

บทที่ 4

การเจรจาความตกลงในเรื่องฐานทัพ

ดังได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 ว่าตามความตกลงเรื่องฐานทัพปี 1947 รัฐบาลฟิลิปปินส์ยินยอมให้สหรัฐใช้ฐานทัพในฟิลิปปินส์ได้จำนวนทั้งสิ้น 23 แห่ง เป็นเวลา 99 ปี และให้สหรัฐมีอำนาจศาล เหนือบริเวณฐานทัพด้วยการที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ในขณะนั้นยินยอมลงนามในความตกลงดังกล่าวที่จะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่สหรัฐ ก็เนื่องจากสภาพการณ์ภายในและภายนอกประเทศ กล่าวคือ ในช่วงปี 1947 อันเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ฟิลิปปินส์ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับ ความเสียหายอย่างมาก ประกอบด้วยสภาพการ เมืองระหว่างประเทศก็อยู่ในยุคของสงครามเย็นระหว่างสหรัฐและสหภาพโซเวียต ผู้นำฟิลิปปินส์จึงมีความเห็นว่า ฟิลิปปินส์ขณะนั้นไม่อยู่ในภาวะที่จะสามารถป้องกันประเทศได้ถ้าหากเกิดการรุกรานขึ้น ฐานทัพสหรัฐในฟิลิปปินส์จึงกลายเป็น เครื่องกำประกันความมั่นคงปลอดภัยของฟิลิปปินส์และ ความเห็นดังกล่าวนี้ก็ได้รับการยืนยันให้ เห็นว่าถูกต้องยิ่งขึ้น เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์มีชัยชนะเหนือดินแดนประเทศจีนในปี 1949 และตามมาด้วยการเกิด สงครามเกาหลีในปี 1950

นับแต่นั้นมา สภาพการณ์ภายในประเทศและระหว่างประเทศได้เริ่ม เปลี่ยนแปลงไป ความรู้สึกไม่พอใจต่อความตกลงดังกล่าวก็เพิ่มขึ้น โดยได้มีการเรียกร้องจาก ฝ่ายฟิลิปปินส์หลายครั้ง เพื่อให้มีการเจรจาแก้ไขข้อตกลงบางอย่างที่ฝ่ายฟิลิปปินส์ เห็นว่าไม่เป็นธรรมและเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายสหรัฐมากเกินไป ซึ่งประเด็นที่มีการเรียกร้องให้แก้ไขปรับปรุงนั้น ก็คือ

1. ระยะเวลาการคงอยู่ของฐานทัพ เป็นประเด็นที่มีการพูดถึงกันมาก เนื่อง จากตามความตกลงในปี 1947 นั้น สหรัฐสามารถมีสิทธิใช้ฐานทัพได้เป็นเวลาถึง 99 ปี ซึ่งฝ่ายฟิลิปปินส์เห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป

2. อำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์เหนือบริเวณฐานทัพ เป็นประเด็นที่ฝ่ายฟิลิปปินส์ต้องการที่จะมีอำนาจในการควบคุมการใช้ฐานทัพเพิ่มขึ้น อันจะเป็นการแสดงถึง อำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์เหนือบริเวณฐานทัพ ขณะที่ฝ่ายสหรัฐต้องการที่จะคงอำนาจ

ของคนเอาไว้ โดยอ้างเหตุในเรื่องการปฏิบัติการทางทหาร ที่ต้องการความสะดวกและคล่องตัวว่าการเข้ามามีอำนาจควบคุมของฟิลิปปินส์ อาจจะทำให้กระทบกระเทือนต่อความสะดวกและคล่องตัว ในการปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐ

3. การลดขอบเขตอำนาจศาลของสหรัฐลง เป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดปัญหา ระหว่างเจ้าหน้าที่สหรัฐกับประชาชนฟิลิปปินส์อย่างมาก ทางฝ่ายฟิลิปปินส์จึงได้พยายามเรียกร้องให้ดำเนินการแก้ไขอยู่เสมอมา

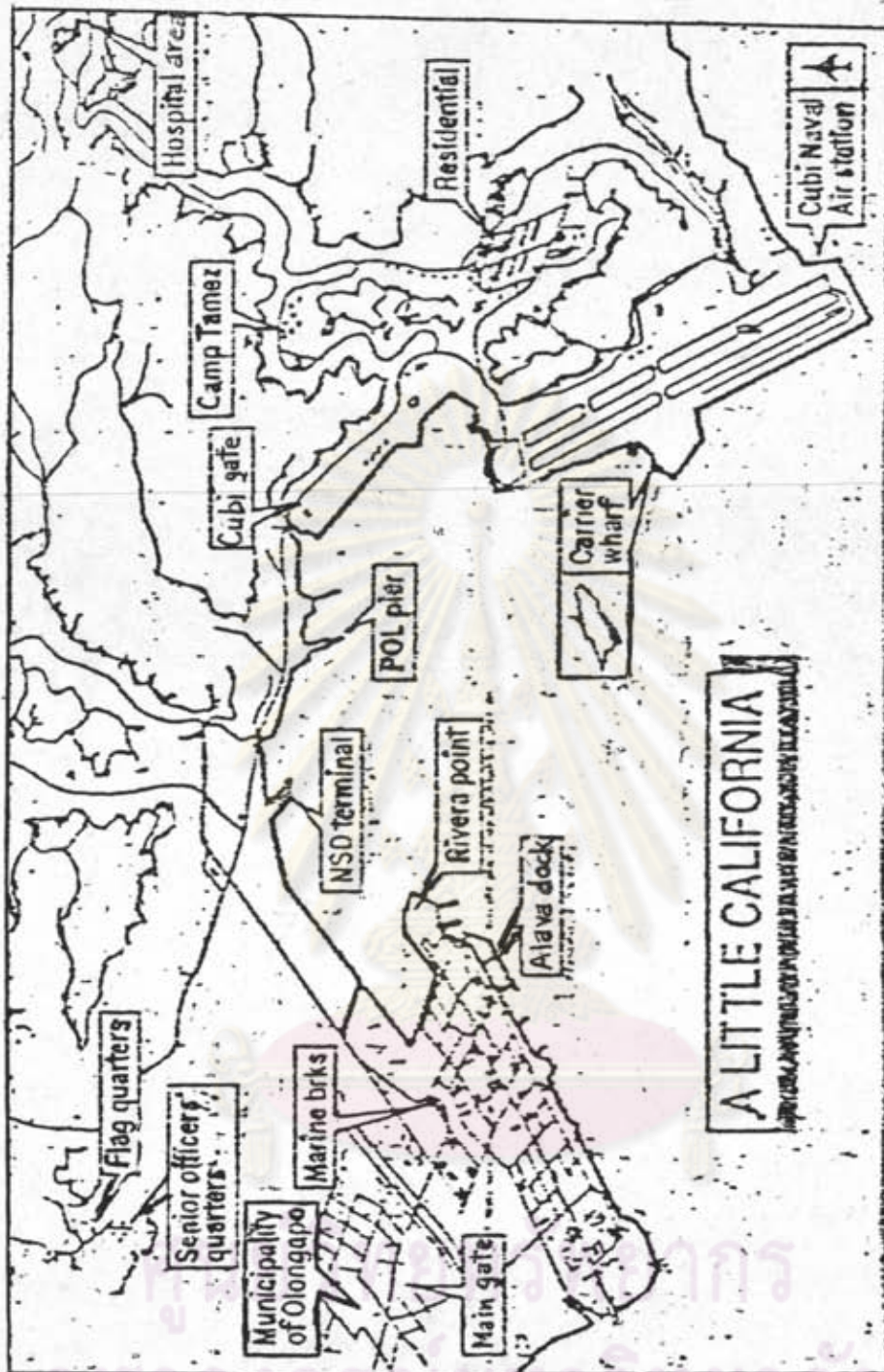
ดังนั้นในบทนี้ จึงจะเป็นการวิเคราะห์การเจรจาเพื่อแก้ไขความตกลงในประเด็นที่เป็นปัญหาระหว่างกัน ในช่วงปี 1965-1984 แต่อย่างไรก็ดี จะได้พิจารณาถึงการเจรจาแก้ไขความตกลงในช่วงก่อนปี 1965 เสียก่อน อันจะช่วยให้เกิดความเข้าใจได้อย่างต่อเนื่อง

การเจรจาแก้ไขความตกลงในช่วงก่อนปี 1965

ในช่วงก่อนปี 1965 นั้น ประเด็นที่เป็นปัญหาระหว่างกันก็คือ ประเด็นในเรื่องอำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์เหนือบริเวณฐานทัพ และเรื่อง เขตอำนาจศาลของสหรัฐ ซึ่งก็ได้มีการจัดให้มีการเจรจาขึ้นหลายครั้ง ได้แก่ การเจรจาในปี 1954 ปี 1955 และปี 1956 แต่ก็ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้ ผลของการเจรจาแต่ละครั้งเป็นเพียงการแก้ปัญหาในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้นเอง เช่น ผลของการเจรจาในปี 1955 ที่สหรัฐตกลงยินยอมมอบการบริหารงานโรงเรียนมัธยมในเมืองโอลองกาโป* (Olongapo) ให้แก่ทางการฟิลิปปินส์ การผ่อนคลายนระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งจุดตรวจรถยนต์และรถโดยสารที่บริเวณประตูทางเข้าฐานทัพ ซึ่งทำให้การจราจรระหว่างฐานทัพและตัวเมืองสะดวกคล่องตัวมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้มีการผ่อนผันให้เจ้าหน้าที่ฟิลิปปินส์สามารถเข้าไปในบริเวณฐานทัพได้สะดวกขึ้น เพื่อรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์จากชาวฟิลิปปินส์ อันจะเป็นการให้ความ

*

โอลองกาโปนั้น เป็น เมืองอยู่ในบริเวณฐานทัพเรืออ่าวซูบิก ดังปรากฏในแผนภูมิ



Richard Nations. "Political battle ground" Far Eastern Economic Review 128 (9 May 1985) : 43.

ยุติธรรมต่อชาวฟิลิปปินส์ในบริเวณดังกล่าว¹ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในปี 1959 ทั้งสหรัฐและฟิลิปปินส์ต่างก็สามารถบรรลุข้อตกลงเพื่อแก้ไขปรับปรุงความตกลงเรื่องฐานทัพของปี 1947 ได้ ในบางประเด็น ดังนี้²

1. ในประเด็นเรื่องระยะเวลาการคงอยู่ของฐานทัพ ทั้งสองฝ่ายตกลงให้มีการลดระยะเวลาการใช้ฐานทัพลงจาก 99 ปีเป็น 25 ปี ซึ่งข้อตกลงนี้จะมีผลบังคับใช้เมื่อได้มีการแลกเปลี่ยนบันทึก (exchange of notes) ระหว่างกันซึ่งได้มีการแลกเปลี่ยนบันทึกกันในปี 1966 ดังนั้นสหรัฐจึงยังคงสิทธิในการใช้ฐานทัพต่อไปจนถึงปี 1991 และถ้าต้องการจะให้ระยะเวลาสั้นลงอีก ก็จะต้องเป็นไปโดยความเห็นชอบของทั้งสองฝ่าย

2. ในประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์เหนือบริเวณฐานทัพ สหรัฐตกลงที่จะปรึกษากับฟิลิปปินส์ ก่อนที่จะดำเนินการใช้ฐานทัพสำหรับการปฏิบัติการทางทหาร นอกเหนือจากพันธกรณีตามสนธิสัญญามุ่งมั่นร่วมกันระหว่างสหรัฐกับฟิลิปปินส์ และสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งสหรัฐตกลงว่าจะไม่นำขีปนาวุธพิสัยยิงระยะไกล (long-range missiles) เข้ามาติดตั้งในฐานทัพในฟิลิปปินส์ โดยไม่ได้ปรึกษากับรัฐบาลฟิลิปปินส์ก่อน

3. ในประเด็นเรื่องขอบเขตอำนาจศาล สหรัฐยินยอมมอบโอนเขตอำนาจศาล

¹ Meyer, A Diplomatic History of the Philippine Republic, p. 174.

² Ibid., p. 257 ; Berry Jr., "American Military Bases in the Philippines, Base Negotiations, and the Philippines-American Relations : Past, Present and Future," pp. 229-230.

ของสหรัฐในเมืองโอลองกาไปคืนให้แก่ฟิลิปปินส์* แต่เขตอำนาจศาลของสหรัฐในบริเวณฐานทัพต่าง ๆ ก็ยังไม่สามารถบรรลุความตกลงระหว่างกันได้

สำหรับประเด็นเรื่องขอบเขตอำนาจศาลนี้ ต่อมาในการเจรจาปี 1965** ทั้งสองฝ่ายต่างก็สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันได้ โดยได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจศาลของสหรัฐไว้ในลักษณะเดียวกันกับที่สหรัฐได้ทำความตกลงไว้กับองค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือหรือนาโต้ ตามที่ฟิลิปปินส์ต้องการ³ กล่าวคือ ข้อที่หนึ่ง สหรัฐจะยังคงมีอำนาจศาลเฉพาะในกรณีที่มีการกระทำความผิดนั้น ๆ เป็นการกระทำความผิดต่อธรรมนูญทหารของสหรัฐ ไม่ใช่ความผิดต่อกฎหมายฟิลิปปินส์ และ ข้อที่สอง การใช้อำนาจศาลของฟิลิปปินส์ในคดีต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของสหรัฐเกี่ยวข้องอยู่ นอกจากส่วนที่เป็นอำนาจศาลของสหรัฐแล้ว ก็จะต้องดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ภายใต้ความร่วมมือกันระหว่างประเทศทั้งสอง

จึงเห็นได้ว่า ในช่วงก่อนปี 1965 นั้น การเจรจาแก้ไขความตกลงเรื่องฐานทัพของปี 1947 เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับข้อเรียกร้องของฝ่ายฟิลิปปินส์ทั้งในประเด็น

* เนื่องจากโอลองกาไป เป็นเมืองที่ตั้งอยู่ในบริเวณฐานทัพเรืออ่าวซูบิก และมีสถานเริงรมย์ต่าง ๆ เปิดให้บริการ ดังนั้นจึงมักเกิดกรณีพิพาทระหว่างทหารเรือสหรัฐกับชาวฟิลิปปินส์อยู่เสมอ การที่สหรัฐมอบโอนเขตอำนาจศาลของตนในโอลองกาไปคืนให้แก่ฟิลิปปินส์ ก็เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่สหรัฐกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นฟิลิปปินส์ในการจัดการกับกรณีพิพาทดังกล่าว

** คู่มือวิทยุโทรคมนาคม
การแก้ไขความตกลงครั้งนี้ ยังอยู่ในช่วงของประธานาธิบดี ไดออสคาโด มาคาปากัล

³ Berry Jr., "American Military Bases in the Philippines, Base Negotiations, and the Philippines-American Relations : Past, Present and Future," p. 240.

เรื่องระยะเวลาการคงอยู่ของฐานทัพและเรื่องขอบเขตอำนาจศาลของสหรัฐ ในขณะที่ประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์เหนือบริเวณฐานทัพยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขแต่อย่างใด ฟิลิปปินส์ไม่สามารถขยายอำนาจควบคุมการใช้ฐานทัพดังกล่าวของสหรัฐเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมได้

การเจรจาแก้ไขความตกลงในช่วงปี 1965-1972

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ช่วงเวลานี้เป็นช่วงเวลาก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในฟิลิปปินส์ รัฐบาลฟิลิปปินส์ในขณะนั้นจึงเป็นรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตย การดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาลย่อมคำนึงถึงการเสริมสร้างคะแนนความนิยมในหมู่ประชาชน ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าว โดยเฉพาะช่วงปลายทศวรรษ 1960 ที่ความรู้สึกต่อต้านสหรัฐพุ่งสูงขึ้น รัฐบาลประธานาธิบดีคิมาร์กอส จึงจำเป็นต้องแสดงลักษณะของรัฐบาลที่ดีที่รักษาผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญให้ปรากฏ เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งต่อไปในปี 1969 ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้มีการเรียกร้องจากฝ่ายฟิลิปปินส์ให้มีการเจรจาเพื่อแก้ไขปรับปรุงความตกลงเรื่องฐานทัพของปี 1947 เสียใหม่ ดังจะเห็นได้จากการที่นายคาร์ลอส โรมูโล (Carlos Romulo) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของฟิลิปปินส์ในขณะนั้น ได้เสนอให้มีการเจรจาค่อยฝ่ายสหรัฐ เพื่อพิจารณาแก้ไขความตกลงดังกล่าวในปี 1969⁴ และแม้ว่าต่อมาในปี 1971 จะได้จัดให้มีการเจรจาในระดับปฏิบัติการ (technical panels) เพื่อแก้ไขปัญหาความแตกต่างในรายละเอียด ระหว่างความตกลงเรื่องฐานทัพของปี 1947 กับการแก้ไขความตกลงที่มีขึ้นในภายหลัง⁵ แต่การเจรจา

⁴ "Philippines" in Far Eastern Economic Review Asia 1970 Yearbook, (Hong Kong : South China Morning Post Limited, 1970), p. 232.

⁵ Berry Jr., "American Military Bases in the Philippines, Base Negotiations, and the Philippines-American Relations : Past, Present and Future," p. 276.

ดังนั้นในช่วงเวลานี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีความคืบหน้าในการแก้ไขปรับปรุง ความตกลงเรื่องฐานทัพ ในประเด็นต่าง ๆ แต่อย่างใด

การเจรจาแก้ไขความตกลงในช่วงปี 1972-1981

ในช่วงเวลานี้ ได้มีการเจรจากันหลายครั้งเพื่อพิจารณาแก้ไขความตกลงเรื่อง ฐานทัพฉบับปี 1947 ซึ่งได้รับการแก้ไขไปบ้างแล้ว ครั้งแรกก็คือการเจรจาที่มีขึ้นในปี 1971 และต่อเนื่องมาจนถึงปี 1974 จึงได้ถูกระงับไป เนื่องจากไม่สามารถบรรลุข้อ ตกลงระหว่างกันได้ ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ประธานาธิบดีนิกสันกำลังประสบกับปัญหา เกี่ยวกับคดีวอเตอร์เกต จึงทำให้รัฐบาลสหรัฐไม่สามารถตัดสินใจปัญหาที่เกิดขึ้นในการ เจรจาดังกล่าวได้ เพราะต้องให้ความสนใจในการแก้ปัญหาภายในประเทศก่อน รวมถึงรัฐบาลฟิลิปปินส์เอง ก็ต้องการยืดเวลาออกไป เพื่อคอยดูสถานการณ์ของรัฐบาล ประธานาธิบดีนิกสันก่อนด้วย⁶

การเจรจาครั้งต่อมาขึ้นในปี 1976 อันเป็นการตอบสนองตามแถลงการณ์ร่วม ระหว่างประธานาธิบดีเจอร์ล ฟอร์ด กับประธานาธิบดีมาร์กอส ในปี 1975 ที่เห็นพ้อง ต้องกันที่จะจัดให้มีการเจรจาในเรื่องฐานทัพอย่างรวดเร็วที่สุด โดยให้มีการแสดงถึงการยอมรับอย่างเด่นชัดในอำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์เหนือบริเวณฐานทัพ⁷ แต่การเจรจาครั้งนี้ ก็ไม่ประสบผลสำเร็จอีกเช่นเดิม

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การเจรจาล้มเหลว ก็คือจำนวนเงินที่สหรัฐจะให้แก่ฟิลิปปินส์ กล่าวคือ ก่อนที่การเจรจาจะถูกยกเลิกไปนั้น สหรัฐได้ประกาศว่า การเจรจาดังกล่าว

⁶ Ibid., p. 280.

⁷ Keesing's Contemporary Archives 1976 22 (January-December 1976) : 27557.

สามารถบรรลุข้อตกลงกับฟิลิปปินส์ได้แล้ว โดยสหรัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่ฟิลิปปินส์ตามโครงการความช่วยเหลือด้านการทหารและเศรษฐกิจ เป็นจำนวน 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในระยะเวลา 5 ปี เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่สหรัฐจะยังคงมีสิทธิในการใช้ฐานทัพได้ต่อไป แต่ประธานาธิบดีมาร์กอสได้ปฏิเสธ โดยอ้างว่ายังมีอีกหลายประเด็นที่คณะทำงานเสนอไว้ และยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไข ซึ่งเป็นที่คาดหมายว่า เนื่องจากผู้นำฟิลิปปินส์ต้องการที่จะให้ความช่วยเหลือทั้งหมดจำนวน 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็นความช่วยเหลือด้านการทหาร เท่านั้น ซึ่งจะแบ่งเป็นเงินให้เปล่า (grants) 750 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และสินเชื่อ (credits) 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁸ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเด็นเรื่องคำตอบแทนในการใช้ฐานทัพเริ่มมีบทบาทต่อการเจรจาเพิ่มขึ้น

ต่อมาเมื่อประธานาธิบดีคาร์เตอร์เข้ารับตำแหน่งในปี 1977 โดยมีนายริชาร์ด ซี. โฮล بروค (Richard C. Holbrooke) ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศฝ่ายกิจการเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกนั้น นายโฮล بروคได้แสดงท่าทีสนใจที่จะให้มีการเจรจาในเรื่องฐานทัพหลายครั้ง เช่น ในการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนภายหลังการพบปะกับประธานาธิบดีมาร์กอส ในโอกาสที่เขาเดินทางมาเยือนฟิลิปปินส์ในปี 1977 นั้น เขาได้แถลงว่าจะมีการเจรจากันอีกครั้งในเรื่องเกี่ยวกับฐานทัพ โดยจะตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจร่วมกัน (The Joint Task Force) ขึ้นก่อน เพื่อศึกษาประเด็นที่เป็นปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว⁹ แต่ก็ปรากฏว่าไม่ได้มีการจัดให้มีการเจรจาอย่างเป็นทางการขึ้น จนกระทั่งปี 1978

⁸ Berry Jr., "American Military Bases in the Philippines, Base Negotiations, and the Philippines-American Relations : Past, Present and Future," pp. 307-308.

⁹ Rodney Tasker, "Philippines : Talking turkey on the bases," Far Eastern Economic Review 98 (7 October 1977) : 10,15.

สำหรับในปี 1978 นั้น ได้มีการเจรจาอย่างเป็นทางการในระดับทหารกับทหาร ซึ่งสามารถบรรลุข้อตกลงระหว่างกันได้ โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขความตกลงเรื่องฐานทัพ ของปี 1947 ดังนี้¹⁰

1. ในประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์เหนือบริเวณฐานทัพนั้น สหรัฐ ได้ยืนยันถึงอำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์เหนือบริเวณฐานทัพดังกล่าว รวมทั้งยังได้ตกลงที่จะให้มีการตั้งผู้บัญชาการฐานทัพชาวฟิลิปปินส์ ในฐานทัพอากาศศลาร์ก ฐานทัพเรืออ่าวซูบิก และฐานทัพขนาดเล็กอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่ง โดยได้รับผิดชอบในการดูแลรักษาความมั่นคงปลอดภัยของฐานทัพและควบคุมดูแลการผ่านเข้า - ออกบริเวณฐานทัพ ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายอำนาจในการควบคุมดูแลฐานทัพของฟิลิปปินส์เพิ่มขึ้น

2. ในประเด็นเกี่ยวกับอาณาเขตของฐานทัพสหรัฐ ได้มีการลดพื้นที่บริเวณฐาน ทัพลง คือ ในฐานทัพอากาศศลาร์ก สหรัฐได้ตกลงมอบคืนพื้นที่ให้แก่ฟิลิปปินส์ประมาณร้อยละ 92 หรือ 119,000 เอเคอร์ จากจำนวนทั้งสิ้น 130,000 เอเคอร์ ส่วนในฐานทัพเรืออ่าว ซูบิก สหรัฐมอบคืนพื้นที่ให้แก่ฟิลิปปินส์ประมาณร้อยละ 77 หรือ 47,600 เอเคอร์ จาก จำนวนทั้งสิ้น 62,000 เอเคอร์

นอกจากนั้น ยังมีความตกลงในประเด็นอื่น ๆ อีกคือ

- ฟิลิปปินส์ให้คำรับรองว่า ขอบเขตของการปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐใน บริเวณฐานทัพที่ได้ตกลงกันไว้จะไม่ถูกขัดขวางจากทางการฟิลิปปินส์

- ทั้งสองฝ่ายตกลงกันว่า จะมีการทบทวนความตกลงทั้งหมดโดยละเอียดทุก 5 ปี

¹⁰

M. Rajaretnam, "The Philippines in 1979," in Southeast Asian Affairs 1980, (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1980), p. 255 และ Berry Jr., "American Military Bases in the Philippines, Base Negotiations, and the Philippines-American Relations : Past, Present and Future," pp. 360, 362, 365-366.

โดยประธานาธิบดีคาร์เตอร์ได้ให้คำมั่นกับประธานาธิบดีมังกอสว่า สหรัฐจะให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงแก่ฟิลิปปินส์ ใน 5 ปีงบประมาณข้างหน้า (ปีงบประมาณ 1980-84) เป็นจำนวนทั้งสิ้น 500 ล้านดอลลาร์¹¹ โดยแบ่งเป็น

- ความช่วยเหลือด้านการทหาร (MAP) 50 ล้านดอลลาร์
- การให้สินเชื่อขายอาวุธแก่ต่างประเทศ (Foreign Military Sales Credits - FMS) 250 ล้านดอลลาร์
- ความช่วยเหลือสนับสนุนด้านความมั่นคง (SSA) 200 ล้านดอลลาร์

ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละปีงบประมาณ ดังนี้

| ปีงบประมาณ | MAP | FMS | SSA (ล้านเหรียญสหรัฐ) |
|------------|-----|-----|-----------------------|
| 1980 | 25 | 50 | 20 |
| 1981 | 25 | 50 | 30 |
| 1982 | - | 50 | 50 |
| 1983 | - | 50 | 50 |
| 1984 | - | 50 | 50 |
| รวม | 50 | 250 | 200 |

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการเจรจาแก้ไขความตกลงในช่วงปี 1972-1981 นี้ ฝ่ายฟิลิปปินส์ก็เป็นฝ่ายที่ประสบผลสำเร็จอีกเช่นเดิม ในประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือบริเวณฐานทัพ และเรื่องการลดอาชญากรรมที่ของฐานทัพลง รวมทั้งยังได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของความช่วยเหลือด้านการทหาร ด้านความมั่นคง และการให้สินเชื่อในการขายอาวุธจากสหรัฐอีกด้วย

11

Ibid. และ Ibid. p. 371.

การเจรจาแก้ไขความตกลงในช่วงปี 1981-1984

ต่อมาเมื่อประธานาธิบดีเรแกนเข้ารับตำแหน่งในปี 1981 นั้น เนื่องจากเป้าหมายอันดับแรกของการเจรจาเรื่องฐานทัพที่จะมีขึ้นต่อไป ดังนั้นรัฐบาลสหรัฐจึงได้ดำเนินการทูตแบบเงียบ (quiet diplomacy) กับรัฐบาลฟิลิปปินส์ในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน¹² การที่รองประธานาธิบดีจอร์จ บุช เดินทางมาร่วมพิธีรับตำแหน่งประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ของมาร์กอสในเดือนมิถุนายน 1981 การเดินทางไปเยือนสหรัฐอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดีมาร์กอสในเดือนกันยายน 1982 และกำหนดการเดินทางเยือนฟิลิปปินส์ของประธานาธิบดีเรแกนในปี 1983* นั้น ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันดีที่มีระหว่างกัน อาจกล่าวได้ว่า นโยบายของประธานาธิบดีเรแกนต่อฟิลิปปินส์นั้น ถูกกำหนดโครงสร้างจากความต้องการที่จะให้การเจรจาความตกลงเรื่องฐานทัพซึ่งจะมีขึ้นภายในปี 1983 ตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้ในปี 1979 ว่า จะมีการทบทวนความตกลงเรื่องฐานทัพทุก 5 ปี ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประสบผลสำเร็จเนื่องจากสหรัฐก็ยังประสงค์ที่จะคงสิทธิในการใช้ฐานทัพได้ต่อไป¹³

ดังนั้น การเจรจาความตกลงเรื่องฐานทัพระหว่างสหรัฐกับฟิลิปปินส์ ที่มีขึ้นในช่วงปลายปี 1982 จึงดำเนินไปด้วยความราบรื่น จนสามารถบรรลุข้อตกลงได้ในเดือน

¹² Nisch, "U.S. Perceptions and Policies Toward the Philippines : Has A Transition Begun ?," p. 4.

* กำหนดการดังกล่าวถูกยกเลิกไปเมื่อเกิดเหตุการณ์ลอบสังหารอดีตนายกรัฐมนตรีอินโดนีเซียในเดือนสิงหาคม 1983 ดูรายละเอียดในบทที่ 3

¹³ Porter, "The United States and Southeast Asia," : 402.

พฤษภาคม 1983 ¹⁴ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ¹⁵

1. ศิลปินส์รับรองว่า การปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐ จะดำเนินไปได้ โดยปราศจากการรบกวน
2. มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (joint committee) เพื่อทำความเข้าใจในความตกลงในประเด็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการปฏิบัติตามความตกลงเรื่องฐานทัพซึ่งสหรัฐก็มีคณะกรรมการร่วมในรูปแบบเดียวกันนี้ กับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้
3. ยืนยันข้อผูกพันของสหรัฐที่จะต้องปรึกษากับรัฐบาลฟิลิปปินส์ ก่อนที่จะใช้อุปกรณ์ในฐานทัพไปเพื่อการปฏิบัติการทางทหาร ที่นอกเหนือจากตามสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันระหว่างสหรัฐกับฟิลิปปินส์ และข้อตกลงกรุงมะนิลา (The Manila Pact) รวมทั้งก่อนที่จะมีการคิดตั้งขีปนาวุธพิสัยยิงระยะไกลบนฐานทัพด้วย*
4. กำหนดวิธีการปฏิบัติอย่างเป็นทางการของผู้บัญชาการฐานทัพชาวฟิลิปปินส์ ในการที่จะเข้าไปตรวจการในบริเวณฐานทัพ รวมทั้งในการรับมอบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกองกำลังสหรัฐ ระบบอาวุธและเครื่องมือของสหรัฐที่ตั้งอยู่อย่างถาวรในฟิลิปปินส์

14

Gordon, "The United States and Asia in 1983 : Putting Things into Perspective," : 23 และ Niksch, "U.S. Perceptions and Policies Toward the Philippines : Has A Transition Begun ?," p. 6.

15

"United States - Philippines Relations and the New Base and Aid Agreement," Hearings before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, ninety-eighth Congress, first session, 17, 23 and 28 June 1983.

*

เป็นข้อตกลงที่มีมาตั้งแต่การแก้ไขความตกลงในปี 1959 แล้ว

5. ทั้งสองประเทศจะร่วมมือกันในการปรับปรุงสภาพ เศรษฐกิจและสังคมของชุมชนบริเวณที่อยู่รอบ ๆ ฐานทัพ
6. จะจัดให้มีการพิจารณาทบทวนความตกลง เรื่องแรงงานในฐานทัพภายใน 6 เดือน

นอกจากนี้ ยังมีการเจรจาตกลงกันในประเด็นอื่น ๆ อีก เช่น

- ยืนยันในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สหรัฐที่จะต้องเคารพกฎหมายฟิลิปปินส์
- เตรียมการร่วมกันในการป้องกันการใช้สิทธิพิเศษของเจ้าหน้าที่สหรัฐในการนำสินค้าเข้าอย่างผิดกฎหมาย
- สหรัฐตกลงที่จะซื้อสินค้าและบริการที่มีอยู่ในท้องถิ่นในปริมาณที่มากที่สุดที่จะทำได้
- ในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นระหว่างกัน รัฐบาลของแต่ละฝ่ายจะต้องแจ้งล่วงหน้าภายใน 60 วัน ก่อนที่จะจัดให้มีการพิจารณาการระงับใช้ข้อกำหนดอำนาจศาลตามความตกลงเรื่องฐานทัพ
- ให้สหรัฐเริ่มดำเนินการจัดเก็บภาษีเงินได้ฟิลิปปินส์จากลูกจ้างชาวฟิลิปปินส์ที่ปฏิบัติงานให้กับกองทหารสหรัฐในฐานทัพ
- ยกเว้นการเก็บภาษีเดินทางของเจ้าหน้าที่สหรัฐ (ประมาณ 100 เหรียญสหรัฐ) รวมทั้งลดหย่อนอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนยานยนต์ให้แก่เจ้าหน้าที่สหรัฐด้วย

ในความตกลงใหม่นี้ ประธานาธิบดีเรแกนได้มีหนังสือยืนยันไปยังประธานาธิบดีมาร์กอสว่า รัฐบาลสหรัฐจะให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงแก่ฟิลิปปินส์จำนวนทั้งสิ้น 900 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในระยะเวลา 5 ปี คือปีงบประมาณ 1985-1989 สำหรับรายละเอียดของความช่วยเหลือนั้น แยกได้ดังนี้¹⁶

- ความช่วยเหลือด้านการทหาร (MAP) 125 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
 - การให้สินเชื่อขยายอาวุธแก่ต่างประเทศ (FAS) 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
- โดยกำหนดระยะเวลาผ่อนผัน 10 ปี และระยะใช้หนี้ 20 ปี

¹⁶
Ibid.



- ความช่วยเหลือเงินทุนสนับสนุนด้านเศรษฐกิจ (ESF) 475 ล้านเหรียญสหรัฐ

จะเห็นได้ว่า ผลของการเจรจาครั้งนี้ ออกมาในลักษณะที่เป็นรายละเอียดค่อนข้างมาก เช่น ในประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์เหนือบริเวณฐานทัพนั้น ก็ได้มีการกำหนดรายละเอียดวิธีการปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญฐานทัพชาวฟิลิปปินส์ในการตรวจการบริเวณฐานทัพ ในประเด็นเรื่องขอบเขตอำนาจศาล ก็มีการกำหนดวิธีการปฏิบัติระหว่างกัน ในกรณีที่ต้องการจะระงับการใช้อำนาจศาลดังกล่าวตามที่ได้ตกลงกันเอาไว้ นอกจากนี้ก็เป็นประเด็นปลีกย่อยต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ แต่สิ่งหนึ่งที่สังเกตเห็นได้ชัด ก็คือ ผลประโยชน์ตอบแทนที่สหรัฐให้แก่ฟิลิปปินส์นั้น เพิ่มขึ้นจนถึงร้อยละ 80 จาก 500 ล้านเหรียญสหรัฐ สำหรับความตกลงในปี 1979 มาเป็น 900 ล้านเหรียญสหรัฐ สำหรับความตกลงในปี 1983

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่าในการแก้ไขความตกลงเรื่องฐานทัพแต่ละครั้งนั้น ฟิลิปปินส์จะเป็นฝ่ายได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นับแต่เรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือฐานทัพ เรื่องเขตอำนาจศาล เรื่องระยะเวลาการคงอยู่ของฐานทัพ เรื่องอาณาเขตของฐานทัพ เรื่องการบังคับบัญชาและการใช้ฐานทัพ ตลอดจนค่าตอบแทนที่ได้รับ ในรูปของความช่วยเหลือด้านการทหารและเศรษฐกิจ ขณะที่ฝ่ายสหรัฐแม้จะมีท่าทีไม่พอใจกับการปฏิบัติการของรัฐบาลฟิลิปปินส์ แต่ก็ปรากฏว่าสหรัฐจะต้องละเลยกับความไม่พอใจดังกล่าว เพื่อให้การเจรจาความตกลงเรื่องฐานทัพสามารถบรรลุผลสำเร็จ เช่น ในสมัยของประธานาธิบดีคาร์เตอร์ ซึ่งเน้นนโยบายในเรื่องสิทธิมนุษยชนและมีการวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาของรัฐบาลฟิลิปปินส์ในกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนบ่อยครั้ง เมื่อมีการเริ่มเจรจาความตกลงดังกล่าวอย่างเป็นทางการในปี 1978 แนวนโยบายเรื่องสิทธิมนุษยชนก็ได้ลดบทบาทลงไป หรือแม้แต่ในสมัยของประธานาธิบดีเรแกนเอง เพื่อให้การเจรจาบรรลุผล รัฐบาลสหรัฐก็ไม่ได้แสดงท่าทีหรือนโยบายใดที่มีความเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศฟิลิปปินส์ ในช่วงก่อนที่จะมีการลงนามในความตกลง ทั้งนี้เพื่อจะไม่ทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์เกิดความไม่พอใจต่อสหรัฐ ซึ่งจะ เป็นอุปสรรคอันสำคัญต่อการเจรจา