

แม่น้ำโขงอยู่ในอันตราย

ยุทธศาสตร์ใหม่สนับสนุนโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่อื้อฉาว

คลื่นลูกใหม่ของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำขนาดใหญ่กำลังคุกคามแม่น้ำโขง โดยเป็นแผนการล่าสุดที่ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ที่มีชื่อว่า “ยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขง” (Mekong Water Resources Assistance Strategy: MWRAS) ยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงสนับสนุนอย่างยิ่งต่อการสร้างเขื่อน โครงการชลประทานและฝัมน้ำที่อื้อฉาวในแม่น้ำโขงและแม่น้ำสาขา โดยให้ข้อมูลอย่างผิด ๆ ว่าโครงการเหล่านี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อความสมดุลด้านนิเวศในแม่น้ำ อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์ดังกล่าวไม่คำนึงถึงความเสี่ยงที่มีต่อระบบนิเวศอันซับซ้อนในแม่น้ำโขง รวมทั้งภัยคุกคามที่จะมีต่อประชาชน 50 ล้านคนที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรจากแม่น้ำเพื่อการดำรงชีวิต

สร้างความชอบธรรมให้กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่

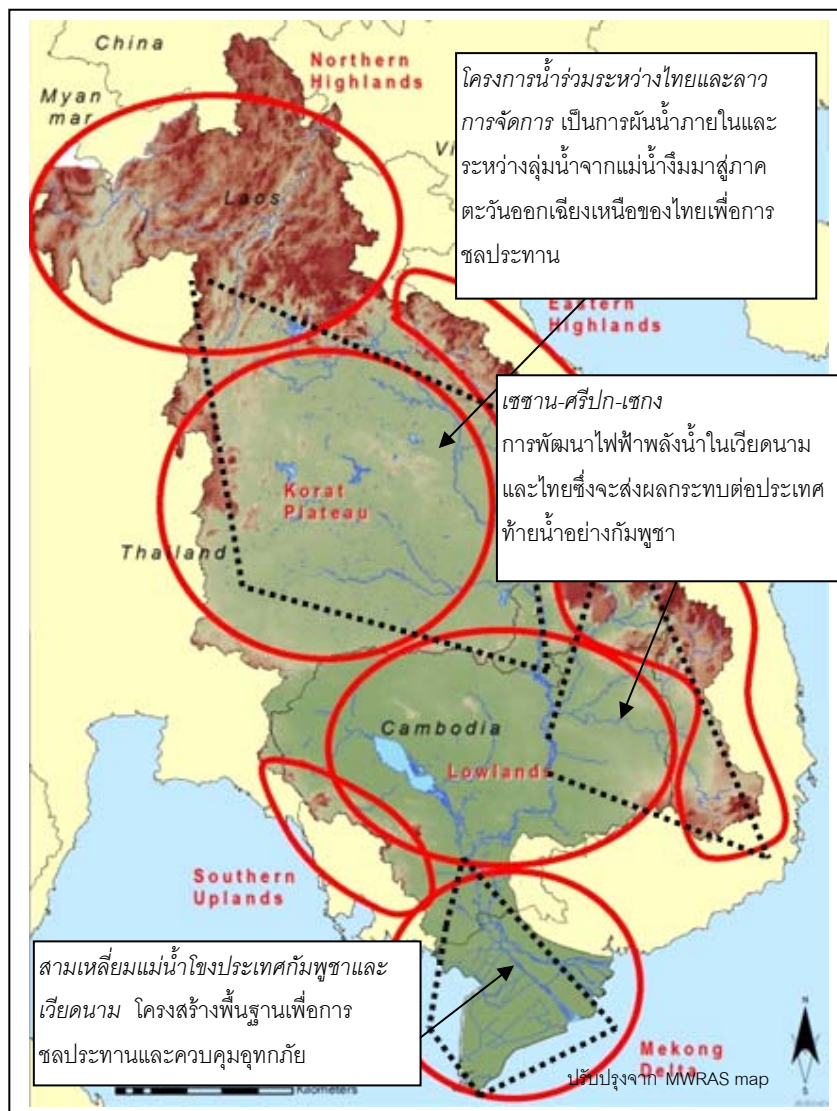
ในรายงานซึ่งเผยแพร่เมื่อเดือนมิถุนายน 2549 ธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียได้ระบุโครงสร้างหลักของยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงฉบับใหม่ โดยจะเป็นความร่วมมือครั้งใหม่ระหว่างธนาคารทั้งสองกับคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission) ซึ่งจะสนับสนุนการก่อสร้างโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำขนาดใหญ่ที่อื้อฉาวในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงสามพื้นที่ โดยประกอบด้วยโครงการสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้า โครงการชลประทานขนาดใหญ่ และโครงการฝัมน้ำทั้งในและระหว่างลุ่มน้ำ (โปรดดูในกล่องว่าด้วยพื้นที่เป้าหมายของยุทธศาสตร์)

มีการอ้างในยุทธศาสตร์ฯ ฉบับนี้ว่า โครงการฟื้นฟูชีวิตสำหรับชุมชนผู้ได้รับผลกระทบจะสามารถลดผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมเนื่องจากโครงการพัฒนาได้ ทั้งยังอ้างด้วยว่าชุมชนที่ได้รับผลกระทบอาจได้รับประโยชน์จากกระแสไฟฟ้าที่ได้รับการพัฒนา ซึ่งนำไปสู่ทางออกแบบได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย ที่น่าเศร้าก็คือการมองโลกในแง่ดีแบบนี้แทบไม่มีทางเป็นจริงได้ โครงการฟื้นฟูชีวิตที่ดำเนินการในภูมิภาคแม่น้ำโขงจนถึงปัจจุบันยังไม่ประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูชีวิตของชุมชนที่ได้รับผลกระทบ ไม่ต้องพูดถึงการพัฒนาชีวิตชาวบ้านให้ดีขึ้นกว่าช่วงก่อนที่จะมีโครงการ

ตามยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงมีการอ้างว่า ด้วยแรงกดดันด้านเศรษฐกิจและอื่น ๆ ต่อแต่ละประเทศในลุ่มน้ำโขง การพัฒนาโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำขนาดใหญ่จะต้องดำเนินต่อไป แต่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวไม่ตั้งคำถามเลยว่า อันที่จริงโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านั้นจะช่วยลดความยากจนในภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะมีความยั่งยืนจริงหรือไม่? มีเพียงการอ้างว่าการพัฒนาลุ่มน้ำโขงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมากระทำกันอย่างระมัดระวังเกินไป และ “มีแนวโน้มหลีกเลี่ยงความเสี่ยงอันเกิดจากการพัฒนา อันส่งผลให้มีการปิดกั้นการลงทุน” แทนที่จะสนับสนุนการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมุ่งสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของรัฐบาลแต่ละประเทศ โดยอ้างว่าเป็น “การพัฒนาที่สมดุล” ซึ่งหมายถึงว่าต้องมีการแลกเปลี่ยนกันระหว่างผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจกับความเท่าเทียมด้านสังคมและความมั่นคงทางนิเวศ ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้มีอำนาจจำนวนน้อยจะได้ประโยชน์มหาศาลจากโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำขนาดใหญ่ ในขณะที่

ชุมชนชาวบ้านรายย่อยต้องแบกรับความเสี่ยงของโครงการและได้รับประโยชน์เพียงน้อยนิด หากประโยชน์นั้นเกิดขึ้นจริง

๗



พื้นที่เป้าหมายของยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขง

ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเน้นพื้นที่สามแห่งในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง แม้ว่าพื้นที่โครงการเหล่านี้จะเคยมีโครงการที่ผู้อาวุโสดิ แต่ในยุทธศาสตร์ไม่มีการกล่าวถึงความเป็นมาในอดีตเลย มีแต่การสร้างภาพขึ้นมาใหม่เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่อ้างอิงกับแม่แบบโครงการด้านน้ำที่มีข้อบกพร่องในขั้นพื้นฐาน

การอ้างอิงแม่แบบโครงการด้านน้ำจอมปลอม

ตามยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงมีการอ้างว่า “ยังคงมีศักยภาพในการพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างมากในแม่น้ำโขง” คำพูดแบบเหวี่ยงแหเช่นนี้มีพื้นฐานมาจากรายงานซึ่งจัดทำโดยธนาคารโลก โดยอิงแม่แบบโครงการด้านน้ำที่พิจารณาความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงกระแสน้ำอันเนื่องมาจากทางเลือกในการพัฒนาที่เป็นไปได้หกแบบในลุ่มน้ำโขง ตั้งแต่ระดับการพัฒนา “ต่ำ” ไปจนถึง “สูง” ทางเลือกการพัฒนาระดับต่ำหมายถึงระดับการพัฒนาขั้นต่ำสุด โดยอ้างอิงจากการเติบโตของประชากรจนถึงปี 2563 ทางเลือกการพัฒนาระดับสูงประกอบด้วยโครงการก่อสร้างเขื่อนผลิตไฟฟ้าจำนวนมากทั่วทั้งลุ่มน้ำ รวมทั้งการขยายระบบชลประทานเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่ โดยอาศัยการผันน้ำในและระหว่างลุ่มน้ำ ยังไม่มีการเผยแพร่แม่แบบโครงการเพื่อการพิจารณาของสาธารณะ แม้จะเป็นที่รู้กันดีอยู่แล้วว่าทางผู้จัดทำไม่มีทางเลือกพัฒนาแม่แบบโครงการไฟฟ้าพลังน้ำได้อย่างเที่ยงตรง

ตามข้อมูลที่ยังในยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขง แม้มีการพัฒนาในระดับสูงตามแม่แบบโครงการด้านน้ำแล้วก็ตาม กระแสน้ำในแม่น้ำโขงส่วนใหญ่ก็ยังคงไหลเหมือนอย่างที่เป็นในทุกวันนี้

การกล่าวอ้างเช่นนี้เป็นสิ่งที่เกินความจริง แม้แบบที่พวกเขาใช้เป็นเพียงการจำลองการไหลของน้ำในแม่น้ำ และ
ละเลยความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่จะเกิดขึ้นกับระบบนิเวศของแม่น้ำอย่างสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงของ



ภาพ: Vinya Sysamouth

การเดินทางของเขื่อนผลิตไฟฟ้าเทินหินปูนที่
ได้รับการสนับสนุนทุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนา
เอเชียและสร้างเสร็จเมื่อปี 2541 ส่งผลให้เกิดการ
กร่อนเซาะของชายฝั่งแม่น้ำหินปูนในด้านท้ายน้ำ
ในลาวเป็นอย่างมาก

กระแสการไหลของตะกอน คุณภาพน้ำ จังหวะเวลาของฤดูน้ำ
หลาก และการปิดกั้นการอพยพของสัตว์น้ำ อันเป็นผลมาจาก
โครงการเขื่อนและฝื่อนน้ำ

ความอุดมสมบูรณ์อย่างมากของแม่น้ำโขงและพื้นที่
น้ำท่วมถึง มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับฤดูน้ำหลากในแต่ละ
ปี แม้แบบดังกล่าวใช้การคำนวณจากข้อมูลที่ตรวจวัดจากพื้นที่
หลักไม่กี่แห่งในแม่น้ำโขง เพื่อพยากรณ์ว่า แม้จะมีการพัฒนา
โครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ กระแสน้ำในช่วงฤดูแล้งจะเพิ่มขึ้น
อย่างมาก ในขณะที่กระแสน้ำในฤดูฝนมีการเปลี่ยนแปลงเพียง
เล็กน้อย ในยุทธศาสตร์ฯ อ้างว่าด้วยเหตุดังกล่าวรูปทรงของ
อุทกศาสตร์ในพื้นที่แทบจะไม่เปลี่ยนแปลงเลย ซึ่งเป็นข้อมูลที่
ผิด ทั้งนี้เพราะพิษภัยของกระแสน้ำหรือความแตกต่างระหว่าง
กระแสน้ำในช่วงฤดูฝนและฤดูแล้งต่างหากที่ช่วยรักษาความ
อุดมสมบูรณ์ของระบบนิเวศที่อิงกับฤดูน้ำหลากในแม่น้ำโขง

เอาไว้ ไม่ใช่ปริมาณน้ำในช่วงน้ำหลากเพียงอย่างเดียว

แม้แบบโครงการด้านน้ำยังเสนอข้อมูลแบบกว้าง ๆ ที่ละเลยผลกระทบอีกจำนวนมากที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนา
โครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำขนาดใหญ่ เชื้อนขวางกั้นการเคลื่อนย้ายของตะกอน ทำให้เกิดการกร่อนเซาะด้านท้ายน้ำอย่าง
มหาดล และทำให้พื้นที่เกษตรในที่ราบน้ำท่วมถึงไม่ได้รับสารอาหารที่เป็นประโยชน์ นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงอย่าง
ฉับพลันของการไหลของน้ำในท้องถิ่น ยังจะเร่งให้เกิดการกร่อนเซาะของชายฝั่งแม่น้ำ ทำให้เกิดปัญหาคุณภาพน้ำและการ
ลดลงของสัตว์น้ำตามธรรมชาติ ผลกระทบสะสมของการพัฒนาเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศในแม่น้ำ
โขงโดยรวม รวมทั้งวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น

อันที่จริงมีผลกระทบด้านนิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อมและสังคมมากมายที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของ
กระแสน้ำ และเป็นข้อมูลที่ไม่ได้รับการพิจารณาในการจัดทำแม่แบบโครงการด้านน้ำดังกล่าว การที่ธนาคารเสนอว่า
แม่แบบโครงการช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นการนำเสนอข้อมูลอย่างผิด ๆ โดยการ
อ้างแม่แบบดังกล่าวเพื่อใช้ในกระบวนการวางแผน

ธนาคารต้องการขยายโครงการให้เงินกู้

ไม่ชัดเจนว่าใครกันแน่ที่ต้องการการพัฒนาตามยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขง แต่หากมีการ
อ่านระหว่างบรรทัด เป็นที่ชัดเจนว่าเป้าหมายหลักของโครงการนี้คือการพัฒนาบทบาทของธนาคารโลกและธนาคารเพื่อ
การพัฒนาเอเชียในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งในปัจจุบันนักลงทุนเอกชนมีความต้องการเพิ่มขึ้นที่จะให้ทุนสนับสนุนภาคส่วน
ต่าง ๆ อย่างเช่น โครงการไฟฟ้าพลังน้ำ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาก็เป็นโครงการหลักของธนาคาร ด้วยเหตุดังกล่าว เป้าหมาย
ของยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงก็น่าจะเป็นการกระตุ้นการลงทุนในโครงการพัฒนาโครงสร้าง
พื้นฐานด้านน้ำขนาดใหญ่ ซึ่งเริ่มจากการสร้างความชอบธรรมให้กับแต่ละประเทศในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จากนั้น
ก็จำแนกโครงการลงทุนเพิ่มเติมที่ธนาคารอาจให้ทุนสนับสนุนได้ โดยอ้างว่าเพื่อลดผลกระทบด้านลบจากโครงการนั้น

ส่งเสริมการลงทุน บทบาทใหม่ของคณะกรรมการแม่โขง

คณะกรรมการแม่โขงก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2538 เพื่อส่งเสริมความร่วมมือเพื่อ “การพัฒนาที่ยั่งยืน การใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องในลุ่มน้ำโขง...” ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา คณะกรรมการฯ มุ่งพัฒนาองค์ความรู้เพื่อจัดการลุ่มน้ำโขง โดยหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาแม่น้ำ อันอื้อฉาว ธนาคารทั้งสองแห่งก็พยายามหลีกเลี่ยงที่จะยุ่งเกี่ยวกับทางคณะกรรมการฯ โดยเฉพาะในกรณีที่น่าอับอาย สนับสนุนโครงการที่ได้รับการต่อต้าน อย่างเช่น โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 ที่ได้รับการอนุมัติไปเมื่อเร็ว ๆ นี้ในลาว

เพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐบาลประเทศสมาชิกและปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของผู้บริหารชุดใหม่ ทางคณะกรรมการฯ ได้พยายามเปลี่ยนบทบาทโดยมุ่งส่งเสริมโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่มากขึ้น ยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงมุ่งส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงในทิศทางดังกล่าว และสนับสนุนความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างธนาคารทั้งสองแห่ง คณะกรรมการฯ และรัฐบาลประเทศสมาชิก เพื่อแสวงหาและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านน้ำขนาดใหญ่

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนบทบาทของทางคณะกรรมการฯ จากองค์กรจัดการลุ่มน้ำ ไปเป็นองค์กรพัฒนาลุ่มน้ำ ไม่ได้ได้รับความสนับสนุนอย่างเป็นทางการ องค์กรทุนและองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากเห็นว่า มีองค์กรมากมายอยู่แล้วที่ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในลุ่มน้ำโขง และคณะกรรมการฯ สามารถมีบทบาทในการถ่วงดุล โดยควรเน้นที่การอนุรักษ์และจัดการร่วมของลุ่มน้ำ องค์กรประชาสังคมตั้งข้อสังเกตว่า จนถึงปัจจุบันทาง คณะกรรมการฯ ดูจะให้ความสำคัญกับผู้ให้ทุนและรัฐบาลประเทศสมาชิก มากกว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างชอบธรรมส่วนอื่น ๆ และด้วยเหตุดังกล่าวพวกเขาเห็นว่าทางคณะกรรมการฯ จะต้องทำงานเพื่อให้เกิดการสนทนาร่วมอย่างจริงจังในบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดในลุ่มน้ำโขง

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ถูกกีดกันออกไป

ในยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงมีการวิเคราะห์และอ้างว่า การแข่งขันระหว่างผู้ใช้น้ำเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และต้องมีการแลกเปลี่ยนระหว่างประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมในแม่น้ำโขง ประเด็นสำคัญไม่ใช่อยู่ที่ว่าต้องมีการตัดสินใจที่ยุ่ยาก ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในกระบวนการพัฒนาใด ๆ แต่อยู่ที่วิธีการตัดสินใจต่างหาก ในการตัดสินใจอย่างเท่าเทียม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่



ภาพ: Carl Middleton

ทะเลสาบในกัมพูชาเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของบทบาทของลุ่มน้ำโขง

ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจทุกภาคส่วนจะต้องมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในกระบวนการตัดสินใจ จนถึงปัจจุบัน การเตรียมยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงเป็นกระบวนการที่เดินหน้าโดยธนาคารเท่านั้น มีเพียงการปรึกษาหารือกับรัฐบาลในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งทางธนาคารถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก ในการประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ฯ อย่างเป็นทางการ 14 ครั้ง มีเพียงครั้งเดียวที่เปิดโอกาสให้กลุ่มประชาสังคมในภูมิภาคเข้าร่วม โดยไม่มีตัวแทนจากชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบเลย พูดอีกอย่างหนึ่ง ยุทธศาสตร์ฯ ดำเนินไปตามระบบการ

ตัดสินใจแบบสองระบบ กล่าวคือมีการปรึกษาหารือกับชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มประชาสังคมเฉพาะในเรื่องผลกระทบด้านลบเนื่องจากโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ โดยไม่ให้ความสำคัญกับภาคส่วนเหล่านั้นในแง่ของการตัดสินใจโดยรวมว่าจะมีการพัฒนาโครงการหรือไม่

ทางคณะกรรมการการเงินโลกมีข้อเสนอซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติอย่างชัดเจน เกี่ยวกับความจำเป็นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วมโดยได้รับข้อมูลอย่างชัดเจน โดยระบุไว้ว่า “ผลกระทบด้านสังคมที่ไม่น่าพึงพอใจมากที่สุดของโครงการเขื่อนในอดีต เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบไม่มีบทบาทในกระบวนการวางแผน...” ทางคณะกรรมการการเงินโลกเสนอว่าผู้ได้รับความเสี่ยงทุกภาคส่วนจะต้องมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อการตัดสินใจที่กระทบต่อชีวิตของพวกเขา นอกจากนี้ การใช้การประเมินทางเลือกอย่างรอบด้าน (Comprehensive Options Assessment) เพื่อประเมินว่าโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่เสนอ จะเป็นวิธีการตอบสนองความต้องการด้านพัฒนาที่ดีที่สุดหรือไม่ ควรเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินไปก่อนจะมีการตัดสินใจเดินหน้าแต่ละโครงการ

ทั้งธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียอ้างว่า นโยบายในปัจจุบันของตนสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการการเงินโลกแล้ว แต่การที่ธนาคารให้ความสำคัญกับรัฐบาลในลุ่มน้ำโขงโดยถือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักนั้น แสดงเจตจำนงที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ แทนที่จะสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจอย่างมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายระดับ

องค์กรลุ่มน้ำ

ยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงเชื่อว่า โครงการระดับชุมชนจะสามารถลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม เนื่องจากโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ได้ โดยการอ้างอิงหลักการวางแผนของการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นองค์รวม (Integrated Water Resources Management) ในยุทธศาสตร์ฯ เสนอให้มีการลงทุนในองค์กรลุ่มน้ำ แต่โชคร้ายที่ประสบการณ์จนถึงปัจจุบันทั้งในระดับโลกและภูมิภาคแม่น้ำโขงพิสูจน์แล้วว่า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ทำได้ง่ายกว่าการฟื้นฟูชีวิตและการพัฒนาองค์กรลุ่มน้ำที่ประสบความสำเร็จ

ในทางทฤษฎี องค์กรลุ่มน้ำเป็นโครงสร้างการจัดการร่วมที่ก้าวหน้า โดยกระทรวงต่าง ๆ ของแต่ละประเทศกระจายความรับผิดชอบออกไปยังผู้ใช้น้ำและหน่วยงานในระดับท้องถิ่น เพื่อให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับลุ่มน้ำ แต่ในทางปฏิบัติ การจัดตั้งองค์กรลุ่มน้ำเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก แม้ในประเทศไทยซึ่งมีการพัฒนาแนวคิดนี้มากที่สุด ความสำเร็จในทางปฏิบัติก็มีอยู่อย่างจำกัด องค์กรลุ่มน้ำยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ และมีบทบาทเป็นเพียงเวทีปรึกษาหารือมากกว่าจะได้รับอำนาจในฐานะเป็นองค์กรตัดสินใจ องค์กรลุ่มน้ำในลาวและกัมพูชายังอยู่ในขั้นของแนวคิดเท่านั้น ในเวียดนามมีองค์กรลุ่มน้ำอยู่แต่บทบาทมีเพียงแค่การให้ข้อมูลกับรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นผู้ตัดสินใจ

จากการพิจารณาบริบทด้านการเมือง วัฒนธรรมและสังคมที่เป็นอยู่ในภูมิภาคแม่น้ำโขง เป็นที่น่าสงสัยว่าเงื่อนไขในปัจจุบันจะส่งเสริมให้เกิดการจัดตั้งองค์กรลุ่มน้ำที่มีบทบาทอย่างจริงจังหรือไม่? โดยเฉพาะในลาวและเวียดนาม แม้ว่าองค์กรลุ่มน้ำควรได้รับการสนับสนุน แต่การคาดหวังให้ยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงสนับสนุนแนวคิดขององค์กรลุ่มน้ำในระยะเวลายาวสั้น เป็นสิ่งที่มองโลกในแง่ดีเกินไป

ยุทธศาสตร์ฯ ยังเสนอว่า การดำเนินงานของโครงสร้างพื้นฐานอย่างมีความรับผิดชอบจะช่วยลดผลกระทบด้านลบต่อท้องถิ่น แม้ว่าการจัดการในลักษณะดังกล่าวมีอยู่ในประเทศพัฒนาแล้วหลายแห่ง แต่จากการพิจารณาสภาพความร่วมมือของประเทศในลุ่มน้ำโขงตอนล่างที่เป็นอยู่ทำให้เห็นว่า ในยุทธศาสตร์ฯ มองประเด็นนี้โดยมีความคาดหวังมากเกินไป การดำเนินงานของโครงสร้างพื้นฐานโดยหลักแล้วเป็นไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของโครงการ มากกว่าที่จะตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น การดำเนินงานของโครงสร้างพื้นฐานในระดับต่ำกว่าจุดสูงสุด จะทำให้ได้รับผล

ถ้าไร่น้อยลง ยกตัวอย่างเช่นกรณีโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ ความต้องการไฟฟ้าในภาคเมืองเป็นปัจจัยกำหนดว่าจะมีการปล่อยน้ำจากเขื่อนเมื่อใด ไม่ใช่ความต้องการของชุมชนทำน้ำแต่อย่างใด

การจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นองค์รวมเป็นทางออกหรือไม่?

นับแต่ช่วงต้นทศวรรษ 1990 แนวคิดของการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นองค์รวมได้กลายเป็นกระบวนทัศน์การพัฒนาที่สำคัญ ซึ่งได้รับการส่งเสริมจากสถาบันการพัฒนาระดับนานาชาติขนาดใหญ่ทั้งหลาย ทางองค์การภาคน้ำโลก (Global Water Partnership) ให้นิยามกับการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นองค์รวมว่าหมายถึง “กระบวนการที่ส่งเสริมการพัฒนาและการจัดการน้ำ ที่ดินและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องอย่างมีการประสานงาน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและสังคมสูงสุด และมีการแบ่งปันอย่างเท่าเทียม โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศที่สำคัญ” แต่เมื่อเร็ว ๆ นี้มีการตั้งคำถามว่า หลักการของการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นองค์รวมสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริงหรือ รายงานวิจัยในภาคส่วนน้ำในภูมิภาคแม่น้ำโขงที่เผยแพร่โดยสถาบันจัดการน้ำนานาชาติ (International Water Management Institute) เมื่อปี 2548 ระบุว่า “... แม้จะมีการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มที่เป็นอยู่ ก็ยังคงมีช่องว่างอย่างมากระหว่างการใช้วาทศิลป์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมหรือการจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นองค์รวม กับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ”

Molle, F. 2005. Irrigation and Water Policies in the Mekong Region: Current Discourses and Practices.
International Water Management Institute Research Report 95, Colombo, Sri Lanka

ท่านสามารถทำอะไรได้บ้าง

ในขณะที่การอ้างว่าลุ่มน้ำโขงมีศักยภาพสูงสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานยังมีความคลุมเครือ ประกอบกับความไม่แน่นอนของความสำเร็จของโครงการลดผลกระทบต่อชุมชน แต่ยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงยังคงมุ่งสนับสนุนให้รัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจอนุมัติโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีความเสี่ยง ซึ่งจะกระตุ้นให้เกิดการลงทุนระลอกใหม่ของธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย

จนถึงปัจจุบัน การปรึกษาหารือกับประชาสังคมยังมีไม่เพียงพอ เราขอสนับสนุนให้บุคคลและองค์กรเรียกร้องให้ธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียดำเนินการให้มีกระบวนการปรึกษาหารือโดยมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายระดับ ก่อนที่จะนำยุทธศาสตร์เพื่อสนับสนุนทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงไปพัฒนาต่อไป การพูดคุยและฉันทามติจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อประเมินว่ายุทธศาสตร์ มีความจำเป็นหรือไม่ และหากเป็นเช่นนั้น ก็ควรมีหลักการสำคัญที่กำหนดเป็นกรอบการพัฒนาต่อไป

จัดพิมพ์เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2549

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม โปรดติดต่อเครือข่ายแม่น้ำนานาชาติตามที่อยู่ด้านล่าง

เกี่ยวกับเครือข่ายแม่น้ำนานาชาติ

เครือข่ายแม่น้ำนานาชาติมุ่งคุ้มครองแม่น้ำและปกป้องสิทธิของชุมชนที่พึ่งพาแม่น้ำ โดยต่อต้านเขื่อนที่ทำลายล้างและแม่แบบการพัฒนาที่อยู่เบื้องหลัง รวมทั้งส่งเสริมทางเลือกที่ดีกว่าเพื่อตอบสนองความต้องการด้านน้ำ พลังงาน และการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย

International Rivers Network | 1847 Berkeley Way, Berkeley, CA 94703

510-848-1155 | www.irn.org