

ห้าทศวรรษระบอบลุ่มน้ำโขง จากคณะกรรมการแม่น้ำโขงสู่คณะกรรมการ แม่น้ำโขง (ค.ศ. 1957-2007): การย้อนพินิจ*

วิระพงษ์ ปัญญาชนคุณ**

นิสิตปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อ

คณะกรรมการแม่น้ำโขงเป็นระบอบจัดการแม่น้ำระหว่างประเทศหลักและสำคัญที่สุดในลุ่มน้ำโขง มีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐลุ่มน้ำโขงตอนล่าง 4 ประเทศ เกี่ยวกับการพัฒนาและจัดการแม่น้ำโขง จากจุดเริ่มต้นจนกระทั่งปัจจุบัน ประวัติศาสตร์คณะกรรมการแม่น้ำโขงสามารถนับย้อนได้มากกว่า 50 ปี บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษา พัฒนาการเชิงสถาบันของระบอบลุ่มน้ำโขงตลอดระยะเวลา 5 ทศวรรษนับตั้งแต่การก่อตั้งในนาม คณะกรรมการแม่น้ำโขงใน ค.ศ. 1957 กระทั่ง ค.ศ. 2007 ในสมัยที่ระบอบลุ่มน้ำโขงอยู่ภายใต้ การดำเนินงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงซึ่งจัดตั้งขึ้นในวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1995 การนำ เสนอจะแบ่งออกเป็น 3 ช่วงครอบคลุมระยะเวลาการดำเนินงานของระบอบแม่น้ำโขง ได้แก่ 1) สมัยคณะกรรมการแม่น้ำโขง (ค.ศ. 1957-1977) 2) สมัยคณะกรรมการแม่น้ำโขงชุดชั่วคราว (ค.ศ. 1978-1994) และ 3) สมัยคณะกรรมการแม่น้ำโขง (ค.ศ. 1995-2007) บทความนี้จะบรรยายถึงสถานะ โครงสร้าง บทบาท และผลงานของระบอบลุ่มน้ำโขงในแต่ละสมัย พร้อมกับ ความตกลงต่างๆ ภายใต้ระบอบ โดยไม่ละเลยที่จะกล่าวถึงสถานการณ์การเมืองภายใน ภูมิภาคซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานและวิวัฒนาการของระบอบ

คำสำคัญ : คณะกรรมการแม่น้ำโขง คณะกรรมการแม่น้ำโขงชุดชั่วคราว คณะกรรมการแม่น้ำโขง
ระบอบลุ่มน้ำโขง

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดนในแม่น้ำระหว่างประเทศ : แม่น้ำโขง และยูเฟรติส-ไทกริส สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา พ.ศ. 2552

** ผู้รับผิดชอบบทความ E-mail : diamondring@windowsslive.com โทร. 087-370-2070

**Five Decades of Mekong basin regime; from Mekong
Committee to Mekong River Commission (1957-2007):
A retrospect**

Wiraphong Panyathanakhun

Abstract

Mekong River Commission is the main and most important international river regime in the Mekong basin. The aim of this study is to promote the cooperation among the four lower Mekong basin countries on the development and management of the Mekong. Until now its history can be drawn back more than 50 years from its very beginning. This article examines the organizational development of Mekong basin river regime over the last five decades since its foundation as the Mekong Committee in 1957 until 2007 when the Mekong basin regime was under Mekong River Commission formed on 5 April 1995. The presentation is divided into three periods over the length of its existence: 1) Mekong Committee (1957-1977) 2) Interim Mekong Committee (1978-1994) 3) Mekong River Commission (1995-2007). The article also describes the status, structure, roles and outcomes of the regimes in each period together with the agreements under them without neglecting embedded regional political circumstances that effected on their performances and evolutions.

Keywords : Mekong Committee, Interim Mekong Committee, Mekong River Commission, Mekong basin regime

บทนำ

คณะกรรมการแม่น้ำโขงนับเป็นองค์การระหว่างประเทศด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่สำคัญที่สุดในลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งมีพัฒนาการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1957 จากการรวมตัวของประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง 4 ชาติ ได้แก่ ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม ภายใต้องค์การที่ชื่อว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อการสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง หรือเรียกสั้นๆ ว่า คณะกรรมการแม่น้ำโขง ก่อนที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างการทำงานเป็น คณะกรรมการประสานงานชั่วคราวเพื่อการสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ใน ค.ศ. 1978 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอินโดจีน ใน ค.ศ. 1975 กระทั่งเมื่อสงครามเย็นยุติลง กลไกการทำงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ได้ถูกปฏิรูปขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ภายใต้องค์การใหม่ชื่อว่า คณะกรรมการแม่น้ำโขงตั้งแต่ ค.ศ. 1995 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน กว่า 50 ปีของการรวมตัวกันของประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างจากองค์การคณะกรรมการแม่น้ำโขง จวบจนวิวัฒนาการสู่คณะกรรมการแม่น้ำโขง ภายใต้บริบทความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสถานการณ์การเมืองภายในภูมิภาคที่ไม่เอื้ออำนวยนัก ระบอบลุ่มน้ำโขงกลับแสดงให้เห็นถึงความสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองในแต่ละยุคสมัย อันส่งผลให้ระบอบยืนหยัดอยู่ได้จวบจนปัจจุบัน จนกลายเป็นตัวอย่างขององค์การจัดการลุ่มน้ำที่ประสบความสำเร็จในฐานะที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อย้อนพินิจพัฒนาการเชิงสถาบันของระบอบจัดการลุ่มน้ำโขงโดยสังเขปตั้งแต่การก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. 1957 ถึง ค.ศ. 2007 อันกินระยะเวลาครึ่งศตวรรษ โดยผู้เขียนจะแบ่งการนำเสนอเนื้อหาออกเป็น 3 ช่วงเวลา ได้แก่ 1) ช่วงคณะกรรมการแม่น้ำโขง ค.ศ. 1957-1978 2) ช่วงคณะกรรมการแม่น้ำโขงชุดชั่วคราว ค.ศ. 1978-1994 และ 3) ช่วงคณะกรรมการแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995-2007 ซึ่งครอบคลุมสาระเกี่ยวกับสถานะ โครงสร้าง บทบาท และผลงานของระบอบลุ่มน้ำโขงในแต่ละสมัย กับทั้งความตกลงต่างๆ ภายใต้ระบอบ ตลอดจนสถานการณ์การเมืองภายในภูมิภาคซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานและความเปลี่ยนแปลงของระบอบ

คณะกรรมการประสานงานเพื่อการสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง (ค.ศ. 1957-1977)

ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากการรวมตัวของรัฐริมน้ำโขงตอนล่าง 4 ประเทศ อันได้แก่ กัมพูชา ลาว ไทย และเวียดนามใต้ เพื่อจัดตั้งองค์การความร่วมมือส่วนภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่ชื่อว่า คณะกรรมการประสานงานเพื่อการสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง (Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin) หรือคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Committee) มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุน

การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐในโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำภายในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง โดยจีนและพม่ามิได้เข้าร่วมเป็นภาคีด้วย เนื่องจากในขณะนั้น จีน (สาธารณรัฐประชาชนจีน) ยังมิได้เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ ในขณะที่พม่ามิได้แสดงความสนใจเข้าร่วมกลุ่ม ก่อนหน้านี้ รูปแบบความร่วมมือระหว่างรัฐในลุ่มน้ำโขงโดยมากจะมุ่งเน้นไปยังเรื่องการใช้และพัฒนาแม่น้ำโขงเพื่อการเดินเรือพาณิชย์ ซึ่งมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1920 เป็นต้นมา สมัยที่ลาว กัมพูชา และเวียดนามยังคงเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส นับตั้งแต่ ค.ศ. 1926-1954 ความตกลงระหว่างรัฐทุกฉบับเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากลุ่มน้ำโขงจึงอยู่ภายใต้ความตกลงระหว่างไทยและฝรั่งเศส หรือระหว่างฝรั่งเศสกับประเทศอินโดจีน และแม้จะมีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศตามข้อตกลงข้างต้น แต่ทั้งหมดก็ล้วนแล้วแต่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกและการพัฒนาลุ่มน้ำโขงเพื่อการเดินเรือทั้งสิ้น (ดู Le-Huu and Nyuyen-Duc, 2003)

การจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงซึ่งสถาปนาขึ้นในวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1957 นั้นเป็นผลผลิตโดยตรงตามข้อเสนอและการผลักดันของสำนักงานควบคุมอุทกภัยของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติภูมิภาคเอเชียและตะวันออกเฉียงใต้ (UN Economic Commission for Asia and the Far East-ECAFE) เนื่องจากเล็งเห็นถึงศักยภาพอันมหาศาลของทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขงตอนล่างเพื่อประโยชน์ในการพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมของรัฐในภูมิภาค นอกจากนี้ ผลการศึกษาการพัฒนาทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีขึ้นก่อนหน้านี้ยังได้เสนอแนะโครงการเชื่อมตามแนวลุ่มน้ำโขงซึ่งเป็นพรมแดนระหว่างรัฐจำนวนหลายแห่ง อาทิ โครงการเชื่อมพลังน้ำผามอง และเขมราฐ ตั้งอยู่ระหว่างพรมแดนไทย-ลาว และโครงการเชื่อมพลังงานน้ำน้ำตกคอนพะเพ็ง ตามแนวพรมแดนลาว-กัมพูชา เป็นต้น จึงสมควรให้รัฐลุ่มน้ำโขงทั้งสี่ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในเรื่องเกี่ยวกับการเก็บข้อมูล การวางแผน และการพัฒนาทรัพยากรน้ำภายในลุ่มน้ำโขงร่วมกัน ภายใต้องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ การประชุมของคณะกรรมการเตรียมการซึ่งเป็นตัวแทนรัฐลุ่มน้ำโขงตอนล่างทั้ง 4 ชาติได้เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 16-18 กันยายน ค.ศ. 1957 โดยความช่วยเหลือทางกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิการเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติ ณ กรุงเวนิส ในที่สุดผู้แทนจากรัฐต่างๆ ก็ได้ลงนามรับรองธรรมนูญแห่งคณะกรรมการประสานงานเพื่อการสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างในวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1957 อันเป็นจุดเริ่มต้นของคณะกรรมการแม่น้ำโขงอย่างสมบูรณ์

คณะกรรมการแม่น้ำโขงซึ่งได้จัดตั้งขึ้นนี้ได้ถูกออกแบบให้มีฐานะเป็นองค์กรระหว่างประเทศภายใต้การอุปถัมภ์ของสหประชาชาติ และการกำกับดูแลของคณะกรรมการสิทธิการเศรษฐกิจและสังคมภูมิภาคเอเชียและตะวันออกเฉียงใต้ การจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงนับว่ามีนัยทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญ

หลายประการ เป็นต้นว่า นับเป็นการเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงครั้งแรกของสหประชาชาติในงานด้านการวางแผนและบริหารจัดการแม่น้ำระหว่างประเทศ ในขณะที่เดียวกัน คณะกรรมการแม่น้ำโขงยังถือเป็นความพยายามในการศึกษาแง่มุมทางเศรษฐกิจ สังคม และองค์การในระดับกว้างขวางเป็นครั้งแรกก่อนที่จะมีการดำเนินการก่อสร้างโครงการพัฒนาลุ่มน้ำระหว่างประเทศ (Jacobs, 2002)

เบื้องหลังหรือปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่ผลักดันให้รัฐริมน้ำโขงตอนล่างทั้งสี่ให้ความสนใจต่อการรวมกลุ่มภายใต้องค์กรคณะกรรมการแม่น้ำโขง คือ ความคาดหวังเรื่องผลประโยชน์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมที่จะได้รับผ่านโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำโขง เนื่องจากพบว่า ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างในขณะนั้นล้วนแล้วแต่ด้อยพัฒนา มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่ล่าหลัง ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เกิน 100 ดอลลาร์ต่อปี รวมทั้งขาดแคลนเงินงบประมาณและเทคโนโลยีสำหรับการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การรวมกลุ่มกันภายใต้คณะกรรมการแม่น้ำโขงจะเป็นช่องทางให้รัฐต่างๆ สามารถเข้าถึงแหล่งเงินลงทุนจากต่างประเทศมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในด้านต่างๆ จากสหประชาชาติ รัฐบาลและองค์การต่างประเทศ ในช่วงทศวรรษที่ 1950 พบว่า ยังไม่มีโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำขนาดใหญ่ริเริ่มขึ้นในลุ่มน้ำโขง ในขณะที่มีการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำโขงตอนล่างทั้ง 4 ประเทศรวม

กันเพียงร้อยละ 0.6 ดังนั้น โอกาสที่รัฐริมน้ำทั้งสี่จะตัดดวงผลประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขงจึงยังมีช่องทางอีกมาก (Interim Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin, 1989)

นอกจากเหตุผลทางสังคมเศรษฐกิจแล้ว การรวมตัวของกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างยังมีเหตุผลทางการเมืองแฝงอยู่ด้วย หากพิจารณาถึงปัจจัยทางการเมืองระหว่างประเทศในห้วงเวลานั้น ดังที่ Blake D. Ratner ได้บรรยายไว้ดังนี้ (Ratner, 2003)

“...ประเทศริมน้ำเลือกที่จะสนับสนุนแผนการพัฒนาของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติภูมิภาคเอเชียและตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งในเวลาไม่ช้ารู้จักกันในนาม “โครงการแม่น้ำโขง” เจ้าฟ้าสีหนุแห่งกัมพูชากระตือรือร้นที่แสดงถึงการไม่เข้าเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา และดังนั้นจึงฝ่าฝืนต่อแผนการพัฒนาซึ่งประสานงานโดยสถาบันส่วนภูมิภาคของสหประชาชาติ ประเทศไทยสนับสนุนแผนดังกล่าวเพราะเข้ากันได้กับนโยบายของตนเองในการกระชับความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจกับลาวและกัมพูชาให้แน่นแฟ้นขึ้น ด้วยหวังที่จะสกัดกั้นการเติบโตของลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศเหล่านั้นและขจัดแรงสนับสนุนสำหรับการเคลื่อนไหวของขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศของตน... รัฐเวียดนามแห่งใหม่ (เวียดนามใต้) สถาปนาขึ้นโดยผล

ของข้อตกลงเจนีวา ใน ค.ศ. 1954 ก็กระตือรือร้นที่จะสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านที่ไม่เป็นคอมมิวนิสต์ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำหรับการสร้างความชอบธรรมให้แก่สถานะของตนเอง...”

ตามธรรมนูญคณะกรรมการแม่น้ำโขง ค.ศ. 1957 คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีหน้าที่ส่งเสริม ประสานงาน กำกับดูแล และควบคุม การวางแผน และการสำรวจโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขง โครงสร้างของคณะกรรมการแม่น้ำโขงนั้นประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีอำนาจเต็มจำนวนทั้งสิ้น 4 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลสมาชิกชาติละ 1 คน และมีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบจำกัด ได้แก่ การจัดเตรียมและเสนอแผนการจัดทำการศึกษาวิจัย การขอรับความช่วยเหลือ และบริหารความช่วยเหลือจากหน่วยงานภายนอก การยกเว้นเกณฑ์การใช้น้ำ และการว่าจ้างเจ้าหน้าที่มาช่วยปฏิบัติงาน (ดู Statute of Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin, 1957)

นอกจากจะประกอบด้วยกลไกการประชุมระหว่างผู้แทนชาติสมาชิกซึ่งมีเป็นประจำทุกปีแล้ว คณะกรรมการแม่น้ำโขงยังมีสำนักงานเลขาธิการคอยทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงในภารกิจเกี่ยวกับโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำทั้งสิ้น 3 ด้าน ได้แก่ งานด้านการวางแผนโครงการ การจัดการโครงการ และการติดต่อประสานงาน (Interim Committee for

Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin, 1989) สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงนี้จะขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการฯ แห่งสหประชาชาติ มีนาย ซี ฮาร์ท ชาฟ (C. Hart Schaaf) สัญชาติอเมริกันเป็นผู้อำนวยการใหญ่คนแรก ตั้งแต่ ค.ศ. 1959

ในระยะแรก ภารกิจที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงเข้าไปเกี่ยวข้องมากที่สุด คือ งานด้านการวางรากฐานสำหรับการพัฒนาและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมในระยะยาว อันได้แก่ งานด้านการสำรวจและการเก็บข้อมูลทางทรัพยากรน้ำเพื่อนำไปสู่การวางแผนพัฒนาทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เพราะในขณะนั้น คณะกรรมการแม่น้ำโขงยังไม่มีฐานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและเศรษฐกิจที่นำเชื่อถือและครอบคลุมอยู่ในมือ ในขณะเดียวกัน ชาติสมาชิกแต่ละชาติต่างก็ยังขาดแคลนทรัพยากรบุคคลที่มีความชำนาญเพียงพอในการวางแผน ออกแบบ และดำเนินโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำ ดังนั้น คณะกรรมการแม่น้ำโขงจึงได้อนุมัติงบประมาณก้อนแรกจำนวน 9.2 ล้านดอลลาร์สำหรับโครงการสำรวจวิจัยและเก็บข้อมูลทรัพยากรน้ำทั่วทั้งลุ่มน้ำโขงระยะเวลา 5 ปี (ค.ศ. 1958-1963) ตามข้อเสนอของ พลโท เรมอนด์ เอ วิลเลอร์ (Raymond A. Wheeler) มีผลงานการสำรวจวิจัยออกมาจำนวน 9 ฉบับ ครอบคลุมทั้งทางด้านอุทกวิทยา อุดุนิยมวิทยา การวางแผน ทรัพยากรดิน ธรณีวิทยา เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการแม่น้ำโขงยังได้อนุมัติโครงการศึกษา

วิจัยอีกหลายโครงการ จากผลของความจำเป็นในด้านการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำ สถานีวัดน้ำจึงได้ถูกติดตั้งตามจุดสำคัญๆ ของลำน้ำโขงและลำน้ำสาขา จากเพียงไม่กี่สถานีในปี ค.ศ. 1957 สถานีวัดน้ำได้เพิ่มจำนวนมากถึง 400 สถานีใน ค.ศ. 1975 (Le-Huu and Nyuyen-Duc, 2003) โดยได้รับความช่วยเหลือจากทีมวิศวกรที่ปรึกษาชาวต่างประเทศที่กระจายอยู่ในพื้นที่ ตลอดระยะเวลาระหว่าง ค.ศ. 1958-1975 งบประมาณของคณะกรรมการแม่น้ำโขงที่ใช้สำหรับกิจกรรมการศึกษาและวางแผนมีมูลค่าราวปีละ 10-20 ล้านดอลลาร์ อันนำไปสู่การลงทุนในโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำบนลำน้ำสาขาโดยการตระเตรียมและประสานงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ตลอดช่วงดังกล่าวรวมทั้งสิ้นเกือบ 400 ล้านดอลลาร์ (Radosevich, 2009)

ในระยะเริ่มต้น เอกสารรายงานหลายฉบับของคณะกรรมการแม่น้ำโขงมักอ้างอิงถึงองค์การพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี (Tennessee Valley Authority)² ในฐานะที่เป็นตัวแบบของดำเนินโครงการด้านการพัฒนาลุ่มน้ำที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งเป็นอิทธิพลจากแนว

ความคิดของบรรดาเจ้าหน้าที่จากสำนักบูรณะฟื้นฟูของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมาช่วยปูรากฐานการทำงานให้แก่คณะกรรมการแม่น้ำโขงในระยะแรก

การดำเนินงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงในระยะแรกนั้นนับว่าจำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนด้านการเงินอย่างมากจากต่างประเทศ ประเทศสำคัญๆ ที่ให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการแม่น้ำโขง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร เป็นต้น กระทั่งปี ค.ศ. 1976 พบว่า มีประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการแม่น้ำโขงรวมกัน 26 ประเทศ รวมทั้งหน่วยงานหลักในสังกัดสหประชาชาติทั้งหมด สหรัฐอเมริกานับว่าเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญที่สุดทั้งในด้านการบริหารงานและการให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการแม่น้ำโขงนับแต่เริ่มก่อตั้ง กระทั่งปี ค.ศ. 1976 ก่อนที่สหรัฐอเมริกานี้จะระงับการให้เงินช่วยเหลือหลังจากปีนั้น สหรัฐอเมริกามีส่วนแบ่งของเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศในคณะกรรมการแม่น้ำโขงจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 13 (46 ล้านดอลลาร์) ติดตามมา

² องค์การพัฒนาหุบเขาเทนเนสซีเป็นบริษัทของรัฐในสหรัฐอเมริกา ก่อตั้งขึ้นตามข้อมติของสภาองเกรส ใน ค.ศ. 1933 ภายใต้แนวความคิดของประธานาธิบดีแฟรงกลิน รูสเวลท์ ที่มุ่งหวังจะพัฒนาสภาพเศรษฐกิจและสังคมของภูมิภาคหุบเขาเทนเนสซี ซึ่งเป็นหนึ่งในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยครั้งใหญ่ทั่วโลกในช่วงทศวรรษที่ 1920 โดยผ่านโครงการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำด้านต่างๆ เช่น โครงการพลังงานไฟฟ้า โครงการเดินเรือ โครงการควบคุมอุทกภัย โครงการผลิตปุ๋ย ตลอดจนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ องค์การพัฒนาหุบเขาเทนเนสซีมีเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของรัฐเทนเนสซี บางส่วนของรัฐอลาบามา มิสซิสซิปปี เคนทักกี นอร์ธ คาโรไลนา และจอร์เจีย ปัจจุบัน องค์การพัฒนาหุบเขาเทนเนสซีกลายเป็นบริษัทผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา

ด้วยรัฐบาลญี่ปุ่น ร้อยละ 10 (36 ล้านดอลลาร์) ซึ่งร้อยละ 62 อยู่ในรูปเงินให้กู้ (Chomchai, 1978) มูลเหตุสำคัญที่ผลักดันให้สหรัฐอเมริกาผูกพันตนเองกับการให้การช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ได้แก่ วัตถุประสงค์ด้านการเมืองจากนโยบายต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยมุ่งหวังว่า ความสำเร็จจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในภูมิภาคนั้นจะเป็นเกราะกำบังและเครื่องถ่วงดุลอิทธิพลของจีนในภูมิภาคได้เป็นอย่างดี (Dosch and Hensengerth, 2005) ยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้รับการสืบต่อมาจนกระทั่ง ค.ศ. 1975 เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์สามารถยึดครองประเทศอินโดจีนได้ทั้งหมด สหรัฐอเมริกาก็ระงับความช่วยเหลือในโครงการพัฒนาบนลุ่มแม่น้ำโขงตั้งแต่นั้นมา ส่งผลให้การทำงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงหลังจากนั้นประสบปัญหาอย่างมาก

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 เป็นที่แน่ชัดว่า โครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขงตอนล่างมิได้คืบหน้าดังที่ประสงค์ไว้แต่ตอนต้น ความล่าช้าของการดำเนินการพัฒนา

นั้นเป็นผลจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรของประเทศในกลุ่มน้ำ ในขณะที่เดียวกันสงครามเวียดนามรอบใหม่ที่รุนแรงยิ่งขึ้นและมีทีท่าว่าจะยืดเยื้อออกไปก็เป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งสำหรับการดำเนินการพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขง ในระยะตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1960 ถึงต้น 1970 จะพบว่า ภารกิจหลักๆ ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงโดยมากจะอยู่ในสำนักงานส่วนกลางและห้องปฏิบัติการ ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยข้อมูลที่เกิดจากการสำรวจภาคสนามตามสถานที่ที่สถานการณ์เอื้ออำนวย เนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับสถานการณ์ความไม่สงบภายในภูมิภาค (Jacobs, 2002)³ ความล่าช้าของการดำเนินโครงการพัฒนาภายในลุ่มน้ำ ส่งผลให้สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้จัดพิมพ์แผนชี้้นำการพัฒนาลุ่มน้ำขึ้นใน ค.ศ. 1970 เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทสำหรับกำหนดทิศทางการพัฒนาบนลุ่มแม่น้ำโขงในอีก 3 ทศวรรษข้างหน้า (ค.ศ. 1970-2000) ซึ่งบรรจุรายละเอียดโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำที่เป็นไปได้จำนวนทั้งสิ้น 180 โครงการทั่วทั้งลุ่มน้ำ รวมถึงแผนโครงการเขื่อนพลังน้ำบน

³ ใน ค.ศ. 1969 พบว่า มีโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงทั่วทั้งลุ่มน้ำทั้งที่ดำเนินการแล้วเสร็จและที่ยังอยู่ในระหว่างการก่อสร้างจำนวนทั้งสิ้นราว 11 โครงการ มีรายละเอียด ดังนี้ ในไทยจำนวน 6 โครงการ ได้แก่ เขื่อนน้ำพอง เขื่อนลำโดมน้อย เขื่อนน้ำพรม เขื่อนลำปาว เขื่อนลำพระเพลิง และเขื่อนลำตะคอง ในลาวจำนวน 3 โครงการ ได้แก่ เขื่อนน้ำงึม 1 เขื่อนน้ำโด่ง เขื่อนเซละบ่า ในกัมพูชา จำนวน 2 โครงการ ได้แก่ โครงการชลประทานโบเวล (Bovel) และเขื่อนเปรกทไนต์ ในขณะที่ในส่วนเวียดนามยังไม่มีความคิดริเริ่มเกี่ยวกับการก่อสร้างเขื่อนในช่วงเวลานั้น อันเป็นผลจากสงครามกลางเมือง ตั้งแต่ ค.ศ. 1962 ยกเว้นงานด้านซ่อมบำรุงโครงการโรงไฟฟ้าเดรยลิง (Drayling) ซึ่งสร้างมาตั้งแต่ ค.ศ. 1933 อ้างจาก *Interim Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin*, 1989)

แม่น้ำสายหลักจำนวน 7 แห่ง⁴ อย่างไรก็ดี จนถึง ค.ศ. 2000 อันเป็นปีจุดสิ้นสุดแผนปรากฏว่ายังไม่มีโครงการเชื่อมบนลำโขงแห่งใดสามารถก่อสร้างเป็นผลสำเร็จได้

จากจุดเริ่มต้นของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งประชุมครั้งแรก ณ กรุงพนมเปญ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1957 กระทั่ง ค.ศ. 1975 เมื่อการทำงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงสะดุดลงชั่วคราวอันเป็นผลจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองของประเทศกลุ่มอินโดจีนในปีเดียวกัน แม้ว่าการทำงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงจะหยุดชะงักลงในชั่วระยะเวลาสั้นๆ ระหว่าง ค.ศ. 1976-1977 อันเนื่องมาจากประเทศกลุ่มอินโดจีนมิได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการแม่น้ำโขง แต่การทำงานของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงที่กรุงเทพฯ ก็มิได้ถูกระงับตามไปด้วย ภายใต้อความพยายามอย่างต่อเนื่องของผู้อำนวยการใหญ่ นายวิลเลียม เจ. แวน เดอ ออร์ด (William J. van der Oord) ที่จะสานต่อความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงเอาไว้ผ่านการเจรจาอย่างเป็นทางการ (Makim, 2002) ในที่สุด หลังจากกิจกรรมของคณะกรรมการแม่น้ำโขงชะงักลงเพียงระยะเวลาเพียง 2 ปี ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1978 รัฐบาลลาว (ในชื่อใหม่ว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชน

ลาว) รัฐบาลไทย และเวียดนาม (ในชื่อใหม่ว่า สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม) ก็ได้เห็นพ้องให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อการสำรวจแม่น้ำโขงชั่วคราวขึ้น โดยไม่มีรัฐบาลกัมพูชาเข้าร่วม

คณะกรรมการประสานงานชั่วคราวเพื่อการสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง (ค.ศ. 1978-1994)

หลังจากที่ตัวแทนรัฐบาลไทย ลาว และเวียดนามได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมในวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 1977 เพื่อแสดงเจตนารมณ์ที่ร่วมมือกันภายใต้กรอบการทำงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงต่อไป ในวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1978 ผู้แทนรัฐบาลทั้ง 3 ชาติก็ได้ลงนามจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานชั่วคราวเพื่อสำรวจลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Interim Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin) เรียกสั้นๆ ว่า คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว ภายใต้อัตถกตกลงที่มีชื่อว่า “ปฏิญญาเกี่ยวกับคณะกรรมการประสานงานชั่วคราวเพื่อสำรวจลุ่มน้ำโขงตอนล่าง” (Declaration concerning the Interim Committee for Coordination of Investigations of The Lower Mekong Basin) ค.ศ. 1978 โดยทั่วไป อำนาจหน้าที่

⁴ มีเขื่อนจำนวน 4 แห่งที่ถูกจัดลำดับความสำคัญให้อยู่ในลำดับต้น ซึ่งหมายถึงการถูกกำหนดให้ควรลงมือก่อสร้างก่อนเขื่อนอื่นๆ อันได้แก่ ผามอง กำหนดก่อสร้าง ค.ศ. 1983 ซำบอและสติงตรง ค.ศ. 1985 และตุนแลสาบ (ทะเลสาบเขมร) ค.ศ. 1987 อ้างจาก Interim Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin, 1989)

ความรับผิดชอบ ตลอดจนหลักการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ชั่วคราวมิได้แตกต่างไปจากคณะกรรมการชุดดั้งเดิมมากนัก (ดู Declaration concerning the Interim Committee, 1978)

อย่างไรก็ดี การที่กัมพูชามีได้เข้าร่วมเป็นหนึ่งในภาคีสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงนั้นสร้างข้อจำกัดสำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ชุดชั่วคราวไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาสำรวจ และการก่อสร้างโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำบนลำน้ำสายประธาน เนื่องจากตามข้อบัญญัติของปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการการใช้น้ำในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Joint Declaration of principles for Utilization of the Water of the Lower Mekong) ค.ศ. 1975 มาตราที่ 7, 10 และ 15 กำหนดให้การพัฒนาทรัพยากรน้ำบนลำน้ำสายประธานจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแม่น้ำโขงเสียก่อน และตามมาตราที่ 5 ของธรรมนูญฯ ค.ศ. 1957 กำหนดให้การตัดสินใจของคณะกรรมการแม่น้ำโขงใช้เสียงเอกฉันท์ ดังนั้น โครงการก่อสร้างเขื่อนบนลำน้ำสายประธานจึงจำเป็นต้องถูกระงับไว้ก่อน เพราะฉะนั้น ในช่วงนี้ กิจกรรมหลักของคณะกรรมการฯ ชุดชั่วคราวโดยมากจึงมุ่งเน้นไปยังกิจกรรมที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยความเห็นชอบจากบรรดาผู้แทนในคณะกรรมการแม่น้ำโขงครบทั้ง 4 ชาติ ได้แก่ การศึกษาสำรวจ และพัฒนาทรัพยากรน้ำบนลำน้ำสาขาซึ่งมีขนาดเล็กและมีขอบเขตภายในประเทศ

ซึ่งโดยมากเป็นโครงการซึ่งอยู่ในประเทศไทย ในขณะที่กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงการบนลำน้ำสายประธานจะจำกัดอยู่เฉพาะการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมในบางโครงการสำคัญ เช่น เขื่อนผามอง เป็นต้น (Nakayama, 1999; Le-Huu and Nyuyen-Duc, 2003)

ในขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดระหว่างรัฐบาลซึ่งเป็นภาคีสมาชิกในคณะกรรมการฯ ชุดชั่วคราว ภายหลังจากที่รัฐบาลกลุ่มประเทศอินโดจีนเปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นคอมมิวนิสต์ใน ค.ศ. 1975 ยังส่งผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการฯ ชุดชั่วคราวด้วย ระหว่าง ค.ศ. 1978-1991 กิจกรรมของคณะกรรมการแม่น้ำโขงส่วนมากจึงจำกัดอยู่เพียงกิจกรรมทางเทคนิค การเก็บข้อมูลทางอุทกวิทยา ธรณีวิทยา การพยากรณ์อุทกภัย และการศึกษาผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจของโครงการใช้น้ำ ตลอดจนการศึกษาพิจารณาแก้ไขโครงสร้างทางกฎหมายและองค์กรสำหรับการจัดการน้ำ (Lawler, 2006; Jacobs, 2002)

ใน ค.ศ. 1987 คณะกรรมการแม่น้ำโขงได้จัดทำแผนซึ่งนำการพัฒนาลุ่มน้ำฉบับปรับปรุงแก้ไขจากของเดิมซึ่งจัดทำไว้เมื่อปี ค.ศ. 1970 หลังจากที่ได้พบว่า การดำเนินโครงการพัฒนาลุ่มน้ำทั้งระยะสั้นและยาวมิได้ประสบผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่วางไว้ อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองภายในภูมิภาค แผนพัฒนาฉบับใหม่นี้มีชื่อว่า “Perspectives for Mekong De-

velopment” แผนชี้นำฯ ค.ศ. 1987 มุ่งเน้น และให้ความสำคัญกับโครงการพัฒนาลุ่มน้ำใน ระยะสั้นและมีขอบเขตเฉพาะภายในประเทศ มากกว่าแผนชี้นำฯ ค.ศ. 1970 เห็นได้จาก ในบรรดาแผนพัฒนาโครงการระยะสั้นจำนวน 29 โครงการนั้น มีจำนวนถึง 26 โครงการที่มี ขอบเขตภายในประเทศ ในขณะที่ที่เหลืออีก 3 โครงการเป็นโครงการระดับระหว่างประเทศ ในจำนวน 29 โครงการนี้มีอยู่ 3 โครงการที่ ถูกจัดลำดับความสำคัญในลำดับต้นซึ่งควร ดำเนินการให้เสร็จโดยเร่งด่วน ได้แก่ โครงการ เชื่อมผามองลางระหว่างพรมแดนไทย-ลาว โครงการน้ำเทิน 2 และน้ำจิม 2 (Le-Huu, 1995) อย่างไรก็ตาม แม้แผนชี้นำฯ ฉบับ ค.ศ. 1987 จะได้ปรับแผนและเป้าหมายการ ดำเนินการซึ่งตั้งไว้ใน ค.ศ. 1970 ให้สอดคล้อง กับสภาพทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ของภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในช่วงเวลานั้นมากขึ้น แต่กลับพบว่า ใน ค.ศ. 1995 บรรดา 29 โครงการตามแผนการดำเนินงานระยะสั้นที่ วางไว้ มีเพียง 1 โครงการเท่านั้นที่แล้วเสร็จ ได้แก่ โครงการเชื่อมปากมูลของไทย ในขณะที่ อีก 2 โครงการ ได้แก่ โครงการสายส่ง กระแสไฟฟ้าน้ำจิม-หลวงพระบางและเขื่อน ยาตี กำลังอยู่ในขั้นดำเนินงาน (Le-Huu, 1995)

แม้ความสำเร็จในเชิงรูปธรรมจากการ ดำเนินงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงชุด ชั่วคราวจะมีไม่มากนักในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1978-1994 แต่หากพิจารณาในแง่การเมือง แล้ว คณะกรรมการแม่น้ำโขงชุดชั่วคราวนับ

ว่ามีส่วนสำคัญในการธำรงสันติภาพในภูมิภาค ให้ดำรงอยู่ได้ในช่วงเวลานั้น เพราะเหตุว่า หากพิจารณาในแง่การให้ความช่วยเหลือเพื่อ การพัฒนา คณะกรรมการแม่น้ำโขงชุด ชั่วคราวเป็นองค์การในสังกัดของสหประชาชาติ เพียงองค์การเดียวที่สามารถข้องเกี่ยวกับ เวียดนามได้ หลังจากที่เวียดนามบุกยึด กัมพูชาในช่วง ค.ศ. 1978 นอกจากนี้ คณะ กรรมการแม่น้ำโขงชุดชั่วคราวยังทำหน้าที่ เสมือนสะพานเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศมหาอำนาจภายในภูมิภาค 2 ชาติที่ ขัดแย้งกัน ได้แก่ ไทยและเวียดนาม ในขณะที่ ทั่วโลกความร่วมมืออื่นๆ ถูกตัดขาดลง (Makim, 2002)

อย่างไรก็ดี จุดเปลี่ยนของคณะ กรรมการแม่น้ำโขงฯ ชุดชั่วคราวได้เกิดขึ้นอีก ครั้งภายหลังจากเหตุการณ์ความวุ่นวาย ทางการเมืองภายในประเทศกัมพูชาได้ข้อยุติ อันนำไปสู่ข้อตกลงสันติภาพปารีส ซึ่งลงนาม ในวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1991 รัฐบาล กัมพูชา โดยการนำของเจ้านโรดมสีหนุ ประธานสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชาได้เสนอตัว ขอกลับเข้าเป็นภาคีสมาชิกคณะกรรมการ แม่น้ำโขงดั้งเดิมในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1991 คณะกรรมการแม่น้ำโขงชุดชั่วคราวได้จัดการ ประชุมสมัยพิเศษขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1991 เพื่ออภิปรายเกี่ยวกับเนื้อหาในร่าง ปฏิญญาร่วมฉบับใหม่ที่ให้มีผลฟื้นฟูสภาพ ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงขึ้นใหม่อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม การประชุมในครั้งนี้ ประเทศภาคี สมาชิกไม่สามารถหาข้อสรุปเกี่ยวกับเนื้อหา

ในปฏิญญาร่วมฉบับใหม่ได้ อันเป็นผลจากข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยและเวียดนามเกี่ยวกับจุดยืนว่า กัมพูชาควรที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงภายใต้กติกาคณะกรรมการแม่น้ำโขงชุดเดิม (ธรรมนูญฯ ค.ศ. 1957 และปฏิญญาร่วมฯ ค.ศ. 1975) ตามความเห็นของเวียดนาม หรือภายใต้กรอบกติกาชุดใหม่ซึ่งจะได้มีการร่างขึ้นในอนาคต ซึ่งเป็นจุดยืนของไทย

ข้อขัดแย้งระหว่างไทยและเวียดนามมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดที่สวนทางกัน คือ รัฐบาลไทยต้องการที่ให้มีการแก้ไขเอกสารพื้นฐานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงใหม่ทั้งหมด โดยอ้างว่าเพื่อความทันสมัยของข้อตกลงที่ควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางการเมืองและนโยบายการใช้น้ำในลุ่มน้ำโขงที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทรัพยากรน้ำโขงตอนบนของจีน รัฐบาลไทยมีความเห็นว่า สมควรจะได้เชิญรัฐบาลจีนและพม่าเข้าร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขงนี้ด้วย ในขณะที่ข้อตกลงชุดเดิมไม่เปิดช่องให้ทำได้ รัฐบาลไทยจึงได้ใช้ประเด็นการรับกัมพูชาเข้าเป็นสมาชิกเป็นเครื่องต่อรองเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงฉบับใหม่ซึ่งสอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทยมากยิ่งขึ้นกว่าความตกลงที่แล้วมา โดยเฉพาะปฏิญญาร่วมฯ ค.ศ. 1975 ซึ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพในการใช้น้ำในลุ่มน้ำโขงของไทยในฐานะรัฐต้นน้ำอย่างมาก ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลเวียดนามมีจุดยืนที่ต้องการให้รับกัมพูชากลับเข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงโดยทันที โดย

เสนอให้นำข้อตกลงชุดเดิมมาใช้เป็นกติการ่วมกันของภาคีสมาชิกโดยอัตโนมัติ รัฐบาลเวียดนามอ้างว่า จุดยืนของรัฐบาลไทยนั้นละเมิดต่อข้อบัญญัติในปฏิญญาคณะกรรมการแม่น้ำโขงชุดชั่วคราว ค.ศ. 1978 ในมาตราที่ 3 ที่กำหนดให้คณะกรรมการฯ ชุดชั่วคราวจะถูกแทนที่ด้วยคณะกรรมการชุดเดิมในทันทีที่สมาชิกทุกฝ่ายของคณะกรรมการชุดเดิมตกลงใจที่จะเข้าร่วมในองค์การ

ความขัดแย้งระหว่างไทยและเวียดนามที่รุนแรงเกี่ยวกับกติกาการใช้น้ำในแม่น้ำโขงมีส่วนสำคัญที่ทำให้กระบวนการรับกัมพูชาเข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงต้องล่าช้าออกไป และมีที่ท่าจะหาข้อยุติได้ยากในที่สุดโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์กรอุปถัมภ์ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้ตัดสินใจแทรกแซงวิกฤตการณ์ดังกล่าวในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1992 พร้อมกับส่งนายจอร์จ อี. ราโดเซวิช (George E. Radosevich) ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแม่น้ำระหว่างประเทศมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

หลังจากการเจรจาหลายครั้ง ผู้แทนรัฐทั้ง 4 ฝ่ายได้ตกลงใจที่จะจัดตั้งคณะทำงานชุดหนึ่งอันประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐบาลทั้ง 4 ชาติ ชื่อว่า คณะทำงานแม่โขง (Mekong Working Group) ทำหน้าที่จัดทำร่างกรอบข้อตกลงฉบับใหม่และเอกสารที่เกี่ยวข้องท่ามกลางบรรยากาศของความร่วมมือในการร่างข้อตกลงฉบับใหม่นี้ ได้เกิดเหตุการณ์ที่นำไปสู่จุดจมนมอีกครั้งในราวเดือนมกราคม ค.ศ. 1994 เมื่อไทยและเวียดนามตกลงกันไม่

ได้เกี่ยวกับกรอบกติกาการใช้น้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบนลำน้ำสายประธาน เวียดนามนั้นต้องการให้การผันน้ำออกจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้งต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการร่วมเสียก่อน และตามด้วยข้อตกลงจากรัฐริมน้ำทั้งสองที่จะนำไปใช้ได้ ประเทศไทยได้แย้งโดยยืนยันว่า เรื่องดังกล่าวเป็นอำนาจอธิปไตยของไทยที่ไม่ควรอยู่ภายใต้กฎการปรึกษาหารือ ทั้งนี้ ลาวและกัมพูชานั้นเข้ากับฝ่ายเวียดนามด้วย ระหว่างนี้ เวียดนามขู่ที่จะถอนตัวออกจากการเจรจาและกลไกความร่วมมือทั้งหมด หากข้อเรียกร้องของเวียดนามไม่ได้รับการตอบสนองอย่างไรก็ดี ในที่สุดข้อพิพาทระหว่างเวียดนามและไทยก็มาถึงจุดสิ้นสุดโดยฉับพลันในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1994 หลังจากไทยอาศัยความสัมพันธ์ทวิภาคีที่อบอุ่นในขณะนั้นโน้มน้าวให้กัมพูชาชักจูงเวียดนามกลับเข้าสู่โต๊ะการเจรจาและโอนอ่อนต่อจุดยืนของไทยได้เป็นผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเห็นชอบร่วมกันในมาตราที่ 5 ซึ่งเป็นมาตราที่เป็นประเด็นขัดแย้งหลักอย่างยาวนาน (ดู Makim, 2000) ข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้น้ำฉบับใหม่นี้มีเนื้อหาสาระที่ยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้รัฐที่ต้องการใช้น้ำนั้นมีการเห็นหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปตามแต่กรณี โดยแบ่งเป็น การแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และการจัดทำข้อตกลงเฉพาะ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับช่วงเวลา สถานที่การใช้น้ำ ลักษณะการใช้น้ำ ตลอดจนการคาดการณ์ถึงความรุนแรงของผลกระทบจากการใช้น้ำ (ดู Agreement 1995,

Art. 5) ในขณะที่เมื่อเทียบกับปฏิญญาร่วมฯ ค.ศ. 1975 แล้วจะเห็นได้ว่า ได้กำหนดภาระหน้าที่แก่รัฐริมน้ำไว้อย่างตายตัวและเข้มงวดอย่างยิ่ง โดยกำหนดให้การใช้น้ำสายประธานและลำน้ำสาขาสายหลักทั้งหมดต้องผ่านความเห็นชอบร่วมกันจากคณะกรรมการแม่น้ำโขงเสียก่อน โดยไม่คำนึงว่าการใช้น้ำนั้นจะอยู่ในช่วงเวลาใด สถานที่แบบใด และลักษณะการใช้อย่างไร

หลังจากกระบวนการเจรจาเพื่อจัดทำร่างข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้น้ำในแม่น้ำโขงระหว่างรัฐภาคีสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงเดิมได้ดำเนินมาถึง 21 เดือน จากการประชุมของคณะทำงานฯ ทั้งสิ้น 5 ครั้ง รวมถึงการประชุมทางเทคนิคของคณะร่างกฎหมายอีก 2 ครั้ง ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 ถึง พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 (Rado-sevich and Olson, 1999) ในที่สุดคณะทำงานฯ ก็ได้ข้อสรุปร่วมกันอันนำไปสู่การลงนามเบื้องต้นระหว่างผู้แทนในคณะทำงานฯ ในวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1994 ก่อนที่จะได้มีพิธีลงนามอย่างเป็นทางการระหว่างผู้แทนระดับสูงของรัฐบาลในวันที่ 5 เมษายน สกต่อมา

คณะกรรมการแม่น้ำโขง (ค.ศ. 1995-2007)

วันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1995 ผู้แทนรัฐลุ่มน้ำโขงตอนล่าง 4 ชาติ ได้ลงนามในข้อตกลงที่มีชื่อว่า “ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำโขง”

(Agreement on Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) อันมีผลเปลี่ยนแปลงและแทนที่กฎกติกา รวมไปถึงโครงสร้างและกลไกความร่วมมือของภาครัฐ คณะกรรมการแม่น้ำโขงที่มีอยู่เดิมทั้งหมด ไปสู่การบังคับใช้กติกาใหม่ ภายใต้องค์การความร่วมมือที่มีชื่อว่า คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission)

ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของความร่วมมือตามความตกลงฯ ค.ศ. 1995 (มาตราที่ 1) ได้กำหนดให้รัฐร่วมมือกันในการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทุกสาขา การใช้ประโยชน์ การจัดการ และการอนุรักษ์น้ำและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องในกลุ่มน้ำโขง ในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์จากการใช้เอนกประสงค์อย่างสูงสุด และเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐริมแม่น้ำทุก รัฐ ตลอดจนลดผลกระทบทางลบให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด นอกจากนี้ ขอบเขตความร่วมมือในมิติเชิงพื้นที่ภายใต้ข้อตกลงนี้ได้แผ่ขยายออกไป ไม่เฉพาะในพื้นที่ลุ่มน้ำโขงตอนล่างเท่านั้น หากครอบคลุมพื้นที่ลุ่มน้ำโขงทั้งหมด แม้ว่าพม่าและจีนจะยังมีได้เป็นภาคีของข้อตกลงนี้ด้วย ภายใต้มาตราที่ 39 ระบุว่า “รัฐริมน้ำอื่นใด ซึ่งยอมรับสิทธิและหน้าที่ภายใต้ความตกลงนี้ อาจเข้าเป็นภาคีหนึ่งได้โดยความเห็น

ชอบจากภาคีทั้งหลาย” ภายใต้ความตกลง ค.ศ. 1995 นอกจากรัฐจะมีหน้าที่ใช้น้ำในกลุ่มน้ำโขงในลักษณะที่สมเหตุสมผลและเป็นธรรม ตามมาตราที่ 5 ซึ่งกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ปฏิบัติก่อนการใช้น้ำที่แตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะการใช้ในแต่ละประเภท มาตราที่ 6 ยังกำหนดหน้าที่ของรัฐในการรักษาอัตราการไหลของน้ำบนลำน้ำสายประธานอีกด้วย อีกทั้งมีภาระหน้าที่ต้องร่าง “กฎหมายลูก” ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติการใช้ น้ำของรัฐขึ้นบังคับใช้ซึ่งเป็นไปตามที่ระบุไว้ ตามมาตราที่ 5, 6 และ 26 คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงได้เริ่มกระบวนการร่างกฎระเบียบต่างๆ ตั้งแต่ ค.ศ. 2001⁵

กลไกการทำงานและโครงสร้างของ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงประกอบด้วยส่วนงานถาวร 3 ส่วน ได้แก่ คณะมนตรี คณะกรรมการร่วม และสำนักงานเลขาธิการ กล่าวคือ คณะมนตรีประกอบด้วยสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่น้อยกว่าระดับรัฐมนตรีช่วยในรัฐบาลชาติละ 1 คน มีหน้าที่ตัดสินใจเชิงนโยบายแทนรัฐบาล ได้แก่ กำหนดนโยบายและตัดสินใจ ให้คำแนะนำ อนุมัติ ระเบียบว่าด้วยขั้นตอนการปฏิบัติงาน และจัดการแก้ไขประเด็นข้อโต้แย้งระหว่างประเทศสมาชิก คณะกรรมการร่วมประกอบด้วยสมาชิก

⁵ ปัจจุบันมีกฎระเบียบว่าด้วยการใช้น้ำและการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำออกบังคับใช้แล้ว 4 ฉบับ ได้แก่ 1) Procedures for Data and Information Exchange and Sharing 2) Procedures for Water Use Monitoring 3) Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement 4) Procedures for Maintenance of Flows on the Mainstream และผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการร่วม แต่อยู่ระหว่างรอการอนุมัติเห็นชอบจากคณะมนตรีอีก 1 ฉบับ ได้แก่ Procedures for Water Quality

ชาติละ 1 คนซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับอธิบดี มีหน้าที่นำนโยบายและการตัดสินใจของคณะมนตรีไปปฏิบัติ รวมทั้งภารกิจอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย กำกับดูแลกิจกรรมของสำนักเลขาธิการ และให้คำแนะนำแก่คณะมนตรี เป็นต้น ส่วนสำนักงานเลขาธิการนั้นมีการกิจในด้านการบริการทางเทคนิคและบริหารแก่คณะมนตรีและคณะกรรมการร่วม อยู่ภายใต้อำนาจสั่งการของผู้บัญชาการใหญ่ ซึ่งแต่งตั้งมาจากคณะมนตรี ปัจจุบัน สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงตั้งอยู่ ณ กรุงเวียงจันทน์ โดยสลับหมุนเวียนกับสำนักงานฯ ณ กรุงพนมเปญ คราวละ 5 ปี หนึ่ง นอกจากองค์กรทั้งสามซึ่งเป็นองค์กรถาวรภายในคณะกรรมการแม่น้ำโขงแล้ว คณะกรรมการแม่น้ำโขงยังทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานภายนอกอีกหลายองค์กร ได้แก่ คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน กลุ่มผู้สังเกตการณ์ กลุ่มประเทศคู่เจรจา

คณะกรรมการแม่น้ำโขงซึ่งเป็นองค์กรใหม่ที่มีความแตกต่างโดยพื้นฐานจากองค์การความร่วมมือก่อนหน้านี้ในหลายมิติ ดังนี้ หนึ่ง คณะกรรมการแม่น้ำโขงไม่ได้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์จากสหประชาชาติอีกต่อไป ทว่ามีสภาพเป็นองค์การระหว่างประเทศที่เป็นอิสระ สอง คณะกรรมการแม่น้ำโขงประกอบด้วย 3 ส่วนงานที่มีลักษณะถาวร ได้แก่ คณะมนตรี คณะกรรมการร่วม และสำนักเลขาธิการ ในขณะที่องค์การแบบเดิมนั้นประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ คณะ

กรรมการ และสำนักเลขาธิการ สาม ภายใต้การปรับโครงสร้างขององค์การใหม่นี้ คณะกรรมการฯ มีความสามารถที่จะทำงานได้ทั้งในเชิงเทคนิค (คณะกรรมการร่วม และสำนักเลขาธิการ) และนโยบาย (คณะมนตรี) ในฐานะที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีส่วนงานที่มีความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจของคณะกรรมการแม่น้ำโขงจึงมีผลผูกพันต่อรัฐบาลของภาคีสมาชิกมากขึ้น และสี่ ผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักเลขาธิการมิได้มีที่มาจากคัดเลือกของสหประชาชาติอีกต่อไป หากแต่มาจากการคัดเลือกโดยตรงจากคณะกรรมการแม่น้ำโขง ทำให้บทบาทและอิทธิพลของผู้อำนวยการใหญ่ภายในระบอบถูกลดทอนลงโดยปริยาย

ในช่วงแรกของการเปลี่ยนถ่ายสถานะจากคณะกรรมการแม่น้ำโขงสู่คณะกรรมการแม่น้ำโขงนั้นนับว่า การทำงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงภายใต้ความตกลงฉบับใหม่เป็นไปด้วยความยากลำบากและล่าช้า อันเนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้ หนึ่ง สำนักเลขาธิการได้ย้ายไปยังสถานที่แห่งใหม่จากกรุงเทพฯ ไปยังกรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา ใน ค.ศ. 1997 สอง เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากขอลาออกจากการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากวิตกเรื่องความปลอดภัยจากเหตุการณ์วุ่นวายภายในประเทศกัมพูชา สาม จำนวนเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศได้หดตัวลงอย่างมาก เนื่องจากความไม่มั่นใจในทิศทางและวัตถุประสงค์ขององค์การใหม่ที่เกิดขึ้น (Radosevich and Olson, 1999) ความ

ยุ่งยากอันมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัยข้างต้น ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงในช่วงแรกจึงยังเน้นไปที่โครงการย่อยๆ ในระดับชาติเป็นหลัก หลังจากนั้นในช่วงตั้งแต่ ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ภารกิจที่คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงจำเป็นต้องดำเนินการ ได้แก่ งานที่ต่อเนื่องมาจากความตกลงฯ ค.ศ. 1995 เช่น การร่างกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้น้ำซึ่งเป็นกฎหมายลูกของความตกลงฯ ค.ศ. 1995 และการจัดทำแผนการพัฒนากลุ่มน้ำ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังรวมไปถึงการผลิตเครื่องมือสนับสนุนการตัดสินใจ (Decision Support Framework) เพื่อช่วยในกระบวนการร่างกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้น้ำ ตลอดจนกระบวนการวางแผนโครงการใช้น้ำ และประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมล่วงหน้าก่อนดำเนินการพัฒนากลุ่มน้ำ ซึ่งได้ถูกนำไปติดตั้งตามจุดต่างๆ ของกลุ่มน้ำจำนวนทั้งสิ้น 13 แห่งตั้งแต่ ค.ศ. 2004 เป็นต้น

ใน ค.ศ. 2001 คณะกรรมการฯ ได้นำระบบการบริหารจัดการกลุ่มน้ำโขงในรูปแบบแผนงาน (programme) มาใช้เป็นครั้งแรก จำแนกออกได้เป็น 3 ส่วน ได้แก่ แผนงานหลัก (core programme) แผนงานสนับสนุน (support programme) และแผนงานรายภาค (sector programme) รวมทั้งสิ้น 12 แผนงาน⁶ ซึ่งสะท้อนให้เห็นมุมมองและ

วิธีการคิดในเชิงการบริหารจัดการทรัพยากรที่ต่างออกไปจากเดิม ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญภายใต้ระบบแผนงาน ได้แก่ การหันเหออกจากเดิมที่มุ่งเน้นการก่อสร้างโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำในลักษณะเอกเทศที่เน้นการพัฒนาพลังงานน้ำเป็นหลัก ภายใต้แผนพัฒนากลุ่มน้ำแบบขั้นนำที่เข้ามาในอดีตมาสู่การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่ลักษณะบูรณาการครอบคลุมมิติที่หลากหลาย และอ้างอิงกับฐานความรู้ทางวิทยาศาสตร์มากยิ่งขึ้น ระบบการจัดการน้ำโขงในรูปแบบแผนงานนี้จะมีลักษณะที่เป็นการเบนออกจากการทำงานในรูปแบบการบริหารโครงการมาสู่การติดตามตรวจสอบและการบริหารจัดการทรัพยากรในระดับกลุ่มน้ำ (Jacobs, 2002) สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงที่ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้สามารถตอบสนองกับพลวัตความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค อันมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว การเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยสอดคล้องกับภารกิจที่มีขอบเขตกว้างขวางและครอบคลุมหลายมิติตามที่ระบุไว้ในความตกลงฯ ค.ศ. 1995 ตลอดจนแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา กลุ่มแม่น้ำโขงที่กำหนดขึ้นในแต่ละช่วง

⁶ แผนงานหลัก ได้แก่ แผนงานแผนพัฒนากลุ่มน้ำ แผนงานสิ่งแวดล้อม แผนงานการใช้น้ำ แผนงานจัดการและบรรเทาอุทกภัย แผนงานสนับสนุน ได้แก่ แผนงานเสริมสร้างความสามารถเชิงบูรณาการ แผนงานการจัดการข้อมูลและสารสนเทศ แผนงานรายภาค ได้แก่ แผนงานจัดการภัยแล้ง แผนงานเกษตรกรรม ชลประทาน และป่าไม้ แผนงานการเดินทาง แผนงานทรัพยากรน้ำ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นแผนงานพลังงานน้ำ) แผนงานการประมง แผนงานการท่องเที่ยว

เพื่อตอบสนองต่อแผนยุทธศาสตร์ฉบับ ค.ศ. 2006-2010 ซึ่งรับหลักการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำเชิงบูรณาการมาใช้ในการดำเนินโครงการตามแผนงานต่างๆ ตลอดจนเอกสาร “ทิศทางยุทธศาสตร์สำหรับการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงบูรณาการในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง” (Strategic Direction for IWRM in the Lower Mekong Basin)⁷ ซึ่งคณะมนตรีได้อนุมัติตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 2005 นับแต่ ค.ศ. 2006 คณะกรรมการแม่น้ำโขงได้เสนอระบบการบริหารจัดการลุ่มน้ำแบบใหม่ที่เรียกว่า แผนงานสนับสนุนการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงบูรณาการส่วนภูมิภาค (Regional Integrated Water Resources management Support program) โดยให้ยุบเลิกระบบการทำงานเดิมที่แบ่งแผนงานออกเป็น 3 กลุ่มเสีย (แผนงานหลัก สนับสนุน และรายภาค) และให้ปรับโครงสร้างการทำงานของแผนงานทั้งหมดนี้ให้ทำงานในลักษณะตัดข้ามกันอย่างบูรณาการ

อนึ่ง ในช่วงระยะเวลาราว 10 ปีแรกของการก่อตั้ง แม้คณะกรรมการแม่น้ำโขงจะประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในด้านการส่งเสริมพัฒนาองค์ความรู้และเครื่องมือในการจัดการน้ำและปกป้องสิ่งแวดล้อม แต่คณะกรรมการแม่น้ำโขงก็ได้รับเสียงวิพากษ์

วิจารณ์ถึงความรู้ประสิทธิภาพในการผนึกรวมผลประโยชน์และเจตนารมณ์ทางการเมืองของชาติสมาชิกให้เป็นหนึ่งเดียวกันได้ในลักษณะเป็นไปตามแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงบูรณาการตามนโยบายของคณะกรรมการแม่น้ำโขง เห็นได้จากความล่าช้าของกระบวนการร่างกฎหมายลูกตามความตกลงฯ ค.ศ. 1995 และการปรับปรุงแก้ไขระบบกฎหมายและกลไกการบริหารจัดการน้ำภายในประเทศสมาชิก ตลอดจนการเข้าร่วมลงนามในความตกลงสี่ฝ่ายว่าด้วยการเดินเรือพาณิชย์ในแม่น้ำหลานซาง-แม่น้ำโขง ค.ศ. 2000 ร่วมกับพม่าและจีนของฝ่ายไทยและลาว โดยมีได้ผ่านการปรึกษาหารือเลยแม้แต่น้อยกับประเทศภาคีรัฐอื่นๆ เป็นต้น (ดู Hirsch P. and K.M. Jensen, 2006)

นอกเหนือจากกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกในลุ่มน้ำโขงตอนล่างแล้ว คณะกรรมการแม่น้ำโขงยังได้สานความร่วมมือกับประเทศคู่เจรจาซึ่งเป็นประเทศริมน้ำโขงตอนบน อันได้แก่ จีน และพม่า คณะกรรมการแม่น้ำโขงได้เริ่มการประชุมครั้งแรกกับประเทศคู่เจรจาทั้งสอง ใน ค.ศ. 1996 โดยจัดให้มีการประชุมประจำปีอย่างเป็นทางการระหว่างคณะกรรมการร่วมกับประเทศคู่เจรจาปีละ 1 ครั้ง ในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2002

⁷ ทิศทางยุทธศาสตร์สำหรับการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงบูรณาการในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง เป็นแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของการจัดการน้ำแบบบูรณาการใน 8 ด้าน อันได้แก่ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและลดปัญหาความยากจน การปกป้องสิ่งแวดล้อม การพัฒนาทางสังคมและความเท่าเทียม การจัดการกับความผันแปรของสภาพภูมิอากาศ การบูรณาการสู่การวางแผนลุ่มน้ำ การจัดการบนฐานสารสนเทศ ความร่วมมือส่วนภูมิภาค และการจัดการเชิงธรรมาภิบาล ภายใต้เป้าหมาย 3 ประการ ได้แก่ 1) ประสิทธิภาพในการใช้น้ำ 2) ความเท่าเทียมกันระหว่างภาคส่วนการใช้น้ำต่างๆ และ 3) ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม

ผู้แทนจากประเทศจีนได้ร่วมลงนามกับคณะกรรมการแม่น้ำโขงในความตกลงว่าด้วยการจัดส่งสารสนเทศทางอุทกวิทยาของแม่น้ำหลานซาง/โขง (Agreement on the Provision of Hydrological Information on the Lancang/Mekong River) ภายใต้ข้อตกลงนี้ นับแต่เดือนมิถุนายน ค.ศ. 2004 เป็นต้นมา จีนได้ส่งข้อมูลเกี่ยวกับระดับน้ำในแม่น้ำหลานซางแบบรายชั่วโมงตลอด 24 ชั่วโมง รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับฝนตกแบบรายชั่วโมง 12 ชั่วโมง/ต่อวันเป็นประจำทุกวันมายังสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงตลอดช่วงฤดูน้ำหลาก (ระหว่างวันที่ 15 มิถุนายน-15 ตุลาคม) จากสถานีวัดน้ำ 2 แห่ง ได้แก่ สถานีหยุนจิงหง (Yunjinghong) และมานอัน (Manan) ข้อมูลดังกล่าวนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในงานด้านการพยากรณ์อุทกภัยของกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างซึ่งจะช่วยลดความสูญเสียที่เกิดจากอุทกภัยได้เป็นอย่างดี เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยน ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2006 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้เริ่มจัดส่งข้อมูลอัตราการไหลของน้ำโขงรายเดือนไปยังจีนจากสถานีวัดน้ำ 2 แห่ง ได้แก่ เชียงแสนของไทย และสตึงตรงของกัมพูชา อนึ่งความตกลงว่าด้วยการจัดส่งสารสนเทศทางอุทกวิทยาฯ ระหว่างจีนและคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้รับการต่ออายุอีกครั้งในระหว่างการประชุมผู้เจรจาประจำปีครั้งที่ 13 วันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ. 2008 ณ กรุงเวียงจันทน์ ประเทศลาว (Mekong River Commission, 2008) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการ

แม่น้ำโขงและผู้แทนจากจีนจะได้เริ่มหารือกันเพื่อขยายความร่วมมือเกี่ยวกับการจัดส่งข้อมูลน้ำระหว่างกันให้ครอบคลุมช่วงเวลาตลอดทั้งปี นับแต่ ค.ศ. 2004 แต่การเจรจาก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในปัจจุบัน

ก่อนหน้านั้น รัฐบาลไทยภายใต้นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน สมัยที่ 1 (ค.ศ. 1991-1992) ได้พยายามชักชวนจีนและพม่าเข้ามาร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขงชุดใหม่นี้ด้วย โดยได้ดำเนินการความพยายามโน้มน้าวประเทศสมาชิกที่เหลือ ภายใต้แนวคิดที่ไม่มีจีนและพม่าก็ให้ระงับการรื้อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขงนี้ไว้เสีย แต่ยังไม่ทันที่นโยบายนี้จะสัมฤทธิ์ผล รัฐบาลนายอานันท์ก็หมดวาระลงเสียก่อน รัฐบาลชุดต่อมาภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย มิได้ยึดถือนโยบายนี้ต่อไป แต่ใช้วิธีประนีประนอมกับเวียดนามซึ่งไม่ยอมให้จีนเข้าร่วมด้วย ในขณะที่ทางการไทยก็เชื่อว่าจีนจะเข้ามาร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขงในภายหลัง นำไปสู่การลงนามในข้อตกลงฉบับใหม่ ในวันที่ 5 เมษายน ค.ศ. 1995 ที่จังหวัดเชียงราย โดยไม่มีจีนและพม่าเข้าร่วมด้วย (เขียน, 2549)

การสร้างเสริมความร่วมมือกับประเทศจีนและพม่า ในฐานะผู้เจรจาของคณะกรรมการแม่น้ำโขงนั้นนับว่าเป็นช่องทางการสื่อสารที่สำคัญยิ่งที่เปิดโอกาสให้ประเทศลุ่มน้ำโขงทั้งหมดได้แลกเปลี่ยนและรับรู้ข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและการพัฒนาในลุ่มน้ำโขง สร้างเสริมความไว้วางใจ เชื่อใจ ตลอดทั้งอภิปรายถึงแนวทางการขยายความร่วมมือในด้านต่างๆ ให้ลึกซึ้งและกว้าง

ขวางยิ่งขึ้นเพื่อนำไปสู่การพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ความสำเร็จโดดเด่นประการหนึ่งนอกเหนือจากความตกลงว่าด้วยการจัดตั้งสารสนเทศทางอุทกวิทยาของแม่น้ำหลานชาง/โขงในฤดูน้ำหลาก ค.ศ. 2002 และ 2008 แล้วยังได้แก่ การที่จีนเห็นชอบที่จะลดขนาดโครงการระเบิดเกาะแก่งกลางลำโขงลงมากายได้โครงการพัฒนาการเดินเรือในลำน้ำโขงตอนบนไว้เพียงระยะแรกจากแผนเดิมซึ่งวางไว้ทั้งสิ้น 3 ระยะ หลังจากที่ได้รับฟังข้อห่วงใยของประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างเกี่ยวกับผลกระทบทางระบบนิเวศ (Onishi, 2005) อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จจากความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการบริหารและรัฐบาลจีนนั้นได้รับการวิจารณ์ว่าประสบความสำเร็จน้อยกว่าอย่างเชื่องช้าและจำกัดเมื่อเทียบกับบทบาทและท่าทีของจีนในกรอบความร่วมมืออื่นๆ ในภูมิภาคอย่างอาเซียนและกรอบอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เนื่องจากเป็นเพียงการประชุมหารือในระดับเจ้าหน้าที่เท่านั้น และจำกัดเฉพาะสาขาความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับทางเทคนิคเป็นหลัก ต่างจากการประชุมในกรอบอาเซียนและกรอบอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่เกี่ยวพันกับการประชุมในทั้งระดับผู้นำและรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย (Sokhem and Sunada, 2008)

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป ความร่วมมือระหว่างรัฐลุ่มน้ำโขงตอนล่างในกรอบคณะกรรมการแม่น้ำโขงในระยะแรกนั้น นอกจากจะเกิดขึ้นจากการเล็งผลเลิศในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว เหตุผลทางการเมือง

ระหว่างประเทศในภูมิภาคในสมัยสงครามเย็นยังถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญของประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างด้วย ทั้งนี้ โดยการผลักดันของสหประชาชาติและสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะระยะแรก การดำเนินงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงจะสามารถบรรลุเป้าหมายในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการวางแผนและวางระบบโครงข่ายทางอุทกวิทยาของลุ่มน้ำ แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคไม่ค่อยจะเอื้ออำนวยมากนัก ส่งผลให้โครงการพัฒนาทรัพยากรจำนวนมาก ซึ่งกำหนดไว้ในแผนชั้นนำฯ ค.ศ. 1970 โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการก่อสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสายประธาน อันเป็นหัวใจของโครงการพัฒนาของคณะกรรมการแม่น้ำโขงต้องถูกชะลอไว้ก่อน และแม้ว่าจะได้มีการทบทวนอีกหลายครั้ง แต่ก็ไม่อาจดำเนินการได้สำเร็จเป็นรูปธรรม สถานการณ์การเมืองที่วุ่นวายในภูมิภาคและความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศสมาชิกมิได้มีผลต่อความสำเร็จของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเท่านั้น หากยังบั่นทอนต่อเสถียรภาพของคณะกรรมการแม่น้ำโขงอีกด้วยจนเกือบนำไปสู่การล่มสลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่าง ค.ศ. 1975-1977 อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการรื้อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขงขึ้นอีกครั้งในลักษณะองค์การชั่วคราวโดยไม่มีกัมพูชาเข้าร่วมใน ค.ศ. 1978 แต่ก็พบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงชุดชั่วคราวในระหว่าง ค.ศ. 1978-1994 มีลักษณะเพียงประคับประคองตัวเท่านั้น สาเหตุสำคัญนอกจากปัจจัยทางการเมืองในภูมิภาคแล้ว ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณจาก

การลดจำนวนลงของความช่วยเหลือจากองค์การและรัฐบาลต่างประเทศก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งเหนี่ยวนำความสำเร็จของคณะกรรมการแม่น้ำโขงในสมัยนี้ด้วย

หลังจากเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองในภูมิภาคคลีคลายลงพร้อมๆ กับการสิ้นสุดลงของสงครามเย็น รัฐบาลกัมพูชาได้เสนอตัวขอกลับเข้าร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขงอีกครั้งหนึ่งใน ค.ศ. 1991 ความแตกต่างทางความคิดระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลเวียตนามเกี่ยวกับกระบวนการรับกัมพูชากลับเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งผูกโยงกับการแก้ไขปรับปรุงข้อตกลงพื้นฐานต่างๆ ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื้อหาในปฏิญญาร่วมๆ ค.ศ. 1975 นำมาซึ่งความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างไทยและเวียตนาม จนเกือบนำมาซึ่งการล่มสลายของคณะกรรมการแม่น้ำโขงอีกครั้ง แต่เพราะการแทรกแซงของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติทำให้ความขัดแย้งระหว่างไทยและเวียตนามสามารถแสวงหาจุดร่วมกันได้ ในที่สุด ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง 4 ชาติก็ได้มีการลงนามในข้อตกลงฉบับใหม่ใน ค.ศ. 1995 นอกจากนี้เนื้อหาของข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลเปลี่ยนแปลงพันธกรณีเกี่ยวกับการใช้น้ำของสมาชิกแล้ว ข้อตกลงฉบับใหม่นี้ยังมีผลเปลี่ยนแปลงสถานภาพและกลไกการดำเนินงานขององค์การความร่วมมืออีกด้วย ภายใต้ชื่อองค์การใหม่ว่า คณะกรรมการแม่น้ำโขง

ภายใต้จุดประสงค์และขอบเขตภารกิจของคณะกรรมการแม่น้ำโขงที่มีลักษณะที่กว้างขวางและลึกซึ้งยิ่งขึ้น การดำเนินงาน

ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงจึงมีข้อแตกต่างจากคณะกรรมการชุดก่อนหน้าในหลายด้าน ข้อแตกต่างที่สำคัญ ได้แก่ การมุ่งเน้นในเรื่องความยั่งยืนของระบบนิเวศที่ควบคู่กับการพัฒนา นำมาซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการดำเนินการภายในองค์กรในรูปแบบแผนงานที่มีลักษณะบูรณาการกันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ค.ศ. 2001 และ 2006 ภายหลังจากที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงได้รับเอาแนวคิดเรื่องการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงบูรณาการมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขง กับทั้งการขยายความร่วมมือไปสู่ประเทศคู่เจรจาอันได้แก่ จีนและพม่าอีกด้วย เนื่องจากทั้งสองประเทศถือเป็นประเทศต้นน้ำซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายของคณะกรรมการแม่น้ำโขงอย่างไรก็ดี แม้ว่าความสัมพันธ์โดยรวมระหว่างคณะกรรมการแม่น้ำโขงกับประเทศคู่เจรจา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศจีนจะมีลักษณะที่ค่อนข้างราบเรียบ แต่การลงนามในความตกลงว่าด้วยการจัดส่งสารสนเทศทางอุทกวิทยาของแม่น้ำหลานชาง/โขง ตลอดจนการประกาศระงับโครงการปรับปรุงเส้นทางเดินเรือในลำน้ำโขงตอนบนฝ่ายเดียวของจีน นับเป็นประจักษ์ชัดเจนว่า การตัดสินใจนำจีนเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในกลไกการดำเนินงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงนั้นก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาลต่อประชาชนในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ทั้งยังช่วยให้การดำเนินการตามเป้าหมายของคณะกรรมการแม่น้ำโขงมีโอกาสสัมฤทธิ์ผลได้ดียิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

- เจียน ซีระวิทย์. (2549). *จีนใหม่ในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- Chomchai, P. (Summer 1978). The Mekong development plan: It problems and prospects. *Asia Pacific Community: A Quarterly Review*, 1: 43-56.
- Dosch J. and O. Hensengerth. (2005). Sub regional cooperation in southeast Asia: The Mekong basin. *European Journal of East Asian Studies*, 4: 263-285.
- Hirsch P. and K.M. Jensen. (2006). *National interest and transboundary water governance in the Mekong*. Sydney: Australian Mekong Resource Centre.
- Interim Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin. (1989). *The Mekong Committee: A Historical Account (1957-89)*. Bangkok: Secretariat of the Interim Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin.
- Jacobs, J.W. The Mekong River Commission: Transboundary water resources planning and regional security. *The Geographical Journal* 168 (December 2002) : 354-364.
- Lawler, J. *The interaction between the Mekong River Commission and China: An analysis of hydropolitical dynamics on cooperation*. Master's thesis, International Development Studies, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, 2006.
- Le-Huu T. Preparation of the Mekong basin development plan: A new perspective of sustainable development, *Water and development: water is life*, proceedings of the third Princess Chulabhorn Science Congress, Bangkok, December 11-15, 1995. pp. 403-418. Bangkok: Chulabhorn Research Institute, 1995.
- Le-Huu T. and L. Nguyen-Duc. *Mekong Case Study*. Paris: UNESCO-IHP, 2003.
- Makim, A. Resources for security and stability? The politics of regional cooperation on the Mekong, 1957-2001. *The Journal of Environment Development* 11 (2002): 5-52.

- Makim, A. *The changing face of Mekong resource politics in the post-cold war era: Renegotiating arrangements for water resources management in the lower Mekong river basin* [Online]. Working Paper No. 6. Mekong Resource Centre, Australian National University, 2000. Available from: <http://www.mekong.es.usyd.edu.au/publications/working.../wp6.pdf> [2008, June 22]
- Mekong River Commission. *Agreement on provision of hydrological information renewed by China and MRC* [Online]. 2008. Available from: www.mrcmekong.org/mrc_news/press08/MRC-China-agreement.htm [2009, June 6]
- Nakayama, M. Aspects behind differences in two agreement adopted by riparian countries of the lower Mekong river basin. *Journal of Comparative Policy Analysis* 1 (1999): 293-308.
- Onishi, K. *Hydropolitics of china and downstream countries in the Mekong river basin* [Online]. Mekong Basin Research Network, 2005. Available from: <http://www.mekongnet.org/images/b/b6/Onishi.pdf> [2009, January 8]
- Radosevich, G.E. and D.C. Olson. *Existing and emerging basin arrangement in Asia: Mekong River Commission case study* [Online]. World Bank. 1999. Available from: <http://sitere-sources.worldbank.org/INTWRD/.../MekgongRiverComCaseStudy.pdf> [2009, October 12]
- Ratner, B.D. The politics of regional governance in the Mekong river basin. *Global Change* 15 (February 2003): 59-76.
- Sokhem P. and K. Sunada. Modern upstream myth: Is a sharing and caring Mekong region possible?. in M. Kumm, M. Keskinen and O. Varis (eds.), *Modern myths of the Mekong: a critical review of water and development concepts, principles and policies*, pp.135-148. Espoo: Helsinki University of Technology Press, 2008.