



โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong
Sub – region: GMS): บทวิเคราะห์ความสัมพันธ์กับอาเซียนและนัยสำคัญอื่น*

นางสาวลัฐิกา เนตรทัศน์*

บทนำ

ภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับการก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ภาวะดังกล่าวได้ทำให้บริบทของการเมืองโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าเรื่องความมั่นคงของรัฐมิได้ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของกองทัพและการสะสมอาวุธยุทโธปกรณ์เพียงเท่านั้น หากแต่ยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกด้วย ในขณะที่ความผันผวนของสถานการณ์ทางการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศก็ได้ก่อให้เกิดภาวะกดดันให้แต่ละประเทศต้องแสวงหาความร่วมมือและความช่วยเหลือซึ่งพาระหว่างกัน จึงนำไปสู่ความพยายามในการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งในระดับอนุภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่จะได้รับร่วมกัน

โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub – region: GMS) เป็นหนึ่งในโครงการที่ทำให้เห็นถึงการปรับตัวของเหล่าประเทศต่าง ๆ เพื่อให้เข้ากับบริบทข้างต้น แม้โครงการ GMS จะไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับแม่น้ำโขงโดยตรง หากแต่เป็นความร่วมมือที่ใช้แม่น้ำโขงเป็นจุดศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือของ ๖ ประเทศที่มีพรมแดนติดกับแม่น้ำโขง อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาเซียนที่ประกอบด้วยประเทศที่เป็นสมาชิกอาเซียนอยู่ถึง ๕ ประเทศ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าความร่วมมือนี้จะส่งผลกับอาเซียนในแง่ภูมิคุ้มกันไดบ้าง นอกจากนี้ในแง่บทบาทของประชาคมมหาอำนาจในเอเชียโดยเฉพาะประเทศจีนและญี่ปุ่นในความร่วมมือ GMS นั้น จะเห็นได้ว่าบทบาทของสองประเทศดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงเป็นที่มาของการศึกษาโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง โดยบทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอภาพรวมของโครงการ GMS และบทวิเคราะห์ความร่วมมือผ่านตัวแสดงสำคัญ ซึ่งจะเป็นการอธิบายในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงภายใต้ความร่วมมือ รวมถึงนัยสำคัญอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยในเชิงลึกต่อไปในอนาคต

* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๑

* นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ภาพรวมของโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub - region: GMS)

๑. ภูมิหลังโครงการ GMS

โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Sub-region - GMS) หรือระเบียงเศรษฐกิจอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS Economic Corridors) เป็นความร่วมมือของ ๖ ประเทศ คือ ราชอาณาจักรกัมพูชา ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐเวียดนาม สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และสาธารณรัฐประชาชนจีน (มณฑลยูนนานและมณฑลกว่างสี) ซึ่งมีการริเริ่มความร่วมมือขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank - ADB)^๑ เป็นผู้ให้การสนับสนุนหลักทางด้านวิชาการและเงินทุน โดยโครงการ GMS มีกลไกในการดำเนินงาน ๔ ระดับ ได้แก่ (๑) การประชุมระดับคณะกรรมการของแต่ละสาขาความร่วมมือ (๒) การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส ซึ่งจัดปีละ ๑ - ๒ ครั้ง (๓) การประชุมระดับรัฐมนตรี ซึ่งจัดปีละ ๑ ครั้ง และ (๔) การประชุมระดับผู้นำ ซึ่งจัดทุก ๓ ปีซึ่งโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- (๑) เพื่อส่งเสริมการขยายตัวด้านอุตสาหกรรม การเกษตร การค้า การลงทุนและบริการ
- (๒) เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น
- (๓) เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีและการศึกษาระหว่างกัน
- (๔) เพื่อแบ่งปันการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ
- (๕) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและโอกาสการแข่งขันในเวทีการค้าโลก

กลุ่มประเทศ GMS มีพื้นที่รวมกันทั้งสิ้นกว่า ๒.๖ ล้านตารางกิโลเมตรและมีประชากรราว ๓๓๐ ล้านคน โดยคิดเป็นร้อยละ ๔ ของประชากรโลก การดำเนินโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงจะอยู่ภายใต้กลยุทธ์หลัก ๓ ด้าน ได้แก่ การเชื่อมโยงระหว่างกัน (Connectivity) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) และการรวมกลุ่มกัน
ในอนุภูมิภาค (Community)

^๑ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาแบบพหุภาคี ถูกริเริ่มโดยประเทศสมาชิกจำนวน ๖๗ ประเทศ (ประกอบด้วยประเทศในภูมิภาคจำนวน ๔๘ ประเทศและประเทศจากภูมิภาคอื่น ๑๙ ประเทศ) สำหรับบทบาทของ ADB จะให้การช่วยเหลือประเทศสมาชิกที่กำลังพัฒนาในด้านต่าง ๆ ผ่านการแลกเปลี่ยนแนวความคิดด้านนโยบาย การให้เงินกู้ การเข้าร่วมทุนในโครงการ การค้าประกัน การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแบบให้เปล่าและความช่วยเหลือทางวิชาการ



๒. สาขาความร่วมมือของโครงการ GMS^๒

สาขาความร่วมมือของโครงการ GMS มีทั้งสิ้น ๔ สาขา ประกอบด้วย

๒.๑ ด้านการคมนาคมขนส่ง โครงการ GMS มุ่งพัฒนาเส้นทางคมนาคมขนส่งที่มีความสำคัญต่อการเชื่อมโยงอนุภูมิภาคเข้าด้วยกันและสร้างจุดเชื่อมต่อในการเดินทางระหว่างเมืองที่เป็นศูนย์รวมประชากร แหล่งท่องเที่ยว ตลาดการค้า และศูนย์กลางกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการค้า การท่องเที่ยว การลงทุน ตลอดจนการเข้าถึงบริการสังคมและบริการด้านอื่น ๆ โครงข่ายเส้นทางคมนาคมขนส่งสายหลักที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจตามโครงการ ได้แก่

(๑) แนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ - ใต้ เชื่อมโยงไทย เมียนมา/ลาว และจีน

(๒) แนวพื้นที่เศรษฐกิจตะวันออก - ตะวันตก (East West Economic Corridor: EWEC) เชื่อมโยงประเทศเวียดนาม ลาว ไทย และเมียนมา โดยมีระยะทางรวมประมาณ ๑,๔๕๐ กิโลเมตร และ

(๓) แนวพื้นที่เศรษฐกิจตอนใต้ เชื่อมโยงไทย ลาว และจีน

๒.๒ ด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่ง สนับสนุนให้เกิดความเชื่อมโยงมากขึ้นและสร้างจุดเชื่อมต่อระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อเพิ่มการค้าการลงทุนข้ามพรมแดน โดยมีความตกลงว่าด้วยการอำนวยความสะดวกการขนส่งข้ามพรมแดนของโครงการ GMS (Cross-Border Transportation Facilitation Agreement) เป็นกรอบในการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการขนส่งเพื่อช่วยให้การเคลื่อนย้ายสินค้า ยานพาหนะ และผู้คนในอนุภูมิภาคมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒.๓ ด้านพลังงาน โครงการ GMS มีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดตั้งตลาดซื้อขายไฟฟ้าระดับภูมิภาคที่สามารถแข่งขันได้และมีการบูรณาการเพื่อความเป็นหนึ่งเดียว ซึ่งจะทำให้การพัฒนาทรัพยากรพลังงานที่อุดมสมบูรณ์ใน GMS มีความยั่งยืน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานในอนุภูมิภาค และทำให้ประชาชนเข้าถึงพลังงานที่ทันสมัยในราคาที่ย่อมเยา

๒.๔ ด้านการเกษตร แผนงานสนับสนุนด้านการเกษตรระยะที่ ๒ ของโครงการ GMS (ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๖๓) มีวิสัยทัศน์ที่จะสร้างอนุภูมิภาคที่ได้รับการยอมรับจากทั่วโลกว่าเป็นแหล่งผลิตอาหารชั้นนำที่มีความปลอดภัยและใช้กรรมวิธีการผลิตทางการเกษตรที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ รวมถึงสามารถบูรณาการเข้าสู่ตลาดโลกผ่านแนวพื้นที่เศรษฐกิจในภูมิภาคได้

๒.๕ ด้านสิ่งแวดล้อม โครงการ GMS มุ่งเน้นการสร้างภูมิภาคที่พัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยเน้นประเด็นที่มีความสำคัญสูง ๓ หัวข้อ ได้แก่ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพกับการลดความยากจน การปรับตัวกับการบรรเทาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการพัฒนาขีดความสามารถ

๒.๖ ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โครงการ GMS มุ่งเน้นการส่งเสริมความร่วมมือด้านสาธารณสุข การศึกษา แรงงาน การโยกย้ายถิ่นฐาน และการพัฒนาสังคม การฝึกอบรมอาชีพและ

^๒ ข้อมูลจาก <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29387/gms-ecp-overview-2015.pdf>



ช่างเทคนิค ตลอดจนการศึกษาขั้นสูงและการวิจัย นอกจากนี้ โครงการความร่วมมือระหว่างกัน ยังครอบคลุมแผนงานควบคุมโรคติดต่อโดยเฉพาะการป้องกันโรคเอชไอวี (HIV) โรคเอดส์

๒.๗ ด้านการพัฒนาเมือง การพัฒนาเมืองใน GMS มุ่งเน้นการลงทุนพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานและบริการที่มีลำดับความสำคัญสูง สำหรับเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กที่ตั้งอยู่บน โครงข่ายเส้นทางคมนาคมขนส่ง นอกจากนี้จะเป็น การรองรับการเติบโตของประชากรในอนาคตแล้ว การลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการยังมี ส่วนช่วยยกระดับเส้นทางเชื่อมโยงการคมนาคม ขนส่งให้เป็นแนวพื้นที่เศรษฐกิจต่อไปและช่วยให้ พื้นที่ชนบทมีโอกาสเข้าถึงงานและตลาดมากขึ้น

๒.๘ ด้านการท่องเที่ยว โครงการของ GMS มุ่งพัฒนาและประชาสัมพันธ์อนุภูมิภาค กลุ่มแม่น้ำโขงในฐานะจุดหมายปลายทางเดียวกัน โดยเสนอผลิตภัณฑ์ที่หลากหลายและให้ผลตอบแทน สูงจากทั่วทั้งอนุภูมิภาค ซึ่งจะเป็นการช่วยกระจายรายได้และผลประโยชน์จากการท่องเที่ยวให้ทั่วถึง มากขึ้นและลดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ นอกจากนี้ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุน การท่องเที่ยวเมื่อผนวกกับการพัฒนาขีดความสามารถ การพัฒนาทรัพยากรบุคคลและการพัฒนา การท่องเที่ยวโดยชุมชนจะมีส่วนช่วยในการลดปัญหาความยากจน และจะเป็นการสร้างงาน และก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

๒.๙ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โครงการของ GMS มีเป้าหมาย เพื่อปรับปรุงการเชื่อมโยงระบบโทรคมนาคม และส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มาประยุกต์ใช้ ตลอดจนช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลและการสื่อสารเพื่อลดต้นทุน การทำธุรกรรม

๒.๑๐ ด้านเขตเศรษฐกิจชายแดนและสหสาขา จุดเน้นของกรอบยุทธศาสตร์โครงการ GMS คือ การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจซึ่งเป็นตัวเร่งให้เกิดความสนใจ การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษในพื้นที่ชายแดน ซึ่งต้องอาศัย การประสานงานหลายภาคส่วน การพัฒนาแนวพื้นที่เศรษฐกิจให้ได้ประโยชน์สูงสุดต้องการโครงการ สหสาขามากขึ้น แต่ทั้งนี้จะต้องอาศัยการลงทุนทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนี้ มีการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างด้านกายภาพและการสนับสนุนอำนวยความสะดวกด้านอื่น ๆ ด้วย

๓. ความก้าวหน้าของโครงการ GMS

ปัจจุบันโครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงดำเนินการ ตามกรอบยุทธศาสตร์โครงการ GMS ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นกรอบการลงทุนระดับภูมิภาค ผู้นำประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงให้ความเห็นชอบกรอบยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ระยะเวลา ๑๐ ปี ระหว่าง การประชุมสุดยอด GMS ครั้งที่ ๔ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน โดยที่กรอบยุทธศาสตร์ฉบับดังกล่าวเป็นการสานต่อเจตนารมณ์และแผนพัฒนาระดับชาติของประเทศ สมาชิกที่มุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกันและการบูรณาการทั้งภายในและภายนอกอนุภูมิภาค

ในการประชุมสุดยอดผู้นำโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค กลุ่มแม่น้ำโขง (GMS Summit) ครั้งที่ ๖ ระหว่างวันที่ ๓๐ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑ ที่ประชุมได้ทบทวน การดำเนินงาน พร้อมทั้งรับทราบผลสำเร็จของแผนงาน GMS รวมถึงหารือแนวทาง



การดำเนินงานในอนาคต ทั้งนี้ ผลงานที่ผ่านมาประกอบด้วยการทำงานด้านการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน การผลักดันกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องให้มีผลเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะการดำเนินงานภายใต้ความตกลงการขนส่งข้ามพรมแดนในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง และการพัฒนาแนวเส้นทางคมนาคมให้เป็นแนวระเบียงเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ภายใต้การประชุมดังกล่าวได้มีการพิจารณาให้ความเห็นชอบและรับรองเอกสารสำคัญ ๒ ฉบับ ได้แก่ (๑) แถลงการณ์ร่วมระดับผู้นำแผนงาน GMS และ (๒) แผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Action Plan) ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นกรอบและแนวทางการดำเนินงานของแผนงาน GMS ในระยะ ๕ ปีข้างหน้า และ (๓) แผนงานภายใต้กรอบการลงทุนของภูมิภาคปี พ.ศ. ๒๕๖๕ (Regional Investment Framework – RIF-2022)

บทวิเคราะห์โครงการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

เมื่อพิจารณาความสำเร็จของความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง จะเห็นได้ว่าโครงการ GMS โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างประเทศสมาชิก จึงนำมาซึ่งมูลค่าการค้าและการลงทุนที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลและนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจในท้ายที่สุด เห็นได้จากการบรรลุเป้าหมายทางการค้านับตั้งแต่มีการก่อตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งคิดเป็นมูลค่า ๔.๔๔ ล้านเหรียญสหรัฐ ในขณะที่มูลค่าของการลงทุนตลอด ๒๕ ปีมีมูลค่าถึง ๒.๗ พันล้านเหรียญสหรัฐ และมีรายได้จากนักท่องเที่ยวราว ๖๐ ล้านคน ซึ่งคิดเป็นมูลค่าราว ๖ แสนล้านเหรียญสหรัฐ^๓ อย่างไรก็ตาม นอกจากความสำเร็จทางเศรษฐกิจที่สะท้อนออกมาในเชิงรูปธรรมผ่านเม็ดเงินจำนวนมหาศาลที่หมุนเวียนภายใต้โครงการต่าง ๆ ของความร่วมมือแล้วนั้น โครงการ GMS ยังเป็นความร่วมมือที่มีนัยสำคัญต่ออาเซียนโดยเฉพาะการเป็นความร่วมมือที่ช่วยสร้างความไว้วางใจให้กับประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากโครงการ GMS เป็นความร่วมมือที่ประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นส่วนใหญ่^๔ การดำเนินปฏิสัมพันธ์ทางการค้าผ่านโครงการ GMS ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนมีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น และสร้างความมั่นใจให้กับประเทศสมาชิกอาเซียนในเรื่องการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกันลงได้ เห็นได้จากการที่ประเทศกัมพูชาเข้าร่วมความร่วมมือ GMS ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และต่อมาได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ บริบทดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจผ่านโครงการ GMS เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ช่วยกระชับความสัมพันธ์และสร้างความไว้วางใจให้กับประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

อย่างไรก็ดี แม้อาเซียนจะก่อตั้งขึ้นในฐานะของความร่วมมือที่ตอบสนองต่อปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจในยุคสงครามเย็น และมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อป้องกันภัยคุกคามจาก

^๓ สะท้อนภาพ 25 ปี “GMS” 6 ประเทศแม่น้ำโขง . (๑๗ มีนาคม ๒๕๖๑). สืบค้นเมื่อ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ จาก ประชาชาติธุรกิจ: <https://www.prachachat.net/aseanaec/news-131645>

^๔ ได้แก่ ประเทศลาว พม่า กัมพูชา เวียดนาม และไทย



ภายนอกทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ รวมถึงการแทรกแซงจากประเทศมหาอำนาจจากภูมิภาคอื่น^๕ แต่ด้วยภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ ระบบเศรษฐกิจ ระบบการปกครอง ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความแตกต่างกัน จึงทำให้ความเป็นสถาบันของอาเซียนถูกวิเคราะห์ว่ามีความอ่อนแอ เนื่องจากความแตกต่างเหล่านั้นเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความร่วมมือ^๖ โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างกลุ่มประเทศ CLMV^๗ กับประเทศสมาชิกอื่นในอาเซียน ซึ่งกลุ่มประเทศ CLMV เป็นกลุ่มประเทศสมาชิกใหม่ที่เข้าร่วมอาเซียนในภายหลังจากที่มีการก่อตั้งขึ้นมาในระยะหนึ่งแล้ว อย่างไรก็ตามในปัจจุบันกลุ่มประเทศดังกล่าวเป็นกลุ่มในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) ที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นกลุ่มประเทศที่กำลังเร่งสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้ทัดเทียมประเทศอื่นในประชาคม ดังนั้น การสร้างความร่วมมือภายใต้โครงการ GMS จึงมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาของกลุ่มประเทศเหล่านี้ไปอย่างพร้อม ๆ กัน อาจกล่าวได้ว่าโครงการ GMS เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่จะช่วยลดช่องว่างของความแตกต่างระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนให้ลดลงได้ในทางหนึ่ง

แม้โครงการ GMS จะทำให้ประเทศจีนได้รับผลประโยชน์จากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตามรายงานการวิจัยของสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา (๒๕๕๗) ซึ่งชี้ว่า โครงการดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาพื้นที่ของจีนโดยเฉพาะสองพื้นที่ที่สำคัญคือ นครคุนหมิง (Kunming) ในมณฑลยูนนาน (Yunnan) และนครหนานหนิง (Nanning) ของเขตปกครองตนเองชนชาติจ้วงกว่างซี (Guangxi) โดยประเทศจีนต้องการจะพัฒนาพื้นที่มณฑลยูนนานเพื่อใช้เป็นเมืองหัวสะพานในการเชื่อมโยงกับอาเซียนและเอเชียใต้ และสำหรับนครหนานหนิงได้รับการกำหนดยุทธศาสตร์ให้เป็นประตูสู่อาเซียน รวมทั้งยังเป็นเมืองสำคัญตามยุทธศาสตร์เส้นทางสายไหมทางทะเลแห่งศตวรรษที่ 21 (the 21st-Century Maritime Silk Road) ของจีน อีกทั้งการเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงยังช่วยให้ประเทศจีนได้ทรัพยากร และแหล่งพลังงานใหม่ ดังที่เห็นได้จากการสร้างท่าก๊าซและน้ำมันจากเมืองจ้าวผิว (Kyaukphyu) ในเมียนมา เข้าสู่เมืองรุ่ยลี่ (Ruili) ในมณฑลยูนนานของประเทศจีน^๘ อย่างไรก็ตาม การที่โครงการ GMS มีประเทศจีนเป็นสมาชิกลำดับเป็นโอกาสที่ดีให้กับประเทศกำลังพัฒนา

^๕ รัฐสภา. (ม.ป.ป.). *ภูมิหลังและพัฒนาการของอาเซียน*. สืบค้นเมื่อ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ จาก ระบบข้อมูลสารสนเทศของรัฐสภา: <https://edoc.parliament.go.th/getfile.aspx?id=589924&file=02>. ภูมิหลังและพัฒนาการของอาเซียน

^๖ Axel Berkofsky . (n.d.). *Comparing EU and Asian Integration Processes - The EU a role model for Asia*. Retrieved June 19, 2018, from European Policy Center : http://www.epc.eu/documents/uploads/606968147_EPC%20Issue%20Paper%2023%20EU%20Asian%20Integration.pdf

^๗ หมายถึง ประเทศกัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม ซึ่งได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นต้นมา โดยประเทศกัมพูชาเข้าเป็นสมาชิกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ประเทศลาวเข้าเป็นสมาชิกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศเมียนมาร์เข้าเป็นสมาชิกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และประเทศเวียดนามเข้าเป็นสมาชิกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๘

^๘ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา. (พฤศจิกายน ๒๕๕๗). *รายงานวิจัยพลวัตของจีนในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขงและนัยต่อประเทศไทย*. เรียกใช้เมื่อ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ จาก สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการการค้าและการพัฒนา: <http://e-library.itd.or.th/viewer/14449905>



ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงในการขยายการค้าและการลงทุนสู่ตลาดขนาดใหญ่ โดยเฉพาะการค้าตามแนวชายแดนซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว เห็นได้จากแนวพื้นที่เศรษฐกิจเหนือ - ใต้ (North - South Economic Corridor: NSEC) ที่เชื่อมโยงระหว่างไทย เมียนมา ลาว และจีนซึ่งมีปริมาณการค้าขยายตัวมากที่สุด^๙ อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทของประเทศจีนในความร่วมมือ GMS ยังเป็นที่น่าจับตามองและเป็นข้อควรระวังสำหรับประเทศสมาชิกอื่น ๆ หากประเทศจีนมีการแสดงบทบาทในเชิงรุกเพิ่มมากขึ้น ย่อมส่งผลให้อำนาจและอิทธิพลของประเทศจีนในภูมิภาคนี้เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงควรเร่งพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่ค้าอื่น ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของภูมิภาค โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือประเทศสหรัฐฯ และญี่ปุ่น เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจกับประเทศจีน

แม้ประเทศญี่ปุ่นจะมีได้เป็นสมาชิกของโครงการ GMS หากแต่มีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asia Development Bank: ADB) ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่ให้การสนับสนุนการดำเนินงานของโครงการ GMS โดยประเทศญี่ปุ่นถือหุ้นอยู่ถึงร้อยละ ๑๕.๖^{๑๐} และแม้ว่า Takayuki OGASAWARA (2011) จะให้ความเห็นถึงบทบาทของธนาคาร ADB ว่าเป็นเสมือนตัวกลางระหว่างประเทศสมาชิกภายใต้โครงการ GMS ซึ่งไม่ได้มีท่าทีก้าวร้าวและแทรกแซงอำนาจการดำเนินงานของโครงการ^{๑๑} แต่นับตั้งแต่ญี่ปุ่นประกาศปรับเปลี่ยนนโยบายต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๗ โดยต้องการที่จะทำลายอุปสรรคทางจิตวิทยาที่ประเทศอื่น ๆ มีต่อญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ รวมถึงต้องการที่จะสร้างพันธมิตรกับกลุ่มประเทศในอาเซียนและยืนยันที่จะไม่เข้าควบคุมอาเซียน ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นหนึ่งในแรงผลักดันให้เกิดการก่อตั้งธนาคาร ADB ขึ้น^{๑๒} อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะไม่ได้ใช้อำนาจโดยตรงในการเข้าควบคุมอาเซียนดังที่ประกาศเจตนารมณ์ แต่การเป็นหุ้นส่วนใหญ่ในธนาคาร ADB แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจในเชิงอ่อน (Soft Power) เพื่อเข้ามามีอิทธิพลในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงโดยอ้อม และในระยะหลังมานี้ญี่ปุ่นยังแสดงบทบาทเชิงรุกต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากยิ่งขึ้นเห็นได้จากการพบปะระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นซึ่งได้มาเยือนประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ และได้มีการแถลงถึงความร่วมมือระหว่างไทย - ญี่ปุ่นในโครงการที่เกี่ยวข้องกับลุ่มแม่น้ำโขงโดยเฉพาะแนวคิดที่จะผลักดันความริเริ่มการเชื่อมโยงญี่ปุ่น - แม่โขง (Japan - Mekong Connectivity Initiative) ซึ่งจะเป็นการเชื่อมโยงระหว่างญี่ปุ่นกับกลุ่มประเทศสมาชิก

^๙ Takayuki OGASAWARA. (2011, November 10). *Emergence of Greater Mekong Subregion Its Impact on ASEAN Regional Integration*. Retrieved June 21, 2018, from The Yamanashi Gakuin law review: <https://ci.nii.ac.jp/els/contents110008682410.pdf?id=ART0009761706>

^{๑๐} ประเทศญี่ปุ่นถือหุ้นมากกว่าร้อยละ ๑๕.๖ ของหุ้นทั้งหมด (ข้อมูลจาก <https://www.adb.org/sites/default/files/page/30786/ar2017-oi-appendix1.pdf>)

^{๑๑} Takayuki OGASAWARA, *supra* note 11, p. 455

^{๑๒} นรุตม์ เจริญศรี. (กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๕๖). แรงผลักดันและเป้าหมายของกรอบความร่วมมืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงภายใต้เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่. *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2, หน้า 66-82. สืบค้นเมื่อ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๑ จาก

<http://www.library.polsci.chula.ac.th/dl/b18c3d2d16c3023e400a0d2f07c609be>



โครงการ GMS ซึ่งญี่ปุ่นเห็นว่ากรอบอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS) จะทำให้เกิดการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศและเป็นช่องทางในการสร้างพันธมิตรกับกลุ่มประเทศอาเซียน รวมทั้งจะเป็นความร่วมมือที่ทำให้บทบาทของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับประเทศจีนในภูมิภาคนี้ ดังที่ รศ.ดร.สมชาย ภคภาสณวิวัฒน์ (๒๕๕๙) ได้แสดงทัศนะไว้ว่าแท้จริงแล้วนโยบายดังกล่าวของญี่ปุ่นเป็นส่วนหนึ่งของการเดินทางรุกทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างญี่ปุ่นกับจีน โดยใช้เวทีกรอบอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงเป็นเกม^{๑๓} ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายหนึ่งของความร่วมมือ GMS เป็นเสมือนเวทีต่อสู้อันระหว่างประเทศญี่ปุ่นและจีนเพื่อแย่งชิงการเป็นมหาอำนาจในเอเชีย

กระนั้นก็ตาม ในแง่ผลประโยชน์สำหรับประเทศไทย โครงการ GMS จะทำให้ประเทศไทยได้รับผลประโยชน์เชิงยุทธศาสตร์ในการที่จะผลักดันการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านอย่างกลุ่มประเทศ CLMV เพราะประเทศไทยถูกทำให้มีบทบาทสำคัญในฐานะของศูนย์กลางแม่น้ำโขงที่จะเชื่อมถนนต่าง ๆ ภายใต้อาเซียน เข้าไว้ด้วยกัน เนื่องจากกลุ่มประเทศ CLMV เป็นกลุ่มประเทศที่มีแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงในระดับร้อยละ ๕ - ๗ ในช่วง ๕- ๑๐ ปีข้างหน้า^{๑๔} อีกทั้งยังเป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีความอุดมสมบูรณ์ และเป็นแหล่งแรงงานที่มีราคาถูก ดังนั้น กลุ่มประเทศ CLMV จึงเป็นทั้งแหล่งผลิตและตลาดที่น่าสนใจในปัจจุบันและอนาคต

อย่างไรก็ดี หากจะเปรียบเทียบการดำเนินงานของโครงการ GMS กับความร่วมมือต่าง ๆ ภายใต้อาเซียน จะเห็นได้ว่าโครงการ GMS เป็นความร่วมมือที่เน้นความคล่องตัวของการดำเนินงาน เห็นได้จากรูปแบบการลงคะแนนเสียงในความร่วมมือ GMS ที่มีได้ใช้หลักฉันทามติ (Consensus) ซึ่งแตกต่างกับความร่วมมือภายใต้อาเซียนที่ใช้หลักฉันทามติเป็นรูปแบบในการตัดสินใจ เนื่องจากหลักการดังกล่าวถูกวิเคราะห์ว่าเป็นหนึ่งในอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนความร่วมมือของอาเซียน และทำให้อาเซียนพัฒนาไปอย่างล่าช้า^{๑๕} แม้หลักฉันทามติจะแสดงให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันของประเทศสมาชิกในความร่วมมือไม่ว่าจะเป็นประเทศขนาดเล็กหรือใหญ่ แต่การตัดสินใจบางประเด็นที่มีความละเอียดอ่อนสำหรับบางประเทศส่งผลให้อาเซียนอยู่ในภาวะที่ต้องหยุดชะงักและไม่สามารถเดินหน้าแก้ไขปัญหาต่อไปได้ ในขณะที่ความร่วมมือ GMS มิได้ใช้หลักฉันทามติในการขับเคลื่อนความร่วมมือ แต่ดำเนินการโดยใช้หลักการที่ให้ประเทศสมาชิกสองประเทศขึ้นไปให้ความยินยอม และแม้ว่าประเทศสมาชิกที่เหลือจะยังมีได้ให้ความยินยอมในการผูกพันต่อความตกลง แต่ความตกลงนั้น ๆ ก็จะมีผลใช้บังคับได้ ด้วยเหตุนี้จึงได้เห็นความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

^{๑๓} สมชาย ภคภาสณวิวัฒน์. (๓ กรกฎาคม ๒๕๕๙). การแข่งขันระหว่างญี่ปุ่นกับจีนในกรอบอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง (GMS). สืบค้นเมื่อ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๑ จาก Smart SME: <https://www.smartsme.co.th/content/33995>

^{๑๔} CLMV ตลาดที่ธุรกิจไทยควรให้ความสำคัญ. (๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙). สืบค้นเมื่อ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ จาก สถาบันอาณานิคมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: <http://www.apecthai.org/index.php/กุมภาพันธ์-2559/1656-จดหมายข่าวศูนย์ศึกษาเอเชีย/จดหมายข่าวเอเชีย-2559/กุมภาพันธ์/12044-clmv-ตลาดที่ธุรกิจไทยควรให้ความสำคัญ.html>

^{๑๕} Richard Javad Heydarian . (2018, January 25). *The Asean Way needs modifying*. Retrieved June 19, 2018, from The Straitstimes International Edition: <https://www.straitstimes.com/opinion/the-asean-way-needs-modifying>



ของโครงการ GMS อยู่ตลอดมา โดยเฉพาะในด้านคมนาคมที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และเป็นสัญญาณที่ดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก

โดยสรุป ปัจจุบันความร่วมมือ GMS ไม่เพียงแต่จะเป็นความร่วมมือที่มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อการค้าในอาเซียนเท่านั้น หากแต่ยังเป็นความร่วมมือที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกด้วย เนื่องมาจากบทบาทของประเทศจีนและญี่ปุ่นที่พยายามจะขยายอิทธิพลในภูมิภาค จึงเป็นภาวะกดดันให้ประเทศในภูมิภาคนี้จะต้องเกิดการปรับตัวให้เข้ากับสภาวะดังกล่าว โดยการใช้ตัวแสดงอื่น ๆ เข้ามาเพื่อคานอำนาจกับประเทศญี่ปุ่นและจีน นอกจากนี้ยังสำคัญต่าง ๆ ภายใต้โครงการ GMS ยังแสดงให้เห็นว่าอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญและมีความเป็นพลวัตสูง ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าโครงการ GMS เป็นอีกหนึ่งความร่วมมือที่จะเป็นตัวแปรสำคัญต่ออาเซียนและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ในอนาคต