

บทบาท ธรรมชาติบาล และความโปร่งใส ของ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง ในกรณีเขื่อนแม่น้ำโขงสายหลัก

คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission) หรือ เอ็มอาร์ซี เป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องอย่างสำคัญต่อกระบวนการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลัก และถูกวิพากษ์วิจารณ์จากภาคประชาสังคมโดยตลอด ถึงที่มาที่ไป และเจตนาารมณ์ที่แท้จริงในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง

เอ็มอาร์ซี มักอธิบายตนเองว่าเป็นหน่วยงานระหว่างรัฐต่อรัฐที่เน้นการพัฒนาอย่างสร้างสรรค์ร่วมกันในภูมิภาคแม่น้ำโขง อย่างไรก็ตาม การรวมตัวเริ่มแรกของกลุ่มประเทศในแม่น้ำโขงตอนล่างคือ ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม ในช่วงปี 2500 ภายใต้ชื่อ “คณะกรรมการประสานงานเพื่อการสำรวจลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง” หรือที่เรียกกันว่า “คณะกรรมการแม่น้ำโขง” นั้น มีนัยยะทางการเมืองและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ โดยแฝงเข้ามาก็กับการขยายฐานอำนาจทางการเมืองของประเทศและกลุ่มภายนอกภูมิภาคที่ต้องการตัดทวงผลประโยชน์จากการพัฒนาแม่น้ำโขง

“คณะกรรมการแม่น้ำโขง” ได้กลายเป็นกลไกหลักในการสำรวจศึกษา วางแผน และผลักดันให้เกิดโครงการเขื่อนพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่มาตั้งแต่ยุคก่อตั้ง โดยได้รับความอุปถัมภ์จากองค์การสหประชาชาติ และเงินสนับสนุนจากประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาที่มีบทบาทมากที่สุด การสำรวจศึกษาในยุคดังกล่าวนำไปสู่ข้อเสนอการสร้างเขื่อนบนลำน้ำโขงสายหลัก 7 เขื่อน ซึ่งรวมถึงเขื่อนผามอง (ปัจจุบันคือเขื่อนปากชม) บริเวณพรมแดนไทย-ลาว, เขื่อนน้ำตกคอนพะเพ็ง บริเวณพรมแดนลาว-กัมพูชา, เขื่อนซำบอ เขื่อนสตีงเตี๋ย และเขื่อนทะเลสาบเขมร ในประเทศกัมพูชา เป็นต้น

แม้แผนการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขงสายหลัก รวมทั้งความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาต้องหยุดชะงักไปด้วยปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศแม่น้ำโขงตอนล่าง ที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศลาว กัมพูชา และเวียดนามในช่วงปี 2518 บทบาทของ “คณะกรรมการแม่น้ำโขง” ในการผลักดันเขื่อนก็ชะงักงันไปด้วย จนกระทั่งปี 2538 เมื่อรัฐบาลของทั้งสี่ประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างสามารถต่อรองทางการเมืองและกลับมาจับมือกันอีกครั้ง โดยมีการกำหนดกติกาการใช้แม่น้ำโขงร่วมกันที่ค่อนข้างยืดหยุ่น คือ ประเทศใดที่ต้องการใช้น้ำในกลุ่มแม่น้ำ

โฆง มีภาระหน้าที่เพียงการแจ้งเจตนา จนถึงการศึกษาหรือล่องหน้า และการจัดทำข้อตกลงเฉพาะ โดยยังยึดหลักอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งผู้แทนของประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง ตอนล่างทั้งสี่ได้ลงนามใน “ความตกลงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของกลุ่มแม่น้ำโขง” เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2538 ที่จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้ชื่อ “คณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง” (เอ็มอาร์ซี) โดยกลไกของเอ็มอาร์ซี ประกอบไปด้วยสำนักเลขาธิการ มีคณะมนตรี คณะกรรมการร่วม และคณะกรรมการแม่น้ำโขงแห่งชาติ โดยมีตัวแทนทั้งในระดับรัฐมนตรีจนถึงอธิบดีกรมของแต่ละประเทศสมาชิก โดยยังได้รับเงินสนับสนุนมาจาก 11 ประเทศทั่วโลก รวมทั้งธนาคารโลก ธนาคารพัฒนา เอเชีย สหภาพยุโรป และสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน

แม้ “คณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง” หรือ เอ็มอาร์ซี จะตอกย้ำอยู่เสมอว่า ขอบเขตและภารกิจของคณะกรรมการธิการแม่น้ำโขง “ยุคใหม่” จะกว้างขวาง ลึกซึ้ง และแตกต่างจากคณะกรรมการชุดก่อนหน้า ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืนและเท่าเทียม โดยเฉพาะความยั่งยืนของระบบนิเวศและการใช้ทรัพยากรแม่น้ำโขงร่วมกัน แต่เอ็มอาร์ซีก็ยังคงบทบาทในการกำหนดทิศทางและผลักดันแผนการสร้างเขื่อนในลุ่มแม่น้ำโขงมาอย่างต่อเนื่อง และไม่เคยปรากฏว่า เอ็มอาร์ซี จะออกมายับยั้งการสร้างเขื่อนใด ๆ ในลุ่มแม่น้ำโขง ยิ่งไปกว่านั้น เอ็มอาร์ซียังถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักมาโดยตลอดถึงเป้าประสงค์ที่มุ่งเน้นทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะสนใจถึงความยั่งยืนของระบบนิเวศหรือผลกระทบต่อคนที่เกิดขึ้นกับประชาชนในลุ่มแม่น้ำโขง อีกทั้งยังไม่เคยสนใจต่อเสียงเรียกร้องหรือการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทำให้ภาคประชาสังคมในภูมิภาคแม่น้ำโขงและนานาชาติต่างตั้งคำถามเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ที่แท้จริง หลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และผลประโยชน์ที่แท้จริงของการดำรงอยู่ของเอ็มอาร์ซี

ในกรณีล่าสุดของเขื่อนไซยะบุรี ซึ่งเป็นเขื่อนบนลำน้ำโขงสายหลักเขื่อนแรกที่เอ็มอาร์ซีดำเนินการให้ใช้ **“กระบวนการแจ้ง ปรึกษาหารือล่วงหน้าและข้อตกลง”** (ดูล้อมกรอบหน้า 42) แต่กระบวนการดังกล่าวกลับไม่สามารถสะท้อนเสียงของประชาชนอย่างแท้จริงได้ หรือแม้กระทั่งเนื้อหาในรายงาน **“การประเมินผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์”** (ดูล้อมกรอบหน้า 40) ที่เอ็มอาร์ซีจ้างบริษัทที่ปรึกษาจัดทำเพื่อประเมินผลกระทบจากการสร้างเขื่อนในแม่น้ำโขง ก็กลับมิได้ถูกเผยแพร่เพื่อนำไปสู่การถกเถียงที่สำคัญ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในระหว่างประเทศสมาชิกและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ฉะนั้น เอ็มอาร์ซี จะเป็นหน่วยงานหรือกลไกสร้างสรรค์สำหรับการพัฒนาแม่น้ำโขงที่ยั่งยืนและเท่าเทียมกันได้อย่างไร ในเมื่อการดำรงอยู่ของเอ็มอาร์ซี ดูเหมือนรังแต่จะนำไปสู่ปัญหารุนแรงมากมาย ที่มาจากการผลักดันเขื่อนขนาดใหญ่ อันจะนำไปสู่การสูญเสียอย่างถาวรของระบบนิเวศแม่น้ำโขง และส่งผลต่อความไม่มั่นคงทางด้านอาหารต่อประชาชนทั้งมวลในลุ่มแม่น้ำโขง