

ความสัมพันธ์มะนิลา-วอชิงตันใน “ทศวรรษที่สูญหาย” (1991-2001) ?:
การฟื้นฟูพลังของพันธมิตรก่อนเหตุการณ์ 9/11



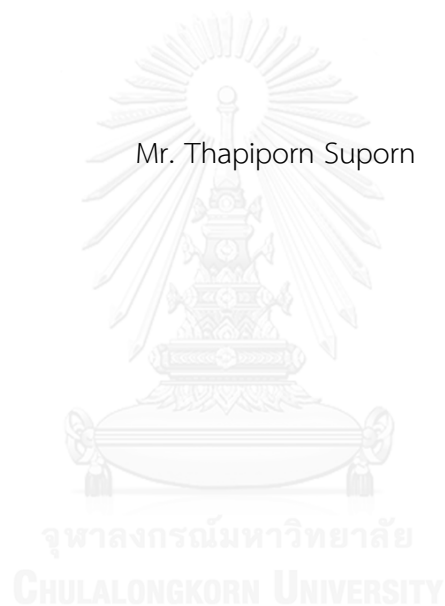
บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2557
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Manila- Washington Relations in “the Lost Decade” (1991-2001) ?:
Reinvigorating the Alliance in the Pre- 9/11 Incident

Mr. Thapiporn Suporn



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in International Relations
Department of International Relations
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Academic Year 2014
Copyright of Chulalongkorn University

ทศพร สุพร : ความสัมพันธ์มะนิลา-วอชิงตันใน “ทศวรรษที่สูญหาย” (1991-2001)?: การฟื้นพลังของพันธมิตรก่อนเหตุการณ์ 9/11 (The Manila- Washington Relations in “the Lost Decade” (1991-2001)?:Reinvigorating the Alliance in the Pre- 9/11 Incident) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ. ดร.พวงทอง ภวัครพันธุ์, 175 หน้า.

นับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุดลง การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์-สหรัฐฯ ก็ถูกรวบงำด้วยชุดคำอธิบายกระแสหลักที่ชี้ว่า ภายหลังจากการถอนกองกำลังสหรัฐฯ ออกจากฐานทัพฟิลิปปินส์ ความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติซึ่งครั้งหนึ่งเคยถูกนิยามว่าเป็น “ความสัมพันธ์พิเศษ” ก็ตกต่ำลงก่อนที่จะได้รับการฟื้นฟูภายหลังจากเหตุวินาศกรรม 11 กันยายน วิทยานิพนธ์นี้เล็งเห็นปัญหาของการยึดเอาเหตุการณ์ 9/11 เป็นหมุดหมายของการฟื้นพลังของพันธมิตรว่าเป็นการมองข้ามพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตรทั้งสองในช่วงระหว่างปี 1991-2001 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น “ทศวรรษที่สูญหาย” ของการศึกษาความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาการฟื้นพลังของพันธมิตรฟิลิปปินส์-สหรัฐฯ ในทศวรรษที่สูญหายโดยประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหารของสตีเฟน วอลท์เพื่อเสนอว่าปัจจัยหลักที่มีผลต่อการฟื้นพลังของพันธมิตรคือ ภัยที่มีศักยภาพคุกคามจากจีนในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ ซึ่งส่งผลให้ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ร่วมมือกันต่อต้านจีนตามทฤษฎีการถ่วงดุลเพื่อต่อต้านภัยคุกคาม ดังปรากฏให้เห็นได้จากการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังในปี 1995 ซึ่งสะท้อนการฟื้นพลังของพันธมิตรมะนิลา-วอชิงตันที่เกิดขึ้นก่อนเหตุการณ์ 9/11

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

ปีการศึกษา 2557

5580633224 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORDS: พันธมิตรทางทหาร / ฟิลิปปินส์-สหรัฐฯ / ภัยคุกคามจากจีน / ข้อพิพาททะเลจีนใต้ / ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง / VISITING FORCES AGREEMENT

THAPIORN SUPORN: The Manila- Washington Relations in “the Lost Decade” (1991-2001)?:Reinvigorating the Alliance in the Pre- 9/11 Incident.
ADVISOR: ASSOC. PROF. DR.PUANGTHONG PAWAKAPAN, 175 pp.

Since the end of the Cold War, the research on the Philippine-US military alliance has been overshadowed by mainstream narratives which argue that since the withdrawal of U.S. troops from the bases in the Philippines, the once-strong alliance, described as “special relationship”, has been essentially moribund before the revival of the alliance after the September 11 attacks. Nonetheless, the thesis argues that taking the 9/11 attacks as a cornerstone while ignoring the crucial development of Philippine-U.S. relations in 1991-2001, defined as “the Lost Decade” in Philippine-U.S. security studies, is deeply problematic. The thesis explores the revitalization of Philippine-U.S. alliance in the “lost decade” by embracing the notion of military alliance, initiated by Stephen Walt, as a conceptual framework. It argues that the factor leading to the revitalization of the alliance is a potent threat posed by China in the South China Sea disputes, paving the way for both countries to ally themselves against China, according to balance of threat theory. Facing Chinese aggression, the alliance eventually concluded the Visiting Forces Agreement in 1995, resulting in the revitalization of Manila-Washington alliance which happened before the 9/11 incident.

Department: International Relations Student's Signature

Field of Study: International Relations Advisor's Signature

Academic Year: 2014

กิตติกรรมประกาศ

แม้กิตติกรรมประกาศจะมีความยาวเพียงหนึ่งหน้ากระดาษ แต่มันก็ทำหน้าที่ในฐานะ “บันทึกการเดินทางฉบับย่อ” ของการเขียนวิทยานิพนธ์ตั้งแต่บทคัดย่อสู่บรรณานุกรมได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะฉะนั้น การเขียนกิตติกรรมประกาศจึงไม่ต่างอะไรกับการประกาศชัยชนะที่ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ฝ่าฟันถึง โดยแม้ผู้เขียนวิทยานิพนธ์แต่ละคนจะมีต้นทุนทางวิชาการที่ต่างกัน แต่เราทั้งหลายต่างต้องเผชิญกับความรู้สึกและประสบการณ์หลายประการร่วมกัน อาทิ การจ่อมจมอยู่ในมหาสมุทรแห่งข้อมูลจำนวนมหาศาล การลงมือเขียนที่ดำเนินไปอย่างเชื่องช้า ตลอดจนการต่อสู้กับความขี้เกียจและอุปสรรคส่วนตัว จนทำให้รู้สึกที่เราต้องฟันฝ่าอุปสรรคนานัปการเหล่านั้นแต่โดยลำพัง อย่างไรก็ตาม เมื่อย้อนกลับไปสำรวจตรวจสอบเส้นทางของการเขียนวิทยานิพนธ์นี้อีกครั้ง ข้าพเจ้าก็ตระหนักว่า แม้เส้นทางของการเขียนวิทยานิพนธ์นั้นจะโหดร้ายหรือขมขื่นซักเพียงใด แต่ข้าพเจ้าก็มิได้เดินทางมาโดยลำพัง ข้าพเจ้ากลับภาคภูมิใจที่จะกล่าวว่า ข้าพเจ้าคงไม่สามารถเดินทางถึงจุดหมายได้ตั้งใจหวัง หากปราศจากความช่วยเหลือของบุคคลเหล่านี้

รศ.ดร.พวงทอง ภวัครพันธุ์ อาจารย์ที่ปรึกษาที่ช่วยแนะนำและเสนอข้อคิดเห็นที่มีประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์นี้มาตั้งแต่ต้น โดยแม้อาจารย์จะมีภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบมากมาย แต่อาจารย์ก็ยังจัดสรรเวลาและให้คำแนะนำที่เฉียบแหลมแก่ข้าพเจ้าเสมอมา ผศ.ดร.ปราณี ทิพย์รัตน์ และ ผศ.ดร.กิติ ประเสริฐสุข ประธานสภามหาวิทยาลัยและกรรมการภายนอกตามลำดับ ก็ถือเป็นบุคคลอีกสองท่านที่ช่วยชี้ให้เห็นถึงจุดแข็งจุดอ่อน ตลอดจนมีส่วนสำคัญที่ทำให้วิทยานิพนธ์นี้มีขอบเขตและเนื้อหาสาระที่ครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ขอขอบคุณ ผศ.ดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ซึ่งช่วยแปลคำว่า “reinvigorate” เป็นภาษาไทยอย่างกระชับและชัดเจนว่า “การฟื้นฟูพลัง” ข้าพเจ้ายังขอขอบพระคุณ ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู คุณณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร และคุณพิชุลตม์ ภัทรอาภากร ซึ่งช่วยประสานงานและสนับสนุนให้ข้าพเจ้าได้รับทุนวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญระหว่างการเขียนวิทยานิพนธ์ ข้าพเจ้าขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้ามา ณ ที่นี้ด้วย

ขอขอบคุณวิน บุญยะเวชชีวิน อ.ดร.วัชรพล พุทธิรักษา อ.พรเทพ กมลเพชร ศิบัติ นพประเสริฐ ณ์รัฐจวง วงศ์ทางสวัสดิ์ ภัคคันต์ เลื่องปัญญาวงศ์ กุลนันท์ คันฉิก สุธิษุ ตั้งสถิตกุลชัย อ.ดร.สิทธิพล เครือรัฐติกาล Nguyen Thi Anh Thu และ Huan Zheng ที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการและจิตวิญญาณที่ตีเสมอมา ขอขอบคุณมิตรสหายที่คบกันมาอย่างยาวนาน มงคล จารุจรรยา ชนกันต์ ศรีสุวรรณ ฐาปณีย์ เวสาร์เวชย์ และวงศกร พรชัยสุขศิริ ที่สามารถแลกเปลี่ยนสารทุกข์สุขดิบกันได้แทบทุกเรื่องในชีวิต ตลอดจนกลุ่มเพื่อนบัณฑิตศึกษา ซึ่งเรียกได้ว่าเป็น “เพื่อนที่ดีที่สุดในชีวิต” เช่นเดียวกันกับเพื่อนร่วมหลักสูตรปริญญาโท ซึ่งโชคชะดาคิดคิดให้เราต้องลงเรือลำเดียวกัน แม้จะมีบางคนที่ตัดสินใจขึ้นฝั่งไปก่อนด้วยเหตุผลส่วนตัว แต่เพื่อนๆทุกคนจะอยู่ในความทรงจำของข้าพเจ้าตลอดไป ขอขอบคุณศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเปรียบเสมือนบ้านหลังที่สองของข้าพเจ้า ผศ.ดร.จาริต ดิงศภัทัย รักษาการผู้อำนวยการศูนย์ยุโรปศึกษา และพี่น้องๆชาวยุโรปศึกษาทั้งรุ่นเก่าและใหม่ที่ล้วนเป็นแรงผลักดันให้ข้าพเจ้าเขียนวิทยานิพนธ์นี้ได้สำเร็จลุล่วง

ขอขอบคุณจิตโสมนัส สุพร และ อุ่นจิตต์-สุพจน์ ธีระปถัมภ์ ที่เลี้ยงดู มอบความรักความอบอุ่น ตลอดจนให้โอกาสทางการศึกษาอย่างดีที่สุดแก่ข้าพเจ้าเท่าที่คนเป็นแม่ ยายและตาจะสามารถมอบให้ได้ เป็นเรื่องที่ไม่น่าอายเลยที่จะบอกว่าข้าพเจ้ารักครอบครัวและบุคคลเหล่านี้มากกว่าสิ่งอื่นใดในชีวิต ลืมไม่ได้ที่จะขอบคุณ วรินทร์ ดุษฎีที่อยู่เคียงข้างกันและคอยเป็นกำลังใจ ทั้งในยามทุกข์และยามสุขตลอดมาและตลอดไป จนอาจกล่าวได้ว่าเธอเป็นหนึ่งคนที่มีความสำคัญมากที่สุดในชีวิตของข้าพเจ้า

ท้ายที่สุดแล้ว ข้าพเจ้าขอขอบคุณอาจารย์ทุกท่าน หนังสือทุกเล่ม นักวิชาการทุกคน ทั้งที่รู้จักกันในชีวิตจริงและรู้จักกันผ่านตัวหนังสือ ที่มอบความรู้และทำหน้าที่เป็น “บ่า” ให้ข้าพเจ้าได้ปีนป่ายไปจนถึงฝั่งฝัน หากปราศจากการแผ้วทางเส้นทางและการสะสมองค์ความรู้ของนักวิชาการในรุ่นก่อนหน้า “คนแคระ” ที่อ่อนประสบการณ์และด้อยความรู้อย่างข้าพเจ้าคงไม่สามารถมองเห็นและเข้าใจโลกได้อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ แม้จะตระหนักดีว่าวิทยานิพนธ์นี้ยังมีข้อผิดพลาดและไม่ได้มีสถานะของการเป็น “ยักษ์” ได้ดีเทียบเท่ากับงานของคนในรุ่นก่อนหน้า แต่ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำหน้าที่เป็น “บ่า” ให้แก่คนรุ่นหลังได้บ้างไม่มากก็น้อย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	1
สารบัญภาพ	2
บทที่ 1 บทนำ.....	3
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	3
1.2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	7
1.2.1 การปิดฐานทัพและผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ.....	7
1.2.2 ยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็น	11
1.2.3 ทศนะเรื่องความมั่นคงของฟิลิปปินส์	13
1.2.4 ข้อพิพาททะเลจีนใต้ระหว่างฟิลิปปินส์-จีน.....	16
1.2.5 เหตุการณ์ 9/11 และนัยต่อความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ.....	19
1.3 คำถามการวิจัย.....	22
1.4 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	22
1.5 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	22
1.5.1 แนวคิดเรื่องความมั่นคง	23
1.5.2 แนวคิดเรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิม	24
1.5.3 แนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหาร	26
1.6 สมมติฐานการวิจัย	32
1.7 นิยามศัพท์	33

1.8 ขอบเขตของการศึกษา	33
1.9 ระเบียบวิธีวิจัย.....	33
1.10 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	35
1.11 ขั้นตอนการนำเสนอผลการศึกษา.....	36
บทที่ 2 สงครามเย็น: รากฐานของสายสัมพันธ์มะนิลา-วอชิงตัน	37
2.1 บทนำ.....	37
2.2 สงครามเย็นและยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา	37
2.3 ยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯต่ออาเซียนในยุคสงครามเย็น	44
2.4 สายสัมพันธ์ฟิลิปปินส์-สหรัฐฯ จากอาณานิคมสู่พันธมิตรทางทหาร	48
2.5 ความตกลงฐานทัพทหารและนัยต่อความสัมพันธ์ทางความมั่นคง.....	57
2.6 การปิดฐานทัพและรอยร้าวในความสัมพันธ์	62
2.7 บทสรุป.....	70
บทที่ 3 การปรับตัวของพันธมิตรในยุคหลังสงครามเย็น.....	71
3.1 บทนำ.....	71
3.2 ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็น	72
3.2.1 ระเบียบโลกใหม่: จากบุงซูคลินตัน	73
3.2.2 เอเชียแปซิฟิกในยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ.....	79
3.2.2.1 บทบาทของสหรัฐฯในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ.....	84
3.2.2.2 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ.....	88
3.3 พันมิตรทางทหารและการปรับตัว	91
3.3.1 ความช่วยเหลือและความร่วมมือระหว่างพันธมิตร.....	92
3.3.2 สายสัมพันธ์มะนิลา-วอชิงตัน: เสื่อมถอยแต่ไม่สิ้นสุด.....	95
บทที่ 4 ข้อพิพาททะเลจีนใต้: ภัยคุกคาม โอกาส และการฟื้นฟูพลังของพันธมิตร	100

4.1 บทนำ.....	100
4.2 ข้อพิพาททะเลจีนใต้: “มารดาแห่งข้อพิพาททางเขตแดนทั้งปวง”	101
4.2.1 ทะเลจีนใต้: ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของความขัดแย้ง	102
4.2.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลและการกล่าวอ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ .	108
4.2.3 จีน: จุดยืนและผลประโยชน์ในทะเลจีนใต้.....	112
4.2.4 ข้อพิพาทระหว่างรัฐต่างๆในทะเลจีนใต้	115
4.3 ข้อพิพาททะเลจีนใต้และนัยต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์	118
4.3.1 จากการผจญภัยของ Cloma ถึงปัญหาใน Mischief Reef	119
4.3.2 ขีดความสามารถในการป้องกันตนเองของกองทัพฟิลิปปินส์	128
4.4 ก่อนจะถึง 9/11: ข้อพิพาททะเลจีนใต้ จากภัยคุกคามสู่การฟื้นฟูพลังของพันธมิตร	132
4.4.1 ข้อพิพาททะเลจีนใต้และนัยต่อพันธมิตร	133
4.4.2 ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังทหาร: ก้าวแรกของการฟื้นฟูพลัง	138
4.4.3 แยกก็คืนถิ่น: พันธมิตรและการยกระดับความร่วมมือ	142
4.5 บทสรุป	148
บทที่ 5 บทสรุป.....	151
รายการอ้างอิง	159
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	175

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 งบประมาณช่วยเหลือทางความมั่นคงที่สหรัฐมอบให้แก่ฟิลิปปินส์ ระหว่างปี 1950- 1985	55
ตารางที่ 2 ตารางแสดงกิจกรรมทางทหารของกองกำลังสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ ระหว่างปี 1991-2001	94
ตารางที่ 3 ตารางสรุปการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ของรัฐต่างๆ	107
ตารางที่ 4 ตารางสรุปเหตุการณ์สำคัญในทะเลจีนใต้โดยสังเขป	116



สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 ภาพแสดงพื้นที่ประจำการของกองกำลังสหรัฐฯในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก	43
ภาพที่ 2 ภาพแสดงการขยายอิทธิพลของแนวคิดคอมมิวนิสต์ตามทฤษฎีโดมิโน	45
ภาพที่ 3 แผนภูมิวงกลมแสดงความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐฯที่มอบให้ รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างปี 1986-2005	67
ภาพที่ 4 ภาพแสดงตำแหน่งที่ตั้งของฐานทัพสหรัฐฯซึ่งเคยประจำการอยู่ในฟิลิปปินส์.....	69
ภาพที่ 5 ภาพแสดงการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐต่างๆบริเวณทะเลจีนใต้.....	106
ภาพที่ 6 แผนที่เส้นประ 9 เส้นของจีน	114
ภาพที่ 7 ภาพแสดงการอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐต่างๆบริเวณ Mischief Reef.....	121
ภาพที่ 8 ภาพแสดงการกล่าวอ้างสิทธิ์ในหมู่เกาะ Spratly ของจีนและฟิลิปปินส์	122
ภาพที่ 9 กราฟแสดงความถี่ของกิจกรรมทางทหารระหว่างกองทัพฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ.....	143
ภาพที่ 10 กราฟแสดงงบประมาณความช่วยเหลือทางทหารที่สหรัฐฯมอบให้ฟิลิปปินส์ ระหว่างปี 1986-2005	145

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

แม้การสานต่อยุทธศาสตร์การท่าสงครามต่อด้านการก่อการร้ายของประธานาธิบดี Barack Obama จะเป็นมรดกทางนโยบายต่างประเทศที่มีความสำคัญอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ แต่ การปรับเปลี่ยนการรับรู้ (perception) ของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศในสมัยประธานาธิบดี Obama โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยที่ Hillary Clinton ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ (2009 –2013) ก็สะท้อนให้เห็นการปรับเปลี่ยนทิศทางของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ซึ่งมีได้ให้ความสำคัญแต่เฉพาะตะวันออกกลางแต่เพียงภูมิภาคเดียวอีกต่อไป¹ Clinton ถือเป็นหนึ่งในบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ “Pivot to Asia” หรือนโยบายปรับสมดุลใหม่ (rebalancing) ซึ่งมีสาระสำคัญคือ สหรัฐฯ จำต้องปรับปรุงยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ในการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเอเชียแปซิฟิกถือเป็นภูมิภาคที่มีความสำคัญยิ่งต่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและความมั่นคง²

การเปลี่ยนแปลงของการต่างประเทศสหรัฐฯ ในสมัย Obama สะท้อนให้เห็นการเพิ่มบทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่ถูกพิจารณาว่ามีความสำคัญยิ่งต่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อปรากฏให้เห็นการผงาดขึ้นมา มีอิทธิพลของจีนทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและความมั่นคงซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางอำนาจของสหรัฐฯ ในภูมิภาค โดยแม้การตั้งคำถามถึงเจตนาที่แท้จริงของการหวนคืนบทบาทของสหรัฐฯ และผลกระทบจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อรัฐในภูมิภาคเอเชียจะประเด็นที่ปรากฏให้เห็นการศึกษาค้นคว้ากันอย่างแพร่หลาย³ แต่การย้อนกลับไปสู่คำถามพื้นฐานที่ว่า แท้จริงแล้วสหรัฐฯ เคยถอยห่างออกจากภูมิภาค

¹ โปรดดู Mark E. Manyin et al., "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" toward Asia," (Congressional Research Service March 28, 2012).

² Hillary Clinton, "America's Pacific Century " *Foreign Policy* 189 (2011): 56-63.

³ อาทิ Robert Ross, "The Problem with the Pivot," *Foreign Affairs* 91, no. 5 (2012)., Noboru Yamaguchi, "A Japanese Perspective on U.S. Rebalancing toward the Asia-Pacific Region," *Asia Policy* 15 (2013)., Barry Desker, "The Eagle and the Panda: An Owl's View from Southeast Asia," *ibid.*, Kittti Prasirtsuk, "The Implications of U.S. Strategic Rebalancing: A Perspective from Thailand," *ibid.*, Aaron Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Supremacy in Asia* (New York: Norton and Norton, 2011). และ Kenneth B. Pyle, "International Order and the Rise of Asia: History and Theory," in *Strategic Asia*

เอเชียจริงหรือไม่ นั่นก็เป็นคำถามที่ควรค่าแก่การขบคิดและมีความสำคัญยิ่งต่อการทำความเข้าใจนโยบาย “Pivot to Asia” ของสหรัฐฯ

ในขณะที่ Cui Tiankai เอกอัครราชทูตจีนประจำสหรัฐอเมริกาได้ปรารภว่า สหรัฐฯ เป็นชาติที่มีผลประโยชน์ในเอเชียแปซิฟิกมาช้านานและไม่เคยถอนกองกำลังออกจากภูมิภาคนี้ เพราะฉะนั้น สหรัฐฯ จึงไม่จำเป็นที่จะต้อง “หวนคืน” สู่อเอเชียแต่อย่างใด⁴ บรรดาชุดคำอธิบายกระแสหลัก⁵ กลับชี้ว่า บทบาทของสหรัฐฯ ในภูมิภาคเอเชีย หรือหากกล่าวเฉพาะเจาะจงก็คือ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น เริ่มลดน้อยถอยลงนับตั้งแต่ความล้มเหลวในสงครามเวียดนามและการประกาศหลักการนิกสัน (Nixon Doctrine) ก่อนที่หมุดหมายของการอำลาดินแดนอุซาคเนย์จะถูกตอกย้ำอย่างเป็นทางการเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงพร้อมกับชัยชนะอุดมการณ์เสรีนิยมและการสูญสลายของภัยคอมมิวนิสต์ที่เคยเป็นภัยคุกคามร่วมกัน (common threats) ระหว่างสหรัฐฯ และรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนบทบาทและท่าทีของสหรัฐฯ ก็เป็นการตัดสินใจที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของโลกในยุคหลังสงครามเย็น กล่าวคือ ประเด็นปัญหาที่เคยถูกกดทับไว้ด้วยความขัดแย้งทางอุดมการณ์ในยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นทางเศรษฐกิจนั้น ได้กลายเป็นประเด็นที่ถูกจัดลำดับความสำคัญไว้เหนือประเด็นทางความมั่นคงดั้งเดิม (traditional security) หรือความมั่นคงทางทหาร โดยเป็นที่ประจักษ์ว่า ทิศทางของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ในยุคหลังสงครามเย็นนั้นจะให้ความสำคัญกับประเด็นทางเศรษฐกิจมากกว่าการทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากมหาศาลเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางทหารดังเช่นยุคสงครามเย็น ภายใต้งู้นไขดังกล่าว จึงไม่แปลกนักที่จะปรากฏให้เห็นการตั้งคำถามต่อความจำเป็นและ “เหตุผลของการดำรงอยู่” (raison d'être) ของพันธมิตรทางทหาร (alliance) ซึ่งมักถูกพิจารณาว่าเป็นสิ่งที่ล้าสมัยของโลกยุคหลังสงครามเย็น

2011-12: *Asia Responds to Its Rising Powers - China and India*, ed. Travis Tanner Ashley J. Tellis, Jessica Keough (Seattle: National Bureau of Asian Research, 2011).

⁴ Cui Tiankai, "A Conversation with Cui Tiankai," *Foreign Affairs* 92, no. 4 (2013): 10-17.

⁵ โปรดดู Daniel S. Papp, Loch Johnson, and John Endicott, *American Foreign Policy: History, Politics, and Policy* (New York: Pearson Longman, 2005), 171. และ Diane K. Mauzy and Brian L. Job, "Us Policy in Southeast Asia: Limited Re-Engagement after Years of Benign Neglect," *Asian Survey* 47, no. 4 (2007): 622-41.

คำอธิบายดังกล่าวได้ถูกประยุกต์ใช้เพื่ออธิบายระดับของความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างรัฐในภูมิภาคกับรัฐมหาอำนาจว่าปรากฏให้เห็นในลักษณะของการถอยห่างออกจากกัน ไม่เว้นแม้แต่ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ซึ่งแม้จะถูกพิจารณาว่าเป็นรัฐที่มี “ความสัมพันธ์พิเศษ” (special relationship) ระหว่างกันในฐานะเจ้าอาณานิคมและพันธมิตรทางทหารที่มีความแนบแน่นในยุคสงครามเย็น⁶ แต่ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศก็ยังคงถูกพิจารณาว่าถูกลดระดับลงเช่นกัน⁷

ทั้งนี้แกนหลักของของปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ คือ ประเด็นเรื่องฐานทัพสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มชาตินิยมในฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบรรดานักการเมืองฝ่ายค้านที่มองว่า ฐานทัพสหรัฐฯ นั้นทำให้ฟิลิปปินส์ไม่สามารถเป็นรัฐอธิปไตยที่กำหนดนโยบายต่างประเทศได้อย่างเป็นอิสระ ประกอบกับข้อเสนอที่ชี้ว่า ปัญหาที่แท้จริงของฟิลิปปินส์คือภัยคุกคามจากผู้ก่อความไม่สงบภายในประเทศ⁸ มากกว่าภัยคุกคามจากภายนอก เพราะฉะนั้นฐานทัพสหรัฐฯ จึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ถูกพิจารณาว่าอยู่ในสภาวะตกต่ำและถอยห่างออกจากกันมากที่สุดเมื่อรัฐบาลฟิลิปปินส์ปฏิเสธการต่อสัญญาเช่าฐานทัพให้แก่สหรัฐฯ ในปี 1991 ซึ่งส่งผลให้สหรัฐฯ จำต้องถอนกองกำลังออกจากฐานทัพเรือ Subic และฐานทัพอากาศ Clark ในปีถัดมา⁹

หากพิจารณาจากวาระกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ในยุคหลังสงครามเย็น ข้อเสนอของวาระกรรมส่วนใหญ่คือ เหตุการณ์วินาศกรรม 11 กันยายน 2001 หรือเหตุการณ์ 9/11 เป็นจุดเปลี่ยนของการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ¹⁰ แม้จะปฏิเสธได้ยากว่าเหตุการณ์ 9/11 มีส่วนสำคัญที่ทำให้

⁶ Ricardo T. Jose, "The Philippines During the Cold War: Searching for Security Guarantees and Appropriate Foreign Policies, 1946- 1986," in *Cold War Southeast Asia*, ed. Malcolm H Murfett (Singapore: Marshall Cavendish International, 2012).

⁷ John D. Ciorciari, *The Limits of Alignment* (Washington: Georgetown University Press, 2010), 92-94.

⁸ กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบภายในฟิลิปปินส์ ได้แก่ กลุ่มอิสลามแบ่งแยกดินแดน อาบี แนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front- MILF) และอาบูไซยาฟ (Abu Sayyaf) และกลุ่มคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของกองทัพประชาชนใหม่ (New People's Army- NPA)

⁹ Renato Cruz de Castro, "The Us-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge " *Contemporary Southeast Asia* 31, no. 3 (2009): 404.

¹⁰ โปรตดู เอกลักษณ์ มณีจอม, "การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อฟิลิปปินส์หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001" (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553)., Noel M. Morada, "Philippine-American Security Relations after 11 September: Exploring the Mutuality of Interests in the Fight against International Terrorism," *Southeast Asian Affairs* January 2003 (2003). และ Victor A. Felix, "Philippine-U.S. Security Relations Challenges and Opportunities after 9/11," (Pennsylvania: U.S. Army War College, Carlisle Barracks, 2005).

ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกามีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น โดยฟิลิปปินส์เป็นพันธมิตรชาติแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ขานรับและให้ความร่วมมือกับสหรัฐฯในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเต็มที่¹¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคหลังการปิดฐานทัพอาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐบาลฟิลิปปินส์จะไม่ต่อสัญญาเช่าฐานทัพให้แก่สหรัฐฯ แต่ทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯยังคงรักษาความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างกัน โดยยังคงไว้ซึ่งสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกัน (Mutual Defense Treaty 1951)¹² เช่นเดียวกันกับการรักษาและเพิ่มพูนความร่วมมือทางความมั่นคงในมิติอื่นๆ อาทิ การซ้อมรบร่วมประจำปีภายใต้ชื่อปฏิบัติการ Balikatan การฝึกอบรม Co-operation Afloat Readiness And Training หรือ CARAT การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางความมั่นคง การอำนวยความสะดวกในการขนส่งยุทธภัณฑ์ให้แก่กองทัพสหรัฐฯ ตลอดจนการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังทหารระหว่างกัน (Visiting Forces Agreement - VFA) ซึ่งล้วนเป็นความร่วมมือระหว่างทั้งสองชาติที่เกิดขึ้นก่อนเหตุการณ์ 9/11 ทั้งสิ้น

จากวรรณกรรมและข้อมูลที่น่าเสนอไปในข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในช่วงหนึ่งทศวรรษหลังจากการปิดฐานทัพ หรือระหว่างปี 1991 -2001 นั้นอาจนิยามได้ว่าเป็น “ทศวรรษที่สูญหาย” ของการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ด้วยเหตุที่ว่า การศึกษาค้นคว้าในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นยังปรากฏให้เห็นอยู่อย่างจำกัดและไม่ได้รับการสนใจมากเท่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับการศึกษาความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งถูกพิจารณาในฐานะจุดเปลี่ยนของการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างทั้งสองประเทศ อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์นี้เห็นว่า ชุดคำอธิบายข้างต้นยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ และต้องการศึกษาความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างพันธมิตรฟิลิปปินส์-สหรัฐฯในช่วงปี 1991-2001 เพื่อมาเติมเต็มช่องว่างของการศึกษาในช่วง “ทศวรรษที่สูญหาย” ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

¹¹ "Philippine-U.S. Security Relations Challenges and Opportunities after 9/11," iii.

¹² สีตา สอนศรี, ฟิลิปปินส์: จากอดีตสู่ปัจจุบัน (ค.ศ. 1986-2006) (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), 19.

1.2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

นับตั้งแต่การถอนฐานทัพสหรัฐฯออกจากฟิลิปปินส์อย่างเป็นทางการในปี 1992 ชุดคำอธิบายหลักที่ครอบงำการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯคือความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศในห้วงยามที่ปราศจากซึ่งฐานทัพและกองกำลังสหรัฐฯประจำการอยู่ในฟิลิปปินส์ตกอยู่ในสถานะที่ตกต่ำมากที่สุด ก่อนที่จะได้รับการรื้อฟื้นขึ้นหลังจากเหตุการณ์ 9/11 แม้วิทยานิพนธ์นี้จะไม่เห็นด้วยกับชุดคำอธิบายข้างต้น แต่ก็ปฏิเสธได้ยากว่า การย้อนกลับไปศึกษาวรรณกรรมในกลุ่มนี้ก็มีคุณูปการที่สำคัญต่อการทำความเข้าใจว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาแวดวงวิชาการเข้าใจและพิจารณาความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯอย่างไร และมีปัจจัยใดบ้างที่ถูกนำเสนอว่ามีนัยที่สำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองชาติในยุคหลังการปิดฐานทัพ การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็นห้าส่วนดังต่อไปนี้

1.2.1 การปิดฐานทัพและผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ

ในบรรดางานวิชาการที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯที่ถูกผลิตขึ้นในช่วงปลายสงครามเย็น การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับ “ฐานทัพ” ได้กลายเป็นหนึ่งในประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงกันอยู่บ่อยครั้ง โดยวรรณกรรมในกลุ่มนี้ชี้ให้เห็นความสำคัญของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ที่นอกเหนือจากจะเป็นสัญลักษณ์ที่สะท้อนให้เห็นความรับผิดชอบ (commitment) ของสหรัฐฯในการค้ำประกันความมั่นคงให้แก่ฟิลิปปินส์และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฐานทัพยังมีความสำคัญในฐานะเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการรักษาดุลแห่งอำนาจในภูมิภาคในยุคที่ปรากฏให้เห็นความพยายามของสหภาพโซเวียตและจีนที่ต้องการขยายอิทธิพลเข้ามาในภูมิภาคนี้ การดำรงอยู่ของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์มีหน้าที่สำคัญคือ การอำนวยความสะดวกให้แก่กองทัพสหรัฐฯในการลำเลียงยุทโธปกรณ์และกำลังพล ตลอดจนช่วยให้กองทัพสหรัฐฯสามารถตอบโต้กับภัยคุกคามได้อย่างทันท่วงที¹³ อย่างไรก็ตาม อาจพิจารณาได้ว่า ฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ก็เป็นหนึ่งในปัญหาที่

¹³ โปรดดู William E. Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1989). Astri Suhrke, "Us- Philippines: The End of a Special Relationship," *The World Today* 31, no. 2 (1975)., Fred Greene, *The Philippine Bases: Negotiating for the Future American and Philippine Perspectives* (New York: Council on Foreign Relations, 1988)., Donald Putnam Henry, Keith Crane, and Katherine Watkins Webb, *The Philippines Bases: Background for Negotiations* (Santa Monica, CA: Rand Corporation, 1989)., Rolando C. San Juan, "Closure of U.S. Military Bases in the Philippines: Impact and Implications," (Pennsylvania: U.S. Army War College, Carlisle Barracks, 1993). และ John P. McLaurin III, "U.S. Use of Philippine Military Bases," (Pennsylvania: U.S. Army War College, Carlisle Barracks, 1993).

สร้างความบาดหมางให้กับความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองชาติเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจศาลของฟิลิปปินส์ที่ไม่ครอบคลุมการกระทำความผิดของทหารอเมริกันในฐานทัพ¹⁴

งานที่มีความสำคัญและได้รับการยอมรับในหมู่ผู้ศึกษาเรื่องฐานทัพคือ งานของ William E. Berry¹⁵ ซึ่งเสนอว่า ภายหลังจากความล้มเหลวในสงครามเวียดนาม ฐานทัพสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์เปรียบเสมือนเป็นสัญลักษณ์ของการคงสถานะมหาอำนาจควบคู่กันไปกับการรักษาไว้ซึ่งดุลแห่งอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเป็นที่ประจักษ์ว่า สหรัฐฯเองได้รับประโยชน์จากการดำรงอยู่ของฐานทัพเรือ Subic และฐานทัพอากาศ Clark ในฐานะเป็นฐานทัพที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการขนส่งอาวุธยุทโธปกรณ์และสนับสนุนภารกิจทางทหารของสหรัฐฯ ในเอเชียเหนือ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรือแม้แต่ในมหาสมุทรอินเดีย นอกจากนี้สหรัฐฯยังได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ในฐานะเครื่องค้ำประกันเส้นทางเดินเรือในภูมิภาคซึ่งถือเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสหรัฐฯ ในภูมิภาค Berry ได้เสนอข้อโต้แย้งที่สำคัญว่า การถอนกองกำลังทหารออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์นอกจากจะส่งผลกระทบต่อสถานะมหาอำนาจของสหรัฐฯ ในภูมิภาคยังส่งกระทบโดยตรงความสัมพันธ์พิเศษ (special relationship) ระหว่างทั้งสองชาติอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงไม่ได้

ด้าน John D. Ciorciari ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับการจัดวางความสัมพันธ์ทางความมั่นคงของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับรัฐมหาอำนาจเสนอข้อโต้แย้งที่น่าสนใจว่า หากรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีทางเลือกในการกำหนดนโยบายต่างประเทศ รัฐเหล่านี้จะจัดวางความสัมพันธ์ทางความมั่นคงที่มีลักษณะยืดหยุ่น (flexible security arrangement) และพยายามหลีกเลี่ยงการฝักใฝ่อย่างแนบแน่น (tight alignment) กับมหาอำนาจ ด้วยเหตุว่าแม้การฝักใฝ่อย่างแนบแน่นจะได้รับการค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัย ตลอดจนได้รับประโยชน์จากเงินช่วยเหลือจากรัฐมหาอำนาจ แต่การสถาปนาระบบพันธมิตรที่เคร่งครัดจะส่งผลกระทบต่อการสูญเสียอิสรภาพในการกำหนดนโยบายและนำไปสู่สถานะแห่งการพึ่งพิงในท้ายที่สุด โดย Ciorciari เองก็ได้ประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดดังกล่าวเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ในยุคหลังการปิดฐานทัพและได้ข้อสรุปว่า การไม่ต่อสัญญาเช่าให้สหรัฐฯ นั้นทำให้สภาพความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศซึ่งเคยอยู่ในระดับการฝักใฝ่อย่างแนบแน่นเปลี่ยนไปสู่การฝักใฝ่อย่างยืดหยุ่น¹⁶

¹⁴ Henry, Crane, and Webb, *The Philippines Bases: Background for Negotiations*, 10.

¹⁵ Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*.

¹⁶ Ciorciari, *The Limits of Alignment*, 92-94.

แม้จะเป็นที่ประจักษ์ถึงความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ตลอดจนความพยายามของสหรัฐฯในการรักษาฐานทัพของตนในฟิลิปปินส์ต่อไป แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในยุคการผ่อนคลายความตึงเครียด (détente) ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ก็ปรากฏให้เห็นข้อเสนอจากนักวิชาการ อาทิ Salvador Lopez ที่เริ่มตั้งคำถามถึงความเป็นจำเป็นของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ว่าไม่ได้เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯอีกต่อไป¹⁷ ข้อเสนอของ Lopez สอดคล้องกับงานของ Berry ที่ชี้ว่า ในช่วงปลายของสงครามเย็นได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญต่อการรับรู้เกี่ยวกับภัยคุกคาม (threat perception) ภายในฟิลิปปินส์ กล่าวคือ ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ไม่ได้ถูกจัดลำดับความสำคัญว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์อีกต่อไป นอกจากนี้ Berry ยังเสนอว่าในช่วงปลายสงครามเย็นยังเป็นยุคที่เกิดการตั้งคำถามต่อความจำเป็นของ “ความสัมพันธ์พิเศษ” ของทั้งสองชาติ¹⁸ โดยกลุ่มที่มีบทบาทหลักคือ ขบวนการชาตินิยมฟิลิปปินส์ ซึ่งเริ่มไม่พอใจกับท่าทีของสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสหรัฐฯเพิกเฉยต่อความโหดร้ายและเลือกที่จะให้การสนับสนุนระบอบเผด็จการของอดีตประธานาธิบดี Ferdinand Marcos (1965-1986)¹⁹ เพื่อแลกกับการรักษาฐานทัพของตนในฟิลิปปินส์ต่อไป²⁰ โดยกลุ่มชาตินิยมฟิลิปปินส์มีจุดร่วมที่ตรงกันคือ การเรียกร้องให้ฟิลิปปินส์มีอิสระในการกำหนดนโยบายต่างประเทศโดยปราศจากการแทรกแซงของสหรัฐฯ

ในขณะที่ Berry เสนอว่า กลุ่มนักชาตินิยมฟิลิปปินส์มีส่วนสำคัญในการต่อต้านการดำรงอยู่ของฐานทัพสหรัฐฯ²¹ Fred Greene กลับตั้งข้อสังเกตว่า ฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์นั้นได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากฐานทัพต่างชาติในประเทศที่มีความอ่อนไหวเรื่องชาตินิยมและอำนาจอธิปไตยที่มักได้รับการต่อต้านจากชนชั้นนำและพลเมืองภายในประเทศ²² Greene ชี้ว่า ในกรณีของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ ชนชั้นนำฟิลิปปินส์กลับเป็นกลุ่มที่เห็นชอบการตั้งฐานทัพสหรัฐฯในประเทศของตน แม้จะปรากฏให้เห็นการต่อต้านของบรรดานักชาตินิยมและนักกิจกรรมฝ่ายซ้ายอยู่บ่อยครั้งก็ตาม

¹⁷ Salvador P. Lopez, "Trends in Philippine Foreign Policy," in *Trends in the Philippines li Proceedings and Background Paper*, ed. M. Rajatetnam (Singapore: Singapore University Press, 1978), 69-70.

¹⁸ William E. Berry, "The Military Bases and Postwar Us- Philippine Relations," in *The Philippine Bases: Negotiating for the Future American and Philippine Perspectives* ed. Fred Greene (New York: Council on Foreign Relations, 1988).

¹⁹ Richard D. Fisher, "Rebuilding the U.S. – Philippine Alliance," in *The Heritage Foundation Backgrounder* (Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1999), 1-17.

²⁰ ดวงสุดา ศรียงค์, "ฐานทัพกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯและฟิลิปปินส์ (1965-1984)" (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529).

²¹ Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, xi.

²² Greene, *The Philippine Bases: Negotiating for the Future American and Philippine Perspectives*, 6.

ในทัศนะของ Greene ปัญหาเรื่องฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์เกิดจากมุมมองที่คับแคบ (insular orientation) ในการตีความปัญหาความมั่นคงที่มักให้ความสำคัญกับปัญหาผู้ก่อความไม่สงบภายในประเทศ มากกว่าภัยคุกคามจากภายนอก Greene ยังเรียกร้องให้ฟิลิปปินส์ทบทวนความสำคัญของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์เสียใหม่เพราะฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์นั้นมีความสำคัญทั้งในฐานะเครื่องค้ำประกันเสถียรภาพของทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกทั้งหมด และที่สำคัญคือ ฐานทัพจะเป็นเครื่องค้ำประกันเสถียรภาพและความมั่นคงของฟิลิปปินส์เองด้วย²³ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของ Greene ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากนักวิชาการฟิลิปปินส์ที่ชี้ว่า Greene นั้นยังขาดความรู้ความเข้าใจสังคมฟิลิปปินส์ที่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงทัศนะของชาวฟิลิปปินส์รุ่นใหม่ที่ได้มีทัศนคติต่อสหรัฐฯเช่นเดียวกับคนรุ่นก่อนหน้า การแนะนำให้ฟิลิปปินส์ต้องทำตามข้อเสนอของ Greene ยังสะท้อนระบบคิดแบบอาณานิคม (colonial mentality) ที่เจ้าอาณานิคมมักชุดจริตและตักตวงผลประโยชน์จากรัฐที่อ่อนแออยู่เสมอด้วย²⁴

ข้อเสนอที่ท้าทายชุดคำอธิบายเรื่องความสำคัญของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ปรากฏให้เห็นในงานของ Ricardo T. Jose ที่ชี้ว่าการดำรงอยู่ของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ไม่ได้ทำหน้าที่ในการป้องกันภัยคุกคามให้แก่ฟิลิปปินส์ แต่กลับดึงดูดการโจมตีจากรัฐที่เป็นศัตรูของสหรัฐฯเสียมากกว่า²⁵ ท่ามกลางงานวรรณกรรมจำนวนมากที่ศึกษาเกี่ยวกับฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ มีงานกลุ่มหนึ่งที่เสนอข้อคิดเห็นที่ตรงกันว่า แม้สหรัฐฯจะปิดฐานทัพในฟิลิปปินส์ก็ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งสองชาติมากนัก โดย Lopez ได้เสนอข้อโต้แย้งที่น่าสนใจว่า ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในชุดความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯมิได้หมายความว่าฟิลิปปินส์ซึ่งมีสายสัมพันธ์ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ ความมั่นคง วัฒนธรรม ตลอดจนประวัติศาสตร์กับสหรัฐฯ จะเลือกไปอยู่ภายใต้อำนาจของมหาอำนาจอื่นแทนที่สหรัฐฯ²⁶ นอกจากนี้แม้สหรัฐฯจำเป็นต้องถอนกองกำลังออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ สหรัฐฯก็ยังคงมีฐานทัพอื่นๆในภูมิภาคที่สามารถรองรับการปรากฏตัวของกองทัพอเมริกันในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานทัพสหรัฐฯในญี่ปุ่น เกาหลีใต้และออสเตรเลียที่ยังเอื้ออำนวยให้สหรัฐฯ

²³ Ibid., 30.

²⁴ Belinda A. Aquino , Vol. 22, No.1, pp. 216-217., "Review of Fred Greene 'the Philippine Bases: Negotiating for the Future'," *Journal of Southeast Asian Studies* 22, no. 1 (1991): 216-17.

²⁵ Jose, "The Philippines During the Cold War: Searching for Security Guarantees and Appropriate Foreign Policies, 1946- 1986," 39.

²⁶ Lopez, "Trends in Philippine Foreign Policy," 70.

สามารถที่จะรักษาความน่าเชื่อถือ (credibility) ซึ่งมากเพียงพอต่อการป้องปรามมิให้ภูมิภาคนี้ถูกรวบงำโดยมหาอำนาจอื่น²⁷

1.2.2 ยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็น

วรรณกรรมอีกกลุ่มหนึ่งที่เชื่อมโยงกับการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการปิดฐานทัพและผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯคือ งานที่ศึกษาเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯให้สอดคล้องกับโลกในยุคหลังสงครามเย็น งานของ Renato Cruz De Castro ชี้ว่า ในขณะที่ฟิลิปปินส์พิจารณาว่าตนเองไม่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอกเหมือนในยุคสงครามเย็น การคงกองกำลังสหรัฐฯไว้ในฟิลิปปินส์จึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป ด้านสหรัฐฯเองก็เริ่มที่จะทบทวนยุทธศาสตร์ความมั่นคงของตนใหม่ตั้งแต่เมื่อปรากฏให้เห็นการลดน้อยถอยลงของอำนาจและอิทธิพลของสหภาพโซเวียตในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้ ภายหลังจากการเจรจาระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯเกี่ยวกับประเด็นเรื่องฐานทัพในปี 1988 สหรัฐฯเองก็เริ่มตระหนักถึงยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงในรูปแบบใหม่ อันได้แก่ การปรับการวางกำลังใหม่ (redeployment) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หากการเจรจาระหว่างสหรัฐฯและฟิลิปปินส์ไม่สามารถแสวงหาข้อตกลงร่วมกันได้²⁸ ข้อเสนอ Castro สอดคล้องกับงานของ Jörn Dosch ที่ชี้ว่าแม้วุฒิสภาฟิลิปปินส์จะปฏิเสธการต่อสัญญาการเช่าฐานทัพ แต่สหรัฐฯ ซึ่งตระหนักถึงความสำคัญของผลประโยชน์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียแปซิฟิกซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้ก็ตัดสินใจที่จะหันไปสร้างความสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับสิงคโปร์ ไทย มาเลเซียและอินโดนีเซีย ก่อนที่ทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯจะมีการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังทหารระหว่างกัน (Visiting Forces Agreement) ในปี 1999²⁹

นอกจากนี้ Castro และ Dosch ยังชี้ว่า สหรัฐฯได้ผลักดันนโยบายความมั่นคงใหม่เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของการเมืองในภูมิภาค โดยนอกเหนือจากการประจำการของกองทัพอากาศและฐานทัพขนาดใหญ่ในเอเชียแปซิฟิก ยุทธศาสตร์ใหม่ที่สหรัฐฯต้องการผลักดันคือ การก่อสร้างฐานทัพขนาดเล็ก ควบคู่กันไปกับการลงนามสนธิสัญญาความมั่นคงทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี การซ้อมรบหรือฝึกร่วมกับรัฐในภูมิภาค ตลอดจนการเคลื่อนย้ายกองกำลังนาวิกโยธินของสหรัฐฯในปฏิบัติการวางกองกำลังล่วงหน้า (forward- presence mission) เพื่อแสดงการปรากฏตัวของกอง

²⁷ Ibid., 68- 69.

²⁸ Castro, "The Us-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge ".

²⁹ Jörn Dosch, "The Us and Southeast Asia," *ibid.*, ed. Mark Beeson (New York: Palgrave Macmillan), 222-23.

กำลังประจำการนอกประเทศของสหรัฐฯ³⁰ Dosch ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่าบทบาทของกองทัพสหรัฐฯในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในบริบทปัจจุบันเป็นไปตามนโยบาย “Places not Bases” หรือนโยบายที่รัฐในภูมิภาคเลือกที่จะอำนวยความสะดวกแก่กองทัพสหรัฐฯแต่กองทัพสหรัฐฯจะไม่เข้าประจำการในฐานทัพของประเทศนั้นๆ³¹

การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯย่อมส่งผลกระทบต่อการปรับลดงบประมาณและความช่วยเหลือจากสหรัฐฯต่อฟิลิปปินส์ไปโดยปริยาย แต่กระนั้น ความร่วมมือระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯก็ยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ภายใต้กรอบสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกัน ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่ยึดเหนี่ยวความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในยุคหลังการปิดฐานทัพ³² Castro เสนอว่า แม้ความสัมพันธ์ในยุคหลังจากการปิดฐานทัพจะถูกพิจารณาว่าเป็นช่วงเวลาที่มีความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองชาติก้าวเข้าสู่ทางตัน (impasse)³³ แต่ฝ่ายความมั่นคงของทั้งสองประเทศก็ยังคงประชุมคณะกรรมการความมั่นคงร่วมกัน (mutual defense board) ทุกสามเดือน และในเดือนพฤศจิกายน 1992 คณะกรรมการความมั่นคงร่วมกันยังมีข้อตกลงให้การซ้อมรบร่วมประจำปีหรือ Balikatan ดำเนินต่อไปได้ด้วย³⁴ ในปี 1994 สหรัฐฯได้มอบยุทธโศปกรณ์ทางทหารให้แก่ฟิลิปปินส์คิดเป็นมูลค่ากว่า 148.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังได้รับเรือยนต์เร็วตรวจการณ์ใกล้ฝั่ง (fast patrol crafts) จำนวน 8 ลำ ผ่านโครงการความช่วยเหลือทางทหาร (military assistance program) ตลอดจนอาวุธยุทธโศปกรณ์มูลค่ารวม 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯในปีถัดมา พันธมิตรทั้งสองประเทศก็ยังมีข้อตกลงที่อนุญาตให้เรือรบและอากาศยานของสหรัฐฯสามารถแวะพักและเดินทางผ่านฟิลิปปินส์ได้³⁵ ทั้งนี้อาจสรุปได้ว่า ท่ามกลางบรรดางานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็น งานของ Castro และ Dosch ถือเป็นงานที่น่าเสนอของถกเถียงที่น่าสนใจและมีคุณูปการยิ่งต่อการทำความเข้าใจยุทธศาสตร์และตำแหน่งแห่งที่ของสหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็น

³⁰ Renato Cruz de Castro, "The Us-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge " *ibid.*31, no. 3.

³¹ Jörn Dosch, "The Us and Southeast Asia," *ibid.*, ed. Mark Beeson (New York: Palgrave Macmillan), 222-23.

³² Rommel C. Banlaoi, *Philippine Security in the Age of Terror: National, Regional, and Global Challenges in the Post-9/11 World* (Boca Raton: CRC Press, 2010), 165.

³³ Castro, "The Us-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge " 976.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

1.2.3 ทศนะเรื่องความมั่นคงของฟิลิปปินส์

วรรณกรรมที่นำเสนอเกี่ยวกับการนิยามความหมายของคำว่าความมั่นคงในบริบทฟิลิปปินส์ ปรากฏให้เห็นอย่างแพร่หลาย ที่ปรึกษาฝ่ายความมั่นคงแห่งชาติ (national security advisor) และ สภาความมั่นคงแห่งชาติ (national security council) นิยามความมั่นคงของฟิลิปปินส์ไว้ว่า “สภาพ หรือเงื่อนไข ซึ่งความเชื่อและคุณค่าที่เรายึดมั่น, วิถีแห่งการดำเนินชีวิตตามแนวทางประชาธิปไตย, บรรดาแห่งสถาบันการปกครองและเอกภาพของฟิลิปปินส์, สวัสดิการและความอยู่ดีกินดี ทั้งในฐานะ ของชาติและประชาชนได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเป็นการถาวร ตลอดจนได้รับการส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง”³⁶ นอกจากนี้หน่วยงานทั้งสองยังได้จำแนกองค์ประกอบที่สำคัญของความมั่นคงของ ฟิลิปปินส์ไว้เจ็ดประการดังนี้³⁷

1. เสถียรภาพทางสังคมการเมือง (socio-political stability) ฟิลิปปินส์จำเป็นต้องสร้างสันติภาพ และความสมานฉันท์ในหมู่ชาวฟิลิปปินส์ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางความเชื่อทาง ศาสนา ชาติพันธุ์ หรือสถานะทางสังคม
2. การรักษาบูรณภาพเขตแดนของประเทศ (territorial integrity) และอำนาจในการความ ปกครองอย่างมีประสิทธิภาพถือเป็นสิ่งอันไม่สามารถถูกละเมิดได้ (inviolability) บูรณภาพ เขตแดนของประเทศยังหมายถึงรวมถึงการรักษาและปกป้องเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) และทรัพยากรของประเทศมิให้ถูกรุกราน หรือถูกนำไปใช้ประโยชน์ อย่างมิชอบ
3. ความเป็นปึกแผ่นและความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ (economic solidarity and strength) ฟิลิปปินส์จะสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งเปิดโอกาสให้ชาวฟิลิปปินส์มีสิทธิ์ในการ กำหนดทางเลือกทางเศรษฐกิจของตัวเอง
4. ความสมดุลของสิ่งแวดล้อม (ecological balance) การอยู่รอดของชาติขึ้นอยู่กับ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ฟิลิปปินส์จะสนับสนุนแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนควบคู่กัน ไปด้วยกับการสร้างความเท่าเทียมทางสังคม

³⁶ Alexander P. Aguirre, "Our National Security Strategy: A Reference Paper (Prepared by the Office of the National Security Adviser and the National Security Council)," ed. National Security Council (Manila: National Security Council, 1999).

³⁷ Noel M. Morada and Christopher Collier, "The Philippines: State Versus Society?," in *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, ed. Muthiah Alagappa (Stanford, California: Stanford University Press, 1998), 124.

5. การสร้างวัฒนธรรมอันกลมเกลียว (cultural cohesiveness) ชาวฟิลิปปินส์ต้องอยู่ภายใต้ชุดคุณค่าและความเชื่อที่วางอยู่บนหลักศีลธรรมและมาตรฐานทางศีลธรรมที่เป็นสากลซึ่งมีรากฐานที่สำคัญจากอารยธรรมและอัตลักษณ์ของชาวฟิลิปปินส์ที่ก้าวข้ามความแตกต่างทางศาสนา ชาติพันธุ์หรือภาษา
6. ฟิลิปปินส์ต้องสร้างฉันทามติทางศีลธรรมและจิตวิญญาณ (moral- spiritual consensus) การขับเคลื่อนของฟิลิปปินส์จำต้องอาศัยที่อยู่บนแนวคิดเรื่องความรักปิตุภูมิ เกียรติภูมิของชาติและความก้าวหน้าของชาติ
7. ความสงบสุขภายนอก (external peace) ฟิลิปปินส์ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์และเป็นมิตรกับทุกๆชาติ นอกจากนี้ฟิลิปปินส์จำต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช การไม่ยอมและปราศจากการควบคุม แทรกแซงหรือการรุกรานจากภายนอก

ด้าน Noel M. Morada ชี้ว่า แม้ในเอกสารของหน่วยงานด้านความมั่นคงของฟิลิปปินส์จะนิยามความหมายของคำว่าความมั่นคงที่ครอบคลุมประเด็นความมั่นคงอย่างรอบด้าน (comprehensive security) กล่าวคือ ในทางทฤษฎี ฟิลิปปินส์เริ่มที่จะให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาทางความมั่นคงอื่นๆนอกจากประเด็นทางความมั่นคงทางทหารแบบเดิม ตลอดจนปรากฏให้เห็นความพยายามที่จะขยายจุดอ้างอิง (referent) ของประเด็นทางความมั่นคงให้ข้ามพรมแดนที่ยึดรัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric) และก้าวไปสู่การให้ความสำคัญกับประชาชนมากยิ่งขึ้น (people-oriented)³⁸ แต่กระนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว นิยามของความมั่นคงในทัศนะของผู้กำหนดนโยบายฟิลิปปินส์ก็ยังคงเป็นความมั่นคงที่ยึดรัฐเป็นศูนย์กลาง ตลอดจนให้ความสำคัญต่อภัยคุกคามแบบดั้งเดิมเป็นสำคัญ นอกจากนี้หากพิจารณาบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคง จะพบว่าบรรดาชนชั้นนำ (elite) ของฟิลิปปินส์ยังคงเป็นผู้มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นแนวคิดทางความมั่นคงที่มีความโน้มเอียงหรือเอื้อประโยชน์ต่อการรักษาความชอบธรรมในการปกครองของกลุ่มชนชั้นนำเป็นสำคัญ (elitist orientation)³⁹ ด้วยเหตุว่าเมื่อชนชั้นนำมีบทบาทสำคัญในการควบคุมกลไกรัฐ ความมั่นคงของชนชั้นนำ หรือความมั่นคงของระบอบการปกครอง (regime security) ก็ได้กลายเป็นความมั่นคงของชาติไปในท้ายที่สุด⁴⁰

³⁸ Morada, "Philippine-American Security Relations after 11 September: Exploring the Mutuality of Interests in the Fight against International Terrorism," 8-21.

³⁹ Ibid., 9.

⁴⁰ Ibid., 21.

การตีความความหมายของคำว่าความมั่นคงของ Morada สอดคล้องกับข้อเสนอของ Aileen Baviera ซึ่งชี้ว่าแนวคิดเรื่องความมั่นคงของชาติคือ การป้องกันภัยจากภัยคุกคามภายใน ซึ่งถูกพิจารณาว่าเป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อรัฐบาลและระบบการเมืองของฟิลิปปินส์⁴¹ โดยแนวทางที่สะท้อนให้เห็นการจัดการประเด็นปัญหาทางความมั่นคงที่มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันภัยคุกคามเป็นสำคัญ (threat-oriented) ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมผ่านแผนความมั่นคงภายในแห่งชาติ (national internal security plan) ซึ่งจำแนกภัยคุกคามจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบภายในประเทศ ซึ่งต่างล้วนต้องการทำหายและสันคลอนความชอบธรรมของรัฐบาลฟิลิปปินส์ ออกเป็นสามกลุ่มหลัก ได้แก่⁴²

1. กลุ่มคอมมิวนิสต์ท้องถิ่น (Local Communist Movement - LCM) หรือกลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (Communist Terrorist Movement- CTM) ซึ่งหมายถึง ภัยคุกคามจากการปฏิบัติการของกองทัพประชาชนใหม่ (New People's Army)
2. กลุ่มแบ่งแยกดินแดนทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์ (Southern Philippines Secessionist Group- SPSG) ซึ่งหมายถึง กลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยอิสลามโมโร (Moro Islamic Liberation Front - MILF) มีสายสัมพันธ์และมีความเชื่อมโยงกับขบวนการอัลเคด้า
3. กลุ่มอาบูไซยาฟ (Abu Sayyaf Group- ASG) ซึ่งแม้จะเป็นกลุ่มที่จำนวนสมาชิกลดลงอย่างมีนัยสำคัญในช่วงทศวรรษที่ 2000 แต่กลุ่มอาบูไซยาฟ ซึ่งมีรูปแบบโครงสร้างองค์กรแบบเซลล์ (cellular structure) ก็ยังถูกพิจารณาว่ามีศักยภาพมากเพียงพอในการก่อวินาศกรรม การลักพาตัว และปฏิบัติการลอบวางระเบิด

ในขณะที่ Berry และ Ciorciari ต่างเสนอข้อถกเถียงที่สอดคล้องกับคำอธิบายข้างต้นโดยชี้ว่าภัยคุกคามภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบภายในประเทศ ถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์มากกว่าภัยคุกคามจากภายนอก⁴³ Frederica M. Bunge ก็ชี้ว่า ด้วยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่แยกตัวออกจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีป ทำให้ฟิลิปปินส์รอดพ้นจากปัญหาความขัดแย้ง ตลอดจนภัยคุกคามภายนอกซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์⁴⁴

⁴¹ Aileen San Pablo Baviera, "Security Challenges of the Philippine Archipelago," in *Southeast Asian Affairs 1998* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1998), 213-21.

⁴² Morada, "Philippine-American Security Relations after 11 September: Exploring the Mutuality of Interests in the Fight against International Terrorism."

⁴³ Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, x. และ Ciorciari, *The Limits of Alignment*, 8.

⁴⁴ Frederica M. Bunge, *Philippines: A Country Study* (Washington, D.C: Foreign Area Studies, The American University, 1984), 241.

Bunge ได้ชี้ต่อไปว่า แท้จริงแล้วปัญหาและความท้าทายทางความมั่นคงของฟิลิปปินส์มีที่มาจากภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากกลุ่มมุสลิมแบ่งแยกดินแดน กองทัพประชาชนใหม่ ตลอดจนความพยายามที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองของกลุ่มทหารฟิลิปปินส์⁴⁵

งานของ Ronald E. Dolan ซึ่งถือเป็นผลงานต่อยอดจากงานของ Bunge ที่ยังคงเน้นย้ำความสำคัญของภัยคุกคามภายในเป็นสำคัญ แต่งานของ Dolan ก็ได้กล่าวถึงปัญหาภัยคุกคามภายนอกซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของฟิลิปปินส์เอาไว้เช่นเดียวกัน⁴⁶ งานของ Dolan เขียนขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์เวียดนามกำลังรื้อถอนกองกำลังเรือและอากาศยานของตนออกจากเวียดนาม ซึ่งทำให้นโยบายต่างประเทศของสหภาพโซเวียตถูกพิจารณาว่ามีได้มีอันตรายต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์เหมือนในยุคที่สงครามเย็นกำลังร้อนระอุอีกต่อไป นอกจากนี้ แม้ในช่วงเวลาดังกล่าวจะปรากฏให้เห็นความกังวลในหมู่ชาวฟิลิปปินส์ถึงการขยายศักยภาพของกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น แต่ท้ายที่สุดแล้ว ญี่ปุ่นก็ได้ถูกพิจารณาว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์ในอนาคตอันใกล้ Dolan ชี้ว่า แท้จริงแล้วข้อพิพาทอาณาเขตเหนือรัฐ Sabah กับมาเลเซีย ตลอดจนปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกล่าวอ้างอำนาจอธิปไตยบริเวณหมู่เกาะ Spratly ซึ่งเป็นบริเวณที่มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งพลังงาน นั้นล้วนถือเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศซึ่งมีนัยยะที่สำคัญต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์ในอนาคตได้ แต่กระนั้น งานของ Dolan ซึ่งถือเป็นงานเพียงไม่กี่ชิ้นที่เริ่มกล่าวถึงความสำคัญของภัยคุกคามจากภายนอกก็ยังชี้ว่า ภัยคุกคามซึ่งมีนัยสำคัญต่อการสันคลอนเสถียรภาพและความมั่นคงของฟิลิปปินส์คือภัยคุกคามจากภายใน⁴⁷

1.2.4 ข้อพิพาททะเลจีนใต้ระหว่างฟิลิปปินส์-จีน

ฟิลิปปินส์ถือเป็นหนึ่งในรัฐคู่พิพาทกับจีนเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเหนือทะเลจีนใต้มานับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1990 จวบจนปัจจุบัน การเผชิญกับการขยายอิทธิพลของจีนในทะเลจีนใต้นำมาซึ่งข้อสังเกตจากนักวิชาการว่า ข้อพิพาททะเลจีนใต้เป็นปัจจัยสำคัญในการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจีนหันมาให้ความสำคัญกับการเพิ่มพูนแสนยานุภาพของกองทัพเรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการแนวปะการังและเกาะแก่งในทะเลจีนใต้

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ronald E. Dolan, *Philippines: A Country Study* (Washington, D.C: GPO for the Library of Congress, 1991).

⁴⁷ Ibid., 254-55.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณหมู่เกาะ Spratly และ Paracel ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁴⁸ ประกอบกับ เจตนาและท่าทีอันแข็งกร้าวของจีน จึงก่อให้เกิดชุดคำอธิบายว่าจีนเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของ ฟิลิปปินส์⁴⁹ และส่งผลให้ฟิลิปปินส์ต้องปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของตนให้สอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังที่ Noel M. Novicio อดีตนักการทูตชาวฟิลิปปินส์ได้ปรารภไว้ว่า ข้อพิพาททะเลจีนใต้มีนัยสำคัญที่สำคัญยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงจุดยืนและนโยบายต่างประเทศของ ฟิลิปปินส์⁵⁰

แม้หมุดหมายของปัญหาความขัดแย้งระหว่างฟิลิปปินส์และจีนจะเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากกรณี พิพาท Mischief Reef ในปี 1995⁵¹ แต่ก็ปรากฏให้เห็นงานวิชาการกลุ่มหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงท่าทีอันแข็ง กร้าวของจีนที่เกิดขึ้นก่อนเหตุการณ์ดังกล่าว อาทิ งานของเชียน ฉีระวิทย์ที่ชี้ว่า ปฐมบทของความ ขัดแย้งในบริเวณทะเลจีนใต้เริ่มต้นในปี ค.ศ.1974 เมื่อสหรัฐอเมริกาถอนทหารออกจากเวียดนามใต้ จีนก็เริ่มส่งกำลังทหารเข้ายึดครองหมู่เกาะ Paracel⁵² ข้อเสนอของเชียนสอดคล้องกับ Ralf Emmers ที่ชี้ว่า การถอนทหารออกจากฟิลิปปินส์ของสหรัฐฯในต้นทศวรรษที่ 1990 ส่งผลให้จีนฉวยโอกาสจาก สหประชาชาติทางอำนาจเพื่อขยายอิทธิพลเข้ามาในบริเวณทะเลจีนใต้⁵³ Emmers ยังตั้งข้อสังเกตที่ น่าสนใจว่า จีนมักหยิบยกเหตุผลทางประวัติศาสตร์ว่าจีนมีสิทธิโดยชอบธรรมในการกล่าวอ้าง กรรมสิทธิ์ในอาณาบริเวณดังกล่าว โดยมีได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขหรือระงับข้อพิพาทในทะเลจีน ใต้อย่างเป็นทางการใช้เครื่องมือทางกฎหมาย⁵⁴ โดยจีนมักหยิบยกแผนที่เส้นประ 9 เส้น (9 dashed lines) ซึ่งครอบคลุมพื้นที่เกือบทั้งหมดบริเวณทะเลจีนใต้ มาสนับสนุนการกล่าวอ้างสิทธิ์ของ ตนอยู่เสมอ⁵⁵

⁴⁸ Ralf Emmers, "The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance," (Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2009).

⁴⁹ Aileen San Pablo Baviera, "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective," in *The China Threats: Perceptions, Myths and Reality*, ed. Herbert Yee and Ian Storey (London: Routledge, 2002).

⁵⁰ Noel M. Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003).

⁵¹ Ibid., 1.

⁵² เชียน ฉีระวิทย์, นโยบายต่างประเทศจีน (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541), 387.

⁵³ Ralf Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia* (New York: Routledge, 2010), 1.

⁵⁴ Emmers, "The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance."

⁵⁵ Sheldon W. Simon, "Conflict and Diplomacy in the South China Sea: The View from Washington," *Asian Survey* 52, no. 6 (2012): 995-1018.

Noel M. Novicio ชี้ว่าการเผชิญหน้าครั้งสำคัญระหว่างจีนและเวียดนาม ณ Fiery Cross Reef ในปี 1988 ถือเป็นเป็นการส่งสัญญาณไปยังฟิลิปปินส์ว่าจีนพร้อมใช้มาตรการที่เด็ดขาดและรุนแรงในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทบริเวณทะเลจีนใต้⁵⁶ ในขณะที่ Aileen San Pablo-Baviera เสนอว่าเหตุการณ์ปะทะระหว่างกองเรือฟิลิปปินส์และจีนบริเวณ Mischief Reef ซึ่งอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของฟิลิปปินส์ในปี 1995 ถือเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้ฟิลิปปินส์ตระหนักว่าจีนเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์อย่างแท้จริง โดยรัฐบาลฟิลิปปินส์ภายใต้ประธานาธิบดี Fidel Ramos ได้ตอบโต้พฤติกรรมของจีนในระดับที่รุนแรงที่สุด⁵⁷

Novicio ชี้ต่อไปว่าแม้จะปรากฏให้เห็นความพยายามของฟิลิปปินส์ในการใช้เครื่องมือทางการทูตผ่านการเจรจาในกรอบทวิภาคีเพื่อเรียกร้องให้จีนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบริเวณ Mischief Reef แต่ความพยายามดังกล่าวนั้นก็ยังไม่ห่างไกลจากความสำเร็จ โดยในปี 1995 รัฐบาล Ramos แจ้งไปยังจีนว่าจีนได้ละเมิดอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (The United Nations Convention on the Law of the Sea –UNCLOS) และการกระทำของจีนยังขัดต่อปฏิญญาว่าด้วยทะเลจีนใต้ (Declaration on the South China Sea) แต่จีนกลับเพิกเฉยต่อข้ออ้างดังกล่าว⁵⁸

ภายใต้ข้อจำกัดของการเจรจาในกรอบทวิภาคีและพหุภาคี Novicio เสนอว่า การยกระดับขีดความสามารถของกองทัพฟิลิปปินส์เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ อย่างไรก็ตาม Emmers ก็ชี้ว่า แม้ฟิลิปปินส์จะแสดงเจตนาที่พัฒนาขีดความสามารถของกองทัพเรือและกองทัพอากาศให้มีความทันสมัย แต่ขีดความสามารถทางการทหารของฟิลิปปินส์ยังคงห่างไกลจากขีดความสามารถของกองทัพจีน⁵⁹ เช่นเดียวกันกับ Fisher ที่เปรียบเทียบศักยภาพของอาวุธยุทโธปกรณ์ระหว่างกองทัพจีนและฟิลิปปินส์และชี้ว่า กองทัพจีนนั้นมีอาวุธที่ทันสมัยและทรงประสิทธิภาพมากกว่ากองทัพฟิลิปปินส์ นอกจากนี้แม้รัฐบาลฟิลิปปินส์จะเพิ่มงบประมาณกว่า 3.3 พันล้านเหรียญสหรัฐในการพัฒนาและเสริมสร้างขีดแสนยานุภาพให้แก่กองทัพ แต่ด้วยเงื่อนไขของวิกฤตการณ์การเงินในเอเชียปี 1997 งบประมาณที่ถูกจัดสรรปันส่วนไปให้กองทัพฟิลิปปินส์จึงมีในปริมาณจำกัด⁶⁰

นอกจากนี้ นักวิชาการหลายคนยังเห็นตรงกันว่า ข้อพิพาทบริเวณ Mischief Reef มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการให้สัตยาบันข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังทหารระหว่างกันในปี 1999 Banlaoi เสนอว่า สาเหตุหลักที่ฟิลิปปินส์ตัดสินใจลงนามในข้อตกลงดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับท่าทีอันแข็งกร้าวของจีนในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ ประกอบกับ

⁵⁶ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 1.

⁵⁷ Baviera, "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective," 10-11.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, 124.

⁶⁰ Richard D. Fisher, "Rebuilding the U.S. – Philippine Alliance," 7-8.

ศักยภาพของกองทัพฟิลิปปินส์ที่มีอยู่อย่างจำกัด⁶¹ เช่นเดียวกับ Castro ที่ชี้ว่า การต้องเผชิญหน้ากับกองทัพเรือปลดแอกประชาชนจีน (People's Liberation Army Navy - PLAN) ส่งผลให้ฟิลิปปินส์พิจารณาว่าตนกำลังเผชิญกับภัยคุกคามในระยะยาว และเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของสหรัฐฯ ในฐานะรัฐมหาอำนาจที่ทำหน้าที่ในการรักษาดุลแห่งอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้⁶² ด้าน Novicio ก็ชี้ว่า ยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ควรสนับสนุนคือ การรักษาความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐฯ เพื่อค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ฟิลิปปินส์หากถูกคุกคามโดยจีน⁶³ โดยแม้จะ Fisher จะชี้ว่า สหรัฐฯ ภายใต้ประธานาธิบดี Bill Clinton จะสงวนท่าทีและรักษาความเป็นกลางในกรณีพิพาททะเลจีนใต้⁶⁴ แต่ Castro ก็เสนอข้อโต้แย้งว่า สหรัฐฯ เองก็เริ่มตระหนักถึงศักยภาพและเจตนาของกองทัพเรือจีนซึ่งอาจเป็นภัยต่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและความมั่นคง⁶⁵

1.2.5 เหตุการณ์ 9/11 และนัยต่อความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ

แม้ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้าของวิทยานิพนธ์นี้จะอยู่ระหว่างปี 1991-2001 แต่วรรณกรรมกลุ่มสำคัญที่มีถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเมื่อกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ในยุคหลังการปิดฐานทัพคือ เหตุการณ์ 9/11 เพราะฉะนั้นการย้อนกลับไปสำรวจตรวจสอบความสำคัญและความเชื่อมโยงระหว่างเหตุการณ์ 9/11 และนัยต่อความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ โดยสังเขปจึงมีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจชุดคำอธิบายหลักที่ครอบงำพื้นที่ของการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ได้อย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁶¹ Banlaoi, *Philippine Security in the Age of Terror: National, Regional, and Global Challenges in the Post-9/11 World*, 166.

⁶² Renato Cruz De Castro, "The Revitalized Philippine-US Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21st Century?," *Asian Survey* 43, no. 6 (2003): 977.

⁶³ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 5.

⁶⁴ Richard D. Fisher, "Rebuilding the U.S. – Philippine Alliance," 2.

⁶⁵ Castro, "The Revitalized Philippine-US Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21st Century?," 977-78.

วรรณกรรมจำนวนมากที่ถือเอาเหตุการณ์ 9/11 เป็นจุดเน้นของการศึกษาค้นคว้ามักนำเสนอภาพของฟิลิปปินส์ในฐานะ “แนวรบที่สอง” ที่มีความสำคัญยิ่งต่อยุทธศาสตร์การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายในระดับโลก ควบคู่กันไปกับการชี้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นโอกาสของการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ งานของ Morada ชี้ว่าภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 ทั้งสหรัฐฯและฟิลิปปินส์ต่างมีผลประโยชน์ทางความมั่นคงร่วมกัน โดยการสนับสนุนสหรัฐฯในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายส่งผลให้ฟิลิปปินส์ได้รับการช่วยเหลือจากกองทัพสหรัฐฯในการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของกองทัพฟิลิปปินส์ (Armed Forces of the Philippines) เพื่อต่อสู้กับกลุ่มก่อการร้ายภายในประเทศ ในขณะที่สหรัฐฯเองก็ได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับฟิลิปปินส์เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ฟิลิปปินส์เป็นฐานที่มั่นในการส่งกองกำลังบำรุงเพื่อสนับสนุนการต่อต้านการก่อการร้ายในระดับโลก⁶⁶

ข้อเสนอของ Morada สอดคล้องกับงานของ Victor A. Felix ซึ่งชี้ว่าเหตุการณ์ 9/11 และยุทธศาสตร์การต่อต้านการก่อการร้ายในระดับโลกส่งผลต่อการฟื้นฟูพลัง (reinvigorate) ของความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างสหรัฐฯและฟิลิปปินส์ โดยฟิลิปปินส์ถือเป็นประเทศแรกในกลุ่มอาเซียนที่ให้การสนับสนุนสหรัฐฯในยุทธศาสตร์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การยุติภารกิจบทบาทของฟิลิปปินส์ในอิรักช่วงปี 2004 ก็ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ ตลอดจนส่งผลให้สหรัฐฯและฟิลิปปินส์ตระหนักถึงข้อจำกัดถึงความร่วมมือระหว่างทั้งสองชาติ⁶⁷

ประภัสสร เทพชาตรีชี้ว่า ยุทธศาสตร์สงครามต่อต้านการก่อการร้ายมีผลกระทบโดยตรงต่อความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ โดยภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 สหรัฐฯได้กระชับความสัมพันธ์ทวิภาคีกับฟิลิปปินส์ และฟิลิปปินส์ก็เป็นประเทศแนวร่วมกลุ่มแรกที่ขึ้นรับยุทธศาสตร์การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯผ่านการส่งกองกำลังทหารเข้าไปยังอิรักในปี 2003 และได้รับสถานะพันธมิตรนอกอ้อมจากสหรัฐฯ⁶⁸ ในขณะที่สิดา สอนศรีเสนอว่า ฟิลิปปินส์กังวลว่าเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในสหรัฐฯจะส่งผลให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายในฟิลิปปินส์เพิ่มระดับของความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม Abu Sayyaf ที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่ม Al-Qaeda ฟิลิปปินส์จึงร้อง

⁶⁶ Morada, "Philippine-American Security Relations after 11 September: Exploring the Mutuality of Interests in the Fight against International Terrorism," 228-38.

⁶⁷ Felix, "Philippine-U.S. Security Relations Challenges and Opportunities after 9/11."

⁶⁸ ประภัสสร เทพชาตรี, ยุทธศาสตร์สหรัฐฯต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (กรุงเทพฯ: สมาคมธรรม, 2554), 61.

ขอไปยังสหรัฐฯ ให้สหรัฐฯ ส่งกองกำลังทหารมาซ้อมรบร่วมกับกองทัพฟิลิปปินส์ภายใต้ชื่อปฏิบัติการ Balikaton 02-1 โดยการซ้อมรบร่วมกันของทั้งสองประเทศเป็นไปภายใต้ข้อตกลงความช่วยเหลือทางทหาร (1947) สนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกัน (1951) และข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง (VFA- Visiting Forces Agreement 1999)⁶⁹

ด้านเอกลักษณ์ มณีจอมชี้ว่า ผลประโยชน์แห่งชาติที่มีผลต่อการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของสหรัฐฯ ต่อฟิลิปปินส์คือ ผลประโยชน์ด้านความมั่นคง อันได้แก่ ความร่วมมือในการปราบปรามการก่อการร้ายทั้งในประเทศฟิลิปปินส์และในภูมิภาค โดยเฉพาะกลุ่ม Abu Sayyaf ที่สหรัฐฯ เชื่อว่ามีความเชื่อมโยงกับกลุ่ม Al-Qaeda และความร่วมมือในสงครามต่อต้านการก่อการร้ายสากล โดยฟิลิปปินส์ได้ส่งทหารเข้าไปช่วยฟื้นฟูประเทศอิรักตามยุทธศาสตร์การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐฯ นอกจากนี้ฟิลิปปินส์ยังได้ลงนามในข้อตกลงการส่งกำลังบำรุงเพื่อสนับสนุนทางทหาร (Military Logistics and Support Agreement- MLSA) อีกด้วย เอกลักษณ์ยังชี้ต่อไปว่า ความช่วยเหลือต่างประเทศของสหรัฐฯ ต่อฟิลิปปินส์หลังเหตุการณ์ 9/11 ทั้งด้านความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจมีมูลค่าเพิ่มขึ้น แต่เมื่อปี 2004 ฟิลิปปินส์ถอนทหารออกจากอิรักก่อนกำหนด เนื่องจากมีกลุ่มติดอาวุธในอิรักจับกุมตัวแรงงานชาวฟิลิปปินส์เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ถอนทหารกลับประเทศ การตัดสินใจถอนทหารของฟิลิปปินส์สร้างความไม่พอใจแก่สหรัฐฯ และส่งผลให้ความช่วยเหลือที่สหรัฐฯ ให้แก่ฟิลิปปินส์มีสัดส่วนที่ลดลง⁷⁰

จากวรรณกรรมที่นำเสนอในข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า จุดร่วมของวรรณกรรมกลุ่มนี้คือ การสร้างชุดคำอธิบายหลักที่ชี้ว่า การปิดฐานทัพสหรัฐฯ และการประเมินระดับความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศใหม่ในช่วงปลายยุคสงครามเย็นเป็นผลสืบเนื่องจากการปรับเปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับความมั่นคงของฟิลิปปินส์ ซึ่งไม่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามภายนอก หรือต้องการการค้ำประกันความมั่นคงจากมหาอำนาจสหรัฐฯ อีกต่อไป วรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางความมั่นคงของทั้งสองประเทศนี้ยังชี้ว่า การปิดฐานทัพเป็นเหตุการณ์ที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ก้าวเข้าสู่ยุคต่ำมากที่สุดก่อนที่ความสัมพันธ์ทางความมั่นคงของทั้งสองประเทศจะได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นอีกครั้งหนึ่งภายหลังเหตุการณ์ 9/11 โดยแม้วิทยานิพนธ์นี้จะไม่ปฏิเสธว่า การปิดฐานทัพจะมีนัยที่สำคัญต่อทิศทางของสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างสองประเทศ ตลอดจนเป็นปัจจัยที่ทำให้

⁶⁹ สิดา สอนศรี, ฟิลิปปินส์: จากอดีตสู่ปัจจุบัน (ค.ศ. 1986-2006), 202-04.

⁷⁰ เอกลักษณ์ มณีจอม, "การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อฟิลิปปินส์หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001."

ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศก้าวเข้าสู่ช่วงเวลาที่ย่ำแย่ที่สุดช่วงหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แม้การปิดฐานทัพจะทำให้สายสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯตกต่ำลง แต่ก็มิได้เป็นจุดหมายที่สะท้อนให้เห็นการสิ้นสุดของความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ ในทางตรงกันข้าม ในยุคหลังการปิดฐานทัพกลับปรากฏให้เห็นหลักฐานซึ่งบ่งชี้การดำรงอยู่และการฟื้นฟูพลัง (reinvigoration) ของพันธมิตรทั้งสองชาติแม้จะไม่ปรากฏให้เห็นภัยคอมมิวนิสต์ซึ่งเคยเป็นองค์ประกอบสำคัญของการสถาปนาพันธมิตรในระยะตั้งต้นอีกต่อไป วิทยานิพนธ์นี้ต้องการตอบคำถามที่สำคัญคือ ปัจจัยใดที่มีผลต่อการฟื้นฟูพลังของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯภายหลังการปิดฐานทัพ และพันธมิตรดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร

1.3 คำถามการวิจัย

1. ปัจจัยใดที่มีผลต่อการฟื้นฟูพลังของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯภายหลังการปิดฐานทัพ และพันธมิตรดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร

1.4 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการฟื้นฟูพลังของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯภายหลังการปิดฐานทัพ
2. เพื่อศึกษาคุณลักษณะของพันธมิตรระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคหลังการปิดฐานทัพ

1.5 กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดที่วิทยานิพนธ์นี้เล็งเห็นว่ามีคุณูปการต่อการศึกษาพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคหลังการปิดฐานทัพคือ แนวคิดเรื่องความมั่นคง และแนวคิดเรื่องพันธมิตรซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1.5.1 แนวคิดเรื่องความมั่นคง

แนวคิดเรื่องความมั่นคงถือเป็นหนึ่งในแนวคิดที่มีความสำคัญยิ่งต่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกัน แนวคิดเรื่องความมั่นคงก็ยังถือเป็นแนวคิดที่ยังคลุมเครือ (elusive concept)⁷¹ ตลอดจนเป็นแนวคิดที่ยังเป็นข้อถกเถียง (contested concept)⁷² และปราศจากซึ่งฉันทามติร่วมกันในชุมชนทางวิชาการว่า แท้จริงแล้วความหมายและขอบเขตของความมั่นคงคืออะไร แนวคิดเรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิม (traditional security) หรือที่รู้จักกันในชื่อแนวคิดทางความมั่นคงอย่างแคบหรือความมั่นคงทางทหาร ถือเป็นแนวคิดกระแสหลักที่ยึดกุมพื้นที่ของการศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงมาอย่างยาวนาน ด้วยเหตุว่านโยบายด้านความมั่นคงถือเป็นนโยบายที่มีความสำคัญต่อรัฐต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นรัฐมหาอำนาจหรือรัฐที่มีศักยภาพทางทหารที่จำกัดต่างก็ต้องการรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยและความอยู่รอดปลอดภัยของตนด้วยกันทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ 1970- 1980 ประเด็นทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมก็ถูกพิจารณาว่าเป็นหนึ่งปัจจัยที่มีนัยที่สำคัญต่อการศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงได้เช่นกัน⁷³ ดังพิจารณาได้จากข้อเรียกร้องและความพยายามของนักวิชาการที่เสนอว่า แนวคิดเรื่องความมั่นคงควรได้รับการขยายให้ครอบคลุมประเด็นอื่นๆ นอกเหนือจากประเด็นทางความมั่นคงแบบดั้งเดิม แต่เหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาและพัฒนาการของแนวคิดเรื่องความมั่นคงเกิดขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น ซึ่งปรากฏให้เห็นข้อถกเถียงในหมู่นักวิชาการและผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับความจำเป็นในการจัดวางตำแหน่งแห่งที่และการนิยามความหมายของความมั่นคงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างชัดเจนมากที่สุด

ภายใต้บริบทโลกยุคหลังสงครามเย็น ประเด็นปัญหาอื่นๆ ซึ่งเคยถูกพิจารณาว่าเป็นเพียงประเด็นชายขอบและถูกกดทับไว้ด้วยการขับเคี่ยวแข่งขันทางอุดมการณ์ระหว่างสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียตก็เริ่มทวีความสำคัญและได้รับการกล่าวขานว่าเป็นประเด็นทางความมั่นคงใหม่ (non-traditional security)⁷⁴ ซึ่งเริ่มตั้งคำถามและวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาของการศึกษาของแนวคิดทาง

⁷¹ Christopher S. Browning, *International Security: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 18.

⁷² Barry Buzan, *People, States, and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed. (New York: Harvester Wheatsheaf, 1991), 7.

⁷³ Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner, 1998), 2.

⁷⁴ นอกเหนือจากการศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงผ่านมุมมองความมั่นคงแบบดั้งเดิมและความมั่นคงใหม่ การศึกษาความมั่นคงเชิงวิพากษ์ (Critical Security Studies) ก็ถือเป็นอีกหนึ่งสำนักคิดที่มีบทบาทสำคัญต่อการศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงในปัจจุบัน โดยสำนักคิดความมั่นคงเชิงวิพากษ์ให้ความสำคัญต่อปัจเจกบุคคล ชุมชน และอัตลักษณ์เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี

ความมั่นคงแบบดั้งเดิมที่ยังยึดติดอยู่กับประเด็นเรื่องความมั่นคงทางทหารและละเลยความสำคัญของประเด็นปัญหาอื่นๆซึ่งมีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดปลอดภัยของรัฐได้ไม่น้อยไปกว่าความมั่นคงแบบดั้งเดิม⁷⁵ อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์นี้สังเกตเห็นว่า แนวคิดเรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิมนั้นมีความเหมาะสมที่จะใช้ศึกษาพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคหลังการปิดฐานทัพมากที่สุด เพราะฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงความหมายและขอบเขตของ “ความมั่นคง” วิทยานิพนธ์นี้จะอ้างอิงตามชุดคำอธิบายของแนวคิดเรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิมเป็นหลัก

1.5.2 แนวคิดเรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิม

แนวคิดเรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิมถือเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐต่างๆในระบอบระหว่างประเทศมาตลอดทุกยุคทุกสมัย และถือเป็นแนวทางหลักของการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับประเด็นทางความมั่นคงในบริบทปัจจุบัน ในมุมมองของแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิม ความมั่นคงทางทหารถือเป็นเป้าหมายที่รัฐต่างๆให้ความสำคัญมากที่สุดรากฐานทางปรัชญาความคิดของนักวิชาการกลุ่มนี้คือ แนวคิดแบบสังคมนิยมซึ่งแม้จะเป็นสำนักคิดที่มีสาขาแตกแขนงแยกย่อยออกไปเป็นจำนวนมาก แต่แนวคิดสังคมนิยมก็มีจุดร่วมที่สำคัญคือ การพิจารณาว่าการ

ภายในสำนักคิดความมั่นคงเชิงวิพากษ์เองก็ยิ่งปรากฏให้เห็นการแตกแขนงแยกย่อยออกเป็นสำนักคิดต่างๆ อาทิ สำนักอเบอร์ริสต์วิธ (Aberystwyth School) หรือสำนักเวลส์ (Welsh School) ภายใต้การนำของ Ken Booth ซึ่งมุ่งเน้นประเด็นเรื่องการปลดปล่อยมวลมนุษย (human emancipation) และสำนักโคเปนเฮเก้น (Copenhagen School) ซึ่งมี Barry Buzan, Ole Waever และ Jaap de Wilde เป็นผู้บุกเบิกสำคัญ ก็มุ่งขยายการศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงให้ครอบคลุมประเด็นทางสังคม เศรษฐกิจ การทหาร เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์นี้จะเลือกกล่าวถึงแต่เฉพาะแนวคิดเรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิมเป็นสำคัญ โปรดดู Keith Krauses and Michael Williams, *Critical Security Studies: Concepts and Strategies* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997)., Ken Booth, "Security and Emancipation," *Review of International Studies* 17, no. 4. และ Buzan, Waever, and Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*

⁷⁵ นักคิดในสำนักความมั่นคงใหม่เรียกร่องให้มีการนิยามและขยายขอบเขตของการศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคงให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปของโลกยุคหลังสงครามเย็น โดยนักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดเรื่องความมั่นคงใหม่เสนอว่า แนวคิดเรื่องความมั่นคงควรได้รับการขยาย (broadening) ให้ครอบคลุมประเด็นอื่นๆ อาทิ ประเด็นทางสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ควบคู่กันไปกับการขยาย (widening) หน่วยการวิเคราะห์ (unit of analysis) ให้ครอบคลุมทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับรัฐ และระดับปัจเจกบุคคล ทั้งนี้อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ในทัศนะแบบความมั่นคงใหม่การยึดติดอยู่กับความมั่นคงแบบดั้งเดิมเป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกต่อไป โปรดดู Dan Caldwell and Robert E. Williams Jr., "The Meaning of Security Today," in *Seeking Security in an Insecure World* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2006)., Richard Wyn Jones, "Travel without Maps": Thinking About Security after the Cold War," in *Security Issues in the Post-Cold War World*, ed. Jane Davis (Cheltenham: Edward Elgar, 1996), 196-218 และ Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*.

ปฏิสัมพันธ์ของรัฐต่างๆเกิดขึ้นภายใต้สภาวะอนาธิปไตย อันปราศจากอำนาจของรัฐบาลกลางในระดับโลกในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐ รัฐทั้งหลายจำต้องพึ่งพาตนเองเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยโดยไม่สามารถไว้วางใจหรือพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐอื่นใดได้ ภายใต้สภาวะอนาธิปไตย ความมั่นคงและความอยู่รอดปลอดภัยของรัฐถือเป็นสิ่งที่ถูกพิจารณาว่าเป็นสิ่งที่รัฐให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก⁷⁶ จากแนวคิดพื้นฐานข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในทัศนะของนักวิชาการด้านความมั่นคงกระแสหลัก “รัฐ” จึงถูกพิจารณาว่าเป็น “วัตถุอ้างอิง” (referent object) ที่มีความสำคัญมากที่สุด

นับตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามเย็น แนวคิดเรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิมก็ถูกท้าทายจากกลุ่มนักวิชาการที่เชื่อมั่นว่า แนวคิดเรื่องความมั่นคงควรได้รับการขยายให้ครอบคลุมประเด็นทางความมั่นคงอื่นๆ เช่นเดียวกับข้อเรียกร้องให้ขยายหน่วยวิเคราะห์ให้ข้ามพรมมองที่ยึดรัฐเป็นศูนย์กลาง (state-centric) และหันมาให้ความสำคัญกับตัวแสดงในระดับอื่นๆซึ่งมีบทบาทสำคัญไม่น้อยไปกว่ารัฐชาติ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงข้างต้นก็ไม่สามารถสั่นคลอนหรือเปลี่ยนแปลงจุดยืนของนักวิชาการด้านความมั่นคงแบบดั้งเดิมได้ ดังพิจารณาได้จากคำปรารภของ Stephen Walt ที่ว่า “ความมั่นคงศึกษาควรที่จะถูกนิยามไว้ว่าเป็นการศึกษาเกี่ยวกับภัยคุกคามการใช้และการควบคุมกองกำลังทางทหาร”⁷⁷ Walt ยังเสนอต่อไปว่า การขยายขอบเขตของแนวคิดทางความมั่นคงให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาใหม่ อาทิ ปัญหามลภาวะ ปัญหาโรคระบาด หรือแม้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ จะส่งผลเสียต่อความต่อเนื่องทางภูมิปัญญา (intellectual coherence) ในการศึกษาเกี่ยวกับความมั่นคง กล่าวคือ แม้ปัญหาข้างต้นจะถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ แต่ความพยายามในการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของประเด็นปัญหาเหล่านี้ให้มีสถานะเดียวกับประเด็นทางความมั่นคงทางทหารจะส่งผลให้เกิดปัญหาในการแบ่งแยกว่า ประเด็นใดเป็นหรือไม่เป็นประเด็นทางความมั่นคง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทุกประเด็นจะกลายเป็นปัญหาความมั่นคงไปทั้งหมด ในท้ายที่สุดแล้วการกระทำดังกล่าวจะทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความยากลำบากมากยิ่งขึ้นไปอีก⁷⁸

⁷⁶ โปรดดู Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, 1st ed. (New York: Random House, 1979)., Andrew Heywood, *Global Politics*, Palgrave Foundations Series (New York: Palgrave Macmillan, 2011), 54-61. และ Oliver J. Daddow, *International Relations Theory*, Sage Course Companions (Los Angeles: SAGE, 2009), 80-92.

⁷⁷ Stephen Walt, "The Renaissance of Security Studies," *International Studies Quarterly* 35, no. 2 (1991): 212.

⁷⁸ *Ibid.*, 212-13.

นักวิชาการด้านความมั่นคงกระแสหลักยังนำเสนอเหตุผลที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งว่า แท้จริงแล้วภัยคุกคามทางทหารในโลกยุคหลังสงครามเย็นกลับทวีความสำคัญมากเสียยิ่งกว่าสมัยสงครามเย็น เพราะโลกยุคหลังสงครามเย็น ซึ่งนอกเหนือจากจะปราศจากการถ่วงดุลอำนาจระหว่างมหาอำนาจซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของการเมืองระหว่างประเทศ โลกในยุคหลังสงครามเย็นยังเป็นโลกที่ไม่มีรัฐมหาอำนาจซึ่งคอยค้ำประกันด้านความมั่นคงแก่รัฐต่างๆอีกต่อไป⁷⁹ ผนวกกับข้อเท็จจริงที่ว่า โลกในยุคหลังสงครามเย็นยังเป็นโลกที่สงครามและความขัดแย้งระหว่างประเทศที่ยังคงดำเนินต่อไป แนวคิดเรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิมจึงยังเป็นแนวคิดที่สามารถรักษาพลังในการอธิบายประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศร่วมสมัยได้อย่างทรงประสิทธิภาพ

1.5.3 แนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหาร

กรอบแนวคิดที่มีความเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องความมั่นคงแบบดั้งเดิมและมีความสำคัญต่อการศึกษาความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯคือแนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหาร ซึ่งอาจนิยามได้ว่าเป็น ข้อตกลงอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นการ ในการสถาปนาความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างรัฐอธิปไตยตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป⁸⁰ พันมิตรทางทหารถือเป็นผลพวงของความพยายามในการบริหารจัดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างระหว่างรัฐต่างๆภายใต้ระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตย โดยการสถาปนาพันธมิตรทางทหารวางอยู่บนหลักคิดที่สำคัญว่า เมื่อความพยายามในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการป้องกันตนเองของรัฐไม่เพียงพอต่อการค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัยของตนอีกต่อไป ทางเลือกที่รัฐพึงกระทำคือ การเสริมสร้างความร่วมมือกับรัฐอื่นๆที่มีเป้าประสงค์หรือมีภัยคุกคามใกล้เคียงกับตน⁸¹

พันธมิตรทางทหารมิใช่ประดิษฐกรรมทางการเมืองระหว่างประเทศที่เพิ่งถูกกล่าวถึงในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคใหม่ ในทางตรงกันข้าม กำเนิดของพันธมิตรทางทหารสามารถย้อนกลับไปได้ไกลถึงยุคอินเดียนและจีนโบราณ ไต่เรียงไปจนถึงสมัยนคร-รัฐกรีกและสมัยฟื้นฟูศิลปวิทยาการบนคาบสมุทรอิตาลี โดยรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในช่วง

⁷⁹ Peter Hough, *Understanding Global Security* (London ; New York: Routledge, 2013), 7.

⁸⁰ Stephen Walt ให้เหตุผลของการนิยามว่าพันธมิตรทางทหารตามนิยามดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า แท้จริงแล้วรัฐต่างๆ อาจมีเจตนาที่จะร่วมมือกันโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะลงนามในสนธิสัญญาอย่างเป็นทางการ เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการดำรงอยู่หรือไม่ของสนธิสัญญาอย่างเป็นทางการมีส่วนน้อยมากในการกำหนดระดับของความร่วมมือระหว่างรัฐ โปรดดู Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell Studies in Security Affairs (Ithaca: Cornell University Press, 1987), 1, 12-13.

⁸¹ Michael Seeham, "Military Security," in *Contemporary Security Studies* ed. Allan Collins (Oxford Oxford University Press, 2013), 152-53.

กลางศตวรรษที่ 17 หรือในช่วงที่รัฐสมัยใหม่เริ่มก่อตัวขึ้นในยุโรป⁸² แต่กระนั้นก็ดี อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหารได้ถูกพัฒนาและนำเสนออย่างเป็นระบบโดยนักวิชาการคนสำคัญในศตวรรษที่ 20 อาทิ George Liska⁸³, Morton A. Kaplan⁸⁴, Arnold Wolfers⁸⁵, Hans J. Morgenthau⁸⁶, Kenneth N. Waltz⁸⁷, Glenn H. Snyder⁸⁸ และ Stephen M. Walt⁸⁹

พันธมิตรทางทหารถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังพิจารณาได้จากคำกล่าวของ Liska ที่ว่า การกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศโดยไม่อ้างอิงถึงพันธมิตรทางทหารเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เพราะแท้จริงแล้วพันธมิตรทางทหารและการเมืองระหว่างประเทศต่างมีความผสมผสานเหมือนเป็นสิ่งเดียวกัน เว้นแต่เพียงว่าทั้งสองสิ่งมีชื่อที่แตกต่างกัน⁹⁰ เช่นเดียวกับ Stephen Walt ซึ่งเสนอว่า พันธมิตรทางทหารถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดในการกำหนดทิศทางของการเมืองระหว่างประเทศ Walt ยังชี้ต่อไปว่า แท้จริงแล้วข้อถกเถียงเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศและยุทธศาสตร์หลัก (grand strategy) ล้วนมีพื้นฐานที่สำคัญอยู่บนความเชื่อที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับกำเนิดของพันธมิตรทางทหารในระดับระหว่างประเทศ⁹¹ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพันธมิตรทางทหาร ทั้งในเรื่องของศักยภาพ ขนาด อุดมการณ์ ประเภทของข้อผูกมัด ตลอดจนขอบเขตและระดับของความร่วมมือที่มีความแตกต่างหลากหลายจึงปรากฏให้เห็นชุดคำอธิบายเกี่ยวกับพันธมิตรทางทหารที่แตกต่างหลากหลายในชุมชนทางวิชาการ⁹² อาทิ Snyder ที่ชี้ว่า พันธมิตรทางทหารนั้นต้องมีลักษณะที่เป็นเป็นทางการ ผูกพันตามกฎหมาย หรือเป็นสนธิสัญญาที่มีพันธกรณีผูกพันรัฐภายในระบบพันธมิตรให้จำต้องปฏิบัติตาม โดยพันธมิตรทางทหารนั้นยังสะท้อน

⁸² James Lee Ray Juliet Kaarbo, "Global Politics," (Boston, MA: Wadsworth, 2011), 260.

⁸³ โปรดดู George Liska, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*, Johns Hopkins Paperbacks (Baltimore, Johns Hopkins Press, 1962).

⁸⁴ โปรดดู Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics* (New York: Wiley, 1964).

⁸⁵ โปรดดู Arnold Wolfers, "Alliances," in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, ed. Robert K. Merton David L. Sills (New York: Macmillan Company, 1968).

⁸⁶ โปรดดู Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed. (New York: Knopf, 1972).

⁸⁷ โปรดดู Waltz, *Theory of International Politics*.

⁸⁸ โปรดดู Glenn Herald Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997).

⁸⁹ โปรดดู Stephen Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security* 9, no. 4 (1985).

⁹⁰ Liska, *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*, 3.

⁹¹ Walt, *The Origins of Alliances*, 262.

⁹² Sangit Sarita Dwivedi, "Alliances in International Relations Theory," *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research* 1, no. 8 (2012): 228.

ให้เห็นความร่วมมืออย่างเป็นทางการของรัฐต่างๆที่จะเลือกใช้หรือไม่ใช้กำลังทางทหารภายใต้สถานการณ์อันเฉพาะเจาะจงเพื่อต่อต้านรัฐที่อยู่นอกกลุ่มอีกประการหนึ่ง⁹³ ในขณะที่นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคนสำคัญอย่าง Morgenthau ก็ให้ทรรศนะเกี่ยวกับพันธมิตรทางทหารเอาไว้เช่นกันว่า พันธมิตรทางทหารถือส่วนประกอบที่จำเป็นต่อดุลแห่งอำนาจ ที่ซับซ้อนอยู่ในภายในระบบแบบหลายรัฐ (multiple-state system)⁹⁴ Morgenthau ยังชี้ต่อไปว่า หากปรากฏให้เห็นการแข่งขันระหว่างรัฐ A และรัฐ B ทั้งสองรัฐนี้จะมีทางเลือกสามประการในการรักษาและปรับปรุงตำแหน่งแห่งที่ของอำนาจในเชิงสัมพัทธ์ โดยแนวทางแรกคือ รัฐสามารถการเพิ่มขีดความสามารถทางอำนาจให้แก่ตนเอง แนวทางที่สองคือ รัฐสามารถอาศัยอำนาจจากรัฐอื่นๆเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ตนเอง และแนวทางสุดท้าย รัฐสามารถระงับ (withhold) อำนาจของชาติอื่นๆจากศัตรูได้ โดยหากตัดสินใจเลือกทางเลือกแรก รัฐจะเข้าสู่การแข่งขันสะสมอาวุธ (armaments race) และหากเลือกทางเลือกที่สองและสาม ก็ถือว่ารัฐนั้นเลือกที่จะใช้แนวทางของของการร่วมเป็นพันธมิตร⁹⁵

การทำความเข้าใจแนวคิดที่มีความสลับซับซ้อนเช่นนี้ควรเริ่มต้นโดยย้อนกลับไปสู่แนวทางการศึกษาเรื่องพันธมิตรทางทหารแบบดั้งเดิมซึ่งคือ ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power Theory)⁹⁶ ซึ่งอธิบายโดยสังเขปได้ว่า ดุลแห่งอำนาจนั้นเปรียบเสมือนโคมระย้า (chandelier) ที่จะสามารถรักษาระดับได้อย่างมั่นคง หากน้ำหนักของโคมเบี่ยงอยู่ในสภาวะสมดุล (equilibrium)⁹⁷ ภายใต้การปฏิสัมพันธ์ของรัฐต่างๆในระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตย ซึ่งมีการกระจายขีดความสามารถของรัฐ (distribution of power) เป็นปัจจัยหลักในการกำหนดบทบาทและพฤติกรรมของรัฐ ความพยายามในการรักษาดุลแห่งอำนาจให้อยู่ในสภาวะสมดุลก็จะปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ⁹⁸ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อปรากฏให้เห็นความพยายามในการเสริมสร้างขีดความสามารถของรัฐหนึ่งๆซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐอื่นๆตลอดจนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของดุลแห่งอำนาจ รัฐต่างๆจะร่วมมือกันเพื่อป้องกันมิให้รัฐนั้นผงาดขึ้นมาเป็นอำนาจเหนือรัฐอื่นๆในระบบ ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของระบบนั่นเอง

⁹³ โปรตดู Snyder, *Alliance Politics*.

⁹⁴ โปรตดู Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 193.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Dwivedi, "Alliances in International Relations Theory," 227-28.

⁹⁷ Chris Brown and Kirsten Ainley, *Understanding International Relations*, 3rd ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2005), 99.

⁹⁸ โปรตดู Waltz, *Theory of International Politics*.

แม้ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจจะกลายเป็นคำอธิบายหลักที่มีพลังในการอธิบายปรากฏการณ์ในโลก ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อการศึกษาเกี่ยวกับกำเนิดของพันธมิตรทางทหาร กระนั้นก็ดี ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจก็ยังคงตั้งคำถามและวิพากษ์วิจารณ์ในชุมชนทางวิชาการอยู่เสมอ Stephen Walt เป็นหนึ่งในนักวิชาการคนสำคัญที่เสนอข้อโต้แย้งว่า แท้จริงแล้วรัฐต่าง ๆ ได้สถาปนาพันธมิตรทางทหารเพื่อถ่วงดุลอำนาจของรัฐอื่นๆ หากแต่เกิดขึ้นเพราะความพยายามในการถ่วงดุล เพื่อต่อต้านภัยคุกคาม (balance against threats) โดยระดับของภัยคุกคามนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญได้แก่ อำนาจโดยรวม (aggregate power) ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ (geographic proximity) ศักยภาพการรุกราน (offensive capabilities) และการรับรู้เจตนา (perceived intentions) เป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า หากพิจารณาการก่อกำเนิดของพันธมิตรทางทหารตามแนวคิดเรื่องการถ่วงดุลเพื่อตอบโต้ภัยคุกคาม รัฐต่างๆ จะเลือกถ่วงดุลเพื่อตอบโต้รัฐที่แสดงท่าทีคุกคามต่อตนมากที่สุด แม้ว่ารัฐดังกล่าวจะไม่ได้มีอำนาจมากที่สุดในระบบก็ตาม⁹⁹

แม้ว่าพฤติกรรมของรัฐเมื่อจำต้องเผชิญกับภัยคุกคามภายนอก คือ การสถาปนาพันธมิตรทางทหาร อย่างไรก็ตาม ทางเลือกของรัฐในการแสวงหาพันธมิตรนั้นก็ยังสามารถจำแนกได้เป็นสองแนวทาง ได้แก่ การถ่วงดุล (balancing) และการร่วมขบวน (bandwagoning) ซึ่งสามารถให้อรรถาธิบายโดยสังเขปดังนี้

1. การถ่วงดุลเป็นลักษณะในการตอบโต้ต่อภัยคุกคาม ซึ่งบรรดารัฐต่างๆ จะร่วมมือและระดมสรรพกำลังเพื่อถ่วงดุลและต่อต้านรัฐที่เป็นภัยคุกคามหรือต้องการสถาปนาความเป็นเจ้าในระบบระหว่างประเทศ Walt ชี้ว่า สภาวะอนาธิปไตยของระบบระหว่างประเทศเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้รัฐต่างๆ เลือกที่จะร่วมมือกันเพื่อต่อต้านรัฐที่มีความเข้มแข็งมากที่สุดในระบบ โดยหากบรรดารัฐที่มีศักยภาพในระดับรอง (secondary states) มีทางเลือก รัฐเหล่านี้ก็จะเลือกรวมกลุ่ม (flock) กับรัฐที่อ่อนแอกว่ารัฐที่แข็งแรง¹⁰⁰ Walt ชี้ต่อไปว่า ลักษณะของการถ่วงดุลยังสามารถแบ่งออกเป็นการ

⁹⁹ Walt ได้กล่าวถึงการศึกษาเกี่ยวกับความสำคัญของอุดมการณ์ต่อการสร้างความร่วมมือและการสถาปนาพันธมิตรทางทหารว่าไม่ได้มีความสำคัญมากนักต่อการสถาปนาพันธมิตรทางทหาร โดยแนวคิดของ Walt นั้นตรงข้ามกับความเชื่อที่ว่า รัฐมีความเป็นปึกแผ่นของอุดมการณ์ (ideological solidarity) ร่วมกันมากเท่าใด รัฐก็จะมีโอกาสที่จะสถาปนาพันธมิตรทางทหารระหว่างกันมากยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยความแตกต่างทางอุดมการณ์จะลดน้อยลงเมื่อปรากฏให้เห็นระดับของภัยคุกคามภายนอกที่เพิ่มสูงขึ้น และความเป็นปึกแผ่นของอุดมการณ์จะเพิ่มมากขึ้น หากอุดมการณ์และความมั่นคงมีส่วนช่วยส่งเสริมและเกื้อหนุนกัน นอกจากนี้ Walt ยังกล่าวถึงปัจจัยเรื่องความช่วยเหลือทางการเงินและการแผ่ขยายอิทธิพล (penetration) ด้วยว่ามีได้มีพลังและความสำคัญมากเพียงพอที่จะสนับสนุนให้เกิดการก่อตัวของพันธมิตร โปรดดูเกี่ยวกับความสำคัญของอุดมการณ์ใน Walt, *The Origins of Alliances*, 263, 66-68. และดูเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางการเงินและการแผ่ขยายอิทธิพลใน *ibid.*, 268-69.

¹⁰⁰ Waltz, *Theory of International Politics*, 126-27.

ถ่วงดุลภายใน (internal balancing) ซึ่งคือการเพิ่มขีดความสามารถของรัฐทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ และการทหารเพื่อลดความล่อแหลมต่ออันตราย (vulnerability) และการถ่วงดุลภายนอก (external balancing) ซึ่งคือการแสวงหาพันธมิตรจากภายนอก¹⁰¹

อย่างไรก็ดี ดังที่กล่าวไปแล้วว่า Walt ได้พัฒนาและปรับปรุงแนวคิดเรื่องการถ่วงดุลอำนาจ แบบดั้งเดิมและนำเสนอแนวคิดเรื่องการถ่วงดุลเพื่อตอบโต้ภัยคุกคาม เพราะฉะนั้นในทัศนะของ Walt การถ่วงดุลจะหมายถึง การเป็นพันธมิตรกับรัฐอื่นๆ เพื่อต่อต้านภัยคุกคามที่มีอำนาจเหนือกว่า (prevailing threat) โดยเหตุผลสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่จะถ่วงดุลในทัศนะของ Walt วางอยู่บนหลักคิดที่สำคัญว่า ความอยู่รอดปลอดภัยของรัฐจะตกอยู่ในความเสี่ยง หากปล่อยให้รัฐซึ่งมีขีดความสามารถที่จะครอบงำระบบมีความเข้มแข็งมากเกินไป และการตัดสินใจเป็นพันธมิตรกับรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่าก็ไม่ต่างอะไรกับการฝากความไว้เนื้อเชื่อใจของตนไว้กับความเมตตากรุณา (benevolence) ของรัฐมหาอำนาจ ซึ่งปราศจากเครื่องยืนยันว่าความเมตตาดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ต่อไป นานเพียงใด เพราะฉะนั้น ยุทธศาสตร์ที่ปลอดภัยกว่าคือ การร่วมมือกับรัฐที่ยังปราศจากความพร้อม ในการครอบงำพันธมิตรของตน ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกครอบงำจากรัฐที่มีความเข้มแข็งและสามารถครอบงำรัฐอื่นๆ ได้ นอกจากนี้ Walt ยังมีความเห็นสอดคล้องกับ Waltz ด้วยว่าการเป็นพันธมิตรกับฝ่ายที่อ่อนแอกว่ายังเป็นการเพิ่มอิทธิพลและการต่อรองแก่สมาชิกใหม่ในระบบพันธมิตร อีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพราะฝ่ายที่อ่อนแอกว่านั้นย่อมมีความต้องการความช่วยเหลือที่มากกว่า¹⁰² โดย Walt เสนอสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมถ่วงดุลไว้ดังนี้¹⁰³

- 1.1 รัฐต่างๆ ซึ่งจำต้องเผชิญกับภัยคุกคามภายนอก จะตัดสินใจร่วมมือกับรัฐอื่นๆ เพื่อต่อต้านรัฐซึ่งแสดงท่าทีอันเป็นภัยคุกคาม
- 1.2 ยิ่งรัฐมีอำนาจโดยรวม¹⁰⁴ เพิ่มมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งปรากฏให้เห็นแนวโน้มที่รัฐอื่นๆ จะร่วมมือกันเพื่อต่อต้านรัฐดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น
- 1.3 ยิ่งรัฐที่มีอิทธิพลอยู่ใกล้มากเท่าใด ก็ยิ่งปรากฏให้เห็นแนวโน้มที่รัฐอื่นๆ ในบริเวณใกล้เคียงจะร่วมมือกันต่อต้านรัฐดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

¹⁰¹ Charles L. Glaser, "Realism," in *Contemporary Security Studies*, ed. Alan Collins (Oxford: Oxford University Press, 2013), 18.

¹⁰² Walt, *The Origins of Alliances*, 18-19.

¹⁰³ Ibid., 32.

¹⁰⁴ อำนาจโดยรวมหมายถึง ทรัพยากรโดยรวมของรัฐ อาทิ ประชากร ศักยภาพทางทหารและอุตสาหกรรม และความเหนือกว่าทางเทคโนโลยี Ibid., 22.

- 1.4 ยิ่งรัฐมีศักยภาพในการรุกรานสูงมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งปรากฏให้เห็นแนวโน้มที่รัฐอื่นๆจะร่วมมือกันเพื่อต่อต้านรัฐดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น รัฐที่มีศักยภาพทางทหารสูงก็จะยิ่ง กระตุ้นให้รัฐอื่นๆร่วมมือกันก่อตั้งกลุ่มพันธมิตรทางความมั่นคง (defensive coalition)
- 1.5 ยิ่งการรับรู้เจตนาของรัฐซึ่งมีความก้าวร้าวมีมาก ก็ยิ่งมีความเป็นไปได้ที่รัฐอื่นๆจะร่วมมือกันเพื่อต่อต้านรัฐนั้นๆมีเพิ่มมากขึ้น
- 1.6 การก่อตั้งพันธมิตรในช่วงสงครามจะถึงคราวสั่นสลายเมื่อศัตรูพ่ายแพ้

2. การร่วมขบวนคือ การเป็นพันธมิตรกับรัฐที่เป็นแหล่งกำเนิดของภัยคุกคามเสียเองโดยรูปแบบของการร่วมขบวนในทัศนะของ Walt ยังสามารถจำแนกออกเป็น 2 แนวทางได้แก่ การร่วมขบวนในเชิงรับ (defensive bandwagoning) ซึ่งมีเหตุผลทางความมั่นคงเป็นสำคัญ กล่าวคือ รัฐเลือกที่จะร่วมมือกับรัฐที่มีศักยภาพสูงกว่าเมื่อจำต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากรัฐนั้น ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความอยู่รอดปลอดภัยของตน ในขณะที่การร่วมขบวนในเชิงรุก (offensive bandwagoning) หรือการเลือกเข้าร่วมกับรัฐที่ได้เปรียบในสงครามโดยหวังที่จะได้รับส่วนแบ่งของชัยชนะ¹⁰⁵ หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ ในขณะที่แนวคิดเรื่องการถ่วงดุลนั้นมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือการลดการสูญเสีย แต่แนวคิดเรื่องการร่วมขบวนวางอยู่เป็นหลักคิดเรื่องการเพิ่มพูนผลประโยชน์เป็นสำคัญ โดย Walt ตั้งสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมในการร่วมขบวนไว้ดังนี้¹⁰⁶

- 1.1 รัฐต่างๆ ซึ่งจำต้องเผชิญกับภัยคุกคามภายนอก จะตัดสินใจร่วมมือกับรัฐที่เป็นภัยคุกคามสูงสุด
- 1.2 ยิ่งรัฐมีอำนาจโดยรวมเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งปรากฏให้เห็นแนวโน้มที่รัฐอื่นๆจะร่วมมือกับรัฐดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น
- 1.3 ยิ่งรัฐที่มีอิทธิพลอยู่ใกล้มากเท่าใด ก็ยิ่งปรากฏให้เห็นแนวโน้มที่รัฐอื่นๆในบริเวณใกล้เคียงจะร่วมมือกับรัฐดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น
- 1.4 ยิ่งรัฐมีศักยภาพในการรุกรานสูงมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งปรากฏให้เห็นแนวโน้มที่จะร่วมมือกับรัฐดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น
- 1.5 ยิ่งการรับรู้เจตนาของรัฐซึ่งมีความก้าวร้าวมีมาก แนวโน้มที่รัฐอื่นๆจะร่วมมือกันเพื่อต่อต้านรัฐนั้นๆจะมีน้อยลง

¹⁰⁵ Ibid., 21.

¹⁰⁶ Ibid., 32.

1.6 การก่อตั้งพันธมิตรซึ่งถูกสร้างขึ้นเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจะสิ้นสุดลงเมื่อภัยคุกคามกลายเป็นความอันตรายร้ายแรง

จากสมมติฐานสองประการข้างต้น Walt ชี้ว่า การถ่วงดุลหรือการตัดสินใจเข้าเป็นพันธมิตรร่วมกันเพื่อต่อต้านรัฐที่เป็นภัยคุกคามสูงสุดถือเป็นพฤติกรรมที่พบได้บ่อยกว่าการร่วมขบวนซึ่งมักปรากฏให้เห็นได้ในรัฐที่อ่อนแอหรือรัฐที่โดดเดี่ยวตัวเอง¹⁰⁷ สาเหตุหลักที่ทำให้การถ่วงดุลจึงกลายเป็นทางเลือกอันพึงประสงค์ของผู้กำหนดนโยบายวางอยู่บนหลักคิดที่ว่า ในการเมืองระหว่างประเทศการรับรู้และเจตนาเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเชื่อถือได้และยังเป็นสิ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เพราะฉะนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะไม่สามารถไว้วางใจได้เลยว่า รัฐที่ตนตัดสินใจร่วมขบวนด้วยนั้นจะมีท่าทีอันเป็นมิตรต่อตนตลอดไป การถ่วงดุลซึ่งให้อิสระแก่รัฐมากกว่าจึงเป็นทางเลือกที่ปลอดภัยและพบเห็นได้มากกว่า¹⁰⁸

กล่าวโดยสรุปแล้ว นิยามของพันธมิตรทางทหารในวิทยานิพนธ์นี้จะหมายถึง ข้อตกลงอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นการ ในการสถาปนาความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างรัฐอธิปไตยตั้งแต่สองรัฐขึ้นไปเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากภายนอก โดยระดับของภัยคุกคามจากภายนอกจะขึ้นอยู่กับความสามารถในเชิงอำนาจ ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ศักยภาพการรุกราน และการรับรู้เจตนา โดยหากปัจจัยทั้งสี่ประการข้างต้นเพิ่มขึ้นก็จะส่งผลกระทบต่อการเพิ่มสูงขึ้นของระดับภัยคุกคามที่รัฐหนึ่งๆจะมีต่อรัฐอื่นๆตามไปด้วย วิทยานิพนธ์นี้ยังเล็งเห็นความสำคัญของข้อสรุปเกี่ยวกับทางเลือกของพฤติกรรมของการเป็นพันธมิตรของรัฐต่างๆจากการศึกษาของ Walt ที่ว่า รัฐต่างๆจะเป็นพันธมิตรเพื่อถ่วงดุลภัยคุกคามที่เป็นภัยคุกคามสูงสุดที่ตนจำต้องเผชิญ แต่กระนั้น ทางเลือกในการร่วมขบวนหรือการเข้ากับรัฐเข้มแข็งกว่าก็ยังคงเป็นทางเลือกที่ปรากฏให้เห็นได้เช่นกัน

1.6 สมมติฐานการวิจัย

ปัจจัยที่มีผลต่อการฟื้นพลังของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯภายหลังจากปิดฐานทัพคือ การเผชิญกับภัยคุกคามจากจีนในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ โดยพันธมิตรดังกล่าวมีลักษณะที่สำคัญคือ การถ่วงดุลเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามจากจีน

¹⁰⁷ Ibid., 28, 263.

¹⁰⁸ Ibid., 29.

1.7 นิยามศัพท์

1. ความมั่นคงหมายถึง ความมั่นคงแบบดั้งเดิมหรือความมั่นคงทางทหาร
2. พันธมิตรทางทหารหมายถึง ข้อตกลงอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นการ ในการสถาปนาความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างรัฐอธิปไตยตั้งแต่สองรัฐขึ้นไปเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากภายนอก
3. ทศวรรษที่สูญหายหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในช่วงระหว่างปี 1991-2001
4. การฟื้นฟูพลังหมายถึง การดำรงอยู่และการฟื้นกำลังของพันธมิตรผ่านความร่วมมือทางความมั่นคงและการลงนามในข้อตกลงทางทหาร
5. ภัยคุกคามหมายถึง ภัยคุกคามภายนอกซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความอยู่รอดปลอดภัยของรัฐ
6. การถ่วงดุลหมายถึง การเป็นพันธมิตรกับรัฐอื่นๆเพื่อต่อต้านภัยคุกคาม
7. การร่วมขบวนหมายถึง การเป็นพันธมิตรกับรัฐที่เป็นแหล่งกำเนิดของภัยคุกคาม

1.8 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์เรื่องความสัมพันธ์มะนิลา-วอชิงตันใน “ทศวรรษที่สูญหาย” (1991-2001)?: การฟื้นฟูพลังของพันธมิตรก่อนเหตุการณ์ 9/11 มีขอบเขตการศึกษาตั้งแต่หลังการปิดฐานทัพอเมริกันในฟิลิปปินส์จนถึงก่อนเหตุการณ์วินาศกรรม 11 กันยายน 2001

1.9 ระเบียบวิธีวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และเป็นการวิจัยเชิงกรณีศึกษาเดี่ยว (single-case-based research)¹⁰⁹ ที่เลือกศึกษาพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯภายหลังการปิดฐานทัพ การเก็บข้อมูลและการวัดผลในวิทยานิพนธ์นี้จะอาศัยการวิจัยเอกสารเพื่อตอบคำถามที่ว่า ปัจจัยใดที่มีผลต่อการฟื้นฟูพลังของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯภายหลังการปิดฐานทัพ

¹⁰⁹ งานวิจัยเชิงกรณีศึกษาเดี่ยวให้ความสำคัญกับกรณีตัวอย่างเพียงกรณีเดียวและต้องการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตาม (dependent variable) และชุดของตัวแปรต้น (a set of independent variables) โปรดดู Sharon L. Spray and Laura Roselle, *Research and Writing in International Relations*, 2nd ed. (Boston: Pearson Longman, 2012), 33.

วิทยานิพนธ์นี้กำหนดให้ตัวแปรตาม (dependent variables) คือ การฟื้นฟูพลังของพันธมิตรฟิลิปปินส์-สหรัฐฯ ในยุคหลังการปิดฐานทัพ และมีตัวแปรต้น (independent variables) คือ การเผชิญกับภัยคุกคามจากจีนในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ โดยนิยามปฏิบัติการของการฟื้นฟูพลังของพันธมิตรจะหมายถึง การรักษาและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติผ่านการลงนามในข้อตกลงอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีผลต่อการเสริมสร้างกิจกรรมและความร่วมมือระหว่างกองกำลังทั้งสองชาติ ในส่วนของการวัดผลเกี่ยวกับข้อตกลงทางทหารจะพิจารณาจากความสำเร็จในการลงนามและให้สัตยาบันข้อตกลงว่าด้วยการใช้ฐานทัพฟิลิปปินส์ของกองทัพสหรัฐฯ (VFA- Visiting Forces Agreement 1999) และสำหรับความร่วมมือระหว่างกองกำลังทั้งสองชาติ จะพิจารณาจากกิจกรรมทางทหารร่วมกัน (joint military activities) ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ โดยจะเลือกพิจารณาแค่เฉพาะกิจกรรมทางทหารที่ทั้งสองชาติมีส่วนร่วมกันระหว่างปี 1991-2001 หรือในยุคหลังการปิดฐานทัพโดยอ้างอิงจากเอกสารของ Congressional Research Service¹¹⁰ และข้อมูลที่รวบรวมโดยโครงการ Focus on the Global South¹¹¹ กิจกรรมทางทหารที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวจะประกอบด้วย Balikatan, CARAT, PHIBLEX, MARSURVEX, PALAH และ FLASH PISTON

ในขณะที่ตัวแปรต้นซึ่งคือ การเผชิญกับภัยคุกคามจากจีนในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ จะพิจารณาจากสุนทรพจน์และถ้อยแถลงของประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ และจุดยืนของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ต่อภัยคุกคามจากจีน สำหรับข้อมูลของฝั่งฟิลิปปินส์นั้นสามารถสืบค้นได้จากหนังสือรัฐกิจจา (official gazette) สมุดปกขาวว่าด้วยการป้องกันประเทศ (Defense White Paper) ประจำปี 1998 เว็บไซต์ของรัฐบาลฟิลิปปินส์, Google News Archive, The Free Library ซึ่งสามารถค้นหาข่าวย้อนหลังจากหนังสือพิมพ์ อาทิ Today หรือ Philippine Daily Inquirer ได้เป็นอย่างดี

¹¹⁰ Thomas Lum and Ben Dolven, "The Republic of the Philippines and U.S. Interests —2014 " (Congressional Research Service May 15, 2014), 13-15.

¹¹¹ Herbert Docena, "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines," (Quezon City: Focus on the Global South, Philippines Program, 2007), 54.

สำหรับจุดยืนของสหรัฐานั้นสามารถสืบค้นได้จากเอกสารของ Center for Strategic and International Studies¹¹² และ เอกสาร “A State Department Press Guidance” ลงวันที่ 11 ก.พ. 1999¹¹³ สำหรับตัวแปรตามอีกหนึ่งตัวของคำถามวิจัยที่สืบเนื่องจากคำถามแรกคือ คุณลักษณะของพันธมิตรระหว่างฟิลิปปินส์ และสหรัฐอเมริกาในยุคหลังการปิดฐานทัพ โดยวิทยานิพนธ์นี้จะนิยามลักษณะพฤติกรรมของพันธมิตรทั้งสองชาติตามข้อเสนอของ Stephen Walt ซึ่งจำแนกพฤติกรรมของรัฐเมื่อตัดสินใจร่วมเป็นพันธมิตรกันออกเป็นสองประการได้แก่ การถ่วงดุลและการร่วมขบวน โดยตัวแปรต้นของคำถามนี้คือ การถ่วงดุลเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากจีน ซึ่งจะพิจารณาจากข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง และความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากการลงนามในข้อตกลงดังกล่าว¹¹⁴ และเอกสารแนวทางการวางแผนป้องกันประเทศ ประจำปีงบประมาณ 1994-1999¹¹⁵

1.10 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นการเติมเต็มช่องว่างของการศึกษาความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์ และสหรัฐอเมริกาในยุคหลังการปิดฐานทัพที่มีถูกละเลยความสำคัญ หากเปรียบเทียบกับการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองชาติในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11
2. เป็นการทดสอบและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหารเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับรัฐมหาอำนาจ

¹¹² Tran Truong Thuy, "Recent Developments in the South China Sea: Implications for Regional Security and Cooperation," Center for Strategic and International Studies, http://csis.org/files/publication/110629_Thuy_South_China_Sea.pdf.

¹¹³ อ้างใน Aileen San Pablo Baviera, "Bilateral Confidence Building with China in Relation to the South China Seas Dispute: A Philippine Perspective," (Department of Foreign Affairs and International Trade, Ontario, Canada2001).

¹¹⁴ Castro, "The Us-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge " 405. Mercedes Tira Andrei, "U.S. Congress Passes Rp Security Aid," *Filipino Reporter*, 7 October 1999, 28. Department of National Defense, "Philippine Defense Reform Program," <http://www.dnd.gov.ph/pdr-web/About.html>.

¹¹⁵ The George Washington University, "February 18, 1992 Draft Defense Planning Guidance," http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/doc03_extract_nytedit.pdf

1.11 ขั้นตอนการนำเสนอผลการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้แบ่งการนำเสนอออกเป็นห้าบท โดยนอกเหนือจากบทแรกซึ่งเป็นบทนำ บทที่สองจะอธิบายพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกาที่ได้รับการวางรากฐานในยุคสงครามเย็น บทที่สามยังกล่าวถึง ยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯ ตลอดจนความสำคัญของฟิลิปปินส์ในฐานะจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญของยุทธศาสตร์การปิดล้อมคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ

ส่วนบทที่สาม จะกล่าวถึงการปรับตัวของพันธมิตรทั้งสองประเทศในยุคหลังสงครามเย็น บทนี้จะกล่าวถึงการปรับตัวของพันธมิตรภายหลังจากที่วุฒิสภาฟิลิปปินส์ปฏิเสธไม่ต่อสัญญาเช่าฐานทัพให้แก่สหรัฐฯ บทที่สามยังกล่าวถึงการจัดวางยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงใหม่ของสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดระเบียบโลกใหม่ ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯต่อเอเชียแปซิฟิก และความสำคัญของระบบพันธมิตรซานฟรานซิสโก ควบคู่กันไปกับการให้บรรทัดฐานเกี่ยวกับ การปรับตัวและความร่วมมือระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติในยุคหลังการปิดฐานทัพ

บทที่สี่ ซึ่งเป็นหัวใจหลักของวิทยานิพนธ์ จะกล่าวถึงปัญหาข้อพิพาททะเลจีนใต้ ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามโดยตรงต่อทั้งความมั่นคงของฟิลิปปินส์และผลประโยชน์ของสหรัฐฯในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในบทนี้ยังกล่าวถึงภัยคุกคามและท่าทีอันแข็งกร้าวของจีนในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ โดยมุ่งอธิบายว่าทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐานั้นตีความพฤติกรรมและเจตนาของจีนอย่างไร บทที่สี่ยังกล่าวถึงการยกระดับความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างกันผ่านการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการใช้ฐานทัพฟิลิปปินส์ของกองทัพสหรัฐฯ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญของการฟื้นฟูพลังและการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติที่ชัดเจนมากที่สุดนับตั้งแต่ยุคหลังการปิดฐานทัพ

ส่วนบทที่ห้า จะเป็นการนำเสนอบทสรุปเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้พันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯยังคงดำรงอยู่ต่อไปภายหลังจากการปิดฐานทัพ ตลอดจนกล่าวถึงลักษณะของพันธมิตรระหว่างทั้งสองชาติผ่านการร้อยเรียงจากข้อโต้แย้งที่สำคัญของแต่ละบท บทที่ห้ายังกล่าวถึงแนวโน้มของความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ตลอดจนหัวข้อวิจัยที่สามารถค้นคว้าเพิ่มเติมต่อจากวิทยานิพนธ์นี้ด้วย

บทที่ 2

สงครามเย็น: รากฐานของสายสัมพันธ์มะนิลา-วอชิงตัน

2.1 บทนำ

การศึกษาความสัมพันธ์ทางความมั่นคงและพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ในยุคหลังการปิดฐานทัพเฉียงมิได้ที่จะย้อนกลับไปพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ในยุคสงครามเย็นซึ่งถือเป็นช่วงเวลาที่มีพันธมิตรทั้งสองชาติเริ่มลงหลักปักฐานอย่างเป็นทางการ บทที่สองจะให้อรรถาธิบายเกี่ยวกับกำเนิดและพัฒนาการของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ในยุคสงครามเย็นและความสำคัญของฟิลิปปินส์ต่อยุทธศาสตร์การปิดล้อมคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ บทที่สองยังประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหารเพื่ออธิบายการก่อตัวของพันธมิตรทางทหารของทั้งสองประเทศ ควบคู่กันไปกับศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการรักษาไว้ซึ่งพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ

บทที่สองจะแบ่งการนำเสนอออกเป็นหกส่วนได้แก่ สงครามเย็นและยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา ยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯ ต่ออุษาคเนย์ในยุคสงครามเย็น สายสัมพันธ์ฟิลิปปินส์-สหรัฐฯ จากอาณานิคมสู่พันธมิตรทางทหาร ความตกลงฐานทัพทหารและนัยต่อความสัมพันธ์ทางความมั่นคง การปิดฐานทัพและรอยร้าวในความสัมพันธ์และบทสรุป

2.2 สงครามเย็นและยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา

“เราผงาดขึ้นจากสงครามในฐานะชาติที่ทรงอิทธิพลมากที่สุดในโลก
และอาจเรียกได้ว่าเป็นชาติที่ทรงอิทธิพลมากที่สุดในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา”¹¹⁶

President Harry S. Truman (1945–1953)

สุนทรพจน์อันทรงพลังของประธานาธิบดี Truman ในวันที่ 9 สิงหาคม 1945 ทำหน้าที่สะท้อนการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของสหรัฐฯ ในฐานะชาติมหาอำนาจที่มีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางและระเบียบระหว่างประเทศของโลกในยุคหลังสงครามได้อย่างชัดเจน แต่กระนั้นก็ดี เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงสหรัฐฯ ก็ได้เป็นชาติที่ผงาดขึ้นมาที่มีอิทธิพลในการเมืองระหว่างประเทศแต่เพียงชาติเดียว การขยับขยายบทบาทและอิทธิพลของสหภาพโซเวียตไปยังยุโรปตะวันออกและภูมิภาค

¹¹⁶ The Harry S. Truman Library and Museum, "Radio Report to the American People on the Potsdam Conference," <http://www.trumanlibrary.org/publicpapers/?pid=104>

อื่นๆทั่วโลก ก็ถือเป็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการก่อรูปและกำหนดทิศทางของการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น

Dean Acheson (1949-1953) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ณ ขณะนั้น ให้บรรยายเกี่ยวกับสงครามเย็นไว้อย่างน่าสนใจว่า “โครงสร้างและระเบียบระหว่างประเทศซึ่งเป็นมรดกตกทอดจากศตวรรษที่ 19 ได้สูญสลายไปเสียจนหมดสิ้น”¹¹⁷ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบระหว่างประเทศที่ยุโรปเป็นศูนย์กลาง (Eurocentric international system) ซึ่งครอบงำการเมืองระหว่างประเทศมาเป็นระยะเวลากว่า 500 ปีได้จบสิ้นลงพร้อมกับการก้าวขึ้นมาของมหาอำนาจใหม่อย่างสหรัฐฯและสหภาพโซเวียต ซึ่งผงาดขึ้นมาในอำนาจทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ การทูตและการทหาร แทนที่บรรดารัฐมหาอำนาจเดิมซึ่งต่างบอบช้ำจากพิษภัยของสงครามโลกครั้งที่สอง¹¹⁸

แม้วรรคทองของ Winston Churchill ที่ว่า “จาก Stettin ในทะเลบอลติก จนถึง Trieste ในทะเลเอเดรียติก ม่านเหล็กได้เคลื่อนลงมาปกคลุมทั่วทั้งทวีป [ยุโรป]”¹¹⁹ จะมักถูกพิจารณาว่าหลักหมุดของการก้าวเข้าสู่ยุคสงครามเย็น แต่เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะทั้งสหรัฐฯหรือสหภาพโซเวียตก็ได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่าสงครามเย็นเริ่มต้นขึ้นเมื่อใด¹²⁰ เช่นเดียวกับการศึกษาค้นคว้าในแวดวงวิชาการที่ปรากฏให้เห็นข้อถกเถียงมากมายเกี่ยวกับกำเนิดและสาเหตุของสงครามเย็น ดังพิจารณาได้จากข้อเสนอของ John Lewis Gaddis นักประวัติศาสตร์ด้านสงครามเย็นคนสำคัญซึ่งชี้ว่า การศึกษาเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของสงครามเย็นสามารถจำแนกออกเป็น

¹¹⁷ Robert McMahon, *The Cold War a Very Short Introduction* (New York: Oxford University Press, 2003), 3.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Mark A. Kishlansky, *Sources of World History* (New York Harper Collins, 1995).

¹²⁰ โปรดดู Albert S. Lindemann, *A History of Modern Europe: From 1815 to the Present* (Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons, 2013), 332. ด้าน Norman Lowe เสนอแนวคิดที่น่าสนใจว่า ความหวาดระแวงอิทธิพลคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่การปฏิวัติบอลเชวิคในปี 1917 โดยสหรัฐฯซึ่งเป็นรัฐที่สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบตลาดก็ตระหนักถึงความอันตรายของชัยชนะของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์และตัดสินใจส่งกองกำลังเข้าไปช่วยเหลือกลุ่มรัสเซียขาวซึ่งเป็นกลุ่มที่ต่อต้านพรรคบอลเชวิคในปีถัดมา ในขณะที่ฝั่งสหภาพโซเวียต แม้จะประสบความสำเร็จในการปฏิวัติ แต่สหภาพโซเวียต โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้การนำของ Stalin ก็รู้สึกไม่ไว้วางใจบรรดารัฐทุนนิยมที่ถูกพิจารณาว่ามีศักยภาพและเจตนาที่จะทำลายความสำเร็จของการปฏิวัติกรรมาชีพ Norman Lowe, *Mastering Modern World History* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2013), 123.

สามแนวทางได้แก่ แนวคิดกระแสหลัก (orthodoxy)¹²¹ แนวคิดทวนกระแส (revisionism)¹²² และแนวคิดหลังทวนกระแส (post-revisionism)¹²³

โดยหากพิจารณาจากข้อเสนอดังกล่าว มุมมองที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯคือ แนวคิดกระแสหลักที่เชื่อว่าสหรัฐฯมีความจำเป็นที่จะต้องปิดล้อมการเผยแพร่อุดมการณ์คอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ตลอดจนภูมิภาคอื่นๆทั่วโลก โดยหนึ่งในข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมและถูกพิจารณาว่าเป็นจุดเริ่มต้นของยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯในยุคสงครามเย็นคือ ยุทธศาสตร์การปิดล้อม (Containment Strategy) ซึ่งเป็นแนวคิดของ George F. Kennan นักการทูตสหรัฐฯประจำ Moscow ในปี 1946 Kennan ได้ชี้ว่านโยบายที่สหรัฐฯควรเลือกใช้เพื่อต่อต้านการขยายอำนาจและอิทธิพลของสหภาพโซเวียตคือ นโยบายปิดล้อม (Containment Policy) ในทัศนะของ Kennan นโยบายดังกล่าวควรเป็น “นโยบายระยะยาว แต่มั่นคงและสามารถตอบสนองต่อการขยายอำนาจของสหภาพโซเวียตซึ่งกำลังเป็นแนวโน้มที่มีความสำคัญ ณ ขณะนั้น”¹²⁴

ข้อเสนอเรื่องการปิดล้อมสหภาพโซเวียตและอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ของ Kennan มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการตีความภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียตจนอาจพิจารณาได้ว่านโยบายดังกล่าวได้กลายเป็นแกนหลักของการกำหนดนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯมานับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1940 จนถึงช่วงปลายของสงครามเย็น¹²⁵ โดยการปรับใช้นโยบายปิดล้อมคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมในสมัยประธานาธิบดี Harry S. Truman (1945-1953) ภายหลังจากการยับ

¹²¹ แนวคิดกระแสหลักชี้ว่า จุดเริ่มต้นของสงครามเย็นเกิดขึ้นจากความพยายามของสหภาพโซเวียตที่ต้องการขยายเขตอิทธิพลและอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ไปยังภูมิภาคต่างๆทั่วโลก สหรัฐฯจึงจำเป็นต้องตอบโต้สหภาพโซเวียตในเชิงป้องกัน (defensive) เพื่อปิดล้อม (encircle) พฤติกรรมและความพยายามของสหภาพโซเวียต โปรดดู John Lewis Gaddis, "The Emerging Post-Revisionist Thesis on the Origins of the Cold War," *Diplomatic History* 7 no. 3 (1983): 171-90.

¹²² แนวคิดทวนกระแสเป็นแนวคิดที่มุ่งวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดกระแสหลักซึ่งยึดกุมคำอธิบายหลักเกี่ยวกับที่มาของสงครามเย็นผ่านการวาดภาพสหภาพโซเวียตว่าเป็นผู้ร้ายในการเมืองระหว่างประเทศ สำนักทวนกระแสเสนอว่าแท้จริงแล้วสงครามเย็นมีจุดเริ่มต้นจากความพยายามของรัฐทุนนิยมอย่างสหรัฐฯซึ่งต้องการขยายอำนาจทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปกับการป้องกันมิให้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดได้รับผลกระทบจากการแพร่กระจายของอุดมการณ์ของฝ่ายซ้าย *ibid.*

¹²³ แนวคิดหลังทวนกระแสเป็นสำนักคิดที่เกิดขึ้นในยุคผ่อนคลายความตึงเครียด (détente) โดยแนวคิดแบบหลังทวนกระแส นั้นมิได้โต้แย้งว่าสหรัฐฯหรือสหภาพโซเวียตเป็นสาเหตุของการเกิดสงครามเย็น ในทางตรงกันข้าม กลับพยายามที่จะทำความเข้าใจสาเหตุและกระบวนการของสงครามเย็นโดยอาศัยการเข้าถึงข้อมูลและเอกสารชั้นต้นซึ่งนักวิชาการรุ่นก่อนไม่สามารถเข้าถึงได้ *ibid.*

¹²⁴ X., "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs* 25, no. 4 (1947): 566-82.

¹²⁵ Fraser Cameron, *Us Foreign Policy after the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* (London: Routledge, 2002), 8.

ขยายเขตอิทธิพลของสหภาพโซเวียตเข้าไปในกรีซและตุรกีช่วงปี 1947 โดยในปีเดียวกันนี้ Truman ได้กล่าวสุนทรพจน์ต่อที่ประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐฯ (Joint session of Congress) ซึ่งต่อมาสุนทรพจน์ดังกล่าวของ Truman กลายเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ หลักการทรูแมน (Truman Doctrine)¹²⁶

ความหวาดระแวงสหภาพโซเวียตของสหรัฐฯยังปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เมื่อสหภาพโซเวียตประสบความสำเร็จในการพัฒนาระเบิดนิวเคลียร์ในปี 1949 ซึ่งถือเป็นการสิ้นสุดความได้เปรียบในการถือครองอาวุธนิวเคลียร์แต่เพียงชาติเดียวของสหรัฐฯ และเป็นการเปิดศักราชใหม่ของการพัฒนาและแข่งขันกันสะสมอาวุธ (arm race) ระหว่างสหรัฐฯและสหภาพโซเวียตซึ่งดำเนินต่อมาอีกหลายทศวรรษ¹²⁷ ในปี 1950 Truman ได้ลงนามในรายงานของสภาความมั่นคง 68 (National Security Council Report 68 – NSC 68) ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่มีใจความสำคัญว่า สหภาพโซเวียตถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของสหรัฐฯ และสหรัฐฯมีความจำเป็นต้องปิดล้อมสหภาพโซเวียตทั้งในมิติทางการเมือง การทหาร อุตสาหกรรม และเศรษฐกิจ นอกจากนี้เอกสารดังกล่าวยังกล่าวถึงการสนับสนุนการเพิ่มศักยภาพให้แก่กองทัพสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทัพสหรัฐฯ ภายนอกประเทศที่มีหน้าที่สำคัญในการป้องกันบริเวณซึ่งอาจตกเป็นเป้าโจมตีของสหภาพโซเวียต¹²⁸

¹²⁶ ประธานาธิบดี Truman ได้กล่าวต่อที่ประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐฯในวันที่ 12 มีนาคม 1947 ว่า “สหรัฐอเมริกายุทธศาสตร์ที่จะต้องให้การสนับสนุนบรรดาเสรีชนผู้ซึ่งกำลังต่อต้านการกดขี่ข่มเหงจากกองกำลังติดอาวุธที่เป็นชนกลุ่มน้อยภายในประเทศ หรือแรงกดดันจากภายนอก ... บรรดาเสรีชนจากทั่วทุกมุมโลกต่างต้องการความช่วยเหลือจากสหรัฐฯเพื่อรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพของพวกเขา ... หากสหรัฐฯยังขาดความชัดเจน สหรัฐฯอาจทำให้สันติภาพของโลกตกอยู่ในอันตราย – และ [หากว่าสหรัฐฯยังคงนิ่งเฉยต่อไป] สวัสดิภาพของสหรัฐฯก็จะได้รับอันตรายไปด้วยอย่างแน่นอน” โดยในเดือนพฤษภาคม 1947 รัฐบาลของสหรัฐฯก็ได้อนุมัติงบประมาณกว่า 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯเพื่อให้ความช่วยเหลือกรีซและตุรกี นอกจากนี้ในเดือนมิถุนายน 1947 George Marshall รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ก็ได้ผลักดันโครงการฟื้นฟูยุโรป (European Recovery Programme) โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจยุโรป โดยแผนการดังกล่าว ซึ่งต่อมาเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อแผนการ Marshall นั้นมีแนวคิดที่ว่า หากรัฐในยุโรปมีสภาพความเป็นอยู่ ตลอดจนมีเศรษฐกิจที่ดีแล้ว รัฐเหล่านี้จะไม่ถูกดึงดูดหรือเลือกที่จะสมทบทุนอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ โปรดดู Lowe, *Mastering Modern World History*, 129-30 และ Cameron, *Us Foreign Policy after the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?*, 8.

¹²⁷ Lowe, *Mastering Modern World History*, 133.

¹²⁸ NSC 68 เป็นเอกสารที่ถูกจัดลำดับชั้นความลับในระดับลับสุดยอด แต่ต่อมาเอกสารดังกล่าวได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณชนในปี 1970 The Harry S. Truman Library and Museum, "A Report to the National Security Council - Nsc 68," http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf.

Robert McMahon ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แท้จริงแล้วก่อนที่จะสหภาพโซเวียตจะถูกพิจารณาว่าเป็นภัยคุกคามต่อสหรัฐฯ สหรัฐฯเองก็มีความหวาดระแวงและมีความหมกมุ่น (obsession) เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของชาติมานับตั้งแต่การถูกลอบโจมตีที่อ่าวเพิร์ล (Pearl Harbor) ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง McMahon ชี้ว่าเหตุการณ์โจมตีที่อ่าวเพิร์ลเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 1941 เป็นการทำลายมายาคติเรื่องความได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ของสหรัฐฯไปโดยปริยาย กล่าวคือ ก่อนเหตุการณ์ดังกล่าว สหรัฐฯ นั้นพิจารณาว่าตนเป็นชาติที่มีข้อได้เปรียบทางภูมิศาสตร์ เพราะถูกขนาบด้วยมหาสมุทรแอตแลนติกทางตะวันตกและมหาสมุทรแปซิฟิกทางตะวันออก ซึ่งถือเป็นปราการธรรมชาติชั้นดีของสหรัฐฯ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์โจมตีที่อ่าวเพิร์ล ความได้เปรียบดังกล่าวก็ไม่เพียงพอต่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยให้แก่สหรัฐฯได้อีกต่อไป¹²⁹

การแสวงหาความมั่นคงที่แท้จริงในทัศนะของผู้กำหนดนโยบายสหรัฐฯนั้นต้องการการป้องกันที่ก้าวไปไกลเหนือเขตแดนของสหรัฐฯ ซึ่งอาจนิยามได้ว่าเป็นการสร้างแนวป้องกันภายนอกประเทศ (offshore defensive perimeter)¹³⁰ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในช่วงต้นของสงครามเย็น ทั้งประธานาธิบดี Roosevelt และ Truman ต่างสนับสนุนให้กองทัพสหรัฐฯเข้าไปตั้งฐานทัพเรือและฐานทัพอากาศสหรัฐฯในบริเวณต่างๆทั่วโลก ควบคู่กันไปกับการเจรจาเพื่อได้รับสิทธิแวะจอด (transit) ของเครื่องบินสหรัฐฯ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทางความมั่นคงในพื้นที่ต่างๆทั่วโลกของสหรัฐฯส่งผลให้สหรัฐฯสามารถแสดงแสนยานุภาพของตน และเอื้อประโยชน์ให้แก่กองทัพสหรัฐฯ ในการตอบโต้ภัยคุกคามในบริเวณที่มีความเสี่ยงได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้การประจำการนอกประเทศของกองทัพสหรัฐฯ ยังเปรียบเสมือนการตัดไฟเสียตั้งแต่ต้นลม โดยการดำรงอยู่ของแนวป้องกันภายนอกประเทศจะช่วยยับยั้ง (stifle) และป้องปราม (deter) ศัตรูของสหรัฐฯเสียก่อนที่ศัตรูเหล่านั้นจะมีความแข็งแกร่งมากเพียงพอที่จะโจมตีสหรัฐฯ¹³¹

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า การสร้างแนวป้องกันภายนอกประเทศ ซึ่งกระทำการผ่านการส่งกองกำลังของตนเข้าประจำการในฐานทัพต่างๆทั่วโลก ได้กลายเป็นนโยบายหลักที่ถูกผลักดันโดยผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐฯ ซึ่งเชื่อมั่นว่า ฐานทัพสหรัฐฯนอกภูมิภาคจะช่วยยกระดับความมั่นคงของชาติ และเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้นโยบายต่างประเทศสหรัฐฯบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยฐานทัพนั้นจะช่วยเสริมสร้างขีดความสามารถในการเคลื่อนย้ายหรือคงกองกำลังภายนอกประเทศให้มีประสิทธิภาพและ

¹²⁹ McMahon, *The Cold War a Very Short Introduction* 6.

¹³⁰ Albert Lau, "Introduction Southeast Asia and the Cold War," in *Southeast Asia and the Cold War* ed. Albert Lau (London: Routledge, 2012), 6.

¹³¹ McMahon, *The Cold War a Very Short Introduction* 7.

ความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น¹³² อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่น่าประหลาดใจว่า ในปี 1938 สหรัฐฯมีฐานทัพที่อยู่นอกภูมิภาคเพียง 14 แห่งเท่านั้น แต่เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงในปี 1945 จำนวนสิ่งปลูกสร้างและฐานทัพสหรัฐฯ ทั้งขนาดใหญ่และเล็ก ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็น 30,000 แห่งในกว่า 100 ประเทศทั่วโลก¹³³ แม้จำนวนฐานทัพสหรัฐฯในต่างประเทศ จะลดลงเหลือเพียง 2,000 แห่งในปี 1948¹³⁴ แต่หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จวบจนปัจจุบัน สหรัฐฯก็ยังเป็นรัฐที่มีกองกำลังไปประจำการในภูมิภาคต่างๆมากที่สุดในโลก

หากย้อนกลับไปพิจารณาตำแหน่งแห่งที่ของกองกำลังสหรัฐฯประจำภาคพื้นแปซิฟิก (United States Pacific Command - USPACOM) ซึ่งถือเป็นกองบัญชาการที่มีพื้นที่ปฏิบัติการครอบคลุมตั้งแต่ชายฝั่งตะวันตกของสหรัฐฯไล่เรียงไปจนถึงชายฝั่งตะวันออกของแอฟริกา (ดูภาพประกอบ 1) USPACOM ถือเป็นกองกำลังที่มีส่วนสำคัญต่อการสถาปนาส่วนเชื่อมต่อของระบบฐานทัพ (interlocking basing system) ของสหรัฐฯในแปซิฟิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹³⁵ องค์ประกอบพื้นฐานของยุทธศาสตร์แปซิฟิกของสหรัฐฯทั้งในยามสงบและยามสงครามคือ การรักษาความเหนือกว่าทางทะเล การวางกำลังส่วนหน้า (forward-deployed forces) ให้พร้อมต่อการสู้รบในสงครามตั้งแต่ปฏิบัติการยุทธศาสตร์นิวเคลียร์จนถึงปฏิบัติการของกองกำลังพิเศษอย่างเต็มรูปแบบ การรักษาเครือข่ายพันธมิตรและมิตรประเทศของสหรัฐฯ ตลอดจนการคงไว้ซึ่งความสามารถในการปรับตัวต่อสถานการณ์¹³⁶

ยุทธศาสตร์แปซิฟิกที่มีความสำคัญมากที่สุดของสหรัฐฯคือ การรักษาศักยภาพในการเป็นผู้นำในทะเลของกองทัพเรือสหรัฐฯในแปซิฟิก ตลอดจนป้องกันมิให้สหภาพโซเวียตขยายอิทธิพลเข้ามาในบริเวณดังกล่าว Gregory P. Corning ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า การขัดแย้งแข่งขันกันระหว่างสหรัฐฯและสหภาพโซเวียตในแปซิฟิกตามทัศนะของ USPACOM วางอยู่บนหลักคิดแบบเกมศูนย์ (zero-sum game) กล่าวคือ ทุกๆการสูญเสียของสหรัฐฯจะกลายเป็นแต้มต่อของสหภาพโซเวียต เพราะฉะนั้นประเด็นปัญหาที่ถูกพิจารณาว่ามีความสำคัญต่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงของ

¹³² James R. Blaker, *United States Overseas Basing: An Anatomy of the Dilemma* (New York: Praeger, 1990), 3.

¹³³ Roland G. Simbulan, "People's Movement Responses to Evolving U.S. Military Activities in the Philippines," in *The Bases of Empire the Global Struggle against U.S. Military Posts* ed. Catherine Lutz (London: Pluto Press, 2009), 10.

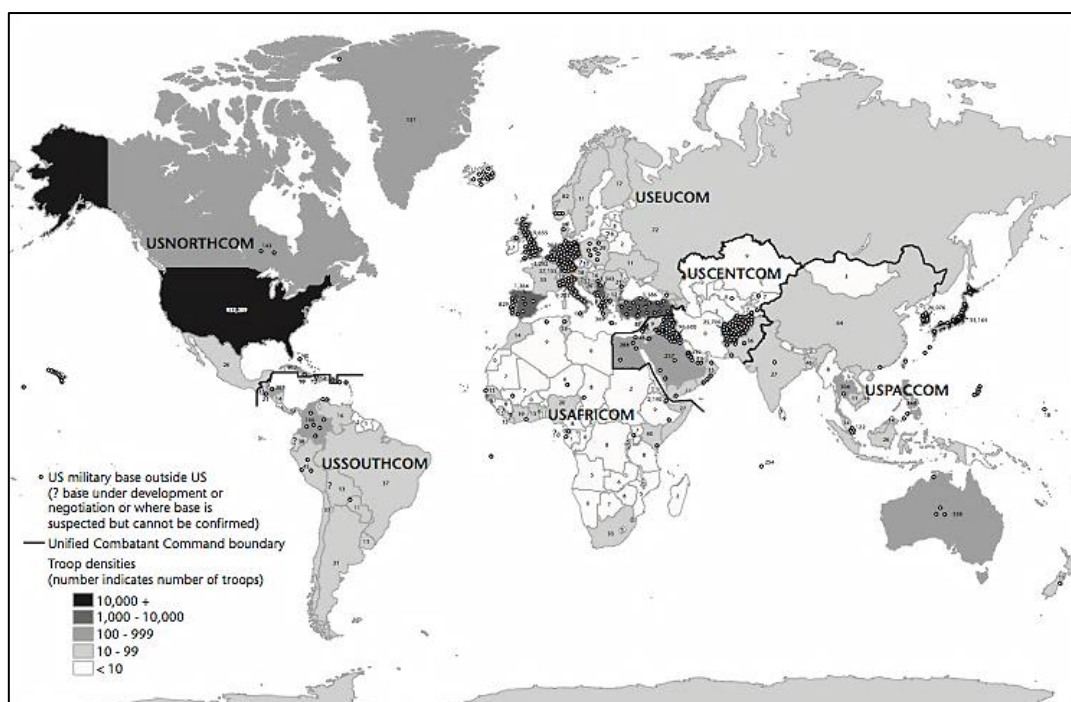
¹³⁴ Catherine Lutz เสนอว่า นอกเหนือจากจำนวนฐานทัพสหรัฐฯที่มีการเปิดเผยสู่สาธารณชน ยังปรากฏให้เห็นความเป็นไปได้ว่า สหรัฐฯยังมีฐานทัพลับที่ยังไม่เปิดเผยหรือเป็นที่รู้จักในภูมิภาคต่างๆทั่วโลกอีกเป็นจำนวนมาก *ibid.*, 1.

¹³⁵ Gregory P. Corning, "The Philippine Bases and U. S. Pacific Strategy," *Pacific Affairs* 63, no. 1 (1990): 6-7.

¹³⁶ *Ibid.*, 8-9.

สหรัฐฯ ก็คือ การทำหายจากสหภาพโซเวียต ไม่ว่าจะปรากฏให้เห็นจากการเพิ่มขีดความสามารถทางกองทัพโซเวียตในตะวันออกไกล การประจำการของกองกำลังโซเวียตในอ่าวคัมรานท์ (Cam Ranh Bay) การเสริมกองกำลังทหารในพื้นที่ทางตอนเหนือของญี่ปุ่น ตลอดจนการกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการทูตของโซเวียตในบริเวณแปซิฟิกใต้¹³⁷

ภาพที่ 1 ภาพแสดงพื้นที่ประจำการของกองกำลังสหรัฐฯ ในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก



ที่มา: David Vine, *Island of Shame: The Secret History of the U.S. Military Base on Diego Garcia* (Princeton: Princeton University Press, 2009), 44-45.

แม้ USPACOM จะมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการรักษาความมั่นคงและสถานะความเป็นเจ้าของสหรัฐฯ ในเอเชียแปซิฟิก แต่ USPACOM ก็จำต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญ อาทิ การขาดการนิยามยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ปัญหาการเจรจากับตัวแสดงในระดับภูมิภาคที่มีจุดยืนทางการเมืองศีลธรรมและทัศนคติต่อภัยคุกคามที่แตกต่างหลากหลาย ตลอดจนปัญหาเรื่องพื้นที่ปฏิบัติการทางภูมิศาสตร์ที่มีขนาดกว้างใหญ่ของ USPACOM ซึ่ง Geoffrey Kemp ชี้ว่า ระยะทางระหว่างฮาวายและฐานทัพขนาดใหญ่ของสหรัฐฯ ในกวมมีถึง 3,300 ไมล์ทะเล ซึ่งเทียบเท่ากับการข้ามแอตแลนติก

¹³⁷ Ibid., 9.

เหนือ ในขณะที่ระยะห่างจากกวมไปยังฟิลิปปินส์มีถึง 1,500 ไมล์ทะเล และกวมไปยังออสเตรเลียตะวันตกเป็นระยะทางที่ไกลกว่า 5,300 ไมล์ทะเล¹³⁸

หากพิจารณาจากปัญหาข้างต้น สหรัฐฯมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาฐานทัพที่มีศักยภาพและความยืดหยุ่นมากพอต่อการรองรับปฏิบัติการของ USPACOM โดยหนึ่งในพื้นที่ซึ่งสามารถเติมเต็มความต้องการของสหรัฐฯได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือหากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงแล้วก็คือ ฟิลิปปินส์นั่นเอง

2.3 ยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯต่ออนุภาคในยุคสงครามเย็น

ก่อนที่ความสำคัญของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจะถูกเน้นย้ำในสมัยประธานาธิบดี Barack Obama ผู้ประกาศตนว่าเป็นประธานาธิบดีชาวแปซิฟิกอเมริกันคนแรก (Pacific President)¹³⁹ ที่มุ่งผลักดันยุทธศาสตร์ “Pivot to Asia” เอเชียแปซิฟิกถือเป็นอาณาบริเวณที่มีความสำคัญต่อสหรัฐฯทั้งในมิติทางภูมิรัฐศาสตร์และมิติทางเศรษฐกิจมาเป็นระยะเวลาช้านาน นอกเหนือจากการพิจารณาว่าเอเชียแปซิฟิกมีสถานะเป็นเขตอิทธิพล หรือเป็น “สนามหลังบ้าน” ของสหรัฐฯ การปรากฏตัวของกองกำลังสหรัฐฯยังสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการคงสถานะของการเป็นมหาอำนาจสูงสุดของสหรัฐฯ (American primacy) ในเอเชียแปซิฟิกอีกประการหนึ่งด้วย¹⁴⁰

Jörn Dosch ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และผลประโยชน์ของสหรัฐฯในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเสียจนยากที่จะแยกออกจากกันได้¹⁴¹ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของผลประโยชน์ของสหรัฐฯในเอเชีย-แปซิฟิกจำต้องกระทำผ่านการสร้างความร่วมมือกับรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นหนึ่งในฟันเฟืองชิ้นสำคัญในการบรรลุเป้าประสงค์ข้างต้นของสหรัฐฯ อาจกล่าวได้ว่า ในยุคสงครามเย็นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้กลายเป็นสมรภูมิหนึ่งของการขับเคี่ยวแข่งขันกันระหว่าง “โลกเสรี และ “โลกคอมมิวนิสต์” ด้วยเหตุผลประการสำคัญคือ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกพิจารณาว่าเป็นหนึ่งในจุดยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสหรัฐฯ ซึ่งตระหนักถึง

¹³⁸ Geoffrey Kemp, "Us Military Power in the Pacific: Problems and Prospects: Part I," *Adelphi Papers* 27, no. 216 (1987): 47.

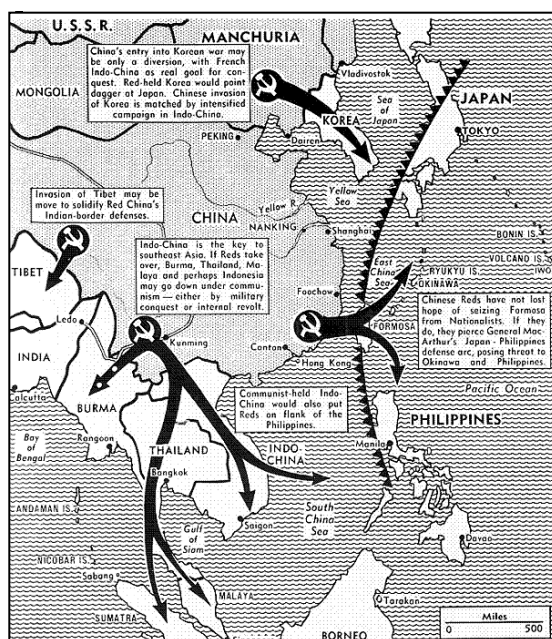
¹³⁹ The White House, "Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall," <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>.

¹⁴⁰ Dosch, "The Us and Southeast Asia," 222-23.

¹⁴¹ *Ibid.*, 20.

ความอันตรายของการแพร่ขยายอิทธิพลของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์มายังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเปลี่ยนรัฐในภูมิภาคนี้ให้กลายเป็นคอมมิวนิสต์ตามทฤษฎีโดมิโน

ภาพที่ 2 ภาพแสดงการขยายอิทธิพลของแนวคิดคอมมิวนิสต์ตามทฤษฎีโดมิโน



ที่มา: John D. Clare "Domino Theory."

http://www.johndclare.net/images/Domino_theory_full.GIF

ความหวาดวิตกดังกล่าวปรากฏให้เห็นอย่างเป็นทางการหลังจากเหตุการณ์ที่สำคัญในภูมิภาคเอเชีย อาทิ ชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์จีนเหนือจีนคณะชาติในปี 1949 สงครามเกาหลีในปี 1950 และการลุกขึ้นต่อต้านฝรั่งเศสของกองทัพประชาชนเวียดนามหรือกลุ่ม Viet Minh ในปี 1954 ซึ่งล้วนเป็นเหตุการณ์สำคัญที่เร่งเร้าให้สหรัฐฯตระหนักว่าการรุกคืบและการขยายอิทธิพลของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์นั้นมิได้จำกัดอยู่แต่ในซีกโลกตะวันตกอีกต่อไป สหรัฐฯจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสกัดกั้นการแพร่ขยายของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ผ่านการผลักดันยุทธศาสตร์การปิดล้อมในระดับโลกซึ่งหมายรวมถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย

อย่างไรก็ดี ในช่วงขวปีแรกของยุคสงครามเย็นบทบาทของทั้งสหรัฐฯและสหภาพโซเวียตในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมีค่อนข้างจำกัด ด้วยเหตุว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้นยังมิได้ถูกพิจารณาว่าเป็นพื้นที่สำคัญทางยุทธศาสตร์ของทั้งสหรัฐฯและสหภาพโซเวียต ในขณะที่สหภาพโซเวียตภายใต้ Stalin พิจารณาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าเป็นบริเวณชายขอบ (periphery)

ของความพยายามในการแผ่ขยายอิทธิพลคอมมิวนิสต์ ซึ่งต่อให้สหภาพโซเวียตจะสามารถเปลี่ยนให้ เวียดนามหรืออินโดนีเซียให้กลายเป็นรัฐคอมมิวนิสต์ ข้อได้เปรียบในเชิงภูมิศาสตร์ของโลก คอมมิวนิสต์ก็มิได้มีเพิ่มมากขึ้นแต่อย่างใด ด้านสหรัฐฯ ซึ่งแม้จะมองเห็นช่องทางและโอกาสทางธุรกิจ ของบริษัทสัญชาติอเมริกันในภารกิจฟื้นฟูเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังสงคราม (post-war rehabilitation) แต่สหรัฐฯก็ยังคงตระหนักถึงภารกิจในการให้ความคุ้มครองภูมิภาคอื่นๆซึ่งถูกพิจารณา ว่ามีความสำคัญทางยุทธศาสตร์มากกว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹⁴²

เป็นที่น่าประหลาดใจว่า ชาติแรกที่ตระหนักถึงอันตรายจากการส่งออกแนวคิดการปฏิวัติและการขยายอิทธิพลของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์และเปลี่ยนรัฐในภูมิภาคให้กลายเป็นประเทศ คอมมิวนิสต์ตามทฤษฎีโดมิโนมิใช่สหรัฐฯ หากแต่คือ อังกฤษ ซึ่งเชื่อมั่นว่าหากโดมิโนตัวแรกเริ่มต้นที่ จีน คอมมิวนิสต์จะสามารถแผ่อิทธิพลมายังอินโดจีน ไทย พม่า และมาลาयाได้ในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนซึ่งทำให้สหรัฐฯเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และ ความสำคัญของทฤษฎีโดมิโน เริ่มต้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1950 เมื่อปรากฏให้เห็นความสำเร็จในการ เผยแพร่อุดมการณ์คอมมิวนิสต์ในภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การสูญเสียเงิน” ในปี 1949¹⁴³ ซึ่งทำให้ คุลแห่งอำนาจในการเมืองโลกเอนเอียงไปทางสหภาพโซเวียต¹⁴⁴ นอกจากนี้การขยายอิทธิพลของ คอมมิวนิสต์ในซีกโลกตะวันออกยังส่งผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ และทำให้เส้นแบ่งระหว่างอาณาบริเวณซึ่งเคยเป็น “พื้นที่ชายขอบ” และพื้นที่ซึ่งถูกนิยามว่ามี ความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความมั่นคงของสหรัฐฯถูกทำให้พร่าเลือนไปโดยปริยาย¹⁴⁵

¹⁴² Amitav Acharya, *The Making of Southeast Asia International Relations of a Region* (Singapore: Oxford University Press, 2012), 131.

¹⁴³ Yuen Foong Khong ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า บรรดาผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ อาทิ Kennan, Marshall, Acheson นั้นถือเป็นพวกนักแอตแลนติก (Atlanticists) ที่ให้ความสำคัญแต่เฉพาะความมั่นคงทวีปยุโรปและพิจารณา ตำแหน่งแห่งที่ของจีนว่าเป็นเพียงชายขอบของยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯ โดยก่อนหน้าของการอุบัติของสงคราม เกาหลี จีนถูกจัดลำดับว่าเป็นประเทศที่มีความสำคัญในลำดับที่ 13 จากรายชื่อทั้งหมด 16 ลำดับของประเทศที่มีความสำคัญ ยิ่ง (vital interest) ต่อสหรัฐฯ โปรดดู Yuen Foong Khong, "The United States and East Asia," in *Explaining International Relations since 1945*, ed. Ngaire Woods (New York: Oxford University Press, 2009), 182.

¹⁴⁴ Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War* (Stanford: Stanford University Press, 1992), 127.

¹⁴⁵ Lau, "Introduction Southeast Asia and the Cold War," 6.

“การสูญเสียเงิน” ยังมักถูกพิจารณาว่าเป็นการสูญเสียครั้งสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ ตลอดจนเป็นการบั่นทอนความน่าเชื่อถือของสหรัฐฯ อีกประการหนึ่งด้วย¹⁴⁶ ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า บทบาทของสหรัฐฯ ในการผลักดันยุทธศาสตร์การปิดล้อมปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดเมื่อเกิดภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ครั้งใหม่บริเวณคาบสมุทรเกาหลี สหรัฐฯ ซึ่งเผชิญกับแรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกประเทศภายหลังจากความล้มเหลวในการให้ความช่วยเหลือจีนจึงพิจารณาว่า การทุ่มเททรัพยากรและกองกำลังจำนวนมากในสงครามเกาหลี (1950-1953) ในฐานะทางเลือกที่สหรัฐฯ ไม่อาจปฏิเสธได้

ภายหลังจากลงนามในข้อตกลงหยุดยิงของสงครามเกาหลี (Korean Armistice Agreement) สหรัฐฯ จำต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ครั้งใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ความพยายามของขบวนการชาตินิยมเวียดนาม หรือกลุ่ม Viet Minh ภายใต้การนำของ Ho Chi Minh ซึ่งต้องการเรียกร้องเอกราชจากฝรั่งเศส โดยแม้จะเป็นที่ประจักษ์ว่า สหรัฐฯ เป็นชาติที่ให้การสนับสนุนฝรั่งเศสทั้งด้านการเงินและการทหาร แต่บทบาทของสหรัฐฯ ในสงครามเวียดนามปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนภายหลังจากความพ่ายแพ้ของฝรั่งเศสในสมรภูมิ Dien Bien Phu ในปี 1954 โดยความระแวงที่จะ “สูญเสีย” เวียดนามทำให้สหรัฐฯ ตัดสินใจที่เข้าแทรกแซงในสงครามเวียดนามทั้งสองครั้ง¹⁴⁷

ในบริบทสงครามเย็นภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถือเป็นอาณาบริเวณที่ความต้องการในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัย (security needs) ของทั้งสหรัฐอเมริกาและบรรดาชาติพันธมิตรในภูมิภาคมีความสอดคล้องต้องกัน¹⁴⁸ กล่าวคือ ในขณะที่สหรัฐฯ ต้องการสร้างเครือข่ายพันธมิตรเพื่อสกัดกั้นการเผยแพร่อุดมการณ์และเขตอิทธิพลของโลกคอมมิวนิสต์ รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างก็ตระหนักถึงความจำเป็นของการดำรงอยู่ของกองทัพสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพและสันติภาพของการเมืองในภูมิภาค¹⁴⁹ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ภัยคอมมิวนิสต์ถูกพิจารณาว่าเป็นภัยคุกคามร่วมกัน (common threat) ที่ช่วยเชื่อมสายสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ และพันธมิตรในดินแดนอุษาคเนย์ให้มีความแนบแน่นมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

¹⁴⁶ FoongKhong, "The United States and East Asia," 184-85.

¹⁴⁷ Ibid., 187.

¹⁴⁸ Acharya, *The Making of Southeast Asia International Relations of a Region* 131.

¹⁴⁹ Dosch, "The Us and Southeast Asia," 222-23.

ภายใต้บริบทของการขับเคลื่อนแข่งขันกับโลกคอมมิวนิสต์ สหรัฐฯเองก็ตระหนักว่าการสถาปนาระบบพันธมิตรทางทหารในระดับภูมิภาค (regional alliance-building) เพื่อปิดล้อมอิทธิพลคอมมิวนิสต์มีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยสหรัฐฯต้องการสถาปนาระบบพันธมิตรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization- NATO) ซึ่งถือเป็นระบบพันธมิตรที่ประสบความสำเร็จในการป้องกันมิให้ยุโรปตะวันตกถูกคุกคามจะภัยคอมมิวนิสต์ โดยในปี 1954 องค์การสนธิสัญญาป้องกันภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Treaty Organization - SEATO) ก็ถูกสถาปนาขึ้นและถือเป็นระบบพันธมิตรทางทหารในระดับพหุภาคีที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมมากที่สุด ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อย่างไรก็ตาม สหรัฐฯก็เล็งเห็นถึงข้อจำกัดของ SEATO และต้องการที่จะสร้างความร่วมมือในระดับทวิภาคีกับรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากกว่าการสนับสนุนความร่วมมือในระดับพหุภาคี¹⁵⁰ โดยหนึ่งในความร่วมมือระดับทวิภาคีที่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดมากที่สุดก็คือ ความร่วมมือระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯซึ่งถือเป็นชุดความสัมพันธ์ที่ได้รับการขนานนามว่าเป็นชาติพันธมิตรที่มี “ความสัมพันธ์พิเศษ” ระหว่างกัน¹⁵¹

2.4 สายสัมพันธ์ฟิลิปปินส์-สหรัฐฯ จากอาณานิคมสู่พันธมิตรทางทหาร

Albert Lau ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่าปัญหาของการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับสงครามเย็นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือ การให้ความสำคัญแต่เฉพาะบริเวณภาคพื้นทวีป (mainland) โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณคาบสมุทรอินโดจีน โดยละเลยความสำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บริเวณภาคพื้นสมุทร (maritime Southeast Asia)¹⁵² ซึ่งถือเป็นอาณานิคมที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนทางภูมิยุทธศาสตร์ในยุคที่การเมืองโลกถูกแบ่งออกเป็นสองขั้วอำนาจ

ที่ตั้งของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นเปรียบเสมือนเป็นปราการทางบกและทางทะเล (land and sea barrier) ที่คั่นกลางระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิก ในขณะที่พื้นที่ทางบกหรือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ภาคพื้นทวีป ซึ่งถูกนิยามว่าเป็นวงโค้งส่วนบน (upper arc) ทำหน้าที่

¹⁵⁰ Ibid., 222.

¹⁵¹ Ricardo T. Jose, "The Philippines During the Cold War: Searching for Security Guarantees and Appropriate Foreign Policies, 1946- 1986," in *Cold War Southeast Asia* ed. Malcolm H. Murfett (Singapore: Marshall Cavendish International, 2012), 50-80.

¹⁵² Lau, "Introduction Southeast Asia and the Cold War," 1.

สำคัญในการปิดล้อมการขยายอิทธิพลของ “ผีคอมมิวนิสต์” (spectre of communism) ซึ่งมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐในภูมิภาคให้กลายเป็นคอมมิวนิสต์¹⁵³ พื้นที่บริเวณภาคพื้นสมุทร หรือวงโค้งส่วนล่าง (upper arc)¹⁵⁴ ก็เป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญของการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในภูมิภาค โดยนอกเหนือจากความสำเร็จทางยุทธศาสตร์ พื้นที่บริเวณภาคพื้นสมุทรมีความสำคัญทางเศรษฐกิจในฐานะเป็นจุดสกัด (choke point) ที่สามารถใช้ควบคุมเส้นทางการค้าและการเดินเรือที่มีความคับคั่งและสำคัญมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก โดยรัฐที่อยู่บริเวณวงโค้งส่วนล่างที่มีความสำคัญยิ่งต่อยุทธศาสตร์การปิดล้อมคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ ในยุคสงครามเย็นก็คือ รัฐที่ถูกขนานนามว่าเป็นไข่มุกแห่งทะเลตะวันออกอย่างฟิลิปปินส์¹⁵⁵ ซึ่งถือเป็นชาติที่มีสายสัมพันธ์กับสหรัฐฯ มาอย่างยาวนาน ทั้งในฐานะของดินแดนอาณานิคม และเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับสหรัฐฯ ทั้งในช่วงสงครามโลกและสงครามเย็น

หากถือเอาชัยชนะของสหรัฐฯ และการเข้าครอบครองฟิลิปปินส์อย่างเป็นทางการภายหลังจากมีชัยชนะสงครามกับสเปนในช่วงปลายทศวรรษที่ 1890 เป็นจิ๊กซอว์ชิ้นแรกที่สะท้อนจุดเริ่มต้นของสายสัมพันธ์ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ความร่วมมือระหว่างทั้งสองชาติในยุคสงครามเย็นก็คงเปรียบได้กับความสำเร็จในการต่อเติมภาพของความสัมพันธ์ระหว่างสองชาติให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น สงครามเย็นถือเป็นช่วงเวลาที่น่าทึ่งให้เห็นการก่อตัวของสายสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ทั้งในมิติทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจและความมั่นคง¹⁵⁶ โดยเป็นที่ประจักษ์ว่า ทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ต่างเป็นพันธมิตรที่มีผลประโยชน์ทางความมั่นคงสอดรับและเติมเต็มซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในขณะที่สหรัฐฯ ได้กลายเป็นชาติที่มีอำนาจโดยพฤตินัย (de facto) ในการค้ำประกันความมั่นคงให้แก่ฟิลิปปินส์ในการต่อสู้กับภัยคอมมิวนิสต์จากทั้งภายในและภายนอกประเทศ¹⁵⁷ ฟิลิปปินส์

¹⁵³ รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยกเว้นไทยและกัมพูชา ต่างมีพรมแดนติดกับจีนซึ่งหากพิจารณาจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา จีนถือเป็นชาติมหาอำนาจที่ต้องการแผ่ขยายเขตอิทธิพลของตนมายังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม การมีพรมแดนที่ติดกับจีนก็อาจทำให้จีนถูกปิดล้อมจากทางใต้ได้เช่นกัน ibid., 5.

¹⁵⁴ รัฐในวงโค้งส่วนล่างประกอบด้วย มาเลเซีย บรูไน สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์

¹⁵⁵ Grace Estela C. Mateo, *The Philippines: A Story of a Nation* (Hawaii: Center for Southeast Asian Studies, University of Hawaii, 2001), 1.

¹⁵⁶ Russel H. Fifield, "Philippines Foreign Policy," *Far Eastern Survey* 20, no. 4 (1951): 33-38.

¹⁵⁷ Jose, "The Philippines During the Cold War: Searching for Security Guarantees and Appropriate Foreign Policies, 1946- 1986," 32-33.

เองก็ยินยอมให้สหรัฐฯเข้ามาตั้งฐานทัพในฟิลิปปินส์เพื่อรักษาจุดแห่งอำนาจของการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ถือเป็นจุดเชื่อมต่อที่สำคัญยิ่งของยุทธศาสตร์ปิดล้อมคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ¹⁵⁸

แม้ฟิลิปปินส์จะได้รับเอกราชจากสหรัฐอเมริกาในปี 1946 ภายหลังจากอยู่ภายใต้การปกครองของสหรัฐฯในสถานะอาณานิคมมาเป็นระยะเวลากว่า 48 ปี สถานะรัฐอธิปไตยของฟิลิปปินส์ในระยะเริ่มแรกก็ยังคงอยู่ภายใต้ร่มเงาของอดีตเจ้าอาณานิคมอย่างสหรัฐฯซึ่งถือเป็นชาติที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการกำหนดทิศทางนโยบายต่างประเทศของฟิลิปปินส์มาตั้งแต่ก่อนการได้รับเอกราชจนปรากฏให้เห็นคำกล่าวที่ว่านโยบายต่างประเทศของฟิลิปปินส์มีจุดเริ่มต้นจากกรุงวอชิงตัน¹⁵⁹

ในทัศนะของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศฟิลิปปินส์ สหรัฐฯถือเป็นพันธมิตรโดยธรรมชาติของฟิลิปปินส์ กล่าวคือ ทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯต่างเป็นชาติที่มีความใกล้ชิดและมีความสัมพันธ์อันดีต่อกันทั้งในฐานะอดีตเจ้าอาณานิคมและพันธมิตรร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งสหรัฐฯและฟิลิปปินส์ร่วมมือกันขับไล่ญี่ปุ่นออกจากแผ่นดินฟิลิปปินส์¹⁶⁰ การรักษาความใกล้ชิดกับสหรัฐฯจึงกลายเป็นแนวโน้มหลักของนโยบายต่างประเทศฟิลิปปินส์และทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯถูกนิยามว่าเป็นชาติที่มีความสัมพันธ์พิเศษระหว่างกัน¹⁶¹

หากพิจารณาสถานะของฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามอาจกล่าวได้ว่า ฟิลิปปินส์จำต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากสหรัฐฯในการบูรณะฟื้นฟูเศรษฐกิจและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของประเทศซึ่งได้รับความเสียหายจากการรุกรานของกองทัพญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่สอง¹⁶² โดยปัญหาหลักที่ฟิลิปปินส์มีความกังวลมากที่สุดคือความอ่อนแอต่ออันตราย (vulnerability) จากทั้งความเคลื่อนไหวของขบวนการฝ่ายซ้าย Hukbalahap ภายประเทศ¹⁶³ ตลอดจนภัยคุกคามจากภายนอกซึ่ง

¹⁵⁸ Acharya, *The Making of Southeast Asia International Relations of a Region* 138.

¹⁵⁹ Fifield, "Philippines Foreign Policy," 33-38.

¹⁶⁰ Felipe B. Miranda and Ruben F. Ciron, "The Philippines: Defense Expenditures, Threat Perceptions, and the Role of the United States," in *Defense Spending in Southeast Asia*, ed. Chin Kin Wah (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987).

¹⁶¹ Ricardo T. Jose, "The Philippines' Search for Security in the First Years of the Cold War, 1946-51," in *Southeast Asia and the Cold War* ed. Albert Lau (London: Routledge, 2012), 29-42.

¹⁶² "The Philippines During the Cold War: Searching for Security Guarantees and Appropriate Foreign Policies, 1946- 1986."

¹⁶³ Hukbalahap หรือ Huks เป็นขบวนการซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 1942 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการต่อต้านการยึดครองฟิลิปปินส์ของญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อมาในช่วงต้นทศวรรษที่ 1950 พรรคคอมมิวนิสต์แห่งฟิลิปปินส์ได้เปลี่ยนชื่อ

ฟิลิปปินส์มองว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องกระทำการผ่านการเสริมสร้างและรักษาความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับสหรัฐฯควบคู่กันไปกับการรักษาฐานทัพของสหรัฐฯไว้ในฟิลิปปินส์¹⁶⁴

ฟิลิปปินส์ภายใต้ประธานาธิบดี Manuel A. Roxas (1946-1948) นั้นดำเนินนโยบายฝักใฝ่สหรัฐฯ และเลือกที่จะร่วมมือกับสหรัฐฯ “ในทุกๆประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศความมั่นคงร่วมกันระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ” จนถึงขนาดมีคำกล่าวที่ว่า Roxas ได้วางเดิมพันเกี่ยวกับความมั่นคงทั้งหมดของฟิลิปปินส์ไว้กับสหรัฐฯแต่เพียงชาติเดียว¹⁶⁵

ก่อนที่ความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯจะได้รับการสถาปนาอย่างเป็นทางการ ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯได้ลงนามในสนธิสัญญาความสัมพันธ์ทั่วไป (Treaty of General Relations 1946) หรือสนธิสัญญาที่สหรัฐฯยอมรับสถานะของฟิลิปปินส์ในฐานะรัฐอธิปไตยอย่างเป็นทางการซึ่งหมายถึงการสิ้นสุดอำนาจอธิปไตยและขอบเขตอำนาจศาลของสหรัฐฯเหนือดินแดนฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม ฐานทัพและฐานทัพเรือของสหรัฐฯนั้นยังสามารถอยู่ในฟิลิปปินส์ได้ต่อไปตามพระราชบัญญัติไทดิงส์-แมคดัฟฟี (the Tydings-McDuffie Act 1934)¹⁶⁶

หากประยุกต์เอาแนวคิดเรื่องกำเนิดของพันธมิตรของ Walt มาอธิบายการสถาปนาพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคสงครามเย็น อาจกล่าวได้ว่า ความพยายามในการถ่วงดุลเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามสะท้อนให้เห็นลักษณะของพันธมิตรระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในห้วงยามแห่งสงครามเย็นได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ เมื่อโลกความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ก้าวเข้าสู่ยุค 2 ขั้วอำนาจที่ปรากฏให้เห็นการขัดแย้งแข่งขันกันระหว่างสองมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯและสหภาพโซเวียต ในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก และหนึ่งในภูมิภาคที่ปรากฏให้เห็นการขัดแย้งแข่งขันทางเศรษฐกิจการเมือง อุดมการณ์ และการทหารกันอย่างเข้มข้นคือ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า เมื่อสหภาพโซเวียต ซึ่งมีทั้งขีดความสามารถและเจตนา ส่งกองกำลังเข้ามาประจำการ ณ อ่าวคัมรานท์

Hukbalahap เป็นกองทัพปลดแอกประชาชน (Peoples' Liberation Army) ซึ่งส่งผลให้ Hukbalahap มีสถานะเป็นกองกำลังของพรรคคอมมิวนิสต์ฟิลิปปินส์ไปโดยปริยาย

¹⁶⁴ Jose, "The Philippines' Search for Security in the First Years of the Cold War, 1946-51."

¹⁶⁵ ส่วนหนึ่งที่ Jose ใช้อธิบายลักษณะของนโยบายต่างประเทศฟิลิปปินส์ในสมัยประธานาธิบดี Roxas คือ "Placing all his eggs in one basket" โปรดดู "The Philippines During the Cold War: Searching for Security Guarantees and Appropriate Foreign Policies, 1946- 1986," 53.

¹⁶⁶ พระราชบัญญัติไทดิงส์-แมคดัฟฟี ซึ่งได้รับการรับรองจากรัฐบาลสหรัฐฯเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 1934 เป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่ฟิลิปปินส์ก่อนได้รับเอกราช โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มอบอำนาจในการปกครองตนเองบางส่วนแก่รัฐบาลฟิลิปปินส์ ในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านจากรัฐอาณานิคมไปสู่รัฐที่มีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ พระราชบัญญัติไทดิงส์-แมคดัฟฟียังอนุญาตให้สหรัฐฯสามารถคงฐานทัพของตนในฟิลิปปินส์หลังจากที่ฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชแล้วเป็นเวลา 2 ปีด้วย

ในเวียดนาม¹⁶⁷ สหรัฐฯและฟิลิปปินส์ก็ตระหนักถึงอันตรายของความใกล้ชิดในเชิงภูมิศาสตร์และพิจารณาว่าการปรากฏตัวของกองกำลังโซเวียตเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัยของทั้งสองประเทศ ตลอดจนภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวมอย่างแท้จริง เพราะฉะนั้น ทางเลือกในการถ่วงดุลเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามที่ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯเลือกใช้จึงถือเป็นทางเลือกที่มีความสมเหตุสมผล

เสาหลักสามประการที่เป็นรากฐานของความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ นั้นประกอบด้วย 1. ความตกลงฐานทัพทหาร (Military Base Agreement 1947 - MBA) 2. ความตกลงความช่วยเหลือทางทหาร (Military Assistance Agreement 1947 - MAA)¹⁶⁸ และ 3. สนธิสัญญาการป้องกันร่วมกัน (Mutual Defense Treaty 1951 - MDT) ล้วนมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการกำหนดทิศทางของความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคสงครามเย็น¹⁶⁹ อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นของสงครามเย็น รัฐบาลสหรัฐฯภายใต้ประธานาธิบดี Harry S. Truman ยังมิได้เล็งเห็นความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของฐานทัพในฟิลิปปินส์ แต่เมื่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากชัยชนะของ Mao Zedong เหนือจีนคณะชาติ รัฐบาล Truman จึงเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของฐานทัพในฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นที่ยึดมั่นสำคัญของยุทธศาสตร์การปิดล้อมสหภาพโซเวียตในเอเชีย¹⁷⁰

ภายหลังจากการมอบเอกราชแก่ฟิลิปปินส์ สหรัฐฯต้องการที่จะรักษาฐานทัพของตนต่อไปในฟิลิปปินส์โดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯจึงลงนามในความตกลงฐานทัพทหาร ซึ่งนอกเหนือจากจะเป็นความตกลงที่ถือเป็นเครื่องค้ำประกันความมั่นคงให้แก่ฟิลิปปินส์ ความตกลงดังกล่าวยังทำหน้าที่สำคัญในการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของสหรัฐฯ มิใช่แต่เฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หากแต่หมายรวมถึงเอเชียแปซิฟิกโดยรวม ความตกลงฐานทัพระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯอนุญาตให้สหรัฐฯสามารถตั้งฐานทัพในฟิลิปปินส์ทั้งหมด 23 แห่งและมีสัญญาเช่าเป็นระยะเวลา 99 ปี โดยสหรัฐฯจะมีอำนาจในการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในฐานทัพทั้งหมด¹⁷¹

¹⁶⁷ โปรดดู Peter Bacho, "U.S.-Philippine Relations in Transition: The Issue of the Bases," *Asian Survey* 28, no. 6 (1998): 655. และ Corning, "The Philippine Bases and U. S. Pacific Strategy," 12-13.

¹⁶⁸ แม้จะพบว่าเอกสารบางชิ้นเรียก Military Assistance Agreement ว่า Military Assistance Pact แต่เนื้อหาสาระของความตกลงดังกล่าวก็ไม่ปรากฏให้เห็นความแตกต่างทางเนื้อหาสาระแต่อย่างใด

¹⁶⁹ Miranda and Ciron, "The Philippines: Defense Expenditures, Threat Perceptions, and the Role of the United States," 153.

¹⁷⁰ Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, 72.

¹⁷¹ สีดา สอนศรี, ฟิลิปปินส์: จากอดีตสู่ปัจจุบัน (ค.ศ. 1986-2006), 19.

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า แม้สหรัฐฯจะประสบความสำเร็จในการรักษาอิทธิพลของตนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่าน USPACOM แต่ด้วยข้อจำกัดทางพื้นที่ปฏิบัติการที่ครอบคลุมพื้นที่ในบริเวณกว้างทำให้ USPACOM จำต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญคือ การเดินทางเชื่อมต่อระหว่างแต่ละฐานทัพอากาศในท้ายที่สุดแล้ว สหรัฐฯเองก็ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างฐานทัพอากาศในฟิลิปปินส์จะช่วยให้สามารถส่งกองกำลังเข้าประจำการในฐานทัพเรือและฐานทัพอากาศในฟิลิปปินส์จะช่วยสร้างความยืดหยุ่นในการปฏิบัติการทางทหารอย่างเต็มที่ (maximum flexibility) ทั้งในดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาสมุทรอินเดีย ตลอดจนเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ¹⁷²

ความสำคัญของฐานทัพในฟิลิปปินส์ต่อยุทธศาสตร์ความมั่นคงของสหรัฐฯนั้นได้แก่ 1. ระบบการส่งกำลังบำรุง (logistics support) 2. การซ่อม 3. การฝึกอบรม 4. การเสริมกองกำลังทหาร และ 5. การบัญชาการ การควบคุม การสื่อสารและงานข่าวกรอง อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ระบบการส่งกำลังบำรุงของฐานทัพกลับถูกพิจารณาว่ามีความสำคัญมากที่สุด¹⁷³ โดยฐานทัพที่มีความสำคัญและมักได้รับการกล่าวถึงอยู่บ่อยครั้งคือ ฐานทัพเรือ Subic และฐานทัพอากาศ Clark ในกรณีของฐานทัพเรือ Subic ฐานทัพเรือ Subic ถือเป็นฐานทัพเรือภายนอกประเทศของสหรัฐฯที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และเป็นฐานปฏิบัติการกองเรือที่ 7 ของสหรัฐฯประจำการอยู่¹⁷⁴ ส่วนฐานทัพอากาศ Clark ก็ถือเป็นฐานทัพอากาศเพียงแห่งเดียวของสหรัฐฯบริเวณแปซิฟิกตะวันตกซึ่งทำหน้าที่ในฐานะจุดเชื่อมต่อที่สำคัญของการติดต่อสื่อสารระหว่างกองกำลังสหรัฐฯในมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย ฐานทัพอากาศ Clark ยังเป็นที่ตั้งของกองบัญชาการกองบินที่ 13 และเป็นฐานทัพที่สามารถรองรับอากาศยานของสหรัฐฯได้ทุกประเภท ตลอดจนถือเป็นฐานทัพที่เพียงพอไปด้วยเทคโนโลยีอันทันสมัยมากที่สุด ณ ขณะนั้น¹⁷⁵ ทั้งนี้อาจพิจารณาได้ว่า ฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์มีความสำคัญทั้งในเชิงสัญลักษณ์และเชิงจิตวิทยา กล่าวคือ การดำรงอยู่ของฐานทัพสหรัฐฯสะท้อนว่า สหรัฐฯมีพันธกรณีที่ต้องให้การค้ำประกันด้านความมั่นคงแก่รัฐในภูมิภาค ฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์จึงมีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ในการปิดล้อมคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกอย่างแท้จริง¹⁷⁶

นอกเหนือจากความตกลงฐานทัพทหารฟิลิปปินส์และสหรัฐฯยังได้ลงนามในความตกลงความช่วยเหลือทางทหารภายหลังจากการลงนามในความตกลงฐานทัพทหารเพียง 1 สัปดาห์ ความตกลงความช่วยเหลือทางทหารถือเป็นความตกลงที่มาเติมเต็มให้ความตกลงฐานทัพทหารมีความครบถ้วน

¹⁷² Corning, "The Philippine Bases and U. S. Pacific Strategy," 1.

¹⁷³ Ibid., 11.

¹⁷⁴ ดวงสุดา ศรียงค์, "ฐานทัพกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯและฟิลิปปินส์ (1965-1984)," 7,10.

¹⁷⁵ อ้างแล้ว, 8-9.

¹⁷⁶ อ้างแล้ว, 20-22.

สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น¹⁷⁷ โดยสาระสำคัญของความตกลงความช่วยเหลือทางทหารคือ พันธกรณีที่สหรัฐฯ จำต้องจัดหาอาวุธยุทโธปกรณ์ ครุภัณฑ์ รถถัง กองเรือ อากาศยาน ตลอดจนจัดการซ่อมร่วมกับ กองทัพฟิลิปปินส์¹⁷⁸ การลงนามในความตกลงความช่วยเหลือทางทหารยังนำมาสู่การสถาปนา คณะกรรมการที่ปรึกษาทางทหารร่วมจากสหรัฐฯ (Joint US Military Advisory Group- JUSMAG) ซึ่งประกอบด้วยทหาร เจ้าหน้าที่ระดับสูงและผู้เชี่ยวชาญที่พร้อมให้คำปรึกษาแก่กองทัพฟิลิปปินส์อีกประการหนึ่งด้วย¹⁷⁹

แม้ฐานทัพสหรัฐฯจะเป็นเครื่องค้ำประกันทางความมั่นคง ตลอดจนช่วยสร้างการจ้างงาน โดยตรง (direct employment) ให้แก่ชาวฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม ในทัศนะของคนฟิลิปปินส์ การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและความมั่นคงที่สหรัฐฯมอบให้ฟิลิปปินส์ถือเป็น “ค่าเช่า” ที่สหรัฐฯ สมควรต้องจ่ายเพื่อแลกกับการอนุญาตให้กองทัพสหรัฐฯสามารถเข้าประจำการบนแผ่นดินฟิลิปปินส์ โดยรูปแบบของความช่วยเหลือที่สหรัฐฯมอบให้แก่ฟิลิปปินส์ปรากฏให้เห็นผ่านกองทุนสนับสนุนทางเศรษฐกิจ (Economic Support Funds - ESF) การจัดซื้ออาวุธทางทหารแก่กองทัพต่างชาติ (Foreign Military Sales - FMS) ซึ่งปรากฏให้เห็นทั้งในรูปแบบของการให้สินเชื่อและการให้เปล่า ตลอดจนโครงการฝึกอบรมความรู้ทางทหารระหว่างประเทศ (International Military Education Training Program - IMETP)¹⁸⁰

นับตั้งแต่ปี 1950- 1985 สหรัฐฯได้จัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือกองทัพฟิลิปปินส์คิดเป็น จำนวนเงินกว่า 1.3 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ โดยจำนวนงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ อาวุธทางทหารแก่กองทัพต่างชาติที่สหรัฐฯมอบให้ฟิลิปปินส์ระหว่างปี 1950-1975 คิดเป็นร้อยละ 14 และระหว่างปี 1976-1985 คิดเป็นร้อยละ 86 ในขณะที่งบประมาณที่จัดสรรตามความตกลง ความช่วยเหลือทางทหาร (MAP) ก่อนปี 1976 มีสูงถึงร้อยละ 77 ก่อนที่จะถูกปรับลดลงโดยเหลือ

¹⁷⁷ Jose, "The Philippines' Search for Security in the First Years of the Cold War, 1946-51," 32-33.

¹⁷⁸ อย่างไรก็ตาม ความตกลงความช่วยเหลือทางทหารได้สร้างเงื่อนไขที่สำคัญแก่ฟิลิปปินส์คือ ฟิลิปปินส์จะไม่สามารถสั่งซื้อ อาวุธยุทโธปกรณ์ หรือเรียกร้องความช่วยเหลือทางทหารจากประเทศอื่นได้โดยไม่ได้รับการอนุมัติจากสหรัฐฯ แม้ข้อจำกัด ดังกล่าวจะถูกมองว่าเป็นละเมิดอำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์ แต่กระนั้น Miranda and Ciron กลับชี้ว่าในช่วงเวลาของการ ฟื้นฟูประเทศจากสงคราม ชาวฟิลิปปินส์ก็ได้มีทัศนคติในแง่ลบหรือต่อต้านความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ โปรดดู Miranda and Ciron, "The Philippines: Defense Expenditures, Threat Perceptions, and the Role of the United States," 153.

¹⁷⁹ Jose, "The Philippines' Search for Security in the First Years of the Cold War, 1946-51," 32-33.

¹⁸⁰ Miranda and Ciron, "The Philippines: Defense Expenditures, Threat Perceptions, and the Role of the United States," 154-55.

เพียงร้อยละ 23 เช่นเดียวกับกับ งบประมาณของโครงการฝึกอบรมความรู้ทางทหารระหว่างประเทศ ที่ถูกตัดลดลงเหลือเพียงร้อยละ 23.5 ในช่วงปี 1976-1985 (ดูรายละเอียดในตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 งบประมาณช่วยเหลือทางความมั่นคงที่สหรัฐอเมริกามอบให้แก่ฟิลิปปินส์ระหว่างปี 1950- 1985

(หน่วย: 1 พันเหรียญดอลลาร์สหรัฐฯ)

ประเภทความช่วยเหลือ	1950-75	1976-85	1950-85
Foreign Military Sales (FMS)	41,414	247,997	289,411
Military Assistance Program (MAP)	481,518	144,580	632,368
Economic Support Funds (ESF)		340,000	340,000
International Military Education Training Program (IMETP) Cost	31,712	8,817	41,529

ที่มา: ปรับปรุงจาก Miranda and Ciron, "The Philippines: Defense Expenditures, Threat Perceptions, and the Role of the United States," 153.

แม้จะปรากฏให้เห็นความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในช่วงทศวรรษที่ 1950 แต่ความช่วยเหลือที่สหรัฐอเมริกามอบให้แก่ฟิลิปปินส์ก็ยังคงถูกพิจารณาว่าไม่เพียงพอต่อการค้าประกันความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคามภายนอก โดยสิ่งที่ฟิลิปปินส์ต้องการจากสหรัฐฯคือ หลักประกันที่ว่าสหรัฐฯจะให้ความช่วยเหลือฟิลิปปินส์โดยอัตโนมัติ หากฟิลิปปินส์ถูกโจมตีจากรัฐอื่น แต่ ณ ขณะนั้น สหรัฐฯเองก็ยังมีได้นำเสนอหลักประกันที่เป็นรูปธรรม (concrete assurance) ที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ฟิลิปปินส์

โอกาสที่จะพิสูจน์ความสำคัญของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนเมื่อสงครามเกาหลีอุบัติขึ้นในปี 1950 ฟิลิปปินส์ในฐานะพันธมิตรที่มีความใกล้ชิดกับสหรัฐฯก็ให้ความช่วยเหลือสหรัฐฯอย่างเต็มที่ผ่านการส่งกองกำลังทหารไปยังสมรภูมิตรบในเกาหลี โดยนอกเหนือจากต้องการแสดงความพร้อมที่จะช่วยป้องกันประเทศเพื่อนบ้านจากภัยคอมมิวนิสต์ ฟิลิปปินส์ยังต้องการแสดงความภักดีต่อสหรัฐฯและต้องการหลักประกันด้านความมั่นคงจากสหรัฐฯ¹⁸¹

¹⁸¹ Jose, "The Philippines During the Cold War: Searching for Security Guarantees and Appropriate Foreign Policies, 1946- 1986," 62.

หลังสงครามเกาหลีสิ้นสุดลง แม้จะปรากฏให้เห็นสุนทรพจน์ของผู้กำหนดนโยบายระดับสูงของสหรัฐฯ อาทิ Dean Acheson ซึ่งชี้ว่า สหรัฐฯจะไม่อดทนต่อการรุกรานใดๆต่อฟิลิปปินส์หรือแม้แต่ตัวประธานาธิบดี Truman เองก็ได้ปรารถนาว่า สหรัฐฯพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือฟิลิปปินส์หากถูกรุกรานจากศัตรูภายนอกประเทศ และสหรัฐฯจะพิจารณาการโจมตีที่เกิดขึ้นบนแผ่นดินฟิลิปปินส์ว่าเป็นอันตรายต่อสหรัฐฯเช่นเดียวกัน แต่กระนั้น ฟิลิปปินส์เองก็ยังไม่มั่นคงปลอดภัยและต้องการให้สหรัฐฯลงนามในสนธิสัญญาอย่างเป็นทางการ (formal treaty) มากกว่าถ้อยแถลงอันไม่เป็นรูปธรรมจากผู้นำของสหรัฐฯ โดยฟิลิปปินส์เชื่อมั่นว่า บทบาทของฟิลิปปินส์ในสงครามเกาหลีตลอดจนการยินยอมลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพกับญี่ปุ่น (Japanese Peace Treaty) สมควรได้รับการตอบแทนจากสหรัฐฯผ่านหลักประกันทางความมั่นคงที่ชัดเจนมากกว่าที่เป็นอยู่ ณ ขณะนั้น¹⁸²

ข้อเรียกร้องของฟิลิปปินส์ได้รับขานรับจากสหรัฐฯในปี 1951 เมื่อฟิลิปปินส์และสหรัฐฯลงนามในสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกัน ซึ่งระบุว่าหากเกิดการโจมตีในบริเวณแปซิฟิก ทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯจะถือว่าการโจมตีดังกล่าวเป็นอันตรายต่อสันติภาพและความปลอดภัยของทั้งสองประเทศ แต่การตอบโต้ต่ออันตรายจำต้องกระทำผ่าน “กระบวนการทางรัฐธรรมนูญ” (constitutional processes) ของแต่ละประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สนธิสัญญาดังกล่าวยังไม่ได้ผูกมัดให้สหรัฐฯจำต้องมีพันธกรณีในการประกาศสงครามโดยอัตโนมัติ (automatic declaration of war) หากฟิลิปปินส์ถูกโจมตี¹⁸³

แม้สนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันจะสะท้อนความสำเร็จในการยกระดับความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯให้มีความชัดเจนและเป็นทางการมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของสนธิสัญญาที่ปราศจากหลักการประกาศสงครามโดยอัตโนมัติก็ก่อให้เกิดการตั้งคำถามที่สำคัญว่าแท้จริงแล้วสหรัฐฯให้ความสำคัญและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อความมั่นคงปลอดภัยของฟิลิปปินส์มากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุที่ว่าสนธิสัญญาดังกล่าวมีลักษณะคลุมเครือ (ambiguous) โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อกำหนดในสนธิสัญญาที่ระบุให้ทั้งสองฝ่ายพิจารณาตาม “กระบวนการทางรัฐธรรมนูญ” ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลาและไม่มีหลักประกันว่าสหรัฐฯจะให้ความช่วยเหลือฟิลิปปินส์ในการทำสงคราม ความคลุมเครือของสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันยังทำให้เกิดการนิยามจากนักชาตินิยมฟิลิปปินส์ว่าแท้จริงแล้วสนธิสัญญาดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียง “แถลงการณ์อันว่างเปล่า” (empty declaration) ที่ไม่สามารถเป็นหลักประกันทางความมั่นคงดังที่ฟิลิปปินส์วาดหวังไว้¹⁸⁴ อย่างไรก็ตาม

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

ด้วยเงื่อนไขที่ว่า ฟิลิปปินส์ยังต้องพึ่งพาความช่วยเหลือทางความมั่นคงจากสหรัฐฯ ทางเลือกที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศฟิลิปปินส์จึงคือ ความพยายามที่จะรักษา “ความสัมพันธ์พิเศษ” ระหว่างทั้งสองชาติให้ดำรงอยู่ต่อไป

2.5 ความตกลงฐานทัพอากาศและนัยต่อความสัมพันธ์ทางความมั่นคง

ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ถือเป็นชุดความสัมพันธ์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งมิใช่เฉพาะต่อความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หากแต่หมายรวมถึงความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกทั้งหมด¹⁸⁵ โดยทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ต่างตระหนักถึงสายสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์และความร่วมมืออันแนบแน่นระหว่างทั้งสองประเทศ ซึ่งสามารถย้อนกลับไปได้ตั้งแต่สมัยที่ฟิลิปปินส์ยังเป็นดินแดนอาณานิคมของสหรัฐฯ ไล่เรียงมาจนถึงยุคสงครามเย็นที่ทั้งสองประเทศกลายเป็นพันธมิตรทางทหาร ซึ่งต่างมีภัยคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ก็ได้ดำเนินไปอย่างเป็นเส้นตรง หรือปราศจากซึ่งข้อขัดแย้งระหว่างกัน ในทางตรงกันข้าม ปัญหาที่เปรียบเสมือนเป็น “รอยร้าว” ที่บั่นทอนสายสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศมากที่สุดคือ ปัญหาเรื่องฐานทัพอากาศในฟิลิปปินส์นั่นเอง

แม้ฐานทัพอากาศในฟิลิปปินส์จะถูกพิจารณาว่าเป็นหนึ่งในหลักประกันทางความมั่นคงที่สหรัฐฯ มีต่อฟิลิปปินส์และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และยังเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการรักษาดุลแห่งอำนาจในภูมิภาค กระนั้นก็ดี ฐานทัพอากาศก็ได้สร้างความบาดหมางที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ด้วยเช่นกัน แท้จริงแล้วประเด็นเรื่องฐานทัพอากาศในฟิลิปปินส์มิได้เพิ่งจะเริ่มต้นตอขึ้นภายหลังจากการลงนามในความตกลงฐานทัพอากาศ ซึ่งต่อมาปรากฏให้เห็นข้อเรียกร้องจากทั้งสองประเทศให้มีการทบทวนและแก้ไขความตกลงดังกล่าวให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนมาโดยตลอดยุคสงครามเย็น ในทางตรงกันข้าม ฐานทัพอากาศได้ลงหลักปักฐานในฟิลิปปินส์มาตั้งแต่ยุคอาณานิคม แต่เมื่อฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชจากสหรัฐฯ คำถามหลักที่เป็นตัวกำหนดทิศทางของสายสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ คือ ฐานทัพอากาศจะยังคงอยู่ในแผ่นดินฟิลิปปินส์ต่อไปหรือไม่

ฟิลิปปินส์ถือเป็นชาติที่ได้รับความเสียหายจากพิษภัยแห่งสงครามโลกครั้งที่สองมากที่สุดประเทศหนึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้อาณัติของสหรัฐฯ ฟิลิปปินส์จึงไม่มีทางเลือกใดที่เหมาะสมไปกว่าการร้องขอความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ เพื่อช่วยบูรณะฟื้นฟูประเทศ ควบคู่กันไปกับการค้าประกันความมั่นคงปลอดภัยแก่ฟิลิปปินส์ผ่านการรักษา (retain) ฐานทัพอากาศไว้ในฟิลิปปินส์

¹⁸⁵ Banlaoi, *Philippine Security in the Age of Terror: National, Regional, and Global Challenges in the Post-9/11 World*, 165.

ต่อไป¹⁸⁶ ด้านสหรัฐฯเองก็มีท่าทีที่ขานรับต่อข้อเสนอของฟิลิปปินส์ ในทัศนะของสหรัฐฯ การคงฐานทัพในฟิลิปปินส์ต่อไปจะเป็นเครื่องป้องปราม (deterrent) การรุกรานที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตบริเวณมหาสมุทรแปซิฟิก¹⁸⁷ โดยในท้ายที่สุดแล้วทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯก็ได้ลงนามในความตกลงฐานทัพอากาศ ซึ่งอนุญาตให้สหรัฐฯสามารถใช้งานทัพในฟิลิปปินส์เป็นระยะเวลา 99 ปี โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าเช่าแก่ฟิลิปปินส์¹⁸⁸

Alexander Cooley ศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัย Columbia ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับฐานทัพสหรัฐฯ ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ไม่ว่าความตกลงฐานทัพอากาศจะเกิดขึ้นบนพื้นฐานของการยินยอมพร้อมใจหรือการบังคับเอา ความตกลงฐานทัพอากาศล้วนสะท้อนรูปแบบของสัญญาทางความมั่นคงแบบลำดับชั้น (hierarchical security contract) ด้วยเหตุที่ว่า รัฐซึ่งเป็นเจ้าของดินแดน (base host) จำต้องสละอำนาจอธิปไตยบางส่วน และยินยอมให้กองกำลังต่างชาติเข้ามาประจำการในดินแดนของตน¹⁸⁹ ปฏิเสธได้ยากว่า ความตกลงฐานทัพอากาศระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯได้สะท้อนรูปแบบสัญญาทางความมั่นคงที่มีลำดับชั้นเช่นเดียวกัน โดยหากพิจารณาเนื้อหาของความตกลงนี้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตย ความตกลงดังกล่าวได้สะท้อนลักษณะของความสัมพันธ์ที่มีลำดับชั้นอย่างชัดเจนมากที่สุด เพราะได้ระบุให้สหรัฐฯมีสิทธิในการใช้ฐานทัพได้อย่างไม่มีข้อจำกัด และยังได้รับอำนาจในการปกครอง รักษาและก่อสร้างกองบัญชาการในฐานทัพ ตลอดจนสามารถเคลื่อนย้ายอาวุธยุทโธปกรณ์ระหว่างฐานทัพอย่างเป็นอิสระโดยไม่จำเป็นต้องปรึกษาหรือได้รับความเห็นชอบจากฟิลิปปินส์ก่อน ความตกลงฐานทัพอากาศยังยกเว้นการจัดเก็บภาษี และค่าเช่าฐานทัพให้แก่สหรัฐฯ ตลอดจนห้ามไม่ให้ฟิลิปปินส์หรือสหรัฐฯทำการบอกเลิกฝ่ายเดียวอีกประการหนึ่งด้วย¹⁹⁰ และที่สำคัญที่สุด ความตกลงฐานทัพอากาศได้มอบขอบเขตอำนาจทางการศาล (jurisdiction) แก่สหรัฐฯในการจัดการกับอาชญากรรมทุกประเภทที่เกิดขึ้นภายในฐานทัพ ไม่ว่าความผิดดังกล่าวจะกระทำโดยทหารสหรัฐฯ หรือชาวฟิลิปปินส์ หรือกรณีที่ทหารสหรัฐฯกระทำความผิดนอกฐานทัพ แต่อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ (on duty) หรือระหว่างการประกาศภาวะฉุกเฉิน (state of emergency)¹⁹¹ เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ความตกลงฐานทัพอากาศ

¹⁸⁶ Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, 13.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas* (Ithaca: Cornell University Press, 2008), 66.

¹⁸⁹ Ibid., 10.

¹⁹⁰ Ibid., 66.

¹⁹¹ Ibid.

ฉบับปี 1947 ทำให้สหรัฐฯมีขอบเขตอำนาจทางการศาลทั้งภายในและภายนอกฐานทัพฟิลิปปินส์โดยปริยาย

แม้ฐานทัพสหรัฐฯจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของฟิลิปปินส์อย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ แต่เงื่อนไขเพิ่มเติม (provision) ที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาล (exclusive jurisdiction) ที่สหรัฐฯมีเหนือฟิลิปปินส์โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอบเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีอาญา (criminal jurisdiction) ก็กลายเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นวิพากษ์วิจารณ์ในสังคมฟิลิปปินส์อยู่บ่อยครั้ง จนถึงกับมีการปรารภว่า เงื่อนไขเพิ่มเติมดังกล่าวทำให้ฟิลิปปินส์จำต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (extraterritorial rights) ให้แก่สหรัฐฯ¹⁹²

ภายใต้ความไม่ลงรอยเกี่ยวกับระหว่างการบริหารจัดการผลประโยชน์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ความพยายามในการเปิดเวทีเจรจาใหม่ระหว่างรัฐบาลของทั้งสองประเทศเพื่อแก้ไขความตกลงฐานทัพทหารปี 1947 จึงปรากฏให้เห็นได้โดยตลอดยุคสงครามเย็น¹⁹³ การเจรจาดังกล่าวสำคัญเกิดขึ้นภายหลังจากมรณกรรมของประธานาธิบดี Ramon Magsaysay (1953-1957) สหรัฐฯซึ่งตระหนักถึงกระแสธารของแนวคิดชาตินิยมฟิลิปปินส์ว่ากลายเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่ออนาคตของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ ตัดสินใจเปิดเวทีเจรจากับฟิลิปปินส์ภายใต้ประธานาธิบดี Carlos P. Garcia (1957-1961) โดยทั้งสองประเทศได้ลงนามในข้อตกลงโบห์เลน-เซอร์ราโน (The Bohlen-Serrano Agreement 1959) ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงเนื้อหาสาระของความตกลงฐานทัพทหารปี 1947 ครั้งสำคัญ ภายใต้ข้อตกลงโบห์เลน-เซอร์ราโน สหรัฐฯยินยอมสละเขตอำนาจศาลที่มีผลบังคับเด็ดขาดเหนือเมือง Olongapo และท่าเรือ Manila แก่ฟิลิปปินส์ สหรัฐฯยังคงที่จะปรึกษารัฐบาลฟิลิปปินส์ก่อนที่จะเริ่มปฏิบัติการทางทหารในฐานทัพ หากปฏิบัติการดังกล่าวเป็นปฏิบัติการที่อยู่นอกเหนือประเด็นเรื่องความมั่นคงร่วมกัน¹⁹⁴ นอกจากนี้ข้อตกลงดังกล่าวยังมีการแก้ไขระยะเวลาการใช้ฐานทัพจาก 99 ปี ให้เหลือเพียง 25 ปีอีกด้วย¹⁹⁵

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการเจรจาระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯระหว่างทศวรรษที่ 1950-1980 อย่างละเอียดใน Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, 69-301.

¹⁹⁴ Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas* 68.

¹⁹⁵ ดวงสุดา ศรียงค์ชี้ว่า แม้จะมีการแก้ไขระยะเวลาการใช้ฐานทัพจาก 99 ปี ให้เหลือเพียง 25 ปีตามข้อตกลงโบห์เลน-เซอร์ราโน แต่กระนั้น ข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้เมื่อมีการแลกเปลี่ยนบันทึกลง (exchange of notes) ระหว่างกันในปี 1966 เพราะฉะนั้น ระยะเวลาของการใช้ฐานทัพของสหรัฐฯจะสิ้นสุดลงในปี 1991 โปรดดู ดวงสุดา ศรียงค์, "ฐานทัพกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯและฟิลิปปินส์ (1965-1984)," 7.

การเจรจาเพื่อแก้ไขความตกลงฐานทัพอากาศเกิดขึ้นอีกครั้งท่ามกลางบรรยากาศของการประกาศกฎอัยการศึก (1972-1981) ในสมัยประธานาธิบดี Ferdinand Marcos (1965- 1986) แม้ Marcos จะมีความเอนเอียงไปทางสหรัฐฯ แต่ในสมัยที่เขาดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีก็ปรากฏให้เห็นข้อเสนอเกี่ยวกับการแก้ไขความตกลงฐานทัพอากาศระหว่างทั้งสองประเทศอยู่บ่อยครั้ง การเจรจาดังกล่าวเริ่มขึ้นในปี 1978 ก่อนที่จะนำมาสู่การลงนามในข้อตกลง (accord) ปี 1979¹⁹⁶ ข้อตกลงนี้สะท้อนเจตนารมณ์ของพันธมิตรทั้งสองชาติที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมความตกลงฐานทหารให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของทั้งสองประเทศมากที่สุดครั้งหนึ่ง สาระสำคัญของข้อตกลงปี 1979 ระบุให้ความตกลงฐานทัพอากาศมีการเจรจาใหม่ทุกๆ 5 ปี จนกว่าสัญญาเช่าฐานทัพจะหมดอายุลงในปี 1991 ในประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตย ข้อตกลงฉบับนี้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ฟิลิปปินส์มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนอันเป็นที่ตั้งของฐานทัพสหรัฐฯ ทั้งหมดตลอดจนระบุให้มีการแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาฐานทัพชาวฟิลิปปินส์เพื่อกำกับควบคุมฐานทัพ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้อำนาจแก่กองทัพฟิลิปปินส์ในการรับผิดชอบฐานทัพด้วยตนเองเป็นครั้งแรกอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

นอกจากนี้ ข้อตกลงดังกล่าวยังครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงขนาดของฐานทัพสหรัฐฯ ด้วย โดยสหรัฐฯ ยินยอมสละพื้นที่ของฐานทัพอากาศ Clark กว่าร้อยละ 92 โดยคงไว้เพียง 10,550 เอเคอร์ เช่นเดียวกับพื้นที่บริเวณฐานทัพเรือ Subic ที่ลดลงเหลือเพียง 62,000 เอเคอร์หรือลดลงกว่าร้อยละ 40¹⁹⁷ ในประเด็นเรื่องค่าตอบแทน (compensation) จากการเช่าฐานทัพ ข้อตกลงปี 1979 ได้ระบุให้สหรัฐฯ จ่ายค่าตอบแทนแก่ฟิลิปปินส์เป็นเงิน 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อการเช่าฐานทัพ 5 ปี หรือตกปีละ 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากแต่เดิมที่สหรัฐฯ เคยจ่ายเพียงปีละ 45 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ¹⁹⁸

นับตั้งแต่ที่ Marcos ประกาศกฎอัยการศึกในปี 1972 Marcos จำต้องเผชิญกับกระแสต่อต้านจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ แต่สายสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล Marcos และสหรัฐฯ ก็ช่วยรักษาเสถียรภาพให้แก่ระบอบ Marcos มาตลอดทศวรรษที่ 1970- 1980 Richard J. Kessler ตั้งข้อสังเกตที่เฉียบแหลมว่า Marcos ถือเป็นประธานาธิบดีที่มีไหวพริบทางการเมือง และสามารถใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพจากความต้องการของสหรัฐฯ ในการคงฐานทัพในฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแต้มต่อของการรักษาฐานอำนาจ

¹⁹⁶ โปรดดู Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas* 72. และ Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship, 190-217.*

¹⁹⁷ Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas* 72.

¹⁹⁸ Ibid.

ทางการเมืองของตนไว้อย่างน่าสนใจ¹⁹⁹ นอกเหนือจากความสามารถในการ“เล่นการเมือง”ภายในประเทศผ่านการใช้ประเด็นเรื่องฐานทัพทหารเพื่อสร้างความนิยมให้แก่ตนเองเมื่อปรากฏให้เห็นการเติบโตของกระแสต่อต้านสหรัฐฯในหมู่ประชาชนชาวฟิลิปปินส์ที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 และต้นทศวรรษที่ 1970 ซึ่งส่งผลให้ Marcos เรียกร้องให้มีการทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ตลอดจนความตกลงฐานทัพทหารเสียใหม่²⁰⁰ ในระดับระหว่างประเทศ Marcos ยังตระหนักดีว่า บรรดาประธานาธิบดีสหรัฐฯทั้ง 5 คนที่เขาต้องเจรจาด้วยระหว่างปี 1965-1985²⁰¹ มองว่าฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อสหรัฐฯและต้องการรักษาสายสัมพันธ์อันดีกับ Marcos ต่อไป²⁰² Marcos จึงสามารถใช้การสนับสนุนจากสหรัฐฯเพื่อค้ำจุนอำนาจของเขามาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 20 ปี แม้รูปแบบการปกครองของฟิลิปปินส์ภายใต้ Marcos จะขัดแย้งกับหลักการประชาธิปไตยที่ถือเป็นคุณค่าสากลที่สหรัฐฯให้ความสำคัญเสมอมา

ตัวอย่างที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯภายใต้ Marcos ได้อย่างชัดเจนมากที่สุดเกิดขึ้นเมื่อ Ronald Reagan (1981-1989) ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ โดย Reagan ซึ่งดำเนินนโยบายต่างประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดสัจนิยมอย่างแท้จริง กล่าวคือ แม้จะปรากฏให้เห็นความไม่พอใจ ตลอดจนการวิพากษ์วิจารณ์ความโหดร้ายของระบอบเผด็จการอำนาจนิยม ซึ่งทั้งปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและลดทอนสิทธิมนุษยชนของชาวฟิลิปปินส์จากทั้งชาวฟิลิปปินส์และประชาคมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม Reagan ก็ได้จัดลำดับความสำคัญของประเด็นทางความมั่นคงและความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของฟิลิปปินส์ไว้เหนือประเด็นอื่น

ในวันที่ 1 มิถุนายนปี 1983 ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯเปิดเวทีเจรจาเกี่ยวกับฐานทัพทหารอีกครั้ง การเจรจาดังนี้ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นชอบที่จะรักษาเนื้อหาสาระของข้อตกลงปี 1979 ไว้ ตลอดจนยืนยันว่าการเจรจาเกี่ยวกับฐานทัพจะวางอยู่บนสูตรของการเจรจาเรื่องฐานทัพแลกกับเงินช่วยเหลือ (base-for-aid formula) เช่นเดิม การเจรจาดังนี้ สหรัฐฯได้เพิ่มค่าตอบแทนให้แก่ฟิลิปปินส์มากถึงร้อยละ 80 และทำให้ฟิลิปปินส์ได้รับค่าตอบแทนจากการให้สหรัฐฯเช่าฐานทัพ 5 ปีเป็นเงินกว่า 900 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ²⁰³ ความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในสมัย Marcos ได้สะท้อนยุทธศาสตร์ของความร่วมมือแบบ“ยื่นหมูยื่นแมว” (quid pro quo) ระหว่างกันอย่างแท้จริง

¹⁹⁹ Richard J. Kessler, "Marcos and the Americans," *Foreign Policy* 63 (1986): 40-57.

²⁰⁰ ดวงสุดา ศรียงค์, "ฐานทัพกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯและฟิลิปปินส์ (1965-1984)," 29.

²⁰¹ ประธานาธิบดีสหรัฐฯทั้ง 5 คน ในยุคที่ Marcos ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ ได้แก่ Lyndon B. Johnson (1963-1969) Richard Nixon (1969-1974) Gerald Ford (1974- 1977) Jimmy Carter (1977- 1981) และ Ronald Reagan (1981-1989)

²⁰² Kessler, "Marcos and the Americans."

²⁰³ Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas* 73.

กล่าวคือ หาก Marcos ยังคงสนับสนุนการประจำการของฐานทัพสหรัฐฯ สหรัฐฯก็ยอมที่จะ “ปิดตาข้างเดียว” และให้การสนับสนุนระบอบ Marcos ให้มีเสถียรภาพต่อไป

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่การลอบสังหาร Benigno Aquino ศัตรูทางการเมืองคนสำคัญของ Marcos ในปี 1983 สายสัมพันธ์กับสหรัฐฯที่เขาเชื่อมั่นว่าจะช่วยรักษาเสถียรภาพทางการเมืองก็มีได้เป็นไปดังที่เขาคาดหวัง โดยการลอบสังหาร Aquino ได้กลายเป็น “ฟางเส้นสุดท้าย” ที่ทำให้ประชาชนชาวฟิลิปปินส์ลุกฮือขึ้นต่อต้าน Marcos อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ด้านสหรัฐฯซึ่งมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในฟิลิปปินส์ก็ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในฟิลิปปินส์และเลือกที่จะยุติการให้ความช่วยเหลือ Marcos²⁰⁴

2.6 การปิดฐานทัพและรอยร้าวในความสัมพันธ์

การโค่นล้มเผด็จการ Marcos ไม่ได้สะท้อนความไม่พอใจในหมู่ประชาชนชาวฟิลิปปินส์ต่อการลู่แก่อำนาจของ Marcos แต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมีนัยสำคัญต่อการทบทวนความสัมพันธ์กับสหรัฐฯด้วย กล่าวคือ แม้ความรู้สึกต่อต้านอเมริกัน (anti-American sentiment) จะเริ่มปรากฏขึ้นนับตั้งแต่ขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ ก่อนจะก่อรูปเป็นตัวเป็นตนขึ้นเมื่อทั้งสองประเทศลงนามในความตกลงฐานทัพทหารฉบับปี 1947 ซึ่งเป็นความตกลงที่ถูกพิจารณาว่าเอื้อประโยชน์ต่อสหรัฐฯมากจนเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยและขอบเขตอำนาจศาล²⁰⁵ แต่อย่างไรก็ดี กระแสต่อต้านสหรัฐฯกลับปรากฏให้เห็นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากที่สุดภายหลังจากการสิ้นสุดอำนาจของระบอบ Marcos โดยปฏิเสธได้ยากว่า ความรู้สึกต่อต้านสหรัฐฯมีสาเหตุที่สำคัญจากความรู้สึกในหมู่ชาวฟิลิปปินส์ว่า แท้จริงแล้วสหรัฐฯนั้นยอมทำทุกวิถีทางเพื่อรักษาฐานทัพของตนในฟิลิปปินส์ต่อไปโดยไม่สนใจว่าระบอบการปกครองที่สหรัฐฯสนับสนุนนั้นสร้างความเดือดร้อนให้แก่ชาวฟิลิปปินส์มากน้อยเพียงใด

กระบวนการจรรโลงประชาธิปไตย (democratization) ที่เกิดขึ้นในฟิลิปปินส์ในยุคหลัง Marcos ส่งผลกระทบโดยตรงต่ออนาคตของฐานทัพสหรัฐฯและความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างทั้งสองประเทศอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ โดยบริบทของสังคมการเมืองฟิลิปปินส์ ณ ช่วงเวลาดังกล่าวปรากฏให้เห็นทั้งความพยายามอันล้มเหลวของกลุ่มอำนาจเก่าในการก่อรัฐประหาร ตลอดจนกระแสธารของแนวคิดชาตินิยม ซึ่งไม่พอใจการดำเนินนโยบายต่างประเทศฟิลิปปินส์ที่มีลักษณะโน้ม

²⁰⁴ สีด้า สอนศรี, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : การเมือง เศรษฐกิจและการต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540-2550) (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 73-74.

²⁰⁵ ดวงสุดา ศรียงค์, ‘ฐานทัพกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯและฟิลิปปินส์ (1965-1984)’, หน้า 61.

เอียงไปหาสหรัฐฯจนถูกนิยามว่าเป็น “หุ่นเชิด” หรือ “ลูกจ้างสมอม” โดยสหรัฐฯ²⁰⁶ และต้องการเรียกร้องให้ฟิลิปปินส์ดำเนินนโยบายที่เป็นอิสระจากวอชิงตันมากยิ่งขึ้น

การก้าวขึ้นมาสู่อำนาจของประธานาธิบดีคนใหม่ในยุคหลัง Marcos ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อเสถียรภาพทางการเมืองภายใน และยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของฟิลิปปินส์อย่างแท้จริง ภายหลังจากชัยชนะในการเลือกตั้งในปี 1986 Corazon Aquino (1986-1992) ภรรยาของ Benigno Aquino ผู้ลี้ภัยกลับ ได้ก้าวขึ้นเป็นประธานาธิบดีหญิงคนแรกของฟิลิปปินส์ โดยนอกเหนือจากความพยายามในการถอดถอนโหว่ทางกฎหมายเพื่อป้องกันการรุกรานอำนาจของฝ่ายบริหาร และการทำลายเครือข่ายอำนาจเก่าของ Marcos²⁰⁷ ภารกิจที่สำคัญของ Aquino คือ การเจรจาแก้ไขความตกลงฐานทัพทหารกับสหรัฐฯ

ฐานทัพสหรัฐฯกลายเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในสังคมฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มนักศึกษาตินิยม ซึ่งนอกจากจะไม่พอใจบทบาทของสหรัฐฯที่ให้การสนับสนุนระบอบเผด็จการทหารในยุค Marcos กลุ่มนักศึกษาตินิยมยังตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ถูกใช้เพื่อรักษาสถานะทางอำนาจของจักรวรรดินิยมอเมริกันมากกว่าการป้องกันภัยคุกคามให้แก่ฟิลิปปินส์ นอกจากนี้เมื่อปรากฏให้เห็นกระแสต่อต้านความพยายามในการขยายอำนาจของสหรัฐฯในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก ฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์จึงเสี่ยงต่อการถูกลบโจมตีจากศัตรูของสหรัฐฯมากกว่าการที่จะถูกใช้เพื่อคุ้มครองมิให้ฟิลิปปินส์ถูกคุกคามจากศัตรูภายนอกประเทศ²⁰⁸

ปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์คือ เรื่องอาวุธนิวเคลียร์ซึ่งเริ่มต้นมาตั้งสมัยประธานาธิบดี Marcos ยังเรื่องอำนาจ โดยรัฐบาล Marcos ได้ชี้แจงต่อชาวฟิลิปปินส์ว่า ฟิลิปปินส์อาจต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนพลังงานในเร็ววันและมีความจำเป็นที่จะต้องผลักดันโครงการพลังงานนิวเคลียร์ “เพื่อสันติภาพ” โดยแม้ภาคประชาสังคมฟิลิปปินส์จะตระหนักถึงอันตรายจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์และผลักดันโครงการต่อต้านโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในฟิลิปปินส์จนประสบความสำเร็จ²⁰⁹ แต่ประเด็นเรื่องนิวเคลียร์ก็ยังส่งผลเสียต่อความสัมพันธ์ระหว่าง

²⁰⁶ Jose, "The Philippines' Search for Security in the First Years of the Cold War, 1946-51," 39.

²⁰⁷ โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานตลอดระยะเวลา 6 ปี ในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี Corazon Aquino ใน สีดา สอนศรี, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : การเมือง เศรษฐกิจและการต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540-2550), 74-75.

²⁰⁸ Jose, "The Philippines' Search for Security in the First Years of the Cold War, 1946-51," 39.

²⁰⁹ Roland G. Simbulan, "People's Movement Responses to Evolving U.S. Military Activities in the Philippines," in *The Bases of Empire the Global Struggle against U.S. Military Posts*, ed. Catherine Lutz (London: Pluto Press, 2009), 147-47.

ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อการต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์และการต่อต้านฐานทัพเรือถูกพิจารณาว่าเป็นสิ่งที่มีความใกล้เคียงจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้²¹⁰ นอกเหนือจากประเด็นทางความมั่นคง การดำรงอยู่ของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ยังถูกนำไปผูกโยงกับการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจและความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างมะนิลาและวอชิงตัน เช่นเดียวกับปัญหาสังคม อาทิ ปัญหาเรื่องโสเภณี โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ ตลอดจนปัญหาเรื่องเด็กแรกเกิดที่ถูกทอดทิ้งโดยบิดาซึ่งเป็นทหารอเมริกัน²¹¹ ซึ่งล้วนเป็นปัญหาที่ถูกพิจารณาว่ามีความเชื่อมโยงกับการดำรงอยู่ของฐานทัพสหรัฐฯในฐานะหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของปัญหาไม่มากนัก

การต้องเผชิญกับกระแสวิพากษ์วิจารณ์ข้างต้น ผนวกกับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในช่วงปลายสงครามเย็น ซึ่งบทบาทของโลกคอมมิวนิสต์มิได้ถูกพิจารณาว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงอีกต่อไป ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อภัยคุกคาม (threat perception) ของฟิลิปปินส์ และนำมาสู่การตั้งคำถามถึงความจำเป็นของฐานทัพสหรัฐฯบนผืนแผ่นดินฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในห้วงยามที่ปรากฏให้เห็นชุดคำอธิบายที่ชี้ว่าแท้จริงแล้วภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์นั้นมิใช่ภัยคุกคามจากภายนอก หากแต่เป็นภัยคุกคามจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบภายในประเทศ²¹²

รัฐบาลฟิลิปปินส์ภายใต้ Aquino ตระหนักดีว่า กระแสธารของแนวคิดชาตินิยม หรือหากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงก็คือ กระแสต่อต้านสหรัฐฯ ได้กลายเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลในสังคมฟิลิปปินส์ ณ ขณะนั้น โดยบทบาทของรัฐบาล Aquino ต่อการเจรจาข้อตกลงฐานทัพทหารกับสหรัฐฯเริ่มต้นในปี 1986 หรือนับตั้งแต่วันที่ Aquino เสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลากหลายสาขาอาชีพ รวมทั้งกลุ่มก้อนทางการเมืองที่มีจุดยืนต่อต้านฐานทัพสหรัฐฯเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่²¹³ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีมาตราที่สำคัญ 2 มาตราที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อ

²¹⁰ แม้จะปรากฏให้เห็นความเคลือบแคลงสงสัยในหมู่ชาวฟิลิปปินส์ถึงความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯและรัฐบาล Marcos ในประเด็นเรื่องอาวุธนิวเคลียร์ แต่ตลอดยุคสงครามเย็น สหรัฐฯก็มิได้ออกมายอมรับว่าตนได้ติดตั้งอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม เอกสารชั้นความลับสูงสุดของกระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ ซึ่งได้รับการเปิดเผยโดยหอจดหมายเหตุความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Archive) ของมหาวิทยาลัย George Washington กลับชี้ว่า แท้จริงแล้วในช่วงระบอบ Marcos สหรัฐฯได้เก็บอาวุธนิวเคลียร์ไว้ในฟิลิปปินส์ไว้้อย่างเป็นความลับ โปรดดู National Security Archive, "Documents 17a-C: The Philippines and Stockpile Secrecy," <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB197>.

²¹¹ Corning, "The Philippine Bases and U. S. Pacific Strategy," 16.

²¹² Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, x. และ Ciorciari, *The Limits of Alignment*, 163.

²¹³ Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, 286.

อนาคตของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ ได้แก่ มาตรา 2 อนุมาตรา 8 ที่ห้ามติดตั้งอาวุธนิวเคลียร์ในฟิลิปปินส์ และมาตรา 28 อนุมาตรา 25 ซึ่งห้ามมิให้สหรัฐฯต่ออายุความตกลงฐานทัพอากาศที่จะสิ้นสุดลงในปี 1991 โดยปราศจากการให้สัตยาบันจากวุฒิสภาฟิลิปปินส์ก่อน²¹⁴ โดยเป็นที่ประจักษ์ว่าเมื่อถึงกำหนดการลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญในเดือนเมษายนในปี 1987 ประชาชนชาวฟิลิปปินส์กว่าร้อยละ 80 ต่างยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

ภายหลังจากการประกาศให้รัฐธรรมนูญฉบับปี 1987 เพียง 1 ปี ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯได้เจรจาเพื่อแก้ไขความตกลงฐานทัพอากาศระหว่างกันอีกครั้งท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์และแรงกดดันจากสื่อมวลชนและสาธารณชนฟิลิปปินส์ ในการเจรจาดังนี้ ฟิลิปปินส์ยอมรับค่าตอบแทนเป็นจำนวนเงินกว่า 962 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯเพื่อแลกกับการเจรจาเกี่ยวกับอนาคตของฐานทัพสหรัฐฯอีกครั้งในปี 1989 โดยสหรัฐฯจะยินยอมปฏิบัติตามมาตรา 2 อนุมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ แต่กระนั้นสิ่งที่ผู้เจรจาจากสหรัฐฯต้องการคือ การเจรจาให้ฐานทัพสหรัฐฯสามารถอยู่ในฟิลิปปินส์ต่อไปภายหลังจากปี 1991

ในปี 1990 ประเด็นเรื่องฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาสู่เวทีเจรจาอีกครั้ง โดยการเจรจาดังนี้ฟิลิปปินส์ได้แจ้งแก่ผู้แทนจากสหรัฐฯอย่างเป็นทางการว่า สหรัฐฯจำเป็นต้องถอนฐานทัพออกจากฟิลิปปินส์ทันทีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ โดยองค์คณะที่รับผิดชอบประเด็นเรื่องฐานทัพของฟิลิปปินส์ (the Philippines Panel Base) ซึ่งว่า สหรัฐฯจำเป็นต้องถอนกองกำลังของตนออกจากฐานทัพทั้งหมดในฟิลิปปินส์ ยกเว้นบริเวณฐานทัพเรือ Subic ซึ่งได้รับอนุญาตให้คงกองกำลังไว้ได้ 10-12 ปี แต่จะไม่มีการต่ออายุหรือยืดระยะเวลาต่อไปอีก ด้านสหรัฐฯ ซึ่งแม้จะผิดหวังกับผลลัพธ์ของการเจรจา แต่ก็ยอมรับหลักการเรื่องการถอนทหารออกจากฐานทัพอากาศ Clark²¹⁵ และสิทธิในการคงกองกำลังของตนในบริเวณฐานทัพเรือ Subic ตามข้อเสนอของฟิลิปปินส์ โดยกองเรือสหรัฐฯยังจะได้รับสิทธิในการจอดแวะ (visitation rights) ภายหลังจากการถอนกองกำลังออกจากฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯก็ยังไม่สามารถหาข้อตกลงร่วมกันในประเด็นเรื่องค่าตอบแทน ตลอดจนขอบเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีอาญาของข้อตกลงว่าด้วยสถานะของกองกำลัง (Status of Forces Agreement- SOFA) ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต²¹⁶

²¹⁴ Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas* 80.

²¹⁵ การระเบิดของภูเขาไฟ Pinabuto ในเดือนมิถุนายน 1991 ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกองทัพอากาศในฐานทัพอากาศ Clark โดยสหรัฐฯได้ออกคำสั่งให้อพยพบุคคลากรสหรัฐฯทั้งหมดออกจากฐานทัพและถือเป็นการยุติการประจำการของกองทัพอากาศในฐานทัพอากาศ Clark ไปโดยปริยาย

²¹⁶ Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas* 81.

แม้กระแสรู้สึกต่อต้านสหรัฐฯ ในยุคหลัง Marcos จะสะท้อนจุดยืนในการเจรจาเรื่องฐานทัพกับสหรัฐฯ ได้อย่างชัดเจน แต่ก็ปฏิเสธได้ยากว่า ภายในสังคมฟิลิปปินส์ก็ยังคงปรากฏให้เห็นประชาชน ผู้กำหนดนโยบาย หรือแม้แต่ตัวประธานาธิบดี ซึ่งตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการคงกองกำลังสหรัฐฯ ไว้ในฟิลิปปินส์ต่อไป²¹⁷ ปฏิเสธได้ยากว่าฐานทัพสหรัฐฯ ถือเป็นแหล่งรายได้หลักของเศรษฐกิจฟิลิปปินส์ โดยหากพิจารณาจากสถิติในปี 1987 ฐานทัพสร้างงานให้แก่ชาวฟิลิปปินส์เป็นจำนวนกว่า 68,414 ตำแหน่ง โดยแรงงานเหล่านี้มีรายได้รวมกันถึง 96 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และทำให้ฐานทัพสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์กลายเป็นผู้จ้างที่มีความสำคัญเป็นอันดับรองจากรัฐบาลฟิลิปปินส์²¹⁸ หากสหรัฐฯ จำต้องถอนฐานทัพออกจากฟิลิปปินส์ รัฐบาลฟิลิปปินส์จะต้องใช้ระยะเวลาและงบประมาณมหาศาลในการสร้างงานให้แก่ชาวฟิลิปปินส์ ในมิติทางความมั่นคง สหรัฐฯ ถือเป็นพันธมิตรที่ช่วยแบกรับภาระด้านงบประมาณทางทหารและทำให้ฟิลิปปินส์ไม่จำเป็นต้องลงทุนในกิจการทางความมั่นคงมากนัก แต่หากมีการย้ายฐานทัพออกจากฟิลิปปินส์ รัฐบาลฟิลิปปินส์จำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณทางทหารมากขึ้นอีกเป็น 2 เท่าตัว²¹⁹ ด้านนายพล Fidel Ramos ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในรัฐบาล Aquino ได้ปรารถนาไว้อย่างน่าสนใจว่า ค่าตอบแทนจากการเช่าฐานทัพมีความสำคัญยิ่งต่อการเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่กองทัพฟิลิปปินส์²²⁰

ประเด็นเรื่องค่าเช่าฐานทัพก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้การเจรจาระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ดำเนินไปด้วยความยากลำบาก แม้จะเป็นที่ประจักษ์ว่า สหรัฐฯ จะเป็นชาติที่ให้การสนับสนุนงบประมาณทางการทหารแก่ฟิลิปปินส์เป็นจำนวนมหาศาล โดยหากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบแล้วฟิลิปปินส์ถือเป็นชาติที่ได้รับความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐฯ มากที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยคิดเป็นร้อยละ 85 ของงบประมาณทั้งหมด²²¹ (ดูภาพที่ 3) แต่กระนั้น ก็ยังปรากฏให้เห็นข้อเรียกร้องจากรัฐบาลฟิลิปปินส์โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเสนอของ Raul Manglapus รัฐมนตรีต่างประเทศฟิลิปปินส์ที่ชี้ว่า หากสหรัฐฯ ต้องการใช้ฐานทัพที่ Subic และ Clark ต่อไป สหรัฐฯ ควรที่จะจ่ายค่าเช่าฐานทัพแก่ฟิลิปปินส์เป็นจำนวน 1.2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปีซึ่งถือเป็นข้อเรียกร้องที่เกินความคาดหมายของสหรัฐฯ²²²

²¹⁷ สีดดา สอนศรี, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : การเมือง เศรษฐกิจและการต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540-2550), 75.

²¹⁸ Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, 269-97.

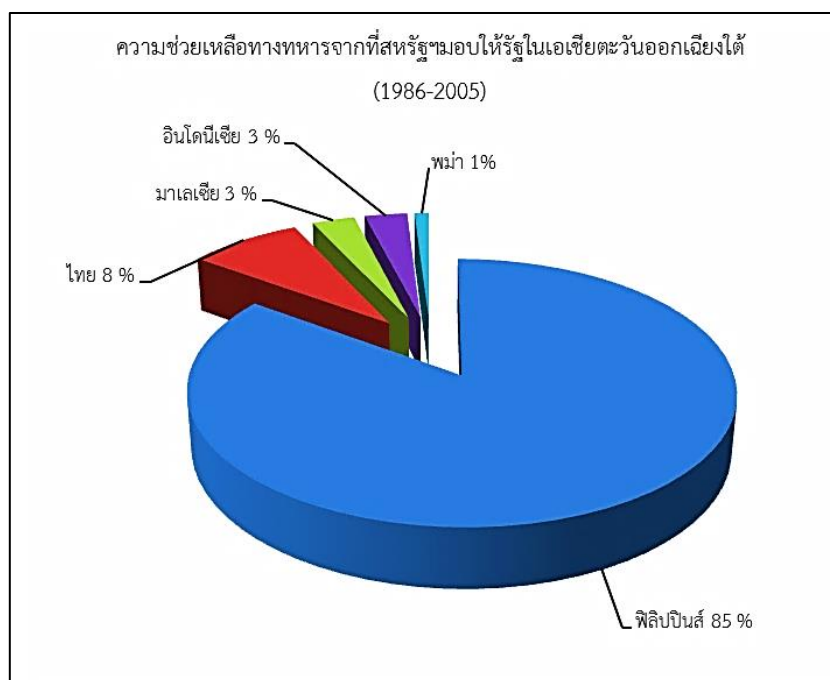
²¹⁹ *Ibid.*, 286.

²²⁰ *Ibid.*, 269-97.

²²¹ Docena, "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines," 78.

²²² Corning, "The Philippine Bases and U. S. Pacific Strategy," 17-18.

ภาพที่ 3 แผนภูมิวงกลมแสดงความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐฯ
ที่มอบให้รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ระหว่างปี 1986-2005



ที่มา: ปรับปรุงจาก Herbert Docena, "‘At the Door of All the East’
the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines,"
(Quezon City: Focus on the Global South, Philippines Program, 2007), 78.

แม้จะปรากฏให้เห็นความพยายามของรัฐบาลสหรัฐฯในสมัยประธานาธิบดี George H.W. Bush (1989–1993) ในการโน้มน้าวให้สภากรองเกรสนอนุมัติโครงการความช่วยเหลือประจำปีงบประมาณ 1990-1991 แก่ฟิลิปปินส์เป็นจำนวนเงินกว่า 962 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยงบประมาณดังกล่าวแบ่งออกเป็น 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับโครงการความช่วยเหลือทางทหาร (military assistance program) 320 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับกองทุนสนับสนุนทางเศรษฐกิจ (economic support fund) 192 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับความช่วยเหลือในการพัฒนา (development fund) และ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับการรับรองการลงทุนด้านที่อยู่อาศัย (housing

investment guarantees)²²³ อย่างไรก็ตามก็ดี หากคิดคำนวณบนหลักการเรื่องต้นทุนและผลประโยชน์ การแบกรับต้นทุนจากการดำรงอยู่ของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์มิได้เป็นสิ่งที่คุ้มค่าสำหรับสหรัฐฯ ในช่วงปลายสงครามเย็นอีกต่อไป กล่าวคือ ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 มิได้ถูกพิจารณาว่ามีเจตนา หรือมีขีดความสามารถที่อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทาง ความมั่นคงของสหรัฐฯ ตลอดจนเสถียรภาพของการเมืองในภูมิภาคได้อีกต่อไป ภายใต้สภาวะการณ์ ดังกล่าวจึงไม่แปลกนักที่การตัดสินใจงบประมาณทางทหาร ซึ่งเคยมอบให้องค์การสนธิสัญญา แอตแลนติกเหนือ(North Atlantic Treaty Organization- NATO) ตลอดจนประเทศอื่นๆที่สหรัฐฯ ให้การสนับสนุน อาทิ อียิปต์ อิสราเอล ตุรกี ปากีสถาน และฟิลิปปินส์ จะกลายเป็นแนวโน้มหลักที่มีความสำคัญนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสหรัฐฯในช่วงปลายสงครามเย็น²²⁴ โดยในกรณีของฟิลิปปินส์ สภาครองเกรสสหรัฐฯก็มีมติไม่อนุมัติความช่วยเหลือทางทหาร และค่าเช่าฐานทัพ ตามข้อเรียกร้องของรัฐบาลฟิลิปปินส์²²⁵

เมื่อความตกลงฐานทัพทหารสิ้นสุดลงในวันที่ 16 กันยายน 1991 วุฒิสภาฟิลิปปินส์ก็มีมติ 12 ต่อ 11 เสียงไม่ต่อสัญญาเช่าฐานทัพทหารตามข้อเสนอของสหรัฐฯ โดยหมุดหมายของการอำลาฐาน ทัพในฟิลิปปินส์ปรากฏให้เห็นอย่างทางการในวันที่ 24 พฤศจิกายน 1992 ธงชาติสหรัฐฯที่เคยโบก สะบัดเหนือฐานทัพเรือ Subic และเป็นสัญลักษณ์ของการประจำการของกองทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ ก็ถูกชักลงจากเสาพร้อมกับการถอนกองกำลังสหรัฐฯทั้งหมดออกจากแผ่นดินฟิลิปปินส์²²⁶ นักวิชาการ อาทิ William E. Berry, John D. Ciorciari และ Rommel C. Banlaoi ต่างตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจ ว่า การถอนกองกำลังออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่าง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²²³ อาจกล่าวได้ว่า การจัดสรรงบประมาณในปีดังกล่าวมีอัตราที่เพิ่มสูงขึ้นกว่าการเจรจาระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯใน ประเด็นเรื่องฐานทัพปี 1983 ถึง 267 เปอร์เซ็นต์ สหรัฐฯยังยื่นข้อเสนอเรื่องการขึ้นค่าตอบแทนในการเช่าฐานทัพประจำปี ที่เพิ่มจาก 180 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯเป็น 481 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ตลอดจนจะให้เงินสนับสนุนอีก 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯจาก บรรษัทการลงทุนเอกชนในต่างประเทศ (Overseas Private Investment Corporation- OPIC) และธนาคารเพื่อการ ส่งออกและนำเข้าแห่งสหรัฐฯ (Export-Import Bank -EXIM Bank) เพื่อให้การสนับสนุนฟิลิปปินส์ผ่านงบประมาณประจำปี 1991 *ibid.*

²²⁴ *ibid.*, 17.

²²⁵ Ciorciari, *The Limits of Alignment*, 169.

²²⁶ Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas* 82.

ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ²²⁷ ตลอดจนทำให้ความสัมพันธ์พิเศษของทั้งสองประเทศตกอยู่สถานะที่ตกต่ำมากที่สุด²²⁸

แม้ในทางหนึ่ง ฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์จะเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญของสายสัมพันธ์ทางความมั่นคง ตลอดจนการเป็นพันธมิตรที่แนบแน่นระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม การยึดเอาฐานทัพเป็นมาตรวัดของความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็น ซึ่งปรากฏให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ และการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของทั้งสหรัฐฯและฟิลิปปินส์ ก็เป็นการมองข้ามความร่วมมือ ตลอดจนการปรับตัวของพันธมิตรทางทหารของทั้งสองประเทศที่ยังดำรงอยู่ต่อไปแม้จะปราศจากซึ่ง “ฐานทัพ” ที่เคยเป็นส่วนสำคัญของสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างทั้งสองประเทศ

ภาพที่ 4 ภาพแสดงตำแหน่งที่ตั้งของฐานทัพสหรัฐฯซึ่งเคยประจำการอยู่ในฟิลิปปินส์



ที่มา: Docena, "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines," 2.

²²⁷ Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, 92-94. และ Banlaoi, *Philippine Security in the Age of Terror: National, Regional, and Global Challenges in the Post-9/11 World*, 165.

²²⁸ *Philippine Security in the Age of Terror: National, Regional, and Global Challenges in the Post-9/11 World*, 165.

2. 7 บทสรุป

สงครามเย็นถือเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ฟิลิปปินส์-สหรัฐฯมีความแนบแน่นมากที่สุด โดยเป็นที่ประจักษ์ว่า การสถาปนาพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในห้วงยามแห่งสงครามเย็นเกิดขึ้นเพื่อตอบโต้ความพยายามในการยับยั้งอิทธิพลของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์มาয়งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในยุคสงครามเย็น ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯเลือกที่จะเป็นพันธมิตรร่วมกันผ่านการถ่วงดุลเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียต ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามร่วมกันของทั้งสองประเทศ ในทัศนะของผู้กำหนดนโยบายฟิลิปปินส์และสหรัฐฯสหภาพโซเวียตเป็นรัฐที่มีทั้งขีดความสามารถในการรุกราน มีเจตนาที่จะเปลี่ยนให้รัฐในภูมิภาคกลายเป็นคอมมิวนิสต์ ตลอดจนมีความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์และอาจส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดปลอดภัยของฟิลิปปินส์และรัฐในภูมิภาคได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อสหภาพโซเวียตส่งกองกำลังเข้ามาประจำการ ณ อ่าวคัมรานท์ ประเทศเวียดนาม การต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียตในยุคสงครามเย็นทำให้สถานะของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯมีความสำคัญต่อกันและกันอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ กล่าวคือ ในขณะที่ฟิลิปปินส์ยังคงต้องการการค้ำประกันทางความมั่นคงจากสหรัฐฯ ด้านสหรัฐฯก็พิจารณาว่าฐานทัพในฟิลิปปินส์นั้นเปรียบเสมือนองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยส่งเสริมปฏิบัติการทางทหารของกองทัพสหรัฐฯ ทั้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาสมุทรอินเดีย ตลอดจนเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ดี เมื่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็นความสำคัญของฐานทัพฟิลิปปินส์ในทัศนะของสหรัฐฯ และความสำคัญของสหรัฐฯต่อการค้ำประกันทางความมั่นคงแก่ฟิลิปปินส์ต่างก็ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้

คำถามที่ควรค่าแก่หยิบยกขึ้นมาพิจารณาในบทต่อไปคือ เหตุผลของการดำรงอยู่ (raison d'être) ของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในห้วงยามที่ไม่ปรากฏให้เห็นภัยคุกคามร่วมกันจากภัยคอมมิวนิสต์คืออะไร และพันธมิตรดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร

บทที่ 3

การปรับตัวของพันธมิตรในยุคหลังสงครามเย็น

3.1 บทนำ

“สิ่งที่เรากำลังเป็นประจักษ์พยานร่วมกันมิใช่การสิ้นสุดของสงครามเย็นหรือการผ่านไปของประวัติศาสตร์หลังสงคราม หากแต่เป็นการสิ้นสุดของประวัติศาสตร์ ซึ่งหมายถึง การสิ้นสุดของวิวัฒนาการทางอุดมการณ์ของมวลมนุษยชาติ โดยกระบวนการทำให้เป็นสากลของแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยแบบตะวันตกจะกลายเป็นรูปแบบการปกครองขั้นสุดท้ายของมนุษย์”²²⁹

Francis Fukuyama

โลกในยุคหลังสงครามเย็นเป็นโลกที่ซับซ้อนภายใต้อุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยหากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงแล้ว โลกในยุคหลังสงครามเย็นก็คือโลกที่ถูกควบคุมและจัดระเบียบโดยสหรัฐฯซึ่งผงาดขึ้นเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวในการเมืองระหว่างประเทศภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 การเปลี่ยนแปลงข้างต้นมีอิทธิพลต่อการผลิตชุดคำอธิบายอันโด่งดังอย่าง “การสิ้นสุดของประวัติศาสตร์” ของ Francis Fukuyama ซึ่งแม้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในชุมชนทางวิชาการ แต่แนวคิดดังกล่าวก็ช่วยฉายภาพความหวังและความฝันแบบเสรีนิยมที่เชื่อมั่นว่า โลกในยุคหลังสงครามเย็นได้เดินทางมาถึงจุดสิ้นสุดของการขัดแย้งแข่งขันทางอุดมการณ์และความขัดแย้งระหว่างประเทศได้อย่างชัดเจนมากที่สุด

อนึ่ง ชัยชนะของประชาธิปไตยและทุนนิยมมีนัยที่สำคัญต่อการกำหนดทิศทางของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็น กล่าวคือ ในฐานะหัวหน้าขบวนของโลกเสรีนิยมประชาธิปไตย สหรัฐฯจะให้น้ำหนักแก่ประเด็นทางเศรษฐกิจมากกว่าการทุ่มเทงบประมาณจำนวนมหาศาลไปกับประเด็นทางความมั่นคงแบบดั้งเดิมดังยุคสงครามเย็น การเปลี่ยนแปลงข้างต้นเป็นสิ่งที่สามารถเข้าใจได้เพราะในช่วงสงครามเย็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยประธานาธิบดี Ronald Reagan (1981-1989) สหรัฐฯใช้งบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางความมั่นคงเป็นจำนวนมหาศาล²³⁰ เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงพร้อมการสูญสลายของภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียต การหันกลับมาฟื้นฟู

²²⁹ Francis Fukuyama, "The End of History?," *National Interest* (1989): 3-18.

²³⁰ Cameron, *Us Foreign Policy after the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?*, 15.

เศรษฐกิจจึงกลายเป็นภารกิจอันเร่งด่วนของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม โลกในยุคหลังสงครามเย็นไม่ใช่โลกที่ดำเนินไปบนเส้นทางของ“การสิ้นสุดของประวัติศาสตร์” ตามฐานคิดแบบฟูกูยาเมียน หากแต่เป็น “การหวนคืนแห่งประวัติศาสตร์และการสูญสลายแห่งความฝัน”²³¹ ด้วยเหตุว่า ความขัดแย้งทั้งภายในและระหว่างรัฐยังคงเป็นคุณลักษณะสำคัญของการเมืองระหว่างประเทศต่อไปแม้การขับเคี่ยวแข่งขันทางอุดมการณ์ในระบบสองขั้วอำนาจจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม การดำรงอยู่ของสงครามและความขัดแย้งจึงเป็นการตอกย้ำถึงความสำคัญของความมั่นคงแบบดั้งเดิมและพันธมิตรทางทหารว่ามีได้เป็นสิ่งที่ล้ำสมัยของโลกความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นแต่อย่างใด

ภายใต้ปัญหาสงครามและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในระบบหลายขั้วอำนาจแบบศูนย์เดียว (uni – multipolarity)²³² ในยุคหลังสงครามเย็น คำถามที่ควรค่าแก่การหยิบยกขึ้นมาพิจารณาต่อไปคือ สหรัฐฯจะกำหนดท่าทีและทิศทางของนโยบายต่างประเทศของตนอย่างไร และภายใต้ข้อเท็จจริงที่ว่า สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นถือเป็นช่วงเวลาสำคัญของการนิยามโครงสร้างและภารกิจของพันธมิตร การจัดวางยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงใหม่ของสหรัฐฯจะมีนัยที่สำคัญอย่างไรต่อฟิลิปปินส์ เพื่อที่จะตอบคำถามที่สำคัญข้างต้นได้อย่างเป็นระบบ บทที่สามจะแบ่งการนำเสนอออกเป็นสามส่วนหลัก ได้แก่ ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็น พันมิตรทางทหารและการปรับตัว และบทสรุป

3.2 ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็น

ปัญหาที่ท้าทายรัฐมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็นคือ สหรัฐฯจะกำหนดบทบาทและจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของตนอย่างไรภายใต้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยแม้สหรัฐฯ ซึ่งเป็นหัวขบวนของโลกเสรีนิยมประชาธิปไตย จะผงาดขึ้นเป็นชาติอภิมหาอำนาจที่มีส่วน

²³¹ Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams* (London: Atlantic Books, 2008), 4-5.

²³² ระบบหลายขั้วอำนาจแบบศูนย์เดียวหมายถึง ระบบที่ประกอบด้วยชาติอภิมหาอำนาจ (super power) หนึ่งชาติ และชาติมหาอำนาจอื่นๆ (major powers) ระบบหลายขั้วอำนาจแบบศูนย์เดียวจะมีความแตกต่างจากระบบขั้วอำนาจเดียว (unipolarity) ซึ่งประกอบด้วยชาติอภิมหาอำนาจเพียงชาติเดียวที่มีความสามารถในควบคุมและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศได้โดยปราศจากการท้าทายของรัฐบาลอำนาจอื่นๆ ดังเช่นอำนาจของโรมันในศตวรรษที่ 5 หรือจีนในศตวรรษที่ 19 สำหรับระบบระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็น Samuel P. Huntington ชี้ว่า แม้สหรัฐฯจะผงาดขึ้นมีอำนาจแต่เพียงชาติเดียว แต่ระบบระหว่างประเทศก็ยังคงเป็นรูปแบบของระบบหลายขั้วอำนาจแบบศูนย์เดียวมากกว่าระบบขั้วอำนาจเดียว เพราะโลกในยุคหลังสงครามเย็นยังปรากฏให้เห็นชาติมหาอำนาจในระดับภูมิภาคที่มีขีดความสามารถ และสหรัฐฯเองก็ยังไม่สามารถสถาปนาอำนาจและอิทธิพลของตนให้มีเหนือรัฐเหล่านี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โปรดดู Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs* 78 no. 2 (1999): 35-37.

สำคัญในการกำหนดระเบียบระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ “ระเบียบโลกใหม่” กระนั้นก็ดี การต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นก็ถือเป็นความท้าทายบทใหม่ของการดำรงอยู่ของระเบียบโลกใหม่ของสหรัฐฯ ดังจะได้พิจารณาต่อไป

3.2.1 ระเบียบโลกใหม่: จากบุชสู่คลินตัน

“ระเบียบโลกใหม่มีไขข้อเท็จจริง หากแต่คือความปรารถนาและโอกาส เรามีโอกาสครั้งสำคัญในการหิบบความเป็นไปได้อันสุดแสนวิเศษ ซึ่งมีเพียงคนไม่กี่รุ่นจะมีโอกาสเช่นเราในการสร้างระบบระหว่างประเทศใหม่ที่มีความสอดคล้องกับคุณค่าและอุดมคติของเรา ในขณะที่แบบแผนและความแน่นอนของระบบเดิมกำลังเผชิญกับความล่มสลาย”²³³

George H. W. Bush

นอกเหนือจากคำอธิบายเรื่อง “American Exceptionalism” ซึ่งเป็นแนวคิดที่เชื่อว่า พิเศษของสหรัฐฯ นั้นนำไปสู่ภาวะยกเว้นที่ไม่ต้องทำตามกฎกติการะหว่างประเทศ แม้จะเป็นชุดคุณค่าหรือกฎเกณฑ์ที่สหรัฐฯ เป็นผู้ให้การสนับสนุนเองก็ตาม²³⁴ สหรัฐฯ ซึ่งผงาดขึ้นมาเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวในยุคหลังสงครามเย็น ก็ตระหนักถึงสถานะทางอำนาจของตนในเชิงเปรียบเทียบกับรัฐต่างๆ ในระบบระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นและต้องการสร้างระเบียบระหว่างประเทศชุดใหม่ที่สอดคล้องกับคุณค่า อุดมการณ์ และผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ดังปรากฏให้ได้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านการนำเสนอแนวคิดเรื่องการจัดระเบียบโลกใหม่ (New World Order) ซึ่งสะท้อนทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายสหรัฐฯ ที่จะสร้าง “ยุคสมัยที่ปราศจากซึ่งภัยคุกคามจากความหวาดกลัว แข็งแกร่งยิ่งขึ้นในการแสวงหาความยุติธรรม และมั่นคงมากยิ่งขึ้นในการเสาะหาสันติภาพ ตลอดจนเป็นยุคซึ่งชาติต่างๆ ในประชาคมโลก ทั้งตะวันออก ตะวันตกเหนือ และใต้ ต่างประสบกับความเจริญก้าวหน้า และสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปรองดอง”²³⁵

²³³ The White House, "National Security Strategy of the United States," (Washington, DC: The White House 1991), v.

²³⁴ โปรดดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าวใน Papp, Johnson, and Endicott, *American Foreign Policy: History, Politics, and Policy* 40-41.

²³⁵ George Bush Presidential Library and Museum, "Address before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit,"

http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9

แท้จริงแล้วเค้าลางของการผลักดันการจัดระเบียบโลกใหม่เริ่มปรากฏให้เห็นตั้งแต่เมื่อครั้งที่ประธานาธิบดี George H. W. Bush²³⁶ (1989-1993) กล่าวถ้อยแถลงต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในเดือนกันยายน 1989 ก่อนที่จะได้รับการนำเสนออย่างเต็มรูปแบบอีกครั้งในการกล่าวสุนทรพจน์ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาองเกรส (joint session of congress) ในเดือนกันยายน 1990 และการแถลงนโยบายประจำปี 1991 (state of the union) หรือภายหลังจากการรุกรานคูเวตของอิรักเพียงหนึ่งปี²³⁷

การรุกรานคูเวตของอิรักในวันที่ 2 สิงหาคม 1990 ซึ่งเป็นที่รู้จักโดยทั่วไปในชื่อสงครามอ่าวเปอร์เซีย สะท้อนให้ถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและสงครามระหว่างประเทศผ่านการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐในระดับนานาชาติ (international coalition) ซึ่งประกอบด้วยกองกำลังสหประชาชาติ การผนึกกำลังกันของกองทัพสหรัฐฯ และสหภาพโซเวียต ตลอดจนชาติพันธมิตรของทั้งสองประเทศในปฏิบัติการปลดปล่อยคูเวตจากการยึดครองของอิรัก แม้ความร่วมมือดังกล่าวจะเกิดขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ (ad hoc) แต่ก็สามารถบรรลุวัตถุประสงค์สำคัญของการประกาศจัดระเบียบโลกใหม่ได้เป็นอย่างดี ดังที่ประธานาธิบดี Bush ได้ปรารภว่า “วิกฤตในอ่าวเปอร์เซียได้แสดงให้เห็นว่าสิ่งที่ประชาคมระหว่างประเทศ ณ ขณะนี้ สามารถทำได้คืออะไร...ประวัติศาสตร์จะจารึกว่าวิกฤตในอ่าวเปอร์เซียถือเป็นเป้าหมายที่สำคัญของระเบียบโลกใหม่”²³⁸ โดยความสำเร็จในสงครามอ่าวเปอร์เซียนั้นถือเป็นตัวแบบสำคัญในการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของสหรัฐฯ ในการเมืองระหว่างประเทศในช่วงปลายสงครามเย็นได้อย่างชัดเจนมากที่สุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²³⁶ ในตระกูล Bush มีบุคคลที่ก้าวขึ้นดำรงประธานาธิบดีสหรัฐฯ ถึงสองคนได้แก่ George H. W. Bush ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯ คนที่ 41 หรือ Bush ผู้พ่อ และ George W. Bush ประธานาธิบดีสหรัฐฯ คนที่ 43 ซึ่งเป็นลูกชายของ George H. W. Bush อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันการสับสนเมื่อกล่าวถึงประธานาธิบดี Bush ในวิทยานิพนธ์ส่วนนี้ จะหมายถึงประธานาธิบดี George H. W. Bush หรือ Bush ผู้พ่อเท่านั้น

²³⁷ James M. McCormick, *America Foreign Policy and Process Boston* (Boston, MA Wadsworth Cengage Learning, 2010), 167.

²³⁸ The White House, "National Security Strategy of the United States," v.

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ยุทธศาสตร์การต่างประเทศของสหรัฐฯที่ยึดโยงอยู่กับแนวคิดเรื่อง การปิดล้อมสหภาพโซเวียตมาช้านานก็กลายเป็นเพียงอดีตที่ถูกบันทึกไว้ในตำราประวัติศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้สหรัฐฯต้องนิยามยุทธศาสตร์หลักของตนใหม่ภายใต้บริบทโลกที่ปรากฏ ให้เห็นความท้าทายและปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ อาทิ การเกิดใหม่ของรัฐอิสระซึ่งแตกตัว ออกจากสหภาพโซเวียต ความขัดแย้งที่สืบเนื่องจากสงครามกลางเมืองในยูโกสลาเวีย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา และสงครามโคโซโว การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ใน รวันดา วิกฤตการณ์ในโซมาเลีย และปัญหาความไม่สงบในเฮติ ซึ่งล้วนเป็นปัญหาที่สะท้อนให้เห็น “ความไร้ระเบียบ” ในการเมืองระหว่างประเทศ และทำให้ความพยายามในการสร้างระเบียบโลกใหม่ ของสหรัฐฯเกิดขึ้นเพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ²³⁹

แม้ Bush จะเป็นประธานาธิบดีที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์แก่สายตาของชาวอเมริกันและ ประชาคมโลกในการแก้ไขวิกฤตในอ่าวเปอร์เซีย แต่ในท้ายที่สุดแล้วความนิยมในตัวประธานาธิบดี Bush ก็สิ้นสุดลง โดย Bush พ่ายแพ้ในการเลือกตั้งในปี 1992 ให้แก่ Bill Clinton (1993-2001) จากพรรคเดโมแครต ซึ่งเคยวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล Bush ว่าให้ความสำคัญกับนโยบาย ต่างประเทศมากจนเกินไป²⁴⁰

เมื่อเปรียบเทียบกับ Bush ซึ่งมีประสบการณ์ด้านการต่างประเทศทั้งในฐานะของรอง ประธานาธิบดีในสมัย Reagan เอกอัครราชทูตสหรัฐฯประจำองค์การสหประชาชาติ และผู้อำนวยการ สำนักข่าวกรองกลาง²⁴¹ Clinton ถือเป็นประธานาธิบดีที่ขาดประสบการณ์ด้านการต่างประเทศ โดย ในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี Clinton ก็แทบจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับนโยบาย ต่างประเทศเลยแม้แต่น้อย

อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของนโยบายต่างประเทศที่ถูกลดทอนลงในสมัย Clinton ก็ได้มาจากประสบการณ์และวิสัยทัศน์ของประธานาธิบดีแต่เพียงอย่างเดียว เพราะในช่วงต้นของทศวรรษที่ 1990 สหรัฐฯไม่ได้เผชิญกับภัยคุกคามจากภายนอกดังเช่นสมัยสงครามเย็นอีกต่อไป โดยในการหา เสียงในการเลือกตั้งเพื่อชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐฯในปี 1992 ทั้งพรรครีพับลิกันและเดโมแครต มิได้หยิบยกเอานโยบายต่างประเทศเป็นนโยบายหลักของการหาเสียงแต่อย่างใด²⁴² แนวโน้มของการ เพิกเฉยต่อกิจการต่างประเทศในสังคมอเมริกันถือเป็นสิ่งที่สามารถเข้าใจได้ เพราะสิ่งที่ชาวอเมริกันให้

²³⁹ Cameron, *Us Foreign Policy after the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?*, 14.

²⁴⁰ Ibid., 18.

²⁴¹ Papp, Johnson, and Endicott, *American Foreign Policy: History, Politics, and Policy* 194.

²⁴² Ibid., 1.

ความสนใจมากที่สุด ณ ขณะนั้นคือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ²⁴³ อย่างไรก็ตาม การละเลยความสำคัญของนโยบายต่างประเทศในยุค Clinton ก็ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสหรัฐฯในสายตาของชาติพันธมิตรเช่นกัน กล่าวคือ ในขณะที่พันธมิตรของสหรัฐฯในเอเชียต่างพิจารณาว่าสหรัฐฯให้ความสำคัญแต่เฉพาะชาติพันธมิตรในยุโรป ด้านพันธมิตรในยุโรปเองก็มองว่า สหรัฐฯสนใจแต่เพียงการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของตน²⁴⁴

แม้เอกสารยุทธศาสตร์ความมั่นคงของสหรัฐฯประจำปี 1994²⁴⁵ จะชี้ว่ายุทธศาสตร์หลักของการต่างประเทศสหรัฐฯในสมัย Clinton คือ นโยบาย “Engagement and Enlargement”²⁴⁶ ซึ่งมีความสำคัญคือ การเสริมสร้างความมั่นคง การสนับสนุนความมั่งคั่งภายในประเทศ และการสนับสนุนประชาธิปไตย²⁴⁷ แต่ก็ปฏิเสธได้ยากว่าในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี สิ่งที่ Clinton ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกคือ การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศซึ่ง Clinton ชี้ว่า “ลำดับความสำคัญของนโยบายต่างประเทศและนโยบายภายในประเทศที่สำคัญมากที่สุดของเรานั้นมีแค่เพียงหนึ่งเดียว ... [นั่นคือ] การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ”²⁴⁸

เป็นที่ประจักษ์ว่า นอกเหนือจาก “ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ” ของญี่ปุ่นซึ่งก้าวขึ้นมาเป็นคู่แข่งรายสำคัญของสหรัฐฯในเวทีเศรษฐกิจโลก เศรษฐกิจสหรัฐฯก็เริ่มประสบกับภาวะถดถอยมานับตั้งแต่ยุคหลังรัฐบาล Reagan ซึ่งถือเป็นรัฐบาลที่มีรายจ่ายทางความมั่นคงมากที่สุดเป็นประวัติ

²⁴³ ทีมประชาสัมพันธ์ของคลินตันภายใต้การนำของ James Carville เล็งเห็นถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจสหรัฐฯ และรณรงค์หาเสียงโดยอาศัยประโยคที่ติดหูอย่าง “It’s economy, stupid.” จนกลายเป็นหนึ่งในนโยบายยุทธศาสตร์ที่ทำให้คลินตันได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งได้ในท้ายที่สุด

²⁴⁴ Cameron, *Us Foreign Policy after the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?*, 20.

²⁴⁵ National Security Strategy Archive, “National Security of the United States of America 1997,” <http://nssarchive.us/NSSR/1997.pdf>

²⁴⁶ นโยบายสร้างปฏิสัมพันธ์ (engagement) ในที่นี้จะหมายถึงการที่สหรัฐฯจะไม่หันหลังกลับไปสู่นโยบายโดดเดี่ยวตัวเองเหมือนช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และช่วงต้นของหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การสิ้นสุดของสงครามเย็นและการล่มสลายของอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ทั้งในสหภาพโซเวียตและยุโรปตะวันออกมีนัยสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนท่าทีของสหรัฐฯต่อรัฐเหล่านี้จากรูปแบบของการเผชิญหน้า สู่การสร้างร่วมมือและการเจรจา โดยการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวจะกระทำควบคู่กันไปกับการขยายแนวคิดและคุณค่าของโลกตะวันตก (enlargement) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบุอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาด โปรดดู Papp, Johnson, and Endicott, *American Foreign Policy: History, Politics, and Policy* 204-05.

²⁴⁷ National Security Strategy Archive, “National Security of the United States of America 1997”.

²⁴⁸ The Public's Library and Digital Archive, “Remarks of Governor Bill Clinton Los Angeles World Affairs Council August 13, 1992,” <http://www.ibiblio.org/pub/academic/political-science/speeches/clinton.dir/c63.txt>

กาล²⁴⁹ ก่อนที่จะต้องเข้าไปพัวพันและมีบทบาทนำในกรณีสงครามอ่าวเปอร์เซียในยุค Bush จึงทำให้สหรัฐฯหมดงบประมาณไปกว่า 102 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ²⁵⁰ การใช้จ่ายงบประมาณมหาศาลในกิจการด้านความมั่นคงจึงทำให้สหรัฐฯต้องเผชิญกับความเสื่อมถอยทางเศรษฐกิจ ตลอดจนเปลี่ยนแปลงสถานะของสหรัฐฯจากผู้ให้กู้รายใหญ่สู่การเป็นผู้กู้ในท้ายที่สุด²⁵¹

ท่ามกลางการเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาล Clinton จึงมีภารกิจเร่งด่วนที่สำคัญได้แก่ การลดการขาดดุลงบประมาณ และการสร้างความเชื่อมั่นในแก่ชาติต่างๆว่า สหรัฐฯยังคงเป็นคู่ค้าที่ยังมีความน่าเชื่อถือ Clinton ยังต่อยอดความสำคัญของนโยบายทางเศรษฐกิจผ่านการก่อตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Council – NEC) ซึ่งมีสถานะเทียบเคียงได้กับสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Council – NSC) หากแต่มีหน้าที่สำคัญคือการดูแลประเด็นทางเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ²⁵² ในสมัย Clinton ยังปรากฏให้เห็นบทบาทของผู้แทนการค้าสหรัฐฯ (United States Trade Representative – USTR) ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลการค้าของสหรัฐฯ การให้ความสำคัญกับนโยบายเศรษฐกิจของ Clinton ยังพิจารณาได้จากการก่อตั้งสำนักงานประสานสำหรับกิจการทางธุรกิจ (The Office of the Coordinator for Business Affairs) ซึ่งสังกัดอยู่กับกระทรวงการต่างประเทศ นอกจากนี้ยังอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงแรกของรัฐบาล Clinton กรมธนารักษ์และกระทรวงพาณิชย์ถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อการรับผิดชอบ ตลอดจนมีบทบาทสำคัญต่อการกำกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของสหรัฐฯอย่างเต็มที่²⁵³ ในระดับระหว่างประเทศ Clinton ได้สานต่อมรดกทางนโยบายต่างประเทศด้านเศรษฐกิจของ Bush และผลักดันให้สหรัฐฯ แคนาดา และเม็กซิโกลงนามในข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement – NAFTA) ร่วมกันได้เป็นผลสำเร็จในปี 1993 เช่นเดียวกับความสำเร็จในการก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization – WTO) ในปี 1994

²⁴⁹ ข้อมูลจากศูนย์ประเมินทางยุทธศาสตร์และงบประมาณ (Center for Strategic and Budgetary Assessments) ชี้ว่า งบประมาณด้านความมั่นคงของสหรัฐฯในยุค Reagan ช่วงปี 1987 มีจำนวนสูงถึง 456.5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ โดยตัวเลขดังกล่าวถือเป็นการจัดสรรงบประมาณด้านความมั่นคงที่ครองสถิติสูงสุดในประวัติศาสตร์ของสหรัฐฯ ก่อนที่สถิตินี้จะถูกลบหายไปด้วยการเปิดแนวรบในตะวันออกกลางและการใช้จ่ายงบประมาณมหาศาลของสหรัฐฯในยุคหลังเหตุการณ์วินาศกรรม 9/11 ในช่วงรัฐบาล George W. Bush โปรดดู Greg Schneider and Renae Merle, "Reagan's Defense Buildup Bridged Military Eras Huge Budgets Brought Life Back to Industry," http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A26273-2004Jun8_2.html

²⁵⁰ Stephen Daggett, "Costs of Major U.S. Wars," (Congressional Research Service June 29, 2010), 2.

²⁵¹ Cameron, *Us Foreign Policy after the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?*, 15.

²⁵² McCormick, *America Foreign Policy and Process Boston*, 180.

²⁵³ *Ibid.*, 18.

แม้นโยบายเศรษฐกิจจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ในยุค Clinton แต่ก็ปฏิเสธได้ยากว่า การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งปรากฏให้เห็นทั้งปัญหาความขัดแย้งและสงครามในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก ก็ทำให้ Clinton จำต้องต้องขยายพรมแดนของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาและความท้าทายใหม่ๆ ซึ่งการให้น้ำหนักกับประเด็นทางเศรษฐกิจแต่เพียงมิตเดียวนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เพียงพออีกต่อไป

เมื่อปรากฏให้เห็นว่าความพยายามในการสร้าง “ตลาดเสรีและสังคมเสรี” ตามวิถีทางของแนวคิดเสรีนิยมต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศทั้งในบอสเนีย ยุโรปกลางและยุโรป ตะวันออก รัสเซีย เฮติ ไชปรัส แองโกลา ตลอดจนภูมิภาคอื่นๆทั่วโลก การให้ความสำคัญกับประเด็นทางความมั่นคงแบบดั้งเดิมจึงมีบทบาทสำคัญไม่น้อยไปกว่าการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยของสหรัฐฯ ดังพิจารณาได้จากเอกสารยุทธศาสตร์ความมั่นคงของสหรัฐฯ ประจำปี 1997 ที่ชี้ว่า เป้าประสงค์หลักที่สหรัฐฯต้องการบรรลุคือ “การเสริมสร้างความมั่นคงของสหรัฐฯ โดยมีทั้งการทูตที่มีประสิทธิภาพ และกองกำลังทหารที่มีความพร้อมในการต่อสู้และได้รับชัยชนะ”²⁵⁴ ส่วนเป้าประสงค์ที่ตามมาคือ “การสนับสนุนความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมประชาธิปไตยภายนอกประเทศ”²⁵⁵

แม้ Clinton จะมีผลงานด้านการต่างประเทศปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนทั้งเรื่องเศรษฐกิจและความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสร้างบรรทัดฐานในการดำเนินนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯแบบพหุภาคี แต่กระแสวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล Clinton ก็ยังเป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นจากทั้งนักวิชาการและนักการทูตซึ่งมองว่า โลกในยุคหลังสงครามเย็นเปิดโอกาสให้สหรัฐฯรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับรัสเซีย ตลอดจนจนปรับโครงสร้างยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯต่อยุโรปและเอเชียเพื่อลดภาระของสหรัฐฯ แต่ภายใต้การนำของ Clinton ซึ่งปราศจากยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศที่ชัดเจน ทำให้สหรัฐฯพลาดโอกาสสำคัญที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ที่จะรักษาไว้ซึ่งระเบียบระหว่างประเทศอันเป็นประโยชน์ต่อสหรัฐฯ²⁵⁶

กล่าวโดยสรุปแล้ว นับตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Bush จนถึง Clinton ความท้าทายหลักที่สหรัฐฯจำต้องเผชิญคือ สหรัฐฯจะกำหนดทิศทางของนโยบายต่างประเทศ และบทบาทของตนอย่างไรในโลกยุคหลังสงครามเย็น โดยเป็นที่ประจักษ์ว่า ภายใต้การเจรจาต่อรองและการคั่งง้างระหว่างแนวคิดเสรีนิยมและสังคมนิยมที่ปรากฏให้เห็นในนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯมาเป็นระยะ

²⁵⁴ National Security Strategy Archive, "National Security of the United States of America 1997".

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ William Hyland, *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy* (Westport, CT: Praeger, 1999), 203-04.

เวลานาน²⁵⁷ สหรัฐฯ ในยุคหลังสงครามเย็นได้พยายามที่จะกำหนดบทบาทของตนตามวิถีทางของแนวคิดเสรีนิยม ดังพิจารณาได้จากการผลักดันการจัดระเบียบโลกใหม่ในสมัย Bush ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้างและชำระไว้ซึ่งสายสัมพันธ์อันดีกับพันธมิตรผ่านการสร้างชุดคุณค่า และการรักษาเสถียรภาพและผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างสหรัฐฯ และชาติพันธมิตร²⁵⁸ เช่นเดียวกันกับสมัยรัฐบาล Clinton ซึ่งให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยในฐานะรากฐานของชุมชนระหว่างประเทศ และพิจารณาว่าการค้าและการไหลเวียนของเงินลงทุน (capital flow) นั้นเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิรูปและการบูรณาการทางการเมือง²⁵⁹

อย่างไรก็ดี โลกในยุคหลังสงครามเย็นยังเป็นโลกที่ยังปรากฏให้เห็นสงครามและความขัดแย้งระหว่างประเทศที่ยังคงดำเนินต่อไป การแสวงหาบทบาทและการจัดวางยุทธศาสตร์ใหม่ of สหรัฐฯ โดยให้ความสำคัญแต่เฉพาะประเด็นทางการเมืองระดับล่าง (low politics) และละเลยความสำคัญของประเด็นความมั่นคงแบบดั้งเดิมจึงเป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ในสภาพความเป็นจริง ยิ่งไปกว่านั้น สหรัฐฯ ซึ่งแม้จะได้รับการคาดหวังและได้รับการแปะป้ายสถานะของการเป็น “ตำรวจโลก” อยู่บ่อยครั้ง แต่สหรัฐฯ ก็ตระหนักดีว่า ตนไม่สามารถแบกรับต้นทุนในการรักษาเสถียรภาพของการเมืองโลกได้เพียงลำพัง สิ่งที่สหรัฐฯ ต้องการคือ การสร้างและรักษาไว้ซึ่งเครือข่ายพันธมิตรของสหรัฐฯ ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลกเพื่อแบ่งเบาภาระและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ทั้งในมิติทางการเมืองและเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหนึ่งในพื้นที่ทางภูมิภาคที่มีความสำคัญต่อสหรัฐฯ อย่างไม่สามารถปฏิเสธได้คือภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกนั่นเอง

3.2.2 เอเชียแปซิฟิกในยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ

Howard J. Wiarda เสนอข้อโต้แย้งที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามเย็นและการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ไว้ที่น่าสนใจว่า “... ลำดับความสำคัญของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ ในระดับภูมิภาคและระดับทวีปนั้นกำลังเกิดเปลี่ยนแปลง และเป็นการเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็ว รอยเลื่อนและแผ่นเปลือกโลกของภูมิศาสตร์การเมืองโลกกำลังเกิดการเปลี่ยนแปลง ไม่ใช่แต่เฉพาะในเชิงภูมิศาสตร์ หากแต่หมายรวมถึงมิติทางการเมืองและยุทธศาสตร์ด้วย...”²⁶⁰ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ในขณะที่ยุโรปตะวันตกและรัสเซียกำลังถูก

²⁵⁷ โปรดดู G. John Ikenberry, "America's Imperial Ambition," *Foreign Affairs* 81, no. 5 (2002): 48-49.

²⁵⁸ Ibid., 47.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Howard J. Wiarda, *American Foreign Policy in Regions of Conflict: A Global Perspective* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012), 167.

ลดทอนความสำคัญลง ภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เอเชีย” กลับทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

อนึ่ง สถานะของภูมิภาคเอเชียในยุคหลังสงครามเย็นมักถูกพิจารณาในฐานะหนึ่งในภูมิภาคที่มีพลวัตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงสูง จนปรากฏให้เห็นข้อเสนอที่ชี้ว่า “เอเชียได้ก้าวขึ้นมามีความสำคัญในฐานะจุดสนใจหลักของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ แทนที่ยุโรปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว”²⁶¹ อย่างไรก็ตาม ภูมิภาคเอเชียก็ยังปราศจากสถาบันและกลไกในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐที่มีประสิทธิภาพ²⁶² เอเชียจึงกลายเป็นภูมิภาคที่สงครามและความขัดแย้งมีโอกาสเกิดขึ้นได้อย่างไม่ยากเย็นนัก²⁶³ ภายใต้สภาพปัญหาข้างต้น สหรัฐฯ ในฐานะชาติอภิมหาอำนาจซึ่งมีผลประโยชน์ในเอเชียแปซิฟิกจึงเล็งเห็นได้ที่จะเข้ามามีบทบาทสำคัญเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองในภูมิภาค ดังที่ Henry Kissinger อดีตนักการทูตคนสำคัญ ได้ปรารถนาไว้อย่างน่าสนใจว่า สถานะของสหรัฐฯ ในยุคหลังสงครามเย็นนั้นมีความคล้ายคลึงกับบทบาทของสหราชอาณาจักรในการรักษาดุลแห่งอำนาจในยุโรป โดยสิ่งสำคัญที่สหรัฐฯ พึงกระทำ ณ ขณะนี้คือ การรักษาเสถียรภาพและดุลแห่งอำนาจในเอเชียแปซิฟิก²⁶⁴

Derek McDougall ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แท้จริงแล้วภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลกล้วนถูกนิยามและประกอบสร้างขึ้นเพื่อรองรับผลประโยชน์บางประการ เช่นเดียวกันกับชื่อของ “เอเชียแปซิฟิก” ซึ่งถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 โดยรัฐมหาอำนาจที่สำคัญ อาทิ สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ซึ่งมุ่งหมายที่จะใช้เอเชียแปซิฟิกเป็นสะพานเชื่อมระหว่างเอเชียตะวันออกและเอเชีย²⁶⁵ การถือกำเนิดขึ้นของเอเชียแปซิฟิกซึ่งมีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ครอบคลุมอาณาบริเวณทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ตลอดจนแปซิฟิกโดยรวม นั้นยังช่วยสะท้อนให้มิติของ “เอเชีย” ในแง่มุมที่ “แปซิฟิก” ไม่อาจนำเสนอได้ และในทางกลับกันเอเชียแปซิฟิกก็ช่วยขยายขอบเขตทางภูมิศาสตร์ของ “เอเชียตะวันออก” ให้ครอบคลุมพื้นที่ปฏิบัติการของรัฐมหาอำนาจในแปซิฟิกอย่างสหรัฐฯ ตลอดจนเอื้ออำนวยให้การขยายอำนาจของสหรัฐฯ ในเอเชียมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น²⁶⁶

²⁶¹ Ibid., 106.

²⁶² Ibid.

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), 826.

²⁶⁵ Derek McDougall, *Asia Pacific in World Politics* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007), 6-7.

²⁶⁶ Ibid.

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา สหรัฐฯ ก็กลายเป็นชาติที่มีบทบาทนำในเอเชียแปซิฟิก²⁶⁷ โดยแกนหลักของนโยบายของสหรัฐฯ ในภูมิภาคนี้วางอยู่บนหลักคิดที่สำคัญคือ การป้องกันมิให้เอเชียแปซิฟิกตกอยู่ภายใต้การครอบงำของศัตรูของสหรัฐฯ แม้การครอบงำดังกล่าวนี้ อาจไม่ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อสหรัฐฯ แต่ก็อาจทำให้สหรัฐฯ เผชิญกับความยากลำบากในการรักษาและเสริมสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของตนในภูมิภาค การถ่วงดุลเพื่อรักษาดุลแห่งอำนาจระหว่างรัฐมหาอำนาจในภูมิภาคเพื่อป้องกันมิให้รัฐใดสามารถครอบงำเอเชียแปซิฟิกได้ทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว จึงเป็นสิ่งที่สหรัฐฯ ให้การสนับสนุนเสมอมา²⁶⁸

ยุทธศาสตร์ด้านการต่างประเทศของสหรัฐฯ ต่อเอเชียแปซิฟิกได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัจจัยสำคัญสองประการคือ ความพยายามชำระไว้ซึ่งสถานะของการเป็นมหาอำนาจสูงสุดของสหรัฐฯ (American primacy) และการพิจารณาว่าเอเชียแปซิฟิกนั้นเป็นเขตอิทธิพลตามธรรมชาติ จนถึงกับถูกเปรียบเปรยว่ามีสถานะเป็นเหมือนดั่ง “ทะเลสาบ” ของสหรัฐฯ²⁶⁹ เอกสารสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยทั้งสองประการทำหน้าที่สอดประสานและเกื้อหนุนกันในการรักษาไว้ซึ่งบทบาทของสหรัฐฯ ในเอเชียแปซิฟิกในยุคหลังสงครามเย็นได้อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดคือ เอกสารแนวทางการวางแผนป้องกันประเทศ (defense planning guidance) ประจำปีงบประมาณ 1994-1999 ฉบับร่าง²⁷⁰ และเอกสารยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก (United States Security Strategy for the East Asia Pacific Region) ประจำปี 1995²⁷¹

²⁶⁷ โปรดดู Roger Buckley, *The United States in the Asia-Pacific since 1945* (Cambridge Cambridge University Press, 2002).

²⁶⁸ McDougall, *Asia Pacific in World Politics*, 34.

²⁶⁹ Dosch, "The Us and Southeast Asia," 220.

²⁷⁰ เอกสารแนวทางการวางแผนป้องกันประเทศประจำปีงบประมาณ 1994-1999 ฉบับลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 1992 เป็นเอกสารที่ถูกร่างขึ้นโดย Paul Wolfowitz (1989-1993) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ในสมัยรัฐบาล Bush ผู้พ่อ โดยแม้เอกสารดังกล่าวจะมีได้เจตนาเปิดเผยแก่สาธารณชน แต่การตีพิมพ์เอกสารดังกล่าวในหนังสือพิมพ์ New York Times เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 1992 ก็ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนว่าเอกสารฉบับนี้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดแบบจักรวรรดินิยมที่พร้อมจะทำทุกวิถีทางเพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจของตน เอกสารแนวทางการวางแผนป้องกันประเทศฉบับนี้ยังเป็นที่ยึดถือกันโดยทั่วไปในชื่อ “ลัทธิ Wolfowitz” ตามชื่อของ Paul Wolfowitz โปรดดู The George Washington University, "February 18, 1992 Draft Defense Planning Guidance".

²⁷¹ U.S. Department of Defense, "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region," (Washington, D.C.: Department of Defense, 1995).

เอกสารฉบับแรกมีสาระสำคัญว่า จุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดของยุทธศาสตร์ทางการเมืองและการทหารของสหรัฐฯ ในยุคหลังสงครามเย็นคือ การรักษาสถานะของการเป็นชาติอภิมหาอำนาจควบคู่กันไปกับการยับยั้งมิให้ชาติมหาอำนาจใหม่ก้าวขึ้นมาใช้อำนาจทัดเทียมกับสหรัฐฯ²⁷² เอกสารแนวทางการวางแผนป้องกันประเทศยังชี้ต่อไปว่า สหรัฐฯ ต้องการที่จะปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของตนควบคู่กันไปกับการสนับสนุนคุณค่าแบบอเมริกัน โดยสหรัฐฯ พร้อมทั้งจะใช้แนวทางแบบเอกภาคี (unilateral action) หากเล็งเห็นถึงข้อจำกัดของความร่วมมือแบบรวมหมู่ (collective action)²⁷³ นอกจากนี้เอกสารดังกล่าวยังระบุด้วยว่า “เพื่อค้ำจุนไว้ซึ่งสายสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจที่สำคัญระหว่างสหรัฐฯ และชาติในเอเชียแปซิฟิก [สหรัฐฯ] ต้องรักษาสถานะของชาติที่มีขีดความสามารถทางทหารสูงสุดในบริเวณนี้เพื่อสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพในภูมิภาคผ่านการถ่วงดุลและป้องกันการเกิดขึ้นของสุญญากาศทางอำนาจ หรือการผงาดขึ้นของมหาอำนาจ”²⁷⁴ ทั้งนี้คงไม่ไกลเกินไปนักหากจะสรุปว่า สหรัฐฯ กำหนดบทบาทของตนในเอเชียแปซิฟิกในฐานะผู้ถ่วงดุล (balancer) ซึ่งต้องการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงให้แก่เอเชียแปซิฟิกควบคู่กันไปกับการรักษาสภาพหน้าของสหรัฐฯ ในฐานะชาติอภิมหาอำนาจหนึ่งเดียวในภูมิภาคนี้

สำหรับเอกสารยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกหรือที่รู้จักกันในชื่อ “ความริเริ่มของ Nye” (Nye Initiative) ตามชื่อของ Joseph S. Nye นักรัฐศาสตร์และอดีตรัฐมนตรีช่วยของ William Perry รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของสหรัฐฯ ในสมัยรัฐบาล Clinton เอกสารดังกล่าวเขียนขึ้นภายใต้บริบทของปัญหาและความท้าทายที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกในช่วงทศวรรษที่ 1990 ทั้งในกรณีของการผงาดขึ้นของจีน และปัญหาวิกฤตนิวเคลียร์ในเกาหลีเหนือ โดยเอกสารนี้ชี้ว่า สหรัฐฯ นั้นยังคงบทบาทและการปรากฏตัวในภูมิภาคต่อไป โดยสหรัฐฯ นั้นเล็งเห็นความสำคัญของพันธมิตรระหว่างสหรัฐฯ และญี่ปุ่น ซึ่งถือเป็นความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีที่มีความสำคัญยิ่ง ตลอดจนทำหน้าที่เสมือนเป็นเสาหลักของนโยบายทางความมั่นคงของสหรัฐฯ ในภูมิภาค เอกสารฉบับนี้ยังเน้นย้ำว่า สหรัฐฯ จะยังคงกองกำลังทหารจำนวน 100,000 นายไว้ในภูมิภาคนี้ต่อไป²⁷⁵ เอกสารยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกและแปซิฟิกสะท้อนให้เห็นการกำหนดตำแหน่งแห่งที่และพันธกรณีที่สหรัฐฯ มีต่อบรรดาชาติพันธมิตรและรัฐในภูมิภาค ตลอดจนเป็นการตอกย้ำว่า เอเชียตะวันออกและเอเชียแปซิฟิกนั้นยังเป็นจุดยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงที่มีความสำคัญยิ่งต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ

²⁷² The George Washington University, "February 18, 1992 Draft Defense Planning Guidance".

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ U.S. Department of Defense, "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region."

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า แม้สหรัฐฯจะเป็นชาติอภิมหาอำนาจที่พร้อมแบกรับต้นทุนในการรักษาเสถียรภาพของการเมืองทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก แต่สหรัฐฯเองก็ยังเล็งเห็นความสำคัญของการสร้างและรักษาไว้ซึ่งเครือข่ายพันธมิตรของสหรัฐฯในภูมิภาคต่างๆทั่วโลกเพื่อแบ่งเบาภาระและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของสหรัฐฯต่อไป ในบริเวณเอเชียแปซิฟิก สหรัฐฯก็มีระบบซานฟรานซิสโกหรือระบบพันธมิตรแบบทวิภาคีภายใต้การนำของสหรัฐฯ (American-led system) ที่ถูกสถาปนาขึ้นในสมัยสงครามเย็น เป็นลักษณะความร่วมมือทางความมั่นคงในภูมิภาคซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อระบบคัมล้อและซี่ล้อ (Hub and Spokes) ซึ่งมีสหรัฐฯทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นคัมล้อหรือแกนกลางของระบบพันธมิตร และมีออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์และไทยเป็นซี่ล้อ²⁷⁶

ในยุคสงครามเย็น ระบบพันธมิตรซานฟรานซิสโกถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญยิ่งต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองในภูมิภาค²⁷⁷ และแม้การสิ้นสุดของสงครามเย็นจะก่อให้เกิดคำถามที่สำคัญว่า ระบบพันธมิตรภายใต้การนำของสหรัฐฯนั้นยังมีความเหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาและรับมือกับความท้าทายของโลกในยุคหลังสงครามเย็นได้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด²⁷⁸ กระนั้นก็ดีระบบคัมล้อและซี่ล้อก็ยังถูกพิจารณาว่าเป็นการจัดวางความสัมพันธ์ทางความมั่นคงที่อำนวยความสะดวกแก่สหรัฐฯในการรักษาเสถียรภาพของเอเชีย ควบคู่กันไปกับการรักษาสถานะของการนำในภูมิภาคต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ²⁷⁹

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาห้าสิบปีที่ผ่านมา ระบบพันธมิตรแบบคัมล้อและซี่ล้อนั้นทำหน้าที่สำคัญในการรักษาเสถียรภาพในภูมิภาคได้อย่างดีเยี่ยม แม้จะปรากฏให้เห็นข้อเสนอที่ชี้ว่า ระบบพันธมิตรภายใต้การนำของสหรัฐฯนั้นอาจถึงกาลสิ้นสุดในอีกไม่กี่ทศวรรษข้างหน้าหากปรากฏให้เห็นระบบพันธมิตรทางเลือกที่สอดคล้องกับความต้องการของบรรดารัฐในภูมิภาคมากกว่า อย่างไรก็ตาม ในบริบทปัจจุบัน รัฐในภูมิภาคก็ยังคงเล็งเห็นประโยชน์ของการดำรงอยู่ของระบบพันธมิตรของสหรัฐฯซึ่งมิได้มีหน้าที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของตนแต่ใด โดยแม้แต่จีน ซึ่งผงาดขึ้นเป็นชาติมหาอำนาจที่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจและการเมืองในภูมิภาค ก็ไม่ต้องการที่จะทำลายความร่วมมือแบบคัมล้อและซี่ล้อภายใต้การนำของสหรัฐฯ เพราะจีนเองตระหนักดีว่า ระบบดังกล่าวยังสามารถเอื้อประโยชน์แก่จีนทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและความมั่นคง กล่าวคือ ระบบดังกล่าวมิได้กีดกันเงินจากการ

²⁷⁶ David Shambaugh, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order," *International Security* 29, no. 3 (2004): 95-96.

²⁷⁷ G. John Ikenberry, "American Hegemony and East Asian Order," *Australian Journal of International Affairs* 58, no. 3 (2004): 353.

²⁷⁸ โปรดดู Victor D Cha, "Complex Patchworks: Us Alliances as Part of Asia's Regional Architecture," *Asia Policy* 11, no. 1 (2011).

²⁷⁹ McDougall, *Asia Pacific in World Politics*, 39.

ได้รับประโยชน์จากการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีน และการดำรงอยู่ของพันธมิตรระหว่าง วอชิงตัน-โตเกียว ยังช่วยลดความล่อแหลมต่ออันตรายและสร้างความมั่นใจให้ญี่ปุ่นในการอยู่ร่วมกัน จีนอย่างสันติอีกประการหนึ่งด้วย เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบพันธมิตรภายใต้การนำของ สหรัฐฯ นั้นจะยังเป็นคุณลักษณะสำคัญในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในเอเชียแปซิฟิก ต่อไป²⁸⁰

3.2.2.1 บทบาทของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ

แม้จุดเน้นหลักของวิทยานิพนธ์นี้จะอยู่ที่บทบาทของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของ “เอเชียแปซิฟิก” ในเอเชียนั้นครอบคลุมเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะฉะนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ ต่อเอเชีย แปซิฟิกโดยรวมก็ไม่อาจมองข้ามความสำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือไปได้ โดยหากพิจารณา ในเชิงเปรียบเทียบแล้ว ในช่วงทศวรรษที่ 1990 เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือกลายเป็นภูมิภาคที่ดึงดูด ความสนใจของประชาคมระหว่างประเทศได้มากกว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ด้วยเหตุว่า ในช่วงเวลา ดังกล่าว เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือจำต้องเผชิญกับปัญหาที่มีระดับความรุนแรงซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ เสถียรภาพและความมั่นคงโดยรวมของเอเชียแปซิฟิกมากกว่านั่นเอง²⁸¹ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือจำต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญคือ ท่าที่อันเป็นภัยคุกคามของเกาหลีเหนือ ในการเสริมสร้างขีดความสามารถทางอาวุธนิวเคลียร์ และปัญหาความสัมพันธ์ข้ามช่องแคบ (Cross-strait relations) ระหว่างจีนและไต้หวันที่ทวีความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น

ปฏิเสธได้ยากว่า ปัญหาวิกฤตนิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลีถือเป็นหนึ่งในปัญหาที่สั่นคลอน เสถียรภาพและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ตลอดจนสร้างความกังวลแก่รัฐมหาอำนาจอย่าง สหรัฐฯ จีน รัสเซีย ญี่ปุ่น และพันธมิตรของสหรัฐฯ ที่มีพรมแดนติดกับเกาหลีเหนืออย่างเกาหลีใต้²⁸² นับตั้งแต่ยุคสงครามเย็นจวบจนปัจจุบัน รัฐประชาชาติในระบบระหว่างประเทศต่างก็ตระหนักถึง อันตรายของการเพิ่มจำนวนของรัฐที่ถือครองอาวุธนิวเคลียร์ ตลอดจนการพัฒนาขีดความสามารถใน การทำลายล้างของอาวุธนิวเคลียร์ และต้องการผลักดันมาตรการป้องกันการแพร่กระจายของอาวุธ ที่มีอำนาจทำลายล้างสูง กระนั้นก็ดี ความพยายามดังกล่าวนั้นก็ยังไม่ประสบความสำเร็จกับกรณีของ

²⁸⁰ Ikenberry, "American Hegemony and East Asian Order," 353.

²⁸¹ Yuen Foong Khong, "Coping with Strategic Uncertainty: The Role of Institutions and Soft Balancing in Southeast Asia's Post-Cold War Strategy," in *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency*, ed. J.J. Suh, Peter J. Katzenstein, and Allen Carlson (Singapore NUS Press, 2008), 178.

²⁸² Buckley, *The United States in the Asia-Pacific since 1945*, 189-91.

เกาหลีเหนือ²⁸³ ซึ่งแม้จะลงนามในสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Non-Proliferation Treaty - NPT) ในปี 1985 แต่กลับไม่ยอมปฏิบัติตามข้อกำหนดของสนธิสัญญาดังกล่าว²⁸⁴

ภาวะเศรษฐกิจถดถอยของเกาหลีเหนือในช่วงปี 1993-1994 นั้นมีนัยที่สำคัญต่อปัญหาวิกฤตนิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลีอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ กล่าวคือ เกาหลีเหนือนั้นสามารถใช้ข้อได้เปรียบของปัญหาการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์เป็นประเด็นในการต่อรองเพื่อขอรับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมือง ตลอดจนความมั่นคงโดยรวมของเกาหลีเหนือ²⁸⁵ โดยวิกฤตการณ์นิวเคลียร์ในคาบสมุทรเกาหลีครั้งแรกเกิดขึ้นในปี 1994 เมื่อเกาหลีเหนือเริ่มต้นเดินเครื่องเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์²⁸⁶ เป็นที่ประจักษ์ว่า ท่าทีอันเป็นภัยคุกคามของเกาหลีเหนือนั้นรุนแรงเสียจนปรากฏให้เห็นคำปรารภของ William Perry รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของสหรัฐฯที่ว่า “สหรัฐนั้นพร้อมเสี่ยงที่จะเข้าสู่สงครามมากกว่าที่จะเห็นเกาหลีเหนือสามารถพัฒนาหัวรบนิวเคลียร์ที่มีประสิทธิภาพ”²⁸⁷ แต่ในท้ายที่สุดแล้วสหรัฐฯก็สามารถโน้มน้าวเกาหลีเหนือให้ลงนามในกรอบความตกลง (Agreed Framework) เพื่อยุติวิกฤตการณ์นิวเคลียร์บนคาบสมุทรเกาหลีได้เป็นผลสำเร็จในเดือนตุลาคม 1994 โดยกรอบความตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ เกาหลีเหนือจะยุติการเดินเครื่องเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์และยอมรับการตรวจสอบจากทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency—IAEA)²⁸⁸ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวก็ยังปรากฏให้เห็นความพยายามของเกาหลีเหนือในการเสริมสมรรถนะยูเรเนียมเพื่อผลิต

²⁸³ เกาหลีเหนือต้องการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ของตนมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 ก่อนที่จะได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพโซเวียตในช่วงทศวรรษที่ 1980 ภายใต้งบประมาณที่เกาหลีเหนือต้องลงนามในสนธิสัญญาไม่แพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์เสียก่อนเพื่อเป็นหลักประกันว่า เกาหลีเหนือจะไม่เจตนาในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม แม้เกาหลีเหนือจะยอมรับหลักการและลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าว แต่เกาหลีเหนือก็ไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของสนธิสัญญาอย่างเคร่งครัด โดยเมื่อปรากฏให้เห็นข้อเรียกร้องจากทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศเพื่อเข้าไปตรวจสอบเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เกาหลีเหนือก็ปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือกับ IAEA อย่างเต็มที่ โปรดดู McDougall, *Asia Pacific in World Politics*, 188.

²⁸⁴ Leon V. Sigal, *Disarming Strangers Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press 2002), 6.

²⁸⁵ McDougall, *Asia Pacific in World Politics*, 187.

²⁸⁶ Buckley, *The United States in the Asia-Pacific since 1945*, 194.

²⁸⁷ McDougall, *Asia Pacific in World Politics*, 189.

²⁸⁸ สหรัฐฯได้ยื่นข้อเสนอในการสร้างเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์น้ำมวลเบา (light-water reactors) ซึ่งมีกำลังผลิตไฟฟ้า 2,000 เมกะวัตต์เป็นการตอบแทนแก่เกาหลีเหนือ โดยการก่อสร้างเตาปฏิกรณ์ดังกล่าวนี้มีกำหนดแล้วเสร็จภายในปี 2003 และระหว่างการก่อสร้างสหรัฐฯก็จะจัดส่งน้ำมันให้แก่เกาหลีเหนือเป็นการชดเชยในปริมาณที่สูงถึง 500,000 ตันต่อปี โปรดดู สิทธิพล เครือรัฐติกาฬ, ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเกาหลีเหนือหลังสิ้นสุดสงครามเย็น (ค.ศ. 1989-2011) (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), 74-75.

อาวุธ ซึ่งก็ปรากฏให้เห็นความพยายามของรัฐต่างๆในการเจรจาเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับปัญหาเรื่องอาวุธนิวเคลียร์ของเกาหลีตั้งปรากฏให้เห็นได้จากการเจรจาทหฝ่าย (Six-party talks) ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในปี 2003 แต่การเจรจาดังกล่าวก็ยังไม่สามารถโน้มน้าวหรือเปลี่ยนแปลงท่าทีอันแข็งกร้าวของเกาหลีเหนือในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์ได้ ภายใต้สภาพปัญหาดังกล่าว ความมั่นคงบนคาบสมุทรเกาหลีจึงยังเป็นหนึ่งในพื้นที่ซึ่งอาจบั่นทอนเสถียรภาพของการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคที่มีความอันตรายมากที่สุด

นอกเหนือจากวิกฤตการณ์ในคาบสมุทรเกาหลี สถานะและอนาคตของไต้หวันก็กลายเป็นหนึ่งในประเด็นปัญหาที่มีนัยสำคัญยิ่งต่อเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคอย่างแท้จริง กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ในขณะที่จีนแผ่นดินใหญ่มีจุดยืนที่สำคัญว่า ไต้หวันเป็นส่วนหนึ่งของจีนและต้องการรวมไต้หวันเข้ากับแผ่นดินใหญ่ (reunification) ความฝันสูงสุดของไต้หวันคือ การประกาศเอกราชและได้รับการยอมรับในฐานะรัฐอธิปไตยจากประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลจีนก็ได้ประกาศจุดยืนที่ชัดเจนว่า หากไต้หวันประกาศเอกราชอย่างเป็นทางการ จีนก็พร้อมที่จะใช้กำลังทางทหารเพื่อตอบโต้การกระทำของไต้หวัน²⁸⁹ ปัญหาเรื่องสถานะของไต้หวันนั้นสามารถย้อนกลับไปได้ตั้งแต่ช่วงสงครามกลางเมืองในปี 1949 ซึ่งจบลงด้วยชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์ และทำให้พรรคจีนคณะชาติต้องถอยร่นไปตั้งรัฐบาลและสถาปนาสาธารณรัฐจีนบนเกาะไต้หวัน ในทัศนะของพรรคคอมมิวนิสต์จีน การรวมไต้หวันเข้ากับแผ่นดินใหญ่นั้นถือเป็นภารกิจสำคัญที่สะท้อนการฟื้นฟู (restoration) เอกราชและบูรณภาพเขตแดน ตลอดจนอัตลักษณ์ของจีนแผ่นดินใหญ่ที่มีความสำคัญและชัดเจนมากที่สุดประการหนึ่ง²⁹⁰ ในระยะแรกพรรคคอมมิวนิสต์จีนต้องการใช้นโยบาย “ปลดปล่อย” (liberation) ไต้หวัน ซึ่งมีความหมายที่แท้จริงคือ การผนวกเอาไต้หวันเข้าเป็นหนึ่งในจังหวัดของจีน อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังจีนแผ่นดินใหญ่ก็เลือกที่จะใช้คำว่า “การรวมกันอย่างสันติ” (peaceful unification) แทนที่ “ปลดปล่อย” และจะเลือกใช้กระบวนการทางการทูตแทนที่มาตรการทางการทหารอันแข็งกร้าว²⁹¹

ปฏิเสธได้ยากว่า สหรัฐฯเองก็เป็นชาติที่มีบทบาทสำคัญต่อปัญหาเรื่องสถานะและอนาคตของไต้หวัน ดังที่ Mao Zedong และ Zhou Enlai ชี้ว่า ความช่วยเหลือทางการเมืองและการทหารจาก

²⁸⁹ B.J Jordan, "China and the Far East," in *The Ashgate Research Companion to US Foreign Policy*, ed. Robert J. Pauly Jr (Farnham: Ashgate, 2010).

²⁹⁰ Shelley Rigger, "Taiwan in U.S.- China Relations," in *Tangled Titans: The United States and China*, ed. David Shambaugh (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2013), 294.

²⁹¹ Ibid.

สหรัฐฯว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการขบวนเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านการรวมประเทศของจีน²⁹² โดยภายหลังจากการกระชับความสัมพันธ์ (rapprochement) ระหว่างสหรัฐฯและจีนแผ่นดินใหญ่ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 จีนก็หวังที่จะใช้การรื้อฟื้นความสัมพันธ์ดังกล่าวเพื่อกดดันไต้หวันและผลักดันให้นโยบายการรวมประเทศเดินหน้าต่อไป

แม้จะปรากฏให้เห็นความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายในสังคมอเมริกันเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของสหรัฐฯต่อสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่ในท้ายที่สุดแล้ว สหรัฐฯและจีนก็ลงนามในแถลงการณ์เซี่ยงไฮ้ (Shanghai Communique) ในปี 1972 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ สหรัฐฯนั้นยอมรับว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมเพียงรัฐบาลเดียวและไต้หวันนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของจีน²⁹³ อย่างไรก็ตาม ในปี 1979 สหรัฐฯก็ผ่านรัฐบัญญัติความสัมพันธ์กับไต้หวัน (Taiwan Relations Act) ซึ่งกำหนดให้สหรัฐฯมีพันธกรณีในการให้ความช่วยเหลือไต้หวันจากการใช้กำลังอันอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคง สังคม และระบบเศรษฐกิจของชาวไต้หวัน²⁹⁴

ตลอดช่วงทศวรรษที่ 1980 สหรัฐฯและไต้หวันก็ยังคงรักษาสายสัมพันธ์อันดีระหว่างกันเรื่อยมา แม้สหรัฐฯนั้นจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการนี้มากเท่าไต้หวันก็ตาม แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์การสังหารหมู่ ณ จัตุรัส Tiananmen ในปี 1989 สหรัฐฯก็ประณามความโหดร้ายของรัฐบาลแผ่นดินใหญ่ที่ใช้กำลังปราบปรามประชาชนอย่างเหี้ยมโหด และเริ่มหันกลับไปเสริมสร้างสายสัมพันธ์กับรัฐบาลไต้หวันซึ่งเลือกเดินบนถนนสายประชาธิปไตย

ในปี 1992 สหรัฐฯได้ขายเครื่องบิน F-16 จำนวน 150 ลำแก่ไต้หวันซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่รัฐบาลจีนเป็นอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างจีนและสหรัฐฯทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นไปอีกเมื่อสหรัฐฯอนุมัติวีซ่าแก่ประธานาธิบดี Lee Teng Hui เพื่อเดินทางไปรับปริญญาเกิตติมศักดิ์และกล่าวสุนทรพจน์ ณ มหาวิทยาลัย Cornell ในปี 1995 โดยภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวจีนได้ตอบโต้ไต้หวันซึ่งทำหายหลักการจีนเดียวของจีนด้วยการยิงจรวดมิสไซล์บริเวณน่านน้ำโดยรอบไต้หวันถึงสองระลอก²⁹⁵ การเผชิญหน้ากับท่าทีอันแข็งกร้าวของจีนส่งผลให้สหรัฐฯภายใต้ประธานาธิบดี Clinton เพิ่มจำนวนการประจำการของกองเรือและเรือบรรทุกเครื่องบินในภูมิภาคเพื่อเป็นการส่งสัญญาณแสดงความไม่พอใจไปยังรัฐบาลจีน อย่างไรก็ตาม เมื่อ Clinton เดินทางไปเยือนจีนในปี 1998 Clinton ก็ได้กล่าวว่า “[สหรัฐฯ]จะไม่สนับสนุนการเรียกร้องเอกราชของไต้หวัน หรือ ไม่สนับสนุน

²⁹² Ibid.

²⁹³ Ibid., 295.

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ โปรดดู David Shambaugh, "The Evolution on U.S.- China Relations," *ibid.*, 40-41.

หลักการ]สองจีน หรือหนึ่งจีนหนึ่งไต้หวัน และ [สหรัฐฯ] ก็ไม่เชื่อว่าไต้หวันควรจะเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศใดๆ ซึ่งระบุความจำเป็นของสถานะแห่งการเป็นรัฐ”²⁹⁶

ท่าทีของการต่างประเทศสหรัฐฯต่อปัญหาความสัมพันธ์ข้ามช่องแคบมักถูกพิจารณาว่าเป็น “ความกำกวมทางยุทธศาสตร์” (strategic ambiguity) ซึ่งสหรัฐฯนั้นไม่ได้กำหนดท่าทีที่ชัดเจนว่าจะให้การสนับสนุนการรวมประเทศหรือการประกาศเอกราช กล่าวคือ ไม่ว่าพัฒนาการของความสัมพันธ์ข้ามช่องแคบจะพัฒนาไปในทิศทางใด สิ่งที่สหรัฐฯให้ความสำคัญมากที่สุดคือ ทิศทางของความสัมพันธดังกล่าวต้องดำเนินไปในวิถีสันติวิธี นอกจากนี้สหรัฐฯยังเลือกที่จะดำเนินยุทธศาสตร์การป้องปรามแบบคู่ (dual deterrence) ซึ่งมุ่งหมายที่จะป้องปรามการโจมตีไต้หวัน และในขณะเดียวกันก็จะป้องปรามมิให้ไต้หวันแสดงพฤติกรรมอันเป็นการยั่วยุรัฐบาลจีนควบคู่กันไปด้วย²⁹⁷

บทบาทของสหรัฐฯในการแก้ไขปัญหาทั้งในกรณีของเกาหลีเหนือและไต้หวันสะท้อนให้เห็นสถานะของสหรัฐฯในฐานะผู้ถ่วงดุล ซึ่งต้องการรักษาดุลแห่งอำนาจในภูมิภาค ควบคู่กันไปกับป้องกันมิให้เอเชียตะวันออกเฉียงเหนือถูกรอบงำด้วยชาติมหาอำนาจใหม่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสถานะของการเป็นชาติอภิมหาอำนาจหนึ่งของสหรัฐฯในเอเชียแปซิฟิกนั่นเอง นอกเหนือจากเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ หนึ่งในภูมิภาคที่มีความสำคัญยิ่งต่อสหรัฐฯก็คือ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.2.2.2 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และผลประโยชน์ของสหรัฐฯในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเสียจนยากที่จะแยกออกจากกันได้²⁹⁸ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯในเอเชียแปซิฟิกจำต้องกระทำผ่านการสร้างความร่วมมือกับรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นหนึ่งในฟันเฟืองชิ้นสำคัญในการบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถือเป็นภูมิภาคที่มีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ ในยุคสงครามเย็น รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฟิลิปปินส์และไทย ถือเป็นสองเสาหลักสำคัญของยุทธศาสตร์การปิดล้อมของสหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 “ความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจ” ของดินแดนอุซาคเนย์ก็ดึงดูดการค้าและเม็ดเงินลงทุนจำนวน

²⁹⁶ Ibid., 41.

²⁹⁷ Shelley Rigger, "Taiwan in U.S.- China Relations," *ibid.*, 305.

²⁹⁸ Dosch, "The Us and Southeast Asia," 220.

มหาศาลจากสหรัฐฯ แต่เมื่อเกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มิได้ถูกพิจารณาว่าเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่จะสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่เศรษฐกิจสหรัฐฯอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวก็มิได้หมายความว่า ความสำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในมิติทางความมั่นคงจะเสื่อมถอยตามไปด้วยเสมอไป

ในทางตรงกันข้าม แม้จะปรากฏให้เห็นการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ หรือแม้แต่การปรับเปลี่ยนตัวผู้กำหนดนโยบาย แก่นของนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กลับมีความคงเส้นคงวามากกว่าจะปรากฏให้เห็นการเปลี่ยนแปลง²⁹⁹ ตัวอย่างอันเป็นรูปธรรมที่สะท้อนลักษณะของยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้อย่างชัดเจนมากที่สุดเริ่มต้นตั้งแต่ช่วงปลายยุคสงครามเย็น เมื่อสหรัฐฯเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นในการทบทวนยุทธศาสตร์ความมั่นคงของตนใหม่เมื่อไม่ปรากฏให้เห็นภัยคุกคามจากสหภาพโซเวียตในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเป็นที่ประจักษ์ว่า สหรัฐฯไม่ต้องการที่จะถอยร่นกำลังและลดบทบาทของตนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญยิ่งต่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ แต่เมื่อเกิดกระแสต่อต้านฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ ซึ่งนำไปไปสู่การเจรจาระหว่างทั้งสองประเทศเกี่ยวกับอนาคตของฐานทัพในฟิลิปปินส์ สหรัฐฯเองก็ตระหนักถึงความจำเป็นของการปรับการวางกำลังใหม่ (redeployment) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หากการเจรจาระหว่างสหรัฐฯและฟิลิปปินส์ไม่สามารถแสวงหาข้อตกลงร่วมกันได้³⁰⁰ โดยหนึ่งในอาณาบริเวณที่ถือเป็น “แผนสำรอง” ของสหรัฐฯก็คือ สิงคโปร์ ซึ่งเป็นรัฐที่มีความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐฯนั่นเอง

Lee Kuan Yew นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ ณ ขณะนั้นยื่นข้อเสนอไปยังวอชิงตันว่า สิงคโปร์พร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่กองกำลังของสหรัฐฯ โดยแม้ในช่วงแรก สิงคโปร์จะถูกพิจารณาว่ามีขนาดเล็กเกินไปที่จะรองรับปฏิบัติการทางทหารของกองทัพสหรัฐฯ แต่สิงคโปร์ก็มีสถานีซ่อมบำรุงที่มีความทันสมัย ประกอบกับที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของสิงคโปร์ที่ตั้งอยู่บริเวณช่องแคบมะละกา ซึ่งถือเป็นเส้นทางในการเดินเรือที่เชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิก จึงทำให้สิงคโปร์กลายเป็นหนึ่งในที่หมายสำคัญของการวางกองกำลังใหม่ของสหรัฐฯ³⁰¹

²⁹⁹ Ibid., 232.

³⁰⁰ Castro, "The Revitalized Philippine-U.S. Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21st Century?," 973.

³⁰¹ Corning, "The Philippine Bases and U. S. Pacific Strategy," 2.

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากขนาดของฐานทัพในสิงคโปร์ ซึ่งไม่สามารถรองรับกองกำลังทหารที่เคยประจำการอยู่ ณ ฐานทัพในฟิลิปปินส์ได้ทั้งหมด การใช้สิงคโปร์เป็นศูนย์กลางของการส่งกองกำลังบำรุง (logistics hub) ในภูมิภาคจึงเป็นทางเลือกที่สมเหตุสมผลมากที่สุด³⁰² นอกเหนือจากสิงคโปร์ สหรัฐฯ ซึ่งตระหนักถึงความเชื่อมโยงระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียแปซิฟิก ก็ตัดสินใจที่จะหันไปสร้างความสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับไทย มาเลเซียและอินโดนีเซีย ก่อนที่ทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯจะมีการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังทหารระหว่างกัน (Visiting Forces Agreement) ในปี 1999³⁰³

นอกเหนือจากการประจำการของกองทัพและฐานทัพขนาดใหญ่ในเอเชียแปซิฟิก ยุทธศาสตร์ใหม่ที่สหรัฐฯต้องการผลักดันคือ การสร้างฐานทัพขนาดเล็กควบคู่กันไปกับการลงนามสนธิสัญญาความมั่นคงทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี การซื้ออวุธรูปหรือฝึกร่วมกับรัฐในภูมิภาค และการเคลื่อนย้ายกองกำลังนาวิกโยธินในปฏิบัติการวางกำลังล่วงหน้า (forward-presence mission) เพื่อแสดงการปรากฏตัวของกองกำลังประจำการนอกประเทศของสหรัฐฯ³⁰⁴ ยิ่งไปกว่านั้น ยังปรากฏให้เห็นข้อมูลที่น่าสนใจว่า สหรัฐฯภายใต้ Clinton ต้องการรักษาสถานะของความเหนือกว่าทางการทหารในระดับโลกของสหรัฐฯเอาไว้ ดังพิจารณาได้จากรายงานการประเมินกิจการด้านป้องกันประเทศ (Quadrennial Defense Review Report) ประจำปี 1997 ซึ่งชี้ว่า สหรัฐฯจะไม่ยอมให้กองกำลังที่ประจำการอยู่ในเอเชียมีจำนวนต่ำกว่า 100,000 นาย แม้จะไม่ปรากฏให้เห็นอิทธิพลของสหภาพโซเวียตหลงเหลืออยู่ในภูมิภาคนี้แล้วก็ตาม³⁰⁵

กล่าวโดยสรุปแล้วบทบาทของกองทัพสหรัฐฯในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในบริบทปัจจุบันเป็นไปตามนโยบาย “Places not Bases” หรือนโยบายที่รัฐในภูมิภาคเลือกที่จะอำนวยความสะดวกแก่กองทัพสหรัฐฯแต่กองทัพสหรัฐฯจะไม่เข้าประจำการในฐานทัพของประเทศนั้นๆ ฐานทัพสหรัฐฯในภูมิภาคจึงมิได้เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเทียบเท่ากับสมัยสงครามเย็นอีกต่อไป

³⁰² Dosch, "The Us and Southeast Asia," 232.

³⁰³ Ibid., 222-23.

³⁰⁴ Castro, "The Revitalized Philippine-US Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21st Century?," 974.

³⁰⁵ William S. Cohen, "Report of the Quadrennial Defense Review May 1997," US Department of Defense, <http://www.defenselink.mil/qdr/archive/index.html>. อ้างใน Docena, "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines," 12.

3.3 พันธมิตรทางทหารและการปรับตัว

หากพิจารณาความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯผ่านแนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหาร ความท้าทายที่พันธมิตรทั้งสองชาติจำต้องเผชิญเกิดขึ้นเมื่อภัยคอมมิวนิสต์ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามร่วมกันของทั้งสองชาติสูญสลายไปพร้อมๆกับการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ซึ่งหากพิจารณาตามข้อเสนอของแนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหาร อาจพิจารณาได้ว่า เมื่อภัยคุกคามซึ่งเคยเหตุผลหลักในการก่อตั้งพันธมิตรเริ่มเสื่อมถอยหรือถูกแทนที่ด้วยภัยคุกคามใหม่ที่มีระดับของความรุนแรงสูงกว่า พันธมิตรซึ่งได้รับการสถาปนาขึ้นเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามเดิมก็มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไป³⁰⁶ การไม่ปรากฏให้เห็นภัยคุกคามร่วมกันนำไปสู่การตั้งคำถามต่ออนาคตของการดำรงอยู่ของพันธมิตรทางทหารระหว่างทั้งสองชาติ โดยเป็นที่ประจักษ์ว่า พันธมิตรระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯจำต้องเผชิญกับการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่าสหรัฐฯมิได้มีกองกำลังประจำการอยู่ในฐานทัพฟิลิปปินส์อีกต่อไป

การถอนกองกำลังออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ ซึ่งถือเป็นฐานทัพแบบครบวงจร (basing complex) ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมกว่า 900 ตารางกิโลเมตร สามารถรองรับกองกำลังสหรัฐฯได้กว่า 15,000 นาย มีขีดความสามารถในการรองรับเรือรบ เครื่องบินต่อสู้อากาศยาน เรือดำน้ำ ตลอดจนยังเป็นฐานทัพที่อำนวยความสะดวกในขนส่งกองกำลังบำรุงและอาวุธยุทโธปกรณ์และมีประโยชน์ต่อภารกิจด้านการข่าวของสหรัฐฯที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดแห่งหนึ่ง³⁰⁷ มีนัยที่สำคัญยิ่งต่อสายสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ดังปรากฏให้เห็นได้จากข้อเสนอที่ว่า ความสัมพันธ์พิเศษระหว่างทั้งสองประเทศที่ครั้งหนึ่งเคยมีความเข้มแข็งและพิเศษได้แปรเปลี่ยนไปสู่สภาวะที่ย่ำแย่ (moribund) และตกต่ำมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ของทั้งสองชาติ³⁰⁸ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสนใจว่า พันธมิตรระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯยังสามารถดำรงอยู่ต่อไป และตลอดทศวรรษที่ 1990 ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯก็ยังคงรักษาและเสริมสร้างความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างกัน จนอาจกล่าวได้ว่า พันธมิตรระหว่างทั้งสองประเทศนั้นอยู่ในช่วงเวลาของการปรับตัว และฟิลิปปินส์นั้นก็

³⁰⁶ Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or Collapse," *Survival: Global Politics and Strategy* 39, no. 1 (1997): 163.

³⁰⁷ Docena, "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines," 1.

³⁰⁸ Banlaoi, *Philippine Security in the Age of Terror: National, Regional, and Global Challenges in the Post-9/11 World*, 165.

ยังคงเป็นเสาหลักที่สำคัญของการรักษาอิทธิพลของสหรัฐฯในภูมิภาคเอเชีย³⁰⁹ ตลอดจนปรากฏให้เห็นความร่วมมือระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติดังจะได้พิจารณาต่อไป

3.3.1 ความช่วยเหลือและความร่วมมือระหว่างพันธมิตร

ข้อมูลจากองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (United States Agency for International Development-USAID) ชี้ว่า ระหว่างปี 1946-1991 หรือก่อนที่ฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์จะปิดตัวลง สหรัฐฯจัดสรรงบประมาณความช่วยเหลือทางทหารแก่ฟิลิปปินส์เฉลี่ยปีละ 137 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ³¹⁰ แต่เมื่อวุฒิสภาฟิลิปปินส์มีมติไม่อนุมัติการต่อสัญญาเช่าฐานทัพให้แก่สหรัฐฯ ยังผลให้สหรัฐฯจำต้องถอนกองกำลังของตนออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ ความช่วยเหลือทางทหารที่สหรัฐฯมอบให้ฟิลิปปินส์ลดลงจาก 260 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯในปี 1991 เหลือเพียง 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือลดลงกว่าร้อยละ 85³¹¹ ในขณะที่ระหว่างปี 1994-1998 หรือก่อนการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังทหารระหว่างกัน³¹² งบประมาณความช่วยเหลือทางทหารที่สหรัฐฯมอบให้ฟิลิปปินส์โดยเฉลี่ยต่อปีเพียง 1.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งถือเป็นจำนวนที่น้อยที่สุดเป็นประวัติกาล³¹³

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ซึ่งแม้ตามหลักแล้วจะเป็นความช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์ของจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการทหาร (non-military) แต่ความช่วยเหลือดังกล่าวก็อนุญาตให้ฟิลิปปินส์ใช้งบประมาณก้อนนี้เพื่อเพิ่มเติมทรัพยากรเพื่อใช้ในกิจการทหารได้เช่นกัน โดยก่อนการปิดฐานทัพ ความช่วยเหลือทางทหารและเศรษฐกิจมีมูลค่ารวมกันกว่า 454 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯต่อปี ก่อนที่จะลดเหลือเพียง 127 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ภายหลังจากการปิดฐานทัพ แต่ฟิลิปปินส์ก็ยังถือเป็นชาติที่ได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและ

³⁰⁹ Courtney Momialoha Sugai, "U.S.-Philippine Security Relations after Base Closure (1991-1999)" (Hawaii: Pacific University, 2010), 2.

³¹⁰ USAID, "Us Overseas Loans and Grants, Obligations and Loan Authorizations," USAID, <http://quesdb.usaid.gov/gbk/index.html>. อ้างใน Docena, "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines," 79.

³¹¹ "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines," 79.

³¹² ภายหลังจากการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ตัวเลขความช่วยเหลือก็เพิ่มขึ้นเป็น 18 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือเพิ่มขึ้นกว่า 10 เท่าตัว *ibid.*

³¹³ *Ibid.*

การทหารจากสหรัฐฯมากกว่าชาติใดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้³¹⁴ หากพิจารณาจากข้อมูลข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การที่ฟิลิปปินส์เป็นชาติที่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯมากที่สุดก็สะท้อนว่า ฟิลิปปินส์ได้กลายเป็นชาติที่ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐฯอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้

นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือทางทหาร ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯยังมีกิจกรรมทางทหารระหว่างกันอย่างสม่ำเสมอ โดยเป็นที่ประจักษ์ว่า ในยุคหลังสงครามเย็น รายชื่อกิจกรรมทางทหารที่พันธมิตรทั้งสองชาติมีร่วมกันนั้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิ การซ้อมรบร่วมประจำปีตามรหัส Balikatan, ยุทธการสะเทินน้ำสะเทินบก (The Amphibious Landing Exercise - PHIBLEX) การฝึกร่วมผสมภายใต้รหัส Talon Vision การฝึกความร่วมมือและความพร้อมทางเรือ (The Cooperation Afloat Readiness And Training- CARAT) การซ้อมรบทางเรือพหุนาวิ (The Rim of the Pacific Exercise - RIMPAC) หน่วยเฉพาะกิจรบพิเศษร่วม-ฟิลิปปินส์ (Joint Special Operations Task Force-Philippines -JSOTF-P) การฝึกในลักษณะทวิภาคีระหว่างกองทัพเรือฟิลิปปินส์กับกองทัพเรือสหรัฐอเมริกา (Maritime Surveillance Exercise- MARSURVEX) ตลอดจนโครงการความร่วมมือการอบรมและการแลกเปลี่ยน (Joint Combined Exchange and Training program) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อปฏิบัติการ FLASH PISTON ตลอดจนการซ้อมรบในสงครามพิเศษระหว่างกองเรือที่ 7 ของสหรัฐฯและกองทัพฟิลิปปินส์ (Pangdagat Lupat and Himpapawid- PALAH) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแต่เฉพาะกิจกรรมทางทหารที่ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯมีร่วมกันระหว่างปี 1991-2001 หรือในยุคหลังการปิดฐานทัพจนถึงก่อนการเกิดเหตุการณ์ 9/11 โดยอ้างอิงจากเอกสารของ Congressional Research Service³¹⁵ และข้อมูลที่รวบรวมโดยโครงการ Focus on the Global South³¹⁶ กิจกรรมทางทหารที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวจะประกอบด้วยBalikatan, CARAT, PHIBLEX, MARSURVEX, PALAH และ FLASH PISTON

กิจกรรมที่มีความถี่ของการปฏิบัติการสูงที่สุดสองอันดับแรกคือ Balikatan และ CARAT โดยระหว่างปี 1991-2001 มีการซ้อมรบ Balikatan และ CARAT เป็นจำนวนอย่างละสามครั้งเท่ากัน (ดูตารางที่ 2) ทั้งนี้ เป็นที่ประจักษ์ว่า ทั้งจำนวนกิจกรรมและจำนวนทหารจากทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญภายหลังปี 1999 หรือหลังจากที่ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯได้ลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

³¹⁴ ดูภาพที่ 3 หน้า 67

³¹⁵ Lum and Dolven, "The Republic of the Philippines and U.S. Interests —2014 " 13-15.

³¹⁶ Docena, "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines," 54.

ตารางที่ 2 ตารางแสดงกิจกรรมทางทหารของกองกำลังสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ระหว่างปี 1991-2001

ชื่อปฏิบัติการ	ระยะเวลา	จำนวนกองกำลังทหาร สหรัฐฯที่เข้าร่วม	พื้นที่การซ้อมรบ
BALIKATAN '92	19-30 ธ.ค. 1992	600 นาย	Nueva Ecija, Cavite
BALIKATAN '93	18 ต.ค. 1992 (ไม่ระบุวันสิ้นสุด)	1,300 นาย	ไม่ระบุ
PALAH '95 - 02	18 ก.ค. 1992 (ไม่ระบุวันสิ้นสุด)	เจ้าหน้าที่กองทัพเรือ 2 นาย นาวิกโยธิน 13 นาย	Palawan
CARAT '98	5 ส.ค. 1998 (ไม่ระบุวันสิ้นสุด)	ไม่ระบุ	Zambales
CARAT '99	3 พ.ค. - 1 มิ.ย. 1999	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
PALAH '99 - 01	3-21 พ.ค. 1999	นาวิกโยธินไม่ระบุจำนวน	ไม่ระบุ
MARSURVEX	1 มิ.ย. 1999	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
BALIKATAN 2000	28 ม.ค. - 3 มี.ค. 2000	2,500 นาย	Zambales, Pampanga, Palawan, Cavite, Tarlac, Nueva Ecija
CARAT 2000	13-27 มิ.ย. 2000	2,000 นาย	Cavite, Zambales, Nueva Ecija, Manila
MARSURVEX	25-29 ก.ย. 2000	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
FLASH PISTON 007	4-25 ส.ค. 2000	หน่วยรบพิเศษซีล 17-20 นาย	Cebu

ที่มา: Docena, "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines," 54.

3.3.2 สายสัมพันธ์มะนิลา-วอชิงตัน: เสื่อมถอยแต่ไม่สิ้นสุด

Stephen Walt ชี้ว่า การสิ้นสุดของพันธมิตรเกิดจากปัจจัยสำคัญสามประการคือ 1. การปรับเปลี่ยนการรับรู้ต่อภัยคุกคาม 2. ความน่าเชื่อถือที่เสื่อมถอยลงของพันธมิตร และ 3. ปัจจัยทางการเมืองภายใน³¹⁷ โดยหากประยุกต์ข้อเสนอข้างต้นมาศึกษาสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคหลังการปิดฐานทัพ อาจพิจารณาได้ว่า ปัจจัยเรื่องการปรับเปลี่ยนการรับรู้ต่อภัยคุกคามนั้นถือเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่ออนาคตของพันธมิตรระหว่างทั้งสองชาติอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ส่งผลกระทบต่อทัศนคติของผู้นำคนนโยบายของฟิลิปปินส์ ซึ่งเริ่มพิจารณาว่าพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯมิได้มีความสำคัญดังเช่นยุคสงครามเย็นอีกต่อไป³¹⁸ ในทัศนคติของผู้นำคนนโยบายฟิลิปปินส์ ภายหลังจากสูญเสียของภัยคอมมิวนิสต์ ภัยคุกคามหลักของฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็นนั้นมีที่มาจากภายนอกประเทศ หากแต่เป็นภัยคุกคามจากภายใน ดังพิจารณาได้จากถ้อยแถลงจากรัฐบาลฟิลิปปินส์ซึ่งชี้ว่า ฟิลิปปินส์มิได้เผชิญกับศัตรูหรือภัยคุกคามจากภายนอก โดยแท้จริงแล้วภัยคุกคามนั้นมีต้นกำเนิดจากทั้งขบวนการคอมมิวนิสต์และกลุ่มกบฏแบ่งแยกดินแดน ซึ่งล้วนเป็นภัยคุกคามที่ไม่สามารถแก้ไขได้โดยการประจําการของกองกำลังสหรัฐฯภายในประเทศ³¹⁹

สำหรับปัจจัยเรื่องความน่าเชื่อถือที่เสื่อมถอยลงของพันธมิตร Walt ชี้ว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากสองปัจจัยสองประการ ได้แก่ การขาดแคลนขีดความสามารถเชิงวัตถุ (material capabilities) ในการป้องปรามหรือทำลายฝ่ายตรงข้าม และการตั้งคำถามเกี่ยวกับเจตนาและความจริงจังของชาติที่เป็นพันธมิตรกับตน³²⁰ ในกรณีแรก แทบไม่ต้องสงสัยเลยว่าสหรัฐฯซึ่งเป็นชาติอภิมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวในเวทีโลก ณ ขณะนั้น ยังสามารถจัดหาทรัพยากรทั้งอาวุธยุทโธปกรณ์และงบประมาณทางทหารให้แก่ชาติพันธมิตรอย่างฟิลิปปินส์ต่อไป ในปี 1994 สหรัฐฯได้มอบยุทโธปกรณ์ทางทหารให้แก่ฟิลิปปินส์คิดเป็นมูลค่ากว่า 148.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นอกจากนี้ฟิลิปปินส์ยังได้รับเรื่อยนต์เร็วตรวจการณ์ใกล้ฝั่งจำนวน 8 ลำ ผ่านโครงการความช่วยเหลือทางทหาร ตลอดจนการมอบอาวุธยุทโธปกรณ์

³¹⁷ Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or Collapse," 163.

³¹⁸ Ciorciari, *The Limits of Alignment*, 93.

³¹⁹ "Bases Primer Part 2," *Philippine Daily Inquirer* September 19, 1990. อ้างใน Castro, "The Revitalized Philippine-US Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21st Century?," 974.

³²⁰ Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or Collapse," 162.

ซึ่ง คิดมูลค่ากว่า 100 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ให้แก่กองทัพฟิลิปปินส์ในปี 1995³²¹ อย่างไรก็ตาม ฟิลิปปินส์เองก็เริ่มตั้งคำถามเกี่ยวกับเจตนาของสหรัฐฯ ในการให้ความช่วยเหลือทางความมั่นคงแก่ต่อไปในยุคหลังการปิดฐานทัพ เช่นเดียวกันกับสหรัฐฯ ซึ่งกำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤตทางการคลังอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการใช้จ่ายงบประมาณทางการทหารเป็นจำนวนมหาศาลตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Reagan ก็เริ่มตระหนักว่าตนไม่สามารถแบกรับต้นทุนของการเป็นร่มเงาทางความมั่นคงให้แก่ชาติพันธมิตรในภูมิภาคต่างๆ ได้ตั้งยุคสงครามเย็นอีกต่อไป เมื่อผนวกกับข้อเท็จจริงที่ว่า ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ณ ขณะนั้นไม่ปรากฏให้เห็นภัยคุกคามจากภายนอก ซึ่งอาจบั่นทอนเสถียรภาพของภูมิภาคหรือส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ การให้ความช่วยเหลือและการแสดงออกซึ่งเจตนาที่ว่า สหรัฐฯ นั้นพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือฟิลิปปินส์ในฐานะชาติพันธมิตรจึงดำเนินไปอย่างจำกัด

แม้จะปรากฏให้เห็นความพยายามของฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ในการรักษาภาพลักษณ์ของความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตรทั้งสองว่ายังคงมี “ความสัมพันธ์อันเป็นปรกติ” ระหว่างกัน³²² แต่ในสภาพความเป็นจริงพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ นั้นไม่ได้มีความแนบแน่น หรือมี “ความสัมพันธ์อันเป็นปรกติ” ระหว่างกันแต่อย่างใด กล่าวคือ แม้ทั้งสองชาติจะยังรักษาไว้ซึ่งสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกัน ซึ่งเปรียบเสมือนหลักหมุดสำคัญที่ยึดเหนี่ยวความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศให้มีผลบังคับใช้ต่อไป แต่สหรัฐฯ ก็ลดระดับความสัมพันธ์ทางการเมืองและความมั่นคงของตนกับฟิลิปปินส์ลงโดยประกาศว่า สหรัฐฯ จะไม่รับรองความมั่นคงปลอดภัยภายนอกแก่ฟิลิปปินส์อีกต่อไปด้วยเหตุว่า สหรัฐฯ ได้สูญเสียฐานที่มั่นที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติดังกล่าวไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว³²³ และสหรัฐฯ จะหันไปสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับรัฐอื่นๆ ในภูมิภาค ดังปรากฏให้เห็นจากข้อเสนอของนักยุทธศาสตร์ท่านหนึ่งที่ชี้ว่า แม้ปราศจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ สหรัฐฯ ก็ยังสามารถที่จะประกาศแสนยานุภาพของตนในแปซิฟิกตะวันตกต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ³²⁴ สายสัมพันธ์ทาง

³²¹ Castro, "The Revitalized Philippine-US Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21st Century?," 976.

³²² ฝ่ายความมั่นคงของฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ก็ยังคงประชุมคณะกรรมการความมั่นคงร่วมกัน (Mutual Defense Board) ทุกๆ สามเดือน และในเดือนพฤศจิกายน 1992 คณะกรรมการความมั่นคงร่วมกันยังมีข้อตกลงให้การซ่อมรวบรวมประจำปีหรือ Balikatan ดำเนินต่อไป นอกจากนี้พันธมิตรทั้งสองประเทศก็ยังมีข้อตกลงที่อนุญาตให้เรือรบและอากาศยานของสหรัฐฯ สามารถแวะพักและเดินทางผ่านฟิลิปปินส์ได้ *ibid.*, 975-77.

³²³ *Ibid.*, 977.

³²⁴ Patrick Tyler, "Cheney, Powell Are Told: Us Can Cut Korea Forces, Give up Philippine Bases," *Washington Post* December 20, 1989. อ้างใน Docena, "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines," 45.

ความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯยังคงอยู่สถานะของความยากลำบากมากยิ่งขึ้นไปอีกเมื่อคณะกรรมการความมั่นคงร่วมกันตัดสินใจที่จะระงับการซ้อมรบร่วมประจำปีภายใต้รหัส Balikatan โดยปรากฏให้เห็นแต่เพียงการซ้อมรบขนาดเล็ก (small-scale exercises) ซึ่งอนุญาตให้สหรัฐฯส่งกองกำลังเข้าร่วมไม่เกิน 20 นายเท่านั้น³²⁵

ปฏิเสธได้ยากว่า ปัจจัยการเมืองภายในก็มีผลอย่างยิ่งต่อทิศทางและอนาคตของพันธมิตร เมื่อปรากฏให้เห็นแรงกดดันจากภายใน ดังพิจารณาได้จากกระแสต่อต้านสหรัฐฯซึ่งปะทุขึ้นในสังคมฟิลิปปินส์ ซึ่งมีสาเหตุหลักมาจากการที่สหรัฐฯนั้นนิ่งเฉยต่อความโหดร้ายของระบอบ Marcos เพื่อแลกกับการดำรงอยู่ของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ โดยนับตั้งแต่การสิ้นสุดอำนาจของ Marcos กระแสธารของแนวคิดชาตินิยม ตลอดจนอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่เริ่มเบ่งบานในสังคมฟิลิปปินส์ก็เปิดโอกาสให้สังคมฟิลิปปินส์สามารถวิจารณ์การทำงานของทั้งรัฐบาลและบทบาทของสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเรื่องการประจำการของกองทัพอากาศสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ เมื่อผนวกกับการปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อภัยคุกคามของฟิลิปปินส์ในช่วงปลายสงครามเย็น ความสำคัญของทั้งฐานทัพและการรักษาสายสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับวอชิงตันจึงถูกพิจารณาว่าไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป³²⁶

อย่างไรก็ดี ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ชนชั้นนำในการเมืองฟิลิปปินส์ซึ่งถือเป็นกลุ่มคนที่มีความสามารถในการควบคุมกลไกอำนาจรัฐตลอดจนมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของฟิลิปปินส์³²⁷ ต่างก็ยังเล็งเห็นประโยชน์ของการเป็นพันธมิตรเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของฟิลิปปินส์กับสหรัฐฯต่อไป ดังปรากฏให้เห็นได้จากความพยายามของทั้งรัฐบาล Aquino ซึ่งพยายามโน้มน้าววุฒิสภาฟิลิปปินส์ให้ต่อสัญญาเช่าฐานทัพให้แก่สหรัฐฯ³²⁸ เช่นเดียวกับ Ramos ซึ่งมีสายสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐฯ ก็ได้กล่าวถึงคุณูปการและความสำคัญของสหรัฐฯในฐานะร่มเงาทางความมั่นคงให้แก่ฟิลิปปินส์ไว้ด้วยเช่นกัน³²⁹ เพราะฉะนั้นจึงไม่ไกลเกินไปนักหากจะสรุปว่า ความมั่นคงของฟิลิปปินส์ใน

³²⁵ Castro, "The Revitalized Philippine-US Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21st Century?," 977.

³²⁶ โปรดดูเกี่ยวกับพลังของขบวนการประชาชนฟิลิปปินส์เพิ่มเติมใน Roland G. Simbulan, "People's Movement Responses to Evolving U.S. Military Activities in the Philippines."

³²⁷ Morada, "Philippine-American Security Relations after 11 September: Exploring the Mutuality of Interests in the Fight against International Terrorism," 9.

³²⁸ Roland G. Simbulan, "People's Movement Responses to Evolving U.S. Military Activities in the Philippines," 14.

³²⁹ Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, 297.

ทัศนะของผู้กำหนดนโยบายฟิลิปปินส์นั้นยังมีความผูกโยงอยู่กับสหรัฐฯอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้

หากพิจารณาจากปัจจัยทั้งสามประการ การปรับเปลี่ยนการรับรู้ต่อภัยคุกคาม ความน่าเชื่อถือที่เสื่อมถอยลงของพันธมิตรและปัจจัยทางการเมืองภายในล้วนส่งผลกระทบต่อสถานะของพันธมิตรตลอดจนทำให้สายสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯอยู่ในสถานะ “เสื่อมถอย” ลงอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ พันธมิตรระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯเข้าองค์ประกอบของการสิ้นสุดของพันธมิตรตามข้อเสนอของ Walt อย่างน้อยก็ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนการรับรู้ต่อภัยคุกคาม ความน่าเชื่อถือที่เสื่อมถอยลงของพันธมิตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นแรกซึ่งปรากฏให้เห็นข้อเสนอที่ชี้ว่า ปัญหาทางความมั่นคงของฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็นมีที่มาจากภัยคุกคามภายในประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างกองเรือฟิลิปปินส์และกองเรือจีนบริเวณ Mischief Reef ในปี 1995 หรือภายหลังจากการถอนฐานทัพออกจากฟิลิปปินส์เพียง 3 ปี ก็สะท้อนให้เห็นว่า ฟิลิปปินส์ ซึ่งมีขีดความสามารถในการป้องกันตนเองที่จำกัดและไม่สามารถรับมือกับท่าทีอันแข็งกร้าวของจีนได้โดยลำพัง ก็เริ่มตั้งคำถามเกี่ยวกับสถานะของพันธมิตรของตนกับสหรัฐฯอีกครั้ง

3.4 บทสรุป

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ความท้าทายหลักที่สหรัฐฯจำต้องเผชิญคือ สหรัฐฯจะกำหนดทิศทางของนโยบายต่างประเทศ และบทบาทของตนอย่างไรในโลกยุคหลังสงครามเย็น แม้โลกในยุคหลังสงครามเย็นจะเป็นโลกที่สหรัฐฯผงาดขึ้นเป็นชาติอภิมหาอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดระเบียบแบบแผนและทิศทางของการเมืองระหว่างประเทศ ประกอบกับเป็นโลกที่ประเด็นปัญหาอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นทางเศรษฐกิจ ซึ่งครั้งหนึ่งเคยถูกกดทับเอาไว้ด้วยความขัดแย้งทางอุดมการณ์และประเด็นทางความมั่นคงแบบดั้งเดิม กลับเริ่มทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทโลกในยุคหลังสงครามเย็นนั้นก็ยิ่งปรากฏให้เห็นทั้งปัญหาความขัดแย้งและสงครามระหว่างประเทศที่ยังมิได้สิ้นสุดลง จึงไม่ไกลเกินไปนักหากจะสรุปว่า สหรัฐฯ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะรักษาสถานะชาติอภิมหาอำนาจของตนในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก นั้นไม่สามารถปฏิเสธความสำคัญของประเด็นทางความมั่นคงแบบดั้งเดิมได้ โดยสิ่งที่สหรัฐฯให้ความสำคัญอย่างยิ่งคือ การสร้างและรักษาเครือข่ายพันธมิตรของตนในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

บทนี้ยังชี้ให้เห็นว่า การสิ้นสุดของสงครามเย็นและการสูญสลายของภัยคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นภัยคุกคามร่วมกันที่ยึดโยงสายสัมพันธ์ของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯมีนัยที่สำคัญยิ่งต่อสถานะของพันธมิตรระหว่างทั้งสองชาติ ท่ามกลางปัญหาและความท้าทายนานัปการในยุคหลัง

การปิดฐานทัพ สถานะของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์ได้ก้าวเข้าสู่ยุคแห่งความเสื่อมถอยลงอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ แต่การเสื่อมถอยของพันธมิตรก็มีได้หมายความว่าสายสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯจะสิ้นสุดลงแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้าม พันมิตรระหว่างทั้งสองประเทศกำลังอยู่ในช่วงของการปรับตัว โดยยังปรากฏให้เห็นโอกาสที่พันธมิตรทั้งสองชาติจะนิยาม "เหตุผลของการดำรงอยู่" ของพันธมิตรให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความท้าทายบทใหม่ของทั้งสองชาติดังจะ ได้พิจารณาในบทต่อไป



บทที่ 4

ข้อพิพาททะเลจีนใต้: ภัยคุกคาม โอกาส และการฟื้นฟูพลังของพันธมิตร

“ไม่มีข้อพิพาททางอาณาเขตใดที่มีความสับสนและสลับซับซ้อนมากเท่าข้อพิพาททะเลจีนใต้ ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ 3.7 ล้านตารางกิโลเมตรเหนือพื้นน้ำเกี่ยวข้องกับรัฐต่างๆ ที่มีภัยคุกคามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ซึ่งยังไม่สามารถหาข้อตกลงระหว่างกัน และในหลายโอกาสยังเป็นการกล่าวอ้างที่คลุมเครือและมีปัญหาในการตีความทางกฎหมาย”³³⁰

Sarah Raine และ Christian Le Mièrè

4.1 บทนำ

แม้จะปรากฏให้เห็นข้อเสนอที่ว่า ปัญหาทางความมั่นคงของฟิลิปปินส์นั้นเกิดจากปัญหาผู้ก่อความไม่สงบภายในประเทศเป็นสำคัญ แต่หากย้อนกลับไปพิจารณาในปี 1995 หรือภายหลังจากการถอนทัพออกจากฟิลิปปินส์ของสหรัฐฯเพียงสามปี ฟิลิปปินส์ก็จำต้องเผชิญกับเหตุการณ์ปะทะกับกองเรือจีนบริเวณ Mischief Reef ซึ่งทำให้ฟิลิปปินส์เริ่มตระหนักว่า พฤติกรรมของจีนนั้นอาจเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัยของตน³³¹ ภัยคุกคามจากภายนอกครั้งใหม่นี้นำมาสู่คำถามที่น่าสนใจว่า สมการทางความมั่นคงของฟิลิปปินส์ได้เปลี่ยนแปลงจากในยุคสงครามเย็น ซึ่งอุดมการณ์คอมมิวนิสต์มีความหมายเท่ากับภัยคุกคาม ไปสู่การสร้างสมการใหม่ที่พฤติกรรมอันก้าวร้าวของจีนมีความหมายเท่ากับภัยคุกคามของฟิลิปปินส์หรือไม่

การยกระดับขีดแสนยานุภาพทางกองทัพเรือจีนจนมีสถานะทางอำนาจที่เหนือกว่ารัฐที่มีส่วนกล่าวอ้างในบริเวณดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้การกระจายขีดความสามารถทางอำนาจ (distribution of power) บริเวณทะเลจีนใต้นั้นเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ³³² นำไปสู่ความกังวลที่ว่า หากความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ทวีความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น จีนจะแปรเปลี่ยนขีดความสามารถดังกล่าวของตนเพื่อตอบโต้หรือรุกรานบรรดารัฐที่มีส่วนกล่าวอ้างในกรรมสิทธิ์เหนือทะเลจีนใต้หรือไม่ และสภาพปัญหาความขัดแย้งข้างต้นจะมีนัยสำคัญอย่างไรต่อพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ บทที่สี่จะแบ่งการนำเสนอออกเป็นสี่ส่วนได้แก่ ข้อพิพาททะเลจีนใต้: “มารดาแห่งข้อพิพาททางเขต

³³⁰ Sarah Raine and Christian Le Mièrè, "Chapter 1: Mapping the History," *Adelphi Series* 53, no. 436-437 (2013): 29.

³³¹ Baviera, "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective."

³³² Emmers, "The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance," 118.

แดนทั้งปวง” ข้อพิพาททะเลจีนใต้และนัยต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์ ก่อนจะถึง 9/11: ข้อพิพาททะเลจีนใต้ จากภัยคุกคามสู่การฟื้นฟูพลังของพันธมิตร และบทสรุป

4.2 ข้อพิพาททะเลจีนใต้: “มารดาแห่งข้อพิพาททางเขตแดนทั้งปวง”

“ในบางครั้งทะเลจีนใต้ก็ถูกเรียกขานว่า “มารดาแห่งข้อพิพาททางเขตแดนทั้งปวง”... ทะเลจีนใต้เป็นอาณาบริเวณที่มีความสลับซับซ้อนของการกล่าวอ้างสิทธิ์และมีผลประโยชน์มหาศาล ตลอดจนเป็นพื้นที่พิพาทที่สามารถจุดชนวนปัญหาความขัดแย้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เกิดขึ้นได้”³³³

Aileen San Pablo Baviera

ในบริบทโลกยุคปัจจุบัน ศูนย์กลางของดุลแห่งอำนาจในการเมืองระหว่างประเทศได้เคลื่อนย้ายมาสู่ภูมิภาคเอเชีย และทำให้เอเชียกลายเป็นจุดศูนย์กลางทางความมั่นคงและความมั่นคงที่มีความสำคัญยิ่งต่อระบบระหว่างประเทศไปโดยปริยาย ทั้งนี้ยังปฏิเสธได้ยากว่า การพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจและความสำคัญของภูมิภาคเอเชียนั้นสิ่งไม่ได้ที่จะกล่าวถึงอำนาจทางทะเล³³⁴ ซึ่งมีความสำคัญทั้งในฐานะช่องทางทางการค้าและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและวัฒนธรรม ตลอดจนเป็นรากฐานในการสถาปนาอำนาจการปกครองของรัฐบาล³³⁵

หนึ่งในพื้นที่ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสำคัญของอำนาจทางทะเลในภูมิภาคเอเชียคือ ทะเลจีนใต้³³⁶ ซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อ (nexus) ระหว่างภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือและเอเชียตะวันออกเฉียง

³³³ Aileen San Pablo Baviera, "South China Sea: Managing Territorial and Resource Disputes," in *Searching for Peace in Asia Pacific: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, ed. Annelies Heijmans, Nicola Simmonds, and Hans van de Veen (London: Lynne Rienner Publishers, 2004), 505.

³³⁴ Sarah Raine and Christian Le Mièrè, "Introduction," *Adelphi Series* 53, no. 436-437 (2013): 11.

³³⁵ Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century* (London: Taylor and Francis, 2009). อ้างใน Raine and Mièrè, "Introduction," 11-12.

³³⁶ ชื่อที่ใช้เรียกขานทะเลจีนใต้ก็มีความสำคัญและสะท้อนให้เห็นทัศนคติของรัฐต่างๆว่า แต่ละรัฐมีการรับรู้เกี่ยวกับทะเลจีนใต้อย่างไร ชื่อของทะเลจีนใต้ ซึ่งประกอบด้วยคำว่า “จีน” สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของจีน ซึ่งมักหยิบยกเหตุผลและหลักฐานทางประวัติศาสตร์ เพื่อแสดงว่าจีนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเหนือทะเลจีนใต้มาแต่ครั้งโบราณกาล โปรดดู Emmers, "The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance," 120. ในขณะที่เวียดนาม ซึ่งเรียกทะเลจีนใต้ว่า “ทะเลตะวันออก” (East Sea) ก็อ้างว่าตนมีกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะ Spratly หมู่เกาะ Paracel โดยใช้เหตุผลทางประวัติศาสตร์ว่าตนได้ค้นพบและการครอบครองหมู่เกาะดังกล่าวมานับตั้งแต่ปี 1975 เวียดนามยังประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (exclusive economic zone) ของตนในปี 1977 อีกด้วย โปรดดู Bill Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia* (London: Yale University Press,

เฉียงใต้ ตลอดจนเป็นช่องทางการเดินเรือที่สั้นที่สุดระหว่างมหาสมุทรอินเดียและแปซิฟิกตะวันตก ทะเลจีนใต้จึงเข้าองค์ประกอบของการเป็นแหล่งอำนาจทางทะเล และมีความสำคัญยิ่งต่อเศรษฐกิจ และความมั่นคงระหว่างประเทศ³³⁷

4.2.1 ทะเลจีนใต้: ประวัติศาสตร์และพัฒนาการของความขัดแย้ง

กรณีพิพาททะเลจีนใต้สะท้อนให้เห็นถึงการขับเคี่ยวแข่งขันกันระหว่างรัฐต่างๆ เพื่อกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในดินแดน ตลอดจนอำนาจทางตุลาการเหนือหมู่เกาะ (islands) ไซดหินใต้น้ำ (reefs) และแนวปะการังแบบวงแหวน (atolls) สันทรายใต้น้ำ (shoals) สันทรายใต้ทะเล (sandbars) ตลอดจนน่านน้ำโดยรอบ³³⁸ แม้ข้อพิพาททะเลจีนใต้จะได้รับการกล่าวถึงในบริบทปัจจุบันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อปรากฏให้เห็นจุดยืนอันแข็งกร้าวของจีนดังปรากฏในหนังสือกลาง (note verbale) ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2009 ที่ชี้ว่า “จีนมีอำนาจอธิปไตยอันมิอาจโต้แย้งได้เหนือหมู่เกาะต่างๆ ในทะเลจีนใต้และน่านน้ำโดยรอบ (adjacent waters) และจีนยังมีสิทธิอธิปไตยและอำนาจทางตุลาการอย่างเต็มที่ในทะเลจีนใต้ ตลอดจนมีสิทธิในพื้นที่ได้ทั้งทะเลและผืนดินเบื้องล่าง”³³⁹ อย่างไรก็ตาม ทะเลจีนใต้เป็นอาณาบริเวณที่มีประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งดำเนินมาเป็นระยะเวลาชั

2014), ix และ *ibid.* ด้านรัฐบาลฟิลิปปินส์ก็พยายามใช้ชื่อ “ทะเลฟิลิปปินส์ตะวันตก” (West Philippine Sea) แทนชื่อทะเลจีนใต้ในเอกสารทางราชการของตนอยู่บ่อยครั้ง กระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ถือเป็นตัวแสดงหลักในการใช้ชื่อทะเลฟิลิปปินส์ตะวันออกในการติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ³³⁶ ครบถ้วนที่กล่าวไว้ด้วยว่า กระทรวงกลาโหมฟิลิปปินส์ก็เป็นหน่วยงานที่ใช้ชื่อทะเลฟิลิปปินส์ตะวันตกมาเป็นระยะเวลาช้านาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อใช้เรียกหน่วยบัญชาการตะวันตกประจำพาลาวัน (Palawan-based Western Command) ของกองทัพฟิลิปปินส์ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญคือ การปกป้องกลุ่มหมู่เกาะคาลายาน (Kalayaan Group of Islands) โปรตดู Rommel C. Banlaoi, *Philippines-China Security Relations: Current Issues and Emerging Concerns* (Quezon City: Philippine Institute for Peace, Violence and Terrorism Research, 2012), 73. แม้ชื่อของทะเลตะวันออกหรือทะเลฟิลิปปินส์ตะวันตกจะยังไม่ได้รับการยอมรับหรือเป็นที่รู้จักดีมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับชื่อทะเลจีนใต้ แต่การใช้ชื่อเรียกเหล่านี้ในเอกสารราชการและแถลงการณ์ต่างที่ออกโดยบรรดารัฐที่กล่าวอ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ ก็สะท้อนให้เห็นการรับรู้ว่ารัฐเหล่านี้ก็มีสิทธิ์และความชอบธรรมในการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในบริเวณทะเลจีนใต้ ไม่น้อยไปกว่ารัฐมหาอำนาจอย่างจีน

³³⁷ Raine and Mièrè, "Introduction," 12.

³³⁸ Baviera, "South China Sea: Managing Territorial and Resource Disputes," 505. และ มณฑล ยศสมศักดิ์, "การขยายบทบาททางการทหารของจีนในทะเลจีนใต้," *จุลสารความมั่นคงศึกษา* 132-133 (2556): 32.

³³⁹ Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations, "Note Verbale Clm/17/2009, 7 May 2009, Addressed to the Secretary-General of the United Nations," http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009re_vnm.pdf.

นาน³⁴⁰ โดยการขับเคี่ยวแข่งขันกันระหว่างรัฐต่างๆเพื่อกล่าวอ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้นั้นเริ่มต้นมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อจีนและชาติอาณานิคมอย่างญี่ปุ่นและฝรั่งเศสต่างกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ของตนเหนือทะเลจีนใต้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสงครามโลกสิ้นสุดลง ฝรั่งเศสก็ถอนตัวออกจากภูมิภาคเช่นเดียวกับญี่ปุ่นที่สละสิทธิ์ในการครอบครองทะเลจีนใต้ตามสนธิสัญญาสันติภาพ San Francisco ซึ่งมีได้ระบุว่าชาติใดจะมีกรรมสิทธิ์เหนือทะเลจีนใต้ภายหลังจากการสละสิทธิ์ในการครอบครองของญี่ปุ่นและส่งผลให้ปัญหาพิพาททะเลจีนใต้อันก็เปลี่ยนจากการขยับอำนาจและอิทธิพลของรัฐมหาอำนาจภายนอกไปสู่การแย่งชิงกรรมสิทธิ์ระหว่างรัฐต่างๆในภูมิภาค³⁴¹ สภาวการณ์ดังกล่าวทำให้ข้อพิพาททะเลจีนใต้มีสถานะไม่ต่างไปจากการเป็น “ระเบิดเวลา” ที่พร้อมจะถูกจุดชนวนและสันคลอนเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของดินแดนอุษาคเนย์ได้ทุกเมื่อจึงไม่แปลกนักหากจะปรากฏให้เห็นข้อเสนอที่ชี้ว่าทะเลจีนใต้ได้กลายเป็นหนึ่งในพื้นที่พิพาทที่สุ่มเสี่ยงต่อการเกิดสงครามมากที่สุดแห่งหนึ่งในโลก³⁴²

นอกเหนือจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางธรรมชาติ³⁴³ และการเป็นเส้นทางคมนาคมทางทะเล (sea lines of communications) ซึ่งมีการไหลเวียนทางการค้า (trade flows) ในแต่ละปีคิดเป็นมูลค่ากว่า 5.3 แสนล้านเหรียญสหรัฐฯ โดย 1 ใน 5 ของการไหลเวียนทางการค้า เป็นมูลค่า

³⁴⁰ Sarah Raine และ Christian Le Mière ชี้ว่า ประวัติศาสตร์ของข้อพิพาททะเลจีนใต้นั้นมีมาตั้งแต่ยุคโบราณ แต่การกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้อีกกลับมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นในศตวรรษที่ 20 เมื่อรัฐต่างๆทั้งภายในและภายนอกภูมิภาคต่างเริ่มกล่าวอ้างสิทธิ์ของตนในการครอบครองทะเลจีนใต้ อาทิ จีนในช่วงปลายราชวงศ์ชิง (Qing) ก็กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ของจีนเหนือหมู่เกาะ Paracel ซึ่งแม้จีนจะยังไม่ได้ส่งกองกำลังเข้าไปยึดครองหมู่เกาะ Paracel แต่ก็ปรากฏให้เห็นจากเอกสารรายงานประจำปี 1909 ของพลเรือตรี Li Zhun ที่ชี้ว่าหมู่เกาะ Paracel ควรอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของหมู่เกาะไห่หนาน (Hainan) และภายหลังจากนั้นเพียง 5 ปี แผนที่รูปตัว U (U-shaped line) ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ในทะเลจีนใต้ ก็ถูกจัดทำขึ้นโดย Hu Jinnie นักทำแผนที่ (cartographer) ชาวจีน โปรดดู Raine and Mière, "Chapter 1: Mapping the History," 35-36.

³⁴¹ Ibid., 39.

³⁴² James Hardy, "5 Places Where World War Three Could Break Out,"

<http://nationalinterest.org/feature/5-places-where-world-war-three-could-break-out-11487?page=3>.

³⁴³ โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme - UNEP) ประเมินการว่า ทะเลจีนใต้เป็นแหล่งทรัพยากรสำคัญของอุตสาหกรรมประมง โดยชาวประมงสามารถจับปลาในทะเลจีนใต้ได้โดยเฉลี่ยมากกว่า 5 ล้านตันต่อปี นอกจากนี้ยังปรากฏให้เห็นการประเมินการจากรัฐมหาอำนาจอย่างจีนว่า ในทะเลจีนใต้นั้นมีแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติมากสูงถึง 130 พันล้านบาร์เรล จนสื่อมวลชนในจีนเรียกขานทะเลจีนใต้อันเป็น “อ่าวเปอร์เซียแห่งที่สอง” อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏให้เห็นข้อมูลที่สามารถยืนยันได้ว่า ในทะเลจีนใต้นั้นมีแหล่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติในปริมาณเท่าใดกันแน่ โปรดดูเชิงอรรถที่ 10 ใน Baviera, "South China Sea: Managing Territorial and Resource Disputes," 505.

ทางการค้าของสหรัฐฯ³⁴⁴ ทะเลจีนใต้ยังเป็นทะเลที่มีการสัญจรทางทะเลที่มากเป็นอันดับสามของโลก เนื่องจากทะเลจีนใต้ถูกใช้เป็นช่องทางลำเลียงแหล่งพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งไฮโดรคาร์บอน ซึ่งเป็นสารประกอบทางเคมีที่มีส่วนสำคัญในผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีให้แก่รัฐต่างๆ ในภูมิภาคเอเชีย จีนถือเป็นรัฐที่อาศัยช่องทางในทะเลจีนใต้ในการนำเข้าน้ำมันแหล่งพลังงานมากที่สุด หรือคิดเป็นร้อยละ 80 ของปริมาณการนำเข้าพลังงานผ่านทะเลจีนใต้ทั้งหมด³⁴⁵ ด้วยความสำคัญข้างต้น จึงทำให้ทะเลจีนใต้กลายเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญยิ่งในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของการเมืองภายในภูมิภาคตลอดจนปรากฏให้เห็นการกล่าวอ้างสิทธิ์เหนือทะเลจีนใต้ที่มีลักษณะซ้อนทับกันระหว่างรัฐต่างๆ จนอาจกล่าวได้ว่า ทะเลจีนใต้สะท้อนให้เห็นพลวัตของความขัดแย้งระหว่างรัฐในภูมิภาคที่กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ ระหว่างรัฐที่กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์กับรัฐมหาอำนาจตลอดจนระหว่างรัฐมหาอำนาจด้วยกันเอง อย่างแท้จริง

ทะเลจีนใต้นั้นประกอบด้วยกลุ่มของหมู่เกาะ (groups of islands) ที่สำคัญจำนวนห้ากลุ่ม ได้แก่

1.) หมู่เกาะ Paracel หรือ Xisha ในภาษาจีนตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของทะเลจีนใต้ ในหมู่เกาะ Paracel ยังประกอบด้วยสองกลุ่มหมู่เกาะได้แก่ Crescent Group และ Amphitrite Group ซึ่งมีจำนวนหมู่เกาะรวมกันทั้งสิ้น 30 เกาะ ตลอดจนเป็นพื้นที่ซึ่งมีสันทรายใต้น้ำ และโขดหินใต้น้ำ และมีพื้นที่ทางทะเลโดยประมาณ 15,000 ตารางกิโลเมตร³⁴⁶ บริเวณหมู่เกาะ Paracel มีเวียดนาม จีนและไต้หวันเป็นผู้อ้างสิทธิ์โดยการกล่าวอ้างสิทธิ์ที่ซ้อนทับกันระหว่างเวียดนามและจีนได้นำไปสู่การเผชิญหน้ากันระหว่างกองทัพเรือจีนและเวียดนามใต้ในปี 1974 ซึ่งส่งผลให้เวียดนามถูกขับไล่ (expulsion) ออกจากหมู่เกาะ Paracel และทำให้จีนกลายเป็นผู้ครอบครองหมู่เกาะ Paracel แต่เพียงผู้เดียว อย่างไรก็ตาม เวียดนามก็ยังคงอ้างสิทธิ์ในการครอบครองหมู่เกาะ Paracel³⁴⁷

2.) หมู่เกาะ Pratas หรือ Dongcha ในภาษาจีน ตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของทะเลจีนใต้ ไต้หวันถือเป็นผู้ครอบครองหมู่เกาะ Pratas แต่จีนเองก็อ้างสิทธิ์ของตนในหมู่เกาะนี้เช่นกัน³⁴⁸

³⁴⁴ Raine and Mièrè, "Chapter 1: Mapping the History," 12.

³⁴⁵ Ibid.

³⁴⁶ Robert C. Beckman, "Asean and the South China Sea Dispute," in *Entering Uncharted Waters? Asean and the South China Sea*, ed. Pavin Chachavalpongpun (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014), 15.

³⁴⁷ Ibid.

³⁴⁸ Raine and Mièrè, "Introduction," 13.

3.) หมู่เกาะ Spratly หรือ Nansha ในภาษาจีน ตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของทะเลจีนใต้ หมู่เกาะ Spratly เป็นหมู่เกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในทะเลจีนใต้³⁴⁹ โดยประกอบด้วยหมู่เกาะมากกว่า 100 เกาะ มีพื้นที่ทางทะเลกว่า 410,000 ตารางกิโลเมตร แต่กลับมีพื้นที่ทางบกน้อยกว่า 13 ตารางกิโลเมตร³⁵⁰ จีน ไต้หวัน เวียดนาม ล้วนกล่าวอ้างอธิปไตยในหมู่เกาะ Spratly ทั้งหมู่เกาะ ในขณะที่ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และบรูไน อ้างสิทธิ์เพียงบางส่วน³⁵¹ เป็นที่คาดการณ์กันว่า เวียดนามเป็นชาติที่ครอบครองเกาะในหมู่เกาะ Spratly มากที่สุดคือ 22 เกาะ จีนครอบครอง 14 เกาะ ฟิลิปปินส์ครอบครอง 11 เกาะ มาเลเซียครอบครอง 10 เกาะ ไต้หวันครอบครอง 1 เกาะที่ชื่อว่า Itu Aba ซึ่งเป็นเกาะที่ใหญ่ที่สุด ในขณะที่บรูไนไม่ได้ครอบครองเกาะใดๆเลย³⁵² ในหมู่เกาะ Spratly ก็ปรากฏให้เห็นข้อพิพาทระหว่างเวียดนามและจีนเช่นกัน โดยในปี 1988 กองทัพเรือของทั้งสองชาติได้ปะทะกันและส่งผลให้ทหารเวียดนามเสียชีวิต 70 นาย³⁵³

4.) Macclesfield Bank หรือ ZhongSha ในภาษาจีน ตั้งอยู่ทางตะวันออกของหมู่เกาะ Paracel โดยมีจีน ไต้หวัน และฟิลิปปินส์เป็นผู้กล่าวอ้างสิทธิ์³⁵⁴ เนื่องจาก Macclesfield Bank เป็นพื้นที่ซึ่งจมอยู่ใต้น้ำ (submerge) จึงไม่มีรัฐใดสามารถเข้าครอบครองบริเวณดังกล่าวได้

5.) Scarborough Shoal หรือ Panatag Shoal ในภาษาตากาล็อก ตั้งอยู่ระหว่าง Macclesfield Bank และเกาะ Luzon ของฟิลิปปินส์³⁵⁵ โดยแม้บริเวณ Scarborough Shoal จะเป็นโชตหินซึ่งมนุษย์ไม่สามารถอาศัยอยู่ได้ แต่ก็ปรากฏให้เห็นการอ้างสิทธิ์ซ้อนทับกันระหว่างจีนและฟิลิปปินส์ในบริเวณนี้

³⁴⁹ มณฑล ยศสมศักดิ์, "การขยายบทบาททางการทหารของจีนในทะเลจีนใต้," 20.

³⁵⁰ Robert C. Beckman, "Asean and the South China Sea Dispute," 15.

³⁵¹ Ibid.

³⁵² Baviera, "South China Sea: Managing Territorial and Resource Disputes," 506.

³⁵³ Ibid.

³⁵⁴ มณฑล ยศสมศักดิ์, "การขยายบทบาททางการทหารของจีนในทะเลจีนใต้," 21.

³⁵⁵ Ibid.

ภาพที่ 5 ภาพแสดงการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐต่างๆบริเวณทะเลจีนใต้



ที่มา: <http://blogs.voanews.com/state-department-news/files/2012/07/BB-South-China-Sea-Rev3.jpg>

ในบรรดาหมู่เกาะทั้งหมดในทะเลจีนใต้นั้น หมู่เกาะ Paracel และ Spratly มักถูกพิจารณา สองหมู่เกาะในทะเลจีนใต้ที่ถือเป็น “ชนวนของความขัดแย้ง” (flashpoint of conflict)³⁵⁶ ที่สะท้อนให้เห็นการขัดแย้งแข่งขันระหว่างรัฐต่างๆในการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่เขตแดน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ทางความมั่นคง³⁵⁷ ตลอดจนเป็นอาณาบริเวณที่ปรากฏให้เห็นข้อพิพาทและการกล่าวอ้างสิทธิ์ที่ซ้อนทับกันของรัฐต่างๆที่มีความชัดเจนมากที่สุด³⁵⁸ แม้หมู่เกาะ Paracel และ Spratly นั้นจะมีได้มีคุณค่าหรือความสำคัญทางเศรษฐกิจในตัวเองมากนัก³⁵⁹ เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่ในหมู่เกาะทั้งสองนั้นประกอบด้วยเกาะแก่งขนาดเล็ก โขดหิน แนวหินโสโครกหรือแนวปะการัง ซึ่งมนุษย์ไม่สามารถอาศัยอยู่ได้³⁶⁰ แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มแนวสายโซ่หมู่เกาะ (island chains) เหล่านี้ก็มีคุณค่าทั้งในเชิงสัญลักษณ์และคุณค่าในเชิงรูปธรรม กล่าวคือ นอกเหนือจากความสำคัญทาง

³⁵⁶ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 1.

³⁵⁷ Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, 65.

³⁵⁸ Robert C. Beckman, "Asean and the South China Sea Dispute."

³⁵⁹ Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, 65.

³⁶⁰ จันตรี สีนศุภฤกษ์, "กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์: ทิศนะทางกฎหมายและการเมือง," *จุลสารความมั่นคงศึกษา* 127-128 (2556): 1.

ยุทธศาสตร์แล้ว หมู่เกาะเหล่านี้ยังมีสำคัญในฐานะจุดชี้วัดทางกฎหมาย (legal base point) ที่รัฐต่างๆต้องการใช้เพื่อกล่าวอ้างขอบเขตอำนาจศาลเหนือน่านน้ำในทะเลจีนใต้ ตลอดจนการอ้างสิทธิ์ในทรัพยากรธรรมชาติที่ค้นพบในบริเวณดังกล่าว³⁶¹ ทั้งนี้จึงไม่แปลกนักที่จะปรากฏให้เห็นการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ที่ทับซ้อนกันของรัฐต่างๆ (ดูตารางที่ 3) ซึ่งลุกลามไปสู่การเปิดฉากปะทะกันระหว่างรัฐคู่พิพาทดังที่ปรากฏให้เห็นได้อยู่บ่อยครั้ง

ตารางที่ 3 ตารางสรุปการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ของรัฐต่างๆ

จีน (สาธารณประชาชนรัฐจีน)	<ul style="list-style-type: none"> - จีนอ้างหลักฐานทางประวัติศาสตร์ และการสำรวจทางทะเลในสมัยราชวงศ์ฮั่น (ค.ศ. 110) และราชวงศ์หมิง (ค.ศ.1403-1433) - แผนที่ฉบับปี 1947 ที่ตีพิมพ์โดยสาธารณรัฐจีน แสดงให้เห็นการกล่าวอ้างสิทธิ์ทั้งหมด ซึ่งอยู่ภายในพื้นที่เส้นประ 9 เส้นในทะเลจีนใต้ แม้แผนที่ดังกล่าวจะมีได้ระบุรายละเอียดของการอ้างสิทธิ์บริเวณน่านน้ำโดยรอบ แต่รัฐต่างๆก็สันนิษฐานว่าจีนก็ได้กล่าวอ้างสิทธิ์ในบริเวณดังกล่าวด้วย
ไต้หวัน (สาธารณรัฐจีน)	<ul style="list-style-type: none"> - อ้างสิทธิ์เหมือนกับจีน
เวียดนาม	<ul style="list-style-type: none"> - เวียดนามใช้หลักฐานทางประวัติศาสตร์ซึ่งย้อนกลับไปได้ตั้งแต่สมัยที่เวียดนามยังเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส - อ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะ Paracel พื้นที่ทั้งหมดของหมู่เกาะ Spratly และบริเวณไหล่ทวีป
ฟิลิปปินส์	<ul style="list-style-type: none"> - ฟิลิปปินส์อ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้โดยอาศัยแนวคิดเรื่องความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ การสำรวจ และการค้นพบดินแดนซึ่งปราศจากการครอบครอง ณ ขณะนั้น - อ้างสิทธิ์บางส่วนบริเวณหมู่เกาะทางตะวันออกของหมู่เกาะ Spratly
มาเลเซีย	<ul style="list-style-type: none"> - มาเลเซียอ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้โดยอาศัยแนวคิดเรื่องไหล่ทวีป - อ้างสิทธิ์บางส่วนบริเวณหมู่เกาะทางใต้ของหมู่เกาะ Spratly
บรูไน	<ul style="list-style-type: none"> - บรูไนอ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้โดยอาศัยแนวคิดเรื่องไหล่ทวีป - อ้างสิทธิ์แค่เพียงแนวเชื่อมต่อทางทะเลขนาดเล็ก (corridor) และเกาะหนึ่งเกาะ ซึ่งทับซ้อนกับการอ้างสิทธิ์ของมาเลเซีย

ที่มา: Aileen Baviera, "South China Sea: Managing Territorial and Resource Disputes," 507.

³⁶¹ Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, 65.

4.2.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลและการกล่าวอ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้

แท้จริงแล้วปัญหาของกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ทะเลจีนใต้ไม่ได้มี “ทะเล” เป็นประเด็นพิพาท หากแต่เป็นบรรดาหมู่เกาะน้อยใหญ่ในทะเลจีนใต้ที่รัฐต่างๆ ต้องการเข้าไปกล่าวอ้างอำนาจอธิปไตย และสิทธิอธิปไตยเสียมากกว่า การศึกษาการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ที่ซ้อนทับกันระหว่างรัฐต่างๆ อย่างเป็นระบบ เลี่ยงมิได้ที่จะกล่าวถึงกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลโดยสังเขป ด้วยเหตุว่ากฎหมายดังกล่าวมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการกำหนดรูปแบบพฤติกรรมของรัฐต่างๆ ตลอดจนเป็นกรอบการใช้กฎหมาย (legal framework) ระหว่างบรรดารัฐที่มีส่วนกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้³⁶² กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลที่มีความสำคัญมากที่สุดต่อกรณีพิพาททะเลจีนใต้คือ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (United Nations Convention on the Law Of the Sea - UNCLOS)³⁶³ ซึ่งสะท้อนความพยายามในการผลักดันหลักคิดเรื่องเสรีภาพในท้องทะเล (mare liberum)³⁶⁴ ของ Hugo Grotius นักกฎหมายระหว่างประเทศชาวดัตช์ (1583-1645) ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายทะเลแบบจารีตประเพณี (customary maritime law) อันเก่าแก่ให้มีระเบียบแบบแผนและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

UNCLOS ถือกำเนิดจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 (1973-1982) ซึ่งเป็นการประชุมที่ใช้ระยะเวลาในการประชุมร่วมทศวรรษ UNCLOS กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขต³⁶⁵ ได้ไม่เกิน 12 ไมล์ทะเลเมื่อวัดจากเส้นฐาน³⁶⁶ UNCLOS ยัง

³⁶² Robert C. Beckman, "Asean and the South China Sea Dispute," 22.

³⁶³ UNCLOS จำแนกอาณาเขตทางทะเลออกเป็นหลายประเภท อาทิ น่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง เขตไหล่ทวีป และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทั้งนี้อาจพิจารณาได้ว่า เขตอำนาจของรัฐชายฝั่งในแต่ละเขตจะแตกต่างกันออกไปตามระยะห่างจากฝั่ง กล่าวคือ ยิ่งห่างจากฝั่งทะเลเท่าใด เขตอำนาจก็จะลดน้อยลงไปตามลำดับ นอกจากนี้ UNCLOS ยังได้กำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการใช้ผลประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล ตลอดจนการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐด้วย โปรตดู จตุรนต์ ธีระวัฒน์, กฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550), 648-63.

³⁶⁴ Hugo Grotius ชี้ว่า ทะเลนั้นถือเป็นเขตแดนระหว่างประเทศที่ควรเปิดให้ชาติต่างๆ สามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง เสรีภาพในท้องทะเลนั้นถือเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาตินั่นเอง (res communis) นั่นเอง โปรตดู Raine and Mièrè, "Chapter 1: Mapping the History," 30. และ "Special Report the Pacific Age," *The Economist*, November 15th 2014, 2014, 11.

³⁶⁵ ทะเลอาณาเขต หมายถึง อาณาเขตทางทะเลหรือน่านน้ำของรัฐชายฝั่ง ซึ่งอยู่ถัดออกไปจากฝั่งทะเลหรือถัดออกไปจากน่านน้ำภายในหากรัฐชายฝั่งนั้นมีน่านน้ำภายใน โดยทะเลอาณาเขตมีความกว้างวัดจากเส้นฐานออกไปในทะเลได้ไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล จตุรนต์ ธีระวัฒน์, กฎหมายระหว่างประเทศ, 650.

³⁶⁶ ในช่วงศตวรรษที่ 18 ความกว้างของทะเลอาณาเขตถูกกำหนดไว้ที่ระยะ 3 ไมล์ทะเล ด้วยเหตุว่า ในอดีตระยะดังกล่าวถือเป็นระยะปลอดภัยจากกระสุนปืนใหญ่ที่มีพิสัยในการยิงได้ไกลไม่เกิน 3 ไมล์ทะเล นอกเหนือจากเหตุผลทางความมั่นคง ความกว้างของทะเลอาณาเขต 3 ไมล์ทะเลยังสอดคล้องกับผลประโยชน์ของมหาอำนาจทางทะเลซึ่งต้องการหลักประกันใน

สะท้อนให้เห็นวิวัฒนาการครั้งสำคัญในแวดวงกฎหมายทะเล ดังปรากฏให้เห็นจากความพยายามในการผลักดันแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone - EEZ)³⁶⁷ ซึ่ง UNCLOS ระบุว่า รัฐมีสิทธิในการอ้างเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไปได้ 200 ไมล์ทะเลจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขตอีกประการหนึ่งด้วย³⁶⁸ ในขณะที่ทะเลอาณาเขตถือเป็นบริเวณที่รัฐชายฝั่งมีอำนาจอธิปไตยในการควบคุมการสัญจรทางทะเลในบริเวณดังกล่าวอย่างเต็มที่ กล่าวคือ รัฐเจ้าของอำนาจอธิปไตยถือเป็นผู้มีสิทธิในการควบคุมการเข้าสู่น่านน้ำของตนของเรือต่างชาติ โดยเรือที่แล่นเข้าสู่น่านน้ำของรัฐดังกล่าวจำเป็นต้องเป็นการผ่านโดยสุจริต (right of innocent passage) และเรือดำน้ำ ซึ่งเข้ามาในบริเวณเขตอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นก็จำเป็นต้องโผล่ขึ้นเหนือผิวน้ำและแสดงธงสัญลักษณ์ของตนอย่างชัดเจนอีกด้วย³⁶⁹ เขตเศรษฐกิจจำเพาะกลับระบุให้บรรดารัฐชายฝั่งมีเพียงสิทธิอธิปไตย (sovereign right) ในการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติใต้ท้องทะเล³⁷⁰ ตลอดจนยังมีเขตอำนาจ (jurisdiction) ในการสร้างเกาะเทียม การติดตั้งสิ่งปลูกสร้างต่างๆ การทำการวิจัย และการปกป้องคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล³⁷¹

เป็นที่ประจักษ์ว่า บรรดารัฐที่กล่าวอ้างสิทธิในทะเลจีนใต้ ทั้งจีน มาเลเซีย เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และบรูไนต่างเป็นภาคี UNCLOS ด้วยกันทั้งนั้น แต่ในกรณีของไต้หวัน เนื่องจากมิได้มีการรับรองสถานะของการเป็นรัฐจากสหประชาชาติ จึงไม่สามารถที่จะเข้าร่วมเป็นภาคี UNCLOS ได้ อย่างไรก็ตาม UNCLOS ก็ยังคงผูกพันให้ไต้หวันจำต้องปฏิบัติตาม เพราะ UNCLOS มีฐานะเป็นกฎหมายจารีต

เรื่องเสรีภาพในการเดินเรือ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเทคโนโลยีทางการทหารและการทำประมงมีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น รัฐต่างๆก็พยายามขยายความกว้างทะเลอาณาเขตออกไปตามแต่ความต้องการของตน โดยในท้ายที่สุดแล้ว การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ 3 ก็ได้กำหนดให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตได้ไม่เกิน 12 ไมล์ทะเล อ้างแล้ว, 650.

³⁶⁷ แนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะมีที่มาจากกรณีการเรียกร้องสิทธิของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งตระหนักถึงความจำเป็นทางเศรษฐกิจของตนในการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงในน่านน้ำที่อยู่ประชิดกับชายฝั่งของตน ซึ่งมักถูกแสวงประโยชน์จากเรือประมงของรัฐที่พัฒนาแล้วที่อาศัยหลักเสรีภาพในทะเลหลวงเป็นช่องทางในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะก็เป็นผลของการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างรัฐที่ต้องการให้บริเวณดังกล่าวเป็นทะเลอาณาเขตที่มีความกว้าง 200 ไมล์ทะเล กับกลุ่มรัฐที่ต้องการคงหลักเสรีภาพไว้และไม่ต้องการสนับสนุนแนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเคยมีความกังวลว่าแนวคิดนี้จะนำไปสู่การแบ่งเขตทางทะเลที่กระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของตน ต่างก็ยอมรับแนวคิดนี้ในท้ายที่สุด ควรบันทึกไว้ด้วยว่าบรรดารัฐในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วก็ได้รับประโยชน์จากแนวคิดเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะด้วยเช่นกัน อ้างแล้ว, 658.

³⁶⁸ จันตรี สิ้นศุกฤกษ์, "กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์: ทศนะทางกฎหมายและการเมือง," 26.

³⁶⁹ Raine and Mièrè, "Chapter 1: Mapping the History," 31.

³⁷⁰ Ibid.

³⁷¹ จันตรี สิ้นศุกฤกษ์, "กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์: ทศนะทางกฎหมายและการเมือง," 26.

ประเพณีระหว่างประเทศ³⁷² UNCLOS นั้นมีความเกี่ยวข้องกับทะเลจีนใต้ในแง่ที่ว่า ทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะไม่ได้ระบุว่า การอ้างสิทธิเหนือทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจจำเพาะจะต้องเริ่มต้นจากชายฝั่งแต่เพียงอย่างเดียว³⁷³ หากแต่ให้สิทธิแก่รัฐในการอ้างเขตเศรษฐกิจจำเพาะออกไป 200 ไมล์ทะเลจากดินแดนทางบก และเกาะต่างๆในทะเลด้วย³⁷⁴ ทั้งนี้จึงไม่แปลกนักที่จะปรากฏให้เห็นความกระตือรือร้นของรัฐต่างๆในการกล่าวอ้างและยืนยันสิทธิของตนเหนือเกาะแก่งต่างๆในทะเลจีนใต้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในบริเวณดังกล่าวด้วยกันแทบทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากบทบัญญัติของ UNCLOS ที่ว่า รัฐต่างๆจะมีสิทธิในการอ้างสิทธิเหนือทะเลอาณาเขตและเขตเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อสามารถนิยามได้ว่า ลักษณะภูมิประเทศในบริเวณดังกล่าวนั้นเป็น “เกาะ” ที่มนุษย์สามารถอยู่อาศัยหรือยังชีพทางเศรษฐกิจได้ โดยบทบัญญัติของ UNCLOS ข้อ 121 นิยามความหมายของคำว่าเกาะว่าหมายถึง บริเวณแผ่นดินที่ก่อตัวขึ้นตามธรรมชาติ โดยมีน้ำล้อมรอบและอยู่เหนือน้ำในขณะน้ำขึ้นสูงสุด ภูมิประเทศที่เป็นเกาะนั้นยังสามารถมีเขตทางทะเล กล่าวคือ มีทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง³⁷⁵ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และไหล่ทวีป³⁷⁶ ได้เช่นเดียวกับดินแดนทางบกอื่นๆ³⁷⁷ อย่างไรก็ตาม ข้อยกเว้นในข้อ 121 (3) ก็ชี้ว่า โขดหินซึ่งโดยสภาพแล้วมนุษย์ไม่สามารถอยู่อาศัยหรือยังชีพทางเศรษฐกิจได้ จะไม่มีเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือไหล่ทวีป³⁷⁸ คำถามสำคัญที่ควรหยิบยกขึ้นพิจารณาคือ ลักษณะทางภูมิประเทศ (feature) ในทะเลจีนใต้นั้นสอดคล้องกับบทบัญญัติของ UNCLOS หรือไม่ ทั้งนี้หากพิจารณาจากสถิติแล้ว ภูมิประเทศส่วนใหญ่ในทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่เกาะ Spratly ซึ่งประกอบด้วยโขดหิน แนวปะการัง สันทราย ฯลฯ เป็นสำคัญ³⁷⁹ มีเพียง 33 แห่งที่สามารถนิยามได้ว่าเป็นหมู่เกาะ และมีหมู่เกาะเพียง 7

³⁷² อ่างแล้ว, 22.

³⁷³ Raine and Mièrè, "Chapter 1: Mapping the History," 31.

³⁷⁴ จันตรี สิ้นศฤกษ์, "กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์: ทศนะทางกฎหมายและการเมือง," 26.

³⁷⁵ เขตต่อเนื่องหมายถึง อาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งที่อยู่ประชิดและถัดออกไปจากน่านน้ำอาณาเขตหรือทะเลอาณาเขต จตุรงค์ ธีระวัฒน์, กฎหมายระหว่างประเทศ, 651-52.

³⁷⁶ ไหล่ทวีปถือเป็นอาณาเขตทางทะเลของรัฐชายฝั่งที่ประกอบด้วยพื้นดินใต้ท้องทะเล (seabed) และใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล (subsoil) ของท้องทะเลที่อยู่ถัดออกไปจากทะเลอาณาเขตเป็นทางลาดขึ้นออกไปในทะเลโดยธรรมชาติ จากดินแดนบนบกจนถึงสุดขอบลาดทวีป (continental slope) หรือจนระยะความกว้าง 200 ไมล์ทะเลนับจากเส้นฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการวัดความกว้างของทะเลอาณาเขต ในกรณีที่ขอบนอกสุดของความลาดของทวีปมีความกว้างไม่ถึง 200 ไมล์ทะเล อ่างแล้ว, 655.

³⁷⁷ จันตรี สิ้นศฤกษ์, "กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์: ทศนะทางกฎหมายและการเมือง," 26.

³⁷⁸ อ่างแล้ว, 26.

³⁷⁹ อ่างแล้ว, 26.

เกาะเท่านั้นที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่กว่า 0.5 ตารางกิโลเมตร³⁸⁰ ลักษณะภูมิประเทศในทะเลจีนใต้มีสิ่งๆ เรียกว่าเกาะอันอาจมีเขตเศรษฐกิจจำเพาะเป็นจำนวนน้อยมาก โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ในทะเลจีนใต้นั้นมีสถานะเป็นเพียงโขดหินซึ่งโดยสภาพแล้วมนุษย์ไม่สามารถอยู่อาศัยหรือยังชีพทางเศรษฐกิจได้ โดยหากประยุกต์เอาข้อยกเว้นของ UNCLOS ข้อ 121 (3) เพื่อใช้อธิบายการกล่าวอ้างสิทธิของรัฐต่างๆ เหนือทะเลจีนใต้ อาจพิจารณาได้ว่ารัฐต่างๆนั้นจะไม่สามารถอ้างสิทธิ์เขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปได้ มีได้แต่เพียงทะเลอาณาเขต 12 ไมล์ทะเลและเขตต่อเนื่อง 24 ไมล์ทะเลเท่านั้น³⁸¹ แต่อย่างไรก็ตาม ในบริบทปัจจุบันก็ยังไม่ปรากฏให้เห็นแนวทางปฏิบัติ (guideline) ในการจำแนกระหว่างหมู่เกาะและโขดหินที่ได้รับความเห็นพ้องต้องกันระหว่างรัฐต่างๆ จึงทำให้การนิยามความหมายของหมู่เกาะและโขดหินยังเป็นประเด็นโต้เถียงในหมู่รัฐที่ต้องการกล่าวอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะต่างๆในทะเลจีนใต้อยู่ต่อไป³⁸² ปัญหาเหล่านี้ยังทวีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นไปอีกเมื่อปรากฏให้เห็นข้อเสนอที่ชี้ว่ารัฐต่างๆก็สามารถอ้างสิทธิ์เหนือพื้นดินใต้ท้องทะเล (seabed) และใต้พื้นดินใต้ท้องทะเล (subsoil) ตลอดจนทรัพยากรต่างๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือไปจากข้อจำกัด 200 ไมล์ทะเลของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าพื้นดินใต้ท้องทะเลนั้นเป็นส่วนหนึ่งของไหล่ทวีปของตน ดังปรากฏให้เห็นได้จากกรณีของเวียดนามและมาเลเซีย ซึ่งประกาศอย่างเป็นทางการว่าจะขยายไหล่ทวีปของตนในทะเลจีนใต้³⁸³

แม้ UNCLOS จะกลายเป็นกรอบการใช้กฎหมายที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการกำหนดกฎเกณฑ์และหลักการในการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือทะเลจีนใต้ตลอดจนเป็นอนุสัญญาที่วางรากฐานในการบริหารจัดการและการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี และช่วยทำให้การอ้างสิทธิ์ที่ซ้อนทับกันระหว่างรัฐต่างๆมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น³⁸⁴ แต่รัฐต่างๆที่กล่าวอ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ ทั้งในกรณีของจีนและรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่างมิได้ประพฤติดันให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของ UNCLOS แต่อย่างใด³⁸⁵ และความไม่ไว้วางใจระหว่างรัฐต่างๆส่งผลให้ความเป็นไปได้ในการแสวงหาข้อตกลงร่วมกันเพื่อยุติข้อพิพาทนั้นยังคงเป็นความคาดหวังที่ห่างไกลจากสภาพความเป็นจริง เช่นเดียวกันกับความพยายามใน

³⁸⁰ Raine and Mière, "Chapter 1: Mapping the History," 31.

³⁸¹ จันตรี สิ้นศุภฤกษ์, "กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์: ทศนะทางกฎหมายและการเมือง," 33.

³⁸² Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, 70.

³⁸³ Raine and Mière, "Chapter 1: Mapping the History," 32.

³⁸⁴ Robert Beckman, "The Un Convention on the Law of the Sea and the Maritime Disputes in the South China Sea," *The American Journal of International Law* 107, no. 1 (2013): 13.

³⁸⁵ Rodolfo C Severino, "Preventing Conflict in the South China Sea," in *Entering Uncharted Waters? Asean and the South China Sea*, ed. Pavin Chachavalpongpun (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014).

การผลักดันประเด็นพิพาทให้เข้าสู่ระดับระหว่างประเทศ (internationalize) ก็มักได้รับการต่อต้าน และปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือของรัฐบาลอำนาจอย่างจีนอยู่เสมอ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า การเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกยังปราศจากกลไกในการแก้ไขปัญหาพิพาทที่ยึดโยงกับกฎเกณฑ์ (ruled-based) ซึ่งได้รับการยอมรับและมีผลผูกพันให้รัฐต่างๆ ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ทิศทางของปัญหาพิพาททะเลจีนใต้นั้นยังได้รับอิทธิพลโดยตรงจากบทบาทและพฤติกรรมของรัฐต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาตินิยมอำนาจซึ่งผงาดขึ้นมาเมื่อมีอิทธิพลและมีจุดยืนที่แข็งแกร่งในการกล่าวอ้างสิทธิ์ของตนเหนือทะเลจีนใต้นั้นจะได้พิจารณาต่อไป

4.2.3 จีน: จุดยืนและผลประโยชน์ในทะเลจีนใต้

ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่ารัฐต่างๆ ที่กล่าวอ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้นั้นยังไม่สามารถแสวงหาข้อตกลงร่วมกันในประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยในทะเลจีนใต้ และการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐผ่านการเจรจา และเครื่องมือทางการทูตยังคงห่างไกลจากความสำเร็จ ปัญหาในทะเลจีนใต้นั้นยังมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นไปอีกเมื่อรัฐที่มีส่วนกล่าวอ้างสิทธิ์ในทะเลจีนใต้นั้นต่างใช้กำลังหรือยุทธวิธีทางการทหารควบคู่กันไปกับการสร้างสิ่งปลูกสร้างในบริเวณพิพาทเพื่อแผ่อำนาจทางทะเลและแสดงการปรากฏตัวในเชิงกายภาพของตนในทะเลจีนใต้³⁸⁶ ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาพิพาททะเลจีนใต้นั้นเกิดขึ้นในบริบทที่จีนกำลังผงาดขึ้นมาเป็น “ขั้วอำนาจใหม่” ในการเมืองระหว่างประเทศ โดยนับตั้งแต่เศรษฐกิจจีนมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างก้าวอย่างก้าวกระโดดในสมัย Deng Xiaoping เศรษฐกิจจีนนั้นมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ และสามารถบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกได้เป็นผลสำเร็จ³⁸⁷ โดยปฏิเสธได้ยากว่า ความเข้มแข็งและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนนั้นถือเป็นฐานทางอำนาจที่เกื้อหนุนและสามารถแปรเปลี่ยนไปสู่ความเข้มแข็งทางการทหาร ซึ่งส่งผลให้จีนสามารถพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพของตนให้มีประสิทธิภาพและทัดเทียมมหาอำนาจอื่น จนอาจกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์ดังกล่าวของจีนนั้นไม่มีข้อจำกัดในการดำเนินการ³⁸⁸

ในฐานะชาติที่จำต้องพึ่งพาการส่งออกและนำเข้าสินค้าและวัตถุดิบในการผลิต ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติเพื่อป้อนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตของตน จีนจึงพยายามที่จะรักษาและป้องกันมิให้ช่องทางการให้การลำเลียงสินค้าทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศ และจากข้อเท็จจริงที่ว่า การส่งขนสินค้าขนาดใหญ่จากต่างประเทศนั้นเสี่ยงมิได้ที่จะต้องส่งผ่านเรือสินค้าที่แล่นผ่านทะเลจีนตะวันออกและทะเลจีนใต้ การรักษาความมั่นคงของการขนส่งทางทะเล จึงมีความสำคัญต่อระบบ

³⁸⁶ Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, 85.

³⁸⁷ โปรตดู Gilbert Rozman, *Chinese Strategic Thought toward Asia* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), 201-11.

³⁸⁸ มณฑล ยศสมศักดิ์, "การขยายบทบาททางการทหารของจีนในทะเลจีนใต้," 11.

เศรษฐกิจจีนอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ ยิ่งไปกว่านั้น จีนยังให้ความสำคัญกับการรักษาและการเพิ่มพื้นที่กันชน (buffer zone) ทั้งทางบกและทางทะเล³⁸⁹ โดยจีนพิจารณาว่าพื้นที่ทางบก ซึ่งครอบคลุมบริเวณ มองโกเลีย แมนจูเรีย ทิเบต และซินเจียง อันเป็นพื้นที่รกร้างอันเต็มไปด้วยทะเลทราย ป่าไม้ ภูเขา และทุ่งหญ้าสเตปป์ นั้นจะทำหน้าที่เป็นแนวป้องกันทางธรรมชาติขั้นแรก (first line of natural defense) ที่ช่วยป้องกันจีนแผ่นดินใหญ่จากการรุกรานของต่างชาติได้เป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามทางทิศตะวันออกและทิศใต้ของจีนนั้นติดกับทั้ง ทะเลจีนตะวันออก ทะเลญี่ปุ่น และทะเลจีนใต้ ซึ่งเป็นบริเวณที่ปรากฏให้เห็นการกล่าวอ้างสิทธิ์ของรัฐต่างๆ ในบริเวณดังกล่าว ซึ่งจีนมองว่าอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของตน เพราะฉะนั้นการควบคุมพื้นที่ทางทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบริเวณทะเลจีนใต้ จึงถือเป็นยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงหลักที่จีนไม่สามารถมองข้ามไปได้³⁹⁰

ประวัติศาสตร์สมัยที่ถูกเรียกขานว่า “ศตวรรษแห่งความอัปยศ” ของจีนซึ่งสามารถไล่เรียงมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงให้แก่อักษรวิจิตรในสงครามฝิ่นจนถึงการถูกยึดครองโดยญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ส่งผลกระทบต่อทัศนคติต่อภัยคุกคามของจีนและทำให้จีนเป็นชาติที่ให้ความสำคัญและมีความอ่อนไหวต่อประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพเขตแดนของตนมากเป็นพิเศษ³⁹¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความมั่นคงปลอดภัยทางทะเลบริเวณทะเลจีนใต้ ซึ่งรัฐบาลจีนมีข้อกังวลว่าการสูญเสียศักยภาพในการควบคุมทะเลจีนใต้จะทำให้จีนตกอยู่ในสภาวะของความล่อแหลมต่ออันตราย (vulnerability) และทำให้รัฐต่างๆ สามารถ “ปิดล้อม” จีนที่กำลังผงาดขึ้นมีบทบาทสำคัญในเวทีการเมืองโลกได้³⁹²

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา จีนเริ่มลดบทบาทของกองทัพบกและหันมาให้ความสำคัญกับการเพิ่มพูนแสนยานุภาพของกองทัพเรือปลดแอกประชาชนให้มีความทันสมัย และมีความสามารถในการบริหารจัดการแนวปะการังและเกาะแก่งในทะเลจีนใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนอกจากนี้รัฐบาลจีนยังพยายามแสดงว่า จีนเป็นผู้ครอบครองเกาะแก่งต่างๆ ในทะเลจีนใต้มาตั้งแต่โบราณกาลผ่านการอ้างสิทธิ์ทางประวัติศาสตร์ (historic rights) ดังปรากฏให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมจากแผนที่เส้นประ 9 เส้น (9-dash line)³⁹³ เพื่อสนับสนุนการกล่าวสิทธิ์ของตนเหนือพื้นที่แทบทั้งหมดในทะเลจีนใต้ (ดู

³⁸⁹ Sigfrido Burgos Cáceres, *China's Strategic Interests in the South China Sea Power and Resources*, (New York: Routledge 2014), 5-6.

³⁹⁰ Ibid.

³⁹¹ Emmers, *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, 70.

³⁹² Rodolfo C Severino, "Preventing Conflict in the South China Sea," 4.

³⁹³ ในยุคที่พรรคชาตินิยมจีน (Kuomintang) ยังเรืองอำนาจ รัฐบาลสาธารณรัฐจีนได้ตีพิมพ์แผนที่เส้นประ 11 เส้น ในเดือนกุมภาพันธ์ปี 1947 เพื่อกล่าวอ้างสิทธิ์ของจีนเหนือทะเลจีนใต้ แต่อย่างไรก็ดี แผนที่เส้นประ 11 เส้นก็ถูกปรับปรุงแก้ไขให้เหลือเพียง 9 เส้น ภายหลังจากชัยชนะของพรรคคอมมิวนิสต์จีน โดยแผนที่เส้นประ 9 เส้นถูกนำเสนออย่างเป็นทางการครั้ง

ภาพที่ 6) โดยเพิกเฉยต่อการระงับข้อพิพาทผ่านช่องทางทางกฎหมาย³⁹⁴ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเจรจาในกรอบพหุภาคี ซึ่งจีนมองว่าตนจะสูญเสียอำนาจต่อรองเมื่อเปรียบเทียบกับ การเจรจาแบบทวิภาคี

ภาพที่ 6 แผนที่เส้นประ 9 เส้นของจีน



ที่มา: <http://www.nasdaq.com/article/china-vietnam-russia-and-us-in-the-south-china-sea-cm360118>

ภายใต้ความชะงักงันของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างรัฐต่างๆ จีน ซึ่งมีจุดยืนที่สำคัญว่า ประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยในทะเลจีนใต้นั้นเป็นประเด็นที่ไม่สามารถต่อรองหรือโต้แย้งได้ ก็เล็งเห็นว่า ยุทธศาสตร์ในการคงไว้ซึ่งความได้เปรียบเชิงอำนาจของตนในทะเลจีนใต้ต่อไปคือ ยุทธศาสตร์การเตะถ่วง (delaying strategy) ซึ่งเปรียบเสมือนยุทธศาสตร์ในการ “ซื้อเวลา” ที่จีนจะมุ่งสร้างความเข้มแข็ง (consolidation) ควบคู่กันไปกับการป้องปราม (deterrence) มิให้รัฐอื่นๆ เพิ่มพูนขีดความสามารถอันอาจส่งผลกระทบต่อ การกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ของจีนโดยพยายามหลีกเลี่ยงการเจรจา

แรกในปี 1951 ในสมัยของนายกรัฐมนตรี Zhou Enlai โดยแผนที่ฉบับนี้มีลักษณะโค้งเป็นรูปตัว U (U-shaped line) และทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นเส้นแบ่งเขตแดน (demarcation line) เพื่อกล่าวอ้างพื้นที่เกือบทั้งหมดบริเวณทะเลจีนใต้

³⁹⁴ Emmers, "The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance," 120.

ต่อรองเพื่อแก้ไขประเด็นพิพาทในเวทีระหว่างประเทศ³⁹⁵ อย่างไรก็ตามที่อันแซ็งกร้าวและขีดความสามารถทางทหารของกองทัพจีนที่เหนือกว่ารัฐอื่นอย่างเห็นได้ชัด ก็ยังทำให้ระดับของความไม่ไว้วางใจเงินของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพิ่มสูงขึ้นไปโดยปริยาย³⁹⁶

4.2.4 ข้อพิพาทระหว่างรัฐต่างๆในทะเลจีนใต้

ปฐมบทของความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ในยุคสมัยใหม่ถือกำเนิดขึ้นในปี 1974 เมื่อสหรัฐฯ ผลักดันนโยบายทำสงครามเวียดนามให้เป็นของเวียดนาม (Vietnamization) โดยภายหลังจากการยุติบทบาทของสหรัฐฯในเวียดนามใต้ จีนได้ส่งกองกำลังเข้ายึดครองหมู่เกาะ Paracel โดยให้เหตุผลว่า จีนเป็นเจ้าของหมู่เกาะดังกล่าวมาตั้งแต่สมัยราชวงศ์ฮั่น แม้จีนจะมีจุดยืนที่ชัดเจนในการกล่าวอ้างพื้นที่แทบทั้งหมดในบริเวณทะเลจีนใต้ แต่จีนก็ได้แสดงท่าทีและเจตนาอันแข็งกร้าวว่าตนนั้นพร้อมที่จะใช้กำลังในการจัดการปัญหาในทะเลจีนใต้แต่อย่างใด โดยในระหว่างการเผชิญหน้ากันทางทะเลระหว่างจีนและบรรดารัฐต่างๆที่กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ จีนนั้นครอบครองแค่เพียงแนวปะการังและโขดหินใต้น้ำเพียงไม่กี่แห่ง และยังมีได้ก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างและป้อมปราการในทะเลจีนใต้ หรือแม้แต่ขับไล่เวียดนาม และฟิลิปปินส์ออกจากบริเวณดังกล่าว³⁹⁷ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี 1987 จีนก็เริ่มปรับเปลี่ยนท่าทีของตนผ่านการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างบริเวณหมู่เกาะ Spratly ควบคู่กันไปกับการแสดงการแผ่กำลังอำนาจและขีดความสามารถของกองทัพจีนในบริเวณทะเลจีนใต้³⁹⁸ เช่นเดียวกันกับการเริ่มต้นปฏิบัติการซ้อมรบทางทะเลครั้งสำคัญภายใต้รหัส “Guangzi- 15” ใน 1988 เพื่อยกระดับความสามารถในการป้องกันพื้นที่ชายฝั่ง ตลอดจนจนเกาะแก่งต่างๆที่จีนกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์³⁹⁹

ทั้งนี้หากพิจารณาจากประเด็นพิพาทในทะเลจีนใต้ที่เกิดขึ้นทั้งหมด (ดูตารางที่ 4) เหตุการณ์ที่สามารถสะท้อนภาพความขัดแย้งระหว่างรัฐต่างๆได้อย่างชัดเจนมากที่สุดคือ เหตุการณ์ปะทะกันระหว่างทหารเรือจีนและเวียดนามในปี 1988 ซึ่งจีนได้ยิงเรือรบเวียดนามจม 3 ลำ และส่งผลให้ลูกเรือชาวเวียดนามเสียชีวิต 70 คน ณ Johnson Reef ซึ่งอยู่ใกล้กับบริเวณ Fiery Cross Reef ที่

³⁹⁵ Taylor M. Fravel, "China's Strategy in the South China Sea," *Contemporary Southeast Asia* 33, no. 3 (2011).

³⁹⁶ Emmers, "The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance," 124.

³⁹⁷ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 2.

³⁹⁸ Ibid.

³⁹⁹ Ibid.

ฟิลิปปินส์อ้างสิทธิ์ซ้อนทับกับจีน⁴⁰⁰ การเผชิญหน้ากันระหว่างเวียดนามและจีนในครั้งนี้ถือเป็นการส่งสัญญาณไปยังรัฐในภูมิภาคว่า จีนพร้อมที่จะใช้มาตรการที่เด็ดขาดและรุนแรงในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทบริเวณทะเลจีนใต้ ยิ่งไปกว่านั้น ในปี 1992 รัฐบาลปักกิ่งยังผ่านกฎหมายว่าด้วยเขตแดนทางทะเลและเขตต่อเนื่องของสาธารณรัฐประชาชนจีน (law on the territorial sea and contiguous zone of the People Republic of China) ซึ่งให้สิทธิ์ในการใช้กำลังเพื่อปกป้องหมู่เกาะ Spratly และ Paracel ตลอดจนน่านน้ำโดยรอบ⁴⁰¹ กฎหมายดังกล่าวยังระบุไว้ว่า หากผู้ใดต้องการเดินทางผ่านน่านน้ำดังกล่าวจำเป็นต้องขออนุญาตจากทางการจีนก่อน⁴⁰²

ตารางที่ 4 ตารางสรุปเหตุการณ์สำคัญในทะเลจีนใต้โดยสังเขป

1974	- จีนยึดหมู่เกาะ Paracel จากเวียดนามใต้
1988	- กองทัพเรือจีนและเวียดนามปะทะกัน ณ Johnson Reef บริเวณหมู่เกาะ Spratly โดยเหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ทหารเรือเวียดนามเสียชีวิต 70 นาย
1992	- เวียดนามกล่าวหาจีนว่าส่งกองกำลังเข้าไปในบริเวณ Da Luc Reef โดยจีนได้ยึดเรือสินค้าสัญชาติเวียดนาม ซึ่งใช้ขนส่งสินค้าระหว่างเวียดนามและฮ่องกง เป็นจำนวนเกือบ 20 ลำ - จีนผ่านกฎหมายว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง โดยอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะ Spratly และ Paracel ตลอดจนบริเวณอื่นๆ
1993	- กองทัพเรือจีนประจำทะเลจีนใต้เริ่มปฏิบัติการซ้อมรบครั้งสำคัญในบริเวณทะเลจีนใต้
1994	- จีนสร้างทางวิ่งของเครื่องบินแห่งใหม่บนหมู่เกาะ Spratly - จีนและเวียดนามปะทะกัน บริเวณที่ได้รับรองจากนานาชาติว่าเป็นทะเลอาณาเขตของเวียดนามในประเด็นเกี่ยวกับการสำรวจน้ำมันของบริษัทสัญชาติเวียดนาม
1995	- จีนเข้ายึดครอง Mischief Reef ซึ่งตั้งอยู่ใกล้กับฟิลิปปินส์ - ได้หวนยิงปืนใหญ่ใส่เรือบรรทุกทุสมันของเวียดนาม
1996	- จีนให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล แต่ยังไม่ยืนยันเส้นฐานบริเวณหมู่เกาะ Paracel - เรือเดินสมุทรสัญชาติจีนและกองเรือฟิลิปปินส์ปะทะกันใกล้กับเกาะ Capones

⁴⁰⁰ มณฑล ยศสมศักดิ์, "การขยายบทบาททางการทหารของจีนในทะเลจีนใต้," 35.

⁴⁰¹ Emmers, "The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance," 120.

⁴⁰² มณฑล ยศสมศักดิ์, "การขยายบทบาททางการทหารของจีนในทะเลจีนใต้," 35.

1997	<ul style="list-style-type: none"> - จีนติดตั้งอุปกรณ์ขุดเจาะน้ำมันบริเวณไหล่ทวีปของเวียดนาม - กองทัพเรือฟิลิปปินส์มีคำสั่งให้เรือเร็วของจีนและเรือหาปลาจำนวน 2 ลำ ออกจาก Scarborough Shoal ในภายหลัง ฟิลิปปินส์ยังได้รื้อถอนเครื่องหมายที่ทางการจีนได้ทำไว้บริเวณดังกล่าวพร้อมทั้งชักธงชาติฟิลิปปินส์ขึ้นสู่ยอดเสา
1998	<ul style="list-style-type: none"> - จีนพัฒนาสิ่งก่อสร้างบริเวณ Mischief Reef - ทหารเวียดนามเปิดฉากยิงเรือหาปลาสัญชาติฟิลิปปินส์บริเวณ Tennent Reef
1999	<ul style="list-style-type: none"> - เรือหาปลาสัญชาติจีนปะทะกับกองเรือฟิลิปปินส์ถึงสองครั้ง ก่อนที่กองเรือฟิลิปปินส์จะจมเรือหาปลาสัญชาติจีนใกล้กับ Scarborough Shoal - ข้อมูลจากกระทรวงกลาโหมฟิลิปปินส์รายงานว่า เกิดอุบัติเหตุปะทะกันระหว่างเครื่องบินต่อสู้อากาศยานมาเลเซียกับเครื่องบินสอดแนมของกองทัพอากาศฟิลิปปินส์เหนือเขตหิน บริเวณหมู่เกาะ Spratly ซึ่งมาเลเซียกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ตามที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมาเลเซียปฏิเสธเหตุการณ์ดังกล่าว - เวียดนามขยายสิ่งปลูกสร้างในเขตหินได้ทะเล 3 แห่ง ซึ่งฟิลิปปินส์และได้หวั่นคัดค้านการกระทำดังกล่าว - ฟิลิปปินส์ประท้วงการกระทำของเวียดนาม ซึ่งเปิดฉากยิงเครื่องบินลาดตระเวนของตน
2000	<ul style="list-style-type: none"> - ฟิลิปปินส์ยื่นเรื่องประท้วงทางการทูตต่อรัฐบาลจีน ภายหลังจากกองเรือฟิลิปปินส์สังเกตเห็นเรือสัญชาติจีน 6 ลำที่จมเรือลงบริเวณ Scarborough Shoal เรือลาดตระเวนชายฝั่งฟิลิปปินส์พยายามขับไล่เรือจีนออกจากบริเวณดังกล่าว แต่ก็ตัดสินใจถอนกำลังไปในท้ายที่สุด
2001	<ul style="list-style-type: none"> - สหรัฐฯและฟิลิปปินส์ซ้อมรบร่วมกันบริเวณใกล้กับหมู่เกาะ Spratly โดยจีนประท้วงต่อการกระทำดังกล่าว

ที่มา: Aileen Baviera, "South China Sea: Managing Territorial and Resource Disputes," 509.

แม้ในช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 จะปรากฏให้เห็นพัฒนาการของความขัดแย้งที่เริ่มก่อตัวขึ้นในทะเลจีนใต้ ไล่เรียงมาตั้งแต่การกล่าวอ้างทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง และเขตเศรษฐกิจจำเพาะที่ซ้อนทับกันระหว่างรัฐต่างๆ การปะทะกันประปราย (skirmish) ระหว่างกองทัพเรือเวียดนาม จีน และฟิลิปปินส์ จนถึงการปะทะกันครั้งสำคัญระหว่างจีนและเวียดนามในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว แต่กระนั้นก็ดี ข้อพิพาทในทะเลจีนใต้กลับไม่ได้ถูกพิจารณาว่ามีนัยสำคัญต่อความมั่นคงของการเมืองระหว่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด โดยตำแหน่งแห่งที่และความสำคัญของปัญหาพิพาททะเลจีนใต้นั้นถูกบดบังด้วยเหตุการณ์สำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบุกกัมพูชาของเวียดนามในเดือนธันวาคม 1978 และการทำสงคราม

สั่งสอนเวียดนามของจีนในเดือนกุมภาพันธ์ 1979 ซึ่งล้วนเป็นเหตุการณ์ที่ถูกพิจารณาว่ามีความสำคัญ และได้รับความสนใจมากกว่าการรบบ่งกันอย่างประปรายในทะเลจีนใต้⁴⁰³ จนอาจกล่าวได้ว่าในยุค สงครามเย็น ข้อพิพาททะเลจีนใต้มีสถานะเป็นเพียงปัญหาความขัดแย้งในระดับภูมิภาคที่ถูกกดทับเอา ด้วยความขัดแย้งทางอุดมการณ์ระหว่างโลกเสรีและโลกคอมมิวนิสต์

อย่างไรก็ตาม การเผชิญหน้าครั้งสำคัญระหว่างจีนเวียดนามได้สร้างตระหนักรู้ถึงภัยคุกคาม ของรัฐต่างว่า จีนพร้อมที่จะใช้มาตรการที่เด็ดขาดและรุนแรงในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทบริเวณทะเล จีนใต้ แต่ก็เป็นที่น่าสนใจว่า ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว ฟิลิปปินส์ก็ยังมีได้พิจารณาว่า จีนเป็นภัย คุกคามต่อความมั่นคงของตนแต่อย่างใด⁴⁰⁴ โดยภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว ประธานาธิบดี Corazon Aquino ก็ได้พิจารณาว่าจีนเป็นภัยคุกคามและยังเดินทางเยือนจีนอย่างเป็นทางการเพื่อ แสวงหาแนวทางการพัฒนาและสำรวจพื้นที่บริเวณทะเลจีนใต้ร่วมกับจีน⁴⁰⁵ แต่ทัศนยะและการรับรู้ เกี่ยวกับจีนของฟิลิปปินส์นั้นจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญภายหลังจากเหตุการณ์ปะทะกัน ระหว่างกองเรือจีนและฟิลิปปินส์บริเวณ Mischief Reef ในปี 1995 ซึ่งทำให้ฟิลิปปินส์เริ่มตระหนัก ว่าขีดความสามารถ เจตนา และท่าทีอันแข็งกร้าวของจีนนั้นอาจเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของ ฟิลิปปินส์อย่างแท้จริง

4.3 ข้อพิพาททะเลจีนใต้และนัยต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์ถือเป็นหนึ่งในรัฐที่มีประเด็นพิพาทในการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะในทะเล จีนใต้กับจีนมาตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1990 จวบจนปัจจุบัน การเผชิญกับการขยับขยายอิทธิพล ของกองทัพเรือจีน ซึ่งมีขีดความสามารถและเจตนาในการยืนยันสิทธิ์ของจีนในบริเวณที่ซ้อนทับกับ การกล่าวอ้างสิทธิ์ของฟิลิปปินส์ ก็ทำให้ฟิลิปปินส์เริ่มตระหนักว่า จีนนั้นอาจเป็นภัยคุกคามต่อความ มั่นคงของฟิลิปปินส์⁴⁰⁶ และจำต้องยกระดับขีดความสามารถในการป้องกันตนเองควบคู่กันไปกับการ ปรับเปลี่ยนท่าทีและนโยบายต่างประเทศของฟิลิปปินส์ให้สอดคล้องกับความท้าทายบทใหม่ที่ ฟิลิปปินส์จำต้องเผชิญดังจะได้พิจารณาต่อไป

⁴⁰³ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 2.

⁴⁰⁴ Baviera, "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective," 251.

⁴⁰⁵ Ibid.

⁴⁰⁶ Ibid.

4.3.1 จากการผจญภัยของ Cloma ถึงปัญหาใน Mischief Reef

หากย้อนกลับไปก่อนเหตุการณ์บริเวณ Mischief Reef ในปี 1995 แท้จริงแล้วบทบาทของฟิลิปปินส์ในทะเลจีนใต้เริ่มต้นขึ้นเมื่อ Tomás Cloma ทนายและนักธุรกิจชาวฟิลิปปินส์เริ่มออกสำรวจบริเวณแนวเขตหินกร้างบริเวณทะเลจีนใต้ในปี 1947 Cloma ได้ออกประกาศชื่อ “Notice to the whole world” เพื่อกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่ 64,976 ตารางทะเลไมล์ในทะเลจีนใต้⁴⁰⁷ โดยพื้นที่ซึ่ง Cloma เรียกว่าเป็น “Freedomland”⁴⁰⁸ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อ “Kalayaan”⁴⁰⁹ ในเวลาต่อมาก็มีความใกล้เคียงกับพื้นที่ซึ่งรัฐบาลฟิลิปปินส์อ้างถึงหลักการค้นพบ และหลักความใกล้เคียงทางภูมิศาสตร์ (geographic contiguity)⁴¹⁰ ในอีก 22 ปีให้หลัง

ภายหลังจากชัยชนะของขบวนการคอมมิวนิสต์ในเวียดนามใต้ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ฟิลิปปินส์ ซึ่งเคยมีประสบการณ์จากการรุกรานของญี่ปุ่นอาศัยฐานทัพเรือดำน้ำที่ตั้งอยู่บริเวณเกาะ Itu Aba ในหมู่เกาะ Spratly เป็นฐานบัญชาการหลักในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองที่⁴¹¹ ก็เริ่มตระหนักถึงความสำคัญในการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะ Spratly โดยในปี 1978 ฟิลิปปินส์ได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ 200 ไมล์ทะเล พร้อมทั้งอ้างว่า เกาะ Kalayaan ที่ Cloma ค้นพบนั้นอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปของฟิลิปปินส์⁴¹² และในปีเดียวกันนี้เอง ประธานาธิบดี Marcos ก็ใช้อำนาจตามกฎหมายการศึกออกกฤษฎีกา (presidential decree) ฉบับที่ 1596 ระบุให้พื้นที่ใต้ท้อง

⁴⁰⁷ Rodolfo C Severino, "The Philippines and the South China Sea," 167.

⁴⁰⁸ Cloma ชี้ว่าในบริเวณดังกล่าวมีชาวฟิลิปปินส์อาศัยและประกอบอาชีพอยู่กว่า 40 ชีวิต ตลอดจนเป็นพื้นที่ซึ่งอยู่นอกน่านน้ำฟิลิปปินส์และมีได้อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจ (jurisdiction) ของรัฐใด Cloma จึงกล่าวอ้างสิทธิ์ในพื้นที่ดังกล่าวพร้อมแจ้งไปยังรัฐบาลฟิลิปปินส์เพื่อเข้าบริหารจัดการพื้นที่บริเวณที่เขาค้นพบ แต่รัฐบาลฟิลิปปินส์ ณ ขณะนั้นกลับไม่สนใจข้อเสนอของ Cloma ต่อมา Cloma ได้จัดตั้งสมาคมเพื่อจัดการพื้นที่ดังกล่าวและตั้งชื่อหมู่เกาะบริเวณนั้นว่า Kalayaan โปรตุเกส มณฑล ยศสมศักดิ์, "การขยายบทบาททางการทหารของจีนในทะเลจีนใต้," 31. และ Rodolfo C Severino, "The Philippines and the South China Sea," 167.

⁴⁰⁹ กลุ่มหมู่เกาะ Kalayaan ซึ่งตั้งอยู่ทางตะวันตกของหมู่เกาะ Spratly ประกอบด้วยเกาะจำนวน 53 เกาะโดยเกาะที่มีขนาดใหญ่ที่สุดมีชื่อว่า Pagasa ซึ่งมีความหมายว่า ความหวัง ทั้งนี้เกาะ Pagasa ยังเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อเกาะ ThiTu อีกชื่อหนึ่งด้วย โปรตุเกส Rommel C. Banlaoi, *Philippines-China Security Relations: Current Issues and Emerging Concerns*, 23.

⁴¹⁰ การอาศัยหลักความใกล้เคียงทางภูมิศาสตร์ถือเป็นหนึ่งในวิธีการได้มาซึ่งดินแดนของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การกล่าวอ้างความใกล้เคียงทางภูมิศาสตร์แต่เพียงอย่างเดียวนั้นไม่ถือเป็นฐานกฎหมายที่เพียงพอ โดยรัฐที่อ้างสิทธิ์นั้นยังคงจำต้องเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยอย่างต่อเนื่อง สงบ และมีประสิทธิภาพเหนือเกาะที่เป็นดินแดนที่ไม่มีเจ้าของ (terra nullius) และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่เกาะนั้นมีรัฐอื่นกล่าวอ้างอธิปไตยอยู่ด้วยในขณะเดียวกัน โปรตุเกส จันตรี สิ้นศุภฤกษ์, "กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์: ทักษะทางกฎหมายและการเมือง," 19.

⁴¹¹ Robert C. Beckman, "Asean and the South China Sea Dispute," 16.

⁴¹² จันตรี สิ้นศุภฤกษ์, "กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์: ทักษะทางกฎหมายและการเมือง," 7-8.

ทะเล (subsoil) ผืนดินใต้ท้องทะเล (subsoil) และขอบทวีป (continental margin) บริเวณเกาะ Kalayaan นั้นอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์⁴¹³ กฎฎีกาฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้ Kalayaan เป็นเทศบาลเมืองหนึ่งของจังหวัด Palawan ในฟิลิปปินส์อีกด้วย⁴¹⁴ แม้การออกกฎฎีกาเพื่อกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ ตลอดจนการส่งกองกำลังทหารเข้าไปยึดครองเกาะ Kalayaan จะกระตุ้นให้เกิดกระแสคัดค้านในหมู่ชายฝั่งอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ใต้หวัน จีน และเวียดนาม⁴¹⁵ แต่เหตุการณ์ที่เปรียบเทียบเสมือนเป็นหมุ่ความขัดแย้งระหว่างฟิลิปปินส์และจีนที่มีความชัดเจนมากที่สุดคือ เหตุการณ์ปะทะกันระหว่างกองเรือทั้งสองชาติบริเวณ Mischief Reef

อนึ่ง Mischief Reef หรือ Panganiban Reef ในภาษาตากาล็อก⁴¹⁶ เป็นแนวโขดหิน (reef) รูปเกือกม้า มีความกว้างและความยาว 6 และ 9 กิโลเมตรตามลำดับ โดย Mischief Reef เป็นแนวโขดหินที่อยู่ใต้น้ำขณะน้ำขึ้นสูงสุด จึงไม่ถูกพิจารณาว่าเป็นเกาะตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 Mischief Reef ตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของหมู่เกาะ Spratly โดยอยู่ห่างจากหมู่เกาะ Palawan ของฟิลิปปินส์ทางทิศตะวันตกประมาณ 240 กิโลเมตร และอยู่ใกล้กับศูนย์กลางของเกาะ Kalayaan ที่ฟิลิปปินส์อ้างกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากฟิลิปปินส์แล้ว ในบริเวณ Mischief Reef ก็ปรากฏให้เห็นการกล่าวอ้างสิทธิ์ของรัฐอื่นๆ ได้แก่ จีน เวียดนาม และใต้หวัน ในบริเวณดังกล่าว⁴¹⁷

⁴¹³ Rodolfo C Severino, "The Philippines and the South China Sea," 172.

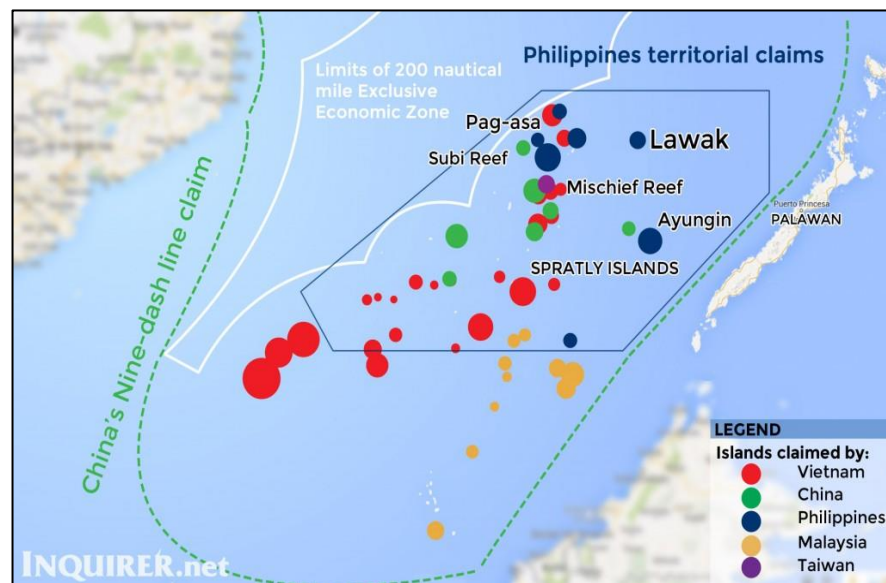
⁴¹⁴ จันตรี สิ้นศุภฤกษ์, "กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์: ทศนะทางกฎหมายและการเมือง," 7-8.

⁴¹⁵ มณฑล ยศสมศักดิ์, "การขยายบทบาททางการทหารของจีนในทะเลจีนใต้," 31.

⁴¹⁶ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 3.

⁴¹⁷ Daniel J. Dzurek, "China Occupies Mischief Reef in Latest Spratly Gambit," *Boundary & Security Bulletin* 3, no. 1 (1995): 65-66.

ภาพที่ 7 ภาพแสดงการอ้างกรรมสิทธิ์ของรัฐต่างๆบริเวณ Mischief Reef



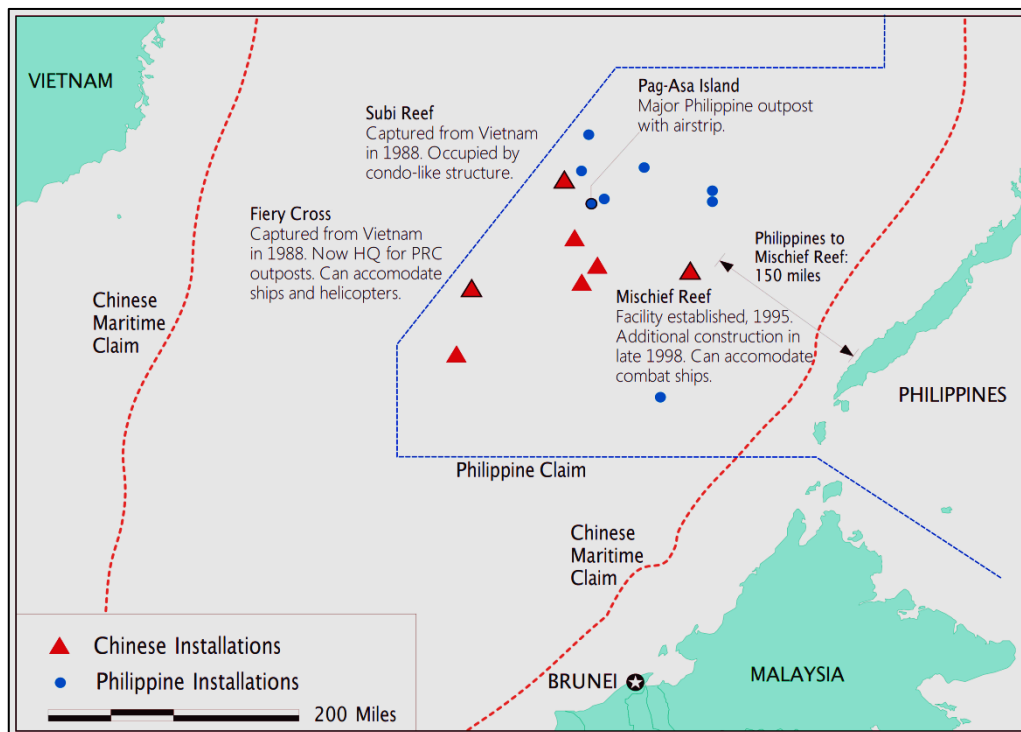
ที่มา: <http://globalnation.inquirer.net/files/2014/03/>

INFOISLANDDISPUTE_03182014-1024x614.jpg

เป็นที่ประจักษ์ว่า ก่อนปี 1995 คู่พิพาทหลักในปัญหาทะเลจีนใต้คือ จีนและเวียดนาม ดังปรากฏให้เห็นได้จากการปะทะกันทางทะเลระหว่างกองเรือทั้งสองชาติในปี 1974 และ 1988 ตามที่ได้กล่าวถึงไปแล้วก่อนหน้านี้ โดยแม้จีนและเวียดนามจะเป็นชาติที่มีประวัติศาสตร์แห่งความขัดแย้งระหว่างกันมาเป็นระยะเวลาช้านาน แต่ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ทั้งสองชาติก็ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกันให้เข้าสู่ภาวะปรกติ (normalized relations) จนอาจกล่าวได้ว่า ณ ขณะนั้น เวียดนามมิได้ถูกพิจารณาจากจีนว่าเป็นศัตรูอีกต่อไป⁴¹⁸ กลับกลายเป็นว่า ฟิลิปปินส์ ซึ่งรื้อฟื้นความสัมพันธ์กับจีนในปี 1975 และพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างกันเรื่อยมา ได้กลายเป็นคู่ขัดแย้งที่สำคัญของจีนในการกล่าวอ้างสิทธิ์เหนือหมู่เกาะในทะเลจีนใต้

⁴¹⁸ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 9.

ภาพที่ 8 ภาพแสดงการกล่าวอ้างสิทธิ์ในหมู่เกาะ Spratly ของจีนและฟิลิปปินส์



ที่มา: Richard D. Fisher, "Rebuilding the U.S. – Philippine Alliance," 6.

หมุดหมายของปัญหาพิพาทระหว่างจีนและฟิลิปปินส์เริ่มต้นขึ้นในเดือนมกราคมปี 1995 เมื่อชาวประมงฟิลิปปินส์ร้องเรียนไปยังทางการฟิลิปปินส์ว่าถูกควบคุมตัวโดยทหารจีน บริเวณ Mischief Reef⁴¹⁹ การเข้าไปตรวจสอบในบริเวณดังกล่าว ทำให้กองทัพเรือฟิลิปปินส์ค้นพบสิ่งปลูกสร้างของจีน บริเวณ Mischief Reef⁴²⁰ ซึ่งอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของฟิลิปปินส์ แม้จีนจะยืนยันว่า สิ่งปลูกสร้างบริเวณ Mischief Reef นั้นทำหน้าที่เป็นเพียงที่พักชั่วคราวสำหรับชาวประมง แต่ด้วยโครงสร้างของสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับป้อมปราการ ประกอบกับยุทธศาสตร์ในการสร้างฐานบังคับบัญชาการทางทะเลที่เชื่อมระหว่างหมู่เกาะ Spratly และ Paracel ของจีน ก็ทำให้ฟิลิปปินส์ตระหนักว่า สิ่งปลูกสร้างบริเวณ Mischief Reef นั้นมีศักยภาพที่สามารถแปรเปลี่ยนไปสู่การเป็น

⁴¹⁹ Baviera, "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective," 257.

⁴²⁰ เป็นที่คาดการณ์กันว่า สิ่งปลูกสร้างของจีนนั้นถูกสร้างขึ้นระหว่างเดือนมิถุนายน – ธันวาคม 1994 ก่อนที่กองทัพอากาศฟิลิปปินส์จะค้นพบในเดือนกุมภาพันธ์ 1995 Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 3.

สถานีการบินนาวิ (naval air base) และศูนย์บังคับบัญชาและควบคุมกองกำลังอันมีประสิทธิภาพของจีนในอนาคต⁴²¹

แม้ฟิลิปปินส์จะแสดงความไม่พอใจต่อการกระทำของจีนพร้อมทั้งขอร้องให้จีนให้เรือถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากบริเวณ Mischief Reef โดยให้เหตุผลว่า การกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการละเมิดอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล และขัดต่อปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยทะเลจีนใต้ (ASEAN Declaration on the South China Sea) ปี 1992⁴²² ซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การแก้ไขประเด็นพิพาทในทะเลจีนใต้อันเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยและขอบเขตอำนาจทางการศาลทั้งปวงจำต้องอาศัยแนวทางสันติวิธีและปราศจากการใช้กำลัง⁴²³ แต่ทว่าจีนก็กลับเพิกเฉยต่อข้อท้วงติงดังกล่าว และพัฒนาสิ่งปลูกสร้างในบริเวณ Mischief Reef ให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาว่าจีนเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

การตอบโต้ของฟิลิปปินส์ต่อพฤติกรรมของจีนภายหลังจากเหตุการณ์ปะทะบริเวณ Mischief Reef ถือเป็นการตอบโต้ที่รุนแรงกว่าการตอบโต้ทุกครั้งในอดีตที่ผ่านมา กล่าวคือ นอกเหนือจากการวิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมของจีนอย่างรุนแรงจากนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของฟิลิปปินส์ ฟิลิปปินส์ยังส่งกองกำลังทหารเข้าไปทำลายเครื่องหมายแสดงเขตแดนที่ทางการจีนทำไว้ในหมู่เกาะ

⁴²¹ Ibid., 10.

⁴²² ปฏิญญาดังกล่าวนี้นี้มีที่มาจากกระแสความกังวลในกลุ่มประเทศอาเซียนต่อปัญหาพิพาทในทะเลจีนใต้ ระหว่างจีนและเวียดนาม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากการที่จีนให้สัมปทานแก่บริษัทสัญชาติสหรัฐฯ Creston Energy Corporation ในการสำรวจน้ำมันในบริเวณไหล่ทวีปของเวียดนาม เช่นเดียวกับการผ่านกฎหมายว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่องฉบับปี 1992 ซึ่งให้สิทธิ์แก่จีนในการป้องกันและรักษาอำนาจอธิปไตยเหนือหมู่เกาะ Spratly และ Paracel อย่างเต็มที่ โดยบรรดารัฐมนตรีต่างประเทศของชาติสมาชิกอาเซียนต่างตระหนักดีว่า พัฒนาการของปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้นั้นเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวและอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาคได้ จึงตัดสินใจที่จะออกกติกาที่ระบุให้การแก้ไขและระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐในทะเลจีนใต้นั้นอาศัยแนวทางสันติวิธีและปราศจากการใช้กำลัง โดย ณ ขณะนั้นทั้งเวียดนามและจีนต่างก็เห็นชอบในหลักการและตัดสินใจลงนามในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยทะเลจีนใต้ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันอีกชื่อหนึ่งว่า ปฏิญญามะนิลา Rodolfo C. Severino, "Asean and the South China Sea," *Security Challenges* 6, no. 2 (2010). และ Thuy, "Recent Developments in the South China Sea: Implications for Regional Security and Cooperation".

⁴²³ โปรดดูเนื้อหาฉบับเต็มของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยทะเลจีนใต้ได้ที่ National University of Singapore Centre for International Law, "Asean Declaration on the South China Sea, Manila, Philippines," <http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1992%20ASEAN%20Declaration%20on%20the%20South%20China%20Sea.pdf>.

Spratly นอกจากนี้กองทัพเรือและกองทัพอากาศฟิลิปปินส์ยังยกระดับการลาดตระเวนบริเวณแนวชายฝั่ง พร้อมทั้งยังจับกุมเรือประมงสัญชาติจีนที่รุกล้ำทั้งพื้นที่พิพาทและบริเวณที่ฟิลิปปินส์ถือว่าเป็นน่านน้ำของตนอีกด้วย⁴²⁴

ภายหลังจากเหตุการณ์ในปี 1995 ประธานาธิบดี Fidel Ramos ได้ปรารถนาไว้อย่างน่าสนใจว่าข้อพิพาทเหนือหมู่เกาะ Spratly จะเป็นเหมือน “กระต่ายลิตมัสที่ทดสอบว่า จีน ในฐานะชาติมหาอำนาจ มีเจตนาที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบระหว่างประเทศ หรือต้องการสร้างกฎของตัวเองขึ้นมาแทนที่”⁴²⁵ เมื่อประธานาธิบดี Joseph Estrada ขึ้นสู่อำนาจในปี 1999 Estrada ได้แสดงท่าทีอันเป็นกังวลต่อการขยายเขตอิทธิพลของจีนในทะเลจีนโดยชี้ว่า “การอ้างกรรมสิทธิ์ที่ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ในหมู่เกาะ Spratly ของจีนมิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับเกาะอันรกร้างว่างเปล่าและปราศจากผู้อยู่อาศัย หากแต่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางความมั่นคงที่มีความสำคัญมากที่สุดของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”⁴²⁶ Estrada ถึงขนาดเลื่อนแผนการเดินทางเยือนจีนอย่างเป็นทางการในเดือนพฤษภาคมออกไปจนกว่าปัญหาพิพาทในหมู่เกาะ Spratly จะได้รับการแก้ไข ดังที่ Rodolfo Reyes เลขาธิการฝ่ายสื่อมวลชนของ Estrada กล่าวว่า “ประธานาธิบดีมีแผนการเดินทางเยือนจีน แต่แผนการดังกล่าวถูกเลื่อนออกไปเพราะทั้งสองฝ่ายยังคงเจรจากันอยู่”⁴²⁷ Estrada ยังได้ใช้โอกาสระหว่างการเดินทางเยือนฮ่องกงวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของจีนในหมู่เกาะ Spratly ต่อที่ประชุมสภาเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Pacific Basin Economic Council-PBEC) เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 1999 อีกด้วย⁴²⁸ ทั้งนี้ อาจพิจารณาได้ว่า ท่าทีและจุดยืนของประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ทำหน้าที่สำคัญในการฉายภาพทัศนคติและความหวาดระแวงต่อพฤติกรรมของจีนของผู้กำหนดนโยบายฟิลิปปินส์ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างฟิลิปปินส์และจีนก็ยังไม่ปรากฏให้เห็นได้ด้วยเช่นกัน โดยการเจรจาในระดับทวิภาคีระหว่างทั้งสองชาติเริ่มต้น ณ กรุงปักกิ่งในเดือนมีนาคมปี 1995 หรือเพียงไม่กี่เดือนให้หลังจากการค้นพบสิ่งปลูกสร้างบริเวณ Mischief Reef

⁴²⁴ Baviera, "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective," 258.

⁴²⁵ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 9.

⁴²⁶ Ibid.

⁴²⁷ โปรดดู The Free Library, "Mischief Row Clouds Estrada's Planned Visit to China,"

<http://www.thefreelibrary.com/Mischief+row+clouds+Estrada's+planned+visit+to+China.-a054388497>. และ

"“Envoy to China Stays but Estrada Trip Dims” ", *Today* 31 March 1999.

⁴²⁸ "Erap Talks on Spratlys Anew," *Today* 19 May 1999.

ของจีนแต่การเจรจาครั้งนี้ก็ยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันระหว่างทั้งสองชาติได้ ฟิลิปปินส์และจีนเริ่มต้นการเจรจาระหว่างกันอีกครั้งที่กรุงมะนิลาในเดือนสิงหาคมของปีเดียวกัน⁴²⁹ โดยทั้งสองชาติออกแถลงการณ์ร่วมกันว่า ทั้งฟิลิปปินส์และจีนจะปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติ (code of conduct) ซึ่งระบุให้การแก้ไขปัญหาพิพาทในทะเลจีนใต้นั้นอาศัยแนวทางสันติวิธี การปฏิบัติแบบฉันทมิตร ตลอดจนสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลและกฎหมายระหว่างประเทศ⁴³⁰ แม้ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างมะนิลาและปักกิ่งจะพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น ตลอดจนปรากฏให้เห็นการเดินทางเยือนระหว่างผู้นำระดับสูงเพื่อหารือเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาพิพาทในทะเลจีนใต้และสถาปนามาตรการเสริมสร้างความไว้วางใจ (confidence-building measure) ระหว่างกัน⁴³¹ แต่กระนั้น ฟิลิปปินส์ก็ไม่สามารถโน้มน้าวให้จีนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากบริเวณ Mischief Reef ได้ ในทางตรงกันข้าม ในปี 1998 จีนกลับพัฒนาสิ่งปลูกสร้างบริเวณดังกล่าวให้มีลักษณะคงทนถาวรและสลัซบซ้อนมากยิ่งขึ้น⁴³²

เมื่อการเจรจาในกรอบทวิภาคีในทศวรรษของผู้นำฟิลิปปินส์มิใช่แนวทางซึ่งนำไปสู่การแก้ปัญหาข้อพิพาทกับจีนได้อย่างประสบความสำเร็จ ฟิลิปปินส์จึงพยายามที่จะผลักดันข้อพิพาททะเลจีนใต้อินทรีย์ระหว่างประเทศ (Internationalize) ASEAN ถือเป็นองค์การที่ให้ความสำคัญกับปัญหาปะทะบริเวณ Mischief Reef และวิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมของจีน ตลอดจนสามารถโน้มน้าวให้จีนตกลงที่จะเจรจาเกี่ยวกับปัญหาทะเลจีนใต้อันกรอบความร่วมมือพหุภาคีได้เป็นครั้งแรกในการประชุมระหว่าง ASEAN และจีนที่เมือง Hangzhou ในปี 1995⁴³³ ต่อมาในปี 1997 ASEAN และจีนออกแถลงการณ์ร่วมกันภายใต้ชื่อ “ASEAN-China Cooperation Towards the 21st Century” โดยแถลงการณ์ดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ ทั้ง ASEAN และจีนจะ “ควบคุมพฤติกรรม และจัดการกับความแตกต่างด้วยวิถีทางอันสร้างสรรค์และสงบเยือกเย็นสืบต่อไป”⁴³⁴ และหลักการที่ปรากฏใน

⁴²⁹ Baviera, "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective," 258.

⁴³⁰ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 18.

⁴³¹ Baviera, "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective," 259.

⁴³² Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 19.

⁴³³ Baviera, "South China Sea: Managing Territorial and Resource Disputes," 512.

⁴³⁴ โปรตดู "Joint Statement of the Meeting of Heads of State/Government of the Member States of Asean and the President of the People's Republic of China Kuala Lumpur, Malaysia, 16 December 1997, ," <http://www.asean.org/news/item/joint-statement-of-the-meeting-of-heads-of-stategovernment-of-the>

แถลงการณ์ข้างต้นนี้เองก็ปรากฏให้เห็นในปฏิญญาว่าด้วยแนวปฏิบัติของภาคีในทะเลจีนใต้ปี 2002 (Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)⁴³⁵ ซึ่งลงนาม ณ การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ที่กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2002

อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาดังกล่าวก็มีได้ระบุมตรการอันเป็นรูปธรรมในการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ยิ่งไปกว่านั้นปฏิญญาดังกล่าวยังมีสถานะเป็นเพียงแถลงการณ์ทางการเมืองที่ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ จึงทำให้ความมุ่งหมายของฟิลิปปินส์ในการแสวงหาข้อยุติในการระงับประเด็นพิพาท และการป้องกันการคุกคามของจีนนั้นยังห่างไกลจากความเป็นจริง มีพักต้องกล่าวถึงความพยายามในการผลักดันปัญหาทะเลจีนใต้ให้เป็นที่รับรู้ในระดับระหว่างประเทศ ดังพิจารณาได้จากสุนทรพจน์ประจำปีต่อสภาครองเกรส (State of the Nation Address - SONA) ครั้งที่ 4 ของ ประธานาธิบดี Ramos เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 1995 ซึ่งชี้ว่า “[ในประเด็นเรื่อง] ทะเลจีนใต้เราพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะป้องกันมิให้ประเด็นนี้พัฒนาไปสู่ปัญหาความขัดแย้งอันลุกลามบานปลาย ควบคู่กันไปกับการพิสูจน์ให้โลกเห็นว่า เราได้เตรียมพร้อมที่จะป้องกันพรมแดนของเราไว้ด้วยเช่นกัน”⁴³⁶ เช่นเดียวกับความพยายามของประธานาธิบดี Estrada ที่จะนำเสนอกรณีพิพาทบริเวณหมู่เกาะ Spratly ต่อ Kofi Annan เลขาธิการสหประชาชาติ ณ ขณะนั้น⁴³⁷ หรือแม้แต่คำปรารภของ Rodolfo Severino อดีตเลขาธิการสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ชี้ว่าการผลักดันประเด็นพิพาทในทะเลจีนใต้เข้าสู่เวทีนานาชาติจะช่วยสร้างบรรยากาศอันเอื้ออำนวยต่อการใช้แนวทางแก้ไขปัญหาพิพาทโดยสันติวิธีในหมู่รัฐที่กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์มากยิ่งขึ้น⁴³⁸

member-states-of-asean-and-the-president-of-the-people-s-republic-of-china-kuala-lumpur-malaysia-16-december-1997.

⁴³⁵ โปรดดู "Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea,"

<http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea>.

⁴³⁶ Official Gazette, "Fidel V. Ramos, Fourth State of the Nation Address, July 24, 1995," (July 24, 1995).

⁴³⁷ Baviera, "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective," 260.

⁴³⁸ Rodolfo C. Severino, "The South China Sea: Some Preliminary Reflections," in *Asean-Un Cooperation in Preventive Diplomacy*

ed. Sarasin Viraphol (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, Thailand, 1995), 161.

กระนั้นก็ดี ความพยายามของฟิลิปปินส์ก็ได้รับเสียงกระแสดอบบรรีบจากประชาคมระหว่างประเทศอย่างจำกัด โดยทุกครั้งฟิลิปปินส์พยายามผลักดันปัญหาพิพาทในทะเลจีนใต้ระหว่างตนกับจีนให้เป็นที่รู้จักในเวทีระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นเท่าใด ก็มักปรากฏให้เห็นกระแสคัดค้านจากจีน ซึ่งยืนยันว่า การแก้ไขปัญหาทะเลจีนใต้นั้นควรกระทำภายใต้กรอบการเจรจาวิภาคีซึ่งปราศจากการแทรกแซงของรัฐมหาอำนาจภายนอกตามมาอยู่เสมอ เมื่อประกอบกับจุดยืนที่ชัดเจนของจีนที่ว่าประเด็นเรื่องอำนาจอธิปไตยในทะเลจีนใต้นั้นไม่สามารถต่อรองหรือโต้แย้งได้ ก็ยิ่งทำให้ผู้กำหนดนโยบายของฟิลิปปินส์ตระหนักว่าจีน ซึ่งมีเจตนาและขีดความสามารถทางกองทัพเรือที่เหนือกว่าฟิลิปปินส์อย่างชัดเจนนั้น เป็นภัยคุกคามที่อันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของฟิลิปปินส์ ภายใต้กรอบการเจรจาในระดับวิภาคีและพหุภาคีที่ไม่สามารถทำให้ฟิลิปปินส์และจีนบรรลุผลของการเจรจาระหว่างกันได้ คำถามประการสำคัญที่ควรหยิบยกขึ้นพิจารณาต่อไปคือนโยบายของฟิลิปปินส์ในการแก้ไขข้อพิพาทข้อพิพาทบริเวณทะเลจีนใต้จะดำเนินไปในทิศทางใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า นอกเหนือไปจากเหตุการณ์ปะทะบริเวณ Mischief Reef จีนและฟิลิปปินส์ยังมีข้อขัดแย้งระหว่างกันอีกครั้งบริเวณ Scarborough Shoal ในปี 1997⁴³⁹

⁴³⁹ Scarborough Shoal เป็นเกาะรูปวงแหวนที่เกิดจากหินปะการัง (atoll) ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในทะเลจีนใต้ Scarborough Shoal ตั้งอยู่ห่างจากฟิลิปปินส์ 220 กิโลเมตร และอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม จีนก็กล่าวอ้างว่า จีนมีกรรมสิทธิ์เหนือบริเวณดังกล่าวมาตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 13 โปรดดู Francois-Xavier Bonnet, "Geopolitics of Scarborough Shoal" in *Irasec's Discussion Papers*, ed. The Research Institute on Contemporary South-East Asia (IRASEC) (2012). เหตุการณ์ขัดแย้งระหว่างฟิลิปปินส์และจีนบริเวณ Scarborough Shoal ในเดือนเมษายน 1997 เกิดขึ้นเมื่อ กลุ่มนักเล่นวิทยุสมัครเล่นชาวจีนล่องเรือจาก Guangzhou เพื่อเดินทางไปยัง Scarborough Shoal โดยก่อนที่นักเดินทางกลุ่มนี้จะปฏิบัติภารกิจในการส่งคลื่นวิทยุจากบริเวณดังกล่าว กองทัพเรือฟิลิปปินส์ก็ออกคำสั่งให้กลุ่มนักเล่นวิทยุสมัครเล่นออกจากบริเวณ Scarborough Shoal แต่ทางการจีนก็ประท้วงการกระทำของฟิลิปปินส์ โดยให้เหตุผลว่า จีนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเหนือ Scarborough Shoal โปรดดู Baviera, "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective," 263.

4.3.2 ขีดความสามารถในการป้องกันตนเองของกองทัพฟิลิปปินส์

“รัฐในอาเซียนมีธรรมเนียมปฏิบัติที่จะปฏิเสธการใช้วิธีทางการทหารเพื่อแก้ไขปัญหาพิพาทเขตแดน แต่หากเครื่องมือทางการทูตประสบความสำเร็จล้มเหลวหรือไม่เพียงพอ การมีกองกำลังทหารที่มีความครบครันและได้รับการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี ก็เป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งต่อการป้องกันอำนาจอธิปไตยและบูรณภาพเขตแดนของฟิลิปปินส์”⁴⁴⁰

Noel M. Novicio

นับตั้งแต่เหตุการณ์ปะทะระหว่างกองเรือฟิลิปปินส์และจีนบริเวณ Mischief Reef ในปี 1995 เป็นต้นมา กองทัพเรือฟิลิปปินส์ก็สังเกตเห็นทั้งเรือสำรวจและวิจัยของพลเรือน เรือหาปลา ตลอดจนเรือรบทหารสัญญาชาติจีน ซึ่งมีพฤติกรรมอันไม่น่าไว้วางใจ แล่นเข้ามายังบริเวณน่านน้ำของฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริเวณพื้นที่พิพาท Mischief Reef ซึ่งปรากฏให้เห็นความพยายามของจีนในการเข้าไปก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนทำเครื่องหมายเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของพื้นที่ดังกล่าวโดยเพิกเฉยต่อข้อท้วงติงของฟิลิปปินส์ เมื่อผนวกกับข้อจำกัดของการใช้เครื่องมือในการเจรจาและการทูตดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว หนึ่งในทางเลือกที่สมเหตุสมผลและถือเป็นสิ่งที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกคือ การพัฒนาขีดความสามารถในการป้องกันตนเองของกองทัพฟิลิปปินส์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังพิจารณาได้จากการผลักดันพระราชบัญญัติพัฒนากองทัพฟิลิปปินส์ (Armed Forces Modernization Bill) ซึ่งมุ่งหมายที่จะปรับปรุงให้กองทัพฟิลิปปินส์มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้นภายใน 15 ปี⁴⁴¹

ภายหลังจากการถอนกองกำลังสหรัฐฯ ออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ กองทัพฟิลิปปินส์ก็กลายเป็นหนึ่งในกองทัพที่มีความอ่อนแอมากที่สุดในเอเชีย⁴⁴² นายพล Victor A. Mayo รองเสนาธิการทหารประจำกองทัพฟิลิปปินส์และผู้ควบคุมโครงการพัฒนากองทัพฟิลิปปินส์ ได้ปรารถนาไว้อย่างน่าสนใจว่า ในแง่ของอาวุธยุทโธปกรณ์ ฟิลิปปินส์นั้นล้าหลังกว่าประเทศเพื่อนบ้านกว่า 30 ปี⁴⁴³ สภาพกองทัพที่อ่อนแอของกองทัพฟิลิปปินส์เกิดจากการที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ในสมัยก่อนหน้านั้นไม่ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาและเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่กองทัพของตนเนื่องจากมีความเชื่อมั่นว่า สหรัฐฯ จะยังคงเป็น “ร่มเงาทางความมั่นคง” ที่จะช่วยปกป้องและค้ำประกันความ

⁴⁴⁰ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 36.

⁴⁴¹ Baviera, "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective," 263.

⁴⁴² Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 37.

⁴⁴³ Aberlado S. Ulanday, "We're Not Just after a Shopping List," *Philippines Daily Inquirer*, April 2, 2002, 8.

มั่นคงปลอดภัยแก่ฟิลิปปินส์จากภัยคุกคามภายนอก⁴⁴⁴ รัฐบาลฟิลิปปินส์จึงมิได้จัดสรรงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือและพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพเรือและกองทัพอากาศฟิลิปปินส์อย่างเพียงพอ

แม้ความก้าวร้าว (assertiveness) ของกองทัพจีนในช่วงทศวรรษที่ 1990 จะยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดเทียบเท่ากับในช่วงปลายทศวรรษที่ 2000⁴⁴⁵ แต่หากพิจารณาเปรียบเทียบขีดความสามารถทางกองทัพระหว่างกองทัพฟิลิปปินส์และกองทัพจีนก็ปฏิเสธได้ยากว่า กองทัพจีนนั้นมีความเหนือกว่ากองทัพฟิลิปปินส์อย่างชัดเจน ตัวเลขทางสถิติในปี 1995 ซึ่งเป็นปีที่เกิดเหตุการณ์ปะทะบริเวณ Mischief Reef ชี้ว่า ในขณะที่จีนมีงบประมาณทางการทหารสูงถึง 166 พันล้านเหรียญสหรัฐ ฟิลิปปินส์มีเพียง 2.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือน้อยกว่าจีนถึง 57 เท่า⁴⁴⁶ และในปีเดียวกันนี้เอง จีนใช้จ่ายงบประมาณทางการทหารไปถึงร้อยละ 2.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือมากกว่าฟิลิปปินส์ ซึ่งใช้จ่ายงบประมาณทางการทหารไปเพียงร้อยละ 0.9 ถึง 3 เท่าตัว⁴⁴⁷

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาในเชิงอาวุธยุทโธปกรณ์⁴⁴⁸ ในขณะที่ฟิลิปปินส์มีเพียงเครื่องบินขับไล่ F-5A จำนวน 8-12 ลำ ซึ่งถือเป็นเครื่องบินขับไล่ขั้นพื้นฐานที่ไม่รองรับระบบเรดาร์ภาคพื้นดิน และยังเป็นเครื่องที่ควบคุมได้ลำบากเพราะใช้งานมาตั้งแต่ปี 1965 ฟิลิปปินส์นั้นมิขีตความสามารถทางกองทัพอากาศที่จำกัดถึงขนาดที่พลเอก Loven Abadia ผู้บัญชาการกองทัพอากาศฟิลิปปินส์กล่าวว่า “ท้องฟ้าของเรานั้นช่างเปลือยเปล่า”⁴⁴⁹ ในส่วนของเรือรบ ฟิลิปปินส์มีเรือยกพลขึ้นบกขนาดใหญ่ (tank-landing ship) ที่ใช้งานมาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ก็เป็นเรือที่เสียหายเกินกว่าที่จะซ่อมแซมได้จึงจำต้องปลดประจำการจากการเป็นเรือรบไปในที่สุด ฟิลิปปินส์จึงมีเพียงเรือขนาดเล็กที่ติดตั้งปืน (gunboats) รุ่น Peacock จำนวน 3 ลำ ซึ่งซื้อจากฮ่องกงในปี 1997 เป็นเรือรบที่มีความทันสมัยที่สุด⁴⁵⁰

⁴⁴⁴ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 37.

⁴⁴⁵ โปรดดู Richard D. Fisher, *China's Military Modernization: Building for Regional and Global Reach* (Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 2008). และ Anthony H. Cordesman, Hess Nicholas, and Ashley S. Yarosh, "Chinese Military Modernization and Force Development a Western Perspective " (Lanham, MD: Rowman & Littlefield 2013).

⁴⁴⁶ Nation Master, "Country Vs Country: China and Philippines Compared: Military Stats," <http://www.nationmaster.com/country-info/compare/China/Philippines/Military>.

⁴⁴⁷ Ibid.

⁴⁴⁸ โปรดดู Richard D. Fisher, "Rebuilding the U.S. – Philippine Alliance," 7-8.

⁴⁴⁹ Ian Storey, "Manila Looks to USA for Help over Spratlys," *Jane's Intelligence Review* 11, no. 8 (1999).

⁴⁵⁰ Richard D. Fisher, "Rebuilding the U.S. – Philippine Alliance," 7-8.

ด้านเงินกลับมีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากกว่าฟิลิปปินส์อย่างเห็นได้ชัด อาทิ จรวดต่อต้านเรือแบบติดตั้งบนเฮลิคอปเตอร์ C-701 (helicopter-launched anti-ship Missile) ที่มีพิสัยการโจมตีไกลถึง 9 ไมล์ และสามารถที่จะเปลี่ยนลานจอดเฮลิคอปเตอร์บริเวณ Fierly Cross ให้กลายเป็นฐานทัพที่สามารถรองรับจรวดนำวิถีระยะไกลได้อย่างไม่ยากเย็นนัก นอกจากนี้ ภายหลังจากการก่อสร้างทางขึ้นของเครื่องบินขนาดกว้าง 7,000 ฟุตบริเวณเกาะ Woody ในหมู่เกาะ Paracel จีนก็จะสามารถใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเรือบรรทุกเครื่องบิน (aircraft carrier) ที่สามารถรองรับเครื่องบินที่ผลิตในจีนทั้ง Xian JH-7 และเครื่องบินขับไล่ Sukhoi Su-30 ของรัสเซีย ซึ่งล้วนสามารถติดตั้งเรดาร์ตรวจจับและป้องกันจรวดนำวิถีและจรวดต่อต้านเรือที่มีความเร็วเหนือแสง KR-1 ในทางทะเล จีนมีเรือฟริเกต (frigate) รุ่น Jianghu ที่ติดตั้งจรวดต่อต้านเรือจำนวน 4 ลูก ลอยลำอยู่บริเวณหมู่เกาะ Spratly เช่นเดียวกับเรือพิฆาต (destroyer) Luhai ซึ่งสามารถบรรทุกจรวดร่อน (cruise missile) C-802 ได้ถึง 16 ลูก⁴⁵¹

ความเสียเปรียบในเชิงอาวุธยุทโธปกรณ์และกำลังทหารถึงขนาดที่ปรากฏให้เห็นค่ากล่าวในเชิงติดตลกที่ว่า “กองทัพอากาศของเราก็คืออากาศ และยามชายฝั่งของเราก็คือชายฝั่ง”⁴⁵² ส่งผลให้ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับสภาวะล่อแหลมต่ออันตรายหากถูกโจมตีจากจีน และเมื่อเกิดเหตุการณ์ปะทะบริเวณ Mischief Reef ก็ยิ่งทำให้ฟิลิปปินส์ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาขีดความสามารถทางกองทัพของตนให้มีประสิทธิภาพและมีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น ภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวเพียงไม่ถึง 2 สัปดาห์ วุฒิสภาฟิลิปปินส์ก็นำเสนอพระราชบัญญัติพัฒนากองทัพฟิลิปปินส์เข้าสู่สภาเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 1995⁴⁵³ ก่อนที่ประธานาธิบดี Fidel Ramos จะลงนามรับรองเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 1995⁴⁵⁴

พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งหมายที่จะพัฒนาขีดความสามารถกองทัพฟิลิปปินส์ทั้งสามเหล่าทัพ อันได้แก่ กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ “ให้อยู่ในระดับที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในการรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย และธำรงไว้ซึ่งมรดกของสาธารณรัฐ

⁴⁵¹ Ibid.

⁴⁵² "Defending the Philippines: Military Modernization and the Challenges Ahead," East and South China Seas Bulletin 3 (Washington: Center for a New American Security, May 3, 2012).

⁴⁵³ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 38.

⁴⁵⁴ พระราชบัญญัติพัฒนากองทัพฟิลิปปินส์ยังเป็นกฎหมายที่รู้จักกันในชื่อ Republic Act no. 7898 หรือ AFP Modernization Act โปรดดู Government Procurement Policy Board, "Republic Act No. 7898 an Act Providing for the Modernization of the Armed Forces of the Philippines and for Other Purposes," http://www.gpppb.gov.ph/laws/laws/RA_7898.pdf.

ฟิลิปปินส์ อย่างมีประสิทธิภาพ”⁴⁵⁵ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเงื่อนไขทั้งหมด 15 ปี โดยกองทัพฟิลิปปินส์จะได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนเงิน 331 พันล้านเปโซ หรือคิดเป็น 12.6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ โดยมีงบประมาณเริ่มต้นในช่วง 5 ปีแรกเป็นจำนวน 50 พันล้านเปโซ เพื่อซื้อเรือจำนวน 60 ลำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรือปฏิบัติการนอกชายฝั่งที่มีจรวดแบบยิงจากพื้นสู่พื้น (surface-to-surface missile) และจรวดต่อสู้อากาศยาน (surface-to-air missile) เครื่องบินขับไล่ที่มีความทันสมัยจำนวน 24 ลำ ระบบเรดาร์ป้องกันทางอากาศ ระบบการสื่อสารเพื่อการป้องกันทางอากาศ ตลอดจนอากาศยานอื่นๆที่ได้รับการพิจารณาว่ามีความสำคัญต่อการป้องกันทางอากาศและทางทะเล⁴⁵⁶

อย่างไรก็ดี เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 รัฐบาลฟิลิปปินส์ก็จำเป็นต้องระงับการจัดซื้อจัดจ้างอาวุธยุทโธปกรณ์แก่กองทัพฟิลิปปินส์ และทำให้ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถและยกระดับการป้องกันประเทศของฟิลิปปินส์ต้องหยุดชะงักลงจนกระทั่งพระราชบัญญัติพัฒนากองทัพฟิลิปปินส์สิ้นสุดระยะเวลาในปี 2010⁴⁵⁷ แม้จะเป็นที่ประจักษ์ว่า จีนจะกลายเป็นชาติที่มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่รัฐที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจช่วงปี 1997⁴⁵⁸ จนปรากฏให้เห็นชุดคำอธิบายที่ชี้ว่า บทบาทและอิทธิพลของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เพิ่มมากขึ้นนั้นเป็นการรุกคืบอันตราตรึงใจ (charm offensive)⁴⁵⁹ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การให้ความช่วยเหลือของจีนนั้นช่วยปรับปรุงภาพลักษณ์ของจีนในสายตารัฐในภูมิภาคที่เคยมองจีนในฐานะเป็นภัยคุกคามสู่การเป็นมิตรมากยิ่งขึ้น กระนั้นก็ดี พฤติกรรมอันก้าวร้าวของจีนในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเหตุการณ์ปะทะบริเวณ Mischief Reef และการเพิกเฉยต่อข้อท้วงติงของฟิลิปปินส์ที่ร้องขอให้จีนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างบริเวณดังกล่าว ก็ยังสร้างความหวาดระแวงให้แก่ฟิลิปปินส์ว่าจีนนั้นเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของตนอย่างแท้จริง⁴⁶⁰

⁴⁵⁵ Ibid.

⁴⁵⁶ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 38.

⁴⁵⁷ เมื่อ Benigno Aquino III ก้าวขึ้นเป็นประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ในปี 2010 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการแก้ไขปรับปรุงใหม่ในชื่อ Republic Act no. 10349 การแก้ไขครั้งนี้มีสาระสำคัญคือ การต่ออายุพระราชบัญญัติพัฒนากองทัพฟิลิปปินส์ต่อไปอีก 15 ปี โดยมีงบประมาณเริ่มต้น 75 พันล้านเปโซ โดยการต่ออายุพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเกิดขึ้นในห้วงยามที่ฟิลิปปินส์กำลังเผชิญกับภัยคุกคามในทะเลจีนใต้อีกครั้งหนึ่ง โปรดดู Senate of the Philippines, "Republic Act No. 10349" (Metro Manila: Congress of the Philippines, 2012).

⁴⁵⁸ Robert G. Sutter, *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2012), 298.

⁴⁵⁹ David Shambaugh, "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order."

⁴⁶⁰ Baviera, "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective," 266.

4.4 ก่อนจะถึง 9/11: ข้อพิพาททะเลจีนใต้ จากภัยคุกคามสู่การฟื้นฟูพลังของพันธมิตร

“วันอันแสนสบายวันหนึ่งในปี 1995 เราตื่นขึ้นมากพบว่า กองทัพเรือจีนได้ยึดครอง Mischief Reef ... วันนี้อาจเป็นแค่บริเวณ Mischief Reef และ Scarborough Shoal ... แต่วันพรุ่งนี้อาจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งกว่า Palawan หรือแม้แต่ประเทศฟิลิปปินส์ก็เป็นได้ ... ปัจจัยหนึ่งที่ยับยั้งนโยบายทางการทหารแบบสายเหยี่ยวของจีนได้ก็คือ การตระหนักว่าฟิลิปปินส์นั้นผูกพันกับสหรัฐฯ ด้วยสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกัน...”⁴⁶¹

Bias F. Ople

หากย้อนกลับไปพิจารณาแนวคิดพื้นฐานของแนวคิดพันธมิตรทางทหารที่ว่า เมื่อความพยายามในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการป้องกันตนเองของรัฐไม่เพียงพอต่อการรับประกันความมั่นคงปลอดภัยของตนอีกต่อไป ทางเลือกที่รัฐพึงกระทำคือ การเสริมสร้างความร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ ที่มีเป้าประสงค์หรือมีภัยคุกคามใกล้เคียงกับตน⁴⁶² การปะทะกับกองทัพเรือจีนบริเวณ Mischief Reef ในปี 1995 ถือเป็นเหตุการณ์ที่เร่งเร้าให้ผู้กำหนดนโยบายของฟิลิปปินส์พัฒนาขีดความสามารถทางกองทัพให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นที่ยอมรับกันว่าฟิลิปปินส์นั้นใช้เหตุผลเรื่องภัยคุกคามจากจีนเพื่อสร้างความชอบธรรมในการพัฒนาขีดความสามารถทางกองทัพของตนเรื่อยมาจวบจนปัจจุบัน แม้กระนั้น ฟิลิปปินส์ก็ตระหนักดีว่า การพัฒนาสมรรถนะทางกองทัพของตนนั้นมิใช่ยุทธศาสตร์ที่จะช่วยรับประกันความมั่นคงปลอดภัยได้อย่างถาวร มิพักต้องกล่าวถึง สมรรถนะทางกองทัพที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงระหว่างกองทัพฟิลิปปินส์และกองทัพจีน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ทางเลือกที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ตัดสินใจกระทำควบคู่กันไปกับการพัฒนาสมรรถนะของกองทัพฟิลิปปินส์คือ การเสริมสร้างสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับพันธมิตรอันเก่าแก่ของตนอย่างสหรัฐฯ

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกานับตั้งแต่ยุคหลัง Marcos เป็นต้นมาก็ปรากฏให้เห็นรูปแบบของความสัมพันธ์ที่ถอยห่างออกจากกัน สาเหตุของความเหินห่างระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกามาจากการเติบโตของแนวคิดชาตินิยมที่ไม่พอใจบทบาทของสหรัฐฯ ที่ให้การสนับสนุนและเพิกเฉยต่อการกดขี่ประชาชนของระบอบเผด็จการ Marcos เพื่อแลกกับการคงฐานทัพ

⁴⁶¹ โปรดดูสุนทรพจน์ฉบับเต็มของ Bias F. Ople ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภาฟิลิปปินส์ ณ ขณะนั้นใน Senate President Pro Tempore Senator Blas Ople, "The Vfa: Paradigm Shifts in the Security and Freedom of Nations," *Republic of the Philippines, Senate Legislative Publications Staff, The Visiting Forces Agreement: The Senate Decision 1999*.

⁴⁶² Seeham, "Military Security," 152-53.

สหรัฐฯไว้ในฟิลิปปินส์ ประกอบกับปัจจัยเรื่องการสิ้นสุดของสงครามเย็นและภัยคอมมิวนิสต์ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่อภัยคุกคามของฟิลิปปินส์ ตลอดจนนำมาสู่การตั้งคำถามถึงความจำเป็นของฐานทัพอเมริกันบนผืนแผ่นดินฟิลิปปินส์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์นั้นมิใช่ภัยคุกคามจากภายนอก หากแต่เป็นภัยคุกคามจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบภายในประเทศ⁴⁶³ ในสมัยรัฐบาล Corazon Aquino ซึ่งแม้จะตระหนักถึงความสำคัญของฐานทัพและความช่วยเหลือทางความมั่นคงจากสหรัฐฯ แต่ Aquino ก็ไม่สามารถต้านกระแสธารของแนวคิดชาตินิยมอันเชี่ยวกรากในสังคมฟิลิปปินส์ที่มีจุดยืนต่อต้านสหรัฐฯและการคงอยู่ของฐานทัพในฟิลิปปินส์ต่อไป จนในท้ายที่สุดแล้ววุฒิสภาฟิลิปปินส์ก็มีมติไม่ต่อสัญญาเช่าฐานทัพให้แก่สหรัฐฯดังที่พิจารณาไปแล้วก่อนหน้านี้ การถอนฐานทัพสหรัฐฯออกจากฟิลิปปินส์ถือเป็นหมุดหมายสำคัญที่สะท้อนว่า พันธมิตรที่ครั้งหนึ่งเคยมีความแนบแน่นและใกล้ชิด ได้แปรเปลี่ยนไปสู่ระดับความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดที่สุดในประวัติศาสตร์ของสองชาติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว⁴⁶⁴

นอกจากนี้ แม้จะปรากฏให้เห็นชุดคำอธิบายที่ชี้ว่า สายสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างมะนิลาและวอชิงตันจะได้รับฟื้นฟูหลังจากเหตุการณ์วินาศกรรม 11 กันยายน 2001 ซึ่งฟิลิปปินส์ได้กลายเป็น “แนวรบแนวที่สอง” ที่มีความสำคัญยิ่งต่อยุทธศาสตร์การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายสหรัฐฯ แต่กระนั้นก็ดี วิทยานิพนธ์นี้ต้องการเสนอข้อโต้แย้งว่า การมองข้ามพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองชาติในช่วงก่อนเหตุการณ์ 9/11 เป็นการละเลยข้อเท็จจริงที่สำคัญว่า ระหว่างปี 1991- 2001 ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯประสบความสำเร็จในการวางรากฐานความสัมพันธ์ทางความมั่นคงตลอดจนสามารถค้นหา “เหตุผลของการดำรงอยู่” ของพันธมิตรระหว่างทั้งสองชาติได้อีกครั้ง โดยประเด็นที่เปรียบเสมือนเป็น “กาวใจ” ที่ช่วยสมานไมตรีและฟื้นฟูพลังให้พันธมิตรทั้งสองชาติก็คือ เหตุการณ์พิพาททะเลจีนใต้ ซึ่งถือเป็นเหตุการณ์ที่เปรียบเสมือนเป็นทั้งความท้าทายและโอกาสในการฟื้นฟูพลังระหว่างพันธมิตรฟิลิปปินส์-สหรัฐฯได้อย่างชัดเจนมากที่สุดดังจะได้พิจารณาต่อไป

4.4.1 ข้อพิพาททะเลจีนใต้และนัยต่อพันธมิตร

กระแสธารของแนวคิดชาตินิยมและการต่อต้านสหรัฐฯในยุคหลัง Marcos ได้กลายเป็นพลังสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายฟิลิปปินส์ ตลอดจนเป็นหนึ่งในปัจจัยที่มีผลต่อการลงมติไม่เห็นชอบสนธิสัญญาแห่งมิตรภาพ ความร่วมมือและความมั่นคง (Treaty of Friendship, Cooperation and

⁴⁶³ Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, x. และ Ciorciari, *The Limits of Alignment*, 163.

⁴⁶⁴ Banlaoi, *Philippine Security in the Age of Terror: National, Regional, and Global Challenges in the Post-9/11 World*, 165.

Security) ซึ่งถือเป็นสนธิสัญญาการต่ออายุการเข้าฐานทัพฉบับใหม่ที่สหรัฐฯเสนอไปยังรัฐบาลฟิลิปปินส์ เป็นที่ประจักษ์ว่า สหรัฐฯนั้นค่อนข้างผิดหวังกับการตัดสินใจของฟิลิปปินส์ และตัดสินใจที่จะลดระดับความสัมพันธ์ทางการเมืองและการทหารระหว่างสหรัฐฯและฟิลิปปินส์โดยประกาศว่า สหรัฐฯนั้นไม่สามารถที่จะให้การค้ำประกันความมั่นคงจากภัยคุกคามภายนอกแก่ฟิลิปปินส์ได้อีกต่อไป เพราะสหรัฐฯได้สูญเสียฐานที่มั่นที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติการดังกล่าวไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว⁴⁶⁵ ด้าน Dick Cheney รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ณ ขณะนั้นก็กล่าวแสดงความไม่พอใจกับความล้มเหลวในการเจรจากับรัฐบาลฟิลิปปินส์โดยกล่าวว่า “พวกเราจะเก็บข้าวของแล้วก็ย้ายออก แต่นั่นแหละ เราไม่สามารถอยู่ในที่ๆเราไม่เป็นที่ต้องการได้ และเราก็จะไม่อยู่ด้วย”⁴⁶⁶

อย่างไรก็ตาม การเป็นชาติพันธมิตรและการเป็น “ร่มเงาทางความมั่นคง” ให้แก่ฟิลิปปินส์มาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่สองจวบจนสิ้นสุดสงครามเย็นก็ยังทำให้สหรัฐฯเป็นชาติพันธมิตรที่ฟิลิปปินส์ไม่สามารถมองข้ามหรือละเลยความสำคัญได้ โดยนับตั้งแต่การก้าวสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีในปี 1992 Ramos อดีตนายพลซึ่งมีความนิยมชมชอบสหรัฐฯ ก็เป็นหนึ่งในบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการรื้อฟื้นสายสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ โดยภายหลังการถอนกองกำลังออกจากฐานทัพฟิลิปปินส์ Ramos ยังคาดหวังว่า การวางกองกำลังส่วนหน้าของกองเรือสหรัฐฯในพื้นที่ต่างๆในภูมิภาคเอเชีย และสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกันระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ จะช่วยป้องปรามภัยคุกคามและทำหน้าที่แทนกองกำลังสหรัฐฯที่เคยประจำการอยู่ในฐานทัพฟิลิปปินส์ได้⁴⁶⁷

ในปี 1995 Ramos ประกาศอย่างชัดเจนว่า การเป็นพันธมิตรกับสหรัฐฯนั้นถือเป็นหนทางเดียวที่จะช่วยฟิลิปปินส์จากจีนได้⁴⁶⁸ นอกจากนี้ ในสมัยที่ Ramos ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ยังออกสมุดปกขาวว่าด้วยการป้องกันประเทศ (Defense White Paper) ประจำปี 1998 ซึ่งนอกเหนือจากจะระบุถึงภัยคุกคามจากจีนอันเนื่องมาจากการพัฒนาขีดความสามารถทางกองทัพจีน⁴⁶⁹ เอกสารดังกล่าวยังระบุว่า “สหรัฐฯจำเป็นต้องคงบทบาทของการเป็นผู้ค้ำจุนและผู้ควบคุมดุลแห่งอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

⁴⁶⁵ Eric C. Ramos, "Rp-Us Balikatan Exercises a Peace-Building Tool for Mindanao" (Naval Postgraduate School, 2005), 21.

⁴⁶⁶ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 13.

⁴⁶⁷ Ibid., 44.

⁴⁶⁸ Ciorciari, *The Limits of Alignment*, 170.

⁴⁶⁹ Ibid.

ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังดำเนินไปอย่างน่าอัศจรรย์การปรากฏตัวของสหรัฐฯจะเปรียบเสมือนเป็นมาตรวัดของความมั่นคงแน่นอนในห้วงยามที่ปรากฏให้เห็นทั้งความตึงเครียดและความขัดแย้ง”⁴⁷⁰

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า แม้สหรัฐฯจะปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากการถอนกองกำลังออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ แต่สหรัฐฯก็ยังตระหนักถึงความสำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และพยายามสนับสนุนให้การปรากฏตัวของสหรัฐฯในภูมิภาคนี้เป็นไปตามนโยบาย “Places not Bases” หรือนโยบายที่รัฐในภูมิภาคเลือกที่จะอำนวยความสะดวกแก่กองทัพสหรัฐฯแต่กองทัพสหรัฐฯจะไม่เข้าประจำการในฐานทัพของประเทศนั้นๆ เพราะในทัศนะของสหรัฐฯ นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ได้กลายเป็นภูมิภาคที่มีความสำคัญต่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯ ทั้งในทางเศรษฐกิจและความมั่นคง

ในมิติทางเศรษฐกิจ สิ่งที่สหรัฐฯให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกคือ การรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพในการเดินเรือ⁴⁷¹ โดยสหรัฐฯตระหนักดีว่า เส้นทางคมนาคมทางทะเลของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมีความสำคัญยิ่งในฐานะเป็นช่องทางที่เอื้ออำนวยต่อการค้าและการขนส่งทางทะเล ซึ่งมีความสำคัญต่อทั้งเศรษฐกิจสหรัฐฯ ของบรรดาชาติพันธมิตร⁴⁷² เช่นเดียวกับความสำคัญในฐานะแหล่งลำเลียงพลังงานและก๊าซธรรมชาติเพื่อป้อนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของตลาดเกิดใหม่ในภูมิภาคเอเชีย ทั้งนี้คงไม่ไกลเกินไปนักหากจะกล่าวว่า เส้นทางคมนาคมทางทะเลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมีความสำคัญไม่แพ้เฉพาะเศรษฐกิจสหรัฐฯ หากแต่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและระดับโลกอย่างแท้จริง โดยหากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงแล้ว หนึ่งในอาณาบริเวณที่มีความสำคัญยิ่งต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯก็คือ บริเวณทะเลจีนใต้ ซึ่งมีการไหลเวียนทางการค้าในแต่ละปีสูงถึง 5.3 แสนล้านเหรียญสหรัฐฯ และ 1 ใน 5 ของการไหลเวียนทางการค้าเป็นมูลค่าทางการค้าของสหรัฐฯ⁴⁷³ นอกเหนือจากความสำคัญทางเศรษฐกิจ ทะเลจีนใต้อย่างถูกพิจารณาว่ามีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ทะเลจีนใต้นั้นถือเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทาง

⁴⁷⁰ Department of National Defense, "In Defense of the Philippines: 1998 Defense Policy Paper," (Quezon City: Department of National Defense, 1998).

⁴⁷¹ Ian Storey, "Maritime Security in Southeast Asia and the United States," in *Asean-U.S. Relations: What Are the Talking Points?*, ed. Pavin Chachavalpongpun (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011), 41-42.

⁴⁷² Ibid.

⁴⁷³ Raine and Mièrè, "Chapter 1: Mapping the History," 12.

ยุทธศาสตร์ทั้งในฐานะของการเป็นพื้นที่ซึ่งเอื้ออำนวยต่อยุทธศาสตร์การวางกองกำลังในระดับโลก⁴⁷⁴ ตลอดจนเป็นบริเวณซึ่งสหรัฐฯใช้ขนส่งกองกำลังทางทะเลของตนจากบริเวณแปซิฟิกตะวันตกไปยังมหาสมุทรอินเดียอีกประการหนึ่ง โดยอาจกล่าวได้ว่า ทั้งนโยบาย “Places not Bases” และยุทธศาสตร์การวางกองกำลังส่วนหน้านั้นสะท้อนให้เห็นความพยายามของสหรัฐฯที่จะปรากฏตัวและลดทอนบทบาทของชาติที่จะผงาดขึ้นมา มีอำนาจและสถาปนาระเบียบระหว่างประเทศชุดใหม่ที่ขัดต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯในทะเลจีนใต้เพื่อที่จะบรรลุเป้าประสงค์ข้างต้น การให้ความสำคัญกับการวางกองกำลังทหารในระดับโลก (global posture) การสร้างเครือข่ายพันธมิตร และการบรรลุความตกลงในการเข้าถึงฐานทัพและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ (access agreement) กับชาติต่างๆ ในแต่ละภูมิภาค จึงมีความสำคัญต่อสหรัฐฯอย่างแท้จริง⁴⁷⁵

แม้สหรัฐฯจะมีผลประโยชน์มหาศาลในทะเลจีนใต้ แต่ฟิลิปปินส์ก็ต้องผัดพ้อกับปฏิบัติการของสหรัฐฯต่อเหตุการณ์พิพาท Mischief Reef โดยสหรัฐฯนั้นตีความความหมายของคำว่า “พื้นที่แปซิฟิก” ในมาตรา 5 ของสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกันว่าครอบคลุมเฉพาะเขตแดนของฟิลิปปินส์ในช่วงเวลาที่ทั้งสองชาติลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าวร่วมกัน โดยจะไม่รวมถึงพื้นที่บริเวณหมู่เกาะ Spratly ซึ่งฟิลิปปินส์เพิ่งจะกล่าวอ้างเป็นครั้งแรกในปี 1978⁴⁷⁶ เพราะฉะนั้น สหรัฐฯจึงไม่มีพันธะกรณีที่จะต้องให้ความช่วยเหลือทางการทหารแก่ฟิลิปปินส์ในปัญหาพิพาททะเลจีนใต้ ยิ่งไปกว่านั้น ภายหลังจากเหตุการณ์ปะทะบริเวณ Mischief Reef กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯยังได้ออกแถลงการณ์แสดงจุดยืนของสหรัฐฯต่อปัญหาในทะเลจีนใต้อันมีใจความสำคัญว่า สหรัฐฯต่อต้านการใช้กำลังและจำต้องรักษาผลประโยชน์ และคงไว้ซึ่งสันติภาพและเสถียรภาพในบริเวณนี้ สหรัฐฯยังตระหนักว่าการรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพในการเดินเรือและกิจกรรมทางทะเลทั้งปวงที่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ถือเป็นผลประโยชน์หลักของสหรัฐฯ และที่สำคัญที่สุดคือ สหรัฐฯจะไม่เข้าข้างฝ่ายใดในการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่พิพาท⁴⁷⁷ แต่สหรัฐฯก็ประกาศจุดยืนที่สำคัญว่า หากปฏิบัติการทางทหารบริเวณหมู่เกาะ Spratly ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการเดินเรือ ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์หลักของสหรัฐฯ สหรัฐฯก็จะพร้อมที่จะเตรียมการที่จะปกป้องและสร้างความมั่นใจว่า

⁴⁷⁴ Barry Wain, "The U.S. Position in the South China Sea," in *Entering Uncharted Waters? Asean and the South China Sea*, ed. Pavin Chachavalpongpun (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014), 13.

⁴⁷⁵ โปรดดู Docena, "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines."

⁴⁷⁶ Eric C. Ramos, "Rp-Us Balikatan Exercises a Peace-Building Tool for Mindanao," 22.

⁴⁷⁷ Ralph A. Cossa, *Security Implications of Conflict in the South China Sea* (Honolulu: Pacific Forum, CSIS, 1996), Appendix G.

เสรีภาพในการเดินเรือจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป⁴⁷⁸ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า แม้สหรัฐฯ จะกำหนดท่าทีเป็นกลาง โดยไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในกรณีการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะต่างๆ ในทะเลจีนใต้ แต่สหรัฐฯ ก็ตระหนักถึงความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติของตน ซึ่งอาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐต่างๆ ในปัญหาพิพาททะเลจีนใต้ด้วยเช่นกัน

ปฏิเสธได้ยากว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐานั้นค่อนข้างห่างเหิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อปรากฏให้เห็นหลักฐานที่บ่งชี้ว่า สหรัฐฯ นั้นทราบถึงสิ่งปลูกสร้างที่จีนสร้างบริเวณ Mischief Reef อยู่ก่อนแล้วแต่ก็มีได้แจ้งให้ฟิลิปปินส์ทราบ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของฟิลิปปินส์ให้ความเห็นว่า การกระทำดังกล่าวของสหรัฐฯ สะท้อนให้เห็นความไม่พอใจที่ต้องถอนกองกำลังออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ โดยสหรัฐฯ มองว่าภายหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว ฟิลิปปินส์ก็ไม่ควรคาดหวังให้สหรัฐฯ แบ่งปันข่าวกรองแก่ฟิลิปปินส์ดังที่เคยปฏิบัติต่อกันเรื่อยมาอีกต่อไป⁴⁷⁹ อย่างไรก็ดี ในเดือนกรกฎาคม 1995 นาวิกโยธินสหรัฐฯ และกองทัพเรือฟิลิปปินส์ก็มีกำหนดที่จะซ้อมรบร่วมกันบริเวณเกาะ Palawan ของฟิลิปปินส์ ทั้งนี้รัฐบาล Ramos ได้ออกแถลงการณ์ว่า การซ้อมรบครั้งนี้มีได้เกี่ยวข้องกับปัญหาพิพาทระหว่างฟิลิปปินส์และจีนเหนือบริเวณหมู่เกาะ Spratly แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้นั้นก็ตาม การซ้อมรบร่วมกันระหว่างทั้งสองชาติก็เป็นการส่งสัญญาณไปยังจีนว่า สหรัฐฯ นั้นให้ความสำคัญและติดตามพัฒนาการของปัญหาความขัดแย้งบริเวณทะเลจีนใต้อย่างใกล้ชิด⁴⁸⁰

เป็นที่ประจักษ์ว่า ณ ขณะนั้น ความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างทั้งสองชาตินั้นปรากฏให้เห็นอย่างจำกัด โดยนอกเหนือจากสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกัน ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ก็ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงชุดใหม่ที่ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย ซึ่งสามารถยกระดับและฟื้นฟูความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างกันมากยิ่งขึ้น

ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ เริ่มต้นการเจรจาในข้อตกลงว่าด้วยสถานภาพของกองกำลัง (Status of Forces Agreement - SOFA) ซึ่งจะมอบสถานะทางกฎหมายให้แก่กองกำลังสหรัฐฯ ในการซ้อมรบร่วมกันบนผืนแผ่นดินฟิลิปปินส์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ แม้ความตกลงดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากศาลฎีกาฟิลิปปินส์ และทำให้การซ้อมรบร่วมกันประจำปีภายใต้รหัส Balikatan ซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 1981 ถูกระงับลงเป็นการชั่วคราวในเดือนธันวาคม 1996⁴⁸¹ อย่างไร

⁴⁷⁸ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 45.

⁴⁷⁹ Barry Wain, "The U.S. Position in the South China Sea," 251.

⁴⁸⁰ Castro, "The Us-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge " 405.

⁴⁸¹ สำหรับหลายประเทศ SOFA เป็นความตกลงที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการลงนามได้โดยอัตโนมัติ (executive agreement) แต่ในกรณีฟิลิปปินส์ รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์บัญญัติว่า ความตกลงดังกล่าวนั้นมีสถานะเหมือนกับสนธิสัญญาที่ต้องผ่านการให้สัตยาบันโดยวุฒิสภาก่อนที่สนธิสัญญาดังกล่าวจะมีผลผูกพันฟิลิปปินส์ Richard D. Fisher, "Rebuilding the U.S. - Philippine Alliance," 4.

ก็ดี ความพยายามในการผลักดันข้อตกลงดังกล่าวก็ช่วยปูทางให้ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯเปิดการเจรจา ระหว่างกันอีกครั้งจนสามารถลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังทหาร (Visiting Force Agreement - VFA) ได้เป็นผลสำเร็จในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 1998 ความตกลงดังกล่าวนี้มีความสำคัญยิ่งต่อการฟื้นฟูและยกระดับสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติดังจะ ได้พิจารณาต่อไป

4.4.2 ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังทหาร: ก้าวแรกของการฟื้นฟู

“ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังจะเป็นเครื่องป้องปรามอันตรายประสิทธิภาพที่จะป้องกันพฤติกรรมของชาติใดก็ตามที่มีอำนาจทางการทหารเพิ่มสูงขึ้น และหมายมั่นที่จะกล่าวอ้าง หรือทวงคืนเขตแดนของตน”⁴⁸²

Joseph Estrada

หากประยุกต์เอาแนวคิดเรื่องการสถาปนาพันธมิตรของ Stephen Walt⁴⁸³ เพื่อใช้ศึกษาการฟื้นฟูของพันธมิตรฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ อาจพิจารณาได้ว่า อำนาจและพฤติกรรมของจีนอันถูกพิจารณาว่าเป็นภัยคุกคามในบริเวณทะเลจีนใต้เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ทั้งสองชาติค้นพบ “เหตุผลของการดำรงอยู่” ของพันธมิตรระหว่างทั้งสองชาติอีกครั้ง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเสริมสร้างความร่วมมือทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯนั้นวางอยู่บนแนวคิดที่จะอาศัยความร่วมมือของพันธมิตรในการถ่วงดุลเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากจีนนั่นเอง และหากพิจารณาจากองค์ประกอบของปัจจัยที่สำคัญอันได้แก่ อำนาจโดยรวม ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ศักยภาพของการรุกราน และการรับรู้เจตนา อาจกล่าวได้ว่า ด้วยศักยภาพและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนส่งผลให้จีนสามารถพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทัพเรือปลดแอกประชาชนจีน ให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประกอบกับท่าทีอันแข็งกร้าวและเจตนาในการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ ดังปรากฏให้เห็นได้จากการหยิบยกแผนที่เส้นประ 9 เส้นมาใช้กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่เกือบทั้งหมดบริเวณทะเลจีนใต้อยู่เสมอ ก็ล้วนเป็นปัจจัยที่เร่งเร้าให้ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯตระหนักว่า จีนนั้นเป็นภัยคุกคามร่วมกันต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของทั้งสองชาติอย่างแท้จริง

⁴⁸² Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 46.

⁴⁸³ Walt, *The Origins of Alliances*.

ฟิลิปปินส์เป็นชาติที่ตระหนักถึงความได้เปรียบของขีดความสามารถทางกองทัพโดยรวมของจีน ตลอดจนพิจารณาว่าจีนนั้นเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอดปลอดภัยของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากตำแหน่งแห่งที่ทางภูมิศาสตร์ของจีน ซึ่งสามารถขยายอิทธิพลเข้ามายึดครองพื้นที่พิพาทได้อย่างไม่ยากเย็นนัก ในขณะที่สหรัฐฯ ซึ่งแม้จะวางตัวเป็นกลางและยังมิได้กำหนดจุดยืนของตนเกี่ยวกับปัญหาทะเลจีนใต้ที่มีความชัดเจนเทียบเท่ากับสมัยปัจจุบัน แต่สหรัฐฯ ซึ่งมีผลประโยชน์ในทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพในการเดินเรือ⁴⁸⁴ ก็ตระหนักว่าผลประโยชน์แห่งชาติของตนอาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาความขัดแย้งที่กำลังทวีความรุนแรงเพิ่มมากยิ่งขึ้น จึงค่อยๆ ปรับท่าทีและจุดยืนจากการเป็นกลางสู่การให้ความสนใจอย่างใกล้ชิด และพัฒนาไปสู่รูปแบบของการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน (active involvement) ตามลำดับเมื่อปรากฏให้เห็นความพยายามของจีนในการสถาปนาระบบและกฎเกณฑ์ในการสัญจรทางทะเลและทางอากาศชุดใหม่ซึ่งอาจเป็นภัยต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ⁴⁸⁵

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า แม้สหรัฐฯ จะพร้อมแบกรับต้นทุนของการเป็นมหาอำนาจ แต่สหรัฐฯ ก็เล็งเห็นความสำคัญของพันธมิตรทางทหารในการแบ่งเบาภาระ และช่วยสหรัฐฯ ปกป้องผลประโยชน์ของตนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่ง⁴⁸⁶ โดยเมื่อปรากฏให้เห็นการขยายอำนาจของจีน ซึ่งมีทั้งเจตนาอันแน่วแน่ในการกล่าวอ้างสิทธิ์เหนือพื้นที่ทั้งหมดในทะเลจีนใต้ และขีดแสนยานุภาพทางกองทัพที่มีความทันสมัย การรักษาและเสริมสร้างสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับพันธมิตรของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นชาติที่ตระหนักถึงภัยคุกคามจากจีนด้วยเช่นกัน จึงมีความสำคัญต่อสหรัฐฯ อย่างไม่สามารถปฏิเสธได้

แม้ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ จะถูกลดระดับลงในยุคหลังการปิดฐานทัพจนตกอยู่ในสถานะที่ตกต่ำมากที่สุดในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ของทั้งสองชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่อต้องเผชิญกับอำนาจและอิทธิพลของจีนที่เพิ่มมากขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริเวณทะเลจีนใต้ ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ต่างเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการฟื้นฟูความสัมพันธ์ โดยหมุดหมายที่สะท้อนให้เห็นความพยายามดังกล่าวที่ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดคือ การลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง

ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังถือเป็นรูปแบบหนึ่งของข้อตกลงว่าด้วยสถานภาพของกองกำลัง ซึ่งในกรณีระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ จะหมายถึงเฉพาะการประจำการของกองกำลัง

⁴⁸⁴ Ian Storey, "Maritime Security in Southeast Asia and the United States," 41-42.

⁴⁸⁵ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 48.

⁴⁸⁶ Bradley A. Thayer and Nuray V. Ibryamova, *Debates in International Relations* (New York Longman, 2010), 65.

ทหารในประเทศคู่สัญญาเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ข้อตกลงนี้จะช่วยให้การซ้อมรบร่วมกันระหว่าง กองทัพสหรัฐฯและฟิลิปปินส์บนแผ่นดินฟิลิปปินส์สามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ของฟิลิปปินส์ ภายหลังจากที่การซ้อมรบร่วมกันประจำปีระหว่างทั้งสองชาติถูกระงับลงเป็นการ ชั่วคราวในปี 1996

สาระสำคัญของข้อตกลงฉบับนี้คือ การกำหนดระเบียบแบบแผนและแนวทางปฏิบัติที่จะใช้ ควบคุมพฤติกรรมของกองกำลังสหรัฐฯในขณะที่ปฏิบัติการกิจซ้อมรบร่วมกับกองทัพฟิลิปปินส์ใน ฟิลิปปินส์⁴⁸⁷ ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯใช้ ระยะเวลาในการเจรจาระหว่างกันเกือบสองปีก่อนที่จะสามารถบรรลุข้อตกลงร่วมกันในปี 1998 และ ได้รับการให้สัตยาบันจากวุฒิสภาฟิลิปปินส์ในปี 1999 ยังได้กำหนดระเบียบปฏิบัติในการยกเว้นการ กระทำคามผิดทางอาญาของกองกำลังสหรัฐฯในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ในฟิลิปปินส์ โดยอาจกล่าวได้ว่า ข้อกำหนดข้างต้นถือเป็นการมอบความคุ้มกัน (immunity) แก่ทหารสหรัฐฯ ตลอดจนเป็นการมอบ อำนาจทางศาล (jurisdiction) ให้แก่รัฐบาลสหรัฐฯไปโดยปริยาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากทหาร สหรัฐฯกระทำความผิดตามกฎหมายฟิลิปปินส์ในขณะที่ประจำการในฟิลิปปินส์ ทหารสหรัฐฯก็ไม่ จำเป็นต้องถูกกักขัง จับกุม หรือรับโทษตามกฎหมายฟิลิปปินส์⁴⁸⁸

การลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังระหว่าง Domingo L. Siazon รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์ และ Thomas Hubbard เอกอัครราชทูตสหรัฐฯ ประจำฟิลิปปินส์เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 1998 ส่งผลให้บรรยากาศของความร่วมมือระหว่าง ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นตามลำดับ ดังปรากฏให้เห็นได้จากการเดินทาง เยือนสหรัฐฯของประธานาธิบดี Ramos ในเดือนเมษายน 1998 ซึ่งเป็นการยืนยันว่าความร่วมมือทาง ความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การซ้อมรบร่วมกันระหว่างทั้งสองชาติจะกลับเข้าสู่สภาพเดิม (resumption) ในไม่ช้า⁴⁸⁹ เช่นเดียวกันกับฝั่งสหรัฐฯ William Cohen รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯซึ่งเดินทางไปยังมะนิลาเป็นการส่วนตัวในเดือนสิงหาคมของปีเดียวกันเพื่อ สนับสนุนแคมเปญรณรงค์ที่สนับสนุนการให้สัตยาบันข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง⁴⁹⁰

⁴⁸⁷ Eric C. Ramos, "Rp-Us Balikatan Exercises a Peace-Building Tool for Mindanao," 24.

⁴⁸⁸ แท้จริงแล้วข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังนั้นประกอบด้วยเอกสารสองฉบับคือ ฉบับที่กำหนดแนวทางปฏิบัติ เพื่อใช้กับกองกำลังสหรัฐฯในขณะที่ประจำการในฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อ VFA หรือ VFA-1 และอีกฉบับซึ่งมีเนื้อหา เหมือนกันแต่ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อกองกำลังฟิลิปปินส์ในขณะที่ประจำการในสหรัฐฯ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อ VFA-2 หรือ ข้อตกลงคู่สัญญา (counterpart agreement)

⁴⁸⁹ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 46.

⁴⁹⁰ Ibid.

แต่สิ่งที่น่าแปลกใจที่สุดคือ ท่าทีของประธานาธิบดี Joseph Estrada และ Orlando Mercado รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งเคยออกเสียงคัดค้านการต่อสนธิสัญญาการเข้าฐานทัพฉบับใหม่ของสหรัฐฯ ในสมัยที่ทั้งสองคนยังดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต่างมีจุดยืนและทัศนคติต่อสหรัฐฯ ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน โดยทั้ง Estrada และ Mercado ได้กลายเป็นผู้สนับสนุนหลักของการรณรงค์เพื่อสนับสนุนการให้สัตยาบันข้อตกลงดังกล่าว โดยปฏิเสธได้ยากว่าขีดความสามารถและท่าทีอันแข็งกร้าวของจีนถือเป็นเหตุผลสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายฟิลิปปินส์⁴⁹¹ ซึ่งไม่สามารถปฏิเสธบทบาทและความสำคัญของสหรัฐฯ แม้จะปรากฏให้เห็นกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มนักศึกษาตินิยมภายในประเทศได้อีกต่อไป

Estrada กล่าวว่า ในอดีตเขาต้องยืนหยัดเพื่อรักษาไว้ซึ่ง “อำนาจอธิปไตยของฟิลิปปินส์” แต่ ณ ตอนนี้อย่างจำเป็นต้องยืนหยัดเพื่อ “ความมั่นคงของฟิลิปปินส์” โดยข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังนั้นถือเป็นผลประโยชน์แห่งชาติที่มีความสำคัญต่อฟิลิปปินส์อย่างแท้จริง Estrada ยังชี้ว่า จนกว่าที่โครงการพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพฟิลิปปินส์จะบรรลุผล ความมั่นคงของฟิลิปปินส์นั้นจะขึ้นอยู่กับพันธกรณีในสนธิสัญญาที่ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ได้ลงนามร่วมกัน และที่สำคัญที่สุด Estrada ชี้ว่า ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังจะช่วยป้องปรามการขยายอิทธิพลของจีนในหมู่เกาะ Spratly⁴⁹²

ท่าทีของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ระหว่างที่ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังอยู่ระหว่างการรอให้สัตยาบันนั้นก็มีความสำคัญเช่นกัน โดยกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ได้ออกแถลงการณ์ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 1999 ว่า “สหรัฐฯ ฝึ่ติดตามกิจกรรมที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิดตลอดจนติดตามพัฒนาของสถานการณ์ในทะเลจีนใต้ อันเกี่ยวข้องกับการพัฒนาขีดความสามารถทางกองทัพจีน”⁴⁹³ กระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ ยังตอบคำถามสำคัญที่ว่า สหรัฐฯ จะพร้อมให้ความช่วยปกป้องฟิลิปปินส์หากเกิดข้อขัดแย้งระหว่างฟิลิปปินส์และรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกล่าวอ้างสิทธิ์ในพื้นที่พิพาทอย่างน่าสนใจว่า “สหรัฐฯ ถือว่าการปฏิบัติตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในข้อตกลงถือเป็นสิ่งที่เป็นเกียรติ แต่อย่างไรก็ตาม [สหรัฐฯ] ไม่สามารถออกความเห็นต่อท่าทีที่เป็นไปได้ของรัฐบาลสหรัฐฯ ต่อสถานการณ์ที่เป็นเพียงสมมติฐานได้”⁴⁹⁴

⁴⁹¹ Richard D. Fisher, "Rebuilding the U.S. – Philippine Alliance," 4.

⁴⁹² Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 46.

⁴⁹³ Baviera, "Bilateral Confidence Building with China in Relation to the South China Seas Dispute: A Philippine Perspective," 14.

⁴⁹⁴ Ibid.

ในท้ายที่สุดแล้ว เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 1999 วุฒิสภาฟิลิปปินส์ให้สัตยาบันรับรองข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังด้วยมิติ 18 ต่อ 5 เสียง และทำให้ข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับใช้ทันที ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง สหรัฐฯจะได้รับอนุญาตให้สามารถใช้ท่าเรือในฟิลิปปินส์ ตลอดจนสามารถร่วมซ้อมรบประจำปีกับกองทัพฟิลิปปินส์ได้ดังเดิม⁴⁹⁵ ในขณะที่ฟิลิปปินส์ ซึ่งแม้จะตระหนักถึงการสงวนท่าทีของสหรัฐฯในบริเวณพิพาทเหนือหมู่เกาะ Spratly ว่าในทัศนะของสหรัฐฯ พื้นที่พิพาทดังกล่าวนี้ไม่ได้ครอบคลุมอยู่ในสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกันที่กำหนดให้สหรัฐฯมีพันธกรณีที่จะให้ความช่วยเหลือฟิลิปปินส์หากถูกโจมตีจากภายนอก แต่อย่างไรก็ตาม บรรดาผู้กำหนดนโยบายฟิลิปปินส์ก็เชื่อมั่นว่า หากเกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างฟิลิปปินส์และจีนขึ้นบริเวณหมู่เกาะ Spratly ในอนาคต สหรัฐฯเองก็จะมีทางเลือกใดที่เหมาะสมไปกว่าการปิดล้อมการขยับขยายอิทธิพลและการกล่าวอ้างอำนาจอธิปไตยของจีนบริเวณทะเลจีนใต้⁴⁹⁶

4.4.3 แยกก็คืนถิ่น: พันธมิตรและการยกระดับความร่วมมือ

ภายหลังจากการให้สัตยาบันในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังฟิลิปปินส์และสหรัฐฯก็รื้อฟื้นการซ้อมรบร่วมประจำปีระหว่างกองกำลังทั้งสองชาติขึ้นใหม่อีกครั้ง การซ้อมรบร่วมของกองกำลังทหารของทั้งสองชาติภายใต้ข้อตกลงฉบับใหม่เริ่มต้นเป็นครั้งแรกเมื่อ 28 มกราคม 2000 โดยการซ้อมรบในครั้งนี้มีทหารจากทั้งสองชาติเข้าร่วมถึง 5,000 นาย การซ้อมรบระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ ในปีเดียวกัน โดยหากพิจารณาจากการซ้อมรบร่วมกันระหว่างทั้งสองชาติในอดีตที่ผ่านมา การซ้อมรบในครั้งนี้อถือเป็นการจำลองสถานการณ์สงครามทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศที่มีขนาดใหญ่มากที่สุด⁴⁹⁷

ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนและยกระดับขีดความสามารถสัมพันธ์ทางความมั่นคง ตลอดจนกำหนดตำแหน่งแห่งที่ของพันธมิตรทั้งสองชาติในยุคหลังการปิดฐานทัพที่มีความชัดเจนมากที่สุด เป็นที่น่าสนใจว่า นอกเหนือจากการซ้อมรบร่วมกันอย่างเต็มรูปแบบ (large-scale military exercises) และความถี่ของกิจกรรมทางการทหารระหว่างทั้งสองชาติที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญหลังจากปี 1998 (ดูภาพที่ 9)

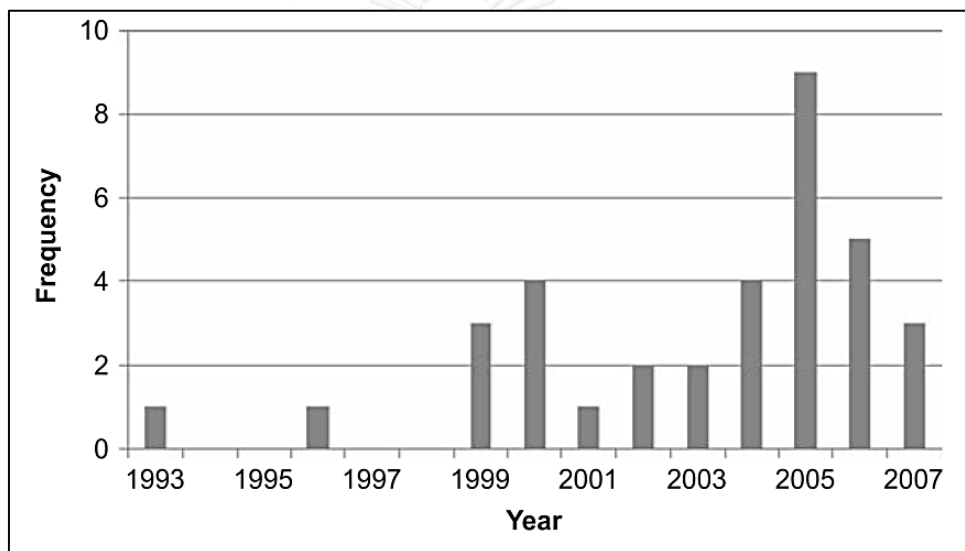
⁴⁹⁵ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 48.

⁴⁹⁶ Ibid., 49.

⁴⁹⁷ Ibid., 50.

ข้อตกลงดังกล่าวยังเอื้อประโยชน์ให้ฟิลิปปินส์สามารถรับความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐฯ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการป้องกันตนเองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นภายใต้บริบทที่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากจีนในกรณีพิพาททะเลจีนใต้⁴⁹⁸ ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า สหรัฐฯ ซึ่งตระหนักถึงความอ่อนแอของกองทัพฟิลิปปินส์ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนประการสำคัญในการป้องกันตนเองจากภัยคุกคามจากภายนอก ก็จัดสรรงบประมาณและโครงการต่างๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของกองทัพฟิลิปปินส์ อาทิ การฝึกอบรมทางการทหารระหว่างประเทศ (International Military Educational Training - IMET) และการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการการให้เงินช่วยเหลือทางทหาร (Foreign Military Financing - FMF) แก่ฟิลิปปินส์⁴⁹⁹

ภาพที่ 9 กราฟแสดงความถี่ของกิจกรรมทางทหารระหว่างกองทัพฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ



ที่มา: Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests* (New York: Cambridge University Press, 2011), 158.

⁴⁹⁸ Castro, "The Us-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge " 405.

⁴⁹⁹ Ibid.

ภายหลังจากที่วุฒิสภาฟิลิปปินส์ลงนามรับรองสถานะของข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง สภาครองเกรสของสหรัฐฯก็ผ่านกฎหมายที่อนุมัติงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือทางความมั่นคงเป็นมูลค่ากว่า 10 ล้านเหรียญสหรัฐฯแก่ฟิลิปปินส์⁵⁰⁰ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้รัฐบาลสหรัฐฯส่งมอบเฮลิคอปเตอร์ UH-1 เครื่องบินโจมตีภาคพื้นดินบนเรือบรรทุกเครื่องบินรุ่น A-4 Skyhawk เรือสะเทินน้ำสะเทินบกที่มีศักยภาพในการลำเลียงพลขึ้นบก (amphibious landing craft) ตลอดจนเรือรบรุ่นแบบอื่นๆ ภายใต้โครงการยุทธโธปกรณ์ส่วนเกิน (excess defense article programme) ในรูปแบบให้เปล่า (grant basis) แก่ฟิลิปปินส์⁵⁰¹

ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังนั้นช่วยทำให้ความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติมีความเป็นสถาบันมากยิ่งขึ้นอีกประการหนึ่งด้วย⁵⁰² โดยลักษณะของความเป็นสถาบันที่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดคือ โครงการประเมินขีดความสามารถร่วมกันระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในประเด็นเรื่องความมั่นคงของฟิลิปปินส์ (joint evaluation of Philippine defense) ซึ่งต่อมารู้จักกันในชื่อโครงการประเมินผลความมั่นคงร่วมกัน (Joint Defense Assessment- JDA) โครงการ JDA ถือเป็นโครงการที่มีจุดประสงค์ที่สำคัญคือการช่วยเหลือและปฏิรูปกองทัพของชาติพันธมิตรให้มีขีดความสามารถในการป้องกันประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้โครงการ JDA กระทรวงกลาโหมสหรัฐฯจะให้ความช่วยเหลือกระทรวงกลาโหมฟิลิปปินส์ (Department of National Defense - DND) ในการพัฒนาโครงการการป้องกันประเทศอย่างเป็นระบบ ตลอดจนครอบคลุมต่อปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ ภายใต้กลไก JDA สหรัฐฯจะสามารถให้คำแนะนำและแนวนโยบายแก่กระทรวงกลาโหมและกองทัพฟิลิปปินส์ผ่านการปรึกษาหารือและการทบทวนแนวนโยบายต่างๆร่วมกันระหว่างหน่วยงานด้านความมั่นคงของทั้งสองชาติ ทั้งนี้เพื่อบรรลุเป้าประสงค์สำคัญคือ การปฏิรูปกองทัพฟิลิปปินส์ในระยะยาว⁵⁰³

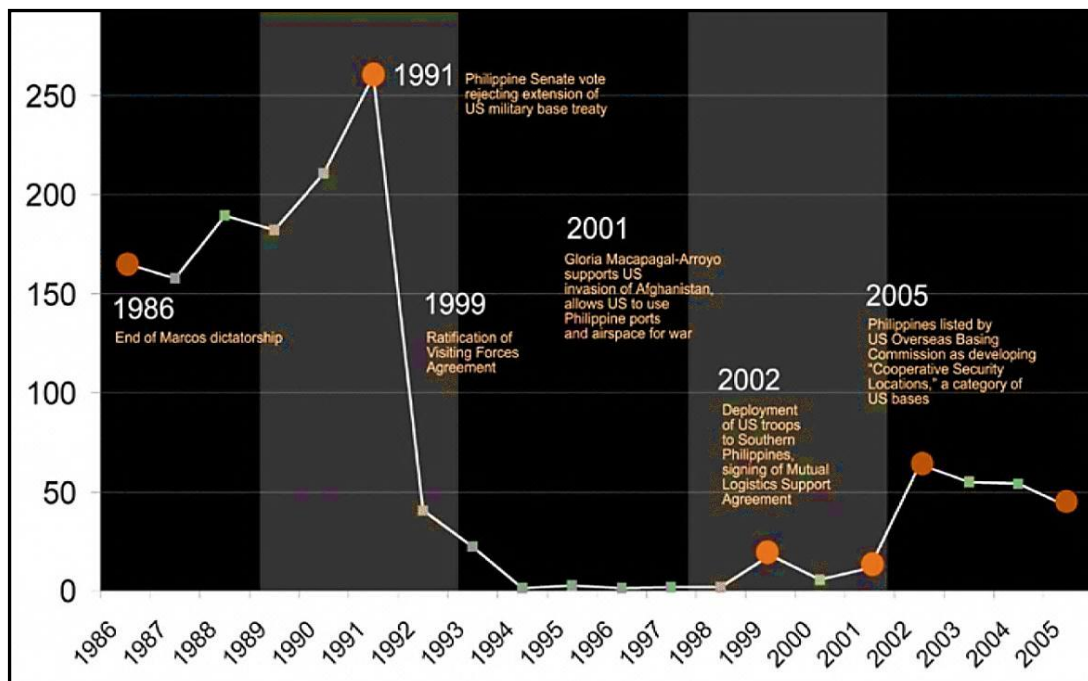
⁵⁰⁰ Andrei, "U.S. Congress Passes Rp Security Aid," 28.

⁵⁰¹ Ibid.

⁵⁰² โปรดดู Castro, "The Us-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge " 405-06. และ Department of National Defense, "Philippine Defense Reform Program".

⁵⁰³ Castro, "The Us-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge " 405-06.

ภาพที่ 10 กราฟแสดงงบประมาณความช่วยเหลือทางทหารที่สหรัฐฯมอบให้ฟิลิปปินส์ ระหว่างปี 1986-2005 (หน่วย: ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ, งบประมาณคำนวณ ณ ราคาของปี 2005)



ที่มา: Docena, "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines," 78.

แม้จะปรากฏให้เห็นความก้าวหน้าและความสำเร็จในการฟื้นฟูพันธมิตรทั้งสองชาติ แต่ก็ปฏิเสธได้ยากว่า ในสังคมฟิลิปปินส์ก็ปรากฏให้เห็นกระแสต่อต้านการกลับเข้าไปอยู่ใต้ร่มเงาทางความมั่นคงของสหรัฐฯ หรือหากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงแล้วก็คือ การต่อต้านข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองทัพฟิลิปปินส์และสหรัฐฯนั่นเอง ดังที่กล่าวไปแล้วว่า กระแสต่อต้านสหรัฐฯในหมู่ชนชาตินิยมฟิลิปปินส์เริ่มปรากฏค้ำกลางมาตั้งแต่ยุคที่ฟิลิปปินส์ตกเป็นอาณานิคมของสหรัฐฯ ก่อนที่จะทวีความสำคัญและกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทในสังคมการเมืองฟิลิปปินส์นับตั้งแต่ยุคหลังเผด็จการ Marcos เป็นต้นมา การรวมตัวของขบวนการภาคประชาชนภายใต้ชื่อ ขบวนการต่อต้านสนธิสัญญา (Anti-Treaty Movement) ซึ่งมีจุดยืนสำคัญในการต่อต้านการดำรงอยู่ของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ ถือเป็นขบวนการที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของวุฒิสภาฟิลิปปินส์ในการลงมติที่จะไม่ต่อสัญญาเช่าฐานทัพฉบับใหม่ให้แก่สหรัฐฯอย่างแท้จริง⁵⁰⁴ ดังที่วุฒิสมาชิก Wigberto Tañada

⁵⁰⁴ Simbulan, "People's Movement Responses to Evolving U.S. Military Activities in the Philippines," 154.

กล่าวว่า “พลังขับเคลื่อนทางจิตวิญญาณที่อยู่เบื้องหลังเสียงทั้ง 12 เสียงของสภาวุฒิสภาฟิลิปปินส์คือความร่วมมือร่วมใจของขบวนการภาคประชาชนที่รวมตัวกันเป็นหนึ่งเดียวอนุภูมิภาค”⁵⁰⁵

กระแสธารของแนวคิดชาตินิยมและแนวคิดต่อต้านสหรัฐอเมริกานั้นมิได้สิ้นสุดลงไปพร้อมกับความสำเร็จในการลงมติครั้งประวัติศาสตร์ในปี 1991 แต่กลับยังคงดำรงอยู่ในสังคมฟิลิปปินส์⁵⁰⁶ โดยเหตุการณ์ที่สะท้อนให้เห็นพลังของขบวนการชาตินิยมที่ชัดเจนมากที่สุดในยุคหลังการปิดฐานทัพก็คือการต่อต้านความพยายามของรัฐบาลฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกาในการลงนามข้อตกลงที่จะอนุญาตให้กองกำลังสหรัฐฯสามารถเข้ามาประจำการในฟิลิปปินส์เป็นการชั่วคราวได้อีกครั้ง แม้ว่าข้อตกลงดังกล่าวจะอนุญาตแค่เฉพาะการซ้อมรบร่วมกันเท่านั้น แต่ก็เกิดความหวาดระแวงในหมู่นักชาตินิยมฟิลิปปินส์ว่า ข้อตกลงดังกล่าวอาจเป็นเพียงข้ออ้างของสหรัฐฯที่จะกลับมาใช้ฐานทัพในฟิลิปปินส์เป็นการถาวรและยังจะทำให้ฟิลิปปินส์ถูกสหรัฐฯถึงเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศโดยไม่จำเป็น⁵⁰⁷ และที่สำคัญที่สุด การลงนามในข้อตกลงดังกล่าวยังเท่ากับเป็นการมอบอำนาจทางการศาลให้แก่สหรัฐฯ และส่งผลให้การกระทำความผิดใดๆของทหารสหรัฐฯ ในขณะที่ประจำการอยู่ในฟิลิปปินส์นั้นได้รับการยกเว้นโทษ โดยผลของข้อผูกพันในตกลงดังกล่าวนี้ส่งผลให้ฟิลิปปินส์สูญเสีย

⁵⁰⁵ Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests* (New York: Cambridge University Press, 2011), 35.

⁵⁰⁶ Simbulan ชี้ว่า นอกเหนือจากกลุ่มต่อต้านสนธิสัญญา ยังปรากฏให้เห็นการแตกแขนงของขบวนการภาคประชาชนในสังคมการเมืองฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญได้แก่ ขบวนการที่เรียกร้องให้กองกำลังสหรัฐฯออกจากฟิลิปปินส์ (OUT NOW!) กลุ่มต่อต้านข้อตกลง VFA (Junk the VFA Movement) และขบวนการต่อต้าน VFA (Kilusan Laban sa VFA) ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับขบวนการฝ่ายซ้ายที่สำคัญอย่าง the Bagong Alyansang Makabayan หรือ Bayan แต่กระนั้นก็ดี ขบวนการที่มีจุดยืนต่อต้านสหรัฐฯและ VFA ส่วนใหญ่ล้วนถูกก่อตั้งและขับเคลื่อนภายหลังจากเหตุการณ์ 9/11 แทบทั้งสิ้น Simbulan, "People's Movement Responses to Evolving U.S. Military Activities in the Philippines," 157. ควรบันทึกไว้ด้วยว่า กระแสต่อต้านสหรัฐฯและการเรียกร้องให้มีการทบทวนข้อตกลง VFA ที่มีระดับความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้นนั้นเกิดขึ้นหลังจากกรณีที่น่าวิกโยธินสหรัฐฯ 4 นาย รุมข่มขืนหญิงสาวชาวฟิลิปปินส์วัย 22 ปี ที่เมือง Olongapo ทางตอนเหนือของกรุงมะนิลาในปี 2006 โดยแม้ว่าจะปรากฏให้เห็นความพยายามอัยการฟิลิปปินส์ที่เข้าสอบสวนและนำตัวนาวิกโยธินสหรัฐฯเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของฟิลิปปินส์ต่อไปอย่างไรก็ดี สหรัฐฯปฏิเสธที่จะให้นาวิกโยธินถูกพิพากษาโดยศาลฟิลิปปินส์ และเลือกที่จะคุมตัวนาวิกโยธินที่กระทำความผิดไว้ในสถานทูตสหรัฐฯประจำกรุงมะนิลา โปรดดู The Free Library, "Lead: Philippine Prosecutors File Rape Charges against 4 U.S. Marines.,"

[http://www.thefreelibrary.com/LEAD%3A+Philippine+prosecutors+file+rape+charges+against+4+U.S.+Marines.-a0140162482.](http://www.thefreelibrary.com/LEAD%3A+Philippine+prosecutors+file+rape+charges+against+4+U.S.+Marines.-a0140162482)

⁵⁰⁷ Eric C. Ramos, "Rp-Us Balikatan Exercises a Peace-Building Tool for Mindanao," 24-25.

อำนาจอธิปไตยบางส่วนให้แก่สหรัฐฯ ทั้งๆที่ฟิลิปปินส์นั้นมีสถานะของการเป็นรัฐอธิปไตยโดยสมบูรณ์⁵⁰⁸

อย่างไรก็ตาม ในสังคมฟิลิปปินส์ก็ยังคงปรากฏให้เห็นกลุ่มที่สนับสนุนข้อตกลงดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า นับตั้งแต่ที่สหรัฐฯถอนทหารออกจากฟิลิปปินส์ในปี 1992 ฟิลิปปินส์ก็ถูกทิ้งให้ตกอยู่ในสภาวะล่อแหลมต่ออันตราย (vulnerability) หลังจากที่เคยพึ่งพาร่มเงาทางความมั่นคงจากสหรัฐฯ ในฐานะผู้ค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัยจากภัยคุกคามภายนอกมาโดยตลอด การจำต้องเผชิญหน้ากับจีน ซึ่งมีท่าทีอันแข็งกร้าวในการกล่าวอ้างสิทธิ์ในหมู่เกาะ Spratly ที่ซ้อนทับกับตน ทำให้ฟิลิปปินส์ ซึ่งมีกองกำลังทางทหารที่อ่อนแอมากที่สุดชาติหนึ่งในภูมิภาคต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่ยากลำบากอย่างแท้จริง⁵⁰⁹ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การบรรลุข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังและการฟื้นฟูพลังของพันธมิตรจึงถือเป็นความสำเร็จที่เปรียบเสมือนเป็นเครื่องค้ำประกันความมั่นคงให้แก่ฟิลิปปินส์อย่างแท้จริง

ยิ่งไปกว่านั้น ดังที่พิจารณาไปก่อนหน้านี้ว่า นอกเหนือจากการจัดการประเด็นปัญหาทางความมั่นคงที่มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันภัยคุกคามเป็นสำคัญ (threat-oriented)⁵¹⁰ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงของฟิลิปปินส์ก็ยังคงเป็นบรรดาชนชั้นนำและนักการเมือง ซึ่งล้วนตระหนักถึงความสำคัญในการรักษาและเสริมสร้างความสัมพันธ์สหรัฐฯ ซึ่งได้รับการพิจารณาว่าเป็นชาติพันธมิตรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในมิติทางความมั่นคง โดยการบรรลุข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังจะอำนวยความสะดวกให้กองกำลังสหรัฐฯสามารถปรากฏตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนสามารถถ่วงดุลอิทธิพลที่เพิ่มขึ้นของจีนในภูมิภาคนี้ได้เป็นอย่างดี⁵¹¹

หากบรรคทองที่สำคัญอย่าง “แยงกี้กลับบ้าน” จะสะท้อนให้เห็นความรู้สึกของชาวอเมริกัน ตลอดจนผู้คนจากทั่วทุกมุมโลก ซึ่งไม่พอใจต่อการเข้าไปพัวพันกับสงครามและความขัดแย้งนอกแผ่นดินสหรัฐฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากความล้มเหลวในสงครามเวียดนาม ประโยคที่ปรากฏบนแผ่นป้ายของกลุ่มผู้ชุมนุมที่สนับสนุนการคงอยู่ของบทบาทสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ในช่วงทศวรรษที่

⁵⁰⁸ Ibid., 25.

⁵⁰⁹ Ibid., 26.

⁵¹⁰ Morada, "Philippine-American Security Relations after 11 September: Exploring the Mutuality of Interests in the Fight against International Terrorism," 9.

⁵¹¹ Novicio, *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* 47.

1980 ที่ว่า “แยงกี้กลับบ้าน และได้โปรดพาฉันกลับไปกับคุณด้วย”⁵¹² ก็คงสามารถใช้เพื่อกล่าวถึงความรู้สึกของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศฟิลิปปินส์ภายหลังจากเผชิญกับภัยคุกคามจากจีนว่าฟิลิปปินส์ไม่สามารถปฏิเสธความสำคัญของพันธมิตรของ “แยงกี้” และต้องการให้ “แยงกี้” รักษาบทบาทของตนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อไป ยิ่งไปกว่านั้น ภายหลังจากการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังระหว่างทั้งสองชาติ ก็อาจพิจารณาได้ว่า “แยงกี้” ก็มีได้ห่างหายไปจากฟิลิปปินส์เป็นระยะเวลาสั้นๆ และในห้วงยามที่ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากจีนในปัญหาพิพาททะเลจีนใต้⁵¹³ พันมิตรอันเก่าแก่ของฟิลิปปินส์อย่างสหรัฐฯ ก็ได้หวนคืนสู่ฟิลิปปินส์ ซึ่งแม้จะไม่ใช่ในรูปแบบของการประจำการอย่างเป็นทางการ แต่ก็สะท้อนให้เห็นการฟื้นฟูพลังและยกระดับความสัมพันธ์ของพันธมิตรทั้งสองชาติให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ

4.5 บทสรุป

ข้อพิพาททะเลจีนใต้ถือเป็นกรณีพิพาทระหว่างประเทศที่เป็นทั้งความท้าทายและโอกาสของการฟื้นฟูพลังของพันธมิตรทั้งสองชาติในยุคหลังการปิดฐานทัพอย่างแท้จริง กล่าวคือ เมื่อฟิลิปปินส์จำต้องเผชิญกับขีดความสามารถทางทหารและท่าทีอันแข็งกร้าวของจีนในเหตุการณ์ปะทะบริเวณ Mischief Reef ฟิลิปปินส์ ซึ่งตระหนักถึงขีดความสามารถในการป้องกันตนเองที่จำกัด ก็ตระหนักถึงภัยคุกคามโดยจีน และหันไปรื้อฟื้นสายสัมพันธ์กับพันธมิตรอันเก่าแก่ของตนอย่างสหรัฐฯ แม้ในช่วงแรกสหรัฐฯ จะมีท่าทีเป็นกลางต่อปัญหาพิพาทที่เกิดขึ้นในทะเลจีนใต้ แต่สหรัฐฯ เองก็มีผลประโยชน์ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในทะเลจีนใต้ ประกอบกับยุทธศาสตร์หลักของสหรัฐฯ คือ การรักษาสถานะของการเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียวของตนต่อไป ทั้งนี้เมื่อปรากฏให้เห็นการขยายเขตอิทธิพลของจีนเข้ามายังบริเวณที่สหรัฐฯ พิจารณาว่าเป็นจุดยุทธศาสตร์ของตน การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างพันธมิตร จึงถือเป็นทางเลือกที่มีความสมเหตุสมผลมากที่สุด ณ ขณะของผู้กำหนดนโยบายสหรัฐฯ

⁵¹² ข้อความในภาษาอังกฤษคือ “Yankee go home ... but please take me with you” โปรดดู Charles J. Hanley, “How Filipinos View Americans,” *Ludington Daily News*, Aug 22, 1986. และ Ciorciari, *The Limits of Alignment*, 168.

⁵¹³ นอกเหนือจากภัยคุกคามภายนอกในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ การจำต้องเผชิญกับปัญหาผู้ก่อการร้ายภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่ม Abu Sayyaf ก็ยังทำให้ฟิลิปปินส์ตระหนักถึงความสำคัญของสหรัฐฯ มากยิ่งขึ้น โดยเป็นที่ประจักษ์ว่าฟิลิปปินส์ต้องการใช้ประเด็นเรื่องความมั่นคงภายนอกเพื่อดึงสหรัฐฯ กลับเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาคือความไม่สงบภายในประเทศด้วยเช่นกัน

การเผชิญกับภัยคุกคามภายนอกถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการร่วมมือกันของพันธมิตรเพื่อถ่วงดุลพฤติกรรมอันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของทั้งสองชาติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อภัยคุกคามดังกล่าวมีที่มาจากรัฐซึ่งมีอำนาจโดยรวม ชิดแสนยานุภาพทางการทหาร ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ตลอดจนเจตนาที่ถูกพิจารณาว่าเป็นภัยคุกคามร่วมกันของพันธมิตรทั้งสองชาติ อาจกล่าวต่อไปได้ว่า ข้อพิพาททะเลจีนใต้ส่งผลให้พันธมิตรทั้งสองชาติค้นพบ “เหตุผลของการดำรงอยู่” ตลอดจนช่วยให้พันธมิตรที่เห็นห่างกลับมามีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น จนประสบความสำเร็จในการบรรลุข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลัง ซึ่งถือเป็นข้อตกลงที่มีสถานะเป็นกรอบทางกฎหมาย (legal basis) ของความร่วมมือทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ซึ่งทำให้กองทัพฟิลิปปินส์และสหรัฐฯสามารถร่วมปฏิบัติการซ้อมรบร่วมกันบนแผ่นดินฟิลิปปินส์ได้อีกครั้ง ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ข้อตกลงดังกล่าวยังช่วยปูทางให้พันธมิตรทั้งสองชาติขยายความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างกันต่อไปในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11⁵¹⁴ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังนั้น ทำให้ความร่วมมือระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติสามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง ตลอดจนมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติการร่วมกันในภารกิจที่สำคัญอย่างการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งเป็นความท้าทายที่สำคัญของโลกในศตวรรษใหม่อย่างแท้จริง

นอกเหนือไปจากข้อเท็จจริงที่ว่า การบรรลุข้อตกลงดังกล่าวส่งผลให้สหรัฐฯเพิ่มบทบาทและอิทธิพลของตน ควบคู่กันไปกับถ่วงดุลอิทธิพลที่เพิ่มมากขึ้นของจีนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างชอบธรรมมากยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังมีลักษณะเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และผลประโยชน์ของสหรัฐฯในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกจนไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้⁵¹⁵ และทำให้การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐฯในเอเชีย-แปซิฟิกจำต้องกระทำผ่านการสร้างความร่วมมือกับรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครือข่ายพันธมิตรของสหรัฐฯในภูมิภาคที่เปรียบเสมือนฟันเฟืองชิ้นสำคัญในการบรรลุเป้าประสงค์ของสหรัฐฯ

อาจพิจารณาได้ว่า แท้จริงแล้วเครือข่ายพันธมิตรดังกล่าวก็คือ ระบบพันธมิตรซานฟรานซิสโกหรือระบบคัมลือและซีลือ ซึ่ง James A. Baker อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ในรัฐบาล Clinton ตั้งเปรียบเทียบระบบดังกล่าวกับ “พัตลม” ซึ่งสามารถส่งแรงลมไปได้กว้างไกล กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แม้สหรัฐฯ ซึ่งเปรียบเสมือนกับเป็นพัตลมตัวใหญ่ที่มีที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคอเมริกา

⁵¹⁴ อาทิ ความร่วมมือในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย หรือแม้แต่ข้อตกลงว่าด้วยยกระดับความร่วมมือทางความมั่นคง (Enhanced Defense Cooperation Agreement - EDCA) ซึ่งบรรลุความตกลงระหว่างกันในปี 2014

⁵¹⁵ Dosch, "The Us and Southeast Asia," 220.

เหนือ แต่สหรัฐฯก็สามารถแผ่กระจาย (radiate) แรงลม [อิทธิพล] ไปได้ไกลข้ามมหาสมุทรแปซิฟิก⁵¹⁶ ในมุมมองของสหรัฐฯ พันธมิตรระหว่างสหรัฐฯและญี่ปุ่นถือเป็นชุดความสัมพันธ์ที่มีความสำคัญและช่วยอำนวยความสะดวกให้ระบบคูล์และซีล้อสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁵¹⁷ นอกเหนือจากญี่ปุ่นแล้ว ทางทิศเหนือ สหรัฐยังมีพันธมิตรที่เปรียบเสมือนเป็นใบพัดที่สำคัญอย่างเกาหลีใต้ ส่วนทางใต้ สหรัฐมีทั้งฟิลิปปินส์และไทย และออสเตรเลีย⁵¹⁸ โดยพันธมิตรทั้งหกชาตินั้น จะทำหน้าที่สอดประสานเชื่อมโยงกันเพื่อแก้ไขปัญหาและความท้าทายใหม่ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคไปพร้อมๆกับการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของสหรัฐฯและชาติพันธมิตร

หากพิจารณาจากข้อเสนอข้างต้น การฟื้นฟูพลังและเสริมสร้างสายสัมพันธ์กับรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างฟิลิปปินส์จึงไม่ได้มีความหมายแค่เฉพาะการยกระดับความร่วมมือทางการทหารระหว่างทั้งสองชาติแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่มิใช่สำคัญยิ่งต่อการจัดวางความสัมพันธ์ทางความมั่นคงและเครือข่ายพันธมิตรขนาดใหญ่ของสหรัฐฯในเอเชียแปซิฟิก โดยแม้ฟิลิปปินส์จะมีใช่พันธมิตรที่สำคัญมากที่สุดของสหรัฐฯ แต่ฟิลิปปินส์ก็มีความสำคัญมากเพียงพอต่อสหรัฐฯในฐานะของการเป็น “ซีล้อ” ที่จะทำงานสอดประสานกับคูล์และซีล้ออื่นๆได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเสริมสร้างสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับพันธมิตรที่มีความสำคัญอย่างฟิลิปปินส์จึงเปรียบเสมือนกับการเติมเต็มส่วนที่ขาดหายของเครือข่ายพันธมิตรของสหรัฐฯให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

⁵¹⁶ James A. Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs* 70, no. 5 (1991): 1-18.

⁵¹⁷ Ibid.

⁵¹⁸ Ibid.

บทที่ 5

บทสรุป

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในช่วงระหว่างปี 1991-2001 หรือภายหลังจากการถอนกองกำลังสหรัฐฯออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์จนถึงก่อนการเกิดเหตุการณ์วินาศกรรม 11 กันยายน 2001 การย้อนกลับไปพิจารณาความสัมพันธ์ทางความมั่นคงของทั้งสองชาติในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งอาจนิยามว่าเป็น “ทศวรรษที่สูญหาย” ของการศึกษาเกี่ยวกับพันธมิตรทั้งสองชาติ มีที่มาจากความพยายามในการเสนอข้อโต้แย้งต่อชุดคำอธิบายที่ชี้ว่าพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ซึ่งครั้งหนึ่งเคยมีสายสัมพันธ์พิเศษระหว่างกัน ตกอยู่ในสภาวะที่ตกต่ำมากที่สุดในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองชาติหลังจากการถอนกองกำลังสหรัฐฯออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ ก่อนที่เหตุการณ์ 9/11 จะเป็นหมุดหมายสำคัญของการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองชาติให้กลับมาแน่นแฟ้นดังเดิมอีกครั้ง

แม้วิทยานิพนธ์นี้จะไม่ปฏิเสธความสำคัญของเหตุการณ์ 9/11 ตลอดจนการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งถือเป็นจิตวิญญาณแห่งยุคสมัย (zeitgeist) ของโลกในศตวรรษที่ 21 ดังคำปราศรัยของประธานาธิบดี Bush ที่ชี้ว่า “ทุกชาติและทุกภูมิภาคจะต้องตัดสินใจเลือกว่า คุณจะอยู่ข้างเราหรือผู้ก่อการร้าย”⁵¹⁹ ในกรณีของฟิลิปปินส์ ซึ่งนอกเหนือจากจะเลือกอยู่กับสหรัฐฯแล้ว ฟิลิปปินส์ยังเป็นชาติแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่สนับสนุนสหรัฐฯในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายอย่างเปิดเผย⁵²⁰ ผลพวงของการตัดสินใจดังกล่าวยังส่งผลให้สายสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองชาติมีความใกล้ชิดและเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นอีกประการหนึ่งด้วย⁵²¹ อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์นี้ก็สังเกตเห็นปัญหาของการแบ่งระยะเวลา (periodization) ซึ่งยึดเอาเหตุการณ์ 9/11 เป็นหมุดหมายของการเปลี่ยนแปลงจากความสัมพันธ์ที่ห่างเหินในยุคก่อน 9/11 ไปสู่ความสัมพันธ์ที่แนบแน่นในยุคหลัง 9/11 ว่าแนวทางการศึกษาดังกล่าวเป็นการละเลยพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติที่เริ่มปรากฏให้เห็นตั้งแต่ก่อนการเกิดเหตุการณ์ 9/11 เสียอีก โดยในช่วงระหว่างปี 1991-2001 ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯนั้นก็เริ่มตระหนักถึงการขยายอำนาจและอิทธิพลของจีนในบริเวณทะเลจีนใต้ และเริ่มพิจารณาว่าจีนอาจเป็นภัยคุกคามร่วมกันของทั้งสองชาติในท้ายที่สุด

⁵¹⁹ โปรตดู George W. Bush, "Address to a Joint Session of Congress and the American People,"

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/print/20010920-8.html>.

⁵²⁰ Felix, "Philippine-U.S. Security Relations Challenges and Opportunities after 9/11," iii.

⁵²¹ โปรตดู Ciorciari, *The Limits of Alignment*, 171-74.

วิทยานิพนธ์นี้ยังพบว่า ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯคือ การให้ความสำคัญกับฐานทัพในฐานะมาตรวัดของระดับความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติมากเกินไป แม้จะปฏิเสธได้ยากว่า สหรัฐฯนั้นเป็นชาติที่มีหมกมุ่นเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของชาติและต้องการขยาย “ความมั่นคง” ของตนออกไปนอกเหนือบูรณาภาพเขตแดนของตนดังปรากฏให้เห็นได้จากการส่งกองกำลังทหารเข้าไปประจำการในฐานทัพในภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคสงครามเย็น สหรัฐฯ ซึ่งตระหนักถึงภัยคุกคามจากการขยายอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์ภายใต้การนำของสหภาพโซเวียต ก็เล็งเห็นความสำคัญของฟิลิปปินส์ในฐานะจุดยุทธศาสตร์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงและสอดประสานกับยุทธศาสตร์การปิดล้อมคอมมิวนิสต์ในเอเชียแปซิฟิก ในยุคสงครามเย็น ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯถือเป็นชาติพันธมิตรที่มีผลประโยชน์ทางความมั่นคงที่สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ในขณะที่สหรัฐฯช่วยค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัยแก่ฟิลิปปินส์จากภัยคอมมิวนิสต์ ฟิลิปปินส์ก็ยินยอมให้สหรัฐฯเข้ามาตั้งฐานทัพภายในฟิลิปปินส์เพื่อรักษาดุลแห่งอำนาจทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ภัยคอมมิวนิสต์ถือเป็นภัยคุกคามร่วมกันของทั้งสองชาติ และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น ภัยคอมมิวนิสต์ยังเป็นเหตุผลสำคัญของการสถาปนาพันธมิตรทางทหารระหว่างมะนิลา-วอชิงตันเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ตามสมมติฐานเรื่องกำเนิดของพันธมิตรของ Stephen Walt

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ ซึ่งอุดมการณ์คอมมิวนิสต์มิได้ถูกพิจารณาว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัยของทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯอีกต่อไป ประเด็นปัญหาเรื่องการคงอยู่ของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ ซึ่งแม้จะเป็นรอยร้าวของความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ก็ได้รับผลกระทบโดยตรงจากทัศนคติต่อภัยคุกคามของฟิลิปปินส์แปรเปลี่ยนไปมากยิ่งขึ้นไปอีก กล่าวคือ จากแต่เดิมที่ฟิลิปปินส์ตระหนักถึงความจำเป็นในการพึ่งพาร่วมเงาทางความมั่นคงจากสหรัฐฯในฐานะผู้ค้ำประกันทางความมั่นคงให้แก่ฟิลิปปินส์จากภัยคุกคามภายนอก ฟิลิปปินส์เริ่มตระหนักว่า แท้จริงแล้วภัยคุกคามต่อความมั่นคงของตนคือ ภัยจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบภายในประเทศมากกว่าภัยคุกคามจากภายนอก จึงปรากฏให้เห็นการตั้งคำถามต่อทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ซึ่งถือเป็นชาติที่มี “ความสัมพันธ์พิเศษ” ระหว่างกันว่า ฟิลิปปินส์ยังต้องการความช่วยเหลือทางความมั่นคงจากสหรัฐฯต่อไปหรือไม่ เมื่อผนวกกับกระแสต่อต้านสหรัฐฯในหมู่นักชาตินิยมฟิลิปปินส์ ซึ่งไม่พอใจกับท่าทีของสหรัฐฯนับตั้งแต่ในสมัยประธานาธิบดี Reagan ที่เพิกเฉยต่อความโหดร้ายของระบอบ Marcos เพื่อแลกกับการคงไว้ซึ่งฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ ก็กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทนำในการวิพากษ์วิจารณ์ผลกระทบต่อสังคมการเมืองและสถานะของการเป็นรัฐอธิปไตยของฟิลิปปินส์จากการประจำการของกองกำลังสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ โดยกระแสต่อต้านสหรัฐฯนี้เองถือเป็น

หนึ่งในปัจจัยสำคัญของการลงมติไม่ต่อสัญญาเช่าฐานทัพฉบับใหม่แก่สหรัฐฯ⁵²² การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ซึ่งไม่ปรากฏให้เห็นภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์และสหภาพโซเวียตอีกต่อไป ก็มีนัยที่สำคัญยิ่งต่อสหรัฐฯซึ่งเริ่มพิจารณาว่าการแบกรับต้นทุนของการดำรงอยู่ของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์เป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่าอีกต่อไปด้วยเช่นกัน ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว จึงไม่แปลกนักที่สภาครองเกรสสหรัฐฯจะมีมติไม่อนุมัติค่าเช่าฐานทัพตามข้อเสนอของรัฐบาลฟิลิปปินส์⁵²³ และทำให้สหรัฐฯจำต้องถอนกองกำลังออกจากฟิลิปปินส์ในท้ายที่สุด

แม้การถอนกองกำลังออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ⁵²⁴ ตลอดจนทำให้ความสัมพันธ์พิเศษของทั้งสองประเทศตกอยู่สถานะที่ตกต่ำมากที่สุดในประวัติศาสตร์ของทั้งสองชาติ⁵²⁵ แต่กระนั้นก็ดี การยึดเอาฐานทัพเป็นมาตรวัดของความสัมพันธระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็นก็เป็นการมองข้ามความร่วมมือตลอดจนการปรับตัวของพันธมิตรทางทหารของทั้งสองประเทศที่ยังดำรงอยู่ต่อไปแม้จะปราศจากซึ่ง “ฐานทัพ” ซึ่งเคยเป็นองค์ประกอบสำคัญของความมั่นคงระหว่างทั้งสองประเทศ ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า สหรัฐฯ ซึ่งตระหนักถึงความสำคัญของผลประโยชน์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียแปซิฟิก ซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ก็เล็งเห็นความจำเป็นในการปรับการวางกำลังใหม่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อรักษาสถานะและเขตอิทธิพลของตนในภูมิภาคหากไม่สามารถโน้มน้าวให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ลงนามในสนธิสัญญาเช่าฐานทัพฉบับใหม่ได้ โดยสหรัฐฯนั้นพยายามแสวงหาความร่วมมือกับรัฐต่างๆในภูมิภาค อาทิ สิงคโปร์ ไทย มาเลเซียและอินโดนีเซีย เพื่อแสดงการปรากฏตัวของกองกำลังสหรัฐฯในภูมิภาค แต่ยุทธศาสตร์ที่สหรัฐฯเลือกใช้นั้นมิใช่การส่งกองกำลังเข้าไปประจำการเป็นการถาวรในดินแดนอุษาคเนย์อีกต่อไป หากแต่ดำเนินไปตามนโยบาย “Places not Bases” หรือนโยบายที่รัฐในภูมิภาคเลือกที่จะอำนวยความสะดวกแก่กองทัพสหรัฐฯแต่กองทัพสหรัฐฯจะไม่เข้าประจำการในฐานทัพของประเทศนั้นๆ

⁵²² Simbulan, "People's Movement Responses to Evolving U.S. Military Activities in the Philippines," 154.

⁵²³ Ciorciari, *The Limits of Alignment*, 169.

⁵²⁴ Berry, *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*, 92-94. และ Banlaoi, *Philippine Security in the Age of Terror: National, Regional, and Global Challenges in the Post-9/11 World*, 165.

⁵²⁵ *Philippine Security in the Age of Terror: National, Regional, and Global Challenges in the Post-9/11 World*, 165.

แม้การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯจะสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป และสะท้อนให้เห็นว่าแท้จริงแล้วสหรัฐฯนั้นยังคงเล็งเห็นความสำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่การสิ้นสุดของสงครามเย็นและการสูญหายของภัยคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นภัยคุกคามร่วมกันที่ยึดโยงสายสัมพันธ์ของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ก็มีนัยที่สำคัญยิ่งต่อการลดระดับความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ดังที่กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ว่า ในทัศนะของผู้กำหนดนโยบายฟิลิปปินส์ ปัญหาทางความมั่นคงของฟิลิปปินส์ในยุคหลังสงครามเย็นนั้นมีที่มาจากภัยคุกคามภายในประเทศเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิเคราะห์เหตุการณ์ Mischief Reef ในทะเลจีนใต้ในปี 1995 หรือภายหลังจากการถอนฐานทัพออกจากฟิลิปปินส์เพียง 3 ปี กลับสะท้อนให้เห็นว่า แท้จริงแล้วฟิลิปปินส์ยังเป็นชาติที่มีความอ่อนแอต่ออันตรายจากภัยคุกคามภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากรัฐมหาอำนาจอย่างจีน ซึ่งมีทั้งอำนาจโดยรวม ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ศักยภาพในการรุกรานทางทหาร ตลอดจนเจตนาและท่าทีอันแข็งกร้าวในการกล่าวอ้างสิทธิ์เหนือพื้นที่พิพาทแทบทั้งหมดในทะเลจีนใต้ ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์ว่าเหตุการณ์พิพาทบริเวณ Mischief Reef ถือเป็นเหตุการณ์ที่เร่งเร้าให้ผู้กำหนดนโยบายของฟิลิปปินส์พัฒนาขีดความสามารถทางกองทัพให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่กระนั้นก็ดี ฟิลิปปินส์ก็ตระหนักดีว่า การพัฒนาสมรรถนะทางกองทัพของตนนั้นมิใช่ยุทธศาสตร์ที่จะช่วยค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัยได้อย่างถาวร มิพักต้องกล่าวถึง สมรรถนะทางกองทัพที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงระหว่างกองทัพฟิลิปปินส์และกองทัพจีน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ทางเลือกที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ตัดสินใจกระทำควบคู่กันไปกับการพัฒนาสมรรถนะของกองทัพฟิลิปปินส์คือ การเสริมสร้างสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับพันธมิตรอันเก่าแก่ของตนอย่างสหรัฐฯมาถ่วงดุลเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามจากจีน

ในขณะที่สหรัฐฯ ซึ่งแม้จะมีท่าทีเป็นกลางต่อปัญหาพิพาทที่เกิดขึ้นในทะเลจีนใต้ แต่สหรัฐฯเองก็มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเรื่องเสรีภาพในการเดินเรือและความมั่นคงทางทะเล นอกจากนี้สหรัฐฯยังเป็นชาติที่มียุทธศาสตร์หลักคือการรักษาสถานะของการเป็นมหาอำนาจหนึ่งเดียว และการป้องกันมิให้มหาอำนาจใหม่ก้าวขึ้นมาบีบบบาทเหนือสหรัฐฯทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ซึ่งหากพิจารณาจากสมมติฐานที่ว่า ความอยู่รอดปลอดภัยของรัฐจะตกอยู่ในความเสี่ยง หากปล่อยให้รัฐซึ่งมีขีดความสามารถในการครอบงำระบบมีความเข้มแข็งมากจนเกินไป⁵²⁶ ก็อาจพิจารณาได้ว่า เมื่อปรากฏให้เห็นการขยายเขตอิทธิพลของจีนเข้ามายังจุดยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ การร่วมเป็นพันธมิตรกับฟิลิปปินส์เพื่อตอบโต้ภัยที่มีศักยภาพคุกคามจากจีนจึงเป็นทางเลือกที่มีความสมเหตุผลสมมากที่สุด

⁵²⁶ Walt, *The Origins of Alliances*

วิทยานิพนธ์นี้ยังต้องการเสนอว่า การฟื้นพลังของพันธมิตรทั้งสองชาตินั้นไม่ได้มีความหมายแค่เฉพาะการยกระดับความร่วมมือทางการทหารระหว่างทั้งสองชาติแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่มีนัยสำคัญยิ่งต่อการจัดวางความสัมพันธ์ทางความมั่นคงและเครือข่ายพันธมิตรขนาดใหญ่ของสหรัฐฯ ในเอเชียแปซิฟิก โดยการฟื้นฟูกำลังกับพันธมิตรที่มีความสำคัญอย่างฟิลิปปินส์นั้นเปรียบเสมือนกับการเติมเต็มจิ๊กซอว์ของเครือข่ายพันธมิตรในภูมิภาคเอเชียของสหรัฐฯ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อคัมล่อและซีล่อ ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว นับตั้งแต่การปิดฐานทัพสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์ ความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติก็เสื่อมถอยลงอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ แต่ในทศวรรษที่สูญหายพันธมิตรทั้งสองชาติก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไปและสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและความท้าทายของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปได้เป็นอย่างดี โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้พันธมิตรระหว่างทั้งสองชาติยังสามารถดำรงอยู่ต่อไปภายหลังการปิดฐานทัพคือ การเผชิญกับภัยคุกคามจากจีนในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ กล่าวคือ เมื่อฟิลิปปินส์จำต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากจีน ฟิลิปปินส์ ซึ่งตระหนักถึงขีดความสามารถในการป้องกันตนเองของตน ก็เล็งเห็นความจำเป็นของการหันกลับไปพึ่งพาความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ด้านสหรัฐฯ ซึ่งมียุทธศาสตร์ที่สำคัญในรักษาสถานะทางอำนาจของตนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็เล็งเห็นประโยชน์ในการรักษาและเสริมสร้างสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับฟิลิปปินส์ในห้วงยามที่ปรากฏให้เห็นภัยที่มีศักยภาพในการคุกคามจากจีน และคงไม่เป็นการกล่าวอ้างที่เกินจริงไปนักถ้าจะกล่าวว่า ข้อพิพาททะเลจีนใต้นั้นส่งผลให้พันธมิตรมะนิลา-วอชิงตันค้นพบ “เหตุผลของการดำรงอยู่” และช่วยทำให้พันธมิตรที่เห็นห่างสามารถบรรลุข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังซึ่งเอื้ออำนวยให้กองทัพฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ สามารถซ่อมรบรวมกันในฟิลิปปินส์ได้อีกครั้ง โดยการลงนามในข้อตกลงดังกล่าวช่วยปูทางให้พันธมิตรทั้งสองชาติขยายความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างกันต่อไปในยุคหลังเหตุการณ์ 9/11 อีกประการหนึ่งด้วย

หากในยุคสงครามเย็นพันธมิตรระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ มีภัยคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามร่วมกัน พฤติกรรมและเจตนาในการขยายอิทธิพลของจีนเข้ามายังทะเลจีนใต้อีกก็นำไปสู่การสร้างสมการทางความมั่นคงใหม่ที่จีนได้กลายเป็นภัยคุกคามร่วมกันระหว่างมะนิลาและวอชิงตัน ซึ่งต่างเล็งเห็นความสำคัญในการคงไว้ซึ่งการเป็นพันธมิตร ตลอดจนพยายามที่จะยกระดับความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างทั้งสองชาติให้มีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ภายใต้สภาวะการณ์ดังกล่าวคงไม่เป็นการกล่าวเกินไปนักหากจะเสนอว่า พันมิตรระหว่างทั้งสองชาตินั้นมีลักษณะที่สำคัญคือ การถ่วงดุลเพื่อตอบโต้ภัยคุกคามจากจีน และการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติจึงเป็นการส่งสัญญาณไปยังจีนว่า สหรัฐฯ มิได้ทอดทิ้งฟิลิปปินส์และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หากแต่ยังต้องการรักษาบทบาทนำในฐานะรัฐมหาอำนาจซึ่งมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงในภูมิภาคนี้ต่อไป และที่สำคัญที่สุด ข้อตกลงดังกล่าวยังเป็นรากฐานสำคัญ

ของสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ซึ่งช่วยให้พันธมิตรทั้งสองชาติร่วมมือกันเพื่อตอบโต้กับความท้าทายของโลกในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แม้ในช่วงทศวรรษที่ 1990 สหรัฐฯจะยังมีได้กำหนดท่าทีเกี่ยวกับปัญหาในทะเลจีนใต้ และมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนต่อมหาอำนาจที่ผงาดขึ้นมามีอิทธิพลในการเมืองระหว่างประเทศอย่างจีนที่ชัดเจนเทียบเท่ากับในบริบทปัจจุบัน ซึ่งมักปรากฏให้เห็นข้อเสนอที่ชี้ว่า การให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียของสหรัฐฯผ่านการผลักดันนโยบาย Pivot to Asia หรือนโยบายปรับสมดุลใหม่นั้นสะท้อนให้เห็นความพยายามของสหรัฐฯในการสกัดกั้นอิทธิพลของจีน โดยสหรัฐฯนั้นพิจารณาว่า บทบาทของจีนที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อทิศทางและเสถียรภาพทางการเมืองในภูมิภาค และอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯในท้ายที่สุด เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งสถานะทางอำนาจและผลประโยชน์แห่งชาติ การเพิ่มพูนแสนยานุภาพทางกองทัพและการเพิ่มบทบาทในภูมิภาคเอเชียจึงกลายเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁵²⁷ ภายใต้สภาวะการณ์ดังกล่าว สหรัฐฯจึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบาทของตนในภูมิภาคเอเชีย ตลอดจนเริ่มแสดงจุดยืนที่ชัดเจนต่อปัญหาพิพาททะเลจีนใต้มากยิ่งขึ้น โดยจุดยืนของสหรัฐฯที่ว่า “สหรัฐอเมริกามี ผลประโยชน์แห่งชาติในเสรีภาพในการเดินเรือ การเข้าถึงพื้นที่ทางทะเลอย่างเสรี และการเคารพ กฎหมายระหว่างประเทศ ในทะเลจีนใต้”⁵²⁸ มักเป็นถ้อยแถลงที่สหรัฐฯแสดงออกต่อปัญหาพิพาททะเลจีนใต้ในบริบทปัจจุบันอยู่เสมอ ยิ่งไปกว่านั้น นับตั้งแต่ปรากฏให้เห็นความพยายามของจีนในการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือทะเลจีนใต้ผ่านการผลักดันโครงการถมทะเลเพื่อสร้างเกาะเทียม (land reclamation) เพื่อขยายพื้นที่บริเวณหมู่เกาะ Spratly⁵²⁹ ซึ่งเป็นบริเวณที่ปรากฏให้เห็นการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ที่ซ้อนทับกับระหว่างจีนและรัฐต่างๆในภูมิภาค Ashton Carter รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯก็ได้กล่าวสุนทรพจน์ซึ่งเรียกร้องให้รัฐต่างๆที่มีส่วนกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจีน ให้ “ยุติโครงการถมทะเลเพื่อสร้างเกาะเทียมโดยทันทีและเป็นการถาวร”⁵³⁰

การปรับเปลี่ยนบทบาทของสหรัฐฯในช่วงต้นก่อให้เกิดการผลิตและผลิตซ้ำชุดคำอธิบายที่ชี้ว่า สหรัฐฯนั้นได้หวนคืนกลับสู่ภูมิภาคนี้อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม วิทยานิพนธ์นี้กลับเห็นด้วยกับข้อเสนอที่ชี้ว่า สหรัฐฯเป็นชาติที่มีผลประโยชน์ในเอเชียแปซิฟิกมา ช้านานและไม่เคยถอนกองกำลังออกจากภูมิภาค

⁵²⁷ โปรดดู Ross, "The Problem with the Pivot."

⁵²⁸ Mark Landler, "Offering to Aid Talks, U.S. Challenges China on Disputed Islands," *New York Times* 23 July 2010, A-4.

⁵²⁹ โปรดดู "Editorial: China's Land Reclamation Threatens Stability in the South China Sea," *Nikkei Asian Review*, 1-7 June 2015, 56.

⁵³⁰ "Us Threatening 'Chaos' in Asia-Pacific: China," *Bangkok Post*, 29 May 2015, 7.

นี้ เพราะฉะนั้น สหรัฐฯ จึงไม่จำเป็นที่ จะต้อง “หวนคืน” สู่อเอเชียแต่อย่างใด⁵³¹ ด้วยเหตุว่า สหรัฐฯ ยังให้ความสำคัญกับเอเชีย และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในฐานะจุดยุทธศาสตร์ที่ ทำหน้าที่สอดประสานกับยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงในเอเชียแปซิฟิกของสหรัฐฯ มาโดยตลอด แม้แต่ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่บทบาทและความร่วมมือระหว่างสหรัฐฯ และรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกปรากฏให้เห็นอย่างจำกัด แต่สหรัฐฯ เองก็ยังมีได้ทอดทิ้งภูมิภาคเอเชีย โดยหลักฐาน สำคัญที่บ่งชี้การปรากฏตัวของสหรัฐฯ ในภูมิภาคได้อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดก็คือ การฟื้นฟูพลัง ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ซึ่งได้กล่าวถึงไปแล้วโดยละเอียด ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น สหรัฐฯ ซึ่งเป็น ชาติที่มีผลประโยชน์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็เฝ้าระวังการขยายบทบาทและทำที่อันแข็งกร้าว ของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบริเวณทะเลจีนใต้มาโดยตลอด เพราะฉะนั้น การพิจารณาว่าสหรัฐฯ นั้น ได้ “หวนคืนสู่อเอเชีย” นั้นจึงเป็นความเข้าใจที่คาดเคลื่อนจากความเป็นจริง วิชยานิพนธ์นี้เสนอว่า ผู้ที่ ศึกษาเกี่ยวกับ “การปรับสมดุลใหม่” ของสหรัฐฯ ควรพิจารณาการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในฐานะ พัฒนาการทางนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายบทใหม่ ของโลกในศตวรรษที่ 21 เสียมากกว่า ดังที่กล่าวไปแล้วว่า แม้ในช่วงทศวรรษที่ 1990 สหรัฐฯ จะยังมีได้มี ทำที่ที่ชัดเจนต่อการเติบโตใหญ่ของจีน แต่สหรัฐฯ ก็ได้พิจารณาจีนในฐานะ “คนแปลกหน้า” เพราะ สหรัฐฯ ก็ตระหนักถึงขีดความสามารถและศักยภาพของจีน ซึ่งอาจเป็นภัยต่อสถานะของการเป็น มหาอำนาจหนึ่งเดียวในภูมิภาคของสหรัฐฯ มาโดยตลอด เมื่อจีนเริ่มผงาดขึ้นเป็นชาติมหาอำนาจใหม่ และเริ่มแสดงท่าทีและเจตนาอันแข็งกร้าวมากยิ่งขึ้น การให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชีย การ เสริมสร้างสายสัมพันธ์กับชาติพันธมิตรและมิตรประเทศ ตลอดจนการปรากฏตัวเพื่อยืนยันสถานะ ของการเป็นมหาอำนาจของตน จึงล้วนสะท้อนให้เห็นพัฒนาการของนโยบายต่างประเทศของ มหาอำนาจอย่างสหรัฐฯ ที่ไม่เคยละสายตาจากภูมิภาคเอเชีย เพราะฉะนั้น แทนที่จะกล่าวว่านโยบาย การปรับสมดุลใหม่ของสหรัฐฯ นั้นสะท้อนให้เห็นการกลับสู่อเอเชียของสหรัฐฯ ควรจะกล่าวเสียใหม่ว่า นโยบายดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเพิ่มเติมบทบาทสหรัฐฯ ที่มีอยู่แต่เดิมในภูมิภาคเอเชียให้ทวี ความสำคัญมากยิ่งขึ้นในห้วงยามที่ปรากฏให้เห็นการขยายอำนาจและอิทธิพลของมหาอำนาจ ใหม่อย่างจีนเข้ามายังเขตอิทธิพลของสหรัฐฯ

⁵³¹ โปรดดู Tiankai, "A Conversation with Cui Tiankai," 10-17.

ท้ายที่สุดแล้ว วิทยานิพนธ์นี้เสนอว่าการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯยังเป็นประเด็นที่มีความน่าสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้บริบทของการขับเคลื่อนแข่งขันทางอำนาจระหว่างจีนและสหรัฐฯในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งปรากฏให้เห็นความพยายามของสหรัฐฯในการผลักดันยุทธศาสตร์ปรับสมดุลใหม่ ซึ่งมีนัยที่สำคัญยิ่งต่อความมั่นคงของพันธมิตรของสหรัฐฯอย่างฟิลิปปินส์ ฟิลิปปินส์ภายใต้ประธานาธิบดี Benigno Aquino III (2010-ปัจจุบัน) ก็ตระหนักถึงโอกาสสำคัญในการตอบโต้พฤติกรรมและท่าทีอันแข็งกร้าวของจีนในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ และให้การสนับสนุนยุทธศาสตร์ดังกล่าวของสหรัฐฯอย่างเต็มที่⁵³² โดยฟิลิปปินส์และสหรัฐฯประสบความสำเร็จในการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการยกระดับความร่วมมือทางความมั่นคง (Enhanced Defense Cooperation Agreement - EDCA)⁵³³ ร่วมกันในปี 2014 ซึ่งส่งผลให้กองกำลังสหรัฐฯสามารถปรากฏตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนเป็นการส่งสัญญาณไปยังจีนว่า สหรัฐฯนั้นให้ความสำคัญกับพัฒนาของปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ ซึ่งถือเป็นทั้งจุดยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงที่มีความสำคัญต่อสหรัฐฯอย่างใกล้ชิด เพราะฉะนั้นการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในบริบทปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผ่านมุมมองของแนวคิดความมั่นคงแบบดั้งเดิม จึงยังคงเป็นประเด็นที่ควรค่าแก่การศึกษาค้นคว้าต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁵³² โปรดดู Renato Cruz De Castro, "The 21st Century Philippine-U.S. Enhanced Defense Cooperation Agreement (Edca): The Philippines' Policy in Facilitating the Obama Administration's Strategic Pivot to Asia," *The Korean Journal of Defense Analysis* 26, no. 4 (2014): 427-46.

⁵³³ ข้อตกลงว่าด้วยการยกระดับความร่วมมือทางความมั่นคง มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการยืนยันความร่วมมือระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในการพัฒนาขีดความสามารถในการป้องกันการโจมตีผ่านการยกระดับการปฏิบัติงานร่วมกัน (interoperability) ของกองทัพของทั้งสองชาติ การสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพในระยะยาว (long-term modernization) การรักษาและพัฒนาความมั่นคงทางทะเล และการขยายความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเพื่อตอบสนองต่อการบรรเทาภัยพิบัติทางธรรมชาติได้อย่างทันที่ โปรดดู The Official Gazette, "Document: Enhanced Defense Cooperation Agreement between the Philippines and the United States," <http://www.gov.ph/2014/04/29/document-enhanced-defense-cooperation-agreement/>.

รายการอ้างอิง

- Aberlado S. Ulanday. "We're Not Just after a Shopping List." *Philippines Daily Inquirer*, April 2, 2002, 8.
- Acharya, Amitav. *The Making of Southeast Asia International Relations of a Region*. Singapore: Oxford University Press, 2012.
- Aguirre, Alexander P. "Our National Security Strategy: A Reference Paper (Prepared by the Office of the National Security Adviser and the National Security Council)." edited by National Security Council. Manila: National Security Council, 1999.
- Andrei, Mercedes Tira "U.S. Congress Passes Rp Security Aid." *Filipino Reporter*, 7 October 1999, 28.
- Bacho, Peter. "U.S.-Philippine Relations in Transition: The Issue of the Bases." *Asian Survey* 28, no. 6 (1998): 650-60.
- Baker, James A. "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community." *Foreign Affairs* 70, no. 5 (1991): 1-18.
- Banlaoi, Rommel C. *Philippine Security in the Age of Terror: National, Regional, and Global Challenges in the Post-9/11 World*. Boca Raton: CRC Press, 2010.
- Barry Wain. "The U.S. Position in the South China Sea." Chap. 12 In *Entering Uncharted Waters? Asean and the South China Sea*, edited by Pavin Chachavalpongpun, 247-61. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014.
- "Bases Primer Part 2." *Philippine Daily Inquirer*, September 19, 1990, 49.
- Baviera, Aileen San Pablo. "Bilateral Confidence Building with China in Relation to the South China Seas Dispute: A Philippine Perspective." 14-15. Department of Foreign Affairs and International Trade, Ontario, Canada, 2001.
- . "South China Sea: Managing Territorial and Resource Disputes." In *Searching for Peace in Asia Pacific: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, edited by Annelies Heijmans, Nicola Simmonds and Hans van de Veen, 505-23. London: Lynne Rienner Publishers, 2004.

- Baviera, Aileen San Pablo "Perceptions of a China Threat: A Philippines Perspective."
 In *The China Threats: Perceptions, Myths and Reality*, edited by Herbert Yee
 and Ian Storey. London: Routledge, 2002.
- . "Security Challenges of the Philippine Archipelago." In *Southeast Asian Affairs
 1998*, 213-21. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1998.
- Belinda A. Aquino , Vol. 22, No.1, pp. 216-217. "Review of Fred Greene 'the Philippine
 Bases: Negotiating for the Future'." *Journal of Southeast Asian Studies* 22, no.
 1 (1991): 216-17.
- Berry, William E. "The Military Bases and Postwar Us- Philippine Relations." In *The
 Philippine Bases: Negotiating for the Future American and Philippine
 Perspectives*
 edited by Fred Greene. New York: Council on Foreign Relations, 1988.
- . *U.S. Bases in the Philippines: The Evolution of the Special Relationship*.
 Boulder, Colo.: Westview Press, 1989.
- Blaker, James R. *United States Overseas Basing: An Anatomy of the Dilemma* New
 York: Praeger, 1990.
- Booth, Ken. "Security and Emancipation." *Review of International Studies* 17, no. 4:
 313-26.
- Brown, Chris, and Kirsten Ainley. *Understanding International Relations*. 3rd ed. New
 York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Browning, Christopher S. *International Security: A Very Short Introduction*. Oxford:
 Oxford University Press, 2013.
- Buckley, Roger. *The United States in the Asia-Pacific since 1945*. Cambridge
 Cambridge University Press, 2002.
- Bunge, Frederica M. *Philippines: A Country Study*. Washington, D.C: Foreign Area
 Studies, The American University, 1984.
- Bush, George W. "Address to a Joint Session of Congress and the American People."
[http://georgewbush-
 whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/print/20010920-8.html](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/print/20010920-8.html).

- Buzan, Barry. *People, States, and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd ed. New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Buzan, Barry, Ole Waever, and Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner, 1998.
- Caldwell, Dan, and Robert E. Williams Jr. "The Meaning of Security Today." In *Seeking Security in an Insecure World*, 1-16. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.
- Cameron, Fraser. *Us Foreign Policy after the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* London: Routledge, 2002.
- Castro, Renato Cruz De. "The Revitalized Philippine-US Security Relations: A Ghost from the Cold War or an Alliance for the 21st Century?". *Asian Survey* 43, no. 6 (2003): 971-88.
- . "The Us-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge ". *Contemporary Southeast Asia* 31, no. 3 (2009): 399-423.
- Castro, Renato Cruz De "The 21st Century Philippine-U.S. Enhanced Defense Cooperation Agreement (Edca): The Philippines' Policy in Facilitating the Obama Administration's Strategic Pivot to Asia." *The Korean Journal of Defense Analysis* 26, no. 4 (2014): 427-46.
- Centre for International Law, National University of Singapore. "Asean Declaration on the South China Sea, Manila, Philippines." <http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1992%20ASEAN%20Declaration%20on%20the%20South%20China%20Sea-pdf.pdf>.
- Cha, Victor D. "Complex Patchworks: Us Alliances as Part of Asia's Regional Architecture." *Asia Policy* 11, no. 1 (2011): 27-50.
- Charles J. Hanley. "How Filipinos View Americans." *Ludington Daily News*, Aug 22, 1986, 4.
- Ciorciari, John D. *The Limits of Alignment*. Washington: Georgetown University Press, 2010.
- Clinton, Hillary. "America's Pacific Century ". *Foreign Policy* 189 (2011 2011): 56-63.
- Cooley, Alexander. *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.

- Cordesman, Anthony H., Hess Nicholas, and Ashley S. Yarosh. "Chinese Military Modernization and Force Development a Western Perspective ". Lanham, MD: Rowman & Littlefield 2013.
- Corning, Gregory P. "The Philippine Bases and U. S. Pacific Strategy." *Pacific Affairs* 63, no. 1 (1990): 6-23.
- Courtney Momialoha Sugai. "U.S.-Philippine Security Relations after Base Closure (1991-1999)." Hawai'i Pacific University, 2010.
- Daddow, Oliver J. *International Relations Theory*. Sage Course Companions. Los Angeles: SAGE, 2009.
- Daggett, Stephen. "Costs of Major U.S. Wars." Congressional Research Service June 29, 2010.
- Daniel J. Dzurek. "China Occupies Mischief Reef in Latest Spratly Gambit." *Boundary & Security Bulletin* 3, no. 1 (1995): 65-71.
- David Shambaugh. "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order." *International Security* 29, no. 3 (2004): 64-99.
- "Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea."
<http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea>.
- Department of National Defense. "In Defense of the Philippines: 1998 Defense Policy Paper." Quezon City: Department of National Defense, 1998.
- . "Philippine Defense Reform Program." <http://www.dnd.gov.ph/pdr-web/About.html>.
- Desker, Barry. "The Eagle and the Panda: An Owl's View from Southeast Asia." *Asia Policy* 15 (2013): 26- 30.
- Docena, Herbert. "At the Door of All the East' the Philippines in United States Military Strategy Focus on the Philippines." Quezon City: Focus on the Global South, Philippines Program, 2007.
- Dolan, Ronald E. *Philippines: A Country Study*. Washington, D.C: GPO for the Library of Congress, 1991.
- Dosch, Jörn. "The Us and Southeast Asia." In *Contemporary Southeast Asia*, edited by Mark Beeson, 222-23. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

- Dwivedi, Sangit Sarita. "Alliances in International Relations Theory." *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research* 1, no. 8 (2012): 234-37.
- "Editorial: China's Land Reclamation Threatens Stability in the South China Sea." *Nikkei Asian Review*, 1-7 June 2015, 56.
- Emmers, Ralf. "The Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance." Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2009.
- . *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*. New York: Routledge, 2010.
- "“Envoy to China Stays but Estrada Trip Dims” ". *Today*, 31 March 1999.
- "Erap Talks on Spratlys Anew." *Today*, 19 May 1999.
- Eric C. Ramos. "Rp-Us Balikatan Exercises a Peace-Building Tool for Mindanao." Naval Postgraduate School, 2005.
- Felix, Victor A. . "Philippine-U.S. Security Relations Challenges and Opportunities after 9/11." Pennsylvania: U.S. Army War College, Carlisele Barracks, 2005.
- Fifield, Russel H. "Philippines Foreign Policy." *Far Eastern Survey* 20, no. 4 (1951): 33-38.
- Fisher, Richard D. *China's Military Modernization: Building for Regional and Global Reach*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group, 2008.
- FoongKhong, Yuen. "The United States and East Asia." In *Explaining International Relations since 1945*, edited by Ngaire Woods. New York: Oxford University Press, 2009.
- François-Xavier Bonnet. "Geopolitics of Scarborough Shoal " In *Irasec's Discussion Papers*, edited by The Research Institute on Contemporary South-East Asia (IRASEC), 1-42, 2012.
- Friedberg, Aaron. *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Supremacy in Asia* New York: Norton and Norton, 2011.
- Fukuyama, Francis. "The End of History?". *National Interest* (1989): 3-18.
- Gaddis, John Lewis. "The Emerging Post-Revisionist Thesis on the Origins of the Cold War." *Diplomatic History* 7 no. 3 (1983): 171-90.

- Gazette, Official. "Fidel V. Ramos, Fourth State of the Nation Address, July 24, 1995." July 24, 1995.
- Geoffrey Kemp. "Us Military Power in the Pacific: Problems and Prospects: Part I." *Adelphi Papers* 27, no. 216 (1987): 43-51.
- Geoffrey Till. *Seapower: A Guide for the Twenty- First Century*. London: Taylor and Francis, 2009.
- George Bush Presidential Library and Museum. "Address before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit." http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2217&year=1990&month=9
- Gilbert Rozman. *Chinese Strategic Thought toward Asia*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- Glaser, Charles L. "Realism." In *Contemporary Security Studies*, edited by Alan Collins, xxxi, 542 p. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Government Procurement Policy Board. "Republic Act No. 7898 an Act Providing for the Modernization of the Armed Forces of the Philippines and for Other Purposes." http://www.gppb.gov.ph/laws/laws/RA_7898.pdf.
- Greene, Fred. *The Philippine Bases: Negotiating for the Future American and Philippine Perspectives*. New York: Council on Foreign Relations, 1988.
- Henry, Donald Putnam, Keith Crane, and Katherine Watkins Webb. *The Philippine Bases: Background for Negotiations*. Santa Monica, CA: Rand Corporation, 1989.
- Heywood, Andrew. *Global Politics*. Palgrave Foundations Series. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Hough, Peter. *Understanding Global Security*. London ; New York: Routledge, 2013.
- House, The White. "Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall." <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>.
- Howard J. Wiarda. *American Foreign Policy in Regions of Conflict: A Global Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

- Hyland, William. *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy* Westport, CT: Praeger, 1999.
- Ian Storey. "Manila Looks to USA for Help over Spratlys." *Jane's Intelligence Review* 11, no. 8 (1999): 46-50.
- . "Maritime Security in Southeast Asia and the United States." In *Asean-U.S. Relations: What Are the Talking Points?*, edited by Pavin Chachavalpongpun, 39-54. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011.
- Ikenberry, G. John. "America's Imperial Ambition." *Foreign Affairs* 81, no. 5 (2002): 44-60.
- . "American Hegemony and East Asian Order." *Australian Journal of International Affairs* 58, no. 3 (2004): 353-67.
- James Hardy. "5 Places Where World War Three Could Break Out." <http://nationalinterest.org/feature/5-places-where-world-war-three-could-break-out-11487?page=3>.
- John P. McLaurin III. "U.S. Use of Philippine Military Bases." Pennsylvania: U.S. Army War College, Carlisle Barracks, 1993.
- "Joint Statement of the Meeting of Heads of State/Government of the Member States of Asean and the President of the People's Republic of China Kuala Lumpur, Malaysia, 16 December 1997, ." <http://www.asean.org/news/item/joint-statement-of-the-meeting-of-heads-of-stategovernment-of-the-member-states-of-asean-and-the-president-of-the-people-s-republic-of-china-kuala-lumpur-malaysia-16-december-1997>.
- Jones, Richard Wyn. "'Travel without Maps': Thinking About Security after the Cold War." In *Security Issues in the Post-Cold War World*, edited by Jane Davis, 196-218 Cheltenham: Edward Elgar, 1996.
- Jordan, B.J. "China and the Far East." In *The Ashgate Research Companion to US Foreign Policy*, edited by Robert J. Pauly Jr. Farnham: Ashgate, 2010.
- Jose, Ricardo T. "The Philippines During the Cold War: Searching for Security Guarantees and Appropriate Foreign Policies, 1946- 1986." In *Cold War Southeast Asia* edited by Malcolm H. Murfett. Singapore: Marshall Cavendish International, 2012.

- . "The Philippines During the Cold War: Searching for Security Guarantees and Appropriate Foreign Policies, 1946- 1986." In *Cold War Southeast Asia*, edited by Malcolm H Murfett, 50-80. Singapore: Marshall Cavendish International, 2012.
- . "The Philippines' Search for Security in the First Years of the Cold War, 1946-51." In *Southeast Asia and the Cold War* edited by Albert Lau, 29-42. London: Routledge, 2012.
- Juan, Rolando C. San. "Closure of U.S. Military Bases in the Philippines: Impact and Implications." Pennsylvania: U.S. Army War College, Carlisle Barracks, 1993.
- Juliet Kaarbo, James Lee Ray. "Global Politics." Boston, MA: Wadsworth, 2011.
- Kagan, Robert. *The Return of History and the End of Dreams*. London: Atlantic Books, 2008.
- Kaplan, Morton A. *System and Process in International Politics* New York: Wiley, 1964.
- Kessler, Richard J. "Marcos and the Americans." *Foreign Policy* 63 (1986): 40-57.
- Khong, Yuen Foong. "Coping with Strategic Uncertainty: The Role of Institutions and Soft Balancing in Southeast Asia's Post-Cold War Strategy." In *Rethinking Security in East Asia: Identity, Power, and Efficiency*, edited by J.J. Suh, Peter J. Katzenstein and Allen Carlson, 172-208. Singapore NUS Press, 2008.
- Kishlansky, Mark A. *Sources of World History* New York Harper Collins, 1995.
- Kissinger, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994.
- Krauses, Keith, and Michael Williams. *Critical Security Studies: Concepts and Strategies* Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997.
- Landler, Mark. "Offering to Aid Talks, U.S. Challenges China on Disputed Islands." *New York Times*, 23 July 2010, A-4.
- Lau, Albert. "Introduction Southeast Asia and the Cold War." In *Southeast Asia and the Cold War* edited by Albert Lau. London: Routledge, 2012.
- Leffler, Melvyn P. *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War*. Stanford: Stanford University Press, 1992.
- Lindemann, Albert S. *A History of Modern Europe: From 1815 to the Present*. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons, 2013.

- Liska, George. *Nations in Alliance: The Limits of Interdependence*. Johns Hopkins Paperbacks. Baltimore,: Johns Hopkins Press, 1962.
- Lopez, Salvador P. "Trends in Philippine Foreign Policy." In *Trends in the Philippines II Proceedings and Background Paper*, edited by M. Rajatetnam. Singapore: Singapore University Press, 1978.
- Lowe, Norman. *Mastering Modern World History*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2013.
- Lum, Thomas, and Ben Dolven. "The Republic of the Philippines and U.S. Interests — 2014 ". Congressional Research Service May 15, 2014.
- Manyin, Mark E., Stephen Daggett, Ben Dolven, Susan V. Lawrence, Michael F. Martin, Ronald O'Rourke, and Bruce Vaughn. "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" toward Asia." Congressional Research Service March 28, 2012
- Mateo, Grace Estela C. *The Philippines: A Story of a Nation* Hawaii: Center for Southeast Asian Studies, University of Hawaii, 2001.
- Mauzy, Diane K., and Brian L. Job. "Us Policy in Southeast Asia: Limited Re-Engagement after Years of Benign Neglect." *Asian Survey* 47, no. 4 (2007): 622-41.
- McCormick, James M. *America Foreign Policy and Process* Boston. Boston, MA Wadsworth Cengage Learning, 2010.
- McDougall, Derek. *Asia Pacific in World Politics*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007.
- McMahon, Robert. *The Cold War a Very Short Introduction* New York: Oxford University Press, 2003.
- Miranda, Felipe B., and Ruben F. Ciron. "The Philippines: Defense Expenditures, Threat Perceptions, and the Role of the United States." In *Defense Spending in Southeast Asia*, edited by Chin Kin Wah, 133- 64. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987.
- Morada, Noel M. . "Philippine-American Security Relations after 11 September: Exploring the Mutuality of Interests in the Fight against International Terrorism." *Southeast Asian Affairs* January 2003 (2003): 228-38.

- Morada, Noel M., and Christopher Collier. "The Philippines: State Versus Society?". In *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, edited by Muthiah Alagappa, 124. Stanford, California: Stanford University Press, 1998.
- Morgenthau, Hans J. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 5th ed. New York: Knopf, 1972.
- Museum, The Harry S. Truman Library and. "Radio Report to the American People on the Potsdam Conference."
<http://www.trumanlibrary.org/publicpapers/?pid=104>
- Nation Master. "Country Vs Country: China and Philippines Compared: Military Stats."
<http://www.nationmaster.com/country-info/compare/China/Philippines/Military>.
- National Security Archive. "Documents 17a-C: The Philippines and Stockpile Secrecy."
<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB197>.
- National Security Strategy Archive. "National Security of the United States of America 1997." <http://nssarchive.us/NSSR/1997.pdf>
- Novicio, Noel M. *The South China Sea Dispute in Philippine Foreign Policy* Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003.
- Papp, Daniel S., Loch Johnson, and John Endicott. *American Foreign Policy: History, Politics, and Policy* New York: Pearson Longman, 2005.
- Patrick Tyler. "Cheney, Powell Are Told: Us Can Cut Korea Forces, Give up Philippine Bases." *Washington Post*, December 20, 1989.
- Permanent Mission of the People's Republic of China to the United Nations. "Note Verbale Clm/17/2009, 7 May 2009, Addressed to the Secretary-General of the United Nations."
http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/vnm37_09/chn_2009_re_vnm.pdf.
- Prasirtsuk, Kittti. "The Implications of U.S. Strategic Rebalancing: A Perspective from Thailand." *Asia Policy* 15 (2013): 31-37.
- Pyle, Kenneth B. "International Order and the Rise of Asia: History and Theory." In *Strategic Asia 2011-12: Asia Responds to Its Rising Powers - China and India*,

- edited by Travis Tanner Ashley J. Tellis, Jessica Keough, 35-62. Seattle: National Bureau of Asian Research, 2011.
- Raine, Sarah , and Christian Le Mière. "Chapter 1: Mapping the History." *Adelphi Series* 53, no. 436-437 (2013): 29-54.
- . "Introduction." *Adelphi Series* 53, no. 436-437 (2013): 11-28.
- Ralph A. Cossa. *Security Implications of Conflict in the South China Sea*. Honolulu: Pacific Forum, CSIS, 1996.
- Richard D. Fisher. "Defending the Philippines: Military Modernization and the Challenges Ahead." 1-9. Washington: Center for a New American Security, May 3, 2012.
- . "Rebuilding the U.S. – Philippine Alliance." In *The Heritage Foundation Backgrounder*, 1-17. Washington, D.C.: The Heritage Foundation, 1999.
- Rigger, Shelley. "Taiwan in U.S.- China Relations." In *Tangled Titans: The United States and China*, edited by David Shambaugh. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2013.
- Robert Beckman. "The Un Convention on the Law of the Sea and the Maritime Disputes in the South China Sea." *The American Journal of International Law* 107, no. 1 (2013): 142-63.
- Robert C. Beckman. "Asean and the South China Sea Dispute." In *Entering Uncharted Waters? Asean and the South China Sea*, edited by Pavin Chachavalpongpun, 15-35. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014.
- Robert G. Sutter. *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2012.
- Rodolfo C Severino. "The Philippines and the South China Sea." Chap. 9 In *Entering Uncharted Waters? Asean and the South China Sea*, edited by Pavin Chachavalpongpun, 166-207. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014.
- . "Preventing Conflict in the South China Sea." Chap. 1 In *Entering Uncharted Waters? Asean and the South China Sea*, edited by Pavin Chachavalpongpun, 3-14. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014.

- Rodolfo C. Severino. "Asean and the South China Sea." *Security Challenges* 6, no. 2 (2010): 37-47.
- . "The South China Sea: Some Preliminary Reflections." In *Asean-Un Cooperation in Preventive Diplomacy* edited by Sarasin Viraphol. Bangkok: Ministry of Foreign Affairs, Thailand, 1995.
- Roland G. Simbulan. "People's Movement Responses to Evolving U.S. Military Activities in the Philippines." In *The Bases of Empire the Global Struggle against U.S. Military Posts* edited by Catherine Lutz, 145-80. London: Pluto Press, 2009.
- Rommel C. Banlaoi. *Philippines-China Security Relations: Current Issues and Emerging Concerns*. Quezon City: Philippine Institute for Peace, Violence and Terrorism Research, 2012.
- Ross, Robert. "The Problem with the Pivot." *Foreign Affairs* 91, no. 5 (2012): 48-58.
- Samuel P. Huntington. "The Lonely Superpower." *Foreign Affairs* 78 no. 2 (1999): 35-49.
- Schneider, Greg, and Renae Merle. "Reagan's Defense Buildup Bridged Military Eras Huge Budgets Brought Life Back to Industry." http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A26273-2004Jun8_2.html
- Seeham, Michael. "Military Security." In *Contemporary Security Studies* edited by Allan Collins. Oxford Oxford University Press, 2013.
- Senate of the Philippines. "Republic Act No. 10349 ". Metro Manila: Congress of the Philippines, 2012.
- Senator Blas Ople, Senate President Pro Tempore. "The Vfa: Paradigm Shifts in the Security and Freedom of Nations." *Republic of the Philippines, Senate Legislative Publications Staff, The Visiting Forces Agreement: The Senate Decision* 1999.
- Shambaugh, David. "The Evolution on U.S.- China Relations." In *Tangled Titans: The United States and China*, edited by David Shambaugh. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2013.

- Sigal, Leon V. *Disarming Strangers Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press 2002.
- Sigfrido Burgos Cáceres. *China's Strategic Interests in the South China Sea Power and Resources*, . New York: Routledge 2014.
- Simbulan, Roland G. "People's Movement Responses to Evolving U.S. Military Activities in the Philippines." In *The Bases of Empire the Global Struggle against U.S. Military Posts*, edited by Catherine Lutz. London: Pluto Press, 2009.
- Simon, Sheldon W. "Conflict and Diplomacy in the South China Sea: The View from Washington." *Asian Survey* 52, no. 6 (2012): 995-1018.
- Snyder, Glenn Herald. *Alliance Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997.
- "Special Report the Pacific Age." *The Economist*, November 15th 2014, 2014, 1-16.
- Spray, Sharon L., and Laura Roselle. *Research and Writing in International Relations*. 2nd ed. Boston: Pearson Longman, 2012.
- Stephen M. Walt. "Why Alliances Endure or Collapse." *Survival: Global Politics and Strategy* 39, no. 1 (1997): 156-79.
- Suhrke, Astri. "Us- Philippines: The End of a Special Relationship." *The World Today* 31, no. 2 (1975): 80-88.
- Taylor M. Fravel. "China's Strategy in the South China Sea." *Contemporary Southeast Asia* 33, no. 3 (2011): 292-319.
- Thayer, Bradley A. , and Nuray V. Ibryamova. *Debates in International Relations*. New York Longman, 2010.
- The Free Library. "Lead: Philippine Prosecutors File Rape Charges against 4 U.S. Marines."
<http://www.thefreelibrary.com/LEAD%3A+Philippine+prosecutors+file+rape+charges+against+4+U.S.+Marines.-a0140162482>.
- . "Mischief Row Clouds Estrada's Planned Visit to China."
<http://www.thefreelibrary.com/Mischief+row+clouds+Estrada's+planned+visit+to+China.-a054388497>.

- The George Washington University. "February 18, 1992 Draft Defense Planning Guidance."
http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/doc03_extract_nytedit.pdf
- The Harry S. Truman Library and Museum. "A Report to the National Security Council - Nsc 68."
http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf.
- The Official Gazette. "Document: Enhanced Defense Cooperation Agreement between the Philippines and the United States."
<http://www.gov.ph/2014/04/29/document-enhanced-defense-cooperation-agreement/>.
- The Public's Library and Digital Archive. "Remarks of Governor Bill Clinton Los Angeles World Affairs Council August 13, 1992."
<http://www.ibiblio.org/pub/academic/political-science/speeches/clinton.dir/c63.txt>
- The White House. "National Security Strategy of the United States." v, 34 p. Washington, DC: The White House 1991.
- Thuy, Tran Truong "Recent Developments in the South China Sea: Implications for Regional Security and Cooperation." Center for Strategic and International Studies, http://csis.org/files/publication/110629_Thuy_South_China_Sea.pdf.
- Tiankai, Cui. "A Conversation with Cui Tiankai." *Foreign Affairs* 92, no. 4 (2013): 10-17.
- U.S. Department of Defense. "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region." Washington, D.C.: Department of Defense, 1995.
- "Us Threatening 'Chaos' in Asia-Pacific: China." *Bangkok Post*, 29 May 2015, 7.
- USAID. "Us Overseas Loans and Grants, Obligations and Loan Authorizations." USAID, <http://qesdb.usaid.gov/gbk/index.html>.
- Vine, David. *Island of Shame: The Secret History of the U.S. Military Base on Diego Garcia*. Princeton: Princeton University Press, 2009.
- Walt, Stephen. "Alliance Formation and the Balance of World Power." *International Security* 9, no. 4 (1985): 3-43.

- . "The Renaissance of Security Studies." *International Studies Quarterly* 35, no. 2 (1991): 211-39.
- Walt, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Cornell Studies in Security Affairs. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. 1st ed. New York: Random House, 1979.
- William S. Cohen. "Report of the Quadrennial Defense Review May 1997." US Department of Defense, <http://www.defenselink.mil/qdr/archive/index.html>.
- Wolfer, Arnold. "Alliances." In *International Encyclopedia of the Social Sciences*, edited by Robert K. Merton David L. Sills. New York: Macmillan Company, 1968.
- X. "The Sources of Soviet Conduct." *Foreign Affairs* 25, no. 4 (1947): 566–82.
- Yamaguchi, Noboru. "A Japanese Perspective on U.S. Rebalancing toward the Asia-Pacific Region." *Asia Policy* 15 (2013): 7-12.
- Yeo, Andrew *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- เขียน ธีระวิทย์. นโยบายต่างประเทศจีน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2541.
- จตุรนต์ ธีระวัฒน์. กฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2550.
- จันทร์ สิ้นศุภฤกษ์. "กรณีพิพาทหมู่เกาะสแปรตลีย์: ทักษะทางกฎหมายและการเมือง." *จุลสารความมั่นคงศึกษา* 127-128 (2556).
- ดวงสุดา ศรียงค์. "ฐานทัพกับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐและฟิลิปปินส์ (1965-1984)." *จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2529.
- ประภัสสร เทพชาติ. ยุทธศาสตร์สหรัฐต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2554.
- มณฑล ยศสมศักดิ์. "การขยายบทบาททางการทหารของจีนในทะเลจีนใต้." *จุลสารความมั่นคงศึกษา* 132-133 (2556).
- สิทธิพล เครือรัฐติกาล. ความสัมพันธ์ระหว่างจีนกับเกาหลีเหนือหลังสิ้นสุดสงครามเย็น (ค.ศ. 1989-2011). กรุงเทพฯ: วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- สีดา สอนศรี. ฟิลิปปินส์: จากอดีตสู่ปัจจุบัน (ค.ศ. 1986-2006). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- . เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : การเมือง เศรษฐกิจและการต่างประเทศหลังวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2540-2550). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

เอกลักษณ์ มณีจอม. "การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อฟิลิปปินส์หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายทภีพร สุพร เกิดเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2532 ที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร มีความสนใจเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นโยบายต่างประเทศของรัฐมหาอำนาจ และประเด็นทางความมั่นคงระหว่างประเทศ ทภีพรสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จากภาควิชารัฐศาสตร์ สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในปี พ.ศ. 2554 ภายหลังจากสำเร็จการศึกษา ได้เริ่มต้นทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิชาการประจำศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี ก่อนที่จะตัดสินใจเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2555 โดยในระหว่างการศึกษา ก็ยังทำงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่พิเศษประจำศูนย์ยุโรปศึกษา และเป็นผู้จัดรายการจุฬาปริทรรศน์ทางสถานีวิทยุแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยควบคู่กันไปด้วย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY