

**การประเมินผลกระทบ
ด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์
ของภาคการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ
ของเมียนมา:**

รายงานโดยสังเขป



INTERNATIONAL
RIVERS
people • water • life

เป้าประสงค์

รายงานโดยสังเขปฉบับนี้ให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำของเมียนมา และต้องการให้เกิดการอภิปรายเกี่ยวกับกระบวนการศึกษา ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะในรายงาน

เนื้อหาต่อไปนี้จะเสนอมุมมองเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการประเมิน โดยให้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อจำกัดของการประเมินผล รวม

เกริ่นนำ

ในปี 2559 บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC) ซึ่งเป็นหน่วยงานเอกชนให้กู้ภายใต้ธนาคารโลก เริ่มทำการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (SEA หรือ “การศึกษา”) ของภาคการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำของเมียนมา โดยร่วมมือกับกระทรวงไฟฟ้าและพลังงาน และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของเมียนมา

ไอเอฟซีประสงค์จะทำการศึกษาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี แต่กลับใช้เวลาสองปี และได้เผยแพร่รายงานฉบับสมบูรณ์ในเดือนธันวาคม 2561 โดยในช่วงดังกล่าว การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ส่งผลให้เกิดการเก็บข้อมูลจำนวนมาก รวมทั้งรายงานข้อมูลพื้นฐาน ฐานข้อมูลของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาคไฟฟ้าพลังน้ำ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาเพิ่มเติมในอนาคต²

กระบวนการประเมินผลเกิดจากความร่วมมือของผู้กำหนดนโยบายระดับชาติ หน่วยงานติดต่ออาวุธของกลุ่มชาติพันธุ์ หน่วยงานพัฒนา ตัวแทนภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น และกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายเกี่ยวกับการพัฒนาภาคไฟฟ้าพลังน้ำของเมียนมา

ตลอดทั้งกระบวนการ ประชาชนจำนวนมากต่อต้านการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ กลุ่มการเมืองของชาติพันธุ์หลายกลุ่ม หน่วยงานภาคประชาสังคมและชุมชน โดยเฉพาะในพื้นที่กลุ่มชาติพันธุ์ ต่างคว่ำบาตรไม่เข้าร่วมในการศึกษาและการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ

ในเดือนพฤศจิกายน 2559 หน่วยงาน 422 แห่งซึ่งเป็นตัวแทนชุมชนชาติพันธุ์ที่หลากหลายของประเทศ รวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศและระหว่างประเทศ ได้เผยแพร่แถลงการณ์กระตุ้นให้รัฐบาลยกเลิกแผนพัฒนาถ่านหิน และโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ในเมียนมา³ ภาคประชาสังคมและเครือข่ายชุมชน รวมทั้งเครือข่ายแม่น้ำพม่า ได้เรียกร้องอย่างต่อเนื่องให้ชะลอการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในพื้นที่ซึ่งเคยได้รับผลกระทบจากโครงการอื่นมาแล้ว และเป็นพื้นที่ที่มีสงครามความขัดแย้ง⁴

ทั้งแนวทางในการนำบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะไปใช้เพื่อสนับสนุนให้เกิดระบบแม่น้ำและพลังงานของเมียนมาที่มีความเท่าเทียม มีส่วนร่วม สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม และเพื่ออนาคตที่มั่นคง

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบางคนเสนอว่าหากไม่มีความคืบหน้าของกระบวนการสันติภาพ ย่อมไม่เหมาะสมที่จะดำเนินการประเมินผลไฟฟ้าพลังน้ำขนาดกลางและใหญ่ ในลักษณะที่จะสามารถตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของชุมชนในท้องถิ่นและสาธารณะได้ ด้วยเหตุดังกล่าว บางส่วนจึงมองว่าการศึกษารุ่นนี้เป็นขั้นตอนอย่างหนึ่งเหมือนในอดีตที่มีความพยายามผลักดันโครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่อื้อฉาว ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์และผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่น⁵

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงข้อกังวลเกี่ยวกับบทบาทของไอเอฟซีที่เป็นแกนนำการศึกษาครั้งนี้ ในแง่ความเหมาะสมของไอเอฟซีที่จะมีบทบาทนำในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ในขณะที่เดียวกันก็มีแนวทางสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน ซึ่งย่อมทำให้เกิดอคติที่มุ่งสนับสนุนแม่แบบการพัฒนา ที่ส่งเสริมการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ มากกว่าใส่ใจต่อทางเลือกที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคมน้อยกว่า

ไอเอฟซีซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มธนาคารโลก เป็นสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศที่มีเป้าหมายส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในประเทศกำลังพัฒนา โดยให้คำปรึกษาและบริการด้านการลงทุน การให้เงินกู้ยืมและการบริหารจัดการทรัพย์สิน ความสนับสนุนของไอเอฟซีต่อการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ จึงเชื่อมโยงกับความพยายามที่จะส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในภาคไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา โครงการเหล่านี้มุ่งส่งเสริมให้เกิดมาตรฐานและแนวปฏิบัติสำหรับไฟฟ้าพลังน้ำ บริการคำปรึกษาด้านธุรกิจ และสนับสนุนอุตสาหกรรมไฟฟ้าพลังน้ำ โดยการทำงานผ่านกลุ่มทำงานของบริษัทผู้พัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ โครงการเหล่านี้ในเมียนมาได้รับประโยชน์จากประสบการณ์การทำงานของไอเอฟซีในประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค โดยเฉพาะในลาว ซึ่งทางไอเอฟซีให้ความสนับสนุนที่คล้ายคลึงกันเพื่อช่วยพัฒนาภาคไฟฟ้าพลังน้ำ (โปรดดูกล่อง 2)⁶

กล่อง 1: การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์: ข้อมูลโดยย่อ

- เสนอไม่ให้สร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลุ่มน้ำสายประธาน เช่น แม่น้ำอิระวดี แม่น้ำสาละวิน แม่น้ำโขง แม่น้ำชินวิน แม่น้ำสะโตง ซึ่งถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดในการคุ้มครองระบบนิเวศของแม่น้ำที่สมบูรณ์
- เสนอ “กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน” สำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ ซึ่งครอบคลุมกระบวนการอนุมัติโครงการทั้งสามขั้นตอน การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ และกรอบด้านนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติ
- ส่งผลให้เกิดการจัดทำข้อมูลจำนวนมากเพื่อเป็นองค์ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับแม่น้ำและโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำของเมียนมา มีส่วนสนับสนุนการทบทวนการวางแผนด้านพลังงานและทางเลือกการผลิตพลังงานในเมียนมา โดย

- ให้ข้อมูลพื้นฐานที่ช่วยให้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำและความขัดแย้งในอดีตและในอนาคตของประเทศ
- เน้นให้เห็นความสำคัญของการแก้ปัญหาที่สืบทอดมา รวมถึงอันตรายจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา ในกระบวนการวางแผนในอนาคต
- จัดให้มีการประเมินผลกระทบโครงการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในลุ่มน้ำสายหลักทั่วประเทศ
- จำแนกขั้นตอนที่นำไปสู่การจัดทำกรอบด้านนโยบายและการศึกษาเพิ่มเติม และการประเมินผลที่จำเป็นเพื่อให้เกิดการตัดสินใจอย่างมีความรู้เกี่ยวกับไฟฟ้าพลังน้ำ และ
- ให้ข้อเสนอแนะที่สำคัญ รวมทั้งการอนุรักษ์แม่น้ำสายหลักและการรักษาลุ่มน้ำสาขาที่มีคุณค่าสูงให้ปลอดภัยจากการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ

อย่างไรก็ดี ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะบางประการจากการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ มีพื้นฐานมาจากสมมติฐานเกี่ยวกับความต้องการและการวางแผนด้านพลังงานของเมียนมา ที่เปิดให้มีการโต้แย้งและควรได้รับการตรวจสอบอย่างจริงจัง การศึกษาเพื่อการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ยังไม่สามารถตอบคำถามพื้นฐานที่สำคัญทุกข้อ เกี่ยวกับการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ และผลกระทบที่เกิดขึ้น ต่อบริบททางสังคมและการเมืองในเมียนมา รัฐบาลจึงควรยอมรับและแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ ก่อนตัดสินใจดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับนโยบายด้านไฟฟ้าพลังน้ำ

ที่สำคัญยิ่งกว่าคือ การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์และข้อเสนอแนะ ได้ถูกใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในท้องถิ่นและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้มีสิทธิในการกำหนดชะตากรรมตนเอง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สิทธิในการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์และคุ้มครองแม่น้ำดินแดน แหล่งผลิตอาหาร และอาชีพของตน

1 บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC), การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำของเมียนมา, (2561). https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2f7c35f4-e509-48b2-9fd8-b7cb00501171/SEA_Final_Report_English_web.pdf?MOD=AJPERES

2 โปรดดู IFC, ‘การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา’. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/industry_ext_content/ifc_external_corporate_site/hydro+advisory/resources/sea+of+the+Hydropower+sector+in+myanmar+resources+page

3 Hannah Hindstrom, ‘เมียนมา:ต่อต้านโครงการถ่านหินและไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ - Myanmar: Say ‘No’ to Coal and Big Hydropower’, EarthRights International, 22 ธันวาคม 2559 <https://earthrights.org/blog/myanmar-say-no-to-coal-and-big-hydropower/>

4 Nyein Nyein, ‘นักกิจกรรมสิ่งแวดล้อมกดดันให้มีการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนมากขึ้นในพม่า - Environmental Advocates Push for More Renewable Energy in Burma’, The Irrawaddy, 14 ธันวาคม 2559 www.irrawaddy.com/news/burma/environmental-advocates-push-renewable-energy-burma.html

5 Beth Walker, ‘มรดกที่เป็นพิษของเขื่อนขนาดใหญ่ในเมียนมา - Myanmar’s toxic legacy of large dams’, The Third Pole, 14 มีนาคม 2560 www.thethirdpole.net/en/2017/03/14/myanmars-toxic-legacy-of-large-dams/

6 บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ, ‘ไอเอฟซีส่งเสริมความยั่งยืนของภาคไฟฟ้าพลังน้ำในสปป.ลาว - IFC Promotes Sustainability in Lao PDR’s Hydropower Sector’ www.ifc.org/wps/wcm/connect/c317b7804360fecfb762b7d3e9bda932/Lao+Hydropower+factsheet-Eng.pdf?MOD=AJPERES

กล่อง 2: การสนับสนุนของไอเอฟซีต่อภาคไฟฟ้าพลังน้ำในลาว

ในปี 2555 ไอเอฟซีทำโครงการบริการเพื่อให้คำปรึกษาเกี่ยวกับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมในภาคไฟฟ้าพลังน้ำในสปป.ลาว เพื่อสนับสนุนให้มีการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำและส่งเสริมแนวปฏิบัติและมาตรฐานเพื่อความยั่งยืน⁷ ทั้งนี้เพื่อพัฒนาแนวปฏิบัติด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม ในบริบทที่มีการหลั่งไหลเข้ามาของเงินลงทุนภาคเอกชนในภาคส่วนนี้ การพัฒนาและการดำเนินงานของโครงการอย่างรวดเร็ว ท่ามกลางความอ่อนแอของระบบกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้นิยามคำว่า “ความยั่งยืน” ในภาคไฟฟ้าพลังน้ำ⁸ รวมทั้งการตั้งคำถามเกี่ยวกับความเหมาะสมที่จะประกันให้มีการดำเนินงานตามมาตรฐานที่ปรับปรุงใหม่นี้ นอกจากนี้ มาตรฐานที่ปรับปรุงใหม่เพื่อ ‘ความยั่งยืน’ แทบไม่ได้แก้ปัญหาซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางการมีส่วนร่วมของสาธารณะ และการเข้าถึงการเยียวยาของชุมชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในสปป.ลาวเลย เมื่อขาดการตรวจสอบและการกำกับดูแล ย่อมทำให้เกิดความเสี่ยงว่ามาตรการเหล่านี้จะกลายเป็นเพียงม่านที่ปกปิดผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์คืออะไร?

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Environmental Assessment - SEA) เป็นกระบวนการเพื่อประกันให้มีการแก้ไขปัญหาตามข้อกังวลด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างเต็มที่ ในนโยบายหรือแผนการที่เสนอตั้งแต่ต้น ด้วยเหตุดังกล่าว การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์จึงควรเริ่มขึ้นตั้งแต่แรก ก่อนจะมีการตัดสินใจว่า จะดำเนินการตามนโยบายหรือแผนนั้นหรือไม่ ด้วยเหตุดังกล่าว การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ด้านนโยบายด้านไฟฟ้าพลังน้ำ เพื่อตรวจสอบปัญหาทางสังคม-เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับไฟฟ้าพลังน้ำ จึงควรเกิดขึ้นในระดับยุทธศาสตร์โดยรวม แทนที่จะมองภาพโครงการไฟฟ้าพลังน้ำแยกเป็นรายโครงการ⁹

เราจึงควรยอมรับ SEA ในฐานะเป็นกระบวนการ และไม่ควรสนใจเฉพาะผลลัพธ์ที่ออกมาในรูปรายงานฉบับ

สมบูรณ์หรือการประเมินผล เนื่องจากหากมีการดำเนินงานอย่างเหมาะสม กระบวนการ SEA จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายเกี่ยวกับประเด็นสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม การประเมินต้นทุนและประโยชน์โดยรวม และการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง เมื่อคำนึงถึงบริบททางการเมืองในเมียนมา ผลกระทบที่เป็นมรดกมาจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ในอดีตและประวัติศาสตร์ความขัดแย้งที่เกี่ยวข้อง การอพยพของประชาชนและการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชน รวมทั้งกระบวนการสันติภาพที่กำลังเกิดขึ้นในประเทศและบทบาทในการแก้ปัญหาด้านธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลของทรัพยากรธรรมชาติ

การจัดทำกระบวนการ SEA ในระดับภาคส่วน อย่างเช่น ภาคไฟฟ้าพลังน้ำ ซึ่งมีความเสี่ยงอย่างมากด้านสังคมและ

สิ่งแวดล้อม จึงเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งของการจัดทำนโยบาย โดยในหลายกรณีหรือในกรณีส่วนใหญ่ ไม่มีการจัดทำกระบวนการ SEA ซึ่งหมายถึงว่าไม่มีการพิจารณาข้อกังวลด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมอย่างเหมาะสมในระดับนโยบาย แต่มาพิจารณาในช่วงที่มีการวางแผน ซึ่งเป็นจุดที่ทำให้การแก้ปัญหายุ่งยากมากขึ้นแล้ว

ในเวลาเดียวกัน เพื่อให้เกิดกระบวนการ SEA ที่เป็นผล เราจำเป็นต้องสนับสนุนให้เกิดองค์ประกอบที่จำเป็นเพื่อประกันให้เกิดกระบวนการที่จริงจังและมีส่วนร่วม หลักของแนวปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับกระบวนการ SEA ประกอบด้วย

- การปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง
- ความเปิดเผยและความโปร่งใส
- ข้อมูลที่มีคุณภาพสูงและรอบด้าน

กระบวนการ

ใครที่มีส่วนร่วม?

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำของเมียนมา จัดทำขึ้นตามความตกลงสามฝ่าย เกี่ยวกับบริการให้คำปรึกษาด้านไฟฟ้าพลังน้ำ ระหว่างบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และกระทรวงไฟฟ้าและพลังงานของเมียนมา กระทรวงการต่างประเทศและการค้าของออสเตรเลีย มีส่วนสนับสนุนการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ด้วย

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ มีคณะที่ปรึกษาซึ่งมีไอเอฟซีเป็นประธาน และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 15 คน ซึ่งกำกับดูแลและชี้แนะแนวทางเกี่ยวกับกระบวนการ กรรมการผู้เชี่ยวชาญประกอบด้วยตัวแทนของรัฐบาล ภาคประชาสังคม สถาบันวิชาการ ภาคเอกชน และหน่วยงานการพัฒนา ซึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นหลักของการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์¹⁰

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เกิดจากการดำเนินงานของศูนย์บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมสากล (ICEM) ซึ่งทำหน้าที่ผู้ให้คำปรึกษาหลักและสถาบันการพัฒนาร่วมกันของเมียนมา (Myanmar Institute for Integrated Development - MIID) ซึ่งกำกับดูแลกระบวนการการมีส่วนร่วมและปรึกษาหารือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- แนวทางที่ปลอดภัยจากอคติ ที่ออกแบบโดยไม่มีธงว่าสนับสนุนแนวทางหรือผลลัพธ์ใด
- การพิจารณาทางเลือกอย่างจริงจัง

โดยหากมีการปฏิบัติตามหลักการที่ดีที่สุด กระบวนการ SEA อาจเป็น

- เครื่องมือเพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อมูลดิบที่มีคุณภาพ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจระดับนโยบาย
- กระบวนการที่กระตุ้นให้เกิดการอภิปรายและการรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย
- เวทีเพื่อแลกเปลี่ยนท่าความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกังวลและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม

มีเป้าหมายอย่างไร?

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ มีเป้าหมายเพื่อจัดทำกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา จากข้อมูลในรายงานหมายถึงการจำแนกแนวทางเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างความสมบูรณ์ของลุ่มน้ำกับการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ ประกันให้เกิด “การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำที่ยั่งยืนบนพื้นฐานการวางแผนด้านน้ำที่ดิน และระบบนิเวศอย่างเป็นองค์รวม การสร้างความสมดุลระหว่างการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความจำเป็นเร่งด่วนอื่น ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและความเท่าเทียมทางสังคม”¹¹

รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ระบุว่า ไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อเสนอแผนการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ แต่เป็นเพียงการเสนอเครื่องมือเพื่อชี้แนะแนวทางและให้ข้อมูลด้านนโยบายและการตัดสินใจ

รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ยอมรับข้อจำกัดที่สำคัญของขอบเขตการศึกษา จำนวนข้อมูลดิบที่มีอยู่ และความหลากหลายของบทวิเคราะห์ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีข้อมูลพื้นฐานในประเด็นหลักที่เกี่ยวข้องทั้งหมด มีการเปลี่ยนแปลงด้านตลาดพลังงานในระดับประเทศและภูมิภาค รวมทั้งต้นทุนพลังงานทางเลือกที่ลดลง ทั้งพลังงานแสงอาทิตย์และลม ความซับซ้อนของการแลกเปลี่ยนการคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมกับการก่อสร้างโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขผ่านกระบวนการทางการเมือง¹²

7 อ่างแล้ว

8 Carl Middleton and Mira Käkönen, “ไฟฟ้าพลังน้ำที่ยั่งยืน” การอภิปรายในการเมืองเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ “Sustainable Hydropower” Discourse in the Politics of Climate Change in Southeast Asia” เอกสารที่นำเสนอต่อที่ประชุม European Association for Southeast Asian Studies (EURO-SEA) University of Oxford, 16-18 สิงหาคม 2560 https://static1.squarespace.com/static/575fb39762cd94c2d69dc556/u/599d3c26e45a7c3aede92b2f/1503476776705/Middleton+and+Kakonen_Conference+paper_17.8.17.pdf

9 สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับ การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์, โปรดดู International Rivers, ‘มาตรฐานของเขื่อน: การดำเนินงานบนพื้นฐานของสิทธิ คู่มือสำหรับภาคประชาสังคม - Dam Standards: A Rights-Based Approach. A Guidebook for Civil Society’ (2557), น. 43-45 https://www.international-rivers.org/sites/default/files/attached-files/intrivers_dam_standards_final.pdf

10 IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. x

11 IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 4

12 IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 7

กล่อง 3 : กระบวนการ SEA ของเขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธาน

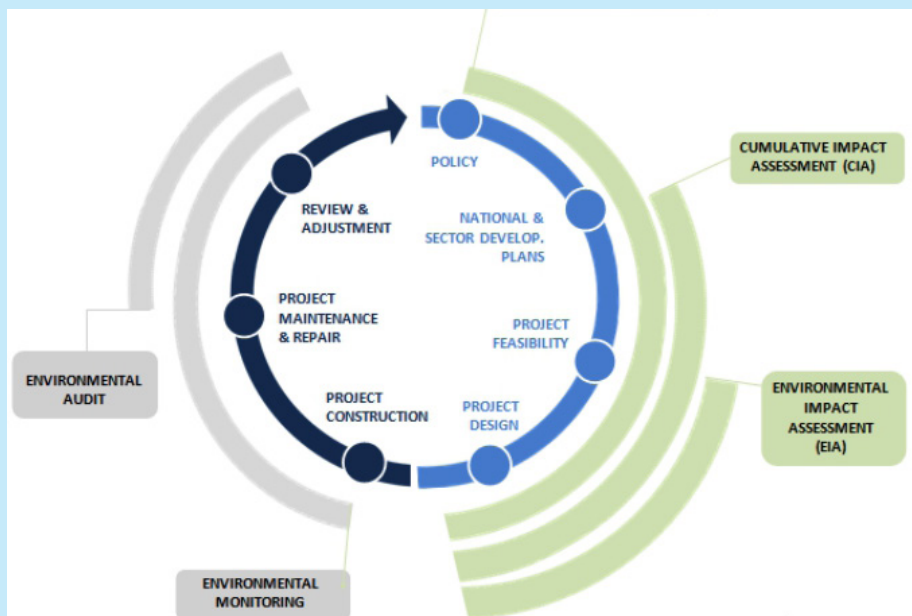
ตัวอย่างของกระบวนการ SEA ในโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในภูมิภาค ได้แก่ ‘การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน’ ซึ่งจัดทำตามคำสั่งของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (MRC) และมีการเผยแพร่ข้อมูลเมื่อปี 2553¹³ ทั้งยังมีการศึกษาโดยศูนย์บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมสากล (International Center for Environmental Management - ICEM) ซึ่งเป็นบริษัทเดียวกันที่ทำการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ในเมียนมา รายงานดังกล่าวครอบคลุมประเด็นสำคัญเชิงยุทธศาสตร์และจำแนกผลกระทบจากโครงการเขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธาน โดยรวมถึง การเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงของการไหลของน้ำ การทำลายการประมง การสูญเสียตะกอนด้านท้ายน้ำ และการสูญเสียที่ดินเพื่อการเกษตร ข้อเสนอแนะหลักจากการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ครั้งนั้นคือ ให้ชะลอการตัดสินใจใด ๆ เกี่ยวกับโครงการเขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธานออกไปเป็นระยะเวลา 10 ปี ทั้งนี้เพื่อจัดทำการศึกษาเพิ่มเติมและสร้างความองค์ความรู้ด้านทรัพยากรและผลกระทบจากเขื่อนในแม่น้ำโขง แม้จะมีการศึกษาอย่างหนักแน่นเช่นนี้ แต่รัฐบาลประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่างก็ไม่ได้ยอมรับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ทุกประเทศ จึงเป็นเหตุให้มีการเริ่มต้นพัฒนาเขื่อนไซยะบุรีในแม่น้ำโขงสายประธานของลาว เพียงในเวลาไม่กี่เดือนหลังการเผยแพร่รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ และอีกแปดปีต่อมา เขื่อนสองจาก 11 โครงการก็สามารถสร้างจนเกือบแล้วเสร็จ¹⁴

กล่อง 4 : ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินผลทั้งสามแบบเป็นอย่างไร?

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของแต่ละโครงการ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการนั้น

การประเมินผลกระทบเชิงสะสม (CIA) เป็นการศึกษาผลกระทบโดยรวมหรือเชิงสะสมของหลายโครงการ และการศึกษาว่าผลกระทบเหล่านั้นมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร ในแง่โครงการไฟฟ้าพลังน้ำ ข้อมูลเหล่านี้จะมีส่วนสนับสนุนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการแต่ละโครงการ และการตัดสินใจระดับลุ่มน้ำ

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ (SEA) เป็นการศึกษาแง่มุมด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมของกระบวนการจัดทำแผนหรือนโยบายโดยรวม เพื่อประกันว่ามีการคำนึงถึงและพิจารณาข้อมูลเหล่านี้อย่างครบถ้วนก่อนการยอมรับแผนหรือนโยบายใด ๆ



ภาพ 1: ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ การประเมินผลเชิงสะสมและการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในวงจรการกำหนดนโยบายและวางแผน¹⁵

ในรายงานได้ย้ำถึงข้อจำกัดเหล่านี้ และระบุว่า เป็นเพียง “ข้อมูลเบื้องต้น” และเสนอแนะให้มีการศึกษาและกำหนดเครื่องมือด้านนโยบายเพิ่มเติม เพื่อปิดช่องว่างขององค์ความรู้ และสนับสนุนให้มีการตัดสินใจอย่างมีข้อมูลและมีส่วนร่วมมากขึ้น¹⁶

ใช้วิธีวิทยาอย่างไร?

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ครอบคลุมโครงการไฟฟ้าขนาด 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป ในเมียนมาทุกโครงการ ทั้งที่มีอยู่แล้ว อยู่ระหว่างการก่อสร้าง และอยู่ระหว่างการเสนอ

ได้มีการจัดการการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ในสามขั้นตอนหลัก ซึ่งครอบคลุมองค์ประกอบดังนี้

- การประเมินข้อมูลพื้นฐาน ครอบคลุมประเด็นหลักเกี่ยวกับ ธรณีสัณฐานวิทยา (การศึกษารัศมีฐาน ธรณีสัณฐานวิทยาที่เกี่ยวข้อง รูปแบบ และตะกอนที่เกิดขึ้นในระดับพื้นดิน) ระบบนิเวศทางน้ำและการประมง ความหลากหลายทางชีวภาพบนชายฝั่ง การประเมินด้านสังคมและอาชีพ และความขัดแย้ง
- การประเมินผลกระทบ ในสภาพการณ์ “แบบปรกติทั่วไป”
- การวิเคราะห์รอบการพัฒนาที่ยั่งยืน

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ สร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งสามขั้นตอน โดยมีการจัดการปรึกษาหารือกว่า 55 ครั้ง ทั้งการประชุมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับลุ่มน้ำภูมิภาคและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายกลุ่ม มีการปรึกษาหารือโดยตรงกับชุมชนในท้องถิ่น พรรคการเมือง หน่วยงานติดต่อของกลุ่มชาติพันธุ์ และคณะทำงานของผู้พัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา¹⁷

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิง

ยุทธศาสตร์ ทำให้สามารถจัดทำระบบฐานข้อมูลเชิงภูมิศาสตร์ของไฟฟ้าพลังน้ำ ซึ่งเป็นแผนที่ครอบคลุมโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ ทั้งที่มีอยู่แล้ว อยู่ระหว่างการก่อสร้าง และอยู่ระหว่างการเสนอ มีการจำแนกออกเป็นแปดลุ่มน้ำ รวมทั้งหกกลุ่มน้ำ ได้แก่ แม่น้ำอิรวดี แม่น้ำสาละวิน แม่น้ำโขง แม่น้ำสะโตง แม่น้ำพะโค และแม่น้ำเบลิน และลุ่มน้ำชายฝั่งทะเลและแหล่งต้นน้ำที่ตะนาวศรีและยะไข่ ในแต่ละลุ่มน้ำ ยังมีการจำแนกและวิเคราะห์ลุ่มน้ำสองแบบ ซึ่งมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- แม่น้ำสายประธาน ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างลุ่มน้ำ
- ลุ่มน้ำสาขา ทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมโยงหลักระหว่างผืนดินกับน้ำ¹⁸

ตลอดทั้งแปดลุ่มน้ำ การศึกษาได้จำแนกและประเมิน 58 ลุ่มน้ำสาขา ครอบคลุมทั้งประเทศ โดยมีการประเมินแต่ละลุ่มน้ำสาขาทั้งในห้าประเด็นหลัก ได้แก่ ธรณีสัณฐานวิทยา ระบบนิเวศทางน้ำและการประมง ความหลากหลายทางชีวภาพบนชายฝั่ง การประเมินด้านสังคมและอาชีพ และความขัดแย้ง เพื่อประเมินผลกระทบและจัดทำ “การวิเคราะห์ความยั่งยืน” ในแต่ละประเด็นหลัก

โดยในการศึกษาได้จัดระดับคุณค่าของลุ่มน้ำสาขา โดยคำนึงถึงปัจจัยเชิงชีวกายภาพสามประการ ได้แก่ ธรณีสัณฐานวิทยา ระบบนิเวศทางน้ำ และความหลากหลายทางชีวภาพบนชายฝั่ง โดยไม่ได้จัดระดับคุณค่าของประเด็นทางสังคมและอาชีพและความขัดแย้ง การศึกษาครั้งนี้ได้แบ่งระดับคุณค่าออกเป็น

สูง—ให้ประโยชน์ที่สำคัญต่อกระบวนการของลุ่มน้ำ และ/หรือมีคุณค่าทางธรรมชาติที่โดดเด่น อย่างน้อยสำหรับสองปัจจัยทางชีวกายภาพ

กลาง—ไม่ได้มีคุณค่านับสูงในเชิงการอนุรักษ์ โดยอาจมีคุณลักษณะเด่นทางชีวกายภาพทั้งสองด้าน (แต่อาจมี “พื้นที่บางส่วน (pockets)” ที่มีคุณค่าสูง)

ต่ำ—ไม่ได้มีคุณค่านับสูงในเชิงการอนุรักษ์ โดยไม่มีคุณลักษณะเด่นทางชีวกายภาพ (แต่อาจมี “พื้นที่บางส่วน (pockets)” ที่มีคุณค่าสูง)¹⁹

13 ศูนย์บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมสากล (International Center for Environmental Management - ICEM), ‘การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์โครงการไฟฟ้าพลังน้ำในแม่น้ำโขงสายประธาน - Strategic Environmental Assessment of Hydropower on the Mekong Mainstream’ (2553) <http://icem.com.au/portfolio-items/strategic-environmental-assessment-of-hydropower-on-the-mekong-mainstream/>

14 สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระบวนการ SEA ในแม่น้ำโขง โปรดดู International Rivers ‘พยากรณ์ชะตากรรมแม่น้ำโขง: ข้อค้นพบสำคัญจากการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของเขื่อนในแม่น้ำโขงสายประธาน - Foretelling the Mekong Rivers’ fate: Key Findings of the MRC’s Strategic Environmental Assessment on Mekong Mainstream Dams’ (2554) <https://www.internationalrivers.org/resources/foretelling-the-mekong-river-s-fate-2634>

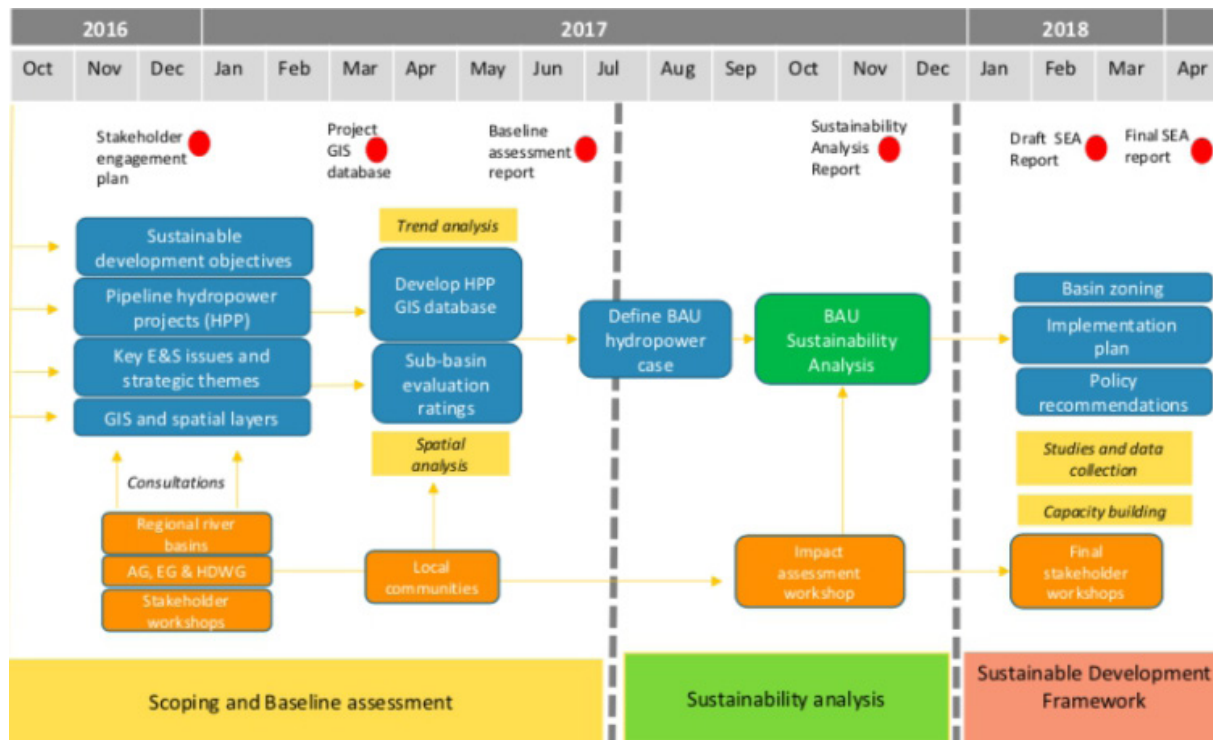
15 ศูนย์บริหารจัดการสิ่งแวดล้อมสากล (ICEM), ‘กระบวนการและวิธีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์’, นำเสนอในที่ประชุมการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ที่ร่วมจัดโดย USAid, Pact and the Lower Mekong Initiative, 24-27 พฤษภาคม 2559

16 IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. x

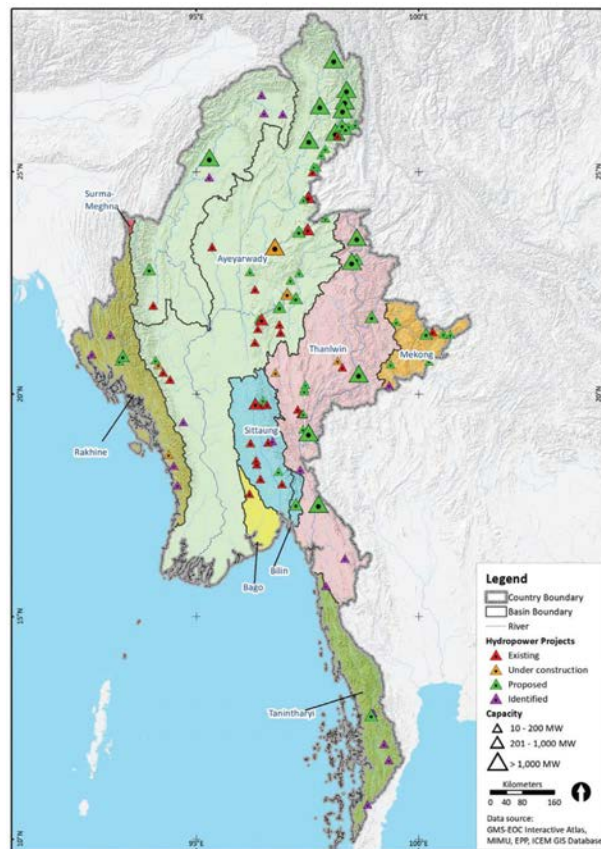
17 โปรดดู บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC), ‘แผนกระตุ้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย: การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา’ (2560) https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ecc527df-ec87-49e3-a131-04f41f88fa7a/SEA+Final_+stakeholder+Engagement+Plan+for+web.pdf?MOD=AJPERES

18 IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 49

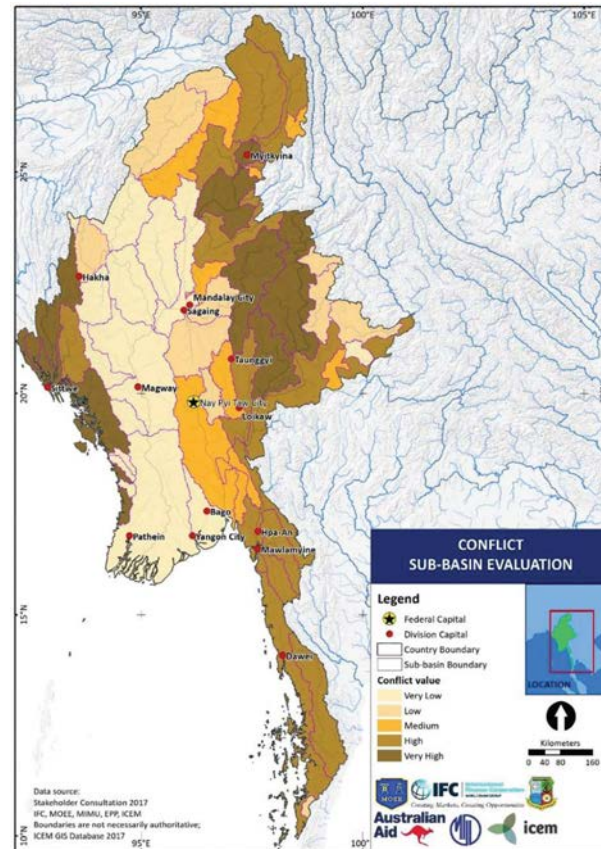
19 IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 57



ภาพ 2: วิธีวิทยาและผลลัพธ์ของกระบวนการ SEA²⁰



ภาพ 3: สภาพการณ์แบบปรกติที่นำมาใช้ตรวจสอบผลกระทบจากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำตลอดทั้งแปดลุ่มน้ำหลัก²¹



ภาพ 4: ตัวอย่างของแผนที่ของลุ่มน้ำสาขาที่จำแนกตามปัจจัยหลักห้าประการ เป็นแผนที่ที่แสดงการวิเคราะห์ความขัดแย้ง

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะหลัก

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการตรวจสอบผลกระทบในสภาพการณ์ปกติ ครอบคลุมโครงการเชื่อมที่อยู่ระหว่างการวางแผนและเสนอทั้งหมดทั่วประเทศจำนวน 69 โครงการ (52,134 เมกะวัตต์) โดยพบว่าหากมีการก่อสร้างทุกโครงการ จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญและไม่อาจแก้ไขกลับคืนได้ต่อแม่น้ำในเมียนมา รวมทั้ง

- การเปลี่ยนแปลงของการไหลของแม่น้ำตามฤดูกาลและในแต่ละวัน
- ระบบแม่น้ำที่ถูกแยกเป็นส่วน ๆ
- การเปลี่ยนแปลงของคุณภาพน้ำ
- การลดลงของปริมาณตะกอนที่ถูกพัดพาไปด้านท้ายน้ำและการกัดเซาะ
- ที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำและสัตว์บกที่ถูกแยกเป็นส่วน ๆ
- การลดลงของความหลากหลายทางชีวภาพ
- การอพยพตั้งถิ่นฐานใหม่ของคนจำนวนมาก
- ความสูญเสียทรัพยากรและอาชีพเกี่ยวกับแม่น้ำ²²

จากข้อค้นพบเหล่านี้และความรุนแรงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์จึงเสนอให้มีการปรับปรุงสภาพการณ์ปกติ และเสนอให้ใช้ “แผนการแบ่งโซนพื้นฐาน” เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในอนาคต ตามกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน

แผนการแบ่งโซนจะนำมาใช้กับทั้งแม่น้ำสายหลักและลุ่มน้ำสาขา โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งจะต้องป้องกันไม่ให้มีการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำเลย และพื้นที่ที่อาจใช้เพื่อการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำได้

มีข้อเสนอให้อนุรักษ์แม่น้ำสายประธานในหาลุ่มน้ำรวมทั้ง แม่น้ำอิรวดี แม่น้ำสาละวิน แม่น้ำโขง แม่น้ำชีวิน และแม่น้ำสะโตง

ส่วนลุ่มน้ำสาขาของแม่น้ำ 58 สายจะถูกแบ่งระดับคุณค่าออกเป็นสูง กลางและต่ำ

- สูง: ไม่เหมาะสมสำหรับไฟฟ้าพลังน้ำ ยกเว้นมี

เงื่อนไขที่จำกัดและมีการควบคุมอย่างเข้มงวด

- กลาง: เหมาะสมสำหรับไฟฟ้าพลังน้ำ
 - ต่ำ: เหมาะสมสำหรับไฟฟ้าพลังน้ำ
- โดยมีการแบ่งลำดับความสำคัญสำหรับการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำดังนี้
- ลุ่มน้ำสาขาในโซนระดับต่ำ ซึ่งมีโครงการไฟฟ้าพลังน้ำอยู่แล้ว
 - ลุ่มน้ำสาขาในโซนระดับกลาง ซึ่งมีโครงการไฟฟ้าพลังน้ำอยู่แล้ว
 - ลุ่มน้ำสาขาในโซนระดับต่ำ ซึ่งยังไม่มีโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ
 - ลุ่มน้ำสาขาในโซนระดับกลาง ซึ่งยังไม่มีโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เสนอระบบแลกเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ของลุ่มน้ำสาขา โดยเน้นให้มีการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำแบบเชื่อมขั้นบันไดในลุ่มน้ำสาขา กรณีที่ลุ่มน้ำสาขานั้นยังไม่มีโครงการเชื่อมใด ๆ ซึ่งหมายถึงการพัฒนาบางพื้นที่ให้เป็นลุ่มน้ำสาขา “เพื่อการใช้งานหนัก” โดยอนุญาตให้สร้างเชื่อมขั้นบันไดได้ แต่มีการกันลุ่มน้ำสาขาอื่นไม่ให้มีการพัฒนาเชื่อม²³

จากข้อมูลแผนการแบ่งโซนพื้นฐาน และการจัดระดับคุณค่า กระบวนการ SEA จำแนกแนวปฏิบัติเพื่อการพัฒนาภาคไฟฟ้าพลังน้ำในอนาคตดังนี้²⁴

- โครงการที่มีอยู่แล้ว 3,300 เมกะวัตต์
- โครงการไฟฟ้าพลังน้ำใหม่ 8,900 เมกะวัตต์
 - เชื่อมที่อยู่ระหว่างการก่อสร้าง: 1,600 เมกะวัตต์
 - เชื่อมที่อาจสร้างในพื้นที่โซนระดับกลางและต่ำ: 7,300 เมกะวัตต์
 - โครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่มีผลกระทบต่ำและสร้างในลุ่มน้ำที่อยู่ในโซนระดับสูง: ไม่มีการประมาณพลังงาน
 - โครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กกว่า 10 เมกะวัตต์: ไม่มีการประมาณพลังงาน
- รวมทั้งภาคส่วน: 12,200 เมกะวัตต์หรือกว่านั้น

22. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 45

23. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 64

24. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 70

กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน

ในการเสนอกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับไฟฟ้าพลังน้ำ การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อชี้แนะกรอบดังต่อไปนี้:

- เพื่อช่วยให้กระบวนการและการทำหน้าที่ตามธรรมชาติของกลุ่มน้ำยังเกิดขึ้นได้
- ช่วยอนุรักษ์พื้นที่และคุณค่าที่โดดเด่นและสำคัญ
- หลีกเลี่ยงผลกระทบที่ไม่อาจยอมรับได้
- ร่วมกันใช้ประโยชน์
- การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำที่เพียงพอ พึ่งพาได้และมีต้นทุนเหมาะสม เพื่อใช้ในประเทศและส่งออก
- ตระหนักถึงและบริหารจัดการความเสี่ยงจากความขัดแย้ง²⁵

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เสนอแนะแนวทางสำคัญเพื่อชี้แนะการปฏิบัติตามกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประการแรก เน้นถึงความสำคัญของ “ความเป็นองค์รวมของทั้งลุ่มน้ำ” แทนที่จะวางแผนเฉพาะโครงการ ซึ่งหมายถึงการมองให้เห็นองค์รวมของลุ่มน้ำในขณะวางแผนโครงการและประเมินผลกระทบและสิ่งที่ต้องแลกเปลี่ยน ไม่ใช่มองในกรอบของแต่ละโครงการเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากการวางแผนที่มีรอบคอบแต่ละโครงการ มักทำให้มองข้ามผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากหลายโครงการรวมกัน ซึ่งอาจส่งผลต่อความมั่นคงของระบบนิเวศ หรือทำให้เกิดแรงกดดันซ้ำซ้อนในหลายส่วนต่อประชาชนในพื้นที่

แนวคิดของ “การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุล” และ “การพัฒนาที่สอดคล้องกับศักยภาพ” บ่งชี้ว่ามี **ข้อจำกัดของการพัฒนาลุ่มน้ำเพื่อผลิตไฟฟ้าพลังน้ำ** การพัฒนาจึงควรสมดุลกับการอนุรักษ์และการรักษาการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญของระบบนิเวศ และไม่ควรถูกส่งผลกระทบต่อศักยภาพที่จะรองรับได้ของระบบนิเวศ เพื่อให้ธรรมชาติสามารถทำงานต่อไปได้ แนวทางนี้ยังเน้นความสำคัญของการรักษาสภาพตามธรรมชาติของแม่น้ำและลุ่มน้ำสาขา เพื่อรักษาความเชื่อมโยงของระบบนิเวศเอาไว้²⁶

เพื่อดำเนินการตามกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์เสนอแนะให้มีข้อกำหนดสำหรับขั้นตอนปฏิบัติเพื่ออนุมัติโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ และจัดตั้งหน่วยงานและพัฒนากอบด้านนโยบายใหม่ **กระบวนการอนุมัติโครงการ** ประกอบด้วยสามขั้นตอน:

- การคัดเลือกที่ตั้งโครงการโดยเปรียบเทียบกับแผนการแบ่งโซนพื้นฐาน (โครงการไฟฟ้าพลังน้ำทั้งหมดตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป) — ต้องมีการออกใบรับรองให้ทำโครงการได้ ก่อนจะมีการลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU)
- การประเมินผลกระทบเชิงสะสม (CIA) สำหรับลุ่มน้ำสาขาหรือพื้นที่ต้นน้ำทุกแห่ง กรณีที่มีแผนก่อสร้างโครงการไฟฟ้าพลังน้ำใหม่หรือเพิ่มเติม ทั้งนี้ตามการวินิจฉัยของคณะกรรมการวางแผนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และกระทรวงไฟฟ้าและพลังงานของเมียนมา
- การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) หรือการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเบื้องต้น (IEE) สำหรับโครงการ (EIA สำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาด 15 เมกะวัตต์ขึ้นไป หรือโครงการซึ่งมีอ่างเก็บน้ำปริมาตร 20,000 Mm3 (cubic mega meters) หรืออ่างเก็บน้ำขนาด 2,500 ไร่ขึ้นไป IEE สำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำระหว่าง 1 ถึง 15 เมกะวัตต์)

ในการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน กระบวนการ SEA เสนอให้คณะกรรมการร่วมเพื่อวางแผนประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และกระทรวงไฟฟ้าและพลังงานของเมียนมา

ข้อเสนอเกี่ยวกับกรอบด้านนโยบายจึงประกอบด้วย:

- แผนการแบ่งโซนพื้นฐาน
- ขั้นตอนปฏิบัติและมาตรฐานของการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม (ESIA) & การประเมินผลกระทบเชิงสะสม (CIA)
- นโยบายด้านไฟฟ้าพลังน้ำที่ยั่งยืน
- แนวปฏิบัติในการออกแบบสำหรับไฟฟ้าพลังน้ำที่ยั่งยืน
- การวิเคราะห์ความอ่อนไหวของความขัดแย้ง
- ขั้นตอนการอพยพประชาชน
- กรอบการใช้ประโยชน์ร่วมจากไฟฟ้าพลังน้ำ
- กลไกคุ้มครองพื้นที่ต้นน้ำ
- กรอบนโยบายเพิ่มเติมเพื่อการประเมินและบริหารจัดการผลกระทบ
- การเก็บข้อมูลและการวิจัยเพิ่มเติม²⁷

ข้อจำกัดและข้อกังวล

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย: ได้รับข้อมูลและจริงจังหรือไม่?

กระบวนการ SEA ได้เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการประชุมและปรึกษาหารืออย่างกว้างขวางที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ของประเทศ โดยอ้างว่ามีการจัดกิจกรรมอย่างมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 55 ครั้ง มีการตีพิมพ์เผยแพร่รายงานการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อรายงานวิธีการและข้อมูลที่ได้รับ ซึ่งได้นำมาใช้ในการปรึกษาหารือ²⁸ รายงานฉบับสมบูรณ์สรุปถึงข้อกังวลเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสังคมหลายประการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย²⁹

แม้จะมีการดำเนินงานเหล่านี้ แต่ก็มีข้อจำกัดอย่างชัดเจนในกระบวนการการมีส่วนร่วมและปรึกษาหารือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากไม่ได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ หรือถูกกีดกันไม่ให้เห็นความคิดเห็น

ตัวอย่างเช่น มีการจัดประชุมเพียงไม่กี่ครั้งในชุมชนต่าง ๆ ซึ่งตั้งอยู่นอกประเทศเมียนมา เป็นเหตุให้การปรึกษาคั้งนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาผลกระทบจากการถูกอพยพโยกย้ายทั้งในอดีตและในปัจจุบันได้อย่างแท้จริง³⁰ ผู้อพยพจากเมียนมาหลายพันคน ซึ่งยังอยู่ในประเทศไทย หลบหนีจากกองทัพพม่าในช่วงปลายทศวรรษที่ผ่านมาเนื่องจากการบังคับโยกย้ายและสงคราม พวกเขายังคงอาศัยอยู่ในที่พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ตามริมฝั่งพรมแดนไทย-เมียนมา หลายคนไม่สามารถเดินทางกลับไปบ้านเกิดได้เนื่องจากยังมีสงครามในพื้นที่ แต่ในเวลาเดียวกันพื้นที่บ้านเกิดของพวกเขาตกเป็นเป้าหมายการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ³¹ แม้ในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์จะยอมรับว่าผู้อพยพเหล่านี้เป็นประชากรที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการ แต่ได้เสนอให้มีการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวางกับผู้พลัดถิ่นเป็นรายโครงการเหล่านี้ (EIA) แทนที่จะหาทางแก้ปัญหาในเชิงยุทธศาสตร์ผ่านการทำการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์³²

การมีส่วนร่วมอย่างจริงจังจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีมาตรฐานการเข้าถึงข้อมูลและความโปร่งใสสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้เข้าใจข้อมูลที่นำเสนอ และสามารถให้เห็นได้ และมีการพิจารณาความคิดเห็นเหล่านั้นอย่างโปร่งใสทั้งในผลลัพธ์และรายงานของโครงการ แต่กระบวนการนี้ได้เกิดปัญหาขึ้นตลอดทั้งกระบวนการ SEA³³

- ภาษาที่ใช้ในเอกสารกลายเป็นอุปสรรคสำคัญ มีการแปลเอกสารไม่มากนักเป็นภาษาในท้องถิ่นหรือภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์
- มีการเผยแพร่เอกสารก่อนการรับฟังความคิดเห็นในกรอบเวลาสั้น ๆ ตัวอย่างเช่น มีการเผยแพร่เอกสารเพียงไม่กี่สัปดาห์ก่อนการรับฟังความคิดเห็นต่อรายงานข้อมูลพื้นฐาน ซึ่งมีความหนามากถึง 500 หน้า
- ไม่มีการเผยแพร่รายงานฉบับร่างและข้อมูลเกี่ยวกับวิธีวิถียาล่วงหน้า แต่มีการเผยแพร่ระหว่างการประชุมปรึกษาหารือ ทำให้ผู้เข้าประชุมไม่สามารถตั้งคำถามและให้ความเห็นอย่างมีความรู้ได้ การนำเสนอระหว่างการประชุมมักเป็นข้อมูลเชิงเทคนิคและมีกรอบเวลาการเสนอเพียงสั้น ๆ ปิดกั้นโอกาสของการแสดงความคิดเห็น
- มีข้อมูลที่จำกัดว่า ความเห็นของผู้เข้าร่วมได้รับการพิจารณาในการจัดทำวิวิถียาและกระบวนการอย่างไรบ้าง ตัวอย่างเช่น มีการจัดทำแมทริกซ์ความเห็นขึ้นและเผยแพร่หลายเดือน หลังการนำเสนอความเห็นไปแล้ว และคำตอบต่อความเห็นที่อยู่ในแมทริกซ์ กลับไม่ปรากฏอยู่ในข้อมูลของรายงานฉบับสมบูรณ์และข้อเสนอแนะ

25. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 5-6

26. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 6-7

27. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 92-102

28. IFC, SEA แผนกระตุ้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (2560)

29. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 29-33. และโปรดดู IFC, ‘ความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและคำตอบ: SEA Baseline Report’ (2561) https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/e55b6f0e-a254-4813-ac11-c9ca2bd25e75/SEA+Comment+Matrix_final.pdf?MOD=AJPERES และ IFC, ‘ความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย: SEA รายงานฉบับสมบูรณ์’ (2561). https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/e27b2cd2-1657-46cc-a430-858f8682848c/SEA_Comments+Matrix_Responses_Final.pdf?MOD=AJPERES

30. บรรษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC), รายงานการประเมินข้อมูลพื้นฐานตามกระบวนการ SEA: สันติภาพและความขัดแย้ง - SEA Baseline Assessment Report: Peace and Conflict’ (2560), น. 5 https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/e0d299b0-a141-44c5-84e3-7286f14bc28f/Chapter+8_SEA_Baseline+Assessment_Peace+and+Conflict+SEA+Baseline+Assessment.pdf?MOD=AJPERES

31. อ้างแล้ว, น. 14

32. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 76

การจัดทำกรอบ “ไฟฟ้าพลังน้ำที่ยั่งยืน”

กรอบการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ พัฒนามาจากแนวคิดของการพัฒนา “ไฟฟ้าพลังน้ำที่ยั่งยืน” ซึ่งมีข้อกังวลและข้อจำกัดหลายประการ

ไฟฟ้าพลังน้ำที่ยั่งยืน เป็นคำที่ได้รับการส่งเสริมให้ใช้โดยอุตสาหกรรมไฟฟ้าพลังน้ำ แต่ไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนเพียงอย่างเดียว จึงยังคงเป็นแนวคิดที่เปิดให้มีการถกเถียงทำให้เกิดปัญหาเมื่อมีการพยายามจัดทำกรอบการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ตามแนวคิดนี้ โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการ SEA ไม่สามารถตกลงกันเกี่ยวกับนิยามของคำ ๆ นี้ได้ รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ยอมรับว่าโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดกลางและใหญ่ อาจส่งผลกระทบร้ายแรงต่อทั้งระบบนิเวศและประชาชนในท้องถิ่น แต่บอกว่าสามารถบรรเทาผลกระทบเหล่านี้ได้ทั้งหมด³⁴

กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับไฟฟ้าพลังน้ำ ยังมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ในประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าวในรายงานจึงยึดถือตามสมมติฐานที่เสนอในแผนแม่บทไฟฟ้าแห่งชาติ (National Electricity Master Plan - NEMP) ตามตัวอักษร โดยไม่มีการประเมินโครงการในบริบทความต้องการและทางเลือกการวางแผนด้านพลังงานของเมียนมาโดยรวม รวมทั้งการพิจารณาทางเลือกด้านพลังงานที่มีอยู่ ตัวอย่างเช่น ตามแผนดังกล่าว มีสมมติฐานว่าโครงการพลังงานขนาดใหญ่แบบรวมศูนย์ ทั้งโครงการถ่านหิน ไฟฟ้าพลังน้ำและก๊าซ จะสามารถผลิตพลังงานได้ประมาณ 80% ของสัดส่วนการใช้พลังงานของประเทศภายในปี 2573 ส่วนพลังงานหมุนเวียนจะคิดเป็นสัดส่วนเพียง 10%³⁵ ซึ่งยังเป็นสมมติฐานที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ ตามที่อธิบายด้านล่าง

กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน กำหนดข้อเสนอเกี่ยวกับกรอบด้านนโยบาย เพื่อกำกับดูแลการตัดสินใจ การวางแผน และการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ แม้ว่ากรอบดังกล่าวจะมีการพัฒนาอย่างมากเมื่อเทียบกับกฎหมายและนโยบายที่มีอยู่ แต่ยังคงมีข้อกังวลอย่างจริงจังว่า หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องขาดศักยภาพและทรัพยากร ที่จะสามารถทบทวน ตรวจสอบ ดำเนินงาน และบังคับใช้ตามขั้นตอนปฏิบัติทางสิ่งแวดล้อมและสังคมได้ ทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากว่า จะสามารถปฏิบัติตามกรอบดังกล่าวได้หรือไม่ นอกจากนี้ กรอบด้านนโยบายยังไม่ก้าวหน้าถึงขั้นจะยอมรับช่องว่างและข้อบกพร่องที่สำคัญของกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น นโยบายระดับชาติและกรอบกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและการครอบครองที่ดิน

หากไม่มีกรอบปิดช่องว่างเหล่านี้ ย่อมทำให้ไม่สามารถดำเนินงานตามองค์ประกอบบางส่วนของกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนได้อย่างเหมาะสม เช่น นโยบายการอพยพและจัดสรรที่อยู่ใหม่

ข้อจำกัดของแผนการแบ่งโซนพื้นฐาน

ระดับคุณค่าของกลุ่มน้ำสาขาตามที่จำแนกในแผนการแบ่งโซนพื้นฐาน มีข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการ โดยการจัดคุณค่าเหล่านี้เกิดจากการประเมินในเชิงชีวกายภาพในรายงานเท่านั้น ทั้งในเรื่อง อุทกวิทยาและธรณีสัณฐานวิทยา นิเวศวิทยาทางน้ำและนิเวศวิทยาทางบก โดยไม่ครอบคลุมประเด็นทางสังคม อาชีพ และความขัดแย้ง

รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ให้คำอธิบายดังนี้:

*“มีการประเมินเงื่อนไขทางสังคม-เศรษฐกิจด้วย แต่ไม่มี การนำข้อมูลมาใช้ในการแบ่งโซนระดับลุ่มน้ำสาขา เนื่องจากถือว่าเป็นตัวชี้วัดที่บกพร่องและไม่สำคัญ ในการจัดระดับคุณค่าที่ได้รับผลกระทบจากไฟฟ้าพลังน้ำ ในขณะที่ธรณีสัณฐานวิทยาและนิเวศวิทยาทางน้ำ มีคุณค่าพื้นฐานสำคัญต่อคุณลักษณะเชิงสะสมของแม่น้ำ และลำน้ำสาขาลดอดทั้งลุ่มน้ำสาขา แต่คุณลักษณะทางสังคม-เศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ เป็นข้อมูลที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่โครงการ ด้วยเหตุดังกล่าว ข้อมูลนี้จึงเป็นตัวชี้วัดที่ไม่ดีพอและไม่สามารถบ่งบอกถึงผลกระทบที่รุนแรงต่อลุ่มน้ำสาขาทั้งหมดได้”*³⁶

*“ในทำนองเดียวกัน มีการประเมินสถานะของการขัดกันด้วยอาวุธด้วย แต่ไม่มี การนำข้อมูลมาใช้ในการแบ่งโซนระดับลุ่มน้ำสาขา เนื่องจากความขัดแย้งเป็นสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ โดยในบางกรณีอาจได้รับการคลี่คลายและจัดการได้เมื่อเวลาผ่านไป”*³⁷

คำอธิบายนี้ตรงข้ามกับข้อมูลที่ได้มาจากรายงานข้อมูลพื้นฐาน ในบทที่ว่าด้วยความขัดแย้งและบทอื่น ๆ ของรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งอธิบายให้เห็นสภาพสงครามความขัดแย้งในเมียนมาที่

เกิดขึ้นมาอย่างลึกซึ้งและยาวนานหลายทศวรรษ³⁸ แม้ว่าคุณลักษณะและระดับของข้อมูลดิบและข้อมูลจากหัวข้อด้านสังคมและอาชีพและความขัดแย้ง จะแตกต่างจากข้อมูลในประเด็นชีวกายภาพ แต่ข้อค้นพบในประเด็นเหล่านี้ก็อาจได้รับการประเมินแยกส่วนกัน และสามารถนำข้อมูลมารวมกันภายหลังเพื่อจัดระดับชีวกายภาพ และนำมารวมไว้ในแผนการแบ่งโซนพื้นฐานได้

การตัดข้อมูลด้านสังคมและอาชีพและความขัดแย้งออกจากแผนการแบ่งโซนพื้นฐาน ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่น่ากังวลในข้อค้นพบและข้อเสนอแนะของการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ตัวอย่างเช่น ลุ่มน้ำสาขาแม่น้ำเต็งและแม่น้ำปอนในลุ่มน้ำสาละวิน ต่างถือว่าเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง และมีคะแนนสูงมากในเชิงความเปราะบางด้านสังคมและอาชีพ³⁹ อย่างไรก็ตาม กลับมีการจำแนกว่าลุ่มน้ำสาขาทั้งสองเป็นตัวเลือก “ที่ดี” หรือเป็นไปได้สำหรับการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในอนาคต⁴⁰ แม้จะมีหมายเหตุว่าอาจจำเป็นต้องมีการประเมินความอ่อนไหวด้านความขัดแย้งเพิ่มเติม ก่อนดำเนินการใด ๆ ต่อไป

ด้วยเหตุดังกล่าว การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ บ่งชี้ว่าความเปราะบางด้านสังคมและอาชีพและความขัดแย้ง จึงเป็นปัจจัยที่สามารถประเมินได้อย่างเป็นผลในระดับที่ตั้งโครงการหรือระดับโครงการ โดยผ่านการประมวลข้อมูลจากการประเมินผลกระทบเชิงสะสม การประเมินความอ่อนไหวด้านความขัดแย้ง และกลไกใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนที่จะพิจารณาประเด็นเหล่านี้ในระดับการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ของไฟฟ้าพลังน้ำ จึงทำให้เกิดคำถามสำคัญว่า จะมีการจัดลำดับความสำคัญของความเปราะบางด้านสังคมและอาชีพ และความเสี่ยงต่อความขัดแย้งอย่างไร สำหรับการวางแผนไฟฟ้าพลังน้ำในอนาคต โดยจะมีการพิจารณาปัจจัยเหล่านี้เพื่อตัดบางโครงการออกจากการพิจารณาหรือไม่

แผนการแบ่งโซนพื้นฐานไม่จำแนกอย่างชัดเจนระหว่างการปฏิบัติต่อลุ่มน้ำสาขาที่มีคุณค่าระดับ “ต่ำ” และ “กลาง” ในการแบ่งโซนลุ่มน้ำสาขา เป็นเหตุให้ลุ่มน้ำสาขาที่มีคะแนนสูงสำหรับคุณค่าระดับ “กลาง” และมีคะแนนสูงทั้งในแง่

สังคมและอาชีพและความขัดแย้ง อาจได้รับการพิจารณาว่ามีความเหมาะสมสำหรับการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำ โดยเฉพาะหากมีโครงการไฟฟ้าพลังน้ำอยู่ในพื้นที่อยู่แล้ว โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่สืบทอดมาของโครงการเหล่านี้

ข้อกังวลต่อมาได้แก่ กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนอนุญาตให้มี “การพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่มีผลกระทบต่ำในลุ่มน้ำสาขาที่มีคุณค่าระดับสูง” แม้รายงานจะเสนอให้อนุรักษ์ลุ่มน้ำสาขาที่มีคุณค่าระดับสูงให้ปลอดพ้นจากการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในกรณีทั่วไป แต่ก็มีเงื่อนไขเปิดโอกาสให้สามารถพัฒนาโครงการขนาดเล็กที่มีผลกระทบต่ำตามเงื่อนไขที่เข้มงวด โดยให้ข้อสังเกตว่าโครงการเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นเข้าถึงพลังงานไฟฟ้าที่พึ่งพาได้และมีราคาเหมาะสม รวมทั้งชุมชนที่อยู่นอกระบบสายส่ง⁴¹ แม้รายงานจะเสนอหลักเกณฑ์และข้อจำกัดเป็นการเฉพาะสำหรับการพัฒนาโครงการในลุ่มน้ำสาขาที่มีคุณค่าระดับสูง แต่ก็มีความเสี่ยงว่าข้อยกเว้นเหล่านี้อาจกลายเป็น “ช่องโหว่” ให้มีการพัฒนาเกิดขึ้นในลุ่มน้ำสาขาซึ่งทำหน้าที่สำคัญในทางนิเวศและสังคม โดยไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพื่อจำกัดประเภทหรือส่วนผสมของโครงการที่อาจพัฒนาได้

กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน มีพื้นฐานมาจากวิธีการ “แลกเปลี่ยน” ลุ่มน้ำสาขา หมายถึงว่าอาจมีการอนุรักษ์ลุ่มน้ำสาขาที่มีคุณค่าทางนิเวศระดับสูงและยังไม่ได้รับการพัฒนาเอาไว้ แต่แลกด้วยการพัฒนาโครงการในลุ่มน้ำสาขาที่มีคุณค่าระดับต่ำกว่าและมีโครงการไฟฟ้าพลังน้ำอยู่แล้ว โดยจัดให้เป็นลุ่มน้ำสาขา “เพื่อการใช้งานหนัก (workhorse)” “ทั้งนี้เพื่อตอบสนองเป้าหมายการผลิตพลังงาน” สำหรับไฟฟ้าพลังน้ำ⁴² ซึ่งแม้จะให้ประโยชน์ในแง่การอนุรักษ์ แต่แนวทางนี้ทำให้เกิดคำถามต่อกระบวนการที่จะนำมาใช้คัดเลือกลุ่มน้ำสาขาที่เหมาะสมกับการพัฒนา และความสามารถของชุมชนที่ได้รับผลกระทบในลุ่มน้ำสาขาเหล่านี้ ที่จะสามารถออกความเห็นในกระบวนการตัดสินใจได้ การกีดกันการจัดระดับคุณค่าทางสังคมและอาชีพและความขัดแย้งออกจากการแบ่งโซนลุ่มน้ำสาขา จึงทำให้เกิดข้อกังวลอย่างชัดเจน

^[1] 34. โปรดดู IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), Section 6

^[2] 35. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 24

^[3] 36. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 56-7

^[4] 37. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 57

^[5] 12

^[6] 38. โปรดดู IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 73-74; IFC, ‘รายงานการประเมินข้อมูลพื้นฐานตามกระบวนการ SEA: สันติภาพและความขัดแย้ง - SEA Baseline Assessment Report: Peace and Conflict’ (2560)

^[7] 39. บรรษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (IFC), การประเมินระดับลุ่มน้ำสาขา: การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ของภาคไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา, (2560), น. 36 < https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/f6aaa8d3-0954-4357-8648-bb5e5221d336/Final_Sub-basin+evaluation.14.02.18_Final+%281%29.pdf?MOD=AJPERES>

^[8] 40. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 66-7

^[9] 41. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 62

^[10] 42. IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 64

ความขัดแย้ง ปัญหาที่สืบทอดมาและสิทธิมนุษยชน

ปัญหาสำคัญหลายประการจากการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา รวมทั้งปัญหาที่สืบทอดมาจากโครงการในอดีต ความขัดแย้งในอดีตและปัจจุบัน และการปกป้องสิทธิมนุษยชน เป็นประเด็นที่ได้รับการพิจารณาในการประเมินและรายงานขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม กลับไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเพียงพอ ในรายงานว่าด้วยบทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะทั่วไป

มรดกจากการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา ครอบคลุมปัญหาการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม และการบังคับโยกย้ายประชาชนที่เกิดขึ้นมายาวนาน ซึ่งยังคงเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อชุมชนทั้งภายในและนอกเมียนมา แม้รายงานจะกล่าวถึงความสำคัญในการพิจารณาปัญหาที่สืบทอดมาเหล่านี้ แต่การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์และกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน กลับแทบไม่ได้อธิบายว่า การปฏิบัติมิชอบตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในอนาคต จะทำให้สถานการณ์ความขัดแย้งเลวร้ายลงอย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรพิจารณา

กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ในระดับโครงการหรือระดับลุ่มน้ำสาขา โดยมีข้อเสนอเครื่อง

มือและกลไกที่ครอบคลุมการประเมินความอ่อนไหวด้านความขัดแย้ง และการจัดสรรการใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้เครื่องมือและกลไกเหล่านี้จะมีความสำคัญ แต่จำเป็นต้องมีการดำเนินงานมากขึ้นเพื่อประกันว่า ความขัดแย้ง สิทธิมนุษยชน และปัญหาที่สืบทอดมาเหล่านี้ จะได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังในขั้นตอนการวางแผนตั้งแต่เริ่มต้น รวมทั้งในระดับนโยบายเชิงยุทธศาสตร์

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ รวมทั้งโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ โดยเชื่อมโยงกับกระบวนการสันติภาพที่กำลังเกิดขึ้น และการตั้งคำถามเกี่ยวกับอธิปไตยด้านทรัพยากรธรรมชาติและธรรมาภิบาล ตัวอย่างเช่น อาจมีการพิจารณาการกระจายอำนาจการผลิตไฟฟ้า มากกว่าทางเลือกที่เสนอในกระบวนการ SEA เนื่องจากอาจมีความเหมาะสมมากกว่าในบริบทของระบบการเมืองแบบสหพันธรัฐ และอาจเป็นทางเลือกที่นำพาโอกาสสำหรับชุมชนชาติพันธุ์และหน่วยงานภาคประชาสังคมจำนวนมาก ทั้งยังช่วยสนับสนุนให้เกิดระบบพลังงานที่เป็นประชาธิปไตยและมีความเท่าเทียมมากขึ้น

กล่อง 5: การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำแบบแม่น้ำไหลผ่าน

กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนครอบคลุมหลักเกณฑ์ว่าด้วย “การให้ความสำคัญกับโครงการเชื่อมแบบให้น้ำไหลผ่านมากกว่าเชื่อมแบบกักเก็บน้ำ”⁴³ แม้ว่าโครงการไฟฟ้าพลังน้ำแบบแม่น้ำไหลผ่าน อาจช่วยหลีกเลี่ยงผลกระทบบางส่วนจากเขื่อนที่มีอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ได้ รวมทั้งการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ แต่การเรียกชื่อของเขื่อนเช่นนี้ ยังมีกบ่งชี้ถึงผลกระทบที่ค่อนข้างจำกัด และเป็นการบิดเบือนข้อมูล เนื่องจากยังไม่มีข้อสรุปร่วมกันถึงคำว่า “แม่น้ำไหลผ่าน” เป็นเหตุให้มักมีการใช้คำ ๆ นี้มาใช้กับโครงการเขื่อนที่อาจมีอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ หรือต้องกักเก็บน้ำเป็นเวลานานเช่นกัน การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำแบบแม่น้ำไหลผ่านดังกล่าว จึงสามารถส่งผลกระทบร้ายแรง โดยเฉพาะในแง่ที่รบกวนต่อแบบแผนของน้ำหลากตามฤดูกาล หรือในช่วงที่มีการเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าอย่างเต็มที่ การผลิตไฟฟ้าพลังน้ำแบบแม่น้ำไหลผ่านมักสร้างในลักษณะเป็นเขื่อนชั้นบันได และมีผลกระทบต่อการอพยพของสัตว์น้ำและการดักจับตะกอนเอาไว้

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมโปรดอ่าน Run-of-River Hydro Factsheet ที่ <www.internationalrivers.org/resources/swindling-the-Mekong-run-of-river-hydro-16836>⁴⁴

ไฟฟ้าพลังน้ำในสัดส่วนการใช้พลังงานของเมียนมา

รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ระบุถึง “เป้าหมาย” สำหรับศักยภาพการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน⁴⁵ ตัวเลขนี้แสดงค่าประมาณการณ์ที่หน่วยงานเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency - JICA) ได้ใช้ ในการปรับปรุงแผนแม่บทไฟฟ้าแห่งชาติ⁴⁶ รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เสนอแนะให้มีกำลังผลิตประมาณ 12,200 เมกะวัตต์ จากโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดกลางถึงใหญ่ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งยังมีข้อสังเกตว่า “ไม่สามารถคาดการณ์” ปริมาณการผลิตของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กกว่า 10 เมกะวัตต์ และโครงการไฟฟ้าพลังน้ำ “ที่มีผลกระทบต่อ” ในลุ่มน้ำสาขาที่มีระดับคุณค่าสูงได้⁴⁷

ค่าประมาณการณ์ของพลังงานในแผนแม่บทไฟฟ้าแห่งชาติที่ปรับปรุงใหม่ ไม่ได้เกิดจากการบวนการที่โปร่งใส และยังให้ความสำคัญกับโครงการผลิตไฟฟ้าที่รวมศูนย์และมีขนาดใหญ่ เพื่อตอบสนองความต้องการด้านพลังงานของประเทศ มากกว่าการพิจารณาทางเลือกอื่น รวมทั้งการผลิตแบบกระจายอำนาจและอยู่นอกโครงข่ายสายส่ง แม้ว่าการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ เน้นความสำคัญของกระบวนการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ค่าประมาณการณ์สำหรับไฟฟ้าพลังน้ำในการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ กลับเชื่อมโยงกับกระบวนการวางแผนพลังงานในร่างแผนแม่บทไฟฟ้าแห่งชาติ ซึ่งไม่ได้เกิดจากการบวนการที่โปร่งใส มีการปรึกษาหารือ หรือมีส่วนร่วมเลย

รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ มีเนื้อหาเพียงสังเขปเกี่ยวกับไฟฟ้าพลังน้ำในบริบทการวางแผนพลังงาน⁴⁸ แม้จะกล่าวถึงทางเลือกพลังงานอื่น ๆ แต่โดยรวมแล้ว รายงานให้ความสำคัญกับบทบาทของพลังงานทางเลือกน้อยเกินไป เมื่อเทียบกับโครงการแบบรวมศูนย์ขนาดใหญ่ที่เชื่อมโยงผ่านโครงข่ายระดับประเทศ ทางเลือกเหล่านี้ รวมถึงพลังงานหมุนเวียน ทั้งพลังงานแสงแดดและลม และระบบการส่งไฟฟ้านอกเหนือจากโครงข่ายสายส่งและเป็นรูป

แบบที่กระจายอำนาจ รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ยังให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพด้านพลังงาน และการวางแผนการจัดการด้านอุปสงค์พลังงานน้อยเกินไป⁴⁹ แม้จะระบุถึงการปรับปรุงเขื่อนชลประทานให้มีศักยภาพด้านไฟฟ้าพลังน้ำ แต่จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เพิ่มเติม ปัจจุบันมีเขื่อนชลประทานหลายร้อยแห่งทั่วประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับการสร้างเขื่อนใหม่ การปรับปรุงเขื่อนชลประทานเหล่านี้ให้ผลิตไฟฟ้าได้ อาจส่งผลกระทบต่อ

การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ยังตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า วัตถุประสงค์สำคัญของไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมาคือ การผลิตไฟฟ้าเพื่อส่งออก⁵⁰ ซึ่งจำเป็นต้องมีการตรวจสอบสมมติฐานนี้ ทั้งยังควรมีการประเมินเพิ่มเติมเพื่อเปรียบเทียบต้นทุน ประโยชน์ และทางเลือกอื่น ๆ กับการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่เพื่อส่งออก ประสบการณ์จากประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคแสดงให้เห็นว่า โครงการส่งออกไฟฟ้าพลังน้ำดูเหมือนจะให้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจกับประเทศนำเข้าและบริษัทที่เกี่ยวข้อง แต่อาจให้ประโยชน์ค่อนข้างน้อยกับประชาชนในท้องถิ่น โดยควรมีการประเมินต้นทุนและความเสียหายด้านนิเวศวิทยาเพิ่มเติมด้วย⁵¹

ทั้งการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ หรือข้อเสนอแนะ ได้กล่าวถึงความไม่แน่นอนและความเสี่ยงหลายประการ เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการพัฒนาโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดกลางถึงใหญ่ แต่ไม่พูดถึงในรายละเอียด รวมทั้งความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ ความเสี่ยงที่จะกลายเป็นทรัพย์สินที่ถูกทิ้งร้าง สำหรับโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ที่ไม่สามารถแข่งขันด้านราคาได้ในอนาคต เนื่องจากพลังงานทางเลือกมีต้นทุนลดลงเรื่อย ๆ รวมทั้งพลังงานลมและแสงแดด ทั้งยังมีความเสี่ยงต่อโครงการไฟฟ้าพลังน้ำขนาดกลางถึงใหญ่ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศและแบบแผนด้านอุทกวิทยา โดยเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศ⁵² จำเป็นต้องมีการศึกษาความเสี่ยงแต่ละชนิดเหล่านี้เพิ่มเติม และนำข้อมูลมาพิจารณา ก่อนการตัดสินใจใด ๆ

45 FC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 20

46 ตามข้อมูลในรายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ สัดส่วนของแผนการผลิตพลังงานในปี 2573 ในแผนแม่บทไฟฟ้าแห่งชาติ ครอบคลุมไฟฟ้า 13,194 เมกะวัตต์จากไฟฟ้าพลังน้ำ คิดเป็น 53% ของกำลังผลิตทั้งหมด IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 24

47 IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 70

48 IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 22-4

49 การศึกษาเมื่อปี 2558 ของธนาคารพัฒนาเอเชียเรื่อง ประสิทธิภาพด้านไฟฟ้าระดับชาติและนโยบายการอนุรักษ์ ยุทธศาสตร์และโรดแมปสำหรับเมียนมา ระบุถึงโอกาสที่จะประหยัดพลังงานไฟฟ้าได้เฉลี่ยรวมกันถึง 8,253 GWh ซึ่งนับเป็นปริมาณสูง ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB), TA 8356-MYA, รายงานฉบับสมบูรณ์: National Energy Efficiency and Conservation Policy, Strategy and Roadmap for Myanmar, ธันวาคม 2558, <https://www.adb.org/projects/documents/mya-46389-001-tacr>

50 IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 5

51 โปรดดู ตัวอย่างเช่น Apisom Intralawan, David Wood and Richard Frankel, การประเมินทางเศรษฐกิจต่อโครงการไฟฟ้าพลังน้ำในลุ่มน้ำโขงตอนล่าง - Economic Evaluation of Hydropower Projects in the Lower Mekong Basin', มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ประเทศไทย มีนาคม 2560 <https://www.mrcmekong.org/assets/Uploads/Final-report-mekong-Study-March-2017-8.pdf>

52 IFC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 21

43 FC, SEA รายงานฉบับสมบูรณ์ (2561), น. 63

44 International Rivers, 'บิดเบือนข้อมูลการผลิตไฟฟ้าพลังน้ำแบบแม่น้ำไหลผ่านในแม่น้ำโขง - Swindling the Mekong: Run-of-River Hydro' (2561)

ทางเลือกในอนาคต

แม้จะมีข้อจำกัดที่สำคัญ การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ทำให้เกิดองค์ความรู้และข้อเสนอแนะที่มีคุณค่า สำหรับการอภิปรายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพัฒนาไฟฟ้าพลังน้ำในประเทศ

ประการแรก เนื่องจากการเสนอการศึกษาครั้งนี้ให้ เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการวางแผนนโยบาย จึงอาจเป็น ข้อมูลที่มีประโยชน์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายอย่างกว้าง ขวาง เกี่ยวกับประเด็นสำคัญของไฟฟ้าพลังน้ำ ตัวอย่างเช่น แม้ว่ารายงานฉบับสมบูรณ์ของการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ในบทที่ว่าด้วยข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับ ความขัดแย้ง ให้ข้อมูลพื้นฐานในการทำความเข้าใจความ สัมพันธ์ระหว่างไฟฟ้าพลังน้ำ ปัญหาที่สืบทอดมาและความขัดแย้ง ในกระบวนการจัดทำนโยบาย เป็นข้อมูลที่สามารถนำไปสู่การอภิปรายเพิ่มเติม และอาจใช้เพื่อต่อต้านแม่แบบการ พัฒนาที่มองข้ามความสำคัญของความเสี่ยงจากความขัดแย้ง อย่างเช่น แม่แบบ “ธุรกิจเพื่อสันติภาพ”

ประการที่สอง การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเชิงยุทธศาสตร์ ทำให้เกิดเวทีที่ผลิตองค์ความรู้ ส่งเสริมให้เกิดการศึกษาเพิ่มเติม และทำให้กรอบดำเนินนโยบายเพื่อ

การตัดสินใจเข้มแข็งขึ้น รวมทั้งการวิเคราะห์อย่างกว้างขวาง เกี่ยวกับสัดส่วนการใช้พลังงานในบทบาทของไฟฟ้าพลังน้ำในเมียนมา รวมทั้งทางเลือกพลังงานอื่น ๆ และทางเลือกในการกระจายไฟฟ้า มีการพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกัน และระดับคุณค่าซึ่งเป็นข้อมูลที่สามารถใช้ในการวางแผนพลังงาน ข้อมูลจากการวิเคราะห์ควรเชื่อมโยงกับประเด็นเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและการตัดสินใจเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ในบริบทของกระบวนการสันติภาพที่ยังไม่สิ้นสุด รวมทั้งบทบาทที่มากขึ้นของการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายอำนาจในระบบสหพันธรัฐ

ประการสุดท้าย ข้อเสนอแนะให้อุรักษ์แม่น้ำสายประธานและลุ่มน้ำสาขาที่มีความหลากหลายทางชีวภาพระดับสูง และเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบนิเวศแม่น้ำในเมียนมา และการคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพาแม่น้ำเหล่านี้

จำเป็นต้องมีการสนับสนุนข้อเสนอแนะนี้ในระยะยาว และควรมีการนำมาใช้เพื่อการรณรงค์กดดันของขบวนการเคลื่อนไหวระดับโลกในเมียนมา เพื่อการคุ้มครองแม่น้ำและสิทธิของชุมชนที่ต้องพึ่งพาแม่น้ำอย่างถาวร

