

10 ปีความสัมพันธ์ลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น:
จาก “ความสัมพันธ์ทวิภูมิภาค” สู่ “การเชื่อมโยงภูมิภาควิวัตน์”¹
Ten Years of Mekong-Japan Relations:
From “Bi-Regional Relations’ to ‘Linked Regionalization”

นรุตม์ เจริญศรี²
Narut Charoensri³

Received: January 8, 2019

Revised: February 26, 2019

Accepted: March 26, 2019

บทคัดย่อ

เป็นระยะเวลาครบรอบ 10 ปีหลังจาก ค.ศ. 2009 รัฐบาลญี่ปุ่นริเริ่มกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation) อย่างเป็นทางการ โครงการความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในมิติต่างๆ ได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในมิติเศรษฐกิจ เป้าหมายของการพัฒนาอนุภูมิภาคให้เจริญรุ่งเรืองได้รับการสนับสนุนจากโครงการต่างๆ จากรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นและในอนุภูมิภาคเอง จวบจนกระทั่งปัจจุบัน กรอบความร่วมมือนี้ก็ยังมีการพัฒนาผ่านการประชุมอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

บทความนี้มีเป้าหมายในการทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น หลังการสถาปนากรอบความร่วมมือเมื่อ ค.ศ. 2009 คำถามหลักของบทความนี้คือ หลังจากริเริ่มกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขง-ญี่ปุ่น ความร่วมมือระหว่างสองภูมิภาคได้มีพัฒนาการมาอย่างไร และมีจะมีการพัฒนาไปในทิศทางใด ข้อเสนอของบทความนี้มีสองประการคือ ประการที่หนึ่ง ที่ผ่านมา ญี่ปุ่นพยายามพัฒนาลุ่มน้ำโขงให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ลดความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจผ่าน

¹ บทความนี้อ้างอิงเหตุการณ์ถึงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2562

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: narut.c@cmu.ac.th

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. Email: narut.c@cmu.ac.th

คือทิศทางในอนาคตนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจะมุ่งเชื่อมโยงอนุภูมิภาคนี้ให้เชื่อมต่อกับเอเชียใต้และแอฟริกา หรือที่บทความนี้เสนอว่าญี่ปุ่นหันมาให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงภูมิภาคโดยมีวัตถุประสงค์สองประการ คือ เป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต้องการให้เกิดการเชื่อมโยงของตลาดและทุน รวมไปถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และเป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการเป็นผู้นำของภูมิภาคในการนำความร่วมมือเพื่อคานอำนาจกับจีนที่กำลังมีบทบาทอย่างมากในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้

คำสำคัญ ลุ่มน้ำโขง, ญี่ปุ่น, เอเชียใต้, ภูมิภาคนิยม, ความเชื่อมโยง

Abstract

It has been 10 years after the Japanese government officially initiated ‘Mekong-Japan Cooperation’ since 2009. The regional cooperation between the two regions develop progressively thus far particularly the economic aspect. The regional development objectives receive many projects from the Japanese and Southeast Asian government. Up until now, the cooperation is still developing through meetings between the two regions.

This article aims to revisit the Mekong-Japan relations since the establishment of the cooperation in 2009. The main questions of this article are: how has the cooperation developed after the initiation; and, what is the trend of the cooperation in the future? This article contends two issues. First, Japan endeavored to develop the Mekong area to be an economic prosperous area. It also attempted to decrease economic development disparity in the subregion so that it can develop its economy through the development of infrastructure. Second, in the future, the Japanese government will endeavor to link the region – or as this paper calls it as ‘linked regionalization’ – with South Asia and Africa for two reasons. It anticipates the economic linkages (e.g. markets and capital) and economic cooperation. Moreover, Japan also expects to play this leading role to support its regional leadership in order to balance the power of China in South and Southeast Asia.

Keywords Mekong Area, Japan, South Asia, Regionalism, Connectivity

1. บทนำ

ใน ค.ศ. 2019 เป็นปีที่ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการในมิติเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่นครบรอบ 10 ปี⁴ ความสัมพันธ์ระหว่างสองภูมินาคนั้นมีมานานแล้วตั้งแต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในช่วงแรกของการความสัมพันธ์นั้นเป็นความพยายามของรัฐบาลญี่ปุ่นที่ต้องการให้พื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong) มีหน้าที่ผลิตข้าวเพื่อป้อนให้กับตลาดและสังคมญี่ปุ่น (United States Embassy, Tokyo, 1952 cited in Williams, McCormick, Gardner, & LaFeber, 1985, pp. 84-85) แต่กว่าที่รัฐบาลญี่ปุ่นจะเริ่มกรอบความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับรัฐบาลในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอย่างเป็นทางการในระดับพหุภาคี ก็ต้องรอนจนกระทั่ง ค.ศ. 1992 ที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศเอื้ออำนวยให้การสร้างความร่วมมือกับประเทศที่มีระบอบการปกครองที่แตกต่างกันมาร่วมมือกันได้เกิดขึ้นหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียตใน ค.ศ. 1991 และกว่าที่รัฐบาลญี่ปุ่นจะเริ่มกรอบความร่วมมือกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอย่างเป็นทางการโดยไม่ผ่านองค์การระหว่างประเทศอย่างธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ก็ต้องรอมจนถึง ค.ศ. 2009 ที่ญี่ปุ่นเริ่มโครงการความร่วมมือญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขง (Japan-Mekong Cooperation)

คำถามที่สำคัญคือ อะไรคือปัจจัยที่ทำให้ญี่ปุ่นสนใจการสร้างกรอบความร่วมมือกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพิ่มเติมเป็นกรอบย่อยจากความร่วมมือที่ญี่ปุ่นมีกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ญี่ปุ่นมีนโยบายและดำเนินยุทธศาสตร์ต่ออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงแตกต่างจากที่มีกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างไร และการดำเนินนโยบายดังกล่าวมีส่วนอย่างไรในการประสานผลประโยชน์ของญี่ปุ่นที่มีต่อกรอบความร่วมมือทั้งสองระดับ อีกทั้งวิวัฒนาการของกรอบความร่วมมือนั้นมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และทำไมจึงเป็นเช่นนั้น บทความนี้มีเป้าหมายในการทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่นหลังการสถาปนากรอบความร่วมมือเมื่อ ค.ศ. 2009 เพื่อศึกษาที่มาที่ไป แรงผลักดันของการสร้างความร่วมมือ ลักษณะโครงการในปัจจุบัน และวิเคราะห์แนวโน้มความสัมพันธ์

⁴ ในบทความนี้ คำว่า “อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง” ใช้เพื่อระบุพื้นที่ทางกายภาพที่ประกอบไปด้วยพื้นที่ของประเทศเมียนมา ลาว ไทย กัมพูชา และเวียดนาม แต่ไม่ได้หมายรวมถึงมณฑลยูนนานและกวางสีของจีน ในขณะที่คำว่า “โครงการ GMS” ใช้เพื่อระบุกรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค ซึ่งประกอบไปด้วย 5 ประเทศที่ได้กล่าวไปข้างต้น และรวมถึงสองมณฑลของจีนในข้างต้นเช่นเดียวกัน

ในอนาคต คำถามหลักของบทความนี้คือ หลังจากการริเริ่มกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขง-ญี่ปุ่น ความร่วมมือระหว่างสองภูมิภาคได้มีพัฒนาการมาอย่างไร และจะมีการพัฒนาไปในทิศทางใด

ข้อเสนอของบทความนี้มีสองประการคือ ประการที่หนึ่ง ที่ผ่านมาญี่ปุ่นพยายามพัฒนาลุ่มน้ำโขงให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ลดความเหลื่อมล้ำของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจผ่านวิธีการคิดเรื่องการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคในฐานะที่เป็นเครื่องมือ และประการที่สอง ทิศทางในอนาคตนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจะมุ่งเชื่อมโยงอนุภูมิภาคนี้ให้เชื่อมต่อกับเอเชียใต้และแอฟริกา โดยมีเป้าหมายสองประการ คือ เป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต้องการให้เกิดการเชื่อมโยงของตลาดและทุน รวมไปถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและเพื่อเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาค และเป้าหมายทางการเมืองที่ต้องการเป็นผู้นำของภูมิภาคในการนำความร่วมมือเพื่อคานอำนาจกับจีนที่กำลังมีบทบาทอย่างมากในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า เป้าหมายทางเศรษฐกิจไม่เพียงแต่เพื่อเชื่อมโยงเศรษฐกิจระดับภูมิภาค แต่ยังเพื่อเชื่อมโยงระบบการขนส่งระหว่างภูมิภาค ดังนั้น ประเด็นหลักอีกประการที่สำคัญที่บทความนี้ต้องการเสนอก็คือ ยุทธศาสตร์ที่ญี่ปุ่นใช้กับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงจากที่แต่เดิมมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอาจเรียกได้ว่าเป็น “ความสัมพันธ์ทวิภูมิภาค” (bi-regional Relations) ไปสู่ “การเชื่อมโยงภูมิภาคากิวัตน” (Linked Regionalization) กล่าวคือ ในช่วงแรกของความสัมพันธ์ รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามสร้างความสัมพันธ์แบบสองภูมิภาคเท่านั้น ได้กลายเป็นความพยายามที่ญี่ปุ่นจะเชื่อมกระบวนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับของเอเชียใต้ให้เชื่อมกัน ทั้งนี้ มีเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองเป็นแรงขับเคลื่อน

หลังจากส่วนนี้ บทความนี้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 หัวข้อ หัวข้อถัดไปเป็นประเด็นเกี่ยวกับบทบาทของญี่ปุ่นในฐานะผู้นำของภูมิภาค (Regional Leader) ในส่วนนี้จะทบทวนการอธิบายกรอบแนวคิดเรื่องผู้นำของภูมิภาคและบทบาทของญี่ปุ่นในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีก หัวข้อที่สองจะศึกษาประเด็นเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่นเพื่อให้เราเข้าใจพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองภูมิภาคตั้งแต่ ค.ศ. 1945 จนถึงปัจจุบัน หัวข้อที่สามจะอธิบายประเด็นโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในฐานะเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ ในหัวข้อนี้นี้เราจะพิจารณาความพยายามของญี่ปุ่นในการให้การสนับสนุนการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่จำนวนมากที่ใช้งบประมาณมายังประเทศในแถบลุ่มน้ำโขง เราจะศึกษาประเด็น

ดังกล่าวควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ของญี่ปุ่น หัวข้อที่สี่จะหันไปให้ความสำคัญกับบทบาทของญี่ปุ่นในยุคปัจจุบันที่พยายามสนับสนุนให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างลุ่มแม่น้ำโขงกับเอเชียใต้ โดยคำถามก็คืออะไรคือเป้าหมายของญี่ปุ่นในการพยายามดังกล่าว และส่วนสุดท้ายของบทความคือส่วนสรุปของบทความ

2. บทบาทญี่ปุ่นในฐานะผู้นำของภูมิภาค (Regional Leader)

การนิยามว่า “ผู้นำของภูมิภาค” คืออะไรนั้นยากที่จะหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างนักวิชาการ เพราะคำที่ใช้ระบุถึงศักยภาพของรัฐที่มีความสามารถในการ “นำ” ภูมิภาคได้นั้นแตกต่างกันออกไปตามแต่ละจุดยืนทางทฤษฎี การอ้างอิงถึงความสามารถทางวัตถุ (Material Capability) ที่เน้นไปทางด้านศักยภาพทางการทหาร การเมือง และเศรษฐกิจ ดูเหมือนจะเป็นกรอบหลักและทรงอิทธิพลมากที่สุดในการสร้างความเข้าใจดังกล่าว นักวิชาการที่ศึกษาบทบาทของญี่ปุ่นในฐานะของผู้นำภูมิภาค เช่น Blechinger and Legewie (2000), Calder (2000), Dent (2008), García (2016), Katada (2002), and Park (2012) งานศึกษาเหล่านี้อธิบายบทบาทของญี่ปุ่นและจีนในฐานะของประเทศผู้นำของภูมิภาคโดยเรียกบทบาทนำเหล่านี้แตกต่างกันออกไป ในกรณีของญี่ปุ่น นักวิชาการอย่าง Cheow (2003), Maswood (1994, 2001a, 2001b), Rix (1993), Shiraishi and Kojima (2014), and Sudo (1988, 2015) ได้เสนอว่าญี่ปุ่นได้มีบทบาทนำในการเป็นผู้นำของภูมิภาคที่ช่วยสร้างระบบเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงมาับตั้งแต่ ค.ศ. 1945 ซึ่งช่วยให้กระบวนการการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ และระดับภูมิภาคมีกลไกที่ช่วยสนับสนุนระดับภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

ความพยายามเข้าใจบทบาทนำของญี่ปุ่นที่ต้องการเป็นผู้นำภูมิภาคถูกเสนอโดยนักวิชาการสายสังคมนิยมอย่าง Mearsheimer (2014) ที่เสนอว่าในอดีตญี่ปุ่นเคยพยายามเป็นเจ้าของภูมิภาค (Regional Hegemon) เพราะญี่ปุ่นมีศักยภาพที่จะเป็นผู้นำได้เพราะมีกำลังทางการทหารและการเมือง (Mearsheimer 2014, pp. 172-190) โดยจะเห็นได้จากการที่ญี่ปุ่นบุกเข้าไปในเกาหลี แมนจูเรีย และจีน ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจและการเมือง (Mearsheimer, 2014, p. 173) นอกเหนือไปจากนั้น กรอบคิดที่ใช้อธิบายบทบาทนำของญี่ปุ่นที่สำคัญอีกประการคือเรื่อง “มหาอำนาจ

ระดับกลาง”⁵ (Middle Power) คำว่ามหาอำนาจระดับกลางที่ถูกใช้อธิบายบทบาทของ ญี่ปุ่นนั้นมาจากข้อเสนอของ Nakasone Yasuhiro ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหมในช่วง ค.ศ. 1970 (Fukushima, 2011, p. 72) นักวิชาการสายสังคมนิยม อธิบายว่ามหาอำนาจระดับกลางคือประเทศที่สามารถควบคุมหรือมีอิทธิพลเหนือพื้นที่ หนึ่งๆ ได้ แต่ไม่สามารถควบคุมระบบระหว่างประเทศทั้งหมดไว้ได้ดังเช่นที่มหาอำนาจ (Superpower) หรือเจ้าโลก (Hegemon) สามารถควบคุมหรือจัดการระบบเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงระดับโลกไว้ได้ (Nolte, 2010, pp. 890-893; Nye, 2008) นอกจากนั้น กรอบคิดเรื่อง “ผู้นำของภูมิภาค” (Regional Leader) หรือ “มหาอำนาจ ของภูมิภาค” (Regional Power) ก็ยังถูกใช้อธิบายบทบาทญี่ปุ่นเช่นเดียวกัน (Dent, 2008; Flesmes & Nolte, 2010; Ktzstein & Rouse, 1993; Østerud, 1992) กรอบคิดนี้ถูกประยุกต์ใช้อธิบายบทบาทของญี่ปุ่นในฐานะของผู้นำของภูมิภาคหลัง ค.ศ. 1945 รวมไปถึงการแข่งขันกันระหว่างจีนกับญี่ปุ่น

บทความนี้ประยุกต์ใช้กรอบ “ผู้นำของภูมิภาค” ของ Christopher M. Dent (2008) ที่เสนอว่าผู้นำของภูมิภาคคือประเทศที่มีความสามารถในการควบคุมระบบ

⁵ อย่างไรก็ดี คำนิยามเรื่องมหาอำนาจระดับกลางอาจมีความแตกต่างกันออกไป เพราะประเด็น ที่สำคัญไม่เพียงแต่เรื่อง “ขอบเขตพื้นที่” ของความสามารถในการควบคุม แต่ยังรวมถึง การเสนอว่าประเทศมหาอำนาจระดับกลางใช้ “อำนาจประเภทไหน” ในการบริหารอำนาจของตนเอง เช่น Son (2014) เสนอว่ามหาอำนาจระดับกลางคือประเทศที่ใช้อำนาจเชิงคุณค่า (Normative Power) มากกว่าการใช้อำนาจทางการทหารหรือเศรษฐกิจ หรือที่ Laatikainen (2006) เสนอว่า มหาอำนาจระดับกลางคือประเทศที่มีความสามารถในการเป็นตัวสร้างสะพานเชื่อมหรือสร้างความเห็นร่วมกันในการแสวงหาความร่วมมือแบบพหุภาคี เช่น ในกิจกรรมต่างๆ ขององค์การ สหประชาชาติ ในขณะที่ Jordann (2003) นิยามว่ามหาอำนาจระดับกลางบางคือรัฐที่ไม่ได้เป็น ทั้งรัฐใหญ่ (Great) หรือรัฐเล็กในด้านอำนาจระหว่างประเทศ ความสามารถหรืออิทธิพล และมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Cohesion) และเสถียรภาพในระบบระหว่าง ประเทศ ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคำว่ามหาอำนาจระดับกลางมักใช้อธิบายบทบาท ของประเทศอินเดีย ออสเตรเลีย บราซิล แอฟริกาใต้ เกาหลีใต้ เม็กซิโก ไนจีเรีย อียิปต์ อิหร่าน อินโดนีเซีย หรืออิสราเอล (Melissen, 2015; Nolte, 2010) หรือบางครั้งก็ใช้อธิบายสหภาพยุโรป (Laatikainen, 2006) ส่วน Son (2014) หรือ Wang และ French (2013) ใช้อธิบายญี่ปุ่นในฐานะ ประเทศมหาอำนาจระดับกลางทางการเมืองและความมั่นคง หรือ Jordann (2003) วิเคราะห์ ความแตกต่างระหว่างมหาอำนาจระดับกลางดั้งเดิม (Traditional Middle Powers) เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา นอร์เวย์ กับมหาอำนาจระดับกลางที่กำลังเริ่มมีอำนาจขึ้นมา (Emerging Middle Powers) เช่น อาร์เจนตินา มาเลเซีย หรือแอฟริกาใต้ เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคได้ ในกรณีของเอเชียตะวันออก ญี่ปุ่นและจีนเป็นสองประเทศมหาอำนาจที่มีความสามารถนั้น อย่างไรก็ตาม ประเทศทั้งสองเป็นประเทศที่ไม่ได้แสดงบทบาทอย่างชัดเจน แต่เล่นบทบาทอย่างเงียบๆ Dent (2008, p. 10) เสนอว่าบทบาทและความคาดหวังของประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาคนั้นมีสี่ประการ คือ

(1) เป็นผู้จัดสรรสินค้าสาธารณะระดับภูมิภาค (Provision of Regional Public Goods) บทบาทนี้คือการที่ผู้นำของภูมิภาคจะสร้างเสถียรภาพทางความมั่นคงและการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้นในภูมิภาค

(2) แก้ไขปัญหาที่ภูมิภาคเผชิญร่วมกัน (Resolving Collective Action Problems) ประเด็นนี้คือการที่ผู้นำของภูมิภาคมีความสามารถในการจัดการปัญหาของภูมิภาค ซึ่งความสามารถนี้ได้รับความยินยอมและการมอบอำนาจจากประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคที่มีอำนาจน้อยกว่า ให้เป็นตัวแสดงหลักในการขับเคลื่อน

(3) มีบทบาทในการเป็นผู้นำกระบวนการการสร้างภูมิภาค (Leading the Regional Community-Building Process Generally) ความสามารถนี้คือการที่ผู้นำของภูมิภาคสามารถสนับสนุนการสร้างองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค กรอบความร่วมมือ หรือกลไกระดับภูมิภาคที่มีหน้าที่ในการสร้างประชาคมของภูมิภาคขึ้นมา

(4) เป็นผู้สนับสนุนและเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของภูมิภาคในสังคมระหว่างประเทศ (Championing and Representing the Interests of the Regional Community in the Wider Global Community) ซึ่งในแง่นี้คือความสามารถของผู้นำที่จะไปเป็นตัวแทนภูมิภาคในเวทีระดับโลกได้ เช่น ในกลุ่ม G-8 องค์การสหประชาชาติ หรือองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)

Dent เสนอว่าความสามารถของญี่ปุ่นหรือจีนที่จะบริหารการเป็นผู้นำภูมิภาคนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถที่จะระบุหรือกำหนดผลประโยชน์ของภูมิภาคได้ในระดับภูมิภาค (Dent, 2008, p. 26) ในแง่นี้ประเด็นที่ Dent เสนอนี้ช่วยให้เราเข้าใจบทบาทของญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นประเทศที่มีศักยภาพทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคง รวมไปถึงอำนาจในความรู้ในการสนับสนุนให้เกิดแนวทางการพัฒนาที่ถูกระบุได้ว่าเป็นผลประโยชน์ระดับภูมิภาค บทความนี้ประยุกต์เอากรอบวิธีคิดเรื่องผู้นำของภูมิภาคของ Dent (2008) มาอธิบายบทบาทของญี่ปุ่นที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงว่านับตั้งแต่อดีตที่ญี่ปุ่นเริ่มมีส่วนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาอนุภาคนั้นเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

3. จุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น

แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศต่างๆ ในแถบอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงแบบทวิภาคีจะมีมานานแล้ว ทั้งการค้าขายระหว่างเมือง การเดินทางระหว่างผู้คน และการมีความสัมพันธ์ทางการเมืองในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง แต่จุดเริ่มต้นของความสัมพันธ์ระหว่างลุ่มน้ำโขงแบบพหุภาคีกับญี่ปุ่นเริ่มเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่หลัง ค.ศ. 1945⁶ การก่อตัวของความสัมพันธ์ตั้งอยู่บนพื้นฐานทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่ต้องการพัฒนาลุ่มน้ำโขงเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจเพื่อให้ระดับของเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ นั้นไม่สร้างเงื่อนไขให้ประเทศในแถบอนุภูมิภาคนี้หันไปขอความช่วยเหลือจากคอมมิวนิสต์ ผ่านความช่วยเหลือด้านการพัฒนาระบบการเกษตร การชลประทาน และการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อีกทั้งระบบการเกษตรและชลประทานนี้ยังทำให้พื้นที่อนุภูมิภาคสามารถเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะข้าวอันเป็นสินค้าที่ญี่ปุ่นต้องการอย่างมากในช่วงหลังสงครามเพื่อนำไปหล่อเลี้ยงประชากรญี่ปุ่นเอง การประสานความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นที่มีกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงตั้งอยู่บนเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นตัวนำนับเนื่องมาตั้งแต่หลังสงคราม แต่ในช่วงแรกพื้นที่ที่เรียกว่าลุ่มแม่น้ำโขงอาจจะยังมีจำกัดไม่ครอบคลุมดังที่เห็นปัจจุบันทุกประเทศ เพราะในช่วงแรกนั้นญี่ปุ่นเน้นการประสานความสัมพันธ์กับลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่างเท่านั้น⁷ จวบจนกระทั่งการล่มสลายของสหภาพโซเวียตใน ค.ศ. 1991 ได้ทำให้เงื่อนไขทางการเมืองที่เคยเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความร่วมมือหายไป และญี่ปุ่นได้เริ่มผลักดันให้ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ริเริ่มกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Greater Mekong Subregion Economic Cooperation หรือ “โครงการ GMS”) (นรุตม์ เจริญศรี, 2553, 2561)

แม้ว่าในส่วนที่ผ่านมากล่าวว่าการที่ญี่ปุ่นเข้ามาลดความยากจนเพื่อป้องกันการที่ประเทศต่างๆ จะหันไปหาคอมมิวนิสต์นั้น แต่หากพิจารณาแล้วคำถามก็คือ อะไรคือสาเหตุของการที่ทำให้ญี่ปุ่นไม่ยากให้ประเทศเหล่านี้หันไปหาคอมมิวนิสต์ คำตอบก็คือ เพราะวิธีการคิด วิธีการผลิต เป้าหมายของการดำเนินการของรัฐบาลและเศรษฐกิจที่

⁶ อย่างไรก็ดี Aaron Moore (2013) เสนอว่าบทบาทของรัฐบาลญี่ปุ่นที่มีต่อการสนับสนุนการพัฒนา ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานไปทั่วเอเชียตะวันออก โดยเฉพาะในช่วง “วงไพบูลย์แห่งมหาเอเชียบูรพา” (The Greater East Asia Co-Prosperity Sphere) โดย Moore เสนอว่าบทบาทลักษณะดังกล่าวของญี่ปุ่น อาจเรียกได้ว่าเป็น “จักรวรรดินิยมทางเทคโนโลยี” (Techno-Imperialism) (Moore, 2013)

⁷ ซึ่งประกอบไปด้วย เวียดนามใต้ กัมพูชา ลาว และไทย

ถูกนำโดยวิธีคิดแบบคอมมิวนิสต์นั้นเป็นภัยไม่เพียงแต่การเมือง แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่มันเป็นระบบที่ทำให้การทำงานของระบบเศรษฐกิจที่เน้นตลาดไม่สามารถปฏิบัติการได้อย่างเต็มที่ (St John, 2006, p. 15; Weatherbee, 1997, p. 170) มุมมองนี้สอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Noam Chomsky (2008) ที่เสนอนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ที่ต้องการให้ญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่พึ่งพิงกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น สหรัฐฯ ต้องพัฒนาความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับญี่ปุ่นและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อรักษาสถานะทรัพยากรธรรมชาติไว้ป้องกันให้ระบบการผลิตและตลาดของทั้งสหรัฐฯ และญี่ปุ่น รวมไปถึงในยุโรป (Chomsky, 2008, pp. 228-229) ซึ่งผลที่อาจเกิดขึ้นก็คือการที่ประเทศในแถบลุ่มน้ำโขงจะไม่สามารถผลิตสินค้าทางการเกษตรหรืออุตสาหกรรมตามที่ระบบเศรษฐกิจและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต้องการได้ หรือแม้แต่เป้าหมายในปัจจุบันของการประสานความร่วมมือ เป้าหมายทางเศรษฐกิจก็ยังคงเป็นประเด็นหลัก

ความสัมพันธ์โดยภาพรวมระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศในแถบอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงพัฒนามาต่อเนื่องทั้งแบบที่ญี่ปุ่นมีกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงโดยตรง และแบบที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือกับองค์การระหว่างประเทศเพื่อให้องค์การระหว่างประเทศนั้นมาให้ความช่วยเหลือแก่นุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอีกที เช่น กรอบ GMS ที่อยู่ภายใต้การดูแลของ ADB

ในปัจจุบัน กรอบความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงอยู่ภายใต้สี่กลไกที่สำคัญคือ

- Mekong-Japan Foreign Minister's Meeting ที่เริ่มใน ค.ศ. 2008 และจัดประชุมทุกปี
- Meeting of the Japan-China Policy Dialogue on the Mekong Region ที่เริ่มใน ค.ศ. 2008⁸
- Mekong-Japan Summit หรือ “ความร่วมมือญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขง” (Japan-Mekong Cooperation: JMC)⁹ ที่เริ่มใน ค.ศ. 2009 และจัดประชุมทุกปี

⁸ จัดประชุมมาแล้วใน ค.ศ. 2008, 2009, 2010 และ 2014

⁹ ในกรณีของความร่วมมือญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขงนั้นมีการใช้แตกต่างกัน เพราะในเอกสารราชการญี่ปุ่น เช่น กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs: MOFA) เรียกกรอบความร่วมมือนี้ว่า “Japan-Mekong Cooperation” ซึ่งเอาชื่อประเทศญี่ปุ่นขึ้นก่อน แต่ประเทศในอนุภูมิภาคเรียกกรอบความร่วมมือนี้ว่า “Mekong-Japan Cooperation” เช่น กระทรวงการต่างประเทศของไทย กระทรวงการต่างประเทศของเวียดนาม กระทรวงการต่างประเทศ

- Green Mekong Forum ที่เริ่มใน ค.ศ. 2011¹⁰

รัฐบาลญี่ปุ่นริเริ่ม “ความร่วมมือญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขง” (Japan-Mekong Cooperation: JMC) ใน ค.ศ. 2009 โดยเป้าหมาย-ของความร่วมมือนี้มีหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความพยายามในการลดความแตกต่างของระดับการพัฒนาระหว่างประเทศ ในแถบอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง การเปิดกว้างทางด้านสันติภาพและเสถียรภาพของภูมิภาค การปกป้องสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศต่างๆ ในอาเซียน โดยมีโครงการพัฒนาต่างๆ เช่น การพัฒนาสาธารณสุขโลก กฎระเบียบ กฎหมายร่วมกัน การสนับสนุนการลงทุนร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership: PPP) การสนับสนุนการพัฒนาสังคมและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ เป็นต้น นอกเหนือไปจากนั้น ความร่วมมือนี้ยังคาดหวังให้ช่วยประสานความร่วมมือกับกรอบความร่วมมืออื่นๆ ที่ประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมีกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ อยู่แล้ว เช่น คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC) ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน-ลุ่มแม่น้ำโขง (ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation: AMBDC) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy: ACMECS) ความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขง-คงคา (Mekong-Ganga Cooperation: MGC)¹¹ และข้อริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Initiative: LMI) (MOFA, 2009) ต่อมาใน ค.ศ. 2015 รัฐบาลญี่ปุ่นกับประเทศในแถบอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้ออก “New Tokyo Strategy for Mekong-Japan Cooperation” ที่เน้นการสร้างความร่วมมือด้านการพัฒนาสาธารณสุขโลกและอุตสาหกรรม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ครอบคลุมไปถึงการลดความเสี่ยงของภัยพิบัติ การเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศ การจัดการทรัพยากรน้ำ การอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการทำประมง รวมไปถึงการพัฒนาที่เน้นการสร้างความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ (MOFA, 2015)

และความร่วมมือระหว่างประเทศของกัมพูชา (Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation) กระทรวงการต่างประเทศของเมียนมา

¹⁰ จัดประชุมมาแล้วเมื่อ ค.ศ. 2011, 2013, 2014, 2016 และ 2018

¹¹ แต่เดิมกรอบความร่วมมือนี้ชื่อว่า “กรอบความร่วมมือลุ่มน้ำคงคา-สุวรรณภูมิ-ลุ่มแม่น้ำโขง” (Ganga-Suwarnaphumi-Mekong Cooperation)

4. โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในฐานะเครื่องมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในหัวข้อที่ผ่านมา เราได้เห็นการเริ่มสร้างความสัมพันธ์ระหว่างลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น โดยสังเขป เจอนโซที่พัฒนามาในมิติประวัติศาสตร์สะท้อนให้เห็นความสำคัญของลุ่มน้ำโขงที่มีต่อประเทศญี่ปุ่น หนึ่งในสิ่งที่ญี่ปุ่นให้แก่ประเทศในแถบลุ่มน้ำโขงมาโดยตลอดคือการให้การสนับสนุนการพัฒนาระบบโครงการขนาดใหญ่ (Mega Projects) ซึ่งเกี่ยวข้องกับวิถีคิดถึงเรื่อง “การพัฒนา” ของรัฐบาลญี่ปุ่น ตัวอย่างของโครงการขนาดใหญ่ เช่น การพัฒนาเขื่อน โรงงานไฟฟ้า ระบบการติดต่อสื่อสาร ระบบการคมนาคมขนส่ง สิ่งเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากร วิธีการคิดนี้เห็นมาตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และมีแฝงอยู่ในวิธีการให้ ODA ของญี่ปุ่นเสมอมา (Yoshimatsu, 2017b, p. 16)

ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นปรากฏเป็นชุดความคิดของงานวิชาการที่เห็นความสำคัญของระบบเศรษฐกิจที่เน้นตลาด การศึกษาของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ชี้ให้เห็นว่าหากเพิ่มการลงทุนด้านสาธารณูปโภคของรัฐเพียงร้อยละ 1 ก็จะสามารถเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ได้ร้อยละ 0.4 ในปีแรกที่มีการเพิ่ม และจะเพิ่มเป็นร้อยละ 1.5 ในสี่ปีหลังจากนั้น (IMF, 2014 cited in Zen, 2018, p. 1) จวบจนกระทั่งปัจจุบัน การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่นี้เองก็ยังเป็นลักษณะเด่นของเป้าหมายของ ODA ญี่ปุ่น ดังที่ Arase (1995) Ensign (1992) และ Lincoln (1993) เรียกการใช้ ODA ของญี่ปุ่นว่าเป็นการทูตที่ “ปราศจากหน้าตา” (Faceless) หรือเป็น “การทูตไร้เสียง” (Quiet Diplomacy) เพราะ ODA ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการทำงานขององค์การระหว่างประเทศให้ทำตามสิ่งที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องการโดยไม่เป็นการแสดงออกมาชัดเจน

ปรัชญาการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ของญี่ปุ่นผ่าน ODA นั้นพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง การเริ่มให้ ODA แก่ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในครั้งแรกนั้นมีเป้าหมายเพื่อให้เป็นค่าปฏิกรรมสงคราม (War Reparation) โดยประเทศแรกที่ได้รับคือพม่า (ชื่อในเวลาดังกล่าว) แม้ว่า ODA จะถูกใช้เป็นเครื่องมือมาตั้งแต่หลังสงคราม แต่ปรัชญาการให้ ODA ของญี่ปุ่นกลับไม่ถูกพัฒนาขึ้นจวบจนกระทั่ง ค.ศ. 1992 ที่เริ่มมีการออก “ODA Charter” ซึ่งระบุว่ารัฐบาลญี่ปุ่นต้องการให้ความช่วยเหลือกับประเทศ

ที่มีความพยายามจะช่วยเหลือตนเอง มีการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน และการส่งเสริมพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์¹² (Kishida, 2014)

ในช่วงทศวรรษที่ 60 รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือกับประเทศอื่นๆ ในรูปแบบของเงินช่วยเหลือผ่านการให้เป็นค่าปฏิกรรมสงครามผ่านกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry: METI) เพื่อให้กับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Kato (2016) เสนอว่าช่วงนี้ที่รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับประเทศอื่นๆ เพราะต้องการแสวงหาจุดยืนในเวทีระหว่างประเทศอีกครั้ง หลังจากการพ่ายแพ้ในสงคราม และเพื่อต้องการลดภาพความน่าหวาดกลัวของญี่ปุ่นที่เกิดขึ้นในช่วงสงคราม ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Zhou (1991), Arase (1994), Fujisaki et al. (1996) และ Kim (2011) ที่มองว่าค่าปฏิกรรมสงครามของญี่ปุ่นถูกเริ่มใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการส่งออกของญี่ปุ่น เพราะญี่ปุ่นใช้ค่าปฏิกรรมสงครามในการประสานความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะกับที่มีกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อีกทั้งเพื่อให้บริษัทเอกชนของญี่ปุ่นสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรธรรมชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ (Fukushima, 2000, p. 156; Kato, 2016, pp. 1-2) นอกจากนี้ ในช่วงทศวรรษที่ 60 ประเทศญี่ปุ่นยังถูกรับเข้าเป็นสมาชิกขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Cooperation and Development: OECD) ทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศผู้ให้ (donor) ในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ อีกทั้งญี่ปุ่นก็ต้องการให้เศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดีขึ้นเพื่อให้กลายเป็นตลาดให้กับระบบการผลิตของญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจึงเร่งให้เกิดการพัฒนาาระบบสาธารณสุขป้อนพื้นฐานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านการให้งบประมาณช่วยเหลือในช่วงทศวรรษที่ 60 อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาสาธารณสุขป้อนขนาดใหญ่ หรือโครงการด้านพลังงานต่างๆ (Dauvergne, 2001, p. 53)

¹² หลังการออก ODA Charter ได้มีการแก้ไขปรับปรุงไปแล้วสองครั้ง ครั้งแรกใน ค.ศ. 2003 และครั้งที่สองใน ค.ศ. 2015 การแก้ไขครั้งแรกนั้นเป็นความพยายามของรัฐบาลญี่ปุ่นที่จะแสวงหาบทบาทของญี่ปุ่นในเวทีการเมืองระหว่างประเทศที่กำลังเผชิญกับความท้าทายใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้าย ระบบเศรษฐกิจโลกที่ชะงักงัน ผู้ลี้ภัย ความขัดแย้ง ดังนั้น การแก้ไขในครั้งนี้จึงเน้นไปเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (Jain, 2016, p. 63) ในขณะที่การแก้ไขครั้งที่สองเริ่มมีการพูดถึงตั้งแต่ ค.ศ. 2010 และแก้ไขเสร็จใน ค.ศ. 2015 รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามให้ ODA ของญี่ปุ่นมีบทบาทในการช่วยสนับสนุนการพัฒนาสาธารณสุขป้อนในต่างประเทศ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของญี่ปุ่นผ่านการส่งออกเทคโนโลยีของญี่ปุ่น (Asia News Monitor, 2010)

ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 70 การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกเป็นปัจจัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค.ศ. 1973 ที่มีเหตุการณ์สำคัญสองประการคือ การที่รัฐบาลสหรัฐฯ คว่ำบาตรการค้าถั่วเหลืองของญี่ปุ่น โดยไม่ส่งออกถั่วเหลืองไปยังญี่ปุ่น¹³ และการเกิดวิกฤติน้ำมัน¹⁴ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงเริ่มเห็นความสำคัญของการที่ญี่ปุ่นต้องพึ่งพิงเศรษฐกิจของตนเองให้มากขึ้น และไม่ไปพึ่งพิงกับเศรษฐกิจภายนอกประเทศมากดังที่เคยเป็นมา (Mihut & Daniel, 2012, pp. 1046-1047) การตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency: JICA) ใน ค.ศ. 1974 ภายใต้การดูแลของกระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs: MOFA) เพื่อหวังให้ ODA เป็นเครื่องมือในการพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อให้ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการค้ากับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเพิ่มความมั่นคงทางการค้าให้กับญี่ปุ่น นอกจากนี้ การเดินทางของ Tanaka Kakuei มายังกรุงเทพฯ และจากการที่ ยังทำให้เกิดการต่อต้าน จนทำให้นายกรัฐมนตรี Fukuda Takeo ต้องเดินทางมาเยือนอีกครั้ง ใน ค.ศ. 1977 และประกาศหลักการฟูกุดะ (Fukuda Doctrine) เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกครั้งหนึ่ง (Lam, 2013; Pressello, 2014; Sudo, 1988, 2015)

¹³ สังคมญี่ปุ่นต้องการถั่วเหลืองเพื่อนำมาแปรรูปเป็นโซยุ (Shoyu) ซึ่งเป็นหนึ่งในเครื่องปรุงรสที่สำคัญในการประกอบอาหารประจำวันในสังคม

¹⁴ วิกฤติน้ำมันใน ค.ศ. 1973 เกิดขึ้นจากการที่สหรัฐฯ เลือกเข้าข้างอิสราเอลเพื่อทำสงครามกับกลุ่มประเทศอาหรับ จนทำให้ประเทศสมาชิกของกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (Organization of Petroleum Exporting Countries: OPEC) ตัดสินใจไม่ส่งน้ำมันให้กับสหรัฐฯ และลดการส่งออกทั่วโลก เหตุการณ์นี้ส่งผลต่อเศรษฐกิจญี่ปุ่น 3 ประการสำคัญ คือ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ก่อนหน้า ค.ศ. 1973 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นนั้นสูงกว่าร้อยละ 8 แต่เมื่อเกิดวิกฤติน้ำมัน ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจติดลบ (Mihut & Daniel, 2012, p. 1043) อีกทั้งยังทำให้เกิดเงินเฟ้อในเศรษฐกิจญี่ปุ่น โดยสาเหตุสำคัญเกิดมาจากการที่ค่าไฟสูงขึ้น เพราะสังคมญี่ปุ่นในช่วงเวลาดังกล่าวผลิตกระแสไฟจากการนำน้ำมันที่นำเข้ามาเผาเพื่อผลิตความร้อนไปผลิตไฟฟ้า (Thermal Power Plants) ดังนั้น เมื่อน้ำมันที่นำเข้ามา มีปริมาณลดลงและมีราคาสูงขึ้น ทำให้ราคาไฟฟ้าสูงขึ้น (Mihut & Daniel, 2012, p. 1044) และผลที่สำคัญอีกประการก็คือ วิกฤติน้ำมันทำให้ญี่ปุ่นขาดดุลการค้ามากยิ่งขึ้น เพราะมูลค่าในการนำเข้าส่งออกสินค้าที่ต้องใช้น้ำมันมาประกอบการขนส่ง ทำให้มูลค่าการขนส่งสินค้าออกสูงขึ้น ก่อให้เกิดการขาดดุลการค้า

ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 80-90 ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐฯ ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของการประสานความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่าน ODA เพราะว่าการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจญี่ปุ่นอันเกิดขึ้นจาก Plaza Accord¹⁵ ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องหันมาให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการก่อสร้างสาธารณูปโภคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็นฐานการผลิตที่สำคัญ¹⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย เพราะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังไม่ไกลจากญี่ปุ่น ค่าแรงในการผลิตมีราคาถูก และมีทรัพยากรธรรมชาติที่จะใช้สนับสนุนการผลิตได้เป็นอย่างดี แต่ยังมีขาดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จะมาช่วยสนับสนุนกลไกการผลิตให้ครอบคลุมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการขนส่ง ถนน รางรถไฟ และไฟฟ้า (Hatch, 2010, pp. 74-85; Kawashima, 2003, p. 123; Yoshimatsu, 2017a, p. 495) อีกทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นก็เริ่มก่อตั้งศูนย์ที่จะช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยใช้งบประมาณกว่า 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (Kato, 2016, p. 2; Ohtsu & Imanari, 2001, p. 135) โดยกระทรวงการค้าระหว่างชาติและการอุตสาหกรรมแห่งญี่ปุ่น (Ministry of International Trade and Industry: MITI)¹⁷ ของญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญยิ่งในการผลักดันให้บริษัทเอกชนของญี่ปุ่นออกไปลงทุนในต่างประเทศ โดยหวังว่า

¹⁵ Plaza Accord เป็นการลงนามร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ ญี่ปุ่น เยอรมนีตะวันตก อังกฤษ และฝรั่งเศส ณ Plaza Hotel ณ กรุงนิวยอร์ก สหรัฐฯ ที่ไปลดค่าเงินเหรียญสหรัฐฯ และทำให้ค่าเงินญี่ปุ่นแข็งค่าขึ้นกว่าร้อยละ 60 ซึ่งทำให้มูลค่าสินค้าที่ผลิตโดยญี่ปุ่นนั้นมีราคาสูงขึ้น เหตุการณ์นำไปสู่ Plaza Accord นั้นเกิดจากในช่วงก่อนหน้า ญี่ปุ่นได้เปรียบดุลการค้ากับสหรัฐฯ เพราะสหรัฐฯ นำเข้าสินค้าจากญี่ปุ่น ไม่ว่าจะเป็นสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ รถยนต์ เครื่องจักรกลความแม่นยำสูง (Precision Machinery) อุปกรณ์ก่อสร้าง สารกึ่งตัวนำ (Semiconductor) อุปกรณ์สื่อสาร ซุปเปอร์คอมพิวเตอร์ (Supercomputer) บุหรี่และข้าว ทำให้สหรัฐฯ เกิดความไม่พอใจและทำให้เกิดการลงนามใน Plaza Accord ในเวลาต่อมา การลงนามดังกล่าวทำให้ญี่ปุ่นต้องเริ่มย้ายฐานการผลิตมายังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อลดต้นทุนการผลิต

¹⁶ การย้ายฐานการผลิตไม่เพียงแต่ต้องการการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศปริมาณมากจากภาคเอกชนเท่านั้น แต่รัฐบาลญี่ปุ่นเองก็มีบทบาทนำในการช่วยสนับสนุนการย้ายฐานการผลิตด้วยการให้กู้ยืมจากธนาคารของญี่ปุ่น (Lee, 2012, p. 797)

¹⁷ MITI เปลี่ยนชื่อเป็น กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry) ใน ค.ศ. 2001

การไปลงทุนโดยบริษัทเอกชนของญี่ปุ่นจะช่วยกระตุ้นให้เกิดกระบวนการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคในแถบเอเชียตะวันออก¹⁸ (Hatakeyama, 2008, p. 361)

กระนั้นก็ตาม ปรัชญาการให้ ODA ของญี่ปุ่นก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยประชาชนชาวญี่ปุ่นอย่างมากว่าขาดปรัชญาหลักของการให้ และถูกมองว่า ODA นั้นมีเป้าหมายเพื่อเอื้อประโยชน์กับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์การเมืองและความมั่นคงของสหรัฐฯ มากกว่า (Trinidad, 2007, p. 96) ดังที่ Inada (1989) วิเคราะห์ว่าญี่ปุ่นให้ ODA กับประเทศในเอเชียมาก เพราะในช่วงทศวรรษที่ 1970 Zbigniew Brzezinski และ Henry Kissinger เสนอให้ญี่ปุ่นเพิ่มงบประมาณการให้ ODA มากขึ้น เพราะในเมื่อญี่ปุ่นไม่ต้องใช้งบประมาณไปกับการทหารที่สหรัฐฯ ดูแลความมั่นคงให้กับญี่ปุ่นแล้ว ญี่ปุ่นก็ควรนำงบประมาณดังกล่าวไปจัดสรรเป็น ODA แทน (Inada, 1989, p. 400) ประชาชนชาวญี่ปุ่นต้องการเข้าใจสาเหตุที่รัฐบาลญี่ปุ่นให้งบประมาณช่วยเหลือกับประเทศต่างๆ ในขณะที่ประเทศผู้รับเองก็ตั้งคำถามต่อมูลเหตุที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือกับพวกเขา เพราะสาเหตุที่กระทรวงต่างๆ ของญี่ปุ่นให้ก็แตกต่างกันออกไป (Dauvergne, 2001, p. 54; Hirata, 1998; Sayuri, 2007, pp. 151-156) สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นการขาดปรัชญาร่วมของการให้งบช่วยเหลือของญี่ปุ่น จนทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องออก ODA Charter ฉบับแรกใน ค.ศ. 1992 เพื่อวางพื้นฐานปรัชญาร่วมของการให้ ODA กับประเทศต่างๆ (Potter & Belle, 2004, p. 116; Sawamura, 2004, p. 27) โดยเน้นเรื่องประเด็นด้านมนุษยธรรม การเคารพอำนาจอธิปไตย ความมีอิสรภาพ และการรักษาสิ่งแวดล้อม (MOFA, 1992) และเน้นย้ำประเด็นเรื่องการช่วยเหลือตนเองของประเทศผู้รับ (Rix, 1993, pp. 15-16; Sawamura, 2004, p. 29)

ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 90 เศรษฐกิจโลกก็มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งหนึ่ง เมื่อเหตุการณ์ความไม่สงบในตะวันออกกลางปะทุขึ้นเมื่ออิรักรุกรานเข้าไปในคูเวต ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นมอบเงินช่วยเหลือเพื่อบรรเทาเหตุการณ์ แต่การให้เฉพาะเงินช่วยเหลือนั้นถูกมองว่าเป็นการดำเนิน “นโยบายสมุดเช็ค” (Checkbook Diplomacy) ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์

¹⁸ นอกจากนี้ จะเห็นได้จากมูลค่าการส่งออกของประเทศในอาเซียนที่ญี่ปุ่นย้ายฐานการผลิตเข้ามา หลัง Plaza Accord ว่ามูลค่าการส่งออกของอาเซียนหลัง ค.ศ. 1986 ไปยังญี่ปุ่นนั้นมีมูลค่ากว่า 2.1 พันล้านเหรียญสหรัฐ คิดเป็นกว่าร้อยละ 13.7 ของสัดส่วนการส่งออกของอาเซียน และเพิ่มขึ้นเป็น 6.65 ล้านเหรียญสหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 27 ใน ค.ศ. 1989 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามูลค่าและสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปี ดังนั้น Stubbs (1991) จึงตั้งข้อสังเกตว่าอาเซียนเองไม่เพียงแต่พึ่งพิงแต่ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเท่านั้น แต่ยังพึ่งพิงเศรษฐกิจและตลาดของญี่ปุ่นที่จะรับเอาสินค้าที่ผลิตในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลับไปญี่ปุ่น (Stubbs, 1991, pp. 660-661)

ว่าให้แต่เงินแต่ไม่ให้ความช่วยเหลือด้านการเมืองหรือยุทธศาสตร์ (Funabashi, 1991; Purrington, 1992) ในปัจจุบัน รัฐบาลญี่ปุ่นให้คำนิยามการพัฒนาเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นมองว่าการพัฒนาอุตสาหกรรม (industrialization) จะช่วยทำให้เกิดการพัฒนาในสังคมได้ (Söderberg, 2012, p. 6) โดยต้องเป็นการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ที่มีหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน (Hatakeyama, 2008, p. 347; Rix, 1993, pp. 15-16; Watanabe, 2006, p. 18) ในกรณีของ ODA ที่ให้กับประเทศต่างๆ ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ODA ของญี่ปุ่นนั้นตั้งอยู่บนแนวคิดการเน้นคุณค่า (Value-oriented Diplomacy) ที่รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามผลักดันการให้ความช่วยเหลือที่มุ่งสนับสนุนประชาธิปไตย เสรีภาพ สิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม (rule of law) และระบบเศรษฐกิจแบบตลาด¹⁹ (Yoshimatsu, 2017a, 2017b)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปรัชญาที่อยู่บนฐานการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นนั้นอาจมีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยไปตามกาลเวลา เช่นปัจจุบันที่ปรัชญาการให้ความช่วยเหลือผ่าน ODA ของญี่ปุ่นเน้นไปในแนวทางที่เปิดกว้างมากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังเน้นเรื่องการให้ความสำคัญกับสันติภาพและเสถียรภาพของสังคมระหว่างประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นคาดหวังว่า ODA จะเป็นเครื่องมือในการช่วยให้ญี่ปุ่นเป็นผู้นำด้านประเด็นต่างๆ ระดับโลก การสนับสนุนสันติภาพ การสร้างเสถียรภาพ และความมั่นคงระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาและความเข้มแข็งของพันธมิตรระหว่างประเทศ

5. การเชื่อมโยงระหว่างเอเชียใต้กับตะวันออกเฉียงใต้

นอกเหนือไปจากเป้าหมายทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเองที่จะได้รับจากการให้การสนับสนุนการเชื่อมโยงภูมิภาคเข้าไว้ด้วยกันแล้ว ยังมีประเด็นเรื่องการเมืองเช่นเดียวกัน โดยเป้าหมายทางการเมืองนั้นมีสองประการคือ การพยายามผลักดันเองให้เป็นผู้นำระดับภูมิภาคของญี่ปุ่น และการพยายามแสดงบทบาทนำเพื่อคานอำนาจกับอิทธิพลของจีนที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

ความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงได้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะความสัมพันธ์จาก “ความสัมพันธ์ทวิภูมิภาค” (Bi-regional Relations) มาสู่ปรากฏการณ์ที่บทความนี้เรียกว่า “การเชื่อมโยงภูมิภาคทวีตน์” (Linked Regionalization) กล่าวคือ ในช่วงแรกของการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับ

¹⁹ รายละเอียดการให้ ODA ของญี่ปุ่นต่ออนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ดู MOFA (2014), Hoa and Limskul (2017), Makishima and Yokoyama (2008)

อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงนั้นมีลักษณะของการดำเนินความสัมพันธ์ที่เน้นอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงกับญี่ปุ่น ความสัมพันธ์นี้เน้นความเชื่อมโยงระหว่างสองภูมิภาคเพื่อให้เกิดการพัฒนา ร่วมกัน ต่อมาเมื่อความร่วมมือระหว่างอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ เช่น จีน เกาหลีใต้ สหรัฐฯ อินเดีย เริ่มก่อตัวมากขึ้น ยุทธศาสตร์ที่ญี่ปุ่นมีต่ออนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงก็เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีการขยายพื้นที่ของความร่วมมือให้อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงเชื่อมโยงไปยังเอเชียใต้ ผ่านการสร้างถนนและเครือข่ายการผลิตระหว่างประเทศ (International Production Networks: IPNs)

บทความนี้แบ่งคำสองคำออกจากกัน คือ (1) “ความสัมพันธ์ทวิภูมิภาค” คือ ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างสองภูมิภาคที่มีปฏิสัมพันธ์กันในมิติเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง หรือสังคมและวัฒนธรรม ทางใดทางหนึ่ง ซึ่งก่อรูปขึ้นบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล และ (2) “การเชื่อมโยงภูมิภาคภาคิวัตน์” คือ ปรากฏการณ์ของเครื่องมือและเป้าหมายของการประสานความสัมพันธ์ระหว่างภูมิภาคในแง่ภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคง หรือสังคมและวัฒนธรรม บทความนี้เสนอวิธีคิดนี้ขึ้นเพื่อใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลายเป็นพื้นที่ของการเชื่อมโยงไปยังภูมิภาคอื่นๆ โดยในกรณีนี้คือเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง เอเชียกลาง และแอฟริกา การเชื่อมโยงนี้แตกต่างไปจากคุณลักษณะที่ภูมิภาคนิยมไปมีคู่เจรจา (Dialogue Partners) โดยปกติ เพราะในกรณีของการมีคู่เจรจาย่างเช่นความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียน-จีน อาเซียน-ญี่ปุ่น หรืออาเซียน-อินเดียนั้น เป็นการประสานความร่วมมือในระดับกรอบความร่วมมือของรัฐบาลและองค์การระหว่างประเทศ แต่ “การเชื่อมโยงภูมิภาคภาคิวัตน์” นั้นเป็นคำที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่กระบวนการภูมิภาคภาคิวัตน์ของภูมิภาคเริ่มเชื่อมโยงเข้าหากันมากกว่าการที่กระบวนการภูมิภาคภาคิวัตน์จะเกิดขึ้นแยกส่วนกัน หรืออาจกล่าวได้อีกแง่ว่า กระบวนการเชื่อมโยงภูมิภาคภาคิวัตน์จึงเป็นการเลือนลางขอบของภูมิภาคภาคิวัตน์และขอบของภูมิภาคภาคิวัตน์ที่เคยมีกรอบ มีขอบอยู่ตามอาณาบริเวณของเส้นเขตแดนของรัฐสมัยใหม่ ให้เลือนรางกลายเป็นการพร้อมที่จะไปเชื่อมกับภูมิภาคใกล้เคียงมากขึ้น²⁰

บทความนี้เสนอว่ากระบวนการการเชื่อมโยงภูมิภาคภาคิวัตน์เกิดขึ้นได้ด้วยบทบาทของญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นผู้นำของภูมิภาค ดังที่เราได้เห็นมาในหัวข้อเรื่องกรอบความคิด

²⁰ วิธีกรคิดนี้ไม่ใช่วิธีการคิดแบบ “Open Regionalism” ที่เน้นไปเรื่องการเปิดหรือขยายกรอบความร่วมมือของภูมิภาคให้เปิดรับหรือไปรวมกับภูมิภาคอื่นๆ เนื่องจาก Open Regionalism เป็นกรอบคิดที่เน้นเรื่องการทำการค้าระหว่างประเทศ

ที่บทความนี้ประยุกต์ใช้งานของ Dent (2008) ในการวิเคราะห์ คุณลักษณะของ ผู้นำภูมิภาคคือการที่รัฐผู้นำจะมีความสามารถในการระบุและจัดสรรผลประโยชน์ของ ภูมิภาค แก้ไขปัญหา และเป็นผู้นำของกระบวนการภูมิภาควิวัตน์ บทบาทเหล่านี้เห็นได้ชัด จากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามแสดงตนเป็นผู้นำของภูมิภาคในหลายมิติ และด้วยวิธีการ ที่หลากหลาย ในมิติเศรษฐกิจ รัฐบาลญี่ปุ่นเข้ามาให้ความช่วยเหลือในระดับทวิภาคี แก่ประเทศต่างๆ ผ่าน ODA

ในมิติของการเมืองและความมั่นคง การให้ความช่วยเหลืออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง โดยญี่ปุ่นนั้นมีเป้าหมายทางด้านการเมือง เพราะอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมีปฏิสัมพันธ์ ที่ใกล้ชิดกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นจีน เกาหลีใต้ สหรัฐฯ อินเดีย หรือประเทศต่างๆ ในกรอบความร่วมมือแบบพหุภาคี ซึ่งประกอบไปด้วย

- (1) คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission: MRC)
- (2) กรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง หรือกรอบความร่วมมือหกเหลี่ยม เศรษฐกิจ (Greater Mekong Subregion Economic Cooperation: GMS)
- (3) ความร่วมมือลุ่มแม่น้ำโขง-คงคา (Mekong-Ganga Cooperation: MGC)
- (4) ความร่วมมือญี่ปุ่นกับประเทศลุ่มน้ำโขง (Japan-Mekong Cooperation: JMC)
- (5) ขั้วริเริ่มลุ่มน้ำโขงตอนล่าง (Lower Mekong Initiative: LMI)
- (6) ความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับสาธารณรัฐเกาหลี (Mekong-ROK Cooperation: MROKC)

- (7) กรอบความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง (Lancang-Mekong Cooperation: LMC)

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงมีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจ การเมืองระหว่างประเทศ และในแง่ภูมิรัฐศาสตร์ทางการเมืองและเศรษฐกิจที่สำคัญ โดย จะเห็นได้จากจำนวนของกรอบความร่วมมือที่มีกับประเทศมหาอำนาจต่างๆ ที่พยายาม เข้ามาแสวงหาโอกาสในการสร้างความร่วมมือ อีกทั้งมิติของความร่วมมือนั้นมีทั้ง ในเรื่องเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาอย่างรอบด้าน อีกทั้ง เราจะเห็นได้ว่ากรอบความร่วมมือเหล่านี้อาจแบ่งออกเป็น สองมิติใหญ่คือ 1) มิติที่เน้นเรื่องสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ เช่น MRC ซึ่งมีประเทศสมาชิก ที่มาจากทวีปยุโรปจำนวนมาก 2) มิติอื่นๆ จะเน้นการพัฒนาในด้านอื่นๆ เช่น การพัฒนา ระบบการเชื่อมโยง (Connectivity) เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรม และมีประเทศสมาชิก ในอนุภูมิภาคและประเทศผู้ให้การสนับสนุนการเริ่มกรอบความร่วมมืออื่นๆ

ตารางที่ 1: กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงกับประเทศมหาอำนาจ

	เน้นสิ่งแวดล้อม	เน้นเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง						
	MRC	GMS	MGC	JMC	LMI	MROKC	LMC	
ปีที่ก่อตั้ง	1957	1992	2000	2009	2009	2010	2014	
ประเทศสมาชิก	ลาว ไทย กัมพูชา เวียดนาม	ลาว ไทย กัมพูชา เวียดนาม เมียนมา จีน	ลาว ไทย กัมพูชา เวียดนาม เมียนมา	ลาว ไทย กัมพูชา เวียดนาม เมียนมา	ลาว ไทย กัมพูชา เวียดนาม เมียนมา	ลาว ไทย กัมพูชา เวียดนาม เมียนมา	ลาว ไทย กัมพูชา เวียดนาม เมียนมา	
ประเทศคู่เจรจา	ออสเตรเลีย เบลเยียม สหภาพยุโรป ฝรั่งเศส เยอรมนี ญี่ปุ่น ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐฯ ธนาคารโลก		อินเดีย	ญี่ปุ่น	สหรัฐฯ	เกาหลี	จีน	
ประเด็นและสาขาของความร่วมมือ								
มิติเศรษฐกิจ	การพัฒนา สาธารณูปโภค และ กฎระเบียบ	การขนส่งทาง แม่น้ำ	การขนส่ง, การขนส่ง กับการ เอื้ออำนวย ความ สะดวกทาง การค้า	การขนส่ง	การเชื่อมโยง, การพัฒนา สาธารณูปโภค ที่มีคุณภาพ	การ เชื่อมโยง	การเชื่อมโยง	สาธารณูปโภค
	เทคโนโลยีและ ICT ²¹		ICT	การ ติดต่อสื่อสาร				ICT
	HRD	พัฒนานคน	สุขภาพ, ทรัพยากร มนุษย์	การศึกษา	HRD, PPP, สุขภาพและ การแพทย์	สุขภาพ, การศึกษา		HRD
	เศรษฐกิจและ การผลิต				การเพิ่มการ ผลิต		การเพิ่ม ความสามารถ ในการผลิต, ความร่วมมือ	การเติบโตที่ เป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อม

²¹ ICT = Information and Communication Technology, HRD = การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development), PPP = การลงทุนร่วมระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private Partnership)

		เน้นสิ่งแวดล้อม	เน้นเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง					
		MRC	GMS	MGC	JMC	LMI	MROKC	LMC
							ทางเศรษฐกิจด้านการผ่านแดน, การลดความยากจน	(green growth)
	พลังงาน	พลังงานน้ำ	พลังงาน			ความมั่นคงทางพลังงาน		
มิติสังคม	การเกษตร	การเกษตร, ชลประทาน	การเกษตร			การเกษตร, ความมั่นคงทางอาหาร	การเกษตร	การเกษตร
	ประมง	การประมง						
	สิ่งแวดล้อม	การวางแผนลุ่มน้ำ, การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ, สิ่งแวดล้อม, สุขภาพ, น้ำท่วมและความแห้งแล้ง, การพัฒนาอย่างยั่งยืน	สิ่งแวดล้อม		เทคโนโลยีด้านสิ่งแวดล้อม	สิ่งแวดล้อมและน้ำ	ทรัพยากรน้ำ	การพัฒนาทรัพยากรน้ำ
มิติวัฒนธรรม	วัฒนธรรม			วัฒนธรรม	การแลกเปลี่ยนคน			
การพัฒนาหลากหลายมิติ			การท่องเที่ยว การพัฒนาเมือง		Free and Open Indo-Pacific Strategy, ADB			การพัฒนาชนบท

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียนจากเว็บไซต์อย่างเป็นทางการของกรอบความร่วมมือต่างๆ (ข้อมูลเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2561)

นอกจากนี้ หากพิจารณาในประเด็นเรื่องสมาชิกของกรอบความร่วมมือ จีนและเมียนมาอาจไม่ได้อยู่ในทุกกรอบความร่วมมือของอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่มีอยู่ปัจจุบัน เช่น MRC ในขณะที่กรอบอื่นๆ ก็จะไม่มีการเป็นสมาชิก ในแง่นี้สะท้อนให้เห็นว่าการนิยามคำว่า “อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง” โดยประเทศมหาอำนาจอื่นๆ นั้นมักจะไม่ได้รวมจีน ทั้งนี้

เนื่องจากประเด็นเรื่องการเมืองระหว่างประเทศที่กรอบความร่วมมือที่สร้างกับประเทศอื่นๆ นั้นไม่ต้องการนำเงินเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือ ซึ่งเป็นผลมาจากการเมืองระหว่างประเทศที่มหาอำนาจมีความขัดแย้งกัน

ตารางที่ 1 ยังแสดงให้เห็นว่าทุกรอบความร่วมมือมีประเด็นเรื่องการสร้างและพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การสร้างความเชื่อมโยงของระบบการขนส่งระหว่างประเทศไว้ ในแง่ที่เราอาจวิเคราะห์ในเบื้องต้นได้ว่า แม้ว่าประเทศมหาอำนาจต่างๆ จะมีเป้าหมายกลไกในการดำเนินความสัมพันธ์กับอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงที่แตกต่างกัน แต่ประเด็นสำคัญที่ประเทศเหล่านี้ต้องการพัฒนาก็คือการเชื่อมโยงผ่านการขนส่งและสาธารณูปโภคพื้นฐาน

ในขณะที่คุณลักษณะบางอย่างของแต่ละกรอบความร่วมมืออาจเน้นแตกต่างกันไป เช่น ในกรณีของจีนนั้นเน้นประสานความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ในขณะที่ Piyanat Soikham (2017) เสนอว่า ในกรณีของอินเดียซึ่งประเทศที่มีความใกล้ชิดกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นระยะเวลายาวนานด้านวัฒนธรรม การรับเอาความคิดเรื่องศาสนา ความเชื่อ ประเพณีจากอินเดียตั้งแต่โบราณเข้ามาผนวกในวัฒนธรรมของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้ความสัมพันธ์ทางการทูตที่อินเดียใช้ในปัจจุบันเน้นเรื่องวัฒนธรรมเด่นชัดมากกว่าประเทศอื่นๆ (Soikham, 2017) โดยจะเห็นได้จากตัวอย่างผลของการประชุม MGC Ministerial Meeting ครั้งที่ 9 เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2018 ที่นอกเหนือไปจากการเน้นย้ำความสัมพันธ์ระหว่างสองภูมิภาคด้านการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การเชื่อมโยงแล้ว ที่ประชุมยังให้ความสำคัญกับการจัดตั้งหอจดหมายเหตุด้านโบราณคดีที่มีชื่อว่า “Common Archival Resource Centre” (CARC) ที่มหาวิทยาลัยนาลันทา (Nalanda University) ที่จัดเก็บข้อมูลทางโบราณคดี มรดกโลก ประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐาน ประวัติศาสตร์การค้า ประชากร และศาสนา ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสำคัญของความเชื่อมโยงทางวัฒนธรรมที่จะเป็นส่วนหนึ่งของการช่วยสร้างและกระชับความสัมพันธ์ระหว่างสองภูมิภาคให้ใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น (MEA, 2018) นอกจากนี้ บุคลากรของอาเซียนจำนวนมากยังได้รับเชิญให้เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนา²² เช่นการประชุม The Fifth International Buddhist Conclave ที่จัดขึ้นระหว่างวันที่ 2-5 ตุลาคม ค.ศ. 2016 ในฐานะของแขกคนสำคัญ (Guest of Honor) (MEA, 2017) โดย

²² บุคลากรของอาเซียนกว่า 70 คนได้รับการเสนอชื่อให้เข้าร่วมกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นรองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวของไทย บุคคลที่มีชื่อเสียงด้านพระพุทธศาสนาของประเทศสมาชิกอาเซียน บุคคลสำคัญทางด้านสื่อมวลชน และผู้ที่มียุทธศาสตร์ด้านความคิดในสังคม

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวของอินเดียมองว่าอาเซียนเป็นตลาดที่สำคัญของอินเดียที่มีสถานที่ตั้งอยู่ไม่ไกล ทำให้อาเซียนมีความสำคัญ ดังนั้น กระทรวงการท่องเที่ยวของอินเดียจึงเลือกที่จะเชิญอาเซียนมาเป็นแขกคนสำคัญในงาน (UNI, 2016) ประเด็นนี้สะท้อนให้เราเห็นบทบาทของการที่รัฐบาลอินเดียใช้เครื่องมือทางวัฒนธรรมเป็นแนวทางสำคัญในการประสานความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขงที่มีวัฒนธรรมที่ใกล้ชิดกับอินเดีย

ในขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์กับเกาหลีใต้ที่พัฒนาขึ้นกับกรอบ MROKC เน้นแต่เพียงเรื่องสิ่งแวดล้อมและด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ กรอบ MROKC ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 2011 ต่อมาได้พัฒนาเป็นกองทุน “Mekong-ROK Cooperation Fund” (MKCF) ใน ค.ศ. 2013 โดยคาดหวังให้ MKCF อยู่ภายใต้การสนับสนุนด้านเงินทุนของรัฐบาลเกาหลีใต้และจากสถาบันความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขง (Mekong Institute: MI) มีสำนักงานตั้งอยู่ที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น นอกจากนี้ ยังมีการประชุม “Mekong-ROK Business Forum” ที่จัดควบคู่ไปด้วยเพื่อประสานความร่วมมือและทิศทางการลงทุนและการทำธุรกิจ²³ ในกรณีของเกาหลีนั้นอาจกล่าวได้ว่า กรอบความร่วมมือไม่ได้มีความเป็นทางการเชิงสถาบันมากนักเหมือนกับที่รัฐบาลประเทศอื่นๆ ได้จัดตั้งขึ้น หากแต่เป็นเพียงความช่วยเหลือทางงบประมาณที่ให้เพื่อพัฒนาและสร้างความร่วมมือระหว่างสองภูมิภาค จากข้อมูลสถิติของรัฐบาลเกาหลี ประเทศเกาหลีมีมูลค่าการนำเข้าจากอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพิ่มขึ้นจาก 7.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ ใน ค.ศ. 2010 เป็น 22 พันล้านเหรียญสหรัฐ ใน ค.ศ. 2017 ในขณะที่มูลค่าการส่งออกจากเกาหลีไปยังอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขงมีมูลค่าเพิ่มจาก 17 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็น 56 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในช่วงปีเดียวกัน และมูลค่าการลงทุนของเกาหลีในอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขงมีมากกว่า 2.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ (Lee, 2018) และประเด็นที่การประชุมเน้นย้ำมากก็คือ การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium-Sized Enterprises: SMEs) ของทั้งสองภูมิภาคให้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เป็นตลาดที่มีศักยภาพมากยิ่งขึ้น โดยใช้เทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (GMS Business Networks, 2017; Lee, 2018) Lee Hyuk เลขาธิการของศูนย์อาเซียน-เกาหลี (ASEAN-Korea Center) และ

²³ ROK Business Forum เริ่มก่อตั้งในการประชุม The Second Bilateral Foreign Ministerial Meeting ใน ค.ศ. 2012 เพื่อที่จะหาความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชนผ่านการลงทุนของภาคเอกชนและการแลกเปลี่ยนระหว่างสองฝ่าย โดยจัดการประชุมครั้งที่ 1 ค.ศ. 2013 ครั้งที่ 2 ค.ศ. 2015 ครั้งที่ 3 ค.ศ. 2015 ครั้งที่ 4 ค.ศ. 2016 และครั้งที่ 5 ค.ศ. 2017

เคยดำรงตำแหน่งเป็นทูตประจำเวียดนามและฟิลิปปินส์ได้กล่าวว่าสาธารณูปโภคเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่จะช่วยพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างสองภูมิภาคได้ เพราะประเทศหลายประเทศในอาเซียนยังขาดความเชี่ยวชาญที่เพียงพอ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาของความเชื่อมโยง (Lee, 2018) ดังนั้น จึงยังเป็นโอกาสที่ดีที่เกาหลีจะเข้ามาช่วยเหลือด้านการพัฒนาการเชื่อมโยงของสาธารณูปโภคเช่นเดียวกัน

ในกรณีของ LMC ของจีน Chen Ziaochen²⁴ เสนอว่าที่อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงยังจำเป็นต้องมี LMC มาเพิ่มอีกหลังจาก GMS เพราะว่า GMS มีกลไกของการบริหารงานที่แบ่งออกเป็นเก้าด้านซึ่งครอบคลุมมิติความช่วยเหลือระหว่างกันเองในภูมิภาคได้ค่อนข้างครบถ้วนแล้ว แต่ในกรณีของ LMC นั้นแตกต่างออกไป เพราะ LMC มีการผนวกกลุ่มธุรกิจเข้ามาร่วมในการทำงานมากกว่า ซึ่งทำให้มีมาตรฐานสูงกว่า และมีความรวดเร็วในการตัดสินใจมากกว่า เพราะมีการประชุมและมีกลไกอื่นๆ ที่ไม่สลับซับซ้อนเท่า GMS ที่อยู่ภายใต้ ADB และมีเวทีการประชุมจำนวนมาก นอกจากนี้ LMC ยังมีคณะทำงาน (Working Group) ที่คล่องตัว (Flexible) มากกว่า GMS ที่มีสำนักเลขาธิการ (Secretariat) อย่างเป็นทางการแล้ว อย่างไรก็ตาม อนุภาคนี้นี้ยังต้องการทั้ง GMS และ LMC อย่างไรก็ตาม ทั้งสองกรอบความร่วมมือก็ยังมีประโยชน์ในฐานะที่เป็นช่องทางของการประสานความร่วมมือระดับภูมิภาคได้²⁵ ข้อเสนอของ Chen สะท้อนประเด็นที่ว่า แม้ว่า LMC จะยังเป็นกรอบที่ยังไม่เป็นโครงสร้างทางการที่ชัดเจน แต่แง่ดีของความไม่ชัดเจนและสลับซับซ้อนของโครงสร้างการทำงานนี้ก็คือการลดขั้นตอนการทำงาน มีความรวดเร็วในการตัดสินใจ ทำให้ตัดสินใจได้ง่ายกว่า ทำให้กรอบ LMC เป็นอีกหนึ่งกลไกที่น่าจะเป็นประโยชน์กับการพัฒนาความเจริญของอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้อีกมาก

นอกจากนั้น ไม่เพียงแต่นโยบายต่างประเทศที่ญี่ปุ่นเน้นย้ำเรื่องความพยายามในการส่งเสริมการส่งออกประเด็นการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานเท่านั้น กลไกภาครัฐของญี่ปุ่นภายใต้การนำของ Shinzo Abe เองก็มีการสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐบาลญี่ปุ่น ทั้ง MOFA METI กระทรวงที่ดิน สาธารณูปโภค คมนาคม และท่องเที่ยว

²⁴ ผู้อำนวยการ International Studies ของ Cheongyang Institute for Financial Studies, Renmin University of China

²⁵ จัปประเด็นจากงานสัมมนา “Belt & Road Initiative: Lancang-Mekong Cooperation: New Era and New Start” ซึ่งจัดโดยมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และสถานกงสุลใหญ่แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2561 ณ โรงแรม The Empress จังหวัดเชียงใหม่

(Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism: MLIT) ได้ตั้งคณะทำงานที่มีหน้าที่คิด ดำเนินนโยบาย และประสานงานที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐบาลญี่ปุ่นเองจัดตั้ง “The Ministerial Meeting on the Deployment of Integrated Infrastructure System” ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2010 เพื่อถกเถียงโอกาสและยุทธศาสตร์การสนับสนุนการพัฒนากระบวนสาธาณูปโภคในประเทศต่างๆ ขณะที่ MOFA จัดตั้ง “The Promotion Headquarters on Deployment of Integrated Infrastructure System” ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2010 และ MLIT แต่งตั้ง “Director General for International Affairs” และหน่วยงานอีกสองหน่วยภายใต้สำนักนโยบาย (Policy Bureau) เพื่อบูรณาการการสนับสนุนการส่งออกการไปพัฒนาระบบสาธาณูปโภคในประเทศต่างๆ (Yoshimatsu, 2017b, p. 10) ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การริเริ่มโครงการต่างๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงนั้นไม่เพียงแต่เป็นการหวังผลเพื่อเป้าหมายด้านการพัฒนา แต่ยังเป็นเป้าหมายทางการเมืองและความมั่นคงของญี่ปุ่นที่เข้ามาเพื่อแสดงบทบาทนำในฐานะของประเทศมหาอำนาจที่มีความสามารถในการช่วยประสานผลประโยชน์ระดับภูมิภาค ด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและความรู้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อภูมิภาค ในขณะที่มิติด้านสังคมและวัฒนธรรมนั้นอาจเห็นได้ว่าการที่ญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และความเจริญรุ่งเรืองมากกว่า ทำให้ต้นทุนการมีทรัพยากรที่จะสนับสนุนกิจกรรมที่ส่งเสริมและกระชับความสัมพันธ์ การสร้างความรับรู้ หรือการผลิตองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนกระบวนการภูมิภาควิวัฒน์จึงมีมากกว่าประเทศอื่น (นรุตม์ เจริญศรี, 2561)

ความพยายามของญี่ปุ่นในการสนับสนุนการพัฒนากระบวนสาธาณูปโภค และการเชื่อมโยงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง เอเชียกลาง และแอฟริกันนั้นสามารถเห็นได้จาก “ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิก” (Free and Open Indo-Pacific Strategy)²⁶ ที่รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของ Shinzo Abe ริเริ่มใน ค.ศ. 2007 ตอนที่ญี่ปุ่นริเริ่ม “Quadrilateral Security Dialogue” ที่ประกอบไปด้วยออสเตรเลีย อินเดีย ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ (Asian Nikkei Review, 2018b) ความคิดเรื่องยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกได้รับการตอบรับจากรัฐบาลสหรัฐฯ เป็นอย่างดี การเริ่มใช้แผนยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกนั้นเริ่มต้นมาจากเป้าหมายของรัฐบาลญี่ปุ่นที่จะสร้างความเชื่อมโยงระหว่างเอเชีย

²⁶ ญี่ปุ่นเรียกยุทธศาสตร์นี้ว่า “อินโด-แปซิฟิก” (Indo-Pacific Strategy) อินเดียเรียกว่า “Security and Growth for All in the Region” (SAGAR) ในขณะที่รัสเซียเสนอให้เรียกว่า “Indo-Asian Pacific” เพื่อให้แน่ใจว่ารัสเซียจะไม่ถูกกีดกันออกไปจากยุทธศาสตร์นี้ของภูมิภาค

กับแอฟริกาผ่านภูมิภาคอินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง และการเชื่อมภูมิภาคเอเชียเข้ากับแอฟริกา และเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความเจริญรุ่งเรืองให้กับภูมิภาค (International Cooperation Bureau, 2017, p. 4) รัฐบาลญี่ปุ่นวางแผนที่จะสนับสนุนการเติบโตนี้ด้วยการประสานความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา อินเดีย²⁷ ออสเตรเลีย อาเซียน ยุโรป และประเทศในแถบตะวันออกกลาง (Mission of Japan to ASEAN, n.d., p. 3) โดยในกรณีของแอฟริกา นั้น รัฐบาลญี่ปุ่นตั้งเป้าหมายที่จะสนับสนุนการสร้างชาติ (Nation Building) ผ่านการพัฒนา การเมือง และการอภิบาล (Governance) และในขณะเดียวกันก็จะยังพยายามเคารพสิทธิ์ของการดูแลปกครองตนเองของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ส่วนในกรณีของเอเซียนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจะพยายามขยายการพัฒนาระบบสาธารณสุข ภูมิภาค การค้าและการลงทุน การสนับสนุนและเพิ่มบรรยากาศที่จะกระตุ้นการลงทุน และการเพิ่มการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (International Cooperation Bureau, 2017, p. 9) และเมื่อพิจารณานโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่นที่มีต่อการพัฒนาอาเซียนโดยละเอียดแล้ว เป้าหมายของรัฐบาลญี่ปุ่นคือการสนับสนุนการพัฒนาและเป็นพันธมิตรกันด้านสาธารณสุขภูมิภาคที่มีคุณภาพที่จะเป็นรากฐานให้กับอุตสาหกรรมและการเพิ่มความเชื่อมโยงของระบบการขนส่ง การเพิ่มศักยภาพในการประสานนโยบายต่างๆ การลดความเหลื่อมล้ำ ผ่านการสนับสนุนการลดความยากจน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สุขภาพ และการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้หญิง การพัฒนาระบบด้านการจัดการภัยพิบัติ สิ่งแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศ และประเด็นด้านพลังงาน รวมไปถึงประเด็นต่างๆ ที่เป็นความท้าทายระดับภูมิภาค เช่น การจัดการการก่อการร้าย ความปลอดภัยของการเดินเรือทางทะเล การสนับสนุนหลักนิติธรรม และการดูแลเรื่องความมั่นคงของโลกไซเบอร์ (International Cooperation Bureau, 2017, p. 10)

ยุทธศาสตร์ส่วนย่อยของแผนยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงคือการสนับสนุนการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งในแถบอนุภูมิภาค เราจะเห็นได้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นพยายามสนับสนุนระบบคมนาคมขนส่งสองโครงการที่สำคัญคือ ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor:

²⁷ รัฐบาลอินเดียไม่ปรารถนาที่จะใช้คำว่า “Free and Open” แต่ต้องการให้เรียกยุทธศาสตร์นี้มีชื่อว่า “Indo-Pacific” เท่านั้น เพราะมองว่าคำว่า “Free and Open” นั้นมีปัญหาและอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดกับประเทศเพื่อนบ้านในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ เพราะคำว่า Free and Open นั้นเป็นคำที่มีคุณค่าทางการเมืองที่อาจจะถูกใช้โดยประเทศมหาอำนาจในการเข้ามามีบทบาทในประเด็นต่างๆ ในภูมิภาค เพราะคำนี้ได้แสดงนัยที่เปิดให้ประเทศนอกภูมิภาคเข้ามาได้ และจะเป็นการลดความสำคัญของอาเซียนลงไป (Chongkittavorn, 2018)

EWEC) และระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor: SEC) รวมไปถึง การสนับสนุนการสร้างทางรถไฟในเมียนมา (เส้นทางเชื่อมระหว่างย่างกุ้งกับมณฑลเลย์) (Mission of Japan to ASEAN, n.d., p. 2) นอกเหนือจากนั้น ยุทธศาสตร์และความ คาดหวังที่ญี่ปุ่นมีต่ออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงก็คือการพยายามดึงให้อนุภูมิภาคมีความ เชื่อมโยงกับโลกภายนอกมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกับอินเดีย สหรัฐฯ และออสเตรเลีย (Chhengpor, 2018)

แผนภาพที่ 1: การเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และเป้าหมาย ของการเชื่อมโยงไปยังภูมิภาคอื่นๆ



ที่มา: ADB (2018, p. 13)

การเชื่อมโยงไปยังเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง เอเชียกลาง และแอฟริกันนั้นไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการภูมิภาคชีวิตของอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเท่านั้น แต่เดิมกระบวนการภูมิภาคชีวิตเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคหรืออนุภูมิภาคหนึ่งๆ แต่การเชื่อมโยงภูมิภาคชีวิตนี้จะทำให้ภูมิภาคนิยมที่อยู่ในภูมิภาคต่างๆ ต้องเชื่อมกันทั้งโครงสร้างพื้นฐานและกฎระเบียบระหว่างกันมากขึ้น เห็นได้จากในกรณีของเอเชียใต้ที่กรอบภูมิภาคนิยมของเอเชียใต้ที่สำคัญมี ADB เป็นผู้สนับสนุน เช่น “ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับอนุภูมิภาคเอเชียใต้” (South Asia Subregional Economic Cooperation: SASEC) และ “สมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคเอเชียใต้” (South Asian Association Regional Cooperation: SAARC) เพราะรัฐบาลญี่ปุ่นมองเห็นความสำคัญของ SAARC ในฐานะที่จะเป็นกรอบที่ช่วยเหลือเรื่องความเชื่อมโยงของภูมิภาคได้ (MOFA, 2017a) ในแง่หนึ่งบทความนี้เสนอว่ากรอบความร่วมมือต่างๆ ที่ ADB สนับสนุนนั้นก็มีความหมายเพื่อที่จะเชื่อมโยงภูมิภาคนิยมของภูมิภาคต่างๆ ของเอเชียเข้าไว้ด้วยกัน ภายใต้การนำที่มีกรอบคิดเรื่องการพัฒนาเอเชียเป็นแกนนำ ในขณะที่กรณีของเอเชียกลางที่มี “ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคเอเชียกลาง” (Central Asia Regional Economic Cooperation: CAREC) เป็นกลไกสำคัญในการกระตุ้นกระบวนการบูรณาการทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางเศรษฐกิจระดับประเทศ

การเชื่อมอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงไปยังเอเชียใต้นั้นมี ACMECS เป็นตัวกลางเชื่อมโยงในขณะเดียวกัน รัฐบาลญี่ปุ่นก็ส่ง “Mission of Japan to African Union” ไปเป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญในการประสานงานความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับแอฟริกาที่เน้นการสนับสนุนการสร้างชาติ การพัฒนาผ่านกลไก “The Tokyo International Conference on African Development” (TICAD) ที่ริเริ่มมาตั้งแต่ ค.ศ. 1993 เป็นแนวทางในการประสานความร่วมมือ (MOFA, 2017b) กลไกเหล่านี้ล้วนมีส่วนในการสนับสนุนการสร้างแนวทางการพัฒนาของภูมิภาคร่วมกันผ่านกลไกหรือองค์กรระหว่างประเทศที่ญี่ปุ่นให้การสนับสนุนเพื่อวางแผนกระบวนการภูมิภาคชีวิตให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน

ควรกล่าวถึงข้อสังเกตอีกประการว่า ความพยายามของการเชื่อมโยงระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงโดยจีนกับญี่ปุ่นนั้นมีความแตกต่างกันในเรื่องผลของการให้ความช่วยเหลือ รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาการสร้างการเชื่อมโยงที่วิ่งเชื่อมระหว่างทิศตะวันออก-ตะวันตก ในขณะที่รัฐบาลจีนพยายาม

สนับสนุนการสร้างถนนที่เชื่อมระหว่างทิศเหนือ-ใต้มากกว่า²⁸ การเข้ามาผลักดันให้เกิดความเชื่อมโยงทางกายภาพและกฎระเบียบระหว่างลุ่มแม่น้ำโขงกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังเป็นอีกหนึ่งความพยายามของญี่ปุ่นที่จะใช้คานอำนาจกับจีนได้ (Dadabaev, 2018) บทบาทที่รัฐบาลจีนริเริ่มความเชื่อมโยงระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียกลาง เอเชียใต้ ยุโรป เข้าไว้ด้วยกันผ่านโครงการ “One-Belt, One-Road” (OBOR) หรือที่ในปัจจุบันเรียกว่า “Belt Road Initiative” (BRI) อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการกล่าวหาว่าญี่ปุ่นพยายามสนับสนุนโครงการสร้างถนนและระบบสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อคานอำนาจกับบทบาทของจีนที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะเรื่อง BRI แต่หากเรามองในความเป็นจริงแล้วเราจะพบว่า บทบาทญี่ปุ่นที่มีต่อการสนับสนุนโครงการเหล่านี้มีมานานและชัดเจนตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว ซึ่งถือว่าเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงก่อนที่จะจีนจะเข้ามาใช้ยุทธศาสตร์ในลักษณะดังกล่าว (Murashkin, 2018) แต่สิ่งที่แตกต่างออกไปคือ ในกรณีของญี่ปุ่นที่เข้ามาในอนุภูมิภาคหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้นก็เพื่อเชื่อมโยงอนุภูมิภาคเท่านั้น แต่ในกรณีของจีนที่เข้ามาในช่วงที่ผ่านมาไม่นานนี้เป็นการพยายามเชื่อมทั้งภูมิภาคเอเชียเข้าไปกับตะวันออกกลาง แอฟริกา และยุโรป ซึ่งเป้าหมายการเชื่อมโยงที่ครอบคลุมลักษณะดังกล่าวของญี่ปุ่นเพิ่งปรากฏตามหลังโครงการ BRI ของจีน

Kentaro Sonoura ที่ปรึกษาพิเศษของ Shinzo Abe ได้เคยแสดงความคิดเห็นเอาไว้ต่อแผนยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกว่าจะช่วยพัฒนาให้ภูมิภาคเอเชียโดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเจริญเติบโตก้าวหน้าทางเศรษฐกิจขึ้นไป Sonoura เน้นย้ำอีกว่ายุทธศาสตร์นี้ไม่ได้ต้องการที่จะมา “คานอำนาจ” ประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นพิเศษ ซึ่งในแง่นี้ก็คือนั่นคือประเทศจีน เพราะยุทธศาสตร์นี้มีเป้าหมายในการทำให้อาเซียนยังเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาของภูมิภาคที่สำคัญ ดังนั้น หากมีการเชื่อมระหว่าง New Tokyo Strategy และยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกเข้าไว้ด้วยกัน อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงก็จะได้รับประโยชน์อย่างมาก (Chheang, 2018)

เมื่อวิเคราะห์บทบาทของ ADB ที่ได้เริ่มให้งบประมาณสนับสนุนการเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจของอินเดียที่มีชื่อว่า “East Coast Economic Corridor” (ECEC) ซึ่งมี

²⁸ ข้อสังเกตของ Ryan Heartley ในการนำเสนอบทความเรื่อง “Japan and Mekong Sub-Region within an ASEAN in Times of Change: Shifts in the Regional and Sub-Regional Politico-Economic Power Dynamics of Southeast Asia” ในการประชุม The 6th JSA-ASEAN Conference 2018 ณ Le Méridien Hotel กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2561

ความยาวกว่า 2,500 กิโลเมตร ตลอดแนวชายฝั่งทิศตะวันตกของอินเดีย โดยจะเชื่อมพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติของอินเดีย มีการก่อสร้างท่าเรือขนาดใหญ่และท่าเรือขนาดเล็ก ADB คาดหวังว่าระเบียบเศรษฐกิจนี้จะช่วยทำให้อินเดียได้รับประโยชน์จากการกระตุ้นเศรษฐกิจและเป็นการผนวกเอานโยบายมองตะวันออก (Act East Policy) ของอินเดียเข้ามา โดยใช้มิติทางเศรษฐกิจมาเป็นตัวช่วยดึงให้เศรษฐกิจของอินเดียเข้าไปสู่ระบบเครือข่ายการผลิตระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น (ADB, 2017) ในแง่ที่สะท้อนให้เห็นว่า ADB ต้องการให้ระเบียบเศรษฐกิจภายในอินเดียเชื่อมโยงทางกายภาพมายังอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง

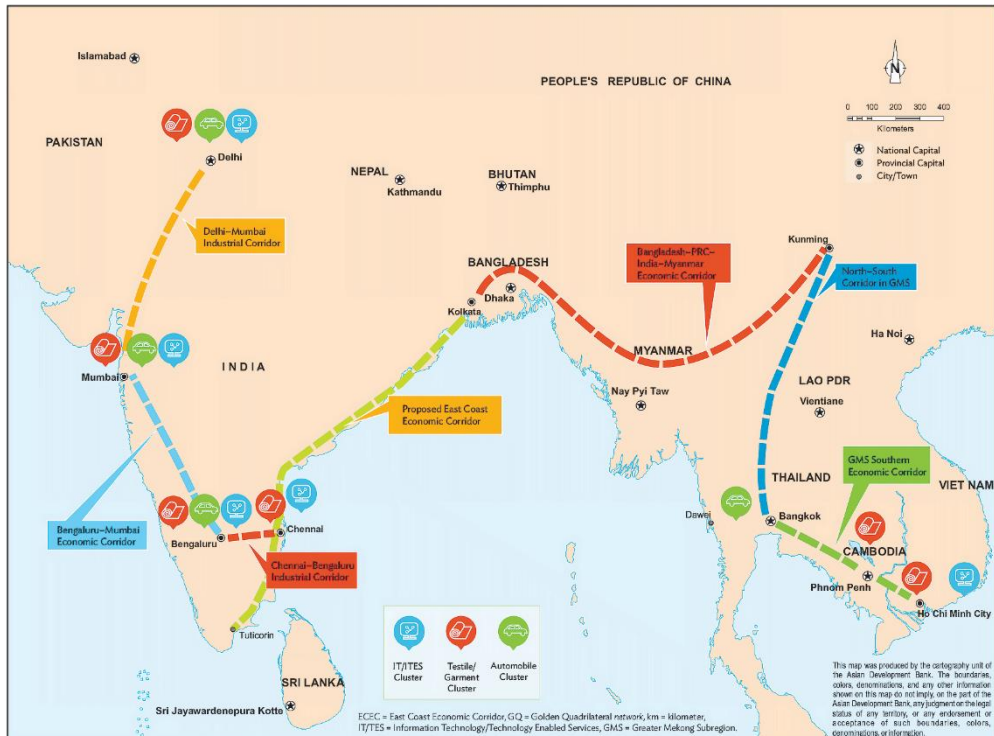
นอกจากนี้ ความเชื่อมโยงที่ญี่ปุ่นพยายามสร้างให้เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงมีกับเอเชียใต้ ยังเชื่อมโยงลากยาวไปถึงแอฟริกาผ่านการขนส่งทางทะเล ผ่านกรอบความร่วมมือที่ญี่ปุ่นมีกับกลุ่มประเทศในแถบแอฟริกาที่เรียกว่า “Asia-Africa Growth Corridor” (AAGC)²⁹ AAGC ถูกมองว่าเป็นความพยายามของญี่ปุ่นในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศในแถบแอฟริกาตะวันออกเพื่อคานอำนาจกับการดำเนินนโยบาย BRI ที่รัฐบาลจีนเริ่มใช้และสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประเทศต่างๆ ในแอฟริกา (Panda, 2017, p. 1)

แรกเริ่มนั้น ความคิดที่จะเชื่อมโยงระหว่างอินเดียกับแอฟริกาเริ่มมาจากการประชุมระหว่างนายกรัฐมนตรี Narendra Modi ของอินเดียกับ Shinzo Abe ในการประชุมสุดยอดอินเดีย-ญี่ปุ่น (India-Japan Annual Summit) ใน ค.ศ. 2016 ซึ่งหนึ่งในผลที่สำคัญจากการประชุมคือการที่รัฐบาลอินเดียและญี่ปุ่นเล็งเห็นความสำคัญร่วมกันในการที่จะสร้างความร่วมมือกับรัฐบาลของประเทศต่างๆ ในแอฟริกา โดยมีเป้าหมายในการสนับสนุนการสร้างระเบียบเศรษฐกิจและเครือข่ายอุตสาหกรรมในเอเชียและแอฟริกาเข้าไว้ด้วยกัน จากข้อสรุปทำให้รัฐบาลของทั้งสองประเทศได้ให้สถาบันวิจัยจำนวน 3 สถาบัน ประกอบด้วย “The Research and Information System for Developing Countries” (RIS) ของประเทศอินเดีย “สถาบันวิจัยทางเศรษฐกิจเพื่ออาเซียนและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (The Economic Research Institute for ASEAN and East Asia: ERIA) มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ประเทศอินโดนีเซีย และ “สถาบันพัฒนาเศรษฐกิจแห่งญี่ปุ่น – องค์การส่งเสริมการค้าต่างประเทศของญี่ปุ่น” (The Institute of Developing Economies – Japan External Trade Organization: IDE-JETRO) ในประเทศญี่ปุ่น ทำการศึกษาวิจัยความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงโครงสร้างนี้ ผลการศึกษาเสนอให้

²⁹ เริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 2017 ในการประชุม The African Development Bank (AfDB) จัดขึ้น ณ คานธีนคร (Gandhinagar) ประเทศอินเดีย

กรอบความร่วมมือระหว่างอินเดียและญี่ปุ่นที่จะมีกับแอฟริกันนั้นเน้นเรื่องการพัฒนา ระบบสาธารณูปโภคที่มีคุณภาพ (Quality Infrastructure) การสร้างความเชื่อมโยง เชิงสถาบันและด้านดิจิทัล การเพิ่มและเสริมสร้างความสามารถ และการสร้างความ เชื่อมโยงของผู้คน (African Development Bank Meeting, 2017)

แผนภาพที่ 2: ระเบียงเศรษฐกิจที่เชื่อมระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับเอเชียใต้



ที่มา: Mitra, Hasan, Sharma, Jeong, Sharma, & Guha (2016, p. 21)

ทิศทางในอนาคตที่ญี่ปุ่นจะใช้กับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงนั้นคือการเน้นการพัฒนา ระบบการขนส่งทางบกและทางทะเลเฉกเช่นที่เคยเป็นมา ภายใต้ “ยุทธศาสตร์กรุง โตเกียว ปี 2018 เพื่อความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น” (Tokyo Strategy 2018 for Mekong-Japan Cooperation) ได้วางแผนเพื่อกำหนดแกนของความร่วมมือระหว่างสองภูมิภาค ขึ้นมาใหม่ โดยเน้นเรื่องการเชื่อมโยง ผู้คน และสิ่งแวดล้อม โดยรัฐบาลญี่ปุ่นจะเน้นการให้ การสนับสนุนการพัฒนาสาธารณูปโภคที่มีคุณภาพที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพของสาธารณูปโภค ที่จับต้องได้ (Hard Infrastructure) กฎระเบียบต่างๆ (Soft Infrastructure) และการ

เชื่อมโยงอุตสาหกรรม (Industry Connectivity) นอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือในมิติอื่นๆ อีก เช่น การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของผู้หญิง การพัฒนาการท่องเที่ยว การจัดการสิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น (The Mainichi, 2018) ยุทธศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงนั้นสอดคล้องไปกับความพยายามของญี่ปุ่นที่ต้องการให้ความช่วยเหลือต่อภูมิภาคอินโดแปซิฟิกมากขึ้น รัฐบาลญี่ปุ่นตั้งเป้าหมายจัดสรรงบประมาณ ODA ของญี่ปุ่นกว่าร้อยละ 70 ของงบประมาณทั้งหมดให้กับภูมิภาคอินโดแปซิฟิกเพื่อคานอำนาจกับ BRI ของรัฐบาลจีน³⁰ (Asian Nikkei Review, 2018a) ในขณะเดียวกัน Fumitaka Furuoka เสนอเพิ่มเติมว่า นอกเหนือไปจากปัจจัยด้านการคานอำนาจของจีนในโครงการ BRI แล้ว ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของความพยายามที่จะสร้างสถาปัตยกรรมของภูมิภาค (Regional Architecture) ที่ต้องการให้อาเซียนเป็นจุดศูนย์กลางของความร่วมมือ (ASEAN Centrality) (Furuoka, 2018)

ภายใต้บริบทความพยายามของอาเซียนที่ต้องการให้อาเซียนเป็นจุดศูนย์กลางของความร่วมมือสามารถเห็นได้จากปลาย ค.ศ. 2018 ที่ Retno Mursudi รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซียได้เสนอความคิด “ASEAN’s Indo-Pacific Outlook” ขึ้นมาในแบบฉบับของอาเซียนเอง³¹ ผู้เขียนวิเคราะห์ว่า ในเหตุการณ์นี้อาเซียนเลือกจะ

³⁰ ใน ค.ศ. 2016 อินโดนีเซียเป็นประเทศที่ได้รับ ODA จากญี่ปุ่นมากที่สุด คิดเป็นมูลค่า 1.8 พันล้านเหรียญสหรัฐ ตามด้วยเวียดนามและอิรักที่มีมูลค่า 1.6 และ 0.6 พันล้านเหรียญสหรัฐ ตามลำดับงบประมาณ ODA ของญี่ปุ่นกว่าร้อยละ 70 ในปีดังกล่าวถูกจัดสรรให้กับประเทศที่ตั้งอยู่ในแถบพื้นที่มหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก

³¹ Retno เชื่อว่าพื้นที่นี้เป็นพื้นที่ภูมิศาสตร์ที่มีความสำคัญของโลก และกำลังเป็นพื้นที่ที่ประเทศมหาอำนาจกำลังเข้ามาแสดงบทบาทในมิติต่างๆ อาเซียนควรพยายามหาจุดยืนของตนเอง และคานอำนาจระหว่างประเทศมหาอำนาจต่างๆ ไว้ให้ได้ รัฐบาลอินโดนีเซียเริ่มชักชวนให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนเข้ามาร่วมกันร่างกรอบความคิดเรื่องอินโด-แปซิฟิกในแบบอาเซียน ปลาย ค.ศ. 2018 อินโดนีเซียเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอาเซียนประชุมกันในเดือนมกราคม ค.ศ. 2019 ณ จ.เชียงใหม่ เพื่อถกเถียงถึงจุดยืนของอาเซียน โดยอินโดนีเซียได้เล่นบทบาทนำในการเสนอ “Indo-Pacific Outlook” ออกมาเป็น “Concept Paper” และเสนอให้กับประเทศต่างๆ เพื่อวางประเด็นเรื่องผลประโยชน์ร่วมของภูมิภาคเพื่อความยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางทะเล การเชื่อมโยงระดับภูมิภาค และการพยายามให้อาเซียนสามารถพัฒนาให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals: MDGs) ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) นอกจากนี้ “Indo-Pacific Outlook” ของอาเซียนมีคุณลักษณะสำคัญ คือ ไม่พยายามกีดกันบทบาทของจีนให้ออกไปจากภูมิภาค ซึ่งสิ่งนี้แตกต่างไปจากความพยายามของยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกของสหรัฐฯ

“ตึง” ประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นให้กลับมาสู่เวทีที่อาเซียนมีอำนาจหลักในการเล่น และเป็นพื้นที่ที่หลักการ “ASEAN Centrality” ถูกเน้นย้ำให้สำคัญอยู่แล้ว³² กล่าวคือ แทนที่อาเซียนจะออกไปร่วมมือในเวทีที่ประเทศมหาอำนาจอื่นสร้าง อาเซียนกลับ “ตึง” ประเทศอื่นกลับเข้ามาใหม่ เพื่อให้กลไกที่มีอยู่แล้วยังสามารถดำเนินต่อไปได้โดยอาเซียน ยังคงได้รับผลประโยชน์ที่ดีเหมือนเดิม³³ ซึ่งในแง่นี้ เป็นการทำให้ประเทศมหาอำนาจอย่าง ญี่ปุ่นและจีนจะต้องเล่นบทบาทที่มีความระมัดระวังมากยิ่งขึ้นในการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับ อนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง และอาเซียนโดยภาพรวม เพราะการออก Concept Paper และการพยายามเน้นจุดยืนของอาเซียนเป็นศูนย์กลางของกรอบความร่วมมือนี้สะท้อนให้ประเทศ มหาอำนาจอื่นๆ เห็นว่าประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความระมัดระวังต่อประเด็นนี้

และญี่ปุ่น ที่กีดกันจีนออกไปจากภูมิภาค เพราะผู้เขียนวิเคราะห์ว่าท้ายที่สุดแล้วอาเซียนเองยังคง ต้องการการเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดของจีน เพราะรัฐบาลจีนเองนั้นได้ดำเนิน ยุทธศาสตร์หลักสำคัญคือ BRI ซึ่งพยายามเชื่อมโยงเอเชียไปยังภูมิภาคต่างๆ โครงการนี้ช่วยการพัฒนา ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน รวมไปถึงการก่อตั้งธนาคารเพื่อการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน แห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) ที่ให้เงินกู้กับการพัฒนา “Hard Infrastructure” ของประเทศต่างๆ ในเอเชีย ในแง่นี้ การที่อาเซียนไม่กีดกันจีนออกไปจากกรอบ ความร่วมมือก็เพื่อจะแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายของจีน เพราะในขณะเดียวกันยุทธศาสตร์ “Expanded Quality Infrastructure” ของญี่ปุ่นที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภค ก็จะเป็น อีกหนึ่งในช่องทางที่อาเซียนจะได้รับประโยชน์จากการแข่งขันดังกล่าว

³² “Indo-Pacific Outlook” ยังเน้นการไม่พยายามให้สร้างกลไกหรือสถาบันในการสร้างความร่วมมือ มากขึ้น เพราะหากมีมากขึ้น นั้นหมายถึงการประชุมที่จะต้องมีมากขึ้น ดังนั้น เพื่อที่จะไม่ทำให้งาน ยุ่งยากซับซ้อนและเป็นการเพิ่มงานขึ้นมา อาเซียนเลือกที่จะให้หันกลับมามองกรอบความร่วมมือ ที่มีอยู่แล้ว ซึ่งได้แก่ East Asian Summit ประกอบไปด้วยประเทศอาเซียนทั้งหมด จีน ญี่ปุ่น อินเดีย เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐฯ และรัสเซีย ประเด็นนี้สะท้อนภาพการบริหารอำนาจ ของอาเซียนในฐานะองค์การระหว่างประเทศจากการเสนอความคิดเรื่อง ASEAN’s Indo-Pacific ก็คือ แทนที่อาเซียนจะต้องไปร่วมกับกรอบกลไกใหม่ๆ ที่ประเทศมหาอำนาจอื่นๆ พยายามคิด ขึ้นมาใหม่เพื่อสร้างบทบาทและคานอำนาจกับประเทศอื่น

³³ ประเด็นเรื่องการเน้นผลประโยชน์ร่วมของ Indo-Pacific Outlook นั้นยังมีคุณลักษณะที่แตกต่าง กันไป เพราะแต่เดิมแล้วกรอบความร่วมมือต่างๆ ของประเทศมหาอำนาจมักเน้นการที่ประเทศต่างๆ จะพยายามเสนอ “คุณค่าร่วม” (Common Values) ของภูมิภาค เช่น หลักการประชาธิปไตย แต่ในขณะที่กรอบของอาเซียนนั้นจะมุ่งไปที่ผลประโยชน์มากกว่า หลักการคุณค่าร่วมนี้เองที่ทำให้ เกิดประเด็น เพราะประเทศต่างๆ ในอาเซียนมีคุณค่าทางการเมืองที่แตกต่างกัน หรืออาจกล่าว ในอีกแง่ก็คือ รูปแบบการปกครองของประเทศในอาเซียนมีความแตกต่างกัน ประเด็นนี้ทำให้อาเซียน หันไปให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองมากกว่าคุณค่า

มาก ดังนั้น ญี่ปุ่นในฐานะของประเทศมหาอำนาจระดับภูมิภาคอาจจะเสนอและผลักดันประเด็น Outlook เพื่อให้ญี่ปุ่นได้แสดงท่าทีที่เห็นด้วยและเข้าข้างอาเซียน และพยายามผลักดันให้อาเซียนเสนอ Outlook ออกมา ในแง่ญี่ปุ่นก็จะได้แสดงบทบาทเป็นผู้นำของภูมิภาคที่สนับสนุนอาเซียน และให้ผลของ Outlook เป็นเครื่องมือในการประคองความสัมพันธ์และในความสัมพันธ์กับจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จากที่บทความนี้ประยุกต์ใช้กรอบเรื่องผู้นำของภูมิภาคของ Dent (2008) เราจะเห็นว่า รัฐบาลญี่ปุ่นได้เล่นบทบาทเป็นผู้จัดสรรสินค้าสาธารณะระดับภูมิภาค กล่าวคือ รัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามนำเสนอแนวคิดด้านการพัฒนาระบบการเชื่อมโยงระหว่างประเทศ ซึ่งพยายามเชื่อมอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงกับเอเชียใต้และแอฟริกา โดยการให้ ODA เพื่อสนับสนุนการเชื่อมโยงผ่าน JICA ทั้งระดับทวีปและเวทีพหุภาคีที่มีกลไกระดับภูมิภาคหลายกลไก นอกจากนั้นการเชื่อมโยงที่ญี่ปุ่นพยายามสนับสนุนนั้นตั้งอยู่บนหลักคิดเรื่องการพยายามเชื่อมโยงเพื่อลดความยากจน การพัฒนาคุณภาพประชากร การเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจ การเข้าถึงตลาด การบริการสาธารณะของภาครัฐต่างๆ ซึ่งเป็นประเด็นที่มนุษยชาติต่างเผชิญร่วมกัน ในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่าบทบาทของญี่ปุ่นนั้นเป็นการพยายามเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาพร้อมระดับภูมิภาค

นอกจากนั้น กระบวนการเป็นผู้นำในการประสานความร่วมมือผ่านกลไกต่างๆ รวมไปถึงสถาบันวิจัยที่มีหน้าที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นการบูรณาการทางเศรษฐกิจยังทำให้ญี่ปุ่นได้เล่นบทบาทเป็น “เจ้าแห่งปัญญาระดับภูมิภาค” (Regional Intellectual Hegemon: RIH) (นรุตม์ เจริญศรี, 2559) ในแง่ นี้ ไม่เพียงแต่การเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจเท่านั้น แต่การสนับสนุนและผลักดันประเด็นทางความคิดด้านการพัฒนาผ่านงานวิจัยและสถาบันวิจัยต่างๆ ยังมีส่วนช่วยสร้างแนวทางการพัฒนาร่วมกันระหว่างประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และในประเด็นสุดท้ายก็คือความสามารถในการเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของภูมิภาคในสังคมระหว่างประเทศ ในแง่ที่เราอาจจะเห็นบทบาทญี่ปุ่นในการเป็นผู้นำหรือตัวแทนในการสนับสนุนแนวทางการพัฒนาที่ไปนำเสนอความคิดตามเวทีการประชุมต่างๆ ทั่วโลก การเล่นบทบาทเป็นผู้นำนี้ทำให้ญี่ปุ่นได้แสดงบทบาทนำทางการเมืองในเวทีระหว่างประเทศซึ่งช่วยสนับสนุนบทบาทญี่ปุ่นให้โดดเด่นคานอำนาจและภาพลักษณ์ของรัฐบาลจีนในอนุภูมิภาคได้

แม้ว่าในความเป็นจริง ความพยายามของญี่ปุ่นในฐานะของผู้นำของภูมิภาคนั้นอาจปรากฏผ่านโครงการหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นบทบาทนำทางเศรษฐกิจ เช่น การเป็นผู้นำในการสร้างกลไกทางการเงินเพื่อรับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Gilson et al., 2002) หรือเป็นผู้นำทางการเมืองและความมั่นคง (Yuzawa, 2007)

ในกรณีของการพัฒนาการเชื่อมโยงระบบสาธารณูปโภคที่เน้นการเชื่อมโยงระดับภูมิภาคนี้ ก็เป็นอีกตัวอย่างของเป้าหมายและความพยายามของรัฐบาลญี่ปุ่นในช่วงปัจจุบันที่เป็นผลผสมผสานระหว่างเป้าหมายทางเศรษฐกิจและการเมืองของญี่ปุ่น

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

ในช่วงแรกที่ญี่ปุ่นเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับอนุภูมิภาคนั้นเป็นการให้ความสำคัญกับการพัฒนาอนุภูมิภาคเพียงอย่างเดียว แต่ต่อมาเมื่อพลวัตทางเศรษฐกิจระดับโลกซึ่งประกอบไปด้วยการเปลี่ยนแปลงของกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กลไกของภูมิภาคนิยมได้เร่งและสนับสนุนให้องค์การระหว่างประเทศหรือกรอบความร่วมมือระดับภูมิภาคต้องการการเชื่อมโยงไปยังกลไก พื้นที่ หรือกรอบความร่วมมืออื่น ทำให้ยุทธศาสตร์ที่ญี่ปุ่นใช้เพื่อพัฒนาอนุภูมิภาคเปลี่ยนแปลงไปสู่การพยายามเชื่อมโยงอนุภูมิภาคไปยังภูมิภาคอื่น สิ่งที่เราเห็นได้อย่างชัดเจนคือความสัมพันธ์ที่ญี่ปุ่นต้องการให้อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเชื่อมโยงไปกับเอเชียใต้ โดยเป้าหมายไม่เพียงแต่เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ยังมีประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ญี่ปุ่นมีกับอินเดียและสหรัฐฯ

นอกจากนี้ จากประเด็นเรื่องการพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ได้กล่าวมานั้น การศึกษาเรื่องเชื่อมโยงระดับภูมิภาคควรมีการศึกษาบทบาทของประเทศมหาอำนาจเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยที่สนับสนุนและเร่งให้เกิดสิ่งเหล่านี้ และไม่ควรยึดติดกับปัญหาเชิงเทคนิคของการก่อสร้าง การจัดการด้านชายแดน การคลังสินค้าชายแดน การหางบประมาณสนับสนุนการก่อสร้าง หรือกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เราควรมองภาพที่ใหญ่กว่านั้นเพื่อให้เห็นการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในระบบที่ร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคง การให้ความสำคัญกับบทบาทของประเทศมหาอำนาจอย่างญี่ปุ่นจะช่วยให้เราเข้าใจนโยบายต่างประเทศที่ประเทศมหาอำนาจมีต่ออนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และการมองเห็นยุทธศาสตร์ที่ประเทศมหาอำนาจจะใช้ การเข้าใจนี้จะช่วยให้รัฐบาลไทยมองเห็นโอกาสในการเลือกประสานงานกับประเทศมหาอำนาจเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผลประโยชน์แห่งชาติของไทยเอง

การเชื่อมโยงที่จะเกิดขึ้นระหว่างอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงไปกับเอเชียใต้ ตะวันออกกลาง เอเชียกลาง และแอฟริกันนั้นจะเป็นโอกาสที่ดีของไทยในการที่จะได้ใช้ประโยชน์จากการมีถนนเชื่อมเพื่อขนส่งสินค้า บริการ และผู้คน ผลที่เกิดขึ้นนั้นจะเป็นโอกาสต่อการดำเนินธุรกิจที่เน้นการส่งออก อีกทั้งผลอีกประการที่จะเกิดจากการเข้าไปใช้ประโยชน์

จากการผลักดันการเชื่อมโยงนี้คือการที่รัฐบาลญี่ปุ่นและประเทศมหาอำนาจอื่นๆ จะริเริ่มโครงการส่งเสริมทางวัฒนธรรมและเยาวชนเพื่อเป็นส่วนประกอบอีกประการในการสร้างความสัมพันธ์อันดีทางความรู้สึกระหว่างประเทศ ซึ่งไทยจะได้ประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนเยาวชนและการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมระหว่างประเทศ

และในขณะเดียวกัน สิ่งที่รัฐบาลและภาคเอกชนญี่ปุ่นจะได้จากการเชื่อมโยงนี้ไม่เพียงแต่ผลประโยชน์ทางด้านธุรกิจ แต่ยังรวมไปถึงการแสดงบทบาทนำในระดับภูมิภาคเพื่อให้ญี่ปุ่นเป็นผู้นำของภูมิภาคได้ทั้งในแง่เศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคง รวมไปถึงบทบาทของการเป็นผู้นำด้านปัญญาในการผลิตความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ และการเชื่อมโยงระหว่างประเทศ ดังนั้น คำถามที่ยังรอให้ศึกษาต่อไปอาจเป็นทั้งเรื่องกลไกใดที่รัฐบาลไทยควรยึดเป็นหลักเพื่อใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์นี้ หรือรัฐบาลไทยจะวางยุทธศาสตร์ใดเพื่อเตรียมใช้ประโยชน์จากการส่งออกไปยังเอเชียตะวันออกเฉียงกลาง เอเชียกลาง และแอฟริกา โดยการใช้ประโยชน์จาก ODA ของประเทศไทย ผ่านการทำงานเชิงรุกของกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (Thailand International Cooperation Agency: TICA) ของกระทรวงการต่างประเทศ รวมไปถึงการเตรียมความพร้อมเรื่องการวางกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการเชื่อมโยง และการศึกษาวิจัยเพื่อเตรียมรับมือกับผลอันอาจเกิดจากการเชื่อมโยงระหว่างประเทศในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- นรุตม์ เจริญศรี. (2553). *บทบาทของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียในโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นรุตม์ เจริญศรี. (2559). ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ERIA: บทบาทของญี่ปุ่นต่อคลังสมองกับการพัฒนาประชาคมเอเชียตะวันออก. *International Journal of East Asian Studies*, 20(1), 67-98.
- นรุตม์ เจริญศรี. (2561). *ภูมิภาคสาธารณูปโภคพัฒนาวิเทศคดี: บทบาทญี่ปุ่นกับการพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศและผลต่อภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. เชียงใหม่: ศูนย์ศึกษาอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

- ADB. (2017). *ADB, India Sign \$317 Million Assistance for First Phase of East Coast Economic Corridor*. Retrieved December 16, 2018, from www.adb.org/news/adb-india-sign-375-million-assistance-first-phase-east-coast-economic-corridor
- African Development Bank Meeting (2017). *Asia-Africa Growth Corridor: Partnership for Sustainable and Innovative Development: A Vision Document*. Retrieved February 23, 2018, from www.eria.org/Asia-Africa-Growth-Corridor-Document.pdf
- Arase, D. (1994). Public-Private Sector Interest Coordination in Japan's ODA. *Pacific Affairs*, 67(2), 171-199.
- Arase, D. (1995). *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*. London: Lynne Rienner Publisher.
- Asia News Monitor. (2010). *Japan's Foreign Ministry Seeks ODA Charter Revision*.
- Asian Nikkei Review. (2018a). *Japan Shifts Focus of Its Development Assistance to Indo-Pacific*. Retrieved October 7, 2018, from <https://asia.nikkei.com/Politics/Japan-shifts-focus-of-its-development-assistance-to-Indo-Pacific>.
- Asian Nikkei Review. (2018b). *ASEAN Crafts Position on US 'Free and Open Indo-Pacific' Strategy*. Retrieved October 7, 2018, from <https://asia.nikkei.com/Politics/International-Relations/ASEAN-crafts-position-on-US-Free-and-Open-Indo-Pacific-strategy>.
- Bleching, V., & Legewie, J. (2000). Action and Reaction, Direct and Indirect Leadership: Re-Evaluating Japan's Role in Asian Regional Cooperation. In Bleching, V., & Legewie, J. (Eds.). *Facing Asia – Japan's Role in the Political Economic Dynamic of Regional Cooperation*. (pp. 297-324). München: Iudicium-Verl.

- Calder, K. (2000). Will Japan Play a Leadership Role in East Asian Regional Political and Economic Integration?. In Blechinger, V., & Legewie, J. (Eds.). *Facing Asia – Japan’s Role in the Political Economic Dynamic of Regional Cooperation*. (pp. 11-20). München: Iudicium-Verl.
- Cheow, E. T. C. (2003). Japan’s Twin Challenges: Dealing with an ASEAN at the Crossroads and East Asian Regionalism. *Asia-Pacific Review*, 10(1), 30-43.
- Chheang, V. (2017). *The Mekong Region: From a Divided to a Connected Region*. Phnom Penh: Konrad-Adenauer-Stiftung Cambodia.
- Chheang, V. (2018). *Mekong-Japan Cooperation in the Indo-Pacific Strategy*. Retrieved October 7, 2018, from www.khmertimeskh.com/50116006/mekong-japan-cooperation-in-the-indo-pacific-strategy/
- Chhengpor, A. (2018). *Japan Links Mekong and ASEAN to Indo-Pacific Strategy*. Retrieved October 7, 2018, from www.voacambodia.com/a/japan-links-mekong-and-asean-to-indo-pacific-strategy/4312857.html
- Chomsky, N. (2008). *The Essential Chomsky*. A. Arno (Ed.). London: The Bodley Head.
- Chongkittavorn, K. (2018). *ASEAN is Key to Indo-Pacific: Modi*. Retrieved October 7, 2018, from www.mmtimes.com/news/asean-key-indo-pacific-modi.html
- Dadabaev, T. (2018). “Silk Road” as Foreign Policy Discourse: The Construction of Chinese, Japanese and Korean Engagement Strategies in Central Asia. *Journal of Eurasian Studies*, 9(1), 30-41.
- Dauvergne, P. (2001). The Rise of an Environmental Superpower?: Evaluating Japanese Environmental Aid to Southeast Asia. In Maswood, S. J. (Ed.). *Japan and East Asian Regionalism*. (pp. 51-67). London: Routledge.

- Dent, C. M. (2008). What Region to Lead? Development in East Asian Regionalism and Questions of Regional Leadership. In Dent, C. M. (Ed.). *China, Japan and Regional Leadership in East Asia*, (pp. 1-36). Cheltenham: Edward Elgar.
- Ensign, M. (1992). *Doing Good or Doing Well: Japan's Foreign Aid Program*. New York: Columbia University Press.
- Flemes, D. & Nolte, D. (2010). Introduction. In Flemes, D. (Ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. (pp. 1-14). Farnham: Ashgate.
- Fujisaki, T., Briscoe, F., Mazwell, J., Kishi, M., & Suzuki, T. (1996). Japan as Top Donor: The Challenge of Implementing Software Aid Policy. *Pacific Affairs*, 69(4), 519-539.
- Fukushima, A. (2000). ODA as a Japanese Foreign Policy Tool. In Inoguchi, T., & Jain, P. (Eds.). *Japanese Foreign Policy Today*. (pp. 152-174). New York: Palgrave.
- Fukushima, A. (2011). Modern Japan and the Quest for Attractive Power. In Lee, S. J., & Melissen, J. (Eds.). *Public Diplomacy and Soft Power in East Asia*. (pp. 65-89). New York: Palgrave Macmillan.
- Funabashi, Y. (1991). Japan and the New World Order. *Foreign Affairs*, 70(5), 58-74.
- Furuoka, F. (2018). *Japan in Putting Quality Over Quantity in the Mekong*. Retrieved October 7, 2018, from www.eastasiaforum.org/2018/09/27/japan-is-putting-quality-over-quantity-in-the-mekong/
- García, I. J. M. (2016). Japanese Capital Internationalization and Its Regional Leadership in Southeast Asia. *Revista de Economía Mundial*, 42, 109-128.
- Gilson, J., Hughes, C., Dobson, H., & Hook, G. D. (2002). Japan and the East Asian Financial Crisis: Patterns, Motivations and Institutionalisation of Japanese Regional Economic Diplomacy. *European Journal of East Asian Studies*, 1(2), 177-197.

- GMS Business Networks. (2017). *Mekong-ROK Business Forum 2017*. Retrieved December, 25, 2018, from www.gmsbiznetworks.com/events/mekong-rok-business-forum-2017/
- Hatakeyama, K. (2008). Japan's Aid to Vietnam: Becoming an Intellectual Leader. *Japanese Studies*, 28(3), 345-364.
- Hatch, W. F. (2010). *Asia's Flying Geese: How Regionalization Shapes Japan*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hatch, W., & Yamamura, K. (1996). *Asia in Japan's Embrace: Building a Regional Production Alliance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hirata, K. (1998). New Challenges to Japan's Aid: An Analysis of Aid Policy-Making. *Pacific Affairs*, 71(3), 311-334.
- Hoa, T. V., & Limskul, K. (2017). Japan's ODA in Globally Integrated CLMV Economies: Aid Effectiveness and Political Economy. *Korea and the World Economy*, 18(3), 299-327.
- IMF. (2014). *World Economic Outlook, October 2014: Legacies, Clouds, Uncertainties*. Washington, DC: International Monetary Fund (IMF).
- Inada, J. (1989). Japan's Aid Diplomacy: Economic, Political or Strategic?. *Millennium: Journal of International Studies*, 18(3), 399-414.
- International Cooperation Bureau. (2017). *Priority Policy for Development Cooperation, FY 2017*. Retrieved October, 7, 2018, from <https://www.mofa.go.jp/files/000259285.pdf>
- Jain, P. (2005). *Japan's Subnational Governments in International Affairs*. Oxon: Routledge.
- Jain, P. (2016). Japan's Foreign Aid: Institutional Change and Shifting Policy Directions. In Kato, H., Page, J., & Shimomura, Y. (Eds.). *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*. (pp. 56-71). New York: Palgrave MacMillan.

- Jordann, E. (2003). The Concept of Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers. *Politikon*, 30(1), 165-181.
- Katada, S. N. (2002). Japan and Asian Monetary Regionalisation: Cultivating a New Regional Leadership after the Asian Financial Crisis. *Geopolitics*, 7(1), 82-112.
- Kato, H. (2016). Japan's ODA 1945-2014: Changes and Continuities in a Central Instrument in Japan's Foreign Policy. In Kato, H., & Shimomura, Y. (Eds.). *Japan's Development Assistance: Foreign Aid and the Post-2015 Agenda*. (pp. 1-18). New York: Palgrave Macmillan.
- Katzenstein, P. J., & Rouse, M. (1993). Japan as a Regional Power in Asia. In Frankel, J. A., & Kahler, M. (Eds.). *Regionalism and Rivalry: Japan and the United States in Pacific Asia*. (pp. 217-248). Chicago: Chicago University Press.
- Kawashima, Y. (2003). *Japanese Foreign Policy at the Crossroads: Challenges and Options for the Twenty-First Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kim, Y. H. (2011). A Bureaucratic Politics Approach to Japan's Official Development Aid Policy: Ministerial Motives and Their Reflections on the Foreign Aid Expenditures, 1960s-2000. *Journal of International and Area Studies*, 18(1), 19-48.
- Kishida, F. (2014). *ODA Policy Speech by H.E. Mr. Fumio Kishida, Minister for Foreign Affairs of Japan, "An Evolving ODA: For the World's Future and Japan's Future"*. Retrieved July 6, 2017, from www.mofa.go.jp/ic/ap_m/page3e_000169.html
- Laatikainen, K. V. (2006). Pushing Soft Power: Middle Power Diplomacy at the UN. In Laatikainen, K. V., & Smith, K. E. (Eds.). *The European Union at the United Nations*. (pp. 70-91). London: Palgrave Macmillan.

- Lam, P. E. (Ed.). (2013). *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and Beyond*. Oxon: Routledge.
- Lee, J. (2018). *Mekong-Korea Cooperation Spearheads Sustainable Development*. Retrieved December, 25, 2018, from www.koreaherald.com/view.php?ud=20181224000254
- Lee, Y. K. (2012). Synthesis and Reformulation of Foreign Policy Change: Japan and East Asian Financial Regionalism. *Review of International Studies*, 38(4), 785-807.
- Lincoln, E. (1993). *Japan's New Global Role*. Washington DC: Brookings Institution.
- Makishima, M., & Yokoyama, M. (2008). *Japan's ODA to Mekong River Basin Countries*. Retrieved February 22, 2019, from www.ide.go.jp/library/English/Publish/Download/Brc/pdf/01_japansoda.pdf
- Maswood, S. J. (1994). Japan and East Asian Regionalism. *ASEAN Economic Bulletin*, 11(1), 70-78.
- Maswood, S. J. (2001a). Japanese Foreign Policy and Regionalism. In Maswood, S. J. (Ed.). *Japan and East Asian Regionalism*. (pp. 6-25). London: Routledge.
- Maswood, S. J. (2001b). Japanese Domestic Politics and Asian Regionalism. In Maswood, S. J. (Ed.). *Japan and East Asian Regionalism*. (pp. 26-50). London: Routledge.
- MEA. (2017). About Mekong-Ganga Cooperation (MGC). Retrieved December, 25, 2018, from <http://mea.gov.in/aseanindia/about-mgc.htm>
- MEA. (2018). *Joint Ministerial Statement for the 9th Mekong-Ganga Cooperation Ministerial Meeting in Singapore*. Retrieved December, 25, 2018, from www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/30237/Joint_Ministerial_Statement_for_the_9th_Mekong_Ganga_Cooperation_Ministerial_Meeting_in_Singapore
- Mearsheimer, J. J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. (Updated Edition). New York: Norton.

- Melissen, J. (2015). Introduction. In Melissen, J., & Sohn, Y. (Eds.). *Understanding Public Diplomacy in East Asia: Middle Powers in a Troubled Region*. (pp. 1-9). New York: Palgrave Macmillan.
- Mihut, M. I., & Daniel, D. L. (2012). First Oil Shock Impact on the Japanese Economy. *Procedia Economics and Finance*, 3, 1042-1048.
- Mission of Japan to ASEAN. (n.d.). *A New Foreign Policy Strategy: "Free and Open Indo-Pacific Strategy"*. Retrieved October 7, 2018, from www.asean.emb-japan.go.jp/files/000352880.pdf
- Mitra, S., Hasan, R., Sharma, M., Jeong H. Y., Sharma, M., & Guha, A. (2016). *Scaling New Heights: Vizag-Chennai Industrial Corridor India's First Coastal Corridor*. Manila: Asian Development Bank (ADB).
- MOFA. (1992). *Official Development Assistance (ODA)*. Retrieved July 4, 2017, from www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/ref1.html
- MOFA. (2009). *Tokyo Declaration of the First Meeting Between the Heads of the Governments of Japan and the Mekong Region Countries: Establishment of a New Partnership for the Common Flourishing Future*. Retrieved November 10, 2018, from www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/summit0911/declaration.html
- MOFA. (2014). *Evaluation of Japan's Assistance for the Mekong Region*. Retrieved February 22, 2019, from www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2014/pdfs/mekong.pdf
- MOFA. (2015). *New Tokyo Strategy 2015 for Mekong-Japan Cooperation (MJC2015)*. Retrieved February 22, 2019, from www.mofa.go.jp/s_sa/sea1/page1e_000044.html
- MOFA. (2017a). *Diplomatic Bluebook: Chapter 2: Japan's Foreign Policy that Takes a Panoramic Perspective of the World Map*. Retrieved January 6, 2019, from www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2017/html/chapter2/c020106.html

- MOFA. (2017b). *Diplomatic Bluebook: Chapter 2: Japan's Foreign Policy that Takes a Panoramic Perspective of the World Map*. Retrieved January 6, 2019, from www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2017/html/chapter2/c020702.html#sf08
- Moore, A. (2013). *Constructing East Asia Technology, Ideology, and Empire in Japan's Wartime Era, 1931-1945*. Stanford: Stanford University Press.
- Murashkin, N. (2018). Not-So-New Silk Roads: Japan's Foreign Policies on Asian Connectivity Infrastructure under the Radar. *Australian Journal of International Affairs*, 72(5), 455-472.
- Nolte, D. (2010). How to Compare Regional Power: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, 36(4), 881-901.
- Nye, J. (2008). *The Power to Lead: Soft, Hard, and Smart*. Oxford: Oxford University Press.
- Ohtsu, M., & Imanari, T. (2001). *Inside Japanese Business: A Narrative History 1960-2000*. London: An East Gate Book.
- Østerud, O. (1992). Regional Great Powers. In Neumann, I. B. (Ed.). *Regional Great Powers in International Politics*. (pp. 1-15). Basingstoke: St. Martin's Press
- Panda, J. (2017). *The Asia-Africa Growth Corridor: An India-Japan Arch in the Making*. *Focus Asia*, No.21. Retrieved December 16, 2018, from <http://isdp.eu/content/uploads/2017/08/2017-focus-asia-jagannath-panda.pdf>
- Park, J. (2012). Regional Leadership Dynamics and the Evolution of East Asian Regionalism. *Pacific Focus*, 27(2), 290-318.
- Potter, D. M., & Belle, D. V. (2004). New Media Coverage Influence on Japan's Foreign Aid Allocations. *Japanese Journal of Political Science*, 5(1), 113-135.
- Pressello, A. (2014). The Fukuda Doctrine and Japan's Role in Shaping Post-Vietnam War Southeast Asia. *Japanese Studies*, 34(1), 37-59.

- Purrington, C. (1992). Tokyo's Policy Responses During the Gulf War and the Impact of the "Iraqi Shock" on Japan. *Pacific Affairs*, 65(2), 161-181.
- Rix, A. (1993). *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership*. London: Routledge.
- Sawamura, N. (2004). Japan's Philosophy of Self-Help Efforts in International Development Cooperation: Does It work in Africa?. *Journal of International Cooperation in Education*, 7(1), 27-40.
- Sayuri, S. (2007). Global Governance, Japan and the International Monetary Fund. In Hook, G. D., & Dobson, H. (Eds.). *Global Governance and Japan: The Institutional Architecture*. (pp. 143-163). Oxon: Routledge.
- Shiraishi, T., & Kojima, T. (Eds.). (2014). *ASEAN-Japan Relations*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Söderberg, M. (2012). Introduction: Time to Look at Japanese Aid in Practice. In Söderberg, M. (Ed.). *The Business of Japanese Foreign Aid: Five Case Studies from Asia*. (pp. 1-30). London: Routledge.
- Soikham, P. (2017). Interacting Cultural Diplomacy: A Study of Soft Power in India-Thailand Relations. In Ghosh, L. (Ed.). *India-Thailand Cultural Interactions: Glimpses from the Past to Present*. (pp. 181-204). Singapore: Springer.
- Son, K. Y. (2014). Middle Powers and the Rise of China: 'Identity Norms' of Dependency and Activism and the Outlook for Japan-South Korea Relations vis-à-vis the Great Powers. *Japan Journal of Political Science (1468-1099)*, 15(1), 91-112.
- St John, R. B. (2006). *Revolution, Reform and Regionalism in Southeast Asia: Cambodia, Laos and Vietnam*. Oxon: Routledge.
- Stubbs, R. (1991). *Reluctant Leader, Expectant Followers: Japan and Southeast Asia*. *International Journal*, 46(4), 649-667.
- Sudo, S. (1988). The Road to Becoming a Regional Leader: Japanese Attempts in Southeast Asia, 1975-1980. *Pacific Affairs*, 61(1), 27-50.
- Sudo, S. (2015). *Japan's ASEAN Policy: In Search of Proactive Multilateralism*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

- The Mainichi. (2018). *Japan, Mekong Leaders to Adopt New Cooperation Strategy in Oct.* Retrieved October 6, 2018, from <https://mainichi.jp/english/articles/20180929/p2g/00m/0dm/012000c>
- The Straits Times. (2018). *Time for ASEAN to Drive the Indo-Pacific Process: Jakarta Post Writers.* Retrieved February 24, 2019, from www.straitstimes.com/asia/se-asia/time-for-asean-to-drive-the-indo-pacific-process-jakarta-post-writers
- Trinidad, D. D. (2007). Japan's ODA at the Crossroads: Disbursement Patterns of Japan's Development Assistance to Southeast Asia. *Asian Perspective*, 31(2), 95-125.
- UNI. (2016). *5th Int'l Buddhist Conclave in Sarnath, Bodhgaya from Oct2-6.* Retrieved December, 25, 2018, from www.uniindia.com/5th-int-l-buddhist-conclave-in-sarnath-bodhgaya-from-oct-2-6/india/news/640486.html
- United States Embassy, Tokyo. Dispatch to the Department of State. (1952). Japan's Participation in the Point IV Program. July 24, 1952. National Archives 834.00-TA/7-2452.
- Wang, H., & French, E. (2013). Middle Range Powers in Global Governance. *Third World Quarterly*, 34(6), 985-999.
- Watanabe, T. (2006). How Should Japanese ODA be Viewed?: The Importance of Support for Self-Help Efforts. *Asia-Pacific Review*, 13(2), 17-26.
- Weatherbee, D. E. (1997). Cooperation and Conflict in the Mekong River Basin. *Studies in Conflict & Terrorism*, 20(2), 167-184.
- Williams, W. A., McCormick, T., Gardner, L., & LaFeber, W. (Eds.). (1985). *America in Vietnam: A Documentary History.* New York: Anchor Books.
- Yoshimatsu, H. (2017a). Japan's Export of Infrastructure System: Pursuing Twin Goals Through Developmental Means. *The Pacific Review*, 30(4), 494-512.

- Yoshimatsu, H. (2017b). Developmentalism and Economic Security in Japan's Export of Infrastructure Systems. RCAPS Working Paper Series.
- Yuzawa, T. (2007). *Japan's Security Policy and the ASEAN Regional Forum: The Search for Multilateral Security in the Asia-Pacific*. London: Routledge.
- Zen, F. (2018). Public-Private Partnership Development in Southeast Asia. *ADB Economic Working Paper Series, No. 553*. Manila: Asian Development Bank (ADB).
- Zhou, X. (1991). Japan's Official Development Assistance Program: Pressure to Expand. *Asian Survey*, 31(4), 341-350.