

พัฒนาการการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของออสเตรเลีย*

The development of Australia's development assistance

ธีรกานต์ พงศ์พิชญามาตย์ (Teerakarn Pongpidjayamaad)**

บทคัดย่อ

ในปัจจุบัน การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศให้ความสำคัญกับผู้ให้ความช่วยเหลือที่เป็นมหาอำนาจเป็นส่วนใหญ่เช่น สหรัฐอเมริกาและจีน เป็นต้น และมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศว่าเป็นเครื่องมือของประเทศผู้ให้ที่พัฒนาแล้วซึ่งมีเจนาที่บริสุทธิ์ ปลอดภัยสำคัญแอบแฝง และมุ่งให้ความช่วยเหลือประเทศผู้รับอย่างจริงจังซึ่งเป็นการแสดงออกถึง “ความเอื้อเฟื้อ” และ “ใจกว้าง” ของประเทศผู้ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาที่ “ขาดแคลน” ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์กับทั้งผู้ให้และผู้รับ บทความนี้จะสังเกตเห็นความจำเป็นในการขยายกรอบความคิดความช่วยเหลือระหว่างประเทศออกไปในหลายมิติมากขึ้น บทความนี้จะมุ่งศึกษาปัจจัยในการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศของออสเตรเลียในฐานะประเทศผู้ให้ขนาดกลางตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน รวมเป็นระยะเวลามากกว่า 6 ทศวรรษ เพื่อเสนอว่าการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศของออสเตรเลียเป็นไปเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและต่างประเทศของออสเตรเลีย โดยจัดลำดับภูมิภาคและประเทศที่มีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ และมีที่ตั้งใกล้กับออสเตรเลียเป็นผู้รับลำดับต้นเพื่อแสดงบทบาทประเทศเพื่อนบ้านที่ดี มีความรับผิดชอบ และมีส่วนร่วมในการสร้างความร่วมมือกับประเด็นใหม่ ๆ ในภูมิภาค และเพื่อมุ่งสู่การเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่ยั่งยืน พร้อมทั้ง ขยายอิทธิพลของออสเตรเลียทางอ้อมและส่งเสริมสถานะของออสเตรเลียในเวทีระดับโลกผ่านโครงการความช่วยเหลือต่าง ๆ

คำสำคัญ: ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ, นโยบายการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศของออสเตรเลีย, หุ้นส่วนการพัฒนา, ผู้ให้ระดับกลาง, มหาอำนาจระดับกลาง, ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชื่อเรื่องออสเตรเลียกับการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาด้านอินโดนีเซีย สมัยรัฐบาลพล คีตติง

This submitted article is in partial fulfillment of thesis *Australia's Educational Assistance to Indonesia under The Paul Keating Administration* for the Degree of Master of Arts Program in International Relations, Department of International Relations, Chulalongkorn University (Academic Year 2014)

** นิสิตปริญญาโท สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เบอร์โทรศัพท์ 098-269-3791 email address: teerakarn.pong@gmail.com อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ พนัสพรประสิทธิ์

Teerakarn Pongpidjayamaad as Master Degree student of Department of International Relations, Chulalongkorn University. Telephone number: 098-269-3791 E-mail address: teerakarn.pong@gmail.com of an advisor, Assoc. Prof. Chookiat Panaspornprasit, Ph.D.

Abstract

Nowadays, the research on foreign aid or official development cooperation (ODA) has been overshadowed by mainstream narratives which intentionally argue about major power donors such as United State and China, and has been misled deep intentions and agendas above single ODA policies, by conveying good intentions and generosity of donors that has been distributed aid to “poorest and struggle” countries around the world. Nonetheless, this article deliberately expand foreign aid concepts in all aspects especially arguing about middle power donor as Australia by focusing and considering perceptions, decision-making processes of Australian foreign aid policies that has been acting more than 6 decades which clearly focus and determine to respond Australian commercial and also foreign interests through ranking the most strategic important countries and regions, and near neighbor countries for protect geopolitical influence over that regions and countries, especially, “north areas” such as Papua New Guinea and Indonesia. Furthermore, persuade near neighbors by conveying constructive role and generous mind from giving development aid; women equalities, ethnics and religious groups, education, environment and etc. For aiming at “development partnership”, horizontal cooperation and effectively tackle issues.

Keyword: Foreign Aid, Australian Foreign Aid Policy, Development Partnership, Middle Power Donor, Middle Power, Development Cooperation

บทนำ

ออสเตรเลียเป็นประเทศมหาอำนาจขนาดกลางของโลกและจัดเป็นประเทศผู้ให้ระดับกลางในคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee - DAC)* เพราะอำนาจ ศักยภาพ และปริมาณความช่วยเหลือขนาดกลาง รวมทั้ง สาขาความช่วยเหลือซึ่งผลักดันประเด็นความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา แม้ว่าออสเตรเลียจะเป็นเพียงประเทศมหาอำนาจขนาดกลางและผู้ให้ขนาดกลางก็ตาม แต่ออสเตรเลียก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการเมืองระหว่างประเทศระดับภูมิภาคโดยเฉพาะภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และภูมิภาคแปซิฟิกตอนใต้ซึ่งเป็นภูมิภาคยุทธศาสตร์ของออสเตรเลีย นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังมีบทบาทสำคัญต่อการเมืองระหว่างประเทศระดับโลกอีกด้วย จากการผลักดันประเด็นความมั่นคงรูปแบบใหม่ อาทิ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิทธิผู้หญิงหลายครั้งในเวทีสหประชาชาติ

* คณะกรรมการเพื่อการพัฒนา (DAC) เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) ก่อตั้งขึ้นเมื่อค.ศ.1960 ประกอบด้วยสมาชิก 29 ประเทศ

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันซับซ้อนกว่าเดิมเพราะตัวแสดงเพิ่มมากขึ้น ทั้งตัวแสดงที่เป็นรัฐชาติและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอย่างองค์การระหว่างประเทศ และเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนาและมีความหลากหลายมากขึ้น ปัจจัยทั้งสองนี้ทำให้มีการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการอธิบายปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศลำบากกว่าในอดีต แต่ความซับซ้อนและความลำบากนี้ทำให้ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศน่าสนใจกว่าเดิม อนึ่ง ก่อนที่ออสเตรเลียแสดงบทบาทผู้ให้ความช่วยเหลือเช่นในปัจจุบัน ออสเตรเลียเคยเป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือมาก่อนช่วงที่เป็นอาณานิคมของจักรวรรดิอังกฤษจนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งออสเตรเลียแสดงบทบาทผู้ให้ความช่วยเหลือโดดเด่นอย่างมากตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยก่อนหน้านี้จะแสดงบทบาทผู้ให้หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ออสเตรเลียเคยทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือต่างประเทศด้านมนุษยธรรมมาแล้วแต่ในวงเงินและปริมาณที่จำกัดเพราะออสเตรเลียยังไม่มีอำนาจ ศักยภาพและขีดความสามารถมากเท่ากับปัจจุบันแต่มีเป้าหมาย ขอบเขตและพื้นที่การให้ความช่วยเหลือที่ชัดเจนโดยทำไปเพื่อเป้าหมายมนุษยธรรมกับ “พื้นที่ตอนเหนือ” ซึ่งอยู่ทางตอนบนของออสเตรเลียได้แก่ ปาปัวนิวกินี ฟิจิ อินโดนีเซีย เป็นต้น ซึ่งพื้นที่เหล่านี้มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อออสเตรเลียและออสเตรเลียจำเป็นต้องมีบทบาทและอิทธิพลเหนือพื้นที่ดังกล่าว (Lancaster, 2007: 12-15) โดยเป้าหมายการสำคัญเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนประเทศผู้รับให้ดีขึ้น ซึ่งสถานะของออสเตรเลียในระดับโลกได้รับการยอมรับมากขึ้น เศรษฐกิจเจริญเติบโต การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ก้าวกระโดดทำให้ออสเตรเลียกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำส่งออกเหล็กกล้ารายใหญ่ของโลกและเป็นโอกาสสำคัญของออสเตรเลียที่จะแสดงบทบาทในระดับภูมิภาคและระดับโลกเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติของออสเตรเลีย (ศูนย์ออสเตรเลียศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556: 25-26)

ด้วยเหตุนี้ บทความชิ้นนี้จึงมุ่งศึกษาปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกรณีของออสเตรเลียผู้ให้ขนาดกลางถึงปัจจัยที่ออสเตรเลียเลือกเครื่องมือ “ความช่วยเหลือต่างประเทศ” (Foreign Aid) เป็นเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปัจจุบัน ภายใต้วัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรกเพื่อศึกษาสาเหตุและวัตถุประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของออสเตรเลียและประการที่สองเพื่อศึกษาภาพรวมพัฒนาการการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของออสเตรเลีย อันจะเป็นประโยชน์ต่อองค์ความรู้สาขาสัมพันธระหว่างประเทศต่อไป

แนวคิดความช่วยเหลือระหว่างประเทศ

ความช่วยเหลือระหว่างประเทศโดยทั่วไปหมายถึงการถ่ายโอนเงิน สินค้าหรือผลิตภัณฑ์ และบริการโดยประเทศหนึ่งให้ต่อประเทศหนึ่ง ซึ่งมีประเภท รูปแบบและกระบวนการการให้และการรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่หลากหลายตามแต่ละกรณี (Morgenthau, 1962: 301) ทั้งนี้ เมื่อกล่าวถึงความช่วยเหลือระหว่างประเทศ มีทั้งประเทศผู้ “ให้” และประเทศผู้ “รับ” ความช่วยเหลือ และจัดเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมระหว่างประเทศ (จุลชีพ ชินวรรณ, 2528: 61-63) ที่ประเทศผู้ให้ส่วนมากที่เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอนิยมใช้เพราะประเทศผู้ให้อาจได้รับค่าขึ้นชมจากความ “ใจกว้าง” และ “เอื้ออารี” ที่ให้ความช่วยเหลือต่อประเทศผู้รับที่มีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือเพราะ “ความ

ยากแค้น” ภายในประเทศ (Riddell, 2007: 1) ปัจจุบัน ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือไม่ได้จำกัดเฉพาะประเทศขนาดใหญ่ แต่อาจเป็นประเทศขนาดกลางหรือขนาดเล็กซึ่งมีความพร้อมและศักยภาพเทียบเท่าประเทศขนาดใหญ่ก็ได้ โดยบทความวิจัยนี้เน้นวิจัยและศึกษาสาเหตุการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ระดับกลางอย่างออสเตรเลียซึ่งเป็นหนึ่งใน 29 ประเทศสมาชิกของ DAC

ทั้งนี้ ความหมายของความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่ใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้เป็นความหมายแบบแคบซึ่งมีความหมายที่เจาะจงมากขึ้น กล่าวคือ ความช่วยเหลือระหว่างประเทศหมายถึงการให้หรือการรับความช่วยเหลือเพื่อจัดการกับความยากจน ความลำบากในการดำรงชีวิต โดยมีวัตถุประสงค์ต้องการพัฒนา สร้างสวัสดิการขั้นพื้นฐานและลดความยากจนในประเทศผู้รับนั้น ๆ อาจเรียกว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Riddell, 2007: 16-18) ซึ่งใกล้เคียงกับความหมายของคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยให้ความหมายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Aid - ODA) คือ ความช่วยเหลือทางการเงินทั้งที่มีเงื่อนไขผูกมัดและไม่ผูกมัด จากหน่วยงานราชการส่วนกลางและท้องถิ่น หรือจากหน่วยงานพิเศษต่าง ๆ โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสวัสดิการในประเทศกำลังพัฒนา ผ่านโครงการด้านสาธารณสุข ปโภค สาธารณสุขและการศึกษา เป็นต้น (OECD, 2015) โดยมีรูปแบบความช่วยเหลือระหว่างประเทศทั้งทวิภาคีและพหุภาคี โดยทวิภาคี หมายถึงความช่วยเหลือจากประเทศผู้ให้ต่อประเทศผู้รับ และพหุภาคีหมายถึงความช่วยเหลือจากประเทศผู้ให้ผ่านสถาบันแบบพหุภาคี เช่น องค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น (OECD, 2015) โดยแบบแผนความช่วยเหลือต่างประเทศ อาจเป็นเงิน ทั้งเงินให้เปล่าและเงินกู้ หรือโครงการผ่อนชำระหนี้สินต่าง ๆ อาทิเช่น ยกเลิกภาษี ดุลงบประมาณ ดุลการชำระเงิน หรืออาจเป็นการมอบทุนวิจัยและทุนการศึกษาในสถานศึกษา การอบรมและให้คำแนะนำเทคโนโลยี แผนงานปฏิรูปทางเศรษฐกิจหรือการเมือง และการบรรเทาด้านมนุษยธรรม เป็นต้น (Lancaster, 2007: 11) และเป้าหมายการให้ความช่วยเหลือแบ่งออกเป็น 5 ประการ ได้แก่ 1) เป้าหมายทางการทูต เพื่อจัดการปัญหาความมั่นคงหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 2) เป้าหมายเพื่อการพัฒนา เพื่อสนับสนุนความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม และลดจำนวนความยากจน 3) เป้าหมายเพื่อการฟื้นฟูทางมนุษยธรรม ที่เกิดจากวิกฤตการณ์ที่มนุษย์สร้างขึ้นหรือภัยธรรมชาติที่สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งประเทศประสบภัยไม่มีความสามารถในการจัดการ 4) เป้าหมายทางพาณิชย์ เป็นความต้องการของประเทศผู้ให้เพื่อขยายตลาดและเขตการค้า รวมทั้งเข้าถึงแหล่งทรัพยากร และ 5) เป้าหมายทางวัฒนธรรม เพื่อเผยแพร่ภาษาและวัฒนธรรมของประเทศผู้ให้ (Lancaster, 2007: 12-15)

สำหรับบทความชิ้นนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอพัฒนาการการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศของออสเตรเลียตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปัจจุบันตามบริบทระหว่างประเทศและเหตุการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นทั้งหมด 6 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1: สงครามเย็นตอนต้นกับการเพิ่มปริมาณความช่วยเหลือด้านการเมืองและการทหาร (ค.ศ. 1950 – 1971)

เมื่อโลกเข้าสู่ช่วงสงครามเย็น ภาวะความตึงเครียดระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างฝ่ายโลกเสรีและฝ่ายสังคมนิยมถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการเมืองระหว่างประเทศ ฝ่ายโลกเสรีภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกามีความเชื่อว่าฝ่ายสังคมนิยมหรือฝ่ายคอมมิวนิสต์ของสหภาพโซเวียตมีแนวโน้มขยายดินแดนและเป็นภัยคุกคามต่อโลกเสรี ซึ่งฝ่ายโลกเสรีรวมถึงออสเตรเลียต้องร่วมมือกันเพื่อสกัดกั้นภัยคุกคามดังกล่าวที่กำลังจะแผ่ขยายอิทธิพลสู่พื้นที่สำคัญทางยุทธศาสตร์ซึ่งรวมทั้ง “พื้นที่ตอนเหนือ” ของออสเตรเลีย (Miller, 1974: 232-233) ด้วยเหตุนี้ออสเตรเลียจึงจำเป็นต้องร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาเพื่อประกันความมั่นคงของออสเตรเลียและ “พื้นที่ตอนเหนือ” (Freidmann, 1951: 312) เพราะออสเตรเลียตระหนักดีว่าประเทศของตนนั้นอยู่ห่างไกลจากประเทศพันธมิตรหากภัยคุกคามหรืออิทธิพลของสังคมนิยมแผ่ขยายเข้ามายังพื้นที่ใกล้เคียง ภูมิภาคที่สำคัญทางยุทธศาสตร์ หรือ “พื้นที่ตอนเหนือ” ของออสเตรเลียได้ นั่นหมายถึง ผลประโยชน์แห่งชาติ อิทธิพลและบทบาทของออสเตรเลียในภูมิภาคดังกล่าวก็ถูกท้าทายเช่นกัน

นอกจากความร่วมมือกับสหรัฐฯ แล้วรัฐบาลออสเตรเลียก็พยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเพื่อสร้างและพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันในระยะยาว โดยออสเตรเลียพยายามผลักดันบทบาทสร้างสรรค์ของตนเองผ่านการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ ซึ่งส่วนมากเป็นความช่วยเหลือต่างประเทศแบบทวิภาคต่อประเทศในภูมิภาคที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อออสเตรเลีย เช่น ปาปัวนิวกินี อินโดนีเซียและอินเดีย เป็นต้น โดยออสเตรเลียคาดหวังว่าการให้ความช่วยเหลือกับประเทศเหล่านี้ อาจเป็นวิธีการหนึ่งช่วยกระชับความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านและก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อความสัมพันธ์ในระยะยาวเพราะความสัมพันธ์ที่ดีและสร้างสรรค์กับเพื่อนบ้านเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในภูมิภาคแก่ออสเตรเลีย ดังนั้น นโยบายการให้ความช่วยเหลือในช่วงนี้ จึงดำเนินไปในลักษณะทวิภาคีกับประเทศในภูมิภาคแปซิฟิกตอนใต้และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยเน้นให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงและด้านการทหารเป็นสำคัญเพื่อร่วมมือสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์ รวมถึงความช่วยเหลือด้านเทคนิคเพื่อสร้างและพัฒนาบุคลากรภายในประเทศผู้รับโดยรับการฝึกอบรมจากเจ้าหน้าที่และบุคลากรของออสเตรเลียเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้รับได้ซึมซับแนวคิดที่ได้รับการถ่ายทอดโดยตรงจากเจ้าหน้าที่ออสเตรเลียเพื่อถ่ายทอดเนื้อหาสาระและความคิดของรัฐบาลออสเตรเลีย นอกจากนี้ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจยังมาในรูปแบบเงินกู้และเงินให้เปล่าซึ่งไม่มีข้อผูกมัดเพื่อมัดใจประเทศผู้รับและแสดงเจตนาที่จริงใจซึ่งผู้ให้อย่างออสเตรเลียมิให้แก่ผู้รับ (Darby, 1973: 119-123)

แม้ว่าโลกยังอยู่ภายใต้บริบทสงครามเย็น แต่แนวคิดความช่วยเหลือระหว่างประเทศกลับมีพลวัตรที่แตกต่างออกไปอย่างน่าสนใจ โดยในช่วงต้นค.ศ. 1950 มีการจัดประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศในเครือจักรภพอังกฤษที่กรุงโคลัมโบ ประเทศศรีลังกา โดยที่ประชุมได้หารือและจัดทำ “แผนการโคลัมโบ (Colombo Plan)” โดยมุ่งเน้นและสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือระยะยาวทางการเมือง เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรมและการศึกษา นับเป็นครั้งแรกที่พูดถึงและวางเป้าหมายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยเป้าหมายหลักของแผนการโคลัมโบก็เพื่อมุ่งยกระดับคุณภาพชีวิต การฝึกฝนพัฒนาบุคลากร โดยระบุ

พื้นที่เร่งด่วนในการให้ความช่วยเหลือคือภูมิภาคเอเชียใต้และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Darby, 1973: 315) ซึ่งยากจนและเป็นภูมิภาคซึ่งประกอบไปด้วยอดีตประเทศอาณานิคมอังกฤษและมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางท่านแสดงความเห็นต่อแผนการโคลัมโบว่าสร้างขึ้นมาจากหวังผลทางการเมืองในช่วงสงครามเย็น กล่าวคือประเทศที่เข้าร่วมประชุมที่ศรีลังกาเป็นประเทศซึ่งอยู่ฝ่ายพันธมิตรโลกเสรี ซึ่งร่วมกันวางแนวทางให้ความช่วยเหลือต่างประเทศกับภูมิภาคข้างต้นซึ่งแฝงนัยสำคัญและเจตนาที่ต้องการมีอิทธิพลเหนือภูมิภาคเหล่านั้นเพื่อสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์ที่จะแผ่เข้ามายังภูมิภาคดังกล่าวโดยสอดแทรกในแผนการการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ (Darby, 1973: 314) นอกจากนี้ DAC ได้ก่อตั้งขึ้นมาในค.ศ. 1960 ภายหลังจากการประชุมเพียง 5 ปี โดยกลไกนี้สร้างขึ้นเพื่อให้ประเทศที่พัฒนาแล้วส่งเสริมแนวคิดและปริมาณความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและมนุษยธรรมแก่ประเทศที่ยากจน ซึ่งออสเตรเลียจัดเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือระดับกลางในสมาชิก DAC ทั้งหมด 29 ประเทศ สำหรับออสเตรเลีย การดำเนินการให้ความช่วยเหลือตาม “แผนการโคลัมโบ” และการเป็นสมาชิกร่วมจัดตั้ง DAC สะท้อนให้เห็นแนวโน้มและพัฒนาการของแนวคิดการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศในอีกมิติภายใต้ภาวะช่วงเวลาของสงครามเย็นที่การเมืองระหว่างประเทศอยู่ในภาวะความตึงเครียดและมักให้ความสนใจเพิ่มปริมาณความช่วยเหลือเฉพาะด้านการทหารและการเมืองเท่านั้น แต่ออสเตรเลียยังคงมีความพยายามขยายกรอบความช่วยเหลือออกไปจากขอบเขตเดิมสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนมากขึ้น แม้ว่าผลสุดท้ายของการให้ความช่วยเหลือยังคงเป็นไปเพื่อสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์อยู่ก็ตาม รวมทั้ง แผนการโคลัมโบยังสร้างโอกาสให้กับออสเตรเลียสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและสร้างภาพลักษณ์ผู้ให้ที่ดีกับประเทศในภูมิภาคเอเชียใต้และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างเป็นทางการครั้งแรกอีกด้วย (Hunt, 1986: 7-10) ซึ่งนำมาสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายที่มีต่อภูมิภาคเอเชียในเวลาต่อมา

นโยบายการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียช่วงต้นสงครามเย็นอาจวิเคราะห์ได้ว่าถูกครอบงำด้วยอิทธิพลจากแนวคิดสงครามเย็นภายใต้ความตึงเครียดระหว่างสองขั้วความคิดทางการเมืองจึงกรอบแนวทางการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียทำให้มีลักษณะทวิภาคีกับประเทศหรือพื้นที่ซึ่งมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อออสเตรเลีย โดยเฉพาะ “พื้นที่ตอนเหนือ” ที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรก รวมทั้งรูปแบบและเป้าหมายการให้ความช่วยเหลือเน้นให้ความช่วยเหลือเพื่อเป้าหมายทางทหารและการเมืองในรูปแบบของยุทธโศปกรณ์ บุคลากรทางการทหารและการเมือง เพื่อสอดแทรกอิทธิพลและแนวคิดเพื่อครอบงำพื้นที่ดังกล่าวและสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์ แม้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วมีความพยายามขยายมิติความช่วยเหลือสู่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาและสร้างกลไกในการผลักดันแนวคิดใหม่ขึ้นมาก็ตาม แต่ท้ายที่สุดนัยสำคัญยังคงเป็นไปเพื่อสกัดกั้นภัยคอมมิวนิสต์ โดยยกประเด็นความช่วยเหลือเพื่อ “การพัฒนา” และกลไก “พัฒนา” ขึ้นมา เพื่อสร้างความชอบธรรมถึงการเข้าสู่พื้นที่ซึ่งมีความสำคัญต่อยุทธศาสตร์เท่านั้น

ช่วงที่ 2: นโยบายต่างประเทศออสเตรเลียกับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ค.ศ. 1972-1990)

ช่วงต้นทศวรรษ 1970 สงครามใหญ่ที่ดำเนินมาตั้งแต่ช่วงก่อนหน้าได้ยุติลงหลายสมรภูมิโดยเฉพาะ สงครามในเวียดนาม ความพ่ายแพ้ของสหรัฐอเมริกาทำให้สหรัฐฯ จำเป็นต้องประกาศถอนทหารออกจาก เวียดนามและลดบทบาทของตนเองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลง นอกจากนี้ ความตึงเครียดระหว่าง มหาอำนาจฝ่ายโลกเสรีกับฝ่ายสังคมนิยมผ่อนคลายมากขึ้น ทั้งสองฝ่ายเริ่มปรับความสัมพันธ์ระหว่างกันอีกครั้ง หลังจากเคยระงับความสัมพันธ์ในช่วงที่ผ่านมา เช่น การกระชับความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีนและการปรับ ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับสหภาพโซเวียต เป็นต้น แต่ความตึงเครียดกลับเพิ่มขึ้นในฝ่ายสังคมนิยมระหว่าง สหภาพโซเวียตกับจีนที่ปะทุขึ้นมาเนื่องจากทั้งสองประเทศตีความแนวคิดสังคมนิยมแตกต่างกันทำให้แนว ทางการปฏิบัติแตกต่างกันไปด้วย (Lancaster, 2007: 34) ส่วนในทวีปแอฟริกาเกิดวิกฤตทางอาหารและภาวะทุ โภชนาการอย่างรุนแรงทำให้ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศเช่น กลุ่ม DAC และประเทศผู้ให้รายใหญ่อื่น ๆ ต้อง สนับสนุนเงินจำนวนมากเพื่อบรรเทาทุกข์และแก้ปัญหาดังกล่าว (Lancaster, 2007: 39) สร้างความตระหนักให้ ประชาคมโลกสนใจปัญหาและความท้าทายที่เกิดขึ้นซึ่งนอกเหนือจากปัญหาความมั่นคงดั้งเดิมด้านการเมืองและ การทหารในอดีต ด้วยเหตุนี้ กลุ่ม DAC และประเทศผู้ให้รายใหญ่ ๆ ของโลกจึงเร่งผลักดันและขยายกรอบ แนวคิดความมั่นคงให้กว้างขึ้นและเพิ่มปริมาณการให้ความช่วยเหลือออกไปยังด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาเพื่อ เป้าหมายการพัฒนาโดยพัฒนาควบคู่กันไประหว่างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ ที่ยากจนและขาดแคลน (Lancaster, 2007: 35-36) ดังนั้น ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา ขอบเขตการให้ ความช่วยเหลือต่างประเทศทั่วโลกขยายกว้างขึ้นเน้นความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในหลากหลายด้าน เช่น การศึกษา สาธารณสุข สาธารณูปโภคและอาหาร เป็นต้น ODA มีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25 ในค.ศ. 1980 จากเดิมร้อยละ 10 ในค.ศ. 1971 สะท้อนให้เห็นว่าประเทศผู้ให้รายใหญ่ และ DAC ให้ความสนใจต่อ เป้าหมายการพัฒนาด้านต่าง ๆ ผ่านการให้ ODA มากขึ้น

สำหรับออสเตรเลียภายใต้การนำของรัฐบาลพรรคแรงงานของนายกอฟ วิทแลม (Gough Whitlam) ระหว่างค.ศ. 1972 - 1975 มีวิสัยทัศน์ด้านการต่างประเทศที่ชัดเจนคือต้องการกระชับแน่นความสัมพันธ์กับ ประเทศในเอเชีย (Engagement to Asia) โดยรัฐบาลนายวิทแลมพยายามปรับความสัมพันธ์ทางการทูตทั้งกับ จีนและอินโดนีเซีย และผลักดันประเด็นความมั่นคงมนุษย์ภายในและภายนอกประเทศ (Miller, 1974: 229-231) นอกจากนี้ นายวิทแลมยังแสดงทัศนะต่อประเด็น “การพัฒนา” ว่าวิกฤตการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นล้วน มีสาเหตุมาจากความด้อยพัฒนาและขาดประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการนำมาซึ่งความล้มเหลวในการจัดการ ปัญหาภายในประเทศหรือภายในภูมิภาคและเมื่อขยายวงกว้างจะเป็นปัญหาระหว่างประเทศในเวลาต่อมา ดังนั้น เพื่อป้องกันวิกฤตการณ์ที่อาจเกิดขึ้นประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ออสเตรเลียซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคที่ร่ายล้อมไปด้วย ประเทศด้อยพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ จำเป็นต้องแสดงบทบาทโดดเด่นและสร้างสรรค์ในฐานะประเทศผู้ให้เพื่อการพัฒนา กระตุ้นการพัฒนา คุณภาพชีวิต สร้างและขยายโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยขั้นพื้นฐานของมนุษย์ผ่าน โครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ เช่น สาธารณูปโภค การศึกษาและสาธารณสุข เป็นต้น (Darby, 1973: 120) โดยตาม ทัศนะของนายวิทแลมการพัฒนาศักยภาพของประเทศด้อยพัฒนามาซึ่งความมั่นคงให้กับประเทศ ภูมิภาคและ ออสเตรเลีย นอกจากนี้ การหยิบยกประเด็นการด้านการพัฒนายังช่วยลดความหวาดระแวงที่ประเทศเอเชียมีต่อ

ออสเตรเลียเพราะช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีและในฐานะเพื่อนบ้านที่เป็นมิตรของออสเตรเลีย (Goldsworthy, 1974: 104-115) อันเป็นผลดีต่อนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียในเอเชียต่อไป

พร้อมกันนี้ นายวิทแลมได้ตั้งหน่วยงานความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแห่งออสเตรเลีย (Australian Development Assistance Agency - ADAA) ในค.ศ. 1972 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดและนำนโยบายและโครงการความช่วยเหลือไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ เข้าใจผลประโยชน์แห่งชาติของออสเตรเลียและความต้องการของประเทศผู้รับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประเทศผู้รับ ซึ่งเดิมที่กระทรวงต่างประเทศหรือกระทรวงต่างประเทศและการค้าออสเตรเลีย^{**} คือหน่วยงานที่ทำหน้าที่และดูแลเรื่องดังกล่าว แต่เนื่องจากภาระงานจำนวนมากทำให้การให้ความช่วยเหลือในบางครั้งล่าช้าและไม่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ให้ชาติเท่าที่ควร รัฐบาลนายวิทแลมจึงได้จัดตั้ง ADAA ขึ้นมา ซึ่งต่อมาหน่วยงานเฉพาะนี้ได้เปลี่ยนชื่ออีกหลายครั้ง^{***} แต่มีการกิจเช่นเดิม

ต่อมารัฐบาลใหม่ของนายกรัฐมนตรีโรเบิร์ต ฮอว์ค (Robert Hawke) กับนายบิล เฮย์เด็น (Bill Hayden) รัฐมนตรีต่างประเทศได้จัดตั้งคณะกรรมการแจ็คสัน (Jackson Committee) ขึ้นในค.ศ. 1983 เพื่อประเมินผลการดำเนินงานการให้ความช่วยเหลือที่ผ่านมาและวางแนวทางสำหรับการดำเนินงานในอนาคต โดยได้ออก “เอกสารทบทวนแจ็คสัน (Jackson Review)” ในค.ศ. 1984 ซึ่งเป็นเอกสารข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ มีสาระสำคัญทั้งหมด 3 ประการ ได้แก่ สาระสำคัญข้อที่ 1 การปฏิรูปกระบวนการบริหารจัดการนโยบายความช่วยเหลือระหว่างประเทศให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้นโดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ และตั้งหน่วยงานที่ดูแลความช่วยเหลือระหว่างประเทศโดยกำหนดหน้าที่และบทบาทสำคัญของหน่วยงานดังกล่าวในการให้คำแนะนำ การปฏิบัติใช้นโยบายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ ประสานงานกับกระทรวงต่าง ๆ หน่วยงานสำคัญและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขยายกรอบและสาขาความช่วยเหลือ สาระสำคัญข้อที่ 2 กำหนดสาขาความช่วยเหลือที่สำคัญของ

^{**} ภายหลังการประชุมรัฐสภาออสเตรเลียเมื่อค.ศ. 1987 ได้ลงมติเปลี่ยนชื่อกระทรวงการต่างประเทศ เป็นกระทรวงการต่างประเทศและการค้า เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและความทันสมัยในการบริหารประเทศ

^{***} โดยในค.ศ. 1976 รัฐบาลนายมัลคอม เฟรเซอร์ (Malcolm Fraser) ได้ประกาศแผนปรับปรุงการบริหารงานของ ADAA โดยได้เปลี่ยน ADAA เป็น สำนักงานความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแห่งออสเตรเลีย (The Australian Development Assistance Bureau - ADAB) โดยรวม ADAB เข้ากับกระทรวงต่างประเทศ ต่อมา ADAB ได้เปลี่ยนชื่อเปลี่ยนเป็นสำนักงานความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย (The Australian International Development Assistance Bureau - AIDAB) ในค.ศ. 1987 ซึ่ง AIDAB ดำเนินการมาตลอดจนจบรัฐบาลนายพอล คีตติง (Paul Keating) ค.ศ. 1991 – 1996 และได้เปลี่ยนชื่ออีกครั้งเป็นหน่วยงานเพื่อความช่วยเหลือระหว่างประเทศแห่งออสเตรเลีย (Australian Agency for International Development - AusAID) ในช่วงปลายค.ศ. 1996 ภายใต้อการบริหารของรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด (John Howard) AusAID เป็นหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่มาเกือบ 2 ทศวรรษ จนกระทั่งรัฐบาลผสมภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีโทนี แอ็บบอต (Tony Abbott) ได้ปฏิรูปการบริหารจัดการความช่วยเหลือต่างประเทศของออสเตรเลียครั้งใหญ่เมื่อพฤศจิกายน ค.ศ. 2013 ด้วยการยุบ AusAID และรวมโครงสร้างภายในของ AusAID เข้ากับกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้เม็ดเงินความช่วยเหลือต่างประเทศสอดคล้องไปพร้อมกับเป้าหมายนโยบายต่างประเทศและการค้าของออสเตรเลีย

ออสเตรเลียโดยแบ่งเป็นทั้งหมด 5 ด้าน คือ ด้านอาหาร ด้านสาธารณสุขโภชนาการขั้นพื้นฐาน ด้านการศึกษาและฝึกอบรม ด้านสาธารณสุข และด้านการพัฒนาบทบาทผู้หญิง และสาระสำคัญข้อที่ 3 กำหนดและจัดลำดับประเทศและภูมิภาคผู้รับโดยพิจารณาความสำคัญทางยุทธศาสตร์ แบ่งเป็นทั้งหมด 4 ลำดับ คือ ลำดับที่หนึ่ง ปาปัวนิวกินี ลำดับที่สอง ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ลำดับที่สาม จีน อินเดีย ปากีสถานและบังคลาเทศ และลำดับที่สี่ ประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ (Lim, 1985: 15)

บริบทระหว่างประเทศและภายในออสเตรเลียที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ เป็นปัจจัยส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียช่วงระหว่างค.ศ. 1972 - 1990 กล่าวคือ ออสเตรเลียยังคงลักษณะและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือแบบทวิภาคีกับประเทศที่สำคัญ และให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ให้เปล่าซึ่งไม่มีข้อผูกพันมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม มุมมอง “การพัฒนา” ของนายวิทแลมและเอกสารทบทวนแจ๊คสันทำให้แนวทางการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้นเป็นต้นแบบสำหรับการออกแบบนโยบายการให้ความช่วยเหลือในช่วงต่อ ๆ มา (Hunt, 1986: 34-38) นอกจากนี้ การจัดลำดับประเทศผู้รับซึ่งส่วนมากอยู่ในภูมิภาคเอเชียสะท้อนว่าภูมิภาคเอเชียโดยเฉพาะภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และภูมิภาคแปซิฟิกตอนใต้คือภูมิภาคที่มีความสำคัญต่อออสเตรเลียอย่างยิ่ง ซึ่งออสเตรเลียจำเป็นต้องขยายอิทธิพลเหนือภูมิภาคดังกล่าว โดยรัฐบาลออสเตรเลียต้องดำเนินนโยบายความช่วยเหลือที่ต่อเนื่องเพื่อส่งเสริมทิศทางความสัมพันธ์ที่ดีและเปิดโอกาสให้ออสเตรเลียเข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้นในภูมิภาคเอเชียตามกรอบวิสัยทัศน์ใหญ่ว่าด้วย “การกระชับแน่นเอเชีย” เพื่อสร้างและเพิ่มสถานะของออสเตรเลียให้เป็นที่ยอมรับ

ช่วงที่ 3: ความพยายามในการปรับโฉมนโยบายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของออสเตรเลียหลังสงครามเย็น (ค.ศ. 1991 - 1996)

สงครามเย็นจบเมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายในค.ศ.1991 บริบทระหว่างประเทศเปลี่ยนไปอย่างเห็นได้ชัด ความขัดแย้งทางอุดมการณ์การเมืองไม่ใช่ประเด็นสำคัญที่สุดอีกต่อไปในการพิจารณาสร้างความสัมพันธ์กับประเทศใดประเทศหนึ่ง นอกจากนี้ ช่องว่างการพัฒนาระหว่างโลกทางเหนือซึ่งส่วนมากเป็นประเทศพัฒนาแล้วกับโลกทางใต้ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาดังด้อยพัฒนามากกว่าอย่างออกมามากขึ้นสะท้อนระดับการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมซึ่งสาเหตุหนึ่งก็มาจากกระแสโลกาภิวัตน์ที่รุนแรงและชัดเจนมากกว่าช่วงที่ผ่านมา และทำให้บริบทระหว่างประเทศเปลี่ยนไปใน 2 ลักษณะใหญ่ คือ ลักษณะแรก โลกเชื่อมถึง ปฏิสัมพันธ์ และติดต่อระหว่างกันได้รวดเร็วและง่ายขึ้น และลักษณะที่สอง โลกมีลักษณะพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากกว่าเดิมเพราะโลกาภิวัตน์ทำให้ทุกมุมโลกเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกันมากขึ้น ปัญหาหรือวิกฤตการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในภูมิภาคหนึ่งกระทบภูมิภาคอื่น ๆ ทั่วโลกได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว ลักษณะที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ สร้างโอกาสให้โลกมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้นโดยเฉพาะกรอบทางเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน นอกจากนี้ ความเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดดของหลายประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เช่น จีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และฮ่องกง เป็นต้น ทำให้ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเป็นที่น่าสนใจตามองและมีความสำคัญมากขึ้นในเวทีระหว่างประเทศหลังสงครามเย็นจบลง (Evans, 1989: 1-6)

นโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียช่วงหลังสงครามเย็นภายใต้รัฐบาลพรรคแรงงานนายพอล คีตติง (Paul Keating) และนายแกรีธ อีแวนส์ (Gareth Evans) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ระหว่าง ค.ศ. 1991 – 1996 นายอีแวนส์ได้จัดลำดับประเด็นสำคัญในนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียออกเป็น 4 ลำดับ (Evan, 1989: 6-13) ได้แก่ ลำดับแรก ออสเตรเลียจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศเพื่อนบ้านซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาคที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อออสเตรเลีย เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของออสเตรเลียในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ลำดับที่สอง ออสเตรเลียต้องผลักดันประเด็นเศรษฐกิจ การค้าและการลงทุนไปพร้อมกับนโยบายต่างประเทศ ลำดับที่สาม ออสเตรเลียจะให้ความร่วมมือป้องกัน สกัดกั้น และบรรเทาภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอย่างมีศักยภาพ เช่น ปัญหา สิ่งแวดล้อม ผู้ลี้ภัย ยาเสพติด และการค้ามนุษย์ เป็นต้น และลำดับสุดท้าย ออสเตรเลียจะเป็นพลเมืองโลกที่ดี โดยแสดงบทบาทอย่างแข็งขันเพื่อจัดการภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ในเวทีพหุภาคีที่สำคัญ เช่น องค์การสหประชาชาติ เป็นต้น

สิ่งที่น่าสนใจในช่วงนี้คือแนวทางการปฏิบัติ โดยออสเตรเลียพยายามสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้เกิดขึ้นกับประเทศและภูมิภาคที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์และผลประโยชน์ต่อออสเตรเลีย โดยเริ่มปรับความสัมพันธ์กับปาปัวนิวกินีและอินโดนีเซียเป็นลำดับแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินโดนีเซียประเทศเพื่อนบ้านใกล้ชิดทางตอนบนของออสเตรเลียเป็น “พื้นที่ตอนเหนือ” ซึ่งมีความสำคัญทั้งเชิงภูมิศาสตร์และด้านต่างประเทศ ถึงแม้ว่าบางช่วงเวลาความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศอาจไม่ราบรื่นก็ตาม แต่กระนั้น ทั้งสองประเทศก็มีความสัมพันธ์ระหว่างกันมายาวนานตั้งแต่ก่อนที่อินโดนีเซียจะเป็นเอกราชจากเนเธอร์แลนด์ อินโดนีเซียคือคู่ค้าที่สำคัญลำดับที่ 12 ของออสเตรเลียและเป็นตลาดส่งออกขนาดใหญ่ที่สำคัญมากของออสเตรเลียเนื่องจากจำนวนประชากรมหาศาลกว่า 252.8 ล้านคน (Department of Foreign Affairs and Trade, 2015) ทั้งนี้ รัฐบาลนายคีตติงเล็งเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อการพัฒนาถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ยั่งยืนที่สุดในการสร้างความสัมพันธ์ที่ระยะยาวกับเพื่อนบ้าน พร้อมกับสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่ออสเตรเลียในฐานะเพื่อนบ้านที่เป็นมิตรและพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเป็นผู้รับไปพร้อมกัน สิ่งที่น่าสนใจอีกประเด็นคือคำที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอย่างนายอีแวนส์ใช้คือ “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” (Evans, 2015) ซึ่งถูกใช้เป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ออสเตรเลียเริ่มนโยบายการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ซึ่งหยิบขึ้นมาใช้แทนคำว่า “ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ” โดยนายอีแวนส์ชี้แจงว่า “ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา” ไม่ใช่การกระทำเชิงการกุศลหรือการบริจาคเงินให้แก่ประเทศที่ขาดแคลน แต่คือความร่วมมือระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วในฐานะผู้ให้กับประเทศด้อยพัฒนาในฐานะผู้รับที่ทั้งสองฝ่ายจะต้องประสานความร่วมมือและช่วยกันระดมความคิดในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา (Development Partnership) เพื่อร่วมกันออกแบบโครงการความช่วยเหลือ (Project Aid) ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของออสเตรเลียด้านต่างประเทศและเศรษฐกิจ ทรัพยากร ศักยภาพและความเชี่ยวชาญของออสเตรเลียในฐานะผู้ให้ และความจำเป็นของประเทศผู้รับเพื่อให้ความช่วยเหลือส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง (Chalk, 2001: 1) ดังนั้น เป้าหมายของโครงการความช่วยเหลือในช่วงนี้นั้นเน้นให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและส่งเสริมด้านมนุษยธรรม โดยเน้น 3 ด้านสำคัญ คือ สาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม (Kilby, 2007: 114-115) ที่ออสเตรเลียมีความเชี่ยวชาญ

มากที่สุดในตอนนั้นซึ่งนอกจาก 3 ด้านที่กล่าวไปแล้วยังมีด้านสาธารณสุขโรคขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน ทางรถไฟ ด้านสาธารณสุข ด้านการเกษตรและการพัฒนาชนบท และการพัฒนาผู้หญิง ซึ่งมีสัดส่วนปริมาณความช่วยเหลือน้อยกว่า 3 ด้านสำคัญข้างต้น

ช่วงที่ 4: มิติน้ำมันคงรูปแบบใหม่และการปรับตัวของนโยบายการให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลีย (ค.ศ. 1996 - 2007)

วิกฤตการเงิน ค.ศ. 1997 หรือวิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง เมื่อค.ศ.1997 ทำให้เศรษฐกิจเอเชียเริ่มหยุดชะงัก ประชาชนชาวเอเชียโดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก โดยผลกระทบในประเทศเหล่านั้นรุนแรงกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้น ประชาคมโลกตื่นตัวต่อความร่วมมือในการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยในที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2000 ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ร่วมออกแถลงการณ์และลงนามว่าจะปฏิบัติตามปฏิญญาแห่งสหประชาชาติ (Millennium Declaration) ซึ่งเป็นปฏิญญาที่ระบุเกี่ยวกับเป้าหมายในสหประชาชาติใหม่แห่งการพัฒนา (Millennium Development Goals - MDGs) ทั้งหมด 8 เป้าหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้แก่ 1) การขจัดความยากจนและความหิวโหย 2) การพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน 3) การส่งเสริมความเท่าเทียมกันระหว่างเพศหญิงและเพศชาย 4) การลดอัตราการตายของเด็ก 5) การพัฒนาสุขภาพของสตรีมีครรภ์ 6) การป้องกันโรคเอดส์ มาลาเรียและโรคติดต่ออื่น ๆ 7) การรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ 8) พัฒนาความเป็นหุ้นส่วนระดับโลก นอกจากนี้ ประชาคมโลกยังตื่นตัวต่อภัยคุกคามแบบใหม่ (Non – Traditional Threats) อาทิ การก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ ปัญหาสุขภาพโดยเฉพาะจากโรคติดต่อทั้งเอดส์ ไข้หวัดนก และโรคทางเดินหายใจเฉียบพลัน (SARS) สิ่งแวดล้อม การลักลอบค้ายาและมนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติทั้งการฟอกเงินและขนย้ายเงินซึ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้นและมีความซับซ้อน ซึ่งทำให้ประชาคมโลกเห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่โลกต้องร่วมมือกันป้องกันและป้องปรามภัยคุกคามรูปแบบใหม่

รัฐบาลออสเตรเลียภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีจอห์น โฮเวิร์ด (John Howard) จากพรรคเสรีนิยมออสเตรเลียซึ่งเข้ามารับบริหารงานตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ.1996 ถึง 3 ธันวาคม 2007 ตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนรูปแบบและแนวทางการดำเนินนโยบายการต่างประเทศของออสเตรเลียใหม่ให้สอดคล้องกับทิศทางระดับโลกและปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาค โดยนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลีย (White Paper) ที่จัดทำขึ้นเมื่อค.ศ.1997 ระบุชัดเจนถึงแนวทางการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศใน 4 ประเด็นสำคัญ (Mols, 2000: 251-256) ประเด็นแรก การมีส่วนร่วมในเอเชียกล่าวคือรัฐบาลนายโฮเวิร์ดให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียเป็นลำดับแรกในฐานะที่ภูมิภาคนี้สำคัญต่อออสเตรเลียด้านผลประโยชน์ทางยุทธศาสตร์และเศรษฐกิจเท่านั้น ประเด็นที่สอง รัฐบาลโฮเวิร์ดให้ความสำคัญกับลักษณะความสัมพันธ์แบบทวิภาคี โดยหันกลับมากระชับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ญี่ปุ่น อินโดนีเซียและจีน ตามลำดับ ประเด็นที่สาม ผลประโยชน์แห่งชาติหมายรวมถึงผลประโยชน์ทางความมั่นคง เศรษฐกิจและคุณค่า (Value) ซึ่งออสเตรเลียจะส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตย เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นสำคัญ และประเด็นสุดท้าย ออสเตรเลียจะพยายามแสดงบทบาทการทูตของมหาอำนาจระดับกลางที่สร้างสรรค์ (middle – power diplomacy)

นอกจากนี้ นายโฮเวิร์ดตระหนักดีว่าภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งเป็นภูมิภาคยุทธศาสตร์ของออสเตรเลียกำลังถูกท้าทายด้วยภัยความมั่นคงรูปแบบใหม่ทั้ง วิกฤตการณ์ทางการเงิน การก่อการร้ายและภัยธรรมชาติ หลายเหตุการณ์ อาทิ เหตุระเบิดที่บาห์ลี อินโดนีเซีย เมื่อค.ศ. 2002 ซึ่งส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 202 คน ซึ่ง 88 คนนั้นเป็นนักท่องเที่ยวชาวออสเตรเลีย และภัยพิบัติคลื่นยักษ์ซึนามิพัดถล่มชายฝั่งอินเดีย ศรีลังกา อินโดนีเซียและไทย เมื่อค.ศ.2004 ทำให้มีจำนวนผู้เสียชีวิตกว่า 230,000 คน รวมทั้งทรัพย์สินเสียหายเป็นจำนวนมาก ภัยความมั่นคงที่ท้าทายภูมิภาคนี้หมายถึงผลประโยชน์แห่งชาติด้านต่าง ๆ ของออสเตรเลียก็ถูกท้าทายด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ นายโฮเวิร์ดมีทัศนะต่อภัยคุกคามว่ามีสาเหตุมาจากความยากจนซึ่งสาเหตุของปัญหาดังกล่าวนี้รัฐบาลออสเตรเลียพยายามยกระดับคุณภาพชีวิตเพื่อลดโอกาสเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นโดยรัฐบาลออสเตรเลียเชื่อว่าแนวทางที่จะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนได้คือการให้การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมการบริหารงานที่มีคุณภาพและช่วยวางโครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะดำเนินการไปควบคู่กับคำมั่นสัญญาว่าจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือในทุก ๆ ด้านที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมาย MDGs โดยรัฐบาลนายโฮเวิร์ดได้บรรจุ MDGs เป็นวาระสำคัญในนโยบายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศและได้เพิ่มงบประมาณการให้ความช่วยเหลือเป็นปีละ 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี โดยเน้นใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ การลดปัญหาความยากจน การพัฒนาอย่างยั่งยืน และการดำเนินการตามเป้าหมายของ MDGs (AusAID, 2010) ดังนั้น ภาพรวมนโยบายการให้ความช่วยเหลือทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคีนั้นเพื่อเป้าหมายบรรเทาความยากจนและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยที่ความช่วยเหลือนั้นต้องสอดคล้องกับผลประโยชน์แห่งชาติ นโยบายด้านเศรษฐกิจและต่างประเทศของออสเตรเลีย (AusAID, 2015) และได้กลายเป็นวัตถุประสงค์หลักในนโยบาย (White Paper) และแถลงการณ์ (Statement) ที่สำคัญของกระทรวงการต่างประเทศและการค้าออสเตรเลีย โดยนโยบายและแถลงการณ์ที่สำคัญ เช่น นโยบายการให้ความช่วยเหลือที่ดีกว่าเพื่ออนาคตที่ดีกว่า (Better Aid for Better Future ค.ศ. 1997) มุ่งเน้นการลดและบรรเทาปัญหาความยากจนเพราะความยากจนเป็นสาเหตุหลักของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเช่น การก่อการร้าย และการแพร่ระบาดของ HIV/AIDS เป็นต้น และแถลงการณ์ฉบับที่สอง แถลงการณ์ฉบับที่ 12 ในโครงการความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Twelfth Annual Statement to Parliament on Australia's Development Cooperation Program ค.ศ. 2003) แถลงการณ์ฉบับนี้ออกมาเพื่อตอบโต้ต่อเหตุระเบิดในบาห์ลี ค.ศ.2002 และการก่อการร้ายทางตอนใต้ของฟิลิปปินส์โดยออสเตรเลียให้ความเห็นว่าความท้าทายและปัญหาต่าง ๆ เกิดมาจากความด้อยประสิทธิภาพด้านการศึกษาทำให้เกิดความไม่มั่นคง (Instability) และความไม่ปลอดภัย (Insecurity) ในสังคมนั้น ๆ

ลักษณะสำคัญของนโยบายให้ความช่วยเหลือของออสเตรเลียช่วงนี้ออกแบบและกำหนดนโยบายภายใต้เงื่อนไขเป้าหมายการพัฒนา MDGs รวมทั้ง ทัศนะภัยคุกคามของนายโฮเวิร์ดและการบรรเทาความยากจนทั่วโลกโดยเฉพาะการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพผ่านโครงการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาและสาธารณสุขเป็นหลัก เพราะเมื่อประชาชนเข้าถึงความจำเป็นพื้นฐานแล้ว คุณภาพชีวิตของคนก็เพิ่มขึ้นนำมาสู่สังคมที่มีความมั่นคงและปลอดภัยซึ่งเอื้อต่อการพัฒนาประเทศในอนาคตและลดโอกาสเสี่ยงต่อภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่อาจเกิดขึ้น โดยมุ่งเน้น “พื้นที่ทางตอนเหนือ” ซึ่งมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ต่อออสเตรเลีย

ความตระหนักถึงบริบทระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นในช่วงดังกล่าวโดยเฉพาะเป้าหมาย MDGs และทัศนะของรัฐบาลออสเตรเลียว่าการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และที่สำคัญคือต้องคำนึงถึงและส่งเสริมผลประโยชน์แห่งชาติของออสเตรเลียเป็นหลัก

ช่วงที่ 5: นโยบายการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศกับการเมืองภายในออสเตรเลีย(ค.ศ. 2007 - 2013)

ออสเตรเลียช่วงระหว่างค.ศ. 2007 – 2013 อยู่ภายใต้การบริหารงานของพรรคแรงงานออสเตรเลียของนายเควิน รัตต์ (Kevin Rudd) ระหว่างค.ศ. 2007 – 2010 ต่อด้วยนางจูเลีย กิลลาร์ด (Julia Gillard) ระหว่างค.ศ. 2010 – 2013 และสิ้นสุดช่วงนี้เมื่อนายรัตต์ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสมัยที่สองแต่เพียงแค่วาระเวลาสั้น ๆ ลักษณะเด่นของการดำเนินนโยบายต่างประเทศของพรรคแรงงานออสเตรเลียช่วงนี้สามารถอธิบายได้ด้วยลักษณะ 3 ประการ คือ ประการแรก พยายามแสดงบทบาทประเทศขนาดกลางที่สร้างสรรค์ ประการที่สองส่งเสริมบทบาทของประเทศบนเวทีพหุภาคี และประการที่สาม เป็นพลเมืองโลกที่ดี มีศักยภาพและความรับผิดชอบ กล่าวคือ ออสเตรเลียภายใต้การบริหารงานของพรรคแรงงานออสเตรเลียสนใจกับการสร้างสถานะของออสเตรเลียในเวทีโลกเพื่อให้ออสเตรเลียเป็นที่ยอมรับในฐานะประเทศมหาอำนาจขนาดกลางที่มีศักยภาพ ท่าทีและความมุ่งมั่นเพื่อสร้างสถานะบนเวทีโลกเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการออกแบบและวางแนวทางนโยบายการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ช่วงเวลานั้นนโยบายความช่วยเหลือและปริมาณความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมุ่งให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศผู้รับโดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และภูมิภาคแปซิฟิกใต้เหมือนเดิม โดยสาขาความช่วยเหลือต่างประเทศในช่วงนี้แบ่งออกเป็นทั้งหมด 4 ด้าน (ซึ่งเรียงลำดับสัดส่วนปริมาณจากมากไปน้อย) คือ การศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการจัดการสิ่งแวดล้อมและภาวะโลกร้อน รวมทั้งรูปแบบการให้ความช่วยเหลือยังคงให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินกู้ให้เปล่าเช่นเดิม

ประเด็นที่น่าสนใจในช่วงนี้คือพรรคการเมืองออสเตรเลียพยายามทำให้นโยบายความช่วยเหลือระหว่างประเทศกลายเป็นประเด็นทางการเมือง และใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยหนังสือพิมพ์ The Sydney Morning Herald รายงานว่าในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเมื่อค.ศ. 2010 พรรคการเมืองใหญ่ของออสเตรเลียทั้งสองพรรค (พรรคแรงงานออสเตรเลียกับพรรคเสรีนิยม) ได้หยิบยกประเด็นการเพิ่มอัตรารายได้ประชาชาติต่อหัว (Gross National Income-GNI) ให้ได้ร้อยละ 0.5 (Bruere and Hill, 2016: 4) เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายการบรรลุ GNI ร้อยละ 0.7 ตามข้อตกลงข้อสหประชาชาติ ทั้งนี้ การหยิบยกประเด็นความช่วยเหลือต่างประเทศเข้ามาสู่ประเด็นทางการเมืองส่งผลต่อทิศทางนโยบายและการบริหารจัดการความช่วยเหลือระหว่างประเทศของออสเตรเลียครั้งใหญ่ช่วงต่อมาภายใต้การบริหารของรัฐบาลผสมนายมัลคอม เทิร์นบูล ซึ่งทำให้ประเด็นความช่วยเหลือระหว่างประเทศออสเตรเลียอ่อนไหวมากขึ้นเพราะเชื่อมโยงกับผลประโยชน์หลายด้าน

ช่วงที่ 6: การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของนโยบายต่างประเทศออสเตรเลีย (ค.ศ. 2013 - 2016)

ตั้งแต่รัฐบาลผสมภายใต้การนำของนายโทนี แอ็บบอต (Tony Abbott) ระหว่างค.ศ. 2013 – 2015 และรัฐบาลผสมของนายมัลคอม เทิร์นบูล (Malcolm Turnbull) ระหว่างค.ศ. 2015 – ปัจจุบันเข้ามาบริหารงาน สภาพแวดล้อมทางการเมืองภายในของออสเตรเลียค่อนข้างวุ่นวายไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารจัดการบ้านเมือง เนื่องจากเปลี่ยนรัฐบาลหลายครั้ง ซึ่งส่งผลต่อการปฏิรูปนโยบายการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ แนวทางและปริมาณความช่วยเหลืออย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ประเด็นสำคัญซึ่งรัฐบาลนายแอ็บบอตต้องเผชิญคือภาวะหนี้สินสาธารณะของรัฐบาลและการขาดดุลทางเศรษฐกิจภายหลังการบริหารงานของรัฐบาลพรรคแรงงานช่วงก่อนหน้า รวมทั้ง การปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่เคยให้ไว้ระหว่างการหาเสียงเมื่อค.ศ. 2013 ว่า จะมุ่งหมายให้ออสเตรเลียเพิ่มอัตราการรายได้ประชาชาติต่อหัวเป็นร้อยละ 0.5 แต่เมื่อรัฐบาลนายแอ็บบอตเข้ามาบริหารเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 งบประมาณความช่วยเหลือที่คาดการณ์ว่าจะเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับสัญญาที่ให้ไว้กับ MDGs ต้องหยุดชะงัก เนื่องจากรัฐบาลประกาศตัดงบประมาณความช่วยเหลือประจำปี 2014 – 2015 ลงจากปีงบประมาณที่แล้วถึงร้อยละ 12 หรือประมาณ 656 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Bruere and Hill, 2016: 5 - 8) โดยให้เหตุผลในการตัดสินใจครั้งนี้ว่า การแสดงบทบาทผู้ให้ความช่วยเหลือซึ่งมีความใจกว้างเช่นเดิมและบรรลุร้อยละ 0.5 ตาม MDGs นั้น ออสเตรเลียต้องจัดการกับระบบเศรษฐกิจของตนเองที่ชะลอตัว ลดภาวะขาดดุลและกำจัดหนี้สินสาธารณะที่เกิดขึ้นจากรัฐบาลพรรคแรงงานก่อนหน้าและพัฒนาระบบเศรษฐกิจของออสเตรเลียให้แข็งแกร่งเสียก่อน กล่าวคือ การตัดงบประมาณความช่วยเหลือลงกว่าร้อยละ 12 คือมาตรการช่วยระบบเศรษฐกิจออสเตรเลีย และเปิดโอกาสให้รัฐบาลออสเตรเลียพิจารณาตัดงบประมาณช่วยเหลือในบางทวีปและภูมิภาคที่ห่างไกลและไม่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์เท่าที่ควร ได้แก่ ภูมิภาคแอฟริกา ภูมิภาคละตินอเมริกา ภูมิภาคตะวันออกกลางและภูมิภาคแคริบเบียน เป็นต้น

ต่อมาในช่วงการบริหารของรัฐบาลนายเทิร์นบูล ยังคงปรับลดงบประมาณความช่วยเหลือระหว่างประเทศลง แต่การตัดงบประมาณช่วงนี้เป็น การตัดงบประมาณลงเกือบเท่าตัวเทียบกับช่วงที่แล้ว โดยตัดงบประมาณไปทั้งสิ้นร้อยละ 20 หรือประมาณพันล้านดอลลาร์สหรัฐ รวมทั้ง เลือกที่จะเพิ่มงบประมาณความช่วยเหลือกับเฉพาะกับ ภูมิภาคแปซิฟิกตอนใต้ เช่น ปาปัวนิวกินี ภูมิภาคเอเชียและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มองโกเลีย ติมอร์-เลสเต และกัมพูชา และภูมิภาคเอเชียตะวันตกและภูมิภาคเอเชียใต้ในเนปาล เท่านั้น ซึ่งล้วนเป็นภูมิภาคและประเทศที่สำคัญกับออสเตรเลียการตัดงบประมาณความช่วยเหลือดังกล่าว นักวิชาการจากสถาบันการพัฒนา มหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย (Australian National University - ANU) ได้คาดการณ์อันดับของออสเตรเลียในกลุ่ม DAC ว่าอาจลดจากอันดับที่ 13 มาอยู่ที่อันดับ 19 ช่วงระหว่างค.ศ. 2013-2020 นอกจากนี้ ยังได้ประเมินผลกระทบจากมาตรการตัดลดงบประมาณความช่วยเหลือว่าทำให้ทิศทางนโยบายความช่วยเหลือระหว่างประเทศไม่แน่นอนและไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเพิ่มหรือลดในอนาคตซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากผู้ออกแบบนโยบายไม่สามารถคาดคะเนถึงสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้และกลายเป็นผลกระทบระยะยาวต่อประสิทธิภาพความช่วยเหลือต่างประเทศของออสเตรเลีย

ดังนั้น อาจสรุปลักษณะและแนวทางนโยบายการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศของช่วงนี้ได้ว่า รัฐบาลผสมทั้ง 2 รัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนทิศทางและแนวทางการบริหารนโยบายการให้ความช่วยเหลือของ ออสเตรเลียไปจากเดิม ซึ่งสามารถจำแนกความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ออกเป็น 6 ประเด็นสำคัญ (Bruere and Hill, 2016: 10-22) ได้แก่ ประเด็นแรก การยุบ AusAID และรวมเข้ากับกระทรวงการต่างประเทศและการค้า เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและตอบสนองผลประโยชน์ทางการค้าและต่างประเทศ ประเด็นที่สอง ความช่วยเหลือของออสเตรเลียมีเป้าหมายเพื่อทางการเมืองและเศรษฐกิจ ประเด็นที่สาม ความช่วยเหลือต้องนำมาซึ่ง ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของออสเตรเลีย ประเด็นที่สี่ พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลโครงการช่วยเหลือโดยตั้งหน่วยงานภายใต้กระทรวงการต่างประเทศขึ้นมาติดตามผลลัพธ์ ประเด็นที่ห้า ภูมิภาคอินโด แปซิฟิก (Indo-Pacific Region) คือภูมิภาคที่สำคัญที่สุดของออสเตรเลีย และประเด็นสุดท้าย เน้นสาขาความช่วยเหลือ 2 สาขาคือความเท่าเทียมทางเพศ และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยสอดคล้องกับศักยภาพ และคุณสมบัติประเทศขนาดกลาง โดยสรุปภาวะทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องตัดลดงบประมาณความช่วยเหลือทำให้ออสเตรเลียต้องกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการให้ความช่วยเหลือให้ ชัดเจนและตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติ โดยการยุบ AusAID ทำให้กระทรวงฯ มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการ ควบคุมโครงการช่วยเหลือและผลประโยชน์แห่งชาติของออสเตรเลีย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศของออสเตรเลียทั้ง 6 ช่วงที่ ผ่านมามีนัยสำคัญต่อทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งหมด 3 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง นัยสำคัญต่อ ทฤษฎีความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพราะเปิดมุมมองความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่ผู้ศึกษาส่วนมากมักให้ ความสนใจเพียงแค่ผู้ให้ขนาดใหญ่หรือมหาอำนาจ แต่ในบทความชิ้นนี้ขยายขอบเขตของทฤษฎีโดยนำเสนอ บทบาทผู้ให้ขนาดกลางในกรณีของออสเตรเลียซึ่งประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับผู้ให้ขนาดใหญ่ โดยแสดง บทบาทที่สร้างสรรค์และกระตือรือร้นผ่านการให้ความช่วยเหลือในสาขาที่ออสเตรเลียถนัดและเป็นสาขาที่ เกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และประเทศ อาทิ การศึกษาและฝึกอบรม สาธารณสุข สาธารณูปโภค ทรัพยากรแหล่งน้ำ และปศุสัตว์ เป็นต้น ซึ่งในบางครั้งและบางสาขาเกิดผลด้านการพัฒนามากกว่าประเทศ มหาอำนาจ โดยนัยสำคัญประการที่หนึ่งสัมพันธ์กับนัยสำคัญประการที่สอง แนวคิดมหาอำนาจระดับกลางเพราะ แสดงให้เห็นว่าประเทศมหาอำนาจขนาดกลางก็สามารถมีอิทธิพลเหนือพื้นที่ ประเทศ และภูมิภาคที่สำคัญต่อ ยุทธศาสตร์และความมั่นคงได้ เพียงแต่อิทธิพลดังกล่าวอาจมีขอบเขตการแสดงอำนาจที่จำกัดและอาศัยการ ออกแบบและแนวทางนโยบายต่างประเทศที่ชัดเจน เช่น กรณีออสเตรเลียที่ใช้นโยบายการให้ความช่วยเหลือ ระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือขยายอิทธิพลและอำนาจต่อพื้นที่สำคัญต่อความมั่นคงของออสเตรเลีย โดย เครื่องมือความช่วยเหลือระหว่างประเทศนี้เปรียบเสมือนอำนาจละมุนละม่อม (Soft Power) เพื่อครอบงำและ ขยายอิทธิพลทางอ้อมสู่พื้นที่ความมั่นคง ดังนั้น ออสเตรเลียจึงเป็นตัวอย่างปรากฏการณ์ที่เกี่ยวกับประเทศ ตะวันตกที่เป็นมหาอำนาจขนาดกลางที่มีข้อจำกัดและเงื่อนไขในการดำเนินนโยบายที่แตกต่างจากมหาอำนาจ แต่ สามารถแสดงบทบาทที่สร้างสรรค์เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติโดยใช้เครื่องมือการให้ความช่วยเหลือระหว่าง ประเทศที่เปรียบเสมือนอำนาจละมุนละม่อม สร้างผลลัพธ์เบื้องต้นให้แก่ออสเตรเลียและผู้รับ

บทสรุป

จากการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือระหว่างประเทศทั้ง 6 ช่วงข้างต้นจึงสามารถสรุปปัจจัยในการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศของออสเตรเลียได้ทั้งหมด 4 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ออสเตรเลียเลือกสาขาที่ให้ความช่วยเหลือตามบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งโดยส่วนมากออสเตรเลียเลือกผลักดันสาขาความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาและมนุษยธรรม เช่น การศึกษาและฝึกอบรม ความเท่าเทียมทางเพศ ความเท่าเทียมทางชาติพันธุ์และศาสนา และสภาพอากาศและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งเป็นสาขาที่ออสเตรเลียพยายามมีบทบาทนำและออสเตรเลียมีศักยภาพในการเป็นผู้ให้ขนาดกลางที่มีความเชี่ยวชาญ และมีทรัพยากรเพียงพอ **ประการที่สอง** ออสเตรเลียเลือกดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์และความเข้าใจเชิงบวกของออสเตรเลียในสายตาของประเทศเพื่อนบ้าน ในฐานะประเทศเพื่อนบ้านใกล้ชิดและมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือและพัฒนาประเทศผู้รับซึ่งส่วนมากเป็นพื้นที่ความมั่นคงของออสเตรเลีย และต่อยอดไปสู่การแผ่อิทธิพลทางอ้อมผ่านการแทรกซึมวัฒนธรรม “ความเป็นออสเตรเลีย” แก่ผู้รับ **ประการที่สาม** ออสเตรเลียเลือกให้ความช่วยเหลือแก่ภูมิภาคแปซิฟิกตอนใต้ โดยเฉพาะปาปัวนิวกินีและ ฟิจิ และภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นลำดับแรกเท่านั้น เพราะทั้งสองภูมิภาคคือภูมิภาคที่สำคัญด้านความมั่นคงและยุทธศาสตร์ของออสเตรเลีย และ**ประการที่สี่** ออสเตรเลียเลือกให้ความช่วยเหลือที่ตั้งอยู่บนวัตถุประสงค์ที่ส่งเสริมผลประโยชน์ทางการค้ากับการต่างประเทศออสเตรเลีย สร้างสถานะที่ได้รับการยอมรับใน “พื้นที่ตอนเหนือ” และภูมิภาคเอเชีย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

จุลชีพ ชินวรรณ. (2528). **ระบบโลก: แนวคิดใหม่ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทวิพร สุพร. (2558). “พันธมิตรมะนิลา-วอชิงตันใน “ทศวรรษที่สูญหาย” (1991-2001): การทวนคืนของพันธมิตรก่อนเหตุวินาศกรรม 9/11.” *Veridian E-Journal* 8, 1 (2015): 801-817.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ศูนย์ออสเตรเลียศึกษา. (2556). “รู้จักประเทศออสเตรเลีย.” เอกสารอบรมครูครั้งที่ 2/2556 จังหวัดนครราชสีมา.

สุกรี คลองวิธิ. (2558). “นโยบายการเสริมสร้างกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระดับอนุภูมิภาค ของไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านหลังสงครามเย็น.” *Veridian E-Journal* 8,2 (2015): 1393-1412.

ภาษาต่างประเทศ

AusAID. (1998). **Australian aid: Promoting growth and stability - white paper on the Australian government's overseas aid program**. Accessed January 7, 2015.

Available http://aid.dfat.gov.au/Publications/Pages/6184_6346_7334_4045_8043.aspx

_____. (2002). **Peace, conflict and development policy**. Accessed January 7, 2015. Available http://aid.dfat.gov.au/Publications/Pages/3617_162_5546_3187_6910.aspx.

- _____. (2003). **Twelfth annual statement to parliament on Australia's development cooperation program**. Accessed January 7, 2015. Available http://aid.dfat.gov.au/Publications/Pages/1317_3443_8330_1968_7137.aspx.
- Australian Bureau of Statistics. (2007). **A short history of Australian aid**. Accessed February 8, 2015. Available from <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/featurearticlesbytitle/A30A0205261ABEECCA2569DE00200135?OpenDocument>
- Bruere, Wendy., and Hill Stephen. (2016). "Changes to Australia's overseas aid program under the Abbott and Turnbull government 2013 – 2016: Key policies and responses." Paper presented at the 44th Parliament Committee meeting, Canberra, September 22.
- Chalk, Peter. (2001). **Australian foreign and defense policy in the wake of the 1999/2000 East Timor intervention**. Santa Monica: RAND.
- Darby, Phillip. (1973). "Australia's changing perspective of the World." **The World Today** 29, 3 (Spring): 110-123.
- [Department of Foreign Affairs and Trade](#). (1991). "Annual report 1991-1992." June 30.
- _____. (1991). **Overview of Australia's aid program to Indonesia**. Accessed December 10, 2015. Available <http://dfat.gov.au/geo/indonesia/development-assistance/Pages/development-assistance-in-indonesia.aspx>
- _____. (1997). **Annual Report 1997 – 1998**. Accessed January 7, 2015. Available http://www.dfat.gov.au/dept/annual_reports/97_98/dfat9798.pdf
- Evans, Gareth. (1989). "Australian foreign policy: Priorities in a changing World." **The Australian Journal of International Affairs** 43, 2 (Winter): 1-23.
- _____. (1990). **One billion poor: Australia's respond to the world poverty**. Accessed December 10, 2015. Available http://www.gevans.org/speeches/old/1990/130890_fm_onebillionpoor.pdf
- Freidmann, W. (1951). "Australian foreign policy." **International Affairs** 27, 3: 291-312.
- Goldsworthy, David. (1974). "'Foreign policy review.'" **The Australian Quarterly** 46, 1(Summer): 104-115.
- Hunt, Juliet. (1986). "A critical assessment of Australian official development assistance policy and practice." Ph.D. thesis, University of New South Wales.
- Kilby, Patrick. (2007). "'The Australian aid program: Dealing with poverty?.'" **Australian Journal of International Affairs** 61, 1 (March): 110-126.

- Lancaster, Carol. (2007). **Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The Chicago University Press.
- Lim, David. (1985). "The Jackson report on Australian aid: The underlying framework." **Australian Journal of International Affairs** 39, 1 (Spring): 1-19.
- Miller, J.D.B. (1974). "Australian Foreign Policy: Constraints and Opportunities 1." **International Affairs** 50, 2: 200-233.
- Mols, Manfred. (2000). "In the national interest: Australian foreign policy at the turn of the century." In **International relations in the Asia-Pacific : New patterns of power, interest, and cooperation**, 251-256. Edited by Jorn Dosch. New York: LIT VerlagRiddell, Roger C., (2007). **Does foreign aid really work?**. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. (1997). **Introduction to official development assistance**. Accessed January 6. Available from <http://www.oecd.org/dac/stats/intro-to-oda.htm>.
- UNESCO Institute for Statistics. (2011). **Out-of-school children: New data reveal persistent challenges**. Accessed January 5, 2015. Available http://www.uis.unesco.org/FactSheets/Documents/FS12_2011_OOSC_EN.pdf.