



#### บทที่ 4

### บทบาทของออสเตรเลียกับเส้นทางสู่ความเป็นเอกราชของติมอร์ตะวันออก: ความเปลี่ยนแปลงในอินโดนีเซียถึงนโยบายใหม่ของอินโดนีเซียต่อติมอร์ตะวันออก

ในบทนี้จะเป็นการบรรยายถึงบทบาทของออสเตรเลียต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเอกราชของติมอร์ตะวันออกในช่วงแรก นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนรัฐบาลในอินโดนีเซีย ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998 จนกระทั่งการประกาศการเปลี่ยนแปลงนโยบายของอินโดนีเซียต่อติมอร์ตะวันออกในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999 โดยเริ่มจากข้อเสนอเรื่องของ “สถานภาพการปกครองพิเศษ (special status)” จากนายฮาบีบี ในปี ค.ศ. 1998 และการปรับนโยบายของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก จากนั้นเป็นพิจารณาแนวทางใหม่ของอินโดนีเซียต่อติมอร์ตะวันออกในปี ค.ศ. 1999 ให้ติมอร์ตะวันออกได้เลือกระหว่างสถานภาพพิเศษกับการเป็นเอกราช และปฏิกริยาของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

#### 1. ข้อเสนอเรื่องของ “สถานภาพการปกครองพิเศษ” ในปี ค.ศ. 1999 และการปรับนโยบายของออสเตรเลีย

##### 1.1 การสิ้นสุดอำนาจของนายพลซูฮาร์โต

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอินโดนีเซียช่วงปี ค.ศ. 1998 ช่วยให้ชาวติมอร์ตะวันออกได้มีความหวังต่อการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในสถานะของประเทศ การลงจากตำแหน่งประธานาธิบดีของนายพลซูฮาร์โต เกิดขึ้นอย่างฉับพลันในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 1998<sup>1</sup> ปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้นายพลซูฮาร์โต อยู่ในตำแหน่งได้ยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ ความสามารถเฉพาะตนในการดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้อย่างมีประสิทธิภาพ และความสามารถในการคุมฝ่ายทหารได้เป็นอย่างดี กลับกลายเป็นปัจจัยที่ทำให้นายพลซูฮาร์โตลงจากอำนาจอย่างรวดเร็วด้วยเช่นกัน ในช่วงแรกของการขึ้นมามีอำนาจ นายพลซูฮาร์โต สร้างอินโดนีเซียให้มีระบบเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโตสูง มีระบบการศึกษาและสาธารณสุขที่ดีขึ้น เปิดโอกาสให้กับชนชั้นกลางเลื่อนสถานะทางสังคมขึ้นมา และแบ่งปันผลกำไรให้กับกลุ่มชนชั้นนำทางธุรกิจได้ลงตัว มีประสิทธิภาพ

<sup>1</sup> Brien Hallett and Ralph Summy, "Introduction: Past, Present, and Future of the East Timor Struggle" *Pacific Review* 12, 1 (February 2000): 9.

อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่ช่วงทศวรรษที่ 1990 ดูเหมือนว่านายพลซูฮาร์โต จะบริหารประเทศโดยเอื้อประโยชน์ทางเศรษฐกิจเฉพาะแต่กลุ่มพวกพ้องและญาติสนิทของตนเท่านั้น ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ กรณีที่รัฐบาลออกกฤษฎีกา (Presidential Decree) ที่ 2/1996 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1996 อนุญาตให้บริษัท พีที ดีมอร์ พุดรา นุสันดารา หรือ “ทีพีเอ็น” (PT Timor Putra Nusantara หรือ TPN) ของนายฮูโตโม มันดาลา พุดรา (ทอมมี่) ซูฮาร์โต (Hutomo Mandala Putra (Tommy) Soeharto) ลูกชายคนสุดท้องของประธานาธิบดี มีสิทธิผลิต “รถยนต์ของชาติ (national car)” แต่เพียงฝ่ายเดียว สถานภาพนี้ให้การยกเว้น ทีพีเอ็น จากทั้งภาษีนำเข้าและภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย บริษัทนี้เป็น นอกจากนี้ ทอมมียังมีหุ้นส่วนกับบริษัท เค ไอ เอ มอเตอร์ (KIA Motor Corporation) ที่เกาหลีได้อีกด้วย<sup>2</sup> ดังนั้น ชาวอินโดนีเซียจึงเริ่มไม่พอใจการบริหารงานของรัฐบาล แต่ด้วยการมีฝ่ายทหารเป็นฐานอำนาจ นายพลซูฮาร์โต จึงสามารถจัดการความแตกร้างในประเทศได้ รอยร้าวในสังคมที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์และกลุ่มศาสนาอันหลากหลายในอินโดนีเซีย เป็นคลื่นใต้น้ำที่บ่อนทำลายความเป็นเอกภาพในอินโดนีเซียซึ่งซ่อนอยู่ใต้ภาพลักษณ์ของความเป็นหนึ่งเดียวที่อินโดนีเซียแสดงต่อนานาชาติ ในขณะที่ย้ายค่านิยมชนชั้นกลางก็ไม่ดำเนินการทางการเมืองใดๆ เพราะกำลังมีความสุขจากการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1997 ถึงปี ค.ศ. 1998 นอกจากวิกฤตการเงินที่เริ่มขึ้นในประเทศไทยจะเป็นปัญหาต่ออินโดนีเซียแล้ว อินโดนีเซียภายใต้การนำของนายพลซูฮาร์โต ยังต้องเผชิญกับเหตุการณ์อันสร้างให้ปัญหาให้เกิดขึ้นกับสถานภาพของนายพลซูฮาร์โตเอง ไม่ว่าจะเป็นความแห้งแล้ง สุขภาพของนายพลซูฮาร์โต ไฟป่าที่ถูกถามควบคุมไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ผลกระทบจากวิกฤตการเงินก็ทำให้ ค่าเงินรูเปียะของอินโดนีเซียลดลงอย่างมาก ทำให้หนี้ของภาคเอกชนพุ่งสูงขึ้นถึง 8 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>3</sup> รัฐบาลไม่สามารถควบคุมภาคการเงินที่อ่อนแอได้ แผนเศรษฐกิจที่นายพลซูฮาร์โต ประกาศในเดือนมกราคม ค.ศ. 1998 ไม่ได้ได้รับความน่าเชื่อถือต่อไป<sup>3</sup> การได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ถูกมองว่าเป็นการช่วยเหลือบรรดาญาติสนิทมิตรสหายของนายพลซูฮาร์โตเอง สถานการณ์ทางการเงินที่รุนแรงที่สุดเกิดขึ้นในวันที่ 22 มกราคม ค.ศ.1998 เมื่ค่าเงินรูเปียะลดลงถึงร้อยละ 86 เมื่อเทียบกับค่าเงินก่อนที่จะเกิดวิกฤตการณ์

<sup>2</sup> Ariel Heryanto, “Indonesia: Towards the Final Countdown?” in *Southeast Asian Affairs* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), p.122.

<sup>3</sup> Michael G. Smith, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence* (London: Lynne Rienner, 2003), p. 41.

การประท้วงของเหล่านักศึกษาเพิ่มขึ้น และชนชั้นกลางเริ่มจะหวั่นไหวจากที่ตนเองไม่สามารถเก็บเกี่ยวประโยชน์ของตนเองได้มากเท่าเดิม มีข้อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครอง การว่างงานและราคาสินค้าที่สูงขึ้นก่อให้เกิดความวุ่นวายในโรงงานและเครือข่ายธุรกิจอาหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงงานและเครือข่ายธุรกิจอาหารที่เป็นของชาวอินโดนีเซียเชื้อสายจีน มีการโยนความผิดให้กับระบบทุนนิยมแบบตะวันตกและผู้ประกอบการชาวจีนอย่างไม่สมเหตุสมผล อย่างไรก็ตาม นายพลซูฮาร์โตมิได้รับฟังเสียงประท้วง จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1998 เกิดการจลาจลขึ้นภายหลังจากที่ นายพลซูฮาร์โตเร่งรีบออกกฎหมายปฏิรูปเงินช่วยเหลือให้กับธุรกิจน้ำมันโดยมิได้แจ้งสาเหตุให้กับสาธารณชน ทำให้ราคาน้ำมันและค่าโดยสารรถประจำทางพุ่งสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ ผู้คนกว่า 1,100 คนถูกสังหารในจากร์ตาทีเดียว บ้านเรือนและสถานที่ต่างๆ ถูกเผาทำลาย หญิงสาวและเด็กชาวจีนกลายเป็นเป้าของการสังหารและการข่มขืน<sup>4</sup> กลุ่มนักศึกษาที่มีฝ่ายค้านหนุนหลังผลักดันให้รัฐบาลปฏิรูปการปกครองทั้งหมด ในวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ.1998 นักศึกษา 4 คน ถูกข่มขืนระหว่างการชุมนุมที่มหาวิทยาลัยไตรศากติ และหลังจากพิชิตพลแล้ว กรุงจาการ์ตาก็เกิดการจลาจลเป็นเวลา 3 วัน ทำให้นักท่องเที่ยวและชาวจีนร่วมแสนคนหนีออกจากประเทศ

หลังจากนั้น กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเริ่มมีปฏิกิริยา ในวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 1998 นายฮาร์โมโก โฆษกรัฐสภาเรียกร้องให้ประธานาธิบดีลาออก แต่นายพลซูฮาร์โตกลับประกาศว่าจะปรับคณะรัฐมนตรี และตั้งคณะปฏิรูปทางการเมือง นอกจากนี้จะจัดการเลือกตั้งใหม่ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่นายพลซูฮาร์โตไม่ได้รับโอกาสนี้ เพราะช่วงที่มีการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองรอบๆ รัฐสภา กลุ่มของนักปฏิรูปชาวมุสลิมอาวูโส รวมทั้งรัฐมนตรีอาวูโส 14 คน ประกาศว่าจะไม่ร่วมมือกับนายพลซูฮาร์โต ในการปฏิรูปประเทศ ด้วยเหตุนี้ นายพลซูฮาร์โตจึงต้องยุติเส้นทางของความเป็นประธานาธิบดีของตนเองลง และส่งต่อตำแหน่งประธานาธิบดีให้กับนายฮาบีบี ในวันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ.1998 เป็นอันปิดฉากการครองอำนาจของนายพลซูฮาร์โต ซึ่งดำเนินมานาน 32 ปี

## 1.2 รัฐบาลอินโดนีเซียสมัยนายฮาบีบี

นายฮาบีบีเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีในขณะที่ยังไม่มีฐานอำนาจที่แข็งแกร่งรองรับอย่างเพียงพอ ไม่มีความนิยมทางการเมืองมากนัก นอกจากนี้ นายฮาบีบียังไม่มีความน่าเชื่อถือใน

<sup>4</sup> Anthony Burke, *Fear of Security: Australia's Invasion Anxiety* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 197.

การจัดการปัญหาเศรษฐกิจ จากความล้มเหลวในการจัดการอุตสาหกรรมเครื่องบินของรัฐ ซึ่งไม่ได้  
รับผลกำไรใดๆ ตอบแทน จากที่นายฮาบีบีไม่มีความชอบธรรมในทางการเมืองเหมือนกับนายพลชู  
ฮาร์โต ภาพลักษณ์ในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายฮาบีบีในช่วงเริ่มต้นจึงดูไม่ดีเท่าใด  
นัก<sup>5</sup>

นายฮาบีบีแสดงออกอย่างชัดเจนว่ากำลังดำเนินนโยบายที่แตกต่างจากนายพลชูฮาร์โต  
โดยเน้นประเด็นทางด้านระหว่างประเทศในการช่วยแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ นายฮาบีบีตั้งที่ปรึกษา  
ทางเศรษฐกิจ และปฏิบัติตามกติกาการปฏิรูปทางการเงินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่าง  
เคร่งครัด นอกจากนี้ ในช่วงแรกๆ ของการบริหาร นายฮาบีบียังแสดงให้เห็นว่าตนเป็นเพียง  
ประธานาธิบดีชั่วคราวเท่านั้น แต่ที่ความต้องการสร้างคณะรัฐบาลให้บริหารประเทศอย่างเป็นทางการ  
ประชานิยมมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคำมั่นสัญญาในการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ภายใต้กฎหมายการเลือกตั้งฉบับใหม่ การให้สิทธิในการชุมนุมและจัดตั้งพรรคการเมืองตาม  
กฎหมาย การให้อิสระแก่สื่อมวลชนมากขึ้น หรือการปล่อยนักโทษการเมือง นายฮาบีบีเห็นด้วยกับ  
วิธีการกระจายอำนาจการปกครองในฐานะเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
จังหวัดที่ไม่ได้รับการแบ่งสรรงบประมาณที่สมควร

อาจกล่าวได้ว่า การเข้ารับตำแหน่งของนายฮาบีบีในครั้งนี้เป็นสัญลักษณ์ของโอกาส  
ในการเปลี่ยนแปลงในอินโดนีเซีย นายฮาบีบีอาศัยอยู่ในประเทศเยอรมนีหลายปี และคุ้นเคยกับวิถี  
ชีวิตของผู้คนในสังคมเสรีประชาธิปไตย จากการที่เป็นวิศวกรการบินและผู้นำกลุ่มนักวิชาการ  
มุสลิมของอินโดนีเซีย (Indonesian Muslim Intellectual Association หรือ ICMI) นายฮาบีบีย่อมต้อง  
ภาคภูมิใจในภูมิความรู้ของตนเองและเป็นผู้นำหัวก้าวหน้าอย่างแท้จริง นโยบายของอินโดนีเซียที่ดู  
เหมือนว่าจะไม่มีวันเปลี่ยนแปลง กลับเปิดกว้างเพื่อการทบทวนใหม่อีกครั้ง ถึงแม้ว่าออสเตรเลียจะ  
มองรัฐบาลของนายฮาบีบีว่าเป็นรัฐบาลชั่วคราวเท่านั้น แต่นายฮาบีบีก็ดำเนินนโยบายหลายอย่างที่  
หลายต่อหลายฝ่ายนั้นคาดไม่ถึงทีเดียว

<sup>5</sup> James Traub, "Inventing East Timor" *Foreign Affairs* 79, 4 (July/August 2000): 76.

<sup>6</sup> Damien Kingsbury, *South-East Asia: A Political Profile*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Oxford University Press, 2005), p. 402.

### 1.3 ข้อเสนอเรื่องสถานภาพการปกครองพิเศษ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งยิ่งใหญ่ในอินโดนีเซียก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออก จนชั้นนำทางการเมืองที่จาการ์ตาเห็นว่า การลงจากตำแหน่งของนายพลซูฮาร์โต เป็นโอกาสในการหาทางแก้ไขปัญหาติมอร์ตะวันออก ที่เรื้อรังมานานหลายสิบปี<sup>7</sup> ซึ่งจะช่วยกอบกู้ภาพลักษณ์ของอินโดนีเซีย และอินโดนีเซียจะได้รับความช่วยเหลือจากนานาชาติในการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

ทางด้านติมอร์ตะวันออก บรรยากาศใหม่ทางการเมืองเอื้อให้มีเสรีภาพทางการเมือง แสดงออกและการชุมนุมในพื้นที่ และจุดประกายความหวังให้กับชาวติมอร์ตะวันออกอีกด้วย ในบรรดาผู้ที่เชื่อว่า การที่อินโดนีเซียเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นจะเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับแก้ไข ปัญหาติมอร์ตะวันออก ดังนั้นการสิ้นสุดยุคของนายพลซูฮาร์โตจึงเป็นเสมือนฉากทางการเมืองใหม่ แต่สำหรับผู้ที่เชื่อว่านายพลซูฮาร์โตเป็นเพียงผู้ชักชวนในการแสวงหาทางออกต่อปัญหาที่ค้างคาอยู่ การลงจากอำนาจในครั้งนี้จึงหมายความว่าเอกราชของติมอร์ตะวันออกกำลังรออยู่ในอนาคต หากผู้สนับสนุนการแยกตัว (pro-independence) ต้องการเอกราช กลุ่มผู้สนับสนุนการรวมตัวกับอินโดนีเซีย (pro-integrationist) ย่อมต้องเป็นกังวลต่อความเคลื่อนไหวในครั้งนี้อย่างแน่นอน ด้วยเหตุนี้ สถานการณ์ความไม่มั่นคงในติมอร์ตะวันออกก็เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างช้าๆ หลังจากการรับตำแหน่งของนายฮาปีบี

#### 1) การยื่นข้อเสนอ “สถานภาพการปกครองพิเศษ” ของรัฐบาลนายฮาปีบี

สถานการณ์ความไม่มั่นคงในติมอร์ตะวันออกช่วงเดือนแรกๆ ของการดำรงตำแหน่งของนายฮาปีบี ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียต้องริเริ่มนโยบายบางอย่างเพื่อจัดการกับปัญหานี้ ถึงแม้ว่าอินโดนีเซียต้องจัดการกับปัญหาของประเทศในหลายประการ และที่สำคัญคือปัญหาเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรีก็เริ่มพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายของจาการ์ตาต่อติมอร์ตะวันออก และจากการปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว วันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 1998 นายฮาปีบี จึงแถลงแก่สาธารณะเป็นครั้งแรกว่า อินโดนีเซียกำลังพิจารณาทางออกสำหรับปัญหาติมอร์

<sup>7</sup> Ian Martin and Alexander Mayer-Rieckh, "The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building" *International Peacekeeping* 12, 1 (Spring 2005): 126.

ตะวันออก<sup>8</sup> ในข้อเสนอนี้ นายฮาบีบีปฏิเสธสถานะความเป็นประเทศของติมอร์ตะวันออกอย่างชัดเจน แต่จะมอบ “สถานภาพการปกครองพิเศษ” ให้แก่ติมอร์ตะวันออก โดยแถลงว่า

ข้าพเจ้าในฐานะประธานาธิบดี พร้อมทั้งจะพิจารณาให้สถานภาพการปกครองพิเศษแก่ติมอร์ตะวันออกและปล่อยค่านักโทษทางการเมืองทั้งหมดที่อยู่ตามภูเขา ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ติมอร์ตะวันออกต้องได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐอินโดนีเซียเท่านั้น<sup>9</sup>

สำหรับรายละเอียดของข้อเสนอ ยังไม่มีการแถลงออกมา ณ เวลานั้น และจากความต้องการเอกราชที่ชัดเจนก็กระตุ้นให้เกิดปฏิกิริยาของการไม่ยอมรับจากนายโฮเซ รามอส-ฮอร์ตารองประธานสภาแห่งชาติเพื่อการต่อสู้ของชาวติมอร์ (Conselho Nacional da Resistencia Timorese หรือ National Council for Timorese Resistance – CNRT) และจากรัฐบาลโปรตุเกส โดยที่โฆษกรัฐบาลโปรตุเกสแถลงว่า

รัฐบาลโปรตุเกสไม่สามารถต่อรองเงื่อนไขใดๆ ที่ให้ติมอร์ตะวันออกยังคงรวมเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซีย...แนวทางเช่นนี้ย่อมเป็นทั้งการฝ่าฝืนกฎหมายระหว่างประเทศและการละเมิดรูปแบบของปัญหาติมอร์ตะวันออกจากมุมมองของสหประชาชาติ<sup>10</sup>

ส่วนนายโฮเซ รามอส-ฮอร์ตาก็ปฏิเสธข้อเสนอนี้ โดยมองว่าข้อเสนอนี้เป็นข้อเสนอที่แสดงความไม่จริงใจและทำที่รุกรานของรัฐบาลอินโดนีเซีย ภายหลังจากที่ปกครองติมอร์ตะวันออกมาตลอดช่วงเวลา 24 ปี ด้วยความเจ็บปวดของชาวติมอร์ตะวันออกและการละเมิดสิทธิมนุษยชน นายโฮเซ รามอส-ฮอร์ตากล่าวว่า

ข้าพเจ้าไม่คิดว่าข้อเสนอนี้ จะสร้างความพึงพอใจให้กับชาวติมอร์ตะวันออก ความต้องการของพวกเรานั้นง่ายที่จะเข้าใจอย่างยิ่ง นั่นคือ ชาวติมอร์ตะวันออกจะต้องได้รับสิทธิและโอกาส ในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

<sup>8</sup> Burke, *Fear of Security: Australia's Invasion Anxiety*, p. 198.

<sup>9</sup> Australian Broadcasting Corporation, “Seeking Agreement” [Online]. (n.d.). Available From: <http://www.abc.net.au/lateline/stories/s12222.htm> [2009, March 30]

<sup>10</sup> Australians for a Free East Timor, “Campaign letter to UN” [Online]. (n.d.). Available From: <http://www.etan.org/et/1998/november/8-14/09aetn.htm> [2009, March 30]

อนาคตของตนเองผ่านการให้ประชาชนทั่วทั้งติมอร์ตะวันออกได้ลงคะแนนออกเสียง (referendum) ภายใต้การดูแลของสหประชาชาติ<sup>11</sup>

อาจกล่าวได้ว่าเหตุผลที่นายฮาบีบียื่นข้อเสนอนี้ทันทีที่เข้ารับตำแหน่ง น่าจะเป็นเรื่องของความต้องการที่จะแสดงถึงจุดยืนที่ชัดเจนของตนเองอันแตกต่างจากนโยบายของรัฐบาลนายพลซูฮาร์โต รวมทั้งต้องการได้รับการยอมรับจากนานาชาติถึงการเปลี่ยนแปลงอินโดนีเซียไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งทั้งหมดจะส่งผลต่อการได้รับความนิยมนในการเลือกตั้งประธานาธิบดีที่กำลังจะมาถึง<sup>12</sup>

## 2) “สถานภาพการปกครองพิเศษ” และกระบวนการเจรจาสามฝ่าย

แม้ว่าจะไม่ได้รับความเห็นดีเห็นงามจากทั้งฝ่ายโปรตุเกสและฝ่ายติมอร์ตะวันออกก็ตาม แต่อินโดนีเซียก็ยังผลักดันข้อเสนอต่อไป โดยในวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1998 ที่กรุงนิวยอร์กนายฮาดี อลาตัส รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศอินโดนีเซีย เสนอโครงร่างในการให้สถานภาพการปกครองพิเศษแก่ติมอร์ตะวันออกแก่นายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติ นายฮาดี อลาตัส เน้นว่าข้อเสนอนี้จะครอบคลุมลักษณะการปกครองตนเองในภาพกว้าง เว้นแต่เรื่องนโยบายการป้องกันประเทศ นโยบายต่างประเทศ และนโยบายการเงิน<sup>13</sup> นายโคฟี อันนันยินดีรับข้อเสนอนี้ในฐานะที่เป็นการเปลี่ยนแปลงจุดยืนครั้งสำคัญและแสดงออกถึงภาพลักษณ์ในทางบวกของอินโดนีเซีย แต่ในขณะเดียวกันก็เน้นย้ำถึงความจำเป็นที่จะต้องให้ชาวติมอร์ตะวันออกได้มีส่วนร่วมโดยตรงมากขึ้นในการกำหนดอนาคตทางการเมืองของตนเอง

หลังจากที่นายฮาดี อลาตัส เสนอโครงร่างในการให้สถานภาพการปกครองพิเศษแก่ติมอร์ตะวันออกแก่นายแจมชีด มาร์กเกอร์ (Jamsheed Marker) ชาวปากีสถาน ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ เดินทางมายังกรุงลิสบอนเพื่อส่งโครงร่างดังกล่าวให้กับประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของโปรตุเกส ซึ่งรัฐบาลโปรตุเกสยอมรับฟังการนำเสนอของนายแจมชีด มาร์กเกอร์ จากนั้น ระหว่างวันที่ 16-23 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 นายแจมชีด มาร์กเกอร์ ก็เดินทางมายังจาการ์ตา และติมอร์ตะวันออกในการปรึกษาหารือระดับสูงกับ

<sup>11</sup> Australians for a Free East Timor, “Campaign letter to UN” [Online]. (n.d.). Available From: <http://www.etan.org/et/1998/november/8-14/09aetn.htm> [2009, March 30]

<sup>12</sup> John G. Taylor, East Timor: The Price of Freedom (London: Zed Books, 1999), p. xvii.

<sup>13</sup> Kingsbury, South-East Asia: A Political Profile, p. 403.

ผู้เกี่ยวข้อง<sup>14</sup> ได้แก่ประธานาธิบดี รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ทหารและพลเรือนระดับสูงของอินโดนีเซีย รวมทั้งตัวแทนจากติมอร์ตะวันออก ซึ่งได้แก่นายชานานา กุสมา บิซอพคาร์ลอส เบโล และนายนาสซิเมนโต

จากนั้นนายอาลี อลาตัส และนายเฮมี กามา (Jaime Gama) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศโปรตุเกสเข้าพบกับเลขาธิการสหประชาชาติที่นิวยอร์ก ระหว่างวันที่ 4-5 สิงหาคม ค.ศ. 1998 และออกแถลงการณ์ร่วมเห็นพ้องต่อ “สถานภาพการปกครองพิเศษ” ของติมอร์ตะวันออก ภายใต้กรอบการตกลงสามฝ่าย (Tripartite Talks framework)<sup>15</sup> สหประชาชาติมองเห็นข้อเสนอ “สถานภาพการปกครองพิเศษ” ในฐานะที่เป็นโอกาสในการกระตุ้นให้มีความพยายามในการเจรจาสามฝ่ายอีกครั้ง รวมทั้งเป็นการทำลายกำแพงที่คอยขัดขวางความก้าวหน้าของการเจรจา

การเจรจาเริ่มต้นได้เป็นอย่างดี ทั้งฝ่ายอินโดนีเซียและฝ่ายโปรตุเกสต่างก็ยึดหยุ่นในการเจรจา ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องต้องกันที่จะให้วางจุดยืนของตนเองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจอธิปไตยและการกำหนดอนาคตของตนเองสำหรับติมอร์ตะวันออก และดำเนินการเจรจาด้วยมาตรการที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของสถานการณ์ที่มั่นคงมากขึ้นในติมอร์ตะวันออก ในวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 1998 แถลงการณ์ร่วมระบุว่าให้ดำเนินการเจรจาต่อไปอีกในอนาคต รวมทั้งเห็นด้วยในการให้ชาวติมอร์ตะวันออกได้มีส่วนร่วมโดยตรงกับการเจรจามากขึ้น นายอาลี อลาตัสกล่าวว่า ติมอร์ตะวันออกจะได้รับโอกาสปกครองตนเองมากกว่าในอดีต<sup>16</sup> นอกจากนี้ แถลงการณ์ร่วมยังมีข้อตกลงในการเปิดเผยถึงข้อเท็จจริงเรื่องผลประโยชน์ทางการทูตของแต่ละฝ่าย และข้อพิจารณาพัฒนาการเชิงบวกของสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออก อันได้แก่การลดกำลังทหารและการปล่อยนักโทษทางการเมืองอีกด้วย

ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1998 สหประชาชาติส่งพิมพ์เขียวที่เกี่ยวกับการปกครองตนเองของติมอร์ตะวันออกให้กับที่ประชุมสามฝ่ายระหว่างวันที่ 6-8 ตุลาคม ค.ศ. 1998 ซึ่งดำเนินไปอย่างสร้างสรรค์อีกครั้งหนึ่ง สหประชาชาติเป็นเจ้าภาพในการเตรียมแผนโครงสร้างของข้อเสนอการปกครองพิเศษของติมอร์ตะวันออก ซึ่งวางแนวทางให้รัฐบาลของทั้งสองฝ่ายรับผิดชอบในประเด็นต่างๆ แผนโครงสร้างนี้จะส่งไปให้รัฐบาลแต่ละฝ่ายพิจารณาอนุมัติต่อไป

<sup>14</sup> Smith, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*, p. 42.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>16</sup> Ali Alatas, “Interview with Indonesia’s Foreign Minister” *Far Eastern Economic Review*, 6 August 1998, p. 29.



แถลงการณ์ร่วมในวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 1998 เรียกร้องให้มีการรับฟังความคิดเห็นของชาวติมอร์ตะวันออกในการร่างแผนการปกครองพิเศษด้วย นัยสำคัญที่จะมีผลต่ออนาคตของชาวติมอร์ตะวันออกคือ การตกลงใดๆ ก็ตาม ที่อยู่นอกเหนือการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของชาวติมอร์ตะวันออกย่อมขาดซึ่งความชอบธรรม อย่างไรก็ตาม แม้อินโดนีเซียจะรับรู้ถึงความจริงในข้อนี้เป็นอย่างดี แต่อินโดนีเซียก็มิได้ดำเนินการอย่างใด เพื่อจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมตัดสินใจของชาวติมอร์ตะวันออก อย่างเช่น กรณีที่บิชอปคาร์ลอส เบโล มีโอกาสพบกับนายฮาบีบี ในวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1998 ซึ่ง บิชอปคาร์ลอส เบโลยกย่องนายฮาบีบี ว่าเป็นผู้ที่ “มีความพิเศษซึ่งมีมนุษยธรรม มีจิตใจดี และเปี่ยมไปด้วยความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น” แต่ทว่า ความพยายามที่อินโดนีเซียจะนำติมอร์ตะวันออกเข้ามาสู่ใต้การตกลงดังกล่าวกลับไม่เป็นผล หรือกรณีที่นายอาลี อลาตส์พบกับชาวติมอร์ตะวันออก 28 คน ที่บาห์ลีในวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1998 เพื่อเผยแพร่ข้อเสนอของนายอาลี อลาตส์ กลับก็ติดกัน ไม่ให้กลุ่มสภาแห่งชาติเพื่อการต่อสู้ของชาวติมอร์เข้าร่วมด้วย และยังคงเชิญตัวแทน 2 คนจากกลุ่มที่สนับสนุนการรวมตัวกับอินโดนีเซียเข้ามาด้วย จะเห็นได้ว่า การที่อินโดนีเซียไม่พยายามดึงชาวติมอร์ตะวันออกที่สนับสนุนเอกราชเข้ามีส่วนร่วมนั้น เป็นการบ่อนทำลายความพยายามในการสร้างความชอบธรรมให้กับข้อเสนอ “สถานภาพการปกครองพิเศษ” ที่อินโดนีเซียต้องการเสนอแก่ชาวติมอร์ตะวันออกเสียเอง และยังไม่สามารถทำให้ชาวติมอร์ตะวันออกตระหนักถึงความสำคัญของข้อเสนอนี้ได้

จากนั้นในวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1998 สหประชาชาติก็จัดการประชุมสามฝ่ายอีกครั้ง แนวทางของตัวแทนจากอินโดนีเซียกลับไม่เปิดกว้างดังกรณีของการเจรจารอบเดือนสิงหาคมและตุลาคมที่ผ่านมา อาจเป็นเพราะว่า โครงร่างข้อเสนอที่มีลักษณะข้อความที่ไม่เป็นทางการ (non-paper) มีผลต่อรัฐบาลอินโดนีเซียให้พิจารณาข้อเสนออย่างละเอียดอีกครั้ง หรือเป็นการจุดประกายให้ส่วนต่างๆ ในอินโดนีเซียตระหนักถึงความเป็นไปได้ของระดับการปกครองตนเองของติมอร์ตะวันออกว่ามากเกินไป หรืออาจเป็นไปได้ว่ายังไม่มิตีที่เห็นตรงกันในเหล่าผู้กำหนดนโยบายที่จากรัฐบาล จึงทำให้ตัวแทนจำเป็นต้องหยุดการเจรจาเสีย แต่ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็ตาม ข้อกล่าวหาว่ามีการสังหารหมู่ ณ หมู่บ้านที่ห่างไกลของติมอร์ตะวันออกเป็นสาเหตุให้โปรตุเกสพักการเจรจาเอาไว้ชั่วขณะในวันแรก การเจรจาเริ่มขึ้นในวันถัดมา แต่ผลการเจรจากลับไม่ประสบความสำเร็จ ขั้นตอนการเจรจาสำหรับปี ค.ศ. 1999 ไม่คืบหน้าดังที่นายแจมซิด มาร์กเกอร์กำหนดไว้ก่อนสิ้นปี ค.ศ. 1998 ซึ่งทั้งสองฝ่ายต้องร่างตัวแบบการปกครองตนเองของติมอร์ตะวันออกให้เรียบร้อย

### 3) สถานการณ์ในติมอร์ตะวันออก การพูดคุยระดับประชาชน และความรุนแรง

เหตุการณ์ในติมอร์ตะวันออกตลอดทั้ง ค.ศ. 1998 ดำเนินไปเรื่อยๆ โดยไม่เกี่ยวข้องกับ การเจรจาสามฝ่ายที่นิวยอร์กแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกส่งผล โดยตรงต่อการเจรจาสามฝ่ายของของสหประชาชาติ และเรียกร้องให้ชาวติมอร์ตะวันออกมีส่วนร่วม โดยตรงกับการเจรจาเพื่อกำหนดอนาคตของพวกเขาเอง การไม่มีเวทีสำหรับให้ชาวติมอร์ตะวันออกได้แสดงความคิดเห็นเป็นการทิ้งให้ชาวติมอร์ตะวันออกส่วนใหญ่ไม่ได้รับรู้ข้อมูล ข่าวสาร ทางเลือกในอนาคตของตนเอง นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดความไม่พอใจจากการถูกกีดกัน และความสงสัยต่อข้อเสนอที่เป็นเสมือนค้ำประกันสัญญาซึ่งอิน โคนีเซียจะมอบสิทธิในการกำหนด อนาคตของตนเองต่อไป

นายจอห์น แม็คคาร์ที (John McCarthy) เอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำกรุง จาการ์ตา เดินทางมายังติมอร์ตะวันออกในช่วงระหว่างวันที่ 12-16 มิถุนายน ค.ศ. 1998 และบรรยาย สภาพในติมอร์ตะวันออกว่าเป็นบรรยากาศของความตื่นเต็นของหนุ่มสาวชาวติมอร์ตะวันออก ซึ่ง จะมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นอย่างเสรีในพื้นที่สาธารณะเป็นครั้งแรก กลุ่มที่ต้องการเอกราช เรียกร้องให้มีการลงประชามติ ซึ่งเป็นการท้าทายและทำให้กลุ่มที่ต้องการให้ร่วมกับอิน โคนีเซีย หวั่นไหว ในติมอร์ตะวันออกเอง ไม่มีผู้ใดจะหาทางออกให้กับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นครั้งนี้ได้แม้แต่ กลุ่มศาสนาหรือนายชานานา กุสเมาเอง ไม่มีวิธีการที่จะทำให้ความคิดเห็นของชาวติมอร์ตะวันออก เข้าไปมีบทบาทใน โຕ้ะเจรจาสามฝ่ายได้ แม้ว่าอิน โคนีเซียจะเต็มใจที่จะเสนอสิ่งที่ชาวติมอร์ ตะวันออกเองไม่เคยได้รับมาก่อนก็ตาม แต่สิ่งที่ชาวติมอร์ตะวันออกต้องการนั้นมากกว่าสิ่งที่ อิน โคนีเซียสามารถที่จะมอบให้ได้

จากนั้น มีการประชุมคณะเอกอัครราชทูตจากประเทศในสหภาพยุโรปสามฝ่าย ได้แก่ เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ และออสเตรเลีย ซึ่งเดินทางมาติมอร์ตะวันออกระหว่างวันที่ 27-30 มิถุนายน ค.ศ. 1998 มีรายงานว่าสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีการแบ่ง ขั้วความคิดเห็นทางการเมืองและความรู้สึกไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันสูงมาก ทั้งๆ ที่หลายฝ่ายพูดถึง การเจรจาประนีประนอมว่าสำคัญอย่างมาก แต่ก็ยังไม่มีสัญญาณว่าทั้งสองฝ่ายพร้อมที่จะอดทนต่อกันและยังมีท่าทีในการข่มขู่ซึ่งกันและกันอีกด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดให้มีการพูดคุยระหว่างผู้นำของกลุ่มต่างๆ ในติมอร์ตะวันออกอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อจะให้เกิดความ ยึดหยุ่นในการเจรจาด้วยกันทุกฝ่าย และเพื่อสร้างมาตรการการเพิ่มความมั่นใจซึ่งกันและกัน

สถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกเริ่มรุนแรงยิ่งขึ้นในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 เกิดความกลัวและความตระหนกของผู้คนในกรุงดิลี เบาเกา และเมืองใหญ่อื่นๆ ในช่วงครึ่งเดือนแรกทำให้ผู้คนต้องอพยพออกไปนอกพื้นที่ราว 17,000 คน ซึ่งมีทั้งชาวต่างชาติและชาวติมอร์ตะวันออก สาเหตุที่นั่นไม่ชัดเจน แต่มีรายงานว่ามียุทธศาสตร์โจรบินจาสมนหน้ากาบ ซึ่งเชื่อว่าเป็นกลุ่มลี้ลับที่เชื่อมโยงกับหน่วยข่าวกรองของอินโดนีเซีย ทำหน้าที่สืบข่าวลับในกรุงดิลี พวกบินจาถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกที่เข้าไปในบ้านของผู้คน ก่อการร้ายต่อผู้อาศัย และปล้นสะดมชาวบ้าน สาเหตุที่แท้จริงนั้นยังไม่ชัดเจนว่าเกี่ยวข้องกับกลุ่มใดกันแน่

การเจรจาไกล่เกลี่ยระดับประชาชนเริ่มขึ้นในพื้นที่ติมอร์ตะวันออก โดยความพยายามของฝ่ายศาสนา ด้วยการสนับสนุนทางกฎหมายจากหน่วยงานนอกภาครัฐ ซึ่งนำโดยองค์กร ยายะฮาน ฮัก (Yayasan Hak) และความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลออสเตรเลีย หลังจากมีการเจรจาบ่อยๆ หลายครั้งในช่วงเดือนมิถุนายนถึงกรกฎาคม ในวันที่ 10 ถึง 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 การประชุมเจรจาที่หมู่บ้านดาระ (Dare) ใกล้ๆ กรุงดิลี ซึ่งนำโดยพระระดับบิชอป 2 รูป ประสบความสำเร็จอย่างมาก มีตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ จำนวน 9 กลุ่มเข้าร่วม ซึ่งได้แก่ กลุ่มการเมืองที่ตั้งขึ้นก่อนปี ค.ศ. 1975 กลุ่มนักศึกษา องค์กรเยาวชน เจ้าหน้าที่รัฐชาวติมอร์ตะวันออก และคนกลุ่มน้อยชาวอาหรับและชาวจีน ในช่วงของการพิธีเปิดและปิดการประชุม

ข้อสรุปที่ได้จากการประชุมมีประเด็นสำคัญ ได้แก่ การให้ฝ่ายศาสนาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เป้าหมายคือการประนีประนอมและสันติภาพ การเข้าใจซึ่งกันและกันเป็นสถานะจำเป็นสำหรับทางออกที่ยั่งยืน เจตจำนงทางการเมืองร่วมที่จำเป็นสำหรับการบรรลุข้อตกลงและการปฏิบัติร่วมกัน สร้างประชาสังคมที่มีสันติ เห็นความสำคัญเรื่องสิทธิมนุษยชน รับทราบถึงแนวทางที่เป็นไปได้ในเรื่องของอนาคตของติมอร์ตะวันออกซึ่งได้แก่ การลงประชามติและการปกครองตนเอง ต้องการสร้างพื้นที่สาธารณะเพื่อเป็นศูนย์รวมของชาวติมอร์ตะวันออกเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อไป เห็นด้วยในการสร้างความเป็นหนึ่งเดียว โดยในที่สุดแล้วจะต้องไม่มี ผู้ชนะหรือผู้แพ้ วีรบุรุษหรือคนทรยศ ให้มีการประชุมต่อไปในอนาคต ซึ่งต้องมีผู้นำกลุ่มต่อต้านที่อยู่ในคุก ในป่า และในต่างประเทศ ยอมรับให้มีเสรีภาพและความหลากหลายในความคิดเห็น และให้ผลของการประชุมส่งผ่านไปยังนานาชาติให้ได้รับทราบต่อไป

อย่างไรก็ตาม ด้วยบริบททางการเมืองในติมอร์ตะวันออกที่แบ่งออกเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจน ทำให้ข้อความจากการประชุมที่ดาระ ไม่ได้รับการส่งต่อไปให้ทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้รับรู้รับทราบ ยิ่งกว่านั้น ในวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1998 ข้าหลวงประจำติมอร์ตะวันออกนายอิลิโอ โซอาเรซ (Abilio Soares) สั่งปลดข้าราชการซึ่งไม่ยอมตัดความสัมพันธ์กับกลุ่มที่เรียกตัวเองว่า

และการลงประชามติ<sup>17</sup> ผลที่ตามมาคือ การหยุดงานและการประท้วงของข้าราชการเป็นเวลา 4 วัน ผู้เดินขบวนตามท้องถนนถือป้ายเรียกร้องเอกราชและการปล่อยตัวนายชานานา กุสเมา ผู้ประท้วงไม่พอใจกับการประชุมที่คาเร ที่ให้ชาวติมอร์ตะวันออกมีความอดทนต่อการเรียกร้องเอกราช และวิจารณ์รัฐบาลอินโดนีเซียที่ไม่ยอมลดกำลังทหารในพื้นที่ แต่การประท้วงครั้งนี้ยังไม่มี ความรุนแรงใดๆ เกิดขึ้น

#### 1.4 ปฏิกริยาของออสเตรเลียต่อข้อเสนอ “สถานภาพการปกครองพิเศษ”

ออสเตรเลียเริ่มพิจารณาปัญหาติมอร์ตะวันออกอย่างจริงจังอีกครั้งในช่วงปลายปี ค.ศ. 1997 หลังจากนั้น บทบาทของออสเตรเลียต่อการจัดการปัญหาติมอร์ตะวันออกก็เริ่มเด่นชัดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากการสิ้นสุดอำนาจของนายพลซูฮาร์โต และการเข้ามารับตำแหน่งของนายฮาบีบี ในวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1998 สามวันหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงในอินโดนีเซียดังกล่าว นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ แดงแก่สื่อมวลชนว่าการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นโอกาสสำคัญในการแก้ไขปัญหาติมอร์ตะวันออกให้ถูกล่วง และหลังจากนั้นสามสัปดาห์ นายฮาบีบีก็ประกาศว่า รัฐบาลอินโดนีเซียพร้อมพิจารณาข้อเสนอเรื่อง “สถานภาพการปกครองพิเศษ” สำหรับติมอร์ตะวันออก

รัฐบาลออสเตรเลียพิจารณาว่าข้อเสนอนี้เป็นขั้นตอนสำคัญที่สร้างความเปลี่ยนแปลงที่ดีต่อติมอร์ตะวันออก อย่างไรก็ตาม การที่ข้อเสนอยังไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนทำให้ออสเตรเลียตอบรับต่อข้อเสนอในลักษณะที่ไม่แน่ชัดเช่นกัน แต่ในภาพรวมข้อเสนอนี้สอดคล้องกับจุดยืนของออสเตรเลียที่มองว่า ชาวติมอร์ตะวันออกควรจะได้รับโอกาสให้สามารถจัดการกับกิจการภายในของตนเอง ออสเตรเลียมีความเห็นที่ชัดเจนว่า โอกาสเดียวที่จะหาทางออกที่ยั่งยืนให้กับปัญหาติมอร์ตะวันออกก็คือด้วยการเจรจาระหว่างรัฐบาลที่จาการ์กับตัวแทนที่ได้รับการยอมรับจากชาวติมอร์ตะวันออก ดังนั้น ข้อเสนอของนายฮาบีบีจะยังไม่ได้รับการตอบรับในเชิงบวกจากชาวติมอร์ตะวันออก ทราบไคภาพซึ่งออกมาคือการบีบบังคับให้ชาวติมอร์ตะวันออกต้องรับข้อเสนอ โดยไม่มีโอกาสที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นใดๆ ต่อรายละเอียดของข้อเสนอ

หลังจากเดินทางมายังติมอร์ตะวันออกในช่วงระหว่างวันที่ 12-16 มิถุนายน ค.ศ. 1998 นายจอห์น แม็คคาร์ทีพิจารณาข้อเสนอของนายฮาบีบีร่วมกับนายอาลี อลาตสในวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1998 ในช่วงของการประชุมเพื่อเตรียมการมาเยือนอินโดนีเซียของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์

<sup>17</sup> Taylor, East Timor: The Price of Freedom, p. xvii.

ในสัปดาห์ต่อมา โดยที่นายจอห์น แม็คคาร์ทีแจ้งให้นายอาลี อลาดีสทราบถึงมุมมองของออสเตรเลีย ที่ว่าจะต้องนำแนวทางของชาวติมอร์ตะวันออกที่มีลักษณะประนีประนอม (การประชุมที่คาเร) มาปฏิบัติให้เร็วที่สุด หากอินโดนีเซียต้องการให้ข้อเสนอการปกครองตนเองจะบรรลุเป้าประสงค์หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า กระบวนการเจรจาระดับประชาชนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง นายจอห์น แม็คคาร์ทีส่งสัญญาณว่าออสเตรเลียมีความเต็มใจที่จะช่วยเหลือกระบวนการเจรจาระหว่างกลุ่มต่างๆ

อย่างไรก็ตาม นายอาลี อลาดีสไม่เห็นว่ากระบวนการเจรจาระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับชาวติมอร์ตะวันออกกว่าจะเป็นความสำคัญลำดับต้นๆ เพื่อหาทางออกให้กับปัญหา ในมุมมองของนายอาลี อลาดีส แนวทางนี้จะไม่เป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโปรตุเกส ตัวแบบของการปกครองตนเองจะต้องมาจากกระบวนการเจรจาระดับระหว่างประเทศ ภายใต้การสนับสนุนจากสหประชาชาติ อาจกล่าวได้ว่าออสเตรเลียไม่ประสบความสำเร็จมากนักในการชักจูงรัฐบาลอินโดนีเซียให้เห็นพ้องกับออสเตรเลียที่ว่า “ปัญหาติมอร์ตะวันออกในระดับระหว่างประเทศจะคลี่คลายไปได้เองโดยอัตโนมัติ หากมีการจัดการกับปัญหาระดับพื้นที่เสียก่อน” ดังนั้น ในมุมมองของออสเตรเลีย การที่นายอาลี อลาดีสเน้นย้ำถึงการแก้ไขปัญหาในระดับระหว่างประเทศเท่านั้น เป็นการบิดเบือนสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา

#### 1) การไปเยือนจากรัฐมนตรีของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์

นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ไปเยือนจากรัฐมนตรีช่วงวันที่ 8-10 กรกฎาคม ค.ศ. 1998 และมีการพูดคุยในเนื้อหาสาระเกี่ยวกับติมอร์ตะวันออกกับรัฐมนตรีอาวุโสของอินโดนีเซียและประธานาธิบดี ที่สำคัญคือนายฮาบีบี นายอาลี อลาดีสและพลเอกวรีนโต รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมอินโดนีเซีย นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์อธิบายว่าติมอร์ตะวันออกเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ชื่อเสียงของอินโดนีเซียต่อนานาชาติ ในช่วงเวลาที่อินโดนีเซียกำลังต้องการความช่วยเหลือจากนานาชาติในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์กล่าวว่าออสเตรเลียยังต้องการเห็นทางออกของปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและปัญหาที่อินโดนีเซียยังคงกำลังทหารจำนวนมากเอาไว้ในพื้นที่ของติมอร์ตะวันออกอยู่ซึ่งเชื่อมโยงกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างมากในอินโดนีเซีย ทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียพร้อมที่จะเจรจากับชาวติมอร์ตะวันออก จึงจำเป็นเป็นอย่างยิ่งที่จะพัฒนากระบวนการเจรจาระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับชาวติมอร์ตะวันออก และสนับสนุนให้มีการถกเถียงกันภายในติมอร์ตะวันออกเองเพื่อหาบทสรุปที่ทุกฝ่ายพึงพอใจ

รายงานการประชุมระหว่างประธานาธิบดีกับบิชอปคาร์ลอส เบ โลเป็นตัวอย่างที่ดีซึ่งจะส่งเสริมกระบวนการนี้

นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์แสดงจุดยืนที่ว่า หากอิน โคนีเซียเห็นชอบต่อกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยแล้ว ออสเตรเลียก็จะสนับสนุนการปล่อยตัวนายชานานา กุสมาออกจากที่คุมขัง ออสเตรเลียพร้อมที่จะสนับสนุนกระบวนการเจรจาระหว่างชาวติมอร์ตะวันออกและเสนอความช่วยเหลือในการประเมินท่าทีของชาวติมอร์ตะวันออกที่เป็นแกนนำสำคัญ และเสนอผลที่ได้จากการสำรวจนี้ จุดประสงค์ก็เพื่อที่จะสร้างความรู้สึกละหาวงอกร่วมกันระหว่างฝ่ายต่างๆ และเป็นรากฐานสำคัญเพื่อการเจรจาที่เน้นประเด็นการประนีประนอมและการปกครองตนเองแบบพิเศษต่อไป นายอาลี อลาตัสเห็นควรให้ออสเตรเลียช่วยเหลือในกระบวนการสำรวจความคิดเห็นของชาวติมอร์ตะวันออก

ในช่วงของการปรึกษาหารือกับนายอาลี อลาตัสหยาบยบประเด็นบางประการที่ไม่เห็นพ้องกับมุมมองที่ว่าจะมีการพิจารณาทบทวนสถานะของติมอร์ตะวันออกใหม่อีกครั้งในฐานะส่วนหนึ่งของข้อเสนอ ข้อเสนอนี้เป็นเพียงการยืดเวลาความเป็นเอกราชของติมอร์ตะวันออกซึ่งฝ่ายทหารย่อมยอมรับไม่ได้อย่างแน่นอน นายอาลี อลาตัสยังคงยืนยันว่าบทสรุปเรื่องสถานะของติมอร์ตะวันออกก็จะต้องเป็นการปกครองแบบพิเศษภายใต้อิน โคนีเซีย นอกจากนั้นข้อเสนอเรื่องการปกครองตนเองนั้นจะต้องสำเร็จลุล่วงในทันที เพราะรัฐบาลใหม่ของอิน โคนีเซียจะไม่เข้มแข็งพอที่จะจัดการกับปัญหาในลักษณะนี้ได้ เนื่องจากอำนาจของฝ่ายบริหารจะลดลง และยังมีเรื่องอุปสรรคภายในระบบรัฐสภาแบบประชาธิปไตย ข้อเสนอที่ได้คือนายอาลี อลาตัสจะยืนยันถึงข้อกังวลนี้ต่อนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์อีกครั้งในที่ประชุมอาเซียนประจำปีในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998

## 2) การปรึกษาหารือของออสเตรเลียกับชาวติมอร์ตะวันออก

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 กระทรวงการต่างประเทศและการค้าของออสเตรเลียเริ่มกระบวนการปรึกษาหารือกับตัวแทนชาวติมอร์ตะวันออกจำนวนหนึ่ง เจ้าหน้าที่จากแคนเบอร์รา และจาการ์ตา พบปะพูดคุยกับตัวแทนจากกลุ่มการเมืองต่างๆ จำนวน 29 คนที่เป็นชาวติมอร์ตะวันออก รวมทั้งฝ่ายที่เป็นกลางจากองค์กรนอกภาครัฐและฝ่ายศาสนา การประชุมประกอบด้วยผู้นำของกลุ่มต่างๆ จากภายในติมอร์ตะวันออก จากอิน โคนีเซีย และกลุ่มชาวติมอร์ตะวันออกพลัด

ถิ่นในออสเตรเลีย โมซัมบิก แอฟริกาใต้ มาเก๊า เบลเยียม โปรตุเกส และอเมริกาเหนือ<sup>18</sup> โดยเป็นการสอบถามถึงความคิดเห็นในเรื่องข้อเสนอของนายฮาบีบี รวมทั้งความเป็นไปได้ในทางเลือกอื่นๆ ในอนาคตของติมอร์ตะวันออก

ท่ามกลางความคิดเห็นที่ได้สำรวจมานั้น ผลปรากฏว่า นอกจากผู้ให้ข้อมูลจะไม่ยอมรับสถานะเดิมที่ให้ติมอร์ตะวันออกเป็นจังหวัดหนึ่งของอินโดนีเซียแล้ว แนวทางที่ต้องการนั้นแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ หลังจากที่นายฮาบีบีประกาศข้อเสนอแล้ว ชาวติมอร์ตะวันออกในพื้นที่ก็ไม่พอใจ ด้วยการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมากกว่านี้ ซึ่งรวมถึงการลงประชามติ ส่วนมุมมองของชาวติมอร์พลัดถิ่นนั้นแตกต่างออกไป ซึ่งจะมีความยืดหยุ่นและมีความตั้งใจที่จะเจรจามากกว่า คือมีความสมเหตุสมผลและเน้นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปมากกว่า

นายชานานา กุสเมาและนายจอห์น แม็คคาร์ทีเริ่มพบปะกันเป็นระยะในช่วงเวลาตัวเอง ที่ประชุมในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 นายชานานา กุสเมาแจ้งนายจอห์น แม็คคาร์ทีว่าตราบโดที่ติมอร์ตะวันออกยังไม่ได้รับโอกาสที่จะเป็นเอกราช ชาวติมอร์ตะวันออกก็ยังคงจะไม่พอใจและปัญหาในติมอร์ตะวันออกยังมีอยู่ต่อไป การลงประชามติเป็นแนวทางที่ชาวติมอร์ตะวันออกต้องการไม่ว่าผลจะออกมาเป็นอย่างไรก็ตาม

การปรึกษาหารือดังกล่าวเป็นข้อมูลสำคัญให้กับรัฐบาลออสเตรเลียทำความเข้าใจในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับติมอร์ตะวันออก และเข้าใจถึงประเด็นที่ออสเตรเลียจะต้องจัดการเพื่อให้ข้อเสนอของนายฮาบีบีบรรลุเป้าประสงค์ ออสเตรเลียประเมินว่าทางเลือกที่ให้ติมอร์ตะวันออกดำรงสถานะเดิมนั้น ย่อมไม่เป็นที่พอใจของประชาชนชาวติมอร์ตะวันออกและนำมาซึ่งสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนที่ควบคุมได้ยากมากขึ้น ความสำเร็จของข้อเสนอของนายฮาบีบีอยู่ที่ความสามารถของอินโดนีเซียที่จะชักจูงให้ชาวติมอร์ตะวันออกตระหนักถึงผลดีที่จะได้เป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซียในรูปแบบพิเศษอยู่ต่อไปและจะต้องให้ชาวติมอร์ตะวันออกยอมรับอย่างสมัครใจอีกด้วย

ในวันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ. 1998 นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์เขียนข้อความถึงนายอาตี อลาตัส ส่งข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นดังกล่าว ผ่านทางหน่วยงานดูแลกิจการทั่วไปของออสเตรเลีย นายอาตี อลาตัสรู้สึกขอบคุณในความช่วยเหลือของออสเตรเลีย แม้จะไม่เห็นด้วยในเรื่องการเลือกบุคคลเพื่อสอบถามความคิดเห็น และมองว่าผลที่ได้นั้นไม่เป็นกลางเท่าใดนัก จาก

<sup>18</sup> Alexander Downer, "Securing Australia's Interests – Australian Foreign Policy Priority"

การศึกษาผลที่ได้จะละเอียดเหมือนว่านายอาลี อลาตัสจะไม่ยอมรับผลการสำรวจดังกล่าว โดยกล่าวว่าแม้โปรตุเกสและอินโดนีเซียจะตกลงกันได้ ในรายละเอียดของข้อเสนอก็ไม่ได้หมายความว่าทั้งสองฝ่ายจะหลีกเลี่ยงปัญหาที่ว่า การปกครองตนเองแบบพิเศษจะเป็นบทสรุปของปัญหาหรือจะเป็นการปูทางไปสู่การลงประชามติได้ แต่สำหรับอินโดนีเซียแล้ว ทางเลือกของการลงประชามตินั้นไม่เป็นที่ยอมรับอย่างแน่นอน

### 3) การช่วยเหลือเจรจาไกล่เกลี่ยของออสเตรเลีย

ออสเตรเลียมีความกังวลเพิ่มมากขึ้นจากการที่อินโดนีเซียมิได้พยายามดำเนินการบางอย่างที่จำเป็นเพื่อให้ชาวติมอร์ตะวันออกยอมรับข้อเสนอของนายฮาบีบี อีกทั้งยังไม่พยายามสร้างบรรยากาศของการประนีประนอมให้เกิดขึ้น ระหว่างการประชุมกับนายแจมซิด มาร์กเกอร์ ที่จาการ์ในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 นายจอห์น แม็คคาร์ทีอธิบายข้อกังวลของออสเตรเลียจากการที่ชาวติมอร์ตะวันออกคาดหวังความเป็นเอกราช นายแจมซิด มาร์กเกอร์และนายจอห์น แม็คคาร์ทีเห็นพ้องต้องกันที่จะต้องมีการเจรจาโดยตรงระหว่างอินโดนีเซียกับชาวติมอร์ตะวันออก และนายแจมซิด มาร์กเกอร์สนับสนุนให้ออสเตรเลียเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ยประนีประนอม ออสเตรเลียมอบข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นในติมอร์ตะวันออกแก่สหประชาชาติ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานและเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

รัฐบาลออสเตรเลียพิจารณาว่า การเจรจากภายในติมอร์ตะวันออกนั้นสำคัญเท่าๆ กับการเจรจาระหว่างอินโดนีเซียกับตัวแทนจากติมอร์ตะวันออก ก่อนหน้านี้ก็มีการเจรจาในรูปของ “เวทีพูดคุยระหว่างชาวติมอร์ตะวันออก” (All-Inclusive Intra-East Timorese Dialogue หรือ AIETD)<sup>\*</sup> ในนามของสหประชาชาติ ซึ่งออสเตรเลียก็สนับสนุนเงินมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 แต่ผลปรากฏว่ากลไกนี้ไม่มีประสิทธิภาพและจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางใหม่<sup>19</sup> ออสเตรเลียเน้นย้ำถึงความเต็มใจที่ออสเตรเลียจะช่วยเหลือกระบวนการนี้ต่อสหประชาชาติ อินโดนีเซีย และชาวติมอร์ตะวันออกมาโดยตลอด นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ

<sup>\*</sup> ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1995 อินโดนีเซียและโปรตุเกสตกลงร่วมกันให้สหประชาชาติจัดเวทีพูดคุยระหว่างชาวติมอร์ตะวันออก (All-inclusive Intra East Timorese Dialogue หรือ AIETD) เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของติมอร์ตะวันออกทั้งภายในและภายนอกอินโดนีเซียพบปะแลกเปลี่ยนและหาทางออกให้กับสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออก การประชุมครั้งแรกและครั้งที่สองเกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1995 และมีนาคม ค.ศ. 1996 ตามลำดับ ในการประชุมครั้งที่สามช่วงเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1997 รัฐบาลออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือทางการเงินจำนวน 20,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

<sup>19</sup> Alexander Downer, "Letter to Mr. Alatas," 29 August 1998.



และการค้าพยายามอย่างยิ่งที่จะเปิดช่องทางการสื่อสารให้กับตัวแทนจากติมอร์ตะวันออก ทั้งช่วยติดต่อกับชาวติมอร์ตะวันออกพลัดถิ่นให้เข้าร่วมในกระบวนการเจรจาในเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม ค.ศ. 1998

### 1.5 การปรับนโยบายของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก

ออสเตรเลียพิจารณาข้อตกลงระหว่างอินโดนีเซียกับโปรตุเกสในวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 1998 ว่าเป็นก้าวสำคัญที่จะชี้อนาคตของชาวติมอร์ตะวันออก อย่างไรก็ตาม นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนออร์ก็ยังยึดถึงความคิดที่ว่า ชาวติมอร์ตะวันออกต้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาหาบทสรุปจากการเจรจาใกล้เคียงครั้งนี้ด้วย ซึ่งนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนออร์ยังย้ำว่าติมอร์ตะวันออกยังคงเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซีย และการลงประชามติเพื่อเอกราชควรจะมีผลที่หลีกเลี่ยงเพราะผลที่เกิดขึ้นจะกระตุ้นให้เกิดสงครามกลางเมืองอีกครั้งหนึ่ง<sup>20</sup> หลังจากที่อินโดนีเซียสามารถควบคุมสถานการณ์ให้สงบได้ถึงระดับหนึ่งมาเป็นเวลากว่า 20 ปี

จากผลของความตึงเครียดจากการเจรจาที่นิวออร์ก รัฐบาลออสเตรเลียตัดสินใจประกาศว่าจะยอมรับข้อตกลงใดๆ ก็ตามที่มาจากการเจรจา ทั้งนี้รวมถึงผลจากการเจรจาระดับพื้นที่ของติมอร์ตะวันออกเองด้วย รัฐบาลออสเตรเลียมองว่ากระบวนการลงประชามติจะต้องเปิดกว้าง นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังปรับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับนายชานานา กุสเมา โดยก่อนหน้านี้ ออสเตรเลียเห็นความจำเป็นในการปล่อยตัวนายชานานา กุสเมา ในกรณีที่การปล่อยตัวจะเอื้อต่อกระบวนการสันติภาพเท่านั้น แต่ ณ เวลานี้ออสเตรเลียมีนโยบายให้ปล่อยตัวนายชานานา กุสเมาแบบไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้น เพราะออสเตรเลียมองว่านายชานานา กุสเมามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการเจรจาใกล้เคียงและกระบวนการสันติภาพ<sup>21</sup>

ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1998 นานาชาติต่างกดดันรัฐบาลอินโดนีเซียให้เปลี่ยนนโยบายต่อติมอร์ตะวันออก มีหลักฐานที่แสดงการดำเนินนโยบายที่ไม่ถูกต้องของกองทัพอินโดนีเซียต่อติมอร์ตะวันออก ในขณะที่เดียวกันที่รัฐบาลอินโดนีเซียพยายามบีบบังคับให้ชาวติมอร์ตะวันออกยอมรับข้อเสนอการปกครองพิเศษ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ในสายตาของนานาชาติ ความล้มเหลวของ

<sup>20</sup> Richard Leaver, "Introduction: Australia, East Timor and Indonesia" *The Pacific Review* 14, 1 (2001): 5-6.

<sup>21</sup> Department of Foreign Affairs and Trade, "Report on the Views of East Timorese Political and Public Figures on East Timor Autonomy," August 1998.

รัฐบาลอินโดนีเซียในการสนองตอบต่อปัญหา บ่อนทำลายความพยายามที่จะทำให้ข้อเสนอของนายฮาบีบีสำเร็จลุล่วงไปได้

ออสเตรเลียมองเห็นชัดเจนว่า กระบวนการสันติภาพนี้เป็นไปอย่างไม่ค่อยราบรื่นนัก ไม่นานภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปของออสเตรเลียในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1998 นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ประกาศว่า ออสเตรเลียยังคงกระตุ้นรัฐบาลอินโดนีเซียอย่างหนักให้ลดกำลังทหารในติมอร์ตะวันออก และแสดงความเป็นห่วงต่อรายงานที่ว่า การถอนกำลังทหารของกองทัพอินโดนีเซียเป็นการสร้างภาพเท่านั้น นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์เห็นว่า ออสเตรเลียต้องการให้กระบวนการเจรจาภายใต้การอุปถัมภ์ของสหประชาชาติประสบความสำเร็จ ออสเตรเลียเชื่อว่า จะต้องมีการออกสำหรับปัญหาติมอร์ตะวันออก และการเจรจาต้องให้ทุกฝ่ายมีส่วนเกี่ยวข้อง สุดท้ายนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ย้ำว่า นายชานานา กุสแมมีส่วนสำคัญต่อบทสรุปของการเจรจา ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1998 สมาชิกของออสเตรเลียมีมติให้คณะกรรมการร่วมจาก กระทรวงการต่างประเทศและการค้า และกระทรวงกลาโหมพิจารณาทบทวนปัญหาติมอร์ตะวันออกใหม่ทั้งหมด<sup>22</sup> ในที่สุดจุดเปลี่ยนอันสำคัญในนโยบายของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกคือจดหมายจากนายกรัฐมนตรีออสเตรเลีย ถึงประธานาธิบดีอินโดนีเซีย ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1998

#### 1) ที่มาของการปรับนโยบายและจดหมายจากนายจอห์น โฮเวิร์ดถึงนายฮาบีบี

ช่วงปลายเดือนธันวาคม ค.ศ. 1998 รัฐบาลออสเตรเลียตัดสินใจเปลี่ยนนโยบายต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก เป็นที่ชัดเจนว่า สถานะเดิมของติมอร์ตะวันออกนั้น ไม่สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้อีกแล้ว เพราะหลังจากที่อินโดนีเซียปกครองติมอร์ตะวันออกมาเป็นเวลา 23 ปี รัฐบาลอินโดนีเซียไม่สามารถทำให้ชาวติมอร์ตะวันออกตระหนักถึงประโยชน์จากการอยู่เป็นจังหวัดหนึ่งของอินโดนีเซียได้

ข้อเสนอของนายฮาบีบีเปิดทางให้อินโดนีเซียและนานาชาติได้ปรึกษาหารือกันถึงทางออกที่ยั่งยืน ในขณะเดียวกัน ก็เป็นโอกาสให้กับออสเตรเลียในการสิ้นสุดปัญหาซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์ทวิภาคีกับอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตาม โอกาสเหล่านี้กำลังจะหลุดลอยไป เนื่องจากการเจรจาสามฝ่ายไม่คืบหน้า การเจรจารอบเดือนพฤศจิกายนไม่เห็นผลใดๆ เกิดขึ้น และชาวติมอร์ตะวันออกยังคงอยู่นอกวงเจรจา อินโดนีเซียเองซึ่งไม่ยอมเจรจาในเรื่องของอำนาจอธิปไตยและการ

<sup>22</sup> James Cotton, East Timor, Australia and Regional Order: Intervention and its Aftermath in Southeast Asia (London: Routledge-Curzon, 2004), p. 89.

กำหนดอนาคตตนเองของติมอร์ตะวันออก ก็ยังไม่ส่งสัญญาณความจริงใจในการเจรจา และยอมให้ชาวติมอร์ตะวันออกเข้าร่วมกระบวนการ นอกจากนี้สถานการณ์ในพื้นที่เองก็เปราะบางมากและทัศนคติก็เป็นเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาไม่แน่นอน ออสเตรเลียเป็นกังวลว่าหากชาวติมอร์ตะวันออกยังคงไม่ยอมจำนนและจะต้องเผชิญหน้ากับการกดขี่ข่มเหงจากกองทัพอินโดนีเซียแล้ว สถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกจะเลวร้ายลงจนไม่สามารถที่จะควบคุมได้

หลังจากนายพลชูฮาร์โตสิ้นสุดอำนาจ มติมหาชนออสเตรเลียต่อการกำหนดอนาคตตนเองของชาวติมอร์ตะวันออกก็สำคัญต่อการเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลออสเตรเลีย การปรับนโยบายไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐบาลสามารถตอบคำถามต่อสาธารณชนได้ง่ายขึ้นเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐบาลแสวงหาเสียงสนับสนุนต่อนโยบายทวิภาคีกับอินโดนีเซียจากสาธารณชนได้มากขึ้น ปัญหาคือว่ากระบวนการอะไรที่ส่งอิทธิพลให้การแก้ไขปัญหติมอร์ตะวันออกถูกล่วงไปด้วยดี แนวทางของติมอร์ตะวันออกแบบใดที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ของออสเตรเลียได้มากที่สุด และออสเตรเลียจะดำเนินนโยบายอย่างไรเพื่อให้เกิดผลในเชิงบวกมากที่สุด

จากการที่ออสเตรเลียปรึกษาหารือกับผู้นำของติมอร์ตะวันออก ปรากฏว่าแนวทางการปกครองพิเศษใดๆ ก็ตามที่มีได้ทำให้ชาวติมอร์ตะวันออกสามารถกำหนดการปกครองตนเองได้ ในอนาคตย่อมจะไม่ได้รับการยอมรับจากชาวติมอร์ตะวันออกอย่างแน่นอน ออสเตรเลียประเมินว่าหากไม่จูงใจรัฐบาลอินโดนีเซียให้เปลี่ยนนโยบายหรือหากไม่มีความคืบหน้าในการเจรจาระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับชาวติมอร์ตะวันออกแล้ว ข้อเสนอของนายฮาบีบีจะล้มเหลว ทางเลือกที่เหลือซึ่งได้แก่ การปกครองติมอร์ตะวันออกต่อไปด้วยการใช้กำลัง หรือการต่อสู้อย่างรวดเร็วและรุนแรงของชาวติมอร์ตะวันออกเพื่อเอกราช ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตามย่อมไม่เป็นประโยชน์ทั้งต่อติมอร์ตะวันออก อินโดนีเซีย หรือออสเตรเลีย

อีกนัยหนึ่ง ยังมีมุมมองที่ว่า หากข้อเสนอมีลักษณะที่เปิดกว้างและนำไปปฏิบัติได้สำเร็จแล้ว อาจทำให้ชาวติมอร์ตะวันออกตระหนักถึงประโยชน์จากการได้รับสถานการณ์ปกครองพิเศษจากอินโดนีเซีย และช่วยบรรเทาความรู้สึกของความตึงเครียดเอกราชอริปไตยก็ได้ มุมมองนี้เกิดจากการสำรวจความคิดของผู้นำติมอร์ตะวันออกที่เห็นพ้องกันว่า การได้รับเอกราชหรือการกำหนดอนาคตตนเองของชาวติมอร์ตะวันออกจะเกิดขึ้นไม่ได้ในทันทีทันใด แต่อาจใช้เวลาราว 3-5 ปี หรืออาจมากถึง 20 ปี ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของกรอบเวลาในการเตรียมพร้อมสำหรับการกำหนดอนาคตตนเอง ผู้นำติมอร์ตะวันออกทั้งหมดเห็นตรงกันว่า การปกครองแบบพิเศษนี้ยอมรับได้ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การปกครองตนเองอย่างแท้จริง

ดังนั้นออสเตรเลียจึงตัดสินใจว่า แนวทางเดียวที่จะแก้ปัญหาติมอร์ตะวันออกได้อย่างยั่งยืน และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อออสเตรเลียคือการจูงใจให้รัฐบาลอินโดนีเซียเจรจาข้อเสนอการปกครองแบบพิเศษกับผู้นำติมอร์ตะวันออก โดยรวมบทบัญญัติที่ว่าด้วยการกำหนดอนาคตตนเองของชาวติมอร์ตะวันออกด้วย ในการเลือกแนวทางนี้ ออสเตรเลียตั้งใจที่จะย้ำแก่อินโดนีเซียและติมอร์ตะวันออกว่า ออสเตรเลียมองเห็นการที่ติมอร์ตะวันออกยังเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซีย (มีใช้การเป็นประเทศเอกราช) นั้นไม่เพียงแต่จะเป็นผลประโยชน์ของออสเตรเลียโดยตรง แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อติมอร์ตะวันออกและอินโดนีเซียอีกด้วย

ออสเตรเลีย พิจารณาว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในนิวกาเลโดเนีย (New Caledonia) ซึ่งปรากฏในข้อตกลงมาตินียง (Matignon Accord) และข้อตกลงนูเมีย (Noumea Accord) ในเวลาต่อมาเป็นต้นแบบที่ดีสำหรับกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากการปกครองพิเศษไปสู่การกำหนดอนาคตตนเองของอาณานิคม\* อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนนโยบายของออสเตรเลียในครั้งนี้ก็มีความเสี่ยงบางอย่างตามมา ออสเตรเลียมิใช่ประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาติมอร์ตะวันออก และยังมีศักยภาพไม่เพียงพอที่จะ โน้มน้าวประเทศที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้แม้ว่าอินโดนีเซียจะยอมทำตามข้อเสนอของออสเตรเลีย แต่ยังไม่มียะไรที่รับประกันว่าแนวทางในลักษณะของข้อตกลงมาตินียงที่เสนอไปนั้น จะตอบสนองต่อผลที่ออสเตรเลียต้องการ หากติมอร์ตะวันออกยังคงอยู่กับอินโดนีเซีย ข้อเสนอนี้อาจจะสร้างความไม่พอใจให้กับอินโดนีเซียและส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซียด้วย อย่างไรก็ตาม พัฒนาการทางการเมืองของอินโดนีเซียเอง และความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศก็เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เอื้อให้อินโดนีเซียเปลี่ยนนโยบายต่อติมอร์ตะวันออกตามคำแนะนำของออสเตรเลีย เมื่อเทียบกับช่วงเวลา 23 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลออสเตรเลียเชื่อว่า ด้วยความสัมพันธ์ที่มีต่ออินโดนีเซียเช่นนี้จะทำให้แนวทางดังกล่าวดำเนินไปได้ และแม้จะมีความเสี่ยงอยู่บ้าง แต่ความเสี่ยงดังกล่าวก็ไม่มีน้ำหนักมากพอที่จะไม่ให้ออสเตรเลียดำเนินนโยบายดังกล่าว

---

\* ข้อตกลงมาตินียงซึ่งตกลงในปี ค.ศ. 1988 ระบุถึงความสามารถในการปกครองตนเองของพื้นที่อาณานิคมของฝรั่งเศสและเตรียมพร้อมสำหรับการหยั่งเสียงประชามติในการกำหนดอนาคตของตนเองในปี ค.ศ. 1998 ต่อมาการเจรจาระหว่างรัฐบาลฝรั่งเศสกับกลุ่มผู้นำของ นิวกาเลโดเนีย ทำให้เกิดข้อตกลงใหม่คือ ข้อตกลงนูเมีย ซึ่งยืดเวลาการหยั่งเสียงประชามติออกไป และขยายระยะเวลาการปกครองตนเองออกไป ข้อตกลงนูเมีย ลงนามในเดือนเมษายน ค.ศ. 1998 และให้สัตยาบันในเดือนพฤศจิกายน ปีเดียวกัน กำหนดช่วงเวลา 15-20 ปี สำหรับการปกครองตนเองของนิวกาเลโดเนีย และให้มีการหยั่งเสียงประชามติในปี ค.ศ. 2013 และ 2018 ต่อไป

ในวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1998 นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์แนะนำนายจอห์น โฮเวิร์ดว่าออสเตรเลียควรจะต้องผลักดันให้รัฐบาลอินโดนีเซียเข้ามีส่วนร่วมในการเจรจาโดยตรงกับกลุ่มผู้นำของติมอร์ตะวันออกในประเด็นการปกครองตนเอง ด้วยการเข้าใจว่าจะมีแนวทางที่ระบุถึงการกำหนดอนาคตตนเองของชาวติมอร์ตะวันออกในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่งในอนาคต นายจอห์น โฮเวิร์ดเห็นด้วยกับคำแนะนำของนายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์และเขียนจดหมายถึงนายฮาบีบีในวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1998<sup>23</sup> ในจดหมายซึ่งรั่วไหลออกไปสู่สื่อมวลชนอินโดนีเซียในเวลาต่อมา นายจอห์น โฮเวิร์ดระบุว่า

การตัดสินใจของ [นายฮาบีบี] ในการมอบสถานภาพการปกครองพิเศษแก่ติมอร์ตะวันออกนั้นเป็นขั้นตอนที่กล้าหาญและชัดเจน (bold and clear-sighted step) ซึ่งเป็นโอกาสสำหรับอินโดนีเซีย ทั้งในการบรรลุข้อตกลงตามแนวทางสันติในติมอร์ตะวันออก และในการแก้ไขปัญหอันเป็นอุปสรรคต่อชื่อเสียงระหว่างประเทศของอินโดนีเซียตลอดมา<sup>24</sup>

นายจอห์น โฮเวิร์ดกล่าวถึงข้อกังวลเกี่ยวกับการชะงักงันของกระบวนการเจรจาสามฝ่ายที่สหประชาชาติกับทัศนคติของการต่อต้านจากภายในติมอร์ตะวันออกที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ข้อกังวลทั้งสองประการนี้ทำให้ข้อเสนอของนายฮาบีบีเสี่ยงต่อความล้มเหลวและทำให้สถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกเลวร้ายลงไปเรื่อยๆ นายจอห์น โฮเวิร์ดแนะนำให้นายฮาบีบีหาทางเจรจาโดยตรงกับผู้นำของชาวติมอร์ตะวันออก ซึ่งได้แก่ นายชานานา กุสมา และพระระดับบิชอป 2 รูป มิใช่เพียงแต่เจรจากับ โปรตุเกสเท่านั้น

นอกจากนี้จดหมายยังระบุถึงความต้องการของชาวติมอร์ตะวันออกที่ให้มีบทบาทยุติเรื่องของการกำหนดอนาคตตนเอง และแนะนำให้นายฮาบีบีพิจารณาความต้องการนี้ และด้วยความต้องการนี้ จดหมายจึงระบุแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมตามแนวทางของของนิวกาเลโดเนียตามข้อตกลงมาตินง โดยนายจอห์น โฮเวิร์ดชี้ว่า

<sup>23</sup> Downer, "Securing Australia's Interests – Australian Foreign Policy Priority" *Australian Journal of International Affairs* 59, 1 (March 2005): 6.

<sup>24</sup> 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.

การนำแนวทางของข้อตกลงมาดัดแปลงไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้น ซึ่งมีกลไกของการตรวจสอบภายในตนเองจะใช้เวลาแก้อิน โคนีเซียในการทำให้ชาวติมอร์ตะวันออกตระหนักถึงประโยชน์จากการได้เป็นส่วนหนึ่งของอิน โคนีเซีย<sup>25</sup>

นายจอห์น โฮเวิร์ดยังคงยืนยันจุดยืนของออสเตรเลียในเวลานั้นว่ายังคงสนับสนุนการที่อิน โคนีเซียยังมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนติมอร์ตะวันออกอยู่ และผลประโยชน์ของทั้งออสเตรเลีย อิน โคนีเซีย และติมอร์ตะวันออกขึ้นอยู่กับการณ์ที่ติมอร์ตะวันออกยังเป็นส่วนหนึ่งของอิน โคนีเซีย นายฮาบีบีได้รับจดหมายในวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 1998 จดหมายเป็นสัญญาของการเปลี่ยนแปลงของนโยบายของออสเตรเลียอยู่สองประการ ประการแรก ออสเตรเลียเสนอแนะแนวทางในการดำเนินนโยบายของอิน โคนีเซียต่ออนาคตของติมอร์ตะวันออกเป็นครั้งแรก และประการที่สอง เป็นครั้งแรกอีกเช่นกันที่ออสเตรเลียแนะนำให้อิน โคนีเซียเห็นด้วยให้มีการกำหนดอนาคตของชาวติมอร์ตะวันออก

## 2) ปฏิกิริยาจากฝ่ายต่างๆ ในอิน โคนีเซีย

จากการพูดคุยกับนายจอห์น แม็คคาร์ที นายฮาบีบียืนยันว่าแนวทางตามข้อตกลงมาดัดแปลงนั้นเป็นไปได้ แต่ต้องการแก้ไขปัญหาก็เร็วที่สุด ซึ่งหมายความว่ากรมออบเอกราชแก่ติมอร์ตะวันออกนั้นดีกว่าการปล่อยปัญหาให้ยืดเยื้อ หากชาวติมอร์ตะวันออกไม่ยอมรับข้อเสนอการปกครองพิเศษแล้ว นายฮาบีบีก็จะมอบเอกราชให้กับชาวติมอร์ตะวันออกเสีย เพราะอิน โคนีเซียยังคงอยู่ได้หากไม่มีติมอร์ตะวันออก นายฮาบีบีให้เหตุผลว่า การที่อิน โคนีเซียเป็นประเทศที่มีหลายเชื้อชาติ หลายศาสนา ทำให้การแก้ไขปัญหาคตามแนวทางของข้อตกลงมาดัดแปลงนั้น ไม่ประสบความสำเร็จอย่างแน่นอน การเสนอแนวทางการปกครองตนเองโดยมีบทบัญญัติเรื่องของกลไกภายในให้ตรวจสอบประชามตินั้นเป็นการทิ้งปัญหาให้ระเบิดออกในรัฐบาลที่จะตามมาในอนาคต

ในส่วนของการเจรจากับผู้นำติมอร์ตะวันออก นายฮาบีบีแย้งแก่นายจอห์น แม็คคาร์ทีว่า จะยอมพูดคุยกับพระบิชอปผู้นำศาสนาทั้งสองรูป แต่จะไม่เจรจากับนายชานานา กุสเมา โดยให้เหตุผลว่า ฝ่ายศาสนาเป็นหน่วยงานเดียวที่เป็นตัวแทนของชาวติมอร์ตะวันออกและไม่พร้อมที่จะพูดคุยกับทุกฝ่ายในติมอร์ตะวันออก นอกจากนี้นายจอห์น แม็คคาร์ทียังพูดถึงการให้มีตัวแทนจากสหประชาชาติเข้ามายังพื้นที่เพื่อป้องกันกรณีที่เกิดความขัดแย้งขึ้น นายฮาบีบีตอบอย่าง

<sup>25</sup> Ibid., p. 12.

ตรงไปตรงมาว่า “ข้าพเจ้าทำเช่นนั้นไม่ได้” ซึ่งหมายความว่า นายฮาบีบีไม่ยอมรับการแทรกแซงกิจการภายในอินโดนีเซียจากสหประชาชาติ ไม่ว่าจะด้วยเงื่อนไขใดๆ ก็ตาม

นายฮาบีบีเน้นว่าถึงแม้อินโดนีเซียจะไม่ยอมรับการชี้นำจากออสเตรเลียในปัญหาเรื่องของติมอร์ตะวันออก แต่นายฮาบีบีก็ยินดีในท่าทีของออสเตรเลีย เพราะนั่นแสดงให้เห็นว่าออสเตรเลียยังคงมีผลประโยชน์บางอย่างเกี่ยวข้องกับปัญหาของอินโดนีเซียอยู่ สุดท้ายนายฮาบีบียังรับรองว่าจะศึกษารายละเอียดในข้อเสนอแนะของนายจอห์น โฮเวิร์ดอย่างละเอียด นายจอห์น แม็คคาร์ทีสิ้นสุดการประชุมกับนายฮาบีบีด้วยความรู้สึกที่ว่า แม้นายฮาบีบีจะปฏิเสธแนวคิดตามข้อตกลงมาคืนนงอย่างไร้เงื่อนไขก็ตาม แต่ก็มีท่าทีในการเปิดรับข้อพิจารณาในแนวทางสร้างสรรค์มากกว่าที่อินโดนีเซียเคยกระทำมาในอดีต

สำหรับกรณีของนายอาลี อลาตัส ออสเตรเลียตระหนักดีว่าการที่จะชักจูงให้อินโดนีเซียปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินนโยบายต่อติมอร์ตะวันออกนั้นขึ้นอยู่กับทัศนคติที่เปลี่ยนแปลงของนายอาลี อลาตัส เพราะอินโดนีเซียอาศัยนานาชาติในการจัดการกับปัญหาติมอร์ตะวันออกอย่างมาก นายฮาบีบีก็ยังแจ่มแก่นายจอห์น แม็คคาร์ทีว่ายังต้องอาศัยคำแนะนำนายอาลี อลาตัสในกรณีติมอร์ตะวันออก ในขณะที่เจ้าหน้าที่อาวุโสของอินโดนีเซียหลายท่าน เช่น พลเอกชยาวัน ฮามิด (Syarwan Hamid) รัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายใน (Home Affairs Minister) กล่าวว่าปัญหาติมอร์ตะวันออกอยู่ในความรับผิดชอบของนายอาลี อลาตัสเพียงผู้เดียว

นายจอห์น แม็คคาร์ทีพบกับนายอาลี อลาตัสในวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1999 นายอาลี อลาตัสไม่เต็มใจที่จะสนับสนุนรูปแบบการปกครองตนเองใดๆ ที่นอกเหนือไปจากการปกครองแบบพิเศษ โดยกล่าวกับนายจอห์น แม็คคาร์ทีว่าหลังจากที่อินโดนีเซียตกลงกับโปรตุเกสในรูปแบบข้อตกลงของสหประชาชาติเรียบร้อยแล้ว อินโดนีเซียก็พร้อมที่จะแจ้งว่าข้อตกลงนี้จะเพียงข้อตกลงสำหรับการเปลี่ยนผ่าน หรือเป็นข้อตกลงสุดท้าย ในการพูดคุยกันก่อนหน้านี้ นายอาลี อลาตัสมิได้ปฏิเสธการทบทวนข้อเสนอที่ตกลงกับโปรตุเกสเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และออสเตรเลียจึงประเมินว่า อินโดนีเซียต้องละเว้นประเด็นเรื่องการกำหนดอนาคตของตนเอง เพื่อให้การเจรจาดำเนินต่อไปได้ แต่การพูดคุยในครั้งนี้ เป็นครั้งแรกที่ออสเตรเลียได้รับสัญญาณจากนายอาลี อลาตัสว่าประเด็นเรื่องการกำหนดอนาคตตนเองนั้นต้องนำเข้ามาพิจารณาในสมการของปัญหาด้วย

นายอาลี อลาตัสพูดถึงเรื่องของการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองอินโดนีเซีย ซึ่งหมายความว่าประธานาธิบดีไม่มีสิทธิตัดสินใจในเรื่องสำคัญแต่เพียงลำพังได้อีกต่อไป แต่จะต้องปรึกษาและได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก่อนที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายใดๆ ลงไป

นายอาลี อลาตส์กล่าวว่าประเด็นเรื่องติมอร์ตะวันออกจะต้องมองในมุมระดับชาติ กล่าวคือความหวาดกลัวที่อินโดนีเซียต้องเผชิญคือการที่ติมอร์ตะวันออกถูกมองว่าแยกตัวเป็นอิสระไปจากอินโดนีเซียแล้วจะส่งผลกระทบต่อความเป็นหนึ่งเดียวของอินโดนีเซียในฐานะรัฐ-ชาติสมัยใหม่ นายอาลี อลาตส์เตือนว่าความเสี่ยงต่อการที่อินโดนีเซียจะแตกเป็นเสี่ยงๆ นั้นมีมากเกินไป และฝ่ายทหารยอมไม่ยอมรับต่อรูปแบบของเอกราชใดๆ ของติมอร์ตะวันออก

นายอาลี อลาตส์ยืนยันว่าได้มีโอกาสพูดคุยกับชาวติมอร์ตะวันออกและเน้นเรื่องการให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของนายฮาบีบีกับกลุ่มที่สนับสนุนการรวมกับอินโดนีเซีย จากนั้นนายอาลี อลาตส์ก็เริ่มเจรจาทันทีกับกลุ่มที่สนับสนุนเอกราช และสัญญาว่าจะให้นายชานานา กุสเมาย้ายจากคุกมายังบ้านพักกัน และตระหนักถึงความสำคัญของนายชานานา กุสเมาในการที่จะช่วยแก้ไขปัญหาลูกหลงไปได้ นายอาลี อลาตส์อ้างว่า ผู้ที่ทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหายุคชะงักมิใช่ฝ่ายอินโดนีเซีย แต่เป็นกลุ่มสนับสนุนเอกราช อันเป็นผลมาจากจุดยืนที่ไม่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงและไม่เอื้อต่อกระบวนการเจรจา รวมทั้งความพยายามที่จะข่มขู่กลุ่มสนับสนุนการรวมกับอินโดนีเซีย โดยยกตัวอย่าง ความเคลื่อนไหวของบิชอปคาร์ลอส เบโลในการปฏิเสธความต้องการพบปะพูดคุยของนายฮาบีบีเป็นกรณีตัวอย่าง

นายอาลี อลาตส์ยังคงยืนยันที่จะหาทางประนีประนอมให้กับปัญหาติมอร์ตะวันออก ซึ่งได้แก่สถานภาพพิเศษที่ชาวติมอร์ตะวันออกจะมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางที่สุด นายอาลี อลาตส์มีเป้าหมายที่จะทำให้กับชาวติมอร์ตะวันออกตระหนักถึงความเป็นจริงที่เป็นอยู่และพร้อมที่จะประนีประนอมให้ชาวติมอร์ตะวันออกยอมรับทางเลือกที่แม้จะไม่ดีที่สุดเพื่อหลีกเลี่ยงการนองเลือดที่อาจจะเกิดขึ้น

ในวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1999 นายจอห์น แม็คคาร์ทีพบกับพลเอกวิรันโตอย่างเป็นทางการเพื่อสอบถามความคิดเห็นจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของออสเตรเลีย พลเอกวิรันโตยินดีต่อการเปลี่ยนแปลงนี้ โดยมีได้ตอบรับโดยตรงต่อประเด็นเรื่องข้อเสนอการปกครองตนเองที่มีรูปแบบของการกำหนดอนาคตตนเองพ่วงอยู่ด้วย แต่กล่าวเพียงว่า ปัญหานี้จะได้รับการศึกษาและประเมินต่อไป พลเอกวิรันโตกล่าวว่าอินโดนีเซียกำลังพยายามแก้ปัญหาคติมอร์ตะวันออกอยู่แล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติก็มีการถอนกำลังออกจากพื้นที่ และแจ้งแก่นายจอห์น แม็คคาร์ทีว่านายชานานา กุสเมาจะเข้าไปอยู่ในบ้านพักกันทันทีที่กระบวนการยุติธรรมสิ้นสุดลง



### 3) การประกาศเรื่องการปรับนโยบายของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก

รัฐบาลออสเตรเลียตัดสินใจที่จะไม่ประกาศเรื่องการเปลี่ยนนโยบายต่อติมอร์ตะวันออกในทันที เพราะการทำเช่นนั้นจะเป็นการกดดันอินโดนีเซียมากเกินไป และไม่เปิดโอกาสให้อินโดนีเซียทบทวนข้อเสนอ นอกจากนี้ยังมีโอกาสที่อินโดนีเซียจะไม่ยอมรับการเปลี่ยนนโยบายของออสเตรเลีย เพราะจะมองว่าเป็นการชี้นำจากกลุ่มชาวติมอร์ตะวันออกในออสเตรเลียมากกว่าจะเป็นเรื่องการพิจารณาของรัฐบาลออสเตรเลียเอง แต่สาธารณชนยอมรับทราบถึงข้อความในจดหมายของนายจอห์น โฮเวิร์ดกับนโยบายของออสเตรเลียที่เปลี่ยนแปลงไป นายจอห์น แม็คคาร์ทีจึงชี้แจงความจริงข้อนี้แก่นายฮาบีบีในการประชุมวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1998

รัฐบาลวางแผนประกาศนโยบายที่เปลี่ยนไปหลังจากนักข่าวที่จาการ์ตาได้รับสำเนาของจดหมายของนายจอห์น โฮเวิร์ดในวันที่ 12 มกราคม ค.ศ. 1999 นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ประกาศว่าจากสถานการณ์ในอินโดนีเซียและในพื้นที่ติมอร์ตะวันออกที่เปลี่ยนแปลงไป และการพิจารณาทบทวนนโยบายต่ออินโดนีเซียและติมอร์ตะวันออก รัฐบาลตัดสินใจเปลี่ยนแปลงนโยบายครั้งยิ่งใหญ่ต่อติมอร์ตะวันออก นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์กล่าวว่า แนวทางที่ยั่งยืนในการเจรจาไกล่เกลี่ยในติมอร์ตะวันออกนั้นจะดำเนินไปได้อย่างดีที่สุดด้วยการจัดให้มี “การปฏิบัติบางอย่างเพื่อการกำหนดการปกครองด้วยตนเอง (act of self-determination)” ในอนาคต ภายหลังจากช่วงเวลาของการปกครองตนเองแบบพิเศษระยะหนึ่ง

รัฐบาลออสเตรเลียกระตุ้นให้ผู้นำชาวติมอร์ตะวันออกเข้าร่วมโต๊ะเจรจาเรื่องของอนาคตของติมอร์ตะวันออกและเรียกร้องให้มีการปล่อยตัวนายชานานา กุสเมา เพราะนายชานานา กุสเมามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยนั่นเอง นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์เสริมว่าออสเตรเลียจะยอมรับผลของการเจรจาระหว่างชาวติมอร์ตะวันออกกับรัฐบาลที่จาการ์ตาโดยคุณนายนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ประกาศว่านายจอห์น โฮเวิร์ดได้เขียนข้อความถึงนายฮาบีบีในเรื่องนี้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ปฏิกิริยาจากการเปลี่ยนนโยบายของออสเตรเลียนั้นหลากหลาย เริ่มจากในออสเตรเลียเอง สื่อมวลชนและฝ่ายค้านก็เห็นด้วยพอสมควร บรรดาบรรณาธิการหนังสือพิมพ์และวารสารมองว่าการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่รุนแรง<sup>26</sup> และรัฐมนตรีต่างประเทศเขาก็สนับสนุนอย่างระมัดระวัง จากช่วงเริ่มต้น มีการผลักดันจากบางกลุ่มให้รัฐบาลดำเนินการเชิงรุกมากกว่านี้ แต่ข้อ

<sup>26</sup> The Australian, 13 January 1999.

เรียกร้องนี้ลดลงไปเมื่อรัฐบาลให้เหตุผลว่า รัฐบาลไม่มีนโยบายส่งเสริมให้ชาวติมอร์ตะวันออกลงประชามติในช่วงเวลานี้

ผู้นำติมอร์ตะวันออกก็มีความเห็นคล้ายคลึงกัน นายชานานา กุสเมากล่าวกับหนังสือพิมพ์ซิดนีย์ มอร์นิง เฮอราลด์ว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายของออสเตรเลียพัฒนาไปในทางบวก ตัวแทนของ เฟรติลิน ในออสเตรเลียยินดีกับนโยบายของออสเตรเลียที่เปลี่ยนไป เช่นเดียวกับนายโฮเซ รามอส-ฮอร์ตตา ซึ่งแม้ว่านายโฮเซ รามอส-ฮอร์ตตาจะวิพากษ์นโยบายนี้ว่าไม่คงเส้นคงวาและกำกวม และออสเตรเลียไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงของติมอร์ตะวันออกไปสู่ความเป็นเอกราชโดยทันที แต่ว่านายโฮเซ รามอส-ฮอร์ตตาและนายมารี อัลคาดีรี รองประธานเฟรติลินต่างก็มองว่าการเปลี่ยนแปลงในนโยบายของออสเตรเลียมีส่วนทำให้ออสเตรเลียสามารถเล่นบทผู้ “สนับสนุน” กระบวนการการแก้ไขปัญหาติมอร์ตะวันออกได้

ออสเตรเลียได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลของหลายประเทศ แต่หลายฝ่ายก็กังวลว่าการที่นานาชาติเจรจาเกี่ยวกับเรื่องติมอร์ตะวันออกในเวลานี้เช่นนี้จะเป็นอันตรายกับกระบวนการเจรจาสามฝ่ายที่สหประชาชาติได้ ถึงแม้ว่านายแจมซิด มาร์กเกอร์จะแจ้งแก่ตัวแทนของออสเตรเลียที่สหประชาชาติว่า การเปลี่ยนแปลงในนโยบายของออสเตรเลียช่วยสนับสนุนการเจรจาที่สหประชาชาติเป็นอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่สหประชาชาติคนอื่นๆ ต่างพูดถึงความสำคัญและการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่ถูกเวลาของออสเตรเลีย เจ้าหน้าที่อาวุโสของสหรัฐอเมริกาต่างก็เห็นด้วย และเสนอการพูดคุยระดับผู้ปฏิบัติงานระหว่างสหรัฐอเมริกากับออสเตรเลียในปัญหาติมอร์ตะวันออก

ปฏิกริยาจากนโยบายของออสเตรเลียที่เปลี่ยนไปทั้งภายในออสเตรเลียและต่างประเทศต่างจากปฏิกริยาในอินโดนีเซียโดยสิ้นเชิง กระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซียตอบสนองอย่างรวดเร็ว โดยแถลงข่าวที่กรุงจาการ์ตาในวันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 1999 ว่า

อินโดนีเซียรู้สึกเป็นกังวลและเสียใจเป็นอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงจุดยืนของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกที่เปลี่ยนจากเดิมไปมาก การตัดสินใจของออสเตรเลียครั้งนี้เป็นการตัดสินใจล่วงหน้าต่อกระบวนการเจรจาสามฝ่ายที่กำลังดำเนินอยู่ซึ่งกำลังคืบหน้า นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงนโยบายยังอาจมีผลต่อการแสวงหาทางออกที่ยุติธรรม ครอบคลุม และได้รับการยอมรับจากนานาชาติ<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Department of Foreign Affairs and Trade, East Timor in Transition 1998-2000: An Australian Policy (Canberra: Brown and Wilton, 2001), p. 35.

เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซียกล่าวกับสถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียว่าเป็นกังวลเรื่อง การประกาศนโยบายของออสเตรเลียว่าจะกระตุ้นให้โปรตุเกสแสดงจุดยืนที่แข็งกร้าวกว่าเดิมในการเจรจาสามฝ่าย และออสเตรเลียดูเหมือนว่าจะเข้าข้างฝ่ายค้านในอินโดนีเซียซึ่งส่งผลให้ นายอาลี อลาตัสสามารถโต้แย้งในประเด็นติมอร์ตะวันออกกับฝ่ายค้านในรัฐสภาได้ลำบากขึ้น ในวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1999 นายอาลี อลาตัสแจ้งแก่หนังสือพิมพ์จาการ์ตาโพสต์ว่าการเปลี่ยนนโยบายของออสเตรเลียเป็นการริบเร้งตัดสินใจล่วงหน้า ในขณะที่การเจรจาสามฝ่ายกำลังดำเนินอยู่ และจะเป็นการดีหากออสเตรเลียจะคอยจนกระทั่งการเจรจาเสร็จสิ้นไปเสียก่อน อย่างไรก็ตาม วันเดียวก่อนหน้าที่มีการเปลี่ยนนโยบายของออสเตรเลียจะลงหน้าหนังสือพิมพ์จาการ์ตาโพสต์ พลเอกวีรันโต แจ้งแก่นายจอห์น แม็คคาร์ทีว่ามีการปรึกษาหารือทางด้านการเมืองและความมั่นคง เกี่ยวกับนโยบายที่เปลี่ยนไปของออสเตรเลียแล้วในระดับรัฐมนตรีแล้ว และที่ประชุมไม่มีความเป็นกังวลแต่อย่างใดต่อแนวทางใหม่ออสเตรเลีย

จุดยืนที่ต่อต้านนโยบายของออสเตรเลียที่เปลี่ยนไปอย่างแข็งออกอากาศต่อสาธารณะ นายอักบาร์ ตันจุง เลขาธิการแห่งรัฐ (Akbar Tanjung - State Secretary) แถลงว่าข้อเสนอการปกครองพิเศษเป็นทางออกสุดท้ายของติมอร์ตะวันออก และติมอร์ตะวันออกจะไม่ได้รับสิทธิใดๆ ที่เหนือไปกว่าจังหวัดอื่นๆ ของอินโดนีเซีย นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎราวูโศของอินโดนีเซียยังกล่าวว่า คำประกาศของออสเตรเลียเป็น “การกระทำที่ยั่วให้เกิดปัญหาในพื้นที่ติมอร์ตะวันออกมากขึ้น” แต่ทว่า ปฏิกริยาในอินโดนีเซียนั้น ไม่ได้เป็นหนึ่งเดียวกันอย่างน้อยก็ในช่วงแรกๆ ในวันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 1999 หนังสือพิมพ์ จาการ์ตา โพสต์ ชี้แจงว่า

ในความเป็นจริงนั้น การเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลที่แคนเบอร์ร่าจะเกิดขึ้นตั้งนานแล้ว แต่เป็นที่น่าเสียดายสำหรับทุกฝ่ายที่จะกล่าวว่า การที่อินโดนีเซียปกครองติมอร์ตะวันออกเป็นเวลากว่าสองทศวรรษนั้น มิได้สร้างความกินคืออยู่ดีและสวัสดิภาพใดๆ ให้แก่ชาวติมอร์ตะวันออกเลย<sup>28</sup>

หนังสือพิมพ์หรือวารสารอื่นๆ คงไม่ได้แตะประเด็นเรื่องการปกครองที่ดีของอินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออก นิตยสารฉบับหนึ่งระเบิดความกดดันออกมากับ นโยบายอันรุกรานของออสเตรเลีย และตั้งคำถามต่อสิทธิของออสเตรเลียในการตั้งคำถามกับประวัติการละเมิดสิทธิมนุษยชนของอินโดนีเซีย อีกฉบับหนึ่งตั้งคำถามว่าออสเตรเลียกำลังพยายามฉวยโอกาสความไม่มั่นคงทางการเมืองของในเวลานั้น ไม่เกินช่วงปลายเดือนมกราคม ค.ศ. 1999 สี่มวลชนของ

<sup>28</sup> Ibid., p. 36.

อินโดนีเซียมีท่าทีที่ไม่เป็นมิตรมากขึ้น ในวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1999 หนังสือพิมพ์รายวันชื่อเมอร์เดกา ให้คำอธิบายต่อรัฐบาลออสเตรเลียว่าเป็น “ผู้ทรยศที่แทงข้างหลังอินโดนีเซีย”

การตัดสินใจเปลี่ยนนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกเกิดขึ้นในบริบทที่อินโดนีเซียเต็มใจที่จะแสวงหาแนวทางการปกครองติมอร์ตะวันออกที่ยั่งยืน การตัดสินใจได้รับอิทธิพลจากเหตุการณ์ต่างๆ ที่ซับซ้อนตลอดช่วงครึ่งปีหลังของปี ค.ศ. 1998 อันได้แก่ สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนในติมอร์ตะวันออก ความคับหน้าในกระบวนการเจรจาสามฝ่ายที่สหประชาชาติ และความต้องการที่ชัดเจนของผู้นำติมอร์ตะวันออกต่ออนาคตของติมอร์ตะวันออก นอกจากนี้ มติมหาชนของติมอร์ตะวันออกยังมีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของออสเตรเลียในครั้งนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นจากความเข้าใจที่ชัดเจนว่า สถานการณ์ทางการเมืองในอินโดนีเซียที่กำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านยังคงไม่แน่นอนไปอีกช่วงหนึ่ง ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1998 ไม่มีใครสามารถมองเห็นลักษณะทางการเมืองของอินโดนีเซียในอนาคต หรือคาดเดาถึงทิศทางของประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออกในวาระทางการเมืองภายในของอินโดนีเซีย ด้วยการปฏิรูปทางการเมือง เศรษฐกิจ และสิทธิมนุษยชน ของนายฮาบีบี ความหวังที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในปัญหาติมอร์ตะวันออกไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยและสันติภาพก็พอจะมองเห็นได้ในอนาคต ออสเตรเลียในฐานะเพื่อนบ้านและมิตรประเทศ จึงได้เสนอความคิดที่จะใช้เป็นแนวทางให้การแสวงหาทางออกต่อไป

## 2. แนวทางใหม่ของอินโดนีเซียต่อติมอร์ตะวันออก และปฏิกริยาจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 แนวทางใหม่ของอินโดนีเซียต่อติมอร์ตะวันออก

หลังจากที่เหตุการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับติมอร์ตะวันออกเปลี่ยนแปลงผันผวนมาโดยตลอดปี ค.ศ. 1999 อินโดนีเซียก็มีแนวทางที่ชัดเจนในการจัดการปัญหาติมอร์ตะวันออก ในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999 หลังจากการประชุมคณะรัฐมนตรีแล้วนายยูนุส โยสฟิอาห์ (Yunus Yosfiah) รัฐมนตรีกระทรวงข่าวสารของอินโดนีเซีย ประกาศว่า

ติมอร์ตะวันออกจะได้รับสถานภาพการปกครองตนเองพิเศษ หากข้อเสนอนี้ ชาวติมอร์ตะวันออกไม่ยอมรับแล้ว อินโดนีเซียจะเสนอ “การปล่อยติมอร์ตะวันออก

จากการปกครองของอินโดนีเซีย” แก่รัฐสภา (People’s Consultative Assembly – MPR) ที่จะเข้ามาใหม่หลังจากการเลือกตั้งแล้ว<sup>29</sup>

นายอาลี อลาตัสขยายความคำประกาศดังกล่าว ณ ที่แถลงข่าว<sup>30</sup> โดยวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกเอาไว้ 2 แนวทาง แนวทางแรกคือทำให้สถานภาพพิเศษภายใต้ข้อตกลงที่นิวออร์กซึ่งเป็นแนวทางที่เป็นไปได้มากที่สุด และจะทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างสันติ โดยที่อินโดนีเซียจะดำเนินการเจรจาข้อเสนอนี้ด้วยความจริงใจ อย่างไรก็ตาม หากข้อเสนอนี้ไม่เป็นที่ยอมรับแล้ว แนวทางที่สองจะเป็นการส่งเรื่องให้กับรัฐสภา เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ที่ติมอร์ตะวันออกจะแยกตัวออกไปจากอินโดนีเซีย<sup>31</sup> นอกจากนี้ นายอาลี อลาตัสยังประกาศอีกว่านายชานานา กุสเมาจะย้ายจากเรือนจำชิปิ้ง (Cipinang) ไปยังบ้านแถบชานเมืองเพื่อกักกันตัว

ในช่วงการแถลงข่าว นายอาลี อลาตัสเน้นย้ำว่ารัฐบาลอินโดนีเซียปฏิเสธข้อเสนอที่จะให้มีการลงประชามติภายหลังจากติมอร์ตะวันออกมีการปกครองตนเองแบบพิเศษแล้วเป็นเวลา 5-10 ปี ข้อเสนอนี้เป็นไปไม่ได้ทั้งในทางหลักการและในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางปฏิบัติ จะต้องอาศัยงบประมาณประเทศราวร้อยละ 7 ให้กับติมอร์ตะวันออกในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านนี้

#### 1) ปัจจัยเบื้องหลังการตัดสินใจของอินโดนีเซีย

ในการแถลงข่าวกับสื่อ นายอาลี อลาตัสกล่าวว่าการตัดสินใจของรัฐบาลในครั้งนี้เกิดขึ้นหลังจากที่ นายฮาบีบีพิจารณาจดหมายจากนายกรัฐมนตรีของออสเตรเลีย และข้อวิจารณ์จากหลายๆ ฝ่าย ประเด็นปัญหานี้ก็เป็นหัวข้อในการถกเถียงในที่ประชุมระดับสูงเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองและความมั่นคงในวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1999<sup>32</sup> แม้ว่านายฮาบีบีจะกล่าวว่า ส่วนหนึ่งของการตัดสินใจนี้จะมาจากจดหมายของนายจอห์น โฮเวิร์ด แต่ปัจจัยอื่นๆ ก็มีส่วนเช่นกัน เพราะอย่างน้อยการตัดสินใจก็ไม่ได้สะท้อนคำแนะนำของนายจอห์น โฮเวิร์ดในเรื่องของการให้มีการกำหนดอนาคตตนเองของชาวติมอร์ตะวันออก ภายหลังจากช่วงเวลาของการปกครองตนเองแบบพิเศษ เป็น

<sup>29</sup> Reported by the Australian Embassy Jakarta (27 January 1999), quoting media sources.

<sup>30</sup> Reported by the Australian Embassy Jakarta (28 January 1999), from a TVRI broadcast covering Alatas’ media briefing at the President’s Executive Office on 27 January 1999.

<sup>31</sup> Burke, *Fear of Security: Australia’s Invasion Anxiety*, p. 199.

<sup>32</sup> Jakarta Post article, 16 February 1999, p. 2.

เวลา 5-10 ปี นายฮาบีบีกลับมองว่าช่วงเวลาในการจัดการปัญหาจะต้องให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี ซึ่งแย้งกับตัวของข้อตกลงมาตินยงที่บรรดาผู้นำติมอร์ตะวันออกต่างเห็นพ้องด้วย

ก่อนหน้าที่นายฮาบีบีจะเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี ประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออกยังไม่เป็นที่สนใจของสาธารณชนอินโดนีเซีย หรือสื่อมวลชนเท่าใดนัก นายพลชูฮาร์โต ไม่ยอมฟังคำแนะนำใดๆ ที่จะให้ติมอร์ตะวันออกเปลี่ยนแปลงสถานะเดิม แม้จะเป็นคำแนะนำจากผู้ใกล้ชิด ชาวอินโดนีเซียโดยทั่วไปเชื่อในทฤษฎีของรัฐบาลของตนที่ว่า ชาวติมอร์ตะวันออกพอใจกับการเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซีย ชาวติมอร์ตะวันออกรู้สึกขอบคุณอินโดนีเซียที่มาระงับสถานการณ์ไม่ให้เกิดสงครามกลางเมือง และการต่อต้านอินโดนีเซียเกิดจากกลุ่มฝ่ายซ้ายจำนวนน้อยที่ไม่พอใจเท่านั้น แต่ในทางตรงกันข้าม สำหรับชาวอินโดนีเซียที่ตระหนักถึงความกังวลของนานาชาติต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก รัฐบาลก็ตอบข้อสงสัยว่าเป็นความคิดของชาวตะวันตกที่เชื่อมโยงกับชาวคริสเตียนในติมอร์ตะวันออก ซึ่งหวาดกลัวชาวมุสลิมของอินโดนีเซีย เจ้าหน้าที่รัฐเปรียบเทียบกับปัญหาในอะเจ๊ะห์ และกล่าวว่ากรณีนี้กลับไม่ได้รับความสนใจจากนานาชาติเหมือนกับที่ให้กับกรณีติมอร์ตะวันออก

แม้ว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงของอินโดนีเซียจะสามารถจัดการปิดปัญหาติมอร์ตะวันออกได้ในช่วงรัฐบาลนายพลชูฮาร์โต แต่ต่างก็ตระหนักดีถึงงบประมาณจำนวนมากที่รัฐบาลต้องทุ่มไปให้กับติมอร์ตะวันออกในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลทุ่มเงินหลายพันล้านรูเป๊ะห์ในปฏิบัติการทางทหารมากกว่าสองทศวรรษ แต่ไม่ประสบความสำเร็จใดๆ ทั้งสิ้น การลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในติมอร์ตะวันออกก็ไม่ได้รับการตอบรับในเชิงบวกจากชาวติมอร์ตะวันออกแต่อย่างใด และชื่อเสียงของอินโดนีเซียซึ่งคูตีในหลายๆ ด้าน กลับถูกประณามจากการใช้กำลังผนวกติมอร์ตะวันออก รวมทั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวติมอร์ตะวันออกที่เกิดขึ้นมาโดยตลอด

เมื่อนายฮาบีบีเข้ารับตำแหน่งในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1998 มุมมองของรัฐบาลต่อประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออกก็เปลี่ยนไป ติมอร์ตะวันออกกลายเป็นประเด็นสาธารณะและวาระสำคัญในนโยบาย แม้ว่าอินโดนีเซียจะต้องจัดการกับประเด็นปัญหาอื่นๆ ด้วยก็ตาม สื่อมวลชนสามารถเข้าไปยังพื้นที่ได้ ชาวติมอร์ตะวันออกสามารถออกมาแสดงความคิดเห็นได้ นายฮาบีบีรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายและแสวงหาแนวทางใหม่ๆ ต่อปัญหาติมอร์ตะวันออก

เมื่อถึงเวลานี้ ผู้นำอินโดนีเซียหลายท่านเริ่มโต้แย้งว่าภาระที่อินโดนีเซียจะต้องรับผิดชอบสำหรับติมอร์ออกนั้นมีมากเกินไป ช่วงปลายปี ค.ศ. 1998 เศรษฐกิจของอินโดนีเซียยังคงตกต่ำอยู่ แต่รัฐบาลยังคงใช้ทรัพยากรอย่างมาก หรือไม่ก็ทำลายแรงสนับสนุนจากนานาชาติที่

จำเป็น หลายฝ่ายยังมองว่า ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยของอิน โดนีเซียนั้น ความพยายามในการบีบบังคับติมอร์ตะวันออกให้อยู่ในการควบคุมเป็นสิ่งที่ไม่น่าพึงพอใจ และเป็นรอยค่างในประวัติของการปฏิรูปประเทศ บรรดาพันธมิตรของนายฮาบีบีเปิดเผยว่า ติมอร์ตะวันออกนั้นไม่มีความสำคัญต่อความเป็นรัฐของอิน โดนีเซีย และถ้าหากความช่วยเหลือของอิน โดนีเซียไม่ได้รับการต้อนรับจากชาวติมอร์ตะวันออก ทางออกที่ดีที่สุดคือการปล่อยให้ติมอร์ตะวันออกให้เป็นอิสระ นักเศรษฐศาสตร์รวมทั้งรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ต่างเห็นพ้องต้องกับข้อโต้แย้งนี้

รัฐบาลนายฮาบีบีรับพิจารณามุมมองเหล่านี้ และอาจกล่าวได้ว่ามุมมองเหล่านี้มีผลอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจถึงระดับหนึ่ง แต่การตัดสินใจให้มีการลงประชามตินั้นเป็นความเห็นส่วนตัวของนายฮาบีบี เนื่องจากนายฮาบีบีต้องการสร้างความโดดเด่นให้กับตนเองในการเมืองอิน โดนีเซีย และสิ่งสำคัญสำหรับนายฮาบีบีคือการชนะการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมิถุนายนที่จะถึง และหาสรุปต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกและเสนอต่อรัฐสภาใหม่ซึ่งจะเลือกประธานาธิบดีคนใหม่ในเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน ค.ศ. 1999

นอกจากนี้ ยังเป็นไปได้ว่า ลักษณะส่วนตัวของตัวนายฮาบีบีเองเป็นปัจจัยในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ด้วย นายฮาบีบีต้องการยื่นข้อเสนอที่เปิดกว้างให้แก่ชาวติมอร์ตะวันออก แต่ไม่ได้รับการตอบรับที่น่าพอใจนัก เมื่อบิชอปคาร์ลอส เบ โลปฎิเศรที่จะเข้าร่วมประชุมครั้งที่สองในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1999 ด้วยเหตุผลที่ว่ามาตรการที่เป็นผลจากการประชุมครั้งแรกในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกันนั้น ไม่ได้รับการปฏิบัติ นางเดวี ฟอ์จุนา อันวา (Dewi Fortuna Anwar) ที่ปรึกษาของนายฮาบีบี กล่าวว่า “ในขณะที่จดหมายของนายจอห์น โฮเวิร์ดเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญ... แต่ความท้อแท้กับบิชอปคาร์ลอส เบ โลนั้นเป็นปัจจัยหลัก...ชาวติมอร์ตะวันออกไม่ต้องการที่จะมีส่วนร่วมใดๆ กับอิน โดนีเซีย”<sup>33</sup>

### 1.1) นายอาลี อลาดีส และกระทรวงการต่างประเทศของอิน โดนีเซีย

มุมมองของนายอาลี อลาดีสต่อการเปลี่ยนนโยบายไม่ชัดเจนนัก แน่นอนว่ามี การปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาติมอร์ตะวันออก และนายอาลี อลาดีสก็เข้าร่วมประชุมรัฐมนตรีในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999 แต่ก็ไม่ได้หมายความว่านายอาลี อลาดีสจะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนใจของประธานาธิบดี แม้ว่าจะต้องการก็ตามที่ อีกทั้งการถกเถียงก็ไม่ใช่วิสัยของการเมืองอิน โดนีเซีย อยู่แล้ว ไม่ว่าจะความสงสัยหวาดกลัวโดยส่วนตัวของนายอาลี อลาดีสจะเป็นอย่างไร จุดยืนของนาย

<sup>33</sup> AAO wire service report, 8 June 2000.

อาลี อลาตุสก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ยืนกรานไม่ให้มีการลงประชามติ ไปสู่การสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำติมอร์ตะวันออกไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย

สำหรับเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซียแล้ว สถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกเป็นการปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป บางคนมองว่านายฮาบีบีไม่เข้าใจสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้น และกำหนดนโยบายที่ผิดพลาดด้วยการประเมินสถานการณ์ที่ไม่เป็นจริง แต่เมื่อรัฐบาลประกาศนโยบายไปแล้ว และนานาชาติรับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงนี้ ทุกอย่างก็จำเป็นต้องเดินหน้าไปสู่เป้าหมาย

## 1.2) พลเอกวิรันโต และกลุ่มทหารอินโดนีเซีย

เช่นเดียวกับนายอาลี อลาตุส พลเอกวิรันโต ก็เข้าร่วมการประชุมรัฐมนตรีและแสดงจุดยืนในการสนับสนุนการตัดสินใจ สื่อมวลชนกล่าวว่า พลเอกวิรันโตมีจุดยืนที่ชัดเจนว่าการส่งกำลังทหารเข้าไปในติมอร์ตะวันออกในปี ค.ศ. 1975 นั้น ไม่ใช่ความคิดแต่อย่างใด<sup>34</sup> พลเอกวิรันโตแถลงแก่นักข่าวว่า

พวกเรา ซึ่งรวมทุกๆ คนในประเทศ ทำดีที่สุดแล้วในการดูแลติมอร์ตะวันออก... หากเป็นมติที่ว่าติมอร์ตะวันออกจะไม่ใช่ส่วนหนึ่งของอินโดนีเซียอีกต่อไปแล้ว แน่نون...พวกเราก็ต้องปฏิบัติตาม<sup>35</sup>

รัฐมนตรีคนอื่นๆ ที่เป็นทหารมาก่อน เช่นนายเฟย์ซาล ตันจุง (Feisal Tanjung) รัฐมนตรีกระทรวงการประสานงานการเมืองและความมั่นคง ก็สนับสนุนการตัดสินใจของนายฮาบีบี รัฐมนตรีอาวุโสท่านหนึ่งแย้งแก่นายจอห์น แม็คคาร์ที่ว่าคณะรัฐมนตรีที่ออกมาจากการประชุมรู้สึกโล่งใจ และเน้นย้ำว่าการตัดสินใจปล่อยให้ติมอร์ตะวันออกเป็นอิสระจากการที่ชาวติมอร์ตะวันออกปฏิเสธข้อเสนอการปกครองพิเศษ จะเป็นปัญหาแก่ประเทศอย่างออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา ปัญหาที่รัฐมนตรีท่านนี้มองเห็นคือ สำหรับรัฐบาลอินโดนีเซีย ปัญหาติมอร์ตะวันออกจะได้รับการจัดการในลักษณะระหว่างประเทศมากกว่าจะเป็นเรื่องการเมืองภายใน ในขณะที่กลุ่มทหารล้มเหลวที่จะชนะใจชาวติมอร์ตะวันออก

<sup>34</sup> AAO wire service report, 8 June 2000.

<sup>35</sup> AFP wire service, 29 January 1999, quoting Wiranto talking to reporters at the Presidential Palace.



การตัดสินใจให้ชาวติมอร์ตะวันออกเลือกอนาคตของตนเองมีความหมายที่แตกต่างออกไปสำหรับบุคคลแต่ละกลุ่ม ในช่วงสัปดาห์แรกๆ หลังจากการประกาศเปลี่ยนแปลงนโยบาย นายฮาบีบีเองคาดหวังว่าผลจะออกมาจะเป็น การที่ชาวติมอร์ตะวันออกเลือกเส้นทางไปสู่เอกราช รัฐมนตรีท่านอื่นๆ ต่างมองว่าผลที่ได้จากการลงประชามตินั้น เป็นดังบทสรุปที่รู้กันอยู่แล้ว คณะรัฐมนตรีมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า อินโดนีเซียไม่สามารถแบกรับภาระทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เกิดจากปัญหาติมอร์ตะวันออกได้อีกต่อไป และคาดว่าจะเห็นการเป็นเอกราชของติมอร์ตะวันออกไม่เกินเดือนมิถุนายนถึงกรกฎาคม ค.ศ. 2000 รัฐบาลอินโดนีเซียไม่มีทรัพยากรมากพอที่จะใช้ปกครองดูแลติมอร์ตะวันออกได้อีกต่อไป

ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 บรรดารัฐมนตรีอาวุโสต่างรู้สึกว่ รัฐบาลอินโดนีเซียในช่วงนี้เต็มใจที่จะให้ติมอร์ตะวันออกเป็นเอกราช และติมอร์ตะวันออกเองก็พร้อมที่จะเป็นประเทศด้วย แต่ท่ามกลางความเห็นของชนชั้นนำอินโดนีเซียซึ่งไม่เป็นเอกภาพนักมองว่า หากให้ชาวติมอร์ตะวันออกเลือก จะเลือกอยู่กับอินโดนีเซียต่อไป แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารบางคน ผลที่คาดว่าจะออกมาในลักษณะที่ใกล้เคียงกันระหว่างการแยกตัวเป็นเอกราชและการรวมตัวกับอินโดนีเซียต่อไป และเพื่อที่จะช่วยให้ฝ่ายสนับสนุนการรวมตัวขณะ ฝ่ายทหารก็จำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือฝ่ายนี้อย่างลับๆ

## 2) ปฏิกริยาจากติมอร์ตะวันออกและชุมชนระหว่างประเทศ

### 2.1) ปฏิกริยาจากติมอร์ตะวันออก

กลุ่มผู้นำชาวติมอร์ตะวันออกมีท่าทีระมัดระวังต่อคำประกาศของอินโดนีเซีย แม้ว่าจะแสดงความยินดี ก่อนวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999 นายชานานา กุสมา บิชอปคาร์ลอส เบโล และนายโฮเซ รามอส-ฮอร์ตายังคงยืนยันว่า ติมอร์ตะวันออกยังไม่พร้อมที่จะเป็นเอกราชและการหยั่งเสียงเพื่อกำหนดอนาคตของตนเองจะต้องเกิดขึ้นภายหลังจากช่วงเวลาของการปกครองพิเศษ ซึ่งต้องใช้เวลายาวอย่างน้อยสามปี มุมมองนี้ตรงกับข้อเสนอแนะของนายจอห์น โฮเวิร์ดที่แนะนำแก่นายฮาบีบีในจดหมาย

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 ข้อความจากกลุ่มผู้นำติมอร์ตะวันออกเปิดเผยว่า อินโดนีเซียไม่เปิดโอกาสให้ติมอร์ตะวันออกได้มีช่วงเวลาการปกครองตนเองเลย นายชานานา กุสมาแสดงจุดยืนในการเดินทางไปออสเตรเลียในวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1999 ว่า เมื่อนายฮาบีบีเสนอทางเลือกลงแล้ว ทำให้ตัวนายชานานา กุสมาเองหมดโอกาสที่จะแสดงจุดยืนและดำเนินการ

ให้ติมอร์ตะวันออกปกครองตนเองแบบพิเศษ ในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 บิชอปคาร์ลอส เบโล กล่าวว่

จุดยืนของข้าพเจ้าคือว่า พวกเรา [ชาวติมอร์ตะวันออก] ไม่มีเวลามากพอในการเตรียมตัวเพื่อจะเป็นเอกราช แต่หากพวกเราไม่มีโอกาสเตรียมตัวเช่นนี้ เราจะต้องได้รับสิ่งที่เราควรจะได้<sup>36</sup>

บิชอปคาร์ลอส เบโล แจ้งแก่นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ ในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 ว่าต้องการให้มีช่วงของการปกครองแบบพิเศษเป็นเวลาหนึ่ง แต่หากอินโดนีเซียไม่ให้โอกาสนี้แก่ชาวติมอร์ตะวันออก ติมอร์ตะวันออกก็ต้องเผชิญกับความท้าทายกับการมีเอกราชอย่างรวดเร็ว

ไม่เกินช่วงเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 กลุ่มผู้นำศาสนาและพวกที่สนับสนุนเอกราชชาวติมอร์ตะวันออกยุติการหิยยกประเด็นเรื่องการมีช่วงเวลากการปกครองพิเศษของติมอร์ตะวันออกขึ้นมาถกเถียง และนายชานานา กุสเมาพยายามผลักดันให้มีกระบวนการปรึกษาหารือให้เร็วที่สุด คั้งนั้น ในช่วงนี้สิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับติมอร์ตะวันออกคือการหาแนวทางเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดความมั่นใจในสถานการณ์ทางความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก และการผลักดันให้มีกองกำลังของสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออกให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

กลุ่มที่สนับสนุนการรวมตัวกับอินโดนีเซียประหลาดใจอย่างมากกับการประกาศเปลี่ยนแปลงนโยบายของนายฮาบีบี ตัวแทนของกลุ่มเดินทางไปยังจาการ์ตาในช่วงต้นเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 เพื่อแจ้งแก่รัฐบาลอินโดนีเซียถึงอันตรายที่จะเกิดจากแนวทางใหม่นี้ กลุ่มที่ประชุมเพื่อความเป็นหนึ่งเดียว ประชาธิปไตย และความยุติธรรมหรือ “เอฟพีดีเค” (Forum for Unity, Democracy and Justice หรือ FPDK) มองว่าออสเตรเลียบีบบังคับให้นายฮาบีบีประกาศนโยบายใหม่นี้ และสมาชิกบางคนของกลุ่มนี้มองว่า รัฐบาลออสเตรเลียพยายามทำให้ติมอร์ตะวันออกได้รับเอกราช กลุ่มนี้เน้นย้ำถึงความไม่พร้อมทางการเมืองของชาวติมอร์ตะวันออก ซึ่งไม่เข้าใจปัญหาที่อยู่ในความเสี่ยงและไม่ควรจะได้โอกาสตัดสินใจในการกำหนดอนาคตของตนเอง นอกจากนี้ ติมอร์ตะวันออกก็ยังไม่ควรจะได้รับเอกราชเพียงเพราะไม่ยอมรับข้อเสนอการปกครองแบบพิเศษเท่านั้น

<sup>36</sup> From a press conference given by Bishop Belo in Dili on 4 February, reported by the Australian Embassy in Jakarta (5 February 1999)

## 2.2) ปฏิกริยาจากชุมชนระหว่างประเทศ

นานาชาติยินดีกับการเปลี่ยนนโยบายของอิน โคนีเซีย แม้ว่าหลายๆ ประเทศยังสงสัยในประเด็นเรื่องของการรายละเอียด ซึ่งก่อให้เกิดคำถามว่าในทางปฏิบัติจะดำเนินการอย่างไร ในวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 1999 นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์กล่าวว่า

ออสเตรเลียยินดีอย่างยิ่งต่อแนวทางใหม่ที่ชัดเจนมากขึ้นของอิน โคนีเซีย ออสเตรเลียได้รับโครงร่างใหม่ของจุดยืนของอิน โคนีเซีย และแนวทางนี้ต้องการรายละเอียดที่ชัดเจนมากกว่านี้ แต่ในช่วงเริ่มแรกนี้ ข้าพเจ้ายินดีอย่างยิ่งต่อการที่อิน โคนีเซียเข้าใจในมุมมองชาวติมอร์ตะวันออก<sup>37</sup>

รัฐบาลนิวซีแลนด์และสหรัฐอเมริกาที่สนับสนุนแนวทางใหม่ของอิน โคนีเซีย เช่นเดียวกัน แต่ก็ต้องการคำอธิบายในเรื่องของการรายละเอียดในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการลงประชามติในติมอร์ตะวันออกที่ชัดเจนกว่านี้ แนวทางใหม่ของอิน โคนีเซียเกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจาสามฝ่ายที่ดำเนินอยู่อย่างแน่นอน ในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999 สหประชาชาติแถลงว่า

สหประชาชาติยินดีกับนโยบายที่เปลี่ยนไปของอิน โคนีเซีย 2 ประการคือ การย้ายนายชานานา กุสเมา มาอยู่ที่บ้านพัก และความเต็มใจของอิน โคนีเซียที่จะเผชิญกับความเป็นไปได้ที่ติมอร์ตะวันออกจะได้รับเอกราช หากชาวติมอร์ตะวันออกต้องการเช่นนั้น...ในเวลาเดียวกัน การเจรจาสามฝ่ายซึ่งดำเนินต่อไปในวันที่ 28 มกราคม ค.ศ. 1999 จะเป็นการพูดคุยเกี่ยวกับข้อเสนอเรื่องของการปกครองพิเศษ ซึ่งแน่นอนว่าจะพิจารณาความเปลี่ยนแปลงในนโยบายของอิน โคนีเซียดังกล่าวด้วย

38

## 2.2 ปฏิกริยาจากออสเตรเลีย

ในไม่ช้าออสเตรเลียก็ตระหนักว่ารัฐบาลอิน โคนีเซียยอมรับแนวทางใหม่ที่ได้ประกาศมาแล้ว และชาวติมอร์ตะวันออกก็จะมีโอกาสกำหนดอนาคตตนเองในได้ไม่ช้า ในขณะที่รัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ดมองว่าออสเตรเลียจะได้ประโยชน์สูงสุดจากการที่ติมอร์ตะวันออกยังคงเป็นส่วนหนึ่งของอิน โคนีเซียอยู่ แต่ในเวลาเดียวกัน ออสเตรเลียก็สนับสนุนกระบวนการเจรจาและพร้อมที่

<sup>37</sup> Minister for Foreign Affairs Media Release FA8, 28 January 1999.

<sup>38</sup> Statement attributable to the spokesman for the Secretary-General, New York 27 January 1999.

จะยอมรับผลการตัดสินใจของชาวติมอร์ตะวันออกไม่ว่าจะเป็นอะไรก็ตาม นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีก็พิจารณาว่าการที่ออสเตรเลียจะให้การช่วยเหลือกระบวนการนี้ย่อมคุ้มค่า ไม่ว่าจะผลจะออกมาว่าชาวติมอร์ตะวันออกเลือกความเป็นเอกราชหรือเลือกการปกครองแบบพิเศษ

ออสเตรเลียต้องการทำทุกอย่างที่พอจะทำได้เพื่อให้กระบวนการเจรจานั้นน่าเชื่อถือ และยุติธรรมมากที่สุดรวมทั้งให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่สถานะใหม่ของติมอร์ตะวันออกมีความเรียบร้อยปราศจากความรุนแรง แม้ว่าออสเตรเลียจะไม่ใช่ประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหา แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่าการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในติมอร์ตะวันออกย่อมจะส่งผลกระทบต่อประโยชน์แห่งชาติของออสเตรเลียและความมั่นคงของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ออสเตรเลียตระหนักเป็นอย่างดีและระมัดระวังว่า หากกระบวนการเปลี่ยนผ่านของติมอร์ตะวันออกล้มเหลว ติมอร์ตะวันออกจะเกิดความวุ่นวายและเข้าสู่ภาวะอนาธิปไตยในทันที และในสถานการณ์เช่นนี้เอง ประเทศต่างๆ และชาวออสเตรเลียจะต้องคาดหวังถึงบทบาทของรัฐบาลในการบรรเทาความรุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้น

ช่วงกลางเดือนกันยายน คณะรัฐมนตรีของออสเตรเลียเห็นด้วยกับแนวทางการตอบรับก่อนนโยบายที่เปลี่ยนไปของอินโดนีเซีย ซึ่งได้แก่ ประการแรกการเข้าไปมีส่วนร่วมกับประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาคืออินโดนีเซีย โปรตุเกส สหประชาชาติ และชาวติมอร์ตะวันออก ประการที่สอง ความพยายามส่งเสริมให้มีกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างชาวติมอร์ตะวันออกด้วยกันเอง ประการที่สาม การมีกิจกรรมทางการทูตเพื่อสร้างแนวทางที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน ประการที่ดีสี่ เพิ่มความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและการพัฒนาแก่ติมอร์ตะวันออก และประการสุดท้าย กดดันอินโดนีเซียเพื่ออนุญาตให้ออสเตรเลียเปิดสถานกงสุลในเมืองคิติ ในการสนับสนุนโปรแกรมช่วยเหลือติมอร์ตะวันออก

ในช่วงก่อนที่อินโดนีเซียจะประกาศเปลี่ยนแปลงนโยบายในครั้งนี้ มีการเรียกร้องจากสาธารณชนให้ออสเตรเลียส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ แม้ว่าในเวลานั้น อินโดนีเซียจะปฏิเสธแนวทางที่จะให้กองกำลังสหประชาชาติไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ตามเข้ามายังพื้นที่ติมอร์ตะวันออก ในการตอบรับต่อข้อเรียกร้องดังกล่าว นายจอห์น โฮเวิร์ดแถลงจุดยืนของรัฐบาลในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 ดังนี้

เป็นการเร็วเกินไปที่จะพูดถึงกองกำลังรักษาสันติภาพ...แน่นอนออสเตรเลียจะต้องมีบทบาทอย่างมากต่ออนาคตของติมอร์ตะวันออก แต่เราต้องการผลักดันให้อินโดนีเซียและติมอร์ตะวันออกให้ทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน และบรรลุข้อตกลง

ที่จะก่อให้เกิดผลดีสูงสุดต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ติมอร์ตะวันออกเอง<sup>39</sup>

นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์อธิบายเพิ่มเติมอีกว่า

... ไม่อยากเลยหากจะส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ แต่ทว่า เราจะส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ ในกรณีที่มี “สันติภาพ” ให้เรารักษาเสียก่อน และจากนั้น เราก็ภาวนาให้ “สันติภาพ” ที่เราต้องรักษานั้นไม่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากกองกำลังนานาชาติ...เราหวังว่ากระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยจะที่ประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นบรรเทาลงได้โดยไม่ต้องอาศัยกำลังจากทหารออสเตรเลียที่จะเข้าไปเสี่ยงชีวิตในสนามรบนอกประเทศ<sup>40</sup>

### 1) การพบปะพูดคุยกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์และเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการต่างประเทศและการค้า ดำเนินการเจรจาอย่างเข้มข้นในทันที ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อที่จะแลกเปลี่ยนมุมมองในแนวทางการดำเนินการต่อติมอร์ตะวันออก และเพื่อที่จะแสดงให้ประเทศที่เกี่ยวข้องเห็นว่าออสเตรเลียมีผลประโยชน์โดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติในติมอร์ตะวันออก ไม่ว่าจะเป็นการได้รับเอกราชหรือการปกครองแบบพิเศษก็ตาม ออสเตรเลียยังกระตุ้นให้นานาชาติเห็นระดับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่ติมอร์ตะวันออกต้องการ รวมทั้งความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการพัฒนาที่นานาชาติต้องอุทิศให้กับติมอร์ตะวันออกด้วย

#### 1.1) การเจรจากับอิน โคนีเซีย

นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์เจรจากับหลายๆ ฝ่ายในอิน โคนีเซีย ทั้งรัฐบาลอิน โคนีเซีย ฝ่ายค้าน และตัวแทนชาวติมอร์ตะวันออก เช่น นายชานานา กุสมา ข้อความที่นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์สื่อสารออกไปคือ ออสเตรเลียเชื่อว่า ชาวติมอร์ตะวันออกจะต้องได้รับโอกาสในการกำหนดอนาคตของตนเอง ท่ามกลางสถานการณ์ที่ไม่มีการข่มขู่และความรุนแรง อิน โคนีเซียต้องรับผิดชอบในการจัดการต่อสถานการณ์ หากเกิดความรุนแรงขึ้น ติมอร์ตะวันออกต้องการความช่วยเหลืออย่างมากในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่าน และออสเตรเลียจะร่วมมือกับอิน โคนีเซียและ

<sup>39</sup> Doorstep Interview, Queenstown, New Zealand, 21 February 1999.

<sup>40</sup> Interview with CNBC news in Singapore, 22 February 1999.

นานาชาติในการให้ความช่วยเหลือทุกอย่างที่จำเป็น เป้าหมายออสเตรเลียคือ การให้อินโดนีเซียเข้าใจว่า ออสเตรเลียมีผลประโยชน์อย่างมากกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับติมอร์ตะวันออก รวมทั้งความจริงที่ว่า แม้ว่าออสเตรเลียต้องการให้ติมอร์ตะวันออกยังคงอยู่กับอินโดนีเซียต่อไป แต่ผลประโยชน์ของออสเตรเลียซึ่งมาเป็นอันดับหนึ่งนั้นเป็นเรื่องของกระบวนการที่ยุติธรรม ซึ่งตามมาด้วยการเปลี่ยนผ่านอย่างสันติและมั่นคง

ผู้นำอินโดนีเซียรับประกันว่า อินโดนีเซียจะถอนตัวออกจากติมอร์ตะวันออกอย่างสงบและเป็นระเบียบ ในวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 1999 นายฮาบีบีกกล่าวว่าถ้าหากชาวติมอร์ตะวันออกเลือกที่จะแยกตัวเป็นอิสระ การแยกตัวครั้งนี้จะต้องเป็นไปอย่างสันติ ด้วยมิตรภาพและมีเกียรติ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขของนายฮาบีบีก ซึ่งระบุไว้ว่าให้วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2000 เป็นวันที่อินโดนีเซียมอบเอกราชแก่ติมอร์ตะวันออก และอินโดนีเซียจะยุติความช่วยเหลือทางการเงินในเดือนมีนาคมปีเดียวกันนั้น เป็นไปไม่ได้ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบสันติ นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์เป็นกังวลว่า ช่วงเวลาเช่นนี้เกิดจากการที่อินโดนีเซียไม่พิจารณาสถานการณ์ที่แท้จริงในพื้นที่ รวมทั้งการเจรจาระหว่างชาวติมอร์ตะวันออกเอง และ โอกาสของชาวติมอร์ตะวันออกที่จะมาร่วมพิจารณาหาทางออกให้กับปัญหาด้วย

ระหว่างการประชุมกับนายอาลี อลาดีส นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์พบว่า นายอาลี อลาดีสยังคงมองปัญหาติมอร์ตะวันออกว่าเป็นปัญหาทางการทูตที่จะต้องจัดการในระดับระหว่างประเทศ มุมมองนี้ขัดแย้งกับจุดยืนของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ที่มองว่าหากสถานการณ์ในพื้นที่ติมอร์ตะวันออกได้รับการแก้ไขแล้ว การเจรจาระหว่างประเทศก็จะหาทางออกได้โดยทันที นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ยังคงเน้นย้ำให้อินโดนีเซียเปิดโอกาสให้ชาวติมอร์ตะวันออกได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการเจรจามากกว่านี้ และพิจารณาข้อเท็จจริงในพื้นที่ด้วย นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ยังแสดงความเป็นกังวลต่อระดับความรุนแรงในพื้นที่ โดยอ้างอิงถึงรายงานเกี่ยวกับการที่ฝ่ายทหารอินโดนีเซียสนับสนุนอาวุธให้กับกลุ่มสนับสนุนการรวมตัวกับอินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออก และย้ำว่าทุกฝ่ายจะต้องวางอาวุธ

จากการประชุมที่จาการ์ตา รัฐบาลอินโดนีเซียเห็นภาพความจริงที่เกิดขึ้นได้ชัดเจนกว่าเดิม ท่าทีของรัฐบาลอินโดนีเซียอยู่ท่ามกลางความรู้สึกได้ปลดปล่อย ความไม่พึงพอใจ และความไม่แน่ชัดในตนเอง และ ไม่มีความคืบหน้าในรายละเอียดในทางปฏิบัติว่าการเปลี่ยนแปลงในติมอร์ตะวันออกจะมีขั้นตอนอย่างไร ที่เป็นเช่นนี้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เร็วเกินกว่าจะทันตั้งตัว และการแตกแยกทางความคิดในคณะรัฐบาล รัฐมนตรีบางท่านมีความรู้สึกเบื่อหน่ายต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกและต้องการปลดปล่อยติมอร์ตะวันออกให้เป็นอิสระ แต่อีกด้านหนึ่ง นายอาลี

ตลาดที่ค่อนข้างจะมีแนวความคิดแบบอนุรักษนิยมเชื่อว่ากลุ่มที่สนับสนุนการปกครองพิเศษสามารถเอาชนะกลุ่มสนับสนุนเอกราชได้ และนายอาลี อลาดีจะหาทุกทางให้กลุ่มนี้ชนะ

## 1.2) การเจรจากับโปรตุเกส

นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์เดินทางจากอิน โคนีเซียไปยัง โปรตุเกสเพื่อพบกับ นายเฮมี กามาและลูกทีมที่เจรจาปัญหาติมอร์ตะวันออกสามฝ่าย การประชุมกับ โปรตุเกสถือเป็น โอกาสอันดีในการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ จากความเห็นที่ต่างกันปัญหาติมอร์ ตะวันออก ด้วยนโยบายที่ไปทางเดียวกัน และเป้าหมายที่ต้องการทางออกที่ยั่งยืนให้กับปัญหา ทั้ง ออสเตรเลียและ โปรตุเกสก็ประสบความสำเร็จในแนวทางความร่วมมือระหว่างกัน

อย่างไรก็ตาม นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ยังคงตระหนักดีถึงความแตกต่าง ในทางผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย เพราะว่า โปรตุเกสไม่มีผลประโยชน์ใดๆ ที่ชัดเจนในติมอร์ ตะวันออก เมื่อเทียบกับอิน โคนีเซีย ออสเตรเลีย และประเทศอื่นๆ ในพื้นที่ ซึ่งจะได้รับผลกระทบ จากการเปลี่ยนแปลงในติมอร์ตะวันออก ในการเจรจากับนายเฮมี กามา นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ อธิบายถึงนโยบายของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออกที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงจุดยืนของ ออสเตรเลียต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของอิน โคนีเซีย จากนั้น นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ กล่าวถึงความต้องการของออสเตรเลียต่อกระบวนการเจรจาสามฝ่าย โดยที่ออสเตรเลียหวังว่าจะเห็น ข้อตกลงที่สำเร็จในไม่ช้า และเน้นถึงการที่ชาวติมอร์ตะวันออกเข้าใจว่ากระบวนการเจรจาที่ดำเนิน อยู่ ณ ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ

นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ยังพูดคุยเกี่ยวกับข้อกังวลของออสเตรเลียในเรื่อง แผนสำหรับกระบวนการเปลี่ยนผ่านและรูปแบบการปกครองในระยะยาวของติมอร์ตะวันออก โดย เน้นว่า ออสเตรเลียเต็มใจที่จะช่วยเหลือติมอร์ตะวันออกตลอดช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านไปสู่อินโดนีเซีย นายเฮมี กามาอ้างว่า โปรตุเกสจะยังช่วยเหลือทางการเงินและบุคลากรในช่วงการเปลี่ยนผ่านนี้เช่นกัน ดูเหมือนว่า โปรตุเกสจะมีความคิดเห็นร่วมกับออสเตรเลียในประเด็นของขั้นตอนที่จำเป็นต่อการ เปลี่ยนผ่านอย่างสันติ การปรึกษาหารือในครั้งนี้แสดงให้เห็นถึงความเห็นที่ตรงกันระหว่างทั้งสอง ประเทศ และเปิดทางให้มีการเจรจาระดับเจ้าหน้าที่ และการตั้งสำนักงานเพื่อสื่อสารนโยบายของ ออสเตรเลีย ซึ่งอยู่ในสถานเอกอัครราชทูตแคนานา ณ กรุงลิสบอน ในเวลาต่อมา

### 1.3) การพูดคุยในสหประชาชาติ

หลังจากเดือนกุมภาพันธ์ นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ยังตระหนักมากขึ้นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกองกำลังของสหประชาชาติเข้ามาดำรงอยู่ในติมอร์ตะวันออกทุกๆ ที่ อินโดนีเซียไม่ยอมรับต่อข้อเสนอนี้ ทั้งนายฮาบีบี และนายอาลี อลาตส์ต่างก็ปฏิเสธคำแนะนำของออสเตรเลียเพราะเป็นเรื่องของอำนาจอธิปไตยที่อินโดนีเซียรู้สึกอ่อนไหวมาก อย่างมากที่สุด สิ่งที่อินโดนีเซียยอมรับคือการให้สหประชาชาติเข้ามาภายหลังจากที่อินโดนีเซียถอนกำลังออกจากพื้นที่เรียบร้อยแล้ว สำหรับออสเตรเลีย การให้กองกำลังสหประชาชาติเข้ามาในติมอร์ตะวันออกให้เร็วที่สุดนั้น เป็นเป้าหมายสำคัญของนโยบายต่างประเทศในช่วงเวลานี้ นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ แลกงจุดยืนของรัฐบาลที่สมาคมเอเชีย (Asia Society) ที่ซินินีย์ ดังต่อไปนี้

ในมุมมองของรัฐบาล จะต้องมีการระดมการสร้างความมั่นใจและการจัดการจากนานาชาติในติมอร์ตะวันออกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และจะต้องอยู่ภายใต้การดูแลของสหประชาชาติ และจะมีเจ้าหน้าที่ออสเตรเลียเกี่ยวข้องด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ต้องการกองกำลังรักษาสันติภาพเหมือนกรณีของกัมพูชา เพราะทั้งอินโดนีเซียและติมอร์ตะวันออกต้องพยายามร่วมกันหาทางออกให้กับปัญหาให้ถูกลงไปอย่างสันติและดำรงความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันในระยะยาว ในความเป็นจริง หากติมอร์ตะวันออกกำลังดำเนินไปสู่ความเป็นเอกราช ต้องอาศัยสหประชาชาติเป็นกลไกสำคัญในการช่วยเหลือกระบวนการสร้างความมั่นใจและการบริหารติมอร์ตะวันออก และให้มีกำลังตำรวจทำงานร่วมกับตำรวจติมอร์ตะวันออก กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยภายในติมอร์ตะวันออกก็จำเป็นอย่างยิ่งต่อแนวทางที่ปัญหาติมอร์ตะวันออกจะเปลี่ยนแปลงในช่วงสองปีหลังจากนี้ ดังนั้น จึงต้องป้องกันไม่ให้เกิดการนองเลือด ต้องให้มีกระบวนการลงประชามติของชาวติมอร์ตะวันออก และต้องให้ชาวติมอร์ตะวันออกหาแนวทางในการปกครองตนเองร่วมกัน<sup>41</sup>

ออสเตรเลียพัฒนาความสัมพันธ์กับสหประชาชาติในประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออกได้เป็นอย่างดีผ่านทางตัวแทนของประเทศที่ประจำอยู่ ณ กรุงนิวออร์ก นางเพนนี่ เวินสลีย์ (Penny Wensley) เอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำสหประชาชาติ ดำรงการสื่อสารกับนายแจมซิด

<sup>41</sup> Alexander Downer, Address in the Australia-Asia Institute's 1999 Australia in Asia Lecture Series 'Australia-Responding to Indonesia's Transformation,' Sydney, 1 March 1999. [Online]. Available From: [http://www.foreignminister.gov.au/speeches/1999/990301\\_indon\\_trans.html](http://www.foreignminister.gov.au/speeches/1999/990301_indon_trans.html) [2009, April 04]



มาร์กเกอร์อย่างใกล้ชิด เช่นเดียวกับคณะทำงานทางการเมืองและความมั่นคงของออสเตรเลียที่ทำงานในทุกระดับที่สหประชาชาติ ความสัมพันธ์เหล่านี้เอื้อให้ออสเตรเลียแลกเปลี่ยนมุมมองในเรื่องของการพัฒนาติมอร์ตะวันออกและในกระบวนการเจรจาสามฝ่าย ในขณะเดียวกันก็ช่วยสื่อสารให้สหประชาชาติรับทราบเกี่ยวกับนโยบายของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกด้วย

ด้วยการตระหนักถึงบทบาทของสหประชาชาติที่จะมีส่วนชี้นำแนวทางในอนาคตของติมอร์ตะวันออก นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์จึงมอบหมายให้ นายแอสตัน คาลเวิร์ต (Ashton Calvert) เดินทางไปยังนิวยอร์ก ช่วงปลายเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 เพื่อส่งสารให้เลขาธิการสหประชาชาติ ระบุว่าออสเตรเลียพร้อมที่จะรับประกันปฏิบัติงานในภารกิจใดๆ ของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับติมอร์ตะวันออก และจะเตรียมการช่วยเหลือทุกอย่างที่จำเป็นในการวางแผน นายแอสตัน คาลเวิร์ตยังได้รับคำสั่งให้มีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือของตัวแทนระดับสูงของสหประชาชาติ ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบแนวทางช่วยเหลือของสหประชาชาติในกระบวนการเปลี่ยนผ่านของติมอร์ตะวันออก เพื่อชี้ถึงทางเลือกที่ออสเตรเลียจะสามารถให้ความช่วยเหลือในกระบวนการนี้ และเพื่อแสดงออกถึงมุมมองของออสเตรเลียในเวทีสหประชาชาติ

นายแอสตัน คาลเวิร์ตแนะนำสหประชาชาติว่าออสเตรเลียหวังให้สหประชาชาติส่งกองกำลังเข้าไปยังพื้นที่ติมอร์ตะวันออกให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ออสเตรเลียจะพยายามชักจูงอินโดนีเซียให้เชื่อว่ากระบวนการนี้จะก่อให้เกิดผลดี แต่ก็ให้ความสำคัญต่อความรู้สึกของผู้นำอินโดนีเซียด้วย และในบริบทเช่นนี้ ออสเตรเลียจะให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ข้อเสนอนี้ได้รับการเห็นชอบจากสหประชาชาติเป็นอย่างดี และนายแจมซิด มาร์กเกอร์แจ้งแก่นายแอสตัน คาลเวิร์ตว่าสหประชาชาติจะขอความช่วยเหลือจากออสเตรเลียในอีกหลายเดือนที่จะถึง

#### 1.4) การพบปะกับผู้นำชาวติมอร์ตะวันออก

ในช่วงต้น ค.ศ. 1999 รัฐบาลออสเตรเลียเพิ่มระดับความช่วยเหลือในการปรึกษาหารือกับผู้นำติมอร์ตะวันออกให้มากขึ้น นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์พบกับผู้นำติมอร์ตะวันออกที่เด่นๆ ได้แก่ นายชานานา กุสมา บิชอพคาร์ลอส เบโล นายโฮเซ รามอส-ฮอร์ตา และนายมารี อัลคาดีร์ รวมทั้งผู้นำกลุ่มสนับสนุนการรวมกับอินโดนีเซีย ได้แก่ นายออบิลิโอ อราอูโจ (Abilio Araujo) นายซัลวาดอร์ โซเรส (Salvador Soares) นายบาซิลิโอ อราอูโจ (Basilio Araujo) และตัวแทนคนอื่นๆ จากพันธมิตรของกลุ่มเอฟฟิเด ในช่วงของการปรึกษาหารือ นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์แจกแจงรายละเอียดเรื่องการสนับสนุนของออสเตรเลียต่อกระบวนการสันติภาพที่

สหประชาชาติ และยืนยันเรื่องความเต็มใจของออสเตรเลียที่จะให้ความช่วยเหลือติมอร์ตะวันออก ไม่ว่าผลของการลงประชามติจะออกมาเป็นอย่างไร ที่สำคัญนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์เน้นย้ำถึงการที่ทุกฝ่ายจะต้องทำงานร่วมกันเพื่อการประนีประนอม ไกล่เกลี่ย และยับยั้งการใช้อำนาจใดๆ เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

พัฒนาการทางความสัมพันธ์ระหว่างนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์กับนายชานานา กุสเมา เป็นขั้นตอนสำคัญของการที่ออสเตรเลียมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของติมอร์ตะวันออก หลังจากนายจอห์น แม็คคาร์ที่เริ่มติดต่อบริการกับนายชานานา กุสเมามาตั้งแต่ช่วงกลางปี ค.ศ. 1998 การประชุมในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 ที่บ้านพักกันของนายชานานา กุสเมาก็เป็นโอกาสอันดีของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ที่จะสร้างความประทับใจต่อผู้นำติมอร์ตะวันออก ท่านนี้ รวมทั้งยังเป็น โอกาสให้นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์สื่อสารจุดยืนและการสนับสนุนของออสเตรเลียแก่นายชานานา กุสเมา และแสดงถึงความเชื่อของออสเตรเลียที่ว่า การปรึกษาหารือโดยตรงกับชาวติมอร์ตะวันออกเป็นพื้นฐานอันสำคัญต่อทางออกที่ยั่งยืน และนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์พบว่านายชานานา กุสเมามีความคิดที่ดี และความน่าประทับใจเป็นอย่างยิ่ง นายชานานา กุสเมามีความเข้าใจต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นอย่างดี และมองเห็นทางออกที่มีผลต่อความมั่นคงในระยะยาว คือต้องมีกระบวนการเจรจา ไกล่เกลี่ยอย่างเร่งด่วน ความสำคัญของทหารอิน โคนีเซียก็ต้องนำมาพิจารณาด้วย และกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากนานาชาติ

นอกจากนี้นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ยังมี โอกาสได้พบกับกับกลุ่มเอฟพีดีเคที่สนับสนุนการรวมกับอิน โคนีเซียในวันเดียวกับที่พบกับนายชานานา กุสเมา บรรดาผู้นำของกลุ่มนี้ก็เน้นย้ำถึงจุดยืนที่ว่าชาวติมอร์ตะวันออกยังไม่มีวุฒิภาวะทางการเมืองมากพอที่จะกำหนดการปกครองด้วยตนเอง และยังคงกล่าวหาออสเตรเลียว่าพยายามช่วยเหลือให้ติมอร์ตะวันออกเป็นเอกราช นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ยังคงยืนยันว่าออสเตรเลียไม่มีนโยบายที่จะให้ติมอร์ตะวันออกเป็นเอกราช แต่มีนโยบายสนับสนุน “การกำหนดการปกครองด้วยตนเอง” ของชาวติมอร์ตะวันออก ภายหลังจากช่วงเวลา “การปกครองพิเศษ” ระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น การเสนอให้ชาวติมอร์ตะวันออกเลือกกำหนดการปกครองด้วยตนเองของตนเองนั้นเป็นการตัดสินใจของรัฐบาลอิน โคนีเซียเองทั้งสิ้น อีกทั้งกระบวนการเจรจาระหว่างประเทศที่จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติของข้อเสนอนี้ก็ยังคงดำเนินอยู่ ช่วงเวลานี้เป็นช่วงที่ชาวติมอร์ตะวันออกต้องสืบทอดและมุ่งหาทางออกในอนาคตด้วยวิธีการเจรจา ไกล่เกลี่ย นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ยังคงกล่าวอีกว่าหากมุมมองของกลุ่มนี้เป็นที่ยอมรับจากชาวติมอร์ตะวันออก สหประชาชาติก็จะดำเนินการตามความตั้งใจของชาวติมอร์ตะวันออกโดยคุณุฎี และการกล่าวว่าชาวติมอร์ตะวันออกไม่มีวุฒิภาวะมากพอก็ยังไม่น่าเป็นไปได้ เพราะไม่มีข้อพิสูจน์ใดๆ ทั้งสิ้น จากมุมมองของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ ทางออกของปัญหาที่

ยังยืนต้องมาจากความยินยอมพร้อมใจของประชาชน และทุกฝ่ายต้องยอมรับกับผลการตัดสินใจของประชาชนด้วย

## 2) การดำเนินนโยบายระดับระหว่างประเทศ และการร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา

### 2.1) ความพยายามของออสเตรเลียในระดับนานาชาติ

ออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการทำให้นานาชาติรู้สึกถึงปัญหาความเสี่ยงที่เกิดขึ้นเมื่อติมอร์ตะวันออกกำลังมุ่งไปสู่การกำหนดอนาคตของตนเอง ออสเตรเลียพยายามแสวงหาการสนับสนุนแต่เนิ่นๆ ให้กับสหประชาชาติและกระตุ้นเตือนนานาชาติให้เห็นปัญหาที่ติมอร์ตะวันออกเผชิญอยู่ และแจ้งให้รัฐบาลของประเทศที่เต็มใจจะช่วยเหลือติมอร์ตะวันออกทราบว่า อาจจะต้องมีการขอความช่วยเหลือในอนาคตที่จะถึง

หลังจากออสเตรเลียวางกรอบนโยบายของรัฐบาลต่อการตอบรับจากนานาชาติแล้ว นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์จึงเขียนบันทึกถึงรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศในประเทศต่างๆ ในยุโรป เอเชีย แอฟริกา และอเมริกา โดยแสดงจุดยืนของออสเตรเลีย และแจ้งว่าเจ้าหน้าที่ของออสเตรเลียจะยังดำรงการติดต่อกับรัฐบาลของแต่ละประเทศให้ทราบถึงความเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ในติมอร์ตะวันออก นอกจากนี้ออสเตรเลียยังเริ่มการติดต่ออย่างไม่เป็นทางการระหว่างเอกอัครราชทูตกับตัวแทนในจาการ์ตาเพื่อแลกเปลี่ยนมุมมองและพัฒนาแนวทางร่วมกัน ซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้เจรจาสามฝ่ายที่กำลังดำเนินอยู่

เมื่อออสเตรเลียวางพื้นฐานทางนโยบายในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 และดำรงการเจรจาประเด็นติมอร์ตะวันออกกับรัฐบาลที่เกี่ยวข้องในช่วงหลายเดือนต่อมาแล้ว ออสเตรเลียก็พร้อมที่จะขอความช่วยเหลือจากนานาชาติหากต้องการ ทั้งในการเตรียมการสำหรับการลงประชามติ และการตอบรับต่อวิกฤตการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้นในช่วงต่อมา

### 2.2) การร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา

การร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาอย่างใกล้ชิดนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความพยายามของออสเตรเลียในระดับนานาชาติ ในช่วงปลายเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 นายแอสตัน คาลเวิร์ตและเจ้าหน้าที่อาวุโสจากกระทรวงการต่างประเทศและการค้า สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และสำนักงานประเมินผลงานแห่งชาติ (Office of National Assessments) ไปยังกรุง

วอชิงตันเพื่อการพูดคุยกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ ทำเนียบขาว และกระทรวงกลาโหม สหรัฐอเมริกา

นายสแตนลีย์ โรธ (Stanley Roth) ผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ สาขากิจการเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก เปิดประชุมร่วมกับหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คาลเวิร์ตและคณะปรึกษาหารือเกี่ยวกับอิน โคนีเซียและติมอร์ตะวันออก การประชุมมีลักษณะเปิดตรงไปตรงมาและมีการแลกเปลี่ยนมุมมองอย่างกว้างขวาง ที่ประชุมเปิดโอกาสให้นายแอชตัน คาลเวิร์ตอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออกและอุปสรรคที่ออสเตรเลียต้องเผชิญหลังจากการเปลี่ยนนโยบายของนายฮาบีบีในเดือนมกราคม ค.ศ. 1999

นายแอชตัน คาลเวิร์ตเน้นย้ำถึงปัญหาที่อิน โคนีเซียไม่ยินยอมให้มีกองกำลังนานาชาติในพื้นที่ติมอร์ตะวันออก รวมทั้งความจำเป็นที่ต้องชักจูงอิน โคนีเซียให้เชื่อว่า การปรากฏตัวของกองกำลังจากสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออก แม้เพียงจำนวนน้อยก็ตาม ก็อาจสร้างความมั่นคงให้กับสถานการณ์ในพื้นที่ได้มากขึ้น รัฐบาลออสเตรเลียมองว่าฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา จำเป็นต้องสื่อสารข้อความไปยังอิน โคนีเซียและติมอร์ตะวันออกให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความร่วมมือจากทุกฝ่ายให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านในติมอร์ตะวันออกเป็นไปอย่างเป็นระบบและสันติ นายแอชตัน คาลเวิร์ตและนายสแตนลีย์ โรธเห็นพ้องกันว่าอิน โคนีเซียมิได้ดำเนินการอย่างเพียงพอในการทำให้สถานการณ์ทางความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก ดังนั้นทั้งสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียจะร่วมกันสื่อสารข้อความนี้ไปยังรัฐบาลอิน โคนีเซีย

สื่อมวลชนออสเตรเลียได้รับข้อมูลจากการประชุมระหว่างนายแอชตัน คาลเวิร์ตและนายสแตนลีย์ โรธและพยายามชี้ให้ผู้อ่านเห็นว่า นโยบายของออสเตรเลียสนับสนุนการปฏิบัติการรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออกซึ่งไม่เป็นความจริง บันทึกการประชุมแสดงอย่างชัดเจนว่านายสแตนลีย์ โรธเห็นด้วยกับแนวทางของออสเตรเลียที่ไม่ควรริบเร่งส่งกองกำลังรักษาสันติภาพและให้เปิดช่องทางการดำเนินนโยบายที่กว้างเอาไว้ นายแอชตัน คาลเวิร์ตแจ้งว่า นักวิเคราะห์ของออสเตรเลียเน้นถึงความเป็นไปได้ของกรณีที่ติมอร์ตะวันออกจะเข้าสู่สถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด ซึ่งต้องอาศัยความช่วยเหลือทางทหารจากนานาชาติอันรวมถึงกองกำลังป้องกันตนเองของออสเตรเลียด้วย แนวทางที่ดีที่สุดสำหรับออสเตรเลีย ณ เวลาคือการให้ทุกฝ่ายร่วมกันป้องกันไม่ให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปถึงที่สุด โดยย้ำถึงการที่อิน โคนีเซียต่อต้านกองกำลังนานาชาติไม่ว่าจะรูปแบบใดๆ ในติมอร์ตะวันออก

ด้วยบริบทเช่นนี้ จึงสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งสร้างมาตรการฟื้นฟูความมั่นใจและความมั่นคงในพื้นที่ให้เร็วที่สุด และกระตุ้นให้อินโดนีเซียและติมอร์ตะวันออก ประนีประนอมกันเพื่อให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านในติมอร์ตะวันออกเป็นไปอย่างสันติ ออสเตรเลีย ยังมองว่าการเจรจาไกล่เกลี่ยที่มีประสิทธิภาพระหว่างชาวติมอร์ตะวันออกนั้นจำเป็นต่อทางออกที่ยั่งยืน ดังนั้นอินโดนีเซียจำเป็นต้องบรรลุภารกิจที่จำเป็น และชาวติมอร์ตะวันออกจะต้องจัดการกับแนวทางที่ดำเนินไปในพื้นที่ด้วยตนเองด้วย

### 3) นโยบายทางการทหาร ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม และบทบาทของกองสูลออสเตรเลีย

#### 3.1) การวางแผนทางการทหาร

ในช่วงเวลาเดียวกันที่ออสเตรเลียกำลังแสดงจุดยืนในนโยบายต่างประเทศต่อ นานาชาตินั้น กองกำลังป้องกันตนเองของออสเตรเลียเริ่มวางแผนปฏิบัติการในกรณีฉุกเฉิน ชาวออสเตรเลียและชาวต่างประเทศอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักข่าวที่เข้ามายังติมอร์ตะวันออกก็เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1999 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในเวลาต่อมา ในช่วงที่บุคลากรระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการลงประชามติและการเปลี่ยนผ่านไปสู่รูปแบบการปกครองใหม่ในติมอร์ตะวันออก การเตรียมปฏิบัติการฉุกเฉินก็สอดคล้องกับภาระหน้าที่ของรัฐบาลออสเตรเลียที่จำเป็นต้องรับประกันความปลอดภัยให้กับชาวออสเตรเลียในต่างแดน ปัจจัยทางด้านความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ระหว่างออสเตรเลียกับติมอร์ตะวันออกนั้น ก็เอื้อให้ออสเตรเลียสามารถให้ความช่วยเหลือชนชาติอื่นๆ ในพื้นที่ กรณีฉุกเฉินที่ต้องการความช่วยเหลือ

การวางแผนฉุกเฉินของออสเตรเลียดำเนินไปได้ด้วยดีจากการติดตามสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกและการทบทวนของหน่วยกองกำลังเตรียมพร้อมปฏิบัติการในกรณีฉุกเฉิน (Ready Deployment Force) ของกองกำลังป้องกันตนเองของออสเตรเลีย ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากโปรแกรมการปฏิรูปกองทัพของรัฐบาล ข้อทบทวนดังกล่าวชี้ว่าออสเตรเลียต้องเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่มากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1990 ในพื้นที่เอเชีย-แปซิฟิก และกรณีติมอร์ตะวันออกในช่วงเวลานี้ ก็เข้าข่ายที่ออสเตรเลียต้องเตรียมความพร้อมต่อสถานการณ์ฉุกเฉินด้วย

ในวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1999 นายจอห์น มัวร์ (John Moore) รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมออสเตรเลียแจ้งแก่รัฐสภาว่ารัฐบาลตัดสินใจเพิ่มกองกำลังเตรียมพร้อมปฏิบัติการ

ในกรณีฉุกเฉินเป็น 2 กรม โดยมีสถานะพร้อมรบภายใน 28 วัน ไม่เกินวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1999 นายจอห์น มัวร์เน้นว่าการเปลี่ยนแปลงจำนวนกองกำลังนี้ไม่ได้เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลต่อต้านติมอร์ตะวันออกที่เปลี่ยนแปลงไป แต่เป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนไปมากกว่า โดยนายจอห์น มัวร์กล่าวว่า

ในกรณีความสัมพันธ์กับติมอร์ตะวันออก จุดยืนของรัฐบาลยังคงให้ความสำคัญกับรัฐบาลอินโดนีเซียและชาวติมอร์ตะวันออกในฐานะที่เป็นคู่เจรจาที่จะต้องหาแนวทางการเปลี่ยนผ่านไปสู่สถานะใหม่ของติมอร์ตะวันออกที่เป็นไปอย่างมีระเบียบและสันติ โดยไม่คำนึงว่าข้อสรุปสุดท้ายจะเป็นเช่นใด ซึ่งหากเป็นไปได้ก็ไม่มี ความจำเป็นที่ต้องอาศัยกองกำลังรักษาสันติภาพในการจัดการกับสถานการณ์... แต่แน่นอน รัฐบาลออสเตรเลียมองว่า การตัดสินใจส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปยังพื้นที่ในช่วงเวลานี้เป็นการเร่งรีบจนเกินไป สิ่งที่รัฐบาลต้องทำและเป็นเจตจำนงของประเทศคือ การอยู่ในสถานะที่มีลักษณะยืดหยุ่นและสามารถดำเนินนโยบายตอบสนองต่อสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกที่สามารถเป็นไปได้ทุกทางอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>42</sup>

### 3.2) ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม และการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนา

ในช่วงต้นปี ค.ศ. 1999 ออสเตรเลียมีข้อกังวลต่อระบบแจกจ่ายอาหารและยารักษาโรคของติมอร์ตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกล บรรดาร้านค้า อาหาร และหน่วยสาธารณสุขต่างปิดตัวลงจากสถานการณ์ที่ไม่มั่นคง ในช่วงต้นเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลีย ประจำกรุงจาการ์ตา ส่งหน่วยงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ หรือ “ออสเตรเลียเอ็ด” (Australia Agency for International Development – AusAID) ไปเก็บข้อมูลที่ติมอร์ตะวันออกเพื่อประเมินระดับความขาดแคลนอาหารและยารักษาโรคของชาวติมอร์ตะวันออก<sup>43</sup> จากผลการสำรวจ คณะทำงานสรุปว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นการแทรกแซงเส้นทางลำเลียงอาหารและยารักษาโรคมกกว่าจะเป็นความขาดแคลนอาหารและยารักษาโรค แม้ว่าความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมยังไม่จำเป็นในเวลานั้น แต่คณะทำงานก็มองว่า มีสัญญาณอันตรายจากความขาดแคลนอาหารและยารักษาโรคอยู่ หากยังมีการขัดขวางเส้นทางลำเลียงอยู่ต่อไป

<sup>42</sup> House of Representatives Hansard 11 March 1999.

<sup>43</sup> ดู The DFAT/AusAID Submission to Foreign Affairs, Defence and Trade Reference Committee Inquiry Into East Timor, August 1999.

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาในทางระบบ ซึ่งเป็นผลมาจากความขาดแคลนผู้ชำนาญชาวท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคลากรทางการแพทย์ ผู้พลัดถิ่นมีจำนวนเพิ่มขึ้นและเผชิญกับความยากลำบากจากความขาดแคลน คณะทำงานแนะนำให้ออสเตรเลียเตรียมหางบประมาณช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นเหล่านี้ โดยผ่านทางองค์กรศาสนาและองค์กรนอกภาครัฐ ในการจัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์จึงเห็นด้วยและอนุมัติเงินช่วยเหลือด้วยจุดประสงค์ทางมนุษยธรรมเป็นจำนวน 2 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย

ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิบัติหนึ่งของออสเตรเลีย ออสเตรเลียก็ส่งคณะทำงานไปยังติมอร์ตะวันออกในช่วงกลางเดือนเมษายน ค.ศ. 1999 เพื่อพิจารณาความจำเป็นต่อความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาระยะกลางและระยะยาว และเพื่อพิจารณาจำนวน โครงการช่วยเหลือที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง ข้อมูลที่ได้ในครั้งนี้มีประโยชน์เป็นอย่างยิ่งต่อการจัดลำดับความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือติมอร์ตะวันออก และเป็นข้อมูลให้กับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ในช่วงต่อมา

### 3.3) บทบาทของกงสุลออสเตรเลีย

ออสเตรเลียพิจารณาถึงการมีสถานกงสุล ณ กรุงดิลี มาเป็นเวลานานพอสมควร เพื่อเป็นศูนย์กลางในการดำเนินนโยบายของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออก และการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แม้ว่ารัฐบาลอินโดนีเซียจะปฏิเสธข้อเสนอนี้มาโดยตลอด แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอินโดนีเซีย และมีการเคลื่อนไหวจากนานาชาติในติมอร์ตะวันออกมากขึ้น ออสเตรเลียก็สนใจให้อินโดนีเซียเห็นด้วยกับการจัดตั้งสถานกงสุลในดิลี โดยการดูแลของสถานทูตออสเตรเลีย ณ กรุงจาการ์ตา

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอินโดนีเซียนั้นไม่ค่อยเห็นด้วยกับความคิดนี้ เช่นเดียวกับการไม่ต้องการให้มีกองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออก นายฮาบีบี และนายอาลี อลาตัสแถลงในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 ถึงข้อกังวลจากความมั่นคงในพื้นที่ว่าเป็นอุปสรรคในการตั้งสถานกงสุลในดิลี ออสเตรเลียพยายามชักจูงเจ้าหน้าที่อินโดนีเซียให้มีการขยายขอบเขตการทำงานขององค์การกาชาดสากลในติมอร์ตะวันออก แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จแต่อย่างใด การคัดค้านของรัฐบาลอินโดนีเซียนี้เป็นตัวชี้วัดถึงวิถีคิดของรัฐบาลอินโดนีเซียต่อมิตินานาชาติของประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออกได้เป็นอย่างดี

หลังจากนายฮาบีบีเปลี่ยนนโยบายช่วงปลายเดือนมกราคม ค.ศ. 1999 ออสเตรเลียและประเทศต่างๆ ต่างตั้งคำถามต่อแนวทางในการปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การกำหนดอนาคตของตนเองของชาวติมอร์ตะวันออก ในขณะที่รัฐมนตรีของอินโดนีเซียหลายคนพูดถึงกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่ยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตย แต่ก็ปฏิเสธที่จะให้มีการจัดการลงประชามติ นอกจากนั้น ก็ยังพูดถึงการที่จะให้สหประชาชาติเป็นเจ้าภาพในการจัดการต่อกระบวนการเปลี่ยนผ่านในติมอร์ตะวันออก แต่ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะให้เจ้าหน้าที่หรือกองกำลังนาชาติเข้ามายังติมอร์ตะวันออก เว้นเสียแต่ผลการกำหนดการปกครองด้วยตนเองของชาวติมอร์ตะวันออกจะปรากฏชัดเจนแล้ว สุดท้ายแม้ว่ารัฐมนตรีบางคนของอินโดนีเซียจะมองว่ากระบวนการแยกตัวเป็นอิสระของติมอร์ตะวันออกนั้นเสร็จสิ้นไปแล้ว (fait accompli) แต่ก็อีกหลายๆ ท่านกลับเห็นว่าติมอร์ตะวันออกจะได้รับประโยชน์จากการอยู่กับอินโดนีเซียต่อไป อาจกล่าวได้ว่า แนวทางที่อินโดนีเซียจัดการปัญหาติมอร์ตะวันออกนั้นยังไม่มีลักษณะที่ชัดเจนแต่ประการใด

สรุปได้ว่า เหตุการณ์ตั้งแต่การสิ้นสุดอำนาจของนายพลซูฮาร์โตจนกระทั่งการประกาศให้ชาวติมอร์ตะวันออกเลือกที่จะอยู่กับอินโดนีเซียหรือเป็นเอกราชนั้นส่งผลต่อท่าทีในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อติมอร์ตะวันออกเป็นอย่างมาก การศึกษาทัศนคติของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาติมอร์ตะวันออกทำให้ออสเตรเลียเข้าใจถึงแก่นแท้ของปัญหานี้ และปรับเปลี่ยนนโยบายของตนเองให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสม นายจอห์น โฮเวิร์ดจึงตัดสินใจส่งสารไปยังนายฮาบีบีปลายปี ค.ศ. 1998 เพื่อแนะนำกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปอย่างสันติในติมอร์ตะวันออก แต่เมื่อนายฮาบีบีประกาศให้ชาวติมอร์ตะวันออกตัดสินใจเลือกที่จะเป็นเอกราชหรืออยู่กับอินโดนีเซียต่อไป กลับทำให้ผู้กำหนดนโยบายของออสเตรเลียประหลาดใจกับการตัดสินใจของนายฮาบีบีในครั้งนี้ บทต่อไปจะกล่าวถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากคำประกาศของนายฮาบีบีดังกล่าว และท่าทีของออสเตรเลียที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก