



# วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใดๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ [isc@mfa.go.th](mailto:isc@mfa.go.th) และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 3/2565 | มีนาคม 2565

## พลวัตภูมิรัฐศาสตร์และเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศใน GMS: ข้อพิจารณาเพิ่มเติม

นฤตม์ เจริญศรี<sup>1</sup>

การศึกษาจำนวนมากที่ผ่านมาเกี่ยวกับการขนส่งระหว่างประเทศใน GMS มุ่งให้ความสำคัญไปกับมิติสองมิติหลัก (1) การศึกษาปัญหาเชิงเทคนิคในการขนส่งและโลจิสติกส์ การศึกษาแนวทางนี้ใช้วิธีการมองแบบเศรษฐศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์เป็นหลัก ให้ความสำคัญแก่การมองประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณและการวางแผนการจัดการ และ (2) การแก้ไขปัญหาพื้นที่ชายแดน การศึกษาแนวทางนี้ทำหน้าที่สนับสนุนข้อที่ 1 ที่ช่วยพัฒนาระบบการจัดการชายแดนทั้งเรื่องด่าน การควบคุมพื้นที่ชายแดน ซึ่งสนับสนุนและส่งเสริมให้การค้าชายแดนเป็นไปได้สะดวกมากขึ้น แต่ประเด็นที่มักไม่ค่อยได้รับความสนใจก็คือบทบาทของมหาอำนาจที่เข้ามา จริงอยู่ที่ว่าการศึกษบทบาทของมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา จีน และญี่ปุ่นที่มีกับการส่งเสริมการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจและการขนส่งระหว่างประเทศนั้นมีอยู่ แต่ก็ไม่สามารถทำให้เห็นการที่ประเทศมหาอำนาจเข้ามามีบทบาทในการสร้างกลไกหรือสนับสนุนโครงการเฉพาะเป็นกรณีศึกษาได้เด่นชัดนัก

ภายในช่องว่างของการศึกษาระบบการขนส่งระหว่างประเทศและระเบียงเศรษฐกิจใน GMS นี้ยังมีอีกว่า ในบริบทที่ไทยกำลังพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก (EEC) นั้นมีความเกี่ยวข้องกับบทบาทของมหาอำนาจอย่างไร และเราจะมีแนวทางในการเข้าใจพลวัตการเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์เศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศอย่างไร เพื่อให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น รวมไปถึงนัยสำคัญทางเศรษฐกิจการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศ อีกทั้งบริบทระดับระหว่างประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือโครงการแถบและเส้นทาง (BRI) ของจีนที่มีการเชื่อมโยงภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกเข้าไว้ด้วยกันผ่านการสร้างระเบียงเศรษฐกิจย่อย 6 ระเบียงเศรษฐกิจ และหนึ่งในนั้นคือระเบียงเศรษฐกิจคาบสมุทรจีน-อินโดจีน (CICPEC) ที่ผนวกให้ GMS เข้าไปสู่เครือข่ายการเชื่อมโยงระหว่างประเทศของจีน

<sup>1</sup> คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

หากไม่พิจารณาในแง่ของเครือข่ายการผลิตระหว่างประเทศหรือการเชื่อมโยงทางกายภาพซึ่งเป็นสิ่งที่เห็นอยู่แล้วนั้น นัยสำคัญทางการเมืองและและความมั่นคง และเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากการที่ CICPEC ผนวกเอา GMS เข้าไปเป็นหนึ่งในพื้นที่นั้นคืออะไร ผู้เขียนเสนอว่าประเด็นของการรับความช่วยเหลือจากจีนและการเข้ามามีบทบาทของจีนในการพัฒนาระบบการขนส่งระหว่างประเทศที่เชื่อมโยงจีนไว้กับ GMS นั้นมีความสำคัญทางการเมืองและความมั่นคงหลายมิติ ทั้งการที่จีนส่งสัญญาณไปยังประชาคมระหว่างประเทศว่าพื้นที่แถบที่เป็นพันธมิตร (partners) ที่ใกล้ชิดกับจีน และเป็นเขตอิทธิพล (sphere of influence) และยังเป็นการแสดงถึงการดำเนินนโยบายที่คานอำนาจ (balance of power) กับประเทศมหาอำนาจอื่น ๆ ในภูมิภาค

จีนใช้กลไกและแนวทางในการเข้ามาผูกสัมพันธ์ไมตรีแสดงสันถวไมตรีกับ GMS หลายทาง ทั้งการใช้การทูตรถไฟความเร็วสูงและการทูตวัคซีน มีพักกล่าวถึงการทูตแพนด้า ซึ่งทั้งสามแนวทางการทูตนี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการทั่วโลกแล้ว แต่จีนยังใช้เงื่อนไขอื่น ๆ ในการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับแต่ละประเทศแตกต่างกัน จนนำไปสู่ประเด็น มุมมอง หรือข้อกังวลของประเทศต่าง ๆ กัน เช่น

**สปป.ลาว:** จีนเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ผ่านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งที่เห็นเมื่อไม่นานมานี้ก็คือการเปิดตัวของรถไฟความเร็วสูงในลาว การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น ในแง่หนึ่ง จึงอาจมองลาวได้ว่าเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับจีนที่จะเข้ามาช่วยเปลี่ยนภูมิรัฐศาสตร์ของลาวให้เปลี่ยนจากประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเลให้กลายเป็นประเทศที่เชื่อมโยงไปยังประเทศอื่น ๆ ผ่านการสร้างถนนพาดผ่านไปมาในลาวที่สนับสนุนโดยจีน แต่ความกังวลของลาวก็คือการที่ลาวต้องเผชิญกับ ความเสี่ยงติดกับดักหนี้

**เมียนมา:** ความคล้ายคลึงกันของระบอบการเมืองที่เรียกได้ว่าเป็นอำนาจนิยมและแตกต่างไปจากคุณค่าประชาธิปไตยของโลกตะวันตกทำให้เมียนมามีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับจีน และคาดหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศ

**เวียดนาม:** อาจจะได้เถียงได้ว่าเวียดนามเป็นทั้งพันธมิตรที่ใกล้ชิดทางเศรษฐกิจและเป็นอริทางการเมืองที่ใกล้ชิดมานาน การเคยตกเป็นเมืองขึ้นของจีนสร้างความรู้สึกลบที่เวียดนามมีต่อจีน และปัญหาในทะเลจีนใต้ (หรือ “ทะเลตะวันออก” ตามที่เวียดนามเรียก) ก็ยังคงเป็นปัญหาที่รุนแรงและแก้ไขไม่ได้ ในกรณีของเวียดนามนั้นทำให้ความสัมพันธ์ที่มีกับจีนยังอยู่ในสถานะที่ไม่แน่นอน

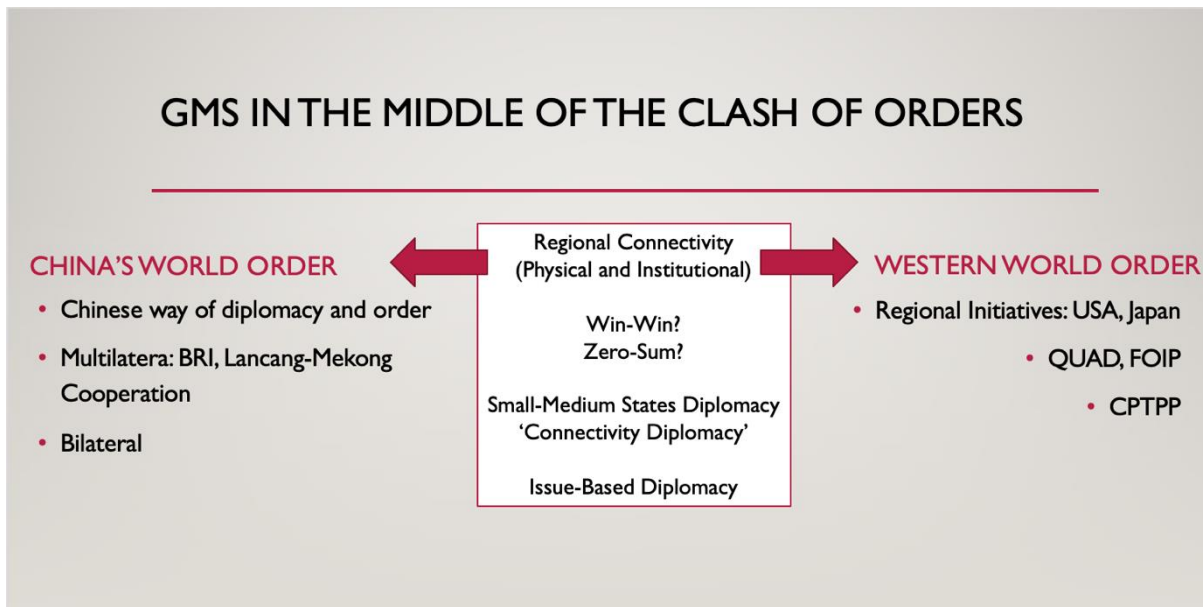
**กัมพูชา:** หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้ว กัมพูชาก็น่าจะเป็นประเทศที่มีอิทธิพลของจีนอยู่ในประเทศอย่างมากทั้งในแง่ของเศรษฐกิจและการเมือง จนนักวิชาการจำนวนหนึ่งมองว่ากัมพูชาจะเป็นรัฐหุ่นเชิดของจีน จนทำให้กัมพูชาไม่ได้มีอิสระในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเท่าที่ควร เพราะจีนเข้าไปตั้งฐานทัพ และการเข้าไปลงทุนในสีหนุวิลล์จนทำให้ระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของกัมพูชาพึ่งพาอยู่กับจีนมาก

**ไทย:** เป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดทางวัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง ไม่เพียงแต่เรื่องราวของความใกล้ชิดทางวัฒนธรรมและสัมพันธ์ไมตรีที่รัฐบาลจีนมีกับราชวงศ์ไทยที่ใช้เป็นเรื่องเล่าเพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างสอง

ประเทศเท่านั้น แต่ปริมาณการลงทุนที่จีนมีในไทยนั้นก็ทำให้ไทยมีความสำคัญแก่จีนในฐานะประเทศที่ใกล้ชิดและน่าจะเป็นพื้นที่ที่จีนเข้ามามีอิทธิพลได้มากเพื่อคานอำนาจกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

การมีมุมมองที่แตกต่างกันต่อจีนของแต่ละประเทศทำให้แนวทางการวิเคราะห์การพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจและการขนส่งระหว่างประเทศใน GMS จึงไม่ควรหยุดเพียงแต่เรื่องของปัญหาเชิงเทคนิค พลวัตทางการเมืองภายในทั้งผลประโยชน์เศรษฐกิจและการเมือง รวมไปถึงความมั่นคงระหว่างประเทศมีผลต่อการสร้างเงื่อนไขและรูปแบบของการที่จีนเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับ GMS

ภาพที่ 1 อนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงท่ามกลางการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจ



ที่มา: นรุตม์ เจริญศรี

เมื่อจีนมีเป้าหมายและรูปแบบที่เป็นแนวทางของตนเอง สิ่งที่ GMS ต้องเผชิญก็คือการต้องเลือกระหว่างระเบียบโลกที่สร้างโดยจีนกับระเบียบโลกตะวันตก

ระเบียบโลกของจีนเป็นโลกที่ไม่ได้ให้ความสำคัญแก่คุณค่าแบบโลกตะวันตก ทั้งเรื่องประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน เน้นให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงของประเทศสำคัญกว่าของปัจเจกบุคคล กลไกและความริเริ่มที่สร้างขึ้นมาเพื่อผลักดันการสร้างความร่วมมือระหว่างจีนกับประชาคมระหว่างประเทศ เช่น BRI เป็นการเปลี่ยน “เงื่อนไข” ที่ประเทศมหาอำนาจของโลกตะวันตกมักเน้นย้ำ ไม่ว่าจะป็นเงื่อนไขของประชาธิปไตยหรือระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ไปสู่การไม่พิจารณาประเด็นคุณค่าเหล่านี้ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเพื่อสร้างร่วมมือนี้สร้างแนวทางใหม่ที่ทำให้โลกตะวันตกสั่นคลอน ในขณะที่พื้นที่ GMS เองก็มีกลไกอย่างความร่วมมือล้านช้าง-แม่โขง (LMC) ที่จีนให้ความสำคัญ

ในขณะที่โลกตะวันตกที่มีคุณค่าที่แตกต่างออกไปก็มีกลไกความริเริ่มที่เข้ามาต่อกรกับจีน เช่น อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (FOIP) และความร่วมมือ QUAD ที่เป็นความร่วมมือใหม่ของสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อินเดีย และออสเตรเลียที่เน้นย้ำค่านิยมและความร่วมมือทางการเมืองและความมั่นคง

การอยู่ในสนามรบที่ GMS ต้องเลือกหรือให้ความสำคัญแก่โลกของจีนและโลกตะวันตกเป็นสิ่งที่ลำบาก การเลือกตัดสินใจดำเนินนโยบายทางการทูตของ GMS ในฐานะของรายประเทศ และในฐานะของภูมิภาคโดยภาพรวมผ่านกรอบความร่วมมือต่าง ๆ ก็ต้องเผชิญกับคำถามว่า GMS จะเลือกให้ความสำคัญแก่ใครมากกว่ากัน เพื่อไม่ให้เกิดสถานะที่ต้องเสียอีกประเทศไป ในแง่นี้ การดำเนินนโยบายทางการทูตที่เลือกทุกฝ่ายเอาไว้ (หรือการไม่เลือกใครเลย) ดูเหมือนจะเป็นทางที่สมเหตุสมผลของประเทศขนาดเล็กและขนาดกลางใน GMS ซึ่งไม่ได้มีแผนยุทธศาสตร์ใหญ่ (grand strategy) เหมือนรัฐมหาอำนาจอื่น ๆ การเลือกใช้การทูตที่เน้นประเด็น (issue-based diplomacy) โดยใช้ประเด็นเรื่องการเชื่อมโยงเป็นเครื่องมือในการประสานความสัมพันธ์กับมหาอำนาจ หากจะมองในอีกแง่อาจกล่าวได้ว่า การเชื่อมโยงใน GMS เป็นผลจาก/และมีผลต่อการเมืองระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์นี้มีผลซึ่งกันและกันมาโดยตลอด

บทบาทของจีนในฐานะตัวแสดงที่มีความสำคัญในการพัฒนาระบบการเชื่อมโยง GMS เข้าไปกับระบบเศรษฐกิจโลกที่ซับซ้อนผ่านโครงการ BRI จึงมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของภูมิรัฐศาสตร์เศรษฐกิจและการเมืองของภูมิภาค BRI เชื่อมให้ GMS เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของการเชื่อมโยงทางกายภาพ และในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างเขตอิทธิพลและแสดงถึงความเป็นพันธมิตรทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่การเมืองภายในของประเทศต่าง ๆ ก็มีปัญหา มีมุมมอง มีความกังวลแตกต่างกันไป อีกทั้งบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่ภูมิรัฐศาสตร์ของภูมิภาคมีการแข่งขันของมหาอำนาจและชุดความคิดและคุณค่าของโลกที่แตกต่างกัน ทำให้ GMS ต้องอยู่ในสนามรบของประเทศมหาอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของแถบ GMS จึงต้องอาศัยแนวทางที่จะประสานผลประโยชน์ที่ชัดเจนมากกว่าการใช้คุณค่าเป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและผลประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

(International Studies Center -ISC)

isc.mfa.go.th | isc@mfa.mail.go.th