

ภูมิศาสตร์ พลังอำนาจ และผลประโยชน์ ในบริบทความสัมพันธ์ ระหว่างจีนกับประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง

วีระพงษ์ ปัญญานคุณ*

บทคัดย่อ

บทความนี้ตั้งคำถามว่า ภายใต้ข้อเท็จจริงที่ปรากฏผลกระทบข้ามพรมแดนหลายด้าน อันเกิดจากโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำบนแม่น้ำโขง/หลานช้างของจีนซึ่งเป็นประเทศต้นน้ำ เหตุใดจึงไม่นำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงระหว่างจีนกับชาติลุ่มน้ำโขงตอนล่าง บทความนี้ชี้ว่า องค์ประกอบด้านภูมิศาสตร์ พลังอำนาจ และแง่มุมด้านผลประโยชน์แห่งชาติ อาจสามารถใช้เป็นกุญแจไขเงื่อนไขปมข้อนี้ได้ บทความยังชี้ว่า ปัจจัยทั้งสามด้านข้างต้นสามารถใช้อธิบายได้ ด้วยว่าเหตุใดที่ผ่านมา ความร่วมมือระหว่างรัฐทั้งสองฝ่ายจึงมีอยู่อย่างจำกัด กับทั้งแนะว่า สถานการณ์เช่นนี้ยังจะไม่เปลี่ยนแปลงในอนาคตอันใกล้

คำสำคัญ: จีน แม่น้ำโขง คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง ลุ่มน้ำโขงตอนล่าง

อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

* นักวิจัย หน่วยวิจัยภูมิภาคศึกษา สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

**Geography, Powers and Interests in the Relations between
China and Lower Mekong Basin Countries**

Wiraphong Panyathanakhun

Abstract

The article's main research question is based on the fact that amidst of the existing trans-boundary negative impacts derived from the upstream China's Mekong water resources development projects, why does the situation not induce to the severe disputes between China and downstream lower Mekong countries? The article points out that the elements of geography, powers and national interests perspectives may be the keys to this question. It also suggests that these three factors are potentially usable in explaining why the cooperation between the both sides is still limited, and that this kind of situation is unlikely to change in the foreseeable future.

Keywords: China, Mekong, Mekong River Commission, Lower Mekong Basin,
Greater Mekong Sub-region

ภูมิศาสตร์การเมือง พลังอำนาจ และผลประโยชน์ ในบริบทความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง

1. บทนำ

แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศที่มีความยาวที่สุดในเอเชียอาคเนย์ คือ 4,909 กิโลเมตร ครอบคลุมประเทศต่างๆ ทั้งสิ้น 6 ประเทศ แบ่งเป็นประเทศลุ่มน้ำตอนบน 2 ประเทศ ได้แก่ จีนและพม่า และประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างอีก 4 ประเทศ ได้แก่ ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม มีขนาดลุ่มน้ำกินเนื้อที่ทั้งสิ้น 810,000 ตารางกิโลเมตร ด้วยจำนวนประชากรซึ่งอาศัยอยู่ทั่วทั้งลุ่มน้ำราว 100 ล้านคน เฉพาะลุ่มแม่น้ำตอนล่างมีประชากรราว 52 ล้านคน หรือกว่าร้อยละ 42 ของประชากรทั้งหมดใน 4 ประเทศ (คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติไทย, 2546) ใน ค.ศ. 1957 ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง 4 ประเทศ ได้แก่ ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนามได้ ได้รวมตัวกันจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong Committee) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประสานงานการพัฒนาตลอดจนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขงร่วมกัน กระทั่งได้พัฒนามาเป็น คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission) ใน ค.ศ. 1995 หลังจากปรับปรุงโครงสร้างองค์กรตลอดจนจัดทำข้อตกลงพื้นฐานฉบับใหม่แล้วเสร็จ คือ ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของลุ่มแม่น้ำโขง (Agreement on Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin) ค.ศ. 1995 อย่างไรก็ตาม องค์กรที่จัดตั้งใหม่นี้มิได้มีประเทศลุ่มน้ำโขงตอนบนเป็นสมาชิกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีนซึ่งเป็นประเทศต้นน้ำที่มีแม่น้ำโขง/หลานช้างไหลผ่านเป็นความยาวเกือบครึ่งหนึ่ง คือ 2,198 กิโลเมตร และได้ดำเนินการพัฒนาทรัพยากรน้ำในรูปโครงการพลังงานน้ำบนแม่น้ำสายประธานตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา จึงทำให้ประสิทธิภาพการทำหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศแห่งนี้มีอย่างจำกัด เนื่องจากจีนมิได้อยู่ภายใต้พันธกรณีตามความตกลงฯ ค.ศ. 1995

ท่ามกลางความวิตกกังวลถึงผลกระทบข้ามพรมแดนที่ส่งผ่านมาถึงบริเวณลุ่มน้ำโขงตอนล่าง คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการชักชวนจีนให้เข้าเป็นสมาชิก ภายใต้มาตราที่ 39 ของ “ความตกลงแม่น้ำโขง ค.ศ. 1995” ที่เปิดช่องให้ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงรับประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นเป็นสมาชิกเพิ่มเติมได้ แต่จีนกลับคงท่าทีที่คงเส้นคงวา คือ การปฏิเสธการเข้าร่วมในฐานะภาคีสมาชิกถาวร หากยินดีที่จะให้ความร่วมมือในฐานะประเทศคู่เจรจา (dialog partner) และประเทศผู้สังเกตการณ์การประชุมเท่านั้น (Lang, 2005) ในขณะเดียวกัน กลับพบเป็นเรื่องน่าแปลกว่า ภายใต้ภาระผลกระทบที่ต้องแบกรับจากโครงการเขื่อนพลังน้ำของจีน รัฐบาลประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างกลับมิได้แสดงออกปฏิกิริยาต่อต้านท้าทายจีนอย่างชัดเจน และส่วนมากมีท่าทีวางเฉย ดูเหมือนว่า การแสดงออกซึ่งการ

ต่อต้านและวิพากษ์วิจารณ์ต่อจีนส่วนใหญ่จะมาจากตัวแสดงอื่นๆ เสียมากกว่า เช่น สื่อมวลชน องค์กรภาคประชาชน และเครือข่ายกลุ่มเคลื่อนไหวข้ามชาติ เป็นต้น บทความชิ้นนี้ ได้พยายามทำความเข้าใจว่าภายใต้สถานการณ์ที่จีนยังคงยึดแนวทาง “เอกภาคี” เป็นหลักในการใช้และพัฒนาแม่น้ำโขง/หลานซาง อันนำมาซึ่งปัญหาข้ามพรมแดนจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันก็ได้นำมาซึ่งความขัดแย้งบานปลายระหว่างรัฐทั้งสองฝ่าย ดังเช่นความขัดแย้งระหว่างรัฐจีนในกรณีลุ่มน้ำอื่นๆ ปรากฏการณ์คู่ขนานทั้งสองนี้เกื้อหนุนด้วยปัจจัยใดบ้าง ทั้งนี้ บทความชิ้นนี้เสนอว่า นอกเหนือจากปัจจัยด้านอื่นๆ องค์ประกอบด้านภูมิศาสตร์ พลเมือง อำนาจ และผลประโยชน์แห่งชาติ อาจสามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศลุ่มน้ำทั้งสองฝ่ายได้

2. จีนกับการใช้และพัฒนาทรัพยากรน้ำในลุ่มน้ำโขง

ภายใต้ภาวะขาดแคลนพลังงานอย่างรุนแรงอันเป็นผลจากการขยายตัวทางอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว หลังจากการดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยเฉพาะทางภูมิภาคฝั่งตะวันออกซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองใหญ่และเขตเศรษฐกิจสำคัญหลายแห่ง เพื่อรองรับความต้องการจำเป็นด้านพลังงานและเพื่อแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในหมู่ประชากรทางฝั่งภาคตะวันตก รัฐบาลจีนได้ดำริและดำเนินการก่อสร้างโครงการพัฒนาพลังงานน้ำบนแม่น้ำหลานซาง/โขงขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เนื่องจากเล็งเห็นศักยภาพด้านพลังงานไฟฟ้าของแม่น้ำหลานซาง/โขงซึ่งมีอยู่อย่างมหาศาลราว 25,000 เมกะวัตต์ จากลำน้ำที่มีขนาดความยาวราว 750 กิโลเมตรในช่วงลำน้ำตอนกลางถึงล่าง ซึ่งมีระดับต่างกันถึง 700 เมตร (McCormack, 2000) รัฐบาลจีนมองว่าการเชื่อมโยงกระแสไฟฟ้าพลังน้ำจากฝั่งตะวันตกสู่ตะวันออกเป็น “ทางเลือกที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้” (Goh, 2004) และเป็นส่วนที่สำคัญของ “ยุทธศาสตร์การพัฒนาภูมิภาคตะวันตก” (Western Region Development Strategy) ระหว่าง ค.ศ. 2000-2020 หรือรู้จักกันในนาม “ยุทธศาสตร์พัฒนาตะวันตก” (Develop the West Strategy) ซึ่งประกาศใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ในช่วงเวลาที่ผ่านมาจนถึงขณะนี้ มณฑลยูนนานสามารถจ่ายกระแสไฟฟ้าพลังน้ำคิดเป็นร้อยละ 10 ของพลังงานน้ำทั้งประเทศ คาดว่าหากได้ดำเนินพัฒนาศักยภาพเต็มที่ สัดส่วนของพลังงานน้ำจากภูมิภาคจะคิดเป็นร้อยละ 24 ของพลังงานน้ำทั้งประเทศ (Osborne, 2004)

กระบวนการก่อสร้างเขื่อนบนลำน้ำโขง/หลานซางของจีนได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างตั้งแต่ ค.ศ. 1986 แต่กว่าที่รายละเอียดโครงการจะเป็นที่รับรู้โดยสาธารณะก็ล่วงเข้ากลางทศวรรษที่ 1990 (Osborne, 2004) อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการตัดสินใจก่อนการสร้างเขื่อน

เป็นไปโดยรีบร้อนและอำพรางซ่อนเร้น เพื่อกันประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบ ตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ออกจากกระบวนการทั้งหมด กับทั้งการเข้าถึงข้อมูล โดยเฉพาะผลการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสาธารณะก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก นอกจากนี้ ยังพบว่า รัฐบาลจีนเลือกใช้งบประมาณดำเนินการจากภายในประเทศทั้งหมด แทนที่จะแสวงหางบประมาณจากแหล่งทุนภายนอก ทำให้ทางการเงินสามารถหลีกเลี่ยงการแทรกแซงจากโลกภายนอกได้เป็นอันมาก (Posey, 2005) ปัจจุบันเขื่อนบนลำน้ำโขงในจีนสร้างแล้วเสร็จไปทั้งสิ้นจำนวน 4 เขื่อน จากแผนก่อสร้างชุดแรกจำนวน 8 แห่ง ได้แก่ มั่นวาน ต้าเฉาซาน จิ่งหง และเสี่ยววาน

แน่นอนว่า แผนก่อสร้างเขื่อนบนลำน้ำโขง/หลานซางของจีนได้สร้างความวิตกแก่ประเทศท้ายน้ำไม่น้อยในแง่ความผิดปกติของระบบลำน้ำและระบบนิเวศที่เกี่ยวข้อง แม้ในความจริง โครงการอาจก่อให้เกิดผลดีทางอ้อมหลายประการ อาทิ การควบคุมระดับน้ำในแม่น้ำโขง และการป้องกันปัญหาการรุกรานของน้ำทะเลในพื้นที่ดินดอนปากแม่น้ำ ทั้งพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ยังสามารถบรรเทาภาวะขาดแคลนพลังงานของประเทศเพื่อนบ้านได้ด้วย นำสังเกตว่า ทักษะของผู้บริหารระดับสูงอย่างนายเจโรมี เบิร์ด (Jeremy Bird) ผู้อำนวยการใหญ่ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงจะไม่ตระหนักต่อผลกระทบด้านลบอันเกี่ยวเนื่องกับเขื่อนของจีน ในทางตรงกันข้าม กลับมีทักษะเชิงบวกโดยคาดคะเนว่า “ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้าความสามารถในการกักเก็บน้ำของเขื่อนต่างๆ ในจีนซึ่งแล้วเสร็จสมบูรณ์ จะนำมาซึ่งการเพิ่มขึ้นของกระแสน้ำฤดูแล้ง บางที่อาจสูงขึ้นอีกร้อยละ 40 ของน้ำที่มาถึงเวียงจันทน์” นอกจากนั้น ยังเสริมว่า เขื่อนของจีนที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้ “ยังใหญ่ไม่เพียงพอที่จะส่งมอบผลประโยชน์ต่างๆ ได้อย่างคงที่” (Richardson, 2010)

ท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์และการโจมตีจากนานาชาติ โดยเฉพาะจากประเทศริมน้ำโขงตอนล่างถึงผลกระทบข้ามพรมแดนร้ายแรงที่โดยมากพุ่งเป้าไปที่โครงการพัฒนาพลังน้ำของจีนบนลำน้ำโขง/หลานซาง ทางการเงินได้ใช้ดำเนินยุทธวิธีใน 2 ลักษณะคู่ขนานกันไปเพื่อสร้างความชอบธรรมและภาพลักษณ์ให้แก่ตนเอง ได้แก่ หนึ่ง ปฏิเสธข้อกล่าวหาต่างๆ ทั้งหมด โดยอ้างว่าโครงการเขื่อนของจีนไม่มีส่วนในการเปลี่ยนแปลงของระบบลำน้ำโขงตามที่ถูกล่าวหา ด้วยตรรกะที่ว่า ปริมาณน้ำโขงที่กำเนิดขึ้นในอาณาเขตของจีนนั้นมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 13.5 ของปริมาณน้ำโขงทั้งหมดในแต่ละปี นอกจากนั้น เขื่อนบนแม่น้ำโขงทั้งหมดที่สร้างแล้วเสร็จ ได้แก่ มั่นวาน ต้าเฉาซาน และจิ่งหง ล้วนมีขนาดเล็ก และการทำงานของโรงไฟฟ้าก็สิ้นเปลืองน้ำเพียงเล็กน้อย ดังนั้น ผลกระทบทั้งหลายนั้นจึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาของจีน มีหน้าที่ซ้ำกลับอำนวยความสะดวกให้แก่ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการคมนาคมขนส่ง การป้องกันน้ำท่วม การบรรเทาภัยแล้ง หรือการ

ส่งเสริมระบบชลประทาน สอง ใช้นวัตกรรมหรือสำนวนโวหารที่แสดงถึงความเอื้ออาทรและมิตรจิตมิตรใจกับประเทศลุ่มน้ำตอนล่าง เช่น “ผลประโยชน์ร่วม” “ความเป็นเพื่อนบ้านที่ดี” เป็นต้น ตัวอย่างเช่น คำปราศรัยของผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศจีน หู เจิงเยวี่ (Hu Zhengyue) ต่อนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ครั้งเดินทางเยือนประเทศไทยในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2010 ที่ว่า “จีนจะไม่ทำสิ่งใดที่ทำลายผลประโยชน์ร่วมกันกับประเทศเพื่อนบ้านในลุ่มน้ำโขง” (Son, 2010) เป็นต้น

คงต้องยอมรับว่า ภาพลักษณ์ของจีนนั้นเสียหายเป็นอย่างมากในสายตาของนานาชาติ คราใดที่เกิดความเปลี่ยนแปลงในระบบลุ่มน้ำโขงตอนล่างอย่างผิดปกติ จีนจะตกเป็นเหยื่อของการโจมตีเป็นลำดับแรกโดยไม่ผ่านกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง เช่น ครั้งเกิดอุทกภัยร้ายแรงเมื่อ ค.ศ. 2008 ที่พบว่า ณ กรุงเวียงจันทน์ของลาว ระดับน้ำเพิ่มสูงที่สุดนับตั้งแต่มีการบันทึกใน ค.ศ. 1913 หรือสูงที่สุดในรอบเกือบ 100 ปี และวิกฤตการณ์ระดับน้ำโขงลดต่ำสุดเป็นประวัติการณ์ในรอบ 50 ปี ใน ค.ศ. 2010 ซึ่งทั้งสองกรณี คณะกรรมการแม่น้ำโขงออกมาให้คำชี้แจงว่าเหตุผิดปกติดังกล่าวไม่ได้มีต้นตอมาจากโครงการเขื่อนของจีน หากมีมูลเหตุมาจากความแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศของภูมิภาค (Richardson, 2008) นายเจเรมี เบิร์ด ผู้อำนวยการใหญ่ของคณะกรรมการแม่น้ำโขงลงความเห็นว่า ระดับน้ำที่ผันผวนมีต้นเหตุจากจีนเพียงเล็กน้อยมาก เมื่อเทียบกับความผันแปรของสภาวะฝนตกตามธรรมชาติในบริเวณพื้นที่รับน้ำในตอนเหนือของไทยและลาว ตลอดจนจีนตอนใต้ (Vientiane Times, 2009) ในทางตรงกันข้าม จีนกลับระบายน้ำปริมาณ 5 ล้านลูกบาศก์เมตรจากเขื่อนมาช่วยบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในกรณีหลัง (Son, 2010)

ในระยะหลัง เห็นได้ว่า จีนมีท่าทีตอบสนองต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากภายนอกประเทศมากยิ่งขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ทางกรจีนดำเนินนโยบายที่ยืดหยุ่นซึ่งแสดงให้เห็นถึงการนำพาต่อความเดือดร้อนของประเทศปลายน้ำมากยิ่งขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของจีนจากเดิมที่เน้นการปฏิเสธข้อกล่าวหาอย่างสิ้นเชิงและกล่าวเฉพาะส่วนดีของโครงการเขื่อนเท่านั้น มาสู่การยอมรับถึงผลกระทบข้ามพรมแดนที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับกำหนดวิธีการแก้ไข เช่น ในระหว่างการกล่าวสุนทรพจน์ในพิธีเปิดการประชุมผู้นำคณะกรรมการแม่น้ำโขงครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 2010 นายซ่ง เทา (Song Tao) ได้ประกาศนโยบาย 3 ข้อ เพื่อบรรเทาผลกระทบข้ามพรมแดน ได้แก่ หนึ่ง ยกเลิกโครงการเขื่อนเหมิงซ่ง (Mengsong) เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อการอพยพของปลา สอง ก่อสร้างอ่างบังค้ำน้ำท้ายเขื่อนกันหลันป้า (Ganlanba) เพื่อป้องกันระดับน้ำผันผวนผิดปกติในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ซึ่งมีสาเหตุจากการทำงานของโรงไฟฟ้า และ สาม ก่อสร้างโครงการรับน้ำเข้าแบบแบ่งเป็นช่วงชั้น (stratified water intake project) ภายในเขื่อนนัวจาดู (Nuozhadu) มูลค่า 200 ล้านหยวน เพื่อ

หลีกเลี่ยงผลกระทบต่อนานาชาติในแม่น้ำหลานชาง นอกจากนั้น ยังกล่าวว่า “ฝ่ายจีนพร้อมที่จะอภิปรายกับคณะกรรมการแม่น้ำโขงเกี่ยวกับความร่วมมือในด้านเกษตรกรรม การประมง และการปกป้องสิ่งแวดล้อม” (www.mrcsummit2010.org, 2010) ในโอกาสเดียวกัน นายช่ง เทา กล่าวเห็นด้วยที่ประเทศทั้งหกซึ่งตั้งอยู่ริมแม่น้ำโขงควรจะพูดคุยกันก่อนการสร้างโครงการใดๆ ตามลำน้ำโขง แต่อย่างไรก็ดี ณ สถานที่เดียวกันนี้ นายเฉิง หมิงจง (Cheng Mingzhong) อธิบดีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ก็ยังกล่าวยืนยันว่าจีนมีนโยบายเดินหน้าก่อสร้างโครงการเขื่อน 14 แห่งบนแม่น้ำโขง/หลานชางต่อไป (The Nations, 2010)

3. บทบาทและท่าทีของจีนในกรอบคณะกรรมการแม่น้ำโขง

แม้ว่าระบอบความร่วมมือระหว่างรัฐลุ่มน้ำโขง สถาปนาขึ้นมาตั้งแต่ ค.ศ. 1957 แต่แนวคิดที่จะเชิญจีนเข้าร่วมกลุ่มด้วยเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เมื่อรัฐบาลไทยภายใต้นายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน สมัยที่ 1 (ค.ศ. 1991-1992) ได้พยายามชักชวนจีนและพม่าเข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงซึ่งแปรสภาพมาจากคณะกรรมการแม่น้ำโขง แต่กลับได้รับการปฏิเสธจากจีน (Makim, 2002)

เนื่องจากจีนและพม่าซึ่งเป็นประเทศลุ่มน้ำโขงตอนบน มิได้เป็นสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขง ทำให้การใช้แม่น้ำโขง/หลานชางของจีนไม่ถูกจำกัดโดยสัญญาระหว่างประเทศ และไม่มีหลักประกันใดๆ ว่า การใช้น้ำของจีนนั้นจะเป็นไปตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการใช้น้ำอย่างเป็นธรรมและสมเหตุสมผล คณะกรรมการแม่น้ำโขงเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศจีน (รวมถึงพม่า) ในฐานะคู่เจรจาเพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน สำหรับจีนในฐานะประเทศต้นน้ำและกำลังดำเนินการก่อสร้างเขื่อนบนลำน้ำโขง/หลานชาง แม้จะตอบรับการเข้าร่วมประชุมในฐานะประเทศคู่เจรจาและผู้สังเกตการณ์ แต่ก็ตั้งข้อสงสัยว่า การให้ความร่วมมือของตนมิได้เป็นเครื่องผูกมัดการเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของคณะกรรมการแม่น้ำโขงหรือต้องปฏิบัติตามข้อตกลงการใช้น้ำตามความตกลงฯ ค.ศ. 1995 หากเพียงต้องการให้เป็นเวทีความร่วมมือทางเทคนิคและเศรษฐกิจเท่านั้น (Lawler, 2006) เนื่องจากจีนมีสถานะเป็นแค่ประเทศคู่เจรจาและผู้สังเกตการณ์ซึ่งไม่จำเป็นต้องผูกพันตนเองกับข้อตกลงการใช้น้ำต่างๆ และผู้แทนจีนก็ได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจ ทำให้ในการประชุมโดยมาก “จีนจะฟังในสิ่งที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงกำลังทำ และให้ข้อคิดเห็น หากข้อเสนอแนะกระทบถึงจีน แต่เนื่องจากจีนเป็นประเทศต้นน้ำ จีนจึงไม่ค่อยเสนออะไรต่อที่ประชุม” (Lawler, 2006)

ความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายนับแต่เริ่มมีความสัมพันธ์กระทั่งปัจจุบัน มุ่งเน้นทางเทคนิคและวิชาการเป็นหลัก โดยเฉพาะด้านการจัดการทรัพยากรน้ำ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงได้เริ่มการประชุมครั้งแรกกับจีนในฐานะประเทศคู่เจรจา ใน ค.ศ. 1996 โดยจัดให้มีการประชุมประจำปีปีละ 1 ครั้ง ในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2002 ผู้แทนจากประเทศจีนได้ร่วมลงนามกับคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงในความตกลงว่าด้วยการจัดส่งสารสนเทศทางอุทกวิทยาของแม่น้ำหลานชาง/โขง (Agreement on the Provision of Hydrological Information on the Lancang/Mekong River) และได้รับการต่ออายุอีกครั้งใน ค.ศ. 2008 ภายใต้ข้อตกลงที่ว่านี้ นับแต่เดือนมิถุนายน ค.ศ. 2004 เป็นต้นมา จีนได้ส่งข้อมูลเกี่ยวกับระดับน้ำในแม่น้ำหลานชางแบบรายชั่วโมงตลอด 24 ชั่วโมง รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับฝนตกแบบรายชั่วโมง 12 ชั่วโมง/ต่อวันเป็นประจำทุกวันมายังสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงตลอดช่วงฤดูน้ำหลาก (ระหว่างวันที่ 15 มิถุนายน-15 ตุลาคม) จากสถานีวัดน้ำ 2 แห่ง ได้แก่ หยุนจิงหง (Yunjinghong) และมันอัน (Manan) ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในงานด้านการจัดการอุทกภัยของกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2006 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงได้เริ่มจัดส่งข้อมูลอัตราการไหลของน้ำโขงรายเดือนไปยังจีนจากสถานีวัดน้ำ 2 แห่ง ได้แก่ เชียงแสน และสตึงตรง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประชุมแม่น้ำโขงและผู้แทนจากจีนจะได้เริ่มหารือเพื่อขยายความร่วมมือเกี่ยวกับการจัดส่งข้อมูลน้ำระหว่างกันให้ครอบคลุมช่วงเวลาตลอดทั้งปี นับแต่ ค.ศ. 2004 แต่การเจรจาก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในปัจจุบัน

นับแต่นายโอลิเวอร์ คอเจลส์ (Oliver Cogels) ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (ค.ศ. 2004-2007) เป็นต้นมา ความสัมพันธ์กับจีนได้รู้ดหน้าและลึกซึ่งขึ้นอย่างเห็นได้ชัด เมื่อเทียบกับยุคก่อนหน้า แม้โดยภาพรวมจะไม่หือหาวมากนัก เช่น ใน ค.ศ. 2005 ผู้อำนวยการใหญ่พร้อมด้วยคณะผู้บริหารระดับสูงของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง ได้เดินทางเยือนปักกิ่งอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ตามคำเชิญของรัฐบาลจีน และในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2008 จีนเป็นเจ้าภาพจัดการสัมมนาร่วมกับคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงครั้งแรก ณ มณฑลยูนนาน ในเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินเรือในแม่น้ำโขง (Mekong River Commission, 2008)

ในช่วงฤดูแล้ง ค.ศ. 2010 ที่เกิดวิกฤตน้ำโขงลดระดับต่ำสุดเป็นประวัติการณ์ จนหลายฝ่ายพุ่งเป้าไปยังเขื่อนในประเทศจีน นอกเหนือจากเป็นตัวเร่งให้เกิดการประชุมสุดยอดผู้นำครั้งแรกของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงในรอบกว่า 50 ปี (The Nations, 2010) ยังก่อให้เกิดผลเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายของจีนต่อคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงที่มีลักษณะเปิดกว้างและลึกซึ้งยิ่งขึ้น เช่น จีนยินยอมร่วมมือจัดส่งข้อมูลทางอุทกวิทยารายสัปดาห์ในช่วงฤดู

แล้งเป็นครั้งแรก ตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคมจนกระทั่งสิ้นสุดฤดูแล้ง แม้จะเป็นช่วงเวลาอันจำกัด แต่ก็นับเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายของจีนครั้งสำคัญจากที่ก่อนหน้านี้ จีนปฏิเสธที่จะจัดส่งข้อมูลทางอุทกวิทยาในช่วงฤดูแล้งมาโดยตลอด นอกจากนี้ ในเดือนมิถุนายน ฝ่ายจีนเป็นเจ้าภาพจัดหลักสูตรฝึกอบรมด้านการควบคุมอุทกภัยและการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งก็นับเป็นก้าวแรกของการร่วมมือด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถระหว่างสองฝ่าย (Mekong River Commission, 2010) และในเดือนเดียวกัน ตัวแทนจากประเทศสมาชิกคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้เดินทางเข้าเยี่ยมชมโครงการเขื่อนจิ่งหงและเขี้ยววานซึ่งเพิ่งแล้วเสร็จในฐานะคณะค้นหาข้อเท็จจริง ตามคำเชิญของรัฐบาลจีน ระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำในเดือนเมษายน ซึ่งก็นับเป็นการเยือนครั้งประวัติศาสตร์ที่ผู้แทนของคณะกรรมการแม่น้ำโขง ได้เดินทางไปยังโครงการพลังงานน้ำของจีน ซึ่งอยู่ท่ามกลางพื้นที่ป่าเขาทุรกันดาร และเคยเป็นพื้นที่หวงห้ามสำหรับเจ้าหน้าที่จากประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Macan-Markar, 2010) ระหว่างการเยือนครั้งนี้ ทางจีนยังได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผนและการออกแบบโครงการพลังน้ำต่างๆ และให้คำมั่นว่า โครงการเขื่อนของจีนจะไม่ทำให้ระดับน้ำโขงตอนล่างลดลงต่ำกว่าระดับน้ำต่ำสุดตามธรรมชาติและจะรักษามาตรฐานคุณภาพน้ำให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม (Tordesillas, 2010) ผลจากวิกฤตระดับน้ำครั้งนี้ ซึ่งนำไปสู่เสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนัก ยังส่งผลให้จีนเปลี่ยนแปลงนโยบายการทูตสาธารณะที่มีลักษณะเปิดกว้างมากขึ้นด้วย เช่น ในวันที่ 11 มีนาคม นายเฉิน เต๋อไห่ (Chen Dehai) อุปทูตจีนประจำกรุงเทพฯ ได้จัดงานแถลงข่าวชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบโต้ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำของจีนต่อสื่อมวลชนเป็นครั้งแรกนับแต่เขื่อนแห่งแรกบนแม่น้ำโขง/หลานช้างเริ่มใช้งานใน ค.ศ. 1992 สะท้อนว่าแนวทางการทูตแบบเดิมที่ปฏิเสธการเกี่ยวข้องกับสาธารณะนั้น ไม่เป็นผลดีต่อจีนอีกต่อไปแล้วในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่คณะกรรมการแม่น้ำมิสซิสซิปปี (Mississippi River Commission) ซึ่งนำโดยนางฮิลลารี คลินตัน รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐอเมริกา และคณะกรรมการแม่น้ำโขงประกาศร่วมมือกันในฐานะองค์กรหุ้นส่วนด้านการจัดการและการพัฒนาลุ่มน้ำ ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2009 ก่อนที่จะนำไปสู่การลงนามในข้อตกลงอย่างเป็นทางการในเดือนพฤษภาคม ปีถัดมา กวีจงกิจถาวร แสดงความเห็นว่ “การทูตสาธารณะของจีนที่โน้มเข้าหาประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างเป็นผลตอบสนองโดยตรงจากการลงนามของสหรัฐในข้อตกลงมิตรภาพฯ (หมายถึง Treaty of Amity and Cooperation-ผู้เขียน) กับอาเซียนเมื่อปีที่แล้ว (ค.ศ.2009-ผู้เขียน)...ปักกิ่งสูญเสียความได้เปรียบที่เคยมีและไม่สามารถจ่ายไหวที่จะมีภาพลักษณ์เชิงลบในภูมิภาค” (Macan-Markar, 2010)

4. ภูมิศาสตร์ พลังอำนาจ และผลประโยชน์แห่งชาติ ในฐานะปัจจัยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง

ที่ผ่านมา แม้อินโดจีนได้แสดงความสนใจที่จะขยายความสัมพันธ์กับคณะกรรมการแม่โขงในต่างด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น อาทิ การค้า การท่องเที่ยว และกิจกรรมการเสริมสร้างขีดความสามารถ แต่จีนไม่เคยแสดงออกซึ่งความสนใจที่จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกคณะกรรมการแม่โขงหรือเข้าเป็นภาคีความตกลงแม่โขง ค.ศ. 1995 เลยแม้แต่ครั้งเดียว แม้ว่าคณะกรรมการแม่โขงจะพยายามโน้มน้าวจีนอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ อาจพิจารณาว่าโอกาสการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของจีนมีค่อนข้างน้อย แม้ว่าจะไม่ถึงกับเป็นไปได้ หากพิจารณาทำที่ของจีนในหลายกรณี เช่น การออกเสียงคัดค้านร่างอนุสัญญาสหประชาชาติฯ ค.ศ. 1997 โดยผู้แทนจีนให้เหตุผลว่าเนื้อหาของร่างกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐ ซึ่งรัฐควรมีสติที่จะใช้แม่น้ำระหว่างประเทศที่ไหลผ่านดินแดนของตนโดยปราศจากข้อโต้แย้ง ทั้งยังมีได้สร้างความสมดุลระหว่างสิทธิและหน้าที่ของรัฐต้นน้ำและปลายน้ำโดยเท่าเทียมกัน (United Nations, 1997) หรือกรณีการก่อสร้างเขื่อนบนลำน้ำหลานซาง/โขงของจีนซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และมีแผนจะก่อสร้างเพิ่มเติมอีกหลายโครงการในอนาคต เพราะฉะนั้น หากจีนตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมการแม่โขงและยอมรับข้อตกลงแม่โขง ค.ศ. 1995 ในขณะนี้ ย่อมเท่ากับจำกัดเสรีภาพในการใช้และพัฒนาทรัพยากรน้ำภายในอาณาเขตของตนโดยปริยาย นอกจากนี้ ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศจีนประกอบด้วยแม่น้ำระหว่างประเทศสายหลักไหลพาดผ่านจำนวนถึง 15 สาย และอาจมีมากกว่า 40 สาย เมื่อรวมกับแม่น้ำสาขาย่อย เพราะฉะนั้น จึงพิจารณาว่า เป็นความเสี่ยงสำหรับจีนหากเข้าร่วมในระบอบแม่โขง เนื่องจากอาจเป็นการเปิดช่องให้ประเทศริมฝั่งของแม่น้ำสายอื่นๆ ยื่นข้อเรียกร้องต่อจีนในลักษณะเดียวกัน (Backer, 2007) จากข้อพิจารณาทั้งหมดนี้ เราจึงสามารถคาดการณ์แนวโน้มว่า เป็นเรื่องยากที่จะนำจีนเข้ามาเป็นภาคีสมาชิกของคณะกรรมการแม่โขงในระยะเวลายันใกล้ แม้จะมีสัญญาณสื่อให้เห็นความสนใจและความเห็นพ้องต้องกันในหมู่เจ้าหน้าที่ของจีนเพิ่มมากขึ้น แต่มิได้หมายความว่า จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายในทันที (Lawler, 2006) และอาจมิได้สะท้อนแนวคิดการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ระดับสูงในรัฐบาล

ในที่นี้จะชี้ว่า นอกจากเราจะพิจารณาทำที่ของจีนในปฏิสัมพันธ์กับประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างผ่านคำอธิบายข้างต้นแล้ว เรายังอาจพิจารณาทำที่ของจีนผ่านคำอธิบายในเชิงภูมิศาสตร์ พลังอำนาจ ในฐานะปัจจัยเชิงโครงสร้าง และผลประโยชน์แห่งชาติในฐานะข้อพิจารณาเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐ ที่กำกับลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายได้อีกด้วย ดังจะอธิบายต่อไป

มิติเชิงภูมิศาสตร์การเมืองและพลังอำนาจ

ลักษณะภูมิศาสตร์กายภาพของแม่น้ำระหว่างประเทศซึ่งไหลพาดผ่านตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป มีความเกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่ตั้งรัฐในลุ่มน้ำ ซึ่งประกอบด้วยรัฐต้นน้ำ กลางน้ำ และท้ายน้ำ กล่าวในแง่ภูมิศาสตร์ ประเทศที่ตั้งอยู่ต้นน้ำ ย่อมทรงพลังอำนาจสูงที่สุด เพราะมีความได้เปรียบในแง่ความสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงควบคุมลักษณะทางธรรมชาติของแม่น้ำทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งส่งผ่านไปยังรัฐที่ตั้งอยู่ถัดลงไป ไม่ว่าจะด้วยวิธีการผันน้ำ การกักน้ำ หรือการถ่ายเทของเสีย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ไม่อาจแยกแยะรัฐที่เข้มแข็งกับรัฐที่อ่อนแอออกจากกันได้ ดังนั้น อำนาจเชิงภูมิศาสตร์จึงมีโอกาเป็นของรัฐทั้งสองประเภทพอๆ กัน

อิทธิพลทางภูมิศาสตร์ ซึ่งแบ่งรัฐออกเป็นรัฐต้นน้ำ กลางน้ำ หรือท้ายน้ำ มีบทบาทในการประกอบสร้างตำแหน่ง/จุดยืนในการต่อรองระหว่างรัฐ ตลอดจนระดับความคล้อยคลึงหรือความแตกต่างในเชิงผลประโยชน์และขีดความสามารถระหว่างรัฐลุ่มน้ำ ซึ่งแสดงออกมาในรูปความขัดแย้งและความร่วมมือ/ความไม่ร่วมมือ ตลอดจนการอ้างหลักการทางกฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวให้จำเพาะลงไป ประเทศต้นน้ำมักไม่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ใดๆ ซึ่งตนเองได้รับประโยชน์จากระบบการใช้น้ำที่กำลังเป็นอยู่ในทางกลับกัน หากสถานการณ์การใช้น้ำในลุ่มน้ำไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศท้ายน้ำ และหากรัฐต้นน้ำเกี่ยวข้องกับการสร้างสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ รัฐท้ายน้ำจะพยายามเปลี่ยนแปลงระบบนั้นเสีย เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพการใช้น้ำ

อย่างไรก็ดี แม้ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ มีความสำคัญในการทำความเข้าใจพลวัตการเมืองระหว่างประเทศลุ่มน้ำ แต่ทั้งนี้ ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ โดยเฉพาะตำแหน่งที่ตั้งของรัฐแต่เพียงประการเดียว ไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดเท่าที่ จุดยืน นโยบายของรัฐแต่ละรัฐ ตลอดจนลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐลุ่มน้ำ หากแต่จำเป็นต้องประกอบกันเข้ากับปัจจัยด้านอื่นที่สำคัญ ได้แก่ โครงสร้างอำนาจในลุ่มน้ำ หรืออำนาจเชิงสัมพัทธ์ระหว่างรัฐในลุ่มน้ำ กล่าวให้ชัดลงไปก็คือ ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ไม่ได้ทำหน้าที่ในสุญญากาศ ความเป็นรัฐต้นน้ำซึ่งเป็นพลังอำนาจที่พระเจ้ามอบให้แต่เพียงปัจจัยเดียว ไม่สามารถชี้ขาดความเป็นไปในทางการเมืองระหว่างรัฐลุ่มน้ำได้ (Dinar, 2003) ทั้งนี้ เพราะปัจจัยบ่งชี้การเมืองภายในลุ่มน้ำ จะแยกขาดจากปัจจัยด้านพลังอำนาจทางเศรษฐกิจและการทหารมิได้ เนื่องจาก พลังอำนาจดังกล่าวจะเอื้อให้รัฐหนึ่งๆ สามารถกำหนดกะเกณฑ์พฤติกรรมการใช้น้ำของรัฐคู่แข่งอื่นๆ ให้อยู่ในร่องรอยที่ตนต้องการได้ แม้จะครองความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์น้อยกว่า ทำนองเดียวกัน แม้รัฐที่มีความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ แต่หากเสียเปรียบในเชิงพลังอำนาจ ก็เชื่อว่าจะสามารถจัดตั้งระบบการใช้น้ำตามที่

ตนต้องการได้เสมอไป เพราะฉะนั้น รัฐที่อยู่ในตำแหน่งต้นน้ำและมีฐานะมหาอำนาจในภูมิภาค จึงมีโอกาสกำหนดรูปแบบระบอบลุ่มน้ำได้มากที่สุด ยิ่งหากประเด็นเรื่องน้ำมีความสำคัญในแง่ความมั่นคงแห่งชาติด้วยแล้ว รัฐมหาอำนาจนั้น มีแนวโน้มที่จะเพิกเฉยต่อท่าทีและจุดยืนของรัฐลุ่มน้ำอื่นๆ มากที่สุด เนื่องด้วยบริบูรณ์พร้อมด้วยพลังอำนาจทางภูมิศาสตร์และสมรรถนะแห่งชาติที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายการใช้น้ำได้โดยลำพัง และไม่จำเป็นต้องขึ้นกับการเจรจาในทางตรงกันข้าม รัฐซึ่งมีสถานะท้ายน้ำทั้งยังอ่อนด้อยในทางพลังอำนาจเชิงเปรียบเทียบ จะไม่สามารถกำหนดทิศทางของระบอบ ตลอดจนคาดหวังความเปลี่ยนแปลงเชิงพฤติกรรมของรัฐอื่นได้ (Dinar, 2003) ดังนั้น ในลุ่มน้ำซึ่งประเทศต้นน้ำเป็นรัฐมหาอำนาจ ความร่วมมือมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้น้อยที่สุด เนื่องจากรัฐไม่มีแรงจูงใจที่เด่นชัดที่จะเข้าร่วมมือ ในกรณีเช่นนี้ ความขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างประเทศริมน้ำเกี่ยวกับการใช้น้ำ ดูเหมือนจะดำรงอยู่โดยไม่สิ้นสุด ในทางกลับกัน ความร่วมมือมีโอกาสจะเกิดขึ้นได้มากที่สุด หากรัฐมหาอำนาจมีสถานะรัฐท้ายน้ำ และมองว่าทรัพยากรน้ำนั้นมีความสำคัญแก่ตนเองอย่างยิ่งยวด ในกรณีเช่นนี้ รัฐดังกล่าวจะพยายามเข้าไปมีส่วนผลักดัน ริเริ่ม หรือบังคับให้เกิดการจัดตั้งระบอบเชิงความร่วมมือกับประเทศริมน้ำอื่น (Dinar, 2008)

จากคำอธิบายข้างต้น หากย้อนกลับมาพิจารณาสภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐลุ่มน้ำโขงโดยอาศัยปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์และพลังอำนาจของชาติประกอบกัน เราจะสามารถเข้าใจได้ว่า เหตุใดจีนในฐานะประเทศมหาอำนาจต้นน้ำจึงไม่สนใจที่จะเข้าร่วมในระบอบลุ่มน้ำโขง ในขณะเดียวกัน กลับยังสามารถเดินหน้าโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำของตนโดยลำพังต่อไป โดยไม่ถูกท้าทายจากรัฐท้ายน้ำ ซึ่งต้อกว่าอย่างมากในเชิงสมรรถนะแห่งชาติ ดังที่ เขียน ธีระวิทย์ ชีว่า “จีนกำลังเติบโตในทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ ได้รับความเชื่อถือในโลกมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ท้าทายภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ไม่มีมหาอำนาจภายนอกที่เข้ามาส่งเสริมให้ประเทศเหล่านี้ทำตัวเป็นปฏิปักษ์กับจีน ยิ่งกว่านั้น ประเทศเหล่านี้มองไม่เห็นทางเลือกที่ดีกว่าการทำตัวเป็นมิตรกับจีน” (เขียน ธีระวิทย์, 2549) ภายใต้ความได้เปรียบของจีนทั้งสององค์ประกอบ ทำให้เราสามารถคาดการณ์แนวโน้มนโยบายของจีนต่อประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างได้ว่า จีนน่าจะยังคงยึดแนวทางเอกภาคินิยมต่อไป คือ การปฏิเสธเข้าร่วมเป็นสมาชิกในระบอบลุ่มน้ำโขง และจะยังคงนโยบายให้ความร่วมมือในระดับที่จำกัด คือ การคงสถานะประเทศคู่เจรจาเอาไว้เช่นเดิม

ในขณะที่มุมมองดังกล่าวข้างต้น มองอิทธิพลของปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับพลังอำนาจเชิงสัมพัทธ์ระหว่างรัฐลุ่มน้ำที่มีผลต่อแรงจูงใจของรัฐในการเข้าสู่ระบอบ เราอาจพิจารณาบทบาทและท่าทีของจีนผ่านมุมมองเชิงภูมิศาสตร์ที่เป็นอิสระจากปัจจัยเชิงพลังอำนาจแห่งชาติก็ได้ ทั้งนี้ โดยจำแนกการพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็นควบคู่กัน ได้แก่ หนึ่ง ตำแหน่ง

ที่ตั้งของรัฐภายในลุ่มน้ำ กับ สอง สัดส่วนอาณาบริเวณลุ่มน้ำภายในอาณาเขตโดยรวมของรัฐ ประเด็นแรก ตำแหน่งที่ตั้งของรัฐในลักษณะโครงสร้างรัฐต้นน้ำ-ท้ายน้ำ ย่อมจะเป็นเครื่องกำหนดผลประโยชน์หรือความสนใจต่อปัญหาที่มีร่วมกันภายในลุ่มน้ำของรัฐต่างๆ ซึ่งมีไม่เท่ากัน ดังนั้น จึงทำให้รัฐลุ่มน้ำแต่ละรัฐให้คุณค่าแก่ระบอบไม่เท่ากัน ในขณะที่ประเด็นหลัง ขอบเขตลุ่มน้ำที่กินสัดส่วนพื้นที่ภายในอาณาเขตของรัฐ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งซึ่งมีส่วนกำหนดระดับความผูกพันของรัฐต่อตัวระบอบ กล่าวคือ ยิ่งอาณาบริเวณลุ่มน้ำพาดผ่านอาณาเขตของรัฐเป็นสัดส่วนมากเท่าใด เชื่อว่ารัฐก็จะยินดีผูกพันตนเองกับระบอบสูงขึ้นตามไปด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐซึ่งมีระบอบเข้ามาจัดการกับพื้นที่ลุ่มน้ำเพียงเล็กน้อย ย่อมเต็มใจที่จะสละทรัพยากรให้แก่ระบอบน้อยกว่ารัฐซึ่งมีอาณาบริเวณให้ระบอบเข้ามาจัดการสูงกว่า จึงสรุปได้ว่า ความทุ่มเทของรัฐในระบอบย่อมแตกต่างกันไปตามขนาดของอาณาบริเวณลุ่มน้ำภายในอาณาเขตของรัฐ ซึ่งมีเขตอำนาจของระบอบครอบคลุมไปถึง (Backer, 2007) โปรดดูตารางด้านล่างประกอบ

ตารางที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์กับระดับการผูกพันของรัฐในระบอบลุ่มน้ำ

ตำแหน่งภายในลุ่มน้ำ	อาณาบริเวณลุ่มน้ำภายในอาณาเขตของรัฐ		
		น้อย	มาก
	ต้นน้ำ	รัฐลุ่มน้ำมีแนวโน้มจะผูกพันกับระบอบน้อยที่สุด	รัฐจะมีความสัมพันธ์ที่คลุมเครือกับระบอบ
	ท้ายน้ำ	รัฐจะมีความสัมพันธ์ที่คลุมเครือกับระบอบ	รัฐลุ่มน้ำมีแนวโน้มจะผูกพันกับระบอบมากที่สุด

ที่มา: Backer, E. B. The Mekong River Commission: Does it work, and how does the Mekong basin's geography influence its effectiveness?. Sudostasein aktuell: Journal of Current Southeast Asian Affairs [Online]. 2007. Available from: www.fni.no/doc&pdf/ebb-mekong-2007.pdf

อาศัยแนววิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการพิจารณาดำแหน่งที่ตั้งและสัดส่วนพื้นที่ลุ่มน้ำโขงเมื่อเทียบกับอาณาบริเวณทั้งประเทศของจีน ซึ่งมีอยู่เพียงร้อยละ 1.7¹ เห็นว่ากรณีของจีนน่าจะอยู่ในตำแหน่งช่องซ้ายบนของตาราง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ว่า เหตุใดจีนจึงปฏิเสธที่จะผูกพันตนเองในฐานะรัฐสมาชิกกับระบอบคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง แต่กลับคงสถานะประเทศคู่เจรจาเท่านั้น

มิติด้านผลประโยชน์

การอธิบายท่าทีและจุดยืนของจีนผ่านแง่มุมเชิงผลประโยชน์นั้น อาจเป็นสิ่งที่เข้าใจไม่ยากนัก โดยมากการทำความเข้าใจต่อท่าทีของจีน กระทำผ่านคำอธิบายด้านความต้องการจำเป็นของจีนสำหรับการใช้น้ำและพัฒนาทรัพยากรแม่น้ำโขง แน่นอนว่า การเข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขงของจีน ภายใต้มุมมองเชิงการพัฒนา ย่อมไม่ส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติของจีน ดังจะได้อธิบายต่อไป

ภายใต้กรอบความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างที่มีอยู่จำนวนหลายกรอบในภูมิภาค จีนดำเนินวิโศบายอันแนบคายในการเลือกที่จะดำเนินนโยบายและความสัมพันธ์ทางการทูตในเวทีใดและด้วยประเด็นอย่างไรบ้างกับประเทศเหล่านี้ โดยพิจารณาจากจุดยืนเชิงผลประโยชน์เป็นหลัก พบว่า จีนแบ่งแยกเวทีการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศลุ่มน้ำโขงในประเด็นทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมออกจากกัน ในประเด็นทางด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นประเด็นที่จีนมุ่งเน้นและเฝ้าต่อผลประโยชน์เฉพาะหน้า จีนเลือกที่จะดำเนินการความสัมพันธ์กับประเทศเหล่านี้อย่างแข็งขันผ่านกลไกในระดับผู้นำ อาทิ โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (จีเอ็มเอส) ในขณะที่ประเด็นสิ่งแวดล้อมซึ่งไม่เอื้อหรือไปด้วยกันกับนโยบายพัฒนาทางเศรษฐกิจของจีน จีนเลือกดำเนินการความสัมพันธ์อย่างจำกัดผ่านสถานะประเทศคู่เจรจาและผู้สังเกตการณ์ของคณะกรรมการจัดการแม่น้ำโขง ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเกิดขึ้นของกรอบความร่วมมือส่วนภูมิภาคจำนวนหนึ่งที่เลื่อมซ้อนกันในเชิงเป้าหมาย จึงเอื้อให้จีนสามารถแบ่งแยกประเด็นความร่วมมือที่สัมพันธ์กันไปยังองค์กร/สถาบันที่สนองต่อผลประโยชน์ของจีนมากที่สุด M.T. Buntaine เรียกวิธีการดังกล่าวว่า “Forum Shopping” ข้อนี้ เขาอธิบายว่า ในกรณีที่ต้องการ/สถาบันที่มีอยู่ไม่พร้อมที่จะส่งเสริมความร่วมมือที่ตรงตามผลประโยชน์ที่คาดหวัง มหาอำนาจจะเผชิญกับทางเลือก 2-3 ทาง เมื่อจำต้องประเมินแนวนโยบายเกี่ยวกับองค์กร/สถาบันที่จะเข้าร่วม ทางแรก หากองค์กร/สถาบันที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะตอบสนองผลประโยชน์ของมหาอำนาจ องค์กร/สถาบันทางเลือก

¹ พิจารณาจากเนื้อที่ทั้งประเทศจีน 9,640,821 ตารางกิโลเมตร เทียบกับพื้นที่ลุ่มน้ำโขง/หลานซาง 165,000 ตารางกิโลเมตร

อื่นจะถูกเลือก หากมีอยู่แล้ว ทางที่สอง ในกรณีที่ไม่มีองค์กร/สถาบันทางเลือกอื่น มหาอำนาจย่อมต้องเข้ามาเปลี่ยนแปลงองค์กร/สถาบันที่มีอยู่ให้เข้ากันกับผลประโยชน์ของตนเอง อย่างไรก็ตาม ทางเลือกนี้ย่อมมีต้นทุน (Transaction costs) สูงกว่าการเลือกบรรดาองค์กร/สถาบันที่มีอยู่แล้ว และทางเลือกสุดท้าย หากองค์กร/สถาบันที่เปลี่ยนแปลงใหม่นั้นพิสูจน์ให้เห็นว่ายังไม่ดีพอ มหาอำนาจจะตัดสินใจจัดตั้งองค์กร/สถาบันระหว่างประเทศใหม่ขึ้นเอง ซึ่งจะเป็นทางเลือกที่มีต้นทุนสูงที่สุด (Buntaine, 2007) ตามตรรกะข้างต้น ย่อมช่วยให้เราสามารถเข้าใจลักษณะวิธีการดำเนินวิเทศนโยบายของจีนในสถานะรัฐมหาอำนาจของภูมิภาคในการจัดสรรประเด็นความร่วมมือกับองค์กร/สถาบันระหว่างประเทศที่มีอยู่ให้เอื้อต่อผลประโยชน์ของจีนโดยเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างระมัดระวัง ดังจะอธิบายในรายละเอียดต่อไป

แม้โดยภาพรวมโครงการจีเอ็มเอสกับคณะกรรมการแม่น้ำโขงจะมีเป้าหมายที่คล้ายคลึงกันในแง่การพัฒนาลุ่มน้ำโขงผ่านสาขาความร่วมมือต่างๆ ได้แก่ เกษตรกรรม การเดินเรือ พลังงาน การประมง การจัดการอุทกภัย และการท่องเที่ยว เป็นต้น แต่ก็มี ความแตกต่างในจุดมุ่งเน้น กล่าวคือ ในขณะที่กรอบความร่วมมือแรกมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก กรอบความร่วมมือหลังกลับมุ่งเน้นการพัฒนาที่ควบคู่กับการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งแสดงออกมาในรูปแนวทางการจัดการทรัพยากรน้ำเชิงบูรณาการและหลักการใช้น้ำอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม แน่แน่นอนว่า แนวทางอย่างหลังย่อมเป็นอุปสรรคต่อโครงการพัฒนาในเชิงจารีตนิยมดังเช่นโครงการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่รวมถึงโครงการปรับปรุงเส้นทางเดินเรือในลำน้ำโขง เพราะจำเป็นต้องผ่านระเบียบขั้นตอนและกระบวนการเชิงสถาบันที่เป็นแบบแผนซับซ้อน หากพิจารณาจากความต้องการจำเป็นด้านพลังงานของจีนที่ขยายตัวเฉลี่ยปีละร้อยละ 5.5 ตลอด 30 ปีที่ผ่านมา และร้อยละ 25 ของพลังงานทั้งหมด มาจากพลังงานจากน้ำ

จากเหตุผลดังแสดงข้างต้น จะเห็นได้ว่าจีนแสวงหาสถาบันระหว่างประเทศที่เหมาะสมเพื่อเข้ามาจัดการกับปัญหาบางอย่าง ต้นทุนระหว่างทางเลือกบรรดาสถาบัน/องค์กรที่มีอยู่เดิมแล้ว ย่อมต่ำกว่าการเปลี่ยนแปลงสถาบัน/องค์กรที่มีอยู่เดิมหรือสร้างสถาบัน/องค์กรแห่งใหม่ขึ้นมา ในกรณีนี้ จีนมีทางเลือกระหว่างการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการจีเอ็มเอสกับคณะกรรมการแม่น้ำโขง ซึ่งถือกำเนิดขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกัน คือ ในช่วงต้นและกลางทศวรรษที่ 1990 สถาบันแรกสนับสนุนโดยธนาคารพหุภาคีอย่างธนาคารพัฒนาเอเชียซึ่งมุ่งเน้นโครงการพัฒนาเชิงประเพณีนิยม ในขณะที่สถาบันหลังมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการปกป้องสิ่งแวดล้อมกับการพัฒนา หากผลประโยชน์แห่งชาติจีนเข้ากันได้กับโครงการพัฒนาเชิงจารีตนิยม จึงเป็นเรื่องเข้าใจได้ไม่ยากว่า โครงการจีเอ็มเอสย่อมจะเป็นกรอบความร่วมมือที่จีนเลือก

เพื่อทำหน้าที่ประสานงานโครงการพัฒนาร่วมกับประเทศลุ่มน้ำโขง แทนที่จะเป็น คณะกรรมการแม่น้ำโขง (Buntaine, 2007)

เมื่อเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของจีนในกรอบความร่วมมือทั้งสองแห่งจะพบความแตกต่างกันพอสมควรซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสนใจและผลประโยชน์ของจีนในกรอบความร่วมมือแต่ละแห่ง เช่น ในการประชุมสุดยอดผู้นำโครงการจีเอ็มเอส จีนส่งผู้นำประเทศระดับนายกรัฐมนตรีเข้าร่วม และเคยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดครั้งที่ 2 ณ นครคุนหมิง ใน ค.ศ. 2005 ในขณะที่การประชุมสุดยอดผู้นำคณะกรรมการแม่น้ำโขง จีนส่งเพียงผู้แทนระดับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเท่านั้น สำหรับการประชุมประจำปีในกรอบโครงการจีเอ็มเอส จีนส่งเจ้าหน้าที่ระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสเข้าร่วมโดยตลอด ในขณะที่กรณีคณะกรรมการแม่น้ำโขง จีนเลือกเข้าร่วมในกรอบการประชุมประเทศคู่เจรจา มีเพียงผู้แทนถาวรประจำคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก-เอสแคป (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific-ESCAP) ณ กรุงเทพฯ และเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วมเท่านั้น วิเคราะห์ว่า ความแตกต่างของการมีบทบาทในกรอบความร่วมมือทั้งสองแห่ง เป็นผลจากมุมมองของผู้นำจีนที่เห็นว่า โครงการจีเอ็มเอสนั้น ให้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ตรงและรวดเร็ว ในขณะที่คณะกรรมการแม่น้ำโขงนั้น มุ่งเน้นไปที่ “ชุดคำสั่ง” (software) ได้แก่ การพัฒนากฎกติกาและแนวปฏิบัติทางนโยบายการใช้น้ำเป็นหลัก ดังนั้น ความร่วมมือในอนาคตของจีนในคณะกรรมการแม่น้ำโขง จึงขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงทิศทางเชิงนโยบายของคณะกรรมการแม่น้ำโขงให้เข้ากันได้กับผลประโยชน์ และความจำเป็นของจีนในลักษณะโครงการพัฒนาที่จับต้องได้ (Sokhem and Sunada, 2008) นอกจากนี้ประเด็นเรื่องความยุ่งยากในเชิงกฎหมายแล้ว การที่คณะกรรมการแม่น้ำโขง จำเป็นต้องดึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานอิสระและผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากในกระบวนการปรึกษาหารือ เมื่อเทียบกับเวทีจีเอ็มเอส ที่อาศัยเพียงข้อตกลงที่เกิดขึ้นในการประชุมสุดยอดผู้นำและรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งเข้ากันได้ดีกับแนวคิดอำนาจอธิปไตยของรัฐ ก็น่าจะเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ผลักดันให้จีนเลือกดำเนินความสัมพันธ์ในระดับที่ลึกซึ้งกับเวทีจีเอ็มเอสมากกว่า คณะกรรมการแม่น้ำโขง หรือไม่ก็พยายามดำเนินความร่วมมือเพื่อการพัฒนา กับประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นๆ ภายนอกกรอบคณะกรรมการแม่น้ำโขง เช่น โครงการพัฒนาเส้นทางเดินเรือในลำน้ำโขงตอนบน ซึ่งนำไปสู่การลงนามข้อตกลงสี่ฝ่ายระหว่างจีน พม่า ลาว และไทย ใน ค.ศ. 2000 เป็นต้น

มิติด้านผลประโยชน์ไม่เพียงแต่สามารถนำมาอธิบายพฤติกรรมของจีนในความสัมพันธ์กับคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้เท่านั้น หากยังอาจนำมาอธิบายได้ด้วยว่าเหตุใดที่ผ่านมา ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างเหล่านี้จึงยังคงมีท่าทีค่อนข้างวางเฉยหรือสงวนท่าทีต่อ

พฤติกรรมของจีนในการพัฒนาแม่น้ำโขง จนดูเหมือนเป็นการยอมรับพฤติกรรมของจีนโดยปริยาย (Sokhem and Sunada, 2008) นอกเหนือจากคำอธิบายที่ว่าจีนและประเทศลุ่มน้ำโขงอื่นๆ มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญด้านการพัฒนาสูงกว่าความจำเป็นด้านการปกป้องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างไม่อยู่ในสถานะที่จะประลองกำลังกับจีนได้แล้ว การที่จีนและประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างทุกชาติต่างก็มีผลประโยชน์ร่วมกันในโครงการพัฒนาพลังงานน้ำของจีนไม่มากก็น้อย ก็อาจเป็นอีกหนึ่งเหตุผลสำคัญที่กำกับสภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐทั้งสองฝ่ายให้เป็นไปโดยราบรื่น อันปราศจากความขัดแย้งรุนแรง กล่าวคือ ภายใต้ความต้องการจำเป็นด้านพลังงานที่เพิ่มสูงขึ้นของประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างหลายประเทศ ส่งผลให้เกิดข้อตกลงความร่วมมือเพื่อเชื่อมโยงพลังงานไฟฟ้าในระดับภูมิภาคขึ้น โดยมีโครงการพลังงานของจีนเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญ ตัวอย่างเช่น ใน ค.ศ. 2002 ชาตีสมาชิกโครงการจีเอ็มเอสทั้งหก ประกาศเจตนารมณ์ในการจัดตั้งโครงข่ายพลังงานส่วนภูมิภาคขึ้นโดยลงนามในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการค้าพลังงานส่วนภูมิภาค (Inter-Governmental Agreement on Regional Power Trade) ในการประชุมสุดยอดครั้งแรก ณ กรุงพนมเปญ อันนำมาสู่การลงนามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการดำเนินการขั้นที่หนึ่งของข้อตกลงการค้าพลังงานส่วนภูมิภาค (Memorandum of Understanding on the Implementation of Stage I of the Regional Power Trade Operating Agreement) ในการประชุมสุดยอดครั้งที่สอง ณ นครคุนหมิง เมื่อ ค.ศ. 2005 นอกจากนี้ ในระดับทวิภาคีก็พบว่า ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างบางชาติได้เข้าไปมีผลประโยชน์โดยตรงกับโครงการพัฒนาพลังงานของจีน เช่น ประเทศไทยได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับรัฐบาลจีนเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1998 ในการซื้อขายกระแสไฟฟ้า 3,000 เมกะวัตต์ จากเขื่อนจิ่งหงบนลำน้ำหลานชางของจีน ตั้งแต่ ค.ศ. 2015 เป็นต้นไป แม้ว่าต่อมาแผนการดังกล่าวจะยกเลิกไป แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็ยังคงมีแผนที่จะหันมาร่วมลงทุนในโครงการนี้จากจุดแทน เป็นต้น (Lawler, 2006)

นอกจากนี้ โครงการเขื่อนบนแม่น้ำโขง/หลานชางของจีน ยังทำให้ตรรกะในการเดินน้ำหรือฟื้นฟูโครงการพัฒนาทรัพยากรน้ำบนแม่น้ำโขงของประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างบางชาติ มีความสมเหตุสมผลและความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น หลังจากแนวคิดเรื่องนี้ดำรงขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 ตัวอย่างเช่น ทำให้รัฐบาลลาวไม่เห็นความจำเป็นใดๆ ที่จะชะลอโครงการไว้อีก ในเมื่อประเทศต้นน้ำได้ดำเนินการล่วงหน้าไปแล้ว อีกด้านหนึ่ง ความเปลี่ยนแปลงทางอุทกวิทยาที่เกิดขึ้นจากการทำงานของเขื่อนในจีน ยังทำให้การทำงานของโรงไฟฟ้าของเขื่อนบนลำน้ำโขงตอนล่างมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจยิ่งขึ้น เนื่องจาก “ด้วยปริมาณน้ำที่มีมากขึ้นในช่วงฤดูแล้งและน้อยลงในช่วงฤดูน้ำหลาก โอกาสในการกำเนิดไฟฟ้าตลอดทั้งปี ย่อมมีสูงกว่าภายใต้ระบบน้ำหลากตามฤดูกาลที่ไม่มีการกำกับควบคุม” (Hirsch, 2011) ในขณะเดียวกัน

นโยบายการพัฒนาพลังงานของจีนยังได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของไทยด้วย เช่น นายประเทศ สุตะบุตร อดีตอธิบดีกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน มองว่าเขื่อนบนแม่น้ำโขงของจีนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อไทยในการยกเป็นข้ออ้างในการเร่งสานต่อโครงการผันน้ำ “โขง-ชี-มูล” เพื่อพัฒนาระบบชลประทานในเขตภาคอีสานให้แล้วเสร็จตามแผนที่วางไว้ (Dore, 2003)

ผลประโยชน์ร่วมที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การที่จีนสวมบทบาทนักลงทุนในโครงการพัฒนาพลังงานน้ำในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตอนล่าง กล่าวคือ บริษัทด้านพลังงานซึ่งเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลจีน ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในหลายโครงการสำคัญของภูมิภาคนี้ ก่อนหน้านั้นจนกระทั่งทศวรรษที่ 1990 จะเห็นได้ว่า เขื่อนเกือบทั้งหมดในประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ลงทุนโดยรัฐบาลแห่งชาติ ซึ่งโดยมากอาศัยเงินกู้จากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย แต่สภาพการณ์นี้ได้เปลี่ยนแปลงไป เมื่อพบว่า ราวร้อยละ 40 ของเขื่อนที่วางแผนจะก่อสร้างในบริเวณลุ่มน้ำโขงตอนล่างทั้งบนแม่น้ำสายประธานและลำน้ำสาขา จะดำเนินการลงทุนโดยบริษัทสัญชาติจีน อันรวมถึงโครงการเขื่อน 4 แห่งจากทั้งหมด 11 แห่ง บนแม่น้ำสายประธานตอนล่าง ได้แก่ ปากแบ่ง ปากลาย สะนะคราม ในลาว และซำบอ ในกัมพูชา (Hirsch, 2011)

5. บทสรุป

ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างได้ดำเนินความสัมพันธ์กับจีนในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำผ่านกรอบคณะกรรมการแม่โขงเป็นหลัก โดยจีนสมัครใจที่จะให้ความร่วมมือในสถานะประเทศคู่เจรจาและผู้สังเกตการณ์ แทนที่จะเข้าเป็นประเทศสมาชิกถาวร ทำให้การบรรลุภารกิจของคณะกรรมการแม่โขงมีอยู่อย่างจำกัด เนื่องจากย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมที่จะเข้าไปจัดการทรัพยากรน้ำในบริเวณลุ่มน้ำตอนบน หรือหากจะทำได้ ก็จะต้องขึ้นอยู่กับความยินยอมพร้อมใจของจีนเป็นสำคัญ ดังที่ เขียน ชีระวิทย์ ชีว่า “เป็นความกรุณาของจีนและพม่า ที่มักจะส่งผู้แทนมาร่วมประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์ ซึ่งไม่มีพันธะที่จะต้องทำตามข้อตกลงหรือมติของคณะกรรมการแม่โขง... ถ้าจีนและพม่าจะทำตามข้อตกลงหรือมติที่ประชุมคณะกรรมการแม่โขง ก็เป็นเรื่องให้ความกรุณาปราณีมากกว่าพันธะตามกฎหมายระหว่างประเทศ” (เขียน ชีระวิทย์, 2549)

ที่ผ่านมา คณะกรรมการแม่โขงได้พยายามเจรจาให้จีนยอมรับร่วมมือในฐานะสมาชิก แต่ไม่เป็นผลสำเร็จ การไม่มีสมาชิกภาพของจีน ทำให้จีนมีอิสระในการใช้ทรัพยากรน้ำในเขตประเทศของตน ซึ่งได้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมตามมาหลายด้าน แต่ทั้งนี้

กลับไม่ก่อเป็นชนวนข้อพิพาทระหว่างประเทศตามมาดังกรณีลุ่มน้ำอื่น ในความหมายของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล บทความนี้ชี้ว่า องค์ประกอบด้านภูมิศาสตร์ พลังอำนาจเชิงสัมพัทธ์ และแง่มุมด้านผลประโยชน์อาจนำมาอธิบายปรากฏการณ์ข้อนี้ได้ส่วนหนึ่ง กล่าวคือ ในด้านองค์ประกอบทางภูมิศาสตร์ ความได้เปรียบของจีนในฐานะรัฐต้นน้ำและมีสัดส่วนพื้นที่ลุ่มน้ำโขงอยู่ภายในอาณาเขตรัฐเพียงเล็กน้อย ไม่อาจสร้างแรงจูงใจที่มากพอที่จะชักนำให้จีนเข้าสู่ระบอบคือ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง ในขณะเดียวกัน ความเหนือกว่าในด้านสมรรถนะแห่งชาติทั้งด้านการทหารและเศรษฐกิจ ทำหน้าที่เสมือนเกราะป้องกันการท้าทายจากประเทศลุ่มน้ำตอนล่างอื่นๆ เพราะฉะนั้น จึงเป็นเหตุผลว่าเพราะเหตุใด ที่ผ่านมามีความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งสองฝ่ายจึงมีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนี้ แง่มุมด้านผลประโยชน์แห่งชาติ ก็ช่วยให้เราเข้าใจมุมมองและจุดยืนของจีนผ่านข้อจำกัดต่างๆ ที่กันจีนออกจากระบอบได้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการเสริมสร้างความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและพลังงาน แม้จะสร้างปัญหาข้ามชาติตามมาอีกหลายด้าน แต่บทบาทของจีนในกรณีนี้ซึ่งเข้ากันได้ดีกับผลประโยชน์ของชาติลุ่มน้ำที่เหลือ ก็อาจเป็นคำตอบอีกส่วนหนึ่ง ที่ช่วยให้เราเข้าใจเจอนิยมของประเด็นคำถามหลักของบทความชิ้นนี้ได้ และช่วยทำให้เราคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตได้ว่า ความพยายามของประเทศลุ่มน้ำตอนล่างที่จะดึงจีนเข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของระบอบลุ่มน้ำในฐานะประเทศสมาชิกถาวร อาจยังไม่พบความสำเร็จในระยะเวลานี้ ยกเว้นแต่ว่าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกรอบความร่วมมือนี้ ได้ปรับให้สอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติของจีนหรือไม่ ประเทศลุ่มน้ำตอนล่างก็ต้องสามารถปรับปรุงสมรรถนะแห่งชาติให้อยู่ระดับที่ต่อรองกับจีนได้มากขึ้น ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ง่ายนักและจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควร หรือในอีกทางหนึ่ง ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง 4 ชาติ อาจพิจารณาร้องขอให้อาเซียนในฐานะองค์กรระดับภูมิภาค ซึ่งมีพลังอำนาจต่อรองสูงกว่าเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนเจรจากับจีนแทน คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง ดังตัวอย่างความสำเร็จในครั้งการลงนามปฏิญญาการปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea) ค.ศ. 2002 ระหว่างจีนและประเทศคู่ขัดแย้งซึ่งเป็นสมาชิกอาเซียน

อนึ่ง การให้ความร่วมมือของจีนต่อคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง ซึ่งดูเหมือนจะลึกซึ้งและกว้างขวางยิ่งขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา อาจเป็นเพียงการปรับทิศทางเชิงนโยบายเพื่อหวังผลประโยชน์เฉพาะหน้าของจีนในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจในภูมิภาค เนื่องจาก “การค้าย่อมไม่อาจดำรงอยู่ได้ท่ามกลางสภาพแวดล้อมแห่งความขัดแย้งและความโกลาหล เพื่อบรรเทาความหวาดกลัวในการผดขุ่นของตน และเพื่อสร้างตลาดการค้าที่เสถียร ผู้นำจีนจึงริเริ่มกลยุทธ์การทูตอย่างแข็งขันในการส่งเสริมนโยบาย “ทำดีกับเพื่อนบ้าน, ปฏิบัติต่อเพื่อนบ้านดังหุ้นส่วน” (yulin weishan, yilin weiban) (Lawler, 2006) และเหตุผลเชิง

ภูมิศาสตร์การเมืองในการรักษาคุณภาพแห่งอำนาจ หลังจากสหรัฐอเมริกาเริ่มหันกลับมาให้ความสำคัญกับภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอีกครั้ง

Reference

- เขียน วีระวิทย์. จีนใหม่ในศตวรรษที่ 21. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2549.
- คณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติไทย. แม่น้ำโขงกับลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง [ออนไลน์]. 2003. แหล่งที่มา: <http://tnmcmekong.org/about/history.php> [2554, พฤษภาคม 06]
- Backer, E. B. The Mekong River Commission: Does it work, and how does the Mekong basin's geography influence its effectiveness?. Sudostasein aktuell: Journal of Current Southeast Asian Affairs [Online]. 2007. Available from: www.fni.no/doc&pdf/ebb-mekong-2007.pdf [2011, May 12]
- Buntaine, M. T. Regional integration, issue fragmentation, and cooperation environment governance in the Lancang-Mekong river [Online]. 2007. Available from: <http://www.2007amsterdamconference.org/Downloads/07SummerSchool%20-%20Buntaine.pdf> [2011, May 05]
- Dinar, S. Asymmetry and bargaining power in international environmental negotiation: The case of transboundary water [Online]. 2008. Available from: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/3/7/7/p253778/p253778-1.php [2011, May 05]
- Dinar S. The geopolitics of hydropolitics: Negotiations over water in the middle east and north Africa [Online]. SAIS Working Paper Series WP/01/03, School of Advanced International Studies, The John Hopkins University, (n.d.). Available from: <http://www.sais-jhu.edu/workingpapers/WP-01-03.pdf> [2011, May 02]
- Dore, J. The governance of increasing Mekong regionalism. In M. Kaosa-ard and J. Dore. (eds.), Social Challenges for the Mekong Region, pp.405-440. Bangkok: White Lotus, 2003.
- Goh, E. China in the Mekong river basin: The regional security implications of resource development on the Lancang Jiang [Online]. Working paper No. 69. Institute of Defense and Strategic Studies, Nanyang Technological University, 2004. Available from <http://www.idss.edu.sg/publications/WorkingPapers/WP69.pdf> [2011, May 03]

- Hirsch, P. Cascade effect: The Mekong River and China's Hydropower Ambitions [Online]. 2011. Available from: <http://www.ourfutureplanet.org/news/528-cascade-effect> [2011, May 05]
- Lang, M. T. Management of the Mekong River Basin: Contesting its sustainability from a communication perspective [Online]. 2005. Working series No. 130. Research Center on Development and International Relations (DIR), Aalborg University. Available from http://vbn.aau.dk/files/33966688/workingpaper_130.pdf [2011, May 05]
- Lawler, J. The interaction between the Mekong River Commission and China: An analysis of hydropolitical dynamics on cooperation. Master's thesis, International Development Studies, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, 2006.
- Macan-Markar, M. South-East Asia: China goes for friendly giant role in Mekong. Inter Press Service [Online]. 2010. Available from: <http://www.globalissues.org/news/2010/06/13/5965> [2011, May 10]
- Makim, A. The changing face of Mekong resource politics in the post-cold war era: Renegotiating arrangements for water resources management in the lower Mekong river basin [Online]. Working Paper No. 6. Mekong Resource Centre, Australian National University, 2000. Available from: <http://www.mekong.es.usyd.edu.au/publications/working.../wp6.pdf> [2011, May 02]
- McCormack, G. Water margins: Development and sustainability in China [Online]. Working Paper No. 2. Mekong Resource Centre, Australian National University, 2000. Available from: <http://www.mekong.es.usyd.edu.au/publications/working.../wp2.pdf> [2011, May 14]
- Mekong River Commission. MRC-China cooperation extended at regional Mekong. MRC No.15/08 [Online]. 2008. Available from: http://www.mrcmekong.org/mrc_news/press08/MRC-China-cooperation.htm [2011, May 02]
- Mekong River Commission. MRC countries discuss increased cooperation with China/Myanmar in managing the Mekong. MRC Media Release [Online]. 2010. Available from: http://www.mrcmekong.org/MRC_news/press10/MRC-countries-discuss-27-Aug-10.htm [2011, May 10]

- Mekong River Commission Secretariat. Remarks by H.E. Song Tao Vice Minister of Foreign Affairs of the People's Republic of China At the 1st Summit of the Mekong River Commission [Online. 2010]. Available from: <http://www.mrcsummit2010.org/> [2011, May 08]
- Osborne, M. River at risk: The Mekong and the water politics of China and southeast Asia. New South Wales: Lowi Institute For International Policy, 2004.
- Posey, D. Defining interests: The Mekong River Commission. Journal of International Policy Solutions [Online]. 2005. Available from: <http://irps.ucsd.edu/assets/004/5381.pdf> [2011, May 15]
- Richardson, M. Mekong flood woes in South-East Asia: China's dams a cause for concern. Viewpoints [Online]. 2008. Available from: <http://www.iseas.edu.sg/viewpoint/mr28aug08.pdf> [2011, May 20]
- Richardson, M. Time for China to share Mekong data. Viewpoints [Online]. 2010. Available from: <http://www.iseas.edu.sg/viewpoint/mr29mar10.pdf> [2011, May 10]
- Sokhem, P., and K. Sunada. Modern upstream myth: Is a sharing and caring Mekong region possible?. In M.Kummu, M.Keskinen and O.Varis (eds.), Modern myths of the Mekong : a critical review of water and development concepts, principles and policies, pp.135-148. Espoo: Helsinki University of Technology Press, 2008.
- Son, J. China confronts thorny Mekong issues. The Irrawaddy [Online]. 2010. Available from: http://www.irrawaddy.org/highlight.php?art_id=18211 [2011, May 08]
- The Nations. MRC summit: China vows to talks on Mekong dams [Online]. 2010. Available from: <http://download.spiceday.com/redirect.php?tid=155396&goto=lastpost&sid=08nPI8> [2011, June 12]
- United Nations. General assembly adopts convention on Law of Non Navigational Uses of International Watercourses [Online]. UN Press Release GA/9248, 21 May 1997. Available from: <http://www.un.org/News/Press/docs/1997/19970521.ga9248.html> [2011, May 02]
- Vientiane Times. China to develop cooperation with MRC member countries [Online]. 2009. Available from: <http://www.wrea.gov.la/wrea/index.php/the-news/183-china-to-develop-cooperation-with-mrc-member-countries> [2011, May 02]