



การประชุมการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และกลไกความร่วมมือในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง
16-18 พฤศจิกายน 2547
ห้องประชุมอาคารสหประชาชาติ, กรุงเทพฯ, ประเทศไทย

ภาพรวมการพัฒนาในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

โครงการนิเวศวิทยาในภูมิภาคอินโดจีนและพม่า (TERRA)
พฤศจิกายน 2547

ต้นธารของแม่น้ำโขงเริ่มต้นจากที่ราบสูงทิเบตในประเทศจีน บริเวณเทือกเขาหิมาลัย มีชื่อเรียกว่า "หลานซางเจียง" ไหลผ่านประเทศพม่า เมื่อเข้าสู่เขตแดนไทย-ลาว เรียกว่า "แม่น้ำโขง" หรือ "แม่น้ำโขง" เมื่อไหลลงไปถึงกัมพูชา จะไหลรวมกับแม่น้ำโตนเลสาป และไหลไปสู่ทะเลสาบเขมร หลังจากนั้น แม่น้ำโขงไหลสู่อินทอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงที่ประเทศเวียดนาม ก่อนไหลลงสู่ทะเลจีนใต้ คนเวียดนามเรียกแม่น้ำโขงว่า "เกาลอง" หรือ "เก๋ามังกร" ความยาวของแม่น้ำโขง จากต้นกำเนิดถึงบริเวณที่แม่น้ำไหลออกสู่ทะเลจีนใต้ มีความยาวถึง 4,909 กิโลเมตร เฉพาะในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ซึ่งหมายถึงพื้นที่ประมาณ 86% ของกัมพูชา, 97% ของลาว, 20% ของเวียดนาม และ 35% ของประเทศไทย มีพื้นที่รวมกันประมาณ 606,000 ตารางกิโลเมตร โดยมีปริมาณน้ำไหลลงสู่ทะเลจีนใต้เฉลี่ย 475,000 ล้านลูกบาศก์เมตร

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำสายที่ใหญ่ที่สุดของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นหนึ่งในแม่น้ำที่ยิ่งใหญ่ของโลก นักวิทยาศาสตร์เชื่อว่าแม่น้ำโขงเป็นหนึ่งในที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง เป็นอันดับ 3 รองจากแม่น้ำอเมซอนในอเมริกาใต้ แม่น้ำแซร์ในทวีปแอฟริกา มีการสำรวจพบพันธุ์ปลา 450-1,300 ชนิด สัตว์น้ำเหล่านั้นมีความสำคัญต่อความมั่นคงในวิถีชีวิตของประชาชนกว่า 70 ล้านคนที่อาศัยอยู่ในลุ่มแม่น้ำโขง

ในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา ลุ่มน้ำแห่งนี้ถูกเปลี่ยนแปลงและถูกทำให้เสื่อมสภาพลงโดยสงครามและ "การพัฒนา" สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ทั้งในบริเวณลำน้ำและที่ราบน้ำท่วมถึง แหล่งจับปลาและป่าไม้ ซึ่งเป็นแหล่งอาหารหลักที่สำคัญของประชาชนลุ่มน้ำโขง

แผนพัฒนาลุ่มน้ำโขง ภายใต้กรอบของคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง

ความคิดในการพัฒนาลุ่มน้ำโขง มีเค้าโครงมาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 โดยสหรัฐอเมริกาเข้ามาผลักดันให้เกิดแผนการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค ที่แฝงไว้ด้วยข้อตกลงทางการเมืองและการทหาร เช่น การก่อสร้างเขื่อนโครงการที่ได้รับความสนใจและมีกระแสวิพากษ์วิจารณ์มากคือ เขื่อนผามอง เนื่องจากต้องอพยพชาวบ้านประมาณ 400,000 คน และมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจึงเกิดกระแสคัดค้านจนไม่สามารถสร้างเขื่อนผามองได้ และในที่สุด แผนการผลักดันการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อใช้ในฐานทัพ และการสร้างถนนให้เป็นถนนสายยุทธศาสตร์ในการต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคนี้ ต้องหยุดชะงักลง เมื่อสงครามอินโดจีนในช่วงปี พ.ศ. 2513 ได้อุบัติขึ้น

อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า ความพยายามในการร่วมกันจัดตั้งกลไกระหว่างรัฐบาลของลุ่มแม่น้ำโขงไม่เคยหยุดชะงัก แม้โดยปราศจากประเทศกัมพูชา ประเทศไทย เวียดนาม และลาว ตกลงร่วมกันจัดตั้ง "คณะกรรมการประสานงานเพื่อการศึกษาแม่น้ำโขงเฉพาะกาล (Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin) ขึ้นในปี พ.ศ. 2521 เพื่อพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง โดยยังมุ่งเน้นการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้าและการชลประทาน เช่น เขื่อนอุบลรัตน์ เขื่อนสิรินธร เขื่อนน้ำกัก เขื่อนปากมูล หรือเขื่อนน้ำจึมในลาว รวมทั้งโครงการปรับปรุงการเดินเรือในลำน้ำโขงให้สะดวกมากขึ้น และหลังจากที่กัมพูชาได้กลับเข้าสู่สันติภาพอีกครั้งในปี พ.ศ. 2534 โดยการช่วยเหลือสนับสนุนของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลทั้ง 4 ประเทศ ได้ตกลงตั้งคณะทำงานชื่อว่า Mekong Working Group (MWG)" โดย

การแต่งตั้งตัวแทนจากทั้ง 4 ประเทศขึ้น โดยมีโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) เป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเจรจา และให้การปรึกษาแนะนำ และในวันที่ 5 เมษายน 2538 ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างทั้ง 4 ก็ได้ลงนามใน "ข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน" ร่วมกันที่จังหวัดเชียงราย ประเทศไทย ข้อตกลงครั้งใหม่นี้ ทำให้ "คณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Committee)" กลายมาเป็น "คณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission หรือ MRC)" ในปัจจุบัน

ในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน "ยุคใหม่" นี้ ได้กำหนดให้มีแผน 3 ลักษณะ คือ

(1) แผนงานหลัก ประกอบด้วย แผนงานพัฒนาลุ่มน้ำ (Basin Development Plan), แผนงานการใช้น้ำ และแผนงานด้านสิ่งแวดล้อม

(2) แผนงานเฉพาะด้าน ได้แก่ แผนงานด้านการเกษตร การชลประทาน และป่าไม้, แผนงานการจัดการอุทกภัย, แผนงานการบริหารจัดการน้ำ, แผนงานการเดินเรือ, แผนงานการประมง และแผนงานการท่องเที่ยว และ

(3) แผนงานสนับสนุน คือ การเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากร และองค์กร

คณะกรรมการแม่น้ำโขงคาดหวังว่า การวางแผนพัฒนาลุ่มน้ำโขงนี้ จะเป็นแผนงานฉบับแรก ที่จะเกิดขึ้นจากกระบวนการ "มีส่วนร่วม" ของผู้มีส่วนได้เสีย ทว่าในทางปฏิบัติ การมีส่วนร่วมจำกัดอยู่เพียงหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ และการที่กรอบของแผนฯ ได้ถูกกำหนดไว้แล้ว ย่อมถือว่าการมีส่วนร่วมไม่ได้เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มต้น ซึ่งผู้แทนกรมทรัพยากรน้ำของไทย หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อแผนพัฒนาลุ่มน้ำโขง กล่าวยอมรับ ในการสัมมนา "ภาคประชาชนกับการจัดการลุ่มน้ำมูล" ที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2546 ว่า การจัดทำแผนพัฒนาลุ่มน้ำโขงในช่วงที่ผ่านมาเป็นไปโดยขาดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชน เช่นเดียวกับการจัดตั้งคณะทำงานจัดทำแผนพัฒนาลุ่มน้ำทั้งในระดับลุ่มน้ำย่อยและระดับชาติ

จนกระทั่งถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่า คณะกรรมการแม่น้ำโขงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการประสานการพัฒนาทรัพยากรน้ำ การจัดการ และการป้องกันสิ่งแวดล้อมของภูมิภาคแม่น้ำโขง รวมทั้งการพัฒนาโครงการต่าง ๆ กับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น โครงการพัฒนาสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ (Quadrangle Economic Zone) และโครงการพัฒนาอนุภูมิภาคน้ำโขงของธนาคารพัฒนาเอเชีย (The ADB's Greater Mekong Subregion Initiatives) อย่างไรก็ตาม บทบาทที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีโดยตรงต่อประชาชนในภูมิภาค ยังขาดความเด่นชัดและเป็นที่ยอมรับ แม้คณะกรรมการแม่น้ำโขงจะเป็นกลไกในลักษณะความร่วมมือระหว่างรัฐ และควรจะมีบทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศก็ตามที่

แผนความร่วมมือทางเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง: การสนับสนุนจากธนาคารพัฒนาเอเชีย

หลังทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank หรือเอดีบี) มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุน และให้ทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อทิศทางการเมือง และเศรษฐกิจของรัฐบาลกัมพูชา ลาว และเวียดนาม ได้เปลี่ยนไปสู่นโยบายทุนนิยม และเศรษฐกิจการค้าเสรี

ในปี 2535 เอดีบีเริ่มแผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Great Mekong Subregion หรือจีเอ็มเอส) ซึ่งรวมประเทศพม่า กัมพูชา ลาว ไทย เวียดนาม และมณฑลยูนนานของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน เพื่อที่จะลงทุนในด้านความสัมพันธ์ในเชิงสันติ และการเชื่อมต่อไปสู่ระบบเศรษฐกิจการตลาดให้มากขึ้น วัตถุประสงค์ คือ การช่วยสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ทางสังคมที่ดีของผู้คนในอนุภูมิภาค ทั้งนี้โดยผ่านความร่วมมือของภูมิภาค ที่คอยอำนวยความสะดวกในทางการค้า การลงทุน การพัฒนาและการหาแหล่งพลังงาน การเติบโตของธุรกิจท่องเที่ยว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และปกป้องสภาพแวดล้อม ด้วยความคาดหวังว่าการดำเนินการเหล่านี้ จะทำให้โอกาสในการจ้างงานมีมากขึ้น มาตรฐานชีวิตดีขึ้น และลดทอนความยากจนลง

เอดีบีกล่าวว่า "แผนงานจีเอ็มเอสนั้น มีความแตกต่างกันมากจากอาเซียน (ASEAN) หรือข้อตกลงอื่น ๆ ในภูมิภาค เพราะจะเป็นลักษณะที่ไม่เป็นทางการ และเป็นเพียงการให้แนวทางในหลักการกว้างๆ และแนวทางในการจัดโครงสร้างของสถาบันเท่านั้น มันจะเป็นแผนปฏิบัติการที่มุ่งหวังผล

จากการที่สมาชิกทั้ง 6 ประเทศ หรือบางประเทศในอนุภูมิภาคนี้ ได้ทำความตกลงที่จะวางแผนและดำเนินการโครงการต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน'

อย่างไรก็ตาม แผนงานจีเอ็มเอส ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างแห่งอำนาจและการบริหารของรัฐ (ฝ่ายทหาร ข้าราชการ และนักลงทุน) มิใช่เป็นความสัมพันธ์ที่รวมถึงประชาชนในส่วนต่างๆ ของสังคม คนเหล่านั้นไม่มีส่วนร่วมอะไรในการตัดสินใจเกี่ยวกับ "การพัฒนา" ในแผนจีเอ็มเอสเลย สำหรับภาครัฐคงไม่มีรัฐไหนที่จะไม่ยอมรับ "หลักการ" ของจีเอ็มเอส ถ้าหากหลักการนั้นตอบสนองผลประโยชน์ของพวกเขา

"เพื่อสร้างให้อนุภูมิภาคแม่น้ำโขงมีความอุดมสมบูรณ์ และเจริญรุ่งเรือง ปลอดภัยจากความยากจน และจริงจังกับการปกป้องสิ่งแวดล้อม" แผนงานจีเอ็มเอสจึงมุ่งเน้นไปยัง 5 ยุทธศาสตร์การพัฒนา คือ

- 1) สนับสนุนให้มีการทำข้อตกลงเงินช่วยเหลือทางเศรษฐกิจพื้นฐานผ่านความร่วมมือจากหลายฝ่าย
- 2) อำนวยความสะดวกในการทำการค้าและการลงทุนข้ามเขตแดน
- 3) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
- 4) พัฒนาบุคลากร และทักษะด้านความรู้ความสามารถ และ
- 5) ปกป้องสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของอนุภูมิภาคอย่างยั่งยืน

"แม่แบบการพัฒนา" ถูกสร้างขึ้นภายใต้กรอบทางยุทธศาสตร์เหล่านี้ เมื่อครั้งการประชุมคณะรัฐมนตรีประเทศภาคีในเดือนพฤศจิกายน 2544 โดยแตกย่อยออกเป็นแผนงานหลัก อาทิเช่น การค้าข้ามเขตแดนผ่าน 3 เส้นทางเศรษฐกิจ (สายเหนือ-ใต้เชื่อมโยงไทย-พม่า-ลาว-จีน, สายตะวันออก-ตะวันตก เชื่อมโยงพม่า-ไทย-ลาวเวียดนาม และสายใต้เชื่อมโยงไทย-กัมพูชา-เวียดนาม), การเชื่อมโยงโครงข่ายพลังงานในภูมิภาค, การจัดการทรัพยากรน้ำ และการควบคุมน้ำท่วม (เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดของคณะกรรมการแม่น้ำโขง) เป็นต้น แม่แบบการพัฒนาเหล่านี้ ได้ถูกพัฒนาเป็นแผนต่อเนื่อง (roadmap) เบื้องต้น สำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจของภูมิภาคในอนาคต

เอดีบีเป็นผู้สนับสนุนเงินกู้จำนวน 772 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับโครงการลงทุนในระบบขนส่งและพลังงาน ซึ่งมีมูลค่า 2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ส่วนอีก 1.2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ได้จากรัฐบาลในกลุ่มจีเอ็มเอส หันส่วนต่างๆ และนักลงทุนภาคเอกชน สำหรับงบประมาณที่ต้องการทั้งหมดของแผนงานจีเอ็มเอสอาจเพิ่มขึ้นไปได้มากกว่า 10 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในอีก 10 ปีข้างหน้า

สำหรับเอดีบีแล้ว แผนงานจีเอ็มเอสสะท้อนให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของเอดีบีที่ต้องการเห็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาล และการมีบทบาทแข่งขันของภาคเอกชน เพื่อเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเข้าด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อเร่งกิจกรรมทางการค้า การลงทุน เพื่อนำไปสู่การขยายตัวของตลาด อันเป็นยุทธศาสตร์หลักในการแก้ปัญหาความยากจน ซึ่งเอดีบีให้คำจำกัดความว่า หมายถึง การไม่มีเงินสด หรือมีฐานะเป็นเพียงผู้บริโภคนใน "ตลาดเสรี" เท่านั้น เมื่อพิจารณาโดยเนื้อแท้แล้ว โครงการจีเอ็มเอส จึงก็ไม่ต่างอะไรกับเจ้าหนี้เงินกู้ที่อยากสร้างผลประโยชน์จากดอกเบี้ย ด้วยการสร้าง "แม่แบบการพัฒนา" ขึ้นมาล่อหลอกให้ประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงกู้เงิน ในขณะที่ผู้กำหนดนโยบายของประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง อาจไม่เห็นแนวทางอื่นใดที่จะพัฒนาประเทศ นอกจากการขยายโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ขยายอุตสาหกรรม ดันรนแสวงหาตลาดส่งออก และความพยายามเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก ตลอดจนการยอมรับร่วมกันในระดับผู้นำของประเทศถึงสถานะของความเป็นอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเอเชีย

ในโลกทางเศรษฐกิจภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์นี้เอง ที่เอดีบีต้องการผลักดันโครงการจีเอ็มเอสของตน เพื่อกระจายความเติบโตทางเศรษฐกิจลงไป (trickle-down) ในระดับประชาชน นัยว่าเพื่อแก้ปัญหาความยากจน กระนั้นก็ตาม ไม่มีหลักประกันอะไรทั้งสิ้น ว่าตลาดที่ขยายตัว จะทำหน้าที่กระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่อย่างทั่วถึง ประสบการณ์ของไทยในช่วง 4-5 ทศวรรษที่ผ่านมาชี้ว่ากระบวนการ trickle-down ประสบความสำเร็จเพียงเล็กน้อย กล่าวคือเศรษฐกิจยังโตการกระจายรายได้ยิ่งเลวลง ความเหลื่อมล้ำทางสังคมยิ่งเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ