

วงศาวาทกรรมกับการเปลี่ยนผ่านของ
คณะกรรมการแม่น้ำโขง : การพัฒนาภาวะ
ด้อยพัฒนากับการพัฒนาวิถีทางเลือกที่ยั่งยืน
Genealogical Discourse within the Transition
of the Mekong River Commission:
Development of Underdevelopment and
Developing Alternative Sustainable Livelihoods

เกตุชพรรัตน์ คำฟูฒ / Kedchapan Kamput

Southeast Asian Studies Program, Thammasat University, Bangkok 10200, Thailand

Email: kkamput@tu.ac.th

Abstract

This article describes the development discourse related to the Mekong River Commission (MRC) as an intergovernmental organization for the development of the Mekong region by using genealogy to analyze the development context. It traces the discourse explaining the establishment, role and impact of development driven by the Mekong River Commission in every significant transition under international political circumstances involved in the cooperation of all countries in the sub-region. Included are the geo-strategic context under the development agenda of flood control in Third World countries and the development of power supply from the Mekong River to drive economic and industrial development in the context of regionalism. Legal principles of international watercourses and the concept of sustainable development have become major monitoring issues because of the river's vulnerable condition and the conflict that has resulted as consequences of development. Moreover, political and national interests are stressed as key policies of each country. The political in consensus based decision making (CBDM) became an obstacle, which led to the proposal of alternative sustainable development by a balance of power through the process of negotiation and discourse on regional water development, involving the civil section and entrepreneurs of transnational policies in order to integrate water resource management.

Keywords: Development discourse, Mekong River Commission, Mekong Subregion

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งอธิบายถึงวาทกรรมการพัฒนาอันเกี่ยวข้องกับบทบาทของคณะกรรมการธิการแม่น้ำโขงในฐานะองค์กรระหว่างรัฐแห่งภูมิภาคต่อการพัฒนาลุ่มน้ำโขง โดยอาศัยวิธีการศึกษาวงศ์วิทยา (genealogy) เพื่อวิเคราะห์บริบทการพัฒนาด้วยการสืบย้อนสาแหรกของวาทกรรมอันอธิบายถึงการจัดตั้ง โครงสร้าง บทบาทและผลกระทบจากการพัฒนาของคณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง ในทุกช่วงการเปลี่ยนผ่านสำคัญขององค์กรภายใต้บรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศและระดับความร่วมมือของประเทศในอนุภูมิภาค นับตั้งแต่บริบทแห่งภูมิยุทธศาสตร์ (geo-strategic) ภายใต้วาระการพัฒนาว่าด้วยการแก้ปัญหาอุทกภัยของประเทศไทยที่สาม จวบจนสู่การพัฒนาแหล่งพลังงานไฟฟ้าจากแม่น้ำโขงเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมภายใต้บริบทภูมิภาคนิยม โดยอาศัยหลักกฎหมายแม่น้ำระหว่างประเทศและกรอบคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นหลักการสำคัญเพื่อการเฝ้าระวังภาวะเสื่อมเสียของความขัดแย้งจากผลกระทบการพัฒนา อย่างไรก็ตามที่อุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาของคณะกรรมการธิการแม่น้ำโขงนั้นได้แก่ผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์แห่งชาติอันถือเป็นวาระสำคัญเชิงนโยบายของแต่ละประเทศ รวมถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีรูปแบบของการตัดสินใจแบบฉันทานุมัติซึ่งถือเป็นกับดักสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนา อันนำมาสู่ข้อเสนอหลักของบทความนี้ที่ว่าด้วยการพัฒนาวิถีทางเลือกที่ยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องปรับสมดุลทางอำนาจเพื่อเปิดพื้นที่ของกระบวนการต่อรองและรื้อสร้างเชิงวาทกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำด้วยบทบาทของภาคประชาสังคมและผู้ประกอบการทางนโยบายข้ามชาติ เพื่อมุ่งสู่การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการภายใต้กรอบคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อสร้างสมดุลแห่งการพัฒนา ณ อนุภูมิภาคแห่งนี้

คำสำคัญ: วาทกรรมการพัฒนา คณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง อนุภูมิภาคแม่น้ำโขง

บทนำ

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แห่งนี้นับเนื่องตั้งแต่อดีตมีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะของการเป็นห้องทดลองทางสังคมศาสตร์เพื่อการก่อรูปขึ้นของแนวคิด ทฤษฎี และด้วยบริบทที่ตั้งซึ่งสำคัญในเชิงภูมิรัฐศาสตร์นั้นยิ่งนำสิ่งให้เหล่าประเทศมหาอำนาจและองค์กรระหว่างประเทศได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างสำคัญในทุก ๆ จังหวะของการเปลี่ยนผ่านทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ

ในภูมิภาคแห่งนี้ พร้อมกับกรอบคิดเชิงภูมิภาคนิยมที่ช่วยจัดวางความร่วมมือระหว่างประเทศไว้อย่างแข็งแกร่งร่วมกัน วาทกรรมการพัฒนาจึงกลายเป็นโครงข่ายที่ร้อยรัดให้ทุกประเทศต่างมีแนวทางที่มุ่งสู่ผลประโยชน์แห่งชาติร่วมกันยิ่งขึ้น และหนึ่งกรณีศึกษาที่สำคัญคือคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงที่สะท้อนปรากฏการณ์ในภูมิภาคแห่งนี้ได้เป็นอย่างดี โดยอาศัยวิธีการศึกษาวงศาวาทวิทยา (genealogy) อันเป็นวิธีวิทยาทางประวัติศาสตร์ในกระบวนทัศน์หลังสมัยใหม่ เพื่อการทบทวนชุดวาทกรรมในพื้นที่พร้อมกับสืบย้อนนวงศาวาทกรรมทั้งในเชิงเชื่อมต่อกับและย้อนแย้งไปตามแต่สภาวะการณ์ที่เปลี่ยนผ่านไป เพื่อการอธิบายให้เห็นถึงกระแสการพัฒนา ภูมิภาคแห่งนี้ที่ไม่ได้เป็นไปอย่างตามลำดับขั้นของพัฒนาการ แต่เป็นผลมาจากการปะทะ ประสาน ผันแปรและกลายตัวของวาทกรรม พร้อมกับอาศัยการตีความของชุดความคิดที่มีอำนาจด้วยมุมมองจากปัจจุบันกาลเป็นสำคัญ ซึ่งส่วนนี้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ภาวะปัจจุบันของวาระการพัฒนาของโลกเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนนั้นย้อนแย้งกับวาระการพัฒนาของประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่ต่างยึดโยงอยู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเพื่อขับไล่ภาวะความยากจน เหล่านี้คือห้วงของความเป็นปัจจุบันที่ต่างกัน อันนำมาสู่วัตถุประสงค์สำคัญของบทความนี้เพื่อการศึกษาทบทวนวาทกรรมการพัฒนาในมิติต่างๆ และภาคปฏิบัติทางวาทกรรม (discursive practice) ของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง รวมถึงบทบาทของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงในฐานะองค์กรระหว่างรัฐแห่งภูมิภาคต่อการพัฒนาลุ่มน้ำโขง ตลอดจนเส้นทางแห่งการพัฒนาที่ซึ่งถูกเสียดทานจากหลากหลายชุดวาทกรรม การช่วงชิงพื้นที่เชิงอำนาจแห่งวาทกรรม พร้อมกับการทบทวนในทุกวิถีทัศน์ทุกจินตนาการที่จะนำพาทุกชุมชนตลอดลุ่มน้ำโขงได้มีทางเลือกเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

พัฒนาการของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง

ทศวรรษแห่งการพัฒนาเชิงภูมิภาคได้เคลื่อนผ่านและนำมาสู่การก่อร่างสถาบันความร่วมมือเพื่อกระชับแน่นสันติภาพแห่งอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งเริ่มต้น

อย่างมีลำดับชั้นในช่วงทศวรรษ 1950 ภายใต้บริบทแห่งภูมิยุทธศาสตร์ (geo-strategic) หลังการลงนามในปฏิญญาว่าด้วยปัญหาการฟื้นฟูสันติภาพในภูมิภาคอินโดจีน ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1954 ผู้การมีเอกราชและอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์ของประเทศกัมพูชา ประเทศลาวและประเทศเวียดนาม อันถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญต่อความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาค (Thi Dieu, 1999: 52-56) เพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งการสนับสนุนจากประเทศที่พัฒนาแล้วของโลกเสรีซึ่งนำโดยประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศแคนาดา ภายใต้แผนการพัฒนาโคลัมโบ (Colombo Plan) อันส่งเสริมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียใต้และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงทศวรรษ 1950 (Colbert, 1977: 54) รวมถึงการสนับสนุนของสหภาพโซเวียต (USSR) ภายใต้หลักการเบรชเนฟ (Brezhnev Doctrine) ที่มุ่งส่งเสริมช่วยเหลือต่อรัฐบริวาร (client states) โดยเฉพาะประเทศเวียดนามและขยายไปสู่ประเทศกัมพูชาและประเทศลาว พร้อมกับการสนับสนุนทางการทหารและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ (Birgerson, 1997: 111)

ภายใต้บริบทยุคสงครามเย็น บทบาทของสหประชาชาติและประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นมุ่งให้การสนับสนุนการพัฒนาเพื่อสกัดกั้นการแพร่ขยายของระบอบคอมมิวนิสต์ (Molle, Foran & Floch, 2009: 4-5) อันถือเป็นภาวะการณ์สำคัญต่อพัฒนาการของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Committee - MC) ที่ประเทศผู้ก่อตั้งถูกจำเพาะไว้เพียงแต่ความร่วมมือของ 4 ประเทศในลุ่มน้ำโขงตอนล่างเท่านั้น ด้วยเพราะหวังเวลาดังกล่าวประเทศจีนนั้นเป็นตัวแทนของระบอบคอมมิวนิสต์ ขณะที่ประเทศพม่าหลังสนธิสัญญาปางโหลง (Palong Agreement) ในปี ค.ศ.1948 ประเทศก็เต็มไปด้วยความขัดแย้งทางการเมืองและจบลงด้วยการเมืองในระบอบเผด็จการทหาร (military dictatorship) (Hinton, 1996: 49-50) ความสำคัญในเชิงภูมิรัฐศาสตร์นั้นอาจเล็งเห็นได้จากการเข้ามามีบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศในภูมิภาคแห่งนี้ ทั้งสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme - UNDP) หน่วยงานช่างแห่งกองทัพ

บกสหรัฐอเมริกา (United States Army Corps of Engineers - USACE) นำมาสู่แผนการศึกษาทรัพยากรน้ำเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค ด้วยเพราะช่วงทศวรรษดังกล่าววาระการพัฒนาของโลกนั้นว่าด้วยการแก้ปัญหาอุทกภัยในประเทศโลกที่สาม อันนำมาสู่การจัดตั้งสำนักป้องกันอุทกภัย (ECAFE's Bureau of Flood Control) ขึ้นในปี ค.ศ. 1949 ณ กรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นหน่วยศึกษาและพัฒนางานด้านความรู้ด้านอุทกวิทยาของแม่น้ำโขงรวมถึงมาตรการความร่วมมือด้านต่างๆ ในฐานะแม่น้ำนานาชาติ (Wightman, 1963: 21-22)

ในปี ค.ศ. 1955 การเข้ามามีบทบาทสำคัญของสำนักฟื้นฟูที่ดินแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Bureau of Reclamation - USBR) นั้นนำมาสู่รายงานการสำรวจพื้นที่ลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Reconnaissance Report—Lower Mekong Basin) ในปี ค.ศ. 1958 ภายใต้คณะสำรวจของพลเรือโทเรมอนด์ เอ วิลเลอร์ หัวหน้าวิศวกรที่ได้ดำเนินการสำรวจเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในเชิงพื้นที่การก่อสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งของข้อสรุปจากรายงานนั้นมีข้อควรพิจารณาถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศลุ่มน้ำโขงที่ควรต้องมีมาตรการตรวจสอบอย่างจริงจัง แต่ทว่าหลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1960 กลับมีคณะวิศวกรจากประเทศออสเตรเลียเข้ามาศึกษาเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ก่อสร้างเขื่อนเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าจากน้ำ (Le-Huu & Nguyen-Duc, 2003: 6) เมื่อวาระการพัฒนาแห่งทศวรรษนั้นว่าด้วยการสร้างเขื่อนในประเทศโลกที่สาม ณ ห้วงเวลาดังกล่าวผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมนั้นแลเห็นเป็นเรื่องเล็กน้อย และสะท้อนได้ถึงกรอบคิดการพัฒนาเพื่อสร้างการเติบโตตามโลกทุนนิยมเสรีที่ได้เริ่มวางหมุดหมายวาทกรรมการพัฒนาไว้กับภูมิภาคแห่งนี้

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1957 เป็นต้นมา ประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะผู้สนับสนุนงบประมาณการพัฒนาภายใต้กองทุนเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Fund - ADF) สำหรับการพัฒนาในประเทศยากจน และกองทุนจากองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ (Agency for International Development - AID) นั้นมีส่วนสนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อวางแผนการพัฒนาและการบริหารจัดการทรัพยากรแม่น้ำโขง และต่อจากนั้นในช่วงปลายทศวรรษ 1960 เป็นต้นมาหลายโครงการพัฒนาถูกขับเคลื่อนผ่านทั้งโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank - ADB) ซึ่งทุกๆ แนวทางการพัฒนาแล้วแต่มุ่งสู่การพัฒนาแหล่งพลังงานไฟฟ้าจากแม่น้ำโขง ด้วยหวังให้การพัฒนาเศรษฐกิจนี้จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ความร่วมมือกันทั้งทางการเมือง สังคมและวัฒนธรรมของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Molle, Foran & Floch, 2009: 12)

การวางพันธกิจร่วมของคณะกรรมการการเศรษฐกิจแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ECAFE)¹ กับรัฐบาลของทั้ง 4 ประเทศของกลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศลาว ประเทศกัมพูชาและประเทศเวียดนามได้เริ่มต้นขึ้นภายใต้แนวทางตามรายงานการพัฒนาทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงล่าง ในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 1957 ที่กำหนดให้จัดตั้งหน่วยงานประสานความร่วมมือด้านการศึกษาและวางแผนการพัฒนาร่วมกันของประเทศกลุ่มน้ำโขงในรูปแบบของคณะกรรมการประสานงาน (coordination committee) อันถือเป็นความคิดริเริ่มที่สำคัญ และต่อมาภายหลังการประชุมคณะกรรมการประสานงานการพัฒนาแม่น้ำโขงตอนล่าง ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1957 ณ กรุงเทพมหานคร ได้นำมาสู่การรับรองบทบาทของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MC) ซึ่งเป็นตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิกในฐานะผู้มีอำนาจเต็ม (plenipotentiary authority) เพื่อการประสานความร่วมมือการพัฒนาแม่น้ำโขงทั้งทางด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (ECAFE, 1957) ภายใต้หลักการเคารพต่ออำนาจอธิปไตย ความเท่าเทียมกันและบูรณาภาพแห่งดินแดนของประเทศสมาชิกที่มีร่วมกัน

องค์การสหประชาชาติมีบทบาทสำคัญต่อการจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศ (international drainage basin) และแม่น้ำโขงถือเป็นแห่งแรกของโลกที่มีหน่วยประสานงานวาระแห่งการพัฒนาแม่น้ำ โดยผ่านคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ (National Mekong Committees - NMCs) ที่ทำหน้าที่เชื่อมประสานกับแผนนโยบายการพัฒนาประเทศของแต่ละชาติสมาชิก ซึ่งในปี ค.ศ. 1962 ได้มีการจัดตั้ง

¹ ในปี ค.ศ. 1974 คณะกรรมการการเศรษฐกิจแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Economic Commission for Asia and the Far East-ECAFE) ได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific - UNESCAP)

คณะทำงานอันเป็นรากฐานสำคัญของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission Secretariat - MRCS) ในฐานะหน่วยประสานงานกลาง โดยช่วงเริ่มการก่อตั้งสำนักงานตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร² งบประมาณสนับสนุนจากทั้งประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่นและประเทศสหรัฐอเมริกา พร้อมกับคณะที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศซึ่งประกอบด้วยหลากหลายสาขา ทั้งทางด้านวิศวกรรม เกษตรกรรม การเงินและเศรษฐกิจ ภายใต้ว่าทรรวมการพัฒนาชุดใหม่ที่พยายามสร้างสมดุลแห่งการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งสะท้อนได้จากรายงานแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ในปี ค.ศ. 1962 ของกลุ่มนักภูมิศาสตร์สิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวไว้ในส่วนหนึ่งของรายงานถึงข้อท้าทายต่อการพัฒนาที่ซึ่งทุกชีวิตในลุ่มน้ำโขงคือผู้แบกรับความเสี่ยงหรือความคุ้มค่าต่อแนวทางการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

พัฒนาการของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission - MRC) ในอดีตนั้นถูกกล่าวขานไว้ในฐานะข้อตกลงแห่งความร่วมมือที่ทันสมัยภายใต้หลักกฎหมายแม่น้ำระหว่างประเทศ (international watercourses) และกรอบคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน อันถือเป็นต้นแบบแห่งความร่วมมือสำหรับประเทศกำลังพัฒนา โดยในปี ค.ศ. 1975 ทั้ง 4 ประเทศร่วมกันลงนามในปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ณ กรุงเวียงจันทน์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ทรัพยากรแม่น้ำโขง อาทิ หลักการบริหารลุ่มน้ำ (drainage basin) และหลักการใช้น้ำอย่างเป็นธรรม (equitable utilization) ซึ่งถือเป็นหลักการที่มีความก้าวหน้าอย่างมากในห้วงทศวรรษดังกล่าว แต่ด้วยปัญหาการเมืองภายในประเทศลาวและประเทศกัมพูชาในช่วงเวลานั้นกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการขับเคลื่อนการทำงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1978 ประเทศกัมพูชาได้ถอนตัวออกจากประเทศภาคีภายหลังถูกปกครองด้วยกองกำลังฝ่ายคอมมิวนิสต์กัมพูชา

² ในปี ค.ศ. 1995 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRCS) ได้ย้ายจากกรุงเทพมหานครไปตั้ง ณ เมืองหลวงที่มีแม่น้ำโขงไหลผ่าน กำหนดเวียงจันทน์ 5 ปี โดยเป็นกรุงเทพมหานครและนครเวียงจันทน์ตามลำดับ ต่อมา ปี ค.ศ. 2009 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงถูกแบ่งส่วนงานและจัดตั้งเป็นสำนักงานถาวรร่วม (Co-hosted) สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง ณ กรุงเทพมหานคร (OSP) และสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง ณ นครหลวงเวียงจันทน์ (OSV)

(Khmer Rouge) ภาวะสูญญากาศนั้นส่งผลต่อบทบาทของคณะกรรมการแม่น้ำโขงที่เป็นไปอย่างไม่เต็มที่ ประเทศลาว ประเทศเวียดนามและประเทศไทยจึงได้ร่วมลงนามปฏิญญาว่าด้วยคณะกรรมการชั่วคราวเพื่อประสานงานลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1978 ณ กรุงเวียงจันทน์ แต่ทว่าภายใต้บริบทสงครามอินโดจีนครั้งที่ 2 นั้นทำให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว (Interim Mekong Committee - IMC) มีข้อจำกัดในการดำเนินงานทั้งทางด้านงบประมาณ และความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของแต่ละประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Makim, 2002: 3-4)

ภายหลังการลงนามในข้อตกลงสันติภาพของประเทศกัมพูชา ในปี ค.ศ. 1991 ณ กรุงปารีส อันนำมาสู่การกลับเข้าร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขงครบทั้ง 4 ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างอีกครั้ง แต่ด้วยเพราะห้วงเวลาที่ผ่านมากฎภูมิภาคแห่งนี้ตกอยู่ภายใต้บรรยากาศแห่งประวัติศาสตร์ความขัดแย้งอันสืบเนื่องยาวนานรวมทั้งบริบทความขัดแย้งทางการเมืองภายในของแต่ละประเทศยังคงเป็นอุปสรรคที่สำคัญ แต่ด้วยการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ในการเจรจาต่อรองจนนำมาสู่ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน (the MRC Agreement) ในปี ค.ศ. 1995 (MRC, 2013: 18-24) พร้อมกับบทบาทของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงในฐานะองค์กรระหว่างรัฐแห่งภูมิภาค (intergovernmental organizations - IGOs) ภายใต้การสนับสนุนของสหประชาชาติ เพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำโขงตอนล่างด้วยหลักการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

พัฒนาการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงขยับมาสู่พันธกิจขององค์กรในฐานะผู้ขับเคลื่อนการพัฒนาด้วยลำดับความสำคัญเพื่อการร่วมแบ่งปันโอกาสทางเศรษฐกิจอันเป็นหลักการสำคัญที่ช่วยผลักดันไปสู่ภูมิภาคนิยมแม่น้ำโขง (Mekong regionalism) (Sokhem & Sunada, 2008: 135) ซึ่งสะท้อนได้จากการขยายความร่วมมือกับประเทศลุ่มน้ำโขงตอนบนทั้งประเทศจีนและประเทศเมียนมาในฐานะประเทศคู่เจรจา (dialogue partner) แนวทางดังกล่าวตามทฤษฎีแนวสถาบันนิยมเสรี (liberal institutionalism) นั้นช่วยอธิบายได้ถึงพัฒนาการ

ขององค์กรระหว่างรัฐ (transnational institutions) ในกรณีของแม่น้ำโขงนั้นจำเป็นต้องอาศัยหุ้นส่วนที่สาม (third-party) ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญต่อองค์กรความร่วมมือแม่น้ำนานาชาติ และความร่วมมือดังกล่าวเล็งเห็นได้ถึงถึงความสำคัญในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ที่ช่วยยกระดับความร่วมมือของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงใน 2 มิติสำคัญ ได้แก่ (1) กระบวนสร้างสันติภาพผ่านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกัน โดยอาศัยโครงการพัฒนาทั้งการพัฒนาาระบบชลประทาน การประมง การพัฒนาแหล่งพลังงานไฟฟ้าจากน้ำ และการคมนาคมขนส่งสินค้าผ่านแม่น้ำโขง (2) บริบทแม่น้ำนานาชาติช่วยหนุนเสริมให้ก้าวพ้นขอบเขตทางการเมืองและนำมาสู่รัฐแห่งการพึ่งพาและความร่วมมือเพื่อการพัฒนาในระยะยาว (Bobekova, Pearce Smith & Svensson, 2013: 7)

กระบวนการเปลี่ยนผ่านเชิงวาทกรรมการพัฒนาแม่น้ำโขง

ลักษณะทางภูมิศาสตร์กายภาพของแม่น้ำโขงจากข้อมูลการสำรวจเพื่อจัดทำแผนที่เขตแดนของกลุ่มข้าราชการอาณานิคมฝรั่งเศสในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1866-1867 นั้น แม่น้ำโขงตั้งแต่เมืองท่าปากแม่น้ำโขงในประเทศเวียดนามย้อนสายน้ำขึ้นไปจนถึงเมืองจินหง มณฑลยูนนานในประเทศจีนนั้นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมไม่มาก จวบจนกระทั่งเข้าสู่ช่วงทศวรรษ 1980 อันเป็นทศวรรษแห่งการพัฒนา (Shoemaker & Baird, 2001) ที่ซึ่งเกี่ยวพันกับพื้นที่ชีวิตของผู้คนลุ่มแม่น้ำโขงกว่า 60 ล้านคน และไม่น้อยกว่า 8 ใน 10 คนที่ต้องพึ่งพาแม่น้ำโขงเพื่อการดำรงชีพ หลายชุมชนมีวิถีเกษตรกรรมพึ่งพาธรรมชาติ การจับปลาและการออกหาอาหารเพื่อประทังชีวิต ดันรนเพื่อความอยู่รอดจากความยากจนยากไร้ ชีวิตผู้คนจึงสัมพันธ์กับความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขง (Sarkkula, Keskinen, Koponen, Kumm, Richey & Varis, 2009: 227) ฐานทรัพยากรธรรมชาติที่ก่อเกื้อเป็นวิถีชีวิตคนลุ่มน้ำในฐานะแหล่งผลิตอาหารที่สำคัญทั้งในมิติเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมถึงคุณค่าแห่งความหลากหลายในวิถีวัฒนธรรมลุ่มน้ำโขง (Barlow, Baran, Halls & Kshatriya, 2008: 16)

ภาวะด้อยพัฒนาของประเทศในกลุ่มน้ำโขงสืบเนื่องจากการขาดแคลนทั้งงบประมาณและองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญเพื่อการวางแผนพัฒนาเชิงภูมิภาค ขณะที่การพัฒนาเชิงภูมิภาคก็อุปมาไว้กับแผนพัฒนาประเทศของแต่ละชาตินั้น ๆ ให้อธิบายเป็นการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงภูมิภาคที่มีร่วมกัน จวบจนกระทั่งปี ค.ศ. 1970 คณะที่ปรึกษาจากต่างประเทศได้จัดทำรายงานการบูรณาการแผนการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงแห่งทศวรรษ 1970 (The 1970 Indicative Basin Plan) เพื่อวางแผนการพัฒนาในระยะยาว 30 ปี (ปี ค.ศ. 1970-2000) โดยช่วงแรกเป็นการวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาอย่างบูรณาการผ่านการวิเคราะห์ทิศทางการเติบโตของภูมิภาค อาทิเช่น ปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้า การขยายตัวของพื้นที่เกษตรกรรม และการจัดการด้านชลประทาน เพื่อแบ่งปันความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมุ่งสู่ความทันสมัย อันเป็นผลให้ในช่วง 2 ทศวรรษต่อมา ประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงตอนล่างมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่สูงขึ้น (ADB, 2009)

แผนปฏิบัติการในช่วงแรกเริ่มของการก่อตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC) นั้นถูกกำกับทิศทางไว้ด้วยนักวิชาการนโยบาย (technocrat) ที่ซึ่งแผนพัฒนาต่างมุ่งสู่โครงการทางด้านวิศวกรรมขนาดใหญ่อันสอดคล้องกับวาระการพัฒนาของประเทศสมาชิกที่ว่าด้วยนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจอันซึ่งถือเป็นปกติวิสัยของกระบวนการทางการเมืองที่ว่าด้วยการเมืองเรื่องปากท้อง วาทกรรมการพัฒนาชุดนี้ทรงอำนาจทางการเมืองอันมีอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนโลกทัศน์ของผู้คน ดังคำที่ว่าพัฒนาไม่อาจรอได้นั้นได้เร่งรัดสู่การพัฒนาทั้งทางด้านการศึกษา สาธารณูปโภคทั้งไฟฟ้าและน้ำประปาเพื่อยกระดับมาตรฐานชีวิตของผู้คนกลุ่มน้ำโขง ในขณะที่เดียวกันบทบาทของนักพัฒนานโยบาย (policy maker) ก็มักมีกระบวนการตัดสินใจบนฐานคิดของภาครัฐและภาคเอกชนเป็นสำคัญ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงมุ่งตอบสนองความต้องการด้านพลังงานในภูมิภาค การชลประทาน เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การพัฒนาเศรษฐกิจภาคชนบท แต่กลับไม่กล่าวถึงความเสี่ยงต่อระบบนิเวศทางธรรมชาติและผลกระทบในมิติต่าง ๆ อันนำมาซึ่งความไม่ไว้วางใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แม้ว่าการจัดการแม่น้ำโขงจะเป็นวิธีการทาง

วิทยาศาสตร์แต่ความรู้เหล่านี้ถูกตีความเอื้อไว้สำหรับวาระการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เป็นสำคัญโดยที่มีอิทธิพลและผลประโยชน์ทางการเมืองอยู่เบื้องหลังการผลิตความรู้ต่อการจัดการลุ่มแม่น้ำโขง (Kirmani, 1990: 200) นับตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา จะเห็นได้ถึงความขัดกันของแนวนโยบายภาครัฐที่มุ่งบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตรกรรมในขณะที่กลุ่มนักลงทุนภาคเอกชนต่างมุ่งพัฒนาแหล่งพลังงาน และเช่นเดียวกันที่ทุกหัวโขนตั้งแต่นักวิศวกรรมทรัพยากรน้ำไปจนถึงนักลงทุนต่างก็มีมุมมองต่อแม่น้ำโขงถึงภาวะแห่งการพัฒนา ภายใต้การครองอำนาจนำของวาทกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Eugene, 1969: 15)

ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา แม่น้ำโขงได้กลายเป็นพื้นที่แห่งการระเบิดออกของวาทกรรมการพัฒนาด้วยเชื้อปะทุจากประเทศจีน ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงภูมิศาสตร์ของประเทศต้นน้ำและประเทศปลายน้ำนั้นล้วนแต่เป็นเรื่องทางการเมืองที่สะท้อนถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจอันมีส่วนชี้นำต่อการจัดทรัพยากรน้ำเพื่อการพัฒนา และเมื่อประเทศต้นน้ำดังกล่าวนั้นคือประเทศจีนที่ซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองเหนือกว่าประเทศปลายน้ำอย่างมาก จึงก่อให้เกิดความไม่สมมาตรในแง่ของความสัมพันธ์เชิงอำนาจต่อการจัดการแม่น้ำโขงที่มีร่วมกัน (MRC, 2003: 214) จากแนวนโยบายการพัฒนาภาคตะวันตกเพื่อเชื่อมโยงสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายใต้ยุทธศาสตร์บ่อมหัศจรรย์ (Bridgehead Strategy) นั้นเพื่อรองรับการเติบโตของเมืองอุตสาหกรรมในมณฑลยูนนานและมณฑลทางตอนใต้ของประเทศจีน อาทิ โครงการเขื่อนน้ำตกแห่งแม่น้ำหลานชาง (Lancang Dam Cascade) เพื่อผลิตไฟฟ้าพลังงานน้ำ รวมถึงการระเบิดไซดหินเกาะแก่งเพื่อปรับลักษณะทางภูมิศาสตร์ของแม่น้ำโขงอันจะส่งเสริมการเดินทางเรือเพื่อการค้าระหว่างประเทศที่ได้ขยายเส้นทางไปถึงตอนเหนือของกรุงพนมเปญ (Osborne, 2009: 60) เหล่านี้คือหลักชัยการพัฒนาของประเทศมหาอำนาจในภูมิภาคที่ได้วางหมุดหมายไว้เพื่อกำกับให้สายธารแห่งการพัฒนาของประเทศลุ่มน้ำโขงเป็นไปในกระแสธารเดียวกัน

วาทกรรมการพัฒนาภายใต้ภาวะสมัยใหม่นั้นผลักดันให้ทุก ๆ รัฐมุ่งมั่นสู่การพัฒนา (discourse of development state) เพื่อยกระดับความเจริญเติบโตทาง

เศรษฐกิจและความทันสมัย แต่ทว่าภายหลังในทุกๆ กระบวนการพัฒนานั้นมักนำพาไปสู่ความยากจนรูปแบบใหม่ เนื่องด้วยว่าภายใต้ภาวะสมัยใหม่นั้นมีพื้นที่ปฏิบัติการเชิงวาทกรรมที่มุ่งอธิบายถึงรูปแบบชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้คนชนบทอย่างใหม่ๆ เกี่ยวกับมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้น อันมาพร้อมๆ กับแผ่ขยายพื้นที่แห่งความด้อยการพัฒนาที่ซึ่งกักเก็บผู้คนในวงกว้างยิ่งขึ้นท่ามกลางการพัฒนาไปสู่ความทันสมัย ดังเช่นกรณีประเทศลาวที่แม้ว่าระบอบสังคมนิยมจะฝักรากฐานมายาวนานเกือบ 40 ปี แต่กลับตูดตื่นเขินและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคน (Evans, 1995: 36) จากจุดเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1986 ที่รัฐบาลลาวได้ประกาศเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้ประเทศพ้นจากภาวะด้อยพัฒนาภายในปี ค.ศ. 2020 สู่การปฏิรูปทางเศรษฐกิจภายใต้แนวนโยบายจินตนาการใหม่ (New Thinking Policy) และต่อมาในช่วงทศวรรษ 1990 มุ่งเน้นนโยบายดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและนำมาสู่ภาวะการเบียดขับชุมชนออกจากฐานทรัพยากรที่ขยายวงกว้างยิ่งขึ้น อันเป็นผลจากการปฏิรูปเศรษฐกิจสู่ระบบตลาด (Chamberlain & Phomsombath, 2002: 23)

เมื่อฐานทรัพยากรหลุดมือภาพของความยากจนแบบใหม่ก็ยิ่งเด่นชัดยิ่งขึ้นจากความไม่เท่าเทียมในโอกาสกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งสามารถอธิบายถึงกระบวนการหรือสร้างวาทกรรมการพัฒนาด้วยรัฐได้ดังนี้ (1) กระบวนการที่รัฐขยายอาณาเขตการพัฒนาไปครอบคลุม (territorialisation) (2) กระบวนการที่รัฐโยกย้ายผู้คนท้องถิ่นออกจากพื้นที่สู่การตั้งรกรากใหม่ (deterritorialisation) (3) กระบวนการที่รัฐสร้างความหมายและการรับรู้ต่อบริบทใหม่ (reterritorialisation) (4) กระบวนการจัดการกับกระแสการต่อต้านที่มีต่อโครงการพัฒนาของรัฐ (counter-territorialisation) (Rigg, 2005: 109) กระบวนการดังกล่าวใช้หลักความมั่นคงของรัฐนำมาจัดการเพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติซึ่งทำให้รัฐบาลของแต่ละประเทศมักจะจัดการกับชุมชนในพื้นที่การสร้างเขื่อนทั้งการบังคับโยกย้ายถิ่นฐานและการปราบปรามกลุ่มผู้คัดค้าน ในขณะที่ภาคเอกชนและกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองนั้นแสวงหาประโยชน์ด้วยการกว้านซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไร อาทิ กรณีเขื่อนปากมูลในประเทศไทยชาวบ้านมากกว่า 6,200 ครัวเรือนที่สูญเสียวิถีชาวประมงสู่ความล่มสลายของชุมชนตลอดลำน้ำมูล กรณีเขื่อนน้ำงึม 1 ในประเทศลาวถูกสร้างขึ้นทับแทนพื้นที่

เกษตรกรรมของเกษตรกรกว่า 800 ครอบครัว โดยที่ไม่มี การจ่ายค่าชดเชยใดๆ และต้องอยู่ด้วยสภาพชีวิตที่ยากจนแร้นแค้น และกรณีเขื่อนฮวาบิ่งห์ ในประเทศเวียดนาม ชนกลุ่มน้อยในเขตภาคเหนือของเวียดนามถูกบังคับโยกย้ายถิ่นฐาน รวมถึงกรณีเขื่อนท่าสาบ บนแม่น้ำสาละวินในเขตรัฐฉานของประเทศเมียนมานั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศและปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชนกลุ่มน้อยกว่า 60,000 ครัวเรือน ทั้งการเผาหมู่บ้าน การบังคับใช้แรงงาน การข่มขืนและการสังหารหมู่ (Hori, 2000: 398)

หลักการพัฒนาที่ขัดกันภายใต้กับटकผลประโยชน์แห่งชาติ

อนุภาคภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเปรียบเสมือนเป็นพื้นที่แห่งความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการเมืองระหว่างประเทศ โดยมีประเทศสมาชิก 4 ประเทศเป็นตัวแสดงร่วมอันสำคัญซึ่งสะท้อนผ่านเวทีความร่วมมือของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง และภายใต้การวางดุลแห่งอำนาจระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะภาคพื้นสมุทร (maritime power) กับประเทศจีนในส่วนของภาคพื้นทวีป (continental power) ทั้งสองประเทศมีส่วนเกี่ยวข้องกับความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีว่าด้วยการพัฒนารัพยากรธรรมชาติในลุ่มแม่น้ำโขง ความร่วมมือในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนาที่ยั่งยืนในบริบทแห่งการพึ่งพาทางเศรษฐกิจ ประเทศมหาอำนาจทั้งสองมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการวางระเบียบวาระการพัฒนาในฐานะภูมิรัฐศาสตร์สำคัญแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Valencia, 2010: 9) ซึ่งรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจเช่นนี้เองเป็นรากเหง้าของความซับซ้อนเชิงองค์กรและกลไกของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงที่ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนอาวุโส (ระดับรัฐมนตรีกระทรวง) จากทั้ง 4 ประเทศสมาชิก อันนำไปสู่ภาวะการเลือกข้างทางการเมืองภายใต้เงื่อนไขผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมถึงพิธีการแห่งการเมืองแบบฉันทามติที่ยึดมั่นการตัดสินใจแบบฉันทานุมัติ (Consensus Based Decision Making - CBDM) นั่นถือเป็นมูลเหตุสำคัญของความล่าช้าและอุปสรรคต่อความร่วมมือของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง อันเป็นกับटकเดียวกับ

ความร่วมมือแห่งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เมื่อทุกประเทศต่างก็จัดวางระเบียบวาระแห่งผลประโยชน์ชาติเป็นสำคัญ

บทบาทของคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ (NMCs) ที่ทำงานประสานร่วมกับสำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งโดยส่วนใหญ่คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติจะถูกมอบหมายภารกิจให้กับกระทรวงที่เกี่ยวข้องเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่กลับเป็นปมอ่อนต่อบทบาทของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเมื่อในฐานะผู้แทนแห่งรัฐนั้นๆ กลับได้มาเพียงโลกทัศน์แบบนักการเมือง ขณะที่หลักการความร่วมมือของประเทศสมาชิกยังอยู่ภายใต้สังกัดกับเรื่องหลักอธิปไตยเหนือดินแดน (territorial sovereignty) และเพื่อสถาปนาอำนาจแห่งรัฐอันมีอธิปไตยเหนือเขตน้ำแดนดินของตน (Öjendal, Hassan & Hellberg, 2012: 197) ที่สะท้อนถึงความไม่เท่าทันต่อพลวัตของประเด็นข้ามแดน (trans-boundary) ในโลกยุคปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันในแต่ละประเทศสมาชิกก็ยังคงสาละวนอยู่กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของตนเป็นสำคัญ บทบาทของคณะกรรมการแม่น้ำโขงจึงไม่พ้นหน้าที่ประสานผลประโยชน์ระหว่างกันของชาติสมาชิก โดยเฉพาะเรื่องผลประโยชน์ร่วมทางเศรษฐกิจเพื่อยกระดับในทุกมิติความร่วมมือระหว่างรัฐ ภายใต้บริบทของความซับซ้อนและแตกต่างของระบอบการเมืองในแต่ละประเทศก็ยิ่งซ้อนทับความซับซ้อนต่อการจัดการแม่น้ำโขงมากยิ่งขึ้นไปอีก

บริบทแห่งความย้อนแย้งกันในเชิงหลักการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงนั้นมีหลายชุดที่ซับซ้อนทั้งความขัดกันเชิงมุมมองต่อการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในลุ่มแม่น้ำโขง พร้อมๆ กับถูกซ้อนทับด้วยความขัดกันเชิงหลักการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง ดังเช่นในช่วงทศวรรษ 1960 แผนการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงกล่าวไว้ถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการวางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ แต่หลังจากทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา หลักการพัฒนากลับถูกอธิบายด้วยกระบวนทัศน์อย่างใหม่ที่ว่าด้วยการรักษาสมดุลแห่งระบบนิเวศทางธรรมชาติเป็นสำคัญ ในขณะที่แผนแม่บทการพัฒนาของแต่ละประเทศลุ่มน้ำโขงก็ดูจะเดินทางมาไกลเกินกว่าจะย้อนคืน ดังตัวอย่างในประเทศต่างๆ กรณีประเทศกัมพูชา ภายใต้แผนพัฒนายุทธศาสตร์แห่งชาติ (National Strategic Development

Plan - NSDP) ปี ค.ศ. 2009-2013 ที่มุ่งสู่การพัฒนาแหล่งพลังงานของประเทศเป็นสำคัญ ในขณะที่อีกชุดการพัฒนาหนึ่งเป็นไปเพื่อการอนุรักษ์ความสมบูรณ์ของแม่น้ำโขงเพื่อการรักษาพันธุ์ปลาสำหรับแหล่งการประมงที่สำคัญของประเทศ กรณีประเทศเวียดนามที่ปัจจุบันกลายเป็นประเทศผู้ลงทุนด้านการพัฒนาพลังงานน้ำที่ใหญ่ที่สุดในเขตแม่น้ำโขงของ แม่น้ำเซซานและแม่น้ำสเรป็อก (3S Rivers) โดยการไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (Electricity of Vietnam - EVN) แต่ขณะเดียวกันอีกชุดการพัฒนาหนึ่งเป็นไปเพื่อการปกป้องพื้นที่การเกษตรกรรมและการประมงบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง (Mekong Delta) (UNEP, 2006: 41-42) ส่วนในกรณีประเทศลาวภายใต้ข้อตกลงสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Tariff MOU/PPA) กับประเทศไทย ประเทศเวียดนามและประเทศกัมพูชา รัฐบาลลาวให้การสนับสนุนภาคเอกชนและบริษัทข้ามชาติเพื่อเข้ามาลงทุนในโครงการพัฒนาเขื่อนพลังงานน้ำภายใต้สัญญาโอนสิทธิ์สิ่งก่อสร้าง (Build Operate Transfer - BOT) และปัจจุบันพลังงานไฟฟ้ากลายเป็นสินค้าส่งออกหลักของประเทศลาวและในฐานะแหล่งพลังงานที่สำคัญของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Battery of Southeast Asia) แต่ทว่าหมู่บ้านส่วนใหญ่ในประเทศลาวยังคงไม่มีกระแสไฟฟ้าใช้ (Grimsditch, 2012: 69) ถึงแม้ว่าในแต่ละรัฐจะใส่ใจเกี่ยวกับผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมอยู่บ้างในหลายครั้งคราว แต่ก็จะถูกกลบทับด้วยวาทกรรมใหม่ ๆ ตั้งแต่การค้าชายแดนไปจนถึงเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ด้วยเพราะเล็งเห็นผลได้อย่างชัดเจนจากปฏิบัติการเชิงวาทกรรมอันช่วยต่อขยายพื้นที่แห่งโอกาสทางเศรษฐกิจและบรรเทาความยากจนยากไร้ผ่านการลงทุนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ทั้งหลาย

ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 กรอบคิดภูมิภาคนิยมแนวใหม่ นำส่งสู่จินตนาการการเติบโตร่วมกันเชิงภูมิภาคเด่นชัดยิ่งขึ้นและสะท้อนถึงเศรษฐกิจทางการเมืองเชิงภูมิภาค (region's political economy) ภายหลังประเทศเวียดนามและตามต่อมาด้วยประเทศกัมพูชาและประเทศลาวได้ก้าวเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจแบบระบบตลาด บรรยายภาพแห่งความร่วมมือกันทางการเมืองจึงมีนัยสำคัญต่อกันมากยิ่งขึ้นเพื่อการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมอันทันสมัย (modernisation agendas) ถือเป็นวาระการพัฒนาที่มีร่วมกัน (King,

Bird & Haas, 2007: 25-26) ยังผลให้ประเทศต่าง ๆ ในลุ่มน้ำโขงต่างมีมุมมองที่จะแบ่งปันการใช้ทรัพยากรธรรมชาติแม่น้ำโขงร่วมกัน โดยที่ประเทศลาวจำเป็นต้องพัฒนาแหล่งพลังงานไฟฟ้าพลังน้ำเพื่อส่งขายให้กับประเทศไทยและประเทศเวียดนาม ขณะที่ทั้งประเทศลาวและประเทศกัมพูชาต่างก็จำเป็นต้องพึ่งพาการลงทุนจากทั้งประเทศเวียดนามและประเทศจีน หนึ่งในตัวอย่างพื้นที่ผลประโยชน์เชิงแบ่งปันนี้ก็คือโครงการพัฒนาเขื่อนเหล่านี้นั่นเอง (ICEM, 2010: 6) อันทำให้ตระหนักได้ว่าการพัฒนาในลุ่มแม่น้ำโขงนั้นอาจไม่มีผลลัพธ์ระหว่างผู้กำชัยชนะกับผู้พ่ายแพ้ (non-zero-sum) ด้วยว่าทุกฝ่ายต่างสมประโยชน์ร่วมกัน แต่ถ้าหากผลประโยชน์บนความร่วมมือระหว่างประเทศในลุ่มน้ำโขงนั้นเกิดเสียสมดุลก็อาจจะหมายถึงอุปสรรคแห่งโอกาสความร่วมมือและภาวะสับสนเสี่ยงต่อสันติภาพในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงแห่งนี้

วาระแห่งการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงทุกกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาร่วมแข่งชิง ภายใต้สถานการณ์ความต้องการด้านพลังงานในภูมิภาคที่เพิ่มมากขึ้น สอดรับกับทั้งจำนวนแผนการพัฒนาเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าจากเขื่อนพลังน้ำและจำนวนเงินลงทุนอันมหาศาลจากภาคเอกชนเพื่อแลกกับสิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับ การก่อสร้างเขื่อนส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของบริษัทก่อสร้างมากกว่าจะเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญทางด้านพลังงาน โดยในช่วงปี ค.ศ. 2006-2008 มีบันทึกข้อตกลงเพื่อศึกษาความเป็นไปได้เกี่ยวกับการสร้างเขื่อนจำนวนมากอันนำมาสู่การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตลอดลำน้ำโขงของหลายบริษัทจากหลายประเทศ อาทิเช่น ประเทศจีน ประเทศเวียดนาม ประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย รวมถึงประเทศรัสเซีย (Lee, 2008: 4) ปัจจุบันประเทศลาวกลายเป็นศูนย์กลางตลาดไฟฟ้าพลังน้ำและเพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงานในภูมิภาค และถึงแม้ว่าในหลายสิบเขื่อนจะพยายามยกระดับวิทยาการสู่ระบบเขื่อนสมัยใหม่ที่เป็นระบบการปล่อยน้ำไหลผ่านตลอดปี (Run-of-river Hydro Plant) แต่โครงการขนาดใหญ่มากมายที่ทยอยไหลสู่ผุดขึ้นนั้นคือมาตรวัดถึงผลกระทบต่อระบบนิเวศอย่างมหาศาล

เรามาดูถึงจุดนี้ได้อย่างไร คำตอบนั้นมียู่ตามชุดวาทกรรมการพัฒนาเชิงภูมิภาคซึ่งถูกจัดระเบียบวาระการพัฒนาพร้อมกับถูกขับเคลื่อนอย่างสำคัญด้วยองค์กรโลกบาล (supra-national organization) สถาบันทางการเงินระหว่างประเทศที่เข้ามาร่วมดำเนินการทั้งในระดับทวีปภาคีและระดับพหุภาคีเพื่อการส่งเสริมการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในภูมิภาคเป็นสำคัญ อาทิ ในปี ค.ศ. 2006 ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้นำเสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำเพื่อการแก้ไขปัญหาความยากจน (ADB, 2006) ในปี ค.ศ. 2007 บทบาทของธนาคารโลกได้ให้การสนับสนุนการพัฒนาโครงข่ายสายส่งกระแสไฟฟ้ากัมพูชา-ลาว และองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งสวีเดน (Swedish International Development Cooperation Agency - SIDA) ได้ให้การสนับสนุนความร่วมมือการซื้อขายพลังงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนในภูมิภาค (Ratner, 2002: 85) และในปี ค.ศ. 2010 ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่คณะกรรมาธิการประสานงานด้านการซื้อขายพลังงานในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Regional Power Trade Coordination Committee - RPTCC) ภายใต้แผนแม่บทของโครงการเชื่อมโยงโครงข่ายพลังงานในภูมิภาค (ICEM, 2010: 9-10) รวมถึงองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development - USAID) ภายใต้ขัริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Initiative - LMI) ในปี ค.ศ. 2009 เพื่อร่วมกันประสานพื้นที่แห่งการพัฒนาทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข การศึกษาและโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อการจัดการน้ำและพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน (Hiebert, Nguyen & Poling, 2014: 39)

กระบวนการต่อรองและรื้อสร้างเชิงวาทกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำโขง

ข้อโต้แย้งเชิงวาทกรรมการพัฒนาภายใต้บริบทลุ่มแม่น้ำโขงกลายเป็นโจทย์สำคัญที่ถูกขับเคลื่อนจากภาคประชาสังคมเพื่อทบทวนแนวทางการพัฒนาที่มุ่งสู่ความยั่งยืนแห่งวิถีผู้คนในชุมชนท้องถิ่น อันเป็นเรื่องควรใคร่ครวญใส่ใจแต่ดูราวกับว่าผู้กำหนดนโยบายมักยึดมั่นอยู่กับชุดการอธิบายเดียวกันนั้นก็เพื่อมุ่ง

ให้เศรษฐกิจของประเทศได้พัฒนา เมื่อมุมคิดนั้นเปิดกว้างไว้กับเรื่องเศรษฐกิจเป็นสำคัญก็กลับมาซึ่งภาวะตีบแคบของมุมมองที่มีต่อระบบนิเวศวิทยา อันสะท้อนได้จากการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของหน่วยงานภาครัฐนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างแหล่งรายได้ของภาครัฐ (Scott, 1998: 189-191) ทั้งกรณีเขื่อนปากมูลในประเทศไทย เขื่อนน้ำจึมในประเทศลาว นั้นสะท้อนได้ถึงรูปแบบพื้นฐานของการตัดสินใจเชิงนโยบายที่มาจากภายนอก เบื้องหลังวาทกรรมการสร้างเขื่อนเหล่านั้นอาศัยเพียงความรู้การจัดการด้านอุทกวิทยา แต่ทว่าพัฒนาที่ทอดยาวหลายทศวรรษกลับสะท้อนให้เห็นถึงพื้นที่แห่งความไม่รู้ต่อระบบนิเวศอันกว้างยิ่งกว่า

เฉกเช่นเดียวกันแก่นกลางเชิงกระบวนการทัศนความรู้ภายในสำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงนั้นคือพื้นที่ความรู้เชิงวิทยาศาสตร์และองค์ความรู้ด้านอุทกวิทยา การศึกษาสภาพสิ่งแวดล้อมของลุ่มน้ำเพื่อการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำนั้นคือส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างกรอบสนับสนุนการตัดสินใจ (Decision Support Framework - DSF) (WB, 2004: 14-15) ซึ่งถูกสั่งสมและพัฒนาตลอดหลายทศวรรษ ในฐานะนายหน้าแห่งความรู้ (knowledge broker) สำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงนั้นให้การสนับสนุนองค์ความรู้ที่เปิดกว้างแก่ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ (Hawkesworth et al, 2007: 7-8) แต่กลับเข้มแคบต่อช่องทางข้อมูลอันเป็นประโยชน์ที่จะเผยแพร่สู่สาธารณชน สะท้อนถึงการถอยห่างออกจากชีวิตผู้คนพร้อมๆ กับความไม่เท่าทันต่อมิติความขัดแย้งในสังคมลุ่มน้ำที่ซึ่งพลวัตไปและนำมาสู่กระบวนการทำให้เป็นชายขอบอันเป็นผลพวงของขั้นตอนการวางแผนการพัฒนาแบบเก่าๆ ที่ขาดซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วม โดยที่พื้นที่ชายขอบนี้จะยิ่งแผ่กว้างยิ่งขึ้นหากยังขาดพื้นที่สำหรับตัวแสดงอื่นๆ (playing fields) ได้เข้าร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (Edmunds & Wollenberg, 2001: 231) ดังเช่นกรณีโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ อันเป็นฉากการพัฒนาเดิมๆ ซึ่งถูกเพิกเฉยต่อผลกระทบจากการพัฒนาสู่ภาวะความเป็นชายขอบแห่งพื้นที่เชิงนโยบาย และในหลายๆ เหตุการณ์ที่ชุมชนท้องถิ่นลุกฮือขึ้นต่อต้านหรือร่วมขับเคลื่อนทางเลือกการพัฒนาอื่นๆ ก็ด้วยเพราะสิทธิการจัดการน้ำนั้นถือเป็นกระบวนการทางการเมือง

โดยธรรมชาติ (Henkel & Stirrat, 2001: 168) ตัวอย่างเช่น โครงการประมงที่ไม่ได้
รับการยอมรับจากเครือข่ายวิจัยไต้หวัน รวมถึงกรณีจัดหาข้าวประมง (Catch &
Culture) ซึ่งนำเสนอข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ร่วมกับวิถีวัฒนธรรมลุ่มน้ำโขงนั้นก็ดู
เสมือนว่าเป็นพื้นที่แห่งการเมืองเรื่องความรู้ (politics of knowledge) ด้วย
กระบวนการสร้างความรู้ที่ปฏิเสธชุดความรู้ของผู้คนตลอดลุ่มน้ำโขง และเมื่อ
ภูมิปัญญาและวิถีวัฒนธรรมหลายชั่วอายุคนกลายเป็นอื่นในขณะพื้นที่ความรู้เชิง
ระบบนิเวศและพันธุ์ปลากลับถูกอธิบายจากคนนอก เงื่อนปมเหล่านี้ก็นำมาสู่วิกฤต
ความเชื่อมั่นต่อบทบาทของสำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง

สัญญาณที่ไม่ค่อยดีดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่กรอบแนวปฏิบัติที่ดีทั้งในส่วน
ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย ธนาคารโลกและประเทศภาคีผู้บริจาค
(bilateral donors) เพื่อสร้างพันธกิจของสำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง
ให้มุ่งสู่ความโปร่งใสทั้งในส่วนของการตัดสินใจ การเผยแพร่ข้อมูลสู่
สาธารณชน และหลักการวางแผนการพัฒนาที่ก่อผลกระทบให้น้อยที่สุด ในปัจจุบัน
กระบวนการวางแผนเพื่อพัฒนาลุ่มน้ำโขงนั้นพยายามอาศัยกลไกประสานจาก
หลากหลายผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (participatory mechanisms) เพื่อปรับสมดุล
แห่งการพัฒนา (Mortensen, 1998: 57) คณะทำงานของสำนักงานเลขาธิการ
คณะกรรมการแม่น้ำโขงได้ปรับบทบาทขององค์กรเพื่อมุ่งยกระดับขีดความสามารถ
ของกระบวนการวางแผนแบบมีส่วนร่วมให้มากยิ่งขึ้น (Dore, 2001: 191) พร้อมทั้ง
การเปิดพื้นที่สำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อการขับเคลื่อนการพัฒนาร่วมกันใน
เชิงภูมิภาค ตามที่ Philip Hirsch (2001: 249) ได้กล่าวไว้ถึงการขยายเครือข่ายภาค
ประชาสังคมแม่น้ำโขง (Mekong civil society) เพื่อขับเคลื่อนข้อเสนอการพัฒนา
จากผู้คนลุ่มน้ำโขงด้วยหลักสิทธิชุมชนที่มีร่วมกัน บทบาทของภาคประชาสังคม
ระหว่างประเทศถือเป็นหนึ่งในกลไกสำคัญเพื่อการเปิดพื้นที่ถกคิดร่วมกันภายใต้
บริบทข้ามพรมแดน (dialogues across borders) สู่การก่อรูปกระบวนการมีส่วนร่วม
เชิงสาธารณะ อันผลักดันให้ทุก ๆ บทบาทการพัฒนาขึ้นเกี่ยวกับความรับผิดชอบ
ข้ามพรมแดนด้วยหลักธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืน (MRC, 2012: 41)

สู่แผนยุทธศาสตร์สำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง ปี ค.ศ. 2006 -2010 ที่สะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของการขยายพื้นที่ความร่วมมือกับภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐที่ซึ่งมักทำงานเกี่ยวกับวิถีทำอยู่หากิน (livelihood) ของชุมชนท้องถิ่นลุ่มน้ำโขง รวมถึงเครือข่ายนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาต่างๆ อันนำมาสู่หลายๆ เวทีการขับเคลื่อนร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคมในอันที่จะช่วยปรับสมดุลความไม่เท่าเทียมเชิงอำนาจ (Molle, 2008: 131) ตลอดทศวรรษที่ผ่านมาจะเห็นถึงบทบาทการขับเคลื่อนของเครือข่ายการต่อสู้ข้ามพรมแดน (transnational advocacy networks) ด้วยฐานสิทธิชุมชนท้องถิ่นและแรงศรัทธาความเชื่อต่อแนวการอนุรักษ์แม่น้ำที่มีมากยิ่งขึ้น อันสอดคล้องกับกระแสนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศที่พยายามผลักดันกลไกภาคประชาสังคมไว้ร่วมกัน (Keck & Sikkink, 1999: 89) ด้วยยึดมั่นอยู่บนสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผ่านหลากหลายช่องทางของกระบวนการเจรจาปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อจะนำมาซึ่งการพัฒนาที่เป็นธรรม (Dore & Lazarus, 2009: 365) ขณะเดียวกันแต่ละรัฐบาลจำเป็นต้องมีจินตนาการร่วมในการเชื่อมประสานกับภาคประชาสังคมทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกเพื่อการหลุดพ้นจากกรอบคิดเดิมๆ สู่ความตระหนักถึงองค์ประกอบสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิการสิ่งแวดล้อม (environmental welfare) และความเป็นธรรมทางสังคม (social equity)

ภาคส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน

ในช่วงศตวรรษที่ 21 หลายพื้นที่ทั่วโลกต้องเผชิญกับสถานการณ์การขาดแคลนน้ำจืด ขณะที่พื้นที่อันอุดมสมบูรณ์ในทรัพยากรน้ำกลับต้องเผชิญปัญหานี้เช่นกันเนื่องจากการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา (Falkenmark, 1993: 10-11) ในปัจจุบันแม่น้ำนานาชาติหลายแห่งนั้นอยู่ท่ามกลางบริบทแห่งความขัดแย้งและความร่วมมือสู่สันติภาพ อาทิ ในปี ค.ศ. 1959 ความร่วมมือในกลุ่มแม่น้ำไนล์ (Nile) ครอบคลุม 10 ประเทศในภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อการแบ่งปันแม่น้ำไนล์ร่วมกันและแผนโครงการเขื่อนพลังงานน้ำ ขณะที่ปี ค.ศ.1995 ข้อตกลงการแบ่งปัน

ลุ่มน้ำแซมบีซี (Zambezi) ครอบคลุม 8 ประเทศในภูมิภาคแอฟริกาใต้ เพื่อการจัดระเบียบของการสร้างเขื่อนและเพื่อการจัดการลุ่มน้ำ และข้อตกลงของแม่น้ำคงคา (Ganges) ระหว่างอินเดียกับบังกลาเทศ ปี ค.ศ.1996 หลังจากข้อพิพาทและความขัดแย้งตลอด 8 ปี สู้สัญญาบนผืนน้ำแห่งสันติภาพผ่านความร่วมมือด้านการจัดการน้ำ (Swain, 2012: 19)

สถานการณ์สำคัญดังกล่าวนำมาสู่บทบาทผู้ประกอบการทางนโยบายข้ามชาติ (transnational policy entrepreneurs) อันมีส่วนสำคัญต่อการจัดวางลำดับชั้นเชิงนโยบายเพื่อสร้างกิจกรรมเชิงสถาบันภายใต้กรอบคิดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมโลก (global environmental governance) (Bieimann, Pattberg & Asselt, 2009: 14) อันจะนำมาสู่กรอบขององค์กรจัดการลุ่มน้ำที่ซึ่งประกอบด้วย (1) องค์กรระหว่างรัฐ (IGOs) อันเป็นองค์กรที่มีพันธกิจเดียวกับรัฐบาล (2) องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (INGOs) ที่จะสะท้อนบทบาทของประชาสังคมโลก อาทิ องค์กรกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล (WWF) (3) เครือข่ายวิชาการระดับโลก อาทิ เครือข่ายองค์กรลุ่มน้ำนานาชาติ (INBO) สภาน้ำแห่งโลก (WWC) หุ่นส่วนน้ำโลก (GWP) (4) ภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกระดับให้มิติการขับเคลื่อนงานด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรจัดการลุ่มน้ำ (RBOs) นั้นมุ่งไปสู่องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (ENGOS) (Warner, Wester & Bolding, 2008: 131) ด้วยหลักการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (IWRM) ที่ต้องอาศัยความเป็นองค์กรรวมและความมีธรรมาภิบาลในหลายระดับ (multilevel governance) โดยอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อการวางแผนจากล่างสู่บน (GWP, 2000: 25)

แนวทางการขับเคลื่อนดังกล่าวอยู่ภายใต้กระแสการเคลื่อนไหวของกลุ่มอนุรักษ์นิยมในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 และกรอบคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในช่วงทศวรรษ 1990 ร่วมกับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ว่าด้วยหลักการกระจายการมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาแนวทางที่ดีจากฐานรากผ่านการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมซึ่งถือเป็นแนวทางอันชาญฉลาดเพื่อการเปิดพื้นที่ทางสังคมลุ่มน้ำอันจะเป็นหน่วยเฝ้าระวังทางสังคมที่พร้อมให้การสนับสนุนเชิงนโยบาย รวมถึงความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (public-private) ที่จะคอยเสริมกำลังในภาวะที่บทบาทเชิงสถาบัน

นั้นอ่อนกำลังในการขับเคลื่อนการจัดการทรัพยากรน้ำ (GWP, 2003: 37) ซึ่งการจัดการองค์กรจัดการลุ่มน้ำที่ควรประกอบด้วยปัจจัยสำคัญดังนี้ (1) หลักความเป็นประชาธิปไตยเพื่อประสานความร่วมมือข้ามชาติ (2) การเข้าใจและยอมรับต่อหลักธรรมาภิบาลทรัพยากรน้ำของภาคส่วนต่างๆ ในทุกระดับตั้งแต่หน่วยงานเชิงนโยบายภายในประเทศรวมไปถึงผู้ปฏิบัติการเชิงพื้นที่ในแต่ละชุมชนท้องถิ่น (3) การศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและวิธีการอันเหมาะสมสอดคล้องในแต่ละบริบทเชิงนโยบายและบริบททางสังคม (Mukhtarov & Gerlak, 2013: 307)

กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ต้องมีกระบวนการประยุกต์ตัวแบบความคิดจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอันจะนำไปสู่การวางยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างบูรณาการร่วมกัน ซึ่งประกอบด้วย 3 มิติสำคัญที่ต้องสร้างความเห็นร่วมเพื่อนำไปสู่นโยบายอันเป็นการจัดวางระเบียบวาระทางการเมือง (political agenda) ดังนี้ (1) การวิเคราะห์วาทกรรม (discourse analysis) เพื่อค้นหาความแตกต่างในเชิงวาทกรรมการพัฒนาอันเป็นลักษณะร่วมซึ่งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างทางสังคมอันมีส่วนต่อการรับรู้และท่าทีของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ภายใต้บริบทของลุ่มน้ำนานาชาติ (Lang, 2004: 80) ทั้งนี้ปฏิบัติการเชิงวาทกรรมไม่เคยเป็นไปในแบบแผนเดียว (monodiscursive) แต่จะประกอบด้วยหลายชุดความหมายจึงอาจเป็นเงื่อนไขความไม่สมมาตรเชิงอำนาจ (power asymmetries) ระหว่างรัฐที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งเรื่องการจัดการน้ำได้ (Zeitoun & Warner, 2006: 448) ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่ากลไกที่นำไปสู่ความร่วมมือที่ดีระหว่างประเทศมักจะเป็นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่มีร่วมกัน (2) นิเวศวิทยาการเมือง (political ecology) เป็นการอธิบายความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันมีส่วนสัมพันธ์กับกรอบคิดธรรมาภิบาลเรื่องน้ำ (water governance) ที่จะช่วยอธิบายเงื่อนไขความขัดแย้งในลุ่มน้ำนานาชาติซึ่งขึ้นอยู่กับความต่างระดับของหน่วยทางนิเวศ (ecological scale) ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาครวมถึงกลุ่มพลังทางสังคมอื่นๆ (Sneddon, Harris, Dimitrov & Özsesmi, 2002: 663) และ (3) เศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy) เพื่อช่วยอธิบายปฏิบัติการเชิง

อำนาจอย่างจำเพาะต่อตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (nonstate actors) ซึ่งขับเคลื่อนในแต่ละชีวิตสังคม (social life) ในแต่ละพื้นที่ทางการเมืองซึ่งภายใต้บริบทข้ามพรมแดนนั้น จะหมายรวมถึงเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ (International Political Economy - IPE) ดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นความเกี่ยวพันกับวาทกรรมการพัฒนาเชิงภูมิภาคที่ซึ่งประเด็นเรื่องน้ำนั้นถูกสร้างการรับรู้ด้วยชุดความหมายที่มากกว่าแค่เรื่องฐานทรัพยากรธรรมชาติ และมีอิทธิพลสำคัญต่อแนวทางการจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศ

กรอบคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ดังกล่าวนี้ถือเป็นหลักการเชิงนโยบายของประชาคมโลกที่ยึดถือเป็นสาระตงสำคัญ แต่ขณะเดียวกันกรอบคิดนี้ดูจะอิทธิพลต่อรัฐบาลของประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงซึ่งล้วนแต่จะเร่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าลำดับความสำคัญเชิงนโยบายจะแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมกับการอนุรักษ์ความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางธรรมชาติบ้างก็ตามที่บทบาทสำคัญของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงจึงว่าด้วยความพยายามหาจุดสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจพร้อมๆ กับการทำให้สายน้ำแห่งชีวิตนี้ยังสามารถหล่อเลี้ยงผู้คนในรุ่นอนาคต อย่างไรก็ตามก็ได้ออกแนวทางการพัฒนาตั้งแต่การสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า การชลประทาน และการพัฒนาเส้นทางเดินเรือเพื่อขนส่งสินค้าขึ้นกำลังหรือท่าล่าววิถีหาอยู่หากินของชุมชนทั้งลุ่มน้ำโขงที่อยู่อาศัยกันอย่างพึ่งพาธรรมชาติ จึงเป็นที่มาของแรงผลักดันเชิงนโยบายที่มุ่งคุ้มครองวิถีของคนยากไร้ (pro-poor development)³ อันเป็นวาระการพัฒนาระหว่างประเทศสำหรับหลายล้านชีวิตที่เก็บหาทรัพยากรในตลอดลุ่มแม่น้ำโขง ท่ามกลางกระแสการพัฒนาที่ไหลผ่านมานี้กำลังปลัดพราววิถีชีวิตของผู้คนออกจากชุมชนลุ่มน้ำ (Grimsditch, 2012: 20)

³ กรอบการพัฒนาเพื่อคุ้มครองผู้ยากไร้ (Pro-Poor Development) ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อริ้วสร้างกระบวนการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์แก้ปัญหาความยากจน (Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP) ของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (เช่น IMF, WB) ผู้ความมุ่งมั่นที่จะสร้างโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (social safety nets) บนพื้นฐานแห่งวิถีหาอยู่หากินของชุมชนและเสริมศักยภาพกลุ่มคนจน โดยการสนับสนุนผ่านองค์กรระหว่างประเทศ (เช่น ODI, UNDP) ในหลายภูมิภาคทั่วโลกโดยเฉพาะกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา

คณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงได้เริ่มนำหลักการจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (IWRM)⁴ มาใช้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2005 สอดคล้องกับเป้าหมายและวิสัยทัศน์ของคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงว่าด้วยพื้นฐานของการสร้างความสมดุล 3 มิติ (3Es) ทั้งศักยภาพการพัฒนาความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ ความเท่าเทียมทางสังคม และการพัฒนาอย่างเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและยั่งยืน (Cooper, 2012: 61) รวมถึงแนวคิดอัตราการไหลของน้ำเชิงสิ่งแวดล้อม (Environmental Flows - EFs) อันจะถือเป็นหลักการจัดการน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Management) อย่างเป็นวงรอบครอบคลุมทุกบริบท ผ่านการดำเนินการในรูปแบบพหุวิทยาการ (multidisciplinary) ด้วยฐานองค์ความรู้จากหลากหลายศาสตร์ อาทิ วิทยาศาสตร์ประยุกต์ วิศวกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์ พร้อมกับการบริหารจัดการทั้งแบบบนสู่ล่างและล่างสู่บน โดยประกอบด้วย (1) แนวทางการพัฒนาน้ำของคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงตั้งแต่การวางแผนพัฒนาพื้นที่ที่ย่อยและการจัดตั้งองค์กรลุ่มน้ำซึ่งถือเป็นกระบวนการหลักของการขับเคลื่อนด้วยแนวทางการมีส่วนร่วมแบบบนสู่ล่าง (Hirsch, 2012: 165-167) อันเป็นลักษณะปกติขององค์กรเชิงภูมิภาคที่ต้องอาศัยรูปแบบการบริหารจัดการแบบมุ่งสู่ศูนย์กลาง (centripetal) และ (2) แนวทางการขยายพื้นที่ความคืดจากล่างสู่บนด้วยกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างถ้วนทั่ว ผ่านการเปิดพื้นที่ที่ขับเคลื่อนการสานเสวนาสาธารณะซึ่งถือเป็นกิจกรรมสำคัญต่อการเคลื่อนย้ายความคิดการพัฒนาสู่ชุมชนแต่ละท้องถิ่น พร้อมกับช่องทางการรับส่งข้อมูลและความรู้ผ่านกิจกรรมการณรงค์ต่าง ๆ ทั้งในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นที่กระจายออกจากศูนย์กลาง (centrifugal) เพื่อมุ่งก่อเกี่ยวผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นหลัก ทั้งกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มคนรากหญ้าโดยอาศัยฐานชุมชน (community-based) เป็นหน่วยประสานการมีส่วนร่วมแบบย้อนกลับตามวิถีฐานรากของกลุ่มองค์กรลุ่มน้ำต่าง ๆ เพื่อพัฒนาไปสู่กรอบความร่วมมือระดับลุ่มน้ำซึ่งจะพัฒนาการไปสู่

⁴ การจัดการทรัพยากรน้ำแบบบูรณาการ (Integrated Water Resources Management - IWRM) ภายใต้การนิยามของหุ้นส่วนน้ำโลก (Global Water Partnership - GWP) หมายถึงกระบวนการพัฒนาและการจัดการน้ำ ที่ดินและทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญต่อความสมดุลใน 3 หลักการสำคัญ ทั้งความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic efficiency) และความยั่งยืนของระบบนิเวศ (ecological sustainability)

องค์กรพัฒนาเอกชนในระดับภูมิภาคในลักษณะเครือข่ายพันธมิตร อาทิเช่น กลุ่มรักษแม่น้ำโขง (Save the Mekong - StM) ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันเชิงเครือข่ายกับทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มศิลปินพื้นบ้านและนักวิชาการ (Hirsch, 1997: 53) และในลักษณะเครือข่ายฐานองค์กรชุมชน อาทิเช่น เครือข่ายปกป้องแม่น้ำเซกอง เซซาน สเรป็อก ในประเทศกัมพูชา องค์กรประสานงานลุ่มน้ำแดงหรือแม่น้ำห่ง (Red River Delta) ในประเทศเวียดนาม (Molle, 2011: 518)

การปรากฏตัวขึ้นของหลายๆ องค์กรลุ่มแม่น้ำเหล่านี้เปรียบได้กับกระຈกที่สะท้อนถึงการดำเนินงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงต่อแนวทางการจัดการลุ่มน้ำโขง โดยแนวคิดการทำงานขององค์กรลุ่มแม่น้ำเหล่านี้คือการก้าวข้ามเรื่องเขตแดนไปสู่ชีวภูมิภาคนิยม (bio-regionalism) เพื่อการสร้างสมดุลทั้ง 3 ด้าน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม (triple bottom line) อาทิเช่น โครงการฟื้นฟูนิเวศในภูมิภาคแม่น้ำโขง (Towards Ecological Recovery and Regional Alliance - TERRA) และเครือข่ายแม่น้ำเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South East Asia Rivers Network - SEARIN) ที่ขยายพื้นที่การเคลื่อนไหวเข้าถึงชีวิตผู้คนตลอดทั้งลุ่มแม่น้ำโขง ด้วยแนวทางการปฏิบัติการเชิงปรัชญาหรือมากกว่าการนิยามเพียงปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Thongdeert, 1997: 26) สืบบทบาทในฐานะเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับภูมิภาคที่มีส่วนสร้างพื้นที่ความรู้เชิงสาธารณะแม่น้ำโขงร่วมกัน ตัวอย่างเช่น เครือข่ายภาคประชาชนคนลุ่มน้ำโขงทั้ง 4 ประเทศ (เครือข่ายเอ็มอาร์ซีภาคประชาชน) ได้ร่วมจัดเวทีชาวบ้านลุ่มน้ำโขงหมุนเวียนไปในแต่ละประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ผ่านกิจกรรมสานเสวนาทางวิชาการและกิจกรรมรณรงค์เพื่อการสร้างวาทกรรมทางเลือกการพัฒนาลุ่มน้ำโขง (Käkönen & Hirsch, 2009: 333) อันเป็นแบบแผนการกระจายการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนระดับล่างสู่ภาคส่วนระดับบนผ่านกระบวนการถกเถียงเพื่อค้นหาแบบแผนและวิธีปฏิบัติการที่ดีที่สุดอันสอดคล้องประสานกับรากเหง้าแห่งวิถีปฏิบัติทางวัฒนธรรมในแต่ละชุมชนท้องถิ่นต่างๆ (Lee & Scurrah, 2009: 48)

สุโขทัยสุดท้ายที่ต้องร่วมกันตอบ ภายใต้สถานการณ์ที่หลายๆ ชุมชนตลอดลุ่มน้ำโขงที่มักเป็นกลุ่มคนยากจนและมักกลายเป็นคนชายขอบในฐานะคู่ความ

ขัดแย้งกับภาครัฐจากการถือการถูกเบียดขับออกจากฐานทรัพยากรที่อาศัยหาอยู่หากินอันเป็นผลจากนโยบายการพัฒนา ขณะที่ความไม่เป็นธรรมจากการพัฒนาส่งผลกระทบต่อฐานทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมสู่การล่มสลายของวิถีชีวิตชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้เมื่อเฉพาะเพียงบทบาทภาครัฐนั้นไม่สามารถสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นได้จึงนำมาสู่ช่องทางการสร้างธรรมาภิบาลเชิงภูมิภาค (regional governance) (Ratner, 2003: 59) ด้วยอาศัยโครงข่ายทางสังคมและการเมืองอันเชื่อมโยงผลประโยชน์ที่มีร่วมกัน จากหลายภาคทั้งภาคส่วนรัฐและภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐอันครอบคลุมทั่วถึงทั้งในระดับชุมชนท้องถิ่นและองค์กรภาคประชาสังคมในระดับภูมิภาคภายใต้หลักการความรับผิดชอบข้ามพรมแดน (cross-border accountability) อันจะนำมาซึ่งแบบปฏิบัติการทางสังคมที่อาศัยกลไกของสถาบันทางสังคมเพื่อการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำร่วมกัน (Bernauer, 1997: 155) ทั้งนี้ภายใต้บริบทข้ามพรมแดนนั้นผลกระทบในแต่ละชุมชนจะมีไม่เท่ากัน ดังนั้นแล้วการกำหนดคุณค่าร่วมในการจัดการลุ่มน้ำจะช่วยสานสัมพันธ์และแบ่งปันการใช้ประโยชน์แม่น้ำที่มีร่วมกันให้เกิดขึ้นได้ (Mitchell & Keilbach, 2001: 891)

การพัฒนาธรรมาภิบาลข้ามพรมแดนนั้นจึงเป็นความเชื่อมโยงระหว่างแหล่งน้ำ แหล่งอาหาร แหล่งพลังงาน รวมถึงสิ่งอื่นๆ อันสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ไม่อาจแยกส่วนออกจากกันได้ การดำรงอยู่ของเครือข่ายแห่งความสมดุลนี้จำต้องอยู่เหนือความแตกต่างระหว่างขนาดและเส้นเขตแดนอธิปไตยแห่งรัฐเพื่อดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของฐานทรัพยากรตลอดทั้งลุ่มน้ำโขง เพื่อเปลี่ยนวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อมและความเสี่ยงทางสังคมไปสู่โอกาสแห่งการพัฒนาที่มั่นคงและยั่งยืน บทบาทของคณะกรรมการแม่น้ำโขงยังบกพร่องในฐานะขององค์กรความร่วมมือระหว่างรัฐแห่งภูมิภาค แม้ว่าจะมีจุดแข็งสำคัญในด้านชุดองค์ความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับลุ่มน้ำ แต่อย่างไรก็ดีความรู้ดังกล่าวยังไม่สามารถนำไปสู่การสร้างระบบธรรมาภิบาลน้ำเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ (Ha, 2011: 125) บทบาทของการสร้างธรรมาภิบาลด้านน้ำในฐานะองค์กรจัดการลุ่มน้ำนั้นมิพบเรียนที่ติจ จากในหลายภูมิภาคทั่วโลกที่มีองค์ประกอบสำคัญคือการจัดการลุ่มน้ำอย่างหลายระดับทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติและระดับภูมิภาค ผ่านการสนับสนุนที่ดีด้วยนโยบาย

ข้ามชาติ (transnational policy) อันถือเป็นแนวทางการทำงานอย่างเหมาะสม ภายใต้บริบทของประเทศกำลังพัฒนา (Gerlak & Grant, 2009: 52)

บทส่งท้าย

บริบทการพัฒนาในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเกี่ยวพันกับระเบียบวาระการพัฒนาของโลก (global agenda) ส่วนหนึ่งด้วยเพราะภูมิยุทธศาสตร์อันสำคัญแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งถือได้ว่าเป็นภูมิภาคหนึ่งที่สำคัญของโลก นับตั้งแต่ภูมิภาคแห่งความมั่งคั่งในฐานะทรัพยากรธรรมชาติซึ่งนำพาสู่ยุคอาณานิคม ภูมิภาคแห่งความขัดแย้งและสงครามในยุคของการเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ ภูมิภาคแห่งยุทธศาสตร์ความมั่นคงของระบอบการเมืองโลกในยุคสงครามเย็น และเข้าสู่ยุคที่ภูมิภาคถูกจัดวางด้วยระเบียบโลกใหม่ว่าด้วยการพัฒนาในยุคโลกาภิวัตน์ หลายฉากประวัติศาสตร์การเมืองและสังคมถูกผูกโยงไว้กับองค์กรโลกบาลและประเทศมหาอำนาจต่อการเข้ามาร่วมการจัดระเบียบวาระการพัฒนา ณ ภูมิภาคแห่งนี้ อันแลเห็นถึงความโชติช่วงชัชวาลจากการพัฒนาของบางประเทศ ขณะที่บางประเทศอยู่ในภาวะแช่แข็งจากกระบวนการพัฒนามาหลายทศวรรษ

อนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเปรียบเสมือนเป็นพื้นที่นาร่องเพื่อทดลอง วาทกรรมการพัฒนาของโลก นับเนื่องตั้งแต่ทศวรรษ 1940 ความร่วมมือเกี่ยวกับการบริหารจัดการแม่น้ำโขงได้ถูกกล่าวขานถึงในฐานะความร่วมมือการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ดีที่สุดในประเทศโลกที่ 3 (Radosevich, 1995) ด้วยความริเริ่มสำคัญขององค์การสหประชาชาติภายใต้ทศวรรษแห่งการจัดการอุทกภัยในประเทศกำลังพัฒนา คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงในฐานะขององค์การระหว่างรัฐแห่งภูมิภาคจึงมีระเบียบวาระการพัฒนาตามแบบของโลกผ่านองค์กรโลกบาลที่ทยอยนำเสนอในหลายๆ สวรรตละสำคัญเชิงนโยบาย ช่วงทศวรรษแรกว่าด้วยการวางโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการชลประทานสำหรับสังคมเกษตรกรรม แต่ด้วยความเหลื่อมล้ำแห่งลำดับขั้นของการพัฒนาในประเทศภาคีนั้นยังผลให้จังหวัดแก้วแห่งความร่วมมือดำเนินไปไม่พร้อมกัน อันเป็นผลพวงจากกับดักที่ทุกรัฐประชาชาติแห่งภูมิภาคนี้

ล้วนถูกลากผ่านในหลาย ๆ ฉากทางประวัติศาสตร์ความขัดแย้งมาด้วยกัน ทั้งความรุนแรงทางการเมือง สงครามอินโดจีน สงครามเย็น ลัทธิชาตินิยมสู่ความเกลียดชังด้วยประวัติศาสตร์บาดแผล ลากพาให้ผู้คนตกค้างอยู่ภายใต้ภาวะด้อยพัฒนา และทศวรรษต่อ ๆ มาของการพัฒนาประเทศก็เคลื่อนคล้อยเข้าสู่ภาวะความทันสมัย อันถูกขับเคลื่อนด้วยเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี และกลายเป็นจินตนาการแห่งวาทกรรมการพัฒนาที่ถูกเติมแต่งสู่แผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของแต่ละประเทศแม้ว่าจะล่าช้ากว่ากันหลายทศวรรษก็ตาม

และแล้วช่วงทศวรรษนี้ระเบียบวาระการพัฒนาของโลกที่สั่งกับไว้ที่หลักการพัฒนาอย่างสมดุลต่อระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมก็ถูกนำส่งมาถึง ขณะที่รัฐบาลแต่ละประเทศภาคีแลเห็นเพียงการมุ่งจัดสรรปันส่วนการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขง เพื่อหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนและความด้อยพัฒนา วาทกรรมการพัฒนาสู่ความทันสมัยที่ถูกเพาะเมล็ดพันธุ์ไว้ในทศวรรษก่อนนั้นกำลังเร่งทะยานขึ้น โผล่ผุดหลายสิบโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ตลอดทั่วทั้งลำแม่น้ำโขง อัตราเร่งของโครงการพัฒนาแหล่งพลังงานไฟฟ้าจากน้ำนั้นได้ขยายทับแทนพื้นที่เกษตรกรรมและระบบนิเวศลุ่มน้ำจนกำลังเข้าสู่ภาวะวิกฤตจากการพัฒนา โจทย์การพัฒนาที่ต้องย้อนขบคิดคือเราจะเหยียบเรือสองแคมล่องไปตลอดลำน้ำโขงนี้ได้อย่างไร ระหว่างการพัฒนาที่ยั่งยืนอันเป็นวิถีการพัฒนาแห่งการพึ่งพาอย่างเกื้อกูลต่อระบบนิเวศและฐานทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ทอดยาวส่งต่อสู่คนในรุ่นอนาคต กับการพัฒนาเพื่อเร่งอัตราการผลิตเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่ออ้อมพ้นจากความด้อยพัฒนาและความยากจนภายใต้กระแสทุนนิยมที่กำลังหุบทำลายคนในรุ่นปัจจุบัน หนทางอันขัดกันคือปฏิบัติการเชิงวาทกรรมที่กำลังคั่งงักกันอยู่ ณ ภูมิภาคแห่งนี้

แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าตัวเลือกของคำตอบที่กล่าวถึงไว้ในข้างต้นกับโจทย์การพัฒนา นั้น พวกเราถูกตั้งคำถามกับคำถามเดียวกัน ภายใต้อิทธิพลระเบียบวาระการพัฒนาของโลกที่บ่มเพาะให้บทบาทรัฐต้องมุ่งมั่นสู่การพัฒนาของทั้ง 4 ประเทศภาคีและองค์กรโลกบาลภายใต้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี คำตอบหลักในห้วงทศวรรษนี้จึงว่าด้วยการพาผู้คนหลุดพ้นความยากจน พร้อมกับชุดคำตอบย่อย ๆ ซึ่งมีอยู่มากมายหลายมิติแต่อาจไม่ใช่คำตอบสุดท้ายที่จะถูกผลักดันไปจนสุดทางถึงขั้นของ

การกำหนดเป็นนโยบายในแต่ละประเทศ ในขณะที่บทบาทของคณะกรรมการแม่ข่ายต่อการร่วมกำหนดสารัตถะเชิงนโยบายการพัฒนาแม่ข่ายในช่วงทศวรรษนี้ก็ดูจะอ่อนกำลังลงไปเมื่อบริบทของผลประโยชน์แห่งชาติและการเมืองระหว่างประเทศนั้นแข็งแกร่งขึ้นซึ่งมีอิทธิพลต่อระดับและทิศทางของความร่วมมือในอนุภูมิภาคแห่งนี้

แต่ถ้าหากย้อนทบทวนถึงพัฒนาการของคณะกรรมการแม่ข่ายในหลายทศวรรษที่ผ่านมาตามที่อธิบายไว้ในข้างต้นก็จะเห็นถึงภาวะความเป็นอื่นว่าด้วยการพัฒนา เห็นถึงความเหลื่อมล้ำแห่งระเบียบวาระการพัฒนาที่ประเทศด้อยพัฒนาเหล่านี้ไม่อาจก้าวร่วมไปพร้อมกับระเบียบวาระการพัฒนาตามประชาคมโลกโดยเฉพาะตามแบบฉบับของประเทศที่พัฒนาแล้ว โศกนาฏกรรมอันเป็นผลพวงจากความขัดแย้งและสงครามนั้นจำต้องใช้เวลาในการบูรณะฟื้นฟูทางสังคมและการเมือง ขณะที่ระเบียบโลกอย่างใหม่ก็ตีตราแห่งความล้มเหลวและความด้อยพัฒนาให้แก่พวกเรา เราและเพื่อนบ้านถูกกำหนดเลือกให้ก่อสร้างประเทศด้วยแรงขับสำคัญคือการเร่งอัตราการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างหมดหน้าตักเพียงเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจให้พุ่งทะยานไป ด้วยเชื่อตาม ๆ กันมาว่าตัวเลขทางเศรษฐกิจของประเทศที่เติบโตขึ้นนั้นอุปมาได้ว่าประชาชนจะพ้นจากความยากจน แต่ทว่าในโลกแห่งความเป็นจริงการไหลรินทางเศรษฐกิจไม่เคยแผ่ผ่านไปถึงผู้คนชายขอบแห่งการพัฒนา

ทิศทางการพัฒนาภายใต้บทบาทร่วมของคณะกรรมการแม่ข่าย จึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อการย้อนทบทวนสายธารแห่งวาทกรรมที่แผ่ขยายอำนาจนำต่อทิศทางการพัฒนาในอนุภูมิภาคแม่ข่าย รวมถึงเงื่อนไขสำคัญอันควรคำนึงถึงได้แก่ (1) บริบททางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศกลุ่มแม่ข่าย (2) ระเบียบวาระการพัฒนาขององค์กรพัฒนาระหว่างประเทศ (3) ประเด็นท้าทายของการพัฒนาร่วมสมัยทั้งในระดับอนุภูมิภาคและระดับโลก พร้อมกับบทบาทของสำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่ข่ายที่จำเป็นต้องมีกลไกในหลายระดับ และแนวปฏิบัติกรอย่างฝังตัวกับทุก ๆ ภาคส่วนของประเทศสมาชิก ทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และชุมชนท้องถิ่นในฐานะของผู้ได้รับประโยชน์และผู้สูญเสียประโยชน์ทั้งในมิติทาง

เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมและนิเวศวิทยาบนพื้นฐานของความเข้าใจต่อความหลากหลายของวิถีชีวิตผู้คนลุ่มน้ำ (Öjendal & Jensen, 2012: 57) และภายใต้พันธกิจหลักในฐานะองค์กรจัดการลุ่มน้ำที่ต้องขับเคลื่อนการส่งผ่านกรอบคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนเพื่อสร้างความสมดุลของระบบนิเวศ และในทุกๆ มิติการพัฒนาต้องหนุนเสริมความเป็นธรรมทางสังคมเพื่อให้ผู้คนตัวเล็กตัวน้อยไม่ถูกทิ้งไว้ในพื้นที่ชายขอบจากกระบวนการพัฒนา

การกำหนดเจตจำนงเพื่อการสร้างธรรมาภิบาลข้ามพรมแดนจึงจำเป็นเพื่อการปรับสมดุลพื้นที่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ทั้งเครือข่ายฐานองค์กรชุมชน เครือข่ายภาคประชาสังคมอันช่วยสร้างแต้มต่อของกระบวนการมีส่วนร่วมจากล่างสู่บนซึ่งจะช่วยขยายพื้นที่วาทกรรมทางเลือกอื่นๆ ด้วยพื้นฐานของการเคารพต่อวิถีที่อยู่หากินและสิทธิชุมชนลุ่มน้ำ เราต้องรู้เท่าทันว่าตัวแสดงหลักว่าด้วยรัฐของประเทศภาคีนั้นยังคงติดกับดักผลประโยชน์แห่งชาติ ทุกๆ โครงการพัฒนาคือการฉีกแบ่งแม่น้ำออกเป็นส่วนๆ ภาวะเขม็งเกลียวจากการแสวงหาและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ แม้จะผ่อนคลายเป็นอันปลมความขัดแย้งลงด้วยกรอบคิดภูมิภาคนิยมแนวใหม่ที่ต่างหันหน้าเข้าหากันด้วยเล็งถึงผลประโยชน์ร่วมเชิงภูมิภาค แต่ก็กลับยิ่งจุดประกายความหวาดกลัวให้ผู้คนไหลไปอยู่ในสายธารการพัฒนาเดียวกัน และเมื่อยิ่งดิ้นรนให้หลุดพ้นจากภาวะด้อยพัฒนา กลับเดินสู่ภาวะการพัฒนาที่ล้นเกินกว่าความสามารถในการรองรับเชิงนิเวศวิทยาและสังคม (social and ecological carrying capacity) และสุดท้ายการพัฒนาที่ต้องเยี่ยงยาจากภาวะมีดบาดต่อวิถีคิดและลำดับขั้นการพัฒนาภายใต้แผนการพัฒนายั่งยืนและจำยอมต่อสภาวะเสียสมดุลแห่งการพัฒนา ในขณะที่เราต่างถวิลหาความมั่นคงด้านพลังงานแต่กลับเดินไปสู่วิกฤตความไม่มั่นคงทางอาหาร และแล้วฉากเกือบสุดท้ายของประวัติศาสตร์การพัฒนา ณ ภูมิภาคแห่งนี้ ก็แลเห็นผู้คนกำลังทยอยเดินไปสู่สังคมความเสี่ยงจากกับดักแห่งการพัฒนา

References

- ADB. (Asian Development Bank). (2006). **Technical assistance report: Project 40082, Sesan, Sre Pok, and Sekong river basins development study in Kingdom of Cambodia, Lao People's Democratic Republic, and Socialist Republic of Vietnam.** Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.
- ADB. (Asian Development Bank). (2009). **Building a sustainable energy future: The Greater Mekong Subregion.** Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.
- Barlow, C., Baran, E., Halls, A. S. & Kshatriya, M. (2008). How much of the Mekong fish catch is at risk from mainstream dam development?. **Catch and Culture**, 14(3), 16-21.
- Bernauer, T.(1997). Managing international rivers. In Young, O.R. (Ed.). **Global governance: Drawing insights from the environmental experience.** (pp. 155). Cambridge: MIT Press.
- Bieimann, F., Pattberg, P. & Asselt, H. V. (2009). The fragmentation of the global governance architectures: A framework for analysis. **Global Environmental Politics**, 9(4), (November), 14-40.
- Birgerson, S. (1997). The evolution of Soviet foreign policy in Southeast Asia: Implications for Russian foreign. **Asian Affairs**, 13(4), 111-134.
- Bobekova, E., Pearce Smith, S. & Svensson I. (2013). Rivers of peace institutionalised Mekong river cooperation and the East Asian peace. **European Journal of East Asian Studies (EJEAS)**, 12, 7-34.
- Chamberlain, J.R. & Phomsombath, P. (2002). **Poverty alleviation for all: Potentials and options for peoples in the uplands.** Vientiane: Swedish Development Cooperation (SIDA). Unpublished Document.
- Colbert, E. (1977). **Southeast Asia in international politics.** Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Cooper, R. (2012). The potential of MRC to pursue IWRM in the Mekong trade-offs and public participation. In Öjendal, J. Hansson, S. & Hellberg, S. (Eds.). **Politics and development in a transboundary watershed: The case of the lower Mekong basin.** (pp. 61-80). Dordrecht Heidelberg, London, New York: Springer.
- Dore, J. (2001). Environmental governance in the greater Mekong sub-region. In Nathan Badenoch. (Ed.). **Mekong regional environmental governance: Perspectives on opportunities and challenges.** (pp. 191-250). The Resources Policy Support Initiative (REPSI). Chiang Mai: Thailand.

- Dore, J. & Lazarus, K. (2009). De-marginalizing the Mekong River Commission. In Molle, F., Foran, T. & Käkönen, M. (Eds.). **Contested waterscapes in the Mekong region: Hydropower, livelihoods and governance.** (pp. 365-377). London: Earthscan.
- ECAFE. (Economic Commission for Asia and the Far East). (1957). **Cambodia, Laos, Thailand and Vietnam joint meeting on the lower Mekong basin, 20-23 May 1957: Conclusions and recommendations.** Bangkok: United Nations.
- Edmunds D. & Wollenberg, E. (2001). A Strategic approach to multistakeholder negotiations. Institute of Social Studies. **Development and Change**, 32(2), 231–253.
- Eugene, R. B. (1969). **The Mekong river: A challenge in peaceful development for Southeast Asia.** New York: National Strategy Information Center.
- Evans, G. (1995). **Lao peasants under socialism and post-socialism.** Chiang Mai, Thailand: Silkworm Books.
- Falkenmark, M. (1993). Regional water scarcity—a widely neglected challenge. **People and the Planet**, 2(2), 10-11.
- Gerlak, A. K. & Grant, K. A. (2009). The correlates of cooperative institutions for international rivers. In Volgy, T. J., Šabič, Z., Roter, P. & Gerlak, A. K. (Eds.). **Mapping the new world order.** (pp. 52). Oxford: Wiley Blackwell.
- Grimsditch, M. (2012). 3S rivers under threat: Understanding new threats and challenges from hydropower development to biodiversity and community rights. In the 3S river basin 3S rivers protection network, international rivers. (pp. 1-70). Thailand: Wanida Press.
- GWP. (Global Water Partnership). (2000). **Integrated water resources management.** Stockholm: Global Water Partnership.
- GWP. (Global Water Partnership). (2003). **Effective water governance: Learning from dialogues.** Stockholm: GWP Stockholm.
- Ha, M.L. (2011). The role of regional institutions in sustainable development: A review of the Mekong river commission's first 15 years. **The Journal of Sustainable Development**, 5(1), 125-140.
- Hawkesworth, N., Fox, J., Sokhem, P., Broderick, J., Hoanh, C. T., O'Keefe, V., Phommahack, S. & Viriyasakultorn, V., (2007). **Independent organisational, financial and institutional review of the MRC secretariat and the national Mekong committees.** Vientiane: Mekong River Commission Secretariat.
- Henkel, H. & Stirrat, R., (2001). Participation as spiritual duty: Empowerment as secular subjection. In Cooke, B. & Kothari, U. (Eds.). **Participation: the new tyranny?.** (pp. 168). New York: Zed Books.

- Hiebert, M. Nguyen, P. & Poling, G. B. (2014). **A new era in U.S.- Vietnam relation: Deepening ties two decades after normalization.** Center for Strategic and International Studies (CSIS), Rowman & Littlefield: Lanham.
- Hinton, P. (1996). Is it possible to manage a river? reflections from the Mekong. In Stensholt, B. & Clayton, V. (Eds.). **Development dilemmas in the Mekong Subregion.** (pp. 49-50). Monash Asia Institute Monash University.
- Hirsch, P. (1997). **Seeing forests for trees: Environment and environmentalism in Thailand** . Chiang Mai: Silkworm Books.
- Hirsch, P. (2001). Globalisation, regionalisation and local voices: The Asian Development Bank and re-scaled politics of environment in the Mekong Region. **Journal of Tropical Geography**, 22(3), 249.
- Hirsch, P. (2012). IWRM as a participatory governance framework for the Mekong River Basin?. In Öjendal, J. Hansson, S. & Hellberg, S. (Eds.). **Politics and development in a transboundary watershed: The case of the lower Mekong Basin.** (pp. 156-157). Dordrecht Heidelberg, London, New York: Springer.
- Hori, H. (2000). **The Mekong: Environment and development.** Tokyo: United Nations University. United Nations University Press.
- ICEM. (International Centre for Environmental Management). (2010). **MRC strategic environmental assessment (SEA) of hydropower on the Mekong mainstream: Summary of the final report.** Hanoi: Vietnam.
- Käkönen, M. & Hirsch, P. (2009). The anti-politics of Mekong knowledge production. In Molle, F., Foran, T. & Käkönen, M. (Eds.). **Contested waterscapes in the Mekong region: Hydropower, livelihoods and governance.** (pp. 333-351). London: Earthscan.
- Keck, M. E. & Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. **International Social Science Journal**, 51(159), 89-101.
- King, P., Bird, J. & Haas, L. (2007). **The current status of environmental criteria for hydropower development in the Mekong Region: A literature compilation.** Vientiane, Laos: ADB, Mekong River Commission, World Wide Fund for Nature (WWF).
- Kirmani, S.S. (1990). Water, peace and conflict management: The experience of the Indus and Mekong river basin. **Water International**, 15(4), 200-205.
- Lang, M.T. (2004). Negotiating for decision-making space in the Mekong basin: Towards rights-based international river basin planning. In Bosen, J. & Ravnborg, H.M. (Eds.). **From water wars to water riots?.** (pp. 80-97). Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Lee, G. (2008). Mainstream dams: an engineer's dream, a fisher's curse watershed. **People Forum on Ecology**, 12(3), (November), 4-14.

- Lee, G. & Scurrah, N. (2009). **Power and responsibility: the Mekong River Commission and lower Mekong mainstream dams**. Sydney: The University of Sydney.
- Le-Huu, T. & Nguyen-Duc, L. (2003). **Mekong case study**. Paris: UNESCO: The International Hydrological Programme (IHP), No.10.
- Makim, A. (2002). **The changing face of Mekong resource politics in the post-cold war era: Re-negotiating arrangements for water resource management in the lower Mekong river basin (1991-1995)**. AMRC. (Australian Mekong Resource Centre). Working Paper No. 6.
- Mitchell, R. B. & Keilbach, P. M. (2001). Situation structure and institutional design: Reciprocity, coercion, and exchange. **International Organization**, **55**(4), 891-917.
- Molle, F. (2008). Nirvana concepts, narratives and policy models: Insights from the water sector. **Water Alternatives**, **1**(1), 131-156.
- Molle, F. (2011). Implementing integrated river basin management in the Red river basin, Vietnam: A solution looking for a problem?. **Water Policy**, **13**(4), 518-534.
- Molle, F., Foran, T. & Floch, P. (2009). Introduction: Changing waterscapes in the Mekong region-historical background and context. In Molle, F., Foran, T. & Kähkönen, M. (Eds.). **Contested waterscapes in the Mekong region: Hydropower, livelihoods and governance**. (pp. 1-19). London: Earthscan.
- Mortensen, P. (1998). Mekong river basin: Towards the establishment of an integrated planning process. **Water Resources Journal**, **December**, 57-75.
- MRC. (Mekong River Commission). (2003). **State of the basin report**. Phnom Penh: Mekong River Commission Secretariat.
- MRC. (Mekong River Commission). (2012). **Transboundary river basin management: Addressing water, energy and food security**. Mekong River Commission, Lao PDR.
- MRC. (Mekong River Commission). (2013). **Mekong basin planning: The story behind the basin development plan**. Mekong River Commission Secretariat.
- Mukhtarov, F. & Gerlak, A. K. (2013). River basin organizations in the global water discourse: An exploration of agency and strategy. **Global Governance**, **19**(2), 307-326.
- Öjendal, J. & Jensen, K. M. (2012). Politics and development of the Mekong river basin: Transboundary dilemmas and participatory ambitions. In Öjendal, J. Hansson, S. & Hellberg, S. (Eds.). **Politics and development in a transboundary watershed: The case of the lower Mekong basin**. (pp. 57). Dordrecht Heidelberg, London, New York: Springer.

- Öjendal, J. Hansson, S. & Hellberg, S. (2012). Politics vs development in a transboundary river basin - The case of the Mekong basin. In Öjendal, J. Hansson, S. & Hellberg, S. (Eds.). **Politics and development in a transboundary watershed: The case of the lower Mekong basin.** (pp. 195-205). Dordrecht Heidelberg, London, New York: Springer.
- Osborne, M. (2009). **The Mekong: River under threat.** Lowy Institute for International Policy.
- Radosevich, G. (1995). **Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong river basin: Commentary and history.** Bangkok: UNDP.
- Ratner, B. D. (2002). Sustainability in the Mekong river basin: An experiment in transboundary governance. In Filho, W. L. (Ed.). **International experiences on sustainability.** (pp. 85-95). Berlin and New York: Peter Lang Scientific Publishing.
- Ratner, B. D. (2003). The politics of regional governance in the Mekong river basin. **Global Change, Peace & Security, 15**(1), 59-76.
- Rigg, J. (2005). **Living with transition in Laos: Market integration in Southeast Asia.** Routledge: New York.
- Sarkkula, J., Keskinen, M., Koponen, J., Kummu, M., Richey, J.E. & Varis, O. (2009). Hydropower in the Mekong region: What are the likely impacts upon fisheries?. In Molle, F., Foran, T. & Käkönen, M. (Eds.). **Contested waterscapes in the Mekong region: Hydropower, livelihoods and governance.** (pp. 227–252). London: Earthscan.
- Scott, J. C. (1998). **Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed.** (pp. 189-191). New Haven: Yale University Press.
- Shoemaker, B., Baird, I.G. & Baird, M. (2001). **The people and their river: A survey of river-based livelihoods in the Xe Bang Fai river basin in central Lao PDR.** Vientiane: Canada Fund for Local Initiatives.
- Sneddon, C.; Harris, L.; Dimitrov, R. and Özesmi, U. (2002). Contested waters: Social conflict, spatial scale and sustainability in aquatic systems. **Society and Natural Resources, 15**(8), 663-675.
- Sokhem, F. & Sunada, K. (2008). Modern upstream myth: is a sharing and caring Mekong region possible?. In Kummu, M., Keskinen, M. & Varis, O. (Eds.). **Modern myths of the Mekong.** (pp. 135-148). Helsinki: Helsinki University of Technology.
- Swain, A. (2012). Politics or development: Sharing of international rivers in the South. In Öjendal, J. Hansson, S. & Hellberg, S. (Eds.). **Politics and development in a transboundary watershed: The case of the lower Mekong basin.** (pp. 19-34). Dordrecht Heidelberg, London, New York: Springer.

- Thi Dieu, N. (1999). **The Mekong river and the struggle for Indochina: Water, war, and eace**. Westport: Praeger Publishers Inc.
- Thongdeelert, C. (1997). Cultural bioregionalism: Towards a natural balance. **Watershed: People Forum Ecology**, 2(3), 26-30.
- UNEP. (United Nations Environment Programme). (2006). Mekong river, the global international waters assessment (GIWA) regional assessment 55. (pp. 41-42). Kalmar: University of Kalmar.
- Valencia, M. J. (2010). The South China Sea: Back to the future?. **Global Asia**, 5(4), 9.
- Warner, J., Wester, P. & Bolding, A. (2008). Going with the flow: River basins as the natural units for water management?. **Water Policy**, 10(2), 131
- WB. (World Bank). (2004). Modelled observations on development scenarios in the lower Mekong basin. (pp. 1-142). Prepared for the World Bank with Mekong River Commission, World Bank. Vientiane: Lao PDR.
- Wightman, D. (1963). **Toward economic cooperation in Asia**. New Haven, CT: Yale University Press.
- Zeitoun, M. & Warner, J. (2006). Hydro-hegemony: A framework for analysis of trans-boundary water conflicts. **Water Policy**, 8(5), 448.