พันธมิตรมะนิลา-วอชิงตันใน “ทศวรรษที่สูญหาย” (1991-2001): การหวนคืนของพันธมิตรก่อนเหตุวินาศกรรม 9/11*

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

ฑภิพร สุพร(Thapiporn Suporn)**

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุดลง การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์-สหรัฐฯ ก็ถูกครอบงำด้วยชุดคำอธิบายกระแสหลักที่ชี้ว่า ภายหลังจากการถอนกองกำลังสหรัฐฯออกจากฐานทัพฟิลิปปินส์ ความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตรซึ่งครั้งหนึ่งเคยถูกนิยามว่าเป็น “ความสัมพันธ์พิเศษ” ก็ตกต่ำลง ก่อนที่จะฟื้นคืนอีกครั้งภายหลังจากเหตุวินาศกรรม 11 กันยายน บทความนี้เล็งเห็นปัญหาของการยึดเอาเหตุการณ์ 9/11 เป็นหมุดหมายของการรื้อฟื้นพันธมิตรว่าเป็นการมองข้ามพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตรทั้งสองในช่วงระหว่างปี 1991-2001 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น “ทศวรรษที่สูญหาย” ของการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ บทความนี้มุ่งศึกษาการรื้อฟื้นพันธมิตรระหว่างฟิลิปปินส์-สหรัฐฯ ในช่วงทศวรรษที่สูญหายผ่านการประยุกต์ใช้แนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหารของ Stephen Walt เพื่อเสนอว่าปัจจัยหลักที่มีผลต่อการฟื้นตัวของพันธมิตรคือ การเผชิญกับภัยคุกคามจากจีนในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ซึ่งส่งผลให้ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯร่วมมือกันเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากจีนตามทฤษฎีเรื่องการถ่วงดุลเพื่อต่อต้านภัยคุกคาม ดังปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมผ่านการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังในปี 1995 ซึ่งถือเป็นข้อตกลงที่สะท้อนให้เห็นการรื้อฟื้นพันธมิตรมะนิลา-วอชิงตันที่เกิดขึ้นก่อนเหตุวินาศกรรม 9/11

คำสำคัญ: พันธมิตรทางทหาร, ฟิลิปปินส์-สหรัฐฯ, ทะเลจีนใต้, ภัยคุกคามจากจีน, ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง

---

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง พันธมิตรมะนิลา-วอชิงตันใน “ทศวรรษที่สูญหาย” (1991-2001): การหวนคืนของพันธมิตรก่อนเหตุวินาศกรรม 9/11 ผู้เขียนขอขอบคุณ รศ.ดร. พวงทอง ภวัครพันธุ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และผู้ประเมินบทความทั้งสองท่าน สำหรับข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ยิ่งต่อบทความนี้

** นิสิตปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย E-mail: thapiporn@gmail.com

Abstract

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, this article 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. This article 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 China threat in the South China Sea disputes in the 1990s, paving the way for both countries to ally themselves against their perceived threat of China, according to balance against threat theory. Facing a growing threat posed by China, the alliance eventually concluded the Visiting Forces Agreement in 1995, resulting in the revival of Manila- Washington alliance which clearly happened before the 9/11 incidents.

Keyword: Military Alliance, Philippine-US, South China Sea, China Threat, Visiting Forces Agreement

บทนำ

ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯถือเป็นชาติที่มีความสัมพันธ์อันแนบแน่นต่อกันทั้งในฐานะอดีตเจ้าอาณานิคมและพันธมิตรร่วมรบในสงครามโลกครั้งที่สอง จนอาจกล่าวได้ว่า ทั้งสองชาติถือเป็นพันธมิตรที่มี “ความสัมพันธ์พิเศษ” ระหว่างกัน หากถือเอาชัยชนะของสหรัฐฯและการเข้าครอบครองฟิลิปปินส์อย่างเป็นทางการภายหลังจากชัยชนะเหนือสเปนในช่วงปลายทศวรรษที่ 1890 เป็นหมุดหมายแรกของจุดเริ่มต้นสายสัมพันธ์ฟิลิปปินส์-สหรัฐฯ ความร่วมมือระหว่างทั้งสองชาติในยุคสงครามเย็นก็คงเปรียบได้กับความสำเร็จในการต่อเติมภาพของความสัมพันธ์ระหว่างสองชาติให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในยุคสงครามเย็น ทั้งฟิลิปปินส์และสหรัฐฯต่างเป็นพันธมิตรที่มีผลประโยชน์ทางความมั่นคงสอดรับและเติมเต็มซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในขณะที่สหรัฐฯได้กลายเป็นชาติที่มีอำนาจโดยพฤตินัย (de facto) ในการค้ำประกันความมั่นคงให้แก่ฟิลิปปินส์ในการต่อสู้กับภัยคอมมิวนิสต์ (Jose, 2012: 32-33) ฟิลิปปินส์เองก็ยินยอมให้สหรัฐฯเข้ามาตั้งฐานทัพในฟิลิปปินส์เพื่อรักษาดุลแห่งอำนาจของการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ถือเป็นจุดเชื่อมต่อที่สำคัญยิ่งของยุทธศาสตร์การปิดล้อมคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ (Acharya, 2012: 138)

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสูญสลายของภัยคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของพันธมิตรฟิลิปปินส์และสหรัฐฯที่ก่อ

ตัวขึ้นในยุคสงครามเย็น ก็ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปรับเปลี่ยนทัศนะต่อภัยคุกคาม (threat perception) ของทั้งสองชาติอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ กล่าวคือ ในขณะที่ ฟิลิปปินส์เริ่มตั้งคำถามต่อความจำเป็นของฐานทัพสหรัฐฯต่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของตน ด้านสหรัฐฯเองก็ตระหนักว่า การแบกรับต้นทุนของการคงกองกำลังทหารในฟิลิปปินส์ในช่วงเวลาที่ไม่ปรากฏให้เห็นภัยคุกคามต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯนั้นไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป อาจพิจารณาได้ว่า การถอนฐานทัพสหรัฐฯออกจากฟิลิปปินส์ถือเป็นหมุดหมายสำคัญที่สะท้อนว่าพันธมิตรที่ครั้งหนึ่งเคยมีความแนบแน่นและใกล้ชิด ได้แปรเปลี่ยนไปสู่ระดับความสัมพันธ์ที่ตกต่ำมากที่สุดในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ของทั้งสองชาติ (Banlaoi, 2010: 165)

นอกเหนือจากความเหินห่างทางความมั่นคงฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคหลังการปิดฐานทัพก็เป็นประเด็นที่ถูกมองข้ามและไม่ได้รับความสนใจมากเท่าที่ควรนักหากพิจารณาเปรียบเทียบกับในช่วงหลังเหตุการณ์วินาศกรรม 11 กันยายน 2001 ซึ่งปรากฏให้เห็นวรรณกรรมจำนวนมากที่เสนอว่า เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นจุดเปลี่ยนของความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ (โปรดดู Felix, 2005; Morada, 2003; ประภัสสร์ เทพชาตรี, 2554; สีดา สอนศรี, 2551; เอกลักษณ์ มณีจอม, 2553) บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การย้อนกลับไปสำรวจตรวจสอบความสัมพันธ์ทางความมั่นคงของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในช่วงระหว่างปี 1991-2001 โดยการศึกษาความสัมพันธ์ของทั้งสองชาติในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งอาจนิยามว่าเป็น “ทศวรรษที่สูญหาย” นั้นมีที่มาจากความพยายามในการเสนอข้อโต้แย้งต่อชุดคำอธิบายที่ชี้ว่า พันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคหลังการปิดฐานทัพตกอยู่ในสภาวะที่ตกต่ำมากที่สุด ก่อนที่เหตุการณ์ 9/11 จะเป็นหมุดหมายสำคัญของการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองชาติให้กลับมาแน่นแฟ้นดังเดิมอีกครั้ง แม้บทความนี้จะไม่ปฏิเสธความเหินห่างของความสัมพันธ์มะนิลา-วอชิงตันในยุคหลังการปิดฐานทัพ และมิได้เพิกเฉยต่อความสำคัญของเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งมีส่วนสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯมีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น (Ciorciari, 2010: 171-174) อย่างไรก็ตาม บทความนี้ก็เล็งเห็นปัญหาของการจำแนกระยะเวลา (periodization) ซึ่งยึดเอาเหตุการณ์ 9/11 เป็นหมุดหมายที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงจากความสัมพันธ์ที่ห่างเหินในยุคก่อน 9/11 ไปสู่ความสัมพันธ์ที่แนบแน่นในยุคหลัง 9/11 ว่า เป็นการละเลยพัฒนาการของสายสัมพันธ์ระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติที่เริ่มปรากฏให้เห็นตั้งแต่ก่อนการเกิดเหตุการณ์ 9/11 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า พันธมิตรมะนิลา-วอชิงตันยังคงรักษาความสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างกันผ่านทั้งการคงไว้ซึ่งสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกัน (Mutual Defense Treaty 1951) (สีดา สอนศรี, 2551: 19) จนถึงการบรรลุข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังระหว่างกัน (Visiting Forces Agreement – VFA 1999) ซึ่งมีสถานะเป็นกรอบทางกฎหมาย (legal basis) ที่เอื้อต่อการปฏิบัติการซ้อมรบร่วมกันระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติตลอดจนสะท้อนให้เห็นความสำเร็จในการแสวงหาเหตุผลของการดำรงอยู่ (raison d'être) ของพันธมิตร ซึ่งสามารถตั้งข้อสังเกตได้ว่า ความร่วมมือระหว่างพันธมิตรในช่วงนี้ล้วนเกิดขึ้นก่อนเหตุการณ์ 9/11 แทบทั้งสิ้น

ภายใต้สภาวการณ์ข้างต้น การย้อนกลับไปศึกษาความสัมพันธ์ทางความมั่นคงของพันธมิตรมะนิลา-วอชิงตันในช่วงระหว่างปี 1991-2001 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รากฐานความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติได้รับการตอกย้ำอย่างเป็นทางการนับตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามเย็น จึงมีความสำคัญและจะช่วยเติม

Veridian E-Journal, Silpakorn University
ISSN 1906 – 3431

เต็มช่องว่างของการศึกษาใน “ทศวรรษที่สูญหาย” ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น บทความนี้ต้องการต้องคำถามที่สำคัญสองประการคือ ปัจจัยใดที่มีผลต่อการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคหลังการปิดฐานทัพ และพันธมิตรดังกล่าวมีลักษณะอย่างไร โดยบทความนี้จะแบ่งออกเป็นหกส่วน ส่วนแรกจะกล่าวถึงแนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหาร ส่วนที่สอง จะกล่าวถึงปัญหาพิพาททะเลจีนใต้ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายของพันธมิตรทั้งสองชาติ ส่วนที่สามจะกล่าวถึง ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถทางกองทัพของฟิลิปปินส์ภายหลังจากเหตุการณ์ปะทะกับกองเรือจีน ส่วนที่สี่จะให้อรรถาธิบายเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดผลประโยชน์ของสหรัฐฯในภูมิภาค ส่วนที่ห้าจะกล่าวถึงความสำคัญของข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังและนัยต่อความมั่นระหว่างพันธมิตร และส่วนสุดท้ายคือ บทสรุป

แนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหาร

แนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหารถือเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญต่อการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังคำกล่าวที่ว่า พันธมิตรทางทหารและการเมืองระหว่างประเทศต่างมีความผสมผสานเสมือนเป็นสิ่งเดียวกัน เว้นแต่เพียงว่าทั้งสองสิ่งมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน (Liska, 1962: 3) พันธมิตรทางทหารถือเป็นผลพวงของความพยายามในการบริหารจัดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างระหว่างรัฐต่างๆภายใต้สภาวะอนาธิปไตยของระบบระหว่างประเทศ โดยการสถาปนาพันธมิตรทางทหารวางอยู่บนหลักคิดที่สำคัญว่า เมื่อความพยายามในการเสริมสร้างขีดความสามารถในการป้องกันตนเองของรัฐไม่เพียงพอต่อการค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัยของตนอีกต่อไป ทางเลือกที่รัฐพึงกระทำคือ การเสริมสร้างความร่วมมือกับรัฐอื่นๆที่มีเป้าประสงค์หรือมีภัยคุกคามใกล้เคียงกับตน

พันธมิตรทางทหาร ซึ่งอาจนิยามได้ว่าหมายถึง ข้อตกลงอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ ในการสถาปนาความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างรัฐอธิปไตยตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป (Walt, 1987: 1) มิใช่ประดิษฐกรรมทางการเมืองระหว่างประเทศที่เพิ่งถูกกล่าวถึงในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมัยใหม่ ในทางตรงกันข้าม กำเนิดของพันธมิตรทางทหารสามารถย้อนกลับไปได้ไกลถึงยุคอินเดียและจีนโบราณ ไล่เรียงไปจนถึงสมัยนคร-รัฐกรีกและสมัยฟื้นฟูศิลปวิทยาการบนคาบสมุทรอิตาลี โดยรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในช่วงกลางศตวรรษที่ 17 หรือในช่วงที่รัฐสมัยใหม่เริ่มก่อตัวขึ้นในยุโรป (Juliet Kaarbo, 2011: 260) แต่กระนั้นก็ดี แนวคิดเรื่องพันธมิตรทางทหารได้ถูกพัฒนาและนำเสนออย่างเป็นระบบโดยนักวิชาการในศตวรรษที่ 20 อาทิ George Liska (Liska, 1962), Kenneth Waltz, (Waltz, 1979), Glenn H. Synder (Snyder, 1997) และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง Stephen Walt ซึ่งเสนอว่า พันธมิตรทางทหารถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดในการกำหนดทิศทางของการเมืองระหว่างประเทศ และแท้จริงแล้วข้อถกเถียงเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศและยุทธศาสตร์หลัก (grand strategy) ล้วนมีพื้นฐานที่สำคัญวางอยู่บนความเชื่อที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับกำเนิดของพันธมิตรทางทหารในระดับระหว่างประเทศแทบทั้งสิ้น (Walt, 1987: 262)

ในขณะที่แนวคิดเรื่องดุลแห่งอำนาจ (balance of power) ยังคงมีพลังในการอธิบายพฤติกรรมของรัฐต่างๆในระบบระหว่างประเทศผ่านสมมติฐานที่ว่า เมื่อปรากฏให้เห็นความพยายามในการเสริมสร้างขีดความสามารถของรัฐหนึ่งๆซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคนของรัฐอื่นๆตลอดจนส่งผลกระทบโดยตรงต่อ

เสถียรภาพของดุลแห่งอำนาจ รัฐทั้งหลายจะร่วมมือกันเพื่อป้องกันมิให้รัฐนั้นผงาดขึ้นมามีอำนาจเหนือรัฐอื่นๆในระบบเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสมดุลของระบบ Stephen Walt กลับเสนอข้อโต้แย้งที่เฉียบแหลมว่า แท้จริงแล้วรัฐต่างๆมิได้สถาปนาพันธมิตรทางทหารเพื่อถ่วงดุลอำนาจของรัฐอื่นๆ หากแต่เกิดขึ้นเพราะความพยายามในการถ่วงดุลเพื่อต่อต้านภัยคุกคาม (balance against threat) โดยระดับของภัยคุกคามนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญได้แก่ อำนาจโดยรวม (aggregate power) ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ (geographic proximity) ศักยภาพของการรุกราน (offensive capabilities) และการรับรู้เจตนา (perceived Intentions) เป็นสำคัญ (Walt, 1987: 21-26) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากพิจารณาการก่อกำเนิดของพันธมิตรทางทหารตามแนวคิดเรื่องถ่วงดุลเพื่อตอบโต้ภัยคุกคาม รัฐต่างๆจะเลือกถ่วงดุลเพื่อตอบโต้รัฐที่แสดงท่าทีคุกคามต่อตนมากที่สุด แม้ว่ารัฐดังกล่าวจะไม่ได้มีอำนาจสูงสุดในระบบก็ตาม (Walt, 1987: 17)

แม้จะเป็นที่ประจักษ์ว่าพฤติกรรมของรัฐเมื่อจำต้องเผชิญกับภัยคุกคามภายนอกคือ การสถาปนาพันธมิตรทางทหาร แต่ทางเลือกของรัฐในการแสวงหาพันธมิตรนั้นก็ยังสามารถจำแนกได้เป็นสองแนวทางได้แก่ การถ่วงดุล (balancing) และการร่วมขบวน (bandwagoning) โดย Walt ชี้ว่า การถ่วงดุลนั้นหมายถึง การเป็นพันธมิตรกับรัฐอื่นๆเพื่อต่อต้านภัยคุกคามที่มีอำนาจเหนือกว่า (prevailing threat) โดยเหตุผลสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่จะถ่วงดุลนั้นวางอยู่บนหลักคิดที่สำคัญว่า ความอยู่รอดปลอดภัยของรัฐจะตกอยู่ในความเสี่ยงหากปล่อยให้รัฐซึ่งมีขีดความสามารถที่จะครอบงำระบบมีความเข้มแข็งมากจนเกินไป และการตัดสินใจเป็นพันธมิตรกับรัฐที่มีอำนาจเหนือกว่าก็ไม่ต่างอะไรกับการฝากความไว้เนื้อเชื่อใจของตนไว้กับความเมตตากรุณา (benevolence) ของรัฐมหาอำนาจ ซึ่งปราศจากเครื่องยืนยันว่าความเมตตาดังกล่าวยังดำรงอยู่ต่อไปนานเพียงใด เพราะฉะนั้น ยุทธศาสตร์ที่ปลอดภัยกว่าคือ การร่วมมือกับรัฐที่ยังปราศจากความพร้อมในการครอบงำพันธมิตรของตนเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกครอบงำจากรัฐที่มีความเข้มแข็งและสามารถครอบงำรัฐอื่นๆได้ (Walt, 1987: 18-19) ในขณะที่การร่วมขบวนจะหมายถึง การเป็นพันธมิตรกับรัฐที่เป็นแหล่งกำเนิดของภัยคุกคามเสียเอง โดยรูปแบบของการร่วมขบวนยังสามารถจำแนกออกเป็นสองแนวทาง แนวทางแรก การร่วมขบวนในเชิงรับ (defensive bandwagoning) ซึ่งมีเหตุผลทางความมั่นคงเป็นสำคัญ กล่าวคือ รัฐเลือกที่จะร่วมมือกับรัฐที่มีศักยภาพสูงกว่าเมื่อจำต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากรัฐนั้น ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความอยู่รอดปลอดภัยของตน และแนวทางที่สอง การร่วมขบวนในเชิงรุก (offensive bandwagoning) หรือการเลือกเข้าร่วมกับรัฐที่ได้เปรียบในสงครามโดยหวังที่จะได้รับส่วนแบ่งของชัยชนะ หากเปรียบเทียบกับแนวคิดเรื่องการถ่วงดุล อาจกล่าวได้ว่า ในขณะที่แนวคิดเรื่องการถ่วงดุลนั้นมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือการลดการสูญเสีย แต่แนวคิดเรื่องการร่วมขบวนวางอยู่เป็นหลักคิดเรื่องการเพิ่มพูนผลประโยชน์เป็นสำคัญ (Walt, 1987: 21)

Walt ชี้ว่า การถ่วงดุลหรือการตัดสินใจเข้าเป็นพันธมิตรร่วมกันเพื่อต่อต้านรัฐที่เป็นภัยคุกคามสูงสุดถือเป็นพฤติกรรมที่พบเห็นได้บ่อยกว่าการร่วมขบวนซึ่งมักปรากฏให้เห็นได้ในรัฐที่อ่อนแอหรือรัฐที่โดดเดี่ยวตัวเอง (Walt, 1987: 28, 263) โดยสาเหตุหลักที่ทำให้การถ่วงดุลกลายเป็นทางเลือกอันพึงประสงค์ของผู้กำหนดนโยบายวางอยู่บนหลักคิดที่ว่า ในการเมืองระหว่างประเทศการรับรู้และเจตนาเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเชื่อถือและสามารถเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เพราะฉะนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะไม่สามารถไว้วางใจได้เลยว่า รัฐที่ตนตัดสินใจร่วม

Veridian E-Journal, Silpakorn University
ISSN 1906 – 3431

ขบวนด้วยนั้นจะมีท่าทีอันเป็นมิตรต่อตนตลอดไป เพราะฉะนั้น การถ่วงดุล ซึ่งให้อิสระมากกว่า จึงเป็นทางเลือกที่ปลอดภัยและพบเห็นได้มากกว่า (Walt, 1987: 29)

ข้อพิพาททะเลจีนใต้และนัยต่อพันธมิตร

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า การปรับเปลี่ยนทัศนะต่อภัยคุกคามในช่วงปลายสงครามเย็นส่งผลกระทบโดยตรงต่อสถานะของพันธมิตรตลอดจนทำให้สายสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯอยู่ในสภาวะ “เสื่อมถอย” ลงอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากการถอนกองกำลังสหรัฐฯออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ในปี 1992 ซึ่งสะท้อนว่า พันธมิตรทั้งสองชาตินั้นมิได้เล็งเห็นความสำคัญของฐานทัพสหรัฐฯในฟิลิปปินส์เป็นองค์ประกอบสำคัญของการรักษาผลประโยชน์ทางความมั่นคงของทั้งสองชาติอีกต่อไป

แม้จะปรากฏให้การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของสหรัฐฯต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตัดลดงบประมาณและลดการแบกรับต้นทุนในการค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัยแก่ชาติพันธมิตร และหันไปให้ความสำคัญกับนโยบายทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น แต่ก็ปฏิเสธได้ยากว่า สหรัฐฯก็ยังตระหนักถึงความสำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเชื่อมโยงอยู่กับยุทธศาสตร์และผลประโยชน์ของสหรัฐฯในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกจนไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้ (Dosch, 2009: 220) โดยความพยายามในการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์และสถานะของการเป็นมหาอำนาจสูงสุดของสหรัฐฯ (American primacy) ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมผ่านการวางกองกำลังใหม่ (redeployment) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Castro, 2009) ควบคู่กันไปกับการผลักดันนโยบาย “places not bases” หรือนโยบายที่รัฐในภูมิภาคเลือกที่จะอำนวยความสะดวกแก่กองทัพสหรัฐฯ แต่กองทัพสหรัฐฯจะไม่เข้าประจำการในฐานทัพของประเทศนั้นๆ (Dosch, 2009: 223)

การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศก็ส่งผลกระทบโดยตรงต่อทัศนะต่อภัยคุกคามของฟิลิปปินส์เช่นเดียวกัน กล่าวคือ จากแต่เดิมที่ฟิลิปปินส์ตระหนักถึงความจำเป็นในการพึ่งพาร่มเงาทางความมั่นคงจากสหรัฐฯในฐานะผู้ค้ำประกันทางความมั่นคงให้แก่ฟิลิปปินส์จากภัยคุกคามภายนอก ฟิลิปปินส์เริ่มตระหนักว่าแท้จริงแล้วภัยคุกคามต่อความมั่นคงของตนคือ ภัยจากกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบภายในประเทศมากกว่าภัยคุกคามจากภายนอก (Ciorciari, 2010: 163) เพราะฉะนั้น ฟิลิปปินส์จึงเลือกที่ปรับเปลี่ยนการจัดวางความสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับสหรัฐฯจากการฝักใฝ่อย่างแนบแน่น (tight alignment) ไปสู่การฝักใฝ่อย่างยืดหยุ่น (flexible alignment) (Ciorciari, 2010: 92-94) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ผู้กำหนดนโยบายฟิลิปปินส์นั้นเลือกที่จะเป็นอิสระจากสหรัฐฯมากยิ่งขึ้นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างกองเรือฟิลิปปินส์และกองเรือจีนบริเวณ Mischief Reef ในปี 1995 หรือภายหลังจากการถอนฐานทัพออกจากฟิลิปปินส์เพียง 3 ปี ฟิลิปปินส์ ซึ่งมีขีดความสามารถในการป้องกันตนเองที่จำกัดและไม่สามารถรับมือกับท่าทีอันแข็งกร้าวของจีนได้โดยลำพัง ก็เริ่มตั้งคำถามเกี่ยวกับสถานะของพันธมิตรของตนกับสหรัฐฯอีกครั้ง

อนึ่ง ทะเลจีนใต้เป็นอาณาบริเวณที่มีความสำคัญทั้งในฐานะพื้นที่ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางธรรมชาติและเส้นทางคมนาคมทางทะเล (sea lines of communications) ซึ่งมีการไหลเวียนทางการค้า (trade flows) ในแต่ละปีคิดเป็นมูลค่ากว่า 5.3 แสนล้านเหรียญสหรัฐฯ โดย 1 ใน 5 ของการไหลเวียนทางการค้า เป็นมูลค่าทางการค้าของสหรัฐฯ (Raine & Mière, 2013: 12) ทะเลจีนใต้ยังเป็นทะเลที่มีการสัญจรทางทะเลที่มากเป็นอันดับสามของโลกเนื่องจากถูกใช้เป็นช่องทางลำเลียงแหล่งพลังงาน โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งไฮโดรคาร์บอน ซึ่งเป็นสารประกอบทางเคมีที่มีส่วนสำคัญในผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีให้แก่รัฐต่างๆในภูมิภาคเอเชีย โดยจีนถือเป็นรัฐที่อาศัยช่องทางในทะเลจีนใต้ในการนำเข้าน้ำมันแหล่งพลังงานมากที่สุดหรือคิดเป็นร้อยละ 80 ของปริมาณการนำเข้าพลังงานผ่านทะเลจีนใต้ทั้งหมด (Raine & Mière, 2013: 12) ด้วยความสำคัญข้างต้น จึงไม่แปลกนักที่จะปรากฏให้เห็นพลวัตรของความขัดแย้งและการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ที่ซ้อนทับกันระหว่างรัฐในภูมิภาคที่กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ ระหว่างรัฐที่กล่าวอ้างกรรมสิทธิ์กับรัฐมหาอำนาจ และระหว่างรัฐมหาอำนาจด้วยกันเอง ดังนั้นจึงอาจพิจารณาได้ว่า ข้อพิพาททะเลจีนใต้มีสถานะไม่ต่างไปจากการเป็น “ระเบิดเวลา” ที่พร้อมจะถูกจุดชนวนและสั่นคลอนเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของดินแดนอุษาคเนย์ได้ทุกเมื่อ

หมุดหมายของปัญหาพิพาทระหว่างจีนและฟิลิปปินส์เริ่มต้นขึ้นในเดือนมกราคมปี 1995 เมื่อชาวประมงฟิลิปปินส์ร้องเรียนไปยังทางการฟิลิปปินส์ว่า ถูกควบคุมตัวโดยทหารจีนบริเวณ Mischief Reef (Baviera, 2002: 257) การเข้าไปตรวจสอบในบริเวณดังกล่าวทำให้กองทัพเรือฟิลิปปินส์ค้นพบสิ่งปลูกสร้างของจีนบริเวณ Mischief Reef ซึ่งอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของฟิลิปปินส์ แม้จีนจะยืนยันว่า สิ่งปลูกสร้างบริเวณ Mischief Reef นั้นทำหน้าที่เป็นเพียงที่พักชั่วคราวสำหรับชาวประมง แต่ด้วยโครงสร้างของสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับป้อมปราการ ประกอบกับยุทธศาสตร์ในการสร้างฐานบังคับบัญชาการทางทะเลที่เชื่อมระหว่างหมู่เกาะ Spratly และ Paracel ของจีน ก็ทำให้ฟิลิปปินส์ตระหนักว่า สิ่งปลูกสร้างบริเวณ Mischief Reef นั้นมีศักยภาพที่จะถูกแปรเปลี่ยนไปสู่การเป็นสถานีการบินนาวี (naval air base) และศูนย์บังคับบัญชาและควบคุมกองกำลังอันมีประสิทธิภาพของจีนในอนาคต (Novicio, 2003: 10) แม้ฟิลิปปินส์จะแสดงความไม่พอใจต่อการกระทำดังกล่าวของจีนพร้อมทั้งขอร้องให้จีนให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากบริเวณ Mischief Reef โดยให้เหตุผลว่า การกระทำของจีนนั้นเป็นการละเมิดอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล และขัดต่อปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยทะเลจีนใต้ (ASEAN Declaration on the South China Sea) ปี 1992 ซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การแก้ไขประเด็นพิพาทในทะเลจีนใต้อันเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยและขอบเขตอำนาจทางการศาลทั้งปวง จำต้องอาศัยแนวทางสันติวิธีและปราศจากการใช้กำลัง (Centre for International Law, 1992) แต่ทว่าจีนก็กลับเพิกเฉยต่อข้อท้วงติงดังกล่าว และพัฒนาสิ่งปลูกสร้างในบริเวณ Mischief Reef ให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น

ขีดความสามารถในการป้องกันตนเองของฟิลิปปินส์

ภายใต้เงื่อนไขของการจำต้องเผชิญหน้ากับชาติมหาอำนาจอย่างจีน ซึ่งมีขีดความสามารถทางกองทัพและเจตนาอันแข็งกร้าวในกล่าวอ้างสิทธิ์เหนือพื้นที่แทบทั้งหมดในทะเลจีนใต้ (ภูวิน บุณยะเวชชีวิน, 2557: 419) หนึ่งในทางเลือกที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกคือ การพัฒนาขีดความสามารถในการป้องกันตนเองของกองทัพฟิลิปปินส์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังพิจารณาได้จากการผลักดันพระราชบัญญัติพัฒนากองทัพฟิลิปปินส์ (Armed Forces Modernization Bill) ซึ่งมุ่งหมายที่จะปรับปรุงให้กองทัพฟิลิปปินส์มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้นภายใน 15 ปี (Baviera, 2002: 263) เป็นที่ประจักษ์ว่า ภายหลังจากการถอนกองกำลังสหรัฐฯ ออกจากฟิลิปปินส์กองทัพฟิลิปปินส์ก็กลายเป็นหนึ่งในกองทัพที่มีความอ่อนแอมากที่สุดในเอเชีย (Novicio, 2003: 37) สภาพกองทัพที่อ่อนแอของกองทัพฟิลิปปินส์เกิดจากการที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ในสมัยก่อนหน้านั้นไม่

Veridian E-Journal, Silpakorn University
ISSN 1906 – 3431

ตระหนักถึงความสำคัญในการพัฒนาและเสริมสร้างขีดความสามารถให้แก่กองทัพของตน เนื่องจากมีความเชื่อมั่นว่า สหรัฐฯจะยังคงเป็น “ร่มเงาทางความมั่นคง” ที่จะช่วยปกป้องและค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัยแก่ฟิลิปปินส์จากภัยคุกคามภายนอก (Novicio, 2003: 37) ประกอบกับปัญหาที่ว่า รัฐบาลฟิลิปปินส์มิได้จัดสรรงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือและพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพเรือและกองทัพอากาศฟิลิปปินส์อย่างเพียงพอ ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบ ปฏิเสธได้ว่ากองทัพจีนนั้นมีความเหนือกว่ากองทัพฟิลิปปินส์อย่างชัดเจนทั้งในแง่ของงบประมาณทางการทหาร (Nation Master, 2015) อาวุธยุทโธปกรณ์และกำลังพล (Richard D. Fisher, 1999: 7-8)

ความเสียเปรียบในเชิงอาวุธยุทโธปกรณ์และกำลังทหารส่งผลให้ฟิลิปปินส์ต้องตกอยู่ภายใต้สภาวะล่อแหลมต่ออันตราย (vulnerability) หากถูกโจมตีจากจีน ซึ่งมีขีดความสามารถทางกองทัพเหนือกว่าฟิลิปปินส์อย่างชัดเจน และเมื่อเกิดเหตุการณ์ปะทะบริเวณ Mischief Reef ก็ยิ่งทำให้ฟิลิปปินส์ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาขีดความสามารถทางกองทัพของตนให้มีประสิทธิภาพและมีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น โดยภายหลังจากการค้นพบสิ่งปลูกสร้างบริเวณ Mischief Reef เพียงไม่ถึง 2 สัปดาห์ วุฒิสภาฟิลิปปินส์ก็นำเสนอพระราชบัญญัติพัฒนากองทัพฟิลิปปินส์เข้าสู่สภาเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 1995 (Novicio, 2003: 38) ก่อนที่ประธานาธิบดี Fidel Ramos (1992-1998) จะลงนามรับรองพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 1995 อย่างไรก็ดี เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี 1997 รัฐบาลฟิลิปปินส์ก็จำต้องระงับการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์แก่กองทัพฟิลิปปินส์ และทำให้ความพยายามในการพัฒนาขีดความสามารถและยกระดับการป้องกันประเทศของฟิลิปปินส์จำต้องหยุดชะงักลงจนกระทั่งพระราชบัญญัติพัฒนากองทัพฟิลิปปินส์สิ้นสุดระยะเวลาในปี 2010 จึงอาจพิจารณาได้ว่า ในทัศนะของผู้กำหนดนโยบายฟิลิปปินส์ การพัฒนาสมรรถนะทางกองทัพของตนนั้นมิใช่ยุทธศาสตร์ที่จะช่วยค้ำประกันความมั่นคงปลอดภัยได้อย่างถาวร อย่างไรก็ดี หากย้อนกลับไปที่ข้อเสนอของ Walt เกี่ยวกับทางเลือกสองประการระหว่างการถ่วงดุล (balancing) และการร่วมขบวน (bandwagoning) แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ฟิลิปปินส์จะตัดสินใจร่วมขบวนในเชิงรับ (defensive bandwagoning) กับจีนเพื่อรักษาไว้ซึ่งความอยู่รอดปลอดภัยของฟิลิปปินส์ เพราะนอกเหนือจากข้อเท็จจริงที่ว่า ฟิลิปปินส์นั้นไม่สามารถไว้วางใจได้ว่า หากฟิลิปปินส์ตัดสินใจเป็นพันธมิตรกับจีนจะมีท่าทีเป็นมิตรกับตนตลอดไป ฟิลิปปินส์นั้นก็พยายามแสวงหาแนวทางแก้ไขประเด็นพิพาทกับทวีในกรอบทวิภาคีระหว่างกันมานับตั้งแต่ปี 1995 แต่ฟิลิปปินส์นั้นก็ไม่สามารถโน้มน้าวให้จีนรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากบริเวณ Mischief Reef ได้ (Baviera, 2002: 258) เช่นเดียวกันกับความพยายามในการผลักดันข้อพิพาททะเลจีนใต้สู่เวทีระหว่างประเทศ (Internationalize) ผ่านกลไกของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และสหประชาชาติ แต่ความพยายามของฟิลิปปินส์ก็ได้รับเสียงกระแสตอบรับจากประชาคมระหว่างประเทศอย่างค่อนข้างจำกัด โดยเมื่อฟิลิปปินส์พยายามผลักดันปัญหาพิพาทในทะเลจีนใต้ระหว่างตนกับจีนให้เป็นที่รู้จักในเวทีระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้นเท่าใด ก็มักปรากฏให้เห็นกระแสคัดค้านจากจีน ซึ่งยืนยันว่า การแก้ไขปัญหาทะเลจีนใต้นั้น ควรกระทำภายใต้กรอบการเจรจาทวิภาคี ซึ่งปราศจากการแทรกแซงของรัฐมหาอำนาจภายนอกตามมาอยู่เสมอ ภายใต้ข้อจำกัดข้างต้น ทางเลือกอันเหมาะสมที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ตัดสินใจกระทำควบคู่กันไปกับการพัฒนาสมรรถนะของกองทัพฟิลิปปินส์คือ การรื้อฟื้นสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับพันธมิตรอันเก่าแก่ของตนอย่างสหรัฐฯ แต่คำถามสำคัญที่ควรหยิบยกขึ้น

พิจารณาต่อไปคือ สหรัฐฯนั้นเล็งเห็นความสำคัญของการเป็นพันธมิตรกับฟิลิปปินส์ ตลอดจนความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากน้อยเพียงใด

ยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในยุคหลังสงครามเย็น

ปัญหาที่ท้าทายรัฐมหาอำนาจอย่างสหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็นคือ สหรัฐฯจะกำหนดบทบาทและจัดวางตำแหน่งแห่งที่ของตนอย่างไรภายใต้สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเป็นที่ประจักษ์ว่าภายใต้การเจรจาต่อรองและการคัดง้างระหว่างแนวคิดเสรีนิยมและสัจนิยมที่ปรากฏให้เห็นอย่างช้านานในนโยบายต่างประเทศสหรัฐฯ (Ikenberry, 2002: 48-49) สหรัฐฯในยุคหลังสงครามเย็นได้พยายามที่จะกำหนดบทบาทของตนตามวิถีทางของแนวคิดเสรีนิยม ดังพิจารณาได้จากการผลักดันการจัดระเบียบโลกใหม่ (New World Order) ในสมัยประธานาธิบดี George H. W. Bush (1989-1993) ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้างและธำรงไว้ซึ่งสายสัมพันธ์อันดีกับพันธมิตรผ่านการสร้างชุดคุณค่า และการรักษาเสถียรภาพและผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างสหรัฐฯและชาติพันธมิตร เช่นเดียวกันกับสมัยรัฐบาล Bill Clinton (1993-2001) ซึ่งให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยในฐานะรากฐานของชุมชนระหว่างประเทศ และพิจารณาว่าการค้าและการไหลเวียนของเงินลงทุน (capital flow) นั้นเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิรูปและการบูรณาการทางการเมือง อย่างไรก็ดี ภายใต้บริบทโลกในยุคหลังสงครามเย็นที่ยังปรากฏให้เห็นทั้งปัญหาความขัดแย้งและสงครามระหว่างประเทศที่ยังดำเนินต่อไป จึงไม่ไกลเกินไปนักหากจะสรุปว่า สหรัฐฯ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะรักษาสถานะชาติอภิมหาอำนาจของตนในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก นั้นไม่สามารถปฏิเสธความสำคัญของประเด็นทางความมั่นคงแบบดั้งเดิมได้ และสิ่งที่สหรัฐฯให้ความสำคัญอย่างยิ่งคือ การสร้างและรักษาเครือข่ายพันธมิตรของตนในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งถือเป็นภูมิภาคที่ผูกโยงอยู่กับยุทธศาสตร์และผลประโยชน์ของสหรัฐฯในเอเชียแปซิฟิกอย่างไม่สามารถแยกออกจากกันได้

แม้สหรัฐฯจะปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางความมั่นคงของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากการถอนกองกำลังออกจากฐานทัพในฟิลิปปินส์ แต่สหรัฐฯก็ยังตระหนักถึงความสำคัญของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และพยายามสนับสนุนให้การปรากฏตัวของกองกำลังสหรัฐฯในภูมิภาคให้เป็นไปตามนโยบาย “places not bases” (Dosch, 2009: 223) เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของตนในภูมิภาคนี้ต่อไป ในมิติทางเศรษฐกิจ สิ่งที่สหรัฐฯให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกคือ การรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพในการเดินเรือ (Ian Storey, 2011: 41-42) โดยสหรัฐฯตระหนักดีว่า เส้นทางคมนาคมทางทะเลของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมีความสำคัญยิ่งในฐานะเป็นช่องทางที่เอื้ออำนวยต่อการค้าและการขนส่งทางทะเล ซึ่งมีความสำคัญต่อทั้งเศรษฐกิจสหรัฐฯและระบบเศรษฐกิจโลกอย่างแท้จริง

นอกเหนือจากความสำคัญทางเศรษฐกิจ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริเวณทะเลจีนใต้ก็ยังถูกพิจารณาว่ามีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯด้วยเช่นกัน โดยทะเลจีนใต้นั้นถือเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ทั้งในฐานะของการเป็นพื้นที่ซึ่งเอื้ออำนวยต่อยุทธศาสตร์การวางกองกำลังในระดับโลก (Barry Wain, 2014: 13) ตลอดจนเป็นบริเวณซึ่งสหรัฐฯใช้ขนส่งกองกำลังทางทะเลของตนจากบริเวณแปซิฟิกตะวันตกไปยังมหาสมุทรอินเดียอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า ทั้งนโยบาย “places not bases” และยุทธศาสตร์การวางกองกำลังส่วนหน้านั้นสะท้อนให้เห็นความพยายามของสหรัฐฯที่ต้องการปรากฏตัวควบคู่

Veridian E-Journal, Silpakorn University
ISSN 1906 – 3431

กันไปกับการลดทอนบทบาทของชาติมหาอำนาจใหม่ที่จะผงาดขึ้นมามีอำนาจและสถาปนาระเบียบระหว่างประเทศที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ปฏิเสธได้ยากว่า เพื่อที่จะบรรลุเป้าประสงค์ข้างต้น การให้ความสำคัญกับการวางกองกำลังทหารในระดับโลก (global posture) การสร้างเครือข่ายพันธมิตร และการบรรลุความตกลงในการเข้าถึงฐานทัพและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ (access agreement) กับชาติต่างๆในแต่ละภูมิภาค จึงมีความสำคัญต่อสหรัฐฯอย่างแท้จริง (Docena, 2007)

แม้สหรัฐฯจะมีผลประโยชน์มหาศาลในทะเลจีนใต้ แต่กระนั้นก็ดี ฟิลิปปินส์ก็ต้องผิดหวังกับปฏิกิริยาของสหรัฐฯในเหตุการณ์พิพาทระหว่างฟิลิปปินส์และจีนบริเวณ Mischief Reef โดยสหรัฐฯนั้นตีความความหมายของคำว่า “พื้นที่แปซิฟิก” ในมาตรา 5 ของสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกันว่า ครอบคลุมเฉพาะเขตแดนของฟิลิปปินส์ในช่วงเวลาที่ทั้งสองชาติลงนามในสนธิสัญญาดังกล่าวร่วมกัน โดยจะไม่รวมถึงพื้นที่บริเวณหมู่เกาะ Spratly ซึ่งฟิลิปปินส์เพิ่งจะกล่าวอ้างเป็นครั้งแรกในปี 1978 (Ramos, 2005: 22) จึงอาจพิจารณาได้ว่าสหรัฐฯไม่มีพันธะกรณีที่จะต้องให้ความช่วยเหลือฟิลิปปินส์ในปัญหาพิพาททะเลจีนใต้ ยิ่งไปกว่านั้น ภายหลังจากเหตุการณ์ปะทะบริเวณ Mischief Reef กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯยังได้ออกแถลงการณ์ว่า สหรัฐฯจะไม่เข้าข้างฝ่ายใดในการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือพื้นที่พิพาท (Ralph A. Cossa, 1996: Appendix G) แต่กระนั้นสหรัฐฯก็จะประกาศจุดยืนที่สำคัญว่า หากปฏิบัติการทางทหารบริเวณหมู่เกาะ Spratly ส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการเดินเรือ ซึ่งถือเป็นผลประโยชน์หลักของสหรัฐฯ สหรัฐฯก็จะพร้อมที่จะเตรียมการที่จะปกป้องและสร้างความมั่นใจว่า เสรีภาพในการเดินเรือจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป (Novicio, 2003: 45) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า แม้สหรัฐฯจะกำหนดท่าทีเป็นกลาง โดยไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในกรณีการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์เหนือหมู่เกาะต่างๆในทะเลจีนใต้ แต่สหรัฐฯก็ตระหนักถึงความสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติของตน ซึ่งอาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐๆต่างๆในปัญหาพิพาททะเลจีนใต้

อย่างไรก็ดี ความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯนั้นปรากฏให้เห็นอย่างจำกัด โดยนอกเหนือจากสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกัน ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯก็ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงชุดใหม่ที่ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย ที่จะสามารถยกระดับและฟื้นฟูความร่วมมือ ทางความมั่นคงระหว่างกันมากยิ่งขึ้น ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯก็เริ่มต้นการเจรจาในข้อตกลงว่าด้วยสถานภาพของกองกำลัง (Status of Forces Agreement - SOFA) ซึ่งจะมอบสถานะทางกฎหมายให้แก่กองกำลังสหรัฐฯในการซ้อมรบร่วมกันบนผืนแผ่นดินฟิลิปปินส์ตามที่รัฐธรรมนูญฟิลิปปินส์ได้บัญญัติไว้ แม้ความตกลงดังกล่าวก็ไม่ได้รับความเห็นชอบจากศาลฎีกาฟิลิปปินส์ และทำให้การซ้อมรบร่วมกันประจำปีภายใต้รหัส Balikatan ซึ่งเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 1981 ถูกระงับลงเป็นการชั่วคราวในเดือนธันวาคม 1996 อย่างไรก็ดี ความพยายามในการผลักดันข้อตกลงดังกล่าวก็ช่วยปูทางให้ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯเปิดการเจรจาระหว่างกันอีกครั้งจนสามารถลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลัง (Visiting Force Agreement - VFA) ได้เป็นผลสำเร็จในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 1998 ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าความตกลงดังกล่าวนั้นมีความสำคัญยิ่งต่อการฟื้นฟูและยกระดับสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติ ดังจะได้พิจารณาต่อไป

ก่อนจะถึง 9/11: จากข้อตกลงว่าด้วยการเยือนของกองกำลังสู่การหวนคืนของพันธมิตร

หากประยุกต์เอาแนวคิดเรื่องการสถาปนาพันธมิตรของ Stephen Walt เพื่อใช้ศึกษาความพยายามในการรื้อฟื้นสายสัมพันธ์ของพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ อาจพิจารณาได้ว่า อำนาจและพฤติกรรมของจีนอันถูกพิจารณาว่าเป็นภัยคุกคามในบริเวณทะเลจีนใต้นั้นเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ทั้งสองชาติค้นพบ “เหตุผลของการดำรงอยู่” ของพันธมิตรระหว่างทั้งสองชาติอีกครั้ง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การเสริมสร้างความร่วมมือทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯนั้นวางอยู่บนแนวคิดที่จะอาศัยความร่วมมือของพันธมิตรในการถ่วงดุลเพื่อต่อต้านภัยคุกคามจากจีนนั่นเอง และหากพิจารณาจากองค์ประกอบของปัจจัยสำคัญอันได้แก่ อำนาจโดยรวม ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ศักยภาพของการรุกราน และการรับรู้เจตนา อาจกล่าวได้ว่า ด้วยศักยภาพและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนส่งผลให้จีนสามารถการพัฒนาขีดความสามารถของกองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทัพเรือปลดแอกประชาชนจีน (People's Liberation Army Navy) ให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (Emmers, 2010) ประกอบกับท่าทีอันแข็งกร้าวและเจตนาในการกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ ดังปรากฏให้เห็นได้จากทั้งการหยิบยกแผนที่เส้นประ 9 เส้น (9 dashed lines) ซึ่งครอบคลุมพื้นที่เกือบทั้งหมดบริเวณทะเลจีนใต้ (Simon, 2012: 996) ก็ล้วนเป็นปัจจัยที่เร่งเร้าให้ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯตระหนักว่า จีนนั้นเป็นภัยคุกคามร่วมกันต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของทั้งสองชาติอย่างแท้จริง

เป็นที่ประจักษ์ว่า ฟิลิปปินส์เป็นชาติที่ตระหนักถึงความได้เปรียบทางอำนาจโดยรวมและศักยภาพในการรุกรานของกองทัพจีน ตลอดจนพิจารณาว่าจีนนั้นเป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอดปลอดภัยของตนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากตำแหน่งแห่งที่ทางภูมิศาสตร์ของจีน ซึ่งสามารถขยับขยายอิทธิพลเข้ามายึดครองพื้นที่พิพาทได้อย่างไม่ยากเย็นนัก ในขณะที่ สหรัฐฯ ซึ่งแม้จะวางตัวเป็นกลางในการขับเคี่ยวแข่งขันเพื่อกล่าวอ้างกรรมสิทธิ์ในทะเลจีนใต้ของรัฐต่างๆ แต่ทั้งนี้ก็ปฏิเสธได้ยากว่า สหรัฐฯ ซึ่งมีผลประโยชน์ทั้งในประเด็นทางเศรษฐกิจและความมั่นคงบริเวณทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรักษาไว้ซึ่งเสรีภาพในการเดินเรือ ก็ตระหนักว่า ผลประโยชน์แห่งชาติของตนอาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากปัญหาความขัดแย้งในทะเลจีนใต้ที่กำลังทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยสหรัฐฯนั้นค่อยๆปรับท่าทีและจุดยืนจากการเป็นกลางสู่การให้ความสนใจอย่างใกล้ชิดและพัฒนาไปสู่รูปแบบของการมีส่วนส่วนอย่างแข็งขัน (active involvement) ตามลำดับ เนื่องจากปรากฏให้เห็นความพยายามของจีนในการสถาปนาระบอบและกฎเกณฑ์ในการสัญจรทางทะเลและทางอากาศชุดใหม่ซึ่งอาจเป็นภัยต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ (Novicio, 2003: 48)

ควรบันทึกไว้ด้วยว่า แม้สหรัฐฯจะเป็นชาติที่พร้อมแบกรับต้นทุนของการเป็นมหาอำนาจ แต่สหรัฐฯก็เล็งเห็นความสำคัญของพันธมิตรทางทหารในการแบ่งภาระและช่วยสหรัฐฯป้องกันผลประโยชน์ของตนในพื้นที่ต่างๆทั่วโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทางหนึ่ง (Thayer & Ibryamova, 2010: 65) โดยเมื่อปรากฏให้เห็นการขยับขยายอำนาจของจีน ซึ่งมีทั้งเจตนาอันแน่วแน่ในการกล่าวอ้างสิทธิ์เหนือพื้นที่ทั้งหมดในทะเลจีนใต้ และขีดแสนยานุภาพทางกองทัพ การรักษา เสริมสร้างและฟื้นฟูสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับพันธมิตรของสหรัฐฯในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นชาติที่ตระหนักถึงภัยคุกคามจากจีนด้วยเช่นกัน จึงมีความสำคัญต่อสหรัฐฯอย่างไม่สามารถปฏิเสธได้

อาจกล่าวได้ว่า แม้ความสัมพันธ์ระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯจะถูกลดระดับความสำคัญลงภายหลัง

Veridian E-Journal, Silpakorn University
ISSN 1906 – 3431

การปิดฐานทัพจนก้าวเข้าสู่สภาวะที่ตกต่ำมากที่สุดในประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ของทั้งสองชาติ อย่างไรก็ดี เมื่อต้องเผชิญกับอำนาจและอิทธิพลของจีนที่เพิ่มมากขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริเวณทะเลจีนใต้ พันธมิตรทั้งสองชาติก็เล็งเห็นถึงความจำเป็นในการรื้อฟื้นสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงให้กลับมามีความแนบแน่นดังเดิม โดยหมุดหมายที่สะท้อนให้เห็นความพยายามในการรื้อฟื้นความร่วมมือทางความมั่นคงของทั้งสองชาติที่ปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดคือ การลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง

ข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังถือเป็นรูปแบบหนึ่งของข้อตกลงว่าด้วยสถานภาพของกองกำลัง ซึ่งในกรณีระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯจะหมายถึงเฉพาะการประจำการของกองกำลังทหารในประเทศคู่สัญญาเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ข้อตกลงนี้จะช่วยให้การซ้อมรบร่วมกันระหว่างกองทัพสหรัฐฯและฟิลิปปินส์บนผืนแผ่นดินฟิลิปปินส์สามารถเกิดขึ้นได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ภายหลังจากที่การก่อนหน้านี้การซ้อมรบร่วมกันประจำปีระหว่างทั้งสองชาติถูกระงับลงเป็นการชั่วคราวในปี 1996 สารัตถะสำคัญของข้อตกลงฉบับนี้คือ การกำหนดระเบียบแบบแผนและแนวทางปฏิบัติที่จะใช้ควบคุมพฤติกรรมของกองกำลังสหรัฐฯในขณะปฏิบัติภารกิจซ้อมรบร่วมกับกองทัพฟิลิปปินส์ในฟิลิปปินส์ ตลอดจนเป็นข้อตกลงที่กำหนดระเบียบปฏิบัติและการยกเว้นการกระทำความผิดทางอาญาของกองกำลังสหรัฐฯในขณะปฏิบัติหน้าที่ในฟิลิปปินส์อีกประการหนึ่งด้วย (Ramos, 2005, 24) การลงนามในข้อตกลงดังกล่าวเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 1998 ส่งผลให้บรรยากาศของความร่วมมือระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นตามลำดับ ดังปรากฏให้เห็นได้จากทั้งการเดินทางเยือนสหรัฐฯของประธานาธิบดี Ramos ในเดือนเมษายน 1998 ซึ่งเป็นการยืนยันว่าความร่วมมือทางความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การซ้อมร่วมกันระหว่างทั้งสองชาติ จะกลับเข้าสู่สภาพเดิม (resumption) ในไม่ช้า (Novicio, 2003, 46) เช่นเดียวกันกับฝั่งสหรัฐฯ William Cohen รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯซึ่งเดินทางไปยังมะนิลาเป็นการส่วนตัวในเดือนสิงหาคมของปีเดียวกันเพื่อร่วมรณรงค์สนับสนุนการให้สัตยาบันข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง (Novicio, 2003: 46) แต่สิ่งที่น่าแปลกใจที่สุดคือ ท่าทีของประธานาธิบดี Joseph Estrada และ Orlando Mercado รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งเคยคัดค้านการต่อสนธิสัญญาการเช่าฐานทัพฉบับใหม่ของสหรัฐฯในปี 1991 ในสมัยที่ทั้งสองคนยังดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ต่างมีจุดยืนและทัศนคติต่อสหรัฐฯที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน โดยทั้ง Estrada และ Mercado กลายเป็นผู้สนับสนุนหลักของการรณรงค์เพื่อสนับสนุนการให้สัตยาบันข้อตกลงดังกล่าว จนอาจกล่าวได้ว่า ขีดความสามารถและท่าทีอันแข็งกร้าวของจีนถือเป็นเหตุผลสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายฟิลิปปินส์ (Richard D. Fisher, 1999: 4) ซึ่งไม่สามารถปฏิเสธบทบาทและความสำคัญของสหรัฐฯแม้จะปรากฏให้เห็นกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มนักชาตินิยมภายในประเทศได้อีกต่อไป

ในท้ายที่สุดแล้ว วุฒิสภาฟิลิปปินส์ก็ให้สัตยาบันรับรองข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลังด้วยมติ 18 ต่อ 5 เสียงเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 1999 ภายใต้ข้อตกลงนี้ สหรัฐฯจะได้รับอนุญาตให้สามารถใช้ท่าเรือในฟิลิปปินส์และสามารถร่วมซ้อมรบประจำปีกับกองทัพฟิลิปปินส์ได้ดังเดิม (Novicio, 2003: 48) โดยภายหลังจากการให้สัตยาบัน ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯก็รื้อฟื้นการซ้อมรบร่วมประจำปีภายใต้รหัส Balikatan ขึ้นมาอีกครั้ง ทั้งนี้อาจพิจารณาได้ว่า ข้อตกลงดังกล่าวถือเป็นกลไกที่มีส่วนสำคัญในการยกระดับความสัมพันธ์ทางความมั่นคง ตลอดจนช่วยกำหนดตำแหน่งแห่งที่ของพันธมิตรในยุคหลังการปิดฐานทัพให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น เป็นที่น่าสนใจว่า นอกเหนือจากการซ้อมรบร่วมกันอย่างเต็มรูปแบบ (large-scale military exercises) เช่นเดียวกับความถี่ของกิจกรรมทางการทหารระหว่างทั้งสองชาติที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญอีกประการหนึ่งด้วย (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ตารางแสดงกิจกรรมทางทหารของกองกำลังสหรัฐฯในฟิลิปปินส์ระหว่างปี 1991-2001 ปรับปรุงจาก Docena (2007: 54)

ชื่อปฏิบัติการ	ระยะเวลา	จำนวนกองกำลังทหารสหรัฐฯที่เข้าร่วม	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

ข้อตกลงดังกล่าวยังเอื้อประโยชน์ให้ฟิลิปปินส์สามารถรับความช่วยเหลือทางทหารจากสหรัฐฯเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการป้องกันตนเองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นภายใต้บริบทที่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากจีนในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า สหรัฐฯ ซึ่งตระหนักถึงความอ่อนแอของกองทัพฟิลิปปินส์ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนประการสำคัญในการป้องกันตนเองจากภัยคุกคามจากภายนอก ก็จัดสรรงบประมาณและโครงการต่างๆเพื่อสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของกองทัพฟิลิปปินส์ อาทิ การฝึกอบรมทางการทหารระหว่างประเทศ (International Military Educational Training - IMET) และการจัดสรรงบประมาณเพื่อ

Veridian E-Journal, Silpakorn University
ISSN 1906 – 3431

สนับสนุนโครงการการให้เงินช่วยเหลือทางทหาร (Foreign Military Financing - FMF) ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญคือการสั่งอาวุธยุทโธปกรณ์แก่ฟิลิปปินส์ (Castro, 2009: 405) ยิ่งไปกว่านั้น ภายหลังจากที่วุฒิสภาฟิลิปปินส์ให้สัตยาบันข้อตกลงดังกล่าว สภาครองเกรสของสหรัฐฯก็ผ่านกฎหมายอนุมัติงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือทางความมั่นคงเป็นมูลค่ากว่า 10 ล้านเหรียญสหรัฐฯแก่ฟิลิปปินส์ (Andrei, 1999: 28) ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ รัฐบาลสหรัฐฯสามารถส่งมอบเฮลิคอปเตอร์ UH-1 เครื่องบินโจมตีภาคพื้นดินบนเรือบรรทุกเครื่องบินรุ่น A-4 Skyhawk เรือสะเทินน้ำสะเทินบกที่มีศักยภาพในการลำเลียงพลขึ้นบก (amphibious landing craft) ตลอดจนเรือรบรุ่นแบบอื่นๆภายใต้โครงการยุทโธปกรณ์ส่วนเกิน (excess defense article programme) ในรูปแบบให้เปล่า (grant basis) แก่ฟิลิปปินส์อีกด้วย (Andrei, 1999: 28)

อาจพิจารณาได้ว่า การสถาปนาและรักษาพันธมิตรระหว่างสหรัฐฯและรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมิใช่เครือข่ายพันธมิตรที่ดำรงอยู่เพื่อรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพของภูมิภาคนี้แต่เพียงอย่างเดียว เพราะหากมองในภาพกว้างแล้ว พันธมิตรระหว่างสหรัฐฯและรัฐในภูมิภาคนั้นทำหน้าที่สัมพันธ์และเชื่อมโยงกับเครือข่ายพันธมิตรขนาดใหญ่ของสหรัฐฯในเอเชียแปซิฟิกทั้งหมด ทั้งนี้คงไม่เป็นการกล่าวเกินจริงไปนักหากจะชี้ว่า การบรรลุข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง ทำให้ฟิลิปปินส์ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นฟันเฟืองสำคัญของยุทธศาสตร์ดุมล้อและซี่ล้อ (Hub and Spokes) ที่มีสหรัฐฯทำหน้าที่เสมือนเป็นดุมล้อและบรรดาพันธมิตรที่สำคัญของสหรัฐฯได้แก่ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไทย และฟิลิปปินส์เป็นซี่ล้อ (David Shambaugh, 2004: 95-96) ถูกผนวกรวมเข้าไปในเครือข่ายพันธมิตรขนาดใหญ่ของสหรัฐฯอีกครั้งหนึ่งไปโดยปริยาย (Novicio, 2003: 50-51)

บทสรุป

บทความนี้ต้องการเสนอข้อโต้แย้งต่อชุดคำอธิบายที่ให้ความสำคัญกับเหตุการณ์ 9/11 ในฐานะหมุดหมายของการรื้อฟื้นสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในยุคการปิดฐานทัพ โดยเสนอว่าแท้จริงแล้ว หากย้อนกลับไปพิจารณาพันธมิตรทางทหารระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯในช่วงระหว่างปี 1991-2001 ซึ่งอาจนิยามว่าเป็น “ทศวรรษที่สูญหาย”จะพบว่า การรื้อฟื้นสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงของพันธมิตรระหว่างทั้งสองชาตินั้นเกิดขึ้นก่อนเหตุการณ์ 9/11 โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้พันธมิตรระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯสามารถรื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างกันคือ การเผชิญกับภัยคุกคามจากจีนในกรณีพิพาททะเลจีนใต้ ซึ่งถือเป็นภัยคุกคามร่วมกันของพันธมิตรทั้งสองชาติ กล่าวคือ เมื่อฟิลิปปินส์จำต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากจีนในข้อพิพาททะเลจีนใต้ ฟิลิปปินส์ ซึ่งตระหนักถึงขีดความสามารถในการป้องกันตนเองของตน ก็เล็งเห็นความจำเป็นของการหันไปกลับพึ่งพาความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ด้านสหรัฐฯ ซึ่งมียุทธศาสตร์สำคัญในรักษาสถานะทางอำนาจของตนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็เล็งเห็นประโยชน์ในการรักษาและเสริมสร้างสายสัมพันธ์ทางความมั่นคงกับฟิลิปปินส์ในห้วงยามที่ปรากฏให้เห็นพฤติกรรมอันเป็นภัยคุกคามจากจีน

หากในยุคสงครามเย็น พันธมิตรระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯมีภัยคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามร่วมกัน พฤติกรรมและเจตนาในการขยับขยายอิทธิพลของจีนเข้ามายังทะเลจีนใต้ก็นำไปสู่การสร้างสมการทางความมั่นคงใหม่ที่จีนได้กลายเป็นภัยคุกคามร่วมกันระหว่างมะนิลาและวอชิงตัน และทำให้พันธมิตรทั้งสองเล็งเห็นความสำคัญในการคงไว้ซึ่งการเป็นพันธมิตร ตลอดจนพยายามที่จะยกระดับความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่าง

ทั้งสองชาติให้มีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏให้เห็นได้จากการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการเยือนระหว่างกองกำลัง ซึ่งถือเป็นรากฐานของความร่วมมือทางความมั่นคงระหว่างพันธมิตรทั้งสองชาติในยุคหลังสงครามเย็นที่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากที่สุด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ประภัสสร์ เทพชาตรี. (2554). *ยุทธศาสตร์สหรัฐต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.* กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

ภูวิน บุณยะเวชชีวิน. (2557). "เขตพิสูจน์ฝ่ายป้องกันภัยทางอากาศทะเลจีนตะวันออก: การบินและยุทธศาสตร์." *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal* 7, 1: 407-422.

สีดา สอนศรี. (2551). *ฟิลิปปินส์: จากอดีตสู่ปัจจุบัน (ค.ศ. 1986-2006).* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกลักษณ์ มณีจอม. (2553). *การให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาต่อฟิลิปปินส์หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2001*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาต่างประเทศ

Acharya, Amitav. (2012). *the Making of Southeast Asia International Relations of A Region* Singapore: Oxford University Press.

Andrei, Mercedes Tira. (1999). "U.S. Congress Passes RP Security Aid." *Filipino Reporter*, 7 October, 28.

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

Baviera, Aileen San Pablo. (2002). "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.

Bunyavejchewin, Poowin. (2001). "Intelligence and Us Foreign Policy since WWII: A Review of Current History." *Veridian E-Journal* 4, 2: 159-66.

Castro, Renato Cruz De. (2009). "The US-Philippine Alliance: An Evolving Hedge against an Emerging China Challenge " *Contemporary Southeast Asia* 31, 3: 399-423.

Centre for International Law, National University of Singapore. (1992). "ASEAN Declaration on the South China Sea, Manila, Philippines" Accessed January 1. Available from http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1992%20ASEAN%20Declaration%20on%20the%20South%20China%20Sea-pdf.pdf.

Ciorciari, John D. (2010). *the Limits of Alignment*. Washington: Georgetown University Press.

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

Docena, Herbert. (2007). *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.

Dosch, Jörn. (2009). "the US and Southeast Asia." In *Contemporary Southeast Asia*, edited by Mark Beeson. New York: Palgrave Macmillan.

Emmers, R. (2010). the Changing Power Distribution in the South China Sea: Implications for Conflict Management and Avoidance. *Political Science*, 62, 2: 118-131.

Felix, Victor A. (2005). *Philippine-U.S. Security Relations Challenges and Opportunities After 9/11*. Pennsylvania: U.S. Army War College, Carlisele Barracks.

Fisher, Richard D. (1999). Rebuilding The U.S. – Philippine Alliance. In *The Heritage Foundation Backgrounder*. Washington, D.C.: The Heritage Foundation.

Fravel, Taylor M. (2011). China's strategy in the South China Sea. *Contemporary Southeast Asia*, 33, 3: 292-319.

Ikenberry, G. John. (2002). "America's Imperial Ambition." *Foreign Affairs* 81, 5: 44-60.

Jose, Ricardo T. (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. Singapore: Marshall Cavendish International.

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

Liska, George. (1962). *Nations in Alliance: the Limits of Interdependence*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Morada, Noel M. (2003). "Philippine-American Security Relations After 11 September: Exploring the Mutuality of Interests in the Fight Against International Terrorism." *Southeast Asian Affairs* 2003, 1: 228-238.

Nation Master. (2015). "Country vs Country: China and Philippines compared: Military Stats."Accessed January 8. Available from http://www.nationmaster.com/country-info/compare/China/Philippines/Military.

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

Raine, Sarah , and Christian Le Mière. (2013). "Chapter 1: Mapping the History." *Adelphi Series* 53, 436-437: 29-54.

Ramos, Eric C. (2005). "RP-US Balikatan exercises a peace-building tool for Mindanao." Naval Postgraduate School.

Shambaugh, David .(2004). "China Engages Asia: Reshaping the Regional Order." *International Security* 29, 3 :64-99.

Simon, Sheldon W. (2012). Conflict and Diplomacy in the South China Sea: The View from Washington. *Asian Survey*, 52, 6: 995-1018.

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

Storey, Ian. (2011). "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.

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

Wain, Barry. (2014). "The U.S. Position in the South China Sea." In *Entering Uncharted Waters? ASEAN and the South China Sea*, edited by Pavin Chachavalpongpun, 247-261. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Walt, Stephen M. (1987). *The Origins of Alliances*, *Cornell studies in security affairs*. Ithaca: Cornell University Press.

Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: Random House.