



จาก Pivot to Asia สู่ America First นัยสำคัญต่อภูมิภาคเอเชียและอาเซียน  
: กรณีสหรัฐฯ ถอนตัวออกจากความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก  
(Trans - Pacific Partnership: TPP)\*

นางสาวลลิตา เนตรทัศน์\*

บทนำ

เนื่องด้วยสหรัฐฯ ดำรงสถานะความเป็นประเทศมหาอำนาจโลกมาอย่างยาวนาน โดยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดระเบียบโลก (World Order) และวาระ (Agenda) ในเวทีระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศต่าง ๆ จึงถูกยึดโยงกันมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือท่าทีของสหรัฐฯ ในเวทีระหว่างประเทศในแต่ละครั้งย่อมที่จะต้องส่งผลกระทบต่อประเทศหรือภูมิภาคอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ สหรัฐฯ เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเมื่อประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump)<sup>๑</sup> ประกาศดำเนินนโยบายหรือยุทธศาสตร์แบบ America First ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายกับต่างประเทศโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของสหรัฐฯ เป็นสำคัญ นโยบายดังกล่าวไม่เพียงแต่จะเรียกความสนใจได้จากประชาชนในสหรัฐฯ เท่านั้น หากแต่ยังทำให้ประเทศทั่วโลกหันมาสนใจท่าทีของสหรัฐฯ ในเวทีโลกมากยิ่งขึ้น เนื่องจากนโยบายดังกล่าวแตกต่างไปจากนโยบายของประธานาธิบดีคนก่อนอย่างนายบารัค โอบามา (Barack Obama)<sup>๒</sup> โดยนโยบาย America First ทำให้สหรัฐฯ ถูกมองว่ากำลังจะเปลี่ยนแปลงค่านิยมหลัก (Core Value) ของตน<sup>๓</sup> ทั้งด้านความมั่นคงและระบบการค้าระหว่างประเทศ

ด้านความสัมพันธ์ของสหรัฐฯ กับภูมิภาคเอเชียและอาเซียน การดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ภายใต้การนำของประธานาธิบดีบารัค โอบามามุ่งเน้นการสานสัมพันธ์กับภูมิภาคเอเชียอย่างจริงจัง ทั้งด้านการทูต เศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคง ซึ่งเป็นนโยบายที่รู้จักกันในชื่อ นโยบายปักหมุด

\* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑

\* นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐฯ เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๖ โดยนายโดนัลด์ ทรัมป์ ได้รับคะแนนเสียงจากคณะผู้เลือกตั้ง ๓๐๔ เสียง จากทั้งหมด ๕๓๘ เสียงในการลงคะแนน ซึ่งเป็นการออกเสียงเลือกผู้สมัครตามเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในแต่ละรัฐ และนายโดนัลด์ ทรัมป์เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนที่ ๔๕ ของสหรัฐฯ เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๐

<sup>๒</sup> ประธานาธิบดีสหรัฐฯ คนที่ ๔๔ ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ๒ สมัย ตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๐๙ - ๒๐๑๗

<sup>๓</sup> ฟูอาดี้ พิศสุวรรณ. (๒๕ มกราคม ๒๕๖๐). *รัฐบาลโดนัลด์ ทรัมป์ และประชาคมอาเซียน*. สืบค้นเมื่อ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก Thaipublica: <https://thaipublica.org/2017/01/fuadi-7/>



เอเชีย (Pivot to Asia)<sup>๔</sup> ดังนั้น ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของโอบามาจึงได้เห็นปฏิสัมพันธ์ของสหรัฐฯ กับภูมิภาคเอเชีย ที่ดำเนินไปในลักษณะของการเดินหน้าสร้างความร่วมมือและกระชับความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้น เห็นได้จากท่าทีของสหรัฐฯ ในการเยือนประเทศแถบเอเชีย การเข้าร่วมเป็นสมาชิกการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit: EAS) ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑<sup>๕</sup> การผลักดันความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans - Pacific Partnership: TPP) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนนโยบายของสหรัฐฯ เป็นนโยบาย America First ซึ่งเป็นการลดความเป็นเสรีนิยมและเพิ่มความเป็นชาตินิยมให้มากขึ้นนั้น ได้นำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ การเมืองและความมั่นคงครั้งสำคัญสำหรับภูมิภาคเอเชียและอาเซียน เมื่อทรมัปประกาศถอนสหรัฐฯ ออกจากความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (TPP) อันเป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบการค้าโลก ทว่า TPP ไม่เพียงแต่จะเป็นข้อตกลงที่มีนัยสำคัญทางเศรษฐกิจเพียงเท่านั้น หากแต่ยังเป็นข้อตกลงที่มีนัยสำคัญด้านการเมืองและความมั่นคงระหว่างประเทศอีกด้วย ดังนั้น บทความฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่ออภิปรายการดำเนินนโยบายหรือยุทธศาสตร์ทางการค้าของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชียและอาเซียน โดยจะแสดงให้เห็นถึงความพยายามของสหรัฐฯ ในการผลักดันข้อตกลง TPP ในสมัยของโอบามาและนัยสำคัญต่อภูมิภาคเอเชียและอาเซียน รวมถึงนัยสำคัญอื่นที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่สหรัฐฯ ประกาศถอนตัวออกจากความตกลง TPP

## ๑. บทบาทของสหรัฐฯ ในสมัยของโอบามากับความพยายามในการผลักดันความตกลง TPP และนัยสำคัญต่อภูมิภาคเอเชีย

ความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans - Pacific Partnership: TPP)<sup>๖</sup> เป็นข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ระหว่างประเทศในภาคพื้นแปซิฟิก โดยได้รับการพัฒนามาจากความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Strategic Partnership Agreement: TPSEP)<sup>๗</sup> ซึ่งความตกลง TPP มีความแตกต่างจากความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) ทั่วไป เนื่องจากความตกลง TPP ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดเสรีการค้าสินค้าและบริการ และยกระดับมาตรฐานการค้าในเศรษฐกิจยุคใหม่ในศตวรรษที่ ๒๑ โดยจะเป็นความตกลงฯ ที่ยกเลิกหรือลดภาษีนำเข้าและมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีในทุกสาขาทั้งสินค้าและบริการ รวมถึงลดมาตรการกีดกันด้านการลงทุนและธุรกิจบริการ เพื่อสร้างโอกาสและแสวงหาผลประโยชน์ให้กับนักธุรกิจ

<sup>๔</sup> นโยบายปักหมุดเอเชีย (Pivot to Asia) เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า นโยบายการปรับสมดุลเอเชีย (Rebalancing Asia)

<sup>๕</sup> การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit: EAS) เป็นการประชุมสุดยอดของผู้นำประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก จำนวน ๑๖ ประเทศ ประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศ และประเทศออสเตรเลีย อินเดีย ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ รัสเซีย และสหรัฐฯ

<sup>๖</sup> ดูข้อตกลงฉบับเต็มได้ที่ <http://wtocenter.vn/tpp/full-text-and-summaries-tpp>

<sup>๗</sup> ประกอบไปด้วยประเทศสมาชิก ๔ ประเทศ ได้แก่ ซิลี นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ และบรูไน



แรงงาน และผู้บริโภค รวมทั้งยังส่งเสริมและพัฒนาห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) และการผลิตที่ครอบคลุมภาคีทุกประเทศให้เกิดความเชื่อมโยงอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับสร้างการจ้างงานและยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ จะเห็นได้ว่าเป็นความตกลงที่ครอบคลุมไปถึงการได้มาของสินค้าและวิธีการทำธุรกิจที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด<sup>๘๘</sup> โดยข้อตกลง TPP มีประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจาทั้งสิ้น ๑๒ ประเทศ<sup>๘๙</sup> (รวมสหรัฐฯ ก่อนจะถอนตัวออกในปี ๒๐๑๗) และหากข้อตกลงมีผลบังคับใช้จะทำให้เป็นเขตการค้าเสรีที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก เนื่องจากการรวมประชากรกว่า ๘๐๐ ล้านคนซึ่งจะส่งผลให้ปริมาณการค้าอยู่ในอันดับ ๑ ใน ๓ ของการค้าโลก โดยคิดผลิตภัณฑ์มวลรวมหรือ GDP (Gross Domestic Product) ได้ราวร้อยละ ๔๐ ของ GDP โลก<sup>๙๐</sup> ทั้งนี้ ข้อตกลง TPP มีการลงนามอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ณ เมืองออกแลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์<sup>๙๑</sup>

โดยภาพรวมของความตกลง TPP จะเห็นได้ว่าเป็นความตกลงที่มีขนาดใหญ่และครอบคลุมการเปิดเสรีการค้าและบริการหลายประเภท TPP จึงมีความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศและต่อระบบการค้าโลก สำหรับสหรัฐฯ ภายใต้การนำของโอบามาเริ่มให้ความสนใจและเข้าร่วมการเจรจาในปี ๒๕๕๑ และสหรัฐฯ ได้มีบทบาทนำในความร่วมมืออนับแต่นั้นเป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม ด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังที่มีการประเมินว่าหากสหรัฐฯ เข้าร่วมความตกลงดังกล่าวจะทำให้ GDP ของสหรัฐฯ ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๑๕ หรือคิดเป็นมูลค่าที่เพิ่มขึ้น ๔๒.๗ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๒ และการจ้างงานจะเพิ่มขึ้นร้อยละ ๐.๐๗ หรือคิดเป็น

<sup>๘๘</sup> วิชาติ โลกศกกระวี . (ม.ป.ป.). *จุดยืนของไทยกับ TPP*. สืบค้นเมื่อ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก สภาวิชาชีพบัญชี ในพระบรมราชูปถัมภ์: <http://www.fap.or.th/upload/9414/2bLr1kPoJa.pdf>

<sup>๘๙</sup> ได้แก่ สหรัฐฯ ญี่ปุ่น แคนาดา ชิลี เม็กซิโก เปรู ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ มาเลเซีย บรูไน และเวียดนาม

<sup>๙๐</sup> Ministry of Trade and Industry Singapore . (n.d.). *Trans - Pacific Partnership Free Trade Agreement (TPP): 7 Things you should know*. Retrieved July 12, 2018, from Ministry of Trade and Industry Singapore:

[https://www.mti.gov.sg/MTInsights/SiteAssets/Pages/TPP/Seven%20things%20you%20should%20know%20about%20the%20TPP%20\(Final\).pdf](https://www.mti.gov.sg/MTInsights/SiteAssets/Pages/TPP/Seven%20things%20you%20should%20know%20about%20the%20TPP%20(Final).pdf)

<sup>๙๑</sup> ปัจจุบันข้อตกลงดังกล่าวยังไม่ผลบังคับใช้เนื่องจากประเทศผู้ลงนามยังไม่ได้ให้สัตยาบันครบตามที่กำหนดข้อตกลงจะมีผลใช้บังคับภายใน ๒ ปีนับจากที่มีการลงนามในความตกลงฯ โดยประเทศภาคีทุกประเทศได้ให้สัตยาบันและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความตกลงฯ จะมีผลบังคับใช้ภายใน ๖๐ วันหลังจากที่ประเทศภาคีทุกประเทศได้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรว่าให้สัตยาบันแล้ว หรือในกรณีที่ภายใน ๒ ปี ประเทศภาคียังไม่ครบแต่มีประเทศที่แจ้งว่าให้สัตยาบันแล้วอย่างน้อย ๖ ประเทศและอย่างน้อยต้องมี GDP รวมกันเกินร้อยละ ๘๕ ของประเทศภาคีเดิมทั้งหมด ความตกลงฯ จะมีผลบังคับใช้ภายใน ๖๐ วันหลังจาก ๒ ปีนั้น หรือในกรณีที่ภายหลังจาก ๒ ปี ๖๐ วันแล้ว ประเทศภาคียังให้สัตยาบันไม่ครบ ๖ ประเทศ ความตกลงฯ ก็จะไม่สามารถบังคับใช้ได้จนกว่าจะต้องมีประเทศที่แจ้งว่าให้สัตยาบันแล้วอย่างน้อย ๖ ประเทศ และอย่างน้อยต้องมี GDP รวมกันเกินร้อยละ ๘๕ ของประเทศภาคีดั้งเดิมทั้งหมด ความตกลงฯ จึงจะสามารถมีผลบังคับใช้ได้ไปอีก ๖๐ วันหลังจากที่ประเทศที่ ๖ ได้ให้สัตยาบันและแจ้ง Depository อย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร โดยปัจจุบันมีประเทศที่ให้สัตยาบันเพียง ๒ ประเทศ ได้แก่ นิวซีแลนด์และญี่ปุ่น (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๑)



จำนวนการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นถึง ๑๒๘,๐๐๐ คน<sup>๑๒</sup> จึงทำให้ความตกลง TPP เป็นเป้าหมายลำดับต้นในวาระการดำรงตำแหน่งสมัยที่ ๒ ของโอบามา

นอกจากนี้ ความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิกยังมีความสำคัญต่อสหรัฐฯ ด้านภูมิเศรษฐศาสตร์ (Geo – Economic) ในลักษณะของการเป็นหนึ่งในกลยุทธ์ภายใต้ยุทธศาสตร์ Pivot to Asia ด้วยแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียในศตวรรษที่ ๒๑ ซึ่งศูนย์กลางเศรษฐกิจของโลกจะเคลื่อนตัวสู่ภูมิภาคเอเชีย ทั้งยังมีการคาดการณ์ว่าในทศวรรษที่ ๒๐ การเจริญเติบโตทางการค้าจะกระจุกตัวอยู่ที่เอเชีย<sup>๑๓</sup> ภูมิภาคเอเชียจึงเป็นภูมิภาคที่มีผลประโยชน์ต่อสหรัฐฯ ในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม จากแนวโน้มทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียที่จะผงาดขึ้นเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจโลกนั้นส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อการรักษาความเป็นผู้นำของสหรัฐฯ ภายในภูมิภาคอันเนื่องมาจากภูมิภาคเอเชียเป็นเขตอิทธิพลของสหรัฐฯ นับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา แนวโน้มดังกล่าวย่อมเป็นการท้าทายต่อสถานะของสหรัฐฯ อีกทั้งยังเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้สหรัฐฯ หันกลับมาให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชีย ดังนั้น ในสมัยของโอบามาจึงปรากฏความพยายามในการผลักดันความตกลง TPP เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้สหรัฐฯ เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับภูมิภาคเอเชีย ทั้งนี้ บทบาทของสหรัฐฯ ในการผลักดัน TPP เห็นได้จากความพยายามที่จะเจรจากับประเทศสมาชิกภายใต้ความตกลง TPP ดังเช่นการเปิดการเจรจากับนายกรัฐมนตรี ลี เซียน ลุง ของสิงคโปร์ในปี ๒๕๕๕ หรือการเยือนประเทศในแถบเอเชีย ซึ่งสหรัฐฯ มักจะเน้นย้ำถึงการเจรจาเพื่อหาข้อสรุปของความตกลง TPP ให้เป็นวาระสำคัญด้านเศรษฐกิจ เช่น ในปี ๒๕๕๖ สหรัฐฯ พยายามที่จะโน้มน้าวให้ญี่ปุ่นเข้าร่วม TPP และในปี ๒๕๕๘ มีความพยายามที่จะชักจูงให้มาเลเซีย สิงคโปร์ และเวียดนามลงนามในสัญญา TPP

ในด้านความมั่นคง ความตกลง TPP มีความสำคัญต่อสหรัฐฯ ในฐานะยุทธศาสตร์ความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย การสร้างความร่วมมือดังกล่าวจึงเป็นการกระชับพันธมิตรและหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ เพื่อเป็นการยืนยันและคงไว้ซึ่งอำนาจของสหรัฐฯ ในภูมิภาค นอกจากนี้ ยังมีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในการพัฒนาเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันในภูมิภาค โดยเฉพาะการสร้างความร่วมมือในการรักษาสันติภาพผ่านกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานเดียวกันภายใต้ความตกลง TPP เนื่องจากสหรัฐฯ เป็นประเทศมหาอำนาจและเป็นผู้มีบทบาทนำในความตกลง TPP จึงมีอำนาจกำหนดกฎระเบียบภายใต้ความตกลงให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ดังที่ Tom Donilon ที่ปรึกษาด้านความมั่นคงแห่งชาติสหรัฐอเมริกาชี้ว่า “ความตกลง TPP จะช่วยกระชับพันธมิตรทางความมั่นคงสองฟากมหาสมุทร โดยจะเป็นการ

<sup>๑๒</sup> United States International Trade Commission. (2016, May). *Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors*. Retrieved July 13, 2018, from United States International Trade Commission: <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4607.pdf>

<sup>๑๓</sup> Remarks by Ambassador Ron Kirk at the 7th Annual U.S.-Asia Pacific Council Washington Conference, “U.S.-Asia Pacific Relations: Transition in New Era”





เสริมสร้างความมั่นคงร่วมกันกับหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ และยังเชื่อมโยงไปถึงผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ”<sup>๑๔</sup>

นอกจากนี้ สถานการณ์ความมั่นคงทางทะเลในภูมิภาคเอเชียโดยเฉพาะปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้<sup>๑๕</sup> และข้อพิพาทระหว่างจีนกับญี่ปุ่นในกรณีหมู่เกาะเซนกากุ (Senkaku)<sup>๑๖</sup> เป็นเงื่อนไขด้านความมั่นคงที่คุกคามอำนาจของสหรัฐฯ เป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจีนกำลังมีท่าทีที่แข็งกร้าวต่อประเด็นดังกล่าวมากยิ่งขึ้นจึงนำมาซึ่งการแสดงบทบาทในเชิงรุกของสหรัฐฯ ด้วยการดำเนินนโยบายที่เน้นการเปิดเสรีภาพในการเดินเรือในน่านน้ำที่สำคัญในภูมิภาคเอเชีย เพราะสหรัฐฯ ต้องการรักษาผลประโยชน์ในเส้นทางเดินเรือเพื่อใช้เป็นเส้นทางขนส่งสินค้าที่ไหลเข้าออกในภูมิภาคเอเชียจึงใช้ความตกลง TPP เพื่อปรับกฎระเบียบในภูมิภาคให้เป็นกฎระเบียบระหว่างประเทศที่ซึ่งได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงใช้ความตกลง TPP เป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลอำนาจกับจีน (balance of power) ในภูมิภาคเอเชียและอาเซียน ขณะเดียวกันความตกลง TPP ยังช่วยส่งเสริมศักยภาพทางเศรษฐกิจและนำไปสู่ความเข้มแข็งทางการทหารของหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ใหม่ภายใต้ความตกลง TPP ได้แก่ มาเลเซีย เวียดนาม สิงคโปร์ ซึ่งการที่ประเทศเหล่านี้เข้าสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับสหรัฐฯ ภายใต้ความตกลง TPP นับเป็นวิธีการหนึ่งที่สหรัฐฯ ใช้เพื่อกระชับความสัมพันธ์กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ ภายในภูมิภาค อีกทั้งการที่สหรัฐฯ พยายามที่จะผลักดันความตกลง TPP ยังเป็นการยืนยันสถานะความเป็นผู้นำในภูมิภาคเอเชียอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าความตกลง TPP ไม่เพียงแต่จะเป็นการวางระเบียบกฎเกณฑ์ทางการค้าและทำให้สหรัฐฯ ได้รับผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเพียงเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการวางระเบียบกฎเกณฑ์ที่ถูกเขียนขึ้นโดยสหรัฐฯ อันจะส่งผลต่อความมั่นคงในภูมิภาคในห้วงเวลาของการผงาดขึ้นของจีนในภูมิภาคเอเชียอีกด้วย

## ๒. บทบาทของสหรัฐฯ ในสมัยของทรัมป์หลังจากการถอนตัวออกจากความตกลง TPP และนัยสำคัญต่อภูมิภาคเอเชียและอาเซียน

แม้ในสมัยของโอบามา สหรัฐฯ พยายามที่จะผลักดันความตกลง TPP แต่เมื่อทรัมป์เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีก็ได้ประกาศถอนสหรัฐฯ ออกจากความตกลง TPP เมื่อวันที่

<sup>๑๔</sup> Tom Donilon, “The President’s Free Trade Path to Prosperity,” Wall Street Journal, April 15, 2013.

<sup>๑๕</sup> ปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้มีประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการอ้างสิทธิเหนือหมู่เกาะสแปรตลี (Spratly Islands) และหมู่เกาะพาราเซล (Paracel Islands) โดยเป็นความขัดแย้งระหว่าง ๖ ประเทศที่อ้างกรรมสิทธิ์เหนือสองหมู่เกาะ ซึ่งได้แก่ ประเทศบรูไน จีน ไต้หวัน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม

<sup>๑๖</sup> ปัญหาความขัดแย้งระหว่างจีนกับญี่ปุ่นกรณีพิพาทหมู่เกาะเซนกากุเป็นปัญหาว่าด้วยกรณีพิพาทดินแดนเหนือกลุ่มเกาะร้าง ซึ่งญี่ปุ่นเรียกว่า หมู่เกาะเซนกากุ และประเทศจีนเรียกว่า เทียวทวย (Tiaoyutai Islands) ในไต้หวัน โดยญี่ปุ่นกล่าวอ้างว่าได้สำรวจหมู่เกาะดังกล่าวช่วงศตวรรษที่ ๑๙ และทศวรรษ ๑๙๗๐ จีนได้มีการกล่าวอ้างถึงเอกสารประวัติศาสตร์ระบุว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของจีน ทำให้ประเด็นดังกล่าวกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างจีนและญี่ปุ่นซึ่งยืดเยื้อมาอย่างยาวนานและเป็นหนึ่งในปัญหาที่สร้างความตึงเครียดให้กับภูมิภาคเอเชีย



๒๓ มกราคม ๒๕๖๐ อันเป็นการดำเนินการตามวิสัยทัศน์ America First และเนื่องจากการคาดการณ์ถึงแนวโน้มผลกระทบที่สหรัฐฯ อาจได้รับจากการเข้าร่วมความตกลงดังกล่าวโดยเฉพาะ ปัญหาเรื่องการจ้างงานและการแข่งขันทางการค้าในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีการวิเคราะห์ว่าหากสหรัฐฯ เข้าร่วมความตกลง TPP จะทำให้ GDP ประจำปีของสหรัฐฯ ลดลง รวมทั้งจะสูญเสียการจ้างงานถึง ๗๗๐,๐๐๐ ตำแหน่งซึ่งเกิดจากการแย่งชิงกันระหว่างประเทศสมาชิก TPP และ TPP อาจสร้างข้อจำกัดให้กับรัฐบาลในการควบคุมความปลอดภัยของสินค้าและสิ่งแวดล้อมภายในประเทศอีกด้วย<sup>๑๗</sup> อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการถอนตัวออกจาก TPP ส่งผลให้บทบาทของสหรัฐฯ ในระบบการค้าระหว่างประเทศมีท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากความเป็นชาตินิยมที่แสดงออกผ่านยุทธศาสตร์ America First จึงทำให้เกิดการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่เป็นไปในลักษณะของการคุ้มครองทางการค้า (Protectionism)<sup>๑๘</sup> และต่อต้านการค้าเสรีในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งทรมั่มองว่ากระบวนการนี้ได้ทำให้เศรษฐกิจภูมิภาคเอเชียเฟื่องฟูขึ้น ในขณะที่สหรัฐฯ ต้องเผชิญปัญหาขาดดุลการค้าและปัญหาการจ้างงาน จึงทำให้สหรัฐฯ ต้องหันกลับมารักษาสภาพประโยชน์ของตนเองด้วยการสร้างงานและสร้างรายได้ให้กับชนชั้นกลางในสหรัฐฯ เห็นได้จากการลงนามในเอกสารคำสั่งประธานาธิบดี (Executive Order)<sup>๑๙</sup> ๒ ฉบับ ได้แก่ คำสั่งให้กระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐฯ ร่วมกับสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐฯ ศึกษาสาเหตุของการขาดดุลการค้ากับประเทศคู่ค้า ๑๖ ประเทศ และค้นหาแนวทางเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบังคับใช้มาตรการตอบโต้การค้าที่ไม่เป็นธรรม คือ มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti – dumping duties: AD) มาตรการตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing duties: CVD) อย่างเข้มงวดมากขึ้น<sup>๒๐</sup> อย่างไรก็ตาม การที่สหรัฐฯ ถอนตัวออกจากความตกลง TPP และหันมาใช้มาตรการกีดกันทางการค้า โดยเฉพาะการตั้งกำแพงภาษีนำเข้า (Import Tariff) กับสินค้าชนิดเหล็กกล้าส่งผลกระทบต่อระบบการค้าระหว่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ ทำให้เกิดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจจนกระทบกับหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียโดยเฉพาะญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ และอาจนำมาซึ่งผลกระทบด้านความมั่นคงแก่สหรัฐฯ หากเกิดการเปลี่ยนแปลงขั้วพันธมิตรโลกขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ยังส่งผลให้จีนตอบโต้มาตรการดังกล่าว

<sup>๑๗</sup> Jeronim Capaldo, & Alex Izurieta. (2016, January). *Trading Down: Unemployment, Inequality and Other Risks of the Trans-Pacific Partnership Agreement*. Retrieved July 17, 2018, from <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/16-01Capaldo-IzurietaTPP.pdf>

<sup>๑๘</sup> นโยบายการคุ้มครองทางการค้า (Protectionism) เป็นนโยบายที่รัฐบาลจะใช้มาตรการกีดกันทางการค้า เพื่อควบคุมปริมาณและมูลค่าของการค้าระหว่างประเทศ โดยจะมุ่งส่งเสริมการส่งออก (Export) และกีดกันการนำเข้า (Import) เครื่องมือที่ใช้เพื่อคุ้มครองการค้า อาทิ การตั้งกำแพงภาษี การกำหนดโควตา (quota) การจ่ายเงินอุดหนุน การทุ่มตลาด เป็นต้น

<sup>๑๙</sup> คำสั่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา (Executive Order) หมายถึง หนังสือคำสั่งที่ออกโดยประธานาธิบดีถึงหน่วยงานรัฐบาลกลางโดยไม่ต้องผ่านการรับรองจากสภาองเกรส (Congress) ซึ่งเป็นอำนาจที่ระบุอยู่ในมาตรา ๒ ของรัฐธรรมนูญสหรัฐฯ (the President shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur...)

<sup>๒๐</sup> สำนักการต่างประเทศ กรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ป.). *Make America Great Again นโยบายเศรษฐกิจของทรัมป์กับการปรับตัวของเศรษฐกิจโลกและไทย*. สืบค้นเมื่อ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก สำนักการต่างประเทศ กรุงเทพมหานคร: <http://iad.bangkok.go.th/sites/default/files/Make%20A%20Grat%20USA.PDF>



ด้วยการจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าวสาลีและถั่วเหลืองจากสหรัฐฯ และนำไปสู่สงครามการค้า (Trade War) ระหว่างสหรัฐฯ และจีนในที่สุด ซึ่งปัจจุบันมีการตอบโต้ด้วยวิธีการกีดกันทางการค้าในสินค้าหลากหลายประเภท อาทิ ธัญพืช เครื่องจักร เนื้อวัว ถ่านหิน เป็นต้น<sup>๒๑</sup> สำหรับการดำเนินนโยบายการค้ากับภูมิภาคเอเชียที่เปลี่ยนแปลงไปในสมัยของทรัมป์แสดงให้เห็นว่าสหรัฐฯ ได้ทำลายระเบียบการค้าเดิมที่เน้นการค้าแบบเสรีนิยม (Liberalism) มุ่งสร้างความร่วมมือกับกลุ่มประเทศต่าง ๆ ในลักษณะของความร่วมมือในระดับพหุภาคีเปลี่ยนไปสู่การกีดกันทางการค้าเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯ เป็นสำคัญ

ในสมัยของทรัมป์จะเห็นได้ว่าบทบาทของสหรัฐฯ เปลี่ยนแปลงไปในระบบการค้าระหว่างประเทศ และยุทธศาสตร์ Pivot to Asia ที่เคยใช้เป็นยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินนโยบายกับเอเชียจะไม่ได้ถูกนำมาใช้ในยุคของทรัมป์<sup>๒๒</sup> เนื่องจากการใช้ยุทธศาสตร์ America First จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในของสหรัฐฯ โดยลดการพึ่งพาปัจจัยจากภายนอก หลังจากสหรัฐฯ ประสบปัญหาการขาดดุลทางการค้ากับประเทศต่าง ๆ เห็นได้จากปริมาณการค้ารวมระหว่างสหรัฐฯ และอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ อยู่ที่ ๖๙,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งอาเซียนถือเป็นอันดับ ๓ ที่สหรัฐฯ ขาดดุลมากที่สุดรองจากจีนและเยอรมนี<sup>๒๓</sup> นอกจากนี้ การขาดดุลทางการค้าของสหรัฐฯ กับจีนในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ จากมูลค่าการค้าที่จีนส่งสินค้าสู่อเมริกามีถึง ๔.๘ แสนล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งเป็นจำนวนสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับคู่ค้าอื่น ๆ ในขณะที่สหรัฐฯ มีมูลค่าส่งออกสู่จีน ๑.๑ แสนล้านเหรียญสหรัฐฯ ทำให้สหรัฐฯ ขาดดุลการค้ากับจีนราว ๓.๗ ล้านเหรียญสหรัฐฯ<sup>๒๔</sup> ในขณะเดียวกันท่าทีของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชียและอาเซียนภายใต้การนำของทรัมป์จากการประกาศจุดยืนที่แข็งกร้าวต่อจีนและโจมตีจีนในประเด็นทางการค้าได้สะท้อนให้เห็นว่าสหรัฐฯ ยังคงให้น้ำหนักกับภูมิภาคนี้และไม่ได้ลดบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชียลง เนื่องจากเป็นภูมิภาคที่ยังมีผลประโยชน์ต่อสหรัฐฯ

สำหรับผลกระทบสำคัญที่ภูมิภาคอาเซียนได้รับจากการที่สหรัฐฯ ถอนตัวออกจากความตกลง TPP และการใช้นโยบายการกีดกันทางการค้า คือ ประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศซึ่งอยู่ภายใต้ความตกลง TPP จะได้รับผลกระทบจากการถอนตัวออกของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นเขตการค้าที่ใหญ่ที่สุดในความตกลง โดยเฉพาะเวียดนามซึ่งเป็นประเทศที่มี GDP ต่ำที่สุดในบรรดาประเทศสมาชิก

<sup>๒๑</sup> ธนพล ศรีธัญพงศ์, ยวาทินี อ้วนอง, และ พิมพ์นิภา บัวแสง . (๒๓ มีนาคม ๒๕๖๑). *สงครามการค้าสหรัฐฯ-จีนส่อแววปะทุ หลังสหรัฐฯ เล็งขึ้นภาษีสินค้านำเข้าจากจีน*. สืบค้นเมื่อ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์: <https://www.scbeic.com/th/detail/product/4558>

<sup>๒๒</sup> Giuseppe Spatafora. (2017, April). *Trump's Foreign Policy in Asia*. Retrieved July 19, 2018, from IAI Istituto Affari Internazionali: <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1708.pdf>

<sup>๒๓</sup> HSBC. (2016, November 16). *ASEAN Perspectives US and ASEAN trade: What now?* Retrieved July 19, 2018, from thaipublica: <https://thaipublica.org/wp-content/uploads/2016/12/ASEAN-Perspectives-US-and-ASEAN-Trade.pdf>

<sup>๒๔</sup> *อาเซียนกับ 'ทรัมป์' (๑)*. (๗ ธันวาคม ๒๕๕๙). สืบค้นเมื่อ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก รอบรู้เศรษฐกิจตามติดตลาดโลก: [http://www.ditp.go.th/contents\\_attach/157399/157399.pdf](http://www.ditp.go.th/contents_attach/157399/157399.pdf)



ความตกลง TPP<sup>๒๕</sup> โดยเวียดนามคาดหวังว่าความสำเร็จของ TPP ช่วยให้เศรษฐกิจของเวียดนามขยายตัวขึ้นร้อยละ ๑๑ ภายในปี ค.ศ.๒๐๒๕<sup>๒๖</sup> ดังนั้น การถอนตัวออกจากความตกลง TPP จึงส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของเวียดนามเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม แม้ระบบการค้าโลกอาจเกิดความผันผวนมากขึ้นภายใต้สงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับจีน แต่ในเชิงภูมิเศรษฐศาสตร์อาเซียนหรือภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงมีความสำคัญต่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ เนื่องจากอาเซียนมีแนวโน้มการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่เป็นระยะเห็นได้จากการวิเคราะห์ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ซึ่งชี้ว่า แนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจของอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ จะขยายตัวร้อยละ ๕.๒ และยังคงอัตราการเติบโตเดียวกันไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นอัตราการเติบโตต่อเนื่องจากปี พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๒๗</sup> นอกจากนี้ อาเซียนเป็นคู่ค้าอันดับ ๔ ของสหรัฐฯ โดยสหรัฐฯ ส่งออกสินค้าเกษตรสู่อาเซียนปีในปี ๒๕๕๙ มีมูลค่า ๑๑,๒๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และมูลค่าการค้าระหว่างอาเซียนและสหรัฐฯ ในปี ๒๕๕๙ มีมูลค่า ๒๓๔,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และในด้านการลงทุน ปี ๒๕๕๘ มูลค่าการลงทุนของอาเซียนในสหรัฐฯ อยู่ที่ ๒๖,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในขณะที่อาเซียนก็เป็นภูมิภาคที่บริษัทของสหรัฐฯ เข้ามาลงทุนมากที่สุดในเอเชีย รวมมูลค่าโดยประมาณ ๒๓๔,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>๒๘</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าอาเซียนยังคงความโดดเด่นในด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจซึ่งจะเป็นปัจจัยดึงดูดการค้าและการลงทุนจากสหรัฐฯ ดังนั้น แม้สหรัฐฯ จะมีท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปในระบบการค้าระหว่างประเทศ แต่ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างอาเซียนกับสหรัฐฯ ภายใต้การนำของทรัมป์อาจมิได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญเนื่องจากอาเซียนยังคงมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าสหรัฐฯ อาจหันไปสร้างความร่วมมือแบบทวิภาคีกับประเทศสมาชิกอาเซียนมากยิ่งขึ้น<sup>๒๙</sup> เนื่องจากความร่วมมือในระดับทวิภาคีจะนำมาซึ่งอำนาจในการต่อรองกับประเทศคู่เจรจา ทำให้สหรัฐฯ สามารถมีบทบาทนำในความร่วมมือและเป็นผู้กำหนดกรอบการเจรจาให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ได้อย่างเต็มที่

<sup>๒๕</sup> Mireya Solis. (2017, May 19). *Why Vietnam will shape the future of the TPP*. Retrieved July 19, 2018, from Brookings: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/19/why-vietnam-will-shape-the-future-of-the-tpp/>

<sup>๒๖</sup> กัลยรักษ์ นัยรักษ์เสรี. (๑๗ มกราคม ๒๕๖๐). *Pivot to Asia: นโยบายปักหมุดของสหรัฐฯ กับการพัฒนาทวิภาคีที่สำคัญในภูมิภาคเอเชีย*. สืบค้นเมื่อ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและธุรกิจ ธนาคารไทยพาณิชย์: <https://www.scbeic.com/th/detail/product/3028>

<sup>๒๗</sup> Asian Development Bank . (2018, July 19). *Asian Development Outlook 2018 Supplement: The Outlook Remains Stable*. Retrieved July 19, 2018, from Asian Development Bank: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/435196/ado-supplement-jul-2018.pdf>

<sup>๒๘</sup> East-West Center, U.S.-ASEAN Business Council, & Institute of Southeast Asian Studies . (2017). *ASEAN Matters for America/America Matters for ASEAN*. Retrieved July 20, 2018, from East-West Center: <https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/aseanmatters2017.pdf?file=1&type=node&id=36244>

<sup>๒๙</sup> ถกเรื่อง "ทรัมป์" กับนักวิชาการและนักการเมือง ตอนที่ 2 สัมพันธ์สหรัฐฯ - เอเชีย. (๒๑ มกราคม ๒๕๖๐). สืบค้นเมื่อ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก BBC: <https://www.bbc.com/thai/thailand-38703022>





ในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ (Geopolitics) ความตกลง TPP เคยถูกวางให้เป็นเครื่องมือในการต่อต้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเมืองของจีนในภูมิภาคเอเชีย ดังนั้น การที่สหรัฐฯ ถอนตัวออกจากความตกลง TPP จึงส่งผลให้การเจรจาความตกลง TPP อยู่ในภาวะหยุดชะงัก ประเทศสมาชิกอาจลดความสนใจในความตกลง TPP ลง เนื่องจากขาดตลาดใหญ่อย่างสหรัฐฯ ทำให้ผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจที่ประเทศสมาชิกจะได้รับจากการดำเนินการตามความตกลง TPP ลดลงจนอาจไม่คุ้มค่ากับสิ่งที่แต่ละประเทศต้องสูญเสียไป เพราะฉะนั้นการที่สหรัฐฯ ถอนตัวออกจากความตกลง TPP จึงทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องแสวงหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจอื่นเพื่อทดแทนกับผลประโยชน์ที่จะต้องสูญเสียไป โดยหนึ่งในความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียที่มีความสำคัญรองจากความตกลง TPP คือความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) ซึ่งเป็นความร่วมมือที่มีจีนเป็นผู้ขับเคลื่อนหลัก ประเทศสมาชิก ความตกลง RCEP จึงมีแรงจูงใจที่จะเร่งบรรลุข้อตกลงดังกล่าวโดยเร็ว โดยเฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิกของทั้งความตกลง TPP และ RCEP ที่ต้องเสียโอกาสด้านการค้าครั้งใหญ่กับตลาดสหรัฐฯ ได้แก่ สิงคโปร์ เวียดนาม มาเลเซีย ประเทศดังกล่าวจึงจำเป็นต้องพึ่งพาความตกลงการค้ากับจีนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น การที่สหรัฐฯ ถอนตัวออกจากความตกลง TPP จึงเป็นการเปิดโอกาสให้กับจีนในการขยายอิทธิพลทางการค้าภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งความตกลง RCEP ส่งผลให้จีนสามารถกำหนดรูปแบบการค้าและการลงทุนในภูมิภาคผ่านการริเริ่มด้านการค้าและการลงทุนของตนซึ่งอาจก่อให้เกิดกฎระเบียบและบรรทัดฐานในระดับภูมิภาค ความตกลง RCEP จึงมีความสำคัญกับจีนในฐานะของยุทธศาสตร์ในการสร้างอิทธิพลและอำนาจภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งสภาวะการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสถานะความเป็นมหาอำนาจของสหรัฐฯ ในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม แม้สหรัฐฯ จะถอนตัวออกจากความตกลง TPP แต่ก็ยังเป็นที่น่าสังเกตว่าความสัมพันธ์ด้านการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับอาเซียนอาจจะไม่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญในสมัยของทรัมป์ เนื่องจากสหรัฐฯ ยังคงต้องรักษาสัมพันธ์ที่ดีกับอาเซียนเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับจีนในภูมิภาคนี้<sup>๓๐</sup>

### บทสรุป

ความตกลงหุ้นส่วนยุทธศาสตร์เศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Trans-Pacific Partnership: TPP) เป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่และเป็นการรวมเอาประเทศพันธมิตรของสหรัฐฯ เข้าไว้ด้วยกัน ความร่วมมือดังกล่าวจึงเป็นเครื่องมือของสหรัฐฯ ในการแสวงหาผลประโยชน์แห่งชาติ (National interest) ด้วยวิธีการสร้างสถาบันระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการลงทุนสินค้าและบริการ โดยมุ่งหวังให้ความตกลง TPP เป็นกรอบในการกำหนดพฤติกรรมของประเทศสมาชิกให้ดำเนินการตามกฎหมายที่สหรัฐฯ เป็นผู้กำหนด ด้วยเหตุนี้ การบรรลุความตกลง TPP จึงเป็นเป้าหมายหลักของสหรัฐฯ ในสมัยของประธานาธิบดีโอบามา

ความตกลง TPP มีความสำคัญกับสหรัฐฯ ทั้งในมิติเศรษฐกิจและการเมือง กล่าวโดยเฉพาะคือในเชิงภูมิเศรษฐศาสตร์ (Geo - economics) ความตกลง TPP เป็นความตกลงภายใต้ยุทธศาสตร์

<sup>๓๐</sup> เฟิ่งอ้วง



Pivot to Asia ที่สหรัฐฯ ต้องการใช้เพื่อรักษาสถานะความเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเนื่องมาจากแนวโน้มเศรษฐกิจของภูมิภาคดังกล่าวที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องจึงเป็นการท้าทายอำนาจของสหรัฐฯ ด้วยสถานะดังกล่าวจึงกระตุ้นให้สหรัฐฯ ต้องเร่งผลักดันให้ความตกลง TPP เป็นความร่วมมือหลักทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย เพื่อที่จะเป็นการสร้างหลักประกันสถานะมหาอำนาจทางเศรษฐกิจให้กับสหรัฐฯ ในด้านภูมิรัฐศาสตร์ (Geo politics) ความตกลง TPP เป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ตอบสนองผลประโยชน์ด้านการเมืองและความมั่นคงให้แก่สหรัฐฯ โดยเป็นความร่วมมือที่สหรัฐฯ ใช้เพื่อถ่วงดุลอำนาจกับจีนที่กำลังเร่งขยายอำนาจและอิทธิพลในภูมิภาคเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความตกลง TPP จึงเป็นเครื่องมือในการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศพันธมิตรเดิมของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้ และเป็นช่องทางในการแสวงหาพันธมิตรใหม่เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของสหรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม แม้สหรัฐฯ จะเกิดการเปลี่ยนผ่านตัวผู้นำ และนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าระหว่างประเทศไปสู่การใช้ยุทธศาสตร์ America First ในสมัยของทรัมป์ ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในลักษณะของความเป็นชาตินิยม ทำให้ทรัมป์ถอนสหรัฐฯ ออกจากความตกลง TPP ท่าทีของสหรัฐฯ ภายใต้การนำของทรัมป์ส่งผลกระทบต่อระบบการค้าระหว่างประเทศ และทำให้ประเทศสมาชิก TPP ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บางประเทศต้องสูญเสียผลประโยชน์ตลอดจนนำไปสู่สงครามการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับจีนที่ทำให้เกิดความผันผวนในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทว่า ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหรัฐฯ กับอาเซียนมิได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากอาเซียนยังคงมีความสำคัญต่อสหรัฐฯ ทั้งในมิติเศรษฐกิจและความมั่นคง โดยเหตุผลหลักยังคงเกี่ยวข้องกับการถ่วงดุลอำนาจและรักษาอำนาจของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงเป็นสนามต่อสู้ระหว่างสหรัฐฯ และจีนเพื่อแย่งชิงความเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคนั่นเอง