

บทที่ 4

บทสรุปและแนวโน้ม

การตัดสินใจฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างอินโดนีเซียกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2533 ภายหลังจากระงับความสัมพันธ์ระหว่างกันไปถึง 23 ปี เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของประธานาธิบดีซูฮาร์โตในการสถาปนาโครงสร้างอำนาจของ “ระบียบใหม่” ที่มีต้นอยู่บนยอดสุดของปิรามิดทางการเมือง โดยมีสถาบันทางการเมืองและกลไกของรัฐเป็นเสมือนส่วนกลางของปิรามิดที่มีหน้าที่เป็นเพียงเครื่องมือภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดีซูฮาร์โต ขณะที่ฐานของปิรามิดก็คือมวลชนในสังคมซึ่งก็ถูกควบคุมให้มีการแสดงออกทางการเมืองเฉพาะในทางที่จะเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับระบบที่ดำรงอยู่เท่านั้น

ความหวาดระแวงชนเชื้อสายจีนในประเทศที่มีอยู่เดิมผนวกกับความกลัวภัยคอมมิวนิสต์ที่ครอบงำทัศนคติด้านความมั่นคงของรัฐในช่วงสงครามเย็น โดยเฉพาะประสบการณ์เลวร้ายของอินโดนีเซียที่เชื่อว่าคอมมิวนิสต์จีนอยู่เบื้องหลังและให้ความช่วยเหลือความพยายามกระทำรัฐประหารพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (PKI) เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2508 เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ประเด็นความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนมีความสำคัญสูงที่สุดประเด็นหนึ่งในนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียโดยเฉพาะในแง่ของภัยคุกคามความมั่นคงของรัฐ และทำให้การระงับความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างอินโดนีเซียกับจีนยืดเยื้อมาเป็นเวลาถึง 23 ปี

แม้ว่านับตั้งแต่หลังจากทั้งสองฝ่ายระงับความสัมพันธ์ทางการทูตไปแล้วเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2510 จะมีผู้เสนอให้รื้อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ทศวรรษที่เริ่มใน พ.ศ. 2513 โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศภายใต้รัฐมนตรีว่าการสองท่านคือ อาดัม มาลิก และมอคตาร์ กุสุมอาดมาตจา ซึ่งต้องการให้การฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีนเป็นสัญลักษณ์ของการเพิ่มบทบาทและสถานภาพของอินโดนีเซียในประชาคมโลก เช่นเดียวกับภาคธุรกิจของอินโดนีเซียซึ่งเติบโตขึ้นภายหลังจากภาวะราคาน้ำมันในตลาดโลกตกต่ำ ทำให้อินโดนีเซียมีความจำเป็นต้องพัฒนาภาคการส่งออกอื่นที่มีใช้น้ำมัน ก็ต้องการให้การฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีนช่วยเปิดตลาดให้ภาคธุรกิจอินโดนีเซียได้เข้าถึงตลาดผู้บริโภคขนาดใหญ่ของจีนได้โดยตรง จากเดิมที่การค้าระหว่างกันดำเนินผ่านประเทศที่สามโดยเฉพาะฮ่องกงและสิงคโปร์ เพราะจีนแม้จะเพิ่งเริ่มต้นยอมรับระบบตลาดแต่ก็มีศักยภาพในอนาคตสูง แต่การฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างกันก็ยังไม่เกิดขึ้นเนื่องจากได้รับการคัดค้านจากกองทัพซึ่งยังคงกังวลต่อปัญหาคอมมิวนิสต์ที่เชื่อมโยงกับชนเชื้อสายจีนในประเทศว่ายังมีศักยภาพเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงอยู่ และประธานาธิบดีซูฮาร์โตซึ่ง

มีประสบการณ์การต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ในอดีตก็เห็นด้วยกับความกังวลของกองทัพ ทำให้ความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับจีนยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ดี ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในและต่างประเทศ สถานภาพความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียและจีนก็เริ่มต้นมีความเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน หลังจากตั้งเสี่ยวผิงขึ้นเป็นผู้กุมอำนาจสูงสุดในจีนและเริ่มใช้นโยบายสี่ทันสมัยในปี พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา จีนก็แสดงให้เห็นว่าตนต้องการมุ่งความสนใจไปที่การพัฒนาภายในของตนเป็นหลัก และต้องการสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่สันติและมีเสถียรภาพเป็นปัจจัยสำคัญ จีนยุติการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ท้องถิ่นในภูมิภาคและแสวงหาความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แทน จนเป็นที่ยอมรับกันว่าจีนมีพฤติกรรมลดความรุนแรงทางอุดมการณ์ลงจากยุคก่อนหน้านั้นมาก ขณะเดียวกัน ปัญหาชนกลุ่มน้อยเชื้อสายจีนในอินโดนีเซียก็ดูจะสามารถอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลได้ ภายหลังจากโครงการให้สัญชาติอย่างขนานใหญ่ตั้งแต่ทศวรรษที่เริ่มใน พ.ศ. 2523 ทำให้จำนวนชนกลุ่มที่ไร้สัญชาติลดลงอย่างมาก

แต่ทั้งนี้ ความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับจีนเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงก็ตั้งแต่หลังกลางทศวรรษที่เริ่มใน พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา เมื่ออินโดนีเซียเริ่มดำเนินนโยบายต่างประเทศเชิงรุกมากขึ้นกว่าในครั้งอดีต ไม่ว่าจะเป็นการรับเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครบรอบ 30 ปี กลุ่มประเทศแอฟริกา - เอเชีย เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2528 การรณรงค์เพื่อให้ได้เป็นประธานกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในปี พ.ศ. 2532 และ พ.ศ. 2536 การเป็นตัวตั้งตัวตีในการแก้ปัญหาแกมพูชาระหว่างปี พ.ศ. 2531 - 2533 ตลอดจนการเดินทางเยือนต่างประเทศหลายต่อหลายครั้งของประธานาธิบดีซูฮาร์โตในช่วงปี พ.ศ. 2533 - 2536 ซึ่งความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นล้วนบ่งชี้ว่าเป็นความต้องการของประธานาธิบดีซูฮาร์โตเองที่ต้องการให้นโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียเข้าสู่ยุคใหม่ที่มุ่งแสดงบทบาทในเวทีโลกมากขึ้น ตามที่ได้แถลงต่อสภาประชาชนแห่งชาติ (MPR) เมื่อปี พ.ศ. 2533

ความต้องการแสดงบทบาทมากขึ้นในนโยบายต่างประเทศของประธานาธิบดีซูฮาร์โตตั้งแต่กลางทศวรรษที่เริ่มใน พ.ศ. 2523 นี้เองที่น่าจะเป็นส่วนเกี่ยวข้องไม่น้อยที่ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียยินยอมสถาปนาความสัมพันธ์ทางการค้าโดยตรงกับจีนในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2528 หลังจากเชิญให้รัฐมนตรีต่างประเทศของจีนเข้าร่วมการประชุมครบรอบ 30 ปี กลุ่มประเทศแอฟริกา - เอเชีย เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2528 และถัดจากนั้นทั้งสองฝ่ายต่างแลกเปลี่ยนการเยือนของเจ้าหน้าที่ระดับสูงระหว่างกันในโอกาสเป็นเจ้าภาพการประชุมระดับระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2530 และ พ.ศ. 2531 จนในที่สุด ภายหลังการหารืออย่างลับ ๆ ระหว่างผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติของทั้งสองฝ่าย ประธานาธิบดีซูฮาร์โตก็ได้พบหารือกับนายเจียนฉีเจิน รัฐมนตรีต่างประเทศจีนระหว่างเข้าร่วมพิธีพระบรมศพจักรพรรดิอิโรฮิโตแห่งญี่ปุ่นที่โตเกียวเมื่อ 23

กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 และประกาศว่าทั้งสองประเทศตกลงจะรื้อฟื้นความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน

ทั้งนี้ การติดต่อระหว่างอินโดนีเซียกับจีนตั้งแต่สถาปนาการค้าโดยตรงในปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมาล้วนอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของประธานาธิบดีซูฮาร์โตผ่านทางผู้ใกล้ชิดส่วนตัว คือ พล.ต.มูร์ดิโอโน เลขาธิการแห่งรัฐ โดยกระทรวงการต่างประเทศไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง จนกระทั่งเมื่อมีการตัดสินใจจะฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างกันแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจึงเป็นผู้เข้ามาดำเนินการในส่วนของการละเอียดทางเทคนิคจนกระทั่งทั้งสองฝ่ายสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการระหว่างกันเมื่อ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2533 ซึ่งในรายละเอียดของการเจรจาชี้ให้เห็นถึงการตอบสนองความต้องการบทบาทเชิงรุกในเวทีโลกของประธานาธิบดีซูฮาร์โตอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการแก้ไขปัญหาแก๊สพิษหรือการสนับสนุนให้อินโดนีเซียได้รับเลือกเป็นประธานที่ประชุมกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด

อย่างไรก็ดี ขณะที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตยอมผ่อนคลายทัศนคติที่มีต่อจีน และผลักดันให้เกิดการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างกันขึ้นนั้น ฝ่ายกองทัพอินโดนีเซียซึ่งยังคงมีความหวาดระแวงจีนว่ามีศักยภาพเป็นภัยคุกคามความมั่นคงแห่งชาติอยู่นั้น ยังมิได้เปลี่ยนทัศนคติของตนแต่อย่างใด และยังคงย้ำจุดยืนคัดค้านการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีนของตนแม้จะไม่เปิดเผยและรุนแรง โดยแสดงผ่านทางสื่อมวลชนของกองทัพ โดยเฉพาะความเห็นของนายทหารคนสำคัญในกองทัพคือ พล.อ. เบ็นนี มูร์ดานี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการกองบัญชาการรักษาระเบียบและความมั่นคง (Kopkamtib) กับ พล.อ. โยกา สุกามา ผู้อำนวยการสำนักประสานงานข่าวกรองแห่งรัฐ (Bakin) โดยเฉพาะ พล.อ. มูร์ดานี ซึ่งมีทัศนะว่าจีนเป็นภัยคุกคามต่ออินโดนีเซียมากกว่าสหภาพโซเวียต พล.อ. มูร์ดานี จึงมีบทบาทสำคัญในท่าทีต่อปัญหาแก๊สพิษของอินโดนีเซีย ซึ่งแม้จะแสดงท่าทีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับอาเซียนในการสนับสนุนรัฐบาลเขมรสามฝ่าย แต่ พล.อ. มูร์ดานี มีความสัมพันธ์พิเศษเป็นส่วนตัวกับกองทัพเวียดนาม และโน้มเอียงไปในทางเห็นใจเวียดนามมากกว่าเนื่องจากมีจุดยืนร่วมกันในการหวาดระแวงภัยคุกคามจากจีน

แต่ในที่สุด โอกาสที่ พล.อ. มูร์ดานี จะดำเนินบทบาทในการขัดขวางหรือบั่นทอนความพยายามดำเนินการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีนก็ยุติลงหลังจากประธานาธิบดีซูฮาร์โตประกาศว่า พล.อ. มูร์ดานี จะลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531 และจะไปรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีอำนาจน้อยกว่ามากแทน เชื่อกันว่าเป็นเพราะ พล.อ. มูร์ดานี ซึ่งเป็นผู้ใกล้ชิดประธานาธิบดีซูฮาร์โต มาเป็นเวลานานและได้รับความไว้วางใจให้ควบคุมกองทัพมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 เริ่มมีอำนาจมากเกินไป และแสดงท่าทีขัดแย้งกับประธานาธิบดีในประเด็นการเลือกตั้งรองประธานาธิบดีในปี พ.ศ. 2531 ก็ตาม

จะเห็นได้ว่า ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองของ “ระบอบใหม่” ที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ประธานาธิบดี การตัดสินใจของประธานาธิบดีซูฮาร์โตเพียงผู้เดียวที่ทำให้การฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนเกิดขึ้นได้ แม้กระทรวงการต่างประเทศและภาคธุรกิจจะพยายามผลักดันและชี้ให้เห็นประโยชน์ของการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีน แต่ประธานาธิบดีซึ่งยังคงเห็นพ้องกับกองทัพในความกังวลกับปัญหาด้านความมั่นคงยังไม่ยินยอม ขณะที่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปในทางที่เอื้อต่อการฟื้นฟูความสัมพันธ์มากขึ้น แม้กองทัพมิได้เปลี่ยนแนวคิดเรื่องภัยคุกคาม แต่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตซึ่งต้องการแสดงบทบาทในนโยบายต่างประเทศที่เป็นเชิงรุกมากขึ้นกลับผลักดันให้เกิดการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีน เพื่อตอบสนองความต้องการด้านนโยบายต่างประเทศของตน โดยกองทัพซึ่งแม้จะไม่เห็นด้วยแต่ก็ถูกประธานาธิบดีรวบอำนาจไว้ภายใต้ผู้ใกล้ชิดของตนจนไม่สามารถมีบทบาทขัดขวางได้

การกำหนดนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซีย จึงเป็นผลจากการตัดสินใจของประธานาธิบดีผู้มีอำนาจสูงสุดในระบบการเมือง ซึ่งสามารถใช้ฐานะที่ได้เปรียบดังกล่าวผลักดันทางเลือกของตนให้กลายเป็นนโยบายต่างประเทศ โดยตัวแสดงอื่น ๆ ไม่สามารถผลักดันทางเลือกของตนออกมาได้หากทางเลือกนั้นขัดกับความประสงค์ของประธานาธิบดีในนโยบายหนึ่ง ๆ แม้โดยปกติจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศโดยทั่วไปด้วยก็ตาม

ดังนั้น แนวโน้มของการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียในอนาคตจะเป็นเช่นไร ยังคงขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางการเมืองของอินโดนีเซียในขณะนั้น และโดยเฉพาะบทบาทและอำนาจของประธานาธิบดี แม้โครงสร้างอำนาจทางกฎหมายจะให้อำนาจกับสถาบันประธานาธิบดีไว้สูงมาก แต่การใช้อำนาจของประธานาธิบดีซูฮาร์โตตั้งแต่การสถาปนา “ระบอบใหม่” เป็นต้นมาขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัว และความชำนาญในกลยุทธ์ทางการเมืองสูงมาก หากประธานาธิบดีคนใหม่ที่จะดำรงตำแหน่งแทนประธานาธิบดีซูฮาร์โต สามารถดำรงบทบาทและอำนาจไว้ในระดับเดียวกันได้ การกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียก็จะยังคงขึ้นอยู่กับประธานาธิบดีเป็นตัวอย่าง แสดงหลักผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ต่อไป

แต่หากระบบการเมืองอินโดนีเซียในอนาคตเปลี่ยนไปในทางเสรีนิยมมากขึ้น ประธานาธิบดีคนใหม่ไม่สามารถรักษาสภาพและอำนาจไว้ในระดับเดียวกับประธานาธิบดีซูฮาร์โต กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก็จะมีบทบาทในการเสนอแนวคิด เจรจาต่อรองและผลักดันทางเลือกในนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียมากขึ้น การศึกษาการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียที่จะเกิดขึ้นก็จะต้องเพิ่มน้ำหนักกับการศึกษาจุดยืนและบทบาทของตัวแสดงใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นอย่างหลากหลายเหล่านั้นแทน อันอาจทำให้นโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียมีความซับซ้อนและยากต่อการคาดเดามากกว่าในยุคของประธานาธิบดีซูฮาร์โต