



บทที่ 1

บทนำ

## 1. สภาพปัญหา

นับตั้งแต่เมื่อฟิลิปปินส์ได้รับเอกราชจากสหรัฐในวันที่ 4 กรกฎาคม 1946 ฟิลิปปินส์ก็มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับสหรัฐในด้านต่าง ๆ ตลอดมา อันได้แก่

### ก. ด้านการเมือง

ฟิลิปปินส์เป็นพันธมิตรที่สำคัญประเทศหนึ่งของสหรัฐในการดำเนินนโยบายปิดล้อม (Containment Policy) ต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ รัฐบาลฟิลิปปินส์มีนโยบายในการปราบปรามขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และพรรคคอมมิวนิสต์ภายในประเทศ รวมทั้งฟิลิปปินส์ยังได้เข้าร่วมในองค์การสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Treaty Organization SEATO) กับสหรัฐและประเทศอื่นอีก 6 ประเทศ เมื่อวันที่ 8 กันยายน 1954 ซึ่งองค์การนี้มีวัตถุประสงค์ในการประสานนโยบายและผนึกกำลังเพื่อสกัดการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์

### ข. ด้านเศรษฐกิจ

ฟิลิปปินส์และสหรัฐมีความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดต่อกัน ตามความตกลงการค้าและเรื่องที่เกี่ยวข้อง ปี 1947 (The Trade and Related Matters Agreement, 1947) และความตกลงลอเรล-แลงก์ลีย์ ปี 1954 (The Laurel-Langley Agreement, 1954) ซึ่งได้กำหนดแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจระหว่างกัน เช่น กำหนดระยะเวลาการค้าเสรี (free trade) กำหนดจำนวนโควต้าสินค้าฟิลิปปินส์ที่จะส่งไปยังสหรัฐรวม 7 ประเภท และกำหนดสิทธิเท่าเทียม (parity rights) ระหว่างประชาชนของทั้งสองประเทศในการได้รับสิทธิและประโยชน์ใด ๆ จากทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละประเทศ

ค. ด้านการทหาร

ฟิลิปปินส์และสหรัฐมีความตกลงทางด้านการทหารที่สำคัญคือ ความตกลงเรื่องฐานทัพ ปี 1947 (The Military Base Agreement, 1947) อันเป็นความตกลงที่ฟิลิปปินส์ยินยอมให้สหรัฐใช้ฐานทัพในฟิลิปปินส์ได้เป็นเวลาถึง 99 ปี ซึ่งฐานทัพเหล่านี้ได้ยังประโยชน์ให้แก่สหรัฐทั้งในยุทธศาสตร์ระดับโลกและระดับภูมิภาค

ขณะเดียวกัน สหรัฐก็ได้ให้ความช่วยเหลือทั้งด้าน เศรษฐกิจและการทหารแก่ฟิลิปปินส์ตลอดมาเช่นกัน เพื่อช่วยในการเสริมสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลฟิลิปปินส์ ดังจะเห็นได้จากร่างเอกสารที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐเสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติในปี 1950 ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองของฟิลิปปินส์ว่า กรณีฟิลิปปินส์เป็นความพยายามที่จะสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยในเอเชียในรูปแบบของสหรัฐ ถ้ารัฐบาลฟิลิปปินส์ประสบความล้มเหลวหรือหมดอำนาจลงไป ก็ย่อมจะส่งผลในทางลบต่อสหรัฐด้วย<sup>1</sup>

ต่อมา แม้ว่าเมื่ออดีตประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ อี. มาร์กอส ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกในปี 1972 ซึ่งเท่ากับเป็นการล้มเลิกระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีการขุบสภา มีการจับกุมคุมขังฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองเป็นจำนวนมาก แต่ความช่วยเหลือจากสหรัฐก็ยังคงดำเนินต่อไปและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งที่ในสมัยของอดีตประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์คำหาญรัฐบาลฟิลิปปินส์เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าว และในการเจรจาบททวนความตกลงเรื่องฐานทัพ ซึ่งบรรลุผลสำเร็จใน 1979 ในสมัยของอดีตนายกรัฐมนตรี คาร์เตอร์ สหรัฐก็ได้ตกลงที่

<sup>1</sup> William E. Berry Jr., "American Military Bases in the Philippines, Base Negotiations, and the Philippines-American Relations : Past, Present and Future" (Ph.D. dissertation, Graduate School, Cornell University, 1981), p. 192.

ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ฟิลิปปินส์ในช่วงเวลา 5 ปี (คือ ปีงบประมาณ 1980-1984) เป็นมูลค่าถึง 500 ล้านดอลลาร์ และก่อนที่มีความตกลงนี้จะครบกำหนด 5 ปี ก็ได้มีการเจรจาอีกในปี 1983 และบรรลุข้อตกลงโดยสหรัฐตกลงให้ความช่วยเหลือแก่ฟิลิปปินส์เพิ่มขึ้นเป็นมูลค่า 900 ล้านดอลลาร์ สำหรับช่วง 5 ปีต่อไป

ดังนั้นจึงทำให้น่าคิดว่า ฐานทัพสหรัฐในฟิลิปปินส์ต้องมีอิทธิพลต่อการกำหนดท่าทีของสหรัฐต่อฟิลิปปินส์มากกว่าความสำคัญที่สหรัฐให้กับรูปแบบการปกครองของฟิลิปปินส์ และดูจะทำให้ฟิลิปปินส์มีอำนาจต่อรองในการเจรจาเรื่องฐานทัพกับสหรัฐนี้ด้วย

## 2. ปัญหาที่จะศึกษา

จะศึกษาความสำคัญของฐานทัพในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐกับฟิลิปปินส์ ซึ่งเกี่ยวกับการสนับสนุนรัฐบาลฟิลิปปินส์โดยสหรัฐ และผลการเจรจาเรื่องฐานทัพ

## 3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อให้เข้าใจถึงความสำคัญของฐานทัพในความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐและฟิลิปปินส์ อันจะช่วยในการมองแนวโน้มในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองต่อไปได้

## 4. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาปี จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐและฟิลิปปินส์ในช่วงปี 1965-1984 โดยจะเปรียบเทียบการเมืองการปกครองภายในประเทศฟิลิปปินส์ก่อนและหลังปี 1972 อันเป็นปีที่อดีตประธานาธิบดีมาร์กอสประกาศใช้กฎอัยการศึกจนถึงปี 1984 ซึ่งมีการเจรจาเปลี่ยนแปลงข้อตกลงฐานทัพในฟิลิปปินส์

## 5. สมมติฐานของการศึกษา

1. เนื่องจากการมีฐานทัพในฟิลิปปินส์ มีความสำคัญต่อผลประโยชน์ของสหรัฐมาก สหรัฐจึงเห็นว่าการจะคงไว้ซึ่งฐานทัพต้องมีรัฐบาลที่เป็นมิตรและมีความมั่นคง ดังนั้น ไม่ว่าลักษณะการปกครองของฟิลิปปินส์จะเป็น เช่นใด ถ้าหากรัฐบาลนั้นสนับสนุนการคงอยู่ของฐานทัพและมีความมั่นคงก็จะได้รับความสนับสนุนจากสหรัฐ

2. ความต้องการที่จะได้คงฐานทัพไว้ ทำให้รัฐบาลสหรัฐโอนอ่อนตามความต้องการของฟิลิปปินส์ ในการเจรจาเรื่องฐานทัพ

## 6. กรอบความคิดในการศึกษา

โดยที่สหรัฐและฟิลิปปินส์เป็นพันธมิตร (alliance) ต่อกันและมีวัตถุประสงค์ในการร่วมมือป้องปราม (deterrence) ภัยคุกคามจากภายนอก<sup>2</sup> กรอบความคิดในการศึกษาจึงจะใช้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศใหญ่กับประเทศเล็กในรูปของพันธมิตร

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐและฟิลิปปินส์ก็มีความใกล้ชิดเป็นพิเศษ ดังจะเห็นว่า นับแต่สหรัฐได้ฟิลิปปินส์เป็นอาณานิคมในปี 1989-1946 สหรัฐก็ได้พยายามถ่ายทอดรูปแบบการปกครอง เศรษฐกิจ รวมทั้งแนวความคิดเสรีนิยมให้แก่ฟิลิปปินส์ เพื่อเตรียมการสำหรับการปกครองตนเองของฟิลิปปินส์เมื่อได้รับเอกราชแล้ว ดังนั้นฟิลิปปินส์จึงได้รับอิทธิพลในด้านแนวความคิดจากสหรัฐ อันส่งผลต่ออุดมการณ์และวัฒนธรรมของฟิลิปปินส์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่า ประเทศที่มีความคล้ายคลึงกันในด้านอุดมการณ์และวัฒนธรรม มีแนวโน้มที่จะเป็นพันธมิตรกัน<sup>3</sup>

อีกประการหนึ่ง ฐานทัพสหรัฐในฟิลิปปินส์มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์สำหรับสหรัฐทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค กล่าวคือในยุทธศาสตร์ระดับโลก ฐานทัพในฟิลิปปินส์เป็นจุดเชื่อมต่อของฐานทัพสหรัฐในบริเวณแปซิฟิกตะวันตกกับฐานทัพบนเกาะดิเอโก การ์เซีย (Diego Garcia Island) ในตอนกลางของมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งเชื่อมต่อไปยังบริเวณอ่าวเปอร์เซียได้สะดวก และในยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาค ฐานทัพในฟิลิปปินส์ก็เป็นฐานทัพแห่งเดียวของสหรัฐในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นภูมิภาคที่เชื่อมต่อระหว่างมหาสมุทรแปซิฟิกและมหาสมุทรอินเดีย อันมีเส้นทางการเดิน

<sup>2</sup> จะเห็นได้จากมาตรา 4 ของสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันปี 1951 ดูรายละเอียดใน Ibid., pp. 201-202

<sup>3</sup> Bruce Russett and Harvey Starr, World Politics : The Menu for Choice (San Francisco : W.H. Freeman and Company, 1981) pp. 92-94.

เรื่องที่สำคัญก็สอดคล้องกับแนวความคิดที่ว่า รัฐอาจจะถูกลึงเข้ามาเป็นพันธมิตร เพราะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ซึ่งมีความสำคัญในด้านยุทธศาสตร์<sup>4</sup>

และในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศใหญ่กับประเทศเล็กในระบอบพันธมิตร นั้น การแข่งขันกันระหว่างประเทศมหาอำนาจหรือประเทศใหญ่ เป็นไปเพื่อจะรักษา ความจงรักภักดีจากประเทศเล็กเอาไว้ ดังนั้นประเทศใหญ่ก็จะให้ความช่วยเหลือทั้งทาง เศรษฐกิจและการทหารแก่ประเทศเล็ก และประเทศเล็กที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ ต่อประเทศใหญ่ ก็อาจจะมีอำนาจต่อรองกับประเทศใหญ่<sup>5</sup> ซึ่งดูจะสอดคล้องกับสภาพความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐและฟิลิปปินส์ จึงสามารถใช้แนวความคิดเหล่านี้มาเป็นกรอบในการ วิเคราะห์วิทยานิพนธ์นี้ได้

#### 7. วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยข้อมูลที่ใช้ ในการศึกษามี 2 ประเภทคือ

ก. ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) อันได้แก่ คำ ปราศษัย คำแถลง (statements) และเอกสารของทางราชการที่ตีพิมพ์แล้ว (printed official papers)

ข. ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) อันได้แก่ หนังสือ บทความ วารสาร ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

โดยจะนำข้อมูลทั้ง 2 ประเภทมาประมวลวิเคราะห์ด้วยวิธีวิเคราะห์เชิง พรรณา (Descriptive Analytical Method)

4

Ibid.

5

Ibid., pp. 83-84.

## 8. การนำเสนอ

ในการนำเสนอจะแบ่งออกเป็น 6 บทดังนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง สภาพปัญหา ปัญหาที่จะศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา กรอบความคิดในการศึกษา วิธีดำเนินการศึกษาและการนำเสนอ

บทที่ 2 ความสำคัญของฐานทัพ จะเป็นการพิจารณาถึงความสำคัญของฐานทัพที่มีต่อสหรัฐในด้านต่าง ๆ ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค

บทที่ 3 สหรัฐกับการเมืองการปกครองภายในประเทศฟิลิปปินส์ จะเป็นการพิจารณาการเมืองภายในของฟิลิปปินส์ตั้งแต่ปี 1965 อันเป็นปีที่อดีตรัฐมนตรีต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเข้ารับตำแหน่งเป็นครั้งแรก จนถึงปี 1984 ซึ่งเป็นปีที่มีการตกลงเรื่องฐานทัพครั้งล่าสุดว่าเป็นไปอย่างไร และมีปัญหาภายในฟิลิปปินส์อย่างไรบ้าง ตลอดจนพิจารณาท่าทีของสหรัฐที่มีต่อฟิลิปปินส์ในช่วงเวลาดังกล่าวว่าเป็นไปอย่างไร มีความเกี่ยวข้องกับสภาพการเมืองภายในประเทศฟิลิปปินส์อย่างไร

บทที่ 4 การเจรจาความตกลงในเรื่องฐานทัพ จะเป็นการพิจารณารายละเอียดของการเจรจาแก้ไขความตกลงดังกล่าวในแต่ละครั้งในช่วงปี 1965-1984 ว่าผลเป็นอย่างไร ยังประโยชน์ให้แก่ฝ่ายฟิลิปปินส์เพียงใด และสอดคล้องกับท่าทีของสหรัฐเพียงใด

บทที่ 5 บทสรุปและวิเคราะห์ จะเป็นการพิจารณาประมวลวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้อีกแล้วมาไว้ในบทที่ 2-4 และหาผลสรุปของความสัมพันธ์

ศูนย์วิจัยสันติภาพ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย