

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญ

ประเทศไทยตั้งอยู่บริเวณเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของทวีปเอเชีย ซึ่งเป็นประเทศศูนย์กลางของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีป กล่าวได้ว่าเป็นภูมิภาคที่สำคัญทางภูมิศาสตร์ ในการคมนาคมทั้งทางบก น้ำ และอากาศ รวมถึงการพาณิชย์ ความมั่นคง และทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าประเทศใด ตั้งอยู่ในภูมิภาคหรือทวีปไหนก็ตาม ก็มีโอกาสหลีกเลี่ยงปัญหาต่าง ๆ จากบริเวณชายแดนที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านได้ แต่ในขณะเดียวกันจากการติดต่อนี้ก็ก่อให้เกิดโอกาสด้วย สำหรับประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ คือ พม่า, ลาว, กัมพูชา และมาเลเซีย ในขณะที่เวียดนามและจีนติดต่อกับประเทศไทยโดยทางน้ำ คือ ทะเลและแม่น้ำโขง ฉะนั้นจึงทำให้ปัญหาและโอกาสต่าง ๆ จากชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้านนั้นไม่อาจมีประเทศใดหลีกเลี่ยงได้พ้น ประเทศไทยก็เช่นกัน ทำให้ประเทศไทยต้องพยายามแก้ไขปัญหาและใช้โอกาสจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งก็ปรากฏการบริหารจัดการชายแดน ในกรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงขึ้นมาเพื่อเป็นการจัดระเบียบปัญหา รวมถึงการส่งเสริมโอกาสที่ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเรื่องเหล่านี้ก็เป็นผลมาจากกระแสข้ามชาติ

ปัจจุบันกระแสข้ามชาติเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กล่าวได้ว่าหลังจากโลกก้าวเข้าสู่ยุค “โลกาภิวัตน์” (Globalization) แล้วจากความรวดเร็วของข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ทั้งในด้านบวกและด้านลบนี้ก็ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการประเทศทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ หลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดกระแสข้ามชาติในเรื่องการค้าเสรีก็ได้แพร่กระจายไปยังส่วนต่าง ๆ ทั่วโลก ผลจากเรื่องการค้าเสรีและโลกาภิวัตน์ก็ทำให้เกิดการรวมตัวภายในภูมิภาคเพื่อรองรับสภาวะการแข่งขันจากกระแสการค้าเสรี

อย่างไรก็ดี ภายใต้กรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาคในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ ประชาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asia Nations : ASEAN) ก็มีกรอบความร่วมมือที่มีขนาดเล็กกว่าที่เรียกว่า “ความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค” (Subregional Cooperation) ที่สำคัญมีอยู่ 3 กรอบความร่วมมือ คือ

1. คณะกรรมาธิการแม่น้ำโขง (The Mekong River Commission : MRC) ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบความร่วมมือเชิงสถาบัน (Cooperated Framework)¹
2. โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (The Greater Mekong Sub-region : GMS)² ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Co-operation)
3. ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Co-operation Strategy : ACMECS) ซึ่งเป็นความร่วมมือแบบความร่วมมือระหว่างรัฐบาล³ (Intergovernmental Cooperation)

ในทวีปอเมริกาเหนือบริเวณชายแดนสหรัฐฯ-แคนาดานั้นได้เกิดกรอบความร่วมมือระหว่างชายแดนของทั้ง 2 ประเทศนี้คือ คณะกรรมาธิการแห่งทะเลสาบทั้ง 5 (The Great Lakes Commission : GLC) โดยบริเวณชายแดนนี้มีทะเลสาบขนาดใหญ่ 5 แห่ง หรือที่เรียกว่า “ทะเลสาบทั้ง 5” ซึ่งประกอบด้วย ทะเลสาบอีรี (Lake Erie), ทะเลสาบฮูรอน (Lake Huron), ทะเลสาบมิชิแกน (Lake Michigan), ทะเลสาบออนแทรีโอ (Lake Ontario) และทะเลสาบซูพีเรีย (Lake Superior)⁴ รวมไปถึงแม่น้ำเซนต์ ลอเรนซ์ (St. Lawrence) ด้วย นอกจากนี้บริเวณที่ตั้งของทะเลสาบทั้ง 5 จะเป็นบริเวณชายแดนของทั้ง 2 ประเทศแล้ว บริเวณนี้ยังเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่สำคัญยิ่งและเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของประชาชนทั้ง 2 ประเทศ จึงทำให้เกิดปัญหาเรื่องน้ำใน

¹ MRC เป็นกรอบความร่วมมือที่มีโครงสร้างและสถาบัน รวมทั้งประเทศสมาชิกก็มีหลายประเทศ ซึ่งโดยหลักการแล้วจัดได้ว่าเป็นความร่วมมือแบบองค์กร (Organization) อย่างไรก็ตาม MRC เป็นกรอบความร่วมมือเฉพาะพื้นที่ โดยการเป็นองค์กรที่จำกัดเฉพาะพื้นที่นั้นในทางทฤษฎีนั้นยังไม่ปรากฏ ฉะนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงจะใช้คำว่า “กรอบความร่วมมือแบบความร่วมมือเชิงสถาบัน”

² ประเทศสมาชิกประกอบด้วย จีน (ยูนนานและกวางสี), พม่า, ลาว, ไทย, กัมพูชา และเวียดนาม ประเทศสมาชิกของโครงการอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงที่กล่าวมานี้ยกเว้นประเทศจีนประเทศเดียวที่มีได้เป็นสมาชิกของประชาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

³ เนื่องจากทั้ง GMS และ ACMECS ไม่มีโครงสร้างและสถาบันที่ชัดเจนแน่นอน แต่ปรากฏโครงสร้างแบบที่ไม่เป็นทางการ ฉะนั้นในที่นี้จะใช้คำว่า “ความร่วมมือ” (Cooperation) โดยเป็นการร่วมมือระหว่างรัฐบาล คือ ตัวแทนของรัฐบาลของประเทศสมาชิก

⁴ Great Links in the Great Lakes Region, <<http://www.great-lakes.net/links/>>

ทะเลสาบทั้ง 5 แห่ง ส่งผลให้สหรัฐฯ ก่อตั้ง GLC ขึ้นมาเพื่อแก้ไขและบริหารจัดการน้ำบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 กล่าวคือ GLC เริ่มต้นนั้นเป็นองค์กรภายในของสหรัฐฯ มาก่อน แล้วภายหลังแคนาดาก็ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก⁵ (Associate Membership) เพื่อดูแลเรื่องน้ำบริเวณทะเลสาบเพื่อร่วมมือกันบริหารจัดการปัญหาเรื่องน้ำร่วมกัน เนื่องจากทะเลสาบดังกล่าวเป็นทะเลสาบที่แบ่งปันกันใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่าง 2 ประเทศนี้ ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า GLC⁶ เป็นกรอบความร่วมมือในระดับเล็กลงไปกว่าระดับภูมิภาคที่มีการพัฒนาและมีกระบวนการในการบริหารจัดการปัญหาชายแดนที่เกิดขึ้นร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ และแคนาดา ที่อาจกล่าวได้ว่าความร่วมมือภายใต้ GLC นี้เกิดขึ้นก่อนการบริหารจัดการชายแดนของยุโรปคือ INTERREC แต่ทว่าการบริหารจัดการชายแดนของสหภาพยุโรป (European Union : EU) นี้ก็อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรเหนือชาติของ EU

รูปแบบการบริหารจัดการเรื่องทรัพยากรน้ำของ GLC จึงมีลักษณะเฉพาะตัวคือเป็นกรอบความร่วมมือแบบองค์กรข้ามชาติ (Transnational Organization) คือ การที่มีรัฐบาลท้องถิ่นเข้ามาดูแลและมีส่วนร่วมมิใช่รัฐบาลกลาง ด้วยเหตุนี้จึงมีความน่าสนใจและศึกษาเป็นต้นแบบ (Model) หรือต้นแบบ (Archetype) ของการบริหารจัดการชายแดนที่มีประเด็นหรือปัญหาเฉพาะร่วมกัน รวมไปถึงการมีพัฒนาที่ยาวนานจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่เดียวกันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีกรอบความร่วมมือที่มีโครงสร้างเชิงสถาบันเพียงกรอบเดียว คือ MRC และกรอบความร่วมมือที่เป็นเพียงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิก คือ GMS และ ACMECS

อย่างไรก็ตามบริบททางสิ่งแวดล้อมก็เป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งส่งผลให้เกิดความแตกต่างกันในกระบวนการและการพัฒนาของทั้ง GLC และกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เช่น ระบบการเมืองของประเทศสมาชิก สภาพภูมิศาสตร์ ฯลฯ GLC อาจจะเป็นรูปแบบหรือตัว

⁵About the Great Lakes Commission, <<http://www.glc.org/about/>>

⁶ในเอกสารรายงานประจำปีของ GLC เรียกพื้นที่บริเวณทะเลสาบทั้ง 5 ว่า “ภูมิภาค” (Region) แต่เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นความร่วมมือที่จำกัดบริเวณเฉพาะทะเลสาบทั้ง 5 ฉะนั้นในที่นี้เมื่อกล่าวถึงบริเวณกรอบความร่วมมือของ GLC จะใช้คำว่า “อนุภูมิภาค” (Subregion) แทน

แบบเชิงสถาบันที่เข้มแข็งของกรอบความร่วมมือต่างทั้ง 3 ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้ในการพัฒนากรอบความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคหรือพัฒนาต่อไปจนกลายเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพต่อไปได้ในอนาคตหรือนำข้อเด่นและข้อด้อยนั้นมาปรับปรุงให้เกิดประโยชน์ต่อกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง กล่าวคือ สามารถนำมาพิจารณาเพื่อประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนากรอบความร่วมมือต่างทั้ง 3 ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษานโยบายและเป้าหมายของ GLC และกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง (MRC, GMS และ ACMECS)
- 2) เพื่อศึกษาข้อดีและข้อเสียของ GLC และกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง (MRC, GMS และ ACMECS)
- 3) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ และเปรียบเทียบกลไกการบริหารจัดการพื้นที่ชายแดน ทะเลสาบทั้ง 5 กับลุ่มแม่น้ำโขง

สมมติฐาน

การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแบบเท่าเทียมกัน (Symmetric Interdependence) และความจำเป็นในการจัดการทรัพยากรน้ำบริเวณทะเลสาบทั้ง 5 ของสหรัฐฯ และแคนาดาเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดความร่วมมือในรูปแบบองค์กรข้ามชาติเพื่อการจัดการทรัพยากรในแบบเฉพาะของ GLC ซึ่งแตกต่างไปจากกรณีของไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแบบไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetric Interdependence) ทำให้การจัดการทรัพยากรน้ำบริเวณลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งเป็นการบริหารจัดการชายแดนที่ยังคงมีลักษณะเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศแบบต่าง ๆ

วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และนำเสนอด้วยการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยมีข้อมูลที่ใช้ประกอบในการศึกษาประกอบด้วย

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary source) ได้แก่ รายงานข่าว แถลงการณ์ และเอกสารทางราชการ โดยแหล่งที่มาของข้อมูลดังกล่าวจะรวบรวมจากหนังสือ วารสารต่าง ๆ และข้อมูลจากอินเทอร์เน็ตของหน่วยงานหรือสถาบันที่เกี่ยวข้อง
2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary source) ได้แก่ บทความ บทวิเคราะห์จากหนังสือพิมพ์ รวมทั้งวารสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาโดยสังเขป ดังนี้

1. บทนำ กล่าวถึงที่มาและความสำคัญของประเด็นที่นำมาศึกษา วัตถุประสงค์ สมมติฐาน วิธีการการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา ประโยชน์ที่จะได้รับ และแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา
2. บทที่ 2 กล่าวถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ของ 2 พื้นที่ คือ อเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และข้อมูลพื้นฐาน เพื่อให้เข้าใจถึงลักษณะหรือประเด็นเฉพาะของพื้นที่ ตลอดจนข้อมูลพื้นฐานของบริเวณดังกล่าว
3. บทที่ 3 กล่าวถึงความร่วมมือและการบริหารจัดการของอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งในระดับภูมิภาค คือ ASEAN และ NAFTA ซึ่งมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน และระดับอนุภูมิภาค คือ GLC, MRC, GMS และ ACMECS เพื่อเข้าใจรูปแบบและลักษณะการบริหารจัดการของกรอบความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคที่ศึกษา
4. บทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารจัดการชายแดนเรื่องทรัพยากรน้ำของ 2 พื้นที่ว่ามีความคล้ายคลึงและความแตกต่าง รวมทั้งมีข้อดีและข้อเสียอย่างไร โดยใช้แนวคิดที่ใช้ในการศึกษามาวิเคราะห์ตามสมมติฐานของการศึกษาที่ตั้งไว้แล้วนำไปสู่ข้อเสนอแนะและนัยยะสำคัญต่อการบริหารจัดการของประเทศไทย

ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. เข้าใจความแตกต่างของการบริหารจัดการชายแดนระหว่างอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณลุ่มแม่น้ำโขง
2. สามารถนำมาปรับและ/หรือประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาต่อกรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกได้

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการชายแดนที่มีนัยยะสำคัญสามารถเป็นบทเรียนต่อประเทศไทย : กรณีศึกษาระหว่างคณะกรรมการแห่งทะเลสาบทั้ง 5 (Great Lakes Commission) และกรอบความร่วมมือทั้ง 3 ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงจะใช้ 2 แนวคิดคือ 1. แนวคิดเรื่องการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence Approach) 2. แนวคิดเรื่องการบูรณาการ (Integration) โดยจะใช้ศึกษาในส่วนที่เป็นแนวคิด เรื่องภารกิจนิยมใหม่ (Neo-Functionalist Approach)

1. "แนวคิดเรื่องการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน" (Interdependence Approach)

Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye ได้นำเสนอแนวความคิดนี้เมื่อปี ค.ศ. 1977 โดยเห็นว่าการขยายเครือข่ายด้านการโทรคมนาคมได้ขยายออกไปทั่วโลก ทำให้เกิดกระบวนการติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้ทั่วโลกจนทำให้เกิดภาวะไร้พรมแดน นอกจากนี้ตัวแสดงข้ามชาติ เช่น บริษัทข้ามชาติ องค์การระหว่างประเทศ องค์การทางสังคมต่าง ๆ ได้มีบทบาทต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นโดยที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้อย่างเด็ดขาด ยิ่งไปกว่านั้นการติดต่อข้ามชาติ (International Transaction) ทำให้รัฐต่างได้รับผลกระทบจากการกระทำซึ่งกันและกัน รวมทั้งประเด็นความมั่นคงในแบบเดิมซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ในการดำรงไว้ซึ่งอำนาจของรัฐโดยการใช้อำนาจทหารก็ไม่ได้เป็นประเด็นหลักของรัฐเช่นในอดีต เนื่องจากนโยบายภายในและนโยบายภายนอกประเทศมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดและไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจนทำให้โลกเกิดภาวะพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) ซึ่งแนวคิดนี้นับว่าสอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน

การพึ่งพาซึ่งกันและกัน หมายถึง สภาวะที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ ถูกกำหนดโดยผลกระทบที่มีซึ่งกันและกัน (Reciprocal Effects) อันเป็นผลมาจากการติดต่อสัมพันธ์ข้ามชาติ เช่น การเคลื่อนย้ายทุน, สินค้า, บุคคล และอื่น ๆ ข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ นอกจากนี้การ

พึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างรัฐสามารถให้ทั้งประโยชน์และความสูญเสียในประเด็นที่ทั้ง 2 ฝ่ายมีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกัน อย่างไรก็ตามการพึ่งพาซึ่งกันและกันอาจเป็นไปได้ทั้ง

1. การพึ่งพาแบบเท่าเทียมกัน (Symmetry หรือ Sensitivity Interdependence) คือ การที่รัฐมีความอ่อนไหวต่อประเด็นต่าง ๆ ร่วมกันในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกันหรือเท่ากัน
2. การพึ่งพาแบบไม่เท่าเทียม (Asymmetry หรือ Vulnerability Interdependence) คือ การที่รัฐมีความเปราะบางต่อประเด็นต่าง ๆ ร่วมกันในอัตราส่วนที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นมากกว่าแบบแรก และอาจทำให้อำนาจในการต่อรองไม่เท่าเทียมกัน โดยรัฐที่มีทางเลือกมากกว่าจะมีความเปราะบางต่อประเด็นนั้น ๆ น้อยกว่ารัฐที่ไม่มีทางเลือกหรือมีทางเลือกน้อยกว่า⁷

ลักษณะที่สำคัญของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

- 1) การมีช่องทางติดต่อหลายช่องทาง (Multiple Channels) ระหว่างสังคมและรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชน หรือองค์การระหว่างประเทศเพื่อการปฏิสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เช่น การค้า การท่องเที่ยว การศึกษา เป็นต้น เนื่องจากความสะดวกและรวดเร็วในการคมนาคม และความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร
- 2) ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาอย่างชัดเจน (Absence of Hierarchy) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ประกอบด้วยหลายประเด็นและไม่มีการจัดลำดับความสำคัญอย่างชัดเจน สำหรับประเด็นด้านความมั่นคงและการทหารก็ได้ลดความสำคัญลงไป แต่ก็มีประเด็นอื่นที่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญมากกว่า และประเด็นต่าง ๆ ก็มีความเกี่ยวข้องกันมากยิ่งขึ้นรวมทั้งหลาย ๆ ประเด็นเกิดจากนโยบายภายในประเทศแล้วส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ทำให้ไม่สามารถจำแนกความแตกต่างระหว่างนโยบายภายในกับนโยบายภายนอกได้อย่างชัดเจน

⁷ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Power and Interdependence (Boston : Little, Brown and Company, 1977), pp. 3-11

3) บทบาทที่ลดน้อยลงของกำลังอำนาจทางทหาร (Minor Role of Military Force) ประเด็นการใช้กำลังทหารมีความสำคัญลดน้อยลง รัฐบาลจะไม่ใช่กำลังทางทหารหรือพยายามใช้ให้น้อยที่สุด เนื่องจากไม่ใช่วิธีที่เหมาะสมในการบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่ได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้น เช่น ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ⁸ เป็นต้น

2. แนวคิดภารกิจนิยมใหม่ (Neo-Functional Approach)

นักคิดที่สำคัญคือ Ernst Haas ซึ่งเขาได้เสนอความคิดเรื่องการเน้นความร่วมมือในด้านใดด้านหนึ่งระหว่างรัฐที่ให้ประโยชน์ร่วมกัน โดยมีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นเพื่อให้ความร่วมมือเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลึกซึ้ง ขยายวงกว้างมากขึ้น รวมทั้งมีการประสานผลประโยชน์ระหว่างกัน และจัดตั้งสถาบันระดับเหนือชาติ (Supranational Organization) เพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจร่วมกัน

Ernst Haas อธิบายว่าการร่วมมือนี้จะนำไปสู่ “การไหลริน” (Spill-over Effect) เพื่ออธิบายการขยายตัวและพัฒนาการของการรวมกลุ่ม กล่าวคือ ความสำเร็จในความร่วมมือภายใต้องค์การระดับเหนือรัฐ (Supranational Organization) ในด้านหนึ่งก็มีแนวโน้มจะไหลรินไปสู่ความร่วมมือในด้านอื่น ๆ ด้วย⁹

GLC จึงเป็นองค์การระหว่างรัฐบาลที่มีการพึ่งพาซึ่งกันและกันนำไปสู่การร่วมมือบริเวณชายแดนของสหรัฐฯ-แคนาดา กล่าวคือ ความร่วมมือนี้เกิดจากการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันตามลักษณะที่สำคัญของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ GLC เกิดขึ้นได้จากการติดต่อสัมพันธ์กันหลายช่องทาง เช่น การขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ การติดต่อกันทางอินเทอร์เน็ตไม่ว่าจะในด้านการเมือง เศรษฐกิจ การค้า หรือสังคม สำหรับการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาของ GLC นี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนคือ เรื่องทรัพยากรน้ำ และสุดท้ายบทบาททางด้านทหารในบริเวณนี้แทบไม่ได้เกิดขึ้นเลย

⁸ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, op. cit., footnote 5, pp. 24-37

⁹ Dougherty E. James and Pfaltzgraff L. Robert, Contending Theories of International Relations, 2nd ed. (New York : Harper & Row Publishers, 1981), pp. 430-434

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งกรอบความร่วมมือแบบองค์การและความร่วมมือระหว่างรัฐบาลต่างเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันแบบไม่เท่าเทียมกัน หากอาศัยแนวคิดภารกิจนิยมใหม่กับกรอบความร่วมมือทั้ง 3 โดยเฉพาะ MRC ที่มีโครงสร้างและสถาบัน และเน้นเรื่องทรัพยากรน้ำบริเวณลุ่มแม่น้ำโขงสามารถใช้อธิบายได้ในระดับหนึ่ง แต่ทั้ง GLC และ MRC ก็มิได้มีความพยายามจะพัฒนากรอบความร่วมมือของตนไปสู่การเป็นองค์การเหนือชาติ