

บทที่ 7

บทสรุป

จากบทวิเคราะห์ที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าออสเตรเลียมีบทบาทอย่างมากในการแก้ไขปัญหาเสถียรภาพในติมอร์ตะวันออก นโยบายที่ออสเตรเลียมีต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 จนกระทั่งปี ค.ศ. 1999 คือการไม่ยุ่งเกี่ยวกับอินโดนีเซียในการผนวกติมอร์ตะวันออก โดยมีเหตุผลที่สำคัญคือความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซียนั้นสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามเมื่อนายพลซูฮาร์โต ลงจากอำนาจในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998 และนายฮาบีบีประกาศนโยบายการปกครองติมอร์ตะวันออกใหม่ในเวลาต่อมาไม่นาน ชาวติมอร์ตะวันออกเริ่มจะเห็นความหวังในการมีประเทศเป็นของตนเอง และออสเตรเลียก็เห็น โอกาสที่ดีที่จะจัดการปัญหาติมอร์ตะวันออกที่เรื้อรังมานาน

ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกมีลักษณะตอบรับต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสองระดับคือในระดับการเจรจาสามฝ่ายที่สหประชาชาติ กับระดับการเจรจาในพื้นที่ติมอร์ตะวันออกเอง แต่การตอบรับนี้มีลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป เปลี่ยนแปลงได้ง่ายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของออสเตรเลียเอง ดังที่กล่าวมาแล้ว ออสเตรเลียปรับนโยบายต่างประเทศอยู่ตามระยะคือระยะแรกตั้งแต่เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1998 ถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 1998 ระยะที่สองตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 1999 ถึงเดือนกันยายน ค.ศ. 1999 และระยะสุดท้ายตั้งแต่เดือนกันยายน ค.ศ. 1999 จนกระทั่งติมอร์ตะวันออกได้รับเอกราชในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002

ในระยะแรก ออสเตรเลียยังคงแสดงจุดยืนของตนต่อติมอร์ตะวันออกเหมือนเดิมและดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวัง ซึ่งไม่ได้เสนอความคิดเห็นใดๆ ต่ออินโดนีเซียให้จัดการปัญหาติมอร์ตะวันออก ออสเตรเลียดำเนินการเพียงแค่การสำรวจข้อมูลในพื้นที่ประกอบการพิจารณานโยบายต่างประเทศเท่านั้น แต่ต่อมาเมื่อสถานการณ์ความรุนแรงในติมอร์ตะวันออกเริ่มปรากฏให้เห็น ออสเตรเลียจึงเริ่มปรับนโยบายเข้าสู่การแนะนำนายฮาบีบี ให้จัดการกับปัญหาติมอร์ตะวันออกโดยใช้ตัวแบบของอาณานิคมฝรั่งเศสในนิว แคลิโดเนีย คำแนะนำนี้แสดงให้เห็นว่าถึงแม้ออสเตรเลียจะชี้แจงว่าการที่ติมอร์ตะวันออกยังคงเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซียนั้นเป็นผลประโยชน์ของออสเตรเลียก็ตาม แต่ท่าทีของออสเตรเลียที่ต้องการจัดการกับปัญหาติมอร์ออกอนั้นไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป

อาจกล่าวได้ว่า คำแนะนำของออสเตรเลียซึ่งปรากฏในบันทึกข้อความจากนายจอห์น โฮเวิร์ดถึงนายฮาบีบีในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1999 นั้นเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้นายฮาบีบีประกาศให้

ชาวติมอร์ตะวันออกลงมติ เลือกว่าต้องการข้อเสนอการปกครองตนเองแบบพิเศษที่อิน โคนีเซีย เสนอให้หรือไม่ ในวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 1999 และคำประกาศนี้เองที่กระตุ้นให้เกิดความชัดเจนในการเจรจาสามฝ่ายที่สหประชาชาติ ขณะเดียวกันก็เป็นเชื้อเพลิงให้เกิดการแบ่งฝ่ายและเผชิญหากันด้วยกำลังระหว่างชาวติมอร์ตะวันออกที่สนับสนุนข้อเสนอการปกครองแบบพิเศษของอิน โคนีเซีย กับชาวติมอร์ตะวันออกที่สนับสนุนให้ติมอร์ตะวันออกเป็นประเทศเอกราช รวมทั้งการเกิดขึ้นของกองกำลังอาสาสมัครที่เป็นสาเหตุสำคัญของหายนะที่เกิดขึ้นในช่วง 6 เดือนหลังจากนั้น

ผลของคำประกาศทำให้ข้อตกลงในการเจรจาสามฝ่ายระหว่างโปรตุเกส อิน โคนีเซีย และสหประชาชาติบรรลุผลในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 โดยการร่างธรรมนูญการปกครองของติมอร์ตะวันออก และการสร้างตัวแบบของการลงประชามติที่จะมีขึ้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการจัดการลงประชามติเป็นภารกิจของสหประชาชาติในนามของอูนามัต แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดในการที่จะทำให้ภารกิจนี้บรรลุเป้าหมายได้คือสภาวะความมั่นคงที่จะต้องถึงระดับหนึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่สหประชาชาติสามารถทำงานได้อย่างปลอดภัย และเพื่อให้ชาวติมอร์ตะวันออกสามารถใช้เสรีภาพของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งจากข้อตกลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 ภารกิจในการสร้างความมั่นคงในช่วงก่อนการลงประชามติเป็นของกองทัพอิน โคนีเซีย

ในช่วงเวลาก่อนการลงประชามติ ออสเตรเลียพยายามโน้มน้าวให้อิน โคนีเซียยอมให้กองกำลังรักษาสันติภาพเข้ามาปฏิบัติการในพื้นที่เพราะออสเตรเลียมองว่าพฤติกรรมของกองกำลังอาสาสมัครในลิกิซาและคิลีในเดือนเมษายน ค.ศ. 1999 นั้น เป็นผลมาจากความไม่เป็นกลางหรือการสนับสนุนของกองทัพอิน โคนีเซีย แต่จุดยืนของนายฮาบีบีคืออิน โคนีเซียไม่สามารถอนุมัติให้กองกำลังรักษาสันติภาพเข้ามาในติมอร์ตะวันออกซึ่งถือเป็นเขตอำนาจอธิปไตยของอิน โคนีเซียได้ ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อูนามัตนั้นจะมีเพียงกำลังระดับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความปลอดภัยเท่านั้น ส่วนเสถียรภาพโดยรวมจะเป็นหน้าที่ของกองทัพอิน โคนีเซีย

ความกังวลของออสเตรเลียต่อสถานการณ์ความมั่นคงในช่วงหลังการลงประชามตินั้นเป็นจริงขึ้นมาหลังจากที่ผลการลงประชามติปรากฏว่าชาวติมอร์ตะวันออกถึงร้อยละ 78.5 ปฏิเสธข้อเสนอการปกครองพิเศษของอิน โคนีเซีย ซึ่งจะส่งผลให้ติมอร์ตะวันออกเริ่มกระบวนการเข้าสู่ความเป็นเอกราชทันที แต่ทว่ากองกำลังอาสาสมัครที่สนับสนุนอิน โคนีเซียก่อความวุ่นวายขึ้นทันที หลังการประกาศผลการลงประชามติช่วงต้นเดือนกันยายน ค.ศ. 1999 แผ่นดินติมอร์ตะวันออกเกิดสภาวะอนาธิปไตยขึ้น ประชาชนอพยพข้ามพรมแดนเข้าไปในติมอร์ตะวันตกเรือนแสน และจำนวนมากเสียชีวิต อาคารบ้านเรือนถูกเผาทำลาย นายฮาบีบีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่แต่

สถานการณ์นั้นไม่ดีขึ้น ที่สำคัญกองกำลังอาสาสมัครเข้าปิดล้อมศูนย์บัญชาการของอูนาเม็ต ทำให้สหประชาชาติต้องดำเนินการบางอย่างเพื่ออพยพเจ้าหน้าที่ออกมา

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นต่อเนื่องเช่นนี้ทำให้นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียเข้าสู่ระยะสุดท้ายคือการเลิกสนับสนุนอินโดนีเซียให้ปกครองติมอร์ตะวันออกและเข้ามาบีบบังคับเป็นฝ่ายจัดการเรื่องความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกด้วยตนเอง ผ่านการใช้กลไกของสหประชาชาติในการอนุมัติกองกำลังรักษาสันติภาพซึ่งออสเตรเลียเป็นผู้นำ สภาวะอนาธิปไตยในติมอร์ตะวันออกช่วงต้นเดือนกันยายน ค.ศ. 1999 ได้รับการเผยแพร่ผ่านทางสื่อมวลชนออกไปทั่วโลกและกระตุ้นให้ผู้คนในประเทศต่างๆ เรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติกระทำบางอย่าง ออสเตรเลียซึ่งพร้อมที่จะส่งกองกำลังของตนเข้าไปปฏิบัติการในติมอร์ตะวันออกอยู่แล้ว รอเพียงโอกาสที่จะให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอนุมัติให้จัดตั้งกองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออกได้เท่านั้นแต่การอนุมัตินี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่ออินโดนีเซียยินยอมให้ส่งกองกำลังเข้าไปได้เท่านั้น

จุดยืนเดิมของอินโดนีเซียคือจะต้องไม่มีการส่งกองกำลังนานาชาติทุกรูปแบบเข้าไปในติมอร์ตะวันออก ทั้งๆ ที่กองทัพอินโดนีเซียไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้ได้ แต่เมื่อผู้นำประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เข้าร่วมประชุมที่ไอศแลนด์ ประเด็นติมอร์ตะวันออกก็ได้รับการหยิบยกขึ้นมา และนายจอห์น โฮเวิร์ดก็ขอร้องนายบิล คลินตัน โน้มน้ำวให้นายฮาบีบีอนุมัติการเข้าไปรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออกของกองกำลังนานาชาติ ความสามารถทางการทูตในแบบมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียประสบความสำเร็จด้วยการที่นายฮาบีบีอนุญาตให้กองกำลังนานาชาติเข้าไปปฏิบัติการรักษาความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกแทนกองทัพอินโดนีเซีย การที่สหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนด้านกำลังบำรุงในปฏิบัติการครั้งนี้ และการที่ประเทศต่างๆ ที่เห็นพ้องในการช่วยเหลือติมอร์ตะวันออกเข้าร่วมจัดตั้งกองกำลังนานาชาติในนามของอินเตอร์เฟด

ออสเตรเลียเป็นผู้นำอินเตอร์เฟดถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 และอุทิสกำลังทหารสูงสุดในอุนาเม็ตหลังจากนั้นจนกระทั่งติมอร์ตะวันออกได้รับเอกราชในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 การเปลี่ยนแปลงในนโยบายของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกในช่วงปี ค.ศ. 1998-1999 นั้นอธิบายจากกรอบความคิดเรื่องมหาอำนาจระดับกลาง แนวคิดเรื่องการขึ้นต่อกันด้านความมั่นคง และแนวคิดเรื่องไต่หน่วงความไม่มั่นคง โดยเน้นไปที่ประเด็นทางด้านยุทธศาสตร์และการมองความมั่นคงในระดับภูมิภาค ซึ่งมีปัจจัยสนับสนุนจากมหาอำนาจชาวออสเตรเลียต่อปัญหาการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1999

ปัญหาพื้นฐานของออสเตรเลียคือการจัดการให้เกิดเสถียรภาพขึ้นในติมอร์ตะวันออก ด้วยวิธีการแบบสังคมนิยม-ปฏิบัตินิยม เพื่อรักษาผลประโยชน์สูงสุดของออสเตรเลียไว้ ดังนั้น ปัจจัยที่ออสเตรเลียจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษในกรณีปัญหาติมอร์ตะวันออกก็คือ โครงสร้างระหว่างประเทศในภูมิภาคที่กำหนดบทบาทของมหาอำนาจระดับกลางและสร้างโอกาสและข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศให้กับออสเตรเลีย โดยที่ออสเตรเลียจะพิจารณาโครงสร้างนี้ร่วมกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกในช่วงปี ค.ศ. 1998-1999

ความเป็นมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียนั้นปรากฏออกมาในลักษณะของความสามารถในการสร้างแนวร่วมระหว่างประเทศให้เข้ามาช่วยรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก ในนามของอินเตอร์เฟด การใช้เวทีเอเปคที่เมืองไอคแลนด์ เป็นโอกาสในการชักจูงประเทศต่างๆ ให้เข้าร่วมและขอการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาในเรื่องของอาวุธยุทโธปกรณ์ และกำลังบำรุงที่จำเป็น รวมทั้งแรงกดดันที่ทำให้นายฮาบีบียกเลิกกฎอัยการศึกและอนุญาตให้กองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปในติมอร์ตะวันออกได้

สรุปได้ว่าในกรณีติมอร์ตะวันออก ออสเตรเลียเป็นมหาอำนาจระดับกลางที่อาศัย “การทูตแบบหาช่องทาง” ซึ่งมีพื้นฐานจากแนวคิดแบบสังคมนิยม-ปฏิบัตินิยม และออสเตรเลียก็มีแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยอาศัยคุณลักษณะและขีดความสามารถที่มีอยู่ได้แก่ ความสามารถด้านการทูตของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ การเน้นประเด็นสำคัญที่เรียกว่า “การทูตแบบหาช่องทาง” การผสมผสานการเป็นผู้นำด้านองค์ความรู้และการเป็นคนกลางในการจัดการปัญหา ระหว่างประเทศ ความสามารถในการสร้างแนวร่วมระหว่างประเทศที่มีความคิดไปในทางเดียวกัน และการมีความน่าเชื่อถือด้วยความเป็นประเทศระดับกลาง

นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกเป็นจุดเปลี่ยนอันสำคัญในประวัติศาสตร์การทูตของออสเตรเลีย นับสำคัญในเชิงทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาจพิจารณาได้ว่า

1) หากพิจารณาเรื่องผลประโยชน์ทางความมั่นคงและเศรษฐกิจจะพบว่า การเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกเกิดจากสถานการณ์ทางความมั่นคงที่เปลี่ยนแปลงไปในเขตอิทธิพลของออสเตรเลีย ตามแนวคิดเรื่องของ ไค้แห่งความไม่มั่นคง เป้าหมายนั้นเพื่อการสร้างเสถียรภาพให้กับภูมิภาคที่ไม่ห่างไกลจากพื้นที่ออสเตรเลีย

2) หากพิจารณาเรื่องมติมหาชนจะพบว่า ชาวออสเตรเลียได้รับรู้เรื่องราวเกี่ยวกับติมอร์ตะวันออกมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 เมื่ออินโดนีเซียผนวกติมอร์ตะวันออก จากนั้นชาวออสเตรเลียได้รับรู้ถึงปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในติมอร์ตะวันออกอีกครั้งในปี ค.ศ. 1991 เมื่อเกิดเหตุการณ์สังหารหมู่ที่สุสานซานตาครุซ สุดท้ายเมื่อชาวติมอร์ตะวันออกลงประชามติเลือกที่จะเป็นเอกราชและกองกำลังอาสาสมัครนำชาวติมอร์ตะวันออกและเผาบ้านเรือนและอาคาร มติมหาชนของออสเตรเลียก็มีส่วนสนับสนุนให้ออสเตรเลียส่งกองกำลังเข้าร่วมอินเตอร์เฟตในที่สุด

3) หากพิจารณาในเรื่องความเป็นมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียจะพบว่า กำลังอำนาจของออสเตรเลียก็ถือว่าอยู่ในระดับรองลงมาจากอภิมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ตรงกับนิยามของมหาอำนาจระดับกลาง แต่ที่สำคัญก็คือออสเตรเลียมองว่าตนเองเป็นมหาอำนาจระดับกลางมาตั้งแต่สงครามเย็น และดำเนินนโยบายตามทฤษฎีมหาอำนาจระดับกลางมาโดยตลอด ดังนั้น ภาพลักษณ์ของความเป็นมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียจึงสะท้อนออกมาในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อติมอร์ตะวันออกในช่วงปี ค.ศ.1998-1999 ดังที่กล่าวมาแล้ว

การศึกษาวิจัยปัญหาติมอร์ตะวันออกในโอกาสต่อไปนี้อาจทำได้หลายแนวทาง เนื่องจากปัญหาติมอร์ตะวันออกเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ทำให้ผู้ที่สนใจศึกษาในเรื่องสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาประเด็นต่างๆ จากมุมมองของนักสิทธิมนุษยชนได้ หรืออาจพิจารณาประเด็นปทัสถาน (norm) ระหว่างประเทศในกรณีติมอร์ตะวันออกได้ด้วยเช่นกัน

ส่วนผู้ที่สนใจการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศ การทูตของมหาอำนาจระดับกลางในกรณีออสเตรเลีย หรือแคนาดาก็น่าสนใจอยู่ไม่น้อย เพราะ โดยปกติทฤษฎีการเมืองระหว่างประเทศกระแสหลักจะเน้นไปที่ประเทศมหาอำนาจระดับโลก ทฤษฎีที่จะมารองรับการอธิบายพฤติกรรมของประเทศขนาดกลางๆ นั้นยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาเป็นรูปเป็นร่างให้เห็นชัดเจน สาขาการเมืองระหว่างประเทศยังคงต้องการการศึกษาพฤติกรรมของประเทศในระดับกลางอยู่ไม่น้อยทีเดียว

สุดท้าย การศึกษานโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกนี้เป็นเพียงจุดเล็กๆ จุดหนึ่งที่ต้องการนำเสนอตัวตนของประเทศมหาอำนาจระดับกลางอย่างออสเตรเลียในการเมืองระหว่างประเทศว่า ออสเตรเลียก็สามารถแสดงบทบาทของตนเองในสถานที่และเวลาที่เหมาะสมได้เป็นอย่างดี ไม่ใช่เพียงแค่เป็นพันธมิตรผู้ตามประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกามากเกินไป แม้ว่าโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศแบบขั้วเดียวจะชี้้นำให้ประเทศต่างๆ ต้องดำเนิน

นโยบายไปในลักษณะที่สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้จัดระเบียบโลกต้องการก็ตาม แต่กรณีการดำเนินนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกนั้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประเทศมหาอำนาจระดับกลางก็สามารถเป็นผู้นำในระดับภูมิภาคในการสร้างเสถียรภาพความมั่นคงได้