

ปัญหาการใช้ น้ำของจีนที่มีผลกระทบต่อภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

แม่น้ำโขงหรือแม่น้ำหลานชางเป็นแม่น้ำที่ใหญ่เป็นอันดับ ๘ ของโลก มีความยาว ๔,๑๖๐ กิโลเมตร มีปริมาณน้ำ ๔๗๕,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร มีต้นน้ำอยู่ในประเทศจีนไหลผ่าน ๖ ประเทศ คือ จีน พม่า ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ก่อนออกสู่ทะเลจีนใต้ โดยในบรรดาประเทศทั้งหมดนี้ จีนเป็นผู้มีศักยภาพสูงสุดในการใช้น้ำซึ่งเป็นส่วนบนของแม่น้ำโขง นั้นหมายความว่า การใช้น้ำของจีน จะเป็นไปในทางให้คุณหรือให้โทษแก่ประเทศอื่น ๆ ในลุ่มแม่น้ำโขงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือการสร้างเขื่อนในส่วนบนแม่น้ำโขงในจีนหลายแห่ง ประกอบกับความพยายามในการระเบิดแผนระเบิดเกาะแก่งแม่น้ำโขงเพื่อให้สอดคล้องกับเส้นทางคมนาคมขนส่งทางน้ำ ระหว่างจีนและประเทศในกลุ่มภูมิภาคลุ่มน้ำตอนล่างได้กลายเป็นภัยคุกคามที่เกิดขึ้นต่อกลุ่มประเทศตอนล่างของลุ่มแม่น้ำโขง เพราะการสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำของจีนและการระเบิดเกาะแก่งได้ทำให้การไหลของแม่น้ำโขงเปลี่ยนแปลงไปส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศโดยตรงไม่ว่าจะเป็นการอพยพและวางไข่ของพันธุ์ปลาต่าง ๆ รวมถึงผลกระทบต่อความผันผวนของระดับน้ำในแม่น้ำโขงที่ผิดธรรมชาติทำให้เกิดการกัดเซาะตลิ่งและท้องน้ำริมตลอดชายฝั่งประเทศริมแม่น้ำโขง ซึ่งผลกระทบเหล่านี้จะทำให้วิถีชีวิตของคนริมฝั่งแม่น้ำโขงในชุมชนต้องเปลี่ยนแปลงไปเพราะเมื่อการดำรงชีพแบบเดิมไม่สามารถกระทำได้แล้วก็ต้องอพยพหนีภัยจากชุมชนเพื่อเข้าเมืองหางานทำต้องทิ้งคนแก่และเด็กให้อยู่กับชุมชนซึ่งกลายเป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจอื่น ๆ ต่อไป

คณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) เป็นองค์การร่วมมือระหว่างรัฐบาลที่พัฒนาขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมนับแต่ที่มีคณะกรรมการแม่น้ำโขงครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยรัฐบาลของรัฐภาคีทั้ง ๔ ประเทศ คือ ไทย ลาว เวียดนาม และกัมพูชา ต่างเห็นพ้องในความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงร่วมกัน โดยเน้นความร่วมมือในเชิงสร้างสรรค์และประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกันเพื่อการพัฒนา รวมถึงการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ และการจัดการน้ำและทรัพยากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงประเทศที่มีอิทธิพลต่อแม่น้ำโขงมากที่สุดคือจีน และรวมถึงเมียนมาด้วยเพราะตั้งอยู่ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนบน หากแต่ทั้งสองประเทศนี้ไม่ได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีในคณะกรรมการแม่น้ำโขงในการบริหารจัดการแม่น้ำร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ทำให้การบริหารจัดการแม่น้ำโขงตามแนวคิดแม่น้ำระหว่างประเทศที่รัฐริมแม่น้ำมีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำอย่างเป็นทางการและเป็นธรรมและเกื้อกูลซึ่งกันและกันจึงเป็นไปได้ยาก

หากย้อนพิจารณาถึงกรอบกติกาความร่วมมือในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง มีความมุ่งหมายที่จะร่วมมือกันในการพัฒนาทรัพยากรน้ำภายในลุ่มน้ำโขงแบบหลวม ๆ เท่านั้น เนื่องจากจุดเริ่มต้นของความร่วมมือนี้นั้นตั้งอยู่บนกรอบของการใช้ประโยชน์ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศในยุคที่เพิ่งผ่านพ้นสงคราม ดังนั้นมิติเรื่องสิ่งแวดล้อมจึงไม่ได้อยู่ในบริบทของการร่างข้อตกลงในยุคหนึ่งและกลายเป็นหนึ่งในข้อจำกัดปัจจุบัน แต่เมื่อสภาพการณ์และความจำเป็นของแต่ละรัฐภาคีในการใช้ประโยชน์ที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวของชุมชน และความต้องการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศเป็นเหตุให้รัฐภาคีเกิดความกังวลถึง

ผลกระทบจากการใช้น้ำระหว่างรัฐเหนือน้ำกับรัฐปลายน้ำอย่างมีนัยสำคัญ กรอบกติกาดังกล่าวจึงได้พัฒนาและมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตามลำดับจนกระทั่งปรากฏผลลัพธ์เป็น “ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน พ.ศ. ๒๕๓๘” อันเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่ใช้กำกับพฤติกรรมการใช้น้ำของรัฐภาคีของกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงกฎเกณฑ์ของพิธีสารภายใต้ข้อตกลงแม่น้ำโขง พ.ศ. ๒๕๓๘ พบว่าข้อตกลงแม่น้ำโขงแม้จะมีลักษณะเป็นตราสารระหว่างประเทศที่มีรูปแบบเป็นสนธิสัญญามีผลผูกพันทางกฎหมาย มีการสร้างกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ประเทศซึ่งใช้ลุ่มน้ำโขงร่วมกันพึงยึดถือปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นหลักการในการรักษาปริมาณการไหลของน้ำโขงหรือหลักการใช้น้ำภายในกลุ่มต้องมีการแจ้งต่อคณะกรรมการร่วม เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาถึงพันธกรณี ตลอดจนมาตรการ บทบังคับใช้ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแม่น้ำโขงจะพบว่าเนื้อหาของบทบัญญัติมีการกำหนดสิทธิและพันธกรณีต่าง ๆ อย่างคลุมเครือและขาดความชัดเจนและเป็นเพียงกรอบของความร่วมมือไม่ใช่ระเบียบที่จะใช้บังคับสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง กลไกที่จะใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแม่น้ำโขงรัฐภาคีก็เลือกที่จะสงวนอำนาจอธิปไตยของตนเองโดยการเลือกใช้กลไกทางการทูต ไม่ว่าจะเป็นการเจรจา โกล่เกลี่ย และการประนีประนอมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมาจะบางรัฐภาคีจะมีการเสนอให้ใช้กฎหมายหรือองค์กฤษฎากการในการตัดสินชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นก็ตามแต่กลับไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐภาคีที่เหลือ จึงทำให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

นอกจากนี้ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่ผ่านมามีการประชุมที่เป็นประเด็นที่น่าสนใจอยู่บางประการคือ รัฐภาคีในคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้เห็นชอบแผนพัฒนาการเดินทางเรือระหว่างประเทศในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขง พ.ศ.๒๕๕๘-๒๕๖๘ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาการขนส่งทางน้ำระหว่างประเทศในแม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงให้เกิดความสะดวก ปลอดภัย และเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกซึ่งมีโครงการระเบิดเกาะแก่งในแม่น้ำโขงเพื่อให้สอดคล้องกับการเชื่อมโยงเส้นทางการคมนาคมขนส่งทางน้ำกับจีน นอกจากนี้ ในปีเดียวกันจีนเองก็ได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมกรอบความร่วมมือแม่น้ำล้านช้าง-โขง ระหว่างจีนและประเทศลุ่มแม่น้ำโขงทั้ง ๕ ชาติ ได้แก่ ไทย ลาว เวียดนาม กัมพูชา และเวียดนาม อีกทั้ง ยังมีการก่อตั้งสำนักเลขาธิการความร่วมมือแม่น้ำล้านช้าง-โขง อย่างเป็นทางการด้วย โดยจีนอ้างว่า ๖ ประเทศที่เข้าร่วมการประชุมกรอบความร่วมมือแม่น้ำล้านช้าง-โขง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและเป็นหุ้นส่วนที่เอื้อประโยชน์ต่อกัน ดังนั้น หากมองในมิติของการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอาจไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในแม่น้ำโขงอย่างแท้จริง อีกทั้งจะเกิดความซ้ำซ้อนกับการทำงานของคณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งเป็นความร่วมมือกันระหว่าง ๔ ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงในอาเซียนอยู่แล้ว

กล่าวโดยสรุป แม่น้ำล้านช้าง-แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำที่ไหลผ่านหลายประเทศอันมีลักษณะเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ โดยมีจีนเป็นผู้มีศักยภาพสูงสุดในการใช้น้ำซึ่งเป็นส่วนบนของแม่น้ำ ซึ่งการใช้น้ำของจีนจะเป็นไปในทางให้คุณหรือให้โทษแก่ประเทศอื่น ๆ ในลุ่มแม่น้ำโขง ประกอบกับความต้องการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ทำให้เกิดโครงการพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งทางน้ำในแม่น้ำโขง ทำให้หลายฝ่ายประเมินว่าคณะกรรมการลุ่มแม่น้ำโขงนั้นยังขาด

ประสิทธิภาพในการดำเนินงานในเชิงการสร้างกฎเกณฑ์และบทบังคับที่จะเป็นพันธกรณีให้แต่ละรัฐภาคียึดถือปฏิบัติ แต่เมื่อพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งจะพบว่าคณะกรรมการแม่ข่ายได้ริเริ่มโครงการที่เป็นรูปธรรมอยู่บ้าง อาทิ การจัดตั้งศูนย์วิจัยพันธุ์ปลา การตั้งข้อกำหนดการเดินทางเรือ หรือแนวทางการดูแลพื้นที่ต้นน้ำ ซึ่งทั้งหมดนั้นนอกจากจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีระหว่างรัฐภาคีด้วยกันแล้วยังได้รับความร่วมมือจากทั้งจีนและเมียนมาในฐานะรัฐคู่เจรจาอีกด้วย ดังนั้น แม้ว่าในปัจจุบันการทำงานของคณะกรรมการแม่ข่ายจะไม่สามารถคัดค้านโครงการสร้างเขื่อนของจีนได้ หากแต่อย่างน้อยที่สุดการก่อตั้งคณะกรรมการแม่ข่ายก็เกิดขึ้นภายใต้การรับรู้ของจีนซึ่งทำให้การเจรจาใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจกรรมเหนือเขตต้นน้ำโขงของจีนก็สามารถหารือพูดคุยกันได้ การที่จะบังคับจีนมิให้สร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงนั้นเป็นไปได้ยาก หากแต่การเจรจาทางการทูตให้จีนใช้น้ำอย่างมีมนุษยธรรมนั้นน่าจะเป็นสิ่งที่จีนยอมรับได้มากที่สุดเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประเทศต้นน้ำและประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืนต่อไป

นายเรวัต วรรณนุรักษ์
นักวิทยาศาสตร์ สำนักการต่างประเทศ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสถานิติบัญญัติแห่งชาติ