



เอกสารวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคง

ฉบับที่ ๒/๖๓ (๑ - ๓๐ พ.ย.๖๒)

ท่าทีของสหรัฐฯ ต่ออาเซียน : ผลจากการเข้าร่วมการประชุม 35<sup>th</sup> ASEAN Summit

แม้ว่าการประชุม ASEAN Summit ครั้งที่ 35 โดยประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ ภายใต้แนวคิดหลัก “ร่วมมือ ร่วมใจ ก้าวไกล ยั่งยืน” จะปิดฉากลงพร้อมความสำเร็จเป็นที่น่ายินดียิ่ง แต่ก็ทิ้งประเด็นที่น่าติดตามไว้หลายประเด็น หนึ่งในนั้น คือ ท่าทีของประเทศพันธมิตรที่เข้าร่วมการประชุมฯ อย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งประธานาธิบดี Donald Trump ไม่ได้เดินทางเข้าร่วมเอง แต่ส่งนาย Robert C. O'Brien ที่ปรึกษาฝ่ายความมั่นคงแห่งชาติ เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้แทนพิเศษของตน ทำให้ผู้นำของกลุ่มประเทศอาเซียนมองว่า สหรัฐฯ ไม่ได้ให้ความสำคัญต่ออาเซียน ...

แม้ว่าการประชุม ASEAN Summit ครั้งที่ 35 โดยประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ ภายใต้แนวคิดหลัก “ร่วมมือ ร่วมใจ ก้าวไกล ยั่งยืน” จะปิดฉากลงพร้อมความสำเร็จเป็นที่น่ายินดียิ่ง แต่ก็ทิ้งประเด็นที่น่าติดตามไว้หลายประเด็น หนึ่งในนั้น คือ ท่าทีของประเทศพันธมิตรที่เข้าร่วมการประชุมฯ อย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งประธานาธิบดี Donald Trump ไม่ได้เดินทางเข้าร่วมเอง แต่ส่งนาย Robert C. O'Brien ที่ปรึกษาฝ่ายความมั่นคงแห่งชาติ เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้แทนพิเศษของตน ทำให้ผู้นำของกลุ่มประเทศอาเซียนมองว่า สหรัฐฯ ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการประชุมในครั้งนี้ ส่งผลให้ในการประชุมในกรอบอาเซียน-สหรัฐฯ ครั้งที่ 7 มีเพียง 3 ประเทศอาเซียนที่ผู้นำประเทศเข้าร่วมการประชุมด้วยตนเอง คือ ประเทศไทยในฐานะประธานอาเซียน ปี 2019 ประเทศเวียดนามในฐานะประธานอาเซียน ปี 2020 และ สปป.ลาว ในฐานะผู้ประสานงานอาเซียน-สหรัฐฯ ที่เหลืออีก 7 ประเทศสมาชิกส่งรองนายกรัฐมนตรี และ/หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเข้าร่วมประชุมฯ กับฝ่ายสหรัฐฯ ซึ่งแตกต่างจากการประชุมอาเซียน-จีน ที่มีนาย Li Keqiang นายกรัฐมนตรีของจีน ร่วมประชุมกำหนดยุทธศาสตร์อาเซียน-จีน 2030 และการประชุมอาเซียน-ญี่ปุ่น ที่มีนาย Abe Shinzo นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น ร่วมประชุมและประกาศขยายความร่วมมือกับอาเซียน

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นถูกเชื่อมโยงว่าอาจมีสาเหตุจากการที่สหรัฐฯ ไม่ได้อยู่ในกลุ่มความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) จึงทำให้สหรัฐฯ ลดทอนความสำคัญของอาเซียนลง ฉะนั้น เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจในมุมมองของสหรัฐฯ ต่อประชาคมอาเซียน จึงได้ทำการย้อนศึกษาประเด็นเกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังนี้

## จุดเริ่มต้นความสัมพันธ์อาเซียน-สหรัฐฯ

อาเซียนเป็นองค์กรที่มีลักษณะ “Outward Looking” คือ ไม่ปิดกั้นจากภายนอก ขณะเดียวกันก็พยายามสร้างความเป็นเอกภาพ และความเป็นปึกแผ่นภายใน ลักษณะดังกล่าวปรากฏเป็นรูปธรรมในความร่วมมือของอาเซียนกับประเทศภายนอกที่เรียกว่า

“ประเทศคู่เจรจา” (The Dialogue Partners) ซึ่งเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการดังปรากฏในเอกสาร “ASEAN Concord” ตั้งแต่ปี 1976 หลังจากนั้น 1 ปี ในปี 1977 สหรัฐฯ จึงลงนามเป็นประเทศคู่เจรจากับอาเซียน โดยในระยะแรกเน้นความร่วมมือด้านการพัฒนา ก่อนจะขยายความร่วมมือในด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี การพัฒนาแหล่งพลังงาน และความมั่นคงทางอาหาร แบ่งความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนและสหรัฐฯ ออกเป็น 3 ระยะ คือ

(1) ช่วงสงครามเย็น: อาเซียนและสหรัฐฯ มีผลประโยชน์ร่วมกันในการต่อต้านคอมมิวนิสต์จึงเป็นแนวร่วมทางยุทธศาสตร์และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด

(2) ช่วงหลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1990-2001): อาเซียนไม่ได้อยู่ในความสนใจระดับต้น ๆ ของสหรัฐฯ เนื่องจาก “คุณค่าทางยุทธศาสตร์” ของอาเซียนเสื่อมถอยลง โดยเฉพาะในปี 1997 ซึ่งเป็นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย สหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือทางการเงินการคลัง แต่มีการกำหนดเงื่อนไขอย่างเข้มงวดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ในขณะที่จีนให้ความช่วยเหลือโดยยืนยันที่จะไม่ลดค่าเงินหยวน

(3) ช่วงหลังเหตุการณ์ 911 เมื่อปี ค.ศ. 2001: สหรัฐฯ กลับมาให้ความสนใจอาเซียนอีกครั้ง ในฐานะแนวร่วมสำคัญในการต่อต้านการก่อการร้ายจนนำไปสู่การลงนามใน US-ASEAN Joint Declaration on Combating Terrorism และ ASEAN-U.S. Trade and Investment Framework Arrangement: TIFA รวมถึงการประชุมสุดยอดระหว่างอาเซียน-สหรัฐอเมริกา และการส่งนักการทูตประจำในภูมิภาคอาเซียนตั้งแต่ปี 2008

## ความสัมพันธ์อาเซียน-สหรัฐฯ ในยุคของ Obama

ระยะเวลา 8 ปีที่อยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดี Obama ประสบความสำเร็จในการผูกมิตรกับอาเซียน พร้อมผลักดันยุทธศาสตร์กลับสู่ภูมิภาคเอเชีย (Pivot to Asia) โดยการเยี่ยมเยือนประเทศต่าง ๆ เช่น

สปป.ลาว เวียดนาม และเมียนมา การเข้าร่วมประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน ในปี ค.ศ.2016 ณ สปป.ลาว และการประชุมสุดยอดอาเซียน-สหรัฐฯ สมัยพิเศษ ณ Sunnylands รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ตามคำเชิญของประธานาธิบดี Obama ซึ่งเป็นสถานที่เดียวกับการต้อนรับประธานาธิบดี Xi Jinping สะท้อนให้เห็นว่าสหรัฐฯ ให้ความสำคัญกับบทบาทของอาเซียนเพื่อตอบสนองนโยบาย “Rebalancing” จากการประชุมครั้งนั้น ที่ประชุมได้ออก “Sunnylands Declaration” เป็นเอกสารผลการประชุมฯ ซึ่งย้ำหลักการพื้นฐานในการดำเนินความสัมพันธ์อาเซียน-สหรัฐฯ ภายใต้ความเป็นหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ และจับบทบาทผู้นำสหรัฐฯ ด้วยการเสริมสร้างสัมพันธ์กับอาเซียนที่แน่นแฟ้นที่สุดในรอบ 40 ปีของประวัติศาสตร์อเมริกา

### ความสัมพันธ์อาเซียน-สหรัฐฯ ในยุคของ Trump

หลังจากหมดยุคสมัยของ Obama สหรัฐฯ ได้ประธานาธิบดีคนใหม่ คือ นาย Donald Trump ทำให้อาเซียนต้องปรับตัวอย่างมาก เพราะ Trump ไม่ได้ให้ความสำคัญกับอาเซียนเหมือน Obama นับตั้งแต่รับตำแหน่งเมื่อช่วงต้นปี 2017 ประธานาธิบดี Trump ประกาศถอนตัวออกจาก TPP (กรอบการค้าเสรีเอเชีย-แปซิฟิก) มีการเข้าร่วมการประชุม ASEAN Summit ด้วยตัวเองเพียงครั้งเดียว คือ ครั้งที่ฟิลิปปินส์เป็นเจ้าภาพในช่วงปลายปีเดียวกัน และให้ นาย Rex Wayne Tillerson รมว.กระทรวงการต่างประเทศ เข้าร่วมการประชุม EAS แทน ต่อมาในปี 2018 ส่งรองประธานาธิบดี Mike Pence เป็นผู้แทนเข้าร่วมการประชุมสุดยอดอาเซียนที่สิงคโปร์ และในปี 2019 การที่สหรัฐฯ ส่งนาย O'Brien เป็นผู้แทนนำคณะเดินทางมาร่วมประชุมฯ ที่กรุงเทพฯ ถือเป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่างที่สุดที่เป็นผู้นำคณะผู้แทนของสหรัฐฯ ตั้งแต่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมครั้งแรกเมื่อปี 2011 เพราะนาย O'Brien ไม่ได้อยู่ในคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลสหรัฐฯ ชุดปัจจุบัน

สถานการณ์เหล่านี้เป็นสัญญาณบ่งชี้ว่า สหรัฐฯ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับอาเซียนเหมือนรัฐบาลของ Obama ซึ่งเดินทางมาประชุมด้วยตัวเองทุกครั้ง ยกเว้นเมื่อปี 2013 ที่ส่งรองประธานาธิบดี Joe Biden มาแทน เนื่องจากปัญหาขัดตาวานรทำเนียบขาว


จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ในยุคของประธานาธิบดีทั้ง 2 สมัยนั้น สหรัฐฯ ให้ความสำคัญ และใช้วิธีการที่แสดงออกต่ออาเซียนแตกต่างกัน

กันอย่างสิ้นเชิง กระทั่งถึงการประชุมอาเซียนซัมมิท ครั้งที่ผ่านมามาก ประเทศสมาชิกอาเซียนก็ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียว และความเป็นสถาบันในระดับภูมิภาคที่เข้มแข็งมากขึ้น สามารถแสดงบทบาทผู้นำในการต่อรองและคัดค้านกับชาติมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ ซึ่งผลจากการบอยคอตของผู้นำอาเซียนเกือบทั้งหมดนี้ส่งผลให้ประธานาธิบดีทรัมป์ ส่งสาส์นถึงผู้นำอาเซียน เพื่อยืนยันว่าสหรัฐฯ ยังคงยึดมั่นในการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับอาเซียน และสนับสนุนอาเซียนในการมีบทบาทที่สำคัญในภูมิภาคอินโด-แปซิฟิก รวมทั้งกิจการด้านการเมือง เศรษฐกิจ ความมั่นคง และวัฒนธรรมในภูมิภาค

**สิ่งที่น่าติดตามต่อ** คือ หลังจากประเทศไทยส่งต่อตำแหน่งประธานอาเซียน ในปี 2020 ให้กับเวียดนามแล้ว อาเซียนจะยังรักษาความเป็นเอกภาพและมีบทบาทเชิงรุกในการทำให้ “อินโดแปซิฟิก” เป็นภูมิภาคที่สำคัญที่สุดต่ออนาคตของอเมริกาได้อย่างไร

### ข้อเสนอแนะ

1. ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา อาเซียนสามารถยืนหยัดอยู่ได้ และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีอิทธิพลจากสหรัฐฯ ดังนั้น ถึงแม้มุมมองของสหรัฐฯ จะมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากการเปลี่ยนนโยบาย ในระดับผู้นำประเทศ หากอาเซียนสามารถกำหนดจุดยืนของตนเองระหว่างอิทธิพลและการแข่งขันของจีนกับสหรัฐฯ (Dilemma) ได้อย่างลงตัวก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งของอาเซียน

2. กองทัพไทย ยังต้องคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องทั้งต่อจีนและสหรัฐฯ อย่างพอเหมาะ และควรให้การสนับสนุนบทบาทของอาเซียนอย่างต่อเนื่อง โดยสนับสนุนวิธีการแก้ปัญหาอย่างสันติวิธีเป็นหลักการที่สำคัญ ... 

### ข้อมูลอ้างอิง

1. <https://www.prachachat.net/economy/news-388467>
2. <https://www.posttoday.com/economy/columnist/605971>
3. <https://asean.usmission.gov/our-relationship/policy-history/usasean/>
4. <https://www.rsis.edu.sg/media-highlight/idss/u-s-asean-summit-preparing-for-a-new-normal/#.XeM4GC17FQI>

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนา SSC Focus กรุณาส่งข้อคิดเห็นของท่านมายัง คณะผู้จัดทำ (ศศย.สพท.) T/F : ๐ ๒๒๗๕ ๕๗๑๕ - ๑๖

๑. ท่านสนใจประเด็นใดเพิ่มเติม/เห็นว่าควรศึกษาเพิ่มเติม

- การเมือง     เศรษฐกิจ     สังคม     วิทยาศาสตร์/เทคโนโลยี     การทหาร     พลังงาน/สิ่งแวดล้อม
- อื่นๆ .....

๒. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

.....

บทวิเคราะห์โดย ร.อ.หญิง จิตรภรณ์ จิตรธร ร.น. / ศศย.สพท.

