

การดำเนินนโยบายกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลอาถิโน

แม้ว่ารัฐบาลอาถิโนจะเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้ง และได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง อันเป็นรัฐบาลซึ่งอเมริกาต้องการก็ตาม ในระยะแรก ๆ ก็ตั้งแต่การเข้ารับตำแหน่งของนางอาถิโนในเดือนกุมภาพันธ์ 1986 จนถึงการเยือนวอชิงตันของนางในปีเดียวกัน วอชิงตันและมะนิลาจะยังไม่เข้าอกเข้าใจกันมากนัก ทั้งนี้เนื่องมาจากท่าทีของเรแกนต่อมาร์กอส การวิจารณ์รัฐบาลอาถิโนของอเมริกา และการที่อเมริกามีท่าทีที่ไม่สนองตอบต่อการเรียกร้องขอความช่วยเหลือเป็นจำนวนมากของฟิลิปปินส์

ความคลางแคลงใจของรัฐบาลอาถิโนต่ออเมริกา

ตั้งแต่เราได้แสดงให้เห็นในบทที่แล้วว่า ภายหลังจากการเลือกตั้ง 1986 เรแกนไม่ได้แสดงท่าทีสนับสนุนนางอาถิโนในทันที เขาเปลี่ยนท่าทีมาสนับสนุนนางก็ต่อเมื่อประชาชน ศาสนจักร และทหารได้ลุกฮือขึ้นคัดค้านการปกครองของมาร์กอสแล้วเท่านั้น

นอกจากนี้ ภายหลังจากมาร์กอสสิ้นอำนาจแล้วยังมีการกระทำที่ชวนให้สงสัยว่า เรแกนยังคงสนับสนุนมาร์กอสอยู่อีกด้วย กล่าวคือ ในเดือนเมษายน 1986 ภายหลังจากมาร์กอสสิ้นอำนาจได้ 2 เดือน เรแกนและนางแนนซีผู้เป็นภรรยาได้โทรศัพท์ทักท้อพูดคุยกับมาร์กอสและอีเมลดา ขณะแวะพักที่ฮาวายก่อนเดินทางไปประชุมสุดยอดทางเศรษฐกิจที่โตเกียว<sup>1</sup> การกระทำดังกล่าวได้ทำให้มะนิลาขุ่นเคืองและสงสัยว่าอเมริกาสนับสนุนรัฐบาลของนางอาถิโนจริงจังกี่หน่เพียงไร<sup>2</sup> และมีความคลางแคลงใจว่าเรแกนยังคงให้ความสนับสนุนแก่เพื่อนเก่าของเขายู่<sup>3</sup>

<sup>1</sup>New York Times (25 April 1986) : 1

<sup>2</sup>Asia Yearbook (Hongkong: Far Eastern Economic Review), (13 March 1986) : 15

<sup>3</sup>New York Times (11 May 1986) : 3

กลางไม่พอใจของรัฐบาลอาดีโนยังมีสาเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่บางคนของอเมริกาได้แสดงความสงสัยต่อนโยบายปราบปรามคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลฟิลิปปินส์ และกล่าวหาว่ามะนิลาว่างโครงการเศรษฐกิจและขอความช่วยเหลือโดยไม่มีแผนการที่แน่นอน<sup>4</sup>

ความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นระหว่างสองประเทศยังเกี่ยวพันกับการให้ความช่วยเหลือของอเมริกาอีกด้วย ถึงแม้ว่า เราแทบจะกล่าวได้ว่า หน้าที่นางอาดีโนเข้ารับตำแหน่งเจ้าหน้าที่อเมริกาได้แสดงเจตจำนงที่จะให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลของนางก่อนที่นางจะเอือปากขอเสียอีก จิม ไรท์ ผู้นำเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรแห่งพรรคเดโมแครตกล่าวว่า ถ้ามีการเสนอขออนุมัติให้ความช่วยเหลือแก่ฟิลิปปินส์เพิ่มขึ้น "ผมจะให้ความสนับสนุน" สตีเฟน ไชลาร์ช ประธานคณะกรรมการเกี่ยวกับกิจการเอเชียและแปซิฟิก กล่าวว่า "เรามีผลประโยชน์ที่สำคัญอย่างยิ่งยวด (Vital interest) ในความสำเร็จของประชาธิปไตย (ในฟิลิปปินส์)" และ "เรามีพันธผูกพันในการทำประโยชน์ให้มากที่สุดเท่าที่เราจะทำได้" วุฒิสมาชิก ริชาร์ด ลูการ์ ประธานคณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแห่งวุฒิสภาอเมริกา กล่าวถึงความกระตือรือร้นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของอเมริกา "ต่างก็พากันเอือปากว่า เราควรจะทำอะไร พร้อมกับคอลลาร์จำนวนมหาศาลที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ชั่วโมง จนมันเกือบจะกลายเป็นการแข่งขันว่าใครจะรักฟิลิปปินส์มากกว่ากัน"<sup>5</sup>

ท่าทีดังกล่าวทำให้นางอาดีโนหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลของนางต้องการอย่างเร่งด่วน<sup>6</sup> ทั้งนี้เพราะรัฐบาลอาดีโนต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งคดงอกมาจากระบอบมาร์กอส ก่อนหน้านั้นนางอาดีโนจะเข้ารับบริหาร

<sup>4</sup>Nayan Chanda, "Some Hope, Some Fear", Far Eastern Economic Review (12 June 1986) : 46, 47

<sup>5</sup>Mark Tran, "Goodwill into Cash in Hang", Far Eastern Economic Review (13 March 1986) : 15

<sup>6</sup>James Clad, "Switching Position", Far Eastern Economic Review (1 May 1986) : 14

ประเทศ เศรษฐกิจฟิลิปปินส์ตกอยู่ในสภาวะที่เลวร้ายมาก ในช่วงปี 1983-85 ขยายตัวร้อยละ -2.4, -7.7 และ -6.3 ตามลำดับ<sup>7</sup> อัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 50.3 และ 23.1 ในปี 1984 และ 1985<sup>8</sup> ตามรายงานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลกในช่วง 2 ปีดังกล่าว รายได้ต่อหัวของประชากรของฟิลิปปินส์ลดลงถึงร้อยละ 15<sup>9</sup> นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังเป็นหนี้ต่างประเทศจำนวนมหาศาลอีกด้วย กล่าวคือ ในปี 1985 ฟิลิปปินส์เป็นหนี้ต่างประเทศถึง 25.6 พันล้านดอลลาร์<sup>10</sup>

แต่ในความเป็นจริงแล้ว อเมริกาไม่สามารถให้ความช่วยเหลือดังที่ฟิลิปปินส์คาดหวังไว้ได้ เพราะรัฐบาลอเมริกาประสบปัญหาการขาดดุลงบประมาณอย่างหนักหน่วง ปีงบประมาณ 1983 รัฐบาลอเมริกามีงบประมาณขาดดุลสูงถึง 195.4 พันล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 6.3 ของ GNP นับเป็นสถิติสูงสูดนับตั้งแต่ปี 1946 เป็นต้นมา ส่วนปีงบประมาณ 1985 และ 1986 ขาดดุล 202.8 และ 221.2 พันล้านดอลลาร์ ตามลำดับ<sup>11</sup>

เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลงบประมาณดังกล่าว ในเดือนธันวาคม 1985 รัฐบาลอเมริกาได้ผ่านกฎหมายควบคุมการขาดดุลงบประมาณที่รู้จักกันทั่วไปตามชื่อผู้เสนอว่า Gramm-Rudman-Holdings (G-R-H) Act กฎหมายนี้ได้กำหนดให้ประธานา-

---

<sup>7</sup>Hall Hill, "The Philippines Economy in 1985", Southeast Asian Affairs. (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1985) : 256

<sup>8</sup>Asia Yearbook (Hongkong: Far Eastern Economic Review, 1987) : 230

<sup>9</sup>Mark Tran, Op.cit., footnote 5, p. 10

<sup>10</sup>Asia Yearbook (Hongkong: Far Eastern Economic Review, 1986) : 224

<sup>11</sup>See Paul Kenedy, "The (Relative) Decline of America", The Atlantic Monthly (August 1987) : 30, and "The Reagan Administration Budget in Perspective", United States Information Service (19 February 1988) : 2

ฉิบคีและรัฐสภาร่วมกันแก้ปัญหาการขาดดุลงบประมาณให้ตกไป<sup>12</sup> เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว อเมริกาจึงมีความจำเป็นต้องลดการใช้จ่ายของรัฐบาล รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศด้วย<sup>13</sup> ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือแก่ฟิลิปปินส์เป็นจำนวนมหาศาลจึงเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก

เมื่อ เอมมานูเอล เปเลซ เอกอัครราชทูตฟิลิปปินส์ประจำอเมริกา เรียกร้องให้อเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่ฟิลิปปินส์เป็นจำนวนมาก เช่นเดียวกับ "โครงการมาร์แชล" เพื่อช่วยเหลือฟิลิปปินส์แก้ปัญหาทางเศรษฐกิจอันหนักหน่วงที่ตกทอดมาจากสมัยมาร์กอส<sup>14</sup> ยอร์จ ซูลท์ คอบบักี เสวว่า อเมริกาไม่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องของรัฐบาลอาทิโนที่ต้องการให้อเมริกาช่วยเหลือเป็นจำนวนมหาศาลได้<sup>15</sup> ท่าทีเช่นนี้ของอเมริกาทำให้รัฐบาลฟิลิปปินส์หรือแม้แต่นักการเมืองชาวอเมริกาก็สนับสนุนฟิลิปปินส์อย่างแข็งขัน เช่น จูนิสมาซิก ริซาร์ค ลูการ์ เห็นว่าอเมริกาไม่ได้ให้การสนับสนุนรัฐบาลอาทิโนอย่างจริงจัง<sup>16</sup>

#### การดำเนินนโยบายของอเมริกา

เพื่อแก้ปัญหาความคลางแคลงใจทั้งสองประการดังกล่าว อเมริกาได้ใช้การดำเนินนโยบายโดยใช้เครื่องมือทางการทูต และทางเศรษฐกิจ มากระดั้มความสัมพันธ์กับฟิลิปปินส์

#### ก. การดำเนินนโยบายโดยใช้เครื่องมือทางการทูต

การเยือนมะนิลาของ โจน์เบอร์เกอร์ ระหว่างวันที่ 6-7 เมษายน 1986 เป็นการเริ่มดำเนินนโยบายทางการทูตครั้งสำคัญ ในการเยือนครั้งที่เขาได้มอบ

<sup>12</sup>"Reagan Says Budget Aims At Deficit Reduction", United States Information Service (19 February 1988) : 3

<sup>13</sup>"Security Assistance To Be Eliminated For Over 30 Countries", United States Information Service (1 February 1988) : 1

<sup>14</sup>New York Times (2 May 1986) : 2

<sup>15</sup>New York Times (9 May 1986) : 3

<sup>16</sup>"For Aquino, a Matter of Time", Asiaweek (25 May 1986) : 23

จดหมายของประธานาธิบดี เรแกน ซึ่งแสดงความยินดีต่อการเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีของนางอาคิโนให้แก่นาง พร้อมทั้งแจ้งให้นางทราบว่ารัฐสภาอเมริกาจ รมหาการให้ความช่วยเหลือแก่ฟิลิปปินส์ในทางที่เห็นชอบด้วย การให้ความช่วยเหลือมานี้จะตอบสนองความต้องการของรัฐบาลทั้งสองประเทศ<sup>17</sup> การเยือนครั้งนี้ นับเป็นการเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดของอเมริกาเป็นครั้งแรก ภายหลังจากที่นางอาคิโนเข้ารับตำแหน่ง<sup>18</sup>

*IN.U.*

ในปลายเดือนเดียวกัน ระหว่างการตระเวนเยือนประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย เรแกนได้โทรศัพท์ติดต่อกับนางอาคิโน ในการสนทนาทางโทรศัพท์ครั้งนี้ เรแกนได้แจ้งให้นางอาคิโนทราบว่า รัฐบาลอเมริกาได้เสนอขอความช่วยเหลือแก่ฟิลิปปินส์เพิ่มเติมเป็นพิเศษนอกเหนือจากการช่วยเหลือตามความตกลงเกี่ยวกับฐานทัพ (รายละเอียดจะกล่าวถึงต่อไป) นอกจากนี้เขายังได้เชิญนางเยือนวอชิงตันอีกด้วย การติดต่อกันครั้งนี้มีความสำคัญไม่น้อย ทั้งนี้เพราะเป็นครั้งแรกที่เรแกนได้ติดต่อกับนางอาคิโนโดยตรง<sup>19</sup> และการแจ้งให้นางอาคิโนทราบถึงการเสนอขอความช่วยเหลือเพิ่มเติมแก่ฟิลิปปินส์ ก็นับได้ว่าเป็นการแสดงออกอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมให้ฟิลิปปินส์มั่นใจได้ว่าอเมริกาจะช่วยเหลือฟิลิปปินส์อย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าการเสนอขอความช่วยเหลือของรัฐบาลอเมริกาคงรอการอนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อนก็ตาม

การเยือนครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งได้แก่ การเยือนมะนิลา เมื่อเดือนมิถุนายน 1986 ของยอร์จ ซูลท์ รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศอเมริกา ในการเยือนครั้งนี้ เขาได้ย้ำถึงการให้ความสนับสนุนต่อรัฐบาลฟิลิปปินส์ โดยกล่าวว่า "เราประทับใจในการน้ำที่เฉลียวฉลาดและซื่อสัตย์ของประธานาธิบดีอาคิโน เราสรรเสริญการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีที่ประกอบด้วยบุคคลวงกว้าง ๆ ที่ได้รับความยกย่องนับถือและเป็นตัวแทนของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ของเธอ" พร้อมทั้งได้ยกย่องนโยบายเศรษฐกิจเสรีของมะนิลาว่า "จะ

<sup>17</sup>James Clad, "First Sings of Friction", Far Eastern Economic Review (17 April 1986) : 17

<sup>18</sup>New York Times (7 April 1986) : 3

<sup>19</sup>New York Times (24 April 1986) : 1, and (26 April 1986) : 23

เป็นหลักประกันที่แท้จริงในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์<sup>20</sup> นอกจากนี้ ในการให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวทางโทรทัศน์ก่อนเดินทางกลับ ซูลท์ได้เปลี่ยนท่าทีจากที่เคยวิพากษ์วิจารณ์การขอความช่วยเหลือเป็นจำนวนมากของฟิลิปปินส์มาเป็นการแสดงความสนับสนุน เขากล่าวว่ารัฐบาลอาคีโน "ได้แบกรับความยุ่งยากอันสืบเนื่องมาจากประธานาธิบดีมาร์กอส.... พวกเขาได้พยายามแก้ไขปัญหาคกทอมา แต่ปัญหายังคงอยู่ และพวกเขาก็ต้องการความช่วยเหลือ พวกเขาต้องการความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นนี้เป็นสิ่งที่ไม่ต้องสงสัย"<sup>21</sup> และเขายังได้สัญญาว่าจะขอความร่วมมือจากญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ยุโรป และสถาบันการเงินอื่น ๆ เพื่อทำการช่วยเหลือฟิลิปปินส์เป็นจำนวนเงินถึง 2 พันล้านดอลลาร์<sup>22</sup>

ในที่สุด ความไม่พอใจของรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่มีต่ออเมริกาก็ถึงที่สุดลงเมื่อนางอาคีโนเยือนวอชิงตัน ระหว่าง 15-23 กันยายน 1986 ภายหลังจากเจรจาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับนางอาคีโน เรแกนได้ยกย่องนางอาคีโนว่า "ความกล้าหาญและยี่ดมั่นในประชาธิปไตยของเธอ ซึ่งสะท้อนถึงคุณสมบัติของประชาชนชาวฟิลิปปินส์ได้กระตุ้นปลุกเร้าประชาชนทั่วทั้งโลก" พร้อมทั้งชมเชยความพยายามของเธอที่จะ "ประนีประนอมกลุ่มต่าง ๆ ภายในสังคมของเธอ และชักนำพวกเขาเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย... ความวิโรจนาหาญของเธอในความพยายามอันยิ่งใหญ่ เพื่อแก้ไขความขัดแย้งนี้ได้รับการยกย่องชมเชยไปทั่วทุกหนทุกแห่ง" และประกาศว่าอเมริกา "พร้อมที่จะสนับสนุนช่วยเหลือประธานาธิบดีอาคีโนในความพยายามของเธอในการสร้างสังคมที่มีความปลอดภัยและมั่นคง รวมทั้งสนับสนุนความมุ่งมั่นของเธอในการฟื้นฟูเศรษฐกิจฟิลิปปินส์" พร้อมทั้งนี้ เรแกนได้เรียกร้องให้นักลงทุนชาวอเมริกันและชาติอื่น ๆ ไปลงทุนในฟิลิปปินส์อีกด้วย<sup>23</sup>

<sup>20</sup>"Secretary's Visit to Korea and the Philippines", Department of States Bulletin (July 1986) : 41

<sup>21</sup>Nayan Chanda, "Some Hope, Some Fear", Far Eastern Economic Review (12 June 1986) : 46

<sup>22</sup>Asia Yearbook, footnote 10, p. 224

<sup>23</sup>"Visit of Philippines' President Aquino", Department of State Bulletin (December 1986) : 55

ท่าที เช่นนี้ของ เรแกนยังความพอใจให้แก่นางอากิโน เธอกล่าวว่า "ข้าพเจ้ายินดีที่ประธานาธิบดีเรแกน เข้าใจและสนับสนุนสิ่งซึ่งพวกเรากำลังพยายามทำกันอยู่"<sup>24</sup> นอกจากนี้ นางอากิโนยังได้ไปกล่าวคำปราศรัยต่อรัฐสภาอเมริกา ปรากฏว่านางได้รับความสนับสนุนจากรัฐสภาอย่างท่วมท้น<sup>25</sup>

ข. การดำเนินนโยบายโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ

ความพึงพอใจของนางอากิโนนอกจากจะเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายทางการทูต ย้ำยืนยันถึงการให้ความสนับสนุนแก่รัฐบาลฟิลิปปินส์ของอเมริกาดังที่กล่าวมาแล้ว ยังเป็นผลมาจากการให้ความช่วยเหลือเพิ่มแก่ฟิลิปปินส์เป็นกรณีพิเศษอีกด้วย

พื้นฐานการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลอากิโนของอเมริกานั้น มาจากสัญญาความตกลงเกี่ยวกับค่าเช่าฐานทัพปี 1983 ที่รัฐบาลเรแกนได้ตกลงกับรัฐบาลมาร์กอส<sup>26</sup> ในปีงบประมาณ 1986 อเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่ฟิลิปปินส์ตามความตกลงเกี่ยวกับฐานทัพ เป็นมูลค่า 180 ล้านดอลลาร์ เป็นการให้ความช่วยเหลือทางทหารตามโครงการ MAP+FMS มูลค่า 70 ล้านดอลลาร์ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ (ESF) 130 ล้านดอลลาร์<sup>27</sup> ในปีงบประมาณ 1987 ให้ความช่วยเหลือตามโครงการ MAP + FMS เป็นมูลค่า 100 ล้านดอลลาร์ ความช่วยเหลือตามโครงการ ESF เป็นมูลค่า 250 ล้านดอลลาร์ และในปีงบประมาณ 1988 ให้ความช่วยเหลือตามโครงการ MAP + FMS เป็นมูลค่า 125 ล้านดอลลาร์ ให้ความช่วยเหลือตามโครงการ ESF เป็นมูลค่า 174 ล้านดอลลาร์<sup>28</sup>

<sup>24</sup>Ibid., p. 57

<sup>25</sup>New York Times (17 September 1986) : 17

<sup>26</sup>John C. Monjo, "FY 1987 Assistance Request for East Asia and the Pacific", Department of State Bulletin (July 1986) : 55

<sup>27</sup>Robert Menning, "Foreign Aid Compromise", Far Eastern Economic Review (August 8, 1985) : 14

<sup>28</sup>United States Information Service, Op.cit., footnote 11, p. 2

แต่เพื่อเป็นการสนองความเรียกร้องต้องการของฟิลิปปินส์ ถึงแม้ว่าจะมีความจำกัดด้านงบประมาณดังที่กล่าวมาแล้ว อเมริกา ก็ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ภายใต้การนำของปีเตอร์ แมคเฟอร์สัน ผู้อำนวยการ USAID (US Agency for International Development) ไปเยือนฟิลิปปินส์ในกลางเดือนมีนาคม 1986 เพื่อประเมินความต้องการของฟิลิปปินส์ และได้เสนอให้ช่วยเหลือฟิลิปปินส์เพิ่มเติมจากการช่วยเหลือตามความตกลงเกี่ยวกับฐานทัพเป็นมูลค่า 150 ล้านดอลลาร์ในปีงบประมาณ 1986<sup>29</sup> ระหว่างที่นางอาดิโนเชียนวอชิงตัน รัฐสภาอเมริกาได้อนุมัติความช่วยเหลือดังกล่าว โดยแบ่งเป็นความช่วยเหลือตามโครงการ ESF มูลค่า 100 ล้านดอลลาร์ ที่เหลือเป็นการช่วยเหลือตามโครงการ MAP

นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ยังได้รับความช่วยเหลือเพิ่มเติมในปีงบประมาณ 1987 เป็นพิเศษอีกด้วย ภายหลังจากการกล่าวคำปราศรัยต่อรัฐสภาอเมริกาของนางอาดิโนในวันที่ 18 กันยายน 1986 สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติความช่วยเหลือเพิ่มเติมสำหรับปีงบประมาณ 1987 เป็นมูลค่า 200 ล้านดอลลาร์<sup>31</sup> แต่การให้ความช่วยเหลือจำเป็นต้องให้วุฒิสภาเห็นชอบด้วย ปรากฏว่าในการพิจารณาครั้งแรกวุฒิสภายับยั้งด้วยคะแนนเสียง 51 ต่อ 43<sup>32</sup> รัฐบาลฟิลิปปินส์มีปฏิกิริยาต่อการยับยั้งด้วยความผิดหวังและขุ่นเคืองใจ โฆษกประธานาธิบดีฟิลิปปินส์กล่าวว่า การไม่อนุมัติความช่วยเหลือมูลค่า 200 ล้านดอลลาร์ครั้งนี้ จะได้รับการจกจ่ายไปจนถึงการพิจารณาฐานทัพฉบับใหม่ในปี 1991<sup>33</sup> ปรากฏว่า ในการพิจารณาปัญหานี้อีกครั้งวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 82 ต่อ 14<sup>34</sup>

<sup>29</sup>James Clad, "A Stitch in Time....", Far Eastern Economic Review (May 8, 1986) : 2

<sup>30</sup>Nayan Chanda, "Reagan Pay Up", Far Eastern Economic Review (May 8, 1986) : 12

<sup>31</sup>New York Times (19 September 1986) : 17

<sup>32</sup>New York Times (30 September 1986) : 1

<sup>33</sup>New York Times (1 October 1986) : 3

<sup>34</sup>New York Times (4 October 1986) : 6



นอกจากการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวแล้ว อเมริกายังได้เปลี่ยนความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่เป็นเงินกู้ซึ่งไค้อนุมัติไปแล้วในปัจจุบันประมาณก่อนจำนวน 400 ล้านดอลลาร์ ให้เป็นความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ส่วนการให้ความช่วยเหลือทางทหาร นอกจากความช่วยเหลือด้านเวชภัณฑ์มูลค่า 20 ล้านดอลลาร์แล้ว อเมริกายังได้เปลี่ยนการให้ความช่วยเหลือตามโครงการ FMS ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำมูลค่า 24 ล้านดอลลาร์ของปีงบประมาณ 1985 ซึ่งฟิลิปปินส์ยังไม่ได้ใช้เป็นการให้เปล่าตามโครงการ MAP การให้ความช่วยเหลือประเภทนี้ของอเมริกามีมูลค่าทั้งสิ้น 445 ล้านดอลลาร์ การให้ความช่วยเหลือ เช่นนี้จะไม่ทำให้ออกความช่วยเหลือของอเมริกาเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ไม่ทำให้ฟิลิปปินส์หันไปพึ่งประเทศเพิ่มขึ้นอีกด้วย

นอกจากความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหารที่กล่าวมานี้ อเมริกายังสัญญาว่าจะขยาย GSP (Generalised System of Preferences) สำหรับสินค้าออกของฟิลิปปินส์, ให้คำรับรองว่าจะขยายโควตาส่งออกของฟิลิปปินส์ที่ส่งออกไปยังอเมริกา, ให้ Ex-Im Bank ให้ความช่วยเหลือแก่ฟิลิปปินส์ในการนำเข้าจากอเมริกา และขยายการให้การประกันภัยและค่าประกันแก่นักลงทุนชาวอเมริกาที่ไปลงทุนในฟิลิปปินส์ และอเมริกายังได้ให้ความสนับสนุนแก่ฟิลิปปินส์ในการขอเงินกู้ฉุกเฉินจาก IMF มูลค่า 500 ล้านดอลลาร์ การขอสินเชื่อมูลค่า 300 ล้านดอลลาร์จากธนาคารโลก และอเมริกายังได้ช่วยผลักดันให้การเจรจาชำระหนี้ต่างประเทศของฟิลิปปินส์กับธนาคารเอกชนประสบความสำเร็จ ธนาคารเอกชนไค้ยอมให้สินเชื่อมูลค่า 350 ล้านดอลลาร์แก่ฟิลิปปินส์<sup>35</sup> รวมจำนวนเงินกู้และสินเชื่อที่ฟิลิปปินส์ได้รับจากการเคลื่อนไหวสนับสนุนของอเมริกาในครั้งนี้มีมูลค่าทั้งสิ้นถึง 1,150 ล้านดอลลาร์

อเมริกาได้ใช้การให้ความช่วยเหลือมารักษาฐานทัพในฟิลิปปินส์อีกครั้งหนึ่งในการเจรจาค่าเช่าฐานทัพปีงบประมาณ 1990-91 อันเป็นสองปีสุดท้ายตามความตกลงเดิมเกี่ยวกับฐานทัพระหว่างประเทศทั้งสอง การเจรจาดังนี้เกิดขึ้นในสภาวะการณ์ที่รัฐบาลฟิลิปปินส์หมดความกลางแกลงใจต่ออเมริกาแล้ว และอยู่ในฐานะที่ต้องอาศัยความช่วยเหลือจาก

<sup>35</sup>Nayan Chanda, Op.cit., footnote 30, p. 13

อเมริกาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร ดังนั้น อเมริกาจึงใช้ท่าทีที่ไม่  
คอยประนีประนอมในการเจรจา

ทั้งสองฝ่ายได้เปิดเจรจากันในวันที่ 5 เมษายน 1988 ในการเจรจากรัง  
นี้ฟิลิปปินส์ได้เรียกร้องขอความช่วยเหลือจากอเมริกาเพิ่มขึ้นจากปีละ 180 ล้านดอลลาร์  
เป็น 2.3 พันล้านดอลลาร์ โดยให้เหตุผลว่า ความช่วยเหลือที่อเมริกาให้แก่ฟิลิปปินส์  
นั้นน้อยมากเมื่อเทียบกับค่าเช่าฐานทัพในประเทศอื่น ๆ ราอูล มังกาปัส รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงการต่างประเทศฟิลิปปินส์กล่าวว่า "เราได้รับ (ความช่วยเหลือจากอเมริกา)  
เพียงหนึ่งในหกของจำนวนทั้งหมดเกือบ 1.3 พันล้านดอลลาร์ที่ให้แก่ กรีซ, ตุรกี,  
โปรตุเกส และสเปน"<sup>36</sup>

ในการเจรจากรังนี้ อเมริกาได้ใช้ท่าทีที่ไม่ประนีประนอมกับฟิลิปปินส์โดย  
แสดงท่าทีว่าการเรียกร้องของฟิลิปปินส์สูงเกินไป<sup>37</sup> โรนัลด์ เรย์ ผู้บังคับการกองเรือ  
แปซิฟิกกล่าวว่า หากไม่สามารถตกลงกับฟิลิปปินส์ได้ อเมริกาจะย้ายฐานทัพของตนไปยัง  
กวม เกาหลีใต้ หรือสิงคโปร์ ที่ใดที่หนึ่ง<sup>38</sup>

ท่าทีดังกล่าวของอเมริกาทำให้ฟิลิปปินส์ไม่พอใจอย่างมาก มังกาปัสได้ประ-  
ภาศกเจรจากับอเมริกาในวันที่ 26 กรกฎาคม 1988 พร้อมทั้งกล่าวว่าทั้งสองฝ่ายมีความ  
เห็นแตกต่างกันมากในเรื่องค่าเช่าฐานทัพ ดังนั้นเขาจึงไม่แน่ใจว่าจะมีการเจรจากันอีก  
หรือไม่ และยืนยันว่าข้อเสนอของเขาสมเหตุผล ด้วยเหตุนี้ ฟิลิปปินส์จะไม่เปลี่ยน-  
แปลงท่าทีของตนภายหลังการประภาศกเจรจา ซิลวาเคอร์ ลอเรล รองประธานาธิบดี  
ฟิลิปปินส์ กล่าวว่า รัฐบาลควรจะปิดฐานทัพอเมริกาภายหลังที่สัญญาสิ้นสุดลงในปี 1991<sup>39</sup>

อเมริกาได้แสดงท่าทีอ่อนข้อแต่อย่างใด ซูลท์และควร์คูซึ รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงกลาโหมคนใหม่ได้กล่าวหลายครั้งหลายหนว่า อเมริกาพร้อมที่จะถอนฐานทัพจาก

<sup>36</sup> Nation (29 March 1988) : 4

<sup>37</sup> Nation (10 April 1986) : 3

<sup>38</sup> Nation (14 May 1988) : 4

<sup>39</sup> Nation (27 July 1988) : 5

ฟิลิปปินส์มากกว่าที่จะสนองข้อเรียกร้องที่ "ไม่สมเหตุสมผล" ของมะนิลา<sup>40</sup> นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่อเมริกายังได้เปลี่ยนท่าทีจากที่เคยประเมินว่าฐานทัพในฟิลิปปินส์นั้นเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญอย่างยิ่งยวด (Vital) ของอเมริกา "ยุคสมัยของฐานทัพในฟิลิปปินส์ของอเมริกาสิ้นสุดลงแล้ว" กระทรวงกลาโหมก็ได้ปล่อยให้เอกสารลับเกี่ยวกับการประเมินค่าใช้จ่ายในการย้ายฐานทัพจากฟิลิปปินส์ไปยังที่อื่น ๆ ทั่วโลก เอกสารดังกล่าวชี้ว่า ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจะมีมูลค่าเพียง 5 พันล้านดอลลาร์เท่านั้นซึ่งน้อยกว่าที่เคยประเมินไว้แต่เดิมอย่างมาก เกมที่เพนตากอนประเมินว่าต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายถึง 12 พันล้านดอลลาร์ และเชย์ก็โต้กล่าวเสริมว่า สถานที่อื่น ๆ ที่จะใช้เป็นที่ฐานทัพแทนซุมบิลและคลาร์ก ก็ "ไม่ได้แย่เช่นที่ हमเคยคิดในตอนแรก" นักวิเคราะห์ทางการทหารหลายคนเห็นว่าการประเมินค่าใช้จ่ายดังกล่าวนั้นต่ำกว่าความเป็นจริง<sup>41</sup>

ผู้เขียนคิดว่า การแสดงท่าทีว่าจะย้ายฐานทัพจากฟิลิปปินส์และการประเมินค่าใช้จ่ายการย้ายฐานทัพที่ต่ำกว่าที่เคยประเมินไว้แต่เดิมเป็นจำนวนมากเช่นนี้ เป็นเพียงกลยุทธ์ของอเมริกา เพื่อให้ฐานะการต่อรองของคนจีนเท่านั้น อเมริกาถือว่าฟิลิปปินส์ไม่ได้ต้องการให้ถอนฐานทัพจากประเทศนั้นจริง ๆ การแสดงท่าทีเชิงกร้าวในการเจรจานั้น เป็นเพียงแต่ต้องการค่าเช่าฐานทัพเพิ่มขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะรัฐบาลลาตินยังคงเผชิญปัญหาทางเศรษฐกิจที่หนักหน่วง เป็นหนี้ต่างประเทศสูงถึง 28 พันล้านดอลลาร์<sup>42</sup> ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติการ, การบำรุงรักษาและการจัดหาของกองทัพอากาศฟิลิปปินส์ร้อยละ 83 ก็ได้มาจากการให้ความช่วยเหลือของอเมริกา<sup>43</sup> ขณะเดียวกันฟิลิปปินส์ยังเผชิญปัญหาความ

<sup>40</sup>Nayan Chanda, Rodney Tasker, "Buying a Breathing Space", Far Eastern Economic Review (27 October 1988) : 15

<sup>41</sup>William Burger, Richard Vokey, Douglas Waller, "Whither the Base?", Newsweek (31 October 1988) : 18-9

<sup>42</sup>Bangkok Post (20 September 1988) : 8

<sup>43</sup>"Siger Explains Aid Budgets Request For Asia", United States Information Service (31 March 1988) : 4

ไม่มั่นคงภายในจากการคุกคามของคอมมิวนิสต์และการรัฐประหารของทหาร (รายละเอียดจะกล่าวถึงในบทต่อไป) นอกจากนี้ ยังเกิดความขัดแย้งภายในคณะรัฐบาลระหว่างอาทิโนกับลอเรล ความขัดแย้งรุนแรงจนลอเรลได้ยื่นคำขาดให้อาทิโนลาออก และได้ร่วมมือกับฝ่ายค้านเพื่อคัดค้านอาทิโน<sup>44</sup> เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลอาทิโนย่อมต้องการความช่วยเหลือจากอเมริกาต่อไป

ท่าทีดังกล่าวของอเมริกาวัดกับคำสัญญาของอเมริกาที่จะชักชวนให้นานาชาติทำการให้ความช่วยเหลือฟิลิปปินส์จำนวน 10 พันล้านดอลลาร์ในช่วงเวลาห้าปีตามโครงการมินิ-มาร์แชล ซึ่งในจำนวนนี้อเมริกาจะให้ความช่วยเหลือปีละ 300 ล้านดอลลาร์ และฟิลิปปินส์สามารถนำเอาความช่วยเหลือส่วนนี้ของอเมริกาจำนวน 100 ล้านดอลลาร์ไปซื้อพันธบัตรรัฐบาลอเมริกาเพื่อใช้หนี้ต่างประเทศของตนได้<sup>45</sup> ทำให้อเมริกาสามารถบรรลุลความตกลงกับฟิลิปปินส์ได้ เมื่อทั้งสองฝ่ายทำการเจรจาอีกครั้งในเดือนตุลาคม 1988 โดยฟิลิปปินส์ได้ยอมลดค่าเช่าฐานทัพจาก 2.3 พันล้านดอลลาร์ เหลือเพียง 481 ล้านดอลลาร์ ซึ่งน้อยกว่าที่ฟิลิปปินส์เคยเรียกร้องถึง 158.1 ล้านดอลลาร์ ดังตารางข้างล่างนี้

<sup>44</sup>Bangkok Post (17 August 1988) : 8 and Nation (28 August 1988) : 4

<sup>45</sup>Nayan Chanda, Rodney Tasker, Op.cit., footnote

รายการ	มูลค่า (พันล้านดอลลาร์)
โครงการให้ความช่วยเหลือทางการทหาร	200
โครงการกองทุนสนับสนุนเศรษฐกิจ	160
โครงการช่วยเหลือการพัฒนา	40
โครงการช่วยเหลือด้านอาหาร	50
โครงการการลงหนังกานที่อยู่อาศัย	25
การคมนาคม	6
รวม	481

ที่มา : Nayan Chanda, Rodney Tasker, "Buying a Breathing Space," Far Eastern Economic Review, (October 27, 1988), P. 14

จากการดำเนินนโยบายของอเมริกาที่เราได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าอเมริกาประสบความสำเร็จในการใช้การดำเนินนโยบายทางการทูต และการให้ความช่วยเหลือมาบรรลุนิติบุคคลของตนได้เป็นอย่างดี

อเมริกาเห็นว่าความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับฟิลิปปินส์เป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาฐานทัพสำคัญในฟิลิปปินส์ของตน<sup>46</sup> ดังนั้นจึงให้ความสำคัญต่อการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับฟิลิปปินส์เสมอมา ด้วยเหตุนี้ เมื่อเกิดความไม่เข้าใจกันกับรัฐบาลนางอากีโน เพราะฟิลิปปินส์สงสัยว่าอเมริกายังคงสนับสนุนมาร์กอสอยู่และไม่พอใจที่อเมริกาไม่ให้ความช่วยเหลือตามที่ฟิลิปปินส์ต้องการ อเมริกาจึงเร่งแก้ไขความขัดแย้งดังกล่าวโดยใช้การดำเนินนโยบายทางการทูต และการให้ความช่วยเหลือมาปรับปรุงความสัมพันธ์จนสามารถแก้ไขความขัดแย้งกับฟิลิปปินส์ได้

<sup>46</sup>Gaston, J. Sigur, Jr., "US. Security Interests in the Philippines", Department of State Bulletin (June 1986) : 42

แต่การรักษารัฐาณทัพลในฟิลิปปินส์นั้น นอกจากอเมริกาจะตระหนักถึงความสำคัญของการมีความสำคัญและการมีความสัมพันธ์อันดีกับฟิลิปปินส์ดังกล่าวแล้ว อเมริกายังคลั่งถึงการสร้างเสถียรภาพในฟิลิปปินส์เพื่อยับยั้งการขยายตัวของ NPA อีกด้วย อเมริกาจำเป็นต้องขยายประการหลังนี้ของคนอย่างไรเป็นสิ่งที่เราจะศึกษากันในบทต่อไป



ชำนาญ หอสมุด