

วิธีการในการควบคุมและป้องกันมลพิษในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง

ในบทที่ 4 ได้กล่าวถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันมลพิษในแม่น้ำระหว่างประเทศที่นำมาประยุกต์ใช้ในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างโดยประเทศริมฝั่งทั้งสองประเทศซึ่งปรากฏอยู่ในปฏิญญาร่วมว่าด้วยหลักการใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง เป็นหลักการที่ทำให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำเพื่อให้ได้ผลดีที่สุด (optimum utilization)

มาตรา 27 ของปฏิญญาหลักการใช้น้ำได้กำหนดไว้ว่าการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงจะต้องได้รับการวางแผนโดยคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง¹ ดังนั้นในการป้องกันและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงจะดำเนินการโดยการวางแผนโดยคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง

ในบทนี้จะศึกษาถึงบทบาทของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงตลอดจนวิธีการในการควบคุมและป้องกันมลพิษในแม่น้ำโขงในฐานะที่เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) เพียงองค์กรเดียวในภูมิภาคนี้ที่มีส่วนในการควบคุมและป้องกันมลพิษอย่างไร

5.1 คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงในฐานะเป็นองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาค

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงขึ้นในปีค.ศ. 1957 นั้นเพื่อให้เป็นองค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคในการสำรวจและพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง แม้ว่าในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงจะมีสนธิสัญญาบางฉบับได้จัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศ เช่น

- ข้าหลวงใหญ่ถาวรประจำแม่น้ำโขง (Permanent High Commission of the Mekong) ตั้งขึ้นในปีค.ศ. 1926²

¹ Joint Declaration of Principles for Utilization of the Waters of the Lower Mekong Basin 1975 (ซึ่งต่อไปจะใช้ Joint Declaration), Art. 27. (ดูภาคผนวกที่ 5).

² Convention Relating to the Regulation of Relations between France and Siam, League of Nations Treaty Series 69 (25 August 1926): 313.

UN.Doc.E/CN.11/WRD/MKG/L.237.

- คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำแม่น้ำโขง (Consultative Commission) ก่อตั้งขึ้นในปีค.ศ. 1954³

- คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง (The Mekong Commission) ก่อตั้งขึ้นในปีค.ศ. 1954⁴

แต่วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการเดินเรือและประมงหรือกันเกี่ยวกับการกำหนดเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับอินโดจีนของฝรั่งเศส⁵ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าองค์การความร่วมมือในลุ่มแม่น้ำโขงที่เกี่ยวกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำเริ่มต้นจากคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง

การจัดตั้งคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงนั้นเริ่มต้นในปีค.ศ. 1951⁶ โดยสำนักงานควบคุมอุทกภัย (Bureau of Flood Control) ของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติประจำภาคพื้นเอเชียและตะวันออกไกล* ซึ่งมีสำนักงานที่กรุงเทพฯ ได้ศึกษาคัดศึกษาภาพ

³ Convention on the Regime of Maritime and River Navigation on the Mekong and for River Navigation on the Approach to the Port of Saigon, 1950, Caponera and Wohlwend, Legal Aspects of Navigation Vol. I (1968): 141-142 and 158-159,

⁴ Convention Relation to the Regime of Maritime and Fluvial Navigation on the Mekong and to Fluvial Navigation of Access to Saigon Harbour and Protocol Annex, Caponera and Wohlwend, Legal Aspects Navigation (1954): 145 -146 and 159 - 160.

⁵ Legal Study Team, "An Overall Analysis of the Legal and Institutional Aspects of the Mekong Cooperation," Mekong Doc. LEGAL/MEK/1/Rev.3 November 1993, p. 2.

⁶ Ibid., p. 3.

* ECAFE (Economic Commission for Asia and the Far East) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1947 โดยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (ECOSOC) โดยมีสำนักงานใหญ่ที่กรุงเทพมหานคร เพื่อจะส่งเสริมการค้า การเกษตร คมนาคมขนส่ง การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี การศึกษาและการรวบรวมข้อมูลข่าวสารและได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific ; ESCAP) ในปี ค.ศ. 1974

แม่น้ำระหว่างประเทศในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าจากน้ำและชลประทาน ซึ่งสำนักงานดังกล่าวได้เลือกศึกษาแม่น้ำโขง โดยตั้งผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค (Technical Expert) การศึกษาได้เสร็จสิ้นในปี ค.ศ. 1956 และเลขานุการ ECAFE ได้รายงานต่อที่ประชุมสมัชชาในสมัยที่ 13 ในปีค.ศ. 1957 ว่าแม่น้ำโขงมีศักยภาพสูงที่จะพัฒนาเพื่อสร้างเสริมเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ ในรายงานดังกล่าวได้แนะนำให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐในลุ่มแม่น้ำ โดยจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศ เพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินการโดยเฉพาะขึ้นมา⁷

ที่ประชุมได้แนะนำ (Recommended) ว่าคณะกรรมการเตรียมการควรที่จะพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการสำหรับการประสานงานในการสำรวจแม่น้ำโขงขึ้น ภายใต้การสนับสนุนขององค์การสหประชาชาติผ่าน ECAFE

ภายใต้การอำนวยการของ ECAFE รัฐบาลของประเทศทั้งสี่ คือ กัมพูชา ลาว ไทย และ เวียดนาม (เวียดนามใต้) ได้ลงนามในกฎบัตรก่อตั้งคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงขึ้นภายใต้ชื่อว่า "คณะกรรมการประสานเพื่อการสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง" (Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1957

ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของกัมพูชาในปีค.ศ.1975 ทำให้เกิดปัญหาภายใน รัฐบาลเขมรแดงจึงไม่ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมในคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงจึงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง ทั้งนี้เนื่องจากตามธรรมนูญของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงองค์ประชุมต้องมีผู้แทนภาคีครบทั้งสี่ประเทศ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผู้แทนของรัฐภาคีที่หนึ่งหรือสามประเทศคือ ลาว ไทยและเวียดนาม จึงได้มีบันทึกข้อตกลงร่วมกันในการประชุม ESCAP ค.ศ. 1977 ยืนยันเจตนารมณ์ที่จะยังคงให้มีคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงอยู่ต่อไป และเพื่อที่จะให้คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง สามารถได้ดำเนินการต่อไปได้ ในการประชุมที่เวียงจันทน์ในปีค.ศ. 1978 รัฐภาคีที่เหลือจึงได้ตกลงร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อการสำรวจแม่น้ำโขงชั่วคราว** (Interim Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin) เพื่อดำเนิน

⁷ Mekong Committee, Report of the First Session, UN. Doc E/CN/11/WRD/MKG/R.1, (5 November 1957), p. 2.

* ซึ่งต่อไปเรียกว่า " คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง "

** ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า "คณะกรรมการฯ ชั่วคราว"

กิจกรรมในการพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างต่อไป⁸ ปฏิญญาจัดตั้งคณะกรรมการฯ ชั่วคราว ข้อ 2 ระบุว่าคณะกรรมการฯ ชั่วคราวนี้จะถูกแทนที่โดยคณะกรรมการเต็ม (คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง) ทันทีที่รัฐภาคีสมาชิกทั้งหมดได้ตัดสินใจเข้าร่วมในคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง⁹

หลังจากที่กัมพูชาได้กลับเข้าสู่สันติภาพอีกครั้งในปี ค.ศ. 1991 โดยการช่วยเหลือสนับสนุนของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมการฯ ชั่วคราวได้ดำเนินการเพื่อกลับเข้าสู่คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง อีกครั้งหนึ่ง หลังจากคณะกรรมการฯ ได้ประชุมกับคณะผู้แทนกัมพูชาซึ่งนำโดยเจ้านโรตมสีหนุ ประธานสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชา (Cambodian Supreme National Council : SNC) ได้เสนอกลับเข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงดั้งเดิม ต่อมาภาคีสมาชิกทั้งสาม คือ ลาว ไทยและเวียดนามได้ให้การรับรองการสมัครเข้าเป็นภาคีของกัมพูชา ทำให้คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง ประกอบด้วยภาคีสมาชิก 4 ประเทศดั้งเดิม แต่อย่างไรก็ตาม ขณะนี้คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง ก็ยังคงใช้ชื่อว่าคณะกรรมการฯ ชั่วคราวต่อไป

เมื่อวิเคราะห์ถึงบทบาทของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงในฐานะเป็นองค์กรความร่วมมือของรัฐภาคี พบว่า คณะกรรมการฯ ได้สนองตอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งดังกล่าว 2 ประการคือ

5.1.1 เป็นองค์กรที่ทำให้มีการปรึกษาหารือ

โครงสร้างของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง (ดูแผนภาพที่ 5.1) ทำให้เกิดการปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐภาคี ทั้งนี้เนื่องจากธรรมเนียมซึ่งเป็นตราสารก่อตั้งคณะกรรมการฯ ได้กำหนดว่าคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจเต็ม¹⁰ (plenipotentiary authority) จากรัฐภาคีประเทศละ 1 คน ถ้ามีความจำเป็นแต่ละรัฐอาจจะตั้งคณะที่ปรึกษาได้ตามสมควร ผู้แทนของรัฐภาคีจึงทำหน้าที่เสมือนกรรมการบริหาร โดยจะประชุมกันเพื่อมอบหมาย

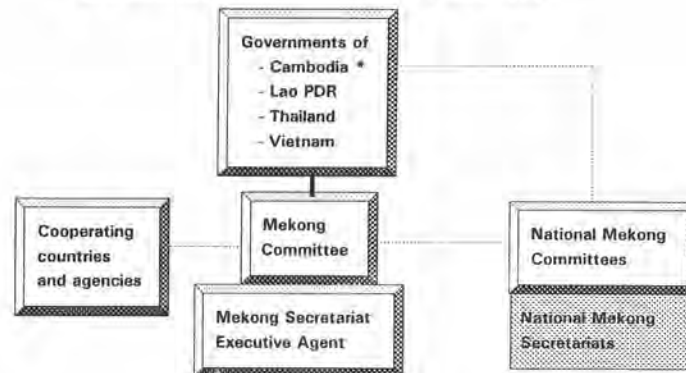
⁸ Communique Concerning the Mekong Committee, Vientiane, 1978.

⁹ Declaration Concerning the Interim Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin 1978, Para. 3. (ดูภาคผนวกที่ 3).

¹⁰ Statute of the Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin (ซึ่งต่อไปจะใช้ Statute of the Committee), Art. 8(2). (ดูภาคผนวกที่ 1).

นโยบายตามสมัยการประชุม สำหรับประธานของที่ประชุมคณะกรรมการฯ นั้นผลัดเปลี่ยนกันเป็นวาระละหนึ่งปี โดยเรียงตามลำดับอักษรตัวต้นของประเทศภาคีสมาชิก¹¹

แผนภาพที่ 5.1
แสดงโครงสร้างของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง



หมายเหตุ : กัมพูชาไม่ได้เป็นภาคีสมาชิกของคณะกรรมการฯ ชั่วคราว
ที่มา : Mekong Secretariat 1988

จากโครงสร้างดังกล่าว คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงจึงเป็นเวทีการประชุมสำหรับปรึกษาหารือกันระหว่างผู้แทนของรัฐภาคีลุ่มน้ำในการร่วมมือกันจัดการทรัพยากรน้ำ เพื่อให้มีการใช้น้ำที่เหมาะสม โดยการประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกันภายใต้กรอบของธรรมนูญซึ่งกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ไว้ว่า คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ในการสนับสนุน ประสานงาน ควบคุมดูแล การวางแผนและสำรวจในโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงอาจจะ

1. จัดเตรียมและอนุมัติแผน เพื่อที่จะให้การศึกษา วิจัย และสำรวจ ล่วงไปต่อรัฐภาคี
2. จัดหาและรับการช่วยเหลือพิเศษทางการเงินและเทคนิคในนามของรัฐบาลภาคี และสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งอาจจะได้รับจากแผนการช่วยเหลือทางด้านเทคนิคของสหประชาชาติ หรือ องค์กรพิเศษ หรือ รัฐบาลให้การสนับสนุน หรือ องค์กรอื่น ๆ

¹¹ Ibid., Art. 2.

3. จัดทำและให้คำแนะนำเกณฑ์สำหรับการใช้น้ำจากแม่น้ำสายหลัก โดยมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาทรัพยากรน้ำแก่รัฐภาคี

4. จ้างบุคลากรที่มีคุณสมบัติตามหน้าที่ เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงในนามของรัฐภาคี¹²

หน้าที่หลักของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง ก็คือ การพิจารณาและอนุมัติแผนโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำ ซึ่งจัดเตรียมขึ้นโดยสำนักงานเลขาธิการแม่น้ำโขง (Mekong Secretariat) ทั้งนี้เพราะตามบทบัญญัติของปฏิญญาฯ ร่วมในมาตรา 27 กำหนดให้การใช้งานในลุ่มแม่น้ำโขงของรัฐภาคีจะต้องได้รับการวางแผนโดยคณะกรรมการฯ

ในการประชุมคณะกรรมการฯ จะพิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่ได้จัดเตรียมในแผนที่เสนอเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของปฏิญญาฯ ร่วมที่มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การใช้น้ำให้เกิดผลดีที่สุด เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในลุ่มน้ำโดยการคำนึงถึงการอนุรักษ์ การพัฒนา และการควบคุมทรัพยากรน้ำ¹³

นอกจากนั้นในการปรึกษาหารือร่วมกัน หลักการต่าง ๆ ในปฏิญญาฯ หลักจะได้รับการนำมาพิจารณาโดยคณะกรรมการฯ เช่น การใช้น้ำของรัฐต่าง ๆ ในลุ่มน้ำจะต้องคำนึงถึงการอนุรักษ์โดยใช้มาตรการทุกอย่างที่จำเป็นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษทางน้ำ¹⁴ ดังนั้นถ้าเกิดมลพิษจากการใช้น้ำของรัฐใดอันอาจกระทบต่อคุณภาพของรัฐภาคีอื่น ก็จะมีการปรึกษาหารือกัน เพื่อหาแนวทางจัดการที่เหมาะสม

และในมาตรา 17 ที่ได้กำหนดให้รัฐแสดงรายงานผลการศึกษาผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจากโครงการใดที่จะดำเนินการบนลุ่มน้ำหลักต่อรัฐภาคีอื่นก่อนที่จะลงมือดำเนินการ ทำให้เกิดการปรึกษาหารือ โดยรัฐที่จะดำเนินการจะต้องแสดงข้อมูล หลักฐานต่าง ๆ ว่าจะไม่เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ของรัฐอื่น ถ้าหากว่าโครงการดังกล่าวมีแนวโน้มว่าจะเกิดผลกระทบต่อรัฐอื่นอาจทำให้ถูกคัดค้านได้ ทั้งนี้เนื่องจากโครงการบน

¹² Rule of Procedure of the Interim Mekong Committee, Art. 4.(ดูภาคผนวกที่ 4).

¹³ Joint Declaration, Art. 2(1). (ดูภาคผนวกที่ 5).

¹⁴ *Ibid.*, Art. 4.

ลำน้ำหลักนั้นจะต้องได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการ¹⁵ และตามธรรมนูญคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงถือว่าการตัดสินใจของคณะกรรมการฯ จะต้องได้รับการเห็นชอบโดยเอกฉันท์¹⁶ ดังนั้นถ้ามีรัฐใดกระทบจากโครงการดังกล่าว ทำให้มีสิทธิที่จะคัดค้านโครงการดังกล่าวได้

5.1.2 เป็นองค์กรที่กำหนดแผนและนโยบายในการใช้และอนุรักษ์น้ำ

บทบาทของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ การจัดทำแผนและนโยบายการใช้ทรัพยากรน้ำให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐภาคี ในทางปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำแผนนั้นดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการ (Mekong Secretariat) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรภายในคณะกรรมการฯ ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติ เพื่อช่วยเหลือ ประสานงานในการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ตามหน้าที่ที่กำหนดขึ้น¹⁷ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งไว้ตามธรรมนูญ โดยสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงนี้มีผู้รับผิดชอบบริหารคือ เลขาธิการคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง (Executive Agent)¹⁸ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงจาก UNDP ดังนั้นในการวางแผนพัฒนาในลุ่มแม่น้ำโขงจึงเป็นไปในแนวทางเดียวกับนโยบายของสหประชาชาติด้วย โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาจะต้องไม่ทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม¹⁹

สำหรับโครงสร้างภายในของสำนักงานเลขาธิการ (Mekong Secretariat) นั้นประกอบด้วย ฝ่ายต่าง ๆ 4 ฝ่ายด้วยกัน (ดูในแผนภาพที่ 5.2) คือ ฝ่ายนโยบายและวางแผน ฝ่ายสนับสนุนทางเทคนิค ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรและฝ่ายการเงินและบริหาร โดย 3 ฝ่ายแรกนั้นทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ ส่วนฝ่ายการเงินและบริหารทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก และให้ความ

¹⁵ Joint Declaration, Art. 7. (ดูภาคผนวกที่ 5).

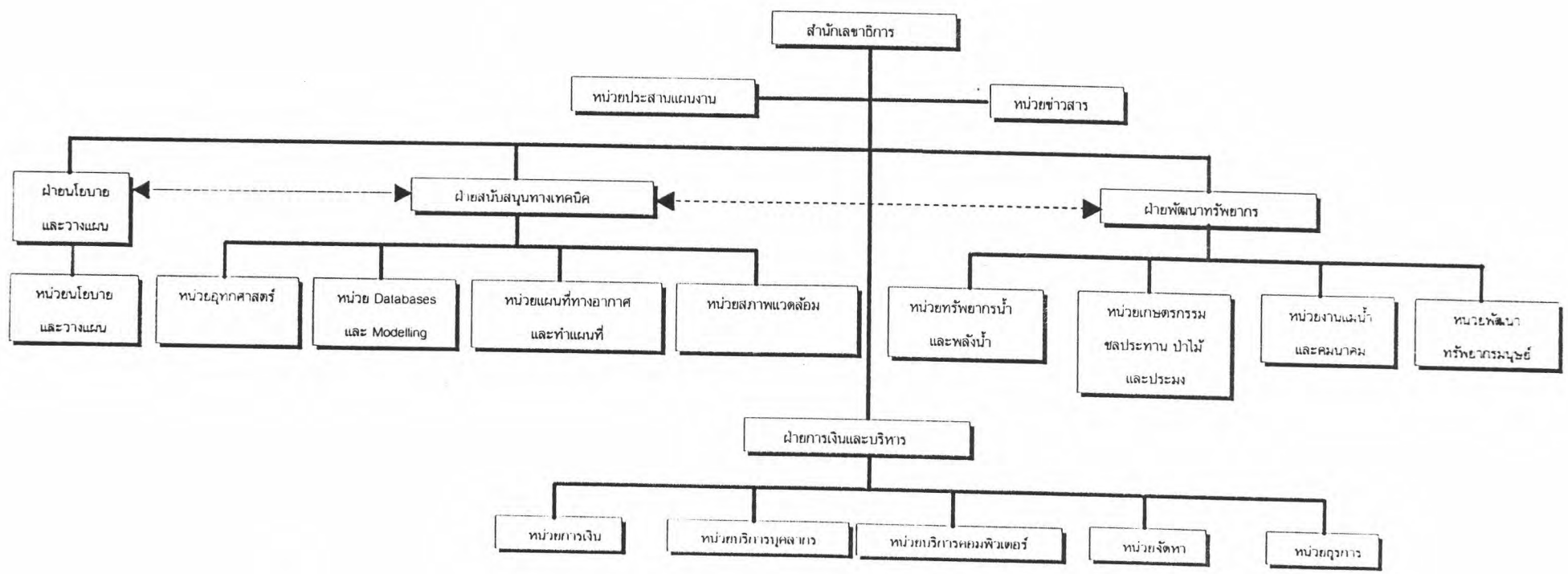
¹⁶ Statute of the Committee, Art. 5. (ดูภาคผนวกที่ 1).

¹⁷ *Ibid.*, Art. 3.

¹⁸ Mekong Committee, Report of the Third-Session, UN. Doc.E/CN11/WRD/MKB/R14 p. 3 (23 March 1959), p. 2.

¹⁹ Principle 2, Declaration on the Human Environment Report of the United Nations Conference on the Human Environment (United Nations Publications, Sales No.E 73 II.A. 1992), p. 4.

แผนภาพที่ 5.2
 ผังองค์กรของสำนักงานเลขาธิการแม่น้ำโขง



ที่มา : Mekong Committee, Working Programme 1993 (Bangkok : Mekong Secretariat, 1993) Annex 2.

สะดวกแก่ฝ่ายต่าง ๆ

ในการดำเนินการวางแผนประสานงานในการควบคุมมลพิษในคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงนั้นจะทำพร้อม ๆ กันทั้ง 3 ฝ่าย ขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการว่าเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใด เช่น ถ้าเกี่ยวกับการศึกษา วางแผนและนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันมลพิษก็ดำเนินการโดยฝ่ายนโยบายและวางแผน ถ้าเป็นโครงการฝึกอบรมด้านเทคนิคให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อนำไปปฏิบัติงาน เช่น โครงการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือการวิเคราะห์การเผ่าะวังคุณภาพน้ำก็จะรับผิดชอบโดยฝ่ายสนับสนุนทางเทคนิค ในขณะที่ฝ่ายพัฒนาทรัพยากรจะจัดทำโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความรู้ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น ด้วยความตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการใช้ทรัพยากรน้ำของภูมิภาค ในปี 1991 คณะกรรมการฯ ได้จัดตั้ง Environment Unit ขึ้นเป็นหน่วยงานหนึ่งในฝ่ายสนับสนุนทางเทคนิค เพื่อให้เป็นศูนย์กลางข้อมูลและติดต่อประสานงานกับคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงแห่งชาติเพื่อกระตุ้นให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของภูมิภาคได้คำนึงถึงประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน²⁰ อย่างไรก็ตาม Environment Unit นั้นมีหน้าที่เพียงให้การแนะนำ อบรมในเรื่องทางด้านเทคนิคและเป็นหน่วยงานบริการข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ไม่ได้มีหน้าที่ในการศึกษาสภาพปัญหาและวิธีการในการควบคุมและป้องกันมลพิษ แต่หน้าที่ดังกล่าวกลับอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนโยบายและแผนงาน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าฝ่ายนโยบายและวางแผนจึงมีความสำคัญในการประสานแผนงานการดำเนินการป้องกันและควบคุมมลพิษในลุ่มแม่น้ำโขงของประเทศต่าง ๆ ให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้ทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขง

²⁰ Mekong Committee, Annual Report 1991 (Bangkok: Mekong Secretariat, 1991), p. 13.

สำหรับแผนของคณะกรรมการฯ นั้นมี 2 ประเภทคือ²¹

- **แผนชี้นำสำหรับลุ่มน้ำ** (Indicate Basin Plan) ซึ่งถือว่าเป็นแผนแม่บท (Master Plan) ที่ใช้ในการพัฒนาทรัพยากรน้ำ โดยได้รับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ซึ่งแบ่งเป็นแผนระยะสั้นและระยะยาว สำหรับแผนปัจจุบันใช้สำหรับปีค.ศ. 1988-2000 ด้วยความตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมของโลก ซึ่งมีความรุนแรงขึ้น ในแผนชี้นำลุ่มน้ำฉบับนี้ จึงได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment) ในทุกโครงการเพื่อให้มั่นใจว่าโครงการพัฒนาจะไม่ทำให้เกิดผลกระทบในด้านลบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งก่อนหน้านี้ไม่ได้มีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการทำโครงการ ตัวอย่างเช่น การสร้างเขื่อนน้ำเทินในประเทศลาวที่ทำให้ป่าไม้จำนวนมากต้องจมน้ำ จึงเกิดการเน่าเสียในอ่างเก็บน้ำ ก่อให้ปัญหามลพิษอย่างรุนแรง²²

- **แผนปฏิบัติงาน** (Work Programme) เป็นแผนสำหรับปฏิบัติงานของโครงการต่าง ๆ แบ่งเป็น แผนสำหรับจัดทำทั่วลุ่มน้ำ (Basinwide) แผนสำหรับแม่น้ำหลัก (Mainstream) และแผนสำหรับลำน้ำสาขา (Tributary) ซึ่งจัดทำขึ้นภายใต้กรอบของแผนชี้นำสำหรับลุ่มน้ำ โดยโครงการต่าง ๆ จะเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณานอนุมัติเพื่อนำไปปฏิบัติต่อไป

การจัดทำแผนร่วมกันทั้งแผนชี้นำสำหรับลุ่มน้ำและแผนปฏิบัติงานแม่ในทางปฏิบัติจะศึกษาและจัดเตรียมโดยสำนักงานคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง แต่เมื่อจัดทำแล้วจะต้องให้คณะกรรมการฯ พิจารณานอนุมัติ เพื่อนำไปปฏิบัติโดยรัฐภาคีต่อไป ดังนั้นจึงทำให้เกิดมีการร่วมมือประสานงานกันทั้งในขั้นตอนการวางแผนและการนำไปปฏิบัติอย่างใกล้ชิด ทำให้การควบคุมและป้องกันมลพิษในลุ่มน้ำโขงตอนล่างเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

สำหรับโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันมลพิษในลุ่มแม่น้ำโขงได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการฯ ที่มีอยู่ ซึ่งมีด้วยกันหลายโครงการ เช่น โครงการจัดเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของทรัพยากรสิ่งแวดล้อม โครงการเครือข่ายเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ และ

²¹ Mekong Committee, Perspective for Mekong Development : Committee Report (Bangkok: Mekong Secretariat, 1988), p. 17.

²² สัมภาษณ์ สํารายณ์ ชูดวงเงิน, ผ่านนโยบายและวางแผน สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง, 5 พ.ค. 2537

โครงการศึกษาพฤติกรรมในการควบคุมมลพิษในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง เป็นต้น²³ โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันมลพิษของคณะกรรมการฯ นั้นยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น แต่อย่างไรก็ตามเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ารัฐริมน้ำโขงได้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญของปัญหามลพิษในลุ่มแม่น้ำโขงแล้ว

จะเห็นได้ว่า จากบทบัญญัติตามปฏิญญา หลักการใช้น้ำประกอบกับธรรมนูญของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงนั้น ทำให้มีการรักษาหรือ ทั้งในการใช้น้ำและการอนุรักษ์ป้องกัน ทำให้มีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด กล่าวได้ว่าประเทศภาคีได้นำหลักความร่วมมือประสานงานของรัฐริมน้ำโขงในการควบคุมและป้องกันมลพิษในแม่น้ำมาใช้โดยผ่านทางคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง ซึ่งผลของการได้รักษาหรือและร่วมมือกันนั้น ทำให้เกิดผลดีสองประการคือ ทำให้หลีกเลี่ยงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับรัฐหนึ่งรัฐใดอันเป็นผลมาจากการใช้ทรัพยากรนี้ ประการที่สองทำให้บรรลุผลประโยชน์จากการใช้น้ำมากที่สุด (Optimum utilization) ทั้งนี้เนื่องจากการที่ได้วางแผนการพัฒนาการใช้น้ำอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้จากการที่ได้วางแผนการพัฒนาและการอนุรักษ์ ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์หลักของปฏิญญา การใช้น้ำของประเทศในลุ่มแม่น้ำโขง นอกจากนั้นยังสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการใช้แม่น้ำระหว่างประเทศอีกด้วย

5.2 วิธีการในการป้องกันและควบคุมมลพิษในลุ่มแม่น้ำโขง

ตามหลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐจะต้องรับผิดชอบระหว่างประเทศ ก็ต่อเมื่อได้ก่อให้เกิดความเสียหายที่สำคัญต่อรัฐอื่น (substantial damage) แต่เนื่องจากมลพิษในแม่น้ำระหว่างประเทศเป็นความเสียหายข้ามดินแดน กล่าวคืออาจมีสาเหตุมาจากรัฐหนึ่งแต่ผลความเสียหายเกิดขึ้นกับอีกรัฐหนึ่ง และความเสียหายที่เกิดจากมลพิษนั้นไม่ได้เกิดจากความตั้งใจที่จะก่อความเสียหายจากรัฐที่เป็นต้นเหตุ ยิ่งไปกว่านั้นความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐหนึ่งอาจจะพิสูจน์ไม่ได้ว่ามีสาเหตุมาจากรัฐใด ทั้งนี้เพราะอาจจะเกิดการสะสมของมลสารซึ่งปล่อยมาจากหลาย ๆ รัฐ ซึ่งมลสารจากรัฐใดรัฐหนึ่งจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ แต่เมื่อมีการสะสมของมลสารจากหลาย ๆ รัฐเกินกว่าความสามารถของน้ำที่จะรับได้ จึงทำให้เกิดมลพิษขึ้น ดังนั้นเมื่อเกิดความเสียหาย

²³ Mekong Committee, Mekong Work Programme 1993 (Bangkok : Mekong Secretariat, 1992), p. 6,37.

จากมลพิษข้ามแดนขึ้นก็อาจนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้กระทบต่อความสัมพันธ์อันดีของรัฐลุ่มน้ำ กฎหมายระหว่างประเทศจึงได้พยายามกำหนดวิธีการในการป้องกันและควบคุมมลพิษขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงความเสียหายดังกล่าว วิธีการเหล่านี้แม้จะไม่ใช่น้ำที่ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแต่เป็นทางเลือกเพื่อให้รัฐนำไปใช้ เพื่อทำให้มั่นใจว่าไม่ก่อความเสียหายต่อรัฐอื่น

วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ได้นำมาประยุกต์ใช้ในการควบคุมและป้องกันมลพิษในแม่น้ำโขงมีปรากฏอยู่ดังต่อไปนี้

5.2.1 การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสภาพน้ำ

ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพน้ำเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ทราบถึงสภาพของมลพิษในลุ่มน้ำว่ามีความรุนแรงเพียงใด ทำให้สามารถทำนายแนวโน้มการเกิดขึ้นของมลพิษเพื่อที่จะหาทางป้องกันได้ทันทั่วทั้ง ใน การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับโลกในการจัดการคุณภาพน้ำของคณะกรรมการบริหารเพื่อการประสานงานของคณะทำงานเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ (Administrative Committee on Coordination, Intersecretariat Group on Water Resources : ACC-IGWR) ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการคุณภาพน้ำในทศวรรษที่ 1990 โดยให้ความสำคัญต่อการเก็บข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับคุณภาพน้ำอย่างมาก²⁴ โดยจัดเป็นปัจจัยหนึ่งของยุทธศาสตร์ (Key Components of the Global Strategy) โดยถือว่าข้อมูลจะเป็นพื้นฐานในการประเมินสภาพการณ์ของคุณภาพน้ำ ทำให้สามารถทำนายแนวโน้มของการเกิดและคาดคะเนถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงได้แนะนำให้มีการจัดเก็บข้อมูลโดยการจัดตั้งระบบการเฝ้าระวังคุณภาพน้ำและการเก็บข้อมูลทางด้านประชากรและสังคมตลอดจนข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเกิดมลพิษทางน้ำได้²⁵ เช่น ข้อมูลทางด้านป่าไม้ของประเทศต้นน้ำ และ ปริมาณน้ำในลุ่มน้ำ เป็นต้น

หลักการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารนี้ได้ยอมรับโดยองค์กรและสถาบันระหว่างประเทศหลายองค์กร เช่น ในมาตรา 9 ของ Draft Article on the Law of the Non-

²⁴ WHO/UNEP, Water Quality, Progress in the Implementation of the Mar del la Plata Action Plan and a Strategy for the 1990s, 1991, p. 73

²⁵ Ibid., p.126.

Navigational Uses of International Watercourse²⁶ ของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ และในมาตรา 6 ของ Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourse and International Lakes 1992²⁷ กำหนดให้รัฐแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสภาพน้ำในระบบของลำน้ำซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ในมาตรา 9 ของ Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourse and International Lakes 1992 ยังได้กำหนดประเภทของข้อมูลที่จะต้องมีการแลกเปลี่ยนกัน เช่น สภาพของสิ่งแวดล้อมของลำน้ำ ข้อมูลการเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ และการระบายน้ำทิ้ง (emission data) และยังกำหนดให้รัฐร่วมมือกันจัดทำโครงการเฝ้าระวังและประเมินผลสิ่งแวดล้อมของลำน้ำร่วมกันด้วย²⁸ นอกจากนี้ยังมีคำแนะนำขององค์การระหว่างประเทศ เช่น Action Plan for the Human Environment ในคำแนะนำข้อ 51(C) ได้กล่าวถึงการจัดการลุ่มน้ำว่าควรจัดให้มีการรวบรวม วิเคราะห์และการแลกเปลี่ยนข้อมูล

สำหรับประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงได้นำหลักการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันมาใช้ โดยการจัดตั้งเครือข่ายเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ (Water Quality Monitoring Network) โดยการจัดตั้งสถานีเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ 39 สถานีครอบคลุมพื้นที่ทั่วลุ่มน้ำโขง ภายใต้การสนับสนุนของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง สำหรับการเฝ้าระวังนั้นได้มีการตรวจวัดค่าที่สำคัญที่อาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ เช่น ค่าทางเคมี สภาพความขุ่น และลักษณะทางชีวภาพของน้ำผิวดิน การตรวจวัดค่าโลหะหนัก และสารจากยาฆ่าแมลง รวมทั้งสภาพทางเคมีของน้ำฝนและน้ำบาดาล ซึ่งข้อมูลที่จัดเก็บได้จะนำมาประเมินร่วมกันโดยรัฐลุ่มน้ำ ซึ่งถือว่าเป็นการรวมกันจัดตั้งเครือข่ายร่วมกัน จึงทำให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างกว้างขวาง

วัตถุประสงค์ของโครงการนี้ นอกจากเป็นการจัดเก็บข้อมูลสภาพน้ำในลุ่มน้ำโขง เพื่อที่จะได้รู้ปัญหาของคุณภาพน้ำที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมในการพัฒนาต่างๆ แล้ว ยังเป็นข้อมูลในการกำหนดยุทธวิธีในการจัดการคุณภาพน้ำ เพื่อให้การใช้น้ำในลุ่มแม่น้ำโขงไม่เกิดผลกระทบ

²⁶ Draft Article on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourse, (ดูภาคผนวกที่ 7).

²⁷ Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourse and International Lakes 1992, *International Legal Materials*, 31 (1992), p. 1312.

²⁸ *Ibid.*, Art. 11, p. 1319.

ในด้านลบอีกด้วย²⁹

สำหรับข้อมูลทางด้านสังคมและข้อมูลด้านสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพน้ำ เช่น สภาพดินฟ้าอากาศ ลักษณะทางภูมิศาสตร์ การกระจายของประชากร คณะกรรมการฯ ได้ทำการจัดเก็บจากประเทศภาคีโดยมีศูนย์ข้อมูลแม่น้ำโขงเป็นหน่วยงานเชื่อมโยงและอำนวยความสะดวกต่อรัฐภาคีในการนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลในการประเมินสภาพแวดล้อมได้³⁰

5.2.2 การศึกษาวิจัยและการฝึกอบรมในด้านการจัดการคุณภาพน้ำ

เนื่องจากประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงส่วนใหญ่ยังเป็นประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นวิทยาการในการจัดการสิ่งแวดล้อมอาจยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร การฝึกอบรมและการศึกษาวิจัย จะทำให้มีการเรียนรู้วิทยาการสมัยใหม่ ทำให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีการจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาสู่ภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และระหว่างประเทศในภูมิภาคด้วยตนเอง

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยและฝึกอบรมนั้น เพื่อเป็นการฝึกฝนเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความสามารถในการนำไปใช้ในการวางแผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบในด้านลบที่จะเกิดความเสียหายต่อประเทศในกลุ่มน้ำ³¹

การศึกษาวิจัยและฝึกอบรมจึงถือว่ามีสำคัญในการควบคุมและป้องกันมลพิษทางน้ำ จะเห็นได้ว่า ได้มีการตระหนักถึงเรื่องนี้ในคำแนะนำขององค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น ในคำแนะนำของคณะกรรมการเศรษฐกิจยุโรปเกี่ยวกับการบริหารลุ่มน้ำ (Recommendation to EEC Government concerning River Basin Management) ค.ศ. 1971 ซึ่งได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการเกี่ยวกับปัญหาเรื่องน้ำ (Committee on Water Problem) โดยมี

²⁹ Mekong Committee, Mekong Work Programme 1993, *op. cit.*, *supra* note 23 at 32.

³⁰ Mekong Committee, Perspective for Mekong Development Committee Report, *op. cit.*, *supra* note 21 at 17.

³¹ Mekong Committee, Strategy for Water Pollution Control in the Lower Mekong Basin (Bangkok : Mekong Secretariat, 1992), p. 56.

หลักการที่จะเสริมสร้างความร่วมมือประสานงานการจัดการลุ่มน้ำระหว่างรัฐสมาชิกไว้ว่า โครงสร้างของการจัดการในข้อ 2(K) ควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการลุ่มน้ำแบบเบ็ดเสร็จ (integrated river basin management) และในข้อ 2(1) ทำให้มีการฝึกอบรมโดยเฉพาะหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติการ (operational agencies)³² นอกจากนี้ ใน Recommendation of the Council on the Principles Concerning Transfrontier Pollution³³ ขององค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Cooperation and Development : OECD) ในหัวข้อ G แนะนำให้รัฐร่วมมือในการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์และทางเทคนิค เพื่อเป็นแนวทางในการหลีกเลี่ยงการเกิดมลพิษข้ามพรมแดน

การใช้วิธีการในการควบคุมและป้องกันมลพิษในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง โดยจัดให้มีการศึกษา วิจัยและการฝึกอบรมนั้นปรากฏอยู่ในหลายๆ โครงการของคณะกรรมการฯ เช่น

- โครงการควบคุมการพังทลายของดินและตะกอน เพื่อหาวิธีการที่เหมาะสมในการควบคุมการพังทลายของผิวดิน (Control of soil erosion Sedimentation and flash flood hazards)
- โครงการจัดการโรคที่เกิดจากน้ำ (Water borne diseases management)³⁴ โครงการนี้ได้จัดฝึกอบรมพัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความชำนาญในการจัดการโรคที่เกิดจากน้ำอันอาจเกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาของคณะกรรมการฯ และเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมในการจัดการดังกล่าว

³² Recommendation to ECE Governments Concerning River Basin Mangement, in Dante A. Caponera, The Law of International Water Resources (Rome : FAO, 1980), pp. 150-151.

³³ Recommendation of the Council on the Principles Concerning Transfrontier Pollution, Ibid., p. 184.

³⁴ Mekong Committee, Mekong Work Programme 1993, op. cit., supra note 23 at 39.

- โครงการฝึกอบรมด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Training)³⁵ เป็นการฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐภาคีในการจัดการสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาใช้ในการวางแผนจัดการสิ่งแวดล้อมให้ควบคู่ไปกับการจัดการทรัพยากรของประเทศในลุ่มแม่น้ำโขง

นอกจากนั้น ยังมีโครงการอื่นของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงที่ทำให้มีการศึกษาวิจัยและฝึกอบรมอีกหลายโครงการ เช่น โครงการเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ โครงการฝึกอบรมการจัดการทรัพยากร โครงการศึกษาดินเค็มในบริเวณดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง และ โครงการฝึกอบรมเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า การศึกษาวิจัยและฝึกอบรมถือเป็นประเด็นสำคัญของคณะกรรมการฯ โดยจะแทรกอยู่ในเกือบทุกโครงการของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง ทั้งนี้เพราะลักษณะของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงนั้นไม่ใช่องค์กรที่ปฏิบัติงาน (operational agency) ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่คณะกรรมการฯ จะต้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐภาคีซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง มีความรู้ความสามารถในด้านการจัดการและด้านเทคนิคเพื่อสามารถนำไปปฏิบัติให้งานบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรที่ยั่งยืน (Substantial development) ในการใช้ทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขงของรัฐริมฝั่ง

5.2.3 การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ในการพัฒนาทรัพยากรน้ำมาใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง เช่น การสร้างเขื่อน หรือ อ่างเก็บน้ำ อาจส่งผลกระทบในด้านลบต่อสภาพแวดล้อม หรือ ระบบนิเวศน์ของลุ่มน้ำได้ ดังเช่นกรณีเกิดมลพิษจากเขื่อนน้ำเทินในประเทศลาวที่เคยกล่าวข้างต้นแล้ว ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวที่จะเกิดขึ้น คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงจึงได้ให้มีการประเมินผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในโครงการที่มีการก่อสร้างของคณะกรรมการฯ ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่เพียงแต่จะสอดคล้องกับหลักการในมาตรา 17 ของปฏิญญาร่วมฯ ที่กำหนดให้รัฐในลุ่มน้ำจะต้องแสดงผลการศึกษาสภาพแวดล้อมที่อาจจะกระทบต่อรัฐอื่น จากการดำเนินโครงการใด ๆ ในลำน้ำหลัก แต่ยังเป็นการป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในดินแดนของประเทศที่ดำเนินโครงการอีกด้วย ดังนั้นคณะกรรมการฯ จึงได้มีการประสานองค์ประกอบสภาพแวดล้อม (Integration of

³⁵ Mekong Committee, *Annual Report 1991*, op. cit., supra note 20 at 25.

environment component in Project) ในทุกโครงการ³⁶ โดยจัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากโครงการ นอกจากนั้นยังเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลทางด้านสิ่งแวดล้อมจากโครงการต่าง ๆ และยังสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้แก่รัฐภาคีด้วย

การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นวิธีการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายจากการใช้น้ำ ซึ่งนอกจากจะช่วยหลีกเลี่ยงการเกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศแล้ว ยังสอดคล้องกับหลักการใช้น้ำเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย

การวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นมากในการพัฒนา ทั้งนี้จะเห็นได้จากแนวปฏิบัติทั้งในโครงการระหว่างประเทศและโครงการภายในประเทศ โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างมาก นอกจากนี้ แต่ละประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงเองก็ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยมีบทบัญญัติกฎหมายภายในกำหนดประเภทของโครงการ หรือ กิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศจะต้องวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม* ซึ่งเป็นผลในการช่วยควบคุมและป้องกันมลพิษในแม่น้ำโขงโดยตรงอีกด้วย

5.2.4 การกำหนดนโยบายและยุทธวิธีในการควบคุมและป้องกันมลพิษ

การกำหนดนโยบายและยุทธวิธีในการควบคุมและป้องกันมลพิษร่วมกันของรัฐริมฝั่งแม่น้ำ ทำให้มีการดำเนินการในการควบคุมและป้องกันเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั้งในระดับลุ่มน้ำและในระดับประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากมลพิษจากในแม่น้ำโขงส่วนใหญ่มีที่มาจากกิจกรรม

³⁶ Mekong Committee, Perspective for Mekong Development Committee Report op. cit., supra note 21 at 20.

* เช่น ประเทศไทย พรบ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และเวียดนามมีกฎหมายกำหนดขนาดและประเภทของการลงทุนของต่างชาติที่จะต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

บนฝั่งของลำน้ำสาขา³⁷ ซึ่งอยู่ในอธิปไตยของแต่ละประเทศ การควบคุมและป้องกันจึงขึ้นอยู่กับนโยบายและกฎระเบียบภายในของประเทศนั้น ๆ การดำเนินการควบคุมและป้องกันมลพิษให้ได้ผล จึงต้องดำเนินการให้ครอบคลุมถึงแหล่งที่เกิดมลพิษ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องให้นโยบายและกฎหมายของแต่ละประเทศในลุ่มน้ำโขงเป็นไปในแนวเดียวกัน โดยวิธีการกำหนดนโยบายและยุทธวิธีซึ่งถือว่าเป็นแนวทางร่วมกัน

ในการศึกษาแนวทางเพื่อกำหนดยุทธวิธีในการควบคุมมลพิษของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงได้จัดทำขึ้นภายใต้โครงการการศึกษายุทธวิธีในการควบคุมมลพิษในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ซึ่งผลจากโครงการได้มีข้อเสนอแนะ (Recommendation) สำหรับประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อเป็นแนวทางนำไปปฏิบัติคือ³⁸

- จัดให้มีสถาบันสำหรับประสานงานเกี่ยวกับคุณภาพน้ำในลุ่มน้ำเพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดคุณภาพน้ำร่วมกันของประเทศในลุ่มน้ำโขง และเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลและศึกษาสภาพของน้ำในลุ่มน้ำโขง
- จัดให้มีระบบเฝ้าระวังคุณภาพน้ำ เพื่อรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์สภาพของน้ำ และควรจะมีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการจัดเก็บข้อมูลจากแต่ละประเทศ
- จัดให้มีมาตรฐานคุณภาพน้ำโดยแยกเป็นสองประเภทคือ มาตรฐานแหล่งน้ำ (Stream standard) หรือการแบ่งประเภทคุณภาพน้ำ (water quality classification) และมาตรฐานน้ำทิ้ง (effluent standard) โดยกำหนดค่าทางพารามิเตอร์ที่ประเทศริมฝั่งยอมรับได้
- จัดให้มีระบบเตือนภัย เพื่อลดความเสียหายจากอุบัติเหตุที่เกิดจากมลพิษทางน้ำ โดยการจัดระบบการสื่อสารและมีศูนย์เตือนภัยลุ่มน้ำขึ้น
- ให้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยการจัดฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภาคีเพื่อให้มีความรู้ความสามารถในด้านการควบคุมและป้องกันมลพิษ

แม้ว่าคำแนะนำ (Recommendation) ของคณะกรรมการฯ จะไม่มีผลผูกมัดรัฐภาคีให้ปฏิบัติตามแต่ยุทธวิธีดังกล่าวถือว่าเป็นนโยบายที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานเลขาธิการฯ

³⁷ Mekong Committee, Strategy for Water Pollution Control in the Lower Mekong Basin, op. cit., supra note 31 at 56.

³⁸ Ibid., pp. 54-55.

แม่น้ำโขง ดังนั้นจึงเป็นพื้นฐานในการจัดทำโครงการที่เกี่ยวกับการควบคุมและป้องกันมลพิษ ดังที่สำนักงานคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงได้กล่าวในบทนำของโครงการนี้ว่า "จะให้ความพยายามทุกอย่างเพื่อให้คำแนะนำจากการศึกษานี้นำไปปฏิบัติ"

5.3 วิธีการในการกำจัดมลพิษในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง

ในทางปฏิบัติแม้รัฐในลุ่มน้ำจะได้ดำเนินการจัดการป้องกันคุณภาพน้ำอย่างดีแล้วก็ตาม แต่มลพิษทางน้ำอาจจะเกิดขึ้นได้จากอุบัติเหตุเช่น กรณีเกิดสารเคมีรั่วไหล หรือ กรณีน้ำมันรั่วไหลในลำน้ำโขง ซึ่งจะกระทบโดยตรงต่อคุณภาพน้ำ กรณีเช่นนี้ประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงจะมีวิธีการกำจัดอย่างไร ถ้าพิจารณาตามปฏิญญาร่วมฯ ไม่ได้บัญญัติถึงหน้าที่ของรัฐภาคีไว้ชัดเจน การพิจารณาวิธีการกำจัดมลพิษจึงแยกได้เป็น 2 กรณีคือ มลพิษที่เกิดในลำน้ำหลักและลำน้ำสาขา

5.3.1 การกำจัดมลพิษในลำน้ำหลัก

ตามปฏิญญาร่วมฯ มาตรา 10 ลำน้ำหลัก (Mainstream) ถือว่าเป็นทรัพยากรอันเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศในลุ่มน้ำโขง³⁹ แต่ตามบทบัญญัติของปฏิญญาร่วมฯ ไม่ได้มีมาตราใดกำหนดสิทธิหน้าที่ของรัฐไว้โดยชัดแจ้งว่าจะต้องทำอะไรในกรณีที่เกิดมลพิษขึ้นในลำน้ำหลัก เพราะตามมาตรา 4 นั้นกำหนดให้รัฐใช้มาตรการตามสมควรในการป้องกันมลพิษ แต่กรณีนี้เป็นกรณีที่เกิดมลพิษขึ้นแล้ว และจะต้องแก้ไขเยียวยา แม้ว่าตามมาตรา 10 จะถือว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของทุกประเทศ แต่ในทางปฏิบัติไม่มีกลไกในการร่วมมือประสานงานในการแก้ไขเยียวยา มลพิษทางน้ำแต่อย่างใด

ถ้าพิจารณาดูหน้าที่ของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงก็จำกัดอยู่เพียงการประสานงานเพื่อวางแผนการพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำ⁴⁰ เท่านั้น จะเห็นว่าไม่มีอำนาจในการดำเนินการในการแก้ไขเยียวยาการเกิดมลพิษ และในปฏิญญาร่วมฯ ก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจดังกล่าวต่อคณะกรรมการฯ ไว้ ดังนั้นรัฐจึงต้องแจ้งสภาพมลพิษไปยังประเทศที่คาดว่าจะได้รับผลที่จะได้รับผลกระทบจากมลพิษนั้นโดยตรง แม้ว่าไม่มีบทบัญญัติหน้าที่ของรัฐไว้โดยตรงว่าจะต้องแจ้งสภาพมลพิษต่อรัฐอื่น แต่การแจ้งสภาพมลพิษจะช่วยให้รัฐที่มีแนวโน้มว่าจะได้รับผลร้ายนั้น

³⁹ Joint Declaration, Art. 10. (ดูภาคผนวกที่ 5).

⁴⁰ Statute of the Committee, Art. 4. (ดูภาคผนวกที่ 1).



หลีกเลี่ยงหรือบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้

กรณีนี้จึงต้องใช้หลักทั่วไปของกฎหมาย คือ ประเทศผู้ก่อมลพิษจะต้องแก้ไขเยียวยา เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายที่สำคัญต่อรัฐอื่น⁴¹ ถ้าประเทศที่ทำให้เกิดมลพิษในแม่น้ำโขงไม่สามารถกำจัดมลพิษ และทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศอื่นก็จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นตามหลักกฎหมาย

ในการกำหนดค่าเสียหายนั้นมาตรา 9⁴² กำหนดไว้ว่าถ้ารัฐกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่นจะต้องชดเชยค่าเสียหายที่เหมาะสม แม้ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะถึงความเสียหายที่เกิดจากโครงการบนลำน้ำหลักแต่ก็สามารถนำมาปรับใช้กับค่าเสียหายในกรณีที่เกิดจากมลพิษได้เพราะมาตรา 9 ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป

5.3.2 การกำจัดมลพิษในลำน้ำสาขา

ในลำน้ำสาขาถือว่าอยู่ในอธิปไตยอันสมบูรณ์ของรัฐ ดังนั้นการกำจัดมลพิษในลำน้ำสาขาจึงเป็นหน้าที่ของรัฐนั้นโดยตรง รัฐไม่มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งสภาพมลพิษที่เกิดขึ้นในดินแดนของตนต่อรัฐอื่นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามถ้าสภาพมลพิษนั้นได้มีการขยายไปสู่ลำน้ำหลักกรณีนี้ก็จะกลับไปเข้าตามข้อ 5.3.1 คือ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องแก้ไขเยียวยาในการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอื่น

เป็นที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงนั้นเป็นองค์กรความร่วมมือของประเทศในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่ทำให้ได้มีการประสานงานในการใช้หลักกฎหมายและวิธีการต่าง ๆ ในการควบคุมและป้องกันมลพิษในแม่น้ำระหว่างรัฐภาคี อย่างไรก็ตามเนื่องจากโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ที่กำหนดให้มีหน้าที่เพียงการประสานงานเพื่อการวางแผน ไม่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงาน จึงทำให้ขาดหน้าที่บางประการ เช่น การเป็นศูนย์กลางการรับแจ้งภัย (warning center) และไม่มีหน้าที่ในการแก้ไขเยียวยาในการขจัดมลพิษ นอกจากนั้นคณะกรรมการฯ ยังไม่มี

⁴¹ Trial Smelter Case (United States V. Canada) "Reports of International Arbitral Awards," in American Journal of International Law, (1941), p. 684.

⁴² Statute of the Committee, Art. 9. (ดูภาคผนวกที่ 1) .

องค์การที่ตัดสินใจ (decision) กล่าวคือ ไม่สามารถจัดทำข้อตกลงให้มีผลผูกพันรัฐภาคีได้ อำนาจของคณะกรรมการฯ มีเพียงจัดทำข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาล โครงสร้างของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงในปัจจุบันจึงควรที่จะต้องปรับปรุงเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

5.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการควบคุมและป้องกันมลพิษในลุ่มแม่น้ำโขง

ตอนล่าง

จากการดำเนินงานตลอดเกือบ 30 ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการวางแผนและพัฒนาทรัพยากรทางน้ำอย่างเป็นระบบ แต่อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ก็ได้ให้ความหมายว่ามีความราบรื่นกลับตรงกันข้ามคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงต้องประสบกับอุปสรรคและปัญหาหลายประการ นอกจากการขาดระบบกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอนของรัฐภาคีสมาชิกแล้ว โครงสร้างของคณะกรรมการฯ เองก็เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งถือว่าเป็นแม่น้ำที่มีความขัดแย้งกันมากที่สุดก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปนี้

5.4.1 ปัญหาจากโครงสร้างของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง

จากโครงสร้างของคณะกรรมการฯ ที่กำหนดกรอบให้มีหน้าที่เพียงเพื่อ "สนับสนุน ประสานงาน และให้คำปรึกษา" แก่รัฐภาคีโดยคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่เสมือนเวทีการประชุมของผู้แทนรัฐภาคีเพื่อปรึกษาหารือกัน จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงมีผลต่ออำนาจของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงสองประการ คือ

ประการแรก การตัดสินใจ (Decision) ของคณะกรรมการฯ ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐภาคี ทั้งนี้โดยพิจารณาจากธรรมเนียมก่อตั้งจะเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติใดแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงมีผลในทางกฎหมาย และเมื่อพิจารณาตามหน้าที่ของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงจะพบว่า คณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงมีอำนาจเพียงจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับการใช้น้ำในลุ่มน้ำโขง (recommend to the participating government criteria for the

use of water) ตามมาตรา 4(C)⁴³ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ตามความเป็นจริงประเทศภาคีทั้งสี่ก็ยินยอมปฏิบัติตามนโยบาย หรือคำแนะนำของคณะกรรมการฯ ทั้งนี้เนื่องจากการตัดสินใจนั้นได้รับความเห็นชอบโดยเอกฉันท์จากผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจเต็ม ซึ่งถือว่าเป็นผู้รักษาสภาพประโยชน์ของประเทศภาคีแต่ละประเทศอยู่แล้ว ซึ่งผลการตัดสินใจถือได้ว่าเป็นผลจากการหารือที่ถือว่าเป็นประโยชน์ร่วมกันของรัฐภาคี

ประการที่สอง คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจในการระงับข้อพิพาท (dispute) หรือ ความขัดแย้ง (conflict) ระหว่างรัฐภาคี ทั้งนี้แม้ว่าในการพัฒนาทรัพยากรน้ำจะได้รับการวางแผนที่ดีจากคณะกรรมการฯ แล้วก็ตาม แต่ในการใช้น้ำในแม่น้ำโขงอาจเกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทขึ้นได้ ทั้งจากการใช้ปริมาณน้ำอันเนื่องมาจากความต้องการใช้น้ำที่มีวัตถุประสงค์ต่างกันและจากคุณภาพน้ำที่ต่างกัน เมื่อพิจารณาจากปฏิกิริยาฯ ร่วมและธรรมนูญคณะกรรมการฯ จะเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทไว้⁴⁴ ดังนั้นถ้าเกิดความขัดแย้งกันขึ้นเกี่ยวกับการใช้น้ำ เช่น ความเห็นที่แตกต่างกันว่าอย่างไรคือการใช้ที่สมเหตุสมผลตามมาตรา 5 หรือขัดแย้งกันเกี่ยวกับลำดับของการใช้น้ำตามมาตรา 10 ของปฏิกิริยาฯ ร่วม หรือถ้าเกิดความเสียหายจากมลพิษในแม่น้ำ ทำให้รัฐใดได้รับความเสียหายจึงต้องใช้หลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท คือการเจรจา ไกล่เกลี่ย การนำคดีขึ้นพิจารณาโดยอนุญาโตตุลาการ หรือศาลระหว่างประเทศ เพื่อให้บรรลุถึงข้อยุติโดยสันติวิธี⁴⁵ ในอันที่จะรักษาสัมพันธอันดีระหว่างรัฐในกลุ่มแม่น้ำโขงให้คงอยู่ตลอดไป

5.4.2 ปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศในกลุ่มน้ำโขง

ในทางวิชาการการใช้ทรัพยากรน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุดนั้นจะต้องวางแผนพัฒนาแบบประสมประสาน (integrated plan)

⁴³ Ibid., Art. 4(C).

⁴⁴ The Legal Study Team, "Study on Equitable Utilization of the water Resources of the Lower Mekong Basin," *op. cit.*, *supra* note 5 at 25.

⁴⁵ J.G. Stark, *Introduction to International Law*, 8th edition, (London: Butterworth, 1977), p. 515.

ร่วมกันทั้งลุ่มน้ำ โดยถือว่าลุ่มน้ำคือหน่วยของสังคมและเศรษฐกิจที่อยู่ภายใต้ลักษณะทางภูมิศาสตร์เดียวกัน ดังนั้นความสัมพันธ์ที่ตีระหว่างประเทศในลุ่มน้ำจึงเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ทำให้บรรลุเป้าหมายถึงการพัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดดังกล่าวได้ แต่ในความเป็นจริงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐในลุ่มน้ำอาจไม่เป็นไปตามหลักดังกล่าว

สำหรับประเทศในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงซึ่งถือว่าเป็นแม่น้ำแห่งความขัดแย้ง เพราะนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประเทศในลุ่มน้ำแห่งนี้ตลอดเวลา ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากปัจจัยหลาย ๆ อย่าง แต่ที่สำคัญต่อการพิจารณาเพื่อเป็นพื้นฐานในการปรับความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความร่วมมือที่ดีต่อกันระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้มีด้วยกัน 4 ประการคือ ปัญหาความเป็นศัตรูกันในอดีต ปัญหาเขตแดน ปัญหาจากอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต่างกัน และปัญหาก็พินาศ⁴⁶ ดังนั้นประเทศในภูมิภาคนี้ควรจะต้องพิจารณาปัญหาพื้นฐานเหล่านี้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาเพื่อพัฒนาให้บรรลุถึงการพัฒนาเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนชาติของทุกประเทศในลุ่มน้ำ ให้สมดังเจตนารมณ์ของทุกประเทศ

- ความเป็นศัตรูกันในอดีต

ก่อนที่ประเทศฝรั่งเศสจะเข้าปกครองประเทศอินโดจีนในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลุ่มน้ำโขงส่วนใหญ่จะเป็นการชิงความเป็นใหญ่กันระหว่างประเทศไทยและประเทศเวียดนามเพื่อครอบครองประเทศกัมพูชาและลาว ดังนั้นจึงเกิดความไม่ไว้วางใจกันโดยต่างก็ระแวงซึ่งกันและกันว่าการที่อีกประเทศหนึ่งเข้าไปแทรกแซงกัมพูชาและลาวนั้นจะเป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศของตน ภายหลังจากที่ประเทศเหล่านี้ได้รับอิสรภาพจากฝรั่งเศสแล้วความรู้สึกดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ความสัมพันธ์ลักษณะดังกล่าวของไทยและเวียดนามนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันในทุก ๆ กรณี ในขณะที่ลาวและกัมพูชาก็เฝ้ามองประเทศทั้งสองด้วยความระแวงทั้งนี้เพื่อที่จะรักษาอธิปไตยของตน

เนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่ไม่เป็นมิตรกัน จึงทำให้ประเทศในลุ่มน้ำโขงตอนล่างไม่เคยไว้วางใจกัน เนื่องจากความทรงจำในอดีตที่ยังไม่เลือนหายไป อันเป็น

⁴⁶ Amnat Wongbandit, Hydroelectric Development on An International River : The Mekong Basin (Doctoral Dissertation, Osgoode Hall Law School, York University, Ontario, Canada, 1989), p. 361.

สาเหตุให้ความร่วมมือของประเทศในภูมิภาคนี้ไม่สามารถที่จะบรรลุผลไปอย่างรวดเร็ว

ในปัจจุบันแม้ว่าประเด็นของความเป็นศัตรูในอดีตไม่ถือว่าเป็นปัญหาพื้นฐานที่เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรในลุ่มน้ำ ทั้งนี้เนื่องจากทุกฝ่ายได้ผลประโยชน์จากการพัฒนาร่วมกัน แต่ปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเจรจากันในเรื่องอื่น ๆ เมื่อถึงทางตันไม่สามารถจะแก้ปัญหาได้ก็เริ่มกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งว่าเป็นสาเหตุแห่งความล้มเหลวดังเช่น กรณีที่กัมพูชากล่าวหาไทยว่าให้การสนับสนุนทหารเขมรแดงในการทำสงครามกับรัฐบาลกัมพูชา แต่ประเทศไทยได้ตอบโต้ว่ารัฐบาลกัมพูชาไม่จริงจังในการแก้ปัญหาดังกล่าว* สถานการณ์ดังกล่าวแสดงถึงความไม่ไว้วางใจกันอันจะนำไปสู่ปัญหาในการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงได้

- ปัญหาพรมแดน

ปัญหาพรมแดนในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างเกิดจากความไม่แน่นอนของเส้นเขตแดนอันเป็นผลมาจากการกำหนดเขตแดนที่ไม่ชัดเจนในสมัยที่ฝรั่งเศสครอบครองอินโดจีน ปัญหาเรื่องพรมแดนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำลายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างอย่างรุนแรง ดังเช่น กรณีพิพาทระหว่างกัมพูชากับไทยในกรณีเขาพระวิหารในปีค.ศ. 1965 ซึ่งกัมพูชาได้นำคดีนี้ขึ้นพิจารณาในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ จนทำให้ประเทศทั้งสองระงับความ

* นาวาตรีประสงค์ สุนศิริ รัฐมนตรีต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศของไทยได้กล่าวว่ากัมพูชาไม่มีความจริงใจที่จะแก้ปัญหากรณีที่กัมพูชากล่าวหาว่าไทยให้การสนับสนุนเขมรแดง ทั้งนี้จากการเจรจากันอย่างเป็นทางการระหว่างนายกรัฐมนตรีไทยและกัมพูชา ที่กรุงพนมเปญ ได้มีสัญญาสุภาพบุรุษต่อกันว่าถ้ามีปัญหาเรื่องดังกล่าวจะต้องมีการปรึกษาหารือกันโดยตรง โดยจะไม่พูดผ่านทางสื่อมวลชนบนเวทีโลก แต่การที่นายสิริวุฒิ นายกรัฐมนตรีกัมพูชาได้กล่าวกับสำนักข่าวต่างประเทศทั้งในกัมพูชาและที่กรุงกัมลาลัมเปอร์ กล่าวหาว่าไทยสนับสนุนเขมรแดง และเมื่อทางฝ่ายไทยขอให้กัมพูชาแสดงหลักฐานที่กล่าวหาไทย เจ้าสิริวุฒิกลับบ่ายเบี่ยงว่าไม่ได้กล่าวเช่นนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากัมพูชาไม่มีความจริงใจในการแก้ปัญหา (ข่าวภาคค่ำ ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์สีช่อง 7 วันที่ 15 เมษายน 2537)

สัมพันธ์ทางการทูตต่อกัน⁴⁷

ในช่วงระยะเวลาเดียวกันความขัดแย้งทางพรมแดนก็เกิดขึ้นระหว่าง กัมพูชากับเวียดนามที่อ้างสิทธิบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง เนื่องจากดินแดนดังกล่าวเคยเป็นของ กัมพูชา แต่การกำหนดเขตแดนกระทำโดยฝรั่งเศสในฐานะผู้ครอบครองเวียดนามและในฐานะรัฐอารักขา (protectorate State) ของกัมพูชา ทำให้ฝรั่งเศสได้ขยายดินแดนครอบครองเข้ามาในประเทศกัมพูชาบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขงเป็นพื้นที่จำนวนมาก⁴⁸ การกระทำดังกล่าวได้ถูกคัดค้านโดยกัมพูชาแต่ไม่ได้รับการพิจารณาจนฝรั่งเศสได้ถอนตัวไปจากอินโดจีน โดยที่ปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข ปัญหาพรมแดนระหว่างกัมพูชากับเวียดนามจึงเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามเหตุการณ์ดังกล่าวก็สามารถยุติได้โดยทั้งคู่ได้เจรจากัน ความขัดแย้งจากปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อรัฐบาลเขมรแดงภายใต้การสนับสนุนของจีนเข้าครอบครองกัมพูชา ทำให้เขมรแดงส่งกองกำลังเข้าสู่รบกับเวียดนามเพื่อแย่งชิงดินแดนกลับคืนมา จนในที่สุดปัญหาดังกล่าวได้ยุติลงเมื่อเวียดนามได้ส่งกองทหารเข้ายึดครองกัมพูชาภายใต้ระบอบเฮงสัมรินในปีค.ศ. 1979

ความขัดแย้งครั้งล่าสุดของปัญหาพรมแดนในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างเกิดขึ้นระหว่างไทยกับลาว ในการปะทะกันด้วยกองกำลังระหว่างปีค.ศ. 1987-1988 ในการอ้างอธิปไตยเหนือดินแดนบ้านร่มเกล้า ซึ่งอยู่ทางฝั่งตะวันตกของแม่น้ำโขงตรงข้ามกับเมืองหลวงพระบาง เนื่องจากการตีความตามแผนที่ที่จัดทำขึ้นโดยฝรั่งเศสในฐานะอินโดจีนของฝรั่งเศสกับประเทศไทยในปี ค.ศ.1907 ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดความขัดแย้งอันเป็นผลทำให้ทหารและพลเรือนของไทยและลาวต้องสูญเสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามประเทศทั้งสองได้ลงนาม

⁴⁷ แม้ว่าจะตัดความสัมพันธ์ทางการทูต แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการ แม่น้ำโขง ก็ยังมีอยู่ ในขณะที่เกิดกรณีพิพาท การประชุมของคณะกรรมการ แม่น้ำโขงที่กรุงเทพฯ ประเทศไทย ก็ได้รับรองการเข้าร่วมประชุมของกัมพูชา, ดู Bui Kim Chi, "Legal Regime of International River Basins with Particular Reference to the Mekong River," (A sub-thesis submitted for the degree of Master of International Law, The Australian National University, 1992), p. 101.

⁴⁸ นพมาศ คมขำ, "ข้อมติสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในกัมพูชา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), p. 15.

สงบศึกและให้ระงับการเจรจาเรื่องเขตแดนโดยจะให้มีการตั้งคณะกรรมการเขตแดนขึ้นพิจารณาโดย เฉพาะ ระหว่างเวลาของการสู้รบดังกล่าวประเทศไทยได้ปิดดำเนินการค้าตลอดแนวพรมแดน ในขณะที่ ประเทศลาวไม่ได้งดการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าจากเขื่อนน้ำงึมของลาวให้แก่ประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้จะมีความขัดแย้งกันแต่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างทั้งสองประเทศยังดำเนินอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่การสู้รบไม่ได้ยืดเยื้อขยายออกไป แม้ว่าปัญหาพรมแดนในภูมิภาคนี้ดูเหมือนจะไม่รุนแรง และจะเจรจากันได้ในเวลาอันสมควร แต่ผลกระทบของการสู้รบทำให้องค์การความช่วยเหลือระหว่าง ประเทศที่ให้การสนับสนุนโครงการพัฒนาบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงเกิดความไม่แน่ใจในการให้กู้ยืมเงินแก่ ประเทศที่เกิดความขัดแย้งกัน⁴⁹

- ความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมือง

ระบอบการปกครองของประเทศภาคีสมาชิกในขณะที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงยังไม่มี ความแตกต่างกัน เนื่องจากรัฐบาลของประเทศทั้งหลายในขณะนั้น ดำเนินนโยบายนิยมตะวันตก (pre-western) แต่หลังจากปีค.ศ. 1975 สถานการณ์ได้เปลี่ยนไป อย่างมาก เนื่องจากพรรคคอมมิวนิสต์ได้ครอบครองอินโดจีน รัฐบาลคอมมิวนิสต์ของเวียดนามและ กัมพูชา แสดงท่าทีที่จะไม่ร่วมมือกับไทยในคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง โดยไม่ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วม ประชุมในปีค.ศ. 1976-1977 อันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง เนื่องจากธรรมนูญก่อตั้งกำหนดให้องค์ประชุมต้องมีสมาชิกครบทุกประเทศ แต่อย่างไรก็ตามภายหลัง เวียดนามได้กลับเข้ามาเป็นสมาชิกทั้งนี้อาจเป็นเพราะต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนเนื่องจาก เวียดนามเป็นประเทศท้ายน้ำ ดังนั้นการเข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงจึงเสมือนเป็นที่ รักษาผลประโยชน์ที่เกิดจากความเสียเปรียบทางภูมิศาสตร์ของตน

ประเทศลาวจึงเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ประเทศเดียวที่ต้องการให้ การพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มแม่น้ำโขงผ่านทางคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง เพราะประเทศลาวได้ ประโยชน์จากการเป็นภาคีสมาชิกอย่างมากโดยเฉพาะโครงการเขื่อนน้ำงึมซึ่งเป็นโครงการเขื่อนไฟฟ้า พลังน้ำที่ส่งกระแสไฟฟ้ามาจำหน่ายให้กับประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นรายได้หลักของประเทศลาว นอกจากนี้การที่ประเทศลาวเป็นประเทศไม่มีทางออกทะเลจึงจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์อัน

⁴⁹ Amnat Wongbandit, Hydroelectric Development on An International River : The Mekong Basin, op. cit., supra note 46 at 364.

ดีกับประเทศไทยเนื่องจากจะต้องอาศัยประเทศไทยในการส่งออกและนำเข้าสินค้าอันจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศลาว⁵⁰

ผลกระทบทางการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งจากชัยชนะของคอมมิวนิสต์ในอินโดจีนในปีค.ศ. 1975 ก็คือ ทำให้ประเทศไทยเกิดความหวั่นเกรงว่าลัทธิคอมมิวนิสต์จะเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากเติมนั้นลาวและกัมพูชาเป็นประเทศกั้นชนคอมมิวนิสต์จากประเทศเวียดนามกับไทย เมื่อประเทศเหล่านี้เป็นคอมมิวนิสต์หมดประเทศไทยจึงได้ตั้งข้อสงสัยว่าประเทศเหล่านี้ได้ให้ความสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ในขณะที่ประเทศลาวได้กล่าวหาว่าประเทศไทยได้ให้การสนับสนุนทั้งอาวุธยุทธโปกรณ์และการฝึกฝนแก่กองกำลังชนกลุ่มน้อยชาวม้งเพื่อล้มล้างรัฐบาลลาว

ในความเป็นจริง พรรคคอมมิวนิสต์ประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากประเทศจีนและเวียดนาม แต่หลังจากที่ประเทศจีนและไทยได้พัฒนาความสัมพันธ์ต่อกันในช่วงปี ค.ศ. 1970 ประกอบกับความขัดแย้งระหว่างจีนกับเวียดนามกรณีกัมพูชาจนทำให้เกิดสงครามกันในช่วงปีค.ศ. 1980 จึงทำให้จีนลดความช่วยเหลือต่อพรรคคอมมิวนิสต์ประเทศไทยลง แต่ปัญหาจากพรรคคอมมิวนิสต์ยังไม่ได้หมดไป เนื่องจากเกิดพรรคคอมมิวนิสต์ใหม่ในประเทศไทยที่ได้รับการสนับสนุนจากลาวและเวียดนามโดยมีสหภาพโซเวียตอยู่เบื้องหลัง ทำให้ลัทธิคอมมิวนิสต์ยังถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงต่อประเทศไทยอย่างยิ่ง

สาเหตุจากความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศคอมมิวนิสต์อินโดจีน ทำให้เกิดความบาดหมางและไม่ไว้วางใจต่อกันและกันของประเทศภาคีสมาชิกคณะกรรมากรฯ แม่น้ำโขง จึงทำให้เกิดอุปสรรคอย่างมากในด้านการปฏิบัติงานของคณะกรรมากรฯ แม่น้ำโขง ทั้งนี้เนื่องจากที่ประชุมคณะกรรมากรฯ แม่น้ำโขงเปรียบเทียบกับเสมือนเวทีแห่งความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์

อย่างไรก็ตาม หลังจากการเมืองในภูมิภาคนี้ได้พัฒนาขึ้นตามลำดับอันเป็นสาเหตุมาจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ประเทศอินโดจีนได้เปลี่ยนนโยบายเป็นเสรีนิยมมากขึ้น สำหรับกัมพูชาภายหลังการเลือกตั้งในปีค.ศ. 1993 ก็ได้ยึดถือนโยบายการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังนั้นความเกรงกลัวต่อลัทธิคอมมิวนิสต์สำหรับประเทศไทยจึงหมดไป ซึ่งเป็นที่คาด

⁵⁰ *ibid.*, p. 366.

หมายว่าจะเป็นเงื่อนไขที่ดีสำหรับการพัฒนาความสัมพันธ์ในภูมิภาคนี้ให้ดีขึ้นในการร่วมมือกันแสวงหาทรัพยากรจากลุ่มแม่น้ำโขงมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจที่ต้องชะงักจากความแตกต่างทางอุดมการณ์อันยาวนานให้มากที่สุด

- ปัญหาแก้มปูชา

ก่อนหน้าปีค.ศ. 1975 ความขัดแย้งระหว่างแก้มปูชาและเวียดนามยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากพรรคคอมมิวนิสต์แก้มปูชาในช่วงแรกเริ่มได้รับความช่วยเหลือจากเวียดนามโดยตั้งสำนักงานพรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีนขึ้นที่กรุงโฮจิมินห์ ความแตกแยกของทั้งสองเริ่มปรากฏขึ้นเมื่อเวียดนามได้คัดค้านพรรคคอมมิวนิสต์แก้มปูชาในการที่จะใช้กองกำลังล้มล้างรัฐบาลที่เป็นกลางของแก้มปูชาทั้ง ๆ ที่สถานการณ์นั้นเอื้ออำนวยทุกอย่าง แต่เนื่องจากพรรคคอมมิวนิสต์เวียดนามต้องการรัฐบาลที่เป็นกลางของแก้มปูชาเพื่อคงกองกำลังทหารของตนไว้ในแก้มปูชาเป็นฐานกำลังในการรุกรานเวียดนามใต้ แต่ทันทีที่รัฐบาลฝ่ายขวาได้ปกครองแก้มปูชาในปีค.ศ. 1970 ประเทศเวียดนามได้ช่วยเหลือและร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์แก้มปูชาล้มล้างรัฐบาลฝ่ายขวา เนื่องจากรัฐบาลฝ่ายขวาต้องการให้กองกำลังเวียดนามออกจากดินแดนแก้มปูชา นโยบายต่างประเทศที่รักษาผลประโยชน์ของตนเองของเวียดนามทำให้เกิดความขุ่นเคืองต่อผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์แก้มปูชาหลายคน เนื่องจากทำให้รู้สึกที่เวียดนามใช้แก้มปูชาเป็นเครื่องมือในการทำสงครามอินโดจีน นับแต่ค.ศ. 1973 มาพรรคคอมมิวนิสต์แก้มปูชาจึงถือว่าเวียดนามเป็นศัตรูที่สำคัญ

หลังจากปี ค.ศ. 1975 เมื่อรัฐบาลนิยมตะวันตกของแก้มปูชาและเวียดนามใต้ได้พ่ายแพ้แก่คอมมิวนิสต์ ความขัดแย้งระหว่างแก้มปูชาและเวียดนามจึงเกิดขึ้นในรูปของความขัดแย้งทางพรมแดนในช่วงปีค.ศ. 1977-1978 โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลเขมรแดงได้ส่งกองกำลังโจมตีเวียดนามหลายครั้ง ขณะเดียวกันรัฐบาลเขมรแดงได้พยายามกำจัดสมาชิกพรรคที่นิยมเวียดนามออกไปหลายคน ทำให้บางคนหลบหนีไปพำนักในเวียดนามและได้จัดตั้งกองกำลังขึ้นมาในนามของแนวร่วมแห่งชาติเพื่อการปลดปล่อยแก้มปูชาขึ้นในปีค.ศ. 1979 แนวร่วมดังกล่าวซึ่งอยู่ภายใต้การสนับสนุนของเวียดนามได้บุกเข้ายึดพนมเปญเพื่อล้มล้างรัฐบาลเขมรแดงของพอลพตพร้อมตั้งรัฐบาลใหม่ภายใต้ระบอบเฮงสัมริน

แม้ว่าเวียดนามจะประสบผลสำเร็จในการรุกรานและยึดครองแก้มปูชา แต่ก็เกิดผลเสียต่อเวียดนามหลายประการ คือ ประการแรก ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวน

มากเพื่อรักษาระบบบึงเสงสัมรินไว้ให้พ้นจากการลุ่มล้างของกองกำลังพอลพตและแนวร่วมเขมรเสรี

ประการที่สอง การยึดครองกัมพูชาทำให้กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างเวียดนามกับกลุ่มอาเซียน โดยเฉพาะไทยซึ่งถือว่าลัทธิแผ่ขยายของเวียดนามเป็นภัยคุกคามต่อภูมิภาคนี้ ดังนั้นอาเซียนจึงพยายามอย่างมากที่จะเรียกร้องให้เวียดนามถอนกองกำลังจากกัมพูชา โดยนำปัญหาดังกล่าวไปพิจารณาในสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ซึ่งทำให้ประชาคมโลกได้ประณามการกระทำของเวียดนาม โดยเฉพาะประเทศจากยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา เป็นผลให้เขมรแดงซึ่งภายหลังเปลี่ยนเป็นรัฐบาลปรองดองแห่งชาติยังคงรักษาที่นั่งในสหประชาชาติ **ประการที่สาม** เวียดนามต้องได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างมากเมื่อประเทศตะวันตกได้คว่ำบาตรทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้หลายประเทศได้ตัดความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่เวียดนามเป็นจำนวนมาก⁵¹ อีกด้วย

อย่างไรก็ตามการรุกรานเวียดนามในปีค.ศ. 1979 ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานและโครงสร้างของคณะกรรมการ แม่น้ำโขงมากนัก เนื่องจากขณะนั้นคณะกรรมการ แม่น้ำโขงได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการชั่วคราวตั้งปีค.ศ. 1978 โดยไม่มีกัมพูชาเป็นภาคีและการดำเนินงานในโครงการที่อยู่ในกัมพูชาก็ได้ระงับไปก่อนหน้านี้แล้ว* จะเห็นได้ว่าได้มีการประชุมคณะกรรมการชั่วคราวขึ้นที่ฮานอยเพียง 10 วัน หลังจากเวียดนามรุกรานกัมพูชา อย่างไรก็ตามสถานการณ์ดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการกลับเข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะกรรมการ แม่น้ำโขงของกัมพูชา เนื่องจากประเทศไทยได้คัดค้านการเป็นภาคีสมาชิกของระบบบึงเสงสัมรินตลอดมา โดยถือว่าเป็นรัฐบาลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

⁵¹ *Ibid.*, p. 370.

* กัมพูชาได้เปลี่ยนเป็นระบบเขมรแดงในค.ศ. 1975 และเกิดสงครามภายในประเทศจึงไม่ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมประจำปีของคณะกรรมการ แม่น้ำโขงในค.ศ. 1975-1976 โครงการต่าง ๆ ในประเทศกัมพูชาจึงถูกระงับไป ทำให้ภาคีสมาชิกที่เหลือร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวขึ้นในปีค.ศ. 1978 และได้ปรับปรุงแผนขึ้นน้ำสำหรับลุ่มน้ำ (Indicated Basin Plan) ใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์โดยไม่ได้มีโครงการในประเทศกัมพูชา ดู Bui Kim Chi, "Legal Regime of International River Basins with Particular Reference to the Mekong River," *op. cit.*, *supra* note 47 at 96.

การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงในช่วงระยะเวลา
ดังกล่าวกระทบเฉพาะโครงการที่อยู่ในประเทศกัมพูชาและโครงการที่อยู่บนลำน้ำหลัก เพราะถือว่า
ทุกประเทศยังมีพันธะตามปฏิญญาร่วมฯ ซึ่งร่วมกันจัดทำโดยรัฐบาลชุดก่อนของกัมพูชา

นับจากปีค.ศ. 1991 สถานการณ์กัมพูชาติขึ้นเป็นลำดับ โดยการ
ช่วยเหลือของสหประชาชาติ จึงได้มีการประชุมสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชา (Cambodia Supreme
National Council) ขึ้นที่พัทธยา เจ้านโรตมสีหนุได้เสนอเข้าเป็นภาคีสมาชิกคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขง
ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้รับการรับรองจากรัฐบาลไทย ลาวและเวียดนาม ดังนั้นกัมพูชาจึงได้กลับเข้ามา
เป็นภาคีสมาชิกของคณะกรรมการฯ แม่น้ำโขงดังเดิมในปีค.ศ. 1991 ซึ่งน่าจะทำให้สถานการณ์
ความขัดแย้งในภูมิภาคนี้ดีขึ้น อันเป็นประโยชน์ต่อการร่วมกันพัฒนาลุ่มน้ำโขง