

บทที่ 3

พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ภายใต้บริบทการเมืองสิ่งแวดล้อมโลก

ภายใต้แนวคิดเชิงวิพากษ์ของสังคมวิทยาสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ พื้นที่ธรรมชาติ หรือปัญหาวิกฤติด้านสิ่งแวดล้อม (ecological crisis) ไม่ได้เป็นสิ่งที่ เป็นธรรมชาติ หรือมีอยู่แล้ว (pre-given) แต่เป็นผลผลิตของสังคม (social construction) ภายใต้ระบบคุณค่า อุดมการณ์ จารีตต่างๆ ของโครงสร้างอำนาจ หรือความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ดำรงอยู่ในสังคม พื้นที่ชุ่มน้ำ จึงเป็นผลผลิตของบริบทการเมืองและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโลก (global environmental politics and governance) ภายใต้กระบวนการโลกาภิวัตน์ทางการเมือง (globalization of politics)

ในบทนี้ เป็นการนำเสนอบริบทการเมืองและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโลก และการประกอบสร้างพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

3.1 บริบทการเมืองและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโลก

ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหนึ่งในปรากฏการณ์การเมืองข้ามชาติ (transnationality) ที่ถูกหยิบยกไปเป็นประเด็นปัญหาของการเมืองระดับโลก (global politics) และการบริหารจัดการระดับโลก (global governance) (Rosensus, 1990 cited in Axford, 2002; Yong, 1997; Hirst, 2000; Pierre, 2000; Richard & Smith, 2000,)

David Held (Held et al, 1999 cited in Axford, 2002) นิยามความหมายของการเมืองระดับโลกว่า หมายถึง การขยายความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ตัดข้ามพื้นที่และเวลา การขยายอำนาจทางการเมือง และกิจกรรมทางการเมืองข้ามพรมแดนรัฐ-ชาติสมัยใหม่ รวมถึงการตัดสินใจและการกระทำทางการเมืองในพื้นที่หนึ่งของโลก ที่จะส่งผลกระทบต่อไปยังส่วนอื่นๆ ของโลก ทำให้พื้นที่ต่างๆ ของการตัดสินใจและการกระทำดังกล่าว เชื่อมโยงเข้าด้วยกันด้วยการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็ว และนำไปสู่เครือข่ายการตัดสินใจ และปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันทางการเมือง

ส่วนแนวคิดเรื่องการบริหารจัดการระดับโลกเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม (global environmental governance) มีแนวคิดที่อธิบายบริบทของการบริหารจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกที่แตกต่างกัน (Peterson, 1999) ดังนี้

แนวคิดการบริหารจัดการระดับโลก(global governance) ของ Oran Young

¹(1997) ที่เห็นว่า การบริหารจัดการระดับโลก (global governance) มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เป็นแบบแผนการใช้อำนาจที่สำคัญ แต่เพิ่มบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในฐานะที่เป็นพลัง ผลักดันให้การใช้อำนาจภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมโลกมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แนวคิดการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโลก (global environmental governance) ของ James Rosenau ที่เรียกว่า glocalization หรือปรากฏการณ์ที่ภาคปฏิบัติการต่างๆ เกิดขึ้นพร้อมๆกัน ระหว่างกระบวนการถ่ายโอนอำนาจขึ้นไปให้กับสถาบันระหว่างประเทศ และกระจายอำนาจลงไปที่องค์การระดับท้องถิ่น และแนวคิดของ Lamont Hempel(1996) ²ที่เห็นว่า รัฐในเชิงพื้นที่และระดับของพื้นที่ (the spatial scale of state) ไม่เพียงพอต่อการจัดการกับการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ รัฐมีขนาดใหญ่ และเลิกเกินไปที่จัดการกับปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ แบบแผนของการใช้อำนาจจึงมักอยู่ในรูปของโครงสร้างอำนาจในระดับภูมิภาคประเทศ หรือระดับโลก หรือระดับท้องถิ่น

แนวคิดการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโลก (global environmental governance) ของ Paul Wapner and Ronnie Lipschutz (1997) ที่เห็นว่า พื้นที่ของการใช้อำนาจ (site of governance) ไม่ได้ถูกถ่ายโอนไปที่สถาบันเหนือชาติ หรือ กระจายอำนาจให้กับองค์การระดับท้องถิ่น แต่การใช้อำนาจมีลักษณะข้ามชาติ (transnational) ขณะที่รูปแบบของสถาบันจะผันแปรไปตามประเด็นปัญหาที่จะต้องจัดการ และการขับเคลื่อนของกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) เกี่ยวกับประเด็นนั้นๆ ภายใต้แนวคิดนี้ แบบแผนของการบริหารจัดการในระดับโลก เป็นการผสมผสานระหว่างระบบความร่วมมือระหว่างประเทศ (interstate regime system) พร้อมๆ กับการพัฒนาจารีต หรือประเพณีปฏิบัติ กฎ ระเบียบการต่างๆ ที่กำกับพฤติกรรมการใช้อำนาจ โดยที่ไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นกฎหมาย หรือใช้อำนาจเชิงวัตถุ (material power) ในทัศนะของ Wapner & Lipschutz การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโลก จึงหมายถึง การสร้างพันธมิตรระหว่างแนวร่วมของประชาสังคมโลก และการจัดการภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระบบของสหประชาชาติ (UN system) โดยที่รัฐจะเริ่มลดความสำคัญลงไป ขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ซึ่งเดิมเคยมี

¹ จากงานเรื่อง Global governance : drawing insights from the environmental governance

² ในงานเรื่อง Environmental governance : the global challenge

บทบาทเพียงการผลักดัน (lobby) ให้รัฐพัฒนานโยบายใหม่ๆ เพื่อจัดการกับปัญหา แต่ในปัจจุบัน องค์การพัฒนาเอกชนเริ่มใช้อำนาจโดยตรง เพื่อเปลี่ยนแปลงภาคปฏิบัติการทางสังคม (social practice) ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในรูปแบบต่างๆ เช่น ร่วมมือกับบรรษัทอุตสาหกรรมเพื่อสร้างการเรียนรู้เกี่ยวกับการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม การสนับสนุนให้ผู้บริโภคต่อต้าน โดยการไม่ซื้อสินค้าที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (consumer boycotts) เป็นต้น

จุดเริ่มต้นของการเมืองและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโลก ภายใต้ระบอบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คือ เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกหยิบยกไปเป็นวาระการเมืองระดับโลก (global issue) เป็นครั้งแรก ในการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสภาพแวดล้อมของมนุษย์ (United Nations of Conference on the Human Environment) ณ กรุงสต็อกโฮล์ม ในปี ค.ศ.1972 และการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations of Conference on Environment and Development) ในปี ค.ศ. 1992 ณ กรุงริโอ ซึ่งนับว่าเป็นการประชุมความร่วมมือด้านการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมระดับโลกครั้งแรก (Jackson & Sorensen, 1999, pp. 251-251) ที่นำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้ปฏิญญาริโอว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Rio Declaration on Sustainable Development) และแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21)

ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม จึงพัฒนาไปเป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่มากกว่า 200 ฉบับ (Bryner, 2004, p. 72) รวมทั้งข้อตกลงความร่วมมือแบบหลายฝ่าย (multilateral agreement) ที่มีมากกว่า 500 ฉบับ (Kanied & Haas eds., 2004, p. 2)

หลักการที่สำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม คือ หลักการ หรือแนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) หลักความห่วงกังวลร่วมกัน แต่ความรับผิดชอบต่างกัน (common concern of humankind but differentiated responsibility) และหลักการเป็นหุ้นส่วน (partnership) ดังนั้น กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม ในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ สนธิสัญญา (treaty) หรืออนุสัญญา (convention) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี เป็นต้น และข้อตกลงที่มีลักษณะของกฎหมายอ่อน (soft law) ได้แก่ ตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของมติ (resolution) ข้อเสนอแนะ (recommendations) แถลงการณ์ (declaration) ก่อให้เกิดพันธกรณี (commitment) ที่ประเทศต่างๆ จะต้องปฏิบัติ คือ หน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือ (duty to co-operation) หน้าที่ที่จะหลีกเลี่ยงการก่ออันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (duty to avoid environmental harm) และหน้าที่ที่จะต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทน

สำหรับการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม (duty to compensate to harm) ดังนั้น เมื่อรัฐใดก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม ถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐ (พรชัย ด่านวิวัฒน์, 2544)

ภายใต้ความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม พบว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมากที่สุดในการบวนการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ อยู่ที่ระดับการสร้างความสำเร็จร่วมกัน (cognitive level) กล่าวคือ ความขัดแย้งมักเกิดขึ้นจากการไม่เห็นพ้องเกี่ยวกับข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ใช้ในการนิยามปัญหา สาเหตุของปัญหาและผลกระทบ รวมทั้งช่องว่างระหว่างการบริหารจัดการในระดับโลก ภูมิภาคประเทศ ประเทศ และท้องถิ่น หรือกระบวนการที่จะนำการตัดสินใจในระดับโลก ไปสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่น โดยเห็นว่า พลังที่จะอุดช่องว่างระหว่างการเมืองและการบริหารจัดการในระดับโลกกับท้องถิ่น คือ กิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน กิจกรรมด้านวิทยาศาสตร์ และการสร้างพันธมิตรระหว่างตัวแสดงต่างๆ (Haas, 2004)

การนิยามปัญหาที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งการเมืองระดับโลก ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่สำคัญ (political strategy) (Stone cited by Fischer, 2003, p. 169)

นอกจากรัฐ (state) ที่เป็นตัวแสดงการเมืองหลัก (key actor) ของการเมืองโลก (world politics) บทบาทของตัวแสดง หรือสถาบันอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) ทำให้ภาพของการบริหารจัดการโลก (Global governance) มีความซับซ้อนมากกว่าความสัมพันธ์หรือความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งประกอบด้วยเครือข่ายนักวิทยาศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ และเครือข่ายประชาสังคมโลก (global civil society)

การศึกษาที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นว่า องค์กรพัฒนาเอกชน มีบทบาทสำคัญต่อการเมืองสิ่งแวดล้อมโลก ทั้งในฐานะที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างวิทยาศาสตร์กับการเมือง ระหว่างการเมืองโลกและการเมืองท้องถิ่น (Maddock, 2001) และมีบทบาทสำคัญในกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ได้แก่ บทบาทในฐานะผู้เชี่ยวชาญ (experts) บทบาทผู้กำหนดวาระนโยบาย (agenda setters) ผู้ดูแลจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม (conscience - keeper) พันธมิตรด้านสิ่งแวดล้อม (partner) และนักเจรจาต่อรอง (lobbies) (Yamin, 2001)

นอกจากบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนแล้ว ประชาสังคมโลก (global civil society) หรือ กระบวนการโลกาภิวัตน์จากข้างล่าง (globalization from below) ที่เกิดขึ้นหลังยุคสงครามเย็น ประกอบด้วยชุมชนแบบต่างๆ มากมายที่มีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน

แต่มารวมกันบนพื้นฐานของคุณค่า และความสนใจร่วมกัน คือ การแสวงหาโลกทางเลือกแบบอื่นที่ไม่ใช่ระบบทุนนิยมโลก และระบบรัฐชาติ ประชาสังคมโลก จึงเป็นเครือข่ายภาคประชาชน ที่ทำงานตัดข้ามอาณาเขตรัฐ-ชาติ เพื่อให้เวทีการเมืองระดับโลก เป็นเวทีในการขับเคลื่อนประเด็นปัญหาของภาคสังคม หรือ ภาคประชาชน ความสำคัญของประชาสังคมโลก ในบริบทการเมืองและการบริหารจัดการระดับโลก คือ การทำหน้าที่กำหนดประเด็นนโยบายสาธารณะระดับโลก เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งติดตามสอดส่องให้ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ในระดับโลก มีผลในการปฏิบัติ เป็นต้น (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545ข ; 2547, น. 196 -9)

ความเคลื่อนไหวของชุมชนท้องถิ่น เป็นหนึ่งในการเคลื่อนไหวของประชาสังคมโลก ภายใต้กระบวนการโลกาภิวัตน์ ในงานของเสนห์ จามริกชี้ให้เห็นว่า กระแสสิทธิชุมชนฐานทรัพยากรท้องถิ่น เกิดขึ้นหลังสงครามเย็น หรือหลังจากการล่มสลายของลัทธิสังคมนิยม และเศรษฐกิจการเมืองโลกเข้าสู่ยุคเสรีนิยมใหม่ จุดเริ่มต้นของกระแสสิทธิชุมชนฐานทรัพยากรท้องถิ่น ในเวทีการเมืองโลก คือ ปี ค.ศ. 1993 ที่องค์การสหประชาชาติประกาศให้เป็นปีนานาชาติสำหรับมวลประชาชาติชาวพื้นเมืองของโลก (International Year for the World 's Indigenous Peoples) ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการที่กลุ่มการเมืองและนายทุนค่าย 'เสรีนิยมใหม่' ก้าวขึ้นสู่อำนาจรัฐในอังกฤษและอเมริกา (เสนห์ จามริก, 2549, น. 400)

การเคลื่อนไหวในกลุ่มชนพื้นเมืองได้ดำเนินไปอย่างกว้างขวางในระดับนานาชาติ จนนำไปสู่ร่างปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม ในปี ค.ศ.1994 (UN Draft Declaration of Principles on Human Rights and the Environment 1994) และร่างปฏิญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของประชาชาติพื้นเมือง (UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous People) การเคลื่อนไหวดังกล่าว ทำให้เกิดการขยายขอบเขตความหมายของสิทธิมนุษยชนสากลครอบคลุมไปถึงสิทธิของกลุ่มและชุมชน ในส่วนที่เกี่ยวกับฐานทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นผืนดิน น้ำ อากาศ ชายฝั่ง พืชพันธุ์และสัตว์ รวมทั้งทรัพยากรอื่นๆ ที่คนในท้องถิ่นได้ครอบครอง หรือดำรงชีวิตอยู่มาตั้งแต่ดั้งเดิมตามประเพณี ((เสนห์ จามริก, 2549, น. 81)

หลังจากนั้น ในปี ค.ศ. 1995 ได้เกิดการเคลื่อนไหวของประชาสังคมโลก ภายใต้การสร้างพันธมิตรระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนและชุมชนชาวบ้าน ในนามของ World Summit for Social Development "The Copenhagen Alternative Declaration "Third World Resurgence ((เสนห์ จามริก, 2549, น. 217) รวมทั้งการประกาศปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ ในปี 2000 ขององค์การสหประชาชาติให้เป็นสหประชาชาติที่มีเป้าหมายสำคัญ คือ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

ประชาธิปไตย ธรรมชาติบำบัด ควบคู่ไปกับการพัฒนา การขจัดความยากจน และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

หากศึกษาย้อนไปถึงที่มาของขบวนการชุมชนนิยม(communitarians)และสิทธิชุมชนพบว่า ความสนใจเรื่องสิทธิชุมชนถูกริเริ่มและก่อตัวขึ้นจากความสนใจของนักวิชาการด้านมานุษยวิทยาตะวันตก ที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับสังคมนอกตะวันตก และเห็นคุณค่าและความสำคัญของชุมชนและกฎหมายในลักษณะของจารีตประเพณี แต่ไม่ปรากฏอยู่ในหลักนิติศาสตร์ตะวันตกสมัยใหม่ ดังนั้น นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 จึงมีนักวิชาการจำนวนมากสนใจศึกษาเกี่ยวกับสังคมวัฒนธรรมนอกตะวันตก โดยมุ่งที่การวิพากษ์วิจารณ์ลัทธิปัจเจกนิยม (individualism) และนิติปรัชญาของตะวันตก จนพัฒนาไปเป็นขบวนการชุมชนนิยมและสิทธิชุมชนขึ้นในปัจจุบัน (เสนห์ จามริก, 2549, น. 379-381)

ในการศึกษาเกี่ยวกับเครื่องมือระหว่างประเทศสำหรับการคุ้มครอง และชดเชยให้แก่ปวงชนพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่น โดยสหภาพเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) ภายใต้โครงการความหลากหลายทางชีวภาพ พบว่า มีเครื่องมือสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ทั้งที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย และไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ในส่วนของกฎหมายที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ประกอบด้วยข้อตกลง 4 ฉบับหลักๆ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง 1976 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม 1976 อนุสัญญาองค์การระหว่างประเทศ 169 ว่าด้วยปวงชนพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ในประเทศเอกราช(ILO 169) และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biodiversity) 1992 (เสนห์ จามริก, 2549, น. 404)

นอกจากนั้น ยังพบว่า มีกฎหมายและข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนและความรู้ของชนพื้นเมือง (Indigenous Knowledge) ในหลายฉบับ ได้แก่ แผนปฏิบัติการที่ 21 และปฏิญญาริโอ (Agenda 21 and Rio Declaration) ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งปรากฏว่ามีถึง 17 บท ที่อ้างถึงความรู้ของคนในท้องถิ่น โดยเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ที่ติดตัวมา (intrinsic knowledge) เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของเขา The Convention on Biological Diversity (CBD) 1992 ให้ความสำคัญกับบทบาทของชุมชนท้องถิ่น และความรู้ท้องถิ่น ในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ อนุสัญญาว่าด้วยมรดกโลก (The World Heritage Convention 1972) กับการกำหนดภูมิทัศน์วัฒนธรรม (The cultural landscape) ซึ่งชี้ให้เห็นถึง การตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติในการ

กำหนดภูมิทัศน์ต่างๆ โดยภูมิทัศน์วัฒนธรรมแห่งแรกที่ได้รับการยกย่องให้เป็นมรดกโลก คือ Tongariro National Park ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของเผ่าเมารี (IUCN, 1997)

การเคลื่อนไหวของประชาสังคมโลก โดยเฉพาะเมื่อได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน จึงส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก ในศตวรรษที่ 21 อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.2 พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ และอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

3.2.1 ประวัติความเป็นมา

พื้นที่ชุ่มน้ำ(the wetland) และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (the wetlands of international importance) เป็นภาษาทางเทคนิค (technical language) เพื่อใช้เรียกพื้นที่ที่มีคุณลักษณะทางนิเวศ และคุณค่าแบบหนึ่ง ๆ ที่กำหนดขึ้น ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (The Convention on the Wetlands) ที่พัฒนาขึ้นในทศวรรษที่ 1971

การก่อตั้งของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เริ่มตั้งแต่ทศวรรษที่ 1962 ที่นักวิชาการกลุ่มหนึ่งจากภูมิภาคยุโรป ในองค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ International Union for the Conservation of Nature and Natural Resource (ปัจจุบันคือ The World Conservation Union : IUCN) The International Waterfowl and Wetland Research Bureau : IWRB (ปัจจุบัน คือ Wetland International) และ The International Council for Bird Preservation : ICBP (ปัจจุบัน คือ BirdLife International)(The Ramsar Convention on Wetland : A brief history of the Ramsar Convention on Wetlands ,www.ramsar.org/about/about_ramsar_history.htm 8/5/2550) ได้ร่วมประชุมกันเกี่ยวกับปัญหานกน้ำ(Waterfowl)และเห็นว่า นกน้ำซึ่งต้องอาศัยแหล่งน้ำเป็นถิ่นที่อยู่ และต้องโยกย้ายถิ่นเป็นระยะทางไกลๆผ่านประเทศต่างๆ มีจำนวนลดลง เนื่องจากแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำถูกทำลาย หรือมีการเปลี่ยนแปลงสภาพ มีมลพิษและถูกรบกวนด้วยกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ การที่จะอนุรักษ์นกน้ำจึงจำเป็นต้องดูแลและรักษาแหล่งน้ำ โดยเฉพาะพื้นที่แหล่งน้ำที่อยู่ในเส้นทางโยกย้ายถิ่นของนกน้ำจากเขตหนาว สู่อุณหภูมิอบอุ่นและเขตร้อน นักวิชาการของประเทศต่างๆ จึงพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นอนุสัญญาระหว่างรัฐบาล (International Treaty) ขึ้น ในปี ค.ศ. 1971 โดยมีสหภาพการอนุรักษ์โลก (The Union of World Conservation) หรือ IUCN เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน (focal point)

(Yamin, 2001) เพื่อแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นเส้นทางอพยพของนกน้ำ ในการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ โดยใช้ชื่ออย่างเป็นทางการ (official name) ว่า “อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะที่เป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ” (The Convention on the Wetland of International Importance especially as Waterfowl Habitat) แต่ต่อมาได้ขยายขอบเขตครอบคลุมทุกมิติ อนุสัญญา ฯ จึงเห็นว่า ควรเรียกอนุสัญญานี้เพียงสั้นๆ ว่า The Convention on Wetlands (www.ramsar.org : Ramsar Information no.2,19/02/2550)

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (The Convention on the Wetlands) มีการลงนามรับรองตั้งแต่วันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1971 ณ เมืองแรมซาร์ ประเทศอิหร่าน จึงมักเป็นที่รู้จักในนามของอนุสัญญาแรมซาร์ (Ramsar Convention) และกำหนดให้วันที่ 2 กุมภาพันธ์ของทุกปีเป็นวันพื้นที่ชุ่มน้ำโลก (World Wetland Day) เพื่อสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของพื้นที่ชุ่มน้ำ

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1975 ตามเงื่อนไขของอนุสัญญาฯ ที่จะมีผลบังคับ เมื่อมีสมาชิกเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก 7 ประเทศ ปัจจุบันอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำมีภาคีสมาชิก (Contracting Parties) จำนวน 153 ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 20 กันยายน 2549) ทั้งนี้ มีองค์การยูเนสโก (The United Nations Scientific and Cultural Organization: UNESCO) เป็นองค์กรรับรองการเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศต่างๆ

ภาคีอนุสัญญาฯ มีพันธะกรณีที่สำคัญ คือ การเสนอรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site) เข้าไว้ในทำเนียบพื้นที่รายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Listed Sites) ปัจจุบันมีรายชื่อพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Listed Sites) จำนวน 1,593 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ 13,468,860 เฮกเตอร์ (ข้อมูล ณ วันที่ 20 กันยายน 2549)

3.2.2 พื้นที่ชุ่มน้ำ : ความหมายและประเภทของพื้นที่ชุ่มน้ำ

ในปัจจุบัน พื้นที่ชุ่มน้ำ มีความหมายภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำว่า

Wetland are the “ area of marsh, fen, peatland or water, flood plain, bog, whether natural or artificial, permanent or temporary, with water that is static or flowing, fresh, brackish or salt, including area of marine water the dept of which at low tide does not exceed six metres”

“an area may incorporate riparian and coastal zone adjacent to the wetlands, and islands or bodies of marine water deeper than six meters at low tide lying within the wetlands” (Convention Manual Article 1.1 and Article 2.1)

ส่วนความหมายในภาษาไทย คณะอนุกรรมการการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ ภายใต้ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำว่า หมายถึง

“พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขัง หรือท่วมอยู่ถาวร และชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็นน้ำจืด กร่อย และน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเล และพื้นที่ของทะเลในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุด มีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร ”

พื้นที่ชุ่มน้ำสามารถจำแนกออกเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในท้องถิ่น ภายใต้หลักเกณฑ์ชุดหนึ่ง โดยหลักเกณฑ์ในการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เป็นเกณฑ์สำหรับการจำแนกวินิจฉัยพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ภายใต้มาตรา 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (กล่องข้อความที่ 3.1) ส่วนหลักเกณฑ์ในการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในท้องถิ่น เป็นไปตามมติของคณะกรรมการในระดับประเทศของภาคีสมาชิก กรณีสหประชาชาติ กำหนดโดยคณะทำงานกำกับการศึกษาโครงการสำรวจ จัดทำบัญชีรายชื่อ สถานภาพ และฐานข้อมูลพื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทย (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม , 2543ก , น. 46-47) กล่องข้อความที่ 3.2 เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในท้องถิ่น ในประเทศไทย

กล่องข้อความที่ 3.1 แสดง เกณฑ์ในการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar Site)

1. เกณฑ์สำหรับประเมินค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นตัวแทน หรือที่มีเอกลักษณ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ดังนี้
 - มีลักษณะทางชีวภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม
 - มีอยู่ทั่วไปในเขตชีวภูมิศาสตร์มากกว่า 1 แห่ง
 - มีบทบาทสำคัญในด้านอุทกวิทยา ชีววิทยา หรือนิเวศวิทยาในขบวนการตามธรรมชาติของกลุ่มน้ำที่สำคัญ หรือระบบชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าอยู่ในบริเวณเชื่อมต่อระหว่างเขต
 - มีรูปแบบเฉพาะที่หายาก ไม่ค่อยพบตามปกติในเขตชีวภูมิศาสตร์ที่เหมาะสม
 2. เกณฑ์ทั่วไปสำหรับการใช้พืชหรือสัตว์ในการระบุพื้นที่
 - เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีจำนวนพันธุ์และสายพันธุ์ที่หายากและใกล้สูญพันธุ์ ของพืชและสัตว์ ในจำนวนที่พอสมควร หรือมีจำนวนของพืชและสัตว์ที่หายาก และใกล้สูญพันธุ์ชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือมากกว่าหนึ่งชนิดในจำนวนที่มากพอสมควร
 - มีคุณค่าพิเศษสำหรับการดำรงความหลากหลายของพันธุกรรม และระบบนิเวศของภูมิภาค อันเนื่องมาจากคุณภาพและลักษณะพิเศษของพืชหรือสัตว์ในพื้นที่นั้น
 - มีคุณค่าพิเศษในฐานะที่เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพืช หรือสัตว์ในช่วงวิกฤติของวงจรชีวิต
 - มีคุณค่าพิเศษสำหรับชนิดหรือกลุ่มของพืชและสัตว์ประจำถิ่น
 3. เกณฑ์เฉพาะสำหรับการใช้น้ำเป็นตัวระบุพื้นที่
 - สามารถให้น้ำอยู่ได้โดยปกติถึง 20,000 ตัว
 - สามารถเห็นจำนวนมากและหลากหลายพันธุ์ จากแต่ละกลุ่มที่เป็นดัชนีชี้ให้เห็นคุณค่าผลผลิต และความหลากหลายของพื้นที่ชุ่มน้ำอยู่รวมกันได้
 - เป็นแหล่งข้อมูลที่มีข้อมูลประชากรนกน้ำ โดยปกติจะให้ร้อยละ 1 ของประชากรทั้งหมดของแต่ละชนิดพันธุ์ หรือสายพันธุ์ของนกน้ำอยู่ได้
 4. เกณฑ์เฉพาะสำหรับพันธุ์ปลาและทรัพยากรประมง
 - เป็นถิ่นที่อยู่ของสายพันธุ์ ชนิดพันธุ์ และปฏิสัมพันธ์ของชนิดของปลาพื้นเมือง ในสัดส่วนที่มีนัยสำคัญ และ/หรือของประชากรปลาที่เป็นตัวแทนของพื้นที่ชุ่มน้ำ และ/หรือคุณค่าที่เกื้อหนุนต่อความหลากหลายทางชีวภาพของโลก หรือ
 - เป็นแหล่งอาหารที่สำคัญสำหรับปลา แหล่งเพาะพันธุ์วางไข่ แหล่งอนุบาลตัวอ่อน และ/หรือเป็นเส้นทางอพยพของประชากรปลาไม่ว่าในพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือจากแหล่งน้ำอื่นๆที่ต้องพึ่งพาอาศัย
- ที่มา** รายงานการประชุม พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อเตรียมรับสหประชาชาติ : WETLAND 2000.สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2543 ก, น. 46

กล่องข้อความที่ 3.2 แสดงเกณฑ์การจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

1. เกณฑ์การจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นตัวแทน หรือมีลักษณะเฉพาะ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติจะต้องมีคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่งหรือมากกว่า ดังนี้

- เป็นตัวแทนที่ดีของชนิดพื้นที่ชุ่มน้ำธรรมชาติ หรือพื้นที่ชุ่มน้ำที่ใกล้เคียงที่ใกล้เคียงธรรมชาติที่พบในประเทศ

- เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีนกอพยพอยู่ระหว่าง 10,000 ถึง 20,000 ตัว

- เป็นตัวอย่างของพื้นที่ชุ่มน้ำชนิดหายาก มีลักษณะพิเศษ หรือไม่พบมาก

โดยทั่วไปภายในประเทศไทย

- เป็นตัวแทนของพื้นที่ชุ่มน้ำที่พบทางสำคัญในระบบธรรมชาติวิทยา ชีววิทยา นิเวศวิทยาและอุทกวิทยา

- เป็นตัวแทนของพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีคุณค่าในการดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมไทย และความเป็นอยู่แบบไทยๆ

2. เกณฑ์การจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยพิจารณาจากพืชและสัตว์

- เป็นที่อยู่อาศัยของพืชหรือสัตว์ที่หายาก หรือใกล้สูญพันธุ์ในประเทศไทย

- เป็นแหล่งที่มีความสำคัญในการดำรงไว้ซึ่งความหลากหลายทางพันธุกรรม และความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย

- เป็นแหล่งที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของพืชและสัตว์ ตั้งแต่หนึ่งชนิดหรือมากกว่า หรือเป็นแห่งที่มีความสำคัญต่อชุมชน

3. เกณฑ์การจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยพิจารณาจากสถานภาพทางกฎหมายและการจัดการ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ_จะต้องเป็นพื้นที่ซึ่ง

- เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในเขตอนุรักษ์ประเภทใดประเภทหนึ่ง

- เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกระบุว่าเป็น “แหล่งธรรมชาติที่มีความสำคัญระดับชาติที่จะต้องอนุรักษ์” โดยมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2532

เกณฑ์ในการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับท้องถิ่น

พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในท้องถิ่น จะต้องเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่เป็นแหล่งปัจจัยที่จำเป็นสำหรับสังคม เช่น น้ำ อาหาร เชื้อเพลิง หรืออื่นๆ หรือเป็นแหล่งที่มีความสำคัญในการที่จะคงไว้ซึ่งสภาพสังคม วัฒนธรรม หรือประเพณีท้องถิ่น หรือเป็นเส้นทางสัญจร ที่พักผ่อนหย่อนใจ แหล่งท่องเที่ยว หรือแหล่งที่มีความสำคัญต่อห่วงโซ่อาหาร คุณภาพน้ำ การควบคุมและป้องกันน้ำท่วมและสภาพภูมิอากาศ โดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำ

ที่มา รายงานการประชุม พื้นที่ชุ่มน้ำเพื่อเตรียมรับสหประชาชาติ : WETLAND 2000. สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2543 ก, น. 47

3.2.3 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ : โครงสร้างองค์การบริหารและนโยบาย

อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่ได้เป็นอนุสัญญาที่อยู่ภายใต้ระบบอนุสัญญาสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ หรือแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (UN or UNEP system of Environmental Treaty) แต่มีข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกันระหว่างอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำและแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ

ในการบริหารงานของอนุสัญญาฯ มีการกำหนดโครงสร้างองค์การบริหารและนโยบาย ดังนี้

1) โครงสร้างองค์การบริหาร มีการจัดองค์การบริหารงานในระดับเหนือชาติ การประสานงานกับระดับชาติ และเครือข่ายความร่วมมือ ดังนี้

องค์การบริหารในระดับเหนือชาติ (Administrative Authority in Supranational level) ประกอบด้วย

1. สมัชชาภาคีของอนุสัญญาฯ (Conference of the Contracting Parties) ซึ่งจะมีการประชุม (ordinary session) ทุก ๆ 3 ปี จนถึงปัจจุบันมีการจัดประชุมไปแล้ว 9 ครั้ง (ภาคผนวก ก)

2. ฝ่ายเลขาธิการอนุสัญญา (Secretariat) เลขาธิการอนุสัญญา ทำหน้าที่ประสานงานกับภาคีสมาชิก และดำเนินงานเกี่ยวกับอนุสัญญา สำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาฯ (Ramsar Bureau) ตั้งอยู่ ณ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการ ประกอบด้วย เลขาธิการ (Secretary General) รองเลขาธิการ (Deputy Secretary General) ผู้ประสานงานระดับภูมิภาค 4 ท่าน คือ เอเชีย แอฟริกา ยุโรป และ Neotropic

3. คณะกรรมการบริหารอนุสัญญา (Standing Committee) มีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารในการประชุมประเทศภาคี และให้คำแนะนำการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการอนุสัญญาฯ ซึ่งจะมีการประชุมปีละ 1 ครั้ง ที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

4. คณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และวิชาการ (Scientific and Technical Review Panel: STRP) เป็นองค์การที่สนับสนุนด้านวิทยาศาสตร์ (scientific subsidiary body) แต่งตั้งโดยคณะกรรมการบริหารอนุสัญญาฯ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์ต่อคณะกรรมการบริหาร แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นตัวแทนประเทศ มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 3 ปี

สมาชิกของ STRP ประกอบด้วยสมาชิกจากองค์การ หรือสถาบันต่างๆ ได้แก่ สมาชิก จำนวน 12 คน จากองค์การพันธมิตรระหว่างประเทศ (International Organization Partner :IOP) และสมาชิกจำนวน 18 คน จากองค์การต่างๆ ที่มีข้อตกลงพหุภาคีด้านสิ่งแวดล้อม

(Multilateral Environmental Agreement : MEA) โดยกลุ่มองค์การพัฒนาเอกชน และสมาคมที่ระบุไว้ในแถลงการณ์ (Resolution) จะได้รับเชิญให้เข้าร่วมสังเกตการณ์

ในการทำงานของ STRP จะมีการแต่งตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (STRP Expert Working Group) และสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกับคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวิทยาศาสตร์และวิชาการในระดับประเทศของประเทศภาคีสมาชิก (STRP National Focal Point) และเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

องค์การบริหารในระดับชาติ (Administrative Authority in national level)

ฝ่ายเลขาธิการอนุสัญญาฯ ซึ่งมีหน้าที่ประสานงานกับภาคีสมาชิก จะประสานงานผ่านหน่วยประสานงานระดับประเทศ (National Focal Point) ซึ่งจะประกอบด้วยการดำเนินงานด้านต่างๆ และองค์การที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. องค์การด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับประเทศ และเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (STRP National Focal Point and relevant network of expert)
2. องค์การประสานงานด้านการสื่อสาร การให้ความรู้ และสร้างจิตสำนึก (National Focal Point for Communication, Education and Public Awareness)
3. องค์การประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs Focal Point)

เครือข่ายความร่วมมือ

แม้ว่า อนุสัญญาวาดด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ จะเป็นอนุสัญญาระหว่างรัฐบาลประเทศต่างๆ แต่ได้สร้างเครือข่ายและพันธมิตรกับตัวแสดงที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-state actors) อย่างกว้างขวาง โดยได้ลงนามความตกลงระหว่างประเทศในระดับโลก และภูมิภาค (global and regional Convention) รวม 14 ฉบับ และลงนามเป็นพันธมิตรกับองค์การระหว่างประเทศ (International Organization Partner : IOPs) 5 สถาบัน มีความร่วมมือกับองค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) ในประเทศต่างๆ 11 แห่ง และภาคเอกชน 1 แห่ง (ภาคผนวก ข)

2) นโยบายในการดำเนินงานของอนุสัญญาวาดด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ประกอบด้วยภารกิจหลัก (Mission) นโยบายและแผนกลยุทธ์ (strategic plan) ดังนี้

ภารกิจหลัก

ภารกิจหลักของอนุสัญญาวาดด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ คือ การกำหนดกรอบการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ (international corporation framework) และกรอบนโยบายระดับประเทศ (national policy framework) เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ อนุรักษ์และใช้พื้นที่ชุ่มน้ำในประเทศของตนเองอย่างชาญฉลาด เพื่อให้บรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างกว้างขวางไปทั่วโลก

กรอบนโยบายที่ถือเป็นเสาหลัก (pillar) ของอนุสัญญาฯ ที่ประเทศภาคีสมาชิกมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามอนุสัญญา ใน 3 ด้าน คือ

1. การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด โดยการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้แก่ การกำหนดนโยบาย และแผนด้านพื้นที่ชุ่มน้ำในระดับชาติ การปรับปรุงกรอบกฎหมาย การศึกษา สำรวจและจัดทำทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำ การผนวกประเด็นพื้นที่ชุ่มน้ำเข้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืน การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และชนพื้นเมืองในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ รวมทั้งการดำรงรักษาคุณค่าทางวัฒนธรรมของพื้นที่ชุ่มน้ำ การให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาและสร้างตระหนักรู้ให้กับสาธารณชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และการผสมผสานการดำเนินงานของอนุสัญญาแรมซาร์เข้ากับอนุสัญญาอื่นๆ ที่สอดคล้องกัน

2. การจำแนก ระบุ กำหนด และจัดการดูแลพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar List) เพื่อช่วยในการจัดทำเครือข่ายระบบนิเวศโลก (global ecological network)

3. ความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการจัดการดูแลทรัพยากรน้ำ ชนิดพันธุ์พืช และสัตว์ และระบบนิเวศพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ระหว่างเขตแดนประเทศ/รัฐ โดยร่วมมือกับอนุสัญญาและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ ความชำนาญ และการจัดสรรทรัพยากร การเงิน และถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศที่อยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

นโยบายและแผนกลยุทธ์

ในปัจจุบันการดำเนินงานของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ อยู่ในช่วงแผนกลยุทธ์ปี 2005-2008 (Strategic Plan 2005 – 2008) ซึ่งประกอบด้วยการนิยามคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ สาเหตุของปัญหา และประเด็นหลักของแผน ดังนี้

พื้นที่ชุ่มน้ำ มีคุณค่าในฐานะที่เป็นสมบัติธรรมชาติที่ไม่สามารถทดแทนได้ และมีคุณค่าสูงทางนิเวศวิทยา เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม พื้นที่ชุ่มน้ำทุกประเภท จึงมีความสำคัญต่อมนุษย์ ในฐานะที่เป็นแหล่งน้ำให้มนุษย์ใช้ในการบริโภค ทำการเกษตร อุตสาหกรรมและกิจกรรมสันทนาการ เป็นแหล่งผลิตอาหารหลักของมนุษย์ เช่น ข้าว ปลาหลายชนิดอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำ พืชที่ชุ่มน้ำหลายแหล่งมีพรรณพืช และพรรณสัตว์เฉพาะถิ่นอยู่มาก จึงมีความหลากหลายทางชีวภาพ พืชที่ชุ่มน้ำหลายแหล่งมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่ง เป็นแหล่งอาหาร เขตอุตสาหกรรม หรือแหล่งท่องเที่ยว

สาเหตุของการทำลายและความเสื่อมของพื้นที่ชุ่มน้ำ มาจากกิจกรรมในทุกๆระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น นโยบายระดับชาติ และประเด็นในระดับโลก เช่น ความต้องการน้ำในภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเกษตร อุตสาหกรรม การบริโภคที่เพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เช่น วาตภัย อุทกภัย การพัฒนาเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การให้สัมปทานหรือมอบอำนาจการตัดสินใจ (devolution) ด้านสาธารณสุขภาค (รวมทั้งทรัพยากรน้ำ) และการให้อำนาจหรือสิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

ประเด็นหลักของแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Plan 2003 – 2008) มี 6 ประเด็น ได้แก่ 1.ทำความเข้าใจกับกรอบความร่วมมือระหว่างสถาบันระหว่างประเทศ และศึกษาว่าอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำเหมาะสมกับข้อตกลงใด 2.การส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งฐานรากทางวิทยาศาสตร์ที่เข้มแข็ง 3.การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำที่อยู่ในบัญชีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ 4.การสนับสนุนแนวคิดการจัดการแบบบูรณาการ (integrated management approach) 5.การพัฒนาโครงการด้านการสื่อสาร การศึกษา และการสร้างความตระหนักให้กับสาธารณะ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และ 6. การสร้างความมั่นใจว่า การบริหารจัดการอนุสัญญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ

ภายใต้ข้อถกเถียงของสังคมวิทยาสิ่งแวดล้อม พื้นที่ธรรมชาติ เช่น พื้นที่ชุ่มน้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ไม่ได้เป็นธรรมชาติอย่างที่เข้าใจ แต่เป็นพื้นที่ที่ถูกจำแนกแจกแจงของมนุษย์ โดยค่านิยมทางสังคม (socially valued) ในสังคมหนึ่งๆ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ จึงเป็นธรรมชาติที่เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ในสังคม (social nature) ความหมาย และความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นที่ชุ่มน้ำจึงเปลี่ยนแปลงไปตามปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงการเมืองในสังคม ในแต่ละช่วงเวลา

ภายใต้แนวคิดเชิงวิพากษ์ ปัญหา นโยบาย (policy problem) และความรู้ของนโยบาย (policy knowledge) ต่างๆ ไม่ได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ แต่เกิดขึ้นภายใต้ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (social interaction) และปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง (political interaction) การนิยามปัญหา และใช้ความรู้ในการแก้ปัญหา จึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ทางวาทกรรม (discursive struggle) เพื่อช่วงชิงการนิยามความหมาย หรือปัญหา นโยบาย ซึ่งจะนำไปสู่ภาคปฏิบัติการของวาทกรรม (discursive practice) หรือปฏิบัติการทางการเมือง (political action) ในรูปของการกำหนด

นโยบายในการแก้ปัญหา การกำหนดตัวแสดงการเมือง และความรู้ชุดหนึ่ง ๆ ที่จะมีอำนาจหน้าที่และอำนาจในการแก้ปัญหา เป็นต้น

การวิจัยนี้ จะชี้ให้เห็นว่า พื้นที่ชุ่มน้ำ และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เป็นผลผลิตของบริบทการเมืองและการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโลก พื้นที่ชุ่มน้ำ และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ จึงเป็นวาทกรรมชุดหนึ่งเกี่ยวกับพื้นที่ธรรมชาติ

3.3 วาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

การวิจัยนี้จำแนกวาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ตามการเปลี่ยนแปลงบริบทสังคม ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งแวดล้อมออกเป็น 3 ช่วงเวลา คือ วาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำในทศวรรษที่ 1970 ทศวรรษที่ 1990 และทศวรรษที่ 2000

3.3.1 วาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำและบริบททางสังคมในทศวรรษที่ 1970

วาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำ และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เป็นผลผลิตของสังคมในทศวรรษที่ 1970 ที่เป็นจุดกำเนิดของปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก ภายใต้วาทกรรมสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจำกัด (the limits discourse) และปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนนักวิทยาศาสตร์ และองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ

บริบทสังคม

วาทกรรมสิ่งแวดล้อมว่าด้วยการจำกัด (the limits discourse) ปรากฏอยู่ในรายงานเรื่อง The Limits of Growth ของ The Club of Rome ซึ่งนำเสนอในการประชุมของสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (The UN Conference of the Human Environment 1972) ที่รายงานว่า โลกที่มนุษย์อาศัยอยู่ร่วมกัน กำลังประสบปัญหา เพราะระบบนิเวศมีขีดความสามารถในการรองรับ (carrying capacity) สิ่งที่มีชีวิต ทั้งคนและสัตว์ที่จำกัด ดังนั้น เมื่อทรัพยากร หรือระบบนิเวศถูกใช้จนเกินขีดความสามารถ จะทำให้ระบบนิเวศเริ่มเสื่อมโทรม และการที่จะฟื้นฟูระบบนิเวศ ต้องใช้กระบวนการทางธรรมชาติ (natural process) เพื่อให้ระบบนิเวศกลับมามีขีดความสามารถเหมือนเดิม

ในทศวรรษที่ 1970 การแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม ยังเป็นการมองปัญหาในลักษณะประเด็นปัญหา (environmental issue) กล่าวคือ ยังมองปัญหาสิ่งแวดล้อม ในลักษณะที่แยกส่วน

หรือเป็นปัญหาเฉพาะด้านที่แยกจากกัน (discrete and separable problem) ไม่ได้มองว่าประเด็นนั้นๆ สามารถขยายขอบเขตและความเชื่อมโยงกัน (overarching and interlink crisis) (Peterson ,1999) ความร่วมมือระหว่างประเทศ จึงเป็นข้อตกลงเฉพาะประเด็น และเจาะจงเป็นพิเศษ เช่น การอนุรักษ์ชนิดพันธุ์ หรือระบบนิเวศหนึ่งๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (The Convention on Wetlands) ที่เกี่ยวข้องกับระบบนิเวศประเภทเดียว คือ พื้นที่ชุ่มน้ำ อนุสัญญาชนิดพันธุ์ที่อพยพ เกี่ยวข้องกับชนิดพันธุ์เฉพาะกลุ่ม ซึ่งเคลื่อนย้ายตามฤดูกาลระหว่างประเทศ เป็นต้น

ตัวแสดงการเมืองที่มีบทบาทผลักดันให้ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นวาระนโยบายระดับโลก คือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างชุมชนผู้เชี่ยวชาญ(epistemic community) โดยเฉพาะนักวิทยาศาสตร์ (scientist) และองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ที่ผลักดันให้ประเทศต่างๆ ต้องสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ(international regime) เพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ขณะที่ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เป็นความรู้หลักที่ใช้ในการนิยามปัญหา และเครื่องมือในการแก้ปัญหา

ชุมชนผู้เชี่ยวชาญ (epistemic community) โดยเฉพาะนักวิทยาศาสตร์ มีบทบาทสำคัญในการใช้ความรู้และวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ในการอธิบายปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา รวมทั้งหยิบยกปัญหาใดปัญหาหนึ่ง มาเป็นวาระนโยบาย เช่น บทบาทของกลุ่มนักวิทยาศาสตร์ด้านสภาวะอากาศ (atmospheric scientists) ที่หยิบยกปัญหารอยรั่วในชั้นบรรยากาศ (ozone depletion) มาเป็นประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก (Haas , 1992 cited by Dryzek , 2005, p.43)

ในทศวรรษที่ 1970 นักวิทยาศาสตร์และความรู้ทางวิทยาศาสตร์ มีบทบาทสำคัญจนทำให้นักวิทยาศาสตร์บางคนเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องมีรัฐบาลโลก (world government) เพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมระดับโลก แต่จำเป็นต้องมีความร่วมมือระหว่างนักวิทยาศาสตร์ในระดับโลก หรือเครือข่ายระบบสารสนเทศระดับโลก และเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งสามารถพูดคุยและสร้างข้อตกลงร่วมกันในประเด็นใดประเด็นหนึ่งที่เฉพาะเจาะจงได้ (Meadows & Randers, 1992 cited by Dryzek , 2005 , p. 44)

นักวิทยาศาสตร์ และความรู้ทางวิทยาศาสตร์ จึงมีบทบาทสำคัญมากต่อการนิยามปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก และนโยบายในการแก้ปัญหา คำอธิบายของนักวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก ในรายงานเรื่อง The Limits to Growth ด้วยการใช้นิเทศวิทยาการต่างๆ เช่น ภาพถ่ายรูปโลกจากอวกาศ ที่ส่งผลต่อการรับรู้ในสังคมเสมือนว่าเป็น ‘ความเป็นจริง’ (reality) หรือข้อเท็จจริง (fact) หรือ ความจริง (truth) ได้ก่อให้เกิดความหวาดวิตกเกี่ยวกับการพัฒนา

เศรษฐกิจและการดำรงชีวิตที่จะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ที่จะนำไปสู่การทำลายล้างโลก ประเทศต่างๆ จึงควรร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหา ผ่านนโยบายต่างๆ ในระดับประเทศ เช่น การลดจำนวนประชากร การลดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือนโยบายความร่วมมือระดับโลก เช่น การหยุดยั้งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (ozone depletion) มาหารือและนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศ (Dryzek , 2005)

องค์การพัฒนาเอกชน มีบทบาทสำคัญในการเมืองสิ่งแวดล้อมโลก ก่อนที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมจะถูกหยิบยกไปเป็นวาระนโยบายระดับโลก ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบของสหประชาชาติ (UN system) เช่น บทบาทของสหภาพเพื่อการอนุรักษ์โลก หรือ IUCN ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 มีสมาชิกทั้งจากภาครัฐ และนอกภาครัฐ

IUCN มีบทบาทที่สำคัญในฐานะผู้ประสานงาน (focal point) ระหว่างนักวิทยาศาสตร์ทั้งจากภาครัฐและองค์การนอกภาครัฐ จนสามารถพัฒนาข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมในทศวรรษที่ 1970 ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (The Convention on Wetland) ในปี ค.ศ. 1971 และอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Flora & Fauna : CITES) ในปี ค.ศ. 1972

นอกจากนั้น ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น Green Peace , Friend of the Earth , World Wild Fund for Nature , Friend of the Earth เป็นต้น

องค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) ยังมีบทบาทสำคัญในเวทีการเมืองโลกของสหประชาชาติ เมื่อปัญหาสิ่งแวดล้อมถูกหยิบยกมาเป็นวาระนโยบายระดับโลก และสหประชาชาติจัดให้มีการประชุม The Stockholm Conference on Human Environment 1972 ในการประชุมดังกล่าว มีองค์การพัฒนาเอกชน (NGOs) มากกว่า 400 กลุ่ม เข้าร่วมประชุม หลังจากนั้น องค์การพัฒนาเอกชนได้จัดให้มีการประชุมและร่วมกันออกหนังสือพิมพ์ในชื่อ ECO เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างองค์การพัฒนาเอกชน (Yamin , 2001)

กล่าวโดยสรุป บริบทการเมืองสิ่งแวดล้อมในทศวรรษที่ 1970 เป็นบริบทที่การเมืองสิ่งแวดล้อมโลกให้ความสำคัญกับระบบนิเวศ (eco-centric) และประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมในระดับโลก(global common)โดยมีนักวิทยาศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญเชิงเทคนิค เป็นตัวแสดงการเมืองที่สำคัญ ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ ได้รับการเชิดชูให้เป็นความรู้หลักในการนิยามปัญหาและแก้ไขปัญหา ขณะที่องค์การพัฒนาเอกชน โดยเฉพาะองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ

(International Non-Government Organization : INGOs) ซึ่งมีจุดแข็งอยู่ที่มีทรัพยากร ทั้งความเชี่ยวชาญและการเงิน ผลักดันให้ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นวาระนโยบายระดับโลก

วาทกรรมและองค์ประกอบของวาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำ

พื้นที่ชุ่มน้ำ ในฐานะวาทกรรมชุดหนึ่งเกี่ยวกับพื้นที่ธรรมชาติ ในฐานะที่เป็นผลผลิตของทศวรรษที่ 1970 จึงมีความหมายเฉพาะเจาะจงอยู่ที่การเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ (waterfowl habitat) ซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่ที่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แต่มีการโยกย้ายถิ่นข้ามพรมแดนรัฐ-ชาติ จึงจำเป็นที่ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นเส้นทางที่นกน้ำต้องบินผ่าน ต้องร่วมมือกันเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำให้เป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ

การศึกษาความเป็นมาของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ชี้ให้เห็นว่า พื้นที่ชุ่มน้ำและพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ(Ramsar Site) เป็นพื้นที่ที่ถูกประกอบสร้างขึ้นโดยชุมชนนักวิทยาศาสตร์ ด้วยชุดความคิดต่างๆ ได้แก่

1. การสร้างอัตลักษณ์หนึ่งๆ (identity) ให้กับพื้นที่ธรรมชาติ หรือการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำ จากพื้นที่ธรรมชาติอื่นๆ ด้วยหลักเกณฑ์ชุดหนึ่ง โดยหลักเกณฑ์พื้นฐานที่ใช้ในทศวรรษที่ 1971 คือ หลักเกณฑ์ด้านวิทยาศาสตร์

ในทศวรรษที่ 1971 พื้นที่ชุ่มน้ำ จึงประกอบด้วยพื้นที่ที่ยังจำกัดเพียงพื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่พรุ พื้นที่แหล่งน้ำ ที่เป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ (waterfowl habitat)

2. การระบุหน้าที่และคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ ยังจำกัดอยู่ที่หน้าที่และคุณค่าที่มีต่อนกน้ำ แม้ว่าต่อมาจะได้ขยายขอบเขตไปยังพื้นที่อื่นๆ และคุณค่าที่มีต่อพันธุ์พืช และสัตว์ชนิดอื่นๆ แต่ยังคงจำกัดอยู่ที่คุณค่าที่มีต่อระบบนิเวศ

3. การนิยามให้ชนกน้ำเป็นทรัพยากรระหว่างประเทศ หรือ ทรัพยากรนานาชาติ (international common) ดังนั้น ในฤดูกาลอพยพของนกน้ำ นกจึงอาจล่องลำเขาแดนของประเทศ

4. การจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำออกเป็น พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับชาติ และพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในท้องถิ่น ด้วยหลักเกณฑ์ต่างๆ

5. การใช้ภาษา (term) ที่สื่อความหมาย (signify) คุณลักษณะของระบบนิเวศ (ecosystem characteristics) และความสัมพันธ์เชิงพื้นที่ (spatial relations) กับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (power relations) ในการกำหนดนโยบายจัดการกับพื้นที่ดังกล่าว

ภาษาที่ใช้เรียกพื้นที่ประเภทหนึ่งว่า ‘พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ’ ทำให้สังคมรับรู้ความหมาย ความสำคัญ และคุณค่าของพื้นที่ดังกล่าวว่า พื้นที่ดังกล่าวไม่ใช่

ทรัพยากรของท้องถิ่น หรือของประเทศ แต่เป็นทรัพยากรที่ต้องใช้ร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆ เช่นเดียวกับทรัพยากรธรรมชาติ ที่ถูกนิยามให้เป็นทรัพยากรของโลก(global commons) ทรัพยากรระหว่างประเทศ(international commons) มรดกโลก (world heritage) หรือมรดกของมวลมนุษยชาติ (the common of humankind) ที่อำนาจในการจัดการกับทรัพยากรหรือพื้นที่ดังกล่าว ไม่จำกัดอยู่ที่อำนาจอธิปไตยของรัฐใดรัฐหนึ่ง แต่ขึ้นอยู่กับกฎ กติกาที่มีการตกลงร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆ หรือระหว่างตัวแสดงการเมือง/นโยบายในระดับต่างๆ

สถาบันทางการเมือง หรือโครงสร้างอำนาจ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ที่จะจัดการกับพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ จึงไม่ใช่รัฐบาล(government) แต่เป็นโครงสร้างอำนาจที่ตัดข้ามพรมแดนรัฐ (transnational governance)

ขณะที่ พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระดับประเทศและพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญในท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของรัฐ หรือรัฐบาลของประเทศต่างๆ ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำแนก แจกแจง และจัดการพื้นที่

6.เรื่องเล่านโยบาย (policy storyline) ซึ่งประกอบด้วยการสร้างคุณค่า หรือความสำคัญของพื้นที่

สภาพปัญหา ที่มาของปัญหา และนโยบายในการแก้ปัญหาที่ได้รับยอมรับ จึงประกอบด้วย การอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างความเสื่อมโทรมของพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ ว่าถูกทำลาย หรือมีการเปลี่ยนแปลงสภาพ มีมลพิษ และถูกรบกวนด้วยกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ ทำให้จำนวนประชากรนกน้ำลดลง การที่จะอนุรักษ์นกน้ำ จึงจำเป็นต้องดูแลและรักษาพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่อยู่ในเส้นทางการโยกย้ายถิ่นของนกน้ำจากเขตนานา สู่เขตอบอุ่นและเขตร้อน

ด้วยการนิยามปัญหาดังกล่าว ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในเส้นทางการโยกย้ายถิ่นของนกน้ำ จึงควรจะร่วมมือกันเพื่อกำหนดนโยบายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ โดยเฉพาะพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ

พื้นที่ชุ่มน้ำประเภทต่างๆ จึงเป็นวาทกรรม หรือ การประกอบสร้างพื้นที่ธรรมชาติ ที่ก่อให้เกิดภาคปฏิบัติของวาทกรรม (discursive practice) ในรูปของความร่วมมือระหว่างประเทศ(international regime) และพัฒนาเป็นอนุสัญญาระหว่างรัฐบาลประเทศ(intergovernmental treaty) ที่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการ (the official name) ว่า “ อนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเฉพาะที่เป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ” (The Convention on Wetland of International Importance Especially as Waterfowl Habitat) ในปี ค.ศ. 1971 และต่อมาในปี ค.ศ. 1980 ได้มีการก่อตั้ง

เครือข่ายของนักวิทยาศาสตร์ด้านพื้นที่ชุ่มน้ำในชื่อว่า The Society of Wetland Scientist (www.sas.org/about/index.mgi ,8/05/2550)

3.3.2 วาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำและบริบททางสังคมในทศวรรษที่ 1990

ทศวรรษที่ 1990 เป็นทศวรรษที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวาทกรรม และเรื่องเล่า นโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำในหลายมิติ ทั้งการขยายขอบเขตพื้นที่ที่ถูกนิยามว่าเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ หลักเกณฑ์ในการ จำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ เรื่องเล่านโยบาย ความรู้และตัวแสดง การเมืองที่มีบทบาทในการนิยามความหมาย และกำหนดนโยบาย

บริบทสังคมในทศวรรษที่ 1990

ทศวรรษที่ 1990 เป็นช่วงเวลาของการแสวงหาวาทกรรมทางเลือกที่สาม ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ และการอนุรักษ์อย่างสุดขั้ว

นักเศรษฐศาสตร์ และความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์จึงมีบทบาทสำคัญในการเมือง สิ่งแวดล้อมโลกในทศวรรษที่ 1990

แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ที่มีต่อปัญหาสิ่งแวดล้อม คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ไม่ได้เกิดจากปัญหาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพราะมนุษย์สามารถแสวงหาทรัพยากรได้ ถ้ามีความต้องการ แต่ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาของการจัดการ (management problem) ดังนั้นการใช้ ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด (wise use) จะทำให้การพัฒนา หรือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ให้ความ สนใจกับปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วย (ecological modernization)³

แนวคิดการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด(wise use) เป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกมา อภิปรายในการประชุมขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization of Economic Cooperation and Development : OECD) ในหัวข้อเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและ เศรษฐกิจ (the OECD Conference on Environment and Economics) ในเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 1984

ในการประชุมดังกล่าว รัฐมนตรีของกลุ่มประชาคมยุโรป (European Community : EC)เรียกร้องให้มีการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างชาญฉลาด (wise management) รวมทั้ง

³ Ecological modernization ถูกใช้ครั้งแรกในยุคต้นทศวรรษที่ 1980 โดย Joseph Huber (1982) และ Martine Janike (1985) เห็นว่า การพัฒนาในประเทศเยอรมันมีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมืองเป็นแบบทุนนิยมที่ให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อม (Drysek ,2005 , p. 167)

เรียกร้องให้บูรณาการ(integration) นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม เข้ากับนโยบายด้านต่างๆ โดยเฉพาะ การตัดสินใจนโยบายด้านเศรษฐกิจ

ต่อมา ในการประชุมว่าด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Summit) ที่จัดขึ้น ณ กรุงบอนน์ (Bonn) ในวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 1985 ที่ประชุมดังกล่าวได้สนับสนุนแนวความคิดที่ เห็นว่าทั้งการปกป้องสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นเป้าหมายที่จำเป็นและสนับสนุนซึ่ง กันและกัน (Hajer, 1995b)

แนวความคิดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ซึ่งมีแนวคิด เรื่องการใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด (wise use) เป็นฐานคิดที่สำคัญ จึงเป็นทางเลือกของการ พัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กล่าวคือ เป็นการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ด้วยการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สูญเปล่า แต่ต้องตระหนักถึงการทำลายล้างทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย(ไชยรัตน์, 2545, น. 282)

การใช้ทรัพยากรอย่างชาญฉลาด (wise use) และการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) เป็นแนวคิดที่ทำทนายวาทกรรมว่าด้วยการจำกัด (limits discourse) ซึ่งเป็นวาท กรรมหลักในทศวรรษที่ 1970 จนทำให้แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน กลายเป็นวาทกรรมหลัก ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990

แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ปรากฏครั้งแรกใน รายงาน ที่มีชื่อว่า World Conservation Strategy 1980 ของสหภาพเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและ ทรัพยากรธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature and Natural Resource : IUCN) ภายใต้รายงานดังกล่าว การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นกระบวนการเชิงคุณค่า (normative process) ที่ทั้งการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาสามารถอยู่ร่วมกันได้ เพื่อ ปรับปรุงสวัสดิการของมนุษย์ (Human well-being) (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources : IUCN , 1997)

ต่อมา แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้ปรากฏอยู่ในรายงานของคณะกรรมการระดับ โลกเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ของสหประชาชาติ (The UN World Commission on Environment and Development : WCED) ในปี ค.ศ. 1987 ในรายงานที่ชื่อว่า Our Common of Future ซึ่งนิยามการพัฒนาน่าว่า “ เป็นการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความจำเป็นของคนในรุ่น ปัจจุบัน โดยไม่จำกัดความสามารถในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นหลัง ”

นิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนแบบหลวมๆ เปิดโอกาสให้ตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตีความ เลือคนิยามความหมายที่สอดคล้องกับค่านิยม หรือผลประโยชน์ของตนเอง ทำให้แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และกลายเป็นวาระนโยบายระดับโลก เมื่อสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ในปี ค.ศ. 1992 (UN Conference on Environment & Development 1992: UNCED) ณ กรุงริโอ และนำไปสู่ปฏิญญาริโอว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (Rio Declaration on Sustainable Development) และแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21)

การพัฒนาที่ยั่งยืน จึงกลายเป็นวาทกรรมหลัก⁴ หรือวาทกรรมที่ได้รับการยอมรับเมื่อจะพูดถึงการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม (Hajer, 1995b, pp. 29 - 30)

วาทกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน ได้รับการยอมรับให้เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายและนโยบายสิ่งแวดล้อมของประเทศต่างๆ ที่รับรองปฏิญญาดังกล่าว รวมทั้งประเทศไทย

นักเศรษฐศาสตร์และความรู้เศรษฐศาสตร์ และวาทกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน มีอิทธิพลในการนิยามปัญหา และทางเลือกนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ การนิยามปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติ จะนำหน่วยทางการเงิน (monetary unit) มาใช้ในการคำนวณต้นทุนและผลตอบแทน และเห็นว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาที่ต้องใช้ความร่วมมือทั้งจากปัจเจกชน หน่วยงานเอกชน และประเทศต่างๆ ในการแก้ปัญหา ข้อเสนอในการแก้ปัญหา จึงให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาพร้อมกันระหว่างตัวแสดงต่างๆ (collective action) (Hajer, 1995)

ภาคปฏิบัติการของวาทกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือการยอมรับวาทกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน จะปรากฏอยู่ในรูปของการเปลี่ยนแปลง (shift) ทางความคิด หรือภาคปฏิบัติการต่างๆ ในสังคม ซึ่งจะปรากฏในพื้นที่ทางการเมืองและนโยบายต่างๆ ในลักษณะต่างๆ ได้แก่ การใช้ความรู้เชิงเทคนิคในการกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อม การใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในการพิสูจน์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม การให้ความสำคัญกับผลกระทบภายนอก (externality) ที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อม หรือบุคคลอื่น ในฐานะต้นทุนทางเศรษฐกิจ (economic cost) จึงจำเป็นต้องอนุรักษ์ หรือจัดการกับทรัพยากรที่ขาดแคลน ด้วยการตีค่าทางเศรษฐกิจให้กับทรัพยากรนั้นๆ หรือนำทรัพยากรนั้นๆ กลับมาใช้ใหม่ การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ก่อปัญหาต้องรับภาระในการแก้ปัญหา

⁴ หมายถึง วาทกรรมที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถาบันและนโยบาย (Hajer, 1995)

ทำให้การจัดการปัญหาต้องใช้ความรู้เชิงเทคนิค เช่น ความรู้ทางสถิติ เพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหา รวมถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนักเศรษฐศาสตร์ องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ที่เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการหยิบยกปัญหาสิ่งแวดล้อม มาเป็นวาระนโยบายระดับโลก และเป็นสื่อกลาง (focal point) ในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ในทศวรรษที่ 1990 องค์การพัฒนาเอกชน ยังคงรักษาตำแหน่งแห่งที่ (positioning) ในเวทีการเมืองสิ่งแวดล้อม เพราะแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ปรากฏเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ.1980 เกิดจากแนวคิดขององค์การพัฒนาเอกชน (IUCN) และมีบทบาทอย่างโดดเด่นในการประชุมระดับโลกด้านการพัฒนาและสิ่งแวดล้อมโลก หรือ the Rio Earth Summit ในปี ค.ศ.1992 จนได้รับการผลักดันให้แนวคิดดังกล่าว เป็นค่านิยมหลักของการเมืองสิ่งแวดล้อมโลก และวาระนโยบายระดับโลกที่ประเทศต่างๆ มีพันธกรณี (commitment) ที่จะต้องนำไปปฏิบัติ ในรูปของการจัดการเชิงสถาบัน และนโยบายในระดับต่างๆ

ในการประชุม Earth Summit ในปี ค.ศ. 1992 มีองค์การพัฒนาเอกชน ประมาณ 10,000 กลุ่มได้รับเชิญให้ร่วมประชุมกับประเทศต่างๆ ในโอกาสดังกล่าว องค์การพัฒนาเอกชนได้เรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ ตระหนักถึงความสำคัญขององค์การพัฒนาเอกชน ซึ่งมีการจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพที่หลากหลาย มีผู้เชี่ยวชาญ และขีดความสามารถในระดับพื้นที่ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และมีบทบาทสำคัญ ที่ทำให้เป้าหมายของแผนปฏิบัติการ 21 หรือ Agenda 21 บรรลุเป้าหมาย (Yamin,2001)

นอกจากกดดันให้ประเทศต่างๆ ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม และความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม องค์การพัฒนาเอกชนยังจัดให้มีการประชุมร่วมกัน และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม เพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น Agenda 21, the Forest Principle, the Rio Declaration เป็นต้น (IUCN , 1997) และพัฒนาเครือข่ายขององค์กร ในประเด็นปัญหาที่เฉพาะเจาะจง ผ่านเทคโนโลยีการสื่อสาร (อินเทอร์เน็ต) เช่น Climate Action Network (CAN) , Pesticide Action Network (PAN) Regional Environmental Central for Central and Eastern Europe (REC), Global Legislators for a Balanced Environment (GLOBE) เป็นต้น (Yamin , 2001)

เครือข่ายดังกล่าวจะทำหน้าที่ช่วยเหลือองค์การพัฒนาเอกชนอื่นๆ ให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะองค์การพัฒนาเอกชนจากประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่กำลังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านด้านระบบเศรษฐกิจ (economics transition)

ในบริบทสังคมที่วาทกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นวาทกรรมหลัก ขณะที่นักเศรษฐศาสตร์และความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มีบทบาทสำคัญในการนิยามปัญหาและทางเลือกนโยบาย องค์การพัฒนาเอกชนได้สร้างเครือข่ายไปทั่วโลก รวมทั้งเครือข่ายในประเทศกำลังพัฒนา บริบทดังกล่าวส่งผลต่อการนิยามความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำ ความรู้และนโยบายในการจัดการกับพื้นที่ชุ่มน้ำ

วาทกรรมและองค์ประกอบของวาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำ

ในทศวรรษที่ 1990 มีการเปลี่ยนแปลงวาทกรรมและองค์ประกอบของวาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำ ซึ่งเป็นผลมาจากอิทธิพลของวาทกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นวาทกรรมหลักด้านสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการยอมรับ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงการเมือง ได้แก่ นักวิทยาศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ และบทบาทของประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้ง การประสานพลัง (synergy) ระหว่างอนุสัญญาหรือข้อตกลงความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม

ภายใต้วาทกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน ความหมายของการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด (wise use) จึงเป็นความหมายที่สอดคล้องกับนิยามของการพัฒนาที่ยั่งยืนว่า กล่าวคือ ‘การใช้อย่างชาญฉลาด’ คือ ‘การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน เพื่อให้เกิดประโยชน์กับมนุษยชาติ โดยที่สามารถดำรงรักษาคุณค่าทางธรรมชาติของระบบนิเวศไว้ได้’ โดยที่การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนหมายถึง มนุษย์ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อคนในรุ่นนี้ ในขณะที่ดำรงรักษาศักยภาพไว้ให้เพียงพอกับความต้องการของคนรุ่นหลัง

การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ในความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงหมายถึง การอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำ ที่มีจุดเน้นอยู่ที่การจัดการและฟื้นฟู (โครงการจัดการและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ : การดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ (Implementation of the Ramsar Convention, Management and Protection of Wetland Areas , เอกสารเผยแพร่)

ภายใต้วาทกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน คุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำ ไม่ได้เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญเพื่อการเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำเท่านั้น หรือมีความสำคัญต่อถิ่นที่อยู่ของสิ่งมีชีวิตอื่นๆ ในระบบนิเวศ แต่พื้นที่ชุ่มน้ำมีคุณค่าต่อมนุษย์ โดยเฉพาะชุมชนที่ต้องพึ่งพาอาศัยพื้นที่ชุ่มน้ำในชีวิตประจำวัน และประกอบอาชีพโดยตรง

การตระหนักถึงปัญหาของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ทำให้ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาถูกหยิบยกมาเป็นวาระนโยบาย ในรูปของการเปลี่ยนแปลงความหมาย ขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำ และหลักเกณฑ์ในการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำ

ในการประชุมภาคีสมาชิกรั้งที่ 7 (COP 7) ซึ่งจัดขึ้นที่ประเทศคอซตาริกา และเป็นการประชุมครั้งแรกในประเทศกำลังพัฒนา ได้กำหนดหัวข้อการประชุมว่า ‘การเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง’⁵ (People and Wetland – The Vital Link)

พื้นที่ชุ่มน้ำจึงถูกขยายให้ครอบคลุมพื้นที่อื่นๆ รวมถึงแม่น้ำ ทะเลสาบ ป่าชายเลน ป่าพรุ หรือแม้กระทั่งแนวปะการัง รวมทั้งเพิ่มเติมเกณฑ์ในการจำแนกพื้นที่ เป็นพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยให้มีการนำหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับการใช้พันธุ์ปลา และการทำการประมง ซึ่งเป็นแหล่งอาหาร และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ มาใช้เป็นเกณฑ์ในการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำได้

ส่วนเรื่องเล่นนโยบายหลักของพื้นที่ชุ่มน้ำ ในทศวรรษที่ 1990 จึงไม่ใช้การปกป้องและคุ้มครองพื้นที่ชุ่มน้ำ เพื่อให้เป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ แต่มนุษย์สามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างยั่งยืน และชาญฉลาด เพื่อสุขภาพและคุณภาพที่ดีของมนุษย์

คุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำยังเปลี่ยนแปลงไปตามปฏิสัมพันธ์ระหว่างอนุสัญญาฯ กล่าวคือ อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ได้ลงนามความร่วมมือกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ(The Convention on Biodiversity 1992) ในปี ค.ศ. 1996 และมีข้อเสนอให้สร้างความร่วมมือในด้านการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของพื้นที่ชุ่มน้ำ⁶ ต่อมา ในปี ค.ศ. 1997 อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ จึงผลิตคู่มือในการประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ ที่ชื่อ “Economic Valuation of Wetland : A Guild for Policy Makers and Planner” และมีมติในการประชุมภาคีสมาชิกรั้งที่ 7 ในปี ค.ศ. 1999 ให้ภาคีสมาชิกรั้งใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจนโยบายบนฐานเรื่องการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด (www.ramsar.org/about_infopack_12e.htm ,8 / 5 / 2550)

การประเมินมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ จึงทำให้พื้นที่ชุ่มน้ำมีมูลค่าและผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (economic benefit) ที่สามารถคำนวณเป็นหน่วยทางการเงิน (monetary unit) ด้วยความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะมูลค่าและผลตอบแทนที่มีต่อระบบเศรษฐกิจโลก (global economy) ในรูปของแหล่งน้ำ ทรัพยากรประมง ป่าไม้ และการท่องเที่ยว (Ramsar Information Paper No.1 www.ramsar.org ,19 /2/2550) และนั่นเป็นเหตุผลว่าวาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งมี

⁵ คำแปลโดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภาคผนวก ก

⁶ Recommendation 6.1 on Promotion of Cooperation on the Valuation of Wetlands

ปริมาณพื้นที่ คิดเป็นสัดส่วนกับพื้นที่ผิวดินของโลก (Earth 's land surface) เพียงร้อยละ 6 (แม้ว่าจะขยายขอบเขตของพื้นที่ชุ่มน้ำให้ครอบคลุมพื้นที่อื่นๆ นอกจากพื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำแล้ว) มีความชอบธรรมที่จะดำรงความเป็นวาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก

การเปลี่ยนแปลงเรื่องเล่านโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นผลมาจากปฏิญญาว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน และการสร้างเครือข่ายองค์การพัฒนาเอกชน คือ การให้การรับรองและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น และชนพื้นเมืองในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

กล่าวโดยสรุป ความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำในทศวรรษที่ 1990 เป็นผลที่เกิดจากการสร้างเครือข่ายพันธมิตร ระหว่างนักวิทยาศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์ และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งตอบสนองวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของวาทกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ที่ผลักดันโดยองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ให้เป็นวาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก และเป็นแผนแม่บทในการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศของประเทศต่างๆ การนิยามความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำให้สอดคล้องกับวาทกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน ทำให้เกิดการประสานความร่วมมือกับวาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก ภายใต้อนุสัญญาอื่นๆ ทำให้ภายใน 3 ปี หลังจากการประชุม COP 7 มีภาคีสมาชิกของอนุสัญญา (Contracting Parties) เพิ่มขึ้นจาก 116 ประเทศ เป็น 134 ประเทศ และทำให้มีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในบัญชีพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar List) เพิ่มขึ้นร้อยละ 50 (Earth Negotiations Bulletin , 2002 , p.15)

การช่วงชิงอำนาจทางการเมือง จึงเป็นเรื่องของช่วงชิงอำนาจ ผ่านการถกเถียงเพื่อให้ได้เรื่องเล่านโยบายที่ดีที่สุด(Fischer, 2003, p. 167) และเรื่องเล่านโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำที่ดีที่สุดที่จะเป็นที่ยอมรับ คือ การเปลี่ยนแปลงความหมาย การนิยามปัญหา นโยบายในการแก้ปัญหา รวมทั้งความรู้ในการจัดการพื้นที่ ที่เปิดโอกาสให้ตัวแสดงการเมืองอื่นๆ และความรู้นโยบายแบบอื่น มีอำนาจหน้าที่และอำนาจในการจัดการพื้นที่

3.3.3 วาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำและบริบททางสังคมในทศวรรษที่ 2000

บริบทเชิงสังคม

ปรากฏการณ์สำคัญในบริบทสังคม ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1990 ที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงความหมายของวาทกรรมและเรื่องเล่านโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำ และพันธมิตรหรือ เครือข่ายวาทกรรม (discourse-coalition) ในทศวรรษที่ 2000 คือ การเคลื่อนไหวของเครือข่าย ประชาสังคมโลก (global civil society) หรือขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองรูปแบบใหม่ในนาม

“กลุ่มต่อต้านโลกาภิวัตน์ “(anti-globalization) บทบาทของสหประชาชาติกับการประกาศปฏิญญาแห่งสหัสวรรษ ในปี ค.ศ. 2000 (United Nations Millennium Declaration 2000) และการประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development : WSSD) ในปี ค.ศ. 2002

การเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาสังคมโลก (global civil society) หรือขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองรูปแบบใหม่ ในนาม “กลุ่มต่อต้านโลกาภิวัตน์ “(anti-globalization) หรือกระบวนการโลกาภิวัตน์จากข้างล่าง (globalization from below) เช่น กลุ่มเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มต่อต้านบรรษัทข้ามชาติ กลุ่มรากหญ้าจากประเทศกำลังพัฒนา เป็นต้น เป็นการเคลื่อนไหวที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายชุมชนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน และองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ

การเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาสังคมโลก ทำให้ชุมชนท้องถิ่น ชนพื้นเมือง และภูมิปัญญาชาวบ้าน (local knowledge) เริ่มปรากฏบทบาทในเวทีการเมืองโลก และอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำอย่างมีนัยสำคัญ

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า องค์การพัฒนาเอกชนมีบทบาทสำคัญหลายประการในการเมืองสิ่งแวดล้อมโลก รวมทั้งการสนับสนุนหรือผลักดันให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ เพื่อนำข้อตกลงความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศไปปฏิบัติ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970

ในทศวรรษที่ 2000 แม้ว่าองค์การพัฒนาเอกชนจะยังคงบทบาท และมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้น แต่องค์การพัฒนาเอกชนได้พัฒนากลุ่มองค์การพัฒนารูปแบบใหม่ ในลักษณะที่มีการสร้างเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการระหว่างเครือข่ายเดิมที่มีอยู่ (network of network) กับขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองรูปแบบใหม่ หรือ “กลุ่มต่อต้านโลกาภิวัตน์ “(anti-globalization) เช่น กรณีการเคลื่อนไหวขององค์การพัฒนาเอกชนกับชุมชนท้องถิ่นจากประเทศต่างๆ ในการประชุมสุดยอดเพื่อการพัฒนาสังคม (World Summit for Social Development) ณ กรุงโคเปนเฮเกน และการประกาศปฏิญญาทางเลือกการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา (The Copenhagen Alternative Declaration “ Third World Resurgence “)

องค์การพัฒนาเอกชนจึงพยายามผลักดัน และให้การสนับสนุนบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ชนพื้นเมือง และประเด็นปัญหาของประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะปัญหาความยากจนให้เป็นวาระนโยบายในระดับโลก

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในเวทีการเมืองโลก ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1990 จึงแตกต่างจากทศวรรษที่ 1970 ที่ไม่ได้เป็นเพียงการเข้าร่วมประชุมกับภาคีสมาชิกในเวทีระหว่างประเทศ (Conference of Party : COP) หรือสนับสนุนการทำงานรัฐบาลเพื่อนำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศไปปฏิบัติเท่านั้น แต่บางกรณีเป็นการตั้งเวทีเพื่อต่อต้านเวทีความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (counter-summit) รวมทั้งการสนับสนุนการเคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่น เช่น การประท้วงของชุมชนท้องถิ่น เพื่อต่อต้านแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของสถาบันระหว่างประเทศ เป้าหมายแรกของกลุ่มนี้ คือ ข้อตกลงหลายฝ่ายเกี่ยวกับการลงทุน (Multilateral Agreement on Investment : MAI) ซึ่งเสนอโดยกลุ่มองค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ในปี ค.ศ. 1998 (Yamin , 2001,p 152)

นอกจากขบวนการเคลื่อนไหวของเครือข่ายประชาสังคมโลกที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การหยิบยกปัญหาปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศกำลังพัฒนา มาเป็นวาระนโยบายระดับโลก และเปิดโอกาสให้ความรู้ของชนพื้นเมือง ชุมชนท้องถิ่น มีบทบาทในเวทีการเมืองโลกแล้ว ในรูปของการให้ความสำคัญกับสิทธิชุมชนและความรู้ท้องถิ่นในกฎหมายและข้อตกลงด้านสิ่งแวดล้อม ดังที่กล่าวแล้ว ยังมีปรากฏการณ์อื่นๆ ในระดับโลก ที่จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความหมายและเรื่องเล่านโยบาย ได้แก่

การประกาศปฏิญญาสหประชาชาติ ที่ 2000 ของสหประชาชาติ (United Nations Millennium Declaration 2000) ให้เป็นสหประชาชาติที่จะบรรลุเป้าหมายสำคัญ คือ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล ควบคู่ไปกับการพัฒนา การจัดการความยากจน และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาความยากจนของประเทศกำลังพัฒนา เข้ากับปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเคยเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกมาเป็นวาระนโยบายระดับโลก โดยนักวิทยาศาสตร์ของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว

การประชุมสุดยอดว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development : WSSD) ณ กรุงโยฮันเนสเบิร์ก ประเทศแอฟริกาใต้ ในปี ค.ศ. 2002 ที่ประชุมดังกล่าวเห็นว่า ยังมีประเด็นจำเป็นเร่งด่วนของการบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน ที่เป็นประเด็นหลัก 5 ประเด็น (five WSSD areas) ได้แก่ น้ำและสุขอนามัย พลังงาน สุขภาพ การเกษตรและความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ เห็นว่า มีประเด็นที่เกี่ยวข้อง 2 ประเด็น คือ น้ำและความหลากหลายทางชีวภาพ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , 2546ค, น.25-7) การประชุมครั้งนี้ จึงส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความหมาย และเรื่องเล่านโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำ

วาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำและองค์ประกอบของวาทกรรม

การเพิ่มเกณฑ์ด้านทรัพยากรประมงในการนิยามพื้นที่ชุ่มน้ำ และจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ในทศวรรษที่ 1990 ถือว่าเป็นการยอมรับการขยายขอบเขตและเป้าหมายของอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่เคยจำกัดอยู่ที่คุณค่าในการเป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ ให้มีคุณค่าในฐานะแหล่งอาหาร และแหล่งรายได้ของมนุษย์ ที่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาความยากจนได้

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง/สถาบัน ในรูปของการสร้างพันธมิตรกับตัวแสดง/สถาบัน รวมทั้งการสร้างพันธมิตรระหว่างอนุสัญญา ในทศวรรษที่ 2000 จึงส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำ และเรื่องเล่านโยบายให้เป็นพื้นที่ที่รองรับมิติต่างๆ ที่หลากหลาย

การสร้างพันธมิตรระหว่างองค์การพัฒนาเอกชนกับเครือข่ายประชาชนในท้องถิ่น ในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ หรือการตอบโต้ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ทำให้ประเด็นปัญหาในระดับท้องถิ่น (local issues) ที่เกิดจากประสบการณ์ตรง เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการเข้าถึงแหล่งทรัพยากร ฯลฯ ถูกหยิบยกมาเป็นวาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก

แตกต่างจากการนิยามปัญหาในวาระนโยบายโลก ที่เกิดจากประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมุ่งเน้นการนิยามปัญหาเชิงเทคนิค หรือการนิยามทรัพยากร หรือปัญหาระดับโลก (global common or global concern) เช่น ปัญหาโลกร้อน ประเด็นเรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น

การสร้างพันธมิตรระหว่างอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ กับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติของโลก (The Convention of world Heritage) ในช่วงปลายการประชุมภาคีสมาชิก ครั้งที่ 7 (COP 7, 1999) ประกอบกับการเคลื่อนไหวของชุมชนในท้องถิ่น ทำให้มิติทางวัฒนธรรมถูกหยิบยกมาถกเถียงในเวทีการประชุมภาคีสมาชิก นับตั้งแต่การประชุมครั้งที่ 8 ในปี ค.ศ. 2002 ในประเด็นต่างๆ เริ่มตั้งแต่ ข้อเสนอเรียกร้องให้ใช้เกณฑ์ด้านวัฒนธรรมในการจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ จนถึงการใช้มิติทางวัฒนธรรมเป็นเครื่องมือนโยบายในการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ

การเป็นพันธมิตรกับสถาบันจัดการน้ำระหว่างประเทศ (International Water Management Institute : IWMI) ทำให้เรื่องเล่านโยบาย เชื่อมโยงคุณค่าของพื้นที่ชุ่มน้ำเข้ากับทรัพยากรน้ำ ทำให้ที่ประชุมภาคีสมาชิกมีมติยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ชุ่มน้ำกับทรัพยากรน้ำและมนุษย์ ว่า ‘พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นแหล่งน้ำและสถานภาพของพื้นที่ชุ่มน้ำขึ้นอยู่กับน้ำ ผลผลิตและการบริการของระบบพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับการจัดการน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ การอนุรักษ์

และใช้ประโยชน์พื้นที่น้ำอย่างชาญฉลาด จึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับเรื่องน้ำ คนและธรรมชาติ’ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2549 , น. 16)

การเป็นพันธมิตรกับสหประชาชาติและแผนงานด้านสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (UNEP) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเรื่องเล่านโยบายเกี่ยวกับคุณค่าและการใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด

ภายใต้ปฏิญญาสหประชาชาติแห่งสหัสวรรษ 2000 (UN Millennium Declaration 2000) และการประเมินระบบนิเวศแห่งสหัสวรรษ (Millennium Ecosystem Assessment : MA) อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ⁷ ได้ปรับปรุงการนิยามแนวคิด “การใช้อย่างชาญฉลาด” ให้สอดคล้องกับการนิยามบทบาท คุณค่าหรือหน้าที่ของพื้นที่ชุ่มน้ำ ที่ไม่ได้เน้นเฉพาะความสำคัญที่มีต่อนกน้ำเท่านั้น แต่เพื่อให้ครอบคลุมถึงคุณค่าที่มีต่อความเป็นอยู่ที่ดีของมนุษย์ และการขจัดปัญหาความยากจน

“ Wise use equates to the maintenance of ecosystem benefit/ service to ensure long term maintenance of biodiversity as well as human well-being and poverty alleviation ”

การใช้อย่างชาญฉลาด คือ การดำรงไว้ซึ่งคุณค่าในการให้บริการของระบบนิเวศ เพื่อให้มั่นใจว่าจะรักษาความหลากหลายทางชีวภาพในระยะยาว ในขณะที่เดียวกันก็สามารถสร้างความอยู่ดีมีสุขให้กับมนุษยชาติ และขจัดปัญหาความยากจน

การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด จึงหมายถึง

“Wise use of wetlands is the maintenance of their ecological character, achieved through the implementation of ecosystem approaches , within the context of sustainable development”

⁷ การประชุมภาคีสมาชิกในครั้งที่ 9 (COP 9) ในปี ค.ศ. 2005

การใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด คือ การใช้ที่คำนึงถึงการดำรงไว้ซึ่งคุณลักษณะของระบบนิเวศ ด้วยการใช้แนวคิดเกี่ยวกับระบบนิเวศ ภายในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน

เรื่องเล่านโยบายพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือคำอธิบายเกี่ยวกับคุณค่าของพื้นที่ ปัญหา และแนวทางแก้ปัญหา ในทศวรรษที่ 2000 ซึ่งปรากฏตามแผนกลยุทธ์ของอนุสัญญาพื้นที่ชุ่มน้ำ หรืออนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ 5 ปี (Strategic Plan 2003 - 2008) จึงเป็นเรื่องเล่าใหม่ที่แตกต่างจากเรื่องเล่านโยบายในทศวรรษที่ 1970 ซึ่งเป็นจุดกำเนิดของพื้นที่ชุ่มน้ำ และอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ

ภายใต้แผนกลยุทธ์ 2003 - 2008 พื้นที่ชุ่มน้ำเป็นสมบัติธรรมชาติ ที่ไม่สามารถทดแทนได้ และมีคุณค่าสูงทางนิเวศวิทยา เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม พื้นที่ชุ่มน้ำทุกประเภทจึงมีความสำคัญต่อมนุษย์ ในด้านต่างๆ ได้แก่ เป็นแหล่งน้ำให้มนุษย์ใช้ในการบริโภค ทำการเกษตร อุตสาหกรรม และกิจกรรมสันทนาการ เป็นแหล่งผลิตอาหาร อาหารหลักของมนุษย์ เช่น ข้าว ปลาหลายชนิดอยู่ในพื้นที่ชุ่มน้ำ พืชที่ชุ่มน้ำหลายแหล่ง มีพรรณพืชและพรรณสัตว์เฉพาะถิ่นอยู่มาก จึงมีความหลากหลายทางชีวภาพ พืชที่ชุ่มน้ำหลายแหล่งมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นเส้นทางคมนาคมขนส่ง เป็นแหล่งอาหาร เขตอุตสาหกรรม หรือแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น

การทำลายและความเสื่อมของพื้นที่ชุ่มน้ำ มาจากกิจกรรมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่น นโยบายระดับชาติ และประเด็นปัญหาในระดับโลก เช่น ความต้องการน้ำในภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเกษตร อุตสาหกรรม การบริโภคที่เพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เช่น ภาวะภัย อุทกภัย การพัฒนาเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การให้สัมปทานหรือมอบอำนาจการตัดสินใจ (devolution) ด้านสาธารณูปโภค (รวมทั้งทรัพยากรน้ำ) และการให้อำนาจหรือสิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

คุณค่า และปัญหาของพื้นที่ชุ่มน้ำ จำเป็นต้องใช้แนวคิดในการจัดการกับพื้นที่ชุ่มน้ำแบบตัดข้ามพื้นที่ ที่เรียกว่า Multi-scalar approach หรือการประสานความร่วมมือระหว่างระหว่างสถาบันต่างๆ จากระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับโลก (local –regional –global) ([www,ramsar.org / key_guild_framework_wiseuse_e.htm](http://www Ramsar.org / key_guild_framework_wiseuse_e.htm) ,30/1/2550)

กล่าวโดยสรุป ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำในเวทีการเมืองระดับโลกเปลี่ยนแปลงไปตามวาทกรรมหลักด้านสิ่งแวดล้อม (dominant environmental discourse) ที่ได้รับการยอมรับในบริบทสังคม ในช่วงเวลาหนึ่งๆ ได้แก่ วาทกรรมว่าด้วยการจำกัด

(the limit discourse) ซึ่งได้รับการยอมรับในทศวรรษที่ 1970 และวาทกรรมการพัฒนาที่ยั่งยืน (the sustainable discourse) ซึ่งได้รับการยอมรับให้เป็นวาทกรรมหลักด้านสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1992

ความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำ ยังเปลี่ยนแปลงไปตามปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงการเมือง/นโยบายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นักวิทยาศาสตร์และความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์และความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ และภาคประชาสังคมหรือชุมชนท้องถิ่นกับมิติวัฒนธรรม/ภูมิปัญญา ในรูปของการสร้างพันธมิตรระหว่างตัวแสดง การเคลื่อนไหวของประชาสังคมโลก หรือเครือข่ายของประเทศกำลังพัฒนา เพื่อช่วงชิงการนิยามความหมาย หรือเปลี่ยนแปลงความหมาย และเรื่องเล่านโยบายใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของพันธมิตร หรือแรงกดดันจากตัวแสดงอื่นๆ ทำให้ความหมายของพื้นที่ชุ่มน้ำ และอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นที่ยอมรับและสามารถสร้างเครือข่ายอย่างกว้างขวาง

กระบวนการเปลี่ยนผ่านความหมาย ปัญหาและนโยบายในการจัดการกับพื้นที่ชุ่มน้ำ ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา เป็นการเปลี่ยนผ่าน จากอนุสัญญาที่พัฒนาโดยกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (North-centric convention) ที่จำกัดอยู่ที่การอนุรักษ์ระบบนิเวศที่เฉพาะเจาะจง คือ พื้นที่ชุ่มน้ำ ในฐานะที่เป็นถิ่นที่อยู่ของนกน้ำ ด้วยเครื่องมือที่จำกัดอยู่ที่มิติเชิงวิทยาศาสตร์และการจัดการเชิงเทคนิค ไปสู่การเป็นอนุสัญญาที่ขยายขอบเขตออกไปในมิติต่างๆ เช่น การนิยามปัญหาและขอบเขตของปัญหา ที่ครอบคลุมระบบนิเวศอื่นๆ ทั้งระบบและการบริการของระบบนิเวศ (ecosystem service) เพื่อตอบสนองนโยบายทางการเมือง โดยเฉพาะนโยบายของประเทศกำลังพัฒนา เช่น นโยบายในการแก้ปัญหาความยากจน เป็นต้น รวมทั้งยังขยายขอบเขตของเครื่องมือ นโยบาย ที่ครอบคลุมความรู้แบบอื่นๆ เช่น ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ และการจัดการสมัยใหม่ ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือความรู้ของชนพื้นเมืองที่มีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับธรรมชาติดังกล่าวแล้วข้างต้น

อย่างไรก็ดี กระบวนการเปลี่ยนผ่านดังกล่าว ไม่ได้เป็นไปอย่างปราศจากการต่อสู้ขัดขืน เพราะตัวแสดงการเมืองที่เกี่ยวข้องต่างพยายามช่วงชิงความชอบธรรม และตำแหน่งแห่งที่ (positioning) ของตนเอง ภายใต้ความสัมพันธ์ทางสังคม หรือความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ดำรงอยู่ เพราะภายใต้กระบวนการเปลี่ยนผ่านดังกล่าว ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ รวมถึงหลักการจัดการสมัยใหม่ (New Management) ยังเป็นความรู้หลัก

ตัวอย่างที่ปรากฏเป็นรูปธรรม คือ แม้ว่าที่ประชุมภาคีสมาชิก ครั้งที่ 8 ในปี ค.ศ. 2002 จะมีมติที่ 13.9 ตระหนักถึงความรู้และภูมิปัญญาทางวัฒนธรรมของวัฒนธรรมต่างๆทั่วโลก

ในมิติต่างๆ เช่น เป็นมรดกอันทรงคุณค่าของสังคมมนุษย์ และมีส่วนสำคัญต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด สามารถใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ชนพื้นเมือง และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดในกระบวนการกำหนดนโยบายและจัดการกับพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือคุณค่าทางวัฒนธรรมของพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ชุ่มน้ำแบบดั้งเดิม ที่มักจะก่อให้เกิดภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม (cultural landscape) ซึ่งมีคุณค่าและความสำคัญต่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด เป็นต้น (สำนักงานนโยบายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2546, น.19-1) แต่ในการประชุม COP 9 ในปี ค.ศ.2005 ยังไม่มีมติเห็นชอบให้ใช้เกณฑ์ด้านวัฒนธรรม ในการกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ โดยเห็นว่า การจะปรับปรุงหลักเกณฑ์การจำแนกพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศด้วยเกณฑ์ด้านวัฒนธรรม ภาครัฐสมาชิกต้องแสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือปฏิสัมพันธ์ของชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนพื้นเมือง ที่จารีตทางวัฒนธรรมส่งผลต่อระบบนิเวศให้เป็นที่ประจักษ์ (Earth Negotiation Bulletin ,Vol.17 No.25, 2005, p.12)

Peter Bridgewater ในฐานะเลขาธิการอนุสัญญาฯ (Ramsar Secretary General) ยังเห็นว่า การใช้วัฒนธรรมในการจัดการและใช้พื้นที่ชุ่มน้ำอย่างชาญฉลาด มีความสำคัญมากกว่าการใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ ทั้งอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ยังประกาศจุดยืนที่จะเป็นอนุสัญญาที่มีฐานรากทางวิทยาศาสตร์ที่เข้มแข็ง(Earth Negotiation Bulletin ,Vol.17 No.25, 2005, pp.3-4)

เกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ จึงยังถูกผูกขาดโดยนักวิทยาศาสตร์ และความรู้ทางวิทยาศาสตร์

ขณะที่นักเศรษฐศาสตร์และนักวิทยาศาสตร์ พยายามตอกย้ำว่าปัญหาของพื้นที่ชุ่มน้ำเป็นปัญหาในด้านการจัดการ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อย่างผิดวิธี(misuse) หรือใช้เกินขีดความสามารถของพื้นที่ (overuse) จึงจำเป็นต้องมีทางเลือกนโยบาย (policy choice) เพื่อลดความเสื่อมโทรม และดำรงผลประโยชน์ (maintaining benefit) โดยต้องแสดงให้เห็นว่า บริการหรือผลประโยชน์ของพื้นที่ ไม่ใช่บริการที่ไม่มีต้นทุน (free service) แต่บริการของพื้นที่ที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ (economic valued service) เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (economic instrument)

และแนวคิดเชิงนิเวศ (ecological approach) จะเป็นเครื่องมือที่จะสนับสนุนการอนุรักษ์และใช้พื้นที่อย่างชาญฉลาด⁸ (Earth Negotiation Bulletin ,Vol.17 No.25, 2005, p.3)

Mr . Bakary Kants ผู้อำนวยการของ Division of Environmental Convention , UNEP ซึ่งมีการลงนามความร่วมมือระหว่าง UNEP กับอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำ ยังตอบย้ำให้ที่ประชุมเห็นว่า พื้นที่ชุ่มน้ำ ต้องถูกใช้เพื่อแก้ปัญหาคความยากจน หรือป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นภายใต้แนวคิดเรื่องกลไกตลาด และบริการของระบบนิเวศ (market approach of ecosystem service) รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิภาพในการนำอนุสัญญาไปปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ ยังอยู่ภายใต้ตัวชี้วัดที่เรียกว่า 'outcome –oriented' indicator(Earth Negotiation Bulletin ,Vol.17 No.25, 2005, p.5)

นักวิทยาศาสตร์ ยังพยายามทำให้เห็นว่า วิทยาศาสตร์เป็นศาสตร์ที่เป็นกลางปราศจากผลประโยชน์ทางการเมือง กรณีการประชุมครั้งที่ 7 ในปี ค.ศ. 1999 ซึ่งถูกระบุว่าเป็นการประชุมที่มีการนำประเด็นทางการเมืองเข้ามาพิจารณา ได้แก่ การแบ่งกลุ่มประเทศแยกเป็นรายภูมิภาค และมีความขัดแย้งเกี่ยวกับการยอมรับประเทศอิสราเอล เป็นสมาชิกในกลุ่มทวีปเอเชีย รวมทั้งประเด็นการเชื่อมโยงอนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำกับอนุสัญญาอื่นๆ ในเวทีการเมืองโลกวารสาร Earth Negotiation Bulletin (Vol.17 No.9 , 1999, p. 14) วิเคราะห์ว่า ปรัชญาการณที่ที่เกิดขึ้นในการประชุมครั้งนี้ เป็นการนำอนุสัญญาเข้าสู่การเมือง(introduction to politics) ซึ่งจะทำให้อนุสัญญาว่าด้วยพื้นที่ชุ่มน้ำสูญเสียความเป็นชุมชนวิทยาศาสตร์ที่บริสุทธิ์ (loss of innocence for scientific community)

ในเวทีการเมืองสิ่งแวดล้อมโลกในยุคโลกาภิวัตน์ พื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นหนึ่งในพื้นที่ธรรมชาติที่เป็นจุดขัดแย้ง (contested area) หรือพื้นที่ที่รองรับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการโลกาภิวัตน์ทางการเมือง หรือสถาบันการเมืองระดับเหนือชาติ (supranational institute) กับกระบวนการท้องถิ่นนิยม (localization) หรือโลกาภิวัตน์จากข้างล่าง (globalization from below) เพื่อช่วงชิงการนิยามความหมายของพื้นที่ ชุดขององค์ความรู้ที่จะใช้ในการจัดการพื้นที่ และเรื่องเล่านโยบาย เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของกลุ่มคนที่เกี่ยวข้อง หรืออนุสัญญาที่เป็นพันธมิตร การนิยามความหมายหรือปัญหา นโยบาย จึงเป็นกลยุทธ์การเมือง(political strategy) ที่สำคัญในกระบวนการกำหนดวาระนโยบายสิ่งแวดล้อมโลก การเปลี่ยนแปลงนิยามความหมายหรือปัญหา นโยบายเพื่อแสวงหา

⁸ การนำเสนอรายงาน เรื่อง “ Ecosystem and Human Well-Being : Wetland and Water : economic service are vital to human well-being ” โดย Rebecca D’Cruz ในฐานะ Synthesis Team Co-Chair

ความร่วมมือกับนโยบายอื่นๆ ในเวทีการเมืองโลก และการนำนโยบายไปปฏิบัติในสถาบันต่างๆ ตั้งแต่ระดับภูมิภาคประเทศ ประเทศ และท้องถิ่น จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นยิ่ง

การประกอบสร้างพื้นที่ด้วยวาทกรรมชุดหนึ่งๆ จึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ ความรู้ และอำนาจ เพราะวาทกรรมที่ได้รับการยอมรับ จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในมิติของโครงสร้างอำนาจ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และมิติของอำนาจแบบอื่น เช่น อำนาจที่มากับกฎเกณฑ์ กติกาในการใช้พื้นที่ด้วยชุดของความรู้แบบหนึ่งๆ เป็นต้น

คำถามของการวิจัยนี้ คือ วาทกรรมพื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ ส่งผลกระทบกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจของประเทศไทย ที่อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน (transition) ไปสู่กระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอย่างไร ซึ่งประเด็นคำถามนี้จะนำเสนอในบทที่ 4 และบทที่ 5 ต่อไป