

แนวทางการวิเคราะห์การจัดการน้ำข้ามพรมแดน (ตอนที่ 1)

ทรัพยากรร่วมข้ามพรมแดนในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่เพียงเป็นทรัพยากรที่ใช้ร่วมกันเท่านั้น หากแต่ผลจากการใช้ร่วมกันเป็นเหตุให้ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นกระจายตัวข้ามชายแดนรัฐชาติอีกด้วย (Hirsch, 2020) สะท้อนให้เห็นจากการสร้างเขื่อนในพื้นที่ภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการใช้น้ำในหลายพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ปลายน้ำ (downstream areas) เพราะถือเป็นแม่น้ำที่ประชาชนในหลายประเทศต้องพึ่งพาอาศัยในการดำรงชีพ อีกกรณีคือการปนเปื้อนสารพิษในแม่น้ำกบบริเวณพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยและพื้นที่บางจังหวัดริมแม่น้ำโขงที่ไหลผ่านภาคอีสานที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการทำการเหมืองแร่แร่เอิร์ธเป็นจำนวน 2,000 กว่าแห่ง ในพื้นที่ต้นน้ำ เช่น รัฐฉาน ประเทศเมียนมา โดยปราศจากการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Zsombor Peter, 2025)

ปรากฏการณ์การใช้ทรัพยากรร่วมกันและผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องใช้แนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อสร้างความเข้าใจและองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการน้ำข้ามพรมแดน เหตุเพราะเกี่ยวข้องกับหลายประเทศและมีความสลับซับซ้อนทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงมุ่งฉายภาพให้เห็นถึงแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์การจัดการน้ำข้ามพรมแดน เพื่อชี้ให้เห็นแง่มุมต่าง ๆ ที่สามารถนำมาสร้างกรอบในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ และที่สำคัญคือเสนอทางออกในการจัดการน้ำข้ามพรมแดนให้เกิดความเป็นธรรมและยั่งยืนยิ่งขึ้น

การศึกษาการจัดการน้ำข้ามพรมแดน

การทำความเข้าใจการจัดการน้ำข้ามพรมแดนมีความสลับซับซ้อนอย่างมาก การทำความเข้าใจเรื่องใหญ่เช่นนี้จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่หลากหลาย การศึกษาของ Dore et al. (2012) ได้ฉายภาพให้เห็นความสำคัญและความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อการจัดการน้ำข้ามพรมแดน ซึ่งอาจแบ่งได้ 5 ส่วนหลัก ได้แก่ 1) บริบท (context) 2) พลังขับเคลื่อน (drivers) 3) ตัวแสดง (actors) 4) การตัดสินใจ (decision) และ 5) ผลกระทบ (impacts) ที่เกิดขึ้นจากการจัดการน้ำข้ามพรมแดน ปัจจัยเหล่านี้ไม่ได้แยกจากกัน หากแต่มีการปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกัน

1. บริบท (context) ของการจัดการน้ำข้ามพรมแดน

บริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำข้ามพรมแดนมีส่วนสำคัญอย่างมากในการกำหนดทิศทางว่าน้ำจะถูกจัดสรรอย่างไร สะท้อนให้เห็นจากพื้นที่ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงซึ่งมีบริบท

หลายอย่างที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภูมิศาสตร์ ลักษณะทางชีวกายภาพของทรัพยากรน้ำ และบริบททางด้านเศรษฐกิจและสังคม

บริบทสำคัญในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (the Mekong Region) มีหลายประการ ยกตัวอย่าง เช่น ทรัพยากรน้ำถือเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาพื้นที่แถบนี้ แม่น้ำหลายสายในพื้นที่ภูมิภาคลุ่มน้ำโขงไหลข้ามเขตแดน ผู้คนมากมายหลายตาต่างพึ่งพาทรัพยากรข้ามชาติเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม การใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างประเทศได้สร้างความความท้าทายต่อการตัดสินใจ (decision making) ทั้งในเรื่องการผลิตอาหาร พลังงาน การรักษาระบบนิเวศ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คน เหตุเพราะพื้นที่ภูมิภาคลุ่มน้ำโขงยังเกี่ยวข้องกับเรื่องใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรมแดน ระบบนิเวศ ผู้คน เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศลาว ไทย กัมพูชา เวียดนาม และมณฑลยูนนานของจีน ผู้คนประมาณ 260 ล้านคนต่างดำเนินชีวิตในพื้นที่แห่งนี้ เหตุดังนี้ การจัดการน้ำจึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้คนจำนวนมากอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Dore et al., 2012: 24)

บริบทสำคัญอีกประการคือ ความสลับซับซ้อนทางระบบนิเวศ สังคม และเศรษฐกิจ ยิ่งกว่านั้น ยังมีความแตกต่างในเชิงพื้นที่ทั้งในด้านของความมั่งคั่ง ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากร การถดถอยทางสิ่งแวดล้อม กฎหมายด้านเศรษฐกิจ รูปแบบการบังคับใช้กฎหมาย และเสรีภาพทางการเมือง ปัจจัยทั้งหมดเหล่านี้ส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายของผู้คนและทุน (capital) รวมถึงยังส่งผลต่อสังคมและเศรษฐกิจ ถึงที่สุดแล้วหากมัตรวมกัน ทั้งหมดนี้จะมีอิทธิพลต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง แม่น้ำ มีพิกต้องกล่าวถึงความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นจากพลังภายนอก (external forces) เช่น การเติบโตและการหดตัวของเศรษฐกิจโลก (global economic growth and contraction) ก็ล้วนแต่ส่งผลต่อการตัดสินใจและการจัดการน้ำในพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Dore et al., 2012)

ไม่เพียงเท่านั้น ยังมีปัจจัยที่ไม่แน่นอนที่ส่งผลกระทบต่อหลายประเทศในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งไม่เพียงส่งผลต่อการไหลของแม่น้ำ แต่ยังส่งผลต่อการทำอาชีพการเกษตรในพื้นที่อีกด้วย รวมทั้งสถานการณ์การเติบโตและการหดทางเศรษฐกิจระดับโลก (global economic growth and contraction) มีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจในพื้นที่นี้ (Dore et al., 2012)

2. พลังขับเคลื่อน (drivers) ในการจัดการน้ำข้ามพรมแดน

พลังขับเคลื่อนในการจัดการน้ำหมายถึง ปัจจัยที่มีอิทธิพลและผลักดันตัวแสดงต่าง ๆ โดยสามารถแบ่งพลังขับเคลื่อนได้เป็น 3 ส่วนหลัก (Dore et al., 2012) ดังนี้

หนึ่ง ผลประโยชน์ (interests) หมายถึง สิ่งที่อยู่เบื้องหลังและเป็นข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการ ความปรารถนา ความกังวล ความหวัง ความกลัว และค่านิยม ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการน้ำ ต่างก็มีความหลากหลายทางผลประโยชน์

สอง สถาบัน (institutions) หมายถึง กฎ กติกา และบรรทัดฐานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งมีผลต่อการกำกับพฤติกรรมและความสัมพันธ์ในสังคม (social relations) การตัดสินใจจัดการน้ำในแม่โขงสะท้อนผลลัพธ์ของการต่อสู้ต่อรองระหว่างผลประโยชน์และวาทกรรมที่ถูกกำหนดโดยสถาบัน ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ the 1995 Mekong River Agreement ซึ่งกำหนดอำนาจการตัดสินใจและการบริหารจัดการระหว่างรัฐบาลในการจัดการน้ำแม่น้ำสายหลัก แม่น้ำสาขา และพื้นที่ลุ่มน้ำที่ตั้งอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

สาม พลังขับเคลื่อนสุดท้ายคือ วาทกรรม (discourses) หมายถึง ชุดของแนวคิด การแบ่งประเภทแนวคิดซึ่งกำหนดกรอบคิดสำหรับผู้ที่สมานาน (adherents) ในการทำความเข้าใจสถานการณ์ โดยรวมถึงการตัดสินใจ สมมติฐาน ความสามารถ แนวโน้ม และเจตนาธรรมณ์ วาทกรรม สะท้อนให้เห็นจากการที่ตัวแสดงต่าง ๆ ได้สร้างเรื่องเล่า (narratives) จัดกลุ่มผู้คน (labelling people) กำหนดกรอบในการถกเถียงพูดคุย และการแสดงเหตุผล ตัวแสดงต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับวาทกรรมหลายอย่าง เช่น การต่อสู้กับความยากจน ธรรมาภิบาล (good governance) การพัฒนาอย่างยั่งยืน ความมั่นคงทางพลังงาน ความมั่นคงทางอาหาร ความมั่นคงของชาติ แนวคิด IWRM เป็นต้น

วาทกรรมถือว่ามีผลกำลังทางอำนาจอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น ในภาคอีสานของไทยได้มีการเสนอวาทกรรมว่าอีสานเป็นพื้นที่ยากจนและแห้งแล้ง ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการสร้างระบบชลประทานเพิ่มเติม หรือแม้แต่การสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่อาจยังไม่ได้มีการตระหนักถึงผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้น อีกกรณีคือการที่หลายประเทศได้มีการเสนอว่า โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงคือแนวทางการแก้จน (solutions to fight poverty) ในแง่นี้ หากมีผู้ต่อต้านย่อมถูกตราหน้าว่าเป็นพวกต่อต้านการพัฒนาหรือสนใจแต่การปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยไม่สนใจผลประโยชน์ของประชาชนที่จะเกิดขึ้นจากโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้น วาทกรรมมีบทบาทอย่างมากในการจัดการน้ำข้ามพรมแดน ซึ่งหากมันทำงานแล้ว ความเป็นไปได้อื่น ๆ ในการจัดการน้ำจะถูกปฏิเสธและทำให้เป็นชายขอบ (disallowing or marginalising alternatives)

การทำความเข้าใจพลังขับเคลื่อนการจัดการน้ำจึงสำคัญอย่างมาก ดังที่ Hirsch (2020) ชี้ให้เห็นว่า ในยามที่เกิดผลกระทบจากการจัดการทรัพยากรข้ามพรมแดน เรามักจะมองเห็นแค่ยอดภูเขาน้ำแข็ง จนหลงลืมไปว่ายังมีธารของภูเขาน้ำแข็งที่อยู่ใต้น้ำ กล่าวคือเรามักจะโทษปัญหาไปที่ตัวบุคคล เช่น การโทษผู้ใช้น้ำอย่างชาวประมงหรือผู้ก่อมลพิษจากหมอกควัน ผลที่ตามมาคือการ

มองข้ามพลังขับเคลื่อนสำคัญ (underlying drivers) ที่ก่อปัญหา เช่น การไหลเวียนของเงินข้ามพรมแดน (transboundary flows of finance) และการลงทุน (investment) เป็นต้น

บทความในตอนที่ 1 ขอลิ้นสุดไว้แต่เพียงเท่านี้ ในตอนที่ 2 จะกลับมาฉายภาพให้เห็นถึงแนวทางในการศึกษาการจัดการน้ำข้ามพรมแดน 3 มิติสุดท้าย ได้แก่ การทำความเข้าใจ 1) ตัวแสดง (actors) 2) การตัดสินใจ (decision) และ 3) ผลกระทบ (impact) โปรดติดตามตอนต่อไป...

ผู้เขียน

อาทิตย์ ภูบุญคง

เอกสารอ้างอิง

- Dore, J., Lebel, L., & Molle, F. (2012). A framework for analysing transboundary water governance complexes, illustrated in the Mekong Region. *Journal of Hydrology*, 466, 23-36.
- Hirsch, P. (2020). Scaling the environmental commons: Broadening our frame of reference for transboundary governance in Southeast Asia. *Asia Pacific Viewpoint*, 61(2), 190-202.
- Peter, Z. (2025). Satellite images show surge in rare earth mining in rebel-held Myanmar. Retrieved from <https://www.aljazeera.com/news/2025/8/7/satellite-images-show-surge-in-rare-earth-mining-in-rebel-held-myanmar?fbclid=> (20 October 2025).