

東帝汶獨立運動與國際因素*

許建榮

東華大學台灣文化學系兼任助理教授

摘要

東帝汶能夠獨立成功有幾個要素，除了東帝汶內部與海外的獨立運動之外，國際社會支持與否才是關鍵因素。在冷戰時期，美國、澳洲為首的西方國家，基於反共利益支持印尼政府，漠視東帝汶的獨立運動與人權受到印尼迫害的議題。然而，冷戰結束後的 1990 年代末期，澳洲總理 John Howard 不顧反對黨的反對，公開支持東帝汶獨立運動，同時也說服美國支持東帝汶獨立運動；加上新任印尼總統哈比比基於爭取國際支持印尼、協助印尼渡過金融危機的政策，無視印尼軍方的反對，允許東帝汶舉行公投。這些諸多的國際因素，都促成了東帝汶的獨立。

關鍵詞：東帝汶、印尼、葡萄牙、澳洲、獨立運動

*本論文原發表於 2017 年 6 月 10 日的「各國獨立運動學術研討會」，在綜合研討會中諸位學術前輩的討論與建議，以及根據兩位匿名審查委員寶貴意見具體修改後，始完成本論文。

壹、前言

正式獨立於 2002 年的東帝汶民主共和國 (Democratic Republic of Timor-Lest 或 East Timor) 是東南亞最年輕的國家，東帝汶在 16 世紀成爲葡萄牙殖民地。因爲葡萄牙政策轉變，允許殖民地獨立，因此東帝汶曾經在 1975 年短暫獨立，但隨即被印尼入侵。印尼入侵東帝汶期間雖然造成了大屠殺等人權問題，但適逢冷戰時期，西方世界支持反共的印尼蘇哈托政權；因此，西方國家對於東帝汶議題幾乎視而不見。一直到 1999 年，印尼政府態度轉變，以及鄰居澳洲轉向支持東帝汶獨立，1999 年公投獨立過關後，東帝汶才在 2002 年 5 月 20 日正式獨立。東帝汶的獨立，雖然是東帝汶人民努力的結果，但國際的因素才是決定東帝汶前途的關鍵。本文據此以東帝汶、葡萄牙、印尼、澳洲、美國與聯合國的立場與轉變，探討東帝汶的獨立過程。

貳、風雨飄搖的 1975 年至 1999 年

東帝汶位處於印尼與澳洲之間，葡萄牙人在 1514 年來到東帝汶，此後東帝汶便成爲葡萄牙的殖民地。當時荷蘭殖民印尼，荷蘭勢力持續擴張而與葡萄牙在帝汶島發生爭執；1914 年，葡萄牙與荷蘭接受國際法庭 (International Court of Justice) 裁定，東帝汶由葡萄牙統治，西帝汶由荷蘭統治 (莫大華，1997：71)。東帝汶與西帝汶語言使用差異不大，造成東西帝汶差異因素是殖民統治歷史。以西方宗教影響爲例，荷蘭喀爾文教派信仰傳入西帝汶，葡萄牙天主教信仰傳入東帝汶 (莫大華，1997：71)。

印尼在 1949 年脫離荷蘭殖民統治獨立建國，同時將西帝汶併爲印尼的一部份。葡萄牙加入聯合國之後，宣稱東帝汶不是殖民地，而是葡萄牙的海外省 (overseas province)，因此不適用聯合國憲章第 11 章及非殖民化宣言。葡萄牙在 1951 年將東帝汶的海外省地位明訂在憲法中。但聯合國大會自 1960 年起始終拒絕承認該聲明 (許瑞文，2003：59-60)。1974 年 4 月 25 日，葡萄牙發生革命推翻獨裁者 Marcello Caetano 政權。1974 年 5 月 16

日，新任總統 Antonio de Spínola 宣布葡萄牙海外省與葡萄牙本土一樣享有民主權利。1974 年 7 月 27 日，葡萄牙新憲法第 7-74 條承認海外領地人民的獨立自主權，允許東帝汶人民組織政黨，並得以公民投票決定未來。當時的公投選項有三：(1) 成爲葡萄牙聯邦的自治領地、(2) 成爲獨立而自由的國家、(3) 與印尼共和國合併 (Singh, 1996: 51)。1975 年 7 月 17 日葡萄牙頒布憲法第 7-75 條，詳細規定東帝汶自決過程，例如，1976 年 10 月由當地人民選出人民大會 (Popular Assembly)，人民大會投票決定東帝汶前途，葡萄牙對東帝汶的主權從 1978 年 10 月撤銷。主權轉移過渡期間，葡萄牙以高級專員 (High Commissioner)，過渡政府 (Transitional Government) 以及地方議會、當地政黨合組協商議會 (Consultative Council) 管理當地。以上可見葡萄牙對於東帝汶獨立的完整規劃，不過，1975 年 8 月，東帝汶卻發生內戰加上印尼勢力介入。1975 年 12 月 7 日，東帝汶親印尼派與印尼合作，印尼陸海空三軍以志願軍平息內亂名義入侵東帝汶 (Liddle, 1977: 100)。因爲東帝汶內戰與印尼介入，因此葡萄牙對於東帝汶的民主獨立建國進程規劃因而停擺。

此外，東帝汶除了因爲印尼入侵而獨立無望之外，印尼的入侵也造成了東帝汶人民大量死亡。根據葡萄牙官方統計，在印尼於 1975 年入侵前夕，東帝汶人口約有 68 萬人，依照年成長率 2% 計算，在 1993 年的人口應該在 97 萬人，但根據印尼政府統計，1993 年東帝汶人口只有 74 萬人，其中有 15 萬人爲印尼移民。葡萄牙根據這些數據評估，從 1975 年至 1984 年爲止，因爲印尼入侵與飢荒問題，造成了東帝汶約 20 萬人死亡 (Carey and Bentley, 1995: 59)。

一、東帝汶內部矛盾與獨立路線變化

雖然葡萄牙規劃東帝汶透過民主方式來獨立建國，但主要的兩大一小等三個政黨政治立場有所不同。兩大黨分別是「帝汶民主聯盟」(Union Democratica Timorese, UDT) 以及「帝汶社會民主協會」(Associação Social Democratica Timorese, ASDT)，UDT 主張在葡萄牙統治下取得漸進式的自治權，ASDT 主張獨立建國。另一個小黨「帝汶人民民主協會」(Associação

Popular Democratica Timorese, Apodeti) 則是主張東帝汶併入印尼，但保有地方自治權 (莫大華，1997：72)。

1974 年 9 月，多位左傾的毛派學生從葡萄牙歸國與 ASDT 結盟，改名為「東帝汶獨立革命陣線」(Frente Revolucionaria de Timor-Leste Independente, Fretilin)，採取經濟社會革命建國路線。由於路線之爭，原本 UDT 與 Fretilin 前身 ASDT 結盟對抗親印尼的 Apodeti，後來 UDT 卻與印尼軍方合謀在 1975 年 8 月 11 日發動政變意圖消滅 Fretilin；然而，葡萄牙軍隊中的東帝汶人支持 Fretilin，所以再推翻這場政變，也促使 Fretilin 得以控制東帝汶，這支軍隊後來也成為「東帝汶國家解放部隊」(Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor-Leste, Falintil) (莫大華，1997：72)。

1975 年 11 月 28 日，Fretilin 宣佈成立「東帝汶民主共和國」(Democratic Republic of East Timor)，當時只有莫三比克、安哥拉、幾內亞比索、維德角共和國等四個原屬於葡萄牙的非洲國家承認。東帝汶民主共和國甫成立數日，東帝汶親印尼勢力結合印尼軍方，隨即在 1975 年 12 月 7 日全面入侵東帝汶。1975 年 12 月 17 日，印尼成立東帝汶臨時政府 (Provisional Government of East Timor)。1976 年 5 月 31 日，東帝汶人民大會成立，邀請聯合國與數個國家出席成立大會，但遭到聯合國拒絕。1976 年 6 月，東帝汶臨時政府向聯合國秘書長華德翰 (Kurt Waldheim) 發出電報，指出東帝汶人民大會向印尼總統蘇哈托 (Suharto) 請願將東帝汶併入印尼。聯合國強調印尼入侵東帝汶違反國際法，但印尼仍於 1976 年 7 月 17 日，宣稱東帝汶是印尼第 27 個省 (Keieger, 1997: 44-46；許瑞文，2003：61-62)。

1980 年之後，尋求獨立的 Fretilin 開始轉型改變追求獨立的手段。1981 年初，Jose Alexander Xanana Gusmao 成為 Fretilin 領袖，Gusmao 的策略除了軍事抵抗外，也透過政治手段爭取國際社會介入。1983 年 5 月，Gusmao 提出向印尼和平計畫，建議由聯合國和平部隊取代印尼軍隊進駐東帝汶，同時也提出公投概念 (Singh, 1996: 115)。1986 年 3 月 18 日，Fretilin 與 UDT 領導人達成協議，共組帝汶國家聯合會 (Timorese National Convergence, TNC)，重組 Fretilin 軍隊，編組成東帝汶國家解放軍 (Armed Force of National Liberation of East Timor)。此外，Gusmao 為保持帝汶國家

聯合會的中立，於 1988 年 12 月 31 日辭去 Fretilin 主席一職。1989 年 10 月，Gusmao 又提出一份和平計畫，除了主張聯合國維和部隊進駐東帝汶外，也詳載東帝汶自決的程序，同時也放棄急獨主張，接受 UDT 的主張，在葡萄牙過渡政權之下漸進式獨立（許瑞文，2003：80）。

雖然印尼不理會聯合國抨擊印尼入侵東帝汶的聲明，但無法迴避國際社會對東帝汶人權的關注。印尼自 1980 年代開始採取較開放的態度，印尼軍方與游擊隊簽署停火協議，印尼政府也同意澳洲國會代表以事實調查任務（fact-finding mission）為名進入東帝汶。此外，印尼也在 1985 年開始與葡萄牙討論東帝汶（許瑞文，2003：64）。這些細微的轉變，讓東帝汶的獨立運動稍微有點繼續前進的空間。1990 年代開始，Gusmao 訴諸民族主義鼓勵東帝汶人民進行非武力抗爭。但與日俱增的街頭遊行卻導致 1991 年 11 月 12 日的印尼軍方主導的 Dili 大屠殺，屠殺事件引起國際社會撻伐，敦促聯合國進行調查¹。聯合國秘書長因此批評印尼的侵略行為，並且在 12 月 1 日指派聯合國代表前往東帝汶調查（Gunn, 1997: 41-42）。此外，Gusmao 也遭到印尼軍隊逮捕，國際人權團體和歐盟才開始關注東帝汶情勢。

二、葡萄牙的行動與聯合國的被動

在印尼入侵東帝汶期間，葡萄牙是捍衛東帝汶獨立自決最積極的國家。聯合國大會的態度則是因為冷戰因素，西方國家支持反共的印尼、無視東帝汶的人權狀況，導致聯合國對東帝汶議題沒有實質影響力。1975 年 12 月 7 日印尼入侵東帝汶，葡萄牙聯合國代表向安理會報告印尼入侵行為並要求安理會召開緊急會議，當天葡萄牙也宣布與印尼斷交（Krieger, 1997: 42）。印尼於 1975 年 12 月 17 日在東帝汶成立臨時政府，隔日，葡萄牙駐東帝汶官員全數撤離東帝汶（許瑞文，2003：65）。葡萄牙在 1979 年至 1982 年之間都在聯合國大會控訴印尼侵略東帝汶；然而，聯合國從 1983 年起就暫緩討論東帝汶問題。

¹ 1991 年 11 月 12 日，印尼軍方在東帝汶首都 Dili 至少屠殺了 250 名東帝汶獨立運動支持者。

雖然聯合國大會在 1983 年之後就不再通過東帝汶相關決議案，葡萄牙依然積極為東帝汶議題努力。葡萄牙總統 António Ramalho Eanes 發動「葡萄牙語國家陣線」支持東帝汶，將東帝汶視為葡萄牙優先外交政策，葡萄牙不僅與印尼談判東帝汶議題，也撤回駐澳洲大使藉此抗議澳洲在 1985 年承認印尼合法佔領東帝汶 (Taylor, 1991: 172-74)。1986 年，新任總統 Mário Soare 支持東帝汶公投自決，更刻意缺席歐洲共同體與東協外長夥伴對話會議，藉以抗議歐洲共同體提升對印尼對話代表的等級。另外，因為澳洲與印尼在 1989 年 10 月簽訂『帝汶海溝條約』(Timor Gap Treaty)，澳洲與印尼兩國一起掠奪東帝汶南部海域的自然資源，葡萄牙因此於 1991 年 2 月在國際法庭控告兩國 (許瑞文，2003：79)。

1990 年之後，葡萄牙依然為東帝汶議題持續發聲。例如，1991 年 Dili 大屠殺事件發生後，以及東帝汶獨立運動領袖 Xanana Gusmao 被印尼政府逮捕軟禁時，葡萄牙數度向聯合國陳情，引起國際輿論對東帝汶人權的關注。1994 年，葡萄牙向聯合國遞交文件駁斥印尼聲稱改善東帝汶情勢。1995 年 6 月，葡萄牙公布綜合聯合國人權委員會、國際非官方人權組織、國際媒體的東帝汶人權報告 (Department of Public Information of United Nation, 1997: 248)。可惜的是，葡萄牙這些努力還是無法取得西方世界對東帝汶的支持。

三、美國與澳洲為首的西方國家的態度冷漠

入侵東帝汶的印尼政府，在冷戰期間成功塑造爭取獨立的 Fretilin 是左派並且將之與共產黨連結，宣稱東帝汶獨立後成為社會主義國家將不利於反共的西方集團 (唐玉禮，2001：185)。冷戰期間，西方世界合理化他們對印尼蘇哈托反共政權的承諾，將蘇哈托政權視為該區域安全與商業穩定的必要關鍵角色，西方世界的考量註定了東帝汶艱困的命運 (Wedgwood, 2001: 1)。特別是美國與澳洲的態度，左右了東帝汶的命運。

冷戰時期的美國從始至終只考慮印尼的戰略價值，美國基於反共因素積極對印尼提供軍援，然而美軍武器卻曾經出現在東帝汶戰場上 (莫大華，1997：77)。此外，當時美國海軍核子動力潛艇在印度洋與太平洋之間活動，

帝汶島和北方 Alor Island 中間的 Ombai-Wetar Strait 是潛艇必經之路，這條航線需要印尼軍方的協助。再者，此區蘊藏豐富的石油也是印尼與美國之間的利益關係（許瑞文，2003：67）。

雖然美國曾經在口頭上譴責印尼侵略東帝汶的行爲，並中止對印尼的援助，但實際上依舊冷眼旁觀東帝汶民主與人權議題。美國在 2001 年 12 月公布的官方文件顯示，在印尼於 1975 年入侵東帝汶前數小時，印尼總統蘇哈托告知美國總統福特及國務卿季辛吉，美國也默許印尼入侵東帝汶的軍事行動（楊清順，2001）。此外，美國福特政府（1974-76）與卡特政府（1976-80）都持續增加對印尼的軍援，估計有 90% 的美國軍備武器用於鎮壓東帝汶（Chomsky, 1980: 115）。

1980 年代，雷根政府對於東帝汶議題不僅無視，白宮也向盟國施壓東帝汶議題，澳洲就是被施壓最明顯的案例。美國在聯合國也極力降低聯合國決議對印尼的影響，例如，在 1985 年的聯合國人權委員會中，美國與英國等西方國家甚至刪除議程中關於東帝汶議題的討論（Taylor, 1991: 169-70）。1990 年代，柯林頓政府持續向印尼輸出武器、軍援並提供軍事訓練，1991 年 Dili 大屠殺時，印尼使用美國的 M-16 步槍，Dili 大屠殺後，在國會壓力下，美國白宮才取消協助印尼軍事訓練。但是，Allan Nairn 卻在 1999 年 9 月 30 日的眾議院國際關係聽證會上指出，美國國防部在大屠殺第二年，隨即進行另一項訓練印尼軍方的計畫。1999 年，東帝汶公投獨立後，印尼以武力破壞東帝汶的秩序，與印尼軍方與情治單位有關的當地民兵彈藥也是來自美國。更嚴重的，印尼鎮壓東帝汶的軍隊也曾經接受過美軍的培訓（Nairn, 2001: 163-72）。²

同時，澳洲對東帝汶的立場與美國政策也類似。澳洲國防外交立場在第二次世界大戰後向來與美國站在同一陣線，因此對於東帝汶的立場也幾乎與美國一致。澳洲基於冷戰時期與美國聯手反共的緣故，因此支持東帝汶議題從葡萄牙的東帝汶變成印尼的東帝汶（Kingsbury, 2011: 11）。1974 年，澳洲總理 Gough Whitlam 甚至在印尼日惹與印尼總統蘇哈托會談時，

² Allan Nairn 是美國記者，他曾經因為報導東帝汶而遭到印尼軍方囚禁。

公開表示獨立的東帝汶將是區域裡無法生存的國家，也會是此區域內潛在的威脅（趙尹詩，2013：18）。1977 年，印尼軍隊增援鎮壓東帝汶的反抗勢力時，澳洲也和與美國一樣提供印尼武器，澳洲更在 1978 年 1 月 20 日承認印尼對東帝汶的主權（Singh, 1996: 112）。1983 年，澳洲政府爲了與印尼合作開發帝汶海溝石油，促進澳洲在東南亞的貿易投資利益，因此強化與印尼的關係，特別是軍方的合作。1985 年，澳洲成爲唯一承認印尼對東帝汶主權的西方國家。1995 年，澳洲與印尼簽訂『維護安全協議』（*Agreement on Maintaining Security, AMS*），再次強化雙邊關係（Huntley & Hayes, 2001: 173-85）。

諷刺的是，在冷戰期間，印尼的友好國家如東協與美國、日本、紐西蘭、澳洲等國家，在聯合國大會上反對蘇聯介入阿富汗以及反對越南攻打柬埔寨；但在東帝汶議題上，這些國家卻支持印尼處理東帝汶的方式（趙尹詩，2013：17）。據此，在 1970 年代至 1980 年代之間，由於冷戰緣故，以美國、澳洲爲主的西方國家並不支持東帝汶，即便聯合國嘗試介入，但也因爲西方國家冷眼旁觀而徒勞無功。再者，鄰近的東協國家也視東帝汶議題爲印尼的內政（許瑞文，2003：65）。種種跡象顯示，東帝汶在 1970 年代與 1980 年代的情勢相當惡劣。

除了冷戰因素外，地緣政治也影響了澳洲的態度。印尼對澳洲而言，是區域安全、經濟安全的重要鄰近國家。東帝汶的長期安全與穩定，是影響澳洲與印尼關係穩定與否的關鍵（Kingsbury, 2011: 12）。就區域安全與經濟穩定而言，印尼的確是澳洲最在乎的國家，印尼是全世界回教人口最多的國家，也是與澳洲最近的大國。澳洲總理 Kevin Rudd 在 2013 年 6 月第二次擔任總理的首個出訪國家就是印尼，2013 年 9 月，Tony Abbott 率領執政聯盟（Coalition）擊敗 Kevin Rudd 領導的工黨取得政權。當外界在猜測新任總理 Tony Abbott 首次出訪是美國、中國或是日本時，Tony Abbott 選擇首訪的國家就是印尼。澳洲對印尼的關注，主要是著眼印尼扮演影響澳洲區域安全與經濟穩定的關鍵角色。因此，爲了穩定與印尼的關係，澳洲在 1999 年之前對東帝汶議題的冷漠態度，也是東帝汶悲慘命運的關鍵之一。

參、轉捩點：1990 年代末期

一、契機：印尼新任總統哈比比給予東帝汶獨立的機會

1990 年代開始，東帝汶獨立運動領導人 Gusmao 訴諸民族主義鼓勵東帝汶人民進行非武力抗爭。但與日俱增的街頭遊行卻導致 1991 年 Dili 大屠殺，Gusmao 也遭到印尼軍隊逮捕。屠殺事件引起國際社會撻伐，國際人權團體與歐盟也為關注東帝汶情勢，敦促聯合國進行調查；然而，西方世界依然冷漠以對。1996 年，在澳洲從事東帝汶獨立運動的霍塔（José Manuel Ramos-Horta）與在東帝汶爭取獨立的天主教主教貝洛（Carlos Filipe Ximenes Belo）主教同時獲得諾貝爾和平獎，這也使得東帝汶議題在國際間獲得關注，但西方世界不支持東帝汶獨立的態度，也使得東帝汶獨立難以有突破性的進展。

亞洲金融危機導致蘇哈托的下台，新總統哈比比（B. J. Habibie）為了爭取國際認同與援助，因此推動民主化路線給予東帝汶獨立的機會（楊聰榮，2000：13）。1997 年發生亞洲金融風暴，1998 年 5 月蘇哈托政府垮台，東帝汶獨立之聲再起，但印尼軍方鎮壓東帝汶的消息再度引起國際輿論撻伐。1999 年 1 月 27 日，新任總統哈比比宣布，若印尼提供給東帝汶自治建議被拒絕，印尼政府則可能讓東帝汶獨立（許瑞文，2003：74-75）。當時印尼總統哈比比認為讓東帝汶人民選擇自治或獨立，可以獲得世界銀行與國際貨幣基金的資助，協助印尼渡過金融危機。哈比比在參考澳洲總理 John Howard 建議後，決議讓東帝汶舉行公投（許瑞文，2003：75）。事實上，哈比比傾向支持東帝汶的政治主張，一直遭到印尼軍方的反對，印尼軍方一直被認為是反對東帝汶獨立的主要勢力。例如，哈比比在未與軍方協商之下就同意東帝汶舉行獨立公投，軍方對此非常不滿；此外，哈比比同意聯合國維和部隊協助東帝汶維護和平與安全，但印尼軍方強烈表達反對態度（王麗娟，1999；美聯社，1999）。不過，哈比比為了爭取國際支持，無視於國內的壓力，東帝汶在印尼新任總統哈比比的政策下，獲得了獨立公投的機會。

簡言之，隨著冷戰的結束，加上印尼政權轉移，美國與印尼的反共同盟

關係稍有變化。除此之外，澳洲面對國內的輿論壓力進而改變對東帝汶的立場，澳洲也希望盟邦美國也能改變對東帝汶的態度。1999 年，在紐西蘭的亞太經合會議中，美國總統柯林頓在澳洲等國的壓力下，公開批評印尼軍方在東帝汶的破壞行動（許瑞文，2003：76）。印尼在哈比比的領導下，也迅速接受國際維和部隊進入東帝汶的要求。隨後，以澳洲為首的維和部隊進入東帝汶後，就開始改變東帝汶的命運，讓東帝汶邁向獨立。據此，蘇哈托的下台，以及新總統哈比比的政策，的確提供東帝汶獨立的一個契機。

二、澳洲關鍵的角色

澳洲在東帝汶議題上，主要還是著眼於和印尼的關係。澳洲與親西方的反共蘇哈托政權保持良好關係，雖然當時的澳洲 Gough Whitlam 政府曾經譴責印尼入侵東帝汶，也提供東帝汶獨立運動者政治庇護，但雙方關係依舊良好。1975 年 10 月 16 日，5 名澳洲記者在東帝汶遇害後，以及印尼外長 Adam Malik 批評澳洲在東帝汶議題的立場，短暫惡化了雙邊的關係。不過，因為美國反共政策與蘇哈托保持友好關係，加上美國對澳洲的警告，以及澳洲本身區域安全的考量，澳洲只能選擇與印尼繼續保持友好關係（Richardson, 1976）。對於東帝汶議題與對印尼外交政策上，澳洲政府從默認印尼主權、含混反對（1975-76）、人道關注（1976-83）、人權外交（1983-93）、到安全合作（1993 以後），希望印尼能與東帝汶進行對話解決歧見（莫大華，1997：83-84）。然而，1999 年，澳洲總理 John Howard 突然轉變政策，公開對支持東帝汶獨立運動，澳洲的轉向可謂是西方世界立場轉變的關鍵。

澳洲內部對於澳洲政府立場的轉變因素觀察，認為除了是 John Howard 的個人政治態度外，媒體的施壓也是一大因素。在 1970 年代至 1990 年代中期，無論是工黨政府或是保守執政聯盟政府，對於東帝汶的人權問題始終不關心，特別是在工黨 Paul Keating 政府與執政聯盟 John Howard 政府（Wuryandari, 2006: 86）。不過，澳洲媒體卻發揮了關心東帝汶人權狀況的角色，特別是在東帝汶獨立前，擔任東帝汶反抗運動發言人的霍塔，以其在曾在葡萄牙求學時所學的公共關係專長，運用在影響媒體輿論之上（Macnamara,

2001: 8)。顯然，長期在澳洲推動東帝汶獨立運動的霍塔，他透過媒體公關來影響澳洲媒體，促使澳洲媒體支持東帝汶反抗運動的策略十分成功。當印尼在 1975 年 12 月入侵東帝汶時，印尼政府和軍隊將東帝汶與外界隔絕，特別是外國媒體。1976 年以後，外國媒體記者一直處於被監視狀態，例如，即便有記者得以進入東帝汶採訪，也是由印尼軍人偽裝成東帝汶人擔任嚮導 (Tapsell & Eidenfalk, 2013: 580-82)。此外，軍方暴力控制新聞導致訊息無法傳入澳洲主流媒體，以及媒體記者持續被監控的狀況也一直延續到 1998 年左右 (Tapsell & Eidenfalk, 2013: 581-82)。1999 年，印尼總統哈比比支持東帝汶公投，並開放外國媒體記者報導東帝汶狀況。此外，科技進步帶來隨身輕巧的攝影裝備，這也促使澳洲國家廣播公司 (Australian Broadcasting Corporation) 記者成為實況報導東帝汶的目擊者 (Tapsell & Eidenfalk, 2013: 583-84)。

還有，獨立記者與獨立自由攝影師也協助實況轉播東帝汶的狀況，加上澳洲多個媒體密集報導，例如 *The Finical Review*、*The Age*、*The Australian* 等等。這些媒體的報導內容不僅引爆澳洲人的憤怒，也開始影響澳洲的外交政策 (Tapsell & Eidenfalk, 2013: 586-90)。在東帝汶的訊息被媒體不斷披露後，澳洲各地就陸續有支持東帝汶的示威遊行；以 1999 年 9 月 10 日為例，墨爾本有 25,000 人、雪梨有 30,000 人上街支持東帝汶人民 (Tapsell & Eidenfalk, 2013: 591-92)。總的來說，澳洲媒體在 1999 年對東帝汶的人道危機報導，的確衝擊了澳洲政府的政策 (Tapsell & Eidenfalk, 2013: 577)。

除了媒體之外，仍有幾個因素影響澳洲的立場。澳洲在東帝汶獨立中扮演非常重要的角色，因為東帝汶獨立運動的海外大本營就在澳洲。再者，國際間為東帝汶發聲的重要人士幾乎都是澳洲人。獲得諾貝爾和平獎的東帝汶獨立運動領袖霍塔，就是以雪梨為基地與世界各國交涉東帝汶議題；而且，澳洲退伍軍人協會更以東帝汶人曾在太平洋戰爭中協助澳洲部隊作戰為由，認為澳洲政府有道義責任協助東帝汶人 (楊聰榮，2000：20-22)。就歷史情感而言，太平洋戰爭期間，澳洲人與荷蘭人在東帝汶組成游擊隊對抗日軍時，東帝汶當地原住民就曾經支援聯軍對日作戰，因而造成超過 4 萬東帝汶人民死亡 (莫大華，1997：82)。因此，這個感情因素也讓澳洲在東

帝汶議題上，有著無法置身事外的道義責任。

1999 年 1 月 12 日，澳洲總理 John Howard 宣布支持東帝汶前途公投，雖然澳洲派兵進駐東帝汶的行動在澳洲國內引發反對黨不滿，澳洲前總理 Paul Keating 抨擊 Howard 想主導東帝汶獨立，更指責這是越戰以來，澳洲最糟糕的外交政策災難 (Tenenbaum, 1999)。最終，John Howard 的政策確將澳洲塑造成東帝汶獨立的主導者。1999 年 8 月 30 日東帝汶公投結果公布後，澳洲率先倡議由聯合國與國際部隊進駐東帝汶，澳洲也成為聯合國安理會的東帝汶國際軍隊的領導者。自此，聯合國對於東帝汶議題的態度才轉為積極 (許瑞文，2003：77)。1999 年 9 月，澳洲總理 John Howard 在亞太經濟合作會議 (APEC) 中呼籲各國給予印尼壓力解決東帝汶問題，期間也說服美國總統柯林頓採取更積極的行動介入東帝汶議題。澳洲能夠在聯合國干預東帝汶議題行動中扮演重要角色，原因之一是亞洲金融風暴導致東協各國忙於拯救國內經濟金融問題，無暇顧及印尼與東帝汶議題，因此東協各國放棄對此行動的主導權 (許瑞文，200：78)。總而言之，澳洲雖然在 1975 年之後長期漠視東帝汶人權議題，但在 1999 年的政策轉變，成就了東帝汶在 2002 年正式獨立建國的理想。

肆、討論與結語

一、冷戰與後冷戰的地緣政治等國際因素

東帝汶內部的獨立運動勢力與偏印尼勢力彼此的角力雖然也是影響東帝汶獨立的因素，但公投結果有高達 78.5% 的東帝汶人民支持東帝汶從印尼獨立出來，顯然東帝汶的內部因素並非有太大的歧異。從本研究整理的東帝汶獨立過程中的歷史事件時序與實際內容來看，東帝汶能夠獨立，冷戰結束與地緣政治等國際因素才是促成東帝汶獨立的關鍵因素。

首先，在冷戰時期，葡萄牙政府於 1974 年宣布新憲法承認海外領地人民有獨立自主權，允許東帝汶人民組黨，也能夠公投決定未來。然而東帝汶卻發生內戰，東帝汶侵印尼勢力與印尼合作，印尼軍隊於 1975 年在反共盟邦美國的默許下入侵東帝汶。即便葡萄牙在國際上積極為東帝汶發聲，但

美國爲首的西方國家不僅冷漠以對，美國甚至默許印尼入侵東帝汶的軍事行動，同時也不斷提供武器給予印尼，成爲印尼軍事鎮壓東帝汶的幕後力量。此外，澳洲長期以來將印尼當作影響澳洲週邊區域穩定與經濟安全的國家，在避免影響澳洲與印尼的關係前提下，加上冷戰背景，也長期追隨美國的亞太政策。在此前提下，即便東帝汶獨立運動領袖霍塔長期在澳洲活動，但也無法改變澳洲政府偏向印尼、漠視東帝汶獨立運動與人權議題的態度。

其次，也是冷戰後的國際因素轉變。澳洲國內媒體原本就長期支持與同情東帝汶獨立運動，媒體對東帝汶的報導也讓澳洲人民傾向支持東帝汶獨立運動，澳洲社會原本就有一股同情甚至支持東帝汶獨立運動的聲音。在冷戰後的 1990 年代末期，澳洲總理 John Howard 強硬支持東帝汶的外交立場，一改原本澳洲亞太政策向來以美國的亞太政策爲首是瞻的立場，反倒過來說服原本不支持東帝汶獨立的美國，美國也因此轉而支持東帝汶獨立運動。於是，澳洲就在執政黨支持東帝汶以及媒體、社會輿論同情東帝汶的狀況下，在 1990 年代後期成爲支持東帝汶獨立的首要國際因素。此外，印尼總統哈比比無視軍方的反對，爲了取得國際的支持，採取同意東帝汶公投的立場，這也是另一個國際的因素。就在幾個重要的國際因素綜合影響下，原本不被看好的東帝汶獨立運動，最後順利地獨立成功。

二、結語

東帝汶獨立建國的決定權完全無法掌握在東帝汶人民的手中，即便殖民母國葡萄牙積極協助東帝汶獨立，但也遭遇到重重的困難；終究，國際環境的變化才是促成東帝汶獨立的主因。東帝汶絕對是典型的冷戰時期，國際角力下的犧牲品。在 1970 代與 1980 年代，美國爲首的西方世界以及蘇聯爲首的共產世界冷戰期間，西方標舉的民主與人權價值遠不及冷戰對抗的考量。印尼奠基在蘇哈托政權的反共立場，因此在入侵東帝汶後依然獲得西方世界支持。1991 年的 Dili 大屠殺事件雖然引起國際輿論關注，但也無法改變西方世界對東帝汶議題的冷漠態度。此外，聯合國在 1990 年代末期之前無法發揮實際功能，也是導致東帝汶議題遭到漠視的原因之一。

隨著冷戰結束，以及 1997 年亞洲金融風暴導致印尼蘇哈托政權在 1998 年下台，接任總統的哈比比政權 1999 年走上民主化道路，讓東帝汶獨立運動看到了曙光。不過，原本漠視東帝汶議題的西方社會，特別是東帝汶鄰居澳洲的態度改變，才是東帝汶獨立的關鍵所在。原本基於區域安全與經貿考量而支持印尼的澳洲，在長期的奧貝內部媒體壓力下以及澳洲總理 John Howard 想扮演主導區域地緣政治的角色，因此轉向支持東帝汶獨立，同時澳洲也對美國總統柯林頓施壓，促使美國改變立場轉而支持東帝汶獨立。簡言之，決定東帝汶獨立的條件，都非東帝汶內部因素，主要還是在於外在的國際因素。據此，東帝汶就在冷戰結束、印尼總統哈比比因尋求國際支持而允許東帝汶公投、澳洲支持並主導聯合國維和部隊以及美國也支持東帝汶獨立等等的外在條件之下，順利在 2002 年完成獨立建國的理想。

參考文獻

- 王麗娟，1999。〈執政黨考慮不提名哈比比選總統〉《聯合報》9月8日。
- 美聯社，1999。〈東帝汶維和部隊 21 國出兵〉《聯合報》9月13日。
- 唐玉禮，2001。〈民族自決與獨立—以東帝汶獨立運動為例〉《中山人文社會科學期刊》9卷1期，頁159-202。
- 莫大華，1997。〈東帝汶獨立運動的緣起與困境〉《問題與研究》36卷2期，頁70-86。
- 許瑞文，2003。〈聯合國處理柬埔寨與東帝汶問題之比較〉（碩士論文）。台北：政治大學。
- 楊清順，2001。〈國務院保密多年的文件證實 印尼入侵東帝汶 美國首肯〉《聯合報》12月8日。
- 楊聰榮，2000。〈東帝汶啓示錄：一個新國家的誕生與其國際政治關係的歷史脈絡〉發表於台灣歷史學會主辦「國家認同研討會」。台北。5月27日。
- 趙尹詩，2013。〈國際因素在族群分離運動中所扮演的角色：以東帝汶為例〉發表於「2013年台灣的東南亞區域研究年度研討會：東亞區域經濟整合下的台灣與東南亞」。宜蘭。5月31日至6月1日。
- Carey, Peter, and G. Cater Bentley. 1995. *East Timor at the Crossroads: The Forging of Nation*. New York: Social Science Research Council.
- Chomsky, Noam. 1980. "Statement Delivered to the Fourth Committee of the United Nations General Assembly," in Torben Retboll, ed. *East Timor, Indonesia and the Western Democracies: A Collection of Documents*, pp. 1-25. Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs.
- Department of Public Information of United Nation. 1997. *Yearbook of the United Nations 1995*. New York: Martinus Nijhoff Publishers.
- Gunn, Geoffrey C. 1997. *East Timor and the United Nations: The Case for Intervention*. Lawrenceville, N.J.: Red Sea Press.
- Huntley, Wade, and Peter Hayes. 2001. "East Timor and Asian Security," in Richard Tanter, Mark Selden, and Stephen R. Shalom, eds. *Bitter Flowers, Sweet Flowers: East Timor, Indonesia, and the World Community*, pp. 173-88. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publisher.
- Kingsbury, Damien. 2011. "The Adf and Timor-Leste Looking Towards 2020," in Australian Strategic Policy Institute, ed. *Special Report (Issue 39): A Reliable Partner: Strengthening Australia-Timor-Leste Relations*, pp. 11-21. Canberra:

- Australian Strategic Policy Institute.
- Krieger, Heike. 1997. *East Timor and the International Community: Basic Documents*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Liddle, William. 1977. "Indonesia 1976: Challenges to Suharto's Authority." *Asian Survey*, Vol. 17, No. 2, pp. 95-106.
- Macnamara, Jim R. 2001. "The Impact of PR on the Media." (<http://www.pria.com.au/sitebuilder/resources/knowledge/files/2140/primpactmedia.pdf>) (2018/8/14)
- Nairn, Allan. 2001. "U.S. Support for the Indonesia Military: Congressional Testimony." *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Vol. 32, Nos. 1-2, pp. 43-48.
- Richardson, Michael. 1976. "Fraser Given Blunt Warning at Washington Talks: Don't Anger Indonesia." *Melbourne Age*, August 3.
- Singh, Bilveer. 1996. *East Timor, Indonesia and the World: Myth and Realities*. Kuala Lumpur: ADPR Consult.
- Tapsell, Ross, and Joakim Eidenfalk. 2013. "Australian Reporting from East Timor 1975-1999: Journalists as Agents of Change." *Australian Journal of Politics and History*, Vol. 59, No. 4, pp. 576-592.
- Taylor, John. 1991. *Indonesia's Forgotten War: The Hidden History of East Timor*. London: Zed Books.
- Tenenbaum, Linda. 1999. "East Timor Provokes Australian Foreign Policy Crisis". *World Socialist*, October 14 (<https://www.wsws.org/en/articles/1999/10/pol-o14.html>) (2018/8/14)
- Wedgwood, Ruth. 2001. "East Timor and the United Nations." (https://www.files.ethz.ch/isn/6850/doc_6852_290_en.pdf) (2018/8/14)
- Wuryandari, Ganewati. 2006. "Human Rights in Australian Foreign Policy, with Specific Reference to East Timor and Papua." Ph.D. Dissertation, University of Western Australia.

Explaining the Success of East Timorese Independence Movement: International Factors

Chien-Jung Hsu

*Adjunct Assistant Professor, Department of Taiwan and Regional Studies
National Dong Hwa University, Shoufeng, Hualien, TAIWAN*

Abstract

This paper seeks to analyze the factors that contributed to East Timorese independence. While the independence movements domestic and abroad contributed to independence, the support of other nations was crucial. In the Cold War era, western nations such as the United States and Australia ignored the repression and atrocities conducted by the Indonesian government, putting geopolitical and economic interests ahead of human rights concerns. However, in the late 1990s, Australian Prime Minister John Howard, despite oppositions from his own party, openly supported East Timorese independence movement. Howard also succeeded in obtaining the support of the United States. Meanwhile, President Habibie of Indonesia opted for a referendum on East Timorese independence despite oppositions from Indonesian military. Habibie's decision was based on the recognition that the stability of Jakarta's elites, as well as the survival of the country throughout Asian financial crisis, depended heavily on the support of world community. The presence of these international factors resulted in the independence of East Timor.

Keywords: East Timor, Indonesia, Australia, independence movement