

บทบาทของสหรัฐฯในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ระหว่างปี ค.ศ. 2009 - 2020



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The role of the United States in the Mekong Subregion (2009 -2020)



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์	บทบาทของสหราชอาณาจักรในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ระหว่างปี ค.ศ. 2009 - 2020
โดย	ร.อ.หญิงจิราภรณ์ จรุงชาติ
สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุชบาร์ตัน

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

.....	ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุชบาร์ตัน)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีพเป็นสุข)	

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

จิราภรณ์ จริญญาดี : บทบาทของสหรัฐอเมริกาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ระหว่างปี ค.ศ. 2009 - 2020. (The role of the United States in the Mekong Subregion (2009 - 2020)) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุชบาร์ตัน

การรุกเข้าพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงของจีน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทางสายไหม ที่เชื่อมโยงทางบกและทางทะเล ตามยุทธศาสตร์ซ้อริเริ่มแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative : BRI) รวมถึง การสร้างเขื่อนบนลำน้ำโขง ระหว่างปี ค.ศ. 2009-2020 ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาตระหนักถึงอิทธิพลของจีนจากยุทธศาสตร์ BRI และศักยภาพทางเศรษฐกิจของจีนที่เพิ่มมากขึ้นจนสามารถขยายอำนาจครอบคลุมหลายพื้นที่ที่เป็นเขตอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคนี้ ดังนั้น สารนิพนธ์ฉบับนี้ จึงจัดทำขึ้นเพื่ออธิบายท่าทีของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการคงบทบาทความเป็นประเทศมหาอำนาจหลักในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และตอบโต้จีนผ่านแนวทางการถ่วงดุลอำนาจ โดยการสร้างกลไกความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และการเลือกใช้แนวทาง Buck-Passing ในการ ผลักภาระให้กับประเทศพันธมิตร โดยเฉพาะ ญี่ปุ่น อินเดีย และเกาหลีใต้ รวมถึง กรอบความร่วมมืออื่นๆ ในการรับมือกับอิทธิพลของจีน มากกว่าการผลักดันกลไกความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงของตนเพียงอย่างเดียว



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ลายมือชื่อนิสิต
ปีการศึกษา	2563	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6280018724 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: Mekong Subregion

Jiraporn Charoonchart : The role of the United States in the Mekong Subregion (2009 -2020). Advisor: PONGPHISOOT BUSBARAT, Ph.D.

China's invasion into the Mekong Subregion, a part of Silk Road which connects land and sea According to the Belt and Road Initiative (BRI) strategy, including the construction of dams on the Mekong between 2009-2020 has wakened up the United States to become aware of China's influence from the BRI strategy itself and its growing economic potential to cover many areas of US influence in the region. This thesis therefore, was prepared to explain the stance of the United States to maintain its role as a major power in the Mekong Subregion and to retaliate against Chinese influence through a balance of power theory by choosing the buck-passing approach. The United States has opted to take a way to push the burden on the stakeholders such as Japan, India and South Korea while at the same time, building cooperation with regional partners, including other actors of cooperation frameworks in dealing with Chinese influence rather than just pushing for cooperation mechanisms in the Mekong Sub-region alone.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: International Relations

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี ด้วยความกรุณาช่วยเหลือ และสนับสนุนจากบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะจาก ผศ. ดร. พงศ์พิสุทธิ์ บุชบารัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ และติดตามความก้าวหน้า ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำสารนิพนธ์ รวมทั้ง ผศ. ดร. ธิวินท์ สุพุทธิกุล และ ผศ. ดร. กษิร ชีพเป็นสุข ประธานและกรรมการสอบสารนิพนธ์ ที่ให้คำชี้แนะแนวทางการแก้ไขและปรับปรุงสารนิพนธ์ให้มีเนื้อหาที่มีความครบถ้วนและสมบูรณ์มากขึ้น ด้วยความเอาใจใส่ ตลอดจน ความรู้ที่ได้รับจากการศึกษา ณ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตลอดระยะเวลาเกือบ 2 ปี

ข้าพเจ้าขอขอบคุณเพื่อนๆ นิสิตปริญญาโท รุ่น 17 ทุกท่าน โดยเฉพาะเพื่อนๆ ในกลุ่มที่ได้มีโอกาสได้เรียนรู้ซึ่งกันและกัน ผ่านกิจกรรมและการทำงานร่วมกันตลอดห้วงการศึกษามาจนถึงวันที่ประสบความสำเร็จ ตลอดจน เจ้าหน้าที่ประสานงานของภาควิชา ที่ได้ให้คำปรึกษา และติดตามสอบถามด้วยความห่วงใยมาโดยตลอด รวมทั้ง ขอขอบคุณผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้บังคับบัญชาในส่วนของงานของกองข่าว สำนักข่าวกรอง กรมข่าวทหารบก ที่เปิดโอกาสให้ข้าพเจ้าได้มีเวลาเรียนและทำสารนิพนธ์ได้อย่างไม่ติดขัด อีกทั้ง ขอขอบคุณ กองบัญชาการกองทัพก ที่สนับสนุนทุนในการศึกษาระดับปริญญาโท ทำให้ข้าพเจ้าได้มีโอกาสนำความรู้ที่ได้ศึกษากลับไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณบิดาและมารดา ที่สนับสนุน และให้โอกาสข้าพเจ้าได้ต่อยอดการศึกษาเรียนรู้ในศาสตร์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้ง ขอขอบคุณผู้ที่สนับสนุน และให้คำปรึกษาแก่ผู้เขียน ภายใต้อภิวินิจฉัยที่ก่อดันจากการทำงาน การดำเนินการจัดเตรียมเอกสารในการศึกษาต่อทางทหาร ณ สหรัฐฯ และการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ดังนั้น สารนิพนธ์ฉบับนี้ จึงเปรียบเสมือนตัวแทนความสำเร็จของข้าพเจ้าตลอดระยะเวลาเกือบ 2 ปี ที่ได้ศึกษา ณ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และจะเป็นใบเบิกทางให้ข้าพเจ้าก้าวไปสู่ความสำเร็จขั้นต่อไปในอนาคตตามที่ได้ตั้งใจไว้ ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

จิราภรณ์ จรุงชาติ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามวิจัย.....	4
1.3 สมมติฐานการวิจัย.....	5
1.4 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	5
1.5 กรอบแนวคิดและกรอบทฤษฎี.....	6
1.6 ขอบเขตการวิจัย.....	11
1.7 วิธีวิจัย.....	11
1.8 ทบทวนวรรณกรรม.....	11
1.9 โครงสร้างของการนำเสนอผลการวิจัย.....	15
บทที่ 2 พัฒนาการบทบาทของสหรัฐฯ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง.....	16
2.1 บทบาทของสหรัฐฯในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ห้วงสงครามโลกถึงสงครามเย็น.....	16
2.1.1 สหรัฐฯ กับสงครามในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก.....	16
2.1.2 สหรัฐฯ กับสงครามเวียดนาม.....	18
2.1.3 นโยบายด้านการต่างประเทศหลักของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หลังสงครามเย็น.....	19
2.2 บทบาทของสหรัฐฯในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง.....	21
2.2.1 สหรัฐฯ กับแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำโขง.....	21

2.2.2 สหรัฐฯ กับการจัดตั้งโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion -GMS)	23
บทที่ 3 กลไกความร่วมมือ LMI กับการถ่วงดุลอำนาจกับจีน	30
3.1 การจัดตั้งกลไกความร่วมมือ LMI	31
3.2 การจัดตั้งกลไกความร่วมมือ LMI	33
3.3 การเปลี่ยนชื่อจากกลไกความร่วมมือ LMI เป็นหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง - สหรัฐฯ (Mekong-U.S. Partnership - MUSP).....	36
3.3.1 การยกระดับกลไกความร่วมมือ LMI ในสมัยประธานาธิบดี Donald Trump.....	36
3.3.2 หุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง - สหรัฐฯ (Mekong-U.S. Partnership - MUSP).....	38
บทที่ 4 กลไกความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงของสหรัฐฯ กับพันธมิตรนอกภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐฯ	43
4.1 บทบาทของพันธมิตรต่อสหรัฐฯ บนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง.....	43
4.1.1 บทบาทของญี่ปุ่นบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ	44
4.1.1.1 บทบาทของญี่ปุ่นบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	44
4.1.1.2 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับญี่ปุ่น	45
4.1.2 บทบาทของเกาหลีใต้บนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ.....	46
4.1.2.1 บทบาทของเกาหลีใต้บนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	46
4.1.2.2 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีใต้	47
4.1.3 บทบาทของอินเดียบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ.....	47
4.1.3.1 บทบาทของอินเดียบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	47
4.1.3.2 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับอินเดีย.....	48
4.1.4 บทบาทของออสเตรเลียบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ	49
4.1.4.1 บทบาทออสเตรเลียบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง	49
4.1.4.2 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับออสเตรเลีย	50
4.2 การดำรงบทบาทสหรัฐฯ กับการสร้างพันธมิตรในภูมิภาคอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง.....	51

บทที่ 5 บทสรุป.....	55
บรรณานุกรม.....	58
ประวัติผู้เขียน.....	65



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญรูปภาพ

ภาพที่ 1	ภาพแสดง Monitoring Gauges ในแต่ละชนิดที่ตรวจสอบระดับน้ำในเขื่อนบนลุ่มน้ำโขง	42
ภาพที่ 2	ภาพแสดง ตัวชี้วัดความผิดปกติของความขึ้นบนพื้นผิวดินของลุ่มน้ำโขง	42
ภาพที่ 3	ภาพแสดงสัดส่วนร้อยละของประเทศที่ลงทุนด้านพลังงานในลุ่มน้ำโขง.....	53



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

แม่น้ำโขง เป็นแม่น้ำนานาชาติ (International Rivers) มีต้นกำเนิดในที่ราบสูงทิเบต ไหลผ่านจีน และประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีป (Mainland Southeast Asia) ได้แก่ เมียนมา สปป.ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม โดยไหลออกสู่ทะเลจีนใต้ที่เวียดนาม รวมความยาวทั้งหมดประมาณ 4,900 กม. ถือเป็นแม่น้ำที่มีความสำคัญเชิงภูมิรัฐศาสตร์ ซึ่งเชื่อมโยงประเทศถึง 6 ประเทศ เป็นเส้นทางค้าทางน้ำที่สำคัญ แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำสายที่ยาวที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และทำหน้าที่เป็นแหล่งทรัพยากรทางน้ำให้ประชาชนกว่า 60 ล้านคน ทั้งนี้ แม่น้ำโขงมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามพื้นที่ที่แม่น้ำ ไหลผ่าน ซึ่งเมื่อไหลผ่านจีน ชาวจีนเรียกแม่น้ำโขงว่า แม่น้ำหลานชางหรือ ลานซาง สำหรับปัจจัยที่ทำให้ลุ่มน้ำโขง เป็นประเด็นถกเถียงในเวทีระหว่างประเทศ และกลายเป็นพื้นที่แข่งขันของมหาอำนาจ เกิดจากการสร้างเขื่อนของจีน เมื่อปี ค.ศ. 1996 ซึ่งจีนสร้างเขื่อนแห่งแรกบน แม่น้ำโขง คือ เขื่อนมานวาน (Manwan) และเริ่มกักเก็บน้ำทำให้แม่น้ำโขงตลอดทั้งสาย มีระดับน้ำลดลงอย่างเป็นประวัตินี้ นอกจากนี้ หลายปีที่ผ่านมาพบว่าระดับน้ำบนแม่น้ำโขงขึ้นลงไม่เป็นธรรมชาติ ส่งผลกระทบต่อการประมง เกษตรกรรมน้ำ และวิถีชีวิตของประชาชนจำนวนมากที่พึ่งพา แม่น้ำสายนี้

การรุกเข้าพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงของจีน เพื่อสานต่อยุทธศาสตร์ข้อริเริ่มแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative : BRI) โดยใช้เส้นทางสายไหม ซึ่งเชื่อมโยงทางบกและทางทะเลในหลายทวีปทั่วโลก เริ่มเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นในหลายสิบปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่เริ่มใช้เขื่อนครั้งแรก นอกจากนี้ มณฑลยูนนานและเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงของจีน ยังได้เข้าร่วมกลไกความร่วมมือทางเศรษฐกิจใน อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion Economic Cooperation - GMS) ในปี ค.ศ. 1992 และ 2002 ตามลำดับ ซึ่งเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันตก เพื่อให้จีนมี เส้นทางส่งสินค้าจากยูนนานไปท่าเรือในเมียนมา เวียดนามและไทย การเข้าร่วมของมณฑลยูนนาน และ เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง จึงเป็นจุดเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็น อย่างดี¹ นอกจากนี้ จีนได้จัดตั้งความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง (Lancang-Mekong Cooperation - LMC) ในปี ค.ศ. 2015 เป็นความร่วมมือที่ครอบคลุม 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการเมืองและความมั่นคง ด้าน

¹ Lu Guangsheng, *China Seeks to Improve Mekong Sub-Regional Operation :: Causes and Policies*, Nanyang Technological University Singapore (February 2016).

เศรษฐกิจและการพัฒนาอย่างยั่งยืน และด้านสังคม วัฒนธรรมและปฏิสัมพันธ์ระหว่างประชาชน รวมถึงการจัดตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย(Asian Infrastructure Investment Bank : AIIB) ในขณะที่ ญี่ปุ่นเข้ามาเป็นผู้เล่นสำคัญในอนุภูมิภาคตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อให้ความช่วยเหลือและการลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment : FDI) ในเมียนมา และประเทศอื่นๆให้เชื่อมโยงกับมหาสมุทรอินเดีย แต่เมื่อมีการจัดตั้งโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) ญี่ปุ่นจึงเข้าร่วมเป็นประเทศผู้ให้เงินสนับสนุนผ่านทางธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank – ADB) ภายใต้กรอบความร่วมมือ GMS ซึ่งมีจีนเป็นประเทศที่มีบทบาทหลัก ญี่ปุ่นไม่อาจอยู่ภายใต้อิทธิพลจึงต้องการที่จะสร้างบทบาทที่ชัดเจนมากขึ้น ญี่ปุ่นจึงจัดตั้งความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan) ในปี ค.ศ.2008² ส่วนสหรัฐฯ แม้เคยมีแนวคิดสร้างเขื่อนเมื่อทศวรรษ 1960 แต่ล้มเลิกไปในช่วงสงครามอินโดจีน แต่ถึงกระนั้น สหรัฐฯ ยังคงพยายามรักษาบทบาทของชาติมหาอำนาจ และให้ความสำคัญกับพื้นที่นี้ในเชิงภูมิยุทธศาสตร์มาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2³

การขยายอิทธิพลของจีนด้วยยุทธศาสตร์ BRI และการสร้างเขื่อนบนลำน้ำโขง ส่งผลให้สหรัฐฯ เริ่มตระหนักถึงอิทธิพลที่เกิดจากศักยภาพทางเศรษฐกิจของจีนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ เนื่องจากในสมัยของประธานาธิบดี Obama สหรัฐฯ ดำเนินยุทธศาสตร์ถ่วงดุลอำนาจของจีนอย่างเป็นรูปธรรม และผลักดันนโยบาย Pivot to Asia โดยกลับมาให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกครั้ง เนื่องจาก สหรัฐฯ เชื่อว่า ประวัติศาสตร์ในศตวรรษที่ 21 จะถูกเขียนขึ้นในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก⁴ และสหรัฐฯ ต้องการเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคนี้ การเพิ่มขึ้นของอิทธิพลจีน และความสำคัญของภูมิรัฐศาสตร์ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผลให้สหรัฐฯ สร้างกลไกความร่วมมือข้อริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Initiative : LMI) ในปี ค.ศ.2009⁵ เพื่อการถ่วงดุลอำนาจกับจีนอย่างเป็นรูปธรรม⁶ อีกทั้ง สหรัฐฯ ยังประกาศยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก และแสดงความเป็นชาติมหาอำนาจหลักในพื้นที่ พร้อมทั้ง ให้การสนับสนุนกลไกความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค เช่น การส่งเสริมยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady – Chao Phraya – Mekong Economic Cooperation Strategy : ACMECS) ริเริ่มกรอบความร่วมมือระหว่างสหรัฐอเมริกากับอาเซียน และสนับสนุน

² กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, "ความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation)," (ประเทศไทย, 2555).

³ Fabio Figiacconi, "Geopolitical Competition in the Indo-Pacific : The Mekong region," *Italian Institute for International Political Studies* (2020).

⁴ Kurt M. Campnell and Ely Ratner, "Far Eastern Promises : Why Washington Should Focus on Asia," *Foreign Affairs* 93, no. 3 (2014).

⁵ USAID, "Lower Mekong Initiative," (June 2013).

⁶ Richard Cronin and Timothy Hamlin, *Mekong Turning Point*, Stimson Center (2012).

การดำเนินงานของคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission : MRC) ตลอดจน การเข้าร่วม เป็นภาคีและเสริมสร้างกลไกความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอื่น ๆ กับประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ

แม้ว่าในสมัยประธานาธิบดี Obama สหรัฐฯ จะเริ่มหันกลับมามองจีนว่าเป็นภัยคุกคาม และได้จัดตั้งกลไกความร่วมมือ LMI แต่ผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ไม่ได้ซบเซาทำให้สหรัฐฯ เป็นผู้นำหลักในการดำเนินอิทธิพลจีนอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก ในห้วงปี ค.ศ. 2009 -2020 จีนยังสามารถสร้าง เขื่อนบนลุ่มน้ำโขงต่อเนื่องจนถึง 11 เขื่อนได้สำเร็จ นอกจากนี้ ในสมัยประธานาธิบดี Donald Trump สหรัฐฯ ได้พิจารณาให้จีนเป็นคู่แข่งที่มีศักยภาพในการก้าวขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจเทียบเท่า หรือใกล้เคียงกับสหรัฐฯ อีกทั้ง ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐฯ ปี ค.ศ. 2017 หน้า 25 ยังระบุถึงจีนว่า “จีนพยายามขับไล่สหรัฐฯ ให้ออกจากภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ขยายรูปแบบเศรษฐกิจที่รัฐขับเคลื่อน และจัดระเบียบภูมิภาคใหม่เพื่อผลประโยชน์แห่งตน”⁷ สิ่งเหล่านี้ล้วนบ่งบอกได้ว่า สหรัฐฯ ตระหนักถึงความสำคัญของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงต่อภาพรวมของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐฯ และพื้นที่นี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับอาเซียนมากกว่าที่ผ่านมา⁸ รัฐบาลสมัยประธานาธิบดี Trump จึงยกระดับกรอบความร่วมมือซอร์ริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง เป็นกรอบความร่วมมือหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง-สหรัฐฯ (Mekong-US Partnership : MUSP) เน้นย้ำจุดประสงค์ในการสนับสนุนให้เกิดเอกราช ความเป็นอิสระทางเศรษฐกิจ ธรรมาภิบาล และการเติบโตที่ยั่งยืนในประเทศภาคีลุ่มน้ำโขง ซึ่งความร่วมมือหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง-สหรัฐฯ มีกรอบการดำเนินงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์อินโด - แปซิฟิก และมุมมองอาเซียนต่ออินโด-แปซิฟิก (ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)⁹

ตลอดระยะเวลาการดำเนินงานตามกรอบความร่วมมือซอร์ริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009-2020 กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ และองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (USAID) ได้มอบเงินช่วยเหลือประเทศภาคีลุ่มน้ำโขงทั้ง 5 ประเทศแล้วเกือบ 3.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยครอบคลุมด้านสาธารณสุข เศรษฐกิจ สันติภาพและความมั่นคง สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล การศึกษาและบริการด้านสังคม และความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม¹⁰ แต่สหรัฐฯ ในฐานะประเทศมหาอำนาจหลักกลับไม่แสดงท่าทีให้ความสำคัญเร่งด่วน หรือผลักดันให้การขยายอิทธิพลจีนในพื้นที่นี้เป็นประเด็นหรือหลักของตนในเวทีระหว่างประเทศ ซึ่งในห้วงนั้น จีนก็ได้เริ่มใช้เขื่อน Manwan ซึ่งตั้งอยู่ทางแม่น้ำโขงตอนบนเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1995 ไปแล้ว¹¹ และตามด้วยการสร้างเขื่อนอื่นๆ

⁷ President Donald J.Trump, National Security Strategy of the United States of America, 25 (Washington, US 2017).

⁸ สถานทูตสหรัฐฯและสถานกงสุลในประเทศไทย, การเสริมสร้างความร่วมมือสหรัฐอเมริกา-แม่น้ำโขง, (กรุงเทพฯ 2021).

⁹ Office of the Spokesperson, Mekong-US Partnership Joint Ministerial Statement, (2020).

¹⁰ Spokesperson, Short Mekong-US Partnership Joint Ministerial Statement.

¹¹ Pichamon Yeophantong, "China's Lancang Dam Cascade and Transnational Activism in the Mekong Region: Who's Got the Power?," *Asian Survey* 54, no. 4 (2014): 709, University of California Press.

ในปีต่อๆ มาตามยุทธศาสตร์ BRI รวมถึง ความพยายามในการยกระดับความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ผ่านกรอบความร่วมมือแม่โขง – ล้านช้าง (Mekong – Lancang Cooperation: MLC) และการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาเส้นทางขนส่งเชื่อมทางบกกับทางทะเลแห่งภาคตะวันตกของจีน (New International Land-Sea Trade Corridor) ให้เชื่อมต่อกับกรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง¹² ทั้งนี้ มูลค่าการค้าระหว่างจีนกับกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง ในปี ค.ศ.2020 มีมากถึง 322.9 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ¹³

แม้ว่ายุทธศาสตร์ของจีนจะส่งผลกระทบต่อทุกวิถีทางที่ไม่เป็นไปตามฤดูกาล สร้างความผันผวนต่อระบบนิเวศน์ ประชาชนที่อาศัยแม่น้ำโขงหล่อเลี้ยงชีพต้องเผชิญความไม่แน่นอนของระดับน้ำ โดยประสบสภาวะน้ำท่วมพื้นที่ทำกิน และปัญหาด้านภัยแล้งอย่างรุนแรงเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะไม่สามารถคาดการณ์ระดับน้ำได้ที่เคยเป็นไปตามกลไกทางธรรมชาติได้อย่างเช่นในอดีต โดยปรากฏชัดในปี ค.ศ.2019 และ 2020 แต่สหรัฐฯ ที่แสดงความต้องการรักษาความเป็นชาติมหาอำนาจในลุ่มน้ำโขง กลับเลือกวิธีถ่วงดุลอำนาจกับจีนผ่านการสนับสนุนกลไก และบทบาทของประเทศอื่น ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง มากกว่าการชูกลไกความร่วมมือของตนเอง เพื่อดึงเอาภาคส่วนต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมกัน แต่ถึงกระนั้น ก็ยังไม่สามารถหยุดการกระทำของจีนได้ในลุ่มน้ำโขงตอนบนได้ เนื่องจากจีนเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรายใหญ่ที่สุด พร้อมทั้ง ยังมีความร่วมมือในเกือบทุกมิติ ดังนั้น การแสดงท่าทีของสหรัฐฯผ่านโครงการ MUSP อาจสร้างแรงกระตุ้นให้เกิดระลอกคลื่นขนาดใหญ่ขึ้นกว่าเดิม แม้ไม่อาจระงับการกระทำของจีนได้ แต่การทำให้กระแสคลื่นกระทบถึงจีนอาจสร้างอำนาจการต่อรอง และนำไปสู่การทบทวนแผนการดำเนินยุทธศาสตร์ของจีนใหม่ที่ประนีประนอมกับประเทศปลายน้ำมากขึ้นได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

1.2 คำถามวิจัย

ทำไมสหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศมหาอำนาจหลัก ที่ต้องการถ่วงดุลอำนาจกับจีนที่ขยายอิทธิพลในภูมิภาคอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง จึงเลือกใช้วิธีผลักภาระให้พันธมิตร (Buck-passing) อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และออสเตรเลีย เพื่อคงบทบาทความเป็นมหาอำนาจในพื้นที่ มากกว่าการชูบทบาทของกลไกความร่วมมือของตนเอง และดึงให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมกับตน

¹² Wang Yi, "Lancang-Mekong Cooperation: After Five Fruitful Years, A New Journey Awaits," (2021), Lancang-Mekong Cooperation, http://www.lmcchina.org/eng/2021-03/23/content_41530584.html.

¹³ Embassy of the People's Republic of China in Malaysia, "Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on June 9, 2021," news release, <http://my.china-embassy.org/eng/fyrth/t1882549.htm>

1.3 สมมติฐานการวิจัย

(1) สหรัฐฯ ตระหนักถึงการขยายอิทธิพลของเงินที่เพิ่มขึ้นอย่างมากระหว่างปี ค.ศ. 2009 - 2020 ในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะ การขยายอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจ สหรัฐฯ จึงสร้างกลไกความร่วมมือลุ่มน้ำโขงขึ้นมาถ่วงดุลอำนาจกับจีน เพื่อดำรงบทบาทความเป็นชาติมหาอำนาจในพื้นที่

(2) แม้สหรัฐฯ จะสร้างกลไกความร่วมมือลุ่มน้ำโขง เช่น ข้อริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Initiative- LMI) แต่สหรัฐฯ เลือกที่จะใช้วิธีถ่วงดุลอำนาจกับจีนแบบ Offshore Balancing ด้วยข้อจำกัดของที่ตั้งทางภูมิรัฐศาสตร์ระหว่างที่สหรัฐฯ กับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และใช้วิธี Buck-Passing ไปที่ประเทศพันธมิตร เพื่อดำรงบทบาทของความเป็นชาติมหาอำนาจ มากกว่าทุ่มเททรัพยากรผ่านกลไกความร่วมมือของตนที่กลับเน้นไปทางด้านการพัฒนาในด้านสิ่งแวดล้อม การสร้างต้นทุนมนุษย์ การยกระดับความเป็นอยู่ของท้องถิ่น และด้านการศึกษา

1.4 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

(1) สารนิพนธ์ฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาบทบาทของสหรัฐฯ ในบริเวณอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงระหว่างปี ค.ศ. 2009 -2020 เพื่อแสดงให้เห็นว่า สหรัฐฯ ได้แสดงท่าทีตอบโต้อิทธิพลจีนอย่างเป็นรูปธรรมในห้วงระยะเวลาดังกล่าว โดยการสร้างกลไกความร่วมมือ LMI ขึ้น เพื่อถ่วงดุลอำนาจของเงินที่สหรัฐฯ ตระหนักได้ว่าเป็นสิ่งที่สร้างผลกระทบต่อความเป็นมหาอำนาจหลักของตนในบริเวณอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ดังนั้น การสร้างกลไกความร่วมมือ LMI ซึ่งถูกยกระดับให้เป็นหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง - สหรัฐฯ (Mekong-U.S. Partnership : MUSP) ในภายหลัง จึงถือได้ว่าเป็นการแสดงจุดยืนต่อความต้องการที่จะดำรงบทบาทมหาอำนาจของสหรัฐฯ เพื่อถ่วงดุลอำนาจกับจีน

(2) แม้ว่าสหรัฐฯ จะสร้างกลไกความร่วมมือ LMI แต่ในห้วงปี ค.ศ. 2009 -2020 กลับไม่สามารถยับยั้ง ความก้าวหน้าในการสร้างเขื่อนบนลำน้ำโขงของจีน ที่สามารถสร้างได้ถึง 11 เขื่อน อีกทั้งจีนยังสร้างกลไกความร่วมมือลุ่มน้ำโขงของตนเอง เพื่อผลักดันโครงการด้านการค้าการลงทุน และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง นำไปสู่คำถามที่ว่า เหตุใดสหรัฐฯ ไม่ซุบซอบบาทของกลไกความร่วมมือ LMI ของตนให้โดดเด่น แต่กลับเน้นสร้างความร่วมมือกับพันธมิตร และสถาบันที่ดำเนินการเรื่องลุ่มน้ำโขงอื่นๆ เพื่อสร้างแรงกดดันจีนมากกว่า สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่ออธิบายเป้าประสงค์ของการสร้างกลไกความร่วมมือ LMI และท่าทีของสหรัฐฯ ที่เลือกใช้การถ่วงดุลอำนาจกับจีนด้วยวิธี Buck-passing กับพันธมิตรของสหรัฐฯ อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลียและอินเดีย รวมถึง สถาบันระดับภูมิภาคอื่นๆ แทนการซุบซอบบาทกลไกความร่วมมือของตนเพียงอย่างเดียว

1.5 กรอบแนวคิดและกรอบทฤษฎี

สารนิพนธ์ ฉบับนี้ จะอธิบายโดยใช้กรอบของแนวคิดการถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Power) ตามทฤษฎี Neo-Realism ของ John J. Mearsheimer ซึ่งพัฒนาทฤษฎีของตนเองจากทฤษฎี Defensive Realism ของ Kenneth N. Waltz นักทฤษฎี Neo-Realism ที่มีชื่อเสียง โดยใช้ชื่อว่า Offensive Realism ซึ่ง Neo-Realism หรือ Structural Realism นั้น ให้ความสำคัญชาติมหาอำนาจ เนื่องจากการขยับของชาติมหาอำนาจสร้างผลกระทบอย่างมากต่อระบบการเมืองระหว่างประเทศ¹⁴ และระบบโครงสร้างและสภาวะอนาธิปไตย (Anarchy) โดยวิเคราะห์จากสภาพแวดล้อมของปัจจัยอำนาจ และผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งมองว่า มหาอำนาจเป็นตัวแสดงที่ดูแลจัดการระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และหากมหาอำนาจเปลี่ยน ดุลแห่งอำนาจก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ทฤษฎี Neo-Realism สามารถนำมาวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง ซึ่งจะอธิบายพฤติกรรมของสหรัฐฯในฐานะประเทศมหาอำนาจ ในขณะที่ จีนมีอำนาจมากยิ่งขึ้น ทำให้สหรัฐฯจึงต้องแสวงหาอำนาจ เพื่อครองความเป็นชาติมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวของโลก โดยดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อถ่วงดุลอำนาจกับจีน ซึ่งสหรัฐฯ ริเริ่มกลไกความร่วมมือ LMI เป็นการแสดงการคานอำนาจเชิงสัญลักษณ์ที่ชัดเจน สอดคล้องกับทฤษฎี Offensive Realism ที่ระบุว่า รัฐควรแสวงหาอำนาจและใช้อำนาจให้มากที่สุด เพื่อให้รัฐนั้นกลายเป็น Regional Hegemon และ Global Hegemon นั้น เพื่อสร้างหลักประกันความปลอดภัยแห่งรัฐ¹⁵ การใช้ทฤษฎีนี้ อธิบายการกระทำของสหรัฐฯ ว่า ทำไมรัฐต้องแสวงหาอำนาจเพื่อช่วงชิงความเป็นหนึ่งอยู่เสมอ

ในขณะที่ ทฤษฎี Defensive Realism นั้น เป็นทฤษฎีที่มองว่า รัฐต้องพึ่งพาตนเองภายใต้ระบบอนาธิปไตย ดังนั้น เมื่อมีรัฐใดรัฐหนึ่งมีอำนาจเหนือรัฐอื่นๆ รัฐที่อ่อนแอกว่าก็จะหาวิธีถ่วงดุลอำนาจกับรัฐที่เหนือกว่านั้น¹⁶ ซึ่งการพึ่งพารัฐอื่นเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับรัฐที่แข็งแกร่งกว่าไม่สามารถใช้อธิบายพฤติกรรมของสหรัฐฯในอนุภูมิภาคนี้ได้อย่างได้ เนื่องจาก สหรัฐฯ ไม่ใช่รัฐที่อ่อนแอแต่เป็นมหาอำนาจหลักที่ต้องการคงบทบาทของความเป็นมหาอำนาจเหนืออิทธิพลของจีน ที่กลายเป็นประเทศที่มีศักยภาพในการเป็นคู่แข่งกับสหรัฐฯ ซึ่งส่งผลต่อความมั่นคงของระบบชีวอำนาจที่มีสหรัฐฯเป็นผู้ครอบครองอยู่

ดังนั้น ตามทฤษฎีของ Mearsheimer มีการเสนอสมมติฐานของการเมืองระหว่างประเทศไว้ 5 ประการ ที่ทำให้รัฐต้องแสวงหาอำนาจ เพื่อความเป็นรัฐที่แข็งแกร่งเหนือรัฐอื่น คือ 1) ระบบระหว่างประเทศนั้นอยู่ในสภาวะอนาธิปไตย ซึ่งไม่มีรัฐใดมีอำนาจเหนือรัฐอื่น 2) รัฐไม่สามารถมั่นใจ

¹⁴ John J. Mearsheimer, "The Tragedy of great power politics," (New York: W.W.Norton & Company, 2001), 3.

¹⁵ นรุตม์ เจริญศรี, ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, vol. 1 (เชียงใหม่: บีบุ๊ก ก๊อปปี้พริ้นซ์, 2556), 123.

¹⁶ Kenneth N. Waltz, "Strutural Realism after the Cold War," *International Security* 25, no. 1 (2000): 15, The MIT Press.

ในเป้าหมายของรัฐอื่นๆ ซึ่งรัฐไม่สามารถรับรู้ได้ถึงเจตนารมณ์ของรัฐอื่นได้ เนื่องจาก รัฐแต่ละรัฐย่อมมีศักยภาพในการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่ไม่เท่ากัน และทำให้เกิดความผิดพลาดได้ 3) ความต้องการอยู่รอด เป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของรัฐ 4) รัฐทั้งหลายเป็นองค์ภาวะที่มีเหตุผล ซึ่งมีกระบวนการคิดเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อเพิ่มอำนาจแก่รัฐให้มากที่สุด และ 5) รัฐแต่ละรัฐย่อมมีขีดความสามารถทางทหารในการป้องกันตนเอง¹⁷ การที่รัฐทุกรัฐอยู่ภายใต้สภาวะอนาธิปไตย และต้องดำรงความอยู่รอดอยู่เสมอ ทำให้ระบบระหว่างประเทศเป็นพื้นที่ของการแข่งขันด้านความมั่นคงอยู่ตลอดเวลา การกระทำของสหรัฐฯ ที่ต้องการยับยั้งการขยายอิทธิพลของจีนในอนุภูมิภาคฯ แสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ ยังคงต้องการเป็นชาติมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวในระบบระหว่างประเทศ

ดังนั้น อิทธิพลที่เพิ่มขึ้นของจีน จึงสร้างความไม่พอใจแก่สหรัฐฯ การสร้างกลไกความร่วมมือ LMI จึงสามารถอธิบายตามทฤษฎี Offensive Realism ได้ว่า เป็นความพยายามที่จะป้องกันไม่ให้จีนก้าวขึ้นมาเป็นคู่แข่งกับสหรัฐฯ สอดคล้องกับ คำกล่าวของ Mearsheimer ที่ระบุไว้ในหนังสือ *The tragedy of great power politics* ว่า “มหาอำนาจไม่ได้ทำงานร่วมกัน เพื่อส่งเสริมระเบียบโลก เพื่อผลประโยชน์แห่งตน ในทางกลับกัน มหาอำนาจแต่ละประเทศพยายามหาหนทางเพิ่มส่วนแบ่งอำนาจของโลกให้มากที่สุด ซึ่งมีแนวโน้มที่ขัดแย้งกันของเป้าหมายในการสร้างและรักษาระเบียบระหว่างประเทศอย่างมีเสถียรภาพ”¹⁸ ซึ่ง Mearsheimer ยกตัวอย่างการคานอำนาจของรัสเซีย ว่าสหรัฐฯ ไม่ได้ยับยั้งรัสเซียเพื่อรักษาสันติภาพในระบบระหว่างประเทศเป็นจุดประสงค์หลัก แต่สหรัฐฯ ต้องการสกัดกั้นรัสเซีย เนื่องจาก สหรัฐฯ กังวลว่ารัสเซียจะก้าวขึ้นมาเป็นชาติมหาอำนาจแทนตนเอง และสร้างการเปลี่ยนแปลงต่อสมดุลอำนาจของโลกในที่สุด ดังนั้น การสร้างกลไกความร่วมมือ LMI ของสหรัฐฯ จึงสะท้อนให้เห็นว่า สหรัฐฯ แสวงหาอำนาจผ่านการสร้างกลไกความร่วมมือ LMI เพื่อถ่วงดุลอิทธิพลจีนในพื้นที่อนุภูมิภาคฯ ยับยั้งจีน ไม่ให้ก้าวขึ้นมาเป็นคู่แข่งที่ทำลายความเป็นมหาอำนาจของสหรัฐฯ และสร้างความเปลี่ยนแปลงต่อระเบียบโลกได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทฤษฎีของ Mearsheimer เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับความอยู่รอดของรัฐภายใต้สภาวะอนาธิปไตยที่ไม่มีรัฐใดมีอำนาจเหนือรัฐอื่น ซึ่งด้วยความสัมพันธ์ของรัฐที่มีระหว่างกันนั้น ไม่สามารถสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐแต่ละรัฐนั้นเป็นเช่นไร แม้ว่า ศักยภาพและความเข้มแข็งของรัฐแต่ละรัฐไม่เท่ากัน แต่ทุกรัฐก็สามารถแสวงหาความเข้มแข็งให้แก่รัฐของตนเองได้ นอกจากนี้ Mearsheimer ยังเชื่อว่า รัฐทุกรัฐย่อมแสวงหาอำนาจและต้องการครอบครองความเป็น Hegemon หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐนั้นต้องการครอบครองระบบ (System Domination) โดย Mearsheimer ได้ระบุว่า รัฐที่แข็งแกร่งที่สุดจะพยายามยกระดับ

¹⁷ เชษฐา พวงหัตถ์, "โศกนาฏกรรมของการเมืองระหว่างชาติมหาอำนาจ," วารสารพัฒนาสังคม 18, no. 2 (2559): 158.

¹⁸ Mearsheimer, "The Tragedy of great power politics," 26.

ตนเองให้เป็นผู้นำของภูมิภาคของตน พร้อมทั้ง พยายามสร้างความแน่ใจว่า จะไม่มีรัฐอื่นขึ้นมาเป็นคู่แข่งที่จะครอบครองความเป็นผู้นำในภูมิภาคตนได้ โดยจุดหมายสูงสุดของประเทศมหาอำนาจทุกประเทศ คือ การขยายอำนาจของตนออกไปให้มากที่สุดในโลก เพื่อเป้าหมายในการเป็นผู้ครอบงำระบบ อย่างไรก็ตาม Mearsheimer ยอมรับว่า ปัจจุบันการที่รัฐใดรัฐหนึ่ง หรือประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็น ผู้นำโลก (Global Hegemon) นั้นเกือบจะเป็นไปไม่ได้ และแม้แต่สหรัฐฯ ก็ไม่อยู่ในสถานะดังกล่าว¹⁹ เนื่องจาก Mearsheimer วิเคราะห์การขยายอำนาจโดยพิจารณาจากสภาพภูมิศาสตร์ที่มีมหาสมุทร และแม่น้ำในหลายพื้นที่ทั่วโลก โดยระบุว่า มหาอำนาจนั้นไม่สามารถเอาชนะ และครอบครองพื้นที่ที่เป็นน้ำได้²⁰ แม้ว่ามหาอำนาจจะมีศักยภาพในการรบทางบก และอากาศ รวมถึง สามารถใช้กำลังทางเรือเคลื่อนย้ายกำลังพลทางบกไปยังพื้นที่ของศัตรูได้ แต่การกระทำเหล่านั้นก็มีขีดจำกัดที่ก้าวผ่านไม่ได้ ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ระยะไกล เป็นต้น

ดังนั้น สิ่งที่มาหาอำนาจกระทำได้ คือ การดูแลภูมิภาคของตนเองให้ดี ก่อนที่ไปแทรกแซงภูมิภาคอื่นๆ เพื่อมิให้ในภูมิภาคอื่นๆ ถูกผูกขาดโดยมหาอำนาจอื่น หรือใช้การตัดกำลังมหาอำนาจอื่น ด้วยการสนับสนุนให้ภูมิภาคอื่นมีขั้วอำนาจเกิดขึ้นมาหลายๆ ขั้วอำนาจ หลังจากนั้นจึงปล่อยให้ประเทศเหล่านั้น แข่งขัน ตัดกำลังกันเอง (Buck-passing) ซึ่ง หากพิจารณายุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ที่ผ่านมามองเห็นได้ว่า สหรัฐฯ ใช้ยุทธศาสตร์การขยายอำนาจครอบครองพื้นที่ในลักษณะนี้มาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี George H. W. Bush ที่ใช้ยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการจำกัดการก้าวขึ้นมาของมหาอำนาจที่จะมาท้าทายสหรัฐฯ ในอนาคต ซึ่ง Mearsheimer ได้วิเคราะห์พฤติกรรมของจีนไว้เมื่อปี 2005 ในบทความ Clash of the Titans ที่ได้ถกเถียงร่วมกับ Zbigniew Brzezinski ว่า จีนกำลังขยายอำนาจของตน เพื่อผลักดันสหรัฐฯ ให้ออกไปจากเอเชีย เหมือนกับที่ สหรัฐฯ ผลักมหาอำนาจของยุโรปให้ออกไปจากโลกตะวันตก ซึ่งสิ่งที่ Mearsheimer ได้วิเคราะห์ไว้ได้ปรากฏขึ้นชัดเจนเมื่อสหรัฐฯ ระบุในยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติว่าจีนเป็นภัยคุกคามของสหรัฐฯ ดังนั้น ตามทฤษฎีของ Mearsheimer เมื่อชาติมหาอำนาจเผชิญกับพฤติกรรมของรัฐที่ต้องการเปลี่ยนขั้วอำนาจเดิมที่ครอบครองระบบนั้นๆ ชาติมหาอำนาจสามารถที่จะเลือกแสดงท่าทีตอบโต้การกระทำของรัฐนั้นๆ ได้โดยใช้นโยบายถ่วงดุล (Balancing) ในหลายรูปแบบ อาทิ การถ่วงดุลอำนาจนอกชายฝั่ง (Offshore Balancing) หรือผลักระยะให้ชาติมหาอำนาจอื่น ๆ เป็นผู้รับมือกับภัยคุกคามดังกล่าว (Buck-passing)

¹⁹ Peter Toft, "Jonh J. Mearsheimer : an offensive realise between geopolitics and power," (2019): 4, Department of Political Science, University of Copenhagen, Denmark.

²⁰ Mearsheimer, "The Tragedy of great power politics," 125.

เมื่อระบบอยู่ในสภาวะที่ไม่ถ่วงดุลกัน ซึ่ง Mearsheimer เสนอระบบระหว่างประเทศว่ามี ระบบสองขั้วอำนาจและระบบหลายขั้วอำนาจที่สมดุล และไม่สมดุลกัน โดยมุ่งศึกษาไปที่ระบบสองขั้วอำนาจที่สมดุลกัน เพราะระบบสองขั้วอำนาจที่ไม่สมดุลกันนั้นไม่เคยเกิดขึ้น เนื่องจากรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่าย่อมเอาชนะรัฐที่มีอำนาจน้อยกว่า ส่วนระบบหลายขั้วอำนาจนั้นทั้งสมดุลและไม่สมดุลก็สร้างโอกาสที่ทำให้เกิดสงครามได้มากกว่าระบบสองขั้วอำนาจ เพราะมีแนวโน้มที่จะผิดพลาดในการวิเคราะห์ และประเมินศักยภาพด้านต่างๆได้มากกว่า คือ ระบบสองขั้วอำนาจเป็นระบบที่สองประเทศมหาอำนาจมีความเท่าเทียมกัน โดยที่ทั้งสองประเทศไม่คิดว่าอีกฝ่ายมีอำนาจมากกว่าตน ส่วนระบบหลายขั้วอำนาจที่ไม่สมดุล คือการมีประเทศมหาอำนาจมากกว่าสามประเทศ และมีประเทศหนึ่งที่ต้องการเป็น Hegemon และสุดท้าย ระบบหลายขั้วอำนาจที่สมดุลกันคือประเทศมหาอำนาจมากกว่าสามประเทศ แต่ไม่มีประเทศใดมีความพยายามที่จะเป็น Hegemon²¹ ซึ่งปกติแล้วในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมีกลไกในการรักษาระบบโดยการถ่วงดุลอำนาจเพื่อสร้างความมั่นคงในความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างประเทศ และรับประกันความมีอิสรภาพของประเทศหนึ่งจากการครอบงำของประเทศอื่น มีแนวทางปฏิบัติ 5 รูปแบบ²² คือ

1. การแบ่งและการปกครอง (Divide and Rule) เป็นการบังคับตามสนธิสัญญาสันติภาพ แบ่งประเทศผู้รุกรานให้อ่อนแอลง หรือการรักษาสถานะที่ถูกแบ่งเอาไว้ไม่ให้เกิดการรวมตัวเพื่อสร้างความแข็งแกร่งขึ้น

2. การชดเชยด้วยดินแดน (Compensation) คือ การชดเชยดินแดนที่เสียไป หรือเพิ่มขึ้นจากการชนะสงคราม ซึ่งการชดเชยไม่ได้เป็นการยกอธิปไตยให้แก่ประเทศนั้น แต่เป็นการสงวนผลประโยชน์ไว้ประเทศนั้น

3. อาวุธของอาวุธ (Armament) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดอำนาจของประเทศนั้นๆ ดังนั้นจึงเกิดการแข่งขันทางอาวุธขึ้นระหว่างกัน และเป็นเรื่องยากที่จะขัดขวางประสิทธิภาพทางอาวุธของประเทศอื่น เนื่องจากกระทบกับความมั่นคงระหว่างประเทศ และการประเมินประสิทธิภาพทางอาวุธที่แท้จริงนั้นทำได้ยากยิ่ง

4. พันธมิตร (Alliances) เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่มั่นคง และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของประเทศเป็นหลัก

5. ผู้ยึดเหนี่ยวความสมดุล (The Holder of Balance) มีอยู่สองสถานะ คือ สถานะที่ต้องการดำรงอยู่ในสภาพเดิม และสถานะที่ต้องการขยายอำนาจ ซึ่งในระบบนี้จะมี Balancer

²¹ เจริญศรี, ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, 1, 126.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

เกิดขึ้น เพื่อเป็นตัวกำหนดผลของการเผชิญหน้าทางอำนาจ เพราะประเทศเหล่านี้ มักไม่สร้างพันธมิตร ผูกมัด และมักเปลี่ยนแปลงตนเองไปตามสถานการณ์

ดังนั้น เมื่อพิจารณาพื้นฐานการรักษาระบบสมดุลแห่งอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะเห็นได้ว่า การรักษาระบบที่สมดุลในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ที่จีนได้ขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจเข้ามายังภูมิภาคนั้น สามารถนำทฤษฎี Offensive Realism ของ Mearsheimer มาใช้อธิบายพฤติกรรมการแสวงหาอำนาจของจีน และการตอบโต้ทำที่จีนด้วยการแสวงหาอำนาจ เพื่อถ่วงดุลกับอิทธิพลจีนของสหรัฐฯ โดยใช้รูปแบบของ Offshore Balancing มาอธิบายท่าทีของสหรัฐฯ ที่แสดงต่อจีนได้ คือ Offshore Balancing นั้น เป็นการให้อำนาจกับพันธมิตรในภูมิภาคในการแข่งขันและตรวจสอบอำนาจระหว่างกัน และประเทศมหาอำนาจจะตัดสินใจใช้กำลังทหารเข้าไปในพื้นที่หากระบบสมดุลอำนาจล้มเหลว เช่นเดียวกับการที่สหรัฐฯ ตัดสินใจเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 2 นอกจากจะเป็นกลวิธีในการตรวจสอบอำนาจแล้ว การใช้ Offshore Balancing ยังเป็นการลดทอนค่าใช้จ่ายของสหรัฐฯ และเป็นการทดแทนขีดจำกัดในการใช้ทรัพยากรต่างๆ ในการดำรงอิทธิพลของสหรัฐฯ ในพื้นที่ที่มีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่ห่างไกล อย่างเช่น พื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังใช้การถ่วงดุลอำนาจในรูปแบบของ Buck-Passing เพื่อดำรงบทบาทความเป็นมหาอำนาจในการคานอำนาจกับจีน เมื่อรัฐที่ถูกคุกคามจำเป็นต้องรับภาระในการยับยั้งประเทศรุกรานนั้นๆ ด้วยทรัพยากรต่างๆ ที่มี ซึ่งประเทศมหาอำนาจก็ผลักระให้ประเทศเหล่านั้นเอาชนะภัยคุกคามเอง ทำให้ประเทศมหาอำนาจได้ผลประโยชน์ และยังสามารถดำรงความเป็นมหาอำนาจอยู่ได้ ซึ่งการใช้ Buck-Passing นั้น นับเป็นวิธีที่ทาลายความพยายามในการสร้างพันธมิตรที่สมดุลอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ยังเป็นวิธีที่ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มของพันธมิตรที่อยู่ในสถานะที่ถูกผลักระจากมหาอำนาจขึ้นมาได้อีกด้วย ดังนั้น การเลือกใช้วิธี Buck-Passing จึงถูกนำมาใช้ในกรณีที่ต้องเผชิญกับคู่แข่งที่มีศักยภาพอย่างมาก²³ กล่าวคือ Mearsheimer อธิบายว่า Buck-Passing จะนำมาใช้ในระบอบหลายขั้วอำนาจ และเหมาะกับมหาอำนาจที่มีข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์เช่นเดียวกับสหรัฐฯ ที่ถูกกั้นด้วยมหาสมุทร และพื้นที่ทางทะเล ประกอบกับความเหมาะสมของสภาวะขั้วอำนาจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงนั้น มีประเทศมหาอำนาจอยู่หลายประเทศที่พยายามแข่งขันกันขยายอิทธิพลและแย่งชิงผลประโยชน์ด้านทรัพยากรทางธรรมชาติต่างๆ (Stakeholder) รวมถึง สหรัฐฯ ที่พยายามสร้างความมั่นคงแก่ตนเองผ่านระบบพันธมิตรมากกว่าที่จะชูบทบาทตนเองให้โดดเด่นผ่านกลไกความร่วมมือของตนเองเพียงอย่างเดียว แต่สหรัฐฯ เลือกที่จะใช้วิธี Buck-passing ผ่านการเสริมสร้างความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงกับประเทศในลุ่มน้ำโขง องค์การระดับท้องถิ่น กลุ่มประเทศพันธมิตร อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และอินเดีย เพื่อยับยั้งการขยายอิทธิพลของจีน

²³ Mearsheimer, "The Tragedy of great power politics," 95.

1.6 ขอบเขตการวิจัย

สารนิพนธ์ฉบับนี้มีขอบเขตการวิจัย คือการศึกษาบทบาทของสหรัฐฯ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ตามยุทธศาสตร์ Pivot to Asia หรือ Rebalancing ในเอเชีย-แปซิฟิก ในสมัยประธานาธิบดี Obama นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกลไกความร่วมมือ LMI ในปี ค.ศ. 2009 ซึ่งสหรัฐฯยังไม่ขยายเขตพื้นที่ที่ให้ความสนใจ ครอบคลุมฝั่งมหาสมุทรอินเดีย เรื่อยมาจนถึง การผลักดันยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ในสมัยประธานาธิบดี Trump ในปี ค.ศ. 2020 และบทบาทของประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ อาทิ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย และออสเตรเลีย ในการสร้างเสริมกลไกความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค เพื่อถ่วงดุลอำนาจกับอิทธิพลจีน ซึ่งแม้ว่าเกาหลีใต้ อินเดีย และออสเตรเลียจะไม่มีบทบาทมากเท่ากับญี่ปุ่น แต่ถือว่าเป็นประเทศพันธมิตรอันเหนียวแน่น และมีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ซึ่งสหรัฐฯ ตระหนักว่า อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นศูนย์กลางของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก และอาเซียน

1.7 วิธีวิจัย

สารนิพนธ์ฉบับนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในการศึกษาผลกระทบของสหรัฐฯ ในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ระหว่างปี ค.ศ. 2009 -2020 โดยศึกษาเอกสารวิชาการ บทสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ แถลงการณ์ของหน่วยงานรัฐ รายงานเฉพาะกรณีที่ทำโดยหน่วยงานรัฐ หน่วยงาน เอกสาร หรือองค์การอิสระที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือ เอกสารยุทธศาสตร์ความมั่นคง แห่งชาติสหรัฐฯ ในปี 2017 เอกสารยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ในปี 2019 ซึ่งจะใช้เป็นส่วนประกอบ ในการศึกษานโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานในการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศของสหรัฐฯ รวมถึง แผนงานด้านการต่างประเทศของจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้และอินเดียต่อความร่วมมือในอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขง นอกจากนี้ ยังศึกษาทัศนคติของนักวิชาการ และตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (Non-State Actors) เช่น องค์กรไม่แสวงหากำไร ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันของมหาอำนาจ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

1.8 ทบทวนวรรณกรรม

สหรัฐฯเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่หลังสมัยสงครามโลก ครั้งที่ 2 โดย จุลสารความมั่นคงศึกษา เรื่อง ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (2553) เขียนโดย นรุตม์ เจริญศรี²⁴ ระบุเนื้อหาเกี่ยวกับบทบาทของสหรัฐฯ ประเทศพันธมิตรและจีนในพื้นที่ ลุ่มน้ำโขงว่า สหรัฐและญี่ปุ่น มีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development

²⁴ นรุตม์ เจริญศรี, ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง, vol. 86, ed. รศ.ดร.สุรชาติ บำรุงสุข, จุลสารความมั่นคง ศึกษา, (กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา, 2553).

Bank : ADB) ในปี ค.ศ.1966 ซึ่งเป็นแหล่งเงินสนับสนุนในการสร้างตลาดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯและญี่ปุ่น การที่สหรัฐฯ ซึ่งประเทศผู้ชนะสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้การช่วยเหลือประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นผู้แพ้สงคราม เนื่องจาก สหรัฐฯต้องการให้ญี่ปุ่นเป็นตลาดรับซื้อสินค้าของสหรัฐฯ (Reverse Course) ต่อมาสหรัฐฯ ส่งซื้อสินค้าจากญี่ปุ่นเพื่อทำสงครามเกาหลี ในปีช่วงต้นทศวรรษ 1950 เศรษฐกิจญี่ปุ่นจึงขยายตัวเพิ่มขึ้น และญี่ปุ่นเริ่มมองหาตลาดที่มั่นคงมากยิ่งขึ้น จึงให้ความช่วยเหลือในการก่อตั้ง ADB ซึ่งเห็นชอบโดยสภาความมั่นคงของสหรัฐฯ ที่ระบุว่า การฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่น เป็นการป้องกันมิให้คอมมิวนิสต์เข้ามาขยายอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐฯ จึงสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภูมิภาค

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่ที่ช่วยฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ป้องกันการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นการสร้างระบบตลาดในระยะยาว โดยเฉพาะ พื้นที่ลุ่มน้ำโขงที่เป็นแหล่งทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ แต่หลังสงครามเวียดนาม สหรัฐฯ ลดบทบาทในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ในขณะที่ ญี่ปุ่นเพิ่มบทบาทขึ้นในพื้นที่อย่างชัดเจน โดยในปี ค.ศ. 1979 ญี่ปุ่นเริ่มเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับอาเซียนอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ในการประชุม Japan-ASEAN Foreign Minister's Meeting เพื่อสร้างเสถียรภาพในภูมิภาคและสนับสนุนการพัฒนาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งการเข้ามาเกี่ยวข้องกับอาเซียนสร้างโอกาสให้ญี่ปุ่นมีโอกาสในการลงทุนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมากยิ่งขึ้นด้วย ดังนั้น โครงสร้างความสัมพันธ์ที่ทำให้เกิดโครงการ ADB และโครงการพัฒนาลุ่มน้ำโขงในระยะต่อมา คือโครงสร้างความสัมพันธ์ที่สหรัฐอเมริกามีต่อญี่ปุ่นและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นพื้นที่ที่เอื้อประโยชน์ต่อทั้งสหรัฐฯ และญี่ปุ่น ในมิติทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ในขณะที่จีน เข้าร่วม GMS ในปี ค.ศ.1992 โดยผลักดันให้มณฑลยูนนานและเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการนี้ ซึ่งในปี ค.ศ. 1996 นาย Jiang Chunyun รองนายกรัฐมนตรีของจีน เข้าร่วมการประชุม GMS Ministerial Conference ครั้งที่ 6 ณ ประเทศจีน พร้อมทั้ง กล่าวสนับสนุนและเล็งเห็นความสำคัญของความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งนโยบายของรัฐบาลจีนเริ่มชัดเจนมากขึ้นเมื่อจีนออกนโยบาย The Western Region Development Strategy ในปี ค.ศ. 2000 หากพิจารณาพื้นที่ทางภูมิศาสตร์จะเห็นได้ว่า พื้นที่มณฑลยูนนานนั้นไม่มีทางออกสู่ทะเล ดังนั้น เป้าหมายของจีนในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในเอเชียตะวันออกเฉียง ใต้ และการเข้าถึงท่าเรือหลักในเมียนมา ไทย และเวียดนามเป็นสำคัญ

แต่ภายหลังจากที่สหรัฐฯ ลดบทบาทตนเองลง ต่อมาในสมัยประธานาธิบดี Obama สหรัฐฯดำเนินยุทธศาสตร์ Pivot to Asia หรือ Rebalance ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของสหรัฐฯ ในการคงสัดส่วนด้านการทหาร ร้อยละ 60 ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เพิ่มบทบาทของสหรัฐฯ ในเวทีพหุภาคีระดับภูมิภาค คือ อาเซียน และสร้างระเบียบการค้า และการลงทุนในภูมิภาคภายใต้ชื่อ Trans-Pacific Partnership

(TPP) ความพยายามในการเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคสอดคล้องการบทความของ Richard Cronin และ Timothy Hamlin ในข้อหัว Mekong Turning Point²⁵ ระบุว่า รัฐบาลของประธานาธิบดี Obama แสดงความกังวลต่ออิทธิพลจีนที่เพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกับภัยคุกคามต่อความมั่นคงทางอาหาร และการประมงที่เกิดจากการสร้างเขื่อนบนลำน้ำโขง และนั่นทำให้อนาคตของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง กลายเป็นจุดศูนย์รวมความสนใจของยุทธศาสตร์ reengagement กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น หัวใจสำคัญของนโยบายฝ่ายบริหารของรัฐบาล คือ กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ เป็นผู้นำกลไกความร่วมมือ LMI ที่เชื่อมโยงกับ MRC และประเทศลุ่มน้ำโขง 4 ประเทศ คือ กัมพูชา สปป.ลาว ไทยและเวียดนาม ซึ่งความสนใจ และการลงทุนของสหรัฐฯ ที่ถูกปิดฝุ่นขึ้นมาใหม่ ผ่านกลไกความร่วมมือ LMI เริ่มส่งผลกระทบต่อพลวัตระดับภูมิภาค และถูกพุ่งเล็งไปที่ประเด็นทางภูมิรัฐศาสตร์ รวมถึง บทความของ Kurt M.Campbell และ Ely Ratner ที่ร่วมกันเขียนเพื่อเผยแพร่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ โดยใช้หัวข้อว่า Why Washington Should Focus on Asia²⁶ ที่ระบุว่า การประเมินการจัดความสำคัญเร่งด่วนทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ กลายเป็นภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกแทน การเข้าไปมีส่วนร่วมของสหรัฐฯ ในเอเชียใต้และตะวันออกเฉียง ซึ่งสหรัฐฯ แสดงความเชื่อมั่นว่า ประวัติศาสตร์ในศตวรรษที่ 21 จะถูกเขียนขึ้นเกี่ยวกับเอเชีย-แปซิฟิกเป็นส่วนใหญ่ ภูมิภาคที่เปิดรับ ความเป็นผู้นำของสหรัฐฯ และตอบแทนเชิงบวกแก่สหรัฐฯ ในการลงทุนด้านการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร

นอกจากนี้ ความพยายามกลับมาเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับการสนับสนุนจากบทความของ กัลยา เจริญยิ่ง ที่เขียนหัวข้อเรื่อง บทบาทของสหรัฐฯ ในฐานะจักรวรรดิที่ไตร่ตรองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ความต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลงในช่วงรัฐบาล Obama ค.ศ. 2009-2016²⁷ อ้างบทความของนาง Hillary Clinton อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สมัยประธานาธิบดี Obama ซึ่งระบุว่า อนาคตของภูมิรัฐศาสตร์จะถูกตัดสินในเอเชียและไม่ใช่ที่ออฟฟิศสถานหรืออิรัก และสหรัฐฯ ควรจะมีบทบาทนำในภูมิภาคนี้ การดำเนินนโยบาย Pivot to Asia เจริญยิ่งเป็นรูปธรรมของเห็นได้จาก การที่ประธานาธิบดีโอบามา เป็นประธานาธิบดีสหรัฐฯ คนแรก ที่ได้มีโอกาสหารือผู้นำอาเซียนครบทั้ง 10 ประเทศ ภายปีแรกของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ และยังได้หารือร่วมกับผู้นำอาเซียนในเวทีการประชุมของอาเซียน จำนวน 6 ครั้งตลอดการดำรงตำแหน่งฯ นอกจากนี้ ยังเดินทางเยือนประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอีกหลายครั้ง ซึ่งการกระทำของสหรัฐฯ แสดงให้เห็นว่า สหรัฐฯ ต้องการเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก เนื่องจาก จีนก้าวขึ้นมามีบทบาทสำคัญ

²⁵ Hamlin, *Mekong Turning Point*.

²⁶ Ratner, "Far Eastern Promises : Why Washington Should Focus on Asia."

²⁷ กัลยา เจริญยิ่ง, "บทบาทของสหรัฐฯ ในฐานะจักรวรรดิที่ไตร่ตรองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ความต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลง ในช่วงรัฐบาลโอบามา ค.ศ. 2009-2016," วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, no. 2 (2561): p. 111-36.

ในภูมิภาคนี้ทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ยุทธศาสตร์ Pivot to Asia โดยเนื้อแท้แล้วเป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งให้ระเบียบในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกกลับเข้าสู่สมดุลที่มีสหรัฐฯเป็นศูนย์กลางอำนาจ และจักรวรรดิที่กำหนดทิศทางและกฎเกณฑ์ของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้

ทั้งนี้ ในยุทธศาสตร์อินโด – แปซิฟิก ที่เผยแพร่ในสมัยประธานาธิบดี Trump ปี ค.ศ.2019 เป็นข้อมูลที่แสดงเจตนารมณ์ชัดเจนในการมีบทบาทในอนุภูมิภาคหมู่โขงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจาก การขยายอิทธิพลของจีนที่เพิ่มขึ้น โดยในยุทธศาสตร์อินโด – แปซิฟิก ระบุว่า สหรัฐฯให้ความสำคัญเร่งด่วนอันดับแรกต่อภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกพร้อมทั้งสนับสนุนวิสัยทัศน์ free and open Indo-Pacific เนื่องจาก ภูมิภาคนี้เป็นตลาดนำเข้าและส่งออกที่มีมูลค่ามากกว่า 1.9 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และสหรัฐฯให้ความสำคัญต่อพันธมิตร หุ่นส่วน และสถาบันระดับภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะ อาเซียน กลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิกและอินเดีย ซึ่งเป็นหุ่นส่วนทางยุทธศาสตร์ เพื่อระบุความท้าทายและพัฒนาวิสัยทัศน์ร่วมกัน โดยสหรัฐฯสร้างวาทกรรมทางการเมืองด้วยการระบุว่า สหรัฐฯ นั้นเป็น และจะเป็นชาติหนึ่งในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกเสมอ²⁸ และสหรัฐฯต้องการให้ประเทศต่างๆ ยอมรับแนวคิดที่เสรี และเปิดกว้างของสหรัฐฯ

งานเขียน Opportunities Amidst the US-China power competition : A renewed engagement of regional stakeholders in mainland Southeast Asia ของ Pongphisoot Busbarat²⁹ ระบุว่า บทบาทของจีนไม่สามารถหลีกเลี่ยงการแข่งขันกับสหรัฐฯ ในฐานะมหาอำนาจสร้างความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองให้แก่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ ซึ่งการแข่งขันของทั้งสองมหาอำนาจ ทำให้ภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะ อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้รับความสนใจจากประเทศต่างๆ ที่ต้องการแสวงประโยชน์ในพื้นที่นี้มากขึ้น โดยสหรัฐฯ ระบุในยุทธศาสตร์อินโด – แปซิฟิก ว่าอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงนั้น เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ต่อสหรัฐฯ และกล่าวว่าภูมิภาคนี้เผชิญกับความท้าทายที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนจากจีน (โดยใช้คำว่า Authoritarian Revisionist Power) ที่พยายามเอาเปรียบรัฐอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อเอกราช และมีความเสี่ยงต่อความเป็นอิสระทางด้านเศรษฐกิจ การพึ่งพาหนี้ และการสร้างเขื่อนบนลุ่มน้ำโขง รวมถึงการระเบิดเกาะแก่งในลุ่มน้ำโขง การลาดตระเวนทางน้ำที่อยู่นอกอาณาเขต การเพิ่มขึ้นของอาชญากรรมและการค้าขายที่ผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดการสร้างกฎระเบียบใหม่โดยละเลยการคงอยู่สถานบันเดิม ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 2019 สหรัฐฯ ได้ขยายความร่วมมือในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติบนลุ่มน้ำโขง สร้างความร่วมมือกับสิงคโปร์

²⁸ Department of State, A Free and Open Indo-Pacific : Advancing a Shared Vision, 4-5 (2019).

²⁹ Pongphisoot Busbarat, *Opportunities Amidst the US-China power competition : A renewed engagement of regional stakeholders in mainland Southeast Asia* CSCAP Regional Security Outlook 2020 (Council for Security Operation in the Asia Pacific (2019), 2020), p. 41-44.

ในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในอาเซียน โดยเฉพาะ ประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และขยายความร่วมมือกับเกาหลีใต้ในโครงการพัฒนาด้านต่างๆ และเพิ่มความร่วมมือด้านความมั่นคงทางน้ำในอนุภูมิภาคฯ จะเห็นได้ว่า สหรัฐฯ เผยแพร่ยุทธศาสตร์ ที่มีเนื้อหาโจมตีพฤติกรรมการขยายอิทธิพลของจีนอย่างชัดเจน แม้ไม่ระบุโดยตรง

1.9 โครงสร้างของการนำเสนอผลการวิจัย

การนำเสนอของสารนิพนธ์ฉบับนี้ แบ่งเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 นำเสนอข้อมูลภาพรวมของสารนิพนธ์ ประกอบด้วย ที่มาและความสำคัญของปัญหา คำถามวิจัย สมมติฐานการวิจัย วัตถุประสงค์ในการศึกษา กรอบแนวคิดและกรอบทฤษฎี ขอบเขตการวิจัย และวิธีวิจัย

บทที่ 2 พัฒนาการบทบาทของสหรัฐฯ กับชาติในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ตั้งแต่สมัยสงครามเย็น จนถึงปัจจุบัน โดยเน้นกิจกรรมของสหรัฐฯที่เกิดขึ้นในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ระหว่าง ปี ค.ศ. 2009 – 2020 ซึ่งครอบคลุมการก่อตั้งกลไกความร่วมมือ LMI จนถึงเปลี่ยนชื่อเป็น US-Mekong Partnership เพื่อการถ่วงดุลอำนาจจีน

บทที่ 3 อธิบายความเป็นมา และความสำคัญของกลไกความร่วมมือ LMI ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงอำนาจของสหรัฐฯในการถ่วงดุลอำนาจกับจีน ซึ่งลักษณะของกลไกความร่วมมือ LMI เน้นไปที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความร่วมมือทางวิชาการ

บทที่ 4 ความเชื่อมโยงระหว่างกลไกความร่วมมือของสหรัฐฯ กับประเทศพันธมิตร ซึ่งอธิบายโดยใช้ทฤษฎี Offensive Realism ของ Mearsheimer โดยใช้การถ่วงดุลอำนาจแบบ Offshore Balancing และ Buck-passing ที่แสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ ต้องการแสวงหาอำนาจ เพื่อดำรงบทบาทมหาอำนาจหลักในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เนื่องจาก ความกังวลจากการขยายอิทธิพลของจีนจะสร้างการเปลี่ยนแปลงสมดุลอำนาจเดิมที่สหรัฐฯเป็นมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวมาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่พื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นพื้นที่ห่างไกลของสหรัฐฯ ดังนั้น สหรัฐฯ จึงใช้การถ่วงดุลอำนาจผ่านประเทศมิตรอาทิ การสร้างความร่วมมือกับญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย และออสเตรเลีย แทน

บทที่ 5 บทสรุป

บทที่ 2

พัฒนาการบทบาทของสหรัฐฯ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

สหรัฐฯ เป็นประเทศมหาอำนาจ และเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในหลากหลายมิติ เนื่องจากมีความเกี่ยวโยงทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่หลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 และเริ่มมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในห้วงสงครามเย็น ซึ่งเป็นสงครามระหว่างการต่อสู้ของอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่นำโดยสหรัฐฯ กับอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ที่นำโดยรัสเซีย โดยผลกระทบของการทำสงครามทางอุดมการณ์ในครั้งนั้น ยังปรากฏขึ้นในหลายภาคส่วนในเวทีระหว่างประเทศ และสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางสังคมโลกต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เพราะโครงสร้างอำนาจโลกนั้น ยังคงถือว่าสหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจหลัก (Status Quo) แม้ในระยะหลังสหรัฐฯ จะถูกท้าทายโดยมหาอำนาจใหม่ๆ โดยเฉพาะ จีน ซึ่งมีระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมแบบจีน ต้องการเปลี่ยนแปลงระเบียบโลกที่ยึดโยงกับค่านิยม และแนวคิดทุนนิยมของสหรัฐฯ ไปสู่การจัดระเบียบโลกใหม่ที่มีจีนเป็นผู้นำ ผ่านยุทธศาสตร์ข้อริเริ่มสายแถบและเส้นทาง (Belt and Road Initiative - BRI) โดยเริ่มจากพื้นที่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอิทธิพลอย่างมาก ขยายออกไปสู่ภูมิภาคอื่นๆ รวมถึง พื้นที่ทั้งทางบกและทางทะเลในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก

พื้นที่ที่จีนให้ความสนใจอย่างมาก คือ พื้นที่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และพื้นที่ลุ่มน้ำโขง ที่จีนมีชายแดนติดกับเวียดนาม สปป.ลาว และเมียนมา รวมถึง มีการเชื่อมโดยเส้นทางทางธรรมชาติ คือ แม่น้ำโขง แม้ว่าสหรัฐฯ จะเข้ามาในพื้นที่บริเวณแถบนี้ก่อนจีน แต่จีนกลับพัฒนาความสัมพันธ์ และขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจครอบคลุมพื้นที่บริเวณนี้อย่างมากจนกระทั่งเกิดโครงการสร้างเขื่อนขึ้นบนลำน้ำโขงไม่น้อยกว่า 11 เขื่อน ภายในระยะเวลาไม่นาน ดังนั้น ในบทนี้ จะอธิบายถึงพัฒนาการบทบาทของสหรัฐฯ ที่มีต่อชาติในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยจะกล่าวถึงการเข้ามาของสหรัฐฯ รวมถึง กิจกรรมต่างๆ ของสหรัฐฯ ที่เกิดขึ้นในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ตั้งแต่สมัยสงครามเย็นจนถึงปัจจุบัน จนเริ่มก่อตั้งกลไกความร่วมมือ LMI จนถึงเปลี่ยนชื่อเป็น US-Mekong Partnership เพื่อการถ่วงดุลอำนาจจีน

2.1 บทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ห้วงสงครามโลกถึงสงครามเย็น

2.1.1 สหรัฐฯ กับสงครามในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก

หากจะกล่าวถึงเหตุผลที่ทำให้สหรัฐฯ ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น คงมีหลายสาเหตุหลายปัจจัยที่ผลักดันให้สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายมาทางภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะ สาเหตุด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจะกล่าวย้อนกลับไปในช่วงหนึ่งที่ สหรัฐฯ นั้น ประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจอย่างหนัก (The Great Depression) คือ ห้วงปลายปี ค.ศ. 1929 – 1933 ซึ่งเป็น

ผลสืบเนื่องมาตั้งแต่ห้วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1³⁰ จนกระทั่งนาย Franklin D. Roosevelt เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1932 สหรัฐฯ ในขณะนั้น ประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากตลาดส่งออกหลักของสหรัฐฯ คือชาติตะวันตกนั้น ได้รับผลกระทบจากการทำสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้เกิดภาวะค่าแรงตกต่ำ ผลผลิตทางการเกษตรมีราคาต่ำมากจนเกิดฟองสบู่แตก จนกระทบตลาดของทวีปอเมริกาเหนือและยุโรป สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายดำรงความเป็นกลาง โดยยึดแนวคิด Isolationism พร้อมทั้งผลักดันกฎหมาย Neutrality Act³¹ ให้มีผลบังคับใช้ เพื่อให้สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายที่ไม่ยุ่งกับฝ่ายใด สหรัฐฯ จึงสามารถสร้างฐานอำนาจ และฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในประเทศ และการลงทุนระหว่างประเทศ ให้กลับมามีคั้งได้ แต่ความพยายามที่จะไม่ทำให้สหรัฐฯ ต้องเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สิ้นสุดลง เมื่อกองทัพญี่ปุ่นโจมตีฐานทัพเรือสหรัฐฯ ที่ Pearl Harbour รัฐฮาวาย ในปี ค.ศ. 1941 ในขณะที่ญี่ปุ่น เคลื่อนกำลังทางเรือ และทางบกบุกหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เคยเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกที่ชนะสงคราม อาทิ ฟิลิปปินส์ มาลายู สิงคโปร์ ฮังกง และไทย สหรัฐฯ จึงได้เข้าร่วมสงครามฝ่ายพันธมิตร เพื่อต่อสู้กลุ่มอักษะ ที่นำโดยเยอรมนี รัสเซีย จีนและญี่ปุ่นในที่สุด³²

เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 รัสเซียขยายอิทธิพลทางอุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ไปยัง จีน และทำให้จีนคอมมิวนิสต์ล้มอำนาจรัฐบาลจีนได้ในปี 1949 ทำให้รัสเซียและจีนกลายเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการเผยแพร่แนวคิดสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เข้าสู่ภูมิภาคเอเชีย³³ ซึ่งในห้วงระยะเวลาไม่นานจึงเกิดสงครามบ่นคาบสมุทรเกาหลี เมื่อเกาหลีเหนือที่มีรัสเซียหนุนหลัง บุกโจมตีเกาหลีใต้ ที่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐฯ ในปี 1950 ซึ่งจากเหตุการณ์นี้ ทำให้สหรัฐฯ ตระหนักถึงภัยคุกคามจากแนวคิดสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ และกังวลว่าจะเกิดปรากฏการณ์ตามทฤษฎี Domino ลูกกลมไปยังประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค และนอกภูมิภาคมากไปกว่านี้³⁴ สหรัฐฯ จึงริเริ่มการดำเนินยุทธศาสตร์ปิดล้อม (Containment) เพื่อยับยั้งการเผยแพร่อุดมการณ์แนวคิดสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียอย่างจริงจัง ผ่านสำนักงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศสหรัฐฯ (United States Agency for International Development-USAID)³⁵ ที่ก่อตั้งขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ³⁶ ในการ

³⁰ Harold L. Cole and Lee E. Ohanian, "New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression : A General Equilibrium Analysis," *The University of Chicago Press* 112, no. 4 (2004), The United States of America.

³¹ Office of the Historian, "The Neutrality Acts, 1930s," (Foreign Service Institute United States Department of State). <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/neutrality-acts>.

³² H.W.Brands, "FDR and GWB : Unlearned Lessons of a Wartime Presidency," *World Affairs* 170, no. 4 (2008): 89, Sage Publication, Inc.

³³ George C. Herring, "The Cold War and Vietnam," *Oxford Journals* 18, no. 5 (2004): 18, Oxford University Press on behalf of Organization of American.

³⁴ Jean Collins, "The Domino Theory," *The North American Review* 252, no. 3 (1967): 19, University of Northern Iowa.

³⁵ USAID, "USAID History." <https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>.

พัฒนาทางด้านสังคม และเศรษฐกิจให้เป็นแบบแผน และขยายครอบคลุมประเด็นด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์มากขึ้น รวมถึง การให้ความร่วมมือในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในปัจจุบัน ดังนั้น เกาหลีใต้จึงเปรียบเสมือนแนวกันการขยายอิทธิพลแนวคิดสังคมนิยมคอมมิวนิสต์จากสหภาพโซเวียตและจีน

2.1.2 สหรัฐฯ กับสงครามเวียดนาม

หลังจากสงครามบนคาบสมุทรเกาหลี สหรัฐฯ ส่งกำลังทหารเข้าร่วมสงครามอินโดจีนในปี ค.ศ.1950³⁷ เพราะกลุ่มประเทศได้อาณานิคมฝรั่งเศส โดยเฉพาะ เวียดนาม กัมพูชา และสปป.ลาว³⁸ ต้องการในการปลดแอกจากการครอบครองของฝรั่งเศส เนื่องจาก ฝรั่งเศสเข้ามาดักตวงผลประโยชน์ทางด้านทรัพยากรทางธรรมชาติ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมและสร้างกลไกทางภาษีเพื่อกดขี่ประเทศได้อาณานิคมอย่างหนักหน่วง สหรัฐฯ ส่งทหารเข้าแทรกแซงสงครามอินโดจีน โดยยอมให้ฝรั่งเศสมีอธิปไตยเหนือดินแดนอินโดจีน เพื่อถ่วงดุลอำนาจกับสหภาพโซเวียตที่มีเป้าหมายในการขยายอิทธิพลเพื่อครอบครองโลก³⁹ แต่ฝรั่งเศสได้พ่ายแพ้ให้กับขบวนการ Viet Minh ในยุทธการที่เดียนเบียนฟู (Battle of Dien Bien Phu)⁴⁰

ความพ่ายแพ้ของอาณานิคมจักรวรรดิฝรั่งเศสในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (French Indochina) ให้แก่กลุ่มคอมมิวนิสต์ ตอกย้ำผลกระทบของการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์จากเวียดนาม แบบทฤษฎี Domino ในภูมิภาคนี้⁴¹ ซึ่งอาจทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งจะทำให้อิทธิพลของสหรัฐฯ และกลุ่มต่อต้านคอมมิวนิสต์ถูกขจัดออกไปเช่นเดียวกับที่อินโดนีเซียครอบครองมาเลเซีย ผลกระทบจึงขยายไปถึงไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁶ Bruce A.Lesh, "Limited War or a Rollback of Communism?: Truman, MacArthur, and the Korean Conflict," *OAH Magazine of History* 22, Military History, no. 4 (2008): 48-49, Oxford University Press on behalf of Organization of American Historians.

³⁷ Herring, "The Cold War and Vietnam," 19.

³⁸ Karl Hack, "Decolonization and violence in Southeast Asia: Crises of identity and authority," in *Beyond Empire and Nation: The Decolonization of African and Asian societies, 1930s-1970s* (Brill, 2012), 139.

³⁹ George C. Herring, "The Truman Administration and the Restoration of French Sovereignty in Indochina," *Diplomatic History* 1, no. 2 (1977): 99 - 102, Oxford University Press.

⁴⁰ George C. Herring and Richard H. Immerman, "Eisenhower, Dulles, and Dienbienphu: "The Day We Didn't Go to War" Revisited," *The Journal of American History*, 71 (1984).

⁴¹ Office of The Historian, "FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES, 1952-1954, Indochina," (Foreign Service Institute, United States Department of State). <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v13p1/d716>.

ฟิลิปปินส์ อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ไต้หวัน เกาหลีใต้และญี่ปุ่น⁴² สหรัฐฯ จึงเข้าร่วมสงครามอย่างเต็มรูปแบบ

อย่างไรก็ตาม สงครามเวียดนามทำให้สหรัฐฯ สูญเสียทรัพยากรไปกับการทำสงครามอย่างมาก ความสูญเสียที่เกิดขึ้นแก่สหรัฐฯ สร้างความกังวลแก่หลายฝ่ายในรัฐบาลสหรัฐฯ ประกอบกับกระแสการต่อต้านสงครามเวียดนามที่เพิ่มมากขึ้นในกลุ่มนักศึกษา และประชาชนของสหรัฐฯ อีกทั้งเมื่อประธานาธิบดี Leonid Illyich Brezhnev (ปีค.ศ. 1964-1982) ดำเนินนโยบายประนีประนอมกับสหรัฐฯ ทำให้เกิดภาวะ Détente⁴³ ส่งผลให้บรรยากาศของสงครามเย็นเริ่มผ่อนคลายลงในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก จึงเป็นปัจจัยให้ประธานาธิบดี Richard Nixon ต้องกลับมาทบทวนนโยบายด้านการต่างประเทศใหม่ และเห็นด้วยกับนโยบายด้านการต่างประเทศในการสร้างความสัมพันธ์กับจีน และสหภาพโซเวียต เพื่อยุติสงครามอินโดจีน โดยประธานาธิบดี Nixon ได้เดินทางเยือนจีนต้นปี ค.ศ. 1972 และเยือนสหภาพโซเวียต เพื่อการเจรจาสนธิสัญญาจำกัดอาวุธทางยุทธศาสตร์ (Strategic Arms Limitation Treaty -SALT)⁴⁴ ทำให้กองกำลังของจีนและสหภาพโซเวียตได้เริ่มถอนกำลังออกไปจากอินโดจีน โดยในปี ค.ศ.1973 ประธานาธิบดี Nixon ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพปารีส (Paris Peace Accords) เพื่อยุติสงครามเวียดนาม และรัฐบาลสหรัฐฯอพยพคนอเมริกัน และผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามใต้มากกว่าเจ็ดพันคนออกจากเมืองไซ่ง่อนหลังจากเวียดนามเหนือสามารถยึดเวียดนามใต้ได้ในเดือนเมษายน ค.ศ.1975⁴⁵ จึงเป็นการยุติสงครามเวียดนามที่ยืดเยื้อมายาวนาน

2.1.3 นโยบายด้านการต่างประเทศหลักของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หลังสงครามเย็น

ภายหลังสงครามเวียดนาม ในสมัยประธานาธิบดี Ronald Reagan (ปี ค.ศ.1981-1989) สหรัฐฯยังคงให้ความสนใจต่อการยับยั้งการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุโรป ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯกับโซเวียตกลับมาตึงเครียดอีกครั้ง ต่อมาเมื่อถึงสมัยของประธานาธิบดี George H. W. Bush สภาพแวดล้อมโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วหลายอย่าง คือ การล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน ที่แบ่งแยกเยอรมนีออกเป็นสองฝ่าย และการล่มสลายของสหภาพโซเวียต เมื่อประธานาธิบดี Mikhail Gorbachev แห่งรัสเซียขึ้นดำรงตำแหน่งและผลักดันแนวคิดปฏิรูปสังคมนิยม และเศรษฐกิจมากกว่าการให้ความสำคัญกับการแข่งขันทางการทหารกับสหรัฐฯ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน

⁴² Dror Yuravlivker, "Peace without Conquest : Lyndon Johnson's Speech of April 7,1965," *Presidential Studies Quarterly* 36, no. 3 (2006): 476, Wiley on behalf of the Center for the Study of the Presidency and Congress.

⁴³ Paul Kelemen, "Soviet Strategy in Southeast Asia: The Vietnam Factor," *Asian Survey* 24, no. 3 (1984): 337, University of California Press.

⁴⁴Bureau Of Arms Control, "Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (START II)," (1993).

⁴⁵ Paul F. Diehl, "Ghosts of Arms Control Past," *Political Science Quarterly* 105, no. 4 (1990-1991): 603, The Academy of Political Science.

แสดงความเห็นต่อสาธารณชน ที่ปูทางให้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในสภาพโซเวียตในทิศทางของระบบสังคมนิยมประชาธิปไตยมากขึ้น⁴⁶ ซึ่งในสมัยของประธานาธิบดี Bill Clinton (ปี ค.ศ. 1993 - 2001) นโยบายต่างประเทศต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐฯ เป็นเพียงพื้นที่สนับสนุนทรัพยากรในการรบมากกว่าจะถูกเลือกให้เป็นที่ตั้งทางทหารถาวร ดังนั้น สหรัฐฯ จึงให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยยกระดับความสัมพันธ์กับจีนเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์⁴⁷ และไม่ได้แสดงท่าทีใดในกรณีข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ หรือกรณีการเสนอความช่วยเหลือวิกฤตเศรษฐกิจแก่กลุ่มประเทศ ASEAN ที่เกิดขึ้นช่วงปี ค.ศ.1997 นั่นก็เป็นไปอย่างเชื่องช้า อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯ ยังคงเฝ้าติดตามความขัดแย้งระหว่างจีนกับไต้หวัน และปัญหาบนคาบสมุทรเกาหลี⁴⁸

ประธานาธิบดี Clinton ถือได้ว่าเป็นประธานาธิบดีสหรัฐฯ ที่ให้ความสำคัญทางการทูตกับกลุ่มประเทศ ASEAN มากกว่าประธานาธิบดีสหรัฐฯท่านอื่นๆ หลังสงครามอินโดจีน เนื่องจาก ประธานาธิบดี Clinton เดินทางเยือนเวียดนามอย่างเป็นทางการ เพื่อกล่าวสุนทรพจน์รื้อฟื้นความสัมพันธ์ทางการทูต พร้อมทั้ง ยกเลิก Trade embargo กับเวียดนาม เพื่อสร้างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างมากยิ่งขึ้น บทบาทของสหรัฐฯ จึงถูกตั้งคำถามหลายครั้งว่า ภายหลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง บทบาทความเป็นประเทศมหาอำนาจของสหรัฐฯ ที่มีความสำคัญภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือไม่ แม้นโยบายของสหรัฐฯ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้ในอันดับต้นๆ แต่หลายประเทศ อาทิ สิงคโปร์ ไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย รวมถึง ฟิลิปปินส์ ยังคงต้องการความช่วยเหลือด้านการทหารของสหรัฐฯ ในการปกป้องเส้นทางเดินเรือทางทะเลที่สำคัญ⁴⁹ จึงลงนามความร่วมมือทางทหารในปี ค.ศ.1998-1999 ตามลำดับ

อย่างไรก็ดี ในสมัยของประธานาธิบดี George W. Bush (ปี ค.ศ. 2001 - 2009) นับว่าเป็นห้วงที่สหรัฐฯ แสดงท่าทีต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมาก เป็นสมัยที่มีความโดดเด่นในการดำเนินนโยบายด้านการทูตควบคู่ไปกับการริเริ่มความร่วมมือทางทหารกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก นโยบายส่วนใหญ่ของสหรัฐฯ จะเกี่ยวข้องกับการรักษาสันติภาพ และการต่อต้านการก่อการร้าย หลังเกิดเหตุการณ์ 9/11⁵⁰ นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังมีบทบาทด้านการเมืองระหว่างประเทศในการสนับสนุนภารกิจของสหประชาชาติ การให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศ (Foreign Aid) การสนับสนุนการค้าเสรี และความมุ่งมั่นในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยให้ความสำคัญกับ อินเดีย และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะ จีน และญี่ปุ่น

⁴⁶ Melvyn P. Leffler, "Bush's Foreign Policy," *Foreign Policy*, no. 144 (2004): 28, Slate Group, LLC.

⁴⁷ Diane K. Mauzy and Brian L. Job, "U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect," *Asian Survey* 47, no. 4 (2007): 625, University of California Press.

⁴⁸ the Office of the Historian, "History of the Department of State During the Clinton Presidency (1993-2001) : East Asia and the Pacific," (Bureau of Public Affairs, US Department of State).

⁴⁹ Job, "U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect," 628.

⁵⁰ Leffler, "Bush's Foreign Policy," 24-26.

ดังนั้น นโยบายด้านการประเทศหลักของสหรัฐฯ ในแต่ยุคสมัยได้ปรับเปลี่ยนตามการประเมินระดับของภัยคุกคามต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ ซึ่งในห้วงที่กล่าวมาข้างต้น สหรัฐฯ ยังไม่ระบุชัดเจนว่า จีนเป็นภัยคุกคามที่มีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลงระเบียบระหว่างประเทศที่ผูกโยงกับสหรัฐฯ อย่างเหนียวแน่นได้ พื้นที่ที่น่าสนใจในการวางยุทธศาสตร์ด้านการระหว่างประเทศของสหรัฐฯ จึงพุ่งเป้าไปที่ยุโรป และการขยายอิทธิพลของรัสเซีย ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ มากกว่าการให้ความสำคัญต่อการสร้างหุ้นส่วนระหว่างจีนกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเกาหลี และสงครามเวียดนาม บทบาทของสหรัฐฯ จึงไม่แสดงบทบาทหลักในการมีส่วนร่วมร่วมกับภูมิภาคนี้มากนัก แม้ว่าจะเกิดสงครามระหว่างเวียดนามกับกัมพูชาก็ตาม

2.2 บทบาทของสหรัฐฯ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

2.2.1 สหรัฐฯ กับแนวคิดการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำโขง

หากจะกล่าวถึงบทบาทของสหรัฐฯ ในพื้นที่ลุ่มน้ำโขง คงจะไม่สามารถเลี่ยนนโยบายของประธานาธิบดี Kennedy และสุนทรพจน์อันโด่งดังของประธานาธิบดี Johnson ที่มีต่อสงครามอินโดจีนได้อย่างแน่นอน ซึ่งหากปราศจากสงครามอินโดจีนที่เกี่ยวข้องกับลัทธิคอมมิวนิสต์ ในครั้งนั้น สหรัฐฯ จะก้าวเข้ามามีบทบาทในพื้นที่ลุ่มน้ำโขงหรือไม่ ดังนั้น หากจะกล่าวว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับพื้นที่ลุ่มน้ำโขงเกิดขึ้น เพราะความมุ่งมั่นในการสกัดกั้นลัทธิคอมมิวนิสต์ในสงครามอินโดจีนก็ไม่น่าผิดนัก เมื่อประธานาธิบดี Johnson ขึ้นดำรงตำแหน่งแทนประธานาธิบดี Kennedy ที่ถูกลอบสังหาร ได้ยืนยันเจตนาที่สานต่อนโยบาย โดยกล่าวสุนทรพจน์ในการเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ครั้งแรก เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน ค.ศ. 1963 ว่า สหรัฐฯ จะดำรงพันธะผูกพันที่มีต่อเวียดนามใต้และเบอร์ลินตะวันตก และเน้นย้ำคำกล่าวกับคณะทำงานของตนว่า ในห้วงการบริหารของตน สหรัฐฯ จะไม่ยอมสูญเสียเวียดนาม ที่จะส่งผลให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับจีน โดยสหรัฐฯ จะใช้แนวทางสันติวิธีในการไกล่เกลี่ยสงครามอินโดจีนกับเวียดนามเหนือ แต่ยังคงยึดมั่นในหลักการตรึงกำลังทางทหารพื้นที่ในภูมิภาคนี้ รวมถึง พื้นที่อื่นๆ ทั่วโลก⁵¹

แนวทางสันติวิธีที่ประธานาธิบดี Johnson ได้กล่าวมานั้น คือ การสร้างแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้น โดยการจัดตั้งโครงการลุ่มน้ำโขง (Mekong River Project) ซึ่งสหรัฐฯ ต้องส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านโครงการพัฒนาลุ่มน้ำโขง เพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งของการยุติความขัดแย้งในอินโดจีน อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือลุ่มน้ำโขงไม่ใช่เรื่องใหม่ เนื่องจาก คณะกรรมการลุ่มน้ำโขง (Mekong Committee) นั้น ได้ถูก

⁵¹ Yuravlivker, "Peace without Conquest : Lyndon Johnson's Speech of April 7, 1965," 463.

จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งเอเชียและตะวันออกไกล (Economic Commission for Asia and the Far East - ECAFE) ขององค์การสหประชาชาติ(UN) ซึ่งถือได้ว่าเป็นแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลุ่มน้ำนานาชาติที่ UN เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงครั้งแรก โดยศึกษาเรื่องการสร้างเขื่อน ความมั่นคงทางอาหาร และพลังงานน้ำ โดยสหรัฐฯให้การสนับสนุนด้านการเงินและความร่วมมือด้านความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่างๆ⁵² ดังนั้น การเสนอแผนเจรจาอย่างสันติวิธีผ่านโครงการลุ่มน้ำโขงของประธานาธิบดี Johnson จึงเป็นแนวคิดที่น่าสนใจ และสร้างความเป็นไปได้จากพื้นฐานความร่วมมือเดิมที่มีอยู่ในพื้นที่ หลังจากที่ ประธานาธิบดี Johnson เข้ารับตำแหน่งสองปีได้กล่าวสุนทรพจน์ด้านนโยบายต่างประเทศที่สำคัญผ่านโทรทัศน์จากมหาวิทยาลัย Johns Hopkins ในวันที่ 7 เมษายน ค.ศ. 1965 ซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชนชาวอเมริกันและประชาคมโลกอย่างมาก สุนทรพจน์ Peace without Conquest ของประธานาธิบดี Johnson มีเนื้อหาเกี่ยวกับจุดยืนของสหรัฐฯ ต่อวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นต่อเวียดนาม โดยมีใจความสำคัญว่า

“เรา[สหรัฐฯ]ได้ให้สัญญาว่าจะช่วยเหลือเวียดนามได้ปกป้องเอกราช... เรา[สหรัฐฯ]ไปยังที่นั่นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับระเบียบโลก ...เรา[สหรัฐฯ]ไปยังที่นั่น เพราะการเติมพื้นที่ยิ่งใหญ่คือการรักษาสมดุล ...เรา[สหรัฐฯ] จะไม่ถอนตัวออกจากพื้นที่นี้”⁵³

นอกคำแถลงจุดยืนของสหรัฐฯ ประธานาธิบดี Johnson ยังได้แสดงความมุ่งมั่นที่จะหารือโดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ ในการสร้างสันติภาพ พร้อมทั้ง เสนอความช่วยเหลือในการโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำโขง จำนวนหนึ่งพันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ การเสนอทางเลือกสันติภาพของสหรัฐฯ เพื่อช่วยไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างเวียดนามเหนือกับเวียดนามใต้ นั้น เป็นยุทธวิธีที่สร้างความลำบากใจให้กับเวียดนามเหนือพอสมควร เนื่องจาก สหรัฐฯ รู้ดีว่าเวียดนามเหนือต้องการรวมชาติเวียดนามให้เป็นประเทศเดียว และไม่ต้องการให้มหาอำนาจเข้าแทรกแซงความขัดแย้งดังกล่าว ดังนั้น การเสนอทางเลือกในการพัฒนาพื้นที่อินโดจีนร่วมกันอย่างสันติจึงเป็นการผลักรถให้เวียดนามเหนือในฐานะผู้เริ่ม หรือยุติสงคราม ในสุนทรพจน์ของประธานาธิบดี Johnson ยังมีใจความหนึ่งที่ระบุในข้อมูลของสำนักประวัติศาสตร์ (Office of the Historian) กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ปี ค.ศ. 1964 –1968, แสดงวิสัยทัศน์ของสหรัฐฯ ต่อการส่งเสริมการพัฒนาในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ว่า

“ขั้นตอนแรกสำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือการรวมกลุ่มเพื่อขยายความพยายามในความร่วมมือให้กว้างขึ้นในการพัฒนา สหรัฐฯหวังว่า เวียดนามเหนือจะเข้าร่วมกัน

⁵² Jeffrey W. Jacobs, "The Mekong River Commission : Transboundary Water Resources Planning and Regional Security," *The Geographical Journal* 168, no. 4 (2002): 357, Wiley on behalf of The Royal Geographical Society.

⁵³ Yuravlivker, "Peace without Conquest : Lyndon Johnson's Speech of April 7, 1965," 457-58.

สร้างความพยายามในการสร้างความร่วมมืออย่างสันติอย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้...ความกว้างใหญ่ของกลุ่มน้ำโขงเป็นแหล่งอาหาร น้ำและพลังงานให้กับประชากรตั้งแต่ระดับคนแคระ แม้แต่โรงผลิตไฟฟ้า Tennessee Valley Authority (TVA) ของสหรัฐฯ”⁵⁴

แม้ว่าการแกลงจุดยืนของประธานาธิบดี Johnson มีวิสัยทัศน์ของความเป็นมหาอำนาจที่เชิดชูเสรีภาพ และประชาธิปไตย ที่เคารพหลักการพื้นฐานของระเบียบโลก แต่ท่าทีแข็งกร้าวในการใช้กำลังทางทหารโจมตีเวียดนามเหนือจากเหตุโจมตีเรือบรรทุกเครื่องบินของสหรัฐฯในเขตตังเกี๋ย จนนำไปสู่การออกกฎหมาย Tonkin Resolution ปลดล็อคข้ออ้างอื่นใดในการขัดขวางการปฏิบัติการทางทหารอย่างเต็มรูปแบบต่อเวียดนามเหนือ แม้ว่าประธานาธิบดี Johnson จะใช้วาจากรรมโน้มน้าวประชาชนอเมริกัน และประชาคมโลกให้สนับสนุนการตัดสินใจของสหรัฐฯ แต่การทิ้งระเบิดลงเวียดนามเหนืออย่างมหาศาลสร้างความคำถามให้กับหลายฝ่าย โดยเฉพาะ ความไว้วางใจของทั้งเวียดนามเหนือ และเวียดนามใต้ที่มีต่อสหรัฐฯ ว่าแผนการเจรจาสันติวิธีโดยใช้โครงการลุ่มน้ำโขงนั้นมีจุดประสงค์ที่แท้จริงเป็นอย่างไร แม้ว่าสหรัฐฯจะยังคงยืนยันกรานว่า สันติภาพ คือ ความเป็นเอกราชของเวียดนามใต้ หากสหรัฐฯใช้กำลังทางทหารกดดันให้เวียดนามเหนือยอมรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกันผ่านโครงการลุ่มน้ำโขง สหรัฐฯ ย่อมสามารถใช้กำลังทางทหารแทรกแซง หรือครอบครองเวียดนามใต้ได้เช่นกัน

เมื่อกระแสที่เคยสนับสนุนสหรัฐฯเริ่มเปลี่ยนเป็นการไม่เห็นด้วย และการต่อต้านจากกลุ่มปัญญาชนชาวอเมริกัน ประธานาธิบดี Johnson จึงเริ่มแผนการถอนกำลังออกจากเวียดนามเหนืออย่างมีกลยุทธ์เพื่อความได้เปรียบทางการเมืองภายในประเทศ และบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ แม้ว่าแผนการดึงเวียดนามเหนือเข้าสู่โครงการลุ่มน้ำโขงจะไม่สำเร็จในคราวนี้ แต่แผนการใช้รูปแบบโรงผลิตไฟฟ้า Tennessee Valley Authority (TVA) ของสหรัฐฯ ในการพัฒนาลุ่มน้ำโขงตอนล่างภายใต้ความร่วมมือกับ UN ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง

2.2.2 สหรัฐฯ กับการจัดตั้งโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion -GMS)

โครงการ GMS เป็นโครงการหนึ่งที่ริเริ่มโดยธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank - ADB) จัดตั้งขึ้นใน ปี ค.ศ. 1992 ประกอบด้วยสมาชิก 6 ประเทศ คือ ไทย เมียนมา สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม และจีน (มณฑลยูนนานและเขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง) มีประชากรรวมกันประมาณ 250 ล้านคน ความร่วมมือนี้เกิดขึ้นภายหลังจากสงครามอินโดจีนและ

⁵⁴ W.Jacobs, "The Mekong River Commission : Transboundary Water Resources Planning and Regional Security," 358.

สงครามเย็นคลี่คลายลง ซึ่งพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นจุดศูนย์กลางในการเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคเอเชียใต้ เอเชียตะวันออก และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะ การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจในบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือทางการค้า การลงทุนด้านอุตสาหกรรม การเกษตร และบริการ ส่งเสริมและเพิ่มขีดความสามารถ รวมทั้ง สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในเวทีการค้าโลก เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้น⁵⁵ ซึ่งการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงของจีน สามารถกล่าวได้ว่า จีนเล็งเห็นโอกาสในการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจจีน เนื่องจาก จีนในขณะนั้น มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดีมาก ซึ่งข้อมูลจากธนาคารโลก (World Bank) ระบุตัวเลขการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจของจีน (GDP) ในปี ค.ศ.1992 อยู่ที่ร้อยละ 14.2 ก้าวกระโดดจากในปี ค.ศ. 1990 ซึ่งมีระดับ GDP อยู่ที่ร้อยละ 3.92 ในขณะที่ GDP ของสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1991 อยู่ที่ร้อยละ -0.1 และ ร้อยละ 3.5 ในปีถัดมา ซึ่งแม้ว่าสหรัฐฯ ไม่ได้เข้ามาเป็นสมาชิกของโครงการ GMS เนื่องจากไม่ได้มีความเกี่ยวข้องทางด้านภูมิศาสตร์ระหว่างกัน แต่สหรัฐฯ มีบทบาทในการให้ทุนสนับสนุนการจัดตั้งโครงการ GMS ซึ่งมีธนาคาร ADB เป็นผู้ให้การสนับสนุนหลัก

ธนาคาร ADB ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1966 เพื่อขจัดความยากจนในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงมะนิลา ฟิลิปปินส์ มีสมาชิกทั้งหมด 68 ประเทศ และมีเงินสำรองในการปล่อยเงินกู้เพื่อการพัฒนา จำนวนกว่า 323 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยสหรัฐฯถือเป็นผู้ร่วมก่อตั้งที่ถือหุ้นใหญ่รองจากญี่ปุ่นเพียงชนิดเดียว และยังเป็นผู้มีสิทธิ์ออกเสียงในวาระต่างๆของธนาคารได้ ซึ่งเงินทุนที่สหรัฐฯสนับสนุนธนาคาร ABD มีจำนวนมากกว่า 4.85 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ⁵⁶ อย่างไรก็ตาม ธนาคาร ADB นั้น ก่อตั้งขึ้นมาด้วยการสนับสนุนแรกเริ่มจากรัฐบาลญี่ปุ่น ดังนั้น ประธานของธนาคาร ADB จึงเป็นคนญี่ปุ่นเสมอ ซึ่งจุดประสงค์ที่ก่อตั้งธนาคาร ADB นั้น คือการดำเนินนโยบายสร้างความร่วมมือระดับภูมิภาค (Regional Co-operation Policy : RCP) เพื่อภารกิจในการส่งเสริมและสนับสนุนโครงการ Growth Triangle ในอนุภูมิภาคที่หลากหลาย เช่น อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และโครงการพัฒนาพื้นที่แม่น้ำตูเมน (Tumen River Development Area Programme -TRADP) ซึ่งอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของทวีปเอเชียไหลผ่าน จีน เกาหลีเหนือ และรัสเซีย นับเป็นการพยายามสร้างนโยบายในการปรับปรุงความเชื่อมโยงข้ามพรมแดนระหว่างอนุภูมิภาคที่เชื่อมต่อกันสามประเทศหรือมากกว่าสามประเทศขึ้นไป⁵⁷ สหรัฐฯและญี่ปุ่น จึงถือได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนหลักของธนาคาร ADB

⁵⁵ กระทรวงการต่างประเทศ, "โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง Greater Mekong Subregion (GMS)," (2555).

⁵⁶ Asia Development Bank, "Asia Development Bank Fact Sheet," (ADB, 2021). www.adb.org.

⁵⁷ Christopher M. Dent, "The Asian Development Bank and Development Regionalism in East Asia," *Third World Quarterly* 29, no. 4 (2008): 769, Taylor & Francis, Ltd.

และแสดงความมุ่งมั่นที่ต้องการพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เป็นตลาดการค้าที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การลงทุนกับโครงการ GMS จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเริ่มมีบทบาทสำคัญเชิงเศรษฐกิจของกลไกตลาดในระบบทุนนิยมของสหรัฐฯ และญี่ปุ่น

ความสัมพันธ์สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และธนาคาร ADB จึงมีความเกี่ยวโยงกันอย่างมาก โดยย้อนกลับไปในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐฯ สร้างระบบพันธมิตรเพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งสหรัฐฯ ดึงญี่ปุ่นเข้ามาเป็นพันธมิตรหลัก โดยเปลี่ยนการลงโทษญี่ปุ่น เป็นการให้ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจแก่ญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้แพ้สงคราม เพื่อให้ญี่ปุ่นฝายเดียวกับสหรัฐฯ และเป็นตลาดที่รองรับการซื้อสินค้าของสหรัฐฯ⁵⁸ อีกทั้ง สหรัฐฯ ยังอาศัยญี่ปุ่นเป็นตลาดจัดหายุทธโปกรณ์ทางทหารเพื่อสนับสนุนการทำสงคราม เช่น สงครามบนคาบสมุทรเกาหลี และสงครามอินโดจีน ดังนั้น เศรษฐกิจของญี่ปุ่นในขณะนั้นจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของสหรัฐฯ เป็นสำคัญ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงตอบรับยุทธศาสตร์สงครามเย็นของสหรัฐฯ ด้วยหลักการ Yoshida หรือ Yoshida Doctrine ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ของนายกรัฐมนตรี Shigeru Yoshida แห่งญี่ปุ่น เพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของชาติ โดยไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับความขัดแย้งระหว่างประเทศ และพึ่งพาอำนาจทางการทหารของสหรัฐฯ ในการป้องกันความมั่นคงของประเทศ ด้วยการยินยอมให้สหรัฐฯ ตั้งฐานทัพทางทหารบนดินแดนของญี่ปุ่นได้ ซึ่งนโยบายที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น และความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐฯ สร้างมูลค่าการค้าที่จัดจ้านโดยตรงกับเวียดนามในปี ค.ศ.1967 จำนวน 292 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และเพิ่มขึ้นเป็น 467 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในอีกสามปีต่อมา⁵⁹

แต่ในห้วงสงครามเย็น นโยบายของสหรัฐฯ ที่เคยต่อต้านจีนคอมมิวนิสต์ได้เปลี่ยนเป็นการกระชับความร่วมมือกับจีนให้มีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น เพื่อตอบโต้สหภาพโซเวียต การปรับเปลี่ยนนโยบายของสหรัฐฯ ทำให้กลไกตลาดของญี่ปุ่นที่พึ่งพิงกับนโยบายสหรัฐฯ เริ่มสั่นคลอน ญี่ปุ่นจึงปรับโครงสร้างเชิงนโยบายต่ออินโดจีนครั้งใหญ่ ในช่วงปี ค.ศ. 1971-1972 โดยขยับเข้าหาประเทศในอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ เวียดนาม สปป.ลาว และกัมพูชา โดยเฉพาะ เวียดนาม ซึ่งญี่ปุ่นสร้างความสัมพันธ์ทางการทูตและการค้าโดยตรงระหว่างกัน ผ่านนโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่นที่มุ่งให้ความสำคัญกับการสร้างความสามัคคี ญี่ปุ่นจึงสนับสนุนให้เวียดนามรวมชาติได้สำเร็จ อีกทั้งยังให้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากประเทศที่เป็นสมาชิก ASEAN และประเทศที่ยังใช้ระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน อย่างไรก็ตาม เมื่อสงครามได้ผ่านพ้นไป สหรัฐฯ ได้ขอร้องให้ญี่ปุ่นเพิ่มความช่วยเหลือแก่ประเทศในภูมิภาคเอเชียมากขึ้น ซึ่งการร้องขอของสหรัฐฯ ทำให้เกิดกรอบการทำงานที่ต้อง

⁵⁸ เจริญศรี, ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง, 86, 2.

⁵⁹ Ronald Bruce St John, "Japan's Moment in Indochina : Washington Initiative...Tokyo Success," *Asian Survey* 35, no. 7 (1995): 671, University of California Press.

แบ่งปันภาระร่วมกัน (Burden-Sharing Framework)⁶⁰ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเวียดนามได้สะดุดลงเมื่อเวียดนามบุกกัมพูชาในปี ค.ศ. 1978 หลังจากนั้นในปี ค.ศ.1987 ญี่ปุ่นเสนอตัวเองในการสนับสนุน ASEAN ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในกัมพูชา โดยเสนอให้แก้ปัญหาผ่านองค์กรสหประชาชาติ (UN) การเป็นผู้นำในกระบวนการเจรจาเพื่อสันติภาพจะเอื้อให้ญี่ปุ่นสามารถกลับมาดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจต่อไปได้เมื่อความขัดแย้งในกัมพูชาที่สร้างผลกระทบต่อความสงบในอนุภูมิภาคของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สิ้นสุดลง

บทบาทของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เด่นชัดขึ้นอย่างมากหลังจากที่สหรัฐฯ ถอนกำลังทางทหารออกจากเวียดนามเมื่อสงครามอินโดจีนยุติลง โดยญี่ปุ่นได้ประกาศการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ Fukuda หรือ Fukuda Doctrine ให้การช่วยเหลือ และสนับสนุนประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยไม่ยุ่งเกี่ยวกับอำนาจทางการทหาร ดังนั้น โครงการ GMS จึงเป็นอีกหนึ่งโครงการที่ญี่ปุ่นและสหรัฐฯ เห็นพ้องร่วมกันในการสนับสนุนทุนและให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ ผ่านสาขาความร่วมมือของโครงการ GMS ซึ่งมี 9 สาขา ได้แก่ คมนาคมขนส่ง โทรคมนาคม การค้า การลงทุน การเกษตร สิ่งแวดล้อม พลังงาน การท่องเที่ยว และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งการประชุมระดับรัฐมนตรี 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ครั้งที่ 18 ระหว่างวันที่ 11-12 ธันวาคม ค.ศ. 2012 ณ นครหนานหนิง เขตปกครองตนเองกว่างซีจ้วง จีน ทหารเรือแนวทางการดำเนินงานตามแนวทางที่ได้ระบุไว้ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาแผนงาน GMS ฉบับใหม่ปี ค.ศ.2012 -2022 ซึ่งเน้นการพัฒนาไปที่แนวระเบียงเศรษฐกิจเป็นแนวทางหลัก อาทิ การเร่งพัฒนาการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเมืองและเมืองชายแดน รวมถึง เขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้ แผนงานโครงการ GMS มียุทธศาสตร์ร่วมกัน 3 ด้าน คือ

1. การสร้างความเชื่อมโยง (Connectivity)
2. การเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน (Competitiveness)
3. การสร้างชุมชนให้มีความเข้มแข็ง (Community)⁶¹

ทั้งนี้ การประชุมระดับรัฐมนตรี 6 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ครั้งล่าสุดจัดขึ้นผ่านระบบทางไกลเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 เนื่องจาก สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ยังไม่คลี่คลายลง โดยที่ประชุมยังคงหารือร่วมกับ 6 ประเทศสมาชิก และธนาคาร ADB ในการร่างกรอบยุทธศาสตร์ใหม่ของแผนงานโครงการ GMS และยังคงมุ่งมั่นในการผลักดันการดำเนินงานตามความตกลงในการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Cross -Border Transport

⁶⁰ John, "Japan's Moment in Indochina : Washington Initiative...Tokyo Success," 673.

⁶¹ สำนักเลขานุการ GMS, แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง, สำนักเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ธนาคารพัฒนาเอเชีย, 2015).

Agreement: CBTA) นอกจากนี้ ยังหารือถึงแผนการฟื้นฟูและตอบสนองต่ออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ปี ค.ศ.2021 – 2023 และกรอบความร่วมมืออื่นๆ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และสาขาต่างๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนความร่วมมือโครงการ GMS ต่อไป

2.2.3 สหรัฐฯกับการจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission - MRC)

คณะกรรมการ MRC เป็นอีกหนึ่งองค์การความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่สหรัฐอเมริบบทบาทในการจัดตั้ง โดยมีความเป็นมายาวนานนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 จากการริเริ่มในการสร้างแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจของคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งเอเชียและตะวันออกไกลแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic Commission for Asia and the Far East) ECAFE ภายใต้ UN (โดยปัจจุบัน คือ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก หรือ UNESCAP) ซึ่งขยายขอบเขตจากการเฝ้าระวังการเกิดอุทกภัย เป็นการวางแผนการจัดการน้ำในพื้นที่ลุ่มน้ำ ศึกษาและทำความเข้าใจระบบนิเวศน์ของพื้นที่ลุ่มน้ำโขง ที่เป็นพื้นที่ที่ได้รับอนุมัติโครงการ นอกจากองค์การจาก UN ในปี ค.ศ. 1956 สหรัฐฯ ส่งตัวแทนจากหน่วยงาน Bureau of Reclamation ของสหรัฐฯ ได้เข้าร่วมสำรวจทางกายภาพ และศักยภาพในการพัฒนาของลุ่มน้ำโขง⁶² พร้อมทั้งสนับสนุนด้านการเงิน และบุคลากร อาทิ กำลังพลจากเหล่าช่าง กองทัพบกสหรัฐฯ (United States Army Corp of Engineers) โดยใช้รูปแบบโรงผลิตกระแสไฟฟ้า TAV เป็นตัวอย่างในการพัฒนา⁶³

ทั้งนี้ คณะกรรมการ Mekong (Mekong Committee) ได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1957 ประกอบด้วย สปป.ลาว กัมพูชา เวียดนาม(ใต้) และไทย ซึ่งเป็นประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ซึ่งจีน และเมียนมาไม่ได้เข้าร่วมแต่เริ่มต้นคณะกรรมการแม่น้ำโขงจัดตั้งขึ้น เพื่อหน่วยงานในการประสานการตรวจสอบพื้นที่ลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ในการบริหารจัดการน้ำ สำหรับการสร้างความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพยากรณ์การเกิดอุทกภัย พร้อมทั้ง สร้างระบบแจ้งเตือน และการปรับปรุงทำการเกษตรที่เหมาะสม ซึ่งแผนการพัฒนาเหล่านี้ รวมถึงการเก็บคุณภาพน้ำ และการทำการวิจัยต่างๆ ต้องได้รับการสนับสนุนจากประเทศผู้บริจาคในจำนวนเงินที่มากพอสมควร ประเทศผู้สนับสนุนจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากในการขับเคลื่อนองค์กร รวมถึง เสถียรภาพของสมาชิก ดังนั้น หากประเทศผู้สนับสนุน หรือสมาชิกได้รับผลกระทบจากการทำสงคราม เช่น สงครามอินโดจีน

⁶² W.Jacobs, "The Mekong River Commission : Transboundary Water Resources Planning and Regional Security," 357.

⁶³ Mai-Lan Ha, "The Role of Regional Institutions in Sustainable Development : A Review of the Mekong River Commission's First 15 Years," *Consilience*, no. 5 (2011): 126, Columbia University.

และสงครามกัมพูชา-เวียดนาม ย่อมสร้างผลกระทบต่อกิจกรรมขององค์กรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาทิ แผนการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น โดยเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าลำน้ำพอง ซึ่งเขื่อนลำน้ำพอง เป็นหนึ่งในสิบสองโครงการของคณะกรรมการธิการ Mekong ระหว่างปี ค.ศ. 1960- ต้นยุค 70 เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศจากหลากหลายองค์กร อาทิ การศึกษาการสร้างเขื่อน เป็นความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการ ธิการ Mekong สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน มหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กร Ford Foundation ของสหรัฐฯ ในขณะที่ การสร้างเขื่อนลำน้ำพองเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลเยอรมนี

ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 กัมพูชา ไทย สปป.ลาวและเวียดนาม ได้ลงนามความตกลงว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขงอย่างยั่งยืน ค.ศ.1995 (Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin A.D. 1995: 1995 Mekong Agreement) ณ จ.เชียงใหม่ ประเทศไทย จัดตั้งคณะกรรมการ MRC ขึ้นมาโดยมีอำนาจเอกเทศน์ ไม่อยู่ภายใต้หน่วยงานของ UN อีกต่อไป พร้อมทั้ง เลขาธิการคณะกรรมการ MRC ซึ่งมีสำนักงานอยู่ประเทศกัมพูชา นอกจากนี้ ในปีต่อมาคณะกรรมการ MRC ได้ลงนามความร่วมมือประเทศคู่เจรจา (Dialogue Partner) กับ จีน และเมียนมา ซึ่งเป็นประเทศลุ่มน้ำโขงตอนบน เพื่อขยายความเจริญมั่งคั่งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมให้ครอบคลุมลุ่มน้ำโขง ตามแผนยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาลุ่มน้ำโขง โดยได้มีการจัดการประชุมคณะกรรมการ ธิการ MRC และได้ร่วมกันจัดทำ Council Study หรือการศึกษาบริหารจัดการ การพัฒนาที่ยั่งยืน และผลกระทบของโครงการไฟฟ้าพลังน้ำบนแม่น้ำโขงสายหลัก เพื่อเป็นบรรทัดฐานให้ประเทศสมาชิกทำการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจจากโครงการก่อนการพัฒนาโครงการใดๆ ซึ่งหากมีโครงการสร้างเขื่อนในพื้นที่ลุ่มน้ำโขงสายหลัก ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการ MRC ก่อนเสมอ แต่การดำเนินงานหลายครั้งของคณะกรรมการ MRC ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่สามารถหยุดยั้งโครงการบนแม่น้ำโขงที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลและธุรกิจขนาดใหญ่ของประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะ จีน ได้ ทำให้จีนสามารถสร้างเขื่อนบนลุ่มน้ำโขงได้ถึง 11 แห่ง

ขณะที่ประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง อาทิ สปป.ลาว มีเขื่อน และแผนการสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้าหลายสิบแห่ง โดยหลายแห่งได้รับทุนจากบริษัทที่ได้รับการสนับสนุนจากจีน การสร้างเขื่อนจำนวนมากของจีนทำให้น้ำมีปริมาณที่ไม่แน่นอน และคาดการณ์ไม่ได้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวงจรชีวิตของปลา ทำให้จำนวนปลาชนิดต่างๆ ในแม่น้ำโขงลดจำนวนลง และเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ของปลาอีกหลายชนิด ซึ่งคณะกรรมการ MRC ได้ เผยแพร่แถลงการณ์ร่วม เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ.2020 ให้มีการจัดตั้งระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ครอบคลุมและมีความ

โปร่งใสตลอดทั้งปี⁶⁴ เพื่อสังเกตการณ์และวิเคราะห์ระดับน้ำ ตลอดจนสถานการณ์ภัยแล้งตามแนวลุ่มแม่น้ำโขง เนื่องจากระดับน้ำที่ลดระดับลงอย่างมากแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จีนต้องเผยแพร่ข้อมูลเขื่อน เพื่อให้ประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงสามารถคาดการณ์ถึงความปลอดภัยได้ แต่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด แม้ว่ารัฐบาลจีนจะออกแถลงการณ์ตอบโต้ และถูกกดดันโดยรัฐบาลสหรัฐฯ เรียกร้องต่อการกระทำของจีน แต่จีนยังไม่ยินยอมให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูลระดับน้ำในเขื่อนของจีนแต่อย่างใด



⁶⁴ Mekong River Commission, *Flood and drought remain key challenges for the Mekong : Report* (2020).

บทที่ 3

กลไกความร่วมมือ LMI กับการถ่วงดุลอำนาจกับจีน

ในการศึกษาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเซียนั้น มักไม่กล่าวถึงความสำคัญของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในเชิงส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ของมหาอำนาจในการแข่งขันและแสดงอำนาจทางทหารอย่างเช่นที่เกิดขึ้นในทะเลจีนใต้ แม้ว่าเมื่อครั้งเกิดสงครามอินโดจีน พื้นที่บริเวณนี้จะมีความสำคัญเชิงประวัติศาสตร์ด้านสงคราม แต่มักถูกใช้เป็นพื้นที่ในการรองรับยุทธศาสตร์ปิดล้อมลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยสร้างความร่วมมือผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ อย่างเช่น แนวคิดการผลักดันการพัฒนาลุ่มน้ำโขงในสมัยประธานาธิบดี Lyndon B. Johnson เพื่อแก้ไขปัญหาสงครามเวียดนามเชิงสันติวิธีควบคู่ไปกับการใช้กำลังทางทหารสนับสนุนเวียดนามใต้

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่สหรัฐอเมริกาถอนกำลังทางทหารออกจากพื้นที่อินโดจีน และเลือกที่จะสนับสนุนฝรั่งเศสให้มีสิทธิ์ในการปกครองดินแดนแห่งนี้ เพื่อใช้ฝรั่งเศสเป็นตัวแสดงในการคานอำนาจของลัทธิคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จนกระทั่งสถานการณ์ของสงครามเย็นได้ยุติลง หลายประเทศให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อการเชื่อมโยง และขยายตลาดการค้าให้กว้างขึ้น พื้นที่นี้จึงมีความสำคัญเชิงเศรษฐกิจที่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งมีแม่น้ำโขง เป็นแม่น้ำนานาชาติ (International Rivers) มีต้นกำเนิดในที่ราบสูงทิเบต ไหลผ่านจีน, เมียนมา, สปป.ลาว, ไทย, กัมพูชา และไหลออกสู่ทะเลจีนใต้ที่เวียดนาม รวมความยาวทั้งหมดประมาณ 4,889 กม. ถือเป็นแม่น้ำสายที่ยาวที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และทำหน้าที่เป็นแหล่งทรัพยากรทางน้ำให้ประชาชนกว่า 70 ล้านคน⁶⁵ เนื่องจาก แม่น้ำโขงเป็นแม่น้ำที่มีทรัพยากรปลาที่อุดมสมบูรณ์แห่งหนึ่งของโลก ซึ่งมีพันธุ์ปลามากถึง 1,300 ชนิด ร้อยละ 50 เป็นพันธุ์ปลาที่พบเฉพาะในลุ่มน้ำโขง นอกจากนี้ อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงยังประกอบด้วยประเทศที่เป็นแหล่งทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะแรงงานที่ราคาถูก เหมาะสมต่อการจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นปัจจัยดึงดูดการค้าการลงทุนจากประเทศมหาอำนาจหลายประเทศ ดังนั้น ก่อนที่สหรัฐฯจะจัดตั้งกลไกความร่วมมือ LMI ขึ้นมาเพื่อตอบโต้อิทธิพลของจีนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง พื้นที่บริเวณนี้ มีมหาอำนาจที่สร้างกลไกความร่วมมือลุ่มน้ำโขง และโครงการพัฒนาต่างๆ รวมถึง การรวมกลุ่มในการสร้างความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนในระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาคอยู่ก่อนแล้ว

ดังนั้น การกลับเข้ามายังพื้นที่นี้อีกครั้งในปี ค.ศ. 2009 หลังจากที่ สหรัฐฯ เคยเว้นช่วงการผลักดันความร่วมมือต่างๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อรักษาสภาพ

⁶⁵ W.Jacobs, "The Mekong River Commission : Transboundary Water Resources Planning and Regional Security," 354.

ความเป็นชาติมหาอำนาจหลักในภูมิภาคอาจไม่ใช่เรื่องง่าย เนื่องจาก ขอบเขตอิทธิพลของจีนครอบคลุมพื้นที่บริเวณนี้ค่อนข้างมาก และเป็นระยะเวลาอันยาวนานพอสมควรที่ทำให้จีนสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง ซึ่งทำให้กลุ่มประเทศเหล่านี้ไม่อาจสร้างอำนาจการต่อรองในระดับที่เห็นต่างจากจีนได้ การก้าวเข้ามาเป็นผู้เล่นหลักของสหรัฐฯ โดยการสร้างกลไกความร่วมมือของตนในพื้นที่นี้ น่าจะเป็นการตอกย้ำบทบาทหลักของสหรัฐฯ ที่ยังคงให้ความสำคัญกับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และไม่ต้องทำให้จีนมีอำนาจการเจรจาเบ็ดเสร็จในโครงการต่างๆ อีกต่อไป การสร้างกลไกความร่วมมือ LMI จึงถือเป็นสัญลักษณ์การตอบโต้อิทธิพลจีนของสหรัฐฯ อย่างเป็นทางการเป็นอย่างมาก

3.1 การจัดตั้งกลไกความร่วมมือ LMI

ประธานาธิบดี Barack Obama กับ แนวคิดการจัดตั้งกลไกความร่วมมือ LMI

นโยบายด้านการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลของประธานาธิบดี Barack Obama มุ่งเน้นไปที่ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงที่ยังคงเกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้าย และการสร้างหุ้นส่วนและพันธมิตร โดยในปีแรกของการดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดี Obama แห่งสหรัฐฯ แถลงนโยบายประจำปี (State of the Union) ต่อรัฐสภาสหรัฐฯ เป็นครั้งแรก เมื่อ 24 มกราคม ค.ศ. 2012 กล่าวถึงความสำเร็จของสหรัฐฯ ต่อปฏิบัติการในตะวันออกกลาง และมุ่งมั่นในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจและปัญหาการว่างงานในประเทศ เสริมสร้างความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ เพื่อความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจของชาวอเมริกัน ดำเนินยุทธศาสตร์ในการดำรงความเป็นมหาอำนาจของโลก โดยป้องกันไม่ให้ประเทศใดก้าวขึ้นมาท้าทายความเป็นมหาอำนาจของสหรัฐฯ ในห้วงที่สหรัฐฯ กำลังประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลของประธานาธิบดี Obama ริเริ่มการดำเนินมาตรการตอบโต้ทางการค้ากับจีน โดยกล่าวหาว่าเงินทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ และตระหนักได้อย่างดีถึงอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจที่สร้างฐานอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศให้แก่จีน โดยเฉพาะ บทบาทของจีนในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

จีนเป็นประเทศแรกที่รับรองสนธิสัญญา Treaty of Amity and Cooperation (TAC) หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์และข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) กับ ASEAN ในขณะที่สหรัฐฯ มีความสัมพันธ์กับอาเซียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1977⁶⁶ และยกระดับเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ในปี 2015 ดังนั้น ด้วยจำนวนประชากร 650 ล้านคน และอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เฉลี่ยร้อยละ 5 มูลค่าเกือบ 3 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สหรัฐฯ จึงต้องปรับนโยบายด้านการต่างประเทศใหม่เพื่อให้ความสอดคล้องกับการพัฒนาของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กับข้อเท็จจริงว่า ประเทศในภูมิภาคนี้ มีความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจมีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศเสมอ ดังนั้น

⁶⁶ Job, "U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect," 624.

สหรัฐฯไม่อาจใช้อำนาจความเป็นผู้นำด้านการทหารเพียงอย่างเดียวได้⁶⁷ การสร้างความร่วมมือด้านเศรษฐกิจจะช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯกับกลุ่มประเทศ ASEAN ให้แน่นแฟ้นมากขึ้นได้

โดยในหัวงแรกที่ประธานาธิบดี Obama ขึ้นดำรงตำแหน่ง นาย Kurt Campbell อธิบดีกรมกิจการเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ แถลงนโยบายสหรัฐฯต่อเอเชียแก่คณะกรรมการธิการด้านการต่างประเทศ วุฒิสภาสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2009 เน้นย้ำว่าสหรัฐฯเป็นประเทศในแปซิฟิก ทั้งในด้านภูมิรัฐศาสตร์ ทหาร การทูตและเศรษฐกิจ⁶⁸ และต้องการกระชับความสัมพันธ์ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ผ่านนโยบาย Pivot to Asia คือการแสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้นำและความคิดริเริ่มของสหรัฐฯ ให้ภูมิภาคเอเชียเป็นภูมิภาคที่เปิดกว้าง สงบสุขและเจริญรุ่งเรือง ซึ่งมีรัฐบาลปกครองโดยอาศัยกฎหมาย บรรทัดฐานและสถาบัน เพื่อจัดการกับความแตกต่างมากกว่าการใช้มาตรการบีบบังคับ และกดดัน⁶⁹ นอกจากนี้ ยังสร้างกลไกความร่วมมือกับกลุ่มประเทศ ASEAN รวมถึง กลไกความร่วมมือ LMI ในปี ค.ศ. 2009 เพื่อแสดงท่าทีต่ออิทธิพลจีน และความกังวลต่อมั่นคงทางอาหารและการประมงที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน อีกทั้งยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการ Reengagement ของสหรัฐฯต่ออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง⁷⁰

ต่อมาส่วนในสมัยที่ 2 ของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ประธานาธิบดี Obama แถลงนโยบายประจำปี (State of the Union) เมื่อวันที่ 21 มกราคม ค.ศ. 2015 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการผลักดันและสร้างเศรษฐกิจของสหรัฐฯให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงในทุกๆที่ และจะส่งออกผลิตภัณฑ์ไปยังต่างประเทศมากขึ้น ผ่านกฎหมาย Trade Promotion Authority หรือ Fast-track Authority เพื่อการเจรจาทางการค้ากับสหภาพยุโรปและประเทศในภูมิภาคเอเชีย เพื่อยับยั้งและลดการขยายอิทธิพลทางการค้าของจีนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังคงต่อต้านภัยคุกคามจากรัสเซีย พยายามเจรจาหาข้อตกลงในโครงการพัฒนานิวเคลียร์กับอิหร่าน สำหรับการดำเนินนโยบายต่อภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกนั้นสหรัฐฯไม่เข้าแทรกแซงการดำเนินการภายใน หากทุกประเทศนั้นปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้า หรือการแก้ปัญหาข้อพิพาทเหนือน่านน้ำ

แม้ว่าจีนจะเป็นคู่แข่งที่เริ่มมีอิทธิพลต่อโลกมากยิ่งขึ้น สหรัฐฯ ยังคงต้องการกระชับความสัมพันธ์กับจีนทั้งทางด้านยุทธศาสตร์ และเศรษฐกิจ โดยสหรัฐฯกลับเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเอเชีย พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับภูมิภาคนี้ที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเป็นพื้นที่สำคัญในยุทธศาสตร์สมดุลอำนาจของสหรัฐฯกับจีน โดยเข้าร่วมการประชุมระดับภูมิภาคกับ ASEAN จัดการประชุม

⁶⁷ Ratner, "Far Eastern Promises : Why Washington Should Focus on Asia," 114.

⁶⁸ รศ.ดร.ประภัสสร เทพชาตรี, "นโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในสมัยรัฐบาล Barack Obama" (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), 35.

⁶⁹ Ratner, "Far Eastern Promises : Why Washington Should Focus on Asia," 118.

⁷⁰ Hamlin, *Mekong Turning Point*.

สหรัฐฯ – ASEAN ณ Sunnyland รัฐแคลิฟอร์เนีย แสดงจุดยืนของสหรัฐฯ ในการสนับสนุน ASEAN โดยเฉพาะ ประเด็นความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ที่มีต่อจีน⁷¹ นอกจากนี้ ผู้นำสหรัฐฯ และผู้นำระดับสูงหลายคนยังได้มีโอกาสเยือนไทย กัมพูชา เมียนมา และรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับเวียดนาม ส่วนในที่สุดท้ายของการดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดี Obama ได้กล่าวแถลงนโยบายต่อประชาชน เมื่อวันที่ 12 มกราคม ค.ศ. 2016⁷² เน้นย้ำการดำเนินนโยบายสร้างสมดุลในภูมิภาคเอเชีย เพื่อลดทอนอิทธิพลของจีน และรัสเซีย โดยผลักดันให้เกิดการรับรองข้อตกลงการค้าเสรี Trans-Pacific Partnership (TPP) ซึ่งจะช่วยรื้อฟื้นพันธมิตรต่างๆ ที่สหรัฐฯ มีอยู่ในเอเชีย รวมทั้งสามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสทางธุรกิจจากภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกช่วยฟื้นฟูสภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ของสหรัฐฯ และเปิดทางให้สหรัฐฯ หลุดพ้นจากแรงดึงดูดของสถานการณ์ในตะวันออกกลาง

3.2 การจัดตั้งกลไกความร่วมมือ LMI

กลไกความร่วมมือ LMI สร้างขึ้นเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 2009⁷³ ซึ่งเป็นผลจากการหารือร่วมกันระหว่างนาง Hillary Clinton รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ สมัยประธานาธิบดี Obama และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ประกอบด้วย กัมพูชา สปป.ลาว ไทยและเวียดนาม ณ จ.ภูเก็ต ประเทศไทย โดยในที่ประชุมเห็นพ้องที่จะเสริมสร้างความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย การศึกษา และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน⁷⁴ ต่อมาในปี ค.ศ. 2012 เมียนมาเข้าร่วมเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการ ในห้วงของการบริหารของประธานาธิบดี Obama สหรัฐฯ ประกาศนโยบายชัดเจนถึงท่าทีที่ต้องการกลับเข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกอีกครั้ง ถึงขนาดกล่าวรวบรวมเอาประเทศตนเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคนี้ และพร้อมที่เคียงพันธมิตรต่อการบีบบังคับที่ไม่เป็นธรรม โดยระบุในนโยบายหลักด้านการประเทศว่า การขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจของจีน และอิทธิพลด้านเทคโนโลยีทางทหารของรัสเซียส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของสหรัฐฯ ซึ่งแม้ว่าจีนและรัสเซียจะเป็นประเทศที่ปกครองโดยใช้แนวคิดสังคมนิยมมิวนิสต์ แต่ทั้งสองประเทศปรับเปลี่ยนไปใช้แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตย เพื่อให้สอดคล้องกับระบบทุนนิยมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโลก ดังนั้น การใช้นโยบายปิดล้อมอิทธิพลจีนและรัสเซียของสหรัฐฯ จึงไม่ใช่

⁷¹ Office of The Press Secretary, "Joint Statement of the U.S.-ASEAN Special Leaders' Summit : Sunnyland Declaration," news release, 2016.

⁷² Office of the Press Secretary, "Remarks of President Barack Obama – State of the Union Address As Delivered," (The White House, 2016).

⁷³ "Lower Mekong Initiative," (U.S. Department of State, 2010). <https://2009-2017.state.gov/p/eap/mekong/index.htm>.

⁷⁴ Office of the Spokesperson, Lower Mekong Initiative, (2012).

ประเด็นความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างประชาธิปไตย และสังคมนิยมคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในสงครามเย็น

แต่คณะทำงานในสมัยประธานาธิบดี Obama ตระหนักได้ว่าขนาดเศรษฐกิจที่เติบโตของจีน กำลังสร้างอิทธิพลขนาดใหญ่ขึ้น กลายเป็นความท้าทายของสหรัฐฯ เมื่อผลกระทบจากการขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ทำให้อิทธิพลทางการเมืองของจีนเพิ่มมากขึ้นจนขยายกว้างออกไปยังประเทศนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออก อีกทั้ง การดำเนินแผนยุทธศาสตร์ BRI เชิงรุก จะเป็นสิ่งที่เอื้อให้จีนมีข้อได้เปรียบเชิงภูมิรัฐศาสตร์ทางการค้า และความมั่นคงในการเชื่อมโยงแผ่นดินจีนกับแผ่นดินในภูมิภาคต่างๆ และทางออกสู่ทะเลเข้าด้วยกัน⁷⁵ ดังนั้น การตัดสินใจจัดตั้งกลไกความร่วมมือ LMI ขึ้นมา ในขณะที่สหรัฐฯจะยังสนับสนุนความช่วยเหลือต่อธนาคาร ADB และคณะกรรมการ MRC จึงเป็นการแสดงออกถึงตอบโต้ยุทธศาสตร์ของจีนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมชัดเจนที่สุดของสหรัฐฯ⁷⁶ ต่อมาในสมัยการบริหารประเทศของประธานาธิบดี Trump พื้นที่บริเวณลุ่มน้ำโขงถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ทางยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กลไกความร่วมมือ LMI จึงเป็นเครื่องมือของการตอบโต้จีนภายใต้แนวคิด FOIP ทั้งนี้ กลไกความร่วมมือ LMI ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน USAID ผ่านโครงการความเชื่อมโยงลุ่มน้ำโขงด้านการให้การศึกษาและการฝึกอบรม โดยข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ระบุเป้าหมายของกลไกความร่วมมือ LMI ในห้วงเริ่มโครงการไว้ 3 ด้าน คือ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษา และด้านสาธารณสุข ดังนี้

(1) สหรัฐฯ สนับสนุนช่วยเหลือโครงการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ลุ่มน้ำโขง เพื่อรับมือกับความท้าทายในอนาคต อาทิ การพัฒนารูปแบบของ Forecast Mekong ที่จะอธิบายผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศและความท้าทายอื่นๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนบลุ่มน้ำโขง ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการ MRC ได้ลงนามความร่วมมือกับคณะกรรมการแม่น้ำ Mississippi ในข้อตกลง Sister-River เพื่อสร้างหุ้นส่วนในการปรับปรุงการจัดการทรัพยากรทางน้ำแบบข้ามพรมแดน นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังให้ความสำคัญกับการใช้ป่าและแหล่งน้ำอย่างยั่งยืน เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพในลุ่มน้ำโขง

(2) สหรัฐฯ ให้การสนับสนุนด้านการศึกษา ซึ่งที่ผ่านมามีนักเรียนที่ได้รับทุนจากโครงการแลกเปลี่ยนนี้จากประเทศลุ่มน้ำโขง ผ่านโครงการ Fulbright และโครงการด้านการศึกษาอื่นๆ

⁷⁵ Lu Guangsheng, *China Seeks to Improve Mekong Sub-Regional Cooperations :: Causes and Policies*, Nanyang Technological University (Singapore, 2016).

⁷⁶ Satu Limaye, "The US and the Mekong Region : Cooperation for Sustainable and Inclusive Economic Growth," *East-West Center* (2020), Hawaii.

มากกว่า 500 คน นอกจากนี้ ยังสนับสนุนทุนด้านภาษา เพื่อพัฒนาศักยภาพความเป็นผู้นำในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นเมื่อต้องทำงานในระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ

(3) สหรัฐฯ ช่วยเหลือในการปรับปรุงระบบสาธารณสุข อาทิ การลดอัตราการติดเชื้อ HIV/AIDS ในกัมพูชาลงถึงร้อยละ 50 อีกทั้ง ยังได้สนับสนุนอุปกรณ์อื่นๆที่จำเป็นสำหรับการป้องกันให้ประชาชนในกลุ่มน้ำโขง นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังสนับสนุนโครงการตอบโต้ภัยคุกคามที่เกิดจากการแพร่ระบาดในพื้นที่นี้ อาทิ การระบาดของไข้หวัดใหญ่ (Influenza) พร้อมทั้ง เตรียมพร้อมร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นในการรับมือกับความท้าทายด้านสุขภาพในอนาคต

ในการประชุม US-Lower Mekong Ministerial Meeting ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ.2011 ณ บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย สหรัฐฯ แลกความสำเร็จในการดำเนินการของกลไกความร่วมมือ LMI ใน 4 ด้าน คือ

(1) ด้านสิ่งแวดล้อม สหรัฐฯและพันธมิตรสร้างศักยภาพในการปกป้องสิ่งแวดล้อมผ่านโครงการ Forecast Mekong ผ่านการอบรมระหว่างนักวิทยาศาสตร์ด้านสิ่งแวดล้อม และร่วมกันพัฒนารูปแบบมาตรการวัดข้อมูลที่สำคัญต่างๆ โดยเฉพาะ ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ นอกจากนี้ ยังได้ริเริ่มโครงการลดมลภาวะทางอากาศภายใต้ชื่อ Lowering Emissions in Asia's Forests หรือ LEAF⁷⁷ อีกด้วย

(2) ด้านสุขภาพ สปป.ลาว เป็นเจ้าภาพในการจัดการฝึกอบรม เพื่อหาแนวทางการปรับวิธีการปรุงอาหาร และลดการเผาต้นไม้ที่ลดปัญหาควันพิษ ซึ่งคร่าชีวิตผู้คนไปเกือบปีละ 2 ล้านคน

(3) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการ MRC ได้ลงนามความร่วมมือกับคณะกรรมการแม่น้ำ Mississippi ทำให้ทั้งสองฝ่ายออกแบบโครงการโครงสร้างพื้นฐานร่วมกันในอนาคตโดยแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อนำไปพิจารณาถึงผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม

(4) ด้านการศึกษา สหรัฐฯมีความยินดีที่ประเทศพันธมิตรต้องการศึกษาการใช้ภาษาอังกฤษแบบอเมริกัน และยินดีที่จะสร้างโครงการภาษาอังกฤษแบบอเมริกันระดับภูมิภาคสำหรับบุคลากรที่อยู่ในสาขาสาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน และการป้องกันสิ่งแวดล้อม

ต่อมาภายหลังได้เพิ่มสาขาที่ให้ความสำคัญเป็น 6 ด้าน⁷⁸ คือ ด้านความมั่นคงทางเกษตรและอาหาร ด้านความเชื่อมโยง ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคงทางพลังงาน ด้านน้ำและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข และประเด็นด้านเพศ รวมถึง การเพิ่มศักยภาพของเทศหญิง ซึ่งหากแยกหัวข้อที่สหรัฐฯให้ความสนใจในกรอบการดำเนินการผ่านกลไกความร่วมมือ LMI จะเห็นได้ว่าเป็นหัวข้อหลัก

⁷⁷ Spokesperson, Short Lower Mekong Initiative.

⁷⁸ USAID, "Lower Mekong Initiative."

ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการเชื่อมโยงระหว่างกัน ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านการทหาร หรือความร่วมมือด้านความมั่นคงจากภัยคุกคามจากการใช้กำลังเลย

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมระดับรัฐมนตรีซอร์เรียมลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ครั้งที่ 12 (the 12th Lower Mekong Initiative Ministerial Meeting - LMI MM) จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ อนาคตของภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (The Future of Mekong Region) ระหว่างการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 52 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2020 ณ กรุงเวียงจันทน์ หรือร่วมกันในการวางแผนการพัฒนาที่ยั่งยืน และแก้ไขปัญหาภัยคุกคามในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงด้านต่างๆ โดยเฉพาะ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การนำดาวเทียมมาใช้เพื่อกำหนดการเกิดน้ำหลาก และปัญหาน้ำแล้งในแม่น้ำโขง ซึ่งการประชุมนี้ถือได้ว่าเป็นการประชุมครั้งสุดท้ายภายใต้ชื่อกลไกความร่วมมือ LMI เนื่องจาก รัฐบาลสหรัฐฯ เปลี่ยนชื่อเป็นหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง - สหรัฐฯ (Mekong-U.S. Partnership - MUSP) ในปลายปี ค.ศ. 2020 เพื่อยกระดับการตอบโต้ต่อท่าทีที่แข็งกร้าวของจีน

3.3 การเปลี่ยนชื่อจากกลไกความร่วมมือ LMI เป็นหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง - สหรัฐฯ (Mekong-U.S. Partnership - MUSP)

3.3.1 การยกระดับกลไกความร่วมมือ LMI ในสมัยประธานาธิบดี Donald Trump

แม้ว่าสหรัฐฯ ในสมัยประธานาธิบดี Obama จะตระหนักดีว่าภูมิภาคเอเชีย มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ต่อการสมดุลาอำนาจของจีน อีกทั้ง กลุ่มประเทศ ASEAN ยังเป็นตลาดส่งออกสินค้าอันดับที่ 4 ของสหรัฐฯ แต่เมื่อประธานาธิบดี Donald Trump ชนะการเลือกตั้งสหรัฐฯ ในวันที่ 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 2016 ผู้นำสหรัฐฯ ไม่เคยเข้าร่วมการประชุมสุดยอด ASEAN แม้เพียงครั้งเดียว ประธานาธิบดี Trump ดำเนินนโยบายที่แข็งกร้าว เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสหรัฐฯ เป็นอันดับแรก ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในหลายด้าน รวมถึง การปลด ปรับย้าย และประกาศแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รัฐหลายตำแหน่ง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของพรรค ส่วนนโยบายด้านการต่างประเทศ ยังคงยึดตามแนวทางของอดีตประธานาธิบดี Obama แต่มีความโดดเด่นด้านการผลักดันความเข้มแข็งทางด้านการทหาร โดยผลักดันงบประมาณปรับปรุงกองทัพสหรัฐฯ ให้มีความทันสมัย เพื่อรับมือกับภัยคุกคามที่เปลี่ยนแปลงไป และถ่วงดุลขยายอิทธิพลของจีน และรัสเซีย รวมถึง ภัยคุกคามจากโครงการนิวเคลียร์ อาทิจาฬาริณี และอิหร่าน เป็นสำคัญ นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังขยายพื้นที่อิทธิพลของสหรัฐฯ จากภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก เป็นอินโด - แปซิฟิก ครอบคลุมอินเดีย และมหาสมุทรอินเดีย

สหรัฐฯ ต้องการยกระดับให้อินเดียเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญ กระชับความสัมพันธ์ของประเทศพันธมิตรเก่า และแสวงหาพันธมิตรใหม่ เช่น อินโดนีเซีย เพื่อวางยุทธศาสตร์ทางทะเล และอินเดีย ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาอัฟกานิสถาน และปากีสถาน อีกทั้ง ยังเป็นการไม่เปิดโอกาสให้จีน และรัสเซียขยายแสนยานุภาพในภูมิภาคจนกลายเป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐฯ ในอนาคต

ในขณะเดียวกัน ยังคงรักษาความสัมพันธ์กับจีน รัสเซีย เพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ และการเมืองร่วมกัน โดยเฉพาะ การอาศัยจีน และรัสเซียกดดันเกาหลีเหนือให้ยุติการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ ตลอดช่วงเวลาการบริหารประเทศของประธานาธิบดี Trump ได้ผลักดันยุทธศาสตร์อินโด –แปซิฟิก และแนวคิด Free and Open Indo-Pacific ตามที่ได้ระบุไว้ในยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อเดือน ธันวาคม ค.ศ. 2017 ซึ่งระบุแนวทางการดำเนินงานที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ของสหรัฐฯ รวมถึง การสร้างพันธมิตรให้มีความเข้มแข็ง เช่น การจัดตั้งกลุ่มจตุภาคี (The Quad) ซึ่งประกอบไปด้วย สหรัฐฯ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และอินเดีย เพื่อรับมือกับจีน⁷⁹ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาเพื่อยับยั้งการดำเนินการของจีนในภูมิภาคอินโด –แปซิฟิก และมีการประชุม 4 ฝ่าย ระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่นครนิวยอร์ก สหรัฐฯ ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2019 นอกกรอบการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (UNGA) เพื่อย้ำความร่วมมือในการเพิ่มการมีส่วนร่วมและส่งเสริมภูมิภาคอินโด –แปซิฟิก ให้มีความเสรีและเปิดกว้าง (Free and Open) แต่ยังไม่ปรากฏผลการปฏิบัติเป็นรูปธรรมชัดเจน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นไปในการสร้างความร่วมมือ เพื่อป้องกันอาชญากรรมข้ามชาติ และความร่วมมือด้านการป้องกันประเทศมากกว่า โดยเฉพาะ ความมั่นคงทางทะเล

สหรัฐฯ โจมตีจีนทางการทูต และเศรษฐกิจด้วยท่าทีที่แข็งกร้าว อาทิ การสั่งปิดทำการกงสุลใหญ่สหรัฐฯ ประจำนครเฉิงตู มณฑลเสฉวน ในจีนอย่างเป็นทางการ ในวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 2020 และการกล่าวหาว่า จีนเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มประเทศที่ให้การปกป้องแก่อาชญากรไซเบอร์ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการขโมยทรัพย์สินทางปัญญา แม้ว่าทางกระทรวงยุติธรรมสหรัฐฯ ได้ส่งเรื่องต่อศาลฟ้องร้องชาวจีน ๒ ราย ในข้อหาร่วมมือกับหน่วยงานสายลับจีนเจาะระบบเพื่อขโมยทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐฯ เช่น ข้อมูลด้านกลาโหม รายละเอียดงานวิจัยเกี่ยวกับโรค COVID-19 ข้อมูลด้านยา รวมทั้ง ข้อมูลอื่นๆ จากบริษัทหลายแห่งทั่วโลก ซึ่งรวมถึง สหราชอาณาจักร เยอรมนี ออสเตรเลีย และเบลเยียม นอกจากนี้ เว็บไซต์ สถานทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย ได้โพสต์บทความ “รักษแม่โขง : สายโลหิตทางเศรษฐกิจที่หล่อเลี้ยงทั้งภูมิภาค” ซึ่งเป็นเนื้อหาที่แสดงความคิดเห็นของนาย Michael G. DeSombre เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำประเทศไทย ต่อกรณีที่ระดับน้ำลดลงจนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิต กล่าวตำหนิการกระทำของจีน โดยอ้างข้อมูลจากดาวเทียม ที่ระบุว่า ปริมาณน้ำบริเวณต้นน้ำในจีนมีอยู่มากมาย พร้อมทั้งเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการบริหารจัดการเขื่อนตามแนวแม่น้ำโขงอย่างละเอียด⁸⁰

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นจีน ประธานาธิบดี Trump อาจกล่าวได้ว่า เป็นประธานาธิบดีที่ดำเนินนโยบายแข็งกร้าวตอบโต้การขยายอิทธิพลของจีนมากที่สุดในทุกมิติ โดยเฉพาะ ด้านเศรษฐกิจ

⁷⁹ J.Trump, Short National Security Strategy of the United States of America, 46.

⁸⁰ Michael George DeSombre, "รักษแม่โขง: สายโลหิตทางเศรษฐกิจที่หล่อเลี้ยงทั้งภูมิภาค," (2563), <https://th.usembassy.gov/th/saving-the-mekong-the-economic-lifeblood-of-an-entire-region-th/>.

การค้าการลงทุน การทหารและเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า โจมตีจีนในประเด็น การละเมิดสิทธิมนุษยชน และ เสรีภาพขั้นพื้นฐานต่อชาวมุสลิมอยู่กูร์ที่เขตปกครองตนเองซินเจียง ประเด็นการคัดค้านนโยบายเงินเดียว ของจีนในไต้หวัน และฮ่องกง ซึ่งสหรัฐฯ ผลักดันประเด็นประชาธิปไตยในฮ่องกง แม้ว่าประธานาธิบดี Trump ได้ประกาศแนวทางนโยบายต่อ ASEAN และภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ในการยกระดับความสัมพันธ์ เพื่อตอบโต้ยุทธศาสตร์ BRI ของจีน โดยพยายามเพิ่มกิจกรรมกับประเทศต่างๆในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ผ่านกรอบความร่วมมือที่มีอยู่เดิมในระดับพหุภาคี คือ ความร่วมมือ US – ASEAN โดยได้จัดตั้ง US – ASEAN Connect Center ขึ้น ณ กรุงจาการ์ตา อินโดนีเซีย เพื่อทำงานเชื่อมโยงด้านยุทธศาสตร์กับ ไทย และสิงคโปร์ ซึ่งสนับสนุนการทำงานโดย สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ความร่วมมือ US –ASEAN ในหลากหลายมิติ รวมถึง กระชับความสัมพันธ์ในทุกมิติกับ อาเซียน และยกระดับร่วมมือระหว่างสหรัฐฯกับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยเปลี่ยนชื่อความร่วมมือข้อ ริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Initiative - LMI) เป็นหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง – สหรัฐฯ (Mekong-U.S. Partnership - MUSP) และการให้ความช่วยเหลือเพื่อรับมือกับวิกฤติโรค COVID-19 ของภูมิภาค



จะเห็นได้ว่า ในสมัยประธานาธิบดี Trump สหรัฐฯสร้างกรอบความร่วมมือภายใต้ ยุทธศาสตร์อินโด – แปซิฟิก มากมาย แต่ขาดการสร้างความสัมพันธ์ระดับผู้นำรัฐบาลระดับสูงอย่างมี รูปธรรม อีกทั้ง สหรัฐฯ สงวนท่าทีในการชูปบาทของตนให้โดดเด่นในกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขง ทำให้ขาดการผลักดันจากเจ้าหน้าที่ระดับสูง ถึงแม้ว่า หากพิจารณาในด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือจุดหมายปลายทางการลงทุนอันดับ 1 ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก ซึ่งมีปริมาณการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment- FDI) ในภูมิภาคนี้ อยู่ที่ 338,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ⁸¹ มากกว่าปริมาณ FDI ของ สหรัฐฯ ในจีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และอินเดียรวมกัน

3.3.2 หุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง - สหรัฐฯ (Mekong-U.S. Partnership - MUSP)

หุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง - สหรัฐฯ เป็นกรอบความร่วมมือที่ยกระดับจากกลไกความร่วมมือ LMI ในห้วงที่ระดับความเข้มข้นของความขัดแย้งทางอิทธิพลของมหาอำนาจระหว่างสหรัฐฯกับจีนได้ ระดับขึ้นสูงในปี ค.ศ.2020 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการบริหารประเทศของประธานาธิบดี Trump การ ยกระดับกลไกความร่วมมือครั้งนี้ น่าจะสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรที่มีอยู่เดิมเช่น คณะกรรมาธิการ MRC ซึ่งเป็นคณะที่ปรึกษาด้านเขื่อนสำหรับกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขง ไม่มีความสามารถที่จะหยุดยั้งกิจกรรม

⁸¹ Office of the United States Trade Representative, "Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)," (Executive Office of the President, 2020). <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/association-southeast-asian-nations-asean>.

บนลุ่มน้ำโขงของจีน ที่ทำให้จีนสามารถมีอำนาจเหนือประเทศลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ซึ่งเป็นอำนาจการต่อรองที่สั่นคลอนบทบาทความเป็นมหาอำนาจของสหรัฐฯ ประกอบกับ สหรัฐฯ ต้องการขยายกรอบความร่วมมือให้ครอบคลุมกับภัยคุกคามรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้น กลไกความร่วมมือ MUSP จึงถูกขยายขอบเขตภายใต้ความร่วมมือกับประเทศพันธมิตรในด้านการจัดการน้ำและทรัพยากรทางธรรมชาติ ข้ามพรมแดน ด้านความมั่นคงรูปแบบใหม่ และด้านพลังงานและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือในการเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังรวมถึง ภัยคุกคามที่เกิดขึ้นใหม่ อาทิ ความมั่นคงด้านสาธารณสุข การตอบสนองต่อการแพร่ระบาดของโรคติดต่อระดับ pandemic การต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และความมั่นคงรูปแบบใหม่ (non-traditional security) ความมั่นคงทางทางไซเบอร์ และการต่อต้านการค้ามนุษย์ ยาเสพติดและสัตว์ป่า⁸²

ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลกลไกความร่วมมือ MUSP ได้จัดสร้างเว็บไซต์ขึ้นเผยแพร่ข้อมูลภายใต้กลไกความร่วมมือ MUSP ขึ้น เพื่อสร้างช่องทางในการเข้าถึงและเผยแพร่ข้อมูลอย่างรวดเร็ว ซึ่งกลไกความร่วมมือ MUSP นี้ ถูกยกระดับขึ้นโดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ เพื่อปรับปรุงความโปร่งใส การสร้างธรรมาภิบาล การเชื่อมโยงระหว่างกัน และการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนุภูมิภาคโดยการทำกิจกรรมสร้างเสริมศักยภาพระดับภูมิภาค ส่งเสริมการหารือเชิงนโยบายในระดับภูมิภาค และการแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ระหว่างกันสร้างความเข้มแข็งให้กับความเชื่อมโยงในภูมิภาค โดยสร้างเครือข่ายระหว่างสถาบันกับสถาบัน หน่วยงานรัฐบาลกับภาคส่วนเอกชน และความเชื่อมโยงระดับบุคคลพื้นที่ลุ่มน้ำโขงกับสหรัฐฯ ทำงานร่วมกับกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงและประเทศหุ้นส่วน เพื่อระบุถึงความท้าทายสำคัญในภูมิภาคและสามารถสร้างแนวทางแก้ไขความท้าทายนั้นๆ ได้⁸³

ทั้งนี้ ภายหลังจากเปลี่ยนชื่อเป็นกลไกความร่วมมือ MUSP สหรัฐฯ กับพันธมิตรจึงได้จัดการประชุมรัฐมนตรีหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง-สหรัฐฯ ครั้งที่ 1 (1st Mekong-U.S. Partnership Ministerial Meeting) ขึ้นมาเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2021 โดยเป็นการประชุมระบบทางไกล ที่ประชุมได้ทบทวนความคืบหน้าของโครงการต่างๆ และกำหนดทิศทางการดำเนินงานในอนาคตร่วมกัน สนับสนุนหลักการกลไกความร่วมมือ MUSP ให้สอดคล้องกับมุมมองอาเซียนต่ออินโด-แปซิฟิก (ASEAN Outlook on the Indo-Pacific : AOIP) และยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐฯ ส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศพันธมิตรนอกกรอบความร่วมมือภายใต้กลไกความร่วมมือ MUSP เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการน้ำ และการแบ่งปันข้อมูลทรัพยากรน้ำ กับประเทศที่มี

⁸² สำนักงานโฆษก กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ, "เปิดตัวหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง-สหรัฐฯ เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของสหรัฐฯ ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง," (สถานทูตสหรัฐฯ และสถานกงสุลประจำประเทศไทย, 2563).

⁸³ The Department of the State, "Mekong-U.S. Partnership," (Washington D.C.: Department of State, the United States of America, 2020).

ความคิดคล้ายกัน โดยด้านเทคโนโลยี สหรัฐฯ ร่วมมือกับเกาหลีใต้ในการพัฒนาเทคโนโลยีในการพยากรณ์น้ำหลากและภัยแล้ง ส่วนด้านพลังงาน สหรัฐฯ ร่วมลงทุนกับญี่ปุ่น ในการวางระบบเชื่อมต่อพลังงานในระดับภูมิภาค และร่วมมือในการพัฒนาการใช้พลังงานหมุนเวียนผ่านกรอบความร่วมมือหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง ญี่ปุ่น-สหรัฐฯ (Japan-U.S.-Mekong Power Partnership) ด้านอาชญากรรมข้ามพรมแดน สหรัฐฯ ร่วมมือกับออสเตรเลีย และประเทศในกลุ่มน้ำโขงยับยั้งกระบวนการค้าสิ่งผิดกฎหมายข้ามพรมแดน โดยสนับสนุนเงินจำนวน 55 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ⁸⁴ และกำลังพิจารณาเริ่มความร่วมมือการลงทุน เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในกลุ่มน้ำโขงกับอินเดีย รวมถึง ความร่วมมืออื่นๆ กับกลุ่มภาคี 4 ประเทศ (The Quad) ในอนาคต เพื่ออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงที่เสรีและเปิดกว้าง

นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังคงส่งเสริมการทำงานร่วมกันกับกรอบความร่วมมืออื่นๆ ในภูมิภาค อาทิ โครงการ ACMECS ซึ่งสหรัฐฯ เป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาของ ACMECS ตั้งแต่ปี 2019 การดำเนินงานของ ASEAN และกลไกความร่วมมือและหุ้นส่วนการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอื่นๆ อาทิ โครงการ The Mekong Dam Monitor⁸⁵ ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ หน่วยงาน Stimson Center และบริษัท Eyes On Earth เป็นโครงการตรวจสอบระดับน้ำภายในเขื่อนทั้ง 11 แห่งของจีน รวมถึง เขื่อนของประเทศต่างๆ ที่ตั้งอยู่บนแม่น้ำโขง โดยใช้ดาวเทียมจำนวนหลายดวง และเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางออนไลน์ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ดังนั้น การตอบโต้ต่อท่าทีของจีน แม้ไม่ใช่การตอบโต้ที่สร้างความสูญเสียแบบการเผชิญหน้าทางทหารขนาดใหญ่ แต่โจมตีจีนด้วยข้อมูลทางวิชาการ และการสร้างเครือข่ายพันธมิตร เพื่อผลักดันแนวคิดเชิงยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐฯ จะส่งผลให้พื้นที่ในกลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างกลายเป็นยุทธบริเวณในการต่อต้านการดำเนินยุทธศาสตร์ขยายอิทธิพลของจีนที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้นในอนาคต

ดังนั้น บทบาทของสหรัฐฯ ในการริเริ่มสร้างกลไกความร่วมมือ LMI จึงเป็นการดำเนินยุทธศาสตร์ที่ซบหนาทเชิงรุกอย่างเป็นรูปธรรมในการถ่วงดุลอำนาจกับอิทธิพลของจีนอย่างเห็นได้ชัด แต่ความเข้มข้นในการส่งเสริม และผลักดันกิจกรรมตามกรอบความร่วมมือนี้ ยังอยู่ในมิติของสิ่งแวดล้อม การพัฒนาต้นทุนมนุษย์ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิชาการเป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าในภายหลัง สหรัฐฯ จะยกระดับความร่วมมือ LMI เป็นความร่วมมือ MUSP พร้อมทั้งขยายขอบเขตไปยังประเด็นอาชญากรรมข้ามชาติ แต่สหรัฐฯ ยังคงเป็นแสดงท่าทีเน้นตอบโต้จีนเชิงนามธรรม และการสนับสนุนโครงการของพันธมิตรสหรัฐฯ แทน ในขณะที่ จีนมุ่งผลักดัน และให้ความสำคัญอย่างมากต่อความสัมพันธ์กับประเทศลุ่มน้ำโขงตามกรอบความร่วมมือ LMC ที่เสนองบประมาณพิเศษสนับสนุนโครงการต่างๆ ทั้งด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ศึกษา สุขภาพ และอื่นๆ มากกว่า 500

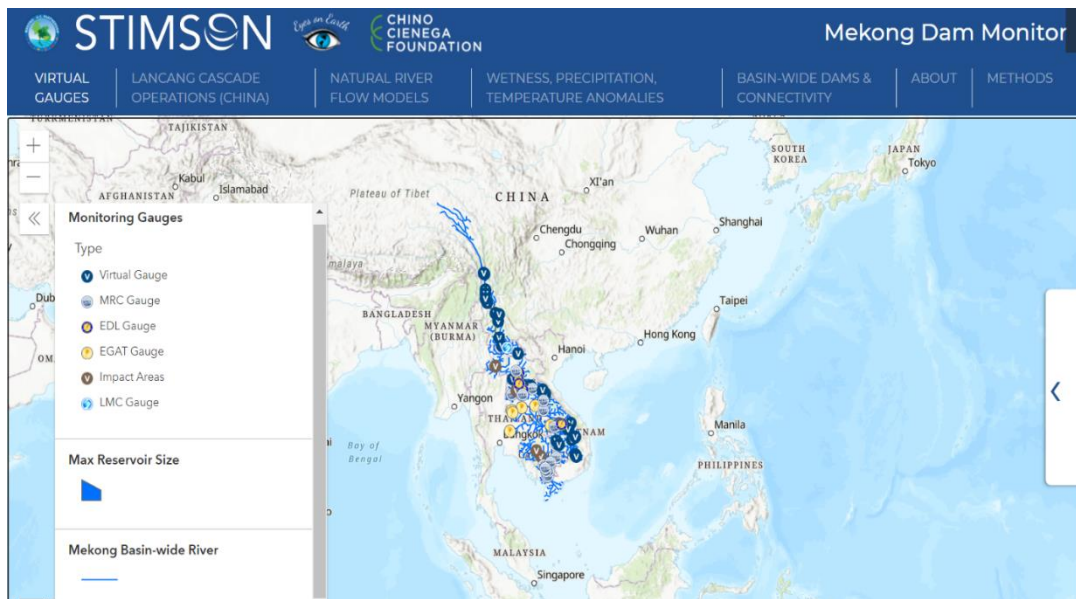
⁸⁴ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ, "เปิดตัวหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง-สหรัฐฯ เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของสหรัฐฯ ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง."

⁸⁵ Stimson Center, "Mekong Dam Monitor." <https://www.stimson.org/project/mekong-dam-monitor/>.

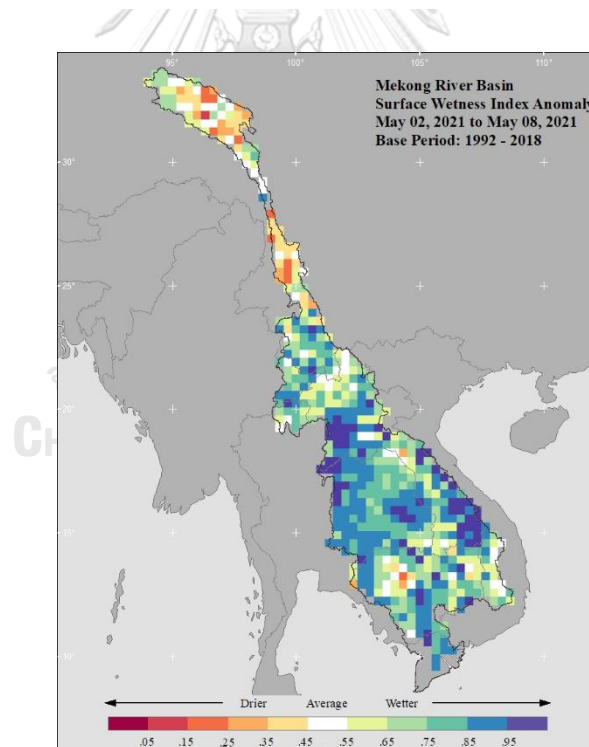
โครงการ อย่างต่อเนื่อง อาทิ โครงการรถไฟ China-Pan Asia⁸⁶ จึงอาจกล่าวได้ว่า สหรัฐฯ กำลังต้องการใช้ความร่วมมือ MUSP เป็นเครื่องมือแสดงความเป็นชาติมหาอำนาจที่ยังคงไม่ละทิ้งพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงโดยใช้เป็นช่องทางในการเฝ้าระวัง และตรวจสอบกิจกรรมของจีนผ่านกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขง เพื่อชะลอความเสถียรในดำเนินยุทธศาสตร์ของจีน และสร้างอำนาจการต่อรองให้สหรัฐฯ และประเทศพันธมิตรได้หาหนทางตอบโต้จีนอย่างเหมาะสมต่อไป



⁸⁶ Embassy of the People's Republic of China in Malaysia, "Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on June 9, 2021," news release, <http://my.china-embassy.org/eng/fyrth/t1882549.htm>.



ภาพที่ 1 ภาพแสดง Monitoring Gauges ในแต่ละชนิดที่ตรวจสอบระดับน้ำในเขื่อนบนลุ่มน้ำโขง โดยหน่วยงาน Stimson Center และบริษัท Eyes On Earth สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 2021
ที่มา : <https://www.stimson.org/project/mekong-dam-monitor/>



ภาพที่ 2 ภาพแสดง ตัวชี้วัดความผิดปกติของความชื้นบนพื้นผิวดินของลุ่มน้ำโขง ระหว่าง 2-8 พฤษภาคม ค.ศ. 2021 สืบค้นเมื่อ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 2021
ที่มา : <https://www.stimson.org/project/mekong-dam-monitor/>

บทที่ 4

глоไกความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงของสหรัฐฯ กับพันธมิตรนอกภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐฯ

สหรัฐฯ ระบุในยุคทศวรรษอินโด-แปซิฟิก ว่าอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีความสำคัญต่อสหรัฐฯ ในเชิงยุทธศาสตร์ และแสดงความกังวลในความท้าทายด้านเศรษฐกิจ และความเป็นอิสระภาพในการปกครองตนเองที่เกิดขึ้นในภูมิภาค จากปัญหานี้ และผลกระทบจากการสร้างเขื่อนบนลุ่มน้ำโขง รวมถึง การลาดตระเวนบนลำน้ำที่อยู่นอกอาณาเขต⁸⁷ ความกังวลจากการขยายอิทธิพลของจีน จะสร้างการเปลี่ยนแปลงสมดุลอำนาจเดิมที่สหรัฐฯ เป็นมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวมาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่พื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นพื้นที่ที่สหรัฐฯ ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียที่ชัดเจน หรือสร้างผลกระทบด้านความมั่นคงต่อเสถียรภาพของสหรัฐฯ ในภาพรวม แม้ว่าสหรัฐฯ จะกล่าวว่าพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ต่อสหรัฐฯ แต่สัดส่วนและการจัดลำดับความสำคัญนั้นน้อยกว่าเมื่อเทียบกับความร่วมมือความมั่นคงทางน้ำในทะเลจีนใต้ หรือความร่วมมือในกรอบอื่น

ดังนั้น นอกจากการจัดตั้งกลไกความร่วมมือ LMI หรือ MUSP สหรัฐฯ ไม่ได้ดึงเอาประเทศต่างๆ เข้ามาร่วมอยู่ในกลไกความร่วมมือของสหรัฐฯ เพื่อถ่วงดุลกับจีน แต่สหรัฐฯ กลับเลือกใช้การถ่วงดุลอำนาจแบบ Offshore Balancing และแบบ Buck-passing กับประเทศมิตร เพื่อสร้างบทบาทความเป็นมหาอำนาจ และการมีส่วนร่วมในกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค อาทิ กรอบความร่วมมือ Japan-United States-Australia Trilateral Strategic Dialogue (TSD) ที่มีเนื้อหาในการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง พร้อมทั้ง เน้นย้ำการสนับสนุนความริเริ่มระดับท้องถิ่น รวมถึง การดำเนินงานของ ACMECS และคณะกรรมการการค้า MRC⁸⁸ ซึ่งพันธมิตรของสหรัฐฯ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่มากกว่าสหรัฐฯ คือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย และออสเตรเลีย ได้ให้การสนับสนุน รวมถึง จัดลำดับความสำคัญให้อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงอยู่ในอันดับต้นๆ และสร้างกิจกรรมอย่างต่อเนื่องกับกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง

4.1 บทบาทของพันธมิตรต่อสหรัฐฯ บนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย และออสเตรเลีย นับว่าเป็น 4 ประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ ที่เป็นตัวแสดงสำคัญที่แย่งชิงผลประโยชน์ด้านทรัพยากรทางธรรมชาติต่างๆ (Stakeholder) ในอนุภูมิภาค

⁸⁷ State, Short A Free and Open Indo-Pacific : Advancing a Shared Vision, 10.

⁸⁸ The Ministry for Foreign Affairs of Japan, Trilateral Strategic Dialogue Joint Ministerial Statement, (2019).

ลุ่มน้ำโขง อีกทั้ง ยังเป็นกลุ่มประเทศที่มีอุดมการณ์อยู่บนพื้นฐานของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก เหมือนกันกับสหรัฐฯ ฉะนั้น การสร้างความร่วมมือกับทั้ง 4 ประเทศ จึงน่าจะเป็นกลยุทธ์การถ่วงดุลอำนาจจีนอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา แนวคิดที่จะยับยั้งอิทธิพลจีนกลับยังไม่ได้ รับการผลักดันจากทั้งสองฝ่ายให้เป็นนโยบายที่ชัดเจน ทั้งนี้ การพึ่งพาสหรัฐฯ อาจเป็นเพียงตัวเลือกหนึ่งที่พันธมิตรให้ความสำคัญในเชิงนโยบาย เพื่อเสริมความแข็งแกร่งทางยุทธศาสตร์ในการสมดุลอำนาจกับอิทธิพลของจีน แต่การสานต่อความร่วมมือกับสหรัฐฯ ก็เป็นไปอย่างไม่เร่งรีบแต่อย่างใด อาจเป็นเพราะประเทศพันธมิตรเหล่านี้ มีกลไกความร่วมมือแบบทวิภาคีกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขงที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพเพียงพออยู่แล้ว การสนับสนุนของสหรัฐฯ จึงเป็นเสมือนการ Buck-Passing ให้พันธมิตร และประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงสร้างกลไกในการยับยั้งอิทธิพลจีนร่วมกันได้ โดยสหรัฐฯ ยังคงรักษาความเป็นมหาอำนาจหลักในพื้นที่ ในขณะที่ ประเทศมหาอำนาจทั้ง 4 ประเทศ เข้ามามีบทบาทในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในหลากหลายมิติ ดังนี้

4.1.1 บทบาทของญี่ปุ่นบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ

4.1.1.1 บทบาทของญี่ปุ่นบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ญี่ปุ่น ถือเป็นประเทศพันธมิตรที่มีความสัมพันธ์แนบแน่นยาวนานกับสหรัฐฯ นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 1 และถือเป็นประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่งแห่งเอเชียตะวันออกที่มี อิทธิพลและบทบาทต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาอย่างต่อเนื่อง ญี่ปุ่นแสดงท่าทีชัดเจนถึง ความต้องการที่จะเพิ่มบทบาทของตนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง หลังจากที่ได้ให้การสนับสนุนผ่านช่องทาง ของโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance-ODA) มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยให้เงินช่วยเหลือผ่านธนาคาร ADB ในการสนับสนุนความร่วมมือ GMS ที่มีส่วนหนึ่งของจีนเข้ามาเกี่ยวข้อง⁸⁹ ดังนั้น จึงริเริ่มกลไกความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับ ญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation) ในปี ค.ศ.2008 จึงเป็นการแสดงบทบาทเดี่ยวของญี่ปุ่นอย่าง แท้จริง ซึ่งญี่ปุ่นได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 16-17 มกราคม ค.ศ.2008 ที่กรุงโตเกียว ญี่ปุ่น เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ และ การพัฒนาระหว่างสมาชิกก่อตั้งกับสมาชิกใหม่ของ ASEAN ภายในกรอบความร่วมมือ GMS⁹⁰ เสริมสร้างให้ภูมิภาคมีความเจริญรุ่งเรือง เสถียรภาพและสันติภาพ โดยมุ่งพัฒนาสาขาด้านการ เชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม เช่น East-West Economic Corridor และ Second East-West Corridor เสริมสร้างขีดความสามารถด้านโลจิสติกส์ และการกระจายสินค้า รวมถึง การส่งเสริมด้านวัฒนธรรม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

⁸⁹ *Together toward the future, Mekong and Japan*, (Ministry of Foreign Affairs, Japan: 2009).

⁹⁰ กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ, "ความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation)," (กรม เศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2556).

ญี่ปุ่นได้จัดทำเอกสารที่สำคัญหลายฉบับ อาทิ ยุทธศาสตร์กรุงโตเกียว 2012 เพื่อความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Tokyo Strategy 2012 for Mekong – Japan Cooperation) แผนปฏิบัติการกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (ช่วงปี ค.ศ. 2013 – 2015) และแผนปฏิบัติการข้อริเริ่มความร่วมมือความร่วมมือลุ่มน้ำโขง-ญี่ปุ่นด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม จนนำไปสู่แผนปฏิบัติการภายใต้วิสัยทัศน์การพัฒนาอุตสาหกรรมในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (MIDV)⁹¹ และแผนปฏิบัติการอื่นๆ ตามความมุ่งหมายของความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น โดยล่าสุด การประชุมผู้นำกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น ครั้งที่ 12 จัดขึ้นผ่านระบบทางไกล โดยญี่ปุ่นยืนยันที่จะสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงภายใต้ยุทธศาสตร์โตเกียว ค.ศ.2018 (Tokyo Strategy 2018)⁹² พร้อมทั้ง เสนอความร่วมมือ 5 ด้าน ได้แก่ 1) เสนอเงินกู้และการลงทุนสำหรับภาคส่วนเอกชน 2) ให้การสนับสนุนความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจแบบให้เปล่าเพื่อพื้นฐานและความมั่นคงของมนุษย์ (Grant Assistance for Grassroots Human Security Projects - GGP) ตามโครงการริเริ่ม KUSANONE Mekong SDGs Initiative

โดยญี่ปุ่นสนับสนุนความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 9.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ 3) ความร่วมมือตามหลักนิติธรรม 4) ความร่วมมือในการจัดการความมั่นคงในมหาสมุทร (Ocean Security) เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องต่อความสัมพันธ์ของผลประโยชน์ทางทะเล โดยสนับสนุนความช่วยเหลือการจัดการน้ำแก่คณะกรรมการ MRC จำนวน 3.75 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และ 5) ความร่วมมือในสร้างความเข้มแข็งต่อห่วงโซ่อุปทาน ภายใต้แผน MIDV2.0⁹³ นอกจากนี้ ยังสนับสนุนให้ความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่นดำเนินการตามแนวคิด FOIP และแผนแม่บท ACMECS (ค.ศ. 2019 - 2023) ซึ่งญี่ปุ่นได้ประกาศการเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาของ ACMECS เช่นเดียวกับเกาหลีใต้ สหรัฐฯ ออสเตรเลีย จีนและอินเดีย การกระทำของญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นให้ความสำคัญต่ออนุภูมิภาคนี้อย่างต่อเนื่อง และมุ่งที่จะสร้างการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน เพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตามแผนยุทธศาสตร์การเชื่อมโยงทวีปแอฟริกาและเอเชีย

4.1.1.2 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับญี่ปุ่น

สหรัฐฯ ยังคงส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน และเศรษฐกิจดิจิทัลผ่านโครงการต่างที่ดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐฯ ไปพร้อมๆ กับการขยายความ

⁹¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แถลงข่าว การประชุมระดับรัฐมนตรีกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขง-ญี่ปุ่น ด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ครั้งที่ 10," news release, 2561.

⁹² Joint Statement of the 12th Mekong-Japan Summit, (2020).

⁹³ "The 12th Mekong-Japan Summit Meeting," (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2020).

https://www.mofa.go.jp/page3e_001078.html.

ร่วมมือกับมหาอำนาจอื่นๆที่เข้ามามีบทบาทในพื้นที่ โดยเฉพาะ ญี่ปุ่น ที่มีวิสัยทัศน์ของ FOIP มายาวนานก่อนที่สหรัฐฯจะผลักดันแนวคิดนี้ในเชิงยุทธศาสตร์ของประเทศ บทบาทและความมุ่งมั่นในการยกระดับความสัมพันธ์กับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงของญี่ปุ่นเอื้อประโยชน์ต่อการส่งเสริมเป้าหมายของสหรัฐฯในการรักษาบทบาทของตนในอนุภูมิภาค ซึ่งสหรัฐฯ ลงนามความร่วมมือในการเป็นหุ้นส่วนด้านพลังงานแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น (Japan-U.S. Mekong Power Partnership : JUMPP) ด้วยมูลค่า 29.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เพื่อเสริมสร้างการพัฒนาตลาดพลังงานระดับประเทศและภูมิภาค⁹⁴ อีกทั้ง ยังเห็นพ้องในการยกระดับการพัฒนาศักยภาพกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ในด้านการบริหารจัดการภาคพลังงาน การลงทุนและการซื้อขายพลังงานข้ามพรมแดน นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังดำเนินการร่วมกับญี่ปุ่นในการพัฒนาปรับปรุงโครงการพื้นฐานและพลังงาน ภายใต้หุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ด้านพลังงานญี่ปุ่น-สหรัฐฯ (Japan-U.S. Strategic Energy Partnership : JUSEP)

4.1.2 บทบาทของเกาหลีใต้บนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ

4.1.2.1 บทบาทของเกาหลีใต้บนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

เกาหลีใต้เป็นที่มียุทธพลอย่างมากประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ให้ความสนใจกับพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 และได้มีการประชุม Mekong-ROK ระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในปี ค.ศ. 2012 ต่อมาได้จัดตั้งกองทุนความร่วมมือแม่น้ำโขง-เกาหลีใต้ (Mekong-ROK Cooperation Fund -MKCF) ขึ้น เพื่อสนับสนุนกิจกรรมตามกรอบความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงกับเกาหลีใต้⁹⁵ แต่ความเคลื่อนไหวที่ชัดเจนของเกาหลีใต้ปรากฏอยู่ในนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐบาลภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดี Moon Jae-in ในปี ค.ศ.2017 โดยเกาหลีใต้ริเริ่มแนวคิดปรับแนวทางความร่วมมือกับกลุ่มประเทศ ASEAN และมุ่งมองต่ออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยใช้ชื่อนโยบายว่า New Southern Policy ที่ระบุใจความสำคัญว่า พื้นที่นี้เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ และมีประชากรกลุ่มแรงงานที่มีศักยภาพยอดเยี่ยมที่มีความสำคัญต่อตลาดการค้าของประเทศ เกาหลีใต้จึงเสริมสร้างความร่วมมือขยายโครงการ และสนับสนุนด้านการเงินกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง⁹⁶

เกาหลีใต้ริเริ่มให้มีประชุมกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขง-สาธารณรัฐเกาหลีระดับผู้นำครั้งแรก(1st Mekong-ROK Summit) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2019 ณ เมืองปูซาน เกาหลีใต้

⁹⁴ Office of the Spokesperson, "Joint Statement on the Japan-United States Mekong Power Partnership (JUMPP)," news release, 2019.

⁹⁵ Mekong Institute, "MEKONG-ROK COOPERATION FUND," (2020).

<http://www.mekongsustainabletourism.com/en/aboutmkcf?ckattempt=1>.

⁹⁶ Choe Wongi, *New Southern Policy Korea's Newfound Ambition in Search of Strategic Autonomy* (The French Institute of International Relations, 2021), 14.

เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ในการพัฒนาลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืนตาม ซึ่งที่ประชุมได้รับรองปฏิญญาแม่น้ำฮัน (Mekong-Han River Declaration)⁹⁷ เพื่อสถาปนาความเป็นหุ้นส่วนระหว่างลุ่มน้ำโขงกับสาธารณรัฐเกาหลี ใน 3 ด้าน คือ ความเชื่อมโยงในอาเซียน การพัฒนาที่ยั่งยืน และการพัฒนาที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ทั้งนี้ ในการประชุมระดับรัฐมนตรีต่างประเทศลุ่มน้ำโขงกับเกาหลีใต้ ครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 27-29 เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2014 ณ กรุงโซล เกาหลีใต้ ที่ประชุมฯ ได้รองรับ แผนปฏิบัติการลุ่มน้ำโขงกับเกาหลีใต้ ปี 2014-2017 ซึ่งระบุแนวทางการดำเนินความร่วมมือใน 6 สาขา ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐาน การจัดการทรัพยากรน้ำ การเกษตรเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และล่าสุด การประชุม Mekong-ROK Summit ครั้งที่ 2 จัดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2020 ผ่านระบบทางไกล โดยมีประเด็นหรือการจัดการสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID19 และความร่วมมือด้านสาธารณสุข รวมถึง ผลกระทบที่เกิดจากการแพร่ระบาดฯ โดยเกาหลีใต้พร้อมให้การสนับสนุนช่วยเหลือกลุ่มประเทศภูมิภาคลุ่มน้ำโขงอย่างต่อเนื่อง

4.1.2.2 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีใต้

สหรัฐฯ เสริมสร้างความร่วมมือกับเกาหลีใต้ เพื่อขยายการพัฒนาครอบคลุมภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกผ่านบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ระหว่าง USAID และ สำนักงานความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งเกาหลี (Korea International Cooperation Agency - KOICA) ซึ่งเป็นความร่วมมือบนพื้นฐานของธรรมาภิบาล และการบังคับใช้กฎหมาย การเพิ่มความร่วมมือด้านความมั่นคงทางน้ําบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และการสร้างความเชื่อมโยงด้านการเงิน โครงสร้างพื้นฐาน และหน่วยงานความมั่นคงทางไซเบอร์ในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในภูมิภาค⁹⁸ นอกจากนี้ สหรัฐฯ ยังการดำเนินงานร่วมกับเกาหลีใต้ในการใช้เทคโนโลยีดาวเทียม เพื่อประเมินแนวโน้มของการเกิดอุทกภัย และภัยแล้งในพื้นที่ลุ่มน้ำโขงให้มีความถูกต้องมากยิ่งขึ้น⁹⁹

4.1.3 บทบาทของอินเดียบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ

4.1.3.1 บทบาทของอินเดียบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

รัฐบาลอินเดียเริ่มแสดงท่าทีต่อพื้นที่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้นนับตั้งแต่ นายกรัฐมนตรี P.V. Narasimha Rao กำหนดนโยบาย Look East ในปี ค.ศ. 1990 และต่อมานายกรัฐมนตรี Narendra Damodardas Modi ได้ปรับเปลี่ยนเป็นนโยบาย Act East ในปี ค.ศ. 2014¹⁰⁰

⁹⁷ "The 2nd Mekong-ROK Summit," Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, 2020, https://overseas.mofa.go.kr/asean-en/brd/m_2565/view.do?seq=761105.

⁹⁸ State, Short A Free and Open Indo-Pacific : Advancing a Shared Vision, 8.

⁹⁹ สถานทูตสหรัฐฯและสถานกงสุลในประเทศไทย, Short การเสริมสร้างความร่วมมือสหรัฐอเมริกา-แม่น้ำโขง.

¹⁰⁰ ลัฐกา เนตรทัศน์, "อาเซียนและอินเดีย : ความสัมพันธ์ภายใต้นโยบายปฏิบัติการตะวันออก (Act East Policy)," *Law for ASEAN* (2562), สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลอินเดียกำหนดนโยบายต่างประเทศ เพื่อแสวงหาช่องทางกระชับความสัมพันธ์ของอินเดียกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง การเมือง และสังคมวัฒนธรรม ให้มีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ทำให้อินเดียขยับจากประเทศคู่แข่งจากกับ ASEAN เป็นประเทศหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ ไม่เพียงเท่านั้น อินเดียให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงอย่างยิ่ง เนื่องจาก เป็นพื้นที่มีทรัพยากร และแรงงานที่มีคุณภาพ มีการเจริญเติบโตทางด้านการค้าและการลงทุนอย่างต่อเนื่องที่สะท้อนให้เห็นมูลค่าของเศรษฐกิจหมุนเวียนภายในพื้นที่มหาศาล อีกทั้งที่ตั้งของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเอื้อต่อยุทธศาสตร์ Act East ที่ต้องการเชื่อมโยงความร่วมมือ และส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ภายใต้แผนพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ Mekong-India Economic Corridor¹⁰¹ เชื่อมโยงเวียดนาม กัมพูชา ไทย เมียนมา ซึ่งเป็นทางออกสู่ทะเลต้นดามัน ทำให้ฝั่งทางตะวันออกของอินเดียเชื่อมต่อกับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

อินเดียมุ่งส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ผ่านเวทีการประชุมเชิงธุรกิจ (India-CLMV Business Conclave) สนับสนุนโอกาสทางการค้าการลงทุนผ่านโครงการ Project Development and Facilitation Framework : Opportunities in Trade & Investment for India in CLMV Countries ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย Act East¹⁰² พร้อมทั้ง ผลักดันความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขง - คงคา (Mekong – Ganga Cooperation : MGC) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 6 ประเทศ คือ ไทย สปป.ลาว กัมพูชา เมียนมา เวียดนาม และอินเดีย โดยมีเป้าหมายในการเสริมสร้าง และเชื่อมโยงความร่วมมือในกิจกรรม 4 สาขา คือ ด้านการท่องเที่ยว การศึกษา วัฒนธรรม และการคมนาคมขนส่ง แนวทางการพัฒนาความร่วมมือของอินเดียใช้พื้นฐานของวัฒนธรรมอินเดียที่มีร่วมกันในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นช่องทางเชื่อมโยงไปยังกลุ่มต่างๆ การใช้ Culture Diplomacy จึงดูเหมือนเป็นทางเลือกที่เหมาะสม ซึ่งยังสามารถส่งเสริมยุทธศาสตร์ระดับอนุภูมิภาคของอินเดีย ที่มีขอบเขตความร่วมมือด้านการป้องกันประเทศ เพราะเป็นพื้นที่อนุภูมิภาคมีความสำคัญเชิงภูมิศาสตร์ที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จเชิงยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงอินเดีย¹⁰³ โดยเฉพาะ การป้องกันประเทศด้านพรมแดนที่ติดกับจีน และการถ่วงดุลการขยายอิทธิพลด้านเศรษฐกิจของจีนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งส่งผลกระทบต่อตลาดการค้าการลงทุนของอินเดีย

4.1.3.2 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับอินเดีย

สหรัฐฯ กับอินเดีย ต่างมีนโยบายที่ประสานสอดคล้องกันเช่นเดียวกับออสเตรเลีย คืออินเดียให้ความสำคัญกับกฎระเบียบและบรรทัดฐานการอยู่ร่วมกันในภูมิภาค ซึ่งอินเดียมีความ

¹⁰¹ Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA), *Mekong-India Economic Corridor Development* (2009), 5.

¹⁰² เนตรทัศน์, "อาเซียนและอินเดีย : ความสัมพันธ์ภายใต้นโยบายปฏิบัติการตะวันออก (Act East Policy)."

¹⁰³ K. Yhome, "India's Evolving Subregional Strategy," *Asia Pacific Bulletin*, no. 403 (2017), the East-West Center.

ต้องการที่จะยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างอินเดียกับประเทศในภูมิภาคนี้ให้เป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ ดังจะเห็นได้จากการเข้าร่วมงานสัมมนา และการประชุมระดับภูมิภาคที่สิงคโปร์¹⁰⁴ ประธานาธิบดี Modi แห่งอินเดีย กล่าวสุนทรพจน์ในงาน The 37th Singapore Lecture เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 มีใจความตอนหนึ่งระบุว่า “อินเดียจะเสริมสร้างความเข้มแข็ง เพื่อรักษาพื้นที่ทางทะเลให้มีความปลอดภัย มั่นคง และอิสระเพื่อประโยชน์แก่ทุกคน”¹⁰⁵ โดยอินเดียจะทำงานร่วมกับสหรัฐฯ รัสเซีย และหุ้นส่วนการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก เพื่อให้แน่ใจว่าพื้นที่ทางบก ทางน้ำและทางอากาศ เป็นพื้นที่ที่สามารถสร้างความเจริญร่วมกันได้โดยไม่ได้ถูกผันแปรให้กลายเป็นพื้นที่แห่งการแข่งขัน แห่งใหม่ อยากรู้ก็ตาม แม้ว่าสหรัฐฯ และอินเดียจะเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ที่มีความร่วมมือในหลายมิติที่มีแนวคิด FOIP เหมือนกัน แต่ความร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่างกันในรอบของการพัฒนา อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงถูกระบุไว้เพียงว่าเป็นการแบ่งปันความท้าทายและการพัฒนาวิสัยทัศน์ร่วมกัน เท่านั้น¹⁰⁶



4.1.4 บทบาทของออสเตรเลียบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ

4.1.4.1 บทบาทออสเตรเลียบนอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ออสเตรเลีย เป็นอีกหนึ่งประเทศมหาอำนาจที่ให้ความสนใจต่ออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง แต่ไม่มีกลไกความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคที่ริเริ่มขึ้นเองโดยเฉพาะ ความร่วมมือของรัฐบาลออสเตรเลีย ต่อพื้นที่อนุภูมิภาคนี้ จึงเป็นความร่วมมือระดับภูมิภาคที่ผ่านกรอบความร่วมมือของพันธมิตร และ รัฐบาลท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ โดยในส่วนของออสเตรเลียมักให้การสนับสนุนกิจกรรม และความช่วยเหลือต่างๆผ่าน The ASEAN and Mekong Program ซึ่งออสเตรเลียแบ่งกลุ่มประเทศออกเป็น สองส่วน คือ 1) กลุ่มประเทศการลงทุนเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมา และเวียดนาม และ 2) กลุ่มประเทศที่ลงทุนด้านความมั่นคงมนุษย์ ประกอบด้วย กัมพูชา อินโดนีเซีย สปป.ลาว มาเลเซีย เมียนมา ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม¹⁰⁷ โดยโครงการ The ASEAN and Mekong Program จัดขึ้นโดยมีจุดประสงค์ในการส่งเสริมความร่วมมือและการเจริญเติบโต ทางด้านเศรษฐกิจระดับภูมิภาค รวมถึง การจัดการทรัพยากรน้ำ และ 2) ต่อต้านการค้ามนุษย์ และการเอาผิดเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติ ส่วนโครงการที่ออสเตรเลียให้การสนับสนุน อาทิ โครงการ ASEAN–Australia Development Cooperation (AADCP) Phase II โครงการ Greater Mekong

¹⁰⁴ Amitendu Palit, "India's Act East Policy and Implications for Southeast Asia " *Southeast Asian Affairs* (2016): 84, ISEAS - Yusof Ishak Institute.

¹⁰⁵ 37th Singapore Lecture 'India's Singapore Story' by Prime Minister during his visit to Singapore, (2015).

¹⁰⁶ State, Short A Free and Open Indo-Pacific : Advancing a Shared Vision, 4.

¹⁰⁷ Australian Mission to ASEAN, "Australia's ASEAN and Mekong Program."

<https://asean.mission.gov.au/aesn/cooperationprograms2.html>.

Subregion Trade and Transport Facilitation (GMS TTF) ที่จัดทำขึ้นระหว่างปี ค.ศ.2010 – 2018 เพื่อให้การสนับสนุนด้านเทคนิคในการปรับปรุงการดำเนินเคลื่อนย้ายคน และสินค้าข้ามพรมแดนอย่างมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้น และโครงการ Australia-Asia Program to Combat Trafficking in Persons (AAPTIP) ที่สนับสนุนการสอบสวนและดำเนินคดีอาชญากรรมการค้ามนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้ง อำนวยความสะดวกในความร่วมมือทั้งภายใน และระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นต้น

นอกจากโครงการ The ASEAN and Mekong Program ออสเตรเลียยังคงสนับสนุนกลไกความร่วมมือท้องถิ่น โดยเฉพาะ คณะกรรมาธิการ MRC ที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำโขง และการเฝ้าติดตามการแก้ปัญหาทรัพยากรน้ำต่างๆ โดยเมื่อวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 2018 สถานทูตออสเตรเลียประจำประเทศไทยแสดงความยินดีผ่าน Facebook กับ คณะกรรมาธิการ MRC ในการประชุมสุดยอดผู้นำลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ครั้งที่ 3 ณ จังหวัดเสียมราฐ ประเทศกัมพูชา โดยระบุว่า ออสเตรเลีย ในฐานะประเทศพันธมิตรของคณะกรรมาธิการ MRC มีความยินดีที่ได้สนับสนุนการประชุมวิชาการนานาชาติ ปรับปรุงการบริหารจัดการลุ่มน้ำโขงอย่างยั่งยืน เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ การเป็นประเทศที่คอยให้การสนับสนุนผ่านช่องทางความร่วมมือต่างๆ จึงทำให้บทบาทของออสเตรเลียในพื้นที่นี้จึงไม่โดดเด่นเท่ากับญี่ปุ่น และอินเดีย

4.1.4.2 ความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับออสเตรเลีย

ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับออสเตรเลียอยู่ในระดับที่ดีมาโดยตลอด นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 1 อีกทั้ง ทั้งสองประเทศต่างเป็นพันธมิตรที่ช่วยเหลือกันทำการรบระหว่างสงครามที่ Coral Sea, สงคราม Midway และ Guadalcanal ดังนั้น ความสัมพันธ์ด้านการทหารและความมั่นคงจึงมีความแน่นแฟ้นอย่างมาก นโยบายด้านการป้องกันประเทศจึงไม่แตกต่างกันมากนัก เมื่อสมุดุลอำนาจในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกเริ่มเปลี่ยนแปลงไปเพราะอิทธิพลจีน ความร่วมมือทางยุทธศาสตร์เพื่อต้านอำนาจของจีนเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากทั้งสองประเทศต่างสนับสนุนยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก โดยได้ลงนามข้อตกลง the U.S.-Australia Force Posture Agreement เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2014¹⁰⁸ ณ การประชุมระดับรัฐมนตรีระหว่างออสเตรเลียกับสหรัฐฯ (the Australia-United States Ministerial Consultations-AUSMIN) การประชุมจัดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาหลายสิบปี ซึ่งในปี ค.ศ.2020 สหรัฐฯออกแถลงการณ์ร่วมหลังการประชุม AUSMIN ระบุความสำคัญในการฟื้นฟูประเทศต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรค COVID19 และแสดงความกังวลต่อแนวคิด “หนึ่งประเทศ, สองระบบ” ของจีน บทบาทของไต้หวัน ความเป็นเอกราชของฮ่องกง และ

¹⁰⁸ Bureau of East Asian and Pacific Affairs, "U.S. Relations With Australia," (U.S. Department of State, 2020). <https://www.state.gov/u-s-relations-with-australia/>.

ความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศยังได้สนับสนุนกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาค ที่มีอยู่เดิมอื่นๆ ที่สอดคล้องกับแนวคิด FOIP ของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก อย่างต่อเนื่อง อาทิ ความร่วมมือกับญี่ปุ่น และอินเดีย ภายใต้กลุ่ม the Quad หรือการกระชับความสัมพันธ์กับ ASEAN¹⁰⁹ เป็นต้น ซึ่งไม่เพียงแต่ออสเตรเลียเท่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐากับนิวซีแลนด์อยู่ในระดับที่พึงพอใจเสมอมา เพราะนิวซีแลนด์นับเป็นพันธมิตรที่ร่วมรบในสงครามไปพร้อมกับออสเตรเลียเช่นกัน โดยลงนามสนธิสัญญา The Australia, New Zealand, and United States (ANZUS) Security Treaty¹¹⁰

ดังนั้น ความร่วมมือของสหรัฐากับกลุ่มประเทศ Oceania จึงเป็นลักษณะความร่วมมือแบบไตรภาคีที่ให้ความสนใจกับออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์เป็นหลัก ซึ่งทั้งสามประเทศมีกรอบความร่วมมือในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่อินโด-แปซิฟิก เสริมสร้างความร่วมมือในการปฏิบัติการร่วมกันในการต่อต้านการกระทำที่ผิดกฎหมายทั้งทางบก และทางทะเล เพื่อปกป้องทรัพยากรในพื้นที่หมู่เกาะแปซิฟิก รวมถึง ทะเลจีนใต้ นอกจากนี้ ยังได้ขยายความร่วมมือในด้านวิทยาศาสตร์และอวกาศให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ความร่วมมือระหว่างออสเตรเลียกับสหรัฐ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงจึงไม่เกินไปในลักษณะที่สหรัฐร่วมเป็นหุ้นส่วน หรือประเทศคู่เจรจา เพราะออสเตรเลียไม่มีกลไกความร่วมมือที่ดูแลอนุภูมิภาคนี้โดยเฉพาะเจาะจง การสนับสนุนกิจกรรมในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมักส่งผ่านกรอบความร่วมมือ ASEAN และสถาบันระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น USAID หรือหน่วยงานของ UN อื่นๆ

4.2 การดำรงบทบาทสหรัฐฯ กับการสร้างพันธมิตรในภูมิภาคอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

ภายหลังจากที่สหรัฐฯ สร้างกลไกความร่วมมือ LMI และยกระดับให้ตนกลายเป็นหุ้นส่วนของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงโดยเปลี่ยนชื่อกรอบความร่วมมือนี้ใหม่เป็น MUSP นั้น เกิดขึ้นในห้วงที่สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายเชิงรุกตอบโต้จีน เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า จีนเป็นตัวแสดงที่เป็นตัวแปรหลักของการแสวงหาหนทางในการดำรงบทบาทความเป็นมหาอำนาจเดิมของสหรัฐฯ ในพื้นที่นี้ การยกระดับกลไกความร่วมมือเช่นนี้ สามารถอธิบายโดยใช้ทฤษฎีสัจนิยมเชิงรุกของ Mearsheimer ได้ว่า อิทธิพลของจีนเริ่มแผ่ขยายออกมาสู่ภายนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกมากยิ่งขึ้น ทำให้สหรัฐฯ ที่เดิมคิดว่า อำนาจของตนได้แผ่ขยายครอบงำระบบของโลก จนไม่มีรัฐใดขึ้นมาเป็นคู่แข่งเทียบเท่าตนได้ ต้องเปลี่ยนกระบวนท่าใหม่ ซึ่งพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ และเป็นตลาดการค้าการลงทุนที่มีบทบาทอย่างยิ่งต่อจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และอินเดีย ตรงข้ามกับสหรัฐฯ ที่ไม่มีแผนการพัฒนาเศรษฐกิจเช่นเดียวกับประเทศเหล่านี้ ดังนั้น การเลือกใช้แนวคิด Buck-passing

¹⁰⁹ Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2020, (2020).

¹¹⁰ Affairs, "U.S. Relations With Australia."

ในการสนับสนุนประเทศพันธมิตรที่มีส่วนได้ส่วนเสียในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมากกว่า จึงเป็นการตัดกำลังมหาอำนาจอื่น อีกทั้ง ยังเป็นการสร้างแนวร่วมที่มีพื้นฐานแนวคิดเชิงนโยบาย FOIP ที่สอดคล้องกัน ประสานความร่วมมือในการถ่วงดุล และยับยั้งอิทธิพลจีนได้

แต่เชื่อว่าพันธมิตรของสหรัฐฯ จะสร้างพันธะสัญญาร่วมกับสหรัฐฯ ให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกความร่วมมือของตนกับกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขง ดังที่กล่าวไปข้างต้น ประเทศที่ให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯ มากที่สุด คือญี่ปุ่น และออสเตรเลีย โดยเกาหลีใต้มีเพียงความร่วมมือในพัฒนาการใฝ่ดำระดับน้ำในเขื่อน และประโยชน์อื่นๆ โดยใช้เทคโนโลยีดาวเทียม ส่วนอินเดีย ยังไม่มีกรอบความร่วมมือกับสหรัฐฯ ในประเด็นนี้ แต่มีกรอบความร่วมมือของ The Quad ที่ประกอบด้วยสหรัฐฯ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และอินเดีย ซึ่งการรวมกลุ่มนี้มีจุดประสงค์ให้ทะเลจีนใต้มีเสถียรภาพสูงสุดสำหรับการเดินเรือ นับว่าเป็นการรวมกลุ่มเพื่อยับยั้งการขยายอิทธิพลของจีนเช่นเดียวกัน แต่เป็นในมิติของความมั่นคงทางทะเล และมีความร่วมมือทางทหารเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น ระดับความรุนแรงในการตอบโต้ยุทธศาสตร์ของจีนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง จึงมีความแตกต่างจากการดำเนินการในทะเลจีนใต้ที่มีลักษณะที่แข็งกร้าว และเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการกระทบกระทั่งมากกว่า

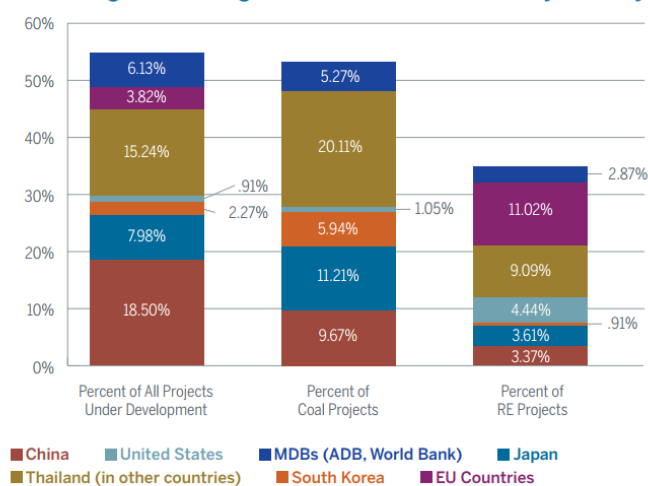
การใช้นโยบายถ่วงดุล แบบสัจนิยมเชิงรุกของสหรัฐฯ จึงเป็นลักษณะการถ่วงดุลอำนาจนอกชายฝั่ง (Offshore Balancing) และผลักภาระให้ชาติมหาอำนาจอื่น ๆ เป็นผู้รับมือกับภัยคุกคามจากจีน (Buck-passing) คือสร้างความร่วมมืออย่างแน่นแฟ้นกับพันธมิตรที่มีส่วนได้ส่วนเสียในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และมีความเชื่อมโยงทางภูมิศาสตร์มากกว่าสหรัฐฯ โดยเฉพาะ ญี่ปุ่น เป็นทางเลือกที่สหรัฐฯ ใช้วิธี Buck-passing ให้ญี่ปุ่นรับมือกับอิทธิพลจีนผ่านการสนับสนุนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและโครงการต่างๆ ของญี่ปุ่น รวมถึง การผลักภาระให้กับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยการสร้างกลไกการรับรู้ผ่านงานวิชาการ และโครงการวิจัย พร้อมทั้ง สร้างช่องทางการสนับสนุนข้อมูลเชิงลึก เพื่อให้กลุ่มประเทศเหล่านี้ ใช้เป็นช่องทางการรับมือกับอิทธิพลของจีน ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่สหรัฐฯ เลือกที่จะไม่ชูปบาทความเป็นมหาอำนาจหลักเพียงหนึ่งเดียว แม้ว่าจะสร้างกลไกความร่วมมือ MUSP ของตนเองขึ้นมา แต่สหรัฐฯ ยังคงเน้นการสร้างระบบพันธมิตร และสนับสนุนความช่วยเหลือผ่านกรอบความร่วมมือที่มีอยู่เดิมกับหน่วยงานท้องถิ่นต่างๆ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่ โดยเน้นย้ำการสร้างต้นทุนมนุษย์ ซึ่งในปี ค.ศ. 2018 -2019 มีนักเรียนจากกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงไปเรียนที่สหรัฐฯ มากกว่า 33,000 คน¹¹¹ อย่างไรก็ตาม การที่สหรัฐฯ ไม่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจเช่นเดียวกับแผนการสร้างระเบียงเศรษฐกิจ หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษของญี่ปุ่นกับอินเดีย เพราะอินเดีย มีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เอื้อต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และญี่ปุ่นที่มี

¹¹¹ Limaye, "The US and the Mekong Region : Cooperation for Sustainable and Inclusive Economic Growth."

แผนการวางระบบโลจิสติกส์ในการขนส่งสินค้าจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เข้ามาลงทุนในพื้นที่เป็นจำนวนมาก นับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ทั้งสองประเทศต้องถ่วงดุลกับยุทธศาสตร์ BRI ของจีน

แม้ว่าสหรัฐฯ จะมีการลงทุนมากกว่าหนึ่งพันบริษัท และมีมูลค่าการค้ากับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง จำนวน 116.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่องค์กรพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency - IEA) ประเมินว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำเป็นต้องมีการลงทุนด้านพลังงาน จำนวนถึง 2.7 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ ไปจนถึงปีค.ศ. 2040 ซึ่งจีนดำเนินการไปแล้วร้อยละ 18 และญี่ปุ่นร้อยละ 8¹¹² ซึ่งเพียงแค่มิตัดด้านพลังงานจีนใช้สนับสนุนการลงทุนไปเป็นจำนวนมากว่าประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ ค่อนข้างมาก

Percentage of Mekong Power Sector Investment by Country



Source: ¹IEA, Southeast Asia Energy Outlook, 2017, page 14.
 Source: ²ADB (2016a); Country sources; Investment and Capital Stock Dataset, 1960–2015, IMF; Private Participation in Infrastructure Database, World Bank; World Bank (2015a and 2015b); World Development Indicators, World Bank; ADB estimates.
 Source: ³Data in table drawn from the Stimson Center's Mekong Infrastructure Tracker geodatabase.

ภาพที่ 3 ภาพแสดงสัดส่วนร้อยละของประเทศที่ลงทุนด้านพลังงานในกลุ่มน้ำโขง

ที่มา : บทความเรื่อง *The Mekong Matters for America/ America Matters for Mekong* หน้า 12

จากข้อเท็จจริงข้างต้น สามารถอธิบายถึงกรอบความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ กับญี่ปุ่นที่สหรัฐฯ ลงนามเป็นหุ้นส่วนด้านพลังงานแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น (JUMPP) ไปเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 2019 ซึ่งมีใจความสำคัญในแถลงการณ์ร่วม (Joint Statement on JUMPP)¹¹³ ระบุถึงคุณค่าของการแข่งขันที่โปร่งใส มีเสรีภาพ และยุติธรรม และเรียกร้องให้มีการเข้าถึงพลังงานภายในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกเพื่อสร้างเสถียรภาพและการพัฒนาภายในภูมิภาคอย่างยั่งยืน ซึ่งการร่วมมือกับญี่ปุ่นที่มีสัดส่วนการลงทุนพอสมควร เป็นช่องทางให้สหรัฐฯ ได้แสดงบทบาทต่อต้านอิทธิพลจีนอีกช่องทางหนึ่ง แม้ว่าจะ

¹¹² The East-West Center, *The Mekong Matters for America /America Matters for the Mekong*, STIMSON (2020), 3.

¹¹³ Spokesperson, "Joint Statement on the Japan-United States Mekong Power Partnership (JUMPP)."

ไม่ได้ลงทุนด้วยตนเองก็ตาม ฉะนั้น หากสหรัฐฯ ต้องการแสดงบทบาทโดดเด่นในการต้านทานอิทธิพลของจีนที่ครอบคลุมเกือบทุกภาคส่วนด้านเศรษฐกิจ และการลงทุนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง สหรัฐฯ จำเป็นต้องทุ่มงบประมาณ และทรัพยากรจำนวนมากที่จะตั้งพื้นที่อิทธิพลคืนจากจีน ดังนั้น การใช้วิธีถ่วงดุลอำนาจแบบ Buck-passing โดยใช้ระบบพันธมิตรเป็นหลักในการต่อต้านอิทธิพลจีน จึงเป็นทางเลือกที่ค่อนข้างเหมาะสมกับการแสวงหาวิธีในการดำรงบทบาทหลักของสหรัฐฯ ในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงอย่างมาก

ดังนั้น การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับพันธมิตรที่มีการริเริ่มกลไกความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงของตนเอง จึงมีส่วนสำคัญอย่างมากในการรักษาบทบาทของสหรัฐฯ ในพื้นที่ที่สหรัฐฯ มีบทบาทน้อยกว่าประเทศอื่นๆ ที่เข้ามาเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะ การสนับสนุนงบประมาณในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน หรืออาจกล่าวว่าการกลไกความร่วมมือของสหรัฐฯ เป็นเครื่องมือเชิงนโยบาย¹¹⁴ ที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดความเคลื่อนไหว และกิจกรรมเชิงรุก แก่ประเทศที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อกระชับความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงให้มากยิ่งขึ้นผ่านกรอบความร่วมมือเดิม และกรอบความร่วมมือใหม่ อาทิ การยกระดับความร่วมมือ LMC ของจีน และความพยายามสร้างพันธมิตรร่วมญี่ปุ่นและสหรัฐฯ เป็นต้น ซึ่งหากผู้เล่นในพื้นที่มีเป้าหมายชัดเจน และมีจำนวนมากยิ่งขึ้น ระดับความเข้มข้นในการแข่งขันระหว่างกัน เพื่อแบ่งสรรทรัพยากรในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงน่าจะสูงขึ้นจนสร้างผลกระทบต่อเสถียรภาพของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง จนส่งผลกระทบต่อความร่วมมือระดับภูมิภาค เช่น ASEAN ได้ในอนาคต



¹¹⁴ Pongphisoot Busbarat, "Re-enmeshment in the Mekong : External Powers' Turn," *Perspective*, no. 88 (2020), Singapore.

บทที่ 5

บทสรุป

นโยบายของสหรัฐฯ โดยทั่วไป เน้นการใช้ช่องทางการทูต และการทหารที่สหรัฐฯมีความเชี่ยวชาญในการเสริมสร้างความร่วมมือกับประเทศต่างๆ บทบาทของสหรัฐฯ จึงมีความโดดเด่นในพื้นที่เกิดความขัดแย้ง และสงคราม เช่น สงครามโลก สงครามในตะวันออกกลาง และสงครามเวียดนาม เป็นต้น แต่หากเป็นพื้นที่ที่ไม่จำเป็นต้องใช้การแก้ไขความขัดแย้งด้วยการเผชิญหน้าทางทหาร บทบาทของสหรัฐฯในพื้นที่จะไม่โดดเด่น ซึ่งเป็นไปในเชิงการสนับสนุนช่วยเหลือในลักษณะทุนการศึกษา งานวิจัย และความร่วมมืออื่นๆ ผ่านโครงการของรัฐบาล และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ แทน ดังนั้น เมื่อจีนปรับนโยบายโดยใช้มิติทางเศรษฐกิจในด้านการค้าการลงทุน เป็นยุทธศาสตร์หลักในการสร้างอิทธิพลแทนมิติทางทหารที่สหรัฐฯมีความเชี่ยวชาญ จึงทำให้สหรัฐฯมีความจำเป็นต้องพึ่งพาพันธมิตรในการรับมือกับจีนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และมักใช้วาทกรรมทางการเมืองว่า สหรัฐฯ เป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะ พื้นที่ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งบทบาทของสหรัฐฯ ในพื้นที่จึงเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯกับประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นไปในแบบภาพรวมของความร่วมมือระดับภูมิภาคในกรอบของ ASEAN ที่ครอบคลุมหลากหลายมิติมากกว่าที่จะยกระดับความสำคัญของอนุภูมิภาคนี้ให้เป็นนโยบายหลักของการดำเนินการต่างประเทศเช่นเดียวกับ กรณีข้อพิพาทในทะเลจีนใต้ ที่กระทบกับเส้นทางการเดินเรือสากล เป็นต้น

ความร่วมมือส่วนใหญ่ของสหรัฐฯ ที่เกี่ยวกับพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงหลังสงครามเวียดนาม เป็นความร่วมมือที่เกี่ยวกับด้านทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศน์ ความร่วมมือด้านวิชาการ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ที่มีผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจจากมูลค่าของตลาดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อสหรัฐฯ ดังนั้น การเพิ่มขึ้นของอิทธิพลจีนอย่างก้าวกระโดดในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ระหว่างปี ค.ศ. 2009 -2020 โดยเฉพาะ การริเริ่มนโยบายด้านเศรษฐกิจผ่านยุทธศาสตร์ BRI ของจีน ส่งผลกระทบต่อสัดส่วนกำไรของสหรัฐฯ และลดทอนบทบาทนำของสหรัฐฯในพื้นที่ อีกทั้งการประเมินว่า จีนใช้อิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจไปสู่การขยายอำนาจด้านอื่นๆ ที่สามารถขยายจนครอบคลุมความร่วมมือระหว่างจีนกับหลายประเทศในภูมิภาคนี้ ทำให้สหรัฐฯ พิจารณาใช้แนวทาง Offensive Realism จัดตั้งกลไกความร่วมมือ LMI ตอบโต้ที่จีน และสร้างโอกาสให้พันธมิตรสหรัฐฯมีอำนาจต่อรองกับจีนมากขึ้น แต่การที่สหรัฐฯไม่ได้เน้นย้ำนโยบายส่งเสริมการลงทุน หรือการค้าในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเช่นเดียวกับนโยบายของพันธมิตรสหรัฐฯ และจีน หรือการดึงเอาประเทศต่างๆ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลไกความร่วมมือของสหรัฐฯ แต่กลับใช้การสนับสนุนให้ความ

ช่วยเหลือ และสร้างความร่วมมือกับญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย และอินเดีย รวมถึง เพิ่มช่องทางการตอบโต้เงินเชิงนโยบายให้มากขึ้น เช่น การเปลี่ยนชื่อ กลไกความร่วมมือ LMI เป็น MUPS ซึ่งขยายขอบเขตไปยังอาชญากรรมข้ามชาติ และภัยคุกคามอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การเลือกใช้วิธี Buck-passing จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่สหรัฐฯ ใช้ในการกระชับความสัมพันธ์กับญี่ปุ่น ให้มีความแน่นแฟ้นมากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สหรัฐฯ เลือกที่จะสร้างการร่วมกับญี่ปุ่น เพราะญี่ปุ่น เป็นผู้เล่นที่มีประสิทธิภาพ และมีบทบาทสำคัญอย่างมากในพื้นที่นี้ ยาวนานก่อนที่จีนจะดำเนินยุทธศาสตร์ BRI ประกอบกับแนวคิด Free and Open Indo-Pacific Initiative ของญี่ปุ่นที่ใช้คานอำนาจกับยุทธศาสตร์ BRI ของจีนนั้น สอดคล้องกับแนวคิด FOIP ของสหรัฐฯ อีกทั้ง ญี่ปุ่นมีแผนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ชัดเจน โดยญี่ปุ่นต้องการสร้างการเชื่อมโยงเส้นทางคมนาคม การเสริมสร้างขีดความสามารถด้านโลจิสติกส์และการกระจายสินค้า อีกทั้ง ญี่ปุ่นได้สร้างแผนปฏิบัติการกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขง รวมถึง การจัดทำยุทธศาสตร์กรุงโตเกียว 2012 เพื่อความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น นอกจากนี้ ยังมีแผนการสร้างระเบียงเศรษฐกิจแนวตะวันออกและตะวันตก ซึ่งเชื่อมโยงเมียนมา สปป.ลาว ไทยและเวียดนาม ญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญอย่างมาก และมีความจำเป็นที่จะแสดงบทบาทให้ชัดเจนต่ออิทธิพลของจีน ดังนั้น สหรัฐฯ จึงเลือกผลกระทบการถ่วงดุลอำนาจกับจีนไปที่ญี่ปุ่น โดยให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและค่าปรึกษา ผ่านหุ้นส่วนด้านพลังงานแม่น้ำโขงระหว่างญี่ปุ่น-สหรัฐฯ (Japan-U.S. Mekong Power Partnership : JUMPP)¹¹⁵

อย่างไรก็ตาม นอกจาก ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นพันธมิตรที่ยาวนานของสหรัฐฯ ผู้เล่นอื่นๆ ที่เข้ามา มีบทบาทในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง คือ เกาหลีใต้ อินเดีย และออสเตรเลีย โดยเกาหลีใต้มีความร่วมมือภายใต้กรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับเกาหลีใต้ (Mekong-ROK Cooperation) ส่วนอินเดียนั้นได้ส่งเสริมความร่วมมือกับอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงภายใต้กรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขง-คงคา (Mekong-Ganga Cooperation : MGC) และออสเตรเลีย ที่มีความให้ความช่วยเหลือกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงผ่านอาเซียน และล่าสุดได้จัดตั้ง โครงการความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขง-ออสเตรเลีย เพื่อการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (MAP-TNC) ซึ่งสหรัฐฯ ยังลงนามความร่วมมือกับเกาหลีใต้ในการพัฒนาพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงอีกด้วย

อีกประการหนึ่ง สหรัฐฯ เลือกใช้วิธี Buck-passing กับพันธมิตร โดยเฉพาะ ญี่ปุ่น และองค์กรท้องถิ่น เพราะสหรัฐฯ ตระหนักถึงข้อจำกัดของตนในการเข้าแทรกแซงพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ซึ่งส่วนใหญ่กลายเป็นเขตอิทธิพลที่จีน โดยสหรัฐฯ ไม่สามารถเข้าถึงความร่วมมือได้ทุกมิติเช่นเดียวกับจีน อาทิ การเข้าร่วมเป็นประเทศหนึ่งในการลาดตระเวนร่วมบนแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นความร่วมมือ

¹¹⁵ Spokesperson, "Joint Statement on the Japan-United States Mekong Power Partnership (JUMPP)."

ระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายจากจีน สเปน ลาว เมียนมา และไทย เป็นต้น สหรัฐฯ จึงผลกระทบให้แก่องค์กรท้องถิ่น และนำเสนอข้อมูลผลกระทบด้านความมั่นคงต่ออธิปไตยในการลาดตระเวนร่วมแทน ประกอบกับน้ำหนักของการให้ความสำคัญต่อพื้นที่นี้ยังมีไม่มากพอ เมื่อเทียบกับนโยบายของสหรัฐฯ ที่มีต่อสหภาพยุโรปและตะวันออกกลาง และสหรัฐฯ ทราบถึงศักยภาพของประเทศพันธมิตรของตนเอง ดังนั้น สารนิพนธ์ ฉบับนี้ เขียนขึ้นเพื่ออธิบายถึง บทบาทของสหรัฐฯ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง ระหว่างปี ค.ศ. 2009 -2020 ซึ่งเป็นห้วงที่สหรัฐฯ สร้างกลไกความร่วมมือข้อริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง และการเลือกใช้วิธี Offshore Balancing และวิธี Buck-passing เพื่อถ่วงดุลแผนยุทธศาสตร์ของจีนในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงทั้งทางบกและทางทะเล

บทบาทของสหรัฐฯ ในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงจึงเปรียบเสมือนฝ่ายชะลออิทธิพลที่เพิ่มขึ้นของจีน ที่สร้างโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ รวมผู้ที่อาศัยในพื้นที่ได้มีโอกาสตอบโต้กระแสน้ำเชี่ยวจากแรงสนับสนุนของจีน และสร้างการตระหนักรู้ให้เกิดแก่ชุมชนที่อาศัยในพื้นที่ให้เกิดการหวงแหนทรัพยากรธรรมชาติของตน เพื่อให้เกิดแนวร่วมระดับท้องถิ่นกับสหรัฐฯ ในการต่อต้านจีน ดังนั้น การเลือกใช้วิธีถ่วงดุลอำนาจกับจีน ผ่านแนวคิด Buck-passing แม้จะเป็นการเสี่ยงต่อการรักษาความสัมพันธ์กับประเทศ และกลุ่มองค์กรที่โดนผลกระทบนี้ให้ แต่ต่างฝ่ายต่างได้ผลประโยชน์ตอบแทน เมื่อสหรัฐฯ เข้ามาเป็นผู้เล่นหลักในพื้นที่ ย่อมสร้างผลกระทบต่อกระบวนการสร้างอำนาจของจีน ดังนั้น การสร้างบทบาทให้ผู้เล่นระดับย่อยไปจนถึงระดับประเทศให้ต่อกรกับอิทธิพลจีน นับว่าเป็นแนวทางที่สหรัฐฯ จะสามารถดำรงบทบาทมหาอำนาจหลักที่สามารถยับยั้งการขยายอิทธิพลของจีนได้ในระดับหนึ่ง แม้ว่าสหรัฐฯ ไม่ระบุให้พื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นพื้นที่ที่สหรัฐฯ ให้ความสำคัญอันดับต้นๆ แต่สหรัฐฯ ยังคงให้ความสำคัญ และต้องการดำรงบทบาทความเป็นมหาอำนาจหลักในพื้นที่ต่อไป

บรรณานุกรม

- "The 12th Mekong-Japan Summit Meeting." Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2020.
https://www.mofa.go.jp/page3e_001078.html.
- 37th Singapore Lecture 'India's Singapore Story' by Prime Minister During His Visit to Singapore. 2015.
- (ERIA), Economic Research Institute for ASEAN and East Asia. *Mekong-India Economic Corridor Development*. (2009).
- A.Lesh, Bruce. "Limited War or a Rollback of Communism?: Truman, Macarthur, and the Korean Conflict." *OAH Magazine of History* 22, Military History, no. 4 (2008).
Oxford University Press on behalf of Organization of American Historians.
- Affairs, Bureau of East Asian and Pacific. "U.S. Relations with Australia." U.S. Department of State, 2020. <https://www.state.gov/u-s-relations-with-australia/>.
- ASEAN, Australian Mission to. "Australia's Asean and Mekong Program."
<https://asean.mission.gov.au/aesn/cooperationprograms2.html>.
- "The 2nd Mekong-Rok Summit." Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, 2020,
https://overseas.mofa.go.kr/asean-en/brd/m_2565/view.do?seq=761105.
- Bank, Asia Development. "Asia Development Bank Fact Sheet." ADB, 2021. www.adb.org.
- Busbarat, Pongphisoot. *Opportunities Amidst the Us-China Power Competition : A Renewed Engagement of Regional Stakeholders in Mainland Southeast Asiascap Regional Security Outlook 2020*. (Council for Security Operation in the Asia Pacific (2019): 2020).
- . "Re-Enmeshment in the Mekong : External Powers' Turn." *Perspective*, no. 88 (2020). Singapore.
- Center, Stimson. "Mekong Dam Monitor." <https://www.stimson.org/project/mekong-dam-monitor/>.
- Center, The East-West. *The Mekong Matters for America /America Matters for the Mekong*. STIMSON (2020).
- Collins, Jean. "The Domino Theory." *The North American Review* 252, no. 3 (1967).
University of Northern Iowa.

Commission, Mekong River. *Flood and Drought Remain Key Challenges for the Mekong : Report*. (2020).

Control, Bureau Of Arms. "Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms (Start II)." (1993).

Dent, Christopher M. "The Asian Development Bank and Development Regionalism in East Asia." *Third World Quarterly* 29, no. 4 (2008). Taylor & Francis, Ltd.

DeSombre, Michael George. "รักษ์แม่โขง: สายโลหิตทางเศรษฐกิจที่หล่อเลี้ยงทั้งภูมิภาค." (2563). <https://th.usembassy.gov/th/saving-the-mekong-the-economic-lifblood-of-an-entire-region-th/>.

Diehl, Paul F. "Ghosts of Arms Control Past." *Political Science Quarterly* 105, no. 4 (1990-1991). The Academy of Political Science.

Figiaconi, Fabio. "Geopolitical Competition in the Indo-Pacific : The Mekong Region." *Italian Institute for International Political Studies* (2020).

GMS, สำนักเลขานุการ. แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง. สำนักเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ธนาคารพัฒนาเอเชีย, 2015).

Guangsheng, Lu. *China Seeks to Improve Mekong Sub-Regional Cooperations :: Causes and Policies*. Nanyang Technological University (Singapore: 2016).

———. *China Seeks to Improve Mekong Sub-Regional Operation :: Causes and Policies*. Nanyang Technological University Singapore (February 2016).

———. *China Seeks to Improve Mekong Sub-Regional Operation :: Causes and Policies*. Nanyang Technological University Singapore (2016).

H.W.Brands. "Fdr and Gwb : Unlearned Lessons of a Wartime Presidency." *World Affairs* 170, no. 4 (2008). Sage Publication, Inc.

Ha, Mai-Lan. "The Role of Regional Institutions in Sustainable Development : A Review of the Mekong River Commission's First 15 Years." *Consilience*, no. 5 (2011). Columbia University.

Hack, Karl. "Decolonization and Violence in Southeast Asia: Crises of Identity and Authority." In *Beyond Empire and Nation: The Decolonization of African and Asian Societies, 1930s-1970s*: Brill, 2012.

- Hamlin, Richard Cronin and Timothy. *Mekong Turning Point*. Stimson Center (2012).
- Herring, George C. "The Cold War and Vietnam." *Oxford Journals* 18, no. 5 (2004). Oxford University Press on behalf of Organization of American.
- . "The Truman Administration and the Restoration of French Sovereignty in Indochina." *Diplomatic History* 1, no. 2 (1977). Oxford University Press.
- Historian, Office of The. "Foreign Relations of the United States, 1952–1954, Indochina." Foreign Service Institute, United States Department of State. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1952-54v13p1/d716>.
- . "The Neutrality Acts, 1930s." Foreign Service Institute United States Department of State. <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/neutrality-acts>.
- Historian, the Office of the. "History of the Department of State During the Clinton Presidency (1993-2001) : East Asia and the Pacific." Bureau of Public Affairs, US Department of State.
- Immerman, George C. Herring and Richard H. "Eisenhower, Dulles, and Dienbienphu: "The Day We Didn't Go to War" Revisited." *The Journal of American History*, 71 (1984): 2.
- Institute, Mekong. "Mekong-Rok Cooperation Fund." 2020. <http://www.mekongsustainabletourism.com/en/aboutmkcf?ckattempt=1>.
- J.Trump, President Donald. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, US, 2017.
- Japan, The Ministry for Foreign Affairs of. *Trilateral Strategic Dialogue Joint Ministerial Statement*, 2019.
- Job, Diane K. Mauzy and Brian L. "U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-Engagement after Years of Benign Neglect." *Asian Survey* 47, no. 4 (2007). University of California Press.
- John, Ronald Bruce St. "Japan's Moment in Indochian : Washington Initiative...Tokyo Success." *Asian Survey* 35, no. 7 (1995). University of California Press.
- Joint Statement of the 12th Mekong-Japan Summit*. 2020.

- Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (Ausmin) 2020*. 2020.
- Kelemen, Paul. "Soviet Strategy in Southeast Asia: The Vietnam Factor." *Asian Survey* 24, no. 3 (1984). University of California Press.
- Leffler, Melvyn P. "Bush's Foreign Policy." *Foreign Policy*, no. 144 (2004). Slate Group, LLC.
- Limaye, Satu. "The Us and the Mekong Region : Cooperation for Sustainable and Inclusive Economic Growth." *East-West Center* (2020). Hawaii.
- "Lower Mekong Initiative." U.S. Department of State, 2010. <https://2009-2017.state.gov/p/eap/mekong/index.htm>.
- Malaysia, Embassy of the People's Republic of China in. "Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin's Regular Press Conference on June 9, 2021." news release, <http://my.china-embassy.org/eng/fyrth/t1882549.htm>.
- Mearsheimer, John J. "The Tragedy of Great Power Politics." New York: W.W.Norton & Company, 2001.
- Ohanian, Harold L. Cole and Lee E. "New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression : A General Equilibrium Analysis." *The University of Chicago Press* 112, no. 4 (2004). The United States of America.
- Palit, Amitendu. "India's Act East Policy and Implications for Southeast Asia ". *Southeast Asian Affairs* (2016). ISEAS - Yusof Ishak Institute.
- Ratner, Kurt M. Campnell and Ely. "Far Eastern Promises : Why Washington Should Focus on Asia." *Foreign Affairs* 93, no. 3 (2014): 11.
- Representative, Office of the United States Trade. "Association of Southeast Asian Nations (Asean)." Executive Office of the President, 2020. <https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/association-southeast-asian-nations-asean>.
- Secretary, Office of The Press. "Joint Statement of the U.S.-Asean Special Leaders' Summit : Sunnyland Declaration." news release, 2016.
- . "Remarks of President Barack Obama – State of the Union Address as Delivered." The White House, 2016.
- Spokesperson, Office of the. "Joint Statement on the Japan-United States Mekong Power Partnership (Jumpp)." news release, 2019.

- . *Lower Mekong Initiative*, 2012.
- . *Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement*, 2020.
- State, Department of. *A Free and Open Indo-Pacific : Advancing a Shared Vision*, 2019.
- State, The Department of the. "Mekong-U.S. Partnership." Washington D.C.: Department of State, the United States of America, 2020.
- Toft, Peter. "Jonh J. Mearsheimer : An Offensive Realise between Geopolitics and Power." (2019). Department of Political Science, University of Copenhagen, Denmark.
- Together toward the Future, Mekong and Japan*. Ministry of Foreign Affairs, Japan, 2009.
- USAID. "Lower Mekong Initiative." June 2013.
- . "Usaid History." <https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>.
- W.Jacobs, Jeffrey. "The Mekong River Commission : Transboundary Water Resources Planning and Regional Security." *The Geographical Journal* 168, no. 4 (2002). Wiley on behalf of The Royal Geographical Society.
- Waltz, Kenneth N. "Strutural Realism after the Cold War." *International Security* 25, no. 1 (2000): 5-41. The MIT Press.
- Wongi, Choe. *New Southern Policy Korea's Newfound Ambition in Search of Strategic Autonomy*. The French Institute of International Relations, 2021.
- Yeophantong, Pichamon. "China's Lancang Dam Cascade and Transnational Activism in the Mekong Region: Who's Got the Power?". *Asian Survey* 54, no. 4 (2014). University of California Press.
- Yhome, K. "India's Evolving Subregional Strategy." *Asia Pacific Bulletin*, no. 403 (2017). the East-West Center.
- Yuravlivker, Dror. "Peace without Conquest : Lyndon Johnson's Speech of April 7,1965." *Presidential Studies Quarterly* 36, no. 3 (2006). Wiley on behalf of the Center for the Study of the Presidency and Congress.
- เจริญยิ่ง, กัลยา. "บทบาทของสหรัฐฯในฐานะจักรวรรดิที่ไตร่ตรองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ความต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลงในช่วงรัฐบาลโอบามา ค.ศ. 2009-2016." วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, no. 2 (2561): 111-36.
- เจริญศรี, นรุตม์. ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง. จุลสารความมั่นคงศึกษา.

- Edited by รศ.ดร.สุรชาติ บำรุงสุข. Vol. 86, กรุงเทพฯ: โครงการความมั่นคงศึกษา, 2553.
- . ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. Vol. 1, เชียงใหม่: ป๊อปปี้ปริ้นท์, 2556.
- เทพชาตรี, รศ.ดร.ประภัสสร. "นโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในสมัยรัฐบาล Barack Obama." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- เนตรทัศน์, ลัทธิกา. "อาเซียนและอินเดีย : ความสัมพันธ์ภายใต้นโยบายปฏิบัติการตะวันออก (Act East Policy)." *Law for ASEAN* (2562). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- กระทรวงการต่างประเทศ. "โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง Greater Mekong Subregion (Gms)." 2555.
- กระทรวงการต่างประเทศ, กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ. "ความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation)." ประเทศไทย, 2555.
- กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ, สำนักงานโฆษก. "เปิดตัวหุ้นส่วนลุ่มน้ำโขง-สหรัฐฯ เพื่อยกระดับการมีส่วนร่วมของสหรัฐฯ ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขง." สถานทูตสหรัฐฯ และสถานกงสุลประจำประเทศไทย, 2563.
- กองส่งเสริมเศรษฐกิจสัมพันธ์และความร่วมมือ. "ความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation)." กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2556.
- พวงหัตถ์, เชษฐา. "ไศกนาฏกรรมของการเมืองระหว่างชาติมหาอำนาจ." วารสารพัฒนาสังคม 18, no. 2 (2559).
- สถานทูตสหรัฐฯและสถานกงสุลในประเทศไทย. การเสริมสร้างความร่วมมือสหรัฐอเมริกา-แม่น้ำโขง. กรุงเทพฯ, 2021.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. "แถลงข่าว การประชุมระดับรัฐมนตรีกรอบความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขง-ญี่ปุ่นด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ครั้งที่ 10." news release, 2561.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล ร.อ.หญิง จิราภรณ์ จรุงชาติ
วัน เดือน ปี เกิด 10 มิถุนายน 2527
สถานที่เกิด ประเทศไทย
ที่อยู่ปัจจุบัน 20/1 ซ.อ่อนนุช 17 แยก 1 ถนนสุขุมวิท 77
แขวงสวนหลวง เขตสวนหลวง กทม. 10250



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY