



สภาพปัญหา

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 ณ โรงแรมอิมพีเรียล กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น นายเจียน จี เซิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของจีน และนายมูร์ติโอโน รัฐมนตรีประสานงานและเลขาธิการแห่งรัฐของอินโดนีเซีย ร่วมกันแถลงข่าวว่าทั้งสองประเทศ ตกลงจะรื้อฟื้นการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตขึ้นปกติระหว่างกัน ภายหลังจากที่ได้ระงับไป เป็นเวลาถึง 22 ปี คือ ตั้งแต่ตุลาคม พ.ศ.2510

หลังจากนั้น ทั้งสองฝ่ายประสบความสำเร็จในการร่วมดำเนินการด้านเทคนิคที่จำเป็นต่าง ๆ มาด้วยดี จนกระทั่งนายอาลี อลาตัส รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซีย เดินทางเยือนจีนระหว่าง 1 - 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 เพื่อทำความตกลงขั้นสุดท้าย และ ในที่สุดอินโดนีเซียและจีนก็ฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันอย่างเป็นทางการ ตั้งแต่วันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา¹

ต่อมา นายหลี่เหมิง นายกรัฐมนตรีจีนได้เดินทางมาเยือนอินโดนีเซียอย่างเป็นทางการ ระหว่างวันที่ 6 - 10 สิงหาคม พ.ศ. 2533 ก่อนที่จะต่อไปยังสิงคโปร์ระหว่าง 11 - 13 สิงหาคม และ ไทยระหว่าง 13 - 14 สิงหาคม ขณะที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โตของอินโดนีเซียก็ได้เดินทางเยือนจีนอย่างเป็นทางการระหว่าง 13 - 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 ภายหลังจากแวะเข้าร่วมพิธีขึ้นครองราชสมบัติของสมเด็จพระจักรพรรดิอากิฮิโตะแห่งญี่ปุ่น ในการนี้ จีนได้ย้ำว่าจะเคารพอธิปไตย และไม่ยุ่งเกี่ยวในกิจการภายในของอินโดนีเซีย จะไม่สนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียและจีนไม่มีข้อรังเกียจที่อินโดนีเซีย จะมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับได้วัน พร้อมกันนี้ได้แต่งตั้งให้ นายเจียนหยงเหนียน ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการต่างประเทศของคณะมนตรีแห่งรัฐ (ตำแหน่งเทียบเท่า ครม.) เป็นเอกอัครราชทูตจีนคนแรกประจำจการ์ตา เมื่อได้ฟื้นฟูความสัมพันธ์ต่อกันแล้ว

เหตุการณ์ในอดีตเมื่อ 25 ปีที่แล้ว ขณะที่ความสัมพันธ์สามเส้า ระหว่างประธานาธิบดีซูฮาร์โต พรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย และกองทัพกำลังตั้งเครียด เนื่องจากดุลอำนาจกำลัง

1. วิทยา สุจริตธนาภักษ์, "อินโดนีเซีย", เอเชียรายปี 2534 (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534) หน้า 75 - 82 และ "Indonesia" Asia Year Book 1991. (Hong Kong : Far Eastern Economic Review, 1991), p.88

เปลี่ยนแปลงไปตามความเติบโตของพรรคคอมมิวนิสต์ ขณะที่ประธานาธิบดีซูการ์โนก็มีท่าทีโอนเอียงเข้าหาพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียมากขึ้นทุกที ในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2508 พรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย (Partei Komunis Indonesia) ก็ได้ก่อรัฐประหารยึดอำนาจรัฐขึ้นในจาการ์ตา กองกำลังติดอาวุธของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย ออกจับกุมและสังหารนายทหารระดับสูงของกองทัพ จนมีนายทหารระดับนายพลเสียชีวิตอย่างน้อยหกคน ทว่ากระแสของสถานการณ์เริ่มย้อนกลับ เมื่อกองทัพภายใต้การนำของ พล.ต.ซูฮาร์โต (ยศขณะนั้น) ผู้บัญชาการกองกำลังยุทธศาสตร์ซึ่งพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียมิได้ให้ความสำคัญมาก่อน เริ่มรวมตัวกันติดและตอบโต้อย่างรุนแรง ผู้นำคนสำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียถ้าไม่ถูกจับซึ่งต่อมาจะถูกประหารชีวิต ก็จะต้องลี้ภัยออกนอกประเทศ ความรุนแรงขนานใหญ่ปะทุขึ้นในอินโดนีเซียระหว่างการกวาดล้างคอมมิวนิสต์ทั้งประเทศซึ่งได้ดำเนินต่อไปจนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2508 ตัวเลขประมาณการณ์ผู้เสียชีวิตโดยทางราชการนั้นแตกต่างกันไปตั้งแต่ 75,000 - 500,000 คน²

อย่างไรก็ตาม ผู้ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ ชาวจีนและ/หรืออินโดนีเซียเชื้อสายจีน ทั้งนี้เป็นเพราะกองทัพเชื่อว่าไม่เพียงแต่พวกเชื้อสายจีนเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียแล้ว กองทัพยังเชื่ออีกด้วยว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนมีส่วนเกี่ยวข้องหรืออยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ความพยายามทำรัฐประหารครั้งนั้น เพราะพบหลักฐานว่าแผนปฏิบัติการยึดอำนาจของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียถูกกำหนดขึ้นไม่กี่สัปดาห์หลังจากนาย ดี.เอ็น.ไฮดีตี ผู้นำพรรคเดินทางกลับจากปักกิ่ง กองทัพยึดอาวุธในเรือที่เดินทางมาจากจีนได้ ณ ท่าเรือในจาการ์ตา เจ้าหน้าที่จีนในกรุงปักกิ่งแถลงถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอินโดนีเซียได้ในเวลาเพียงหกชั่วโมงหลังเกิดเหตุ และมีทั้งรายชื่อของนายทหารในกองทัพอินโดนีเซียที่คาดว่าจะถูกสังหารด้วย และจีนรับบรรดาแกนนำพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซีย ให้ลี้ภัยการเมืองอยู่ในจีนหลังจากถูกกวาดล้างและเป็นฝ่ายพ่ายแพ้อย่างสมบูรณ์แล้ว

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาให้ละเอียดแล้ว จีนไม่น่าจะอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์ดังกล่าว เพราะสถานการณ์ก่อนการรัฐประหารเป็นประโยชน์ต่อจีนอยู่แล้วไม่มีความจำเป็นที่จีนต้องเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ไปสู่ความไม่แน่นอนในอนาคต หลังเหตุการณ์นั้น สามารถยึดอาวุธที่ผลิตในจีนได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น และพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียมีความเข้มแข็งและเป็นตัวของตัวเองสูงจึงไม่น่าจะรับคำสั่งจากจีนได้

2. Leo Suryadinata, "Indonesia - China Relation : A Recent Breakthrough". *Asian Survey*. Vol.30, No.7 (July 1990) : 682 - 696 และวิทยา สุจริตนารักษ์, "อินโดนีเซียยุคใหม่". *เอเชียปริทัศน์* ปีที่ 2 ฉบับที่ 4, (ก.ค. - ก.ย. 2524) : 1 - 12

แม้กระนั้นก็ตาม ประเด็นที่ว่าจีนอยู่เบื้องหลังความพยายามในการทำรัฐประหารจริงหรือไม่ มีความสำคัญน้อยกว่าประเด็นเรื่องทัศนคติของผู้นำกลุ่มใหม่ของอินโดนีเซียแสดงออกต่อจีนอย่างไร นับตั้งแต่ประธานาธิบดีซูการ์โนลงนามในคำสั่งมอบอำนาจเด็ดขาดในการบริหารประเทศให้กับพล.ต.ซูฮาร์โต เมื่อ 11 มีนาคม พ.ศ. 2509 กลุ่มนายทหารผู้มีแนวทางต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างแข็งกร้าวก็ได้เปลี่ยนแนวนโยบายต่างประเทศในสมัยประธานาธิบดีซูการ์โนอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ โดยมีสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นเป้าหมายอันดับหนึ่ง ไม่เพียงแต่การกล่าวหาว่าอยู่เบื้องหลังรัฐประหารของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดนีเซียเท่านั้น แต่ความหวาดระแวงอย่างแรงกล้าต่อชาวอินโดนีเซียเชื้อสายจีนจำนวนมากในประเทศคือ 450,000 - 600,000 คนในขณะนั้น ว่าอาจเป็นเครื่องมือบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติจากภายนอก ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลชุดใหม่ของอินโดนีเซียกับรัฐบาลจีนได้เสื่อมทรามลงเรื่อยมา จนในที่สุดอินโดนีเซียจึงประกาศตัดความสัมพันธ์ทางการทูตเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2510 ซึ่งแม้จะใช้คำว่าระงับแทนคำว่าตัดความสัมพันธ์ แต่ไม่มีผลต่างกันในทางปฏิบัติ แม้การค้าอินโดนีเซีย - จีน จะยังดำเนินต่อไป แต่ก็ต้องผ่านประเทศที่สาม พร้อมกันนั้น ความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างอินโดนีเซียกับไต้หวันก็เฟื่องฟูขึ้นมา แม้กระนั้นก็ตาม อินโดนีเซียยังคงรับรองรัฐบาลที่ปักกิ่งว่าเป็นรัฐบาลจีนที่ถูกต้องตามกฎหมายเพียงรัฐบาลเดียว และมีได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับไต้หวันแต่อย่างใด

นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ความสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ ระหว่างอินโดนีเซียและจีนก็อยู่ในสภาพเย็นชาเรื่อยมา แม้การขึ้นสู่อำนาจของเต็งเสี่ยวผิงในจีนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 และการใช้นโยบายสี่ทันทศสมัย จะทำให้กลุ่มนักวิชาการ นักธุรกิจ และกระทรวงต่างประเทศของอินโดนีเซียเห็นว่าจีนจะไม่เป็นภัยคุกคามทางด้านอุดมการณ์ที่ทำทลายอำนาจรัฐของอินโดนีเซียอีกต่อไปและน่าจะพิจารณาทบทวนนโยบายความสัมพันธ์กับจีนเสียใหม่ได้แต่กลุ่มผู้คัดค้านทั้งฝ่ายกองทัพ กลุ่มอิสลาม ยังคงมีชัยชนะในการกำหนดนโยบายเรื่องนี้โดยเฉพาะเมื่อประธานาธิบดีซูฮาร์โตเองเป็นผู้คัดค้านรายสำคัญต่อการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีน

อย่างไรก็ตาม หลังจากภาวะราคาน้ำมันในตลาดโลกตกต่ำลงตั้งแต่ทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา อินโดนีเซียซึ่งพึ่งรายได้จากการส่งออกน้ำมันเป็นรายได้หลัก จำเป็นต้องแสวงหาคู่ค้าอื่นเพิ่มจากที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะกับประเทศที่มีสินค้าโภคภัณฑ์อื่นในปริมาณมากพอที่พร้อมจะแลกเปลี่ยนกับน้ำมันของอินโดนีเซีย ซึ่งความสำคัญของจีนในแง่ของการตอบสนองความต้องการดังกล่าวก็ทวีความสำคัญขึ้นอย่างมาก ในทำนองเดียวกัน จีนเองก็ปรารถนาจะสร้างความสัมพันธ์อันดีกับอินโดนีเซีย ซึ่งเป็นประเทศใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันเป็นภูมิภาคที่จีนให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นในแง่ของภูมิยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์

เวียดนามรุกรานกัมพูชาในปี พ.ศ. 2521 และการทำสงครามสังเขปเวียดนามในปี พ.ศ. 2522 ทำให้ทั้งสองฝ่ายจึงต่างผ่อนปรนและโอนอ่อนเข้าหากันมากขึ้น

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2527 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของอินโดนีเซีย นายมอคตาร์ กุสุม่าอัดมาตจา ประกาศว่าจะมีการพิจารณาทบทวนหรือฟื้นการค้าโดยตรงกับจีนอีกครั้ง แม้จะระบุว่ายังไม่มีแนวทางในการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ขึ้นปกติกับจีนในอนาคตอันใกล้ก็ตาม ในที่สุด เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2528 ทั้งสองฝ่ายร่วมลงนามในบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับการค้าโดยตรงระหว่างกัน ที่สิงคโปร์ นับเป็นสัญญาณอันแรกสุดของการรื้อฟื้นความสัมพันธ์ในเวลาต่อมา การค้าระหว่างจีนและอินโดนีเซียเพิ่มขึ้นตามคาดหมาย การส่งออกจากอินโดนีเซียไปจีนเพิ่มจาก 110 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2528 เป็น 361 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2530 ขณะที่การนำเข้าสินค้าจากจีนในอินโดนีเซียก็เพิ่มจาก 72 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2528 เป็น 250 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2530³

นอกจากนั้น ความสัมพันธ์ด้านการเมืองระหว่างสองประเทศก็เริ่มมีความคืบหน้าขึ้นอย่างน่าพอใจ นับตั้งแต่อยู่เฉยๆเฉยๆ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของจีนขณะนั้น เข้าร่วมการประชุมกลุ่มประเทศแอฟริกา-เอเชีย ในวาระครบ 30 ปี ที่บันดุง อินโดนีเซีย เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2528 อาลี อลาตัส ผู้แทนถาวรของอินโดนีเซียประจำสหประชาชาติ และนานา สุเตรสนา อธิบดีกรมการเมือง กระทรวงการต่างประเทศ เข้าร่วมการประชุมลดอาวุธระหว่างประเทศที่จัดโดยสหประชาชาติ ณ กรุงปักกิ่ง เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2530 หลิวจู่ชิง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของจีน เข้าร่วมประชุมว่าด้วยเศรษฐกิจภาคพื้นเอเชียแปซิฟิกของสหประชาชาติ (ESCAP) ณ กรุงจาการ์ตา เมื่อกลางปี พ.ศ. 2531

อย่างไรก็ดี แม้นักสังเกตการณ์จำนวนมากจะเห็นพ้องต้องกันว่าความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับจีนจะกลับเข้าสู่ภาวะปกติในไม่ช้า แต่ไม่มีใครคาดคิดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ประธานาธิบดีซูฮาร์โตยังไม่ส่งสัญญาณคืบหน้าใด ๆ เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว คำประกาศเรื่องการฟื้นฟูความสัมพันธ์สองฝ่ายเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2532 จึงยังความประหลาดใจให้กับผู้เฝ้าติดตามสถานการณ์ของอินโดนีเซียจำนวนมาก

ขอบเขตการศึกษา

การตัดสินใจกำหนดนโยบายในการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อปี พ.ศ. 2530 นั้น มีความน่าสนใจสำหรับผู้ศึกษาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และผู้ติดตามสถานการณ์ในอินโดนีเซียอย่างน้อยใน 2 แง่มุม กล่าวคือ (1) สะท้อนให้

3. Rizal Sukma, "The Evolution of Indonesia's Foreign Policy : An Indonesia View", *Asian Survey*, Vol.35, No.3 (March 1995) : 304 - 315

เห็นถึงพฤติกรรมของอินโดนีเซียที่เข้าสู่ระยะใหม่ (new phase) ในนโยบายต่างประเทศ ซึ่งพร้อมที่จะมีบทบาทเชิงรุกมากขึ้นทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลก (2) สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายของอินโดนีเซีย ว่ายังคงสอดคล้องกับระบบการเมืองแบบอำนาจนิยมที่รวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่ประธานาธิบดีซูฮาร์โต เช่นเดียวกันกับการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะอื่น ๆ ของประเทศด้อยพัฒนา (less developed countries - LDCs) ทั่วไป

หากจะพิจารณาภาพรวมของนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียในอดีตที่ผ่านมา ก็พอจะให้คำจำกัดความสั้น ๆ ได้ว่า เป็นการ “เหวี่ยง” (swing) กลับไปมาระหว่าง 2 ด้าน คือ นโยบายเชิงรุก (active policy) กับนโยบายเชิงรับ (passive policy) ซึ่งจะบังเอิญหรือไม่ก็ตาม ได้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางระบอบการเมืองภายในในช่วงนั้น ๆ ด้วย ในช่วงแรกที่ระบบการเมืองเป็นประชาธิปไตยเสรีนิยม (liberal democracy) ระหว่างปี พ.ศ. 2488 - 2500 นายโมฮัมหมัด ยัตตา รองประธานาธิบดีอินโดนีเซียในขณะนั้น ผู้ซึ่งถือว่าเป็นรัฐบุรุษคนสำคัญคนหนึ่งในเวลาต่อมา ได้ประกาศหลักการพื้นฐานในนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียว่าจะมุ่งเน้นหลักการอิสระและมีบทบาทในกิจการของโลก (bebas dan aktif policy หรือ free and active policy) หลักการดังกล่าวนี้ทั้งผู้กำหนดนโยบายอินโดนีเซียและนักวิชาการบางส่วนในเวลาต่อมาต่างเห็นว่าเป็นพื้นฐานสำคัญในนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม ในช่วงนี้ นโยบายต่างประเทศยังคงมีลักษณะเป็นนโยบายเชิงรับ (passive) อยู่ อินโดนีเซียมิได้เน้นบทบาทของตนในเวทีการเมืองระหว่างประเทศมากนักในทางปฏิบัติ เพียงแต่ยืนยันหลักการไม่โน้มเอียงเข้าเป็นพันธมิตรกับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในช่วงสงครามเย็นเท่านั้น

ในช่วงต่อมา ประธานาธิบดีซูการ์โนริเริ่มระบบการเมืองแบบใหม่ ที่เรียกกันว่า ประชาธิปไตยแบบมีผู้นำ (Guided Democracy) ในปี พ.ศ. 2500 นโยบายต่างประเทศก็เข้าสู่ยุคใหม่ที่มีลักษณะเชิงรุก (active) มากขึ้นด้วย มีการเน้นความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศฝ่ายใต้ด้วยกัน (South - South Relations) ซึ่งอันที่จริงเริ่มแสดงให้เห็นตั้งแต่การประชุมกลุ่มประเทศแอฟริกา-เอเชีย (Afro - Asian Conference) ที่บันดุง อินโดนีเซีย เมื่อปี พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา ประธานาธิบดีซูการ์โนประกาศหลักการจุดยืนชัดเจนในการอยู่ตรงข้ามกับประเทศพันธมิตรตะวันตกหรือประเทศพัฒนาแล้ว (หลักการ Oldefos - Old Established Forces กับ Nefos - New Emerging Forces) อินโดนีเซียในช่วงนี้ริเริ่มนโยบายต่างประเทศใหม่ ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นการกระชับความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ กระชับความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหภาพโซเวียต สาธารณรัฐประชาชนจีน เกาหลีเหนือ เวียดนามเหนือ แสดงบทบาทสำคัญในที่ประชุมกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non - Aligned Movement - NAM) ตลอดจนนโยบายเผชิญหน้ากับมาเลเซีย (Konfrontasi) กรณีรัฐชาราวักและซาบาห์ในปี พ.ศ. 2506 -2507 ซึ่งแม้

ปัจจัยที่ผลักดันนโยบายเหล่านี้ยังคงเป็นเรื่องที่สามารถนำมาพิจารณาได้แย้งกันได้ แต่ประเด็นสำคัญคือนโยบายดังกล่าวยังคงส่งผลถึงนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ดี หลังเหตุการณ์ 30 กันยายน พ.ศ. 2508 ประธานาธิบดีซูการ์โนหมดอำนาจ และถูกกักบริเวณในบ้านพัก พล.ต.ซูฮาร์โตเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีพร้อมกับสถาปนาระบบการปกครองที่เรียกว่า “ระเบียบใหม่” (New Order) นโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียก็เหวี่ยงกลับมายังลักษณะที่เป็นนโยบายเชิงรับ (passive policy) อีกครั้งหนึ่ง ประธานาธิบดีซูฮาร์โตให้ความสำคัญสูงสุดกับเสถียรภาพภายในประเทศ ที่จะนำมาซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจและการกินดีอยู่ดีของประชาชนอันเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการสร้างความชอบธรรม (legitimacy) ให้กับระบบการปกครองใหม่ ในช่วงนี้อินโดนีเซียละทิ้งความสนใจในการมีบทบาทนำในหมู่ประเทศกลุ่มได้คลายความสัมพันธ์ที่ไม่ให้ประโยชน์เฉพาะหน้า เช่นกับประเทศคอมมิวนิสต์และประเทศในแอฟริกา หันกลับมาสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้าน ร่วมสถาปนาสมาคมความร่วมมือในระดับภูมิภาคอันได้แก่ สมาคมอาเซียน (ASEAN) ในปี พ.ศ. 2510 และนำประเทศไปใกล้ชิดกับกลุ่มประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยที่จำเป็นในการพัฒนาประเทศ และสร้างอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นเงินกู้ เงินช่วยเหลือ การลงทุนและเทคโนโลยี หันไปสนใจกับกิจการภายในประเทศโดยลดบทบาทระหว่างประเทศของตนลง แม้แต่ในสมาคมอาเซียน (ASEAN) ซึ่งตนเป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุดในหมู่สมาชิกด้วยกัน ก็ได้แสดงบทบาทนำที่สำคัญเด่นชัดใด ๆ อย่างที่สามารถจะทำได้ อินโดนีเซียมีนโยบายต่างประเทศในลักษณะมีบทบาทน้อย (low profile) อยู่เช่นนี้เป็นเวลาต่อเนื่องกันเกือบ 20 ปี

นักสังเกตการณ์หลายรายเห็นพ้องต้องกันว่าการเสนอตัวเป็นเจ้าของภาพจัดการประชุมกลุ่มประเทศแอฟริกา-เอเชีย ในวาระครบรอบ 30 ปี จากการจัดประชุมครั้งแรกที่บันดุง เมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2528 เป็นสัญญาณแรกที่แสดงให้เห็นว่านโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียกำลังจะกลับมามีลักษณะเชิงรุก (active) อีกครั้ง และสัญญาณในลักษณะเดียวกันนี้ก็มีเพิ่มขึ้นจนชัดเจนในเวลาต่อมา นับตั้งแต่การเข้าร่วมประชุมกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดอีกครั้งของประธานาธิบดีซูฮาร์โต ณ กรุงเบลเกรด ประเทศยูโกสลาเวีย ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2532 หลังจากร่วมเป็นครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2513 นอกจากนั้น ยังรณรงค์อย่างจริงจังที่จะได้รับเลือกเป็นหัวหน้ากลุ่ม ซึ่งในที่สุดก็สามารถเอาชนะนิการากัว ได้ดำรงตำแหน่งในวาระปี พ.ศ. 2536 - 2539 รวมทั้งการเดินทางเยือนต่างประเทศของประธานาธิบดีซูฮาร์โต อย่างบ่อยครั้ง ทั้งสหรัฐฯ สหภาพโซเวียต ยุโรป ลาตินอเมริกา จีน ญี่ปุ่น และเวียดนาม ริเริ่มให้เงินช่วยเหลือแก่ประเทศในโลกที่สาม หลายประเทศในลาตินอเมริกา ตะวันออกกลาง และเอเชียใต้ นอกจากนั้นด้านพหุภาคีอินโดนีเซียเป็นผู้เสนอกรอบบทบาทใหม่ของกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดในยุคหลังสงครามเย็น เมื่อกลุ่มประชุมในปี พ.ศ. 2536 เสนอก่อตั้งเขตการค้าเสรีภายในกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

ภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (APEC) ภายในปี พ.ศ. 2536 ระหว่างการประชุมที่บาหลี อินโดนีเซียปี พ.ศ. 2537⁴

อินโดนีเซียแสดงออกชัดเจนถึงความมั่นใจที่จะดำเนินนโยบายต่างประเทศใหม่ๆ ที่เหมาะสมกับตนภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ในการยุบเลิกกลุ่มประเทศผู้ให้ความช่วยเหลืออินโดนีเซีย (Inter - Government Group on Indonesia - IGGI) ซึ่งเคยเป็นแหล่งที่มาใหญ่ของเงินช่วยเหลือต่ออินโดนีเซีย เนื่องจากไม่พอใจที่เนเธอร์แลนด์ซึ่งเป็นสมาชิกสำคัญของกลุ่มดำเนินอินโดนีเซีย กรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนในเกาะติมอร์ตะวันออก แล้วสถาปนากลุ่มความช่วยเหลือกลุ่มใหม่ที่ไม่มีเนเธอร์แลนด์เป็นสมาชิกขึ้นมาแทน

ผู้สังเกตการณ์อธิบายนโยบายที่กลับมาเป็นเชิงรุก (active) อีกครั้งของอินโดนีเซียว่า เป็นเพราะอินโดนีเซียมีความมั่นใจในเสถียรภาพและความมั่นคงภายในของตนที่เกิดขึ้นพร้อมกับความเจริญเติบโตและพัฒนาการทางเศรษฐกิจในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา พอที่จะเริ่มดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดหมายที่อินโดนีเซียคิดว่าตนควรมีหรือควรจะเป็นในเวทีระหว่างประเทศได้ ไม่ว่าจะตีความจุดหมายนั้นว่าเป็นความต่อเนื่องของวิวัฒนาการนโยบายต่างประเทศตามหลักการนิบทาบาทและอิสระ (bebas aktif) หรือเป็นการตอบสนองความต้องการของอินโดนีเซียที่มองตนเองว่ามีคุณสมบัติพอจะเล่นบทบาทอำนาจขนาดกลาง (middle powers) ในการเมืองโลกก็ตาม และการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนในปี พ.ศ. 2533 จากเดิมที่เคยเห็นว่าเป็นประเทศที่มีศักยภาพต่อการคุกคามเสถียรภาพภายในของตน ก็เป็นกรณีหนึ่งในหลายกรณีที่สะท้อนถึงความมั่นใจข้างต้นอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาวิวัฒนาการนโยบายต่างประเทศตามแนวทางข้างต้น ก็คงจะหลีกเลี่ยงคำถามไม่ได้ว่าในอนาคตนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียที่ดำเนินอยู่ในแนวทางปัจจุบันนี้จะยังคงดำเนินต่อไปถึงเมื่อไร ด้วยปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นตัวกำหนดการคงอยู่ หรือการเปลี่ยนแปลงของแนวทางนี้ ซึ่งการจะตอบคำถามดังกล่าวนี้จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญในการศึกษาในแง่มุมที่สองที่ระบุข้างต้น คือ ศึกษาที่มาที่ไป ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซีย ว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่จำเป็นในการเกิดขึ้นและยกเลิกไปของนโยบายต่างประเทศหนึ่ง ๆ

ก่อนอื่น คงจะต้องทำความเข้าใจกับลักษณะโครงสร้างการเมืองการปกครองของ “ระเบียบใหม่” (New Order) ของประธานาธิบดีซูฮาร์โตก่อน ระบบดังกล่าวเน้นในเรื่องความ

4. ibid. pp.699 - 691 และ Micheal R.J. Vatikictis, “Indonesia’s Foreign Policy in the 1990”, Contemporary Southeast Asia, Vol.14, No 4 (March 1993) : 353 - 358

มั่นคงและเสถียรภาพความสงบเรียบร้อยของชาติ อันจะเป็นรากฐานสำคัญที่สุดในอันที่จะพัฒนาประเทศไปสู่สังคมที่มั่นคงได้ ความมั่นคงนั้นจะได้มากก็ต่อเมื่อมีความเห็นพ้องกันแห่งชาติ (national consensus) ที่จะทำให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐทำงานได้อย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพได้ ประสิทธิผล สิ่งนี้เป็นสมมติฐานสำคัญในการดำรงโครงสร้างทางการเมืองของอินโดนีเซียภายใต้ประธานาธิบดีซูฮาร์โต ซึ่งมีผู้อธิบายว่ามีลักษณะเป็นปิรามิดที่มีลำดับลดหลั่นกันลงมา มีประธานาธิบดีที่มีอำนาจและบทบาทสูงอยู่บนยอดสุด มีกองทัพซึ่งมีบทบาททางสังคมและการเมืองเป็นพิเศษ นอกเหนือจากการเป็นกลไกของรัฐอยู่รองลงมา ถัดมาคือระบบราชการซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้เสนอประเด็นสาธารณะต่าง ๆ แทนมวลชน ซึ่งอยู่ฐานล่างสุดของปิรามิด และถูกจำกัดบทบาททางการเมือง ให้คงอยู่ในช่องทางและทางเลือกที่รัฐบาลกำหนดให้เท่านั้น (floating mass)⁵

ดังนั้นจึงพอจะสรุปได้ว่าภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียจะเป็นเรื่องของชนชั้นนำ (elite) กลุ่มเล็ก ๆ ที่ริเริ่มและตัดสินใจกันอยู่ในวงแคบ การตัดสินใจในนโยบายขั้นสุดท้ายจะเป็นเรื่องของการตัดสินใจว่าใครอยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจมากกว่ากัน ทั้งนี้ อาจจัดกลุ่มหรือสถาบันที่มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซีย ออกเป็น 5 กลุ่มหลัก ๆ ได้แก่⁶

1. ตัวประธานาธิบดีเอง ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดกรอบนโยบายอย่างกว้าง ๆ ที่กลไกของรัฐจะเป็นผู้รับไปปฏิบัติ
2. กองทัพ ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ไม่ว่าจะเป็ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในหรือต่างประเทศก็ตาม
3. กระทรวงการต่างประเทศ จะเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นทางการ รับผิดชอบรายละเอียดในการปฏิบัติโดยเฉพาะงานประจำในการติดต่อกับนานาประเทศ รวมทั้งริเริ่มนโยบายหรือประเด็นใหม่ ๆ ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่กองทัพดูแลอยู่
4. เทคโนแครต (technocrat) ซึ่งมีบทบาทเฉพาะเจาะจงในส่วนที่เกี่ยวข้องในด้านเทคนิคของนโยบายเศรษฐกิจต่างประเทศ
5. นักวิชาการในสังกัดสถาบันยุทธศาสตร์ศึกษาและการระหว่างประเทศ (Center for Strategic and International Studies/CSIS) ซึ่งแม้จะไม่ได้มีบทบาทในระบบราชการ แต่ก็เป็นที่

5. R. William Liddle, "Soeharto's Indonesia : Personal Rule and Political Institution", *Pacific Affairs*, Vol.58, No.1 (Spring 1985) : 71 - 74

6. Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia in ASEAN : Foreign Policy and Regionalism* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1994), Chap.5

ยอมรับกันว่ามึบบทบาทในการริเริ่มเสนอนโยบายใหม่ ๆ กลุ่มนี้มักจะถูกมองจากภายนอกว่าเป็นตัวแทนของชนชั้นกลางนักธุรกิจ โดยเฉพาะชาวจีนและผู้ที่ไม่ใช่มุสลิม

ด้วยสมมติฐานข้างต้นนี้ เราอาจพิจารณาได้ว่าการริเริ่มนโยบายที่มีลักษณะเชิงรุก (active) มากขึ้นของประธานาธิบดีซูฮาร์โตในช่วงปลายทศวรรษที่เริ่มต้นใน พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา แม้ อาจจะสอดคล้องกับแนวคิดของกลุ่มที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายหนึ่ง ก็ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับแนวคิดของอีกกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มผู้กำหนดนโยบายฝ่ายพลเรือนกับกลุ่มผู้กำหนดนโยบายฝ่ายทหาร การกล่าวเช่นนี้มีได้หมายถึงกองทัพจะไม่เห็นกับบทบาทแนวทางใหม่ของนโยบายต่างประเทศ แต่จะเห็นได้ว่าการเพิ่มบทบาทในเวทีระหว่างประเทศของอินโดนีเซียที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าภายในประเทศมีเสถียรภาพและความมั่นคงดีพอแล้ว ซึ่งพื้นฐานอันนี้ มีความเป็นไปได้ว่าจะมีความแตกต่างกันในการรับรู้ (perceptions) ระหว่างพลเรือนกับกองทัพ เพราะประสบการณ์ของฝ่ายหลังในการต่อสู้เพื่อสิ่งที่เห็นว่าเป็น บูรณภาพแห่งดินแดน (territorial integrity) และความมั่นคงของประเทศกับพรรคคอมมิวนิสต์และชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ มาเป็นเวลานานนั้น ทำให้กลุ่มทหารมักมีแนวโน้มจะขยายกรอบคำจำกัดความของความมั่นคงและมีความอ่อนไหวในประเด็นดังกล่าวมากเป็นพิเศษ แนวคิดของกลุ่มทหารในบางประเด็นจึงไม่สอดคล้องกับแนวคิดของกลุ่มพลเรือน เช่น การรื้อฟื้นหรือกระชับความสัมพันธ์กับประเทศคอมมิวนิสต์หรืออดีตคอมมิวนิสต์ เช่น สหภาพโซเวียต เวียดนาม จีน ซึ่งในขณะที่กลุ่มพลเรือนยอมรับกันทั่วไปว่าลัทธิคอมมิวนิสต์ในทศวรรษที่เริ่มใน พ.ศ. 2533 นั้น ไม่ใช่ภัยคุกคามที่น่ากลัวต่อเอกราชและบูรณภาพของชาติอีกต่อไป แต่กลุ่มกองทัพยังคงต้องการใกล้ชิดกับกลุ่มประเทศตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐฯ ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนอาวุธรายใหญ่ให้กับกองทัพอินโดนีเซียอยู่ต่อไป

ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนนี้เอง ทำให้การยกเอากรณีการฟื้นฟูสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีนในปี พ.ศ. 2533 มาเป็นกรณีศึกษา จึงมีความเหมาะสมที่จะได้พิจารณาลักษณะกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย ว่าภายใต้โครงสร้างทางการเมืองภายในที่ดำรงอยู่นั้น กลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายซึ่งมีจุดยืนและแนวทางแตกต่างกันนั้นมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร ในจุดประสงค์เดียวกันคือผลักดันนโยบายตามแนวทางของตนให้เป็นที่ยอมรับและถูกนำไปปฏิบัติเป็นนโยบายสาธารณะได้ ซึ่งโดยทั่วไปกระบวนการที่เกิดขึ้นมักจะเป็นการประนีประนอมระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นที่พอใจกับทุกฝ่าย มากกว่าที่จะเป็นการตัดสินใจตามหลักเหตุผลที่ควรจะเป็นตามหลักผลประโยชน์แห่งชาติอย่างแท้จริงในที่สุด

แนวทางที่จะใช้วิเคราะห์กรณีศึกษานี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศโดยใช้แนวทางการศึกษาแบบการตัดสินใจ (Decision - Making Approach) ซึ่งมีรายละเอียดที่มานำสนใจ

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น นอกจากเราจะมุ่งเน้นอธิบายหรือกำหนดหน่วยในการวิเคราะห์ (unit of analysis) ไว้ที่ระดับระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อทำความเข้าใจรูปแบบหรือกระบวนการของความสัมพันธ์โดยรวม อันเรียกได้ว่าเป็นการศึกษาระดับมหภาค (macro level) แล้ว อีกแนวทางหนึ่งซึ่งมีความจำเป็นต่อการศึกษาไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ก็คือ การทำความเข้าใจพฤติกรรมของรัฐ ในการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ หรือเป็นการศึกษาระดับจุลภาค (micro level) โดยให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของรัฐนั่นเอง⁷

การทำความเข้าใจนโยบายต่างประเทศในช่วงสองถึงสามทศวรรษที่ผ่านมา นักวิชาการส่วนใหญ่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นแนวทางที่จำเป็นในการตอบคำถามว่า “ทำไม” หรือ “อย่างไร” มากกว่าจะศึกษาแนวพรรณนา (descriptive) ว่าเกิด “อะไร” ขึ้นในนโยบายต่างประเทศ ดังที่เคยศึกษามาในอดีต

อย่างไรก็ดี เราสามารถจะมองกระบวนการกำหนดนโยบายได้ในสองลักษณะ หรือสองตัวแบบ (model) ใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ ตัวแบบของผู้กระทำหรือผู้แสดงที่มีเหตุผล (rational actor model) และตัวแบบของการกระทำที่มีได้มีเหตุผลที่ควรจะเป็น (non - rational actor model)⁸

ตัวแบบผู้แสดงที่มีเหตุผล บางครั้งเรียกว่าตัวแบบสังคมนิยมที่มีรัฐเป็นศูนย์กลาง (state - centric realist) เนื่องจากแนวคิดนี้อธิบายนโยบายต่างประเทศว่าเป็นชุดของการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งเป็นแนวคิดหรือการกระทำที่มีเป้าหมายแน่ชัด กำหนดเป้าหมายและทางเลือกในการดำเนินนโยบายออกมาได้ตามลำดับความสำคัญหรือความจำเป็นเร่งด่วน สามารถจะชั่งน้ำหนักข้อดีข้อเสียของทางเลือกแต่ละทางได้ โดยพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของผลที่จะตามมาจากการกระทำของทางเลือกนั้น และเลือกดำเนินนโยบายที่สอดคล้อง ส่งเสริม หรือรักษาผลประโยชน์ของชาติมากที่สุด โดยผู้ทำการตัดสินใจกำหนดนโยบายในนามของรัฐ มีฐานะเสมือนหน่วยการ

7. Brian White, “Analysing Foreign Policy : Problem and Approaches” ใน Micheal Clark and Brian White (eds.), Understanding Foreign Policy : The Foreign Policy Systems Approach. (Aldershot : Edward Elger Publisher, 1989), pp.3 - 4

8. Christopher Hill. Theories of Foreign Policy Making for Developing States. (New York : Praeger Publisher, 1977), pp.71 - 86 หรือ วิวัฒน์ มุ่งการดี, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา : โครงสร้าง, กระบวนการและรูปแบบ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 308

ตัดสินใจหนึ่งที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมุ่งได้ตอบกับพฤติกรรมของรัฐอื่น ๆ ที่มีจุดประสงค์เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติสูงสุดเช่นเดียวกัน หรือมีผู้เรียกว่าเป็นตัวแทนลูกบิลเลียด (billiard ball model)

ปัญหาของการศึกษานโยบายต่างประเทศในตัวแบบนี้ คือ ลักษณะการกำหนดนโยบายนั้นมีลักษณะของแบบอย่างหรือลักษณะในอุดมคติที่ควรจะเป็น ซึ่งในชีวิตจริงมักจะมีความเป็นไปได้น้อยมาก เนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับความสามารถของผู้กำหนดนโยบายในการประเมินสถานการณ์ได้อย่างถูกต้องครบถ้วนทุกแง่มุม ภายใต้สถานการณ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันซึ่งทั้งซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เวลาในการตัดสินใจที่มีจำกัด ไม่มีโอกาสพิจารณาทางเลือกหรือข้อดี-ข้อเสีย อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ได้ ผู้กำหนดนโยบายในโลกแห่งความเป็นจริงไม่ใช่ใครคนหนึ่งเพียงคนเดียว หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ที่คิดและเข้าใจสถานการณ์เหมือนกัน แต่จะมีผู้เกี่ยวข้องหลากหลายที่มีภูมิหลัง ความคิด และผลประโยชน์ต่างกัน จนนโยบายที่ออกมานั้นอาจเป็นเพียงผลของการประนีประนอมความแตกต่าง ที่มีใช้ผลจากการพิจารณาสถานการณ์อย่างมีเหตุผลอย่างทีละขั้น⁹ ซึ่งในประเด็นนี้จะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดในหัวข้อต่อไป

อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่ากรณีวิเคราะห์แบบตัวแบบผู้แสดงที่มีเหตุผล (rational actor model) ไม่มีประโยชน์เนื่องจากลักษณะที่เป็นอุดมคตินี้เอง เราสามารถใช้เป็นข้อสมมติฐานเบื้องต้นสำหรับการอธิบายหรือการทำความเข้าใจ โดยเฉพาะในกรณีที่เราไม่มีข้อมูลละเอียดพอที่จะเข้าใจพฤติกรรมของรัฐหนึ่ง ๆ ได้แน่ชัดว่าเกิดขึ้นจากอะไรกันแน่ วิธีเดียวที่เราพอจะคาดคะเนได้ในกรณีนี้คือ พิเคราะห์ในแง่ของตัวแบบการกระทำที่มีเหตุผลว่าในสถานการณ์นั้น รัฐน่าจะหรือควรจะทำนโยบายอย่างไรจึงจะตอบสนองผลประโยชน์ของชาติได้มากที่สุด การศึกษานโยบายต่างประเทศในปัจจุบันหลายต่อหลายกรณีก็ยังคงใช้วิธีนี้อยู่เป็นสำคัญ

ส่วนอีกแนวทางหนึ่งเป็นแนวทางการศึกษาที่สำคัญที่สุดที่เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาแนวทางอื่น ๆ แตกแขนงออกไปมากมาย และเรียกได้ว่าเป็นแนวทางการศึกษาที่แตกต่างไปจากตัวแบบผู้แสดงที่มีเหตุผล ได้แก่ แนวการศึกษาการตัดสินใจ (decision - making approach) ซึ่ง

9 Brian White. "Analysing Foreign Policy : Problem and Approaches" ใน Micheal Clark and Brian White (eds.), Understanding Foreign Policy : The Foreign Policy Systems Approach. (Aldershot : Edward Elger Publisher, 1989), pp.11

10 วิวัฒน์ Christopher Hill, Theories of Foreign Policy Making for Developing States. (New York : Praeger Publisher, 1977), pp.71 - 86 หรือ วิวัฒน์ มุ่งการดี, นโยบายต่างประเทศสหรัฐอเมริกา : โครงสร้าง กระบวนการและรูปแบบ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2533) หน้า 310 - 314

โดยเนื้อหาแล้วเป็นการศึกษาแบบพฤติกรรมศาสตร์ (behavioural sciences) ที่มาปรับใช้กับการตัดสินใจในนโยบายต่างประเทศนั่นเอง ในแนวทางการศึกษาแบบนี้ นโยบายต่างประเทศเป็นชุดของการตัดสินใจหนึ่ง (series of decisions) โดยกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งที่เรียกว่าผู้กำหนดนโยบาย (decision makers) และการตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้นมิได้เป็นการตอบสนองต่อบริการจากภายนอกโดยตรง แต่เป็นการตัดสินใจภายใต้โครงสร้างและสิ่งแวดล้อมหนึ่งภายในรัฐนั่นเอง ที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจเลือกทางเลือกหนึ่งแทนที่จะเป็นทางเลือกอื่น¹¹

สังกัป (concept) หลักเรื่องการตัดสินใจนี้เดิมเป็นแนวคิดที่ใช้กันอยู่ในการศึกษาหลายวิชา เช่น เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และบริหารธุรกิจ นักวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รายแรก ๆ ที่นำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้กับนโยบายต่างประเทศคือ กลุ่มของริชาร์ด สไนเดอร์ เอช ดับเบิลยู บรูค และเบอร์ตัน ซาเป็ง¹² ซึ่งมีความคิดโดยสรุปว่าการกระทำของรัฐคืออิทธิพลกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่งในนามของรัฐ เราสามารถจะศึกษาการตัดสินใจกำหนดนโยบายหนึ่งได้ โดยอาศัยขั้นตอนประกอบที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ พิจารณาโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ (The organization of decision - making) ว่าประกอบขึ้นด้วยตัวแสดงทั้งที่เป็นบุคคลและหน่วยงานใดบ้าง ตัวแสดงเหล่านี้มีหน้าที่อย่างไรและสัมพันธ์กันในรูปแบบใด ตัวแสดงเหล่านี้มีภูมิหลังและลักษณะของตนอย่างไร (motivation and characteristics of decision - makers) ซึ่งจะมีผลอย่างยิ่งต่อการรับรู้และตีความปัญหาของตัวแสดงนั้น (perceptions and interpretation of decision- makers) ภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายที่เป็นอยู่ (decision - making process)

หลังจากนั้น แนวคิดของนักวิชาการทั้งหลายก็ได้พัฒนาออกไปในแนวทางการศึกษาต่าง ๆ มากมาย ที่สำคัญเช่น งานของแฮโรลด์และมาร์กาเร็ต สปรอต¹³ ที่ช่วยเสริมแนวทางการศึกษากระบวนการตัดสินใจ (decision making approach) ด้วยการเสนอปัจจัยภายนอกจำนวนมาก ("milieux") ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายในทางปฏิบัติการหรือทางจิตวิทยา (operational/

11. White, *Ibid.* pp.12 - 13 และ อัมภากร เอกแสงศรี, การกำหนดนโยบายต่างประเทศ : ทฤษฎีและแนววิเคราะห์ (กรุงเทพฯ : ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), หน้า 7 - 8

12. Richard Snyder, B.W. Bruck, and Burton Sapin, "The Decision - Making Approach to the Study of International Politics". ใน James N. Rosenau (ed), International Politics and Foreign Policy. (New York : The Free Press, 1981)

13. Harold and Margaret Sprout, The Ecological Perspectives in Human Affairs. (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1974)

psychological distinction) ผลงานของโรเบิร์ต จาร์วิส¹⁴ ได้เสนอแนวทางสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยทางจิตวิทยา (psychological variables) ที่มีผลต่อผู้กำหนดนโยบายทั้งที่เป็นบุคคลและกลุ่มบุคคล ด้วยการยืมเอาความคิดของวิชาจิตวิทยาเกี่ยวกับภูมิหลัง การขัดเกลาทางสังคมและประสบการณ์ในอดีตของบุคคล ที่มีผลต่อบุคลิกภาพและทัศนคติอันเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งเท่าที่เป็นอยู่ นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มทฤษฎีองค์กร (organizational and cybernetic theory) ซึ่งพูดถึงกระบวนการตัดสินใจในแง่ของการปฏิบัติงานประจำขององค์กรหนึ่ง ซึ่งมีปัจจัยสำคัญด้านการติดต่อ (communication) การไหลของข้อมูล (inflows of information) ตลอดจนโครงสร้างการบริหารองค์กร นักวิชาการที่เริ่มบุกเบิกทฤษฎีนี้คือ คาร์ล ดับเบิลยู. ดอยซ์¹⁵

แนวทางการศึกษาอีกแนวหนึ่งซึ่งมีผู้สนใจมากและเป็นจุดเริ่มต้นให้นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหันมาวิเคราะห์ตัวแบบการกระทำที่ไม่ได้มีเหตุผลที่ควรจะเป็นมากขึ้น คือ แนวการศึกษาแบบการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic/governmental politics” ของเกรแฮม ที. แอลลิสัน¹⁶ ซึ่งได้เสนอไว้ในหนังสือ “Essence of Decision” อันมีชื่อเสียงและแม่นยำในภายหลังจะมียานเขียนจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการวิเคราะห์ และข้อจำกัดของพลังในการอธิบายของแนวทางการศึกษาแบบนี้ แต่ไม่มีใครปฏิเสธว่าแนวคิดของแอลลิสัน เป็นการบุกเบิกครั้งแรก ๆ ของการศึกษานโยบายต่างประเทศที่แหวกแนวไปจากการศึกษาตัวแบบผู้แสดงที่มีเหตุผล ปฏิเสธแนวทางการศึกษาแบบดั้งเดิม (traditional approach หรือ classical approach) ที่ใช้กันมาก่อน อันเป็นคุณูปการอย่างมากต่อการสร้างองค์ความรู้ที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นในการศึกษานโยบายต่างประเทศ เราจึงควรให้ความสนใจกับแนวทางการศึกษานี้ให้มากขึ้น

แอลลิสัน เสนอรูปแบบการวิเคราะห์การตัดสินใจของสหรัฐอเมริกา ในการตอบสนองต่อการติดตั้งขีปนาวุธของสหภาพโซเวียตในคิวบา ที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 16 - 28 ตุลาคม พ.ศ. 2505 หรือที่เรียกกันทั่วไปว่าวิกฤตการณ์ขีปนาวุธในคิวบา (Cuban Missile Crisis) โดยเสนอเป็น 3 ตัวแบบด้วยกันคือ

1. ตัวแบบการกำหนดนโยบายที่อนุมานด้วยเหตุผล (rational policy model)
2. ตัวแทนกระบวนการในลักษณะองค์การ (organizational process model)

14. Robert Jervis. Perception and Misperceptions in International Politics. (Princeton. New Jersey: Princeton University Press, 1976), pp.4 - 5.

15. Karl W. Deutsch, The Nerves of Government. (New York : The Free Press, 1966), pp. 7 - 9.

16. Graham T. Allison. Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis. (Boston : Little Brown and Co, 1971), pp.151 - 194.

3. ตัวแทนการเมืองในระบบราชการ (bueaucratic politics model) และจากทั้งสามรูปแบบที่แอลลิสันคิดว่าจะช่วยให้อภิปรายได้อย่างดีที่สุด เพราะแต่ละตัวแบบทางทฤษฎีจะอุดช่องว่างในแต่ละตัวแบบการวิเคราะห์

ตัวแบบที่หนึ่ง ก็เช่นเดียวกับตัวแบบตัวแสดงที่มีเหตุผลทั่วไป คือตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่ารัฐบาลเป็นผู้กระทำการแทนรัฐแต่ผู้เดียวในการที่จะแก้ปัญหามืองระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลจะทำการด้วยวิธีคิดอนุมานอย่างมีเหตุผล เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายซึ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐได้สูงสุด

ตัวแบบที่สอง วิเคราะห์การกระทำของรัฐว่าเป็นผลหรือการกระทำระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นรัฐบาล โดยมีข้อสมมติฐานว่าองค์กรเหล่านี้กระทำการอย่างไม่มีมีการประสานงานกันมากนัก และการมองปัญหาขององค์กรแต่ละแห่งมักจะเสนอความคิดเห็นต่อรัฐบาลโดยการวิเคราะห์อย่างแคบ ๆ ภายในความต้องการขององค์กรเอง ยิ่งไปกว่านั้นยังมีสมมติฐานว่าแต่ละองค์กรมิได้กระทำการวิเคราะห์ปัญหาในแง่ของตัวเองเท่านั้น แต่ยังกระทำการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ขององค์กรนั้น ๆ ด้วย และมักปฏิบัติในการแก้ปัญหาระยะสั้นมากกว่าการแก้ปัญหาระยะยาว

ตัวแบบที่สาม วิเคราะห์ปัญหาการตัดสินใจโดยดูจากกระบวนการต่อรองระหว่างบุคคลในรัฐบาลหรือการเมืองระหว่างข้าราชการระดับสูง ในการวิเคราะห์ แอลลิสันตั้งสมมติฐานว่าในแต่ละองค์กรมีการแข่งขันกันมาก ระหว่างผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ดังนั้น การตัดสินใจของรัฐบาลเป็นผลมาจากการผลักดันของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ และการตัดสินใจนั้นมีใช้การเลือกโดยอนุมานด้วยเหตุผล ในการศึกษาตัวแบบนี้ ผู้ร่วมตัดสินใจแต่ละคนมักมีจุดสนใจในนโยบายใหญ่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงให้ความสนใจเฉพาะปัญหาในขอบเขตที่เขาสนใจ อีกทั้งแต่ละคนยังมีความคิดเห็นและจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับ ชาติ องค์กร และผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่แตกต่างกันออกไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่บุคคลมีผลประโยชน์และความคิดเห็นแตกต่างกัน ต่างคนก็ต่างพยายามผลักดันให้แนวคิดของคนมีผลก่อให้เกิดนโยบายขึ้นมาตามอำนาจส่วนบุคคลและจากองค์กร ดังนั้นการตัดสินใจจึงเกิดขึ้นจากการต่อรองระหว่างบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ภายในรัฐบาล การที่จะมีการตัดสินใจไปในทางใดทางหนึ่งนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจและความสามารถในการผลักดัน/ต่อรองของแต่ละบุคคล/กลุ่มองค์กร และผลลัพธ์ที่ได้มักจะเป็นทางเลือกที่เกิดจากการประนีประนอมที่แอลลิสันเรียกว่า ผลลัพธ์ (resultant) ให้ทุกฝ่ายพอใจ แม้บางครั้งจะไม่ตรงกับทางเลือกของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเมื่อตอนเริ่มแรกเลยก็ได้ และก็ไมจำเป็นต้องเป็นทางเลือกที่เหมาะสมในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติสูงสุดก็ได้เช่นเดียวกัน

ตัวแบบที่สองและสามที่แอลลิสันใช้ใน “Essence of Decision” นี้เองที่เป็นที่มาของแนวคิด “การเมืองในระบบราชการ” (bureaucratic politics) ซึ่งมีนักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่าง

ประเทศจำนวนมากได้ใช้เป็นตัวตั้งในการศึกษาเพื่อทดสอบพลังในการอธิบายเมื่อนำมาปรับใช้ อธิบายเหตุการณ์อื่นในโลกของความเป็นจริง ซึ่งข้อสรุปที่ได้นั้นบางครั้งก็เป็นการเสริมแนวคิดของ แอลลิสัน บางครั้งก็ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัด/บกพร่องของแนวทางการศึกษา แต่เรามีความสนใจที่จะ นำเอาแนวคิดนี้มาใช้เป็นเครื่องมือหรือกรอบแนวคิดในการศึกษาเพื่อความเข้าใจอธิบายการฟื้นฟู ความสัมพันธ์อินโดนีเซีย - จีน ปี พ.ศ. 2533 เนื่องจากมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ในโลก ของความเป็นจริงในกรณีที่เราจะทำการศึกษาลหลายประการ

ก่อนอื่นคงจะต้องแจกแจงรายละเอียดแนวคิดในการศึกษาตามแนวคิดของแอลลิสันให้ละเอียดมากขึ้น¹⁷

ประการแรก เกี่ยวกับองค์กร/กลุ่มบุคคล ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายต่าง ประเทศ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าเมื่อกล่าวถึงพฤติกรรมของรัฐบาลประเทศหนึ่ง ๆ จะเข้าใจได้ว่า รัฐบาลที่กล่าวถึงนั้น มิได้เป็นองค์กรซึ่งมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่จะประกอบด้วย กลุ่ม องค์กรต่าง ๆ ซึ่งมีฐานะกึ่งอิสระและเป็นพันธมิตรกันอย่างหลวม ๆ โดยแต่ละองค์กรก็จะมีชีวิต ของมันเอง องค์กรเหล่านี้จะทำหน้าที่เบื้องต้นในการเก็บรวบรวมและตีความข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เพื่อการประเมินสถานการณ์ พร้อมทั้งเสนอทางเลือกต่าง ๆ และคาดคะเนเกี่ยวกับผลได้ผลเสีย ที่จะเกิดขึ้น แล้วเสนอขึ้นไปตามลำดับชั้นจนกระทั่งถึงผู้นำระดับสูง ซึ่งในการดำเนินงานตามชั้น ตอนต่าง ๆ นั้น แต่ละองค์กรจะมีระเบียบวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้แน่ชัด นอกจากนั้น แต่ละองค์กรก็ จะรับผิดชอบเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง และดำเนินการไปอย่างค่อนข้างมีอิสระตามระเบียบวิธีการที่ มีอยู่ นโยบายต่างประเทศในแง่หนึ่งก็คือผลที่ออกมาจากการปฏิบัติงานขององค์กรตามลักษณะ ดังกล่าวนี้นี้มากกว่าจะเป็นผลมาจากการเลือกเอาแนวนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง เพราะแม้จะมี ผู้นำรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมเหนือองค์กรเหล่านี้ แต่ก็ทำหน้าที่ในลักษณะประสานทัศนคติเห็น ขององค์กรต่าง ๆ มากกว่าจะมีอำนาจควบคุมในรายละเอียดอย่างใกล้ชิดจริงจัง

ซึ่งองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐมีลักษณะเฉพาะหลายประการที่สามารถมีอิทธิพลต่อการ กำหนดนโยบายคือ

1. หน่วยงานเหล่านี้มีบุคลากรหลักเป็นข้าราชการอาชีพ ซึ่งมีประเพณีและระบบ ความเชื่อที่เป็นลักษณะเฉพาะของตนที่ถูกหล่อหลอมมาจากกระบวนการของการเข้าสู่หน่วยงาน นั้น ๆ หรือการฝึกอบรมและกระบวนการเลื่อนฐานะในองค์กร ทำให้บุคลากรเหล่านี้มักมองปัญหา ในมุมแคบที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของตน

17. Ibid. pp.144 - 184 ; เขียน ธิระวิทย์, การกำหนดนโยบายต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 12 - 18 และ วิวัฒน์, อ่วงแล้ว หน้า 315 - 321

2. องค์การเหล่านี้มีความโน้มเอียงไปในทางที่จะปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งได้แก่ การคงอยู่ การขยายตัว และการมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย องค์การมักจะคิดว่าปัญหาที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นมีความสำคัญ ซึ่งหมายถึงทำให้ตนเองมีความสำคัญไปด้วย ผลประโยชน์แห่งชาติบางครั้งแยกไม่ออกจากผลประโยชน์ขององค์การ

3. จากการแบ่งงานกันทำให้หน่วยงานของรัฐบาล ทำให้บางครั้งมีการแบ่งพวกแบ่งฝ่ายและแข่งขันกันเอง

4. หน่วยงานของรัฐมีการควบคุมบังคับบัญชากันตามลำดับชั้น ซึ่งแม้ว่าโดยหลักการแล้วจะทำให้มีประสิทธิภาพในการควบคุมกันตามสายงาน แต่ก็มักทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เป็นตัวของตัวเอง มักจะเสนอข้อมูลและข้อเสนอแนะที่คาดว่าจะตรงกันหรือเป็นที่พอใจของผู้บังคับบัญชา ทำให้การรับรู้และประเมินสถานการณ์ขาดตกบกพร่อง

5. การมีระเบียบวิธีปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งแม้ว่าจะมีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตผลงาน แต่ผลข้างเคียงในทางปฏิบัติก็คือ ทำให้มีความเปลี่ยนแปลงยาก และเป็นสาเหตุหนึ่งของความเฉื่อยในการปฏิบัติงาน และมีความไม่เต็มใจที่จะมีความรับผิดชอบใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นอีก ผู้ปฏิบัติงานในองค์การจึงมีแนวโน้มของเสถียรภาพมากกว่าความเปลี่ยนแปลง

6. บุคลากรเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะถือว่ามีข้อมูลและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตนเป็นเรื่องลับหรือเคล็ดลับทางวิชาชีพที่จะไม่เปิดเผยให้กับใครได้ง่าย ๆ เพราะการเก็บสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ไว้เป็นความลับจะมีผลในทางส่งเสริมฐานะและอิทธิพลของตน

ประการที่สอง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การเหล่านั้นในฐานะที่มาของการกำหนดต่างประเทศ เริ่มต้นจากข้อเท็จจริงที่ว่ามีการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ และในเมื่อบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ต่างเป็นมนุษย์ที่มีความต้องการความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของตนตามปกติทั่วไป ซึ่งความก้าวหน้าเหล่านั้นมักผูกพันอย่างใกล้ชิดกับการขยายฐานะและเกียรติภูมิของหน่วยงานของตนด้วย การแข่งขันระหว่างหน่วยงานและองค์การต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนั้น ผลประโยชน์ เช่นอำนาจและเกียรติภูมิ ระบบความเชื่อ ประเพณีเฉพาะ และลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงาน ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ รับรู้ เข้าใจ และมีท่าทีต่อประเด็นปัญหาแตกต่างกันไป หรือที่แอลลิสัน เรียกว่า "Where you stand depends on where you sit" นั้น คือฐานะและบทบาทของผู้มีส่วนร่วมกำหนดนโยบายมักจะเป็นตัวกำหนดการรับรู้ การประเมินสถานการณ์ และวิธีการในการจัดการกับปัญหาที่ดำเนินอยู่ นอกจากนั้น แต่ละฝ่ายยังมีกระแสนิยมที่ต้องเผชิญแตกต่างกันออกไปอีกด้วย เช่น ประธานาธิบดีอาจจะเห็นภาพพจน์และชื่อเสียงความนิยมของตนในหมู่ประชาชน กองทัพอาจจะเห็นภาพพจน์เกี่ยวกับขวัญและกำลังใจของกำลังพล ขณะที่กระทรวงการต่างประเทศอาจจะกังวลเกี่ยวกับการเรียกร้องของมิตรประเทศ

จะเห็นได้ว่าล้วนมีอิทธิพลที่ทำให้ท่าทีของแต่ละฝ่ายไม่เหมือนกัน และ กระบวนการกำหนดนโยบายก็อาจจะต้องมีการต่อรอง ใช้อิทธิพลที่ทำให้ท่าทีของแต่ละฝ่ายไม่เหมือนกัน และ กระบวนการกำหนดนโยบายก็อาจจะต้องมีการต่อรอง ใช้อิทธิพล และใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อให้แนวทางที่ฝ่ายตนต้องการประสบผลหรือได้รับการยอมรับให้มีการปฏิบัติเป็นแนวนโยบายของชาติ ซึ่งวิธีการที่ใช้ในกระบวนการนี้อาจมีได้หลายวิธีด้วยกัน เช่น การรวมกลุ่มหรือพันธมิตรเพื่อสนับสนุนหรือต่อต้านข้อเสนอแนะทางนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง การให้ข่าวสารบางอย่างที่จะมีผลในการสร้างความยุ่งยากลำบากใจให้กับฝ่ายตรงข้าม การเก็บข้อมูลข่าวสารบางอย่างไว้โดยไม่เผยแพร่แก่หน่วยงานอื่นเพื่อไม่ให้ฝ่ายนั้นมีโอกาสได้ใช้อิทธิพล หรือแม้กระทั่งการกระจายข่าวลือเพื่อสร้างความเสื่อมเสียแก่ฝ่ายตรงข้าม รวมทั้งการปล่อยข่าวแก่สื่อมวลชนเพื่อสร้างประชาคมติในการสนับสนุนหรือต่อต้านข้อเสนอแนะตามนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตน

จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายต่างประเทศในโลกแห่งความเป็นจริงนั้น ยากที่จะเป็นไปได้ตามกระบวนการพิจารณาด้วยเหตุผลอย่างที่เราจะรู้อีกข้างต้น แม้กระทั่งพิจารณาของผลประโยชน์แห่งชาติเองยังยากที่จะมีความเห็นพ้องต้องกันได้แล้ว เพราะผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ขององค์กรและสถาบัน หรือแม้กระทั่งผลประโยชน์ส่วนตน มักจะทำให้การรับรู้และทัศนคติเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติผิดเพี้ยนกันไป การกำหนดทางเลือกในการดำเนินนโยบายต่างประเทศก็ย่อมจะได้รับอิทธิพลจากผลประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านี้ไปด้วย องค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ย่อมต้องการจะเลือกใช้แนวนโยบายที่เกื้อหนุนหรือสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนจึงพยายามใช้อิทธิพลผลักดันแนวทางนั้น ขณะที่กลุ่มอื่น ๆ อาจจะไม่เห็นด้วยแล้วพยายามผลักดันแนวทางของตนบ้าง ด้วยเหตุผลเดียวกันนั่นเอง ดังนั้น บ่อยครั้งที่นโยบายของชาติออกมาในลักษณะที่เป็นผลจากการประนีประนอม ระหว่างกลุ่มและฝ่ายต่าง ๆ ภายในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ยอมรับกันได้ทุกฝ่าย โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งตั้งใจไว้แต่แรกว่าจะให้เป็นแนวนโยบายของชาติก็ได้ และก็ไม่จำเป็นต้องเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการรักษาส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติด้วยเช่นกัน

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

จากสมมติฐานเบื้องต้นของแนวทางการศึกษาที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเลือกใช้เพื่อทำความเข้าใจนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซียกรณีฟื้นฟูความสัมพันธ์กับจีนปี พ.ศ. 2533 นั้น จะได้ทำการศึกษาในรายละเอียดจากหลักฐานที่ปรากฏเพื่อแสดงให้เห็นว่ากลุ่มต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายของอินโดนีเซีย แสดงออกถึงความแตกต่างกันในการรับรู้เรื่องเป้าหมายและแนวทางในการไปสู่ผลประโยชน์ของชาติ และต่างฝ่ายต่างผลักดันนโยบายที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนออกมา โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มผู้กำหนดนโยบายฝ่ายพลเรือน คือ กระทรวงการต่างประเทศ นักธุรกิจ และนักวิชาการ กับกลุ่มผู้กำหนดนโยบายฝ่ายทหาร และ

ตัวประธานาธิบดี นโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย ในมุมมองที่ศึกษานี้ เป็นผลผลิตของกระบวนการต่อรองและประนีประนอมระหว่างกลุ่มผู้กำหนดนโยบายดังกล่าวหรือไม่อย่างไร

ดังนั้นจึงจะได้ทำการศึกษาอย่างเป็นระบบถึงขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย เพื่อแสดงให้เห็นว่าโครงสร้าง องค์ประกอบ และสถาบัน ที่สำคัญของการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียภายใต้ระบบการปกครองของประธานาธิบดีซูฮาร์โตนั้นเป็นอย่างไร และโครงสร้างทางอำนาจภายใต้ระบบนี้มีผลต่อบทบาทและปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อย่างไร จนในที่สุดได้นโยบายการสถาปนาความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีนออกมาในที่สุด

สมมติฐานการศึกษา

การตัดสินใจฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนของอินโดนีเซีย เมื่อ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2533 เป็นผลจากการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของประธานาธิบดีซูฮาร์โต แม้กระทรวงการต่างประเทศและกองทัพจะพยายามผลักดันข้อเสนอนโยบายที่แตกต่างกันตามจุดยืนของตน แต่โครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจทำให้ประธานาธิบดีสามารถใช้สถาบันทางการเมืองและกลไกของรัฐ เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายตามความประสงค์ของตน โดยเฉพาะในช่วงที่กองทัพซึ่งคัดค้านนโยบายดังกล่าวกำลังสูญเสียสถานภาพและอำนาจของตน

วิธีการศึกษาและนำเสนอ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะใช้กรอบทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเรื่องการกำหนดนโยบายแบบการเมืองในระบบราชการเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยอาศัยข้อมูลเอกสารทั้งในระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิโดยเฉพาะจากสื่อมวลชน ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียกรณีการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2533 ทั้งนี้จะนำเสนอเนื้อหาตามลำดับหลังจากบทที่ 1 ดังนี้

บทที่สอง จะพูดถึงโครงสร้างทางการเมืองของ “ระบียบใหม่” ในอินโดนีเซีย เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับทำความเข้าใจการกำหนดนโยบายที่จะศึกษาในบทถัดไป โดยเริ่มต้นจากกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองนั้นคือ รัฐธรรมนูญ และพิจารณาว่า สถาบันทางการเมืองกับกลไกของรัฐมีบทบาท, อำนาจหน้าที่อย่างไร ระบุว่าสถาบันและกลไกเหล่านี้ตัวใดบ้างที่มีบทบาทเป็นตัวแสดงในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของอินโดนีเซีย ตลอดจนพิจารณาว่า ตัวแสดงดังกล่าวมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไรภายใต้บริบททางการเมืองในห้วงเวลาที่ศึกษา

บทที่สาม จะเริ่มต้นวิเคราะห์การกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย กรณีฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2533 โดยในช่วงแรกจะบรรยายถึงพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างอินโดนีเซียกับจีน และขั้นตอนของการฟื้นฟูความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันว่าดำเนินมาอย่างไร ส่วนในช่วงหลังจะวิเคราะห์ปัจจัยตามข้อเท็จ

จริงที่ทำให้เกิดการฟื้นฟูความสัมพันธ์ฯ ขึ้นมาว่ามีอะไรบ้าง และปัจจัยเหล่านั้นสามารถอธิบาย สมมติฐานที่ตั้งไว้ได้อย่างไร

บทที่สี่ จะสรุปเนื้อหาของการศึกษาที่ผ่านมาเพื่อให้เห็นการพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ ตลอดจนอธิบายแนวโน้มของการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียในอนาคต

ประโยชน์ในการศึกษา

การยกเอากรณีดังกล่าวขึ้นมาทำการศึกษากลับมาเป็นระบบ นอกจากจะช่วยให้เข้าใจการทำงานของกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียแล้ว ยังอาจเป็นประโยชน์ในการพิจารณาแนวโน้มในอนาคตได้อีกด้วย เมื่อเราพิจารณาเห็นว่ากำหนดนโยบายต่างประเทศจะมีลักษณะอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการทางการเมืองภายในนั่นเอง โครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้กำหนดนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีผู้กำหนดนโยบายหนึ่ง ๆ ต้องวางมือจากอำนาจ โครงสร้างทางการเมืองที่เกิดขึ้นนั้น ย่อมมีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากกระบวนการเมืองในยุคหลังซูฮาร์โตเป็นระบบเสรีนิยมที่มีพรรคการเมืองหลากหลายแข่งขันกันให้ได้รับคะแนนนิยม เสนอทางเลือกใหม่ ๆ ในนโยบายต่างประเทศ กระบวนการกำหนดนโยบายก็จะเปิดกว้างให้กลุ่มผลประโยชน์จำนวนมากขึ้นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและหลากหลายขึ้น แต่หากกระบวนการเมืองในยุคหลังซูฮาร์โตเป็นระบบอำนาจนิยมที่กองทัพสืบทอดการกุมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเหมือนเช่นในอดีตที่ผ่านมา กระบวนการกำหนดนโยบายก็จะยังคงอยู่ในหมู่ผู้ใกล้ชิดศูนย์กลางอำนาจเหมือนเช่นเคย นโยบายต่างประเทศภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ก็คงจะตั้งอยู่บนสมมติฐานที่มาจากทัศนคติที่มีต่อตนเองและต่อโลกภายนอกของกลุ่มทหาร ซึ่งก็จะทำให้มีแนวทางและลักษณะเฉพาะของแนวนโยบายของตนเองต่างหากไปอีกแนวทางหนึ่ง

การใช้กรณีศึกษาเรื่องการฟื้นฟูสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีนปี พ.ศ. 2533 มาอธิบายและทำความเข้าใจการกำหนดนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซีย นอกจากจะเป็นประโยชน์ในการเพิ่มพูนองค์ความรู้ในด้านกิจการต่างประเทศของอินโดนีเซียแล้ว ยังอาจส่งผลในทางอ้อมในการประเมินทิศทาง (directions) ของการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการกำหนดนโยบายในอนาคตเมื่อโครงสร้างการเมืองภายในเปลี่ยนแปลง ตลอดจนแนวโน้มของนโยบายต่างประเทศอินโดนีเซียในศตวรรษที่ 21 ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกโดยรวม และแน่นอนต่อไทยด้วย