

Научная статья. Исторические науки

УДК 327(5)

DOI: 10.31696/2072-8271-2023-5-4-61-252-261

ОТНОШЕНИЕ АВСТРАЛИИ К ВОПРОСУ О СУВЕРЕНИТЕТЕ ВОСТОЧНОГО ТИМОРА В XX ВЕКЕ

Павел Сергеевич ШАТЕРНИКОВ¹

¹Институт востоковедения РАН, Москва, Россия,
pavelshat26@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0856-2265>

Аннотация: Австралия традиционно проявляет серьёзный интерес к Восточному Тимору. В основе этого интереса лежит богатая залежами нефти и природного газа акватория Тиморского моря. После отделения Восточного Тимора от Португалии в 1975 г. проблема Тиморского моря обострилась.

Дело в том, что в водах и портах независимого нового государства могли появиться корабли ВМФ СССР и КНР, что потенциально «разрезало» американскую систему союзов в Юго-Восточной Азии и Океании. Желание Соединенных Штатов контролировать акваторию Тиморского моря стало одной из основных причин индонезийской оккупации Восточного Тимора в середине 1970-х гг. По этой причине администрация Джеральда Форда дала «зеленый свет» президенту Сухарто на вторжение, а затем закрыла глаза, когда индонезийские вооруженные силы учинили геноцид.

В конце 1990-х гг. Австралия изменила отношение к восточнотиморской проблеме на противоположное. Канберра оказалась во главе миротворческих сил в 1999 г. Причиной были соображения идеологического и прагматического характера, которые рассмотрены в представленной статье.

Ключевые слова: Австралия, Восточный Тимор, Индонезия, восточнотиморская проблема

Для цитирования: Шатерников П.С. Отношение Австралии к вопросу о суверенитете Восточного Тимора в XX веке // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития, 2023, Том 5, № 4 (61). С. 252–261. DOI: 10.31696/2072-8271-2023-5-4-61-252-261

Original article. Historical science

AUSTRALIAN ATTITUDE TO THE ISSUE OF SOVEREIGNTY OF EAST TIMOR IN THE 20th CENTURY

Pavel S. SHATERNIKOV¹

¹Institute of Oriental Studies RAS, Moscow, Russia,
pavelshat26@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-0856-2265>

Abstract: Australia has traditionally shown serious interest in East Timor. This interest is based on the rich deposits of oil and natural gas in the Timor Sea. After the separation of East Timor from Portugal in 1975, the problem of the Timor Sea worsened.

The fact is that ships of the Soviet Navy and the People's Republic of China could appear in the waters and ports of an independent new state, which potentially «cut» the American system of alliances in South-east Asia and Oceania. The desire of the United States to control the waters of the Timor Sea was one of the main reasons for the Indonesian occupation of East Timor in the mid-1970s. For this reason, the Gerald Ford administration gave the green light to President Suharto to invade, and then turned a blind eye when the Indonesian armed forces committed genocide.

In the late 1990s, Australia changed its attitude to the East Timor problem to the opposite. Canberra found itself at the head of a peacekeeping force in 1999. The reason was ideological and pragmatic considerations, which are discussed in the presented article.

Keywords: *Australia, East Timor, Indonesia, East Timor problem*

For citation: Shaternikov P.S. Australian Attitude to the Issue of Sovereignty of East Timor In the 20th Century. *Yugo-Vostochnaya Aziya: aktual'nyye problemy razvitiya*, 2023, T. 5, № 4 (61). Pp. 252–261. DOI: 10.31696/2072-8271-2023-5-4-61-252-261

Введение

Многие австралийцы верили, что Австралия бросила Восточный Тимор на произвол судьбы в 1975 г.: австралийское правительство знало о планируемом вторжении, но решило, как и весь остальной мир, пожертвовать восточнотиморцами, чтобы сохранить хорошие отношения с Индонезией¹. ООН признала оккупацию Восточного Тимора незаконной, а некоторые страны, в числе которых и СССР, заморозили контакты с Джакартой. Канберра, имея в виду разработку месторождений, поддержала оккупацию Индонезией Восточного Тимора, полагая, что Сухарто оплатит «услугой за услугу» и пойдёт на уступки Австралии в обмен на признание индонезийского владычества на этой территории. Ещё в начале 1970-х гг. между странами был подписан ряд международных договоров, которые регулировали морские границы в Тиморском море, а также определили границу Индонезии и Папуа – Новой Гвинеи в Торгассовом море. Более того, Австралия, как и её главный союзник – Соединённые Штаты, опасалась

покровительства Китая и Советского Союза правительству новообразованного государства, которое не скрывало своей прокоммунистической ориентации. Базы Советской армии или Народно-освободительной армии Китая (НОАК) в Восточном Тиморе могли негативно отразиться на безопасности и национальных интересах Австралии.

В 1997 г. страны договорились о том, что Австралия владеет морским дном, включая его ресурсы, а Индонезия водами и всем, что над ними². Тем не менее, договор так и не был ратифицирован, а образование пятью годами позже Восточного Тимора в качестве независимого государства, лишь усложнило проблему «Тиморского окна», принадлежность которого оспаривается тремя сторонами.

События 1999 г. и дипломатический поворот Канберры

Индонезия попыталась воспрепятствовать референдуму 1999 г. Действия армии и полиции привели к жертвам, число которых оценивается примерно в 5000 человек. Кроме того, десятки тысяч человек покинули свои жилища. Ситуация в Восточном Тиморе потребовала вмешательства ООН³. Временная администрация ООН в Восточном Тиморе (ВАООНВТ) просуществовала три года – с 1999 по 2002, когда власть была передана ФРЕТИЛИН как политической силе, способной объединить нацию.

Австралийский Премьер-министр Джон Говард и министр иностранных дел и торговли Александр Даунер представляли переходный период как триумф австралийской внешней политики и политики безопасности. Тем не менее, в экспертном сообществе популярно мнение, что правительство Канберры справилось с кризисом в лучшем случае неумело, а в худшем - виновно в разрушениях, вызванных последствиями референдума 1999 г. Суть аргументов критиков заключается в том, что правительству не следовало оказывать поддержку процессу голосования, не обеспечив адекватных рамок для обеспечения безопасности тиморцев как до, так и после голосования.

В первые дни после голосования проджакартские ополченцы приступили к наказанию населения, которое подавляющим большинством проголосовало за независимость. Сцены, зафиксированные СМИ, вызвали хор призывов мировых лидеров «сделать что-нибудь», чтобы положить конец этому аду⁴. 5 сентября министр иностранных дел Австралии пообещал, что его страна возглавит миротворческие силы ООН.

Интервенцию в Восточном Тиморе отличает успех в гуманитарном плане. В отличие от Сомали и Косово, военные средства соответствовали гуманитарным целям операции «Стабилизация». Действия Австралии не были скомпрометированы нервозностью по поводу риска жертв, которая подорвала успех предыдущих западных интервенций. Хотя правительство Говарда благоразумно исключило войну с Индонезией, чтобы спасти восточнотиморцев, на обещание президента Хабиби о сотрудничестве нельзя было положиться. Следовательно, существовала неопределенность относительно того, какой прием встретят силы, возглавляемые Австралией, и существовал реальный риск возвращения австралийских солдат в мешках для трупов. Австралия при содействии своих соратников в Совете Безопасности, в частности Великобритании, упорно трудилась над тем, чтобы ее силы были оснащены надежным мандатом, предусмотренным главой VII устава ООН.

Примечательно и то, что решение Говарда и Даунера рискнуть австралийскими силами в неопределенной оперативной обстановке и «поступить правильно в отношении Восточного Тимора» не было подкреплено национальными интересами.

Решение Австралии поставило ее на путь столкновения с могущественным соседом, ознаменовав отказ правительства Говарда от многолетних добрых отношений с Индонезией, которые определяли австралийскую внешнюю политику со времен Второй мировой войны. Решающим аспектом здесь стал гуманистический аспект, который ограничил осуществление суверенитета Индонезии и позволил развернуть многонациональные силы во главе с Австралией. После вмешательства Даунер предполагал, что Восточный Тимор, а не Косово, должен быть образцом для будущих гуманитарных интервенций.

До 1998 г. во внешней политике Австралии существовал консенсус в том, что хорошие отношения с Индонезией важнее самоопределения тиморцев. На первый взгляд, этот консенсус отвечал национальным интересам. Со стратегической точки зрения австралийское оборонное планирование уже давно рассматривало Индонезию в качестве потенциальной угрозы. Вместо того чтобы ввязываться в дорогостоящую холодную войну со своим северным соседом, политики предпочли продвигать «стабильное прозападное правительство в Джакарте и поддерживать с ней дружественные отношения».

Национальная безопасность была главным, но не единственным оправданием политики «Джакарта прежде всего», экономические аспекты также не должны оставаться без внимания. Индонезия является

значимым рынком для австралийского экспорта, и оба государства признают, что сотрудничество может принести взаимную экономическую выгоду. Во время индонезийского вторжения австралийские официальные лица прогнозировали возможности совместной разработки минеральных ресурсов в Тиморском море.

Кроме того, Индонезия - многонациональное государство, в котором существует множество сепаратистских движений (например, в Ачехе, Амбоне и Ириан-Джайе, и это лишь самые известные). Разумеется, что Канберра предпочла бы иметь дело с одним суверенным государством на севере, а не с несколькими незначительными и нестабильными суверенными территориями.

Другим аспектом региональной политики, который способствовал примирению с поглощением Восточного Тимора Индонезией, является приверженность АСЕАН принципам невмешательства и консенсуса. Для ее членов вмешательство во «внутренние» дела Индонезии ассоциировалось с негативными проявлениями колониализма. АСЕАН последовательно отстаивает право на суверенитет, согласно которому права государств отделены от обязанности соблюдать гуманитарные стандарты.

Тем не менее, ключевой многосторонний орган международного сообщества — ООН — придерживался строгой политики непризнания вторжения Индонезии и последующей аннексии Восточного Тимора. Мнение ООН состояло в том, что суверенитет принадлежит не Индонезии, а Португалии. Восточный Тимор был заморским владением португальцев с начала семнадцатого века: в соответствии с нормой самоопределения конец колониального правления должен был привести к независимости.

Точка зрения Канберры в равной степени противоречила нормам и политике ООН. Как заявил представитель Австралии в ООН 2 ноября 1979 г., Австралия «считала, что вопрос о деколонизации Восточного Тимора был решен». Австралия не только признала законность индонезийского правления над Восточным Тимором после вторжения, но и использовала свое влияние, чтобы подавить критику Индонезии в ООН⁵.

В 1989 г. Австралия подписала договор о Тиморском разрыве, разрешающий совместную разработку запасов нефти и газа⁶. Шесть лет спустя Китинг и Сухарто подписали «Соглашение о поддержании безопасности»: это было первое двустороннее соглашение о безопасности, заключенное Индонезией⁷. Выборы коалиционного правительства Джона Говарда в 1996 г. не стали фундаментальным вызовом по-

литике Джакарты, проводимой его предшественниками; и когда изменения все-таки произошли, они не были результатом тщательно продуманной стратегии.

Финансовый кризис 1997 г., потрясший большую часть Азии, сильно ударил по Индонезии: ее валюта резко упала, а объем промышленного производства значительно сократился. Последствия экономического спада для отношений между государством и обществом были драматичными. Вспыхнуло межобщинное насилие, и правительство подверглось постоянным нападкам со стороны студенческих протестов⁸. Экономические потрясения показали индонезийским гражданам степень их уязвимости. Падение Сухарто в мае 1998 г. проложило путь к значительным изменениям в Индонезии. Лидер временного правительства, президент Хабиби, объявил, что он готов предложить «особый статус» Восточному Тимору, заявив при этом, что это будет зависеть от сохранения суверенитета Индонезии над Восточным Тимором¹.

Ситуация в Восточном Тиморе становилась все более нестабильной, и «Австралия была обеспокоена тем, что, если растущее неповиновение индонезийскому правлению будет встречено возобновлением репрессий, ситуация в Восточном Тиморе может выйти из-под контроля». Во-вторых, после падения Сухарто в Австралии росла общественная поддержка самоопределения тиморцев. Эти соображения привели премьер-министра Говарда к попытке повлиять на трехсторонние переговоры в более позитивном направлении.

В декабре 1998 г. он написал президенту Хабиби, призывая его рассмотреть вопрос о периоде автономии для Восточного Тимора, за которым следует окончательный акт самоопределения, исход которого Австралия не будет предрешать. Это, возможно, раздражало Хабиби, учитывая, что Австралия до сих пор была надежным защитником суверенитета Индонезии над Восточным Тимором. Однако месяц спустя (27 января 1999 г.) Индонезия зашла значительно дальше, чем когда-либо с момента начала диалога. Хабиби пообещал, что, если восточнотиморцы отклонят предложение об автономии в пределах Индонезии, он попросил бы Народную консультативную ассамблею предоставить им независимость⁹.

5 мая ООН, Португалия и Индонезия подписали соглашение о проведении голосования под наблюдением ООН. Уязвимостью соглашения было то, что индонезийская армия несла исключительную

¹ Заявление Хабиби было сделано 9 июня 1998 года в интервью Би-би-си.

ответственность за правопорядок. Последствия этого решения были катастрофическими. Миссия ООН в Восточном Тиморе (МООНВТ), которой было поручено организовать выборы, столкнулась с очень враждебной обстановкой, поскольку проиндонезийские ополченцы пытались запугать миссию и дестабилизировать процесс. В результате дата голосования была перенесена с 8 августа по 30 августа. Тем не менее, это лишь отсрочило наступление анархии, а не предотвратило ее полностью.

Необходимость повышения безопасности голосования стала очевидной к лету 1999 г. Характер голосования повышал вероятность того, что оно спровоцирует насилие, поскольку в голосовании за или против самоопределения, может быть только один победитель.

Здесь важно отметить, что восточнотиморские лидеры не хотели ставить под угрозу результаты голосования, даже если это косвенно приведёт к гибели граждан.

Интервенция в Восточном Тиморе поставила перед правительствами азиатских стран две проблемы. Во-первых, они беспокоились о легитимизации действий, которые могли бы подорвать принцип невмешательства, и эту озабоченность разделяли, в частности, Мьянма (чьи военные зашли так далеко, что выразили сочувствие своим индонезийским коллегам), Вьетнам и Малайзия¹⁰.

Во-вторых, было выражено беспокойство по поводу того, что считалось, что белое австралийское правительство придерживается менталитета колониального типа в своих отношениях с Индонезией¹¹. Чтобы помочь преодолеть различия между западной и азиатской перспективами, министр иностранных дел Канады Ллойд Эксуорси организовал встречу по кризису во время форума. Это состоялось 9 сентября, и в нем приняли участие 19 стран, включая министров иностранных дел Соединенных Штатов, Канады, Японии и ЕС, причем последний был представлен председательствующей Великобританией. Результатом этих дискуссий стал раскол между теми западными государствами (включая Австралию), которые хотели дать четкий сигнал о том, что невыполнение своих обязанностей дорого обойдется Джакарте, и теми азиатскими правительствами, которые хотели дать правительству Индонезии больше времени на наведение порядка в своем собственном доме. Тем не менее, собравшиеся разделили убеждение в том, что действия Индонезии в Восточном Тиморе выводят ее за рамки цивилизованного поведения. Об этом говорили Даунер и Робин Кук, тогдашний министр иностранных дел Великобритании. Первый заявил, что переговоры придали «глобальный вес» этому вопросу, в то

время как второй заявил, что встреча «посылает четкий сигнал» и «сильное послание» Джакарте о глубине морального отвращения к событиям в Восточном Тиморе¹².

Таким образом, правительство Хабиби «дало согласие» на развертывание международных вооруженных сил. Индонезийские военные и парламент предпринимали попытки наложить вето на участие Австралии в любых силах ООН. Хотя такая позиция хорошо зарекомендовала себя среди государств АСЕАН, которые болезненно относились к вмешательству Австралии в дела азиатского государства, в Нью-Йорке она не набрала оборотов. Австралия была единственным государством, которое обладало как политической волей, так и военным потенциалом для быстрого развертывания в Восточном Тиморе. На создание других альтернатив, таких как миротворческие силы ООН «голубые береты» во главе с азиатскими государствами, потребовались бы месяцы, и из интенсивного освещения гуманитарного кризиса в средствах массовой информации стало ясно, что необходимы немедленные действия, чтобы положить конец разрушениям.

Несмотря на свои серьезные сомнения в отношении руководства Австралии, Малайзия, первоначально отказавшись принимать участие в операции, обеспечила символическое присутствие сил из 21 штата. Крупнейшим азиатским участником стал Таиланд, который развернул 1600 военнослужащих, а костяк сил составляли 4500 военнослужащих Австралийских сил обороны. Соединенные Штаты оказали жизненно важную материально-техническую поддержку, которая способствовала быстрому развертыванию Австралийских сил обороны, но исключила отправку пехотных сил для поддержки австралийцев¹³. То, что государства АСЕАН были готовы участвовать в таких силах, стало новаторским событием для региона. Но они были осторожны, чтобы сбалансировать это военное обязательство с признанием того, что любое такое участие должно быть согласовано с индонезийским правительством. В этой связи стоит отметить, что министр иностранных дел Таиланда Сурин Питсуван вылетел в Джакарту после форума АТЭС в качестве председателя Постоянного комитета АСЕАН, чтобы обсудить роль правительств АСЕАН в многонациональных силах¹⁴.

Такое чуткое отношение к озабоченностям и интересам Индонезии нашло отражение в проекте резолюции 1264. Совет хотел подчеркнуть сотрудничество между Индонезией и ООН в создании многонациональных сил. Таким образом, резолюция подтвердила уважение суверенитета и территориальной целостности Индонезии, несмотря на тот факт, что Австралия была одним из немногих государств,

которые безоговорочно признавали суверенитет Индонезии над Восточным Тимором.

Заключение

Подводя итог вышеизложенному, следует подчеркнуть два ключевых момента. Во-первых, военное сотрудничество Индонезии было необходимо для того, чтобы силы, возглавляемые Австралией, не были втянуты в перестрелки с индонезийской армией. Во-вторых, уважение суверенных прерогатив Индонезии имело решающее значение для содействия одобрению этого процесса Советом Безопасности. В то же время Австралия и некоторые члены Совета, в частности Соединенные Штаты и Соединенное Королевство, были твердо убеждены в том, что силы должны обладать полномочиями по главе VII «принимать все необходимые меры» для выполнения своего мандата по восстановлению «мира и безопасности в Восточном Тиморе» и для содействия операциям по оказанию гуманитарной помощи¹⁵. Соглашение уважения суверенитета Индонезии с моральной необходимостью международных действий по прекращению насилия в Восточном Тиморе было сложным политическим балансированием. Австралия была фундаментально заинтересована в составе резолюции, но поскольку она не была членом Совета, ей пришлось положиться на правительство Великобритании, чтобы довести проект резолюции до успешного завершения.

С 1975 г. на войне погибло 20 тыс. солдат. Непредсказуемый характер реакции армии усиливался тем фактом, что многие солдаты были коренными восточнотиморцами. Пресса была переполнена сообщениями об опасностях, с которыми столкнутся австралийцы, и ожидалось большое количество жертв. Чтобы снизить этот риск, австралийские силы обороны приступили к масштабной материально-технической операции, направленной на то, чтобы доставить на остров необходимый боевой потенциал для выполнения своего мандата. В этом случае оперативная обстановка оказалась более благоприятной, чем ожидалось: Международные миротворческие силы столкнулись с небольшим сопротивлением и не потеряло в бою ни одного военнослужащего.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

ШАТЕРНИКОВ Павел Сергеевич, сотрудник Центра ЮВА, Австралии и Океании, Институт востоковедения РАН, Москва, Россия

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Pavel S. SHATERNIKOV, Researcher, Center for Southeast Asia, Australia and Oceania Studies, Institute of Oriental Studies RAS, Moscow, Russia

Статья поступила в редакцию 15.11.2023;
одобрена после рецензирования 24.11.2023;
принята к публикации 30.11.2023.

The article was submitted 15.11.2023;
approved 24.11.2023;
accepted to publication 30.11.2023.

¹ Kelton, Maryanne "More Than an Ally?: Contemporary Australia-US Relations" Ashgate Publishing, Ltd., 2008. P. 73.

² Хазанов А. М. Проблема Восточного Тимора // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2001. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problema-vostochnogo-timora>

³ Хазанов А. М. Проблема Восточного Тимора.

⁴ Хазанов А. М. Проблема Восточного Тимора.

⁵ Есакова Елена Васильевна Отношение Австралии к восточно-тиморской проблеме в 1974–1996 гг. // Вестник РУДН. Серия: Международные отношения. 2011. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otnoshenie-avstralii-k-vostochno-timorskoy-probleme-v-1974-1996-gg>

⁶ TIMOR GAP TREATY between Australia and the Republic of Indonesia on the Zone of cooperation in an area between the Indonesian Province of East Timor and Northern Australia (11 December 1989) // Web Archive URL: <https://web.archive.org/web/20050616125127/http://atns.net.au/biogs/A002026b.htm>

⁷ The National Archives releases (part 1): the Keating–Suharto security treaty // ASPI URL: <https://www.aspistrategist.org.au/keating-suharto-security-treaty/>

⁸ Horowitz, Donald L. (25 March 2013). Constitutional Change and Democracy in Indonesia. Cambridge University Press. ISBN 9781107355248 URL: https://books.google.ru/books?id=bCsgAwAAQBAJ&pg=PA34&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

⁹ The violent reaction to East Timor's voice // The Economist URL:

<https://www.economist.com/asia/1999/09/02/the-violent-reaction-to-east-timors-voice>

¹⁰ NJ Wheeler, T Dunne East Timor and the new humanitarian interventionism // International Affairs. 2001. №4 (77). URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2346.00220?casa_token=ICZb20HYMuUAAAAA%3A2tp_fvRevplw4LljzXJv7JF8PtPmiWKLgSVVfzkIBAEKILZ9dCx9Sq-_A4LVlIPqg-8vPhIC_T5PoIC

¹¹ Anthony Smith, 'East Timor: opting for independence', New Zealand International Review, Nov./Dec. 1999, p. 74.

¹² 'APEC ministers says Indonesia should solve Timor crisis or accept foreign help', Kyodo news service, Tokyo, in English, Summary of World Broadcasts, Part 3: Asia–Pacific, FE/3637 S1/1, 9.09.1999.

¹³ David Osborne, 'UN strategy—UN seeks peace force volunteers', Independent, 13.09.1999.

¹⁴ Stephen Fidler and Gwen Robinson, 'Asean steps in over East Timor force', Financial Times, 14.09. 1999.

¹⁵ NJ Wheeler, T Dunne East Timor and the new humanitarian interventionism // International Affairs. 2001. №4 (77). URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2346.00220?casa_token=ICZb20HYMuUAAAAA%3A2tp_fvRevplw4LljzXJv7JF8PtPmiWKLgSVVfzkIBAEKILZ9dCx9Sq-_A4LVlIPqg-8vPhIC_T5PoIC