

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญ

ในยุค "โลกาภิวัตน์" (Globalization) เช่นในปัจจุบันที่มีการเชื่อมโยงกันด้วยข้อมูลข่าวสารอันรวดเร็ว ทำให้การปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกระทำได้ง่ายและรวดเร็วมากยิ่งขึ้นรวมทั้งการปฏิสัมพันธ์ของบุคคลข้ามรัฐด้วย ฉะนั้นเขตแดนของรัฐจึงไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิสัมพันธ์อีกต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์และเกิดตัวแสดงระหว่างประเทศในรูปแบบ "ข้ามชาติ" (Transnational) หรือ "ข้ามแดน" (Transborder) อันมีผลดีคือ เกิดการขยายตัวของการค้าการลงทุน และการท่องเที่ยว รวมถึงการแลกเปลี่ยนความรู้และวัฒนธรรม แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์ การก่อการร้าย แรงงานผิดกฎหมาย ปัญหาสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุข

ปัญหาเหล่านี้ทำให้รัฐต้องหาวิธีการและเครื่องมือในการจัดการเนื่องจากพื้นที่ของปัญหานั้นมิได้จำกัดอยู่แต่ภายในรัฐดังเช่นแต่ก่อน แต่ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นระหว่างและ/หรือข้ามเขตแดนของรัฐซึ่งเป็นบริเวณรอยต่อของอำนาจอธิปไตยระหว่างรัฐ พื้นที่ส่วนนี้คืออาณาบริเวณชายแดน (Borderland) ดังนั้นรัฐจึงต้องปรับตัวในการบริหารจัดการอาณาบริเวณชายแดนนี้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหามข้ามชาติต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น

ในกรณีสหรัฐฯ กับเม็กซิโกนั้นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมานานทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อีกทั้งยังได้มีการรวมตัวกันภายใต้เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement : NAFTA) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1994 ทำให้มีการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างชายแดนทั้ง 2 ประเทศมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการ แต่จากการเปิดเสรีนี้ก็นำมาซึ่งปัญหาตามแนวชายแดนสหรัฐฯ กับเม็กซิโก เช่น ปัญหายาเสพติด การขนของเถื่อนและการลักลอบข้ามแดน โดยเฉพาะการหลั่งไหลของแรงงานเม็กซิโกเข้ามายังสหรัฐฯ และการลักลอบข้ามแดน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัญหามข้ามชาติที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ทำให้สหรัฐฯ

หวาดระแวงภัยจากผู้ก่อการร้ายก่อให้เกิดความคิดในการปิดกั้นประเทศเพื่อความมั่นคงปลอดภัยจากผู้ก่อการร้าย แต่ในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องเปิดชายแดนเพื่อยังคงรักษาความร่วมมือในกรอบของ NAFTA ดังนั้นสหรัฐฯ จึงจำเป็นต้องมีวิธีการและเครื่องมือในการกลั่นกรองและจัดการกับกระแสต่าง ๆ ที่จะเข้ามาในสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสคนข้ามชาติซึ่งมีเป็นจำนวนมากตามแนวชายแดนสหรัฐฯ กับเม็กซิโก

ความพยายามในการบริหารจัดการการข้ามชาติระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโกนั้นมีการเริ่มมาเป็นระยะเวลายาวนานนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 สหรัฐฯ พยายามที่จะใช้รูปแบบการสร้างพื้นที่ในการผลิตร่วมกัน (Co-Product Area) และเขตเศรษฐกิจข้ามแดน (Cross-Border Economic Zone) ภายใต้ชื่อโครงการมาคิลาดอร่า (Maquiladora) เป็นเครื่องมือในการลดปริมาณการข้ามแดนจากเม็กซิโกมายังสหรัฐฯ ที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อันมีสาเหตุมาจากช่องว่าง (Gap) ทางเศรษฐกิจของทั้ง 2 ประเทศที่มีความแตกต่างกันมาก ต่อมาในปี ค.ศ. 1994 สหรัฐฯ เม็กซิโก และแคนาดาได้รวมตัวกันภายใต้ NAFTA ซึ่งจัดเป็นเขตความร่วมมือเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในโลกปัจจุบัน¹ กระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งทำให้เกิดการขยายตัวของการค้าเสรีและภูมิภาคนิยม (Free Trade and Regionalism) ส่งผลให้สหรัฐฯ-เม็กซิโกมีการเปิดและเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างชายแดน 2 ประเทศมากยิ่งขึ้นเพื่อให้เกิดความสะดวกในการเคลื่อนย้าย (Free Flows) ของสินค้าและบริการระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตามการเปิดเสรีดังกล่าวได้สร้างปัญหาบางประการตามมาอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อาทิ การหลั่งไหลเข้าสู่สหรัฐฯ ของแรงงานเม็กซิโก การใช้ความรุนแรงตามแนวชายแดน การค้ามนุษย์ และปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น จนกระทั่งเกิดจุดเปลี่ยนที่สำคัญ คือ การเกิดเหตุวินาศกรรมที่สหรัฐฯ เมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ส่งผลให้สหรัฐฯ จำเป็นต้องหารูปแบบในการจัดการปัญหาการข้ามแดนที่มีทั้งมิติในการเปิดเสรีและการปิดเพื่อความปลอดภัยและคงไว้ซึ่งความสามารถในการควบคุมชายแดนเพื่อความปลอดภัยได้ในเวลาเดียวกัน

¹ เฉพาะสหรัฐฯ ประเทศเดียวก็มีขนาด GDP สูงถึง 11.75 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งใกล้เคียงกับสหภาพยุโรป (EU) 25 ประเทศที่มี GDP รวมกัน 11.65 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ

รูปแบบของการบริหารจัดการการข้ามแดนระหว่างสหรัฐฯ - เม็กซิโก สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1.การกลั่นกรอง 2.การจัดการภายใน 3.การป้องกันเชิงรุก โดยรูปแบบในการกลั่นกรอง นั้นเป็นการแก้ปัญหาในการควบคุมการข้ามแดนและสามารถแยกแยะกลุ่มหรือบุคคลที่ทำการข้ามแดนได้อย่างแม่นยำและสามารถป้องกันการข้ามแดนของกลุ่มหรือบุคคลที่ไม่พึงประสงค์ และ อำนวยความสะดวกให้แก่การข้ามแดนที่ถูกกฎหมายให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งลดขั้นตอนในการข้ามแดนให้น้อยลงโดยเครื่องมือสำคัญที่สหรัฐฯ ใช้ในปัจจุบันในการกลั่นกรองการข้ามแดนในปัจจุบันคือ Smart Border ส่วนรูปแบบการบริหารจัดการในการป้องกันเชิงรุก คือมาตรการที่ลดปริมาณของการข้ามแดนที่เกิดขึ้นจากเขตเม็กซิโกเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจซึ่งวิธีนี้สหรัฐฯ ได้เข้ามาโดยการสร้างงานและโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในพื้นที่เขตแดนของเม็กซิโกบริเวณชายแดนเพื่อลดจำนวนการข้ามแดนของคนเม็กซิโกที่จะเข้ามายังสหรัฐฯ เพื่อหางานทำ

เนื่องด้วยสหรัฐฯ นั้นมีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ ฉะนั้นการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐจึงมีนัยสำคัญในการบริหารจัดการชายแดน โดยเฉพาะในรัฐแคลิฟอร์เนีย (California), แอริโซนา (Arizona) และเท็กซัส (Texas) ที่มีพรมแดนติดกับเม็กซิโก รัฐบาลมลรัฐที่เป็นท้องถิ่นนั้นมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการการข้ามแดนเป็นอันมาก

เมื่อกลับมาพิจารณาถึงการบริหารจัดการการข้ามแดนของชายแดนไทย-ประเทศเพื่อนบ้านนั้น มีบริบทแวดล้อมที่คล้ายคลึงกับกรณีสหรัฐฯ-เม็กซิโกที่ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านนั้นมีความแตกต่างของระดับการพัฒนาระหว่างไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งประเด็นความมั่นคงใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้และการปรับตัวของประเทศไทยภายใต้การเปิดเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 ทั้งนี้ รัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่เข้ารับตำแหน่งในปี ค.ศ. 2001 นั้นมีการดำเนินยุทธศาสตร์ทางการทูตในรูปแบบ “การทูตเชิงรุก” (Forward Engagement) โดยให้ความสำคัญสูงสุดแก่ประเทศเพื่อนบ้านในฐานะเป็นวงในหรือแกนหลักของความสัมพันธ์ที่กว้างออกไป² ดังนั้นการบริหารจัดการการข้ามแดนระหว่างไทย-ประเทศเพื่อนบ้านจึงมีนัยยะสำคัญ เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาเรื่องผู้อพยพจาก

² ขจิต จิตตเสวี, “การบริหารจัดการชายแดนกับนโยบายต่างประเทศของไทยในกระแสโลกาภิวัตน์”, สารานุกรม, 62 (กุมภาพันธ์ 2548) : 253

ประเทศเพื่อนบ้านและบางส่วนได้เข้ามาขายแรงงานในประเทศไทย รวมถึงการเข้ามาก่ออาชญากรรมในประเทศซึ่งถึงแม้รัฐจะพยายามจัดการแก้ปัญหาแต่ก็ไม่สำเร็จเนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนหนึ่งให้การช่วยเหลือ ให้คนต่างด้าวสามารถเดินทางเข้าออกตามแนวชายแดนได้อย่างสะดวกและง่ายดาย³ แต่ไทยเองก็พยายามในการพัฒนาประเทศเพื่อนบ้านให้มีความใกล้เคียงกับไทยมากที่สุด รวมทั้งพยายามเพิ่มขีดความสามารถและสร้างฐานการผลิตตามแนวชายแดนให้มีความเชื่อมโยงลักษณะเกื้อกูลซึ่งกันและกันทั้งทางด้านเกษตร อุตสาหกรรมและบริการโดยมีโครงการในการไปสร้างฐานการผลิตในประเทศเพื่อนบ้านเพื่อลดปริมาณการลักลอบข้ามแดน จะเห็นได้ว่าในการบริหารจัดการการข้ามแดนของไทย-ประเทศเพื่อนบ้านนั้นเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลาง ในขณะที่ท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการการข้ามแดน ทั้งที่ส่วนท้องถิ่นนั้นมีความคุ้นเคยและชำนาญในพื้นที่มากกว่าส่วนกลาง

จะเห็นได้ว่าหากนำกรณีการบริหารจัดการการของสหรัฐฯ-เม็กซิโกและไทย-ประเทศเพื่อนบ้านเปรียบเทียบจะสามารถเห็นข้อเด่นและข้อด้อยของแต่ละรูปแบบในการบริหารการจัดการและสามารถนำมาประยุกต์และสังเคราะห์ เป็นข้อเสนอแนะในการวางรูปแบบในการบริหารจัดการการข้ามแดนของไทย-ประเทศเพื่อนบ้านที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นได้ต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการข้ามแดนระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโก, ไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน
2. เพื่อศึกษารูปแบบในการบริหารจัดการกับปัญหาการข้ามแดนระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโก, ไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน
3. เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบในการบริหารจัดการปัญหาการข้ามแดนระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโก และไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน พร้อมเสนอแนะรูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมของชายแดนไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน

³ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหาชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน (สิงหาคม 2544), กรุงเทพมหานคร. น. 19

สมมติฐาน

สหรัฐฯ-เม็กซิโกและไทย-ประเทศเพื่อนบ้านมีลักษณะการพึ่งพาแบบไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetry Interdependence) อันก่อให้เกิดการไหลเวียนของปัจจัยการผลิต และการเคลื่อนย้ายของประชากรในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้ต้องมีการบริหารจัดการการข้ามแดน แต่สหรัฐฯ ซึ่งเป็นมหาอำนาจกับเม็กซิโกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนานั้นมีระดับของความไม่เท่าเทียมกันสูง ในขณะที่ไทยกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งต่างก็เป็นประเทศกำลังพัฒนาขนาดเล็กมีระดับของความไม่เท่าเทียมกันเพียงเล็กน้อย ดังนั้นการบริหารจัดการการข้ามแดนจึงมีลักษณะที่แตกต่างกันโดยสหรัฐฯมุ่งเน้นการบริหารจัดการภายในประเทศเป็นหลักในขณะที่ไทยใช้การบริหารจัดการทั้งภายในประเทศและนอกประเทศควบคู่กัน

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 ดังต่อไปนี้

1. บทนำ บทนี้เป็นการกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของเรื่องที่จะนำมาศึกษา
- วัตถุประสงค์ สมมติฐาน วิธีการศึกษา ขอบเขตการศึกษา ประโยชน์ที่จะได้รับ และแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

2. บทที่ 2 เป็นหากล่าวถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และกรอบความร่วมมือของอเมริกาเหนือ (สหรัฐฯ-เม็กซิโก) และของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน) เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาการข้ามแดนซึ่งจะต้องศึกษาถึงสภาพภูมิศาสตร์ และกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ที่อยู่ในภูมิภาคซึ่งอาจมีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไข ส่งเสริม และสนับสนุนการแก้ปัญหาเหล่านี้

3. บทที่ 3 บทนี้กล่าวถึงรูปแบบของ 2 ภูมิภาคในการจัดการการข้ามแดนเพื่อสามารถนำมาเปรียบเทียบเพื่อศึกษาต่อไป

4. บทที่ 4 บทนี้เป็นบทเปรียบเทียบการจัดการการข้ามแดนของสหรัฐฯ-เม็กซิโกและไทย-ประเทศเพื่อนบ้านเพื่อมาวิเคราะห์และสรุปตามข้อสมมติฐานของการศึกษาเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะและนัยยะสำคัญต่อการบริหารจัดการการข้ามแดนของประเทศไทย

แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

“แนวคิดเรื่องการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน” (Interdependence Approach) ของ Robert O. Keohane และ Joseph S. Nye ที่เสนอแนวความคิดนี้เมื่อปี ค.ศ. 1977 โดยเห็นว่าการขยายเครือข่ายด้านการโทรคมนาคมได้ขยายออกไปทั่วโลก ทำให้เกิดกระบวนการติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้ทั่วโลกจนทำให้เกิดภาวะไร้พรมแดน นอกจากนี้ตัวแสดงข้ามชาติ เช่น บรรษัทข้ามชาติ องค์การระหว่างประเทศ องค์การทางสังคมต่างๆ ได้มีบทบาทต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นโดยที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้อย่างเด็ดขาด ยิ่งไปกว่านั้นการติดต่อข้ามชาติ (International Transaction) ทำให้รัฐต่างได้รับผลกระทบจากการกระทำซึ่งกันและกัน รวมทั้งประเด็นความมั่นคงในแบบเดิมซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ในการดำรงไว้ซึ่งอำนาจแห่งรัฐโดยใช้กำลังทหารก็ไม่ได้เป็นประเด็นหลักของรัฐเช่นในอดีต เนื่องจากนโยบายภายในและนโยบายภายนอกประเทศมีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดและไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจนทำให้โลกเกิดภาวะพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) ซึ่งแนวคิดนี้นับว่าสอดคล้องกับสถานการณ์ระหว่างประเทศในปัจจุบัน

การพึ่งพาซึ่งกันและกัน หมายถึง สภาวะที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ ถูกกำหนดโดยผลกระทบที่มีซึ่งกันและกัน (Reciprocal Effects) อันเป็นผลมาจากการติดต่อสัมพันธ์

ข้ามชาติ เช่น การเคลื่อนย้ายทุน, สินค้า, บุคคล และอื่น ๆ ข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ นอกจากนี้การพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างรัฐสามารถให้ทั้งประโยชน์และความสูญเสียในประเด็นที่ทั้งสองฝ่ายมีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกัน

ลักษณะที่สำคัญของการพึ่งพาซึ่งกันและกันอย่างซับซ้อน

1.การมีช่องทางติดต่อหลายช่องทาง (Multiple Channels) ระหว่างสังคมและรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชน หรือองค์การระหว่างประเทศเพื่อการปฏิสัมพันธ์ในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เช่น การค้า การท่องเที่ยว การศึกษา เป็นต้น เนื่องจากความสะดวกและรวดเร็วในการคมนาคม และความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร

2.ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาอย่างชัดเจน (Absence of Hierarchy) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ประกอบด้วยหลายประเด็นและไม่มีการจัดลำดับอย่างชัดเจน สำหรับประเด็นด้านความมั่นคงและการทหารก็ได้ลดความสำคัญลงไป แต่ก็มีประเด็นอื่นที่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญมากกว่า และประเด็นต่าง ๆ ก็มีความเกี่ยวข้องกันมากยิ่งขึ้น รวมทั้งหลาย ๆ ประเด็นเกิดจากนโยบายภายในประเทศแล้วส่งผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ทำให้ไม่สามารถจำแนกความแตกต่างระหว่างนโยบายภายในกับนโยบายภายนอกได้อย่างชัดเจน

3.บทบาทที่ลดน้อยลงของกำลังอำนาจทางทหาร (Minor Role of Military Force) ประเด็นการใช้กำลังทหารมีความสำคัญลดน้อยลง รัฐบาลจะไม่ใช้กำลังทางทหารหรือพยายามใช้ให้น้อยที่สุด เนื่องจากไม่ใช่วิธีที่เหมาะสมในการบรรลุเป้าหมาย รวมทั้งประเด็นอื่น ๆ ที่ได้รับความสำคัญเพิ่มมากขึ้น เช่น ประเด็นเรื่องเศรษฐกิจ⁴ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการพึ่งพาซึ่งกันและกันแบ่งได้ 2 อย่าง คือ

1. การพึ่งพาที่เท่าเทียมกัน (Symmetry) หรือ Sensitivity Interdependence คือ การที่รัฐมีความอ่อนไหวต่อประเด็นต่างๆ ร่วมกันในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกันหรือเท่ากัน
2. การพึ่งพาแบบไม่เท่าเทียม (Asymmetry หรือ Vulnerability Interdependence) คือ การที่รัฐมีความเปราะบางต่อประเด็นต่าง ๆ ร่วมกันในอัตราส่วนที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งมี

⁴ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Power and Interdependence, Boston : Little, Brown and Company, 1977, pp.3-11

ความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นมากกว่าแบบแรกและอาจทำให้อำนาจในการต่อรองไม่เท่าเทียมกัน โดยรัฐที่มีทางเลือกมากกว่าจะมีความเปราะบางต่อประเด็นนั้น ๆ น้อยกว่ารัฐที่ไม่มีทางเลือกหรือมีทางเลือกน้อยกว่า⁵

ในกรณีสหรัฐฯ-เม็กซิโกที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่างกันมากแต่ต่างฝ่ายก็จำเป็นต้องพึ่งพากันโดยสหรัฐฯ ต้องการแรงงานราคาถูกและปัจจัยการผลิตจากเม็กซิโกและเม็กซิโกนั้นก็ต้องการการลงทุน การติดต่อการค้า และความช่วยเหลือต่าง ๆ จากสหรัฐฯ จัดเป็นการพึ่งพาแบบไม่เท่าเทียม (Asymmetry) ถึงแม้เหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 จะเป็นเหตุให้เกิดมาตรการควบคุมการผ่านแดนอย่างเข้มงวด แต่ด้วยความจำเป็นทำให้ต้องมีการปรับรูปแบบการบริหารจัดการการข้ามแดนเพื่อรักษาความร่วมมือไว้โดยมีความต้องการในการพึ่งพิงเป็นปัจจัยสำคัญ ตามกรณีที่ถูกกล่าวไปแล้วนี้มีความคล้ายคลึงกับกรณี ไทย - ประเทศเพื่อนบ้าน ที่มีความแตกต่างในระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและมีความจำเป็นต้องมีการพึ่งพาแบบไม่เท่าเทียม (Asymmetry) แนวคิดนี้จึงสามารถอธิบายในแง่ของแรงผลักดันให้เกิดการปรับตัวของการบริหารจัดการการข้ามแดนเพื่อรักษาความร่วมมือระหว่างประเทศไว้เพื่อผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย

“ทฤษฎีเกี่ยวพัน” (Linkage Theory)⁶ ของ James N. Rosenau ซึ่งมีแนวคิดในการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของรัฐใด ๆ นั้น จะต้องศึกษาถึงตัวแปรต่าง ๆ มากมายเพื่อมองว่าการที่รัฐหนึ่งกำหนดหรือแสดงท่าทีใด ๆ ออกมานั้น จะมีสาเหตุมาจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในเกี่ยวโยงควบคู่กันไปหรือสามารถกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ปัจจัยภายในประเทศ (Internal Factors) และปัจจัยภายนอก (External Factors) จะมีส่วนผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างใดอย่างหนึ่งออกมา

⁵ Ibid., pp. 24-37

⁶ James N. Rosenau, “Toward the Study of National International Linkage” in Linkage Politics Essays on the Convergence of National and International Systems, Free Press : New York, 1969, pp. 44 - 45

ทฤษฎีเกี่ยวพันเกิดขึ้นจากแนวความคิดที่ว่าลำดับของพฤติกรรมที่มีจุดเริ่มต้นในด้านหนึ่งของเขตแดนระหว่างระบบ 2 ระบบได้เชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ในอีกด้านหนึ่งของเขตแดนในกระบวนการที่เปิดเผยเพราะกระบวนการรับรู้การเลียนแบบและการมีปฏิสัมพันธ์กันโดยตรงสามารถข้ามแดนกันได้ จึงทำให้แนวความคิดที่มองตัวแสดงของรัฐและระหว่างประเทศว่ามีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกัน

การจัดลำดับของความเชื่อมโยงได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนนำเข้า (Inputs) และส่วนที่ออกมาหรือนโยบาย (Outputs)⁷

Outputs หรือนโยบายต่างประเทศถูกกำหนดขึ้นเพื่อก่อให้เกิดปฏิกริยาขึ้นในระบบอื่น ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นนโยบายที่เป็นผลมาจากหน่วยการเมืองโดยตรง (Direct Polity Outputs) หรือเป็นนโยบายที่เป็นผลมาจากสภาวะแวดล้อมโดยตรง (Direct Environmental Outputs) นอกจากนี้ยังมีรูปแบบของพฤติกรรมภายในหน่วยการเมืองหรือสภาพแวดล้อมที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดปฏิกริยาโดยผ่านกระบวนการรับรู้หรือเลียนแบบ เช่น การปฏิวัติอาจก่อให้เกิดปฏิกริยาขึ้นในประเทศอื่น เรียกว่าเป็นนโยบายที่เป็นผลมาจากหน่วยการเมืองทางอ้อม (Indirect Polity Outputs) หรือนโยบายที่เป็นผลมาจากสภาวะแวดล้อมทางอ้อม (Indirect Environmental Outputs)⁸

วิธีที่นโยบาย (Outputs) และปัจจัย (Inputs) เชื่อมโยงกันมี 3 รูปแบบ ดังนี้

1. กระบวนการแทรกตัว (The Penetrative Process) เกิดขึ้นเมื่อสมาชิกของหน่วยการเมืองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองของหน่วยการเมืองอีกหน่วยหนึ่ง โดยมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจแบ่งสรรประโยชน์ร่วมกับสมาชิกของหน่วยการเมืองที่แทรกตัวอยู่ ถือว่าเป็นการเชื่อมนโยบาย (outputs) เข้ากับปัจจัย (inputs) โดยตรง

2. กระบวนการตอบโต้ (The Reactive Process) เกิดขึ้นเมื่อตัวแสดงที่เป็นผู้ก่อนโยบายไม่ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมแบ่งปันประโยชน์กับตัวแสดงที่ได้รับผลกระทบ เชื่อมโยงเช่น การปฏิวัติในประเทศหนึ่งอาจจะมีปฏิกริยาจากอีกประเทศหนึ่ง ถือว่าเป็นการเชื่อมนโยบาย ทางตรงและทางอ้อม เข้ากับปัจจัย

⁷ Ibid. p. 45

⁸ Ibid. pp. 44 - 45

3. กระบวนการเลียนแบบ (The Emulative Process) เกิดขึ้นเมื่อปัจจัย (Inputs) ไม่เพียงแต่เป็นการตอบสนองนโยบาย (Outputs) ที่เกิดขึ้นแต่ได้ดำเนินไปในรูปแบบเดียวกับนโยบายเนื่องจากเป็นผลของการแพร่กระจาย ซึ่งกิจกรรมการเมืองในประเทศหนึ่งรับรู้ และเลียนแบบกิจกรรมการเมืองมาจากอีกประเทศหนึ่งเป็นการเชื่อมนโยบายทางอ้อม (Indirect Outputs) กับปัจจัยทางอ้อม (Indirect Inputs)⁹

James N. Rosenau ได้ขยายกรอบความคิดออกไปโดยระบุองค์ประกอบหรือปัจจัยของหน่วยการเมืองพร้อมทั้งสภาวะแวดล้อมในระบบระหว่างประเทศ โดยนำตัวแปร 2 ส่วน มารวมกันก่อให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่าการเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับภายนอกประเทศ

หน่วยการเมืองแบ่งเป็น 4 ส่วนคือ

1. ตัวแสดง (Actors)
2. ทศนคติ (Attitude)
3. สถาบัน (Institutions)
4. กระบวนการ (Processes)

แต่ละส่วนสามารถแบ่งย่อย ดังนี้

1. ตัวแสดง ประกอบด้วย ผู้บริหาร นักกฎหมาย ข้าราชการ ทหาร พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้นำ

2. ทศนคติ ประกอบด้วย อุดมการณ์ วัฒนธรรมทางการเมือง มติมหาชน

3. สถาบัน ประกอบด้วย สถาบันด้านบริหาร นิติบัญญัติ ระบบราชการ สถาบันทหาร การเลือกตั้ง ระบบพรรค ระบบสื่อสาร สถาบันทางสังคม

4. กระบวนการ ประกอบด้วย สังคมประเพณีและการสรรหาคนเข้าระบบการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ การรวบรวมผลประโยชน์ การกำหนดนโยบาย การบริหารนโยบาย บุคลากรและการแบ่งแยก

ส่วนประกอบข้างต้นก่อให้เกิดนโยบาย และปัจจัย กับสภาวะแวดล้อมย่อย 6 แบบ คือ

1. สภาวะแวดล้อมประชิด (The Contiguous Environment) หมายถึงกลุ่มของหน่วยการเมือง ที่ตั้งรายรอบหน่วยการเมืองนั้น

⁹ Ibid. p. 46

2. สภาวะแวดล้อมภูมิภาค (The Regional Environment) มีความหมายเช่นเดียวกับกรณีที่ 1 แต่ได้ขยายขอบเขตออกไปถึงภูมิภาคทั้งภูมิภาคที่หน่วยการเมืองตั้งอยู่

3. สภาวะแวดล้อมสงครามเย็น (The Cold War Environment) หมายถึง การแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ 2 ขั้ว

4. สภาวะแวดล้อมทางเผ่าพันธุ์ (The Racial Environment) หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ต่าง ๆ

5. สภาวะแวดล้อมทางด้านทรัพยากร (The Resource Environment) หมายถึงกิจการทุกอย่างที่สินค้า บริการในโลกภายนอกหน่วยการเมืองนั้น ถูกสร้างขึ้นผ่านกระบวนการและนำมาใช้

6. สภาวะแวดล้อมทางด้านองค์การ (The Organizational Environment) หมายถึงองค์การระหว่างประเทศที่มีโครงสร้าง และบุคลากรต่างหากจากหน่วยการเมืองที่สังกัดองค์กรนั้น เช่น สหประชาชาติ¹⁰

“แนวคิดบูรณาการ” (Integration) คำว่า “บูรณาการ” โดยทั่วไปหมายถึง การรวมส่วนย่อยในระบบให้เป็นส่วนใหญ่เพียงส่วนเดียวซึ่งทำให้เกิดการพึ่งพาอาศัยกันในระบบอาจหมายถึงการพึ่งพาและร่วมมือกันระหว่างประชาชนกับรัฐบาลภายในรัฐ หรือเป็นการร่วมมือระหว่างรัฐต่อรัฐก็ได้¹¹

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการบูรณาการระดับภูมิภาค (Regional Integration) นั้น มีต้นกำเนิดในยุโรปตะวันตกเนื่องมาจากความบอบช้ำจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นตัวกระตุ้นให้นักคิดและนักการเมืองของยุโรปสร้างแนวคิดดังกล่าวขึ้นมาโดยมีเป้าหมายอย่างน้อย 3 ประการ ประการแรก คือ ปกป้องสันติภาพที่ได้มาภายหลังสงคราม ประการที่สอง คือ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ประการที่สาม คือ การประกันว่าประเทศในยุโรปตะวันตกจะไม่ใช่กำลังโจมตีกันเองในการศึกษาได้นำแนวคิด **ภารกิจนิยม (Functionalism)** ซึ่งมีสมมุติฐานในเบื้องต้นว่า

¹⁰ Ibid. p. 49

¹¹ Dougherty E. James and Pfaltzgraff L. Robert, Contending Theories of International Relations : A Comprehensive Survey , (Cambridge:Harper & Row,1981) p.511

การจัดการสนองสิ่งจำเป็นร่วมกัน (Common Needs) จะสามารถรวมประชาชนชาติต่าง ๆ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันข้ามพรมแดนของรัฐได้ โดยมุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจหรือการเมืองระดับล่าง (Low Politics) มากกว่าด้านการเมืองและความมั่นคง หรือการเมืองระดับสูง (High Politics) และเชื่อว่าเรื่องต่างๆ สามารถจัดการข้ามชาติร่วมกันได้เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างรัฐ ซึ่งเป็นรูปแบบในการบูรณาการที่มีผลมาจากความร่วมมือตามภารกิจเฉพาะด้าน (Specific Function)

David Mitrany นักคิดสำคัญของแนวคิดนี้เชื่อว่าความร่วมมือข้ามชาติที่เกิดขึ้นควรเกิดจากการจัดการของผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคในด้านต่าง ๆ มากกว่านักการเมือง โดยที่ผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เหล่านี้จะสามารถจัดการปัญหาในภารกิจแต่ละด้านและความร่วมมือข้ามชาตินั้นจะขยายตัวเมื่อผู้ที่ร่วมมือกันมองเห็นประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Benefits) ที่จะได้รับประชาชนจะเปลี่ยนความจงรักภักดีต่อรัฐชาติไปเป็นความจงรักภักดีต่อองค์กรระหว่างประเทศ (International Organization)¹² เมื่อเกิดความร่วมมือกันก็ทำให้มีความเข้าใจและยอมรับซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้นในกลุ่มผู้นำทางการเมือง

เมื่อรัฐเพิ่มความสัมพันธ์ตามภาระหน้าที่ก็จะทำให้มีการพึ่งพาอาศัยกันมากยิ่งขึ้นจนยากที่จะถอนตัวออกจากความร่วมมือที่เกิดขึ้นและการโดดเดี่ยวตนเองก็จะทำให้สูญเสียผลประโยชน์ที่ควรได้รับ ความร่วมมือนี้จะมีการแตกกิ่งสาขา (Ramification) ของความร่วมมือไปสู่ด้านอื่นๆ เพื่อลดข้อจำกัดด้านพรมแดนระหว่างรัฐและสร้างปฏิสัมพันธ์แบบข้ามพรมแดน (Cross-Border) มากยิ่งขึ้น

สำหรับกรณี NAFTA และ AFTA นั้นเกิดจากความต้องการสร้างความร่วมมือด้านเศรษฐกิจเพื่อสร้างเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาคเพราะการสร้างกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งของ NAFTA และ AFTA นั้นก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Benefits) โดยมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อเป็นเป็นกลไกในการสร้างความร่วมมือซึ่งต่างมีส่วนเติมเต็มซึ่งกันและกันโดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่มีความแตกต่างกันของระดับทางเศรษฐกิจ เช่น NAFTA นั้น สหรัฐฯ และแคนาดามีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงกว่าเม็กซิโกอย่างเห็นได้ชัด ส่วน AFTA นั้น ไทย, สิงคโปร์ และมาเลเซียมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศสมาชิก

¹² Robert Jackson and George Sorensen, Introduction to International Relations :

Theories and Approaches, (New York :Oxford University Press, 2003), p.113

อื่น ๆ เช่นกัน แต่ในแง่ทางเศรษฐกิจนั้นความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) นั้นแตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีการนำความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบมาประสานกันเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดร่วมกัน โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนเคลื่อนย้ายทุนและปัจจัยการผลิต เช่น ในกรณี NAFTA สหรัฐฯ เป็นผู้ประกอบการที่สำคัญในขณะที่เม็กซิโกมีแรงงานราคาถูกเป็นจำนวนมาก คล้ายกับกรณีของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านที่ไทยเป็นผู้ลงทุนสำคัญในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านมีทรัพยากรและแรงงานราคาถูก

เมื่อเกิดความร่วมมือในลักษณะข้ามพรมแดน (Cross-Border) ก็เกิดการหลั่งไหลของกระแสข้ามชาติต่าง ๆ รวมทั้งแรงงานจนก่อให้เกิดการล้นของแรงงานจากประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำกว่า เช่นในสหรัฐฯ และไทยที่มีแรงงานต่างด้าวในประเทศจำนวนมาก แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าแรงงานเหล่านั้นมีความจำเป็นต่อภาคการผลิตของประเทศ อีกทั้งสหรัฐฯ ยังต้องประสบปัญหาความมั่นคงใหม่หลังเหตุการณ์ 9/11 ดังนั้นสหรัฐฯ และไทยจึงจำเป็นต้องหาวิธีบริหารจัดการการข้ามแดนเพื่อยังคงรักษาความร่วมมือภายใต้กรอบ NAFTA และ AFTA ไว้ พร้อม ๆ กับพยายามควบคุมแรงงานที่ไหลบ่าเข้าประเทศ ซึ่งการบริหารจัดการนี้ ก่อให้เกิดความร่วมมือใหม่ระหว่างประเทศ เช่น U.S.–Mexico Border Partnership Agreement , ACMECS เป็นต้น

ในการศึกษาสามารถใช้แนวคิดเรื่อง “การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของ Bela Balassa” ในการวิเคราะห์ลักษณะการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภายใต้กรอบ NAFTA, ASEAN-AFTA, GMS และ ACMECS โดย Balassa¹³ ได้แบ่งขั้นตอนของการรวมตัวกันดังนี้

1. เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) เพื่อลดภาษีศุลกากร โดยให้กำแพงภาษีลดลงมาโดยอัตราภาษีเป็นศูนย์ และลดอุปสรรคทางการค้าอื่น ๆ
2. สหภาพศุลกากร (Customs Union) ร่วมกันกำหนดอัตราภาษีศุลกากรต่อประเทศนอกกลุ่มประเทศสมาชิก

¹³ ไคริน เฟื่องเกษม รศ. ดร., เอกสารประกอบคำบรรยาย : ร.480, ร. 385 ทัศนวิสัยการเมืองระหว่างประเทศและเหตุการณ์ปัจจุบัน. เอกสารประกอบการบรรยาย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

3. ตลาดร่วม (Common Market) ให้มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิต คือ ทุน การบริการ แรงงานได้อย่างเสรีในประเทศสมาชิก (Free Flow of Economic Factor)

4. สหภาพเศรษฐกิจหรือสหภาพทางการเงิน (Economic and Monetary Union) การเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในนโยบายทางเศรษฐกิจ (Harmonization of Economic Policy) คือ การมีเงินสกุลเดียวกัน (Common Currency)

5. Supranational Union (สหภาพเหนือชาติ) เป็นการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจขั้นสูงสุด คือ การประสานนโยบายและสถาบันทางเศรษฐกิจทั้งหมดเข้าด้วยกัน (Total Economic Integration) มีการดูแลผลประโยชน์ทางการเมืองและสังคมเข้ามาด้วยกัน อำนาจอธิปไตยลดลง รวมทั้งมีการแยกหน้าที่กันชัดเจนของสถาบันในสหภาพเหนือชาตินั้น ๆ

เมื่อนำมาพิจารณากับรูปแบบการบูรณาการทางเศรษฐกิจของภูมิภาคอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบว่าทั้ง 2 ภูมิภาคมุ่งเน้นการสร้างเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) และสนับสนุนการเคลื่อนย้ายปัจจัยระหว่างประเทศสมาชิกในลักษณะที่ใกล้เคียงกับตลาดร่วม (Common Market) ในขณะที่มิได้มุ่งสร้างสหภาพศุลกากร (Custom Union) และไม่มุ่งเน้นการรวมตัวเพื่อสร้างสถาบันหรือองค์กรเหนือชาติเพื่อสร้างการรวมตัวทางเศรษฐกิจและการเมืองในรูปแบบสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union) และสหภาพเหนือชาติ (Supranational Union) ดังนั้นลักษณะของการร่วมมือของอเมริกาเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความแตกต่างจากตัวของพัฒนาการของ EU (European Union) และมีลักษณะเฉพาะร่วมกันระหว่าง 2 ภูมิภาค

ทั้งนี้เนื่องจากประเทศสมาชิกของทั้ง NAFTA และ ASEAN-AFTA, GMS และ ACMECS นั้นยังให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐมากกว่าองค์กรที่ตั้งขึ้นจากกรอบความร่วมมือเหล่านี้ เพราะแต่ละรัฐสมาชิกมุ่งให้ความสำคัญต่ออธิปไตยของตนจนเป็นอุปสรรคต่อการรวมตัวในลักษณะที่มีองค์กรเหนือชาติ (Supranational Organization) โดยทั้ง NAFTA และ ASEAN-AFTA, GMS และ ACMECS นั้นเลือกที่จะดำเนินความร่วมมือในลักษณะที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการในภูมิภาคของตนโดยยังคงดำรงไว้ซึ่งอธิปไตยแห่งรัฐ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เข้าใจสภาพปัญหาการข้ามแดนระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโก, ไทย-ประเทศเพื่อนบ้าน
2. รู้ถึงรูปแบบในการจัดการกับปัญหาการข้ามแดนระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโก, ไทย- ประเทศเพื่อนบ้าน
3. สามารถนำข้อเด่นและข้อด้อยที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบมาวิเคราะห์และสรุปเป็นข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการการข้ามแดนระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน