



บทที่ 2

นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย ต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกสมัยรัฐบาลนายพอล คีตทิง

ในการอธิบายนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกจำเป็นต้องพิจารณาความสัมพันธ์ที่ออสเตรเลียมีกับอินโดนีเซียเป็นสำคัญ ดังนั้น ในส่วนแรกจะพิจารณานโยบายต่างประเทศรัฐบาลนายพอล คีตทิง และแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่ออินโดนีเซีย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียที่พยายามแสวงหาอัตลักษณ์ของตนเองในเวทีระหว่างประเทศ ในส่วนที่สองจะพิจารณาการดำเนินนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกโดยเริ่มจากการประเมินประนีประนอมปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 และการที่ออสเตรเลียไม่เข้าแทรกแซงโดยตรง และส่วนสุดท้ายจะสรุปภาพสะท้อนความเป็นมหาอำนาจระดับกลางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกในสมัยรัฐบาลนายพอล คีตทิง

1. นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียสมัยรัฐบาลนายพอล คีตทิง

1.1 เนื้อหาสาระสำคัญ

ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซียมีลักษณะเป็น “การเกี่ยวพันอย่างครอบคลุม (comprehensive engagement)” คำว่า “เกี่ยวพัน” มีนัยสำคัญคือการมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เท่าเทียมกันกับกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลียนายเกรีธ อีแวนส์ ได้อธิบายสาระสำคัญของ “การเกี่ยวพันอย่างครอบคลุม” ดังต่อไปนี้

- การสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงที่หลากหลายและมีสาระสำคัญกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มากขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกันให้ยั่งยืนต่อไป
- การสนับสนุนอาเซียนและดำเนินการร่วมกับประเทศในภูมิภาคนี้เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การระดับภูมิภาค เช่น เอเปกหรือการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของพื้นที่
- การมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการพัฒนาความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับภูมิภาคที่ละเอียดละน้อย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสันติในความมั่นคงร่วมกัน
- การให้ความช่วยเหลือเวียดนาม กัมพูชา ลาว และพม่า ทางการเมืองและเศรษฐกิจภายใต้กรอบความร่วมมือเกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศในภูมิภาค

- เนื่องจากออสเตรเลียตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ออสเตรเลียควรดำเนินนโยบายที่เป็นมิตรกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม และไม่ควรดำเนินนโยบายที่แสดงออกถึงความแปลกแยกทางวัฒนธรรมกับประเทศเหล่านั้น¹

ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ นายพอล คิตทิง ได้แสดงอย่างชัดเจนในท่าทีของออสเตรเลียต่ออินโดนีเซีย จนอาจกล่าวได้ว่าสำหรับออสเตรเลียแล้ว อินโดนีเซียมีความสำคัญในลำดับต้นๆ ดังที่นายพอล คิตทิง ได้กล่าวว่า

ไม่มีประเทศใดที่จะสำคัญต่อออสเตรเลียมากไปกว่าอินโดนีเซีย ข้อความนี้เกิดจากการปรึกษาหารืออย่างละเอียดรอบคอบกับพันธมิตรหลักอีกสองประเทศคือ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่นเพื่อกำหนดทิศทางที่แน่ชัดลงไปในความสัมพันธ์กับอินโดนีเซีย...การกล่าวเช่นนี้ส่งสัญญาณว่าความสัมพันธ์ต่ออินโดนีเซียต้องได้รับการพัฒนา รวมทั้งอินโดนีเซียต้องได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับประเทศพันธมิตรอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็สหรัฐอเมริกหรือญี่ปุ่น²

นอกจากนี้ ขณะทีปรึกษาเรื่องการต่างประเทศของนายพอล คิตทิงยังแนะนำว่าความสัมพันธ์ที่ีระหว่างออสเตรเลียกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งต่อความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองของออสเตรเลีย³ สาเหตุที่ทำให้กลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อมีความสำคัญต่อออสเตรเลียคือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในภูมิภาคนี้ รวมไปถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงในช่วงทศวรรษ 1980 และความใกล้ชิดด้านภูมิศาสตร์ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ออสเตรเลียเริ่มก่อตั้งประเทศในช่วงต้นศตวรรษที่ 20

ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ออสเตรเลียต้องปรับเปลี่ยนนโยบายต่อเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นการเกี่ยวพันอย่าง

¹ Gareth J. Evans, Australia's Regional Security, 6 December 1989, paras. 176. quoted in Gareth J. Evans and Bruce Grant, Australia's Foreign Relations: In the World of the 1990s, 2nd ed. (Carlton, VIC: Melbourne University Press, 1995), pp. 195-196.

² Paul Keating, Engagement: Australia Faces the Asia-Pacific (Sydney: Macmillan, 2000), p. 136.

³ James Cotton, East Timor, Australia and Regional Order: Intervention and its Aftermath in Southeast Asia (London: Routledge-Curzon, 2004), p. 43.

ครอบคลุม” ดังเห็นได้จากการที่นายพอล คีตทิง ไปเยือนอินโดนีเซียในเดือนเมษายน ค.ศ.1992 เป็นประเทศแรกภายหลังจากการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยพบกับนายพลซูฮาร์โตที่กรุงจาการ์ตา และกลับไปเยือนอีกถึง 6 ครั้งในช่วง 6 ปีที่นายพอล คีตทิงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่นอกจากนี้ ยังมีการเจรจาแบบทวิภาคีในการประชุมสุดยอดผู้นำเอเปกที่ซีแอตเทิลและ โอซากา⁴ แสดงให้เห็นว่านายพอล คีตทิงให้ความสำคัญต่ออินโดนีเซียเป็นอันดับต้นๆ ที่เดียว

อาจกล่าวได้ว่า สาระสำคัญของนโยบายต่างประเทศออสเตรเลียในช่วงรัฐบาลนายพอล คีตทิง คือการพยายามพัฒนาความสัมพันธ์กับประเทศที่มีความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์กับออสเตรเลีย ซึ่งได้แก่ประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเริ่มต้นกับประเทศที่อยู่ใกล้ที่สุดคืออินโดนีเซีย และออสเตรเลียมองลักษณะของความสัมพันธ์เป็นแบบเท่าเทียมกัน เคารพในสิทธิและอธิปไตยของรัฐเหล่านี้

1.2 แนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลงทำให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศต่ออินโดนีเซียและกลุ่มประเทศอาเซียนเปลี่ยนไปอย่างมาก ในช่วง 6 ปีของรัฐบาลนายพอล คีตทิง กล่าวคือออสเตรเลียได้ดำเนินการทางการทูตเพื่อเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์แบบเดิมที่ออสเตรเลียไม่เกี่ยวข้องในทางการเมืองกับกลุ่มประเทศอาเซียนไปสู่ “การเกี่ยวพันอย่างครอบคลุม” สำหรับอินโดนีเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาติมอร์ตะวันออกนั้น ปรึกษยาของออสเตรเลียต่อปัญหานี้ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปโดยที่ออสเตรเลียจะให้การช่วยเหลือติมอร์ตะวันออกในด้านมนุษยธรรมกับชาวติมอร์ตะวันออกมากขึ้น

ออสเตรเลียมีท่าทีเป็นกลางต่อปัญหาการยึดครองติมอร์ตะวันออกมาโดยตลอดตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายกอฟ วิดแลม แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้น ออสเตรเลียมักจะวิพากษ์วิจารณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวเสมอ เมื่อเกิดเหตุการณ์สังหารหมู่ที่โบสถ์ซานตาครูซ ที่ดีลีในปี ค.ศ.1991 รัฐบาลนายบ็อบ ฮอว์คได้ส่งนายแกรีธ อีแวนส์ ไปแสดงความห่วงใยต่อเหตุการณ์ในครั้งนี้ โดยนายแกรีธ อีแวนส์กล่าวว่าเหตุการณ์ในครั้งนี้เป็นเพียงความผิดพลาดทางเทคนิคเท่านั้น⁵ อย่างไรก็ตาม ความกดดันจากภายในพรรคแรงงานก็ทำให้นายบ็อบ ฮอว์คต้อง

⁴ Ibid., p. 44.

⁵ Keating, *Engagement: Australia Faces the Asia-Pacific*, p. 136.

วิพากษ์วิจารณ์อิน โคนีเซียในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และกล่าวอย่างอ้อมๆ ว่านโยบายออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกต้องได้รับการประเมินใหม่อีกครั้ง

ในรัฐบาลนายพอล คีตทิง ออสเตรเลียเริ่มดำเนินนโยบายการเกี่ยวพันอย่างครอบคลุม การเจรจาเรื่องความร่วมมือทางด้านความมั่นคงและประเด็นด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลทำให้ประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออกลดความสำคัญลง สำหรับกรณีความสัมพันธ์ออสเตรเลียกับอิน โคนีเซีย ความร่วมมือด้านความมั่นคงถือว่าเป็นประเด็นใหม่เพราะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้านความมั่นคงสำหรับออสเตรเลียคือการเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ไม่เคยกล่าวถึงความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เลย แต่เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุด บรรยากาศความร่วมมือด้านความมั่นคงกับกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเกิดขึ้น เรียกว่า ความมั่นคงร่วมกันในภูมิภาค (security regionalism)⁶

นายพอล คีตทิง ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศ (Defense Strategic Review) โดยเน้นการเจรจาข้อตกลงด้านความมั่นคงกับอิน โคนีเซีย ดังนี้

ความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ที่หนักแน่นมั่นคงกับอิน โคนีเซียนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงต่อความมั่นคงของออสเตรเลียมากกว่าความสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์กับประเทศใดๆ ในภูมิภาค ออสเตรเลียควรแสวงหาโอกาสใหม่ๆ ในการสร้างรากฐานความสัมพันธ์ในประเด็นที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างประเทศทั้งสอง⁷

จากวิสัยทัศน์ด้านความมั่นคงนี้เอง ทั้งนายพอล คีตทิงและนายแกรี อีแวนส์ก็เริ่มพบปะพูดคุยกับผู้นำและรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของอิน โคนีเซียอย่างเป็นทางการตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ.1992 เป็นต้นไป ในช่วงระหว่างเดือนเมษายน ค.ศ.1992 ถึงกลางปี ค.ศ.1994 นายพอล คีตทิงได้เยือนกรุงจकार์ตาถึง 3 ครั้งโดยมีขอบเขตของการเจรจากรอบคลุมเรื่องผลประโยชน์ร่วมกันในประเด็นเรื่องการศึกษา วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อมและป่าไม้ การขนส่งและการสื่อสาร ทรัพยากรธรรมชาติ การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย การข้ามเมือง และการป้องกันประเทศ⁸

⁶ Derek McDougall, "Australia and Asia-Pacific Security Regionalism," Contemporary Southeast Asia 23, 1 (April 2001): 84.

⁷ Keating, Engagement: Australia Faces the Asia-Pacific, p. 139.

⁸ Evans and Grant, Australia's Foreign Relations: In the World of the 1990s, p. 202.

สำหรับกรณีติมอร์ตะวันออกและปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ในการเยือนอินโดนีเซียครั้งแรกในปี ค.ศ.1992 นายพอล คีตทิง ได้เสนอความช่วยเหลือที่ออสเตรเลียสามารถทำได้ในการแก้ไขปัญหา ได้แก่ ความช่วยเหลือติมอร์ตะวันออกโดยตรง และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม นายพลชูฮาร์โตก็ยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ออสเตรเลียมีบทบาทในติมอร์ตะวันออกได้อย่างเต็มที่เท่าใดนัก ซึ่งเป็นความระมัดระวังในทางการทูต เพียงแต่เผยว่าอินโดนีเซียเต็มใจที่จะดำเนินการเท่าที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหา นายพอล คีตทิงกล่าวว่า

ข้าพเจ้าค่อนข้างมีความมั่นใจว่าท่าน [ประธานาธิบดี ชูฮาร์โต] คิดว่าความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซียมีความสำคัญมาก และทั้งสองรัฐบาลจำเป็นต้องพัฒนาความสัมพันธ์นี้ให้ดีขึ้น ข้าพเจ้าคิดว่า โดยพื้นฐานแล้วประธานาธิบดี ชูฮาร์โตเชื่อในความสัมพันธ์ที่หนักแน่นมั่นคง และเชื่ออีกว่าด้วยเวลาและความอดทน รวมทั้งเจตนาที่ดี ผลที่เกิดขึ้นตามมาย่อมเป็นประโยชน์ทั้งต่ออินโดนีเซียและต่อออสเตรเลียด้วย⁹

นายพอล คีตทิงเสนอต่อนายพลชูฮาร์โต ให้มีเวทีการพบปะพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการในระดับรัฐมนตรี โดยจะมีการประชุมกันอย่างสม่ำเสมอ ครอบคลุมเศรษฐกิจและการต่างประเทศ เป็นอย่างน้อย รูปแบบจะคล้ายกับการประชุมระหว่างออสเตรเลียกับญี่ปุ่น¹⁰ นายพลชูฮาร์โตเห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ และมีการประชุมระดับรัฐมนตรีนี้ถึง 35 ครั้ง ในช่วงเวลา 3 ปีหลังจากนั้นจนถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ.1994 การทูตลักษณะเช่นนี้เรียกว่า การทูตสองแนวทาง (two-track diplomacy)¹¹ คือให้มีการเจรจาทางการทูตในระดับผู้กำหนดนโยบาย (First Track) และระดับผู้ดำเนินนโยบาย (Second Track) ควบคู่กันไปเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจผิดระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินนโยบายของประเทศทั้งสอง และความราบรื่นในการประสานงานด้านการต่างประเทศ

หลังจากเดือนมิถุนายน ค.ศ.1994 นายพอล คีตทิงได้เยือนอินโดนีเซียอีกถึง 5 ครั้งซึ่งมากกว่านายกรัฐมนตรีออสเตรเลียคนอื่น ๆ ในอดีต โดยท่าทีของนายพอล คีตทิงเป็นมิตร เข้าใจประเทศเพื่อนบ้าน ประกอบกับความสามารถทางการทูตของนายพอล คีตทิงทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศเป็นไปได้โดยราบรื่น จุดเน้นที่สำคัญของการสร้างมิตรภาพระหว่างประเทศ

⁹ Keating, *Engagement: Australia Faces the Asia-Pacific*, p. 133-134.

¹⁰ *Ibid.*, p. 135.

¹¹ Desmond Ball and Pauline Kerr, *Presumptive Engagement: Australia's Asia-Pacific Security Policy in the 1990s* (St Leonards, NSW: Allens and Unwin, in association with the Australian Foreign Policy Publications Programme and the Department of International Relations, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra, 1996), pp. 30-32.

ทั้งสองคือ ความเป็นเพื่อนบ้านและการเคารพในศักดิ์ศรีของกันและกัน ที่สำคัญคือนายพล คีตทิง ไม่พูดถึงปัญหาติมอร์ตะวันออกเลย ซึ่งแน่นอนว่าเป็นความพยายามที่จะไม่ทำให้เกิดความวุ่นเคืองระหว่างประเทศทั้งสอง

เจ้าหน้าที่อาวุโสของทั้งสองประเทศเจรจาอย่างเป็นทางการเรื่องทรัพยากรพลังงานและเหมืองแร่ซึ่งรวมถึงประเด็นน้ำมันและก๊าซธรรมชาติด้วย สำหรับเรื่องความร่วมมือทางด้านสิ่งแวดล้อมและการประมงนั้นคืบหน้าไปอย่างมาก มีการตกลงเรื่องของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสาธารณสุข การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรมและสภาพภูมิอากาศ และที่สำคัญคือความร่วมมือทางด้านการป้องกันประเทศนั้นคืบหน้าไปเป็นอันมากทีเดียว¹² และประเด็นความร่วมมือด้านความมั่นคงในภูมิภาคได้กลายเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดและเป็นเป้าหมายสูงสุดในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซีย

1.3 ความมั่นคงร่วมกันระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซีย

ท่าทีต่อความร่วมมือทางด้านความมั่นคงระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซียมีจุดเริ่มต้นจากแนวคิดเรื่อง “การเกี่ยวพันอย่างครอบคลุม” ซึ่งได้พัฒนามาเป็น “การเจรจาด้านความมั่นคงแบบพหุภาคี (multilateral security dialogue)” ในกรอบของ “เออาร์เอฟ” และกลายเป็นความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับอินโดนีเซียในช่วงปี ค.ศ.1995 นำไปสู่ “ความตกลงในการธำรงรักษาความมั่นคง” ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดสูงสุดในความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ

แนวคิดเรื่อง “การเกี่ยวพันอย่างครอบคลุม” เป็นความพยายามของออสเตรเลียในการปรับเปลี่ยนท่าทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นความพยายามที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ในทุกๆ ด้านทั้งประเด็นเศรษฐกิจ-สังคมไปจนถึงประเด็นการเมือง-ความมั่นคง ในการดำเนินนโยบายนี้ ออสเตรเลียได้ใช้กลไกแบบพหุภาคี ได้แก่ เออาร์เอฟ ซึ่งเริ่มประชุมที่กรุงเทพมหานครเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ.1994 และครั้งที่สองที่บรูไน ในปี ค.ศ.1995

เออาร์เอฟนั้น เกิดขึ้นจากความพยายามของนายแกรีธ อีแวนส์ ในการสร้างช่องทางกระชับความสัมพันธ์กับอาเซียนในช่วงต้นทศวรรษ 1990 โดยการมองเห็นประโยชน์จากการพบปะพูดคุยในประเด็นเรื่องความมั่นคงในระดับภูมิภาค และเออาร์เอฟยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาสมัยประธานาธิบดี บิล คลินตัน อีกด้วย เออาร์เอฟเป็นการประชุมปรึกษาหารือเรื่อง

¹² Evans and Grant, *Australia's Foreign Relations: In the World of the 1990s*, p. 202.

ความมั่นคงเป็นหลัก ประเทศที่เข้าร่วมประชุมนั้น ได้แก่ ประเทศในอาเซียน บรรดาประเทศคู่ค้าของอาเซียน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น แคนาดา เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหภาพยุโรป รวมทั้งประเทศที่มีผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงในภูมิภาค ได้แก่ รัสเซีย จีน เวียดนาม ลาว และปาปัว นิวกินี ประเด็นสำคัญในการประชุม คือ การทูตเชิงป้องกัน (preventive diplomacy) มาตรการสร้างความมั่นใจและความมั่นคง (confidence and security-building measures) ความโปร่งใสด้านข้อมูลทางการทหาร (การไม่ปกปิดขีดความสามารถทางการทหารระหว่างกัน) และการจัดการความขัดแย้ง¹³ อาจกล่าวได้ว่า เออาร์เอฟได้เริ่มสร้างความรู้สึกเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นระหว่างบรรดาประเทศสมาชิก ซึ่งเป็นรากฐานอันสำคัญที่จะเปิดทางไปสู่ประเด็นทางการค้า การลงทุน และอื่นๆ อีกมากมาย

หลังจากบรรยากาศทางด้านความร่วมมือในภูมิภาคได้เกิดขึ้น รัฐบาลออสเตรเลียก็ได้สานต่อความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกับอินโดนีเซียต่อไป ได้แก่ ความร่วมมือด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซีย นายพอล คิตทิง ได้ริเริ่มโครงการนี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1993 โดยออสเตรเลียสนับสนุนการฝึกรบกับกองกำลังทหารอินโดนีเซีย ในระดับนายทหารชั้นผู้บังคับบัญชาซึ่งทำงานร่วมกับกองกำลังป้องกันตนเองของออสเตรเลียในการพัฒนาความสัมพันธ์ระดับบุคคลผู้ปฏิบัติงาน¹⁴ โครงการนี้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการทูตสองระดับของออสเตรเลียด้วย และสำหรับนายพอล คิตทิงแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ออสเตรเลียจะต้องพัฒนาความสัมพันธ์ทางการทหารกับอินโดนีเซียให้มากกว่าความร่วมมือระดับธรรมดา ความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงต้องมีลักษณะของความมั่นคงร่วมกัน และการอุทิศกำลังร่วมกันในการสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นในภูมิภาค นายพอล คิตทิงเชื่อว่า

ข้อตกลงอย่างเป็นทางการกับอินโดนีเซียจะทำให้ความสัมพันธ์ทางด้านความมั่นคงในภูมิภาคเข้มแข็งขึ้น ในที่นี้หมายถึงข้อตกลงร่วมห้าประเทศ (Five Power Defence Arrangement) ซึ่งออสเตรเลียมีข้อตกลงความมั่นคงร่วมกับสิงคโปร์ และมาเลเซีย สำหรับนิวซีแลนด์รวมถึงปาปัว นิวกินี ออสเตรเลียก็มีแถลงการณ์ร่วม (Joint Declaration of Principles with Papua New Guinea) ด้วยทั้งสิ้น มีเพียงอินโดนีเซียประเทศเดียวเท่านั้นที่ออสเตรเลียยังไม่มีข้อตกลงทางยุทธศาสตร์ด้วย¹⁵

¹³ Stewart Firth, Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy (St Leonards, NSW: Allen and Unwin, 1999), p. 174.

¹⁴ รู้จักกันในนามของ ABRI ซึ่งย่อมาจาก Angkatan Bersenjata Republik Indonesia เปลี่ยนมาเป็น TNI ซึ่งย่อมาจาก Tentara Nasional Indonesia

¹⁴ Keating, Engagement: Australia Faces the Asia-Pacific, p. 138.

¹⁵ *Ibid.*, p. 139.

เจตจำนงที่แท้จริงของออสเตรเลียต่อประเด็นเรื่องข้อตกลงด้านความมั่นคงร่วมระหว่าง ออสเตรเลียกับอินโดนีเซียปรากฏในข้อความอย่างไม่เป็นทางการที่นายอลัน ทายเลอร์ (Allan Taylor) เอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำกรุงจาการ์ตาส่งให้นายเมอร์โคดิโน (Moerdiono) เลขาธิการ แห่งรัฐ* (State Secretary) ของอินโดนีเซีย ในเดือนตุลาคม ค.ศ.1994 ดังนี้

ออสเตรเลียและอินโดนีเซียมีข้อกังวลทางยุทธศาสตร์ร่วมกัน [ออสเตรเลียและอินโดนีเซีย] มีผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงที่ขึ้นต่อกัน และทั้งสองประเทศไม่ใช่ว่าจะกลัวกันและกัน ข้อตกลงหรือความเข้าใจในความร่วมมือทางด้านความมั่นคงระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซีย จะเป็นประโยชน์ต่อทั้งสองประเทศ และจะเสริมสร้างความมั่นคง และขยายความยืดหยุ่นด้านยุทธศาสตร์ของภูมิภาค ข้อตกลงจะประสานสอดคล้องกับความสัมพันธ์ที่มั่นคง และมีลักษณะทวิภาคีระหว่างทั้งสองประเทศ ข้อตกลงจะแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นที่ทั้งสองประเทศมีให้แก่กัน ข้อตกลงจะมีผลต่อมหินทางที่ตีแก่ประเทศทั้งสอง และจะเป็นพื้นฐานอย่างเป็นทางการสำหรับความสัมพันธ์ทางด้านความมั่นคงต่อไป¹⁶

ในเดือนกันยายน ค.ศ.1995 นายพอล คิตทิงได้พบกับนายพลชูฮาร์โต ที่บาห์ลี ผลของการประชุมนี้ทำให้แผนการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงของออสเตรเลียนั้นประสบความสำเร็จไปได้ด้วยดี จากนั้นคณะทำงานประกอบด้วย พลเอกปีเตอร์ เกรชัน (General Peter Gration) และอลัน กิงเจด (Allan Gyngell) เดินทางไปจาการ์ตาในวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ.1995 เพื่อเจรจาในเรื่องเนื้อหาสาระของข้อตกลงกับกลุ่มผู้นำทหาร และเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซีย

ปัญหาสำคัญสำหรับอินโดนีเซียมิใช่ประเด็นของเนื้อความในข้อตกลง แต่เป็นประเด็นเรื่องมุมมองสาธารณชนต่อข้อตกลงนี้ โดยอินโดนีเซียนั้นไม่ต้องการให้ข้อตกลงนี้เป็นข้อตกลง

* ในอินโดนีเซีย เลขาธิการแห่งรัฐ (Sekretaris Negara) เป็นเจ้าหน้าที่รัฐบาลระดับรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักนายกรัฐมนตรี (State Secretariat) เลขาธิการแห่งรัฐมีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและการบริหารแก่ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีในการบริหารประเทศ นอกจากนี้ เลขาธิการแห่งรัฐยังให้ความช่วยเหลือประธานาธิบดีในกรณีที่ประธานาธิบดีต้องดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด และเสนอรายงาน ประสานงานในกิจการภายในและพิธีการทางการทูต รวมทั้งช่วยเหลือในการร่างข้อกฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐ

¹⁶ Ibid., p. 142-143.

ระดับพันธมิตรทางการทหาร¹⁷ อย่างไรก็ดี ผลของการตกลงนำมาซึ่งข้อตกลงในท้ายที่สุด คือ “ข้อตกลงในการธำรงรักษาความมั่นคง” ซึ่งยาวประมาณสองหน้าเท่านั้น โดยมีประเด็นสำคัญคือ

- การปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงร่วมกันและพัฒนาความร่วมมือดังกล่าวให้มีผลเป็นประโยชน์ต่อประเทศทั้งสองและต่อภูมิภาค
- การปรึกษาหารือระหว่างกัน ในกรณีที่มีภัยคุกคามที่ท้าทายประเทศทั้งสอง หรือท้าทายต่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงร่วมกัน และหากเป็นไปได้ ให้พิจารณามาตรการที่อาจนำมาดำเนินการใช้โดยลำพังหรือร่วมกันตามกระบวนการขั้นตอนที่ถูกต้องของแต่ละประเทศ
- การสนับสนุนกิจการที่ส่งเสริมความร่วมมือในประเด็นด้านความมั่นคง ตามที่แต่ละประเทศได้กำหนดนโยบายและลำดับความสัมพันธเอาไว้¹⁸

และในวันที่ 18 ธันวาคม ค.ศ.1995 นายพอล คีตทิง ได้เดินทางไปกรุงจาการ์ตา เพื่อลงนามข้อตกลงดังกล่าว ข้อตกลงนี้มีผลในวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ.1996 หลังจากที่นายพอล คีตทิงพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ.1996 ผลของข้อตกลงนี้ทำให้ทั้งสองประเทศมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน และมีการฝึกอบรมทางการทหารร่วมกัน จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างในช่วงปลายทศวรรษ 1990 เริ่มจากวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ.1997 ซึ่งเริ่มขึ้นในประเทศไทยและขยายผลออกไปสู่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และจบลงด้วยวิกฤตการณ์ต้มออร์ตะวันออกในปี ค.ศ.1999 ทำให้ความสัมพันธ์ทางความมั่นคงของทั้งสองประเทศหยุดชะงักลง และเริ่มรื้อฟื้นขึ้นใหม่ในช่วงปลายสมัยรัฐบาลของจอห์น โฮเวิร์ด

นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียสมัยรัฐบาลนายพอล คีตทิงโดยภาพรวมแล้วเป็นความพยายามริเริ่มนโยบายการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังในกิจการระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศอาเซียน โดยอาศัยกลไกแบบพหุภาคี ในบริบทการเมืองระหว่างประเทศหลังการสิ้นสุดของสงครามเย็นช่วงต้นทศวรรษ 1990 ทั้งการดำเนินนโยบายต่างประเทศก็สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่จะร่วมมือทางด้านความมั่นคงกับอินโดนีเซีย และความต้องการมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านในตลอดช่วงเวลา 4 ปีเศษของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากสถานะความเป็นมหาอำนาจระดับกลางในความต้องการแสดงบทบาทของตนเองที่ชัดเจนในการ

¹⁷ Ibid., p. 144.

¹⁸ “Agreement between the Government of Australia and the Government of the Republic of Indonesia on Maintaining Security,” Signed at Jakarta on 18 December 1995. Available from: http://untreaty.un.org/unts/120001_144071/16/9/00013476.pdf [2008, August 20]

เป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดที่เรียกว่า “การทูตของมหาอำนาจระดับกลาง” ซึ่งนายแกรีธ อีแวนส์ใช้ในการแสดงจุดยืนในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียหลังสงครามเย็น

การทูตของมหาอำนาจระดับกลางเป็นแนวโน้มที่จะใช้วิธีการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศด้วยแนวทางพหุภาคี เป็นแนวโน้มที่จะยึดมั่นในการประนีประนอมความขัดแย้งระหว่างประเทศ และเป็นแนวโน้มที่จะปฏิบัติตาม “การเป็นประเทศที่ดี (good international citizenship)” ในการดำเนินนโยบายทางการทูตใดๆ¹⁹ ภาพลักษณ์ที่สำคัญที่ออสเตรเลียต้องการแสดงให้กลุ่มประเทศอาเซียนได้เห็น คือ การเป็นประเทศที่เคารพกติการะหว่างประเทศ อาศัยการประนีประนอมผลประโยชน์ของตนเองให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์กติกา ซึ่งในที่นี้หมายถึง ความมั่นคงที่ต้องอาศัยความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างอินโดนีเซียที่ไม่เคยมีความร่วมมือทางด้านนี้มาก่อนมากกว่าที่จะดำเนินการด้วยตนเอง จนกระทั่งประสบความสำเร็จในการสร้างกติกาของความร่วมมือขึ้นมาซึ่งได้แก่ ข้อตกลงในการธำรงรักษาความมั่นคงดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

2. การดำเนินนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก

ปัญหาติมอร์ตะวันออกถือว่าเป็นปัญหาเรื้อรังที่เป็นอุปสรรคสำหรับออสเตรเลียจะสร้างความสัมพันธ์อันดีกับอินโดนีเซีย จากการที่ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบตะวันตก และจากการที่เป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้อุดมการณ์ทางการเมืองของออสเตรเลียเป็นแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยให้ความสำคัญกับเรื่องของสิทธิมนุษยชนและหลักการกำหนดการปกครองด้วยตนเอง (self-determination) และส่งผลต่อความลำบากใจของออสเตรเลียในการยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของอินโดนีเซียเหนือดินแดนติมอร์ตะวันออกตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายกอฟ วิดแลมจนถึงสมัยรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดในช่วงแรกท่าทีของรัฐบาลออสเตรเลียแต่ละสมัยตั้งแต่ยุคของนายกอฟ วิดแลมจึงมีลักษณะอดทนต่อการผนวกติมอร์ตะวันออกเป็นจังหวัดที่ 27 ของอินโดนีเซีย และเผชิญกับคำถามต่อจุดยืนที่แน่นอนของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกมาโดยตลอด ทั้งจากนานาชาติและจากประชาชนชาวออสเตรเลียเองและเป็นปัญหาที่หาทางออกไม่ได้

¹⁹ Andrew F. Cooper, Richard A. Higgott and Kim Richard Nossal, Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order (Vancouver: University of British Columbia Press, 1993), p. 19.

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของรัฐบาลนายพอล คีตทิง อิน โคนีเซียถือเป็นประเทศที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกต่อออสเตรเลีย และปัญหาติมอร์ตะวันออกก็เป็นประเด็นที่รัฐบาลนายพอล คีตทิงให้ความสำคัญกระวังในการดำเนินนโยบายใดๆ ส่วนที่สองนี้จะพิจารณาปัญหาในติมอร์ตะวันออกที่รัฐบาลนายพอล คีตทิงต้องเผชิญและวิธีการประนีประนอมต่อปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ก็เพื่อให้ออสเตรเลียสามารถสานความสัมพันธ์ต่ออิน โคนีเซียได้ต่อไป

2.1 ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออกหลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1975 เมื่ออิน โคนีเซียใช้กำลังทหารเข้าผนวกติมอร์ตะวันออกเข้าเป็นจังหวัดที่ 27 ของสาธารณรัฐแล้ว การต่อสู้เรียกร้องเอกราชของกลุ่มชาตินิยมติมอร์ตะวันออกก็ได้เริ่มขึ้นและดำเนินมาโดยตลอด จนกระทั่งในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1991 ได้เกิดเหตุการณ์หนึ่งที่แสดงให้ประเทศต่างๆ ใน โลกเห็นว่าอิน โคนีเซียได้ปกครองติมอร์ตะวันออกด้วยความทารุณโหดร้ายตลอดมาคือการสังหารหมู่ที่สุสานซานตาครูซ ณ เมืองดีลี

เหตุการณ์ที่สุสานซานตาครูซมีที่มาจากเหตุการณ์ในเดือนกันยายน ค.ศ.1991 เมื่อกลุ่มนักศึกษาที่สนับสนุนการรวมตัวกับอิน โคนีเซียและกลุ่มนักศึกษาที่ต่อต้านการรวมตัวกับอิน โคนีเซียปะทะกันที่ดีลี เป็นผลให้นายอัลฟองโซ โกเมซ (Alfonso Gomes) ผู้สนับสนุนการรวมตัวกับอิน โคนีเซีย และนายเซบาสติเยา โกเมซ ผู้ต่อต้านการรวมตัวกับอิน โคนีเซียเสียชีวิตทั้งคู่ และพิธีศพของนายเซบาสติเยา โกเมซจัดขึ้นในวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ.1999 เวลาประมาณ 6 นาฬิกา 30 นาที ผู้เข้าร่วมพิธีเดินออกจากโบสถ์ไปยังสุสานซานตาครูซ ระหว่างการเดินนี้ ผู้สนับสนุนเอกราชโบกรงและแสดงสัญลักษณ์ในการสนับสนุนให้ติมอร์ตะวันออกเป็นเอกราช และตะโกนโห่ร้องเพื่อปลุกระดมจิตสำนึกในเอกราช จากนั้นผู้ประท้วงก็เข้าปะทะกับทหารอิน โคนีเซียช่วงที่กำลังเดินไปสุสานและที่บ้านพักผู้ว่าการติมอร์ตะวันออกมีทหารถูกแทงสองนาย

หลังจากที่ผู้เข้าร่วมพิธีส่วนใหญ่มาถึงประตูทางเข้าสุสานซานตาครูซเรียบร้อย ทหารอิน โคนีเซียราว 85 นาย รวมทั้งตำรวจอิน โคนีเซียจำนวนหนึ่งก็เผชิญหน้ากับผู้เข้าร่วมพิธีนี้ จากนั้นทหารและตำรวจอิน โคนีเซียก็เริ่มยิงอาวุธไปผู้ชุมนุมอยู่ 2-3 นาที ในขณะที่ผู้เข้าร่วมพิธีหลายคนหนีไปได้ ทหารอิน โคนีเซียก็เข้าล้อมพื้นที่สุสานและดักจับผู้เข้าร่วมพิธีที่เหลือ มีเสียงปืนเป็นระยะกินเวลาประมาณ 20 นาที และมีพยานเห็นว่าทหารอิน โคนีเซียไล่ยิงผู้คนที่กำลังวิ่งหนี ผู้เข้าร่วมพิธีหลายร้อยคนถูกจับ และอีกจำนวนมากหลบเข้าไปซ่อนตัวในบ้านของบิชอปเบ โลและที่ทำการของสภาศาสนาคาทอลิก มีรายงานว่าทหารอิน โคนีเซียเข้าไปยังบ้านหลายหลังในพื้นที่สุสานซานตาครูซ และจับตัวชาวติมอร์ตะวันออกในบ้านนั้นไป หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าวไม่กี่วัน มีรายงานว่าผู้ที่ถูก

จับตัวบางคนถูกสังหาร รายงานหนึ่งระบุว่าในวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ.1991 มีผู้ถูกจับตัวราว 60 ถึง 80 คนถูกยิงและโยนลงไปในหลุมฝังศพหมู่ นอกจากนี้ยังมีรายงานอีกว่ากำลังทหารตำรวจอินโดนีเซียได้ฆ่าผู้บาดเจ็บกลางโรงพยาบาล และศพของชาวติมอร์ตะวันออกถูกฝัง โดยไม่มีป้ายบอกว่าเป็นใคร และอีกหลายศพถูกโยนลงทะเล

ยอดรวมผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ในติมอร์ตะวันออกระหว่างวันที่ 12-15 พฤศจิกายน ค.ศ.1991 ยังสรุปไม่ได้ รัฐบาลอินโดนีเซียระบุว่ามียุติภัย 19 คน ต่อมาเพิ่มเป็น 50 คน โดยมีผู้บาดเจ็บ 91 คน ผู้ว่าการติมอร์ตะวันออกประมาณว่ามีผู้เสียชีวิตกว่า 100 คน ผู้สื่อข่าวต่างประเทศเสนอตัวเลขว่าอยู่ระหว่าง 50 ถึง 200 คน รายงานจากเจ้าหน้าที่สหประชาชาติที่เข้าไปศึกษาเหตุการณ์ระบุว่ามียุติภัยตั้งแต่ 150 ถึง 270 คน

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ที่สถานชานตาครูซนี้ก็ได้รับการเผยแพร่โดยสื่อมวลชนจากสถานีโทรทัศน์ยอร์คเชียร์ที่บันทึกภาพทหารอินโดนีเซียกำลังสังหารหมู่พลเรือนไม่ติดอาวุธที่สถานชานตาครูซ ภาพข่าวนี้ได้กระทบความรู้สึกของนานาชาติที่ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มติมหาชนชาวออสเตรเลียที่มีต่อประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออก ภาพข่าวแสดงให้เห็นว่าทหารอินโดนีเซียได้ยิงชาวติมอร์ตะวันออกในขณะที่กำลังวิ่งหนีทำให้เกิดการเสียชีวิต และแสดงให้เห็นว่ายังคงใช้กำลังในการจัดการกับปัญหาติมอร์ตะวันออกอยู่โดยไม่เปลี่ยนแปลง²⁰ เหตุการณ์นี้ได้กลายเป็นข้อโต้แย้งของผู้ที่ต่อสู้เรียกร้องเอกราชของติมอร์ตะวันออกทั้งในติมอร์ตะวันออกและในต่างประเทศต่อคำกล่าวอ้างของอินโดนีเซียว่าอินโดนีเซียได้ปกครองจังหวัดต่างๆ ได้อย่างยุติธรรมอีกด้วย

สำหรับออสเตรเลีย เหตุการณ์นี้มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาสิทธิมนุษยชนที่ประเทศเสรีประชาธิปไตยอย่างออสเตรเลียมีนโยบายสนับสนุนในฐานะระเบียบใหม่หลังสงครามเย็น นานาชาติได้รับทราบถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาวติมอร์ตะวันออกอีกครั้งหลังจากปี ค.ศ.1975 เมื่ออินโดนีเซียส่งทหารเข้าผนวกติมอร์ตะวันออกเป็นจังหวัดที่ 27 การสังหารหมู่ที่สถานชานตาครูซยังทำให้ชาวติมอร์ตะวันออกเกลียดชังทหารอินโดนีเซียเพิ่มมากขึ้นเป็นหลายเท่า และอดทนต่อการปกครองจากอินโดนีเซียไม่ได้อีกต่อไป ความหวังที่จะมีการปกครองที่เสรีและความสงบสุขมากขึ้นสำหรับชาวติมอร์ตะวันออกก็ต้องสูญสิ้นไป แต่ที่สำคัญคือประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งออสเตรเลียได้รับรู้ถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับ

²⁰ Firth, *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy*, p. 196.

ชาวติมอร์ตะวันออกผ่านทางสี่ระหว่างประเทศ และส่งผลให้ประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออก กลายเป็นปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าชาวออสเตรเลียจะได้รับรู้ถึงความเป็นไปในติมอร์ตะวันออกและ ต้องการให้สิทธิมนุษยชนของชาวติมอร์ตะวันออกได้รับการเคารพ แต่ในระดับรัฐบาลนายพล คิตติงแล้ว ความสัมพันธ์ที่ดีกับอินโดนีเซียเป็นนโยบายที่ออสเตรเลียวางไว้เป็นอันดับคั่นๆ โดย ก่อนหน้าที่เหตุการณ์นี้จะเกิดขึ้นนายแกรี อีแวนส์ในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศได้ พัฒนาความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียมาพอสมควรแล้ว แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์นี้ขึ้น ปัญหานี้ได้ บ่อนทำลายความพยายามของนายแกรี อีแวนส์ในการหาเสียงสนับสนุนจากมหาชนในออสเตรเลีย เพื่อสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีกับอินโดนีเซียต่อไป ทั้งนายบ็อบ ฮอว์คและนายแกรี อีแวนส์ได้ ประณามการใช้กำลังของทหารอินโดนีเซียและแสดงความเสียใจต่อผู้สูญเสียชาวติมอร์ตะวันออก²¹ เช่นเดียวกันกับชาวออสเตรเลีย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลออสเตรเลียก็ไม่เต็มใจและไม่สามารถดำเนิน นโยบายใดๆ ที่เป็นรูปธรรมต่ออินโดนีเซีย อันจะบ่อนทำลายความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลของ ประเทศทั้งสองไม่ว่าจะเป็นการลงโทษโดยจำกัดความช่วยเหลือ งดการขายอาวุธยุทโธปกรณ์ ลด การพบปะอย่างเป็นทางการ หรือล้มเลิกความร่วมมือทางด้านความมั่นคง เนื่องจากออสเตรเลีย ในช่วงรัฐบาลนายพล คิตติงมีนโยบาย “การเกี่ยวพันอย่างครอบคลุม” และให้ความสำคัญต่อ อินโดนีเซียเป็นอย่างมาก เมื่อเทียบกับประเด็นเรื่องของสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออก

จากนั้น รัฐบาลอินโดนีเซียได้ใช้วิธีการสืบสวนและพิจารณาพิพากษาลงโทษบรรดา นายทหารผู้มีส่วนร่วมในปฏิบัติการในครั้งนี้ สำหรับนายแกรี อีแวนส์ การพิจารณาพิพากษา ลงโทษดังกล่าว เป็นหลักฐานสนับสนุนคำกล่าวที่ว่า “เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ใช่การกระทำของรัฐแต่ เป็นผลของกลุ่มอิทธิพลในอินโดนีเซียที่สร้างปัญหาในติมอร์ตะวันออก”²² เมื่อนายพล คิตติง เดินทางไปพบนายพลชูฮาร์โต ในเดือนเมษายน ค.ศ.1992 ก็มีได้พูดถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ เหตุการณ์ในครั้งนี้แต่อย่างใด ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นผลจากนโยบายของออสเตรเลียในการพัฒนา ความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียให้ครอบคลุมในทุกด้านตามแนวทางของ “การเกี่ยวพันอย่าง ครอบคลุม” ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

²¹ Ibid., p. 196

²² Parliament, Senate, Vote and Proceeding, 26 November, 11 December 1991.

2.2 ท่าทีของออสเตรเลียต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออก

จากนโยบาย “การเกี่ยวพันอย่างครอบคลุม” ของรัฐบาลนายพอล คีตทิงอนุমানได้ว่า ท่าทีของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกจะมีลักษณะประนีประนอมมากกว่าที่จะประณาม การกระทำของอินโดนีเซีย และมุ่งหน้าสานความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นระหว่างประเทศทั้งสอง ในการเยือนอินโดนีเซียจำนวน 6 ครั้งของนายพอล คีตทิงนั้นแทบไม่มีการพูดคุยถึงประเด็นปัญหา ติมอร์ตะวันออกเลย และความสนใจของการเจรจาอยู่ที่การพัฒนาความสัมพันธ์ทางการทูต เศรษฐกิจ และความมั่นคงมากกว่า

ในการเจรจา แทนที่นายพอล คีตทิงจะกล่าวถึงกรณีการสังหารหมู่ที่สุสานซานตาครูซ กลับปกป้องรัฐบาลอินโดนีเซียจากข้อกล่าวหาของชาวติมอร์ตะวันออกต่อเหตุการณ์นี้ โดยนายพอล คีตทิงกล่าวว่า เหตุการณ์ครั้งนี้เป็นเพียงความผิดพลาด อันมีสาเหตุมาจากการบริหารจัดการกองกำลังทหารอินโดนีเซียที่ประจำการ ณ เมืองดิลีไม่ใช่การสั่งการจากรัฐบาลกลางที่กรุงจาการ์ตา²³ การแสดงท่าทีเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า ออสเตรเลียสมัยรัฐบาลนายพอล คีตทิง ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินนโยบายการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับอินโดนีเซีย และมองปัญหาในติมอร์ตะวันออกว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยที่อาจมากระทบความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศเท่านั้น

3. ภาพสะท้อนความเป็นมหาอำนาจระดับกลางที่มีส่วนร่วมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

มหาอำนาจระดับกลางอาจมีทางเลือกในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่จำกัด กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศอภิมหาอำนาจระดับโลกมีทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมากมายจนกระทั่งเป็นผู้กำหนดทิศทางหรือ โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศได้เต็มที่ มหาอำนาจระดับกลางต้องดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกับทิศทางหรือ โครงสร้างดังกล่าว²⁴ เนื่องจากข้อจำกัดใน ทรัพยากรที่มีอยู่ โดยจำเป็นต้องพิจารณาว่า บริบททางการเมืองระหว่างประเทศมีข้อจำกัดหรือเปิด โอกาสให้ดำเนินนโยบายที่ต้องการมากน้อยเพียงใด กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มหาอำนาจระดับกลางไม่สามารถกำหนดทางเลือกในการดำเนินนโยบายของตนเองได้ทั้งหมด

²³ Keating, *Engagement: Australia Faces the Asia-Pacific*, p. 129.

²⁴ Laura Neack, “Middle Power Once Removed: The Diminished Global Role of Middle Powers and American Grand Strategy,” *International Studies Association*, 41st Annual Convention, Los Angeles, CA [Online]. 14-18 March 2000. Available from: <http://www.ciaonet.org/lisa/na101> [2007, Dec 3], p. 1.

ในรัฐบาลนายพอล คิตทิง ความเชื่อมโยงในนโยบายต่างประเทศออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกกับมหาอำนาจระดับกลางอยู่ที่ภาพลักษณ์ที่ออสเตรเลียต้องการแสดงออกให้ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เห็นว่า ออสเตรเลียมีเจตจำนงที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในเชิงสร้างสรรค์กับเอเชีย และ ไม่ต้องการแสดงภาพของความเป็นประเทศตะวันตกให้ประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซียได้รับรู้ ความเป็นมหาอำนาจระดับกลางในรัฐบาลนายพอล คิตทิงจึงต้องอาศัยกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือทางการทูตคือการแสดงว่าออสเตรเลียเป็นประเทศที่เคารพกติการะหว่างประเทศ เพื่อสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการมีความสัมพันธ์ในทุกประเด็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงและความมั่งคั่งของออสเตรเลียเอง

ในกรณีของออสเตรเลีย การดำเนินนโยบายต่ออินโดนีเซียในปัญหาติมอร์ตะวันออกแปรผันตามบริบททางการเมืองระหว่างประเทศเช่นกัน โดยทิศทางความสัมพันธ์ของอภิมหาอำนาจในทศวรรษ 1980 กำหนดสถานะแวดล้อมระหว่างประเทศในช่วงต้นของทศวรรษ 1990²⁵ และกระแสโลกในยุคโลกาภิวัตน์ (globalization) ประเด็นปัญหาใหม่ในนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจระดับกลางอย่างออสเตรเลียจึงเกิดขึ้น และจุดยืนที่รัฐบาลนายพอล คิตทิงเลือกคือความพยายามประนีประนอม ใช้การทูตเชิงสร้างสรรค์มากกว่าจะแทรกแซงโดยตรง เช่น การทูตสองแนวทางในการสร้างความสัมพันธ์กับอินโดนีเซีย จนความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศถึงจุดสูงสุดในปี ค.ศ. 1995 และออสเตรเลียเปลี่ยนรัฐบาลผสมเป็นของพรรคเสรีนิยมนำโดยนายจอห์น โฮเวิร์ด การเปลี่ยนแปลงในนโยบายจึงเริ่มขึ้น ซึ่งจะพิจารณาในบทต่อไป

²⁵ David Goldsworthy, "An Overview," in Seeking Asian Engagement: Australia in World Affairs 1991-1995, eds. James Cotton, and John Ravenhill (Melbourne, VIC: Oxford University Press in association with Australian Institute of International Affairs, 2001), p. 63.

คำว่า "โลกาภิวัตน์" มีปัญหาในตัวเองว่าความหมายที่ชัดเจนแน่นอนนั้นเป็นอย่างไร มีที่มาจากไหน และเริ่มขึ้นเมื่อใด อย่างไรก็ตาม โลกาภิวัตน์ก็ถูกนำมาใช้เป็นคำอธิบายต่อปรากฏการณ์ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างมากมาย ขั้ววิพากษ์โลกาภิวัตน์ ให้พิจารณางานของ David Held and Anthony McGrew, eds. The Global Transformations Reader : An Introduction to the Globalization Debate (New York : Polity, 2000).