



## บทที่ 5

### บทบาทของออสเตรเลียกับเส้นทางสู่ความเป็นเอกราชของติมอร์ตะวันออก: พัฒนาการของกองกำลังอาสาสมัครถึงการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปยังติมอร์ตะวันออก

ในบทนี้จะเป็นการบรรยายถึงความรุนแรงที่เกิดขึ้นในติมอร์ตะวันออกช่วงต้นปี ค.ศ. 1999 ถึงการมีบทบาทในทางการทหารของออสเตรเลีย ซึ่งได้แก่ พัฒนาการของกองกำลังอาสาสมัคร ในช่วงครึ่งแรกของปี ค.ศ. 1999 และเหตุการณ์ความรุนแรงในติมอร์ตะวันออก จากนั้นจะเป็นผลจากการเจรจาสามฝ่ายในนิวออร์กและการจัดตั้งอนุาเมตในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1999 และการเตรียมพร้อมในติมอร์ตะวันออกเพื่อการลงประชามติในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1999 และเหตุการณ์ความรุนแรงที่ตามมา สุดท้ายจะเป็นบทบาทของออสเตรเลียในการจัดตั้งอินเตอร์เฟดและอนุตาเอ็ด และการเป็นผู้นำและการอุทิศกำลังของออสเตรเลียในปฏิบัติการดังกล่าว

#### 1. พัฒนาการของกองกำลังอาสาสมัครและเหตุการณ์ความรุนแรงในติมอร์ตะวันออก

เสรีภาพในการแสดงออกและการรวมกลุ่มในที่สาธารณะหลังการล่มสลายของระบอบใหม่ ของอินโดนีเซีย สร้างความตึงเครียดให้กับสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกมากขึ้นกว่าเดิม และทำให้เกิดการแบ่งขั้วทางการเมืองอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายสนับสนุนการรวมกับอินโดนีเซียกับฝ่ายสนับสนุนการประกาศเอกราช การรณรงค์และความเบ่งบานในเสรีภาพทางการเมืองทำให้ผู้สนับสนุนเอกราชออกมาเวทีสาธารณะ บรรดาผู้สนับสนุนการรวมตัวกับอินโดนีเซียซึ่งต้องการดำรงสถานะเดิมของติมอร์ตะวันออกเอาไว้ ต่างรู้สึกอึดอัดต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ช่วงปลายปี ค.ศ. 1998 ผลที่เกิดขึ้นคือ เกิดกลุ่มที่ต้องการไม่ให้ติมอร์ตะวันออกเปลี่ยนสถานะไปจากเดิมด้วยการใช้กำลังและความรุนแรงได้แก่กองกำลังอาสาสมัคร

การตัดสินใจของนายฮาบีบีที่เสนอทางเลือกให้ชาวติมอร์ตะวันออกได้กำหนดการปกครองด้วยตนเองในเดือนมกราคม ค.ศ. 1999 นั้น กลับทำให้สถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกเกิดความเล็ง

---

ระบอบใหม่ (The New Order หรือ Orde Baru) เป็นวาทกรรมที่ ใช้อธิบายระบอบที่เกิดขึ้นหลังจาก นายพลซูฮาร์โตเข้ามาสู่อำนาจในปี ค.ศ. 1966 ถึงปี ค.ศ. 1998 โดยเป็นการเปรียบเทียบกับระบอบเก่า (The "Old Order" หรือ Orde Lama) ของซูการ์โน (Sukarno) "ระบอบใหม่" เป็นระบอบที่มุ่งสร้างระเบียบทางการเมืองใหม่ รวมทั้งพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และกีดกันการมีส่วนร่วมจากสาธารณชนในกระบวนการทาง ลักษณะสำคัญของ "ระบอบใหม่" ที่เกิดขึ้นหลังทศวรรษที่ 1960 จึงได้แก่ การมีบทบาททางการเมืองของกลุ่มทหารที่เข้มแข็ง รวมทั้งกระบวนการเปลี่ยนองค์กรทางสังคมและการเมืองให้เข้าสู่ระบบราชการ และระบบบริษัท และการกำจัดขั้วตรงข้ามทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นความรุนแรงและการข่มขู่จากกองกำลังอาสาสมัคร ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นนานาชาติเห็นถึงการตกเป็นเหยื่อความรุนแรงของชาวติมอร์ตะวันออก และการที่กองทัพอินโดนีเซียให้การสนับสนุนกองกำลังอาสาสมัคร ซึ่งทำให้ทุกฝ่ายสูญเสียโอกาสในการแก้ไขปัญหาติมอร์ตะวันออกอย่างเป็นระบบและมีสันติ

### 1.1 กองทัพแห่งชาติอินโดนีเซียกับกองกำลังอาสาสมัครในติมอร์ตะวันออก

ความขัดแย้งระหว่างกองทัพอินโดนีเซียกับกองกำลังฟาลินติลเกิดขึ้นมาโดยตลอดช่วงเวลาของการยึดครองติมอร์ตะวันออกของอินโดนีเซีย กองกำลังฟาลินติลมีความคุ้นเคยกับลักษณะภูมิประเทศที่เป็นภูเขา และได้รับการสนับสนุนจากชาวติมอร์ตะวันออกท้องถิ่น กองกำลังนี้ปฏิบัติการต่อต้านกองทัพอินโดนีเซียในแบบกองโจร<sup>\*</sup> ถึงแม้ว่าจะสามารถควบคุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของติมอร์ตะวันออกได้ก็ตาม แต่ก็มี ความกังวลและหมกมุ่นอยู่กับความพยายามกดดันบีบบังคับกองกำลังฝ่ายต่อต้านมาโดยตลอด กองทัพอินโดนีเซียสูญเสียกำลังพลรวมทั้งสิ้นถึง 10,000-12,000 นายในติมอร์ตะวันออก<sup>1</sup> ซึ่งสูงมากเมื่อเทียบกับปฏิบัติการในพื้นที่อื่นๆ ในอินโดนีเซีย

ด้วยเหตุดังกล่าว ติมอร์ตะวันออกจึงอยู่ในความสนใจของบรรดาผู้นำทางทหารของกองทัพอินโดนีเซีย นายทหารเหล่านี้ที่เข้าไปปฏิบัติการในติมอร์ตะวันออกต่างแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการทำหน้าที่ของรัฐในการรักษาความมั่นคง ทำให้กองทัพอินโดนีเซียสามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นในติมอร์ตะวันออก นอกจากนี้กำลังพลหลายนายก็มีครอบครัวเป็นชาวท้องถิ่นและรับเลี้ยงดูแลเด็กกำพร้าชาวติมอร์ตะวันออกเป็นบุตรบุญธรรม หลายคนกลายเป็นชาวติมอร์ตะวันออก จากพื้นฐานทางด้านความผูกพันทางสังคมเช่นนี้ ทำให้กลุ่มทหารอินโดนีเซียไม่เชื่อว่าติมอร์ตะวันออกจะกลายเป็นประเทศเอกราช ถึงแม้ว่านายทหารระดับอาวุโสหลายท่านจะเห็นพ้องกับนโยบายของนายฮาบีบีก็ตาม

พลเอกวิรันโตและนายทหารระดับสูงชี้แจงว่าจะยังคงสนับสนุนนโยบายของนายฮาบีบี ซึ่งออสเตรเลียได้รับการติดต่อทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999

<sup>\*</sup> จำนวนสมาชิกของกองกำลังฟาลินติลเพิ่มขึ้นมาตลอดช่วงเวลาการปกครองของอินโดนีเซีย ประมาณการอยู่ที่ 800-1,000 คนในปี ค.ศ. 1999 และเพิ่มขึ้นราว 500-700 คน ในตลอดช่วงปี ค.ศ. 1999

<sup>1</sup> Grayson J. Lloyd, "The Diplomacy on East Timor: Indonesia, the United Nations and the International Community," in *Out of the Ashes: Destruction and Reconstruction of East Timor* eds. James J. Fox and Dionisio Babo Soares (Canberra: The Australian National University E Press, 2003), p. 85.

และบรรดานายทหารเหล่านี้ก็ยังแสดงจุดยืนที่เป็นกลางต่อการลงประชามติอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง กองทัพอินโดนีเซียก็ยังคงมีแนวทางและมีปฏิบัติการบางอย่างในการหน่วงเหนี่ยวติมอร์ตะวันออกให้ยังคงอยู่กับอินโดนีเซีย ซึ่งราวเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 ออสเตรเลียเริ่มมองเห็นสัญญาณว่า อินโดนีเซียกำลังดำเนินนโยบายคู่ขนาน<sup>2</sup> โดยทางหนึ่งอินโดนีเซียดำเนินนโยบายอย่างเปิดเผยแสดงให้นานาชาติเห็นว่ามีความเป็นกลางต่อกระบวนการเปลี่ยนผ่านในติมอร์ตะวันออก ส่วนอีกทางหนึ่งดำเนินนโยบายอย่างลับๆ ให้การคัดค้านใจของชาวติมอร์ตะวันออกเป็นไปในแนวทางที่อินโดนีเซียต้องการคือให้ชาวติมอร์ตะวันออกเลือกเป็น “เขตปกครองพิเศษ” โดยใช้วิธีการข่มขู่ผ่านการใช้ความรุนแรงของกองกำลังอาสาสมัคร

## 1.2 ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของติมอร์ตะวันออกโดยกองกำลังอาสาสมัคร

เจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงของอินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออกมีนโยบายฝึกยุทธวิธีและติดอาวุธให้กับพลเรือนติมอร์ตะวันออกเป็นเวลาพอสมควร ในรูปแบบของกองกำลังกึ่งทหารกึ่งพลเรือน กองกำลังอาสาสมัครปฏิบัติการ โดยไม่มีเป้าหมายและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ชื่อที่เป็นที่รู้จักของกองกำลังอาสาสมัครคือ “ราตีห์” (rakyat terlatih หรือ RATIH แปลว่า พลเรือนที่ได้รับการฝึก) ซึ่งแบ่งออกเป็นกลุ่มทหารสำรอง (perlawanan rakyat หรือ WANRA แปลว่า กำลังต่อต้านเพื่อประชาชน) และกลุ่มตำรวจสำรอง (keamanan rakyat หรือ KAMRA แปลว่า หน่วยรักษาความมั่นคงของประชาชน) กลุ่มทหารสำรองปฏิบัติการภายใต้กองทัพอินโดนีเซียอย่างเป็นทางการ และได้รับการอนุมัติให้เข้าถึงอาวุธของทางการอินโดนีเซีย กลุ่มนี้มีจำนวนกำลังพลราว 2,000-3,000 คน มีกลุ่มที่เด่นๆ คือทิม อัลฟา (Tim Alfa) ประจำอยู่ที่ ลอส ปาลอส (Los Palos) ฮาลิลิตาร์ (Halilitar) ประจำอยู่ที่ มาเลียนา (Maliana) และเซรา (Sera) กับซากา (Saka) ประจำอยู่ที่บาเกา (Baucau)

นอกจากนี้ กองทัพอินโดนีเซียยังฝึกพลเรือนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่นอกสายการบังคับบัญชาของ “ราตีห์” แต่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มต่างๆ ของราตีห์ กองทัพอินโดนีเซียใช้กองกำลังในลักษณะนี้ในปฏิบัติการช่วงปี ค.ศ. 1974-1975 กลุ่มกำลังเสริมที่เด่นที่สุดคือ กลุ่ม “การ์ดาปึกซี” (GARDAPAKSI ย่อมาจาก Garda Pemuda Penegak Integrasi ซึ่งแปลว่า กำลังเยาวชนรักษาความปลอดภัยเพื่อปกป้องความเป็นหนึ่งเดียว) ซึ่งกองทัพอินโดนีเซียตั้งขึ้นช่วงกลางทศวรรษที่ 1990

<sup>2</sup> “Law in a Lawless Place,” *Inside Indonesia* ed. Gerry van Klinken [Online]. 27 October 1999. Available From: <http://www.insideindonesia.org/digest/dig92.htm> [2009, May 5].

ยังถกเถียงกันว่ากลุ่มเหล่านี้จริงๆ แล้วเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทหารสำรองหรือไม่ พลเอกวิรันโตอ้างว่าไม่ใช่ ถึงแม้ว่ากำลังพลของกองทัพอินโดนีเซียที่มาปฏิบัติการในติมอร์ตะวันออกจะรู้จักกลุ่มนี้ในนามของสมาชิกของกลุ่มทหารสำรอง

กลุ่มนี้มีจำนวนราว 800-1,000 คน และเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการลับของหน่วยรบพิเศษของกองทัพอินโดนีเซีย หรือ “โคปาสซุส” (KOPASSUS ย่อมาจาก Komando Pasukan Khusus)

ช่วงกลางปี ค.ศ. 1999 กองกำลังอาสาสมัครใหญ่ๆ มีอยู่ประมาณ 12 กลุ่ม ส่วนมากจะปฏิบัติการอยู่ในเขตตะวันตกของติมอร์ตะวันออก และมีกองกำลังที่แข็งแกร่งมากอยู่ที่คิสิ กลุ่มที่เข้มแข็งและป่าเถื่อนที่สุดคือกลุ่ม “ไอตารัก” (Aitarak แปลว่า หนาม) นำโดยนายยูริโก กูเตเรส (Eurico Guterres)<sup>1</sup> ปฏิบัติการอยู่ที่กรุงคิสิ นอกนั้นก็ยังมีกลุ่ม “เบซิ เมร่าห์ ปูตีห์” (Besi Merah Putih แปลว่า เหล็กแดง-ขาว<sup>2</sup>) ปฏิบัติการอยู่ที่ลิกิซา-โมบารา (Liquiçá-Maubara) นำโดยนายมานูเอล คาซุซา (Manuel da Sousa) นอกจากนั้นยังมีอีก 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่ม “มาฮิดิ” (Mahidi ย่อมาจาก Mati Hidup Demi Integrasi แปลว่า รวมกันเป็นหนึ่ง ตายหรืออยู่) ปฏิบัติการอยู่ที่ไอนาโร (Ainaro) นำโดยนายคันซิโอ คาร์วัลโญ (Calcio Carvalho) และกลุ่ม “ลักเซา” (Laksaur) ปฏิบัติการอยู่ที่สัวย (Suai) นำโดยนายโอลิวิโอ เมนโดซา โมรุก (Olivio Mendoza Moruk)

ข้อเสนอของนายฮาบีบีในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1998 และกระบวนการเจรจาสามฝ่ายที่สหประชาชาติในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998 จนกระทั่งคำประกาศในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999 ก่อให้เกิดแรงผลักดันให้ผู้สนับสนุนการดำรงสถานะเดิมของติมอร์ตะวันออกรวมตัวเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ การโจมตีเป็นระลอกของกองกำลังอาสาสมัครในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 แสดงถึงความจริงข้อนี้<sup>3</sup> และแทนที่จะช่วยกองทัพอินโดนีเซียรักษาความสงบของพื้นที่เอาไว้ กองกำลังอาสาสมัครเหล่านี้กลับกลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการให้ติมอร์ตะวันออกคงอยู่กับอินโดนีเซียต่อไป สำหรับกองกำลังอาสาสมัครแล้ว จะไม่มีการประนีประนอมต่อการแยกตัวของติมอร์ตะวันออกจากอินโดนีเซียใดๆ ทั้งสิ้น การเลือกระหว่าง “การปกครองพิเศษ” กับ “การเป็นประเทศเอกราช” เป็นการต่อสู้จนถึงชีวิต และทางออกต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกซึ่งทุกๆ ฝ่ายพยายามเจรจาทั้งในสหประชาชาติและระหว่างรัฐบาลกลับดูเหมือนว่าจะต้องเผชิญกับทางตัน จนทำให้เหตุการณ์ในติมอร์ตะวันออกในเวลาต่อมากลายเป็นโศกนาฏกรรมของปลายศตวรรษที่ 20

<sup>1</sup> เป็นที่ทราบกันว่า กลุ่มไอตารักนี้ปฏิบัติการสังหารหมู่ 12 ศพ ที่บ้านของ มานูเอล การาสกาเลา (Manuel Carrascalão) ที่กรุงคิสิ และเกี่ยวข้องกับการสังหารหมู่ในโบสถ์ที่ลิกิซาอีกด้วย

<sup>2</sup> อาจแปลว่า “แท่งเหล็กของชาวสีแดงและขาว” ซึ่งสีแดงและสีขาวเป็นสัญลักษณ์ของธงชาติอินโดนีเซีย

<sup>3</sup> Lloyd, “The Diplomacy on East Timor: Indonesia, the United Nations and the International Community,” in *Out of the Ashes: Destruction and Reconstruction of East Timor*, p. 86.

### 1.3 ความรุนแรงในติมอร์ตะวันออก และปฏิกริยาของออสเตรเลีย

ช่วงหลังเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1998 เป็นจุดเริ่มต้นของความรุนแรงในติมอร์ตะวันออก และการประกาศนโยบายของนายฮาบีบีในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999 เป็นตัวกระตุ้นให้ความรุนแรงปรากฏออกมาอย่างชัดเจนในรูปแบบของการแบ่งขั้วทางการเมือง สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำกรุงจาการ์ตำรายงานเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มมากขึ้น มีการกักขัง หน่วงเหนี่ยว การใช้กำลัง การทรมาน และการชอนสพ การละเมิดสิทธิมนุษยชนเหล่านี้ส่วนมากเป็นฝีมือของกองกำลังอาสาสมัคร และกองทัพอินโดนีเซียที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การเชื่อมโยงกับกองทัพอินโดนีเซียยังไม่ชัดเจนมากนักกว่าเป็นคำสั่งจากฝ่ายบังคับบัญชาระดับสูงที่จาการ์หรือไม่

ราวเดือนมกราคม ค.ศ. 1999 รัฐบาลออสเตรเลียเริ่มมองเห็นความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างกองทัพอินโดนีเซียกับกองกำลังอาสาสมัคร สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียได้รับรายงานว่ากองทัพอินโดนีเซียปฏิเสธที่จะรับผิดชอบต่อความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกในกรณีที่เกิดความขัดแย้งขึ้น และยังอาศัยชาวติมอร์ตะวันออกที่นิยมอินโดนีเซีย ในการรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ความรุนแรง เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างชาวติมอร์ตะวันออกด้วยกันเอง จนกระทั่งเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 ความตึงเครียดในติมอร์ตะวันออกเพิ่มขึ้นอย่างมาก เจ้าหน้าที่ของสถานทูตที่เข้าไปยังติมอร์ตะวันออกช่วงสัปดาห์แรกของเดือนพบว่ามีการแจกจ่ายยุทธโศปกรณ์แก่กลุ่มทหาร ตำรวจและกลุ่มอื่นๆ อันนำมาซึ่งความตึงเครียดในพื้นที่ เกิดเสียงปืนดังขึ้นทั่วกรุงดิลีเกือบทุกคืน ถนนยามวิกาลว่างเปล่า แสดงให้เห็นถึงความหวาดกลัวที่มีอยู่โดยทั่วไปในติมอร์ตะวันออกในช่วงนี้

ออสเตรเลียเป็นกังวลต่อสถานการณ์ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกที่เลวร้ายลงไปอย่างมาก รวมทั้งการละเมิดสิทธิมนุษยชนและผลกระทบที่จะมีต่อกระบวนการเจรจาสามฝ่ายของสหประชาชาติ รัฐบาลออสเตรเลียใช้วิธีกดดันทางการทูตที่จาการ์ตาและดิลี จากการพบกับนายอาลี อลาดีส์ที่การประชุมระดับรัฐมนตรีระหว่างออสเตรเลียและอินโดนีเซียที่บาห์ลี ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์แสดงความกังวลต่อรายงานเรื่องการที่กองทัพอินโดนีเซียส่งอาวุธให้กับกองกำลังอาสาสมัคร<sup>4</sup> นอกจากนี้ นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ยังหยิบยก

<sup>4</sup> "Australia To Reopen Consulate In East Timor," [Online]. 23 February 1999. Available from: <http://www.etan.org/et/1999/february/22-28/23aus.htm> [2009, May 8]

ประเด็นเรื่องสถานการณ์ความมั่นคงเสนอแก่นายฮาบีบีในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 อีกครั้ง<sup>5</sup> และพลเรือเอก แบร์รี่ (Admiral Barry) ผู้บัญชาการทหารสูงสุดออสเตรเลียพบกับ พลเอกวิรันโตที่ จาการ์ตาในวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1999 และแสดงความกังวลต่อสถานการณ์นี้เช่นเดียวกัน

ระหว่างวันที่ 19-24 มกราคม ค.ศ. 1999 คณะเจ้าหน้าที่จากสถานเอกอัครราชทูต ออสเตรเลียที่จาการ์ตาเข้าไปสำรวจพื้นที่ติมอร์ตะวันออก และมีโอกาสพบกับตัวแทนของรัฐบาล อินโดนีเซียโดยตรง ในโอกาสนี้ หัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ได้พบกับผู้ว่าราชการติมอร์ตะวันออก สมาชิกสภาจังหวัด และนายทหารอินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออก และสนทนากันเรื่องของ สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน และการสังหารหมู่ที่อะลาส (Alas) ส่วย (Suai) ไอนาโร (Ainaro) และ โมบารา (Maubara)<sup>6</sup> หลังจากนั้น ช่วงต้นเดือน มีนาคม ค.ศ. 1999 เอกอัครราชทูตของ ออสเตรเลียประจำจาการ์ตาและผู้ช่วยทูตทหารก็แสดงความกังวลเรื่องความไม่มั่นคงของติมอร์ ตะวันออกต่อผู้ว่าราชการติมอร์ตะวันออก ผู้บัญชาการเหล่าทัพและตำรวจอินโดนีเซีย ผู้นำกลุ่ม “เอฟพีดีเค” และกองกำลังอาสาสมัครนายยูริโก กูเตเรสและนายเฮอมินิโอ คา คอสตา (Herminio da Costa) ในช่วงวันที่ 14-18 มีนาคม ค.ศ. 1999 ผู้ช่วยทูตทหารบกออสเตรเลียเข้าพบกับ พลเอก โทโน สุรัตมัน (Colonel Tono Suratman) เพื่อเน้นย้ำถึงความกังวลที่ออสเตรเลียมีต่อสถานการณ์ของกองกำลังอาสาสมัครและความจำเป็นที่ต้องมีกระบวนการปลดอาวุธของทุกฝ่ายในติมอร์ตะวันออก

เจ้าหน้าที่ฝ่ายอินโดนีเซียไม่ยอมรับว่าอินโดนีเซียมีส่วนเกี่ยวข้องกับความรุนแรงที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายอาลี อลาตัส ซึ่งปฏิเสธเรื่องการส่งอาวุธให้กับกองกำลังอาสาสมัคร แต่ก็ยอมรับว่ากองทัพอินโดนีเซียให้การสนับสนุนยุทธโศปกรณ์แก่กลุ่มทหารสำรอง (WANRA) และกลุ่มตำรวจสำรอง (KAMRA) ด้วยเหตุผลบางประการ ทั้งนี้เพื่อช่วยกองทัพอินโดนีเซียในการ รักษาความมั่นคงในพื้นที่ นายอาลี อลาตัสอ้างว่าความรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นฝีมือของกลุ่มที่เรียกกร็อง เอกราชที่สังหารครูขณะที่กำลังสอนและข่มขู่เจ้าหน้าที่รัฐที่สนับสนุนอินโดนีเซีย แต่การที่ฝ่าย สนับสนุนการรวมกับอินโดนีเซียมีปฏิกิริยาโต้ตอบนั้นทำให้สถานการณ์ยิ่งแย่ลงไปอีก

<sup>5</sup> Laurie Brereton, "East Timor: Selective and Partisan Publication of DFAT Records," [Online]. 23 February 1999. Available from: <http://members.pcug.org.au/~wildwood/01julselective.htm> [2009, May 8]

<sup>6</sup> José Luis de Oliveria, "Terror, Violence and Intimidation: ABRI and the Pro-Integration Militia in East Timor," Report on the Human Rights Situation in East Timor for the period January to March 1999. [Online]. 9 April 1999. Available from: <http://www.laohamutuk.org/Justice/99/HAK9Apr99.pdf> [2009, May 8]

### 1) ความรุนแรงในลิกิซา (Liquiçá)<sup>\*</sup>

หลังจากความรุนแรงในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 ก็มีการเจรจาสามฝ่ายที่สหประชาชาติอีกครั้งหนึ่ง แต่ความรุนแรงกลับเกิดขึ้นอีกครั้งในเดือนถัดมา และเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่จากสหประชาชาติเข้ามายังติมอร์ตะวันออก ผู้สังเกตการณ์หลายท่านเชื่อว่า ความรุนแรงที่ประทุขึ้นมาครั้งนั้นเป็นความตั้งใจที่จะขัดขวางกระบวนการเจรจาสามฝ่ายที่กำลังดำเนินอยู่ และขั้วยังไม่ให้มีการลงประชามติต่อข้อเสนอการปกครองตนเองแบบพิเศษของนายฮาบีบี ในวันที่ 10 เมษายน ค.ศ. 1999 นายแจมซิด มาร์กเกอร์แถลงการณ์ว่าการลงประชามติจะเกิดขึ้นไม่ได้หากติมอร์ตะวันออกยังไม่มีคามมั่นคงมากพอ

ความรุนแรงในลิกิซาเริ่มขึ้นจากการ โจมตีพลเรือนใน โบสถ์ วันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 1999 โดยกองกำลังอาสาสมัคร และเป็นเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงภัยคุกคามต่อความมั่นคงของติมอร์ตะวันออกอย่างแท้จริง หลังจากเหตุการณ์ที่ลิกิซาหนึ่งสัปดาห์ เจ้าหน้าที่จากสถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำจาร์ตาก็เดินทางมายังดีลีและลิกิซา เพื่อประเมินสถานการณ์ ซึ่งได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงนโยบายของอิน โคนีเซียต่อติมอร์ตะวันออกในเดือนมกราคม ค.ศ. 1999 เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนเอกราชกับกลุ่มผู้สนับสนุนอิน โคนีเซียในพื้นที่รอบๆ ลิกิซาและ โมบารา กองกำลังอาสาสมัครที่สนับสนุนอิน โคนีเซียชื่อ “เบซิ เมราห์ ปูติห์” ปฏิบัติการอย่างชัดเจนที่โมบารา กองกำลังฟา ลินดิล ได้รับการสนับสนุนจากชาวบ้านที่ลิกิซา ผู้นำหมู่บ้านในพื้นที่ลิกิซาชื่อนายจาซินโต คา คอสตา (Jacinto da Costa) เสียชีวิตในวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 1999 กองกำลังรักษาความปลอดภัยของอิน โคนีเซียในพื้นที่ประเมินว่า นายเฮมมินิ โอ คา คอสตาเป็นผู้สนับสนุนฟา ลินดิล และเป็นผู้สร้างปัญหาให้กับการรักษาความมั่นคงของอิน โคนีเซีย การต่อสู้ระหว่างทั้งสองกลุ่มในพื้นที่เล็กๆ นี้ ดูเหมือนว่าจะเป็นภาพสะท้อนความขัดแย้งในเรื่องส่วนตัวและเรื่องการเงิน รวมทั้งความขัดแย้งทางการเมืองระดับประเทศด้วย<sup>7</sup>

<sup>\*</sup> ลิกิซาเป็นชื่อจังหวัดหนึ่งของติมอร์ตะวันออก ตั้งอยู่ทางชายฝั่งทะเลด้านเหนือและอยู่ทางตะวันตกของดีลี ทางตะวันตกของลิกิซาเป็นที่ตั้งของกองกำลังอาสาสมัคร “เบซิ เมราห์ ปูติห์” ที่โมบารา ในปัจจุบัน ลิกิซา ถือเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงามแห่งหนึ่งของติมอร์ตะวันออก

<sup>7</sup> Department of Foreign Affairs and Trade, “East Timor: Incident at Liquiçá,” Report of Embassy Visit, 9-13 April 1999.

ในวันเสาร์ที่ 2 เมษายน ค.ศ. 1999 ประชาชนชาวลิกิซาปิดเส้นทางเข้าเมืองลิกิซาจากโมบาราด้วยอาวุธอย่างธนู คาบและหอก กลุ่ม “เบซิ เมราห์ ปูติห์” มาจากโมบาราเริ่มยิงปืนราวบ่ายโมง ผู้คนเริ่มวิ่งเข้าไปหลบในโบสถ์ จากนั้นกลุ่มเบซิ เมราห์ ปูติห์ ก็เข้ามายังลิกิซาจนได้ ในวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 1999 กลุ่มเบซิ เมราห์ ปูติห์ เข้าโจมตีที่พักของพระ มีการยิงแก๊สน้ำตา จากนั้นก็เป็นการสังหารหมู่ แต่เป้าหมายที่แท้จริงของ เบซิ เมราห์ ปูติห์ ที่เข้าบุกยึดลิกิซาคือการสังหารหมู่ผู้นำกลุ่มสนับสนุนเอกราชในลิกิซา<sup>8</sup>

บิชอปคาร์ลอส เบ โลอ้างว่ามีผู้เสียชีวิต 25 คนในที่พักของสงฆ์ และอีกมากในพื้นที่หลุมฝังศพ ส่วนกองทัพอิน โคนีเซียก็อ้างว่ามีผู้เรียกร้องเอกราชเสียชีวิต 5 คน และอีก 25 คนบาดเจ็บ ประมาณการสูงสุดมาจากแม่ชีผู้ที่นับจำนวนผู้เสียชีวิตในลานฝังศพคือ 61 คน แม้ว่าเจ้าหน้าที่จากสถานทูตออสเตรเลียจะไม่สามารถระบุจำนวนผู้เสียชีวิตได้แต่ก็ชัดเจนว่า กองทัพอินโดนีเซียช่วยเหลือทหารพลเรือนให้เข้าควบคุมลิกิซา และกองทัพอินโดนีเซียไม่สามารถหยุดยั้งความรุนแรงได้ อาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพก็ถูกนำมาใช้ในการปฏิบัติการความรุนแรงนี้ด้วย

## 2) ปฏิกริยาของอิน โคนีเซียและของออสเตรเลีย

อิน โคนีเซียปฏิเสธที่จะรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ โดยอ้างว่าเป็นฝีมือของพวกที่สนับสนุนเอกราช พลเอกวีรันโต กล่าวว่าตนเองและคณะทหารไม่เกี่ยวข้องกับการก่อกำลังอาสาสมัคร โดยอ้างว่าในลิกิซา เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของกลุ่มนอกกฎหมายสองกลุ่มปะทะกันเอง สื่อมวลชนจะต้องไม่มีการบิดเบือนข้อเท็จจริงที่มีอยู่ เพื่อทำลายชื่อเสียงของอิน โคนีเซีย บทบาทของกองทัพอินโดนีเซียเพียงแต่การวางตัวเป็นกลาง และยับยั้งไม่ให้เกิดความรุนแรงระหว่างกลุ่มต่างๆ เท่านั้น

ออสเตรเลียเป็นกังวลต่อเหตุการณ์ที่ลิกิซาเป็นอย่างยิ่ง จึงแสดงออกด้วยวิถีทางการทูต นายจอห์น เม็คคาร์ทีเข้าพบกับนายอาลี อลาดีสในวันที่ 7 เมษายน ค.ศ. 1999 ถึงแม้ว่านายอาลี อลาดีสจะเห็นด้วยกับความเห็นของนายจอห์น เม็คคาร์ทีว่าความรุนแรงดังกล่าวน่าเป็นกังวลอย่างมาก และจะต้องให้กองกำลังอาสาสมัครวางอาวุธ แต่นายอาลี อลาดีสก็อ้างว่าฝ่ายต่างๆ กล่าวถึงเหตุการณ์นี้อย่างเกินความเป็นจริง และยังคงกล่าวหานายชานานา กุสเมว่าสร้างภาพให้เห็นว่า

<sup>8</sup> “STT: Father Rafael on Liquiçá Killings,” Translation from Voice of East Timor (Suara Timor Timur), April 8, 1999 [Online]. 17 April 1999. Available from: <http://www.ethan.org/et99/april/11-17/11father.htm> [2009, May 9]



ว่าแผ่นดินติมอร์ตะวันออกกำลังจะถูกเป็นไฟ นายอาลี อลาดีสมิได้ตอบคำถามของนายจอห์น แม็คคาร์ที เรื่องหลักฐานว่ากองทัพอินโดนีเซียมีส่วนในการส่งมอบยุทธโศปกรณ์ให้กับกองกำลังอาสาสมัคร และยังปฏิเสธข้อกล่าวอ้างที่ว่า กองกำลังอาสาสมัครให้การช่วยเหลือขบวนการสนับสนุนการรวมติมอร์ตะวันออกเข้ากับอินโดนีเซียในช่วงสองเดือนที่ผ่านมา นายอาลี อลาดีอ้างว่าฝ่ายที่สร้างความรุนแรงคือ กลุ่มสนับสนุนเอกราช ซึ่งเป็นฝ่ายที่รู้สึกฮึกเหิมอย่างยิ่งภายหลังจากการเปลี่ยนนโยบายของอินโดนีเซียต่อติมอร์ตะวันออกในเดือนมกราคม ค.ศ. 1999 อินโดนีเซียส่งเรื่องเกี่ยวกับความรุนแรงนี้ไปยังสหประชาชาติว่าเป็นฝีมือของกลุ่มสนับสนุนเอกราช แต่ก็ไม่ได้รับการตอบรับจากสหประชาชาติแต่อย่างใด นายอาลี อลาดีกล่าวว่าตนเองกำลังกระตุ้นให้ พลเอกอิรันโต ตั้งคณะกรรมการจัดการเรื่องสันติภาพและความมั่นคง (Komisi Perdamaian dan Stabilitas หรือ KPS) ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้ นายจอห์น แม็คคาร์ทียังเข้าพบกับพลเอกอิรันโต ในวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1999 เพื่อกระตุ้นให้กองทัพอินโดนีเซียฟื้นฟูความมั่นคงและปลดอาวุธกองกำลังอาสาสมัคร พลเอกอิรันโต ปกป้องการกระทำของกองทัพอินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออก โดยกล่าวว่าเฟรติลินเป็นฝ่ายที่ช่วยทำให้เกิดความรุนแรงขึ้นที่ลิกิซา และพยายามบิดเบือนข้อเท็จจริงให้ความผิดตกอยู่กับกองทัพอินโดนีเซีย และยังมีมองว่า เหตุการณ์ที่ลิกิซานั้นเป็นเพียงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในประเทศที่กำลังพัฒนาเท่านั้น กองทัพอินโดนีเซียไม่ได้ต้องการปกปิด โทก หรือบิดเบือนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแต่ประการใด

หลังจากนั้น นายจอห์น แม็คคาร์ทียังเข้าพบกับ พลตรีซาหรีร์ (Major-General Syahrir) ผู้บัญชาการ "โคปาสซุส" และพลตรีซาคี นางเดวี ฟอร์จุนา อันวาร (Major-General Zachy Anwar) อดีตหัวหน้าหน่วยการข่าวทหารอินโดนีเซีย ซึ่งกำลังจะเข้ารับตำแหน่งผู้แทนส่วนตัวของพลเอกอิรันโต ในติมอร์ตะวันออก<sup>9</sup> ในที่นี้ นางเดวี ฟอร์จุนา อันวารอ้างว่า ด้วยเหตุที่มีทหารอินโดนีเซียจำนวนมากประจำการอยู่ในติมอร์ตะวันออก กองกำลังดังกล่าวก็น่าจะสามารถรักษาสถานการณ์ความมั่นคงเอาไว้ได้ จากนั้นพลเอกสุรต์มันก็เข้าปรึกษาหารือกับทางสถานทูตออสเตรเลีย และประณามนโยบายของรัฐบาลอินโดนีเซียต่อติมอร์ตะวันออกที่เปลี่ยนไปว่าเป็นเหตุให้เกิดความไม่มั่นคงในติมอร์ตะวันออก และยังกล่าวอีกว่านายฮาบีบีไม่เข้าใจและไม่มีศรัทธาต่อความสามารถของกองทัพอินโดนีเซีย ในการจัดการกับปัญหาติมอร์ตะวันออก ข้อเสนอของนาย

<sup>9</sup> Don Greenlees and Robert Garran, "Army's deadly double game," *The Australian* [Online]. 21 May 2002. Available from: <http://www.etan.org/et2002b/may/19-25/21army.htm> [2009, June 3]

ฮาบิปีในเดือนมกราคม ค.ศ. 1999 นั้น เกิดจากความไม่เข้าใจในปัญหาเบื้องต้นในติมอร์ตะวันออก และความไม่เข้าใจนี้เองนำมาซึ่งปัญหาความมั่นคงที่อิน โดนีเซียกำลังเผชิญอยู่

### 3) ผลจากการสังหารหมู่ที่ลิกิซา

การสังหารหมู่ในลิกิซา มีผลกระทบต่อความมั่นคงของทุกพื้นที่ในติมอร์ตะวันออก โดยเป็นการสร้างความตระหนกหวาดกลัวให้เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้สนับสนุนเอกราช และชุมชนชาวติมอร์ตะวันออกโดยทั่วไป กลุ่มสนับสนุนเอกราชมองว่ากระบวนการเจรจาใกล้เกลี้ยกล่อมที่สำเร็จได้ และจะล้มเหลวถึงขีดสุดหากฝ่ายสนับสนุนเอกราชกับฝ่ายสนับสนุนอิน โดนีเซียต่างไม่อ่อนข้อต่อกัน บิชอปคาร์ลอส เบ โดยยกเลิกการจัดประชุมที่คาเรซึ่งนำโดยฝ่ายศาสนา จนกว่าความรุนแรงจะเบาบางและยุติลง และจะต้องมีรายงานผลของเหตุการณ์ที่ลิกิซาที่ชัดเจนแน่นอนเสียก่อน ทางด้านนายชานานา กุสเมา มีแถลงการณ์ออกมาในวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 1999 ซึ่งแจ้งว่า

สถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกดำเนินมาจนถึงจุดที่เกินทนแล้ว ดังนั้น ข้าพเจ้าจำเป็นต้องอนุมัติให้กำลังฟาลินติลปฏิบัติการแบบกองโจร และทำทุกวิถีทางเพื่อปกป้องประชาชนชาวติมอร์ตะวันออก จากการโจมตีของกองกำลังอาสาสมัคร และกลุ่มอาบริ (ABRI) และเพื่อตอบรับต่อการร้องขอจากชาวติมอร์ตะวันออก ข้าพเจ้าจึงขอให้ประชาชนลุกขึ้นต่อต้านกองกำลังอาสาสมัคร ที่สังหารผู้คนบริสุทธิ์ด้วยความทารุณ ท่ามกลางสายตาของนานาชาติประเทศที่เฉยเมย<sup>10</sup>

จากแถลงการณ์ดังกล่าวของนายชานานา กุสเมา ทำให้บรรดาผู้นำอิน โดนีเซีย ซึ่งได้แก่ นายอาลี อลาดีส นางเควี ฟอร์จูน่า อันวาร์ พลเอกวิรันโตและรัฐมนตรีอาวุโสท่านอื่นๆ ของอิน โดนีเซีย ออกมาประณามข้อความดังกล่าว นายมูลาติ รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมอิน โดนีเซีย กล่าวว่าทางการกำลังพิจารณาย้ายตัวนายชานานา กุสเมาจากบ้านกักกันกลับไปยังคุกที่ซิปินัง สำหรับผู้นำกองกำลังอาสาสมัครอย่างนายยูริ โก กูเตเรส ก็แจ้งแก่สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำกรุงจาการ์ตาว่า ณ เวลานี้ สงครามเป็นบทสรุปเดียวเท่านั้น เพราะในเมื่อกลุ่มสนับสนุนเอกราชไม่พยายามจะเปิดการเจรจาใกล้เกลี้ย ฝ่ายของตนก็จะไม่ยอมวางอาวุธจนกว่ากองกำลังฟาลินติลจะดำเนินการก่อน

<sup>10</sup> Xanana Gusmão, "Falintil Resumes Defence Of The People Of East Timor," Press Statement [Online]. 10 April 1999. Available from: <http://www.etan.org/et99/april/3-10/5cnrtxa.htm> [2009, June 4]

#### 4) การสังหารหมู่ที่คิลี

ในวันที่ 17 เมษายน ค.ศ. 1999 มีขบวนพาเหรดที่ถนนหน้าที่ว่าการจังหวัด กรุงคิลี เพื่อเฉลิมฉลองการจัดตั้งกลุ่ม “ไอตารัก” ผู้เข้าร่วมพิธีได้แก่ บรรดาสมาชิกและผู้สนับสนุนกองกำลังอาสาสมัครนับพันคน ผู้นำสูงสุดของกองกำลังอาสาสมัคร หรือ พีพีไอ (PPI - Pasukan Pro-Integrasi) นายเจา คา ซิลวา ตาวาเรส (João da Silva Tavares) และนายยูริ โก กูเตเรสเป็นประธานในพิธีและผู้นำขบวน ผู้ว่าราชการติมอร์ตะวันออก และนายทหารชั้นผู้ใหญ่ของอิน โคนีเซียก็ปรากฏตัวที่พิธีด้วย ในโอกาสนี้ นายเจา คา ซิลวา ตาวาเรสตรึงให้กลุ่มสนับสนุนอิน โคนีเซียปฏิบัติกรากวาดล้างผู้ต่อต้านการรวมติมอร์ตะวันออกเข้ากับอิน โคนีเซีย โดยให้จับตัวและสังหารโดยทันที<sup>11</sup>

ภายหลังพิธีการเสร็จสิ้น ขบวนรถซึ่งประกอบด้วยรถบรรทุกราว 20-30 คัน บรรทุกทหารพลเรือนกว่า 1,000 นายวนไปรอบกรุงคิลี ยิงอาวุธขึ้นฟ้า และเข้าบุกกรุกอาคารบ้านเรือนของบรรดาผู้สนับสนุนเอกราช หนึ่งในนั้นคือบ้านของนายมานูเอล คาร์ราสกาเลา (Manuel Carrascalao) ผู้นำกลุ่มเคลื่อนไหวสนับสนุนเอกราชเพื่อการประนีประนอมและเป็นหนึ่งเดียวของชาวติมอร์ตะวันออก หรือ GRPRTT (Gerakan Rekonsiliasi dan Persatuan Rakyat Timor) กองกำลังอาสาสมัครได้ฆ่าบุตรชายของนายมานูเอล คาร์ราสกาเลา และสมาชิกในบ้านอีกหลายคน นอกจากนี้บ้านของนายลีอัน โคร อิชัก (Leandro Isaac) ผู้ประสานงานด้านการเมืองของกลุ่ม “ซีเอ็นอาร์ที” และบ้านของนายเบนดิโต ชายหนุ่มที่ถูกฆ่าราวสองเดือนก่อนหน้านั้นก็ได้รับรายงานว่าถูกปล้น สำนักงานของหนังสือพิมพ์ซูอรา ติมอร์ ติมูร์ (Suara Timor Timur) ก็ถูกทำลาย ยอดผู้เสียชีวิตในวันนั้นอยู่ประมาณ 12 คน แต่บางรายงานก็สูงถึง 28 คน

แรงผลักดันของความรุนแรงนี้มีรายงานว่ามาจากความต้องการแก้แค้นให้กับน้องชายของนายโลเปซ คา ครูซ (Lopez da Cruz) ซึ่งเกิดจากการกระทำของฟาลินดิล อย่างไรก็ตาม มีรายงานที่ต่างออกไปกล่าวว่า เหตุการณ์นี้ค่อนข้างสลับซับซ้อน เพราะมีการต่อสู้ระหว่างกองทัพอิน โคนีเซียด้วยกันเอง จากเหตุการณ์นี้ ทำให้บิชอปคาร์ลอส เบ โล โทเรศท์ถึงสถานทูตออสเตรเลียประจำกรุงจาการ์ตาในบ่ายวันนั้น เพื่อแจ้งว่าสถานการณ์ ณ คิลีตอนนี้ คล้ายคลึงกับสงครามกลางเมืองในปี ค.ศ. 1975 กลุ่มสนับสนุนอิน โคนีเซียพยายามกำจัดสมาชิกของซีเอ็นอาร์ที ทางด้านกองทัพอิน โคนีเซีย พันเอกซุร์ตมันไม่รับผิดชอบต่อเหตุการณ์นี้และประกาศความเป็นกลางของ

<sup>11</sup> “Master of Terror: João da Silva Tavares,” [Online]. (n.d.). Available from: <http://yayasanhak.minihub.org/mot/cons92z%20-%20Joao%20Tavares.htm> [2009, June 3]

กองทัพอินโดนีเซีย แต่บิชอปคาร์ลอส เบโลแน็งใจว่ากองทัพอินโดนีเซียอยู่เบื้องหลังความรุนแรงนี้ อย่างแน่นอน โดยปฏิบัติการนี้ได้รับคำสั่งมาจากบาทีและจากรัฐ

ซีเอ็นอาร์ที อ้างว่ากองทัพอินโดนีเซียอยู่เบื้องหลังเหตุการณ์นี้ แต่ทางสถานทูตออสเตรเลียประจำกรุงจาการ์ตาไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนเพื่อเชื่อมโยงปรากฏการณ์นี้เข้ากับกองทัพและรัฐบาลของอินโดนีเซีย อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตจากผู้สื่อข่าวว่า ไม่มีปฏิกิริยาใดๆ จากกองทัพอินโดนีเซียหรือจากตำรวจในพื้นที่ในช่วงที่เกิดเหตุการณ์นี้ ส่วนพวกที่ปฏิบัติหน้าที่กลับส่งน้ำและยาสูบให้กับกองกำลังอาสาสมัครและยังโหมร้องไห้กำลังใจอีกด้วย ไม่มีความพยายามที่จะหยุดยั้งการกระทำใดๆ ของกองกำลังอาสาสมัคร ซึ่งนายมานูเอล คาร์ราสกาเลาโทรศัพท์ติดต่อไปยังพันเอกสุรตมัน แต่ก็ได้รับการปฏิเสธว่าเหตุการณ์นี้ไม่เกี่ยวข้องกับกองทัพอินโดนีเซียแต่ประการใด

##### 5) ปฏิกิริยาจากออสเตรเลียกรณีความรุนแรงที่คิลี

ปฏิกิริยาจากออสเตรเลียในครั้งนี้นำมาซึ่งความชัดเจนมากขึ้นกว่ากรณีของลิกซา เมื่อได้รับรายงานเรื่องความรุนแรงในคิลี วันที่ 17 เมษายน ค.ศ. 1999 นายจอห์น แม็คคาร์ทีที่ปรึกษาส่วนตัวเข้าพบกับนายฮาบีบีและคณะที่ปรึกษาโดยทันที เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลอินโดนีเซียดำเนินนโยบายบางประการเพื่อยับยั้งความรุนแรง ส่วนนายทหารระดับสูงของอินโดนีเซีย ตัวแทนจากสถานเอกอัครราชทูตก็ติดต่อได้ยาก ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกออสเตรเลียโทรศัพท์สายตรงถึงพันตรีบัมบัง วิษณุมูร์ติ (Major Bambang Wisnumurti) หัวหน้าฝ่ายข่าวของกองทัพอินโดนีเซียที่คิลีในบ่ายวันนั้น พันตรีบัมบัง วิษณุมูร์ติอ้างว่า การประกอบพิธีในครั้งนี้นับว่าเริ่มต้นด้วยความสงบ จนกระทั่งพวกที่สนับสนุนเอกราชซึ่งแทรกซึมอยู่ในพิธีเริ่มก่อการจลาจล และความรุนแรงก็ระเบิดขึ้น และพวกที่สนับสนุนเอกราชจำนวนสามคนก็ถูกจับกุมเป็นที่เรียบร้อย

ในวันที่ 18 เมษายน ค.ศ. 1999 นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอ์แกลงต่อรัฐบาลและกองทัพอินโดนีเซียให้ปฏิบัติการอย่างเฉียบขาดเพื่อยุติความรุนแรง โดยเริ่มจากการปลดอาวุธกองกำลังอาสาสมัคร และนำตัวผู้ก่อความวุ่นวายมาดำเนินคดี จากนั้น ในวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 1999 นายจอห์น โฮเวิร์ดก็โทรศัพท์สายตรงถึงนายฮาบีบี แสดงความกังวลต่อความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก นายจอห์น โฮเวิร์ดกล่าวว่า กองทัพอินโดนีเซียไม่ได้ดำเนินการหยุดยั้งความรุนแรงอย่างเพียงพอ การที่กองทัพอินโดนีเซียรับผิดชอบต่อความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกโดยตรงแต่กลับวางเฉยต่อเหตุการณ์นั้นสร้างความกังวลให้กับออสเตรเลียเป็นอย่างมาก จากนั้นนายฮาบีบีก็กล่าววาทนเองได้แง่แก่ พลเอกวิรันโตว่าให้ยุติความรุนแรงและสั่งทุกฝ่ายในติมอร์ตะวันออกหยุดยิง จุดยืนของรัฐบาลอินโดนีเซียในเวลานี้คือ การวางตัวเป็นกลางและจะยอมรับเพียงกระบวนการเจรจาและ

ปรึกษาหารือของสหประชาชาติเท่านั้น ทั้งออสเตรเลียและอินโดนีเซียตกลงจะพบกันอีกครั้งที่  
 บาห์ลีเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาคัดไปในช่วงปลายเดือนเมษายน ค.ศ. 1999<sup>12</sup>

#### 1.4 ข้อตกลงหยุดยิง

ในวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 1999 พลเอกวิรัน โตเดินทางไปยังดีลีเพื่อเป็นพยานในการลง  
 นามสัญญาสงบศึกระหว่างผู้นำกลุ่มสนับสนุนอินโดนีเซียกับกลุ่มซีเอ็นอาร์ทีและฟาลินติล ที่สวน  
 หลังบ้านของบิชอปคาร์ลอส เบโล<sup>13</sup> ในที่นี้ยังมีบรรดาผู้นำจากฝ่ายต่างๆ เข้าร่วม ได้แก่ พันเอก สุรัต  
 มั่น นายอับดุลโอ โซเรส และนายติมบูล ซิลาเอน (Timbul Silaen) รวมทั้งผู้นำกองกำลังตำรวจ  
 นอกจากนี้ยังมีพระระดับบิชอป 2 รูป นายยูริโก กูเตเรส นายคานซีโอ คาร์วัลโย นายลิอัน โคร อิชัก  
 และนายมานูเอล คาร์ราสกาเลมาร่วมพิธีนี้ด้วย

ข้อตกลงดังกล่าวเป็นการบังคับให้ทั้งสองฝ่ายยุติการต่อสู้กัน รวมทั้งหยุดการข่มขู่ การ  
 ก่อการร้าย และการสร้างความรุนแรง และให้ทุกฝ่ายทำทุกวิถีทางเพื่อสร้างความสงบและเริ่มการ  
 เจริญใกล้เกลี่ย ขอมรับกฎหมายและหลักสิทธิมนุษยชน แต่ทว่าข้อตกลงนี้มีใช้การยุติการต่อสู้ และ  
 ไม่ได้ชี้แจงรายละเอียดของกระบวนการใดๆ ในการปลดอาวุธ ในการแถลงข่าวภายหลังจากการลง  
 นาม พลเอกวิรัน โตแจ้งว่าข้อตกลงนี้เป็นขั้นตอนแรกในกระบวนการสันติภาพ และจะมีการปลด  
 อาวุธตามมา ทุกฝ่าย (ยกเว้นกลุ่ม “วันรา”) ที่มีอาวุธจะต้องส่งมอบอาวุธให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ใน  
 พิธีลงนาม มีการแสดงออกถึงการส่งมอบอาวุธจำนวนมากแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นเหมือนกับสัญลักษณ์  
 ให้กับกระบวนการปลดอาวุธต่อไป แต่อาวุธเหล่านั้น กลับถูกส่งคืนไปยังกองกำลังอาสาสมัคร  
 เหมือนเดิม และทันทีที่การลงนามข้อตกลงยุติการต่อสู้เสร็จสิ้น นายยูริโก กูเตเรสก็ปรากฏตัวใน  
 โทรทัศน์เพื่อแจ้งแก่กองกำลังอาสาสมัครว่าจะต้องไม่วางอาวุธ หากกลุ่มฟาลินติลไม่ยอมวางอาวุธ  
 ก่อน<sup>14</sup>

ความหวังว่าข้อตกลงยุติการต่อสู้จะสร้างความมั่นคงให้กับติมอร์ตะวันออกนั้นต้อง  
 ล้มเหลวอย่างรวดเร็ว เมื่องดีลียังคงอยู่ภายใต้ความตึงเครียด และเกิดความรุนแรงขึ้นในพื้นที่ต่างๆ

<sup>12</sup> David MacGibbon, "The Senate Matters of Urgency: East Timor," [Online]. 19 April 1999.  
 Available from: [parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/1999-04-19/0104/hansard  
 frag.pdf](http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/1999-04-19/0104/hansard<br/>
  frag.pdf) [2009, June 4]

<sup>13</sup> Jenny Grant, "East Timor Peace Accord," [Online]. 21 April 1999. Available from:  
<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/1999/04/990421-timor2.htm> [2009, June 4]

<sup>14</sup> Ibid., p. 1.

ของเมืองอย่างต่อเนื่อง บางส่วนของคีลียังคงถูกปิดกั้นด้วยรั้วลวดหนาม และยังคงมีทหารพลเรือนประจำการอยู่ เมื่อใดที่ทหารพลเรือนลาดตระเวนก็จะได้ยินเสียงปืนดังขึ้นอยู่ตลอดเวลา แม้ว่าชาวเมืองคีลีจะกลับมาใช้ชีวิตปกติเหมือนเดิม แต่ทว่าบรรยากาศของความน่าสะพรึงกลัวก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไป ในส่วนพื้นที่นอกกรุงคีลี สถานการณ์ยังไม่ชัดเจนแน่นอน ชาวบ้านยังไม่กล้าออกมานอกบ้าน

ในวันที่ 21-22 เมษายน ค.ศ. 1999 ที่ส่วย เกิดการปะทะกันระหว่างกลุ่มสนับสนุนอินโดนีเซียกับกลุ่มสนับสนุนเอกราช ผลคือมีผู้คนล้มตาย บาดเจ็บ และหายตัวไปจำนวนหนึ่ง เจ้าหน้าที่จากสถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลียที่อยู่ในติมอร์ตะวันออก แจ้งว่าเป็นเรื่องยากที่จะระบุได้ชัดเจนว่าเกิดอะไรขึ้น พระรูปหนึ่งที่ส่วยแจ้งแก่ผู้สื่อข่าวว่ามีผู้เสียชีวิตราว 100 คน ส่วนองค์กรเอกชนทางกฎหมายชื่อ “ชายาซัน ฮัก” แจ้งแก่สถานเอกอัครราชทูตออสเตรเลีย ในวันที่ 26 เมษายน ค.ศ. 1999 ว่า มีผู้เสียชีวิตราว 8 คน นอกจากนี้ยังมีรายงานเพิ่มเติมเรื่องความรุนแรงออกมาด้วย ได้แก่ การสังหารผู้สนับสนุนเอกราช 2 ราย ที่เมืองอลิว (Alieu) มีการยิงและปล้นที่กรุงคีลี ส่วย ลอส ปาลอส มาเลียนา และวิเกเก มีการสังหารหมู่ที่เฮอรา (Hera) และมีการค้นพบหลุมฝังศพที่เออร์เมรา (Ermera) การกดขี่ข่มขู่จากกลุ่มผู้สนับสนุนอินโดนีเซียยังคงมีอยู่ทั่วทุกพื้นที่ในติมอร์ตะวันออก

การสังหารหมู่ที่ลิกิซา และคีลี รวมทั้งความไม่มีประสิทธิภาพของข้อตกลงหยุดยิง มีส่วนปรับเปลี่ยนความเข้าใจของรัฐบาลออสเตรเลียต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในติมอร์ตะวันออกเป็นอย่างมาก เหตุการณ์ดังกล่าวยิ่งเน้นย้ำให้ออสเตรเลียตระหนักว่า กองทัพอินโดนีเซียมิได้ดำเนินการถึงที่สุดเพื่อรักษาความเสถียรภาพให้กับติมอร์ตะวันออก ความพยายามของพลเอกวิรัน โคนั้นไร้ประสิทธิผล และบรรดาผู้นำกองกำลังอาสาสมัครต่างลอยนวล ไม่ได้ถูกนำขึ้นศาลดำเนินคดีแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่มีหลักฐานที่ชัดเจนว่าผู้นำเหล่านี้เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น

## 2. การเจรจาสามฝ่ายในนิวยอร์กและการจัดตั้งอุนาเม็ต (United Nations Mission in East Timor, UNAMET)

แม้ว่าสถานการณ์ในพื้นที่ติมอร์ตะวันออกจะมีลักษณะไร้อันตราย แต่ทว่ากระบวนการเจรจาสามฝ่ายที่สหประชาชาติก็ยังคงต้องดำเนินต่อไป และจุดเปลี่ยนสำคัญในกระบวนการไปสู่เอกราชของติมอร์ตะวันออกในช่วงครึ่งหลังของปี ค.ศ. 1999 คือ ข้อตกลงในวันที่

5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999<sup>15</sup> ที่กรุงนิวออร์กระหว่างโปรตุเกสและอินโดนีเซีย โดยมีตัวแทนจากทั้งสองประเทศคือ นายเฮมิ กามา กับนายอาดี อลาดีส ข้อตกลงนี้เป็นการตั้งการอย่างเป็นทางการระหว่างทั้งสองประเทศให้มีการลงประชามติกำหนดการปกครองด้วยตนเองของชาวติมอร์ตะวันออก ผ่านปฏิบัติการของอูนาเม็ต ซึ่งกำหนดไว้ล่วงหน้าในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1999 ภารกิจแรกอูนาเม็ต มีภารกิจในการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของชาวติมอร์ตะวันออก โดยการลงคะแนนเสียงกำหนดการปกครองด้วยตนเอง และออสเตรเลียก็มีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการช่วยเหลือกระบวนการนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยอาศัยวิธีการทางทูตและการช่วยเหลือระหว่างประเทศ

## 2.1 กระบวนการเจรจาสามฝ่ายที่นิวออร์กและการประเมินสถานการณ์ของสหประชาชาติ

### 1) กระบวนการเจรจาสามฝ่ายที่นิวออร์ก

คำประกาศของนายฮาบีบีในวันที่ 26 มกราคม ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนนโยบายต่อติมอร์ตะวันออกนั้นมีผลอย่างยิ่งต่อกระบวนการเจรจาสามฝ่ายที่นิวออร์ก โดยการเสนอทางเลือกให้กับชาวติมอร์ว่าจะยอมรับหรือปฏิเสธการปกครองแบบพิเศษ รัฐบาลอินโดนีเซียได้ทำลายกำแพงที่ขวางความก้าวหน้าของการเจรจาได้ ดังนั้นกระบวนการเจรจาสามฝ่ายในส่วนของโปรตุเกสจึงเปลี่ยนจากการเจรจาทางที่ตีที่ตีที่สุดในรูปแบบการปกครองตนเองแบบพิเศษสำหรับชาวติมอร์ตะวันออก ไปยังการสร้างเชื่อมั่นว่าทางเลือกระหว่างการปกครองแบบพิเศษกับการเป็นประเทศเอกราช

แม้ว่ากองทัพอินโดนีเซียจะเป็นสถาบันทางการเมืองหลักของอินโดนีเซียมาเป็นเวลานานก็ตาม แต่นโยบายต่อติมอร์ตะวันออกนั้นเป็นประเด็นระหว่างประเทศซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ เมื่อร่างข้อตกลงได้รับการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งแรกในวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 1999 ข้อความบางบทไม่เป็นที่ยอมรับจากคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีบางคนไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอเรื่องการสนับสนุนงบประมาณให้ติมอร์ตะวันออกซึ่งมีนัยว่าจะมีการให้เงินสนับสนุนติมอร์ตะวันออกในฐานะหน่วยปกครองพิเศษ และรัฐมนตรีท่านอื่นๆ ต่างเป็นกังวลต่อความเป็นเอกภาพของประเทศที่เสนอให้ติมอร์ตะวันออกมีธงชาติและเพลงชาติของตนเอง

<sup>15</sup> "Agreement between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor" [Online]. 5 May 1999. Available from: [http://www.un.org/peace/etimor99/agreement/agreeFrame\\_Eng01.html](http://www.un.org/peace/etimor99/agreement/agreeFrame_Eng01.html) [2009, June 4]

แม้ว่าความหวังที่จะให้ข้อเสนอการปกครองตนเองเสร็จสิ้นในการเจรจารอบเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 จะเลือนรางเพราะอินโดนีเซียต้องการเวลายาวขึ้น การประชุมรอบนี้กลับเห็นพ้องให้มีการลงประชามติแบบโดยตรง เป็นความลับ และแบบทั่วไปซึ่งมีสหประชาชาติเป็นเจ้าภาพ และการลงประชามติครั้งนี้จะเป็นการวัดว่าชาวติมอร์ตะวันออกพร้อมที่จะยอมรับแนวทางการปกครองพิเศษที่อินโดนีเซียเสนอไปให้หรือไม่

## 2) การประเมินสถานการณ์ของสหประชาชาติ

สหประชาชาติเห็นว่าน่าจะเป็นการดีหากจะส่งเจ้าหน้าที่ไปยังจาการ์ตา ติมอร์ตะวันออก ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และโปรตุเกส เพื่อสำรวจตัวอย่างของการจัดการลงประชามติของชาวติมอร์ตะวันออกทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ ภารกิจนี้ทำโดยนายฟรานเซส เวนเดรลล์ (Francesc Vendrell) ชาวสเปน<sup>16</sup> จากการสำรวจที่จาการ์ตาและที่ติมอร์ตะวันออก ผลการสำรวจไม่เป็นที่น่าพอใจนัก เจ้าหน้าที่ฝ่ายอินโดนีเซียดูเหมือนจะหมกมุ่นอยู่กับการเลือกตั้งระดับชาติในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1999 ในขณะที่กรณีของชาวติมอร์ตะวันออก สภาพแวดล้อมที่น่าสะพรึงกลัวทำให้ติมอร์ตะวันออกไม่มีบรรยากาศในการลงประชามติที่ยุติธรรมและเสรีเพียงพอ

เจ้าหน้าที่ที่ไปสำรวจความคิดเห็นจากออสเตรเลีย เข้าสอบถามชาวติมอร์ตะวันออกที่อาศัยอยู่ในออสเตรเลียและปรึกษากับตัวแทนของรัฐบาลออสเตรเลียจากกระทรวงต่างๆ อันได้แก่ นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์และเจ้าหน้าที่จากกระทรวงต่างประเทศและการค้า สำนักงานการเลือกตั้งของออสเตรเลีย (Australian Electoral Commission หรือ AEC) ออสเอด (Australian Agency for International Development หรือ AusAid) สำนักงานตำรวจออสเตรเลีย (Australian Federal Police หรือ AFP) กระทรวงกลาโหมออสเตรเลีย กระทรวงอพยพย้ายถิ่นและพหุวัฒนธรรมออสเตรเลีย สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

จากการสำรวจมุมมองของออสเตรเลีย การพูดคุยเน้นย้ำถึงความไม่ปลอดภัยซึ่งจะเกิดจากเงื่อนเวลาของการลงประชามติและความจำเป็นที่ออสเตรเลียยังคงต้องให้ความสำคัญต่อกระบวนการนี้ และกดดันรัฐบาลอินโดนีเซียต่อไป สำหรับนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์เองก็แสดงความกังวลเป็นการส่วนตัวถึงประเด็นด้านความมั่นคงปลอดภัยของภารกิจการลงประชามติ ซึ่งดู

<sup>16</sup> Michael G. Smith, and Moreen Dee, Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2003), p. 41.



เหมือนว่าการส่งกำลังเข้าไปรักษาความปลอดภัยไม่เพียงพอ ภารกิจนี้จะต้องทำให้กระบวนการนี้มีความยุติธรรมและไม่ให้มีการประท้วงผลการลงประชามติ นอกจากนี้ภารกิจนี้จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อสร้างความมั่นใจต่อชาวติมอร์ตะวันออกและช่วยให้สถานการณ์ความมั่นคงเกิดขึ้น และออสเตรเลียจะให้การสนับสนุนทางด้านกำลังบำรุงและกำลังตำรวจในการควบคุมสถานการณ์ให้มีความมั่นคง

สำหรับความเห็นจากสำนักงานการเลือกตั้งของออสเตรเลีย มีข้อมูลแสดงว่าสำนักงานฯ มีความสำเร็จในการเลือกตั้งในระดับนานาชาติช่วง 10 ปีที่ผ่านมา และสำนักงานฯ ยังมีชื่อเสียงทางด้านเทคนิควิธีการจัดการเลือกตั้งด้วย ซึ่งหมายความว่าความช่วยเหลือในการลงประชามติในติมอร์ตะวันออกจะมีมาก สำนักงานฯ ยอมรับที่จะช่วยกระบวนการลงประชามติชาวติมอร์ตะวันออกที่อยู่ในออสเตรเลียและสนับสนุนสหประชาชาติอย่างเต็มที่ในการวางแผนการลงประชามติที่นิวออร์คด้วย

ในระหว่างการปรึกษาหารือที่แคนเบอร์รา ตัวแทนจากออสเตรเลียย้ำต่อสหประชาชาติให้เริ่มวางแผนปฏิบัติการหลังการลงประชามติ ซึ่งผลน่าจะออกมาว่าชาวติมอร์ตะวันออกเลือกที่จะเป็นเอกราช และต้องมีการดูแลจากสหประชาชาติ ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน ตัวแทนจากออสเตรเลียยังย้ำอีกว่าออสเตรเลียพร้อมที่จะรับบทบาทการรักษาสันติภาพหรือการสอดส่องดูแลที่จำเป็นในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ที่ว่านี้

หลังจากที่นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ให้คำมั่นว่าจะสนับสนุนเรื่องของการส่งกำลังบำรุงแล้ว เจ้าหน้าที่จากกระทรวงการต่างประเทศและการค้า และกระทรวงกลาโหม ออสเตรเลีย และออสเตรเลีย เดินทางมายังเมืองดาร์วินเพื่อวางแผนกระบวนการลงประชามติกับ รัฐบาลของนอร์ธเทิร์น แทรริทอรี (Northern Territory) เจ้าหน้าที่จากรัฐบาลกลางที่แคนเบอร์ราชี้แจงการปฏิบัติของรัฐบาลแก่ตัวแทนของรัฐนอร์ธเทิร์น แทรริทอรี เพื่อให้การช่วยเหลือสหประชาชาติแก้ไขปัญหาติมอร์ตะวันออก นอกจากนี้เจ้าหน้าที่จากรัฐบาลกลางก็ประเมินขีดความสามารถของเมืองดาร์วินในการรองรับปฏิบัติการช่วยเหลือดังกล่าว การตอบรับค่อนข้างบวก เพราะไม่เพียงแต่รัฐบาลรัฐนอร์ธเทิร์น แทรริทอรี จะยินดีสนับสนุนแนวทางของรัฐบาลกลางเท่านั้น แต่กระทรวงการค้า ความสัมพันธ์ และอุตสาหกรรมกับเอเชีย (Department of Asian Relations, Trade and Industry) ก็เตรียมศึกษาขีดความสามารถของโครงสร้างพื้นฐานของเมืองดาร์วินว่าจะรองรับการปฏิบัติการของสหประชาชาติได้ดีเพียงใด

ในช่วงกลางเดือนเมษายน ค.ศ. 1999 ตัวแทนจากรัฐบาลกลาง กระทรวงการต่างประเทศและการค้า กระทรวงกลาโหม ออสเตรเลีย และออสเตรเลีย เดินทางมานิวยอร์คเพื่อประสานงานเรื่องการส่งกำลังบำรุง และยื่นข้อเสนอให้ใช้เมืองคาร์วินเป็นฐานปฏิบัติการสหประชาชาติ แสดงอย่างชัดเจนว่าปฏิบัติการในครั้งนี้ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากออสเตรเลียเป็นอย่างดี รัฐบาลออสเตรเลียอนุมัติงบประมาณ ประมาณ 20 ล้านดอลลาร์ เพื่อใช้ในการลงประชามติ และให้แบ่งใช้ในกิจการต่างๆ ได้แก่ การสนับสนุนเฮลิคอปเตอร์แก่เจ้าหน้าที่สหประชาชาติ โครงสร้างพื้นฐานในการฝึกเจ้าหน้าที่สหประชาชาติที่ทำงานด้านการลงประชามติ บริการการพิมพ์ และบรรจุหีบห่อบัตร หยั่งเสียง การประสานงานส่งกำลังบำรุงแก่พลเรือนที่ติดและเบาเทา และอุปกรณ์การแพทย์

เจ้าหน้าที่สหประชาชาติเริ่มเข้ามาทำงานที่คาร์วิน ไม่กี่สัปดาห์ก่อนที่ข้อเสนอเรื่องการลงประชามติ จะได้รับการเสนอที่นิวยอร์ค เมื่อเจ้าหน้าที่เริ่มทำงานเต็มกำลัง ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999 เลขาธิการสหประชาชาติแจ้งแก่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติว่า

ประเทศสมาชิกให้การสนับสนุนภารกิจเป็นอย่างดี... ด้วยความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ของเมืองคาร์วิน เมืองหลวงของรัฐนอร์ธเทิร์น แทรริทอรี ทำให้เมืองนี้เป็นฐานสำคัญในการปฏิบัติการและออสเตรเลียก็ดำเนินการอย่างรวดเร็วเพื่อเร่งส่งกำลังผ่านทางคาร์วิน ภารกิจนี้ดำเนินไปอย่างรวดเร็วด้วยเหตุนี้<sup>17</sup>

### 3) กระบวนการพูดคุยในระดับพื้นที่ในติมอร์ตะวันออก

การเดินทางไปติมอร์ตะวันออกของเจ้าหน้าที่ออสเตรเลียในช่วงปลายเดือนมีนาคม ค.ศ. 1999 ยังเป็นการเตือนให้ฝ่ายต่างๆ เห็นถึงความสำคัญที่จะต้องให้ชาวติมอร์ตะวันออกทั้งหมดมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อกำหนดการปกครองด้วยตนเอง ย้อนกลับไปยังข้อตกลงจากการเจรจาสามฝ่าย ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998 ที่ให้ชาวติมอร์ตะวันออกมีส่วนร่วมในการวางแผนการปกครองตนเองนั้น ยังไม่ได้รับการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมเนื่องจากยังไม่มีกลไกในการเชื่อมโยงความคิดเห็นของชาวติมอร์ตะวันออกมายังกระบวนการเจรจาสามฝ่าย ในขณะที่การเจรจาทางการทูตที่นิวยอร์คประสบความสำเร็จและกำลังสรุปผลในเรื่องข้อเสนอการปกครองตนเอง ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ถึงเมษายน ค.ศ. 1999 สถานการณ์ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกกลับเลวร้ายลงไปเรื่อยๆ ระดับความเชื่อมั่นด้านความมั่นคงปลอดภัยนั้นตกต่ำลงเป็นอย่างยิ่ง

<sup>17</sup> Report of the Secretary-General S/1999/705. [Online]. 20 June 1999. Available from: <http://www.un.org/Docs/sc/reports/1999/sgrep99.htm> [2009, June 31]

ออสเตรเลียมองเห็นความสำคัญที่จะต้องมี การพูดคุยและการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกันของชาวติมอร์ตะวันออกในฐานะที่เป็นศูนย์กลางเพื่อการแสวงหาทางออกที่ยั่งยืน ทั้งเรื่องความมั่นคงในพื้นที่และกระบวนการเปลี่ยนผ่านที่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามสิ่งที่ปรากฏคือไม่ว่าจะเป็นออสเตรเลียหรือสหประชาชาติต่างก็ไม่สามารถทำให้อินโดนีเซียยินยอมให้มีการเจรจานอกพื้นที่ติมอร์ตะวันออกไม่ว่าจะเป็นในออสเตรเลียหรือที่อื่นๆ การไม่มีเวทีให้แสดงออกทางความคิดเช่นนี้เป็นบ่อนทำลายความพยายามที่จะสร้างความมั่นใจเพื่อให้สถานการณ์ในพื้นที่ที่มีความมั่นคงมากขึ้น แต่ออสเตรเลียก็พยายามสนับสนุนให้มีการเจรจาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่นการจัดการประชุมให้ชาวติมอร์ตะวันออกที่เมลเบิร์นในเดือนเมษายน ค.ศ. 1999 หรือที่มหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย (Australian National University หรือ ANU) ที่แคนเบอร์รา เป็นต้น ที่การประชุมเจรจาไกล่เกลี่ยที่คาเร ออสเตรเลียก็ช่วยสนับสนุนผู้เชี่ยวชาญในการประชุมใหญ่คู่ต่าง และการประชุมคาเรครั้งที่ 2 ซึ่งดำเนินการที่จาการ์ตาในช่วงปลายเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999 ออสเตรเลียก็มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือด้วย

#### 4) การเตรียมลงนามสนธิสัญญาที่นิวยอร์ก

ต่างๆ ที่สถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกเลวร้ายลงไปเรื่อยๆ ในช่วงวันที่ 21 ถึง 23 เมษายน ค.ศ. 1999 มีการเจรจาสามฝ่ายในนิวยอร์กอีกครั้ง การประชุมดำเนินไปได้ด้วยดีและสัมฤทธิ์ผล<sup>18</sup> มีเอกสารเพิ่มเติมสองชิ้นเกี่ยวกับตัวแบบของการลงประชามติและการรักษาความมั่นคงในช่วงเวลาของการลงประชามติ การอนุมัติข้อเสนอจากการเจรจานี้เป็นเสมือนไฟเขียวที่ให้สหประชาชาติสามารถส่งกำลังเข้าไปในติมอร์ตะวันออกได้ และด้วยช่วงเวลาที่บีบคั้นในการทำให้กระบวนการบรรลุผล ก็เกิดความกังวลต่อการล่มสลายของกระบวนการทั้งหมด หากผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินให้มีประสิทธิภาพมากพอ ที่ประชุมสรุปว่าคณะรัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายจะลงนามข้อตกลงสุดท้ายในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999

ในวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 1999 นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ยีนีคต่อการสิ้นสุดการเจรจาและเห็นพ้องต่อข้อสรุปของการเจรจาสามฝ่ายโดยกล่าวว่า คนรอคอยข้อสรุปของอินโดนีเซียและโปรตุเกสต่อข้อตกลงในการสร้างตัวแบบและการจัดการความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกนอกจากนี้ นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ยังย้ำให้ทั้งสองฝ่ายดำเนินการทุกวิถีทางให้แผนการลงนาม

<sup>18</sup> United Nations Secretary-General's opening remarks to the post-talks press conference.

Reported by the Australian Mission to the United Nations on the 23 April 1999.

ในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 บรรณาส นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ย้ำว่าข้อตกลงนี้สำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนผ่านที่สงบและเป็นประชาธิปไตยสำหรับติมอร์ตะวันออก

ทั้งๆ ที่การเจรจาดำเนินไปด้วยความก้าวหน้าดังนี้แล้ว ก็ยังคงมีความรุนแรงเกิดขึ้นในติมอร์ตะวันออกเรื่อยมา ในช่วงปลายเดือนเมษายนถึงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 หลายฝ่ายสงสัยว่ารัฐบาลอินโดนีเซียจะสามารถดำรงรักษาความมั่นคงปลอดภัยในช่วงการลงประชามติได้หรือไม่ นอกจากนี้นานาชาติยังกังวลและเสนอว่า ประเทศต่างๆ จะต้องดำเนินการบางอย่างให้มากกว่านี้เพื่อให้อินโดนีเซียรับประกันความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก

## 2.2 การประชุมสุดยอดที่บาห์ลีและข้อตกลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999

### 1) การประชุมสุดยอดที่บาห์ลี

ออสเตรเลียและประเทศต่างๆ ยังคงกดดันอินโดนีเซียให้เพิ่มความรับผิดชอบต่อสถานการณ์ในความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก และให้อินโดนีเซียส่งเสริมกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างชาวติมอร์ตะวันออกในพื้นที่ด้วย การประชุมสุดยอดที่บาห์ลีในวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1999 เกิดขึ้นหลังจากที่มีการตกลงกันทางโทรศัพท์ระหว่างนายจอห์น โฮเวิร์ดกับนายฮาบีบี ที่จะพบปะพูดคุยกันในปัญหาความมั่นคงของติมอร์ตะวันออก ในที่ประชุม นายจอห์น โฮเวิร์ดพร้อมด้วยนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ และนายจอห์น มัวร์เข้าพบกับนายฮาบีบี กับคณะผู้นำคือนายตันจุงและนางเควี ฟอรจุนา อันวาร์ นายจอห์น โฮเวิร์ดพบกับนายฮาบีบีเป็นการส่วนตัวเป็นเวลาประมาณหนึ่งชั่วโมงครึ่ง จากนั้นจึงเข้ามายังโต๊ะประชุมใหญ่ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีทั้งหมดร่วมด้วย

นายจอห์น โฮเวิร์ดไปยังบาห์ลีดด้วยความคิดที่ว่า ในฐานะที่ออสเตรเลียเป็น “ตัวแสดงหลักตัวหนึ่งในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ออสเตรเลียมีความรับผิดชอบในการแสดงความเป็นกังวลให้นานาชาติเห็นในเรื่องความรุนแรงในติมอร์ตะวันออกที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในที่ประชุม นายจอห์น โฮเวิร์ดย้ำแก่นายฮาบีบีว่า อินโดนีเซียจะต้องป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงในติมอร์ตะวันออกซึ่งออสเตรเลียก็เป็นกังวลอย่างมากต่อความรุนแรงและการเสียชีวิตในช่วงหลายสัปดาห์ก่อนหน้านี้ จากการพูดคุยในครั้งนี้นายจอห์น โฮเวิร์ดรู้สึกยินดีเป็นอย่างยิ่งต่อคำมั่นสัญญาของนายฮาบีบี และพลเอกวีรันโตในการฟื้นฟูกระบวนการสันติภาพ และอิทธิพลของอินโดนีเซียในพื้นที่และนายจอห์น โฮเวิร์ดย้ำอีกครั้งว่าตนเองต้องการให้มีการปลดอาวุธและการหยุดยิงด้วย

ในการพบปะกันเป็นการส่วนตัว นายจอห์น โฮเวิร์ดขอให้นายฮาบีบี ยอมรับการเข้ามาของกองกำลังรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก ดังที่นางเควี พอร์จุนา อันวาร์ ชี้แจงในการให้สัมภาษณ์ทางโทรทัศน์ว่า

นายจอห์น โฮเวิร์ด ย้ำหลายต่อหลายครั้งก่อนนายฮาบีบีก่อนหน้านี้ และในช่วงการประชุมที่บาห์ลี ก็สอบถามนายฮาบีบีอีกครั้งอย่างชัดเจนว่า ‘ท่านประธานาธิบดี กระผมขอลาท่านอีกว่าท่านจะยอมรับการเข้ามาของกองกำลังรักษาสันติภาพหรือไม่’ และประธานาธิบดีก็ตอบว่า ‘ท่านสามารถถามกระผมได้ แต่คำตอบคงต้องเป็นเหมือนเดิมว่า ไม่’ และนายจอห์น โฮเวิร์ดก็ถามอีกครั้ง คำตอบของประธานาธิบดีก็ยังคงเป็น ‘ไม่’ เช่นเดิม<sup>19</sup>

จากนั้นนายจอห์น โฮเวิร์ดก็ยังคงพยายามสอบถามเรื่องการเพิ่มจำนวน ‘ตำรวจพลเรือนของสหประชาชาติ (United Nations Civilian Police หรือ CIVPOL)’ เพื่อรับประกันความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกในช่วงการลงประชามติ โดยออสเตรเลียเชื่อว่า กรณีที่ไม่มีกำลังทหารจากนานาชาติในติมอร์ตะวันออกแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเพิ่มกำลังตำรวจพลเรือนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ จุดประสงค์ก็เพื่อ “ป้องปราม” มิให้เกิดความรุนแรง ในกรณีนี้นายฮาบีบีก็ตอบว่าจากข้อตกลงในการเจรจาสามฝ่าย อินโดนีเซียจะเตรียมกำลังตำรวจและทหารในจำนวนที่มากพอในการรักษาความมั่นคงช่วงการลงประชามติ หากออสเตรเลียเป็นกังวลเรื่องความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในติมอร์ตะวันออก เพราะไม่เชื่อมั่นในความสามารถของกำลังตำรวจและทหารของอินโดนีเซียแล้ว ออสเตรเลียก็ไม่จำเป็นต้องส่งเจ้าหน้าที่ของตนเองเข้าร่วมปฏิบัติงานในติมอร์ตะวันออก

นายจอห์น โฮเวิร์ดย้ำว่าตนเองไม่ได้พยายามตั้งคำถามท้าทายต่อการตัดสินใจของสหประชาชาติเรื่องจำนวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าว แต่ในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาติมอร์ตะวันออก ออสเตรเลียมีสิทธิที่จะถามถึงจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจที่แน่นอนเพื่อให้แน่ใจเรื่องความมั่นคง ข้อตกลงสุดท้ายระหว่างสองฝ่ายสรุปได้ว่า “จำนวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีจำนวนมากพอนั้นจำเป็นอย่างยิ่ง และข้อตกลงสามฝ่ายก็ชี้ชัดถึงความจำเป็นต่อความมั่นคงในข้อนี้” ดังนั้นสหประชาชาติจะระบุถึงจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้ามาปฏิบัติการในช่วงการลงประชามติ

<sup>19</sup> “The Ties That Bind: The story behind the East Timor crisis and how it plunged Australian-Indonesian relations to an all-time low” [Online]. 14 February 2000. Available from: <http://www.abc.net.au/4comers/stories/s99352.htm> [2009, June 31]

จอห์น มัวร์กับพลเอกวิรัน โด แยกออกไปเจรจากันสองฝ่ายและสรุปว่าจำนวนตำรวจจากนานาชาติ ควรอยู่ระหว่าง 200-300 นาย

นายฮาบีบีให้คำมั่นสัญญาว่าจะทำทุกวิถีทางให้กระบวนการลงประชามติในติมอร์ตะวันออกสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้คาดหวังว่าผลการลงประชามติที่จะออกมาจะเป็นการยุติการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในติมอร์ตะวันออก หากผลออกมาว่าชาวติมอร์ตะวันออกยอมรับการปกครองแบบพิเศษ อินโดนีเซียก็คาดหวังว่าประเทศต่างๆ จะปล่อยให้ อินโดนีเซียจัดการกับปัญหาที่เรียกว่าเอกราชด้วยตนเอง แต่หากผลออกมาว่าชาวติมอร์ตะวันออกต้องการเอกราช แต่ยังมีความวุ่นวายจากชาวติมอร์ตะวันออกที่สนับสนุนอินโดนีเซียแล้ว อินโดนีเซียก็ไม่ต้องการให้นานาชาติดำเนินอินโดนีเซียเพราะไม่สามารถควบคุมความวุ่นวายได้ สุดท้าย นายฮาบีบียินดีให้ออสเตรเลียเปิดสถานกงสุลในติมอร์ตะวันออกได้ทันทีที่มีการลงนามการเจรจาสามฝ่ายในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999

จากนั้นนายจอห์น โฮเวิร์ดก็เขียนบันทึกไปยังสหประชาชาติเพื่อแจ้งให้ทราบถึงผลการประชุมสุดยอดที่บาห์ลี และย้ำถึงข้อกังวลของออสเตรเลียต่อสถานการณ์ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก นายแจมซิด มาร์กเกอร์แจ้งตอบบันทึกของนายจอห์น โฮเวิร์ดไปยังเจ้าหน้าที่ออสเตรเลียประจำสหประชาชาติว่า สหประชาชาติเองก็เป็นกังวลต่อสถานการณ์ดังกล่าวเช่นกัน และต้องการหลักประกันความมั่นคงจากอินโดนีเซียที่ชัดเจนกว่านี้ แต่สหประชาชาติไม่ต้องการเปิดการเจรจาครั้งใหม่ นอกจากนี้ ออสเตรเลียก็ยังดำรงการติดต่อกับโปรตุเกสมาตลอดด้วย โดยนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์พูดคุยกับนายเฮมี กามาในวันที่ 19 เมษายน ค.ศ. 1999 หลังจากที่นายจอห์น โฮเวิร์ดเสร็จสิ้นการสนทนากับนายฮาบีบี และพูดคุยอีกครั้งในการประชุมสุดยอดที่บาห์ลี เพื่อแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินนโยบายของออสเตรเลีย ทั้งออสเตรเลียและอินโดนีเซียเห็นพ้องต้องกันที่จะไม่กระทำการใดๆ อันจะเป็นการบ่อนทำลายกระบวนการลงประชามติ และจะพยายามให้เจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติเข้ามาในพื้นที่ให้เร็วที่สุดเพื่อ “ป้องปราม” ไม่ให้เกิดความรุนแรงจากกองกำลังอาสาสมัคร

การมีปฏิสัมพันธ์ระดับเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศและการค้าของออสเตรเลียกับเจ้าหน้าที่ของโปรตุเกสมีส่วนช่วยการเจรจาระดับรัฐมนตรีด้วย โดยเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศและการค้าของออสเตรเลียเข้าพบกับเจ้าหน้าที่โปรตุเกสที่ลิสบอนช่วงกลางเดือนเมษายน ค.ศ. 1999 เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับติมอร์ตะวันออก ข้อสรุปที่ได้คือ สถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกจะเลวร้ายลงไปอีก หากข้อสรุปจากการเจรจาสามฝ่ายไม่บรรลุผลที่จะทำให้เกิดการลงประชามติของชาวติมอร์ตะวันออกได้

2) การลงนามข้อตกลงสามฝ่ายในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999

การลงนามข้อตกลงสามฉบับในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 สำเร็จตามแผนที่วางไว้เป็นอย่างดี และเป็นการสิ้นสุดการเจรจาระหว่างอินโดนีเซีย โปรตุเกส และสหประชาชาติที่ดำเนินมานาน 17 ปี เลขานุการสหประชาชาติแถลงข่าวทันทีหลังจากการลงนามเสร็จสิ้น ซึ่งในแถลงการณ์เน้นไปที่ประเด็นเรื่องสถานการณ์ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกโดยเฉพาะ โดยย้ำหลายครั้งว่า สหประชาชาติจะต้องดำเนินการตามข้อตกลงอย่างอิสระท่ามกลางสถานการณ์ที่มั่นคง และขอให้อินโดนีเซียรับประกันความมั่นคง และควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย นอกจากนี้ เลขานุการสหประชาชาติยังแสดงความกังวลต่อความรุนแรงในติมอร์ตะวันออกที่เกิดขึ้น และให้ทุกฝ่ายหลีกเลี่ยงความรุนแรงและการใช้กำลัง สหประชาชาติจะดำเนินการตามขั้นตอนที่ตกลงกันไว้ และจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปยังคิสิเพื่อเตรียมการตามแผน<sup>20</sup> ประเด็นสำคัญของข้อตกลงทั้งสามฉบับมีดังนี้<sup>21</sup>

ก) ข้อตกลงหลัก (Main Agreement)

ข้อตกลงหลักระหว่างสาธารณรัฐอินโดนีเซียกับสาธารณรัฐโปรตุเกสลงนามโดยรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองประเทศ (แยกออกจากข้อตกลงเสริมซึ่งเลขานุการสหประชาชาติร่วมลงนามด้วย) เป็นธรรมเนียมการปกครองตนเองแบบพิเศษของติมอร์ตะวันออก ซึ่งอินโดนีเซียปรับปรุงแก้ไขและเสนอต่อที่ประชุม ประเด็นสำคัญของข้อตกลงหลักมีดังนี้

- ข้อหนึ่ง ให้เสนอรูปแบบการปกครองตนเองแบบพิเศษแก่ติมอร์ตะวันออก ด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบทั่วไป เป็นความลับ และแบบโดยตรง
- ข้อสอง ให้เลขานุการสหประชาชาติตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในข้อหนึ่ง
- ข้อสาม ให้อินโดนีเซียรับผิดชอบในการควบคุมความมั่นคง และจัดการให้การลงคะแนนเป็นไปอย่างสงบและยุติธรรม

<sup>20</sup> Transcript of the 5 May press conference, contained in UN Secretary-General's Press Release SG/SM/6980. [Online]. 6 May 1999. Available from: <http://www.un.int/portugal/timor5maiobis.htm> [2009, June 31]

<sup>21</sup> Agreement between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the question of East Timor, United Nations Document A/53/951-S/1999/513, 5 May 1999.

- ข้อสี่ ให้เลขาธิการสหประชาชาติรายงานผลการลงคะแนนแก่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและสมัชชาสหประชาชาติ รวมทั้งแจ้งผลดังกล่าวแก่รัฐบาลอินโดนีเซีย รัฐบาลโปรตุเกส และประชาชนชาวติมอร์ตะวันออก
- ข้อห้า ในกรณีที่ติมอร์ตะวันออกยอมรับข้อเสนอการปกครองตนเองแบบพิเศษ รัฐบาลอินโดนีเซียจะต้องเริ่มดำเนินการในทางกฎหมายเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ สำหรับรัฐบาลโปรตุเกส ให้เริ่มกระบวนการลบทติมอร์ตะวันออก จากรายชื่อพื้นที่ที่ไม่ได้ปกครองตนเอง
- ข้อที่หก ในกรณีที่ติมอร์ตะวันออกปฏิเสธข้อเสนอการปกครองตนเองแบบพิเศษ รัฐบาลอินโดนีเซียจะต้องเริ่มดำเนินการในทางกฎหมายเพื่อยุติความสัมพันธ์ทางการปกครองกับติมอร์ตะวันออก และรัฐบาลอินโดนีเซีย รัฐบาลโปรตุเกส และเลขาธิการสหประชาชาติจะร่วมดำเนินกระบวนการให้ติมอร์ตะวันออกเข้ามาอยู่ภายใต้การดูแลของสหประชาชาติอย่างสงบเรียบร้อย อันเป็นการเริ่มกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นเอกราชของติมอร์ตะวันออก

ข) ข้อตกลงของตัวแบบการลงคะแนนเสียง

ข้อตกลงนี้เป็นการชี้แจงวิธีดำเนินการลงคะแนนของชาวติมอร์ตะวันออก ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อกำหนดในทางกฎหมายที่เหมาะสม และกำหนดให้เลขาธิการสหประชาชาติเตรียมการในการลงประชามติโดยทันที ประเด็นหลักของตัวแบบการลงคะแนนเสียงมีดังนี้

- ให้วันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1999 เป็นวันลงคะแนนเสียง
- คำถามสำหรับผู้ลงคะแนนเสียงคือ
  - ท่านจะยอมรับข้อเสนอการปกครองตนเองแบบพิเศษสำหรับติมอร์ตะวันออก ซึ่งจะส่งผลให้ติมอร์ตะวันออกกลายเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย หรือ
  - ท่านจะปฏิเสธข้อเสนอการปกครองตนเองแบบพิเศษสำหรับติมอร์ตะวันออก ซึ่งจะส่งผลให้ติมอร์ตะวันออกแยกออกจากสาธารณรัฐอินโดนีเซีย
- ให้มีการระบุถึงหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิลงคะแนน รวมทั้งจัดการปฏิบัติ และอธิบายรายละเอียดการปฏิบัติตามความเป็นจริงของแต่ละช่วง



ค) ข้อตกลงในเรื่องการรักษาความมั่นคงในพื้นที่

ข้อตกลงนี้ระบุว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่สถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกจะต้องปราศจากความรุนแรงหรือการข่มขู่ในรูปแบบใดๆ ก็ตาม หากต้องการการลงคะแนนเสียงที่เสรีและยุติธรรม ประเด็นสำคัญของข้อตกลงมีดังนี้

- เจ้าหน้าที่จากทางการอินโดนีเซียมีหน้าที่รักษาสถานการณ์ให้มั่นคงรวมทั้งความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอันดับแรก
- คณะกรรมการสันติภาพเสถียรภาพ (Commission on Peace and Stability) มีหน้าที่แสดงกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติในช่วงก่อนและหลังการลงคะแนนเสียง และให้ทุกฝ่ายปลดอาวุธ
- เลขานุการสหประชาชาติจะต้องมั่นใจว่าสถานการณ์ความมั่นคงในทุกพื้นที่ของติมอร์ตะวันออกอยู่ในระดับน่าพอใจก่อนการลงทะเบียนผู้มีสิทธิลงคะแนน
- เจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องกฎระเบียบ โดยเลขานุการสหประชาชาติมีหน้าที่อนุมัติกำลังตำรวจพลเรือนของสหประชาชาติเพื่อให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจอินโดนีเซียในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งรวมถึงการควบคุมดูแลการย้ายหีบบัตรลงคะแนนเข้า-ออกอุทหา

หลังจากการลงนามข้อตกลงเสร็จสิ้น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติและสมัชชาสหประชาชาติก็ได้รับรายงานวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 จากนั้น วันที่ 7 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 ด้วยคำแนะนำจากรายงานของเลขานุการสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีมติที่ 1236 (1999) เห็นชอบต่อข้อสรุปจากการเจรจาสามฝ่ายในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 และเห็นด้วยกับข้อเสนอของเลขานุการสหประชาชาติให้สหประชาชาติเข้าไปปฏิบัติการกิจในติมอร์ตะวันออกโดยทันที

ประเทศต่างๆ ยินดีกับข้อตกลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และอีกหลายประเทศอาศัยโอกาสนี้เน้นย้ำถึงความกังวลต่อสถานการณ์ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก และภาระหน้าที่ซึ่งอินโดนีเซียต้องรับผิดชอบเพื่อให้สถานการณ์ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกดีขึ้นตามที่ข้อตกลงระบุไว้<sup>22</sup> อย่างไรก็ตาม การลงนามข้อตกลงนั้นเป็นเพียงการสิ้นสุด

<sup>22</sup> Minister of Foreign Affairs media release FA 44. [Online]. 6 May 1999. Available from: [http://www.foreignminister.gov.au/releases/1999/fa044\\_99.html](http://www.foreignminister.gov.au/releases/1999/fa044_99.html) [2009, June 31]; US Department of State Press Statement of 6 May 1999.

ขั้นตอนแรกของกระบวนการเท่านั้น ยังมีความท้าทายอีกในเรื่องของการส่งกำลังบำรุง การสร้างคูหาลงคะแนน และที่สำคัญคือสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกที่ยังไม่เป็นปกติ แต่แน่นอนว่าบทบาทของสหประชาชาติในช่วงนี้โดดเด่นเป็นอย่างยิ่ง ตั้งแต่สหประชาชาติเริ่มความพยายามแก้ไขปัญหาคิมอร์ตะวันออกมาเกือบสองทศวรรษ และสหประชาชาติจะเป็นตัวแสดงที่สำคัญต่อไปอีกในอนาคต

## 2.3 การจัดตั้งอนุามัต

### 1) ประเด็นปัญหาเรื่องกองกำลังรักษาสันติภาพ

ข้อตกลงในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 เป็นเพียงความสำเร็จขั้นต้นทางการทูตเท่านั้น ซึ่งปัญหาที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกนั้นอยู่ที่ความพยายาม โน้มน้ำหนักให้อินโดนีเซียยอมรับกองกำลังรักษาสันติภาพให้เข้าไปช่วยเหลือเจ้าหน้าที่อินโดนีเซียรักษาความมั่นคง ตั้งแต่เริ่มอินโดนีเซียปฏิเสธการส่งกองกำลังนานาชาติไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตามเข้าไปในติมอร์ตะวันออก เว้นแต่เจ้าหน้าที่สื่อสารในช่วงการลงประชามติเท่านั้น นอกจากนี้ ความรู้สึกเรื่องชาตินิยมและความละเอียดอ่อนเรื่องอำนาจอธิปไตยของอินโดนีเซียก็มีผลต่อความรู้สึกต่อต้านกองกำลังนานาชาติด้วย ในเวลานี้ อำนาจทางการเมืองที่แท้จริงอยู่ที่ผู้นำกองทัพอินโดนีเซียซึ่งเป็นพวกอนุรักษนิยมสุดขั้ว ด้วยเหตุนี้ นายฮาบีบีจึงไม่มีทางเลือกที่จะต้องปฏิเสธความช่วยเหลือจากกองกำลังนานาชาติในการรักษาสถานการณ์ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก

สำหรับสหประชาชาติ และบรรดาประเทศต่างๆ รวมทั้งออสเตรเลียด้วย ต่างไม่ต้องการให้มีการส่งกองกำลังนานาชาติเข้าไปในติมอร์ตะวันออก โดยปราศจากความยินยอมของอินโดนีเซียเสียก่อน เพราะจุดยืนของอินโดนีเซียนั้นชัดเจนว่าอินโดนีเซียจะพิจารณาปฏิบัติการทางทหารจากนานาชาติที่ไม่ได้รับการอนุมัติจากอินโดนีเซียทุกรูปแบบว่าเป็นการรุกรานและการละเมิดอำนาจอธิปไตยของอินโดนีเซีย แม้ว่าจะเกิดเหตุการณ์ความรุนแรงภายหลังการลงประชามติภาคเพียงใดก็ตาม ดังนั้น ทั้งสหประชาชาติและ โปรตุเกสต่างจำเป็นต้องยอมรับผลจากการมอบภาระความรับผิดชอบด้านความมั่นคงให้กับอินโดนีเซียเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น และต้องเข้าใจว่าโอกาสนี้เป็นโอกาสเดียวเท่านั้นที่ชาวติมอร์ตะวันออกจะสามารถแสดงออกถึงเจตจำนงที่แท้จริงของตนเอง

สำหรับจุดยืนของออสเตรเลีย รัฐบาลออสเตรเลียก็ไม่มีการให้มีกองกำลังนานาชาติใดๆ เพื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพ แต่ออสเตรเลียพยายามอย่างยิ่งที่จะสร้างบรรยากาศในติมอร์ตะวันออกไม่ให้เกิดความรุนแรง ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้จำเป็นต้องใช้กองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไประงับ

เหตุ เพื่อตอบรับต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐบาลออสเตรเลียศึกษาถึงสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุดที่สามารถเกิดขึ้นได้ในติมอร์ตะวันออก และวางแผนเตรียมพร้อมสำหรับปฏิบัติการฉุกเฉินที่ต้องอาศัยกองกำลังจากนานาชาติเข้าแก้ไขปัญหา สำหรับปัญหาความไม่เต็มใจของอินโดนีเซียที่จะให้กองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออกนั้น ออสเตรเลียก็พยายามให้สหประชาชาติเพิ่มกำลังรักษาความมั่นคงให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ในช่วงการลงประชามติ สิ่งที่ออสเตรเลียทำได้อย่างมากที่สุดคือ การโน้มน้าวให้นายฮาบีบียินยอมเพิ่มจำนวนตำรวจพลเรือนของสหประชาชาติ ในการการประชุมสุดยอดที่บาหลี

ในช่วงเวลาเดียวกันกับการเจรจาสามฝ่ายในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 สหประชาชาติส่งบันทึกข้อความเกี่ยวกับประเด็นเรื่องความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกให้กับอินโดนีเซียและ โปรตุเกสซึ่งผนวกเข้าไปกับรายงานของเลขาธิการสหประชาชาติที่เสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในวันเดียวกัน ข้อความดังกล่าวระบุว่า จำเป็นต้องเพิ่มเติมข้อความบางอย่างเข้าไปในข้อตกลงสามฝ่าย เพื่อให้แน่ใจว่าสถานการณ์ด้านความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกอยู่ในระดับเพียงพอสำหรับการลงประชามติ ดังนั้นจึงต้องให้มีการควบคุมบรรดากองกำลังทหารพลเรือนที่ติดอาวุธ การสั่งห้ามไม่ให้มีการชุมนุมปราศรัยของกลุ่มที่ติดอาวุธ การจับกุมและดำเนินคดีผู้ที่สร้างความหวาดกลัวให้เกิดขึ้นด้วยการใช้อาวุธที่มีอยู่ข่มขู่ประชาชน การมอบภารกิจด้านความมั่นคงและกฎระเบียบให้กับกำลังตำรวจของอินโดนีเซีย การให้กองทัพอินโดนีเซียเป็นกำลังหนุนในกรณีฉุกเฉิน การให้สหประชาชาติมีส่วนร่วมในคณะกรรมการสันติภาพและเสถียรภาพ และการให้ทุกฝ่ายปลดอาวุธ ทั้งหมดนี้ต้องได้รับการปฏิบัติก่อนหน้าที่จะมีการลงประชามติ

ในช่วงการเตรียมการหลังการลงประชามติ อินโดนีเซียยังแสดงความไม่เต็มใจให้มีปฏิบัติการรักษาสันติภาพแต่อย่างใด ช่วงเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1999 อินโดนีเซียปฏิเสธให้นายทหารติดต่อกับสหประชาชาติขยายภารกิจหลังการลงประชามติเป็นการลาดตระเวน รวมทั้งไม่ต้องการให้มีนายทหารสังเกตการณ์ช่วงหลังการลงประชามติอีกด้วย ซึ่งเห็นได้จากข้อความที่อินโดนีเซียส่งถึงคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ซึ่งเน้นถึงบทบาทของนายทหารติดต่อกับมืออย่างจำกัดในช่วงหลังการลงประชามติ

หลายฝ่ายมองว่าประเทศต่างๆ น่าจะกดดันอินโดนีเซียให้ยอมรับกองกำลังรักษาสันติภาพให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในช่วงเดือนเมษายนถึงพฤษภาคม ค.ศ. 1999 แต่สิ่งที่จะต้องพิจารณาคือ การที่นายฮาบีบีในที่สุดแล้วก็ต้องยอมรับว่ากำลังเจ้าหน้าที่ของอินโดนีเซียนั้นไม่สามารถบรรลุภารกิจของตนเองได้ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1999 จนในที่สุดต้องยินยอมให้กองกำลังนานาชาติให้เข้ามาช่วยรักษาความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเดือนกันยายนนั้นคือ การเผา

ทำลายเมืองคัสลีและเมืองอื่นๆ การอพยพผู้คนออกจากพื้นที่ต่างๆ ทั่วติมอร์ตะวันออก การสังหารชาวติมอร์ตะวันออก และการที่นานาชาติประณามอิน โคนีเชื่อว่าประสบความสำเร็จความล้มเหลวที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 ในการรักษาสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกให้มั่นคง ซึ่งจะพิจารณาในส่วนตัวต่อไป

## 2) การจัดตั้งอูนาเม็ตและภารกิจในติมอร์ตะวันออก

อูนาเม็ต เป็นภารกิจของสหประชาชาติในช่วงระหว่างเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1999 ถึงเดือนตุลาคม ค.ศ. 1999 มีนายเอียน มาร์ติน ชาวอังกฤษ ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติเป็นผู้นำ โดยมีภารกิจในการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นต่ออนาคตทางการเมืองของชาวติมอร์ตะวันออกด้วยการลงประชามติ อูนาเม็ตมีเจ้าหน้าที่ผู้ทำงานจำนวนกว่า 1,000 นาย การที่อิน โคนีเชียนอนุมัติให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับอนาคตของติมอร์ตะวันออก เปิดโอกาสให้ชาวติมอร์ตะวันออกเลือกระหว่างการเป็นเขตปกครองพิเศษของสาธารณรัฐอิน โคนีเซีย หรือปฏิเสธข้อเสนอนี้ ซึ่งหมายความว่าต้องการให้ติมอร์ตะวันออกเป็นประเทศเอกราชนั่นเอง บทบาทของอูนาเม็ต เริ่มจากการลงทะเบียนผู้มีสิทธิการลงประชามติ เตรียมการและยืนยันบัญชีผู้ลงมติ และอำนวยความสะดวกให้ผู้มีสิทธิลงมติเข้าคูหาลงมติซึ่งเป็นแบบลับ<sup>23</sup>

การลงนามข้อตกลงสามฝ่ายดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เปิดทางให้สหประชาชาติส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปยังติมอร์ตะวันออกเพื่อเริ่มกระบวนการลงประชามติ แม้ว่าข้อบังคับของรัฐธรรมนูญอเมริกันจะทำให้การกำหนดภารกิจของอูนาเม็ตล่าช้าไปจนกระทั่งวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1999 แต่การจัดตั้งอูนาเม็ตก็เป็นไปอย่างรวดเร็วจนอาจกล่าวได้ว่า ในบรรดาภารกิจของสหประชาชาติทั้งหมด อูนาเม็ตดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็วที่สุดภารกิจหนึ่ง<sup>24</sup>

เลขาธิการสหประชาชาติคาดว่าข้อตกลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 จะประสบความสำเร็จ จึงส่งเจ้าหน้าที่ประเมินสถานการณ์เข้าไปยังติมอร์ตะวันออกในช่วงวันที่ 4-15 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 เพื่อประเมินสถานการณ์ความเป็นไปในพื้นที่ เพื่อปรึกษาหารือกับผู้บริหารของอิน โคนีเซียเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นสำหรับภารกิจอูนาเม็ต และเพื่อศึกษาข้อมูลที่เป็นจำเป็นในการวางแผนปฏิบัติการ จากการประชุมสถานการณ์และการวางแผนที่นิวยอร์ก

<sup>23</sup> Smith, and Dee, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*, p. 18.

<sup>24</sup> Ian Martin, "The Popular Consultation and the United Nations Mission in East Timor - First Reflections," in *Out of the Ashes: Destruction and Reconstruction of East Timor*, p. 125-140.

เลขาธิการสหประชาชาติเสนอร่างภารกิจอูนาเม็ตให้กับคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ในวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 ซึ่งประกอบด้วย จุดมุ่งหมาย ขนาด โครงสร้าง และงบประมาณของภารกิจ รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการลงประชามติ<sup>25</sup> และในมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1999 คณะมนตรีความมั่นคงฯ รับรองข้อเสนอของเลขาธิการสหประชาชาติดังกล่าว และเห็นชอบต่อตัวแบบที่เสนอมาเกี่ยวกับวิธีการลงประชามติ และมีมติให้จัดตั้งอูนาเม็ตซึ่งให้ภารกิจสิ้นสุดในวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 1999<sup>26</sup>

ข้อตกลงสามฝ่ายและมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 1246 (1999) กำหนดให้ภารกิจของอูนาเม็ตมีดังนี้

จัดการและดำเนินการลงประชามติบนพื้นฐานของการลงคะแนนโดยตรง เป็นความลับ และเป็นสากล เพื่อสำรวจความคิดเห็นของชาวติมอร์ตะวันออกว่าต้องการยอมรับรัฐธรรมนูญการปกครองแบบพิเศษจากอินโดนีเซีย หรือปฏิเสธข้อเสนอนี้ซึ่งจะนำมาซึ่งการแยกตัวเป็นเอกราชของติมอร์ตะวันออกต่อไป<sup>26</sup>

### 3. การเตรียมพร้อมเพื่อการลงประชามติและเหตุการณ์ที่ตามมาในติมอร์ตะวันออก

#### 3.1 การเตรียมพร้อมเพื่อการลงประชามติ

จากงบประมาณที่สหประชาชาติคำนวณได้ราว 52,531,100 เหรียญดอลลาร์สหรัฐอเมริกา<sup>27</sup> ซึ่งเตรียมให้สำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อูนาเม็ตจากประเทศต่างๆ จำนวน

<sup>25</sup> Report of United Nations Secretary-General to United Nations Security Council S/1999/595. [Online]. 22 May 1999. Available from: <http://www.un.org/peace/etimor/docs/s99595.htm> [2009, June 31]

<sup>26</sup> มีการขยายวันสิ้นสุดภารกิจในภายหลังเป็นวันที่ 30 กันยายน ค.ศ. 1999 ในมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1257 (1999) ลงวันที่ 3 สิงหาคม ค.ศ. 1999 และขยายอีกครั้งเป็นวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 ในมติที่ 1262 (1999) ลงวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ภารกิจของอูนาเม็ตสิ้นสุดลงจริงๆ ในวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1999 และแทนที่ด้วยอูนาตาเอ็ดโดยมติที่ 1272 (1999) ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1999

<sup>26</sup> UNSC Resolution 1246 (1999) [Online]. 11 June 1999. Available from: <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.2815971> [2009, June 31]

<sup>27</sup> The Secretary-General Report on the Financing of UNAMET (A/54/380). [Online]. 21 September 1999. Available from: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/271/77/PDF/N9927177.pdf?OpenElement> [2009, June 31]; The Report of the Advisory Committee on

242 นาย อาสาสมัครสหประชาชาติ 425 นาย ค้ำรวจพลเรือน 274 นาย นายทหารติดต่อกับ 50 นาย และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น 3,645 นาย เพื่อปฏิบัติการกิจให้สำเร็จลุล่วงไปนั้นออสเตรเลียสนับสนุนงบประมาณในครั้งนี้อย่างแรก 10 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และอีก 10 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในเวลาต่อมา รวมทั้งการสนับสนุนทางยุทธวิธี เครื่องไม้เครื่องมือที่จำเป็น เช่น เฮลิคอปเตอร์และเครื่องบินลำเลียงที่ใช้ในการส่งกำลังบำรุง รวมทั้งรถขับเคลื่อนสี่ล้อจำนวน 31 คัน บรรจุภัณฑ์ทางการแพทย์จำนวน 500 ชุด ชุดสนับสนุนการจัดตั้งหน่วยการแพทย์ 9 ชุด วัคซีนโรคสมองอักเสบจากญี่ปุ่น 600 ชุด วัคซีนไขมาเลเรีย 400 ชุด ชุดตั้งแคมป์ 600 ชุด อาหารสำเร็จรูป 6,000 ชุด เครื่องปรับอากาศ 50 เครื่อง เครื่องกำเนิดไฟฟ้า อุปกรณ์สำนักงาน และเครื่องอำนวยความสะดวกในการอบรมเจ้าหน้าที่อาสาสมัคร

ช่วงเริ่มต้นภารกิจเป็นช่วงการลงทะเบียนผู้มีสิทธิหยั่งเสียงประชามติ จากรายงานของเลขาธิการสหประชาชาติเสนอต่อคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1999 ระบุว่า แม้จะมีความคืบหน้าในการเกณฑ์เจ้าหน้าที่จากที่ต่างๆ และการสนับสนุนทางเครื่องมือแก่อนุเมตก็ตาม แต่ยังคงมีความท้าทายในทางยุทธการและการปฏิบัติในพื้นที่จริงๆ อีกมาก เนื่องจากยังคงมีภัยคุกคามจากกองกำลังอาสาสมัครต่อชาวติมอร์ตะวันออกที่สนับสนุนเอกราช และการปิดกั้นเสรีภาพส่วนบุคคลของผู้คนกลุ่มนี้ด้วย ปราบกฏการณ์นี้ทำลายบรรยากาศของการลงประชามติที่ถูกต้องชอบธรรม<sup>28</sup> เลขาธิการสหประชาชาติไม่สามารถยืนยันว่าสถานะทางความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกมีมากพอที่จะเริ่มกระบวนการลงทะเบียนผู้มีสิทธิหยั่งเสียงประชามติได้ จึงขอเลื่อนวันเริ่มลงทะเบียนดังกล่าวจากวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1999 เป็นวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 เป็นเวลา 3 สัปดาห์ และขอเลื่อนวันหยั่งเสียงประชามติไปอีก 3 สัปดาห์ เป็นวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1999

สำหรับออสเตรเลีย การเลื่อนวันลงทะเบียนและการลงประชามติดังกล่าวเป็นเหตุผลทางด้านการส่งกำลังบำรุงและทางด้านความมั่นคง ทางด้านการส่งกำลังบำรุงนั้นไม่มีปัญหาแต่อย่างใด ออสเตรเลียสามารถส่งกำลังบำรุงให้ได้อย่างเต็มที่ แต่สำหรับประเด็นทางด้านความมั่นคงนั้นมีความซับซ้อนมากกว่า ซึ่งออสเตรเลียเป็นกังวลต่อความมั่นคงปลอดภัยของทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็

Administrative and Budgetary Questions (A/54/406). [Online]. 28 September 1999. Available from: <http://huwu.org/peace/etimor99/406.pdf> [2009, June 31]

<sup>28</sup> Report of the UN Secretary-General S/1999/705. [Online]. 22 June 1999. Available from: <http://www.docstoc.com/docs/6817747/S-1999-705-UNITED-NATIONS> [2009, June 31]

เจ้าหน้าที่สหประชาชาติ ตัวแทนจากองค์กรระหว่างประเทศที่เข้าไปปฏิบัติงานในติมอร์ตะวันออก หรือประชาชนชาวติมอร์ตะวันออกเองก็ตาม

### 1) การลงทะเบียนผู้ลงคะแนนเสียง

การลงทะเบียนผู้มีสิทธิหยั่งเสียงประชามติเป็นสัญญาณการเริ่มต้นที่ดีของอนุาเม็ต ชาวติมอร์ตะวันออกราว 240,000 คนมาลงทะเบียนในช่วงวันแรกๆ มีเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่ไม่มีสิทธิ ปัญหาความมั่นคงในพื้นที่สร้างปัญหาไม่มากนัก เพราะศูนย์การลงทะเบียนไม่กี่แห่งต้องปิดตัวลงจากปัญหานั้น แต่ก็เปิดใหม่ได้ในเวลาไม่เกินวันเดียวเท่านั้น ซึ่งดูเหมือนว่าสถานการณ์ความมั่นคงดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ในภาพรวม ระดับความมั่นคงยังมีไม่มากพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ทางตะวันตกที่ยังมีกองกำลังอาสาสมัครปฏิบัติการข่มขู่ประชาชนอยู่เป็นตลอดเวลา

การดำเนินการของอนุาเม็ตมาถึงช่วงกลางของการลงทะเบียนผู้มีสิทธิ เลขานุการสหประชาชาติเสนอข้อมูลแก่คณะมนตรีความมั่นคงฯ ในวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 ซึ่งแจ้งว่าถึงแม้จะยังคงมีการข่มขู่จากกองกำลังอาสาสมัครซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของอนุาเม็ตอยู่ แต่สหประชาชาติก็มีความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการลงทะเบียนต่อไปบนพื้นฐานที่ว่า เจ้าหน้าที่ของอินโดนีเซียจะร่วมมือกับเจ้าหน้าที่อนุาเม็ตเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูความมั่นคงของติมอร์ตะวันออก และย้ำถึงปัญหาประชาชนพลัดถิ่นด้วย เลขานุการสหประชาชาติยังเน้นอีกว่ากระบวนการลงทะเบียนผู้มีสิทธิและการดำเนินการลงประชามติจะดำเนินต่อไปได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของการประเมินของสหประชาชาติต่อสถานการณ์ความมั่นคงในพื้นที่ และยังชี้ให้เห็นว่าชาวติมอร์ตะวันออกมีความมุ่งมั่นเด็ดเดี่ยวในการมีส่วนร่วมในกระบวนการลงประชามติ แม้จะมีการข่มขู่คุกคามชีวิตและทรัพย์สินจากกองกำลังอาสาสมัครมาโดยตลอด<sup>29</sup>

การลงทะเบียนดำเนินมาถึงวันที่ 6 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นวันสุดท้าย และวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ในพื้นที่ภายนอกเกาะติมอร์ตะวันออก ซึ่งผู้มีสิทธิไม่สามารถมาลงทะเบียนได้เพราะเป็นวันทำงาน ในวันนี้นายเจฟฟ์ ฟิชเชอร์ (Jeff Fischer) หัวหน้าคณะกรรมการเลือกตั้ง (Chief Electoral Officer) ชาวอเมริกัน ประกาศยุติการลงทะเบียนผู้มีสิทธิหยั่งเสียง

<sup>29</sup> Letter Dated 26 July 1999 From The Secretary-General Addressed To The President Of The Security Council S/1999/822, [Online]. 26 July 1999. Available from: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/218/39/PDF/N9921839.pdf?OpenElement> [2009, June 31]

เลขานุการสหประชาชาติขยายเวลาเพิ่มอีกสองวัน จากข้อเรียกร้องของรัฐบาลอินโดนีเซียและกลุ่มการเมืองของอินโดนีเซียบางกลุ่ม

ประชามติ และรวมยอดผู้มีสิทธิได้ 451,792 คน ผู้ไม่มีสิทธิที่มาลงทะเบียนรวม 913 คน ส่วนมากอายุต่ำกว่าเกณฑ์ หลังการลงทะเบียนเสร็จสิ้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดเตรียมและแจกจ่ายรายชื่อผู้มีสิทธิช่วง 7-18 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ปีคประกาศรายชื่อดังกล่าวตามศูนย์เลือกตั้งและเตรียมรับเรื่องร้องเรียนช่วงวันที่ 19-23 สิงหาคม ค.ศ. 1999 และทุกอย่างต้องพร้อมก่อนวันหยั่งเสียงประชามติ ในวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1999

2) นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์เยือนจาการ์ตาและคิลีระหว่างวันที่ 28-31 กรกฎาคม ค.ศ. 1999

นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ เดินทางไปยังกรุงจาการ์ตา ระหว่างวันที่ 28-29 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 และไปยังคิลีระหว่างวันที่ 30-31 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นสัปดาห์ที่สามของการลงทะเบียนผู้มีสิทธิหยั่งเสียงประชามติในติมอร์ตะวันออก การมายังคิลีในครั้งนี้นับเป็นครั้งแรกของนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ ในการประชุมที่จาการ์ตา นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์มีโอกาสดูจุดยืนของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกอย่างชัดเจนกับนายฮาบีบี พลเอกวีรันโต นางเมกาวาตี ซูการ์โน บุตรี นายอับดุลเราะห์มาน วาฮิด และนายชานานา กุสเมา รวมทั้งรับทราบจุดยืนของผู้กำหนดนโยบายของอินโดนีเซียด้วย

สำหรับการเดินทางไปยังคิลี นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์มีโอกาสดูจุดยืนในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อผู้ว่าการติมอร์ตะวันออก นายทหารและนายตำรวจระดับสูงของอินโดนีเซีย ผู้นำกลุ่มซีเอ็นอาร์ที และกลุ่มสนับสนุนเอกราช บิชอปแห่งคิลี และเจ้าหน้าที่อุนามีต แต่ที่สำคัญที่สุดคือนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ใช้โอกาสในการเดินทางไปเยือนจาการ์ตาและคิลีสร้างแนวทางในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกในอนาคตอีกด้วย

ประเด็นสำคัญที่นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์เน้นย้ำระหว่างการไปเยือนจาการ์ตาและคิลีได้แก่ ประเด็นแรกออสเตรเลียเป็นกลางต่อกระบวนการลงประชามติ และจะยอมรับผลการลงประชามติของชาวติมอร์ตะวันออกที่เสรีและยุติธรรม ออสเตรเลียพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือติมอร์ตะวันออก ไม่ว่าผลการลงประชามติจะเป็นเช่นใด ประเด็นที่สองออสเตรเลียมองว่าทุกฝ่ายต้องให้การเคารพต่อผลการลงประชามติ เสียข้างมากต้องเคารพเสียข้างน้อย ต้องไม่มีการแก้แค้น

---

\* คาวเนอร์พบกันอลาสตักก่อนหน้าที่นี่สิงคโปร์ในวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 เป็นการส่วนตัวหลังการประชุมระดับรัฐมนตรีของอาเซียน



เอาคืนจากความพ่ายแพ้ใดๆ ทั้งสิ้น ประการที่สามการจัดตั้งค่ายทหารชั่วคราว (cantonment) ของทั้งกลุ่มฟาตินติลและกองกำลังอาสาสมัครจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุด ประการที่สี่ แม้ว่าสถานการณ์ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกจะเริ่มดีขึ้นก็ตาม แต่กองทัพอินโดนีเซียยังคงต้องดำรงความเป็นกลางของตน และกองกำลังอาสาสมัครจะยังต้องได้รับการควบคุมอย่างจริงจัง ประการสุดท้ายเพื่อชื่อเสียงเกียรติภูมิของอินโดนีเซียเอง จำเป็นอย่างยิ่งที่กระบวนการลงประชามติที่กำลังจะเกิดขึ้นนี้ต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายและต้องดำเนินการอย่างเสรีและเป็นธรรมในทางกลับกัน ชื่อเสียงเกียรติภูมิของอินโดนีเซียจะเสื่อมลง หากกระบวนการนี้ล้มเหลวและเกิดสภาวะอนาธิปไตยขึ้นในติมอร์ตะวันออก

ในการปรึกษาหารือกับนายฮาบีบีและพลเอกวิรันโต ผู้นำทั้งสองตระหนักถึงภาระหน้าที่ของอินโดนีเซียตามที่แจ้งไว้ในข้อตกลงสามฝ่ายในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 พลเอกวิรันโตยังแจ้งว่ากองทัพอินโดนีเซียเป็นกลางและมีได้สนับสนุนกองกำลังอาสาสมัครแต่ประการใด ในการปรึกษาหารือกับผู้นำและบิชอปในคิลี นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ประจักษ์ว่าชาวติมอร์ตะวันออกมีแนวโน้มที่จะปฏิเสธข้อเสนอการปกครองแบบพิเศษที่อินโดนีเซียมอบให้ และต้องการเป็นเอกราชจากการปกครองของอินโดนีเซีย

### 3) การรณรงค์หาเสียง

อูนาเมตเป็นผู้นำการเจรจาประเด็นเรื่องของการรณรงค์หาเสียงและการปรึกษาหารือในวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1999 โดยตั้งเป็นกฎเกณฑ์การปฏิบัติของฝ่ายต่างๆ กฎเกณฑ์นี้เปิดโอกาสให้กลุ่มการเมืองทั้งฝ่ายสนับสนุนอินโดนีเซียและฝ่ายสนับสนุนเอกราชรณรงค์หาเสียงได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ กติกาที่กำหนดให้ผู้มีส่วนร่วมในการรณรงค์หาเสียงหลีกเลี่ยงการใช้ภาษาในเชิงขั้วๆให้เกิดความรุนแรง และไม่ได้ต่อต้านการขั้วๆจากฝ่ายตรงข้าม แต่ให้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจและอูนาเมต นอกจากนั้นยังเน้นย้ำกระบวนการลงประชามติที่เป็นความลับ และการยอมรับผลของการลงประชามติด้วย

บรรดาสื่อมวลชนที่เข้าไปทำข่าว สังเกตเห็นพฤติกรรมของทั้งสองฝ่าย และมีความเห็นบางอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการรณรงค์ของทั้งสองกลุ่ม โดยที่การรณรงค์ของกลุ่มเอฟพีดีเคเป็นการบังคับให้ประชาชนเข้ามาฟังคำปราศรัย แต่ในกรณีของกลุ่มซีเอ็นอาร์ที การรณรงค์จะมีชีวิตชีวาอย่างมาก มีผู้เข้าร่วมอย่างมากมาย คำปราศรัยของนายมานูเอล คาร์ราสกาเลา ได้รับการปรบมืออย่างเกรียวกราว

ในวันที่ 20 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ช่วงการรณรงค์หาเสียง คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีบันทึกถึงนายเยียน มาร์ตินแสดงถึงความล้มเหลวจากการที่ทางการอินโดนีเซียไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกได้ ด้วยเหตุว่ากองกำลังอาสาสมัครเริ่มข่มขู่ประชาชนชาวติมอร์ตะวันออกอีกครั้งในหลายพื้นที่ช่วงปลายเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1999 เช่น โบโบนาโร (Bobonaro) โควาลิมา (Covalima) ไอนาโร มานูฟาฮี (Manufahi) ลิกิซา และเออร์เมรา เป็นต้น ในวันที่ 24 สิงหาคม ค.ศ. 1999 เลขาธิการสหประชาชาติโทรศัพท์ถึงนายฮาบีบี กัดดันรัฐบาลอินโดนีเซียให้ดำเนินการบางอย่างเพื่อควบคุมพฤติกรรมที่รุนแรงของกองกำลังอาสาสมัครดังกล่าว

ในวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ความรุนแรงระเบิดขึ้นที่คิลี ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่กลุ่มสนับสนุนอินโดนีเซียกำลังรณรงค์ในช่วงสุดท้าย เหตุการณ์ความรุนแรงเกิดจากการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มที่สนับสนุนซีเอ็นอาร์ที่กับกลุ่มผู้รณรงค์หาเสียงฝ่ายสนับสนุนอินโดนีเซีย มีเสียงปืนดังขึ้นและมีเจ้าหน้าที่ซีเอ็นอาร์ที่ได้รับบาดเจ็บจากการโจมตี ที่โรงแรมคิลีซึ่งตั้งอยู่ไม่ห่างจากสถานที่เกิดเหตุ กองกำลังอาสาสมัครไล่ล่าและควบคุมสื่อมวลชนหลายคน ผู้สื่อข่าวโทรทัศน์ออสเตรเลียซึ่งประจำอยู่ในรถสื่อสารถูกข่มขู่ กระจกหน้ารถแตกกระจาย ประชาชนติมอร์ตะวันออกอย่างน้อยสองคนเสียชีวิตในเหตุการณ์นี้ หนึ่งในนั้นถูกยิงจากทางข้างหลัง เหตุการณ์นี้ได้รับการบันทึกลงบนแผ่นฟิล์ม ประเทศต่างๆ พากันประณามเหตุการณ์นี้สหประชาชาติแสดงความไม่พอใจต่อเจ้าหน้าที่อินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออกที่ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์นี้ได้ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่อุนามีตก็ยังคงพยายามปฏิบัติหน้าที่จนสุดความสามารถเพื่อให้การลงประชามติเกิดขึ้นตามกำหนดการที่ได้ตกลงไว้

### 3.2 การลงประชามติ และความรุนแรงหลังการลงประชามติ

#### 1) บรรยากาศก่อนการลงประชามติ การลงประชามติ และผลคะแนน

จำนวนของเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศในติมอร์ตะวันออกช่วงก่อนการลงประชามติ มีมากที่สุด ในประวัติศาสตร์ นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่อุนามีตจำนวน 900 นายแล้ว สื่อมวลชนระหว่างประเทศก็มีมากขึ้นเรื่อยๆ และมากเป็นอย่างยิ่งในเดือนกรกฎาคม และสิงหาคม ค.ศ. 1999 การเผยแพร่ข่าวของสำนักข่าวต่างประเทศจากทั่วโลกสร้างความรู้สึกร่วมกันนานาชาติต่อประเด็นปัญหาของติมอร์ตะวันออก และส่งผลต่อปฏิกิริยาจากนานาชาติต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ช่วงกลางปี ค.ศ. 1999

ตัวแทนจากรัฐบาลออสเตรเลียที่เข้ามายังติมอร์ตะวันออกนำโดยนายทิม ฟิชเชอร์ (Tim Fischer) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังมีนายโลรี เบรเรตัน (Laurie Brereton) โฆษกพรรคแรงงานออสเตรเลียที่ทำงานในเรื่องการต่างประเทศ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งนางมาริส เพน (Marise Payne) สมาชิกวุฒิสภาจากพรรคเสรีนิยม และนางวิกกี บอร์น (Vicky Bourne) สมาชิกวุฒิสภาจากพรรคออสเตรเลียเนคโมแครต ในส่วนของตัวแทนจากกลุ่มนอกภาครัฐ ก็มีนายแพท วอลซ์ (Pat Walsh) จากสภาออสเตรเลียในการช่วยเหลือต่างประเทศ (Australian Council for Oversea Aid) นางแอนน์ วิกเกิลสเวิร์ธ (Anne Wigglesworth) จากคาร์ริตัส ออสเตรเลีย (Caritas Australia) และนายเร เพอร์รี่ (Rae Perry) สมาชิกสภาจากรัฐวิกตอเรีย รวมทั้งเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการต่างประเทศและการค้าสามคน รวมทั้งสิ้น 10 คน ในรายงานอย่างเป็นทางการของตัวแทนรัฐบาลออสเตรเลีย มีคำอธิบายถึงช่วงเวลาก่อนการลงคะแนนเสียงไว้ดังนี้

การข่มขู่ต่อฝ่ายสนับสนุนเอกราชเกิดขึ้นและดำรงอยู่ในติมอร์ตะวันออกอย่าง คายคั้น กลุ่มสนับสนุนเอกราชหลายคนถูกบังคับให้ออกจากบ้าน บางคนหนีขึ้นไป อยู่บนเขา และอีกหลายคนตามเมืองใหญ่ๆ กลายเป็นผู้พลัดถิ่น นอกจากนี้ยังมีข่าว ลือว่าจะเกิดอะไรขึ้นหากผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกให้ติมอร์ตะวันออกเป็นเอกราช มี หลักฐานชี้ชัดว่าการรณรงค์หาเสียงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างยุติธรรม เช่น ในลิกิซา กลุ่มซี เอ็นอาร์ทีไม่สามารถรณรงค์หาเสียงได้เลย อย่างไรก็ตาม ประชาชนชาวติมอร์ ตะวันออกต่างมุ่งมั่นที่จะใช้สิทธิของตนเองในการลงคะแนน และตัวแทนทั้งหมด เชื่อว่าการให้คำแนะนำในการลงคะแนนจากทั้งเจ้าหน้าที่อูนามีตและผู้ช่วยเหลือ ท้องถิ่นนั้น เพียงพอที่จะทำให้ชาวติมอร์ตะวันออกเข้าใจขั้นตอนการลงคะแนน การบริหารจัดการทางเทคนิคของเจ้าหน้าที่อูนามีตเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว<sup>30</sup>

นอกจากนี้นายเอียน มาร์ติน ยังกล่าวว่า เมื่อช่วงการลงคะแนนผู้มีสิทธิ ลงคะแนนเสียงผ่านไปแล้วยังสมบูรณ์ และชาวติมอร์ตะวันออกแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะ ใช้สิทธิของตนเองในวันหยั่งเสียงประชามติ ภายใต้สถานการณ์ที่ยากลำบาก สหประชาชาติก็มีความ จำเป็นต้องดำเนินการให้ความตั้งใจบรรลุถึงเป้าประสงค์อย่างถึงที่สุด<sup>31</sup> และในวันลงคะแนนเสียง วันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ราว 6 นาฬิกา 30 นาที ชาวติมอร์ตะวันออกนับพันคนเข้าแถวรอที่ หน่วยลงคะแนนตั้งแต่ตีสี่ ซึ่งรวมแล้วชาวติมอร์ตะวันออกถึงร้อยละ 98.6 ของผู้ลงทะเบียนมายัง

<sup>30</sup> Department of Foreign Affairs and Trade, *East Timor in Transition 1998-2000: An Australian Policy Challenge* (Canberra: Dept. of Foreign Affairs and Trade, 2001), p. 120.

<sup>31</sup> Ian Martin, Public Lecture at the Australian National University, 13 June 2000.

คูหาลงคะแนน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ชาวติมอร์ตะวันออกนั้นมุ่งมั่นและเข้มแข็ง ซึ่งความรุนแรงหรือการข่มขู่ก็ไม่สามารถหยุดยั้งไม่ให้พวกเขามาแสดงออกถึงเจตจำนงที่แท้จริงของตนเองได้<sup>32</sup>

ช่วงเช้าวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ผู้สังเกตการณ์ชาวออสเตรเลียประกาศว่า หลังจากที่ได้เข้าตรวจพื้นที่เมืองดีลี บาลิ โย ลิกิซา และมาเลียนา ในวันลงคะแนนเสียงแล้ว สรุปว่า ภายในหน่วยลงคะแนนเสียง กระบวนการลงคะแนนเป็นไปอย่างอิสระ ยุติธรรม และเป็นความลับ เลขาธิการสหประชาชาติ กล่าวว่า ทั้งๆ ที่มีการคุกคามกระบวนการลงประชามติช่วงสัปดาห์ก่อนการลงคะแนนเสียง หน่วยลงคะแนนทั้ง 200 หน่วยในพื้นที่ ต่างปฏิบัติตามได้ในวันลงคะแนนเสียง และบรรดาผู้ลงคะแนนเสียงต่างทยอยเข้ามาอย่างสงบและมีศักดิ์ศรี

หลังจากการนับคะแนนของทุกหน่วยลงคะแนนแล้ว ในวันที่ 4 กันยายน ค.ศ. 1999 ผลการลงประชามติปรากฏออกมาอย่างชัดเจนว่า ประชาชนชาวติมอร์ตะวันออกปฏิเสธข้อเสนอการปกครองตนเองแบบพิเศษที่อินโดนีเซียเสนอให้ โดยผู้ที่ยอมรับข้อเสนอมีอยู่ร้อยละ 21.5 (94,388 คน) และมีผู้ปฏิเสธข้อเสนอร้อยละ 78.5 (344,580 คน) และด้วยผลดังนี้เองจึงแสดงให้เห็นว่าชาวติมอร์ตะวันออกต้องการแยกตัวเป็นประเทศเอกราชจากอินโดนีเซีย เลขาธิการสหประชาชาติ ประกาศผลการลงประชามติ และกล่าวว่า ณ เวลานี้ ชาวติมอร์ตะวันออกได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่แท้จริงของตนเองที่จะเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่เอกราช

ไม่มีผู้ชนะหรือผู้แพ้ในวันนี้ แต่ในเวลาที่จะต้องแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบถึงโอกาสของชาวติมอร์ตะวันออกที่จะเริ่มสร้างประเทศเอกราชของตนเอง...การเปลี่ยนผ่านจะต้องเป็นไปอย่างสงบสันติ ความรุนแรงในพื้นที่จะต้องสิ้นสุดลง รัฐบาลอินโดนีเซียจะต้องรับผิดชอบภารกิจการรักษาความมั่นคง...สหประชาชาติจะยังคงปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดกับอินโดนีเซีย โปรตุเกส และติมอร์ตะวันออก เพื่อให้แน่ใจว่าผลของการลงประชามติจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม และการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นเอกราชอย่างสงบจะเกิดขึ้น<sup>33</sup>

รัฐบาลของประเทศต่างๆ ทั่วโลกชื่นชมการทำงานของสหประชาชาติและอนุแม่ตในติมอร์ตะวันออก นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ แสดงความยินดีกับสหประชาชาติและยกย่องความ

<sup>32</sup> Carina Perelli, "Press briefing in Dili on 31 August 1999" [Online]. 31 August 1999.

Available from: <http://huwu.org/peace/etimor99/bs/br310899.htm> [2009, June 17]

<sup>33</sup> UN Press Release SG/SM/7119 SC/6722. [Online]. 3 September 1999. Available from:

<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990903.sgsm7119.html> [2009, June 17]

เค็ดเดี่ยวของชาวติมอร์ตะวันออก และกล่าวว่าการลงคะแนนเสียงในครั้งนี้เป็นเหตุการณ์สำคัญบนเส้นทาง การแก้ไขปัญหาคติมอร์ตะวันออก นอกจากนี้ นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ยังให้การยกย่อง นายฮาบีบีสำหรับการอนุมัติให้มีการลงประชามติ และยังรอคอยการปล่อยตัวนายชานานา กุสมา ลิ่งที่นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ย้ายอย่างหนักคือ การที่ทางการอินโดนีเซียจะต้องหยุดยั้งความรุนแรงจากกองกำลังอาสาสมัคร และปกป้องเจ้าหน้าที่อูนาเม็ตและความปลอดภัยของชาวต่างชาติ ในติมอร์ตะวันออก<sup>34</sup> สำหรับสหรัฐอเมริกา นางแมคเคอลิน อัลไบร์ท รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวว่าสหรัฐอเมริกาจะยังคงสนับสนุนกระบวนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นเอกราชของติมอร์ตะวันออก เช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก<sup>35</sup>

## 2) ความรุนแรงหลังการประกาศผลคะแนน และการกิจของสหประชาชาติ

ในช่วงเช้าของวันที่ 4 กันยายน ค.ศ. 1999 กรุงดิลียังคงอยู่ในสภาพสงบ แต่ก็ยังมีความหวาดกลัวต่ออันตรายที่จะเกิดขึ้น มีรถยนต์อยู่ข้างบนท้องถนน แต่ร้านค้าต่างๆ ปิดลง พอถึงช่วงบ่าย กองกำลังอาสาสมัครเริ่มปฏิบัติการประทุษร้ายอีกครั้งหนึ่ง มีการยิงกระสุนเข้าใส่รถยนต์ของเจ้าหน้าที่อูนาเม็ตที่มีคณะกรรมการเลือกตั้ง ศูนย์ปฏิบัติการอูนาเม็ตถูกโจมตี และเกิดเสียงปืนในละแวกใกล้ๆ สถานกงสุลออสเตรเลีย ในช่วงที่เจ้าหน้าที่อูนาเม็ตพยายามอพยพออกจากเมืองลิกิชา ที่ซึ่งกองกำลังอาสาสมัครเข้ายึดเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นายเอิร์ล แคนด์เลอร์ (Earl Candler) ชาวอเมริกันที่มาปฏิบัติงานในฐานะตำรวจพลเรือนของสหประชาชาติ ถูกยิงสามนัดเข้าที่บริเวณหน้าท้อง หน้าอก และแขน ผู้ยิงอยู่ในเครื่องบินของกองทัพอินโดนีเซีย<sup>36</sup> ในกรุงดิลี บ้านเรือนถูกเผาทำลายในช่วงข้ามคืน ผู้คนนับพันต้องหนีขึ้นไปหลบบนภูเขาเพื่อหลีกเลี่ยงการโจมตีจากกองกำลังอาสาสมัคร

ในวันที่ 5 กันยายน ค.ศ. 1999 รัฐบาลอินโดนีเซียสั่งอพยพผู้คนออกจากพื้นที่ โดยมีเรือรบอินโดนีเซีย 4 ลำ และเรือเฟอร์รี่ทอดสมออยู่ที่ท่าเรือกรุงดิลีเพื่อการอพยพ และเจ้าหน้าที่อูนาเม็ตได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่ของเมืองที่เกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายขึ้นในทันที ได้แก่ ไอนาโร ลอสปาลอส ซาเม (Same) ลิกิชา และมาเลียนา ทั้งๆ ที่ พลเอกวิรันโต และนายอาลี อลาดีส เข้าไปยัง

<sup>34</sup> Alexander Downer, "East Timor – Announcement of the Ballot Result," FA 96 Media Release. [Online]. 4 September 1999. Available from: [http://www.foreignminister.gov.au/releases/1999/fa096\\_99.html](http://www.foreignminister.gov.au/releases/1999/fa096_99.html) [2009, June 31]

<sup>35</sup> US Department of State Press Release, 4 September 1999.

<sup>36</sup> Peoria Journal Star, 17 August 2000. แคนด์เลอร์ถูกส่งตัวไปยังโรงพยาบาลที่เมืองคาร์วิน และรอดชีวิต

พื้นที่กรุงคิลีแล้วก็ตาม แต่ช่วงบ่ายวันที่ 5 กันยายน ค.ศ. 1999 สถานการณ์ความมั่นคงก็เลวร้ายลงไปเรื่อยๆ

สถานกงสุลออสเตรเลียที่กรุงคิลี เสนอรายงานวันที่ 6 กันยายน ค.ศ. 1999 ต่อรัฐบาลออสเตรเลียว่า

จากการสังเกตการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในคิลีช่วง 2 วันที่ผ่านมา ปรากฏว่า ทั้งๆ ที่มีการปฏิบัติการความรุนแรงจากกองกำลังอาสาสมัคร รัฐบาลอินโดนีเซียและเจ้าหน้าที่รักษาความมั่นคงยังไม่เป็นกังวลและอยู่นิ่งเฉยอยู่ สถานการณ์ดังกล่าวยังไม่เป็นลักษณะของสภาพอนาธิปไตย แต่ดูเหมือนว่าเป็นความจงใจของเจ้าหน้าที่ที่จะเลือกใช้กฎหมายในการจัดการกับสถานการณ์ความรุนแรงมากกว่า และจากหลักฐานดังกล่าว ดูเหมือนว่ากองทัพอินโดนีเซียปล่อยให้กองกำลังอาสาสมัครใช้ความรุนแรงได้โดยไม่ได้รับการตรวจสอบ [สถานกงสุลออสเตรเลีย] เชื่ออีกด้วยว่า ชาวติมอร์ตะวันออกที่ทำงานให้กับกองทัพอินโดนีเซีย เกี่ยวข้องในฐานะสมาชิกของกองกำลังอาสาสมัคร คำถามมีเพียงว่ากองทัพอินโดนีเซียในระดับผู้บังคับบัญชานั้น เกี่ยวข้องกับความรุนแรงดังกล่าวในระดับนโยบายมากเพียงใด<sup>37</sup>

นายจอห์น โฮเวิร์ดพูดคุยกับนายฮาบีบีในวันที่ 6 กันยายน ค.ศ. 1999 เน้นว่า ณ เวลานี้เป็นเวลาที่จะต้องดำเนินการบางอย่างให้ชัดเจน และแสดงออกถึงความกังวลที่ออสเตรเลียมีต่อสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออก นายจอห์น โฮเวิร์ดย้ำให้นายฮาบีบีพิจารณาอนุมัติให้กองกำลังนานาชาติเข้าไปช่วยเหลือสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออก แต่นายฮาบีบีก็ยังคงขอเวลาให้อินโดนีเซียจัดการปัญหาด้วยตนเองก่อน

ในวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 1999 สถานกงสุลออสเตรเลียยังรายงานเพิ่มเติมว่า เกือบจะไม่มีผู้คนหลงเหลืออยู่ในคิลี เว้นแต่กองกำลังอาสาสมัครและกำลังตำรวจและทหารอินโดนีเซีย ก่อนหน้านี้ กองกำลังอาสาสมัครบังคับให้ชาวติมอร์ตะวันออกราว 5,000 คน ที่หนีเข้าไปหลบอยู่ในที่พักของบิชอปคาร์ลอส เบโลเดินออกมาและขึ้นเรือเพื่อเดินทางไปยังท่าเรืออื่นของอินโดนีเซีย และยังมีรายงานอีกว่า มีชาวติมอร์ตะวันออกจำนวนมากถูกโยกย้ายข้ามพรมแดนไปยังติมอร์ตะวันตก จนกระทั่งในวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1999 ประมาณว่ามีชาวติมอร์ตะวันออกในพื้นที่

<sup>37</sup> Department of Foreign Affairs and Trade, East Timor in Transition 1998-2000: An Australian Policy Challenge, p. 128.

ติมอร์ตะวันตกราว 100,000 คน และอีก 150,000 คน กระจุกกระจายอยู่ตามป่าเขาในติมอร์ตะวันออก

เป็นที่ชัดเจนว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นนี้มีได้เป็นปฏิกิริยาต่อผลการลงประชามติ แต่มีเป้าหมายที่ชัดเจนอยู่เบื้องหลังความรุนแรงนี้ คือ ความพยายามขับไล่ชาวต่างชาติในติมอร์ตะวันออกอันได้แก่ สติมอลชน คณะทำงานด้านมนุษยธรรม และเจ้าหน้าที่อูนาเม็ต ข้อสรุปนี้มาจากหลักฐานที่เกิดขึ้น โดยโครงสร้างพื้นฐานไม่ถูกทำลาย มีการควบคุมการปิดและเปิดสาธารณูปโภค เช่น ประปาและไฟฟ้า และระบบสื่อสารในฐานะปฏิบัติการของอูนาเม็ต ส่วนการอพยพผู้คนนับหมื่นออกจากติมอร์ตะวันออก ก็เหมือนว่าจะเป็นความพยายามสร้างภาพบางอย่างที่จะแสดงให้เห็นว่า “ผลการลงประชามตินั้นมิได้สะท้อนเจตจำนงที่แท้จริงของชาวติมอร์ตะวันออก” และการเผาทำลายชุมชนชาวติมอร์ตะวันออกก็ดูเหมือนว่าจะเป็น การแก้แค้นซึ่งมีเป้าหมายที่จะ “สั่งสอนบทเรียนให้กับชาวติมอร์ตะวันออก” จากข้อสรุปของอูนาเม็ต เหตุการณ์ความเสียหายทั้งหมดนั้นเป็นดังสัญญาณเตือนพื้นที่อื่นๆ ในอินโดนีเซียที่คิดจะแยกตัวเป็นเอกราชว่าจะได้รับผลดังกล่าวเช่นกัน<sup>38</sup>

นโยบายการข่มขู่ชาวต่างชาติของกองกำลังอาสาสมัครเกิดผลในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่อูนาเม็ตที่ทำงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพื้นที่ต่างๆ พากันออกจากพื้นที่ในช่วงวันแรกๆ ภายหลังเสร็จสิ้นภารกิจในวันหยุดเสี่ยงประชามติ อย่างไรก็ตาม สหประชาชาติยังคงต้องอยู่ในพื้นที่ต่อไป เนื่องจากในข้อตกลงสามฝ่ายในวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1999 ระบุว่าสหประชาชาติยังคงต้องปฏิบัติการกิจการช่วยเหลือให้ติมอร์ตะวันออกเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นรัฐ-ชาติต่อไป แต่ทว่าการที่อินโดนีเซียไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ทำให้นายเยียน มาร์ติน ต้องร้องขอออสเตรเลียอย่างเป็นทางการในวันที่ 5 กันยายน ค.ศ.1999 ให้ช่วยอพยพเจ้าหน้าที่อูนาเม็ตจำนวน 200-300 นายไปยังคาร์วินชั่วคราว

รัฐบาลออสเตรเลียเตรียมพร้อมสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินเช่นนี้แล้ว ในวันที่ 5 กันยายน ค.ศ.1999 นายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ โฆษกที่ถึงนายอาลี อลาดีสเพื่อแจ้งเจตนาของออสเตรเลียในการช่วยอพยพเจ้าหน้าที่อูนาเม็ต รวมทั้งชาวออสเตรเลีย และชาวต่างชาติอื่นๆ โดยใช้เครื่องบินลำเลียงเฮลคอปเตอร์ของกองทัพอากาศออสเตรเลีย ซึ่งอินโดนีเซียก็ยอมรับร่วมมือด้วย เที่ยวบินเริ่มในวันที่ 6 กันยายน ค.ศ.1999 จนกระทั่งวันถัดมา รวมยอดการอพยพได้ 539 คน มีชาว

<sup>38</sup> UNAMET Report. [Online]. 11 September 1999. Available from: [www.jsmp.minihub.org/Resources/1999/SCMission10NB020-03\(e\).pdf](http://www.jsmp.minihub.org/Resources/1999/SCMission10NB020-03(e).pdf) [2009, June 31]

ออสเตรเลียอยู่ 76 คน ออกจากติมอร์ตะวันออกด้วยเที่ยวบินของกองทัพอากาศออสเตรเลีย 9 เที่ยวบิน และเที่ยวบินของสหประชาชาติ 1 เที่ยวบิน

สำหรับศูนย์บัญชาการอูนาเม็ตที่คิลี สถานการณ์ค่อนข้างน่าเป็นห่วง เจ้าหน้าที่อูนาเม็ตทั้งจากนานาชาติและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น นักข่าว และชาวต่างชาติที่เหลือนี้อยู่ร่วมกับชาวติมอร์ตะวันออกที่พลัดเข้ามากว่า 2,000 คน และยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาใดๆ ได้ เลขาธิการสหประชาชาติโทรศัพท์ถึงนายฮาบีบีหลายครั้งเพื่อแจ้งปัญหานี้และความจำเป็นที่จะต้องนำคณะทำงานของอูนาเม็ตออกจากติมอร์ตะวันออก แต่นายฮาบีบีขอร้องให้เลขาธิการสหประชาชาติให้โอกาสอินโดนีเซียได้ใช้กฎอัยการศึกก่อนที่สหประชาชาติจะตัดสินใจถอนกำลังเจ้าหน้าที่อูนาเม็ตออกจากพื้นที่ทั้งหมด ออสเตรเลียยังขอเจรจากับกองทัพอินโดนีเซียให้ร่วมมือกับปฏิบัติการอพยพเจ้าหน้าที่อูนาเม็ตทั้งหมดออกจากศูนย์บัญชาการ ในวันที่ 10 กันยายน ค.ศ.1999 ด้วยความช่วยเหลือจากกองทัพอากาศนิวซีแลนด์ด้วยเครื่องบิน ซี-130 กองทัพอากาศออสเตรเลียอพยพเจ้าหน้าที่ออกไปได้อีก 477 คน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาใหญ่สำหรับอูนาเม็ตคือปัญหาความปลอดภัยชาวติมอร์ตะวันออกพลัดถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ เพราะเป็นที่ชัดเจนว่ากองทัพอินโดนีเซียไม่สามารถให้ความคุ้มครองความปลอดภัยแก่ประชาชนเหล่านี้ได้ สหประชาชาติร้องขอต่อออสเตรเลียให้ช่วยอพยพชาวติมอร์ตะวันออกพลัดถิ่นเหล่านี้เป็นเที่ยวสุดท้าย รัฐบาลออสเตรเลียยินดีและจัดเตรียมค่าใช้จ่ายไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม การอพยพผู้คนชาวติมอร์ตะวันออกจะทำได้หากรัฐบาลอินโดนีเซียไม่ยินยอม และกองทัพอินโดนีเซียไม่ร่วมมือด้วย ซึ่งในความเป็นจริงอินโดนีเซียก็ปฏิเสธ ซึ่งหมายความว่าในสถานการณ์เช่นนี้ อินโดนีเซียไม่สามารถให้ความคุ้มครองประชาชนของตนเองได้ จนกระทั่งวันที่ 12 กันยายน ค.ศ.1999 ซึ่งนายฮาบีบีอนุมัติให้กองกำลังนานาชาติเข้าไปปฏิบัติการในติมอร์ตะวันออกได้เท่านั้น การอพยพดังกล่าวจึงเกิดขึ้นได้ และในวันที่ 14 กันยายน ค.ศ.1999 เจ้าหน้าที่อูนาเม็ต และชาวติมอร์ตะวันออกที่อยู่ในศูนย์บัญชาการรวม 1,529 คน อพยพไปยังคาร์วิน นายเยียน มาร์ตินก็อยู่ในเที่ยวบินนั้นด้วย รวมแล้วตั้งแต่วันที่ 6-14 กันยายน ค.ศ.1999 ออสเตรเลียอพยพผู้คนรวมทั้งสิ้น 2,600 คน ซึ่งมีชาวติมอร์ตะวันออกรวมอยู่ด้วยราว 1,900 คน

#### 4. บทบาทของออสเตรเลียในการจัดตั้งอินเตอร์เฟตและปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

อินเตอร์เฟต เป็นภารกิจการฟื้นฟูและการดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพในติมอร์ตะวันออก อินเตอร์เฟตเป็นปฏิบัติการที่ไม่ได้รับการคาดหมายมาก่อน ภารกิจนั้นชัดเจนเพื่อกอบกู้และฟื้นฟูเสถียรภาพของติมอร์ตะวันออก ซึ่งเป็นการยุติสถานะอนาริปไตยที่เกิดขึ้นภายหลังจากการลงประชามตินั้นเอง



จนกว่าสหประชาชาติจะสามารถประกอบกำลังรักษาสันติภาพได้ อินเตอร์เฟตอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของพลโทปีเตอร์ คอสโกรฟ จากออสเตรเลีย มีประเทศที่อุทิศกำลังทหารเข้าร่วมจำนวน 22 ประเทศ มีจำนวนกำลังพลสูงสุด 11,000 นาย โดยออสเตรเลียส่งกำลังมาร่วม 5,000 นาย ปฏิบัติการเริ่มต้นในวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1999 กินเวลาห้าเดือน จนกระทั่งเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000<sup>39</sup> จากนั้นอนุตาเอ็คก็แทนที่อินเตอร์เฟต

ตัวแทนจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งในวันที่ 5 กันยายน ค.ศ. 1999 เข้ามายังพื้นที่ติมอร์ตะวันออกช่วงระหว่างวันที่ 8-15 กันยายน ค.ศ. 1999 และเข้าพบกับนายฮาบีบี นายอาลี อลาดีส และพลเอกวิรัน โด เพื่อกระตุ้นให้อินโดนีเซียจัดการเรื่องความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก เจ้าหน้าที่อนุาเม็คจะได้บรรลุภารกิจที่ได้รับมาจากสหประชาชาติ รายงานจากตัวแทนคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในวันที่ 12 และ 13 กันยายน ค.ศ. 1999 กล่าวว่า ความรุนแรงและการทำลายล้างในติมอร์ตะวันออกจะไม่มีทางเกิดขึ้นเลย หากกองทัพและตำรวจอินโดนีเซียไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังมีสัญญาณบ่งบอกว่า ความรุนแรงเกิดขึ้นในลักษณะ “ไม่ต่อเนื่อง” ซึ่งไม่ได้เป็นความรู้สึกต่อต้านหรือสงครามกลางเมืองคั่งที่กองทัพอินโดนีเซียกล่าวอ้าง รายงานสรุปว่ากฎอัยการศึกที่อินโดนีเซียประกาศนั้น ไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมสถานการณ์ทางความมั่นคง หรือความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม<sup>40</sup>

ช่วงต้นเดือนกันยายน ค.ศ. 1999 ส่วนวางแผนสำหรับการจัดการปัญหาติมอร์ตะวันออก ปฏิบัติการอย่างรวดเร็ว จากความล้มเหลวที่รัฐบาลอินโดนีเซียไม่สามารถสร้างความมั่นคงให้กับติมอร์ตะวันออกได้นั้น กระบวนการเปลี่ยนผ่านในติมอร์ตะวันออกจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากนานาชาติก่อนกำหนดการที่เขียนไว้ในข้อตกลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 แม้ว่าอินโดนีเซียจะยังคงยืนยันอย่างหนักแน่นไม่ให้มีการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้ามายังติมอร์ตะวันออก แต่ด้วยความมุ่งมั่นที่จะไม่ละทิ้งติมอร์ตะวันออก ประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างกดดันให้อินโดนีเซียมีท่าทีอ่อนลงและให้นานาชาติเข้าไปให้ความช่วยเหลือวิกฤตินี้

<sup>39</sup> Smith, and Dee, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*, p. 19.

<sup>40</sup> Report of the Security Council to Jakarta and Dili, UN Document S/1999/976. [Online]. 14

มติสหประชาชาติต่อติมอร์ตะวันออกที่มีอยู่ในเวลานั้น มิได้มีคำสั่งให้มีการวางแผนส่งกำลังทหารเข้าไปในติมอร์ตะวันออกก่อนที่รัฐสภาของอินโดนีเซียจะเห็นชอบให้ติมอร์ตะวันออกแยกตัวออกไปจากอินโดนีเซียอย่างเป็นทางการ นอกจากนั้นการวางแผนส่งกองกำลังรักษาสันติภาพนี้ยังต้องการเวลาในการเตรียมตัว ทั้งด้านกำลังพล และด้านงบประมาณ ซึ่งคาดว่าจะช้าเกินไปสำหรับวิกฤติที่เกิดขึ้น ดังนั้น กำลังทหารที่จะส่งเข้าไปในช่วงเวลาวิกฤติเช่นนี้จะต้องเป็น “กองกำลังผสมของประเทศผู้เต็มใจ (coalition of the willing)” ซึ่งได้รับการประสานงาน และการสนับสนุนด้านกำลังทหารและด้านงบประมาณของกลุ่มประเทศที่เกี่ยวข้อง

#### 4.1 ความเป็นผู้นำของออสเตรเลีย และแรงกดดันต่ออินโดนีเซีย

จากการปรึกษาหารือกับคณะทำงานในสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ ออสเตรเลียพิจารณาถึงข้อกำหนดจำเป็นพื้นฐานของกองกำลังเหล่านั้นซึ่งได้แก่ ประการแรก การส่งกองกำลังรักษาสันติภาพต้องได้รับอนุมัติจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ประการที่สอง ระยะเวลาในปฏิบัติการจะมีลักษณะชั่วคราว โดยเป้าหมายเป็นการสร้างเสถียรภาพให้เกิดขึ้นสำหรับปฏิบัติการรักษาสันติภาพเต็มรูปแบบต่อไป ประการที่สาม กำลังทหารเข้าร่วมในปฏิบัติการนี้จะมาจากประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นส่วนใหญ่ และประการสุดท้ายซึ่งสำคัญที่สุดคือ ความยินยอมของอินโดนีเซีย ซึ่งแม้ว่าหลายฝ่ายจะเรียกร้องให้สหประชาชาติดำเนินการทันทีโดยไม่ต้องรอคำอนุมัติจากอินโดนีเซีย แต่ข้อเสนอนี้จะไม่สร้างความน่าเชื่อถือให้เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ที่นานาชาติจะมีต่ออินโดนีเซีย เพราะไม่มีประเทศใดจะเต็มใจส่งกำลังทหารเพื่อการบุกรุกอินโดนีเซีย และสหประชาชาติแสดงจุดยืนชัดเจนว่า จะไม่พิจารณาปฏิบัติการเช่นนี้ด้วย

ในวันที่ 6 กันยายน ค.ศ. 1999 เลขาธิการสหประชาชาติส่งผู้แทนคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติไปยังอินโดนีเซีย และโทรศัพท์ถึงนายจอห์น โฮเวิร์ดเพื่อถามว่า ออสเตรเลียพร้อมที่จะรับบทบาทเป็นผู้นำกองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออกหรือไม่ นายจอห์น โฮเวิร์ดเห็นด้วยและแจ้งแก่เลขาธิการสหประชาชาติว่าออสเตรเลียสามารถสนับสนุนกำลังทหาร 2,000 นาย และพร้อมส่งไปยังพื้นที่ภายใน 48 ถึง 72 ชั่วโมง\* ช่วงเวลา 10 วันหลังจากนั้นเป็นช่วงเวลาที่ออสเตรเลียใช้วิธีการทางการทูตในการแสวงหาประเทศที่จะช่วยสนับสนุนกำลังทหารแก่กองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออก นายจอห์น โฮเวิร์ดดำรงการติดต่อกับเลขาธิการสหประชาชาติ และติดต่อพูดคุยกับ นายบิล คลินตัน นายฮาบีบี นายยูริ โกลตุเชเรส (นายกรัฐมนตรี

---

\* ในวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 1999 โฮเวิร์ดประกาศว่า ออสเตรเลียสามารถสนับสนุนกำลังทหารได้ถึง 4,500 นาย

โปรตุเกส) นายชวณ หลีกภัย (นายกรัฐมนตรีไทย) นายชิปเลีย (นายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์) และนาย โกะะ จัก ดง (นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์) ทั้งด้วยตนเองและทางโทรศัพท์

ทันทีที่นายจอห์น โฮเวิร์ดตอบรับที่จะเป็นผู้นำกองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออก ผู้กำหนดนโยบายฝ่ายการต่างประเทศและฝ่ายทหารของออสเตรเลียก็เริ่มดำเนินการ พลเอกฮิกลิง (General Hickling) ผู้บัญชาการทหารบกออสเตรเลีย เริ่มโทรศัพท์ถึงประเทศคู่เจรจาในพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อยืนยันการสนับสนุนแต่เนิ่นๆ ประเทศดังกล่าวได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย สิงคโปร์ นิวซีแลนด์ และมาเลเซีย ในนิวยอร์กความสนใจอยู่ที่การอนุมัติให้จัดตั้งกองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออกของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ประเทศสมาชิกสมาชิก สหประชาชาติที่เกี่ยวข้องพยายามผลักดันให้คณะมนตรีความมั่นคงจัดการประชุมเพื่อแก้ปัญหา เสถียรภาพในติมอร์ตะวันออก แต่คณะมนตรีความมั่นคงฯ จะยังไม่ดำเนินการจนกว่าตัวแทนที่ ส่งไปยังจาการ์ตาและติมอร์ตะวันออกจะกลับมารายงานผลการสำรวจ ซึ่งหมายความว่า คณะมนตรีความมั่นคงฯ จะจัดประชุมเพื่อจัดตั้งกองกำลังนานาชาติ ในกรณีที่ยิน โคนีเซียอนุมัติให้ สหประชาชาติส่งกำลังทหารเข้าไปรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออกเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ แรงกดดันจากนานาชาติต่ออินโดนีเซียจึงเพิ่มขึ้น โดยสหประชาชาติ ประสานประเทศต่างๆ ให้ช่วยเร่งให้อินโดนีเซียจัดการกับปัญหาเสถียรภาพในติมอร์ตะวันออกด้วยตนเอง หรือไม่ก็ต้องรับความช่วยเหลือจากภายนอก ในวันที่ 8 กันยายน ค.ศ. 1999 สหประชาชาติ ออกเอกสารประณามอินโดนีเซียที่ไม่สามารถกอบกู้ความมั่นคงแม้จะใช้กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วก็ตาม บรรดาผู้นำและรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ อย่างนายบิล คลินตัน และนาย โทนี แบลร์ และสมเด็จพระสันตะปาปาต่างก็ร่วมกันประณามความรุนแรงและการละเมิดทาง มนุษยธรรมที่เกิดขึ้น นายจอห์น โฮเวิร์ดและนายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ก็เน้นย้ำถึงปัญหานี้แก่นาย ฮาบีบีด้วยว่าชื่อเสียงเกียรติภูมิของอินโดนีเซียต่อนานาชาติจะเสียไปหากอินโดนีเซียไม่รีบเร่งแก้ไข ปัญหานี้อย่างรวดเร็วทันที

ในวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1999 เลขาธิการสหประชาชาติประกาศว่าความพยายามกอบ กู้เสถียรภาพและกฏอัยการศึกในติมอร์ตะวันออกล้มเหลว โดยระบุว่า

ถึงเวลาแล้วที่อินโดนีเซียจะต้องการความช่วยเหลือจากนานาชาติ เพื่อให้ติมอร์ ตะวันออกมีความมั่นคงกว่าที่เป็นอยู่ และช่วยบรรดาชาวติมอร์ตะวันออกผลักดัน ให้กลับสู่บ้านเมืองของตนอย่างปลอดภัย รัฐบาลของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ได้แก่ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ และมาเลเซีย ต่างยินยอมที่จะเข้าร่วมใน

กองกำลังนานาชาติเพื่อเป้าหมายนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งออสเตรเลียซึ่งให้ความช่วยเหลือกระบวนการต่างๆ ในติมอร์ตะวันออกมาโดยตลอด และพร้อมที่จะเป็นผู้นำกองกำลังรักษาสันติภาพนี้ด้วย ต้องขอขอบคุณ นายกรัฐมนตรีนายจอห์น โฮเวิร์ด และประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และขอให้รัฐบาลอินโดนีเซียยอมรับความช่วยเหลือของประเทศเหล่านี้ โดยไม่ต้องรอเวลาอีกต่อไป หากอินโดนีเซียปฏิเสธข้อเสนอนี้ อินโดนีเซียจะหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามที่มีรายงานมายังสหประชาชาติไม่ได้<sup>41</sup>

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเปิดการประชุมถกเถียงเรื่องปัญหาติมอร์ตะวันออกในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 1999 โดยมีตัวแทนจากประเทศที่เข้าร่วมประชุม 52 ประเทศ เลขานุการสหประชาชาติเริ่มกล่าวประณามความล้มเหลวในการจัดการปัญหาของเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบสถานการณ์ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก และย้ำอีกครั้งให้

อินโดนีเซียเห็นพ้องด้วยโดยต้องไม่เลื่อนเวลาการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพอีกต่อไป ชุมชนระหว่างประเทศกำลังเรียกร้องให้อินโดนีเซียยินยอมให้มีกำลังจากนานาชาติเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหา... ให้ปฏิบัติโดยไม่มีขีดเวลาออกไป ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ชื่อเสียงของอินโดนีเซียในฐานะอารยประเทศต้องเสียไป ซึ่งจะนำผลลึกลับอย่างยิ่ง หากเกิดกรณีนี้จะต้องอยู่ในความเสี่ยงต่อความเสียหาย เพียงแค่โสภณานุกรรมที่กลืนกินชาวติมอร์ตะวันออกอยู่ในเวลานี้<sup>42</sup>

#### 4.2 การประชุมที่ไอ้กแลนด์ และการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ

การประชุมที่นิวออร์ลีนส์เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับการประชุมสุดยอดผู้นำเอเปกที่ไอ้กแลนด์ แม้ว่าเอเปกเป็นเวทีเจรจาทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะเป็นเวทีทางการเมืองหรือเรื่องความมั่นคง แต่ด้วยความสนใจของทุกฝ่ายต่อปัญหาติมอร์ตะวันออกในเวลานั้น รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศหลายคนจึงจัดการประชุมในเรื่องปัญหาติมอร์ตะวันออกเป็นการเฉพาะ ในวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 1999 และบังเอิญเป็นความโชคดีเป็นอย่างยิ่งที่บรรดาผู้นำและรัฐมนตรีของประเทศ

<sup>41</sup> United Nations Secretary-General Press Release SG/SM/7124. [Online]. 10 September 1999. Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/1999/09/19990910-sgsm7124doc.htm> [2009, June 31]

<sup>42</sup> United Nations Secretary-General Press Release SG/SM/7127. [Online]. 11 September 1999. Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/1999/09/19990911-sgsm7127-doc.htm> [2009, June 31]

ต่างๆ ในเอเชีย-แปซิฟิกมารวมตัวกันในที่เดียว ในการประชุมนี้ นายโรบิน คุก (Robin Cook) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศอังกฤษก็เข้าร่วมด้วยในฐานะตัวแทนของสหภาพยุโรป สมาชิกเอเปกทั้งหมดเข้าร่วมประชุม ส่วนมากเป็นระดับรัฐมนตรี อินโดนีเซียและมาเลเซียส่งเจ้าหน้าที่สังเกตการณ์

การถกเถียงเพื่อหาทางออกให้กับติมอร์ตะวันออกนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่ง แม้จะมีความหลากหลายในเรื่องวิธีการกดดันอินโดนีเซียให้ยอมรับการเข้าไปปฏิบัติการของกองกำลังนานาชาติ แต่ทุกฝ่ายก็เห็นด้วยว่าจะต้องเร่งให้สหประชาชาติจัดการแก้ไขปัญหาให้ลุ่่วงไป และเห็นว่ากองกำลังนานาชาติจะต้องได้รับการอนุมัติจากอินโดนีเซียและการสั่งการคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และที่สำคัญ ในโอกาสการประชุมนี้ก็มีตัวแทนจากประเทศสมาชิกถาวรในคณะมนตรีความมั่นคงถึง 4 ประเทศ ได้แก่ นายโรบิน คุกจากอังกฤษ นางแมคเคอลิน อัลไบรท์จากสหรัฐอเมริกา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของรัสเซีย และเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสจากจีน ทั้งหมดเห็นพ้องต้องกันว่า ด้วยความเห็นชอบจากอินโดนีเซียคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็จะสามารถสั่งการให้จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออกได้ทันที

นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์และนางแมคเคอลิน อัลไบรท์เห็นว่าทุกฝ่ายต้องเร่งจัดตั้งกองกำลังนานาชาติอย่างยิ่ง ในช่วงท้ายของการประชุมนายดอน แม็คคินนอน (Don McKinnon) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศนิวซีแลนด์ แถลงข้อสรุปที่ได้จากการประชุมดังนี้

- ทุกฝ่ายเป็นกังวลต่อสถานการณ์ในติมอร์ตะวันออกที่เลวร้ายลงไปเรื่อยๆ รวมถึงวิกฤตทางด้านมนุษยธรรมของชาวติมอร์ตะวันออก
- ทุกฝ่ายต้องการเห็นว่าผลของการลงประชามติเกิดผลในทางปฏิบัติ และต้องการการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากสหประชาชาติ
- ทุกฝ่ายยังคงคาดหวังต่อการให้อินโดนีเซียดำเนินการบางอย่างต่อไปเพื่อฟื้นฟูเสถียรภาพในติมอร์ตะวันออกภายใต้ข้อตกลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999
- ทุกฝ่ายเต็มใจที่จะให้ความช่วยเหลือรัฐบาลอินโดนีเซียในการกอบกู้สันติภาพและความมั่นคงในติมอร์ตะวันออก ผ่านทางการสั่งการจากสหประชาชาติ
- ทุกฝ่ายสนับสนุนให้อินโดนีเซียเป็นประเทศที่เข้มแข็ง เป็นหนึ่งเดียว และเป็นประชาธิปไตย โดยเน้นกระบวนการประชาธิปไตยซึ่งต้องทำให้สำเร็จลุ่่วง<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Statement by New Zealand Foreign Minister, 9 September 1999, at the media conference at the conclusion of the foreign ministers' meeting on East Timor, held in the margins of APEC.

ผู้นำประเทศต่างๆ ใช้โอกาสอภิปรายเรื่องการดำเนินการต่อวิกฤติในติมอร์ตะวันออกกับคู่เจรจาช่วงการประชุมย่อยๆ นายบิล คลินตันและนายจอห์น โฮเวิร์ด ซึ่งติดต่อกันทางโทรศัพท์ในเรื่องติมอร์ตะวันออกแล้วก่อนหน้าเอเปกแล้ว พูดคุยกันอีก 2 ครั้งในการประชุมเอเปก นายบิล คลินตันออกแถลงการณ์ในวันที่ 9 และ 10 กันยายน ค.ศ. 1999 เน้นย้ำถึงความจำเป็นที่จะต้องส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปยังติมอร์ตะวันออก หากอินโดนีเซียไม่สามารถกอบกู้ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกได้เอง นายบิล คลินตันยังย้ำว่าสหรัฐอเมริกาสามารถให้การสนับสนุนกำลังทหารและชิ้นขมออสตรเลียต่อความพยายามให้ประเทศต่างๆ สนับสนุนกองกำลังรักษาสันติภาพ

นอกจากนี้ยังมีประเทศอื่นๆ ที่พร้อมจะให้การช่วยเหลือติมอร์ตะวันออกด้วย ในการประชุมสามฝ่ายระหว่างสหรัฐอเมริกา เกาหลี และญี่ปุ่น นายคิม แด จุง (Kim Dae-jung) และนายโอบุชิ (Obuchi) รวมทั้งนายบิล คลินตัน ออกแถลงการณ์แสดงความเป็นกังวลต่อเหตุการณ์ในติมอร์ตะวันออก และยังคงย้ำให้รัฐบาลอินโดนีเซียดำเนินการบางอย่างเพื่อให้ “เจตจำนงเสรี” ของชาวติมอร์ตะวันออกได้รับการเคารพ รวมทั้งจะทำงานร่วมกันกับสหประชาชาติและประเทศอื่นๆ เพื่อให้เป้าหมายนี้สำเร็จผล<sup>44</sup> นายคิม แด จุงยังแย้งว่าเกาหลีใต้จะให้การสนับสนุนกองกำลังนานาชาติด้วย

แม้ว่านายฮาบีบีและนายอาลี อลาดีจะไม่สามารถเข้าร่วมประชุมเอเปกได้ ตัวแทนของอินโดนีเซีย นำโดยรัฐมนตรีประสานงานด้านเศรษฐกิจการคลังนายจินันด์จาร์ การ์ตาสาสมิตา (Ginandjar Kartasasmita) ในฐานะตัวแทนของนายฮาบีบี ในวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 1999 นายจินันด์จาร์ การ์ตาสาสมิตาพบกับนายจอห์น โฮเวิร์ดและนายบิล คลินตัน รวมทั้งผู้นำเอเปกท่านอื่นๆ ข้อความที่ทุกฝ่ายส่งถึงอินโดนีเซียคือ อินโดนีเซียต้องยอมรับความช่วยเหลือจากนานาชาติ เพื่อกอบกู้เสถียรภาพในติมอร์ตะวันออก หากอินโดนีเซียไม่ปฏิบัติตามแล้ว จะมีนัยสำคัญต่อการที่อินโดนีเซียจะเข้าถึงความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างประเทศ

#### 4.3 คำประกาศของนายฮาบีบี ในวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 1999

ในช่วงค่ำวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 1999 ในที่สุดนายฮาบีบีก็ต้องเคารพต่อความเห็นของนานาชาติในปัญหาติมอร์ตะวันออก และประกาศว่าได้แจ้งแก่เลขาธิการสหประชาชาติแล้วว่า อินโดนีเซียเห็นด้วยที่จะให้กองกำลังรักษาสันติภาพของชาติที่เป็นมิตร เพื่อช่วยเหลือในการกอบกู้

<sup>44</sup> Trilateral Summit Joint Press Statement, Auckland. [Online]. 12 September 1999.

ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกให้กลับคืนมา โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งสิ้นต่อความยินยอมนี้ และ นายฮาบีบีติดสินใจในครั้งนี้อย่างแน่นอนของ พลเอกวีรันโต และนายอาลี อลาตัส ทั้งนี้ นายอาลี อลาตัสจะเดินทางไปนิวยอร์กโดยทันทีเพื่อปรึกษาหารือรายละเอียดในทางปฏิบัติของกองกำลัง นานาชาติในติมอร์ตะวันออก

นายฮาบีบีพบกับตัวแทนจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยทันที ภายหลังจากการประกาศดังกล่าวแล้ว ผู้แทนจากคณะมนตรีความมั่นคงฯ ย้ำถึงความจำเป็นที่จะต้อง ส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และยังคงประเด็นเรื่องของวิกฤตการณ์ ทางมนุษยธรรมในติมอร์ตะวันออก ซึ่งจะอาศัยองค์การระหว่างประเทศในการช่วยส่งอาหารและ ปัจจัยต่างๆ ทางอากาศให้กับผู้ที่หลบอยู่ตามเทือกเขา และอพยพประชาชนที่ยังตกค้างอยู่ในศูนย์ บัญชาการอุนาเม็ต ผู้แทนคณะมนตรีความมั่นคงสรุปในรายงานของวันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 1999 ว่า

ความล้มเหลวครั้งแล้วครั้งเล่าของเจ้าหน้าที่ของอินโดนีเซียในติมอร์ตะวันออกซึ่งมี ขีดความสามารถเพียงพอ ในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความมั่นคงให้กับอุนาเม็ต องค์การระหว่างประเทศ และประชาชนชาวติมอร์ตะวันออกนั้น มีความหมายได้ว่า เจ้าหน้าที่ของอินโดนีเซียไร้ความสามารถจริง หรือไม่ก็ไม่เต็มใจที่จะสร้างสภาวะ แวดล้อมให้เหมาะสมสำหรับกระบวนการเปลี่ยนผ่านในติมอร์ตะวันออกที่ระบุ เอาไว้ในข้อตกลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1999 การใช้กฎอัยการศึกวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 1999 มิได้สร้างความเปลี่ยนแปลงใดๆ ให้กับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับชุมชนระหว่างประเทศจึงสำคัญอย่างยิ่ง ในการปฏิบัติการตามข้อตกลงดังกล่าวต่อไป และรัฐบาลอินโดนีเซียก็ยินยอมให้มีการ จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพในวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 1999<sup>45</sup>

ผู้แทนคณะมนตรีความมั่นคงฯ แนะนำให้มีการอนุมัติมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ทันที เพื่อสร้างกรอบการดำเนินการรักษาสันติภาพของกองกำลังนานาชาติ ในการร่วมมือกับ อินโดนีเซียกอบกู้ความมั่นคงให้ติมอร์ตะวันออก นอกจากนี้ยังแนะนำอีกว่าให้สหประชาชาติ พิจารณาวิกฤตการณ์ด้านมนุษยธรรมในติมอร์ตะวันออกเป็นประเด็นสำคัญอันดับหนึ่ง และอพยพ ผู้คนออกจากศูนย์บัญชาการอุนาเม็ตจะทำได้หลังจากความมั่นคงกลับคืนมาแล้ว นอกนั้น คณะ

<sup>45</sup> Report of the Security Council to Jakarta and Dili, UN Document S/1999/976. [Online]. 14 September 1999. Available from: [www.jsmp.minihub.org/Resources/1999/SCMission10NB020-03\(e\).pdf](http://www.jsmp.minihub.org/Resources/1999/SCMission10NB020-03(e).pdf) [2009, June 31]

ผู้แทนฯ ยังขอให้คณะมนตรีความมั่นคงฯ เตรียมการสืบสวนการละเมิดกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเกิดขึ้นในติมอร์ตะวันออกและติมอร์ตะวันตกตั้งแต่วันที่ 4 กันยายน ค.ศ. 1999<sup>46</sup>

#### 4.4 มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1264 และปฏิบัติการของอินเตอร์เฟต (International Force in East Timor, INTERFET)

จากรายงานของผู้แทนคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ช่วงวันที่ 8-12 กันยายน ค.ศ. 1999 ขั้นตอนสุดท้ายของคณะมนตรีความมั่นคงฯ คือ การสั่งการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพในติมอร์ตะวันออก ร่างมติได้รับการส่งผ่านให้ประเทศที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบ ในวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 1999 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติอนุมัติให้มีการจัดตั้งกองกำลังนานาชาติเพื่อปฏิบัติการในติมอร์ตะวันออก โดยอาศัยข้อความในกฎบัตรสหประชาชาติ บทที่ 7 ให้ทำทุกวิถีทางเพื่อบรรลุเป้าหมายของภารกิจ มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1264 กำหนดให้ภารกิจของอินเตอร์เฟตมีสามประการ ประการแรก เพื่อกอบกู้สันติภาพและความมั่นคงให้กับติมอร์ตะวันออก ประการที่สอง เพื่อปกป้องและสนับสนุนอนุสัญญาเม็ต และประการที่สาม เพื่อให้การสนับสนุนปฏิบัติการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในติมอร์ตะวันออกภายใต้กำลังที่มีอยู่ กองกำลังนานาชาตินี้จะกรุยทางให้กับกองกำลังสหประชาชาติในการบรรลุภารกิจเพื่อให้ติมอร์ตะวันออกเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นเอกราช ซึ่งเป็นภารกิจของอนุสัญญาเม็ต กองกำลังซึ่งจะปฏิบัติการภายใต้การบังคับบัญชาาร่วมกันจะเรียกว่า กองกำลังนานาชาติในติมอร์ตะวันออกหรือ “อินเตอร์เฟต”

หลังการอนุมัติของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ดังกล่าว ออสเตอร์เลียก็พร้อมที่จะปฏิบัติงานร่วมกับกองกำลังของประเทศต่างๆ เพื่อช่วยเหลือสหประชาชาติให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดเอาไว้ต่อไปได้ และให้กองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติเข้ามาในติมอร์ตะวันออกต่อไป ในความสำเร็จครั้งนี้ นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ชื่นชมการทำงานของเลขาธิการสหประชาชาติ และเจ้าหน้าที่อนุสัญญาเม็ตภายใต้การนำของนายเฮียน มาร์ติน และยังคงความยินดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องในคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ได้ช่วยกับร่างมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 1264 ขึ้นมา อันสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นห่วงและผลประโยชน์ของนานาชาติต่อประเด็นปัญหาในติมอร์ตะวันออก นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์กล่าวสรุปว่าการปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ในวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 1999 นั้นจะช่วยสร้างความมั่นใจให้ชาวติมอร์ตะวันออกว่า ประเทศต่างๆ จะ

<sup>46</sup> Report of the Security Council to Jakarta and Dili, UN Document S/1999/976. [Online]. 14 September 1999. Available from: [www.jsmp.minihub.org/Resources/1999/SCMission10NB020-03\(e\).pdf](http://www.jsmp.minihub.org/Resources/1999/SCMission10NB020-03(e).pdf) [2009, June 31]



ช่วยสานต่อความมั่นใจสัญญาที่เลขาธิการสหประชาชาติประกาศไว้หลังผลการลงประชามติออกมาว่า สหประชาชาติจะไม่ทอดทิ้งชาวติมอร์ตะวันออก

จากมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 1264 ออสเตรเลียซึ่งมีศักยภาพในการเป็นชาติผู้นำ เริ่มขั้นตอนของการประกอบกำลัง ในวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1999 พลเรือเอกแบร์รีแต่งตั้งพลโท ปีเตอร์ คอสโกรฟเป็นผู้บัญชาการอินเตอร์เฟด พลโทปีเตอร์ คอสโกรฟขึ้นตรงต่อพลเอกแบร์รี ในปฏิบัติการครั้งนี้ ในส่วนของการประกอบกำลัง ออสเตรเลียประสานงานกับทั้งสหประชาชาติและประเทศหลักๆ ที่สำคัญ และดำเนินการทั้งทางการทูตและการทหารเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนทั้งทางกำลังทหารและงบประมาณจากกลุ่มประเทศที่จะเข้าร่วมในครั้งนี้ ออสเตรเลียได้รับการยืนยันจากหลายๆ ประเทศที่จะเข้าร่วมกับอินเตอร์เฟดในครั้งนี้ ได้แก่ นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร โปรตุเกส ฝรั่งเศส บราซิล และอิตาลี และอีกหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในช่วงวันที่ 15-19 กันยายน ค.ศ. 1999 รองผู้บัญชาการทหารสูงสุดออสเตรเลีย พลอากาศเอกไรดิง (Air Marshal Riding) พบกับคู่เจรจาจากประเทศสิงคโปร์ ไทย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และบรูไน เพื่อปรึกษาหารือเรื่องการเข้าร่วมอินเตอร์เฟดของประเทศเหล่านี้ นายจอห์น โฮเวิร์ดก็ติดต่อกับนายกรัฐมนตรีของไทยและสิงคโปร์ และประธานาธิบดีของฟิลิปปินส์ ให้ช่วยส่งกำลังทหารเข้าร่วมอินเตอร์เฟดให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่วนนายอเล็กซานเดอร์ คาวเนอร์ดำรงการติดต่อสื่อสารกับคู่เจรจา และพบปะประเทศที่เกี่ยวข้องในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติครั้งที่ 54 ช่วงปลายเดือนกันยายน ค.ศ. 1999 ให้ช่วยส่งกำลังพลและให้การสนับสนุนงบประมาณ

ในที่สุด ออสเตรเลียก็สามารถจัดตั้งอินเตอร์เฟดได้จากการกองกำลังผสมของประเทศต่างๆ 22 ประเทศซึ่งได้แก่ ออสเตรเลีย บราซิล แคนาดา เดนมาร์ก อียิปต์ ฟิลิปปินส์ ฝรั่งเศส เยอรมนี ไอร์แลนด์ อิตาลี จอร์แดน เกาหลี มาเลเซีย นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ ฟิลิปปินส์ โปรตุเกส สาธารณรัฐเกาหลี สิงคโปร์ ไทย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ในที่นี้ไทยอุทิศกำลังเป็นอันดับสองรองจากออสเตรเลียเป็นจำนวน 1,603 นาย นิวซีแลนด์ 770 นาย จอร์แดน 707 นาย ฟิลิปปินส์ 597 นาย อิตาลี 518 นาย แคนาดา 470 นาย และสาธารณรัฐเกาหลี 436 นาย ในส่วนของงบประมาณ เนื่องจากอินเตอร์เฟดเป็นกองกำลังนานาชาติ ไม่ใช่กองกำลังรักษาสันติภาพ จึงไม่ได้รับงบประมาณของสหประชาชาติเพื่อการรักษาสันติภาพ ดังนั้น ประเทศที่เข้าร่วมอินเตอร์เฟดจึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณของตนเองในปฏิบัติการ สิ่งนี้เป็นความลำบากสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา รวมทั้งไทยซึ่งกำลังอยู่ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำมาตั้งแต่ ค.ศ. 1997 และยังไม่ฟื้นตัวเท่าใดนัก เพื่อให้ประเทศเหล่านี้ปฏิบัติการได้ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติจึงอนุมัติกองทุนสนับสนุนให้ออสเตรเลียบริหารจัดการ กองทุนนี้จะครอบคลุมค่าใช้จ่ายประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งเข้าร่วมอินเตอร์เฟด ญี่ปุ่นซึ่งไม่ได้ส่งกำลังทหารเข้าร่วมอินเตอร์เฟด เนื่องจากข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญที่ไม่ให้ญี่ปุ่น

ตั้งกำลังป้องกันตนเองเข้าร่วมกับกองกำลังนานาชาติที่ไม่ใช่เป็นกองกำลังสหประชาชาติ ก็อุทิศเงินแก่กองทุนสนับสนุนนี้ให้กับอินเทอร์เน็ตประมาณ 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

หลังจากการประกอบกำลังและการสนับสนุนทางด้านงบประมาณทั้งหมด รวมทั้งการสำรวจพื้นที่ในวันที่ 18-19 กันยายน ค.ศ. 1999 แล้ว กองกำลังอินเทอร์เน็ตชุดแรกก็เข้าไปยังพื้นที่กรุงคิตี ในวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 1999 เวลาประมาณ 0700 ซึ่งใช้เวลา 5 วันหลังจากการอนุมัติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ กองกำลังชุดแรกนี้ ซึ่งประกอบด้วยกำลังพลจากออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และพลแม่นปืนของบริติชเกอร์คา (British Gurkha)<sup>\*</sup> รวมทั้งสิ้น 1,100 นายสามารถรักษาพื้นที่สนามบินและท่าเรือของคิตี กองพันทหารราบออสเตรเลียลาดตระเวนพื้นที่ต่างๆในเมือง และกองร้อยเกอร์คาก็สามารถควบคุมศูนย์บัญชาการอูนาเม็ตได้ และช่วงเวลาเดียวกันในเมืองเบากา หน่วยลาดตระเวนของไทย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และอเมริกันก็เข้าไปยังพื้นที่ด้วยเช่นกัน

คณะมนตรีความมั่นคงฯ มอบภารกิจให้อินเทอร์เน็ต เพื่อปฏิบัติการช่วยเหลือทางมนุษยธรรม แต่ในทางกฎการปะทะ ปฏิบัติการช่วยเหลือต้องเป็นลักษณะการไม่ใช่กำลัง ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ภารกิจหลักของอินเทอร์เน็ตซึ่งได้แก่ การกอบกู้สันติภาพและความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกได้รับความกระทบกระเทือน ตัวอย่างภารกิจของอินเทอร์เน็ตได้แก่ การปกป้องขบวนเรือสินค้าและโกดังสินค้า การสร้างพื้นที่ปลอดภัยเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งจะให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมปฏิบัติการได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น การเตรียมการคมนาคมขนส่งอย่างคลินิกเคลื่อนที่ไปยังชุมชนทุรกันดาร เป็นต้น และเพื่อการประสานงานระหว่างองค์กรช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกับหน่วยปฏิบัติการทางทหาร สหประชาชาติจึงจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการกิจการพลเรือน (Civilian Military Operations Centre) ในคิตีและคาร์วิน

ในช่วงปี ค.ศ. 1999-2000 รัฐบาลออสเตรเลียอนุมัติงบประมาณช่วยเหลือติมอร์ตะวันออกรวม 37 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งนับได้ว่าเป็นการบริจาคเงินให้กับต่างประเทศมากที่สุดของออสเตรเลียเท่าที่ผ่านมา ซึ่งแยกค่าใช้จ่ายออกเป็น

- การส่งชาวติมอร์ตะวันออกกลับภูมิลำเนา การจัดตั้งที่อยู่อาศัย การสร้างที่พักฉุกเฉิน จำนวน 15.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

<sup>\*</sup> กองกำลังบริติชเกอร์คาเป็นหน่วยทหารชั้นเยี่ยมของชาวเนปาลที่มีฐานปฏิบัติการอยู่ที่บรูไน ซึ่งเข้าร่วมอินเทอร์เน็ตจำนวน 300 นาย

- การสนับสนุนการสร้างบริการสาธารณะที่จำเป็น เช่น การประปา การกำจัดสิ่งปฏิกูล การสาธารณสุข และการศึกษา จำนวน 10.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา
- ความช่วยเหลืออื่นๆ ผ่านองค์กรนอกภาครัฐของออสเตรเลียและของติมอร์ตะวันออกจำนวน 1.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา
- กิจกรรมการสร้างสันติภาพประมาณ 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา
- การสนับสนุนการคมนาคมขนส่ง อาหาร กำลังบำรุง และอื่นๆ จำนวน 8.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

การเปลี่ยนผ่านจากอินเตอร์เฟดไปสู่อนาคตเริ่มต้นในช่วงปลายเดือนมกราคม ค.ศ. 2000 เมื่อเลขาธิการสหประชาชาติแต่งตั้งพลโทเจมี เดอ ลอส ซานตอส (Lieutenant-General Jaime de los Santos) จากฟิลิปปินส์ เป็นผู้บัญชาการอนาคตเอ็ด และพลตรีไมเคิล สมิธ (Major-General Michael Smith) จากออสเตรเลีย เป็นรองผู้บัญชาการอนาคตเอ็ด และนายทหารทั้งสองนายมายังติมอร์ตะวันออกในวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 2000 ในช่วงต้นเดือนมกราคม ค.ศ. 2000 อินเตอร์เฟดเสนอแผนสำหรับการเปลี่ยนผ่านในติมอร์ตะวันออกและได้รับการอนุมัติร่วมกัน แผนนี้เป็นการเตรียมการสำหรับการส่งมอบการบังคับบัญชาที่ศูนย์บัญชาการและหน่วยต่างๆ ในพื้นที่ทั่วทั้งติมอร์ตะวันออกจากอินเตอร์เฟดให้กับอนาคตเอ็ด ซึ่งพื้นที่ต่างๆ ททยอยเปลี่ยนการบัญชาการเริ่มตั้งแต่ พื้นที่ตะวันออกวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 พื้นที่ส่วนกลาง วันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 พื้นที่โอคูสซี (Oecussi) วันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 พื้นที่ตะวันตก วันที่ 21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 และส่วนกำลังบำรุงและส่วนสนับสนุนเป็นส่วนสุดท้ายในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 และเป็นวันที่อินเตอร์เฟดส่งมอบความรับผิดชอบทั้งหมดให้กับอนาคตเอ็ดอย่างเป็นทางการ

อินเตอร์เฟดไม่ได้สูญเสียกำลังพลระหว่างปฏิบัติการเลย แม้ว่าจะมีกำลังพลเสียชีวิตแม้ว่าจะมีกำลังพลเสียชีวิต 2 นาย จากอุบัติเหตุทางรถยนต์และจากปัญหาาระบบทางเดินหายใจ อัตราการเสียชีวิตของฝ่ายต่อต้านก็ต่ำ ส่วนหนึ่งเกิดจากกฎการปะทะที่กำหนดให้กำลังพลอินเตอร์เฟดใช้ความพยายามลดความตึงเครียด เพื่อหลีกเลี่ยงการขู่และการใช้กำลังให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว ปฏิบัติการของอินเตอร์เฟด ถือว่าเป็นความสำเร็จในปฏิบัติการทางทหารเพื่อกอบกู้วิกฤตการณ์ความมั่นคง ความสามารถของสหประชาชาติในการประกอบกำลังและการส่งกำลังเข้าไปยังพื้นที่ในเวลาอันรวดเร็วภายใต้บทที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ ทำให้นานาชาติสามารถตอบรับต่อวิกฤติทางมนุษยธรรมในติมอร์ตะวันออกได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และยังเหลือช่วงเวลาให้สหประชาชาติมีเวลามากพอที่จะเตรียมการจัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพต่อไป

## 5. บทบาทของออสเตรเลียในอุณาเอ็ด (United Nations Transitional Administration in East Timor, UNTAET)

อุณาเอ็ดเป็นภารกิจการเตรียมการสำหรับติมอร์ตะวันออกให้พร้อมสำหรับการเป็นประเทศเอกราช อุณาเอ็ดเสร็จสิ้นในวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 เมื่อติมอร์ตะวันออก ได้รับสถานะความเป็นประเทศโดยสมบูรณ์ อุณาเอ็ดได้รับมอบหมายภารกิจจากสหประชาชาติในวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1999 และเป็นภารกิจที่ใหญ่กว่าและสลับซับซ้อนกว่าอุณาเม็ต ซึ่งในภาพรวมเป็นการเตรียมการสำหรับให้ติมอร์ตะวันออกก้าวไปสู่สถานะของความเป็นประเทศเอกราช<sup>47</sup> อุณาเอ็ดภายใต้การนำของ นายเซอร์จีโอ วิเอรา เคอ เมลโล ชาวบราซิล ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ ประสบความสำเร็จในปฏิบัติการรักษาสันติภาพเป็นอย่างดี ถึงแม้จะมีอุปสรรคอย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพบ้านเมืองของติมอร์ตะวันออกที่ถูกเผาทำลายอย่างหนัก ออสเตรเลียอุทิศกำลังทหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ในอุณาเอ็ดมากที่สุดเช่นเดียวกับกรณีอินเตอร์เฟด

### 5.1 การฟื้นฟูกระบวนการของสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออก

ความสำเร็จของอินเตอร์เฟดมีผลทำให้กระบวนการของสหประชาชาติในติมอร์ตะวันออกกลับมาได้ตามปกติ เจ้าหน้าที่อุณาเม็ตกลับมาปฏิบัติงานในดิลีได้ดั้งเดิมในวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 1999 แม้ว่าโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ จะถูกทำลายไปมากก็ตาม ความสำเร็จในการลงประชามติของชาวติมอร์ตะวันออกในวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1999 เป็นการสิ้นสุดกระบวนการของสหประชาชาติช่วงแรกในทั้งหมดสามช่วงเวลา การกลับมาของเจ้าหน้าที่อุณาเม็ตเป็นการกลับมาเริ่มกระบวนการช่วงที่สองของอุณาเม็ต คือช่วงระหว่างการลงประชามติ (ช่วงแรก) กับช่วงการนำผลการลงประชามติมาปฏิบัติ (ช่วงที่สาม) ด้วยผลของการปฏิเสธข้อเสนอการปกครองตนเองแบบพิเศษ ทำให้ช่วงที่สามเริ่มด้วยกระบวนการทางนิติบัญญัติของรัฐสภาอิน โดนีเซีย ที่จะต้องดำเนินการให้ติมอร์ตะวันออกแยกออกจากสาธารณรัฐอิน โดนีเซียทางนิตินัย

ภายใต้แผนเดิมของอุณาเม็ตและกระบวนการของสหประชาชาติที่จะมีต่อไปนั้น เจ้าหน้าที่ของอิน โดนีเซียมีความรับผิดชอบทางด้านการบริหารจัดการและการรักษาความมั่นคงในกระบวนการช่วงที่สอง อย่างไรก็ตามในช่วงที่เกิดความรุนแรงภายหลังการลงประชามติ เจ้าหน้าที่ของอิน โดนีเซียต่างออกไปจากพื้นที่และทำให้อิน โดนีเซียไม่สามารถปฏิบัติตามแผนเดิมได้ ในการ

<sup>47</sup> Smith, and Dee, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*, p. 19.

ประชุมวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1999 นายอาลี อลาดีสและนายเฮมี กามา รวมทั้งเลขาธิการสหประชาชาติย้ำอีกครั้งที่จะให้มีการถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านความมั่นคงนี้ไปยังสหประชาชาติ ดังนั้น อินเตอร์เฟด อนุเม็ต และองค์กรด้านมนุษยธรรมจึงเข้าบริหารกิจการที่สำคัญ รวมทั้งยังจัดตั้งศาลทหาร และให้เครือข่ายของกลุ่มซีเอ็นอาร์ทีให้เข้ารักษาความมั่นคงในพื้นที่ชนบทต่างๆ ทั่วติมอร์ตะวันออก<sup>48</sup>

ในส่วนของอินโดนีเซีย มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นสองเหตุการณ์ในรัฐสภาอินโดนีเซีย ในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1999 เหตุการณ์แรกคือการที่สภานิติบัญญัติใหม่ ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาได้ไม่นาน มีมติเห็นชอบกับผลการลงประชามติในติมอร์ตะวันออก และเพิกถอนกฤษฎีกาในปี ค.ศ. 1978 ในการรวมติมอร์ตะวันออกเข้าเป็นจังหวัดหนึ่งของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เหตุการณ์ที่สองคือชัยชนะของนักวิชาการอิสลามที่ชื่อนายอับดุลเราะห์มาน วาฮิด ในการลงคะแนนของรัฐสภาอินโดนีเซียให้ดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีอินโดนีเซียคนที่สี่ โดยเอาชนะนางเมกาวาตี ซูการ์โน บุตรี ซึ่งได้รับตำแหน่งรองประธานาธิบดี ในวันนี้นายฮาบีบีก็ก้าวลงจากตำแหน่งประธานาธิบดี หลังจากนั้นนายอับดุลเราะห์มาน วาฮิดก็เขียนข้อความถึงเลขาธิการสหประชาชาติในวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 1999 แจ้งการตัดสินใจของรัฐสภาอินโดนีเซียในครั้งนี้อย่างชัดเจนให้สหประชาชาติได้รับทราบ<sup>49</sup>

## 5.2 มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1272 และการจัดตั้งอุณาเอ็ด

เมื่อกระบวนการทางกฎหมายของอินโดนีเซียในประเด็นปัญหาติมอร์ตะวันออกเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็สามารถจัดตั้งคณะผู้บริหารติมอร์ตะวันออกในช่วงการเปลี่ยนผ่านไปสู่เอกราชได้อย่างถูกต้องชอบธรรม ในวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 1999 โดยอาศัยความตามบทบัญญัติที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ เช่นเดียวกับกรณีของอินเตอร์เฟด คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเห็นชอบกับการตัดสินใจของรัฐสภาอินโดนีเซีย และจัดตั้งอุณาเอ็ด (United Nations Transitional Administration in East Timor หรือ UNTAET) ตามข้อเสนอแนะของเลขาธิการสหประชาชาติในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1999 เช่นเดียวกับอินเตอร์เฟด อุณาเอ็ดได้รับมอบหมายให้ดำเนินมาตรการทุกอย่างเพื่อทำให้ภารกิจบรรลุผลสำเร็จอันได้แก่

<sup>48</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor S/2000/53. [Online]. 26 January 2000. Available from: <http://www.docstoc.com/docs/6816896/S-2000-53-UNITED-NATIONS> [2009, June 31]

<sup>49</sup> Progress Report of the Secretary-General to the General Assembly on the Question of East Timor A/54/654. [Online]. 13 December 1999. Available from: <http://www0.un.org/peace/etimor/docs/ga654.htm> [2009, June 31]

- สร้างความมั่นคง ชำรงไว้ซึ่งกฎระเบียบในติมอร์ตะวันออกทั้งหมด
- จัดตั้งคณะบริหารที่มีประสิทธิภาพ
- ช่วยเหลือการพัฒนาบริการทางสังคมและบริการสาธารณะ
- สร้างความมั่นใจต่อการประสานความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การฟื้นฟูสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และความช่วยเหลือด้านการพัฒนา
- ช่วยสร้างขีดความสามารถของติมอร์ตะวันออกให้สามารถปกครองตนเองได้
- ช่วยสร้างบรรยากาศให้สงบเรียบร้อยเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>50</sup>

จากมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ดังกล่าว อนุตาเอ็ดจึงเป็นปฏิบัติการที่มีหลายมิติซึ่งจะมีเสาหลักอยู่สามส่วน ส่วนแรกคือส่วนของธรรมาภิบาลและการบริหารสาธารณะ ซึ่งจะประกอบด้วยตำรวจพลเรือนจากนานาชาติ 1,640 นาย ส่วนที่สองคือส่วนของการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและการฟื้นฟูสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และส่วนสุดท้ายคือส่วนของการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ ซึ่งจะประกอบด้วยกำลังพลติดอาวุธจากนานาชาติจำนวน 8,950 นาย และผู้สังเกตการณ์ทางทหารไม่ติดอาวุธจำนวน 200 นาย ตามขั้นตอนการปฏิบัติมาตรฐาน คณะมนตรีความมั่นคงฯ มีคำสั่งให้อนุตาเอ็ดปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลา 12 เดือนก่อน และสามารถขยายเวลาได้ตามการอนุมัติของคณะมนตรีความมั่นคงฯ เท่าที่เห็นสมควร

จากการที่ออสเตรเลียได้อุทิศกำลังความสามารถในกระบวนการของสหประชาชาติเพื่อแก้ไขปัญหาติมอร์ตะวันออกมาโดยตลอด อีกทั้งยังเป็นผู้นำอินเตอร์เฟด ออสเตรเลียจึงให้คำสั่งคณะมนตรีความมั่นคงฯ ต่ออนุตาเอ็ดเหมาะสมกับบริบทและปัญหาที่ติมอร์ตะวันออกเผชิญอยู่ ดังนั้นในช่วงการร่างมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1272 ออสเตรเลียจึงอาศัยวิธีการทางการทูตให้มติดังกล่าวออกมาตามที่ต้องการ ออสเตรเลียต้องการให้กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากกองกำลังนานาชาติเป็นกองกำลังรักษาสันติภาพเป็นไปตามกำหนดและเรียบร้อย

ทางด้านงบประมาณ การที่อนุตาเอ็ดจะปฏิบัติการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือที่เข้มแข็งจากชุมชนระหว่างประเทศ คำใช้จ่ายในการจัดตั้งและดำรงไว้ซึ่งปฏิบัติการของอนุตาเอ็ดนั้นมหาศาล โดยประมาณการช่วงตั้งแต่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1999 ถึง 30

<sup>50</sup> United Nations Security Council Resolution 1272 (1999) S/RES/1272. [Online]. 25 October 1999. Available from: <http://www.un.org/peace/etimor/docs/9931277E.htm> [2009, June 31]

มิถุนายน ค.ศ. 2000 อยู่ที่ราว 341 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา<sup>51</sup> และอีกจำนวน 283 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2000 ถึง 30 ธันวาคม ค.ศ. 2000<sup>52</sup> ทั้งหมดมาจากเงินสนับสนุนของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ แต่ธนาคารเอดก็ต้องการเงินบริจาคเพิ่มเติมอีกจำนวนมากเพราะมีภารกิจในการสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการจัดการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น กองทุนของธนาคารเอด (UNTAET Trust Fund) จึงเกิดขึ้นเพื่อรับบริจาคจากทุกฝ่าย และโดยรวมแล้วในช่วงกลางปี ค.ศ. 2000 มีเงินบริจาคถึง 28.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา<sup>53</sup> ซึ่งออสเตรเลียก็ร่วมบริจาคเป็นเงิน 8.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาคือด้วย

### 5.3 ผู้บริหารของธนาคารเอด และการประกอบกำลังรักษาสันติภาพ

ในวันเดียวกับที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติคณะมนตรีความมั่นคงฯ ที่ 1272 เลขาธิการสหประชาชาติก็ประกาศให้นายแซร์จิโอ วิเอรา เดอ เมลโลเป็นผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติในการบริหารธนาคารเอด ในส่วนกองกำลังรักษาสันติภาพ การประกอบกำลังก็มีลักษณะเหมือนกับอินเตอร์เฟต ซึ่งมาจากหลายชาติ โดยเน้นที่กำลังทหารจากประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นหลัก

ในช่วงกลางปี ค.ศ. 2000 มีจำนวนกำลังพลในปฏิบัติการรักษาสันติภาพ 8,032 นาย จากประเทศต่างๆ 31 ประเทศ จำนวนกำลังพลของประเทศต่างๆ มีดังต่อไปนี้ ไทย 919 นาย ฟิลิปปินส์ 623 นาย นิวซีแลนด์ 675 นาย สาธารณรัฐเกาหลี 444 นาย ปากีสถาน 804 นาย บังกลาเทศ 572 นาย มาเลเซีย 32 นาย สิงคโปร์ 24 นาย โปรตุเกส 759 นาย จอร์แดน 720 นาย และเคนยา 252 นาย ผู้บัญชาการกองกำลังธนาคารเอดมาจากฟิลิปปินส์ พลโทเจมมี เดอ ลอส ซานตอส ช่วงธันวาคม ค.ศ. 1999 ถึงเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 และจากไทย พลโทบุญสร้าง เนียมประดิษฐ์ ในช่วงเดือน

<sup>51</sup> UNGA Resolution 54/246, Financing of the United Nations Transitional Administration in East Timor. [Online]. 25 April 2000. Available from: [www.undemocracy.com/A-54-687-Add.1.pdf](http://www.undemocracy.com/A-54-687-Add.1.pdf) [2009, June 31]

<sup>52</sup> Financing of the United Nations Transitional Administration in East Timor: Report of the Fifth Committee, A/54/687/Add.2. [Online]. 7 June 2000. Available from: [www.undemocracy.com/A-54-687-Add.2.pdf](http://www.undemocracy.com/A-54-687-Add.2.pdf) [2009, June 31] noting the Committee's adoption of the draft resolution A/C.5/54/L.78.

<sup>53</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor S/2000/738. [Online]. 26 July 2000. Available from: [www.unmit.org/UNMISSETwebsite.nsf/p99999/\\$FILE/738.pdf](http://www.unmit.org/UNMISSETwebsite.nsf/p99999/$FILE/738.pdf) [2009, June 31]

กรกฎาคม ค.ศ. 2000 ถึงเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 พลโทวินัย ภัททิยกุล ในช่วงเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 ถึงการสิ้นสุดภารกิจของอุนตาเอ็ด ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002

หลังจากที่มีการถ่ายโอนการบังคับบัญชาไปยังอุนตาเอ็ดเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ออสเตรเลียก็ลดกำลังพลลงจากในช่วงอินเตอร์เฟตที่มีสูงสุด 5,500 นาย เป็น 1,900 นายในช่วงเริ่มต้นอุนาเม็ด และเหลือเพียง 1,500 นาย หลังจากเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2000 แต่กระนั้น ออสเตรเลียก็ยังเป็นประเทศที่มีกองกำลังมากที่สุดในติมอร์ตะวันออกอยู่เช่นเดิม โดยออสเตรเลียมีพลตรีไมเคิล จี สมิธเป็นรองผู้บัญชาการอุนตาเอ็ด กำลังพลของออสเตรเลียจำนวนประมาณ 1 กองพัน รับผิดชอบพื้นที่ทางตะวันตกซึ่งเป็นเขตติดต่อกับติมอร์ตะวันตก ที่เหลือจะประจำอยู่ที่ส่วนบังคับบัญชาแห่งชาติ 50 นาย ศูนย์บัญชาการ 35 นาย โรงพยาบาลทหารของสหประชาชาติ 100 นาย หน่วยสนับสนุนทางอากาศที่สนามบินโคโมโร 110 นาย และหน่วยสังเกตการณ์ทางทหารของสหประชาชาติ 17 นาย

#### 5.4 สนธิสัญญาช่องแคบติมอร์และการสนับสนุนการพัฒนาติมอร์ตะวันออก

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ออสเตรเลียและอุนตาเอ็ด ลงนามข้อตกลงที่ว่าด้วย สถานภาพของสนธิสัญญาซึ่งสหประชาชาติมีสิทธิและหน้าที่ในสนธิสัญญาช่องแคบติมอร์ โดยก่อนหน้านี้อินโดนีเซียมีสิทธิอยู่ ภายใต้ข้อตกลงเหล่านี้ สหประชาชาติจะดำเนินการในนามของติมอร์ตะวันออกซึ่งเป็นผู้เจรจาของออสเตรเลีย ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นประเทศเอกราชของติมอร์ตะวันออก ข้อตกลงระหว่างออสเตรเลีย อุนตาเอ็ด และตัวแทนของชาวติมอร์ตะวันออก ในประเด็นเรื่องทรัพยากรในช่องแคบติมอร์ยังคงดำเนินต่อไป

โดยสรุปแล้วตั้งแต่ช่วงเวลาของอุนาเม็ด อินเตอร์เฟต ถึงอุนตาเอ็ด ออสเตรเลียให้การสนับสนุนกระบวนการเปลี่ยนผ่านและการพัฒนาในติมอร์ตะวันออกอย่างมาก ตั้งแต่การสนับสนุนให้มีกองทุนจากธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย เพื่อเป็นเครื่องมือให้มีการบริจาคในระยะยาว ซึ่งในช่วงกลางปี ค.ศ. 2000 ออสเตรเลียก็อุทิศเงินจำนวน 8.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เข้าสู่กองทุนนี้ด้วย หากพิจารณาเงินช่วยเหลือทั้งหมดที่ออสเตรเลียให้การสนับสนุนการพัฒนาติมอร์ตะวันออกในช่วงปี ค.ศ. 1999-2000 แล้ว จะพบว่ายอดรวมคือ 81 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย เงินช่วยเหลือเพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรมจำนวน 37 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เงินสนับสนุนสหประชาชาติ กองทุนธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องจำนวน 31 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เงินสนับสนุนอุนาเม็ด



จำนวน 11 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และเงินที่ใช้ในกิจกรรมทวิภาคี 2 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

ออสเตรเลียมองเห็นความสำคัญที่ติมอร์ตะวันออกจะเป็นประเทศที่พึ่งตนเองได้จึงเน้นให้ความช่วยเหลือทางด้านการสร้างศักยภาพตนเองและธรรมาภิบาล ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2000 รัฐบาลออสเตรเลียประกาศให้ความช่วยเหลือติมอร์ตะวันออกในอีกสี่ปีข้างหน้าด้วยงบประมาณ 150 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งจะเน้นไปที่การสนับสนุนให้ติมอร์ตะวันออกมีความสามารถปกครองตนเองได้ ด้วยการจัดตั้งรัฐบาลและ โครงสร้างการปกครองที่มีประสิทธิภาพ และยั่งยืน รวมทั้งการเจรจาไกล่เกลี่ยและกระบวนการสร้างสันติภาพ อันได้แก่การสร้างสถาบันทางประชาสังคมที่เข้มแข็งและสนับสนุนประเด็นทางสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ก็มีการสนับสนุนการสร้าง โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ อันได้แก่การพัฒนาการศึกษา การสาธารณสุข การประปา และการพัฒนาชนบท ซึ่งจะเน้นภาคเกษตรกรรมเป็นสำคัญ

สรุปได้ว่า หลังจากที่นายฮาบีบีประกาศนโยบายที่ชัดเจนต่อติมอร์ตะวันออกแล้ว ติมอร์ตะวันออกก็แบ่งออกเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจนคือฝ่ายสนับสนุนการรวมตัวกับอินโดนีเซียและฝ่ายสนับสนุนเอกราช กองกำลังอาสาสมัครที่เกิดขึ้นทำให้สถานการณ์ความมั่นคงในติมอร์ตะวันออกไม่แน่นอนยิ่งขึ้น บทบาทของออสเตรเลียในเวลานี้คือพยายามโน้มน้าวให้อินโดนีเซียยอมรับกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติเพื่อช่วยรักษาความสถานการณ์ในวันลงประชามติ แต่นายฮาบีบีจำเป็นต้องปฏิเสธคำแนะนำนี้ และหลังจากการลงประชามติ ความรุนแรงที่ออสเตรเลียคาดไว้ก็เกิดขึ้นจริง หลังจากนั้นเกือบสามปีตั้งแต่วันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ. 1999 จนกระทั่งการได้รับเอกราชโดยสมบูรณ์ในวันที่ 20 พฤษภาคม ค.ศ. 2002 ติมอร์ตะวันออกต้องอยู่ภายใต้การดูแลของกองกำลังรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมในการมีสถานะเป็นประเทศเอกราช ผลงานของสหประชาชาติในช่วงเวลานี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นความร่วมมือจากประเทศต่างๆ มากมาย ทั้งที่อยู่ในภูมิภาคและนอกภูมิภาค แต่ทว่าประเทศที่เป็นผู้นำและอุทิศกำลังทหารในปฏิบัติการครั้งนี้มากที่สุดคือออสเตรเลีย ซึ่งจะพิจารณาต่อไปถึงเหตุปัจจัยที่ออสเตรเลียจึงเปลี่ยนแปลงนโยบายของตนเองต่อติมอร์ตะวันออกที่ดำเนินมาตั้งแต่รัฐบาลของกอฟ วิทแลม ในปี ค.ศ. 1975 ถึงช่วงปลายปี ค.ศ. 1998 เมื่อนายจอห์น โฮเวิร์ดตัดสินใจเขียนบันทึกข้อความถึงนายฮาบีบีแนะนำแนวทางที่อินโดนีเซียน่าจะปฏิบัติต่อติมอร์ตะวันออก จนกระทั่งเหตุการณ์ทั้งหมดคลี่คลายออกมาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว