



ฟิลิปปินส์อนุญาตให้สหรัฐฯ ขยายการเข้าถึงฐานทัพอากาศเพิ่มอีก ๔ แห่ง

เมื่อ ๑ ก.พ.๖๖ กระทรวงกลาโหมฟิลิปปินส์ และกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ได้ออกแถลงการณ์ ระบุถึงการที่ฟิลิปปินส์อนุญาตให้กองทัพสหรัฐฯ ขยายการเข้าถึงฐานทัพอากาศในฟิลิปปินส์เพิ่มอีก ๔ แห่ง รวมเป็น ๙ แห่ง ภายใต้ข้อตกลงการขยายความร่วมมือด้านการทหาร (2014 Enhanced Defense Cooperation Agreement: EDCA) ที่ลงนามมาตั้งแต่ปี ๕๗ อย่างเต็มรูปแบบ เพื่อสนับสนุนการฝึกซ้อม ผึกผสม และการทำงานร่วมกัน (Interoperability) ระหว่างกองทัพของทั้งสองฝ่าย โดยแถลงการณ์ดังกล่าวระบุว่า EDCA จะทำให้ความเป็นพันธมิตรของทั้งสองประเทศแข็งแกร่งและยืดหยุ่น และจะช่วยปรับปรุงขีดความสามารถทางทหารของฟิลิปปินส์ให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ สหรัฐฯ จะจัดสรรงบประมาณกว่า ๘๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สำหรับการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ ๕ แห่งเดิม^๑ ภายใต้ EDCA ได้แก่ (๑) Fort Magsaysay, Nueva Ecija (๒) Basa Air Base, Pampanga (๓) A. Bautista Air Base, Palawan (๔) B. Ebuena Air Base, Cebu และ (๕) Lumbia Air Base, Cagayan De Oro และจะเร่งดำเนินการในการกำหนดแผนการลงทุนสำหรับที่ตั้ง ๔ แห่งใหม่ ซึ่งจะช่วยให้สหรัฐฯ สามารถเข้าถึงสถานที่ต่าง ๆ และสามารถหมุนเวียนกองทหารไปยังฐานทัพอากาศทั้งหมด ๙ แห่งทั่วฟิลิปปินส์^๒

EDCA: การริ้วพื้นพันธมิตรของสหรัฐฯ ในภูมิภาค

ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ มีความร่วมมือทางการทหารที่สำคัญ ได้แก่ “สนธิสัญญาป้องกันร่วมปี ๒๕๔๔” (1951 Mutual Defence Treaty: MDT) ซึ่งทำหน้าที่เป็นรากฐานสำหรับความร่วมมือด้านความมั่นคงอย่างใกล้ชิดระหว่างฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ ในการรักษาและพัฒนาศักยภาพในการป้องกันตนเองและส่วนรวม

EDCA เป็นข้อตกลงภายใต้ขอบเขตของ MDT มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการดำเนินการตาม MDT ดังนี้ (๑) การทำงานร่วมกัน (๒) การเสริมสร้างศักยภาพ (๓) ความมั่นคงทางทะเล (๔) การสร้างความตระหนักรู้ทางทะเล (Maritime Domain Awareness) และ (๕) การตอบสนองด้านการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและบรรเทาภัยพิบัติ โดยมี ข้อตกลงการเยือนของกองกำลังระหว่างกัน ปี ๔๑ (1998 Visiting Forces Agreement: VFA) ให้การคุ้มครองสถานะทางกฎหมายสำหรับบุคลากรของกองทัพสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์โดย EDCA อนุญาตให้กองทัพสหรัฐฯ สามารถเข้าถึงสถานที่ที่ตกลงกันในฟิลิปปินส์แบบผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป เพื่อการฝึกกิจกรรมการฝึกซ้อม/ ผึกผสม ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และความร่วมมือด้านความมั่นคง

EDCA มีรายละเอียดดังต่อไปนี้^๓

๑. ข้อกำหนดที่ชัดเจนว่าสหรัฐฯ จะ “ไม่ตั้งฐานทัพหรือฐานทัพถาวรในฟิลิปปินส์” (Not Establish a Permanent Military Presence or Base in the Philippines)
๒. กองทัพฟิลิปปินส์เป็นเจ้าของและควบคุมการเข้าถึง ตลอดจนการใช้พื้นที่ที่กำหนดโดยสหรัฐฯ
๓. กองทัพสหรัฐฯ จะต้องได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากกองทัพฟิลิปปินส์ ฟิลิปปินส์เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการรักษาความปลอดภัยของสถานที่ที่ตกลงกัน
๔. ผู้บัญชาการฐานของกองทัพฟิลิปปินส์สามารถเข้าถึงพื้นที่ทั้งหมด
๕. ฟิลิปปินส์เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานที่สร้างโดยกองทัพสหรัฐฯ
๖. การแบ่งปันและการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกันในสถานที่ที่ตกลงกัน รวมถึงสถานที่ที่สร้างขึ้นโดยกองทัพสหรัฐฯ
๗. สหรัฐฯ จะต้องถ่ายโอน หรือซื้อวัสดุสำหรับยุทธโศปกรณ์ในการเสริมศักยภาพด้านการป้องกันของกองทัพฟิลิปปินส์
๘. การห้ามมิให้นำอาวุธนิวเคลียร์เข้ามาในฟิลิปปินส์ และการอ้างอิงถึงพันธกรณีที่เกี่ยวข้องของทั้งสองฝ่ายภายใต้อนุสัญญาห้ามอาวุธเคมีและอนุสัญญาอาวุธชีวภาพ
๙. ความมุ่งมั่นอย่างแรงกล้าของทั้งสองฝ่ายในการปกป้องสิ่งแวดล้อม สุขภาพของมนุษย์ และความปลอดภัย
๑๐. ความพึงพอใจของผู้จัดหาสินค้า ผลิตภัณฑ์ และบริการของฟิลิปปินส์ในการจัดซื้อทางทหารของสหรัฐฯ และ
๑๑. การปรึกษาหารือเป็นประจำเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อตกลง



แม้แถลงการณ์จะยังไม่ได้ระบุถึงที่ตั้งฐานทัพของสหรัฐฯ ในฟิลิปปินส์อย่างชัดเจน แต่พื้นที่ที่น่าจะเป็นไปได้^๔ คือ (๑) จังหวัดคากายัน (Cagayan) ตั้งอยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของเกาะลูซอน (๒) จังหวัดอีซาเบลา หรือจังหวัดบาซีลัน (Isabela) เป็นจังหวัดที่ใหญ่เป็นอันดับสองของฟิลิปปินส์ (๓) จังหวัดซัมบาลัส (Zambales) เป็นจังหวัดในเขตกิตนางลูซอน เกาะลูซอน และ (๔) จังหวัดปาลาวัน (Palawan) ซึ่งเป็นพื้นที่พิพาทในทะเลจีนใต้ระหว่างฟิลิปปินส์และจีน

บทวิเคราะห์

จากสถานการณ์ดังกล่าวมีอาจปฏิเสธถึงความหวาดระแวงด้านความมั่นคงที่จะเกิดขึ้นต่อภูมิภาค ดังนี้

๑. การแข่งขันของชาติมหาอำนาจในภูมิภาคที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น หาก EDCA สำเร็จตามเป้าหมาย จะทำให้กองทัพสหรัฐฯ สามารถเข้าใช้สิ่งอำนวยความสะดวก และสามารถวางกำลังในท่าเรือและท่าอากาศยานในฟิลิปปินส์ อันจะสนับสนุนให้สหรัฐฯ มีที่ตั้งทางยุทธบริเวณครอบคลุมพื้นที่ทางยุทธศาสตร์สำคัญ เช่น ช่องแคบไต้หวันและทะเลจีนใต้ ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการวางกำลังทางยุทธศาสตร์ของชาติมหาอำนาจในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวนายกรัฐมนตรีก็มพูชาได้เยือนจีน ระหว่าง ๙ - ๑๑ ก.พ.๖๖ โดยกัมพูชาย้ำการสนับสนุนนโยบายจีนเดียว และจะไม่พัฒนาความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับไต้หวัน อีกทั้งเห็นพ้องว่ากรณีจีนเจียงไม่ใช้ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ เมื่อ พ.ย.๖๕ สหรัฐฯ ได้แจ้งข้อกังวลเกี่ยวกับการปรับปรุงฐานทัพเรือเรียม และเน้นย้ำถึงความโปร่งใสเกี่ยวกับกิจกรรมทางทหารของจีน ต่อนายกรัฐมนตรี ฮุน เซน ของกัมพูชา ซึ่งสะท้อนถึงการแข่งขันของชาติมหาอำนาจในภูมิภาค

๒. เพิ่มแรงปะทุให้กับสถานการณ์ในช่องแคบไต้หวัน EDCA จะสนับสนุนการส่งกำลังของสหรัฐฯ หากเกิดสถานการณ์วิกฤตในช่องแคบไต้หวัน^๖ เนื่องจากบริเวณตอนเหนือสุดของเกาะลูซอน อยู่ห่างจากเกาะไต้หวันเพียง ๓๐๐ กิโลเมตร ซึ่งถือว่าเป็นดินแดนที่อยู่ใกล้ไต้หวันมากที่สุดรองจากจีน อันจะเห็นได้จากการเยือนไต้หวันของ นางแนนซี เพโลซี ประธานสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐฯ เมื่อ ส.ค.๖๕ ที่ผ่านมา เอกอัครราชทูตฟิลิปปินส์ประจำสหรัฐฯ กล่าวว่า สหรัฐฯ สามารถใช้ฐานทัพฟิลิปปินส์ในความขัดแย้งในไต้หวันได้ หากมีความสำคัญต่อความมั่นคงของฟิลิปปินส์

๓. กรณีดังกล่าวอาจกระตุ้นให้บางประเทศ แสดงความแข็งกร้าว จนเป็นอุปสรรคในการจัดทำประมวลการปฏิบัติในทะเลจีนใต้ (Code of Conduct in the South China Sea: COC) ให้เสร็จสมบูรณ์ได้ในอนาคต ทั้งนี้ ภายใต้ EDCA ดังกล่าว ฟิลิปปินส์และสหรัฐฯ เห็นชอบที่จะรื้อฟื้นการลาดตระเวนร่วมในทะเลจีนใต้อีกครั้งหลังจากยกเลิกไปในสมัยอดีตประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ นายโรดริโก ดูเตอร์เต เมื่อปี ๕๙ - ๖๕ ที่ผ่านมา

๔. ไทยอาจถูกกดดันจากประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะการกลับมารื้อฟื้นพันธมิตรทางทหารและยกระดับความสัมพันธ์ของพันธมิตรที่เกี่ยวข้องในรูปแบบต่าง ๆ การเสนอการฝึกร่วม และการกลับขอใช้ฐานทัพทางทหารเดิมในภูมิภาค เช่น การที่สหรัฐฯ จะส่งกำลังพลเข้าร่วมการฝึก Cobra Gold ครั้งที่ ๔๒ ประจำปี ๖๖ ในไทย ซึ่งนับเป็นการส่งกำลังพลของสหรัฐฯ จำนวนมากที่สุดในรอบ ๑๐ ปี^๗ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะต่ออาเซียนและประเทศไทย

๑. อาเซียนควรยืนยันแสดงเจตนารมณ์และเน้นย้ำถึงข้อผูกพันของประเทศสมาชิกอาเซียนตาม ปฏิญญาว่าด้วยเขตแห่งสันติภาพ เสรีภาพ และการวางตัวเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality : ZOPFAN) ซึ่งการวางตัวเป็นกลาง หมายถึง การไม่เข้าไปมีบทบาทในความขัดแย้งทางสงครามระหว่างรัฐอื่น ๆ ตลอดจนจะต้องไม่ใช้กำลังก่อให้เกิดสงครามและไม่เข้าร่วมสงครามใด ๆ เว้นแต่จะถูกรุกราน อีกทั้งยังต้องละเว้นจากการเข้าร่วมเป็นภาคีสันติสัญญาทางทหาร สันติสัญญาอนุญาตให้กองทัพต่างชาติใช้ดินแดนตนเป็นฐานทัพ และมีกองทัพป้องกันตนเองที่ไม่ต้องพึ่งพาต่างชาติ เป็นต้น

๒. ความกังวลต่อกรณีดังกล่าว อาจทำให้จีนเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับภูมิภาค รวมทั้งประเทศไทยมากขึ้น ดังนั้นไทยจึงควรแสวงประโยชน์จากการเข้ามาปฏิสัมพันธ์ของทั้งจีนและสหรัฐฯ ให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของกองทัพ ทั้งด้านการฝึก การศึกษา และการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ทันสมัย ควบคู่กับการดำเนินความสัมพันธ์กับทั้งจีนและสหรัฐฯ อย่างสมดุล

๓. ภายใต้บริบทของการแข่งขันที่เข้มข้นของมหาอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปัจจุบัน การก่อสร้างหรืออนุญาตให้ต่างชาติใช้โครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์นั้นจะต้องพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบ เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ในขณะเดียวกันต้องไม่เป็นการสร้างความหวาดระแวงอันนำไปสู่ความขัดแย้งของมหาอำนาจในพื้นที่ประเทศไทย

๔. หน่วยงานความมั่นคงและกองทัพไทย ควรติดตามสถานการณ์เกี่ยวกับการที่ฟิลิปปินส์อนุญาตให้สหรัฐฯ ขยายการเข้าถึงฐานทัพ เพื่อให้สามารถประเมินสถานการณ์และกำหนดท่าทีที่เหมาะสมต่อไป

อ้างอิง

^๑ U.S. Department of Defense, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3285566/philippines-us-announce-four-new-edca-sites/>
^๒ Office of the President of the Philippines, National Coast Watch Council Secretariat, <https://ncws.gov.ph/enhanced-defense-cooperation-agreement/>
^๓ CNN World, <https://edition.cnn.com/2023/02/01/asia/us-philippines-base-access-agreement-intl-hnk-ml/index.html>
^๔ Office of the President of the Philippines, อ้างแล้ว
^๕ TIME, <https://time.com/6252750/philippines-us-military-agreement-china/>
^๖ ISEAS, <https://fulcrum.sg/bound-to-comply-the-philippines-one-china-policy-and-mutual-defense-treaty-with-the-us/>
^๗ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, <https://www.nia.go.th/news/page/3640/>