

บทที่ 2

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นต่อลาว ระหว่างปี ค.ศ. 1955 - 2009

การที่จะทำความเข้าใจการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นต่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ในช่วงก่อนและสงครามโลกครั้งที่สอง ฉะนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยนำเสนอประเด็นดังต่อไปนี้ ส่วนแรก กล่าวถึงความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นต่อลาวในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ส่วนที่สอง ความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นต่อลาวหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และส่วนสุดท้าย ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับลาวในยุคปัจจุบัน

2.1 ความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นต่อลาวในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นขยายอิทธิพลเข้ามายังภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ทำให้ประเทศต่างๆ ในแถบนี้ได้รับผลกระทบจากสงครามในครั้งนั้นทุกประเทศ ลาวเองก็เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ญี่ปุ่นจะเข้ามาในลาวนั้น ประเทศต่างๆ ในอินโดจีนอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศสทำให้ความสัมพันธ์ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จึงประกอบไปด้วย ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และลาว

ก่อนที่ญี่ปุ่นจะโจมตีเพิร์ลฮาร์เบอร์ของสหรัฐอเมริกาและเอเชียอาคเนย์ ในวันที่ 8 ธันวาคม 1941 ญี่ปุ่นได้ส่งทหารเข้าสู่อินโดจีนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุด ญี่ปุ่นได้บีบบังคับรัฐบาลฝรั่งเศสให้โอนฐานทัพของฝรั่งเศสในอินโดจีนให้ญี่ปุ่น ถ้าไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล ภายในวันที่ 24 กรกฎาคม 1941 ญี่ปุ่นจะใช้กำลังเข้ายึดครองเอง สถานการณ์ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลฝรั่งเศสไม่มีทางเลือก เพราะเยอรมันซึ่งควบคุมรัฐบาลฝรั่งเศสอีกต่อหนึ่งนั้น ร่วมมือทางทหารกับญี่ปุ่นอย่างใกล้ชิด ได้สนับสนุนคำขาดของญี่ปุ่น หากญี่ปุ่นจะโจมตีเลยก็ยอมทำได้ เพราะในขณะนั้นกองกำลังของญี่ปุ่นเหนือกว่าฝรั่งเศสมาก รัฐบาลฝรั่งเศสจึงต้องยอมให้ฐานทัพทั้งฐานทัพเรือ ฐานทัพอากาศ และฐานทัพบกของอินโดจีนให้เป็นฐานทัพของญี่ปุ่น หลังจากนั้นกำลังทหารญี่ปุ่นก็หลั่งไหลเข้ามาในอินโดจีน และต่อมาในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน ญี่ปุ่นก็ใช้ฐานทัพในอินโดจีนรุกรานเอเชียอาคเนย์ต่อไป¹

กล่าวโดยสรุป ก็คือ ในช่วงเดือนกรกฎาคม 1941 – วันที่ 8 มีนาคม 1945 อำนาจทางทหารขึ้นกับญี่ปุ่น สำหรับการปกครองในลาว เขมร เวียดนาม ยังอยู่ในอำนาจของฝรั่งเศส จนถึงวันที่ 9 มีนาคม 1945 ญี่ปุ่นจึงได้ใช้กำลังยึดอำนาจการปกครองทั้งหมด ไม่ว่าจะทหารและพลเรือนมาขึ้นกับญี่ปุ่น จนกระทั่ง ญี่ปุ่นแพ้สงครามในวันที่ 15 สิงหาคม 1945

อย่างไรก็ดี ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ชาวลาวเกิดความสับสนมากในการเลือกว่าจะอยู่ฝ่ายใด ระหว่างญี่ปุ่นกับฝรั่งเศส หรืออีกทางคือไม่เลือกเลย เนื่องจากในช่วงแรกญี่ปุ่นทำการโฆษณาชวนเชื่อว่าจะสร้าง “วงไพบูลย์มหาเอเชียบูรพา” และจะขับไล่พวกจักรวรรดินิยมตะวันตกออกไปให้หมด หากเป็นดังกล่าวนาชาวลาวและชาวเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ตั้งใจที่พวกจักรวรรดินิยม

¹ สุวิทย์ ธีรศาสตร์, *ประวัติศาสตร์ลาว 1779 - 1975* (กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์, 2543), หน้า 288.

ตะวันตกที่กดขี่พวกเขาโดยตลอดนั้นจะออกไปจากประเทศ พวกเขาเองก็จะได้เป็นอิสระ แต่เมื่อญี่ปุ่นเข้ามาแทนที่จักรวรรดินิยมตะวันตก ชาวลาวและชาวเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีได้มีอิสระแต่ประการใด โดยเฉพาะชาวลาวนั้น อาจจะได้ว่ามีแอกอันใหม่มาสวมให้อีก คือ แอกญี่ปุ่น “วงไพบูลย์มหาเอเชียบูรพา” ของญี่ปุ่น ที่ไม่ต่างกับการปกครองแบบสหภาพอินโดจีนของฝรั่งเศส และในบางกรณีอาจนับได้ว่าเลวร้ายกว่าประเทศเครือจักรภพอังกฤษด้วย

เมื่อญี่ปุ่นเข้ามาในลาว ถือได้ว่าลาวต้องทุกข์ยากกว่าเดิม เพราะมีแอกซ้อนอยู่ถึง 2 อัน คือ ฝรั่งเศสยังมีอำนาจปกครองบางส่วน และแอกอีกอันคือ ญี่ปุ่นซึ่งมีอำนาจทางทหารในขณะนั้น สถานการณ์ในลาวเป็นอยู่อย่างนี้ถึง 4 ปี ชาวลาวต้องถูกเก็บภาษี และถูกเกณฑ์แรงงานมากกว่าเดิม เพราะภาษีที่ฝรั่งเศสเก็บเอาไปนั้น ต้องเอาไปเลี้ยงทั้งฝรั่งเศสและญี่ปุ่น ชาวลาวจึงถูกทั้งฝรั่งเศสและญี่ปุ่นเกณฑ์แรงงานเอาไปชนอาวุธ ต่อเรือ ขนเสบียง สร้างถนน สร้างสะพาน ตัดไม้ สร้างอาคารต่างๆ ด้วย² และในช่วงท้ายของสงครามญี่ปุ่นจำเป็นต้องใช้เสบียงและยุทธปัจจัยเป็นอันมาก ญี่ปุ่นจึงเข้ายึดครองลาวทั้งหมดตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 1945 เพื่อจะได้เอายุทธปัจจัยจากลาวได้เต็มที่ ใครขัดขึ้นหรือไม่ทำตามคำสั่งจะถูกขังหรือประหารชีวิต ทำให้ชาวลาวไม่พอใจทั้งญี่ปุ่นและฝรั่งเศส และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดขบวนการลาวอิสระ ขบวนการชาวนุ่มขึ้นมาเพื่อต่อต้านพวกจักรวรรดินิยม³

2.2 ความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นต่อลาวหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ในช่วงตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงประมาณต้นทศวรรษที่ 1950 ญี่ปุ่นมีการติดต่อกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้น้อยมาก เนื่องจากเหตุผลหลายประการประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นในขณะนั้นญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การยึดครองของฝ่ายพันธมิตรจึงไม่ได้รับอนุญาตให้ติดต่อกับต่างประเทศ กอปรกับในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ญี่ปุ่นเองก็มีความสนใจต่อภูมิภาคนี้ค่อนข้างน้อย อีกทั้งความรู้สึกของชาวญี่ปุ่นในขณะนั้น ก็ยังไม่อยากเข้ามายุ่งเกี่ยวในภูมิภาคที่ตนเองได้เข้ามาสร้างความเสียหายและความเกลียดชังจากประชาชนในภูมิภาคนี้ ทำให้ช่วงต้นทศวรรษที่ 1950 ญี่ปุ่นจึงทุ่มกำลังเพื่อฟื้นฟูประเทศจากความยากจนจากผลของสงคราม และมุ่งแสวงหาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี เมื่อสงครามเกาหลีสิ้นสุดลง (ค.ศ. 1950 - 1953) เศรษฐกิจของญี่ปุ่นขยายตัวเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ญี่ปุ่นมีความต้องการตลาดเพื่อรองรับอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงเริ่มมีความกระตือรือร้นที่จะทำธุรกิจกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ก่อนที่ญี่ปุ่นจะสามารถทำการค้าขายกับประเทศในภูมิภาคนี้ได้เป็นปกติ ญี่ปุ่นจะต้องจ่ายค่า

² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้รู้ชาวลาว แก่น นาคำ ใน สุวิทย์ ธีรศาสตร์. *บันทึกสนามวิจัยประวัติศาสตร์ลาว เล่ม 7* (FN 7) 2540 และผู้รู้ชาวลาว หว่าน จันทร์จตุติ ใน สุวิทย์ ธีรศาสตร์. *บันทึกสนามวิจัยประวัติศาสตร์ลาว เล่ม 6* (FN 6) 2540 ทั้งหมดอ้างใน สุวิทย์ ธีรศาสตร์, *ประวัติศาสตร์ลาว 1779 - 1975*, หน้า 289.

³ สุพันธ์ มั่งไธสง, “ขบวนการกู้ชาติลาว: ศึกษากรณี “ลาวอิสระ” ในระหว่าง ค.ศ. 1945 - 1949,” (ปริญญาโทนิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2539), หน้า 65 - 66. อ้างใน สุวิทย์ ธีรศาสตร์, *ประวัติศาสตร์ลาว 1779 - 1975*, หน้า 289. และการขุดรีดแรงงานลาวจากฝรั่งเศส โปรดดู สุวิทย์ ธีรศาสตร์, *ประวัติศาสตร์ลาว 1779 - 1975*, หน้า 211 - 307.

ปฏิกรรมสงครามให้กับประเทศต่างๆ ก่อน เพื่อจะได้เป็นหนทางหนึ่งในการบรรเทาความเกลียดชังของคนในภูมิภาคนี้ที่มีต่อชาวญี่ปุ่น

ค่าปฏิกรรมสงครามที่ญี่ปุ่นจ่ายให้กับประเทศต่างๆ นั้น อยู่ในรูปของสินค้าอุปโภคบริโภคและบริการของญี่ปุ่น ทำให้ญี่ปุ่นไม่ได้ใช้เงินจำนวนมากดังที่ประมาณการไว้เมื่อลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ ปี ค.ศ. 1951⁴ จึงอาจกล่าวได้ว่า ญี่ปุ่นลงทุนด้วยจำนวนเงินที่ไม่มาก แต่สามารถสถาปนาความสัมพันธ์ตามปกติกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ และยังเป็นทางสำหรับการขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเข้าไปในภูมิภาคนี้ต่อไปได้เป็นอย่างดี โดยในกรณีของลาวนั้น ญี่ปุ่นได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับลาวอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1955⁵

เมื่อญี่ปุ่นตระหนักแล้วว่า ความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นสิ่งจำเป็น สำหรับการขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ญี่ปุ่นจึงเริ่มดำเนินนโยบายที่เรียกว่า “การทูตเศรษฐกิจ” (keizai gaiko หรือ economic diplomacy) ซึ่งเน้นการส่งเสริมการค้าและความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่ภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะในสมัยของนายกรัฐมนตรีกิชิ โนบิสึเกะ (Kishi Nobusuke) ยังเพิ่มนโยบายที่เรียกว่า “การทูตที่เน้นเอเชีย” (Asia-centered diplomacy) เข้าไปด้วย สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและลาวในช่วงเวลานี้ ก็มีแลกเปลี่ยนผู้นำระดับสูงระหว่างกัน โดยนายกรัฐมนตรีกิชิ ได้เดินทางเยือนลาวอย่างเป็นทางการ ในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 1957

ต่อมา ในเดือนเมษายนปี ค.ศ. 1966 ญี่ปุ่นได้ก่อตั้งการประชุมระดับรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Ministerial Conference for Economic Development in Southeast Asia หรือ MEDSEA) โดยกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นถือว่า ข้อเสนอในการจัดตั้ง MEDSEA เป็นความคิดริเริ่มทางการทูตครั้งแรกของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง MEDSEA นั้นมีเป้าหมายที่จะให้ทั้ง 10 ประเทศในภูมิภาคนี้ร่วมมือกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า MEDSEA เป็นต้นกำเนิดของ “สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” หรือ อาเซียน (Association of Southeast Asian – ASEAN) ซึ่งก่อตั้งในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1967 โดยในปีเดียวกัน เดือนกันยายน นายกรัฐมนตรีซาโตเอ อิซึกุ (Sato Eisaku) ได้เดินทางเยือนลาว อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ลาวยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกอาเซียน⁶ หากพิจารณาในบริบททางการเมืองลาวในขณะนั้น จะพบว่า ลาวยังคงอยู่ภายใต้การแทรกแซงทางการเมืองและการทหารจาก

⁴ ในระหว่างปี ค.ศ. 1962 – 1965 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามสูงสุด เฉลี่ยแล้วรัฐบาลญี่ปุ่นชำระเงินคิดเป็นเพียงแค่อ้อยละ 2 ของงบประมาณประจำปี จำนวนเงินทั้งหมดของค่าปฏิกรรมสงครามและเงินให้เปล่าที่เกี่ยวข้องกับค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คิดเป็นเพียงประมาณ 1.2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ โปรดดูรายละเอียดใน ไชยวัฒน์ คำชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น : ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลง*, หน้า 295.

⁵ Embassy of Japan in the Lao PDR, *Relations between Japan and the Lao PDR* [online], (n.d.), Available from: http://www.la.emb-japan.go.jp/japan_laos_relations.html [2012, July 15].

⁶ ลาวเข้าเป็นสมาชิก ลำดับที่ 8 ของ ASEAN ในวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1997

สหรัฐอเมริกาและไทย ทำให้สถานการณ์บ้านเมืองลาวในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ตกอยู่ในสภาพ สงครามกลางเมือง ที่เกิดจากการสู้รบของลาวฝ่ายซ้ายและลาวฝ่ายขวา⁷

ต่อมา เมื่อนายกรัฐมนตรีฟูกุตะ ทาเคโอะ (Fukuda Takeo) เดินทางเยือนประเทศใน อาเซียน ปี ค.ศ. 1977 ก็ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับหลักการของญี่ปุ่นต่อภูมิภาคนี้ เพื่อสร้างความ ชัดเจนเกี่ยวกับความตั้งใจและบทบาทของญี่ปุ่นในภูมิภาคนี้ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันว่า “ลัทธิฟูกุตะ” (Fukuda Doctrine) อันประกอบไปด้วย

- 1) ญี่ปุ่นจะไม่เป็นมหาอำนาจทางทหาร และจะไม่ผลิตอาวุธนิวเคลียร์
- 2) ญี่ปุ่นจะผนึกความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศอาเซียนบนพื้นฐานของความเข้าใจ ซึ่งกันและ กันแบบ “ใจต่อใจ” ในทุกๆ ด้าน

และ 3) ญี่ปุ่นจะร่วมกันกับกลุ่มประเทศอาเซียนในฐานะที่เป็น “หุ้นส่วนที่เสมอภาค” ขณะเดียวกัน ญี่ปุ่นจะส่งเสริมให้กลุ่มประเทศอาเซียนและกลุ่มประเทศอินโดจีนมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน แม้ว่าจะมีระบบการเมืองและการเศรษฐกิจที่แตกต่างกันก็ตาม⁸

นอกจากหลักการที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ญี่ปุ่นยังประกาศให้เงินกู้แก่ประเทศสมาชิกอาเซียน รวมเป็นเงิน 1 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ เพื่อนำไปใช้ในโครงการอุตสาหกรรม 5 โครงการที่ประเทศ อาเซียนเสนอ อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นพยายามจำกัดบทบาทของตนไว้เพียงทางด้านเศรษฐกิจ โดยจะไม่เข้าไปมีบทบาททางด้านการทหารเพื่อไม่ให้ประเทศในภูมิภาคนี้เกิดความหวาดระแวง⁹ นอกจากนี้ ยัง ดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เน้นการเป็นมิตรกับทุกประเทศ (omni-directional foreign policy) เพื่อรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเป็นสำคัญ โดยจะเห็นได้จากการดำเนิน นโยบายต่างประเทศในรัฐบาลต่อมา ไม่ว่าจะเป็น ในปี ค.ศ. 1978 นายกรัฐมนตรีโอฮิรา มาซาโยชิ (Ohira Masoyoshi) ที่ไม่เพียงยืนยันนโยบายเดิม ยังเพิ่มการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภูมิภาค อาเซียนเข้าไปด้วย ในปีค.ศ. 1981 นายกรัฐมนตรีซูซูกิ เซ็นโกะ (Suzuki Zenko) ก็ได้เพิ่มการพัฒนาชนบทและการส่งเสริมการเกษตร การพัฒนาแหล่งพลังงาน และการส่งเสริมวิสาหกิจขนาด กลางและขนาดย่อมเข้าไปด้วย

นอกจากนี้ เมื่อนายกรัฐมนตรีริคาโกโซเน ยาสึฮิโร เยือนอาเซียน ในปี ค.ศ. 1983 ได้ประกาศ ข้อเสนอ 3 ประการ คือ 1) ญี่ปุ่นจะเพิ่มโควตาสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศอาเซียนภายใต้ โครงการสิทธิพิเศษ 2) ญี่ปุ่นจะช่วยฟื้นฟูโรงงานที่เสื่อมสภาพ และ 3) ญี่ปุ่นจะเชิญเยาวชนใน

⁷ โปรดดูรายละเอียดการแทรกแซงทางการทหารและการเมืองของสหรัฐอเมริกาและไทยในลาว ระหว่างปี ค.ศ. 1960 – 1973 ใน สุรชัย ศิริโร, *การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองลาว* (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 14 – 68.

⁸ ไชยวัฒน์ คำชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น : ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลง*, หน้า 304.

⁹ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมีใจหรือไม่ก็ตาม ญี่ปุ่นจำต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในอินโดจีน กรณี เวียดนามรุกรานกัมพูชา โดยการ (1) สนับสนุนจุดยืนของอาเซียนในองค์การสหประชาชาติที่เรียกร้องให้เวียดนามถอนทหารออกจาก กัมพูชา (2) ระบุความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจต่อเวียดนาม (3) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับปัญหาผู้ลี้ภัย และ (4) เพิ่ม ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจแก่ประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นการให้ “ความช่วยเหลือทางยุทธศาสตร์” (strategic aid) ให้แก่ประเทศ ที่เป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา และมีเขตแดนติดกับบริเวณความขัดแย้ง โปรดดู ไชยวัฒน์ คำชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น : ความ ต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลง*, หน้า 305.

ประเทศอาเซียนไปเยือนญี่ปุ่น ประมาณ 1 เดือนทุกปี รวมถึงให้ความร่วมมือทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยข้อเสนอดังกล่าว เป็นไปในทิศทางเดียวกับนายกรัฐมนตรีคนต่อมาคือ นายกรัฐมนตรีทาเกชิตะ โนโบรุ (Takeshita Noboru) โดยเพิ่มในประเด็นญี่ปุ่นจะขยายโครงการความช่วยเหลือต่างประเทศ

หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและลาวในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ถึงปลายทศวรรษที่ 1980 พบว่า สถานการณ์ภายในประเทศของลาวมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ กล่าวคือ ในเดือน ธันวาคม ค.ศ. 1975 ฝ่ายขบวนการปลดปล่อยลาว ได้ประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครองของลาว ให้เป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ล.) ภายใต้การปกครองของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว หรือ พรรคคอมมิวนิสต์ลาว ทำให้ความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นและลาวไม่ได้มีความคืบหน้า โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะปัญหาภายในของลาวและลาวก็มิได้เป็นสมาชิกอาเซียนในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม ในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1989 นายกรัฐมนตรีโกสอน พมวิทานก็ได้เดินทางไปเยือนญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการ แต่ยังมีได้มีความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับลาวในยุคปัจจุบัน

ก. ความร่วมมือแบบพหุภาคี (multilateral cooperation)

- 1) ความร่วมมือในกรอบขององค์การเพื่อการพัฒนาขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติและประเทศญี่ปุ่นในอินโดจีนที่สมบูรณ์แบบ (UNDP-Japan's Comprehensive Development and Indochina)¹⁰

ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1993 นายโคอิชิ มียาฮาวา นายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่นมีความสนใจที่จะจัดตั้งโครงการพัฒนากัมพูชา ลาว และเวียดนามที่สมบูรณ์แบบ จึงได้ปรึกษากับรัฐบาลไทยและหน่วยงานต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอโครงการที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทั้งสาม ประกอบกับต้องการช่วยให้ประเทศสังคมนิยม กัมพูชา ลาว และเวียดนามสามารถปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากระบบสังคมนิยมไปสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่ใช้กลไกตลาดได้ง่ายขึ้น รวมทั้งการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เพื่อให้ทั้งสามประเทศสามารถเข้าร่วมเป็นสมาชิกของอาเซียน (ASEAN) ได้ โครงการต่างๆ ที่เสนอขึ้นเพื่อการพิจารณา มีดังนี้

1. การปฏิรูปด้านต่างๆ
 - 1.1 นโยบายการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจจากระบบการวางแผนจากส่วนกลางแบบสังคมนิยม สู่ระบบกระจายอำนาจและอาศัยกลไกตลาดในระบบการค้าเสรี
 - 1.2 ปฏิรูประบบข้าราชการและบริการต่างๆ
 - 1.3 การเตรียมการเพื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกของประชาคมอาเซียน

¹⁰ สุรัชย์ ศิริโกธ, “การเมือง เศรษฐกิจและการต่างประเทศของลาวหลังวิกฤตเศรษฐกิจ”, ใน สีดา สอนศรี (บรรณาธิการ), เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : การเมือง เศรษฐกิจและการต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540-2550) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 751-753.

- 1.4 การสร้างสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ระบบคมนาคมและสื่อสาร พลังงาน ท่าเรือ และสนามบิน เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ
- 1.5 ส่งเสริมความร่วมมือและประสานโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศให้สอดคล้องกันทั้งอนุภูมิภาค
2. การพัฒนาภาคเอกชน
 - 2.1 ส่งเสริมให้ภาคเอกชนเจริญเติบโต
 - 2.2 ส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก-ขนาดกลาง
3. การบริหารสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
 - 3.1 กำหนดนโยบายและก่อตั้งสถาบันต่างๆ เพื่อบริหารและพัฒนาสิ่งแวดล้อม
 - 3.2 การเปลี่ยนแปลงการเพาะปลูก การบริหารพื้นที่ป่าเขาและป่าไม้
 - 3.3 การพัฒนาแหล่งน้ำและพลังงาน
4. การลงทุนและการปรับตัวทางด้านนโยบายสังคม
 - 4.1 พัฒนาการศึกษาระดับประถม มัธยม อาชีว และมหาวิทยาลัย

ในการพัฒนาดังที่กล่าวมา รัฐบาลญี่ปุ่นมีความสนใจที่จะดำเนินการพัฒนาร่วมกันกับประเทศไทย และหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติต่างๆ ที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ อยู่แล้ว เช่น UNDP ESCAP และ ADB เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน ดังนั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 เป็นต้นมา ญี่ปุ่น ไทย และองค์การสหประชาชาติ ได้จัดให้มีการประชุมกันหลายครั้ง เพื่อศึกษาข้อเสนอของโครงการต่างๆ รวมทั้งโครงการ GMS (Greater Mekong Subregion) ของ ADB ด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ก่อนที่กลุ่มประเทศอาเซียนจะเริ่มสนใจเข้าร่วมพัฒนาอินโดจีนในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1995 ประเทศญี่ปุ่นได้เสนอความสนใจที่จะพัฒนาอินโดจีนอย่างสมบูรณ์แบบ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 แล้ว

2) ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและลาว ผ่านความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation)

ความร่วมมือระหว่างประเทศในกลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation) นั้น ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 6 ประเทศ คือ กัมพูชา ลาว พม่า ไทย เวียดนาม และญี่ปุ่น โดยความร่วมมือดังกล่าวเริ่มต้นเมื่อญี่ปุ่น ได้เป็นเจ้าภาพจัดการจัดประชุมในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ Mekong-Japan ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 16-17 มกราคม ค.ศ. 2008 ณ กรุงโตเกียว และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 2009 ณ จังหวัดเสียมราฐ เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและการพัฒนาระหว่างประเทศอาเซียนเดิมและประเทศอาเซียนใหม่ (หรือ กลุ่มประเทศ CLMV) ภายในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับอาเซียน ซึ่งจะนำไปสู่การมีสันติภาพ เสถียรภาพ และความเจริญรุ่งเรืองของทวีปเอเชียต่อไป โดยผ่านการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น ใน 4 ประเทศลุ่มน้ำโขง คือ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม (CLMV) ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การเชื่อมโยงเส้นทางการ

คมนาคม การเสริมสร้างขีดความสามารถด้านโลจิสติกส์ และการกระจายสินค้า รวมถึงการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและประชาชน¹¹

ต่อมาญี่ปุ่นได้เป็นเจ้าภาพจัดประชุมผู้นำ Mekong-Japan ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 6-7 พฤศจิกายน 2009 ณ กรุงโตเกียว และได้มีการรับรองปฏิญญาโตเกียว (Tokyo Declaration)¹² และแผนปฏิบัติการ 63 ข้อ (Mekong-Japan Action Plan 63)¹³ เป็นเอกสารผลการประชุม นอกจากนี้ ญี่ปุ่นได้เสนอให้ความช่วยเหลือเป็นเงิน 500,000 ล้านบาท (ประมาณ 170,000 ล้านบาท) เพื่อการพัฒนาอนุภูมิภาค

ลาวกับโครงการภายใต้กรอบความร่วมมือ Mekong-Japan

ภายใต้กรอบความร่วมมือ Mekong-Japan ได้ก่อให้เกิดโครงการต่างๆ อาทิ โครงการ Mekong-Japan Exchange Year (2009) เพื่อกระชับความสัมพันธ์อย่างรอบด้าน ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การแลกเปลี่ยนเยาวชน และการท่องเที่ยว โดยประเทศต่างๆ ก็จะมีการจัดกิจกรรม ร่วมกับหน่วยงานของญี่ปุ่น ซึ่งเป็นความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ส่วนอีกโครงการหนึ่งภายใต้กรอบนี้ คือ โครงการพัฒนาประสิทธิภาพด้านโลจิสติกส์และการกระจายสินค้า ตามเส้นทาง East-West Economic Corridor (EWEC) และ Southern Economic Corridor (SEC) สำหรับโครงการนี้ ญี่ปุ่นได้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการให้เงินช่วยเหลือ จำนวน 20 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนละ 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)¹⁴

ส่วนแรก จะจัดสรรผ่าน Japan International Cooperation System (JICS) และ Japan International Cooperation Center (JICE) มุ่งเน้นใน 4 ประเด็นหลัก คือ

¹¹ กระทรวงการต่างประเทศ, *ความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation)* [online], (2012), [http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16214-ความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น-\(Mekong-Japa.html](http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16214-ความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น-(Mekong-Japa.html) [2012, July 18].

¹² สารสำคัญของปฏิญญาโตเกียว และกลไกการจัดการประชุมภายใต้ความร่วมมือลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น มีดังนี้ 1. ญี่ปุ่นให้คำมั่นที่จะร่วมมือเพื่อพัฒนาภูมิภาคลุ่มน้ำโขงและชื่นชมต่อการที่ประเทศลุ่มน้ำโขงมีความพยายามช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะการให้ความช่วยเหลือของไทย 2. กำหนดวิสัยทัศน์ร่วมกันในการเป็น (1) ภูมิภาคที่เปิดกว้าง ที่มีสันติภาพและเสถียรภาพที่ถาวรและตั้งอยู่บนค่านิยมสากลตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรอาเซียน (2) ภูมิภาคที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและมีบทบาทสนับสนุนต่อบูรณาการของอาเซียนอย่างแข็งขัน รวมทั้งการจัดตั้งประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงที่เปิดกว้างในระยะยาว และ (3) ภูมิภาคที่มีการพัฒนาที่ยั่งยืนควบคู่ไปกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและสามารถจัดการกับภัยคุกคามต่างๆ ที่เป็นอันตรายต่อมนุษยชาติและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ 3. ให้มีการจัดประชุมในกรอบความร่วมมือลุ่มน้ำโขง-ญี่ปุ่นอย่างสม่ำเสมอ และให้จัดการประชุมผู้นำลุ่มน้ำโขงทุกปี โดยญี่ปุ่นจะเป็นเจ้าภาพทุกปีที่ 3

¹³ แผนปฏิบัติการลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น 63 ข้อ เป็นแผนปฏิบัติการที่ระบุรายละเอียดการนำเจตจำนงต่างๆ ภายใต้ปฏิญญาโตเกียวไปปฏิบัติเป็นรูปธรรม โดยเน้นการให้ความช่วยเหลือหรือส่งเสริมการดำเนินงานในแต่ละประเด็นที่กำหนดในร่างปฏิญญาโตเกียว อาทิ แผนปฏิบัติการข้อริเริ่มความร่วมมือเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมลุ่มน้ำโขง-ญี่ปุ่น (Mekong-Japan Economic and Industrial Cooperation Initiative: MJ-CI Action Plan) เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริม SME การอำนวยความสะดวกทางการค้าและโลจิสติกส์ เป็นต้น และแผนปฏิบัติการข้อริเริ่ม “หนึ่งทศวรรษสู่แม่โขงเขียวขจี” (A Decade toward Green Mekong Initiative Action Plan) เป็นข้อเสนอของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลืออนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงในประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการป่าไม้ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การจัดการทรัพยากรน้ำ มลพิษทางอากาศในเขตชุมชนเมือง และการลดก๊าซเรือนกระจก

¹⁴ กระทรวงการต่างประเทศ, *ความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น (Mekong-Japan Cooperation)* [online], (2012), [http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16214-ความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น-\(Mekong-Japa.html](http://www.mfa.go.th/business/th/cooperation/245/16214-ความร่วมมือประเทศลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น-(Mekong-Japa.html) [2012, July 18].

- 1) การอำนวยความสะดวกด้านศุลกากร
- 2) การพัฒนาฐานการกระจายสินค้า
- 3) การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานตามแนวเส้นทาง และ
- 4) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยญี่ปุ่นขอให้ไทยมีส่วนสนับสนุนในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในส่วนของการจัดฝึกอบรมแก่ผู้ให้บริการด้านโลจิสติกส์ของพม่า และให้การสนับสนุนสถานที่จัดสัมมนาเพื่อประเมินผล (evaluation seminar) ในไทย โดยญี่ปุ่นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด

ส่วนที่สอง จะจัดสรรให้พม่า 3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ กัมพูชา ลาว และเวียดนาม ประเทศละ

2.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากประเทศสมาชิกเพื่ออนุมัติโครงการ (พม่า) หรือศึกษาความเป็นไปได้ (ลาว เวียดนาม และกัมพูชา) โดยในส่วนของลาวนั้น โครงการที่ได้รับการพิจารณา มีทั้งหมด 3 โครงการ คือ

- 1) จุดพักรถที่สี่แยกเซโน
- 2) มาตรการเพิ่มความปลอดภัยทางถนนบน R9 และ
- 3) จัดตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกด้านคมนาคมขนส่งครบวงจร

ข. ความร่วมมือแบบทวิภาคี (bilateral cooperation)

ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของญี่ปุ่น-เม็กซิโก ในเดือน มกราคม ปี ค.ศ. 2008 ญี่ปุ่นและลาวได้บรรลุข้อตกลง คือ ข้อตกลงระหว่างญี่ปุ่นและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเพื่อความ เป็นเสรี สนับสนุนและปกป้องการลงทุน (Agreement between Japan and the Lao People's Democratic Republic for the Liberalisation, Promotion and Protection of Investment) หรือ ข้อตกลงการลงทุนระหว่างญี่ปุ่น-ลาว (Japan-Laos Investment Agreement) ซึ่งเป็นการลงนามระหว่างนายมาซาฮิโกะ โคะอุมูระ (Masahiko Koumura) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นและดร.ทองลุน สีสุลิด (Thongloun Sisoulith) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของลาว โดยข้อตกลงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นและลาว ด้วยการส่งเสริมการลงทุนระหว่างสองประเทศ รวมถึงสนับสนุนยุทธศาสตร์การเติบโตของลาวที่เน้นการพัฒนา โดยการส่งเสริมให้มีการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (foreign direct investment)¹⁵

นอกจากนี้ นับตั้งแต่มีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันในปี ค.ศ. 1955 นั้น ญี่ปุ่นและลาวได้มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังที่ปรากฏในแถลงการณ์ร่วม “หุ้นส่วนที่ครอบคลุมและเข้มแข็งเพื่อนำไปสู่มิตรภาพและความมั่งคั่งในภูมิภาค”¹⁶ (Strengthening Comprehensive Partnership toward Enduring Friendship and Regional Prosperity) ซึ่งเป็นการลงนามร่วมกันระหว่างนายกรัฐมนตรีโยชิโอะ ฮาโตยามา ของญี่ปุ่นและพลโทจุมมะลี ไชยะสอน ประธานประเทศลาว ในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 2010 ทั้งสองฝ่าย ได้กระชับความสัมพันธ์ระหว่าง

¹⁵ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Outline of Japan-Laos Investment Agreement* [online], (n.d.), Available from: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/laos/agree0801.html> [2012, July 15].

¹⁶ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Joint Statement : Strengthening Comprehensive Partnership toward Enduring Friendship and Regional Prosperity* [online], (n.d.), <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/laos/joint1003.html> [2012, July 15]

สองประเทศในระดับทวิภาคี สองประการหลักๆ ดังนี้ ประการแรก ทั้งสองประเทศจะยังคงความสัมพันธ์ที่เข้มแข็งและความไว้วางใจซึ่งกันและกันที่ยาวนานกว่าห้าทศวรรษนี้ไว้ อีกทั้งทั้งสองฝ่ายต่างมุ่งหวังและเต็มใจที่ร่วมมือกันเพื่อที่จะก้าวไปข้างหน้าบนความสัมพันธ์ในลักษณะที่เรียกว่า “หุ้นส่วนที่ครอบคลุมและเข้มแข็งเพื่อนำไปสู่มิตรภาพและความมั่งคั่งในภูมิภาค” และประการที่สอง การช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อลาวประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ฉะนั้น ญี่ปุ่นมีความประสงค์ที่จะเพิ่มการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) ต่อลาว เพื่อสนับสนุนความพยายามของลาวในการที่จะพัฒนาประเทศ ทางด้านลาวเองก็รู้สึกขอบคุณเป็นอย่างมากต่อการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่จะมีเพิ่มขึ้น และตั้งใจจะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศให้เกิดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป¹⁷

¹⁷ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Joint Statement : Strengthening Comprehensive Partnership toward Enduring Friendship and Regional Prosperity* [online], (n.d.), <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/laos/joint1003.html> [2012, July 15]