

## บทที่ 1

### บทนำ



การต่อสู้เพื่อเอกราชของชาวติมอร์ตะวันออกซึ่งดำเนินมาเป็นเวลาเกือบ 30 ปี ได้สิ้นสุดลงในวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ.2002 หลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปโดยสหประชาชาติเป็นผู้จัดขึ้นในวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ.2001 เอกราชที่ได้มาในครั้งนี้เป็นผลมาจากการยื่นหัตถ์ต่อสู้ของผู้ที่ต้องการอิสรภาพจากอินโดนีเซียที่ใช้กำลังทหารผนวกติมอร์ตะวันออกเป็นจังหวัดที่ 27 ในวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ.1975 หลังจากที่โปรตุเกสได้ปลดปล่อยติมอร์ตะวันออก

ประเทศที่มีส่วนอย่างมากต่อการได้รับเอกราชของติมอร์ตะวันออกคือออสเตรเลีย กล่าวคือ ตั้งแต่การถอนตัวของโปรตุเกสและการเข้ายึดครองของอินโดนีเซีย แม้ว่าออสเตรเลียจะไม่เห็นด้วยกับการผนวกติมอร์ตะวันออกของอินโดนีเซีย แต่ก็ได้มีการดำเนินการอย่างจริงจังใดๆ เพราะนโยบายของออสเตรเลียที่ไม่ต้องการยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของอินโดนีเซีย ทำให้เช่นนี้เห็นได้ชัดในรัฐบาลนายพอล คิตทิง (Paul Keating) ซึ่งมีท่าทีเป็นกลางต่อเหตุการณ์การสังหารหมู่ชาวติมอร์ตะวันออก ที่โบสถ์ซานตาครูซในปี ค.ศ.1991

การเปลี่ยนแปลงนโยบายของออสเตรเลียได้เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด (John Howard) เมื่อออสเตรเลียได้แทรกแซงด้วยกำลังทหาร โดยตรงในติมอร์ตะวันออก หลังจากสหประชาชาติมีมติให้ลงประชามติต่อการกำหนดการปกครองด้วยตนเองของชาวติมอร์ตะวันออก ในวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ.1999 และชาวติมอร์ตะวันออกประมาณร้อยละ 78.5 ต้องการแยกตัวเป็นอิสระ แต่กองกำลังอาสาสมัคร (militia) และฝ่ายที่ไม่ต้องการแยกตัวจากอินโดนีเซียกล่าวหาว่าสหประชาชาติ โกงการหยั่งเสียงดังกล่าว ส่งผลให้เกิดสงครามกลางเมืองทันทีหลังจากการลงประชามติ ในที่สุด คณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติได้อนุมัติกองกำลังนานาชาติในนามของ "กองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออก หรือ อินเตอร์เฟต" (International Force in East Timor, INTERFET) ซึ่งนำโดยออสเตรเลียเข้าไปยังติมอร์ตะวันออกเพื่อรักษาสันติภาพและดำเนินการกิจด้านมนุษยธรรมในวันที่ 12 กันยายน ค.ศ.1999

หลังจากนั้นออสเตรเลียได้เข้าเกี่ยวข้องกับปัญหาติมอร์ตะวันออกมากขึ้น ออสเตรเลียได้อุทิศกำลังทหารและยุทโธปกรณ์จำนวนมากในการฟื้นฟูติมอร์ตะวันออกในนามของสหประชาชาติ จนกระทั่งติมอร์ตะวันออกมีสถานะเป็นประเทศเอกราชในปี ค.ศ.2002 วิทยานิพนธ์นี้จึงต้องการศึกษานโยบายต่างประเทศและบทบาทของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกระหว่างปี ค.ศ. 1991-2002

## ที่มาและสภาพปัญหา

### 1. ปัญหาติมอร์ตะวันออก

ติมอร์ตะวันออกเป็นประเทศเกิดขึ้นใหม่ในปี ค.ศ.2002 หลังจากที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองแบบอาณานิคมของโปรตุเกส และการใช้กำลังเข้าผนวกเป็นจังหวัดที่ 27 โดยอินโดนีเซีย ติมอร์ตะวันออกมีเมืองหลวงชื่อ ดิลี มีสภาพเป็นเกาะตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของอินโดนีเซีย และตะวันตกเฉียงเหนือของเมืองคาร์วินของออสเตรเลีย ในปี ค.ศ.2005 ติมอร์ตะวันออกมีประชากรประมาณ 947,000 คน<sup>1</sup> ประชากรส่วนใหญ่มีเชื้อสายติมอร์ตะวันออก ประชากรที่เหลืออีกร้อยละ 20 เป็นชาวโปรตุเกส ชาวติมอร์ตะวันตก รวมทั้งชนชาติอื่นๆ จากเกาะสุมาตรา ชาว สูลาเวสี และส่วนอื่นๆ ของอินโดนีเซีย

ในวันที่ 25 เมษายน ค.ศ.1974 มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในโปรตุเกส คือ เกิดการรัฐประหารโค่นล้มระบอบฟาสซิสต์ของนายเซตาโน (Caetano) โดยกลุ่มนายทหารจำนวน 400 นาย ที่เรียกว่า The Armed Forces Movement (AFM) รัฐประหารในครั้งนี้เป็นการฟื้นตัวของประชาธิปไตยในโปรตุเกส และมีนโยบายสนับสนุนให้อาณานิคมต่างๆ ของโปรตุเกสได้มีสิทธิกำหนดการปกครองด้วยตนเอง ซึ่งทำให้โปรตุเกสเริ่มกระบวนการปลดปล่อยอาณานิคม ดังนั้นอนาคตของติมอร์ตะวันออกมีทางเป็นไปได้อยู่สามประการ คือ ประการแรก ติมอร์ตะวันออกยังคงผูกพันอยู่กับโปรตุเกส ประการที่สอง ติมอร์ตะวันออกมีสถานะเป็นประเทศเอกราช และประการที่สาม ติมอร์ตะวันออกเข้าไปรวมกับเพื่อนบ้านอินโดนีเซีย<sup>2</sup> ซึ่งในขณะนั้นได้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองในติมอร์ตะวันออกดังต่อไปนี้

1. ยูคิตี – União Democrática Timorese (Timorese Democratic Union , UDT) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ.1974 นโยบายของพรรคคือการเสนอ “การเป็นอิสระที่ค่อยเป็นค่อยไป แต่อยู่ภายใต้ร่มธงของโปรตุเกส” ส่วนประเด็นเรื่องการกำหนดอนาคตของตนเองนั้น พรรคยูคิตีที่เสนอให้มีการรวมติมอร์เข้ากับประเทศเครือจักรภพที่พูดภาษาโปรตุเกส

<sup>1</sup> Barry Turner, ed., The Statesman's Year-book: The Politics, Cultures, Economies of the World 2007 (London: Macmillan Press, 2007), p. 414.

<sup>2</sup> J. Stephen Hoadley, The Future of Portuguese Timor: Dilemmas and Opportunities (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1975), p. 2.

2. เอเอสดีที – Associação Social Democrática Timorese (Timorese Social Democratic Association - ASDT) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ.1974 นโยบายของพรรคคือการปกป้องสิทธิของชาวติมอร์ตะวันออกในการก่อตั้งประเทศอิสระ และเน้นการมีอิสรภาพ พรรคเอเอสดีทีได้เปลี่ยนชื่อเป็น “เฟรติลิน – Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (Revolutionary Front of Independent East Timor, FRETILIN)” ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ.1974 ผู้นำของกลุ่มนี้มีบทบาทอย่างมากในการต่อสู้กับการยึดครองติมอร์ตะวันออกของอินโดนีเซียในอีกหลายปีต่อมา จนกระทั่งติมอร์ตะวันออกได้รับอิสรภาพในปี ค.ศ.2002

3. อะโปเดติ – Associação Popular Democrática Timorese (Popular Democratic Association of Timor, APODETI) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ.1974 มีนโยบายให้ติมอร์ตะวันออกรวมกับอินโดนีเซีย โดยมีลักษณะเป็นเขตปกครองพิเศษ

ในกระบวนการปลดปล่อยอาณานิคมนี้ โปรตุเกสยอมรับทางเลือกทั้งสามของพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นดังกล่าว ทรานแทที่ชาวติมอร์ตะวันออกได้มีโอกาสในการกำหนดอนาคตของตนเองอย่างเสรี และผลของการกำหนดอนาคตของตนเองนี้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ และมีมติรับรองจากสหประชาชาติ ในติมอร์ตะวันออกกระบวนการปลดปล่อยอาณานิคมเริ่มด้วยการปฏิรูประบบบริหารและระบบการศึกษาตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ.1975<sup>3</sup> การปฏิรูประบบบริหารในจังหวัด โลเตม (Lautem) ส่งผลให้เกิดการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นขึ้นในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1975 และทำให้อีก 12 มณฑลในติมอร์ตะวันออกจัดการเลือกตั้งขึ้นตามมา

ในการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1975 ปรากฏว่าพรรคเฟรติลินชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงร้อยละ 55 แม้ว่าพรรคยูดีทีและอะโปเดติไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งนี้ ซึ่งแสดงออกมาโดยหลังจากที่พรรคยูดีทีได้ปรึกษากับบรรดานายทหารระดับสูงของอินโดนีเซียแล้ว จึงก่อการรัฐประหารชิงอำนาจการปกครองมาจากโปรตุเกส และเพื่อระงับความนิยมของประชาชนที่กำลังเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในพรรคเฟรติลินไปด้วยในตัว ส่งผลให้กระบวนการปลดปล่อยอาณานิคมต้องหยุดชะงักลงทันที และเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นระหว่างเฟรติลินกับยูดีทีซึ่งร่วมเป็นพันธมิตรกับอะโปเดติและพรรคเล็กอีก 2 พรรค

ช่วงสงครามกลางเมืองนี้ ผู้ว่าราชการติมอร์ตะวันออกมาริโอ เลอมอส ปิเรส (Mário Lemos Pires) ต้องหนีไปยังเกาะอะดาอุ โร ซึ่งอยู่ทางเหนือของเมืองดิลี 30 กิโลเมตร กลุ่มเฟรติลิน

<sup>3</sup> António Barbedo de Magalhães, East Timor: Indonesia Occupation and Genocide (Porto: Oporto University, 1992), p. 10.

พยายามชักจูงให้ปีแรสกลับมาดำเนินกระบวนการปลดปล่อยอาณานิคมต่อไป แต่ปีแรสยังคงต้องการรอคำสั่งจากกรุงลิสบอนที่ชัดเจนอยู่ต่อไป สถานการณ์เช่นนี้ดำเนินมาจนกระทั่งวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1975 เฟรติลินจึงประกาศเอกราชด้วยตนเองฝ่ายเดียว ให้ติมอร์ตะวันออกเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชน โดยที่โปรตุเกส อินโดนีเซีย และออสเตรเลียยังไม่ได้ให้การรับรอง

จากนั้นไม่นาน อินโดนีเซียใช้กำลังทหารผนวกติมอร์ตะวันออกเป็นจังหวัดที่ 27 ในวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ.1975 การยึดติมอร์ตะวันออกโดยอินโดนีเซียนี้อาจเป็นการจัดการกับภัยคุกคามของเฟรติลินต่ออินโดนีเซียในเวลานั้น การผนวกติมอร์ตะวันออกนี้ได้รับการยอมรับจากผู้นำสหรัฐอเมริกาที่มองว่าเป็นการหยุดยั้งคอมมิวนิสต์ในเอเชียตะวันออก ซึ่งปฏิบัติการผ่านกลุ่มชาตินิยมติมอร์ตะวันออกอย่างเฟรติลิน นายพล ซูฮาร์โต ผู้นำของอินโดนีเซียยังยืนยันถึงความจำเป็นในการผนวกติมอร์ตะวันออกว่าดินแดนดังกล่าวมีความสำคัญต่อความมั่นคงของอินโดนีเซีย<sup>4</sup> แม้ว่าสหประชาชาติจะมีมติให้อินโดนีเซียถอนทหารออกจากติมอร์ตะวันออกในทันที แต่อินโดนีเซียก็มิได้ปฏิบัติตามมติดังกล่าว

ในขณะเดียวกัน สถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกยิ่งเลวร้ายลงกว่าเดิม มีทั้งการต่อสู้ระหว่างกองกำลังฝ่ายรัฐบาล กับผู้ที่สนับสนุนเอกราช และการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อพลเรือนชาวติมอร์ตะวันออกเอง รัฐบาลอินโดนีเซียถูกประณามว่าไม่ยอมให้ประชาชนชาวติมอร์ตะวันออกได้กำหนดอนาคตของตนเอง บีบบังคับให้อยู่ภายใต้การปกครองของอินโดนีเซีย มีการประมาณว่าปฏิบัติการทางทหารของอินโดนีเซียส่งผลให้ชาวติมอร์ตะวันออกเสียชีวิตไปประมาณ 200,000 คน จากประชากรราว 800,000 คน<sup>5</sup>

อินโดนีเซียใช้งบประมาณประมาณ 1 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปีในการพัฒนาติมอร์ตะวันออก ในขณะเดียวกัน อินโดนีเซียได้รับผลประโยชน์จากการค้ากาแฟ และจากสินค้าอื่นๆ ทำให้ชาวติมอร์ตะวันออกก่อการประท้วงเพราะความไม่ยุติธรรมในการแบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ดังกล่าว แต่ทหารอินโดนีเซียก็ตอบโต้ด้วยกำลังและอาวุธ ส่งผลให้มีชาวติมอร์ตะวันออกล้มตายตลอดมา เช่น เหตุการณ์สังหารชาวติมอร์ตะวันออกที่สุสานซานตาครูซในวันที่ 12

<sup>4</sup> Donald E. Weatherbee, "Indonesia: From Pivot to Problem," in Comparative Foreign Policy: Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers ed. Steven W. Hook (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2002), pp. 210-211.

<sup>5</sup> Ibid., p. 195.

พฤศจิกายน ค.ศ.1991 ในเหตุการณ์ดังกล่าว ทหารอินโดนีเซียได้กราดยิงชาวติมอร์ตะวันออกที่กำลังเดินจากโบสถ์โมทาเอลไปยังสุสานซานตาครูซ (Santa Cruz Cemetery) ในกรุงดิลี เพื่อไปวางดอกไม้บนหลุมฝังศพของนายเซบาสติเยา โกเมซ (Sebastião Gomes) ที่ถูกทหารอินโดนีเซียยิงเสียชีวิตสองสัปดาห์ก่อนหน้านั้น ชาวติมอร์ตะวันออกเสียชีวิตไปจำนวนมาก และที่สำคัญคือเหตุการณ์นี้ได้รับการบันทึกภาพและเสียงโดยนักข่าวในกรุงดิลี และได้รับการเผยแพร่ไปทั่วโลก

เหตุการณ์ดังกล่าวกระตุ้นให้เกิดการประท้วงเรื่องความทารุณ โหดร้าย และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางในเวทีระหว่างประเทศ โดยมีองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนเป็นผู้นำการประท้วงในครั้งนี้ ในภาพรวมการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นได้แก่ การรังควาญและข่มขู่ การจำคุกโดยมิได้สอบสวนและพิพากษาคดี และการสังหารด้วยการยิง การตีด้วยปืน การเผาทั้งเป็น การฝังทั้งเป็น การฉีดยาพิษ การข่มขืน และการให้อาหาร<sup>6</sup> อย่างไรก็ตาม ในขณะที่สังคมระหว่างประเทศแสดงความไม่เห็นด้วยต่อการกระทำของอินโดนีเซีย แต่อาเซียนเองกลับไม่ต่อต้านอินโดนีเซีย อีกทั้งถือว่าปัญหาติมอร์ตะวันออกเป็นเรื่องภายในของอินโดนีเซียจึงไม่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ด้านสหประชาชาติถึงแม้ว่าจะคัดค้านการยึดครองติมอร์ตะวันออกของอินโดนีเซียมาโดยตลอด แต่ก็ไม่สามารถบีบบังคับให้อินโดนีเซียทำตามมติสหประชาชาติได้

วิกฤตการณ์ทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเริ่มขึ้นในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1997 ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในของอินโดนีเซียในช่วงเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1998 คือ การตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งของนายพลซูฮาร์โต และการเข้ารับตำแหน่งของนายบี เจ ฮาบิบี (B. J. Habibie) รองประธานาธิบดี ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออกโดยอินโดนีเซียที่ยืดเยื้อมาเป็นเวลานาน ส่งผลให้รัฐบาลอินโดนีเซียของนายฮาบิบีถูกกดดันจากนานาชาติให้ปลดปล่อยติมอร์ตะวันออก แม้จะมีการเจรจาสามฝ่ายระหว่าง โปรตุเกส อินโดนีเซีย และกลุ่มเฟรติลินในติมอร์ตะวันออก แต่ก็ยังไม่สามารถหาข้อสรุปใดๆ ได้ ซึ่งได้นำไปสู่สงครามกลางเมืองครั้งใหม่ช่วงต้นปี ค.ศ.1999 และการแทรกแซงจากนานาชาติในเวลาต่อมา<sup>7</sup>

<sup>6</sup> กุลยา พรธณงาม, "ปัญหาติมอร์ตะวันออก: ศึกษาการแทรกแซงของอินโดนีเซียและการแก้ไขปัญหของสหประชาชาติ," (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 50-51.

<sup>7</sup> Weatherbee, "Indonesia: From Pivot to Problem," in *Comparative Foreign Policy*, p. 206.

ในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ.1999 รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ และรัฐมนตรีกระทรวงประชาสัมพันธ์ของอินโดนีเซียแถลงว่า อินโดนีเซียพร้อมจะให้ติมอร์ตะวันออกกลายเป็นเขตปกครองพิเศษ แต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซีย หรือจะแยกตัวเป็นประเทศเอกราช อินโดนีเซียและโปรตุเกสได้ลงนามในข้อตกลงสำหรับการลงประชามติในติมอร์ตะวันออกที่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก ในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1999 หลังจากนั้นออสเตรเลียและโปรตุเกสได้ให้ความช่วยเหลือการปฏิบัติการของหน่วยงานของสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออกที่เป็นเงินจำนวน 7 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และ 10 ล้านดอลลาร์อเมริกาตามลำดับ และสมาชิกของสหประชาชาติ 36 ประเทศแจ้งว่าจะให้ความช่วยเหลือในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1999 สหประชาชาติได้จัดส่งตำรวจสากลจำนวน 800 นาย เข้าร่วมกับชาวพื้นเมืองประมาณ 4,000 คน เพื่อดำเนินการลงประชามติสำหรับชาวติมอร์ตะวันออกเพื่อกำหนดอนาคตของตนเอง หน่วยงานสหประชาชาตินี้มีชื่อว่า “อูนามีต” (The United Nations Mission in East Timor, UNAMET) โดยมีนายเอียน มาร์ติน (Ian Martin) ชาวอังกฤษเป็นหัวหน้าคณะ

การลงประชามติของชาวติมอร์ตะวันออกในวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ.1999 ผลปรากฏว่า จากจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง 446,953 คน มีผู้ลงคะแนนเสียงให้ติมอร์ตะวันออกเป็นเอกราชคิดเป็นร้อยละ 78.5 หรือ 344,580 คน ที่เหลือร้อยละ 21.5 หรือ 94,388 คนต้องการให้ติมอร์ตะวันออกยังคงเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซียต่อไป ในวันที่ 4 กันยายน ค.ศ.1999 นายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) เลขาธิการสหประชาชาติ ได้ประกาศรับรองผลการลงประชามติของชาวติมอร์ตะวันออกอย่างเป็นทางการทันทีที่ผลปรากฏว่าชาวติมอร์ตะวันออกส่วนใหญ่ต้องการให้ประเทศของตนเป็นเอกราชจากอินโดนีเซีย แต่ก็มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับผลการหยั่งเสียงดังกล่าวออกมาเดินขบวนประท้วงก่อความวุ่นวายตามท้องถนน มีการจลาจลเกิดขึ้นระหว่างชาวติมอร์ตะวันออกด้วยกันเอง สถานการณ์ต่างๆ ในติมอร์ตะวันออกมีสภาพเป็นกบฏซึ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน สหรัฐอเมริกามีปฏิกิริยาต่อเหตุการณ์นี้ทันที โดยการประกาศงดความช่วยเหลือทางทหารแก่กองทัพอินโดนีเซีย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, IMF) ก็ประกาศระงับการเจรจาเพื่อช่วยเหลือทางการเงินแก่อินโดนีเซียเป็นการชั่วคราว สำหรับออสเตรเลียซึ่งเป็นผู้ริเริ่มให้มีการหยั่งเสียงประชามติในติมอร์ตะวันออกนั้น นายอเล็กซานเดอร์ ดาวน์เนอร์ (Alexander Downer) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศออสเตรเลียกล่าวว่ามีทางเดียวที่จะยุติความรุนแรงดังกล่าวได้ โดยจำเป็นต้องนำกองกำลังสหประชาชาติเข้าไปควบคุมสถานการณ์ไม่ให้ลุกลามต่อไป<sup>8</sup> ในที่สุด นายฮาบีบีก็ได้ออก

<sup>8</sup> “ติมอร์กบฏ-ฆ่าฟันศพเหมือนวันเขมรแดง,” ข่าวสด (9 กันยายน 2542): 7.

แถลงการณ์ในวันที่ 12 กันยายน ค.ศ.1999 ยอมให้สหประชาชาติส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ (peacekeeping force) เข้าไปทำหน้าที่แทนกองทัพอินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออก

ในวันที่ 15 กันยายน ค.ศ.1999 ที่ประชุมคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ลงมติข้อที่ 1264 (1999) อย่างเป็นทางการให้อำนาจแก่งองกำลังนานาชาติเข้าไปคลี่คลายปัญหาในติมอร์ตะวันออก โดยกองกำลังดังกล่าวจะมีกำลังพลประมาณ 8,000 นาย จากประเทศต่างๆ 20 ประเทศ ในนามของ “กองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออก หรือ อินเตอร์เฟต” นำโดยกองกำลังของออสเตรเลีย ซึ่งมี พลตรีปีเตอร์ คอสโกรฟ (Major General Peter Cosgrove) เป็นผู้บัญชาการ จำนวนกำลังพลที่ออสเตรเลียอุทิศให้กับการปฏิบัติการในครั้งนี้มีจำนวน 4,500 นาย และไทยได้ส่งทหารไปสมทบจากทั้งสามเหล่าทัพ จำนวนทั้งสิ้น 1,580 นาย

## 2. นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่เกิดใหม่ในวันที่ 26 มกราคม ค.ศ.1901 แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ต่างประเทศเป็นของตนเอง โดยอิสระจนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียยังคงอิงอยู่กับนโยบายของอังกฤษในลักษณะของการเป็นพันธมิตร แต่เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองเริ่มขึ้นได้สามปี ออสเตรเลียจึงตระหนักถึงการที่จะต้องพึ่งพาตนเองในเรื่องของความมั่นคงหลังจากถูกกองทัพญี่ปุ่นโจมตีที่เมืองคาร์วินในปี ค.ศ.1942 และอังกฤษไม่สามารถให้การช่วยเหลือได้เพราะจำเป็นต้องป้องกันตนเองจากฝ่ายอักษะในยุโรปเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะของนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียที่มักแสวงหาพันธมิตรเพื่อรับประกันความมั่นคงของตนเอง ดังนั้น หลังสงครามโลกครั้งที่สองออสเตรเลียได้พันธมิตรใหม่ซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลียผูกพันเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาเรื่อยมา

ในช่วงสงครามเย็น ภัยคุกคามของออสเตรเลียในฐานะที่เป็นประเทศเสรีประชาธิปไตย คือ ภัยคอมมิวนิสต์ อย่างไรก็ตาม ภัยคุกคามที่เห็นได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมกว่านั้นคือ อินโดนีเซีย เพราะหากพิจารณาในเรื่องของภูมิรัฐศาสตร์แล้ว รอบๆ ออสเตรเลียนั้น มีเพียงอินโดนีเซียที่มีกำลังมากที่สุดและมีได้เป็นพันธมิตรกับออสเตรเลียเหมือนกับนิวซีแลนด์ ดังนั้น ปัญหาความไม่มั่นคงในอินโดนีเซียใดๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อ นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งหนึ่งในปัญหานั้นคือปัญหาติมอร์ตะวันออก

---

<sup>1</sup> ออสเตรเลียส่งทหารไปร่วมรบในสมรภูมิเวียดนามในฐานะพันธมิตรโลกเสรีของสหรัฐอเมริกาและสูญเสียกำลังพลไปจำนวนมากจากสงครามเวียดนาม

2.1 รัฐบาลนายกอฟ วิดแลม (Gough Whitlam) ค.ศ.1972 ถึงรัฐบาลนายบ็อบ ฮอว์ค (Bob Hawke) ค.ศ.1991

นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียในรัฐบาลนายกอฟ วิดแลมต่ออินโดนีเซียนั้น เป็นไปในทางสร้างสรรค์โดยนายกอฟ วิดแลมพัฒนาความสัมพันธ์กับนายพลซูฮาร์โต และมองว่า อินโดนีเซียเป็นมหาอำนาจของภูมิภาค ออสเตรเลียจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับอินโดนีเซีย และออสเตรเลียมีผลประโยชน์บางประการร่วมกันกับอินโดนีเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องของการสำรวจทรัพยากรที่อ่าวทะเลในช่องแคบติมอร์ จนกระทั่งเกิดกรณีปัญหาติมอร์ตะวันออกขึ้น ทำให้ ออสเตรเลียต้องจัดลำดับความสำคัญให้กับนโยบายต่างประเทศต่ออินโดนีเซียใหม่

สำหรับปัญหาติมอร์ตะวันออก วิดแลมมิได้ปฏิเสธการเข้ายึดครองติมอร์ตะวันออก ของอินโดนีเซียแต่ประการใด<sup>9</sup> เพราะวิดแลมคิดว่า แนวทางที่ดีที่สุดของติมอร์ตะวันออกหลังจาก การปลดปล่อยของโปรตุเกสคือ การเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซีย แต่ในขณะเดียวกันก็มองว่า อนาคตของติมอร์ตะวันออกควรจะเป็นเรื่องของประชาชนชาวติมอร์ตะวันออกในการที่จะตัดสินใจ กำหนดการปกครองด้วยตนเอง<sup>10</sup> อย่างไรก็ตาม ในทางการทูตระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซีย โดยมีการตกลงกันระหว่างนายกอฟ วิดแลมและนายพล ซูฮาร์โต ในวันที่ 6 กันยายน ค.ศ.1974 ที่ เมืองโวโนโซโบ เกาะชวา ก่อนหน้าที่อินโดนีเซียจะส่งทหารเข้าไปในติมอร์ตะวันออก และมี ข้อสรุปว่าการรวมติมอร์ตะวันออกเข้ากับอินโดนีเซียเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>11</sup> นายริชาร์ด วูลคอตต์ (Richard Woolcott) เอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำอินโดนีเซียมองว่านโยบายของ ออสเตรเลียนี้เป็นแนวทางสังคมนิยม-ปฏิบัตินิยม (realist-pragmatic approach) ซึ่งหมายความว่า เมื่อ อินโดนีเซียต้องการผนวกติมอร์ตะวันออกเท่ากับว่าออสเตรเลียไม่ควรจะยุ่งเกี่ยวและปล่อยให้ เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นตามที่อินโดนีเซียต้องการ<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Stewart Firth, Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy (St. Leonards, NSW: Allen and Unwin, 1999), p. 19.

<sup>10</sup> James Cotton, East Timor, Australia and Regional Order: Intervention and its Aftermath in Southeast Asia (London: Routledge-Curzon, 2004), p. 7.

<sup>11</sup> John G. Taylor, "A Chronology of the Main Events since 1974," in East Timor at the Crossroads: The Forging of a Nation, eds. Peter B. R. Carey, and G. Carter Bentley (London: Cassell, 1995), p. 238.

<sup>12</sup> Marianne Hanson and William T. Tow, "Introduction," in International Relations in the New Century: An Australian Perspective, eds. Marianne Hanson and William T. Tow (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 3-7.



เมื่ออิน โคนีเซียเข้าผนวกติมอร์ตะวันออกในเดือนธันวาคม ค.ศ.1975 รัฐบาลนาย มาร์ลคอม เฟรเซอร์ (Malcolm Fraser) ก็ได้เข้าบริหารออสเตรเลียเป็นที่เรียบร้อย ตั้งแต่ต้นเดือน พฤศจิกายน ค.ศ.1975 โดยมีนายแอนดรู พิค็อก (Andrew Peacock) เป็นรัฐมนตรีกระทรวงการ ต่างประเทศ พิค็อกเริ่มวิพากษ์วิจารณ์การรุกรานติมอร์ตะวันออกของอิน โคนีเซียในทันทีที่เข้ารับ ตำแหน่ง ทั้งนี้เป็นผลมาจากการทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในเรื่องการต่างประเทศสมัยรัฐบาลนายกอฟ วิตแลมซึ่งวิจารณ์นโยบายของนายกอฟ วิตแลมต่อติมอร์ตะวันออก และความต้องการแสดงจุดยืนที่ ชัดเจนซึ่งแยกจากนโยบายของนายกอฟ วิตแลมด้วย<sup>13</sup> อย่างไรก็ตาม นโยบายของนายแอนดรู พิค็อก ดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบจากทั้งคณะรัฐมนตรีท่านอื่นๆ ของออสเตรเลียเองและรัฐบาลของ สหรัฐอเมริกาซึ่งมีนโยบายเป็นมิตรกับอิน โคนีเซียในเวลานั้นซึ่งไม่ต้องการที่ให้มี ความขัดแย้ง เกิดขึ้นระหว่างออสเตรเลียและอิน โคนีเซีย<sup>14</sup> ด้วยเหตุนี้ออสเตรเลียจึงจำเป็นต้องหยุดวิพากษ์วิจารณ์ อิน โคนีเซียในประเด็นเรื่องติมอร์ตะวันออก และออสเตรเลียยอมรับสถานะของติมอร์ตะวันออกใน สถานะที่เป็นส่วนหนึ่งของอิน โคนีเซียโดยพฤตินัย (de facto) ในช่วงแรกและโดยนิตินัย (de jure) ต่อมาในเดือนมกราคม ค.ศ.1978 นายแอนดรู พิค็อกกล่าวยอมรับสถานะใหม่ของติมอร์ตะวันออก และยอมรับว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะปฏิเสธอำนาจของอิน โคนีเซียในติมอร์ตะวันออก จากนั้น ออสเตรเลียก็ยอมรับการปกครองติมอร์ตะวันออกของอิน โคนีเซียโดยนิตินัยในปี ค.ศ.1979 ด้วยการ เริ่มเจรจาตกลงผลประโยชน์กับอิน โคนีเซียในเรื่องช่องแคบติมอร์ซึ่งเป็นการริเริ่มของนายริชาร์ด วูลคอตต์ในรัฐบาลของนายกอฟ วิตแลมก่อนหน้านั้น

นโยบายของพรรคแรงงานของออสเตรเลียโดยธรรมชาติแล้วคือ การให้ ความสำคัญกับเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการกำหนดการปกครองด้วยตนเอง ของชาวติมอร์ตะวันออก ซึ่งทำให้ออสเตรเลียมีนโยบายไม่ให้ความช่วยเหลือทางด้านความมั่นคง และการป้องกันประเทศใดๆ แก่อิน โคนีเซีย ทราบไคที่อิน โคนีเซียยังคงทหารไว้ในติมอร์ตะวันออก แต่เมื่อนายบ็อบ ฮอว์ค เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีออสเตรเลียในปี ค.ศ.1983 โดยมีนายบิลล์ เฮย์- เดน (Bill Hayden) เป็นรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งสองจำเป็นต้องเปลี่ยนแนวทาง ของพรรคแรงงานดังกล่าว ในการประชุมพรรคแรงงานในปี ค.ศ.1984 นายบิลล์ เฮย์เดนใช้โอกาสนี้ ในการ โน้มน้าวสมาชิกพรรคให้เห็นด้วยกับการยุติการวิพากษ์วิจารณ์อิน โคนีเซียในเรื่องติมอร์ ตะวันออก และพยายามประนีประนอมกับอิน โคนีเซียให้มากขึ้น และสิ่งที่ออสเตรเลียสามารถทำได้ สำหรับติมอร์ตะวันออกในเวลานั้นคือการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ชาวติมอร์

<sup>13</sup> Cotton, East Timor, Australia and Regional Order: Intervention and its Aftermath in Southeast Asia, p. 14.

<sup>14</sup> Firth, Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy, p. 194.

ตะวันออก ไม่ใช่การเผชิญหน้าในทางการเมืองกับอินโดนีเซียโดยตรง<sup>15</sup> การประชุมในครั้งนี้มีผลให้นโยบายของพรรคแรงงานเปลี่ยนไป และออสเตรเลียก็ยอมรับความชอบธรรมของอินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออกมากขึ้นเรื่อยๆ

## 2.2 การเปลี่ยนแปลงในบริบทการเมืองระหว่างประเทศ

เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดในต้นทศวรรษที่ 1990 หลายๆ ประเทศซึ่งรวมทั้งออสเตรเลียด้วยนั้นจำเป็นต้องประเมินและหากจำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของตนเองเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป บริบทดังกล่าวมีรูปแบบที่สำคัญ 3 ประการที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย ได้แก่ การสิ้นสุดการเผชิญหน้าระหว่างตะวันออกและตะวันตกหรือสงครามเย็น การเกิดขึ้นของความคิดเรื่องนานาชาตินิยมใหม่ (new internationalism) และพลวัตทางเศรษฐกิจ (economic dynamism) ของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก<sup>16</sup>

1) สงครามเย็นที่สิ้นสุดลง ปัญหาความมั่นคงของโลกมิได้อยู่ที่การเผชิญหน้าระหว่างอภิมหาอำนาจสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตอีกต่อไป ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมหาอำนาจจะเปลี่ยนไปเป็นความร่วมมือกันแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งย่อยๆ ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ได้แก่ ปัญหาแก้มพู่ชา วิกฤตการณ์บอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา สงครามอิรัก-อิหร่าน ปัญหาอาฟกานิสถาน กระบวนการสันติภาพในตะวันออกกลาง และที่สำคัญที่สุด คือวิกฤตการณ์อ่าวเปอร์เซียปี ค.ศ.1990-1991 ในสถานการณ์เช่นนี้ ต้องการการมีส่วนร่วมของทุกๆ ประเทศในการแสดงบทบาทร่วมกันรักษาความมั่นคงของโลก และ บทบาทของสหประชาชาติจึงมีส่วนสำคัญเพื่อเป็นการสนับสนุนให้กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นไปได้อย่างขึ้น นำมาสู่ความคิดนานาชาตินิยมต่อไป

2) แนวคิดนานาชาตินิยมใหม่ บทบาทสหประชาชาติในช่วงสงครามเย็นต่อการเมืองระหว่างประเทศมีน้อย หากไม่นับความสำเร็จในฐานะที่เป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ยและใช้ปฏิบัติการรักษาสันติภาพเพื่อยุติความขัดแย้ง สาเหตุสำคัญคือการแข่งขันระหว่างอภิมหาอำนาจทั้งสอง แต่เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง บรรยากาศใหม่ก็เกิดขึ้น การเจรจาเรื่องปัญหาความมั่นคงในภูมิภาคต่างๆ ของโลกแสดงให้เห็นถึง ระดับความร่วมมือระหว่างชาติมหาอำนาจในคณะมนตรี

<sup>15</sup> Ibid., p. 195.

<sup>16</sup> Gareth J. Evans and Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations: In the World of the 1990s*, 2<sup>nd</sup> ed. (Carlton, VIC: Melbourne University Press, 1995), p. 4-14.

ความมั่นคงสหประชาชาติที่เพิ่มขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน นอกจากนี้ ประเด็นความมั่นคงหลังสงครามเย็นได้รับการขยายนิยามให้กว้างขึ้น ให้ครอบคลุมถึงความมั่นคงของมนุษย์ และความมั่นคงของสิ่งแวดล้อม เรื่องของเศรษฐกิจสังคมจึงแยกไม่ออกจากการเมืองการทหารอีกต่อไป ปัญหาการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งของโลกหลังสงครามเย็น

3) พลวัตทางเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก การเกิดขึ้นของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกในฐานะที่เป็นพื้นที่ที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจสูงสุดของโลกเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการเมืองระหว่างประเทศและสำหรับออสเตรเลีย ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ อาจกล่าวได้ว่า ตั้งแต่สงครามเวียดนามสิ้นสุดในทศวรรษ 1970 การเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศเอเชีย-แปซิฟิกสูงมาก ทำให้การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในส่วนของโลกไม่ว่าจะเป็นอเมริกาเหนือหรือยุโรปมีการกระชับแน่นมากขึ้น นำไปสู่การแข่งขันในลักษณะกลุ่มเศรษฐกิจ (economic bloc) คังนั้น เนื่องจากลักษณะทางภูมิศาสตร์ของออสเตรเลียที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคนี้ทำให้ออสเตรเลียต้องส่งเสริมให้มีการสร้างชุมชนระหว่างประเทศในเอเชีย-แปซิฟิกเพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงและเศรษฐกิจของออสเตรเลียเอง การรวมตัวระหว่างประเทศที่สำคัญซึ่งออสเตรเลียมีส่วนร่วม ได้แก่ เออาร์เอฟ (ASEAN Regional Forum, ARF) และเอเปก (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)

### 2.3 รัฐบาลนายพอล คีตติง ธันวาคม ค.ศ.1991-มีนาคม ค.ศ.1996

การเปลี่ยนแปลงในบริบทการเมืองระหว่างประเทศข้างต้นและความต้องการที่จะแสวงหาอิสรภาพในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของตนเอง ทำให้มุมมองในเรื่องการต่างประเทศของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศในรัฐบาลของพรรคแรงงานเปลี่ยนแปลงไป ในโลกหลังสงครามเย็น ความคิดเรื่องเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี การปกครองรูปแบบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่ผู้นำประเทศต่างๆ ต้องให้ความสำคัญ ออสเตรเลียตระหนักถึงความจริงข้อนี้และพยายามแสวงหาทางออกที่ดีที่สุด

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลพรรคแรงงานจึงให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศในเอเชีย โดยเน้นการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เชื่อมมั่นในการทูตแบบพหุภาคีและสร้างชื่อเสียงให้กับออสเตรเลียในเวทีระหว่างประเทศ ในส่วนของการเจรจาเรื่องของทรัพยากรในช่องแคบติมอร์ซึ่งออสเตรเลียพยายามตกลงแบ่งปันผลประโยชน์กับอินโดนีเซีย ตั้งแต่สมัยรัฐบาลของนายกอฟ วิดแลมนั้น ออสเตรเลียประสบความสำเร็จด้วยผลงานของนายแกล-

เร็ด อีแวนส์ (Gareth Evans) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศในสมัยนายบ็อบ ฮอว์คและสมัยนาย พอล คีตทิง การเจรจาเริ่มขึ้นในเดือนกันยายน ค.ศ.1989 โดยคณะผู้เจรจาบรรลุข้อตกลงกำหนดเส้น แบ่งเขตผลประโยชน์ระหว่างอินโดนีเซียกับออสเตรเลียใหม่ ทำให้ผลประโยชน์จากการแสวงหา ทรัพยากรธรรมชาติในช่องแคบติมอร์ลงตัวด้วยสนธิสัญญาช่องแคบติมอร์ (The Timor Gap Zone of Cooperation Treaty) ซึ่งมีผลในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1991 สาระสำคัญของสนธิสัญญาคือแทนที่จะ ชิดเส้นแบ่งระหว่างเขตของออสเตรเลียและเขตของอินโดนีเซียให้ชัดเจนลงไป ก็ให้มีพื้นที่พัฒนา ร่วมกัน โดยเป็นพื้นที่สี่เหลี่ยมคางหมูพื้นที่ประมาณ 62,000 ตารางกิโลเมตรที่ทั้งสองประเทศ สามารถสำรวจและนำทรัพยากรปิโตรเลียมมาใช้ร่วมกันได้ นับได้ว่าเป็นความสำเร็จทางการทูตของ นายแกรีธ อีแวนส์ที่ได้พัฒนาความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียได้ดีขึ้นกว่าเดิมมาก

อย่างไรก็ตาม มีเหตุการณ์บางอย่างที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์นี้ ได้แก่ เหตุการณ์ที่สุสานซานตาครูซในปี ค.ศ.1991 ก่อให้เกิดมติมหาชนในออสเตรเลียที่ออกมา วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลออสเตรเลียที่ไม่รับผิดชอบต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก เพราะเห็นแก่ ผลประโยชน์เรื่องของทรัพยากรในช่องแคบติมอร์ ความรุนแรงที่เกิดขึ้นที่สุสานซานตาครูซเป็นที่ รับรู้ไปทั่วโลก และประชาชนชาวออสเตรเลียที่ไม่เห็นด้วยกับการกระทำของอินโดนีเซียได้ออกมา เรียกร้องให้รัฐบาลออสเตรเลียกระทำการบางอย่างกับอินโดนีเซีย แต่รัฐบาลของนายพอล คีตทิงไม่ ต้องการที่จะทำสิ่งใดก็ตามที่จะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ที่ดีกับอินโดนีเซียไม่ว่าจะเป็นการ ระงับความช่วยเหลือ การจำกัดการส่งออก การยุติความร่วมมือทางการทหาร หรือการล้มเลิกการ พบปะทางการทูต ในที่สุดนายแกรีธ อีแวนส์ใช้ศิลปะทางการทูตในการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับ อินโดนีเซียให้กลับคืนมา และเดินทางไปพบนายพลซูฮาร์โต ในเดือนเมษายน ค.ศ.1992 โดยไม่พูด ถึงเรื่องของติมอร์ตะวันออกแม้แต่น้อย

เหตุการณ์การสังหารหมู่ที่สุสานซานตาครูซเกิดขึ้นในวันที่ 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991 ในวันนี้มีชาวติมอร์ตะวันออกหลายพันคนเข้าร่วมพิธีฝังศพของนายชิบาสติเยา โกเมซ นักศึกษาผู้สนับสนุนเอกราชของติมอร์ตะวันออก แม้ว่าเป้าหมายของชาวติมอร์ตะวันออกในวันนั้น คือการเข้าร่วมพิธีฝังศพ แต่ชาวติมอร์ตะวันออกเหล่านี้ใช้โอกาสที่มารวมตัวกันเพื่อเรียกร้องเอกราช จากอินโดนีเซียด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ชาวติมอร์ตะวันออกมารวมตัวเพื่อเรียกร้องเอกราช นับตั้งแต่ ค.ศ.1975 จากนั้นทหารอินโดนีเซียและผู้ประท้วงชาวติมอร์ตะวันออกเผชิญหน้าและ ปะทะกัน ทหารอินโดนีเซียเริ่มยิงผู้ประท้วงในระยะประชิด<sup>17</sup> และแทงผู้ประท้วงที่บาดเจ็บด้วยดาบ

<sup>17</sup> Damien Kingsbury, *South-East Asia: A Political Profile*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Oxford University Press, 2005), p. 400.

ปลายปี มีนักข่าวชาวอเมริกัน 2 คนอยู่ในเหตุการณ์ และนักข่าวจากสถานีโทรทัศน์ยอร์กเชียร์ (Yorkshire Television) บันทึกภาพเหตุการณ์นี้ไว้ด้วย ทำให้นานาชาติได้รับทราบถึงเหตุการณ์ในครั้งนี้ได้ รัฐบาลอินโดนีเซียอ้างว่ามีผู้เสียชีวิตเพียง 19 คนและบาดเจ็บ 91 คนในตอนแรก ต่อมาเมื่อมีการสืบสวนอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐบาลอินโดนีเซียจึงประกาศว่ามีผู้เสียชีวิต 50 คน แต่เจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติซึ่งเข้ามาสอบสวนเหตุการณ์รายงานว่ามีผู้เสียชีวิตตั้งแต่ 150 ถึง 270 คนทีเดียว

นอกจากนี้ยังมีการประท้วงของนักศึกษาติมอร์ตะวันออกหน้าสถานทูตสหรัฐอเมริกา ณ กรุงจาร์ต่าในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1994 ในช่วงที่มีการประชุมผู้นำกลุ่มประเทศเอเปกในอินโดนีเซีย นักศึกษาเหล่านี้เรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาจัดหาที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยทางการเมืองชาวติมอร์ตะวันออก และในเวลานั้นมีนักข่าวจากนานาชาติมาทำข่าว นักข่าวเหล่านี้เสนอภาพการประท้วงไปทั่วโลก ส่งผลให้การเมืองออสเตรเลียในเวลานั้นมีประเด็นปัญหาเรื่องของติมอร์ตะวันออกเป็นเรื่องหลักด้วย<sup>18</sup>

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือการที่โปรตุเกสนำเรื่องสนธิสัญญาช่องแคบติมอร์ฟ้องต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในปี ค.ศ.1995 โปรตุเกสกล่าวหาว่าออสเตรเลียและอินโดนีเซียทำสนธิสัญญาลับระหว่างกันต่างๆ ที่โปรตุเกสยังมีกรรมสิทธิ์เหนือช่องแคบติมอร์อยู่ เนื่องจากนานาชาติยังไม่ยอมรับสถานะของอินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออก ทำให้โปรตุเกสยังคงเป็นเจ้าของติมอร์ตะวันออกอยู่ แม้ว่าจะเป็นเพียงในทางนิตินัยเท่านั้น คณะลูกขุนได้ลงความเห็นศาลยุติธรรมระหว่างประเทศไม่มีอำนาจในการตัดสินความผิดของออสเตรเลียในคดีนี้ได้ เนื่องจากออสเตรเลียมิได้ให้การยินยอมให้มีการพิพากษา<sup>19</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่าศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะไม่มีคำตัดสินใดๆ ออกมา แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือการวิพากษ์วิจารณ์ที่เพิ่มมากขึ้นว่าศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมิได้พิจารณาเนื้อหาสาระของคดี แต่กลับยุติคดีด้วยกระบวนการทางการศาล

ต่อมาอินโดนีเซียทำสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกัน (Agreement on Mutual Security, AMF) กับออสเตรเลียในเดือน ธันวาคม ค.ศ.1995 สำหรับอินโดนีเซีย สนธิสัญญานี้เป็นสนธิสัญญาความมั่นคงฉบับแรกที่ได้ทำกับประเทศใดๆ<sup>20</sup> ความสำคัญของสนธิสัญญานี้สำหรับออสเตรเลียคือการสร้างความมั่นใจให้ออสเตรเลียในการที่จะเข้ามามีความสัมพันธ์กับเอเชีย

<sup>18</sup> Firth, *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy*, p. 197.

<sup>19</sup> Ibid., p. 197.

<sup>20</sup> Peter Chalk, *Australian Foreign and Defense Policy in the Wake of the 1999/2000 East Timor Intervention* (Santa Monica, CA: RAND, 2001), p. 27.

ตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น และมีการตีความว่าออสเตรเลียสมัยนายพล คีตทิงต้องการเปลี่ยนตัวตน จากความเป็นประเทศตะวันตกมาเป็นประเทศในเอเชีย-แปซิฟิก

#### 2.4 รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด มีนาคม ค.ศ.1996-ธันวาคม ค.ศ.2007

หลังจากการลาออกของนายพลซูฮาร์โตในปี ค.ศ.1998 และนายฮาบีบีประกาศท่าทีใหม่ของอินโดนีเซียต่อติมอร์ตะวันออกที่เสนอให้ติมอร์ตะวันออกมีการปกครองรูปแบบพิเศษ ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1998 คำประกาศนี้ส่งผลต่อปรากฏการณ์ทางการเมืองในติมอร์ตะวันออก รวมทั้งนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียอย่างมากหลังจากนั้นหนึ่งปีครึ่ง นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่ออินโดนีเซียได้เปลี่ยนไปจากเดิม ท่าทีของออสเตรเลียในการแก้ไขปัญหาคติมอร์ตะวันออกมีลักษณะเป็นเชิงรุกมากขึ้น เห็นได้จากการที่นายจอห์น โฮเวิร์ดส่งข้อความถึงนายฮาบีบี แนะนำวิธีการดำเนินการปฏิรูปการปกครองติมอร์ตะวันออกตามรูปแบบของการปลดปล่อยอาณานิคมของฝรั่งเศสในนิวกาลิโดเนีย รวมทั้งความพยายามของนายอเล็กซานเดอร์ คาวน์เนอร์ ช่วงต้นปี ค.ศ.1999 สนับสนุนมีการลงประชามติของชาวติมอร์ตะวันออกผ่านสหประชาชาติ และการติดต่อทางการทูตกับ โปรตุเกสและประเทศต่างๆ ให้เห็นด้วยกับความถูกต้องชอบธรรมที่ชาวติมอร์ตะวันออกจะสามารถกำหนดอนาคตของตนเอง อาจกล่าวได้ว่าท่าทีเชิงรุกของออสเตรเลียนี้ เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียที่เรียกว่า “หลักการโฮเวิร์ด”

หลักการโฮเวิร์ดใช้เป็นครั้งแรกในบทความที่วิพากษ์วิจารณ์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียสมัยนายจอห์น โฮเวิร์ดต่อติมอร์ตะวันออกหลังจากที่ออสเตรเลียส่งทหารเข้าไปปฏิบัติการในนามของการรักษาสันติภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้วิจารณ์ในมาเลเซียมองว่าเป็นนโยบายเชิงรุกรานเพราะมาเลเซียสงสัยในพฤติกรรมของออสเตรเลียว่าจะเป็นการแผ่อิทธิพลเข้ามาครอบงำประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ผู้นำฝ่ายค้านในรัฐสภามาเลเซียชี้ว่าหลักการโฮเวิร์ดเป็นการแสดงบทบาทของออสเตรเลียในการเป็นผู้ช่วยตำรวจโลกของสหรัฐอเมริกาซึ่งดูแลภูมิภาคเอเชียและเป็นการรื้อฟื้นภาระของชนผิวขาว (White Man's Burden) เพื่อปกป้องมนุษยชาติ หลักการนี้มีลักษณะก้าวร้าวต่อประเทศเอเชียและทำลายความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับเอเชียตั้งแต่ นโยบายกีดกันชาวเอเชียในช่วงทศวรรษ 1960<sup>21</sup> สำหรับอินโดนีเซียแล้ว แน่แน่นอนว่าการรักษาสันติภาพของออสเตรเลียในครั้งนี้หมายความว่าความถึงการรุกรานต่อพื้นที่ซึ่งเคยเป็นเขตอิทธิพลของ

<sup>21</sup> Lim Kit Siang, "Howard Doctrine: Resurrection of White Man's Burden," [Online]. 24 September 1999. Available from: <http://www.hartford-hwp.com/archives/50/067.html> [2007, December 12]

อิน โคนีเซีย และเป็นการทำลายความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ จากที่เคยมีสูงสุดในสมัยรัฐบาลคีตทิง คำวิพากษ์วิจารณ์ที่เห็นได้ชัดเจนมาจากนายฮาบีบีซึ่งมองว่านายจอห์น โฮเวิร์ดบีบบังคับให้อิน โคนีเซียไม่มีทางเลือกและต้องยอมรับการเข้ามาของกองกำลังรักษาสันติภาพในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของติมอร์ตะวันออก รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดระบุว่าออสเตรเลียกำลังแสดงบทบาทในเชิงสร้างสรรค์และเด็ดขาดในกิจการของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเข้าไปในติมอร์ตะวันออกในครั้งนี้ เป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ของออสเตรเลียกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>22</sup> เป็นที่แน่ชัดว่า ออสเตรเลียต้องการเข้ามาเกี่ยวข้องกับกลุ่มประเทศอาเซียน โดยการสร้างสัมพันธ์ไมตรี อย่างไรก็ตาม การเข้ามาเกี่ยวข้องกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสมัยรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดใช้วิธีการที่แตกต่างออกไป รวมทั้งการอาศัยประเด็นเรื่องของสิทธิมนุษยชนเพื่อเข้าแทรกแซงในติมอร์ตะวันออกด้วยกำลังทหารมากกว่าที่จะให้ความช่วยเหลือติมอร์ตะวันออกในเชิงสังคมและเศรษฐกิจเหมือนกับสมัยของนายพอล คีตทิง ดังนั้น นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออกจึงมีทั้งประเทศที่เห็นด้วยและพร้อมให้การสนับสนุนและประเทศที่วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของออสเตรเลียในครั้งนี้

## 2.5 บทบาทของออสเตรเลียในการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก

เนื่องจากออสเตรเลียได้รับผลกระทบโดยตรงทั้งในเรื่องของปัญหาผู้ลี้ภัยจากติมอร์ตะวันออกที่เข้าสู่เมืองคาร์วิน อีกทั้งปัญหาเรื่องความไม่มั่นคงในติมอร์ตะวันออกที่คุกคามออสเตรเลีย และเสียงจากนานาชาติที่เรียกร้องให้ออสเตรเลียจัดการกับปัญหาติมอร์ตะวันออกที่เรื้อรังมาตั้งแต่ ค.ศ.1975 ทำให้ออสเตรเลียต้องดำเนินการเชิงรุกในการจัดให้มีการลงประชามติเมื่อต้นปี ค.ศ.1999 มีนักวิชาการบางคนตีความบทบาทของออสเตรเลียในติมอร์ตะวันออกนี้ว่า ออสเตรเลียตระหนักดีถึงผลที่จะตามมาหลังการหยั่งเสียงประชามติ แต่ก็ปล่อยให้ทุกอย่างเป็นไปและเมื่อเกิดสงครามกลางเมืองขึ้น ก็เป็นโอกาสอันดีที่ออสเตรเลียจะใช้มติสหประชาชาติเป็นเสมือนใบผ่านทางให้กองทัพออสเตรเลียเข้าไปปฏิบัติการในติมอร์ตะวันออกได้อย่างชอบธรรม<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Anthony Milner, "Balancing 'Asia' Against Australian Values," in *The National Interest in a Global Era: Australia in World Affairs 1996-2000*, eds. James Cotton, and John Ravenhill (Melbourne, VIC: Oxford University Press, 2001), p. 63.

<sup>23</sup> Cotton, *East Timor, Australia and Regional Order: Intervention and its Aftermath in Southeast Asia*, p. 12.

อย่างไรก็ตาม ออสเตรเลียก็รับภาระผู้นำของกองกำลังนานาชาติเพื่อรักษาสันติภาพ ในติมอร์ตะวันออกในนามของอินเตอร์เฟต (International Force in East Timor, INTERFET) ตามมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1264<sup>24</sup> อินเตอร์เฟตเริ่มต้นส่งกำลังไปยังเมืองดิลีในวันที่ 20 กันยายน ค.ศ.1999 มีศูนย์บัญชาการอยู่ที่เมืองดิลี เริ่มปฏิบัติการ โดยมีทหารจากประเทศต่างๆ เข้ามากกว่า 4,000 นายภายใน 6 สัปดาห์ อินเตอร์เฟตค่อยๆ สร้างความมั่นคงให้กับอำเภอต่างๆ ของติมอร์ตะวันออก โดยการสร้างระบบการปกครองและระบบกฎหมาย ในวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ.1999 อินเตอร์เฟตมีทหารปฏิบัติการอยู่ที่ติมอร์ตะวันออกเป็นจำนวน 8,200 นาย<sup>25</sup> ประเมินกันว่าจำนวนกำลังพลจากประเทศต่างๆ ได้เข้าร่วมกับอินเตอร์เฟต รวมทั้งสิ้น 11,000 นาย

ออสเตรเลียในฐานะประเทศผู้นำทำหน้าที่บริหารศูนย์บัญชาการ จัดเตรียมเรื่องของการบินและการส่งกำลังบำรุงทั้งหมด ทหารของออสเตรเลียมีทั้งสิ้นประมาณ 5,000 นาย ส่วนที่เป็นกำลังรบก็มาจากออสเตรเลียเป็นส่วนใหญ่ เป็นทหารจากกองพลออสเตรเลียที่ 3 และกรมรบพิเศษทางอากาศและมีทหารจากนิวซีแลนด์เป็นพันธมิตรร่วมอยู่ด้วย เรียกว่ากองพันกีวี ("Kiwi" Battalion) รวมทั้งกองร้อยเกอร์คา (Gurkha) ของสหราชอาณาจักรที่มาจากบรูไน และกองร้อยจากแคนาดาเป็นหน่วยร่วมรบดังกล่าวด้วย<sup>26</sup> ในทางยุทธวิธี เมื่ออินเตอร์เฟตสามารถควบคุมสถานการณ์ทางด้านความมั่นคงได้แล้ว ออสเตรเลียเน้นเรื่องของการส่งกำลังบำรุง และความสัมพันธระหว่างทหารและพลเรือน และปฏิบัติการจิตวิทยาในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือและการประชาสัมพันธ์ ประสิทธิภาพของการส่งกำลังบำรุงทั้งทางอากาศและทางน้ำจากคาร์วิน และลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ใกล้กันเอื้อให้ปฏิบัติการของอินเตอร์เฟตเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และความสำเร็จของปฏิบัติการนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากขาดการสนับสนุนทางการเงินจากหลายๆ ประเทศต่อกองทุนอินเตอร์เฟต (INTERFET Trust Fund) โดยญี่ปุ่นอุทิศเงินให้มากที่สุด

ระหว่างที่อินเตอร์เฟตกำลังปฏิบัติงานอยู่ในติมอร์ตะวันออก คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติที่ 1272<sup>27</sup> ให้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติเพื่อรับช่วงต่อจากอินเตอร์เฟตในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2000 ซึ่งมีชื่อว่าอนุตาเฮ็ด (United Nations

<sup>24</sup> "United Nations Security Council Resolution 1264 (1999)," [Online]. 15 September 1999.

Available From: <http://daccess-ods.un.org/TMP/4887534.67798233.html> [2010, April 29].

<sup>25</sup> Michael G. Smith, and Moreen Dee, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*. (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2003), p. 48.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>27</sup> "United Nations Security Council Resolution 1272 (1999)," [Online]. 25 October 1999. Available From: <http://daccess-ods.un.org/TMP/6990130.5437088.html> [2010, April 29].



Transitional Administration in East Timor, UNTAET) ภารกิจคือการรักษาความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกจนกระทั่งวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ.2002 ซึ่งติมอร์ตะวันออกได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์

ความโดดเด่นของออสเตรเลียในอินเตอร์เฟดและอุตาเอ็ดเป็นที่ประจักษ์ค่อนานาชาติอย่างแท้จริง กล่าวคือในอินเตอร์เฟด ออสเตรเลียส่งทหารเข้าปฏิบัติการมากที่สุด ในวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1999 ออสเตรเลียมีกำลังทหารถึง 1,100 นาย จากทั้งหมด 2,300 นาย และจำนวนกำลังพลออสเตรเลียสูงสุดอยู่ที่ 5,500 นาย ประเทศที่ส่งมาเป็นอันดับสองคือไทย ประมาณ 1,000 นาย นอกจากนั้น ออสเตรเลียยังส่งรถถัง อากาศยาน และเรือรบมาปฏิบัติการในติมอร์ตะวันออกมากเป็นอันดับหนึ่ง ส่วนงบประมาณที่ออสเตรเลียใช้ในปฏิบัติการครั้งนี้อยู่ที่ 37 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาก็เช่นเดียวกัน ในอุตาเอ็ดก็เช่นกัน ออสเตรเลียค่อยๆ ลดกำลังทหารลงเป็น 1,900 นาย ช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2000 และ 1,500 นาย หลังเดือนมิถุนายน ค.ศ.2000 แต่ออสเตรเลียยังคงเป็นประเทศที่มีกองกำลังเป็นอันดับหนึ่งในอุตาเอ็ดอยู่เหมือนกับช่วงอินเตอร์เฟด

### 3. เปรียบเทียบการดำเนินนโยบายต่อติมอร์ตะวันออกของรัฐบาลนายพอล คีตทิงและรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด

อุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันระหว่างพรรคแรงงานและพรรคเสรีนิยมมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง คำถามคือ พรรคแรงงานสมัยของคีตทิงและ พรรคเสรีนิยมสมัยของโฮเวิร์ดมีแนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกแตกต่างกันอย่างไร<sup>28</sup>

อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคแรงงานที่มีลักษณะกลางซ้ายยึดถือปรัชญาสังคมนิยมสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบรัฐสวัสดิการ โดยให้รัฐเข้าไปถือครองระบบอุตสาหกรรม และต่อต้านระบบทุนนิยมเสรี ส่วนพรรคเสรีนิยมมีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบกลางขวาซึ่งยึดหลักปรัชญาเสรีนิยม สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีให้เอกชนถือครองธุรกิจและอุตสาหกรรม<sup>29</sup> ในส่วนของนโยบายต่างประเทศ รัฐบาลพรรคแรงงานมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับกลุ่มประเทศในเอเชีย โดยเน้นการกระชับความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก

<sup>28</sup> Firth, *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy*, p. 47.

<sup>29</sup> ไอลดา โชติช่วง, "การเมืองการปกครองของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์," ใน สาขาวิชารัฐศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองของประเทศในเอเชีย, ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1. (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2548), หน้า 8-31.

เฉียงใต้ เชื่อมมันในการทูตแบบพหุภาคี และสร้างชื่อเสียงให้กับออสเตรเลียในเวทีระหว่างประเทศ เช่น การส่งทหารเข้าไปรักษาสันติภาพในวันคาในปี ค.ศ.1994 เป็นต้น ส่วนรัฐบาลพรรคเสรีนิยมมี แนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับประเทศมหาอำนาจ มักใช้การทูตแบบทวิภาคี และจะดำเนินนโยบายใดๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมเห็นได้ชัดของออสเตรเลียเท่านั้น เช่น การส่งทหารเข้าไปในปาปัว นิวกินีในปี ค.ศ.1997 เป็นต้น<sup>30</sup>

ในกรณีปัญหาติมอร์ตะวันออก หลังจากการเจรจาเรื่องน้ำมันในช่องแคบติมอร์สำเร็จ ในปี ค.ศ.1991 รัฐบาลนายพอล คิตติงเน้นการกระชับความสัมพันธ์กับอินโดนีเซีย เช่น การเจรจาโดยตรงกับนายพลซูฮาร์โต ในปี ค.ศ.1992 ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซียขึ้นถึงจุดสูงสุดในรัฐบาลของนายพอล คิตติง อย่างไรก็ตาม หลังวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี ค.ศ.1997 และการเปลี่ยนแปลงภายในของอินโดนีเซีย ในปี ค.ศ.1998 อินโดนีเซียอ่อนแอลงในทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งนายพลซูฮาร์โตต้องลาออกจากตำแหน่งในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1998 รัฐบาลใหม่ของออสเตรเลีย ซึ่งได้แก่รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดจึงได้เปลี่ยนท่าทีที่มีอินโดนีเซียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก เห็นได้จากความกระตือรือร้นที่จะให้มีการลงประชามติในติมอร์ตะวันออก และนำเรื่องของติมอร์ตะวันออกเข้าสู่สหประชาชาติ จนกระทั่งใช้กำลังทหารในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวในที่สุด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะพิจารณาบทบาทของออสเตรเลียในปฏิบัติการรักษาสันติภาพครั้งนี้ โดยตั้งเป็นประเด็นว่า “อะไรเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายพอล คิตติงจนถึงสมัยรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด และมีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้ออสเตรเลียส่งทหารเข้าร่วมในอินเตอร์เฟด”

### ทฤษฎีและแนวทางการวิเคราะห์

โดยพื้นฐานของการเมืองระหว่างประเทศ อำนาจเป็นตัวแปรพื้นฐานในการกำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก มีรูปแบบที่สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดเรื่องของอำนาจ ทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ให้กับนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย ได้แก่ แนวคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลาง (middle power)

<sup>30</sup> Firth, *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy*, p. 47.

## 1. ลักษณะพื้นฐานของมหาอำนาจระดับกลาง: นิยามและตัวชี้วัดเบื้องต้น

แนวทางแรกในการวัดความเป็นมหาอำนาจระดับกลางเรียกว่าแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นการวัดเชิงกายภาพและวัตถุ โดยจัดลำดับรัฐต่างๆ ตามอำนาจเชิงสัมพัทธ์ (relative power) ซึ่งจะแบ่งประเทศต่างๆ เป็น อภิมหาอำนาจ (superpowers) มหาอำนาจระดับกลาง (middle powers) และประเทศขนาดเล็ก (small powers) นักวิชาการบางท่านใช้ตัวเลขรายได้มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product, GNP) ในการชี้วัดความเป็นมหาอำนาจระดับกลาง ซึ่งหากใช้ GNP วัด ประเทศมหาอำนาจระดับกลางจะมีระดับเศรษฐกิจที่ไม่ใหญ่หรือเล็กจนเกินไป

อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจนั้นไม่ใช่ปัจจัยเดียวในการพิจารณาสถานะความเป็นมหาอำนาจระดับกลาง ปัจจัยอื่นที่ใช้วัดคือ พฤติกรรมการดำเนินนโยบายต่างประเทศ มหาอำนาจระดับกลางจะพยายามหาช่องทางให้กับตนเองในการดำเนินนโยบายที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ที่ค่อนข้างแคบและเป็นผลประโยชน์เฉพาะเรื่อง มหาอำนาจระดับกลางจะใช้ทักษะทางการทูตในการแสดงให้ประเทศต่างๆ เห็นว่าตนเองได้อุทิศกำลังความสามารถในการธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจระดับกลางจะมีลักษณะของการรักษาระเบียบโลกไว้ด้วยวิธีการแบบพหุภาคีและการประสานความร่วมมือให้เกิดขึ้นในสังคมระหว่างประเทศ<sup>31</sup> พฤติกรรมดังกล่าวเป็นลักษณะพิเศษที่เรียกว่า การทูตของมหาอำนาจระดับกลาง (middle power diplomacy)

## 2. การทูตของมหาอำนาจระดับกลาง

การทูตของมหาอำนาจระดับกลางเป็นคำอธิบายพฤติกรรมด้านการต่างประเทศของมหาอำนาจระดับกลาง อันได้แก่<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Eduard Jordaan, "The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers," *Politikon* 30, 1 (November 2003): 165.

<sup>32</sup> 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.

- 1) การแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศแบบพหุนิยม
- 2) การเจรจาประนีประนอมระหว่างประเทศคู่ขัดแย้ง
- 3) การเป็นสมาชิกที่ดีของประชาคมระหว่างประเทศ (good international citizenship)

มหาอำนาจระดับกลางจะอุทิศกำลังทรัพย์ ทักษะในการจัดการ และเกียรติภูมิระหว่างประเทศในการรักษาไว้ซึ่งระเบียบและสันติภาพระหว่างประเทศ ประเทศเหล่านี้มักจะสร้างพันธมิตรกับประเทศต่างๆ เพื่อช่วยเจรจาแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศ แรงผลักดันเชิงอุดมคติ (idealistic imperative) เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มหาอำนาจระดับกลางต้องรับผิดชอบในเชิงศีลธรรมระหว่างประเทศ และร่วมมือกับประเทศอื่นๆ เพื่อรักษาระเบียบระหว่างประเทศ<sup>33</sup>

### 3. ทางเลือกในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจระดับกลาง

ทางเลือกของมหาอำนาจระดับกลางในการดำเนินนโยบายขึ้นอยู่กับศักยภาพของประเทศเหล่านี้ต่อประเด็นปัญหาที่เข้าไปเกี่ยวข้อง และทางเลือกของมหาอำนาจระดับกลางส่วนใหญ่จะเป็นการเข้าไปมีอำนาจในภูมิภาคและสถาปนาตนเองเป็นมหาอำนาจระดับภูมิภาค ด้วยเหตุผลต่อไปนี้<sup>34</sup>

- 1) เพื่อตอบสนองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจใน โลกที่มีการแข่งขันแบบกลุ่มเศรษฐกิจ (trade blocs system)
- 2) เพื่อแสวงหาโอกาสและการท้าทายใหม่ๆ ในทางเศรษฐกิจและการเมือง
- 3) เป็นนโยบายที่ปลอดภัยและประหยัดงบประมาณของประเทศมากที่สุด

สำหรับออสเตรเลียนั้น การเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาและปัจจัยภายในประเทศในการเข้ามามีอำนาจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นตัวกำหนดนโยบายต่างประเทศตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง และแสดงออกอย่างชัดเจนหลังสงครามเย็นเมื่อระบบระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นขั้วอำนาจเดียว เพราะด้วยโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศที่มีสหรัฐอเมริกามีอำนาจโดดเด่นขึ้นมา มหาอำนาจระดับกลางต้องปรับตัวให้เข้ากับทิศทางของระเบียบโลกที่เน้นประเด็นเรื่องการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ ทั่วโลก

<sup>33</sup> Laura Neack, "Middle Power Once Removed: The Diminished Global Role of Middle Powers and American Grand Strategy," International Studies Association, 41<sup>st</sup> Annual Convention, Los Angeles, CA [Online]. 14-18 March 2000. Available from: <http://www.ciaonet.org/isa/na101> [2007, Dec 3], p. 2.

<sup>34</sup> Ibid., p. 1.

ความเป็นมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียเป็นความพยายามที่จะสร้างอัตลักษณ์ให้กับตนเอง กล่าวคือ ในขณะที่ออสเตรเลียต้องโอนอ่อนผ่อนตามนโยบายระดับโลกของสหรัฐอเมริกาในหลายประเด็น แต่สำหรับปัญหาติมอร์ตะวันออกซึ่งเป็นปัญหาระดับภูมิภาคของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ออสเตรเลียถือว่าเป็นโอกาสแสดงบทบาทในเวทีระหว่างประเทศด้วยขีดความสามารถของความเป็นมหาอำนาจระดับกลาง

การแสดงออกถึงจุดยืนของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก โดยการเป็นผู้นำกองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออกในช่วงปลายปี ค.ศ.1999 จึงเป็นการแสดงถึงพฤติกรรมของมหาอำนาจระดับกลางได้อย่างชัดเจน โดยเลือกที่จะแสดงบทบาทในระดับภูมิภาค และใช้กลไกสหประชาชาติอันเป็นเวทีระดับพหุภาคี และสามารถใช้ทักษะทางการทูตเพื่อชักชวนนานาประเทศให้เข้าร่วมเป็นพันธมิตรในปฏิบัติการครั้งนี้

### สมมติฐาน

ความต้องการแสดงบทบาทในฐานะมหาอำนาจในระดับกลางของออสเตรเลียเป็นปัจจัยสำคัญ และมหาอำนาจออสเตรเลียเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ออสเตรเลียตัดสินใจส่งทหารเพื่อรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออกในปี ค.ศ.1999

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทความและงานวิจัยที่ศึกษานโยบายและบทบาทของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกมีอยู่จำนวนหนึ่ง ส่วนใหญ่จะเป็นนักวิชาการชาวออสเตรเลีย แต่งานที่ศึกษาประเด็นนี้ อย่างจริงจัง ได้แก่ งานของเจมส์ ค็อตทอน (James Cotton)

ค็อตทอน ศึกษาการแทรกแซงของออสเตรเลียในติมอร์ตะวันออกในแง่มุมมองของสำนักอังกฤษ (English School)<sup>35</sup> เนื่องจากค็อตทอนมองพฤติกรรมของออสเตรเลียโดยเชื่อมโยงกับระเบียบของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การศึกษาของค็อตทอน ได้นำเสนอรายละเอียดข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของออสเตรเลีย เช่น ประเด็นเรื่องน้ำมันและก๊าซ

<sup>35</sup> Cotton, East Timor, Australia and Regional Order: Intervention and its Aftermath in Southeast Asia.

ธรรมชาติในช่องแคบติมอร์ การเจรจาระหว่างออสเตรเลียและอินโดนีเซียในเรื่องอนาคตของติมอร์ตะวันออก รวมทั้ง คีอตทอนยังวิเคราะห์ถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงในนโยบายของออสเตรเลียต่อความสัมพันธ์ออสเตรเลีย-อินโดนีเซีย และต่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติต่อไป คีอตทอนได้สรุปว่าปัจจัยขับเคลื่อนพฤติกรรมของออสเตรเลียในครั้งนี่คือความต้องการของออสเตรเลียที่จะกอบกู้ระเบียบในภูมิภาค และยุติความไม่แน่นอนของปัญหาติมอร์ตะวันออก ซึ่งจะส่งผลต่อการพิจารณาเรื่องของความมั่นคงของออสเตรเลียเอง<sup>36</sup> และ คีอตทอนได้กล่าวเสริมปัจจัยเรื่องของผลประโยชน์เรื่องของก๊าซธรรมชาติในช่องแคบติมอร์เข้าไปด้วย

นอกจากงานของคีอตทอนแล้ว ปีเตอร์ ชอล์ค (Peter Chalk) ได้ศึกษานโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของออสเตรเลียในประเด็นการเข้าแทรกแซงในติมอร์ตะวันออก<sup>37</sup> ชอล์คศึกษาพัฒนาการนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย ความสัมพันธ์ที่มีต่ออินโดนีเซียและผลกระทบของการรักษาสันติภาพของออสเตรเลียในติมอร์ตะวันออกต่อความสัมพันธ์กับอินโดนีเซีย ข้อสรุปที่ชอล์คเสนอ คือ การเปลี่ยนแปลงในนโยบายของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกเป็นการเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศในลักษณะปฏิบัตินิยม (pragmatic) ของรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดซึ่งออสเตรเลียเลือกที่จะกระชับความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์และยุทธศาสตร์กับสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้น<sup>38</sup> ในขณะที่รัฐบาลนายพอล คิตติงเน้นการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชีย อาจมองได้ว่าชอล์ควิเคราะห์ว่าออสเตรเลียมีอิสระในการกำหนดนโยบายต่างประเทศได้พอสมควร เพราะการวิเคราะห์ของชอล์คเป็นการวิเคราะห์ระดับผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งตรงข้ามกับงานชิ้นสุดท้าย

งานของอีริก พอล (Erik Paul) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับสหรัฐอเมริกา โดยมองออสเตรเลียว่าเป็นนายอำเภอ (sheriff) ของสหรัฐอเมริกา ในปฏิบัติการสร้างระเบียบโลกใหม่หลังจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง<sup>39</sup> พอลมองว่าออสเตรเลียได้รับมอบภารกิจจากสหรัฐอเมริกาให้ควบคุมความไม่สงบในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ เช่น กรณีของสงครามปาปัว นิวกินี และกรณีของติมอร์ตะวันออก เป็นต้น งานของพอลชี้ให้เห็นว่า นโยบายของออสเตรเลียทั้งหมดถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ที่มีต่อสหรัฐอเมริกา และการขับเคลื่อนของระบบทุนนิยม ซึ่งรวมแล้วเรียกว่าลัทธิ

<sup>36</sup> Ibid., p. 100-101.

<sup>37</sup> Chalk, Australian Foreign and Defense Policy in the Wake of the 1999/2000 East Timor Intervention.

<sup>38</sup> Ibid., p. 16.

<sup>39</sup> Erik C. Paul, Little America: Australia, the 51<sup>st</sup> State (London: Pluto Press, 2006), p. 5.

อาณานิคมใหม่ (The New Imperialism) การวิเคราะห์เป็นการมองจากการกำหนดภายนอกในเชิงเศรษฐกิจ-การเมือง

บทความของ เดวิด ดิคкенส์ (David Dickens)<sup>40</sup> มีประเด็นหลักที่คล้ายคลึงกันกับงานของ พอล ด้วยเช่นกัน แคมองในเชิงยุทธศาสตร์ระดับโลก โดยมีสหรัฐอเมริกาเป็นตัวตั้ง ข้อสรุปของดิกเกนส์คือ การแทรกแซงติมอร์ตะวันออกจากกองกำลังนานาชาติที่ออสเตรเลียเป็นผู้นำเป็นต้นแบบที่สหรัฐอเมริกาจะใช้ในการมอบภารกิจในการแทรกแซงในระดับภูมิภาคให้กับพันธมิตรที่ไว้วางใจได้ โดยในขณะที่ออสเตรเลียเป็นผู้นำด้วยการส่งกำลังทหาร สหรัฐอเมริกาจะสนับสนุนปฏิบัติการนี้ในทางการข่าว การวางแผน การส่งกำลังบำรุง การขนส่ง และการสื่อสาร

สุดท้ายเป็นการศึกษานโยบายต่างประเทศออสเตรเลียกับกรณีการเข้าแทรกแซงในติมอร์ตะวันออกปี ค.ศ.1999 ในกรอบของอินเตอร์เฟตของโอลิวีเยร์ เลอบล็อง (Olivier Leblanc)<sup>41</sup> เลอบล็องใช้กรอบความคิดของสำนักคอนสตรัคทิฟ (Constructivism) ซึ่งเน้นประเด็นเรื่องตัวตน (identity) ของประเทศในฐานะที่เป็นปัจจัยกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศนั้นๆ ข้อสรุปของเลอบล็องคือ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออกในปี ค.ศ.1999 พิจารณาได้ 2 ระดับคือระดับภายในและระดับภายนอก การเปลี่ยนแปลงภายในเป็นการเปลี่ยนแปลงอัตลักษณ์ของออสเตรเลียที่กำหนดนิยามของผลประโยชน์แห่งชาติ รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดมองว่าออสเตรเลียเป็นประเทศตะวันตกไม่ใช่ประเทศเอเชียและมีภาระของคนขาวที่ต้องปฏิบัติในกรณีของวิกฤตการณ์ติมอร์ตะวันออกในปี ค.ศ.1999 ต่างจาก รัฐบาลนายพอล คิตติงที่มีแนวโน้มในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับประเทศในเอเชียมากกว่า ส่วนการเปลี่ยนแปลงภายนอกเป็นการเปลี่ยนแปลงในเหตุการณ์ระหว่างประเทศ ซึ่งได้แก่วิกฤตการณ์เงินในปี ค.ศ.1997 ของประเทศในเอเชีย การเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของอินโดนีเซีย และการขึ้นมานครองอำนาจของสหรัฐอเมริกาในฐานะอภิมหาอำนาจหลังสงครามอ่าวเปอร์เซียครั้งที่ 1 การเปลี่ยนแปลงภายนอกเหล่านี้มีอิทธิพลต่อมุมมองของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก ที่มองว่าออสเตรเลียเป็นผู้ช่วยตำรวจโลกของสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่ดูแลพื้นที่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>42</sup>

<sup>40</sup> David Dickens, "Can East Timor be a Blueprint for Burden Sharing?" *The Washington Quarterly* 25, 3 (Summer 2002).

<sup>41</sup> Olivier Leblanc, *La Politique Étrangère de l'Australie et le Cas de l'Intervention au Timor Oriental en 1999 dans le Cadre de l'INTERFET*. (Montréal: Centre d'Études des Politiques Étrangères et de Sécurité, Université du Québec à Montréal, 2005).

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 25-26.

## ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกตั้งแต่วันที่ ค.ศ.1991 ถึง ค.ศ.2002

## วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียในประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออกในฐานะที่ออสเตรเลียเป็นมหาอำนาจในระดับกลาง
2. เพื่อศึกษาสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าว ซึ่งมีทั้งปัจจัยภายในออสเตรเลียและปัจจัยระบบระหว่างประเทศ
3. เพื่อทำความเข้าใจถึงผลของการปฏิบัติการของออสเตรเลียในติมอร์ตะวันออก และนัยสำคัญของปฏิบัติการครั้งนี้ต่อปฏิบัติการทางทหารด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม
4. เพื่อสร้างความเข้าใจบทบาทของออสเตรเลียในเรื่องความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

## วิธีการศึกษา

การศึกษาจะอาศัยเอกสารปฐมภูมิที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย ได้แก่ เอกสารที่เป็นสนธิสัญญาที่ได้รับการเปิดเผยโดยรัฐบาลออสเตรเลีย รวมทั้งบทสัมภาษณ์ผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียและคำกล่าวของผู้นำออสเตรเลีย และเอกสารทุติยภูมิ ซึ่งเป็นงานวิจัย บทความ และบทวิเคราะห์จากนักวิชาการออสเตรเลียที่ศึกษาประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออก วิธีการศึกษาจึงเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สิ่งที่คาดว่าจะได้รับประโยชน์จากการศึกษามีทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1. ในทางทฤษฎี ได้แก่ การทำความเข้าใจพฤติกรรมของมหาอำนาจระดับกลาง และบทบาทการเป็นผู้นำในภูมิภาค ท่ามกลางบริบททางการเมืองระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นขั้วอำนาจเดียว



2. ในทางปฏิบัติ องค์ความรู้เกี่ยวกับออสเตรเลียในประเทศไทยยังมีน้อย ในขณะที่บทบาทของออสเตรเลียในด้านความมั่นคงมีมากขึ้น และไทยเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่อุทกภัยกำลังทหารให้กับปฏิบัติการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก และสนับสนุนนโยบายของออสเตรเลียอย่างแข็งขัน ในปี ค.ศ.1999 จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทราบถึงเปลี่ยนแปลงและปัจจัยขับเคลื่อนนโยบายของออสเตรเลีย และสามารถคาดการณ์แนวโน้มของนโยบายและพฤติกรรมของออสเตรเลียได้ถึงระดับหนึ่ง

### การนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ เป็นการนำเสนอที่มาและสภาพปัญหา ทฤษฎีและแนวทางการวิเคราะห์ สมมติฐาน วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ขอบเขตการศึกษา วัตถุประสงค์การศึกษา วิธีการศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และการนำเสนอ

บทที่ 2 นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกสมัยรัฐบาลนาย พอล คีคทิง

บทที่ 3 นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกสมัยรัฐบาลนาย จอห์น โฮเวิร์ด

บทที่ 4 บทบาทของออสเตรเลียกับเส้นทางสู่ความเป็นเอกราชของติมอร์ตะวันออก จากการเปลี่ยนแปลงในอินโดนีเซียในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1998 จนกระทั่งนโยบายใหม่ของอินโดนีเซียต่อติมอร์ตะวันออกในเดือนมกราคม ค.ศ.1999

บทที่ 5 บทบาทของออสเตรเลียกับเส้นทางสู่ความเป็นเอกราชของติมอร์ตะวันออก จากพัฒนาการของกองกำลังอาสาสมัครในช่วงต้นปี ค.ศ.1999 จนกระทั่งการส่งกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปยังติมอร์ตะวันออกในเดือนกันยายน ค.ศ.1999

บทที่ 6 การวิเคราะห์บทบาทของมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียในติมอร์ตะวันออก

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยต่อไป