

บทที่ 6

การวิเคราะห์บทบาทมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียในติมอร์ตะวันออก

หลังจากที่กล่าวถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในติมอร์ตะวันออกก่อนหน้านี้แล้ว บทนี้จะเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก โดยอาศัยกรอบความคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลางและเซคเคียริตี คอมเพลกซ์ (security complex)¹ คำถามสำคัญคือ มีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงจุดยืนของออสเตรเลียที่มีต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกช่วงปี ค.ศ. 1998-1999 ส่วนแรกจะเป็นการอธิบายพื้นฐานแนวคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลาง ส่วนที่สองจะเป็นแนวคิดเรื่องเซคเคียริตี คอมเพลกซ์และ โคล้งแห่งความไม่มั่นคง ส่วนที่สามจะนำชุดของทฤษฎีไปทดสอบว่าสามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกได้มากน้อยเพียงใด

การอธิบายปัจจัยในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียสามารถวิเคราะห์ได้จากหลายประเด็น เช่น สภาพทางภูมิศาสตร์และประชากร ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ สภาพทางเศรษฐกิจและการค้า หรือวิเคราะห์ได้จากหลายระดับ เช่น ระดับผู้กำหนดนโยบาย สภาพการเมืองภายในประเทศ และสถานการณ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น¹ อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์ในบทนี้จะเน้นไปที่ปัจจัยเชิงภูมิรัฐศาสตร์ และระดับการวิเคราะห์ที่โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศของภูมิภาค และปัจจัยสนับสนุนมาจากมติมหาชน การเน้นการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงภูมิรัฐศาสตร์ในระดับระหว่างประเทศในภูมิภาคไม่ได้หมายความว่าประเด็นการวิเคราะห์อื่นๆ และระดับการวิเคราะห์ที่แตกต่างออกไปนั้นจะไม่สำคัญ แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ได้ชี้ไปยังปัจจัยทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ระดับระหว่างประเทศ กรอบการวิเคราะห์จึงต้องสอดคล้องกับระดับการวิเคราะห์แบบมหภาคมากที่สุด

¹ เซคเคียริตี คอมเพลกซ์ (security complex) เป็นแนวคิดของศาสตราจารย์แบร์รี บูซัน (Barry Buzan) นักวิชาการการเมืองระหว่างประเทศสายสังคมนิยม (realism) ที่ศึกษาประเด็นเรื่องความมั่นคง โดยเฉพาะ แนวคิดนี้อยู่ในบทที่ 4 และบทที่ 5 ในงานของบูซันซึ่งว่าด้วยความมั่นคงและระบบการเมืองระหว่างประเทศ และประเด็นเรื่องความมั่นคงระดับภูมิภาค ตามลำดับ แนวคิดเรื่องเซคเคียริตี คอมเพลกซ์สามารถเสริมแนวคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลางให้อธิบายการเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออกได้ดีขึ้น ผู้สนใจงานของบูซันให้ดูที่ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed. (New York: Harvester Wheatsheaf, 1991), pp. 146-229.

² เกียรติคุณ ชาติประเสริฐ, "ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์กับการเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย," ใน *การเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย*, พิมพ์ครั้งที่ 8 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2541), หน้า 819-860.

1. ออสเตรเลียกับความเป็นมหาอำนาจระดับกลาง

ตามทฤษฎีสัจนิยมใหม่ พื้นฐานของระบบการเมืองระหว่างประเทศอยู่ที่การกระจายของขีดความสามารถ (distribution of capabilities) ระหว่างรัฐต่างๆ ในเชิงขีดความสามารถในทางวัตถุ ส่งผลให้ออสเตรเลียเป็น “มหาอำนาจระดับกลาง” อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษ 1980-1990 มีข้อเสนอเพิ่มเติมให้พิจารณาสถานะของมหาอำนาจระดับกลางในเชิงพฤติกรรมด้วย ดังนั้นในส่วนนี้จะอภิปรายประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลางซึ่งเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียโดยรวม ได้แก่ พัฒนาการแนวคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลาง สาระสำคัญของแนวคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลาง และสถานภาพของออสเตรเลียในฐานะมหาอำนาจระดับกลาง

1.1 พัฒนาการทางแนวความคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลาง

แนวคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลางเริ่มปรากฏในช่วงศตวรรษที่ 13 ในงานเขียนของนักบุญโทมัส อควินัส (St. Thomas Aquinas) ซึ่งกล่าวว่ามหาอำนาจระดับกลางหรือคำที่มีความหมายเหมือนกันเป็นแนวคิดเชิงสัมพันธ์ (relational) ผู้ให้คำจำกัดความจะอ้างอิงกับรัฐระดับอื่นๆ ในระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมหาอำนาจ (principal powers)² ต่อมาในศตวรรษที่ 15 โจวานนี โบเตโร (Giovanni Botero) นายกเทศมนตรีของมิลาน แบ่งรัฐต่างๆ ในโลกออกเป็นจักรวรรดิ (grandi) มหาอำนาจระดับกลาง (mezani หรือ mediocro) และรัฐขนาดเล็ก (piccioli) โดยเน้นที่มหาอำนาจระดับกลางว่า

รัฐขนาดกลางมีกำลัง (strength) และสิทธิอำนาจ (authority) เพียงพอที่จะยืนอยู่ได้ด้วยตนเอง โดยปราศจากการช่วยเหลือจากรัฐอื่นๆ เช่น เวนิส โบฮีเมีย มิลาน และแฟลนเคอร์ส...รัฐขนาดกลางมีโอกาสดำรงอยู่ได้นาน เพราะรัฐเหล่านี้ไม่ต้องเผชิญกับการปะทะที่รุนแรงอันมาจากความอ่อนแอของตน และไม่เป็นที่อิงฉาของรัฐอื่นๆ จากความร่ำรวยของตน เพราะรัฐขนาดกลางนี้มีทรัพย์สินและอำนาจในระดับปานกลาง ความต้องการจึงไม่รุนแรง ไม่มีความทะเยอทะยานและไม่ต้องเจอการขู่ข่มมากเท่ารัฐมหาอำนาจขนาดใหญ่ ความกลัวต่อเพื่อนบ้านของรัฐขนาดกลางเป็นสิ่งที่จำกัด

² Carsten Holbraad, Middle Powers in International Politics (London: McMillan, 1984), p. 42. quoted in Adam Chapnick, "The Middle Power" Canadian Foreign Policy 7, 2 (Winter 1999): 76.

พฤติกรรมรัฐขนาดกลางเหล่านี้ และแม้ว่าจะมีการขั้วขั้วให้เกิดความโมโห รัฐเหล่านี้ก็สามารถควบคุมตนเองได้ โอกาสจะอยู่รอดจึงมีมาก³

ในศตวรรษที่ 20 หลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง แคนาดาเริ่มนำแนวคิดนี้มาใช้ อธิบายตนเองในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ โดยในปี ค.ศ. 1942 นายฮูม รอง (Hume Wrong) นักการทูตแคนาดาสร้างแนวคิดพื้นฐานที่ใช้อธิบายการมีส่วนร่วมของแคนาดาในกิจการระหว่างประเทศ โดยเรียกความคิดนี้ว่า “หลักการเชิงหน้าที่ (functional principle)” สารสำคัญของหลักการนี้คือการมีส่วนร่วมในกิจการระหว่างประเทศของแคนาดาควรตั้งอยู่บนข้อพิจารณาสำคัญสามประการคือ ขอบเขตของการมีส่วนร่วม ผลประโยชน์ และขีดความสามารถในการดำเนินการของแคนาดาในสถานการณ์ต่างๆ จากนั้นในปี ค.ศ. 1944 นายแม็คเคนซี คิง (Mackenzie King) นายกรัฐมนตรีแคนาดาได้นำทฤษฎีของรองมาปรับใช้ร่วมกับแนวคิดเรื่อง “ความเป็นมหาอำนาจระดับกลาง (middlepowerhood)” ของตนเอง โดยมีสาระสำคัญคือประเทศต่างๆ ควรยอมรับว่าแคนาดาเป็นหนึ่งในมหาอำนาจระดับกลาง ซึ่งควรจะได้รับการเกียรติให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระดับโลกและเป็นประเทศที่มีอำนาจและความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติควบคู่กันไป⁴ ในสมัยของนายหลุยส์ แซ็งต์ โลว์ร็องต์ (Louis St. Laurent) นายกรัฐมนตรีแคนาดาผู้รับตำแหน่งต่อจากนายแม็คเคนซี คิง เรียกแคนาดาว่า “ประเทศที่อยู่ในลำดับกลาง (a power of the middle rank)” และเป็นผู้ให้คำจำกัดความของ “การทูตของมหาอำนาจระดับกลาง (middle power diplomacy)” ของแคนาดา ในช่วงหาเสียงให้แคนาดาได้ที่นั่งในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ นายหลุยส์ แซ็งต์ โลว์ร็องต์ กล่าวว่า

ถึงแม้ว่าแคนาดาจะมีความสัมพันธ์พิเศษกับสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาซึ่งทำให้ความรับผิดชอบในกิจการระหว่างประเทศของแคนาดาซับซ้อนขึ้นก็ตาม แต่แคนาดาไม่ใช่บริวาร (satellite) ของทั้งสองประเทศ และจะยืนยันที่จะกำหนดนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม โดยการชี้แนะของภาระหน้าที่ของรัฐบาลต่อประชาชน แคนาดา รวมทั้งผลประโยชน์ในสวัสดิภาพของชุมชนระหว่างประเทศ⁵

³ Giovanni Botero, *The Reason of State*, translated by D. P. Waley (London: Routledge & Kegan Paul, 1956), pp. 3-9. quoted in Martin Wight, *Power Politics*, edited by Hedley Bull and Carsten Holbraad (New York: Holmes & Meier Publishers, 1978), pp. 298-299.

⁴ Blair Fraser, “Canada: Mediator or Busybody?” in *Canada's Role as a Middle Power*, ed. J. King Gordon (Toronto: Canadian Institute for International Affairs, 1966). quoted in Adam Chapnick, “The Middle Power” *Canadian Foreign Policy* 7, 2 (Winter 1999): 74.

⁵ H.H. Herstein, L.J. Hughes, and R.C. Kirbyson, *Challenge and Survival: The History of Canada* (Scarborough, ON: Prentice-Hall, 1970), p. 411.

ผู้นำแคนาดาทุกคนเชื่อว่าแคนาดาเป็นมหาอำนาจระดับกลางเพราะแคนาดาเป็นสมาชิกระดับรองในพันธมิตรขนาดใหญ่ แคนาดามีส่วนร่วมในการแก้ไขข้อพิพาทนอกพื้นที่ของตนเอง แคนาดาไม่เคยเป็นประเทศเจ้าอาณานิคมและเป็นกลางต่อกระบวนการต่อสู้ของชาวอาณานิคม แคนาดาปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังในสหประชาชาติเพื่อเป็นตัวแทนให้กับบรรดาประเทศเล็กๆ และป้องกันการครอบงำจากประเทศอภิมหาอำนาจ ซึ่งทำให้แคนาดาได้รับเลือกให้มีที่นั่งในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติหลายครั้ง และแคนาดามีส่วนร่วมในความพยายามช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการรักษาสันติภาพทั่วโลก

สำหรับออสเตรเลีย แนวคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลางเริ่มปรากฏให้เห็นในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในช่วงทศวรรษ 1980-1990 ในสมัยรัฐบาลนายบ็อบ ฮอว์ค และนายพอล คีตติง และเมื่อโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในช่วงสงครามเย็นสิ้นสุดในช่วงต้นทศวรรษ 1990 นายแกรีธ อีแวนส์ ในฐานะรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศจึงวางสถานะภาพของออสเตรเลียว่าเป็น “มหาอำนาจระดับกลางที่มีบทบาทสูง (activist middle power)” ในเวทีระหว่างประเทศ จึงกล่าวได้ว่าออสเตรเลียได้สร้างตัวตนขึ้นมาในฐานะมหาอำนาจระดับกลางและทำให้ออสเตรเลียกำหนดนโยบายต่างประเทศด้วยการหาจุดสมดุลระหว่างเป้าหมายกับวิธีการที่จะดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นในรูปแบบของมหาอำนาจระดับกลาง⁶ เพราะออสเตรเลียมีทางเลือกในการดำเนินนโยบายน้อยกว่าอภิมหาอำนาจ อีกทั้งต้องแสดงออกถึงการเป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศที่ดี แต่ยังคงมีผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่ไม่ต่างจากประเทศอภิมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคงหรือด้านเศรษฐกิจ

1.2 สาระสำคัญของแนวคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลาง

ในส่วนนี้จะพิจารณาสามประเด็นคือนิยามของมหาอำนาจระดับกลาง การทูตของมหาอำนาจระดับกลาง และเนื้อหาทฤษฎีที่ใช้อธิบายพฤติกรรมของประเทศมหาอำนาจระดับกลาง

⁶ Gareth Evans and Bruce Grant, Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s (Carlton, VIC: Melbourne University Press, 1995), pp. 344-348.

⁷ David Martin Jones, and Andrea Benvenuti, "Tradition, Myth and the Dilemma of Australian Foreign Policy," Australian Journal of International Affairs 60, 1 (March 2006): 103.

1.2.1 นิยามของมหาอำนาจระดับกลาง

การนิยาม “มหาอำนาจระดับกลาง” นั้นอาจเริ่มต้นโดยมองจากพื้นฐานด้านขีดความสามารถของรัฐ มหาอำนาจระดับกลางจึงได้แก่รัฐประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่ทั้งมหาอำนาจ (great power) และรัฐขนาดเล็ก (small power) คำว่า “กลาง” จึงมีความหมายถึงการอยู่ระหว่างปีกสองข้างในระยะที่เท่าๆ กัน⁸ ในการเมืองระหว่างประเทศ มีรัฐประเภทมหาอำนาจและรัฐขนาดเล็ก ส่วนมหาอำนาจระดับกลางจะเป็นรัฐที่มีขีดความสามารถที่อยู่ระหว่างมหาอำนาจและรัฐขนาดเล็ก โดยการวัดขีดความสามารถเป็นแบบสัมพัทธ์

ในการใช้ขีดความสามารถเป็นเครื่องชี้วัดความเป็นมหาอำนาจระดับกลาง ศาสตราจารย์คาร์สเทน โฮลแบรด์ (Carsten Holbraad) ได้นิยามมหาอำนาจระดับกลางว่าเป็นรัฐที่มีขีดความสามารถที่วัดจากผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (Gross National Product - GNP) และจำนวนประชากรน้อยกว่ารัฐมหาอำนาจ แต่เหนือกว่ารัฐขนาดเล็กอย่างมาก⁹ โดยโฮลแบรด์ศึกษา รูปแบบและโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศกับพฤติกรรมของมหาอำนาจระดับกลางตั้งแต่ประวัติศาสตร์ของระบบระหว่างประเทศในการประชุมที่เวียนนา (Congress of Vienna) ถึงระบบระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และพบว่าแต่ละระบบมีจำนวนมหาอำนาจตั้งแต่ 1 ถึง 3 ประเทศหรือมากกว่า การนิยามตามแบบของโฮลแบรด์นำมาสู่การอธิบายที่เรียกว่า “ตัวแบบตามลำดับชั้น (hierarchical model)¹⁰” ซึ่งเป็นตัวแบบที่นิยามมหาอำนาจระดับกลางได้ใกล้เคียงมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่ยังไม่พอใจในนิยามดังกล่าว¹¹ เนื่องจากนิยามมีลักษณะสัมพัทธ์ไม่ใช่สัมบูรณ์ (absolute) ซึ่งต้องอาศัยการอ้างอิงจากมหาอำนาจและรัฐขนาดเล็ก อีกทั้งบริบทการเมืองระหว่างประเทศหลังสงครามเย็นทำให้ประเทศอย่างแคนาดาและออสเตรเลียต้องแสวงหาความชัดเจนในตัวเองในการเมืองระหว่างประเทศ จึงเกิดความคิดในการหา

⁸ Adam Chapnick, “The Middle Power” Canadian Foreign Policy 7, 2 (Winter 1999): 73.

⁹ Forrest D. Colburn, “Reviewed Work: Middle Power in International Politics by Carsten Holbraad” Annals of the American Academy of Political and Social Science 478 (March 1985): 184.

¹⁰ Chapnick, “The Middle Power” Canadian Foreign Policy 7, 2 (Winter 1999): 76-79.

¹¹ 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)

จุดยืนใหม่ให้กับตัวเองในฐานะมหาอำนาจระดับกลาง และเป็นตัวแบบที่เรียกว่า “ตัวแบบเชิงพฤติกรรม (behavioural model)¹²” นายแอนดรู คูเปอร์ และคณะระบุว่า

มหาอำนาจระดับกลางเป็นรัฐที่มีแนวโน้มที่จะแก้ไขปัญหาระดับระหว่างประเทศโดยใช้วิธีการแบบพหุภาคี โดยการใช้การเจรจาไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างประเทศต่างๆ และโดยการใช้แนวคิดของ “การเป็นสมาชิกที่ดีของสังคมระหว่างประเทศ” ในการชักนำการปฏิบัติทางการทูต¹³

1.2.2 การทูตของมหาอำนาจระดับกลาง

คำนิยามของนายแอนดรู คูเปอร์และคณะสอดคล้องกับคำอธิบายเรื่อง “การทูตของมหาอำนาจระดับกลาง” ของนายเอ็ดคูอาร์ด์ จอร์ดาน (Eduard Jordaan) ซึ่งกล่าวว่า

มหาอำนาจระดับกลางทั้งหมดแสดงออกซึ่งการรักษาระเบียบโลกไว้ด้วยวิธีการแบบพหุภาคีและการประสานความร่วมมือให้เกิดขึ้นในสังคมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม มหาอำนาจระดับกลางแบบดั้งเดิม [เช่น แคนาดา] และที่เกิดขึ้นใหม่ [เช่น บราซิล] แตกต่างกันในเชิงอิทธิพลที่สร้างขึ้นและบทบาทพฤติกรรม ในเชิงอิทธิพลที่สร้างขึ้นมา มหาอำนาจระดับกลางแบบดั้งเดิมจะเป็นรัฐร่ำรวย มั่นคง เสมอภาค สังคมเป็นประชาธิปไตย และไม่มีอิทธิพลในระดับภูมิภาค ในเชิงพฤติกรรม มหาอำนาจระดับกลางแบบดั้งเดิมจะไม่เต็มใจและไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในภูมิภาคมากนัก ในขณะที่พวกมันก็จะสร้างอัตลักษณ์ของตนเองจากรัฐมหาอำนาจและยินยอมต่อการปฏิรูปในระดับโลก ในทางกลับกัน มหาอำนาจระดับกลางที่เกิดขึ้นใหม่จะเป็นรัฐกึ่งชายขอบ (semi-peripheral) สังคมไม่เท่าเทียมกันในทางวัตถุ และเพิ่งจะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ซึ่งมีอิทธิพลในระดับภูมิภาค ในเชิงพฤติกรรมรัฐเหล่านี้ต้องการเป็นนักปฏิรูป ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลัน มีแนวโน้มที่จะเข้าไปมีบทบาทในภูมิภาคเพื่อการรวมกลุ่ม แต่ขณะเดียวกันก็

¹² Ibid., pp. 75-76.

¹³ Cooper, Higgott, and Nossal, Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order, p. 19.

สร้างอัตลักษณ์ของตนขึ้นมาให้แตกต่างจากประเทศเล็กๆ ที่ตนเองเข้าไป
เกี่ยวข้องด้วย¹⁴

ศาสตราจารย์จอห์น ราเวนฮิลล์ (John Ravenhill) เสนอคำอธิบายเรื่องการทูตของ
มหาอำนาจระดับกลางว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ ความสามารถ (capacity) การเน้น
ประเด็นสำคัญในนโยบาย (concentration) การสร้างสรรค์ (creativity) การสร้างแนวร่วม (coalition-
building) และความน่าเชื่อถือ (credibility)¹⁵ ดังนี้

1.2.2.1 ความสามารถ

บทบาทของมหาอำนาจระดับกลางในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ขึ้นอยู่กับ
ความสามารถทางการทูตมากกว่ากำลังทางการทหาร คุณสมบัติของนักการทูตและกระทรวงการ
ต่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญต่อความเป็นมหาอำนาจระดับกลาง มีการข่าวและเครือข่ายการสื่อสารที่
มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้มหาอำนาจระดับกลางยังมีนักการทูตจำนวนมากและมีความสามารถในการ
การสื่อสารนโยบายของประเทศให้นานาชาติได้ทราบ รวมทั้งเป็นการแสดงตัวตนให้นานาชาติได้
ทราบด้วย¹⁶ ตัวอย่างคือการที่ออสเตรเลียและแคนาดาสามารถร่วมส่วนราชการต่างๆ ของกระทรวง
การต่างประเทศและการค้าเข้าไว้ด้วยกันเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการวิเคราะห์และแนะนำ
แนวทางในการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการค้าระหว่างประเทศ และเพื่อบรรลุเป้าหมายทาง
เศรษฐกิจของประเทศในระบบเศรษฐกิจโลกที่ซับซ้อน

1.2.2.2 การเน้นประเด็นสำคัญในนโยบาย

หากพิจารณาศักยภาพทางการทูต มหาอำนาจระดับกลางจะมีขีดความสามารถไม่
ต่างจากศักยภาพของมหาอำนาจ แต่ที่ต่างกันคือการดำเนินนโยบายในทางปฏิบัติ มหาอำนาจ
ระดับกลางจะไม่สามารถประยุกต์ใช้ศักยภาพด้านนี้ในหลายๆ ประเด็นได้ในเวลาเดียวกันเหมือนกับ
อภิมหาอำนาจ ในขณะที่มหาอำนาจสามารถมีบทบาทในการเมืองระหว่างประเทศได้หลากหลาย

¹⁴ Eduard Jordaan, "The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers," *Politikon* 30, 1 (November 2003): 165.

¹⁵ John Ravenhill, "Cycle of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies" *Australian Journal of International Affairs* 52, 3 (1998): 310-313.

¹⁶ *Ibid.*, p. 311.

มหาอำนาจระดับกลางจำเป็นต้องจำกัดเป้าหมายของการดำเนินนโยบายตามขีดความสามารถที่มีอยู่ในขณะนั้น¹⁷ แนวทางการดำเนินนโยบายในลักษณะนี้เรียกว่า “การทูตแบบหาช่องทาง (niche diplomacy)”^{*} ข้อจำกัดด้านทรัพยากรทำให้มหาอำนาจระดับกลางต้องจัดลำดับความสำคัญในเป้าหมายของนโยบายต่างประเทศ และต้องมุ่งเน้นประเด็นสำคัญเพื่อให้สามารถบรรลุผลประโยชน์แห่งชาติได้

1.2.2.3 การสร้างสรรค์

สำหรับนายแอนดรู คูเปอร์และคณะ นายแกรีธ อีแวนส์และนายบรูซ แกรนต์นั้นสาระสำคัญของความเป็นมหาอำนาจระดับกลางได้แก่การเป็นผู้นำด้านองค์ความรู้ (intellectual leadership) และการเป็นคนกลาง (brokerage) คูเปอร์และคณะอาศัยการจัดประเภทลักษณะความเป็นผู้นำของออรัน ยัง (Oran Young) โดยชี้ว่าการเป็นผู้นำต้องอาศัยคุณลักษณะเด่นๆ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ความเป็นผู้นำเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นเมื่อมหาอำนาจระดับกลางสามารถใช้ทรัพยากรด้านวัตถุของตนในการควบคุมบรรดาประเทศที่เกี่ยวข้องให้ทำตามความต้องการของตนได้ ประการที่สอง ความเป็นผู้นำในฐานะคนกลางในการอาศัยทักษะในการเจรจาต่อรองเพื่อวางกรอบให้กับประเด็นต่างๆ สำหรับการเจรจาแบบหลายฝ่าย และประการที่สาม ความเป็นผู้นำด้านองค์ความรู้ซึ่งเป็นการสร้างต้นทุนทางปัญญาหรือระบบความคิดที่จะปรับเปลี่ยนทัศนคติของตัวแทนจากประเทศที่เข้าร่วมในการเจรจาในโลกที่มีการขึ้นต่อกัน ในขณะที่อำนาจเชิงโครงสร้างของสหรัฐอเมริกาที่ลดลงในช่วงทศวรรษ 1980 เปิดทางให้ตัวแสดงอื่นๆ ได้แสดงความเป็นผู้นำทั้งด้านองค์ความรู้และการเป็นคนกลาง ความสามารถของมหาอำนาจระดับกลางที่จะแสดงออกถึงการเป็นผู้นำดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับระดับความสามารถของตนเองในด้านองค์ความรู้¹⁸

¹⁷ Ibid., p. 311.

^{*} คำว่า niche เป็นศัพท์ที่ใช้ในศาสตร์หลายแขนง ไม่ว่าจะเป็นสถาปัตยกรรมซึ่งหมายความว่าช่องเล็กๆ ที่มีลักษณะเป็นส่วนโค้งเหมือนโดมคล้ายฝ่าหอย เจาะเข้าไปในผนังห้องหรืออาคาร หรือนิเวศวิทยาซึ่งได้แก่ สภาวะด้านกายภาพและชีวภาพซึ่งมีสิ่งมีชีวิตอาศัยอยู่และใช้ประโยชน์จากสภาวะนั้น ในด้านเศรษฐศาสตร์ ตลาดแบบ niche (niche market) ได้แก่ เซตย่อยของตลาดซึ่งมีหน้าที่ผลิตสินค้าเฉพาะอย่าง เมื่อรัฐศาสตร์นำมาใช้กับการทูต niche จึงหมายความว่าถึงช่องทางทูตที่มหาอำนาจระดับกลางเปิดออกและใช้ขีดความสามารถที่จำกัดของตนเองเพื่อบรรลุเป้าหมายในนโยบายเฉพาะที่ตนเองต้องการ ผู้สนใจพิจารณาใน Andrew F. Cooper, eds. *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (New York: Macmillan, 1997).

¹⁸ Ibid., p. 311-312.

นายแกรีธ อีแวนส์และนายบรูซ แกรนต์กล่าวว่าการสร้างสรรค์นี้เองที่ทำให้มหาอำนาจระดับกลางสามารถแสดงความเป็นผู้นำได้ แม้จะไม่ใช้กำลังอำนาจแต่เป็นกำลังความคิด¹⁹ แม้มหาอำนาจระดับกลางจะไม่ได้ถือครองความสามารถเชิงสร้างสรรค์แค่เพียงผู้เดียวและยังสรุปไม่ได้ว่ามหาอำนาจระดับกลางจำเป็นต้องดำเนินนโยบายในเชิงสร้างสรรค์ในทุกประเด็นปัญหา นายแกรีธ อีแวนส์และนายบรูซ แกรนต์ก็เสนอว่า “การทูตที่รวดเร็วและถุ่มลึก (quick and thoughtful diplomatic footwork)” สามารถชดเชยข้อจำกัดในขีดความสามารถทางเศรษฐกิจ การทหาร หรือการเมืองเมื่อเทียบกับขีดความสามารถของมหาอำนาจในระดับโลก

1.2.2.4 การสร้างแนวร่วม

การสร้างสรรค์ความเป็นผู้นำในฐานะคนกลางและความเป็นผู้นำด้านองค์ความรู้ของมหาอำนาจระดับกลางเป็นผลให้เกิดการสร้างแนวร่วมกับบรรดารัฐที่มีความคิดในทางเดียวกัน (like-minded) นายแกรีธ อีแวนส์และนายบรูซ แกรนต์เสนอว่าในสถานการณ์ทั่วไป มหาอำนาจระดับกลางไม่มีกำลังมากพอที่จะดำเนินนโยบายตามเป้าประสงค์ของตนได้ทุกเรื่อง แต่ประเทศเหล่านี้อาจมีความสามารถในการชักจูงประเทศต่างๆ ที่มีจุดยืน ความคิดหรืออุดมการณ์เดียวกันกับตนดำเนินนโยบายตามจุดยืนดังกล่าว²⁰ บรรดาประเทศที่เข้ามาเป็นแนวร่วมอาจมีความหลากหลายเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพปัญหาและอาจมีสมาชิกตั้งแต่ที่เป็นรัฐขนาดเล็กจนกระทั่งประเทศมหาอำนาจก็ได้ แต่ประเด็นสำคัญของการสร้างแนวร่วมคือข้อได้เปรียบและเสียเปรียบของมหาอำนาจระดับกลาง หมายความว่าแนวร่วมอาจมีส่วนสำคัญในการกำหนดเป้าหมายของนโยบายหรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าการมีส่วนร่วมของมหาอำนาจระดับกลางมีความจำเป็นอย่างยิ่ง หากทุกๆ ประเทศต้องการให้ผลประโยชน์ร่วมกันเกิดขึ้นจริงขึ้นมาได้ ความจำเป็นที่จะต้องสร้างแนวร่วมจึงเป็นเสาหลักอีกประการหนึ่งที่สำคัญในการทูตของมหาอำนาจระดับกลางซึ่งดำเนินไปภายใต้สถาบันระหว่างประเทศแบบพหุภาคี

1.2.2.5 ความน่าเชื่อถือ

มหาอำนาจระดับกลางสามารถแสดงบทบาทเชิงสร้างสรรค์ในระบบระหว่างประเทศได้ไม่ใช่เพียงเพราะความได้เปรียบด้านความสามารถทางการทูตดังที่กล่าวมาแล้ว แต่เป็นเพราะลักษณะบางอย่างอีกด้วย การริเริ่มสร้างสรรค์ทั้งด้านการเป็นคนกลางและการเป็นผู้นำทาง

¹⁹ Evans, and Grant, *Australia's Foreign Relations*, p. 347.

²⁰ *Ibid.*, p. 345.

ความคิดอาจได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยประเทศต่างๆ หากเป็นการริเริ่มโดยประเทศที่ดูเหมือนว่า จะไม่ได้รับประโยชน์มหาศาลเพียงประเทศเดียวจากการร่วมมือกัน ลักษณะของความน่าเชื่อถือที่ว่ นี้ขึ้นอยู่กับว่ามหาอำนาจระดับกลางต้องไม่ชอบที่จะทดลองแสวงหาพันธมิตรที่ให้ประโยชน์ต่อ ตนเอง สำหรับออสเตรเลียและแคนาดา กฎเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งของการริเริ่มสร้างสรรค์คือการมี จุดยืนที่ชัดเจนซึ่งแตกต่างจากมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา

มิติของความน่าเชื่อถือที่สำคัญอีกมิติหนึ่งคือความจำเป็นที่มหาอำนาจระดับกลาง จะต้องมีนโยบายที่คงเส้นคงวาทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เช่นนโยบายการค้าเสรีของ ออสเตรเลียและแคนาดาในทศวรรษ 1980 มีความน่าเชื่อถือมากขึ้นด้วยการปรับกฎเกณฑ์การค้า ภายใน เช่น การลดข้อจำกัดทางการค้าและการเปิดเสรี ซึ่งออสเตรเลียก่อนหน้านี้ในช่วงรัฐบาลของ นายมาร์ลคอม เฟรเซอร์ก็พยายามส่งเสริมการค้าเสรีด้านสินค้าเกษตร แต่ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ล้มเหลวเพราะยังคงตั้งกำแพงภาษีสินค้าอุตสาหกรรมในระดับสูง เป็นต้น

คุณลักษณะของการทูตของมหาอำนาจระดับกลางทั้ง 5 ประการดังกล่าวเป็น หลักเกณฑ์ในการแยกมหาอำนาจระดับกลางออกจากมหาอำนาจและรัฐขนาดเล็ก ไม่มีลักษณะใด ใน 5 ประการนี้จะโดดเด่นในการอธิบายความเป็นมหาอำนาจระดับกลาง เพราะความเป็น มหาอำนาจระดับกลางเป็นการผสมผสานระหว่างความเชี่ยวชาญ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรที่ส่งผลให้ มหาอำนาจระดับกลางต้องเน้นนโยบายเฉพาะด้านและความน่าเชื่อถือซึ่งมีรากฐานมาจากการไม่ เป็นตัวแสดงหลักในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ลักษณะเหล่านี้สร้างสภาวะและแสดงให้เห็นถึง การทูตของมหาอำนาจระดับกลางได้อย่างเด่นชัด²¹

1.2.3 ทฤษฎีการทูตของมหาอำนาจระดับกลาง

อย่างไรก็ตาม ลักษณะของมหาอำนาจระดับกลางข้างต้นไม่ได้อธิบายว่าเพราะเหตุ-ใดรัฐบาลของประเทศมหาอำนาจระดับกลางใดๆ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งจึงใช้ขีดความสามารถของ ตนเองในการดำเนินนโยบายต่างประเทศแบบริเริ่มสร้างสรรค์ และไม่ได้อธิบายด้วยว่า เพราะเหตุใด การทูตของมหาอำนาจระดับกลางจึงมีความเป็นเอกลักษณ์ในช่วงเวลาหนึ่ง ดังนั้นการทำความเข้าใจ ว่าทำไมและเมื่อไรมหาอำนาจระดับกลางจะใช้ขีดความสามารถในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

²¹ John Ravenhill, "Cycle of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies" *Australian Journal of International Affairs* 52, 3 (1998): 312.

แบบมหาอำนาจระดับกลางจะต้องพิจารณาปัจจัยสำคัญสามประการคือ บริบท (context) เนื้อหา (content) และทางเลือก (choice)²²

1.2.3.1 บริบท

แอนดรู คูเปอร์และคณะอธิบายปัจจัยเชิงบริบท 4 ประการ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงในประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ ความตึงเครียดที่ลดลงระหว่างอภิมหาอำนาจ และความตกต่ำของสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ครองอำนาจ²³

ปัจจัยเชิงบริบทประการแรกคือการเปลี่ยนแปลงในประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ ในช่วงต้นทศวรรษ 1980 เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ตั้งแต่การล่มสลายของระบบเบรตตัน วูดส์ตามด้วยระบบเศรษฐกิจที่สั่นคลอนเนื่องจากราคาน้ำมันที่สูงขึ้นและการจัดระเบียบเศรษฐกิจโลกใหม่ นอกจากนี้ยังมีประเด็นด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมโลก รวมทั้งประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนข้ามชาติ และเส้นแบ่งระหว่างการเมืองภายในประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศที่ไม่ชัดเจนอีกต่อไป การเปลี่ยนแปลงในประเด็นปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานของการวัดกำลังอำนาจของประเทศและวิธีการดำเนินนโยบายต่างประเทศ จากที่เคยยอมรับว่าอำนาจทางทหารเป็นความสำคัญอันดับแรกมาเป็นอำนาจด้านอื่นๆ ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน²⁴ ดังนั้น ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 ออสเตรเลียและแคนาดาไม่เพียงแต่เป็นตัวอย่างใหม่ที่มีนโยบายเชิงรุกมากขึ้นในประเด็นที่เกิดขึ้นใหม่แต่ยังจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์นโยบายเช่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเศรษฐกิจ

ปัจจัยเชิงบริบทประการที่สองคือความตึงเครียดที่ลดลงระหว่างอภิมหาอำนาจ กล่าวคือหลังปี ค.ศ. 1985 ความตึงเครียดระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตลดลงและส่งผลกระทบต่อ การล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน การเปลี่ยนแปลงอันสำคัญนี้ไม่เพียงแต่มีอิทธิพลต่อการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ แต่ยังมีผลทำให้มหาอำนาจระดับกลางมีอิสระในการดำเนินนโยบายเชิงรุกมากขึ้น ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในระบบโลกครั้งนี้ทำให้

²² Ibid., pp. 313-324.

²³ Cooper, Higgott, and Nossal, Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order, p. 3-6.

²⁴ พิจารณางานของโคเฮนและไนย์ ซึ่งให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาที่เพิ่มขึ้นมาจากเรื่องความมั่นคงใน Robert O. Keohane, and Joseph S. Nye, Jr., Power and Interdependence: World Politics in Transition (Boston: Little Brown, 1977)

มหาอำนาจระดับกลางมีโอกาสดังกล่าวใน “เกมการใช้ทักษะ (games of skill)” แทนการแสดงบทบาทใน “เกมทดสอบความมุ่งมั่น (tests of will)”²⁵ ในการเมืองระหว่างประเทศแบบสองขั้วอำนาจช่วงสงครามเย็น

ปัจจัยเชิงบริบทประการที่สามคือความคดค่าของสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ครองอำนาจ ปัญหาเรื่องอำนาจของสหรัฐอเมริกาที่ลดลงในเชิงเปรียบเทียบนั้นยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ แต่ที่สำคัญกว่านั้นคือการที่ผู้นำรัฐบาลของประเทศต่างๆ มองว่าบทบาทของสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทในการเป็นผู้นำในระบบเศรษฐกิจโลก และสิ่งที่เกิดขึ้นคือสหรัฐอเมริกามีนโยบายปกป้องทางเศรษฐกิจมากขึ้นในช่วงรัฐบาลนายโรนัลด์ เรแกน ส่งผลให้พันธมิตรอย่างออสเตรเลียและแคนาดาตั้งคำถามว่าสหรัฐอเมริกายังมีความสามารถหรือความเต็มใจในการเป็นผู้นำในการจัดระเบียบให้กับเศรษฐกิจโลกในช่วงปลายทศวรรษ 1980 หรือไม่ ดังนั้นมหาอำนาจระดับกลางจึงเข้ามาแทนที่ช่องว่างในการเป็นผู้นำ²⁶

บริบทระหว่างประเทศเป็นทั้ง โอกาสและข้อจำกัดของการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจระดับกลาง การเมืองระหว่างประเทศหลังสงครามเย็นเปิดโอกาสให้มหาอำนาจระดับกลางริเริ่มประเด็นใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในบริบทนั้น อย่างไรก็ตาม มิใช่ว่าในช่วงสงครามเย็น มหาอำนาจระดับกลางจะไม่มีบทบาทในประเด็นสำคัญเลย การรักษาสันติภาพของสหประชาชาติและสิทธิมนุษยชนก็เป็นประเด็นที่แคนาดาให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง แต่ด้วยบริบทของสงครามเย็นที่มีสองขั้วอำนาจ จึงทำให้จุดสนใจของการเมืองระหว่างประเทศไปอยู่ที่ประเทศมหาอำนาจ

1.2.3.2 เนื้อหา

ในช่วงทศวรรษ 1980 แนวคิดเรื่องการทูตของมหาอำนาจระดับกลางเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงสงครามเย็นในส่วนของเนื้อหา มากซึ่งเป็นผลจากบริบทการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปดังที่กล่าวมาแล้ว ในช่วงสงครามเย็น มหาอำนาจระดับกลางแสดงบทบาท “ผู้ตามอันดับต้นๆ (first followership)” อันเป็นบทบาทที่ตัวแสดงดำเนินนโยบายที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์

²⁵ Stanley Hoffmann, “What Should We Do in the World,” *Atlantic Monthly* (October 1989): 84-86. Quoted in Andrew F. Cooper, Richard A. Higgott, and Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, p. 5-6.

²⁶ Ravenhill, “Cycle of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies” *Australian Journal of International Affairs* 52, 3 (1998): 314.

และปทัสถานของระบบระหว่างประเทศ และมีภารกิจเฉพาะบางประการในช่วงดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบ²⁷ แต่เมื่อถึงช่วงปลายทศวรรษ 1980 แนวโน้มการดำเนินนโยบายของมหาอำนาจระดับกลางเปลี่ยนไปเป็นความต้องการที่จะสร้างระเบียบในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกด้วยตนเอง โดยไม่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากประเทศอภิมหาอำนาจ ออสเตรเลียและแคนาดาต้องอาศัยระบบราชการในกระทรวงการต่างประเทศที่สลับซับซ้อนในการสร้างพันธมิตรกับประเทศต่างๆ เพื่อให้เป้าหมายในนโยบายต่างประเทศประสบความสำเร็จ นโยบายพหุภาคีจึงโดดเด่นในช่วงหลังทศวรรษ 1980

ตัวอย่างนโยบายต่างประเทศออสเตรเลียในช่วงนายแกรีธ ฮีแวนส์และนโยบายต่างประเทศแคนาดาในช่วงนายโจ คลาร์ก (Joe Clark) ในการสร้างกลไกพหุภาคีสำหรับปรึกษาหารือประเด็นปัญหาความมั่นคงของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกดูเหมือนว่าจะช่วยเพิ่มความมั่นคงให้กับระบบระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของนโยบายต่างประเทศมหาอำนาจระดับกลางในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นการเปลี่ยนแปลงในส่วนของ การดำเนินนโยบายต่างประเทศมากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในการทูตของมหาอำนาจระดับกลาง²⁸ ซึ่งทั้งออสเตรเลียและแคนาดาใช้กำหนดนโยบายต่างประเทศที่แปรผันไปตามการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศ

1.2.3.3 ทางเลือก

การอธิบายแนวโน้มที่เปลี่ยนไปจากปัจจัยด้านบริบทระหว่างประเทศนั้นไม่สมบูรณ์ เพราะการเปลี่ยนแปลงในระบบระหว่างประเทศเพิ่มโอกาสให้มหาอำนาจระดับกลางสร้างนโยบายของตนเองมากขึ้นเท่านั้น แต่เนื้อหาของนโยบายที่เปลี่ยนไปต้องพิจารณาปัจจัยเรื่องทางเลือกของผู้กำหนดนโยบายว่าจะใช้เครื่องมือใดดำเนินนโยบาย ซึ่งแต่ละรัฐบาลมีกระบวนการกำหนดนโยบายของตนเองเป็นการเฉพาะ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดทางเลือกของรัฐบาลมหาอำนาจระดับกลางมีดังต่อไปนี้

การแบ่งฝ่ายทางการเมืองภายในประเทศ (partisanship) ในออสเตรเลีย รัฐบาลของพรรคแรงงานมีแนวโน้มที่จะริเริ่มนโยบายต่างประเทศอย่างเป็นทางการผ่าน

²⁷ Cooper, Higgott, and Nossal, Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order, pp. 20-21.

²⁸ Ravenhill, "Cycle of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies" Australian Journal of International Affairs, p. 320.

สถาบันระหว่างประเทศแบบพหุภาคีมากกว่าพรรคร่วมเสรีนิยม-ชาตินิยม เพราะ โครงสร้างของพรรคแรงงานที่ให้ความสำคัญกับสหภาพการค้าและกลุ่มผลประโยชน์ภายในพรรค ส่วนพรรคเสรีนิยมเลือกใช้นโยบายการทูตแบบทวิภาคีและเน้นการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับประเทศพันธมิตรที่เป็นมหาอำนาจ ตัวอย่างที่ชัดเจนคือนโยบายของรัฐบาลนาย โรเบิร์ต เมนซีส์ (Robert Menzies) ในช่วงทศวรรษ 1950-1960 ซึ่งมีลักษณะที่เรียกว่า “พันธมิตรผู้ซื่อสัตย์ (faithful ally)”²⁹

ผลประโยชน์ส่วนบุคคล ผลประโยชน์ส่วนบุคคล ความเชื่อ บุคลิกภาพ ความทะเยอทะยาน พลัง และทักษะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศย่อมมีผลต่อการกำหนดและการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล³⁰ สำหรับออสเตรเลีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงรัฐบาลพรรคแรงงาน รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศเป็นอย่างมาก การเปลี่ยนรัฐมนตรีจากนายบิลล์ เฮย์เดน (Bill Hayden) เป็นนายแกรีธ อีแวนส์ เป็นก้าวสำคัญอย่างยิ่งสำหรับนโยบายต่างประเทศเชิงสร้างสรรค์ของมหาอำนาจระดับกลางอันนำออสเตรเลียเข้าสู่จุดสูงสุดของการเป็นมหาอำนาจระดับกลางที่มีบทบาทเชิงสร้างสรรค์ในเวทีพหุภาคีระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ความเชื่อส่วนบุคคลและบุคลิกภาพของนายกรัฐมนตรีเองก็มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศ³¹ ซึ่งจะพบว่านายพอล คิตทิงสนับสนุนการมีส่วนร่วมในกิจการระหว่างประเทศของประเทศในเอเชีย ในขณะที่นายจอห์น โฮเวิร์ดไม่ให้ความสนใจในกิจการระหว่างประเทศมากเท่าใด

การสร้างความแตกต่าง (differentiation) รัฐบาลทุกรัฐบาลในระบอบการปกครองที่มีการเลือกตั้งโดยปกติแล้วต้องการที่จะเน้นให้สาธารณชนเห็นถึงความแปลกใหม่ในนโยบายสาธารณะ เพราะต้องการชนะการเลือกตั้งและเป็นความทะเยอทะยานส่วนตัวของนักการเมือง จึงเห็นได้ว่า การแข่งขันและความเกลียดชังระหว่างคู่แข่งทางการเมืองด้วยกันเองก็แสดงออกมาในรูปของการแสวงหาความแตกต่างและแปลกใหม่ในนโยบายที่ต้องนำเสนอ ตัวอย่างเช่นรัฐบาลผสมของนายจอห์น โฮเวิร์ดที่แสดงตัวว่าไม่ต้องการแสดงเลียนแบบความเป็นมหาอำนาจระดับกลางตามความหมายของรัฐบาลนายพอล คิตทิงในช่วงการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1996 และต้องการแสดงออกว่ามีนโยบายต่างประเทศของตนเอง อีกทั้งยังวิพากษ์วิจารณ์การที่พรรคแรงงานให้ความสำคัญการทูตแบบพหุภาคี เช่น เอเปกมากเกินไป

²⁹ Carsten Holbraad, *Middle Powers in International Politics*, p. 122.

³⁰ Ravenhill, "Cycle of Middle Power Activism: Constraint and Choice in Australian and Canadian Foreign Policies" *Australian Journal of International Affairs*, p. 322.

³¹ Coral Bell, *Dependent Ally: A Study in Australian Foreign Policy* (Melbourne: Oxford University Press, 1988) quoted in *Ibid.*, p. 322.

1.3 ภาพรวมความเป็นมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลีย

แนวคิดเรื่องการทูตของมหาอำนาจระดับกลางสำหรับออสเตรเลียนี้ได้เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ แต่เริ่มก่อตัวขึ้นและมีการใช้แนวคิดนี้มาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองช่วงรัฐบาลนายจอห์น เคอร์ทิน (John Curtin) การทูตของมหาอำนาจระดับกลางตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีสตรีนิยมที่เน้นความเป็นนานาชาติ (liberal internationalism)^{*} และการเป็นผู้นำในกิจการระหว่างประเทศที่ออสเตรเลียนสามารถแสดงบทบาทได้ ออสเตรเลียนสร้างและใช้แนวคิดนี้ในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศ และการดำเนินนโยบายต่างประเทศมาตลอดช่วงสงครามเย็น³² ชี้ความสามารถทางเศรษฐกิจ การทหาร และการทูตที่อยู่ในระดับกลาง รวมทั้งพฤติกรรมของประเทศที่เน้นการทูตผ่านสถาบันระหว่างประเทศ การส่งเสริมปทัสถานและกฎหมายระหว่างประเทศ และการใช้เครื่องมือทางการทูต การทหาร และเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมืองเฉพาะเรื่องนั้น เป็นปัจจัยกำหนดความเป็นมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลีย

ลักษณะของความเป็นมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียในช่วงทศวรรษ 1940 คือการเป็นรัฐที่ต่อสู้เคียงข้างกับพันธมิตรมหาอำนาจ และรัฐที่อุทิศตนให้กับการต่อสู้กับฝ่ายอักษะในสงคราม ดังนั้น การเป็นมหาอำนาจระดับกลางจึงเกี่ยวข้องกับการใช้ศักยภาพทางการทหารในการเจรจาต่อรองเรื่องของผลประโยชน์ที่จะได้รับในการเจรจาสันติภาพหลังสงคราม และหลังจากนั้นจนกระทั่งทศวรรษ 1960 ความเป็นมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียนก็ผูกติดอยู่กับการเป็นพันธมิตรทางการทหารกับสหรัฐอเมริกา ในฐานะเป็นฐานที่มั่นสำคัญของประเทศโลกเสรีในการต่อสู้กับโลกคอมมิวนิสต์ ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา มีการถกเถียงในเรื่องการทูตของมหาอำนาจระดับกลาง โดยมีประเด็นสำคัญได้แก่ จุดยืนของมหาอำนาจระดับกลางที่อยู่ระหว่าง

^{*} liberal internationalism หรือ utopianism มีรากฐานมาจากนักคิดสำนักเสรีนิยมในศตวรรษที่ 18 และ 19 เช่น จอห์น ล็อก (John Locke) อิมมานูเอล คานต์ (Immanuel Kant) เจเรมี เบนทัม (Jeremy Bentham) และจอห์น สจิวท มิลล์ (John Stuart Mill) เป็นต้น นักคิดเหล่านี้เสนอแนวทางที่จำเป็นสำหรับการสร้างสันติภาพของโลก กล่าวโดยสรุปคือ หากจะกำจัดสงครามให้หมดไปจากโลก จะต้องให้ประเทศต่างๆ ในโลกเป็นประชาธิปไตย มีการค้าเสรี และมีกลไกความมั่นคงร่วมกัน (collective security) มากกว่าที่จะเป็นอภิชนาธิปไตย มีเศรษฐกิจแบบชาตินิยม และมีระบบดุลแห่งอำนาจ ประเด็นสำคัญของ liberal internationalism พิจารณา Scott Burchill, "Liberalism," in *Theories of International Relations*, 2nd ed. (Hampshire: Palgrave, 2001), pp. 32-49.

³² Carl Ungerer, "The "Middle Power" Concept in Australian Foreign Policy," *Australian Journal of Politics and History* 53, 4 (2007): 540.

มหาอำนาจในระบบ โลกที่มีหลายขั้วอำนาจ ข้อจำกัดของมหาอำนาจระดับกลางค้ำยันสถาบันในนโยบายต่างประเทศ และคำอธิบายพฤติกรรมของมหาอำนาจระดับกลางที่ชัดเจน³³

การที่ออสเตรเลียพิจารณาว่าตนเองเป็นมหาอำนาจระดับกลางนั้นมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ³⁴ หลังสงครามเย็นนายเกร็ธ อีแวนส์ รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของออสเตรเลียแสดงจุดยืนของออสเตรเลียในการต่างประเทศอย่างชัดเจนว่าออสเตรเลียเป็นมหาอำนาจระดับกลางที่มีการริเริ่มสร้างสรรค์ และนโยบายต่างประเทศที่โดดเด่นในฐานะมหาอำนาจระดับกลางในช่วงนี้คือการรักษาสันติภาพในแอนตาร์กติกา การรักษาสันติภาพในกัมพูชา การจำกัดอาวุธและการควบคุมอาวุธ ลักษณะที่สำคัญที่สร้างออสเตรเลียให้เป็นมหาอำนาจระดับกลางคือการสร้างแนวร่วมกับบรรดาประเทศที่มีความคิดไปในทางเดียวกันและการทูตของมหาอำนาจระดับกลาง เป็นคำอธิบายบทบาทของออสเตรเลียในการเมืองระหว่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นอัตลักษณ์ที่ออสเตรเลียจำเป็นต้องสร้างขึ้นเพื่อตอบรับต่อการเปลี่ยนแปลงในการเมืองระหว่างประเทศทศวรรษ 1990

การทูตของมหาอำนาจระดับกลางนั้นมีเป้าหมายที่ไม่ต่างจากการดำเนินการทางการทูตของทุกๆ ประเทศ ซึ่งได้แก่การตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศ แต่สำหรับมหาอำนาจระดับกลาง การพิจารณา “ผลประโยชน์” นี้จะให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านสถานที่และเวลาอย่างยิ่ง เพราะมหาอำนาจระดับกลางมีเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศจำกัด ดังนั้นมหาอำนาจระดับกลางจึงต้องมองหาโอกาสที่เหมาะสมหรือหา “ช่องทาง” ที่จะใช้ขีดความสามารถที่มีให้เกิดประโยชน์สูงสุด และในความเป็นจริงมหาอำนาจระดับกลางจะใช้อิทธิพลและอำนาจในขอบเขตที่จำกัด ไม่สามารถใช้ได้ทุกที่ทุกเวลา เหมือนกับประเทศมหาอำนาจ

คำอธิบายต่อพฤติกรรมของมหาอำนาจระดับกลางเป็นประเด็นหลักในการถกเถียงในเรื่องการต่างประเทศของออสเตรเลียช่วงทศวรรษ 1980-1990 ซึ่งโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศกำลังเปลี่ยนแปลง และรัฐบาลพรรคแรงงานออสเตรเลียสมัยนายบ็อบ ฮอว์ค และนายพอล คิตติงบริหารประเทศ โดยมีนายเกร็ธ อีแวนส์เป็นผู้นำแนวคิดนี้มาปฏิบัติ เมื่อรัฐบาลผสมของพรรคเสรีนิยม-ชาตินิยมขึ้นมารับบริหารประเทศในเวลาต่อมา การใช้แนวคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลางก็เปลี่ยนแปลงไป

³³ Ibid., p. 548.

³⁴ Ibid., p. 538.

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงของแนวคิดมหาอำนาจระดับกลางในนโยบายต่างประเทศนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงในทางวาทกรรมเท่านั้น แต่โดยเนื้อหาสาระแล้วออสเตรเลียยังคงเป็นมหาอำนาจระดับกลางและมองว่าตนเป็นมหาอำนาจระดับกลางอยู่ การเปลี่ยนแปลงนี้เห็นได้จากการที่นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์อ้างว่าออสเตรเลียเป็นมากกว่ามหาอำนาจระดับกลาง³⁵ และหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “มหาอำนาจระดับกลาง” แต่เปลี่ยนมาใช้คำว่า “ประเทศที่เป็นเหมือนแกนหมุน (pivotal power)” ซึ่งโดยสาระแล้วออสเตรียก็ยังคงเป็นรัฐที่มีขีดความสามารถระดับปานกลางและพฤติกรรมเหมือนกับคำอธิบายของมหาอำนาจระดับกลางอยู่เช่นเดิม ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ “วิธีการ” กล่าวคือแทนที่จะเน้นการทูตแบบพหุภาคีเหมือนกับกรณีของรัฐบาลพรรคแรงงาน นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์หันมาใช้วิธีการแบบทวิภาคีในการดำเนินนโยบายต่างประเทศมากกว่า ซึ่งเป้าหมายคือออสเตรียไม่ต้องอุทิศตนเองให้กับโครงการขนาดใหญ่ (grand construct)³⁶ ผลที่เกิดขึ้นคือออสเตรียสามารถลดงบประมาณด้านการต่างประเทศลงได้มากเมื่อเทียบกับกรณีที่ใช้การทูตแบบพหุภาคี³⁷

ในเดือนกันยายน ค.ศ.2007 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียซึ่งนำโดยนายบรูซ แกรีนต์ (Bruce Grant) รวมตัวกันที่แมนนิง คลีฟ เฮาส์ กรุงแคนเบอร์รา เพื่อแสวงหาแนวความคิดที่อาจจะช่วยชี้นำบทบาทระหว่างประเทศของออสเตรเลียในอีก 20 ปี ภายใต้หัวข้อเรื่อง “ออสเตรเลียในฐานะประเทศลำดับกลาง” (Australia as a Middle-Ranking Power)³⁸ ผลการประชุมได้ข้อสรุปที่สำคัญเกี่ยวกับการนิยามคำว่า การทูตของมหาอำนาจระดับกลาง ผลประโยชน์แห่งชาติ ประเด็นพหุภาคี ทวิภาคี ขีดความสามารถ และทรัพยากรของออสเตรเลีย รวมทั้งข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลางนั้นเป็นคำอธิบายหนึ่งซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญให้กับนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ

³⁵ Alexander Downer, “Australia: Much More Than a Middle Power,” speech to the Young Liberals’ Convention, Adelaide, 8 February 1996, p. 3.

³⁶ The Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, In the National Interest: Australia’s Foreign and Trade Policy White Paper, p. iii.

³⁷ Ungerer, “The “Middle Power” Concept in Australian Foreign Policy,” Australian Journal of Politics and History 53, 4 (2007): 549.

³⁸ Australia as a Middle Power (Canberra: Manning Clark House and the Australian Institute of International Affairs, 2008).

สาระสำคัญของการประชุมได้แก่ ประการแรก การทูตของมหาอำนาจระดับกลาง หมายถึงการระดมขีดความสามารถของหลายประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมายในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย ความร่วมมือมากกว่าความขัดแย้ง การจงใจมากกว่าการใช้อำนาจบังคับ และความสามารถในการระบุเป้าหมายและข้อเสนอในนโยบายต่างประเทศ โดยที่ประเทศอื่นๆ จะเห็นพ้องด้วยเพราะมองเห็นผลประโยชน์ที่จะได้รับ ประการที่สอง ผลประโยชน์ของออสเตรเลียได้แก่ ความมั่นคงทางทหาร ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญคือการเป็นประเทศที่ดีด้วย ประการที่สาม การทูตพหุนิยมเกี่ยวข้องกับสถาบันระหว่างประเทศที่ออสเตรเลียต้องดำรงไว้แต่ไม่พึงพิงมากเกินไป ประการที่สี่ การทูตทวิภาคีเป็นนโยบายต่างประเทศที่ออสเตรเลียหลีกเลี่ยงไม่ได้ และต้องปฏิบัติควบคู่กับการทูตพหุภาคี พันธมิตรที่สำคัญสำหรับออสเตรเลียคือสหรัฐอเมริกา แต่ความสัมพันธ์กับประเทศที่กำลังผงาดขึ้นมาเป็นมหาอำนาจอย่างจีนและอินเดียก็สำคัญเช่นกัน ประการที่ห้า ขีดความสามารถและทรัพยากรเป็นปัจจัยพื้นฐานอันสำคัญต่อการออสเตรเลียในการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อเป้าหมายด้านความมั่นคง ความรุ่งเรือง และการเป็นประเทศที่ดีของออสเตรเลีย และประการสุดท้าย โอกาสในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียมีอยู่หลากหลาย เช่น การปรับโครงสร้างของสหประชาชาติ การช่วยเหลือรัฐที่เกิดสงครามกลางเมือง หรือการส่งเสริมการค้าเสรี เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าผลการประชุมนี้เป็นแนวทางอย่างกว้างๆ ในการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียในฐานะมหาอำนาจระดับกลางได้

2. ออสเตรเลียกับแนวคิดเชกเคียวิติ คอมเพลกซ์และโค้งแห่งความไม่มั่นคง

ในการพิจารณาประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออกซึ่งเกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่อง “เชกเคียวิติ คอมเพลกซ์” นั้นเกิดจากการที่ออสเตรเลียมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์อยู่ทางซีกโลกใต้ติดกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายความมั่นคงต้องพิจารณาปัจจัยด้านภูมิศาสตร์เป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดนโยบายการป้องกันประเทศ และในฐานะมหาอำนาจระดับกลางซึ่งมีพันธมิตรเป็นประเทศตะวันตกในยุโรปและอเมริกานั้น ออสเตรเลียต้องเผชิญกับปัญหาด้านอัตลักษณ์ของตนเองซึ่งหลายฝ่ายมองว่าออสเตรเลียเป็นประเทศตะวันตกที่โคจรอยู่ในเอเชีย ด้วยเหตุนี้ ออสเตรเลียต้องเผชิญกับความกลัวจากการเป็นประเทศที่แปลกแยกจากประเทศอื่นๆ ในภูมิภาค และต้องแสวงหาหลักประกันในความมั่นคงเพราะขีดความสามารถของมหาอำนาจระดับกลางนั้นมีไม่มากพอที่จะรับประกันความมั่นคงจากภัยคุกคามด้วยตนเอง และผู้กำหนดนโยบายความมั่นคง

ของออสเตรเลียเรียกที่มาของภัยคุกคามดังกล่าวว่า “โค้งแห่งความไม่มั่นคง (arc of instability)”³⁹ ซึ่งติมอร์ตะวันออกเป็นพื้นที่ปัญหาที่อยู่ในเส้นโค้งนี้ด้วย

2.1 แนวคิดเชิงวิบัติ คอมเพลกซ์

ระบบการเมืองระหว่างประเทศมีลักษณะพื้นฐานที่เรียกว่า “อนาธิปไตย (anarchy)” ไม่มีองค์กรใดที่มีอำนาจในการสั่งการหรือควบคุมพฤติกรรมของรัฐซึ่งถือเอา “อำนาจอธิปไตย” เป็นอำนาจสูงสุด ความเป็นอนาธิปไตยของระบบระหว่างประเทศเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่างๆ และในทางกลับกัน รัฐต่างๆ ก็มีปฏิสัมพันธ์กันภายใต้กติกาของระบบระหว่างประเทศที่เป็นอนาธิปไตย เช่นเดียวกันภายใต้สถานะนี้ เชกเคียวริตี คอมเพลกซ์ก็เป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐที่มีอาณาเขตติดต่อกันในระดับภูมิภาค

ในด้านความมั่นคง ภูมิภาคหมายความว่ามิระบบความสัมพันธ์ด้านความมั่นคงย่อยที่โดดเด่นและสำคัญเกิดขึ้นระหว่างกลุ่มรัฐ และกลุ่มรัฐเหล่านี้ถูกกำหนดให้ต้องมีพื้นที่ที่อยู่ใกล้กันจากลักษณะทางภูมิศาสตร์⁴⁰ รูปแบบของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของรัฐในภูมิภาคก็เป็นลักษณะของความเป็นมิตรและความเป็นศัตรู ความเป็นมิตรนั้นเป็นได้ทั้งการให้การคุ้มครองหรือการสนับสนุนจนถึงการเป็นพันธมิตรที่แท้จริง ส่วนความเป็นศัตรูก็นำมาซึ่งความสงสัยหรือความกลัวจนกระทั่งการสงคราม⁴¹

การอธิบายนี้นำมาสู่แนวคิดเรื่องเชกเคียวริตี คอมเพลกซ์ กล่าวคือรูปแบบของความเป็นมิตรและความเป็นศัตรูในขอบเขตของพื้นที่ภูมิศาสตร์เฉพาะพื้นที่หนึ่งเรียกได้ว่าเป็นระบบความมั่นคงในภูมิภาคย่อย (regional security subsystem) ผลจากปฏิสัมพันธ์ในระบบความมั่นคงในภูมิภาคย่อยนี้เรียกว่าเชกเคียวริตี คอมเพลกซ์ ดังนั้น “เชกเคียวริตี คอมเพลกซ์” จึงหมายถึง

³⁹ Graeme Dobell, “The ‘Arc of Instability’: The History of an Idea,” in *History as Policy: Framing the Debate on the Future of Australia’s Defence Policy*, eds. Ron Huisken, and Meredith Thatcher (Canberra: The Australian National University E-Press, 2007), p. 87.

⁴⁰ Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, p. 188.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 189-190.

กลุ่มของรัฐซึ่งมีความกังวลด้านความมั่นคงเกี่ยวข้องกับเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดและมากพอจนกระทั่งความมั่นคงของรัฐในพื้นที่ทั้งหมดไม่สามารถพิจารณาแยกออกจากกันได้⁴²

เซคเคียริตี คอมเพลกซ์จึงมีความหมายทั้งในการแข่งขันและการมีผลประโยชน์ร่วมกัน และด้วยความจริงที่ว่าภัยคุกคามจากเพื่อนบ้านนั้นมีแนวโน้มที่จะกระทบความมั่นคงได้ง่ายและเร็ว การมีปฏิสัมพันธ์ด้านความมั่นคงกับเพื่อนบ้านจึงอยู่ในลำดับต้นๆ ของนโยบายต่างประเทศ และอาจกล่าวได้ว่า เซคเคียริตี คอมเพลกซ์นั้นเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภาวะอนาธิปไตยกับสภาพทางภูมิศาสตร์⁴³ ดังนั้น สำหรับออสเตรเลีย การมีที่ตั้งซึ่งใกล้ชิดกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงทำให้ออสเตรเลียและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซีย) ต้องขึ้นต่อกันด้านความมั่นคงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม มีคำถามว่าในประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออก รูปแบบของเซคเคียริตี คอมเพลกซ์ระหว่างออสเตรเลียและอินโดนีเซียนั้นเป็นมิตรหรือเป็นศัตรูมากกว่ากัน คำตอบอยู่ในแนวคิดเรื่อง โค้งแห่งความไม่มั่นคง

2.2 แนวคิดเรื่อง โค้งแห่งความไม่มั่นคง

จากการที่ออสเตรเลียเป็นประเทศที่ถูกกำหนดโดยพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ให้เป็นประเทศตะวันตกที่ต้องอยู่โดดเดี่ยวในเอเชีย-แปซิฟิก และมีเพื่อนบ้านเป็นประเทศเอเชียที่มีประวัติศาสตร์และอารยธรรมซึ่งต่างออกไปจากตนเอง ยกเว้นนิวซีแลนด์ที่มีรากฐานทางประวัติศาสตร์และอารยธรรมเหมือนกัน ทำให้มุมมองของออสเตรเลียในเรื่องภัยคุกคามนั้นมีพื้นฐานจากความกลัว จนกล่าวได้ว่าความกลัวนี้เองที่เป็นพื้นฐานการกำหนดนโยบายต่างประเทศและพฤติกรรมทางทหารของออสเตรเลียต่อเอเชีย⁴⁴ และแนวคิดหนึ่งที่มีผลต่อผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของออสเตรเลียก็คือ “โค้งแห่งความไม่มั่นคง”

นายพอล คิบป์ (Paul Dibb) นักวิชาการที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายความมั่นคงของออสเตรเลียให้ความหมายของแนวคิดนี้ไว้ว่า

⁴² Ibid., p. 190.

⁴³ Ibid., p. 191.

⁴⁴ Simon Philpott, "Fear of the Dark: Indonesia and the Australian National Imagination"

โค้งแห่งความไม่มั่นคงเป็นพื้นที่ซึ่งออสเตรเลียมีผลประโยชน์ด้านการทหารโดยตรง และต้องการมีบทบาทด้านการทหารในพื้นที่นั้น เมื่อพิจารณาตามแนวนอน พื้นที่นี้มีความยาว 4,000 ไมล์ทะเล จากหมู่เกาะโคโค (Cocos Islands) ในมหาสมุทรอินเดีย มายังนิวซีแลนด์ และบรรดาหมู่เกาะในแปซิฟิกตะวันตกเฉียงใต้ เมื่อพิจารณาตามแนวตั้ง พื้นที่นี้มีความยาว 3,000 ไมล์ทะเล เริ่มจากทะเลใต้ (Southern Ocean) ไปยังหมู่เกาะเล็กๆ ทางตอนเหนือ โค้งนี้กินพื้นที่ราวร้อยละ 10 ของพื้นที่โลก⁴⁵

นายเบรนแดน เนลสัน (Brendan Nelson) รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมคนที่ 50 ของออสเตรเลีย ระหว่างเดือนมกราคม ค.ศ. 2006 ถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2007 กล่าวถึง “โค้งแห่งความไม่มั่นคง” ดังนี้

การที่พวกเราในฐานะชาวออสเตรเลียจะต้องไม่ยอมให้มีรัฐที่ไร้เสถียรภาพ (failing states) ในพื้นที่ของเรานั้นเป็นความสำคัญอย่างยิ่ง แนวคิดที่เรียกว่าโค้งแห่งความไม่มั่นคงซึ่งโดยพื้นฐานแล้วเริ่มจากติมอร์ตะวันออกผ่านไปยังรัฐทางแปซิฟิกตะวันตกเฉียงใต้ มีความหมายต่อออสเตรเลียในลักษณะที่ว่าออสเตรเลียจะต้องรับผิดชอบในการป้องกันไม่ให้เกิดหายนะด้านมนุษยธรรม ให้ความช่วยเหลือกรณีที่มีปัญหาทางมนุษยธรรมและภัยธรรมชาติ นอกจากนี้ ออสเตรเลียก็จะต้องไม่ยอมให้ประเทศใดๆ ในเส้นโค้งนี้กลายเป็นแหล่งพักพิงแก่อาชญากรข้ามชาติหรือผู้ก่อการร้าย... ออสเตรเลียมีความรับผิดชอบที่จะต้องสนับสนุนการป้องกันประเทศเพื่อปกป้องผลประโยชน์และสิ่งที่มีคุณค่าในการเป็นชาวออสเตรเลียของพวกเรา รวมถึงการปกป้องผลประโยชน์และคุณค่าของประเทศเหล่านั้นในพื้นที่ของพวกเรา⁴⁶

นอกจากนี้ นายเควิน รัดด์ (Kevin Rudd) นายกรัฐมนตรีออสเตรเลียตั้งแต่เดือนธันวาคม ค.ศ. 2007 ก็เห็นว่า

โค้งแห่งความไม่มั่นคงทางตอนเหนือของออสเตรเลียนั้นเมื่อ 10 ปีที่แล้วยังเป็นเพียงแนวคิดทางวิชาการเท่านั้น แต่ในเวลานี้กลายเป็นความจริงที่ออสเตรเลียต้องพิจารณาสำหรับนโยบายความมั่นคงของประเทศ ภายในพื้นที่จากหมู่เกาะโซโลมอนข้าม

⁴⁵ Paul Dibb, *Review of Australia's Defence Capabilities*, Report to the Minister of Defence (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986), p. 4.

⁴⁶ Brendan Nelson, *House of Representatives Hansard*, 8 August 2006, p. 13. quoted in Græme Dobell, "The 'Arc of Instability': The History of an Idea," p. 85.

มายังเมลานีเซียถึงติมอร์ตะวันออก อิทธิพลของออสเตรเลียด้านยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ภายนอกภูมิภาคแล้วกำลังลดลง⁴⁷

โค้งแห่งความไม่มั่นคงเป็นแนวคิดที่เกิดจากประสบการณ์ด้านการเมืองและการทหารของออสเตรเลียตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง ในช่วงก่อนสงคราม บรรดาประเทศในยุโรปต่างมีอาณานิคมอยู่ในเอเชีย ทำให้ออสเตรเลียยังรู้สึกว่าคุณเองใกล้ชิดกับเพื่อนบ้านที่อยู่ใต้การปกครองของอังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา แต่เมื่อถึงคโปร้ตกเป็นของญี่ปุ่น เมืองคาร์วินถูกโจมตี สงครามทางเรือที่ทะเลคอรัล (Coral Sea) และการต่อสู้เพื่อแย่งชิงนิวกินี บริบททางการเมืองในพื้นที่เพื่อนบ้านของออสเตรเลียก็เปลี่ยนไป ทำให้ออสเตรเลียต้องพิจารณาบทบาทนโยบายและยุทธศาสตร์ต่อพื้นที่ตอนเหนือของประเทศ

แม้ว่ารากฐานของแนวคิดนี้จะมีมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง แต่การใช้โค้งแห่งความไม่มั่นคงนี้ ในทางปฏิบัติเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ.1997-1998 เมื่อวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ.1997 เป็นผลให้นายพลชูฮาร์โต ต้องลงจากตำแหน่งในปี ค.ศ.1998 และเกิดความวุ่นวายในติมอร์ตะวันออกในเวลาต่อมา อินโดนีเซียไม่มีความสามารถในการควบคุมกลุ่มที่ต้องการแยกตัวตามพื้นที่ต่างๆ รวมทั้งความรุนแรงในชุมชนและความไม่มั่นคงทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ไม่สามารถควบคุมการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประเทศของติมอร์ตะวันออกได้⁴⁸ และความหมายของโค้งแห่งความไม่มั่นคงยังครอบคลุมไปถึงสถานการณ์ทางการเมืองภายในของบรรดาประเทศหมู่เกาะแปซิฟิก เช่น ปาปัวนิวกินี และหมู่เกาะโซโลมอนด้วย

ด้วยเหตุนี้ นโยบายความมั่นคงของออสเตรเลียจึงมีเป้าหมายสำคัญประการหนึ่งอยู่ที่การสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นกับพื้นที่ในโค้งแห่งความไม่มั่นคงนี้ ในสมมุคปกขาวในส่วนของความมั่นคงปี ค.ศ. 2000 ระบุว่าออสเตรเลียจะต้องระบุและจัดลำดับความสำคัญของผลประโยชน์และเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน โดยชี้ว่า ความสำคัญสูงสุดของนโยบายความมั่นคงจะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์และเป้าหมายที่อยู่ใกล้กับออสเตรเลียมากที่สุด ประเด็นสำคัญของยุทธศาสตร์มีดังนี้

⁴⁷ Kevin Rudd, "The Mismanagement of Australia's National Security: the death of disarmament as a priority of Australian diplomacy," Address to the Commemoration of the 10th Anniversary of the Canberra Commission, Brisbane, 2 August 2006. quoted in *Ibid.*, p.86.

⁴⁸ Robert Ayson, "The 'arc of instability' and Australia's strategic policy" *Australian Journal of International Affairs* 61, 2 (June 2007): 216.

นโยบายและยุทธศาสตร์ในระดับพื้นฐานที่สุดคือความสามารถของออสเตรเลียที่จะป้องกันประเทศหรือเอาชนะข้าศึกจากการโจมตีทางทหารต่อออสเตรเลีย นโยบายนี้เป็นรากฐานอันสำคัญเรื่องความมั่นคงและเป็นความรับผิดชอบขั้นพื้นฐานของรัฐบาล...ออสเตรเลียจะปลอดภัยไม่ได้หากพื้นที่รอบออสเตรเลียไม่มั่นคง และในฐานะมหาอำนาจระดับกลาง ออสเตรเลียมีบางสิ่งบางอย่างที่สามารถและควรจะทำเพื่อช่วยให้ภูมิภาคของเรามีมั่นคง รวมทั้งสนับสนุนเสถียรภาพของโลก การทำงานร่วมกับประเทศอื่นๆ ออสเตรเลียสามารถทำบางอย่างได้มากกว่าที่กระทำเพียงลำพังประเทศเดียว⁴⁹

สรุปได้ว่า ความมั่นคงของออสเตรเลียระดับภูมิภาคเกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องโค้งแห่งความไม่มั่นคง เพราะหากภูมิภาคโดยรอบออสเตรเลียไม่มั่นคงแล้ว ความมั่นคงของออสเตรเลียย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของมหาอำนาจระดับกลางที่นอกจากจะมีลักษณะของประเทศที่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศแล้ว ยังเป็นประเทศที่มีขีดความสามารถมากพอที่จะสร้างเสถียรภาพให้กับพื้นที่ซึ่งตนเองมีศักยภาพมากพอที่จะกระทำได้

2.3 กรอบความคิดเพื่ออธิบายนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออก

แนวคิดเกี่ยวกับมหาอำนาจระดับกลาง เชคเคียริติ คอมเพลกซ์ และโค้งแห่งความไม่มั่นคงสามารถเป็นคำอธิบายที่ใช้วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออกจากรัฐบาลนายพอล คีตทิงเป็นรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด

แนวคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลางบ่งบอกถึงสถานภาพของออสเตรเลียในการเมืองระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะพิจารณาในเชิงขีดความสามารถทางวัตถุด้วย “ตัวแบบตามลำดับชั้น” หรือจะพิจารณาพฤติกรรมที่แสดงออกด้วย “ตัวแบบเชิงพฤติกรรม” ก็ตาม ออสเตรเลียก็จัดว่าเป็นประเทศมหาอำนาจระดับกลาง โดยหากพิจารณาขีดความสามารถในทางวัตถุ แม้ออสเตรเลียจะมีจำนวนประชากรเพียง 21 ล้านคน เป็นอันดับที่ 53 ของโลกก็ตาม แต่ออสเตรเลียมีขีดความสามารถทางทหารที่สูง และมีเทคโนโลยีทางการทหารที่ทันสมัย ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของออสเตรเลียอยู่ที่ราว 795 ล้านล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เป็นอันดับที่ 17 ของโลก ส่วน

⁴⁹ The Department of Defence, Commonwealth of Australia, Defence 2000: Our Future Defence Force (Canberra: Defence Publishing Service, 2000), p. 29.

ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index) ออสเตรเลียมีดัชนีอยู่ที่ 0.965 ซึ่งเป็นอันดับ 4 ของโลก จึงกล่าวได้ว่า ในด้านขีดความสามารถทางวัตถุ แน่ใจว่าออสเตรเลียเป็นมหาอำนาจระดับกลาง

หากพิจารณาในเชิงพฤติกรรม ออสเตรเลียก็มีแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ใกล้เคียงกับ “การทูตของมหาอำนาจระดับกลาง” ได้แก่ ความสามารถด้านการทูตของนายแกรีธ อีแวนส์ในสมัยรัฐบาลนายพอล คีคทิง และนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ในสมัยรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด การเน้นประเด็นสำคัญที่เรียกว่า “การทูตแบบหาช่องทาง” การผสมผสานการเป็นผู้นำด้านองค์ความรู้และการเป็นคนกลางในการจัดการปัญหาระหว่างประเทศ ความสามารถในการสร้างแนวร่วมระหว่างประเทศที่มีความคิดไปในทางเดียวกัน และการมีความน่าเชื่อถือด้วยความเป็นประเทศระดับกลาง ประเด็นเหล่านี้ ออสเตรเลียแสดงออกในการแก้ไขปัญหาติมอร์ตะวันออกอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งรายละเอียดจะอยู่ในหัวข้อการวิเคราะห์ต่อไป

แนวคิดเรื่องเซกเคียวริตี คอมเพลกซ์เป็นคำอธิบายพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มของประเทศในภูมิภาคที่มีอิทธิพลต่อกันในด้านความมั่นคง ซึ่งในที่นี้เน้นความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซียในประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออก ความใกล้ชิดกันทางภูมิศาสตร์ทำให้ออสเตรเลียต้องให้ความสำคัญกับอินโดนีเซียในลำดับต้นๆ ของวาระในนโยบายต่างประเทศมาตลอด และประเด็นติมอร์ตะวันออกก็เป็นอุปสรรคสำคัญที่คอยบั่นทอนความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียที่ออสเตรเลียพยายามจะธำรงรักษาไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1975 เป็นต้นมา

ส่วนแนวคิดเรื่องโค้งแห่งความไม่มั่นคง เป็นหัวใจสำคัญของนโยบายและยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียอันมีรากฐานมาจากความกลัวต่อความไม่มั่นคงในพื้นที่ซึ่งไม่ห่างไกลจากชายฝั่งของออสเตรเลีย ซึ่งออสเตรเลียเคยมีประสบการณ์โดยตรงจากการรุกรานของญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่สอง ตรรกะพื้นฐานที่จะเชื่อมโยงความคิดเรื่องโค้งแห่งความไม่มั่นคงให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออกคือ หากพื้นที่ใดๆ ที่อยู่ในรัศมี

* Human Development Index หรือ HDI เป็นตัวเลขที่ชี้วัดระดับการพัฒนาประชากรของประเทศต่างๆ ในโลก โดยพิจารณาจากปัจจัย 3 ประการ คือ อัตราการอยู่รอดของทารกหลังคลอด (life expectancy) ระดับการศึกษา และมาตรฐานการครองชีพซึ่งพิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของประชากรในประเทศนั้นๆ จากรายงานของสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2007-2008 ระบุว่า ไชล์แลนด์มีระดับการพัฒนามนุษย์สูงที่สุดในโลก รองลงมาคือ นอร์เวย์ และแคนาดา โปรดพิจารณา The United Nations Development Programme, Human Development Report 2007/2008 [Online]. 2007. Available from: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Complete.pdf [2009, August 31]

ของโค้งแห่งความไม่มั่นคงนี้ตกอยู่ในสถานะอนาธิปไตย ไม่มีอำนาจที่เป็นทางการเข้าถึงแล้ว พื้นที่นั้นๆ จะกลายเป็นแหล่งช่องสุ่มกำลังของกลุ่มผู้ก่อการร้ายหรือกลุ่มอิทธิพลนอกกฎหมาย และเมื่อสถานการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น ความรู้สึกต่อความไม่มั่นคงจะเกิดขึ้นกับออสเตรเลียอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในฐานะของมหาอำนาจระดับกลาง ออสเตรเลียต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงในภูมิภาคนี้

3. การวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก

ประเด็นสำคัญในส่วนวิเคราะห์นี้ได้แก่ ปัญหาพื้นฐานในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก ทางเลือกของผู้กำหนดนโยบาย และพลวัตในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าปัญหาพื้นฐานในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกอยู่ที่ทางเลือกระหว่างการรักษาความสัมพันธ์อันดีที่มีกับอินโดนีเซียหรือการรักษาเสถียรภาพของภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโค้งแห่งความไม่มั่นคงซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของออสเตรเลียโดยตรง ในกรณีวิกฤตการณ์ในติมอร์ตะวันออก ในช่วงปี ค.ศ.1998-1999 ออสเตรเลียเลือกที่จะรักษาผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานของตนเองก่อนคือความมั่นคง แต่วิธีการในการดำเนินนโยบายต่างประเทศนั้นมีลักษณะที่เป็นแบบฉบับเฉพาะของมหาอำนาจระดับกลางซึ่งปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในประเด็นปัญหานั้นๆ ความเป็นมหาอำนาจระดับกลางจึงเป็นสาระสำคัญในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียในทุกๆ รัฐบาลมาตลอด⁵⁰ แต่สำหรับกรณีปัญหาติมอร์ตะวันออก มีปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนให้ออสเตรเลียเปลี่ยนนโยบายต่อติมอร์ตะวันออกในช่วงปี ค.ศ.1998-1999 ได้แก่มติมหาชนออสเตรเลีย

3.1 ปัญหาพื้นฐานในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออก

รากฐานของปัญหาในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกคือความกลัวต่อความไร้เสถียรภาพในโค้งแห่งความไม่มั่นคง มุมมองเชิงยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียเป็นไปตาม

⁵⁰ Ungerer, "The "Middle Power" Concept in Australian Foreign Policy," *Australian Journal of Politics and History* 53, 4 (2007): 538.

แนวคิดสังคมนิยมที่ให้ความสำคัญกับกำลังอำนาจเชิงวัตถุ ระยะเวลาในเชิงยุทธศาสตร์ ทรัพยากร และการสร้างพันธมิตร ผลลัพธ์จากการคิดคำนวณปัจจัยเหล่านี้ได้รับการแปลงให้เป็นแนวคิด “มหาอำนาจระดับกลาง” ที่แสวงหาหรือดำรงไว้ซึ่งพันธมิตรพิเศษเพื่อเอาชนะความกลัวที่เกิดจากความเปราะบางของประเทศ และพัฒนาตนเองขึ้นมาในฐานะของรัฐที่ค้าขายทางทะเล⁵¹

โดยพื้นฐานแล้วออสเตรเลียมักจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประเทศที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงและเศรษฐกิจของตน เช่น สหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันตก และญี่ปุ่น รวมทั้งประเทศที่มีดินแดนใกล้ชิดกับออสเตรเลีย เช่น กลุ่มประเทศอาเซียน และประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิกใต้ เป็นต้น⁵² ปัญหาติมอร์ตะวันออกเป็นปัญหาที่ออสเตรเลียต้องเผชิญมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1975 ซึ่งเป็นผลมาจากการที่อินโดนีเซียส่งกำลังทหารเข้ายึดติมอร์ตะวันออกเป็นจังหวัดที่ 27 ของตนเอง และติมอร์ตะวันออกกลายเป็นพื้นที่ปัญหาในเวทีสหประชาชาติตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียจึงมีลักษณะขัดแย้งกันในตัวเองเพราะในขณะที่ออสเตรเลียต้องดำรงความสัมพันธ์อันดีกับอินโดนีเซีย โดยวางตัวเป็นกลาง ไม่ยุ่งเกี่ยวกับปัญหาติมอร์ตะวันออกเพื่อรักษาเสถียรภาพในพื้นที่ซึ่งเป็นเขตผลประโยชน์นี้ให้อยู่ภายใต้การควบคุม แต่ก็ต้องตอบคำถามกับนานาชาติและหาทางแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออกในฐานะประเทศเสรีประชาธิปไตย ในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัญหาพื้นฐานของออสเตรเลีย ซึ่งได้แก่ ความสัมพันธ์ที่ดีกับอินโดนีเซียและเสถียรภาพของติมอร์ตะวันออก

แม้ว่าออสเตรเลียจะมีความกังวลต่อการดำเนินนโยบายอันก้าวร้าวของอินโดนีเซียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก และอินโดนีเซียถือว่าการแทรกแซงกิจการภายในก็ตาม แต่เพื่อรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับอินโดนีเซียซึ่งเป็นเพื่อนบ้านที่ใหญ่ที่สุดของออสเตรเลีย นโยบายของออสเตรเลียต่อปัญหานี้จึงมีลักษณะนโยบายความเป็นกลาง โดยเริ่มจากรัฐบาลวิตแลม ซึ่งไม่ต่อต้านการผนวกติมอร์ตะวันออกเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซีย เพียงแต่ขอให้อินโดนีเซียรับรองสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเองของชาวติมอร์ตะวันออกเท่านั้น⁵³ จนกระทั่งรัฐบาลนายพอล คิตติงซึ่งเป็นยุคที่ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซียขึ้นถึงจุดสูงสุดการลงนามข้อตกลงความมั่นคงร่วมระหว่างกันในปี ค.ศ. 1995 ข้อตกลงนี้ทำให้ทั้งสองประเทศแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทาง

⁵¹ William T. Tow, *Asia-Pacific Strategic Relations: Seeking Convergent Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p. 148.

⁵² เกียรติคุณ ชาตประเสริฐ, “ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์กับการเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย,” ใน *การเมืองระหว่างประเทศในเอเชีย*, หน้า 835.

⁵³ Paulo Gorjão, “The End of a Cycle: Australian and Portuguese Foreign Policies and the Fate of East Timor” *Contemporary Southeast Asia* 23, 1 (April 2001): 107.

ทหารและมีการฝึกร่วมระหว่างกัน แต่ยังไม่พัฒนาความสัมพันธ์ถึงระดับการเป็นพันธมิตร ข้อตกลงนี้เกิดจากนโยบายที่ออสเตรเลียต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย และความต้องการจัดตั้งระบบความมั่นคงร่วมกัน ที่สำคัญเป็นการรับประกันเสถียรภาพของภูมิภาคซึ่งหมายถึงความมั่นคงของออสเตรเลียเอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงการเมืองภายในอินโดนีเซียในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1998 ด้วยการลงจากอำนาจของนายพลซูฮาร์โต และนโยบายการปกครองติมอร์ตะวันออกใหม่ของรัฐบาลนายฮาบีบี หลังจากนั้น ออสเตรเลียต้องเริ่มประเมินนโยบายของประเทศต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกใหม่อีกครั้งตามที่ใหม่ของนายฮาบีบีและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในติมอร์ตะวันออก ในช่วงกลางปี ค.ศ.1998 ถึงกลางปี ค.ศ.1999 หลังจากที่นายฮาบีบีเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1998 ได้ไม่ถึง 1 เดือนก็ริเริ่มที่จะมอบข้อเสนอการปกครองแบบพิเศษให้แก่ติมอร์ตะวันออก⁵⁴ กระบวนการเจรจาสามฝ่ายระหว่างอินโดนีเซีย โปรตุเกส และสหประชาชาติก็เริ่มขึ้นหลังจากความพยายามในการเจรจาก่อนหน้านี้หลายต่อหลายครั้ง

ในขณะที่กระบวนการเจรจาสามฝ่ายที่นิวออร์คลังกำลังดำเนินไป ประชาชนในติมอร์ตะวันออกนำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายศาสนาที่เริ่มเข้าปรึกษาหารือกันถึงอนาคตของตนเอง และพยายามจะแสดงความต้องการของตนเองให้กับอินโดนีเซียได้ทราบ อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียกลับปฏิเสธที่จะรับทราบต่อข้อเรียกร้องของชาวติมอร์ตะวันออก และยืนยันที่จะปฏิบัติตามกระบวนการเจรจาสามฝ่ายเท่านั้น แต่ที่สำคัญคือ ความรู้สึกเกลียดชังกองทัพอินโดนีเซียของชาวติมอร์ตะวันออกที่มีมากกว่า 20 ปี และความต้องการเป็นอิสระจากการปกครองของกลุ่มทหารนี้ เป็นรากเหง้าของสถานการณ์ที่เริ่มรุนแรงขึ้นช่วงครึ่งหลังของปี ค.ศ. 1998 และช่วงเวลานี้ความกังวลของมติมหาชนออสเตรเลียต่อเอกราชและสิทธิมนุษยชนของชาวติมอร์ตะวันออกมีอยู่ในระดับสูงทีเดียว⁵⁵ ส่งผลให้รัฐบาลออสเตรเลียต้องเร่งการเจรจาสามฝ่ายที่สหประชาชาติ และเตรียมพร้อมต่อสถานการณ์ความมั่นคงที่ยังไม่แน่นอนในติมอร์ตะวันออกถึงระดับสูงสุด

ออสเตรเลียในฐานะที่เป็นประเทศซึ่งมีผลประโยชน์โดยตรงต่อสถานการณ์ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก หลังจากการประเมินของคณะสำรวจสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออก และความพยายามที่จะแนะนำให้รัฐบาลอินโดนีเซียพิจารณาข้อเรียกร้องของชาวติมอร์ตะวันออก ก็เริ่ม

⁵⁴ Cavan Hogue, "Perspectives on Australian Foreign Policy, 1999" *Australian Journal of International Affairs* 54, 2 (2000): 143.

⁵⁵ Nicholas J. Wheeler and Tim Dunne, "East Timor and the New Humanitarian Interventionism" *International Affairs* 77, 4 (2001): 812.

เปลี่ยนท่าทีของตนเองซึ่งแสดงออกมาในบันทึกข้อความจากนายจอห์น โฮเวิร์ดถึงนายฮาบีบีในเดือนธันวาคม ค.ศ.1998 แนะนำให้อินโดนีเซียพิจารณาตัวแบบการปลดปล่อยอาณานิคมของฝรั่งเศสในนิว แคลิโดเนีย สำหรับกรณีของติมอร์ตะวันออกการแสดงจุดยืนในครั้งนี้ทำให้ออสเตรเลียเผชิญความเสี่ยงที่จะทำลายความสัมพันธ์ที่ดีกับอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตามผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่างเห็นว่า ความสำคัญประการแรกในเวลานั้นคือการควบคุมสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกที่มีความไม่แน่นอนสูงให้อยู่ในความสงบก่อน และการที่ติมอร์ตะวันออกยังคงเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซียก็ยังเป็นผลประโยชน์ของออสเตรเลียในช่วงนี้อยู่ ซึ่งหมายความว่า การเป็นเอกราชของติมอร์ตะวันออกทำให้ นโยบายความมั่นคงของออสเตรเลียมีความซับซ้อนขึ้นมากกว่าเดิม⁵⁶

ในที่สุดช่วงต้นปี ค.ศ. 1999 ออสเตรเลียก็ต้องเผชิญกับทางเลือกระหว่างการรักษาความสัมพันธ์อันดีกับอินโดนีเซียหรือการควบคุมสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกมิให้เกิดสงครามกลางเมืองซ้ำอีกครั้ง รวมทั้งไม่ต้องการถูกนานาชาติประณามว่าสมคบคิดกับประเทศมหาอำนาจมอบติมอร์ตะวันออกให้กับอินโดนีเซียเหมือนกับช่วงปี ค.ศ.1974-1975 ในครั้งนี้ ออสเตรเลียจึงจำเป็นต้องประเมินสถานการณ์อย่างใกล้ชิดและดำเนินนโยบายต่อติมอร์ตะวันออกอย่างระมัดระวัง ซึ่งเป็นทักษะของผู้กำหนดนโยบายและคุณลักษณะสำคัญของมหาอำนาจระดับกลาง

3.2 ทางเลือกของผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศ

การเลือกกำหนดนโยบายหรือเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกก่อนเดือนกันยายน ค.ศ. 1999 นั้นในภาพรวมเป็นการใช้เครื่องมือทางการทูตในแสวงหาทางออกที่ดีที่สุดให้กับปัญหาที่เกิดขึ้น เป็นการใช้ทักษะของมหาอำนาจระดับกลางในการเป็นตัวกลางที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยมากกว่าจะดำเนินนโยบายโดยใช้อำนาจทางทหาร หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าออสเตรเลียดำเนินนโยบายที่สอดคล้องประสานกับบริบทในติมอร์ตะวันออกที่เปลี่ยนแปลงในลักษณะที่คาดเดาไม่ได้ และการเลือกดำเนินนโยบายก็เป็นผลมาจากทัศนคติและค่านิยมของผู้กำหนดนโยบาย ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมีหลายคน เช่นนายฮิวจ์ ไวท์ (Hugh White) นายไมเคิล ธอว์วีย์ (Michael Thawley) นายจอห์น มัวร์ (John Moore) และพลเรือ

⁵⁶ Paul Dibb, "Indonesia: the Key to South-East Asia's Security" *International Affairs* 77, 4 (2001): 838.

เอกคริส แบร์รี่ (Admiral Chris Barry) * แต่ทว่าผู้บทบาทสำคัญที่สุดได้แก่นายจอห์น โฮเวิร์ด และ นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ ในส่วนนี้จะพิจารณามุมมองของผู้กำหนดนโยบายทั้งสองคน

1) นายจอห์น โฮเวิร์ด

นายจอห์น โฮเวิร์ดเข้าสู่การเมืองในฐานะสมาชิกพรรคเสรีนิยมในปี ค.ศ. 1957 ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ปี ค.ศ. 1974 และดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีออสเตรเลียตั้งแต่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1996 ถึง 3 ธันวาคม ค.ศ. 2007 ในช่วงที่ออสเตรเลียเข้าร่วมสงครามเวียดนามกับสหรัฐอเมริกา มีการถกเถียงกัน ในออสเตรเลียถึงความเหมาะสมและผลประโยชน์ของออสเตรเลียในเวียดนาม และนายจอห์น โฮเวิร์ดมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนการเข้าร่วมสงครามของออสเตรเลีย⁵⁷ ในช่วงรัฐบาลของนายมาร์ลคอม เฟรเซอร์ นายจอห์น โฮเวิร์ดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ซึ่งสนับสนุนให้ออสเตรเลียมีนโยบายเปิดการค้าเสรี ปฏิรูประบบภาษี เปิดระบบอุตสาหกรรมที่เสรีซึ่งลดความสำคัญของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจากส่วนกลางและความจำเป็นของการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน รวมทั้งสนับสนุนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และลดการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการค้า

สำหรับกรณีปัญหาติมอร์ตะวันออก บันทึกข้อความที่นายจอห์น โฮเวิร์ดส่งไปยังนายฮาบีบี ในวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1999 แสดงให้เห็นถึงมุมมองต่อการจัดการกับปัญหานี้ของนายจอห์น โฮเวิร์ด ได้อย่างชัดเจน โดยนายจอห์น โฮเวิร์ดกล่าวว่า

การที่ออสเตรเลียสนับสนุนอำนาจธิปไตยในดินแดนติมอร์ตะวันออกนั้นยังไม่เปลี่ยนแปลง ผลประโยชน์สูงสุดของออสเตรเลีย อินโดนีเซีย และติมอร์ตะวันออกเองนั้นขึ้นอยู่กับกรณีที่ติมอร์ตะวันออกยังคงเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซียอยู่แน่นอน

* นายอิวิจ ไวท์เป็นผู้ช่วยเลขาธิการกระทรวงกลาโหม ค.ศ. 1995-2000 นายไมเคิล ธอร์ลีย์เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ค.ศ. 1996-2000 นายจอห์น มัวร์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ค.ศ. 1998-2001 และพลเรือเอกคริส แบร์รี่เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ค.ศ. 1998-2002

⁵⁷ John Howard, "John Howard Interview – 1996," edited transcript of Liz Jackson's interview with John Howard, during the 1996 Election Campaign, for the Four Corners' program "An Average Australian Bloke", first broadcast on 19 February 1996. [Online] Available from: <http://www.abc.net.au/4corners/content/2004/s1212701.htm> [2009, September 8]

ว่า ออสเตรเลียข่มขืนคืบข้อตกลงใดๆ ที่เป็นที่ยอมรับระหว่างชาวอินโดนีเซียและชาวติมอร์ตะวันออก⁵⁸

อย่างไรก็ตามนายจอห์น โฮเวิร์ดมองว่าข้อเสนอของนายฮาบีบีนั้นไม่เข้ากับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่เพราะจากการสำรวจของคณะทำงานจากออสเตรเลียในติมอร์ตะวันออกที่เข้าไปปฏิบัติงานช่วงปลายปี ค.ศ.1998 พบว่าความต้องการของชาวติมอร์ตะวันออกนั้นมากกว่าการเป็นเพียงเขตปกครองพิเศษของอินโดนีเซีย และการประชุมสามฝ่ายที่สหประชาชาติก็ยังไม่ได้ข้อยุติคณะทำงานดังกล่าวจึงเสนอแก่ฮาบีบีว่าให้พิจารณาวิธีการที่เหมาะสมในช่วงเวลานี้คือการให้ชาวติมอร์ตะวันออกได้เลือกกำหนดการปกครองตนเองหลังจากช่วงเวลาหนึ่ง ตามแนวทางของนิว แคลิโดเนีย

แนวทางหนึ่งที่สามารถปฏิบัติได้คือการสร้างกลไกบางอย่างที่คล้ายคลึงกับข้อตกลงมาตินของในกรณีของนิว แคลิโดเนีย ข้อตกลงมาตินของช่วยสร้างกระบวนการประนีประนอมให้เกิดขึ้น ด้วยการเลื่อนเวลาการหยั่งเสียงประชามติออกไปหลายปี หากกลไกนี้สร้างขึ้นเป็นอย่างดี จะทำให้ชาวติมอร์ตะวันออกตระหนักถึงผลดีจากการเป็นเขตปกครองพิเศษของอินโดนีเซีย⁵⁹

จากบันทึกข้อความนี้ นายจอห์น โฮเวิร์ดแสดงถึงจุดยืนในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียและมุมมองของตนเองผ่านทางนโยบายต่างประเทศในฐานะนายกรัฐมนตรี แต่นายจอห์น โฮเวิร์ดเองมิได้เชี่ยวชาญในเรื่องการต่างประเทศเท่าใดนัก และแนวทางในการดำเนินนโยบายนี้ต้องอาศัยคำแนะนำจากนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ นายจอห์น โฮเวิร์ดรู้สึกมั่นใจในประเด็นปัญหาภายในประเทศมากกว่าประเด็นปัญหาระหว่างประเทศในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่ง เพราะนายจอห์น โฮเวิร์ดรู้เรื่องการเมืองภายในประเทศเป็นอย่างดี⁶⁰ นายจอห์น โฮเวิร์ดเริ่มเรียนรู้เรื่องระหว่างประเทศภายหลังจากออสเตรเลียเข้าร่วมแก้ไขปัญหาติมอร์ตะวันออกแล้ว⁶¹ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดในการสร้างแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออกก็คือ นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์

⁵⁸ John Howard, "Letter to President Habibie," Canberra, 19 December 1998. in Tim Fischer, *Seven Days in East Timor* (St Leonards, NSW: Allen & Unwin, 2000), p. 11.

⁵⁹ Ibid., p. 12.

⁶⁰ Alexander Downer, *The Howard Years*, Program Transcript, 24 November 2008. [Online]. Available From: <http://www.abc.net.au/news/howardyears/content/s2422684.htm> [2009, September 7]

⁶¹ Anne Tieman, "The Learner: John Howard's System of National Security Advice" *Australian Journal of International Affairs* 61, 4 (December 2007): 489.

2) นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์

นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ เติบโตขึ้นมาในครอบครัวนักการเมืองและได้รับการศึกษาจากวิทยาลัยเรดคลีย์ในอังกฤษช่วงที่บิดาของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ไปทำงานเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำสหราชอาณาจักรในช่วงปี ค.ศ. 1964-1970 จากนั้นศึกษาต่อที่มหาวิทยาลัยนิวคาสเซิล หลังจากจบการศึกษานายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ก็กลับมาทำงานเป็นนักวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ในธนาคารนิวเซาท์เวลส์ก่อนที่จะเข้าทำงานเป็นเจ้าหน้าที่การทูตของออสเตรเลีย นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์เคยไปประจำที่กรุงบรัสเซลส์ จากนั้นก็ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีให้กับนายมาร์ลคอม เฟรเซอร์ระหว่างปี ค.ศ. 1983-1984 นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการหอการค้าออสเตรเลีย ในปี ค.ศ. 1984 นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเสรีนิยมในรัฐสภาของสหพันธ์หน่วยเมโย เซาธ์ออสเตรเลีย จนกระทั่ง ค.ศ. 2008 ในปี ค.ศ. 1994 นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์เป็นผู้นำพรรคเสรีนิยมและฝ่ายค้านและลาออกจากตำแหน่งในเดือนมกราคม ค.ศ. 1995 ซึ่งนายจอห์น โฮเวิร์ดได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่อและกลายเป็นนายกรัฐมนตรีในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1996

เมื่อนายจอห์น โฮเวิร์ดขึ้นสู่อำนาจในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1996 นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ได้รับโอกาสให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศจนกระทั่งวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 2007 ในช่วงของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่ยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์ออสเตรเลียนี้ ความคิดของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกอาจสรุปได้ว่าเป็นแนวคิดแบบสังคมนิยม-ปฏิบัตินิยม* ซึ่งนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ชี้แจงอย่างชัดเจนว่า

เป้าหมายหลักของนโยบายต่างประเทศออสเตรเลียที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงไป คือ การได้มาซึ่งความมั่นคงและความรุ่งเรืองของออสเตรเลียและของประชาชนชาว

* ปรัชญาปฏิบัตินิยม (pragmatism) เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสหรัฐอเมริกาที่ปฏิบัติความคิดเก่าของยุโรป เนื่องจากสมัยอพยพจากยุโรปและเข้ามาตั้งหลักแหล่งในทวีปอเมริกานั้น ผู้อพยพต้องดิ้นรนหาทางต่อสู้กับสภาพแวดล้อมเพื่อการอยู่รอดของตน ต้องปรับความคิดให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ที่ต้องเผชิญสาระสำคัญของปรัชญานี้คือ 1) ความจริงไม่แยกตัวออกจากโลกแห่งข้อเท็จจริง แต่เกิดขึ้นในกระบวนการหรือปรากฏการณ์ที่มนุษย์ประสบอยู่ และ 2) ความจริงมีหลากหลายประโยชน์และหลากหลายความพึงพอใจ และจะต้องตอบสนองความต้องการของมนุษย์ได้ ดังนั้น ทรรศนะแบบปฏิบัตินิยมจึงไม่ได้ต้องการคัดค้านทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งโดยเฉพาะ อยู่ที่ว่า "ถ้าความคิดความเชื่อใดก็ตามสามารถก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง และเป็นสิ่งที่จะช่วยในการต่อสู้เพื่อการดำรงชีวิต ปฏิบัตินิยมก็ยอมรับความคิดนั้นว่าเป็นความจริง" พิจารณาเพิ่มเติมใน William James, *Pragmatism* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1975).

ออสเตรเลียเอง แนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐยังคงเน้นถึงความเป็นจริงในทางปฏิบัติ อันสะท้อนถึงความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศทางสภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ และการตระหนักถึงจุดขึ้นของออสเตรเลียในระบบระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังคงสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมของสังคมออสเตรเลียในเรื่องเสรีภาพ เสรีนิยมประชาธิปไตย และการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือต่อบรรดาประเทศต่างๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือ⁶²

การเน้นถึง “ความเป็นจริงในทางปฏิบัติ” นี้มีส่วนสำคัญอย่างมากในการกำหนดแนวทางการดำเนินนโยบายของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ ในปัญหาติมอร์ตะวันออก เนื่องจากสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของนายฮาบีบีในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1998 แล้ว มีความไม่แน่นอนเปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา และที่สำคัญคือไม่มีสิ่งใดรับประกันความมั่นคงในพื้นที่ได้เลย แม้ว่าเป้าหมายสุดท้ายของออสเตรเลียคือเสถียรภาพในติมอร์ตะวันออกซึ่งอยู่ในเขตผลประโยชน์ของออสเตรเลียที่เรียกว่าโค้งแห่งความไม่มั่นคง ดังนั้น การดำเนินนโยบายของออสเตรเลียในการควบคุมของคาวเนอร์จึงเป็นไปตามแนวคิดสังคมนิยม-ปฏิบัตินิยมที่กำหนดแนวทางให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อยู่ตลอดเวลา และการดำเนินนโยบายนั้นก็จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของออสเตรเลีย

ในการวิเคราะห์ปัจจัยระดับผู้กำหนดนโยบายจะเห็นได้ว่าบทบาทของนายจอห์น โฮเวิร์ดและนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์นั้นมีอิทธิพลต่อเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ทั้งสองคนต่างจำเป็นต้องเลือกนโยบายที่ประสานสอดคล้องกับขีดความสามารถของออสเตรเลียในฐานะของมหาอำนาจระดับกลาง และจำเป็นที่จะต้องดำรงไว้ซึ่งการเป็น “ประเทศที่เคารพกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ” ซึ่งจะเห็นได้ว่า แม้ออสเตรเลียจะสามารถส่งกำลังทหารเข้าไปยังติมอร์ตะวันออกได้ในที่สุด แต่ก็ยังต้องรอให้เกิดสถานการณ์ที่จำเป็น ให้คณะมนตรีความมั่นคงอนุภูมิภาคอินโดนีเซีย และให้สหรัฐอเมริกาสนับสนุนปฏิบัติการในครั้งนี้เท่านั้น และปัจจัยที่สนับสนุนให้ออสเตรเลียสามารถส่งกำลังทหารเข้าไปยังติมอร์ตะวันออกได้คือมติมหาชนชาวออสเตรเลีย

3.3 อิทธิพลของมติมหาชนต่อนโยบายต่างประเทศ

ผลประโยชน์ของมหาอำนาจระดับกลางประการหนึ่งนอกจากความมั่นคง และความรุ่งเรืองแล้ว การเป็นสมาชิกของสังคมระหว่างประเทศที่ดีก็เป็นนิยามของผลประโยชน์ของชาติด้วย

⁶² Alexander Downer, "Securing Australia's Interests – Australian Foreign Policy Priority" *Australian Journal of International Affairs* 59, 1 (March 2005): 7.

และปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกได้แก่ แรงจูงใจทางด้านมนุษยธรรมซึ่งสนับสนุนปัจจัยทางด้านความมั่นคงที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ที่มาของแรงจูงใจทางด้านมนุษยธรรมของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกเกิด จากมติมหาชนของชาวออสเตรเลียเอง โดยเป็นปฏิกิริยาต่อเหตุการณ์สังหารหมู่ที่สุสานชานตาครูซ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1991 ปัญหาติมอร์ตะวันออกนี้เป็นวาระต่างประเทศตั้งแต่นั้นมา และ กระตุ้นความรู้สึกร่วมกันต่อชาวติมอร์ตะวันออกที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวออสเตรเลียและ ประชาชนทั่วโลก ดังนั้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงในติมอร์ตะวันออกอีกครั้งในปี ค.ศ.1999 แรงกดดันต่อรัฐบาลออสเตรเลียจากมหาชนออสเตรเลียให้ดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อจัดการกับ ปัญหาที่เกิดขึ้นในทันที

จากมุมมองของสำนักเสรีนิยม* มติมหาชนมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ของประเทศต่างๆ ในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติเพื่อยุติการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ที่ เกิดขึ้นหลังสงครามเย็น⁶³ โดยมหาชนสามารถรับรู้เรื่องราวที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลกผ่าน สื่อมวลชนระหว่างประเทศ เช่นเดียวกันกับมหาชนชาวออสเตรเลียที่ได้รับรู้ถึงวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ในติมอร์ตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อติมอร์ตะวันออกตั้งอยู่ไม่ห่างจากชายฝั่งทางตะวันตกเฉียง เหนือของออสเตรเลีย หรือใน โด่งแห่งความไม่มั่นคงตามนิยามของผู้กำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ ของออสเตรเลีย แต่มติมหาชนนี้มีอิทธิพลอย่างไรต่อผู้กำหนดนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย

ในเชิงทฤษฎี มีการศึกษาอิทธิพลของมติมหาชนต่อนโยบายต่างประเทศในกลุ่ม ประเทศเสรีประชาธิปไตย⁶⁴ ซึ่งสรุปได้ว่า การตอบว่ามติมหาชนมีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศ อย่างไรให้พิจารณาปัจจัยแรกคือเรื่องสถาบันทางการเมืองและระดับของการรวมศูนย์อำนาจของ รัฐบาล ปัจจัยที่สองคือโครงสร้างของสังคมในประเด็นการแบ่งเป็นกลุ่มพลังขององค์กรทางสังคม

* สำนักเสรีนิยม (Liberalism) หรืออุดมคตินิยมเป็นแนวคิดที่มุ่งส่งเสริมการสร้างและรักษาสันติภาพ และเสถียรภาพในระบบระหว่างประเทศโดยเน้นการให้ความสำคัญกับค่านิยมทางศีลธรรม ระเบียบและ กฎหมายระหว่างประเทศ ความเป็นนานาชาตินิยมและเอกภาพของผลประโยชน์ร่วมกันมากกว่าผลประโยชน์ นักอุดมคตินิยมเห็นว่าองค์ประกอบเหล่านี้ควรจะเป็นหลักการพื้นฐานของการกำหนดนโยบายต่างประเทศ ผู้สนใจกรณณาพิจารณาเพิ่มเติมใน ซูเกียรติ พนัสพรประสิทธิ์, "ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ," ใน หลักพื้นฐาน ทางรัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2. (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2547), หน้า 155-194.

⁶³ Michael Barnett, "Duties Beyond Border," in Foreign Policy: Theories, Actors, Cases, eds. Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp. 192-195.

⁶⁴ Thomas Risse-Kappen, "Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies" World Politics 43, 4 (July 1991): 479-512.

และระดับของแรงกดดันทางสังคมต่อรัฐบาล ปัจจัยที่สามคือกระบวนการสร้างพันธมิตรทางการเมืองในเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่เชื่อมรับและสังคมเข้าด้วยกัน โดยลักษณะของเครือข่ายนโยบายนี้มีสามแบบคือ แบบที่รัฐครอบงำ (state-dominated) แบบที่สังคมครอบงำ (societal control) และแบบที่สถาบันการเมืองและองค์กรทางสังคมมีพลังเท่ากัน (democratic corporatism)

ในกรณีของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก มติมหาชนเริ่มมีอิทธิพลต่อนโยบายต่างประเทศตั้งแต่ ค.ศ.1975 เมื่ออินโดนีเซียผนวกติมอร์ตะวันออกเป็นจังหวัดที่ 27 แล้ว แต่หลังจากนั้นก็ไม่ได้มีความเคลื่อนไหวจากมหาชนแต่อย่างใด จนกระทั่งเหตุการณ์สังหารหมู่ที่สุสานชานตาครุช ในปี ค.ศ.1991 เพราะมีการถ่ายทอดผ่านสื่อมวลชนระหว่างประเทศ รัฐบาลนายพอล คีตติงพิจารณาว่ามติมหาชนไม่ใช่ปัจจัยหลักเพราะออสเตรเลียพิจารณาว่าอินโดนีเซียมีความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง และไม่ต้องทำให้ประเด็นปัญหาในติมอร์ตะวันออกมารบกวนความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ ดังนั้นในการพบปะระหว่างผู้นำของทั้งสองประเทศจึงไม่มีการหยิบยกประเด็นเรื่องเหตุการณ์สังหารหมู่ดังกล่าวมาถกเถียง วิธีแก้ปัญหของรัฐบาลนายพอล คีตติงคือให้คำตอบต่อมหาชนไปว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเพียงความผิดพลาดในระดับผู้ปฏิบัติการซึ่งหมายถึงทหารอินโดนีเซียในพื้นที่เท่านั้น ดังนั้นหากพิจารณาลักษณะเครือข่ายนโยบายในช่วงรัฐบาลนายพอล คีตติงนั้นจะพบว่าลักษณะเป็นแบบที่รัฐครอบงำ คือไม่เห็นความจำเป็นในการพิจารณามติมหาชน รวมทั้งไม่ต้องการพิจารณามติมหาชนในฐานะปัจจัยในการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อติมอร์ตะวันออก⁶⁵

ต่อมาสมัยรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด บทบาทของมติมหาชนเริ่มเปลี่ยนแปลงไป จุดยืนในนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดคือสังคมนิยม-ปฏิบัตินิยม และทำที่ต่อมติมหาชนในการกำหนดนโยบายต่างประเทศก็เป็นแบบปฏิบัตินิยม⁶⁶ กล่าวคือรัฐบาลออสเตรเลียมองว่าการพิจารณามติมหาชนเป็นเรื่องจำเป็นแต่ในขณะเดียวกันมติมหาชนก็ไม่ใช่สิ่งที่พึงปรารถนาเพราะหากมติมหาชนขัดแย้งกับเป้าหมายในนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจระดับกลางอันได้แก่ความมั่นคง ความรุ่งเรือง และการเป็นประเทศที่ดีแล้ว รัฐบาลอาจจะไม่พิจารณามติมหาชนเลยก็เป็นได้

⁶⁵ Derek McDougall, and Kingsley Edney, "Howard's Way? Public Opinion as an Influence on Australia's Engagement with Asia, 1996-2007" *Australian Journal of International Affairs* 64, 2 (April 2010): 214.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 214.

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในติมอร์ตะวันออกช่วง ค.ศ.1998-1999 เปิดโอกาสให้ออสเตรเลียเข้าไปมีบทบาทในติมอร์ตะวันออกได้มากขึ้น เป้าหมายสำคัญคือการสร้างเสถียรภาพในติมอร์ตะวันออก และในช่วงเวลานี้เองที่มหาชนออสเตรเลียได้เห็นเหตุการณ์ในติมอร์ตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์หลังการลงประชามติในวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ.1999 ทำให้เกิดความรู้สึกว่ารัฐบาลออสเตรเลียซึ่งมีความพร้อมในการปฏิบัติการทางทหารเพื่อช่วยเหลือชาวติมอร์ตะวันออกต้องกระทำการบางอย่างเพื่อยุติการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในทันที เห็นได้จากผลการสำรวจประชามติของชาวออสเตรเลียต่อเหตุการณ์ในติมอร์ตะวันออกในวันที่ 14 กันยายน ค.ศ.1999⁶⁷ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 72 สนับสนุนให้รัฐบาลส่งกำลังทหารเพื่อรักษาสันติภาพเข้าไปยังติมอร์ตะวันออก และร้อยละ 34 เห็นควรให้ออสเตรเลียส่งกำลังทหารไปทันทีโดยไม่ต้องขอมติจากสหประชาชาติ

ดังนั้น เมื่อติมอร์ตะวันออกออสเตรเลียสนับสนุนให้รัฐบาลส่งกำลังทหารเข้าไปยุติความรุนแรงในติมอร์ตะวันออก และรัฐบาลออสเตรเลียก็เห็น โอกาสที่ดีในการดำเนินนโยบายเพื่อจัดการปัญหาความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกดังที่กล่าวมาแล้ว ปัจจัยทั้งสองประการจึงประสานกันกลายเป็นแรงผลักดันให้ออสเตรเลียเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศต่อติมอร์ตะวันออกในเดือนกันยายน ค.ศ.1999

3.4 การเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออก

ปัญหาพื้นฐานของออสเตรเลียคือการจัดการให้เกิดเสถียรภาพขึ้นในติมอร์ตะวันออก ด้วยวิธีการแบบปฏิบัตินิยมเพื่อรักษาผลประโยชน์สูงสุดของออสเตรเลียไว้ ดังนั้น ปัจจัยที่ออสเตรเลียจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษในกรณีปัญหาติมอร์ตะวันออกคือ โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคที่กำหนดบทบาทของมหาอำนาจระดับกลาง และสร้างโอกาสและข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้กับออสเตรเลีย โดยที่ออสเตรเลียจะพิจารณาโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศร่วมกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกในช่วงปี ค.ศ. 1998-1999

โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคหลังสงครามเย็นมีจุดเน้นที่การรักษาเสถียรภาพของภูมิภาคเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศดำเนินไปได้ ออสเตรเลียมองเห็น

⁶⁷ Derek McDougall, "Australia's Peacekeeping Role in the Post-Cold War Era"

โอกาสที่จะสร้างความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของตนเองจากการเติบโตทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีนโยบายที่จะเข้ามาเกี่ยวพันเพื่อผลประโยชน์ทางการค้าและการลงทุน ในส่วนของความสัมพันธ์กับอินโดนีเซีย ออสเตรเลียเน้นการมีความสัมพันธ์ที่ดีอยู่แล้วมาโดยตลอด ดังนั้น ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนติมอร์ตะวันออกช่วงรัฐบาลนายพล คิตติงจึงเป็นวาระในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียลำดับรองลงไป

โครงสร้างทางการเมืองระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เริ่มเปลี่ยนแปลงเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจซึ่งเริ่มจากไทยในปี ค.ศ. 1997 แล้วขยายวงออกไปสู่อินโดนีเซีย รัฐบาลของนายพลซูฮาร์โต ได้รับผลจากวิกฤตการณ์ในครั้งนี้โดยตรง ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของอินโดนีเซียพังทลาย และเมื่อผนวกกับการเรียกร้องของนักศึกษาในช่วงต้นปี ค.ศ. 1998 ให้มีการปฏิรูปการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นแล้วก็เป็นกรกดดันรัฐบาลให้นายพลซูฮาร์โต ต้องลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี และนายฮาบีบีก็เข้ารับตำแหน่งต่อไป จากนั้นนายฮาบีบีก็เริ่มเปลี่ยนแปลงประเทศตามอุดมการณ์ของตนเองในทิศทางของประชาธิปไตย และติมอร์ตะวันออกเป็นบททดสอบการปฏิรูปการปกครองท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในอินโดนีเซียในช่วงแรกๆ นี้ ออสเตรเลียซึ่งถือว่าอินโดนีเซียมีความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ ในนโยบายต่างประเทศก็ติดตามดูความเคลื่อนไหวนี้อย่างใกล้ชิด ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกมีส่วนกำหนดพลวัตในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นสามช่วง

ก. ช่วงแรกเริ่มจากการประกาศนโยบายของนายฮาบีบีที่จะให้ติมอร์ตะวันออกได้รับสถานภาพปกครองแบบพิเศษในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1998 จนถึงช่วงที่นายจอห์น โฮเวิร์ดมีบันทึกไปยังนายฮาบีบี แนะนำแนวทางแก้ไขปัญหาติมอร์ตะวันออกตามแบบของนิวแคลิโดเนีย ช่วงนี้เป็นช่วงที่ออสเตรเลียยังไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายของตนเองและมีลักษณะเป็นการตั้งรับคอยพิจารณาสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในติมอร์ตะวันออก ความสามารถทางการทูตของนายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ยังไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดเท่าใดนักแต่อาศัยการเป็นผู้นำด้านองค์ความรู้ในการสำรวจความคิดเห็นของชาวติมอร์ตะวันออกด้วยตนเองและประเมินหนทางความเป็นไปได้ในการแก้ไข ปัญหา ผลจากการดำเนินการดังกล่าวทำให้ออสเตรเลียเริ่มแสดงออกถึงการเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่งของนโยบายต่อติมอร์ตะวันออก

ข. ช่วงที่สองเริ่มจากช่วงต้นปี ค.ศ. 1999 เมื่อนายฮาบีบีประกาศให้ชาวติมอร์ตะวันออกเลือกว่าจะยอมรับข้อเสนอสถานภาพการปกครองแบบพิเศษที่รัฐบาลอินโดนีเซียมอบให้หรือไม่ ถึงช่วงที่มีการหยั่งเสียงประชามติในติมอร์ตะวันออกเดือนสิงหาคมถึงกันยายน ค.ศ. 1999 ช่วงนี้ออสเตรเลียยังสนับสนุนอำนาจอธิปไตยของอินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออกอยู่ดังที่ปรากฏใน

บันทึกของโฮเวิร์ดถึงฮาบีบี แต่ใช้ความสามารถทางการทูตในการชี้แนะแนวทางแก้ไขปัญหาก็กับ อิน โคนีเซีย และเป็นช่วงที่นโยบายของออสเตรเลียมีความโดดเด่นมากที่ความสามารถทางการทูตของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ในการหาช่องทางเข้าไปมีบทบาททั้งในส่วนของการเจรจาสามฝ่ายที่สหประชาชาติ การปรึกษาหารือระดับพื้นที่ในติมอร์ตะวันออก การเจรจาพหุภาคีกับอิน โคนีเซียที่บาหลีเพื่อเน้นย้ำถึงความสำคัญของเสถียรภาพในพื้นที่ก่อนจะมีการหยั่งเสียงประชามติ และที่สำคัญคือการมีส่วนร่วมในการจัดการลงประชามติในวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ช่วงนี้ถือได้ว่าเป็นช่วงที่ออสเตรเลียเป็นคนกลางในการจัดการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศได้อย่างดี

ค. ช่วงสุดท้ายเป็นช่วงของการเป็นผู้นำอินเตอร์เฟดของออสเตรเลียในเดือนกันยายน ค.ศ. 1999 จนกระทั่งติมอร์ตะวันออกได้รับเอกราช สิ่งที่แตกต่างกันออกไปจากช่วงที่สองคือ ออสเตรเลียสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านไปสู่เอกราชของติมอร์ตะวันออกอย่างเป็นระเบียบมากที่สุด กล่าวคือ ในช่วงที่สอง นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียยังคงสนับสนุนอำนาจธิปไตยของอิน โคนีเซียในติมอร์ตะวันออกอยู่ แต่ในช่วงสุดท้ายนี้ ออสเตรเลียเข้าไปมีบทบาทในการสร้างเสถียรภาพให้กับติมอร์ตะวันออกด้วยตนเองด้วยการสนับสนุนจากมหาชนชาวออสเตรเลียและไม่สนับสนุนให้อิน โคนีเซียยึดครองติมอร์ตะวันออกอีกต่อไปเพราะการประกาศของนายฮาบีบีให้ชาวติมอร์ตะวันออกเลือกที่จะอยู่กับอิน โคนีเซียต่อไปหรือไม่เกิดขึ้นหลังจากบันทึกของนายจอห์น โฮเวิร์ดที่แนะนำแนวทางแก้ไขปัญหาก็กับนายฮาบีบี จากนั้นก็เป็นเหตุการณ์ความรุนแรงในพื้นที่อย่างลึกลับและดิสที่ยังส่งผลต่อกระบวนการเปลี่ยนผ่านในติมอร์ตะวันออกที่จำเป็นต้องดำเนินไปอย่างสงบมีเสถียรภาพ และสุดท้ายคือการที่อิน โคนีเซียไม่สามารถควบคุมกองกำลังของทหารพลเรือนได้ตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงสามฝ่าย และความจำเป็นที่จะต้องมิกองกำลังนานาชาติเข้ามารักษาความมั่นคงในพื้นที่หลังการประกาศผลการหยั่งเสียงประชามติช่วงต้นเดือนกันยายน ค.ศ. 1999

ในช่วงสุดท้ายนี้ ความเป็นมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียนั้นปรากฏออกมาในลักษณะของความสามารถในการสร้างแนวร่วมระหว่างประเทศให้เข้ามาช่วยรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออกในนามของอินเตอร์เฟด การใช้เวทีเอเปคที่เมือง โอ๊คแลนด์เป็น โอกาสในการชักจูงประเทศต่างๆ ให้เข้าร่วมและขอการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาในเรื่องของอาวุธยุทโธปกรณ์ และกำลังบำรุงที่จำเป็น รวมทั้งแรงกดดันที่ทำให้นายฮาบีบียกเลิกกฎอัยการศึกและอนุญาตให้กองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปในติมอร์ตะวันออกได้

สรุปได้ว่าในกรณีติมอร์ตะวันออก ออสเตรเลียเป็นมหาอำนาจระดับกลางที่อาศัย “การทูตแบบหาช่องทาง” ซึ่งมีพื้นฐานจากแนวคิดแบบสังคมนิยม-ปฏิบัตินิยม และออสเตรเลียก็มีแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยอาศัยคุณลักษณะและขีดความสามารถที่มีอยู่ได้แก่

ความสามารถด้านการทูตของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ การเน้นประเด็นสำคัญที่เรียกว่า “การทูตแบบหาช่องทาง” การผสมผสานการเป็นผู้นำด้านองค์ความรู้และการเป็นคนกลางในการจัดการปัญหาระหว่างประเทศ ความสามารถในการสร้างแนวร่วมระหว่างประเทศที่มีความคิดไปในทางเดียวกัน และการมีความน่าเชื่อถือด้วยความเป็นประเทศระดับกลาง รวมทั้งมีมติดมหาชนสนับสนุนให้รัฐบาลส่งกำลังทหารเข้าไปช่วยยุติความขัดแย้งในติมอร์ตะวันออกด้วย

จากการวิเคราะห์ที่ผ่านมาได้ข้อสรุปที่สำคัญคือ ออสเตรเลียเปลี่ยนแปลงตัวตนในการเมืองระหว่างประเทศจากการที่เป็นพันธมิตรผู้ดำเนินนโยบายตามโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศระดับโลก มาสู่การเป็นประเทศมหาอำนาจระดับกลางผู้มีส่วนกำหนดโครงสร้างทางการเมืองระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค ได้ตามระดับของขีดความสามารถที่มีอยู่ และเมื่อขีดความสามารถนี้ผสมผสานกับทักษะทางการทูตแบบมหาอำนาจระดับกลางแล้วคั้งกรณีของติมอร์ตะวันออก ออสเตรเลียก็สามารถแสดงให้เห็นประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเห็นว่าตนเองมีส่วนในการสร้างเสถียรภาพให้กับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้