

แนวคิดเบื้องต้นของการจัดการทรัพยากรน้ำ ระหว่างประเทศกับการพัฒนาประเทศไทย*

Preliminary Concepts of International Water Resources Management and Development in Thailand

โอม ฉัตรนนท์**

บทคัดย่อ

แนวคิดหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำและความร่วมมือระหว่างประเทศของไทย เช่น ในลุ่มแม่น้ำโขงได้รับผลจากความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดการพัฒนาในประชาคมโลกอันมีแนวคิดการพัฒนาให้ทันสมัยตามแนวทางตะวันตกและสถาบันระหว่างประเทศเป็นตัวขับเคลื่อน ขณะที่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ประเทศไทยและเพื่อนบ้านมีการพัฒนาโดยอาศัยความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นสำคัญต่อเมื่อแนวคิดในระดับโลกมีการเปลี่ยนแปลง ก็มีการผสมผสานแนวคิด เช่น การพัฒนาอย่างยั่งยืนและการบริหารจัดการน้ำที่เน้นการมีส่วนร่วมมากขึ้นผ่านโครงการพัฒนาระหว่างประเทศต่างๆ จนเกิดเป็นแนวคิดกระแสหลักในการจัดการทรัพยากรน้ำแบบ

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “ความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการทรัพยากรน้ำกับการพัฒนาประเทศไทย: สำนวจองค์ความรู้เบื้องต้น” งบประมาณเงินรายได้ประจำปี 2554 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

** อาจารย์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ) วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

บูรณาการ แม้ว่าจะยังไม่เห็นผลชัดเจนนักเนื่องจากความแตกต่างของผลประโยชน์และการขาดกลไกที่สามารถเชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังในประเทศลุ่มแม่น้ำ

Abstract

The key concepts in water resources management both in domestic Thailand and international cooperation in the Mekong Basin have been affected by changes of development trend in international community. This development has been typically driven by modernization which is based significantly on foreign aids. Nevertheless, the emergence of concepts such as sustainable development and water governance emphasizing more participation of non-state actors in international society have been gradually prominent and brought about a mainstream concept of integrated water resources management to Thailand and the Mekong Basin. However, different interests and lacking of a strong mechanism to enforce those principles still have hindered their implementation in the riparian countries.

บทนำ

น้ำเป็นหนึ่งในทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นพื้นฐานของสังคมมนุษย์ การเกิดขึ้น ดำรงอยู่ และล่มสลายของอารยธรรมต่างๆ ในประวัติศาสตร์มักมีส่วนเกี่ยวข้องกับความสามารถในการบริหารจัดการน้ำของสังคมนั้น ทว่า “น้ำจืด” ที่จำเป็นสำหรับมนุษย์มีอยู่เพียงร้อยละสามของน้ำทั้งหมดบนโลกและยังอยู่ในรูปที่ไม่สามารถนำมาใช้ได้ทันที เช่น หิมะและน้ำแข็งอีกถึงร้อยละเจ็ดสิบ ที่สำคัญแหล่งน้ำจืดตามทะเลสาบ แม่น้ำ ลำคลอง ตลอดจนแหล่งน้ำใต้ดินตามธรรมชาติยังกระจายตัวอย่างไม่สม่ำเสมอ ในแอฟริกาเหนือและตะวันออกกลางซึ่งเต็มไปด้วยทะเลทราย น้ำจืดเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดเป็น

อย่างมาก การต่อสู้แย่งชิงแหล่งน้ำจึงพบเห็นได้ง่ายในประวัติศาสตร์ ขณะที่ในประเทศที่มีประชากรมหาศาลอย่างจีนและอินเดีย แม้จะมีแหล่งน้ำธรรมชาติอยู่มากแต่ก็ไม่เพียงพอต่อความต้องการ เพราะในขณะนี้น้ำบนโลกมีปริมาณเท่าเดิม¹ แต่จำนวนประชากรโลกและความต้องการใช้น้ำกลับมากขึ้นเรื่อยๆ

เมื่อโลกเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 แม้วិทยาการจะเจริญก้าวหน้าขึ้นมาก แต่การบริหารจัดการน้ำก็มิได้รับความสำคัญในลำดับต้นๆ แม้แต่การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1992 ที่มีผู้นำโลกเข้าร่วมกว่า 170 ประเทศก็ล้มเหลวในการชูประเด็นปัญหาน้ำจืดอันเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพของมนุษย์ หากแต่มุ่งสนใจไปยังปัญหาการเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศโลกและความหลากหลายทางระบบนิเวศ (Global Climate Change & Biodiversity) มากกว่า นอกจากนี้ หากนำน้ำจืดไปเทียบกับทรัพยากรอื่น เช่น น้ำมัน คนทั่วไปมักเห็นว่าน้ำไม่มีคุณค่าในทางเศรษฐกิจมากนักเพราะเป็นทรัพยากรหมุนเวียนที่มีเหลือเฟือและไม่มีวันหมด ทศนคติเช่นนี้อาจทำให้การจัดการน้ำไม่ได้รับความสำคัญและนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตามมา²

ในความเป็นจริงโลกไม่ได้ขาดแคลนน้ำ แต่ประชากรโลกจำนวนมากขาดแคลนน้ำเพื่อการดำรงชีวิตเพราะปัญหาสำคัญอยู่ที่ความผิดพลาดในการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม กล่าวกันว่าปริมาณน้ำที่นำมาใช้ในโลกรูทวันนี้เพียงร้อยละหนึ่งก็มีปริมาณมากพอในการแก้ปัญหาพื้นฐานของประชาชนทั่วโลกได้ การจัดการที่ผิดพลาดนี้ทำให้ประชาชนกว่าหนึ่งพันล้านคนไม่มีน้ำสะอาดใช้และกว่าอีกสองพันล้านคนไม่สามารถเข้าถึงสุขอนามัยที่ดีเพียงพอ ดังนั้น ปัญหาสำคัญอันเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำของโลก

¹ ปริมาณน้ำบนโลกมีอยู่คงที่เสมอตามธรรมชาติ ไม่มีการเพิ่มขึ้นหรือลดลง เพียงแต่จะมีวงจรการแปรสภาพหมุนเวียนไปอยู่ในรูปต่างๆ เช่น เมฆ ไอน้ำ น้ำแข็ง น้ำเค็ม และน้ำจืดตามแหล่งน้ำบนดินและใต้ดิน

² Caroline Thomas and Darryl Howlett. *Resource Politics: Fresh Water and Regional Relations*. 1996. pp. 2-3.

³ กรมทรัพยากรน้ำ. "วิกฤติน้ำ" โลกไม่ได้ขาดน้ำ แต่ขาดการจัดการที่ดี. เว็บ. <http://www.dwr.go.th/article/3-0-5>. 25 สิงหาคม 2554.

อาจไม่ใช่การเพิ่มหรือลดในเชิงปริมาณ แต่เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ แหล่งน้ำจัดจำนวนมากยังตั้งอยู่ในลักษณะคาบเกี่ยวหรือข้ามพรมแดนของรัฐ การที่แม่น้ำไหลผ่านเขตแดนของหลายประเทศทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการจัดการแม่น้ำและทรัพยากรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยรอบ การจัดการน้ำในประเทศหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นที่ต้องพึ่งพาแม่น้ำสายเดียวกันโดยเฉพาะประเทศที่อยู่ปลายน้ำ แม้ประเทศต้นน้ำมักมีความได้เปรียบในการต่อรองทางการเมือง แต่ความร่วมมือก็เกิดขึ้นได้เมื่อประเทศต่างๆ ไม่อาจดำรงอยู่ตามลำพังแต่ต้องพึ่งพาอาศัยกันในด้านเศรษฐกิจและการเมืองในทางกลับกันหากไม่สามารถตกลงกันได้ ความขัดแย้งก็อาจเกิดขึ้นได้ง่ายๆ ทำให้การจัดการน้ำข้ามพรมแดนมีความอ่อนไหวซับซ้อนขึ้นไปอีก

ในกรณีของไทย แม่น้ำกวางหลุมจะเป็นประเทศที่ไม่ได้มีปัญหาขาดแคลนน้ำถึงขั้นรุนแรง แต่ก็ประสบปัญหาหลายด้านตามการขยายตัวของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เช่น ภัยน้ำท่วมและภัยแล้งตามฤดูกาลที่ส่งผลกระทบต่อ การดำรงชีพและการย้ายถิ่นของประชากร ตลอดจนการกักเก็บน้ำและผลิตพลังงานไฟฟ้าที่มีต้นทุนทางสังคมสูงมากจากกระแสต่อต้านการสร้างเขื่อนต่างๆ ทำให้รัฐบาลต้องหันไปให้ความสำคัญกับแหล่งน้ำระหว่างประเทศมากขึ้น ดังเช่นแนวคิดในการผันน้ำจากแม่น้ำโขง และการเข้าไปลงทุนสร้างเขื่อนในประเทศเพื่อนบ้าน ที่มีมาตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เป็นต้น ขณะเดียวกันประเทศไทยยังได้รับผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศอื่น เช่น การสร้างเขื่อนในจีนและลาวที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงปริมาณน้ำตามธรรมชาติในแม่น้ำโขง ปัญหาเหล่านี้ได้รับความสนใจจากสาธารณชนมากขึ้น เนื่องจากอิทธิพลของสื่อมวลชน การศึกษา การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การเติบโตของภาคประชาชน ไปจนถึงการรวมกลุ่มในภูมิภาคอาเซียน บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรน้ำในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาและเป็นประเด็นสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตลอดจนมองหาความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดกับนโยบายการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในการจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศในบริบทของไทย

การจัดการทรัพยากรน้ำกับการพัฒนา

เมื่อกล่าวถึง “การจัดการทรัพยากรน้ำ” (water resources management) โดยทั่วไปหมายถึง “การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน อย่างบูรณาการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและทรัพยากรอื่นที่เกี่ยวข้องในเขตลุ่มน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์น้ำ ได้แก่ การขาดแคลนน้ำ อุทกภัย และคุณภาพน้ำเสื่อมโทรมอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ให้ปัญหาบรรเทาหรือกำจัดจนหมดสิ้นไป เพื่อให้ทุกๆ สิ่งในสังคม ทั้งคน สัตว์และพืช ฯลฯ มีการดำเนินชีวิตที่ดี มีความหลากหลายทางชีวภาพพัฒนาทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีน้ำใช้อย่างยั่งยืนและทั่วถึง”⁴ นอกจากนี้ การจัดการน้ำแบบสั้นเปลือก และการแก้ปัญหาด้วยการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ อาจทำให้เกิดความไม่สมดุลในธรรมชาติ ทำให้ดินมีความสมบูรณ์ลดลงโดยเฉพาะตอนใต้ของเขื่อน และเกิดการลดลงหรือสูญพันธุ์ของปลาและสัตว์น้ำอื่นๆ บางครั้งจึงมีการใช้คำว่า “การจัดการทรัพยากรน้ำและดิน” (water and land resource management) ควบคู่ไปด้วย⁵ การบริหารจัดการน้ำเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบต่างๆ มากมายทั้งระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมหลายระดับ ไม่ใช่เพียงการจัดการในทางเทคนิคเท่านั้น ธรรมชาติของน้ำที่เชื่อมโยงกันเป็นระบบในลักษณะลุ่มน้ำอาจทำให้การจัดการน้ำต้องเกิดขึ้นทั้งในระดับระหว่างประเทศมาจนถึงระดับชุมชนท้องถิ่น⁶ ยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาด้วยแล้ว ปัญหาการจัดการน้ำยังมีความอ่อนไหวเนื่องจากสถาบันทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมขาดความเข้มแข็ง ภาครัฐขาดประสิทธิภาพในการจัดการ ทำให้ต้องเผชิญกับวิกฤตน้ำที่มีความไม่แน่นอนสูงขึ้นไปเรื่อยๆ⁷

⁴ กรมทรัพยากรน้ำ. “วิกฤตน้ำ” โลกไม่ได้ขาดน้ำ แต่ขาดการจัดการที่ดี. เว็บ. <http://www.dwr.go.th/article/3-0-5>. 25 สิงหาคม 2554.

⁵ วิทยากร เชียงกุล. *อธิบายศัพท์สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา*. 2550. หน้า 134.

⁶ Global Water Partnership. *Effective Water Governance*. 2002. p. 2.

⁷ Eduardo Araraland David J. Yu. *Water Governance: Critique, Theory and Evidence from Asia*. 2012.

ปัญหาใหญ่ประการหนึ่งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของมนุษย์ก็คือการที่ทรัพยากรนั้นๆ มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติหรือเป็นส่วนรวมไม่มีใครเป็นเจ้าของอย่างชัดเจน เมื่อมนุษย์มีความต้องการที่ไม่จำกัด มนุษย์ที่มีเหตุผลย่อมใช้ความสามารถที่ตนมีเพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะหากตนเองไม่ทำก็จะมีผู้อื่นมาทำอย่างเดียวกัน ผลลัพธ์ที่อันตราย คือ การแข่งขันช่วงชิงใช้ประโยชน์อย่างไร้ขีดจำกัดจะนำไปสู่การล่มสลายทั้งด้านปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรนั้นในที่สุด ดังที่เรียกกันว่าเป็น “โศกนาฏกรรมของทรัพยากรส่วนรวม” (the tragedy of the commons) ซึ่งทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือในการใช้กฎกติการ่วมกัน⁸ หรือกล่าวได้ว่า การปล่อยให้มนุษย์มีเสรีภาพในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมากเกินไป แม้จะเป็นไปเพื่อการพัฒนาแต่ก็จะนำไปสู่การพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน คือ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรของมนุษย์ในปัจจุบันจะส่งผลเสียต่อโอกาสในการใช้ทรัพยากรและการมีชีวิตที่ดีของมนุษย์ในอนาคต

อุปสรรคสำคัญที่มีต่อการบริหารจัดการในโลก เช่น การมุ่งพัฒนาด้านวัตถุเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจนละเลยมิติอื่นๆ สำนึกเรื่องพรมแดน (frontier mentality การขาดความเชื่อมโยงระหว่างความรู้ทางวิทยาศาสตร์ การต่อรองทางการเมืองและการปฏิบัติ ปัญหาความซับซ้อนและไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงานนานาชาติ การมีผลประโยชน์ที่แตกต่างและจัดลำดับความสำคัญที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานการพัฒนาทั้งหลาย การขาดข้อมูลข่าวสารและความเข้าใจระหว่างองค์กรระดับท้องถิ่นจนถึงระดับนานาชาติ ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติทั้งระบบ เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ นักวิชาการหลายกลุ่ม เช่น องค์กรเอกชน World Humanity Action Trust (WHAT) ได้ระดมความคิดจากทั่วโลกจนเกิดเป็นรายงานฉบับหนึ่งในปี 2000 มีชื่อว่า “การบริหารจัดการเพื่ออนาคตที่ยั่งยืน” (Governance for Sustainable Future) และเสนอแนะยุทธศาสตร์ต่างๆ

⁸ Rosalie Callway. Introduction: Setting the Scene. in Georgina Ayre, and Rosalie Callway. (eds). *Governance for Sustainable Development: A Foundation for the Future*. 2005. pp. 1-13.

รวมถึงการจัดการทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดน โดยปรับเปลี่ยนวิธีคิดและการปฏิบัติในการจัดหาและจัดสรรอย่างเป็นธรรม เพื่อการพัฒนาแบบใหม่ที่ ไม่จำเป็นต้องอิงตัวแบบของโลกตะวันตก แต่คำนึงถึงสภาพแวดล้อม ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่แตกต่างกัน⁹

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (governance) ตามนิยามของ WHAT คือ “กรอบการทำงานของระบบเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงโครงสร้างทางกฎหมายและการเมืองที่มนุษย์ชาติใช้จัดการชีวิตของตน”¹⁰ ซึ่งมีความแตกต่างกับการจัดการสังคมแบบเดิมที่รู้จักกันในลักษณะ “การปกครอง” (government) ที่รัฐมีบทบาทนำในการจัดการทรัพยากรต่างๆ (top-down) เป็นลำดับชั้น (hierarchical) และขับเคลื่อนด้วยอำนาจทางการเมืองและกฎหมายแบบบนลงล่าง รวมถึงใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยในการจัดสรรทรัพยากร ขณะที่การบริหารจัดการ (governance) มีลักษณะเป็นการทำงานแบบเครือข่ายและการเจรจาต่อรองระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม มีการก่อตัวของนโยบายและการจัดการจากล่างสู่บน (bottom-up) และขับเคลื่อนด้วยกลไกตลาดมากขึ้น ดังนั้น แนวคิดการบริหารจัดการน้ำ (water governance) จึงเกี่ยวข้องกับ “นโยบายของรัฐบาล และการปฏิบัติตามนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำอันรวมถึงกฎหมาย ข้อบังคับ และสถาบันต่างๆ ขณะเดียวกันก็เกี่ยวพันกับเครือข่ายของกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ทั้งในตลาดโลก ภาคเอกชน และประชาสังคม”¹¹

จากรายงานดังกล่าวการใช้ น้ำของมนุษย์ที่ผ่านมา มีแนวโน้มจะนำไปสู่เสถียรภาพของทรัพยากรส่วนรวม แนวคิดเรื่องการบริหารจัดการ (governance) และการพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) จึงถูกหยิบยกในการอภิปรายและเข้ามามีอิทธิพลต่อแนวคิดการบริหารจัดการน้ำใน

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Allan WHall, *Water: Water and Governance*. in Georgina Ayre and Rosalie Callway (eds). *Governance for Sustainable Development: A Foundation for the Future*. 2005. p.112.

ยุคปัจจุบันเป็นอย่างมาก ดังที่ Anand and Sen¹² กล่าวถึงว่า “เราไม่อาจใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นสมบัติส่วนรวมโดยปล่อยให้ผู้คนในวันข้างหน้าสูญเสียโอกาสในการได้ใช้ประโยชน์สิ่งเหล่านั้นจากการกระทำของเราในวันนี้...เราไม่สามารถใช้หรือทำลายสิ่งแวดล้อมได้ตามอำเภอใจ อันจะเป็นการละเมิดสิทธิและผลประโยชน์ของคนรุ่นต่อไป” แนวคิดนี้ ส่งผลต่อนโยบายขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการที่องค์การระหว่างประเทศทั้งหลาย เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) องค์การการค้าโลก (WTO) และหน่วยงานของสหประชาชาติ เช่น โครงการพัฒนา (UNDP) และโครงการสิ่งแวดล้อม (UNEP) ที่นำหลักการเหล่านี้มาบรรจุเป็นเงื่อนไขในการสนับสนุนและประเมินโครงการพัฒนาต่างๆ เสมอ

นอกจากความยั่งยืนแล้วการมองการพัฒนาอย่างรอบด้านยังถูกผลักดันให้เป็นวาระของการพัฒนา เพื่อให้การจัดการน้ำไม่ได้สนใจเฉพาะมิติความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ แต่จะให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบ คุณค่าทางสังคม และสิทธิมนุษยชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำอันจะเป็นรากฐานให้แก่ความร่วมมือระหว่างประเทศในอนาคต¹³ ผลจากการประชุมในเวทีระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องนำไปสู่แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำที่มีการยอมรับทั่วไปในปัจจุบันคือ “การจัดการน้ำแบบบูรณาการ” (Integrated Water Resource Management: IWRM) อันหมายถึง “กระบวนการในการส่งเสริมประสานการพัฒนาและจัดการทรัพยากรน้ำดิน และทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทางเศรษฐกิจและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีในสังคมอย่างเสมอภาคโดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศที่สำคัญ”¹⁴ ที่มาของแนวคิดนี้เกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาจากการใช้ทรัพยากรน้ำใน

¹² Mark McGillivray. What is Development. in Damien Kingsbury. *International Development: Issues and Challenges*. 2008. p. 38.

¹³ Fried, Jean. “International Cooperation and Water Resources Management: Hydrophilantrophy, Sustainable Development and Sustainable co- Development”. *Journal of Contemporary Water Research & Education*. 145 (2010).

¹⁴ UNDP. *Integrated Water Resource Management*. 2008.

ด้านต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนแต่ละกลุ่มซึ่งมีความเชื่อมโยงและส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน อาทิ การใช้น้ำเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าย่อมส่งผลต่อปริมาณน้ำสำหรับการเกษตร หรือการใช้ทางน้ำเพื่อการเดินเรืออาจส่งผลต่อการประมงและระบบนิเวศ เป็นต้น การบริหารจัดการน้ำที่ไม่คำนึงถึงความเชื่อมโยงของภาคส่วนและคนกลุ่มต่างๆ อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งจากการใช้ทรัพยากรน้ำได้ในที่สุด

ในระดับระหว่างประเทศ การจัดการทรัพยากรน้ำยิ่งมีความซับซ้อนและต้องอาศัยการจัดการที่เชื่อมโยงกันทั้งในมิติของการบริหารจัดการและการเจรจาต่อรองทางการเมือง เนื่องจากอำนาจอธิปไตยทำให้แต่ละรัฐมีแนวคิดในการควบคุมการใช้น้ำเหนือเขตแดนของตนในฐานะสมบัติส่วนตัวมิใช่ส่วนรวมซึ่งขัดกับธรรมชาติของน้ำที่มีระบบเชื่อมโยงกันในลักษณะลุ่มน้ำ การจัดการที่อิงกับเขตการปกครองเป็นหลักจึงส่งผลอย่างมากต่อการบริหารจัดการน้ำ¹⁵ ด้วยเหตุนี้ แนวคิด IWRM มีส่วนสำคัญที่จะเป็นกรอบให้แก่ประเทศต่างๆ ในนโยบายเกี่ยวกับการจัดการแหล่งน้ำระหว่างประเทศร่วมกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ความเสมอภาคทางสังคม และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่มีใช่เป็นของรัฐใดรัฐหนึ่งแต่เป็นการพิจารณาในองค์รวมของลุ่มน้ำ เพื่อมิให้เกิดปัญหาความขัดแย้งจากการใช้น้ำ ประเทศต่างๆ ในลุ่มน้ำจึงหนีไม่พ้นที่จะต้องมีการวางแผนงาน นโยบาย กฎเกณฑ์ และกลไกสถาบันเพื่อบังคับใช้กลไกในการจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกัน อาทิ ข้อตกลงระหว่างประเทศ และองค์การลุ่มน้ำต่างๆ

การจัดการทรัพยากรน้ำกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จากแนวคิด IWRM ที่ได้รับการผลักดันจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) อย่างต่อเนื่องทำให้นโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำมุ่งเน้นที่ความเชื่อมโยงของระบบน้ำในระดับลุ่มน้ำมากขึ้น โดยเฉพาะในสภาวะการณ์ที่หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่

¹⁵ Matthias Finger, Ludivine Tamiotti and Jeremy Allouche. *The Multi-governance of Water: Four Case Studies*. 2006. p. 20.

เกี่ยวข้องกับการใช้และจัดสรรน้ำในลำน้ำระหว่างประเทศยังไม่มีการพัฒนาอย่างเต็มที่อีกทั้งการพัฒนาและบริหารจัดการน้ำไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและวิทยาการหลายด้าน และจะยิ่งมีความซับซ้อนขึ้นเมื่อแหล่งน้ำตั้งอยู่ในลักษณะคาบเกี่ยวหรือข้ามพรมแดนของรัฐ การที่ทั่วทั้งโลกมีลุ่มแม่น้ำระหว่างประเทศมากกว่า 260 แห่ง ทำให้เกิดปัญหาเรื่องการจัดการลำน้ำและทรัพยากรต่างๆ ระหว่างประเทศที่ต้องพึ่งพาลำน้ำสายเดียวกันโดยเฉพาะประเทศที่อยู่ปลายน้ำ (downstream countries) ที่อาจได้รับผลกระทบจากการจัดการน้ำของประเทศต้นน้ำ (upstream countries) ถึงกระนั้น แม้ประเทศต้นน้ำมักได้รับผลกระทบน้อยกว่า และมีความได้เปรียบในการต่อรองทางการเมือง แต่ความร่วมมือก็เกิดขึ้นได้เมื่อประเทศต่างๆ ไม่อาจดำรงอยู่ตามลำพัง แต่ต้องพึ่งพากันในด้านเศรษฐกิจและการเมืองในทางกลับกันหากไม่สามารถตกลงกันได้ ความขัดแย้งก็อาจเกิดขึ้นโดยง่าย¹⁶

แม้ว่าน้ำจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีวันหมดไปจากโลกเพราะมีการหมุนเวียนอยู่ตลอดเวลา แต่ก็เป็ทรัพยากรธรรมชาติที่มีข้อจำกัดในแง่ของการเข้าถึง และปริมาณที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการอันเนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ และระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะในบริเวณที่แหล่งน้ำจำกัดซึ่งมักจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศตามมา คือ แอฟริกาทางตอนล่างของทะเลทรายสะฮารา (Sub-Saharan Africa) ยูเรเชีย (Eurasia) และตะวันออกกลาง เช่น กรณีแม่น้ำไทกริส (Tigris) และยูเฟรติส (Euphrates) ที่ไหลผ่านดินแดนเมโสโปเตเมีย (Mesopotamia) ระหว่างประเทศตุรกี อิรักและซีเรีย การที่ตุรกีสร้างเขื่อนกักน้ำและโรงไฟฟ้าพลังน้ำในบริเวณต้นน้ำของแม่น้ำทั้งสองสายเพื่อเพิ่มผลผลิตฝายทำให้น้ำที่ไหลสู่ประเทศอิรักมีปริมาณน้อยลงจนกระทั่งเกิดความตึงเครียดขึ้น¹⁷ นอกจากนี้ การขยายตัวของอุตสาหกรรมและประชากร การปล่อยมลพิษสู่แหล่งน้ำ รวมถึงการมีความขัดแย้งด้านชาติพันธุ์และศาสนาในภูมิภาคเหล่านี้ก็ช่วยกระตุ้นให้

¹⁶ Robin Clarke and Jannet King, *The Water Atlas*, 2004, pp. 66-67.

¹⁷ กรมทรัพยากรน้ำ, *วารวิวกฤต บัจจุบันและอนาคต*, เว็บ, <http://www.dwr.go.th/article/3-0-5/page-1.html>, 25 สิงหาคม 2554.

ความขัดแย้งรุนแรงขึ้นจนยากที่จะเกิดกลไกการจัดการน้ำระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหอนิรธาเอล-ปาเลสไตน์ที่กระทบต่อสันติภาพและการจัดการมลพิษในกลุ่มแม่น้ำจอร์แดน

ปัจจุบัน ประชาคมโลกให้ความสำคัญกับความร่วมมือในการจัดการน้ำ ดังเห็นจากการมีกติกาและกลไกเพื่อการพัฒนาและการจัดการน้ำระหว่างประเทศในหลายภูมิภาค อาทิ ในสหภาพยุโรป (EU) ที่มีสถาบันบริหารจัดการแหล่งน้ำนานาชาติเก่าแก่ เช่น กลุ่มแม่น้ำไรน์และดานูบ อเมริกาเหนือซึ่งมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างสหรัฐฯ และแคนาดาในการจัดการเขตทะเลสาบทั้งห้า (Great Lakes) บริเวณแนวพรมแดน มาจนถึงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความร่วมมือในการพัฒนาอาณานิคมกลุ่มแม่น้ำโขง และมีกลไกสถาบันในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง คือ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) ความร่วมมือเหล่านี้เป็นตัวอย่งว่า การจัดการทรัพยากรน้ำช่วยกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศแทนที่จะบานปลายไปเป็นความขัดแย้ง และแสดงให้เห็นว่าเสถียรภาพทางการเมืองช่วยส่งเสริมให้การจัดการทรัพยากรน้ำร่วมกันทำได้ง่ายและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น¹⁸ ความร่วมมือระหว่างประเทศยังมีบทบาทสำคัญต่อการจัดการทรัพยากรน้ำในหลายด้าน กล่าวคือ ก่อให้เกิดความช่วยเหลือจากต่างประเทศทั้งทางการเงินและวิทยาการความรู้ ได้ประโยชน์จากการระดมทรัพยากรและวางแผนพัฒนาร่วมกันซึ่งดีกว่าการปล่อยให้แต่ละประเทศดำเนินนโยบายการพัฒนาไปตามลำพัง ตลอดจนเป็นการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน การเคารพในหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และการส่งเสริมการดำเนินนโยบายต่างประเทศในด้านอื่นๆ¹⁹

แนวคิดการจัดการทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดนของรัฐในปัจจุบัน จะให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการในระดับลุ่มน้ำทั้งระบบ (entire watershed or river basin) มากกว่าจะจัดการเฉพาะส่วนที่เป็นแม่น้ำ ลำน้ำ หรือทะเลสาบ

¹⁸ Thomas and Howlett. *op.cit.* pp. 4-5.

¹⁹ V. Rayappa Pantulu. "River Basin Management". *Ambio*. 12.2 (1983): 109-111.

ระหว่างประเทศเท่านั้น การจัดการในรูปของการจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบ จะครอบคลุมแม่น้ำสาขาของแม่น้ำระหว่างประเทศ ทะเลสาบ ระบบน้ำใต้ดิน และทางน้ำที่เชื่อมต่อกันในบริเวณลุ่มน้ำทั้งหมด ทั้งนี้เพราะการจัดการทั้งระบบจะทำให้เกิดประสิทธิวิภาพมากกว่าทั้งในแง่การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการจัดสรรทรัพยากรและเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาผลประโยชน์ และผลกระทบต่อรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ ข้อตกลงว่าด้วยการจัดการลุ่มน้ำต่างๆ นับแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมาจึงมักมีข้อบขાયครอบคลุมลุ่มน้ำใดลุ่มน้ำหนึ่งทั้งหมดรวมทั้งในประเทศไทยที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย²⁰

ขณะเดียวกัน การที่แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism)²¹ มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลักในโลก ได้ผลักดันให้มีการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์อย่างไร้พรมแดน และทำให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีลักษณะเป็นประเด็นระหว่างประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งส่งผลถึงอำนาจในการควบคุมจัดการทรัพยากรที่รัฐต่างๆ เคยมีให้กลายมาเป็นเวทีต่อรองระหว่างตัวแสดงต่างๆ ทั้งองค์การระหว่างประเทศ บรรษัทข้ามชาติ และภาคประชาสังคม เฉพาะสหประชาชาตินั้นก็มีองค์การในเครือที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำมากกว่า 20 องค์การ อันสะท้อนให้เห็นภาพของความซับซ้อนและเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรน้ำกับการพัฒนาในด้านต่างๆ ที่ต้องการการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบทั้งในตั้งแต่ระดับโลกลงมาจนถึงท้องถิ่น อันมีเป้าหมายเพื่อความเสมอภาค ประสิทธิภาพ และความยั่งยืนในการใช้น้ำโดยเกิดจากการประสานความร่วมมือทั้งในด้านโครงสร้างทางกายภาพ ทางความคิดและเชิงสถาบัน²²

²⁰ มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และคนอื่นๆ. *แนวนโยบายการจัดการน้ำสำหรับประเทศไทย*. 2544.

²¹ แนวคิดทางเศรษฐกิจการเมืองที่ทั้งรัฐและทุนจะร่วมกันผลักดันกิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบกลไกตลาดผ่านช่องทางต่างๆ เช่น การเปิดการค้าเสรี, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตข้ามแดน ฯลฯ ซึ่งแตกต่างกับเสรีนิยมแบบดั้งเดิม (classical liberalism) ที่มองว่ารัฐควรแยกจากทุน ไม่ควรเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาด.

²² Hall. *op.cit.* p. 112.

ในด้านตัวแสดง การให้ความสำคัญกับประเด็นการจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติในระดับโลกเป็นมิติที่ไม่อาจผูกขาดได้โดยแนวคิดแบบรัฐต่อรัฐ (intergovernmentalism) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีธรรมชาติที่พ้นไปจากพรมแดนของรัฐในหลายกรณี และต้องการการบริหารจัดการในระดับโลก (global governance) ซึ่งประกอบไปด้วย ตัวแสดงที่หลากหลาย (multi-actor governance) เป็นเครือข่ายของภาคเอกชน นักวิชาการ นักเคลื่อนไหวด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน บรรษัทข้ามชาติ องค์กรระหว่างประเทศของรัฐ (intergovernmental organizations) ไปจนถึง ศาลระหว่างประเทศหากเกิดข้อพิพาททางกฎหมาย การเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศนั้นมีลักษณะเด่น คือ การเชื่อมโยงกันของความร่วมมือระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ในลักษณะ รัฐ-เอกชน (public-private) และ เอกชน-เอกชน (private-private) สิ่งสำคัญ คือ การบริหารจัดการระดับโลกที่กำลังเกิดขึ้นมีลักษณะแยกส่วนกันระหว่างระดับของการจัดการในแนวตั้ง คือ ระดับเหนือชาติ (supranational) ระดับระหว่างประเทศ (international) ระดับประเทศ (national) กระทั่งลงมาถึงระดับท้องถิ่นที่ต่ำกว่านั้น (subnational) ขณะที่ในมิติทางแนวนอน คือ การแยกส่วนกันระหว่างตัวแสดงต่างทั้งรัฐและ มิใช่รัฐดังกล่าวมาแล้ว²³

ในระดับลุ่มน้ำ การจัดการทรัพยากรในกลุ่มแม่น้ำนานาชาติ เช่น ลุ่มแม่น้ำโขงเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้-ส่วนเสียหลายกลุ่มและเกิดขึ้นในหลายช่องทาง (multi-stakeholder platforms) การเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวเกิดจากความต้องการของตัวแสดงในลุ่มน้ำ เช่น สันติภาพ การลดความยากจน การควบคุมโรคระบาด ยาเสพติด การก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ตลอดจน การดูแลระบบนิเวศซึ่งมีลักษณะข้ามพรมแดน อันทำให้ตัวแสดงที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับประเด็นเหล่านี้เข้ามามีส่วนในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง หน่วยงานของรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ภาคธุรกิจเอกชน ชนกลุ่มน้อย หรือแม้แต่กองทัพ ที่มีภารกิจจําต้องรองผ่านตัวแทนของตนในเวทีต่างๆ อยู่ตลอด ทำให้เกิดการเรียนรู้ถึงการอยู่ร่วมกัน

²³ Frank Biermann. *Global Governance and the Environment*. 2006.

ไม่ว่าจะเป็นด้านความร่วมมือหรือความขัดแย้ง ในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนา การทำข้อตกลงในการแก้ปัญหา การเรียนรู้ทางสังคม รวมถึง การตัดสินใจร่วมกันเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ²⁴

กล่าวได้ว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำนานาชาตินั้นไม่สามารถผูกขาดการอธิบายได้โดยทฤษฎีหรือกรอบการวิเคราะห์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแบบดั้งเดิมซึ่งเน้นเรื่องความสัมพันธ์แบบรัฐต่อรัฐ เนื่องจากการจัดสรรและจัดการทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันมีตัวแสดงมาเกี่ยวข้องมากกว่าในอดีตโดยเฉพาะตัวแสดงที่มีใช้รัฐ (non-state actors) และมีผลให้รัฐต้องการปรับตัวทั้งในด้านการจัดการองค์กร นโยบาย และกฎหมายต่างๆ ซึ่งกระบวนการกำหนดสิ่งเหล่านี้อาจไม่ได้เกิดจากภายในระบบราชการเหมือนก่อนเท่านั้น การสิ้นสุดสงครามเย็นมีส่วนสำคัญให้การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติได้รับความสนใจมากขึ้น จากเดิมที่มีความสำคัญเป็นลำดับรองๆ ลงไปในการเมืองระหว่างประเทศ การแข่งขันเพื่อพัฒนาและจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่มีจำกัดกลายเป็นประเด็นความมั่นคงแบบใหม่ (non-traditional security) ที่สำคัญในปัจจุบัน

กระแสโลกาภิวัตน์ที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของการค้า-การลงทุนระหว่างประเทศจากการเปิดเสรีและการรวมกลุ่มต่างๆ ทำให้มีการเติบโตของการผลิตในภาคเกษตร-อุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ประชากร และการย้ายถิ่น ชุมชนเมือง ตลอดจนความต้องการด้านพลังงาน ซึ่งล้วนแต่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ และย่อมมีผลกระทบต่อระบบนิเวศในพื้นที่นั้นๆ อย่างเลี่ยงไม่ได้ สภาพการณ์เช่นนี้ส่งผลให้การจัดการทรัพยากรน้ำในประเทศต่างๆ มีความละเอียดอ่อน แม้ว่าการจัดการทรัพยากรน้ำส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในระดับภายในประเทศ แต่การใช้น้ำจากระบบลุ่มน้ำภายในที่เป็นส่วนหนึ่งของลุ่มน้ำระหว่างประเทศ เช่น ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยที่เป็นส่วนหนึ่งของลุ่มแม่น้ำโขงย่อมจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรน้ำของประเทศเพื่อนบ้าน ขณะที่ประเทศไทยก็ย่อมได้รับผลกระทบจากการจัดการน้ำของเพื่อนบ้านในทางกลับกัน ดังนั้น การ

²⁴ John Dore. *Multi Stakeholder Platforms: Unfulfilled Potential*. 2007. pp.197-198.

จัดการทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้หลักการที่ทุกฝ่ายยอมรับได้

การจัดการทรัพยากรน้ำกับการพัฒนาประเทศไทย และลุ่มแม่น้ำโขง

หลังจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ของไทยได้เริ่มขึ้นใน ค.ศ. 1961 โดยมีคณะที่ปรึกษาจากธนาคารโลกเข้ามามีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และอิงแนวคิดกระแสหลักในการพัฒนาประเทศตามแบบตะวันตกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ การเกิดขึ้นของแผนการพัฒนาลักษณะนี้นำไปสู่การกู้เงินจำนวนมากมาพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ รวมถึงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ที่เปรียบเสมือนสัญลักษณ์ของการพัฒนาสำหรับการกักเก็บน้ำ การผลิตไฟฟ้าป้อนโรงงานอุตสาหกรรมที่เพิ่มจำนวนขึ้น การพัฒนาระบบชลประทานเพื่อการเพาะปลูกพืชอันที่เป็นการต้องการของตลาดโลก รวมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้การลงทุนด้านอุตสาหกรรมได้นำไปสู่การแปรสภาพทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิตและการส่งออก²⁵ ในกระบวนการพัฒนานี้ ทรัพยากรน้ำมีบทบาทสำคัญ โดยมีหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนนโยบายน้ำ คือ กรมชลประทาน และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับทรัพยากรน้ำเพื่อตอบสนองภาคเกษตร และการพลังงานภายหลังจึงได้มีการจัดตั้งกรมทรัพยากรน้ำขึ้นมาเป็นการเฉพาะมีบทบาทหลักในด้านการวางแผนและด้านวิชาการ รวมทั้งประสานนโยบายน้ำให้มีเอกภาพยิ่งขึ้นด้วย เพราะการจัดการทรัพยากรน้ำมีความซับซ้อน เกี่ยวพันกับปัจจัยและองค์กรต่างๆ มากมาย อีกทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทยได้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 และฉบับที่ 11 ได้ให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรน้ำในภาคการเกษตร ปัญหาอุทกภัยที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

²⁵ เครือข่ายแม่น้ำนานาชาติ (International River). แม่น้ำ สิทธิ และเขื่อน: บทเรียนสำหรับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากเขื่อน. 2549.

ปัญหาการจัดการทรัพยากรน้ำที่ยังขาดประสิทธิภาพ และการบูรณาการอย่างเป็นระบบ

แม้ว่าจะเกิดการปรับเปลี่ยนแนวคิดและนโยบายการพัฒนาและจัดการทรัพยากรน้ำในระดับโลกและภายในประเทศไทย โดยมุ่งไปสู่การจัดการน้ำแบบบูรณาการ (IWRM) มานับสิบปี แต่กล่าวได้ว่าแนวคิดเหล่านี้ยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เพราะปัจจัยหลายประการ เช่น การมองโครงการก่อสร้างแหล่งน้ำเป็นผลประโยชน์ทางธุรกิจไม่ใช่เรื่องส่วนรวม การขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบมายาวนาน การมองปัญหาเฉพาะท้องถิ่นโดยขาดการพิจารณาในภาพรวมของประเทศ การขาดบุคลากรที่ความรู้แบบสหวิทยาการ ทัดคนคิดว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่หาง่าย ไม่ขาดแคลน การมองแต่ตัวน้ำโดยละเลยทรัพยากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พืชและสัตว์ การทำงานแบบรวมศูนย์ของหน่วยงานรัฐที่ผูกขาดอำนาจและข่าวสาร ตลอดจนขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน²⁶ ปัญหาดังกล่าวนี้ ทำให้แนวคิด IWRM ซึ่งจะตอบสนองแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ในอนาคตอันใกล้

หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยในปัจจุบัน มีแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยอิงกับพื้นที่ลุ่มน้ำเป็นสำคัญเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิด IWRM โดยคณะกรรมการอุทกวิทยาแห่งชาติ ในคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (ปัจจุบัน คือ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ได้จัดทำรายงาน “มาตรฐานลุ่มน้ำและลุ่มน้ำสาขา” ซึ่งมีการแบ่งลุ่มน้ำประธานหรือลุ่มน้ำหลัก (main basin) โดยยึดถือเอาแม่น้ำสายใหญ่เป็นหลักในการกำหนดขอบเขตและการเรียกชื่อของลุ่มน้ำ ซึ่งจากการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวได้แบ่งพื้นที่ประเทศไทยออกเป็น 25 ลุ่มน้ำ และยังแบ่งเป็นลุ่มน้ำย่อยได้อีก 254 ลุ่มน้ำย่อยหากพิจารณาจากจุดออกหรือบริเวณที่แม่น้ำที่ไหลลงแล้ว แม่น้ำในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ด้วยกัน คือ กลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขง กลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงแม่น้ำสาละวิน และกลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงทะเล²⁷ โดยเฉพาะกลุ่มลุ่มน้ำที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขงที่เป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ

²⁶ กัมปนาท ภักดีกุล. การจัดการทรัพยากรน้ำที่ชาติต้องการ. มติชนรายวัน. 2549.

²⁷ สถาบันสารสนเทศน้ำและทรัพยากรการเกษตร. การแบ่งลุ่มน้ำในประเทศไทย. เว็บ. <http://www.haii.or.th/wiki/index.php/>. 19 กรกฎาคม 2554.

อันประกอบด้วยลุ่มน้ำโขง (สายหลัก) ลุ่มน้ำกก (ในภาคเหนือ) ลุ่มน้ำชี และลุ่มน้ำมูล (ในภาคอีสาน) และลุ่มน้ำโดนเลสาบ (ในภาคตะวันออก) กินพื้นที่ 188,645 ตร.กม. และมีลุ่มน้ำสาขาย่อยอีก 95 ลุ่มน้ำ นับเป็นเขตลุ่มน้ำที่ใหญ่ที่สุดของไทย ขณะที่ลุ่มน้ำสาละวินอันเป็นลุ่มน้ำระหว่างประเทศอีกแห่งหนึ่ง แม้จะเป็นเส้นกันพรมแดนระหว่างไทยกับพม่า แต่แม่น้ำสาละวินไหลผ่านประเทศไทยเป็นช่วงสั้นๆ กินเนื้อที่ประมาณ 17, 918 ตร.กม. และยังไม่มีการพัฒนามากนักเนื่องจากส่วนใหญ่เป็นเขตแดนของชนกลุ่มน้อยที่ยังมีปัญหาขัดแย้งทางการเมืองกับรัฐบาลพม่า

คนไทยส่วนใหญ่อาจนึกถึงลุ่มน้ำเจ้าพระยาในฐานะศูนย์กลางของประเทศแต่ลุ่มน้ำที่ใหญ่ที่สุดของไทยนั้น คือ ลุ่มน้ำโขงที่ครอบคลุมทั้งแม่น้ำโขงสายหลักและลำน้ำสาขามากมายแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำนานาชาติที่ไหลผ่านถึงหกประเทศ คือ จีน พม่า ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม มีความยาวกว่า 4,400 กิโลเมตร เป็นลุ่มน้ำที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีศักยภาพในการพัฒนาทั้งการประมง การชลประทาน การขนส่ง ไฟฟ้าพลังน้ำ ฯลฯ การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของไทยตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบันเน้นหนักไปที่การจัดหาน้ำสำหรับฤดูแล้ง ตลอดจนการเพิ่มของประชากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้เพิ่มความต้องการน้ำมาเป็นลำดับ รัฐบาลไทยจึงมีความพยายามที่จะผันน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงมาใช้แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเพราะอุปสรรคด้านการเมืองระหว่างประเทศและการต่อต้านจากภาคประชาชนภายในประเทศที่กังวลต่อผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมขณะเดียวกันในระดับภูมิภาคก็ยังมีขาดกลไกที่มีประสิทธิภาพในการจัดการน้ำทั้งลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนและตอนล่าง²⁸

²⁸ ลุ่มแม่น้ำโขง (Mekong River Basin) หมายถึง ดินแดนที่อยู่โดยรอบลำน้ำต่างๆ ที่ไหลลงสู่แม่น้ำโขง ครอบคลุมพื้นที่ 795,000 ตารางกิโลเมตร นับเป็นลุ่มน้ำที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 12 ของโลก โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน (Upper Mekong Basin) ได้แก่ พื้นที่ในเขตประเทศจีนลงมาถึงพม่าและลาวตอนเหนือ และลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Basin) ได้แก่ พื้นที่นับตั้งแต่สามเหลี่ยมทองคำที่แม่น้ำโขงมาบรรจบบริเวณชายแดนพม่า ลาว และไทย (จังหวัดเชียงราย) ลงไป ครอบคลุมพื้นที่ทางภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือของไทยจาวหนึ่ง ในสามของประเทศ พื้นที่เกือบทั้งหมดของลาวและกัมพูชา รวมถึงพื้นที่หนึ่งในห้าของเวียดนามในเขตภาคกลางและภาคใต้บริเวณปากแม่น้ำโขง

อันที่จริงความพยายามในการจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง มีมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในปี ค.ศ. 1955 คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจประจำภูมิภาคเอเชียและตะวันออกไกลแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic Commission for Asia and the Far East: ECAFE) มีมติให้สำรวจแม่น้ำโขงตอนล่าง โดยให้ความสำคัญกับแผนการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่บนลำน้ำโขง ในปี 1956 สหรัฐฯ ได้สำรวจข้อมูลแม่น้ำโขงและออกรายงานหนึ่งฉบับที่กล่าวถึงศักยภาพในการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ แม้เป้าหมายที่แท้จริงอาจเป็นความต้องการใช้การพัฒนาเพื่อต่อต้านการคุกคามของคอมมิวนิสต์ในเวลานั้น²⁹ รายงานดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นให้ประเทศทั้งสี่ในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง คือ ลาว กัมพูชา เวียดนาม (ใต้) และไทย โดยการสนับสนุนของ ECAFE ร่วมกันจัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงานสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” (the Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin) หรือเรียกกันโดยย่อว่า “คณะกรรมการแม่น้ำโขง” (the Mekong Committee: MC) ในปี ค.ศ. 1957 ขณะที่ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน คือ พม่าที่ถือนโยบายโดดเดี่ยวไม่เข้าร่วมส่วนจีนอยู่ในฝ่ายคอมมิวนิสต์และยังไม่ได้เป็นสมาชิกสหประชาชาติ (UN) ในขณะนั้น³⁰

ความวุ่นวายจากสงครามอินโดจีนและสงครามเวียดนามในทศวรรษ 1950-1970 ทำให้ความร่วมมือในกลุ่มแม่น้ำโขงไม่มีความคืบหน้า แต่ก็ได้ยุบตัวลงอีกทั้งโครงการพัฒนาในลุ่มน้ำสาขาของแม่น้ำโขงก็ยังดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากกรณีของไทย เช่น การสร้างเขื่อนลำตะคอง และเขื่อนปากมูล กระทั่งการสิ้นสุดลงของสงครามเย็น และการเปิดประเทศยอมรับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมของประเทศเพื่อนบ้านอย่างจีนและลาว ตลอดจนการถอนทหารเวียดนามออกจากกัมพูชาในปี 1988 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มแม่น้ำโขงดีขึ้นเป็นอย่างมาก แม้แต่กัมพูชาที่เคยถอนตัวไปในช่วงเขมรแดงก็ต้องการกลับเข้าร่วมคณะกรรมการแม่น้ำโขงอีกในปี 1991 อันเป็นผลจากความใกล้ชิดกันทางภูมิศาสตร์ ความ

²⁹ Milton E. Osborne. *The Mekong: Turbulent past, uncertain future*. 2000. p. 177.

³⁰ *Ibid.*

คล้ายคลึงกันทางวัฒนธรรม ตลอดจนการมีปัจจัยการผลิตที่เอื้อหนุนกัน เช่น ไทยมีความพร้อมด้านผู้ประกอบการและเทคโนโลยี ลาวและพม่ามีทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งพลังงานมาก ส่วนจีนมีแรงงานราคาถูกและโครงสร้างพื้นฐานที่ดี

ความร่วมมือดังกล่าวได้รับการรื้อฟื้นอย่างเป็นทางการโดย “ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในกลุ่มแม่น้ำโขง” (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) ค.ศ.1995 สำคัญ คือ การจัดการน้ำซึ่งประเทศสมาชิกตกลงที่จะวางแผนการพัฒนาที่เป็นระบบในระดับลุ่มน้ำ รักษาระดับการไหลของน้ำในแม่น้ำโขงสายหลักในฤดูแล้งและฤดูน้ำหลากไว้ในระดับที่ตกลงกัน รวมทั้งหลีกเลี่ยงและบรรเทาผลกระทบที่เป็นอันตรายจากแผนการพัฒนาการใช้น้ำซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม³¹ ความตกลงปี 1995 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ เพราะทำให้เกิด “คณะกรรมการแม่น้ำโขง” (Mekong River Commission: MRC) ที่มีฐานะต่างจากคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MC) คือ ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานสหประชาชาติเช่นในอดีต แต่จะรับผิดชอบโดยตรงต่อคณะมนตรี (Council of Ministers) อันเป็นผู้แทนรัฐบาลของประเทศสมาชิก รวมทั้งปรับเปลี่ยนเป้าหมายหลักจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น เขื่อน มาเป็นการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวมถึงการใช้ที่ดินริมฝั่งแม่น้ำอย่างยั่งยืนด้วย สำหรับไทยข้อตกลงใหม่ได้แก้ไขหลักการเดิมของ MC ที่ห้ามมิให้สมาชิกใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงในปริมาณมากโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากประเทศอื่นๆ ก่อนหลักการดังกล่าวขัดผลประโยชน์ของไทยที่มีความต้องการใช้น้ำที่สูงขึ้นมาก รวมทั้งมีการพัฒนาโครงการต่างๆ ในลุ่มแม่น้ำโขง เช่น โครงการโขง-ชี-มูล และโครงการกก-อิง-น่าน เป็นต้น ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงพยายามผลักดันให้แก้ไขหลักการนี้มาตลอด ข้อตกลงใหม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักการดังกล่าวโดยอนุญาตให้มีการผันน้ำได้ในฤดูฝนและเพียงแต่แจ้งให้คณะกรรมการร่วมของ MRC

³¹ ลาวัลย์ สุทธิวาทนฤพุมิ. ความรับผิดชอบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของรัฐริมฝั่งบริเวณแม่น้ำโขงตอนล่าง: ศึกษากรณีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่. 2541. หน้า 45-47.

รับทราบก็พอแล้ว ทั้งนี้ ประเทศต้นน้ำยังคงต้องยึดหลักการไม่สร้างความเสียหายต่อประเทศท้ายน้ำตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยแม่น้ำระหว่างประเทศอยู่³²

แม้ความร่วมมือที่นำมาสู่ความตกลง 1995 นั้นถือเป็นผลสำเร็จท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองที่อ่อนไหว แต่ด้วยเงื่อนไขทางการเมืองก็ทำให้กติกาของกลุ่มแม่น้ำโขงมีลักษณะเป็นการสนับสนุนส่งเสริมความร่วมมือ (encourage) มากกว่าการสร้างกฎเกณฑ์มาควบคุมรัฐสมาชิก ซึ่งทำให้ความสามารถในการติดตามหรือบังคับใช้ (regulate) กฎเกณฑ์นั้นอ่อนลงไปมากด้วย แต่อย่างน้อยกติกาและสถาบันดังกล่าวก็เป็นสื่อกลางในการนำแนวคิดการพัฒนาที่ยอมรับกันกว้างขวาง คือ การพัฒนาอย่างยั่งยืนและแนวคิด IWRM ให้เข้ามาสู่การกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายในการจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงทั้งระดับภายในและระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การขาดลักษณะบังคับทางกฎหมายก็ทำให้หลักการเหล่านี้มีประสิทธิภาพน้อยกว่าที่ควร นโยบายและกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการน้ำของประเทศสมาชิกจึงมีหลายส่วนที่ไม่สอดคล้องและบูรณาการกับนโยบายการจัดการทรัพยากรน้ำแบบ IWRM ที่ MRC³³ พยายามผลักดัน ปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวกำหนดให้ MRC ยังคงเป็นเพียงสถาบันในการปรึกษาหารือในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมข้ามชาติมากกว่าจะเป็นสถาบันหลักในการตัดสินใจที่มีบทบาทแท้จริง

นอกจากนี้ ปัญหาดั้งเดิมของการจัดการแม่น้ำโขงก็ยังคงอยู่ ได้แก่ การที่ประเทศต้นน้ำ คือ จีนและพม่า มิได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ MRC โดยเฉพาะจีนได้มีแผนการสร้างเขื่อนกั้นลำน้ำโขงเพื่อผลิตไฟฟ้าและการชลประทาน การที่จีนมีโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลักขึ้นก็เพราะถือว่าแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำภายในอาณาเขตของตน ไม่ได้เป็นแม่น้ำนานาชาติ

³² บัณฑิตา พิษณุกร. "ความร่วมมือระหว่างประเทศในการใช้แม่น้ำโขงภายใต้กรอบคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง". *สรวจรสมัย*. 27(2548): 160-161.

³³ Philip Hirsch and Kurt M. Jensen. *National Interests and Transboundary Water Governance in the Mekong*. 2006.

เหมือนในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง อย่างไรก็ตาม การสร้างเขื่อนเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อปริมาณ คุณภาพ และความเร็วในการไหลของน้ำซึ่งจะกระทบต่อระบบนิเวศและการใช้น้ำของประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง การสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงตอนบนนี้อาจคุกคามระบบนิเวศในกลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งประชาชนกว่า 60 ล้านคนต้องพึ่งพิงอยู่ทั้งด้านการประมงและการเกษตร กว่าร้อยละ 90 ของประชากรมีอาชีพขึ้นอยู่กับเกษตรกรรมและการหาปลาจากแม่น้ำโขงและลำน้ำสาขา ความอุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศแม่น้ำโขงนั้นขึ้นอยู่กับสองปัจจัยคือ วงจรการท่วมและแห้งแล้งของน้ำตามธรรมชาติซึ่งคาดการณ์ได้ในแต่ละปี และดินตะกอนที่ถูกพัดพามาจากพื้นที่รับน้ำตอนบน ซึ่งโครงการเขื่อนในจีนจะมีผลกระทบต่อปัจจัยทั้งสอง³⁴ ประเด็นปัญหานี้ ยังคงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์จนกระทั่งปัจจุบัน โดยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่ชัด เพราะเป็นปัญหาที่อยู่นอกเหนืออำนาจของ MRC ซึ่งจีนมิได้เป็นสมาชิกการประชุมสุดยอด MRC ครั้งที่ 1 ในปี 2010 เกิดขึ้นในประเทศไทยท่ามกลางกระแสต่อต้านการสร้างเขื่อนของจีนที่มีผู้เชื่อว่าเป็นต้นเหตุของภัยแล้งและอุทกภัยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แต่ที่ประชุมก็ทำได้เพียงเรียกร้องให้จีนให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระดับน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาความแห้งแล้งและแลกเปลี่ยนประสบการณ์การจัดการน้ำเท่านั้น³⁵

ยิ่งไปกว่านั้น ความพยายามในการรื้อฟื้นโครงการเขื่อนผลิตไฟฟ้าบนแม่น้ำโขงสายหลักในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างก็เริ่มกลับมาได้รับความสำคัญเนื่องจากเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตในอนุภูมิภาค ความต้องการและต้นทุนการนำเข้าพลังงาน เช่น น้ำมันที่สูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในไทยและเวียดนาม ขณะที่ลาวและกัมพูชาก็หวังจะเพิ่มรายได้ให้ประเทศด้วยการส่งออกกระแสไฟฟ้าพลังน้ำให้เพื่อนบ้านข้างต้น บทบาทของภาคเอกชนที่เพิ่มสูงขึ้นในด้าน

³⁴ ลีรพงศ์ โพธิ์มัน, เขื่อนแม่น้ำโขงตอนบนในประเทศจีน: อันตรายของคนหลายล้านในแม่น้ำตอนล่าง, เว็บไซต์ www.livingriversiam.org/4river-tran/4mk/upper_Mekong_dam.doc, 25 สิงหาคม 2554.

³⁵ กรมทรัพยากรน้ำ, สรุปผลการประชุมสุดยอดผู้นำลุ่มน้ำโขงตอนล่างครั้งที่ 1 วันที่ 2-5 เมษายน 2553, 2553.

เทคโนโลยีและการลงทุน ตลอดจนการสร้างเขื่อนในจีนที่มีผลต่อระดับน้ำในแม่น้ำตอนล่างโดยเฉพาะในฤดูแล้ง³⁶ ดังนั้น การวางแผนก่อสร้างเขื่อนขึ้นในแม่น้ำโขงในเขตประเทศลาว ชายแดนลาว-ไทย และในกัมพูชาจึงเป็นที่สนใจอีกครั้ง ทว่า ขณะนี้ (ค.ศ. 2012) มีเพียงเขื่อนไซยะบุรี (Xayaburi) ในลาวที่ไทยมีส่วนสำคัญในการลงทุน และจะเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากการสร้างเขื่อนที่ได้เริ่มการก่อสร้างบ้างแล้ว โครงการนี้นับเป็นครั้งแรกที่จะมีการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลักตอนล่าง และมีการปรึกษาหารือตามข้อตกลงแม่น้ำโขงปี 1995 โดยถูกต้องด้านอย่างมากจากรัฐบาลเวียดนามและกัมพูชาที่อยู่ท้ายน้ำ รวมถึงภาคประชาชนซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในประเทศไทยที่เห็นว่าจะก่อผลเสียมากกว่าผลดี และการศึกษาของ MRC ก็ระบุว่า การสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมและเลื่อนออกไปก่อน³⁷ กระนั้น กระบวนการปรึกษาหารือใน MRC ก็ไม่มีผลบังคับ อนาคตของการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงจึงยังมีความไม่แน่นอน

บทสรุป

มุมมองที่มีต่อการพัฒนาในปัจจุบันอาจแบ่งได้เป็นสองกระแสสำคัญ กล่าวคือ กระแสแรกที่เกี่ยวข้องกันว่าเป็นการพัฒนากระแสหลัก จะมองการพัฒนาในเชิงความก้าวหน้า เป็นการยกระดับระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยใช้วิทยาศาสตร์หรือเทคโนโลยีต่างๆ มีการนำทรัพยากรต่างๆ มาใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของมนุษย์ ผ่านโครงการขนาดใหญ่มีลักษณะเป็นนโยบายจากรัฐสู่สังคม/จากบนลงล่าง (top-down) ส่วนกระแสที่สอง มีองค์ประกอบหลักสวนทางกับกระแสแรก คือ เป็นการพัฒนาจากสังคมท้องถิ่นเป็นฐาน หรือจากล่างขึ้นบน (bottom-up) เพื่อตอบสนองความพึงพอใจในชีวิตมนุษย์ทั้งทางวัตถุและทางจิตใจอย่าง

³⁶ Gary Lee and Natalia Scurrah. *Power and Responsibility: The Mekong River Commission and Lower Mekong Mainstream Dams*. 2009.

³⁷ ICEM. *MRC Strategic Environmental Assessment (SEA) of Hydropower on the Mekong Mainstream*. 2010. pp.19-20.

เสมอภาคและเป็นธรรม โดยเน้นโครงการพัฒนาขนาดเล็กที่หลากหลาย คำนึงถึงหลักการพึ่งตนเอง ภูมิปัญญาดั้งเดิม การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ตลอดจนความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สังคมและวัฒนธรรมแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศในปัจจุบันเป็นผลมาจากแนวคิดหลักสองกระแสที่กำลังปะทะกันทั้งในเชิงทฤษฎี และเชิงนโยบายทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ ซึ่งกำลังทำให้เกิดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไป จากอดีตที่อาศัยการพัฒนาแบบทำให้ทันสมัยเป็นหลัก แต่เพียงฝ่ายเดียว

การจัดการทรัพยากรน้ำและความร่วมมือระหว่างประเทศของไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการพัฒนาในระดับโลก โดยมีทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (modernization) เป็นตัวขับเคลื่อน แม้ไทยจะไม่เคยตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตก แต่ก็ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแบบแผนการพัฒนาที่ชาติตะวันตกนำมาใช้กับประเทศอาณานิคมต่างๆ และนำมาสู่การสร้างรัฐแบบสมัยใหม่ (modern state) ขึ้นทั่วโลก โดยมีการพัฒนาเป็นเครื่องมือสำคัญผนวกกับปัจจัยทางการเมืองในยุคสงครามเย็นที่ประเทศไทยกลายเป็นพันธมิตรกับโลกตะวันตกที่มีสหรัฐฯ เป็นผู้นำ ทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีกลายเป็นอุดมการณ์หลักในการพัฒนาประเทศ พร้อมกับก้าวต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ การพัฒนาภายใต้แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การแปรสภาพทรัพยากรธรรมชาติรวมถึงทรัพยากรน้ำมาใช้ประโยชน์เพื่อตอบสนองการพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น (green revolution) การพัฒนาอุตสาหกรรม (industrialization) และการพัฒนาสังคมเป็นชุมชนเมือง (urbanization) ที่ล้วนแล้วแต่ต้องการทรัพยากรน้ำสูงขึ้นเป็นทวีคูณ และผลักดันให้ไทยต้องสนใจความร่วมมือกับประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง

อย่างไรก็ดี กระแสต่อต้านการพัฒนาประเทศให้ทันสมัยอย่างตะวันตกที่เริ่มก่อตัวขึ้นในประชาคมโลกตั้งแต่ทศวรรษ 1960-1970 ตั้งแต่แนวคิดการพัฒนาที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดมาร์กซิสม์ (Marxism) เช่น ทฤษฎีพึ่งพิง (dependency theory) และทฤษฎีระบบโลก (world system theory) มาจนถึงการวิเคราะห์การพัฒนาในเชิงวาทกรรม (discourse analysis) ประดิษฐ์กรรม

สังคม (social constructivism) และกลุ่มสตรีนิยม (feminism) ล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อการวิพากษ์วิจารณ์ และเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการพัฒนา โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการทำให้ทันสมัยโดยใช้ความรู้และเทคโนโลยีเป็นศูนย์กลาง (technocentrism) มาสู่การพัฒนาที่คำนึงถึงความเสมอภาคทางสังคม และความสมดุลของระบบนิเวศมากขึ้น³⁸ ซึ่งเป็นรากฐานให้แก่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่คำนึงถึงมิติรอบด้านทั้งทางสังคม วัฒนธรรม และการเมือง โดยไม่ได้มุ่งเพียงความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจเท่านั้น จนเกิดเป็นแนวคิดการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (IWRM) ในปัจจุบัน

กระนั้น ประชาคมระหว่างประเทศยังขาดกฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับอย่างทั่วไปในการจัดการทรัพยากรน้ำเมื่อเทียบกับประเด็นสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น การจัดการภาวะโลกร้อน ดังจะเห็นว่าร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดการลำน้ำระหว่างประเทศที่มีใช้เพื่อการเดินเรือ (Convention on the Law of Non-navigational uses of International Watercourses) อันรวมถึงการรักษาสิ่งแวดล้อมการจัดสรรและควบคุมคุณภาพน้ำ ซึ่งดำเนินการมานานับสิบปีแต่ยังไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้จนปัจจุบัน ทั้งนี้ รัฐบาลของประเทศส่วนใหญ่ยังคงคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของตนในการควบคุมนโยบายการพัฒนาและบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มุ่งใช้การเจรจาทวิภาคีหรือความร่วมมือเฉพาะในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำของตนมากกว่า ขณะเดียวกันก็ต้องปรับตัวตามกระแสที่ผลักดันโดยประชาคมการพัฒนาระหว่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับแนวทางเสรีนิยมมากขึ้นทุกขณะไปพร้อมกัน

³⁸ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร์. วาทกรรมการพัฒนา. 2554. หน้า 251-56.

รายการอ้างอิง

- กรมทรัพยากรน้ำ. สรุปผลการประชุมสุดยอดผู้นำลุ่มน้ำโขงตอนล่างครั้งที่ 1 วันที่ 2-5 เมษายน 2553. กรุงเทพมหานคร: กรมทรัพยากรน้ำ, 2553
- _____. "วิกฤติน้ำ" โลกไม่ได้ขาดน้ำ แต่ขาดการจัดการที่ดี. เว็บ. <http://www.dwr.go.th/article/3-0-5>. 25 สิงหาคม 2554.
- _____. วารีวิกฤต ปัจจุบันและอนาคต. เว็บ. <http://www.dwr.go.th/article/3-0-5/page-1.html> 25 สิงหาคม 2554.
- กัมปนาท ภัคดีกุล. การจัดการทรัพยากรน้ำที่ขาดต้องการ. มติชนรายวัน. 19 กุมภาพันธ์. 2549.
- เครือข่ายแม่น้ำนานาชาติ (International Rivers). แม่น้ำสิทธิ และเพื่อน: บทเรียนสำหรับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจากเขื่อน. กรุงเทพมหานคร: เครือข่ายแม่น้ำนานาชาติ, 2549.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฟาร์. วาทกรรมการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: วิชาษา, 2554.
- ธีรพงศ์ โพธิ์มัน. เขื่อนแม่น้ำโขงตอนบนในประเทศจีน: อันตรายของคนหลายล้านในแม่น้ำตอนล่าง. เว็บ. www.livingriversiam.org/4river-tran/4mk/upper_Mekong_dam.doc. 25 สิงหาคม 2554. .
- บัณฑิตา พิษญากร. "ความร่วมมือระหว่างประเทศในการใช้แม่น้ำโขงภายใต้กรอบคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง". *สราญรมย์*. 27(2548): 160-161.
- วิทยากร เชียงกุล. อภิปรายศัพท์สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2550.
- วิลาวลัย สุทธิวาทนฤพุมิ. ความรับผิดชอบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของรัฐริมฝั่งบริเวณแม่น้ำโขงตอนล่าง: ศึกษากรณีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

- สถาบันสารสนเทศน้ำและทรัพยากรการเกษตร. *การแบ่งลุ่มน้ำในประเทศไทย*.
เว็บ. <http://www.haii.or.th/wiki/index.php/>. 19 กรกฎาคม 2554.
- Araral, E., & Yu, D. *Water Governance: Critique, Theory and Evidence from Asia*. Singapore: Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, 2012.
- Biermann, F. *Global Governance and the Environment*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Clarke, R., & King, J. *The Water Atlas*. New York: The New Press, 2004.
- Dore, J. *Multi Stakeholder Platforms: Unfulfilled Potential*. Chiang Mai: Mekong Press, 2007.
- Finger, M., Tamiotti, L., & Allouche, J. *The Multi-governance of Water: Four Case Studies*. Albany: State University of New York Press, 2006.
- Fried, J. "International Cooperation and Water Resources Management: Hydrophilanthropy, Sustainable Development and Sustainable co-Development". *Journal of Contemporary Water Research & Education*. 145(2010).
- Georgina, A., & Rosalie, C. *Governance for Sustainable Development: A Foundation for the Future*. London: Earthscan, 2005.
- Global Water Partnership. *Effective Water Governance*. Stockholm: Global Water Partnership, 2002.
- Hirsch, P., & Jensen, K. M. *National Interests and Transboundary Water Governance in the Mekong*. Sydney: Australian Mekong Resource Centre at The University of Sydney in collaboration with Danish International Development Assistance, 2006.
- ICEM. *MRC Strategic Environmental Assessment (SEA) of Hydropower on the Mekong Mainstream*. Hanoi: International Centre for Environmental Management (ICEM), 2010.

- Kingsbury, D. *International Development: Issues and Challenges*. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- Lee, G., & Scurrah, N. *Power and Responsibility: The Mekong River Commission and Lower Mekong Mainstream Dams*. A joint report of the Australian Mekong Resource Centre, the University of Sydney, and Oxfam Australia, 2009.
- Osborne, M. E. *The Mekong: Turbulent past, uncertain future*. St. Leonards: Allen & Unwin, 2000.
- Pantulu, V. R. "River Basin Management". *Ambio*. 12.2 (1983): 109-111.
- Thomas C., & Howlett, D. *Resource Politics: Fresh Water and Regional Relations*. Bristol: Open University Press, 1993.