

การจัดกรอบการอภิบาลระหว่างประเทศ  
: ศึกษากรณีประเทศไทยกับการเจรจาความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995



นายสาธิต มั่นสสุรกุล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

DESIGNING INTERNATIONAL GOVERNANCE  
: A CASE STUDY OF THAILAND AND THE NEGOTRATION OF THE 1995 MEKONG  
AGREEMENT

Mr. Sathit Manassurakul



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การจัดกรอบการอภิบาลระหว่างประเทศ: ศึกษากรณี  
ประเทศไทยกับการเจรจาความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995

โดย

นายสาธิต มนัสสุรกุล

สาขาวิชา

รัฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิตศึกษา

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข)

.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.นภดลชาติประเสริฐ)

สาธิต มนต์สุรกุล : การจัดการรอบการอภิบาลระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีประเทศไทยกับการเจรจาความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995. (DESIGNING INTERNATIONAL GOVERNANCE : A CASE STUDY OF THAILAND AND THE NEGOTIATION OF THE 1995 MEKONG AGREEMENT) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์, 226 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาการจัดการรอบการอภิบาลระหว่างประเทศในกรณีความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 โดยอธิบายว่า เพราะเหตุใด รัฐในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างจึงบรรลุข้อตกลงได้ แม้ว่ารัฐเพื่อน้ำอย่างประเทศไทยจะมีผลประโยชน์และความต้องการแตกต่างจากรัฐปลายน้ำในแง่ที่ว่า ฝ่ายแรกต้องการกักตุนน้ำเพื่อการเกษตรกรรมที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ฝ่ายหลังต้องการการกักตุนน้ำที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อการควบคุมการใช้น้ำของรัฐเพื่อน้ำเพื่อรับมือกับความไม่แน่นอนจากผลกระทบจากการใช้น้ำที่จะเกิดแก่รัฐปลายน้ำ แต่กรอบการอภิบาลที่เข้มแข็งต้องแลกกับการยอมลดอำนาจอธิปไตยและอัตตาดินในการกำหนดนโยบายของแต่ละฝ่ายลง และมอบอำนาจการจัดการดูแลลุ่มน้ำให้แก่กลไกระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น

งานวิจัยนี้พบว่า รัฐเพื่อน้ำกับรัฐปลายน้ำ คือ กัมพูชาและเวียดนาม โดยมีลาวเป็นพันธมิตรในการเจรจาจัดทำความตกลง ต่างเลือกให้ความสำคัญแก่ต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตยที่จะเสียไปเหนือกว่าผลได้ที่จะได้รับจากการมีกลไกรับมือกับความไม่แน่นอนจากการใช้น้ำ ส่งผลให้ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันที่จะจัดการรอบการอภิบาลในรูปแบบ soft law กล่าวคือ ออกแบบความตกลงแม่น้ำโขงให้เป็นข้อตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ทว่ามีข้อยกเว้นเกี่ยวกับสิทธิและพันธะของรัฐภาคีที่ไม่ชัดเจน ขาดกลไกบังคับรัฐภาคีให้ปฏิบัติตามกฎ และไม่มีกรอบการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศในการจัดการลุ่มน้ำ เพื่อรักษาอธิปไตยและอัตตาดินในการดำเนินนโยบายของตนไว้ในระดับที่เห็นพ้องต้องกัน

ผลที่ตามมาก็คือ แม้การจัดการรอบการอภิบาลในรูปแบบ soft law จะช่วยให้รัฐมีพึงบรรลุผลของการเจรจา แต่กรอบการอภิบาลในลักษณะดังกล่าวก็ด้อยประสิทธิภาพในการกำกับพฤติกรรมการใช้น้ำในหมู่ประเทศสมาชิกคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง ดังปรากฏในกรณีโครงการไซยะบุรี ที่วิทยานิพนธ์ยกเป็นกรณีศึกษา.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

ปีการศึกษา 2556

ลายมือชื่อนิสิต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก .....

# # 5181512824 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS: MEKONG AGREEMENT/INSTITUTIONAL DESIGN.

SATHIT MANASSURAKUL: DESIGNING INTERNATIONAL GOVERNANCE : A CASE STUDY OF THAILAND AND THE NEGOTIATION OF THE 1995 MEKONG AGREEMENT. ADVISOR: ASST. PROF. SUPAMIT PITIPAT, Ph.D., 226 pp.

The thesis studies international governance design of the 1995 Mekong Agreement. It aims to explain why lower Mekong basin states could reach an agreement despite their divergent interests and preferences. The upstream state like Thailand preferred water allocation rules that allow it to use tributary water in its state boundary autonomously and to use mainstream water with least limitations. Meanwhile, the downstream states preferred some rules for controlling Thailand's water use and coping with externalities and uncertainties resulting from upstream countries' water utilization. But such a strong governance implied reduction of riparian states' sovereignty and policy autonomy and delegation of basin management to international bodies.

The research finds that both Thailand and downstream states, i.e. Cambodia, Vietnam ; and Lao PDR as their ally ; valued sovereignty preservation over gains from externality mitigation so they agree to design Mekong governance as soft law : a legally-binding international agreement that contains some imprecise provisions on the states' rights and obligations, no enforcement mechanism and no power delegation to international bodies in basin management so as to cut sovereignty costs and preserve their autonomy.

As a consequence, the agreement to legalize the Mekong governance as soft law, while helping the states achieve cooperation, led to ineffective regulation of water uses among Mekong Commission member countries, as shown in a case study of Xayaburi hydro-dam project.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: Political Science

Student's Signature .....

Academic Year: 2013

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู ประธานกรรมการ และศาสตราจารย์ ดร.สุรชาติ บำรุงสุข ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์ และรองศาสตราจารย์ ดร.นภดล ขาดิประสิทธิ์ กรรมการสอบ ผู้กรุณาให้คำแนะนำอันมีค่ายิ่งในการแก้ไขข้อบกพร่องวิทยานิพนธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ที่ได้อุทิศเวลาและกำลังปัญญาเป็นอย่างมากตลอดกระบวนการของการศึกษาในครั้งนี้ ผู้ศึกษาสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสะดวกและเอาใจใส่ของอาจารย์ที่ปรึกษา

นอกจากนี้ ขอขอบคุณครูบาอาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชา และเจ้าหน้าที่ของภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย และเจ้าหน้าที่ของห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้อำนวยความสะดวกในประการต่างๆระหว่างการทำงานชิ้นนี้ รวมทั้งขอขอบใจเพื่อนร่วมรุ่นทุกคนที่คอยไต่ถามกระตุ้นเตือนเกี่ยวกับความคืบหน้าในการทำงาน โดยเฉพาะคุณเอกพลณัฐ ญัฐพัทธนันท์ ที่ช่วยเหลือด้านรูปแบบการพิมพ์เอกสาร และคุณรสสุคนธ์ ขาดิประเสริฐ เพื่อนต่างรุ่นที่ช่วยประสานงาน ตลอดจนจนถึงเจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่ด้านอาคารสถานที่ และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของคณะ ที่มีส่วนช่วยให้การศึกษาของข้าพเจ้าประสบผลโดยบริบูรณ์

ขอกราบคารวะพระคุณมารดา ผู้ส่งเสริมให้ข้าพเจ้าร่ำเรียนจนถึงชั้นอุดมศึกษา และขอรำลึกถึงบิดา ผู้ล่วงลับตั้งแต่ข้าพเจ้าเพิ่งมีอายุ 4 ขวบ

ขอขอบใจภรรยา บุตรสาวทั้งสอง และทุกคนในครอบครัว ที่เป็นกำลังใจตลอดการศึกษาของข้าพเจ้า.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย .....	12
1.3 คำถามในการวิจัย.....	13
1.4 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง .....	13
1.4.1 ความร่วมมือในการประสานนโยบาย .....	14
1.4.2 การจัดการรอบการอภิบาล .....	17
1.4.3 ปัจจัยความคิดในการจัดการรอบการอภิบาล.....	20
1.5 การทบทวนวรรณกรรม.....	21
1.6 กรอบในการวิเคราะห์.....	28
1.7 ตัวแบบคำอธิบาย .....	28
1.8 ขอบเขตของการศึกษา.....	30
1.9 วิธีการวิจัย.....	31
1.10 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	31
1.11 ขั้นตอนนำเสนอผลการศึกษา .....	31
บทที่ 2 พัฒนาการของกรอบกติกาความร่วมมือแม่น้ำโขง .....	33
2.1 ลักษณะทั่วไปของกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง .....	33
2.2 การใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงของรัฐริมฝั่ง.....	36
2.3 ความร่วมมือในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขง (ค.ศ.1957-1975).....	42
2.3.1 คณะกรรมการแม่น้ำโขง .....	44
2.3.2 แผนพัฒนาลุ่มน้ำ ค.ศ.1970 .....	49
2.3.3 ปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการใช้ประโยชน์น้ำในลุ่มแม่น้ำโขง .....	50
2.4 ความร่วมมือในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว (ค.ศ.1978-1992).....	51

2.4.1 ความพยายามฟื้นฟูความร่วมมือ.....	52
2.4.2 การเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995.....	58
2.5 สรุปท้ายบท.....	70
บทที่ 3 การจัดการอภิบาล ก่อนยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขง .....	72
3.1 พัฒนาการของแนวคิดทางกฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศ.....	72
3.1.1 ทฤษฎีกฎหมายลำนํ้าระหว่างประเทศ .....	72
3.1.2 แนวคิด แม่นํ้าระหว่างประเทศ .....	75
3.1.3 แนวคิด เขตลุ่มนํ้าระหว่างประเทศ .....	76
3.2 กฎกรุงเฮลซิงกิ กับปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975.....	77
3.2.1 กฎกรุงเฮลซิงกิ.....	77
3.2.2 ปฏิญญาร่วมแม่น้ำโขง .....	81
3.3 สรุปท้ายบท.....	90
บทที่ 4 การทำข้อตกลงความร่วมมือ ในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขง.....	91
4.1 สถานการณ์ของความร่วมมือ.....	92
4.1.1 ภูมิหลังโดยสังเขปของการทำข้อตกลง .....	92
4.1.2 ทางเลือกนอกเหนือการทำข้อตกลง.....	96
4.2 ปัจจัยของการบรรลุข้อตกลง.....	101
4.2.1 ปัจจัยด้านความคิด.....	104
4.2.2 ปัจจัยด้านผลประโยชน์.....	115
4.3 สรุปท้ายบท.....	137
บทที่ 5 การจัดการอภิบาล ในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขง.....	141
5.1 แบบลักษณะของกรอบการอภิบาล.....	143
5.1.1 พันธกรณี.....	145
5.1.2 ความชัดเจน .....	147
5.1.3 การมอบอำนาจ .....	156
5.2 ปัจจัยของการจัดการอภิบาลในรูปแบบ Soft Law.....	156
5.2.1 ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของรัฐริมฝั่งภายในลุ่มนํ้า.....	158



5.2.2 ผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำ.....	158
5.2.3 ต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย.....	159
5.2.4 ความไม่แน่นอน.....	160
5.3 สรุปท้ายบท.....	163
บทที่ 6 ผลของการจัดกรอบการอภิบาลต่อความร่วมมือ กรณีโครงการไชยะบุรี.....	165
6.1 กฎกติกาของการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงสายประธาน.....	166
6.2 ความร่วมมือของประเทศสมาชิกในโครงการไชยะบุรี.....	169
6.3 โครงการไชยะบุรี กับกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขง.....	186
6.4 สรุปท้ายบท.....	190
บทที่ 7 บทสรุป.....	191
รายการอ้างอิง.....	204
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	225

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

กรอบกติกาความร่วมมือในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง เริ่มจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อค.ศ. 1957 อันเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามใต้ ด้วยความมุ่งหมายที่จะร่วมมือกันในการพัฒนาทรัพยากรน้ำภายในลุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำโครงการเขื่อนขั้นบันได (a cascade of dams)<sup>1</sup> (Mekong River Commission, 2013: 21) อย่างไรก็ตาม สถานการณ์เกี่ยวกับความจำเป็นของแต่ละชาติสมาชิกในการใช้ประโยชน์ที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับความวิตกกังวลผลกระทบจากการใช้น้ำระหว่างรัฐเหนือน้ำกับรัฐปลายน้ำ (upstream-downstream states) เป็นเหตุให้กรอบกติกานี้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาตามลำดับ จนกระทั่งปรากฏผลลัพธ์เป็น “ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ. 1995” อันเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่ใช้กำกับพฤติกรรมการใช้น้ำของรัฐภาคีในปัจจุบัน

การหาข้อยุติในการเจรจาระหว่างรัฐริมฝั่งทั้งสอง เพื่อสร้างกรอบกติกาของความร่วมมือดังกล่าว เป็นไปด้วยความยากลำบาก มีการเจรจากันตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 1992 จนกระทั่งมีการลงนามความตกลงในเดือนเมษายน ค.ศ. 1995 จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า เหตุที่การเจรจามีการตอรองกันอย่างยาวนานนั้น เป็นเพราะแต่ละประเทศมีความต้องการที่แตกต่างกันเกี่ยวกับกฎกติกาสำหรับการจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำ อันเนื่องจากมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ (water allocation) และความวิตกกังวลผลกระทบต่อภายนอก (externalities) ที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการใช้น้ำของประเทศเหนือน้ำ<sup>2</sup>

ที่ผ่านมา ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง มีการร่วมมือกันในด้านจัดการน้ำแบ่งได้เป็น 3 ช่วงเวลา คือ (1) ยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Committee 1957-1975) ซึ่งมุ่งพัฒนาลุ่มน้ำโดยการสร้างเขื่อน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากปัญหาความขัดแย้งในอินโดจีน (2)

<sup>1</sup> เขื่อนขั้นบันได เป็นชุดของเขื่อนหลายตัวที่สร้างปิดกั้นตลอดแนวลำน้ำ ตามความลาดชันของแม่น้ำที่ไหลจากที่สูงไปยังที่ต่ำ เนื่องจากแม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ โครงการเพื่อไฟฟ้าพลังน้ำและการชลประทาน เช่นนี้จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐริมฝั่ง

<sup>2</sup> คำว่า ทรัพยากรน้ำ ในที่นี้ นอกจากหมายถึงการใช้น้ำเพื่อการชลประทานโดยตรงแล้ว ยังหมายรวมถึงการใช้น้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า, การใช้น้ำเป็นเส้นทางการเดินเรือ, การอาศัยเป็นแหล่งประมง และการใช้น้ำเพื่อผลักดันน้ำเค็มในพื้นที่เกษตรกรรมบริเวณดินดอนปากแม่น้ำโขงด้วย

ยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว (Interim Mekong Committee 1978-1992) ซึ่งแต่ละประเทศต่างแยกกันพัฒนาทรัพยากรน้ำในเขตแดนของตน ทำให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องการแบ่งปันน้ำ และ (3) ยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission 1995-present) ซึ่งมุ่งสร้างกฎกติกาและระเบียบปฏิบัติในการแบ่งปันน้ำ (Browder และ Ortolano, 2000)<sup>3</sup>

ในแต่ละยุคของความร่วมมือนั้น กฎกติกาของการจัดการแม่น้ำโขงถูกออกแบบโดยคำนึงถึงสถานการณ์และความจำเป็นเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรน้ำเป็นด้านหลัก ในช่วงค.ศ. 1956-1957 คณะกรรมการเศรษฐกิจเอเชียและตะวันออกไกล (Economic Commission for Asia and the Far East-ECAFE) ของสหประชาชาติ<sup>4</sup> และสำนักงานการจัดการน้ำของสหรัฐ (U.S. Bureau of Reclamation-BuRec) ออกรายงานผลการศึกษาแม่น้ำโขง เสนอให้ประเทศในกลุ่มน้ำสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสายประธาน (Mekong Mainstream) และจัดตั้งกลไกบริหารจัดการน้ำร่วมกัน ต่อมาในวันที่ 17 กันยายน ค.ศ. 1957 ผู้แทนของไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามใต้ รับรองร่าง “ธรรมนูญแม่น้ำโขง” (Mekong Statue) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานกิจการกฎหมายของสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ โดยได้จัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงานในการสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” (the Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin) และในปีเดียวกัน แต่ละประเทศ

<sup>3</sup> ผู้เขียนงานวิชาการเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง มีการแบ่งช่วงเวลาแตกต่างกันตามเกณฑ์ที่ต่างกัน งานบางชิ้น เช่น วีระพงษ์ ปัญญาธนะคุณ (2552) รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แบ่งยุคของกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงเป็น 3 ช่วง คือ คณะกรรมการแม่น้ำโขง (ค.ศ. 1957-1977) , คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว (1978-1994) , คณะกรรมการแม่น้ำโขง (1995-ปัจจุบัน) ซึ่งเห็นได้ว่าการแบ่งยุคเช่นนี้เป็นการพิจารณาในแง่ “นิตินัย” ของสถานะทางกฎหมายของข้อตกลงเป็นหลัก ขณะที่ BEARDEN (2010) ซึ่งเป็น JSD CANDIDATE ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแปซิฟิก เมืองซาดราแมนโต มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้แบ่งพัฒนาการของความร่วมมือนี้เป็น 4 ช่วงเวลา คือ (1) ค.ศ.1957-1975 (ธรรมนูญแม่น้ำโขง) ; (2) ค.ศ.1975-1978 (ปฏิญญาร่วม) ; (3) ค.ศ.1978-1995 (ปฏิญญาคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว) ; (4) ค.ศ.1995-ปัจจุบัน (ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995) ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการแบ่งยุคโดยใช้กฏกติกาของกรอบความร่วมมือนี้เป็นเกณฑ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เลือกที่จะมองในแง่ “พฤตินัย” โดยถือว่า ความร่วมมือไม่ได้มีความต่อเนื่องในทางปฏิบัติ หากแต่มีการสะดุดเป็นท้วงๆ กล่าวคือ หลังมีการออกปฏิญญาร่วมในปีค.ศ.1975 ความร่วมมือนี้ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากกัมพูชาได้ถอนตัว และความร่วมมือภายใต้ปฏิญญาจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวก็ดำเนินไปได้ถึงค.ศ.1992 เท่านั้น เนื่องจากประเทศไทยได้ใช้กรณีการขอกลับเข้าร่วมภาคีของกัมพูชาเป็นประเด็นต่อรองเพื่อสร้างกฎกติกาฉบับใหม่ ซึ่งต้องเจรจากันจนถึงค.ศ.1995 ระยะเวลาระหว่างการเจรจานี้ไม่มีการตัดสินใจเชิงนโยบายจากคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว

<sup>4</sup> ต่อมาในค.ศ. 1974 คณะกรรมการชุดนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็น คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก หรือเอสแคป (ESCAP-Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)

ก็ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ” (National Mekong Committees-NMCs) ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับนโยบายที่ดูแลเรื่องแม่น้ำโขง<sup>5</sup>

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงจัดตั้งขึ้นด้วยจุดประสงค์หลักที่จะดำเนินโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธาน บทบัญญัติของธรรมนูญฉบับนี้จึงออกแบบให้สถาบันความร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวมีหน้าที่ “ส่งเสริม ประสานงาน ให้คำแนะนำ และควบคุมการวางแผน และการสำรวจ เพื่อทำโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” (ดู ข้อ 4 ของธรรมนูญแม่น้ำโขง) โดยคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนมีอำนาจเต็มจาก 4 ประเทศ ทั้งนี้ มีหลักการสำคัญว่า การตัดสินใจใดๆ ต้องเป็นเอกฉันท์ (ดู ข้อ 5 ของธรรมนูญแม่น้ำโขง) ทั้งนี้ ทั้งสี่ประเทศเห็นพ้องกันว่า (1) การทำโครงการใดๆ ต้องไม่ทำให้ปริมาณการไหลของน้ำในแม่น้ำโขงสายประธานลดลงกว่าระดับต่ำสุดที่เป็นอยู่ (2) การผันน้ำเพื่อการชลประทาน ต้องใช้น้ำจากที่กักเก็บไว้ ในฤดูน้ำมาก และ (3) ควรศึกษาความเหมาะสมของโครงการบนแม่น้ำโขงสายประธานเป็นอันดับแรก คือ ผามอง, ชัมบอร์ และตนเลสาป หรือทะเลสาบเขมร (Prachoom Chomchai, 1990)

ในเวลานั้น ประเทศสมาชิกต่างเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับร่วมกันจากการทำโครงการเหล่านี้ โดยโครงการเขื่อนผามองจะให้ประโยชน์แก่ไทยและลาว โครงการชัมบอร์กับตนเลสาปจะให้ประโยชน์แก่กัมพูชา และทั้งสามโครงการจะเอื้อประโยชน์แก่เวียดนามในการลดภาวะน้ำท่วมในฤดูน้ำมาก และเพิ่มปริมาณการไหลของน้ำในสายประธานในฤดูแล้ง (Browder, 1998: 40)

การสำรวจความเหมาะสมของโครงการสร้างเขื่อน ปรากฏผลชัดเจนขึ้นในค.ศ. 1970 เมื่อคณะกรรมการแม่น้ำโขงเสนอแผนพัฒนาลุ่มน้ำเบื้องต้น (Indicative Basin Plan)<sup>6</sup> โดยครอบคลุมโครงการทั้งในแม่น้ำสายประธานและลำน้ำสาขา คือ หลวงพระบางบน, ผามอง, บ้านกุ่ม,

<sup>5</sup> ภายใต้บริบทของสงครามเย็นในภูมิภาค เมื่อสหรัฐเริ่มทิ้งระเบิดในเวียดนามเหนือ ในค.ศ. 1965 ประธานาธิบดีสหรัฐ Lyndon B. Johnson ได้ให้คำมั่นที่จะมอบความช่วยเหลือด้านการพัฒนา มูลค่า 1 พันล้านดอลลาร์แก่ประเทศอินโดจีน โดยเน้นโครงการแม่น้ำโขง ในค.ศ. 1966 คณะกรรมการแม่น้ำโขงเห็นว่า ธรรมนูญ ค.ศ. 1957 มีกรอบความร่วมมือที่แคบเกินไป ซึ่งจำกัดเฉพาะการประสานงานเพื่อการสำรวจเท่านั้น จึงเสนอร่างแก้ไขธรรมนูญ ค.ศ. 1957 เพื่อขยายอำนาจหน้าที่หรืออานัติ (mandate) ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงให้สามารถรับผิดชอบงานก่อสร้างและการบริหารโครงการเขื่อนบนแม่น้ำสายประธานได้ โดยเสนอเปลี่ยนชื่อเป็น “Mekong Committee for Comprehensive Development” อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกัมพูชาของเจ้าสีหนุ ซึ่งได้ตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหรัฐเมื่อเดือนเมษายน 1965 เพื่อรักษาความเป็นกลางของประเทศในสงครามเวียดนาม ไม่ให้การรับรองต่อการแก้ไขธรรมนูญดังกล่าว เนื่องจากไม่ต้องการให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีอำนาจมากเกินไป เพราะเจ้าสีหนุไม่ไว้วางใจทั้งประเทศสมาชิกและผู้สนับสนุน คือ สหรัฐอเมริกา (Browder, 1998: 47-48)

<sup>6</sup> เหตุที่แผนพัฒนาลุ่มน้ำฉบับนี้ใช้คำว่า เบื้องต้น (‘indicative’) เนื่องจากเป็นที่เข้าใจกันในขณะนั้นว่า แผนนี้ยังจำเป็นต้องมีการทบทวนและปรับปรุงใหม่ต่อไปอีก (Mekong River Commission, 2013: 21)

สตรีงตรง และซัมบอร์ และต่อมาในค.ศ. 1973 สำนักงานจัดการน้ำของสหรัฐได้เสนอผลการศึกษาโครงการเขื่อนผามอง มูลค่า 2,000 ล้านดอลลาร์ ซึ่งจะผลิตกระแสไฟฟ้าได้ 4,800 เมกะวัตต์ แต่ทว่าต้องมีการอพยพประชาชนอย่างน้อย 2.5 แสนคน

ประเทศไทยมีความสนใจที่จะทำโครงการผามองเพื่อประโยชน์ด้านไฟฟ้าพลังน้ำ โดยร่วมมือกับลาว แต่กัมพูชาและเวียดนามวิตกถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยเฉพาะการกักเก็บน้ำ ซึ่งอาจลดปริมาณการไหลของน้ำไปยังประเทศท้ายน้ำ ด้วยเหตุที่ธรรมนูญแม่น้ำโขงไม่ได้ระบุถึงกฎกติกาเกี่ยวกับการใช้น้ำ ดังนั้น ทั้งสี่ประเทศจึงเห็นพ้องกันว่า จำเป็นต้องมีกฎกติกาที่จะใช้ควบคุมการใช้น้ำในลุ่มน้ำก่อนเดินหน้าโครงการผามอง เพื่อประกันว่า เขื่อนซึ่งจะกลายเป็นหนึ่งในบรรดาโครงการที่ใหญ่ที่สุดในโลกแห่งนี้ จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน

คณะกรรมการแม่น้ำโขง โดยการสนับสนุนของสหประชาชาติ จึงยกร่างกฎกติกาการใช้น้ำ ในชื่อเรียกว่า “ปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” (Joint Declaration of Principles for Utilization of the Waters of the Lower Mekong Basin) ผู้แทนรัฐบาลของชาติสมาชิกในคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้ลงนามเมื่อวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1975

ปฏิญญาร่วมฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เข้มงวดในการควบคุมการทำโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำ โดยนำเอาหลักการการแบ่งปันน้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม (reasonable and equitable share) จากบทประมวลกฎหมายจารีตประเพณีในเรื่องทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดนฉบับหนึ่งมาใช้ นั่นคือ กฎกรุงเฮลซิงกิว่าด้วยการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ (Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers)<sup>7</sup> โดยกฎกรุงเฮลซิงกิกำหนดปัจจัยสำหรับการพิจารณาในการแบ่งปันน้ำ ซึ่งเสนอให้คำนึงถึงปัจจัยและข้อเท็จจริงโดยครบถ้วนทั้งหมด รวม 11 ปัจจัย<sup>8</sup> ปฏิญญาร่วมได้คัดลอกปัจจัยพิจารณาความเป็นธรรมและความสมเหตุสมผลดังกล่าวมา

<sup>7</sup> กฎกรุงเฮลซิงกิ จัดทำโดยสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Association-ILA) ใน ค.ศ. 1966 ซึ่งเป็นองค์การเอกชนของผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อค.ศ. 1873

<sup>8</sup> กล่าวคือ 1) ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของกลุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ลุ่มน้ำในดินแดนของแต่ละรัฐลุ่มน้ำ 2) ลักษณะทางอุทกวิทยาของกลุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณน้ำจากแต่ละรัฐลุ่มน้ำ ที่ได้ไหลลงสู่แม่น้ำระหว่างประเทศ 3) ลักษณะภูมิอากาศที่ส่งผลต่อลุ่มน้ำ 4) การใช้น้ำในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน 5) ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐลุ่มน้ำ 6) จำนวนประชากรที่จำเป็นต้องพึ่งพาน้ำในลุ่มน้ำของแต่ละรัฐลุ่มน้ำ 7) ต้นทุนโดยเปรียบเทียบของทางเลือกต่างๆในการตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐลุ่มน้ำ 8) ความสามารถในการหาแหล่งทรัพยากรอื่นๆ

ทั้งหมด โดยเพิ่มปัจจัยที่ 12 เข้าไปอีก คือ “12) สัดส่วนของผลได้-ผลเสียของแต่ละโครงการ โดยพิจารณาถึงผลได้และผลเสียในทางการเงิน เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งผลที่เกิดแก่พื้นที่เหนือน้ำและปลายน้ำ”

นอกจากหลักการดังกล่าวแล้ว ปฎิญญาร่วมยังรับเอาหลักการสำคัญอีก 2 ประการ จากกฎกรุงเฮลซิงกิมาใช้ด้วย นั่นคือ หลักการห้ามก่ออันตรายอย่างร้ายแรง (‘No Harm’ rule) และ หลักหน้าที่ในการร่วมมือของรัฐริมฝั่ง (Duty to cooperate) ผลก็คือ ภายใต้บทบัญญัติของปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975 นั้น หากรัฐภาคีหนึ่งใดต้องการทำโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธาน หรือลำน้ำหลัก หรือต้องการผันน้ำจากแม่น้ำโขงข้ามไปยังลุ่มน้ำอื่น จะต้องได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นทางการ ซึ่งเท่ากับว่า รัฐลุ่มน้ำอื่นๆ มีสิทธิที่จะยับยั้งโครงการที่รัฐหนึ่งใดเสนอได้

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กฎกติกาการใช้น้ำตามปฏิญญาร่วม ค.ศ. 1975 นี้ มีความเข้มงวดในการควบคุมการทำโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำของชาติสมาชิกเป็นอย่างมาก ความเข้มงวดนี้ได้กลายเป็นชนวนของการเจรจาต่อรองกันอย่างเข้มข้นระหว่างประเทศไทยกับลาว กัมพูชา และเวียดนามในทศวรรษ 1990 เนื่องจากสถานการณ์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงได้เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ประเทศไทยเรียกร้องการแก้ไขกฎกติกาใหม่ทั้งหมด เนื่องจากไทยเห็นว่า กฎกติกาเดิมในปฏิญญาร่วมจะไม่ตอบสนองผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำของตนอีกต่อไป ในขณะที่อีกสามประเทศต้องการให้คงกฎกติกาที่เข้มงวดไว้ดังเดิม

ในช่วงกลางทศวรรษ 1970 ความร่วมมือในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างได้สะดุดหยุดลง เนื่องจากสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาค ทั้งนี้เพราะหลังจากลาว กัมพูชา และเวียดนาม เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ใน ค.ศ. 1975 ประเทศทั้งสามไม่ได้แต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขง ใดๆ ก็ดี เมื่อถึงปี 1978 เอสแคปได้จัดให้ผู้แทนรัฐบาลของไทย ลาว และเวียดนาม ลงนามจัดตั้ง “คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว” (Interim Mekong Committee) โดยระบอบเขมรแดงของกัมพูชาไม่ได้เข้าร่วม

---

9) การหลีกเลี่ยงความสูญเปล่าในการใช้น้ำในลุ่มน้ำ

10) ความสามารถในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐร่วมลุ่มน้ำ เพื่อทุเลาความขัดแย้งของการใช้น้ำในลักษณะต่างๆ

11) ระดับการตอบสนองความจำเป็นของรัฐลุ่มน้ำหนึ่งๆ โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อรัฐร่วมลุ่มน้ำ

ด้วยเหตุที่กัมพูชาไม่ได้เข้าร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว ภารกิจของกลไกความร่วมมือนี้จึงถูกกำหนดให้มีหน้าที่ “ส่งเสริม” การพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง<sup>9</sup> บนความเข้าใจร่วมกันที่ว่า การทำโครงการเขื่อนต่างๆจำเป็นต้องระงับไว้ก่อน จนกว่าประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างจะหันกลับมาร่วมมือกันใหม่โดยพร้อมเพรียงทั้งสี่ประเทศอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ภายใต้คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวนี้ จึงไม่มีการกำหนดกฎกติกาควบคุมการใช้น้ำ

ทั้งนี้ งานหลักของคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวก็คือ การเก็บข้อมูล การฝึกอบรม การรับความช่วยเหลือในทางวิชาการและทางการเงิน และการทำโครงการที่ดำเนินการได้ภายในประเทศเดียว โดยปฏิญญาจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว ลงวันที่ 5 มกราคม 1978 ระบุว่า “คณะกรรมการชั่วคราวจะถูกแทนที่ด้วยคณะกรรมการแม่น้ำโขงเมื่อทุกชาติสมาชิกของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเดิมตัดสินใจเข้าร่วมในองค์การนี้”<sup>10</sup>

ตลอดทศวรรษ 1980 งานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงไม่มีความคืบหน้า เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างไทย กับเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ตกต่ำลงอย่างมากหลังจากกองทัพเวียดนามบุกกัมพูชาในเดือนธันวาคม ค.ศ.1978 โค่นล้มรัฐบาลเขมรแดง และจัดตั้งรัฐบาลนิคมฮานอยขึ้นในกรุงพนมเปญเมื่อเดือนมกราคม 1979 งานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเริ่มกลับมาเดินหน้าอีกครั้งในทศวรรษ 1990 เนื่องจากบรรยากาศสงครามเย็นในภูมิภาคเริ่มคลี่คลายเมื่อเวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาในเดือนกันยายน 1989

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1991 หลังจากกัมพูชาร้องขอกลับเข้าร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขง คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวได้จัดประชุมเตรียมการเพื่อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขงขึ้นในเดือนกันยายน การฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขงจะเป็นการนำกฎกติกาการใช้น้ำของธรรมนูญแม่น้ำโขง ค.ศ. 1957 ที่ให้อำนาจควบคุมการวางแผนโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำแก่คณะกรรมการแม่น้ำโขง และกฎกติกาของปฏิญญาร่วม ค.ศ. 1975 ที่เรียกร้อง “เสียงเอกฉันท์” ของสี่ชาติสมาชิกในการให้ความเห็นชอบแก่โครงการเขื่อนและโครงการผันน้ำ ทั้งในแม่น้ำโขงสายประธานและบรรดาลำน้ำสาขาซึ่งอยู่ภายในดินแดนของรัฐภาคี กลับมาใช้อีกครั้ง (Browder, 1998: 101)

ในการประชุมครั้งนั้น ผู้แทนของ 3 ชาติสมาชิก และผู้แทนกัมพูชา ได้พิจารณาร่างปฏิญญาเพื่อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขง และตกลงให้มีพิธีลงนามในวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991

<sup>9</sup> The 1978 IMC Declaration, (4) The Committee shall promote the development of the water resources of the lower Mekong Basin...”

<sup>10</sup> The 1978 IMC Declaration, (3) The present Committee will be succeeded by the Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin once all members of the latter Committee have decided to participate in that organization.

และเห็นพ้องกันให้จัดการประชุมคณะกรรมการแม่น้ำโขง ครั้งที่ 70 ในคราวเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประชุม ฝ่ายไทยตระหนักว่า การฟื้นฟูภูมิตกของคณะกรรมการแม่น้ำโขงจะเปิดทางให้ประเทศอื่นมีอำนาจยับยั้งโครงการต่างๆของตน ประเทศไทยจึงเรียกร้องให้มีการสร้างภูมิตกชุดใหม่ก่อนที่จะฟื้นฟูกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขง ท่าทีดังกล่าวของไทยสวนทางกับความต้องการของอีกสามชาติสมาชิก กล่าวคือ ในขณะที่เวียดนาม กัมพูชา และลาว ต้องการให้คงภูมิตกส่วนใหญ่ของปฏิญญาร่วม ค.ศ. 1975 ไว้ต่อไป ทว่าประเทศไทยต้องการให้ยกเลิกภูมิตกดังกล่าว

ความต้องการที่สวนทางกันดังกล่าวเกิดจากสถานการณ์ด้านการพัฒนาทรัพยากรน้ำ และความต้องการใช้น้ำที่แตกต่างกัน บรรดารัฐริมฝั่งมีการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงในลักษณะที่ต่างกั น และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดกับแม่น้ำโขงจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ในระดับที่ไม่เท่ากัน การใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ต่างกั นนี้ อาจพิจารณาได้จากหลายปัจจัย ปัจจัยประการหนึ่ง คือ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า แต่ละประเทศมีอาณาบริเวณที่ตั้งอยู่ภายในลุ่มน้ำไม่เท่ากันเมื่อเทียบกับสัดส่วนของพื้นที่ประเทศ และอีกประการหนึ่ง คือ พิจารณาจากความสำคัญของแม่น้ำที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

ในด้านลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประเทศไทยมีอาณาบริเวณในลุ่มแม่น้ำโขงคิดเป็น 36% ของพื้นที่ประเทศ, ลาว 97%, กัมพูชา 86%, และเวียดนาม 20% (Backer, 2007) ซึ่งเห็นได้ว่า พื้นที่ส่วนใหญ่ของลาวกับกัมพูชา ตั้งอยู่ภายในลุ่มแม่น้ำโขง สำหรับเวียดนามนั้น แม้ว่าพื้นที่ลุ่มน้ำโขงครอบคลุมบริเวณเฉพาะทางภาคใต้ของประเทศ ทว่าอาณาบริเวณดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของเวียดนาม

กรณีของเวียดนาม บริเวณดินดอนปากแม่น้ำ (Mekong delta) มีประชาชนอาศัยอยู่ 17 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 21 ของจำนวนประชากร พื้นที่นี้นับเป็นอู่ข้าวอู่น้ำของประเทศ ผลผลิตทางการเกษตรกว่าครึ่งหนึ่ง และผลผลิตด้านการประมงกว่าร้อยละ 60 ได้จากบริเวณนี้ ด้วยเหตุที่เวียดนามเริ่มดำเนินนโยบายการเกษตรเพื่อการตลาดตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 จึงมีการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้นในบริเวณปากแม่น้ำโขง ส่งผลให้มีการใช้น้ำเพื่อการชลประทานในฤดูแล้งเพิ่มขึ้น เวียดนามจึงมีความต้องการใช้น้ำ ทั้งเพื่อการเกษตรและการผลักดันน้ำเค็ม ดังนั้น หากประเทศเพื่อนบ้านมีการผันน้ำไปใช้ในฤดูแล้งก็จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของเวียดนาม

สำหรับประเทศไทย ในทศวรรษ 1990 ไทยพิจารณาที่จะทำโครงการใช้น้ำในลุ่มน้ำ คือ โครงการโขง-ชี-มูล หรือโครงการอีสานเขียว เพื่อพัฒนาการเกษตรในลุ่มน้ำชีและลุ่มน้ำมูล และยังมีแนวคิดที่จะทำโครงการ แม้โขง-เจ้าพระยา ซึ่งจะผันน้ำจากลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขงในเขต



แดนไทย (ลำน้ำอิงหรือลำน้ำกก) ไปยังลำน้ำน่าน อันเป็นต้นธารสายหนึ่งของแม่น้ำเจ้าพระยาด้วย ในช่วงที่มีการเสนอโครงการนี้ในยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวนั้น เจ้าหน้าที่ของไทยยืนยัน กรานว่า โครงการโขง-ชี-มูลไม่จำเป็นต้องผ่านการทบทวนร่วมกันของประเทศสมาชิก เนื่องจากกฎ กติกาในยุคนั้นไม่ได้ระบุข้อกำหนดนี้ (Molle, Floch, Buapan และ Blake, 2009: 259-260 ; Ratner, 2003: 67)

ทางด้านประเทศลาว มีการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงและลำน้ำสาขาในด้านการผลิต ไฟฟ้าพลังน้ำ การคมนาคม และการประมง เศรษฐกิจครัวเรือนของประชาชนลาวตามริมฝั่งแม่น้ำโขง ต้องพึ่งพาการขนส่งทางน้ำและการหาปลา ลาวจึงมีความกังวลถึงผลกระทบจากการใช้น้ำของรัฐริมฝั่ง อื่นๆในแง่ของการเดินเรือและการประมง โดยเฉพาะผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในฤดูแล้ง

ในกรณีของกัมพูชา ประชาชนมีการใช้ประโยชน์ทะเลสาบเขมร ซึ่งในทางภูมิศาสตร์ จัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของแม่น้ำโขงสายหลัก เป็นอย่างมากในด้านของการหาปลาและการเพาะเลี้ยงสัตว์ น้ำ รัฐบาลพนมเปญจึงมีความวิตกกังวลถึงโครงการผันน้ำ หรือโครงการสร้างเขื่อน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบ นิเวศของทะเลสาบเขมร

สถานการณ์ด้านทรัพยากรน้ำ และความต้องการใช้น้ำที่แตกต่างกันนี้เอง ส่งผลให้ ชาติสมาชิกกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงมีจุดยืนที่แตกต่างกันเกี่ยวกับกฎกติกาที่จะใช้กำกับพฤติกรรม ของรัฐริมฝั่งในการใช้น้ำ และในการจัดสรรน้ำ

เมื่อถึงกำหนดพิธีลงนามปฏิญญาเพื่อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขง ปรากฏว่า ในการ ประชุมวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991 ชาติสมาชิกไม่สามารถลงนามในปฏิญญาดังกล่าวได้ เนื่องจาก ไทยเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎกติกาใหม่ ภายหลังการประชุม บรรดาผู้แทนของเวียดนาม กัมพูชา และลาว ต่างตระหนักว่า จำเป็นต้องยอมตามข้อเรียกร้องของฝ่ายไทย มิฉะนั้น ไทยก็อาจถอนตัวจาก กรอบความร่วมมือนี้ (Browder, 1998: 103)

เมื่อทุกฝ่ายยอมรับว่าต้องมีการแก้ไขกฎกติกาใหม่ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการ แม่น้ำโขงจึงกำหนดให้มีพิธีลงนามในปฏิญญาฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขงในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 1992 ที่จังหวัดเชียงราย อย่างไรก็ตาม ในการประชุมยกร่างปฏิญญาในวันที่ 13 กุมภาพันธ์นั้น ชาติ สมาชิกยังไม่สามารถตกลงกันได้เกี่ยวกับร่างปฏิญญาฉบับใหม่ ว่า หากฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขง แล้ว ระหว่างการจัดทำกติกาของการจัดสรรน้ำชุดใหม่ ซึ่งคาดว่าจะต้องใช้เวลาเจรจาต่อรองกันนาน นั้น จะให้ใช้กฎกติกาชุดใด ไทยต้องการให้ใช้กฎกติกาในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว ซึ่ง สมาชิกไม่มีสิทธิ์ยับยั้งโครงการใช้น้ำของประเทศอื่น ขณะที่เวียดนาม กัมพูชา และลาว ต้องการให้ใช้ กติกาในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขง

เมื่อถึงวันรุ่งขึ้น กระทรวงต่างประเทศของไทยได้ยกเลิกการประชุม แล้วเสนอตัวเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมอย่างไม่เป็นทางการในกลุ่ม 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงในเดือนมีนาคม ที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีจีนกับพม่าเข้าร่วมด้วย การประชุมซึ่งเวียดนามปฏิเสธที่จะเข้าร่วมครั้งนี้ยังคงไม่มีความคืบหน้า ภายหลังจากการประชุม ไทยขอให้ผู้แทนบริหาร (Executive Agent) ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง นายชัค แลงเคสเตอร์ (Chuck Lankester) ลาออกจากตำแหน่ง และขอให้เขาเดินทางออกนอกประเทศ โดยกล่าวหาว่าเขายุยงให้ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ต่อต้านจุดยืนของไทย (Handley และ Hiebert 1992: 16)

หลังจากประเทศสมาชิกพยายามจัดการประชุมเพื่อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขงขึ้นหลายครั้ง แต่ก็ยังหาข้อสรุปใดๆไม่ได้เกี่ยวกับกฎกติกาชุดใหม่ ในเดือนตุลาคม ค.ศ.1992 โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติจึงยื่นมือเข้าใกล้เกลี้ย และสนับสนุนการเจรจาจัดทำความตกลงฉบับใหม่ ด้วยการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายน้ำระหว่างประเทศ George E. Radosevich ให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาอาวุโส (Senior Advisor) ของการเจรจา

ทั้งสี่ประเทศดำเนินกระบวนการเจรจาตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 1993 จนกระทั่งผู้แทนเจรจาสามารถลงนามย่อในความตกลงแม่น้ำโขงได้ในเดือนพฤศจิกายน 1994 รวมใช้เวลาทั้งสิ้น 21 เดือน ก่อนมีพิธีลงนามจริงโดยรัฐมนตรีต่างประเทศของรัฐภาคีในเดือนเมษายน 1995

เห็นได้ว่า สถานการณ์ด้านทรัพยากรน้ำ และความต้องการใช้น้ำที่แตกต่างกัน ทำให้บรรดารัฐริมฝั่งแม่น้ำโขงเล็งเห็นว่า จำเป็นต้องมีข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการประสานนโยบายระหว่างกัน เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร

ในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว ช่วงทศวรรษ 1980 นั้น การที่แต่ละประเทศต่างวางโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำ และการที่ชาติสมาชิกมีความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดแนวโน้มที่จะแย่งกันใช้น้ำ และสถานการณ์อาจบานปลายเป็นความขัดแย้งรอบใหม่ในภูมิภาคหลังสมัยสงครามเย็น ดังที่ C. Jan Kamp อดีตผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว (Executive Agent) เคยคาดการณ์ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 1991 ว่า "ในอดีตไม่มีการแก่งแย่งกันใช้ประโยชน์แม่น้ำโขง แต่ในอนาคตอาจมี...ผลประโยชน์ของสี่ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างอาจขัดกัน เนื่องจากต่างฝ่ายต่างมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของตนในยุคหลังความขัดแย้งในกัมพูชา (Hiebert, 1991) และดังที่ ประชุม โฉมฉาย (1995: 240-245) ชี้ว่า ประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างมีผลประโยชน์ ความจำเป็น และการจัดลำดับความสำคัญแตกต่างกันในการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขง ปัจจัยเหล่านี้อาจเป็นที่มาของความขัดแย้งได้ จึงจำเป็นต้องมีการสร้างสถาบันเพื่อการประสานนโยบาย เพื่อหลีกเลี่ยง

ความขัดแย้งในเรื่องการใช้ทรัพยากรในหมู่ประเทศริมฝั่ง โดยกลไกนี้ทำหน้าที่เอื้อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล เป็นเวทีปรึกษาหารือ และการวางแผนร่วมกัน

ทว่าแม้มีความสอดคล้องกันที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ทั้งสี่ประเทศก็มีจุดยืนที่แตกต่างกันเกี่ยวกับกฎกติกาที่จะใช้กำกับพฤติกรรมของรัฐริมฝั่งในการใช้น้ำ และในการจัดสรรน้ำ เนื่องจากข้อกำหนดของกฎกติกาเหล่านี้จะเป็นตัวจัดสรรการกระจายผลประโยชน์แก่ภาคีฝ่ายต่างๆ แต่ละฝ่ายย่อมต้องการสร้างกฎกติกาที่เอื้อประโยชน์แก่ตนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ในสภาพที่เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับการกระจายผลประโยชน์เช่นนี้ ผู้แทนชาติสมาชิกอาศัยหลักการพื้นฐานต่างๆ ของกฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับแม่น้ำระหว่างประเทศเป็นกรอบในการกำหนดกติกาของความตกลง (Radosevich และ Olson, 1999: 9) ดังนั้น ความคิดเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศ อันเป็นที่ยอมรับในทางสากล จึงถูกนำมาเป็น "ตัวตั้ง" ในการเจรจาต่อรองในกระบวนการวางกรอบการอภิบาลของความร่วมมือแม่น้ำโขง

ข้อตกลงอันเป็นผลลัพธ์ของการเจรจา ซึ่งมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River) ฉบับนี้ ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ 2 ประการ คือ หลักอธิปไตยและความเท่าเทียมของรัฐ (the sovereignty and equality of states) กับหลักการไม่ก่ออันตราย ('freedom from harm') (Radosevich และ Olson, 1999: 1)

ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 มีสาระสำคัญคือ การสร้างกฎกติกาเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำเพื่อให้ทุกฝ่ายได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล (Reasonable and Equitable Utilization), รัฐภาคีต้องมีการใช้น้ำโดยไม่ก่ออันตรายต่อรัฐอื่น (Obligation not to Cause Significant Harm), และต้องร่วมมือกันในการจัดการแม่น้ำ (Duty to Cooperate) อาทิ รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูล ปรึกษาหารือกัน หรืออาจรวมถึงจัดทำข้อตกลงรายโครงการเกี่ยวกับแผนการใช้น้ำของตนภายในลุ่มน้ำ

ในเรื่องการจัดสรรน้ำ ข้อตกลงฉบับนี้พยายามสร้างหลักประกันว่า ประเทศปลายน้ำจะไม่ได้รับผลกระทบจากการใช้น้ำของประเทศเหนือน้ำ ด้วยการกำหนดกติกาว่าด้วยการรักษาปริมาณการไหลต่ำสุดของน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน แต่ทว่าไม่มีการระบุตัวเลขของระดับต่ำสุดของน้ำตามธรรมชาติที่ยอมรับได้ และไม่มีการระบุถึงเกณฑ์ในการคำนวณปริมาณการไหลต่ำสุดในฤดูแล้ง ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ถึงปริมาณน้ำที่ประเทศสมาชิกจะมีสิทธิ์ใช้ โดยข้อตกลงได้มอบหมายให้คณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงเป็นผู้ไปกำหนดระดับการไหลต่ำสุดที่ยอมรับได้ในฤดูแล้ง

นอกจากนี้ ข้อตกลงกำหนดให้ชาติสมาชิกแจ้งแผนการใช้น้ำของตนให้ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงทราบในทุกกรณี และมีพันธะต้องปรึกษาหารือล่วงหน้าใน 3 กรณี คือ การผันน้ำจากสายประธานข้ามลุ่มน้ำในฤดูฝน การผันน้ำจากสายประธานเพื่อใช้ประโยชน์ภายในลุ่มน้ำใน ฤดูแล้ง และการผันน้ำจากสายประธานข้ามไปยังลุ่มน้ำอื่นในฤดูแล้ง แต่ทว่าไม่มีการระบุอย่างชัดเจน ว่า ในกรณีชาติสมาชิกต้องการผันน้ำจากลำน้ำสาขา ซึ่งจะทำให้ระดับการไหลในสายประธานลดลง กว่าระดับต่ำสุดที่ยอมรับได้นั้น หลังจากการแจ้งแล้ว ยังจะต้องหารือล่วงหน้าด้วยหรือไม่

ขณะเดียวกัน ความตกลงบัญญัติให้การใช้ประโยชน์จากลำน้ำสาขาและทะเลสาบ เขมร เป็นเอกสิทธิ์ของประเทศที่ลำน้ำไหลผ่าน ทั้งที่ลำน้ำหลายสายในลุ่มแม่น้ำโขงมีการไหลผ่าน ดินแดนของ 2 ประเทศ ซึ่งในทางภูมิศาสตร์ควรถือเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ และทะเลสาบเขมรก็ ควรถือเป็นส่วนหนึ่งของแม่น้ำโขงสายประธาน การกำหนดกติกาเช่นนี้เปิดทางให้แต่ละประเทศมีสิทธิ์ จัดการน้ำของลำน้ำสาขาภายในเขตแดนของตน และทะเลสาบเขมรในกรณีของกัมพูชาได้โดยเอกเทศ ไม่ขึ้นต่อการตัดสินใจของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นกลไกจัดการน้ำร่วมกันของรัฐริมฝั่ง

ในส่วนของกติกาการใช้น้ำโดยไม่ก่ออันตราย และการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมนั้น ข้อตกลงฉบับนี้ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า หากว่าประเทศสมาชิกหนึ่งใดใช้น้ำอย่าง สมเหตุสมผลและเป็นธรรมตามกฎหมายแล้ว ประเทศนั้นมีสิทธิ์ที่จะก่ออันตรายแก่รัฐอื่นได้หรือไม่ และหาก รัฐหนึ่งใดก่อความเสียหายแก่รัฐอื่น ความตกลงดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนให้รัฐที่เป็นต้นเหตุ แห่งความเสียหายต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทน โดยระบุถึงควมรับผิดชอบของรัฐนั้นแต่เพียงว่า ให้ เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

การใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำของรัฐริมฝั่งย่อมมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้ง หรือข้อพิพาท แม้ความตกลงแม่น้ำโขงกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อ พิพาทไว้ แต่ทว่ากติกาดังกล่าวจำกัดการหาข้อยุติไว้ในหมู่ประเทศสมาชิกเท่านั้น ไม่มีการมอบ อำนาจให้ฝ่ายที่สามเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด หรือตีความกติกาดังกล่าวแต่อย่างใด รวมทั้งไม่ปรากฏบทลงโทษต่อ รัฐภาคีที่ละเมิดกฏด้วย

ความตกลงฉบับนี้จัดทะเบียนเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศไว้กับสหประชาชาติ แม้กระนั้น ข้อตกลงดังกล่าวก็ได้ผ่านการให้สัตยาบันจากรัฐสภาของประเทศสมาชิก

นับแต่ปีค.ศ.1995 เป็นต้นมา ยังไม่เคยมีการทำโครงการใช้น้ำในแม่น้ำโขงสาย ประธานจนกระทั่งในค.ศ.2010 ที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้เสนอโครงการเขื่อนไซยะ บุรีต่อคณะกรรมการร่วมของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง การเสนอนี้เป็นไปตามความตกลงแม่น้ำโขง ที่กำหนดให้ผู้ขอใช้น้ำต้องหารือล่วงหน้ากับประเทศสมาชิก โครงการซึ่งจะผลิตไฟฟ้าพลังน้ำขายให้แก่

ประเทศไทยดังกล่าว ได้รับเสียงคัดค้านจากเวียดนามและกัมพูชาด้วยความวิตกกังวลถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางปลายน้ำ เป็นเหตุให้รัฐภาคีไม่สามารถบรรลุข้อตกลงในชั้นคณะกรรมการร่วม และได้ส่งเรื่องขึ้นสู่ชั้นคณะมนตรี ซึ่งคณะมนตรีเสนอ "ความเห็น" ว่า "ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น" ต่อมา ลาวได้ลงมือก่อสร้าง โดยคณะกรรมการแม่น้ำโขงไม่ได้มีการบรรลุข้อตกลงอย่างชัดเจนเป็นทางการ ว่า โครงการสามารถเดินหน้าได้หรือไม่

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาการจัดการกรอบการอภิบาลระหว่างประเทศ (international governance) ในกรณีของ “ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน” ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า “ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995” (1995 Mekong Agreement) โดยชี้ว่า กฎกติกาเกี่ยวกับการใช้น้ำของความตกลงฉบับนี้มีลักษณะเป็น Soft Law มากกว่าที่จะเป็น Hard Law พร้อมกับเสนอคำอธิบายว่า เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น และแสดงให้เห็นว่า กรอบการอภิบาลในรูปแบบนี้ ส่งผลอย่างไรต่อประสิทธิผลของความร่วมมือ

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาผลประโยชน์และความต้องการของชาติสมาชิกในกรอบกติกาความร่วมมือแม่น้ำโขง

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์เหตุปัจจัยที่ทำให้ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างเลือกใช้ Soft Law เป็นแนวทางในการวางกรอบของกฎกติกาสำหรับการใช้ประโยชน์ลำนน้ำ ที่ช่วยให้ประเทศสมาชิกสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้

1.2.3 เพื่อตรวจสอบประสิทธิผลของการประสานนโยบายความร่วมมือแม่น้ำโขง อันสืบเนื่องจากการจัดการอภิบาลในรูปแบบ Soft Law

### 1.3 คำถามในการวิจัย

1.3.1 ผลประโยชน์และความต้องการของประเทศสมาชิก ส่งผลอย่างไรต่อการเจรจาจัดทำข้อตกลงความร่วมมือแม่น้ำโขง

1.3.2 เพราะเหตุใด ประเทศภาคีลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างจึงเลือกที่จะจัดกรอบการอภิบาลของการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงในรูปของ Soft Law แทนที่จะเป็น Hard Law

1.3.3 การจัดกรอบการอภิบาลในรูป Soft Law ส่งผลอย่างไรต่อประสิทธิผลของความร่วมมือในการกำกับพฤติกรรมการใช้น้ำของประเทศริมฝั่ง

### 1.4 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การจัดทำความตกลงแม่น้ำโขงระหว่างรัฐริมฝั่งทั้งสี่ คือ ไทย ลาว กัมพูชา และ เวียดนาม เกิดขึ้นในสถานการณ์ของความขัดแย้งในการจัดสรรผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำแก่รัฐภาคี อันเป็นผลจากข้อเท็จจริงที่ว่า น้ำย่อมไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์จึงเป็นตัวกำหนดให้ประเทศเหนือน้ำกับปลายน้ำมีผลประโยชน์ขัดแย้งกันโดยธรรมชาติ ประกอบกับในช่วงเวลาที่มีการต่อรองเพื่อกำหนดกติกาการใช้น้ำนั้น รัฐริมฝั่งมีการพึ่งพาทรัพยากรน้ำในการพัฒนาประเทศของตนมากขึ้น และเล็งเห็นความจำเป็นที่ตนจะต้องนำน้ำจากลุ่มแม่น้ำโขงขึ้นมาใช้ในอนาคต ทุกฝ่ายจึงตระหนักว่า ต้องมีกติกากาการใช้น้ำที่จะตอบสนองความต้องการของทุกฝ่าย

ประเทศเหนือน้ำอย่างไทยต้องการความมีอิสระในการใช้น้ำภายในเขตแดนของตน ขณะที่ประเทศปลายน้ำอย่างเวียดนาม ซึ่งมีลาวเป็นพันธมิตรในการเจรจาเพราะเหตุของ "ความสัมพันธ์พิเศษ" ที่ต่อเนื่องมาแต่ยุคสงครามเย็นในภูมิภาค และกัมพูชา ต้องการหลักประกันว่าตนจะมีโอกาสใช้น้ำจากลุ่มแม่น้ำโขงตอบสนองความต้องการด้านการพัฒนาประเทศ โดยมีกลไกที่จะประสานนโยบาย ทบทวนโครงการของประเทศเหนือน้ำที่อาจลดทอนโอกาสใช้น้ำของตน และระงับข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์น้ำของประเทศเหนือน้ำ

ด้วยเหตุที่การเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงฉบับนี้เกิดขึ้นในสถานการณ์ของความขัดแย้งในการกระจายผลประโยชน์ให้แก่รัฐภาคี สถาบันของความร่วมมือระหว่างประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างจึงจำเป็นต้องได้รับการออกแบบให้มีความยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของทุกฝ่ายได้ ทั้งนี้ ตลอดกระบวนการเจรจานั้น รัฐที่เกี่ยวข้องได้นำเอาบรรทัดฐานเกี่ยวกับการจัดการลำน้ำระหว่างประเทศมาใช้เป็นตัวตั้ง ('focal point') ของประเทศลุ่มน้ำ เพื่อแสวงหาจุดสมประโยชน์ของทุกฝ่ายบนหลักการต่างๆอันเป็นที่ยอมรับกันในทางสากล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษากรอบกติกาแม่น้ำโขงในฐานะที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยจะแยกการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วนตามคำถามหลักของการวิจัย ส่วนแรก ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ผลประโยชน์และความต้องการของประเทศภาคีลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง โดยใช้แนวคิดความ

ร่วมมือในการประสานนโยบายในงานของ Stein (1982) กับในงานของ Snidal (1985) และใช้แนวคิดการจัดกรอบการอภิบาลในงานของ Abbot, Keohane, Moravcsik, Slaughter, และ Snidal (2000) กับในงานของ Abbot และ Snidal (2000) ส่วนที่สอง ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์เหตุปัจจัยของการวางกรอบการอภิบาลของความร่วมมือนี้ โดยใช้แนวคิดการสร้างกรอบกติการะหว่างประเทศบนฐานของผลประโยชน์ของ Keohane (1982 ; 1984 ; 1988 ; 1989) และแนวคิดของ Goldstein และ Keohane (1993) และ ส่วนสุดท้าย จะใช้แนวคิด Soft Law ประเมินประสิทธิผลของกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขง

ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาจะทบทวนแนวคิดทฤษฎี ก่อนที่จะทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างกรอบการวิเคราะห์ในส่วนต่อไป

#### 1.4.1 ความร่วมมือในการประสานนโยบาย

ความร่วมมือแม่น้ำโขงจัดเป็นกรอบกติการะหว่างประเทศ (international regime) ตามคำนิยามที่ยอมรับกันทั่วไปนั้น กรอบกติการะหว่างประเทศ หมายถึง หลักการ บรรทัดฐาน กฎ และระเบียบปฏิบัติในการตัดสินใจ ทั้งโดยแจ้งชัดและโดยนัย ที่บรรดาตัวแสดงต่างคาดหวังตรงกันในระดับหนึ่งๆของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้ หลักการ หมายถึงความเชื่อเกี่ยวกับข้อเท็จจริงสาเหตุ และความถูกต้อง, บรรทัดฐาน หมายถึงพฤติกรรมอันเป็นมาตรฐานตามสิทธิและหน้าที่ต่างๆ, กฎ หมายถึงบทบัญญัติที่ต้องปฏิบัติตาม, ระเบียบปฏิบัติในการตัดสินใจ หมายถึงการปฏิบัติในการตัดสินใจและการทำตามทางเลือกที่ตัวแสดงได้เลือกกร่วมกัน (Krasner, 1983)

อย่างไรก็ดี Keohane (1989) ให้นิยามคำว่ากรอบกติการะหว่างประเทศในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสถาบัน (institutions) โดยกล่าวว่า กรอบกติการะหว่างประเทศหมายถึง “สถาบันซึ่งมีกฎกติกาที่แจ้งชัดเกี่ยวกับชุดของประเด็นต่างๆในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลต่างๆเห็นพ้องต้องกัน” ซึ่งเป็นคำนิยามที่ Hasenclever, Mayer, และ Rittberger (1997) ให้ข้อสังเกตว่าเป็นการยุบรวมแนวคิดที่ซับซ้อนของหลักการ บรรทัดฐาน กฎ และระเบียบปฏิบัติเป็นแนวคิดเดียวคือ กฎ ซึ่งเป็นคำนิยามที่ช่วยทุเลาภาระของนักวิชาการที่จะต้องวินิจฉัยแยกแยะว่าส่วนใดของกรอบกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศถือเป็นบรรทัดฐาน ส่วนใดถือเป็นกฎ หรือส่วนใดถือเป็นหลักการ อนึ่ง Keohane (1988) ให้ความหมายของคำว่า สถาบัน ว่า ชุดของกฎต่างๆที่มีความเชื่อมโยงกัน และมีความคงทนยืนนาน ที่กำหนดบทบาทเชิงพฤติกรรม, จำกัดกิจกรรม, และหล่อหลอมความคาดหวังของตัวแสดง กฎเหล่านี้อาจมีการระบุโดยแจ้งชัดอย่างเป็นทางการ หรือระบุโดยนัยอย่างไม่เป็นทางการก็ได้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาการวางกรอบการอภิบาลของกรอบกติกาความร่วมมือแม่น้ำโขง โดยอาศัยนิยามของสถาบันตามคำจำกัดความของ Keohane (1988) ดังกล่าว และพิจารณาความร่วมมือในกรอบกติกาแม่น้ำโขงในฐานะที่เป็นความร่วมมือในการประสานนโยบาย (coordination game) ตามแนวคิดของ Stein (1982) และ Snidal (1985)

แนวคิดความร่วมมือในการประสานนโยบายของ Stein กับ Snidal นั้น ถูกจัดอยู่ในแนวทางการศึกษาที่เรียกว่า "โครงสร้าง-สถานการณ์" (Situation-structuralism) (Hasenclever, Mayer, และ Rittberger, 1997: 45) กล่าวคือ แนวทางนี้มองว่า แม้ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐดำเนินไปในโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตย (anarchy) ปราศจากกลไกกลางที่มีอำนาจ (central authority) ที่จะกำหนดหรือควบคุมพฤติกรรมของรัฐ หรือบังคับให้รัฐปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่ทว่าในสถานการณ์ทางยุทธศาสตร์บางลักษณะนั้น รัฐซึ่งมักดำเนินยุทธศาสตร์แก่งแย่งแข่งขันเพื่อแสวงผลประโยชน์เพื่อตนเอง ก็ยังสามารถร่วมมือกันได้ผ่านสถาบันหรือกรอบกติการะหว่างประเทศ โดยเลือกรูปแบบเชิงสถาบันของกรอบความร่วมมือ (institutional design) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์

การจัดกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขง เกิดขึ้นในสถานการณ์ที่รัฐภาคีมีผลประโยชน์ร่วมกันที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในการใช้น้ำ หากแต่รัฐริมฝั่งก็มีผลประโยชน์แตกต่างกันในเรื่องการใช้น้ำใช้ประโยชน์ทรัพยากรนี้ ด้วยเหตุที่กฎกติกาการใช้น้ำจะเป็นตัวจัดสรรผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ในการจัดกรอบการอภิบาลจึงเกิดปัญหาความขัดแย้งในการกระจายผลประโยชน์ระหว่างประเทศเหนือ น้ำกับประเทศปลายน้ำ แต่ละฝ่ายต้องการกฎกติกาที่จะเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายตนเท่าที่จะเป็นไปได้ ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ ประเทศสมาชิกจึงเลือกจัดกรอบการอภิบาลในรูปแบบ Soft Law

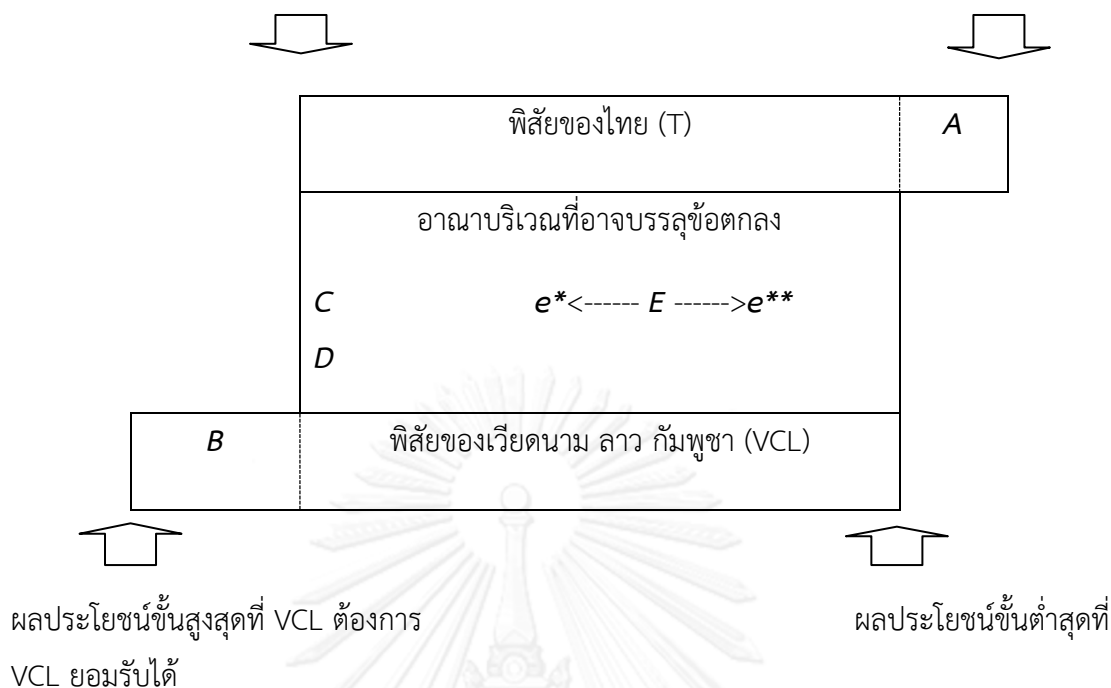
การจัดกรอบการอภิบาลให้มีแบบลักษณะของ Soft Law นั้น เป็นผลจากการเจรจาประเทศสมาชิกได้ต่อรองกันอย่างเข้มข้นก่อนที่จะบรรลุข้อตกลงกันได้ ในการอธิบายการเจรจาเพื่อสร้างกฎกติกาที่จัดสรรผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆที่ต้องการประสานนโยบายกันนี้ ผู้ศึกษาจะใช้ตัวแบบ "อาณาบริเวณที่อาจบรรลุข้อตกลง" หรือ ZOPA (Zone of Possible Agreement) แนวคิดนี้แสดงให้เห็นด้วยแผนภูมิที่ 1 (ปรับปรุงจาก Odel, 2000: 26-28)

### แผนภูมิที่ 1 อาณาบริเวณที่คู่เจรจาจบรรลุข้อตกลง

ผลประโยชน์ขั้นต่ำสุดที่ T ยอมรับได้  
สูงสุดที่ T ต้องการ

ผลประโยชน์ขั้น





แผนภูมินี้แสดงถึงพิสัยของจุดความต้องการขั้นต่ำที่สุดและขั้นสูงสุดของคู่เจรจาแต่ละฝ่าย การบรรลุข้อตกลงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายหนึ่งยอมรับจุดความต้องการขั้นต่ำที่สุดของอีกฝ่ายหนึ่งได้ ก่อให้เกิดอาณาบริเวณที่อาจบรรลุข้อตกลง หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดยื่นกรรณเรียกกร้องผลประโยชน์ ณ จุดสูงสุดที่ตนต้องการ หรือเรียกกร้องผลประโยชน์ในจุดที่มากเกินไปกว่าระดับที่คู่เจรจายอมรับได้ (จุด A หรือ B) ทั้งสองฝ่ายก็ย่อมไม่อาจบรรลุข้อตกลง

ในระหว่างการเจรจา ทั้งสองฝ่ายย่อมพยายามต่อรองให้ฝ่ายตนได้ประโยชน์มากที่สุด หรือเสียประโยชน์น้อยที่สุด (จุด C หรือ D) ในท้ายที่สุดแล้ว จุดสมประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายจะบรรลุร่วมกัน ณ จุดใด ภายในอาณาบริเวณดังกล่าวนี้ การต่อรองของคู่เจรจจะเป็นตัวกำหนดผลลัพธ์นั้น (จุด E)

ตามแผนภาพข้างต้น หากไทยเรียกร้องผลประโยชน์ ณ จุด A ซึ่งตอบสนองผลประโยชน์ของฝ่ายตนในระดับที่เกินเลยจุดต่ำสุดที่สามประเทศอินโดจีนยอมรับได้ ข้อตกลงย่อมไม่อาจเกิดขึ้น หรือในทางกลับกัน หากสามประเทศอินโดจีนเรียกร้องผลประโยชน์ในจุด B ฝ่ายไทยย่อมไม่อาจรับได้ เนื่องจากเกินเลยจุดต่ำสุดที่ไทยยอมรับได้

จุดสมประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายจะรับได้ อาจเป็นจุด C หรือจุด D หรือจุด E ทั้งนี้ หากการเจรจาได้บรรลุผลลัพธ์เป็นจุด C ก็แปลว่า ฝ่ายสามประเทศจะได้ประโยชน์จากข้อตกลงมากกว่า หากเป็นจุด D ฝ่ายไทยก็จะได้ประโยชน์มากกว่า

โดยอุดมคติแล้ว ผลลัพธ์อันเป็นที่พึงปรารถนา คือ จุด E ซึ่งเป็นผลจากการที่คู่เจรจายอมประนีประนอมกัน เพื่อให้ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ในประเด็นที่ตนต้องการมากที่สุด และยอมลดราวาศอกในประเด็นที่ตนต้องการเป็นอันดับรองลงไป

แต่ในความเป็นจริง จุดสมประโยชน์อาจปรากฏในช่วงพิสัยระหว่างจุด  $e^*$  ถึงจุด  $e^{**}$  ซึ่งแปลว่า มีบางฝ่ายบรรลุประโยชน์ที่ตนต้องการมากที่สุดได้มากกว่าฝ่ายอื่น และผ่อนปรนข้อเรียกร้องในประเด็นที่ตนต้องการเป็นอันดับรองน้อยกว่าฝ่ายอื่น ทั้งนี้ ขึ้นกับแต้มต่อในการเจรจาของแต่ละฝ่าย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะชี้ว่า ผลลัพธ์ของการเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง อยู่ที่จุด  $e^{**}$  เนื่องจากไทยมีแต้มต่อในการเจรจาสูงกว่าฝ่ายสามประเทศอินโดจีน

#### 1.4.2 การจัดการกรอบการอภิบาล

แนวคิดการจัดการกรอบการอภิบาล เป็นพัฒนาการทางทฤษฎีที่สืบเนื่องจากแนวคิดกรอบกติการะหว่างประเทศ ตามแนวคิดของ Goldstein, Kahler, Keohane, และ Slaughter (2000: 396) นั้น การจัดการกรอบการอภิบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ทั้งนี้ ความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีลักษณะเชิงสถาบันอย่างเต็มที่ (a fully legalized institution) จะมีมิติของพันธกรณี (obligation), ความชัดเจน (precision), และการมอบอำนาจ (delegation) ในระดับสูง ซึ่งเป็นรูปแบบตามอุดมคติของ "hard law" โดยสถาบันอาจมีรูปแบบได้หลากหลาย เช่น อาจมีรูปแบบเป็น Hard Law เพียงแค่ในมิติใดมิติเดียว หรือไม่ครบทั้งสามมิติ

Abbot, Keohane, Moravcsik, Slaughter, และ Snidal (2000) ให้นิยามของการจัดการกรอบการอภิบาล ว่า “ชุดของลักษณะของสถาบัน ซึ่งมี (หรือไม่มี) ลักษณะต่างๆ ใน 3 มิติ ดังต่อไปนี้ คือ พันธกรณี, ความชัดเจน, และการมอบอำนาจ”

**พันธกรณี** หมายความว่า การที่รัฐมีพันธะผูกพัน ตามกฎหมาย ที่จะต้องทำตามกฎข้อใดข้อหนึ่งหรือกฎชุดใดชุดหนึ่ง พฤติกรรมของรัฐจะต้องถูกตรวจสอบภายใต้กฎระเบียบปฏิบัติ บทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ และอาจรวมถึงกฎหมายภายในด้วย รัฐพึงปฏิบัติตามกฎกติกาและระเบียบปฏิบัติโดยสุจริต รัฐที่ละเมิดความตกลงจะต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย เช่น จ่ายค่าทดแทนแก่รัฐที่ได้รับอันตรายจากการละเมิดนั้น

**ความชัดเจน** หมายความว่า กฎกติการะบุโดยปราศจากความคลุมเครือเกี่ยวกับพฤติกรรมที่รัฐจะต้องกระทำ ได้รับอนุญาตให้กระทำ หรือถูกห้ามมิให้กระทำ กฎกติกาที่มีความ

ชัดเจนจะลดโอกาสที่จะมีการตีความ โดยระบุอย่างละเอียดถึงเงื่อนไขต่างๆของการใช้ปฏิบัติ และ พฤติกรรมที่ทำได้หรือทำไม่ได้ในสถานการณ์ต่างๆ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความชัดเจนต่ำ ความตกลงนั้นจะ กำหนดให้รัฐต้อง “เจรจา” หรือ “ปรึกษาหารือกัน” โดยไม่มีการระบุถึงกระบวนการอย่างจำเพาะ เจาะจง เปิดทางให้มีการใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง

**การมอบอำนาจ** หมายความว่า การที่รัฐมอบอำนาจให้ฝ่ายที่สามเป็นผู้ปฏิบัติ ตีความ และนำมาใช้ซึ่งกฎกติกาที่ได้บัญญัติไว้ เพื่อแก้ไขข้อพิพาท และอาจรวมถึงการออกกฎกติกา เพิ่มเติมด้วย การแก้ไขข้อพิพาทโดยฝ่ายที่สามนี้อาจมีได้ในหลายระดับ เริ่มตั้งแต่การที่รัฐต่างๆ ยอมรับการวินิจฉัยชี้ขาดของฝ่ายที่สามว่ามีผลผูกพัน อาทิ การวินิจฉัยชี้ขาดโดยศาลระหว่างประเทศ การใช้สัญญาโตตุลาการที่มีผลผูกพัน (binding arbitration) ไปจนถึงการออกแบบให้กระบวนการ แก้ไขข้อพิพาทกระทำโดยการต่อรองทางการเมืองระหว่างฝ่ายต่างๆ ซึ่งรัฐต่างๆจะยอมรับหรือปฏิเสธ ข้อเสนอโดยไม่ขึ้นกับเหตุผลทางกฎหมายก็ได้ อาทิ การไกล่เกลี่ย (mediation)

การวางกรอบการอภิบาลในมิติทั้ง 3 ประการนี้ อาจมีได้ในระดับต่างๆกันไป เริ่ม ตั้งแต่การออกแบบกฎกติกาที่มีความเข้มงวด (‘hard’ legalization) ไปจนถึงการออกแบบกฎกติกา ที่มีความอ่อนปรน (‘soft’ legalization) และท้ายที่สุดอาจเป็นการวางกรอบการอภิบาลที่ไม่มี ลักษณะเป็นกฎกติกาแต่อย่างใดเลย โดยรัฐอาจใช้เทคนิคต่างๆที่จะผสมผสานมิติเหล่านี้ได้ใน หลากหลายรูปแบบ เพื่อสร้างสถาบันที่ตอบสนองความต้องการของรัฐภาคีให้ได้มากที่สุด

ความหลากหลายของการวางกรอบการอภิบาล อาจมีได้ตั้งแต่รูปแบบที่เป็น Hard Law ไปจนถึงรูปแบบที่เป็น Soft Law ในกรณีของสถาบันที่มีลักษณะเชิงกฎหมายอย่างสูง (highly legalized institutions) ซึ่งเรียกว่า ‘hard law’ นั้น จะมีการออกแบบให้กฎมีผลผูกพันให้รัฐภาคีมี พันธะต้องปฏิบัติตาม โดยกฎนั้นจะอิงกับกฎหรือหลักการต่างๆในกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ ยอมรับ และกฎนั้นจะมีความชัดเจน หรืออาจทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นได้โดยการตีความวินิจฉัย ของสถาบันที่ได้รับมอบอำนาจ ขณะเดียวกัน สถาบันนั้นจะมอบอำนาจให้ฝ่ายที่สามเป็นผู้ตีความหรือ ประยุกต์ใช้กฎนั้น (Abbot และคนอื่นๆ, 2000: 418)

ในกรณีของสถาบันที่มีลักษณะเป็น Soft Law นั้น Shaffer และ Pollack (2010: 715) อธิบายว่า ข้อตกลงที่เป็น Soft Law จะลดระดับความเข้มข้นของมิติใดมิติหนึ่งดังกล่าวข้างต้น หรือมากกว่านั้น กล่าวคือ หากข้อตกลงไม่มีผลผูกพันอย่างเป็นทางการ ก็จะถือว่ามิติพันธกรณีมี ลักษณะเป็น Soft Law และหากมีผลผูกพันอย่างเป็นทางการ แต่เนื้อหาขาดความชัดเจน เปิดทางให้ รัฐภาคีใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางในการปฏิบัติตาม ข้อตกลงนั้นก็ถือเป็น Soft Law ในมิติที่ สอง ประการสุดท้าย หากข้อตกลงนั้นไม่ได้มอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามในการเฝ้าติดตามการปฏิบัติตาม ข้อตกลง หรือตีความและบังคับใช้ ข้อตกลงนั้นก็ถือว่ามีลักษณะเป็น Soft Law ในมิติที่สาม

เกี่ยวกับความหมายของ Soft Law นี้ นักนิติศาสตร์ในสาขากฎหมายระหว่างประเทศมีการถกเถียงอภิปรายกันมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งยังไม่มีคำนิยามใดได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ นักวิชาการกลุ่มหนึ่งเห็นว่า ข้อตกลงใดที่ไม่มีลักษณะถูกต้องตามคำนิยามแบบจารีตของกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ ไม่มีค่าบังคับหรือไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (not 'binding') ย่อมถือเป็น Soft Law<sup>11</sup> ในขณะที่นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่ง เช่น Abbot และ Snidal (2000) เห็นว่า แม้ข้อตกลงนั้นมีลักษณะตามคำจำกัดความของกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ มีผลผูกพันทางกฎหมาย ('binding') หากแต่ว่ามีเนื้อหาไม่ชัดเจน (imprecision) มีความคลุมเครือ ก็ถือเป็น Soft Law<sup>12</sup> งานชิ้นนี้จะศึกษาการจัดทำข้อตกลงแม่น้ำโขงในฐานะที่เป็น Soft Law ตามคำนิยามแบบหลัง

ในทัศนะของนักนิติศาสตร์กลุ่มหลังนี้ สนธิสัญญาอาจมีลักษณะเป็น Soft Law ก็ได้ ดังที่ Chinkin (1989: 851) ให้คำจำกัดความว่า “ตราสาร (instruments) ที่เป็น Soft Law นั้นมีหลากหลายตั้งแต่สนธิสัญญา ซึ่งระบุเพียงพันธกรณีในระดับต่ำ (“legal soft law”) ไปจนถึงข้อมติที่ไม่มีผลผูกพัน และหลักปฏิบัติ ที่ยกร่างและได้รับการยอมรับโดยองค์การระดับระหว่างประเทศหรือภูมิภาค (“non-legal soft law”),, การใช้รูปแบบที่เป็นสนธิสัญญานั้นโดยตัวมันเองไม่ได้ประกันว่าจะมีการกำหนดพันธกรณีในระดับสูง อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาไม่ได้บังคับว่า สนธิสัญญาระหว่างรัฐต่างๆจะต้องกำหนดสิทธิและพันธกรณีต่างๆอย่างชัดเจน ขอเพียงแต่ข้อตกลงนั้นเขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ”<sup>13</sup>

<sup>11</sup> นักนิติศาสตร์ในสาขากฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไป มักให้นิยามของคำว่า Soft Law ในความหมายนี้ ดังตัวอย่างเช่นตำราในภาษาไทยบางเล่ม เช่น ประสิทธิ์ เอกบุตร (2544: 39) ที่อธิบายว่า soft law เป็นลักษณะอย่างหนึ่งของระเบียบกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ยังอยู่ในขั้นของการก่อตัวหรือการผลึกตัว (crystallization) เป็นกฎหมาย ซึ่งเรียกว่าเป็น *lege ferenda* กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์แบบแผนที่ยังไม่มีค่าบังคับ เป็นกฎหมายผูกพัน เป็นเพียงกฎเกณฑ์แบบแผนที่มีลักษณะเป็นแนวปฏิบัติ (guide lines) หรือประมวลความประพฤติที่ดีต่อกัน (code of good conducts) เท่านั้น มิใช่มีลักษณะเป็นกฎหมาย (*lex lata*) ที่สามารถบังคับใช้ได้ในฐานะเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ (positive law) ในสังคม ขณะที่นักนิติศาสตร์ของไทยที่ศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ Vitit Muntabhorn (1991: 13) ให้ความเห็นตามคำนิยามแบบนี้เมื่อวิเคราะห์สภาพบังคับของกฎหมายดังกล่าว ว่า “the law has been in a state of flux for many years ; many of the elements of the emerging law (lege ferenda) have yet to be turned into “hard law” (lex lata) in the form of treaties or international customs.”

<sup>12</sup> ผู้สนใจการอภิปรายข้อถกเถียงเกี่ยวกับความหมายของ Soft Law โปรดดู Guzman (2008: 142 ; 2005, footnote 18)

<sup>13</sup> อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ.1969 ให้คำนิยามของคำว่า สนธิสัญญา (Treaty) ไว้ในมาตรา 2 วรรค 1a ว่า “สนธิสัญญาหมายถึงข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำขึ้นเป็นลาย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาการจัดกรอบการอภิบาลในรูป Soft Law โดยหมายถึง มาตรการที่มีรูปแบบเป็นสนธิสัญญา มีผลผูกพันทางกฎหมาย หากแต่เนื้อหาของบทบัญญัติมีการ กำหนดสิทธิและพันธะต่างๆอย่างคลุมเครือ ขาดความชัดเจน และมีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สาม อย่างจำกัด

### 1.4.3 ปัจจัยความคิดในการจัดกรอบการอภิบาล

Goldstein และ Keohane (1993) เสนอแนวคิดในการอธิบายการสร้างกรอบ กติกาความร่วมมือระหว่างประเทศ ว่า จะใช้ตัวแปรผลประโยชน์ (interests) อย่างเดียว ไม่เป็นการ เพียงพอ จำเป็นต้องนำตัวแปรความคิด (ideas) มาร่วมใช้ในการอธิบายด้วย เพราะความคิดเป็นอีก ปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ วิทยานิพนธ์นี้จะนำตัวแปรความคิดในส่วนที่นัก ทฤษฎีทั้งสองเรียกว่า *ความเชื่อเกี่ยวกับหลักการ* (principled beliefs) มาใช้<sup>14</sup> ความเชื่อเกี่ยวกับ หลักการ เป็นตัวกำหนดเกณฑ์ในการจำแนกระหว่างสิ่งที่ถูกกับสิ่งที่ผิด และระหว่างความเป็นธรรม กับความไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ Goldstein และ Keohane เสนอว่า ความคิดอาจส่งอิทธิพลให้เกิดผลลัพธ์ เป็นนโยบายได้ใน 3 ลักษณะ (causal pathways)<sup>15</sup> ในที่นี้ ผู้ศึกษาเลือกใช้แนวคิดที่ว่า ความคิดอาจ ทำหน้าที่เป็น *ตัวตั้ง* (focal points) กล่าวคือ ในสถานการณ์ทางยุทธศาสตร์ที่มีจุดสมประโยชน์หลาย จุด (multiple equilibria) นั่นคือ ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพแบบปาเรโต (Pareto efficient outcome) อาจมีได้หลายแบบนั้น ความคิดอาจช่วยตัวแสดงในการเลือกเอาจุดใดจุดหนึ่งจากจุดสม

---

ลักษณะอักษรระหว่างรัฐต่างๆ และอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะทำขึ้นเป็นฉบับเดียว หรือสองฉบับ หรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกัน และไม่อาจจะเรียกชื่อเช่นใด.”

<sup>14</sup> Goldstein และ Keohane เสนอว่า ตัวแปรความคิด จำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ *โลกทัศน์* (world views) ซึ่งเป็นทัศนคติของผู้คนเกี่ยวกับอัตลักษณ์ ปลูกเร้าอารมณ์ และความรู้สึกนึกคิด เป็นสิ่งที่ฝังอยู่ในสัญลักษณ์ ทางวัฒนธรรม และส่งผลอย่างลึกซึ้งต่อวิถีคิดและวาทกรรม ; *ความเชื่อเกี่ยวกับสาเหตุ* (causal beliefs) ซึ่งเป็น ความเชื่อเกี่ยวกับเหตุและผล เป็นความเชื่อที่แนะแนวทางว่า ทำอย่างไรจึงจะบรรลุเป้าหมายได้ ; และ *ความเชื่อ เกี่ยวกับหลักการ*

<sup>15</sup> ลักษณะแรก ความคิดอาจมีบทบาทเป็น *แผนที่ชี้ทาง* (road maps) ผู้กำหนดนโยบายจะเลือกใช้ความ เชื่อที่สอดคล้องมากที่สุดกับความเข้าใจในเชิงการวิเคราะห์และเชิงบรรทัดฐาน (normative and analytic understandings) ของตน ทั้งนี้ *ความเชื่อเกี่ยวกับหลักการ* เป็นตัวกำหนดความต้องการ (preferences) ของตัว แสดง ในขณะที่ *ความเชื่อเกี่ยวกับสาเหตุ* จะมีอิทธิพลต่อการเลือกใช้วิธีการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านั้น ดังนั้น เหตุที่ตัวแสดงได้เลือกทางเลือกต่างกัน ทั้งๆที่อยู่ภายใต้สภาพการณ์ทางวัตถุวิสัยอย่างเดียวกัน นั้นเป็นเพราะตัว แสดงมีระบบความเชื่อแตกต่างกัน นั่นเอง ลักษณะที่สอง บรรทัดฐานและกฎกติกากระหว่างประเทศมักลดหรือเพิ่ม ผลสะท้อนของความคิด บรรทัดฐานและกฎกติกาเหล่านั้นมักถูกสร้างขึ้นภายใต้อิทธิพลของความเชื่อที่ยึดถือกัน อย่างกว้างขวาง เมื่อความคิดได้ลงหลักปักฐานเป็นส่วนหนึ่งในกรอบเชิงสถาบัน (institutionalization) แล้ว ความคิดนั้นก็จะเป็นตัวตีกรอบนโยบายสาธารณะ トラบเทาที่ความคิดเหล่านั้นไม่ได้ถูกบั่นทอนด้วยข้อค้นพบใหม่ๆ ทางวิทยาศาสตร์ หรือด้วยการเปลี่ยนแปลงของบรรทัดฐาน ลักษณะที่สาม ความคิดมีบทบาทเป็น *จุดบรรจบของ ความคาดหวังของตัวแสดง*

ประโยชน์เหล่านั้น<sup>16</sup> โดยความคิดที่มีผู้เห็นพ้องกันอย่างกว้างขวางจะเอื้ออำนวยให้เกิดความร่วมมือ ความคิดที่เป็นตัวตั้งจะช่วยให้ไปสู่ทางออกของปัญหาการกระทำร่วมกัน (collective action problems) ที่ทุกฝ่ายยอมรับได้

## 1.5 การทบทวนวรรณกรรม

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องกลุ่มแม่น้ำโขง พบว่า งานวิชาการที่เกี่ยวข้องอาจจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ตามลักษณะของวิธีวิทยาที่ใช้ในการศึกษา กล่าวคือ กลุ่มแรก มุ่งในเชิงการพรรณนา (descriptive explanation) กลุ่มที่สอง มุ่งในเชิงการวิเคราะห์ (analytical explanation)

งานที่มีลักษณะในเชิงการพรรณนา ซึ่งเน้นตอบคำถาม “อย่างไร” (‘How’ questions) ปรากฏให้เห็นในวิทยานิพนธ์ของสาขาวิชานิติศาสตร์หลายชิ้น อาทิ งานของวิชัย ศรีรัตน์ (2537), จตุภูมิ ภูมิบุญชู (2545), จุฑาภรณ์ คงรักษ์กวิน (2550), และงานของ Josefin Gooch (2005) โดยงานในกลุ่มนี้เน้นพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐภาคีตามความตกลง

---

<sup>16</sup> Schelling (1980: 57, 70) อธิบายว่า Focal points หรือตัวตั้ง ซึ่งต่อมาเรียกกันว่า Schelling point เป็นจุดที่ตัวแสดงแต่ละฝ่ายคาดหวังว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะคาดหวังว่าฝ่ายตนจะถูกคาดหวังว่าจะเลือกตัวเลือกหรือกลยุทธ์นั้น "focal point[s] for each person's expectation of what the other expects him to expect to be expected to do." เหตุที่ตัวแสดงได้ตัดสินใจเลือกตัวเลือกนั้น ทำให้ความคาดหวังของทุกฝ่ายมาบรรจบกันได้ และสามารถได้ข้อยุติในการเจรจานั้น ก็เพราะต่างฝ่ายต่างเห็นว่า ผลลัพธ์ที่จะบรรลุนั้นมีคุณสมบัติเด่น (prominence), มีเอกลักษณ์ (uniqueness), มีความง่าย (simplicity), เคยมีแบบอย่างมาก่อน (precedence) หรือมีเหตุผลบางประการที่ทำให้ตัวเลือกนั้นมีคุณภาพแตกต่างไปจากผลลัพธ์ที่เป็นทางเลือกอย่างอื่นๆ

ในเกมที่ตัวแสดงต้องการประสานนโยบายกัน แม้มีความต้องการแตกต่างกัน (coordination game) นั้น จุดบรรจบนี้เป็นจุดที่ตัวแสดงเลือกใช้เป็นตัวตั้งในการต่อรองในการเลือกจุดสมประโยชน์ ยกตัวอย่างเช่น ในเกม Battle of the sexes (บางตำราเรียก Dating game) คู่รักหนุ่มสาวตกลงกันไม่ได้ว่าจะไปเที่ยวด้วยกันที่ไหนดี ฝ่ายชายชอบไปผับ ฝ่ายหญิงชอบไปงานปาร์ตี้ แต่ทั้งสองฝ่ายต่างเป็นแฟนฟุตบอลตัวยง และเชื่อว่านักเตะที่ทั้งสองโปรดปรานคนหนึ่งได้รับเชิญไปร่วมปาร์ตี้ด้วย ในสถานการณ์เช่นนี้ เรื่องนักฟุตบอลจึงกลายเป็นตัวตั้งในการต่อรองเลือกสถานที่เที่ยวของหนุ่มสาวคู่นี้ (Carmichael, 2005)

แม่น้ำโขงในการใช้ทรัพยากรน้ำในลำน้ำระหว่างประเทศ รวมทั้งกลไกเชิงกฎหมายและเชิงสถาบันของ ความตกลงนี้ เป็นหลัก

งานที่มีลักษณะในเชิงการวิเคราะห์ ซึ่งเน้นตอบคำถาม “ทำไม” (‘Why’ questions) ปรากฏในวิทยานิพนธ์ของ Greg Browder (1998 ; 2000) และบทความของ Ellen Bruzelius Backer (2007) งานชิ้นแรกได้เสนอคำอธิบายว่า เพราะเหตุใด ประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม จึงสามารถบรรลุการจัดทำข้อตกลงความร่วมมือฉบับใหม่ได้หลังจากกรอบกติกาความร่วมมือนี้เกือบล่มสลายลงเพราะผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของประเทศเพื่อน้ำกับปลายน้ำในกลุ่ม แม่น้ำโขงตอนล่าง ขณะที่งานชิ้นหลังชี้ว่า กรอบความร่วมมือนี้ยังมีประสิทธิผลจำกัด เนื่องจากปัจจัย ทางภูมิศาสตร์ของกลุ่มแม่น้ำโขง

วิชัย ศรีรัตน์ (2537) ศึกษาหลักกฎหมายและวิธีการในการควบคุมและป้องกัน ปัญหามลพิษในแม่น้ำโขงตอนล่าง พบว่า หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำระหว่างประเทศ ซึ่ง ปรากฏใน Helsinki Rules of the Uses of the Waters of International Rivers ค.ศ. 1966 และ Draft Articles on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses<sup>17</sup> ค.ศ. 1994 นั้น ยังขาดความชัดเจนแน่นอนในหลายประเด็น ทั้งในเรื่องหลักการไม่ ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่น หลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผล และหลักความร่วมมือระหว่างรัฐริมฝั่ง (riparian states) จึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของรัฐริมฝั่ง และในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับแม่น้ำโขงนั้น พบว่า หลักกฎหมายตามปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการใช้น้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ค.ศ. 1975 ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการประสานผลประโยชน์อย่างแท้จริงของรัฐภาคีทุกรัฐในกลุ่ม แม่น้ำโขง หากแต่เป็นกติกาที่ “อำนวยความสะดวกต่อรัฐท้ายน้ำอย่างเดียว” ทั้งนี้ งานของวิชัยไม่ได้ เสนอคำอธิบายว่า เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

จตุภูมิ ภูมิบุญชู (2545) ศึกษาปัญหาและแนวทางเกี่ยวกับการใช้น้ำอย่าง สมเหตุสมผลและเป็นธรรม ตามความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 พบว่า การใช้น้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงอาจ นำไปสู่ความขัดแย้งในอนาคต เนื่องจากรัฐริมฝั่งมีผลประโยชน์ในการใช้น้ำที่แตกต่างกัน และความตกลงฉบับนี้ก็ได้กำหนดปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาถึงสิทธิการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมของรัฐริมฝั่งแต่ละ ฝ่ายไว้อย่างชัดเจน โดยความตกลงฉบับนี้ได้กำหนดกระบวนการก่อนการใช้น้ำซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐภาคี เข้าสู่การเจรจา อันทำให้ความตกลงดังกล่าวมีความยืดหยุ่นสูง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่

<sup>17</sup> ร่างข้อบว่าด้วยกฎหมายการใช้น้ำระหว่างประเทศเพื่อการอื่น อันมิใช่การเดินเรือ จัดทำโดย คณะกรรมาธิการกฎหมาย (International Law Commission-ILC) ของสหประชาชาติ ซึ่งประเทศกลุ่มแม่น้ำโขง ตอนล่างอาศัยความคิดจากร่างกฎหมายนี้เป็นแนวทางในการเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995

ใช้ในการพิจารณาถึงการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมดังกล่าว อาจทำให้รัฐแต่ละรัฐไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่าจะใช้ปัจจัยใดในการพิจารณา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสนอให้นำเอาปัจจัยหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาถึงความเป็นธรรมในการใช้น้ำที่ปรากฏในงานประมวลกฎหมายระหว่างประเทศมาใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดสิทธิในการใช้น้ำของรัฐภาคี อันได้แก่ 1.ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ อุทกศาสตร์ และลักษณะทางธรรมชาติ 2.ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ 3.การใช้น้ำที่ใช้อยู่ในแต่ละประเทศ 4.ประสิทธิภาพของการใช้น้ำ 5.ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมต่อรัฐริมฝั่งอื่นๆ และ 6.ปัจจัยอื่นๆ เช่น การใช้น้ำตามธรรมเนียมปฏิบัติของคนในพื้นที่ และการใช้น้ำอย่างยั่งยืน

เช่นเดียวกับงานของจตุภูมิ วิทยานิพนธ์ของจุฑาภรณ์ (2550) ศึกษาหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้น้ำจากลำน้ำระหว่างประเทศ ซึ่งครอบคลุมประเด็นเรื่องความหมายของลำน้ำระหว่างประเทศ ทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้ลำน้ำระหว่างประเทศ สิทธิและหน้าที่ของรัฐว่าด้วยการใช้น้ำจากลำน้ำระหว่างประเทศ และศึกษาหลักการใช้น้ำ การจัดสรรน้ำ และการระงับข้อพิพาทตามความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 โดยชี้ถึงปัญหาของความตกลงฉบับนี้สอดคล้องกับงานของจตุภูมิ ว่าไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจนถึงปัจจัยที่จะใช้เป็นเกณฑ์กำหนดการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมของรัฐภาคี ทั้งนี้ จุฑาภรณ์ชี้ว่า ปฏิญญาว่าด้วยการใช้น้ำจากแม่น้ำโขง ค.ศ.1975 ได้คัดลอกปัจจัยสำหรับพิจารณาการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมมาจาก The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers 1967 ของสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Association)<sup>18</sup> แต่การนำปัจจัยเหล่านี้มาพิจารณานั้นจะต้องนำเอาปัจจัยทั้งหมดมาพิจารณาร่วมกัน ทำให้ไม่สามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติ ดังนั้น ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 จึงไม่ได้กำหนดปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาถึงการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมไว้ เพราะต้องการเปิดโอกาสให้แต่ละรัฐภาคีมาเจรจากันตามแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม งานของจุฑาภรณ์ไม่ได้ให้คำอธิบายว่า เพราะเหตุใด ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 จึงได้ออกแบบให้การจัดสรรน้ำตามหลักการการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต้องกระทำโดยผ่านการปรึกษาหารือและการเจรจา

<sup>18</sup> ปัจจัยที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ตาม Helsinki Rules ถูกระบุไว้ในมาตรา 5 ประกอบด้วย (1) ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของกลุ่มน้ำ โดยเฉพาะพื้นที่ลุ่มน้ำที่อยู่ในดินแดนของรัฐลุ่มน้ำแต่ละรัฐ (2) ลักษณะทางอุทกวิทยา รวมถึงปริมาณน้ำที่ไหลจากแต่ละรัฐลุ่มน้ำ (3) ภูมิอากาศที่ส่งผลต่อลุ่มน้ำ (4) การใช้น้ำภายในลุ่มน้ำในอดีตและปัจจุบัน (5) ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐลุ่มน้ำ (6) จำนวนประชากรที่ต้องพึ่งพาน้ำในลุ่มน้ำของแต่ละรัฐลุ่มน้ำ (7) ต้นทุนเชิงเปรียบเทียบของทางเลือกต่างๆในการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ (8) ความสามารถในการจัดหาทรัพยากรอื่นๆ (9) การหลีกเลี่ยงการสูญเสียที่ไม่จำเป็นในการใช้น้ำในลุ่มน้ำ (10) ความสามารถในการจ่ายค่าชดเชยแก่รัฐลุ่มน้ำหนึ่งใดหรือมากกว่านั้น เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งในการใช้น้ำ และ (11) ระดับการตอบสนองความต้องการของรัฐลุ่มน้ำ โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐลุ่มน้ำอื่นๆ



บทความวิจัยของวีระพงษ์ ปัญญาธนะคุณ (2552)<sup>19</sup> ศึกษาพัฒนาการเชิงสถาบันของ “ระบอบลุ่มน้ำโขง” (Mekong regime) ตลอดระยะเวลา 5 ทศวรรษนับตั้งแต่การก่อตั้ง คณะกรรมการแม่น้ำโขงในค.ศ. 1957 จนถึงค.ศ.2007 โดยบรรยายถึงสถานะ โครงสร้าง บทบาท และผลงานของระบอบลุ่มน้ำโขงในแต่ละยุคสมัย ซึ่งประกอบด้วย 1) สมัยคณะกรรมการแม่น้ำโขง (ค.ศ.1957-1977), 2) สมัยคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว (ค.ศ.1978-1994), และ 3) สมัย คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (ค.ศ.1995-2007)

งานชิ้นนี้นำเสนอจุดกำเนิดของความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 ว่า ในค.ศ. 1991 กัมพูชาขอกลับเข้าเป็นภาคีสมาชิกในคณะกรรมการแม่น้ำโขง คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวไม่สามารถตกลงกันได้ว่า กัมพูชาควรที่จะกลับเข้าเป็นสมาชิกภายใต้กติกาชุดเดิม (ธรรมนูญ ค.ศ. 1957 และปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975) ตามความเห็นของเวียดนาม หรือภายใต้กรอบกติกาชุดใหม่ ซึ่งจะร่างขึ้นในอนาคต อันเป็นจุดยืนของไทย ทว่างานชิ้นนี้ยังชี้ถึงชนวนขัดแย้งระหว่างไทยกับเวียดนามได้ไม่ชัดเจน เพราะไม่ได้ระบุถึงผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำที่เปลี่ยนไปของไทยในกรณีที่มีความต้องการที่จะทำโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ กก-อิง-น่าน และโครงการใช้น้ำในลุ่มน้ำ โขง-ชี-มูล

ขณะเดียวกัน วีระพงษ์อธิบายความสำเร็จของการจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 อย่างรวบรัดว่า “แต่เพราะการแทรกแซงของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ทำให้ความขัดแย้งระหว่างไทยกับเวียดนามสามารถแสวงหาจุดร่วมกันได้ ในที่สุด ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง 4 ชาติก็ได้มีการลงนามในข้อตกลงฉบับใหม่ในค.ศ.1995”

Gooch (2005) เสนอผลการศึกษาความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 ในวิทยานิพนธ์ที่เสนอต่อ University of Lund ประเทศสวีเดน โดยบรรยายให้เห็นว่า ความตกลงแม่น้ำโขงได้บรรจุหลักการต่างๆของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ ประกอบด้วย หลักการใช้น้ำอย่างเป็นธรรม, หลักการไม่ก่ออันตรายแก่รัฐอื่น, และหลักหน้าที่ในการร่วมมือ อย่างไรก็ตาม Gooch ให้ความเห็นที่ หลักการเหล่านี้จะมีผลในทางปฏิบัติก็ต่อเมื่อมีการออกระเบียบปฏิบัติ (procedures) ตามมาในอนาคต

วิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิตทางนิติศาสตร์ฉบับนี้ยังชี้ด้วยว่า เมื่อพิจารณาจากแนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable Use) แล้ว ความตกลงแม่น้ำโขงไม่ได้ครอบคลุมถึงลำน้ำสาขา, ไม่ได้บรรจุเรื่องการทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม กับเรื่องความร่วมมือของ

<sup>19</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต เรื่อง การศึกษาเปรียบเทียบความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในการจัดการทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดนในแม่น้ำระหว่างประเทศ : แม่น้ำโขง และยูเฟรติส-ทกริส สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2552

ประชาชน ไว้ในความตกลง อีกทั้งประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน 2 ประเทศ คือ จีนกับพม่า ก็ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงฉบับนี้ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน

สำหรับงานวรรณกรรมในกลุ่มที่เสนอคำอธิบายในเชิงวิเคราะห์ ประกอบด้วยงานของ Browder กับงานของ Backer

Browder (1998: 2000) ศึกษาการสร้างกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงภายใต้ข้อตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 โดยใช้ทฤษฎีการเจรจาของ Lax และ Sebenius (1986) และ Raiffa (1982) ในประเด็นของการจัดสรรน้ำ โดยใช้ตัวแปร “ผลประโยชน์” และ “ทางเลือกนอกเหนือการทำข้อตกลง” (Best Alternative to a Negotiated Agreement) จากทฤษฎีการเจรจาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ร่วมกับแนวคิดเกี่ยวกับสถาบัน (institutions) ในการจัดการทรัพยากรสาธารณะของ Ostrom, Gardner, และ Walker (1993) โดยตั้งคำถามวิจัย 2 ประการ คือ (ก) ท่ามกลางความยากลำบากในการจัดสรรน้ำระหว่างประเทศต่างๆที่แก่งแย่งกันนั้น รัฐบาลของกัมพูชา ลาว ไทย และเวียดนาม สามารถบรรลุผลการเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขงได้อย่างไร และ (ข) แม้ว่ารัฐต่างๆ สามารถจัดทำความตกลงแม่น้ำโขงได้แล้ว ทำไมการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงย่อย (subsidiary agreements) ที่เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ จึงมีความคืบหน้าน้อย

ผู้เขียนพบว่า รัฐริมฝั่งในลุ่มน้ำโขงตอนล่างสามารถบรรลุข้อตกลงดังกล่าวได้ เพราะแต่ละฝ่ายมีผลประโยชน์ที่ต้องการใช้ทรัพยากรน้ำ, มีนโยบายต่างประเทศที่จะสร้างความร่วมมือในภูมิภาคภายหลังสงครามเย็น, ได้รับความช่วยเหลือจากนานาชาติ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาของสหประชาชาติ ในการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยในการเจรจา รวมทั้งเกิดจากการคาดการณ์ว่าปริมาณน้ำในหน้าแล้งจะไม่ขาดแคลนจนถึงกับรัฐริมฝั่งต้องเกิดความขัดแย้ง เนื่องจากเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงสายประธานในจีนจะระบายน้ำลงมาทางท้ายน้ำในฤดูแล้ง

ขณะเดียวกัน เขาประยุกต์ใช้กรอบการวิเคราะห์ของ Ostrom และคณะ ซึ่งแบ่งกฎกติกาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรสาธารณะ (common-pool resources) เป็น 3 ระดับ คือ ระดับธรรมนูญ (constitutional level), ระดับข้อตกลงย่อย (legislative level), และระดับการบริหารจัดการ (administrative level)<sup>20</sup> ในการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการผลักดันกรอบความร่วมมือนี้ให้มีความคืบหน้า โดยชี้ว่า แม้สามารถตกลงกฎกติกาของการใช้น้ำกันได้แล้ว ผ่านการจัดทำ

<sup>20</sup> Ostrom, Gardner, และ Walker (1993) แบ่งกฎกติกาดังกล่าวเป็น 3 ระดับ คือ constitutional, collective-choice, และ operational.

ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 ซึ่งเป็นกฎกติกาในระดับของธรรมนูญ ทว่าคณะกรรมการแม่น้ำโขงประสบความสำเร็จในการสร้างกฎกติกาในระดับข้อตกลงย่อย คือ ระเบียบปฏิบัติต่างๆ เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ คือ ไม่มีการไกล่เกลี่ยจากหน่วยงานระหว่างประเทศ, นโยบายต่างประเทศของแต่ละรัฐสมาชิกได้ให้ความสำคัญน้อยแก่คณะกรรมการแม่น้ำโขง และเรื่องการจัดสรรน้ำนั้นเป็นประเด็นในลักษณะของการแก่งแย่ง (contentious) ทำให้เจรจาได้ยาก

ขณะที่ Browder ใช้ตัวแปร *ผลประโยชน์* เป็นปัจจัยอธิบายการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง และข้อตกลงย่อยที่สืบเนื่องกันนั้น งานของ Backer (2007) ใช้ตัวแปร *ลักษณะทางภูมิศาสตร์* ในแง่ของที่ตั้งของประเทศต่างๆ ในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ซึ่งแยกเป็นประเทศเหนือน้ำคือ ไทยกับลาว กับประเทศปลายน้ำ คือ กัมพูชากับเวียดนาม และลักษณะทางภูมิศาสตร์ ในแง่ของอาณาบริเวณของพื้นที่ของรัฐภายในขอบเขตทางนิเวศวิทยาของกรอบความร่วมมือ เป็นปัจจัยในการวิเคราะห์กรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงในแง่ของประสิทธิผล (regime effectiveness)

Backer ชี้ว่า ปัจจัย ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ดังกล่าว ส่งผลต่อความสัมพันธ์ในหมู่รัฐสมาชิกใน 2 ลักษณะ คือ (ก) ขณะที่รัฐปลายน้ำต้องการควบคุมพฤติกรรมของรัฐเหนือน้ำโดยอาศัยข้อตกลง เพื่อป้องกันผลกระทบ และเพิ่มโอกาสของตนที่จะได้ใช้น้ำ และทรัพยากรที่เกี่ยวข้องนั้น รัฐเหนือน้ำอาจมองว่า กฎระเบียบต่างๆ เป็นภัยคุกคามต่ออธิปไตยของตน และ (ข) อาณาบริเวณของพื้นที่ของรัฐภายในขอบเขตทางนิเวศวิทยาของกรอบความร่วมมือ อาจส่งผลต่อระดับการให้ความร่วมมือของแต่ละรัฐ กล่าวคือ รัฐที่มีอาณาบริเวณกว้างขวางภายในลุ่มน้ำ อาจให้ความสำคัญต่อกรอบความร่วมมือในระดับสูง เนื่องจากมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกรอบความร่วมมือนี้มากกว่ารัฐที่มีอาณาบริเวณภายในลุ่มน้ำน้อยกว่า ทั้งนี้ Backer (2007: 49-50) ชี้ว่า ในกรณีของประเทศไทยนั้น ไทยตั้งอยู่เหนือน้ำในกรอบความร่วมมือนี้ จึงเป็นไปได้ว่า ไทยจะเตะถ่วงการออกกฎเพื่อควบคุมปริมาณการไหลของน้ำ และการที่ไทยมีพื้นที่ภายในลุ่มน้ำน้อย จึงเป็นไปได้ที่จะมีความกระตือรือร้นน้อยที่จะร่วมมือ

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาการวางกรอบการอภิบาลของความร่วมมือแม่น้ำโขงในฐานะที่เป็นการแสวงหาจุดสมประโยชน์ร่วมกันของบรรดารัฐริมฝั่ง โดยพิจารณาว่าแม่น้ำโขงซึ่งเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศนั้น เป็นทรัพยากรสาธารณะที่มีผู้ใช้ประโยชน์หลายฝ่าย (common-pool resources) ธรรมชาติของทรัพยากรในลักษณะนี้ ก็คือ การกีดกันไม่ให้บางฝ่ายได้ใช้ประโยชน์นั้นเป็นเรื่องยากหรือมีต้นทุนสูง ขณะเดียวกันก็เป็นทรัพยากรซึ่งการใช้ประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งย่อมจะทำให้ฝ่ายอื่นเสียประโยชน์ ('low excludability' and 'high subtractability') ด้วยเหตุดังนั้น ทรัพยากรสาธารณะจึงอาจเป็นที่มาของ

การแก่งแย่งกันใช้ประโยชน์ (competition) ซึ่งอาจสร้างความขัดแย้งได้ หรืออาจนำไปสู่การใช้ประโยชน์มากเกินไป (overexploitation/ overconsumption) (Ostrom 1990)

เมื่อพิจารณาแม่น้ำระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นทรัพยากรสาธารณะที่มีผู้ใช้ประโยชน์หลายฝ่าย ตัวแสดงหลักที่ใช้ประโยชน์ คือ รัฐริมฝั่ง การใช้ประโยชน์จะมีเพียงรัฐที่มีอาณาเขตติดกับริมแม่น้ำเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรนี้ได้ (partially excludable common-pool resources) และการใช้ประโยชน์ก็มีแนวโน้มจะเกิดการแก่งแย่ง (rival common-pool resources) เพราะปริมาณน้ำที่รัฐหนึ่งได้ผันไปใช้ย่อมส่งผลเป็นการลดปริมาณที่รัฐริมน้ำอื่นๆจะมีโอกาสได้ใช้ ดังนั้น การใช้ประโยชน์จากแม่น้ำระหว่างประเทศจึงอาจทำให้เกิดสภาวะ “โศกนาฏกรรมของการใช้ทรัพยากรร่วม” ('tragedy of the commons') กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์โดยตรงจากการกระทำฝ่ายเดียวหรือเอกภาคี ในขณะที่ต้นทุนของการกระทำเช่นนั้นได้ถูกกระจายไปให้ทุกฝ่ายต้องร่วมแบกรับ (Benvenisti, 1996: 388)

หากบรรดารัฐริมฝั่งต่างใช้ทรัพยากรร่วมนี้โดยไม่มีการประสานนโยบายกัน (coordination) ก็จะทำให้เกิดปัญหา “การกระทำร่วมกัน” (collective-action problem) เพราะต่างฝ่ายต่างต้องการใช้ทรัพยากรให้มาก แต่ทรัพยากรมีจำกัด จึงอาจเกิดสภาพผลประโยชน์ขัดกันได้ หากพิจารณาในมุมมองของทฤษฎีเกม (game theory) ซึ่งพัฒนาจากทฤษฎีทางเลือกที่สมเหตุสมผล (rational choice theory) แล้ว พฤติกรรมที่สมเหตุสมผลของตัวแสดงหลายฝ่าย อาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ด้อยกว่าจุดสมประโยชน์สูงสุด (Pareto-inferior outcome) นั่นคือ เป็นผลลัพธ์ที่ตัวแสดงทุกฝ่ายไม่พึงพอใจนักเมื่อเทียบกับผลลัพธ์แบบอื่นอย่างน้อย 1 แบบ ทั้งที่โดยอุดมคติแล้ว ตัวแสดงแต่ละฝ่ายย่อมมุ่งหวังที่จะบรรลุจุดสมประโยชน์สูงสุด (Pareto-optimal outcome) อันหมายถึงภาวะที่ไม่มีผลลัพธ์แบบอื่นใดอีกที่จะทำให้ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์เพิ่มขึ้น โดยไม่ลดทอนผลประโยชน์ของฝ่ายอื่น (Benvenisti, 1996: 389)

ในกรณีของแม่น้ำโขง นอกจากปัญหาการแก่งแย่งกันใช้ทรัพยากรสาธารณะ และการใช้ประโยชน์มากเกินไป ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ซึ่งรัฐเหนือน้ำอาจสร้างผลกระทบแก่รัฐปลายน้ำได้ (asymmetric upstream-downstream externalities) ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งซึ่งอาจทำให้เกิดความขัดแย้งได้ ดังนั้น หนทางที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างประเทศ ก็คือ การสร้างกรอบกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศ (international regime) ซึ่งกระบวนการหลักที่ใช้ในการสร้างนี้ก็คือ การเจรจาต่อรองระหว่างรัฐริมฝั่ง

## 1.6 กรอบในการวิเคราะห์

วิทยานิพนธ์จะแยกการวิเคราะห์เป็น 3 ส่วนหลัก ส่วนแรกจะอธิบายความต้องการหรือแรงจูงใจ (preferences/incentives) ของสี่ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างในการสร้างกรอบกติกาความร่วมมือ ส่วนที่สองจะอธิบายผลลัพธ์ที่ปรากฏเป็นความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 ซึ่งได้ถูกออกแบบให้มีลักษณะเป็น Soft Law และส่วนสุดท้าย ประเมินประสิทธิผลของกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงด้วยแนวคิด Soft Law

ในส่วนแรก ผู้ศึกษาจะชี้ถึงความต้องการที่แตกต่างกันเกี่ยวกับกฎกติกาของการจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขง ว่าเป็นผลมาจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ภายในลุ่มน้ำของแต่ละประเทศ, ผลประโยชน์ด้านการใช้น้ำของชาติสมาชิก, ต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย และความไม่แน่นอน อันเกิดจากการขาดข้อมูลที่จำเป็นในการสร้างกติกา และโครงการใช้น้ำของชาติสมาชิก

ส่วนที่สอง ผู้ศึกษาจะชี้ว่า ด้วยเหตุที่ความตกลงแม่น้ำโขงเป็นสนธิสัญญาเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ (water allocation treaty) ซึ่งแต่ละฝ่ายย่อมต้องการรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของตน จึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในการกระจายผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ (distributional conflict) ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ ชาติสมาชิกจำเป็นต้องแสวงจุดสมประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้สามารถบรรลุข้อตกลงได้ กลยุทธ์หลักที่ถูกนำมาใช้ก็คือ การประนีประนอม (compromise) และเพื่อให้การประนีประนอมสามารถเกิดขึ้นได้ บรรดาชาติสมาชิกจึงเลือกที่จะวางกรอบการอภิบาลของความร่วมมือนี้ในลักษณะที่เป็น Soft Law เพื่อให้ได้ผลลัพธ์เป็นความตกลงที่มีความยืดหยุ่นพอที่จะรองรับความต้องการของทุกฝ่ายได้

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจะสรุปว่า การประนีประนอมดังกล่าวเกิดขึ้นระหว่างกระบวนการเจรจา ภายใต้ปัจจัยหลัก 2 ประการ คือ ผลประโยชน์ (interests) และความคิด (ideas)

ส่วนที่สาม ผู้ศึกษาจะใช้โครงการเชื่อมโยงบุรีในประเทศลาวเป็นกรณีศึกษาในการประเมินประสิทธิผลของกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขง โดยชี้ว่า การที่กรอบความร่วมมือนี้ถูกจัดวางในรูปแบบ Soft Law และการที่ประเทศสมาชิกให้ความสำคัญกับเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐภาคี เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้กรอบความร่วมมือนี้ด้อยประสิทธิผล

## 1.7 ตัวแบบคำอธิบาย

ชาติสมาชิกของความตกลงแม่น้ำโขง มีผลประโยชน์และความต้องการแตกต่างกัน เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงในฐานะประเทศเหนือน้ำกับประเทศปลายน้ำ บรรดารัฐภาคีต่างเล็งเห็นว่า ความแตกต่างดังกล่าวอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่ทุกประเทศมีความต้องการร่วมกันที่จะหลีกเลี่ยง ทว่าแม้มีความต้องการร่วมกันที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำ (common aversions) ด้วยการสร้างกฎกติกาสำหรับกำกับพฤติกรรมการใช้น้ำของทุกฝ่าย แต่ด้วยเหตุที่กฎกติกาจะเป็นตัวจัดสรรแจกแจงผลประโยชน์แก่แต่ละฝ่าย รัฐริมฝั่งจึงต้องหาทางสร้างกฎที่ทุกฝ่ายยอมรับว่ามีความสมประโยชน์สำหรับตน

ในการจัดกรอบการอภิบาลระหว่างประเทศในกรณีนี้ ชาติสมาชิกได้คำนึงถึงต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย (sovereignty cost), ความไม่แน่นอน (uncertainties) และความต้องการที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่าย (divergence of national preferences) เป็นเหตุให้ต้องมีการประนีประนอมกัน

การประนีประนอมดังกล่าวเกิดขึ้นได้เพราะการมีผลประโยชน์ร่วมกัน (mutual interests) ของแต่ละชาติสมาชิก โดยรัฐริมฝั่งยึดเอาความคิดเกี่ยวกับหลักการ (principles), บรรทัดฐาน (norms), และกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (international customary law) ว่าด้วยการใช้ประโยชน์ลุ่มน้ำระหว่างประเทศ เป็นตัวตั้ง (focal points) ในการเจรจาต่อรองเพื่อวางกรอบการอภิบาลของความร่วมมือนี้

กรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงจึงถูกจัดวางให้มีแบบลักษณะเป็น Soft Law กล่าวคือ กำหนดพันธกรณีของรัฐภาคีในระดับปานกลาง, ระบุพันธะต่างๆในลักษณะที่มีความยืดหยุ่น (flexible obligations), มีความชัดเจนในระดับปานกลาง (moderate precision) และมีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามในการแก้ไขข้อพิพาทในระดับปานกลาง (moderate delegation) การวางกรอบการอภิบาลของความร่วมมือในลักษณะนี้นั่นเอง ที่ทำให้ชาติสมาชิกสามารถบรรลุการเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 ได้

ในระดับของการนำกฎกติกาไปปฏิบัติ เพื่อกำกับพฤติกรรมการใช้น้ำของประเทศภาคีนั้น กรณีโครงการไซยะบุรีสะท้อนให้เห็นว่า การประสานนโยบายความร่วมมือเป็นไปด้วยความด้อยประสิทธิภาพ ในด้านหนึ่ง ความด้อยประสิทธิภาพเป็นผลจากการจัดวางกรอบการอภิบาลในรูป Soft Law และในอีกด้านหนึ่งเป็นผลจากการให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยของชาติสมาชิก

วิทยานิพนธ์นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเจรจาจัดกรอบการอภิบาลและการจัดการลุ่มแม่น้ำโขง ทว่ามิได้มุ่งศึกษาที่การเจรจาโดยตรงดังที่มีผู้ศึกษาก่อนหน้านี้ (ดู Browder, 1998) หากแต่เน้นอธิบายตัวแปรที่ทำให้การเจรจาของรัฐริมฝั่งทั้งสองปรากฏผลลัพธ์เป็นการจัดกรอบการอภิบาลในรูป

Soft Law เพราะเห็นว่า การออกแบบการอภิบาลและการจัดการลุ่มน้ำในแบบลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมมีนัยต่อประสิทธิผลในการจัดการลุ่มน้ำของกรอบกติกานั้นๆ อย่างไรก็ตาม ในการออกแบบกรอบการอภิบาลลุ่มน้ำ รัฐริมฝั่งแต่ละประเทศมักจะมีความต้องการแตกต่างกัน (divergence of national preferences) ทั้งโดยเหตุของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศ และเหตุของการเลือกให้ความสำคัญระหว่างกรอบกติกาที่เน้นการควบคุมป้องกันความไม่แน่นอนอันเกิดจากผลกระทบต่อภายนอก (externalities) กับกรอบกติกาที่เน้นการรักษาความมีอิสระในการดำเนินนโยบายของประเทศภาคี โดยปลอดจากการแทรกแซงจากรัฐอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศ ทางเลือกในสองทิศทางนี้มีความผกผันกัน กล่าวคือ หากรัฐภาคีให้น้ำหนักกับการจัดข้อกักขังในเรื่องความไม่แน่นอน ย่อมเลือกจัดกรอบการอภิบาลในรูป Hard Law คือ มีมติของพันธกรณี ความชัดเจน และการมอบอำนาจ ในระดับสูง ตรงกันข้าม หากรัฐภาคีให้น้ำหนักกับการจัดข้อกักขังในเรื่องต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย ย่อมเลือกจัดกรอบการอภิบาลในรูป Soft Law คือ มีมติทั้งสามในระดับปานกลางหรือในระดับต่ำ

ผู้ศึกษาจะชี้ว่า รัฐริมฝั่งลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างเลือกออกแบบกรอบการอภิบาลและการจัดการลุ่มน้ำในรูป Soft Law เพราะบรรดาประเทศสมาชิกของกรอบความร่วมมือนี้ต่างให้ค่ากับการรักษาอธิปไตยในการดำเนินนโยบายการพัฒนามากกว่าที่จะมุ่งป้องกันความไม่แน่นอนของผลกระทบจากภายนอกของการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำ การเลือกจัดกรอบการอภิบาลในรูปแบบดังกล่าวช่วยให้รัฐริมฝั่งบรรลุข้อตกลงความร่วมมือได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อนำมาใช้ปฏิบัติ กรอบการอภิบาลในรูป Soft Law ไม่สู้จะมีประสิทธิผลในการกำกับพฤติกรรมการใช้ของน้ำของรัฐริมฝั่ง ดังปรากฏในกรณีโครงการไซยะบุรี

## 1.8 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาความร่วมมือแม่น้ำโขงในที่นี้ มีจุดเน้นอยู่ที่การอธิบายการจัดการกรอบการอภิบาลการจัดการลุ่มน้ำ โดยศึกษาแบบลักษณะเชิงสถาบัน และผลในทางปฏิบัติที่สืบเนื่องจากกฎกติกาที่ได้ถูกวางไว้ภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 และระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยมองผ่านกรณีโครงการไซยะบุรีของประเทศไทย อันเป็นความร่วมมือครั้งแรกของประเทศสมาชิก คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงในโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสายประธาน

วิทยานิพนธ์จะวิเคราะห์ปัจจัยความคิดและปัจจัยผลประโยชน์ ที่ส่งผลให้การเจรจาจัดทำกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงปรากฏผลลัพธ์ในรูป Soft Law และวิเคราะห์ประสิทธิผลของการดำเนินการของประเทศภาคีตามพันธะที่ถูกระบุไว้ในความตกลงและระเบียบปฏิบัติเมื่อเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าในกรณีโครงการไซยะบุรี

## 1.9 วิธีการวิจัย

การศึกษาจะใช้วิธีเก็บข้อมูลจากเอกสารปฐมภูมิ เช่น ตำบัทกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บันทึกรการประชุมและเอกสารต่างๆของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และใช้เอกสารทุติยภูมิ เช่น ข่าวตัดจากหนังสือพิมพ์รายวัน นิตยสาร และสื่อสายตรง (online) บทความวิจัย วิทยานิพนธ์ โดยจะใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ตามกรอบแนวคิดการประสานนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศ และการจัดกรอบการอภิบาลระหว่างประเทศ

## 1.10 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

แนวทางการศึกษาที่ใช้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการบูรณาการสาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับสาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศเข้าด้วยกัน แนวทางการศึกษา เช่นนี้จะช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับที่มาของแบบลักษณะของการจัดการอภิบาล ซึ่งเป็นผลจากการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐภาคีที่มีผลประโยชน์แตกต่างกัน และผลของการจัดวางกรอบการ อภิบาลที่มีต่อการทำงานของกลไกความร่วมมือ ขณะเดียวกัน การศึกษาในครั้งนี้จะมีนัยในทางทฤษฎี ที่ช่วยให้เห็นว่า การอธิบายพฤติกรรมความร่วมมือระหว่างประเทศโดยมีจุดเน้นที่แบบลักษณะของ การจัดการอภิบาลนั้น มีพลังและขีดจำกัดอย่างไร

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการเสนอคำอธิบายเพิ่มเติมจากงานของ Browder (1998) ซึ่งใช้ตัวแปรผลประโยชน์เป็นปัจจัยหลัก โดยผู้ศึกษาจะใช้แนวคิดการจัดการอภิบาลระหว่าง ประเทศเป็นตัวแปรอธิบายถึงสาเหตุที่รัฐภาคีสามารถบรรลุความตกลงฉบับนี้ได้

## 1.11 ขั้นตอนนำเสนอผลการศึกษา

การนำเสนอผลการวิจัย แบ่งออกเป็น 7 บท ดังนี้

**บทที่ 1** : บทนำ

ทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการประสานนโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศ, แนวคิด การเจรจา, และแนวคิดการจัดวางกรอบการอภิบาล จากนั้น ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อ วิจัย เพื่อสร้างกรอบความคิดในการวิเคราะห์ และตัวแบบคำอธิบาย

**บทที่ 2** : พัฒนาการของกรอบกติกาความร่วมมือแม่น้ำโขง

บรรยายลักษณะทางภูมิศาสตร์ และการใช้ประโยชน์ลุ่มแม่น้ำโขงของรัฐริมฝั่ง พร้อมกับบรรยายภูมิหลังของกรอบความร่วมมือนี้ในยุคก่อตั้ง

**บทที่ 3** : การทำข้อตกลงความร่วมมือ ก่อนยุคคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง



แสดงให้เห็นว่า ในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขง (ค.ศ.1957-1975) และในยุคของ คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว (ค.ศ.1978-1992) แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการ ทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศ ได้มีอิทธิพลอย่างไรต่อการจัดกรอบการอภิบาลลุ่มน้ำโขง และชี้ให้เห็น ว่า สถานการณ์การใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำของรัฐภาคีที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนสถานการณ์ ทางการเมืองภายในภูมิภาคหลังยุคสงครามเย็น ได้ส่งผลผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกรอบการ อภิบาล

#### **บทที่ 4 : การทำข้อตกลงความร่วมมือ ในยุคคณะกรรมการบริหารแม่น้ำโขง**

วิเคราะห์การเจรจาในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง โดยชี้ให้เห็นว่า เหตุที่ ประเทศภาคีสามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ภายใต้สภาพการณ์ที่แต่ละฝ่ายมีผลประโยชน์แตกต่างกันนั้น เกิดจากการประนีประนอมในการจัดวางกรอบกติกาที่สามารถทำให้ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ โดยอาศัย บรรทัดฐานเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศเป็นตัวตั้งในการต่อรองกัน

#### **บทที่ 5 : การจัดการกรอบการอภิบาลในรูป Soft Law**

วิเคราะห์แบบลักษณะของกฎกติกาในมิติต่างๆ และวิเคราะห์ตัวแปรที่มีส่วนกำหนด ความต้องการของชาติสมาชิกในการจัดกรอบการอภิบาล

#### **บทที่ 6 : ผลของการจัดการกรอบการอภิบาลต่อความร่วมมือกรณีโครงการไซยะบุรี**

ตรวจสอบความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงในกรณี โครงการสร้างเขื่อนไซยะบุรีบนแม่น้ำสายประธานในประเทศลาว โดยชี้ว่าพฤติกรรมการใช้น้ำของลาว ที่ได้เดินหน้าการก่อสร้าง และการดำเนินนโยบายของประเทศภาคี ที่ยอมเปิดทางโดยพฤตินัยให้ลาว กระทำการดังกล่าวได้นั้น เป็นผลจากการจัดการกรอบการอภิบาลลุ่มน้ำโขงในรูป Soft Law ที่มีความ คลุมเครือเกี่ยวกับพันธะการหารือล่วงหน้าของประเทศผู้ขอใช้น้ำ และสิทธิของบรรดาประเทศริมฝั่ง ในการทบทวนโครงการ

#### **บทที่ 7 : สรุป.**

## บทที่ 2

### พัฒนาการของกรอบกติกาความร่วมมือแม่น้ำโขง

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะบรรยายภูมิหลังของกรอบกติกาความร่วมมือแม่น้ำโขง เริ่มด้วยการทำความเข้าใจว่า กลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างมีลักษณะทางภูมิศาสตร์อย่างไร และรัฐริมฝั่งมีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรภายในลุ่มน้ำนี้อย่างไร จากนั้น ผู้ศึกษาจะบรรยายพัฒนาการของกรอบความร่วมมือนี้ ครอบคลุมตั้งแต่ยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขง, ยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว จนถึงยุคคณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง และส่วนสุดท้ายเป็นการฉายภาพความพยายามของรัฐริมฝั่งที่จะฟื้นฟูความร่วมมือดังกล่าวในช่วงต้นทศวรรษ 1990 หลังจากกรอบความร่วมมือนี้ประสบภาวะชะงักงันในช่วงเวลาของสงครามเย็นในภูมิภาค

#### 2.1 ลักษณะทั่วไปของกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 8 ของโลก ด้วยปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่ทะเลปีละ 475,000 ล้านลูกบาศก์เมตร มีความยาวเป็นอันดับที่ 12 ของโลก วัดจากต้นน้ำถึงปลายน้ำเป็นระยะทาง 4,800 กิโลเมตร มีต้นกำเนิดในทิเบต ไหลผ่านมณฑลยูนนานของจีน ตัดผ่านประเทศเมียนมาร์และลาว จากนั้นไหลแบ่งแนวพรมแดนระหว่างไทยกับลาวเป็นระยะทาง 900 กิโลเมตร แล้วเข้าสู่ดินแดนลาวในช่วงสั้นๆ ก่อนไหลผ่านใจกลางประเทศกัมพูชา หล่อเลี้ยงทะเลสาบเขมร หรือโตนเลสาบ แล้วไหลผ่านดินแดนของเวียดนาม ก่อนที่จะแยกเป็นลำน้ำ 9 สายที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง ไหลลงสู่ทะเลจีนใต้ในที่สุด

ลำน้ำระหว่างประเทศสายนี้มีพื้นที่ลุ่มน้ำ 795,000 ตารางกิโลเมตร มีประชากรอาศัยอยู่ในลุ่มน้ำกว่า 70 ล้านคน<sup>21</sup> กลุ่มแม่น้ำโขงแบ่งเป็นตอนบนกับตอนล่าง นับเฉพาะในลุ่มน้ำตอนล่าง มีพื้นที่ลุ่มน้ำ 609,000 ตร.กม. หรือประมาณ 77% ของลุ่มน้ำโขงทั้งหมด ซึ่งครอบคลุมบางส่วนของพื้นที่ประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม มีประชากรในลุ่มน้ำ 55 ล้านคน (คณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง, 2553) ทั้งนี้ ลุ่มน้ำโขงตอนล่างเริ่มนับจากกิโลเมตรที่ 2382 บริเวณบ้านสบรวก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ซึ่งลำน้ำรวก อันเป็นลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขง กั้น

---

<sup>21</sup> ในช่วงกลางคริสต์ทศวรรษ 1950 อันเป็นเวลาเริ่มต้นของความร่วมมืระหว่างประเทศนั้น ประชากรในลุ่มน้ำโขงตอนล่างมีประมาณ 15 ล้านคน (ประชากรรวมทั้งหมดใน 4 ประเทศมี 45 ล้านคน มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวปีละไม่ถึง 100 ดอลลาร์สหรัฐ ราวร้อยละ 80 ของประชากรอาศัยอยู่ในภาคชนบท ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยทำน่าน้ำฝนปีละ 1 ครั้ง) (Mekong Secretariat, 1989: 8)

พรมแดนไทย-พม่า ไหลลงสู่แม่น้ำโขง พื้นที่นี้รู้จักกันในนาม “สามเหลี่ยมทองคำ” ซึ่งเป็นรอยต่อพรมแดนของไทย ลาว และพม่า

แม่น้ำโขงได้รับน้ำจากฝนในฤดูมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงเดือนตุลาคม ทำให้เกิดน้ำท่วมบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำในประเทศเวียดนามทุกปี แม่น้ำสายนี้มีปริมาณน้ำท่า (runoff)<sup>22</sup> ที่ผันแปรมากในแต่ละฤดูกาล ในช่วงฤดูน้ำมาก ซึ่งตกประมาณเดือนมิถุนายน-ตุลาคม มีปริมาณน้ำท่าราว 20,000-30,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ขณะที่ในฤดูแล้ง ซึ่งตกประมาณเดือนธันวาคม-พฤษภาคม มีปริมาณน้ำท่าราว 2,000 ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที (Jacobs, 2002: 356) แต่ละปี แม่น้ำจะลดถึงระดับต่ำสุดในช่วงเดือนมีนาคมหรือเมษายน

โตนเลสาบ (Tonle Sap)<sup>23</sup> มีความสำคัญต่อกัมพูชาและเวียดนามซึ่งเป็นประเทศปลายน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง เพราะเป็นเสมือนอ่างเก็บน้ำตามธรรมชาติที่ควบคุมปริมาณของน้ำที่ไหลจากใต้กรุงพนมเปญลงไปตามดินดอนปากแม่น้ำ ในช่วงที่มีปริมาณน้ำไหลสูงสุดราวเดือนกรกฎาคมถึงกันยายน น้ำจากแม่น้ำโขงจะไหลเข้าแอ่งท่วมทะเลสาบเขมร แล้วถูกระบายกลับลงมาทางปลายน้ำในช่วงเดือนตุลาคมถึงเมษายน ทั้งนี้ ในฤดูน้ำมากนั้น ระดับน้ำในแม่น้ำโขงจะเอ่อสูงขึ้นแล้วไหลผ่านแม่น้ำโตนเลสาบ (Tonle Sap river) เข้าสู่ทะเลสาบเขมร อ่างเก็บน้ำตามธรรมชาติแห่งนี้จึงมีน้ำถึง 70,000 ล้านลูกบาศก์เมตร พื้นที่ผิวน้ำของทะเลสาบขยายแผ่กว้างออกไป 5 เท่า คือจาก 2,000 ตร.กม. เป็น 10,000 ตร.กม. เมื่อระดับน้ำในแม่น้ำโขงลดลง แม่น้ำโตนเลสาบก็จะไหลย้อนกลับ และนำพาน้ำจากทะเลสาบออกสู่แม่น้ำโขง (Browder, 1998: 36)

ปริมาณน้ำที่ไหลจากประเทศต่างๆลงสู่แม่น้ำโขง มีสัดส่วนดังตาราง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>22</sup> น้ำท่า คือ ปริมาณน้ำฝนที่ไหลบนผิวดินหลังฝนตก รวมกันเป็นลำธาร ห้วย และเป็นแม่น้ำในที่สุด หรือเป็นปริมาณน้ำส่วนที่เหลือจากฝนทั้งหมดซึ่งบางส่วนได้ไหลซึมลงสู่ใต้ดิน ระเหย และถูกพืชดูดซึมไปใช้

<sup>23</sup> โตนเลสาบ ประกอบด้วยส่วนที่เป็นทะเลสาบ (the Great Lake) กับแม่น้ำ (Tonlesap river) นับเป็นทะเลสาบน้ำจืดที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ตารางที่ 1 ปริมาณน้ำที่ไหลลงแม่น้ำโขง

น้ำไหลจากประเทศ	ร้อยละ
จีน	16
เมียนมาร์	2
ไทย	12
ลาว	41
กัมพูชา	18
เวียดนาม	11
รวมปริมาณน้ำทั้งหมด	100

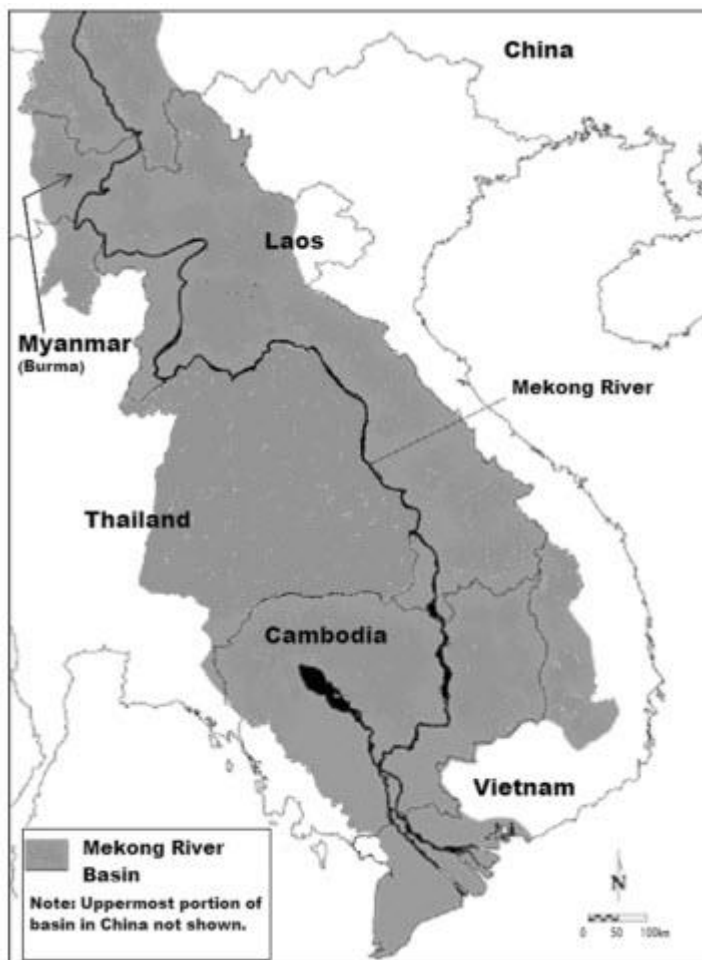
แหล่งที่มา : สัจชัย สุทธิพันธุ์วิหาร (2538: 242)

ภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง กินอาณาบริเวณในแผ่นดินใหญ่ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ดั่งภาพ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาพที่ 1 แผนที่ของลุ่มแม่น้ำโขง



แหล่งที่มา : Ratner (2003)

## 2.2 การใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงของรัฐริมฝั่ง

ในการพิจารณาระบบนิเวศของแม่น้ำระหว่างประเทศ มีแนวทางทำความเข้าใจแตกต่างกันเป็น 2 แบบ แบบหนึ่งพิจารณาแม่น้ำในฐานะเป็นหน่วยทางนิเวศวิทยา เป็นการมองระบบแม่น้ำแบบองค์รวม ซึ่งข้ามพินเขตแดนทางการเมืองและเขตอำนาจตามกฎหมาย (ecosystem approach) อีกแบบหนึ่งพิจารณาแม่น้ำโดยแยกเป็นส่วนๆตามเขตแดนของรัฐ (state-centric approach) (Korhonen, 1996) อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงของประเทศต่างๆในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เลือกใช้แนวทางแบบหลัง เนื่องจากมีความสอดคล้องกับกรอบทฤษฎีที่ใช้ในงานชิ้นนี้ ซึ่งใช้รัฐเป็นหน่วยในการวิเคราะห์

บรรดารัฐริมน้ำ (riparian states) มีการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงในลักษณะที่ต่างกักัน และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดกับแม่น้ำโขงจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ลาว กัมพูชา และ เวียดนาม ในระดับที่ไม่เท่ากัน การใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ต่างกักันนี้ อาจพิจารณาได้จากหลาย ปัจจัย ปัจจัยประการหนึ่ง คือ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า แต่ละ ประเทศมีอาณาบริเวณที่ตั้งอยู่ภายในลุ่มน้ำไม่เท่ากันเมื่อเทียบกับสัดส่วนของพื้นที่ประเทศ และอีก ประการหนึ่ง คือ พิจารณาจากความสำคัญของแม่น้ำที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

ในด้านลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประเทศไทยมีอาณาบริเวณในลุ่มแม่น้ำโขงทาง ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็น 36% ของพื้นที่ประเทศ, ลาว 97%, กัมพูชา 86%, และเวียดนาม 20% ซึ่งเห็นได้ว่า พื้นที่ส่วนใหญ่ของลาวกับกัมพูชา ตั้งอยู่ภายในลุ่มแม่น้ำโขง สำหรับ เวียดนามนั้น แม้ว่าพื้นที่ลุ่มน้ำโขงครอบคลุมบริเวณเฉพาะทางภาคใต้ของประเทศ ทว่าอาณาบริเวณ ดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของเวียดนาม

ประเทศลาวมีการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงและลำน้ำสาขาในด้านการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ การคมนาคมขนส่ง และการประมง มูลค่าทางเศรษฐกิจของการประมงนั้น จัดเป็นพื้นฐานสำคัญ สำหรับเศรษฐกิจครัวเรือน ประชากรของประเทศลาวกว่าครึ่งทำการประมง ซึ่งก่อให้เกิดรายได้ถึง ร้อยละ 20 ของรายได้ครัวเรือนโดยรวม โดยเฉพาะในภาคใต้ของลาวมีการพึ่งพาแม่น้ำสูงมาก ครัวเรือนร้อยละ 80 ทำการประมง นอกจากมูลค่าเชิงเศรษฐกิจแล้ว การประมงในลุ่มแม่น้ำโขงในลาว ยังช่วยให้ชาวลาวมีความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการด้วย (คณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง, 2553)

ประเทศไทยมีแผนจะใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงในแง่ทรัพยากรน้ำ โดยจัดทำโครงการ ผันน้ำเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และโครงการร่วมมือกับประเทศ เพื่อนบ้านในการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ กัมพูชามีการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงอย่างสูงในด้านการเกษตรและ การประมง ขณะที่เวียดนามซึ่งเป็นประเทศปลายน้ำก็มีการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขงในระดับสูง เช่นกัน

กล่าวสำหรับกัมพูชา การพัฒนาใดๆในลุ่มน้ำจะส่งผลกระทบต่ออุทกวิทยาและ นิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำที่เชื่อมโยงกับแม่น้ำโขง เช่น ในกรณีของทะเลสาบเขมร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง ของแม่น้ำโขงสายหลัก ปริมาณน้ำท่วมในทะเลสาบเขมรประมาณ 60% มาจากแม่น้ำโขง ระดับน้ำใน ทะเลสาบขึ้นกับระดับน้ำของแม่น้ำโขงสายประธาน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำท่าใน แม่น้ำโขงสายประธาน จะส่งผลโดยตรงต่อภาวะน้ำท่วมในทะเลสาบเขมร ทั้งนี้ ทะเลสาบเขมรเป็น ระบบนิเวศซึ่งเป็นแหล่งผลิตอาหารตามธรรมชาติ และการทำประมง รวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หากมีการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ เชื้อเพลิงจะกั้นขวางการอพยพของปลาในแม่น้ำโขงเข้าสู่ทะเลสาบ อันเป็น

แหล่งวางไข่และเจริญเติบโตของปลา (Sarkkula, Keskinen, Koponen, Kummu, Richey, และ Varis, 2009)

ในกรณีของเวียดนาม บริเวณดินดอนปากแม่น้ำมีชาวเวียดนามอาศัยอยู่ 17 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 21 ของประชากรเวียดนาม พื้นที่นี้ยังเป็นเขตอยู่อาศัยของประเทศไทย ผลผลิตทางการเกษตรกว่าครึ่งหนึ่ง และกว่าร้อยละ 60 ของผลผลิตด้านการประมง ได้จากบริเวณนี้ ตามตัวเลขในค.ศ.2005 พื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง สามารถผลิตข้าวได้ 33.8 ล้านตัน กว่าครึ่งในจำนวนนี้เป็นผลผลิตจากประเทศไทย และหากพิจารณาการพึ่งพาแม่น้ำโขงในเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศต่างๆ พบว่า เวียดนามมีการใช้น้ำจากแม่น้ำโขงเพื่อการชลประทานมากกว่าประเทศอื่นๆ ในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างนั้น การชลประทานเป็นภาคส่วนที่มีการใช้น้ำมากที่สุด คิดเป็นปริมาณประมาณปีละ 41,800 ล้านลูกบาศก์เมตร กว่าครึ่งของจำนวนนี้ถูกใช้ที่บริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำในเวียดนาม ตามมาด้วยประเทศไทย ลาว และกัมพูชา (คณะกรรมการแม่น้ำโขง, 2553)

เพราะเหตุที่เป็นประเทศปลายน้ำ เวียดนามมีความวิตกในเรื่องน้ำทะเลหนุนเป็นอย่างมาก เพราะส่งผลเสียหายต่อการเกษตร ในช่วงหน้าแล้งระหว่างเดือนมีนาคมถึงเมษายน ในบริเวณปากแม่น้ำมีปริมาณน้ำท่าราว 2,000 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งทางการจะนำน้ำไปใช้เพื่อการชลประทานเพียง 500 ล้านลบ.ม./วิ. โดยใช้น้ำท่าที่เหลืออีก 1,500 ล้านลบ.ม./วิ.ไปกับการผลักดันน้ำเค็ม ในช่วงหน้าแล้ง ภาวะน้ำเค็มหนุนอาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่ได้มากถึง 2 ล้านเฮกตาร์ (12 ล้านไร่) ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 เวียดนามมีความวิตกต่อความเป็นไปได้ที่บรรดารัฐเหนือน้ำ โดยเฉพาะประเทศไทย จะทำโครงการผันน้ำ (Browder, 2000)

ประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ประกอบด้วย ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม มีการร่วมมือกันในการจัดการน้ำแบ่งได้เป็น 3 ช่วงเวลา คือ (1) ยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Committee 1957-1975) ซึ่งมุ่งพัฒนาลุ่มน้ำโดยการสร้างเขื่อน แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากปัญหาความขัดแย้งในอินโดจีน, (2) ยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว (Interim Mekong Committee 1978-1992) ซึ่งแต่ละประเทศต่างแยกกันพัฒนาทรัพยากรน้ำในเขตแดนของตน ทำให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องการแบ่งปันน้ำ, และ (3) ยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission 1995-present) ซึ่งมุ่งสร้างกฎกติกาและระเบียบปฏิบัติในการแบ่งปันน้ำ (Browder และ Ortolano, 2000)

ความเป็นมาของกรอบความร่วมมือในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง นับแต่การจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงจนถึงสิ้นทศวรรษ 1980 แสดงได้ด้วยแผนภูมิ ดังนี้

ตารางที่ 2 พัฒนาการความร่วมมือแม่น้ำโขงในบริบทระหว่างประเทศ

เวลา	เหตุการณ์	ความสำคัญ	บริบท
1957	ก่อตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง	ประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามใต้ เห็นพ้อง กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ส่งเสริม ประสานงาน อำนวยการ และควบคุมการวางแผนพัฒนาลุ่มน้ำ	สงครามเย็นในภูมิภาค, สหรัฐสนับสนุนรัฐบาลของสี่ประเทศ เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์
1970	แผนพัฒนาลุ่มน้ำโขงเบื้องต้น	คณะกรรมการแม่น้ำโขงออกแผนลุ่มน้ำ เสนอสร้างเขื่อน ชันบันไดในแม่น้ำสายประธาน	ชาติสมาชิกต้องการน้ำชลประทาน และไฟฟ้าพลังน้ำ เพื่อพัฒนาประเทศ
1975	คณะกรรมการแม่น้ำโขงรับรองปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการใช้น้ำ	กำหนดกฎกติกาว่า การผันน้ำจากสายประธาน ลำน้ำสาขา และข้ามลุ่มน้ำ ต้องได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นเอกฉันท์จากทุกประเทศสมาชิก ก่อนดำเนินการ, ต้องเสนอรายงานประเมินผลกระทบ และแผนการจ่ายค่าทดแทน ในกรณีโครงการได้ก่อความเสียหาย	ชาติสมาชิกต้องการทำโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ จึงต้องมีกฎกติกาการใช้น้ำ
1975	ขบวนการคอมมิวนิสต์มีชัยชนะในสามประเทศอินโดจีน	ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ถอนตัวจากคณะกรรมการแม่น้ำโขง	ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับประเทศอินโดจีนตกต่ำลง



1976	ไทยกับเวียดนามฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูต		
<b>เวลา</b>	<b>เหตุการณ์</b>	<b>ความสำคัญ</b>	<b>บริบท</b>
1978	ชาติสมาชิกลงนามปฏิญญาจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว ประกอบด้วยไทย ลาว และเวียดนาม ในวันที่ 5 มกราคม ขณะรัฐบาลเขมรแดงของกัมพูชาปฏิเสธการเข้าร่วม	กฎกติกาการใช้น้ำกำหนดว่า คณะกรรมการชั่วคราวมีหน้าที่ ส่งเสริม การพัฒนา ทรัพยากรน้ำ	แม้ไทยกับลาวและเวียดนามมีระบอบปกครองต่างกัน ทว่าต่างต้องการรักษาความสัมพันธ์ทางการทูต และต่างต้องการความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินในกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขง
1978	2 ธันวาคม เวียดนาม บุกกัมพูชา โค่นรัฐบาลเขมรแดงและจัดตั้งรัฐบาลนิยมฮานอยขึ้นในพนมเปญในวันที่ 8 มกราคม 1979	คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวระงับโครงการบนแม่น้ำสายประธาน	ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับชาติอินโดจีนตกต่ำตลอดทศวรรษ 1980, ไทยกับเวียดนามต่างสนับสนุนเขมรกลุ่มต่างๆที่ขัดแย้งกันในกัมพูชา
1987	แผนพัฒนาลุ่มน้ำฉบับปรับปรุง	หันไปเน้นโครงการเขื่อนภายในแต่ละชาติสมาชิก แต่ยังคงเป้าหมายระยะยาวที่จะสร้างเขื่อนขึ้นบนโขง	ขบวนการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมในไทยเข้มแข็งมาก เริ่มต่อต้านการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980
1989	รัฐบาลไทยอนุมัติโครงการโขง-ชี-มูล ใช้ระยะเวลาก่อสร้าง 42 ปี เมื่อแล้วเสร็จมี		ในช่วงกลางทศวรรษ 1980 เวียดนามเริ่มทำการเกษตรเชิงพาณิชย์ในพื้นที่ปากแม่น้ำโขง การดึงน้ำไปใช้เพื่อชลประทานในฤดู

	แผนจะผันน้ำจาก แม่น้ำโขงปีละ 6,580 ล้านลูกบาศก์เมตร		แล้งก่อปัญหาหน้าเค็มหนุน เวียดนามจึงเกรงว่า โครงการการ ผันน้ำของไทยจะส่งผลเสียหายต่อ พื้นที่ปากแม่น้ำ
<b>เวลา</b>	<b>เหตุการณ์</b>	<b>ความสำคัญ</b>	<b>บริบท</b>
1989	เวียดนามถอนทหาร ออกจากกัมพูชาใน เดือนกันยายน		บรรยากาศสงครามเย็นในภูมิภาค เริ่มคลี่คลาย
1991	เดือนกันยายน: เขมร สี่ฝ่ายตกลงจัดตั้งสภา สูงสุดแห่งชาติ เจ้าสี หนุ่ร้องขอให้กัมพูชา กลับเข้าร่วมใน คณะกรรมการแม่น้ำ โขง		ความขัดแย้งภายในของประเทศ กัมพูชาเริ่มคลี่คลาย
1992	ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ลง นาม "แถลงการณ์ กัวลาลัมเปอร์" เริ่มต้นการเจรจา จัดทำกรอบความ ร่วมมือแม่น้ำโขง		ภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างเข้าสู่ บรรยากาศความร่วมมือหลังยุค สงครามเย็น
1995	สี่ประเทศลงนาม "ความตกลงแม่น้ำ โขง" และจัดตั้ง คณะกรรมการ แม่น้ำโขง		ประเทศในภูมิภาคเน้นการสร้าง ความร่วมมือในกรอบต่างๆ และ การบูรณาการ เช่น การเตรียมเข้า เป็นสมาชิกอาเซียน

แหล่งที่มา : Browder (1998) ; Browder และ Ortolano (2000) ; Makim (2002)

จากตารางข้างต้น เห็นได้ว่า กรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงมีพัฒนาการที่สัมพันธ์กับ บริบทการเมืองระหว่างประเทศของภูมิภาค กล่าวคือ คณะกรรมการแม่น้ำโขงก่อตั้งขึ้นภายใต้การ อุปถัมภ์ของสหประชาชาติในปีค.ศ.1957 ในบริบทของสงครามเย็นในภูมิภาค โดยเป็นส่วนหนึ่งของ วิเทโศบายของสหรัฐที่สนับสนุนรัฐบาลของไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามใต้ในการต่อต้านการแผ่ ขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์จีนและโซเวียต และขบวนการคอมมิวนิสต์ภายในประเทศเหล่านี้ ยุค ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงต้องยุติลงในปี 1975 เมื่อขบวนการคอมมิวนิสต์ในกัมพูชา ลาว และ เวียดนาม มีชัยชนะ และนำไปสู่การเผชิญหน้าทางทหารและทางอุดมการณ์ระหว่างเวียดนามกับไทย จนกระทั่งประเทศทั้งสองฟื้นความสัมพันธ์ทางการทูตในปี 1976 กรอบความร่วมมือนี้จึงหวนคืนมา อีกครั้ง ด้วยการก่อตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวในปี 1978 แม้ว่ารัฐบาลระบอบเขมรแดงของ กัมพูชาปฏิเสธการเข้าร่วม

หลังจากกัมพูชายุติความขัดแย้งภายในระหว่างเขมรกลุ่มต่างๆในปีค.ศ. 1991 และ แสดงความจำนงขอกลับเข้าเป็นสมาชิกในกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขง ทั้งสี่ประเทศเห็นพ้องกันในปี 1992 ที่จะฟื้นกรอบความร่วมมือนี้ท่ามกลางบรรยากาศความร่วมมือในภูมิภาคหลังสงครามเย็น และ เริ่มต้นการเจรจาจัดทำกรอบความร่วมมือฉบับใหม่ จนกระทั่งบรรลุผลในปี 1995 ในบริบทของการ สร้างบูรณาการในภูมิภาค

ในส่วนต่อไป ผู้ศึกษาจะพิจารณาความร่วมมือระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง ตอนล่าง โดยเน้นศึกษาภาคภูมิต่างๆภายใต้ธรรมนูญแม่น้ำโขง ค.ศ.1957, ปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975 และความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995

### 2.3 ความร่วมมือในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขง (ค.ศ.1957-1975)

ความร่วมมือระหว่างรัฐริมฝั่งในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ในยุคที่ ฝรั่งเศสเข้าปกครองดินแดนอินโดจีนในฐานะอาณานิคมในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยฝรั่งเศส กับสยามทำสนธิสัญญา ฝรั่งเศส-สยาม ลงวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ.1856 และฉบับลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1925 (สกุลยช หอพิบูลสุข, 2539: 60) และในค.ศ. 1949 มีการทำข้อตกลงความ ร่วมมือในหมู่รัฐริมฝั่งเป็นครั้งแรกระหว่างลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งฝรั่งเศสได้มอบสถานะเป็น

“associated states” ต่อมาในค.ศ.1954 อนุสัญญากรุงปารีส (Paris Convention) จัดตั้ง คณะกรรมการแม่น้ำโขงเฉพาะกาล (Provisional Mekong Committee) ซึ่งนับเป็นหนึ่งในสถาบัน ด้านการจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศแห่งแรกๆในโลกของประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศทั้งสาม ตกลงให้มีการเดินเรือได้โดยเสรีในลำน้ำโขง (Ratner, 2003: 65)อย่างไรก็ดี ความพยายามที่จะพัฒนา เส้นทางเดินเรือในแม่น้ำโขงเพื่อขยายการค้าไม่ประสบผลสำเร็จนักเนื่องจากข้อจำกัดด้านภูมิประเทศ และสถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคที่ไม่เอื้ออำนวย (Le Huu และ Nguyen-Duc, 2003: 3-4)

ในค.ศ.1947 สหประชาชาติจัดตั้งคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งเอเชียและตะวันออกไกล(ECAFE-Economic Commission for Asia and the Far East)<sup>24</sup> ขึ้นที่นครเซี่ยงไฮ้ ก่อนย้าย มายังกรุงเทพในค.ศ.1949 โดย ECAFE จัดตั้งสำนักงานควบคุมน้ำท่วม (Bureau of Flood Control-ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น ‘สำนักงานควบคุมน้ำท่วมและพัฒนาทรัพยากรน้ำ’-Bureau of Flood Control and Water Resources Development) มีภารกิจให้คำแนะนำและช่วยเหลือรัฐบาลต่างๆ ในเอเชียและตะวันออกไกลในเรื่องการควบคุมน้ำท่วมและปัญหาการจัดการน้ำ ในค.ศ.1952 สำนักงานแห่งนี้ตีพิมพ์ผลการศึกษาเบื้องต้นจากการสำรวจภาคสนามในประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง โดยครอบคลุมถึงการพัฒนาชลประทานและการผลิตกระแสไฟฟ้า ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการศึกษา ศักยภาพของทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขงตอนล่างอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานั้น สถานการณ์ทางการเมืองในอินโดจีนยังไม่เอื้ออำนวย ต่อการดำเนินงานการพัฒนาลุ่มน้ำ จนกระทั่งเริ่มมีความหวังเกี่ยวกับการพัฒนาแม่น้ำโขงมากขึ้น หลังจากมีการลงนามอย่างเป็นทางการในความตกลงสันติภาพเจนีวา (Geneva Peace Agreement) ในเดือนกรกฎาคม 1954 ซึ่งรับรองเอกราชของกัมพูชา ลาว และเวียดนาม ซึ่งความตกลงได้แบ่ง เวียดนามออกเป็นเวียดนามเหนือกับเวียดนามใต้<sup>25</sup>

ภายหลังการลงนามในความตกลงเจนีวา สหรัฐดำเนินนโยบายสนับสนุนรัฐเอกราช เกิดใหม่ ทั้งกัมพูชา ลาว และเวียดนามใต้ รวมทั้งประเทศไทย ในฐานะเป็นยุทธศาสตร์ในการต่อต้าน ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ในค.ศ.1955 สำนักงานฟื้นฟูที่ดินของสหรัฐอเมริกา (US Bureau of Reclamation) ศึกษาแม่น้ำโขงและออกรายงานในค.ศ. 1956 เสนอให้มีการรวบรวมข้อมูลด้านอุทก วิทยา, อุตุนิยมวิทยา, อุทกศาสตร์, ภูมิลักษณะ, การเกิดหินตะกอน, และธรณีวิทยา รวมทั้งการศึกษา ด้านการเกษตร, การประมง, การเดินเรือ, และการศึกษา

<sup>24</sup> ต่อมาในค.ศ.1974 คณะกรรมการชุดนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชีย และแปซิฟิก (ESCAP-Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)

<sup>25</sup> ความตกลงได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งในเวียดนามภายใน 2 ปีเพื่อรวมประเทศ อย่างไรก็ดี ความขัดแย้ง ภายในของเวียดนามเป็นเหตุให้ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้ โดยเวียดนามเหนือซึ่งปกครองด้วยระบบคอมมิวนิสต์ กับเวียดนามใต้ซึ่งนิยมอเมริกันยังคงแยกประเทศกันจนกระทั่งเวียดนามเหนือได้รวมชาติกับเวียดนามใต้ในค.ศ.1975

สำนักเลขาธิการของ ECAFE จัดคณะผู้เชี่ยวชาญ 7 คนลงภาคสนามในค.ศ.1956 เพื่อศึกษาศักยภาพของกลุ่มแม่น้ำโขงในด้านการผลิตไฟฟ้า, การชลประทาน, และการควบคุมน้ำท่วม ผลการศึกษาตีพิมพ์เป็นรายงานในเดือนตุลาคม 1957 ในชื่อ “Development of Water Resources in the Lower Mekong Basin” โดยเสนอให้ 4 ประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขงร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในเรื่องการเก็บข้อมูล, การวางแผน, และการพัฒนา ทั้งนี้เนื่องจากหลายโครงการขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพนั้นจะตั้งอยู่ระหว่างเขตแดนของสองประเทศ และแม้ว่าบางโครงการจะตั้งอยู่ในประเทศหนึ่ง แต่ก็จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศอื่น เพราะจะทำให้มีน้ำสำหรับการชลประทาน, การควบคุมปริมาณน้ำท่า, การผลิตกระแสไฟฟ้า, การลดการสูญเสียจากน้ำท่วม, และการเดินเรือ (Le Huu และ Nguyen-Duc, 2003: 4)

รายงานฉบับนี้เสนอโครงการเชื่อมอเนกประสงค์ 4 แห่ง คือ เชื่อมพามองกับเขื่อนเขมราฐระหว่างพรมแดนไทย-ลาว, เชื่อมคอนพะเพ็งระหว่างพรมแดนลาว-กัมพูชา, เชื่อมซัมบอร์และเขื่อนโตนเลสาบในกัมพูชา รวมทั้งเสนอให้จัดตั้งกลไกเชิงสถาบันขึ้นเพื่อรับความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินในการสำรวจศึกษาและพัฒนาโครงการเหล่านี้ โดยแนะนำให้ประเทศริมฝั่งโขงลงนามในอนุสัญญาจัดตั้งองค์การแบบถาวร อย่างไรก็ตาม ในเวลานั้น จีนไม่ได้เป็นสมาชิกสหประชาชาติ และพม่าไม่แสดงความสนใจที่จะเข้าร่วมในความร่วมมือระดับภูมิภาคนี้ (Mekong Secretariat, 1989: 10-11)

ที่ประชุมประเทศภาคีของ ECAFE มีมติรับรองรายงานฉบับนี้ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1957 และในที่ประชุมนั้น ผู้แทนของสี่ประเทศริมฝั่งออกปฏิญญาร่วมแสดงความปรารถนาให้ทั้งสี่ประเทศเดินหน้าศึกษาในรายละเอียดของโครงการต่างๆในด้านไฟฟ้าพลังน้ำ, การเดินเรือ, การชลประทาน, การระบายน้ำ, และการควบคุมน้ำท่วม ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ผู้เชี่ยวชาญจากสี่ประเทศประชุมกันที่กรุงเทพฯ เสนอให้รัฐบาลของประเทศทั้งสี่จัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงาน” ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐริมฝั่งทั้งสี่ภายใต้การอุปถัมภ์ของ ECAFE ในนามสหประชาชาติ โดยแนะนำให้แต่งตั้ง “คณะเตรียมการ” ประกอบด้วยผู้แทนจากสี่ประเทศ เพื่อพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าว และร้องขอให้สำนักเลขาธิการของ ECAFE เป็นผู้จัดทำข้อตกลง

### 2.3.1 คณะกรรมการแม่น้ำโขง

สำนักงานกิจการกฎหมายของสหประชาชาติ (the Office of Legal Affairs) ช่วยยกร่างธรรมนูญขึ้นฉบับหนึ่ง จากนั้นจึงมี “การประชุมเตรียมการ” ขึ้นที่กรุงเทพฯระหว่างวันที่ 16-18 กันยายน ค.ศ.1957 หลังจากมีการปรับแก้ร่างธรรมนูญดังกล่าว ผู้เข้าร่วมการประชุมมีมติเป็นเอกฉันท์รับรอง “ธรรมนูญคณะกรรมการประสานงานการสำรวจกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” (Statute of the Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin) ในวันที่ 17

กันยายน<sup>26</sup> นับเป็นการก่อตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงอย่างเป็นทางการ ซึ่งถือเป็นองค์การระหว่างรัฐบาล (intergovernmental agency) จัดตั้งขึ้นภายใต้การอุปถัมภ์ของสหประชาชาติ นับเป็นตัวอย่างแรกที่สหประชาชาติเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการวางแผนและการพัฒนาลุ่มแม่น้ำระหว่างประเทศ โดยสหรัฐ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ให้คำมั่นอย่างเป็นทางการที่จะให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Secretariat, 1989: 12-14)

การจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงนี้เกิดขึ้นภายใต้บริบทระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ บรรยากาศของสงครามเย็นที่กำลังก่อตัวขึ้นในภูมิภาค ในเรื่องนี้ Ratner (2003: 66) อธิบายถึงมูลเหตุจูงใจของรัฐริมฝั่งที่เข้าร่วมเป็นภาคีในความร่วมมือนี้ว่า ในช่วงเวลานั้น รัฐบาลกัมพูชาของสมเด็จพระสีหนุไม่ต้องการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐ จึงหันมาสนับสนุนแผนการจัดตั้งสถาบันระดับภูมิภาคของสหประชาชาติแห่งนี้ ขณะที่ประเทศไทยสนับสนุนแผนการนี้เพราะมีความสอดคล้องกับนโยบายของตนที่จะกระชับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองกับลาวและกัมพูชา เพื่อสกัดกั้นการขยายตัวของขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศทั้งสอง และบั่นทอนการให้การสนับสนุนแก่ขบวนการคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยเอง ขณะที่เวียดนามใต้ซึ่งสถาปนาขึ้นตามข้อตกลงเจนีวา ค.ศ.1954 ก็ต้องการสร้างความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์เพื่อสร้างความชอบธรรมแก่ระบอบปกครองของตน

ภายใต้สถานการณ์นี้ มหาอำนาจภายนอกอย่างสหรัฐเข้ามาสนับสนุนความร่วมมือนี้ ด้วยจุดประสงค์ที่จะต่อต้านคอมมิวนิสต์เช่นกัน นักประวัติศาสตร์ชาวเวียดนาม Thi Dieu (1999: 84 อ้างใน Ratner, 2003: 66) อ้างเอกสารนโยบายของกระทรวงกลาโหมสหรัฐ (US Department of Defense, 1971: 1090) ระบุว่า เจ้าหน้าที่อเมริกันดำเนินนโยบายสนับสนุนการพัฒนาแม่น้ำโขง “เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในพื้นที่ดังกล่าว และป้องกันพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขงจากอิทธิพลหรือการครอบงำของคอมมิวนิสต์” ต่อมาในค.ศ.1965 ในสุนทรพจน์ที่มหาวิทยาลัยจอห์นสฮอปกินส์ ซึ่งอธิบายถึงเหตุผลที่สหรัฐตัดสินใจที่จะเปิดในเวียดนามเหนือ ประธานาธิบดีลินดอน จอห์นสัน ประกาศที่จะให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนามูลค่า 1,000 ล้านดอลลาร์แก่โครงการแม่น้ำโขง

ธรรมนูญคณะกรรมการประสานงานการสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ซึ่งเรียกกันว่าธรรมนูญแม่น้ำโขง (Mekong Statue) นี้ เป็นเอกสารขนาดสั้นประกอบด้วยบทบัญญัติรวม 6 หมวด (Chapter) จำนวน 8 ข้อ (Article) ระบุถึงการก่อตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง, องค์ประกอบของ

<sup>26</sup> ต่อไปจะเรียกว่า “ธรรมนูญแม่น้ำโขง” หรือ “ธรรมนูญค.ศ.1957” ตามความนิยมของการเรียกอย่างไม่เป็นทางการในเอกสารภาษาอังกฤษที่ว่า “the Mekong Statue” หรือ “the 1957 Statute”

คณะกรรมการ, การจัดตั้งสำนักเลขาธิการ, หน้าที่ของคณะกรรมการ, การประชุม, และบทบัญญัติทั่วไป

คณะกรรมการแม่น้ำโขง ประกอบด้วยสมาชิกผู้มีอำนาจเต็ม 4 คนจาก 4 ประเทศภาคี คือ เวียดนามใต้, กัมพูชา, ประเทศไทย, และลาว การประชุมจะต้องมีผู้แทนจาก 4 ชาติเข้าร่วม การตัดสินใจของคณะกรรมการต้องเป็นไปโดยเสียงเอกฉันท์

การจัดโครงสร้างองค์การของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ประกอบด้วยคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ (National Mekong Committee), คณะที่ปรึกษา (Advisory Board), ผู้แทนบริหาร (“Executive Agent”), และสำนักงานเลขาธิการแม่น้ำโขง (Mekong Secretariat) ทั้งนี้ ผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ก็คือ ผู้แทนบริหาร หรือ EA ซึ่งเป็นหัวหน้าของสำนักงานเลขาธิการแม่น้ำโขง ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ผู้แทนบริหารคนแรก คือ C. Hart Schaaf สัญชาติอเมริกัน ทั้งนี้ ECAFE เป็นผู้คัดเลือกตัวผู้แทนบริหาร โดยคณะกรรมการแม่น้ำโขงเป็นผู้ยืนยันการแต่งตั้ง ผู้แทนบริหารจะได้รับทีมงานจากสำนักงานคณะกรรมการความช่วยเหลือทางวิชาการของสหประชาชาติ (United Nations Bureau of Technical Assistance Board) มีบทบาทเป็นตัวเชื่อมระหว่างคณะกรรมการแม่น้ำโขงกับสหประชาชาติ และบรรดาดองค์การชำนาญพิเศษ รวมทั้งประเทศผู้บริจาค และโครงการแบบทวีภาคีต่างๆ หน้าที่หลัก คือการระดมทุนและความช่วยเหลือทางวิชาการ (Mekong Secretariat, 1989: 20)

ในประเด็นเรื่องการจัดการน้ำ คณะกรรมการแม่น้ำโขงยึดถือหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ในการทำโครงการตามที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงเสนอนั้น (1) ต้องรักษาระดับปริมาณการไหลในแม่น้ำโขงสายประธาน โดยไม่มีการทำให้ลดลงด้วยวิธีการใดๆ ณ ตำแหน่งใดๆ (2) การผันน้ำเพื่อการชลประทานต้องใช้น้ำจากแหล่งกักเก็บในช่วงที่แม่น้ำโขงมีปริมาณน้ำมาก (Prachoom Chomchai, 1990: 9) แม้ว่าหลักการทั้งสองประการนี้ดูเป็นการจำกัดสิทธิของประเทศเหนือน้ำ โดยเฉพาะประเทศไทย ทว่าหลักการนี้ตั้งอยู่บนความเข้าใจที่ว่า จะมีการสร้างเขื่อนและอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ตลอดลำแม่น้ำโขง ซึ่งจะช่วยกักเก็บน้ำไว้ปล่อยออกมาใช้ในฤดูแล้งเพื่อการชลประทาน พร้อมกับรักษาหรือเพิ่มปริมาณการไหลต่ำสุดในแม่น้ำโขงได้ นอกจากนี้ ความต้องการใช้น้ำในยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขงยังอยู่ในระดับต่ำด้วย ดังนั้น การกำหนดกติกาเช่นนี้จึงไม่เป็นปัญหาในเวลา

ในช่วงต้นของคณะกรรมการแม่น้ำโขง มีการศึกษาและวางแผนเพื่อพัฒนาลุ่มน้ำอย่างคึกคัก นอกจากรายงานของ ECAFE ในค.ศ.1957 แล้ว ยังมีรายงานการศึกษาที่สำคัญอีก 2 ฉบับ คือ (1) รายงานปี 1958 ขององค์การความช่วยเหลือทางวิชาการของสหประชาชาติ (The United Nations’ Technical Assistance Administration-UN/TAA) ในชื่อ “Programme of

Studies and Investigations for Comprehensive Development of the Lower Mekong Basin” ซึ่งมีพลโทนอกราชการ Raymond A. Wheeler แห่งกองทัพบกสหรัฐ เป็นหัวหน้าคณะ รายงานฉบับนี้เรียกกันว่า “รายงานของวิลเลอร์” ซึ่งเน้นความสำคัญของการสำรวจข้อมูลทางเทคนิค และวิศวกรรมสำหรับการวางแผนจัดทำโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำ

(2) รายงานปี 1962 ของมูลนิธิฟอร์ด ในชื่อ “Economic and Social Aspects of Lower Mekong Development” ซึ่งมี Gilbert White อาจารย์ด้านภูมิศาสตร์ของมหาวิทยาลัย โคโลราโด ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีชื่อเสียงระดับโลกในด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นหัวหน้าคณะ “รายงานของไวท์” เสนอให้ชะลอการก่อสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสายประธาน เช่น เขื่อนผามอง โดยหันไปเน้นพัฒนาโครงการในลำน้ำสาขาก่อน เพื่อให้มีประสบการณ์มากขึ้นในการจัดการน้ำ นอกจากนี้ รายงานยังประมาณการว่า ต้องใช้เงินราว 6,000-7,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในช่วงเวลา 20 ปีในการทำโครงการบนแม่น้ำสายประธานและลำน้ำสาขา และต้องใช้เงินอีกประมาณ 14,000-21,000 ล้านดอลลาร์ในการลงทุนพัฒนาภาคการเกษตร อุตสาหกรรม การขนส่ง การสื่อสาร และการพัฒนาสังคม (Jacobs, 1995: 139)

เพราะเหตุที่ต้องใช้เงินจำนวนมากดังกล่าว ในช่วงทศวรรษ 1950-1960 การพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงจึงประสบอุปสรรคเนื่องจากประเทศภาคี ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามใต้ ไม่มีทุนภายในประเทศเพียงพอที่จะทำโครงการขนาดใหญ่ได้ นั่นหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาการสนับสนุนของนานาชาติทั้งในด้านการวางแผนและการจัดหางบประมาณในการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่บนแม่น้ำโขงสายประธาน

อย่างไรก็ดี ในช่วงทศวรรษ 1960-1970 คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีส่วนช่วยประเทศภาคีในการพัฒนาโครงการในลำน้ำสาขาหลายโครงการ ซึ่งเป็นการเลือกทำโครงการในพื้นที่ที่ปลอดภัยจากการสู้รบของสงครามเวียดนาม ดังนั้น โครงการที่ดำเนินการก่อสร้างในช่วงเวลานี้จึงอยู่ในเขตประเทศไทยและประเทศลาวทั้งหมด (Jacobs, 1995: 42) ประกอบด้วย เขื่อนน้ำพุง จังหวัดสกลนคร ซึ่งสร้างเสร็จในค.ศ. 1965, เขื่อนน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเปิดใช้ในค.ศ.1966, เขื่อนน้ำจิมในประเทศลาว ซึ่งเปิดใช้ในค.ศ. 1967 โดยขายกระแสไฟฟ้าส่วนหนึ่งให้แก่ประเทศไทย รวมทั้ง เขื่อนลำพระเพลิง จังหวัดนครราชสีมา (ค.ศ.1967), เขื่อนลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์ (ค.ศ.1968), เขื่อนลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา (ค.ศ.1969), เขื่อนเซโดนล่างในลาว (ค.ศ.1970), เขื่อนลำโดมน้อย (เขื่อนสิรินธร) จังหวัดอุบลราชธานี (ค.ศ.1971), เขื่อนน้ำตองในลาว (ค.ศ.1971), เขื่อนน้ำพรม (เขื่อนจุฬาภรณ์) จังหวัดชัยภูมิ (ค.ศ.1972), เขื่อนน้ำอูน จังหวัดสกลนคร (ค.ศ.1974)

นอกจากข้อจำกัดด้านเงินทุนทำให้การพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงมีความคืบหน้าช้า โดยเฉพาะการทำโครงการเขื่อนบนแม่น้ำสายประธาน สถานการณ์ทางการเมืองในภูมิภาคก็เป็น



อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งด้วย เมื่อถึงกลางทศวรรษ 1960 บรรดาประเทศสมาชิกของ คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงตามธรรมนูญค.ศ. 1957 (ข้อ 4) ซึ่งระบุว่า คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีหน้าที่ “ส่งเสริม ประสานงาน ให้คำแนะนำ และ ควบคุมการวางแผนและการสำรวจโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง...” นั้น ไม่ เพียงพอแก่การผลักดันให้เกิดโครงการบนแม่น้ำโขงสายหลัก จึงเสนอให้ขยายขอบเขตอำนาจนิติของ คณะกรรมการ

ที่ว่าความพยายามนี้ถูกกัมพูชาคัดค้าน เพราะเหตุของการเมืองระหว่างประเทศ กล่าวคือ ในค.ศ.1966 คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีมติให้ส่งร่างแก้ไขธรรมนูญค.ศ.1957 ให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกพิจารณา เพื่อขยายอำนาจนิติของคณะกรรมการให้รวมถึงการก่อสร้างและการดำเนินงาน โครงการเชื่อมต่อต่างๆด้วย โดยเสนอให้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการจาก “คณะกรรมการประสานงานการ วางแผนและการสำรวจแม่น้ำโขง” (the Mekong Committee for the Coordination of Planning and Investigation) เป็น “คณะกรรมการพัฒนาแม่น้ำโขง” (the Mekong Committee for Comprehensive Development) พร้อมกับแก้ไขบทบัญญัติในข้อ 4 โดยระบุให้ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ “ส่งเสริม ประสานงาน ให้คำแนะนำ และควบคุมการวางแผน, การ สำรวจ, การก่อสร้างและการดำเนินงาน โครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง และ โครงการพัฒนาอื่นๆที่เกี่ยวข้อง” (เน้นโดยผู้ศึกษา)

แม้ว่าผู้แทนของกัมพูชาในคณะกรรมการแม่น้ำโขงให้ความเห็นชอบต่อร่างแก้ไข ธรรมนูญ ค.ศ.1957 แต่รัฐบาลกัมพูชาไม่ให้สัตยาบันรับรอง ในเวลานั้น รัฐบาลของสมเด็จพระนโรดม พยายามวางตัวเป็นกลางในท่ามกลางสงครามเวียดนาม ในเดือนเมษายน 1965 สิ้นสุดความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหรัฐ ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเวียดนามใต้ก็กำลังร้าวฉาน รัฐบาลกัมพูชาไม่ ต้องการให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีอำนาจหน้าที่มากเกินไปเนื่องจากไม่ไว้วางใจทั้งบรรดาประเทศ ภาติและทั้งสหรัฐซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง นอกจากนี้ รัฐบาลกัมพูชายัง ดึงดูดผู้แทนเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการแม่น้ำโขงด้วย เพราะรู้สึกว่าการโครงการของกัมพูชาไม่ได้รับ ทุนสนับสนุนมากเท่าโครงการของประเทศอื่นๆ ซึ่งสหรัฐได้ระงับการให้ทุนแก่โครงการของกัมพูชา เพราะเห็นว่ากัมพูชามีนโยบายต่างประเทศที่ “นิยมจีน” มากเกินไป ซึ่งสวนทางกับผลประโยชน์ของ สหรัฐ ทั้งนี้ กัมพูชาต้องการเงินสำหรับโครงการเขื่อน Prek Thnot ซึ่งจะสร้างในลำน้ำสาขาของ แม่น้ำโขง หลังจากคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้ระดมทุนสนับสนุนโครงการนี้โดยการสนับสนุนของ

สหประชาชาติในค.ศ.1967<sup>27</sup> โดยสหรัฐไม่เข้าร่วมให้ความช่วยเหลือ ผู้แทนของกัมพูชาจึงกลับเข้าร่วมการประชุมกับคณะกรรมการแม่น้ำโขงอีกครั้งหนึ่ง (Browder, 1998: 49)

### 2.3.2 แผนพัฒนาลุ่มน้ำ ค.ศ.1970

ในค.ศ.1970 คณะกรรมการแม่น้ำโขงออก “แผนพัฒนาลุ่มน้ำ” (Indicative Basin Plan) แผนแม่บทที่จัดทำโดยผู้เชี่ยวชาญจาก 30 ประเทศ มีความหนา 600 หน้าฉบับนี้ วางกรอบการพัฒนาลุ่มน้ำโขงตอนล่างครอบคลุมระยะเวลา 3 ทศวรรษจนถึงปีค.ศ.2000 โดยคาดว่าเมื่อถึงสิ้นศตวรรษที่ 20 ประชากรในลุ่มน้ำจะเพิ่มขึ้นเท่าตัวเป็นประมาณ 30 ล้านคน แผนพัฒนาดังกล่าวระบุโครงการที่มีความเป็นไปได้ทั้งในลำน้ำสายประธาน ลำน้ำสาขา และกิจกรรมสนับสนุน จำนวน 180 โครงการ โดยแผนเน้นความสำคัญของการก่อสร้างเขื่อนแบบขั้นบันไดในแม่น้ำโขงสายประธาน ซึ่งมีจุดประสงค์หลักเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าและการชลประทาน (Nakayama, 1999: 295) รวมทั้งแผนการควบคุมน้ำท่วม การชลประทาน การสร้างพียงป้องกันน้ำเค็มที่ปากแม่น้ำโขงในเวียดนาม

โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน ตามแผนพัฒนาลุ่มน้ำฉบับนี้ ประกอบด้วย เขื่อนหลวงพระบางบน (กำลังผลิตติดตั้ง 1,500 เมกะวัตต์), เขื่อนผามอง (4,800 เมกะวัตต์), เขื่อนบ้านกุ่ม (900 เมกะวัตต์), เขื่อนสตึงตรง (7,200 เมกะวัตต์), เขื่อนซัมบอร์ (3,000 เมกะวัตต์) (Mekong Secretariat, 1989: 42-49) ในบรรดาโครงการเหล่านี้ เขื่อนผามองได้รับความสำคัญสูงสุด โดยมีกำหนดเริ่มการก่อสร้างในค.ศ.1983 ปิดกั้นแม่น้ำโขงบนพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับลาว อยู่ห่างจากกรุงเวียงจันทน์ไปทางเหนือ 30ก.ม. (Nakayama, 1999: 296)

ขณะที่ประเทศภาคีทั้งสี่ต้องการให้มีการก่อสร้างเขื่อนแบบขั้นบันไดเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า การผันน้ำเพื่อการชลประทาน และการควบคุมภาวะน้ำท่วม รัฐริมน้ำเหล่านี้ต่างตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกักตุนน้ำที่ชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขง ในช่วงต้นปีค.ศ.1971 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงยกย่อง “กฎบัตรน้ำของ

<sup>27</sup> โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ Prek Thnot มีกำลังผลิต 30 กิกะวัตต์/ชั่วโมง มีเป้าหมายเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าสู่กรุงพนมเปญ ป้องกันน้ำท่วม และการชลประทาน โครงการนี้ได้รับความช่วยเหลือจากออสเตรเลีย, แคนาดา, เดนมาร์ก, ฝรั่งเศส, เยอรมนีตะวันตก, อินเดีย, อิตาลี, ญี่ปุ่น, เนเธอร์แลนด์, ปากีสถาน, ฟิลิปปินส์, สหราชอาณาจักร, และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (ยูเอ็นดีพี) โดยกัมพูชาออกค่าใช้จ่ายราว 1 ใน 3 ของมูลค่าการลงทุน (Mekong Secretariat, 1989: 36) อย่างไรก็ตาม โครงการได้ถูกระงับการก่อสร้างเพราะปัญหาความมั่นคงในพื้นที่ และได้ถูกทิ้งร้างจนถึงปัจจุบัน (แหล่งที่มา: Mekong Watch <http://www.mekongwatch.org/english/country/cambodia/index.html>)

ลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” (Lower Mekong Basin Water Charter) และเอกสาร “ร่างหลักการของการวางแผนและการใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” (Draft Principles for Planning and Utilization of the Water of the Lower Mekong Basin) เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประเทศต่างๆในลุ่มน้ำ (Nakayama, 1999: 296-297) ซึ่งเป็นการเตรียมการรองรับการจัดทำโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสายประธาน ตามแผนพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง

ในค.ศ.1973 สำนักงานฟื้นฟูที่ดินของสหรัฐ (U.S. Bureau of Reclamation) จัดทำรายงานการศึกษาความเหมาะสมของโครงการผามองแล้วเสร็จ ซึ่งระบุว่าโครงการนี้ต้องใช้เงินลงทุน 2,000 ล้านดอลลาร์ โดยเขื่อนผามองจะมีความจุของอ่างเก็บน้ำ 1 แสนล้านลูกบาศก์เมตร ผลิตกระแสไฟฟ้าได้ 4,800 เมกะวัตต์<sup>28</sup> มีศักยภาพที่จะส่งน้ำชลประทานแก่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยได้ประมาณ 9.8 ล้านไร่, เพิ่มปริมาณน้ำในฤดูแล้งในแม่น้ำโขงได้ 2,000 ล้านลบ.ม., รวมทั้งช่วยป้องกันน้ำท่วม อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีการอพยพประชาชนอย่างน้อย 250,000 คน และอาจส่งผลกระทบต่อนิเวศวิทยาของแม่น้ำโขง (United States Bureau of Reclamation, 1973 อ้างใน Browder, 1998: 50) ผลการศึกษาฉบับนี้ดูจะตอกย้ำกับประเทศลุ่มแม่น้ำโขงอีกครั้งหนึ่งถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาการใช้น้ำที่ชัดเจนกว่าธรรมนูญแม่น้ำโขง ค.ศ. 1957

### 2.3.3 ปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการใช้ประโยชน์น้ำในลุ่มแม่น้ำโขง

ธรรมนูญแม่น้ำโขง ค.ศ. 1957 ในข้อ 4 (C) บัญญัติให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีหน้าที่ “ยกร่างและเสนอแนะหลักเกณฑ์ในการใช้น้ำจากแม่น้ำสายประธานเพื่อการพัฒนาทรัพยากรน้ำให้แก่รัฐบาลของประเทศภาคี” ก่อนที่จะทำโครงการใดๆในแม่น้ำสายประธาน หลังจากภาคีทุกประเทศเห็นพ้องกันในเรื่องการทำโครงการตามแผนพัฒนาลุ่มน้ำ ค.ศ.1970 คณะกรรมการแม่น้ำโขงจึงพิจารณากำหนดหลักการของการใช้น้ำ และมีการเจรจากันจนกระทั่งได้ข้อสรุป ในการประชุมครั้งที่ 68 ในเดือนมกราคม ค.ศ.1975 คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีมติรับรอง “ปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการการใช้ประโยชน์น้ำในลุ่มแม่น้ำโขง” (Joint Declaration of Principles for Utilization of the Waters of the Mekong Basin) หรือที่เรียกกันว่า ปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975

เมื่อพิจารณาปฏิญญาร่วมตามแนวคิดการจัดกรอบการอภิบาล กล่าวได้ว่า กรอบกติกาฉบับนี้กำหนดพันธกรณีของประเทศภาคีในระดับต่ำ (low obligation) กล่าวคือ เป็นเอกสารที่ไม่มีผลบังคับอย่างสนธิสัญญา หากแต่เป็นเพียงคำประกาศหลักการที่ไม่มีผลผูกพัน ไม่มีการส่งให้

<sup>28</sup> เพื่อความเข้าใจในเชิงเปรียบเทียบ เขื่อนภูมิพล ซึ่งเป็นเขื่อนขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย มีความจุอ่างเก็บน้ำ 13,500 ล้านลบ.ม. กำลังผลิตติดตั้ง 780 เมกะวัตต์

รัฐบาลของประเทศภาคีให้สัตยาบัน มีเพียงการลงนามโดยผู้แทนของชาติสมาชิกในคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Bearden, 2010: 801)<sup>29</sup>

อย่างไรก็ดี เนื่องจากประเทศปลายน้ำ โดยเฉพาะเวียดนาม ต้องการที่จะควบคุมการใช้ของประเทศไทยเหนือ (Nakayama, 1999: 297) เพื่อประกันว่าตนจะไม่ได้รับผลกระทบทางลบ ปฏิญญาร่วมจึงมีบทบัญญัติที่มีความชัดเจนในระดับสูง (high precision) ในแง่ของกฎกติกาที่ระบุถึงพฤติกรรมที่รัฐต้องทำ หรือได้รับอนุญาตให้ทำ หรือห้ามกระทำ กล่าวคือ ปฏิญญาร่วมในข้อ 10 ระบุหลักการพื้นฐานในการใช้น้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานว่า

“น้ำในแม่น้ำโขงสายประธานเป็นทรัพยากรที่ถือเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน รัฐริมฝั่งหนึ่งใดไม่มีสิทธิ์ใช้น้ำในปริมาณมากแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่ได้รับการอนุมัติล่วงหน้าจากรัฐริมฝั่งอื่นๆผ่านคณะกรรมการแม่น้ำโขง”

สาระสำคัญของปฏิญญาร่วมฉบับนี้ ก็คือ การผันน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธาน ลำน้ำสาขา และการผันน้ำภายในลุ่มน้ำ จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์จากสมาชิกทุกประเทศในคณะกรรมการแม่น้ำโขงก่อนดำเนินโครงการ

## 2.4 ความร่วมมือในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว (ค.ศ.1978-1992)

ในช่วงกลางทศวรรษ 1970 ความร่วมมือในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างสะดุดหยุดลง เนื่องจากสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาค ทั้งนี้เพราะหลังจากลาว กัมพูชา และเวียดนาม เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ในค.ศ. 1975 ประเทศทั้งสามไม่ได้แต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขง อย่างไรก็ดี เมื่อถึงปี 1978 เอสแคปจัดให้ผู้แทนรัฐบาลของไทย ลาว และเวียดนาม ลงนามในปฏิญญาร่วมฉบับใหม่ จัดตั้ง “คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว” (Interim Mekong Committee) โดยระบอบเขมรแดงของกัมพูชาไม่ได้เข้าร่วม

ด้วยเหตุที่กัมพูชาไม่ได้เข้าร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว ภารกิจของกลไกความร่วมมือนี้จึงถูกกำหนดให้มีหน้าที่ “ส่งเสริม” การพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง<sup>30</sup>

<sup>29</sup> ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ.1969 ในข้อ 11 นั้น สนธิสัญญาจะมีผลผูกพันก็ต่อเมื่อรัฐได้แสดงความยินยอมที่จะเข้าผูกพันตามสนธิสัญญา โดยแสดงออกด้วยการลงนาม (signature), การแลกเปลี่ยนตราสารจัดทำสนธิสัญญา (exchange of instruments constituting a treaty), การให้สัตยาบัน (ratification), การยอมรับ (acceptance), การให้ความเห็นชอบ (approval), หรือการภาคยานุวัติ (accession) หรือวิธีอื่นใดที่เห็นพ้องต้องกัน

บนความเข้าใจร่วมกันที่ว่า การทำโครงการเชื่อมต่างๆจำเป็นต้องระงับไว้ก่อน จนกว่าประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างจะหันกลับมาร่วมมือกันใหม่โดยพร้อมเพรียงทั้งสี่ประเทศอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ภายใต้คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวนี้ จึงไม่มีการกำหนดกฎกติกาควบคุมการใช้น้ำ

ทั้งนี้ งานหลักของคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวก็คือ การเก็บข้อมูล การฝึกอบรม การรับความช่วยเหลือในทางวิชาการและทางการเงิน และการทำโครงการที่ดำเนินการได้ภายในประเทศเดียว โดยปฏิญญาจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว ลงวันที่ 5 มกราคม 1978 ระบุไว้ว่า “คณะกรรมการชั่วคราวจะถูกแทนที่ด้วยคณะกรรมการแม่น้ำโขงเมื่อทุกชาติสมาชิกของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเดิมตัดสินใจเข้าร่วมในองค์การนี้”<sup>31</sup>

ในทศวรรษ 1980 สถานการณ์ด้านการใช้น้ำของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ไทยจัดทำโครงการอีสานเขียวในช่วงปลายทศวรรษ เพื่อพัฒนาการเกษตรในลุ่มแม่น้ำชีและแม่น้ำมูล และในค.ศ. 1989 รัฐบาลไทยในสมัยของนายกรัฐมนตรี พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ อนุมัติโครงการผันน้ำ โขง-ชี-มูล (สมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2538 : 4) โดยมีแผนจะผันน้ำเมื่อดำเนินงานเต็มโครงการจำนวน 300 ล้านลูกบาศก์เมตร/วินาที (Tawatchai และ Singh, 1996) และไทยยังมีแนวคิดที่จะทำโครงการ แม่โขง-เจ้าพระยา ซึ่งจะผันน้ำจากลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขงในเขตแดนไทย (ลำน้ำอิงหรือลำน้ำกก) ไปยังลำน้ำ่าน อันเป็นต้นธารสายหนึ่งของแม่น้ำเจ้าพระยาด้วย โดยพิจารณาที่จะผันน้ำในปริมาณ 500 ล้านลบ.ม./วิ. (Acres International และ Humphreys, 1981)

#### 2.4.1 ความพยายามฟื้นฟูความร่วมมือ

เมื่อถึงทศวรรษ 1990 บรรยากาศสงครามเย็นในภูมิภาคเริ่มคลี่คลายเมื่อเวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชาในเดือนกันยายน ค.ศ. 1989 หลังจากกองทัพเวียดนามบุกกัมพูชาในเดือนธันวาคม 1978 โคนรัฐบาลเขมรแดง และจัดตั้งรัฐบาลนิยมฮานอยขึ้นในพนมเปญเมื่อเดือนมกราคม 1979 ซึ่งในช่วงเวลานั้นความสัมพันธ์ระหว่างไทย กับเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ได้ตกต่ำตลอดทศวรรษ 1980 ทำให้งานของคณะกรรมการแม่น้ำโขงไม่มีความคืบหน้า

<sup>30</sup> ปฏิญญาร่วมแม่น้ำโขง ค.ศ.1975, ข้อ 4 : The Committee shall promote the development of the water resources of the lower Mekong Basin...”

<sup>31</sup> ปฏิญญาร่วมแม่น้ำโขง ค.ศ.1975, ข้อ 3 : The present Committee will be succeeded by the Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin once all members of the latter Committee have decided to participate in that organization.

เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1991 กลุ่มเขมรสีฝ้ายพบหารือกันที่พญา และตกลงกันจัดตั้งสภาสูงสุดแห่งชาติ (Supreme National Council-SNC) ผู้นำของเอสเอ็นซี คือ เจ้าสีหนุ (Prince Sihanouk) ร้องขอให้กัมพูชากลับเข้าร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขง<sup>32</sup> ในเดือนกันยายน ผู้แทนชาติสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวจึงจัดประชุมเตรียมการเพื่อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขงอีกครั้ง การฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขงจะเป็นการนำกฏกติกาการใช้น้ำของธรรมนูญแม่น้ำโขง ค.ศ. 1957 ที่ให้อำนาจควบคุมการวางแผนโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำแก่คณะกรรมการแม่น้ำโขง และกฏกติกาของปฏิญญาร่วม ค.ศ. 1975 ที่เรียกร้อง “เสียงเอกฉันท์” ของสี่ชาติสมาชิกในการให้ความเห็นชอบแก่โครงการเขื่อนและโครงการผันน้ำ ทั้งในแม่น้ำโขงสายประธานและบรรดาลำน้ำสาขาซึ่งอยู่ภายในดินแดนของรัฐภาคี กลับมาใช้อีกครั้ง (Browder, 1998: 101)

ในการประชุมครั้งนั้น ผู้แทนของ 3 ชาติสมาชิก และผู้แทนกัมพูชา พิจารณาร่างปฏิญญาเพื่อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขง และตกลงให้มีพิธีลงนามในวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991 และเห็นพ้องกันให้จัดการประชุมคณะกรรมการแม่น้ำโขง ครั้งที่ 70 ในคราวเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประชุม ฝ่ายไทยตระหนักว่า การฟื้นกฏกติกาของคณะกรรมการแม่น้ำโขงจะเปิดทางให้ประเทศอื่นมีอำนาจยับยั้งโครงการต่างๆของตน ประเทศไทยจึงเรียกร้องให้มีการสร้างกฏกติกาชุดใหม่ก่อนที่จะฟื้นกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขง ท่าที่ดังกล่าวของไทยสวนทางกับความต้องการของอีกสามชาติสมาชิก กล่าวคือ ในขณะที่เวียดนาม กัมพูชา และลาว ต้องการให้คงกฏกติกาส่วนใหญ่ของปฏิญญาร่วม ค.ศ. 1975 ไว้ต่อไป ทว่าประเทศไทยต้องการให้ยกเลิกกฏกติกาดังกล่าว (Browder, 1998: 156)

ความต้องการที่สวนทางกันนี้เกิดจากสถานการณ์ด้านการพัฒนาทรัพยากรน้ำ และความต้องการใช้น้ำที่แตกต่างกัน บรรดารัฐริมฝั่งมีการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงในลักษณะที่ต่างกัน และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดกับแม่น้ำโขงจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามในระดับที่ไม่เท่ากัน การใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ต่างกันนี้ อาจพิจารณาได้จากหลายปัจจัย ปัจจัยประการหนึ่ง คือ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือ พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า แต่ละประเทศมีอาณาบริเวณที่ตั้งอยู่ภายในลุ่มน้ำไม่เท่ากันเมื่อเทียบกับสัดส่วนของพื้นที่ประเทศ และอีกประการหนึ่ง คือ พิจารณาจากความสำคัญของแม่น้ำที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศ

<sup>32</sup> ต่อมาในเดือนตุลาคม ประเทศกัมพูชาได้บรรลุถึงความปรองดองภายในชาติ ด้วยการลงนามข้อตกลงสันติภาพ (Cambodian Peace Agreement) ที่กรุงปารีส

ในด้านลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประเทศไทยมีอาณาบริเวณในลุ่มแม่น้ำโขงคิดเป็น 36% ของพื้นที่ประเทศ, ลาว 97%, กัมพูชา 86%, และเวียดนาม 20% (Backer, 2007) ซึ่งเห็นได้ว่า พื้นที่ส่วนใหญ่ของลาวกับกัมพูชา ตั้งอยู่ภายในลุ่มแม่น้ำโขง สำหรับเวียดนามนั้น แม้ว่าพื้นที่ลุ่มน้ำโขงครอบคลุมบริเวณเฉพาะทางภาคใต้ของประเทศ ทว่าอาณาบริเวณดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของเวียดนาม

เวียดนามเริ่มดำเนินนโยบายการเกษตรเพื่อการตลาดตั้งแต่กลางทศวรรษ 1980 ซึ่งทำให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้นในบริเวณปากแม่น้ำโขง (Mekong Delta)<sup>33</sup> จึงมีการใช้น้ำเพื่อการชลประทานในฤดูแล้งเพิ่มขึ้น จนกระทั่งปริมาณน้ำที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอตอบสนองความต้องการใช้น้ำในฤดูแล้ง แม้ปริมาณการไหลในฤดูแล้งของแม่น้ำโขงที่ไปถึงดินดอนปากแม่น้ำมีประมาณ 2,000 ลบ.ม./วิ. แต่เวียดนามจำเป็นต้องใช้น้ำอย่างน้อย 1,500 ลบ.ม./วิ. ในการผลักดันน้ำเค็มที่หนุนขึ้นมาจากทะเลจีนใต้ ในช่วงฤดูแล้ง ซึ่งตกราวต้นเดือนมีนาคมถึงพฤษภาคมนั้น ภาวะน้ำเค็มหนุนส่งผลอย่างรุนแรงต่อพื้นที่เกษตรราว 12.5 ล้านไร่ และก่อปัญหาการขาดแคลนน้ำดื่มมาใช้ (World Bank, 1996: 78) อีกทั้งยังจำเป็นที่จะต้องใช้น้ำจากแม่น้ำโขงในการหล่อเลี้ยงพื้นที่ชลประทานในเขตดินดอนปากแม่น้ำในช่วงฤดูแล้งประมาณ 1,600-2,000 ลบ.ม./วิ. (Hiebert, 1991) ดังนั้น หากประเทศเหนือน้ำดึงน้ำไปใช้ในฤดูแล้งก็จะส่งผลกระทบต่อดินดอนปากแม่น้ำโขง

สำหรับประเทศไทย ดังได้กล่าวแล้วว่า เมื่อถึงทศวรรษ 1990 ไทยพิจารณาที่จะทำโครงการผันน้ำภายในลุ่มน้ำ โขง-ชี-มูล ซึ่งเป็นหัวใจหลักของโครงการน้ำพระทัยจากในหลวง หรือโครงการอีสานเขียว ซึ่งกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำรายงานการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดนี้มาตั้งแต่ค.ศ.1987 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาแหล่งน้ำในลุ่มน้ำมูลและชี และหาเส้นทางที่จะนำน้ำจากแม่น้ำโขงมาใช้แก้ปัญหาขาดแคลนน้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่อมา รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ มีมติเห็นชอบในหลักการต่อโครงการนี้เมื่อคราวการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจรที่จังหวัดขอนแก่นในวันที่ 8 เมษายน 1989

โครงการโขง-ชี-มูล กำหนดที่จะใช้ระยะเวลาในการพัฒนานานถึง 42 ปี โดยแบ่งการพัฒนาเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ใช้เวลา 9 ปี (ค.ศ.1992- ค.ศ.2000) โดยจะผันน้ำจากแม่น้ำโขงปีละ 3,000 ล้านลูกบาศก์เมตร (สกุลยุษ หอพิบูลสุข, 2539: 11) ทั้งนี้ ในเฟสแรกนั้นไทยมีแผนจะ

<sup>33</sup> พื้นที่ดินดอนปากแม่น้ำโขงมีสัดส่วนเป็น 12% ของพื้นที่บกของเวียดนาม (3.9 ล้านเฮกแตร์ หรือกว่า 24 ล้านไร่) มีประชากรในเขตนี้ประมาณ 17 ล้านคน หรือราว 20% ของประชากรเวียดนาม

ผิวน้ำราว 90 ลบ.ม./วิ.จากแม่น้ำโขงในประมาณปี 2005 และจะเพิ่มปริมาณการผิวน้ำเป็นประมาณ 300 ลบ.ม./วิ.ในเฟสต่อไป (Malee Traisawasdichai, 1994) คาดว่าในระยะแรกของโครงการจะสามารถจ่ายน้ำชลประทานไปยังพื้นที่เกษตรกรรมได้ราว 500,000 เฮกตาร์ หรือราว 3,125,000 ไร่ (Tawatchai Tingsanchali และ Singh, 1996: 20-29)

ระยะที่ 2 ใช้เวลา 16 ปี (ค.ศ.2001- ค.ศ.2016) คาดว่าจะผิวน้ำจากแม่น้ำโขงปีละ 2,960 ล้านลูกบาศก์เมตร และระยะที่ 3 ใช้เวลา 17 ปี (ค.ศ.2017- ค.ศ.2033) คาดว่าจะผิวน้ำจากแม่น้ำโขงเพิ่มขึ้นอีกปีละ 620 ล้านลูกบาศก์เมตร ทั้งนี้ คาดว่า เมื่อโครงการในระยะนี้แล้วเสร็จจะมีการผิวน้ำจากแม่น้ำโขงรวมทั้งสิ้นปีละ 6,580 ล้านลูกบาศก์เมตร (สกลุข หอพิบูลสุข, 2539: 12)

ในช่วงที่มีการเสนอโครงการนี้ในยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวนั้น เจ้าหน้าที่ของไทยยืนยันกรณว่า โครงการนี้ไม่จำเป็นต้องผ่านการทบทวนร่วมกันของประเทศสมาชิก เนื่องจากกฏกติกาในยุคนั้นไม่ได้ระบุข้อกำหนดนี้ (Molle, Floch, Buapan และ Blake, 2009: 259-260 ; Ratner, 2003: 67)

ขณะเดียวกัน นับแต่ต้นทศวรรษ 1980 ประเทศไทย โดยกรมชลประทาน ได้ศึกษาความเป็นไปได้ที่จะผิวน้ำข้ามลุ่มน้ำจากแม่น้ำโขงมายังลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา (Acres International และ Humphrey, 1981) เนื่องจากลุ่มน้ำเจ้าพระยามักขาดแคลนน้ำเพื่อการเพาะปลูกในฤดูแล้ง ขณะที่กรุงเทพและเมืองอุตสาหกรรมก็มีความต้องการใช้น้ำเพิ่มมากขึ้น แนวคิดที่จะผิวน้ำในโครงการแม่โขง-เจ้าพระยานี้ เสนอว่า ไทยสามารถผิวน้ำได้จากแหล่งต่างๆอย่างน้อย 1 ใน 3 แหล่งต่อไปนี้ คือ ผิวน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานโดยตรง และผิวน้ำจากลำน้ำกก หรือลำน้ำอิง ซึ่งเป็นสาขาของแม่น้ำโขง จากนั้น น้ำจากลำน้ำกกหรือลำน้ำอิงจะถูกผันข้ามไปยังแม่น้ำน่าน หรือแม่น้ำยม ซึ่งเป็นต้นแควของแม่น้ำเจ้าพระยา ปัจจุบัน แม่น้ำน่านมีอ่างเก็บน้ำเขื่อนสิริกิติ์ ที่สามารถบริหารจัดการน้ำที่ผันจากแม่น้ำโขงได้ และกรมชลประทานเสนอให้สร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นในแม่น้ำยม ซึ่งอาจใช้เก็บกักน้ำที่ผันมาจากลุ่มแม่น้ำโขงอีกแห่งหนึ่ง

แนวคิดที่จะผิวน้ำจากลุ่มแม่น้ำโขงมายังลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ริเริ่มศึกษาโดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตั้งแต่ประมาณค.ศ.1979 ในชื่อโครงการผิวน้ำกก-อิง-ยม-น่าน<sup>34</sup> ต่อมาในค.ศ.1989 กรมชลประทานรับโอนโครงการนี้มาอยู่ในความรับผิดชอบ โดยแยกการผิวน้ำในส่วนของแม่น้ำยมออกต่างหาก เนื่องจากโครงการสร้างเขื่อนแก่งเสือเต้นเพื่อปิดกั้นลำน้ำยมถูกต่อต้าน

<sup>34</sup> ลำน้ำกก และลำน้ำอิง เป็นลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขง ลำน้ำยม และลำน้ำน่าน เป็นลำน้ำสาขาของแม่น้ำเจ้าพระยา



จากประชาชนในพื้นที่ และเรียกชื่อใหม่ว่า โครงการก ก อิง น่าน ซึ่งเป็นการแบ่งโครงการก ก อิง ยม น่าน เดิม ออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย โครงการเขื่อนแก่งเสือเต้น กับโครงการผันน้ำ ก ก อิง น่าน

จากนั้น ในค.ศ.1992 กรมชลประทานลงมือศึกษาโครงการก ก อิง น่าน ในเบื้องต้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในระยะยาวของกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา โดยจะผันน้ำประมาณปีละ 2,000 ล้านลูกบาศก์เมตรจากลำน้ำกกและลำน้ำอิง ผ่านลุ่มน้ำน่าน ไปเติมให้กับอ่างเก็บน้ำของเขื่อนสิริกิติ์ที่ปิดกั้นแม่น้ำน่าน (มนตรี จันทวงศ์, มาลัย สัญญา, อัญชลี มณีโรจน์, บ.ก. , 2546)

ทั้งนี้ ทางชาวไทยถือว่า โครงการนี้ถือเป็นการผันน้ำภายในประเทศ แต่ในแง่ของภูมิศาสตร์นั้น การผันน้ำจากลำน้ำสาขาของลำน้ำระหว่างประเทศอาจส่งผลกระทบต่อรัฐปลายน้ำได้ เช่นเดียวกับการผันน้ำจากแม่น้ำสายประธาน

สำหรับประเทศลาว มีการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงและลำน้ำสาขาในด้านการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ<sup>35</sup> การคมนาคมขนส่ง และการประมง ทั้งนี้ ลาวมีการขนส่งสินค้าทางเรือในแม่น้ำโขงประมาณปีละ 4,000 ตัน และการค้าต่างประเทศราว 2 ใน 3 หรือประมาณปีละ 150,000 ตันเป็นการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยข้ามแม่น้ำโขง (Hiebert, 1991)

ขณะเดียวกัน การประมงจัดเป็นพื้นฐานเศรษฐกิจสำคัญสำหรับเศรษฐกิจครัวเรือนประชากรของลาวกว่าครึ่งทำการประมง ซึ่งก่อให้เกิดรายได้ถึงร้อยละ 20 ของรายได้ครัวเรือนโดยรวม โดยเฉพาะในภาคใต้ของลาว มีการพึ่งพาแม่น้ำโขงสูงมาก ครัวเรือนร้อยละ 80 ทำการประมง นอกจากมูลค่าทางเศรษฐกิจแล้ว การประมงในลุ่มแม่น้ำโขงในลาว ยังช่วยให้ชาวลาวยังมีความมั่นคงทางอาหารและโภชนาการด้วย (คณะกรรมการแม่น้ำโขง, 2553) ดังนั้น ผลประโยชน์หลักเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำ ซึ่งลาวมีความวิตกกังวลผลกระทบจากการใช้น้ำของรัฐริมฝั่งอื่นๆ โดยเฉพาะไทย ก็คือ ผลต่อการเดินเรือและการทำประมง โดยเฉพาะในฤดูแล้ง

ประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว Saykham<sup>36</sup> กล่าวถึงความกังวลของประเทศลาวต่อโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายประธานที่จะมีขึ้นในอนาคต ว่า ลาวต้องการให้รักษาระดับน้ำให้เท่ากับปริมาณการไหลของแม่น้ำโขงตามธรรมชาติ เพื่อให้ประชาชนลาว

<sup>35</sup> ลาวมีศักยภาพสูงมากในการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ ในทศวรรษ 1990 รัฐบาลลาวมีนโยบายทำให้ประเทศมีสถานะเป็นเหมือน “คูเวตแห่งอินโดจีน” โดยผลิตไฟฟ้าพลังน้ำขายให้แก่ประเทศไทย ในช่วงปลายปี 1992 รัฐบาลลาวกับไทยได้ลงนามบันทึกความเข้าใจที่จะรับซื้อไฟฟ้าจากลาวเพิ่มขึ้น 1,5000 เมกะวัตต์ภายในปี 2000 ทั้งนี้ ลาวได้ส่งออกไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำงึม ใกล้กับกรุงเวียงจันทน์ จำนวน 150 เมกะวัตต์ และเขื่อนเซเซตทางภาคใต้ของลาว จำนวน 45 เมกะวัตต์ (Browder. 1998: 81)

<sup>36</sup> ไม่ปรากฏนามสกุลของเจ้าหน้าที่ลาวผู้นี้ในรายงานข่าว

สามารถเดินเรือได้ตลอดไป "บรรดาเมืองใหญ่ๆของลาว ตั้งแต่ห้วยทราย หลวงพระบาง เวียงจันทน์ สะหวันนะเขต จนถึงปากเซ ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำโขง ชาวลาวใช้แม่น้ำโขงในการเดินเรือกันมาก เดินทางจากเมืองสู่เมืองโดยทางแม่น้ำ เนื่องจากเราเป็นประเทศไม่มีทางออกทะเล และการขนส่งทางบกก็ยังขาดการพัฒนา แม่น้ำโขงจึงมีความสำคัญต่อการเดินเรือ (Malee Traisawasdichai, 1995)

ในกรณีของกัมพูชา การพัฒนาใดๆในกลุ่มน้ำจะส่งผลกระทบต่ออุทกวิทยาและนิเวศวิทยาของพื้นที่ชุ่มน้ำที่เชื่อมโยงกับแม่น้ำโขง เช่น ในกรณีของทะเลสาบเขมร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแม่น้ำโขงสายประธาน ปริมาณน้ำท่วมในทะเลสาบเขมรประมาณ 60% มาจากแม่น้ำโขง ระดับน้ำในทะเลสาบขึ้นกับระดับน้ำของแม่น้ำโขงสายประธาน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของปริมาณน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน จะส่งผลโดยตรงต่อภาวะน้ำท่วมในทะเลสาบเขมร ทั้งนี้ ทะเลสาบเขมรเป็นระบบนิเวศซึ่งเป็นแหล่งผลิตอาหารตามธรรมชาติ และการทำประมง รวมถึงการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ หากมีการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ เชื้อเพลิงจะกั้นขวางการอพยพของปลาในแม่น้ำโขงเข้าสู่ทะเลสาบ อันเป็นแหล่งวางไข่และเจริญเติบโตของปลา (Sarkkula, Keskinen, Koponen, Kumm, Richey, และ Varis, 2009)

กัมพูชาแสดงความวิตกต่อการทำโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงของประเทศเพื่อนบ้าน รัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม และรองประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติกัมพูชา Dr. Mok Mareth กล่าวว่า "เนื่องจากกัมพูชากับเวียดนามเป็นประเทศปลายน้ำ เราจะได้รับผลกระทบทางลบทุกอย่างจากโครงการทางเหนือ" ความกังวลนี้เป็นผลจากโครงการผันน้ำ โขง-ซี-มูล ของไทย เลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติกัมพูชา Sin Niny กล่าวว่า "หากไม่มีการควบคุมอย่างจริงจัง และการศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้าน โครงการซึ่งจะมีการสร้างเขื่อนนับสิบแห่งนี้อาจส่งผลกระทบต่อลุ่มน้ำตอนล่าง กัมพูชาจะสูญเสียทรัพยากรสัตว์น้ำจำนวนมาก ระดับน้ำที่เปลี่ยนแปลงไปของแม่น้ำโขงสายประธานเนื่องจากเขื่อนขนาดใหญ่และการผันน้ำจะกระทบต่อสภาพแวดล้อมของทะเลสาบเขมรอย่างแน่นอน" (Malee Traisawasdichai, 1995)

สถานการณ์ด้านทรัพยากรน้ำ และความต้องการใช้น้ำที่แตกต่างกันนี้เอง ส่งผลให้ชาติสมาชิกกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงมีจุดยืนที่แตกต่างกันเกี่ยวกับกฎกติกาที่จะใช้กำกับพฤติกรรมของรัฐบาลผู้ฝักใฝ่ในการใช้น้ำ และในการจัดสรรน้ำ เมื่อถึงกำหนดพิธีลงนามปฏิญญาเพื่อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขง ปรากฏว่า ในการประชุมวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991 ชาติสมาชิกไม่สามารถลงนามในปฏิญญาดังกล่าวได้ เนื่องจากไทยเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎกติกาใหม่ ทำให้ความ

พยายามของประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างที่จะฟื้นฟูคณะกรรมการแม่น้ำโขงต้องสะดุดหยุดลง และเกิดความบาดหมางในหมู่ชาติสมาชิก<sup>37</sup>

#### 2.4.2 การเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995

เมื่อสถานการณ์ดูจะไม่เป็นผลดีต่อกรอบความร่วมมือนี้ ในเดือนตุลาคม 1992 ยูเอ็นดีพี เอเชียชาติสมาชิก 4 ประเทศหาหรืออย่างไม่เป็นทางการที่ฮ่องกง โดยมี Krishan Sing ผู้ช่วยผู้บริหารและผู้อำนวยการของยูเอ็นดีพีประจำภาคพื้นเอเชีย-แปซิฟิก เป็นประธานการประชุม โดยยูเอ็นดีพีเสนอตัวเป็นผู้ไกล่เกลี่ย (mediator) ในการเจรจา รวมทั้งให้การสนับสนุนด้านการเงินและการจัดการประชุมตลอดการเจรจา ซึ่งช่วยขจัดความจำเป็นที่สำนักเลขาธิการแม่น้ำโขงจะเข้ามาเกี่ยวข้อง

ในการประชุมที่ฮ่องกง ยูเอ็นดีพีนำเสนอแผนงานปี 1993 ซึ่งจะใช้ในการขอเงินสนับสนุนจากประเทศผู้บริจาค และที่ประชุมยอมรับการเข้าร่วมในกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงของกัมพูชาในทางพฤตินัย รวมทั้งสี่ชาติสมาชิกตอบตกลงที่จะเข้าร่วมประชุมหารือกับประเทศผู้บริจาคที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในวันที่ 17-18 ธันวาคม 1992 เพื่อรับรองแผนงานสำหรับปี 1993 ขณะเดียวกัน ทั้งสี่ประเทศเห็นพ้องกันที่จะไม่เชิญจีนกับพม่าเข้าร่วมการเจรจา แต่ยินดีรับเข้าเป็นสมาชิกเมื่อมีกรอบความร่วมมือฉบับใหม่แล้ว

ก่อนพบหารือกับประเทศผู้บริจาค ผู้แทนของไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม รวมทั้งยูเอ็นดีพี หารือกันในวันที่ 15-16 ธันวาคม 1992 เพื่อจัดเตรียมร่างแถลงการณ์ร่วม (joint communiqué) โดยมีเนื้อหาแสดงเจตจำนงที่จะคงกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงไว้ต่อไป เมื่อถึงการประชุมในช่วงวันที่ 17-18 ธันวาคม ทั้งสี่ประเทศลงนามในแถลงการณ์กัวลาลัมเปอร์ (Kuala Lumpur Communiqué) ย้ำถึงเจตนาที่จะร่วมมือกันเพื่อใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขง, รับรองแผนงานปี 1993 และตกลงกันจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเจรจาข้อตกลงฉบับใหม่ภายใต้ความอุปถัมภ์ของยูเอ็นดีพี รวมทั้งรับรอง “แนวทางสำหรับคณะทำงานเจรจากรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงในอนาคต” โดยกำหนดให้เริ่มเจรจาในเดือนมกราคม 1993 และเห็นชอบให้ยูเอ็นดีพีแต่งตั้งที่ปรึกษาอาวุโส (Senior Advisor) เพื่อสนับสนุนการเจรจา

ทั้งนี้ ระหว่างการประชุม หัวหน้าคณะผู้แทนเจรจาของกัมพูชา นายอิง เกียต (Ing Kiet) แถลงกับบรรดาผู้บริจาคว่า กัมพูชาต้องการความช่วยเหลือจากนานาชาติเพื่อฟื้นฟูประเทศหลังยุคระบอบเขมรแดง (ค.ศ. 1975-1979) ขณะที่เจ้าหน้าที่อาวุโสของลาวผู้หนึ่งกล่าวว่าในทำนองเดียวกัน

<sup>37</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับความพยายามที่จะฟื้นฟูคณะกรรมการแม่น้ำโขง จะได้กล่าวถึงต่อไป โดยชี้ถึงการเคลื่อนไหวของไทยในการผลักดันให้แก๊งกฏกติกาของกรอบความร่วมมือนี้ จนประสบผลสำเร็จ และเกิดกฏกติกาชุดใหม่ภายใต้กลไกความร่วมมือในคณะกรรมการแม่น้ำโขง

ถึงเหตุผลที่ลาวต้องการร่วมมือในกรอบกติกาที่ว่า ลาวเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการพัฒนาน้อยที่สุดในโลก ความร่วมมือแม่น้ำโขงจะเป็นประโยชน์แก่ลาวในแง่ของความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Browder, 1998: 144-145)

เมื่อถึงต้นปี 1993 คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติของแต่ละประเทศแต่งตั้งคณะทำงานแม่น้ำโขง (Mekong Working Group-MWGs) ของตนจากกระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานด้านทรัพยากรน้ำ เพื่อให้เป็นผู้แทนเจรจา ในส่วนของประเทศไทยนั้น รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย มีมติคณะรัฐมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 26 มกราคม ค.ศ.1993 มอบนโยบายในการเจรจาจัดทำกรอบความร่วมมือในกลุ่มแม่น้ำโขงฉบับใหม่ว่า "ต้องไม่มีข้อกำหนดที่ทำให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะเสียเปรียบ และต้องมีอิสระในการพัฒนาแหล่งน้ำของประเทศไทย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ" (กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน, 2538)

การเจรจาครั้งแรก ('MWG-I meeting') เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 4-5 กุมภาพันธ์ 1993 ที่กรุงฮานอย ที่ประชุมได้รับรองแถลงการณ์กัวลาลัมเปอร์อย่างเป็นทางการ ขณะที่ยูเอ็นตีพิมพ์ว่าจาง George E. Radosovich ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายน้ำระหว่างประเทศจากมหาวิทยาลัยโคโลราโดสเตท เป็นที่ปรึกษาอาวุโส โดยกำหนดคร่าวร่างข้อตกลงให้แล้วเสร็จภายในปี 1993

หากแต่การณ์ไม่ได้ง่ายอย่างที่ทุกฝ่ายเข้าใจ การเจรจากินเวลานานกว่า 2 ปีก่อนที่จะมีการลงนามในความตกลงฉบับใหม่ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1995 เหตุเพราะว่าข้อตกลงฉบับใหม่นี้จัดเป็นสนธิสัญญาเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ แผนการใช้น้ำของประเทศเหนือน้ำย่อมสร้างความวิตกกังวลถึงผลกระทบต่อประเทศปลายน้ำ ดังนั้น ประเด็นปัญหาที่ว่า ควรสร้างกฎกติกาในการจัดสรรน้ำอย่างไรจึงจะเป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่าย จึงกลายเป็นโจทย์หลักของการเจรจา ทั้งนี้ เนื่องจากแต่ละประเทศมีผลประโยชน์ในเรื่องทรัพยากรน้ำที่แตกต่างกัน ผลประโยชน์ที่แตกต่างกันนี้ส่งผลต่อจุดยืนในการเจรจาของแต่ละฝ่าย

ในฐานะประเทศปลายน้ำ เวียดนามต้องการรักษาปริมาณการไหลของน้ำในแม่น้ำโขงที่ไหลไปยังดินดอนปากแม่น้ำในฤดูแล้งให้คงไว้ในระดับเดิม เพื่อผลักดันภาวะน้ำเค็มหนุน และจัดหาน้ำสำหรับการเกษตร ดังนั้น เวียดนามจึงต้องการให้สถาบันของแม่น้ำโขงมีอำนาจควบคุมการใช้น้ำ เช่น การมีกฎกติกาที่ระบุถึงการทำข้อตกลงก่อนการใช้น้ำของชาติสมาชิก ขณะที่ไทยซึ่งเป็นประเทศเหนือน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างต้องการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำโขง โดยเฉพาะโครงการผันน้ำภายในลุ่มน้ำ และโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ไทยจึงต้องการหลีกเลี่ยงกฎกติกาที่จะควบคุมการใช้น้ำของตน และเห็นว่า การกำหนดให้มีการทำข้อตกลงก่อนการใช้น้ำ เป็นการละเมิดอธิปไตยของไทย (Supaporn Kanwerayothin, 1992) สำหรับลาวนั้นให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกกับการเดินเรือในแม่น้ำโขง เนื่องจากประเทศลาวไม่มีทางออกทะเลและการคมนาคมทางบกยังไม่ได้รับการพัฒนา

ดังนั้น การรักษาระดับการไหลของน้ำในฤดูแล้งจึงเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับลาว ขณะที่กัมพูชามีความวิตกเกี่ยวกับผลของการใช้น้ำของประเทศเพื่อนบ้านที่จะมีต่อทะเลสาบเขมร ซึ่งเป็นแหล่งอาชีพประมงที่สำคัญ (Browder, 1998: 157-160)

ด้วยแรงจูงใจที่แตกต่างกันดังกล่าว จึงนำไปสู่โจทย์หลักของการจัดการการใช้น้ำในแม่น้ำโขงที่ว่า ทำอย่างไรรัฐริมฝั่งจึงจะสามารถจัดสรรน้ำในลักษณะที่ไม่ทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ ซึ่งหากไม่มีการประสานนโยบายความร่วมมือ (coordination) ก็เป็นไปได้ว่า รัฐเพื่อนบ้านจะผันน้ำไปใช้ในปริมาณมาก จนกระทั่งรัฐปลายน้ำสูญเสียโอกาสที่จะใช้น้ำ

ภายใต้สถานการณ์ที่ปราศจากความร่วมมือดังกล่าว รัฐเพื่อนบ้านจะแสวงประโยชน์จากการใช้น้ำ โดยกระจายต้นทุนหรือความเสี่ยงไปให้รัฐปลายน้ำเป็นฝ่ายแบกรับผลกระทบ ซึ่งจัดเป็นปัญหาที่เรียกว่า “การก่อผลกระทบต่อภายนอกแบบอสมมาตรของน้ำต่อรัฐปลายน้ำ” (upstream-downstream asymmetrically distributed externalities) (Bernauer, 2002) ทั้งนี้จากประสบการณ์ของการจัดการลำน้ำระหว่างประเทศในหลายกรณี ในการประสานนโยบายความร่วมมือนั้น บรรดารัฐริมฝั่งมักจัดทำข้อตกลงขึ้นเพื่อจัดการลำน้ำระหว่างประเทศร่วมกัน รูปแบบหนึ่งของข้อตกลงที่พบเห็นได้ในหลายกรณีคือ สนธิสัญญาว่าด้วยปริมาณน้ำ (water quantity treaty) ซึ่งเน้นบทบัญญัติในเรื่องการจัดสรรน้ำในหมู่รัฐภาคี หรือระบุเป้าหมายที่จะรักษาปริมาณการไหลของน้ำในแม่น้ำ (Tir และ Ackerman, 2009)

กล่าวสำหรับกรณีแม่น้ำโขง ตามคำให้สัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ด้านทรัพยากรน้ำผู้หนึ่งของไทยในเดือนเมษายน ค.ศ. 1996 นั้น ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ประเด็นเรื่องการจัดสรรน้ำกลายเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากขึ้น (Browder, 1998: 132) ทำให้รัฐภาคีในกรอบกติกาแม่น้ำโขงอันประกอบด้วยประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม หันมาเน้นการจัดทำสนธิสัญญาที่มุ่งจัดการแม่น้ำในแง่ของปริมาณน้ำเป็นด้านหลัก ดังปรากฏในบทบัญญัติของความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995<sup>38</sup>

เนื่องจากปัญหาเรื่องการใช้้ำของรัฐริมฝั่งมีลักษณะเป็นเกมศูนย์ (zero-sum game) กล่าวคือ การผันน้ำเพื่อการชลประทานของรัฐหนึ่งย่อมลดปริมาณน้ำที่รัฐริมฝั่งอื่นๆจะมีใช้ ทั้งนี้เพราะแม้ว่าน้ำในแม่น้ำเป็นทรัพยากรหมุนเวียน แต่ปริมาณน้ำก็มีจำกัดในแต่ละช่วงเวลาของรอบปี โดยเฉพาะในฤดูแล้ง ลักษณะปัญหาของการใช้ประโยชน์แม่น้ำดังกล่าวนี้ ทำให้การเจรจาเพื่อจัดทำ

<sup>38</sup> ในช่วงเวลาก่อนหน้านั้น กลุ่มประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนพัฒนาลุ่มน้ำ เพื่อจัดทำโครงการเขื่อนขนาดใหญ่บนแม่น้ำโขงสายประธาน แต่ความสนใจนี้ได้ลดน้อยลงหลังมีการประเมินความเหมาะสมของโครงการ พบว่าโครงการเหล่านั้นจะก่อผลกระทบทางสังคม ซึ่งต้องมีการอพยพประชาชนจำนวนมาก

ข้อตกลงในการจัดสรรน้ำไม่อาจบรรลุผลสำเร็จโดยง่าย เนื่องจากการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้สถานการณ์ของความขัดแย้งเกี่ยวกับการกระจายผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ (distributional conflict) ซึ่งบรรดารัฐริมฝั่งต่างพยายามต่อรองเพื่อให้ตนเป็นฝ่ายที่ได้ใช้น้ำในปริมาณมาก (Tir และ Stinnett, 2011)

นอกจากต้องเผชิญกับความขัดแย้งในการกระจายผลประโยชน์แล้ว รัฐที่มาทำข้อตกลงกันยังจะต้องพบกับปัญหาความไม่แน่นอน (problems of uncertainty) ด้วย ปัญหานี้เกิดจากความผันผวนตามธรรมชาติของปริมาณน้ำในแม่น้ำนั้นๆเอง ซึ่ง Koremenos, Lipson, และ Snidal (2001) เรียกปัญหานี้ว่า “ความไม่แน่นอนทางภววิสัย” (uncertainty over the state of the world) ความผันผวนของปริมาณน้ำเช่นนี้เอง ทำให้การเจรจาจัดทำข้อตกลงปรากฏผลลัพธ์เป็นข้อตกลงที่ไม่สมบูรณ์ (incomplete contract) ซึ่งรัฐภาคีไม่สามารถคาดการณ์ได้ถึงความเป็นไปที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (Tir และ Stinnett, 2011: 5) ข้อตกลงที่ไม่สมบูรณ์ เป็นข้อตกลงที่มีบทบัญญัติไม่ชัดเจน (imprecision) ซึ่งรัฐภาคีมักเลือกจัดการอภิบาลในลักษณะนี้เมื่อรัฐต่างๆมีผลประโยชน์แตกต่างกันอย่างหลากหลาย และเผชิญกับความไม่แน่นอนในระดับสูง (Abbot และ Snidal, 2000 ; Koremenos, 2005)

ในการเจรจาเกี่ยวกับการจัดการและการพัฒนาแม่น้ำระหว่างประเทศนั้น บรรดารัฐริมฝั่งมักให้ความสำคัญกับเรื่องการจัดสรรสิทธิในการใช้น้ำ (allocation of water rights) นำมาสู่แนวคิด การแบ่งปันน้ำ (water sharing) แนวคิดนี้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในศตวรรษที่ 20 ดังปรากฏในกฎกรุงเฮลซิงกิว่าด้วยการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ ค.ศ.1966 ซึ่งต่อมาถูกตราเป็นกฎหมายในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการใช้น้ำระหว่างประเทศเพื่อการอื่นที่มิใช่การเดินเรือ ค.ศ.1997 (United Nations Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses) ซึ่งเสนอให้รัฐริมฝั่งยึดถือหลักการ “การใช้ประโยชน์อย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล” (reasonable and equitable utilization) (Sadoff และ Grey, 2005: 422) ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 ก็เป็นหนึ่งในบรรดาสนธิสัญญาที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐริมฝั่ง โดยอิงกับหลักการต่างๆในกฎหมายระหว่างประเทศดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาพบว่า ความตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายฉบับนี้ มีการออกแบบในลักษณะที่เป็นข้อตกลงที่ไม่สมบูรณ์

ลักษณะที่เป็นข้อตกลงที่ไม่สมบูรณ์ หรือเป็น Soft Law ของความตกลงแม่น้ำโขง เป็นผลจากกระบวนการเจรจา ซึ่งมีการประนีประนอมความต้องการและผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายเข้าด้วยกัน เพื่อให้บรรลุข้อตกลงที่จะพอยอมรับร่วมกันได้ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ นั่นคือ ข้อตกลงในข้อ 5 ว่าด้วยการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล (Reasonable and

Equitable Utilization) กับข้อตกลงในข้อ 6 ว่าด้วยการรักษาปริมาณการไหลแม่น้ำโขง (Maintainance of Flows on the Mainstream) นอกจากนี้ ยังมีการประนีประนอมในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหาย (State Responsibility for Damages) รวมทั้งบทบัญญัติในหมวดของการแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อพิพาท (Addressing Differences and Disputes) ด้วย

การเจรจาที่ใช้เวลาเกือบ 2 ปี มีกระบวนการโดยย่อดังตาราง

### ตารางที่ 3 ลำดับเหตุการณ์การเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง

เวลา	เหตุการณ์	ความสำคัญ
มิถุนายน 1991		
พทหาย	กัมพูชาขอกลับเข้าเป็นสมาชิก	รื้อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขง
มีนาคม 1992	ไทยจัดการหารือกับประเทศลุ่มแม่น้ำโขงทั้งหมดเกี่ยวกับกรอบความร่วมมือใหม่	เวียดนามประท้วงด้วยการไม่เข้าร่วมประชุม กัมพูชากับลาว ลังเลที่จะตกลงใด ๆ โดยไม่มีเวียดนาม
ตุลาคม 1992	การหารืออย่างไม่เป็นทางการ	UNDP ชักชวนให้ 4 ประเทศ เติมน้ำเจรจา
ธันวาคม 1992	ออกคำประกาศกัวลาลัมเปอร์	กัมพูชา ลาว ไทยและเวียดนาม ให้คำมั่นทางการเมืองที่จะจัดทำกรอบความร่วมมือฉบับใหม่
กุมภาพันธ์ 1993	การประชุมคณะกรรมการแม่น้ำโขง ครั้งที่ 1	แต่งตั้งคณะผู้เจรจาของแต่ละประเทศอย่างเป็นทางการ และ
ฮานอย		

## สรุปกระบวนการวิธีของการเจรจา

สิงหาคม 1993 กรุงเทพ	การประชุมคณะทำงานทางเทคนิค ครั้งที่ 1	สรุปร่างความตกลงข้อ 6 และเสนอร่างความตกลงข้อ 5 (การใช้น้ำ)
ตุลาคม 1993 พนมเปญ	การประชุมคณะทำงานแม่น้ำโขง ครั้งที่ 4	การเจรจาหยุดชะงัก เพราะไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องความตกลงข้อ 5
เวลา	เหตุการณ์	ความสำคัญ
มกราคม 1994 เวียงจันทน์	การประชุมคณะทำงานทางเทคนิค ครั้งที่ 2	เวียดนามเสนอร่างความตกลงข้อ 5 ใหม่ แต่ไม่สามารถตกลงกันได้จึงเลื่อนการประชุมคณะทำงานแม่น้ำโขงครั้งที่ 5 ออกไป
เมษายน 1994 ฮานอย	นายกรัฐมนตรีไทยพบหารือกับ นายกรัฐมนตรีเวียดนาม	ไทยกับเวียดนามแสดงความมุ่งมั่นที่จะจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง
พฤษภาคม 1994 ไฮจิมินซิตี	ผู้แทนคณะเจรจาของเวียดนาม ลาวและกัมพูชา พบหารือกัน	บรรดาประเทศอินโดจีนเสนอร่างความตกลงข้อ 5 ให้ไทยพิจารณา
พฤศจิกายน 1994 ฮานอย	การประชุมคณะทำงานแม่น้ำโขง ครั้งที่ 5	ผู้แทนเจรจาของประเทศสมาชิกลงนามย่อในร่างความ



ตกลง

เมษายน 1995

พิธีลงนามความตกลงแม่น้ำโขง

บรรลุลุรอบความร่วมมือฉบับ  
ใหม่ และจัดตั้ง

เชียงราย

คณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง

แหล่งที่มา: Browder (2000: 245)

การเจรจาครั้งแรกเริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 4-5 กุมภาพันธ์ 1993 ที่กรุงฮานอย หลังจาก คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติของ 4 ประเทศแต่งตั้งคณะทำงานแม่น้ำโขง (Mekong Working Groups-MWGs) ของตนโดยใช้เจ้าหน้าที่จากกระทรวงต่างประเทศและหน่วยงานด้านการจัดการน้ำของแต่ละชาติเป็นผู้แทนเจรจา ในระหว่างการเจรจาของคณะทำงานแม่น้ำโขงครั้งที่ 1 (MWG-I) นี้ ที่ประชุมเห็นพ้องกันที่จะให้มีการเจรจา ที่เรียกว่า “การประชุมคณะทำงานทางเทคนิคจัดทำร่าง ข้อตกลง” (“Technical Drafting Meetings”-TDM) แทรกเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเจรจาด้วย

ความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิก ปรากฏให้เห็นในการเจรจาครั้งที่ 3 (MWG-III)<sup>39</sup> เมื่อวันที่ 28-29 มิถุนายน 1993 ที่กรุงเวียงจันทน์ ซึ่งเป็นการเจรจา เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ ทั้งนี้ เรื่องการจัดสรรน้ำถูกบัญญัติไว้ในร่างความตกลงข้อ 5 และข้อ 6

หลังจากตกลงกันได้ในเรื่องโครงสร้างของกลไกการจัดการแม่น้ำโขงใหม่ ในชื่อ เรียกว่า คณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission-MRC)<sup>40</sup> เวที MWG-III หยิบยก ข้อ 6 ซึ่งมีแนวโน้มที่จะบรรลุความเห็นพ้องได้ง่ายกว่าขึ้นเจรจาก่อน ในการนี้ ที่ปรึกษาอาวุโสของการเจรจา George E. Radosevich เสนอร่างความตกลงข้อ 6 กำหนดให้ชาติสมาชิกรักษาระดับปริมาณการ ไหลตามธรรมชาติของแม่น้ำโขงในฤดูแล้ง ซึ่งเป็นประเด็นที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศทำ ยน้ำ ทว่าบทบัญญัติข้อนี้มีแนวโน้มที่จะขัดผลประโยชน์ของไทยในโครงการผันน้ำ โขง-ชี-มูล และแม่ โขง-เจ้าพระยาได้ ไทยจึงขอเวลาพิจารณา ซึ่งต่อมาในการประชุมคณะทำงานทางเทคนิคครั้งที่ 1 (TMD-I) ในเดือนสิงหาคม 1993 ทุกฝ่ายยอมรับหลักการนี้ อย่างไรก็ดี ผู้เจรจาของไทยกับเวียดนาม

<sup>39</sup> การเจรจาเพื่อสร้างกฎกติกาการจัดการน้ำในความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 มีเวทีเจรจา 2 ชุด สืบเนื่องกัน คือ การเจรจาโดยคณะทำงานแม่น้ำโขง ซึ่งเกิดขึ้นทั้งหมด 5 ครั้ง (MWG I-MWG V) กับการเจรจาโดย การประชุมคณะทำงานทางเทคนิคจัดทำร่างข้อตกลง (Technical Drafting Meeting-TMD) ซึ่งมีขึ้น 2 ครั้ง (TMD I-TMD II)

<sup>40</sup> คณะกรรมการแม่น้ำโขง ประกอบด้วยกลไกถาวร 3 กลไก คือ คณะมนตรี (the Council) ซึ่งเป็น กลไกระดับนโยบาย ประกอบด้วยผู้แทนระดับรัฐมนตรีจากรัฐภาคี, คณะกรรมการร่วม (the Joint Committee) ซึ่งเป็นกลไกระดับปฏิบัติ ประกอบด้วยผู้แทนระดับอธิบดี และสำนักงานเลขาธิการ (the MRC Secretariat)

ไม่สามารถตกลงกันได้ถึงสูตรในการคำนวณ “ปริมาณการไหลต่ำสุดตามธรรมชาติในแต่ละเดือน” ในช่วงฤดูแล้งได้<sup>41</sup> ดังนั้น ในการเจรจา MWG-IV ในเดือนตุลาคม 1994 ที่กรุงเทพมหานคร ผู้เจรจาจึงตกลงกันที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงเป็นผู้กำหนดสูตรการคำนวณดังกล่าว<sup>42</sup>

ความตกลงในข้อ 6 ตอบสนองผลประโยชน์ของลาวในเรื่องการเดินเรือในแม่น้ำโขง, ผลประโยชน์ของกัมพูชาในเรื่องการรักษาแหล่งประมงในทะเลสาบเขมร และผลประโยชน์ของเวียดนามในเรื่องการทำเกษตร และการผลักดันน้ำเค็มในพื้นที่ดินดอนปากแม่น้ำโขง แม้ว่าพันธกรณีในเรื่องการรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขงอาจส่งผลเป็นการจำกัดการใช้น้ำในฤดูแล้งของไทย แต่เหตุที่ไทยยอมรับกฎกติกาในข้อนี้ขึ้น เป็นเพราะไทยมีนโยบายต่างประเทศที่ต้องการสร้างความร่วมมือและความสัมพันธ์อันดีในภูมิภาค และไทยประเมินว่า ในอนาคต โครงการเขื่อนต่างๆของจีนที่จะสร้างทางตอนบนของแม่น้ำโขงจะช่วยเพิ่มปริมาณการไหลของน้ำในฤดูแล้ง ซึ่งไทยจะสามารถดึงน้ำส่วนนี้มาใช้ได้ (Browder, 1998: 171-172)

ประเด็นที่มีการโต้แย้งกันมากในการเจรจา MWG-III ก็คือ ร่างความตกลงในข้อ 5 ว่าด้วยการใช้ประโยชน์อย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล ประเทศไทยแสดงจุดยืนว่า ตนมีสิทธิโดยฝ่ายเดียว (unilateral right) ที่จะพัฒนาแหล่งน้ำที่อยู่ภายในเขตแดนของตนในปริมาณที่จะไม่ส่งผลกระทบต่อส่วนแบ่งน้ำที่เป็นธรรมและสมเหตุสมผลของรัฐริมฝั่งอื่นๆ (Radosевич, 1993) และไทยต้องการให้ใช้ระเบียบปฏิบัติตามร่างกฎกติกาของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission-ILC)<sup>43</sup> นั่นคือ รัฐที่เสนอโครงการเพียงแต่แจ้ง (notify) และปรึกษาหารือ (consult) กับรัฐที่อาจได้รับอันตรายจากแผนมาตรการใช้น้ำของรัฐผู้แจ้ง และในกรณี

<sup>41</sup> สูตรการคำนวณนี้จะเป็นตัวบ่งชี้ในเบื้องต้นถึงปริมาณน้ำที่ประเทศสมาชิกจะมีสิทธิใช้ในฤดูแล้ง ซึ่งน้ำในแม่น้ำโขงมีปริมาณการไหลต่ำ

<sup>42</sup> เกี่ยวกับเรื่องนี้ แม้อันค.ศ. 2006 คณะกรรมการแม่น้ำโขงได้ออกระเบียบปฏิบัติ เรื่อง การรักษาปริมาณการไหลในแม่น้ำโขงสายประธาน (Procedures for Maintenance of Flows on the Mainstream) แต่เอกสารชิ้นนี้ก็ยังคงไม่มีการระบุสูตรการคำนวณนี้ โดยเขียนว่า เรื่องนี้ “จะกำหนดในเอกสารแยกต่างหาก ที่เรียกว่า แนวทางทางด้านเทคนิค (Technical Guidelines) ซึ่งจะจัดทำ/ยอมรับโดยคณะกรรมการร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขง”

<sup>43</sup> ในค.ศ. 1970 สหประชาชาติได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ ทำการศึกษาและยกร่างกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยลำนํ้าระหว่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้จัดทำร่างแล้วเสร็จในปี 1994 ในชื่อเรียกว่า “Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses” และเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 1997 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ผ่านข้อมติที่ 51/229 รับรอง “อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายการใช้น้ำระหว่างประเทศเพื่อการอื่นอันมิใช่การเดินเรือ”

จำเป็นก็ให้มีการเจรจา(negotiation) เพื่อหาข้อยุติที่เป็นธรรม<sup>44</sup> ทั้งนี้ เพราะไทยไม่ต้องการให้ประเทศอื่นมีสิทธิยับยั้ง หรือเปลี่ยนแปลง หรือห่วงเหนียว หรือยกเลิก โครงการโขง-ชี-มูล และโครงการแม่โขง-เจ้าพระยา อีกทั้งไทยต้องการให้จีนเข้าร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขง ไทยเกรงว่าหากกฎกติกามีความเข้มงวด จีนก็จะไม่เข้าร่วม (Browder, 1998: 179)<sup>45</sup>

ด้วยจุดยืนที่ตรงกันข้าม ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ต้องการให้กฎกติกาในความตกลงข้อ 5 มีสาระสำคัญเหมือนกับกฎกติกาในปฏิญญาร่วม ค.ศ. 1975 ที่กำหนดว่า ทุกโครงการบนแม่น้ำสายประธาน และการผันน้ำจากลุ่มแม่น้ำโขง ต้องผ่านการทำข้อตกลงภายในคณะกรรมการแม่น้ำโขงก่อนที่จะดำเนินการ (prior agreement) (Browder, 1998 : 173-174) ซึ่งไทยเห็นว่า การกำหนดให้มีการทำข้อตกลงก่อนดำเนินโครงการนั้นจะเป็นการละเมิดอธิปไตยของไทย (Browder, 1998: 158)

หลังจากการเจรจา MWG-III ส่อเค้าที่จะไม่สามารถตกลงกันได้ Radosevich หรือกับบรรดาผู้แทนเจรจา แล้วเสนอทางเลือกที่เรียกว่า “Article 5 matrix” ซึ่งกำหนดพันธกรณีของรัฐภาคีเป็น 3 แบบ คือ การแจ้ง (notification), การปรึกษาหารือล่วงหน้า (prior consultation) และการจัดทำข้อตกลง (agreement) ทั้งนี้ แล้วแต่สถานการณ์ของการใช้น้ำของรัฐภาคีตามแต่แหล่งน้ำที่ใช้ (แม่น้ำสายประธาน หรือลำน้ำสาขา) ; ตามแต่ฤดูกาล (ฤดูน้ำมาก หรือฤดูแล้ง) ; และตามแต่ลักษณะการใช้น้ำ (ใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ หรือผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ)

แม้ทุกประเทศเห็นพ้องกันในหลักการที่จะให้มีการจำแนกพันธกรณีตามแต่สถานการณ์ของการใช้น้ำดังกล่าว ทว่าในการประชุมของคณะทำงานทางเทคนิคครั้งที่ 1 (TDM-I) ในเดือนสิงหาคม 1993 นั้นไทยกับเวียดนามก็ยังคงมีจุดยืนแตกต่างกันในเรื่องนิยามความหมายของ “การแจ้ง” โดยไทยเห็นว่า การแจ้งโครงการใช้น้ำแก่คณะกรรมการร่วมนั้น เมื่อแจ้งแล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีการอภิปรายใดๆอีก แต่เวียดนามไม่เห็นด้วย เพราะเกรงว่าโครงการของไทยอาจก่ออันตราย หรือลดระดับน้ำในแม่น้ำโขงสายประธานจนต่ำกว่าปริมาณต่ำสุดที่ยอมรับได้ ในที่สุด

<sup>44</sup> ความในร่างบทบัญญัติกฎหมายของ ILC ข้อ 17 ระบุว่า รัฐที่แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของตนกับรัฐที่ได้รับแจ้งจะปรึกษาหารือกัน และว่า “and, if necessary, negotiations with a view to arriving at an equitable resolution of the situation.” (International Law Commission, 1994)

<sup>45</sup> แนวคิดของไทยที่ต้องการให้จีนเข้าร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขง ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ดังปรากฏในบทความ เรื่อง ความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน ของอธิบดีกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นายกฤต ไกรจิตติ ในการประชุม “องค์ความรู้แม่น้ำโขง” เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2552 โดยเขาเสนอว่า ควร “สนับสนุนให้จีนและพม่าเข้าร่วมเป็นสมาชิก MRC ซึ่งการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของจีนและพม่าจำเป็นต้องมีการเจรจาแก้ไขความตกลง ค.ศ. 1995 อีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้จีนสามารถรับพันธกรณีในการร่วมมือในการใช้และการบริหารจัดการแม่น้ำโขงอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม และมีกฎระเบียบที่ไม่รัดกุมจนเกินไป...” (กฤต ไกรจิตติ, 2552: 7)

คำถามที่ว่า การแจ้งควรมี “เจตนา” (intent) ที่จะให้มีการทบทวนโครงการที่เสนอขอใช้น้ำในระดับไหน อย่างไร นั้น ผู้เจรจาตัดสินใจในการเจรจา MWG-IV ในเดือนตุลาคม 1993 ที่จะลงนามปัญหา นี้ไว้ โดยเขียนในความตกลงแม่น้ำโขงแต่เพียงว่า การแจ้งหมายถึงการจัดส่งรายละเอียดเกี่ยวกับ ข้อเสนอการใช้น้ำ (proposed use) ให้คณะกรรมการร่วมโดยประเทศภาคีหนึ่งใดในเวลาอันควร ตามรูปแบบ สาร และวิธีการ ที่คณะกรรมการร่วมจะได้กำหนดต่อไป (ดู หมวด 2 คำนิยาม)

ในการเจรจา MWG-IV นี้ ผลประโยชน์ที่สวนทางกันของประเทศเหนือน้ำกับประเทศท้ายน้ำ ทำให้กระบวนการเจรจาประสบภาวะชะงักงัน เนื่องจากไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับ ความตกลงในข้อ 5 ได้ในประเด็นเรื่องการใช้น้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานในฤดูแล้ง โดยเวียดนาม กัมพูชา และลาว ต้องการให้ระบุพันธกรณีของรัฐที่เสนอขอใช้น้ำว่า ต้องจัดทำเป็นข้อตกลง (agreement) แต่ไทยต้องการเพียงให้มีการปรึกษาหารือล่วงหน้า (prior consultation) เท่านั้น เว้นแต่ทุกชาติสมาชิกในคณะกรรมการร่วมเห็นว่าจำเป็น จึงจะให้มีการทำข้อตกลง เมื่อเป็นเช่นนี้ เวียดนามเสนอทางเลือกใหม่ โดยให้ระบุว่า การใช้น้ำในแม่น้ำสายประธานของรัฐริมฝั่งในฤดูแล้งให้มีการปรึกษาหารือล่วงหน้า “ซึ่งมุ่งที่จะบรรลุข้อตกลงภายในคณะกรรมการร่วมก่อนที่จะมีการใช้น้ำ ตามที่เสนอขอ”<sup>46</sup> แต่ไทยขอให้ตัดสินที่ว่า “ก่อนที่จะมีการใช้น้ำตามที่เสนอขอ” (prior to any proposed use) ทว่าเวียดนามไม่ยอมรับการแก้ไขร่างของไทย (Browder, 1998: 182-184)

ภาวะชะงักงันในการเจรจาคืบคลานลงเมื่อเวียดนาม กัมพูชา และลาว เสนอร่าง ความตกลงข้อ 5 ใหม่ ดังตารางที่ 4

#### ตารางที่ 4 ข้อเสนอร่วมของสามประเทศอินโดจีน\*

สถานการณ์การใช้น้ำ	ระเบียบปฏิบัติในการทบทวน
5.A. ลำน้ำสาขา	การแจ้ง
5.B. แม่น้ำสายประธาน	

<sup>46</sup> ผู้แทนเวียดนามเสนอร่างความตกลงในข้อ 5.B.2 ว่า “During the dry season, use of the waters of the mainstream by any riparian shall be subject to prior consultation, which aims at arriving at an agreement by the Joint Committee prior to any proposed use.”

1. ฤดูน้ำมาก	
a. ใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ	การแจ้ง
b. ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ	การปรึกษาหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง
2. ฤดูแล้ง	
a. ใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ	การปรึกษาหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง
b. ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ	การจัดทำข้อตกลงเป็นรายการโครงการ

\*แหล่งที่มา : Vietnam National Mekong Committee, "Letter to UNDP Resident Representative in Vietnam," (UNDP, Bangkok, 12 May, 1994 อ้างใน Browder, 1998: 188)

คณะทำงานแม่น้ำโขงของไทยตอบรับข้อเสนอนี้ ซึ่งต่อมากลายเป็นพื้นฐานในการยกร่างความตกลงในข้อ 5 ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นข้อเสนอที่ประนีประนอมความต้องการของทุกฝ่าย โดยเฉพาะในกรณีของไทยนั้น กฎกติกาเช่นนี้จะไม่มีการให้อำนาจยับยั้งต่อโครงการโขง-ชี-มูล และโครงการแม่โขง-เจ้าพระยา โดยไทยจะต้องทำข้อตกลงเฉพาะ (a specific project agreement) ก็ต่อเมื่อจะผันน้ำจากสายประธานของลุ่มแม่น้ำโขงข้ามลุ่มน้ำไปยังลุ่มน้ำเจ้าพระยาเท่านั้น ในขณะที่อีกสามชาติสมาชิกก็ได้รับหลักประกันว่า การผันน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานข้ามไปยังลุ่มน้ำอื่นในฤดูแล้ง ซึ่งเป็นการใช้น้ำที่ส่งผลต่อปริมาณการไหลมากที่สุด จะต้องผ่านการทำข้อตกลงก่อน และการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้งก็ต้องผ่านการปรึกษาหารือล่วงหน้า (Browder, 1998: 190-191)

ความตกลงแม่น้ำโขง ในข้อ 5 ว่าด้วยการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม มีสาระสำคัญดังตาราง

ตารางที่ 5 กฎกติกาการใช้และการผันน้ำในลุ่มแม่น้ำโขง

แหล่งน้ำ ลักษณะการใช้และการผันน้ำ	พันธะของรัฐภาคีต่อคณะกรรมการร่วม		
	แจ้ง	หารือล่วงหน้า	ข้อตกลงเฉพาะ
<b>A. ลำน้ำสาขา*</b>			
ใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ	x		
ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ	x		
<b>B. แม่น้ำโขงสายประธาน</b>			
1. ฤดูน้ำมาก			
a) ใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ	x		
b) ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ		x	
2. ฤดูแล้ง			
a) ใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ			x
b) ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ			
ผันน้ำส่วนเกินจากข้อเสนอการใช้ น้ำ**		x	x

หมายเหตุ : \* ลำน้ำสาขา (tributaries) หมายถึง ลำน้ำสายย่อยทุกขนาด รวมทั้ง ห้วย หนอง คลอง บึง ที่ไหลลงลำน้ำสาขา และตัวลำแม่น้ำโขงสายประธาน ก็รวมถึงทะเลสาบเขมร

\*\* น้ำส่วนเกิน (surplus) หมายถึง ปริมาณน้ำที่ยังคงมีเหลือให้ใช้ได้ หลังจากภาคีทุกฝ่ายได้เสนอข้อเสนอการใช้ (proposed use) ของตนแล้ว หากคณะกรรมการร่วม ได้ตรวจสอบและยืนยันเป็นเอกฉันท์ ว่า การใช้ส่วนเกินจะไม่กระทบต่อการรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง รัฐภาคีสามารถผันน้ำในส่วนนี้ได้

หลังจากบรรลุข้อยุติเกี่ยวกับกฎกติกาการจัดสรรน้ำดังกล่าวในที่สุด ผู้แทนเจรจาของรัฐภาคีได้ลงนามย่อในความตกลงในการประชุม MWG-V ในเดือนพฤศจิกายน 1994 ที่กรุงฮานอย ก่อนที่ผู้แทนผู้มีอำนาจเต็ม คือ รัฐมนตรีต่างประเทศของไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม จะลงนามอย่างเป็นทางการในพิธีลงนามซึ่งจัดขึ้นที่จังหวัดเชียงราย ในวันที่ 5 เมษายน 1995

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติในความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 มีความคลุมเครือ (ambiguity) ในเรื่องกฎกติกาในการจัดสรรน้ำหลายประการ ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป นอกจากนี้ บทบัญญัติยังกำหนดพันธกรณีที่รัฐภาคีต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการใช้น้ำของตนเอาไว้ในลักษณะที่ไม่เข้มงวดนัก กล่าวคือ ไม่มีการระบุเรื่องการจ่ายค่าสินไหมทดแทน (compensation) ไว้อย่างแจ่มชัด<sup>47</sup> และไม่มีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สาม อาทิ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรืออนุญาโตตุลาการ ในการแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อพิพาท (arbitration or judicial settlement)<sup>48</sup> รวมทั้งไม่มีบทลงโทษ (sanctions) ต่อรัฐที่ละเมิดความตกลงด้วย

## 2.5 สรุปท้ายบท

ความต้องการของรัฐริมฝั่งที่จะนำทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างมาใช้ประโยชน์เพื่อการพัฒนาประเทศ โดยการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติในบริบทของสงครามเย็น เป็นแรงผลักดันให้ประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามได้ ตกลงกันจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงขึ้นภายใต้ธรรมนูญปีค.ศ.1957 และเมื่อมีการจัดทำแผนพัฒนาลุ่มน้ำในค.ศ. 1970 ประเทศภาคีต้องการที่จะร่วมมือกันในโครงการสร้างเขื่อนขึ้นบนแม่น้ำโขงสายประธาน

<sup>47</sup> ร่างกฎหมายว่าด้วยลำน้ำระหว่างประเทศ ค.ศ. 1994 ได้ระบุถึงเรื่อง การจ่ายค่าสินไหมทดแทนไว้ในข้อ 7 ซึ่งระบุพันธกรณีที่จะไม่ก่อความเสียหายร้ายแรง (significant harm) แก่รัฐริมฝั่งอื่นๆ (McCaffrey, 1995: 400 ; International Law Commission, 1994: 102)

<sup>48</sup> ร่างกฎหมายว่าด้วยลำน้ำระหว่างประเทศ ค.ศ. 1994 ระบุถึงเรื่อง การแก้ไขข้อพิพาท ไว้ในข้อ 33 ซึ่งระบุว่า ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทในเรื่องการใช้น้ำ รัฐภาคีจะแก้ปัญหาโดยเริ่มด้วยการปรึกษาหารือและการเจรจาผ่านกลไกการจัดการน้ำร่วมกันที่มีอยู่ หากไม่สามารถแก้ปัญหาได้ภายใน 6 เดือน กลไกร่วมจะต้องส่งข้อพิพาทให้คณะทำงานสอบสวนข้อเท็จจริงที่เป็นกลาง (impartial fact finding) ได้พิจารณา หรือหากเห็นพ้องต้องกันก็ให้มีการไกล่เกลี่ย (mediation) หรือการประนอม (conciliation) หรือหากยังไม่สามารถตกลงกันได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด รัฐที่เกี่ยวข้องก็อาจตกลงกันส่งข้อพิพาทนั้นเข้าสู่การชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ (arbitration) หรือศาล (judicial settlement) (McCaffrey, 1995: 402 ; International Law Commission, 1994: 133-134)

จึงมีการจัดทำปฏิญญาร่วมในค.ศ.1975 เพื่อให้มีกฎกติกาที่ชัดเจนในการควบคุมมิให้การใช้ประโยชน์ส่งผลกระทบต่อประเทศปลายน้ำ

อย่างไรก็ดี หลังสงครามเย็นในภูมิภาคยุติลงในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำของไทย ซึ่งเป็นประเทศเหนือน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ไทยต้องการทำโครงการผันน้ำในลุ่มน้ำ โขง-ชี-มูล และโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ แม่โขง-เจ้าพระยา ไทยพิจารณาเห็นว่า กฎกติกาภายใต้ปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975 ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทยอีกต่อไป ประเทศไทยจึงผลักดันให้มีการแก้ไขกฎกติกาของกรอบความร่วมมือนี้เสียใหม่ ในครั้งนี้ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติมีบทบาทสนับสนุนการเจรจา โดยมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศ George E. Radosevich ดำเนินบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ที่ปรึกษาอาวุโสผู้ซึ่งจะมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการทำให้รัฐริมฝั่งแม่น้ำโขงตอนล่างทั้งสี่สามารถตกลงกันได้ในการจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995.



### บทที่ 3

## การจัดการรอบการอภิบาล ก่อนยุคคณะกรรมการแม่ น้ำ โขง

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะแสดงให้เห็นว่า กรอบกติกาของความร่วมมือก่อนหน้ายุค คณะกรรมการแม่ น้ำ โขง ถูกจัดวางโดยอิงอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง เพื่อปู พื้นฐานไปสู่การทำความเข้าใจการจัดทำความตกลงแม่ น้ำ โขงในบทต่อไป

เนื้อหาหลักของบทนี้ ประกอบด้วยการศึกษาพัฒนาการของแนวคิดทางกฎหมายที่ เกี่ยวกับการจัดการแม่ น้ำ ระหว่างประเทศ และชี้ให้เห็นอิทธิพลของหลักการต่างๆใน *กฎกรุงเฮลซิงกิ ว่าด้วยการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ ค.ศ.1966* ที่มีต่อการจัดทำ *ปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการใช้ ประโยชน์น้ำในลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ.1975* อันเป็นกฎกติกาที่รัฐริมฝั่งแม่น้ำโขงตอนล่างสร้างขึ้นในยุค คณะกรรมการแม่ น้ำ โขง โดยนำกฎกรุงเฮลซิงกิมาปรับประยุกต์ให้สอดคล้องกับความต้องการของ ประเทศสมาชิก (วิชัย ศรีรัตน์, 2537: 61 ; Inthavanh, 1996: 25)

ในตอนท้าย ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975 ด้วยแนวคิดการจัดการรอบ การอภิบาล โดยชี้ให้เห็นรูปแบบ Soft Law ของกฎกติกาฉบับนี้

### 3.1 พัฒนาการของแนวคิดทางกฎหมาย ในการจัดการทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศ

ในตอนนี้ ผู้ศึกษาจะทบทวนพัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำระหว่าง ประเทศโดยสังเขป เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการทำความเข้าใจพัฒนาการเชิงสถาบันและกฎหมายของ กรอบกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศ (international legal-institutional regime) ในลุ่มแม่น้ำ โขงตอนล่างต่อไป

#### 3.1.1 ทฤษฎีกฎหมายลุ่มน้ำระหว่างประเทศ

ที่ผ่านมา บรรดานักนิติศาสตร์และผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากร น้ำระหว่างประเทศ เสนอหลักคิดแตกต่างกัน โดยจำแนกได้เป็น 4 สำนักคิด (McCaffrey, 2001: ch.5 ; Amnat Wongbandit, 1989: 33-41) กล่าวคือ

(ก) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์เหนือดินแดน (Theory of Absolute Territorial Sovereignty : the Harmon Doctrine)

หลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ คือ หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งถือว่ารัฐมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ที่จะดำเนินกิจการภายในของตนโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจภายนอก หลักการนี้ถูกนำไปใช้อ้างสิทธิ์ในการจัดการแม่น้ำระหว่างประเทศ โดยอ้างว่า รัฐมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะใช้น้ำที่ไหลผ่านดินแดนของตน และทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง ในปริมาณมากเท่าใดก็ได้ตามความต้องการของตน โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลกระทบอันร้ายแรงที่จะเกิดกับรัฐเพื่อนบ้าน

หลักคิดนี้ถูกวิจารณ์ว่า เอื้อประโยชน์แก่รัฐเหนือน้ำ เพราะไม่ได้เรียกร้องให้รัฐเหนือน้ำต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใดๆของตนที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อรัฐปลายน้ำ นอกจากนี้ หลักคิดดังกล่าวยังละเลยที่จะกำหนดให้รัฐเหนือน้ำมีหน้าที่หลีกเลี่ยงการก่ออันตรายต่อแหล่งน้ำอันเป็นทรัพยากรร่วมเพื่อปกป้องสภาพแวดล้อมของลำน้ำด้วย

เหตุพิพาทกรณีแรกที่มีการอ้างถึงหลักคิดนี้ คือ กรณีแม่น้ำริโอ กรังเด (Rio Grande) ในค.ศ. 1895 รัฐมนตรียุติธรรมของสหรัฐ Judson Harmon ปฏิเสธความรับผิดชอบของสหรัฐที่มีต่อเม็กซิโกหลังจากสหรัฐผันน้ำจากแม่น้ำสายนี้ไปใช้ โดยกล่าวว่า “กฎกติกา, หลักการ, และคติตัวอย่างของกฎหมายระหว่างประเทศ มิได้กำหนดความรับผิดชอบ หรือพันธกรณี ให้สหรัฐจำต้องปล่อยให้บางส่วนของสหรัฐผันน้ำไปใช้นั้น ไหลไปยังเม็กซิโก” (ดู McCaffrey, 1996) และต่อมาหลักคิดนี้ถูกอินเดียนำไปใช้อ้างสิทธิ์ในข้อพิพาทกับปากีสถานในเรื่องการใช้น้ำจากแม่น้ำสินธุ ซึ่งยุติลงด้วยการทำข้อตกลงการใช้น้ำอย่างเป็นทางการระหว่างประเทศทั้งสองในค.ศ.1960 (The Indus Waters Treaty of 1960)

อย่างไรก็ดี หลักคิดนี้ไม่เป็นที่ยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นหลักคิดที่ขัดกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่า รัฐต้องไม่ก่อความเสียหายแก่รัฐอื่น และเป็นหลักคิดที่ไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐเหนือน้ำกับรัฐปลายน้ำอย่างเสมอหน้ากัน นอกจากนี้ รัฐต่างๆมักไม่อ้างสิทธิ์ตามหลักคิดดังกล่าว เพราะในความเป็นจริงรัฐจำนวนมากต่างเป็นทั้งรัฐเหนือน้ำและรัฐปลายน้ำของกลุ่มน้ำระหว่างประเทศหนึ่งในเวลาเดียวกัน

(ข) ทฤษฎีบูรณภาพโดยสมบูรณ์เหนือดินแดน (Theory of Absolute Territorial Integrity)

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้น รัฐมีสิทธิเหนือบูรณภาพแห่งดินแดนของตน ซึ่งรัฐอื่นๆจกัล่วงละเมิดมิได้ หลักการพื้นฐานในข้อนี้ถูกนำไปใช้อ้างเพื่อก่อให้เกิดสิทธิในการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศ

หลักคิดนี้มีความสุดโต่งเป็นตรงกันข้ามกับหลักคิดแรก ขณะที่ทฤษฎีแรกเอื้อประโยชน์แก่รัฐเหนือน้ำ ทฤษฎีนี้กลับเอื้อประโยชน์แก่รัฐปลายน้ำ โดยเสนอว่า รัฐมีบูรณภาพเหนือดินแดนที่จะไม่ถูกรัฐอื่นแทรกแซงหรือรบกวนสิทธิ รัฐหนึ่งใดต้องไม่ใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศใน

ลักษณะที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของเส้นทางการไหล อัตราการไหล ปริมาณการไหล และคุณภาพของน้ำภายในดินแดนของรัฐอื่น ดังนั้น การที่รัฐหนึ่งได้รับผลกระทบจากการผันน้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศของรัฐอื่น ถือเป็นกรณีละเมิดต่อบุรณภาพเหนือดินแดนของรัฐนั้น รัฐปลายน้ำจึงเรียกร้องสิทธิที่จะใช้ประโยชน์จากการไหลของน้ำตามธรรมชาติ (natural flow) จากรัฐเหนือน้ำ หากรัฐเหนือน้ำต้องการดำเนินมาตรการใดๆ ที่อาจสร้างความเสียหายแก่รัฐปลายน้ำ รัฐเหนือน้ำจะต้องขอความยินยอมจากรัฐปลายน้ำก่อน

อนึ่ง เวียดนามใต้ ซึ่งเป็นสมาชิกในคณะกรรมการแม่น้ำโขง ก็เคยอ้างสิทธิ์ตามหลักคิดนี้<sup>49</sup>

หลักคิดดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นหลักคิดที่ขัดขวางการพัฒนาทรัพยากรน้ำ เนื่องจากเท่ากับเป็นการให้สิทธิแก่ประเทศปลายน้ำในการยับยั้งโครงการพัฒนาได้ในทุกกรณี ขณะเดียวกัน หากว่ารัฐปลายน้ำสามารถใช้สิทธิยับยั้งการพัฒนาทรัพยากรน้ำของรัฐเหนือน้ำได้ โดยอ้างทฤษฎีบุรณภาพโดยสมบูรณ์เหนือดินแดน ในความเป็นจริงย่อมเท่ากับว่ารัฐปลายน้ำได้สร้างความเสียหายแก่รัฐเหนือน้ำ (McCaffrey, 2001: 135)

#### (ค) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยอันจำกัดเหนือดินแดน (Theory of Restricted Territorial Sovereignty หรือ Limited Territorial Sovereignty)

ทฤษฎีนี้ถือว่าเป็น ‘ทางสายกลาง’ ระหว่างสองทฤษฎีแรก เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและพันธกรณีของรัฐเกี่ยวกับลำน้ำระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบัน หลักคิดนี้เสนอว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือดินแดนของตนนั้น มีอยู่อย่างจำกัด กล่าวคือ รัฐสามารถใช้ประโยชน์จากแม่น้ำระหว่างประเทศในส่วนที่ไหลผ่านดินแดนของตนได้ตราบเท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐริมฝั่งอื่นๆ รัฐที่ตั้งอยู่ในลำน้ำระหว่างประเทศร่วมกับรัฐอื่นมีสิทธิที่จะใช้น้ำอย่างเท่าเทียมกับรัฐอื่น ดังนั้น แต่ละรัฐจะต้องเคารพสิทธิของรัฐอื่นด้วย นั่นหมายถึงหลักสิทธิที่เท่าเทียมกัน (equality of right) ในการใช้น้ำนั่นเอง

ทฤษฎีอธิปไตยอันจำกัดเหนือดินแดน เป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศที่สำคัญ 3 ประการคือ

- หลักการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม (Equitable and reasonable utilization)
- หลักห้ามก่ออันตรายต่อรัฐอื่น (‘No-harm’ principle)
- หลักหน้าที่ในการร่วมมือของรัฐริมฝั่ง (Duty to cooperate)

<sup>49</sup> ในการสัมมนาที่กรุงเทพฯ ในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1969 เกี่ยวกับการทำโครงการพัฒนาบนแม่น้ำโขงสายประธาน ประเทศเวียดนามใต้ โดยกระทรวงโยธาธิการและการสื่อสาร ได้แสดงจุดยืนว่า “ในท้ายที่สุด โครงการบนแม่น้ำสายประธานย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้น้ำของทั้งประเทศเหนือน้ำและประเทศปลายน้ำ กฎกติกาของกฎหมายน้ำระหว่างประเทศตั้งอยู่บนหลักการในเรื่องบุรณภาพแห่งดินแดน ซึ่งห้ามมิให้รัฐใดๆ ทำการใดๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงแก่รัฐเพื่อนบ้าน โดยไม่ได้รับความยินยอม” (Amnat Wongbandit, 1989: 39)

หลักการเหล่านี้ปรากฏในเอกสารที่ประมวลกฎหมายกติกากองการใช้น้ำจากลำน้ำระหว่างประเทศที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ กฎกรุงเฮลซิงกิ ค.ศ. 1966 กับอนุสัญญาลำน้ำระหว่างประเทศ ค.ศ. 1997 ดังจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

นอกจากนี้ ความตกลงในระดับภูมิภาคหลายฉบับก็นำหลักการเหล่านี้ไปบรรจุไว้เช่นเดียวกัน อาทิ ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995

### (ง) ทฤษฎีผลประโยชน์ร่วมกัน (Community of Interests)

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่มีความก้าวหน้ามากกว่าทฤษฎีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์เหนือดินแดน และทฤษฎีบูรณาการโดยสมบูรณ์เหนือดินแดน กล่าวคือ นอกจากเรียกร้องให้รัฐริมฝั่งต้องใช้น้ำโดยคำนึงถึงสิทธิของรัฐอื่นแล้ว ยังเรียกร้องให้รัฐริมฝั่งมีการร่วมมือกันในการใช้น้ำด้วย (สกลยุช หอพิบูลสุข, 2539: 27)

McCaffrey (2001: 149-171) เสนอว่า ทฤษฎีนี้เป็นแนวคิดเชิงอุดมคติที่รัฐริมฝั่งทั้งหลายควรรับมาใช้เป็นหลักในการจัดการลำน้ำระหว่างประเทศ เพราะจะช่วยลดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ของรัฐต่างๆได้ เนื่องจากทฤษฎีนี้เสนอให้ถือว่า น้ำเป็น “ทรัพย์สินสาธารณะ” (common property) และถือว่าลำน้ำระหว่างประเทศเป็นองคาพยพเดียวกัน ไม่คำนึงถึงเส้นแบ่งพรมแดนทางการเมืองระหว่างรัฐต่างๆ หากแต่ถือว่าบรรดารัฐริมฝั่งเป็นประชาคมที่มีผลประโยชน์ร่วมกันในการใช้ประโยชน์และปกป้องสภาพแวดล้อมของแม่น้ำ ซึ่งควรมีการร่วมกันจัดตั้งกลไกบริหารจัดการน้ำร่วมกัน

### 3.1.2 แนวคิด แม่น้ำระหว่างประเทศ

กฎหมายน้ำระหว่างประเทศมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยถูกบัญญัติขึ้นเพื่อประกันว่า บรรดารัฐต่างๆจะใช้ประโยชน์แม่น้ำระหว่างประเทศอย่างเป็นธรรม จึงจำเป็นต้องมีการให้คำนิยามของแม่น้ำระหว่างประเทศอย่างมีขอบเขตที่ชัดเจน เช่น แม่น้ำในลักษณะใดและส่วนใดที่อยู่ใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐต่างๆในกลุ่มน้ำ (Amnat Wongbandit, 1989: 14) โดยแต่เดิมนั้น รัฐต่างๆให้ความสนใจแม่น้ำระหว่างประเทศเฉพาะในแง่ของน้ำผิวดิน ซึ่งเป็นสิ่งที่มองเห็นได้บนพื้นผิวโลก และมีการใช้ประโยชน์หลักในด้านการเดินเรือ เนื่องจากคำว่าแม่น้ำระหว่างประเทศมีความหมายคับแคบ ต่อมาจึงมีการใช้คำว่าเขตลุ่มน้ำ (drainage basin) หรือลุ่มน้ำ (watershed) แทน จนกระทั่งในปัจจุบันเปลี่ยนมาใช้คำว่า ลำน้ำ (watercourse)

แนวคิด “แม่น้ำระหว่างประเทศ” (international river) ในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศ มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ เริ่มตั้งแต่ช่วงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ 17 ซึ่งประเทศต่างๆในยุโรปได้พึ่งพาแม่น้ำในการขนส่งสินค้ามากขึ้น จึงมีการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐต่างๆหลายฉบับ เช่น สนธิสัญญา ค.ศ.1616 ระหว่างออสเตรียกับตุรกีเกี่ยวกับการเดินเรือในแม่น้ำดานูบ เป็นต้น ข้อตกลงเหล่านี้ล้วนเน้นความสำคัญของการเดินเรือ ต่อมาความสำคัญในข้อนี้ถูกบรรจุใน *กรรมสารสุดท้ายของเกรสแห่งเวียนนา ค.ศ.1815* (the Final Act of Congress of Vienna, 9 June 1815)

โดยคำแถลงสรุปการประชุมฉบับนี้ให้นิยามคำว่าแม่น้ำระหว่างประเทศว่า เป็นแม่น้ำที่ “แบ่งดินแดนหรือไหลผ่านดินแดนของสองรัฐหรือหลายรัฐ” และ “สามารถใช้เดินเรือได้”

ทั้งนี้ ความในข้อ 8 ของกรรมสารสุดท้ายฉบับนี้ระบุว่า การเดินเรือในแม่น้ำที่สามารถเดินเรือได้ ซึ่งไหลผ่านหรือแบ่งดินแดนของรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐขึ้นไป ต้องเป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศ การให้คำนิยามแม่น้ำระหว่างประเทศโดยถือเอาความสามารถในการเดินเรือได้ (navigability) เป็นเกณฑ์เช่นนี้ ก่อปัญหาในทางข้อกฎหมาย กล่าวคือ มีผลให้ขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศนั้นใช้บังคับได้แต่เฉพาะบางส่วนของแม่น้ำระหว่างประเทศที่ใช้เดินเรือได้เท่านั้น ส่วนของลำน้ำที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการเดินเรือได้จะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด ทำให้แม่น้ำระหว่างประเทศสายเดียวกันตกอยู่ภายใต้ระบอบกฎหมายที่ต่างกัน (สกุลสุข หอพิบูลสุข, 2539: 20)

ที่สำคัญ แนวคิดนี้ละเลยข้อเท็จจริงที่ว่า การใช้ประโยชน์แม่น้ำสายประธานนั้นมีความเชื่อมโยงกับการใช้ลำน้ำสาขาซึ่งไหลภายในดินแดนของรัฐเดียว จึงนำไปสู่การสร้างแนวคิดใหม่นั้นคือ “เขตลุ่มน้ำระหว่างประเทศ” (international drainage basin) (Amnat Wongbandit, 1989: 16-19)

### 3.1.3 แนวคิด เขตลุ่มน้ำระหว่างประเทศ

ความคิดที่เห็นสมควรให้รวมเอาลำน้ำสาขาที่ไหลอยู่ในรัฐเดียวเข้ามาอยู่ภายใต้กฎกติกาของกฎหมายระหว่างประเทศนี้ เริ่มปรากฏให้เห็นตั้งแต่การจัดทำ *อนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำที่ส่งผลกระทบต่อรัฐอื่น ค.ศ.1923* (Convention Relating to the Development of Hydraulic Power Affecting More Than One State) ซึ่งบัญญัติในข้อ 2 ว่า การพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำที่ส่งผลกระทบต่อในระดับระหว่างประเทศจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องเห็นพ้องกันให้มีการสำรวจร่วมกันตามคำร้องขอของรัฐภาคีหนึ่งใด อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่ถือเอาลุ่มน้ำหนึ่งๆ เป็นหน่วยทางภูมิศาสตร์และหน่วยทางเศรษฐกิจเดียวกันเพิ่งได้รับการยอมรับในการประชุมของสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Association-ILA) ที่นครนิวยอร์กในค.ศ.1958 โดยมีการตกลงให้ใช้คำว่า “เขตลุ่มน้ำ” (drainage basin)

ทว่าเนื่องจากคำจำกัดความของเขตลุ่มน้ำดังกล่าวยังไม่ได้สะท้อนถึงลักษณะทางกายภาพที่แท้จริงของลุ่มน้ำเพราะยังไม่ครอบคลุมถึงน้ำใต้ดิน ต่อมาในค.ศ.1966 สมาคมกฎหมายระหว่างประเทศจึงออกกฎกติกาฉบับหนึ่ง เรียกว่า *กฎกรุงเฮลซิงกิว่าด้วยการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ* (Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า กฎกรุงเฮลซิงกิ กำหนดนิยามของ “เขตลุ่มน้ำระหว่างประเทศ” (international drainage basin) ว่าหมายถึง “พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่กินอาณาบริเวณมากกว่าสองรัฐขึ้นไป ซึ่งกำหนดขอบเขตโดยสันปันน้ำของระบบแหล่งน้ำ รวมถึงน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน ที่ไหลลงสู่แหล่งน้ำเดียวกัน” (a geographical area extending over two or more States determined by the watershed limits of the system of waters, including surface and underground waters, flowing into common terminus)

แนวคิด “เขตลุ่มน้ำระหว่างประเทศ” ตามความหมายของกฎกรุงเฮลซิงกินี้ มีอิทธิพลอย่างมากต่อการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับแม่น้ำระหว่างประเทศ และการจัดทำความตกลงด้านกฎหมายของรัฐต่างๆ ในการกำกับการใช้ทรัพยากรน้ำ ดังปรากฏให้เห็นว่า *ปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการของการใช้น้ำในแม่น้ำโขงตอนล่าง ค.ศ.1975* ก็มีเนื้อหาเหมือนกับกฎกรุงเฮลซิงกิในหลายส่วน (Amnat Wongbandit, 1989: 21)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐจำนวนมาก โดยเฉพาะบรรดารัฐซึ่งอยู่เหนือน้ำ เพราะเห็นว่าเป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลำน้ำสาขา กฎกรุงเฮลซิงกิถูกมองว่าจะทำให้พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ทั้งหมดของกลุ่มแม่น้ำต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ นั้นหมายความว่า กรอบกติการะหว่างประเทศจะไม่เพียงควบคุมเฉพาะตัวแม่น้ำโดยตรงเท่านั้น หากยังรวมถึงดินแดนที่ลำน้ำไหลผ่านด้วย รัฐส่วนใหญ่ยอมรับในหลักการว่า ไม่มีรัฐใดมีสิทธิที่จะใช้ดินแดนของตนในลักษณะที่ก่ออันตรายแก่รัฐอื่น แต่ไม่ยอมรับให้กฎหมายระหว่างประเทศมีผลจำกัดอธิปไตยเหนือดินแดนของตน โดยเฉพาะรัฐที่ลุ่มน้ำนั้นกินอาณาบริเวณครอบคลุมดินแดนของตนในสัดส่วนที่สูง กับรัฐที่อยู่เหนือน้ำ จะคัดค้านคำนิยามนี้ ในขณะที่รัฐซึ่งอยู่ปลายน้ำมีแนวโน้มที่จะยอมรับนิยามของ “เขตลุ่มน้ำระหว่างประเทศ” ดังกล่าว เพราะมีความวิตกเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพของน้ำที่จะไหลมาจากรัฐเหนือน้ำ (Amnat Wongbandit, 1989: 25-27 ; McCaffrey, 2001: 36-37)

ในค.ศ. 1970 ที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติมอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission-ILC) ทำการศึกษาเพื่อร่างกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับแม่น้ำระหว่างประเทศ โดยสมัชชาใช้คำว่า “ลำน้ำ” (watercourse) โดยปฏิเสธที่จะใช้คำว่า “เขตลุ่มน้ำ” (drainage basin) ตามที่ใช้ในกฎกรุงเฮลซิงกิ ดังนั้น ร่างกฎหมายของคณะกรรมการฯ ซึ่งจัดทำแล้วเสร็จในปีค.ศ.1994 และได้รับการรับรองเป็นอนุสัญญาของสหประชาชาติในค.ศ.1997 จึงใช้คำว่า “ลำน้ำ” และ “ระบบลำน้ำ” (watercourse system)

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีชื่อว่า “Draft articles on the law of the non-navigational uses of international watercourses” และอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งมีชื่อว่า “The Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses” อีกครั้งหนึ่งเมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศฉบับนี้กับความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995

### 3.2 กฎกรุงเฮลซิงกิ กับปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975

การจัดกรอบการอภิบาลภายใต้ปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975 ได้รับอิทธิพลจากกฎกรุงเฮลซิงกิ ค.ศ.1966 ดังนั้น ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาจะบรรยายให้เห็นถึงอิทธิพลดังกล่าว เพื่อปูพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์การจัดกรอบการอภิบาลภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขงในบทต่อไป

#### 3.2.1 กฎกรุงเฮลซิงกิ

หลังจากมีการพัฒนาหลักกฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับแหล่งน้ำข้ามพรมแดนมาเป็นลำดับนับแต่ศตวรรษที่ 19 (ดู Dellapenna, 2001 ; กอบกุล ราชะนาคร, 2540) ในค.ศ.1966

สมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Association-ILA) ซึ่งเป็นองค์การเอกชนของผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อค.ศ.1873 จัดทำบทประมวลกฎหมายจารีตประเพณีในเรื่องทรัพยากรน้ำข้ามพรมแดนขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกว่า กฎกรุงเฮลซิงกิว่าด้วยการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ (Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers)

กฎกรุงเฮลซิงกิวางหลักการไว้ว่า เขตลุ่มน้ำระหว่างประเทศ (international drainage basins) ถือเป็นหน่วยทางอุทกวิทยา นิเวศวิทยา และหน่วยทางเศรษฐกิจอันมีอาจแบ่งแยกได้ การจัดการจะต้องกระทำในฐานะที่เป็นหน่วยรวมอันเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงเส้นเขตแดนทางการเมือง (Dellapenna, 2001: 273 : Amnat Wongbandit, 1989: 96) การที่กฎกติกาฉบับนี้ให้นิยามคำว่า เขตลุ่มน้ำระหว่างประเทศ ว่า “พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่กินอาณาบริเวณมากกว่าสองรัฐขึ้นไป ซึ่งกำหนดขอบเขตโดยสันปันน้ำของระบบแหล่งน้ำ รวมถึงน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน ซึ่งไหลลงสู่แหล่งน้ำเดียวกัน” (กฎกรุงเฮลซิงกิ ข้อ 2) นั้น เท่ากับเป็นการรวมเอาบรรดาลำน้ำสาขาทั้งหมดในดินแดนของรัฐอธิปไตยเข้าไว้ภายใต้บังคับของกฎนี้ด้วย ทั้งนี้ กฎกรุงเฮลซิงกิ ข้อ 3 ระบุว่า “รัฐลุ่มน้ำ” (basin State) หมายถึงรัฐที่มีดินแดนบางส่วนตั้งอยู่ในเขตลุ่มน้ำระหว่างประเทศ

งานประมวลกฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับแม่น้ำระหว่างประเทศฉบับนี้ ได้เสนอหลักการ 3 ประการ คือ (ก) หลักการแบ่งปันน้ำอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล (reasonable and equitable share) โดยพิจารณาจากปัจจัยต่างๆรวม 11 ประการ (ข) หลักการห้ามก่อความเสียหายร้ายแรง (substantial injury หรือ ‘No harm’ principle) ในดินแดนของรัฐร่วมลุ่มน้ำ (co-basin State) หากมีการละเมิดกฎข้อนี้ รัฐที่ก่อความเสียหายต้องหยุดการกระทำ และจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่รัฐที่ได้รับ ความเสียหาย และ (ค) หลักหน้าที่ในการร่วมมือของรัฐร่วมลุ่มน้ำ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ คือ

(ก) การแบ่งปันน้ำอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล

กฎกรุงเฮลซิงกิ ข้อ 4 ระบุถึงสิทธิของรัฐลุ่มน้ำในการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศว่า “รัฐลุ่มน้ำแต่ละรัฐมีสิทธิภายในดินแดนของตน ที่จะใช้ประโยชน์จากน้ำในเขตลุ่มน้ำระหว่างประเทศ โดยการแบ่งปันอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล”

บทบัญญัตินี้เป็นการยืนยันถึงสิทธิอันเท่าเทียมกันของรัฐ (equality of right) ในการแสวงประโยชน์จากแม่น้ำภายในดินแดนของตน (Amnat Wongbandit, 1989 : 57) โดยมีได้เอื้อประโยชน์ต่อรัฐเหนือน้ำหรือรัฐปลายน้ำแต่เพียงฝ่ายเดียว ถือได้ว่าเป็นการปฏิเสธทั้งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์เหนือดินแดน และทฤษฎีบูรณาภาพโดยสมบูรณ์เหนือดินแดน (Solanes, 1991: 8 อ้างใน วิชัย ศรีรัตน์, 2537: 50) แนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิอันเท่าเทียมกันของรัฐนี้สอดคล้องกับหลักการอำนาจอธิปไตยที่เท่าเทียมกันของรัฐ (the principle of the sovereign equality of states) ซึ่งระบุไว้ในข้อ 2 (1) ของกฎบัตรสหประชาชาติ (McCaffrey, 2001: 331)

หลักสิทธิที่เท่าเทียมกันดังกล่าวไม่ได้หมายความว่า รัฐต่างๆจะต้องได้รับการแบ่งปันน้ำในปริมาณเท่ากัน หากแต่หมายความว่า รัฐมีสิทธิที่จะใช้น้ำตามความจำเป็นของแต่ละรัฐ เช่น รัฐที่มีประชากรมากก็จะมีสิทธิตามกฎหมายที่จะใช้น้ำได้มากกว่ารัฐที่มีประชากรน้อย เป็นต้น (Amnat

Wongbandit, 1989: 57) ปัญหาจึงมีอยู่ว่า ควรแบ่งปันน้ำอย่างไรจึงจะถือว่ามีความเป็นธรรมและสมเหตุสมผล

เพราะเหตุที่บรรดารัฐลุ่มน้ำอาจมีความต้องการจำเป็นในการใช้น้ำแตกต่างกัน กฎกรุงเฮลซิงกิในข้อ 5 จึงระบุปัจจัยสำหรับการพิจารณาในการแบ่งปันน้ำ โดยเสนอให้คำนึงถึงปัจจัยและข้อเท็จจริงเหล่านี้โดยครบถ้วนทั้งหมด กล่าวคือ

1. ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของกลุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ลุ่มน้ำในดินแดนของแต่ละรัฐลุ่มน้ำ
2. ลักษณะทางอุทกวิทยาของกลุ่มน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปริมาณน้ำจากแต่ละรัฐลุ่มน้ำที่ไหลลงสู่แม่น้ำระหว่างประเทศ
3. ลักษณะภูมิอากาศที่ส่งผลต่อลุ่มน้ำ
4. การใช้น้ำในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์ในปัจจุบัน
5. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐลุ่มน้ำ
6. จำนวนประชากรที่จำเป็นต้องพึ่งพาน้ำในลุ่มน้ำของแต่ละรัฐลุ่มน้ำ
7. ต้นทุนโดยเปรียบเทียบของทางเลือกต่างๆในการตอบสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐลุ่มน้ำ
8. ความสามารถในการหาแหล่งทรัพยากรอื่นๆ
9. การหลีกเลี่ยงความสูญเปล่าในการใช้น้ำในลุ่มน้ำ
10. ความสามารถในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐร่วมลุ่มน้ำ เพื่อชดเชยความขัดแย้งของการใช้น้ำในลักษณะต่างๆ
11. ระดับการตอบสนองความจำเป็นของรัฐลุ่มน้ำหนึ่งๆ โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อรัฐร่วมลุ่มน้ำ

ในทางปฏิบัติ ในการตัดสินใจแต่ละครั้ง บรรดารัฐลุ่มน้ำอาจไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยทั้งหมดโดยครบถ้วน โดยอาจให้น้ำหนักแก่ปัจจัยข้อหนึ่งข้อใดมากกว่าข้ออื่นๆในกรณีหนึ่ง และอาจให้ความสำคัญแก่ปัจจัยอีกข้อหนึ่งในกรณีอื่น แล้วแต่ลักษณะเฉพาะของแต่ละลุ่มน้ำ ซึ่งจำเป็นต้องมีการตกลงกฎกติกาการใช้น้ำกันในระหว่างรัฐลุ่มน้ำ (Amnat Wongbandit, 1989: 60) กฎกรุงเฮลซิงกิทำหน้าที่เป็นเพียงข้อชี้แนะหลักการพื้นฐานสำหรับลุ่มแม่น้ำระหว่างประเทศในภาพรวมเท่านั้น ผู้รู้บางท่านจึงประเมินว่า หลักการข้อนี้เป็นหลักการที่มีความยืดหยุ่น (flexible doctrine) ซึ่งเรียกร้องให้มีการใช้ดุลยพินิจบนฐานของข้อมูลในการพิจารณาปัจจัยหลายปัจจัย เพื่อให้สามารถจัดสรรน้ำได้อย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล (McCaffrey, 2001: 328)

(ข) หลักการห้ามก่อความเสียหายอย่างร้ายแรง

หน้าที่ที่รัฐต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐอื่นนี้ เป็นพันธกรณีที่ห้ามไม่ให้รัฐใช้ดินแดนของตน หรืออนุญาตให้ใช้ดินแดนของตนไปในทางที่ขัดขวางการใช้สิทธิของรัฐอื่น มิฉะนั้นแล้วรัฐที่ก่อความเสียหายมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ (state responsibility) (สกลยุช หอพิบูลสุข, 2539: 47)



ตามกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้น ผลประโยชน์ของรัฐเหนือน้ำกับรัฐปลายน้ำควรได้รับการจัดสรรโดยเสมอหน้ากัน อำนาจอธิปไตยและบูรณภาพเหนือดินแดนของรัฐพึงได้รับความเคารพ ดังนั้น แต่ละรัฐจึงควรใช้ประโยชน์จากแม่น้ำระหว่างประเทศในลักษณะที่ไม่ก่อความเสียหายแก่รัฐอื่น หลักการนี้เป็นอีกข้อหนึ่งซึ่งปฏิเสศทฤษฎีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์เหนือดินแดน และทฤษฎีบูรณภาพโดยสมบูรณ์เหนือดินแดน (Amnat Wongbandit, 1989: 42)

หลักการห้ามก่อความเสียหายร้ายแรงนี้ สอดคล้องกับภาษิตกฎหมายที่ว่า “จงใช้ประโยชน์สิ่งของของท่านตราบเท่าที่ไม่เป็นอันตรายต่อผู้อื่น” (*sic utere tuo ut alienum non laedas*—so use your own as not to harm that of another) ซึ่งเป็นหลักการที่สะท้อนถึงหลักความเสมอภาคของรัฐอธิปไตย หลักการนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ และในบริบทของแม่น้ำระหว่างประเทศนั้น หลักการข้อนี้ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการในกฎหมายแม่น้ำระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน (McCaffrey, 2001: 349-350)

ความเสียหายในความหมายของการใช้ประโยชน์แม่น้ำระหว่างประเทศ หมายถึงผลกระทบที่มีต่อรัฐอื่นในด้านสาธารณสุข อุตสาหกรรม ทรีพัสสิน การเกษตร หรือสิ่งแวดล้อม และอาจมีได้หลายรูปแบบ เช่น การทำให้คุณภาพน้ำด้อยลง การขัดขวางการอพยพของปลา การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างริมฝั่งแม่น้ำกั้นพรมแดนซึ่งทำให้ตลิ่งฝั่งตรงข้ามพัง การขัดขวางการไหลของน้ำ การขุดลอกแม่น้ำซึ่งทำให้อ่างน้ำทางปลายน้ำเกิดการพังทลาย การระเบิดเขื่อน หรือการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศของแม่น้ำ เป็นต้น (McCaffrey, 2001: 348)

กฎกรุงเฮลซิงกิ ข้อ 9-10 กำหนดเรื่องความเสียหายไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมลพิษ โดยให้นิยามคำว่ามลพิษทางน้ำว่าหมายถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์ต่อองค์ประกอบและสภาพทางธรรมชาติ หรือคุณภาพของน้ำในเขตลุ่มน้ำระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการการใช้ประโยชน์น้ำอย่างเป็นธรรม รัฐต้องป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษทางน้ำในรูปแบบใหม่ๆ หรือเพิ่มมลพิษทางน้ำจากระดับที่มีอยู่เดิมในเขตลุ่มน้ำระหว่างประเทศ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงในดินแดนของรัฐร่วมลุ่มน้ำ หากมีการละเมิดกฎข้อนี้ รัฐที่มีส่วนรับผิดชอบจะต้องยุติการกระทำผิดนั้น และจ่ายค่าสินไหมทดแทนต่อรัฐที่ได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ รัฐที่ก่อมลพิษทางน้ำ ทั้งภายในดินแดนของตน และนอกดินแดนของตนนั้น หากไม่ดำเนินมาตรการที่สมเหตุสมผล รัฐที่เป็นต้นเหตุจะต้องเปิดการเจรจากับรัฐที่เสียหายโดยทันที เพื่อให้บรรลุข้อตกลงที่เป็นธรรม

(ค) หลักหน้าที่ในการร่วมมือของรัฐร่วมลุ่มน้ำ

ขณะที่หลักการสองประการข้างต้นจัดเป็นกฎหมายสารบัญญัติ (substantive law) หลักการในส่วนนี้ถือเป็นข้อกำหนดในเชิงระเบียบปฏิบัติ หรือกฎหมายวิธีสบัญญัติ (procedural law) (Amnat Wongbandit, 1989: 96 ; McCaffrey, 2001: 397) ซึ่งกฎกรุงเฮลซิงกิกำหนดหน้าที่ของรัฐในการร่วมมือไว้หลายประการ ในฐานะที่เป็นมาตรการป้องกันและหาข้อตกลงเมื่อเกิดกรณีพิพาท อันได้แก่

การแลกเปลี่ยนข้อมูล (exchange of information) กฎกรุงเฮลซิงกิ ข้อ 29 ระบุว่า แต่ละรัฐลุ่มน้ำควรจัดส่งข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำในลุ่มน้ำภายในเขตแดนของตน รวมทั้งการใช้

น้ำและการดำเนินการเกี่ยวกับน้ำเหล่านั้นแก่รัฐลุ่มน้ำอื่นๆ อาทิ แผนการก่อสร้างหรือการติดตั้งซึ่งจะส่งผลเปลี่ยนแปลงการไหลของน้ำในลักษณะที่อาจทำให้เกิดข้อพิพาทได้

ข้อ 29 (2) ระบุข้อปฏิบัติในเรื่อง *การแจ้งล่วงหน้า* (prior notification) ว่า การจัดส่งข้อเสนotechnicalควรกระทำโดยให้เวลาตามสมควรแก่รัฐอื่นในการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และแสดงความเห็นของตนแก่รัฐผู้ส่งข้อมูล

*การปรึกษาหารือ* (consultation) กฎกรุงเฮลซิงกิ ข้อ 30 ระบุว่า ในกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐต่างๆในเรื่องสิทธิตามกฎหมาย หรือผลประโยชน์อื่นๆ รัฐเหล่านั้นควรหาข้อยุติโดยการเจรจา และข้อ 31 ระบุว่า รัฐลุ่มน้ำควรส่งข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้น้ำในปัจจุบันหรืออนาคตเข้าสู่องค์การร่วม (joint agency) เพื่อให้ทำการวางแผนหรือให้ข้อเสนอแนะ

*การระงับข้อพิพาท* (settlement of disputes) ในกรณีไม่สามารถหาข้อยุติต่อกรณีพิพาทได้ กฎกรุงเฮลซิงกิ ข้อ 32 แนะนำให้รัฐลุ่มน้ำใช้คนกลางที่น่าเชื่อถือ (good offices) หรือร่วมกันร้องขอให้รัฐที่สาม หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือผู้ทรงคุณวุฒิเข้าช่วยในการไกล่เกลี่ย , ข้อ 33 ระบุว่า หากรัฐที่เกี่ยวข้องไม่สามารถแก้ไขข้อพิพาทโดยการเจรจา หรือไม่สามารถตกลงกันได้ ตามมาตรการในข้อ 31 และข้อ 32 ก็ควรจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือคณะกรรมการประนีประนอมเฉพาะกิจ เพื่อหาข้อยุติ , ข้อ 34 ระบุว่า หากไม่มีการจัดตั้งกลไกตามข้อ 33 หรือคณะกรรมการไม่สามารถหาข้อยุติได้ หรือรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ยอมรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ และไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ รัฐที่เกี่ยวข้องก็ควรส่งข้อพิพาททางกฎหมายนั้นเข้าสู่คณะอนุญาโตตุลาการเฉพาะกิจ หรือคณะอนุญาโตตุลาการถาวร หรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

### 3.2.2 ปฏิญญาร่วมแม่น้ำโขง

เนื่องจากธรรมนูญแม่น้ำโขง ค.ศ.1957 เป็นความตกลงขนาดสั้น มีบทบัญญัติเพียง 8 ข้อ มีสาระสำคัญจำกัดเฉพาะในเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง, หน้าที่ของคณะกรรมการ, การประชุมและการตัดสินใจ, และการแก้ไขความตกลงฉบับนี้ โดยระบุว่าในอนาคตจะมีการออกระเบียบปฏิบัติ (rules of procedure) ในรายละเอียดต่อไป ดังนั้น ในเวลาต่อมา คณะกรรมการแม่น้ำโขงจึงดำเนินการยกร่างกรอบกติกาของความร่วมมือ โดยในทศวรรษ 1970 มีความพยายามที่จะออก “กฎบัตรแม่น้ำโขง” ซึ่งต่อมาความพยายามดังกล่าวได้ปรากฏผลเป็นปฏิญญาร่วมในค.ศ.1975

ในช่วงต้นค.ศ.1971 สำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงยกร่าง “กฎบัตรน้ำของกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” (Lower Mekong Basin Charter) (Mekong Committee, 1971a) ตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการในคราวการประชุมครั้งที่ 47 (วาระพิเศษ) ซึ่งคณะกรรมการได้ขอให้สำนักเลขาธิการจัดทำหลักการทางกฎหมายสำหรับการพัฒนาแม่น้ำโขง และการเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการหลังจากแผนพัฒนาลุ่มน้ำ (Indicative Basin Plan) เสนอให้สร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธาน ทั้งนี้ เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประเทศสมาชิกเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ (Mekong Committee, 1970)

ร่างกฎบัตรฉบับนี้มีความยาว 74 ข้อ ประกอบด้วย 7 บท คือ (1) คำนิยาม, (2) วัตถุประสงค์, (3) หลักการพื้นฐาน, (4) องค์การ, (5) การเงิน, (6) การป้องกันและการแก้ไขข้อพิพาท, และ (7) บทบัญญัติสุดท้าย หลังจากพิจารณาและหารือกัน ประเทศสมาชิกได้ขอให้ปรับปรุงร่างฉบับนี้เสียใหม่ให้มีรูปแบบที่กระชับขึ้น (Mekong Committee, 1971b) สำนักเลขาธิการจึงนำร่างกฎบัตรมาปรับปรุงใหม่เป็นเอกสาร ชื่อ “ร่างถ้อยแถลงหลักการในการวางแผนและการใช้ประโยชน์น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” (Draft Statement of Principles for the Planning and Utilization of the Waters of the Lower Mekong Basin) (Mekong Committee 1971b) โดยมีบทบัญญัติ 49 ข้อ ประกอบด้วย 5 บท คือ (1) คำนิยาม, (2) วัตถุประสงค์, (3) หลักการพื้นฐาน, (4) องค์การ, และ (5) การเงิน ทั้งนี้ น่าสังเกตว่าร่างฉบับหลังตัดเรื่องการป้องกันและการแก้ไขข้อพิพาทออกไป

ในปี 1972 ประเทศสมาชิกในคณะกรรมการแม่น้ำโขงยอมรับร่างถ้อยแถลงดังกล่าว โดยเห็นพ้องกันในการประชุมครั้งที่ 58 (นัดพิเศษ) ว่า จำเป็นต้องยึดถือตามแนวทางที่ระบุในเอกสารนี้ “เพื่อปูทางไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องโครงการบนแม่น้ำสายประธาน” และชี้ว่า “การทำโครงการผามองจะเป็นโอกาสอันดีในการสร้างฉันทามติ เพราะโครงการผามองจะเป็นประเด็นรูปธรรมที่จะทดสอบแนวทางด้านกฎหมายได้หลายแนวทาง” (Mekong Committee, 1972)

นับแต่นั้น คณะกรรมการแม่น้ำโขงยังคงหารือกันเกี่ยวกับร่างถ้อยแถลงดังกล่าวเป็นระยะ ซึ่งปรากฏว่า ประเทศสมาชิกยังคงมีจุดยืนต่างกันดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ในที่สุด คณะทำงานเฉพาะกิจในเรื่องนี้จึงตกลงกันว่า เอกสารดังกล่าวจะไม่มีผลผูกพันรัฐภาคีเหมือนอย่างกรณีสนธิสัญญา ดังนั้น ในการประชุมครั้งที่ 68 ในเดือนมกราคม ค.ศ.1975 คณะกรรมการแม่น้ำโขงจึงมีมติรับรอง “ปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการการใช้ประโยชน์น้ำในลุ่มแม่น้ำโขง”

ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาจะพิจารณาปฏิญญาร่วมดังกล่าวโดยใช้แนวคิด การจัดกรอบการอภิบาล ของ Abbott, Keohane, Moravcsik, Slaughter, และ Snidal (2000) โดยแยกเป็น 3 มิติ คือ พันธกรณี ความชัดเจน และการมอบอำนาจ

### **พันธกรณี**

ลักษณะเด่นที่สำคัญที่สุดของการจัดกรอบการอภิบาลในมิติของพันธกรณี คือ การมีผลผูกพันหรือการมีสภาพบังคับ ซึ่งมักปรากฏในรูปของการลงนามโดยหัวหน้ารัฐบาล และการให้สัตยาบัน อันจะส่งผลให้ตราสารระหว่างประเทศฉบับนั้นๆ มีสถานะเป็นสนธิสัญญา หากแต่ในกรณีของปฏิญญาร่วมฉบับนี้นั้น หัวหน้ารัฐบาลและรัฐสภาของประเทศสมาชิกไม่ได้ลงนามและให้สัตยาบันแต่อย่างใด

ในระหว่างกระบวนการจัดทำ “ร่างถ้อยแถลงหลักการในการวางแผนและการใช้ประโยชน์น้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” ในช่วงค.ศ.1971-1974 เวียดนามเสนอให้เพิ่มข้อความว่า “รัฐลุ่มน้ำพึงให้ความสำคัญแก่การใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดการลุ่มน้ำอย่างมีความเหมาะสม (Mekong Committee, 1974a) เข้าไปในข้อ 1 ของเอกสารฉบับนี้ ทั้งนี้ เพราะเวียดนามซึ่งเป็นประเทศปลายสุดของแม่น้ำโขง มีความวิตกว่า ประเทศเพื่อนน้ำจะมีการจัดการทรัพยากรน้ำภายในดินแดนของตนอย่างผิดพลาด และส่งผลกระทบต่อลุ่มน้ำ เวียดนามจึงต้องการให้มีการควบคุมพฤติกรรมของประเทศลุ่มน้ำอื่นๆ (Nakayama, 1999: 297) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสายประธานแล้ว อาจทำให้เกิดภาวะน้ำเค็มหนุนเข้าไปในพื้นที่ดินดอนปากแม่น้ำ เนื่องจากการกักเก็บน้ำเข้าสู่เขื่อนขนาดใหญ่เช่น เขื่อนผามอง ต้องใช้เวลาหลายปี จึงอาจทำให้ปริมาณน้ำในฤดูแล้งที่จะไหลไปด้นน้ำเค็มทางปลายน้ำมีน้อยลง ขณะที่กัมพูชาวิตกว่า ในฤดูน้ำมาก ทะเลสาบเขมรจะขาดน้ำที่ไหลเข้าไปเติมตามธรรมชาติ (Browder, 1998 : 53)

หากแต่ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเพื่อนน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง และต้องการอย่างยิ่งที่จะทำโครงการผามอง มีจุดยืนที่ต้องการให้กูกติกาที่จะสร้างขึ้นนี้มีสถานะ “เป็นเพียงคำประกาศหลักการในทำนองเดียวกับปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (Mekong Committee, 1974b) ในที่สุด ในการประชุมจัดทำเอกสารดังกล่าว คณะทำงานเฉพาะกิจตกลงที่จะออกกูกติกาที่ไม่มีผลผูกพันอย่างในกรณีของสนธิสัญญา (Mekong Committee, 1975a)

เกี่ยวกับสภาพบังคับของปฏิญญาร่วมนี้ วิชัย ศรีรัตน์ (2537: 73-74) ซึ่งศึกษาทั่วโลกทางกฎหมายของความร่วมมือในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ให้ความเห็นในทางนิติศาสตร์ไว้ว่า ปฏิญญาร่วมไม่เป็นสนธิสัญญา เนื่องจากเอกสารฉบับนี้ไม่ได้กำหนดว่ารัฐภาคีจะต้องให้สัตยาบัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนาของรัฐในลุ่มน้ำว่าไม่ได้มุ่งให้ปฏิญญาร่วมมีผลผูกพันในฐานะเป็นสนธิสัญญา เอกสารฉบับนี้จึงเป็นเพียงการแสดงเจตนาของรัฐ ดังปรากฏในอารัมภบทของปฏิญญาร่วมซึ่งกล่าวเพียงว่า เอกสารดังกล่าว “ได้ประกาศเจตนาของรัฐภาคีที่จะใช้ประโยชน์จากน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างตามหลักการดังต่อไปนี้” (“DECLARE their intention to further the utilization of the waters of the Lower Mekong Basin in accordance with the following Principles :...”)

ไมแต่นักวิชาการด้านนิติศาสตร์เท่านั้น ผู้ปฏิบัติที่มีส่วนเกี่ยวข้องยังยืนยันในทำนองเดียวกัน Greg Browder (1998: 54) ซึ่งศึกษาการเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 บันทึกไว้ว่า ทั้งเจ้าหน้าที่ของฝ่ายไทย และนักกฎหมายที่สหประชาชาติแต่งตั้งให้เข้ามาเป็นผู้ช่วยในการจัดทำปฏิญญาร่วม Northcutt Ely ชาวอเมริกัน ต่างยืนยันว่า เอกสารฉบับนี้ไม่ใช่สนธิสัญญา ทว่าเป็นเพียงคำประกาศที่ไม่มีผลผูกพัน

### ความชัดเจน

เนื่องจากการออกปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975 เกิดขึ้นในบริบทของการผลักดันให้มีการทำโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธานตามที่ระบุในแผนพัฒนาลุ่มน้ำ ค.ศ.1970 และประเทศปลายน้ำ คือ กัมพูชากับเวียดนาม มีความวิตกเกี่ยวกับผลกระทบจากโครงการผามอง ดังนั้นทุกฝ่ายจึงเห็นพ้องที่จะให้มีกฎกติกาที่มีความชัดเจน รวมทั้งประเทศไทยซึ่งต้องการให้หลักประกันว่าประเทศปลายน้ำจะไม่ได้รับผลกระทบจากโครงการผามอง

เมื่อพิจารณาปฏิญญาร่วมโดยศึกษาเทียบเคียงกับแนวคิดต่างๆของกฎกรุงเฮลซิงกิ ผู้ศึกษาพบว่า ความชัดเจนของบทบัญญัติปรากฏให้เห็นทั้งในหมวดที่เกี่ยวกับหลักการแบ่งปันน้ำ อย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล หลักการห้ามก่ออันตราย และหลักหน้าที่ในการร่วมมือ

(ก) การประยุกต์ใช้หลักการแบ่งปันน้ำอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล

ปฏิญญาร่วมค.ศ.1975 นำเอาหลักการต่างๆของกฎกรุงเฮลซิงกิ ค.ศ.1966 มาใช้ (Inthavanh, 1996: 31) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการแบ่งปันน้ำอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล (วิชัย ศรีรัตน์, 2537: 61) โดยเริ่มตั้งแต่บทนิยามของถ้อยคำต่างๆ อาทิ ในข้อ 1 ซึ่งระบุว่า เขตลุ่มน้ำ (Drainage Basin) หมายถึง พื้นที่ทางภูมิศาสตร์อันครอบคลุมเหนือรัฐลุ่มน้ำภายในขอบเขตของลุ่มน้ำในแม่น้ำโขงตอนล่าง รวมถึงน้ำผิวดิน และน้ำใต้ดินที่หล่อเลี้ยงหรือได้รับการหล่อเลี้ยงจากแหล่งน้ำผิวดินเหล่านั้น<sup>50</sup> ซึ่งเป็นการให้นิยามที่คล้ายคลึงกับคำนิยามในข้อ 2 ของกฎกรุงเฮลซิงกิ<sup>51</sup>

คำนิยามดังกล่าวสะท้อนถึงการยอมรับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยอันจำกัดเหนือดินแดน ซึ่งเป็นการประนีประนอมระหว่างทฤษฎีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์เหนือดินแดน กับทฤษฎีบูรณภาพโดยสมบูรณ์เหนือดินแดน ซึ่งเป็นการยอมรับถึงสิทธิของบรรดารัฐในลุ่มแม่น้ำโขงที่จะได้รับการแบ่งปันน้ำอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล (Inthavanh, 1996: 26)

หลักการแบ่งปันน้ำอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล ปรากฏในข้อ 5 ของปฏิญญาร่วม ซึ่งระบุว่า “แต่ละโครงการบนแม่น้ำสายประธานจะมีการวางแผนและดำเนินการในลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของลุ่มน้ำ อันเป็นการใช้ประโยชน์ที่ทุกรัฐในลุ่มน้ำจะ

<sup>50</sup> ปฏิญญาร่วมแม่น้ำโขง ค.ศ.1975 , ข้อ 1 (2) : “Drainage Basin” means the geographical area extending over the Basin States determined by the watershed limits of the systems of waters in the Lower Mekong Basin, including surface waters and ground waters feeding, or fed by, such surface waters.

<sup>51</sup> กฎกรุงเฮลซิงกิ ค.ศ.1966, ข้อ 2 : An international drainage basin is a geographical area extending over two or more States determined by the watershed limits of the system of waters, including surface and underground waters, flowing into a common terminus.

มีสิทธิที่จะได้รับการแบ่งปันอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผลภายในดินแดนของตน แต่ละโครงการจะต้องมีความเหมาะสมในทางเทคนิค มีเหตุผลในทางเศรษฐกิจ และเป็นที่ต้องการในทางสังคม และสอดคล้องกับสิทธิอธิปไตยของบรรดารัฐลุ่มน้ำ”<sup>52</sup>

หลักการแบ่งปันน้ำอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผลนี้ ตั้งอยู่บนหลักสิทธิที่เท่าเทียมกันของบรรดารัฐในลุ่มน้ำ ซึ่งปฏิญญาร่วมระบุในวรรคสองของข้อ 10 ว่า สิทธิที่เท่าเทียมกันนี้ไม่ได้หมายความว่ารัฐมีฝั่มสิทธิที่จะได้รับการแบ่งปันน้ำในปริมาณเท่ากัน แต่หมายความว่า รัฐมีฝั่มทุกรัฐมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะใช้น้ำตามความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของตน โดยสอดคล้องกับสิทธิอย่างเดียวกันของรัฐอื่นๆ<sup>53</sup>

ต่อปัญหาที่ว่า น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงควรแบ่งปันการใช้ในหมู่รัฐลุ่มน้ำอย่างไรจึงจะถือว่ามีความเป็นธรรมและสมเหตุสมผลนั้น ปฏิญญาร่วมนำเอาปัจจัยกำหนดความเป็นธรรมและสมเหตุสมผลจากกฎกรุงเฮลซิงกิจำนวน 11 ข้อมาใช้ในลักษณะคัดลอกทั้งหมด โดยเพิ่มปัจจัยที่ 12 เข้าไป คือ “12. สัดส่วนของผลได้-ผลเสียของแต่ละโครงการ โดยพิจารณาถึงผลได้และผลเสียในทางการเงิน เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งผลที่เกิดแก่เหนือน้ำและปลายน้ำ”

(ข) การประยุกต์ใช้หลักห้ามก่อความเสียหายอย่างร้ายแรง

จากหัวข้อที่แล้ว จะเห็นว่าหลักกฎหมายที่เป็นพื้นฐานของปฏิญญาร่วม คือ หลักการแบ่งปันอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล ซึ่งระบุไว้ในข้อ 5 และมีการขยายความรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนในกฎกติกาอีกหลายข้อดังกล่าวข้างต้น นอกจากหลักการสำคัญนี้แล้ว ปฏิญญาร่วมยังรับเอาหลักการห้ามก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงจากกฎกรุงเฮลซิงกิมาประยุกต์ใช้ด้วย

หลักการทั้งสองมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีเดียวกัน คือ อำนาจอธิปไตยอันจำกัดของรัฐในการใช้ทรัพยากรในดินแดนของตน โดยหลักการทั้งสองมีความแตกต่างกันในประเด็นที่ว่า หลักห้ามก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นมีสาระสำคัญที่ว่า รัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยในดินแดนของตนได้ทราบเท่าที่ไม่

<sup>52</sup> ปฏิญญาร่วมแม่น้ำโขง ค.ศ.1975, ข้อ 5 : Individual projects on the Mainstream shall be planned and implemented in a manner conducive to the system development of the Basin's water resources, in the beneficial use of which each Basin State shall be entitled, within its territory, to a reasonable and equitable share. Each project shall be required to be technically feasible, economically justified, socially desirable and consistent with the sovereign rights of the Basin States.

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 10 วรรคสอง : Equality of rights is not herein construed as the right to an equal division of the use of these waters among riparian States, but as the equal right of each riparian State to use these waters on the basis of its economic and social needs consistent with the corresponding rights of the others.

ทำความเสียหายร้ายแรงต่อรัฐอื่น ส่วนหลักการแบ่งปันอย่างสมเหตุสมผลนั้น เป็นการจำกัดอธิปไตยของรัฐโดยรัฐจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์อันเท่าเทียมกันในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ ดังนั้นตามหลักการแบ่งปันอย่างสมเหตุสมผลนั้น นอกจากรัฐริมฝั่งจะต้องใช้ทรัพยากรโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่นแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์อันเท่าเทียมกันระหว่างรัฐริมฝั่งทั้งหลายอีกด้วย (วิชัย ศรีรัตน์, 2537: 70)

หลักการห้ามก่อความเสียหายอย่างร้ายแรง ให้นำมาระบุในข้อ 9 ของปฏิญญาร่วมในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบ และการชดเชยค่าเสียหาย ว่า การกระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ ในการก่อสร้าง ดำเนินงาน หรือบำรุงรักษาโครงการ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงขึ้นภายในดินแดนของรัฐลุ่มน้ำอื่น แม้เกิดขึ้นเพราะเหตุสุดวิสัยก็ตาม จะต้องมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสม โดยข้อตกลงรายโครงการจะระบุถึงการตกลงใจและวิธีดำเนินการในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนไว้ด้วย<sup>54</sup>

นอกจากนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้รัฐลุ่มน้ำได้รับความเสียหายร้ายแรงจากการดำเนินโครงการของรัฐหนึ่งใด ปฏิญญาร่วม ข้อ 18 ระบุว่า ข้อตกลงรายโครงการจะต้องระบุอัตราการปล่อยน้ำสูงสุดและต่ำสุดจากโครงการ ซึ่งจะต้องรักษาอัตราการไหลของน้ำไปยังปลายน้ำไม่ให้ต่ำกว่าระดับเฉลี่ยรายเดือนของฤดูแล้งในปีก่อนหน้าที่จะมีการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสายประธาน และในทางกลับกันต้องประกันว่า เว้นแต่กรณีเหตุสุดวิสัยแล้ว ปริมาณน้ำใต้ที่ตั้งโครงการลงไปจะไม่มากเกินกว่าระดับการไหลในฤดูน้ำมากของปีก่อนหน้านั้น<sup>55</sup>

(ค) การประยุกต์ใช้หลักหน้าที่ในการร่วมมือ

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 9 : Any act or omission by a Basin State in the construction, operation, or maintenance of a project which causes substantial damage within the territory of another Basin State, not excused by force majeure, shall be subject to appropriate compensation.

Each project agreement shall provide for the determination and effectuation of such compensation.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 18 : The Project Agreement shall specify minimum and maximum rates of discharge from the Project which, so far as practicable, will make available a rate of flow downstream not less than the average monthly flow during the previous dry periods, put to use prior to the construction of the Project and, on the other hand, will assure that, except in cases of force majeure, flows below the Project site will not exceed the flows which prevailed during previous wet periods.

เพื่อให้หลักการแบ่งปันอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผลนี้มีประสิทธิผลในทางปฏิบัติ มีการสร้างแนวคิด หน้าที่ในการแจ้ง (duty to inform) เพื่อประยุกต์ใช้หลักการดังกล่าว หน้าที่นี้เป็นสิ่งจำเป็น เพราะหากไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของรัฐริมฝั่งก็ไม่อาจทราบได้ถึงสภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นเหตุผลของการใช้ทรัพยากรน้ำ และข้อมูลยังเป็นพื้นฐานในการวางแผนพัฒนาทรัพยากรน้ำด้วย (Legal Study Team, Mekong Secretariat, 1993: 12 อ้างใน วิชัย ศรีรัตน์, 2537: 66)

ปฏิญญาร่วมในข้อ 7 ระบุว่า การพัฒนาทรัพยากรน้ำจะต้องดำเนินการตามแผนพัฒนาลุ่มน้ำ ซึ่งจะต้องผ่าน การเห็นชอบร่วมกัน ในคณะกรรมการแม่น้ำโขง<sup>56</sup> (เน้นโดยผู้ศึกษา) นั้นหมายความว่า บทบัญญัติในข้อนี้ “ก่อให้เกิดสิทธิคัดค้าน” (วิชัย ศรีรัตน์, 2538: 64) ในหมู่ประเทศสมาชิก เพราะหากโครงการพัฒนาใดไม่ได้รับเสียงอนุมัติโดยเอกฉันท์ในคณะกรรมการแม่น้ำโขง ก็ย่อมไม่สามารถดำเนินการได้

ตามบทบัญญัติของปฏิญญาร่วม การแบ่งปันน้ำตามหลักการนี้ครอบคลุมทั้งแม่น้ำสายประธาน, ลำน้ำหลัก, และลำน้ำสาขา รวมทั้งทรัพยากรน้ำอื่นๆด้วย ดังปรากฏความในข้อ 10 ว่า “น้ำในแม่น้ำสายประธาน เป็นทรัพยากรอันเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน รัฐริมฝั่งใดๆมิอาจนำมาใช้ในปริมาณมากแต่ฝ่ายเดียวได้ หากไม่ได้รับ การอนุมัติเป็นการล่วงหน้า จากรัฐลุ่มน้ำอื่นๆผ่านคณะกรรมการแม่น้ำโขง”<sup>57</sup> (เน้นโดยผู้ศึกษา)

ในการทำโครงการบนแม่น้ำสายประธานนั้น ข้อ 17 ระบุว่า รัฐลุ่มน้ำที่จะทำโครงการบนแม่น้ำสายประธานจะต้องนำเสนอผลการศึกษาโดยละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบทางนิเวศวิทยาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นภายในดินแดนของรัฐลุ่มน้ำอื่นๆ เพื่อ ขอความเห็นชอบอย่างเป็นทางการก่อนที่จะดำเนินโครงการ รวมทั้งต้องนำเสนอขั้นตอนการปฏิบัติและ จำนวนเงินที่จะจ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหาย ด้วย<sup>58</sup> (เน้นโดยผู้ศึกษา)

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 7 : Basin water resources development, referred to in Article V, shall be based on a comprehensive plan of development, prepared and approved by the Committee, designated as the Indicative Basin Plan...”.

<sup>57</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 10 วรรคแรก : Mainstream waters are a resource of common interest not subject to major unilateral appropriation by any riparian State without prior approval by the other Basin States through the committee.

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 17 : The Basin State or States, whether territorial or not, which undertake the project shall present well in advance to the other Basin States for formal agreement prior to the project implementation a detailed study on all possible detrimental effects including short and long-term ecological impacts which can be expected within the



หากเป็นโครงการผันน้ำจากแม่น้ำสายประธานไปยังลุ่มน้ำอื่น บทบัญญัติข้อ 20 กำหนดว่า รัฐริมฝั่งจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐลุ่มน้ำทุกรัฐผ่านการทำข้อตกลงรายโครงการ<sup>59</sup>

ในกรณีของลำน้ำหลัก (Major Tributary) ปฏิญญาร่วมระบุในข้อ 21 ว่า การใช้น้ำในลำน้ำสาขาสายใดที่รัฐลุ่มน้ำทุกประเทศถือว่าเป็นลำน้ำหลักจะต้องดำเนินการภายใต้หลักการแบบเดียวกับที่ใช้กำกับควบคุมการใช้น้ำในแม่น้ำสายประธานด้วย<sup>60</sup> ขณะที่ในส่วนของลำน้ำสาขา (minor tributary) (ข้อ 22)<sup>61</sup> และทรัพยากรน้ำอื่นๆ เช่น ลำธาร (ข้อ 23)<sup>62</sup> ก็อาจถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติของปฏิญญาร่วมได้เช่นกัน

ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงนี้ ปฏิญญาร่วมกำหนดในข้อ 27 ว่า จะต้องมีการวางแผนโดยคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐบาลของรัฐลุ่มน้ำ โดยให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของปฏิญญาล่าสุด<sup>63</sup>

ภายใต้บทบัญญัติเหล่านี้ เห็นได้ว่า หากรัฐภาคีหนึ่งใดต้องการทำโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธาน หรือลำน้ำหลัก หรือต้องการผันน้ำจากแม่น้ำโขงข้ามไปยังลุ่มน้ำอื่น จะต้องได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นทางการจากคณะกรรมการแม่น้ำโขงก่อนดำเนินโครงการ ซึ่งเท่ากับว่า รัฐลุ่มน้ำอื่นมีสิทธิที่จะยับยั้งโครงการที่รัฐหนึ่งใดเสนอได้

---

territory of other Basin States as a result of the proposed mainstream project. The procedures and amounts of damages compensation shall be included in the above study.

<sup>59</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 20 : Extra-Basin diversion of mainstream waters by a riparian state shall require the agreement of all Basin States through a Project Agreement.

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 21 : A tributary recognized by all Basin States as a Major Tributary shall be considered as an integral part of the Basin development system and shall be governed by the provisions of the present Declaration of Principles applicable to the Mainstream.

<sup>61</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 22 : In cases where the Basin State concerned so desires, and subject to the concurrence of all Basin States, any minor tributary and its basin may be integrated into the Basin development system, in which case they shall be governed by the provisions of the present Declarations of Principles applicable to the Basin

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 23 : To the extent permitted by local law, underground aquifers and streams which contribute to the Mainstream or which are fed by the Mainstream, shall be governed by the provisions of the present Declarations of Principles applicable to the basin whenever their use by a Basin State substantially affects the equitable utilization of the Basin water resources by another Basin State, or the quality of such water resources.

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 27 : The utilization of the Basin water resources shall continue to be planned by the Committee, as heretofore constituted by the Governments of the Basin States, in accordance with the provision of the present Declaration of Principles.

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975 ระบุพันธะ สิทธิ และหน้าที่ของ ประเทศสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงไว้อย่างชัดเจน

### การมอบอำนาจ

ในขณะที่กฎกรุงเฮลซิงกิระบุถึงการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามในการแก้ไขข้อพิพาท เกี่ยวกับการใช้น้ำของบรรดารัฐในลุ่มน้ำ อาทิจ การนำกรณีพิพาทเข้าสู่การวินิจฉัยชี้ขาดโดยศาล ยุติธรรมระหว่างประเทศ หากแต่ปฏิญญาร่วมไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจแต่ อย่างใด

อาจกล่าวได้ว่า ปฏิญญาร่วมออกแบบกฎกติกาของความร่วมมือของรัฐลุ่มน้ำในมิติ ของพันธะในลักษณะที่มีความชัดเจนสูง ทว่าเมื่อถึงทศวรรษ 1990 กฎกติกาที่ทำให้รัฐภาคีมีอำนาจ คัดค้านโครงการของรัฐอื่นเช่นนี้จะกลายเป็นชนวนของการเจรจาต่อรองอย่างเข้มข้นเมื่อมีความ พยายามที่จะสร้างกฎกติกาชุดใหม่ ดังจะได้กล่าวต่อไป

จากการพิจารณาพัฒนาการของกรอบกติกาความร่วมมือแม่น้ำโขง นับแต่ค.ศ. 1957-1975 ดังได้กล่าวมาทั้งหมด หากพิจารณาในแง่การจัดกรอบการอภิบาล เห็นได้ว่า ในยุคของ คณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งมีการออกปฏิญญาร่วมในค.ศ. 1975 นั้น มีความพยายามที่จะสร้างกฎ กติกาของความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในลักษณะที่มีการระบุพันธะในลักษณะที่มีความชัดเจนสูง (high precision) แต่ทว่ามีการกำหนดพันธกรณีในระดับต่ำ (low obligation) กล่าวคือ ไม่มีผลผูกพันในฐานะสนธิสัญญา อีกทั้งไม่มีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สาม (delegation) ในการยุติข้อขัดแย้ง หรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

หรืออาจกล่าวในเชิงแนวคิดทฤษฎีได้ว่า การจัดกรอบการอภิบาลภายใต้ปฏิญญา ร่วม ค.ศ.1975 มีรูปแบบที่แสดงเป็นสัญลักษณ์ได้ว่า [-P-]<sup>64</sup>

ในบทที่ 5 ผู้ศึกษาจะแสดงให้เห็นว่า เมื่อมีการเจรจาทำความตกลงฉบับใหม่ในยุค ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง กฎกติกาถูกแก้ไขให้มีการกำหนดพันธะในระดับปานกลาง กล่าวคือ มีฐานะเป็นสนธิสัญญา หากแต่ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 เป็นเอกสารที่รัฐภาคีให้ความเห็นชอบ โดยวิธีการเพียงการลงนามโดยรัฐมนตรีต่างประเทศ โดยมีหัวหน้ารัฐบาลของรัฐภาคีเป็นสักขีพยานใน

<sup>64</sup> Abbot และ Snidal (2000) ได้วิเคราะห์การจัดกรอบการอภิบาลแยกเป็น 3 มิติ คือ พันธกรณี (obligation), ความชัดเจน (precision), และการมอบอำนาจ (delegation) ผู้เขียนได้จัดประเภท (categorize) สถาบันระหว่างประเทศต่างๆ โดยใช้สัญลักษณ์ตัวพิมพ์ใหญ่ เช่น O หมายถึงพันธกรณีในระดับสูง, o หมายถึงระดับ ปานกลาง, และ - หมายถึงระดับต่ำ อาทิจ

OPD EU, WTO

Opd NPT

OP- SALT, arms control

Op- GATT

พิธีลงนาม และไม่ผ่านการให้สัตยาบัน ขณะเดียวกัน กฎกติกาในความตกลงแม่น้ำโขงถูกลดทอนให้มีความชัดเจนในระดับปานกลาง และมีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามในระดับปานกลาง

หรืออาจกล่าวในเชิงแนวคิดทฤษฎีได้ว่า การจัดการรอบการอภิบาลภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 มีรูปแบบที่แสดงเป็นสัญลักษณ์ได้ว่า [o,p,d]

### 3.3 สรุปท้ายบท

การอภิบาลการจัดการแม่น้ำโขงภายใต้กรอบกติกาของธรรมนูญก่อตั้ง คณะกรรมการแม่น้ำโขง ค.ศ.1957 ถูกจัดวางโดยใช้แนวทางของกฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับลำน้ำระหว่างประเทศ และต่อมาปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการใช้ประโยชน์น้ำในกลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ.1975 ถูกสร้างขึ้นโดยนำหลักการต่างๆจากกฎกรุงเฮลซิงกิว่าด้วยการใช้น้ำในแม่น้ำระหว่างประเทศ ค.ศ. 1966 มาประยุกต์ใช้ การปรับประยุกต์นี้ทำให้การอภิบาลแม่น้ำโขงมีแบบลักษณะเป็น Soft Law ในลักษณะที่ว่า มีการออกแบบพันธกรณีในระดับต่ำ มีความชัดเจนในระดับสูง และไม่มีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามในการบังคับใช้กฎ

หลังจากปรากฏว่า แผนพัฒนาลุ่มน้ำเมื่อทศวรรษ 1970 ที่เสนอให้สร้างเขื่อนขนาดใหญ่หลายแห่งลดหลั่นตามความลาดชันตลอดแม่น้ำโขงสายประธาน ไม่สามารถนำมาปฏิบัติให้เกิดผลได้เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในภูมิภาค ทำให้ความร่วมมือแม่น้ำโขงต้องสะดุดหยุดลง และเนื่องจากความวิตกในเรื่องผลกระทบ ประกอบกับสถานการณ์การใช้น้ำของไทยและเวียดนาม ในทศวรรษ 1980 เกิดการเปลี่ยนแปลง ไทยต้องการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำด้วยการจัดทำโครงการโขง-ชี-มูล และต้องการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำในโครงการกก อิง น่าน ขณะที่เวียดนามต้องการใช้น้ำในการผลักดันน้ำเค็มเพื่อปกป้องและหล่อเลี้ยงพื้นที่เกษตรกรรมที่ได้เข้าสู่เศรษฐกิจระบบตลาด เมื่อประเทศเหนือ น้ำและปลายน้ำต่างต้องการใช้น้ำมากขึ้น จึงจำเป็นต้องจัดวางกรอบการอภิบาลใหม่ที่ตอบสนองผลประโยชน์แก่ทุกฝ่าย.

## บทที่ 4

### การทำข้อตกลงความร่วมมือ ในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขง

บทนี้จะตอบคำถามวิจัยข้อแรกที่ว่า ผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำของประเทศสมาชิก และความคิดเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศ ส่งผลอย่างไรต่อการเจรจาจัดทำข้อตกลงความร่วมมือแม่น้ำโขง

ผู้ศึกษาจะชี้ว่า รัฐริมฝั่งในลุ่มน้ำโขงตอนล่างมีความต้องการสอดคล้องกันที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งอันอาจเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำ จึงจำเป็นต้องสร้างกรอบกติกาของความร่วมมือแม่น้ำโขงขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎกติกาจะเป็นตัวจัดสรรหรือกระจายผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ จึงเกิดการเจรจาต่อรองเพื่อจัดกรอบการอภิบาลให้สามารถตอบสนองความต้องการแก่ทุกฝ่ายได้ ในการเจรจานี้ ไทยมี "แต้มต่อ" (bargaining leverage) ที่จะต่อรองสูงกว่าประเทศปลายน้ำ เพราะเหตุที่ไทยเป็นประเทศเหนือน้ำ และไทยมีทางเลือกอื่นนอกเหนือการทำข้อตกลง (BATNA-Best alternative to a negotiated agreement) เป็นทางเลือกที่จะรักษาผลประโยชน์ของตน ขณะที่ประเทศอื่นจำเป็นต้องอาศัยกฎกติกาที่ตกลงร่วมกันในการกำกับการใช้งานของประเทศเหนือน้ำ

ในกระบวนการเจรจา ฝ่ายต่างๆต้องการบรรลุผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำของตน จึงจำเป็นต้องแสวงจุดสมประโยชน์ที่ทุกฝ่ายจะยอมรับได้ ประเทศลุ่มน้ำโขงจึงนำหลักการและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศ ซึ่งถูกวางเป็นแนวทางไว้ในร่างข้อบ่งชี้ด้วยกฎหมายลุ่มน้ำระหว่างประเทศของสหประชาชาติ เป็น "ตัวตั้ง" (focal points) ในการต่อรองกัน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจะแสดงให้เห็นว่า หลักการต่างๆในทางสากล อันเป็นเหตุปัจจัยในทางความคิด และความต้องการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำของรัฐริมฝั่ง อันเป็นเหตุปัจจัยในเชิงผลประโยชน์ ส่งผลต่อการจัดกรอบการอภิบาลของกรอบกติกาความร่วมมือแม่น้ำโขงอย่างไร

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์การจัดกรอบการอภิบาลตามแนวทางการศึกษาที่เรียกว่า โครงสร้าง-สถานการณ์ (Situation-structuralism) ของ Stein (1982) และ Snidal (1985) ซึ่งเสนอตัวแบบของความร่วมมือในรูปของการประสานนโยบาย (coordination game) ว่า ภายใต้โครงสร้างระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตยนั้น รัฐที่ร่วมมือกันอาจพบสถานการณ์ที่รัฐต่างๆมีผลประโยชน์ร่วมกันที่จะหลีกเลี่ยงผลลัพธ์อย่างหนึ่ง ทว่าในขณะที่เดียวกัน แต่ละฝ่ายก็มีผลประโยชน์แตกต่างกัน ทำให้รัฐต่างๆเกิดข้อขัดแย้งกันในเรื่องการกระจายผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ

(distributional conflict) แต่ละฝ่ายต้องการผลลัพธ์ที่เป็นจุดสมประโยชน์คนละจุดกัน (ดู Krasner, 1991)

เมื่อเผชิญสถานการณ์ดังกล่าว รัฐต่างๆจำเป็นต้องประนีประนอมกันเพื่อประสานนโยบาย มิฉะนั้น ทุกฝ่ายก็จะได้ผลลัพธ์ที่ให้ประโยชน์ต่ำกว่าจุดสูงสุดที่จะเป็นไปได้สำหรับตนเอง (ดู Little, 2005) ความจำเป็นเช่นนี้เองเป็นแรงจูงใจให้รัฐทั้งหลายต้องเจรจาจัดทำข้อตกลง (convention) ทั้งนี้ Snidal (1985) กล่าวว่า ในการจัดทำข้อตกลง รัฐต้องตัดสินใจเลือกเอาจุดสมประโยชน์จุดใดจุดหนึ่งในท่ามกลางความขัดแย้งในการกระจายผลประโยชน์ ความร่วมมือในสถานการณ์ของการประสานนโยบายนี้จะอิงอาศัยจารีตประเพณี หรือบรรทัดฐาน หรือหลักการต่างๆ ที่ยอมรับร่วมกัน

จารีตประเพณี หลักการ บรรทัดฐาน ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรอบการอภิบาลในประเด็นของความร่วมมือหนึ่งๆ (issue-area) เป็นปัจจัยทางความคิด (ideational factors) ที่รัฐต่างๆจะใช้เป็นตัวตั้งในการเจรจาต่อรองกัน เพื่อสร้างกฎกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ (Goldstein และ Keohane, 1993)

ผู้ศึกษาจะชี้ว่า การประนีประนอมในท่ามกลางความต้องการที่แตกต่างกันของชาติสมาชิก ด้วยบทบาทการไกล่เกลี่ยการเจรจาของที่ปรึกษาอาวุโสจากสหประชาชาติ โดยคำนึงถึงหลักการต่างๆของการจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศ นับเป็นกลยุทธ์สำคัญที่รัฐริมฝั่งต่างเลือกใช้ร่วมกัน เพื่อให้สามารถบรรลุข้อตกลงในการประสานนโยบายความร่วมมือ

#### 4.1 สถานการณ์ของความร่วมมือ

##### 4.1.1 ภูมิหลังโดยสังเขปของการทำข้อตกลง

การประสานนโยบายความร่วมมือของประเทศสมาชิก ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่การจัดการทำธรรมนูญแม่น้ำโขง ค.ศ.1957 โดยมีคณะกรรมการแม่น้ำโขงเป็นกลไกร่วมในการจัดการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำ จนถึงยุคของธรรมนูญคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว ค.ศ.1978 เกือบต้องล่มสลายลงในช่วงต้นทศวรรษ 1990 เนื่องจากชาติสมาชิกซึ่งเป็นรัฐเพื่อน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างคือ ไทยผลักดันให้แก้ไขกฎกติกาการใช้น้ำ เพราะเล็งเห็นว่า กฎกติกาเดิมภายใต้ปฏิญญาร่วม ค.ศ. 1975 จะไม่ตอบสนองผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำที่เปลี่ยนแปลงไปของไทยหลังจากไทยได้ริเริ่มโครงการใช้น้ำในลุ่มน้ำ โขง-ชี-มูล และโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ แมโขง-เจ้าพระยา โดยไทยเกรงว่าประเทศปลายน้ำจะใช้สิทธิยับยั้งโครงการของไทยตามกฎกติกาที่วางไว้ในปฏิญญาร่วม

ตั้งที่อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศในเวลานั้น นายอัษฎา ชัยนาม อธิบดีฯ เหตุผลที่ไทยผลักดันให้แก้ไขกฎกติกาการใช้น้ำ ว่า ข้อตกลงปี 1975 มีบทบัญญัติที่จำกัดการใช้ น้ำของไทยมากเกินไป เป็นข้อตกลงที่จะคุกคามโครงการ กก-อิง-น่าน ซึ่งจะผันน้ำจากแม่น้ำกก อันเป็น ลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขง ลอดอุโมงค์ยาวไปยังแม่น้ำน่าน ซึ่งเป็นต้นน้ำของกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา "ถ้า เวียดนามยืนยันจุดยืนที่ว่า ประเทศสมาชิกต้องขออนุญาตในทุกโครงการ ก็อย่ามีข้อตกลงเสียเลยจะ ดีกว่า" (Malee Traiswasdichai, 1995b)

ไทยใช้โอกาสที่กัมพูชาขอกลับเข้าเป็นสมาชิกในคณะกรรมการแม่น้ำโขงภายหลังยุค สงครามเย็นในภูมิภาคและสงครามภายในของกัมพูชา ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกรอบกติกา ความร่วมมือนี้ โดยการชิงรุกด้วยท่าทีแข็งกร้าวที่จะแก้ไขกฎกติกาการใช้ น้ำ

การผลักดันให้แก้ไขกฎกติกาของกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงเกิดขึ้นในปีค.ศ.1991 ในเดือนกันยายนของปีนั้น ผู้แทนชาติสมาชิกในคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวได้ประชุมเตรียมยก ร่างปฏิญญาฉบับใหม่เพื่อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขง ที่ประชุมเห็นพ้องกันที่จะจัดการประชุม คณะกรรมการแม่น้ำโขง ครั้งที่ 70 และจัดให้มีพิธีลงนามในปฏิญญาดังกล่าว เพื่อรับกัมพูชากลับเข้า เป็นสมาชิก ทว่าภายหลังการประชุม ไทยเรียกร้องให้มีการสร้างกติกาชุดใหม่ขึ้นทดแทนกติกา เดิมที่เปิดทางให้ประเทศอื่น ๆ มีอำนาจยับยั้งโครงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำของไทย

ก่อนถึงวันประชุมคณะกรรมการแม่น้ำโขง ที่กำหนดจัดให้มีขึ้นในวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ.1991 ไทยเสนอให้เพิ่มเติมข้อความในข้อ 5 ของร่างปฏิญญา 1991 ว่า “ระหว่างรอ การแก้ไขเอกสารปี 1957 และปี 1975 ให้ใช้กฎระเบียบปฏิบัติ (Rules of Procedures)<sup>65</sup> ของ คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว และกติกาเสียงเอกฉันท์ไปพลางก่อน” ในตอนแรก เวียดนาม ลาว และกัมพูชา ปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าวของไทย ทั้งสามประเทศต้องการให้ฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขง และธรรมนูญค.ศ. 1957 รวมทั้งปฏิญญาร่วม ค.ศ. 1975 กลับมาใช้ตามเดิม เมื่อที่ประชุมของ คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว พร้อมด้วยผู้แทนจากสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชา ไม่สามารถตกลงกัน ได้เกี่ยวกับร่างปฏิญญาในข้อ 5 พิธีลงนามฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขงในเดือนพฤศจิกายน 1991 จึง ต้องเลื่อนออกไป (Handley และ Hiebert, 1992)

ภายหลังการประชุมในเดือนพฤศจิกายน บรรดาเจ้าหน้าที่ของเวียดนาม กัมพูชา และลาว ต่างตระหนักว่า จำเป็นต้องยอมตามข้อเรียกร้องของฝ่ายไทยที่จะขอแก้ไขเอกสารพื้นฐาน ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง มิฉะนั้น ไทยก็อาจถอนตัวจากกรอบความร่วมมือนี้ (Kulachada

<sup>65</sup> ความในข้อ 4 ของกฎระเบียบปฏิบัติในปฏิญญาคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว ระบุหน้าที่ของสถาบัน นี้ไว้ว่า “หน้าที่ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว คือ สนับสนุน (‘promote’) การพัฒนาทรัพยากรน้ำของกลุ่ม แม่น้ำโขงตอนล่าง”

Chaipipat, 1993 อ้างใน Makim, 2002: 30) ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงจึง กำหนดวันจัดพิธีลงนามครั้งใหม่ ที่จังหวัดเชียงราย ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 1992 โดยมีกำหนดเปิด ประชุมเต็มคณะ เพื่อให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงอนุมัติแผนงานปี 1992 ซึ่งจะเป็นการอนุมัติโครงการ และงบประมาณประจำปี

ในส่วนของไทยนั้น ก่อนหน้าการประชุมคณะกรรมการแม่น้ำโขง 3 วัน รัฐบาลของ นายอานันท์ ปันยารชุน มีมติในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1992 ว่า "ให้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับคณะกรรมการประสานงานสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างว่า การมี คณะกรรมการแม่น้ำโขงในลักษณะเดิม ภายใต้กฎเกณฑ์เดิม ไม่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงและ สถานการณ์ปัจจุบัน สมควรยกเลิกคณะกรรมการดังกล่าว และมอบให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การต่างประเทศรับไปเจรจากับประเทศที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ รวมถึงสาธารณรัฐประชาชนจีน และ สหภาพพม่าด้วย เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทั้งหมด" (เน้นโดยผู้ศึกษา)

ก่อนหน้าพิธีลงนาม เจ้าหน้าที่ของไทย เวียดนาม ลาว และกัมพูชา ได้หารือกันใน กรุงเทพฯ ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 1992 เพื่อสรุปร่างปฏิญญาพื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขง โดยเวียดนาม ลาว กัมพูชา ร่วมกันเสนอว่า "ระหว่างรอการแก้ไขธรรมนูญ ค.ศ. 1957 และปฏิญญาร่วม ค.ศ. 1975 ให้ใช้เอกสารพื้นฐานทั้งสอง และกติกาสัญญาก่อน" แต่ไทยไม่ยอมรับข้อเสนอนี้

เหตุที่มีการต่อรองกันเกี่ยวกับความในข้อ 5 ของร่างปฏิญญาดังกล่าว เพราะการ แก้ไขธรรมนูญ ค.ศ. 1957 และปฏิญญาร่วม ค.ศ. 1975 ย่อมต้องใช้ระยะเวลาในการเจรจากัน ตลอด ช่วงเวลาที่มีการเจรจายังไม่บรรลุผล หากยังคงใช้กติกาสัญญาของคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวต่อไป ไทยก็จะสามารถทำโครงการผันน้ำได้ เพราะตามข้อตกลงภายใต้คณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวนั้น สถาบันนี้ไม่มีอำนาจที่จะทบทวนโครงการใช้น้ำ และชาติสมาชิกไม่มีสิทธิยับยั้งโครงการของประเทศ อื่น แต่หากใช้กติกาสัญญาของคณะกรรมการแม่น้ำโขง เวียดนาม ลาว และกัมพูชา ก็จะมีสิทธิ ทบทวนและยับยั้งโครงการผันน้ำของไทย (Browder, 1998: 103-104)

ระหว่างการประชุมในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ ผู้แทนไทยปฏิเสธข้อเสนอนี้ของทั้งสาม ประเทศ และในวันรุ่งขึ้น กระทรวงต่างประเทศของไทยได้ยกเลิกวาระการประชุมเต็มคณะของ คณะกรรมการแม่น้ำโขงที่จังหวัดเชียงราย ในถ้อยแถลงลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ รัฐบาลไทยยังได้เสนอ ให้จัดการประชุมอย่างไม่เป็นทางการในกลุ่ม 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ระหว่างวันที่ 15-16 มีนาคม 1992 ที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยเชิญจีนกับพม่าเข้าร่วมด้วย (Peter Mytri Ungphakorn, 1992) อย่างไรก็ตาม เวียดนามปฏิเสธที่จะเข้าร่วมการประชุม เพราะวิตกว่าการเข้าร่วมของจีนจะทำให้ประเทศ เหนือน้ำอย่างไทยมีอำนาจต่อรองในการเจรจามากขึ้น ขณะที่ไทยต้องการดึงจีนกับพม่าเข้าเป็น สมาชิกในกรอบความร่วมมือนี้ เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของประเทศเหนือน้ำ ซึ่งจีนย่อมมีจุดยืน

สอดคล้องกับไทยที่ไม่ต้องการให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงมีอำนาจควบคุมการพัฒนาทรัพยากรน้ำ (Browder, 1998: 105-106)

การประชุมในเดือนมีนาคม ที่จังหวัดเชียงใหม่ เป็นไปด้วยบรรยากาศของความไม่ไว้วางใจกัน ไทย ลาว และกัมพูชาไม่สามารถตกลงกรอบการเจรจากันได้ ขณะที่การหารือกับจีน และพม่าก็ไม่ได้ข้อสรุป เนื่องจากเวียดนามไม่ได้เข้าประชุม โดยในการประชุมครั้งนี้ ไทยก็คิดกันไม่ให้ผู้แทนบริหาร (Executive Agent-EA)<sup>66</sup> ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง Chuck Lankester เข้าร่วม เพราะมองว่าเขามีจุดยืนต้องการให้มีการทบทวนโครงการโขง-ชี-มูล และโครงการกก อิง น่าน ของไทย และภายหลังการประชุมครั้งนี้ ไทยตัดสินใจแต่ฝ่ายเดียว ขอให้นาย Lankester ลาออกจากตำแหน่ง และขอให้เขาเดินทางออกนอกประเทศ โดยกล่าวหาว่าเขาอุกฉกรรจ์ให้อีก 3 ประเทศต่อต้านไทย พร้อมกันนั้น ไทยเสนอให้จัดการประชุมขึ้นใหม่อีกครั้งแม้ทั้งสองฝ่ายยังมีจุดยืนที่แตกต่างกันอย่างมาก ในเวลานั้น สื่อมวลชนคาดการณ์ว่า หากทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถหาข้อประนีประนอมกันได้ ประเทศไทยจะพร้อมที่จะยุบทิ้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงไปเลย (Handley และ Hiebert, 1992)

ในเดือนมิถุนายน ไทยผลักดันข้อเสนอใหม่ ขอให้สี่ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างใช้เวลา 6 เดือนหารือกันเพื่อกำหนดจุดยืนร่วมกัน แล้วจึงเปิดเจรจากับจีนและพม่า เพื่อจัดทำข้อตกลงสำหรับทั้งหกประเทศภายในเวลา 1 ปี แต่ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ไม่ตอบรับข้อเสนอนี้ (Browder, 1998: 111) ต่อมาในเดือนกรกฎาคม เวียดนามขอให้โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือยูเอ็นดีพี (UNDP-United Nations Development Programme) ซึ่งเป็นผู้สนับสนุน คณะกรรมการแม่น้ำโขง แต่งตั้งผู้แทนบริหาร หรืออีเอ คนใหม่ทดแทนนาย Lankester เพื่อให้ทำหน้าที่ประสานการเจรจาเพื่อฟื้นคณะกรรมการแม่น้ำโขง แต่ยูเอ็นดีพีเห็นว่า การเจรจาที่ผ่านมา มีบรรยากาศที่ไม่เป็นมิตร จึงต้องการรอให้สถานการณ์เย็นลงก่อน เมื่อเห็นว่า กรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงที่ดำเนินมาหลายทศวรรษด้วยความอุปถัมภ์ของสหประชาชาติอาจล่มสลายลงได้ ยูเอ็นดีพีจึงยื่นมือเข้าไกล่เกลี่ย และจัดที่ปรึกษาอาวุโส George E. Radosovich ให้เป็นตัวกลางประสานการเจรจา

จึงเป็นอันว่า กรอบกติกาความร่วมมือแม่น้ำโขงจะต้องถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง ผลประโยชน์จากการประสานความร่วมมือต้องได้รับการจัดสรรแจกแจงใหม่ หลังจากไทยแสดงท่าทีที่บ่งบอกว่า หากประเทศสมาชิกอื่นๆไม่ยอมรับความต้องการของไทย กรอบความร่วมมือนี้ก็อาจจะล่มสลายลง

<sup>66</sup> ผู้ดำรงตำแหน่ง Executive Agent ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง เสนอแต่งตั้งโดยโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือยูเอ็นดีพีโดยเริ่มมีตำแหน่งนี้เมื่อค.ศ. 1959 นอกจากนี้ ยูเอ็นดีพียังเป็นผู้เสนอแต่งตั้งตำแหน่ง Chief Financial Officer โดยเป็นผู้จ่ายเงินเดือนแก่คนทั้งสอง และค่าใช้จ่ายในการบริหาร รวมทั้งมีบทบาทเป็นผู้เตรียมแผนหาทุนสนับสนุนด้วย



การล่มสลายลงของกรอบความร่วมมือที่เริ่มมีมาตั้งแต่ค.ศ.1957 นี้ จะเป็นฉาก  
สถานการณ์ที่ไม่มีฝ่ายใดต้องการ เพราะทุกฝ่ายตระหนักดีว่า ถ้าปราศจากกลไกหรือเวทีที่จะประสาน  
นโยบายกัน รัฐริมฝั่งก็อาจเกิดความขัดแย้งในเรื่องการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขง ดังที่  
ผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง C. Jan Kamp กล่าวหลังพ้นตำแหน่ง  
Executive Agent ในช่วงต้นปี 1991 ในขณะที่กัมพูชามีแนวโน้มจะเกิดสันติภาพ และคาดหมายได้  
ว่ากัมพูชาจะขอลากลับเข้าเป็นสมาชิกในกลไกนี้ ว่า "ในอดีต ไม่มีการแก่งแย่งกันใช้ประโยชน์แม่น้ำโขง  
แต่ในอนาคตอาจมี ผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกทั้งสี่อาจขัดกัน เนื่องจากต่างมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ  
ของตนในยุคหลังความขัดแย้งในกัมพูชา" (Hiebert, 1991b)

แนวโน้มของความขัดแย้งปรากฏสัญญาณให้เห็นจากท่าทีของเวียดนามในฐานะ  
ประเทศปลายน้ำ ประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติเวียดนาม Nguyen Nhan Quang กล่าว  
ว่า "เวียดนามคัดค้านโครงการโขง-ชี-มูลอย่างเต็มที่ ประเทศไทยควรส่งโครงการนี้เข้าสู่คณะกรรมการ  
แม่น้ำโขง เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ที่จะพิจารณาผลประโยชน์และความต้องการของทุก  
ประเทศ และหาหนทางประนีประนอม" (Hiebert, 1991b)<sup>67</sup>

รัฐริมฝั่งจะมีท่าทีอย่างไรต่อแนวโน้มนี้ ขึ้นกับผลประโยชน์และความต้องการของแต่ละ  
ประเทศซึ่งไม่เหมือนกัน ต่อไป ผู้ศึกษาจะแสดงให้เห็นผลประโยชน์และความต้องการของ  
ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง

#### 4.1.2 ทางเลือกนอกเหนือการทำข้อตกลง

ในต้นทศวรรษ 1990 ประเทศสมาชิกของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเผชิญคำถามทำ  
ทนายที่ว่า กรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงควรมีการจัดการกรอบการอภิบาลอย่างไร จึงจะตอบสนอง  
ผลประโยชน์และความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของทุกฝ่าย การปรับเปลี่ยนกฎกติกาที่ย่อมต้องมีการ

<sup>67</sup> เหตุที่เวียดนามคัดค้านโครงการโขง-ชี-มูล เพราะเกรงว่า การผันน้ำของไทยจะลดปริมาณการไหลใน  
แม่น้ำโขง โดยเฉพาะในฤดูแล้ง ทำให้น้ำขาดในเขตที่ลุ่มต่ำของเวียดนามถูกน้ำทะเลเข้าท่วม และไม่มีน้ำจืดมากพอ  
สำหรับชะล้างหน้าดินของผืนนาที่จมน้ำเปรี้ยว ในเวลานั้น พื้นที่ปากแม่น้ำโขงประสบปัญหาน้ำเค็มหนุน 1.6 ล้าน  
เฮกตาร์ หรือราว 9.8 ล้านไร่ และปัญหาดินเปรี้ยว 3.7 เอเคอร์ หรือราว 9.2 ล้านไร่ เจ้าหน้าที่เวียดนามและ  
เจ้าหน้าที่ทางเทคนิคของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเชื่อว่า โครงการโขง-ชี-มูล จะสูบน้ำในอัตรา 300-400 ลบ.ม./  
วินาที หรือประมาณ 1 ใน 3 ของปริมาณการไหลของแม่น้ำโขงในฤดูแล้ง อย่างไรก็ตาม นายประเทศ สุตะบุตร รอง  
เลขาธิการพลังงานแห่งชาติ บอกปิดความวิตกของเวียดนาม โดยบอกว่า โครงการนี้ยังอยู่ระหว่างการศึกษา "เรา  
จะดึงน้ำแค่ 2% หรือ 3% ของปริมาณการไหล หรือไม่ถึง 100 ลบ.ม./วิ. เราจะผันน้ำเฉพาะในหน้าฝน ไม่ได้ตะ  
ต้องในหน้าแล้ง" อย่างไรก็ตาม ฝ่ายไทยปฏิเสธที่จะเปิดเผยโครงการโขง-ชี-มูล ต่อชาติสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำ  
โขง (Hiebert, 1991b)

เจรจาต่อรองกัน แต่การตัดสินใจว่าจะเข้าร่วมการเจรจาหรือไม่นั้น ประเทศสมาชิกจะต้องชั่งน้ำหนักว่า ระหว่างการทำข้อตกลง กับ การไม่ทำข้อตกลง ทางเลือกไหนจะเป็นประโยชน์แก่ตนมากกว่ากัน การชั่งใจเช่นนี้เป็นการวิเคราะห์ทางเลือกนอกเหนือการเจรจาทำข้อตกลง (BATNA-Best alternative to a negotiated agreement)

ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาจะชี้ให้เห็นว่า ไทยมีแต้มต่อในการเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขงเหนือกว่าประเทศปลายน้ำด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ (1) ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ไทยเป็นประเทศเหนือน้ำ และ (2) ไทยมีความพร้อมที่จะยอมรับฉากสถานการณ์ที่ไม่มีการทำข้อตกลงสูงกว่าประเทศอื่น แม้กระนั้น ไทยยังคงเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องบรรลุข้อตกลงกับบรรดารัฐริมฝั่ง ในขณะที่ประเทศอื่นไม่มีทางเลือกที่ดีที่สุดเว้นแต่การทำข้อตกลง

ในประการแรก ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นปัจจัยเสริมสร้างอำนาจต่อรองของรัฐริมฝั่งสถานะอสมมาตรทางภูมิรัฐศาสตร์ (geopolitical asymmetry) ระหว่างประเทศเหนือน้ำกับปลายน้ำทำให้สองฝ่ายมีอำนาจต่อรองไม่เท่ากัน ไทยจึงมีข้อได้เปรียบกว่ากัมพูชาและเวียดนาม (Goh, 2004: 212-213)

ด้วยเหตุที่ประเทศเหนือน้ำย่อมสามารถเข้าถึงทรัพยากรน้ำได้ก่อนประเทศปลายน้ำในกรณีไม่มีข้อตกลง ประเทศเหนือน้ำก็ยังสามารถใช้น้ำจากแม่น้ำระหว่างประเทศได้ โดยมีพันธะตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น การไม่มีข้อตกลงจึงเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับประเทศเหนือน้ำ หากมีเหตุผลที่ควรแก่การทำข้อตกลง ประเทศเหนือน้ำก็ย่อมต่อรองให้ได้เงื่อนไขต่างๆตามที่ตนเห็นว่าจะตอบสนองผลประโยชน์ของตนได้

อย่างไรก็ดี ไทยมีเหตุผลที่จะเลือกทางเลือกของการทำข้อตกลง ทั้งนี้ ระหว่างการเจรจาจัดทำความตกลงนั้น เงื่อนไขสำคัญที่ไทยต่อรองก็คือ การรักษาอำนาจอธิปไตย

ในประการที่สอง ไทยมีแต้มต่อเหนือคู่เจรจาเมื่อวิเคราะห์ทางเลือกนอกเหนือการทำข้อตกลง กล่าวคือ หากไม่มีการทำข้อตกลง ('no-agreement' scenario) ประเทศไทยก็จะยังคงมีสิทธิที่จะใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ในขณะที่ประเทศปลายน้ำอาจจะตกเป็นฝ่ายแบกรับผลกระทบต่อภายนอกอันเกิดจากการใช้น้ำของไทย

เพื่อให้เห็นทางเลือกของฝ่ายต่างๆ ผู้ศึกษาจะอ้างการวิเคราะห์ทางเลือกนอกเหนือการทำข้อตกลงของ Browder (2000) ซึ่งเสนอว่า การวิเคราะห์การเจรจาต้องเริ่มที่การดูว่า แต่ละฝ่ายมีผลประโยชน์อย่างไร ในที่นี้ ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม มีผลประโยชน์ที่ต้องชั่งน้ำหนักในการตัดสินใจว่าตนควรทำข้อตกลงหรือไม่ใน 3 ด้าน คือ ผลประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ

ผลประโยชน์ด้านนโยบายต่างประเทศ และผลประโยชน์ด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศ หากไม่มีการทำข้อตกลงก็จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ต่างๆดังกล่าว

(ก) ผลประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ

หากไม่มีการทำข้อตกลงการใช้น้ำระหว่างกัน รัฐริมฝั่งก็จะมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายน้ำระหว่างประเทศ นั่นคือ ต้องจัดสรรน้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควร เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบที่เป็นอันตราย รัฐที่มีแผนจะทำโครงการที่ก่ออันตรายต้องแจ้งและหารือกับรัฐที่อาจได้รับอันตราย และเจรจากันด้วยความสุจริตใจ ทั้งนี้ กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้บังคับให้รัฐริมฝั่งจัดตั้งองค์การการจัดการน้ำร่วมเพื่อประสานงานกันในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรน้ำ

ไทยยืนยันว่า ไม่ว่าจะมีความขัดแย้งหรือไม่ ไทยก็จะปฏิบัติตามหลักกฎหมายเหล่านี้ แม้กระนั้น คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติ ซึ่งทำหน้าที่ตรากฎหมายลำน้ำระหว่างประเทศระบุว่า กฎกติกาดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางอย่างกว้างๆเท่านั้น รัฐริมฝั่งควรเจรจาจัดทำข้อตกลงกัน เพื่อให้มีกฎกติกาที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของลำน้ำและรัฐที่เกี่ยวข้อง

สำหรับไทยแล้ว การไม่มีข้อตกลงสำหรับการจัดการทรัพยากรน้ำ เป็นฉากสถานการณ์ที่ไทยยอมรับได้ ตรงกันข้าม ฉากสถานการณ์เช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำของเวียดนาม กัมพูชา และลาว

ขณะที่เวียดนามมีความจำเป็นที่จะต้องใช้น้ำตามธรรมชาติจากกลุ่มแม่น้ำโขงในฤดูแล้งนั้น ไทยแทบไม่ได้พึ่งพาน้ำในส่วนนี้เลย ไทยมีอ่างเก็บน้ำ 8 แห่งในลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขง ซึ่งช่วยเพิ่มน้ำชลประทานในฤดูแล้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ น้ำเหล่านั้นได้จากกรักเก็บในฤดูฝน การชลประทานในหน้าแล้งในภาคอีสานของไทยจึงไม่ได้ลดปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง เมื่อถึงทศวรรษ 1990 ไทยต้องการใช้น้ำมากขึ้น จึงเตรียมแผนทำโครงการโขง-ชี-มูล และแม่โขง-เจ้าพระยา หากไม่มีข้อตกลง ไทยก็ยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องใช้น้ำภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายระหว่างประเทศ แม้ฉากสถานการณ์เช่นนี้ไม่ถึงกับเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด แต่ก็ยังเป็นทางเลือกที่ไทยยอมรับได้ แม้กระนั้นก็ตาม ไทยต้องการให้มีการทำข้อตกลง เพื่อให้มีช่องทางการสื่อสารกับรัฐริมฝั่งอื่นๆ

เวียดนามในฐานะรัฐปลายน้ำ มีความต้องการอย่างยิ่งที่จะให้มีข้อตกลงระหว่างรัฐริมฝั่ง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนในด้านการเกษตรในเขตดินดอนปากแม่น้ำโขง อันเป็นอยู่ข้าวอู่น้ำที่มีประชากร 17 ล้านคน ซึ่งผลิตข้าวครึ่งหนึ่งของปริมาณการผลิตรวมของประเทศ ในฤดูแล้งช่วงเดือน

มีนาคม-เมษายน แม่น้ำโขงมีปริมาณการไหลประมาณ 2,000 ลูกบาศก์เมตร/วินาทีเวียดนามจัดสรรน้ำ 500 ลบ.ม./วิ.เป็นน้ำเพื่อการชลประทาน และใช้อีก 1,500 ลบ.ม./วิ.ในการผลักดันน้ำเค็ม ซึ่งภาวะน้ำเค็มเอ่อเข้าสู่ไร่นาเป็นปัญหาใหญ่ของพื้นที่นี้ ดังนั้น เวียดนามจึงต้องการให้คงกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงไว้ เพื่อประกันว่าประเทศเพื่อนบ้านจะไม่ดึงน้ำไปใช้จนกระทั่งเบียดบังการใช้น้ำที่ตนเคยได้ใช้ ลำพังหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้นไม่เพียงพอแก่การปกป้องผลประโยชน์ในส่วนนี้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่คุ้มครองอย่างเต็มที่ต่อการใช้น้ำที่เป็นอยู่ของรัฐริมฝั่ง ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 เวียดนามมีข้อวิตกกังวลในเรื่องผลกระทบต่อภายนอก อันอาจเกิดจากการผันน้ำของไทย

กัมพูชาในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ยังตกอยู่ในสภาพระส่ำระสายเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความบอบช้ำจากสงครามกลางเมือง และกำลังจะเริ่มฟื้นฟูบูรณะประเทศ แม้ในเวลานั้นยังไม่มีขีดความสามารถด้านการพัฒนา แต่กัมพูชาก็มีศักยภาพในด้านทรัพยากรน้ำ รัฐบาลพนมเปญจึงต้องการกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขง ซึ่งระบุหลักการและระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องการจัดสรรน้ำ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำของตน

ลาวมีผลประโยชน์ในเรื่องการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำ การประมง และการเดินเรือ รัฐบาลลาวมีความวิตกกังวลในเรื่องผลกระทบต่อภายนอก ซึ่งอาจเกิดจากการผันน้ำของไทยในโครงการโขง-ชี-มูล และแม่โขง-เจ้าพระยา โดยเฉพาะการดึงน้ำไปใช้ในฤดูแล้ง ดังนั้น ลาวจึงต้องการให้มีข้อตกลง เพื่อให้มีกฎกติกาในการจัดสรรน้ำ และการติดตามตรวจสอบการใช้น้ำ รวมทั้งเพื่อให้มีเวทีสำหรับการหารือเกี่ยวกับแผนการใช้น้ำของบรรดารัฐริมฝั่ง ลาวมองว่า การไม่มีข้อตกลงจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของตน

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย CHULALONGKORN UNIVERSITY

### (ข) ผลประโยชน์เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ

หลังยุคสงครามเย็น ไทยกับเวียดนาม สองประเทศใหญ่ที่เคยบาดหมางกันในห้วงเวลาของความขัดแย้งดังกล่าว ต้องการกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขง เพื่อเสริมสร้างบรรยากาศของความร่วมมือในภูมิภาค ทั้งสองฝ่ายไม่ต้องการให้ข้อพิพาทในเรื่องน้ำบั่นทอนโอกาสของการฟื้นสัมพันธไมตรี ต่างต้องการให้มีการทำข้อตกลงการใช้น้ำเพื่อหลีกเลี่ยงหรือแก้ไขข้อขัดแย้ง และประสานความร่วมมือในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำ ทั้งนี้ ประเทศไทยมองว่า หากเกิดข้อ

ขัดแย้งในเรื่องการใช้น้ำก็อาจส่งผลเชื่อมโยงไปถึงความร่วมมือกับเพื่อนบ้านในด้านอื่นๆด้วย เช่น การค้า, การลงทุน, ความมั่นคง เป็นต้น<sup>68</sup>

เมื่อการณปรากฏว่า ความพยายามที่จะฟื้นฟูกรอบความร่วมมือนี้ประสบอุปสรรค และสื่อเค้าว่าอาจต้องล่มสลายลง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย นายวิเชียร วัฒนคุณ กล่าวกับสื่อมวลชนในเดือนมีนาคม ค.ศ.1992 ว่า "การล่มสลายของความร่วมมือนี้เป็นสิ่งที่ไม่ไม่มีใครต้องการ รวมทั้งเวียดนาม และไทยก็ไม่อยากเห็นเหตุการณ์เช่นนั้น มันทำลายบรรยากาศของความร่วมมือในภูมิภาค" (Kulachada Chaipipat, 1992) ขณะเดียวกัน ลาวกับกัมพูชาก็ต้องการคงกรอบความร่วมมือนี้ไว้ต่อไป เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขข้อพิพาทในเรื่องการใช้น้ำระหว่างประเทศ

#### (ค) ผลประโยชน์ด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศ

กรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐบาลต่างประเทศ และองค์การพัฒนาระหว่างประเทศมาโดยตลอด ในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขง (ค.ศ.1957-1975) คณะกรรมการใช้งบประมาณปีละ 20 ล้านดอลลาร์ โดยมีสหรัฐเป็นผู้สนับสนุนรายใหญ่ ในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว (ค.ศ.1978-1992) รัฐบาลของประเทศยุโรปกับโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติรับภาระต่อจากสหรัฐ คณะกรรมการมีงบประมาณปีละ 5-10 ล้านดอลลาร์ และในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ยุโรปกับญี่ปุ่นมีแนวโน้มจะเพิ่มงบประมาณสนับสนุนกรอบความร่วมมือนี้

ไทยกับเวียดนามไม่จำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือเหล่านี้นัก ทว่าลาวกับกัมพูชาต้องการความช่วยเหลือทั้งด้านการเงินและด้านวิชาการผ่านคณะกรรมการแม่น้ำโขง ผู้แทนกัมพูชาแถลงในที่ประชุมประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในปี 1992 ตอนหนึ่งว่า "กัมพูชาหวังที่จะได้รับความเข้าใจและความช่วยเหลือจากนานาชาติ เพื่อช่วยให้กัมพูชาฟื้นตัวจากภาวะปั่นป่วนที่คุกคามประเทศของเรา" ขณะที่เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของลาวคนหนึ่งกล่าวในการให้สัมภาษณ์ Browder (1998: 145) ในเดือนมีนาคม 1996 ว่า "ความตกลงแม่น้ำโขงมีความสำคัญต่อลาว ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศด้อยพัฒนาที่สุดในโลกเช่นเดียวกับกัมพูชา กรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงจะเป็นแหล่ง

<sup>68</sup> เวียดนามประกาศนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจ โดยเม้ย (Doi Moi-มีความหมายว่า 'new change') ในปี 1986 ซึ่งส่งเสริมการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนการค้ากับต่างชาติและการลงทุนจากนอกประเทศ ขณะที่ไทยประกาศนโยบาย "เปลี่ยนสนามรบเป็นตลาดการค้า" ในปี 1988 ในรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ

ความช่วยเหลือทางการเงินและทางวิชาการสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจของลาว" ดังนั้น ทั้งสองประเทศจะได้รับผลทางลบหากไม่มีการทำข้อตกลง และกรอบความร่วมมือนี้ต้องล่มสลายลง

จากการวิเคราะห์ทางเลือกนอกเหนือการทำข้อตกลง Browder (2000: 243) ชี้ว่า ไม่มีประเทศใดมีทางเลือกอื่นที่ดีกว่าการทำข้อตกลง หากการเจรจาล้มเหลว กรอบความร่วมมือนี้ก็จะต้องยุติ รัฐริมฝั่งจะต้องแก้ไขความขัดแย้งในเรื่องน้ำเป็นรายกรณีไป และปราศจากหลักการที่เห็นพ้องกันในการจัดสรรน้ำ ระเบียบปฏิบัติในการทบทวนข้อเสนอขอใช้น้ำ เวทีสำหรับหารือและประสานความร่วมมือ รวมทั้งหน่วยงานถาวรซึ่งรับหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูล

รัฐริมฝั่งแม่น้ำโขงต่างมีความต้องการตรงกันที่จะให้มีการทำข้อตกลงแม้แต่ละประเทศจะมีเหตุผลหลักของความต้อการนี้ผิดแผกกัน ลาวกับกัมพูชาต้องการให้สืบสานกรอบความร่วมมือนี้ไว้ต่อไป เพื่อเป็นแหล่งของความช่วยเหลือระหว่างประเทศ เวียดนามต้องการข้อตกลงเพื่อให้มีกฎกติกาการใช้น้ำที่เปิดโอกาสแก่การตรวจสอบควบคุมการใช้น้ำของประเทศเพื่อนบ้าน และไทยต้องการประสานความร่วมมือในกรอบนี้เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งด้านทรัพยากรน้ำ และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน

#### 4.2 บัจฉัยของการบรรลุข้อตกลง

ไทยกับเวียดนาม ซึ่งเป็นตัวแสดงหลักของการจัดทำข้อตกลง มีผลประโยชน์แตกต่างกัน ส่งผลให้ทั้งสองประเทศมีความต้องการแตกต่างกัน กล่าวคือ ไทยในฐานะประเทศเพื่อนบ้านมีผลประโยชน์ในเรื่องการทำโครงการผันน้ำ ทั้งที่เป็นการผันน้ำภายในลุ่มน้ำภายใต้โครงการโขง-ชี-มูล และโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ แม่โขง-เจ้าพระยา หากไม่มีการทำข้อตกลง ไทยก็จะยังคงทำโครงการเหล่านี้ได้ โดยอาศัยหลักการและวิธีปฏิบัติของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดแนวทางการใช้น้ำของรัฐริมฝั่งไว้อย่างกว้างๆ ในกรณีมีการทำข้อตกลง ผลประโยชน์ดังกล่าวทำให้ไทยมีความต้องการในเรื่องการรักษาความมีอิสระในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำภายในเขตแดน ดังนั้น ไทยจึงมีจุดยืนว่า กฎกติกาที่จะสร้างขึ้นต้องไม่บั่นทอนอำนาจอธิปไตยของตน

เวียดนามซึ่งประเทศปลายน้ำ มีผลประโยชน์ในเรื่องการปกป้องพื้นที่เกษตรกรรมในเขตดินดอนปากแม่น้ำโขง จึงมีข้อวิตกในเรื่องผลกระทบต่อภายนอกจากการใช้น้ำของประเทศเพื่อนบ้าน หลักกฎหมายน้ำระหว่างประเทศนั้นไม่เพียงพอที่จะประกันว่าตนจะรักษาผลประโยชน์สำคัญนี้ได้ เวียดนามจึงต้องการให้มีการทำข้อตกลง โดยกำหนดสิทธิและพันธะของรัฐริมฝั่งอย่างชัดเจน และมี

กลไกสำหรับการตรวจสอบควบคุมการใช้น้ำของประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งกลไกแก้ไขความขัดแย้งและข้อพิพาท ดังนั้น เวียดนามจึงมีจุดยืนว่า กฎกติกาที่จะสร้างขึ้นต้องประกันว่า การใช้น้ำของประเทศเพื่อนบ้านจะไม่ส่งผลกระทบต่อภายนอกแก่ประเทศปลายน้ำ

ด้วยผลประโยชน์และความต้องการที่แตกต่างกันนี้ ส่งผลให้แต่ละฝ่ายมีข้อวิตกกังวลแตกต่างกัน ไทยมีข้อวิตกกังวลในเรื่องการรักษาอำนาจอธิปไตย เวียดนาม รวมทั้งลาวและกัมพูชา มีข้อวิตกกังวลในเรื่องผลกระทบต่อภายนอก ทั้งสองฝ่ายจึงต้องเจรจาต่อรองกัน เพื่อแสวงหาจุดสมประโยชน์ที่ทุกฝ่ายยอมรับได้

ในการต่อรองกันนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยการเจรจา George E. Radosevich มีบทบาทสำคัญในการเสนอข้อประนีประนอมเมื่อการเจรจาประสบภาวะชะงักงัน โดยผู้เชี่ยวชาญกฎหมาย

น้ำระหว่างประเทศซึ่งโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาอาวุโส (Senior Advisor) ของการเจรจาผู้นี้ได้นำหลักการและบรรทัดฐานต่างๆ อันปรากฏในกฎกรุงเฮลซิงกิ และร่างข้อบทกฎหมายน้ำระหว่างประเทศของยูเอ็น มาปรับเป็นข้อเสนอเพื่อผ่านทางต้นของการเจรจา

ในตอนนี้ ผู้ศึกษาจะแสดงให้เห็นว่า การจัดการรอบการอภิบาล ที่ปรากฏผลลัพธ์เป็นความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 อาศัยความคิดเกี่ยวกับบรรทัดฐาน และจารีตประเพณี อันเกี่ยวเนื่องกับลำน้ำระหว่างประเทศ ซึ่งในเวลานั้นกำลังอยู่ระหว่างการตราเป็นกฎหมายโดยสหประชาชาติ เป็นตัวตั้งของการเจรจา โดยประเทศสมาชิกได้นำมาปรับใช้ให้ตอบสนองผลประโยชน์ของทุกฝ่าย

ความพยายามที่จะนำมาปรับใช้นี้ มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้จัดให้มีการศึกษากฎหมายน้ำระหว่างประเทศ และจัดทำเป็นเอกสารความรู้ อาทิ "Study on principles and criteria for allocation, use, conservation, and development of international water resources" (Interim Mekong Committee, 1993) ขณะเดียวกัน เมื่อช่วงปี 1990-1992 สมาชิกในคณะทำงานแม่น้ำโขง (Mekong Working Group) ซึ่งเป็นผู้แทนเจรจาของประเทศภาคีในการจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 ยังได้รับการถ่ายทอดความรู้ในกลุ่มศึกษากฎหมาย (Legal Study Group) ที่อำนวยความสะดวกโดยสำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง โดยได้รับทุนสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย และสหภาพยุโรป

นอกจากนี้ ผู้แทนเจรจายังได้รับความรู้เกี่ยวกับกฎหมายน้ำระหว่างประเทศจากที่ปรึกษาอาวุโส George E. Radosevich ด้วย โดยมีการนำความตกลงระหว่างประเทศมาศึกษากันหลายฉบับ (Radosevich และ Olson, 1999: 10)<sup>69</sup> และที่สำคัญ สมาชิกคนสำคัญหลายคนใน

<sup>69</sup> ความตกลงที่คณะทำงานแม่น้ำโขงนำมาศึกษาโดยละเอียด มีเช่น Boundary Water Treaty between Great Britain and USA (1909), Columbia River Treaty between Canada and USA (1964),

คณะทำงานแม่น้ำโขงยังเป็นผู้แทนประเทศของตนในการร่วมพิจารณาร่างข้อบ่งชี้ด้วยลำน้ำระหว่างประเทศ ซึ่งอยู่ระหว่างการจัดทำในเวลานั้นด้วย ความรู้ที่ได้จากร่างกฎหมายของสหประชาชาติ หรือ ยูเอ็น ฉบับนี้นับเป็นพื้นฐานสำคัญในการจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง 1995<sup>70</sup>

กฎหมายลำน้ำระหว่างประเทศของยูเอ็นมีเจตจำนงที่จะวางกรอบ (framework) สำหรับการประสานความร่วมมือของบรรดาระัฐริมฝั่งในการจัดทำความตกลงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำตามแต่ลักษณะเฉพาะของแต่ละลุ่มน้ำ (Salman, 2007: 632) ทั้งนี้ ข้อที่ 3 ของร่างข้อบ่งชี้ 1991 และปี 1994 ซึ่งได้กลายเป็นอนุสัญญาปี 1997 เสนอแนะให้รัฐลำน้ำ (Watercourse States) จัดทำ “ความตกลงลำน้ำ” (watercourse agreements) โดยนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ไปปรับประยุกต์ใช้กับลักษณะเฉพาะและการใช้ลำน้ำระหว่างประเทศแต่ละกรณี พร้อมกับเสนอให้รัฐลำน้ำปรึกษาหารือกันเพื่อเจรจาจัดทำความตกลงดังกล่าว

บรรดาระัฐริมฝั่งของลุ่มแม่น้ำโขงอาศัยกฎหมายจารีตประเพณี และร่างข้อบ่งชี้ของกฎหมายลำน้ำระหว่างประเทศ โดยเฉพาะร่างข้อบ่งชี้ปี 1991 เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ปี 1995 โดยเห็นพ้องกันว่า ในประเด็นที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ย้อนกลับไปใช้หลักการต่างๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ (Radosevich และ Olson, 1999: 9) บทบัญญัติในร่างข้อบ่งชี้ได้กำหนดกฎกติกาของการใช้น้ำ ทั้งในด้านที่เป็นหลักสารบัญญัติ (substantive rules) และในด้านที่เป็นวิธีสบัญญัติ (procedural rules)

ในด้านหลักสารบัญญัติ ร่างข้อบ่งชี้ได้นำแนวคิด “ระบบลำน้ำระหว่างประเทศ” (international watercourse system) มาใช้นิยามแม่น้ำระหว่างประเทศ พร้อมกับกำหนดพันธะที่รัฐลำน้ำจักต้องใช้ประโยชน์ลำน้ำระหว่างประเทศอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม พันธะที่จะต้องไม่ก่ออันตรายแก่รัฐริมฝั่งอื่นๆ และพันธะที่จะต้องปกป้องลำน้ำระหว่างประเทศและระบบนิเวศของลำน้ำ

---

Great Lakes Water Agreement between U.S. and Canada (1978), Colorado, Tijuana, and Rio Grande Treaty between U.S. and Mexico (1944), Indus Water Treaty between India and Pakistan (1960), Senegal River Convention between Mali, Mauritania and Senegal (1972 & 1978)

<sup>70</sup> ร่างข้อบ่งชี้ด้วยกฎหมายการใช้ลำน้ำระหว่างประเทศเพื่อการอื่นอันมิใช่การเดินเรือ (Draft Articles on the Law of Non-Navigational Uses of International watercourses) จัดทำโดยคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ หรือไอแอลซี (ILC-International Law Commission) ของสหประชาชาติ ทั้งนี้ สมัชชาใหญ่ได้มีมติเมื่อค.ศ. 1970 มอบหมายให้ไอแอลซีพัฒนาและตรากฎหมายว่าด้วยการใช้ลำน้ำระหว่างประเทศเพื่อการอื่นอันมิใช่การเดินเรือ ไอแอลซีได้เริ่มจัดทำร่างข้อบ่งชี้ในปี 1974 และได้ออกร่างแรกในปี 1991 และร่างที่สองอันเป็นร่างสุดท้ายในปี 1994 ร่างข้อบ่งชี้ได้ถูกนำไปเจรจาต่อรองแก้ไขกันในคณะทำงานของสหประชาชาติ ก่อนที่สมัชชาจะผ่านข้อมติที่ 51/229 รับรองเป็นอนุสัญญาในเดือนพฤษภาคม 1997 ปัจจุบัน อนุสัญญานี้ว่าด้วยกฎหมายการใช้ลำน้ำระหว่างประเทศเพื่อการอื่นอันมิใช่การเดินเรือ ยังไม่มีผลบังคับใช้ และยังมีประเทศใดในกลุ่มแม่น้ำโขง 6 ประเทศเข้าเป็นภาคี



น้ำนั้น ส่วนทางด้านวิธีบัญญัติ ร่างข้อบทได้กำหนดพันธะที่จะต้องร่วมมือ อันประกอบด้วยพันธะในการแจ้ง การปรึกษาหารือ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

#### 4.2.1 ปัจจัยด้านความคิด

ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาจะแสดงให้เห็นว่า รัฐริมฝั่งของกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างนำบทบัญญัติในร่างข้อบทของกฎหมายน้ำระหว่างประเทศดังกล่าวมาเป็นตัวตั้งในการจัดกรอบการอภิบาลของความร่วมมือ ภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 อย่างไรบ้าง

##### 4.2.1.1 สารบัญญัติในความตกลง

ร่างข้อบท ปี 1994 และอนุสัญญาปี 1997 ให้ความหมายของคำว่า “ลำน้ำ” ในข้อ 2 ว่า “ระบบของน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน ที่ประกอบขึ้นเป็นหน่วยเดียวกันในทางกายภาพ และโดยทั่วไปไหลลงสู่ปลายทางเดียวกัน”<sup>71</sup> และให้ความหมายของคำว่า ลำน้ำระหว่างประเทศว่า “ลำน้ำที่มีบางส่วนอยู่ในต่างรัฐกัน”<sup>72</sup> ดังนั้น ลำน้ำระหว่างประเทศตามคำนิยามนี้จึงครอบคลุมไม่เพียงแม่น้ำสายประธาน ที่ไหลข้ามพรมแดน (successive watercourses) หรือไหลคั่นระหว่างพรมแดนของรัฐ (contiguous watercourses) เท่านั้น หากยังรวมถึงลำน้ำสาขาด้วย (McCaffrey, 1995: 398) นั้นหมายความว่า รัฐต่างๆที่ตกลงร่วมมือกันในการจัดการลำน้ำระหว่างประเทศจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคีสมาชิกสามารถมีส่วนเข้ามากำกับพฤติกรรมการใช้น้ำในลำน้ำสาขาที่อยู่ในเขตดินแดนของแต่ละประเทศได้

ทว่าความตกลงแม่น้ำโขง ในข้อ 5 อันว่าด้วยการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ได้แยกลำน้ำสาขาออกจากการทบทวนขององค์การจัดการร่วม คือ คณะกรรมการแม่น้ำโขง ภายใต้ความตกลงฉบับนี้ รัฐสมาชิกจึงไม่มีสิทธิที่จะยับยั้งการดำเนินโครงการใช้น้ำของชาติสมาชิกในส่วนของลำน้ำสาขา การออกแบบให้ลำน้ำสาขาอยู่นอกเหนือการควบคุมของประเทศภาคีเช่นนี้ เป็นผลจากการต่อรองที่เกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการเจรจาจัดทำความตกลงในข้อที่ 5 ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในหัวข้อการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงผลประโยชน์

ก. หลักการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม

<sup>71</sup> “Watercourse” means a system of surface waters and groundwaters constituting by virtue of their physical relationship a unitary whole and normally flowing into a common terminus.

<sup>72</sup> “International watercourse” means a watercourse, parts of which are situated in different States.

ความในข้อ 5 ของร่างข้อบทปี 1991 และปี 1994 ระบุว่า รัฐลำนํ้าจะต้องใช้ประโยชน์ลำนํ้าในเขตแดนของตนอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ความสมเหตุสมผลและเป็นธรรมนี้พิจารณาได้โดยดูจากปัจจัยและสภาพการณ์ต่างๆที่ระบุในข้อ 6<sup>73</sup>

อย่างไรก็ดี ความตกลงแม่น้ำโขงไม่ได้นำเอาปัจจัยดังกล่าวมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความสมเหตุสมผลและเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำของแม่น้ำโขงแต่อย่างใด ความตกลงในข้อ 5 ระบุแต่เพียงว่า “(รัฐภาคี)...จะใช้น้ำของระบบแม่น้ำโขงภายในเขตดินแดนของตนอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ตามปัจจัยและสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งปวง...” ทั้งนี้ หากพิจารณาในบริบทของบทบัญญัติในข้อนี้ เป็นที่เข้าใจได้ว่า รัฐภาคีคาดหวังว่า พันธะที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติในคณะกรรมการแม่น้ำโขงที่กำหนดให้ต้องมีการปรึกษาหารือและการจัดทำข้อตกลงเฉพาะในการใช้น้ำในกรณีต่างๆนั้น จะเป็นกลไกที่เอื้อให้สามารถพิจารณาความสมเหตุสมผลและความเป็นธรรมในการใช้น้ำได้อย่างมีความยืดหยุ่น (flexibility) มากกว่าการยึดเกณฑ์อย่างตายตัว เนื่องจาก ประเทศสมาชิกมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันมากในเรื่องทรัพยากรน้ำ (divergence of national interests)

#### ข. พันธะในการไม่ก่ออันตรายร้ายแรง

พันธะในการไม่ก่ออันตรายแก่รัฐอื่นนับเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณี ที่ถูกนำมาใช้ในการประสานความร่วมมือในหมู่รัฐริมฝั่งของลำนํ้าระหว่างประเทศ โดยมีหลักการว่า ในการใช้น้ำและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องภายในเขตดินแดนของตน หรือในการทำโครงการร่วมกันของหลายรัฐนั้น รัฐริมฝั่งจะต้องไม่ก่ออันตรายซึ่งกันและกันโดยเจตนา

ร่างข้อบทปี 1991 ในข้อ 7 กำหนดพันธกรณีที่จะไม่ก่ออันตรายที่ประจักษ์ได้ (Obligation not to cause appreciable harm) โดยระบุว่า รัฐลำนํ้าจะใช้ประโยชน์ลำนํ้าระหว่างประเทศในลักษณะที่ไม่ก่ออันตรายที่ประจักษ์ได้แก่รัฐลำนํ้าอื่นๆ

ร่างข้อบทปี 1994 ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในข้อ 7 อันว่าด้วยพันธกรณีที่จะไม่ก่ออันตรายที่มีนัยสำคัญ (Obligation not to cause significant harm)<sup>74</sup> โดยระบุว่า

<sup>73</sup> ข้อ 6 ของร่างข้อบทปี 1994 และอนุสัญญาปี 1997 กำหนดปัจจัยที่ใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาความสมเหตุสมผลและความเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ รวม 7 ประการ คือ (ก) ปัจจัยทางภูมิศาสตร์, อุทกศาสตร์, อุทกวิทยา, ภูมิอากาศ และปัจจัยทางธรรมชาติอื่นๆ (ข) ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐลำนํ้าที่เกี่ยวข้อง (ค) ประชากรที่พึ่งพาลำนํ้านั้นในแต่ละรัฐลำนํ้า (ง) ผลของการใช้น้ำนั้นในรัฐลำนํ้าหนึ่งที่มีต่อรัฐลำนํ้าอื่นๆ (จ) การใช้น้ำนั้นในปัจจุบันและในอนาคต (ฉ) การอนุรักษ์, การปกป้อง, การพัฒนา และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรน้ำของลำนํ้านั้น และต้นทุนในการดำเนินการต่างๆดังกล่าว (ช) การมีทางเลือกอื่น และมูลค่าที่เกี่ยวข้องของการใช้ในปัจจุบันและการใช้ตามแผนงานในอนาคต

(1) รัฐลำนํ้าจะใช้ความระมัดระวังตามสมควร (due diligence) ในการใช้ประโยชน์ลำนํ้าระหว่างประเทศในลักษณะที่ไม่ก่ออันตรายต่อรัฐลำนํ้าอื่นๆ

(2) แม้ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว ในกรณีก่ออันตรายที่มีนัยสำคัญ (significant harm) ต่อรัฐลำนํ้าอื่น หากไม่มีการทำข้อตกลงในการใช้นํ้า นั้น รัฐที่ก่ออันตรายจะต้องปรึกษาหารือกับรัฐที่ได้รับอันตราย ในเรื่อง

(ก) ลักษณะการใช้นํ้าที่ได้คำนึงถึงปัจจัยกำหนดความสมเหตุสมผล และเป็นธรรม

(ข) การปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราว เพื่อจัดหรือทุเลาอันตรายที่เกิดขึ้น และในกรณีเหมาะสม ทั้งสองฝ่ายจะหารือกันถึงเรื่องการจ่ายค่าสินไหมทดแทน (compensation)<sup>75</sup>

<sup>74</sup> การแก้ไขเพิ่มเติมเกิดจากความจำเป็นที่จะต้องทำความกระจ่างในเรื่องความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันระหว่างความในข้อ 5 ว่าด้วยหลักการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม กับความในข้อ 7 ว่าด้วยการไม่ก่ออันตราย เพื่อตอบคำถามที่ว่า แม้รัฐลำนํ้าได้ใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมแล้ว แต่ยังคงเกิดอันตรายตามมาจากการใช้นํ้า รัฐจะสามารถทำได้หรือไม่ และหลักการข้อใดจะสำคัญกว่ากัน ผู้สนใจประเด็นนี้โปรดดู McCaffrey (1995: 400) ซึ่งชี้ว่า ร่างข้อบทปี 1991 ได้ให้ความสำคัญกับหลักการไม่ก่ออันตรายมากกว่า หากแต่ในการจัดทำร่างข้อบทปี 1994 ผู้จัดทำได้เปลี่ยนมาให้หน้าหนักแก่หลักการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม โดยเพิ่มแนวคิด 3 ประเด็นเข้าไป คือ "การใช้ความระมัดระวังตามสมควร", "การปรึกษาหารือ", และ "การจ่ายค่าสินไหมทดแทน"

ทั้งนี้ ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหลักการทั้งสอง มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในหมู่ประเทศที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับบทบัญญัตินี้ โดยรัฐปลายน้ำมีแนวโน้มจะเรียกร้องกฎหมายห้ามก่ออันตราย เนื่องจากช่วยปกป้องการใช้นํ้าของตนจากผลกระทบของการใช้นํ้าของรัฐเหนือน้ำ ในทางกลับกัน รัฐเหนือน้ำมีแนวโน้มจะเรียกร้องหลักการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม เนื่องจากเปิดทางให้ตนสามารถใช้นํ้าได้แม้อาจส่งผลกระทบต่อรัฐปลายน้ำ อีกทั้งยังมีการถกเถียงเชิงวิชาการอย่างกว้างขวางในวงการนักนิติศาสตร์ ผู้สนใจโปรดดู Salman (2007: 633-634 ; Salman, 2007b: 6) ซึ่งลงความเห็นว่ ในท้ายที่สุดแล้ว อนุสัญญาลำนํ้าระหว่างประเทศได้ให้น้ำหนักแก่หลักการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมเหนือกว่าหลักการไม่ก่ออันตราย และชี้ว่า การก่ออันตรายอาจกระทำได้หากมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนอันตรายที่เกิดขึ้น

<sup>75</sup> อนุสัญญา ปี 1997 ในข้อ 7 พันธะที่จะไม่ก่ออันตรายที่มีนัยสำคัญ มีเนื้อความที่คล้ายคลึงกัน แต่เขียนอย่างสั้นกระชับกว่า โดยบัญญัติว่า 1. ในการใช้ประโยชน์ลำนํ้าระหว่างประเทศในเขตดินแดนของตน รัฐลำนํ้าจะต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายที่มีนัยสำคัญต่อรัฐลำนํ้าอื่นๆ 2. แม้กระนั้น ในกรณีเกิดอันตรายที่มีนัยสำคัญต่อรัฐลำนํ้าอื่น หากไม่มีการทำข้อตกลงในการใช้นํ้า นั้น รัฐที่ก่ออันตรายจะต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง โดยพิจารณาบทบัญญัติในข้อ 5 และข้อ 6 จัดการปรึกษาหารือกับรัฐที่ได้รับผลกระทบ และในกรณีที่เหมาะสม ต้องพิจารณาเรื่องการจ่ายค่าสินไหมทดแทน อนึ่ง ร่างข้อบท ปี 1991 กล่าวถึงการก่ออันตรายโดยใช้คำว่า "appreciable harm" (อันตรายที่ประจักษ์ได้) ความแตกต่างของความหมายเชิงลึก (connotation) ระหว่างถ้อยคำทั้งสอง ไม่อยู่ในขอบเขตการอภิปรายในที่นี้ ผู้สนใจในประเด็นนี้ โปรดดู Dellapenna (2001)

ความตกลงแม่น้ำโขงนำหลักการนี้มาปรับประยุกต์ใช้ในข้อ 7 ว่าด้วยการป้องกันและการหยุดยั้งผลกระทบที่เป็นอันตราย (Prevention and Cessation of Harmful Effects) โดยระบุว่า เมื่อปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่า การใช้ประโยชน์ของรัฐหนึ่งใดได้ก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรง (substantial damage) แก่รัฐริมฝั่งหนึ่งใดหรือหลายรัฐ รัฐที่ก่อความเสียหายรุนแรงจะต้องหยุดเหตุของอันตรายที่ถูกกล่าวหาในทันที ความตกลงในข้อ 8 ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหาย (State Responsibility for Damages) ระบุต่อไปว่า รัฐที่ก่อความเสียหายจะต้องรับผิดชอบโดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ และแก้ไขข้อพิพาทโดยการหารือในคณะกรรมการร่วม หรือคณะมนตรี หรือแก้ไขข้อพิพาทโดยรัฐบาล หรือการไกล่เกลี่ยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

เห็นได้ว่า ความตกลงแม่น้ำโขงรับเอาหลักการไม่ก่ออันตราย อันเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งปรากฏในร่างข้อบทกฎหมายน้ำของสหประชาชาติมาใช้ ทั้งนี้ ความตกลงได้เปลี่ยนถ้อยคำจากคำว่า "อันตรายร้ายแรง" เป็นคำว่า "ความเสียหายรุนแรง"

ในการปรับประยุกต์ใช้ดังกล่าว ตามบันทึกของ Radosevich (1995, 17-19) นั้น ระหว่างการจัดทำความตกลงแม่น้ำโขงในข้อ 7 ก็มพู่ชากับลาวฝ่ายหนึ่ง และไทยอีกฝ่ายหนึ่ง เสนอให้ใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน ฝ่ายแรกต้องการให้ใช้คำว่า "ผลกระทบที่เป็นอันตราย" (harmful effects) โดยชี้ว่า เป็นการเขียนที่สอดคล้องกับข้อ 1 อันว่าด้วยขอบเขตของความร่วมมือ และข้อ 3 อันว่าด้วยการคุ้มครองสภาพแวดล้อมและความสมดุลทางนิเวศวิทยา นอกจากนี้ ผลกระทบที่เป็นอันตรายเป็นสาเหตุทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งรัฐภาคีควรดำเนินความพยายามทุกวิถีทางที่จะหลีกเลี่ยง, ลด และบรรเทาผลกระทบที่เป็นอันตรายนั้น หากผลกระทบที่เป็นอันตรายได้ก่อความเสียหาย ก็จะเข้าความในข้อ 8 ทว่าฝ่ายหลังให้เหตุผลว่า เนื่องจากในข้อ 8 ใช้คำว่า "ความเสียหาย" (damage) ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกัน จึงควรใช้คำนี้ในข้อ 7 ด้วย

อย่างไรก็ดี Radosevich ให้ความเห็นว่า ควรใช้คำว่า "ผลกระทบที่เป็นอันตราย" เนื่องจากร่างข้อบทของไอแอลซีปี 1994 ใช้คำนี้ในข้อ 28 ว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Situations) โดยมีความตอนหนึ่งว่า "...เพื่อป้องกัน, บรรเทา, และขจัดผลกระทบที่เป็นอันตราย..." ขณะเดียวกัน ร่างข้อบทในข้อ 12 ว่าด้วยการแจ้งมาตรการตามแผน ซึ่งอาจก่อผลกระทบร้ายแรง ก็ได้ใช้ถ้อยคำใกล้เคียงกันว่า ผลกระทบร้ายแรง (adverse effects)

ในที่สุด ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันที่จะออกแบบกฎกติกาในข้อ 7 กับข้อ 8 ให้มีความเชื่อมโยงกัน ด้วยการเพิ่มวลีหนึ่งเข้าไปในตอนต้นของข้อ 8 ว่า "ในกรณีที่ผลกระทบที่เป็นอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงแก่รัฐหนึ่งใดหรือหลายรัฐ อันเนื่องมาจากการใช้ และ/หรือการปล่อยน้ำลงในแม่น้ำโขงโดยรัฐหนึ่งใด..."

การนำเอาความคิดจากร่างข้อบท และหลักการต่างๆในกฎหมายระหว่างประเทศมาปรับประยุกต์ใช้ในการจัดการรอบการอภิบาลของความร่วมมือ ยังปรากฏให้เห็นในการจัดทำความตกลงแม่น้ำโขงในข้อ 8 อันว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายด้วย

ในขณะที่ร่างข้อบทปี 1991 ในข้อ 7 ระบุถึงพันธกรณีที่จะไม่ก่ออันตรายที่ประจักษ์ได้ และร่างข้อบทปี 1994 ระบุถึงพันธกรณีที่จะไม่ก่ออันตรายที่มีนัยสำคัญ ความตกลงแม่น้ำโขงในข้อ 8 ได้เปลี่ยนไปใช้คำว่า "ความเสียหาย" แทนคำว่า "อันตราย" โดยมีความเข้าใจร่วมกันว่า เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายที่เสียหายที่จะต้องนำเสนอหลักฐานและข้อพิสูจน์ถึงลักษณะของความเสียหายที่ตนได้รับ เพื่อให้คณะกรรมการร่วมหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้องสรุปถึงสาเหตุ หากพบว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของรัฐริมฝั่งอื่น ฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็จะเจรจาถึงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสม และ/หรือบรรเทาการกระทำนั้น โดยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ (Radosevich, 1995: 18) ทั้งนี้ Radosevich เสนอร่างความตกลงในข้อ 8 ระหว่างการประชุมคณะทำงานแม่น้ำโขง ครั้งที่ 3 ในเดือนมิถุนายน 1993 ว่า "...ในกรณีเกิดความเสียหาย รัฐภาคีจะสรุปสาเหตุและลักษณะของความเสียหายนั้น และหากจำเป็นก็จะเจรจาในเรื่องค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสม โดยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ"

อย่างไรก็ดี แม้ไทยไม่ขัดข้องต่อบทบัญญัติของข้อ 8 ที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องกันนี้ แต่ไทยอ้างว่า การระบุถึง "การจ่ายค่าสินไหมทดแทน" ในร่างความตกลงจะทำให้ข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้เข้าข่ายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย ที่จะต้องนำไปขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร<sup>76</sup> ซึ่งไทยจะต้องใช้เวลา 1-2 ปีในการประกาศใช้กฎหมายที่จะออกมารองรับความตกลงฉบับนี้ และขอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบต่อความตกลงแม่น้ำโขง ซึ่งรัฐสภาของไทยอาจไม่ให้ความเห็นชอบก็เป็นได้ ดังนั้น ในการประชุมคณะทำงานทางเทคนิค ครั้งที่ 1 ในเดือนสิงหาคม 1993 ไทยจึงขอให้ตัดคำว่า การจ่ายค่าสินไหมทดแทนออกไป โดยขอให้ระบุเพียงว่า รัฐที่ก่อความเสียหายจะรับผิดชอบตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งเป็นข้อเสนอที่เวียดนาม กัมพูชา และลาว ไม่ยอมรับ

หากเวียดนาม กัมพูชา และลาว ยินกรานที่จะให้ระบุเรื่องการจ่ายค่าสินไหมทดแทนไว้โดยแจ้งชัด เช่นเดียวกับในร่างข้อบทของไอแอลซี และในข้อ 9 ของปฏิญญาร่วม ค.ศ. 1975 ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง การจัดทำความตกลงก็จะไม่สามารถหาข้อยุติในประเด็นนี้ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงการประชุมคณะทำงานแม่น้ำโขง ครั้งที่ 4 ในเดือนตุลาคม 1993 Radosevich ได้นำความรู้ที่ได้

<sup>76</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติในวรรคสองของมาตรา 178 ว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา"

ศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐมาใช้ปรับปรุงร่างที่ตนเสนอไว้ โดยตัดคำว่า การจ่ายค่าสินไหมทดแทนออกไป และขอให้อีกสามประเทศยอมรับข้อเสนอของไทย

เหตุผลที่ผู้ไกล่เกลี่ยการเจรจาจากยูเอ็นดีพีผู้นี้ อธิบายแก่ผู้แทนเจรจาของประเทศทั้งสาม มีทั้งเหตุผลในทางปฏิบัติ และในทางวิชาการ โดยในทางปฏิบัติ นั้น เขาชี้แจงว่า หากร่างความตกลงแม่น้ำโขงต้องรอการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาไทยก็จะเกิดความล่าช้าในการมีผลใช้บังคับของความตกลงฉบับนี้ ซึ่งจำเป็นต่อกิจกรรมการพัฒนาในลุ่มแม่น้ำโขง, สถานะของสำนักเลขาธิการแม่น้ำโขง และการได้รับเงินสนับสนุนจากผู้บริจาค (Browder, 1998: 165)

ในทางวิชาการ Radosevich (1995: 18-19) อธิบายว่า ภายใต้หลักการของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น มีหลักประกันในเรื่องค่าสินไหมทดแทน เพื่อบรรเทาความเสียหายหรืออันตรายที่อีกฝ่ายหนึ่งได้รับอยู่แล้ว เขาได้นำสำเนาของตำรากฎหมายของ Lassa Francis Lawrence Oppenheim (1858-1919) ผู้ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งวิชากฎหมายระหว่างประเทศสมัยใหม่ ซึ่งประมวลโดย Jennings และ Watts (1992: 528-529) แจกจ่ายแก่คณะทำงานแม่น้ำโขง ซึ่งในส่วนที่ว่าด้วย "การปรับปรุงซ่อมแซมในฐานะผลจากการกระทำความผิดระหว่างประเทศ" (Reparations as a consequence of international wrongs) นั้น ระบุว่า "หลักกฎหมายระหว่างประเทศมีอยู่ว่า การละเมิดข้อตกลงระหว่างประเทศ (ซึ่งรวมถึงหน้าที่ใดๆ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ) ก่อให้เกิดพันธะที่จะต้องปรับปรุงซ่อมแซมในรูปแบบที่เพียงพอ" ทั้งนี้ Oppenheim สรุปรว่า "การกระทำความผิดระหว่างประเทศก่อให้เกิดสิทธิแก่รัฐที่ถูกละเมิด ที่จะเรียกร้องให้รัฐที่ละเมิดดำเนินการต่างๆที่จำเป็นแก่การปรับปรุงซ่อมแซม การดำเนินการจะเป็นอย่างไรขึ้นกับข้อเท็จจริงของกรณีนั้นๆ...เป็นที่แน่ชัดว่า ต้องมีการปรับปรุงซ่อมแซมที่ต้องมีการจ่ายเงิน (pecuniary reparation) สำหรับความเสียหายในทางวัตถุ..."

นอกจากนี้ Radosevich ยังแจ้งกับคณะทำงานแม่น้ำโขงอีกว่า ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of the International Court of Justice) กำหนดเรื่องการปรับปรุงซ่อมแซมไว้ในข้อ 36.2 (d) ว่า รัฐภาคียอมรับเขตอำนาจศาลในเรื่อง "ลักษณะหรือระดับของการปรับปรุงซ่อมแซม ที่จะต้องดำเนินการด้วยเหตุแห่งการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศ"

ไม่เพียงเท่านั้น ในคราวการประชุมครั้งที่ 43 (29 เมษายน-19 กรกฎาคม 1991) ซึ่งเป็นคราวเดียวกับวาระที่มีการพิจารณาร่างข้อบทของกฎหมายการใช้ลำนํ้าระหว่างประเทศเพื่อการอื่นอันมิใช่การเดินเรือ นั้น คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติได้พิจารณาเรื่อง "ความรับผิดชอบระหว่างประเทศต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่มีได้ต้องห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศ" (International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law) ซึ่งไอแอลซีได้เห็นพ้องกันว่า ผู้รับเคราะห์ไม่ควรถูกปล่อย

ให้บริการตามลำพัง ควรมีการจ่ายค่าชดเชยเมื่อกิจกรรมต่างๆ แม้ได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้ก่ออันตรายข้ามพรมแดน

หลังจากศึกษาบทบัญญัติต่างๆดังกล่าว รวมทั้งตำรากฎหมายอีกบางเล่ม อาทิ Levi (1991) และ Brownlee (1985) ที่ปรึกษาอาวุโสของการเจรจา สรุปความเห็นไว้ว่า "ภายใต้หลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ มีหลักประกันในเรื่องการจ่ายค่าสินไหมทดแทนอยู่แล้ว อีกทั้งยังมีทางเลือกต่างๆสำหรับกรณีฝ่ายหนึ่งเห็นว่าจำเป็นต้องเรียกร้องการชดใช้จากอีกฝ่ายหนึ่งที่ได้ก่ออันตรายหรือความเสียหาย" (Radosevich, 1993b, Annex 1) และเสนอให้เวียดนาม กัมพูชา และลาว ยอมรับข้อเสนอร่างความตกลงในข้อ 8 ของไทย ด้วยเหตุผลว่า "การยอมรับข้อเสนอของไทยจะไม่ทำให้รัฐภาคีของความตกลงฉบับนี้เสียสิทธิ์ที่จะเรียกร้องการชดใช้" (เพ็งอ้าง) ทั้งนี้ ในการประชุมคณะทำงานแม่น้ำโขงครั้งที่ 4 ผู้เจรจายังไม่สามารถหาข้อยุติในประเด็นนี้ได้ แต่ต่อมาระหว่างการเยือนประเทศทั้งสิ้นในเดือนธันวาคม 1993 คณะทำงานของเวียดนาม, กัมพูชา และลาว ได้ยอมรับข้อเสนอของไทยตามคำชี้แนะของที่ปรึกษาอาวุโส (Radosevich, 1993c)

เห็นได้ว่า ปัจจัยความคิดมีส่วนกำหนดการออกแบบกฎกติกาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหาย ทั้งนี้ ยังอาจอธิบายได้ด้วยว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลลัพธ์ของการแสวงจุดของการสมประโยชน์ร่วมกันของทุกฝ่าย และเป็นการประนีประนอม ภายใต้เงื่อนไขที่แต่ละฝ่ายมีความต้องการแตกต่างกัน

#### 4.2.1.2 ข้อบัญญัติในความตกลง

ในการจัดกรอบการอภิบาลของความร่วมมือในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างนี้ ประเทศภาคีนำความคิดจากกฎหมายน้ำระหว่างประเทศมาปรับประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐริมฝั่งใน 2 หลักการ คือ ความร่วมมือในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กับการแก้ไขและระงับข้อพิพาท

##### ก. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ร่างข้อบทกฎหมายน้ำระหว่างประเทศในปี 1991 ระบุเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในข้อ 11-17 อันว่าด้วยการแจ้ง การปรึกษาหารือ และการเจรจาเกี่ยวกับมาตรการตามแผนการใช้น้ำ โดยกำหนดให้รัฐที่ต้องการใช้น้ำต้องแจ้ง (notification) แก่รัฐลำน้ำต่างๆ ถึงแผนการใช้น้ำของตน หากรัฐที่ได้รับแจ้งเห็นว่า มาตรการตามแผนนั้นไม่เป็นไปตามหลักการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุผลและเป็นธรรม หรืออาจก่อให้เกิดอันตราย รัฐผู้แจ้งกับรัฐที่ได้รับแจ้ง

จะต้องปรึกษาหารือกัน (consultation) และต้องเจรจากันด้วยเจตนาที่จะบรรลุข้อยุติที่เป็นธรรม (negotiations with a view to arriving at an equitable resolution of the situation)

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า ความในข้อ 17 (Consultations and negotiations concerning planned measures) ไม่ได้กำหนดให้รัฐที่ต้องการใช้น้ำกับรัฐที่วิตกกังวลถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นตามมาจากมาตรการตามแผนการใช้น้ำนั้น จะต้องทำข้อตกลงเฉพาะเป็นรายโครงการ<sup>77</sup>

ความคิดจากบทบัญญัติในข้อนี้ ถูกนำไปใช้ระหว่างการเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขงในส่วนข้อ 5 อันว่าด้วยการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ทั้งก่อนหน้าและระหว่างการประชุมคณะทำงานทางเทคนิค ครั้งที่ 1 ในเดือนสิงหาคม 1993 นั้น บรรดาชาติสมาชิกมีข้อเสนอที่แตกต่างกันเกี่ยวกับพันธะของรัฐที่ต้องการใช้น้ำที่มีต่อคณะกรรมการร่วมของคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง พันธะที่เสนอกันในขณะนั้นประกอบด้วย การแจ้ง การหารือ และการทำข้อตกลง แต่ที่ประชุมไม่สามารถหาข้อยุติได้ ก่อนหน้าการประชุมคณะทำงานแม่น้ำโขงครั้งที่ 4 Radosevich ได้เสนอพันธะอีกอย่างหนึ่งในข้อเสนอกับที่เรียกว่า Alternative 1 ซึ่งทำให้ข้อตกลงมีความยืดหยุ่นมากขึ้น นั่นคือ รัฐที่ต้องการใช้น้ำในฤดูแล้งในแม่น้ำสายประธาน ต้องนำแผนการใช้น้ำเข้าหารือล่วงหน้าซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลงในคณะกรรมการร่วม (prior consultation...aim at arriving at an agreement...) ซึ่งต่อมาข้อเสนอนี้ได้รับการยอมรับจากชาติสมาชิกให้เป็นส่วนหนึ่งในกฎกติกาของกรอบความร่วมมือ

อนึ่ง การจำแนกพันธะออกเป็น การแจ้ง, การปรึกษาหารือล่วงหน้า, และการทำข้อตกลงเฉพาะ โดยใช้เกณฑ์ฤดูกาลและลักษณะการใช้น้ำ เป็นตัวแปรในการจำแนก ดังที่ปรากฏในข้อ 5 ของความตกลงแม่น้ำโขง นับเป็นการออกแบบพันธะตามลักษณะเฉพาะของแม่น้ำโขง ร่างข้อบพหรืออนุสัญญาลำน้าระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดพันธะในลักษณะดังกล่าว การจำแนกเช่นนี้เกิดขึ้นบนข้อพิจารณาตามผลประโยชน์ของแต่ละรัฐภาคี

<sup>77</sup> Article 17. Consultations and negotiations concerning planned measures : 1. If a communication is made...the notifying State and the State making the communication shall enter into consultations and negotiations with a view to arriving at an equitable resolution of the situation. 2. The consultations and negotiations shall be conducted on the basis that each State must in good faith pay reasonable regard to the rights and legitimate interests of the other State. 3. During the course of the consultations and negotiations, the notifying State shall, if so requested by the notified State at the time it makes the communication, refrain from implementing or permitting the implementation of the planned measures for a period not exceeding six months.

อนึ่ง ร่างข้อบพปี 1994 และอนุสัญญาปี 1997 มีเนื้อความตรงกันกับร่างปี 1991 เพียงแต่ในอนุสัญญาได้เติมวลีที่ว่า "เว้นแต่ตกลงกันเป็นอย่างอื่น" (unless otherwise agreed) ในท้ายวรรคที่ 3.



### ข. การแก้ไขและระงับข้อพิพาท

ร่างข้อบทกฎหมายลำนํ้าระหว่างประเทศปี 1994 สร้างความกระจ่างเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างหลักการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม กับหลักการไม่ก่ออันตราย ที่ได้เกิดคำถามต่อร่างข้อบทปี 1991 ว่า หากรัฐภาคีใช้ลำนํ้าระหว่างประเทศตามหลักการอย่างแรกแล้ว แต่ยังคงเกิดผลกระทบที่ผิดหลักการอย่างหลัง ถือเป็นการละเมิดความตกลงหรือไม่ โดยร่างปี 1994 ได้ลดการให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกกับหลักการไม่ก่ออันตราย ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมร่างปี 1991 ในข้อ 7 โดยร่างใหม่นี้มีใจความสรุปได้ว่า รัฐลำนํ้าจะต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการใช้ประโยชน์ลำนํ้าระหว่างประเทศในลักษณะที่ไม่ก่ออันตรายร้ายแรงต่อรัฐลำนํ้าอื่นๆ ทว่าหากได้ระมัดระวังแล้วแต่ยังคงเกิดอันตราย รัฐที่ก่ออันตรายจะต้องปรึกษาหารือกับรัฐที่ได้รับอันตรายถึงการปรับเปลี่ยนการใช้ลำนํ้าเป็นการชั่วคราว และในกรณีที่เหมาะสม ต้องหารือถึงเรื่องการจ่ายค่าสินไหมทดแทน (McCaffrey, 1995: 399) ทั้งนี้ ผู้รายงานพิเศษ (Special Rapporteur) Stephen C. McCaffrey<sup>78</sup> อธิบายว่า ด้วยการกำหนดให้ต้องปรึกษาหารือกันเช่นนี้ ผู้ยกร่างหวังว่า รัฐที่เกี่ยวข้องจะสามารถตกลงกันได้ แต่หากยังตกลงกันไม่ได้ อีกผู้ร่างได้เพิ่มเรื่องการระงับข้อพิพาท เข้าไปในร่างปี 1994 ซึ่งเปิดทางให้ใช้ฝ่ายที่สามเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเพื่อระงับข้อพิพาท (McCaffrey, 1995: 400)

ดังได้กล่าวแล้วว่า ความตกลงแม่น้ำโขงไม่ได้ระบอบอย่างชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักการทั้งสองแม้ว่าเป็นประเด็นที่วงการผู้ปฏิบัติและนักนิติศาสตร์มีการถกเถียงกันอย่างมาก ว่า กฎหมายน้ำของสหประชาชาติตอบสนองผลประโยชน์ของรัฐเหนือน้ำหรือรัฐปลายน้ำมากกว่ากัน<sup>79</sup> การปล่อยให้ประเด็นนี้มีความคลุมเครือเป็นผลจากกระบวนการเจรจา

ร่างข้อบทในปี 1991 ให้ความสำคัญกับหลักการไม่ก่ออันตรายมากกว่า ซึ่งสอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศปลายน้ำ แต่ร่างข้อบทปี 1994 ให้ความสำคัญกับหลักการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมมากกว่า โดยเพิ่มมาตรการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเข้าไป ในระหว่างการเจรจาของรัฐริมฝั่งแม่น้ำโขงนั้น เวียดนาม กัมพูชา และลาว ต้องการให้ความตกลงแม่น้ำโขงกำหนดเรื่องการจ่ายค่าสินไหมทดแทน แต่ฝ่ายไทยไม่ยอมรับข้อเสนอนี้ จึงเป็นไปไม่ได้ที่สาม

<sup>78</sup> การจัดทำร่างข้อบทกฎหมายลำนํ้าระหว่างประเทศได้ใช้ผู้รายงานทั้งสิ้น 5 คนนับแต่มีการออกรายงานฉบับแรกในค.ศ.1976 ผู้สนใจรายงานและรายการของเอกสารที่ผู้รายงานแต่ละท่านได้เสนอต่อคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ โปรดดู Salman (2007b)

<sup>79</sup> ผู้สนใจการอภิปรายในประเด็นนี้ โปรดดู Caflich (1996) ; Wouters (1996) ; Schwabach (1998) ; Dellapenna (2001) ; Salman (2007)

ประเทศอินโดจีนจะยอมรับกฎกติกาที่ให้ความสำคัญกับหลักการใช้ประโยชน์เหนือกว่าหลักการไม่ก่ออันตราย

อย่างไรก็ดี ร่างข้อบทปี 1991 ในข้อ 33 ระบุว่า ในกรณีไม่มีการทำข้อตกลงการใช้ น้ำระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้อง หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือการตีความ หรือการนำบทบัญญัติ ของกฎหมายฉบับนี้ไปปฏิบัติ จักต้องมีการหาข้อยุติ โดยรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องปรึกษาหารือกัน และ เสร็จจากันด้วยเจตนาที่จะบรรลุทางออกที่เป็นธรรม โดยอาศัยสถาบันที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดการลำ น้ำร่วมกัน

หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ด้วยการหารือและการเจรจาภายในเวลา 6 เดือนนับแต่ วันที่มีการร้องขอให้เปิดการหารือและการเจรจา รัฐหนึ่งใดอาจร้องขอให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริง อย่างเป็นทางการ หรือหากเป็นที่เห็นพ้องร่วมกัน ก็อาจใช้การไกล่เกลี่ย (mediation) หรือการประนีประนอม (conciliation) และหากการสอบสวนข้อเท็จจริง การไกล่เกลี่ย หรือการประนีประนอม ยังไม่สามารถหา ข้อยุติได้ภายในเวลา 12 เดือนนับแต่วันที่มีการร้องขอ หรือยังไม่สามารถแก้ไขข้อพิพาทได้หลังจาก ได้รับรายงานจากคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง, คณะกรรมการไกล่เกลี่ยหรือคณะกรรมการ ประนีประนอม แล้วเป็นเวลา 6 เดือน รัฐที่เกี่ยวข้องอาจตกลงกันที่จะแก้ไขกรณีพิพาทนั้นด้วยการ อนุญาโตตุลาการ (arbitration) หรือโดยทางศาล (judicial settlement)<sup>80</sup>

เห็นได้ว่า กฎหมายลำน้ำระหว่างประเทศวางกรอบกติกาให้มีการระงับข้อพิพาท ทั้ง โดย (ก.) ผ่านวิธีการทางทูต คือ การเจรจาระหว่างรัฐคู่พิพาท หรืออาศัยความช่วยเหลือจากบุคคลที่ สาม เช่น คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง, การไกล่เกลี่ย, การประนีประนอม และ (ข) การระงับ ข้อพิพาททางกฎหมาย ผ่านอนุญาโตตุลาการ หรือองค์การตุลาการ เช่น ศาลระหว่างประเทศ

ความแตกต่างของการระงับข้อพิพาทในแนวทางทั้งสอง ก็คือ การใช้การทูตไม่มีค่า บังคับทางกฎหมาย ไม่มีผลผูกมัดให้รัฐคู่พิพาทต้องปฏิบัติตาม ตรงกันข้าม การระงับข้อพิพาททาง กฎหมายนั้น ไม่ว่าจะโดยอนุญาโตตุลาการ หรือโดยองค์การตุลาการ ผลของคำตัดสินข้อพิพาทย่อมมีผล ผูกพันทางกฎหมาย (legal binding force) แก่รัฐคู่พิพาทที่จะต้องปฏิบัติตาม (ประสิทธิ์ เอกบุตร, 2555: 297)

ภายใต้แนวทางแบบการทูต การระงับข้อพิพาทโดยการเจรจานั้น รัฐคู่พิพาทสามารถ ควบคุมกระบวนการของการระงับข้อพิพาทได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของวิธีการเจรจา ซึ่งรัฐคู่พิพาทจะ

<sup>80</sup> ร่างข้อบท ปี 1994 มีถ้อยคำตรงกันกับร่างปี 1994 ทุกประการ ขณะที่อนุสัญญา ปี 1997 ระบุในข้อ 33 อย่างจำเพาะเจาะจงว่า รัฐที่พิพาทกันด้วยเรื่องลำน้ำระหว่างประเทศ อาจหาข้อยุติได้โดยทางอนุญาโตตุลาการ หรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice)

ยกเลิกการเจรจาเมื่อใดก็ได้ หรือประเด็นที่ต้องการเจรจา ขณะที่การตั้งคณะ กรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงก็มีจุดมุ่งหมายที่การแสวงหาข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติ (undisputed fact) เท่านั้น คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีหน้าที่เสนอหนทางในการแก้ไขปัญหา มีเพียงหน้าที่ที่จะต้องเสนอรายงานผลการค้นหาข้อเท็จจริง (Report) รายงานดังกล่าวมิได้มีผลผูกพันทางกฎหมายแก่รัฐคู่พิพาทแต่อย่างใด รัฐคู่พิพาทจะเลือกรับหรือปฏิเสธรายงานดังกล่าวก็ได้ การไกล่เกลี่ยก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแก่รัฐคู่พิพาทเช่นเดียวกัน รัฐคู่พิพาทเพียงแต่ตกลงกันให้บุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก และมีส่วนร่วมในการเสนอทางออก (Solution) หรือข้อเสนอ (Proposal) ให้แก่รัฐคู่พิพาท รัฐคู่พิพาทจะยอมรับทางออกนั้นหรือไม่ก็ได้ ในทำนองเดียวกัน การประนีประนอมมักใช้รูปแบบการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาแล้วทำรายงาน เพื่อเสนอหนทางในการระงับข้อพิพาท รายงานนี้ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแก่รัฐคู่พิพาท (ประสิทธิ์ เอกบุตร, 2555: 291-296) ส่วนภายใต้แนวทางระงับข้อพิพาทโดยทางกฎหมายนั้น ตามกฎหมายลำนํ้าระหว่างประเทศ รัฐคู่พิพาทอาจเลือกใช้ออนุญาโตตุลาการ หรือศาลระหว่างประเทศก็ได้<sup>81</sup>

ดังได้กล่าวแล้วว่า ความตกลงแม่น้ำโขง ปี 1995 ไม่มีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามในการแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อพิพาท บทบัญญัติในข้อ 34 กำหนดให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงเป็นกลไกเบื้องต้นในการแก้ไขข้อขัดแย้ง และในข้อ 35 กำหนดให้รัฐบาลรับเอาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความความตกลง และข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิทางกฎหมายของรัฐภาคีไปหาข้อยุติด้วยการเจรจาผ่านวิธีการทางทูตในกรณีที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงไม่สามารถแก้ไขข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทได้ภายในเวลาอันควร และหากรัฐบาลของประเทศภาคียังไม่สามารถแก้ปัญหาได้อีกก็อาจตกลงร่วมกัน ร้องขอความช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยผ่านองค์การหรือฝ่ายที่เป็นที่ตกลงร่วมกัน จากนั้นให้ดำเนินการต่อไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

เห็นได้ว่า ความตกลงแม่น้ำโขงออกแบบให้การระงับข้อพิพาทมีความยืดหยุ่น เน้นการแก้ไขข้อขัดแย้งด้วยการทูต คือ การเจรจา และการไกล่เกลี่ยโดยฝ่ายที่สาม ซึ่งต่างเป็นวิธีที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแก่รัฐภาคี และในกรณีรัฐภาคีไม่สามารถหาข้อยุติได้ ความตกลงฉบับนี้ก็เพียงแต่ยอมรับให้มีการ "ดำเนินการต่อไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ" ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มี

<sup>81</sup> ความแตกต่างระหว่างกระบวนการอนุญาโตตุลาการกับกระบวนการตัดสินของศาลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ก็คือ อนุญาโตตุลาการนั้นตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว ผู้พิพากษาได้รับการแต่งตั้งตามความเห็นพ้องของรัฐคู่พิพาท และตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาสองฝ่ายที่ทำกันระหว่างรัฐคู่พิพาท เพื่อให้แก้ไขข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเฉพาะกรณี และมักตั้งขึ้นหลังจากได้เกิดความขัดแย้งแล้ว ส่วนองค์การทางศาลนั้นตั้งขึ้นอยู่ก่อนแล้ว และมิได้ตั้งขึ้นโดยรัฐคู่กรณีโดยตรง แต่ตั้งโดยสนธิสัญญาหลายฝ่าย และให้มีหน้าที่พิจารณาปัญหาต่างๆโดยไม่จำกัด และองค์การทางศาลก็มีอยู่ตลอดไป ไม่จำกัดเวลาเหมือนกับอนุญาโตตุลาการ (สมพงษ์ ชูมาก, 2548: 273)

ความหมายกว้างๆ และไม่จำเพาะเจาะจงอย่างในกรณีของร่างข้อบทที่ระบุให้ใช้ออนุญาโตตุลาการ หรือศาลระหว่างประเทศ

เหตุที่รัฐภาคีแม่น้ำโขงไม่รับเอาแนวคิดการแก้ไขข้อพิพาทด้วยแนวทางกฎหมายมาใช้ นั้น เกิดจากการหวงแหนอำนาจอธิปไตยของรัฐนั่นเอง ดังที่ Schwabach (1998: 274) อธิบายวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่หลายประเทศ คือ จีน อินเดีย อิสราเอล ปากีสถาน และรวันดา ได้อภิปรายแสดงความวิตกต่อร่างอนุสัญญาลำนํ้าระหว่างประเทศ ในคราวการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยประชุมที่ 51 ครั้งที่ 99 ซึ่งเป็นวาระที่มีการลงมติรับรองอนุสัญญาฉบับนี้ในวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 ว่า บรรดารัฐต่างๆเหล่านี้ล้วนหวงแหนอำนาจอธิปไตยของตน มักมีความหวาดระแวงต่อบทบัญญัติในอนุสัญญาระหว่างประเทศในส่วนที่ว่าด้วยการตราฎ การแก้ไขข้อพิพาท และการบังคับใช้<sup>82</sup> โดยแสดงท่าทีคัดค้านที่บทบัญญัติในข้อ 33 ของอนุสัญญาระบุเป็นพันธะในภาคบังคับ (compulsory obligation) ว่า รัฐภาคีต้องส่งกรณีพิพาทเข้าสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และ/หรืออนุญาโตตุลาการ

คำอธิบายนี้เป็นจริงในกรณีของความตกลงแม่น้ำโขงเช่นกัน ดังที่ผู้ศึกษาได้แสดงให้เห็นก่อนหน้านี้นี้แล้วว่า ระหว่างการเจรจาเพื่อจัดกรอบการอภิบาลของความร่วมมือนี้ ลาวขอให้ระบุการใช้อนุญาโตตุลาการหรือศาลระหว่างประเทศเป็นกลไกระงับข้อพิพาท แต่ไทยคัดค้านเพราะเกรงว่าโครงการผันน้ำของไทยอาจถูกฟ้องร้องเป็นคดีความ ไทยต้องการให้แก้ไขข้อขัดแย้งโดยการเจรจา เพื่อให้ตนสามารถต่อรองกับบรรดาชาติสมาชิกได้ (Browder, 1998: 166-167) หากยอมรับการแก้ไขข้อพิพาทโดยทางกฎหมาย ความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการพัฒนาทรัพยากรน้ำของไทยอาจถูกลดทอนลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ข้อวิตกเรื่องต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย (sovereignty cost) เป็นปัจจัยทำให้ความตกลงแม่น้ำโขงปฏิเสธหลักการระงับข้อพิพาทโดยทางกฎหมาย ทำให้พันธะในการร่วมมือในประเด็นนี้ถูกจำกัดวงไว้เพียงแนวทางการทูตเป็นด้านหลักแม้ไม่ถึงกับปิดประตูที่จะใช้แนวทางกฎหมายก็ตาม ทั้งนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานว่า กัมพูชา ลาว และเวียดนาม ตัดใจหรือยื่นกรานที่จะให้มีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีทางกฎหมาย จึงทำให้ความตกลงแม่น้ำโขงถูกออกแบบให้ปราศจากการระบุโดยชัดแจ้งเจาะจงเกี่ยวกับการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สาม

#### 4.2.2 ปัจจัยด้านผลประโยชน์

ตลอดกระบวนการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลง บรรดารัฐริมฝั่งต่างคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของตนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ ด้วยเหตุว่าที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของรัฐภายในลุ่ม

<sup>82</sup> ผู้สนใจคำอภิปรายของผู้แทนของประเทศเหล่านี้ โปรดดู United Nations (1997)

น้ำ ซึ่งทำให้เกิดการจำแนกเป็นรัฐเหนือน้ำกับรัฐปลายน้ำ เป็นตัวแปรทำให้รัฐทั้งสองกลุ่มมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน (Dellapenna, 1994) การใช้น้ำของรัฐเหนือน้ำย่อมส่งผลกระทบต่อภายนอก (externality) ไปยังรัฐปลายน้ำ ทั้งในแง่ปริมาณหรือคุณภาพของน้ำ ภายใต้สภาพการณ์ของความขัดแย้งในการกระจายผลประโยชน์ (distributional conflict) เช่นนี้ การประสานนโยบายความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทั้งสองฝ่ายสามารถแสวงจุดสมประโยชน์ร่วมกันได้ จุดสมประโยชน์นี้จะต้องไม่บั่นทอนอำนาจอธิปไตยของแต่ละฝ่ายในการใช้น้ำ

ประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยจึงเป็นข้อพิจารณาสำคัญ กระบวนการเจรจาจัดทำข้อตกลงในการแบ่งปันน้ำ ดำเนินไปภายใต้โจทย์ที่ว่า ทำอย่างไรรัฐภาคีทุกฝ่ายจึงจะไม่เสียเปรียบภายใต้ “หลักความเสมอภาคของอำนาจอธิปไตย (Doctrine of Sovereign Equality) (Radosevich, 1995: 8)<sup>83</sup> ความพยายามที่จะหาจุดสมประโยชน์ร่วมกันในการแบ่งปันน้ำภายใต้หลักการนี้ ปรากฏให้เห็นระหว่างการเจรจากำหนดความตกลงแม่น้ำโขงในข้อ 5 ว่าด้วยการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม

ในกระบวนการเจรจานั้น คู่เจรจาแบ่งเป็น 2 ฝ่าย รัฐเหนือน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง คือ ไทย กับรัฐปลายน้ำ คือ เวียดนาม กัมพูชา และลาว ประเด็นที่อยู่เบื้องหลังการต่อรองอันเข้มข้นและยาวนานนั้น ก็คือ อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ รัฐเหนือน้ำต้องการอิสระโดยสมบูรณ์ในการใช้น้ำในลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขงที่อยู่ในเขตแดนของตน ไม่ต้องการให้รัฐปลายน้ำมีอำนาจที่จะทบทวนข้อเสนอโครงการใช้น้ำ (proposed use) ในลำน้ำสาขา และต้องการให้รัฐปลายน้ำมีอำนาจน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการทบทวนข้อเสนอการใช้น้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน ในทางตรงกันข้าม รัฐปลายน้ำต้องการมีอำนาจให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการทบทวนข้อเสนอการใช้น้ำของรัฐเหนือน้ำ ทั้งในกรณีลำน้ำสาขาและสายประธาน เพื่อให้ฝ่ายตนมีอำนาจควบคุมความไม่แน่นอนของผลกระทบต่อภายนอกที่จะเกิดขึ้นสืบเนื่องจากการใช้น้ำของรัฐเหนือน้ำ

การควบคุมความไม่แน่นอนดังกล่าว นอกจากพิจารณาด้วยตัวแปรในทางภูมิศาสตร์ โดยแยกเป็นลำน้ำสาขากับสายประธานแล้ว ยังจำแนกตามตัวแปรฤดูกาล และตัวแปรลักษณะการใช้น้ำด้วย บรรดารัฐริมฝั่งต่างมองกันว่า การใช้น้ำในแต่ละกรณีควรถูกควบคุมด้วยการกำหนดให้ประเทศภาคีมีพันธะต่อคณะกรรมการร่วมอย่างไร

<sup>83</sup> หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญข้อหนึ่งในความพยายามที่จะตรากฎหมายจารีตประเพณีให้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ว่าด้วยการใช้ประโยชน์ลำน้ำระหว่างประเทศเพื่อการอื่นอันมิใช่การเดินเรือ ที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการภูมิภาคกฎหมายระหว่างประเทศ ภายใต้อุปถัมภ์ของสหประชาชาติ (McCaffrey, 2001) และเป็นหลักการที่กำกับกรเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ดังจะได้กล่าวต่อไปเมื่อพิจารณาในหัวข้อ ปัจจัยเชิงความคิด

พันธะของรัฐภาคีที่ต้องการใช้ประโยชน์น้ำในแต่ละกรณีตามตัวแปรแหล่งน้ำ ฤดูกาล และลักษณะการใช้น้ำ สะท้อนถึงการควบคุมในระดับที่แตกต่างกัน พันธะการแจ้ง (notification) เปิดโอกาสในระดับน้อยที่สุดที่รัฐภาคีอื่นๆจะควบคุมโครงการใช้น้ำของรัฐผู้เสนอขอใช้น้ำ, พันธะการหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง (prior consultation which aims at arriving at agreement) เปิดโอกาสแก่รัฐอื่นที่จะควบคุมในระดับปานกลาง, และพันธะข้อตกลง (agreement) เปิดโอกาสในระดับสูงที่สุด

ตามคำนิยามใน Chapter II. ของความตกลงแม่น้ำโขงนั้น **การแจ้ง** หมายถึงการจัดส่งรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเสนอการใช้น้ำ (proposed use) ให้คณะกรรมการร่วมโดยประเทศหนึ่งใดในเวลาอันควร, **การหารือล่วงหน้า** หมายถึง การแจ้ง โดยจัดส่งรายละเอียดเพิ่มเติมแก่คณะกรรมการร่วมในเวลาอันควร เพื่อให้ประเทศภาคีอื่นๆได้ พิจารณาและประเมินผลกระทบ ของข้อเสนอการใช้น้ำที่จะมีต่อการใช้น้ำของตน และผลกระทบอื่นๆ อันจะเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การทำข้อตกลง, และ **ข้อตกลง** หมายถึง ข้อมติของคณะกรรมการร่วม ซึ่งเป็นผลจากการหารือและการประเมินข้อเสนอการใช้น้ำ

การเจรจาเพื่อกำหนดพันธะของรัฐภาคีในการใช้น้ำในแต่ละกรณี เริ่มต้นขึ้นด้วยข้อเสนอของเวียดนามในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1993 ก่อนหน้าการประชุมคณะทำงานทางเทคนิคครั้งที่ 1 (Technical Drafting Meeting 1-TDM 1) จนกระทั่งได้ข้อยุติในการประชุมคณะทำงานแม่น้ำโขง ครั้งที่ 5 (Mekong Working Group - MWG-V) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1994

แต่ละฝ่ายเข้าสู่การเจรจาด้วยผลประโยชน์ขั้นต่ำสุดที่ยอมรับได้ และผลประโยชน์ขั้นสูงสุดที่ต้องการในจุดที่สวนทางกัน จึงต้องการกำหนดพันธะของประเทศสมาชิกที่ต้องปฏิบัติตามคณะกรรมการร่วมในคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงในการเสนอขอใช้น้ำที่แตกต่างกัน

สำหรับประเทศไทย ผลประโยชน์ขั้นต่ำสุดที่ยอมรับได้ คือ ในกรณีการใช้ประโยชน์ลำน้ำสาขา ให้กำหนดพันธะเพียงการแจ้งเท่านั้น เพราะนับเป็นผลประโยชน์สำคัญของไทยที่จะต้องรักษาอำนาจอธิปไตยในการพัฒนาทรัพยากรน้ำภายในเขตแดนของประเทศ หากกำหนดพันธะเป็นอย่างอื่น เช่น การหารือ ย่อมเปิดทางให้ประเทศอื่นมีส่วนเข้ามาทบทวนโครงการใช้น้ำของไทย ขณะเดียวกัน ผลประโยชน์ขั้นสูงสุดที่ไทยต้องการ คือ ในกรณีแม่น้ำสายประธาน หากเป็นการใช้ประโยชน์ในฤดูน้ำมาก ไทยประสงค์ให้กำหนดพันธะเพียงการแจ้งเช่นเดียวกัน เพื่อให้ตนมีอิสระจากการทบทวนโครงการโดยประเทศอื่นๆ และหากเป็นการใช้ประโยชน์ในฤดูแล้ง ไทยประสงค์ให้กำหนดพันธะการหารือ โดยเปิดโอกาสให้ประเทศอื่นมีสิทธิทบทวนโครงการของตน เห็นได้ว่า จุดยืนแรกเริ่มของไทยนั้น ไม่ต้องการพันธะการทำข้อตกลง ซึ่งหมายความว่า ประเทศอื่นมีสิทธิยับยั้งโครงการของไทย

สำหรับเวียดนาม ลาว และกัมพูชา ผลประโยชน์ขั้นต่ำสุดที่ยอมรับได้ คือ ในกรณีการใช้ประโยชน์แม่น้ำสายประธาน หากเป็นฤดูแล้ง ให้กำหนดพันธะการทำข้อตกลง เพราะนับเป็น

ผลประโยชน์สำคัญของประเทศปลายทางที่จะต้องควบคุมการใช้น้ำของรัฐเพื่อน้ำไม่ให้ส่งผลกระทบต่อตนเอง หากเป็นฤดูน้ำมาก ให้กำหนดพันธะการหารือน้ำ เพื่อให้ตนมีส่วนทบทวนโครงการของไทยที่จะใช้น้ำหรือผันน้ำ ขณะเดียวกัน ผลประโยชน์ขั้นสูงสุดที่รัฐปลายทางต้องการ คือ ในกรณีลำน้ำสาขา หากเป็นการใช้ประโยชน์ในฤดูแล้ง ให้กำหนดพันธะการหารือน้ำ

เห็นได้ว่า ทั้งสองฝ่ายเริ่มการเจรจาด้วยจุดยืนที่ยอมรับกันและกันได้กรณีเดียวคือ การใช้ประโยชน์ลำน้ำสาขาในฤดูน้ำมาก ให้กำหนดพันธะการแจ้ง กรณีอื่นที่เหลือล้วนต้องมีการเจรจา ตลอดการเจรจານี้ ที่ปรึกษาอาวุโสของสหประชาชาติ (Senior Advisor-SA) มีบทบาทนำเสนอความคิดเกี่ยวกับหลักการและบรรทัดฐานของการจัดการลำน้ำระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศภาคีใช้เป็น "ตัวตั้ง" (focal points) ในการต่อรองกัน เพื่อจัดกรอบการอภิบาลที่ทุกฝ่ายจะยอมรับได้ ความคิดในเรื่องนี้มีแหล่งที่มาจากร่างข้อบ่งชี้ด้วยกฎหมายลำน้ำระหว่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติได้นำหลักการต่างๆ จากกฎกรุงเฮลซิงกิ มาใช้เป็นแนวในการตรากฎหมาย (Sadoff และ Grey, 2005: 422)

ร่างข้อบ่งชี้ด้วยกฎหมายลำน้ำระหว่างประเทศ กำหนดให้รัฐลำน้ำมีพันธะในการใช้น้ำใน 2 ลักษณะ คือ การแจ้ง และการปรึกษาหารือ ในกรณีของแม่น้ำโขง ชาติสมาชิกได้ต่อรองกันว่าการใช้น้ำในแหล่งน้ำใด ในฤดูกาลใด และในลักษณะใด ควรให้ประเทศที่เสนอขอใช้น้ำต้องแจ้ง หรือปรึกษาหารือ นอกจากนี้ ประเทศปลายทางยังผลักดันให้มีการระบุถึงพันธะในการทำข้อตกลงก่อนการใช้น้ำในบางกรณีด้วย

กระบวนการจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ข้อ 5 เริ่มขึ้นในการประชุมคณะทำงานแม่น้ำโขงครั้งที่ 3 (MWG-3) ที่กรุงเวียงจันทน์ ในเดือนมิถุนายน 1993 โดยทุกฝ่ายเห็นพ้องกันเกี่ยวกับหลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม แต่ยังคงจำเป็นต้องค้นหาจุดสมประโยชน์ของทุกฝ่ายเกี่ยวกับพันธะของรัฐภาคีต่อคณะกรรมการร่วม ตลอดกระบวนการนี้ ที่ปรึกษาอาวุโส George E. Radosevich ได้ตระเวนเยือนประเทศสมาชิกหลายครั้ง เพื่อหาข้อสรุปที่ทุกฝ่ายจะยอมรับได้

ภายหลังการประชุม MWG-3 ที่ปรึกษาอาวุโสได้ไปเยือนเวียดนามระหว่างวันที่ 28-29 มิถุนายน 1993 เวียดนามได้เสนอพันธะของรัฐลุ่มน้ำต่อคณะกรรมการร่วมในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นในระดับหนึ่ง โดยจำแนกพันธะดังกล่าวออกตามตัวแปร ฤดูกาล และ แหล่งน้ำ ต่อมาในการหารือกับลาวและกัมพูชา ประเทศทั้งสองแสดงท่าทียอมรับร่างที่เสนอโดยเวียดนาม ขณะที่ไทยแสดงท่าทีในเบื้องต้นว่า การจำแนกพันธะตามตัวแปรเช่นนี้นับเป็นทิศทางที่ถูกต้อง ทั้งนี้ ข้อเสนอของเวียดนาม เรียกว่า Option 1<sup>84</sup>

<sup>84</sup>[Option 1]

ข้อ 5 การใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม

เพื่อให้การใช้น้ำของระบบแม่น้ำโขงภายในอาณาเขตของตนเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ตามปัจจัยและสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งปวง, ตามบทบัญญัติของข้อ A และข้อ B, และตามกฎหมายระเบียบการใช้น้ำที่กำหนดภายใต้ข้อ 26 โดยคณะกรรมการ และอนุมติโดยคณะมนตรี

เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการทางเทคนิคครั้งที่ 1 (TDM-1) ระหว่างวันที่ 17-20 สิงหาคม 1993 ที่กรุงเทพฯ ที่ประชุม TDM-1 เห็นพ้องกันที่จะใช้ Option 1 เป็นแนวทางในการยกวางความตกลงในข้อ 5 อย่างไรก็ตาม ประเทศไทย (T) แสดงจุดยืนแตกต่างจากจุดยืนร่วมของเวียดนาม ลาว และกัมพูชา (VCL) โดยมีการคำนึงถึงตัวแปร *ลักษณะการใช้* เพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง ร่างข้อเสนอชุดนี้เรียกว่า Option 1a<sup>85</sup>

ใจความสำคัญของ Option 1a คือ ในกรณีลำน้ำสาขา ไทยต้องการให้กำหนดพันธะเพียงการแจ้ง ขณะที่เวียดนาม กัมพูชา และลาว ยอมรับพันธะการแจ้งสำหรับฤดูน้ำมาก และกรณีใช้น้ำในลุ่มน้ำในฤดูแล้ง เพราะน้ำที่ถูกนำไปใช้จะยังคงไหลกลับสู่แม่น้ำสายประธาน แต่ในกรณีผันน้ำข้ามลุ่มน้ำนั้น ทั้งสามประเทศต้องการพันธะการหารือล่วงหน้า เพราะน้ำที่ถูกผันข้ามไปยังลุ่มน้ำอื่นจะไม่ไหลกลับสู่แม่น้ำสายประธาน จึงอาจส่งผลกระทบต่อประเทศปลายทางได้

ในกรณีแม่น้ำสายประธาน หากผันน้ำภายในลุ่มน้ำ หรือผันน้ำข้ามลุ่มน้ำในฤดูน้ำมาก ไทยต้องการให้กำหนดพันธะเพียงการแจ้ง ขณะที่สามประเทศต้องการพันธะการหารือล่วงหน้า

---

A. ในลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขง รวมถึงทะเลสาบเขมร รัฐริมน้ำอาจใช้น้ำภายในอาณาเขตของตน ทั้งการผันน้ำภายในลุ่มน้ำ และการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ :

(1) ในฤดูน้ำมาก (wet season) ต้องแจ้งแก่คณะกรรมการ ; และ,

(2) ในฤดูแล้ง (dry season) ต้องหารือล่วงหน้ากับคณะกรรมการ, การหารือนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิยับยั้งแก่รัฐริมน้ำหนึ่งใด

B. ในแม่น้ำสายประธานของแม่น้ำโขง รัฐริมน้ำอาจใช้น้ำภายในอาณาเขตของตน :

(1) ในฤดูน้ำมาก ทั้งการผันน้ำภายในลุ่มน้ำ และการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ต้องหารือล่วงหน้ากับคณะกรรมการ การหารือนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิยับยั้งแก่รัฐริมน้ำหนึ่งใด

(2) ในฤดูแล้ง ต้องมีการอภิปรายและตกลงเห็นชอบโดยคณะกรรมการก่อนการใช้น้ำ และรัฐภาคีจะต้องหลีกเลี่ยงการใช้น้ำนั้น จนกว่าจะมีการบรรลุข้อตกลงการใช้น้ำ

#### <sup>85</sup>[Option 1a]

เพื่อให้การใช้น้ำของระบบแม่น้ำโขงภายในอาณาเขตของตนเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ตามปัจจัยและสภาพการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งปวง, ตามบทบัญญัติของข้อ A และข้อ B, และตามกฎระเบียบการใช้น้ำที่กำหนดภายใต้ข้อ 26 โดยคณะกรรมการ และอนุมติโดยคณะมนตรี

A. ในลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขง รวมถึงทะเลสาบเขมร รัฐริมน้ำอาจใช้น้ำในดินแดนของตน [รวมทั้งการผันน้ำในลุ่มน้ำ และการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ/V]

(1) ในฤดูน้ำมาก ต้องแจ้งคณะกรรมการ ; และ,

(2) ในฤดูแล้ง ต้อง [หารือล่วงหน้า/VCL ; แจ้ง/T] กับคณะกรรมการ [การหารือล่วงหน้าไม่ก่อให้เกิดสิทธิยับยั้งแก่รัฐริมน้ำหนึ่งใด/V] {Mekong, #195}

B. ในแม่น้ำสายประธานของแม่น้ำโขง รัฐริมน้ำอาจใช้น้ำในดินแดนของตน :

(1) ในฤดูน้ำมาก [ทั้งการผันน้ำภายในลุ่มน้ำ และการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ/V] ต้อง[หารือล่วงหน้า/VCL ; แจ้ง/T] กับคณะกรรมการ [การหารือล่วงหน้าไม่ก่อให้เกิดสิทธิยับยั้งแก่รัฐริมน้ำหนึ่งใด/V] {ต่อมา VCL ยอมรับพันธะการแจ้งในกรณีการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ แต่ยังคงต้องการให้หารือล่วงหน้าในกรณีการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ}

(2) ในฤดูแล้ง การใช้น้ำในแม่น้ำสายประธานของรัฐริมน้ำหนึ่งใด ต้อง [หารือล่วงหน้า/T] (และ) [ต้องมีการอภิปรายและให้ความเห็นชอบโดยคณะกรรมการก่อนการใช้น้ำ/VCL และรัฐภาคีจะต้องหลีกเลี่ยงการใช้น้ำก่อนที่จะมีการบรรลุข้อตกลงการใช้น้ำ/V]



และหากใช้น้ำในฤดูแล้ง ไทยต้องการให้กำหนดพันธะเพียงการหารี้อล่งหน้า ขณะที่สามประเทศ ต้องการพันธะการทำข้อตกลงก่อนการใช้น้ำ

ตารางที่ 6 ข้อเสนอของเวียดนาม ลาว กัมพูชา เทียบกับของไทย

		พันธะ จำแนกตามแหล่งน้ำ ฤดูกาล และลักษณะการใช้น้ำ							
		ลำน้ำสาขา				สายประธาน			
		ฤดูน้ำมาก		ฤดูแล้ง		ฤดูน้ำมาก		ฤดูแล้ง	
		Intra*	Inter**	intra	inter	intra	inter	intra	inter
Option 1 a VCL's Prop. (TDM1)	แจ้ง	✓	✓						
	หารี้อ			✓	✓	✓	✓		
	ข้อตกลง ง							✓	✓
Option 1 a T's Prop. (TDM1)	แจ้ง	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
	หารี้อ							✓	✓
	ข้อตกลง ง								

\*intra หมายถึง intra-basin use (การใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ)

\*\*inter หมายถึง inter-basin diversion (การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ)

เห็นได้ว่า ร่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงจุดยืนแรกเริ่มของการเจรจาที่

แตกต่างกัน จุดยืนดังกล่าวระบุว่าอยู่ในจุดที่ต่ำกว่าผลประโยชน์ขั้นต่ำสุดที่แต่ละฝ่ายจะยอมรับได้ กล่าวคือ สำหรับไทย ย่อมไม่สามารถยอมรับพันธะการหารือล่องหน้าในกรณีการใช้น้ำในลำน้ำสาขา ตามข้อเสนอของเวียดนาม กัมพูชา และลาวได้ เพราะพันธะเช่นนี้จะลดทอนอำนาจอธิปไตยของไทย ทั้งนี้ ไทยมีจุดยืนพื้นฐานว่า ความตกลงแม่น้ำโขงต้องให้อิสระแก่ไทยในการใช้ประโยชน์ลำน้ำสาขาที่อยู่ภายในดินแดนของตน นอกจากนี้ ไทยไม่สามารถยอมรับพันธะการทำข้อตกลงในกรณีการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำในฤดูแล้งในแม่น้ำสายประธานได้ เพราะพันธะเช่นนี้อาจปิดโอกาสของไทยที่จะทำโครงการโขง-ชี-มูล

ขณะเดียวกัน สำหรับเวียดนาม กัมพูชา และลาว ย่อมไม่สามารถยอมรับพันธะเพียงแค่การหารือล่องหน้าในกรณีการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำในฤดูแล้งในแม่น้ำสายประธานตามข้อเสนอของไทยได้ เพราะการกำหนดพันธะเช่นนี้ แทนที่จะเป็นพันธะการทำข้อตกลง เป็นการปิดโอกาสของตนที่จะควบคุมการใช้น้ำของไทย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประเทศปลายน้ำ

เมื่อคณะทำงานทางเทคนิคไม่สามารถหาข้อยุติได้ ที่ปรึกษาอาวุโสจึงเข้าไปไกล่เกลี่ย โดยพบหารือกับคณะทำงานแม่น้ำโขงของแต่ละประเทศ ก่อนที่จะเปิดประชุมคณะทำงานแม่น้ำโขง ครั้งที่ 4 (MWG-4) การพบหารือเหล่านี้ทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างยอมถอยคนละก้าว

จากเดิมที่เรียกร้องพันธะการหารือล่องหน้า เวียดนาม กัมพูชา และลาว ได้ผ่อนปรนท่าทีเป็นว่า ในกรณีลำน้ำสาขา การใช้น้ำในลุ่มน้ำในฤดูแล้ง ยอมรับพันธะการแจ้ง และในกรณีแม่น้ำสายประธาน การใช้น้ำในลุ่มน้ำในฤดูน้ำมาก ยอมรับพันธะการแจ้งเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ทั้งสามประเทศยังคงยืนยันให้กำหนดพันธะการหารือล่องหน้าสำหรับการผันน้ำจากลำน้ำสาขาข้ามลุ่มน้ำในฤดูแล้งกับการผันน้ำจากแม่น้ำสายประธานข้ามลุ่มน้ำในฤดูน้ำมาก

ฝ่ายไทยยอมผ่อนปรนเช่นกัน จากจุดยืนเริ่มแรกที่ยอมรับพันธะเพียง 2 แบบ คือ การแจ้ง กับการหารือล่องหน้า ไทยยอมตามความต้องการของอีกสามประเทศว่า กรณีการใช้น้ำในฤดูแล้งในแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง ต้องกำหนดพันธะการทำข้อตกลง แม้กระนั้น ไทยได้เสนอร่างซึ่งใช้ภาษาที่ "ไม่ผูกมัด" คือ แทนการใช้คำว่า "ข้อตกลง" (agreement) ไทยเสนอใช้คำว่า "เห็นชอบ" (agree upon by the Committee) หรือ "การประสานงาน" (coordination)

Radosevich ประมวลท่าทีของแต่ละฝ่าย แล้วเสนอร่างให้ประเทศคู่เจรจาพิจารณา ร่างนี้เรียกว่า Option 1b<sup>86</sup>

<sup>86</sup> [Option 1b]

A. ในลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขง รวมถึงทะเลสาบเขมร รัฐริมฝั่งอาจใช้น้ำในดินแดนของตน ทั้งการผันน้ำภายในลุ่มน้ำ และการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ

(1) ในฤดูน้ำมาก ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการ ; และ,

(2) ในฤดูแล้ง การใช้น้ำในลุ่มน้ำ ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการ, การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ต้องหารือล่องหน้ากับคณะกรรมการ การหารือนี้อาจถือสิทธิ์เพียงแก่รัฐริมฝั่งหนึ่งใด

B. ในแม่น้ำสายประธาน รัฐริมฝั่งอาจใช้น้ำภายในดินแดนของตน

(1) ในฤดูน้ำมาก การใช้น้ำในลุ่มน้ำ ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการ, การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ต้องหารือล่องหน้ากับคณะกรรมการ การหารือนี้อาจถือสิทธิ์เพียงแก่รัฐริมฝั่งหนึ่งใด

ในการนี้ ไทยเสนอร่างของตนประกบกับร่างของผู้ไกล่เกลี่ยการเจรจาในประเด็นการใช้น้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานในฤดูแล้ง โดยมีข้อเสนอ 2 ตัวเลือก ตัวเลือกแรก มีใจความว่า การใช้น้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง ต้องหารือล่วงหน้า หรือหากคณะกรรมการเห็นสมควร ก็ให้มีการอภิปรายและเห็นชอบโดยคณะกรรมการ หรืออีกตัวเลือกหนึ่ง มีใจความว่า การใช้น้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานในฤดูแล้ง ต้องหารือล่วงหน้า, อภิปราย และประสานงานในเรื่องปริมาณน้ำที่จะใช้

เห็นได้ว่า Option 1b ที่ Radosevich ประมวลเสนอจากจุดยืนที่ผ่อนปรนลงของแต่ฝ่ายใด ได้ลดระดับพันธะสำหรับการใช้น้ำในกลุ่มน้ำจากลำน้ำสาขาในฤดูแล้ง กับการใช้น้ำในกลุ่มน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูน้ำมาก ให้เป็นเพียงการแจ้ง จากเดิมใน Option 1a ที่สามประเทศอินโดจีนเสนอพันธะการหารือล่วงหน้า

แม้กระนั้น ร่างของที่ปรึกษาอาวุโสก็ยังไม่ "ดีพอ" เมื่อพิจารณาจากจุดยืนของไทย เพราะข้อเสนอนี้กำหนดพันธะการหารือในกรณีการใช้น้ำจากกลุ่มน้ำสาขา ซึ่งเป็นแหล่งน้ำที่ไทยต้องการอิสระในการใช้ประโยชน์ ดังที่ปรากฏเป็นนโยบายกำหนดจุดยืนการเจรจาในมติคณะรัฐมนตรี 26 มกราคม 1993

ขณะที่ทั้งสองฝ่ายเริ่มขยับจุดยืนเข้าหากัน แต่ยังคงมีข้อเกี่ยงงอน ผู้ไกล่เกลี่ยได้เสนอร่างเป็นทางเลือกอีกชุดหนึ่ง ซึ่งดูจะพยายามผสมผสานจุดยืนของทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกัน โดยเขานำเอาความคิดจากร่างข้อบว่าด้วยกฎหมายลำนํ้าระหว่างประเทศมาปรับใช้ ด้วยการเสนอพันธะที่เรียกว่า "การหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลง" (prior consultation which aims at arriving at an agreement) ทางเลือกชุดที่เขาเสนอนี้ เรียกว่า Alternative 1

ทางเลือก Alternative 1 มีความยืดหยุ่นกว่าข้อเสนอของเวียดนาม กล่าวคือ ในขณะที่ Option 1b ของเวียดนามเสนอให้กำหนดพันธะการทำข้อตกลงหากประเทศใดจะใช้น้ำในลุ่มน้ำหรือผืนน้ำข้ามลุ่มน้ำในฤดูแล้งในกรณีแม่น้ำสายประธาน ผู้ไกล่เกลี่ยเสนอพันธะการหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลง

การใช้ประโยชน์แม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง ควรกำหนดพันธะอย่างไร กลายเป็นประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายต่างยื่นข้อเสนอในการเจรจาที่ตามมาอีกหลายครั้ง เนื่องจากฤดูแล้งเป็นช่วงเวลาที่มีน้ำไหลน้อยในแม่น้ำสายประธาน ประเทศปลายน้ำหวั่นเกรงผลกระทบจากการใช้น้ำของประเทศเหนือน้ำ จึงต้องการให้กำหนดพันธะที่เข้มงวด ขณะที่ประเทศเหนือน้ำต้องการรักษาโอกาสการใช้น้ำ จึงต้องการพันธะที่ผ่อนปรน

เมื่อถึงการประชุมคณะกรรมการแม่น้ำโขงครั้งที่ 4 (MWG-IV) เวียดนามยอมลดทอนที่ลง แต่ข้อเสนอของเวียดนามยังไม่ "ดีพอ" สำหรับไทย ซึ่งยังคงยืนกรานท่าทีเดิม ทำให้ทั้งสองฝ่ายยังคง

---

(2) ในฤดูแล้ง การใช้น้ำในแม่น้ำสายประธานของรัฐริมฝั่งหนึ่งใด ต้องหารือล่วงหน้า, อภิปราย, และ (หากคณะกรรมการเห็นสมควร) ทำข้อตกลงว่าด้วยการแบ่งปันน้ำในปริมาณที่ไม่กระทบถึงระดับต่ำสุดที่ยอมรับได้ตามข้อ 6 ก่อนที่จะใช้น้ำ

ลงกันไม่ได้ แม้กระนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยได้เสนอทางเลือกชุดหนึ่ง ซึ่งหลังจากนั้นจะเป็นฐานของการปรับปรุงข้อเสนอของเวียดนาม กัมพูชา และลาว อันทำให้ทั้งสองฝ่ายบรรลุข้อยุติการเจรจาได้ในการประชุม MWG-V

ระหว่งการเจรจา MWG-IV ซึ่งมีขึ้นที่กรุงพนมเปญในเดือนตุลาคม 1993 เวียดนาม นำร่าง Option 1b ของ Radosevich มาปรับปรุง โดยผ่อนปรนท่าทีจากเดิมที่เวียดนามเรียกร้องให้ทำข้อตกลงในกรณีการใช้น้ำในแม่น้ำสายประธาน เป็นการ "หารือล่งหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลงก่อนการใช้น้ำ" ร่างของเวียดนามนี้เรียกว่า Alternative 2<sup>87</sup>

อย่างไรก็ดี นัยของร่างนี้ก็คือ เวียดนามต้องการให้มีการบรรลุข้อตกลงแม้เป็นการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ ดังนั้น หากไทยยอมรับ Alternative 2 ก็เท่ากับว่า ในฤดูแล้ง ไทยอาจไม่มีโอกาสได้ใช้น้ำในแม่น้ำสายประธานหากว่าทุกประเทศยังไม่เห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์กับข้อเสนอขอใช้น้ำของไทย ด้วยเหตุนี้ ไทยจึงยื่นข้อเสนอกลับ โดยกำหนดพันธะเพียง "การหารือล่งหน้า ซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลง" ร่างของไทยเรียกว่า Alternative 3<sup>88</sup>

นัยของข้อเสนอกลับของไทยก็คือ ในฤดูแล้ง ไทยจะสามารถผันน้ำข้ามลุ่มน้ำจากแม่น้ำสายประธานได้ โดยมีพันธะเพียงการหารือล่งหน้าเท่านั้น ปลอดภัยจากพันธะที่จะต้องรอความเห็นชอบก่อนที่จะได้ใช้น้ำ ดังนั้น หากสามประเทศยอมรับ Alternative 3 ก็เท่ากับว่า รัฐบาลยนี้ไม่มีโอกาสที่จะทบทวนข้อเสนอขอใช้น้ำของไทย ร่างข้อเสนอกลับของไทยจึงไม่ตอบสนองผลประโยชน์ขั้นต่ำสุดที่ประเทศปลายน้ำต้องการ ทั้งสามประเทศจึงปฏิเสธ Alternative 3

ภายหลังการประชุมคณะทำงานแม่น้ำโขงครั้งที่ 4 Radosevich มีบทบาทไกล่เกลี่ยการเจรจา โดยเขียน "ข้อสังเกตความเห็น" ("opinion note") เกี่ยวกับบทกฏกติกาในข้อ 5. B. 2. เขานำหลักการในกฎหมายจารีตประเพณีมาตั้งเป็นข้อเสนอให้คู่เจรจาพิจารณา ว่า ตามหลักการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมนั้น กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดให้ประเทศริมฝั่งต้องจัดทำข้อตกลงก่อนการใช้น้ำ ประเทศไทยจึงมีสิทธิที่จะไม่ยอมรับการกำหนดพันธะการทำข้อตกลง อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยอาจเห็นพ้องต้องกันที่จะกำหนดพันธะข้อตกลงการใช้น้ำก็ได้ หากต้องการ พร้อมกันนั้น เขาแนะนำข้อพึงสังวรณด้วยว่า หากกำหนดพันธะการทำข้อตกลงก่อนการใช้น้ำไว้ในข้อ 5.B.2. ตามที่เวียดนามเสนอ ในอนาคตอาจเกิดปัญหาถ้ารัฐสมาชิกหนึ่งใดเดินหน้าโครงการโดยไม่รอความเห็นชอบของรัฐอื่นๆ รัฐที่เดินหน้าโครงการโดยไม่มีการบรรลุข้อตกลงล่วงหน้า จะมีแรงจูงใจที่จะถอนตัวจากกรอบกติการ่วมมือแม่น้ำโขง หรือผลักดันให้แก้ไขกฏกติกาใหม่ ดังที่ไทยเคยปฏิเสธปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975 ซึ่งกำหนดต้องทำข้อตกลงก่อนดำเนินโครงการ และดังที่ไทยเคยผลักดันการแก้ไขกฏกติกามาแล้วเมื่อเดือนพฤศจิกายน 1991 (Radosevich, 1993d)

<sup>87</sup> [Alternative 2]

B. (2) ในฤดูแล้ง การใช้น้ำในแม่น้ำสายประธาน ต้องหารือล่งหน้า ซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลง โดยคณะกรรมการ ก่อนที่ประเทศริมฝั่งจะใช้น้ำตามที่เสนอขอ

<sup>88</sup> [Alternative 3]

B. (2) ในฤดูแล้ง การใช้น้ำในแม่น้ำสายประธาน ต้องหารือล่งหน้า ซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลง โดยคณะกรรมการ

ในเมื่อรัฐริมฝั่งยังคงตกลงกันไม่ได้ ภายหลังจากการประชุม MWG-IV ที่ปรึกษาอาวุโสได้ตระเวนเยือนสามประเทศอินโดจีนเพื่อรับฟังความคิดเห็น และเมื่อได้พบกับผู้แทนในคณะทำงานแม่น้ำโขงของไทย เขาได้เสนอร่างใหม่ 2 ร่างเพื่อเป็นตัวเลือก ร่างหนึ่งมีใจความคล้ายข้อเสนอของเวียดนาม ซึ่งกำหนดให้การใช้น้ำในแม่น้ำสายประธานต้องมีการบรรลุข้อตกลงก่อนการใช้<sup>89</sup> เรียกว่า Alternative X อีกร่างหนึ่งมีใจความคล้ายข้อเสนอของไทย ซึ่งกำหนดเพียงให้มีการหารือกันด้วยเจตนาที่จะบรรลุข้อตกลง เรียกว่า Modified Alternative X<sup>90</sup> ไทยยอมรับร่างแบบหลัง

### ตารางที่ 7 ข้อเสนอเปรียบเทียบของผู้ไกล่เกลี่ยการเจรจา

		พันธะ จำแนกตามแหล่งน้ำ ฤดูกาล และลักษณะการใช้							
		ลำน้ำสาขา				สายประธาน			
		ฤดูน้ำมาก		ฤดูแล้ง		ฤดูน้ำมาก		ฤดูแล้ง	
		Intra*	Inter**	intra	inter	intra	inter	intra	inter
Alt. X (post-MWG IV)	แจ้ง								
	หารือ								
	หารือ มุ่ง ข้อตกลง ง (ก่อนใช้ น้ำ)							✓ (SA)	✓ (SA)

<sup>89</sup> [Alternative X]

B. (2) ในฤดูแล้ง การใช้น้ำในแม่น้ำสายประธาน ต้องหารือล่วงหน้า ซึ่ง, ด้วยหลักความสุจริตใจ, มุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลงโดยคณะกรรมการก่อนการใช้น้ำ

<sup>90</sup> [Modified Alternative X]

B. (2) ในฤดูแล้ง การใช้น้ำในแม่น้ำสายประธาน ต้องหารือล่วงหน้า การหารือล่วงหน้ามุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลงโดยคณะกรรมการ ด้วยหลักความสุจริตใจ

Mod. Alt. X  (post-MWG IV)	แจ้ง								
	หารือ								
	หารือ มุ่ง ข้อตกลง							✓	✓
	ข้อตกลง								

\*intra หมายถึง intra-basin use (การใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ)

\*\*inter หมายถึง inter-basin diversion (การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ)

เมื่อมีการประชุมของคณะทำงานทางเทคนิค ครั้งที่ 2 (TDM-2) ที่กรุงเวียงจันทน์ ในเดือนมกราคม 1994 ผู้แทนของกัมพูชาก็บลาแสดงท่าทียอมรับร่าง Modified Alternative X แต่ทว่าเวียดนามกลับเสนอร่างข้อ 5.B.2. ที่กำหนดพันธะเข้มงวด โดยเรียกร้องให้มีการทำข้อตกลงในกรณีการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ไม่ว่าจะผันจากแม่น้ำสายประธาน หรือผันจากลำน้ำสาขา นอกจากนี้ การใช้น้ำในลำน้ำสาขาในฤดูแล้ง ยังต้องหารือล่วงหน้าด้วย<sup>91</sup>

#### ตารางที่ 8 ข้อเสนอของเวียดนาม

พันธะ จำแนกตามแหล่งน้ำ ฤดูกาล และลักษณะการใช้น้ำ	
ลำน้ำสาขา	สายประธาน

<sup>91</sup> [Vietnamese proposal]

5.A. การใช้น้ำในลำน้ำสาขา

1. ในฤดูน้ำมาก ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการ
2. ในฤดูแล้ง ต้องหารือล่วงหน้า

5.B. การใช้น้ำในแม่น้ำสายประธาน

1. ในฤดูน้ำมาก ต้องหารือล่วงหน้า
2. ในฤดูแล้ง ต้องหารือ ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง

5.C. การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ต้องทำข้อตกลง

		ฤดูน้ำมาก		ฤดูแล้ง		ฤดูน้ำมาก		ฤดูแล้ง	
		Intra*	Inter**	intra	inter	intra	inter	intra	inter
Vietnamese proposal	แจ้ง	✓							
	หารือ			✓		✓			
	หารือ มุ่ง ข้อตกลง							✓	
	ข้อตกลง		✓		✓		✓		✓

\*intra หมายถึง intra-basin use (การใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ)

\*\*inter หมายถึง inter-basin diversion (การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ)

เหตุที่เวียดนามมีท่าทียื่นกรานขอเรียกร้องมากขึ้นเช่นนี้ เป็นปฏิกิริยาต่อท่าทีของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีของไทย นายสาวิตรี โพธิวิหค (Browder, 1998: 186) ก่อนหน้าการเจรจา TDM-2 แค่ 4 วัน นายสาวิตรี ระบุว่า เขาจะเสนอโครงการ กก-อิง-ยม-น่าน ซึ่งเป็นการผันน้ำจากลุ่มแม่น้ำโขงข้ามลุ่มน้ำมายังลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และว่าประเทศไทยมีสิทธิ์ที่จะใช้น้ำถ้าไม่ได้ทำให้ปริมาณการไหลลดต่ำกว่าจุดต่ำสุดของแม่น้ำโขง ไทยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตใคร ("Thailand casts its eyes," 1994)

ข้อเรียกร้องของเวียดนามสะท้อนความพยายามที่จะสร้างกฎกติกาที่เปิดทางให้รัฐปลายน้ำมีสิทธิ์ทบทวนโครงการของรัฐเหนือน้ำ เมื่อพิจารณาจากจุดยืนของไทย พันธะที่เวียดนามเสนอนี้จะบั่นทอนอำนาจอธิปไตยของไทยในการใช้น้ำในลำน้ำสาขา เนื่องจากกำหนดต้องมีการหารือล่วงหน้า และยังลดทอนโอกาสของไทยในการทำโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำด้วย เนื่องจากกำหนดพันธะการทำข้อตกลง ดังนั้น ไทยจึงไม่ยอมรับ เป็นเหตุให้การเจรจาเกิดทางตัน

แม้กระนั้น ทั้งสองฝ่ายยังคงต้องการดำเนินกรอบความร่วมมือต่อไป ระหว่างการเจรจาประสพภาวะชะงักงันดังกล่าว ในช่วงกลางเดือนมีนาคม 1994 นายกรัฐมนตรีไทย นายชวน

หลีกภัย เดินทางเยือนกรุงฮานอย<sup>92</sup> พบหารือกับนายกรัฐมนตรีเวียดนาม Vo Van Kiat ผู้นำทั้งสอง เห็นพ้องที่จะเดินทางเจรจาความตกลงแม่น้ำโขง

ต้นเดือนพฤษภาคม 1994 ระหว่างการพบหารือกันซึ่งมักเกิดขึ้นเป็นปกติเป็นระยะๆ บรรดาเจ้าหน้าที่ระดับสูงของเวียดนาม กัมพูชา และลาว ปกษากันที่กรุงฮานอย ในโอกาสนี้ คณะทำงานแม่น้ำโขงแห่งชาติของทั้งสามประเทศ ร่วมกันเสนอร่างความตกลงฯ ในข้อ 5 และต่อมาได้ แจ้งข้อเสนอไปยังผู้แทนของยูเอ็นดีพีในเวียดนามในวันที่ 12 พฤษภาคม 1994 (Browder, 1998 : 188) ข้อเสนอของทั้งสามประเทศสะท้อนถึงการประนีประนอม ข้อเสนอเรียกว่า VCL's proposal

### [VCL's proposal]

5. A. การใช้น้ำในลำน้ำสาขา ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการ

5. B. การใช้น้ำในแม่น้ำสายประธาน

1. ในฤดูน้ำมาก

a. การใช้น้ำในลุ่มน้ำ ต้องแจ้งต่อคณะกรรมการ

b. การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ต้องหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้

บรรลุข้อตกลง

2. ในฤดูแล้ง

a. การใช้น้ำในลุ่มน้ำ ต้องหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง

b. การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ต้องทำข้อตกลง

ในจดหมายที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติของเวียดนามมีถึงผู้แทนของยูเอ็นดีพี ประจำเวียดนาม ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ.1994 (อ้างใน Browder, 1998: 189) คณะทำงานแม่น้ำโขงของเวียดนามชี้แจงเหตุผลของข้อเสนอนี้ ว่า

**A. ลำน้ำสาขา :** รัฐริมฝั่งมีสิทธิ์ที่จะใช้น้ำภายในดินแดนของตน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการใช้น้ำในลำน้ำสาขามีผลกระทบต่อแม่น้ำสายประธาน รัฐต่างๆจำเป็นต้องแจ้งต่อกันและกันถึงแผนการใช้น้ำในลำน้ำสาขาของตน

**B. แม่น้ำสายประธาน :**

1. ฤดูน้ำมาก : เนื่องจากทรัพยากรน้ำในแม่น้ำโขงมีมากมายในฤดูน้ำมาก การใช้น้ำภายในลุ่มน้ำต้องมีการแจ้ง ในส่วนของการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำนั้น การผันน้ำส่วนเกินไปยังพื้นที่ที่ขาดแคลนน้ำ เป็นกรณีที่ควรพิจารณาเอื้ออำนวยให้ดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม ต้องมีการหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง โดยจะมีการจัดตั้งกลไกติดตามผล เพื่อประกันว่า การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำจะดำเนินการเฉพาะในฤดูน้ำมากเท่านั้น

2. ฤดูแล้ง : เนื่องจากปริมาณน้ำมีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับความต้องการใช้ภายในลุ่มน้ำ ประเทศริมฝั่งจำเป็นต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ก่ออันตรายต่อรัฐริมฝั่งอื่นๆ ดังนั้น การใช้น้ำภายในลุ่มน้ำต้องมีการหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง

<sup>92</sup> การเยือนครั้งนี้มีขึ้นหลังจากเลขาธิการพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม Do Muoi เยือนกรุงเทพฯ และพบหารือกับนายชวน รวมทั้งเข้าเฝ้าฯพระมหากษัตริย์ของไทย เมื่อเดือนตุลาคม 1993 ("Positive note," 1993)



สำหรับกรณีพิเศษ หากจำเป็นต้องผันน้ำในแม่น้ำสายประธาน ทุกรัฐต้องให้ความเห็นชอบอย่างเป็นทางการ โดยการทำข้อตกลงเฉพาะเป็นรายโครงการ

### ตารางที่ 9 ข้อเสนอของเวียดนาม กัมพูชา และลาว

		พันธะ จำแนกตามแหล่งน้ำ ฤดูกาล และลักษณะการใช้							
		ลำน้ำสาขา				สายประธาน			
		ฤดูน้ำมาก		ฤดูแล้ง		ฤดูน้ำมาก		ฤดูแล้ง	
		Intra*	Inter**	intra	inter	intra	inter	intra	inter
VCL's Prop.  (post-TDM 2)	แจ้ง	✓	✓	✓	✓	✓			
	หารือ มุ่ง ข้อตกลง						✓	✓	
	ข้อตกลง								✓

เห็นได้ว่า ข้อเสนอของสามประเทศ มีการผ่อนปรนจากข้อเสนอของเวียดนาม ตามตารางที่ 8 อย่างสำคัญ จากข้อเสนอ Vietnamese Proposal ที่มุ่งควบคุมผลกระทบจากภายนอกอันเกิดจากการใช้น้ำของรัฐเพื่อน้ำ โดยเรียกร้องพันธะการหารือหรือการทำข้อตกลงในกรณีการใช้น้ำในลำน้ำสาขาตามแต่ฤดูกาล ข้อเสนอ VCL's Proposal นี้ ได้ลดหย่อนการควบคุมดังกล่าวลงเป็นพันธะการแจ้ง ตามความต้องการของไทย และจากที่เรียกร้องพันธะการทำข้อตกลงสำหรับการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำในทุกกรณี ข้อเสนอหลังสุดนี้ได้ลดหย่อนความเข้มงวดในการทบทวนโครงการลง โดยจำแนกเป็นว่า ถ้าผันน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานในฤดูน้ำมาก ต้องหารือล่วงหน้าซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง มีเพียงเฉพาะกรณีการผันน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานในฤดูแล้งเท่านั้น ที่กำหนดต้องทำข้อตกลง

กล่าวได้ว่า ข้อเสนอของสามประเทศเป็นความพยายามที่จะหาจุดประนีประนอมกับไทย ซึ่งต้องการความมีอิสระในการใช้น้ำ โดยไทยมีจุดยืนเมื่อแรกเริ่มการเจรจาว่า ถ้าผันน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานในฤดูน้ำมาก ไทยประสงค์ให้กำหนดพันธะเพียงการแจ้ง ถ้าผันน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานในฤดูแล้ง ไทยประสงค์ให้กำหนดพันธะเพียงการหารือ

ตามข้อเสนอของสามประเทศ ไทยมีอิสระที่จะใช้น้ำในลำน้ำสาขาโดยมีพันธะแค่การแจ้งดังที่ไทยประสงค์ อีกทั้งยังมีพันธะเพียงการแจ้งในกรณีการใช้น้ำในลุ่มน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูน้ำมากตามที่ไทยต้องการ แต่สำหรับการผันน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานข้ามลุ่มน้ำในฤดูแล้ง ซึ่งไทยต้องการพันธะการหารือล่วงหน้า นั้น ข้อเสนอนี้กำหนดพันธะการทำข้อตกลงเป็นรายโครงการ

กฎกติกาที่กำหนดพันธะการทำข้อตกลงเฉพาะเป็นรายโครงการ ย่อมประกันว่า ถ้าไทยจะผันน้ำข้ามลุ่มน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง ซึ่งมีแนวโน้มจะส่งผลกระทบต่อพื้นที่ปลายน้ำได้มากกว่าการใช้ประโยชน์ในกรณีอื่นๆ รัฐบาลไทยจะมีโอกาสทบทวนโครงการของไทย เพื่อไม่ให้ไทยใช้น้ำในลักษณะที่ก่ออันตรายต่อพื้นที่เกษตรของเวียดนามและการทำประมงของกัมพูชา รวมทั้งต่อการคมนาคมขนส่งทางน้ำและการทำประมงในประเทศลาว

นอกจากนี้ พันธะการหารือซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลงในกรณีการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูน้ำมากก็ดี และในกรณีการใช้น้ำในลุ่มน้ำในแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้งก็ดี ต่างเป็นพันธะที่ประสานประโยชน์ของทั้งไทยและสามประเทศ เพราะพันธะการหารือนั้นเปิดโอกาสให้รัฐบาลไทยมีสิทธิ์ทบทวนโครงการของรัฐเพื่อน้ำได้ในระดับหนึ่ง แต่ก็ไม่ถึงกับเป็นพันธะที่ก่อให้เกิดสิทธิบับยัง<sup>93</sup>

เมื่อถึงการประชุมคณะทำงานแม่น้ำโขง ครั้งที่ 5 (MWG-5) ซึ่งมีขึ้นที่กรุงฮานอย ในเดือนพฤศจิกายน 1994 ที่ประชุมยอมรับข้อเสนอของเวียดนาม กัมพูชา และลาว โดยไทยเสนอข้อความเพิ่มเติมในส่วนของการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง ว่า หากมีปริมาณน้ำส่วนเกินจากข้อเสนอการใช้น้ำของภาคีทุกฝ่าย และได้มีการตรวจสอบและยืนยันเป็นเอกฉันท์โดยคณะกรรมการร่วมแล้ว การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำสำหรับปริมาณน้ำส่วนเกินนั้น สามารถกระทำได้โดย

<sup>93</sup> ความตกลงแม่น้ำโขงให้คำนิยามของการหารือล่วงหน้าว่า เป็น "การแจ้ง โดยจัดส่งรายละเอียดเพิ่มเติมแก่คณะกรรมการร่วม...เพื่อให้ประเทศภาคีอื่นๆ ได้พิจารณา และประเมินผลกระทบของข้อเสนอการใช้น้ำ...อันจะเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การทำข้อตกลง ทั้งนี้ การหารือล่วงหน้ามิได้เป็นทั้งสิทธิที่จะยับยั้งการใช้ หรือเป็นสิทธิแต่ฝ่ายเดียวของประเทศภาคีใด ที่จะใช้น้ำโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประเทศภาคีสมาชิกอื่น"

กำหนดพันธะการหารือล่วงหน้า<sup>94</sup> ซึ่งอีกสามประเทศไม่ขัดข้องกับข้อความเพิ่มเติมนี้ ดังนั้น ผู้แทนคณะทำงานแม่น้ำโขงของประเทศจึงลงนามย่อในความตกลงแม่น้ำโขง

การต่อรองระหว่างไทย (T) ฝ่ายหนึ่งกับเวียดนาม กัมพูชา และลาว (VCL) อีกฝ่ายหนึ่ง เป็นความพยายามที่จะแสวงหาจุดสมประโยชน์ภายใต้สภาพการณ์ที่ทั้งสองฝ่ายมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ แต่ละฝ่ายต้องการรักษาหรือเพิ่มพูนผลประโยชน์ของฝ่ายตนภายใต้กฎกติกาการ จัดสรรน้ำที่จัดทำขึ้นใหม่ จึงเสนอกฎกติกาที่จะเอื้อประโยชน์และสร้างความพึงพอใจแก่ฝ่ายตน

เมื่อวิเคราะห์ความสมประโยชน์ของฝ่ายไทยกับฝ่ายเวียดนาม กัมพูชา และลาว อาจกล่าวได้ว่า จุดสมประโยชน์ของกฎกติกาการ จัดสรรน้ำตามความตกลงในข้อ 5 ซึ่งทั้งสองฝ่ายตกลงยอมรับตามข้อเสนอของเวียดนาม กัมพูชา และลาว (VCL's Prop.) นั้น ค่อนข้างตอบสนองผลประโยชน์ของฝ่ายไทย ดังแผนภูมิ

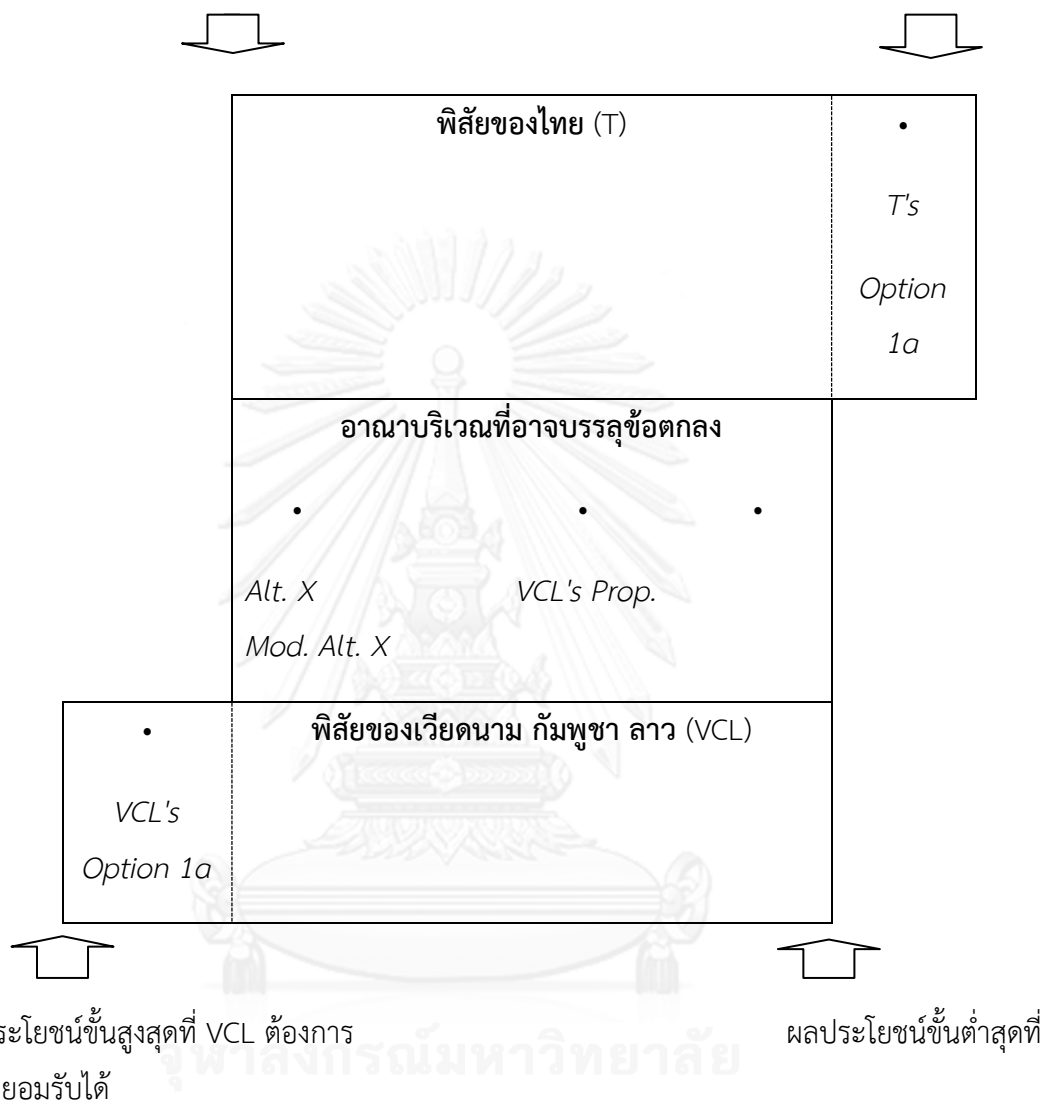
## แผนภูมิที่ 2 ผลวิเคราะห์การเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ข้อ 5

<sup>94</sup> ไทยคาดหวังว่า เชื้อนไฟฟ้าพลังน้ำในจีน ทั้งที่กำลังก่อสร้างและที่มีโครงการจะสร้างในอนาคต จะช่วยเติมน้ำในแม่น้ำโขงสายประธานในฤดูแล้งได้ ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ไทยยอมรับกฎกติกาในข้อ 6 เรื่อง การรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง ปริมาณน้ำที่เป็นส่วนเกินจากระดับการไหลตามธรรมชาตินี้ยังเป็นประโยชน์ต่อโครงการผันน้ำของไทยด้วย

อธิบดีกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน นายประเทศ สุตะบุตร ในฐานะประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติดไทย เปิดเผยว่า จีนมีแผนจะสร้างเชื้อนไฟฟ้าพลังน้ำแบบขั้นบันไดบนแม่น้ำโขงสายประธาน รวม 8 เชื้อน คือ มั่นวาน, ต้าเซาซาน, เซียววาน, จิงฮง, นัวซาตู, กงกวอเกียว, กันลันบา, และเม็งซอง และอีก 7 เชื้อนในลำน้ำสาขา เมื่อสร้างเสร็จจะกักเก็บน้ำในปริมาณ 38,400 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือเกือบครึ่งหนึ่งของปริมาณการไหลตามธรรมชาติจำนวน 100,000 ล้านลูกบาศก์เมตรของแม่น้ำโขงตอนบน เชื้อนทั้ง 15 โครงการนี้จะเพิ่มปริมาณการไหลในฤดูแล้งเป็นประมาณ 1,230 ลบ.ม./วินาที น้ำที่จีนปล่อยจากเชื้อนกักเก็บเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจะไหลลงมาจากท้ายน้ำ ประเทศปลายน้ำจะได้รับน้ำจากเชื้อนของจีน ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์ 2 อย่าง อย่างแรก น้ำเหล่านี้จะไหลผ่านเชื้อนขั้นบันไดที่ประเทศลุ่มน้ำตอนล่างมีแผนจะสร้างบนแม่น้ำโขงสายหลัก จำนวน 12 เชื้อน อย่างที่สอง ไทยจะผันน้ำส่วนเกินเข้ามาใช้ในประเทศ น้ำจากเชื้อนของจีนนี้จะช่วยให้ไทยสามารถผันน้ำได้พร้อมกับรักษาปริมาณการไหลต่ำสุดที่ยอมรับได้ในฤดูแล้ง (Malee Traiswasdichai, 1995)

ผลประโยชน์ขั้นต่ำสุดที่ T ยอมรับได้  
สูงสุดที่ T ต้องการ

ผลประโยชน์ขั้น



การเจรจาเพื่อออกแบบกติกาของการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขง มีการต่อรองกันอย่างเข้มข้นระหว่างฝ่ายไทยกับฝ่ายสามประเทศอินโดจีน ประเด็นสำคัญของการต่อรองก็คือ กรอบความร่วมมือนี้จะนำหลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักกฎหมายว่าด้วยการใช้น้ำระหว่างประเทศ มาปรับใช้กับกรณีของแม่น้ำโขงได้อย่างไร จึงจะสมประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

การใช้น้ำของประเทศเหนือน้ำย่อมจะส่งผลกระทบต่อภายนอกไปยังประเทศปลายน้ำในแง่ของปริมาณน้ำที่ประเทศปลายน้ำจะมีโอกาสได้ใช้ ประเทศปลายน้ำจึงต้องการกติกาที่มี

ความเข้มงวดในการควบคุมการใช้น้ำของประเทศเพื่อน้ำ ในทางกลับกัน ประเทศเพื่อน้ำย่อมต้องการกฎกติกาที่มีความยืดหยุ่น เพื่อเปิดทางให้ตนได้ใช้น้ำในปริมาณเท่าที่จะไม่ลิดรอนสิทธิในการใช้น้ำของประเทศปลายน้ำ อย่างไรก็ตามก็ดี ต่างฝ่ายต่างตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องสร้างกฎกติกาที่มีความสมประโยชน์สำหรับทุกฝ่าย

ด้วยเหตุที่การใช้น้ำในแต่ละลักษณะ คือ การใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ กับการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ, ในแต่ละแหล่งน้ำ คือ ลำน้ำสาขา กับแม่น้ำสายประธาน และในแต่ละฤดูกาล คือ ฤดูน้ำมาก กับฤดูแล้ง จะส่งผลกระทบต่อภายนอกในระดับที่แตกต่างกัน ดังนั้น แต่ละฝ่ายจึงพยายามเสนอกฎกติกาที่จะรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของตนในการประสานนโยบายความร่วมมือ การรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ดังกล่าวนี้จะเป็นไปได้โดยผ่านการออกแบบกฎกติกาที่กำหนดพันธะของชาติสมาชิกในการใช้น้ำ

การผ่อนปรนจุดยืนของเวียดนามในข้อเสนอของสามประเทศ (' VCL's Prop.) นั้น เอื้อให้เวียดนาม กัมพูชา และลาว บรรลุข้อตกลงกับไทยได้ การผ่อนปรนนี้ทำให้ไทยได้ข้อตกลงในเงื่อนไขที่ไทยพึงพอใจ

กล่าวคือ ตามตารางที่ 6 (ข้อเสนอของเวียดนาม ลาว กัมพูชา เทียบกับของไทย) จะเห็นได้ว่า ทั้งสองฝ่ายเริ่มต้นการเจรจาต่อรองด้วยการเสนอ Option 1a ที่กำหนดพันธะแตกต่างกันอย่างมาก ขณะที่สามประเทศต้องการมีส่วนร่วมทบทวนข้อเสนอขอใช้น้ำของไทยในกรณีการใช้น้ำในลำน้ำสาขาในฤดูแล้ง และต้องการให้มีการทำข้อตกลงการใช้น้ำในกรณีการใช้น้ำในแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง ไทยไม่ต้องการความมีอิสระโดยสมบูรณ์ในการใช้น้ำในลำน้ำสาขา และยอมรับการทบทวนของประเทศอื่นในระดับของพันธะการหารือเท่านั้น ไทยไม่ต้องการพันธะการทำข้อตกลงไม่ว่ากรณีใด

แต่หลังจากการต่อรองกัน ตามตารางที่ 9 (ข้อเสนอของเวียดนาม กัมพูชา และลาว) จะเห็นได้ว่า ในที่สุด ฝ่ายสามประเทศยอมอ่อนอ่อนตามข้อตกลงของไทยที่ต้องการกำหนดพันธะเพียงการแจ้งในกรณีการใช้น้ำสาขา รวมทั้งกรณีการใช้น้ำในลุ่มน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูน้ำมาก และในกรณีการใช้น้ำในลุ่มน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้งนั้น ต่างเห็นพ้องกันให้กำหนดพันธะการหารือ

ไทยยอมผ่อนปรนจุดยืนเพียงแค่ 2 กรณีเท่านั้น คือ จากเดิมที่ต้องการให้กำหนดพันธะเพียงการแจ้งสำหรับการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูน้ำมาก ไทยยอมรับพันธะการหารือ และจากเดิมที่ต้องการให้กำหนดพันธะเพียงแค่การหารือสำหรับการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง ไทยยอมรับพันธะการทำข้อตกลง

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า จุดสมประโยชน์ของกฎกติกาการใช้น้ำที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันที่สุดในที่สุคนั้น ค่อนมาทางผลประโยชน์ของฝ่ายไทย ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2 ความสมประโยชน์ ณ จุดดังกล่าว เป็นผลจากการประนีประนอม

ความข้อนี้อธิบายให้เห็นจากคำให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของประเทศภาคี ภายหลังจากการลงนามความตกลงแม่น้ำโขง เมื่อวันที่ 5 เมษายน ค.ศ.1995

ผู้แทนของลาวในคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว Dr. Kithong Vongsai กล่าวว่า "เราพอใจความตกลงฉบับนี้ แม้เราตระหนักว่า เราไม่ได้พอใจทั้งหมด เราพอใจ 80 เปอร์เซ็นต์ หลักการสำคัญในความตกลงนี้เป็นสิ่งที่ลาวยอมรับได้" ด้านรัฐมนตรีต่างประเทศของเวียดนาม Nguyen Manh Cam ปฏิเสธคำวิจารณ์ที่ว่า เวียดนามยอมประนีประนอมมากเกินไป เขาชี้ให้เห็นว่า เวียดนามได้ประโยชน์จากการมีกฎกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน "เราเป็นประเทศท้ายสุดของกลุ่มน้ำ ดังนั้น เราจะได้รับผลกระทบมากที่สุดจากสิ่งที่เกิดขึ้นตลอดลำน้ำ แต่เมื่อมีความตกลงฉบับนี้ ก็จะมีกลไกระงับข้อพิพาท" (Malee Traisawasdichai, 1995, April 6) ขณะเจ้าหน้าที่อาวุโสผู้หนึ่งของเวียดนามระบุว่า "ความตกลงแม่น้ำโขงเป็นข้อตกลงที่มีการประนีประนอมกันบนพื้นฐานของความ เป็นจริงต่างๆในทางการเมือง เราจำเป็นต้องประนีประนอมเพื่อให้การเจรจาเดินหน้าได้ และจัดตั้งสถาบันขึ้น เราตระหนักว่ามีปัญหาหลายอย่าง แต่การนำความตกลงแม่น้ำโขงมาใช้ปฏิบัตินั้นเป็น กระบวนการระยะยาว...การเจรจาเป็นกระบวนการที่จะเพิ่มความไว้วางใจและความเชื่อมั่น ระหว่างประเทศทั้งสิ้น" (Browder, 2000: 255)

สำหรับกัมพูชา เลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติกัมพูชา Sin Niny กล่าวถึงความตกลงแม่น้ำโขง ข้อ 5 ว่า กฎกติกาการใช้น้ำจากแม่น้ำสายประธานมีความคลุมเครือมาก ("too vague") และมีคำถามว่า กฎกติกานี้จะปกป้องสิทธิของประเทศปลายน้ำได้หรือไม่" โดย เขาชี้ว่า ความตกลงฉบับนี้กำหนดให้รัฐริมฝั่งต้องทำข้อตกลงเฉพาะในกรณีการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำจาก แม่น้ำสายประธานในฤดูแล้งเท่านั้น การใช้น้ำในลักษณะ ฤดูกาล และแหล่งน้ำในหลายกรณี กำหนด พันธะแก่การแจ้ง หรือการหารือล่วงหน้าซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง (Malee Traisawasdichai, 1995, June 2)

หลังจากการลงนามความตกลงฉบับนี้ ฝ่ายไทยจะสังเกตเห็นได้ไม่ยาก ว่า กฎกติกา ดังกล่าวเอื้อประโยชน์แก่ไทยอย่างไร อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ นายอัษฎา ชัยนาม อธิบายว่า ในการจัดทำความตกลงฉบับนี้ ทุกประเทศจำเป็นต้องประนีประนอม "เราจะได้ทุกอย่างที่เรา ต้องการ แต่ประเทศอื่นๆก็ไม่ได้ทุกอย่างที่อยากได้เช่นกัน" (Malee Traisawasdichai และ Don Pathan, 1995, April 6) เหตุที่ประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขงตอนล่างสามารถบรรลุความตกลงได้ เป็น เพราะไทยยอมประนีประนอม ในลักษณะที่ความตกลงแม่น้ำโขงจะไม่กระทบต่อโครงการที่กำลังอยู่

ระหว่างดำเนินการของไทย (Malee Traiswasdichai, 1995, December 29) ขณะที่โฆษกกระทรวงการต่างประเทศ นายสุวิทย์ สิมะสกุล กล่าวว่า ตามความตกลงฉบับนี้ โครงการที่มีอยู่ของไทยจะทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐภาคอื่นๆ (Malee Traisawasdichai, 1995, April 7)

สำหรับประเทศไทย ประโยชน์ที่เด่นชัดของกฎกติกาการใช้น้ำฉบับนี้ คือ ความมีอิสระในการใช้ประโยชน์ลำนํ้าสาขาของแม่น้ำโขงภายในเขตแดนของตน ตามโครงการใช้น้ำในกลุ่มน้ำโขง-ซี-มูล และโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ กก-อิง-น่าน

รัฐมนตรีต่างประเทศของไทย นายแพทย์กระแส ชนะวงศ์ กล่าวว่า ข้อตกลงฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อจังหวัดต่างๆในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ "โครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ กก-อิง-น่าน ต้องการใช้น้ำ หากรัฐริมฝั่งทั้งสองร่วมมือกันภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขง เราก็สามารถเดินหน้าโครงการได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา" และเจ้าหน้าที่ระดับสูงผู้หนึ่งของไทยกล่าวว่า ข้อตกลงฉบับใหม่นี้ได้ผ่อนคลายนโยบายกีดกันเข้มงวดของปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975 ซึ่งเปิดช่องให้ประเทศอื่นยับยั้งโครงการ ข้อตกลงดังกล่าวจึงมีความยืดหยุ่นกว่า โดยกำหนดพันธะของรัฐที่จะทำโครงการเพียงแจ้งเพื่อทราบ (Rita Patiyasevi, 1995, April 6)

อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย นายกฤษณ์ กาญจนกฤษชร์ ซึ่งถึงผลได้ของไทยจากการทำความตกลงฉบับนี้ว่า ตามความตกลงข้อ 5 ในการทำโครงการกก-อิง-น่าน ประเทศไทยมีพันธะเพียงการแจ้งต่อคณะกรรมการร่วมของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเท่านั้น เพราะเป็นการผันน้ำจากลำนํ้าสาขาภายในเขตแดนของไทยเอง และในการทำโครงการโขง-ซี-มูล ไทยมีพันธะต้องแจ้งและต้องปรึกษาหารือซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลงในคณะกรรมการร่วม เพราะเป็นการผันน้ำจากแม่น้ำสายประธานเข้าสู่ลำนํ้าสาขาในประเทศไทย ขณะที่โฆษกกระทรวงการต่างประเทศ นายสุวิทย์ สิมะสกุล สรุปว่า "ต่อไปนี้ ประเทศไทยจะสามารถใช้น้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงภายในเขตแดนของเราได้ โดยไม่ต้องขออนุญาตจากประเทศอื่นๆ" (Malee Traiswasdichai, 1995a)

ผลประโยชน์ที่ประเทศไทยได้รับในการจัดกรอบการอภิบาลระหว่างประเทศในกรณีการจัดทำความตกลงแม่น้ำโขงนี้ อาจสรุปได้ด้วยคำรายงานของกระทรวงการต่างประเทศของไทยเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2538 ซึ่งเสนอให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในการลงนามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน โดยระบุว่า "ผลของการทำความตกลงฯ จะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศ สรุปสาระสำคัญ ดังนี้...(6) สำหรับไทยนั้น เป็นที่น่ายินดีว่า

โครงการที่ไทยมีสำหรับปัจจุบัน และสำหรับอนาคต สามารถดำเนินไปได้ บนพื้นฐานกติกาใหม่ที่เราเห็น  
พร้อมกัน"<sup>95</sup>

พันธะของไทยในการดำเนินโครงการโขง-ชี-มูล และโครงการกก-อิง-น่าน ปรากฏตามตารางที่ 10 ซึ่งเห็นได้ว่า ไทยมีพันธะเพียงการแจ้ง หรือการหารือล่วงหน้าเท่านั้น ไทยจะมีพันธะการทำข้อตกลงก็ต่อเมื่อไทยประสงค์จะผันน้ำข้ามลุ่มน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานมายังลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งโครงการเช่นนี้ยังคงเป็นเรื่องของอนาคต

ตารางที่ 10 พันธะตามความตกลง ข้อ 5 กับโครงการน้ำของไทย\*

โครงการ	ลักษณะการใช้ประโยชน์	พันธะ
โขง-ชี-มูล	สายประธาน, ใช้น้ำในลุ่มน้ำ ฤดูน้ำมาก..... ฤดูแล้ง.....	-แจ้ง -หารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง
แม่โขง-เจ้าพระยา	กก-อิง-น่าน: ลำน้ำสาขา, ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ฤดูน้ำมาก..... ฤดูแล้ง..... แม่น้ำสายประธาน, ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ฤดูน้ำมาก.....  ฤดูแล้ง.....	-แจ้ง -แจ้ง -หารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง -ข้อตกลง

\*ดัดแปลงจาก Table 6-9 : Thai Water Projects and Article 5 Provisions

(Browder, 1998: 190)

<sup>95</sup> ในเรื่องที่เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ที่มีนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ระบุถึงผลดีของความตกลงแม่น้ำโขง รวม 6 ข้อ คือ "(1) ถือได้ว่าเป็นการเริ่มศักราชใหม่ของการร่วมมือระหว่างประเทศในลุ่มน้ำโขง โดยเป็นการสร้างความสมดุลขึ้นใหม่ที่ทั้ง 4 ประเทศได้รับประโยชน์โดยถ้วนหน้า (2) เป็นนิมิตหมายอันดีงามสำหรับการพัฒนาของทุกประเทศในยุคแห่งความร่วมมือ ซึ่งได้เข้ามาแทนที่ความตึงเครียด (3) จีนและพม่ามีโอกาสเข้ามาร่วม (4) ทำให้ประเทศสมาชิกมีโอกาสที่จะมีโครงการร่วมบนแม่น้ำสายประธานได้มากขึ้น (5) ทำให้ประเทศสมาชิกมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือจากประเทศผู้บริจาคมากขึ้น



ผู้ศึกษาเห็นว่า เหตุที่จุดสมประโยชน์อยู่ก่อนมาทางผลประโยชน์ของไทยนั้น เป็นเพราะไทยมีทางเลือกอื่นนอกเหนือการทำข้อตกลง ('best alternative to a negotiated agreement'-BATNA) กล่าวคือ แม้ไม่มีการบรรลุข้อตกลงนี้ ไทยก็ยังคงสามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงได้ โดยมีพันธะต่างๆตามกฎหมายระหว่างประเทศ และหากการจัดทำความตกลงนี้ส่งผลลดทอนผลประโยชน์สำคัญของไทย คือ ความมีอิสระหรืออำนาจอธิปไตย ไทยย่อมเลือกเอาการไม่ทำข้อตกลง ทางเลือกเช่นนี้เองเป็นแต้มต่อของไทย ดังที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทย เน้นย้ำต่อสาธารณะชนหลายครั้งในช่วงที่กำลังมีการเจรจาจัดทำความตกลงฉบับนี้ ซึ่งสันนิษฐานได้ว่า เวียดนาม กัมพูชา และลาว น่าจะตระหนักถึงความในข้อนี้

ในเดือนมีนาคม ค.ศ.1992 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทย นายวิเชียร วัฒนคุณ เรียกร้องการจัดทำกฎกติกาชุดใหม่เพื่อให้สะท้อนถึง "ความเป็นจริงใหม่ๆทางเศรษฐกิจและการเมือง" ในภูมิภาค โดยยืนยันว่า ไทยมีสิทธิตามหลักอธิปไตยที่จะใช้น้ำในส่วนของตนในลุ่มน้ำโขง โดยยืนยันว่า "ถ้าการเข้าร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขงทำให้เราสูญเสียอำนาจอธิปไตย เราก็ไม่เข้าร่วมดีกว่า" (Kulachada Chaipipat, 1992) ต่อมาในเดือนมกราคม ค.ศ.1995 อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ นายอัษฎา ชัยนาม อธิบายสาเหตุที่ไทยเรียกร้องกฎกติกาชุดใหม่ว่าเป็นเพราะปฏิญญาร่วม ค.ศ.1995 จำกัดโอกาสของไทยที่จะทำโครงการกก-อิง-น่าน "ถ้าเวียดนามยืนยันจุดยืนที่ว่า ประเทศสมาชิกต้องขออนุญาตในทุกโครงการ (ตามกฎหมายของปฏิญญาร่วม-ผู้ศึกษา) ก็อย่ามีข้อตกลงเสียเลยจะดีกว่า" (Malee Traisawasdichai, 1995, January 20)

ด้วยทางเลือกนอกเหนือการทำข้อตกลง และด้วยจุดยืนของไทยดังกล่าว เมื่อมีการเจรจา สามประเทศจึงจำเป็นผ่อนปรนจุดยืนของตนลงมาอยู่ในจุดที่ไทยจะยอมรับได้ ส่งผลให้ผลลัพธ์ของการต่อรองปรากฏจุดสมประโยชน์ที่ก่อนมาทางจุดยืนของไทย

การประนีประนอมดังกล่าว เป็นผลจากอำนาจต่อรองของแต่ละฝ่าย, ตัวแปรด้านความคิดเกี่ยวกับบรรทัดฐาน และกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ลุ่มน้ำระหว่างประเทศ, รวมทั้งผลประโยชน์ร่วมกัน (mutual interests) ของชาติสมาชิก ดังที่ Radosevich อธิบายว่า การจัดทำความตกลงฉบับนี้ตั้งอยู่บนทฤษฎีผลประโยชน์ร่วมกัน ('win-win theory) และหลักความเป็นธรรม ('superfairness) กล่าวคือ ในการทำโครงการบนแม่น้ำสายประธานนั้น คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงจะใช้หลักการป้องกันอันตราย โครงการต้องผ่านความเห็นชอบจากประเทศสมาชิกโดยเอกฉันท์ ถ้าประเทศหนึ่งเห็นว่าโครงการใดจะก่ออันตราย ประเทศนั้นก็จะมีออกเสียงอนุมัติโครงการนั้น โครงการนั้นจะดำเนินการไม่ได้ (Malee Traisawasdichai, 1995b)

การประนีประนอมระหว่างไทยกับเวียดนาม ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ เพราะเหตุที่การจัดทำความตกลงแม่น้ำโขงเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับการกระจายผลประโยชน์ระหว่างประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทยกับประเทศปลายน้ำอย่างเวียดนาม ประเทศเพื่อนบ้านมีความต้องการหลักในเรื่องอธิปไตยที่จะได้ใช้น้ำภายในเขตแดนของตน ขณะที่ประเทศปลายน้ำมีความต้องการหลักในเรื่องโอกาสการใช้น้ำที่จะไม่ถูกประเทศเพื่อนบ้านเบียดบังแย่งชิง

ดังนั้น การประนีประนอมจึงทำให้เกิดการประสานนโยบาย (coordination) ในลักษณะที่ให้ผลลัพธ์ที่ต่างฝ่ายต่างพึงพอใจ (mutually preferable outcomes) กล่าวคือ ฝ่ายไทยได้ถูกกติกาที่มีความยืดหยุ่น เปิดทางให้ไทยสามารถใช้น้ำในดินแดนของตนโดยอิสระ ประเทศอื่นมีสิทธิ์ทบทวนหรือยับยั้งโครงการใช้น้ำของไทยเพียงบางกรณี<sup>96</sup> ขณะที่ฝ่ายเวียดนามได้ถูกกติกาที่ประกันปริมาณการไหลของน้ำในแม่น้ำโขงสายประธานในฤดูแล้ง<sup>97</sup> และได้หลักประกันในเรื่องกลไกการระงับข้อพิพาท อันเนื่องจากการใช้น้ำของประเทศเพื่อนบ้าน<sup>98</sup>

#### 4.3 สรุปท้ายบท

จากการวิเคราะห์การจัดกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงในบทนี้ เห็นได้ว่า รัฐริมน้ำเลือกที่จะกำหนดกติกาของความร่วมมือนี้ในลักษณะของ Soft Law ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความหมายว่า เป็นตราสารที่มีรูปแบบเป็นสนธิสัญญา มีผลผูกพันทางกฎหมาย หากแต่เนื้อหาของบทบัญญัติมีการกำหนดสิทธิและพันธะต่างๆอย่างมีความยืดหยุ่น ทว่าคลุมเครือ ขาดความชัดเจน และมีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามในการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างรัฐภาคีอย่างจำกัด

กฎกติกาของความร่วมมือแม่น้ำโขง ถูกออกแบบให้มีลักษณะเป็น Soft Law ทั้งในมิติของพันธกรณี ความชัดเจน และการมอบอำนาจ การจัดกรอบการอภิบาลในลักษณะนี้เป็นผลจากการประนีประนอมความต้องการของแต่ละฝ่าย

การประนีประนอมนี้เป็นผลจากตัวแปรด้านความคิด และตัวแปรด้านผลประโยชน์ โดยผู้ไกล่เกลี่ยมีบทบาทสำคัญในการผ่าทางตันของการต่อรองที่เกิดขึ้นระหว่างการเจรจา ด้วยการ

<sup>96</sup> ดู ความตกลงแม่น้ำโขง ข้อ 5 การใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม

<sup>97</sup> ดู ความตกลงแม่น้ำโขง ข้อ 6 การรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง

<sup>98</sup> ดู ความตกลงแม่น้ำโขง ข้อ 34 การแก้ไขปัญหาโดยคณะกรรมการแม่น้ำโขง และข้อ 35 การแก้ไขปัญหโดยรัฐบาล

นำเสนอและปรับประยุกต์บรรทัดฐานและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการลำน้ำระหว่างประเทศ และนำเสนอทางเลือกของข้อตกลงที่จะตอบสนองผลประโยชน์และความต้องการของรัฐเหนือลำน้ำกับรัฐปลายน้ำ ช่วยให้ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างมีตัวตั้งสำหรับการต่อรอง ซึ่งนำไปสู่การบรรลุข้อตกลงในการสร้างกรอบกติกาของความร่วมมือได้ในที่สุด

ในมิติของพันธกรณี ความตกลงแม่น้ำโขงออกแบบให้รัฐภาคีมีพันธกรณีในระดับปานกลาง กล่าวคือ ตามบรรทัดฐานที่ยึดถือกันนั้น ความตกลงระหว่างประเทศจะมีน้ำหนักความน่าเชื่อถือก็ต่อเมื่อเป็นตราสารที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย มีการลงนามโดยหัวหน้ารัฐบาล และรัฐสภาของประเทศภาคีได้ให้สัตยาบันรับรอง อีกทั้งข้อตกลงนั้นต้องจดทะเบียนกับสหประชาชาติ ( Abbot, Keohane, Moravcsik, Slaughter และ Snidal, 2000: 410) แต่ทว่าความตกลงแม่น้ำโขงนั้น แม้ได้จดทะเบียนกับสหประชาชาติ และมีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่ไม่ได้ลงนามโดยผู้นำรัฐบาล และไม่ผ่านการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาของชาติสมาชิก โดยเป็นการลงนามผูกพันโดยเจ้าหน้าที่รัฐบาลระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ

ในมิติของความชัดเจน บทบัญญัติของความตกลงฉบับนี้มีการระบุถึงพันธะของรัฐภาคี ทั้งในเรื่องพันธะในการไม่ก่ออันตราย และพันธะในการร่วมมือ ที่มีความชัดเจนในระดับปานกลาง กล่าวคือ ในแง่ของพันธะในการไม่ก่ออันตราย ความตกลงระบุเพียงว่า รัฐที่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่นจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ โดยไม่มีการระบุอย่างชัดเจนถึงการรับผิดชอบด้วยการจ่ายค่าสินไหมทดแทน และในแง่ของพันธะในการร่วมมือ นั้น ทั้งความร่วมมือในการรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง และความร่วมมือในการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ต่างมีการระบุพันธะในลักษณะที่มีความชัดเจนในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ ในเรื่องของการรักษาปริมาณการไหล ความตกลงระบุเพียงหลักการกว้างๆว่า ชาติสมาชิกต้องรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง โดยต้องไม่ดึงน้ำไปใช้จนทำให้น้ำในแม่น้ำโขงสายประธานมีปริมาณการไหลที่ต่ำเกินไปกว่าระดับต่ำสุดที่ยอมรับได้ในแต่ละเดือนในช่วงฤดูแล้ง แต่กฎกติกาในข้อนี้ไม่มีการระบุอย่างชัดเจนว่า ระดับต่ำสุดนั้นคือระดับใด หรือจะกำหนดระดับต่ำสุดนั้นด้วยสูตรการคำนวณอย่างไร ซึ่งสูตรแต่ละแบบก็จะเอื้อประโยชน์ให้แต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะใช้น้ำได้ในปริมาณที่แตกต่างกัน

ส่วนในเรื่องการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมนั้น ความตกลงได้ออกแบบให้กฎกติกาในข้อนี้มีความยืดหยุ่นในแง่ของพันธะของรัฐภาคีที่จะต้องดำเนินการต่อคณะ กรรมการร่วม

ของคณะกรรมการนิคมแม่ฮ่องสอน กล่าวคือ แทนที่จะออกแบบให้การใช้ในลุ่มแม่ฮ่องสอน ทั้งในแม่น้ำสายประธานและลำน้ำสาขา ในทุกโครงการ ต้องผ่านความเห็นชอบด้วยเสียงเอกฉันท์จากกลไกการจัดการน้ำร่วมกันดังกล่าว ดังที่เคยเป็นกฏกติกาภายใต้ปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975 ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ชาติสมาชิกหนึ่งใดสามารถยับยั้งโครงการใช้น้ำของประเทศอื่นได้ ความตกลงแม่ฮ่องสอนได้ปรับเปลี่ยนพันธะในเรื่องนี้เสียใหม่ โดยจำแนกพันธะเป็น 3 แบบ คือ การแจ้ง, การปรึกษาหารือล่วงหน้า และการทำข้อตกลงเฉพาะเป็นรายโครงการ ตามแต่ตัวแปรฤดูกาลที่ต้องการใช้น้ำ, แหล่งน้ำที่ต้องการใช้ และลักษณะการใช้น้ำ

อนึ่ง พันธะ "การปรึกษาหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง"<sup>99</sup> นับเป็นการวางกฏกติกาที่มีความคลุมเครือ ในแง่ที่ว่า พันธะนี้ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า หากประเทศอื่นไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอขอใช้น้ำที่ประเทศหนึ่งใดเสนอเข้าสู่คณะกรรมการร่วมแล้ว โครงการนั้นสามารถดำเนินการได้หรือไม่ในระหว่างที่ยังไม่มีการบรรลุข้อตกลง แม้การประนีประนอมระหว่างการเจรจาช่วยให้รัฐภาคีสามารถฝ่าทางตันในเรื่องการกำหนดพันธะไปได้ แต่ความคลุมเครือนี้จะส่งผลต่อประสิทธิผลของกรอบความร่วมมือในเวลาต่อมา ดังจะแสดงให้เห็นต่อไปในบทที่ 6

นอกจากนี้ กฏกติกาของการใช้น้ำดังกล่าวยังมีความคลุมเครือใน 3 ประการด้วย<sup>100</sup>

ด้านมิติของการมอบอำนาจนั้น ความตกลงแม่ฮ่องสอนกำหนดพันธะในการแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อพิพาท เป็น 4 ขั้นตอน ขั้นที่หนึ่ง ใช้คณะกรรมการนิคมแม่ฮ่องสอน (เริ่มที่กลไกคณะกรรมการร่วม หากไม่สำเร็จให้ใช้คณะมนตรี) ขั้นที่สอง หากคณะกรรมการไม่สามารถแก้ไขข้อขัดแย้งได้ ให้รัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้องเปิดการเจรจากันผ่านช่องทางการทูต ขั้นที่สาม ขอให้ฝ่ายที่สามช่วยไกล่เกลี่ย<sup>101</sup> และขั้นสุดท้าย ดำเนินการตามกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>102</sup>

<sup>99</sup> ตามความตกลงแม่ฮ่องสอน ข้อ 5 (B)(1)(b) การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำในฤดูน้ำมาจากแม่น้ำสายประธาน และ ข้อ 5 (B)(2)(a) การใช้น้ำภายในลุ่มน้ำในฤดูแล้งในแม่น้ำสายประธาน

<sup>100</sup> โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับความคลุมเครือเหล่านี้ในบทที่ 5 ในส่วนที่วิเคราะห์มิติความชัดเจนของความตกลงแม่ฮ่องสอน

<sup>101</sup> Radosevich (1995: 27) ยกตัวอย่างของฝ่ายที่สามในกรณีนี้ว่า อาจเป็นธนาคารโลก หรือหน่วยงานที่เป็นมืออาชีพด้านการจัดการน้ำระหว่างประเทศ เช่น สมาคมทรัพยากรน้ำระหว่างประเทศ (IWR-International Water Resources Association)

<sup>102</sup> Radosevich (1995: 27) ยกตัวอย่างการระงับกรณีพิพาทโดยสันติ ว่า รัฐภาคีของความตกลงแม่ฮ่องสอนอาจดำเนินการตามบทบัญญัติในข้อ 33 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ซึ่งระบุว่า "ผู้เป็นฝ่ายในกรณีพิพาทใดๆ ซึ่งหากดำเนินต่อไปน่าจะเป็นอันตรายแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ก่อนอื่นจะต้องแสวงหาทางแก้ไขโดยการเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม อนุญาโตตุลาการ การระงับโดยศาล การอาศัยทบวงการตัวแทนส่วนภูมิภาคหรือข้อตกลงส่วนภูมิภาค หรือสันติวิธีอื่นใดที่คู่กรณีจะพึงเลือก"

ซึ่งเห็นได้ว่า เป็นการออกแบบกฎหมายที่มีการมอบอำนาจในระดับปานกลาง โดยยอมรับบทบาทของฝ่ายที่สามเพียงในรูปแบบของการไกล่เกลี่ยเท่านั้น ไม่มีการระบุอย่างชัดเจนถึงการใช้รูปแบบกลไกการระงับข้อพิพาทที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย แม้ได้ระบุไว้อย่างกว้างๆว่าชาติสมาชิกอาจ "ดำเนินการต่อไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ"

การกำหนดพันธกรณี ความชัดเจน และการมอบอำนาจในระดับปานกลางเช่นนี้ พิจารณาได้ว่าเป็นการเลือกใช้ Soft Law เป็นเครื่องมือในการจัดการรอบการอภิบาลของความร่วมมือแม่น้ำโขง

ในบทต่อไป ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ตัวแปรที่ใช้อธิบายการจัดการรอบการอภิบาลในรูปแบบ Soft Law.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## บทที่ 5

### การจัดการรอบการอภิบาล ในยุคคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง

บทนี้จะตอบคำถามวิจัยข้อสองที่ว่า เพราะเหตุใด รัฐริมน้ำโขงตอนล่างจึงเลือกที่จะวางกรอบการอภิบาลของการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงในรูป Soft Law

ผู้ศึกษาจะชี้ว่า ด้วยเหตุที่ประเทศเหนือน้ำกับประเทศปลายน้ำมีความต้องการร่วมกันที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งอันเนื่องจากการใช้น้ำ จึงเห็นตรงกันที่จะร่วมมือกันในการประสานนโยบาย แม้กระนั้น ทั้งสองฝ่ายมีความต้องการแตกต่างกันเกี่ยวกับกฎกติกาของการอภิบาลแม่น้ำ กล่าวคือ ประเทศเหนือน้ำมีความวิตกในเรื่องอำนาจอธิปไตยของการใช้น้ำภายในเขตแดนของรัฐ ในขณะที่ประเทศปลายน้ำมีความวิตกในเรื่องผลกระทบต่อภายนอก อันอาจเกิดจากการใช้น้ำของประเทศเหนือน้ำ ดังนั้น เพื่อประสานประโยชน์ระหว่างทั้งสองฝ่าย กรอบการอภิบาลจึงถูกออกแบบให้มีลักษณะเป็น Soft Law

ตัวแปรอธิบายแบบลักษณะที่เป็น Soft Law ของความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 ประกอบด้วย (ก) ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ภายในลุ่มน้ำ (ข) ผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำ (ค) ต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย และ (ง) ความไม่แน่นอนเกี่ยวกับผลได้จากกฎกติกาที่จะตกแก่แต่ละฝ่าย

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์การจัดการรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงในรูป Soft Law โดยใช้แนวคิดของ Abbot, Keohane, Moravcsik, Slaughter และ Snidal (2000) ที่เสนอให้พิจารณาการจัดการรอบการอภิบาลแยกเป็น 3 มิติ คือ พันธกรณี, ความชัดเจน และการมอบอำนาจ พร้อมกับเสนอปัจจัยที่ทำให้เกิดการจัดวางหรือออกแบบการอภิบาลในรูปแบบอันหลากหลาย ตั้งแต่ลักษณะของ Hard Law ซึ่งระบุพันธกรณีที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย มีบทบัญญัติที่ชัดเจน หรืออาจทำให้ชัดเจนได้โดยคำวินิจฉัยของศาล หรือด้วยการออกกฎระเบียบในรายละเอียด รวมทั้งมีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามในการตีความและการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ไปจนถึง Soft Law ซึ่งลดระดับความเข้มงวดในทั้ง 3 มิติดังกล่าว

จากนั้น ผู้ศึกษาจะชี้ถึงเหตุปัจจัยที่รัฐริมน้ำโขงเลือกใช้ Soft Law เป็นเครื่องมือในการจัดการรอบการอภิบาล โดยใช้แนวคิดของ Abbot และ Snidal (2000) ซึ่งเสนอให้พิจารณาตัวแปร ต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย, ความไม่แน่นอน และการประนีประนอม

**ต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย** หมายถึง การสูญเสียอำนาจตัดสินใจของรัฐในประเทศหนึ่งๆ ให้แก่อำนาจภายนอก, ข้อตกลงระหว่างประเทศได้ล่วงล้ำเข้าไปในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเขตแดน ทั้งนี้ รัฐสามารถลดต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย (sovereignty costs) ได้ โดยออกแบบข้อตกลงที่ไม่มีผลผูกพัน หรือมีกฎกติกาที่ไม่ชัดเจน หรือไม่มอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สาม โดยออกแบบข้อตกลงให้ใช้วิธีการปรึกษาหารือในการแก้ไขข้อพิพาท แทนการมอบอำนาจให้ฝ่ายที่สามเข้ามาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

**ความไม่แน่นอน** หมายถึง สภาพการณ์ที่รัฐไม่แน่ใจว่าผลได้จากการทำข้อตกลงจะมีมากน้อยแค่ไหน และผลได้นั้นจะมีการกระจายตัวไปตกแก่ฝ่ายต่างๆ ที่ร่วมมือกันในลักษณะใด (Abbot และ Snidal, 2000) ในที่นี้ ผู้ศึกษาจะนำแนวคิด ความไม่แน่นอน (uncertainties) ของ Koremenos, Lipson และ Snidal (2001) มาประกอบใช้ด้วยโดยให้นิยามถึงสภาพการณ์ที่ตัวแสดงไม่มีข้อมูลอย่างสมบูรณ์เกี่ยวกับสถานการณ์ทางภาวะวิสัย กล่าวคือ รัฐขาดความรู้เกี่ยวกับผลที่จะตามมาจากการกระทำของตนเอง, การกระทำของรัฐอื่น หรือการกระทำของสถาบันระหว่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นความรู้ทางเทคนิคและทางวิทยาศาสตร์ ภายใต้เงื่อนไขของความไม่แน่นอนเหล่านี้ รัฐต่างๆ จะจัดวางกรอบการอภิบาลที่มีความยืดหยุ่น (flexibility) ลดความชัดเจนของกฎกติกา และมีการมอบอำนาจในระดับปานกลาง ด้วยการออกแบบให้หน่วยงานทางการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น กลไกหรือเวทีเจรจาที่เปิดทางแก่การต่อรองกัน

**การประนีประนอม** เมื่อมีปัญหาในการต่อรอง อันเนื่องเพราะรัฐต่างๆ มีความต้องการแตกต่างกัน หรือมีอำนาจไม่เท่ากัน รัฐที่อ่อนแอกว่าจะเรียกร้องกฎหมายที่เข้มงวดเพื่อกำกับพฤติกรรมของรัฐที่เข้มแข็งกว่า ทว่ารัฐที่เข้มแข็งย่อมต้องการเพียงข้อตกลงที่มีลักษณะเป็น Soft Law ในสภาพการณ์เช่นนี้ รัฐต่างๆ จำเป็นต้องหาทางประนีประนอมกัน การประนีประนอมจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐที่เข้มแข็งได้ประโยชน์จากการผลักดันให้บรรลุข้อได้เปรียบต่างๆ ของตนไว้ในกฎกติกา ขณะที่รัฐที่อ่อนแอก็ได้ประโยชน์จากการมีกฎกติกาที่ระบุพันธกรณีอย่างน่าเชื่อถือและมีความแน่นอน

ในที่นี้ นอกจากตัวแปรทั้งสามแล้ว ผู้ศึกษาจะเพิ่มตัวแปรอธิบายที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติของเรื่องที่ศึกษาอีก 2 ประการ คือ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำของแต่ละรัฐในกลุ่มน้ำ

ผู้ศึกษาจะชี้ว่า รัฐเหนือน้ำกับรัฐปลายน้ำต่างต้องการรักษาผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำของตน ด้วยเหตุที่รัฐเหนือน้ำกับรัฐปลายน้ำมีข้อวิตกแตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐเหนือน้ำมีข้อวิตกในเรื่องความมีอิสระหรืออำนาจอธิปไตยในการใช้น้ำภายในเขตแดนของตน รัฐปลายน้ำมีข้อวิตกในเรื่องผลกระทบต่อภายนอกที่อาจเกิดจากการใช้น้ำของรัฐเหนือน้ำ ฝ่ายแรกจึงต้องการข้อตกลงที่กำหนดกติกาของความร่วมมืออย่างยืดหยุ่น ขณะที่ฝ่ายหลังต้องการกฎกติกาที่เข้มงวด ทั้งสอง

ฝ่ายจึงต้องเจรจาท่องกัน การต่อรองมีขึ้นในสภาพการณ์ของความไม่แน่นอนที่ว่า ฝ่ายใดจะได้ประโยชน์มากกว่ากันอย่างไรจากกฎกติกาที่จะสร้างขึ้น เพื่อให้เกิดความสมประโยชน์ ทุกฝ่ายจึงต้องประนีประนอมกัน

การประนีประนอมปรากฏผลลัพธ์เป็นกรอบการอภิบาลในรูป Soft Law อันส่งผลให้กฎกติกาของความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 มีพันธกรณี, ความชัดเจน, และการมอบอำนาจในระดับปานกลาง

แบบลักษณะที่เป็น Soft Law ของกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขง สะท้อนว่า รัฐริมน้ำฝั่งเลือกที่จะให้น้ำหนักกับการรักษาอำนาจอธิปไตยมากกว่าการป้องกันความไม่แน่นอนอันอาจเกิดจากผลกระทบต่อภายนอกของการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำของประเทศสมาชิก

### 5.1 แบบลักษณะของกรอบการอภิบาล

ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 ได้จัดตั้ง คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission) ขึ้นแทนที่ คณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Committee) โดยมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ ตามการลงนามในความตกลงแม่น้ำโขง เมื่อวันที่ 5 เมษายน ค.ศ.1995

โครงสร้างของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง ประกอบด้วย 3 กลไกถาวร คือ คณะมนตรี (Council), คณะกรรมการร่วม (Joint Committee), และสำนักเลขาธิการ (Secretariat)

*คณะมนตรี* ประกอบด้วยผู้แทนประเทศสมาชิกในระดับรัฐมนตรี ประเทศละ 1 คน มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย, ตัดสินใจและกำหนดแนวปฏิบัติที่จำเป็น เพื่อส่งเสริม สนับสนุนความร่วมมือและโครงการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เกี่ยวกับการใช้ การจัดการ และการอนุรักษ์น้ำในลุ่มแม่น้ำโขง ตลอดจนระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามความตกลง

*คณะกรรมการร่วม* ประกอบด้วยผู้แทนประเทศสมาชิกในระดับที่ไม่ต่ำกว่าอธิบดี ประเทศละ 1 คน มีหน้าที่ประสานงานในระดับต่างๆให้เป็นไปตามนโยบายและมติของคณะมนตรี และปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะมนตรี, ดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อมูล และปรับปรุงข้อมูลที่จำเป็นต่อการดำเนินงานตามความตกลง, จัดทำแผนพัฒนาลุ่มน้ำ, และเสนอโครงการพัฒนาร่วมให้

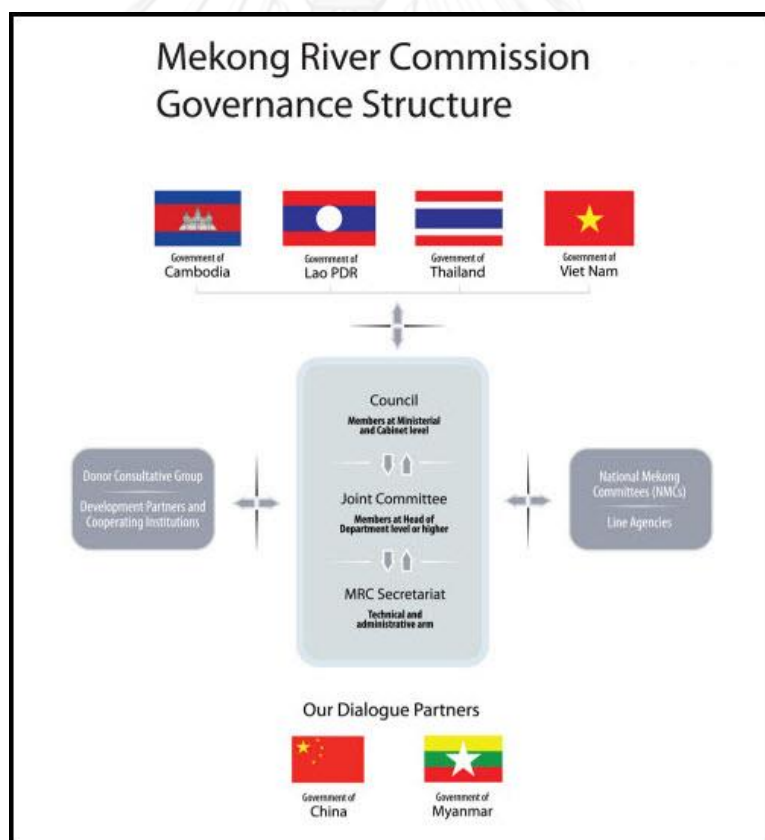


คณะกรรมการพิจารณา ตลอดจนแสวงหาแหล่งสนับสนุนทางการเงิน และกำกับดูแลการทำงานของสำนักเลขาธิการ

สำนักเลขาธิการ มีหน้าที่ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการและคณะกรรมการร่วม, ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค, ดูแลเรื่องการเงิน, และจัดทำแผนงบประมาณประจำปี หัวหน้าสำนักงานจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการ โดยการคัดเลือกและเสนอชื่อจากคณะกรรมการร่วม และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการด้านเทคนิคในด้านต่างๆ (สัญญาชัย สุทธิพันธ์วิหาร, 2538)

นอกจากนี้ ในแต่ละประเทศยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานด้านทรัพยากรน้ำของประเทศนั้นๆกับคณะกรรมการแม่น้ำโขงด้วย ขณะเดียวกันประเทศผู้บริจาคและองค์กรระหว่างประเทศด้านการพัฒนาก็เป็นอีกกลไกหนึ่งทำงานให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการแม่น้ำโขง (Donor Consultative Group)

ภาพที่ 2 โครงสร้างคณะกรรมการแม่น้ำโขง



แหล่งที่มา : เว็บไซต์คณะกรรมการแม่น้ำโขง [www.mrcmekong.org](http://www.mrcmekong.org)

ในส่วนแรกนี้ ผู้ศึกษาจะวิเคราะห์แบบลักษณะของสถาบันความร่วมมือ (institutional design) โดยอาศัยแนวคิดของ Abbot และ Snidal (2000) ซึ่งแยกพิจารณาเป็น 3 มิติ คือ พันธกรณี, ความชัดเจน และการมอบอำนาจ

### 5.1.1 พันธกรณี

ตามแนวคิดการจัดกรอบการอภิบาลของ Abbot, Keohane, Moravcsik, Slaughter และ Snidal (2000 : 410) นั้น ความตกลงระหว่างประเทศจะมีน้ำหนักความน่าเชื่อถือก็ต่อเมื่อเป็นตราสารที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย (legally binding) มีการลงนามโดยหัวหน้ารัฐบาล และรัฐสภาของประเทศภาคีได้ให้สัตยาบันรับรอง (ratification) อีกทั้งข้อตกลงนั้นต้องจดทะเบียนกับสหประชาชาติ

แม้ว่าความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 จดทะเบียนไว้กับสหประชาชาติ ซึ่งยืนยันถึงความมีผลผูกพันตามกฎหมาย 103 แต่ทว่าข้อตกลงนี้ไม่มีการให้สัตยาบันจากสภาของประเทศสมาชิกไทยเป็นประเทศเดียวในกลุ่มสมาชิก 4 ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติในเรื่องการให้ความเห็นชอบโดยสภาก่อนการลงนามจริงในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ 104 แต่อิทธิพลมองค้การระหว่างประเทศ นายอชฎา ชัยนาม ยืนยันว่า ความตกลงแม่น้ำโขงไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา 105 เพราะไม่ได้มีผลในการเปลี่ยนแปลงอาณาเขต หรือต้องออกกฎหมายรองรับ "ความตกลงฉบับนี้ไม่ได้เข้าข่ายทั้งสองข้อ" (Malee Traiswasdichai และ Don Pathan, 1995)

<sup>103</sup> Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin ได้จดทะเบียนเป็นความตกลงระหว่างประเทศ ไว้กับสำนักเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ ตามบทบัญญัติข้อ 102 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ในหมายเลข I-35844 เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ.1999 โดยเลขาธิการใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ออกหนังสือรับรองการจดทะเบียนเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ.1999 ทั้งนี้ ความในวรรคแรกของข้อ 102 ของกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ ระบุว่า สนธิสัญญาทุกฉบับ และความตกลงระหว่างประเทศทุกฉบับ ซึ่งสมาชิกใดๆของสหประชาชาติได้เข้าเป็นภาคีภายหลังที่กฎบัตรฉบับปัจจุบันได้ใช้บังคับ จะต้องจดทะเบียนไว้กับสำนักเลขาธิการโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และจะต้องพิมพ์โฆษณาโดยสำนักเลขาธิการนี้

<sup>104</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศไว้ในมาตรา 178 วรรคสอง ความว่า "หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา"

<sup>105</sup> ก่อนหน้าพิธีลงนามความตกลงแม่น้ำโขง นายสงสุข ภักเกษม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด เชียงใหม่ ได้เรียกร้องให้รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย นำความตกลงแม่น้ำโขงเข้าสู่การพิจารณาของสภา เพื่อขอความเห็นชอบ (Malee Traiswasdichai และ Don Pathan, 1995) อนึ่ง ในช่วงเวลานั้น ในประเทศไทยเองมี กระแสต่อต้านการจัดทำข้อตกลงฉบับนี้ทั้งในสภาและนอกสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนแสดงบทบาทคัดค้านการทำความตกลงนี้ต่อสาธารณชนอย่างชัดเจน โดยมองว่า บทบัญญัติของข้อตกลงนี้ส่งผลเป็นการจำกัด

ดังนั้น ความตกลงแม่น้ำโขงจึงลงนามโดยรัฐมนตรีต่างประเทศของรัฐภาคี โดยมี นายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย ผู้นำรัฐบาลของประเทศเจ้าภาพ และผู้นำรัฐบาลคนอื่นๆ เป็นสักขีพยาน ในพิธีลงนามที่จังหวัดเชียงราย

### ภาพที่ 3 พิธีลงนามความตกลงแม่น้ำโขง\*



\* แหล่งที่มา : หนังสือพิมพ์ The Nation, 6 April 1995.

จึงอาจกล่าวได้ว่า ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 มีพันธกรณีในระดับปานกลาง กล่าวคือ แม้ไม่ผ่านการลงนามโดยหัวหน้ารัฐบาล ไม่มีการให้สัตยาบันโดยรัฐสภา แต่ก็ได้จดทะเบียนไว้กับสหประชาชาติ ซึ่งส่งผลให้ความตกลงนี้มีสถานะเป็นความตกลงระหว่างประเทศ

---

อำนาจอธิปไตยของไทย ขณะที่บรรดาคณะกรรมาธิการพัฒนาเอกชนก็รณรงค์ต่อต้านเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุผลว่า ข้อตกลงนี้จะปูทางไปสู่การสร้างเขื่อน (Rita Patiyasevi, 1995)

### 5.1.2 ความชัดเจน

หลังจากพิจารณาพันธกรณีในความหมายของ “commitments” ในส่วนที่แล้ว ในส่วนนี้จะพิจารณาถึงความชัดเจน (precision) ของพันธะต่างๆในความหมายของ “obligations” ซึ่งความตกลงแม่น้ำโขงกำหนดพันธะที่สำคัญที่กำกับพฤติกรรมการใช้น้ำของรัฐภาคีใน 2 ประการ คือ การไม่ก่อให้เกิดอันตราย และการจัดสรรน้ำ

#### 5.1.2.1 การไม่ก่อให้เกิดอันตราย

บรรดาผู้แทนเจรจาในการจัดทำความตกลง เห็นพ้องกันที่จะให้นำหลักการการไม่ก่อให้เกิดอันตราย (“No harm principle”) จากร่างข้อบทยของกฎหมายลำนํ้าระหว่างประเทศที่สหประชาชาติกำลังจัดทำอยู่ในเวลานั้น มาบรรจุในความตกลงแม่น้ำโขงในข้อที่ 7 ว่าด้วย “การป้องกันและการหยุดยั้งผลกระทบที่เป็นอันตราย” (Prevention and cessation of harmful effects) และในข้อ 8 ว่าด้วย “ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหาย” (State responsibility for damages)

ความตกลงในข้อ 7 มีใจความสรุปว่า รัฐที่กำลังก่อความเสียหายรุนแรงแก่รัฐริมฝั่งอื่นๆจะต้องหยุดเหตุของอันตรายนั้นในทันที และข้อ 8 ระบุว่า รัฐที่ก่อความเสียหายต้อง “รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยรัฐนั้น โดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ”

เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่สร้างความเสียหายรุนแรงดังกล่าวนี้ ในยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขงภายใต้กฎกติกาของปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975 ในข้อ 9 ระบุให้รัฐต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทน (compensation) และในการเจรจานั้น ที่ปรึกษาจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ George E. Radosevich ก็เสนอให้บรรจุเรื่องการจ่ายค่าสินไหมทดแทนไว้ในความตกลง

อย่างไรก็ตาม ระหว่างการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ไทยคัดค้านพันธะในข้อนี้ โดยอ้างว่า ถ้าระบุเรื่องค่าสินไหมทดแทน รัฐบาลไทยต้องนำร่างความตกลงเข้าขอความเห็นชอบจากสภา สภาของไทยอาจไม่ให้สัตยาบัน ไทยเสนอให้กำหนดเพียงว่า ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหาย ให้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ

ลาว เวียดนาม และกัมพูชาต่างไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของไทย แต่ Radosevich โกล่เกลี่ยให้ทั้งสามประเทศยอมรับ โดยให้เหตุผลว่า การยอมรับข้อเสนอของไทยไม่เป็นเหตุให้ชาติสมาชิกเสียสิทธิที่จะได้รับการชดใช้ และการรอคอยกระบวนการให้ความเห็นชอบในสภาของไทยจะ

ทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาและการได้รับเงินทุนจากประเทศผู้บริจาค นอกจากนี้ กฎหมายน้ำระหว่างประเทศก็ระบุถึงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนอยู่แล้ว ทั้งสามประเทศจึงตกลงตามคำชี้แนะของผู้ไกล่เกลี่ย (Browder, 1998: 161-165)

จึงเห็นได้ว่า พันธะของรัฐในการรับผิดชอบต่อความเสียหายจาก “การพัฒนาและการใช้ทรัพยากรน้ำ หรือการปล่อยน้ำเสีย และปล่อยน้ำกลับคืน” มีการวางกฎกติกาไว้ในลักษณะของแนวทางอย่างกว้างๆ แทนที่จะกำหนดเป็นข้อปฏิบัติอย่างชัดเจนเมื่อเทียบกับพันธะของรัฐในเรื่องนี้ ตามปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975

#### 5.1.2.2 การจัดสรรน้ำ

ประเด็นเรื่องการจัดสรรน้ำ (water allocation) ที่แต่ละประเทศจะมีสิทธิใช้นับเป็นหัวใจของความตกลงแม่น้ำโขง รัฐปลายน้ำ คือ กัมพูชา และโดยเฉพาะเวียดนาม ต้องการหลีกเลี่ยงผลภายนอกทางเดียว (unidirectional externalities) อันจะเกิดจากพฤติกรรมการใช้น้ำของรัฐเหนือน้ำอย่างไทย โดยต้องการหลักประกันว่า ตนจะไม่เดือดร้อนจากโครงการผันน้ำของไทย บรรดารัฐริมฝั่งแก้ปัญหาหนี้ ด้วยการออกกฎกติกาที่มีความชัดเจนในระดับปานกลาง โดยกฎกติกาเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ ปรากฏอยู่ในข้อ 5 และข้อ 6

คณะผู้เจรจา (Mekong Working Group) ที่ประกอบด้วยผู้แทนของประเทศสมาชิกจัดทำกฎกติกาในข้อ 6 การรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง (Maintenance of Flows on the Mainstream) ก่อนที่จะเจรจาเกี่ยวกับ การใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม (Reasonable and Equitable Utilization) ในข้อ 5

#### ก. การรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง

ในการใช้ประโยชน์จากแม่น้ำระหว่างประเทศนั้น ประเทศปลายน้ำย่อมต้องการหลักประกันว่า ประเทศเหนือน้ำจะไม่ลดทอนทั้งปริมาณและคุณภาพของน้ำที่จะไหลไปทางปลายน้ำจนกระทั่งส่งผลกระทบต่อประเทศปลายน้ำ ระหว่างจัดทำร่างความตกลง ผู้เจรจาเห็นพ้องให้คงหลักการ การรักษาระดับการไหลต่ำสุดของน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน ที่ปรากฏอยู่ในธรรมนูญ

แม่น้ำโขง ค.ศ.1957 และปฏิญญาแม่น้ำโขง ค.ศ.1975 ไว้ต่อไป โดยบัญญัติกฎกติกาในเรื่องนี้ไว้ใน ความตกลงแม่น้ำโขง ข้อ 6<sup>106</sup>

อย่างไรก็ดี ความตกลงในข้อ 6 ไม่ได้ระบุตัวเลขของระดับต่ำสุดของการไหลของน้ำ ตามธรรมชาติที่ยอมรับได้ เหตุเพราะไม่มีการเก็บข้อมูลระดับน้ำในเขตของกัมพูชามาตั้งแต่ค.ศ.1975 จึงขาดข้อมูลทางอุทกวิทยาที่จำเป็น

นอกจากนี้ เวียดนามกับไทยไม่สามารถตกลงกันได้ในเรื่องสูตรการคำนวณ ปริมาณ การไหลต่ำสุดในหน้าแล้ง ซึ่งสูตรการคำนวณนี้จะเป็นตัวบ่งชี้ในเบื้องต้นถึงปริมาณน้ำที่ประเทศ สมาชิกจะมีสิทธิ์ใช้ โดยเฉพาะในหน้าแล้ง ซึ่งน้ำในแม่น้ำโขงจะมีปริมาณการไหลต่ำ

ไทยเสนอให้คำนวณจากตัวเลขปริมาณการไหลต่ำสุดรายวันภายในเดือนนั้นๆ ขณะที่เวียดนามต้องการให้คิดจากปริมาณการไหลเฉลี่ยตลอดเดือนนั้นๆ ทั้งนี้ ตามสูตรของไทย หาก ปริมาณการไหลเฉลี่ยรายวันของเดือนพฤษภาคมอยู่ระหว่าง 1,500-2,500 ลบ.ม./วินาที ปริมาณการ ไหลต้องไม่ต่ำกว่าระดับ 1,500 ลบ.ม./วินาที แต่หากตามสูตรของเวียดนาม หากปริมาณการไหลใน เดือนพฤษภาคมเป็นเช่นนั้น ปริมาณการไหลที่ยอมรับได้ต้องไม่ต่ำกว่าระดับ 2,000 ลบ.ม./วินาที

เมื่อคณะผู้แทนเจรจาไม่สามารถตกลงสูตรการคำนวณกันได้ จึงระบุในความตกลง ข้อ 6 มอบหมายให้คณะกรรมการแม่น้ำโขง เป็นผู้ไปกำหนดระดับการไหลต่ำสุดที่ยอมรับได้ในฤดู แล้ง อย่างไรก็ตาม ความตกลงไม่ได้ระบุว่า จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเมื่อใด (Browder, 1998 : 170 ; 2000 : 252)

ทั้งนี้ ปรากฏในเวลาต่อมาว่า คณะกรรมการแม่น้ำโขงได้ออกระเบียบปฏิบัติ เรื่อง การรักษาปริมาณการไหลในแม่น้ำโขงสายประธาน (Procedures for Maintenance of Flows on the Mainstream) ในค.ศ. 2006 โดยระบุว่า การรักษาปริมาณการไหลตามธรรมชาติต่ำสุดรายเดือน ที่ยอมรับได้ในช่วงแต่ละเดือนของฤดูแล้ง และการรักษาปริมาณการไหลของน้ำย้อนกลับ (reverse

<sup>106</sup> ฝ่ายไทยคาดหวังว่า การตกลงยอมรับกฎกติกาในข้อ 6 เรื่อง การรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง จะไม่บั่นทอนโอกาสของไทยที่จะใช้น้ำ เนื่องจากในช่วงเวลานั้น จีนได้เริ่มสร้างและมีแผนจะสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ปิด กั้นแม่น้ำโขงสายประธานหลายเขื่อน เขื่อนเหล่านี้จะปล่อยน้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นการเพิ่มปริมาณการไหล ของน้ำในแม่น้ำโขงในฤดูแล้งได้ ดังที่นายประเทศ สุตะบุตร อธิบดีกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน ในขณะนั้น กล่าว กับสื่อมวลชนถึงโครงการของจีนที่จะสร้างเขื่อนขึ้นบนได้ 8 แห่งบนแม่น้ำสายประธานและอีก 7 แห่งบนลำน้ำสาขา ในลุ่มแม่น้ำโขงตอนบน ซึ่งจะกักเก็บน้ำ 38,400 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือเกือบครึ่งของปริมาณการไหลตามธรรมชาติ ของแม่น้ำโขงตอนบน ว่า อาจเก็บน้ำเหล่านั้นจะช่วยเพิ่มน้ำในฤดูแล้ง ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์ 2 อย่าง คือ ช่วยเติมน้ำให้แก่เขื่อนขึ้นบนได้ที่ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างมีแผนจะสร้างบนแม่น้ำสายประธานจำนวน 12 เขื่อน และไทยมีแผนจะผันน้ำที่ปล่อยจากเขื่อนของจีนในปริมาณที่เกินจากปริมาณการไหลต่ำสุดตามธรรมชาติในฤดูแล้ง เข้ามาใช้ในประเทศไทย (Malee Traisawasdichai, 1995b)

flow) ตามธรรมชาติที่ยอมรับได้ในฤดูน้ำมากในแม่น้ำโขงที่จังหวัดกระเจาะในกัมพูชา (Kratie) ซึ่งทำให้เกิดการไหลย้อนกลับไปยังทะเลสาบเขมรนั้น “จะกำหนดไว้ในเอกสารแยกต่างหาก ที่ชื่อว่า แนวทางด้านเทคนิค (Technical Guidelines) ซึ่งจะจัดทำ/ ยอมรับโดยคณะกรรมการร่วมใน คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ความตกลงในข้อ 6 ว่าด้วยการรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขงนี้ มีความชัดเจนในระดับปานกลาง เพราะแม้กำหนดเป็นหลักการกว้างๆว่ารัฐภาคี โดยเฉพาะ ประเทศเหนือน้ำ จะต้องไม่ใช้น้ำจนกระทั่งมีปริมาณการไหลต่ำ จนเป็นเหตุสร้างความเดือดร้อนแก่ ประเทศปลายน้ำ แต่ก็ไม่ได้ระบุรายละเอียดอย่างชัดเจนถึงตัวเลขปริมาณการไหลต่ำสุดที่ยอมรับได้ใน ฤดูแล้ง

กรณีความตกลงในข้อ 6 นี้ สะท้อนให้เห็นว่า ลักษณะปัญหาของแม่น้ำโขงส่งผลต่อ แบบลักษณะของการจัดการอภิมหาภิบาล กล่าวคือ เนื่องจากโดยพื้นฐานแล้ว การจัดสรรน้ำในแม่น้ำ ระหว่างประเทศ มีธรรมชาติสำคัญประการหนึ่ง คือ ความขัดแย้งในการกระจายผล ประโยชน์ แต่การจัดสรรผลประโยชน์หรือการจัดสรรน้ำก็เป็นเรื่องที่หาจุดสมประโยชน์ได้ยาก เพราะโดยทั่วไปแล้ว ปริมาณการไหลอาจผันผวนเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไปในแต่ละฤดูกาลและแต่ละปีหรือวงรอบหลายปี (natural fluctuation of hydrology) ซึ่งนับเป็นปัญหาความไม่แน่นอน (Tir และ Stinnett 2011, 5) ดังนั้น การกำหนดส่วนแบ่ง (shares) ของแต่ละฝ่ายจึงทำได้ยาก เพราะรัฐริมฝั่งไม่แน่ใจว่า แต่ละฝ่ายจะได้ใช้ประโยชน์จากน้ำส่วนที่เกินจากระดับต่ำสุดที่ยอมรับได้ในฤดูแล้งในปริมาณเท่าใด

โดยเฉพาะในกรณีแม่น้ำโขงนั้น นอกจากปัญหาความไม่แน่นอนทางธรรมชาติ เกี่ยวกับปริมาณการไหลแล้ว ยังมีปัญหาการขาดข้อมูลด้วย อันเนื่องจากไม่มีการเก็บข้อมูลทางอุทกวิทยาของแม่น้ำโขงในส่วนที่ไหลผ่านกัมพูชามาตั้งแต่ค.ศ.1975 นอกจากนี้ ประเทศเหนือน้ำอย่างไทย กับประเทศปลายน้ำอย่างเวียดนาม ก็ยังมีผลประโยชน์และความต้องการแตกต่างกันในการที่จะตกลง สูตรการคำนวณปริมาณน้ำที่จะแบ่งปันกัน

ภายใต้สภาพการณ์ที่มีความไม่แน่นอนเกี่ยวกับการกระจายผลประโยชน์, ความไม่แน่นอนทางภาวีสัย และความต้องการที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศภาคีเช่นนี้ รัฐภาคีจึงเลือกที่จะ ออกแบบข้อตกลงในการแบ่งปันน้ำในลักษณะที่มีความยืดหยุ่น หรือมีความคลุมเครือ (Abbot และ Snidal, 2000 : 442 ; Tir และ Stinnett, 2011: 10)

ด้วยเหตุที่กฎกติกาเกี่ยวกับการรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขงเป็นวิธีการหนึ่งของการจัดสรรน้ำระหว่างรัฐเพื่อน้ำกับปลายน้ำ กล่าวคือ รัฐเพื่อน้ำมีสิทธิใช้น้ำแต่เฉพาะในส่วนที่เกินจากปริมาณการไหลต่ำสุดที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน เพื่อประกันว่ารัฐปลายน้ำจะได้รับน้ำไม่น้อยกว่าปริมาณตามสภาพธรรมชาติ ในเมื่อบรรดารัฐริมฝั่งไม่มีข้อมูลที่จะสร้างความแน่ใจได้ว่า ในสภาพการไหลในช่วงเวลาที่เจรจากำหนดกฎกติกากันนั้น ฝ่ายใดจะได้รับประโยชน์จากเกณฑ์ในแต่ละแบบอย่างไร การตกลงกฎกติกาในข้อนี้ให้ความชัดเจนสูงจึงเป็นไปได้ ดังนั้น ประเทศภาคีจึงต้องกำหนดพันธะในเรื่องนี้ในรูปแบบที่มีความชัดเจนในระดับปานกลาง โดยระบุเป็นหลักการอย่างกว้างๆ เท่านั้น

#### ข. การใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม

อาจกล่าวได้ว่า การจัดสรรน้ำ ภายใต้หลักการ การใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ตามความตกลงในข้อ 5 นับเป็นประเด็นเจรจาที่ยากที่สุด นั่นเป็นเพราะการออกแบบกฎกติกาในข้อนี้จะเป็นตัวชี้ว่า ฝ่ายใดจะได้รับผลประโยชน์มากน้อยเพียงใด ถือเป็นกฎกติกาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการได้เปรียบหรือเสียเปรียบระหว่างฝ่ายประเทศเพื่อน้ำกับประเทศปลายน้ำ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในการประสานนโยบายในกรณีนี้ มีเรื่องของความขัดแย้งในการกระจายผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องนั่นเอง

หลักการการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ตั้งอยู่บนหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญประการหนึ่ง นั่นคือ ความมีอำนาจอธิปไตยเท่าเทียมกัน (sovereign equality) ของรัฐภาคี แม้ชาติสมาชิกของกรอบกติการ่วมมือแม่น้ำโขงมีความเห็นพ้องกันต่อหลักการนี้ แต่ประเด็นท้าทายก็คือ จะกำหนดกฎกติกาการใช้น้ำอย่างไร จึงจะไม่เป็นการจำกัด อำนาจอธิปไตย (sovereignty) ของรัฐที่ร่วมมือกัน (Radosevich, 1995: 8) ในการที่จะใช้น้ำในส่วนที่ไหลผ่านดินแดนของตน

ในการจัดกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขง แต่ละฝ่ายต่างมีความต้องการที่ถูกกำหนดด้วยผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน (divergence of national preferences/interests) กล่าวคือ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ต้องการให้กลับไปใช้กฎกติกาในยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งทุกโครงการใช้น้ำ ไม่ว่าจะการสร้างเขื่อนหรือการผันน้ำ ต้องผ่านการทบทวนและให้ความเห็นชอบจากชาติสมาชิกก่อนทำโครงการ ในขณะที่ไทยต้องการให้กลับไปใช้กฎกติกาของยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว ซึ่งไม่มีการทบทวนโครงการ ไทยต้องการกติกาที่มีความยืดหยุ่น เพราะเกรงว่าชาติสมาชิกอื่นๆจะขัดขวางโครงการใช้น้ำในลุ่มน้ำ โขง-ชี-มูล และโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ แม้อโขง-เจ้าพระยา



ของไทย (Browder และ Ortolano, 2000: 521) ทั้งนี้ ในกรณีโครงการของไทยที่รัฐริมนิ่งอื่นๆเห็น ว่าอาจก่ออันตรายแก่ตนนั้น ไทยต้องการเพียงการแจ้ง และการหารือล่วงหน้ากับชาติภาคีอื่นๆเท่านั้น

ตามกฎกติกาของปฏิญญาร่วมแม่น้ำโขง ค.ศ.1975 ซึ่งมีผลใช้บังคับในยุคของ คณะกรรมการแม่น้ำโขงนั้น หากรัฐภาคีหนึ่งใดต้องการทำโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสาย ประธาน หรือลำน้ำหลัก หรือต้องการผันน้ำจากแม่น้ำโขงข้ามไปยังลุ่มน้ำอื่น จะต้องได้รับความ เห็นชอบอย่างเป็นทางการจากคณะกรรมการแม่น้ำโขงก่อนดำเนินโครงการ ซึ่งเท่ากับว่า รัฐริมนิ่ง อื่นๆมีสิทธิที่จะยับยั้งโครงการที่รัฐหนึ่งใดเสนอได้ อันนับเป็นบทบัญญัติที่มีความชัดเจนในระดับสูง

ภายหลังการเจรจาอย่างยากลำบาก ในที่สุด ชาติสมาชิกตกลงกันออกแบบกฎกติกา ภายใต้หลักการการใช้กันอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมในลักษณะที่มีความยืดหยุ่น (Radosevich, 1995: 16) กล่าวคือ ความตกลงในข้อ 5 จำแนกสถานการณ์ของการใช้น้ำเป็น 3 ประการ คือ (1) แหล่งน้ำ : แม่น้ำสายประธาน หรือลำน้ำสาขา (2) ฤดูกาล : ฤดูน้ำมาก หรือฤดูแล้ง (3) ลักษณะการ ใช้น้ำ : ใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ หรือผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ ขณะเดียวกัน ได้กำหนดพันธะที่รัฐภาคีจะต้องปฏิบัติ ตามแต่สถานการณ์การใช้น้ำข้างต้น โดยแบ่งเป็น (1) การแจ้ง (2) การหารือล่วงหน้า (3) การจัดทำ ข้อตกลงเฉพาะ

พันธะของรัฐริมนิ่งแม่น้ำโขง ที่ถูกออกแบบอย่างยืดหยุ่น มีสาระสำคัญ

ดังตารางที่ 11

ตารางที่ 11 สาระสำคัญ ความตกลงแม่น้ำโขง ข้อ 5\*

สายประธาน	ลักษณะการใช้	แจ้ง	หารือล่วงหน้า	ข้อตกลงเฉพาะ
ฤดูแล้ง	ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ			xxx
	ใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ		xxx	
ฤดูน้ำมาก	ผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ		xxx	
	ใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ	xxx		
ลำน้ำสาขา	ไม่ระบุ	xxx		

\*ดัดแปลงจาก Radosevich และ Olson, 1999: 14

เมื่อพิจารณาพันธะที่รัฐภาคีจะต้องทำในกรณีการใช้น้ำในสถานการณ์ต่างๆข้างต้น จะเห็นได้ว่า พันธะมีความยืดหยุ่นกว่าในยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขง โดยมีเพียง การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำในฤดูแล้ง เท่านั้น ที่รัฐที่ต้องการใช้น้ำจะต้องทำข้อตกลงกับชาติสมาชิกอื่นๆเป็นรายโครงการ

นอกจากเป็นกติกาที่มีลักษณะยืดหยุ่นแล้ว ความตกลงในข้อ 5 ยังมีการกำหนด พันธะที่มีลักษณะคลุมเครือ (ambiguity) ด้วย กล่าวคือ ความตกลงบัญญัติให้รัฐบอกกล่าวหรือแจ้ง ข้อเสนอการใช้น้ำ (proposed uses) ให้คณะกรรมการร่วมในคณะกรรมการแม่น้ำโขงทราบในทุกกรณี และต้องตามด้วยการหารือล่วงหน้าใน 3 กรณี คือ การผันน้ำจากสายประธานข้ามลุ่มน้ำในฤดูฝน, การใช้น้ำจากสายประธานภายในลุ่มน้ำในฤดูแล้ง และการผันน้ำจากสายประธานข้ามลุ่มน้ำในฤดูแล้ง (กรณีหลังนี้ต้องมีการทำข้อตกลงเฉพาะด้วย) แต่กติกาข้อนี้ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า หากเป็นการผันน้ำจากลำน้ำสาขา ซึ่งจะทำให้ปริมาณการไหลในสายประธานลดลงกว่าระดับต่ำสุดที่ยอมรับได้ หลังจากการแจ้งแล้ว ยังจะต้องหารือล่วงหน้าด้วยหรือไม่

ความคลุมเครือประการที่สอง คือ กติกาการใช้น้ำจากลำน้ำสาขา และทะเลสาบเขมร กติกาข้อ 5 นี้ ถือเสมือนว่า บรรดาลำน้ำสาขาในลุ่มแม่น้ำโขงนั้น ล้วนไหลผ่านแค่ภายในเขตแดนของประเทศเดียว กรณีของไทยเป็นเช่นนั้นจริง เช่น ลำน้ำมูล, ลำน้ำชี, ลำน้ำกก, ลำน้ำอิง แต่ในลุ่มแม่น้ำโขงยังมีลำน้ำอื่นๆที่ไหลข้ามดินแดนของ 2 ประเทศ ตามหลักภูมิศาสตร์จึงควรถือเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ (ลำน้ำเซกอง : ลาวกับกัมพูชา ; ลำน้ำเซซาน : เวียดนามกับกัมพูชา ; ลำน้ำสเรปก : เวียดนามกับกัมพูชา) แต่ทว่าไทยยืนกรานให้กำหนดลำน้ำสาขาเป็นเอกสิทธิ์ของประเทศที่ลำน้ำนั้นไหลผ่าน และกรณีทะเลสาบเขมร ซึ่งในทางนิเวศวิทยาแล้วควรจัดเป็นส่วนหนึ่งของแม่น้ำโขงสายประธาน ก็ถูกจัดเป็นลำน้ำสาขาด้วย

ความคลุมเครือประการที่สาม คือ ความสัมพันธ์ระหว่างหลักการ การไม่ก่ออันตรายกับหลักการ การใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม กล่าวคือ ความตกลงในข้อ 7 (การป้องกันและการหยุดยั้งผลกระทบที่เป็นอันตราย) ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า เมื่อใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมแล้ว รัฐผู้ใช้น้ำจะสามารถก่ออันตรายแก่รัฐอื่นได้หรือไม่ ซึ่งกฎหมายน้ำระหว่างประเทศอนุญาตให้ทำเช่นนั้นได้ โดยอาจมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหากมีความเหมาะสม (McCaffrey, 1995: 400)

ทั้งนี้ Browder (1998: 219-223) ผู้ศึกษาการเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง พบว่า ผู้เจรจาไม่ได้หยิบยกประเด็นนี้ขึ้นพิจารณา ไม่ปรากฏเอกสารที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักการที่สำคัญทั้งสองนี้ เขาสันนิษฐานว่า เหตุที่ไม่มีการระบุอย่างชัดเจนดังกล่าว เป็นเพราะประเทศปลายน้ำ คือ กัมพูชา, เวียดนาม และอาจรวมถึงลาว อาจคัดค้านกฎกติกาเช่นนี้ นอกจากนี้

ระหว่างการเจรจาจัดทำความตกลง ทุกประเทศต่างตระหนักว่า ในอนาคต โครงการเขื่อนของจีนทางเหนืออาจช่วยเพิ่มปริมาณการไหลในแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้งได้ ซึ่งจะทำให้มีน้ำมากพอที่จะไม่เกิดปัญหาว่า การใช้น้ำของประเทศหนึ่งได้ก่ออันตรายแก่ประเทศอื่น

เมื่อพิจารณาการจัดกรอบการอภิบาลของความร่วมมือในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสรรน้ำในมิติของความชัดเจน จะเห็นได้ว่า ความตกลงในข้อ 5 ว่าด้วยการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม กำหนดพันธะของรัฐภาคีตามแต่ลักษณะของการใช้น้ำ โดยยกเลิกพันธะเดิมที่กำหนดให้รัฐที่ต้องการใช้น้ำต้องขอความเห็นชอบจากรัฐริมฝั่งอื่นๆก่อนทำโครงการในทุกกรณี นั้นหมายความว่าพันธะตามความตกลงแม่น้ำโขงถูกออกแบบใหม่ให้มีความยืดหยุ่น

เหตุที่กฏกติกาในข้อ 5 มีความยืดหยุ่น เพราะไทยต้องการใช้สิทธิโดยสมบูรณ์ในการใช้น้ำภายในเขตแดนของประเทศ นั่นคือ ไทยต้องการหลีกเลี่ยงต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย (sovereignty cost) ในกรณีการทำโครงการผันน้ำภายในลุ่มน้ำ (โขง-ชี-มูล) โดยจำกัดสิทธิของรัฐภาคีอื่นๆ ที่จะทบทวนหรือยับยั้งโครงการของไทย

ประเทศอื่นตกลงที่จะประนีประนอมหลังจากได้รับหลักประกันตามความตกลงข้อ 6 ในเรื่องการรักษาปริมาณการไหลของน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน กล่าวคือ ความตกลงข้อ 6 ประกันว่า ในฤดูแล้ง เวียดนามจะมีน้ำตามธรรมชาติในปริมาณที่เพียงพอแก่การปลูกข้าวและการผลักดันน้ำเค็มในบริเวณดินดอนปากแม่น้ำโขง, ลาวกับกัมพูชาจะยังคงใช้การคมนาคมขนส่งโดยการเดินเรือในฤดูแล้งได้ ขณะที่กัมพูชาก็จะยังคงมีน้ำย้อนกลับเข้าสู่ทะเลสาบเขมร อันเป็นแหล่งประมงสำคัญของประเทศ (Browder, 1998: 171)

นอกจากนี้ การคำนึงถึงต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย และความต้องการที่แตกต่างกันของชาติสมาชิก ยังส่งผลให้ความตกลงแม่น้ำโขงในข้อ 5 ถูกออกแบบให้มีความคลุมเครือ (low precision/ambiguity) ในแง่ของ “เจตนา” ของกติกาในเรื่องการแจ้งด้วย กล่าวคือ บทบัญญัติไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า สำหรับโครงการผันน้ำจากลำน้ำสาขา หากการใช้น้ำทำให้ปริมาณการไหลในแม่น้ำโขงสายประธานลดลงกว่าระดับต่ำสุดที่ยอมรับได้ ภายหลังจากแจ้งแล้ว รัฐที่เสนอโครงการ เช่นไทย ยังจะต้องเข้าสู่กระบวนการหารือล่วงหน้า และการทำข้อตกลงเฉพาะ ด้วยหรือไม่

ระหว่างการเจรจาในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1993 ผู้แทนของไทยเสนอว่า “ไม่จำเป็นต้องมีการหารือ” หลังจากได้แจ้งโครงการใช้น้ำให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงรับทราบแล้ว ซึ่งมีนัยว่า รัฐหนึ่งโดยอ้อมมีเอกสิทธิ์ (unilateral right) ที่จะใช้น้ำในลำน้ำสาขาภายในดินแดนของตนได้ในตอนแรก อีกสามประเทศคัดค้านการให้คำจำกัดความของคำว่า "การแจ้ง" เช่นนี้ แต่เนื่องจากไทย

กับอีกสามประเทศมีความต้องการแตกต่างกัน บรรดาผู้เจรจาจึงเลือกที่จะไม่ระบุเจตนาของการแจ้งไว้ในความตกลง (Browder, 1998: 219-220)

นอกจากความคลุมเครือเกี่ยวกับพันธะที่รัฐจะต้องกระทำในการเสนอขอใช้น้ำแล้ว ความตกลงในข้อ 5 ยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องหลักเกณฑ์ในการกำหนดนิยามของ “ลำน้ำสาขา” ด้วย หากพิจารณาด้วยเหตุผลด้านการจัดการ ลำน้ำสาขาหลายสายในกลุ่มแม่น้ำโขงนั้นมีลักษณะไหลข้ามพรมแดน จึงควรถือเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศ ที่ต้องมีการจัดการร่วมกัน แต่ความตกลงกลับจัดให้ลำน้ำสาขา และทะเลสาบเขมร เป็นลำน้ำสาขา ซึ่งประเทศที่ลำน้ำนั้นไหลผ่านมีสิทธิ์ที่จะจัดการทรัพยากรน้ำในเขตแดนของตนได้ โดยมีพันธะเพียงการแจ้งให้คณะ กรรมการแม่น้ำโขงทราบเท่านั้น ประเทศอื่นไม่มีสิทธิ์ที่จะทบทวนหรือยับยั้งโครงการ

นั่นเป็นเพราะไทยกับกัมพูชาต้องการรักษาอำนาจอธิปไตยในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำภายในดินแดนของตน ขณะที่ไทยไม่ยอมประนีประนอมในประเด็นนี้ กัมพูชาก็มีท่าทีอย่างเดียวกัน ในการเจรจาในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1993 ผู้เจรจาของกัมพูชายืนยันขอให้จัดทะเลสาบเขมรเป็นลำน้ำสาขาในความตกลงข้อ 5 ทั้ๆที่ปริมาณน้ำส่วนใหญ่ในทะเลสาบเขมรนั้นมาจากน้ำที่ไหลย้อนมาจากแม่น้ำโขงในฤดูน้ำมาก โดยทะเลสาบเขมรจะกักเก็บน้ำราว 10-15% ของปริมาณน้ำของแม่น้ำโขงในแต่ละปีในฤดูน้ำมาก จากนั้นจึงค่อยไหลกลับลงไปสู่มแม่น้ำโขงในช่วงฤดูแล้ง ซึ่งนับเป็นปริมาณน้ำส่วนสำคัญที่หล่อเลี้ยงดินดอนปากแม่น้ำโขงในเวียดนาม

ผู้เจรจาของไทยกับลาวไม่ขัดข้องที่จะให้จัดทะเลสาบเขมรเป็นลำน้ำสาขา เพราะทะเลสาบเขมรอยู่ทางท้ายน้ำของประเทศไทยกับลาว จึงไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศทั้งสอง ในขณะที่ปริมาณน้ำจากทะเลสาบเขมรในช่วงฤดูแล้งมีความสำคัญต่อดินดอนปากแม่น้ำโขงในเวียดนามอย่างมาก แม้กระนั้น ผู้เจรจาของเวียดนามยอมตามคำขอของกัมพูชา เพราะต้องการให้การเจรจาสามารถเดินหน้าต่อไป ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่อาวุโสของเวียดนามผู้หนึ่งอธิบายว่า เหตุที่เวียดนามยอมรับข้อเสนอของกัมพูชาเพราะตระหนักว่า ผู้เจรจาของกัมพูชาจะรู้สึกว่ามีฝ่ายตน “ถูกมัดมือมัดเท้า” ('handicapped') หากทะเลสาบเขมรไม่ถูกจัดให้เป็นลำน้ำสาขา (Browder, 1998 : 221-222)

การประนีประนอมเช่นนี้เป็นกลยุทธ์ที่รัฐมักเลือกใช้เมื่อเกิดปัญหาติดขัดในการเจรจา และเล็งเห็นว่าข้อติดขัดนั้นอาจล่อการทำให้ข้อตกลงในภาพรวม ('package deal') ได้ ดังนั้น แทนที่จะทำให้การจัดการข้อตกลงโดยรวมต้องหยุดชะงัก รัฐต่างๆก็จะบรรจุบทบัญญัติที่ขาดความชัดเจน (imprecise provisions) เข้าไปเพื่อจัดการกับประเด็นที่ตกลงกันลำบาก ทำให้สามารถเดินหน้าเจรจาต่อรองข้อตกลงในส่วนที่เหลือได้ (Abbot และ Snidal, 2000: 445)

จึงกล่าวได้ว่า การประนีประนอมในสถานการณ์ที่รัฐเหนือน้ำกับรัฐปลายน้ำมีผลประโยชน์ ความต้องการ และข้อวิตกกังวลแตกต่างกันดังกล่าว เป็นเหตุให้รัฐภาคีเลือกที่จะกำหนดพันธะที่มีความชัดเจนในระดับปานกลาง ทั้งในประเด็นการไม่ก่อให้เกิดอันตราย และการจัดสรรน้ำ

### 5.1.3 การมอบอำนาจ

ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 ไม่มีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามให้เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท หรือตีความกฎกติกา ทั้งนี้ ความตกลงในข้อ 34 (การแก้ไขปัญหาโดยคณะกรรมการแม่น้ำโขง) กำหนดให้ชาติสมาชิกพยายามแก้ไขข้อพิพาทกันเองภายในกลไกของคณะกรรมการมาก่อน โดยระบุว่า “เมื่อเกิดข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทขึ้น ระหว่างภาคีความตกลงนี้ สองประเทศหรือมากกว่า เกี่ยวกับเรื่องใดๆภายใต้ความตกลงนี้ และ/หรือการกระทำโดยหน่วยงานภาคปฏิบัติ โดยผ่านองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่เกี่ยวกับการตีความความตกลง และสิทธิทางกฎหมายของรัฐภาคี คณะกรรมการแม่น้ำโขงจะดำเนินการความพยายามทั้งปวงที่จะแก้ไขปัญหาในขั้นต้น...”

หากไม่สามารถแก้ไขข้อพิพาทในระดับของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ก็ให้ส่งข้อพิพาทนั้นให้รัฐบาลของชาติสมาชิกเจรจากันโดยผ่านช่องทางการทูต แต่ถ้ายังไม่สามารถตกลงกันได้ อีก ชาติสมาชิกก็อาจยินยอมร่วมกัน ขอให้ฝ่ายที่สามช่วยไกล่เกลี่ย แล้วดำเนินการแก้ไขข้อพิพาทตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ความตกลงในข้อ 35 (การแก้ไขปัญหาโดยรัฐบาล) ระบุว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทในเวลาอันควร จะต้องนำเสนอประเด็นปัญหานั้นต่อรัฐบาลให้รับทราบ เพื่อหาข้อยุติโดยการเจรจาผ่านวิถีทางการทูตภายในเวลาอันควร และอาจแจ้งมติของตนต่อคณะมนตรี เพื่อดำเนินการต่อไปตามที่จำเป็น เพื่อการดำเนินการตามมตินั้น หากรัฐบาลทั้งปวงเห็นว่าจำเป็น หรือเป็นประโยชน์ที่จะอำนวยความสะดวกแก่การแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐบาลโดยความตกลงร่วมกัน อาจจะร้องขอความช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยผ่านองค์กรหรือฝ่ายที่เป็นที่ตกลงร่วมกัน ให้ดำเนินการต่อไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ”

จึงกล่าวได้ว่า เหตุที่รัฐริมฝั่งเลือกกำหนดกฎกติกาเกี่ยวกับการมอบอำนาจ โดยยอมรับบทบาทของฝ่ายที่สามเพียงแค่นี้ในระดับของการไกล่เกลี่ยนั้น เป็นเพราะทุกประเทศเห็นพ้องกันที่จะสงวนอำนาจอธิปไตยของตนในการแก้ไขปัญหาและการระงับข้อพิพาท ดังนั้น ความตกลงแม่น้ำโขงจึงมีการมอบอำนาจในระดับปานกลาง

## 5.2 ปัจจัยของการจัดการรอบการอภิบาลในรูป Soft Law

เห็นได้ว่า ประเทศเหนือน้ำกับประเทศปลายน้ำมีความต้องการที่แตกต่างกันในการประสานนโยบายความร่วมมือภายใต้กรอบกติกาแม่น้ำโขง ประเทศเหนือน้ำอย่างไทยต้องการดึงน้ำจากลุ่มแม่น้ำโขงมาใช้แก้ปัญหาขาดแคลนน้ำภายในประเทศ ด้วยโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ แม้อิง-เจ้าพระยา และพัฒนาพื้นที่ของตนในลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้วยโครงการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ โขง-ชี-มูล ขณะที่ประเทศปลายน้ำอย่างเวียดนามกับกัมพูชาต้องการปกป้องผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำของตนมิให้ได้รับผลกระทบจากการใช้น้ำของประเทศเหนือน้ำ<sup>107</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประเทศเหนือน้ำมีข้อวิตกในเรื่องความมีอิสระในการใช้น้ำภายในเขตแดนของตน ขณะที่ประเทศปลายน้ำมีข้อวิตกในเรื่องผลกระทบต่อภายนอก

ความต้องการดังกล่าวทำให้แต่ละฝ่ายมีจุดยืนในการจัดกรอบการอภิบาลแตกต่างกัน ฝ่ายแรกต้องการสถาบันที่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์น้ำอย่างยืดหยุ่น ฝ่ายหลังต้องการสถาบันที่มีการควบคุมดังกล่าวอย่างเข้มงวด

ความต้องการที่ต่างกันนี้ เกิดจากตัวแปร 4 ประการ คือ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์, ผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำ, ต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย, และความไม่แน่นอนอันเกิดจากการขาดข้อมูลที่จำเป็นแก่การสร้างกฎกติกาการใช้น้ำ ดังนั้น เพื่อตอบสนองความต้องการเหล่านี้ บรรดารัฐริมฝั่งจึงจำเป็นต้องผ่อนปรนจุดยืนของแต่ละฝ่าย การประนีประนอมกันส่งผลให้รัฐริมฝั่งเลือกที่จะจัดกรอบการอภิบาลภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 ให้อยู่ในรูปของ Soft Law กล่าวคือ เป็นตราสารระหว่างประเทศที่มีรูปแบบเป็นสนธิสัญญา มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐภาคี หากแต่เนื้อหาของบทบัญญัติมีการกำหนดสิทธิและพันธะต่างๆของรัฐภาคีอย่างคลุมเครือ ขาดความชัดเจน และมีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามในการบังคับใช้กฎ ติความ หรือชี้ขาดข้อพิพาทอย่างจำกัด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>107</sup> แม้ว่าประเทศลาวไม่ใช่รัฐปลายน้ำในทางภูมิศาสตร์ แต่เนื่องจากมี “ความสัมพันธ์พิเศษ” กับเวียดนาม ซึ่งสืบเนื่องจากยุคสงครามเย็นในภูมิภาคอินโดจีน ในฐานะที่เวียดนามได้ให้การสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ของลาว จนสามารถยึดอำนาจการปกครองได้ (Johnson, 1992: 86) ลาวจึงกำหนดจุดยืนในการเจรจาใกล้เคียงกับเวียดนาม และมีการหารืออย่างใกล้ชิดกับเวียดนามในการเสนอกฎกติกาของความร่วมมือนี้ (Browder, 1998) ทั้งนี้ ในยุคคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราว (ค.ศ.1978-1992) ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เคยจับมือเป็นพันธมิตรกัน จัดตั้ง “คณะกรรมการแม่น้ำโขงอินโดจีน” (Indochina Mekong Committee) เป็นองค์กรคู่ขนานด้วย เนื่องจากในเวลา นั้นรัฐบาลไทยไม่รับรองรัฐบาลกัมพูชา แต่กลไกนี้ไม่สามารถทำงานได้เพราะไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริจาค และไทยไม่ได้เข้าร่วม (Browder, 1998: 126)

### 5.2.1 ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของรัฐริมฝั่งภายในลุ่มน้ำ

ความต้องการที่แตกต่างกันโดยพื้นฐานระหว่างประเทศเหนือน้ำกับประเทศปลายน้ำ เกิดจากสิ่งที่ Backer (2007) เรียกว่า "upstream/downstream relationship" กล่าวคือ รัฐปลายน้ำต้องการควบคุมพฤติกรรมของรัฐเหนือน้ำ และทำให้พฤติกรรมการใช้น้ำของรัฐเหนือน้ำเป็นสิ่งที่คาดหมายได้ ว่า การใช้น้ำของรัฐเหนือน้ำจะไม่กระทบต่อปริมาณการไหลของน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน และจะไม่ก่ออันตรายแก่ตน รัฐปลายน้ำจึงคาดหวังที่จะเห็นกฎกติกาที่ประกันว่า ตนจะได้รับการจัดสรรน้ำอย่างเป็นธรรม ดังที่รองนายกรัฐมนตรีของกัมพูชา Kong Somol กล่าวว่า ประเทศไทยควรหารือกับประเทศปลายน้ำก่อนเริ่มทำโครงการขนาดใหญ่บนแม่น้ำโขง "ถ้าประเทศไทยผันน้ำ ประชาชนทางปลายน้ำจะไม่สามารถปลูกข้าวได้ ปลาจะไม่มีที่วางไข่ในทะเลสาบเขมร" (Hiebert, 1991)

ทว่ารัฐเหนือน้ำมองว่า กฎกติกาการใช้น้ำที่เข้มงวดจะคุกคามอำนาจอธิปไตยในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในเขตดินแดนของตน ดังที่นายวิเชียร วัฒนคุณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน กล่าวหลังจากไทยยกเลิกกำหนดการประชุมคณะกรรมการแม่น้ำโขง เพื่อรับกัมพูชากลับเข้าเป็นสมาชิก ที่จังหวัดเชียงราย ในช่วงเดือนกลางเดือนกุมภาพันธ์ 1992 เนื่องจากประเทศภาคีไม่สามารถตกลงกฎกติกาของความร่วมมือกันได้ ว่า "ถ้าเรากลับไปใช้กฎกติกาเดิม (ธรรมนูญปี 1957 และปฏิญญาร่วมปี 1975-ผู้ศึกษา) ประเทศไทยจะไม่สามารถใช้น้ำแม้แต่หยดเดียวจากแม่น้ำโขงในการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภูมิภาคนี้ถือเป็นผลประโยชน์อันสำคัญยิ่งยวด ('vital interest') ของเรา" และว่า กฎกติกาเดิมนั้น ละเมิดอธิปไตยของไทย ไทยยอมรับข้อวิตกกังวลต่างๆของเวียดนาม "แต่ข้อกังวลเหล่านั้นต้องไม่เป็นการวิตกกังวลเกินกว่าเหตุ หรือล่อลวงอำนาจอธิปไตยของไทย" (Supapohn Kanwerayothin, 1992)

### 5.2.2 ผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำ

เนื่องจากน้ำในแม่น้ำย่อมไหลจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ ประเทศที่ตั้งอยู่ทางเหนือน้ำจึงย่อมมีโอกาสเข้าถึงน้ำได้ก่อนประเทศที่อยู่ถัดไปทางปลายน้ำ ด้วยสภาพตามธรรมชาติเช่นนี้เองเป็นเหตุให้ประเทศปลายน้ำเกิดความวิตกต่อผลกระทบจากการดึงน้ำไปใช้ของประเทศเหนือน้ำ ดังได้กล่าวแล้วว่า ไทยมีแผนที่จะทำโครงการผันน้ำ ทำให้ลาวมีความกังวลถึงผลกระทบต่อการเดินเรือในแม่น้ำโขง ซึ่งลาวอาศัยเป็นเส้นทางคมนาคมที่สำคัญ, กัมพูชามีความกังวลถึงผล กระทบด้านการทำประมงในแม่น้ำโขงและทะเลสาบเขมร และเวียดนามมีความกังวลถึงปัญหาน้ำเค็มหนุนและการขาดแคลนน้ำ สำหรับการเกษตรในพื้นที่ปากแม่น้ำโขง

ความกังวลเกี่ยวกับผลประโยชน์ในด้านทรัพยากรน้ำในประการต่างๆเหล่านี้ เป็นเหตุให้ประเทศปลายน้ำเรียกร้องต้องการกฎกติกาที่จะประกันว่า ตนจะไม่ถูกลิดรอนโอกาสในการใช้ประโยชน์ เป็นกฎกติกาที่ช่วยป้องกันผลกระทบที่เป็นอันตรายจากการใช้น้ำของประเทศเหนือน้ำ รวมทั้งกำหนดให้ประเทศเหนือน้ำต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากพฤติกรรมกรรมกรใช้น้ำนั้น

ในกระบวนการเจรจาเพื่อจัดกรอบการอภิบาล ความกังวลดังกล่าวนำไปสู่การต่อรองเกี่ยวกับกฎกติกาในความตกลงแม่น้ำโขง ข้อ 7 ว่าด้วยการป้องกันและหยุดยั้งผลกระทบที่เป็นอันตราย และข้อ 8 ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหาย ทั้งนี้ ในกรณีของไทยนั้น การออกแบบให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายในรูปของการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ย่อมไม่ตอบสนองผลประโยชน์ของไทย เนื่องจากไทยเกรงว่า โครงการผันน้ำของไทยอาจถูกภาคีสมาชิกอื่นๆร้องเรียนว่าก่อให้เกิดความเสียหาย ขณะเดียวกัน ไทยก็ต้องการหลีกเลี่ยงการเมืองภายในด้วย เนื่องจากในไทยมีกลุ่มต่อต้านการทำความตกลงฉบับนี้ทั้งในสภาและภาคประชาสังคม (Rita Patiyasevi 1995) หากระบุเรื่องค่าสินไหมทดแทน อาจทำให้คณะรัฐมนตรีของไทยเผชิญแรงกดดันทางการเมืองในประเทศ เมื่อให้ความเห็นชอบร่างความตกลงนี้ (Browder, 1998: 165)

ไทยจึงเสนอให้กำหนดการคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐริมฝั่งด้วยถ้อยคำอย่างกว้างๆว่า ในกรณีที่ผลกระทบที่เป็นอันตรายก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงแก่รัฐใดรัฐหนึ่ง รัฐที่ก่อความเสียหายจะรับผิดชอบโดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยการเจรจาได้ชี้ให้รัฐริมฝั่งอื่นๆเห็นว่า กฎหมายระหว่างประเทศมีบทบัญญัติเรื่องการจ่ายค่าสินไหมทดแทนอยู่แล้ว การยอมรับข้อเสนอของไทยจะไม่เป็นเหตุให้สูญเสียประโยชน์อันพึงได้รับเป็นการทดแทนเมื่อเกิดความเสียหาย รัฐอื่นๆจึงตกลงยอมรับข้อเสนอของไทย (Radosevich, 1995: 18-19)

### 5.2.3 ต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย

ในการจัดกรอบการอภิบาล รัฐต่างๆมักคำนึงถึงต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย (sovereignty costs) ดังที่ Abbot และ Snidal (2000) เสนอแนวคิดว่า สิ่งที่รัฐทั้งหลายพยายามหลีกเลี่ยงคือ การสูญเสียอำนาจอัตตสันใจของรัฐในประเด็นใดประเด็นหนึ่งให้แก่อำนาจภายนอก และบรรดารัฐต่างๆก็ไม่ต้องการให้ความตกลงระหว่างประเทศมีบทบัญญัติที่เปิดให้รัฐอื่นล่วงล้ำต่อความเป็นรัฐภายในเขตดินแดนของตน ด้วยเหตุตั้งนั้น รัฐจึงต้องการลดต้นทุนนี้ ด้วยการออกแบบข้อตกลงที่มีกฎกติกาที่ไม่ชัดเจน หรือไม่มีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามให้เข้ามาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศ



ข้อพิจารณาในเรื่องต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตยนี้ มีส่วนกำหนดความต้องการของรัฐริมฝั่งในการจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ดังที่ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า ในการสร้างกฎกติกาเกี่ยวกับพันธะในการร่วมมือของชาติสมาชิกนั้น ไทยแสดงความต้องการที่จะถือสิทธิ์โดยสมบูรณ์ในการใช้น้ำของกลุ่มแม่น้ำโขงในส่วนที่ไหลในเขตดินแดนของตนภายใต้โครงการใช้น้ำในกลุ่มน้ำ โขง-ชี-มูล และโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ แม่น้ำโขง-เจ้าพระยา (กก-อิง-น่าน) ขณะเดียวกัน กัมพูชาก็ต้องการครองสิทธิ์โดยเอกเทศที่จะใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในทะเลสาบเขมร ความต้องการลดต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตยในประเด็นนี้ เป็นเหตุให้ไทยต้องการกฎกติกาที่จำกัดขอบเขตของสิทธิ์ของรัฐภาคีที่จะทบทวนหรือยับยั้งโครงการของไทย โดยไทยแสดงจุดยืนที่จะยอมรับพันธะในการร่วมมือเฉพาะการแจ้งและการหารือล่วงหน้าก่อนทำโครงการตามข้อเสนอขอใช้น้ำเท่านั้น<sup>108</sup>

ความต้องการดังกล่าวเป็นฐานที่มาของการต่อรองอย่างเข้มข้นในการออกแบบความตกลงในข้อ 5 ว่าด้วยการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ซึ่งจำแนกพันธะในการร่วมมือเป็นการแจ้ง, การปรึกษาหารือล่วงหน้าซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลง, และการจัดทำข้อตกลงเฉพาะ ตามตัวแปรลักษณะการใช้, ฤดูกาล, และแหล่งน้ำ ผลการต่อรองปรากฏผลลัพธ์เป็นกฎกติกาการใช้น้ำที่มีความยืดหยุ่น

นอกจากนี้ เพราะเหตุที่ไทยต้องการความเป็นอิสระในการจัดการทรัพยากรน้ำภายในประเทศ ความต้องการนี้จึงเป็นเหตุให้ไทยไม่ต้องการให้ฝ่ายที่สามเข้ามามีอำนาจชี้ขาดในกรณีเกิดข้อพิพาทด้วย ความต้องการในประเด็นนี้เป็นฐานที่มาของการต่อรองกันเมื่อมีการเจรจาจัดทำความตกลงในข้อ 34 ว่าด้วยการแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อพิพาท และข้อ 35 ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาโดยรัฐบาล โดยไทยต้องการให้แก้ไขข้อขัดแย้งด้วยการเจรจาทางการทูตเป็นหลัก ซึ่งประเทศอื่นๆยอมรับจุดยืนของไทย

## 5.2.4 ความไม่แน่นอน

การขาดข้อมูล หรือการมีข้อมูลไม่เพียงพอ (information imperfections) เป็นเหตุผลหลักประการหนึ่งที่ทำให้รัฐต่างๆต้องการสร้างกรอบกติกาความร่วมมือระหว่างประเทศ (Keohane, 1982) เพื่อให้รัฐสมาชิกทั้งหลายแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน อันจะทำให้ทุกฝ่ายได้รับผลได้ (gains) ตามที่ตนคาดหวัง อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ในการประสานนโยบายความร่วมมือภายใต้กรอบกติกาหนึ่งๆนั้น รัฐอาจเผชิญกับความไม่แน่นอน (uncertainties) นั่นคือ สภาพการณ์ที่รัฐไม่แน่ใจว่า ผลได้จากการทำข้อตกลงจะมีมากน้อยแค่ไหน และผลได้นั้นจะมีการกระจายตัวไปตกแก่ฝ่ายต่างๆที่ร่วมมือกันในลักษณะใด (Abbott และ Snidal, 2000) หรืออาจเผชิญกับสภาพการณ์ที่รัฐไม่มีข้อมูลอย่าง

<sup>108</sup> ในท้ายที่สุดของกระบวนการเจรจาต่อรอง ไทยได้ยอมรับพันธะเรื่องการทำข้อตกลงเฉพาะเป็นรายโครงการด้วย

สมบูรณ์เกี่ยวกับสถานการณ์ทางภววิสัย (uncertainty about the state of the world) อันหมายถึงการขาดความรู้เกี่ยวกับผลที่จะตามมาจากการกระทำของตนเอง หรือของรัฐอื่น หรือของสถาบันระหว่างประเทศ (Koremenos, Lipson, และ Snidal, 2001)

ความไม่แน่นอนที่ว่านี้ส่งผลต่อความต้องการของรัฐริมฝั่งแม่น้ำโขงตอนล่างในการสร้างกฎกติกาของการจัดสรรน้ำ ผ่านความตกลงในข้อ 6 อันว่าด้วยการรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขงสายประธาน, และหมวดว่าด้วยการแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อพิพาท ในข้อ 34 (การแก้ไขปัญหโดยคณะกรรมการแม่น้ำโขง) และข้อ 35 (การแก้ไขปัญหาโดยรัฐบาล)

ความตกลงในข้อ 6 ถือเป็นกติกาที่จะกำหนดสิทธิในการใช้น้ำ กติกาข้อนี้มีไว้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศปลายน้ำไม่ให้เกิดผลกระทบจากการใช้น้ำของประเทศเหนือน้ำ ดังนั้น รัฐริมฝั่งจึงมีสิทธิดึงน้ำในแม่น้ำสายประธานไปใช้ได้เพียงในปริมาณที่ไม่กระทบต่อปริมาณการไหลต่ำสุดที่ยอมรับได้ในฤดูแล้งเท่านั้น เพื่อที่ว่าในฤดูแล้งซึ่งเป็นช่วงเวลาที่น้ำไหลน้อยที่สุดในรอบปี ประเทศปลายน้ำจะยังคงมีน้ำให้ใช้ได้ตามความจำเป็นของตน ปัญหาจึงมีอยู่ว่า ควรกำหนด "ปริมาณการไหลต่ำสุดของน้ำตามธรรมชาติรายเดือนอันเป็นที่ยอมรับได้ในแต่ละเดือนช่วงฤดูแล้ง" (the acceptable minimum monthly natural flow during each month of the dry season) ไว้ที่จุดไหน

ไทยซึ่งเป็นประเทศเหนือน้ำกับเวียดนามซึ่งเป็นประเทศปลายน้ำ มีความต้องการแตกต่างกันในประเด็นนี้ ไทยต้องการให้กำหนดสูตรการคำนวณปริมาณการไหลต่ำสุดที่ยอมรับได้ในลักษณะที่จะให้ผลลัพธ์ที่เปิดทางให้ตนได้ใช้น้ำในปริมาณ "มาก" ขณะที่เวียดนามต้องการให้ใช้สูตรที่จะลดทอนโอกาสใช้น้ำของไทยให้อยู่ในปริมาณ "น้อย"

ด้วยเหตุเพราะในขณะที่มีการเจรจาจัดทำความตกลงฉบับนี้นั้น เป็นช่วงเวลาที่ไม่มี การเก็บข้อมูลปริมาณการไหลของน้ำในแม่น้ำสายประธานเป็นเวลานับทศวรรษ อันเนื่องจากความขัดแย้งในกัมพูชา ทำให้ประเทศสมาชิกขาดข้อมูลที่จำเป็นที่จะใช้ระบุตัวเลขปริมาณการไหลต่ำสุดที่ยอมรับได้ จึงเกิดความไม่แน่นอนว่า กฎกติกาที่จะตกลงกันกำหนดขึ้นนั้นจะเอื้อประโยชน์แก่แต่ละฝ่ายมากน้อยอย่างไร ดังนั้น กฎกติกาในข้อ 6 จึงถูกออกแบบไว้ในลักษณะที่ขาดความชัดเจน โดยระบุเพียงว่า ปริมาณการไหลที่ยอมรับได้จะเป็นเท่าไรนั้น คณะกรรมการร่วมจะเป็นผู้กำหนดในรูปของแนวทางปฏิบัติ (guidelines)

นอกจากนี้ ความไม่แน่นอนยังส่งผลต่อความต้องการของรัฐภาคีในความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับการมอบอำนาจด้วย ดังที่ Abbot และ Snidal (2000 : 441-442) เสนอแนวคิดไว้ว่า เมื่อต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน เพราะเหตุที่ประเด็นระหว่างประเทศหนึ่งๆมัก

เป็นเรื่องใหม่และมีความสลับซับซ้อน รัฐยังไม่มี ความเข้าใจต่อปัญหานั้นๆดีพอ จึงไม่อาจคาดการณ์ได้ อย่างครบถ้วนรอบด้านถึงผลที่จะตามมาจากการจัดทำข้อตกลงทางกฎหมาย ทางเลือกอย่างหนึ่งในการรับมือกับปัญหานี้ คือ การมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สาม เช่น ศาล เป็นผู้ตีความหรือวินิจฉัยชี้ขาด ทว่า ทางเลือกนี้ก็มีต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตยสูง บรรดารัฐต่างๆจึงหันไปหาทางเลือกอื่นในการรับมือกับความไม่แน่นอน นั่นคือ สร้างกฎกติกาที่เป็น Soft Law หรือ 'soft legalization' แทนที่จะใช้ Hard Law กล่าวคือ แทนที่จะมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามให้เป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาท รัฐจะสร้างข้อตกลงที่มีการมอบอำนาจอย่างจำกัด กำหนดให้หน่วยงานด้านการบริหารหรือองค์การทางการเมือง ซึ่งรัฐยังคงมีอำนาจควบคุมอย่างสำคัญ เป็นผู้แก้ไขข้อขัดแย้ง โดยใช้เวทีเหล่านี้ในการต่อรองทางการเมือง กลยุทธ์ในการจัดการรอบการอภิบาลเช่นนี้ทำให้เกิดความยืดหยุ่น รัฐสามารถเจรจาตกลงกันได้โดยอาศัยแนวทางเชิงบรรทัดฐาน (normative guidelines) แทนที่จะถูกจำกัดด้วยกฎกติกาที่มีความชัดเจน

ในการจัดการรอบการอภิบาลของความร่วมมือแม่น้ำโขง ชาตินิยมเห็นพ้องกับร่างข้อตกลง ซึ่งระบุถึงการแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อพิพาทว่า เมื่อเกิดข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทขึ้นระหว่างภาคีความตกลงนี้ ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงที่จะแก้ปัญหา (ข้อ 34) หากคณะกรรมการแม่น้ำโขงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ให้นำเสนอประเด็นปัญหานั้นต่อรัฐบาล เพื่อหาข้อยุติโดยการเจรจาผ่านวิถีทางการทูต และหากรัฐบาลทั้งปวงเห็นพ้องกัน ก็อาจร้องขอความช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยได้ (ข้อ 35)

อย่างไรก็ดี ระหว่างเจรจาจัดทำความตกลงฉบับนี้ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1994 ลาวเสนอต่อผู้ไกล่เกลี่ยในการเจรจา Radosevich ขอให้ระบุนกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทไว้ในข้อ 8 (ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหาย) อย่างชัดเจน โดยขอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ หรืออนุญาโตตุลาการที่มีผลผูกพัน เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท<sup>109</sup> แต่ไทยคัดค้านข้อเสนอของลาว (Browder, 1998: 166) เหตุที่ไทยคัดค้านเพราะในเวลานั้นหน่วยงานด้านทรัพยากรน้ำของไทยกำลังพิจารณาโครงการผันน้ำ โขง-ชี-มูล เมื่อไม่มีฝ่ายที่สามที่มีความเป็นกลางเป็นผู้ชี้ขาดข้อพิพาท ฝ่ายไทยก็จะสามารถเจรจาทอรองกับประเทศอื่นๆได้อย่างเต็มที่ (Browder, 1998: 167)

ความต้องการที่แตกต่างกันนี้ อาจอธิบายได้ว่า เกิดจากการประเมนถึงความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นตามมาจากโครงการใช้น้ำของไทย ฝ่ายที่วิตกว่าโครงการเหล่านี้จะนำมาซึ่งผลกระทบต่อภายนอก ย่อมต้องการให้ใช้ทางเลือกทางกฎหมาย เพื่อกำกับควบคุมพฤติกรรมการใช้

<sup>109</sup> เจ้าหน้าที่ของลาวได้ให้สัมภาษณ์ Browder (1998) เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 1996 ว่า เมื่อช่วงต้นทศวรรษ 1990 พลังป้องกันคลังของฝ่ายไทยได้เป็นเหตุให้เกิดการกัดเซาะพังทลายของตลิ่งของทางฝั่งลาวเป็นอย่างมาก นับเป็นตัวอย่างหนึ่งของความเสียหายที่เกิดขึ้น และควรมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่ทางการไทยไม่ยินดีที่จะหารือเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังนั้น ลาวจึงเห็นว่าเรื่องการแก้ไขข้อพิพาทมีความสำคัญสำหรับลาว

น้ำของประเทศผู้ทำโครงการ ในขณะที่ฝ่ายเจ้าของโครงการต้องการให้ใช้ทางเลือกทางการเมือง อันเนื่องจากข้อวิตกในเรื่องอำนาจอธิปไตย เพื่อเปิดทางให้ตนมีช่องทางที่จะต่อรองได้ ซึ่งเป็นกลยุทธ์ในการรับมือกับความไม่แน่นอนที่มีความยืดหยุ่นกว่าการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สาม

จากการวิเคราะห์ปัจจัยของการจัดกรอบการอภิบาลในรูป Soft Law ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า รัฐริมฝั่งลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างเลือกออกแบบกรอบการอภิบาลและการจัดการลุ่มน้ำในรูป Soft Law เพราะต่างให้น้ำหนักกับการรักษาอธิปไตยในการดำเนินนโยบายการพัฒนา มากกว่าที่จะมุ่งควบคุมป้องกันความไม่แน่นอนของผลกระทบจากภายนอกของการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำ การเลือกจัดกรอบการอภิบาลในรูปแบบดังกล่าวช่วยให้รัฐริมฝั่งบรรลุข้อตกลงความร่วมมือได้

หากว่ารัฐริมฝั่งให้ความสำคัญกับปัจจัยความไม่แน่นอน ก็ย่อมออกแบบกฎกติกาของกรอบความร่วมมือนี้ให้มีแบบลักษณะเป็น Hard Law กล่าวคือ มีมิติของพันธกรณี ความชัดเจน และการมอบอำนาจในระดับสูง เพื่อให้แต่ละรัฐมีสิทธิ์ทบทวนหรือยับยั้งข้อเสนอขอใช้น้ำของรัฐอื่นซึ่งก่อให้เกิดข้อวิตกในเรื่องผลกระทบจากภายนอก ตรงกันข้าม การณ์ปรากฏว่า รัฐริมฝั่งเลือกที่จะจัดวางกรอบการอภิบาลในรูป Soft Law ซึ่งไม่เน้นกลไกการบังคับควบคุมการใช้น้ำของรัฐภาคี อันจะลดทอนอธิปไตยในการดำเนินนโยบายของประเทศสมาชิก หากแต่กำหนดกฎกติกาการจัดสรรน้ำอย่างยืดหยุ่น และไม่เปิดช่องให้อำนาจภายนอกเข้ามาตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท จึงสะท้อนว่า รัฐริมฝั่งให้ความสำคัญกับเรื่องต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย

การให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยดังกล่าวเป็นเรื่องที่พึงเข้าใจได้เมื่อพิจารณาประสบการณ์ของประเทศลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งเคยสูญเสียความมีอิสระในการดำเนินนโยบายของรัฐอื่นโดจีนทั้งสาม และเคยต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้พ้นจากอิทธิพลของมหาอำนาจ ตั้งแต่จีนยุคโบราณ ฝรั่งเศสในยุควิกตอเรีย จนถึงสหรัฐอเมริกาในยุคสงครามเย็น รวมทั้งการแทรกแซงของประเทศเพื่อนบ้านอย่างไทยในบางช่วงตอนของประวัติศาสตร์ ความมีอิสระที่ต้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาอย่างยากลำบากจึงฝังอยู่ในสำนึกของประเทศในแถบนี้

### 5.3 สรุปท้ายบท

รัฐริมฝั่งเลือกที่จะจัดกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงในรูป Soft Law กล่าวคือ เป็นตราสารที่มีรูปแบบเป็นสนธิสัญญา มีผลผูกพันทางกฎหมาย หากแต่เนื้อหาของบทบัญญัติมีการกำหนดสิทธิและพันธะต่างๆอย่างคลุมเครือ ขาดความชัดเจน และมีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามอย่างจำกัด

เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะชาติสมาชิกมีความต้องการกฎกติกาที่แตกต่างกัน อันเป็นผลจากที่ตั้งทางภูมิศาสตร์, ผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำ, ต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย, และความไม่แน่นอนเกี่ยวกับการกระจายผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆของกฎกติกาที่จะสร้างขึ้น

จากการวิเคราะห์ข้างต้น อาจตอบคำถามวิจัยได้ว่า เหตุที่รัฐริมฝั่งเลือกจัดการอบการอภิบาลในรูป Soft Law นั้น เป็นเพราะการสร้างกรอบความร่วมมือนี้เกิดขึ้นในสภาพการณ์ที่รัฐต้องเผชิญกับความไม่แน่นอน และต้นทุนด้านอธิปไตยในระดับสูง ชาติสมาชิกยังคาดการณ์ไม่ได้ว่า ข้อตกลงจะยังประโยชน์แก่ฝ่ายใดมากน้อยเพียงใดในเรื่องของการจัดสรรน้ำ ขณะเดียวกัน ต่างฝ่ายต่างวิตกถึงความมีอิสระในการใช้ประโยชน์น้ำและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องภายในเขตดินแดนของตน แต่ละฝ่ายจึงมีความต้องการที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการจัดการอบการอภิบาลของความร่วมมือนี้

ดังนั้น เพื่อแสวงจุดสมประโยชน์ในท่ามกลางความขัดแย้งด้านการกระจายตัวของผลประโยชน์ รัฐริมฝั่งเหล่านี้ ซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างกันอันเนื่องจากผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำที่แตกต่างกันโดยธรรมชาติระหว่างประเทศเหนือน้ำกับประเทศปลายน้ำ จึงต้องมีการประนีประนอมกัน ดังที่ที่ปรึกษาอาวุโส George E Radosovich ผู้ไกล่เกลี่ยการเจรจาจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ กล่าวว่า โดยพื้นฐานแล้ว ข้อตกลงฉบับใหม่นี้สะท้อนถึงการประนีประนอมระหว่างไทยกับเวียดนาม (Malee Traiswasdichai, 1995, December 29)

การประนีประนอมเกิดขึ้นบนพื้นฐานของข้อวิตกที่สอดคล้องกันในหมู่รัฐริมฝั่งในเรื่องต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย และบนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ทำให้รัฐภาคีเลือกที่จะจัดการอบการอภิบาลในรูป Soft Law ซึ่งไม่เน้นกลไกการบังคับควบคุมพฤติกรรมของประเทศสมาชิก การเลือกแบบลักษณะของกรอบการอภิบาลเช่นนี้ทำให้รัฐเหนือน้ำกับรัฐปลายน้ำบรรลุจุดสมประโยชน์ อันทำให้การเจรจาสามารถบรรลุข้อตกลงได้

อย่างไรก็ดี เมื่อนำมาใช้ปฏิบัตินั้น กรอบการอภิบาลในรูป Soft Law ไม่สู้จะมีประสิทธิภาพในการกำกับพฤติกรรมการใช้้ำของรัฐริมฝั่ง ดังปรากฏในกรณีโครงการเขื่อนไซยะบุรี.

**บทที่ 6**  
**ผลของการจัดการอภีบาลต่อความร่วมมือ**  
**กรณีโครงการไซยะบุรี**

บทนี้จะตอบคำถามหลักของการวิจัยในข้อสาม ที่ว่า การจัดการอภีบาลในรูปแบบ Soft Law ส่งผลอย่างไรต่อประสิทธิผลของความร่วมมือในแง่ของการกำกับพฤติกรรมการใช้น้ำของรัฐริมฝั่ง โดยใช้โครงการไซยะบุรีเป็นกรณีศึกษา

โครงการไซยะบุรี ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้เริ่มเดินหน้าก่อสร้างแล้วนับแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2012 ทั้ๆที่คณะมนตรีของคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้มีมติเมื่อเดือนธันวาคม 2011 ว่า ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงผลกระทบจากการพัฒนาบนแม่น้ำสายประธานของแม่น้ำโขง และในการประชุมของคณะมนตรีเมื่อเดือนมกราคม 2013 ผู้แทนของประเทศปลายน้ำคือ กัมพูชา กับเวียดนาม ก็ยังคงแสดงความกังวลถึงผลกระทบจากโครงการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำดังกล่าว ประเทศลาวยืนยันว่า ตนได้ปฏิบัติตามกฎกติกาของความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995 ครบถ้วนแล้ว ทั้งยังได้ปรับเปลี่ยนแบบแปลนของเขื่อนเพื่อลดผลกระทบ จึงเป็นอำนาจอธิปไตยของลาวที่จะทำโครงการพัฒนาภายในเขตดินแดนของตน

เขื่อนไซยะบุรีนับเป็นแห่งแรกในกลุ่มน้ำโขงตอนล่างที่สร้างปิดกั้นแม่น้ำสายประธานในจำนวนแผนก่อสร้างตลอดลำน้ำทั้งหมด 11 โครงการ ซึ่งมีทั้งโครงการซึ่งตั้งอยู่ในเขตแดนลาว, เขตแดนไทย-ลาว, และเขตแดนกัมพูชา การเดินหน้าโครงการไซยะบุรีของลาวได้ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับประสิทธิผลของ "ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ.1995" อันเป็นความตกลงระหว่างประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม

ผู้ศึกษาจะชี้ว่า ปราบกฏการณ์ที่ลาวได้เดินหน้าก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีเพื่อขยายกระแสไฟฟ้าให้แก่ประเทศไทย แม้ว่าประเทศปลายน้ำยังคงต้องการให้ศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะผลต่อการขยายพันธุ์ตามธรรมชาติของปลา และการไหลตามธรรมชาติของตะกอน ซึ่งเป็นธาตุอาหารสำหรับการเพาะปลูก นั้น เป็นเพราะกรอบการอภีบาลแม่น้ำโขงได้ถูกออกแบบให้มีลักษณะเป็น Soft Law และไม่ได้มีลักษณะอย่าง Hard Law และในทางปฏิบัตินั้น บรรดารัฐภาคีของความตกลงนี้ยังคงยึดมั่นในเรื่องอำนาจอธิปไตย การจัดการอภีบาลระหว่างประเทศในลักษณะดังกล่าว และการให้คุณค่ากับบรรทัดฐานระหว่างประเทศที่เน้นความสำคัญของความเป็นรัฐอธิปไตย ส่งผลให้กรอบความร่วมมือนี้หย่อนประสิทธิผลในการกำกับพฤติกรรมการใช้ประโยชน์น้ำของประเทศภาคี

ในบทนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 4 ส่วน ส่วนแรก พิจารณาภูมิภาครวมที่เกี่ยวข้องกับหลักการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำของความตกลงแม่น้ำโขง ส่วนที่สอง ศึกษาความร่วมมือของรัฐริมฝั่งในกรณีเขื่อนไซยะบุรี ส่วนที่สาม วิเคราะห์การดำเนินโครงการนี้ภายใต้กรอบการอภิบาลแม่น้ำโขง และส่วนที่สี่เป็นบทสรุป

## 6.1 ภูมิภาครวมของการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงสายประธาน

ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ.1995<sup>110</sup> หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า ความตกลงแม่น้ำโขง (Mekong Agreement) ซึ่งประเทศไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ลงนามเมื่อวันที่ 5 เมษายน 1995 ได้กำหนดหลักการ ภูมิภาครวม และกระบวนการ ที่ประเทศสมาชิกมีพันธะต้องยึดถือและปฏิบัติเมื่อประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศได้เสนอขอใช้ประโยชน์น้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน หรือลำน้ำสาขา ภายในเขตแดนของประเทศสมาชิกในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างทั้งสิ้น

ความร่วมมือในหมู่ประเทศสมาชิกภายใต้ความตกลงนี้ ประกอบด้วยส่วนที่เป็นกลไกการจัดการน้ำ กับส่วนที่เป็นกฎเกณฑ์การใช้ น้ำ จึงกล่าวได้ว่า ประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขงได้จัดกรอบการอภิบาลลุ่มแม่น้ำโขงขึ้น เพื่อใช้กำกับพฤติกรรมการใช้ทรัพยากรน้ำของสมาชิก

ความตกลงแม่น้ำโขงได้จัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง หรือเอ็มอาร์ซี (Mekong River Commission-MRC) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกการจัดการน้ำ ประกอบด้วยกลไกย่อย 3 ส่วน คือ คณะมนตรี (MRC Council), คณะกรรมการร่วม (Joint Committee-MRC JC), และสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission Secretariat-MRCS) คณะกรรมการแม่น้ำโขงจัดเป็นองค์การระหว่างรัฐบาล (inter-governmental organization) ทำ

<sup>110</sup> Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin จดทะเบียนเป็นความตกลงระหว่างประเทศ ไว้กับสำนักเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ ตามบทบัญญัติข้อ 102 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ในหมายเลข I-35844 เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ.1999 โดยเลขาธิการใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ออกหนังสือรับรองการจดทะเบียนเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ.1999 ทั้งนี้ ความในวรรคแรกของข้อ 102 ของกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ ระบุว่า สนธิสัญญาทุกฉบับ และความตกลงระหว่างประเทศทุกฉบับ ซึ่งสมาชิกใดๆของสหประชาชาติได้เข้าเป็นภาคีภายหลังจากกฎบัตรฉบับปัจจุบันได้ใช้บังคับ จะต้องจดทะเบียนไว้กับสำนักเลขาธิการโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และจะต้องพิมพ์โฆษณาโดยสำนักเลขาธิการนี้

หน้าที่ภายใต้การเห็นพ้องต้องกันของรัฐบาลของประเทศสมาชิก โดยเป็นกลไกประสานให้สมาชิก ปฏิบัติตามความตกลง และออกระเบียบปฏิบัติต่างๆ เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือตามที่ได้ตกลงกันไว้ในความตกลงแม่น้ำโขง

ในส่วนที่เป็นกฎเกณฑ์การใช้น้ำนั้น ข้อตกลงของประเทศสมาชิกริมฝั่ง (member riparians) ฉบับนี้ กำหนดหลักการของความร่วมมือไว้หลายประการ หลักการหนึ่งที่สำคัญปรากฏในความตกลง ข้อ 4 ว่าด้วยความเสมอภาคแห่งอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน โดยระบุว่า ประเทศสมาชิกริมฝั่งจะดำเนินความร่วมมือบนพื้นฐานของความเสมอภาคแห่งอำนาจอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน ในการใช้ และการคุ้มครองทรัพยากรน้ำของกลุ่มแม่น้ำโขง

กฎกติกาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์น้ำภายใต้ความตกลงฉบับนี้ ได้กำหนดพันธะของรัฐที่ต้องการใช้น้ำที่มีต่อคณะกรรมการร่วม จำแนกเป็น 3 แบบ คือ การแจ้ง (notification), การปรึกษาหารือล่วงหน้า (prior consultation), และการทำข้อตกลงเฉพาะ (specific agreement) ทั้งนี้ รัฐที่ยื่นข้อเสนอการใช้น้ำ (proposed use) จะมีพันธะต่อคณะกรรมการร่วมในแบบใดนั้น ขึ้นกับตัวแปร 3 ประการ คือ (ก) แหล่งน้ำที่ใช้ : โครงการที่เสนอนั้นจะใช้น้ำในลำน้ำสาขา (tributaries) หรือในแม่น้ำสายประธาน (mainstream) (ข) ฤดูกาล : โครงการนั้นจะใช้น้ำในฤดูน้ำมาก (wet season) หรือในฤดูแล้ง (dry season) (ค) ลักษณะการใช้น้ำ : โครงการนั้นเป็นการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ (intra-basin use) หรือเป็นการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ (inter-basin diversion)

พันธะต่างๆดังกล่าวของรัฐที่เสนอขอใช้น้ำต่อคณะกรรมการร่วม<sup>111</sup> ได้ถูกบัญญัติไว้ในข้อ 5 ของความตกลง ซึ่งเป็นข้อที่ว่าด้วยการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม (Reasonable and Equitable Utilization) การนำความตกลงในข้อนี้ไปใช้ปฏิบัตินั้น ต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ใน "ระเบียบปฏิบัติ เรื่อง การแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง" หรือพีเอ็นพีซีเอ (Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement-PNPCA) ซึ่งคณะมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2003 ตามระเบียบปฏิบัติฉบับนี้นั้น เมื่อคณะกรรมการร่วมได้ตัดสินใจอย่างไรต่อข้อเสนอการใช้น้ำ ต้องรายงานให้คณะมนตรีทราบ

โครงการไฮยะบุรีของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ได้เสนอที่จะสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธาน เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าทั้งในฤดูน้ำมากและฤดูแล้ง ลาวจึงมีพันธะตาม

<sup>111</sup> คณะกรรมการร่วม ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับอธิบดีกรมหนึ่งท่านจากแต่ละประเทศสมาชิก มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายและข้อตกลงของคณะมนตรี รวมทั้งดูแลกิจกรรมต่างๆของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง ทั้งนี้ คณะมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกในระดับรัฐมนตรีหนึ่งท่านจากแต่ละประเทศสมาชิก มีหน้าที่สร้างนโยบาย ตัดสินใจ และจัดหาแนวทางที่จำเป็นในเรื่องการส่งเสริม สนับสนุน ร่วมมือ และประสานงานด้านกิจกรรมและแผนงานร่วม



กฎกติกาในข้อ 5 (B) (2) (a) ซึ่งมีใจความว่า ประเทศสมาชิกที่ต้องการใช้น้ำในแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง โดยเป็นการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ จะต้องนำโครงการเข้าสู่คณะกรรมการร่วม เพื่อ "ปรึกษาหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลงโดยคณะกรรมการร่วม"<sup>112</sup>

กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ตามนิยามในหมวดที่ 2 (Chapter 2) ของความตกลงแม่น้ำโขง หมายถึง การแจ้ง โดยจัดส่งรายละเอียดเพิ่มเติมแก่คณะกรรมการร่วมในเวลาอันควร "เพื่อให้ประเทศริมฝั่งอื่นๆ ได้อภิปราย และประเมินผลกระทบของข้อเสนอการใช้น้ำต่อการใช้น้ำของตน และผลกระทบอื่นๆ อันจะเป็นพื้นฐานในการบรรลุข้อตกลง" ทั้งนี้ ความตกลงได้บัญญัติไว้ด้วยว่า "การปรึกษาหารือล่วงหน้า มิได้เป็นทั้งสิทธิที่จะยับยั้งการใช้ หรือเป็นสิทธิแต่ฝ่ายเดียวของประเทศริมฝั่งใดๆ ที่จะใช้น้ำโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประเทศริมฝั่งอื่นๆ"<sup>113</sup>

ระเบียบปฏิบัติ พีเอ็นพีซีเอ ได้วางหลักการสำคัญไว้ในข้อ 3 เพื่อเป็นแนวทางในการยึดถือปฏิบัติของประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขง รวม 5 ประการ ประกอบด้วย

- ก. หลักความเท่าเทียมของอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน
- ข. หลักการใช้ประโยชน์น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม
- ค. หลักการเคารพสิทธิและผลประโยชน์ที่ชอบธรรม
- ง. หลักสุจริตใจ และ
- จ. หลักความโปร่งใส

กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าได้ถูกกำหนดรายละเอียดไว้ในข้อ 5 ของระเบียบปฏิบัติพีเอ็นพีซีเอ โดยข้อ 5.4.3 ระบุถึงกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ว่า "คณะกรรมการร่วมจะมุ่งที่จะบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับข้อเสนอการใช้น้ำ และออกข้อตัดสินใจที่กำหนดเงื่อนไขที่เห็นชอบ ข้อ

<sup>112</sup> ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 ข้อ 5 (B) (2) (a) : 'On the mainstream of the Mekong River, during the dry season, intra-basin use shall be subject to prior consultation which aims at arriving at an agreement by the Joint Committee'.

<sup>113</sup> ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 Chapter 2 , Prior consultation : Timely notification plus additional data and information to the Joint Committee...that would allow the other member riparians to discuss and evaluate the impact of the proposed use upon their uses of water and any other effects, which is the basis for arriving at an agreement. Prior consultation is neither a right to veto the use nor unilateral right to use water by any riparian without taking into account other riparians' rights.

ตัดสินใจนี้จะเป็นส่วนหนึ่งของบันทึกหลักฐานของข้อเสนอการใช้น้ำ และเป็นส่วนหนึ่งของบันทึกหลักฐานของการใช้น้ำเมื่อเริ่มต้นดำเนินการ"<sup>114</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ในการผ่านความเห็นชอบให้แก่โครงการใช้น้ำของประเทศริมฝั่งนั้น คณะกรรมการร่วมจะระบุไว้ด้วยว่า โครงการนั้นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขประการใดบ้างในการดำเนินโครงการ และตามข้อกำหนดนี้ หมายความว่า รัฐผู้แจ้งโครงการใช้น้ำมีความรับผิดชอบที่จะต้องไม่ดำเนินโครงการ จนกว่าประเทศริมฝั่งอื่นๆจะมีโอกาสได้พิจารณาโครงการนั้นๆตามกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า และได้แสดงข้อวิตกกังวลหรือข้อสงวนให้ปรากฏเป็นบันทึกหลักฐานแล้ว (Mekong River Commission Secretariat, 2011: 2)

ข้อ 5.5.1 ระบุถึงกรอบเวลาของการปรึกษาหารือล่วงหน้าว่า คณะกรรมการร่วมมีเวลา 6 เดือนนับจากวันที่ได้รับเอกสาร เรื่อง การปรึกษาหารือล่วงหน้า จากสำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง ซึ่งได้รับเอกสารมาจากประเทศสมาชิกที่เสนอขอใช้น้ำ และข้อ 5.5.2 ระบุว่า หากจำเป็น คณะกรรมการร่วมจะตัดสินใจขยายระยะเวลาในการปรึกษาหารือล่วงหน้า

กล่าวโดยสรุป กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าจะเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกได้ประเมินถึงความสมเหตุสมผลและความเป็นธรรม รวมถึงผลจากโครงการใช้น้ำที่อาจกระทบถึงสิทธิผลประโยชน์ และพันธะต่างๆของประเทศสมาชิก (Mekong River Commission Secretariat, 2011: 2)

## 6.2 ความร่วมมือของประเทศสมาชิกในโครงการไซยะบุรี

โครงการไซยะบุรี เป็นหนึ่งใน 11 โครงการ ที่จะใช้ประโยชน์น้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานหรือลำน้ำสาขา ("เปิดรายงาน 'เอ็มอาร์ซี', 2553) เชื้อเพลิงไฟฟ้าพลังน้ำ 11 โครงการ ที่ประเทศสมาชิกในคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงมีแผนจะก่อสร้าง มีข้อมูลตามตารางและแผนภาพ

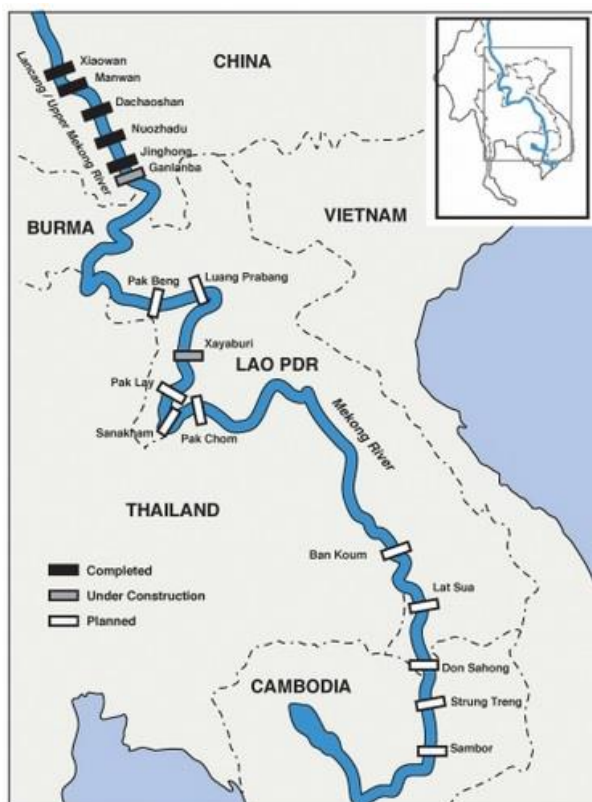
### ตารางที่ 12 โครงการเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงตอนล่าง

<sup>114</sup> PNPCA : Section 5.4.3 , Decision by MRC JC : The MRC JC shall aim at arriving at an agreement on the proposed use and issue a decision that contains the agreed upon conditions. That decision shall become part of the record of the proposed use and of the record of the use of the waters when commenced.

โครงการ	ประเทศ	กำลังผลิต (เมกะวัตต์)	ความยาวอ่างเก็บน้ำ (กิโลเมตร)
ปากแบ่ง	ลาว	1,230	160
หลวงพระบาง	ลาว	1,410	147
ไซยะบุรี	ลาว	1,260	95
ปากลาย	ลาว	1,300	110
सानะคาม	พรมแดนไทย-ลาว	1,200	97
ปากชม	พรมแดนไทย-ลาว	2,030	85
บ้านกุ่ม	พรมแดนไทย-ลาว	1,827	149
ลาดเสือ	ลาว	800	10
ดอนสะฮอง	ลาว	360	5
ท่าค้อ	ลาว	60	N/A
สตรีงตรง	กัมพูชา	960	52
ซำบอ	กัมพูชา	2,600	86

แหล่งที่มา : "เปิดรายงาน 'เอ็มอาร์ซี' ", มติชน (30 พฤษภาคม 2553)

ภาพที่ 4 ที่ตั้งโครงการเขื่อนกั้นแม่น้ำโขงตอนล่าง



แหล่งที่มา : เว็บไซต์ [internationalriver.org](http://internationalriver.org)

เขื่อนไซยะบุรีนับเป็นโครงการแรกในจำนวนทั้งหมด 7 โครงการที่ลาวมีแผนจะสร้างบนแม่น้ำโขงสายประธานภายในเขตแดนของประเทศ<sup>115</sup>

โครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรีตั้งอยู่ห่างจากเมืองหลวงพระบางลงไปทางใต้ประมาณ 150 กิโลเมตร มีกำลังผลิตติดตั้ง 1,280 เมกะวัตต์ ตัวเขื่อนเป็นแบบเขื่อนฝาย ซึ่งน้ำสามารถไหลผ่านตัวเขื่อนได้ (run-of-river dam) มีความยาว 810 เมตร สูง 32 เมตร มีพื้นที่อ่างเก็บน้ำ 49 ตร.กม. เก็บกักน้ำได้ 225 ล้านลูกบาศก์เมตร มีมูลค่าการก่อสร้างราว 3,800 ล้านดอลลาร์

<sup>115</sup> การไฟฟ้าลาว (Electricité du Laos) คาดการณ์ว่า ภายในค.ศ.2020 ลาวจะมีกำลังผลิตติดตั้งประมาณ 38,000 เมกะวัตต์ หรือมากกว่าความต้องการใช้ภายในประเทศ 15 เท่า ไฟฟ้าพลังน้ำที่ผลิตได้เกือบทั้งหมดมุ่งขายให้แก่ประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อนำเงินตราเข้าประเทศ ("Laos aims to build Mekong dam," 2011)

(115,250 ล้านบาท) โครงการนี้จะขายไฟฟ้าให้แก่ประเทศไทยจำนวน 1,220 เมกะวัตต์ผ่านการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.)<sup>116</sup>

### ภาพที่ 5 ที่ตั้งโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ ไชยะบุรี



แหล่งที่มา : เว็บไซต์ Radio Free Asia

โครงการไชยะบุรีเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือด้านพลังงานไฟฟ้าระหว่างประเทศไทยกับลาว รัฐบาลของประเทศทั้งสองได้ตกลงกันในปีที่ความเข้าใจ ซึ่งระบุว่า จนถึงปี 2030 ไทยจะรับซื้อไฟฟ้าจากลาวจำนวน 7,000 เมกะวัตต์<sup>117</sup> ทั้งนี้ กระแสไฟฟ้าจากเขื่อนไชยะบุรี ถูกบรรจุอยู่

<sup>116</sup> ตามรายงานของคณะกรรมการบริหารแม่น้ำโขง เขื่อนไชยะบุรีจะทำให้เกิดพื้นที่น้ำท่วม 49 ตร.กม. เป็นระยะทางยาวตามลำแม่น้ำ 90 ก.ม. จำเป็นต้องโยกย้ายประชาชนใน 10 หมู่บ้าน, 391 ครัวเรือน, จำนวน 2,130 คน (Pongphon Samsamak และ Pollard, 2011)

<sup>117</sup> จนถึงขณะนี้ มีการลงนามสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreement) ไปแล้ว รวม 2.31 กิกะวัตต์ (1 กิกะวัตต์เท่ากับ 1,000 เมกะวัตต์) โดยไทยได้รับไฟฟ้าจากโครงการน้ำงึม 2 (618 เมกะวัตต์), น้ำเทิน-หินบุน (220 เมกะวัตต์), และหงสาลีกไนต์ (1.47 กิกะวัตต์) และได้ลงนามบันทึกความเข้าใจที่จะรับซื้อไฟฟ้าจากไชยะบุรี (1.29 กิกะวัตต์), น้ำงึม 3 (440 เมกะวัตต์), และเซเปียน-เซินน้ำน้อย (390 เมกะวัตต์) (Watcharapong Thongrungrung และ Nalin Viboonchart, 2011)

ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (Power Development Plan 2010) ของไทย (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน, 2555)

เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำแห่งนี้ มีบริษัทก่อสร้างของไทย คือ ช.การช่าง เป็นผู้ได้รับสิทธิจากรัฐบาลลาวในการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาและก่อสร้าง โดยได้รับสัมปทานผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นเวลา 30 ปี ทั้งสองฝ่ายได้ลงนามบันทึกความเข้าใจกันเมื่อ 4 พฤษภาคม 2007 ("CK.คว่าเขื่อนลาว," 2550) โดยบริษัท ช.การช่าง ได้จัดตั้งบริษัท ไชยะบุรี พาวเวอร์ ขึ้นในประเทศลาว เพื่อทำโครงการ โดยเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เมื่อเดือนมิถุนายน 2010 ทั้งนี้ โรงไฟฟ้าพลังน้ำไชยะบุรี มีมูลค่าโครงการ 76,000 ล้านบาท

โครงการไชยะบุรีได้มีพัฒนาการมาตามลำดับ ดังตาราง

ตารางที่ 13 ลำดับเหตุการณ์สำคัญของโครงการไชยะบุรี

วัน/เดือน/ปี	ลำดับเหตุการณ์ โครงการไชยะบุรี
4 พฤษภาคม 2007	รัฐบาลลาวลงนามบันทึกความเข้าใจกับบมจ. ช.การช่าง ให้สิทธิในการก่อสร้างเขื่อนไชยะบุรี อายุสัมปทานผลิตกระแสไฟฟ้า 30 ปี
20 กันยายน 2010	คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาวส่งเอกสารโครงการเขื่อนไชยะบุรีให้แก่สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRCS) เพื่อเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า (PNPCA)
15 ตุลาคม 2010	MRCS เผยแพร่รายงาน "การประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เกี่ยวกับเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายหลัก" เสนอแนะให้ชะลอโครงการไว้ 10 ปี เพื่อให้มีเวลาศึกษาผลกระทบอย่างรอบคอบ
22 ตุลาคม 2010	MRC เริ่มกระบวนการ PNPCA โดย MRCS ได้จัดส่งเอกสารโครงการเขื่อนไชยะบุรีให้แก่รัฐบาลของไทย กัมพูชา และเวียดนาม

24 มีนาคม 2011	MRCs เผยแพร่รายงานการศึกษาทางเทคนิค เรื่อง Proposed Xayaburi Dam Project-Mekong River : Prior Consultation Project Review Report ระบุว่าเอกสารโครงการไซยะบุรีของลาวยังประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนไม่เพียงพอ
มีนาคม 2011	รัฐบาลลาวกับบ. ไซยะบุรี พาวเวอร์ จก. ลงนามสัญญาสัมปทานโครงการไซยะบุรี
19 เมษายน 2011	ผู้แทนระดับอธิบดีของไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามในคณะกรรมการร่วมของคณะกรรมการแม่น้ำโขง เปิดประชุมวาระพิเศษที่กรุงเวียงจันทน์ และตัดสินใจนำกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าสำหรับโครงการเขื่อนไซยะบุรี ขึ้นสู่การพิจารณาในระดับรัฐมนตรีในกลไกคณะมนตรี เนื่องจากคณะกรรมการร่วมไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันในการเดินหน้าโครงการ ทั้งนี้ กัมพูชากับไทยเสนอให้ขยายระยะเวลาของการปรึกษาหารือล่วงหน้า ขณะที่ลาวเสนอให้ยุติกระบวนการนี้ และเวียดนามแนะนำให้เลื่อนโครงการนี้ออกไปอย่างน้อย 10 ปี
22 เมษายน 2011	รัฐบาลลาวอ้างว่า กระบวนการปรึกษาหารือของโครงการเขื่อนไซยะบุรี ลุ่่วงในวันนี้ เนื่องจากครบระยะเวลา 6 เดือนนับแต่ MRCs ได้ส่งข้อมูลโครงการให้แก่ประเทศสมาชิกในคณะกรรมการร่วม
24 เมษายน 2011	Bangkok Post รายงานว่า รัฐบาลลาวกับช.การช่างได้เริ่มดำเนินโครงการแล้ว โดยสร้างถนนเข้าสู่ไซต์งานของเขื่อน และอพยพชาวบ้าน
<b>วัน/เดือน/ปี</b>	<b>ลำดับเหตุการณ์ โครงการไซยะบุรี</b>
8 มิถุนายน 2011	รัฐบาลลาวมีหนังสือแจ้งบริษัท ไซยะบุรี พาวเวอร์ ว่า กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าของ MRC เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว รัฐบาลลาวได้ปฏิบัติตามความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 แล้ว
5 ตุลาคม 2011	รัฐบาลลาวแจ้งกระทรวงพลังงานของไทยว่า กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าได้เสร็จสิ้นแล้ว เพื่อให้รัฐบาลไทยดำเนินการเกี่ยวกับข้อตกลงการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการนี้ และให้การสนับสนุนทางการเงิน

29 ตุลาคม 2011	กฟผ.ลงนามข้อตกลงรับซื้อไฟฟ้า (Power Purchase Agreement) กับไชยะบุรี พาวเวอร์
8 ธันวาคม 2011	คณะมนตรีของ MRC เห็นชอบว่า ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงผลกระทบจากการพัฒนาบนแม่น้ำโขงสายประธาน โดยติดต่อรัฐบาลญี่ปุ่น องค์กรด้านการพัฒนา และรัฐบาลต่างๆ เพื่อช่วยเหลือในการศึกษา
7 พฤศจิกายน 2012	รองนายกรัฐมนตรีของลาว นายสมสะหวาด เล่งสะหวัด เป็นประธานในพิธีวางศิลาฤกษ์เพื่อก่อสร้างเขื่อนไชยะบุรี
15 มกราคม 2013	คณะมนตรีของคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงจัดการประชุมครั้งที่ 18 ที่เมืองหลวงพระบาง ที่ประชุมไม่มีวาระพิจารณาเรื่องเขื่อนไชยะบุรี
22 มกราคม 2013	นายประเสริฐ มริตตะนะพร รองกรรมการผู้จัดการใหญ่อาวุโส บริษัทช.การช่างเปิดเผยว่า เขื่อนไชยะบุรีมีความคืบหน้าการก่อสร้างแล้ว 10% กำหนดสร้างเสร็จในปี 2020

แหล่งที่มา : เว็บไซต์คณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง ; หนังสือพิมพ์ Bangkok Post และ The Nation

กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ตามพันธะที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีต่อคณะกรรมการร่วมภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขงในข้อ 5 (B).(2).(a.) ได้เริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 22 ตุลาคม 2010 เมื่อประเทศสมาชิกอื่นๆ คือ ไทย กัมพูชา และเวียดนาม ได้รับเอกสารโครงการเขื่อนไชยะบุรีของลาวจากสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง ทั้งนี้ ลาวได้แจ้งการทำโครงการนี้แก่คณะกรรมการร่วมของคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2010

อย่างไรก็ดี หน่วยงานรัฐบาลกับเอกชนของไทยได้ดำเนินโครงการนี้ตั้งแต่ลาวยังไม่ได้นำโครงการเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าในคณะกรรมการร่วม ทางกรไทยโดยคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรี อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นประธานการประชุม ได้มีมติในวันที่ 12 มีนาคม 2010 เห็นชอบร่างบันทึกความเข้าใจในการรับซื้อไฟฟ้า 1,220 เมกะวัตต์จากโครงการไชยะบุรี และมอบหมายให้กฟผ.ลงนามข้อตกลงรับซื้อเบื้องต้นกับบริษัท ช.การช่าง จำกัด (มหาชน) (คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ 2553) ต่อมาในวันที่ 5 กรกฎาคม



กฟผ.ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจการรับซื้อไฟฟ้า (Tariff MoU) กับช.การช่าง (Piyaporn Wongruang, 2011)

ก่อนหน้ากระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าจะเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการเพียงไม่กี่วัน ในวันที่ 15 ตุลาคม สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้เผยแพร่รายงาน "การประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์เกี่ยวกับเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายหลัก" (SEA-Strategic Environmental Assessment of Hydropower on the Mekong Mainstream) รายงานซึ่งจัดทำโดย ICEM (International Center for Environmental Management) ในประเทศออสเตรเลีย ฉบับนี้ ได้เสนอข้อเสนอแนะให้ชะลอโครงการเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธานทั้งหมดไว้ 10 ปี เพื่อให้มีเวลาศึกษาผลกระทบอย่างละเอียดรอบด้าน (ICEM, 2010)

รายงาน SEA ฉบับนี้ ชี้ว่า ภายในรัศมี 15 กิโลเมตรของแม่น้ำโขงที่ภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง มีประชาชนใช้ชีวิตและทำงานอยู่ในพื้นที่ 29.6 ล้านคน ในจำนวนนี้ ราว 2.1 ล้านคนเป็นสมาชิกชุมชนท้องถิ่นที่อยู่ติดริมน้ำภายในรัศมี 5 กิโลเมตรของแม่น้ำ ซึ่งคาดว่าจะได้รับความเสี่ยงมากที่สุดจากผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากโครงการเหล่านี้ โดยมีราว 107,000 คนจะได้รับความเดือดร้อนโดยตรง เนื่องจากต้องสูญเสียบ้าน ที่ดิน และต้องย้ายถิ่นที่อยู่ใหม่ ผู้คนกว่า 2 ล้านคนใน 47 เมืองซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่จะกลายเป็นอ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อน ที่ตั้งตัวเขื่อน และพื้นที่ท้ายน้ำติดกับตัวเขื่อน 11 แห่งจะต้องตกอยู่ในภาวะเสี่ยงมากที่สุดที่จะได้รับผลกระทบทางอ้อมจากโครงการ

รายงานยังได้ประเมินโอกาสและความเสี่ยงทางเศรษฐกิจของประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างอันเนื่องมาจากโครงการเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธานด้วย ว่า

#### สปป.ลาว

- มีแนวโน้มที่จะได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวมอย่างมหาศาล<sup>118</sup>

ขณะเดียวกัน มีแนวโน้มว่าจะมีการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้รับน้อยอย่างไม่เท่าเทียมกัน

- ชุมชนมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบในทางลบ

<sup>118</sup> รัฐบาลลาวจะมีรายได้ตลอดช่วงเวลา 29 ปีของอายุสัมปทานโครงการ ราว 3,900 ล้านดอลลาร์ ในจำนวนนี้รวมถึงค่าสัมปทาน 1,900 ล้านดอลลาร์ และค่าภาษี 637 ล้านดอลลาร์ ("Work on Laos dam," 2013)

- การใช้จ่ายของรัฐบาลลาวจากเงินรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น อาจช่วยปรับผลกระทบในทางลบให้ดีขึ้นได้

### ไทย

- ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวม แม้ว่าจะไม่มีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจระดับชาติ
- มีความเสี่ยงทางเศรษฐกิจต่อการดำรงชีวิตของชุมชนที่ตั้งอยู่ริมน้ำในเขตลุ่มน้ำ

### กัมพูชา

- เกิดผลสืบเนื่องอย่างร้ายแรงต่ออาชีพประมงและชาวประมง ความมั่นคงด้านอาหาร และการลดความยากจน
- ได้รับผลประโยชน์อย่างมากจากการพัฒนาภาคพลังงานที่มั่นคงและราคาไม่แพงสำหรับอุตสาหกรรม และการสร้างความหลากหลายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระยะยาว
- การสูญเสียจากการประมงอาจส่งผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการผลิตพลังงานไฟฟ้า อย่างน้อยในระยะสั้นถึงระยะปานกลาง

### เวียดนาม

- มีแนวโน้มที่จะเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยรวม
- ชุมชนยากจนบริเวณที่ราบสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงจะต้องแบกรับความสูญเสีย

นั้น

ต่อมา ก่อนหน้ากระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าจะครบกำหนดเวลา 6 เดือนในวันที่ 22 เมษายน 2011 ตามที่กำหนดในความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 และระเบียบปฏิบัติเรื่องการแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง ค.ศ.2003 นั้น ในวันที่ 24 มีนาคม 2011 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้เผยแพร่รายงานการศึกษาทางเทคนิคที่ได้จัดทำโดยอิสระภายใต้กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า เรื่อง "Prior Consultation Project Review Report" ซึ่งระบุว่าเอกสารโครงการไซยะบุรีที่ลาวได้แจ้งต่อคณะกรรมการแม่น้ำโขงนั้น ยังประเมินผลกระทบข้ามพรมแดนไม่เพียงพอ (Mekong River Commission Secretariat, 2011)

ผลกระทบข้ามพรมแดน (transboundary impacts) ของโครงการไซยะบุรี มีหลายด้าน อาทิ ด้านอุทกวิทยา, คุณภาพน้ำและระบบนิเวศของน้ำ, การเดินเรือ, ความปลอดภัยของเขื่อน แต่ประเด็นที่มีการวิตกกังวลกันมากที่สุด มี 2 เรื่อง คือ ผลกระทบต่อการประมง และผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่เกษตรทางปลายน้ำ<sup>119</sup>

รายงานระบุว่า ในด้านผลกระทบต่อการประมง แบบการก่อสร้างของเขื่อนไซยะบุรี จะกระทบต่อการอพยพของปลาจากปลายน้ำขึ้นไปวางไข่ทางเหนือน้ำระหว่าง 23-100 ชนิด ในจำนวนนี้มี 5 ชนิดถูกจัดเป็นปลาที่ถูกคุกคามตามบัญชีสีแดงขององค์กรระหว่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ (IUCN-International Union for Conservation of Nature) คณะผู้เชี่ยวชาญลงความเห็นว่า แบบแปลนของเขื่อนซึ่งจะมีบันไดปลาโจน (fish ladder) สำหรับการอพยพขึ้นสู่เหนือ น้ำ และทางผ่านสำหรับปลาตัวอ่อนและปลาที่โตแล้ว นั้น จะใช้ไม่ได้ผล และในภาพรวม เขื่อนขั้นบันได 6 เขื่อนจะปิดกั้นการอพยพของปลาประมาณ 39% แต่ละปี ในลุ่มแม่น้ำโขงสามารถจับปลาได้ 2.5 ล้านตัน เขื่อนขั้นบันได 6 แห่งนี้จะทำให้หาปลาได้น้อยลง 6%

ในด้านผลกระทบต่อความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่เกษตรทางปลายน้ำ รายงานชี้ว่าการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสายประธานจะลดปริมาณการไหลของน้ำ ทำให้ตะกอนแขวนลอยในน้ำซึ่งเป็นธาตุอาหารสำหรับการเพาะปลูกพืช เกิดการสะสมตามแนวของอ่างเก็บน้ำ จำเป็นต้องมีการระบายและขุดลอกดินตะกอน

รายงานทั้งสองฉบับดังกล่าวจะก่อให้เกิดความวิตกกังวลถึงผลกระทบของโครงการไซยะบุรีที่จะมีต่อประเทศปลายน้ำอย่างกัมพูชาและเวียดนาม เมื่อถึงวันประชุมคณะกรรมการร่วมฯ ในวันที่ 19 เมษายน 2011 ปรากฏว่า ที่ประชุมของเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิกในระดับอธิบดี ซึ่งมีขึ้นเป็นวาระพิเศษที่กรุงเวียงจันทน์ ไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยกัมพูชากับไทยได้เสนอให้ขยายระยะเวลาของการปรึกษาหารือล่วงหน้า ขณะที่ลาวเสนอให้ยุติกระบวนการนี้ตามกำหนดเวลาเดิม และเวียดนามได้เสนอให้เลื่อนโครงการนี้ออกไปอย่างน้อย 10 ปี ซึ่งดูจะสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ ICEM ดังนั้น คณะกรรมการร่วมจึงได้ตัดสินใจนำกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าสำหรับโครงการไซยะบุรีขึ้นสู่การพิจารณาในระดับรัฐมนตรีภายใต้กลไกของคณะมนตรี

<sup>119</sup> รายงานฉบับนี้ได้ประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธาน รวม 6 โครงการ นับจากเหนือกรุงเวียงจันทน์ขึ้นไป ประกอบด้วยโครงการปากชม, สานะคาม, ปากลาย, ไซยะบุรี, หลวงพระบาง และปากแบ่ง

แม้ว่าคณะกรรมการร่วมได้มีมติดังกล่าว ซึ่งบ่งบอกว่า ประเทศสมาชิกยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ ตามเจตนาของกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า และคณะกรรมการแม่น้ำโขงก็ยังไม่ได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่า กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว แต่ลาวยังคงเดินหน้าโครงการต่อไป

รายงานข่าวโดย Hunt Luke ในหนังสือพิมพ์ Bangkok Post ฉบับประจำวันวันที่ 24 เมษายน 2011 ระบุว่า รัฐบาลลาวกับข.การช่างได้เริ่มสร้างถนนทางเข้าสู่โครงการตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2010 และเตรียมการโยกย้ายชาวบ้านในพื้นที่ก่อสร้าง ต่อมาในวันที่ 8 มิถุนายน รัฐบาลลาวได้มีหนังสือแจ้งบริษัทไซยะบุรี พาวเวอร์ ผู้ก่อสร้างโครงการ ว่า กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าได้ลุล่วงแล้ว รัฐบาลลาวได้ปฏิบัติตามกติกาของความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 แล้ว (International Rivers, 2011) ผู้ว่าการไฟฟ้าลาว Viraponh Viravong ยืนยันกับ Piyaporn Wongruang ผู้สื่อข่าว Bangkok Post ในฉบับวันที่ 18 กันยายน 2011 ว่า กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าได้ยุติในวันที่ 22 เมษายน ความตกลงแม่น้ำโขงไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการทำข้อตกลงเฉพาะในกรณีนี้ "นี่เป็นกระบวนการปรึกษาหารือ ไม่ใช่การทำข้อตกลงเฉพาะ (specific agreement) เราไม่จำเป็นต้องทำข้อตกลงเฉพาะ"<sup>120</sup> เขาเน้นว่า "คณะกรรมการแม่น้ำโขงไม่ใช่องค์การพิจารณาอนุมัติโครงการ นั่นไม่ใช่จุดประสงค์ของการก่อตั้งองค์การนี้ จุดประสงค์ของความตกลงปี 1995 คือ ให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงเป็นหน่วยงานประสานงาน ให้คำแนะนำ แนวทาง หรือหลักการ"

ด้วยเจตนาในการมองอาณัติ (mandate) ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงในลักษณะดังกล่าว รัฐบาลลาวได้ส่งหนังสือ ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2011 ถึงกระทรวงพลังงานของไทย แจ้งว่า กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าได้เสร็จสิ้นแล้ว เพื่อให้รัฐบาลไทยดำเนินการต่อไปเกี่ยวกับข้อตกลงการรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการนี้ และให้การสนับสนุนทางการเงิน หลังจากได้รับแจ้งดังกล่าว ในวันที่ 29 ตุลาคม กฟผ.ได้ลงนามข้อตกลงรับซื้อไฟฟ้า (Power Purchase Agreement) กับบริษัท ไซยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด (International Rivers, 2013) และต่อมาในวันที่ 15 พฤศจิกายน คณะรัฐมนตรีของไทยได้มีมติเห็นชอบให้ธนาคารกรุงไทย ซึ่งรัฐบาลไทยเป็นเจ้าของ ร่วมปล่อยสินเชื่อให้แก่โครงการนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554)

<sup>120</sup> ความตกลงแม่น้ำโขง ข้อ 5 (B.) (2) (b.) ได้กำหนดพันธะของประเทศสมาชิกในกรณีการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำในฤดูแล้งจากแม่น้ำโขงสายประธาน ไว้ว่า ประเทศที่ขอเสนอขอใช้น้ำในกรณีนี้ ต้องทำข้อตกลงเฉพาะกับคณะกรรมการร่วม กรณีเขื่อนไซยะบุรีเป็นความร่วมมือตามข้อ 5 (B.) (2) (a.) ดังได้กล่าวแล้ว

เห็นได้ว่า ความร่วมมือด้านพลังงานไฟฟ้าระหว่างไทยกับลาวได้ดำเนินการคืบหน้าไปตามลำดับ แม้กระนั้น กระบวนการภายใต้กรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงก็ไม่ได้ปรากฏผลลัพธ์ของการพิจารณาโครงการไซยะบุรีอย่างชัดเจน ในวันที่ 8 ธันวาคม 2011 คณะมนตรีของคณะกรรมการมาธิการแม่น้ำโขงได้มีมติเกี่ยวกับ "การพัฒนาและการจัดการแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน" โดยเห็นชอบในหลักการที่จะติดต่อรัฐบาลญี่ปุ่น องค์การด้านการพัฒนา และรัฐบาลนานาชาติขอความช่วยเหลือในการศึกษาผลกระทบจากการพัฒนาบนแม่น้ำโขงสายประธาน มติดังกล่าวระบุว่า "รัฐมนตรีสี่ประเทศที่มาร่วมประชุมประจำปีครั้งนี้ เห็นชอบในเรื่องดังกล่าวในช่วงที่มีการปรึกษาหารือล่วงหน้าสำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี"

เป็นที่น่าสังเกตว่า การประชุมคณะมนตรีครั้งนี้ มีขึ้นหลังจากคณะกรรมการร่วมได้มีมติเมื่อ 19 เมษายน 2011 ให้ "นำกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าสำหรับโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรีเข้าสู่การพิจารณาในระดับรัฐมนตรี" แต่ทว่ามติของคณะมนตรีดังกล่าวไม่ได้ระบุถึงโครงการไซยะบุรีอย่างจำเพาะเจาะจง นอกจากนี้ มตินี้ยังไม่มีการกำหนดกรอบเวลาของการศึกษาผลกระทบ และไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า การศึกษาดังกล่าวถือเป็นเงื่อนไขที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่จะมีการสร้างเขื่อนใดๆหรือไม่

เมื่อถึงปี 2012 การก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีได้เริ่มต้นขึ้น ช.การช่างได้มีหนังสือแจ้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในวันที่ 17 เมษายน 2012 ว่า ทางบริษัทได้ลงนามสัญญาก่อสร้างมูลค่า 5,180 ล้านบาท กับบริษัทลูกของตน คือ บริษัท ไซยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด ซึ่งจดทะเบียนในประเทศลาวแล้ว โดยได้เริ่มงานก่อสร้างเมื่อ 15 มีนาคม 2012 ("Ch. Karnchang signs," 2012)

หลังจากการณได้ปรากฏว่า บริษัทเอกชนเจ้าของโครงการได้เริ่มดำเนินการก่อสร้าง ทั้งๆที่คณะกรรมการมาธิการแม่น้ำโขงยังไม่ได้สรุปข้อตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใด ประเทศปลายน้ำได้แสดงปฏิกิริยาที่ตึงเครียดในทันที รองประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติของกัมพูชา Sin Niny ได้กล่าวกับวิทยุเอเชียเสรีในวันที่ 19 เมษายน ว่า ถ้าลาวอนุญาตให้ช.การช่างเดินหน้าก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีโดยไม่ผ่านมติเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์จากคณะกรรมการมาธิการแม่น้ำโขง กัมพูชาสามารถฟ้องร้องต่อศาลระหว่างประเทศได้ ("Cambodia warns Laos," 2012)

อีกห้าวันต่อมา รัฐมนตรีทรัพยากรน้ำ Lim Kean Hor ผู้แทนกัมพูชาในคณะกรรมการมาธิการแม่น้ำโขง ได้ส่งหนังสือลงวันที่ 24 เมษายน แสดงการประท้วงอย่างเป็นทางการถึงรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของลาว Noulin Sinbandhit เรียกร้องให้ลาวยุติการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีโดยทันที และขอให้ลาวยึดมั่นในพันธะตามข้อมติของคณะมนตรีเมื่อเดือนธันวาคม 2011 ที่ว่า จำเป็นต้องมีการศึกษาผลกระทบของการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธาน ("Cambodia lodges dam protest," 2012)

เวียดนามก็ได้แสดงท่าทีคัดค้านโครงการนี้เช่นกัน วิทยุเอเชียเสรีรายงานว่า โฆษกกระทรวงการต่างประเทศ Loung Thanh Nghi ได้เรียกร้องให้ลาวศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของเขื่อนไซยะบุรีเพิ่มเติม พร้อมกับขอให้ลาวปรับปรุงแบบแปลนโครงการ เพื่อเปิดให้ดินตะกอนไหลผ่านเขื่อนได้มากขึ้น และปลาสามารถอพยพผ่านตัวเขื่อนได้ ("Neighbors seek dam scrutiny," 2012)

เมื่อลาวเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมเอเชีย-ยุโรป (Asia-Europe Meeting) ระหว่างวันที่ 5-6 พฤศจิกายน 2012 รัฐบาลเวียงจันทน์ได้ประกาศที่จะนำพาคณะสื่อมวลชนและผู้แทนประเทศสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงลงพื้นที่โครงการในวันที่ 7 พฤศจิกายน เพื่อเข้าร่วมพิธีวางศิลาฤกษ์เขื่อนไซยะบุรี รมช.พลังงาน Viraponh Viravong ชี้แจงว่า ลาวได้แก้ไขแบบแปลนของเขื่อนแล้ว เพื่อให้ประเทศเพื่อนบ้านสบายใจ โดยมีการปรับปรุงในส่วนของบันไดปลาโจนกับประตูระบายตะกอน และว่า "เรารู้สึกว่าเวียดนามกับกัมพูชาได้เกิดความเข้าใจแล้วว่า เราได้แก้ไขข้อวิตกของประเทศทั้งสองแล้ว" ("Ground broken," 2012)

ประเด็นนี้ได้กลายเป็นข่าวใหญ่ ลาวถูกมองว่าฝืนกระแสคัดค้านของประเทศเพื่อนบ้านและนักสิ่งแวดล้อม<sup>121</sup> เหตุผลส่วนหนึ่งที่ข่าวนี้ได้รับความสนใจอย่างมาก เนื่องจากก่อนหน้านี้ผู้นำคนสำคัญในรัฐบาลลาวเคยระบุว่า จะระงับโครงการนี้ไว้ก่อน<sup>122</sup>

ระหว่างการประชุมดังกล่าว โครงการไซยะบุรีกลายเป็นหัวข้อที่ได้รับการพูดถึงจากหลายฝ่าย มีทั้งเสียงท้วงติงและเสียงสนับสนุน โฆษกกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐ Victoria Nuland กล่าวกับผู้สื่อข่าวที่กรุงวอชิงตัน ดีซี. ในวันที่ 5 พฤศจิกายน ว่า ยังไม่รู้ว่า ผลกระทบของเขื่อนไซยะบุรีต่อระบบนิเวศที่ให้ความมั่นคงด้านอาหารและหล่อเลี้ยงประชาชนหลายล้านคน จะมีขอบเขตและระดับความรุนแรงมากแค่ไหน แม้การตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาเป็นเรื่องของอำนาจ

<sup>121</sup> ในวันที่ 6 พฤศจิกายน สื่อต่างประเทศรายงานข่าวการประกาศวันวางศิลาฤกษ์นี้ว่า เป็นการเดินหน้าโครงการ ตัวอย่างเช่น BBC News ให้หัวข่าวว่า "Laos approves Xayaburi 'mega' dam on Mekong" พร้อมกับบรรยายว่า "Laos has given the go-ahead to build a massive dam on the lower Mekong river, despite opposition from neighbouring countries and environmentalists" ขณะที่ New York Times ให้หัวข่าวว่า "Laos presses ahead with Mekong dam project" พร้อมกับบรรยายว่า "Ignoring criticism that a huge hydroelectric dam could irreparably damage the ecology of the Mekong River, the government of Laos said on Tuesday that it was pushing ahead with the multibillion-dollar project, the first dam to be build on the lower portion of the iconic river"

<sup>122</sup> เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2011 ในการพบหารือรอบระหว่างร่วมประชุมผู้นำอาเซียน ที่กรุงจาการ์ตา นายกรัฐมนตรีลาว Thongsing Thammavong ได้แจ้งกับนายกรัฐมนตรีเวียดนาม Nguyen Tan Dung ว่า ลาวจะยุติการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีไว้ก่อน (Phnom Penh Post, 2011, May 11) ซึ่งผู้นำเวียดนามได้กล่าวชื่นชมรัฐบาลลาวที่ได้ตัดสินใจดังกล่าว (Thanh Nien, 2011, May 8) และต่อมาในวันที่ 13 กรกฎาคม 2012 รัฐมนตรีต่างประเทศของลาว Thongloun Sisoulith กล่าวกับผู้สื่อข่าวที่กรุงพนมเปญว่า รัฐบาลลาวได้ตัดสินใจเลื่อนโครงการนี้แล้ว และจะทำการศึกษาเพิ่มเติม ("Laos confirms," 2012)

อธิปไตย แต่สหรัฐมีความวิตกกังวลที่มีการเดินหน้าก่อสร้างก่อนที่การศึกษาผลกระทบจะเสร็จสมบูรณ์ พร้อมกับให้ข้อสังเกตว่า "เราเข้าใจว่า ประเทศสมาชิกของคณะกรรมการแม่น้ำโขงยังไม่บรรลุฉันทมติ (consensus) ว่า โครงการนี้ควรเดินหน้าต่อไปหรือไม่" (US State Department, 2012)

อย่างไรก็ดี รัฐมนตรีต่างประเทศของไทย สุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล กล่าวที่กรุงเวียงจันทน์ในวันที่ 6 พฤศจิกายน ว่า รัฐบาลไทยไม่คัดค้านโครงการนี้ รัฐบาลลาวได้ศึกษาแล้วว่า เขื่อนไซยะบุรีไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการทำประมง ขณะที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพลังงานและเหมืองแร่ Viraponh Viravong ซึ่งเป็นรองประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาวชี้แจงว่า ลาวกับบริษัทช.การช่าง เห็นพ้องกันที่จะใช้เงินอีก 100 ล้านดอลลาร์ เพื่อปรับเปลี่ยนแบบแปลนของบันไดปลาโจนและประตูระบายตะกอน พร้อมกับระบุว่า เวียดนาม กัมพูชา และไทย พอใจกับแบบแปลนใหม่นี้ และว่า โครงการนี้ไม่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติอย่างเป็นทางการจากคณะกรรมการแม่น้ำโขง ("Thailand backs Xayaburi", 2012) รองอธิบดีกรมการไฟฟ้าของลาว Daovong Phonekeo ชี้แจงในทำนองเดียวกันว่า กฎกติกาของความตกลงแม่น้ำโขงกำหนดให้มีการปรึกษาหารือ พันธะของลาวคือ การหารือเท่านั้น "นี่ไม่ใช่ประเด็นระหว่างประเทศ แต่เป็นกิจการภายใน" ("Laos presses ahead," 2012)<sup>123</sup>

ในเรื่องการปรับเปลี่ยนแบบแปลนเพื่อลดผลกระทบนี้ ในขณะที่ลาวกำลังจะเริ่มก่อสร้างอย่างเป็นทางการ แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารของสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง Hans Guttman เผยในวันที่ 6 พฤศจิกายน ว่า ลาวยังไม่ได้ส่งแบบการก่อสร้างฉบับใหม่ให้แก่ทางสำนักงานฯ ("Laos presses ahead," 2012) แม้กระนั้น เวียดนามได้แสดงท่าทียุติการคัดค้านโครงการ โฆษกกระทรวงต่างประเทศของเวียดนาม Loung Thanh Ngi กล่าวที่กรุงฮานอยในวันที่ 8 พฤศจิกายน ว่า ลาวได้ตัดสินใจสร้างเขื่อนแห่งนี้แล้ว "หลังจากได้ปรับเปลี่ยนแบบแปลนโครงการ เพื่อลดผลกระทบต่อประเทศปลายน้ำ" ("Vietnam drops objections," 2012)

เห็นได้ว่า ลาวได้เดินหน้าก่อสร้างโครงการไซยะบุรีด้วยจุดยืน 2 ประการ คือ ลาวถือว่าตนได้ปฏิบัติตามกฎกติกาของความร่วมมือแม่น้ำโขงในเรื่องการปรึกษาหารือล่วงหน้าแล้ว และการสร้างเขื่อนภายในดินแดนของลาวถือเป็นสิทธิอธิปไตยของตน

ในวันที่ 7 พฤศจิกายน รองนายกรัฐมนตรีลาว สมสะหวาด เล่งสะหวัด กล่าวในพิธีวางศิลาฤกษ์โครงการไซยะบุรีว่า "เรามีโอกาสได้รับฟังความคิดเห็นของประเทศต่างๆตลอดลำแม่น้ำ

<sup>123</sup> ตัวโครงการได้รับการปรับปรุงแบบแปลนการก่อสร้าง ตามคำแนะนำของบริษัทที่ปรึกษา Pöyry จากประเทศฟินแลนด์ และบริษัท Compagnie Nationale du Rhone จากประเทศฝรั่งเศส (Saritdet Marukatat และ DPA, 2012)

แล้ว เราได้บรรลุความเห็นพ้องต้องกันแล้ว และเสียกวันนี้เป็นวันแรกในการเริ่มโครงการ" ("Ground broken," 2012) ข้ออ้างของลาวได้รับการขานรับในมติคณะรัฐมนตรีของไทยเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ซึ่งได้อนุมัติให้กฟผ.ก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าจากเขื่อนไซยะบุรีช่วงชายแดนไทย-ลาวถึงสถานีไฟฟ้าเลย 2 โดยระบุว่า "โครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนไซยะบุรีได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการธิการลุ่มน้ำโขง ตามกระบวนการข้อตกลงของประเทศสมาชิกในกลุ่มแม่น้ำโขงแล้ว" (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555)

การอ้างเรื่องการปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติของคณะกรรมการแม่น้ำโขงของลาว ดังกล่าว ได้ถูกวิจารณ์จากกลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนว่า เป็นการละเมิดความตกลงแม่น้ำโขง (International River, 2013b) อย่างไรก็ตาม ทางการลาวปฏิเสธข้อกล่าวหานี้ รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว Aloune Xayavong ได้ตอบโต้ว่า "ลาวได้ปรึกษาหารือล่วงหน้ากับประเทศสมาชิกเอ็มอาร์ซีแล้ว กระบวนการนี้ได้เสร็จสิ้นเมื่อเดือนเมษายน 2011" ("Laos has not violated," 2012)

หลังจากลาวได้เดินหน้าก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีในปลายปี 2012 ท่ามกลางความคลุมเครือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกรอบกติการ่วมมือแม่น้ำโขง เมื่อถึงต้นปี 2013 ทุกฝ่ายต่างรอคอยว่า กลไกระดับรัฐมนตรี คือ คณะมนตรีของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งมีกำหนดเปิดประชุมในเดือนมกราคม 2013 จะมีข้อต่ออย่างไรต่อการที่ลาวได้เดินหน้าก่อสร้างหลังจากคณะมนตรีได้เคยมีมติเมื่อ 8 ธันวาคม 2011 ว่า ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงผลกระทบจากการพัฒนาบนแม่น้ำโขงสายประธาน โดยขอความช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่น

ปรากฏว่า เมื่อมีการประชุมคณะมนตรีระหว่างวันที่ 15-17 มกราคม ที่เมืองหลวงพระบาง เรื่องเขื่อนไซยะบุรีไม่ได้ถูกบรรจุในระเบียบวาระ ก่อนถึงวันประชุม เจ้าหน้าที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของไทยผู้หนึ่งซึ่งเจ้าตัวขอสงวนนาม ได้เผยกับวิทยุเอเชียเสรีว่า ในที่ประชุมที่จะมีขึ้นนั้น ไทย กัมพูชา และเวียดนาม จะไม่คัดค้านการตัดสินใจของลาวที่จะเดินหน้าโครงการไซยะบุรี และเรื่องนี้ก็ไม่อยู่ในวาระการประชุม เพราะรัฐบาลลาวถือว่าการสร้างเขื่อนนี้เป็นอำนาจอธิปไตยของลาว ("Xayaburi issue," 2013)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าเรื่องเขื่อนไซยะบุรีไม่อยู่ในวาระการประชุม และแม้ว่าประเทศปลายน้ำไม่ได้แสดงการคัดค้านโครงการนี้อย่างจำเพาะเจาะจง แต่ผู้แทนของกัมพูชากับเวียดนาม ยังคงแสดงความกังวลถึงผลกระทบของโครงการนี้ และเน้นย้ำถึงความสำคัญของการศึกษาเพิ่มเติม

รองประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติกัมพูชา Sin Ninny กล่าวกับที่ประชุมว่า กัมพูชาส่งเสริมให้ระดมทรัพยากรและความพยายามทั้งหมดในการสนับสนุนให้บรรลุ "การศึกษา



การจัดการและการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน" รวมถึง "ผลกระทบของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำสายประธาน" ที่จะจัดทำตามมติการประชุมคณะมนตรีครั้งที่ 18 มาปฏิบัติให้ได้ผลอย่างเต็มที่ ขณะที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของเวียดนาม Nguyen Thai Lai กล่าวว่า แม่น้ำโขงกำลังเผชิญการทำลายหลายประการ รวมถึงการเริ่มก่อสร้างโครงการไฟฟ้าพลังน้ำแห่งแรกบนแม่น้ำโขงสายประธานเมื่อเร็ว ๆ นี้ ซึ่งก่อให้เกิดความวิตกกังวลถึงผลกระทบที่รุนแรงต่อพื้นที่ปลายน้ำ ประเทศริมฝั่งควรแสดงความรับผิดชอบด้วยการทำให้แน่ใจว่า การพัฒนาและการจัดการทรัพยากรน้ำในอนาคตจะได้รับการพิจารณาอย่างระมัดระวังเต็มที่บนพื้นฐานของความเข้าใจอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ขอเรียกร้องให้ประเทศริมฝั่งร่วมมือกันปฏิบัติตามผลการศึกษาด้านการจัดการและการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน รวมถึงผลกระทบของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำสายประธาน ขอแจ้งให้ทราบว่า เวียดนามกำลังจัดทำการศึกษาผลกระทบของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำสายประธาน ซึ่งจะเริ่มขึ้นในไม่กี่เดือนข้างหน้า การศึกษาของเวียดนามกับของเอ็มอาร์ซีจะหนุนเสริมซึ่งกันและกัน (Mekong River Commission, 2013, January 15-17)

ในที่ประชุมดังกล่าว ผู้แทนของไทย นายชัยพร ศิริพรไพบูลย์ รองอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งเข้าประชุมแทนนายปรีชา เร่งสมบูรณ์สุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ได้แสดงท่าทีใดๆ ต่อโครงการไซยะบุรี ในขณะที่ Virapong Viravong รองประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว ได้ย้ำถึงหลักการของความร่วมมือ ซึ่งดูเหมือนเขาตั้งใจจะอ้างถึงความตกลงแม่น้ำโขง ปี 1995 ในข้อ 2 ว่าด้วยโครงการ แผนงาน และการวางแผน<sup>124</sup> และในข้อ 4 ว่าด้วยความเสมอภาคแห่งอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดน<sup>125</sup>

ผู้แทนสปป.ลาวผู้นี้กล่าวว่า ภายใต้กรอบความร่วมมือของคณะกรรมการแม่น้ำโขง นับเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องเน้นย้ำถึงจุดประสงค์พื้นฐานของความตกลงแม่น้ำโขง ปี 1995 นั่นคือ เพื่อให้ประเทศสมาชิกบรรลุ "ผลประโยชน์ที่ยั่งยืนอย่างเต็มศักยภาพ" และป้องกัน "การใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงอย่างสูญเปล่า"

ผู้แทนลาวยังกล่าวด้วยว่า ในฐานะสมาชิกเอ็มอาร์ซี ลาวได้ยึดมั่นในสปีริตของความตกลงแม่น้ำโขง 1995 ด้วยการร่วมมือกับสมาชิกทุกประเทศบนหลักการของความเท่าเทียม, ผลประโยชน์ร่วมกัน, การเคารพเอกราชแห่งชาติ, อำนาจอธิปไตย และการไม่แทรกแซงกิจการภายใน

<sup>124</sup> ความตกลงฯ ข้อ 2 ระบุว่า ประเทศสมาชิก "จะดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน ร่วมมือ และประสานงาน ในการพัฒนาให้ประเทศภาคีได้รับผลประโยชน์ที่ยั่งยืนอย่างเต็มศักยภาพ และป้องกันการใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงอย่างสูญเปล่า..."

<sup>125</sup> ความตกลงฯ ข้อ 4 ระบุว่า ประเทศสมาชิก "จะดำเนินการร่วมมือบนพื้นฐานของความเสมอภาคแห่งอำนาจอธิปไตย และบูรณภาพแห่งดินแดน ในการใช้ และการคุ้มครองทรัพยากรน้ำของลุ่มแม่น้ำโขง"

ของกันและกัน แนวทางนี้มีความสำคัญต่อการสร้างบรรยากาศระหว่างประเทศที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ

"เมื่อปีที่แล้วได้เกิดข้อท้าทายในเรื่องโครงการไฟฟ้าพลังน้ำไซยะบุรี ในนามของคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติของลาว ขอแสดงความขอบคุณอย่างลึกซึ้งต่อประเทศสมาชิกเอ็มอาร์ซี, หุ่นส่วนด้านการพัฒนา และองค์การระหว่างประเทศ ที่ได้ให้โอกาสแก่รัฐบาลลาวในการเดินทางสร้างเขื่อนบนแม่น้ำสายประธาน เราตระหนักและชื่นชมต่อคุณูปการของประเทศสมาชิกในการทำให้กระบวนการปรึกษาหารือล่องหน้าสำเร็จลุล่วง ข้อวิตกต่างๆได้ช่วยเราในการปรับปรุงแบบแปลนของโครงการไซยะบุรี...เราจะทำให้มั่นใจได้ว่าไซยะบุรีจะเป็นแบบอย่างอันเรืองรองของไฟฟ้าพลังน้ำที่ยั่งยืนและโปร่งใส" ผู้แทนลาวกล่าวกับที่ประชุมคณะมนตรี ซึ่งดูจะเป็นความพยายามที่จะอธิบายถึงความชอบธรรมของประเทศลาวในการเดินทางโครงการนี้

ในขณะที่กัมพูชากับเวียดนามไม่ได้แสดงท่าทีคัดค้านโครงการอีก หากแต่กลุ่มประเทศผู้บริจาคที่เรียกว่า หุ่นส่วนการพัฒนา (Development Partners) ที่เข้าร่วมประชุม ยังคงติดใจเกี่ยวกับการปรับปรุงแบบแปลนการก่อสร้างเพื่อลดผลกระทบ<sup>126</sup> โดยเรียกร้องให้รัฐบาลลาวกับบริษัท ไซยะบุรี พาวเวอร์ แจ้งการเปลี่ยนแปลงแบบแปลนอย่างเป็นทางการต่อสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขง เพื่อให้มั่นใจได้ว่า ข้อวิตกต่างๆของประเทศสมาชิกได้รับการพิจารณาแล้ว (Mekong River Commission, 2013) ขณะที่กลุ่มองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้โจมตีลาวว่า ละเมิดความตกลงแม่น้ำโขง ("Anger at lack of talks," 2013)

ข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการปรึกษาหารือล่องหน้าในโครงการไซยะบุรี ก็คือ ประเทศสมาชิกมีการตีความกฎกติกาในเรื่องนี้แตกต่างกัน ลาวถือว่า กระบวนการดังกล่าวสิ้นสุดที่การพิจารณาในระดับของคณะกรรมการร่วม ในขณะที่กัมพูชาเห็นว่า โครงการจะเดินทางได้ก็ต่อเมื่อได้ผ่านฉันทมติจากสมาชิกทุกประเทศแล้ว

หนังสือพิมพ์ Cambodia Daily รายงานในวันที่ 20 มกราคม 2013 อ่างบัณฑิตการประชุมคณะมนตรี ระบุว่า ในที่ประชุม ผู้แทนลาว Viraponh Viravong ได้ยืนยันการตัดสินใจเดินทางก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรี โดยบอกว่า โครงการนี้ได้ทำตามกฎเกณฑ์ในเรื่องการปรึกษาหารือล่องหน้าแล้ว "หลังจากหกเดือน (ของการปรึกษาหารือ-ผู้ศึกษา) ทั้งหมดที่คุณทำได้คือ บันทึก

<sup>126</sup> หุ่นส่วนการพัฒนาของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ประกอบด้วย ออสเตรเลีย, เบลเยียม, เดนมาร์ก, ฟินแลนด์, เยอรมนี, ญี่ปุ่น, ลักเซมเบิร์ก, เนเธอร์แลนด์, นิวซีแลนด์, สวีเดน, สวิตเซอร์แลนด์, สหรัฐอเมริกา, องค์การการพัฒนาแห่งฝรั่งเศส, ธนาคารการพัฒนาเอเชีย, สหภาพยุโรป, ไอยูซีเอ็น, ธนาคารโลก, ดับเบิลยูดับเบิลยูเอฟ, และโครงการอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง

ความเห็นที่แตกต่างกัน ซึ่งนั่นคือจุดสิ้นสุดของกระบวนการ" และว่า ลาวไม่เห็นด้วยที่จะขยายช่วงเวลาของการปรึกษาหารือ ลาวได้ "ทำเกิน" จากข้อกำหนดของความตกลงแล้ว

แต่รองประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติของกัมพูชา Sin Niny ตอบโต้ว่าการก่อสร้างเขื่อนจะเริ่มได้เมื่อลาว กัมพูชา เวียดนาม และไทย ได้บรรลุฉันทามติแล้วเท่านั้น ดังที่ระบุในความตกลงแม่น้ำโขง "กฎกติกาเขียนไว้ชัดเจน โปรดอย่าพูดว่าหลังจากหกเดือนผ่านไป กระบวนการปรึกษาหารือได้สิ้นสุดแล้ว เปล่าเลย หกเดือนนั้นหมายถึงช่วงเวลาที่คุณกรรมการร่วมจะอภิปรายกันได้ ซึ่งคณะกรรมการร่วมสามารถขยายเวลาได้ ผมเป็นคนหนึ่งที่เป็นผู้เจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ฉะนั้น ผมขอบอกให้คุณทราบ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนหรือเข้าใจผิด"

แม้ว่าลาวได้เดินหน้าโครงการ โดยประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขงอื่นๆได้ยุติการตัดทอนไปโดยพฤตินัย บนความยอมรับที่ว่า รัฐบาลลาวได้แก้ไขแบบแปลนของเขื่อนไซยะบุรีแล้ว แต่จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2013 ลาวก็ยังไม่ส่งข้อมูลนี้ให้แก่ประเทศสมาชิก ในเรื่องนี้ ภายหลังจากพบหารือกับซีอีโอของเอ็มอาร์ซี Hans Guttman ในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ รองประธานคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว Viraponh Viravong ได้ให้คำมั่นว่าลาวจะส่งแบบแปลนที่แก้ไขใหม่ให้แก่สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ แต่ยังคงย้ำว่า ลาวไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากเอ็มอาร์ซี ("Laos vows," 2013)

### 6.3 โครงการไซยะบุรี กับกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขง

ความตกลงแม่น้ำโขง ปี 1995 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำในกรณีโครงการไซยะบุรีนี้มี 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนที่เป็นบรรทัดฐานระหว่างประเทศ ว่าด้วยหลักอำนาจอธิปไตย กับส่วนที่เป็นกฎกติกาของการใช้น้ำระหว่างประเทศ ว่าด้วยหลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม จากการพิจารณากระบวนการของการเดินหน้าโครงการไซยะบุรีที่กล่าวมา เห็นได้ว่า ลาวได้อ้างความชอบธรรมของตนโดยการอิงบรรทัดฐานระหว่างประเทศเป็นด้านหลัก ขณะที่อ้างว่าตนได้ปฏิบัติตามกฎกติกาของการใช้น้ำแล้ว เหตุที่ลาวสามารถเดินหน้าโครงการนี้ได้ เพราะกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงภายใต้ความตกลงฉบับนี้ได้ถูกจัดวางในรูปของ Soft Law กล่าวคือเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิก หากแต่บทบัญญัติของ

ความตกลงและระเบียบปฏิบัติที่สืบเนื่องกันนั้นได้กำหนดพันธะของรัฐภาคีโดยมีความชัดเจนในระดับต่ำ และไม่มีกลไกบังคับให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามกฎกติกาที่ได้ตกลงกันไว้

ดังได้กล่าวแล้วว่า ความตกลงแม่น้ำโขงได้กำหนดพันธะของประเทศสมาชิกที่ต้องการทำโครงการบนแม่น้ำสายประธานให้ต้องแจ้งข้อเสนอขอใช้น้ำผ่านกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าเข้าสู่กลไกคณะกรรมการร่วมในคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง ความตกลงในหมวด 2 ได้กำหนดคำนิยามของการปรึกษาหารือล่วงหน้าว่าหมายถึง การแจ้งข้อเสนอการใช้น้ำ โดยจัดส่งรายละเอียดเพิ่มเติมแก่คณะกรรมการร่วม เพื่อให้ประเทศภาคีอื่นๆ ได้พิจารณาและประเมินผลกระทบของข้อเสนอการใช้น้ำต่อการใช้น้ำของตน และผลกระทบอื่นๆ อันจะเป็นพื้นฐานที่นำไปสู่การทำข้อตกลง

คำนิยามนี้ได้ระบุไว้ด้วยว่า "การปรึกษาหารือล่วงหน้ามิได้เป็นทั้งสิทธิที่จะยับยั้งการใช้ หรือเป็นสิทธิแต่ฝ่ายเดียวของประเทศภาคีใด ที่จะใช้น้ำโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ" การให้คำจำกัดความเช่นนี้เป็นผลลัพธ์จากการเจรจาต่อรองในหมู่ประเทศริมฝั่งในช่วงที่มีการจัดทำความตกลง<sup>127</sup> ด้วยจุดประสงค์ที่จะสร้างสมดุลระหว่างสิทธิกับหน้าที่หรือพันธะของสมาชิก กล่าวคือ ขณะที่ความตกลงได้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกมีสิทธิที่จะใช้น้ำภายในลุ่มน้ำของแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้งได้ แต่สมาชิกที่ขอใช้น้ำก็มีพันธะที่จะต้องใช้น้ำตามหลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรมด้วย

หลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ซึ่งได้รับการยอมรับเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการใช้น้ำระหว่างประเทศ<sup>128</sup> ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในข้อ 5 ของความตกลงแม่น้ำโขง ในกรณีโครงการไซยะบุรีนี้ ลาวในฐานะประเทศผู้เสนอขอใช้น้ำ มีพันธะตามบทบัญญัติในข้อ 5 (B.) (2.) (a.) กล่าวคือ ต้องแจ้งโครงการใช้น้ำต่อคณะกรรมการร่วม เพื่อ "ปรึกษาหารือล่วงหน้าซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลงโดยคณะกรรมการร่วม" และระเบียบปฏิบัติที่ได้ออกตามมาได้กำหนดกติกาไว้ว่า ประเทศผู้ขอใช้น้ำต้องไม่ทำโครงการก่อนที่จะเสร็จสิ้นกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า โดยกระบวนการนี้มีระยะเวลา 6 เดือน

การณืได้ปรากฏว่า คณะกรรมการร่วมได้ส่งโครงการไซยะบุรีขึ้นสู่การพิจารณาในระดับคณะมนตรี ซึ่งคณะมนตรีได้มีมติให้ขอความช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่นในการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เห็นได้ว่า ในระดับคณะกรรมการร่วมนั้น ไม่ได้มีการ "บรรลุข้อตกลง" ตามกฎกติกาของความตกลงแม่น้ำโขงในข้อ 5 (B.) (2.) (a.) และในระดับคณะมนตรีก็ไม่ได้มีมติให้ความเห็นชอบต่อโครงการนี้แต่อย่างใด กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าดูจะจบสิ้นไปอย่าง

<sup>127</sup> ผู้สนใจเรื่องการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง โปรดดู Browder (2000)

<sup>128</sup> ผู้สนใจเรื่องหลักกฎหมายว่าด้วยการใช้น้ำในลุ่มน้ำระหว่างประเทศ โปรดดู McCaffrey (2001)

น้อยในทางพฤตินัยเมื่อคณะมนตรีในคราวการประชุมเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2013 ไม่มีวาระการประชุมในเรื่องโครงการนี้ อีก หลังจากประเทศลาวได้เริ่มต้นงานก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ 7 พฤศจิกายน 2012

สปป.ลาวได้อ้างว่า ตนได้ให้ความร่วมมือในกระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้าเสร็จสิ้นไปแล้ว และลาวมีสิทธิที่จะดำเนินโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำภายในดินแดนภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยของตน แม้ประเทศริมฝั่งอย่างกัมพูชาได้แสดงท่าทีท้วงติงในเรื่องการตีความเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎกติกาเกี่ยวกับการปรึกษาหารือล่วงหน้าอยู่บ้าง แต่ถึงที่สุดแล้ว ไม่มีประเทศใดคัดค้านคำกล่าวอ้างของลาวในเรื่องอำนาจอธิปไตย

ปรากฏการณ์ทั้งหมดนี้เป็นผลจากการจัดการอภิบาล ที่ได้กำหนดกฎกติกาในลักษณะที่เป็น Soft Law กล่าวคือ บทบัญญัติของความตกลงแม่น้ำโขง ปี 1995 มีความชัดเจนในระดับต่ำ (low precision) (โพรคดู Abbot และคณะ, 2000)

จากการศึกษากฎกติกาของการใช้ประโยชน์แม่น้ำโขงสายประธาน พบว่า กระบวนการปรึกษาหารือล่วงหน้า ซึ่งถูกออกแบบไว้ในความตกลงแม่น้ำโขง โดยให้นิยามว่า "มิได้เป็นทั้งสิทธิที่จะยับยั้งการใช้ หรือเป็นสิทธิแต่ฝ่ายเดียวของประเทศภาคีใด ที่จะใช้น้ำโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประเทศภาคีสมาชิกอื่น" นั้น ได้เปิดช่องให้ประเทศลาวสามารถตีความในแง่ที่เป็นประโยชน์แก่ตน โดยอ้างเนื้อความในส่วนแรกที่ว่า ประเทศอื่นไม่มีสิทธิยับยั้งการใช้น้ำของประเทศที่เสนอขอใช้น้ำ

ขณะเดียวกัน กฎกติกาในข้อ 5 (B.)(2)(a.) ที่ระบุว่า ประเทศที่เสนอขอใช้น้ำมีพันธะต่อคณะกรรมการร่วมที่จะต้อง "ปรึกษาหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลง" ก็มีความคลุมเครือ เนื่องจากการมุ่งให้บรรลุข้อตกลงในที่นี้ มีความหมายเป็นเพียงเจตนา (intent) ของการปรึกษาหารือล่วงหน้าเท่านั้น ไม่ใช่กฎ (rule) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความตกลงไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่า โครงการใช้น้ำที่เสนอต่อคณะกรรมการร่วมในกรณีนี้ จะต้องผ่านฉันทามติของประเทศสมาชิก<sup>129</sup>

นอกจากนี้ ระเบียบปฏิบัติ เรื่อง การแจ้ง การปรึกษาหารือล่วงหน้า และข้อตกลง ซึ่งออกตามความในข้อ 26 (กฎระเบียบการใช้น้ำและการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ) ของความตกลงแม่น้ำโขง ก็มีความชัดเจนในระดับต่ำเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ไม่มีข้อบัญญัติที่กำหนดว่า การปรึกษาหารือ

<sup>129</sup> ความตกลงแม่น้ำโขงได้กำหนดให้การเสนอขอใช้น้ำต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการร่วมเพียงกรณีเดียว คือ โครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานในฤดูแล้ง ซึ่งความตกลงในข้อ 5 (B.)(2)(b.) กำหนดว่า ต้องมีการทำข้อตกลงเฉพาะเป็นรายโครงการ (specific agreement) ก่อนที่จะมีการผันน้ำใดๆตามที่เสนอขอไว้

ล่วงหน้าจะต้องได้ข้อยุติในคณะกรรมการร่วม หรือหากมีการส่งให้คณะมนตรีพิจารณาเนื่องจาก คณะกรรมการร่วมไม่สามารถบรรลุข้อตัดสินใจได้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในกรณีโครงการไซยะบุรีนี้ ก็จะต้อง มีการบรรลุข้อยุติในคณะมนตรี

กรอบการอภิบาลที่ได้ถูกจัดวางให้มีลักษณะเป็น Soft Law ดังเช่นที่กล่าวมา จึงได้เปิดช่อง ให้ประเทศสมาชิกตีความตามดุลยพินิจ และเกิดปรากฏการณ์ที่นักการทูตตะวันตกผู้หนึ่งกับนัก อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ทำงานติดตามโครงการนี้ เรียกว่าเป็นการตกลงกันเองในหมู่รัฐบาลของประเทศ ริมฝั่ง นอกกลไกของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ("Future of river agency," 2013)

ภายใต้กฎกติกาของกรอบความร่วมมือนี้ รัฐบาลของประเทศภาคีจะเข้ามามีบทบาท ตัดสินใจได้โดยตรงก็แต่เฉพาะในกรณีที่เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ กล่าวคือ บทบัญญัติในข้อ 34 ของความตกลงแม่น้ำโขงระบุว่า เมื่อเกิดข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทขึ้นระหว่างภาคีของความตกลงนี้ ระหว่างสองประเทศหรือมากกว่า เกี่ยวกับการตีความความตกลง และสิทธิทางกฎหมายของรัฐภาคี เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงที่จะแก้ไขปัญหานั้นในขั้นต้น แต่หากคณะกรรมการแม่น้ำโขง ไม่สามารถแก้ไขข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทได้ในเวลาอันควร บทบัญญัติในข้อ 35 ระบุว่า คณะกรรมการแม่น้ำโขงจะต้องนำเสนอประเด็นปัญหานั้นต่อรัฐบาลของประเทศภาคีให้รับทราบ เพื่อหาข้อยุติ โดยการเจรจาผ่านวิถีทางการทูตภายในเวลาอันควร และอาจแจ้งมติของตนต่อคณะ มंत्रीเพื่อดำเนินการต่อไปตามที่จำเป็น หรือหากเห็นว่าจำเป็น รัฐบาลทั้งปวงอาจตกลงร่วมกัน ร้อง ขอความช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

ในกระบวนการกรณีโครงการไซยะบุรีนี้ คณะกรรมการร่วมได้ส่งเรื่องให้คณะมนตรี พิจารณา คณะมนตรีได้มีมติให้ความช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่นในการศึกษาเพิ่มเติม ไม่มีการระบุด อย่างเป็นทางการว่าได้เกิดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความความตกลงหรือสิทธิทางกฎหมายของรัฐภาคี และคณะกรรมการแม่น้ำโขงก็ไม่ได้ส่งเรื่องให้รัฐบาลของประเทศภาคีเปิดการเจรจาข้อขัดแย้ง แต่กระนั้น โครงการได้เดินหน้าต่อไปโดยที่ยังไม่ปรากฏผลการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม และแม้กระทั่งยังไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้รับข้อมูลการแก้ไขแบบแปลนของเขื่อน ตามที่ทางการลาวอ้างว่า แบบแปลนใหม่นี้จะขจัดผลกระทบได้โดยสิ้นเชิง<sup>130</sup>

<sup>130</sup> รองเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติลาว Virapongh Viravong ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ Vientiane Times ในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2012 ว่า เขื่อนไซยะบุรีเป็นเขื่อนฝาย (run-of-river dam) ไม่มีการกัก เก็บน้ำปริมาณมาก จึงไม่ลดปริมาณน้ำที่ไหลไปยังประเทศปลายน้ำ มีบันไดปลาโจนให้ปลาผ่านได้ มีระบบระบาย ตะกอนที่จะปล่อยให้ธาตุอาหารสำหรับการเพาะปลูกไหลไปยังท้ายน้ำได้ "เป็นเขื่อนที่สร้างแล้วก็เหมือนไม่มีเขื่อน"

#### 6.4 สรุปท้ายบท

จากการศึกษาความร่วมมือของประเทศภาคีความตกลงแม่น้ำโขงในกรณีโครงการไซยะบุรีพบว่า บรรทัดฐานระหว่างประเทศในเรื่อง "ความเท่าเทียมของอธิปไตย" และ "บูรณภาพแห่งดินแดน" ถูกให้คุณค่าความสำคัญเหนือกว่าหลักการจัดการลุ่มน้ำระหว่างประเทศ อันว่าด้วยการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม เมื่อพิจารณาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยแนวคิดการจัดการรอบการอภิบาล อาจกล่าวได้ว่า นั่นเป็นเพราะกรอบกติกาของความร่วมมือนี้มีลักษณะเป็น Soft Law นั่นเอง กล่าวคือ กฎกติกาถูกจัดวางไว้ในลักษณะที่ขาดความชัดเจน

ดังนั้น จึงอาจตอบคำถามวิจัยในข้อที่สามของวิทยานิพนธ์ได้ว่า การจัดการรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงในรูป Soft Law ส่งผลให้การกำกับพฤติกรรมการใช้น้ำของรัฐริมฝั่งเป็นไปอย่างด้อยประสิทธิภาพ ดังที่ปรากฏว่า โครงการไซยะบุรีเริ่มเดินหน้าก่อสร้าง ทั้งๆที่ยังไม่มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมตามมติของคณะมนตรี และทั้งๆที่ประเทศสมาชิกในคณะกรรมการธิการแม่น้ำโขงยังไม่ได้พิจารณาแบบแปลนการก่อสร้างที่ประเทศผู้เสนอขอใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำอ้างว่าได้แก้ไขใหม่เพื่อลดผลกระทบในเรื่องการทำประมงและการทำเกษตรของประเทศริมฝั่งแล้ว ในกรณีศึกษาที่ประเทศลาวเดินหน้าโครงการโดยอ้างสิทธิตามกฎหมายกติกาในส่วนที่เป็นประโยชน์แก่ตน ในขณะที่ประเทศสมาชิกอื่นยังไม่ได้มีโอกาสอย่างเต็มที่ที่จะพิจารณาและประเมินผลกระทบของโครงการสมตามเจตนาของการกำหนดพันธะการหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง.

## บทที่ 7

### บทสรุป

การจัดกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขง เกิดขึ้นในสถานการณ์ของการประสานนโยบายความร่วมมือ (coordination) กล่าวคือ ทุกประเทศมีความต้องการร่วมกันที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง อันอาจเกิดขึ้นจากความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำ (common aversions) ภายหลังยุคสงครามเย็น ทุกประเทศมีความต้องการใช้ทรัพยากรน้ำจากแม่น้ำโขงเพื่อการพัฒนาประเทศ หากไม่มีกรอบกติกาที่ตกลงกัน และมีกลไกไว้คอยกำกับพฤติกรรมการใช้น้ำ ก็มีโอกาสสูงที่ประเทศเหนือน้ำกับประเทศปลายน้ำจะแย่งกันใช้น้ำจนเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในขณะที่บรรยากาศทางการเมืองในภูมิภาคกำลังมุ่งไปสู่ยุคของความร่วมมือ

แม้กระนั้น เนื่องจากธรรมชาติของแม่น้ำโขงมีการไหลที่ผันแปรตามฤดูกาล ปริมาณการไหลไม่ได้มีความคงที่ตลอดปี การใช้น้ำของประเทศเหนือน้ำในฤดูแล้งอาจก่อปัญหาผลกระทบต่อภายนอก (upstream/downstream externalities) ในลักษณะของการลดทอนโอกาสใช้น้ำของประเทศปลายน้ำในบางฤดูกาล ดังนั้น ในการจัดกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขง จึงเกิดความขัดแย้งในการกระจายผลประโยชน์ (distributional conflict) เนื่องจากกฎกติกาของการใช้น้ำจะเป็นตัวจัดสรรผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ

ประเทศริมฝั่งซึ่งย่อมมีส่วนได้ส่วนเสียจากการจัดกรอบการอภิบาล จึงต้องเจรจาต่อรองกัน เพื่อกำหนดกติกาที่ทั้งประเทศเหนือน้ำและปลายน้ำจะยอมรับได้ นั่นหมายความว่า กฎกติกานั้นจะต้องทำให้เกิดจุดสมประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย

ในการเจรจาเพื่อจัดกรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงระหว่างปี ค.ศ.1992-1994 นั้น ประเทศริมฝั่งได้นำเอาความคิด (ideas) เกี่ยวกับหลักการและบรรทัดฐานต่างๆในเรื่องการจัดการลำน้ำระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับในทางสากล เป็นตัวตั้ง (focal points) โดยได้เลือกรับและปรับใช้ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของทุกฝ่าย

การเจรจาดำเนินไปบนความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของประเทศเหนือน้ำกับปลายน้ำ ประเทศเหนือน้ำต้องการความเป็นอิสระในการใช้น้ำภายในเขตแดนของตน ทั้งการใช้น้ำจากลำน้ำสาขาและการผันน้ำจากแม่น้ำสายประธาน จึงต้องการกฎกติกาการใช้น้ำที่ระบุข้อจำกัดน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ประเทศปลายน้ำต้องการปกป้องโอกาสในการใช้ประโยชน์น้ำ มิให้ถูกประเทศเหนือน้ำเบียดบังแก่งแย่ง จนกระทั่งส่งผลกระทบต่อตน จึงต้องการกฎกติกาที่มีกรอบ



กำกับที่ละเอียดชัดเจน มีผลผูกมัดให้ต้องปฏิบัติตาม ที่สำคัญ การใช้น้ำของแต่ละฝ่ายต้องผ่านความยินยอมพร้อมใจร่วมกัน

ภายใต้ผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน (divergence of national interests) ดังกล่าว การเจรจาต่อรองจึงจำเป็นต้องมีการประนีประนอม (compromise) ประเทศริมฝั่งแม่น้ำโขงอาศัยความคิดเกี่ยวกับบรรทัดฐานว่าด้วยการจัดการลำนํ้าระหว่างประเทศ ซึ่งปรากฏในกฎกรุงเฮลซิงกิ ค.ศ.1966 (Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers) และร่างข้อบพว่าด้วยกฎหมายลำนํ้าระหว่างประเทศของสหประชาชาติ ค.ศ. 1991 (Draft Articles on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses) เป็นตัวตั้งในการเจรจาต่อรองกัน<sup>131</sup>

ความคิดเกี่ยวกับการจัดการลำนํ้าระหว่างประเทศ ที่รัฐภาคีความร่วมมือแม่น้ำโขงรับเอามาปรับใช้ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ด้านทรัพยากรน้ำของแต่ละฝ่าย ประกอบด้วย การใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม พันธะในการไม่ก่ออันตรายร้ายแรง การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และการแก้ไขและระงับข้อพิพาท

#### ก. การใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม

กฎกติกาที่กำหนดว่า ฝ่ายใดจะได้ประโยชน์อย่างน้อยเพียงใด ก็คือ กฎกติกาเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำ (water allocation rules) ร่างข้อบพเสนอบรรทัดฐานในเรื่องนี้ภายใต้แนวคิดการใช้ประโยชน์อย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม โดยระบุปัจจัยสำหรับใช้พิจารณาความสมเหตุสมผลและเป็นธรรมรวม 7 ประการดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 5

ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 ไม่ได้นำเอาปัจจัยเหล่านั้นมาใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาความสมเหตุสมผลและเป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำของแม่น้ำโขง หากแต่ระบุพันธะของประเทศที่เสนอขอใช้น้ำต่อคณะกรรมการร่วมในคณะกรรมการบริหารแม่น้ำโขงโดยจำแนกเป็น 3 แบบ คือ การแจ้ง การหารือล่วงหน้าซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง และการทำข้อตกลงเฉพาะ

<sup>131</sup> ร่างข้อบพนี้ได้รับการตราเป็นกฎหมายในชื่อ "อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการใช้น้ำระหว่างประเทศเพื่อการอื่นอันมิใช่การเดินเรือ ค.ศ.1997"

พันธะในแต่ละแบบจะเปิดทางให้ประเทศอื่นมีสิทธิทบทวนโครงการของประเทศผู้ขอใช้น้ำในระดับที่ต่างกัน พันธะการแจ้งไม่เปิดโอกาสให้ประเทศอื่นยับยั้งโครงการของประเทศผู้เสนอขอใช้น้ำ พันธะการหารือล่วงหน้าเปิดให้มีการทบทวนด้วยเจตนาที่จะแสวงหาฉันทานุมัติ และพันธะการทำข้อตกลงเฉพาะเปิดโอกาสให้ชาติสมาชิกใช้สิทธิยับยั้งโครงการของผู้เสนอขอใช้น้ำ<sup>132</sup>

เหตุที่ประเทศสมาชิกเลือกที่จะสร้างกรอบกติกาในลักษณะนี้เนื่องจากต้องการให้เกิดความยืดหยุ่น โดยอาศัยกระบวนการใน 3 รูปแบบดังกล่าวเป็นกลไกแสวงหาความเห็นพ้องต้องกัน แทนที่จะใช้เกณฑ์ที่ตายตัวในการจัดสรรน้ำ เพื่อให้กฎกติกาที่สร้างขึ้นนี้สามารถรองรับผลประโยชน์ของทุกฝ่ายได้

ไทยซึ่งเป็นประเทศเหนือน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง เข้าสู่การเจรจาต่อรองด้วยจุดยืนแรกเริ่มที่ว่า ไทยจะต้องมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะใช้น้ำในลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขงภายในเขตแดนของประเทศ และไทยจะต้องมีพันธะในระดับที่น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการใช้น้ำจากกลุ่มแม่น้ำโขง โดยต้องการให้กำหนดพันธะเพียงการแจ้ง (notification) ในกรณีการใช้น้ำจากลำน้ำสาขา กับในกรณีการใช้น้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูน้ำมาก ส่วนในกรณีการใช้น้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้งนั้น ไทยต้องการมีพันธะเพียงการหารือล่วงหน้า (prior consultation) เท่านั้น

ประเทศปลายน้ำ คือ เวียดนามและกัมพูชา ซึ่งมีลาวเป็นพันธมิตรในการเจรจา เข้าสู่การต่อรองด้วยจุดยืนแรกเริ่มที่ว่า ข้อเสนอขอใช้น้ำของไทยจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อไม่ให้โครงการของประเทศเหนือน้ำเบียดบังโอกาสการใช้น้ำของตน ดังนั้น สามประเทศอินโดจีนจึงต้องการให้กำหนดพันธะการแจ้งเฉพาะกรณีการใช้น้ำจากลำน้ำสาขาในฤดูน้ำมากเท่านั้น หากเป็นการใช้น้ำจากลำน้ำสาขาในฤดูแล้ง หรือใช้น้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูน้ำมาก

<sup>132</sup> การจำแนกพันธะเป็น 3 แบบเช่นนี้เกิดจากลักษณะเฉพาะของแม่น้ำโขงที่ในแต่ละฤดูกาลมีปริมาณการไหลต่างกัน ในฤดูแล้งมีปริมาณการไหลต่ำ ฤดูน้ำมากมีปริมาณการไหลสูง และเกิดจากความต้องการใช้ประโยชน์ใน 2 ลักษณะของประเทศสมาชิก คือ การใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ และการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ รวมทั้งเกิดจากความต้องการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำ 2 แหล่ง คือ ลำน้ำสาขา กับแม่น้ำสายประธาน การใช้ประโยชน์ในแต่ละกรณีจะส่งผลกระทบต่อประเทศปลายน้ำแตกต่างกัน การใช้น้ำจากลำน้ำสาขามีแนวโน้มต่ำที่จะก่อผลกระทบ ขณะที่การผันน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้งมีแนวโน้มสูงที่จะก่ออันตรายแก่ประเทศปลายน้ำ ประเทศสมาชิกจึงกำหนดพันธะที่เปิดทางแก่การควบคุมตั้งแต่ระดับต่ำสุด คือ การแจ้ง และระดับสูงสุด คือ การทำข้อตกลงเฉพาะ ทั้งนี้ ร่างข้อบทของกฎหมายลำน้ำระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดพันธะในลักษณะดังกล่าว การจำแนกเช่นนี้เป็นการเลือกวางกฎกติกาโดยประเทศสมาชิกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงเอง เพื่อให้เป็นกฎกติกาที่ตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของประเทศเหนือน้ำกับประเทศปลายน้ำ

ต้องหารือล่วงหน้า หากใช้น้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง ต้องทำข้อตกลงเฉพาะเป็นรายโครงการ (specific agreement)

ด้วยจุดยืนแรกเริ่มที่แตกต่างกันในเรื่องการกำกับการใช้น้ำดังกล่าว เป็นเหตุให้ประเทศเพื่อน้ำกับปลายน้ำต้องผ่อนปรนจุดยืนของตน การเจรจาจึงทำให้เกิดจุดสมประโยชน์สำหรับทุกฝ่าย ดังปรากฏผลลัพธ์ของการเจรจาเป็นความตกลงข้อ 5 ว่าด้วยการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม และข้อ 6 ว่าด้วยการรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง

ความตกลงในข้อ 5 กำหนดพันธะการแจ้งในกรณีการใช้น้ำในลำน้ำสาขา และการผันน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานเพื่อใช้ประโยชน์ภายในลุ่มน้ำในฤดูน้ำมาก, กำหนดพันธะการหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง (prior consultation which aims at arriving at an agreement) ในกรณีการผันน้ำจากแม่น้ำสายประธานข้ามลุ่มน้ำในฤดูน้ำมาก และการผันน้ำจากแม่น้ำสายประธานเพื่อใช้ภายในลุ่มน้ำในฤดูแล้ง, และกำหนดพันธะการจัดทำข้อตกลงเป็นรายโครงการในกรณีการผันน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง

ตามร่างข้อบทกฎหมายลำน้ำระหว่างประเทศดังกล่าว รัฐต่างๆ ที่ตกลงร่วมมือกันในการจัดการลำน้ำระหว่างประเทศจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคีสมาชิกมีสิทธิ์เข้ากำกับพฤติกรรมการใช้น้ำในลำน้ำสาขาที่อยู่ภายในดินแดนของแต่ละประเทศได้ เนื่องจากลำน้ำระหว่างประเทศในความหมายของร่างข้อบทนี้ ครอบคลุมไม่เพียงแม่น้ำสายประธานที่ไหลข้ามพรมแดน (successive watercourses) หรือไหลคั่นระหว่างพรมแดนของรัฐ (contiguous watercourses) เท่านั้น หากยังรวมถึงลำน้ำสาขา (tributaries) ด้วย ทว่าการเจรจาต่อรองกฎกติกาในข้อ 5 ของความตกลงแม่น้ำโขงได้ส่งผลให้มีการแยกลำน้ำสาขาออกจากการทบทวนโครงการใช้น้ำขององค์การจัดการร่วม คือ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง เนื่องจากไทยยืนกรานในเรื่องความมีอิสระในการใช้น้ำภายในเขตแดนของตน

ตามความตกลงในข้อ 5 นี้ ประเทศไทยได้ประโยชน์จากการแยกเอาลำน้ำสาขาของแม่น้ำโขงซึ่งไหลภายในเขตแดนประเทศของตนออกจากการทบทวนโครงการโดยรัฐลำน้ำอื่นๆ กฎกติกานี้ไม่เปิดโอกาสให้ประเทศอื่นมีอำนาจยับยั้งโครงการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำ โขง-ชี-มูล และโครงการผันน้ำข้ามลุ่มน้ำ กก อิง น่าน ซึ่งเป็นผลประโยชน์สำคัญของประเทศ โดยไทยจะต้องทำข้อตกลงเฉพาะเพียงในกรณีที่จะผันน้ำจากสายประธานของลุ่มแม่น้ำโขงข้ามไปยังลุ่มน้ำเจ้าพระยาในฤดูแล้งเท่านั้น

ขณะเดียวกัน ประเทศภาคีที่เหลือก็ได้ประโยชน์ในแง่การมีหลักประกันว่า ประเทศเหนือน้ำจะไม่ดึงน้ำไปใช้จนถึงระดับที่สร้างความเสียหายแก่ตน เนื่องจากความตกลงในข้อ 5 กำหนดให้การผันน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานข้ามไปยังลุ่มน้ำอื่นในฤดูแล้ง ซึ่งเป็นการใช้น้ำที่ส่งผลต่อปริมาณการไหลมากที่สุด จะต้องผ่านการทำข้อตกลงเฉพาะ และการใช้น้ำภายในลุ่มน้ำจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้งก็ต้องผ่านการหารือล่วงหน้า ซึ่งเป็นกฎกติกาที่เปิดทางให้ประเทศปลายน้ำมีอำนาจเข้ากำกับการใช้งานน้ำของประเทศเหนือน้ำ

อนึ่ง สำหรับพันธะการหารือล่วงหน้าซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลงนั้น เป็นพันธะที่ผู้ไกล่เกลี่ยการเจรจา George E. Radosevich ที่ปรึกษาอาวุโสจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ นำความคิดมาจากร่างข้อบทกฎหมายลำนํ้าระหว่างประเทศ เพื่อทำให้กฎกติกามีความยืดหยุ่น ซึ่งเป็นความคิดที่ได้รับการยอมรับจากทั้งสี่ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง<sup>133</sup>

นอกจากนี้ ประเทศปลายน้ำยังได้รับการปกป้องผลประโยชน์ด้วยความตกลงในข้อ 6 อีกด้วย ซึ่งกำหนดว่า เว้นแต่กรณีเกิดภาวะแล้งจัด หรือน้ำท่วมมากเป็นประวัติการณ์แล้ว ในการผันน้ำหรือปล่อยน้ำจากการกักเก็บนั้น ประเทศสมาชิกจะต้องรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขงไม่ให้ต่ำกว่าปริมาณการไหลต่ำสุดของน้ำตามธรรมชาติรายเดือนที่เป็นที่ยอมรับได้ในแต่ละเดือนของช่วงฤดูแล้ง (dry season) ซึ่งกฎข้อนี้ช่วยประกันว่า ในฤดูแล้ง ประเทศปลายน้ำจะมีน้ำมากพอที่จะใช้ผลักดันน้ำเค็มและหล่อเลี้ยงพื้นที่เกษตรกรรมในเขตดินดอนปากแม่น้ำของเวียดนาม ขณะเดียวกัน ความตกลงในข้อ 6 กำหนดว่า ประเทศสมาชิกจะต้องรักษาปริมาณการไหลในช่วงฤดูน้ำมาก (wet season) เพื่อให้ทะเลสาบเขมรมีน้ำไหลย้อนกลับตามธรรมชาติในระดับที่ยอมรับได้ ซึ่งกฎข้อนี้ช่วยประกันว่า การทำประมงของชาวกัมพูชาในทะเลสาบเขมรจะไม่ได้รับผลกระทบจากการผันน้ำหรือการกักเก็บน้ำของประเทศเหนือน้ำ รวมทั้งยังกำหนดอีกว่า ประเทศสมาชิกจะต้องไม่ปล่อยน้ำจากการกักเก็บเกินกว่าอัตราเฉลี่ยการไหลของน้ำสูงสุดรายวันตามธรรมชาติในช่วงฤดูน้ำหลาก (flood season)

<sup>133</sup> ร่างข้อบท ปี 1991 และปี 1994 รวมทั้งอนุสัญญาลำนํ้าระหว่างประเทศ ปี 1997 ในข้อ 17 ว่าด้วยการหารือและการเจรจาเกี่ยวกับมาตรการตามแผนการใช้นํ้า มีใจความสำคัญตรงกัน ในข้อ 17 ว่า รัฐที่แจ้งแผนการใช้นํ้าก็บรัฐผู้รับแจ้ง จะปรึกษาหารือกัน และในกรณีจำเป็น จะเจรจากันโดยมุ่งบรรลุข้อยุติที่เป็นธรรม ("...the notifying State and the State making the communication shall enter into consultations and, if necessary, negotiations with a view to arriving at an equitable resolution of the situation.")

ซึ่งกฎข้อนี้ช่วยประกันว่าประเทศเพื่อนน้ำจะไม่ระบายน้ำออกจากเขื่อนจนไหลท่วมพื้นที่ทางปลายน้ำ<sup>134</sup>

อย่างไรก็ดี แม้ได้รับหลักประกันว่า ในฤดูแล้ง ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มิน้ำไหลน้อยที่สุดในทุกรอบปี รัฐเพื่อนน้ำจะไม่ดึงน้ำไปใช้จนถึงระดับที่ตัดโอกาสการใช้ของรัฐปลายน้ำ แต่หลักประกันนี้ก็ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า ปริมาณการไหลต่ำสุดของน้ำตามธรรมชาติรายเดือนอันเป็นที่ยอมรับได้ในแต่ละเดือนในช่วงฤดูแล้ง นั้น ต้องอยู่ที่ระดับใด เหตุที่กฎกติกาไม่ระบุในประเด็นนี้ก็เพราะยังมีความไม่แน่นอนว่า หากกำหนดสูตรคำนวณปริมาณการไหลต่ำสุด ฝ่ายรัฐเพื่อนน้ำหรือรัฐปลายน้ำจะได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมหรือไม่ เนื่องจากในเวลานั้นยังขาดข้อมูลปริมาณการไหลในแม่น้ำสายประธาน

#### ข. พันธะในการไม่ก่ออันตรายร้ายแรง

ร่างข้อบทกฎหมายลำนํ้าระหว่างประเทศ ระบุพันธะของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้หรือการปล่อยน้ำไว้ว่า รัฐที่ก่ออันตรายอาจจะต้องหาหรือกันถึงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน แต่ประเทศสมาชิกกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงได้ตกลงที่จะระบุพันธะในเรื่องนี้ไว้เพียงว่า รัฐที่ก่อความเสียหายจะต้องรับผิดชอบโดยสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ

ในยุคของคณะกรรมการแม่น้ำโขงชั่วคราวนั้น ปฏิญญาร่วม ค.ศ.1975 ระบุให้รัฐที่ก่อความเสียหายรุนแรงแก่รัฐริมฝั่งอื่นๆต้องรับผิดชอบโดยการจ่ายค่าสินไหมทดแทน แต่ระหว่างการประชุมเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ไทยซึ่งมีแผนการที่จะผันน้ำจากแม่น้ำโขงเข้ามาใช้ในลำน้ำชีและลำน้ำมูล คัดค้านพันธะในข้อนี้ โดยให้เหตุผลว่าถ้ากฎกติกาฉบับใหม่ระบุเรื่องค่าสินไหมทดแทน รัฐบาลไทยต้องนำร่างความตกลงเข้าขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร สภาของไทยอาจไม่ให้สัตยาบันไทยเสนอให้ระบุว่า ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหาย ให้เป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

<sup>134</sup> พันธะในเรื่องการรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำสายประธานเช่นนี้ ไม่ได้ถูกระบุไว้ในร่างข้อบทโดยตรง หากแต่รัฐริมฝั่งแม่น้ำโขงตอนล่างได้กำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นบรรทัดฐานของกรอบความร่วมมือนี้มาตั้งแต่ยุคก่อตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง ภายใต้ธรรมนูญค.ศ.1957 แล้ว และยังคงกฎกติกานี้สืบต่อมาเมื่อมีการจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง

ต่อประเด็นนี้ ในตอนแรก ลาว กัมพูชา และเวียดนาม คัดค้านข้อเสนอของไทย แต่ต่อมาได้ยอมรับหลังจากผู้ไกล่เกลี่ยการเจรจา Radosevich ชี้แจงว่า การยอมรับข้อเสนอนี้จะไม่ใช่เป็นเหตุให้ชาติสมาชิกสูญเสียสิทธิ์ที่จะได้รับการชดเชย เนื่องจากกฎหมายน้ำระหว่างประเทศได้ระบุถึงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนอยู่แล้ว และการรอคอยกระบวนการให้ความเห็นชอบในสภาของไทยจะทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาและการได้รับเงินทุนจากประเทศผู้บริจาค

จึงเห็นได้ว่า บรรทัดฐานระหว่างประเทศในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ ถูกนำมาปรับใช้ในลักษณะที่ผ่อนคลายเป็นความชัดเจนลง ซึ่งเป็นการประนีประนอมผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย

### ค. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ร่างข้อบทกฎหมายน้ำระหว่างประเทศปี 1991 เสนอความคิดในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในหมู่รัฐลำนํ้า (watercourse States) ด้วยการแจ้ง การหารือ และการเจรจาเกี่ยวกับมาตรการตามแผนการใช้นํ้า (planned measures) โดยกำหนดให้รัฐที่ต้องการใช้นํ้าต้องแจ้งแก่บรรดารัฐลำนํ้าถึงแผนการใช้นํ้าของตน หากรัฐที่ได้รับแจ้งเห็นว่า มาตรการตามแผนนั้นไม่เป็นไปตามหลักการใช้นํ้าอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม หรืออาจก่อให้เกิดอันตราย รัฐผู้แจ้งกับรัฐที่ได้รับแจ้งจะต้องปรึกษาหารือกัน และต้องเจรจากันด้วยเจตนาที่จะบรรลุข้อยุติที่เป็นธรรม ทั้งนี้ ร่างข้อบทไม่ได้เสนอพันธะในเรื่องการทำข้อตกลง

ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างนำเอาความคิดในเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารนี้มาเป็นตัวตั้ง เพื่อปรับใช้ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐภาคี การเจรจาวางกฎกติกาของความตกลงแม่น้ำโขงในข้อ 5 เริ่มด้วยการกำหนดพันธะเป็น 3 แบบ คือ การแจ้ง การหารือล่วงหน้าซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง และการทำข้อตกลง แต่เนื่องจากไทยกับเวียดนามต้องการพันธะที่แตกต่างกันในกรณีการใช้นํ้าจากแม่น้ำสายประธานในฤดูแล้ง เช่น การดึงน้ำจากแม่น้ำโขงสายประธานมาใช้ในลำนํ้าชีและลำนํ้ามูล โดยไทยต้องการเพียงการหารือ ขณะที่เวียดนามต้องการการทำข้อตกลง ผู้ไกล่เกลี่ยการเจรจาจึงเสนอพันธะที่เป็นการประนีประนอม นั่นคือ "การหารือซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง" ซึ่งการกำหนดพันธะเช่นนี้ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย<sup>135</sup>

เมื่อพิจารณาความตกลงแม่น้ำโขงข้อ 5 เห็นได้ว่า ในกรณีโครงการใช้นํ้าในลุ่มน้ำโขง-ชี-มูล ประเทศไทยจะมีพันธะเพียงการแจ้งเมื่อจะดึงน้ำจากแม่น้ำสายประธานเข้าสู่ภาค

<sup>135</sup> ความตกลงแม่น้ำโขงบัญญัติพันธะการหารือล่วงหน้า ซึ่งมุ่งให้บรรลุข้อตกลง ในกรณีการผันน้ำจากแม่น้ำสายประธานข้ามลุ่มน้ำในฤดูน้ำมาก และกรณีการใช้นํ้าจากแม่น้ำสายประธานภายในลุ่มน้ำในฤดูแล้ง

ตะวันออกเฉียงเหนือในฤดูน้ำมาก และมีพันธะการหารือล่งหน้าซึ่งมุ่งให้บรรลู่ข้อตกลงเมื่อจะตั้งน้ำมาใช้ในฤดูแล้ง และในกรณีโครงการใช้น้ำในลุ่มน้ำ กก-อิง-น่านนั้น ไทยมีพันธะเพียงการแจ้ง เนื่องจากการใช้น้ำจากลำน้ำสาขาภายในเขตแดนของไทยเอง ไทยจะมีพันธะต้องหารือล่งหน้าซึ่งมุ่งให้บรรลู่ข้อตกลงก็ต่อเมื่อต้องการจะผันน้ำจากสายประธานข้ามมายังลุ่มน้ำเจ้าพระยาในฤดูน้ำมาก ทั้งนี้ มีเพียงกรณีเดียวที่ไทยจะต้องทำข้อตกลงเฉพาะ คือ เมื่อต้องการผันน้ำจากสายประธานข้ามมายังลุ่มน้ำเจ้าพระยาในฤดูแล้ง

ประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นๆยอมรับกฎกติกาเช่นนี้หลังจากทุกฝ่ายได้เห็นพ้องกันในเรื่องการรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขงตามความตกลงในข้อ 6 แล้ว ซึ่งเป็นการประกันในขั้นพื้นฐานว่า ประเทศเหนือน้ำจะไม่ใช้น้ำจนถึงระดับที่เบียดบังโอกาสใช้ประโยชน์ของประเทศปลายน้ำ เมื่อพิจารณากฎกติกาในข้อ 5 กับข้อ 6 ประกอบกัน จะเห็นได้ว่า เป็นการวางกรอบการอภิบาลการจัดการแม่น้ำที่ตอบสนองผลประโยชน์หลักของทั้งสองฝ่าย

#### ง. การแก้ไขและระงับข้อพิพาท

ร่างข้อบทกฎหมายลำนํ้าระหว่างประเทศปี 1991 ระบุว่า ในกรณีไม่มีการทำข้อตกลงการใช้นํ้าระหว่างรัฐที่เกี่ยวข้อง หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือการตีความ หรือการนำบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ไปปฏิบัติ ต้องมีการหาข้อยุติ โดยรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องหารือกันและเจรจากัน โดยอาศัยสถาบันที่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดการนํ้าร่วมกัน หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ ก็อาจตกลงกันให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือการไกล่เกลี่ย (mediation) หรือการประนอม (conciliation) และหากยังไม่สามารถหาข้อยุติได้อีก รัฐที่เกี่ยวข้องอาจตกลงกันที่จะแก้ไขข้อพิพาทนั้นด้วยการอนุญาโตตุลาการ หรือโดยทางศาล ซึ่งเห็นได้ว่า กฎหมายลำนํ้าระหว่างประเทศวางกรอบกติกาให้มีการระงับข้อพิพาททั้งโดยผ่านวิธีการทางทูต และวิธีการทางกฎหมาย

ในการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการทางกฎหมาย ทั้งโดยอนุญาโตตุลาการ หรือโดยองค์การตุลาการนั้น คำวินิจฉัยย่อมมีผลผูกพันตามกฎหมาย รัฐคู่พิพาทต้องปฏิบัติตาม จึงเป็นการลดทอนอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิก ความตกลงแม่น้ำโขงไม่มีบทบัญญัติที่มอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามในการเข้าแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อพิพาท โดยมอบหมายให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงทำหน้าที่แก้ไขข้อขัดแย้ง หากกลไกเบื้องต้นนี้ไม่สามารถหาข้อยุติได้ก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้อง และหากยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ประเทศคู่กรณีก็อาจร้องขอความช่วยเหลือในการไกล่เกลี่ย จากนั้นให้ดำเนินการต่อไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเห็นได้ว่า ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างเน้นการแก้ไขข้อขัดแย้งด้วยวิธีการทางทูต

ระหว่างเจรจาจัดทำความตกลงแม่น้ำโขง ประเทศลาวเสนอให้ใช้อินญูโตตุลาการ หรือศาลระหว่างประเทศเป็นกลไกระงับข้อพิพาท แต่ไทยคัดค้าน เพราะในเวลานั้นไทยมีแผนทำ โครงการโขง-ชี-มูล ไทยต้องการให้แก้ไขข้อขัดแย้งโดยการเจรจาระหว่างคู่กรณี เพื่อให้ตนสามารถ ต่อรองกับบรรดาชาติสมาชิกได้ หากเปิดทางให้มีการแก้ไขข้อพิพาทโดยฝ่ายที่สามแล้ว ความเป็น อิสระในการดำเนินนโยบายการพัฒนาทรัพยากรน้ำของไทยย่อมถูกลดทอน ทั้งนี้ ไม่ปรากฏว่า ลาว กัมพูชา หรือเวียดนาม ยินกรานที่จะให้ใช้อินญูโตตุลาการหรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็น กลไกระงับข้อพิพาท

จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างเลือกที่จะปฏิเสธแนวทางกฎหมาย โดยเห็นพ้องกันที่จะสงวนอำนาจอธิปไตยของตนในการระงับข้อพิพาท เป็นผลให้กรอบการอภิบาล แม่น้ำโขงเน้นการแก้ปัญหาระหว่างประเทศภาคีด้วยการทูต ไม่มีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สาม แม้ว่า ความตกลงนี้ไม่ได้ถึงกับปิดทางสำหรับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีทางกฎหมายโดยสิ้นเชิงก็ตาม

จากทั้งหมดที่กล่าวมา หากพิจารณาถึงความร่วมมือแม่น้ำโขงผ่านแนวคิดการจับกรอบ การอภิบาล ที่เสนอโดย Abbot, Keohane, Moravcsik, Slaughter, และ Snidal (2000) กับ แนวคิดที่เสนอโดย Abbot และ Snidal (2000) สรุปได้ว่า ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 มีลักษณะ เป็น Soft Law กล่าวคือ เป็นตราสารระหว่างประเทศที่มีรูปแบบเป็นสนธิสัญญา มีผลผูกพันทาง กฎหมาย หากแต่เนื้อหาของบทบัญญัติมีการกำหนดสิทธิและพันธะต่างๆอย่างคลุมเครือ ขาดความ ชัดเจน โดยกำหนดพันธกรณีในระดับปานกลาง กำหนดพันธะที่รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติโดยมีความ ชัดเจนในระดับปานกลาง และมีการมอบอำนาจในระดับปานกลาง

ในมิติของพันธกรณี (obligations) แม้ความตกลงแม่น้ำโขงจดทะเบียนเป็น สนธิสัญญาไว้กับสหประชาชาติ และมีผลผูกพันตามกฎหมาย หากแต่เป็นข้อตกลงที่ไม่ได้ลงนามโดย ผู้นำรัฐบาล และไม่ผ่านการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาของรัฐสมาชิก โดยเป็นการลงนามผูกพันโดย เจ้าหน้าที่รัฐบาลระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ

ในมิติของของความชัดเจน (precisions) ความตกลงแม่น้ำโขงระบุพันธะของรัฐใน การไม่ก่ออันตรายแก่รัฐริมฝั่งไว้แต่เพียงว่า รัฐที่ก่อความเสียหายแก่รัฐอื่นจะรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่มีการระบุอย่างชัดเจนถึงการจ่ายค่าสินไหมทดแทน อีกทั้งความตกลงระบุพันธะในการร่วมมือในเรื่องการรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำโขง แต่ไม่มีการ กำหนดปริมาณการไหลที่ยอมรับได้ไว้อย่างชัดเจน และระบุพันธะในเรื่องการใช้น้ำอย่างสมเหตุผล และเป็นธรรมในลักษณะที่มีการยืดหยุ่น แทนการวางกฎกติกาที่กำหนดให้การใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขง



ทั้งจากแม่น้ำสายประธานและจากลำน้ำสาขา ในทุกโครงการ ต้องผ่านความเห็นชอบด้วยเสียงเอกฉันท์ในกลไกจัดการร่วม ดังที่เคยเป็นกติกาของปฏิญญาร่วมค.ศ.1975<sup>136</sup>

ในมิติของการมอบอำนาจ (delegations) ความตกลงแม่น้ำโขงไม่มีการมอบอำนาจแก่ฝ่ายที่สามในการแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อพิพาท หากแต่จำกัดให้บทบาทในเรื่องนี้เป็นของคณะกรรมการแม่น้ำโขงและรัฐบาลของประเทศสมาชิกเป็นหลัก จึงไม่มีกลไกการบังคับที่กระทบต่ออธิปไตยของรัฐ และไม่มีกลไกการตัดสินวินิจัย และระงับข้อพิพาท ที่ผูกมัดให้รัฐต้องปฏิบัติตาม

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ความตกลงแม่น้ำโขงด้วยแนวคิดการจัดกรอบการอภิบาล อาจกล่าวได้ว่า การที่กติกาของการอภิบาลลุ่มแม่น้ำโขงมีแบบลักษณะเป็น Soft Law นั้น มีนัยว่าบรรดารัฐริมฝั่งต่างเลือกที่จะให้ความสำคัญกับความมีอิสระในการดำเนินนโยบายของประเทศ หรืออธิปไตยของรัฐ มากกว่าการให้น้ำหนักกับการรับมือกับความไม่แน่นอนเกี่ยวกับผลกระทบต่อภายนอก อันอาจเกิดจากการจัดการน้ำของรัฐภาคี

หากว่ารัฐริมฝั่งมีข้อวิตกเกี่ยวกับความไม่แน่นอน ก็ย่อมจัดกรอบการอภิบาลให้มีมิติของความชัดเจนและการมอบอำนาจในระดับสูง การที่กรอบการอภิบาลมีลักษณะเป็น Soft Law จึงแสดงนัยว่า รัฐริมฝั่งมีข้อวิตกในเรื่องต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตยมากกว่าเรื่องความไม่แน่นอน

ดังนั้น เหตุที่รัฐริมฝั่งแม่น้ำโขงสามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ เป็นเพราะ (ก) ประเทศเหนือน้ำกับประเทศปลายน้ำในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างได้ประนีประนอมกัน เพื่อให้ต่างฝ่ายต่างสมประโยชน์ กล่าวคือ ประเทศเหนือน้ำอย่างไทยมีอิสระที่จะใช้น้ำภายในเขตแดนของตน สามารถทำโครงการผันน้ำภายในลุ่มน้ำได้โดยมีพันธะต่อชาติสมาชิกอื่นๆเพียงการแจ้งให้ทราบ และสามารถผันน้ำข้ามลุ่มน้ำโดยมีพันธะเพียงการหารือ โดยประเทศอื่นอาจยับยั้งข้อเสนอขอใช้น้ำของไทยได้ในกรณีเดียว คือ การผันน้ำข้ามลุ่มน้ำในฤดูแล้ง ในขณะที่ประเทศปลายน้ำอย่างกัมพูชาและเวียดนาม ซึ่งมีลาวเป็นพันธมิตรในการเจรจา ก็ได้รับหลักประกันว่า ประเทศเหนือน้ำจะรักษาปริมาณการไหลของน้ำในแม่น้ำโขงในฤดูแล้ง และมีเวทีสำหรับการกำกับการณ์ใช้น้ำของประเทศเหนือน้ำ รวมทั้งมีเวทีแก้ไข

<sup>136</sup> ปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการใช้ประโยชน์น้ำในลุ่มแม่น้ำโขง (Joint Declaration of Principles for Utilization of the Waters of the Lower Mekong Basin, signed at Vientiane on 31 January 1975) กำหนดกติกาการใช้น้ำอย่างเข้มงวด และมีความชัดเจน โดยกำหนดว่า โครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายประธาน หรือลำน้ำหลัก และโครงการผันน้ำจากแม่น้ำโขงข้ามไปยังลุ่มน้ำอื่น ต้องผ่านความเห็นชอบอย่างเป็นเอกฉันท์จากคณะกรรมการแม่น้ำโขงก่อนดำเนินโครงการ ซึ่งเท่ากับว่า รัฐริมฝั่งอื่นมีสิทธิที่จะยับยั้งโครงการของประเทศอื่น เหตุที่กำหนดกติกาควบคุมการใช้น้ำเช่นนี้เนื่องจากชาติสมาชิกต้องการดำเนินการตามแผนพัฒนาลุ่มน้ำของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งเสนอให้สร้างเขื่อนขึ้นบนแม่น้ำสายประธาน

ข้อขัดแย้งผ่านคณะกรรมการแม่น้ำโขง (ข) บทบาทในการเจรจาของไทย ที่ยื่นกรณณ์ผลักดันให้กฎ กติกาเกี่ยวกับการจัดสรรน้ำมีความยืดหยุ่น และจำกัดการจัดการแม่น้ำโขงไว้เพียงที่ระดับของกลไก การจัดการร่วม คือ คณะกรรมการแม่น้ำโขง เป็นสำคัญ และ (ค) บทบาทใกล้เคียงการเจรจาของที่ ปรีक्षाอาวุโสจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ George E. Radosevich ซึ่งนำเสนอความคิด เกี่ยวกับหลักการและบรรทัดฐานของการจัดการลำน้าระหว่างประเทศให้รัฐริมฝั่งใช้เป็นตัวตั้งในการ เสร็จจ่าต่อรองเพื่อจัดกรอกรอภิบาลแม่น้ำโขง โดยออกแบบกฎกติกาที่สมประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

การจัดสรรผลประโยชน์แก่ทุกฝ่ายนี้สามารถเป็นไปได้ด้วยการจัดกรอกรอภิบาล ในรูป Soft Law อันเนื่องเพราะเหตุปัจจัย 4 ประการ คือ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ผลประโยชน์ด้าน ทรัพยากรน้ำ ต้นทุนด้านอำนาจอธิปไตย และความไม่แน่นอนอันเกิดจากการขาดข้อมูลที่จำเป็นแก่ การสร้างกฎกติกาการใช้น้ำ

การจัดกรอกรอภิบาลการจัดการแม่น้ำโขงในรูป Soft Law ที่มีบทบัญญัติที่ขาด ความชัดเจน นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กรอกรอภิบาลความร่วมมือนี้ด้อยประสิทธิภาพในการ จัดการการใช้น้ำ โครงการเขื่อนไซยะบุรี ซึ่งเป็นเขื่อนแห่งแรกที่กำลังสร้างขึ้นบนแม่น้ำโขงสาย ประธาน เป็นกรณีที่สะท้อนให้เห็นความด้อยประสิทธิภาพนี้

ดังปรากฏว่า แม้รัฐบาลลาวได้ปฏิบัติตามพันธะการหรือล่งหน้า โดยส่งโครงการไซ ยะบุรีให้แก่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงในเดือนกันยายน ค.ศ.2010 หากแต่โครงการนี้ เติหน้าก่อสร้างในเดือนพฤศจิกายน 2012 ทั้งๆที่ยังไม่มีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมตาม มติของคณะมนตรีของคณะกรรมการแม่น้ำโขงเมื่อเดือนธันวาคม 2011 และทั้งๆที่ประเทศสมาชิก ยังไม่มีโอกาสพิจารณาแบบแปลนการก่อสร้างที่ประเทศผู้เสนอขอใช้น้ำอ้างว่าได้แก้ไขใหม่แล้วเพื่อลด ผลกระทบ โดยรัฐบาลลาวอ้างถึงอำนาจอธิปไตยที่จะทำโครงการภายในดินแดนของตน ขณะที่ผู้แทน ประเทศอื่นๆไม่ได้คัดค้านคำกล่าวอ้างดังกล่าวของลาว ขณะเดียวกัน การณ์ปรากฏว่า โครงการนี้ไม่ได้ มีการบรรลุข้อตกลงอย่างเป็นทางการทั้งในกลไกระดับคณะกรรมการร่วมและระดับคณะมนตรี ทั้งๆที่ ความตกลงระบุไว้ว่า การหรือล่งหน้า มีขึ้นเพื่อ "มุ่งที่จะให้บรรลุข้อตกลงโดยคณะกรรมการร่วม" ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง

ความคลุมเครือของกฎกติกา มีอยู่ตรงที่ว่า "การหรือล่งหน้า ซึ่งมุ่งที่จะให้บรรลุ ข้อตกลง" นั้น เป็นบทบัญญัติที่เพียงแต่แสดงเจตนาของการหรือเท่านั้น ความตกลงแม่น้ำโขงไม่ได้ กำหนดอย่างชัดเจนว่า ข้อเสนอการใช้น้ำที่เสนอต่อคณะกรรมการร่วม จำเป็นต้องผ่านฉันทามติของ ประเทศสมาชิก โดยความตกลงระบุคำนิยามของการหรือล่งหน้าไว้ว่า "มิได้เป็นทั้งสิทธิที่จะยับยั้ง

การใช้ หรือเป็นสิทธิแต่ฝ่ายเดียวของประเทศภาคีใด ที่จะใช้น้ำโดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประเทศริมฝั่งอื่นๆ" ซึ่งประเทศลาวอ้างค่านิยามนี้ในการเดินหน้าโครงการ

การลงมือก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีสะท้อนถึงความด้อยประสิทธิภาพของกรอบการอภิบาลนี้ ที่จะกำกับพฤติกรรมการใช้ประโยชน์น้ำของประเทศภาคี ดังจะเห็นได้ว่า แม้ยังคงมีความวิตกกังวลถึงผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะต่อทรัพยากรสัตว์น้ำ จากการสร้างเขื่อนไซยะบุรีภายในดินแดนของประเทศลาว โดยผู้แทนประเทศกัมพูชาและเวียดนามในคณะกรรมการแม่น้ำโขงเรียกร้องการศึกษาผลกระทบเพิ่มเติม และคณะกรรมการแม่น้ำโขงก็มีมติให้ขอความร่วมมือจากประเทศญี่ปุ่นในการประเมินผลกระทบของโครงการดังกล่าว ซึ่งสะท้อนถึงการมีข้อมูลยังไม่มากพอสำหรับการตัดสินใจเดินหน้าโครงการ หากแต่ประเทศลาวได้เริ่มก่อสร้างไปแล้ว โดยอ้างว่าได้แก้ไขแบบแปลนเพื่อลดผลกระทบต่อการอพยพของปลาแล้ว

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กรอบการอภิบาลแม่น้ำโขงในรูป Soft Law ที่ถูกติกาของการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำถูกจัดวางไว้ในลักษณะที่มีความคลุมเครือ อันเป็นผลจากการเจรจาต่อรองบนข้อพิจารณาสำคัญในเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐภาคีที่จะต้องไม่ถูกลดทอนความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายจัดการน้ำภายในเขตแดนของประเทศสมาชิก ได้บั่นทอนประสิทธิภาพของกรอบความร่วมมือนี้

งานชิ้นนี้ศึกษากรอบกติกาภายใต้ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ.1995 โดยใช้แนวคิดการประสานนโยบายความร่วมมือ และแนวคิดการจัดกรอบการอภิบาลระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการบูรณาการสาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับสาขาวิชากฎหมายระหว่างประเทศ การศึกษาอย่างบูรณาการเช่นนี้แสดงให้เห็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกรวางรูปแบบและเนื้อหาของข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งในที่นี้เป็นกรณีของการจัดการลำนํ้าระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาเห็นว่า แนวทางการศึกษาดังกล่าวสามารถช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงกระบวนการในการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศในแง่มุมใหม่ที่ผิดแผกจากแนวทางการศึกษาที่ใช้ทฤษฎีการเจรจา ซึ่งใช้ผลประโยชน์เป็นตัวแปรอธิบายหลัก ดังที่ปรากฏในงานของ Browder (1998 ; 2000)

อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่ได้มุ่งประเมินประสิทธิภาพของกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงโดยตรง หากแต่เพียงต้องการแสดงให้เห็นว่า การจัดกรอบการอภิบาลในรูปของ Soft Law ส่งผลอย่างไรต่อความร่วมมือในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรน้ำของกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง

โดยมองผ่านกรณีโครงการไฮยะบุรี ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการวิจัยว่า ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลของกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขงนี้โดยตรงต่อไป

งานชิ้นนี้เน้นศึกษาการจัดการกรอบการอภิบาลเป็นด้านหลัก งานวิจัยในอนาคตอาจประเมินประสิทธิผลในทางปฏิบัติของกรอบความร่วมมือแม่น้ำโขง โดยพิจารณาใช้แนวคิดของ Mitchell (2011) ซึ่งเสนอให้ประเมินประสิทธิผลของสถาบันระหว่างประเทศ โดยดูตัวแปร 4 ด้าน คือ การจัดวางกรอบสถาบัน (institution features), ลักษณะของปัญหา (problem features), ลักษณะของบริบทระหว่างประเทศ (international context features), และลักษณะของประเทศ ภาคี (country characteristics).



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

รายการอ้างอิง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## รายการอ้างอิง

- Abbott, K. W., and Snidal, D. (2000). Hard and soft law in international governance. International Organization 54(3): 421-456.
- Abbott, K. W., Keohane R. O., Moravcsik, A., Slaughter, A., and Snidal, S. (2000). The concept of legalization. International Organization 54(3): 401-419.
- Acres International, and Humphreys, H. (1981). Pre-feasibility study for the Ing-Yom-Nan diversion project. Bangkok: Royal Irrigation Department.
- Amnat Wongbandit. (1989). Hydroelectric development on an international river : The lower Mekong basin. Juris doctor dissertation. Osgoode Hall Law School, York University, North York, Ontario.
- Anger at lack of talks on Xayaburi dam. (2013, January 17). Nation: 1A.
- Axelrod, R. (1984). The evolution of cooperation. New York: Basic Books.
- Axelrod, R., and Keohane, R.O. (1985). Achieving cooperation under anarchy : Strategies and institutions. World Politics 38(1): 226-254.
- Backer, E. B. (2007). The Mekong River Commission : Does it work, and how the Mekong's basin geography influence its effectiveness? Journal of Current Southeast Asian Affairs 26(4): 31-55.
- Bearden, B. L. (2010). The legal regime of the Mekong river : A look back and some proposals for the way ahead. Water Policy 12(6): 798-821.
- Beaumont, P. (2000). The 1997 UN Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses : Its strengths and weaknesses from a water management perspective and the need for new workable guidelines. Water Resources Development 16(4): 475-495.
- Bernauer, T. (2002). Explaining success and failure in international river management. Aquatic Sciences 64: 1-19.

- Browder, G. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- Browder, G. (2000). An analysis of the negotiations for the 1995 Mekong Agreement. International Negotiation 5: 237-261.
- Browder, G., and Ortolano, L. (2000). The evolution of an international water resources management regime in the Mekong river basin. Natural Resources Journal 40(Summer): 499-531.
- Brownlee, I., ed. (1985). Basic documents in international law . 3rd ed. Oxford: The Clarendon Press.
- Caflisch, L. (1996). Emerging rules on international waterways : The contribution of the United Nations. Political Geography 15(3): 273-285.
- Caflisch, L. (1998). Regulation of the uses of international watercourses [Online]. In S. M. A. Salman and Laurence Boissan de Chazournes (eds.), International watercourses : Enhancing cooperation and managing conflict. World Bank Technical Paper No. 414 (pp. 3-16). Washington, D.C.: The World Bank. Available from: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/12/20/000020439\\_20101220145410/Rendered/PDF/WTP14multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/12/20/000020439_20101220145410/Rendered/PDF/WTP14multi0page.pdf)[2013, December 12]
- Cambodia warns Laos over Mekong dam. (2012, April 19). Radio Free Asia [Online]. Available from: [www.rfa.org/english/news/cambodia/dam-04192012143244.html](http://www.rfa.org/english/news/cambodia/dam-04192012143244.html)[2013, November 2]
- Cambodia lodges dam protest with Laos. (2012, May 1). Radio Free Asia [Online]. Available from: <http://www.rfa.org/english/news/laos/xayaburi-05012012190456.html>[2013, November 3]
- Cambodia, Vietnam pledge closer cooperation. (2011, April 24). Xinhua [Online]. Available from:

<http://english.people.com.cn/90001/90777/90851/7359585.html>[2013, November 2]

Ch, Karnchang signs Xayaburi project deal. (2012, April 18). Nation: 2A.

Ch. Karnchang says Xayaburi dam construction is 10% complete. (2013, January 24). Bangkok Post : B3.

Chayes, A., and Chayes, A. H. (1995). The new sovereignty : Compliance with international regulatory agreements. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Chinkin, C. M. (1989). The challenge of soft law : Development and change in international law. The International and Comparative Law Quarterly 38(4): 850-866.

CK คว่าเขื่อนลาว 6 หมื่นล. (2550, พฤษภาคม 9). โพสต์ทูเดย์ : B12.

Dead in the water. (1994, October 28). Nation.

Dellapenna, J. W. (1994). Treaties as instruments for managing internationally-shared water resources : Restricted sovereignty vs. community of property. Case Western Reserve Journal of International Law 26(1): 27-32.

Dellapenna, J. W. (2001). The customary international law of transboundary fresh waters. International Journal of Global Environmental Issues 1(3/4): 264-305.

Dombrowsky, I. (2009). Revisiting the potential for benefit sharing in the management of transboundary rivers. Water Policy 11: 125-140.

Future of river agency under a cloud over Xayaburi dam 'split'. (2013, January 14). Nation: 6A.

Goh, E. (2004). The hydro-politics of the Mekong river basin : Regional cooperation and environmental security. In R. Thakur, and Edward Newman (eds.), Broadening Asia's security discourse and agenda : Political, social, and



environmental perspectives, pp. 209-241. New York: United Nations University Press.

Goldstein, J., and Keohane, R. O. (1993). Ideas and foreign policy : An analytical framework. In J. Goldstein, and R. O. Keohane (eds.), Ideas and foreign policy : Beliefs, institutions, and political change, pp. 3-30. Ithaca: Cornell University Press.

Goldstein, J., Kahler, M., Keohane, R. O., and Slaughter, A. (2000). Introduction : Legalization and world politics. International Organization 54(3): 385-399.

Ground broken on Xayaburi. (2012, November 7). Radio Free Asia [Online]. Available from: <http://www.rfa.org/english/news/laos/xayaburi-11072012163416.html>[2013, November 2]

Guzman, A. T. (2005). The design of international agreements. The European Journal of International Law 16(4): 579-612.

Guzman, A. T. (2008). How international law works : A rational choice theory. New York: Oxford University Press.

Haggard, S., and Simmons, B. A. (1987). Theories of international regimes. International Organization 41(3): 491-517.

Handley, P and Hiebert, M. (1992). Hostile undercurrents : Dispute deepens over use of Mekong river water. Far Eastern Economic Review 13(155): 16.

Handley, P. (1993). Shadow play. Far Eastern Economic Review 156(37): 70.

Hanoi sounds warning ahead of Mekong talks. (1994, March 3). Nation.

Hasenclever, A., Mayer, P., and Rittberger, V. (1997). Theories of international regimes. Cambridge: Cambridge University Press.

Hiebert, M. (1991). The common stream : Ambitious plans to tap river's potential rest on aid and compromise. Far Eastern Economic Review 151(8): 24-26.

Hiebert, M. (1991b). Muddy waters : Conflicting needs threaten cooperation over river use. Far Eastern Economic Review 151(8): 28.

Hirsch, P., and Jensen, K. M. (2006). National interests and transboundary water governance in the Mekong [Online]. Available from: [http://sydney.edu.au/mekong/documents/mekwatgov\\_mainreport.pdf](http://sydney.edu.au/mekong/documents/mekwatgov_mainreport.pdf) [2011, February 20]

Hunt, L. (2011, April 24). The dam disunited. Bangkok Post: 8.

ICEM. (2010). Strategic environmental assessment of hydropower on the Mekong mainstream [Online]. Available from: [www.mrcmekong.org/ish/SEA.htm](http://www.mrcmekong.org/ish/SEA.htm)[2013, December 12]

Interim Mekong Committee. (1993). Study on principles and criteria for allocation, use, conservation, and development of international water resources. Bangkok : Mekong Secretariat. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.

International Law Commission. (1994). Yearbook of the International Law Commission 1991 [Online]. Available from: [http://untreaty.un.org/ilc/reports/english/A\\_46\\_10.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/reports/english/A_46_10.pdf) [2013, December 15]

International Rivers. (2011, June 23). Laos streamrolls neighbors in Xayaburi dam process [Online]. Available from: <http://www.internationalrivers.org/resources/laos-steamrolls-neighbors-in-xayaburi-dam-process-3708>[2013, November 5]

International Rivers. (2013). Xayaburi dam : Timeline of events [Online]. Available from: [http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/xayaburi\\_dam\\_timeline\\_of\\_events\\_july\\_2013\\_1.pdf](http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/xayaburi_dam_timeline_of_events_july_2013_1.pdf)[2013, November 4]

International Rivers. (2013b). Xayaburi dam : How Laos violated the 1995 Mekong Agreement [Online]. Available from:

<http://www.internationalrivers.org/blogs/267/xayaburi-dam-how-laos-violated-the-1995-mekong-agreement>[2013, November 6]

- Inthavanh, C. (1996). The Mekong basin under legal international cooperation. Master's thesis. Faculty of Law. The University of Calgary, Calgary, Alberta.
- Jacobs, J. W. (2002). The Mekong River Commission : Transboundary water resources planning and regional security. The Geographical Journal 168(4): 354-364.
- Jacobs, J. W. (1995). Mekong committee history and lessons for river basin development. The Geographical Journal 161(2): 135-148.
- Jennings, Sir R., and Sir Watts, A. (1992). Oppenheim's International Law. London: Longman.
- Johnson, S. T. (1992). Laos in 1991 : Year of the constitution. Asian Survey 32(1): 82-87.
- Keohane, R. O. (1982). The demand for international regimes. International Organization 36(2): 325-355.
- Keohane, R. O. (1984). After hegemony : Cooperation and discord in the world political economy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Keohane, R. O. (1988). International institutions : Two approaches. International Studies Quarterly 32(4): 379-396.
- Keohane, R. O. (1989). Neoliberal institutionalism : A perspective in world politics. In R. O. Keohane (ed.), International institutions and state power : Essays in international relations theory, pp. 1-20. Boulder: Westview Press.
- Keohane, R. O. (1993). The analysis of international regimes : Toward a European-American research programme. In V. Rittberger (ed.), Regime theory and international relations, pp. 23-45. Oxford: Clarendon Press.

- Koremenos, B. (2005). Contracting around international uncertainty. American Political Science Review 99(4): 549-565.
- Koremenos, B., Lipson, C., and Snidal, S. (2001). The rational design of international institutions. International Organization 55(4): 761-799.
- Korhonen, I. M. (1996). Riverine ecosystems in international law. Natural Resources Journal 36(Summer): 481-519.
- Krasner, S. D. (1991). Global communications and national power : Life on the Pareto Frontier. World Politics 43(3): 336-366.
- Krasner, S. D. (1993). Sovereignty, regimes, and human rights. In Volker Rittberger (ed.), Regime theory and international relations, pp. 139-167. Oxford: Clarendon Press.
- Krasner, S. D., ed. (1983). International regimes. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Kulachada Chaipipat. (1992, March 27). Strong distrust delays cooperation on Mekong. Nation.
- Kulachada Chaipipat. (1993, February 14). China still holds trump card over use of Mekong resources. Nation : 11-12.
- Laos agrees to suspend work on Xayaburi hydro-dam. (2011, May 11). Phnom Penh Post [Online]. Available from: [www.phnompenhpost.com/index.php/2011051148996/National-news/laos-agrees-to-suspend-work-on-hydro-dam.html](http://www.phnompenhpost.com/index.php/2011051148996/National-news/laos-agrees-to-suspend-work-on-hydro-dam.html)[2013, November 5]
- Laos aims to build Mekong dam this year, testing neighbors. (2011, September 11). Nation [Online]. Available from: <http://www.nationmultimedia.com/2011/09/11/national/Laos-aims-to-build-Mekong-dam-this-year-testing-ne-30164984.html>[2013, November 5]

- Laos approves Xayaburi 'mega' dam on Mekong. (2012, November 6). BBC, News [Online]. Available from: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-20203072?print=true>[2013, November 5]
- Laos confirms has suspended controversial Xayaburi dam. (2012, July 13). Reuters [Online]. Available from: <http://www.reuters.com/article/2012/07/13/laos-dam-idUSL3E8ID2AN20120713>[2013, November 3]
- Laos denies pushing ahead with controversial dam. (2012, July 6). Reuters [Online]. Available from: <http://www.reuters.com/article/2012/07/06/us-laos-dam-idUSBRE86509O20120706>[2013, November 3]
- Laos has not violated Mekong pact : official. (2012, November 26). Vientiane Times [Online]. Available from: [www.asianewsnet.net/home/news.php?id=39389](http://www.asianewsnet.net/home/news.php?id=39389)[2013, November 5]
- Laos optimistic on Xayaburi despite stumbling blocks. (2012, June 21). Bangkok Post: B1.
- Laos presses ahead with Mekong dam project. (2012, November 6). New York Times [Online]. Available from: [http://www.nytimes.com/2012/11/07/world/asia/laos-presses-ahead-with-mekong-dam-project.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/11/07/world/asia/laos-presses-ahead-with-mekong-dam-project.html?_r=0)[2013, November 3]
- Laos says building Xayaburi dam on hold. (2012, May 11). Bangkok Post: B1.
- Laos vows to release dam design data. (2013, February 6). Nation: 6A.
- Lax, D. A., and Sebenius J. K. (1986). The manager as negotiator : Bargaining for cooperation and competitive gain. New York: Free Press.
- Le-Huu, T., and Nguyen-Duc, L. (2003). Mekong case study. Technical Documents in Hydrology [Online]. Available from: [www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001332/133290e.pdf](http://www.unesdoc.unesco.org/images/0013/001332/133290e.pdf)[2012, May 31]
- Levi, W. (1991). Contemporary international law . 2<sup>nd</sup> ed. Boulder, Colorado: Westview Press.

- Makim, A. (2002). Resources for security and stability? : The politics of regional cooperation on the Mekong. Journal of Environment & Development 11(5): 5-52.
- Malee Traiswasdichai , and Don Pathan. (1995, April 6). Mekong river treaty signed by four nations, Nation: A1.
- Malee Traiswasdichai. (1994, August 4). Mekong diversion plan seen as beneficial to all states, Nation.
- Malee Traiswasdichai. (1995, June 2). The wet heart of Cambodia braces for Thai project, Nation: A9.
- Malee Traiswasdichai. (1995a, April 7). Four nations expected to endorse draft of proposal for development of the basin, Nation: A2.
- Malee Traiswasdichai. (1995b, December 29). The Mekong river engineers : Four perspectives on developing the mainstream, Nation: A10.
- Martin, L. L., and Simmons, B. A. (1998). Theories and empirical studies of international institutions. International Organization 52(4): 729-757.
- McCaffrey, S. C. (1995). The International Law Commission adopts Draft Articles on International Watercourses. American Journal of International Law 89(2): 395-404.
- McCaffrey, S. C. (1996). The Harmon Doctrine one hundred years later : Buried, not praised. Natural Resources Journal 36(Summer): 549-590.
- McCaffrey, S. C. (2001). The law of international watercourses : Non-navigational uses. Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Mekong Committee. (1970). Report of the 47th session (special). Bangkok: Mekong Committee. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.

- Mekong Committee. (1971a). Draft lower mekong basin water charter, Bangkok: Mekong Committee., pp. 1-29. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- Mekong Committee. (1971b). Draft statement of principles for the planning and utilization of the waters of the lower Mekong basin. Bangkok: Mekong Committee, pp. 1-21. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- Mekong Committee. (1972). Report of the 58th session (special). Bangkok: Mekong Committee. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- Mekong Committee. (1974a). Report of the 64th Session (Plenary). Bangkok: Mekong Committee, p. 19. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- Mekong Committee. (1974b). Report of the 65th Session (Special). Bangkok: Mekong Committee, pp. 5-6. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- Mekong Committee. (1975b). Joint Declaration of Principles for Utilization of the Waters of the Mekong Basin. Bangkok: Mekong Committee.

Mekong Committee. (1975a). Report of the Second Meeting of the Ad-Hoc Working Group on the Declaration of Principles for Utilization of the Waters of the Lower Mekong Basin. Bangkok: Mekong Committee, p. 1. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.

Mekong countries at odds over Xayaburi dam. (2013, January 20). Cambodia Daily [Online]. Available from: <http://www.cambodiadaily.com/archive/mekong-countries-at-odds-over-xayaburi-dam-7943/>[2013, November 5]

Mekong panel stalls dam plan. (2011, December 9). Bangkok Post: 2.

Mekong River Commission Secretariat. (2011). Proposed Xayaburi dam project : Prior Consultation project review [Online]. Available from: [www.mrcmekong.org/assets/Publications/Reports/PC-Proj-Review-Report-Xayaburi-24-3-11.pdf](http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Reports/PC-Proj-Review-Report-Xayaburi-24-3-11.pdf)[2013, November 3]

Mekong River Commission. (1995). Mekong River Commission towards sustainable development : Annual report. Bangkok : Mekong River Commission Secretariat.

Mekong River Commission. (2011). Lower Mekong countries take prior consultation on Xayaburi project to ministerial level [Online]. Available from: <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/lower-mekong-countries-take-prior-consultation-on-xayaburi-project-to-ministerial-level/>[2013, November 5]

Mekong River Commission. (2011, December 8). Further study on impact of Mekong mainstream development to be conducted, say Lower Mekong Countries [Online]. Available from: <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/further-study-on-impact-of-mekong-mainstream-development-to-be-conducted-say-lower-mekong-countries/>[2013, November 5]



- Mekong River Commission. (2013). Mekong basin planning : The basin development plan story [Online]. Available from: [www.mrcmekong.org](http://www.mrcmekong.org)[2013, January 26]
- Mekong River Commission. (2013, January 15-17). The 19th Meeting of the Mekong River Commission Council [Online]. Available from: <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/events/the-19th-meeting-of-the-mekong-river-commission-council/>[2013, November 5]
- Mekong Secretariat, Legal Study Team. (1993). A study on allocation of water resources of international river basins Study on Principles and Criteria for Allocation, Use, Conservation and Development of International Water Resource. Bangkok: Mekong Secretariat.
- Mekong Secretariat. (1989). The Mekong Committee : A historical account. Bangkok: Interim Mekong Committee Secretariat.
- Mitchell, Ronald B. (2011). Of course international institutions matter : But when and how. Paper presented at the Berlin conference on the human dimensions of global environmental change 'Global environmental change and the nation state, Potsdam.
- Molle, F., Floch, P., Buapun Promphakping, and Blake, D. J. H. (2009). The 'Greening of Isaan' : Politics, ideology and irrigation development in the Northeast of Thailand. In F. Molle, Tira Foran, and Mira Kakonen (eds.), Contested waterscapes in the Mekong Region : Hydropower, livelihoods and governance. London: Earthscan.
- Nakayama, M. (1999). Aspects behind differences in two agreements adopted by riparian countries of the lower Mekong river basin. Journal of Comparative Policy Analysis : Research and Practice 1(3): 293-308.
- Neighbors seek dam scrutiny. (2012, September 13). Radio Free Asia [Online]. Available from: <http://www.rfa.org/english/news/laos/xayaburi-11082012190642.html>[2013, November 6]

- Ostrom, E., Gardner, R., and Walker, J. (1993). Rules, games and common pool resources. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Oye, K. A. (1985). Explaining cooperation under anarchy : Hypotheses and strategies. World Politics 38(1): 1-24.
- Oye, K. A., ed. (1986). Cooperation under anarchy. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Parista Yuthamanop and Thanida Tansubhapol. (2012, November 7). Laos officially starts work on Xayaburi dam. Bangkok Post: 1.
- Peter Mytri Ungphakorn. (1992, March 8). Thailand wants restructure of Mekong Committee. Bangkok Post.
- Piyaporn Wongruang. (2011, March 13). Damned if they do. Bangkok Post: 6-8.
- Piyaporn Wongruang. (2011b, September 18). Giving the dam its due. Bangkok Post: 10.
- Piyaporn, Wongruang. (2012, July 22). Laos denies lying over Xayaburi dam construction. Bangkok Post: 4.
- Pongphon Samsamak and Pollard, J. (2011, March 8). Xayaburi dam faces opposition. Nation: 15A.
- Positive note set for cooperation with Vietnam. (1993, October 19). Bangkok Post.
- Prachoom Chomchai. (1990). International management of the lower Mekong basin. Paper presented at the Course on International Water Law, Delft University (Netherlands). Bangkok: MRC Secretariat.
- Radosevich, G. E., and Olson, D. C. (1999). Existing and emerging basin arrangements in Asia : Mekong River Commission case study. Third Workshop on River Basin Institution Development [Online]. Available from: <http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/918599->

1112615943168/20431963/MekongRiverComCaseStudy.pdf[2012, February 12]

- Radosevich, G. E. (1993). Third meeting of the Mekong Working Group : Report on the Country Positions Papers, findings, conclusion, Proposed Draft Agreement, and meeting results. Bangkok: UNDP., p. 4. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- Radosevich, G. E. (1993b). Mekong Working Group IV meeting report. Bangkok: UNDP. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- Radosevich, G. E. (1993c). SA report on post-MWG-IV discussions. Bangkok: UNDP. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- Radosevich, G. E. (1993d). MWG-IV report and request for action. Bangkok: UNDP. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- Radosevich, G. E. (1995). Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong river basin : Commentary & history [Online]. Available from:  
[www.tnmckc.org/upload/document/bdp/2/2.7/Legal/Radosevich-MA-1995.pdf](http://www.tnmckc.org/upload/document/bdp/2/2.7/Legal/Radosevich-MA-1995.pdf)[2013, January 15]
- Radosevich, G. E. (2005, November 28-29). The international forum on integrated water resources management of the Mekong river basin [Online]. Available from: [www.riob.org/IMG/pdf/1-Radosevich.pdf](http://www.riob.org/IMG/pdf/1-Radosevich.pdf)[2013, January 15]

- Raiffa, H. (1982). The art and science of negotiation. Cambridge: Harvard University Press.
- Ratner, B. D. (2003). The politics of regional governance in the Mekong river basin. Global Change, Peace & Security 15(1): 59-76.
- Rita Patiyasevi. (1995, April 6 ). Parliament, NGOs come out against Mekong pact. Nation : A6.
- Sadoff, C. W., and Grey, D. (2005). Cooperation on international rivers : A continuum for securing and sharing benefits. Water International 30(4): 420-427.
- Salman, S. M.A. (2007). The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules : Perspectives on international water law. Water Resources Development 23(4): 625-640.
- Salman, S. M.A. (2007b). The United Nations Watercourses Convention ten years later : Why has its entry into force proven difficult? Water International 32(1): 1-15.
- Saritdet Marukatat and DPA. (2012, November 6). Laos approves Mekong dam despite objections. Bangkok Post: B1.
- Sarkkula, J., et. al. (2009). Hydropower in the Mekong region : What are the likely impacts upon fisheries?. In F. Molle, Tira Foran, and Mira Kakonen (eds.), Contested Waterscapes in the Mekong Region, pp. 227-249. London: Earthscan.
- Schwabach, A. (1998). The United Nations Convention on the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses, customary international law, and the interests of developing upper riparians. Texas International Law Journal 33(2): 257-279.
- Shaffer, G. C., and Pollack, M. A. (2010). Hard vs. soft law : Alternatives, complements, and antagonists in international governance. Minnesota Law Review 94(3): 706-799.

- Simmons, B. A., and Steinberg, R. H. (2006). International law and international relations. New York: Cambridge University Press.
- Snidal, D. (1985). Coordination versus Prisoners' Dilemma : Implications for cooperation and regimes. American Political Science Review 79(4): 923-942.
- Solanes, M. R. (1991). Principles of international water law. Paper presented at the Workshop on Lower Mekong Basin International Legal Framework, Bangkok. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- Stein, A. A. (1982). Coordination and collaboration : Regimes in an anarchic world. International Organization 36(2): 299-324.
- Supaporn Kanwerayothin. (1992, March 21). The Mekong : More of a liability than an asset. Bangkok Post: 4.
- Tawatchai Tingsanchali, and Singh, P. R. (1996). Optimum water resources allocation for Mekong-Chi-Mun Transbasin Irrigation Project in the Northeast of Thailand. Water International 21(1) : 20-29.
- Thailand backs Xayaburi dam, despite US concern. (2012, November 7). Nation: 16A.
- Thailand casts its eyes on the Mekong. (1994, January 2). Bangkok Post.
- Thi Dieu, N. (1999). The Mekong river and the struggle for Indochina : Water, war, and peace. West Port, Connecticut: Praeger.
- Tir, J., and Ackerman. J. T. (2009). Politics of formalized river cooperation. Journal of Peace Research 46(5): 623-640.
- Tir, J., and Stinnett, D. N. (2011). The institutional design of riparian treaties : The role of river issues. Journal of Conflict Resolution 55(4): 606-631.
- United Nations. (1997). Convention on the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses. U.N. Doc. A/51/PV.99. New York.

- United States Bureau of Reclamation. (1973). An executive summary of the Pa Mong Project. Bangkok: Mekong Secretariat. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- US. Department of Defense. (1971). Statement of policy on the US policy in mainland Southeast Asia, National Security Council, 5612/1, September 5, 1956. Washington: US Government Printing Office. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University.
- US. State Department. (2012, November 5). Laos approval of Xayaburi dam [Online]. Available from: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/11/200190.htm>[2013, December 3]
- Vietnam drops objections to dam that Laos is building on the Mekong river. (2012, November 8). Associated Press [Online]. Available from: <http://www.foxnews.com/world/2012/11/08/vietnam-drops-objections-to-laos-plan-to-dam-mekong-river/>[2013, November 2]
- Vietnam hails Laos for suspending Xayaburi dam. (2011, May 8). Thanh Nien [Online]. Available from: [www.thanhniennews.com/2010/pages/20100508124455.aspx](http://www.thanhniennews.com/2010/pages/20100508124455.aspx)[2013, November 2]
- Vietnam National Mekong Committee. (1994, May 12). Letter to UNDP Resident Representative in Vietnam. Cited in Greg Browder. (1998). Negotiating an international regime for water allocation in the Mekong river basin. Doctoral dissertation. Department of Civil and Environmental Engineering, Graduate Studies, Stanford University, Stanford.
- Vitit Muntabhorn. (1991). International law and the Mekong river. In Khien Theeravit, Sai Kham Mong, David Ruffolo, and Benjamin Chaing (eds.), Papers

and Proceedings of the Seminar on Cooperation in the Mekong development.  
Bangkok: Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University: 11-24.

Warning over Laos dam construction. (2013, June 26). Bangkok Post [Online].  
Available from: <http://www.bangkokpost.com/news/asia/357034/laos-dam-builders-start-work-without-consulting-locals>[2013, November 3]

Watcharapong Thongrung, and Nalin Viboonchart. (2011, April 21). Thailand to pursue power purchase plan. Nation: 2A.

Work on Laos dam speeds up. (2013, January 24). Nation: 1A.

World Bank. (1996). Vietnam water resources sector review. Washington D.C.: World Bank.

Wouters, P. K. (1996). An assessment of recent developments in international watercourse law through the prism of the substantive rules governing use allocation. Natural Resources Journal 36(Spring): 417-439.

Xayaburi issue dogs talks. (2013, January 15). Radio Free Asia [Online]. Available from <http://www.rfa.org/english/news/laos/dam-01152013182342.html>[2013, December 2]

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (2555, สิงหาคม 24). พลังงานชี ก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีเดินทางต่อ.  
แหล่งที่มา :  
<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/business/business/20120824/467392/พลังงาน-ชีก่อก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีเดินทางต่อ.html>.

กฤต ไกรจิตติ. (2552). ความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน. ใน องค์ความรู้แม่น้ำโขง : รายงานการประชุมองค์ความรู้แม่น้ำโขงเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน. สมฤติ นิโครพัฒน์ยิ่งยง และศุภสุข ประดับสุข, บรรณาธิการ. นนทบุรี : สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย.

กอบกุล ราชะนาคร. (2540). กฎหมายกับการจัดการทรัพยากรในลุ่มแม่น้ำโขง. รายงานที่ตีอาไรโอ, ฉบับที่ 17 เดือนกรกฎาคม. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. (2553). มติคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2553 (ครั้งที่ 130) 12 มีนาคม. แหล่งที่มา :  
<http://www.eppo.go.th/nepc/kpc/kpc-130.htm#3>.

คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. (2553ข). มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2553 (ครั้งที่ 133) 30 ธันวาคม. แหล่งที่มา : [www.eppo.go.th/nepc/kpc/kpc-133.htm#3](http://www.eppo.go.th/nepc/kpc/kpc-133.htm#3).

คณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง. (2553). รายงานสถานการณ์ลุ่มแม่น้ำโขง : บทสรุปสถานการณ์. นครหลวงเวียงจันทน์ : สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง.

จตุภูมิ ภูมิบุญชู. (2545). ปัญหาและแนวทางเกี่ยวกับการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม ตามความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของลุ่มแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จุฬารัตน์ คงรักษ์กวี. (2550). การใช้ลำนํ้าระหว่างประเทศที่มีใช้เพื่อการเดินเรือ : ศึกษากรณีลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชาย โปธิสิตา. (2552). ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

บริษัท ซันยู คอนซัลแตนท์ อินส์, บริษัท นิปปอน โคเอะ จำกัด. (2540). การศึกษาโครงการผันน้ำกก อิง น่าน ราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ: กรมชลประทาน.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2555). คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. (2544). กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 สนธิสัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เปิดรายงาน 'เอ็มอาร์ซี' ผลกระทบจากเขื่อนแม่น้ำโขงสายหลัก. (2553, พฤษภาคม 30). มติชน

พลังงาน, กระทรวง. สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน. (2555). สรุปแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ.2555-2573. แหล่งที่มา : <http://www.eppo.go.th/power/PDP2010-r3/PDP2010-Rev3-Cab19Jun2012-T.pdf>.



มนตรี จันทวงศ์, มาลัย สัญญา และอัญชลี มณีโรจน์ (บก.). (2546). ก่อนถ่ายทำจริง อภิมหาโครงการผันน้ำ กก อิง น่าน. กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ.

วิชัย ศรีรัตน์. (2537). หลักกฎหมายและวิธีการในการควบคุมและป้องกันปัญหามลพิษในแม่น้ำระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีแม่น้ำโขงตอนล่าง. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, กระทรวง. กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน. (2538). โครงการพัฒนากลุ่มแม่น้ำโขง. กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน.

วีระพงษ์, ปัญญาธนาคุณ. (2552). ห้าทศวรรษระบอบลุ่มน้ำโขง จากคณะกรรมการแม่น้ำโขงสู่คณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง (ค.ศ.1957-2007) : การย้อนพินิจ. วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา 14 (มีนาคม-สิงหาคม): 105-126.

สกุลยช หอพิบูลสุข. (2539). ปัญหาทางกฎหมายของการผันน้ำจากแม่น้ำโขง. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมพงษ์ ชูมาก. (2548). กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย. (2538). โขง-ชี-มูล กับการพัฒนาภาคอีสาน. เอกสารการประชุมทางวิชาการประจำปี, 20-24 ตุลาคม 2538, โรงแรมโซเซ จังหวัดขอนแก่น.

สัญญา สุติพันธ์วิหาร. (2538). สถาบันการจัดการน้ำระหว่างประเทศ กรณีศึกษากลุ่มแม่น้ำโขง. ใน มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด และอดิษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (บก.). ปัญหาการจัดการและความขัดแย้งเรื่องน้ำ : การสำรวจพรมแดนแห่งความรู้. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2555, พฤศจิกายน 13). โครงการพัฒนาระบบส่งไฟฟ้าบริเวณจังหวัดเลย หนองบัวลำภู และขอนแก่น เพื่อรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการใน สปป.ลาว ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. แหล่งที่มา : <http://www.cabinet.soc.go.th/>.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2554, พฤศจิกายน 11). การใช้กระบวนการอนุญาตตุลาการในสัญญาการให้สิทธิโครงการก่อสร้างเขื่อนฝายบนแม่น้ำโขง (run-of-river) เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าแก่บริษัท ไชยะบุรี พาวเวอร์ จำกัด (Xayaburi Power Company Limited). แหล่งที่มา : <http://www.cabinet.soc.go.th/>.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายสาธิต มนัสสุรกุล เกิดเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ.2506 เป็นชาวกรุงเทพฯ จบการศึกษา รัฐศาสตรบัณฑิต และรัฐศาสตรมหาบัณฑิต จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2529 และ ปีการศึกษา 2550 ตามลำดับ เคยทำงานในองค์การพัฒนาเอกชน หนังสือพิมพ์สยามโพสต์ และ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์

ผู้เขียนเคยมีผลงานวิชาการตีพิมพ์เผยแพร่ดังนี้ คือ บทความ "ถกแถลงเรื่องการก่อการร้าย" ในจุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 20 และบทความ "ความสัมพันธ์ไทย-สหรัฐฯ : ยุคสงครามต่อต้าน การก่อการร้าย" ในจุลสารความมั่นคงศึกษา ฉบับที่ 24 (สุรชาติ บำรุงสุข บรรณาธิการ) นอกจากนี้ ยังมีบทความ "แนวทางการศึกษารัฐศาสตร์ : คำตอบอยู่ที่สำนึก" ในวารสารสังคมศาสตร์ คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 40 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2552) และบทความ "สำนึก นิยมแนววิทยาศาสตร์ : ทฤษฎีความรู้สำหรับสังคมศาสตร์" ในวารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีที่ 38 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2555)

ปัจจุบัน ผู้เขียนทำงานในตำแหน่ง Web Content Senior Writer ประจำสถานีโทรทัศน์ VOICE TV 21.