่มาประยุกต์หรือปรับให้เหมาะสมและสมดุลก็จะก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกกรอบความร่วมมือทั้ง 3 กรอบในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไปในอนาคตในการแก้ไขและเสริมสร้างโอกาสในการพัฒนาพื้นที่ที่ร่วมมือกัน และอาจเป็นประโยชน์ต่อองค์การระดับภูมิภาค คือ ASEAN ด้วย