



วิเทศปริทัศน์

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC) ผลิตเอกสารและบทความที่เกี่ยวข้องกับการทูตและการระหว่างประเทศ ความเห็นที่ปรากฏในบทความนี้เป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของรัฐบาลไทยหรือกระทรวงการต่างประเทศ การผลิตหรือทำซ้ำเอกสารและบทความในรูปแบบใด ๆ ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากศูนย์ศึกษาการต่างประเทศที่ isc@mfa.go.th และจะต้องระบุชื่อผู้เขียนให้ชัดเจนตามหลักการอ้างอิงเอกสารที่เป็นสากลด้วย

ฉบับที่ 1/2569 | มกราคม 2569

จากอิหร่านสู่เวเนซุเอลา: การทำสงครามเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในยุค “Post-Pax Americana”

นภควัฒน์ วันชัย¹

หากกำหนดคำจำกัดความโดยง่ายเกี่ยวกับคำนิยามของการทำสงครามเศรษฐกิจ (Economic Warfare) หมายถึง การคว่ำบาตร การโจมตีค่าเงิน หรือการกำหนดโควตาห้ามส่งออกสินค้าไปยังประเทศเป้าหมาย หรือในอีกด้านหนึ่งคือการนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสู้รบโดยเฉพาะซึ่งมุ่งเน้นการโจมตีเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ทางการทหาร ทั้งนี้ สามารถแบ่งการทำสงครามเศรษฐกิจออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) การจัดการอุปทานซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานเพราะเน้นไปที่การควบคุมปริมาณทรัพยากร เช่น อาวุธ เติบียง เงินทุน หรือกำลังคน (2) การจัดการด้านการค้า โดยมุ่งเน้นแก้ไขเงื่อนไขทางการค้าเพื่อสร้างสถานการณ์ที่ทำให้ศัตรูเสียเปรียบ เช่น การแย่งชิงทรัพยากรที่จำเป็นล่วงหน้าเพื่อดันราคากลางให้สูงขึ้นจนศัตรูไม่สามารถซื้อได้ และ (3) การจัดการตลาด เป็นระดับสูงสุดของการทำสงครามเศรษฐกิจเพราะเน้นการแทรกแซงกลไกอุปสงค์ อุปทาน และระดับราคา เพื่อให้ศัตรูมีข้อจำกัดในการตัดสินใจ โดยที่ฝ่ายตรงข้ามอาจไม่ทันรู้ตัวว่าระดับราคาสินค้านั้นมีราคาแพงและไม่ได้ถูกแทรกแซง² หากจะขยายขอบเขตคำจำกัดความให้กว้างขึ้นคือการที่ประเทศมหาอำนาจใช้สิ่งที่เรียกว่าจุดคอขวด (Chokepoints) โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจโลกไม่ว่าจะเป็นระบบการเงินและซอฟต์แวร์ทางเทคโนโลยี³ อย่างไรก็ตาม การทำสงครามเศรษฐกิจไม่ใช่

¹ ผู้ช่วยนักวิจัย ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ (ISC)

² Michael Taillard, *Economics and Modern Warfare: The Invisible Fist of the Market*, 2nd ed. (Cham: Palgrave Macmillan, 2018).

³ Edward Fishman, *Chokepoints: American Power in the Age of Economic Warfare* (New York: Portfolio / Penguin, 2025).

เรื่องใหม่แต่มีมานับตั้งแต่ยุคแรกเริ่มของมนุษย์ที่สร้างอารยธรรม มีระบบสังคม สถาบันการเมือง การผลิตส่วนเกิน และสถาบันทางเศรษฐกิจ ซึ่งพอเกิดอารยธรรมขึ้นมา แรงจูงใจของการทำสงครามก็มีมากขึ้นตามแต่บริบทและเหตุผลตามภูมิศาสตร์ เช่น การทำให้รัฐเพื่อนบ้านไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเพราะปลูกได้ และการปิดเส้นทางการเดินเรือผ่านการปิดล้อมทางทะเล (Blockade) จึงอาจกล่าวได้ว่ารากเหง้าสงครามเศรษฐกิจก็มาจากการทำสงครามของรัฐซึ่งทำให้รัฐต้องสร้างขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีและบริหารจัดการทรัพยากรเพื่อความอยู่รอด⁴

หากนำมาเทียบเคียงในบริบทร่วมสมัย โดยเฉพาะการทำสงครามเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่มีต่ออิหร่าน และเวเนซุเอลาจึงเป็นหนึ่งตัวอย่างที่สำคัญของพัฒนาการทางยุทธศาสตร์และหลักปฏิบัติการทำสงครามเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในประเด็นร่วมสมัย ซึ่งล้วนเกิดขึ้นภายใต้บริบท “Post-Pax Americana” โดยคำจำกัดความในบริบทเบื้องต้นคือการที่สหรัฐอเมริกาไม่ได้ล่มสลายทางอำนาจเหมือนจักรวรรดิโรมัน แต่เป็นยุคที่ชั่วอำนาจต่าง ๆ สามารถท้าทายอำนาจของสหรัฐอเมริกาได้ ไม่ว่าจะเป็นจากการรวมตัวของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา รัสเซีย และการผงาดของสาธารณรัฐประชาชนจีน ด้วยเหตุนี้ การทำสงครามเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาก็มีปัจจัยทั้งภายในและภายนอก ในส่วนของปัจจัยภายนอกมีแรงกระตุ้นมาจากการเมืองในประเทศ ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิต หรือความเห็นของสาธารณชน และในส่วนของปัจจัยภายนอกมาจากพัฒนาการของเศรษฐกิจโลกตามบริบทที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ยุคสงครามเย็น

กรณีของอิหร่าน ก่อนสิ้นสุดสงครามเย็น สหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์ที่ดีกับอิหร่านจากการสนับสนุนโครงการ Atoms for Peace ค.ศ. 1957 และจัดหาเครื่องบินขับไล่ F-14 ในยุคพระชาห์ โมฮัมหมัด เรซา ปาห์ลาวี อย่างไรก็ตาม ภายหลังการปฏิวัติอิสลาม (Islamic Revolution) ค.ศ. 1979 ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบราชาธิปไตยมาเป็นระบอบสาธารณรัฐอิสลามภายใต้การนำของอายะตุลลอฮ์ โคเมย์นี และเหตุการณ์ Iran Hostage Crisis ที่นักศึกษาชาวอิหร่านกลุ่มหนึ่งบุกยึดสถานทูตสหรัฐอเมริกา และจับเจ้าหน้าที่กับพลเมืองชาวอเมริกัน 52 คนเป็นตัวประกันนานถึง 444 วัน ทำให้ประธานาธิบดี James Carter ใช้พระราชบัญญัติอำนาจทางเศรษฐกิจฉุกเฉินระหว่างประเทศ (International Emergency Economic Powers Act) ที่ถูกตราขึ้นใน ค.ศ. 1977อายัดทรัพย์สินอิหร่าน 12,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อใช้เป็นข้อต่อรองในการปล่อยตัว แม้สหรัฐอเมริกาคงว่าบาตรแต่ก็ไม่ได้เป็นบรรลุลผลเพราะอิหร่านก็ยังคงรวยจากการขายน้ำมันและบริษัทสัญชาติฝรั่งเศสก็เข้ามาแทนที่สหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ จุดเปลี่ยนที่สำคัญที่ทำให้การทำสงครามเศรษฐกิจหลังยุคสงครามเย็นไม่เหมือนเดิม จากการมาของ Stuart A. Leve อดีตตรองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ฝ่ายต่อต้านการก่อการร้ายและข่าวกรองทาง

⁴ Jari Eloranta et al., eds., *Economic History of Warfare and State Formation*, Studies in Economic History (Singapore: Springer, 2016).

การเงิน สมัยประธานาธิบดี George W. Bush โดย Leve ก่อตั้งหน่วยงาน Office of Terrorism and Financial Intelligence หลังเหตุการณ์ 9/11 ภายใต้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นการคว่ำบาตร โดยเฉพาะการเดินทางพบผู้บริหารธนาคารทั่วโลกเพื่อให้เห็นถึงความเสี่ยงจากการทำธุรกรรมทางการเงินกับอิหร่านเพราะอาจไม่สามารถเข้าถึงแหล่งตลาดทุนของสหรัฐอเมริกาได้

ต่อมาจนถึงยุคประธานาธิบดี Barack Obama เริ่มใช้ Secondary Sanctions โดยชูธนาคารทั่วโลกว่าหากทำธุรกิจกับอิหร่านก็จะถูกตัดขาดจากระบบการเงินสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังกดดันให้ประเทศต่าง ๆ ลดการซื้อน้ำมันจากอิหร่านลงร้อยละ 20 ในทุก ๆ 6 เดือน และใช้กลไก Escrow Accounts โดยให้อิหร่านขายน้ำมันได้แต่เงินที่ขายน้ำมันต้องถูกพักเงินไว้ในบัญชีต่างประเทศ ผลสุดท้ายอิหร่านถูกตัดออกจากระบบ SWIFT ค.ศ. 2012 ผลลัพธ์คืออิหร่านเศรษฐกิจถดถอย ค่าเงินอ่อนค่ารุนแรง และเกิดภาวะเงินเฟ้อสูง จนอิหร่านยอมเจรจาใน ค.ศ. 2015 ด้วยเหตุนี้ การทำสงครามเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาคืออิหร่านจึงสะท้อนให้เห็นว่าสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาต้นแบบของการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจเพื่อ “ปิดล้อม” ผ่านระบบการเงิน ซึ่งผู้เขียนมองว่าก็ไม่ได้แตกต่างจากการปิดล้อมทั่วไปแต่จะแตกต่างกันในส่วนของบริษัทแต่หลักการยังคงเดิม

กรณีของเวเนซุเอลา ก่อนที่สหรัฐอเมริกาเริ่มใช้มาตรการคว่ำบาตรอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมต่อเวเนซุเอลา ในช่วงประธานาธิบดี Barack Obama ประกาศให้เวเนซุเอลาเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติ แต่จุดเปลี่ยนที่สำคัญที่สหรัฐอเมริกามีใช้หลักการของการทำสงครามเศรษฐกิจมาใช้คือประธานาธิบดี Donald Trump สมัยแรก เช่น คำสั่งประธานาธิบดี (E.O.) ฉบับที่ 13808 ต่อบริษัท Petroleos de Venezuela, S.A. (PdVSA) สะท้อนให้เห็นถึงการตัดท่อน้ำเลี้ยงของรัฐบาลเวเนซุเอลา โดยการห้ามพลเมืองอเมริกัน บริษัทที่จดทะเบียนในสหรัฐอเมริกา หรือบุคคลที่ทำกิจกรรมในสหรัฐอเมริกา ห้ามปล่อยกู้ระยะยาว ห้ามซื้อหุ้นที่ออกโดย PdVSA หลังจากวันที่ประกาศคว่ำบาตร⁵ นอกเหนือจากนี้ สำนักงานควบคุมทรัพย์สินต่างประเทศ (Office of Foreign Assets Control: OFAC) สั่งกีดกันกระทรวงการคลัง ได้คว่ำบาตรบริษัทที่ดำเนินในภาคอุตสาหกรรมน้ำมัน และเรือบรรทุกน้ำมันที่เกี่ยวข้องเพราะเรือบรรทุกน้ำมันเหล่านี้เป็นการให้บริการลับแก่เวเนซุเอลา เช่น เรือ DELLA (IMO: 9227479) เจ้าของจดทะเบียนบริษัท Aries Global Investment LTD ขนส่งน้ำมันจากเวเนซุเอลา OFAC ได้กำหนดให้บริษัทดังกล่าวให้อยู่ภายใต้คำสั่งฝ่ายบริหารฉบับที่ 13850 เนื่องจากดำเนินงานในภาคอุตสาหกรรมน้ำมันของเวเนซุเอลา ดังนั้น DELLA จึงเป็นทรัพย์สินถูกอายัดจากการที่บริษัทดังกล่าวมีส่วนได้ส่วนเสีย⁶

⁵ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Office of Foreign Assets Control, “Venezuela Sanctions,” <https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1581>.

⁶ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน U.S. Department of the Treasury, “Treasury Targets Oil Traders Engaged in Sanctions Evasion for Maduro Regime,” <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0348>.

แม้จะมีการใช้มาตรการที่คล้ายคลึงกันระหว่างอิหร่านกับเวเนซุเอลาแต่เวเนซุเอลากลับได้รับผลกระทบที่มากกว่าจากความแตกต่างของปัจจัยเชิงโครงสร้าง เนื่องจากเวเนซุเอลามีรายได้การส่งออกปิโตรเคมีร้อยละ 90⁷ ขณะอิหร่านกลับมีภาคอุตสาหกรรมที่หลากหลายกว่า เช่น ยานยนต์ ปิโตรเคมี และซีเมนต์⁸ โดยในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2025 ประธานาธิบดี Trump ประกาศว่ากองกำลังของสหรัฐอเมริกาได้ยึดเรือบรรทุกน้ำมัน Skipper ซึ่งเป็นเรือบรรทุกน้ำมันที่ถูกคว่ำบาตรและขนส่งน้ำมันจากเวเนซุเอลา รัสเซีย และอิหร่าน ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่ถูกคว่ำบาตร การยึดเรือนี้ก็เป็นหนึ่งในกลไกที่สำคัญในการกดดันรัฐบาล Maduro Moros⁹ อย่างไรก็ตาม มาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาไม่เพียงพอต่อการล้มระบอบ Maduro ได้ตามเป้าหมาย สหรัฐอเมริกาจึงจำเป็นต้องใช้ขั้นสุดท้ายคือมาตรการทางการทหาร

ในเช้ามีดของวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 2026 กองทัพสหรัฐอเมริกาได้เปิดปฏิบัติการ Operation Absolute Resolve โดยหน่วย Delta Force ของกองทัพบกสหรัฐอเมริกาได้นำตัว Maduro ออกจากประเทศ ซึ่งในเวลาต่อมาสหรัฐอเมริกาประกาศว่าจะเป็นผู้รับผิดชอบเวเนซุเอลาและจะฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานน้ำมันของประเทศ¹⁰ นโยบายที่สำคัญของเหตุการณ์ทั้งหมดสะท้อนได้จากรายงานยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Strategy: NSS) ฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกาที่เปิดเผยเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม ค.ศ. 2025 โดยมีหลักใจความสำคัญคือการประกาศอิสรภาพจากข้อตกลงและสถาบันระหว่างประเทศเพื่อให้สหรัฐอเมริกามีอำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองตนเองและขยายอิทธิพล อีกทั้งยังประกาศอีกว่าสหรัฐอเมริกาต้องควบคุมชีกโลกตะวันตกทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ การค้า และการทหาร สิ่งเหล่านี้อยู่บนพื้นฐานของหลักการ Monroe Doctrine (ค.ศ. 1823) ในรูปแบบของประธานาธิบดี Trump เพื่อสกัดกั้นอิทธิพลของมหาอำนาจอื่นและทวงคืนความเป็นใหญ่ในภูมิภาค¹¹

⁷ Deutsche Welle, “What's next for Venezuela oil after US ousts Maduro?,” <https://www.dw.com/en/whats-next-for-venezuela-oil-after-us-ousts-maduro/a-75383322>.

⁸ Moneyro, “Iran’s Petrochemical Industry Day Highlights Strategic Shift Toward Value-Added Growth,” <https://moneyro.app/en/blog/irans-petrochemical-industry-day-highlights-strategic-shift-toward-value-added-growth/>.

⁹ Clayton Seigle, “Why Did the United States Seize a Venezuelan Oil Shipment?,” <https://www.csis.org/analysis/why-did-united-states-seize-venezuelan-oil-shipment>.

¹⁰ Julian E. Barnes, Tyler Pager, and Eric Schmitt. “Inside ‘Operation Absolute Resolve,’ the U.S. Effort to Capture Maduro,” <https://www.nytimes.com/2026/01/03/us/politics/trump-capture-maduro-venezuela.html>.

¹¹ Mariano Aguirre Ernst, “The ‘Trump Corollary’ in the US security strategy brings a new focus on Latin America – but it is a disordered plan,” <https://www.chathamhouse.org/2025/12/trump-corollary-us-security-strategy-brings-new-focus-latin-america-it-disordered-plan>.

วิวัฒนาการจากอิหร่านสู่เวเนซุเอลาคือบทพิสูจน์ว่าโลกได้ก้าวข้ามขอบเขตของระเบียบโลกที่ใช้กฎกติกาเข้าสู่ยุคที่มีการประสานใช้ระหว่างการทำสงครามเศรษฐกิจกับการทำสงครามสมัยใหม่ แต่สงครามเศรษฐกิจมักเป็นมาตรการแรก ๆ ของการนำมาใช้เพื่อบีบบังคับศัตรู หากการทำสงครามเศรษฐกิจไม่ได้ผล การทำสงครามสมัยใหม่คือมาตรการขั้นสุดท้าย กฎเกณฑ์ที่เคยยึดถือ Pax Americana ได้สิ้นสุดลงแล้ว และถูกแทนที่ด้วยอำนาจดิบทางการทหารและการควบคุมกลไกตลาดที่ถูกนำมาใช้อย่างเปิดเผย

ศูนย์ศึกษาการต่างประเทศ

(International Studies Center - ISC)

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