

印尼—澳大利亚关系中的东帝汶因素

宋效峰

(山东大学政治学与公共管理学院, 山东 济南 250100)

摘 要:东帝汶尽管是东南亚地区一个刚刚取得独立的小国,但它在地缘政治中的重要性却不可小视,在东帝汶未独立前它就开始成为影响印尼—澳大利亚关系的一个重要变量。在东帝汶独立过程中,从各自的国家利益和地缘目标出发,印尼和澳大利亚进行了一番角逐。东帝汶独立后,它仍是澳、印尼这两个文明形态迥异的地区大国关注的对象。

关键词:印尼—澳大利亚关系;东帝汶;地缘政治

中图分类号:D7346.0 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-9856(2006)02-0028-05

问题的提出

东帝汶西部与印尼的西帝汶相接,南隔帝汶海与澳大利亚相望,居于太平洋和印度洋、亚洲和大洋洲交汇的战略要地。全国人口80余万,主要是马来人和巴布亚人混血的后裔,其中90%以上信仰罗马天主教,少数信仰基督教新教、伊斯兰教等。

(一)印尼和澳大利亚在葡治东帝汶时期,都主张东帝汶实现非殖民化。1960年联合国大会通过第1542号决议,宣布东帝汶为葡萄牙的托管领土。1975年葡政府允许东帝汶实行民族自决,但因东帝汶内部各派势力政见不同引发内战。在印尼国内民族主义势力的推动下,同年12月印尼出兵东帝汶,次年宣布东帝汶为印尼第27个省。但世界上绝大多数国家没有承认印尼的占领,联合国安理会多次通过决议,要求印尼从东帝汶撤军。但1978年,澳大利亚作为唯一的重要西方国家,承认了印尼对东帝汶的主权。

澳大利亚的这个决定是地缘因素和历史因素共同作用的结果。第二次世界大战以后,澳大利亚加强了与东南亚国家的关系,1950年同印尼建交。自上世纪70年代以来,随着对外贸易重心逐

收稿日期:2005-11-30

作者简介:宋效峰(1973-),男,山东蒙阴人,山东大学政治学与公共管理学院博士生,安徽财经大学法学院讲师。

渐转向亚太地区,澳大利亚迈出了面向亚洲的历史步伐。[1]印尼是其澳大利亚“亚洲政策”不可逾越的对象之一,它也非常重视同澳大利亚的关系;澳大利亚是印尼最重要的援助国之一,其中有相当一部分援助进入东帝汶地区。在美苏冷战的背景下,坚持世俗主义和反共政策的印尼苏哈托政府是澳大利亚的重要盟友。当时美、澳等西方国家担心如果“革阵”领导东帝汶独立,该地区将有可能出现一个激进的、反西方的政权,因此默许印尼对东帝汶的入侵。

(二)但90年代前澳-印(尼)两国关系的发展并不顺利。澳大利亚对东帝汶地位的承认是有保留的,它还允许东帝汶独立运动组织长期在澳设立办事处;沙纳纳·古斯芒(Xanana Gusmao)等东帝汶著名政治人物也长期在澳大利亚活动,古斯芒还曾受到联合国驻澳大利亚人权委员会的表彰。[2]澳大利亚还在东帝汶从事情报工作,在遭到印尼抗议后,澳情报局长罗伯逊被解职。[3](P77)

从现实的国家利益出发,1989年澳大利亚与印尼签订了《帝汶缺口条约》,在帝汶海域设立合作区,两国共同开发帝汶海域的深海石油及天然气,每天产油约3.3万桶。因为该约涉及东帝汶的地位问题,澳大利亚还被葡萄牙在国际法院起诉。1995年,澳-印尼签订《共同安全合作协定》后,两国间的安全关系得到很大提升。

90年代初,澳大利亚基廷政府对本国在国际事务中的定位作出了重大调整,公开宣称澳大利亚的未来系于亚洲,并提出“全面面向亚洲”的对外政策,越来越多地介入亚洲事务。在亚洲政策上,自由党的霍华德政府也基本坚持积极参与的政策。印尼在东帝汶的治理状况与澳大利亚存在相当密切的利害关系,随着地区相互依赖程度的日渐加深,90年代末与东帝汶相关的政治、经济和社会问题,危及地区稳定并外溢到澳大利亚的可能性明显增大。

澳大利亚在东帝汶独立过程中的关键作用

(一)亚洲金融危机触发了苏哈托政权的垮台。1998年末,霍华德总理致函印尼总统哈比比,说澳准备改变在东帝汶问题上的立场,主张给予东帝汶民族自决的机会。1999年初,澳大利亚正式对东帝汶政策作出调整,这是促使印尼政府允许东帝汶走向独立的重要外部因素。面临严重国内压力的印尼哈比比政府为了摆脱因东帝汶问题所造成的外交孤立局面,以便争取更多的国际援助,不得不在东帝汶地位问题作出一定让步,哈比比表示同意东帝汶以全民公决方式选择自治或脱离印尼。4月,霍华德到印尼和哈比比举行了会谈,向哈比比表示对发生在东帝汶的暴力冲突表示关切,并对印尼安全部队没有制止“统派”民兵的暴力表示严重不满;哈比比承诺将尽力保证东帝汶投票的自由、公正,并将解除“统派”民兵武装。印尼大选后,瓦希德政府上台,东帝汶局势持续恶化,国际社会要求介入的呼声趋于强烈。

8月,在联合国监督下东帝汶举行全民公决,78.5%的投票者支持独立,印尼军方企图阻止东帝汶独立,东帝汶“统派”民兵也趁机制造了大规模暴力骚乱,东帝汶出现逃亡潮,其中一些难民到澳大利亚避难。澳大利亚冒着损害两国关系的风险,公开呼吁印尼为联合国工作人员进入东帝汶铺平道路,并表示支援联合国有关费用2000~4600万澳元。在澳大利亚等国推动下,担任本年度APEC会议东道主的新西兰提出,在会议期间以非正式外长会议形式讨论东帝汶问题。印尼指责澳大利亚在东帝汶全民公决中偏袒一方,极力反对后者参加或领导维和部队。为了迫使印尼接受派驻联合国维和部队,澳大利亚继美国之后停止了对印尼的军事援助。但澳大利亚也成了引起印尼国内民众反感的首要对象,许多印尼人在澳大利亚驻印尼使馆门前举行示威游行,有些城市的领事馆和办事处甚至受到袭击。与此同时,澳大利亚一些城市也发生了发生焚烧印尼国旗的事件。9月,印尼宣布废除两国间的《共同安全合作协定》,两国关系陷入低谷。

尽管遭到印尼的强烈反对,联合国安理会仍然通过决议,授权成立以澳大利亚为首,约8000

人组成的维和部队,澳北部城市达尔文成了这次行动的基地。“统派”民兵的反西方情绪随之上升,澳驻印尼大使麦卡锡在帝力街头遭到枪击,联合国东帝汶特派团出于安全考虑,也决定把其工作人员暂时撤至达尔文。9月18日,以澳军为主9艘多国部队的军舰驶离达尔文,前往东帝汶附近海域,以支持维和部队在东帝汶进行军事部署。9月20日,维和部队正式进驻东帝汶,与印尼驻军进行治安权力交接。面对既成事实,10月,印尼人民协商会议正式批准东帝汶脱离印尼。2002年5月,东帝汶民主共和国正式成立。

(二)澳大利亚是推进东帝汶独立进程的最主要国家,也是其亚洲认同感有所加强,并尝试向亚洲国家转变的重要一步,其出发点首先是其地缘安全利益。澳大利亚与印尼作为西南太平洋地区最大的两个相邻国家,在地缘利益存在着某些冲突,文化差异巨大,一些澳大利亚人不希望北方这个近邻过于强大,而与澳大利亚宗教背景接近的东帝汶在两国之间具有缓冲性质。在地区安全问题上,特别是恐怖主义、非法移民、跨国有组织犯罪等问题,澳大利亚一些精英人士都把印尼这个伊斯兰大国视为潜在威胁,甚至希望美国在东帝汶建立军事基地,增加自身的安全感。东帝汶独立后,澳可以更为有效地对其施加政治影响,进一步发挥在该区域的大国作用。

其次,冷战结束后国际大环境发生巨变,印尼已不再被西方视为冷战的盟友,而西方国家在国际关系中开始大力鼓吹人权和民族自决权等论调,于是东帝汶成为澳大利亚和印尼两国在人权问题上的角力场。况且东帝汶的独立不可能对澳大利亚构成任何威胁,从自身的战略利益考虑,配合美国在亚太地区霸权地位的加强,澳大利亚对东帝汶问题的态度发生重大转变,以“践踏人权”将矛头指向印尼政府,趁机介入东南亚事务。应该说,冷战后美澳双边军事同盟在东帝汶维和行动中对澳大利亚起到了重要支撑作用。

再次,澳大利亚认为东帝汶及其附近海域具有重大经济价值。在澳大利亚与东帝汶之间面积约6.1万平方公里的帝汶海域,蕴藏着丰富的油气资源。东帝汶独立后,澳可以与东帝汶签定新协议,继续获得丰厚的石油利润。此外,对于大量进入澳大利亚的东帝汶难民,澳大利亚政府每年都要编列接收经费预算,澳国内也希望东帝汶实现独立后能够免掉这部分费用。

最后,澳大利亚国内的宗教和人权组织也对政府施加压力,认为印尼政府通过移民、支持伊斯兰组织等措施,在东帝汶地区侵犯人权和限制天主教徒的宗教信仰。大量居留澳大利亚的东帝汶人也通过其政治组织在澳展开活动,对澳政府施加影响,这些都是澳执政党为了获取更多国内支持、从而赢得选举所不得不考虑的因素。澳总理甚至提出所谓的“霍华德主义”,主张以国家利益和西方价值观为基础,利用同美欧关系密切的优势,试图在东南亚地区发挥有影响的,甚至决定性的领导作用。〔4〕而推动东帝汶独立正好是推行这一主张的契机。

(三)东帝汶独立问题对印尼社会产生了很大冲击。东帝汶人与印尼人存在着较为密切的血缘和历史关系,特别是印尼对东帝汶几十年的占领,使很多印尼人对东帝汶有难以割舍的情结。印尼国内强硬的民族主义者对澳大利亚所主导的东帝汶独立进程非常不满,尤其是加剧了国内伊斯兰原教旨主义分子的反西方和反澳情绪,这也是导致近年来澳大利亚在印尼利益屡屡受到恐怖袭击的因素之一。

东帝汶的独立是在印尼政治急剧转型的过程中实现的,二者存在着复杂的互动关系。威权政治的崩溃,客观上使印尼中央与地方利益冲突激化;加之受世界范围内民族分离主义兴盛的影响,印尼的民族和宗教矛盾此起彼伏,使这个由大约500个民族、近2亿人口组成的国家,领土完整面临严峻威胁。印尼放弃东帝汶,不仅对其政局走向影响很大,也使亚齐、伊里安查亚、苏拉威西、马鲁古等地的分离主义势力受到一定程度的鼓励。

总的来说,东帝汶问题成为影响上世纪末、本世纪初澳印尼关系的基本因素之一。澳大利亚所主导的维和进程是使东帝汶从印尼脱离出来的最主要和最直接的外部因素,它使该区域的地缘政

治格局发生了一些新变化。

东帝汶：澳大利亚和印尼都不能忽视的小国

(一)东帝汶独立进程启动后,澳大利亚与印尼关系尽管出现恶化,但双方还是有意现实地、理性地去处理双边关系。首先两国签署了加强司法合作的谅解备忘录,同意由东帝汶取代印尼作为《帝汶缺口条约》中有关合作开发帝汶海床油气资源的协议方,原印尼和澳大利亚有关协定中止。2000年11月,瓦希德总统倡议成立包括印尼、澳、巴新、东帝汶和新西兰在内的“西太平洋论坛”,澳大利亚对这一提议表示欢迎,并表示支持印尼维护领土和主权完整,以及促进经济复苏。次年8月,霍华德总理访问印尼,重申尊重印尼的领土完整;11月,印尼外长哈桑访澳,就东帝汶问题和恢复两国防务合作关系进行协商,同意建立澳、印尼和东帝汶三边磋商机制,以便三国在经济合作、共同打击非法移民、走私贩毒和反恐怖等问题进行合作。在两国推动下,2002年10月,包括印尼、澳大利亚、东帝汶、新西兰、菲律宾、巴布亚新几内亚等6国的“西南太平洋论坛”成立并举行首次部长级会议,成为亚太地区又一个重要的多边机制。

早在向独立过渡进程中,古斯芒就数度访澳,寻求澳方政治和经济支持。独立后,东帝汶更是把发展对澳关系摆在首位。在经济方面,2002年5月,两国政府签署了关于帝汶海油气资源开发的谅解备忘录,东帝汶正式取代印尼的法律地位,与澳大利亚合作开发帝汶海油气资源,并规定开发区内所产油气收入的90%归东方,其余10%归澳方,这对东帝汶的经济发展将起到巨大作用。但是,两国在能源开发方面的合作并非一帆风顺,相对获益的多少对于东帝汶这个发展中小国依然是个大问题。东帝汶对澳大利亚过去与印尼达成的、以大陆架为基础的协议不满意。2004年5月,古斯芒指责澳大利亚的专属经济区划界主张是争夺帝汶海能源,这将威胁到东帝汶的生存。在安全关系方面,目前澳大利亚还帮助东帝汶培训警察和特种部队,并且在东帝汶西部边境地区建立了军事训练基地,在反恐、打击非法移民、贩毒、反洗钱等跨国犯罪方面加强合作。[5]

在外交方面两国也加强协调,东帝汶积极参与由澳大利亚主导的“南太平洋论坛”等地区多边机制,重视发展同西方国家关系,以平衡印尼的巨大影响。

尽管独立后的东帝汶更愿意接近澳大利亚,但身处两强夹缝之中,从自身的生存和发展出发,东帝汶政府努力奉行务实、平衡和睦邻友好的外交政策,也十分重视发展与印尼的关系。东帝汶还有意加入东盟,这必然不能绕过印尼这个东盟老大,加之两国之间在安全、经济等方面还存在着大量共同利益,东帝汶在对印尼怀有警惕心理的同时,也积极发展正常的双边关系。

(二)东帝汶是近代以来所形成的东西方文明的一个交汇地带,也可以说处在一个文明的断裂带。一方面,东帝汶是具有盎格鲁-撒克逊文化特征的澳大利亚“北向政策”的桥头堡,在全球化和地区一体化不断发展的情况下,澳大利亚试图把它作为张扬本国文化及价值理念的一个落脚点;同时澳大利亚自视为美国在亚太地区的“南锚”,积极扩大在本地区的地缘影响。澳认为印尼和东帝汶等国处在和本国安全联系最紧密的地带上,澳极为关注这些国家所面临的内部和外部威胁及其外溢的可能性。另一方面东帝汶紧邻伊斯兰世界的东缘,但从宗教文化它属于基督教世界,印尼国内的伊斯兰极端势力对其也构成威胁;同时印尼从本国的安全考虑,也非常关注东帝汶与澳大利亚的安全合作,甚至担心澳大利亚未来有可能象介入东帝汶问题一样干预本国的其它内部问题。

未来东帝汶的发展仍然关系到印尼与澳大利亚的经济与安全利益,在多元文明并存的今天,只有大力倡导文明间的互相尊重、互相包容,共建和谐的地区秩序,澳大利亚和印尼这两个个性鲜明的地区大国才能和东帝汶这个小国实现共同繁荣。

参考文献:

- [1] 李军. 澳大利亚百年对外关系史简析[J]. 国际关系学院学报, 2002, (1): 5.
- [2] 方林. 东帝汶新当选总统古斯芒[J]. 国际资料信息, 2002, (4): 28.
- [3] [澳]布赖恩·托海伊, 威廉·平威尔. 沉默寡言的人——澳大利亚秘密情报局内幕[M]. 上海知识出版社, 1992.
- [4] 葛瑞明. 矛盾中的澳大利亚亚洲政策[J]. 世界知识, 2003, (5): 25.
- [5] Australia Pledges Continued Support for East Timor[EB/01].
<http://www.gov.east-timor.org/news-detail.asp?news-id=1047>.

[责任编辑: 范宏伟]

The Centurial Evolution of the Australian – Japanese Relation in Asia – Pacific Region

SONG Xiaofeng

Abstract: From the viewpoint of geography, both of Australia and Japan are important nations in Asia – Pacific Region. From the viewpoint of history, both the two nations themselves and the bilateral relation between them have taken place great changes. From the viewpoint of culture and values, both of the two nations are characterized by mingling of the West and East. Under the background that the integration of the Asia – Pacific Region is in a crucial period nowadays, it is of great value to examine the evolution of the Australian – Japanese relation. This research is much worthy not only to the case study of the mentioned bilateral relation, but also to the examination of the political and economic development of the whole Asia – Pacific Region.

Key Words: Australian – Japanese Relation; Asia – Pacific Region; Trade; Friendship