

## ความต่อเนื่องของประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ ตั้งแต่ ค.ศ.1986

The Duration of the Philippines' Democracy since 1986

สติธร ธนานิธิโชติ\*

Stithorn Thananithichot\*\*

วิชุดา สาธิตพร\*\*\*

Wichuda Satidporn\*\*\*\*

บทความนี้

Received

14 ตุลาคม 2564

Revised

26 พฤศจิกายน 2564

Accepted

3 ธันวาคม 2564

### บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาบทเรียนการสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยในประเทศฟิลิปปินส์ โดยการตอบคำถามหลักของงานวิจัยที่ว่า อะไรคือปัจจัยที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์มั่นคงและยั่งยืนอยู่ได้โดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหาร การตอบคำถามดังกล่าวของงานวิจัยนี้อาศัยระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการเก็บข้อมูลวิจัยจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้อง ส่วนการวิเคราะห์ผลการศึกษานั้น บทความนี้อาศัยกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ที่พัฒนาขึ้นจากการประยุกต์ใช้แนวคิดว่าด้วย “การสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย” ในการทำความเข้าใจและอธิบายความเชื่อมโยงของปัจจัยที่มีผลต่อความมั่นคงและยั่งยืนของประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ในแต่ละช่วงเวลา โดยในท้ายที่สุด งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าความมั่นคงและยั่งยืนของประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์เป็นผลผลิตจากสถาบันทางการเมืองและกระบวนการทางการเมืองที่ถูกออกแบบภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำที่มีความหลากหลายไม่ได้เป็นเนื้อเดียวกันทั้งหมด และภาคประชาชนที่ประกอบไปด้วยผู้คนที่มีความตื่นตัวและไม่ตื่นตัวทางการเมือง

**คำสำคัญ:** ประชาธิปไตย; ความมั่นคงและยั่งยืนของประชาธิปไตย; ฟิลิปปินส์

\* ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สำนักนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ดร.)

\*\*\* Director, Office of Innovation for Democracy, King Prajadhipok's Institute (Ph.D.)

\*\*\*\* Assistant Professor, Innovative Learning Center, Srinakharinwirot University (Ph.D.)

## Abstract

This article examines the lessons in building stability and sustainability for democracy in the Philippines. The key research question this article aims to answer is, what are the factors that ensure a stable and sustainable democracy in the Philippines without being converted to another form of government by a coup? The answer to this question is sought using qualitative research methodology by collecting data from documents and in-depth interviews with stakeholders. In order to understand and explain the linkage of factors affecting stability and sustainability of democracy in the Philippines in various periods, this article relies on an analytical framework developed from the definition of “building stability and sustainability of democracy” introduced by Juan Linz and Alfred Stepan. Ultimately, this article suggests that the stability and sustainability of democracy in the Philippines is the product of political institutions and political processes designed under the relationship between the disparate elite and the people’s sector that consists of both active and non-active citizens.

**Keywords:** Democracy; stability and sustainability of democracy; the Philippines

## บทนำ

ฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความเก่าแก่และต่อเนื่องยาวนานที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถึงแม้ว่าจะมีการปกครองแบบอำนาจนิยมภายใต้การปกครองของประธานาธิบดีเฟอร์ดินานด์ อี. มาร์กอส (Ferdinand E. Marcos) โดยเฉพาะตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในปี 1972 จนถึงปี 1986 ก็ตาม (Hutchcroft, 1988, p. 13; Regilme, 2016, p. 221) แต่หากพิจารณาจากโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของฟิลิปปินส์แล้ว อาจกล่าวได้ว่า ฟิลิปปินส์มีโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่เอื้อต่อการใช้อำนาจของประชาชนตามวิธีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยค่อนข้างเข้มข้น กล่าวคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์เป็นระบบประธานาธิบดี (presidential system) ตามแบบสหรัฐอเมริกา โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารประเทศ แบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ มีการกระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นตั้งแต่ระดับ จังหวัด เมือง เทศบาล โดยหน่วยการปกครองทั้งสองยังประกอบไปด้วย บารังไก (barangay) ซึ่งถือเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด (สีดา สอนศรี, 2559, น. 31-32; Abinales & Amoroso, 2017, pp. 12-16) ในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งประธานาธิบดี 1 คน รองประธานาธิบดี 1 คน วุฒิสมาชิก 24 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตของตน 1 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (Party List) 1 กลุ่ม ผู้ว่าการจังหวัด รองผู้ว่าการจังหวัด นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หัวหน้าบารังไก สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาลในท้องถิ่นของตนเองตำแหน่งละ 1 คน รวมประมาณ 35 ตำแหน่ง ทั้งนี้ ยังไม่รวมการหยั่งเสียง การทำประชามติ การริเริ่มกฎหมาย หรือการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ที่อาจถูกนำขึ้นมาให้ประชาชนออกเสียงในคราวเดียวกัน (Teahankee, 2002, pp. 162-163)

อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ในอีกด้านหนึ่งได้ปรากฏเรื่องอื้อฉาวจำนวนมาก โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน การซื้อสิทธิขายเสียง การครอบงำของกลุ่มอิทธิพล และการใช้ความรุนแรงในการกำจัดศัตรูฝ่ายตรงข้าม (Abinales & Amoroso, 2017, p. 311) ปัญหาการละเมิดกติกาประชาธิปไตยและความไร้ความสามารถของรัฐบาลในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม-เศรษฐกิจ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทำให้ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาถูกนักวิชาการเรียกขานโดยใช้คำคุณศัพท์ที่แตกต่างกันไป เช่น ระบอบประชาธิปไตยแบบกาซีเก้ หรือ “cacique democracy” (Anderson, 1988, p. 3) ระบอบประชาธิปไตยแบบคณาธิปไตย หรือ “oligarchic democracy” (Kingsbury, 2001, p. 288) ระบอบประชาธิปไตยที่ไม่เข้มข้น หรือ “low intensity democracy” (Gills & Rocamora, 1992, p. 501) ระบอบประชาธิปไตยของชนชั้นนำ หรือ “elite democracy” (Bello & Gershman, 1990, p. 35) และระบอบประชาธิปไตยที่ถูกครอบงำโดยเจ้าพ่อท้องถิ่น (local strongmen) หรือ ระบบเจ้านาย (bossism) (Sidel, 1999, p. 1; 2004, p. 51) เป็นต้น แต่ลักษณะโดยรวมที่สะท้อนออกมาตรงกันคือความเป็น “ระบอบประชาธิปไตยที่บกพร่อง (defective democracy)” (Croissant, 2004, p. 156; Merkel & Croissant, 2004, p. 199) คือเป็นระบอบที่แม้จะตั้งมั่นอยู่ได้โดยไม่ถูกโค่นล้มจากพลังอำนาจนอกระบอบประชาธิปไตย แต่อิทธิพลของพลังเหล่านั้นก็มีส่วนทำให้ระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ไม่มีคุณภาพ (Bello & Gershman, 1990, p. 35; Kramer, 2009, p. 433; Loo, 2004, p. 257; McCoy, 2009, p. 3; Thompson, 2010a, p. 1)

ความย้อนแย้งระหว่างโครงสร้างทางการเมือง การปกครองที่เป็นประชาธิปไตยกับความสัมพันธ์ทางการเมืองภายในโครงสร้างดังกล่าวดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างไร อะไรคือปัจจัยที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 ดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหาร บทความนี้มุ่งตอบคำถามดังกล่าวโดยการพิจารณาสถาบันประชาธิปไตยที่ถูกสถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญปี 1987 ซึ่งเป็นแนวคิดของผู้นำและผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น ธรรมชาติของชนชั้นนำทางการเมือง และประชาชนในฐานะตัวแสดงทางสังคม (ทั้งรูปแบบรวมตัวกันเป็นกลุ่ม/ประชาสังคม และในระดับปัจเจกบุคคล) ตลอดจนปฏิสัมพันธ์และ/หรือมีอิทธิพลต่อกันระหว่างสถาบันและตัวแสดงทางการเมืองเหล่านี้

กรอบแนวคิดที่นำมาใช้วิเคราะห์เพื่อตอบคำถามดังกล่าวเป็นการประยุกต์ใช้นิยาม “การสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตย” ของฮวน ลินซ์ (Juan Linz) และอัลเฟรด สเตพาน (Alfred Stepan) ที่ได้อธิบายไว้ว่า “ประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืนจะเกิดขึ้นเมื่อตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กองทัพ หรือสถาบันอื่นๆ มีความตระหนักร่วมกันว่า ไม่มีทางเลือกอื่นใดในระบอบการปกครอง นอกจากประชาธิปไตย และไม่มีสถาบัน หรือกลุ่มการเมืองใดจะมีอำนาจในการยับยั้งการดำเนินงานของรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง... หรือหากกล่าวอย่างง่ายที่สุดคือ ประชาธิปไตยต้องถูกมองว่าเป็นกฎกติกาเดียวในระบบการเมือง (the only game in town)” ภายใต้นิยามนี้ บทความนี้ได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาปัจจัยที่มีผลต่อความมั่นคงและยั่งยืนของประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ผ่าน การวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงสำคัญทางการเมืองและมุ่งพิสูจน์สมมติฐาน 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก สาเหตุที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหารเป็นเพราะหลักการและกระบวนการแบบประชาธิปไตยในการแสวงหาทางออกของความขัดแย้งทางการเมืองที่ออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญ 1987 เป็นกฎกติกาที่ตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ยึดถือปฏิบัติร่วมกัน

ประการที่สอง สาเหตุที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหารเป็นเพราะประชาชนชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นในกระบวนการ และสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตย แม้ว่าจะไม่พึงพอใจในการทำงานของรัฐบาล หรือจะเผชิญกับบททดสอบจากวิกฤตการณ์ในด้านต่างๆ ประชาชนชาวฟิลิปปินส์นับถือรัฐธรรมนูญเป็นแม่ของกฎหมายทั้งปวง และในปี 1987 ได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็น (hearings) และประชามติของประชาชนทั้งประเทศอย่างแท้จริง ชาวฟิลิปปินส์จึงถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับประชาธิปไตยเช่นเดียวกับฉบับปี 1935 ซึ่งประชาชนทุกภาคส่วนยอมรับ

ประการที่สาม สาเหตุที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหารเป็นเพราะตัวแสดงที่ต่อต้านหรือพยายามล้มล้างระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอหรือไม่อยู่

การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อตอบคำถามหลักและทดสอบสมมติฐานทั้งสามประการข้างต้นอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยวิธีการวิเคราะห์กรณีศึกษา และทำการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการประชาธิปไตยของ

ฟิลิปปินส์จากเอกสารชั้นต้นต่างๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมายสำคัญๆ เกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง ตลอดจนข้อมูลสถิติและข้อมูลจากการวิจัยเชิงสำรวจ ร่วมกับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ ที่ศึกษาเชิงลึกการเมืองการปกครองและการพัฒนา ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์อย่างต่อเนื่อง บทความนี้ นำเสนอผลการศึกษาตามกรอบแนวคิดและข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ตั้งที่กล่าวมาโดยแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อหลัก ประกอบด้วย (1) สถาบันการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 1987 (3) ขนชั้นนำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ และ (3) ตัวแสดงทางสังคมในระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์

### สถาบันการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 1987

รัฐธรรมนูญปี 1987 ของฟิลิปปินส์นับเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดรายละเอียดต่างๆ ไว้เป็นจำนวนมากทำให้มีจำนวนมาตราและความยาวมากขึ้นเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย 18 มาตรา โดยมีการบัญญัติเนื้อหาใหม่ๆ ขึ้นมาโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมทางสังคม และเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน การศึกษา ทรัพยากรมนุษย์ สิทธิครอบครัว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และเขตปกครองตนเองต่างๆ [เขตปกครองอิสระภูมิภาค กอร์ดีเอยรา (Cordillera) และมุสลิมมินดาเนา] นับเป็นรัฐธรรมนูญที่เข้มงวดมากและมีเจตนารมณ์ชัดเจนในการปกป้องกันประเทศจากอำนาจผูกขาดและเผด็จการ (เพียงแต่ในหลายเรื่องจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายระดับรองออกมาเพื่อการบังคับใช้)

ในแง่โครงสร้างทางการเมืองการปกครอง มาตรา 2 ตอนที่ 1 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประเทศฟิลิปปินส์เป็น “ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตย” โดยอำนาจในการปกครองเป็นของประชาชนตามหลักการแบ่งแยก อำนาจ (separation of powers) และระบบตรวจสอบ

และคานอำนาจ (system of checks and balances) ซึ่งกำหนดให้อำนาจของฝ่ายบริหาร (executive power) เป็นของประธานาธิบดี (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VII, Section 1) อำนาจอธิปไตย (legislative power) เป็นของสภา ซึ่งใช้ระบบสองสภาหรือสภาคู่ ที่ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VI, Section 1) และอำนาจตุลาการ (Judicial Power) เป็นของศาลสูงและศาลล่างต่างๆ ที่บัญญัติขึ้นตามกฎหมาย (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VIII, Section 1)

ระบบการเลือกตั้งเป็นกระบวนการหลักในการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ แต่การเลือกตั้งในฟิลิปปินส์มักถูกวิจารณ์ว่าเป็นเสมือนพื้นที่ทางการเมืองสำหรับ กลุ่มชนชั้นสูงที่มาแข่งขันช่วงชิงกันขึ้นสู่อำนาจ โดยตระกูลที่มั่งคั่งที่สุดจะแข่งขันกันในระดับประเทศ และระดับจังหวัด กลุ่มที่มีความมั่งคั่งรองลงมาก็จะแข่งขันในระดับเทศบาล อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งในระดับบารังไก ประชาชนจะเลือกผู้แทนที่มาจากชนชั้นเดียวกันกับตนเองเป็นหลัก

รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ทั้ง 24 คน มาจากระบบการเลือกตั้งจากทั่วประเทศ มีวาระคราวละ 6 ปี และไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้เกินกว่า 2 วาระติดต่อกัน (12 ปี) (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VI, Section 16) ขณะที่การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ การเลือกตั้งระบบเขต (district) และการเลือกตั้งมาจากระบบบัญชีรายชื่อ (party-list) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร้อยละ 20 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมาจากระบบบัญชีรายชื่อเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มชายขอบ ได้เข้ามามีส่วนในการเมืองระดับชาติผ่าน

การเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article VI, Section 5)

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 1987 ระบบบัญชีรายชื่อคือกลุ่มองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มีคุณสมบัติในการเลือกตั้ง รวมตัวกันด้วยอุดมการณ์เดียวกัน อาชีพเดียวกัน หรือผลประโยชน์ร่วมกัน กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ต้องจดทะเบียนกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Commission on Elections) หรือ คอมมิเลค (COMELEC) ไม่ต่ำกว่า 180 วันก่อนการเลือกตั้ง และในการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคหรือกลุ่มทางการเมือง จะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของผู้เลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด จึงจะได้ 1 ที่นั่ง โดยการลงคะแนนเป็นแบบ 1 คนต่อ 1 เขต เช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1998 มีกลุ่มที่สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อทั้งหมด 125 กลุ่ม โดยกลุ่มที่ได้ที่นั่งในสภา ได้แก่ กลุ่มแรงงาน กลุ่มผู้ทำงานในต่างประเทศ กลุ่มอาจารย์ผู้เกษียณอายุ กลุ่มฝ่ายซ้าย กลุ่มคนพิการ กลุ่มเกษตรสหกรณ์ และกลุ่มสตรี เป็นต้น การสร้างพรรคการเมืองของฟิลิปปินส์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นนี้ แม้จะยังปรากฏพรรคการเมืองของชนชั้นสูงในเวลาต่อมาแต่พรรคการเมืองของชนชั้นกลางก็สามารถสร้างเครือข่ายได้ไม่ยาก เช่น กลุ่ม Party- List หรือกลุ่ม Urban Poor เป็นต้น (สิดา สอนศรี, 2559, น. 1-3)

นอกจากการออกแบบและวางโครงสร้างสถาบันทางการเมืองหลักๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญ 1987 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่ช่วยรักษาหลักการควบคุมโดยพลเรือน (civilian control) เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพ อาทิ การกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission on Human Rights) (1987

Constitution of the Republic of the Philippines, Article VIII, Section 17) การแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนระหว่างตำรวจกับทหาร (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article XVI, Section 6) การวางระบบตรวจสอบถ่วงดุลกองทัพโดยรัฐสภา และการทำให้ไม่มีใครสามารถผูกขาดการครองอำนาจภายในกองทัพได้ (Hernandez, 2007, pp. 86–87) ภายใต้บริบทเชิงสถาบันเหล่านี้ หากไม่นับความพยายามรัฐประหารที่เกิดขึ้นหลายครั้งในสมัยรัฐบาลอากิโนอันเป็นผลพวงจากความต้องการทวงคืนอำนาจของกลุ่มอำนาจเก่าในสมัยมาร์กอสแล้ว กองทัพในสมัยต่อๆ มาแทบจะไม่มีแรงจูงใจใดๆ ที่จะเข้าไปแทรกแซงทางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตัวเองในขณะเดียวกัน กองทัพเองก็ไม่เคยถูกคุกคามจากรัฐบาลใดๆ ในความผิดฐานพยายามก่อการรัฐประหารหรือแม้แต่การใช้กำลังรุนแรงกับประชาชน ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลบางยุคสมัย เช่น รัฐบาลรามอส และรัฐบาลอาร์โรโย ยังได้แต่งตั้งอดีตนายทหารระดับสูงให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษา หรือมีตำแหน่งบริหารในคณะรัฐมนตรี ทำให้นายทหารแต่ละคนมีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองที่แตกต่างกันไปไม่เป็นเอกภาพ (Hernandez & Kraft, 2010, pp. 134-138)

ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ที่อาศัยการเลือกตั้งเป็นกระบวนการหลักในการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่ในยุคสมัยของนางอากิโน ถึงแม้ว่าการบริหารประเทศในช่วงดังกล่าวต้องประสบกับความยากลำบาก อันเนื่องมาจากสภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำมาตั้งแต่ปลายสมัยมาร์กอสและการเรียกร้องความเป็นธรรมของกลุ่มฝ่ายซ้ายและกลุ่มมุสลิมภาคใต้ รวมทั้งการต่อต้านจากกลุ่มอำนาจเก่าของมาร์กอสเพียงแค่นี้ในช่วงปีแรก (ค.ศ. 1986-1987) ประธานาธิบดีอากิโนต้องเผชิญกับความพยายามทำรัฐประหารถึง 6 ครั้ง และมีความพยายามทำรัฐประหารอีก 3 ครั้ง

ในระหว่างปี 1989-1990 (Mendoza & Lao, 2017, p. 3; Thompson, 1992, pp. 1-10) นอกจากนี้ โจทย์อันท้าทายและเป็นความคาดหวังของการปฏิวัติพลังประชาชนที่มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดขึ้นในสังคมฟิลิปปินส์กลับไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผล ตัวอย่างที่สำคัญประการหนึ่งคือกรณีการผ่านกฎหมายปฏิรูปการเกษตรโดยมีจุดประสงค์สำคัญในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร แต่กลับพบข้อมูลการถือครองที่ดินจำนวนของตระกูลใหญ่ภายในประเทศ แม้แต่ตระกูลอาเกโนเองก็ถือครองกว่า 37,500 ไร่ (Regilme, 2016, pp. 232-236) ความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยังปรากฏอยู่อย่างเด่นชัดและกว้างขวางทำให้ยุคสมัยของอาเกโนถูกมองเป็นเพียงช่วงเวลาของการออกแบบและกำหนดกติกาประชาธิปไตยเท่านั้น การบรรลุตามความคาดหวังของการปฏิรูปหลังการปฏิวัติพลังประชาชนยังเป็นเรื่องที่ต้องการให้รัฐบาลชุดต่อไปเข้ามาสานต่อ

ในปี 1992 ฟิเดล รามอส (Fidel Ramos) ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีและได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจต่อจากการสร้างประชาธิปไตยในสมัยอาเกโน ตลอดจนได้ประกาศเจตนารมณ์การสร้างความปรองดองแห่งชาติ (national reconciliation) โดยเริ่มที่การพัฒนาเศรษฐกิจด้วยนโยบายทางการทูตเพื่อการพัฒนา (Development Diplomacy) และได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการรวมชาติ (National Unification Commission) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เจรจาสันติภาพกับฝ่ายกองกำลังคอมมิวนิสต์ (communist insurgents) กลุ่มมุสลิม (Muslim secessionist) และฝ่ายกบฏ (military rebel) ต่อมาในเดือนธันวาคม ปี 1995 รัฐบาลของประธานาธิบดีรามอสได้ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพ (peace agreement) กับกองกำลังแบ่งแยกดินแดน และในปี 1996 ฝ่ายแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติโมโร (Moro National Liberation Front)

ได้ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพกับทางรัฐบาลทำให้ปัญหาความไม่สงบได้รับการแก้ไขในระดับหนึ่ง (Parreñas, 1997, pp. 233-244; Reidinger, 1995, p. 15)

ในเดือนพฤษภาคมปี 1998 อดีตรองประธานาธิบดีและอดีตนายกเทศมนตรีเมืองซานฮวน (San Juan) ซึ่งเคยเป็นดาราภาพยนตร์ในอดีต นายโจเซฟ เอสตราดา (Joseph Estrada) ชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีด้วยปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะการอาศัยนโยบายประชานิยม (Populism) แบบ Pro-Poor, For Poor การเป็นนายกเทศมนตรีเมืองซานฮวนหลายสมัย ประกอบกับการเคยเป็นดาราภาพยนตร์ ความมีบารมี และแนวทางการทำงานที่ดูมีสาระในระหว่างดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี ล้วนมีส่วนทำให้เอสตราดาเอาชนะใจประชาชน ในช่วงที่เอสตราดาเป็นประธานาธิบดี ประเทศต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในทวีปเอเชีย รวมทั้งปัญหา ความไม่สงบภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม นโยบายด้าน Pro-Poor, For Poor ประสบความสำเร็จในปีแรก แต่ทว่าปัญหาความยากจน และความเท่าเทียมทางสังคมยังคงไม่สามารถแก้ไขได้ทั้งหมด นอกจากนั้นความขัดแย้งกับคณะรัฐมนตรี รวมทั้งข่าวอื้อฉาวเกี่ยวกับการคอร์รัปชันนำไปสู่การทำลายความน่าเชื่อถือของเอสตราดา จนเกิดเหตุการณ์ประท้วงที่เรียกว่า เอ็ดซ่า 2 (EDSA II) ซึ่งทำให้เขาต้องลาออก และมีจุดจบคล้ายคลึงกับมาร์กอส (Balisacan, 2001, pp. 98-112)

หลังจากเอสตราดาถูกโค่นด้วยพลังประชาชน นางกลอเรีย มาคาปากัล อาร์โรโย (Gloria Macapagal Arroyo) ซึ่งเป็นรองประธานาธิบดีในขณะนั้นได้ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีโดยอัตโนมัติตามรัฐธรรมนูญ โดยอาร์โรโยเคยมีประวัติได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการลงสมัครเลือกตั้งครั้งแรกของเธอในปี 1992 และได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาอีกครั้ง

ในปี 1995 โดยได้รับคะแนนสูงถึง 16 ล้านเสียงซึ่งมากที่สุดในการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก หลังจากนั้นอาร์โรโยได้ลงสมัครเลือกตั้งรองประธานาธิบดี ในปี 1998 ได้รับคะแนน 13 ล้านเสียง สูงที่สุดในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งรองประธานาธิบดีอีกเช่นกัน อาร์โรโยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในช่วงปี 2001-2004 และได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งต่อเนื่องอีก 1 สมัยในช่วงปี 2004-2010 (Hutchcroft, 2008, pp. 141-155; Silvestre, 2001, p. 34) ถัดจากนางอาร์โรโย นายเบนิโน ซิเมออน โกฮวงโก อากีโนที่ 3 บุตรชายของนางอากีโนได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีคนที่ 15 ของฟิลิปปินส์ในปี 2010 ถึงแม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลนายอากีโนจะดำเนินไปได้ด้วยดี มีศักยภาพสูงและคอยส่งเสริมความก้าวหน้าในการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่สังคมโดยภาพรวมยังมีปัญหา ความเหลื่อมล้ำ ขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิรูปประบบยุติธรรมและการเมือง ตลอดจนความรู้สามารถในการรับมือกับภัยก่อการร้ายและอาชญากรรม ทำให้ประชาชนเริ่มหมดความเชื่อมั่นต่อนักการเมืองแนวเสรีนิยมปฏิรูปที่ครองอำนาจมาตั้งแต่หลังยุคเอสตราดา จนเป็นที่มาของการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีของนายโรดริโก โรอา ดูแตร์เต ในปี 2016 (Timberman, 2016, pp. 135-144)

### ชนชั้นนำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์

เช่นเดียวกับระบอบประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก เศรษฐกิจการเมืองของฟิลิปปินส์ถูกครอบงำโดยนายทุนขนาดใหญ่ที่เป็นเจ้าของและครอบครองปัจจัยการผลิต ในขณะที่ตัวแสดงทางเศรษฐกิจอื่นๆ โดยเฉพาะชนชั้นกรรมาชีพต้องพึ่งพานายทุนขนาดใหญ่ในฐานะแรงงานที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองและ

ชนบท (Krinks, 2002, p. 2) กล่าวให้ชัดยิ่งขึ้น เศรษฐกิจการเมืองปัจจุบันในประเทศฟิลิปปินส์นั้นดำรงอยู่บนพื้นฐานของความขัดแย้งแบบทวีลักษณ์ระหว่างความร่ำรวยและความยากจนที่บุคคลต่างๆ ในสังคมนิยมตัวเองอย่างชัดเจนว่าเป็นส่วนหนึ่งของมวลชน (masa) ได้แก่ ผู้ใช้แรงงานทั่วไป ลูกจ้างบริษัท และข้าราชการชั้นผู้น้อย หรือเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มชนชั้นกลาง/ชนชั้นนำ (burgis, mayaman, or elitista) อันประกอบด้วย เจ้าของที่ดิน นายทุนผู้ประกอบการธุรกิจ รวมถึงบุคคลระดับสูงในระบบราชการหรือสมาคมวิชาชีพต่างๆ (Krinks, 2002, p. 5)

แน่นอนว่า อิทธิพลของชนชั้นนำในการเมืองฟิลิปปินส์นั้นมิใช่เรื่องแปลกประหลาดกว่าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ แต่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจอันเป็นลักษณะอันโดดเด่นของการเมืองฟิลิปปินส์นั้นคืออิทธิพลในการเมืองเรื่องเลือกตั้งของชนชั้นนำระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น (Balisacan & Hill, 2003, pp.311-312; Hutchcroft, 1998, pp. 1-3; Putzel, 1992, pp. xix-xx; Sidel, 1997, pp. 947-966; 1999, pp. 5-12; 2004, pp. 51-74) ยิ่งไปกว่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังมีความสำคัญต่อการครองตำแหน่งทางการเมือง การอยู่รอดและความล้มเหลวของผู้นำทางการเมืองระดับชาติ ดังที่นักวิชาการบางท่านถึงกับระบุว่า “การดำรงตำแหน่งในการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นถูกควบคุมโดยชนชั้นนำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ผู้มีความเชี่ยวชาญในการรักษาผลประโยชน์ของตัวเองมากกว่าการกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของชาติ” (Rogers, 2004, p. 114) สภาวะการณ์เช่นนี้อาจเรียกว่าเป็นสภาวะที่ “ชนชั้นนำอยู่เหนือกฎหมาย (elite above the law)” คือสภาวะที่สิทธิพิเศษของชนชั้นนำระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้รับการดูแล

รักษาไว้ “ผ่านเครือข่ายสายสัมพันธ์ของครอบครัว เครือข่ายทางสังคมและวิชาชีพที่เกาะเกี่ยวร้อยรัดกัน ด้วยความจงรักภักดี ความอดทน และพันธะผูกพัน ร่วมกัน” (Rogers, 2004, pp. 116-119)

ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เหนียวแน่นและดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องดังกล่าว ในแง่หนึ่งได้สร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งเสริมให้เกิดพลังทางสังคมที่มีศักยภาพสูงและคอยต่อต้านความก้าวหน้าของการพัฒนา ในอีกแง่หนึ่ง สภาวะที่ชนชั้นนำอยู่เหนือกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้การสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองตามวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นไปได้ยาก เพราะพรรคการเมืองไม่สามารถปลอดจากการครอบงำของชนชั้นนำได้ ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์หลังปี 1986 จึงมีสภาพเป็นระบอบการปกครองที่ยังคงถูกครอบงำโดยชนชั้นนำ ผู้อยู่เหนือกฎหมายแทนที่จะพัฒนาไปสู่การเมืองของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากมวลชนระดับรากหญ้า และการเมืองที่องค์กรทางการเมืองเป็นพื้นที่สำหรับการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่

ในขณะเดียวกัน ผลสำเร็จหลังการปฏิวัติเมื่อ ค.ศ. 1986 ยังแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของการทำให้ผลประโยชน์ของชนชั้นนำแทนที่จะเป็นผลประโยชน์ของผู้คนในวงกว้างและเป็นพื้นฐานของการพัฒนา ประชาธิปไตยเป็นฐานสำหรับการขับเคลื่อนทางการเมืองที่ประสบความสำเร็จจากการเคลื่อนไหวทางสังคม ตัวอย่างที่ชัดเจนของเรื่องนี้คือ “การปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่สอง (Second People Power Revolution)” ในปี 2001 ที่ประสบความสำเร็จในการปลดประธานาธิบดีโจเซฟ เอสตราดา ออกจากตำแหน่ง หลังจากที่เกิดกระบวนการถอดถอนหยุดชะงัก เพราะความผิดปกติดังชัดเจนของกลไกทางการเมือง ในสภานิติบัญญัติ

ในการปฏิวัติพลังประชาชนครั้งดังกล่าว ประชาชนหลายล้านคนที่เป็นชนชั้นกลางและมาจากกลุ่มประชาสังคมได้ออกมารวมตัวกันในพื้นที่เดียวกันกับที่เคยเกิดการปฏิวัติพลังประชาชนเมื่อปี 1986 ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตทางการเมืองครั้งใหญ่ของประธานาธิบดีเอสตราดารวมถึงการจัดการทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาดและการเอื้อประโยชน์ต่อเครือข่ายอุปถัมภ์ของเขา ทำให้ชนชั้นกลางเหล่านี้หลังไหลลงสู่ท้องถนนในย่านธุรกิจมาากาติเพื่อแสดงความไม่พอใจต่อการไม่คำนึงถึงหลักนิติธรรม (rule of law) ของกระบวนการถอดถอนที่กำลังดำเนินอยู่ในวุฒิสภาของฟิลิปปินส์ ถึงแม้ว่าการออกมาชุมนุมใหญ่ในครั้งนี้จะมีความชอบธรรมในฐานะการแสดงออกแบบอารยะขัดขืน (civil disobedience) ของประชาชนต่อการปกครองที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงและการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องของรัฐบาลเอสตราดา แต่การปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่สองนี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าหากไม่นับบทบาทของคริสตจักรคาทอลิกฟิลิปปินส์แล้วการออกมาแสดงพลังของประชาชนในครั้งนี้เป็นการริเริ่มของกลุ่มชนชั้นนำที่ไม่พอใจต่อการเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของเอสตราดา (GMA News Online, 2008, online) ข้อวิจารณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าถึงที่สุดแล้วแม้แต่ในช่วงระหว่างและภายหลังการปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่หนึ่งในปี 1986 บทบาทของชนชั้นนำในระดับชาติและระดับท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ยังคงเป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดว่าเวทีการเมืองระดับชาติควรจะได้รับการจัดการอย่างไร และชนชั้นนำดังกล่าวยังมีพลังที่มากพอในการระดมหรือให้การสนับสนุนการแสดงออกแบบอารยะขัดขืนของประชาชนเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในทิศทางที่ชนชั้นนำต้องการ ดังกรณีการโค่นล้มประธานาธิบดีเอสตราดาผู้ที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางและชนะการเลือกตั้งเข้ามาด้วยคะแนนเสียงอันท่วมท้น

แม้แต่การสร้างวาทกรรมทางการเมืองว่า

การแสดงออกอย่างไรถึงจะถือว่าเป็น “การปฏิวัติพลังประชาชน” ที่มีความชอบธรรมก็ยังคงกำหนดโดยผลประโยชน์ของชนชั้นนำ ตัวอย่างคลาสสิกของเรื่องนี้คือข้อถกเถียงเกี่ยวกับการปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่สาม (Third People Power Revolution) “อันลัมเหลว” ในปี 2001 (สี่เดือนหลังจากการปฏิวัติพลังประชาชนที่สอง) โดยในการแสดงพลังครั้งดังกล่าว ชนชั้นแรงงานได้ออกมารวมตัวกันในสถานที่เดียวกันกับการปฏิวัติครั้งแรกและครั้งที่สอง และได้มีความพยายามในการเคลื่อนการชุมนุมไปบนเส้นทางสู่ Malacañang Palace สถานที่ทำงานของประธานาธิบดีอาร์โรโย (ผู้สืบทอดตำแหน่งของเอสตราดากายหลังการปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่สอง) สิ่งที่ทำให้การปฏิวัติครั้งนี้แตกต่างอย่างมากจากการปฏิวัติประชาชนสองครั้งที่ผ่านมา คือ ประการแรก ผู้เข้าร่วมการชุมนุมในครั้งนี้มาจากชนชั้นแรงงานและผู้ว่างงานที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองที่ยากจนมากภายในและบริเวณใกล้เคียงกรุงมะนิลา (ขณะที่ผู้เข้าร่วมการชุมนุมในการปฏิวัติสองครั้งแรกส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลางและชนชั้นสูง) และประการที่สอง ผู้เข้าร่วมการชุมนุมในครั้งนี้พยายามใช้ความรุนแรงเพื่อบรรลุข้อเรียกร้อง อาทิ การทำลายและก่อวินาศกรรมระบบสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ (Regilme, 2016, p. 227)

ความล้มเหลวในการก่อการปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่สามแสดงให้เห็นว่าพลังที่มากพอที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในโครงสร้างทางการเมืองและสังคมนั้นถูกควบคุมโดยกลุ่มชนชั้นนำต่างๆ มากกว่ามวลชนระดับรากหญ้า และในกรณีของฟิลิปปินส์ยังเห็นได้ชัดว่า “ขบวนการความเคลื่อนไหวทางสังคมจากเบื้องล่าง” ยังไม่มีพลังเพียงพอที่จะท้าทายพลังอำนาจ [ไม่ว่าจะอยู่ในรูป “พลังแบบอ่อน (soft power)” หรือ “พลังแบบแข็ง (hard power)”] ของกลุ่มชนชั้นนำระดับชาติ ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิวัติประชาชนสองครั้งแรกยังแสดงให้เห็นภาพอันย้อนแย้งของการใช้การแสดง

พลังของประชาชนเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การปฏิวัติพลังประชาชนครั้งแรกเป็นการโค่นล้มรัฐบาลในขณะนั้นเพื่อนำไปสู่การเปิดทางให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่ตามวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่การปฏิวัติพลังประชาชนครั้งที่สองกลับเป็นการถอดถอนประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยออกจากตำแหน่ง (Mydans, 2006, online) ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์หลังปี 1986 เป็นภาพสะท้อนของระบอบการปกครองที่มีพื้นฐานอ่อนแอภายใต้อำนาจและอิทธิพลของชนชั้นนำผู้กดขี่ เป็นระบอบการปกครองที่เต็มไปด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองที่เพิกเฉยต่อหลักนิติธรรมโดยมีชนชั้นนำทางการเมืองผู้ฉ้อฉลและรับสินบนเป็นผู้กำหนดทิศทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ

การกลับฟื้นคืนมาของกระบวนการเลือกตั้งและหลักประกันทางกฎหมายในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งและส่วนสำคัญของคำมั่นสัญญาอันเป็นผลจากการปฏิวัติพลังประชาชนครั้งแรกในปี 1986 โดยหลักการแล้ว กระบวนการเลือกตั้งควรเป็นไปเพื่อส่งเสริมความรู้สึกในการเป็นตัวแทนทางการเมืองในวงกว้างมากขึ้นของผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งซึ่งจะถูกคาดหวังให้เป็นตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะด้านต่างๆ อย่างกว้างขวางที่สุด อย่างไรก็ตาม การเมืองเรื่องการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ได้รับอิทธิพลจากการขึ้นนำและควบคุมแบบที่แทบจะไม่มีอำนาจอื่นใดมาท้าทายได้ของระบบเครือญาติและเครือข่ายตระกูลการเมือง (Boudreau, 2009, pp. 233-253; Coronel, 2007, online; Teehankee, 2018, pp. 85-96) จากมุมมองดังกล่าว การดำรงอยู่ของครอบครัวหรือตระกูลการเมืองซึ่งมิได้มีฐานของพรรคการเมืองรองรับถือเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่อยู่ยั่งยืนยงที่สุดประการหนึ่งของรัฐสภาฟิลิปปินส์แม้กระทั่งในช่วงการล่มสลายของระบอบ

มาร์กอส (Teehankee, 2007, online) ดังที่ปรากฏว่า ในปี 2007 สองในสามของสมาชิกสภานิติบัญญัติในยุคหลังมาร์กอสเป็นสมาชิกของตระกูลการเมือง และในจำนวนนี้กว่าร้อยละ 70 เป็นนักการเมืองจากตระกูลการเมืองในรุ่นที่สองและสาม เกือบทั้งหมดมีญาติพี่น้องหลายคนดำรงตำแหน่งในองค์กรภาครัฐ ในขณะที่เดียวกัน มีการคาดการณ์ว่ามีตระกูลการเมืองในฟิลิปปินส์ ไม่น้อยกว่า 250 ตระกูลทั่วประเทศ และจากสมาชิกสภาองเกรสทั้งหมด 265 คน ในปี 2007 มีสมาชิกถึง 160 คนที่มาจากรตระกูลการเมืองเหล่านี้ (Conde, 2007, online)

### พัฒนาการของตระกูลการเมืองฟิลิปปินส์ มีจุดกำเนิดมาตั้งแต่ยุคก่อนอาณานิคม ต่อเนื่องมาถึงยุค

อาณานิคมสเปน ยุคที่เป็นอาณานิคมสหรัฐอเมริกา และยุคหลังอาณานิคม ตามลำดับ โดยปัจจัยที่เกื้อหนุนให้ตระกูลการเมืองฟิลิปปินส์ก่อรูปและเติบโตขึ้นมาได้นั้น ส่วนหนึ่งมาจากสายสัมพันธ์ในเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าอาณานิคมและกลุ่มตระกูลที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่น และสถาปนาตัวเองขึ้นมาเป็นผู้นำชุมชนในยุคอาณานิคมสเปนที่ถูกเรียกว่า “Principalia” ซึ่งมีนัยยะว่าเป็นกลุ่มชนชั้นสูงใหม่ในท้องถิ่น (The new kind of local elite) ที่มีสายสัมพันธ์อันดีกับผู้ปกครองเจ้าอาณานิคม การสืบทอดตำแหน่ง Principalia ในแต่ละท้องถิ่นแบบจากรุ่นสู่รุ่นทำให้ตระกูลท้องถิ่นนั้นๆ กลายเป็นผู้ทรงอิทธิพลไปโดยปริยาย และผู้ทรงอิทธิพลเหล่านี้ได้แผ่ขยายความมั่งคั่งของตัวเองผ่านการเป็นเจ้าของที่ดิน (Landowners) จนกลายเป็นศูนย์กลางอำนาจในท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นการสร้างระบอบ “คณาธิปไตยในท้องถิ่น (Local Oligarchy)” ขึ้นมา จากนั้นเมื่อฟิลิปปินส์ก้าวเข้าสู่ยุคที่มีการเลือกตั้งในสมัยที่เป็นอาณานิคมของสหรัฐอเมริกา กลุ่ม Principalia ทั้งหลาย

ได้อาศัยอิทธิพลและสถานะความเป็นศูนย์กลางอำนาจในท้องถิ่นผันตัวเองเข้าสู่สนามเลือกตั้งและแปรสภาพเป็นตัวแทนของประชาชนที่มีความชอบธรรมโดยอาศัยกติกาสภาและเวทีสภาเป็นช่องทางในการเข้าสู่อำนาจรัฐสมัยใหม่ (McCoy, 2009, p. 59)

การผูกขาดและแย่งชิงอำนาจกันเองในหมู่ตระกูลการเมืองทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นนี้เองที่ทำให้ตระกูลการเมืองสามารถยึดครองและมีอำนาจผูกขาดในพื้นที่เลือกตั้งของตัวเอง การผูกขาดอำนาจทางการเมืองยังทำให้ตระกูลการเมืองสามารถดำรงสถานะการเป็นผู้มีอิทธิพลผูกขาดในทางเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นตามมาอีกอย่างหนึ่ง ตัวอย่างธุรกิจท้องถิ่นที่ถูกผูกขาดโดยมีอำนาจทางการเมืองช่วยหนุนหลัง เช่น ธุรกิจเหมืองแร่ ค่าไม้ น้ำตาล ยาสูบ อสังหาริมทรัพย์ รวมถึงการก้าวขึ้นไปสู่ธุรกิจสื่อและสถาบันทางการเมืองของตระกูลการเมืองบางตระกูลในระดับชาติด้วย (Querubin, 2010a, online; 2010b, online)

การดำรงอยู่อย่างหยั่งรากฝังลึกในการเมืองเรื่อง การเลือกตั้งของตระกูลการเมืองในฟิลิปปินส์เกิดจากการระดมสรรพกำลังและอาศัยกลยุทธ์ที่ปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์ ได้แก่ 1) การสถาปนาและการบำรุงรักษาเครือข่ายเครือญาติ 2) การจัดระเบียบกลไกทางการเมือง 3) การระดมความมั่งคั่งและทรัพย์สิน; 4) การเข้าถึงทรัพยากรของรัฐ 5) การใช้ความรุนแรงและการบีบบังคับ; และ 6) การบ่มเพาะหล่อเลี้ยงประเด็นปัญหา ภาพลักษณ์และความนิยม” (Teehankee, 2007, online) ความสัมพันธ์และอิทธิพลของตระกูลการเมืองดังกล่าวทำให้การเมืองของฟิลิปปินส์พัฒนาไปสู่ระบบการเมืองที่ยึดถือตัวบุคคลซึ่งมีผลเป็นการบั่นทอนการสร้างรัฐที่เข้มแข็ง และเป็นอุปสรรคต่อการคิดริเริ่มนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในวงกว้าง เนื่องจากการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาสถาบันทางการเมืองและสถาบันทางเศรษฐกิจสำคัญๆ มักจะถูกปิดกั้น

ขัดขวางโดยสมาชิกของตระกูลการเมืองผู้ได้ประโยชน์จากสถานะความได้เปรียบของตน (Coronel, Chua, Rimban & Cruz, 2007, p. 49) แน่นอนว่า การปิดกั้นขัดขวางดังกล่าวย่อมเป็นอุปสรรคต่อการกำเนิดและก่อตั้งอย่างยั่งยืนของบรรดาพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะและการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ความอ่อนแอของพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองที่ด้อยพัฒนาทำให้พรรคการเมืองต่างๆ ในฟิลิปปินส์นอกจากจะถูกควบคุมโดยชนชั้นนำทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังมีความไม่พร้อมในแทบจะทุกด้านต่อนักวิชาการบางท่านถึงกับสรุปว่า สำหรับพรรคการเมืองในฟิลิปปินส์แล้ว “อุดมการณ์และแพลตฟอร์มเป็นเพียงเครื่องประดับสำหรับบรรดาพรรคการเมืองต่างๆ เท่านั้น” ในขณะที่ “การใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยเพื่อการซื้อเสียง การฉ้อโกง และการใช้ความรุนแรง” กลายเป็นแนวทางที่มีการปฏิบัติใช้กันอย่างกว้างขวางในการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น (Quimpo, 2007, p. 277) ฟิลิปปินส์อาจเป็นประชาธิปไตยเพียงแห่งเดียวในโลกที่ความรุนแรงกลายเป็นเรื่องปกติของการเลือกตั้งทั่วไป ดังที่พบการเสียชีวิตของผู้คนหลายสิบคนในการเลือกตั้งทุกครั้ง เช่น ในปี 2002 มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 87 คนและบาดเจ็บอีก 45 คน ในเหตุการณ์ความรุนแรง 183 ครั้งซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้นำบารังไก (หมู่บ้าน) ในการเลือกตั้งระดับชาติเมื่อเดือนพฤษภาคม 2004 มีผู้เสียชีวิตอย่างน้อย 147 คนจากเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ปรากฏการณ์นี้เป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในปี 1986 เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการจัดวางโครงสร้างและกระบวนการประชาธิปไตยมากกว่าที่จะเป็นหลักฐานยืนยันว่าการเมืองที่ประชาชนมีเสรีภาพอย่างแท้จริงในความหมายที่สิทธิมนุษยชน

ขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับการเคารพและปกป้องได้เกิดขึ้นแล้ว

## ตัวแสดงทางสังคมในระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์

พื้นฐานสำคัญที่รองรับการก่อตัวของภาคประชาสังคมในฟิลิปปินส์ได้ถูกสร้างขึ้นแล้วตั้งแต่ในยุคอาณานิคมของสเปนและสหรัฐอเมริกา ดังที่ปรากฏสมาคมการกุศลและกลุ่มอาสาสมัครนอกเหนือจากองค์กรสวัสดิการคาทอลิกแพร่กระจายไปทั่วประเทศตั้งแต่ช่วงที่ฟิลิปปินส์ตกเป็นอาณานิคมของสเปน สมาคมชาตินิยม สมาคมของพลเมือง และประชาคมทางวิชาการที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและมีบทบาทสำคัญในการนำชาวฟิลิปปินส์ต่อสู้กับเจ้าอาณานิคมสเปนถือเป็นแรงบันดาลใจสำคัญของขบวนการนักศึกษาในช่วงทศวรรษที่ 1960 และ 1970 (Franco, 2004, pp. 103-105) ในขณะที่การปรับรีโอโครงสร้างใหม่ของพื้นที่สาธารณะและการชุมนุมของกลุ่มอิสระและขบวนการทางสังคมระดับรากหญ้าเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิวัติประชาชนในปี 1986

ภายหลังการโค่นล้มระบอบมาร์กอส องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และกลุ่มประชาสังคมในฟิลิปปินส์มีการพัฒนาเติบโตขึ้นแบบก้าวกระโดด โดยสาเหตุประการหนึ่งเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญปี 1987 ได้วางบทบัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมืองรวมถึงเสรีภาพของพลเมืองในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน (1987 Constitution of the Republic of the Philippines, Article III) ภายใต้เจตนารมณ์เพื่อให้การใช้เสรีภาพดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญในการวางรากฐานการพัฒนาประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้อย่างมีความหมาย ภายในช่วงเวลาเพียง 10 ปีภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 1987 องค์กรพัฒนาเอกชนในฟิลิปปินส์มีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 160 ทำให้ฟิลิปปินส์กลายเป็นประเทศที่มีองค์กรพัฒนาเอกชน

มากเป็นอันดับสามของโลก (Clarke, 1998, pp. xxv-xxvi) ภาคประชาชนของฟิลิปปินส์ตั้งแต่ปี 1987 เป็นต้นมานับว่ามีความเข้มแข็ง และต้องจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์เพื่อจะได้ทราบที่มาที่ไปของแหล่งเงิน มีหลายองค์กรถูกตรวจสอบเพราะไม่โปร่งใสและถูกลงโทษ นอกจากนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนในฟิลิปปินส์ยังเป็นเครือข่ายรวมกันเป็นภาคประชาสังคมซึ่งร่วมมือกับรัฐบาล (GO) และประชาชนในชุมชน (Pos) ทั้งประเทศ ตามที่พวกเขาสนใจในแนวคิดของแต่ละกลุ่มสถานที่ราชการทุกแห่งจะมีโต๊ะขององค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อประสานงานกับรัฐบาลและท้องถิ่นในการแก้ปัญหาภาคประชาชนจึงมีลักษณะ GO + NGOs + POs และเป็นพลังขับเคลื่อนประชาธิปไตย (สิดา สอนศรี, 2552, น. 1-14) กล่าวได้ว่า การเติบโตในแง่จำนวนขององค์กรพัฒนาเอกชนและการทำงานในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือดังกล่าวนับเป็นความสำเร็จอันน่าทึ่งในการเพิ่มพื้นที่ของภาคประชาสังคมซึ่งมีความสำคัญต่อการส่งเสริมวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในเวทีการเมืองภาพใหญ่ของประเทศเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนของฟิลิปปินส์เพียงอย่างเดียวยังมีใช้หลักฐานที่แสดงว่าการดำรงอยู่ของภาคประชาสังคมได้สร้างผลกระทบเชิงบวกต่อระบอบประชาธิปไตยที่กำลังถูกก่อร่างสร้างขึ้นใหม่ องค์กรพัฒนาเอกชนของฟิลิปปินส์กลับมิได้ช่วยให้ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์มีความตั้งมั่นและยั่งยืนดังที่คาดหวังเนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนเองก็ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ซึ่งแพร่กระจายไปทั่วทั้งสังคม โดยเฉพาะระบบอุปถัมภ์ที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกับนักการเมืองที่มีทัศนคติและพฤติกรรมแบบเดิมๆ ซึ่งยังคงครอบครองพื้นที่ส่วนใหญ่ในสถาบันการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (Wurfel, 2004, pp. 220-222)

นอกจากนี้ การเติบโตในแง่จำนวนของภาคประชาสังคมในฟิลิปปินส์ยังได้สร้างผลกระทบที่ไม่ได้คาดคิด

และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ด้วยเช่นกัน ดังเช่นเหตุการณ์การระดมมวลชนโดยนักกิจกรรมทางสังคมและองค์กรภาคประชาสังคมในการประท้วงต่อต้านกระบวนการฟ้องร้องเพื่อถอดถอนประธานาธิบดีเอสตราดาในเดือนมกราคมและพฤษภาคม 2001 ที่แม้ว่าการเคลื่อนไหวดังกล่าวจะเกิดขึ้นจากความปรารถนาอย่างแรงกล้าของมวลชนในอันที่จะปกป้องรักษากติกาทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย แต่การแสดงออกซึ่งความไม่พอใจทางการเมืองในรูปแบบของการชุมนุมประท้วงนี้ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาบางอย่างซึ่งอาจถูกมองว่าเป็นด้านมืดของภาคประชาสังคมก็ได้ นั่นคือ การทำให้ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์เป็นกระบวนการที่มีความผันผวนไม่แน่นอน และคาดเดาไม่ได้ ขึ้นอยู่กับอารมณ์ความรู้สึกของฝูงชนที่มารวมตัวกันเพื่อเรียกร้องกดดันแทนที่จะขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายและการทำหน้าที่ของบุคคลหรือองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายนั้นๆ (Arugay, 2013, p. 167; Gatmaytan, 2006, p. 10) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเมืองแบบนี้หากมีการนำมาใช้มากเกินไปย่อมมีความเสี่ยงที่จะนำพาระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ไปสู่การเมืองแบบยึดถือ “กฎหมาย (mob rule)” มากกว่าการเมืองที่ยึดตามหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของประชาธิปไตย (Doronila, 2001, p. 221; Thompson, 2010b, pp. 154-168)

เหตุผลที่ทำให้องค์กรภาคประชาสังคมอ่อนแอและไม่สามารถเพียงพอในการเสริมสร้างพลังการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังเกิดจากปัจจัยภายในอีกอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก การมีองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมากทำให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างองค์กรเหล่านี้ในการนำเสนอและผลักดันวาระของตนเองซึ่งบ่อยครั้งเกิดความไม่ลงรอยกันจนกลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองและทำให้ข้อเรียกร้องและ

ความต้องการของประชาชนในเรื่องนั้นๆ ไม่สามารถพัฒนาต่อไปเป็นนโยบายสาธารณะได้ ประการที่สอง อิทธิพลของการเมืองแบบ “ถือพรรคถือพวก (partisanship)” ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมไม่เป็นที่ยอมรับในหมู่ประชาชนที่มีความแตกต่างเชิงอุดมการณ์และวัฒนธรรมจากองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ ประการที่สาม องค์กรพัฒนาเอกชนขนาดใหญ่จำนวนมากที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองใหญ่ยังต้องพึ่งพาอาศัยองค์กรพัฒนาเอกชนขนาดเล็กและกลุ่มผลประโยชน์ในชนบทในการดำเนินการร่วมกันเพื่อต่อสู้เรียกร้องความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้พลังในการต่อสู้เรียกร้องกระจายและไม่มีแรงกดดันเพียงพอที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ (Ferrer, 2004, pp. 535-571) ทั้งนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนระดับท้องถิ่นในฟิลิปปินส์มักแสดงบทบาทในสองลักษณะ ในหนึ่ง องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้มีบทบาทเหมือนองค์กรพัฒนาเอกชนทั่วไปในการขับเคลื่อนผลักดันวาระตามพันธกิจหลักของตัวเอง ในอีกแง่หนึ่ง องค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยเป็นการก่อตั้งขึ้นมาเพื่อทำงานเพียงชั่วคราวชั่วคราวในฐานะกลจักรทางการเมืองให้แก่การเมืองในช่วงฤดูกาลเลือกตั้งเท่านั้น

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งขององค์กรพัฒนาเอกชนในฟิลิปปินส์คือการคอร์รัปชัน ถึงแม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนในฟิลิปปินส์จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศซึ่งโดยหลักการแล้วน่าจะช่วยให้องค์กรเหล่านี้สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระ และสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐได้อย่างแข็งขันมากกว่าการที่องค์กรพัฒนาเอกชนได้รับความช่วยเหลือโดยตรงจากรัฐบาลของประเทศตนเอง อย่างไรก็ตาม ได้เกิดเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลในการใช้จ่ายเงินที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศขององค์กรพัฒนาเอกชนในฟิลิปปินส์อยู่เป็นระยะ หนึ่งในเรื่องอื้อฉาวที่ใหญ่ที่สุดเรื่องหนึ่งเกิดขึ้นใน

ปี 2012 เมื่อองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development: USAID) ได้ทำการสอบสวนอย่างเป็นทางการกับมูลนิธิ Visayan Forum Foundation (VFF) องค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองแรงงานและต่อต้านการค้ามนุษย์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของฟิลิปปินส์เกี่ยวกับการปลอมแปลงและเปลี่ยนแปลงเอกสารโครงการที่ได้รับทุนจากองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา มูลค่า 1.65 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ประมาณ 70 ล้าน PHP) (Romero, 2012, online) ถึงแม้ว่าต่อมาในปี 2016 ศาลยุติธรรมของประเทศฟิลิปปินส์จะได้ออกพิพากษาดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่ามีหลักฐานไม่เพียงพอแต่ต้องการเพื่อการพัฒนาประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Agency for International Development) ได้ประกาศในปี 2018 ยืนยันผลสรุปของการตรวจสอบตามกระบวนการของตนเองที่อ้างว่า Visayan Forum Foundation กระทำการฉ้อโกงโดยทำการปลอมแปลงและเปลี่ยนแปลงเอกสารโดยเจตนา

อย่างไรก็ตาม การไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรของภาคประชาสังคมในการเป็นรากฐานสำหรับการพัฒนาและสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่พึงปรารถนาในฟิลิปปินส์หลังยุคเผด็จการมาร์กอสที่กล่าวมาไว้ได้หมายความว่า การเสริมพลังความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาสังคมไม่ใช่สิ่งจำเป็น ตรงข้าม การทำให้ประชาธิปไตยของประเทศเป็นระบอบการเมืองที่มีการแข่งขันในการเข้าสู่อำนาจผ่านการเลือกตั้งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจสาธารณะที่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองในความหมายที่กว้างขวาง (Quimpo, 2008, pp. 156-157) พลังทางสังคมที่มีความสำคัญต่อการสถาปนาระบอบการเมืองเช่นนี้คือพลังของฝ่ายซ้ายและฝ่ายก้าวหน้าที่จะต้องมีการกระตุ้นหนุนเสริมมากกว่าการกดทับหรือปราบปรามให้หมดสิ้นไปด้วยเหตุผลเพียงเพราะว่ามีใช้

พลังทางสังคมที่มีอุดมการณ์ไม่ตรงกับกลุ่มการเมืองที่เข้าไปครองอำนาจรัฐ แต่ในสภาพความเป็นจริงกลับปรากฏว่าการตอบสนองของรัฐต่อองค์กรภาคประชาสังคมที่เกิดขึ้นและดำเนินกิจกรรมด้วยความสมัครใจของนักกิจกรรมและประชาชนผู้มีความตื่นตัวใส่ใจต่อประเด็นปัญหาสาธารณะกลับเป็นไปในทิศทางที่เป็นมิตรเท่าใดนัก (Foot, 2005, pp. 411-425)

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้นในช่วงที่ประธานาธิบดีอาร์โรโยอยู่ในอำนาจคือช่วงเวลาที่รัฐบาลมีการประกาศภาวะฉุกเฉินเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการสกัดกั้นแผนโค่นล้มรัฐบาลของบรรดา “กบฏคอมมิวนิสต์และทหารผู้หลงผิด” ทั้งนี้ เพื่อปกป้องเศรษฐกิจ และหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความรุนแรงภายในชาติ ในระหว่างประกาศภาวะฉุกเฉินดังกล่าว รัฐบาลได้จับกุมทหาร-ตำรวจ 6 นาย พร้อมทั้งตั้งข้อหาบกฏและพยายามก่อรัฐประหารกับผู้ต้องหา 16 คน ในจำนวนนี้รวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคฝ่ายซ้าย 6 คน (Focus, 2007, pp. 1-12) นอกจากนี้ ตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนางอาร์โรโย (ค.ศ. 2001-2009) รัฐบาลฟิลิปปินส์ไม่เคยมีคำอธิบายที่ชัดเจนต่อการฆาตกรรมนักเคลื่อนไหวนับพันคนที่เป็นกลุ่มบุคคลที่ให้การสนับสนุนพรรคฝ่ายค้านและการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมฝ่ายซ้ายหัวก้าวหน้าเลย (Parreno, 2011, pp. 18-19)

อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยที่อ่อนแอของฟิลิปปินส์ยังคงรอดพ้นจากการถูกโค่นล้มโดยพลังนอกระบบประชาธิปไตยและสามารถดำเนินการส่งต่ออำนาจทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งมาได้อย่างต่อเนื่องมากกว่าสามทศวรรษ เหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ฟิลิปปินส์สามารถรักษาประชาธิปไตยของประเทศไว้ได้อย่างยาวนานนั้นเกิดจากการที่ประชาชนฟิลิปปินส์มีค่านิยมที่สนับสนุนต่อระบอบประชาธิปไตย

แม้ว่าจะแสดงความไม่พอใจต่อความสามารถของระบอบนี้ในบางช่วงเวลาก็ตาม

สถาบันตรวจวัดอุณหภูมิทางสังคม (Social Weather Stations: SWS) ของฟิลิปปินส์ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนประจำไตรมาสที่ 3 ของปี 2018 ซึ่งดำเนินการเก็บข้อมูลระหว่างวันที่ 15-23 กันยายน ค.ศ. 2018 โดยการสอบถามประชาชนชาวฟิลิปปินส์ที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1,500 คน (แบ่งเป็นประชาชนใน Balance Luzon จำนวน 600 คน และจาก Metro Manila Visayas, และ Mindanao พื้นที่ละ 300 คน) และได้เปิดเผยผลการสำรวจเกี่ยวกับค่านิยมประชาธิปไตยของชาวฟิลิปปินส์ว่าประชาชนชาวฟิลิปปินส์ร้อยละ 84 มีความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศ (the way democracy works in the country) เพิ่มขึ้นจากการสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม 2018 ถึงร้อยละ 6 แม้ว่าจะยังต่ำกว่าสัดส่วนความพึงพอใจที่เคยพุ่งสูงสุดถึงร้อยละ 86 ในเดือนกันยายน 2016 ก็ตาม นอกจากนี้ หากพิจารณาสัดส่วนความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของชาวฟิลิปปินส์ตั้งแต่การสำรวจครั้งแรกสมัยประธานาธิบดีอากิโน (ค.ศ. 1991) พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมากในแต่ละช่วงเวลาและมีแนวโน้มที่จะมีความสัมพันธ์กับผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีแต่ละครั้ง กล่าวคือความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของชาวฟิลิปปินส์มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 70 ในการสำรวจเมื่อกันยายน 1992 และการสำรวจเมื่อเดือนกรกฎาคม 1998 ร้อยละ 68 ในการสำรวจเมื่อเดือนมิถุนายน 2010 และร้อยละ 86 ในการสำรวจเมื่อเดือนกันยายน 2016 ซึ่งตรงกับช่วงเวลาที่ยามอส เอสตราดา อากิโน จูเนียร์ และดูเตร์เตชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีสมัยแรก ตามลำดับ ในขณะที่ความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของชาวฟิลิปปินส์มีสัดส่วนต่ำเพียงร้อยละ 44 ในปีที่ยามอสได้รับชัยชนะอย่างน่าเคลือบแคลงในการเลือกตั้งเมื่อปี 2004 (Social Weather Stations, 2018, online)

ถึงแม้ว่าระดับความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศจะตัวบ่งชี้ถึงการสนับสนุนต่อประชาธิปไตย (support for democracy) ของชาวฟิลิปปินส์ได้ดีในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะตั้งแต่ปี 2010 เป็นต้นมาที่ประชาชนแสดงความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยค่อนข้างสูง (ระหว่างร้อยละ 59 ถึงร้อยละ 86) มาโดยตลอด แต่หากย้อนกลับไปในช่วงก่อนหน้านี้จะพบว่าในบางช่วงเวลาสัดส่วนของประชาชนที่พึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศมีการลดต่ำลงอย่างมาก โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่อาร์โรโยครองอำนาจสัดส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 50 โดยตลอด และเคยตกต่ำถึงร้อยละ 28 ในการสำรวจเมื่อเดือนพฤศจิกายนปี 2003 (Social Weather Stations, 2018, online) การพิจารณาว่าประชาชนมีค่านิยมที่สนับสนุนต่อประชาธิปไตยหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่าเมื่อประชาชนเริ่มรู้สึกไม่พึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยในประเทศของตนแล้ว พวกเขายินยอมให้การปกครองรูปแบบอื่นๆ ที่มีใช้ประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่ได้หรือไม่

ข้อมูลจากรายงานผลการสำรวจฉบับเดียวกันของสถาบันตรวจวัดอุณหภูมิทางสังคมของฟิลิปปินส์ พบว่าเมื่อให้ประชาชนชาวฟิลิปปินส์เปรียบเทียบระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตย (democratic government) กับการปกครองแบบเผด็จการ (authoritarian government) ประชาชนร้อยละ 59 ในการสำรวจเมื่อเดือนกันยายน 2018 ตอบว่า “ชอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากกว่าเสมอ (always prefer democratic government)” มีเพียงร้อยละ 20 ที่ตอบว่า “ในบางสถานการณ์ การปกครองแบบเผด็จการเป็นที่พึงพอใจมากกว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย (under some circumstances, an authoritarian government can be preferable to a democratic one)” ในขณะที่ผู้ตอบร้อยละ 19 ระบุว่า “สำหรับประชาชนอย่างฉัน [พวกเขา] มันไม่สำคัญ

อะไรที่เราจะมีการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย (for people like me, it does not matter whether we have a democratic or a non-democratic regime)” (Social Weather Stations, 2018, online)

ผลการสำรวจดังกล่าวนี้บ่งชี้ว่ามีความแตกต่างไม่มากนักจากการสำรวจครั้งก่อนๆ แต่ที่น่าสนใจก็คือเมื่อนำความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องนี้ไปเปรียบเทียบกับความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่สัดส่วนของประชาชนที่แสดงความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศตกต่ำอย่างหนัก เช่น ในปี 2003 ดังที่กล่าวไปแล้ว จะพบว่า แม้ประชาชนชาวฟิลิปปินส์ในบางช่วงเวลาจะมีความไม่พอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศตนเป็นอย่างมาก แต่ถ้าต้องเลือกระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองแบบเผด็จการ คนส่วนใหญ่ยังพึงใจกับระบอบประชาธิปไตยมากกว่า (Social Weather Stations, 2018, online) แสดงให้เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ตั้งแต่ปี 1986 เป็นต้นมาที่ถูกมองว่าอ่อนแอและมีข้อบกพร่องยังสามารถอยู่รอดปลอดภัยจากการถูกโค่นล้มและถูกแทนที่ด้วยการปกครองระบอบอื่นได้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะประชาชนชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนและยึดมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย ชาวฟิลิปปินส์ได้รับการกล่อมเกลาความเป็นประชาธิปไตยมาจากสหรัฐอเมริกามาตั้งแต่ปี 1901 และได้ร่างรัฐธรรมนูญร่วมกับคณะกรรมาธิการฟิลิปปินส์ ฉบับปี 1935 พร้อมทั้งสอนให้ประชาชนตั้งแต่เยาวชนจนถึงระดับมหาวิทยาลัยให้เห็นความสำคัญของรัฐธรรมนูญ และสิ่งที่พวกเขาพึงจะได้รับจากรัฐธรรมนูญนั้น ชาวฟิลิปปินส์จึงทนไม่ได้กับระบบเผด็จการ และอยากได้ประชาธิปไตยกลับคืนมาอีก จึงเกิดพลังประชาชนในปี 1986 (ศราวดี วิสาพรหม, 2560, น. 32-34)

## บทสรุปและบทเรียนสำหรับประเทศไทย และประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ

จากการสำรวจพัฒนาการของประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 ผ่านการพิจารณาสถาบันทางการเมืองที่ถูกออกแบบไว้โดยรัฐธรรมนูญปี 1987 ชนชั้นนำที่มีบทบาทสำคัญทางการเมือง และตัวแสดงทางสังคมทั้งที่เป็นภาคประชาสังคมและประชาชนในระดับปัจเจกบุคคลดังที่กล่าวมา สรุปได้ว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหารนั้น เป็นเพราะหลักการและกระบวนการแบบประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นกฎกติกาที่ตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ยึดถือปฏิบัติร่วมกัน กล่าวคือการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองในระดับผู้นำสูงสุดของประเทศของฟิลิปปินส์ตั้งแต่ปี 1986 ดังที่ได้ลำดับเหตุการณ์พอสังเขปในบทความนี้ เป็นหลักฐานเบื้องต้นที่แสดงให้เห็นว่ากระบวนการเลือกตั้งระดับชาติ ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างหน่วยงานของรัฐ และหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของพลเมืองที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญปี 1987 เป็นกติกาที่ชนชั้นนำและประชาชนส่วนใหญ่ให้การยอมรับ จนกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ได้กลายเป็น “กฎกติกาเดียวในระบบการเมือง (the only game in town)” ตลอดเวลากว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่าการที่ประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ถูกโค่นล้มจะมีได้หมายความว่าประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์มีความมั่นคงและยั่งยืนอย่างมีคุณภาพแล้ว แต่เหตุผลที่ประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้นั้นเป็นเพราะความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจภายใต้กติกาประชาธิปไตยยังคงราบรื่นหรืออาจจะกระท่อนกระแท่น

ในบางครั้งแต่ยังไม่ถึงขั้นแตกหัก ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่รัฐธรรมนูญ 1987 มีบทบัญญัติใหม่ๆ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ 1935 หลายมาตรา หนึ่งในมาตราที่โดดเด่นคือการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนร้อยละ 20 มาจากการเลือกตั้งจากระบบบัญชีรายชื่อของสมาชิกกลุ่มอาชีพนับเป็นการเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้แก่การเมืองภาคประชาสังคมอย่างมีนัยสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การนำบทบัญญัติหลายมาตราไปสู่การปฏิบัติติดขัดเนื่องจากไม่มีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองออกมารองรับ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหมวดที่ 2 มาตรา 26 ที่กำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับข้อห้ามในเรื่องตระกูลการเมืองไว้ แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีรัฐสภาชุดใดที่ยอมผ่านกฎหมายฉบับดังกล่าว การเมืองเรื่องการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์หลังปี 1986 ในทางปฏิบัติจึงเอื้ออำนวยให้เกิดการผูกขาดและแย่งชิงอำนาจกันเองในหมู่ตระกูลการเมืองทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองที่สามารถพัฒนาไปสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองและระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง ความอ่อนแอของพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองในฟิลิปปินส์ทำให้พรรคการเมืองไม่มีอุดมการณ์และไม่สามารถเป็นพื้นที่ในการนำเสนอและผลักดันนโยบายสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ ส่งผลให้การทุ่มเงินจำนวนมหาศาลเพื่อการซื้อเสียง การโกงการเลือกตั้ง และการใช้ความรุนแรงกำจัดคู่แข่งกลายเป็นแนวทางที่มีการปฏิบัติใช้กันอย่างกว้างขวางของนักการเมืองในการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นแทนที่จะมุ่งแข่งขันในเชิงนโยบาย

ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้ระบบการเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้เป็นกระบวนการหลักในการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมือง กลายเป็นเสมือนพื้นที่ทางการเมืองสำหรับกลุ่มชนชั้นนำที่มาแข่งขันช่วงชิงกันเพื่อเข้าสู่สู่อำนาจทางการเมือง

โดยตระกูลที่มั่งคั่งที่สุดจะแข่งขันกันในระดับประเทศ และระดับจังหวัด กลุ่มที่มีความมั่งคั่งรองลงมาก็จะแข่งขันในระดับเทศบาล ความได้เปรียบภายใต้โครงสร้างทางการเมืองและสภาพแวดล้อมทางการเมืองดังกล่าว ทำให้กระบวนการเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นวิธีการได้มาซึ่งอำนาจอย่างชอบธรรมของชนชั้นนำส่วนใหญ่

สาเหตุประการต่อมาที่ทำให้ประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่องโดยไม่เคยถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบอบการปกครองรูปแบบอื่นโดยการยึดอำนาจหรือรัฐประหารเป็นเพราะตัวแสดงที่ต่อต้านหรือพยายามล้มล้างระบอบประชาธิปไตยอ่อนแอหรือไม่มีอยู่ กล่าวคือ ความเสี่ยงสูงสุดประการหนึ่งที่ระบอบประชาธิปไตยในประเทศที่ประชาธิปไตยยังไม่หยั่งรากฝังลึกและอาจถูกโค่นล้มคือการถูกแทรกแซงจากกองทัพ โดยเฉพาะผ่านการเข้ายึดอำนาจโดยการทำการรัฐประหาร อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงนี้มีความเป็นไปได้ค่อนข้างต่ำในการเมืองฟิลิปปินส์ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ 1987 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่ช่วยรักษาหลักการการควบคุมโดยพลเรือน (civilian control) เพื่อเป็นภูมิคุ้มกันการแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพ อาทิ การกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Commission for Human Rights) การแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจนระหว่างตำรวจกับทหาร การวางระบบตรวจสอบถ่วงดุลกองทัพโดยรัฐสภา และการทำให้ไม่มีใครสามารถผูกขาดการครองอำนาจภายในกองทัพได้

นอกจากนี้ ในบางยุคสมัย ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ (เช่น รามอส และอาร์โรโย) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและสร้างความร่วมมือกับกองทัพ โดยการแต่งตั้งอดีตนายทหารระดับสูงให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาหรือมีตำแหน่งบริหารในคณะรัฐมนตรี ภายใต้บริบทของสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพและรัฐบาลพลเรือนดังที่กล่าวมา ทำให้กองทัพไม่มีแรงจูงใจ

ที่จะเข้ายึดอำนาจเพื่อประโยชน์ของตัวเอง (ยกเว้นความพยายามรัฐประหารในช่วงแรกๆ หลังยุคมาร์กอส สมัยรัฐบาลอากิโนเท่านั้น) ยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างภายในกองทัพที่ไม่เอื้อให้เกิดการการสถาปนาอำนาจนำโดยนายทหารระดับสูงคนใดคนหนึ่ง (หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง) ทำให้นายทหารแต่ละคนมีการสร้างพันธมิตรกับกลุ่มการเมืองแบบกระจายไม่ยึดโยงกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างแน่นแฟ้น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 1987 ที่ได้วางบทบัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง รวมถึงเสรีภาพของพลเมืองในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมทางการเมืองไว้อย่างชัดเจนก็มีส่วนสำคัญในการเอื้ออำนวยให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และกลุ่มประชาสังคมในฟิลิปปินส์มีการพัฒนาเติบโตขึ้นแบบก้าวกระโดดจนทำให้ฟิลิปปินส์กลายเป็นประเทศที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนมากเป็นอันดับสามของโลก ถึงแม้ว่าการเติบโตดังกล่าวจะมีได้สร้างผลกระทบเชิงบวกต่อระบอบประชาธิปไตยที่กำลังถูกก่อร่างสร้างขึ้นใหม่และการพัฒนาประชาธิปไตยหลังจากนั้นก็ตาม แต่การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ขององค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มประชาสังคมในฟิลิปปินส์นอกจากจะช่วยต่อลมหายใจของ “การปฏิวัติพลังประชาชน” ที่พร้อมจะแสดงออกทุกเมื่อที่ประเทศเผชิญกับวิกฤตศรัทธาทางการเมืองและคอยขับเคลื่อนผลักดันวาระตามพันธกิจหลักของแต่ละองค์กรแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนในระดับท้องถิ่นอีกจำนวนไม่น้อยยังถูกใช้เป็นกลจักรทางการเมืองให้แก่นักการเมืองในช่วงฤดูกาลเลือกตั้ง ด้วยการเป็นพลัง (เครื่องมือ) ทางการเมืองที่อาจก่อผลทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อระบอบประชาธิปไตย ดังกล่าวมีส่วนทำให้การอาศัยพลังภายนอกครอบงำประชาธิปไตยไม่ว่าจะโดยชนชั้นนำหรือประชาชนเพื่อยึดกุมอำนาจทางการเมืองไม่ใช่สิ่งจำเป็น

สาเหตุประการสุดท้ายที่ทำให้ประชาธิปไตยที่อ่อนแอของฟิลิปปินส์ยังคงรอดพ้นจากการถูกโค่นล้มโดย

พลังนอกระบบประชาธิปไตยและสามารถดำเนินการส่งต่ออำนาจทางการเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งมาได้อย่างต่อเนื่องมากกว่าสามทศวรรษนั้นเกิดจากการที่ประชาชนฟิลิปปินส์มีค่านิยมที่สนับสนุนต่อระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าจะแสดงความไม่พอใจต่อความสามารถของระบอบนี้ในบางช่วงเวลาก็ตาม ดังผลการสำรวจความคิดเห็นของชาวฟิลิปปินส์อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ค.ศ. 1986 ที่ได้นำเสนอแล้วในบทก่อนหน้านี้ที่ยืนยันอย่างหนักแน่นว่าประชาชนชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศ และหากจะต้องเลือกระหว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองแบบเผด็จการประชาชนชาวฟิลิปปินส์ส่วนใหญ่ยังพึงใจกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากกว่าเสมอ แม้แต่ในช่วงเวลาที่สัดส่วนของประชาชนที่แสดงความพึงพอใจต่อระบอบประชาธิปไตยของประเทศตกต่ำอย่างหนักมากก็ตาม

บทเรียนจากข้อค้นพบของบทความนี้แสดงให้เห็นว่าประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ไม่ได้มีคุณภาพโดดเด่นไปกว่าประชาธิปไตยของประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ระดับปานกลางอื่นๆ ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์มีข้อบกพร่องและเผชิญกับสภาวะถดถอยไม่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ มากนัก ไม่ว่าจะเป็นความรู้สามารถในการสร้างประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในความหมายที่ทุกเสียงถูกรับฟัง และหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่ผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนยึดถืออย่างเคร่งครัดให้เกิดขึ้นเป็นจริงได้ การไม่มีหลักประกันใดๆ ที่จะทำให้อำนาจหลักของระบอบประชาธิปไตย กระบวนการเลือกตั้ง และการรับรองสิทธิเสรีภาพในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเกิดผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม สิ่งพิเศษแตกต่างไปจากปัญหาที่ประชาธิปไตยของประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ระดับปานกลางอีกหลายประเทศเผชิญ

มาตลอดในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมาคืออยู่สองประการ ประการแรกคือการแทรกแซงทางการเมืองโดยตรงของกองทัพที่ประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์มีความเสี่ยงต่ำที่จะถูกโค่นล้ม ในขณะที่การเข้ายึดอำนาจการปกครองโดยทหารที่มีแนวโน้มว่าจะหมดไปแล้วเมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลงกลับปรากฏขึ้นมาอีกครั้งในตั้งแต่ ค.ศ. 2006 เป็นต้นมาในประเทศไทย กินี ฮอนดูรัส เมารีทาเนีย ไนเจอร์ กินี-บิสเซา บังคลาเทศ และมาดากัสการ์ นอกจากนี้ ความสำเร็จในการโค่นล้มผู้นำเผด็จการของประชาชนในโลกอาหรับหรือที่เรียกว่าปรากฏการณ์ “อาหรับสปริง (Arab Spring)” ในหลายประเทศกลับติดตลึงมาด้วยการกระชกอำนาจทางการเมืองของกองทัพมากกว่าการปฏิรูปกองทัพให้เป็นสถาบันการเมืองที่สนับสนุนประชาธิปไตย

ประการที่สองคือความยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนชาวฟิลิปปินส์นั้นบางส่วนสำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง แม้ว่าปัญหาการบริหารงานของรัฐบาลและการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมจะปรากฏอยู่เป็นระยะ แต่ประชาชนชาวฟิลิปปินส์ยังคงเลือกใช้การต่อสู้ตามวิถีประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญของตน ตรงข้ามกับประชาชนโดยคนชั้นกลางในประเทศไทยและประเทศประชาธิปไตยที่มีรายได้ระดับปานกลางอื่นๆ ที่ยินยอมให้พลังภายนอกระบอบประชาธิปไตย เช่น กองทัพมีความชอบธรรมในการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมืองได้ในยามวิกฤติต่างๆ ที่คนชั้นกลางยุคก่อนๆ คือคลื่นพลังทางสังคมหลักของการลุกฮือขึ้นขับไล่ระบอบเผด็จการทหารและเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองเพื่อสถาปนาระบอบประชาธิปไตยในประเทศเหล่านั้น

บทเรียนของฟิลิปปินส์และปัญหาร่วมกัน (และแตกต่างกัน) ของระบอบประชาธิปไตยในประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลางซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วยดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการจะทำให้ประชาธิปไตยที่ไม่มั่นคงและกำลังถดถอยให้กลับเดินหน้าไปสู่

ความก้าวหน้าและยั่งยืนได้นั้น เป็นภาระของทั้งชนชั้นนำ และประชาชนที่ต้องร่วมกันผลักดัน เริ่มจากการจัดการกับความคาดหวังของประชาชนที่ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตและความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม โดยพยายามรักษาลัทธิสังคมนิยมที่สาธารณชนส่วนใหญ่มีต่อกระบวนการประชาธิปไตยแต่ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้กระบวนการดังกล่าวเป็นช่องทางให้ผู้นำเผด็จการแบบที่เคยเป็นมาในอดีตกลับเข้ามาใช้อำนาจได้อีก

ภารกิจที่สำคัญประการต่อมา คือ การรักษาระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการหลีกเลี่ยงมาตรการใดๆ ก็ตามที่จะอาจส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศหยุดชะงัก และต้องมีใช้โดยการยอมรับรูปแบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แต่ต้องทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่าการธำรงรักษาระบบประชาธิปไตยไว้อย่างหนักแน่นเท่านั้นที่จะทำให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปอย่างมั่นคงได้ เนื่องจากแม้ระบบประชาธิปไตยจะมีใช้ระบอบการเมืองแบบเดียวที่สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแก่ประเทศและความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชนได้ แต่ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ทำให้การรับรองและคุ้มครองหลักการในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้มากกว่าระบอบการปกครอง

ใดๆ ดังนั้น การยอมรับและเคารพในผู้นำที่มาจาก การเลือกตั้งซึ่งจัดขึ้นภายใต้กติกาที่เป็นธรรมจึงมีความสำคัญ แต่ก็ต้องระลึกไว้เสมอว่า การเลือกตั้งเป็นเพียงบันไดขั้นแรกเท่านั้นสำหรับการสร้างประชาธิปไตย บันไดขั้นต่อไปที่ต้องผลักดันให้เกิดเป็นจริงขึ้นมาได้ ด้วยก็คือการทำให้กระบวนการตามระบอบประชาธิปไตยเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในทางการบริหารและสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง การออกแบบสถาบันการเมืองและวางมาตรการทางการเมืองที่มุ่งพัฒนาไปสู่การมีรัฐประชาธิปไตยที่มีศักยภาพเข้มแข็ง (strong democratic state-capacity) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และรับมือกับสถานการณ์วิกฤติ ควบคู่ไปกับการเสริมศักยภาพในการกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้นำที่มาจาก การเลือกตั้ง อาทิ การออกแบบระบบการเลือกตั้งที่สามารถป้องกันมิให้ผู้นำเผด็จการเข้าสู่อำนาจได้ การเสริมพลังให้รัฐสภามีความสามารถในการติดตามตรวจสอบฝ่ายบริหาร การรักษาความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการ การส่งเสริมเสรีภาพของสื่อมวลชน และการยึดมั่นในหลักนิติธรรม (rule of law) เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจและ/หรือบังคับใช้กฎหมายแบบเลือกปฏิบัติ ทั้งหมดนี้ล้วนมีความสำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืนที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ศราวุฒิ วิสาพรหม. (2560). อ่านบทความ “การสร้างประชาธิปไตยในฟิลิปปินส์.” ใน ประสงค์ชัย เศรษฐสุริวิทย์ (บรรณาธิการ), *สายธาราสีดานิพนธ์: รวมบทความด้านฟิลิปปินส์ศึกษาของรองศาสตราจารย์ สีดา สอนศรี* (น. 32-34). มหาสารคาม: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

สีดา สอนศรี. (2552). บทบาทของประชาสังคมในฟิลิปปินส์. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*, 35(2), 1-14.

\_\_\_\_\_. (2559). การเลือกตั้งในประเทศฟิลิปปินส์ (9 พฤษภาคม 2016). *เอเชียปริทัศน์*, 37(2), 31-74.

ภาษาอังกฤษ

1987 Constitution of the Republic of the Philippines.

Abinales, Patricio N. & Amoroso, Donna J. (2017). *State and Society in the Philippines*. (2nd edition). Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

Anderson, B. R. (1988). Cacique Democracy in the Philippines. *New Left Review*, 169, 3–33.

Arugay, A. A. (2013). Saviors or Spoilers?: Explaining ‘Civil Society Coups’ in an Age of Democratization. *Thammasat Review*, 16, 167–187.

Balisacan, A., Hill, H.,(Eds.). (2003). *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

Balisacan, Arsenio M. (2001). Did the Estrada Administration Benefit the Poor?. In A. Doronila (Ed.), *Between Fires: Fifteen Perspectives on the Estrada Crisis* (pp. 98–112). Pasig City, Philippines: Anvil Publishers and Philippine Daily Inquirer.

Bello, W., & Gershman, J. (1990). Democratization and Stabilization in the Philippines. *Critical Sociology*, 17(1), 35–56.

Boudreau, V. (2009). Elections, Repression and Authoritarian Survival in Post-Transition Indonesia and the Philippines’, *The Pacific Review*, 22(2), 233–253.

Clarke, G. (1998). *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*. London & New York: Routledge.

Conde, C. H. (2007, May 11). Family Dynasties Bind Politics in Philippines. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2007/05/11/world/asia/11iht-phils.1.5665416.html>

Coronel, S. (2007). *The Seven Ms of Dynasty Building*. Manila: Philippine Center for Investigative Journalism. Retrieved from <http://pcij.org/stories/the-seven-ms-of-dynasty-building>

Coronel, S., Chua, Yvonne T., Rimban, Luz & Cruz, Booma B. (2007). *The Rulemakers: How the Wealthy and the well-born Dominate Congress*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism.

- Croissant, A. (2004). From Transition to Defective Democracy: Mapping Asian Democratization. *Democratization*, 11(5), 156–178.
- Doronila, Amando. (2001). *The Fall of Joseph Estrada: The Inside Story*. Pasig, The Philippines: Anvil Publishing.
- Ferrer, M. C. (2004). The Philippine State and Civil Society Discourse and Praxis. *Korea Observer*, 35(3), 535–571.
- Focus. (2007). Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions in the Philippines, 2001–2006. *Focus*, 48, 1–12.
- Foot, R. (2005). Collateral Damage: Human Rights Consequences of Counterterrorist Action in the Asia-Pacific. *International Affairs*, 81(2), 411–425.
- Franco, J. C. (2004). The Philippines: Fractious Civil Society and Competing Visions of Democracy. In M. Alagappa (Ed.), *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space* (pp. 79–137). Stanford: Stanford University Press.
- Gatmaytan, D. B. (2006). It's all the Rage: Popular Uprisings and Philippine Democracy. *Pacific Rim Law & Policy Journal*, 15(1), 1–37.
- Gills, B., & Rocamora, J. (1992). Low-intensity Democracy. *Third World Quarterly*, 13(3), 501–523.
- GMA News Online. (2008). 7 Years after Ouster, Erap Bares 5 Conspirators. *GMA News Online*, 6–7. Retrieved from <http://www.gmanetwork.com/news/story/84514/news/nation/7-years-after-ouster-erap-bares-5-conspirators>
- Hernandez, C. G. (2007). The Military in Philippine Politics: Retrospect and Prospects. In L. C. Salazar & R. Severino (Eds.), *Whither the Philippines in the 21st Century?* (pp. 78–99). Singapore: ISEAS.
- Hernandez, K. M. G., & Kraft, H. J. S. (2010). Armed Forces as Veto Power: Civil-military Relations in the Philippines. In P. W. Chambers & A. Croissant (Eds.), *Democracy Under Stress: Civil-military Relations in South and Southeast Asia* (pp. 126–148). Bangkok: ISIS.
- Hutchcroft, P. D. (1998). *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Ithaca, New York & London: Cornell University Press.
- Hutchcroft, P. D. (2008). The Arroyo Imbroglio in the Philippines. *Journal of Democracy*, 19(1), 141–155.
- Kingsbury, D. (2001). *Southeast Asia: A political Profile*. Oxford: Oxford University Press.
- Kramer, P. A. (2009). *The Blood of Government: Race, Empire, the United States, and the Philippines*. North Carolina: University of North Carolina Press.

- Krinks, P. A. (2002). *The Economy of the Philippines: Elites, Inequalities and Economic Restructuring*. London: Routledge.
- Loo, B. V. D. (2004). The Failure of the Philippine Presidential System. *Asia Europe Journal*, 2(2), 257–269.
- McCoy, A. (2009). *Policing America's Empire: The United States, the Philippines, and the Rise of The Surveillance State*. Wisconsin-Madison: University of Wisconsin-Madison Press.
- Mendoza D.J., & Lao M.E.J. (2017). Corazon Aquino: The Reluctant First Female President of the Philippines. In Montecinos V. (Ed), *Women Presidents and Prime Ministers in Post-Transition Democracies* (pp. 205-219). London: Palgrave Macmillan.
- Merkel, W., & Croissant, A. (2004). Conclusion: Good and Defective Democracies. *Democratization*, 11(5), 199–213.
- Mydans, S. (2006). *Political Turmoil Again Thwarts Progress in Philippines*. Retrieved from [www.nytimes.com/2006/02/26/international/asia/26filip.html](http://www.nytimes.com/2006/02/26/international/asia/26filip.html)
- Parreñas, Julius Caesar. (1997). The Philippines. Reaping the Fruits of Reform and Stability. In Southeast Asian Affairs 1997 (Ed.), *Institute of Southeast Asian Studies* (pp. 233-244). Singapore: ISEAS Publishing.
- Parreno, Al A. (2011). *Report on the Philippine Extrajudicial Killings 2001–2010*. Manila: The Asia Foundation.
- Putzel, J. (1992). *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines*. Manila, New York & London: Ateneo University Press.
- Querubin, P. (2010a). *Family and Politics: Dynastic Persistence in the Philippines*. Mimeo: Massachusetts Institute of Technology. Retrieved from <https://sites.google.com/site/pabloquerubin/research>
- \_\_\_\_\_. (2010b). *Political Reform and Elite Persistence: Term Limits and Political Dynasties in the Philippines*. Mimeo: Massachusetts Institute of Technology. Retrieved from <https://sites.google.com/site/pabloquerubin/research>
- Quimpo, N. G. (2007). The Philippines: Political Parties and Corruption. In D. Singh and L. Salazar (Eds.), *Southeast Asian Affairs 2007*. Singapore: Institute of Southeast Asian Affairs.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Contested Democracy and the Left in the Philippines After Marcos*. Manila: Ateneo University Press.
- Regilme, S.S.F. (2016). Why Asia's Oldest Democracy is Bound to Fail. *Journal of Developing Societies*, 32(3), 220–245.

- Reidinger, J.M. (1995). *Agrarian Reform in the Philippines: Democratic Transitions and Redistributive Reforms*. Stanford: Stanford University Press.
- Rogers, S. (2004). Philippine Politics and the Rule of Law. *Journal of Democracy*, 15(4), 111-125.
- Romero, P. (2012). *USAID sues PH's Top Trafficking Fighter*. Retrieved from <http://www.rappler.com/nation/12363-usaid-sues-ph-s-top-trafficking-fighter>
- Sidel, J. T. (1997). Philippine Politics in Town, District, and Province: Bossism in Cavite and Cebu. *The Journal of Asian Studies*, 56(4), 947-966.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2004). Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand, and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of "Local Strongmen". In J. Harris, K. Stokke, & O. Tornquist (Eds.), *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratization* (pp. 51-74). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Silvestre, Jaylyn. (2001). *The Rise of Women Leaders in the Philippines: A study of Corazon Aquino and Gloria Macapagal-Arroyo*. Retrieved from <http://www-mcnair.berkeley.edu/2001journal/JSilvestre.html>
- Social Weather Stations. (2018). *Third Quarter 2018 Social Weather Survey*. Retrieved from [https://www.sws.org.ph/downloads/media\\_release/pr20181004%20-%20Satisfaction%20with%20Democracy%20\(Special%20Report\).pdf](https://www.sws.org.ph/downloads/media_release/pr20181004%20-%20Satisfaction%20with%20Democracy%20(Special%20Report).pdf)
- Teehankee, J. (2007). *And the Clans Play on*. Manila: Philippine Center for Investigative Journalism. Retrieved from <https://old.pcij.org/stories/and-the-clans-play-on/>
- \_\_\_\_\_. (2018). House of Clans: Political Dynasties in the Legislature. In: Thompson MR & Bataalla EC (Eds.), *Routledge Handbook of the Contemporary Philippines* (pp. 85-96). New York: Routledge.
- Teehankee, Julio. (2002). Electoral Politics in the Philippines. In Aurel Croissant and Marei John (Eds.), *Electoral Politics in Southeast and East Asia* (pp. 149-202). Singapore: Friedrich Ebert Stiftung.
- Thompson, M. R. (2010a). Populism and the Revival of Reform: Competing Political Narratives in the Philippines. *Contemporary Southeast Asia*, 32(1), 1-28.
- \_\_\_\_\_. (2010b). Reformism vs. Populism in the Philippines. *Journal of Democracy*, 21(4), 154-168.
- Thompson, W. Scott. (1992). *The Philippines in Crisis: Development and Security in the Aquino Era, 1986-92*. New York: St. Martin's Press.

Timberman, D. G. (2016). Elite Democracy Disrupted?. *Journal of Democracy*, 27(4), 135–144.

*U.S. Agency for International Development (USAID) Remarks on the Visayan Forum Foundation.*

Retrieved from <https://ph.usembassy.gov/us-agency-for-international-development-usaid-remarks-on-the-visayan-forum-foundation/>

Wurfel, D. (2004). *Civil Society and Democratization in the Philippines*. Honolulu: Asia-Pacific Center for Security Studies.