



บทที่ 3

นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย ต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกสมัยนายจอห์น โฮเวิร์ด

ในเดือนเมษายน ค.ศ.1996 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลของออสเตรเลียเป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคเสรีนิยมกับพรรคชาติออสเตรเลีย (National-Liberal coalition) นำโดยนายจอห์น โฮเวิร์ด นายกรัฐมนตรี และมีนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ เป็นรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศและการค้า เป็นผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก เนื้อหาสาระของบทนี้จะเริ่มจากการพิจารณา นโยบายต่างประเทศในภาพรวมซึ่งมีลักษณะเป็นการทูตแบบแสวงหาช่องทางและ โอกาส (niche diplomacy) จากนั้นจะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินนโยบายต่างประเทศดังกล่าว สุดท้ายจะแสดงถึงภาพสะท้อนความเป็นมาอำนาจระดับกลางแบบสังนิยม-ปฏิบัตินิยม (realist-pragmatism)^{*} ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกต่อไป

1. นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด

การเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศจากรัฐบาลพรรคแรงงานของนายพอล คีตติงมาสู่รัฐบาลผสมของนายจอห์น โฮเวิร์ด มีประเด็นที่น่าสนใจอยู่ที่การจัดลำดับความสำคัญของประเทศที่ออสเตรเลียมีความสัมพันธ์ด้วยคือการกลับไปเน้นความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับพันธมิตรเก่า ซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา เป็นอันดับแรก แต่ยังคงให้ความสำคัญกับจีนและอินโดนีเซียเป็นอันดับรองลงมา จากนั้นก็มีประเด็นเรื่องของอัตลักษณ์ของออสเตรเลีย ซึ่งรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด เชื่อว่าออสเตรเลียไม่จำเป็นต้องเลือกว่าจะเป็นประเทศตะวันตกหรือจะเป็นประเทศเอเชียหรือจะให้ความสำคัญระหว่างประวัติศาสตร์ออสเตรเลียที่เชื่อมโยงกับอารยธรรมตะวันตกกับภูมิศาสตร์ของออสเตรเลียที่ตั้งอยู่ในเอเชีย-แปซิฟิก ออสเตรเลียสามารถเป็นประเทศตะวันตกที่อยู่ท่ามกลางบรรดาประเทศที่มีวัฒนธรรมเอเชียได้ ความเปลี่ยนแปลงในสองประเด็นสำคัญนี้จะส่งผลต่อทิศทางการดำเนินนโยบายของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกต่อไป

^{*} การทูตแบบสังนิยม-ปฏิบัตินิยมปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในงานวิจารณ์การดำเนินนโยบายต่างประเทศของอังกฤษสมัยเนวิล เชมเบอร์เลน ของ อี เอช คาร์ (E.H. Carr) ผู้สนใจโปรดพิจารณา E.H. Carr, The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations, reissued with a new introduction and additional material by Michael Cox (Basingstoke: Palgrave, 2001) ในบทที่ชื่อว่า "อุดมคติกับความจริง (Utopia and Reality)"

การพิจารณาโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด เริ่มจากการอธิบายรายละเอียดของนโยบายต่ออินโดนีเซียและปัญหาติมอร์ตะวันออก ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการนิยามเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติและอัตลักษณ์ของออสเตรเลียในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียแปซิฟิกในภาพรวม ประเด็นต่อมาเป็นแนวทางการดำเนินนโยบายโดยอาศัยองค์การระหว่างประเทศ อันเป็นแนวทางหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของมหาอำนาจระดับกลาง ซึ่งในที่นี้อธิบายได้ด้วยคำว่า “สังนิยม-ปฏิบัตินิยม”

1.1 สมุดปกขาวปี ค.ศ.1997

รายละเอียดของถ้อยแถลงนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย สมัยรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดปรากฏเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการในเอกสารชื่อ ผลประโยชน์แห่งชาติ¹ ใจความสำคัญของเอกสารฉบับนี้เป็นการนิยามคำว่าผลประโยชน์แห่งชาติสำหรับออสเตรเลีย ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนเข้าสู่ศตวรรษที่ 20

สมุดปกขาวได้เริ่มต้นด้วยภาพรวมที่ชี้ให้เห็นว่า นโยบายต่างประเทศและการค้าของออสเตรเลียมีเป้าหมายเพื่อทำให้ผลประโยชน์ของออสเตรเลียและพลเมืองชาวออสเตรเลียเพิ่มพูนมากยิ่งขึ้น ซึ่งผลประโยชน์นี้มีศูนย์กลางอยู่ที่ความมั่นคงของออสเตรเลีย และการมีงานทำและการมีมาตรฐานการครองชีพที่เป็นที่น่าพอใจของประชาชนชาวออสเตรเลีย² จากนั้น สมุดปกขาวได้พิจารณาการเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องในนโยบายต่างประเทศ โดยระบุว่าผลประโยชน์แห่งชาตินั้นยังคงเหมือนเดิมไม่ว่ารัฐบาลใดจะเข้ามาบริหารประเทศ ความสำคัญของเอเชียแปซิฟิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอเชียตะวันออก การสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย และจีน การทุ่มเททรัพยากรเพื่อให้มีการเปิดเสรีทางการค้าและการสนับสนุนองค์การการค้าโลกและเอเปกยังมีความสำคัญในระดับต้นๆ ของนโยบายซึ่งมีความต่อเนื่องมาเป็นเสมือนกรอบการวางนโยบายของทุกๆ รัฐบาล³

อย่างไรก็ตาม จุดที่เรียกได้ว่าเป็นความโดดเด่นที่ทำให้เห็นนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลพรรคแรงงานสองรัฐบาลก่อนหน้าคือการเน้น

¹ The Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper [Online] 1997. Available from: <http://www.dfat.gov.au/ini/wp.html> [2007, September 05]

² Ibid., p. iii.

³ Ibid., p. iii.

ย้ถึงความสัมพันธ์ในลักษณะทวิภาคีในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการสร้างผลประโยชน์⁴ โดยในสมมุคปกขาวมีการเปรียบเทียบความสัมพันธ์แบบทวิภาคี ความสัมพันธ์ระดับภูมิภาค และความสัมพันธ์ระดับโลกว่า ความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีนั้นเป็นรากฐานสำคัญในการสานต่อนโยบายทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือความสัมพันธ์แบบทวิภาคีนี้ย่อมต้องมีการวางลำดับความสำคัญของประเทศที่ออสเตรเลียจะมีปฏิสัมพันธ์ด้วย ดังนั้นอาจตีความได้ว่า ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับสหรัฐอเมริกาเป็นอันดับแรก จากนั้นก็เป็น ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย และจีน ตามลำดับ⁵ โดยพิจารณาจากลำดับของประเทศที่ออสเตรเลียต้องการสร้างความสัมพันธ์ในสมมุคปกขาว ข้อสังเกตสำคัญคือ รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดจัดวางลำดับความสำคัญของประเทศที่ติดต่อด้วยต่างไปจากรัฐบาลนายพอล คีตทิง ตรงที่รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดกลับมาให้ความสำคัญกับมหาอำนาจสหรัฐอเมริกา ก่อน ตามมาด้วยจีน ส่วนอินโดนีเซียแม้ว่าจะยังอยู่ในลำดับต้น แต่เป็นรองสหรัฐอเมริกาและจีน

นอกจากนั้น ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวาระระหว่างประเทศที่เป็นแบบพหุภาคีนั้น รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดใช้แนวทางที่อาศัยการคัดกรองอย่างยิง (selective approach) โดยที่ออสเตรเลียจะมีส่วนร่วมในประเด็นปัญหาพหุภาคีในส่วนที่เห็นว่าจะตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติอย่างชัดเจนเท่านั้น⁶ ซึ่งในที่นี้หมายถึงเรื่องของชื่อเสียงเกียรติภูมิของออสเตรเลียอันจะตอบสนองต่อผลประโยชน์แห่งชาติต่อไป รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดยังเน้นต่อไปอีกว่าออสเตรเลียต้องมองภาพของสถาบันระหว่างประเทศให้ตรงกับความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบของสหประชาชาติว่าสามารถตอบสนองผลประโยชน์ต่อประเทศสมาชิกได้มากน้อยเพียงใด⁷ ในสมมุคปกขาวส่วนที่กล่าวถึงยุทธศาสตร์ในการดำเนินนโยบายแบบพหุภาคีนั้น เห็นได้ชัดว่า ออสเตรเลียมีรากฐานทางความคิดในประเด็นความร่วมมือแบบพหุภาคีจากสำนักสังคมนิยมใหม่ (neorealism)⁸ โดยสมมุคปกขาวแถลงว่า

⁴ Ibid., p. iii.

⁵ Manfred Mols, "In the National Interest: Australian Foreign Policy at the Turn of the Century" in International Relations in the Asia-Pacific: New Pattern of Power, Interest, and Cooperation, eds. Jörn Dosch and Manfred Mols (New York: St. Martin's Press, 2000), p. 252.

⁶ The Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper, p. iii.

⁷ Ibid., p. iii.

⁸ สำนักนี้โอเรียลลิสม์ เป็นสำนักที่เป็นกระแสหลักในการศึกษาการเมืองระหว่างประเทศ จุดเริ่มต้นของการอธิบายอยู่ที่ การพิจารณาโครงสร้างระหว่างประเทศซึ่งให้คำจำกัดความได้จาก หลักการจัดระเบียบ (ordering principle) สภาวะอนาธิปไตย (anarchy) การกระจายขีดความสามารถ (the distribution of capabilities) โดยมีตัวชี้วัดที่จำนวนของประเทศมหาอำนาจภายในระบบ โครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศที่

ศตวรรษที่ 20 เป็นศตวรรษแห่ง “การบ่มเพาะ” และ “หลุมฝังศพ” ของข้อเสนอเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ ความล้มเหลวจากความร่วมมือส่วนมากสะท้อนให้เห็นว่าบรรดาผู้กำหนดนโยบายของประเทศต่างๆ ไม่ตระหนักว่าภารกิจขององค์การระหว่างประเทศจะสำเร็จได้เพราะว่าประเทศที่มาร่วมมือกันมีความต้องการให้ภารกิจเหล่านั้นบรรลุผลดังเป้าประสงค์ และข้อเสนอเรื่องความร่วมมือหลายประเด็นล้มเหลวเนื่องมาจากเป้าหมายที่ประเทศต่างๆ ต้องการจากการเข้าร่วมมือกันนั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและปัญหาที่ประเทศต่างๆ ต้องแก้ไขเฉพาะหน้า⁹

สำนักสังคมนิยมใหม่มองประเด็นเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในศตวรรษที่ 20 เป็นภาพลวงตาที่เกิดจากความพยายามของประเทศทั้งหมดในโลกเพื่อสร้างระเบียบใหม่ โดยขาดการพิจารณามิติเรื่องของ “อำนาจ” และ “ผลประโยชน์” จากการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศเหล่านั้น¹⁰ จึงนำไปสู่ความล้มเหลวในการดำรงความร่วมมือดังกล่าวเอาไว้ หากพิจารณาประเด็นนี้ในบริบทของนโยบายต่างประเทศออสเตรเลียในเรื่องการอุทิศกำลังทหารในการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติหลังสงครามเย็นจะพบว่าข้อวิจารณ์ของสังคมนิยมใหม่ดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดทิศทางกำหนดนโยบายการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ และทิศทางดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับเรื่องของผลประโยชน์ของออสเตรเลียที่เห็นได้ชัดมากกว่ามิติด้านจริยธรรมระหว่างประเทศ

ประเด็นสุดท้ายในส่วนของนโยบายต่างประเทศภายใต้การเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องคือประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมในภูมิภาคเอเชียและอัตลักษณ์ของออสเตรเลีย สาระสำคัญอยู่คือออสเตรเลียต้องการจะข้ามให้พ้นจากความขัดแย้งเรื่องของอัตลักษณ์ของตนเอง ซึ่งเป็นเรื่อง

เป็นอนาธิปไตยมีลักษณะของการกระจายอำนาจ ไม่มีศูนย์กลางอำนาจในการควบคุมพฤติกรรมของประเทศต่างๆ ในโลก และมีตัวแสดงหลักคือ รัฐ-ชาติ ซึ่งโดยหลักการแล้ว มีอธิปไตยที่เท่าเทียมกัน พฤติกรรมของรัฐเหล่านี้เป็นไปตามตรรกะของการเอาตัวรอดด้วยตนเอง (self-help) ซึ่งรัฐต่างๆ จะแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง อันมีความเสถียรภาพและมั่นคงเป็นพื้นฐานสำคัญที่ต่อรองไม่ได้ พิจารณาคำอธิบายโดยละเอียดใน Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979), chapter 6.

⁸ Mols, “In the National Interest: Australian Foreign Policy at the Turn of the Century” in *International Relations in the Asia-Pacific: New Pattern of Power, Interest, and Cooperation*, p. 253.

⁹ The Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, *In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, p. 47.

¹⁰ Kenneth N. Waltz, “Structural Realism after the Cold War” *International Security* 25, 1 (Summer 2000): 5.

ระหว่างวัฒนธรรมแบบแองโกล-แซกซันของออสเตรเลียกับการมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่อยู่ในเอเชีย-แปซิฟิก รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์คกล่าวว่ายออสเตรเลียไม่จำเป็นต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะ เป็นประวัติศาสตร์หรือภูมิศาสตร์¹¹ แต่ที่สำคัญที่สุดคือ ผลประโยชน์แห่งชาติต้องประสาน สอดคล้องกับคุณค่าของชุมชนชาวออสเตรเลียซึ่งมีพื้นฐานอยู่บนประเด็นเรื่องของวิถีชีวิต ประชาธิปไตยและการเคารพสิทธิมนุษยชน

สำหรับเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้น ออสเตรเลียให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ โดยเน้นถึงถึง “ความพยายามในทางปฏิบัติ (pragmatic efforts)” ที่จะแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง อัน ได้แก่ โครงการพัฒนาความร่วมมือ การสร้างกลไกเพื่อจัดการกับปัญหาสิทธิมนุษยชนระดับชาติ ผลักดันให้มีการปรึกษาหารือในปัญหาสิทธิมนุษยชนในระดับทวิภาคี พหุภาคี และระดับภูมิภาค รวมทั้งพยายามสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันและเครื่องมือที่ใช้จัดการกับปัญหาสิทธิมนุษยชน ในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้มีประสิทธิผลมากขึ้น¹² จุดเด่นในความเป็น มหาอำนาจระดับกลางของอยู่ที่การพยายามส่งเสริมสนับสนุนคุณค่าสากลอันเป็นที่ยอมรับระหว่าง ประเทศต่างๆ หนึ่งในนั้นคือการส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชนและการแสดงความเป็นสมาชิกของ ชุมชนระหว่างประเทศที่ดี และรักษาระเบียบเดิมไว้เพื่อเอื้อต่อการแสวงหาประโยชน์ต่อไป ซึ่งจะ พบได้ต่อไปในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ในติมอร์ตะวันออกในปี ค.ศ.1999

นอกจากการชูประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนดังกล่าวแล้ว ค่านิยมอีกประการหนึ่งของ ออสเตรเลียที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศคืออุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยที่สะท้อนถึง มรดกทางความคิดของยุโรปยุคใหม่เป็นหลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม เสรีภาพของสื่อมวลชน ความ รับผิดชอบในการทำงานของรัฐบาลต่อรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และการทุ่มเทกำลังต่อการสร้าง ความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมที่เรียกว่า “แฟร์ โก (fair go)”¹³

¹¹ Ibid., p. iv.

¹² Marianne Hanson, "Human Rights," in *International Relations in the New Century: An Australian Perspective*, eds. Marianne Hanson and William T. Tow (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 81.

แฟร์โก เป็นเป้าหมายในการปกครองประเทศของรัฐบาลออสเตรเลียที่พยายามยกระดับมาตรฐานการ ครองชีพของชาวออสเตรเลียให้สูงขึ้นในทุกด้าน และลดช่องว่างระหว่างรายได้ของประชาชนให้น้อยลง

¹³ The Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, *In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper*, p. 11.

จะเห็นได้ชัดว่า ความเป็นตะวันตกแบบแองโกล-แซกซันนั้นติดตัวมากับออสเตรเลีย ตั้งแต่เริ่มเป็นอาณานิคมและเป็นค่านิยม วัฒนธรรมของชาวออสเตรเลียมาโดยตลอด คั้งนั้น นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียจึงมีรากฐานสำคัญมาจากค่านิยมนี้ และจะปรากฏในวิธีดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกอย่างชัดเจนต่อไป รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดแถลงว่า ออสเตรเลียมีผลประโยชน์ข้ามทวีปซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อกลุ่มประเทศในยุโรปและสหรัฐอเมริกา แต่ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและยุทธศาสตร์ที่สำคัญนั้นอยู่ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกซึ่งมีความหลากหลายในวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม ออสเตรเลียไม่ถือว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของการจัดกลุ่มภูมิภาคนี้ และพันธมิตรหลักทางยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียคือสหรัฐอเมริกา รวมทั้งออสเตรเลียยังมีสายสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์ การเมือง และการค้าการลงทุนกับประเทศในทวีปยุโรปอีกด้วย¹⁴

ภาพรวมนโยบายต่างประเทศออสเตรเลียที่ปรากฏในสมุดปกขาวปี ค.ศ.1997 เน้นนโยบายการย้อนกลับไปมีความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับพันธมิตรตะวันตกดั้งเดิม (Re-Westernization)¹⁵ ซึ่งในที่นี้หมายถึงความถึงสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป แต่จุดที่สำคัญอีกจุดหนึ่งคือนโยบายที่จะยังคงความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกทางการค้าการลงทุนต่อจากรัฐบาลนายพอล คีตทิง¹⁶ ได้แก่ ญี่ปุ่น จีน และกลุ่มประเทศอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อินโดนีเซีย ออสเตรเลียยังจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ในรูปแบบพหุภาคีอยู่ โดยตระหนักถึงสถานะความเป็นมหาอำนาจระดับกลางของตนเองท่ามกลางมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และจีน และตระหนักถึงบทบาทของออสเตรเลียในบริบทดังกล่าว¹⁷

¹⁴ Ibid., p. 1.

¹⁵ Leaver, "Globalization: Just Another Millennium Bug?," in International Relations in the New Century: An Australian Perspective, p. 198.; Mols, "In the National Interest: Australian Foreign Policy at the Turn of the Century" in International Relations in the Asia-Pacific: New Pattern of Power, Interest, and Cooperation, p. 255.

¹⁶ Leaver, "Globalization: Just Another Millennium Bug?," in International Relations in the New Century: An Australian Perspective, p. 199.

¹⁷ Mols, "In the National Interest: Australian Foreign Policy at the Turn of the Century" in International Relations in the Asia-Pacific: New Pattern of Power, Interest, and Cooperation, p. 255.

1.2 นโยบายยุทธศาสตร์ของออสเตรเลีย

กระทรวงกลาโหมออสเตรเลียมีแผนแม่บทที่ใช้เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายยุทธศาสตร์ด้วยเช่นกัน ได้แก่ นโยบายยุทธศาสตร์ของออสเตรเลีย ปี ค.ศ.1997¹⁸ เอกสารฉบับนี้ได้ระบุถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางด้านยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียระดับนานาชาติในฐานะมหาอำนาจระดับกลาง และความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีกับประเทศต่างๆ เริ่มจากพันธมิตรทางทหารสองประเทศ คือ สหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์ จากนั้นเป็นประเทศเอเชีย-แปซิฟิก เอเชียตะวันออก เอเชียใต้ เอเชียใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ตามลำดับ รวมทั้งกล่าวถึงแนวทางในการแสวงหาความมั่นคงในภูมิภาคผ่านความตกลงระดับพหุภาคี เช่น เออาร์เอฟ เป็นต้น ในที่นี้จะเน้นถึงประเด็นเรื่องของผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียในฐานะมหาอำนาจระดับกลาง พันธมิตรทางทหารกับสหรัฐอเมริกา และความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์กับอินโดนีเซีย

ประเด็นแรกเป็นเรื่องของผลประโยชน์ของออสเตรเลียระดับโลก ถึงแม้ว่าออสเตรเลียเน้นเรื่องการดำรงรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก แต่ในระดับโลกแล้ว ออสเตรเลียก็ให้ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ระดับภูมิภาค ซึ่งในที่นี้ ออสเตรเลียจะให้การสนับสนุนสหประชาชาติในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ เพื่อรักษาระเบียบของสังคมชุมชนระหว่างประเทศ¹⁹ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติสหรัฐอเมริกามักจะเป็นผู้นำในปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ ดังนั้นการที่ออสเตรเลียจะตัดสินใจสกัดกั้นทหารในปฏิบัติการใดๆ ของสหประชาชาติ จำเป็นต้องคำนึงถึงความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นรวมทั้งบทบาทความเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาในปฏิบัติการนั้นๆ²⁰ ประเด็นนี้เองสอดคล้องกับความเป็นมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียที่จำเป็นต้องพิจารณาถึงขีดความสามารถของตนในการมีส่วนร่วมในระดับนานาชาติมิให้ออกนอกกรอบที่วางเอาไว้ โดยพิจารณาความเป็นได้ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก²¹ และผลประโยชน์ที่จะได้รับกลับมาจากมีส่วนร่วมดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า ในประเด็นปัญหาความมั่นคงระดับโลก ออสเตรเลียมีฐานะเป็นค้ำผู้สนับสนุนภารกิจของสหรัฐอเมริกาที่ผ่านทางสหประชาชาติ

¹⁸ The Department of Defence, Commonwealth of Australia, Australia's Strategic Policy [Online] 1997. Available from: <http://www.defence.gov.au/minister/sr97/SR97.pdf> [2007, September 05]

¹⁹ Ibid., p. 32.

²⁰ Ibid., p. 33.

²¹ Gary Smith and David Lowe, "Howard, Downer and the Liberals' Realist Tradition" Australian Journal of Politics and History 51, 3 (2005): 459.

ผลประโยชน์ทางการเมืองและด้านมนุษยธรรมระดับโลกเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ปรากฏในนโยบายยุทธศาสตร์ของออสเตรเลีย โดยระบุว่าในเรื่องของมนุษยธรรมนั้น ออสเตรเลียต้องเผชิญกับการตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองไปยังพื้นที่ห่างไกล เช่น โซมาเลียหรือวันดาในสมัยรัฐบาลนายพอล คิตติงซึ่งออสเตรเลียไม่มีผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์ใดๆ ทั้งสิ้นในพื้นที่ดังกล่าว แต่การตัดสินใจเกิดจากการที่ออสเตรเลียมีผลประโยชน์ด้านมนุษยธรรม ในการช่วยให้สถานการณ์ดีขึ้น รวมทั้งความรู้สึกร่วมคิมหาชนของออสเตรเลียเองที่ต้องการให้รัฐบาลจัดการบางอย่างกับปัญหาเหล่านั้น²² ดังนั้นการที่ออสเตรเลียเข้าไปมีส่วนร่วมในปฏิบัติการรักษาสันติภาพจึงเป็นการสร้างภาพลักษณ์ในฐานะประเทศที่มีความรับผิดชอบต่อความมั่นคงของชุมชนระหว่างประเทศ และยังเป็นการเพิ่มอิทธิพลของออสเตรเลียซึ่งได้มาจากภาพลักษณ์ที่ดีดังกล่าวต่ออนาคตประเทศอีกด้วย²³

ประเด็นที่สองเป็นเรื่องพันธมิตรทางทหารกับสหรัฐอเมริกา นโยบายยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียระบุไว้อย่างชัดเจนว่าการเป็นพันธมิตรทางทหารกับสหรัฐอเมริกานั้นเป็นความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์ที่สำคัญที่สุดด้วยประการทั้งปวง²⁴ เป็นหลักประกันทางยุทธศาสตร์ซึ่งมีความสำคัญเป็นระดับต้นๆ ทางความมั่นคง ระบบพันธมิตรเป็นความสัมพันธ์ที่ลึกซึ้ง ในทางปฏิบัติมีความร่วมมือกันในหลายระดับและหลายแนวทาง ซึ่งรวมถึงการปรึกษาหารือกันในระดับรัฐมนตรีเป็นประจำทุกปี ความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นความสัมพันธ์แบบทวิภาคี ซึ่งเป็นความร่วมมือในการดำรงรักษาและพัฒนาขีดความสามารถทางการทหาร ได้แก่ความร่วมมือทางการข่าว การเข้าถึงเทคโนโลยีทางทหารที่ก้าวหน้า การติดต่อระดับบุคคลผ่านการฝึกซ้อม การให้คำปรึกษา และการเยี่ยมชมงาน ความร่วมมือนี้จะเป็พื้นฐานที่สำคัญทางการทหารของออสเตรเลียในอนาคต²⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการป้องกันประเทศ เป็นที่น่าสังเกตว่าในด้านยุทธศาสตร์ รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดย้อนกลับไปมีความสัมพันธ์กับพันธมิตรเก่าช่วงสงครามเย็นคือสหรัฐอเมริกาเพื่อรับความช่วยเหลือทางด้านยุทธโปกรณ์และเทคโนโลยีทางทหารอีกครั้ง ซึ่งเป็นพฤติกรรมหนึ่งของมหาอำนาจระดับกลางที่ต้องการแสวงหาพันธมิตรเพื่อเหตุผลทางด้านความมั่นคงทางจิตวิทยา ที่ต้องพึ่งความสัมพันธ์ในรูปแบบทวิภาคีมาโดยตลอด²⁶

²² The Department of Defence, Commonwealth of Australia, Australia's Strategic Policy, p. 33.

²³ Ibid., p. 33.

²⁴ Ibid., p. 18.

²⁵ Ibid., p. 18.

²⁶ Richard Leaver, "The Meanings, Origins and Implications of 'the Howard Doctrine'" The Pacific Review 14, 1 (2001): 15.

ประเด็นสุดท้ายเป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางยุทธศาสตร์กับอินโดนีเซีย เอกสารนโยบายยุทธศาสตร์กล่าวว่าอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ออสเตรเลียมีส่วนเกี่ยวข้องกับทางด้านยุทธศาสตร์มากที่สุดเมื่อเทียบกับบรรดาประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะอินโดนีเซียเป็นเพื่อนบ้านที่อยู่ใกล้ออสเตรเลียที่สุด และยังเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ จำนวนประชากร ศักยภาพทางเศรษฐกิจและศักยภาพทางการเมือง จนทำให้อินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีอิทธิพลที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีบทบาทสำคัญต่อภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก²⁷ ยิ่งไปกว่านั้น มุมมองทางยุทธศาสตร์ของอินโดนีเซียกับของออสเตรเลียมีความคล้ายคลึงกันในประเด็นเรื่องความมั่นคงในภูมิภาค ข้อตกลงความมั่นคงร่วมกันระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซียในปี ค.ศ.1995 ซึ่ให้เห็นถึงความสอดคล้องในมุมมองด้านยุทธศาสตร์ดังกล่าว และยังชี้ให้เห็นอีกว่าอินโดนีเซียพร้อมที่จะสร้างความมั่นคงให้กับภูมิภาคเหมือนกันกับออสเตรเลีย²⁸ อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องบทบาทของกองกำลังอินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออกซึ่งออสเตรเลียถือว่าเป็นปัญหาความมั่นคงภายในอินโดนีเซียเอง อาจสร้างปัญหาให้กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลของทั้งสองประเทศได้

1.3 หลักการโฮเวิร์ด

นอกจากสมมุติปกขาวและนโยบายยุทธศาสตร์ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศโดยรวม และต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกแล้ว “หลักการโฮเวิร์ด (Howard Doctrine)” ยังมีส่วนสำคัญในกำหนดการเปลี่ยนแปลงในนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกด้วยเช่นกัน หลักการโฮเวิร์ดเกิดขึ้นหลังจากการให้สัมภาษณ์ของนายจอห์น โฮเวิร์ด ในวันที่ 28 กันยายน ค.ศ.1999²⁹ ภายหลังจากที่ออสเตรเลียตัดสินใจส่งทหารเข้าไปปฏิบัติการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออกได้ไม่นาน ประเด็นสำคัญของหลักการโฮเวิร์ดมีดังนี้

วิกฤตการณ์ครั้งนี้เป็น ‘จุดเปลี่ยน’ ที่สำคัญในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย และนับจากนี้เป็นต้นไป ออสเตรเลียจะรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายที่ไป ‘ไกลกว่าและเหนือกว่า’ ผลประโยชน์เฉพาะหน้าระยะสั้นๆ เรา [รัฐบาล] มองว่าออสเตรเลียทำหน้าที่เป็น ‘ผู้แทน (deputy)’ ของสหรัฐอเมริกาในปฏิบัติการรักษา

²⁷ Ibid., p. 22.

²⁸ Ibid., p. 22.

²⁹ Fred Brenchley, “The Howard Defence Doctrine”, *The Bulletin*, 28 September 1999, pp. 22–

สันติภาพในภูมิภาค ด้วยการสนับสนุนจากวอชิงตันในฐานะ ‘ผู้ที่ให้การช่วยเหลือ
สุดท้าย (lender of the last resort)’³⁰

หลักการนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น
นักวิชาการหรือนักการทูต เช่น การเตือนว่านโยบายนี้มีลักษณะของการเผชิญหน้าและคุกคามกับ
บรรดาประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากกว่านโยบายใดๆ ในรอบสี่สิบปีที่ผ่านมา³¹ ที่
เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากวิธีการดำเนินนโยบายที่ริบเร่งในการจัดให้มีการลงประชามติของชาวติมอร์
ตะวันออก ปฏิกริยาของออสเตรเลียภายหลังจากที่เกิดการปะทะระหว่างชาวติมอร์ตะวันออกที่
เรียกร้องเอกราชกับกองกำลังอาสาสมัคร ที่คอยปราบปรามผู้เรียกร้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ
เลือกใช้เครื่องมือทางทหารมากกว่าเครื่องมือทางการทูต รวมทั้งการเป็นหัวหน้ากองกำลัง
นานาชาติของออสเตรเลียหรือ “อินเตอร์เฟด” เสียเอง โดยการส่งทหารจำนวนกว่า 6,000 นาย เพื่อ
ปฏิบัติการในการบังคับให้เกิดสันติภาพ ทำให้ผู้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนาย
จอห์น โฮเวิร์ด ไม่แน่ใจว่าออสเตรเลียจะดำเนินนโยบายรุกรานเพื่อนบ้านในอาเซียนต่อไปหรือไม่
และพฤติกรรมนี้จะกลับมาเป็นปัญหาที่ออสเตรเลียจะต้องปรับให้ความสัมพันธ์กับกลุ่มประเทศ
อาเซียนกลับมาดีดังเดิม

นอกจากนี้ ยังมีเสียงสะท้อนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากมาเลเซีย ลิม คิต
เซียง (Lim Kit Siang) ผู้นำฝ่ายค้านของมาเลเซีย วิพากษ์วิจารณ์การส่งทหารเข้าไปยังติมอร์
ตะวันออกของออสเตรเลียดังนี้

ออสเตรเลียเป็นเสมือนผู้ช่วยสหรัฐอเมริกาในการกิจการเป็นตำรวจโลก หลักการโฮ
เวิร์ดเป็นการนำเอา “ภารกิจของคนขาว (White Man's Burden)” กลับมาอ้างในการ
ช่วยเหลือมนุษยชาติ หลักการนี้คุกคามชาวเอเชียและจะสร้างความรำคาญให้กับ
ความสัมพันธ์ระหว่างเอเชียกับออสเตรเลียอย่างมากตั้งแต่ต้นนโยบาย “ออสเตรเลียขาว
(White Australian Policy)” ที่ยกเลิกไปในทศวรรษ 1960³²

³⁰ Ibid., p. 22.

³¹ “Australia as a Regional Police Doctrine puts Howard in a Damage Control,” Available from:
<http://www.abc.net.au/7.30/stories/s55116.htm> [2008, October 4]

³² Lim Kit Siang, *Howard Doctrine: Resurrection of White Man's Burden* [Online] 1999.
Available from: <http://www.hartford-hwp.com/archives/50/067.html> [2007, December 12]

ในรัฐสภาของออสเตรเลียเองก็มีการถกเถียงเรื่องหลักการโฮเวิร์ดเช่นกัน ผู้นำฝ่ายค้าน นายคิม บีซลีย์ (Kim Beazley) กล่าวว่าหลักการนี้เป็นความคิดที่ “ไร้สาระ (foolish)” และ “ประหลาด (bizarre)” เกิดจากความอ่อนค้อยประสบการณ์ของนายจอห์น โฮเวิร์ดเอง เป็นการแสดงออกอย่างเกินจริง (over-react) ต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และที่สำคัญส่งผลในทางลบต่อความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซียรวมถึงประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย³³

ประมาณหนึ่งสัปดาห์หลังจากที่นายจอห์น โฮเวิร์ดได้ให้สัมภาษณ์ เขาก็ให้สัมภาษณ์อีกครั้งเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออก ซึ่งเป็นความพยายามกอบกู้ภาพลักษณ์ของออสเตรเลียที่ถูกมองว่าเป็นเหมือน “ผู้แทน” ของสหรัฐอเมริกา โดยที่นายจอห์น โฮเวิร์ดชี้แจงว่านายเฟร็ด เบนชลีย์ (Fred Brenchley) ผู้เขียนคอลัมน์ดังกล่าวตีความคำสัมภาษณ์ของนายจอห์น โฮเวิร์ดได้ให้สัมภาษณ์ผิดไป โดยนายจอห์น โฮเวิร์ดชี้แจงว่า

เรา [ออสเตรเลีย] ต้องหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดในอดีตสำหรับการแสวงหาลักษณะสากลของความเป็นเอเชีย เพราะความเป็นเอเชียนั้นไม่มี เอเชียประกอบด้วยประเทศต่างๆ ที่มีหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม ศาสนา และทัศนคติ...รัฐบาลไม่ต้องการเห็นออสเตรเลียเล่นบทของผู้แทนให้กับสหรัฐอเมริกา หรือให้กับประเทศใดๆ ในการดำเนินนโยบายต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้ รัฐบาลก็ไม่ต้องการเห็นสหรัฐอเมริกาเล่นบทตำรวจภูมิภาค (regional policeman) ถึงแม้ว่าการมีส่วนเกี่ยวข้องกับภูมิภาคของสหรัฐอเมริกานั้นสำคัญต่อความมั่นคงของออสเตรเลียก็ตาม...ความจริงคือรัฐบาลออสเตรเลียก่อนหน้านี้มิได้พยายามพิจารณาปัญหาติมอร์ตะวันออกอย่างจริงจัง ทำให้รัฐบาลปัจจุบันต้องรับภาระในการพลิกนโยบายที่ผ่านมา 25 ปี ซึ่งเป็นนโยบายที่ให้ไฟเขียวแก่อินโดนีเซียมากเกินไป³⁴

อาจกล่าวได้ว่า หลักการโฮเวิร์ดเป็นจุดเปลี่ยนอันสำคัญในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาในติมอร์ตะวันออกเพราะเป็นหลักการที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางแบบสังคมนิยม-ปฏิบัตินิยมที่เน้นเรื่องผลประโยชน์มากกว่าหลักการหรือกฎหมายระหว่างประเทศ และเป็นเสมือนการย้อนเวลากลับไปสู่ นโยบาย “ออสเตรเลียขาว” อย่างไรก็ตามวิธีการดำเนินนโยบายของ

³³ Leaver, "The Meanings, Origins and Implications of 'the Howard Doctrine'" *The Pacific Review* 14, 1 (2001): 17.

³⁴ "PM backs away from 'Howard Doctrine,'" Available from: <http://www.abc.net.au/pm/stories/s55040.htm> [2008, October 4]

ออสเตรเลียก็น่าสนใจเพราะออสเตรเลียสามารถใช้กลไกพหุภาคีให้สามารถตอบสนองต่อการดำเนินนโยบายต่อติมอร์ตะวันออกและแสดงถึงความชอบธรรมในการเข้าแทรกแซง ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมซึ่งจะพิจารณาในส่วนต่อไป

1.4 บทบาทของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ ก่อนการลงมติของชาวติมอร์ตะวันออก

สำหรับนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ เช่นเดียวกับรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของทุกประเทศ ผลประโยชน์ของชาติเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ แต่สิ่งที่สร้างความโดดเด่นให้กับนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียภายใต้การนำของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ คือบทบาทการแสดงออกในความเป็นผู้นำในการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งไม่เคยปรากฏในนโยบายต่างประเทศก่อนหน้านี้ ความโดดเด่นนี้ปรากฏชัดเจนในการแก้ไขปัญหาติมอร์ตะวันออก มุมมองของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ต่อผลประโยชน์ของออสเตรเลียพิจารณาได้จากคำกล่าวที่ว่า

เป้าประสงค์หลักของนโยบายต่างประเทศออสเตรเลียที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงไป คือ การได้มาซึ่งความมั่นคงและความรุ่งเรืองของออสเตรเลียและของประชาชนชาวออสเตรเลียเอง แนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐยังคงเน้นความเป็นจริงในทางปฏิบัติ อันสะท้อนถึงความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระหว่างประเทศ สภาพแวดล้อมทางยุทธศาสตร์และความเข้าใจถึงจุดขึ้นของออสเตรเลียในระบบระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังคงสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมของสังคมออสเตรเลียในเรื่องเสรีภาพ เสรีนิยมประชาธิปไตยและการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือต่อบรรดาประเทศต่างๆ ที่ต้องการความช่วยเหลือ³⁵

ความสัมพันธ์และผลประโยชน์ที่ออสเตรเลียมีกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ในมุมมองนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ คำแถลงในหัวข้อ “ออสเตรเลีย และ เอเชีย - กระบวนทัศน์ใหม่” สำหรับความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่” ปรากฏชัดเจนดังนี้

ด้วยเหตุผลด้านภูมิศาสตร์ของเอเชียซึ่งอยู่ใกล้กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้ผลประโยชน์ทางการเมืองและยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียมีความโดดเด่นที่สุด และมีความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดกับเพื่อนบ้านเอเชีย

³⁵ Alexander Downer, “Securing Australia’s Interests – Australian Foreign Policy Priority” *Australian Journal of International Affairs* 59, 1 (March 2005): 7.

ตะวันออกเฉียงใต้ข่มขู่อิทธิพลต่อออสเตรเลียมากกว่าผลกระทบในภูมิภาคอื่นๆของโลก...นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังมีผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจและการค้ากับภูมิภาคนี้อย่างมากเช่นกัน เพราะเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นตลาดส่งออกที่สำคัญของออสเตรเลีย รวมทั้งพื้นที่ทางทะเลยังเป็นเส้นทางการคมนาคมขนส่งสินค้าของออสเตรเลียไปยังส่วนต่างๆของโลกอีกด้วย... ในส่วนของผลประโยชน์ด้านอื่น ออสเตรเลียได้ประโยชน์จากความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองของภูมิภาคนี้ เพราะบรรยากาศเช่นนี้เป็นการส่งเสริมการค้าการลงทุนและเป็นการเอื้อให้กองกำลังป้องกันตนเองของออสเตรเลียไม่ต้องกังวลเรื่องภัยคุกคามตามแนวชายแดนของประเทศ ดังนั้น การสร้างความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับเพื่อนบ้านจึงเป็น “ผลประโยชน์โดยตรง” ของออสเตรเลีย³⁶

ในส่วนของปัญหาติมอร์ตะวันออก สถานการณ์เริ่มต้อเค้าความไม่แน่นอนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 และสามารถขยายเป็นความรุนแรงที่ขยายวงออกไปในภูมิภาคได้อย่างง่ายดาย แม้ว่ารัฐบาลออสเตรเลียจะไม่มีผลประโยชน์ที่เชื่อมโยงโดยตรงกับติมอร์ตะวันออก แต่ความมั่นคงและความเจริญในติมอร์ตะวันออกนั้นมีผลต่อออสเตรเลียอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้³⁷ แต่หากพิจารณานโยบายของนายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์แล้วจะพบว่าผลประโยชน์ทั้งทางด้านการเมือง ยุทธศาสตร์ เศรษฐกิจ และการค้าของออสเตรเลียที่มีต่อภูมิภาคล้วนแล้วแต่เป็นเหตุผลที่ทำให้ออสเตรเลียจำเป็นต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ผลประโยชน์พื้นฐานร่วมกันระหว่างออสเตรเลียกับเอเชียเป็นเหตุผลที่ออสเตรเลียต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชีย ผลประโยชน์เหล่านี้มีรากฐานจากมิตรภาพระหว่างออสเตรเลียกับเอเชีย จึงอาจกล่าวได้ว่า ในขณะที่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สร้างความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองให้กับออสเตรเลีย ออสเตรเลียก็ข่มขู่อิทธิพลตนเองเพื่อสร้างความมั่นคงและความเจริญรุ่งเรืองให้กับภูมิภาคนี้ด้วย³⁸

³⁶ Alexander Downer, "Australia and Asia – a New Paradigm for the Relationship" Available from: http://www.foreignminister.gov.au/speeches/1999/990416_aust_asia.html [2008, September 19]

³⁷ Rafe de Crespigny, "Timor, Indonesia, and the Region: An Australian View" *Politica Exterior* 13, 70 (July/August 1999): 27. Available from: <http://dspace.anu.edu.au/bistream/1885/41892/2/timor.html> [2008, September 29]

³⁸ Alexander Downer, "Australia and Asia – a New Paradigm for the Relationship" Available from: http://www.foreignminister.gov.au/speeches/1999/990416_aust_asia.html [2008, September 19]

วิสัยทัศน์นี้เกี่ยวข้องกับการที่ออสเตรเลียต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในวิกฤตการณ์ติมอร์ตะวันออกในปี ค.ศ.1999 ด้วยเช่นกัน จุดเริ่มต้นของเหตุการณ์ในติมอร์ตะวันออกเริ่มจากการประกาศทำทั้ของรัฐบาลอินโดนีเซียต่อติมอร์ตะวันออกของนายฮาบีบี ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1998 และการประชุมสามฝ่ายระหว่างอินโดนีเซีย โปรตุเกส และสหประชาชาติ ในเวลาเดียวกัน ออสเตรเลียที่จับตามองการตกลงสามฝ่ายนี้อย่างใกล้ชิดได้ริเริ่มจัดให้มีการเจรจาของตัวแทนจากติมอร์ตะวันออก และฟังความคิดเห็นของชาวติมอร์ตะวันออกในออสเตรเลีย อินโดนีเซีย โปรตุเกส มาเก๊า และสหรัฐอเมริกา ผลของการสำรวจความคิดเห็นนี้ทำให้ออสเตรเลียตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการมีส่วนร่วมปรึกษาหารือและการยอมรับจากชาวติมอร์ตะวันออกเองโดยตรง³⁹ จากนั้นออสเตรเลียก็เริ่มมีการเคลื่อนไหวทางการทูตอย่างจริงจังต่อประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออก

ในเดือนธันวาคม ค.ศ.1998 นายจอห์น โฮเวิร์ด ได้ส่งสารถึงนายฮาบีบี ในเรื่องติมอร์ตะวันออกโดยแนะนำให้มีการขยายช่วงเวลาในกระบวนการให้เอกราชแก่ติมอร์ตะวันออก นายจอห์น โฮเวิร์ดเน้นถึงความสำคัญที่อินโดนีเซียจะเปิดโอกาสให้ชาวติมอร์ตะวันออกได้แสดงออกถึงความสามารถในการกำหนดการปกครองด้วยตนเองอย่างค่อยเป็นค่อยไปซึ่งอาจใช้เวลาหลายปี⁴⁰ จากนั้นนายฮาบีบีก็ตัดสินใจให้มีการลงมติของชาวติมอร์ตะวันออกอย่างซ้ำที่ สุดไม่เกินปลายปี ค.ศ. 1999 ข้อตกลงในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1999 ระหว่างโปรตุเกสกับอินโดนีเซียสรุปว่าสหประชาชาติจะจัด “การปรึกษาหารือระดับประชาชน (popular consultation)” และออสเตรเลียมีทำที่ยอมรับต่อข้อตกลงนี้ แม้ว่าก่อนหน้านี้ประมาณหนึ่งสัปดาห์นายฮาบีบีจะปฏิเสธข้อเรียกร้องของนายจอห์น โฮเวิร์ดที่ให้มีการส่งกำลังรักษาสันติภาพในการประชุมที่เมืองบาห์ลี จากนั้นสหประชาชาติก็ได้จัดตั้ง “อูนาเม็ต” โดยการอนุมัติของคณะมนตรีความมั่นคงในวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ.1999 เพื่อให้ชาวติมอร์ตะวันออกลงประชามติในวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ.1999

ออสเตรเลียมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งใน “อูนาเม็ต” โดยออสเตรเลียได้แต่งตั้งนายอลัน มิลล์ส (Alan Mills) เป็นหัวหน้ากองกำลังตำรวจพลเรือนของสหประชาชาติ (The UN civilian

³⁹ Alexander Downer, “East Timor – Looking Back on 1999” *Australian Journal of International Affairs* 54,1 (2000): 5-6.

⁴⁰ *Ibid.*, 6.

อลัน มิลล์ส เป็นอดีตผู้ช่วยข้าหลวงในกรมตำรวจของออสเตรเลีย มิลล์สเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจท่านหนึ่งที่มีประสบการณ์มากที่สุด และยังมีภูมิหลังในด้านความเป็นตำรวจสากล โดยการบังคับบัญชากองกำลังตำรวจของออสเตรเลียในปฏิบัติการรักษาสันติภาพในไซปรัส และยังเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ตำรวจในปาปัว นิวกินี ในฐานะที่เป็นผู้ช่วยข้าหลวงในกรมตำรวจ มิลล์สรับผิดชอบการจัดการสนับสนุนกำลังตำรวจพลเรือนของออสเตรเลียที่จะไปร่วมปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ

police contingent - CIVPOL) ใน “อูนาเม็ต” นายอลัน มิลล์สได้รับมอบหมายให้ควบคุมสั่งการกองกำลังดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจจากออสเตรเลีย การได้รับมอบหมายครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า ออสเตรเลียได้อุทิศตนเองในการให้ความช่วยเหลือกระบวนการลงประชามติของสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออกอย่างชัดเจน⁴¹ อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบในการดำรงไว้ซึ่งกฎหมายและระเบียบ และการปกป้องประชาชนในติมอร์ตะวันออกยังคงเป็นหน้าที่ของกองทัพและรัฐบาลอินโดนีเซีย บทบาทของกองกำลังตำรวจพลเรือนของสหประชาชาตินั้นเป็นเพียงการให้คำแนะนำกับตำรวจของอินโดนีเซียให้ปฏิบัติหน้าที่ตามขั้นตอนและดูแลการเคลื่อนย้ายหีบบัตรที่ใช้ในการลงประชามติ รวมทั้งเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการลงประชามติของชาวติมอร์ตะวันออก⁴²

จากภาพของการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อติมอร์ตะวันออกของออสเตรเลียจากช่วงกลางปี ค.ศ.1998 ถึงการลงประชามติของชาวติมอร์ตะวันออกในปี ค.ศ.1999 จะเห็นได้ว่า บทบาทของออสเตรเลียมีสูงมาก ทั้งๆ ที่ปัญหาเรื่องเอกราชของติมอร์ตะวันออกเป็นเรื่องระหว่างโปรตุเกสกับอินโดนีเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ที่มีความกระตือรือร้นสูงในการที่จะให้มีการลงประชามติเรื่องเอกราชของชาวติมอร์ตะวันออก

เมื่อพิจารณาทั้งในส่วนของสมุคปกขาวซึ่งเป็นแผนแม่บทของนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย นโยบายยุทธศาสตร์ของออสเตรเลีย หลักการโฮเวิร์ดและแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์แล้วจะพบว่าในส่วนของสมุคปกขาว มีการเสนอแนวทางในการเข้ามามีส่วนร่วมกับเอเชียซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากนโยบายของรัฐบาลนายพอล คิตติง รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดให้ความสำคัญกับสหรัฐอเมริกามากที่สุด และประเทศเอเชียรองลงมา เน้นความสัมพันธ์แบบทวิภาคีมากกว่าพหุภาคี และที่สำคัญเน้นเรื่อง “ผลประ โยชน์” ที่เห็นได้ชัดเจนตามมุมมองของสัจนิยมใหม่ ในส่วนของติมอร์ตะวันออก สมุคปกขาวชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าติมอร์ตะวันออกมีความสำคัญต่อภาพลักษณ์ในเรื่องสิทธิมนุษยชนของอินโดนีเซียทั้งต่อสายตาของนานาชาติและทัศนคติของชาวออสเตรเลีย⁴³ ดังนั้น ออสเตรเลียจึงมองว่าปัญหาติมอร์ตะวันออกเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของออสเตรเลียเอง

⁴¹ Alexander Downer, “Australian to head UNAMET Civilian Police contingent for East Timor,” Available from: http://www.foreignminister.gov.au/releases/1999/fa067_99.html [2008, November 13]

⁴² Ibid.

⁴³ The Department of Foreign Affairs and Trade, Commonwealth of Australia, In the National Interest: Australia's Foreign and Trade Policy White Paper, p. 62.

สำหรับนโยบายยุทธศาสตร์ ออสเตรเลียพิจารณาความสัมพันธ์ด้านยุทธศาสตร์ออกเป็นสามระดับ กล่าวคือระดับแรกเป็นระดับนานาชาติที่ออสเตรเลียต้องสนับสนุนสหประชาชาติในปฏิบัติการรักษาสันติภาพเมื่อมีการร้องขอ อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาในการให้ความช่วยเหลือสหประชาชาตินี้ต้องดูเป็นกรณี ซึ่งหมายถึงผู้กำหนดนโยบายต้องมองเห็นความสอดคล้องต่อผลประโยชน์และความคุ้มค่าของปฏิบัติการด้วย ระดับที่สองเป็นระดับทวิภาคีนอกภูมิภาคที่เน้นความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาเป็นอันดับหนึ่งเหนือประเทศอื่นใด และระดับสุดท้ายเป็นระดับทวิภาคีในภูมิภาค ซึ่งให้ความสำคัญกับอินโดนีเซียในฐานะเพื่อนบ้าน แต่ก็อาจจะเป็นภัยคุกคามได้หากระดับความสัมพันธ์ไม่ดีนัก ปัญหาติมอร์ตะวันออกมีความเกี่ยวข้องในทั้งสามระดับ แต่ที่เห็นได้ชัดที่สุดคือความสัมพันธ์ที่มีต่ออินโดนีเซียและเป็นประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

หลักการ โฮเวิร์ดชี้ให้เห็นท่าทีในการเป็นผู้นำของออสเตรเลีย ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การทูตของออสเตรเลีย ถือว่าเป็นก้าวสำคัญของออสเตรเลีย ออสเตรเลียอาศัยการทูตแบบแสวงหาช่องทาง กล่าวคือการตัดสินใจส่งกองกำลังป้องกันตนเองเข้าปฏิบัติการในอินโดนีเซียเกิดขึ้นได้จากการรอดอยจังหวะเวลาที่เหมาะสมให้ปฏิบัติการครั้งนี้มีความชอบธรรม โดยเริ่มจากความอ่อนแอภายในอินโดนีเซียเอง การลาออกของนายพลซูฮาร์โต มติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติให้มีการลงประชามติกำหนดการปกครองด้วยตนเองของชาวติมอร์ตะวันออก และมติท่วมท้นของชาวติมอร์ตะวันออกที่ต้องการเป็นเอกราช รวมทั้งความรุนแรงที่ชาวติมอร์ตะวันออกได้รับ โดยผ่านมาทางสื่อระหว่างประเทศ ลักษณะการทูตแบบนี้จึงมีลักษณะเลือกสรร (selective) และเน้นผลประโยชน์ในทางปฏิบัติ เป็นการประสานผลประโยชน์ในอนาคต (perceived interest) ปทัสถานระหว่างประเทศ (international norms) และความเห็นชอบของมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาในการปฏิบัติการครั้งนี้⁴⁴ ดังนั้น ออสเตรเลียจึงเสี่ยงไม่ได้ที่จะถูกขนานนามว่า “ผู้แทน” ของตำรวจโลกสหรัฐอเมริกา ในการปฏิบัติ “ภารกิจของคนขาว” ในรูปแบบใหม่ของศตวรรษที่ 20

ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ แนวทางการดำเนินนโยบายเป็นการผสมผสานทักษะทางการทูตเพื่อประนีประนอมผลประโยชน์ของออสเตรเลียให้เข้ากับปทัสถานระหว่างประเทศผ่านการแสดงภาพของการเป็นประเทศผู้เคารพต่อวิถีประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของมหาอำนาจระดับกลางเรียกแนวทางการดำเนินนโยบายต่างประเทศนี้ว่า “สังนิยม-ปฏิบัตินิยม” กล่าวคือ ในขณะที่ออสเตรเลียดำเนิน

⁴⁴ William T. Tow, *Asia-Pacific Strategic Relations: Seeking Convergent Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 125-126.

นโยบายต่างประเทศเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของประเทศ แต่ออสเตรเลียนก็ไม่สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างไม่มีขอบเขตจำกัดเพราะมหาอำนาจระดับกลางมีกำลังอำนาจที่ไม่สูงเท่าอภิมหาอำนาจ เพราะฉะนั้น เพื่อดำรงรักษาสถานะของตนเองให้เท่าเดิมหรือสูงขึ้น ออสเตรเลียนจำเป็นต้องพิจารณาบริบทระหว่างประเทศประกอบการดำเนินนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีความชอบธรรม สอดคล้องกับความเป็นประเทศที่ดีในชุมชนระหว่างประเทศ และทำให้แก่นนี้ของออสเตรเลียแสดงออกอย่างเห็นได้ชัดจากการแสดงความเป็นผู้นำในอินเทอร์เน็ต โดยนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์อ้างถึงปฏิบัติการในครั้งนี้ว่าสะท้อนถึงค่านิยมขั้นพื้นฐานของสังคมเสรีประชาธิปไตยของชาวออสเตรเลีย ในการพิทักษ์ปกป้องมนุษยชาติและหยุดยั้งการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในต่างแดนซึ่งศาสตราจารย์สแตนลีย์ ฮอฟแมนน์ (Stanley Hoffmann) เรียกว่า “ภารกิจเหนือพรมแดน (Duty beyond Borders)”^{*} ในทางปฏิบัติ นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ยึดเอาสหประชาชาติเป็นองค์การในการปกป้องความชอบธรรมในการแทรกแซงติมอร์ตะวันออกในครั้งนี้ เพราะสหประชาชาติเป็นองค์กรเดียวที่นานาชาติยอมรับ สำหรับการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

2. การเปลี่ยนแปลงในการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก

การดำเนินนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกในช่วงรัฐบาลนายพอล คิตติงต่อเนื่องมายังช่วงรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดเจนจากท่าทีที่คอยช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอยู่ห่างๆ และหลีกเลี่ยงการเข้าแทรกแซงกิจการภายในของอินโดนีเซียในสมัยรัฐบาลนายพอล คิตติงมาสู่ท่าทีเชิงรุกที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในติมอร์ตะวันออก และการเข้าแทรกแซงโดยการใช้กำลังทหารโดยตรงในปี ค.ศ.1999 ท่าทีที่เปลี่ยนไปเช่นนี้แสดงให้เห็นได้โดยการดำเนินการทางการทูตของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ที่ต่างจากการดำเนินการของนายแกรีธ อีแวนส์ทั้งในระดับระหว่างประเทศคือ บทบาทในสหประชาชาติ ระดับภูมิภาคคือความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาและกับอาเซียน และระดับประเทศคือบทบาทต่ออินโดนีเซียโดยตรงในปัญหาติมอร์ตะวันออก

^{*} ฮอฟแมนน์ ตั้งคำถามต่อประเด็นทางจริยธรรมระหว่างประเทศว่า อะไรคือศีลธรรมระหว่างประเทศ รัฐจะมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับศีลธรรมในระดับสามัญสำนึกของมนุษยธรรมคาได้หรือไม่ และหากเป็นไปได้ จะอยู่ภายใต้บริบทใด ผู้สนใจพิจารณาบทที่ 1 ใน Stanley Hoffmann, *Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics* (New York: Syracuse University Press, 1980).

2.1 บทบาทระดับระหว่างประเทศ: การใช้เวทีสหประชาชาติ

การดำเนินนโยบายต่ออินโดนีเซียในสมัยรัฐบาลนายพอล คีตทิง เป็นการเน้นการสานความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียโดยตรงมากกว่าที่จะนำไปปัญหาติมอร์ตะวันออกขึ้นอภิปรายในเวทีสหประชาชาติ เพราะนโยบายที่ให้ความสำคัญกับอินโดนีเซียเป็นอันดับต้น และออสเตรเลียเองต้องการเข้าไปมีความสัมพันธ์กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเชิงสร้างสรรค์ เห็นได้จากทั้งนายพอล คีตทิงและนายแกรีธ อีแวนส์ไม่ได้วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอินโดนีเซียกรณีการสังหารหมู่ที่สุสานชานตาครุช เพียงแต่ให้ความเห็นว่าเป็นความผิดพลาดทางเทคนิคเท่านั้น

แต่สำหรับรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด การดำเนินนโยบายนี้ได้เปลี่ยนไป ซึ่งเห็นได้ชัดอย่างยิ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงภายในอินโดนีเซียหลังวิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย ปี ค.ศ.1997 โดยออสเตรเลียเริ่มเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่อินโดนีเซีย และมีการกดดันจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศให้อินโดนีเซียเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อติมอร์ตะวันออก นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ใช้เวทีสหประชาชาติในการริเริ่มให้มีการลงประชามติในติมอร์ตะวันออก จนกระทั่งการอนุมัติของคณะมนตรีความมั่นคงให้มีการจัดตั้งอินเตอร์เฟดซ์ขึ้น เพื่อเข้าไประงับเหตุการณ์ของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในติมอร์ตะวันออก จึงเห็นได้ชัดว่า รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดได้ใช้กลไกสหประชาชาติให้เป็นประโยชน์ต่อการเข้าไปมีบทบาทในติมอร์ตะวันออกอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 บทบาทระดับภูมิภาค: ความสัมพันธ์ต่อสหรัฐอเมริกาและอาเซียน

รัฐบาลนายพอล คีตทิงเน้นความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์กับอาเซียนด้วยความเท่าเทียมกันของประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นการเปิดมิติความสัมพันธ์ใหม่ต่อเอเชียที่ต่อเนื่องมาจากรัฐบาลนายบ็อบ ฮอว์ค จึงเป็นไปได้ที่นโยบายของนายพอล คีตทิงนี้จะได้รับการตีความไปว่าไม่ให้ความสำคัญกับสหรัฐอเมริกา หรือแม้กระทั่งการเปลี่ยนอัตลักษณ์ของออสเตรเลียเองไปเป็นเอเชีย อย่างไรก็ตาม ท่าทีของนายพอล คีตทิงนั้นเป็นเพียงความต้องการที่จะมีเพื่อนบ้านที่ไว้วางใจได้ และเพื่อลดบรรยากาศของความหวาดระแวงระหว่างความเป็นแองโกล-แซกซันของออสเตรเลียกับความเป็นเอเชียของประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น นโยบายต่อติมอร์ตะวันออกจึงมีลักษณะที่เป็นเพียงการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมเท่านั้น

ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดมีนโยบายที่เน้นเรื่องของผลประโยชน์มากกว่าการสร้างมิตรกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น ในสมุดปกขาวจึงระบุว่า “ออสเตรเลียไม่จำเป็นต้องเลือกระหว่างความเป็นแองโกล-แซกซัน (ประวัติศาสตร์) กับความเป็นเอเชีย

(ภูมิศาสตร์)” ซึ่งมีความหมายว่าการดำเนินนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียจะไม่ยึดติดกับอัตลักษณ์ใดทั้งสิ้น แต่จะเน้นผลประโยชน์เฉพาะหน้าเท่านั้น ผลที่เกิดขึ้นคือการกลับไปฟื้นฟูความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาอีกครั้ง หลังจากที่รัฐบาลพรรคแรงงานทั้งสองสมัยถูกมองว่าทำให้เกิดความเหินห่างจากสหรัฐอเมริกาพันธมิตรเก่านี้ และเมื่อออสเตรเลียเป็นผู้นำอินเตอร์เฟดเข้าร่วมสันติภาพในติมอร์ตะวันออก ย่อมไม่แปลกที่จะได้รับการตีความว่าเป็นนโยบายที่ตอบสนองความ เป็น “ตัวแทน” ดำรงโลกสหรัฐอเมริกา

2.3 บทบาทระดับประเทศ: อินโดนีเซียกับปัญหาติมอร์ตะวันออก

รัฐบาลนายพอล คิตทิงมองเห็นความสำคัญของอินโดนีเซียในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่ออสเตรเลียจำเป็นต้องรักษาระดับความสัมพันธ์ให้อยู่ในระดับปกติ และจำเป็นต้องเคารพอำนาจอธิปไตยตามหลักสากลของรัฐสมัยใหม่ ดังนั้นรัฐบาลนายพอล คิตทิงจึงมองว่าปัญหาติมอร์ตะวันออกเป็นกิจการภายในอินโดนีเซียเอง ออสเตรเลียไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ อย่างไรก็ตาม ออสเตรเลียยังคงให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ได้แก่ การรับผู้พลพจากติมอร์ตะวันออกเข้ามาয়เมืองคาร์วิน แต่ความช่วยเหลือเหล่านี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองรัฐบาล แม้จะเกิดเหตุการณ์สังหารหมู่ที่สุสานซานตาครูซ ท่าทีของออสเตรเลียก็ยังเป็นกลางไม่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลนายพลซูฮาร์โตแต่ประการใด

แต่เมื่อออสเตรเลียเปลี่ยนผู้นำในปี ค.ศ.1996 เป็นรัฐบาลผสมแล้ว นโยบายของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกก็เริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดมองว่าออสเตรเลียเข้าไปมีส่วนร่วมกับชุมชนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากเกินไป และออสเตรเลียกำลังจะสูญเสียความเป็นตัวของตัวเอง หลังจากปี ค.ศ.1998 ออสเตรเลียดำเนินนโยบายเชิงรุกต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกมากขึ้น นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ใช้เวทีระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหประชาชาติในฐานะที่รับผิดชอบต่อการประณามเรื่องสิทธิมนุษยชนและการรักษาสันติภาพ โดยเริ่มจากการจัดให้มีการลงประชามติของชาวติมอร์ตะวันออก การขออนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงให้มีกองกำลังนานาชาติคืออินเตอร์เฟดที่มีออสเตรเลียเป็นผู้นำ การปฏิบัติการในครั้งนี้จึงมีการรับรองจากนานาประเทศ และออสเตรเลียก็ไม่ได้ชื่อว่าละเมิดอธิปไตยต่ออินโดนีเซีย แม้ว่าจะได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากมายดังที่กล่าวมาแล้วก็ตาม

3. ภาพสะท้อนความเป็นมหาอำนาจระดับกลางแบบสังคมนิยม-ปฏิบัตินิยม

ออสเตรเลียเป็นประเทศในกลุ่มประเทศมหาอำนาจระดับกลาง เพราะกำลังอำนาจที่ ออสเตรเลียมีอยู่ก็มีได้สูงถึงขนาดอภิมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ในส่วนพฤติกรรมที่แสดงออก ออสเตรเลียก็แสดงให้เห็นถึงความเป็นประเทศที่ดีซึ่งเคารพกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ อาศัยช่องทาง ในการดำเนินนโยบายที่จะเอื้อประโยชน์ต่อตนเองมากที่สุด ที่เรียกว่า “การทูตแบบหาช่องทาง” เหตุผลหลักคือข้อจำกัดในทางขีดความสามารถของมหาอำนาจระดับกลาง ที่ต้องเลือกว่า แนวทางการดำเนินนโยบายใดเหมาะสมที่สุดกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในช่วงเวลานั้นๆ

นโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดและการดำเนินนโยบายต่อติมอร์ ตะวันออกก็เป็นรูปแบบของมหาอำนาจระดับกลางซึ่งเน้นแนวทางที่เรียกว่า “สังคมนิยม-ปฏิบัตินิยม” กล่าวคือในขณะที่ออสเตรเลียพยายามแสวงหาประโยชน์จากสถานการณ์การเมืองในภูมิภาคที่ เปลี่ยนแปลงไปหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งทำให้อินโดนีเซีย อ่อนแอลงอย่างมาก ออสเตรเลียก็ไม่ละเลยที่จะให้ความสำคัญต่อกฎเกณฑ์และปทัสถานระหว่าง ประเทศซึ่งเป็นเสมือนเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศใดๆ ที่ อาจละเมิดอธิปไตยของประเทศอื่น “จังหวะเวลา” จึงเป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้การดำเนินนโยบาย ของมหาอำนาจระดับกลางสัมฤทธิ์ผล และแสดงออกถึงภาพความเป็นประเทศที่ดี

อย่างไรก็ตาม แม้ออสเตรเลียจะแสดงให้เห็นถึงการเป็นประเทศที่ดีแต่เป้าหมายของ นโยบายต่างประเทศไม่ใช่เป็นประเทศที่ดี กล่าวคือความเป็นประเทศที่ดียอมเอื้อให้เกิดวิกฤติของ ประเทศมีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นผู้นำในปฏิบัติการรักษาสันติภาพในกรณีอินเตอร์เฟด ซึ่งออสเตรเลียประสบความสำเร็จ แต่ความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียต้องหยุดชะงักลง และ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น มาเลเซียเกิดความหวาดระแวงในพฤติกรรมของออสเตรเลีย จึงกล่าวได้ว่า นโยบายของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออกที่ไม่เคยเปลี่ยนตั้งแต่เริ่มเกิดปัญหาติมอร์ ตะวันออกในช่วงสงครามเย็นจนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการในสถานะของมหาอำนาจระดับกลางของออสเตรเลียที่ต้องการมี บทบาทและตัวตนในระดับภูมิภาค ซึ่งในบทต่อไปจะพิจารณาบทบาทของออสเตรเลียในการเป็น ผู้นำของอินเตอร์เฟด จนกระทั่งการประกาศเอกราชของติมอร์ตะวันออกในปี ค.ศ.2002