

การพัฒนาเขื่อนบนแม่น้ำสายหลัก: การดำเนินการก่อสร้างเขื่อนไชยะบุรีล่วงหน้าโดยปราศจากข้อตกลง

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ (SEA) ตามคำสั่งของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC) พบว่า หากดำเนินโครงการเขื่อนทั้ง 11 แห่งในลุ่มน้ำโขงตอนล่างตามแผนที่วางไว้ จะมีผลกระทบรุนแรงเกิดขึ้นตามมาดังต่อไปนี้

- 1) 55 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ลุ่มน้ำจะกลายเป็นอ่างเก็บน้ำ หรือการไหลของน้ำเกิดการเปลี่ยนแปลงกะทันหันอันเนื่องมาจากการปล่อยน้ำในเขื่อน
- 2) จำนวนสายพันธุ์ปลาในแม่น้ำอาจลดลงถึง 26 เปอร์เซ็นต์ ถึง 42 เปอร์เซ็นต์ ประเมินค่าความเสียหายอยู่ที่ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี โดยที่การประมงในอ่างเก็บน้ำสามารถชดเชยส่วนที่หายไปได้เพียง 1 ใน 10
- 3) สัตว์น้ำทั้งที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น และที่ใกล้จะสูญพันธุ์ประมาณ 100 ชนิด เช่นปลาโลมาอิรวดี และปลาบึกยักษ์แม่น้ำโขงอาจสูญพันธุ์
- 4) น้ำท่วมพื้นที่ทางการเกษตร ทำให้เกิดความเสียหายกับเกษตรกร คิดเป็นมูลค่าถึง 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี นอกจากนี้ปริมาณตะกอนในแม่น้ำยังอาจลดลงมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ ทำให้ขาดแร่ธาตุและสารอาหารในดิน ส่งผลให้เกษตรกรจำเป็นต้องใช้ปุ๋ยเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีค่าใช้จ่ายโดยรวมเพิ่มขึ้น 24 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับการเพาะปลูกหรือเกษตรกรริมฝั่งแม่น้ำมากกว่า 21 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งประโยชน์ด้านการชลประทานที่จะได้รับจากเขื่อนจะอยู่ที่ราวๆ 15 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปีเท่านั้น
- 5) ผลกระทบยังจะเกิดขึ้นต่อพื้นที่ราบลุ่มที่อุดมสมบูรณ์และตามชายฝั่งแม่น้ำเช่น โตนเลสาบ ในกัมพูชา และพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำของเวียดนาม ผลผลิตทางการเกษตรและการทำประมงน้ำจืดและตามชายฝั่งจะได้รับความเสียหาย พื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำ ชายฝั่งทะเลและแม่น้ำจะถูกกัดเซาะเร็วขึ้น และ
- 6) วิถีชีวิตและแหล่งอาหารของประชากรจำนวนประมาณ 30 ล้านคนที่ทำการประมงเพื่อเลี้ยงชีพจะถูกคุกคาม



แม่น้ำโขง มองจากแก่งคุดคู้ในอำเภอเชียงวาน จังหวัดเลย ในภาคอีสานของไทย ชาวบ้านในพื้นที่กำลังเป็นกังวลต่อผลกระทบของเขื่อนไชยะบุรีที่จะมีต่อพื้นที่บริเวณนั้น (พฤษภาคม 2553)

ความท้าทายอย่างหนึ่งที่เขื่อนบนแม่น้ำสายหลักเหล่านี้แสดงให้เห็นคือ ความจำเป็นที่จะต้องมี การจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในภูมิภาคแม่น้ำโขงนี้ร่วมกัน ซึ่งประเด็นนี้แสดงให้เห็นจาก

การสร้างเขื่อนในกลุ่มแม่น้ำเซซาน ในเวียดนาม กำลังส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแบบข้ามพรมแดนต่อชุมชนต่างๆ ที่อาศัยอยู่บริเวณท้ายเขื่อนตามแนวชายแดนกัมพูชา แต่ก็ยังไม่มีมาตรการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพจากหน่วยงานใดที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลของประเทศในแถบนี้ หรือจากคณะกรรมการแม่น้ำโขง² ในเรื่องของการพัฒนาแม่น้ำสายหลัก ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม ต่างร่วมลงนามในสนธิสัญญาแม่น้ำโขงเมื่อปี 2538 (1995) ข้อตกลงฉบับนี้ได้กำหนดขั้นตอนการเจรจาต่อรองระหว่างผู้ลงนาม ซึ่งเป็นการกำหนดบทบาทและให้ความสำคัญต่อคณะกรรมการแม่น้ำโขง แต่ขณะนี้ประสิทธิภาพของคณะกรรมการฯ กำลังถูกทดสอบ³

กรณีเขื่อนไซยะบุรี: รัฐบาลลาวกำลังทำให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงเสียหาย



เขื่อนไซยะบุรีขณะดำเนินการก่อสร้าง (กรกฎาคม 2012 ภาพโดยอินเทอร์เน็ตชานแนล ริเวอร์ส)

โครงการที่กำลังดำเนินการอย่างรวดเร็วที่สุดในภูมิภาคแม่น้ำโขงทั้งตอนกลางและตอนล่างคือ โครงการเขื่อนไซยะบุรีทางเหนือของลาว เมื่อเดือนกันยายน 2553 (2010) รัฐบาลลาวได้แจ้งต่อคณะกรรมการแม่น้ำโขงเกี่ยวกับแผนการสร้างเขื่อน ซึ่งทำให้เกิดขั้นตอนการเจรจาต่อรองขึ้นเป็นครั้งแรกตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงแม่น้ำโขงภาคประชาคม – ซึ่งรวมถึงองค์การพัฒนาเอกชนทั้งท้องถิ่น

และนานาชาติ และองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ที่เคยแสดงความกังวลและท้วงติง – รวมทั้ง “หุ้นส่วน” ในการพัฒนา เช่น รัฐบาลญี่ปุ่น ชาติตะวันตก และสถาบันการเงินต่างชาติ ทุกฝ่ายต่างเข้าร่วมในขั้นตอนการเจรจา นอกจากนี้ นอกเหนือไปจากการประเมินด้านสิ่งแวดล้อมเชิงกลยุทธ์ (SEA) แล้ว ยังมีการศึกษาเพิ่มเติมในแง่ของผลกระทบที่จะมีต่อการประมง และการประเมินความคุ้มค่าในการลงทุนอีกด้วย ในขณะที่การเจรจาดำเนินไปรัฐบาลเวียดนามและกัมพูชาต่างก็แสดงความกังวล และสื่อของไทยยังเปิดเผยว่า รัฐบาลลาวได้เริ่มการก่อสร้างในโครงการนี้ไปแล้วก่อนหน้าที่จะเจรจาจะเรียบร้อย ซึ่งเรื่องนี้ยังทำให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก โดยเฉพาะจากภาคประชาคมในเรื่องความไม่โปร่งใสในการทำงาน และไม่สามารถให้ข้อมูลที่เพียงพอแก่สาธารณชน คณะกรรมการแม่น้ำโขงจึงได้จัดการประชุมของคณะมนตรีขึ้น (การประชุมระดับรัฐมนตรี) ในเดือนธันวาคม 2554 (2011) และที่ประชุมได้ลงมติให้ทำการศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาเขื่อนบนแม่น้ำสายหลัก ซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลญี่ปุ่นและรัฐบาลชาติอื่นๆ ทั้งนี้ ก่อนหน้าการประชุมคณะมนตรี รัฐบาลลาวได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะหยุดการก่อสร้างไว้ก่อนจนกว่าชาติสมาชิกทั้งหลายจะได้ข้อตกลงร่วมกัน

ขณะนั้น ความสนใจมุ่งไปที่รัฐบาลลาวว่าจะรักษาสัญญาที่ให้ไว้หรือไม่ว่าจะหยุดการก่อสร้างไว้ก่อนตามข้อตกลงในการประชุมของคณะมนตรี MRC และว่าจะมีการศึกษาเพิ่มเติม โดยให้มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมีส่วนร่วมหรือไม่ แต่ทว่ารัฐบาลลาวก็ยังคงดำเนินการ

ก่อสร้างต่อไป โดยอ้างผลการศึกษาของรัฐบาลลาวเองที่ว่าผลกระทบจากเขื่อนไซยะบุรีนั้นมีเพียงเล็กน้อย และอ้างข้อมูลฝ่ายเดียวว่า กระบวนการการเจรจาของคณะกรรมการแม่น้ำโขงได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว และเมื่อเร็ว ๆ นี้ รัฐบาลลาวไม่เพียงแต่ป่าวประกาศถึงประโยชน์ที่จะได้จากการสร้างเขื่อนไซยะบุรีผ่านสื่อของรัฐบาลคือหนังสือพิมพ์ เดอะเวียนเทียนไทมส์ รัฐบาลก็ยังริเริ่มโครงการใหม่อื่นๆ อีกเช่น โครงการเขื่อนปากแบ่ง ทางภาคเหนือ และโครงการเขื่อนดอนสะโฮงบริเวณใกล้กับชายแดนกัมพูชาด้วย ในขณะที่ลาวกำลังผลักดันโครงการเขื่อนไซยะบุรีอย่างเต็มที่ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงและหุ้นส่วนในการพัฒนาก็ยังคงไม่สามารถจัดการใดๆ กับกรณีนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะทำให้คณะกรรมการแม่น้ำโขงพบว่า ข้อตกลงแม่น้ำโขงซึ่งเป็นรากฐานที่สร้างคณะกรรมการขึ้นมา นั้นกำลังล่มสลาย

จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือโดยอ้างอิงจากหลักฐาน

ตามที่ได้เกริ่นไปแล้วในตอนต้นของบทความฉบับนี้ ความท้าทายหลักๆ สองประการของโครงการสร้างเขื่อนบนแม่น้ำโขงสายหลักคือ 1) ผลกระทบทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมที่คุกคามวิถีชีวิตและความมั่นคงทางอาหารของผู้คนนับล้านที่อาศัยอยู่ตามลุ่มน้ำโขง และ 2) ความจำเป็นที่จะต้องมีการทำงานที่ชัดเจนและนำไปใช้ได้ผลจริงในการจัดการและการใช้ทรัพยากรร่วมกัน และการที่รัฐบาลลาวละเลยขั้นตอนหรือระเบียบที่กำหนดไว้ในข้อตกลงแม่น้ำโขง และดำเนินการก่อสร้างเขื่อนไซยะบุรีต่อไปนั้นถือเป็นสิ่งที่เลวร้ายที่สุดที่จะเกิดขึ้นในบริบทของความท้าทายสองข้อดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ผู้ที่นำเสนอความคิดการสร้างเขื่อนไซยะบุรีควรต้องทบทวนผลการศึกษาก่อสร้างเขื่อน ที่ชี้ให้เห็นผลเสียของการเขื่อนไว้อย่างชัดเจน ต้องตระหนักถึงปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นทั้งในวงกว้างและระยะยาว ต้องหยุดการสร้างเขื่อนทันทีและกลับมาปรึกษาร่วมกันอย่างจริงจังกับภาคประชาสังคม คู่สัญญาในการพัฒนาของคณะกรรมการแม่น้ำโขงควรต้องสนับสนุนด้านการเงินและเทคนิคในการศึกษาเพิ่มเติม เพื่อหาข้อมูลมาเติมเต็มส่วนที่ขาดหายไป ในรายงานศึกษา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของเขื่อนไซยะบุรีที่กินบริเวณกว้างในหลายๆ ประเทศ) และต้องพยายามสร้างบรรยากาศในการหารือในหมู่สมาชิกให้เกิดขึ้นด้วย

เอกสารอ้างอิง

International Rivers (IR). 2011. *Key Findings of the MRC's Strategic Environmental Assessment on Mekong Mainstream Dams*. Berkeley, California: IR. <http://www.internationalrivers.org/resources/foretelling-the-mekong-river-s-fate-2634>

Mekong River Commission (MRC). *Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin* 5 April 1995. <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/agreements/agreement-Apr95.pdf>

โตะชียูกิ โตะอิ

¹ จากอินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล รีเวอร์ส (2010)

² คู่มือที่ 2-4 ปัญหาสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน: การพัฒนาเขื่อนบนแม่น้ำเซซาน เซโปก และเซโขง (3S)

³ คู่มือที่ 2-1 แม่น้ำโขงสายหลัก: มองย้อนกลับไปกับการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ