

*Neoliberalizm instytucjonalny w badaniach
nad hydropolityką w regionie rzeki Mekong*

MICHAŁ ZARĘBA

Wstęp

Mekong to jedna z najdłuższych rzek świata, oddziałująca na warunki życia ponad 70 mln ludzi. Przepływa przez Chiny i kraje indochińskie, tj. Wietnam, Kambodżę, Laos, Tajlandię oraz Birnę/ Mjanmę. Dorzecze Mekongu jest największym łowiskiem śródlądowym na świecie, ważnym szlakiem komunikacyjnym, ale przede wszystkim stanowi źródło wody używanej w rolnictwie. Kraje regionu od dawna dostrzegały gospodarczą wagę Mekongu. Już po II wojnie światowej podjęto pierwsze próby instytucjonalizacji współpracy państw dorzecza w celu sprawiedliwego i rozsądnego gospodarowania zasobami wody. Na przestrzeni lat współpraca regionalna ewoluowała. Organizacje musiały bowiem dostosować się do nowych warunków politycznych i redefiniując swoje strategie oraz cele starały się nie doprowadzić do konfliktów o zasoby wody.

Celem niniejszego artykułu jest spojrzenie na współpracę państw w dorzeczu Mekongu przez pryzmat założeń neoliberalnego instytucjonalizmu. Wskazanie roli, jaką odgrywały instytucje w regionie na przestrzeni lat. Znaczeniu tej współpracy nadaje również fakt rosnącej roli Chin w hydropolityce regionu, które od lat 90. rozwijają swój potencjał hydroenergetyczny w dorzeczu Mekongu. Niniejszy artykuł ma udowodnić tezę, iż mimo wielu istniejących punktów zapalnych, pojawiających się między krajami indochińskimi, regionalne organizacje, istniejące na przestrzeni lat, spełniały rolę istotnego mediatora oraz wentylu bezpieczeństwa, nie dopuszczając do eskalacji zaistniałych sporów. W związku z rosnącą rolą Chin w dorzeczu Mekongu instytucje stworzyły również istotne forum debaty z Państwem Środka na temat sprawiedliwego i rozsądnego korzystania z zasobów rzeki.

*Rola i znaczenie instytucji
w perspektywie neoliberalizmu instytucjonalnego*

Neoliberalni instytucjonalisci uważają, iż państwa pozostają głównymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, lecz występuje 129

Zaręba duża zależność między nimi a podmiotami niepaństwowymi. Patrzą na współpracę przez pryzmat instytucji – swego rodzaju sieci zasad, procedur oraz norm, determinujących działania krajów w przestrzeni międzynarodowej i kontrolujących ich skutki¹. Głównymi zagadnieniami, istotnymi z punktu widzenia reprezentantów tego nurtu, są pytania o wpływ instytucji na działania poszczególnych krajów oraz przyczyny zmian instytucjonalnych, jakie zachodzą w systemie międzynarodowym². Według neoliberalnych instytucjonalistów cechuje go anarchia, ale nie jest on pozbawiony jakichkolwiek zasad, co nie przekreśla możliwości budowania współpracy. Przypisują oni znaczącą rolę formalnym i nieformalnym zasadom, dzięki którym możliwe jest zawarcie porozumień i egzekwowanie ich postanowień.

Założenia neoliberalnego instytucjonalizmu można odnieść do systemu międzynarodowego, jeśli zaistnieją dwie przesłanki. Po pierwsze, państwa muszą zidentyfikować pewną wspólnotę interesów, aby budowanie mechanizmów współpracy wzmocniało kooperujące ze sobą kraje. Po drugie, zmiany w stopniu zinstytucjonalizowania muszą wywierać nacisk na państwa tak, aby pod ich wpływem kraje zmieniały swoje zachowanie w przestrzeni międzynarodowej oraz rewidowały strategię i działania³.

Należy zaznaczyć, iż interakcja między państwami a instytucjami ma charakter zwrotny, tj. interesy poszczególnych krajów kształtują instytucje, które następnie wpływają na zachowanie państw. Zdaniem Roberta Keohane'a istnienie międzynarodowych organizacji jest kluczowe dla ograniczania potęgi państw wynikającej z zasobów, co ma korygujący wpływ na efekty globalnej polityki. Mogą one na przykład działać na korzyść słabszych państw, spychając na dalszy plan kwestie militarne, w których silniejsze kraje zdecydowanie dominują⁴.

Instytucje międzynarodowe spełniają dwie ważne funkcje, konstytutywną – określając główne założenia i zasady wspólnego działania, oraz regulującą – wskazując na sposoby ich realizacji. Należy jednak zaznaczyć, iż są one tworem zmiennym w czasie, w związków z czym cele i możliwości ich osiągnięcia ulegają redefinicji na przestrzeni lat. Instytucje tworzą, ważne z punktu widzenia państwa, warunki współpracy, ograniczając koszty tworzenia, monitorowania i kontroli wprowadzonych zasad (tzw. koszty transakcyjne), co sprzyja wytyczaniu ambitnych celów⁵. Stwarzają one warunki do dalszych negocjacji, dzięki czemu państwa mogą rozgrywać kilka razy tę samą grę, a czasami odgrywają rolę mediatora w przypadku konfliktu. Istnienie instytucji międzynarodowych umożliwia również szybszą reakcję na pojawiające się nowe problemy i uwarunkowania zmieniające ład międzynarodowy.

Działalność danej instytucji nie zależy tylko od interesów, które reprezentują poszczególne państwa zaangażowane we współpracę.

Nawet jeśli państwa kierują się partykularyzmem to jest on zdefiniowany na podstawie posiadanych informacji. Są one kluczowe dla podejmowania decyzji i zawierania zobowiązań, w oparciu o spodziewane skutki interakcji⁶. Co za tym idzie, informacja pozwala skuteczniej osiągnąć wyznaczone przez daną instytucję cele, a efektywność ochrony interesu państwowego zależy od poziomu posiadanej wiedzy.

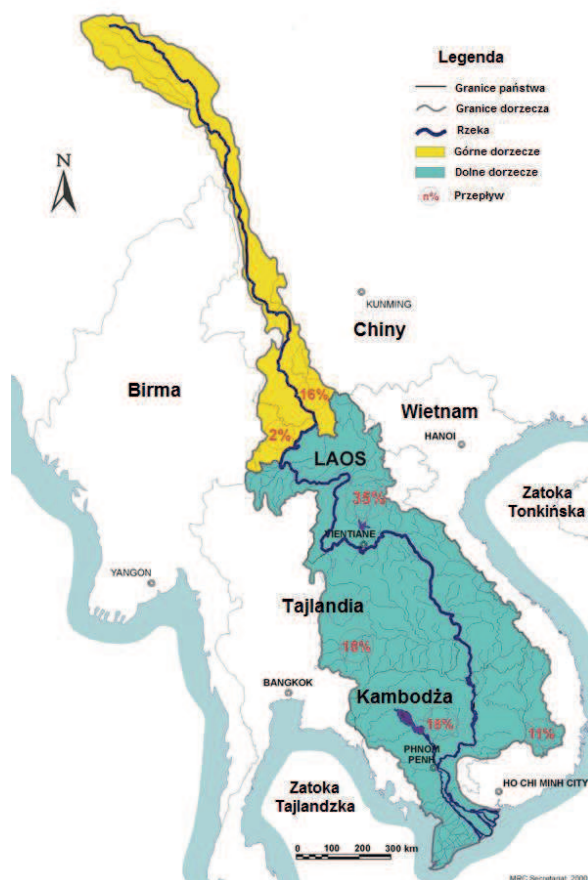
Coraz częściej dochodzi do sporów o zasoby, które nie były do tej pory częstym źródłem konfliktów. Jednym z nich jest woda, a umiejscowienie zlewnisk rzek na terytoriach kilku krajów tworzy złożoną strukturę relacji przenikających sfery polityki, gospodarki, bezpieczeństwa czy środowiska. W celu uniknięcia konfliktów o zasoby wody państwa poszukują rozwiązań w postaci budowania regionalnych instytucji. Jednym z miejsc, gdzie zasoby wody są fundamentalne dla stabilności gospodarek poszczególnych państw jest region Mekongu. Kraje dorzecza, mając świadomość ogromnego znaczenia i wpływu rzeki na ich sytuację, starają się współpracować tworząc organizacje, w ramach których wypracowują zasady sprawiedliwego korzystania z zasobów Mekongu.

Charakterystyka dorzecza Mekongu i jego zasobów

Mekong jest dziesiątą pod względem długości rzeką świata. Przepływa przez Tybetański Region Autonomiczny oraz prowincję Yunnan, gdzie zwany jest przez miejscowych Niespokojną Rzeką (Lancang Jiang). Następnie, delimitując po części granicę birmańsko-chińską, Mekong tworzy blisko 100-kilometrową granicę między Birma/Mjanmą a Laosem oraz tajsko-laotańskie pogranicze, liczące ok. 850 km. Opuszczając Laos rzeka biegnie przez Kambodżę, gdzie zasila niezwykle istotny dla hydrologii tego kraju zbiornik – jezioro Tonle Sap. W południowej części Wietnamu uchodzi do Morza Południowochińskiego, gdzie dziewięć odnóży tworzy Deltę (MAPA 1).

Dorzecze Mekongu pokrywa obszar 795 000 km², a jego największa część, która stanowi 25% całej powierzchni, jest położona w granicach Laosu. Niewiele mniej terenów zlewni rzeki leży odpowiednio w Tajlandii, Chinach oraz Kambodży (TABELA 1). Dorzecze Mekongu jest zamieszkiwane przez ok. 70 mln osób. Ponad 85% populacji regionu to ludność żyjąca w państwach dolnego biegu, z czego największe grupy to Tajowie i Wietnamczycy, stanowiący odpowiednio 33% i 27% mieszkańców regionu. Drugą, najmniejszą grupę tworzy ludność Laosu, którego terytorium, podobnie jak w przypadku Kambodży, w blisko 90% pokrywa się z terenami dorzecza Mekongu (TABELA 2).

Dla Chińczyków Mekong to przede wszystkim istotne źródło wody pitnej oraz zasoby, które pozwalają nawadniać liczne plantacje



Źródło: Vietnam National Mekong Committee, www.vnmc.gov.vn, [dostęp: 15.12.2015 r.].

kauczuku i tytoniu, a także rozwijać rybołówstwo. Szacuje się, że w samej prowincji Yunnan łowi się rocznie ok. 10 tys. ton ryb, a kolejne 50 tys. pochodzi z akwakultury⁷. Rzeka to także ważny szlak handlowy, łączący południowo-zachodnią część Państwa Środka z północną częścią Półwyspu Indochińskiego, który jest nadzieją na wzrost kontaktów handlowych między tą biedniejszą częścią Chin a krajami dolnego biegu Mekongu.

Rzeka odgrywa nieco mniejszą rolę w życiu Birmańczyków. Miejscowi korzystają z jej zasobów przede wszystkim w celach irygacyjnych, ale zlewisko jest również istotnym łowiskiem dla osadników. Mieszkańcy liczą, iż rozwój handlu rzeczno przyniesie korzyści również im, dlatego wspierają inicjatywy mające na celu ulepszenie warunków żeglugi śródlądowej.

Tajską część dorzecza Mekongu stanowią przede wszystkim pola uprawne, gdzie największą popularnością cieszy się ryż, maniok

TABELA 1. *Geograficzna kontrola nad dorzeczem Mekongu*

	Górny bieg rzeki		Dolny bieg rzeki				Razem
	Chiny	Birma/ Mjanma	Laos	Tajlandia	Kambodża	Wietnam	
Przepływ (%)	16	2	35	18	18	11	100
Powierzchnia dorzecza (km ²)	165 000	24 000	202 000	184 000	155 000	65 000	795 000
Powierzchnia dorzecza (%)	21	3	25	23	20	8	100

ŹRÓDŁO: E. Goh, *Developing the Mekong. Regionalism and regional security in China – South East Asian relations*, Londyn 2007, s. 18.

TABELA 2. *Ludność dorzecza Mekongu*

	Górny bieg rzeki		Dolny bieg rzeki				Razem
	Chiny	Birma/ Mjanma*	Laos	Tajlandia	Kambodża	Wietnam	
Populacja dorzecza (mln)	10	-*	6	23	13	19	70
Populacja dorzecza (%)	14	-*	8	33	18	27	100

* birmańskie dorzecze Mekongu jest zamieszkiwane przez zaledwie 23 tys. osób

ŹRÓDŁO: *Mekong River Commission, Working Towards an IWRM-Based Basin Development Strategy for the Lower Mekong Basin*, Wientian 2011, s. 18.

i trzcina cukrowa. Nawadnianie tych terenów jest jednak nie lada wyzwaniem dla mieszkańców, ponieważ tereny północno-wschodniej Tajlandii to obszary o najmniejszej liczbie opadów w dorzeczu i nieprzychylniej glebie. Mimo ogromnych połaci przeznaczonych pod uprawę w tym regionie, pozyskuje się tylko 8 mln ton ryżu rocznie, co stanowi zaledwie ¼ krajowej produkcji⁸. System rzeczny Mekongu dostarcza jednak ogromną ilość połowów. Niemal 930 tys. ton ryb pochodzi właśnie z tego regionu Tajlandii, co stanowi 85% śródlądowych zbiorów kraju⁹.

Mekong i jego dopływy to istotne łowisko również dla Laosu. Stąd pochodzi bowiem ok. 78% połowów krajowych (ok. 230 tys. ton). Nie należy zapominać, iż gospodarka dorzecza oparta jest również na rolnictwie. Roczne zbiory, sięgające rzędu 2,5 mln ton ryżu, stanowią o 75% plonów tego zboża w całym Laosie¹⁰.

Szczególne znaczenie dla gospodarki Kambodży ma jezioro Tonle Sap, które w porze deszczowej, na skutek naporu powracającej wody,

Zaręba powiększa kilkukrotnie swoją powierzchnię. To właśnie z tych terenów zalewowych pochodzi większość z 670 tys. ton złowionych ryb w kambodżańskim dorzeczu – ok. 80% połowów śródlądowych kraju. Co więcej system Mekongu stwarza korzystne warunki dla rolnictwa i dostarcza ok. 65% zbiorów ryżu w Kambodży, co stanowi o blisko 1/3 PKB tego państwa¹¹.

Dla Wietnamu wody Mekongu to przede wszystkim zasoby, które pozwalają nawadniać ogromne połacie pól, dostarczających rokrocznie 20 mln ton ryżu. Zbiory w Deltie stanowią ponad połowę krajowej produkcji, co stanowi o 5% PKB państwa. Z tego też powodu ten region nazywany jest wietnamskim spichlerzem czy też wietnamską miską ryżu i stanowi o bezpieczeństwie żywnościowym kraju. Warto podkreślić, że w wietnamskim dorzeczu Mekongu rozpowszechnione jest również rybołówstwo, które przynosi połowy rzędu 920 tys. ton ryb (ok. 3/4 zbiorów w kraju), ale hoduje się tutaj również 70% wietnamskich owoców¹².

Potencjał w dziedzinie energetyki wodnej dorzecza Mekongu szacowany jest na blisko 70 000 MW mocy instalacyjnej, z czego ponad 50% przypada na chińską część dorzecza. Obecnie już ponad połowa potencjału ChRL w tym regionie jest rozbudowana, jednak chińskie plany sięgają znacznie dalej. Drugie miejsce pod względem możliwości hydroenergetycznych przypada na Laos, jednak zaledwie 13,5% zaplanowanych Megawatów zostało zainstalowanych do końca 2014 roku. Trzecim potencjałem może pochwalić się Kambodża, jednak ze względu na liczne problemy wewnętrzne infrastruktura hydroenergetyczna dopiero będzie rozwijana. Mimo, że zaledwie nieco ponad 4% mocy instalacyjnej przypada na Wietnam, to warto zaznaczyć, iż w tym kraju zrealizowano blisko połowę zaplanowanych projektów. Tajlandia z kolei, między innymi z powodu społecznego sprzeciwu, zrezygnowała z budowy dużych elektrowni wodnych, pozwalając Laosowi na realizację projektów na Mekongu, w miejscu gdzie stanowi on granicę między tymi dwoma państwami (TABELA 3).

Możliwości, jakie stwarza rzeka Mekong w sektorze hydroenergetyki sprawiają, że kraje dorzecza widzą w nim szansę na rozwój. Argument wzmacnia też fakt, iż stopień elektryfikacji w regionie nie jest wysoki, a konsumpcja energii elektrycznej to zaledwie 2/3 średniej światowej. Takie argumenty przemawiają za inwestycjami w hydroenergetyce, jednak najbardziej kluczowe pozostaje pytanie o skutki tej ekspansji. Obecnie w dorzeczu znajdują się 52 obiekty hydroenergetyczne, z czego największe – Manwan (1 605 MW), Xiaowan (4 200 MW), Dachaoshan (1 350 MW), Nuozhadu (5 850 MW) czy Jinghong (1 750 MW) powstały w Chinach¹³. W Laosie wybudowano 21 elektrowni wodnych, ale tylko jedna – Nam Theun 2 – posiada większą niż 1 000 MW moc instalacyjną.

TABELA 3. *Potencjał hydroenergetyczny dorzecza Mekongu*

	Górny bieg rzeki		Dolny bieg rzeki				Razem
	Chiny	Birma/ Mjanma	Laos	Tajlandia	Kambodża	Wietnam	
Potencjał hydroenergetyczny (MW)	35 611	156	24 160	796,5 *	5 978,5	2 842	69 544
Potencjał hydroenergetyczny (%)	51	0,2	35	1,1 ***	8,6	4,1	100

ŹRÓDŁO: M. Zaręba, op. cit., s. 80.

W Wietnamie z kolei powstało 13 hydroelektrowni, ze sztandarową inwestycją Yali Falls (720 MW). W Tajlandii, gdzie największym obiektem w dorzeczu Mekongu pozostaje Lam Ta Khong P.S (500 MW), powstało natomiast 9 elektrowni wodnych. Na uwagę zasługują jednak szeroko zakrojone plany zwłaszcza w Laosie, Kambodży i Chinach. Wliczając kilka mniejszych inwestycji przewidzianych w Wietnamie, Tajlandii czy Birmie, szacuje się, że w najbliższej przyszłości w regionie rzeki Mekong może funkcjonować aż 255 elektrowni wodnych (TABELA 4).

Taka ekspansja hydroenergetyczna może pociągać za sobą negatywne skutki takie jak niekontrolowane zalania, susze, erozje gleb i zniszczenie ekosystemów dorzecza, co może wpłynąć niekorzystnie na wielkość zbiorów w rolnictwie i połowy ryb. Co więcej, budowa dużych obiektów stwarza konieczność przesiedlenia ludności z terenów w pobliżu miejsca budowy samych hydroelektrowni jak i ich rezerwuarów. W chińskiej części dorzecza Mekongu do zmiany miejsca zamieszkania zmuszono już blisko 100 tys. osób, a kolejne inwestycje zawierają plany relokacji następnych 16 tys. W Laosie z kolei przymusowe migracje objęły ok. 30 tys. osadników, a w przyszłości liczba ta ma się zwiększyć o kolejne 100 tys¹⁴.

Rozwijając gwałtownie sektor energetyki wodnej w dorzeczu Mekongu kraje regionu stawiają na szali stabilność hydrologiczną rzeki. Ewentualne korzyści w postaci polepszenia bezpieczeństwa energetycznego czy sprzedaży energii elektrycznej do państw sąsiednich mogą nie być równoważne ze stratami w rolnictwie i rybołówstwie. Sprzeczne interesy z kolei często przyczyniają się do konfliktów, dlatego zasadnym wydaje się tworzenie regionalnych instytucji w celu rozwiązywania sporów i sprawiedliwego korzystania z dzielonych zasobów wody.

TABELA 4 *Hydroelektrownie w dorzeczu Mekongu*

Moc instalacyjna	Stan	Chiny	Birma/Mjanma	Tajlandia	Laos	Kambodża	Wietnam	Suma
Ogółem	Wybudowane	8	0	9	21	1	13	52
	W budowie	6	0	0	16	0	0	22
	Planowane	20	2	6	95	49	9	181
Suma		34	2	15	132	50	22	255

Źródło: M. Zaręba, op. cit., s. 149.

Institucjonalizacja współpracy w regionie rzeki Mekong

Po zakończeniu II wojny światowej rozpoczął się proces odbudowy zniszczonych globalnym konfliktem krajów azjatyckich. Narody Zjednoczone uznały, że powstaną dwie Komisje Gospodarcze, z których pierwsza podejmie się pomocy państwom europejskim, a druga krajom Azji Wschodniej. W efekcie w 1947 roku powołano Komisję Gospodarczą Narodów Zjednoczonych ds. Azji i Dalekiego Wschodu (ECAFE – Economic Commission for Asia and the Far East), której członkami automatycznie została Republika Chińska oraz Tajlandia, ówczesnie funkcjonująca pod nazwą Syjam. Rok później dołączyło kolejne z państw indochińskich – Birma, która uzyskała niepodległość z rąk Wielkiej Brytanii. Problem integracji w regionie Mekongu stanowił konflikt w podzielonym Wietnamie, a także faktyczne zwierzchnictwo Paryża nad Laosem i Kambodżą, mimo nadania im szerokiej autonomii.

Kolejne lata i zachodzące na świecie zmiany polityczne, takie jak proklamacja w 1949 roku Chińskiej Republiki Ludowej, z którą Północny Wietnam nawiązał stosunki dyplomatyczne rok później, skłoniły Stany Zjednoczone do większego zaangażowania w sytuację w regionie. Intensywniejsze działania podejmowała również ECAFE, co doprowadziło w roku 1951 do pierwszych rozmów pomiędzy krajami dolnego Mekongu w sprawie budowy elektrowni wodnych i sieci irygacyjnych¹⁵. Wciąż trwający w Indochinach konflikt blokował jednak jakiejkolwiek możliwości podjęcia kolejnych negocjacji. Dopiero wejście w życie porozumień genewskich w 1954 roku, kończących I wojnę indochińską uutorowało drogę dalszej współpracy, czego pierwszym efektem było przystąpienie do ECAFE Kambodży, Wietnamu Południowego i rok później Laosu. Amerykanie, zaznaczający coraz bardziej swoją militarną obecność w Indochinach, starali się również wesprzeć inicjatywy integracyjne

w regionie, związane z zarządzaniem zasobami Mekongu. Pierwszy raport, jaki odnosił się do potencjału rzeki, stworzyło właśnie Biuro ds. Melioracji Stanów Zjednoczonych w latach 1955–56, jednak nie przykuł on większej uwagi zainteresowanych współpracą krajów indochińskich¹⁶. Kolejne dokumenty powstawały już pod szyldem Narodów Zjednoczonych, co było także efektem niechętniej wobec Amerykanów polityki księcia Kambodży – Sihanouka.

W marcu 1957 roku ECAFE zaprezentowała dokument podkreślający potencjał rzeki Mekong, jeśli chodzi o hydroenergetykę, systemy nawadniania czy żeglugę śródlądową, którego rozwój miał być szansą na poprawę sytuacji gospodarczej krajów dorzecza. Co ważne raport wskazywał na potrzebę powołania regionalnej organizacji, która miałaby zapewnić sprawiedliwe korzystanie z zasobów rzeki przez wszystkie państwa Mekongu. Propozycję przyjęto z aprobatą i tak 17 września 1957 roku doszło do powołania Komitetu ds. Koordynacji i Badań Dolnego Mekongu (Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong), zwanego potocznie Komitetem Mekongu (Mekong Committee)¹⁷. Państwa założycielskie dały pełne prawo swoim przedstawicielom w organizacji do reprezentowania władz na tym forum, a podjęte przez nich decyzje były wiążące. Głównym zadaniem organizacji stało się inicjowanie wszelkich badań dotyczących zasobów Mekongu, gdyż brak dokładnych danych był istotną przeszkodą w zarządzaniu rzeką i terenami nadbrzeżnymi. Komitet reprezentował państwa regionu na zewnątrz szukając wsparcia dla inicjatyw planowanych w dorzeczu oraz rozdzielał środki finansowe przyznane przez Narody Zjednoczone i zaprzyjaźnione kraje. Organizacja gwarantowała równość członków, między innymi zastrzegając rotacyjne przewodnictwo oraz wymóg obecności reprezentantów wszystkich państw tworzących Komitet podczas odbywających się 3–4 razy w roku spotkań.

W związku z koniecznością zgromadzenia jak największej liczby danych na temat rzeki Mekong Komitet zwrócił się z prośbą o pomoc do Administracji Narodów Zjednoczonych ds. Pomocy Technicznej (UN Technical Assistance Administration). Działająca pod kierownictwem gen. Raymonda Wheelera grupa przeprowadziła liczne badania hydrologiczne, meteorologiczne i geologiczne, a w lutym 1958 roku zaprezentowano plan dalszego działania organizacji w oparciu o zdobyte informacje. Kolejnym ważnym krokiem Komitetu było podjęcie prac nad stworzeniem społeczno-gospodarczego opisu regionu, którego dokonano dzięki wsparciu Fundacji Forda. Misja kierowana przez prof. Gilberta White'a przygotowała dokładny raport, charakteryzujący sytuację ludności dorzecza, potencjał surowcowy regionu czy sytuację w rolnictwie i rybołówstwie¹⁸.

Na początku lat 60. doszło do eskalacji napięcia na Półwyspie Indochińskim, co ostatecznie doprowadziło w sierpniu 1964 roku do przyjęcia przez Kongres USA rezolucji, umożliwiającej wysłanie wojsk amerykańskich do Wietnamu. Mimo trwającej do kwietnia 1975 roku wojny, która rozprzestrzeniła się również na teren sąsiedniej Kambodży i Laosu, współpraca w ramach Komitetu znacząco nie ucierpiała. W 1970 roku przyjęto Orientacyjny Plan Dorzecza (Indicative Basin Plan), który wskazywał drogę do realizacji przedsięwzięć związanych z energetyką wodną, żeglugą czy irygacjami. W roku 1971 z kolei Komitet rozpoczął prace nad Kartą Wody – dokumentem zawierającym zasady zarządzania wodami Mekongu, który powstał ostatecznie cztery lata później¹⁹. W 1975 roku opracowano również Wspólną Deklarację Zasad (Joint Declaration on Principles), gdzie zdefiniowano sprawiedliwe i rozsądne korzystanie z zasobów wody, w oparciu o Reguły Helsińskie z 1966 roku i wspomnianą Kartę Wody. Dokument, choć uznany przez ekspertów za wzorcowy, jeśli chodzi o zarządzanie międzynarodowymi zasobami wody, nie doczekał się jednak ratyfikacji, co wstrzymało prace integracyjne w dorzeczu.

Pogłębianie współpracy instytucjonalnej skomplikowała nowa rzeczywistość polityczna, będąca efektem porażki amerykańskiej w Indochinach. Kontrolę nad Kambodżą przejęli Czerwoni Khmerzy, w Laosie do władzy doszli przedstawiciele ruchu Pathet Lao, a Wietnam został zjednoczony w 1976 roku pod rządami komunistów. Sytuacja nie napawała optymizmem, gdyż nowi przywódcy Kambodży izolowali kraj od świata. Ich krwawe rządy stanowiły również zagrożenie dla bezpieczeństwa krajów sąsiednich, co ostatecznie doprowadziło do konfliktu z Wietnamem. Do pierwszego po dłuższej przerwie spotkania w ramach Komitetu Mekongu doszło w kwietniu 1977 roku, kiedy zdecydowano się przekształcić organizację w ciało trójpodmiotowe. Ostatecznie nastąpiło to 5 stycznia 1978 roku wraz z przyjęciem Deklaracji powołującej Tymczasowy Komitet ds. Koordynacji i Badań Dolnego Mekongu (Interim Committee for Coordination of Investigations of Lower Mekong Basin)²⁰. Bliskie stosunki laotańsko-wietnamskie przełożyły się również na relacje w dziedzinie hydropolityki, a sprzyjającym elementem okazała się także względna stabilizacja na scenie politycznej w Tajlandii. Nie liczone na szybki powrót Phnom Penh do organizacji. Mimo wietnamskiej interwencji i obalenia Czerwonych Khmerów, sytuacja w Kambodży pozostawała bowiem nadal napięta, a kraj został doszczętnie zrujnowany w okresie rządów Pol Pota.

Udało się jednak nawiązać współpracę Hanoi z prowietnamskim rządem zainstalowanym w Phnom Penh, co zaowocowało podpisa-

niem umów w zakresie wsparcia zniszczonych systemów irygacyjnych i szkolenia personelu. Relacje w dorzeczu skomplikowały się ponownie, kiedy to wybuchł konflikt graniczny między Tajlandią a Laosem. Pod koniec grudnia 1984 roku tajscy wojskowi zauważyli, że Laotańcy kopią tunele wodne między trzema spornymi wioskami tak, by znalazły się pod kontrolą rządu w Wientian. Spór eskalował pod koniec 1987 roku jednak z czasem kraje doszły do porozumienia²¹. Trójka państw indochińskich zainteresowana współpracą zdecydowała się podjąć działania mające na celu nakreślenie dalszej strategii Tymczasowego Komitetu Mekongu. W 1987 roku dokonano zmian w Orientacyjnym Planie Dorzecza z 1970 roku i ustalono priorytety na najbliższe lata.

Końcówka lat 80. przyniosła kolejne zmiany na Półwyspie Indochińskim. Wietnamskie oddziały wycofały się z Kambodży, gdzie od 1991 roku działały misje pokojowe ONZ, a rządy w Hanoi i Wientian zdecydowały się przeprowadzić wolnorynkowe reformy. Sytuacja w Kambodży stabilizowała się, dlatego też w Phnom Penh zdecydowano o powrocie kraju do koncepcji czterostronnej współpracy wokół zasobów Mekongu. Kambodżę przyjęto ponownie na łono organizacji 24 czerwca 1991 roku, jednak nazwa – Tymczasowy Komitet Mekongu – pozostała bez zmian do czasu utworzenia nowej instytucji²².

W czasie negocjacji na temat stworzenia nowego podmiotu regionalnego głos często zabierała Tajlandia. Licząc na korzyści z eksploatacji zasobów Mekongu, chciała ona ograniczyć możliwości blokowania projektów na rzece i dopływach przez pozostałe kraje. W trakcie rozmów doszło nawet do poważnego konfliktu między rządem w Bangkoku a Wietnamem, który sprzeciwił się planom przerzutów wody z Mekongu w północno-wschodniej części Tajlandii²³. Do przerwania negocjacji ostatecznie nie doszło. Bangkok jednak próbował wpływać dalej na kształt przyszłej organizacji, chociażby ograniczając rolę podmiotów zewnętrznych, czego efektem było ustąpienie Przedstawiciela Wykonawczego namaszczonego przez ONZ²⁴. Tajlandii udało się również wynegocjować zapis, iż realizacja inwestycji na dopływach Mekongu nie będzie wymagała zgody pozostałych państw dorzecza, co było istotną zmianą w porównaniu z wytycznymi poprzednich organizacji.

Prace nad powołaniem nowej instytucji pokazały rozbieżności w spojrzeniu na zarządzanie zasobami rzeki w gronie państw indochińskich. Rozmowy zakończyły się jednak sukcesem i 5 kwietnia 1995 roku podpisano Umowę o Współpracy na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Dorzecza Mekongu (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin),

Zaręba powołującą Komisję Rzeki Mekong (MRC – Mekong River Commission)²⁵. Zobowiązano się do zachowania minimalnego poziomu wody na rzece, by zapewnić stabilność hydrologiczną w regionie. Większość kwestii miała być rozstrzygnięta podczas spotkań przedstawicieli krajów Mekongu w Radzie Komisji – raz do roku, i w ramach Wspólnego Komitetu: 2–3 razy częściej. Administracyjnym ramieniem Komisji został Sekretariat, a na czele organizacji miał stanąć Dyrektor Generalny, wybierany spoza państw dorzecza. Zadania Komisji określano w pięcioletnich planach i obejmowały one szerokie spektrum działań.

Organizacje, ze względu na swoją specyfikę przez lata próbowały przezwyciężyć problemy, wynikające z różnicy interesów poszczególnych państw członkowskich czy wpływu podmiotów zewnętrznych. Musiały również stawiać czoła zmieniającym się realiom, kryzysom i globalnym konfliktom, a ich funkcjonowanie, biorąc pod uwagę sytuację na Półwyspie Indochińskim zwłaszcza w okresie zimnej wojny, napotykało na wiele przeszkód natury politycznej.

Współpraca w regionie rzeki Mekong w perspektywie neoliberalizmu instytucjonalnego

Analizując działanie istniejących w dorzeczu Mekongu organizacji możemy stwierdzić, iż ich dążeniem było wyznaczenie ambitnych celów. Zarówno w okresie funkcjonowania (Tymczasowego) Komitetu jak i Komisji państwa tworzące organizację przyjmowały strategie i założenia, które na lata miały być drogowskazem dla działań instytucji. Realizacja celów zawartych w umowach powołujących do życia wspomniane organizacje wymagała uwzględnienia długofalowej perspektywy, co oznaczało chęć współpracy nie tylko w najbliższej przyszłości.

Organizacje regionalne po nakreśleniu celów działania wskazywały również na sposoby ich realizacji, wytwarzając reguły współpracy w dorzeczu. Oczywiście na przestrzeni lat normy i proces decyzyjny ulegały zmianom w zależności od sytuacji politycznej. W ramach (Tymczasowego) Komitetu wszystkie decyzje miały zapadać jednogłośnie i dotyczyło to projektów zarówno w głównym nurcie jak i na dopływach, co *de facto* dawało prawo weta państwom członkowskim. Inne reguły przyjęła Komisja Rzeki Mekong wprowadzając trójstopniowy podział na powiadomienie, konsultację i umowę w zależności od miejsca oraz pory realizacji projektu. Wykluczono konieczność informowania o planach związanych z gospodarowaniem wodami dopływów. Takie ustalenia były efektem kompromisu, na który szczególnie naciskała Tajlandia, mająca aspiracje bycia liderem w re-

gionie. Nie mniej jednak porozumienie było wypadkową ścierających się sił i interesów, co podkreśla fakt, iż Komisja Rzeki Mekong nie jest narzuconą strukturą, ale efektem konsensusu, możliwym do wypracowania właśnie w ówczesnych warunkach politycznych.

Formuła współpracy zmieniała się na przestrzeni lat dostosowując się do nowych okoliczności i sytuacji na Półwyspie Indochińskim. Z czasem kraje członkowskie uznały za zbędną silną obecność Narodów Zjednoczonych. Dlatego najnowszy twór – Komisja Rzeki Mekong – jest ciałem w pełni uzależnionym od decyzji krajów dolnej części dorzecza. Zmieniająca się również struktura organizacji, wynikająca z przyjęcia nowej formuły, świadczy z kolei o elastyczności instytucji i umiejętności dostosowania się do nowych okoliczności.

Ważnym czynnikiem w przypadku relacji hydropolitycznych w dorzeczu Mekongu było wytworzenie tzw. rutyny współpracy, co wzmacniało chęć jej kontynuowania, zwłaszcza w skomplikowanej sytuacji politycznej na Półwyspie Indochińskim na przełomie lat 60. i 70. Spotkania w ramach Komitetu Mekongu odbywały się mimo trwającej wojny. Co więcej, nawet w momencie, kiedy Kambodża nie zdecydowała się kontynuować współpracy, pozostałe trzy kraje dokonały takich zmian, aby możliwe było ponowne i szybkie przyjęcie Phnom Penh do organizacji. Ważnym podkreślenia jest również zainteresowanie sytuacją w dorzeczu ze strony państw zachodnich. Mimo, że wsparcie płynęło ze strony Narodów Zjednoczonych, to aktywnie na rzecz integracji działały również poszczególne kraje, takie jak chociażby Holandia, Australia, Nowa Zelandia czy państwa skandynawskie. Z czasem, kiedy współpraca nabierała rozmachu zaczęto używać stwierdzeń Duch Mekongu i Klub Mekongu na określenie charakteru działań i grupy wszystkich zainteresowanych sytuacją w regionie państw.

Istniejące instytucje w dorzeczu Mekongu umożliwiły przeprowadzenie szeregu badań dotyczących zarówno kwestii hydrologii, geologii, jak i sytuacji ludności zamieszkującej region. Za sukces można uznać ustanowienie stacji pomiaru stanu wody, rozbudowę ośrodków meteorologicznych i hydrologicznych czy utworzenie Regionalnego Centrum Powodziowego i Forum Powodziowego Mekongu. Dzięki informacjom zbieranym w ramach działalności w dorzeczu kraje mogły przygotować się na susze czy powódzie i uniknąć znaczących kosztów społecznych ostrzegając w porę miejscową ludność. Wypracowane procedury związane z budową elektrowni wodnych, systemów nawadniania czy projektów przerzutów wody również dostarczają państwom regionu istotnej wiedzy o uwarunkowaniach hydropolitycznych. Możliwość spotkań na forum Komisji Rzeki Mekong, a wcześniej Komitetów, stwarza okazję do poznania stanowisk innych członków organizacji, szybkiego reagowania na niepokojące plany sąsiadów

Zaręba i możliwość wynegocjowania zadowalającego kompromisu. Instytucje pełniły również rolę swego rodzaju mediatora, kiedy dochodziło do sporów między krajami członkowskimi. Tak działo się w przypadku sporu o negatywne skutki działania tamy Yali Falls w Wietnamie dla mieszkańców Kambodży w 2000 roku²⁶. Do większych napięć dochodziło i zapewne będzie nadal dochodzić w związku z budową tam w głównym nurcie Mekongu w Laosie – Xayaburi i Don Sahong, które zaczęły narastać odpowiednio w 2007 i 2013 roku²⁷.

Funkcjonowanie organizacji regionalnych skupionych wokół zarządzania międzynarodowymi zasobami wody okazało się być atutem, kiedy w hydropolityce dorzecza zaobserwowano wzmożoną aktywność Chińskiej Republiki Ludowej. Dążące do rozbudowy swojego potencjału hydroenergetycznego w dorzeczu Mekongu Chiny, nie są chętne do wstąpienia w szeregi żadnej organizacji skupiającej się na regulacjach związanych z transnarodowymi zasobami wody. Wydaje się jednak, że to właśnie dzięki silnemu głosowi czterech państw indochińskich udało się skłonić ChRL, jak i Birmę/Mjanmę do współpracy i tak w 1996 roku oba kraje zostały partnerami dialogu Komisji Rzeki Mekong²⁸. Ten fakt ma szczególne znaczenie z uwagi na podtopienia i obniżenia poziomu wody, które odnotowywano od 1993 roku²⁹. Wielu obserwatorów uznawało, iż są one konsekwencją prac konstrukcyjnych, a później skutkiem funkcjonowania hydroelektrowni w prowincji Yunnan. Choć Chińczycy zaprzeczali, a Komisja nigdy jednoznacznie nie wypowiedziała się przeciwko Państwu Środka to problem nie został przez Pekin zlekceważony. I tak, w akcie dobrej woli, Chiny zgodziły się podpisać w 2002 roku umowę o wymianie danych hydrologicznych, która została przedłużona sześć lat później³⁰. Aby zachęcić Chiny do współpracy z pozostałymi państwami regionu Komisja Rzeki Mekong wyszła z inicjatywą organizowania co cztery lata Szczytów Mekongu, z udziałem najwyższych władz. Pierwszy miał miejsce w 2010 roku w Hua Hin w Tajlandii, a kolejny w Ho Chi Minh w Wietnamie³¹. Obecni byli na nich szefowie rządów państw Komisji i przedstawiciele ministerstw spraw zagranicznych Chin i Birmy/Mjanmy. Choć trudno stwierdzić, że cztery państwa indochińskie mają szansę przeciwstawić się ChRL i wywierać naciski na jej władze, to wspólny głos w ramach Komisji, o który coraz trudniej w związku z budową tam w Laosie, może wzmocnić pozycję państw organizacji wobec silniejszego sąsiada.

Wnioski

Analizując współpracę z perspektywy neoliberalizmu instytucjonalnego uzyskujemy obraz instytucji, jako organizacji elastycznych, po-

siadających umiejętność dostosowania się do nowych uwarunkowań. Ciągłość organizacji pozwala bowiem kontynuować współpracę po etapach kryzysów, nie tracąc wypracowanego wcześniej kapitału i doświadczenia. Choć Komisja Rzeki Mekong uznawana jest przez niektórych ekspertów za organizację słabą, której reguły i zasady pozostawiają dużą swobodę do interpretacji, to należy zaznaczyć, iż jest ona efektem kompromisu, na jaki stać państwa indochińskie. Decyzje podejmowane przez organizację są wypadkową ścierających się interesów krajów dolnego biegu, a Dyrektor Wykonawczy, stojący na jej czele, nie posiada realnych narzędzi wpływu na władze Wietnamu, Kambodży, Laosu i Tajlandii. Wydaje się jednak, że obecnie Komisja staje przed być może najważniejszym sprawdzianem, jaki czeka ją w swojej bądź co bądź krótkiej historii. Chęć rozbudowy potencjału hydroenergetycznego w dolnym biegu, przede wszystkim w Laosie, rodzi i będzie rodzić coraz więcej napięć w gronie państw członkowskich. Być może Komisja odegra kluczową rolę w zachowaniu stabilności relacji hydropolitycznych na Półwyspie, choć czynnik chiński i większa skłonność do bilateralnej współpracy Państwa Środka z krajami indochińskimi, może znacznie podważyć jej autorytet. Nie mniej jednak sukcesy, jakimi mogą pochwalić się organizacje istniejące od lat 50. w dorzeczu są znaczące, a istnienie instytucji czuwającej nad zasobami Mekongu, będącymi podstawą dla gospodarek większości państwa regionu, wydaje się być koniecznością.

PRZYPISY

1. A. Wojciuk, *Dylemat potęgi. Praktyczna teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 83.
2. R. Keohane, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Westview Press, Boulder, San Francisco, Londyn, 1989, s. 2.
3. Ibidem.
4. A. Wojciuk, op. cit., s. 84.
5. Ibidem, s. 58.
6. R. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Routledge, Londyn 2002, s. 18.
7. M. Zaręba, *Hydropolityka w regionie rzeki Mekong. Między konfliktem a współpracą*, Wydział Filozoficzno-Historyczny Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 104.
8. *Mekong River Commission, State of the Basin Report*, Wientian 2010, s. 117.
9. E. Baran, Temmu Jantunen, Chiew Kieok, Chong, *Values of Inland Fisheries in the Mekong river basin*, World Fish Center, Phnom Penh 2007, s. 11.
10. M. Osborne, *The Mekong. River under Threat*, Lowy Institute for International Policy, Double Bay 2004, s. 9.
11. *Mekong River Commission, State...*, s. 99.
12. E. Baran, Temmu Jantunen, Chiew Kieok, Chong, op. cit. s. 11.
13. M. Zaręba, op. cit., Łódź 2015, ss. 109–116.
14. Ibidem, s. 149.

- Zaręba
15. A. Wolf, J. Newton, „Case Study Transboundary Dispute Resolution: the Mekong Committee”, [w:] *Managing and Transforming Water Conflicts*, J. Delli Priscoli, A. Wolf [red.], Cambridge University Press, Nowy Jork 2010, s. 219.
 16. Ibidem, s. 219.
 17. Ibidem, s. 220.
 18. *Committee for the Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin, Annual Report 1967*, United Nations Economic Commission for Asia and the Far East, Bangkok 1968, s. 9.
 19. B. Bearden, „The legal regime of the Mekong River a look back and some proposals for the way ahead”, *Water Policy*, nr 12, 2010, s. 801.
 20. *Committee for the Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin, Annual Report 1980*, United Nations Economic Commission for Asia and the Far East, Bangkok 1981, s. 3.
 21. R. St. John, „The Land Boundaries of Indochina: Cambodia, Laos and Vietnam”, *Boundary and Territory Briefing*, Vol 2, nr 6, International Boundaries Research Unit, Durham 1998, s. 38–40.
 22. *The Interim Mekong Committee, Preparing for new challenges. The Interim Mekong Committee Annual Report 1991*, Bangkok 1992, s. 11.
 23. B. Bearden, op. cit., s. 803.
 24. *The Interim Mekong Committee, Annual Report 1992...*, s. 10.
 25. B. Bearden, op. cit., s. 803.
 26. M. Osborne, *River at Risk. Mekong and the water politics of China and Southeast Asia*, Lowy Institute for International Policy, Double Bay 2004, s. 32.
 27. M. Zaręba, op. cit., ss. 227–229.
 28. G. Browder, Leonardo Ortolano, „The evolution of an International water resources management regime in the mekong river basin”, *Natural Resources Journal*, Vol 14, nr 3, 2000, s. 526.
 29. E. Goh, op. cit., s. 48.
 30. Mekong River Commission, *Agreement on provision of hydrological information renewed by China and MRC*, Wientian 2008.
 31. Mekong River Commission, *First MRC Summit*, www.mrcmekong.org, dostęp: 15.12.2015 r.