

ไทย กับ การก่อตั้ง ACMECS: ทฤษฎีรัฐที่อาจเป็นผู้นำภูมิภาค¹²

Thailand and the Formation of ACMECS: The Potential Regional Leader Theory

ภูวิน บุญยะเวชชีวิน^{a*} และ กตมน เทพสีดา^b

Poowin Bunyavejchewin and Katamon Thepsida

^{ab}*Institute of East Asian Studies, Thammasat University, Pathumthani, 12121, Thailand*

**Corresponding author. Email: pw6@tu.ac.th*

Abstract

This study examines Thailand's motives behind the formation of the Ayeyawady–Chao Phraya–Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS). Specifically, it explores the ideas behind Thailand's formation of the group with an emphasis on membership issues. Members consist of Cambodia, Lao PDR, Myanmar, Thailand and Vietnam. Using the Potential Regional Leader Theory (PRLT) developed by Hamanaka (2009), this study finds that Thailand's formation of ACMECS and the original membership preference are conditioned by the country's effort to hold the leading position in a regional framework which we will argue is an unachievable goal in ASEAN.

Keywords: ACMECS, Thailand, Potential Regional Leader Theory, regionalism

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “ไทย กับ ภูมิภาคนิยมเอเชีย: ศึกษากรณี ACD และ ACMECS” โดยได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนวิจัยสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2557

² ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เดชกานนท์ อดีตรองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ และวิจัย สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ให้ความกรุณาสนับสนุนการขอทุนวิจัย และขอขอบคุณ James Buchanan นักศึกษาปริญญาเอก ภาควิชาเอเชียและวิเทศศึกษา City University of Hong Kong สำหรับความช่วยเหลือในการตรวจแก้บทความภาษาอังกฤษ

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาเหตุจูงใจในการก่อตั้ง ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง หรือ ACMECS โดยพิจารณาตรรกะที่อยู่เบื้องหลังการก่อตั้ง ACMECS ของไทย และให้ความสำคัญกับประเด็นสมาชิกภาพ ซึ่งผู้เขียนใช้ทฤษฎีรัฐที่อาจเป็นผู้นำภูมิภาคพัฒนาโดย Hamanaka (2009) เป็นกรอบการวิเคราะห์และค้นพบว่า การก่อตั้ง ACMECS และแนวทางการกำหนดสมาชิกภาพก่อตั้งตามความพึงใจของกรอบดังกล่าว เกิดจากความพยายามของไทยที่จะอยู่ในตำแหน่งผู้นำของกรอบภูมิภาค ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ไม่สามารถบรรลุได้ภายใต้กรอบ ASEAN

คำสำคัญ: แอควีทซ์ ไทย ทฤษฎีรัฐที่อาจเป็นผู้นำภูมิภาค ภูมิภาคนิยม

บทนำ

ทิศทางนโยบายต่างประเทศของไทยกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาให้ความสำคัญยิ่งต่อกระแสภูมิภาคนิยม หรือ การรวมกลุ่มส่วนภูมิภาค ทิศทางดังกล่าวปรากฏผ่านรูปแบบที่หลากหลาย อาทิ การลงนามความตกลงเขตการค้าเสรีจำนวนมาก การแสดงบทบาทเชิงรุกภายในกรอบและกลุ่มภูมิภาค และการริเริ่มโครงการภูมิภาคนิยม เป็นต้น นโยบายภูมิภาคนิยมของไทย ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะขอบข่ายความร่วมมือภายใต้อาเซียน (Association of Southeast Asian Nations-ASEAN) และองค์กร (organ) ของอาเซียน เท่านั้น หากแต่ยังก่อตั้งกรอบความร่วมมือใหม่ๆ โดยเฉพาะในระดับอนุภูมิภาค

แม้ว่ากรอบภูมิภาคที่เกิดจากความริเริ่มของไทยจะมีจำนวนมาก แต่กรอบภูมิภาคที่มีนัยสำคัญมากที่สุดก่อนนโยบายภูมิภาคนิยมและนโยบายต่างประเทศโดยรวม เป็นโครงการภูมิภาคนิยมของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั่นก็คือ ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy) หรือ ACMECS ซึ่งก่อตั้งใน ค.ศ. 2003 เพราะ ACMECS เป็นกรอบภูมิภาคแรกที่รัฐบาลประกาศ

ให้ความสำคัญสูงสุดแทนที่อาเซียน ซึ่งเป็นแกนกลางของนโยบายภูมิภาคนิยมมาโดยตลอด

งานวิชาการส่วนใหญ่ทำความเข้าใจ ACMECS จากมุมมองระดับบุคคล (individual level) กล่าวคือ มักอธิบายว่ากรอบดังกล่าวเป็นปัจจัยนำออก (output) ของกระบวนการตัดสินใจภายใต้ภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง ประกอบกับลักษณะนิสัยเฉพาะตัวของผู้นำ (อาทิ Chongkittavorn, 2009) อย่างไรก็ตามคำอธิบายดังกล่าวขาดลักษณะเชิงวิเคราะห์ (analytical) และไม่สามารถอธิบายได้ว่า เหตุใดไทยจึงเสนอและออกแบบ ACMECS ด้วยลักษณะเชิงสถาบันอย่างที่เห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นสมาชิกภาพก่อตั้ง ว่าทำไมจึงเลือกอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเป็นขอบเขตภูมิภาคนิยมและไม่เลือกอนุภูมิภาคอื่น

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยกำหนดการเสนอกรอบ ACMECS และแนวทางการกำหนดสมาชิกภาพก่อตั้งอย่างเป็นระบบ โดยบทความใช้ทฤษฎีรัฐที่อาจเป็นผู้นำภูมิภาค (Potential Regional Leader Theory) หรือ PRLT เป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก บทความเสนอว่า การเสนอกรอบ ACMECS และการกำหนดขอบเขตประเทศสมาชิกก่อตั้งของไทยเป็นไปตามภาคีจินตโบราณที่ว่า “การเป็นผู้นำกลุ่มขนาดเล็กย่อมดีกว่าการอยู่ในตำแหน่งที่ด้อยกว่าทางอำนาจภายในกลุ่มขนาดใหญ่” (寧為雞口，無為牛後) (อ้างจาก Hamanaka, 2009: 1)

อนึ่ง นิยามศัพท์เฉพาะในบทความมีดังต่อไปนี้

1. ภูมิภาคนิยม (regionalism) หมายถึง โครงการ (project) ของรัฐ ซึ่งถูกออกแบบเพื่อปรับเปลี่ยนพื้นที่ทางภูมิภาคอย่างเฉพาะเจาะจงตามขอบเขตทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ถูกนิยามขึ้น
2. กรอบภูมิภาค (regional framework) หมายถึง เวทีและข้อตกลงส่วนภูมิภาค ซึ่งมีหรือไม่มีโครงสร้างเชิงสถาบันก็ได้ โดยกรอบภูมิภาคเป็นผลของโครงการภูมิภาคนิยม ในบทความนี้จะใช้คำว่า กรอบภูมิภาค เมื่อกล่าวถึง ACMECS แทนคำว่า กรอบอนุภูมิภาค ที่มักใช้กัน

3. นโยบายภูมิภาคนิยม (regionalist policy) หมายถึง นโยบายเกี่ยวกับภูมิภาคนิยม เป้าหมายสำคัญที่สุดของนโยบาย คือ ความพยายามก่อตั้งกรอบภูมิภาค
4. กลุ่มภูมิภาค (regional group) หมายถึง การรวมตัวกันของกลุ่มรัฐที่เฉพาะเจาะจง (particular grouping) ภายใต้แนวกำหนดสมาชิกภาพ (membership) เดียวกัน

ข้อมูลทั่วไป

ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อิรวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง หรือ ACMECS เดิมเรียกว่ายุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัมพูชา ลาว พม่า และไทย (Economic Cooperation Strategy-ECS) เป็นกรอบภูมิภาคทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยภายใต้รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้ริเริ่ม โดยไทยได้หยิบยกความริเริ่มดังกล่าวขึ้นหารือกับผู้นำประเทศกัมพูชา สปป.ลาว และพม่า ในการประชุมคู่ขนาน (sideline meeting) ระหว่างการประชุมผู้นำอาเซียนสมัยพิเศษว่าด้วยโรคซาร์ส (Special ASEAN Leaders Meeting on Severe Acute Respiratory Syndrome) เมื่อวันที่ 29 เมษายน ค.ศ. 2003 ที่กรุงเทพฯ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เพราะช่องว่างที่มีอยู่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเจริญเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของภูมิภาค ในการแก้ปัญหา ACMECS จะใช้ประโยชน์จากความแข็งแกร่งและความหลากหลายของประเทศสมาชิกเพื่อการพัฒนาอย่างสมดุล ความร่วมมือภายใต้กรอบ ACMECS ไม่ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์เฉพาะแต่เพียงประเทศอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเท่านั้น หากแต่ยังสร้างความเข้มแข็งให้กับความร่วมมืออื่นๆ ของอาเซียนในภาพรวมด้วย

การประชุมระดับผู้นำ หรือ การประชุมสุดยอด ACMECS จัดขึ้นครั้งแรกในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2003 ณ เมืองพุกาม ประเทศพม่า ในการประชุมดังกล่าว ผู้นำประเทศสมาชิกได้ร่วมลงนามในปฏิญญาพุกาม (Bagan Declaration) ซึ่งเป็นเอกสารก่อตั้ง ACMECS โดยปฏิญญาพุกามได้ระบุวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งกรอบภูมิภาคดังกล่าวไว้ 4 ประการ ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันและก่อให้เกิดความเจริญเติบโตมากขึ้นตามแนวชายแดน
2. เพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมเกษตรและการผลิตไปยังบริเวณที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ
3. เพื่อสร้างโอกาสการจ้างงาน และลดความแตกต่างของรายได้ระหว่างประเทศสมาชิก
4. เพื่อส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่งคั่งร่วมกันสำหรับทุกฝ่ายในลักษณะที่ยั่งยืน (Jittasevi, 2010: 275-276)

นอกจากนั้นภายใต้ปฏิญญาพุกามประเทศสมาชิกได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันภายใน 5 สาขาความร่วมมือ (areas of cooperation) ซึ่งมีความสำคัญเร่งด่วน ได้แก่ 1. การอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการลงทุน 2. ความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม 3. การเชื่อมโยงการคมนาคม 4. ความร่วมมือด้านการท่องเที่ยว และ 5. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Department of International Economic Affairs, 2006: 1-2) พร้อมทั้งให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Strategy Plan of Action-ECSPA) ซึ่งประกอบด้วยโครงการร่วม 46 โครงการ และโครงการทวิภาคี 224 โครงการ โดยโครงการข้างต้นจะถูกนำไปปฏิบัติภายในระยะเวลา 10 ปี หลังการประชุมสุดยอดพุกาม สำหรับเวียดนามได้เข้ามาเป็นสมาชิกลำดับที่ 5 ของ ACMECS ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2004 ทำให้ ACMECS เป็นกรอบภูมิภาคทางเศรษฐกิจที่มีประเทศ อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงทั้งหมดเป็นสมาชิก

ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005 ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ACMECS ณ เมืองเสียมราฐ ประเทศกัมพูชา เห็นชอบให้เพิ่มสาธารณสุขเป็นสาขาความร่วมมือลำดับที่ 6 ในปีถัดมาที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ACMECS ณ เมืองปากเซ ประเทศ สปป.ลาว มีมติให้แยกสาขาความร่วมมือด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมออกจากกัน โดยแบ่งเป็นความร่วมมือด้านการเกษตร กับ ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมและพลังงานตามลำดับ ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมและพลังงานจึงกลายเป็นสาขาความร่วมมือลำดับที่ 7 ต่อมาในการประชุมสุดยอด ACMECS

ครั้งที่ 3 ณ กรุงฮานอย ประเทศเวียดนาม ที่ประชุมได้เห็นชอบให้ความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสาขาความร่วมมือลำดับที่ 8 ของกรอบ ACMECS (Ministry of Foreign Affairs, 2007)

ในการประชุมสุดยอด ACMECS ครั้งที่ 5 เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2013 ณ กรุงเวียงจันทน์ ประเทศ สปป.ลาว ที่ประชุมเห็นชอบในแผนปฏิบัติการ ACMECS 2013-2015 (ACMECS Plan of Action 2013-2015) ซึ่งแผนปฏิบัติการดังกล่าวได้กำหนดประเด็นเพิ่มเติม (additional issues) ขึ้นอีก 2 ประเด็น ได้แก่ การขยายความร่วมมือกับหุ้นส่วนการพัฒนา และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ดังนั้นในปัจจุบันกรอบ ACMECS จึงประกอบด้วยสาขาความร่วมมือทั้งสิ้น 8 สาขา และประเด็นเพิ่มเติม 2 ประเด็น (Ministry of Foreign Affairs, 2013)

จากที่กล่าวไปแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าการประชุมระหว่างประเทศสมาชิกเป็นกลไกหลัก (mechanism) ในกระบวนการทำงานภายใต้กรอบ ACMECS โดย ACMECS ประกอบด้วยการประชุมในระดับต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การประชุมระดับผู้นำ (ACMECS Leaders' Summit) หรือการประชุมสุดยอด ACMECS (ACMECS Summit)
2. การประชุมระดับรัฐมนตรี (ACMECS Ministerial Meeting) หรือการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศ ACMECS (ACMECS Foreign Ministers' Meeting) ซึ่งบางครั้งอาจจัดในรูปแบบการประชุมรัฐมนตรีอย่างไม่เป็นทางการ (ACMECS Ministerial Retreat)
3. การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (ACMECS Senior Officials' Meeting)
4. การประชุมคณะทำงาน (ACMECS Working Group Meeting)
5. การประชุมระดับคณะทำงานรายสาขา (ACMECS Sectoral Working Group Meeting) (Department of International Economic Affairs, 2006: 16)

กรอบ ACMECS ยึดถือหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ การช่วยเหลือตนเอง (self-help) และการเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียม (partnership) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน อนึ่ง การดำเนินการใดๆ ภายใต้กรอบ ACMECS วางอยู่บนหลักว่าด้วยความสมัครใจ ฉันทามติ

และการแบ่งปันส่วนกำไรอย่างยุติธรรม ในแง่ที่ ACMECS จึงมีรูปแบบคล้ายคลึงกับอาเซียน ดังที่ วิทยา สุจริตธนารักษ์ นักรัฐศาสตร์อาวุโสเรียกกรอบดังกล่าวว่า "อาเซียนขนาดย่อม" (mini-ASEAN) (Sucharithanarugse, 2006: 292) อย่างไรก็ตามในการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส ACMECS ครั้งที่ 3 ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2004 ณ กรุงย่างกุ้ง ประเทศพม่า ที่ประชุมเห็นควรให้ประเทศสมาชิกเลือกทำหน้าที่ ผู้ประสานงานหลัก ในสาขาความร่วมมือที่ตนสนใจ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันว่าการดำเนินงานของโครงการต่างๆ ภายใต้กรอบ ACMECS จะมีความคืบหน้าในระดับที่น่าพอใจ (Chachavalpongpan, 2010: 113)

นอกเหนือจากความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกแล้ว ACMECS ยังเปิดโอกาสให้ประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก รวมถึงองค์กรระหว่างประเทศสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา (development partner) ซึ่งต้องการเข้ามาสนับสนุนความร่วมมือเชิงเทคนิค หรือ ให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่อโครงการต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรอบ ACMECS ตัวอย่างของหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา อาทิ ญีปุ่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหภาพยุโรป และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) เป็นต้น (Sucharithanarugse, 2006: 292)

ประเทศไทยมีบทบาทอย่างเด่นชัดในกิจกรรมภายใต้กรอบ ACMECS โดยไทยไม่เพียงแต่เป็นผู้เสนอความริเริ่มให้ก่อตั้ง ACMECS เท่านั้น หากยังแสดงบทบาทในฐานะประเทศผู้ให้ ผ่านโครงการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance-ODA) ต่อประเทศสมาชิกอื่น โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาของประเทศเพื่อนบ้านตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของสหประชาชาติ (Millennium Development Goals-MDGs) ตัวอย่างที่ชัดเจน อาทิ การจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ (Thailand International Development Cooperation Agency) หรือ TICA เพื่อรับผิดชอบนโยบายเกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ ซึ่ง TICA ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์ฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภายใต้กรอบภูมิภาคต่างๆ รวมถึง ACMECS ด้วย (Wajiwalku,

2011; Busbarat, 2014: 141-142) ในแง่นี้กรอบ ACMECS จึงเป็นเวทีที่ประเทศไทยใช้เปลี่ยนบทบาทของตนจากประเทศผู้รับความช่วยเหลือเป็นประเทศผู้ให้ใหม่ ซึ่งในอดีตประเทศผู้ให้เดิมมักเป็นประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น (Pongsudhirak, 2007: 103-104) นอกจากนั้นสำหรับรัฐบาลไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในสมัยที่ 2 ยังได้จัดให้กรอบ ACMECS มีความสำคัญอันดับแรกแทนที่อาเซียน ซึ่งเห็นได้จากการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา (Chachavalpongpun, 2010: 113-116) ดังนั้น ACMECS จึงไม่ใช่กรอบภูมิภาคทางเศรษฐกิจที่ปราศจากการเมือง หากแต่เป็นเกมการเมืองของประเทศสมาชิก

ทฤษฎีรัฐที่อาจเป็นผู้นำภูมิภาค

ทฤษฎีรัฐที่อาจเป็นผู้นำภูมิภาค หรือ PRLT ที่บทความนำมาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์หลักเป็นทฤษฎีเชิงสมมติฐาน (hypothetical theory) จากส่วนแรกของหนังสือ *Asian Regionalism and Japan: The Politics of Membership in Regional Diplomatic, Financial and Trade Groups* เขียนโดย Shintaro Hamanaka ซึ่งเขามีจุดมุ่งหมายที่จะคิดค้นทฤษฎีใหม่เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ภูมิภาคนิยมของเอเชีย (Asian regionalism) ที่มีลักษณะการรวมกลุ่มระหว่างรัฐแตกต่างออกไปจากกระแสภูมิภาคนิยมที่เกิดขึ้นในยุโรป Hamanaka ต้องการหาค้นหาปัจจัยชี้ขาด (decisive factor) ที่ทำให้รัฐตัดสินใจเสนอโครงการภูมิภาคนิยม (regionalist project) เพื่อก่อตั้งกรอบภูมิภาคและแนวการกำหนดเงื่อนไขเรื่องสมาชิกภาพก่อตั้ง (original membership) (Hamanaka, 2009: 1-29) สำหรับ PRLT ในฐานะที่เป็นทฤษฎีเชิงสมมติฐาน Hamanaka ได้พัฒนาขึ้นจากกลุ่มทฤษฎีกระแสหลักต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดสังคมนิยม (realism) ซึ่งเน้นไปที่ทฤษฎีการถ่วงดุล (balancing theory) และทฤษฎีเสถียรภาพด้วยผู้เป็นเจ้า (hegemonic stability theory) ที่ Hamanaka มองว่า แม้จะเป็นทฤษฎีที่ใช้อธิบายสถาบันในระดับระหว่างประเทศ แต่ก็ยังสามารถนำมาปรับปรุงและประยุกต์เข้ากับการอธิบายสถาบันใน

ระดับภูมิภาคได้ โดยเขานำทฤษฎีเชิงสมมติฐานดังกล่าวมาพิสูจน์กับกรณีศึกษา คือ ทำที่ของญี่ปุ่นต่อโครงการภูมิภาคนิยมตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา เพื่อทดสอบความถูกต้องของทฤษฎีแล้วจึงนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขจุดบกพร่องของทฤษฎีอีกครั้ง (Hamanaka, 2009: 1-21)

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า PRLT มีวัตถุประสงค์ในการอธิบายปัจจัยชี้ขาดที่ทำให้รัฐเสนอโครงการภูมิภาคนิยมต่อรัฐอื่นๆ ที่ต้องการให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งของกรอบภูมิภาคที่จะริเริ่มขึ้น สำหรับ Hamanaka การวิเคราะห์ตรรกะ (logic) ของรัฐผู้เสนออย่างเป็นระบบมีความสำคัญและจำเป็น เพราะรัฐดังกล่าวและรัฐสมาชิกก่อตั้งมักเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องการออกแบบสถาบัน (institutional design) เช่น กระบวนการตัดสินใจ และขอความช่วยเหลือร่วมมือ เป็นต้น แต่เหตุผลที่สำคัญที่สุด คือ รัฐผู้เสนอโครงการมักจะใช้การก่อตั้งเป็นเครื่องมือเพื่อให้ตนอยู่ในตำแหน่งผู้นำ (leading position) ของกรอบภูมิภาค หรือ กลุ่มภูมิภาค (regional group) ที่ตั้งขึ้น ในแง่นี้ประเด็นสมาชิกภาพของกลุ่มจึงต้องทำความเข้าใจผ่านมุมมองของรัฐผู้นำ (Hamanaka, 2009: 1-3) จะเห็นได้ว่าลักษณะของรัฐผู้เสนอข้างต้นมีความคล้ายคลึงกับรัฐผู้เป็นเจ้า (hegemon) ตามทฤษฎีเสถียรภาพด้วยผู้เป็นเจ้า กล่าวคือ รัฐผู้เป็นเจ้าซึ่งครองอำนาจนำในระบบระหว่างประเทศออกแบบโครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หรือ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างนั้นเสียใหม่โดยรัฐผู้เป็นเจ้าทำหน้าที่สร้างเสถียรภาพ (stabilizer) ให้กับโครงสร้างด้วยการจัดหาสินค้าสาธารณะระหว่างประเทศ อาทิ ความช่วยเหลือทางการเงิน เป็นต้น ถึงแม้ว่ารัฐอื่นจะได้รับผลประโยชน์จากโครงสร้างอำนาจนำ (hegemonic structure) แต่โครงสร้างดังกล่าวก็ถูกออกแบบมาเพื่อสะท้อนถึงเกียรติภูมิและตอบสนองต่อผลประโยชน์ที่เฉพาะเจาะจงของรัฐผู้เป็นเจ้า

การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกภาพเป็นสิ่งสะท้อนผลประโยชน์และมุมมองของรัฐผู้เป็นเจ้าได้อย่างชัดเจน ดังเช่นตัวอย่างการกำหนดคุณสมบัติของรัฐที่จะขอรับการช่วยเหลือภายใต้แผนมาร์แชลล์ (Marshall Plan) ของสหรัฐฯ ที่ตั้งใจโดดเดี่ยวสหภาพโซเวียตจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่ที่สหรัฐอเมริกาจะเป็น

ผู้ครองอำนาจนำ แม้ว่าในห้วงเวลาดังกล่าว Joseph Stalin ไม่ได้ต้องการที่จะเป็นศัตรูกับสหรัฐฯ และพันธมิตรยุโรปตะวันตก อีกทั้งยังได้ส่ง Vyacheslav Molotov เข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงเจตจำนงว่าต้องการความช่วยเหลือภายใต้แผนการมาร์แชลล์ก็ตาม (Kennedy-Pipe, 2007: 85-86) ดังนั้น ประเด็นสมาชิกภาพจึงเป็นการเมืองที่ต้องทำความเข้าใจผ่านผลประโยชน์ของรัฐผู้เป็นเจ้าของ หรือ รัฐผู้เสนอโครงการในกรณีของกรอบหรือกลุ่มภูมิภาค

ตาม PRLT การที่รัฐผู้เสนอโครงการสามารถครองตำแหน่งผู้นำภูมิภาคภายใต้กรอบภูมิภาคที่ก่อตั้งขึ้นจะนำไปสู่ผลประโยชน์ (benefits) ต่างๆ ซึ่งแน่นอนว่าย่อมมาพร้อมกับราคาที่ต้องจ่าย หรือ ต้นทุน (costs) ผลประโยชน์และต้นทุนดังกล่าวมีองค์ประกอบและนัยสำคัญที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของภูมิภาคนิยมหรือ การรวมกลุ่มระหว่างรัฐ กล่าวคือ

1. *กลุ่มภูมิภาคทางการทูต* (regional diplomatic group) รัฐผู้นำภูมิภาคมีต้นทุนที่ค่อนข้างต่ำหากเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ คือ เสี่ยงที่เพิ่มขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ และเกียรติภูมิของชาติ (prestige) ซึ่งหมายถึง การแสดงอำนาจที่รัฐมี หรือ คิดว่ามี เพื่อให้รัฐอื่นรับภาพว่าตนครองไว้ซึ่งอำนาจดังกล่าว เกียรติภูมิเป็นองค์ประกอบสำคัญที่แสดงถึงสถานะระหว่างประเทศ (international status) ซึ่งมีลำดับขั้นสูงต่ำ การอยู่ในตำแหน่งผู้นำของสถาบัน หรือ กรอบภูมิภาคเปิดโอกาสให้รัฐสามารถแสวงหาเกียรติภูมิผ่านการเป็นเจ้าภาพการประชุมระดับต่างๆ รวมทั้งเป็นที่ตั้งขององค์กรที่เกี่ยวข้อง อาทิ เป็นประเทศที่ตั้งของสำนักเลขาธิการ ซึ่งมีเพียงหนึ่งเดียว เป็นต้น ทั้งนี้ รัฐผู้นำต้องแบกรับภาระต้นทุนทางเศรษฐกิจ

2. *กลุ่มภูมิภาคทางการเงิน* (regional financial group) รัฐผู้นำภูมิภาคมีต้นทุนค่อนข้างสูงโดยเปรียบเทียบ กล่าวคือ ต้องให้การอุดหนุนทางการเงิน เพื่อจัดตั้งและรักษาสภาพคล่องของระบบการเงินภูมิภาคที่ตนริเริ่ม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินทั้งระยะสั้นและระยะยาว และทำหน้าที่ผู้ให้กู้แหล่งสุดท้าย (lender of last resort) ด้วย อย่างไรก็ตามรัฐผู้นำสามารถลดภาระ

ต้นทุนบางส่วน ด้วยการผ่อนถ่ายภาระดังกล่าวให้กับสมาชิกอื่นในเวลาต่อมา นอกจากนั้น ต้นทุนสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาการใช้ประโยชน์แต่ไม่ร่วมจ่าย (free-rider problem) จากตัวแสดงภายนอก (outsiders) สำหรับผลประโยชน์ที่รัฐผู้นำภูมิภาคจะได้รับ คือ อิทธิพลของตนต่อรัฐสมาชิกที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งอิทธิพลที่สูงขึ้นในระบบการเงินระหว่างประเทศต่างๆ นอกจากนั้นยังเป็นการส่งเสริมเกียรติภูมิของชาติด้วย

3. *กลุ่มภูมิภาคทางการค้า* (regional trade group) รัฐผู้นำภูมิภาคมีต้นทุนสูงหากเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ และการลดต้นทุนทำได้ยาก กล่าวคือ รัฐผู้นำต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำเข้าและรักษาการเปิดตลาดให้กับผลผลิตส่วนเกินจากประเทศสมาชิกซึ่งสามารถนำไปสู่ปัญหาดุลการค้าและภาวะเศรษฐกิจถดถอยได้ในขณะเดียวกัน ผลประโยชน์ที่ได้รับไม่มีความแน่นอน เพราะโครงการภูมิภาคนิยมทางการค้าไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การสร้างกรอบภูมิภาคใหม่ ในแง่นี้จึงไม่มีหลักประกันว่ารัฐผู้เสนอโครงการจะสามารถแผ่ขยายอิทธิพลไปยังสมาชิก หรือ เสริมสร้างเกียรติภูมิของตนได้ (Hamanaka, 2009: 17-23)

สมมติฐานของ PRLT ประกอบด้วย 2 รัฐหลัก คือ รัฐที่อาจเป็นผู้นำภูมิภาค (Potential Regional Leader State) หรือ PRLS กับ รัฐผู้นำภูมิภาคโดยสมมติฐาน (Hypothetical Regional Leader State) หรือ HRLS โดยทั้งสองมีค่านิยมดังต่อไปนี้

1. PRLS หมายถึง รัฐที่มีอำนาจ แต่การจะมีสถานะอันดับ 1 หรือ 2 ในกรอบภูมิภาคขึ้นอยู่กับกรากเส้นแบ่งขอบเขต (boundary) สมาชิกภาพของกรอบดังกล่าวว่าจะนับรวมหรือไม่นับรวมรัฐคู่แข่ง โดยเฉพาะรัฐที่มีอำนาจมากกว่า

2. HRLS หมายถึง รัฐที่มีอำนาจเหนือกว่า PRLS และสามารถเป็นอันดับ 1 ในกรอบภูมิภาคที่จะก่อตั้งขึ้น หากไม่ถูกแยกออกจากกรอบดังกล่าว (Hamanaka, 2009: 23)

สมมติฐานของ PRLT ยังประกอบด้วยมูลบท (assumption) 2 ประการ ได้แก่

1. ภูมิภาค หรือ อาณาบริเวณที่ครอบคลุมโดยกรอบภูมิภาคไม่ได้มีลักษณะก่อนประสบการณ์ (a priori) หากแต่เป็นสิ่งสร้างทางสังคม (social construct) ซึ่งรัฐพยายามกำหนดขอบเขตสมาชิกภาพของกรอบภูมิภาคที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตน

2. โดยภาพรวมแล้ว การครองตำแหน่งผู้นำของกลุ่มภูมิภาคให้ผลประโยชน์ (Hamanaka, 2009: 24-25)

ในแง่นี้หากสมาชิกของกรอบภูมิภาคสามารถเลือกได้โดยเสรี รัฐที่อาจเป็นผู้นำของกลุ่มได้ย่อมพยายามจะครองตำแหน่งดังกล่าวโดยธรรมชาติ Hamanaka ได้ทำนายมูลบทข้างต้นเป็นสมมติฐานข้อเสนอ (proposed hypothesis) ที่ไม่ซับซ้อนเพื่อประโยชน์ในการทดสอบ กล่าวคือ PRLS ก่อตั้งกรอบภูมิภาคที่ตนสามารถครองสถานะผู้นำได้ โดยไม่รวม HRLS เข้าเป็นสมาชิก (Hamanaka, 2009: 26)

อย่างไรก็ตาม สมมติฐานดังกล่าวมีจุดอ่อน 2 ประการ ประการแรก สมมติฐานไม่สามารถอธิบายขอบเขตของกรอบภูมิภาคซึ่งเสนอโดย PRLS ได้อย่างชัดเจน หากแต่เพียงสามารถคาดการณ์ได้ว่าขอบเขตดังกล่าวจะไม่รวม HRLS ประการถัดมา สมมติฐานไม่สามารถอธิบายนโยบายภูมิภาคนิยมของรัฐผู้เป็นเจ้าของ (hegemonic state) ในระดับระหว่างประเทศได้ เพราะรัฐผู้เป็นเจ้าของไม่มีความจำเป็นต้องเป็นผู้นำภูมิภาค (Hamanaka, 2009: 25-27)

หนึ่ง สถานะของ PRLS ไม่ได้มีลักษณะสถิต (static) หากแต่มีพลวัต กล่าวคือ PRLS อาจกลายเป็นผู้นำที่แท้จริง (actual leader) ของกรอบภูมิภาคได้ แต่ในทางกลับกันก็อาจเสียสถานะดังกล่าวให้กับรัฐอื่นได้เช่นกัน (Hamanaka, 2009: 184)

วิธีวิทยา

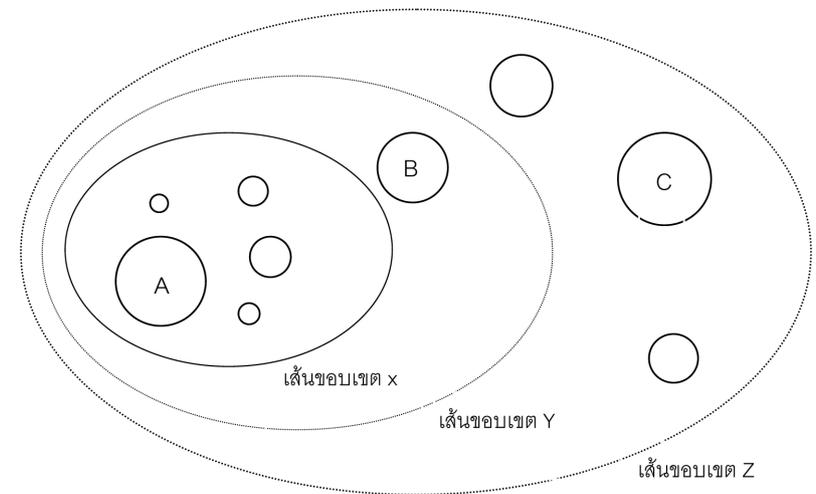
สำหรับวิธีวิทยาของ PRLT ผู้ศึกษาไม่สามารถนำข้อมูลเชิงประจักษ์จากกรณีศึกษามาเปรียบเทียบกับสมมติฐานข้อเสนอได้โดยตรง หากแต่ต้องเป็นการ

เปรียบเทียบระหว่างผลที่สังเกตได้ (observable implications) จากสมมติฐาน กับ ข้อเท็จจริงที่สังเกตได้ (observable facts) โดย PRLT มีผลที่สังเกตได้ที่สังเกตได้ 3 ประการ ได้แก่

1. ขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของภูมิภาคนิยมที่เสนอโดยรัฐ B คือ เส้นขอบเขต Y ซึ่งไม่รวมรัฐ C ที่มีอำนาจมากกว่า B หากรัฐอื่นเสนอภูมิภาคนิยม หรือ กรอบภูมิภาค Y รัฐ B สนับสนุน

2. เมื่อรัฐ C เข้าเป็นสมาชิกกรอบภูมิภาค Y และขอบเขตทางภูมิศาสตร์ขยายไปยังเส้นขอบเขต Z รัฐ B ละทิ้งกรอบภูมิภาคที่ถูกขยายออกนั้นและพยายามก่อตั้งกรอบภูมิภาคใหม่ที่มีขอบเขต Y ซึ่งรัฐ C ไม่ถูกรวมเข้ามา

3. เมื่อภูมิภาคนิยม A ซึ่งไม่รวมรัฐ B ถูกเสนอ รัฐ B พยายามที่จะเข้าเป็นสมาชิกและเปลี่ยนขอบเขตของกรอบดังกล่าวให้ครอบคลุมเขตแดน Y หรือต่อต้านด้วยการเสนอจัดตั้งภูมิภาคนิยม Y



ภาพที่ 1 ภาพแสดงเส้นขอบเขตของภูมิภาคนิยมที่รัฐต้องการ ที่มา: ดัดแปลงจาก Hamanaka, 2009: 23

ผลที่สังเกตได้ดังกล่าวต้องนำมาแปลงเป็นพฤติกรรมของรัฐที่คาดหวังไว้ หรือ พฤติกรรมของไทยที่คาดหวังไว้ (Expected Behaviors of Thailand-EBT) ของนโยบายภูมิภาคนิยม แล้วจึงนำมาเปรียบเทียบกับข้อมูลเกี่ยวกับการก่อตั้ง ACMECS และการเมืองของกรอบดังกล่าว โดย EBT มี 3 รูปแบบดังนี้

EBT1: ไทยเสนอหรือสนับสนุนกรอบภูมิภาค โดยไม่รวมรัฐสมาชิกอาเซียนที่แข็งแกร่งกว่า ได้แก่ มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นผู้เล่นสำคัญภายใต้กรอบต่างๆ ของอาเซียน

EBT2: หากไทยก่อตั้งกรอบภูมิภาคที่ไม่รวมรัฐที่แข็งแกร่งกว่าตามข้อ 1 แล้วรัฐข้างต้นเข้าเป็นสมาชิกในภายหลัง ไทยจะละทิ้งกรอบดังกล่าว และพยายามจัดตั้งกรอบใหม่ที่ไม่รวมรัฐเหล่านั้น

EBT3: เมื่อกรอบภูมิภาคที่ไม่รวมไทยถูกเสนอขึ้น ไทยจะพยายามเข้าไปมีส่วนร่วม หรือ เสนอกรอบภูมิภาคอื่นที่รวมไทย

ทั้งนี้ กำหนดให้ไทยเป็น PRLS และรัฐสมาชิกอาเซียนที่แข็งแกร่งกว่าเป็น HRLS ดังนั้น ไทยจะสามารถก่อตั้งกรอบภูมิภาคที่ตนสามารถครองตำแหน่งผู้นำได้ ก็ต่อเมื่อไม่รวมมาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย เข้าเป็นสมาชิก

ดังนั้น สมมติฐานของบทความนี้ คือ

H1: ไทยเสนอก่อตั้ง ACMECS เพื่อที่ตนจะสามารถครองสถานะผู้นำได้ ด้วยการไม่นับรวม มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย ในขอบเขตสมาชิกภาพของกรอบดังกล่าว

ผลการศึกษา

จากการเปรียบเทียบข้อมูลของการก่อตั้งกรอบ ACMECS กับ พฤติกรรมของไทยที่คาดหวังไว้ หรือ EBT 3 รูปแบบ ซึ่งมาจากผลที่สังเกตได้ 3 ประการตาม PRLT สามารถสรุปผลได้ดังนี้

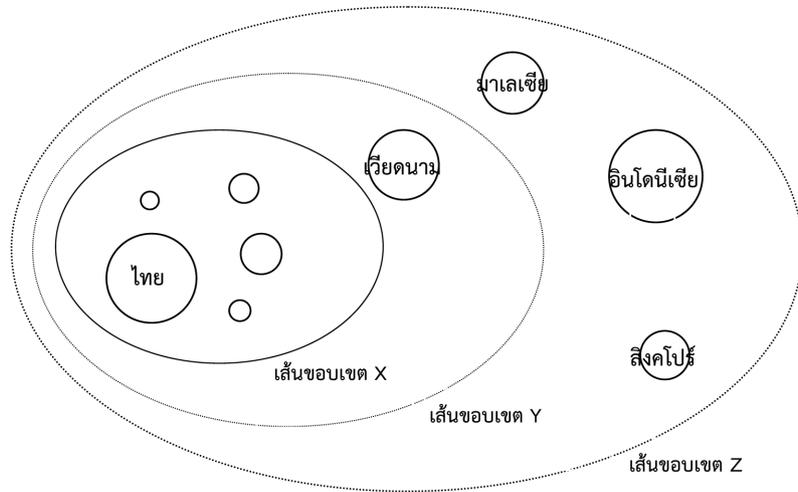
1. ภายใต้กรอบอาเซียน ซึ่งขอบเขตของสมาชิกภาพครอบคลุมเส้นขอบเขต Z ไทยในฐานะ PRLS ไม่สามารถครองสถานะผู้นำภูมิภาคได้

เพราะ มีรัฐที่เป็นคู่แข่งและแข็งแกร่งกว่าถึง 3 รัฐเป็นสมาชิก คือ มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย ในแง่นี้ตาม EBT รูปแบบที่ 1 ไทยจะเสนอกรอบภูมิภาคใหม่ที่ไม่รวมรัฐที่แข็งแกร่งกว่าข้างต้น ซึ่งล้วนมีคุณสมบัติเป็น HRLS ทั้งสิ้น ดังนั้นขอบเขตของสมาชิกภาพภายใต้กรอบที่ถูกเสนอขึ้นใหม่จะเป็นเส้นขอบเขต X หรือ เส้นขอบเขต Y จากการก่อตั้ง ACMECS ใน ค.ศ. 2003 รัฐที่ไทยเชิญเป็นสมาชิกก่อตั้ง ได้แก่ กัมพูชา สปป.ลาว และพม่า ดังนั้นขอบเขตสมาชิกภาพของ ACMECS ในฐานะกรอบที่ไทยก่อตั้งขึ้นใหม่เพื่อจะเป็นผู้นำภูมิภาค (อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง) จึงครอบคลุมเส้นขอบเขต X ซึ่งไม่เพียงแยก HRLS ออกไป แต่ยังไม่รวมเวียดนามเป็นสมาชิกก่อตั้งด้วย

2. การที่เวียดนามแสดงเจตจำนงที่จะเข้าเป็นสมาชิกกรอบ ACMECS และได้เป็นสมาชิกลำดับที่ 5 ใน ค.ศ. 2004 ทำให้เส้นขอบเขตของกรอบ ACMECS ขยายออกไปครอบคลุมเส้นขอบเขต Y ซึ่งการดังกล่าวไม่เชื่อมโยงกับ EBT รูปแบบที่ 2 เพราะรัฐที่พยายามเข้ามาเป็นสมาชิกในภายหลังไม่ใช่ HRLS

3. อย่างไรก็ตามหากกำหนดให้ไทยเป็น HRLS ของอนุภูมิภาคภายใต้กรอบ ACMECS การเข้าเป็นสมาชิกของเวียดนามอาจถือได้ว่าเข้ากับผลที่สังเกตได้ที่สังเกตได้ประการที่ 3 กล่าวคือ เมื่อภูมิภาคนิยม X หรือในที่นี้ คือ ACMECS ซึ่งไม่รวมเวียดนามถูกเสนอ เวียดนามจะพยายามมีส่วนร่วมและเข้าเป็นสมาชิกเพื่อเปลี่ยนแปลงกรอบภูมิภาคดังกล่าว หรือ ต่อต้านด้วยการเสนอกรอบภูมิภาคอื่น

4. จากกรณีศึกษาไม่พบข้อมูลที่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับ EBT รูปแบบที่ 3 ได้



ภาพที่ 2 ภาพแสดงขอบเขตของกรอบ ACMECS ตาม PRLT

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาข้างต้นอาจสรุปได้ว่า การเสนอโครงการภูมิภาคนิยม หรือ กรอบ ACMECS ของไทยเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ คือ ไทยในฐานะ PRLS จะก่อตั้งกรอบภูมิภาคที่ตนสามารถครองตำแหน่งผู้นำได้ โดยไม่รวม HRLS เข้าเป็นสมาชิก ในแง่นี้เท่ากับเป็นการพิสูจน์ว่าสมมติฐานข้อเสนอมของ PRLT มีความถูกต้อง อย่างไรก็ตามดังที่การเปรียบเทียบได้ชี้ให้เห็นว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นไปตามพฤติกรรมของไทยที่คาดไว้ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ไม่สอดคล้องกับผลที่สังเกตได้ของ PRLT ซึ่งสะท้อนข้อบกพร่องในแนวคิดสำคัญของ PRLT

การที่ขอบเขตสมาชิกภาพของกรอบภูมิภาคที่ไทยเสนอไม่นับรวมเวียดนาม แม้จะเป็นไปตามข้อจำกัดที่เกิดจากสมมติฐานซึ่งทำให้ PRLT ไม่สามารถอธิบายการไม่นับรวมดังกล่าวได้ แต่หากพิจารณาถึงเหตุผลของไทยที่ไม่รวมเวียดนามเป็นสมาชิกก่อตั้ง ACMECS และเหตุผลของเวียดนามที่ต้องการเข้ามาเป็นสมาชิกในกรอบดังกล่าวด้วยหลักดุลแห่งอำนาจ (balance of power) หรือ ทฤษฎีถ่วงดุล ตามแนวคิดสังคมนิยมจะพบว่าแรงจูงใจของความพยายามเข้าเป็น

สมาชิก คือ การถ่วงดุลอำนาจและอิทธิพลของไทยที่มีต่อรัฐสมาชิกอื่น ในแง่นี้ การเข้าเป็นสมาชิกจึงไม่ใช่การช่วงชิงสถานะผู้นำเสมอไป โดยเฉพาะหากรัฐที่เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ไม่ได้มีอำนาจทัดเทียมกับผู้นำภูมิภาค แม้ว่าในกรณีของเวียดนามจะเป็นรัฐลัทธิแก้ (revisionist state) ในดุลแห่งอำนาจของอนุภูมิภาค ลุ่มน้ำโขงตั้งแต่ช่วงสงครามเย็นก็ตาม ดังที่ ปวิน ชัชวาลพงศ์พันธ์ อธิบายว่าวาระซ่อนเร้นของเวียดนามในการเข้าเป็นสมาชิก ACMECS ก็คือ ความต้องการที่จะคานอิทธิพลของไทยที่มีต่อกัมพูชาและ สปป.ลาว ผ่านกรอบดังกล่าว (Chachavalpongan, 2010: 112)

ในทางกลับกันแนวการกำหนดขอบเขตสมาชิกภาพก่อตั้งของไทยที่ไม่รวมเวียดนาม โดยให้เหตุผลว่าไทยกับเวียดนามไม่มีพรมแดนร่วมกันเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ หากพิจารณาด้วยแนวคิดสังคมนิยม กล่าวคือ ไม่เพียงแต่รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเวียดนามจะเต็มไปด้วยความหวาดระแวงและความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน นับตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เศรษฐกิจของเวียดนามได้พัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็วและท้าทายต่อความสามารถทางเศรษฐกิจของไทยทั้งด้านการค้าและการลงทุน ประกอบกับอิทธิพลทางการเมืองของเวียดนามต่อเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะ สปป.ลาว ซึ่งไทยเองก็มองว่าตนเองเป็น “พี่ใหญ่” และเป็นศูนย์กลางทางอำนาจของอนุภูมิภาค หรือ แหลมทอง (golden peninsular) ตามแนวคิดชาตินิยมของไทย (Pongsudhirak, 2007: 103-104) ในแง่นี้เวียดนามจึงถูกรับภาพในฐานะอำนาจภูมิภาคใหม่ (rising regional power) ที่ก้าวขึ้นมาท้าทายสถานะเดิม (status quo) ของไทย การไม่นับรวมเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกก่อตั้ง ACMECS จึงเป็นการเลือกอย่างมีเหตุผล

ผลการศึกษาข้างพบว่า HRLS ไม่ได้ต้องการเข้าเป็นสมาชิกของกรอบที่เสนอโดย PRLS ซึ่งไม่รวมตนเองเสมอไป จะเห็นได้ว่าในกรณีของ ACMECS กลุ่มรัฐที่มีคุณสมบัติเป็น HRLS โดยเฉพาะมาเลเซียที่มีพรมแดนติดกับไทยไม่ได้แสดงความสนใจที่จะเข้าเป็นสมาชิกของกรอบภูมิภาคใหม่ ส่วนเหตุผลที่ HRLS ไม่ต้องการเป็นสมาชิกอาจมีได้หลากหลาย แต่สามารถสรุปได้ว่าไม่ใช่ทุกรัฐที่ต้องการการรองรับความเป็นเจ้าภูมิภาค บางรัฐอาจได้รับประโยชน์จากการเป็นสมาชิก

ธรรมดา หรือ การไม่เข้าเป็นสมาชิกมากกว่าเพราะไม่ต้องแบกรับภาระต้นทุนส่วนอุปทานของกรอบภูมิภาค

อนึ่ง แม้ ACMECS อาจมีลักษณะเป็นกลุ่มภูมิภาคทางการค้า และไทยต้องรับต้นทุนส่วนอุปทาน ในการเปิดตลาด รวมทั้งภาคส่วนทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความตกลง โดยเฉพาะเมื่อระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกมีความแตกต่างกัน แต่ก็มีความตั้งใจของไทยที่จะใช้ความแตกต่างข้างต้นเพื่อปรับเปลี่ยนสถานะของตนจากประเทศผู้รับ เป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือซึ่งในอดีตมีเพียงมหาอำนาจของเอเชียอย่างญี่ปุ่นที่แสดงบทบาทดังกล่าว ในแง่นี้ ACMECS จึงเป็นกรอบที่ไทยต้องการใช้แสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ใช่วัตถุ คือ เกียรติภูมิของชาติ และการยอมรับนับถือจากประเทศสมาชิกและประเทศอื่นๆ ด้วยการแสดงบทบาทผู้นำและผู้เสนอสำคัญที่เชื่อมประเทศต่างๆ เข้าด้วยกัน (Busbarat, 2012: 129, 140; Busbarat, 2014: 141) นอกจากนี้ ACMECS ยังเป็นเครื่องมือทางการทูตซึ่งไทยหวังใช้เป็นบันไดสำคัญไปสู่ความเป็นศูนย์กลางทางการเมืองและเศรษฐกิจของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Pongsudhirak, 2007: 103-104)

ในการแบกรับภาระต้นทุนทางเศรษฐกิจ นั่นคือ การจัดหาสินค้าสาธารณะระหว่างประเทศเพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่กล่าวไปข้างต้น ไทยพยายามลดภาระดังกล่าว ด้วยการเชิญชวนให้ตัวแสดงจากภายนอกภูมิภาคเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการความร่วมมือต่างๆ ภายใต้กรอบของ ACMECS ในฐานะหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนา แต่ทั้งนี้ โดยไม่ได้รับสมาชิกภาพ เช่น เยอรมนีกับไทยร่วมลงนามบันทึกความเข้าใจเพื่อพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่มีเป้าหมายไปยังประเทศที่สามในอินโดจีน เป็นต้น (Busbarat, 2014: 141)

ดังนั้น นโยบายของกรอบ ACMECS ต่อนโยบายต่างประเทศของไทย จึงเป็นวาระซ่อนเร้น ในการแสวงหาสถานะผู้นำของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงผ่านความร่วมมือภายใต้กรอบภูมิภาค ในแง่นี้จึงไม่ผิดนักที่จะกล่าวว่า แท้จริงแล้ว ACMECS คือ กลุ่มภูมิภาคทางการทูต มากกว่าที่จะเป็นกลุ่มภูมิภาคทางการเงินหรือการค้า หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของไทยซึ่งเป็นผู้ริเริ่ม

สรุป

บทความเริ่มจากข้อเสนอที่ว่า การเสนอกรอบ ACMECS และการเลือกประเทศสมาชิกก่อตั้ง เป็นไปตามภานิตินใจที่ว่า “การเป็นผู้นำกลุ่มขนาดเล็กย่อมดีกว่าการอยู่ในตำแหน่งที่ด้อยกว่าทางอำนาจภายในกลุ่มขนาดใหญ่” แม้ว่า PRLT จะมีข้อจำกัดในการอธิบาย แต่ผลการศึกษาก็สนับสนุนข้อเสนอข้างต้น กล่าวคือ ปัจจัยกำหนดการเสนอกรอบ ACMECS และแนวทางการกำหนดสมาชิกภาพก่อตั้ง คือ ความต้องการครองตำแหน่งผู้นำของกรอบภูมิภาค ทว่าภายใต้กรอบของอาเซียน ไทยไม่สามารถอยู่ในตำแหน่งดังกล่าวได้ เพราะมีรัฐสมาชิกที่มีอำนาจเหนือกว่าหลายรัฐไทยจึงเสนอก่อตั้ง ACMECS ซึ่งเป็นกรอบภูมิภาคใหม่ขนาดเล็กกว่า และลากเส้นแบ่งขอบเขตสมาชิกภาพก่อตั้ง โดยแยกรัฐที่มีอำนาจสูงกว่าภายในกรอบเดิมออกไป เพื่อให้ไทยสามารถอยู่ในตำแหน่งผู้นำของกรอบใหม่ได้ ในแง่นี้ ACMECS จึงเป็นกลุ่มภูมิภาคนิยมทางการทูตที่ไทยต้องการใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาสถานะผู้นำของอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

เอกสารอ้างอิง

- Busbarat, Pongphisoot. (2012). A review of Thailand's foreign policy in Mainland Southeast Asia: Exploring an ideational approach. *European Journal of East Asian Studies*, 11(1), 127-154.
- _____. (2014). Thailand's foreign policy: The struggle for regional leadership in Southeast Asia. In Benny The Cheng Guan (Ed). *Globalization, development and security in Asia (Volume 1: Foreign policy and security in an Asian century: Threats, strategies and policy choices)*. (pp. 133-153). Singapore: World Scientific.
- Chachavalpongpun, Pavin. (2010). *Reinventing Thailand: Thaksin and his foreign policy*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Chongkittavorn, Kavi. (2009). Looking South-implications for Thailand's foreign policy. In John Funston (Ed). *Thaksin's Thailand: Populism and polarisation*. Bangkok: Institute of Security and International Studies.

- Department of International Economic Affairs. (2006). *Yut ta sat kwam ruam meu tang settakit Ayeyawade-Chao Phraya-Mekong*. (In Thai) [The Ayeyawade-Chao Phraya-Mekong economic cooperation strategy]. Bangkok: Department of International Economic Affairs.
- Hamanaka, Shintaro. (2009). *Asian regionalism and Japan: The politics of membership in regional diplomatic, financial and trade groups*. London and New York: Routledge.
- Jittasevi, Kajit. (2010). *Ongkarn rawang prathet*. (In Thai) [International organizations]. Bangkok: Winyuchon.
- Kennedy-Pipe, Caroline. (2007). *The origins of the Cold War*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ministry of Foreign Affairs. (2007). *Sa ka kwam ruam meu*. (In Thai) [Cooperation areas]. Retrieved June 16, 2014, from <http://www.acmecsthai.org/web/14.php?id=2715>.
- _____. (2013). *Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong economic cooperation strategy plan of action 2013-2015*. Retrieved June 16, 2014, from <http://www.mfa.go.th/business/contents/files/cooperation-20130320-171630-161169.pdf>.
- Pongsudhirak, Thitinan. (2007). Mainland Southeast Asia, ASEAN and the major powers in East Asian regional order. In Jun Tsunekawa (Ed). *Regional order in East Asia: ASEAN and Japan perspectives*. (pp. 97-110). Tokyo: National Institute for Defense Studies.
- Sucharithanarugse, Withaya. (2006). Concept and function of the ACMECS. *South Asian Survey*. 13(2), 285-294.
- Wajjwalku, Siriporn. (2011). Thailand: An emerging donor?. In *Emerging Asian approaches to development cooperation*. (pp. 79-93). Retrieved June 17, 2014, from <http://asiafoundation.org/publications/pdf/1011>.