

**THE INTERACTION BETWEEN THE MEKONG RIVER  
COMMISSION AND CHINA: AN ANALYSIS OF  
HYDROPOLITICAL DYNAMICS ON  
COOPERATION**

**Ms. Jill Lawler**

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in International Development Studies

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

ISBN: 974-14-3419-7

Copyright of Chulalongkorn University

ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง คณะกรรมการแม่น้ำโขง กับ ประเทศจีน :

การวิเคราะห์พลวัตการเมืองเรื่องน้ำในประเด็นความร่วมมือ



นางสาว จิล ลอว์เลอร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการพัฒนาระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ISBN 974-14-3419-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

490330

Thesis Title THE INTERACTION BETWEEN THE MEKONG RIVER COMMISSION AND CHINA: AN ANALYSIS OF HYDROPOLITICAL DYNAMICS ON COOPERATION

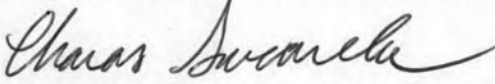
By Ms. Jill Lawler

Field of Study International Development Studies

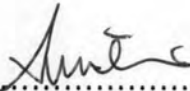
Thesis Advisor Associate Professor Chantana Banpasirichote, Ph.D.


---


Accepted by the Faculty of Political Science, Chulalongkorn University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Master's Degree

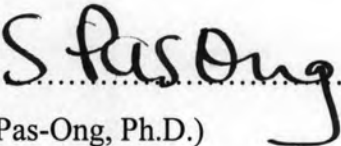
  
.....Dean of Faculty of Political Science  
(Professor Charas Suwanmala, Ph.D.)

THESIS COMMITTEE

  
.....Chairperson  
(Associate Professor Surichai Wun'Gaeo)

  
.....Thesis Advisor  
(Associate Professor Chantana Banpasirichote, Ph.D.)

  
.....Thesis Co-advisor  
(Tariq Banuri, Ph.D.)

×  .....Member  
(Suparb Pas-Ong, Ph.D.)

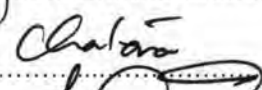
จิล ลอว์เลอร์: ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง กับ ประเทศจีน : การวิเคราะห์พลวัตการเมืองเรื่องน้ำในประเด็นความร่วมมือ (THE INTERACTION BETWEEN THE MEKONG RIVER COMMISSION AND CHINA: AN ANALYSIS OF HYDROPOLITICAL DYNAMICS ON COOPERATION) อ.ที่ปรึกษา: รศ. ดร. ฉันทนา บรรพศิริโชติ. 135 หน้า. ISBN 974-14-3419-7.


ลุ่มน้ำก่อให้เกิดภาวะการพึ่งพาอาศัยกันและกันเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ซึ่งทำให้รัฐชาติต้องเจรจาต่อรองกัน ในประเด็นของผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศภายใต้กรอบของภูมิภาค ความซับซ้อนของความมั่นคงทางการเมืองเรื่องน้ำเกิดขึ้นเมื่อรัฐชาติได้พิจารณาถึงแหล่งทรัพยากรร่วมในฐานะที่เป็นปัญหาความมั่นคงของประเทศที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมืองของกลุ่มน้ำโขงได้สร้างปัญหาใหม่ในเรื่องความมั่นคงเมื่อมีการแข่งขันในการใช้ประโยชน์หลายด้านจากแม่น้ำโขงที่เป็นทรัพยากรร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศจีนได้เริ่มต้นพัฒนาแม่น้ำโขงตอนบนซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงคุณภาพและปริมาณของน้ำ และอาจไปจำกัดความสามารถของประเทศอื่นในการบรรลุเป้าหมายของประเทศตนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำโขง เมื่อพิจารณาประเทศจีนและคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงภายใต้บริบทของความซับซ้อนของความมั่นคงทางการเมืองเรื่องน้ำแล้ว งานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์สภาพความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงกับประเทศจีน โดยให้ความสนใจสำรวจเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่อาจช่วยเสริม หรือ จำกัดความร่วมมือระหว่างประเทศจีน และ คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการศึกษาเอกสารร่วมกับการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ให้ข้อมูลหลัก ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง อดีตสมาชิกกรรมาธิการแม่น้ำโขงในระดับประเทศ เจ้าหน้าที่ในแผนก UNESCAP ของประเทศจีน และผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ใช้เพื่อการสนับสนุนการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารจากหลายแหล่ง ผลการวิจัยพบว่า ประเทศจีนและคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงกำลังขยายความร่วมมือทางเทคนิคในการบรรเทาอุทกภัย และมีความเป็นไปได้ที่จะมีความร่วมมือในการเดินเรือ การท่องเที่ยว และการสร้างขีดความสามารถอื่น ๆ การรับรู้ของแต่ละประเทศในเรื่องการต่อรองและผลประโยชน์ เป็นเครื่องกำหนดขอบเขตของความร่วมมือในเรื่องแหล่งทรัพยากรร่วม ประเทศต่าง ๆ ได้ปรับเปลี่ยนผลประโยชน์ของตนไปตามบริบทเฉพาะของประเทศทางเศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม และทางสังคม และ ตามบริบทของกลุ่มน้ำโดยรวมบูรณาการทางเศรษฐกิจจะหว่างบรรดาประเทศในเขตลุ่มน้ำที่เพิ่มมากขึ้น และ การที่ประเทศจีนเข้ามามีส่วนร่วมในภูมิภาคนี้มากยิ่งขึ้น ช่วยสร้างให้เกิดพื้นที่ของความร่วมมือระหว่างประเทศจีนและคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง การพัฒนาแม่น้ำโขงได้สร้างความสนใจใหม่ๆ แก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และ สภาพความร่วมมือที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีนัยสำคัญต่อคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงในเรื่องสร้างธรรมาภิบาลของแม่น้ำข้ามชาติ และของกลุ่มน้ำโดยรวม

สาขาวิชา การพัฒนาระหว่างประเทศ

ปีการศึกษา 2549

ลายมือชื่อนิสิต: 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา: 

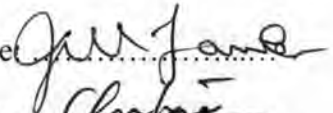

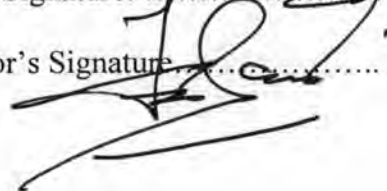
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม: 

# # 4881304024: MAJOR: INTERNATIONAL DEVELOPMENT STUDIES  
KEY WORDS: HYDROPOLITICAL SECURITY COMPLEX, MEKONG RIVER  
COMMISSION, CHINA, SECURITIZATION, WATER GOVERNANCE

JILL LAWLER: THE INTERACTION BETWEEN THE MEKONG RIVER  
COMMISSION AND CHINA: AN ANALYSIS OF HYDROPOLITICAL  
DYNAMICS ON COOPERATION: ASSOCIATE PROFESSOR  
CHANTANA BANPASIRICHOTE, PH.D., 135 PP.ISBN 974-14-3419-7.

River basins create hydrologic interdependencies that force States to negotiate their interests and national security within a regional context. A hydropolitical security complex emerges when States consider shared resources as a major national security issue. Changes within the political economy of the Mekong basin create new security issues as multiple interests compete for the Mekong's shared resources. In particular, China has begun developing the upper portions of the Mekong River, which could change the quantity and quality of downstream flows and could impede other States' ability to fulfill their national agendas vis-à-vis the Mekong. Placing China and the MRC within the context of a hydropolitical security complex, this research analyzes the current state of cooperation between the MRC and China. It looks at political, economic, and social factors that contribute to, or impinge, cooperation between China and the MRC. This study is derived from qualitative research, using a combination of documentary analysis and in-depth interviews with officials within the MRC Secretariat, former National Mekong Committee Members, and China's UNESCAP division, as well as key informants close to the issue. These interviews supplemented information on cooperation between the MRC and China provided by several databases. The research findings show that China and the MRC are expanding technical cooperation in flood mitigation, with possibilities of further cooperation in navigation, tourism, and capacity building. Each State's perception of tradeoffs and benefits determine the extent to which they cooperate over shared resources. States adapt their interests according to the specific economic, political, environmental, and social context of each state and of the basin as a whole. Increased economic integration between all riparian States, as well as growing regional involvement on the part of China, create areas for cooperation between China and the MRC within the Mekong basin. The Mekong River development has taken on a new interest for all parties and the manner in which cooperation is carried out has important implications for the MRC in terms of transboundary water governance, as well as for the basin as a whole.

Field of Study International Development  
Studies.....  
Academic year 2006.....

Student's Signature   
Advisor's Signature:   
Co Advisor's Signature 

## ACKNOWLEDGEMENTS

It is impossible to convey in adequate terms the gratitude I have for those who have made this thesis possible. This has been a long and rewarding journey, which has been formed and shaped by the wisdom and support of so many people. A deep sense of appreciation must be expressed for Ajarn Chantana and Ajarn Tariq whose experience and wisdom I have selfishly relied upon to overcome the challenges and roadblocks I met along the way. A special thanks to Ajarn Tariq and the Stockholm Environment Institute whose generosity and professionalism provided a warm and flexible environment to carry out my research. I am particularly indebted to Ajarn Tariq and SEI for supporting my field research to Laos. I must also give thanks to those who have provided their time and perspective on a number of the issues addressed in this paper. In particular, I would like to thank Pech Sokhem, whose experience and expertise proved invaluable, as well as Stephen Fitzgerald, Phil Hirsch, and Darrin Magee, who provided context to a rather nebulous topic. Special thanks also to those within the MRC Secretariat and others who have helped in this process.

I want to extend heartfelt thanks to my friends within the MAIDS program who grounded me when I needed grounding, and prodded me when I needed prodding. I struggle to find a time when I've been surrounded by so many thoughtful and talented people, and I look forward to seeing what paths everyone chooses after this journey has ended. For those friends that have touched me the most, words alone cannot express my gratitude and appreciation. This has been a challenging year on so many levels. Without the support of a few special people (you know who you are), this thesis would not have been possible. I must also thank the MAIDS program which has provided a forum for all of us to challenge our own concepts of truth, allowing us to grow as individuals.

Finally, I have to send a warm Lawler-style thank you to my family, whose zany humor and irreverent style kept me laughing the entire time!

## CONTENTS

<b>Page</b>	
	<b>Page</b>
<b>ABSTRACT (THAI)</b> .....	<b>iv</b>
<b>ABSTRACT (ENGLISH)</b> .....	<b>v</b>
<b>ACKNOWLEDGMENTS</b> .....	<b>vi</b>
<b>CONTENTS</b> .....	<b>vii</b>
<b>LIST OF MAPS AND TABLES (APPENDIX A)</b> .....	<b>x</b>
<b>ABBREVIATIONS</b> .....	<b>xi</b>
<b>CHAPTER I INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
1.1 Introduction .....	1
1.2 Why the MRC and China?.....	2
1.3 Research Question and Objective of the Study .....	8
1.4 Research Methodology .....	9
1.5 Scope of the Study .....	11
1.6 Limitations of the Research .....	12
1.7 Organization of Chapters .....	12
<b>CHAPTER II LITERATURE REVIEW: WHY COOPERATE OVER TRANSBOUNDARY WATERS?</b> .....	<b>. 15</b>
2.1 Water and Conflict .....	15
2.1.1 Hydropolitical Complex Theory .....	15
2.2 Cooperation over Shared Resources .....	20
2.3 Conclusion .....	25
<b>CHAPTER III INSTITUTIONAL CHANGE WITHIN THE MEKONG RIVER BASIN</b> .....	<b>27</b>
3.1 Introduction .....	27
3.2 Characteristics of the Mekong Basin .....	27
3.2.1 Geography .....	27
3.2.2 Needs of the River .....	29
3.2.3 Political and Economic Structure .....	30

3.3 Cooperation over the Mekong's Resources and the Emergence of the Mekong Committee .....	31
3.3.1 Mekong Committee .....	32
3.4 The 1995 Mekong Agreement .....	37
3.5 The Mekong River Commission .....	39
3.6 MRC Mission and Strategic Direction .....	43
3.7 MRC Work Program .....	44
3.7.1 Basin Development Plan .....	46
3.7.2 Water Utilization Program .....	47
3.7.3 Other Programs .....	48
3.8 The MRC and Institutional Effectiveness .....	50
3.9 Conclusion .....	54
<b>CHAPTER IV CHINA'S COOPERATION WITH THE MRC .....</b>	<b>56</b>
4.1 Introduction .....	56
4.2 China's Unilateral Development Projects: Securitizing Events .....	57
4.2.1 Lancang Dams .....	58
4.2.2 Navigation Program .....	60
4.3 Increased Tensions Due to Unilateral Development Agenda .....	61
4.3.1 Possible Securitization of Water Resources .....	64
4.4 Trends Towards Desecuritization .....	65
4.4.1 Formal Cooperation .....	67
4.4.2 Expanding Technical Relations .....	68
4.4.3 More Formal Cooperation .....	70
4.5 Conclusion .....	73
<b>CHAPTER V MRC-CHINA COOPERATION IN THE CONTEXT OF NEW HYDROPOLITICAL DYNAMICS .....</b>	<b>74</b>
5.1 Introduction .....	74
5.2 Broad Factors Influencing Basin Interactions .....	75
5.3 General Factors Inhibiting Cooperation (Enmity) .....	77
5.3.1 China's Domestic Environmental and Energy Crisis.....	78
5.3.2 Hydropower Development .....	80



5.3.3 China's Decentralization and Semi-Privatization of Energy Sector 81	
5.4 Factors Promoting Conditions of Amity .....	84
5.4.1 Regional Economic Integration and Security .....	84
5.4.2 Growing Interest in Environmental Security .....	90
5.4.3 Regional Environmental Security .....	93
5.4.4 Improved MRC-China Relations .....	94
5.5 Conclusion .....	96
<b>CHAPTER VI DISCUSSION AND CONCLUSION .....</b>	<b>98</b>
6.1 Introduction .....	98
6.2 Summary of Research .....	98
6.3 The Third Agenda: Mutual Benefits from Cooperation .....	102
6.4 Level of Cooperation: Balancing Between Economic, Social, and Environmental Needs .....	106
6.5 Conclusion and Recommendations .....	108
<b>REFERENCES.....</b>	<b>111</b>
<b>APPENDIX A 1995 MEKONG AGREEMENT .....</b>	<b>119</b>
<b>APPENDIX B LIST OF STRUCTURED INTERVIEWS .....</b>	<b>131</b>
<b>APPENDIX C FRAMEWORK OF INTERVIEW QUESTIONS .....</b>	<b>133</b>
<b>BIOGRAPHY.....</b>	<b>135</b>

## LIST OF MAPS, TABLES AND FIGURES

	<b>PAGE</b>
<b>MAPS</b>	
Map 1: Map of Southeast Asia .....	4
Map 2: ADB Economic Corridor.....	88
<b>TABLES</b>	
Table 1: Possible gains derived from cooperation .....	23
Table 2: Percentage of flow and catchment area for riparian States .....	28
Table 3: Diverging interests in the Mekong River Basin .....	30
Table 4: List of Planned and completed hydropower dams in the upper Mekong Basin, China .....	59
Table 5: Patterns of securitization and desecuritization .....	67
Table 6: Factors promoting enmity and amity in the Mekong Basin .....	75
Table 7: Broad benefits from cooperation .....	106
<b>FIGURES</b>	
Figure 1: Escalation pattern of hydropolitical tensions based on zero-sum dynamics.....	18
Figure 2: Possible outcomes of desecuritization and securitization within transboundary water management structure .....	25
Figure 3: Timeline of important hydropolitical events .....	33
Figure 4: Organizational structure of MRC .....	41
Figure 5: Organizational structure of MRC Secretariat .....	45
Figure 6: Cooperation Continuum .....	57

## ABBREVIATIONS

AMRBC	ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation
ARF	ASEAN Regional Forum
ADB	Asian Development Bank
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASEAN+3	ASEAN plus China, Japan and South Korea
AWGWRM	ASEAN Working Group on Water Resource Management
BDP	Mekong River Commission Basin Development Plan
Danida	Danish Agency for International Development Assistance
ECAFE	Economic Commission for Asia and the far East
EIA	Environmental Impact Assessment
EP	Mekong River Commission Environment Program
FMMP	Mekong River Commission Flood Mitigation and Management Program
FP	Mekong River Commission Fisheries Program
GDP	Gross Domestic Product
GEF	Global Environment Facility
GWP	Global Water Partnership
GWPSEA	Global Water Partnership Southeast Asia
IWRM	Integrated Water Resources Management
JC	MRC Joint Committee
Lao PDR	Lao People's Democratic Republic
LMB	Lower Mekong Basin
MRC	Mekong River Commission

MRCS	Mekong River Commission Secretariat
MWRAS	World Bank Mekong Water Resources Assistance Strategy
NMC	National Mekong Committee
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
WB	World Bank
WUP	Mekong River Water Utilization Program