บทที่ 3

นโยบายต่อชนพื้นเมืองของประเทศออสเตรเลีย

ในบทนี้จะกล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลออสเตรเลียต่อชนพื้นเมืองที่มีความสำคัญในแต่ละยุคสมัยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันโดยนโยบายที่กล่าวถึงมีทั้งหมด 4 นโยบาย ดังนี้

1) นโยบายการแบ่งแยก (Segregation policy)

2) นโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ (Assimilation policy)

3) นโยบายการกำหนดเจตจำนงตนเอง (Self-determination policy)

4) นโยบายการปรองดอง (Reconciliation policy)

1) นโยบายการแบ่งแยก (Segregation policy)

การอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในดินแดนออสเตรเลียของชาวยุโรป ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1788 ส่งผลลบแก่ชนพื้นเมืองหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการถูกบุกรุกที่ดิน การถูกแย่งชิงที่อยู่อาศัย การถูกทำลายวิถีชีวิตและโครงสร้างทางสังคม อีกทั้งการลดลงของจำนวนประชากรชนพื้นเมือง ถึงแม้ในช่วงแรกรัฐบาลอังกฤษจะพยายามหาทางออกด้วยแนวทางการสร้างไมตรีจิตและผูกใจกับชาวพื้นเมือง ดังจะเห็นว่า ในช่วงห้าสิบปีแรกของการตั้งถิ่นฐาน รัฐบาลอังกฤษได้ตั้งมั่นในหลักการมนุษยชน ความยุติธรรมและความชอบธรรม โดยออกกฎเกณฑ์มาบังคับใช้ในท้องถิ่นต่างๆว่าพวกอะบอริจินิสจะได้รับการปฏิบัติฉันท์มิตรและด้วยไมตรีจิต (amity and conciliation) และได้รับการคุ้มครองในทรัพย์สินต่างๆที่อยู่ในครอบครอง จะได้รับการปกป้องจากความรุนแรงและความอยุติธรรม และได้รับการพิจารณาเสมือนว่าเป็นคนที่อยู่ใน

บังคับของเครือจักรภพอังกฤษตามสิทธิที่พึงจะได้รับทุกประการ (นันทนา กบิลกาญจน์, 2529, หน้า 18)

ในทางปฏิบัติแล้วทำได้ยาก เนื่องจากการเข้ายึดครองที่ดินย่อมทำให้เกิดความขัดแย้ง โดยผู้ที่เข้ามานั้นมาด้วยทัศนคติของความอิสระในการจัดตั้งอาณานิคม อีกทั้งรัฐบาลอังกฤษเองก็ได้ประกาศสิทธิเหนือการปกครองและผืนแผ่นดินทั้งหมดและไม่นับสิทธิของชนพื้นเมืองอะบอริจินิสตั้งแต่แรกค้นพบดินแดนออสเตรเลียในปี ค.ศ. 1788 แต่อย่างใด ซึ่งในประเด็นนี้แตกต่างจากชนพื้นเมืองในอเมริกาเหนือและนิวซีแลนด์ที่ได้รับการยอมรับในเบื้องแรกนี้ (Galligan and Winsome, 2007)

นอกจากนี้ กลุ่มผู้ล่าอาณานิคมที่เข้ามายังคงมีทัศนคติที่ไม่ดี ดูถูกพวกอะบอริจินิสว่าเป็น "จุดเชื่อมต่อที่ขาดหาย" (the missing link) ในวิวัฒนาการของมนุษย์จากวานรเป็นคนตามทฤษฎีวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิตของชาร์ลส์ ดาร์วิน (Charles Darwin) และเป็นเพียงสัตว์พื้นเมืองบางชนิดของออสเตรเลียเท่านั้น (อนันต์ชัย เลาหะพันธุ, 2551, หน้า 19)

ถึงแม้ภายหลังจะเริ่มมีการยอมรับต่อการดำรงอยู่ของชนพื้นเมืองมากขึ้น แต่รัฐก็ไม่มีความพยายามที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิของชนพื้นเมืองมากนัก ยกตัวอย่างเช่น การค้นพบดินแดนอาณานิคมออสเตรเลียใต้ในปี ค.ศ.1834 รัฐไม่ได้ระบุถึงการดำรงอยู่ของชนพื้นเมืองแต่อย่างใด ในประเด็นนี้จะเห็นว่าผู้อพยพที่เข้ามาในดินแดนออสเตรเลียนั้นได้ทำลายและเพิกเฉยต่อชนพื้นเมืองในระดับที่มากกว่าชนพื้นเมืองของนิวซีแลนด์ แคนาดาและอเมริกา ซึ่งการถาโถมเข้ามาของชาวอังกฤษในรูปแบบดังกล่าวทำให้ชาวพื้นเมืองด้อยสถานภาพลง ทางเลือกของชนพื้นเมืองมีอยู่ไม่กี่ทางได้แก่ การต่อสู้ ดำรงชีพอยู่ในพื้นที่เดิมหรือพยายามที่จะอพยพย้ายออก ซึ่งทั้งสามทางเลือกก็ไม่ง่าย และไม่ว่าจะเป็นหนทางใด ชนพื้นเมืองก็ยังคงถูกคุกคามจากชนผิวขาวอยู่เช่นกัน (Price, 1950, p. 116)

ในส่วนของประชาชนผู้เข้ามาตั้งถิ่นฐานเอง ก็เข้ามาด้วยความไม่เข้าใจ มุ่งฆาตกรรมและทำลายชีวิตของชนพื้นเมือง (Brookman and Gale, 1975, p.23) ถึงแม้ในทางทฤษฎีรัฐบาลอาณานิคมจะมีอำนาจบังคับชนผิวขาวซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักโทษนั้น ในทางปฏิบัติ เป็นไปในทางตรงกันข้าม กลุ่มขุนนางอังกฤษที่เดินทางมาด้วยไม่สามารถควบคุมสถานการณ์การปะทะรุนแรงระหว่างสองฝ่ายไว้ได้ ทำให้เกิดการล้มตายและลดลงจำนวนมากของผู้อาศัยอยู่เดิม (Brookman and Gale, 1975, pp. 28-29)

ปัญหาที่ทวีความรุนแรงขึ้นนั้น เป็นเพราะรัฐบาลที่ถูกส่งมาคุ้มครองและบริหารนั้นมีข้อจำกัดในเชิงบทบาทหน้าที่ 2 ด้าน คือต้องคุ้มครองและช่วยเหลือไม่ให้อะบอริจินิสถูกทำร้ายจากชนผิวขาว ในขณะเดียวกันก็ต้องกระตุ้นให้เกิดการขยายการตั้งถิ่นฐานใหม่ของผู้อพยพด้วย (Macintyre, 2004, p. 145)

ด้วยเหตุข้างต้น รัฐบาลอังกฤษจึงกำหนดนโยบายการแบ่งแยก บ้างอ้างเหตุในการปกป้องคุ้มครองชนพื้นเมืองจากความชั่วร้ายของอารยธรรมของชนผิวขาว หรือในทางตรงกันข้ามก็เพื่อดันให้ชนพื้นเมืองกลายเป็นกลุ่มชายขอบภายใต้อารยธรรมใหม่ เมื่อแนวคิดของผู้ปกครองผิวขาวต้องการที่จะลดความสำคัญและกำจัดชนพื้นเมืองออกไปจากการพัฒนาชาติออสเตรเลีย นโยบายสำคัญในช่วงนี้ได้แก่ นโยบายการคุ้มครอง (protection) หรือ นโยบายการแบ่งแยก (segregation)

สาระสำคัญของนโยบายการแบ่งแยก

นโยบายการแบ่งแยก (segregation) เป็นนโยบายที่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองชาวอะบอริจินิส (Aboriginal Protection Act) หรือ นโยบายการคุ้มครองชนพื้นเมืองเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1869 โดยมีสาระสำคัญคือการแบ่งแยกระหว่างชนพื้นเมืองกับชนผิวขาว โดยรัฐมีการจัดตั้งค่ายกักกันชนพื้นเมือง หรือที่เรียกว่าเขตสงวน หรือ เขตนิคมเฉพาะสำหรับ

ชนพื้นเมือง (reserves/ mission stations) โดยจับรวมผู้รอดชีวิตชนพื้นเมืองมากักไว้ในที่ที่จัดไว้ให้ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเขตพื้นที่ห่างไกลจากเมือง ในเขตสงวนดังกล่าว รัฐจะมีการจัดสวัสดิการ เช่น อาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรคให้ อีกทั้งส่งมิชชันนารีเข้าไปให้ความรู้และปลูกฝังศาสนาคริสเตียน มีการจัดการศึกษาและการฝึกอบรมในด้านการเกษตร การปศุสัตว์ที่วางอยู่บนรากฐานความเชื่อแบบตะวันตก ความรู้ใหม่ที่ได้รับขัดแย้งกับความต้องการและวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของชนพื้นเมืองอย่างชัดเจน (Price, 1950, p. 122)

ภายหลังการออกกฎหมายคุ้มครองชาวอะบอริจินิส ในปี ค.ศ. 1869 นั้น คณะกรรมการปกป้องและคุ้มครองเข้ามามีบทบาทและอำนาจมากในการดูแลและควบคุมชนพื้นเมือง โดยมีหน้าที่และมีอำนาจเผด็จการเด็ดขาดในการจัดหาที่อยู่ วางเงื่อนไขการจ้างงาน ควบคุมการแต่งงานและการอยู่ร่วมกัน และการพิทักษ์ดูแลเด็ก ดังจะเห็นได้จากการดำเนินนโยบายการแยกเด็กชาวอะบอริจินิสเลือดผสมออกจากพ่อแม่ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1869-1969 ซึ่งมีเด็กอะบอริจินิสประมาณ 100,000 คนถูกแยกออกจากพ่อแม่ ดังที่รู้จักกันดีว่ายุคแห่งการถูกขโมย (Stolen Generation) (Macintyre, 2004, p. 145; Galligan and Winsome, 2007, p. 5)

นโยบายการแบ่งแยกนี้เริ่มมีการประกาศและนำมาปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ในทุกๆ มลรัฐของออสเตรเลีย เพื่อใช้กับชาวอะบอริจินิสทุกกลุ่ม ในการนี้ ชาวอะบอริจินิสต้องยอมรับวิถีชีวิตที่รัฐและกลุ่มมิชชันนารีกำหนดให้ หากเกิดการขัดขืนจะถูกลงโทษ เช่นไม่มีอาหารให้ หรือรุนแรงถึงขั้นถูกฆ่า กลุ่มชนพื้นเมืองจึงไม่มีทางเลือก จำเป็นต้องปรับตัวกับวิถีชีวิตแบบใหม่ ไม่มีอิสระในการหาอาหารของตนเองเหมือนแต่ก่อน ต้องพึ่งพิงอาหารที่จัดสรรให้โดยชาวยุโรป บางส่วนก็ถูกเกณฑ์ไปเป็นแรงงานในไร่ ปศุสัตว์ที่เลี้ยงวัวและแกะเพื่อแลกกับอาหารโดยไม่ได้รับเงินค่าจ้าง เป็นต้น (Price, 1950, p. 99)

นโยบายข้างต้นทำลายโครงสร้างทางสังคมแบบเดิมๆ พร้อมทั้งวัฒนธรรมชนเผ่า รูปแบบและพิธีกรรมที่ถูกห้ามไม่ให้ดำเนินการ รวมถึงการที่ ภาษา ศาสนาและวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตถูกห้ามใช้ การขับไล่ชนพื้นเมืองออกจากอาณาเขตที่อาศัยอยู่นานนับพันปีและแยกให้ไปอยู่ในที่ที่รัฐจัดไว้ให้ อันหมายถึงการทำลายวัฒนธรรมกลุ่ม ชุมชน การอยู่อาศัยร่วมกัน ชาวอะบอริจินิสถูกริดรอนสิทธิและเสรีภาพที่จะเลือกดำเนินชีวิตในวิถีที่ตนต้องการ (Skutsch, 2004)

ในช่วงของการดำเนินนโยบายการแบ่งแยกนั้น ถึงแม้ในหลายส่วนของออสเตรเลียกำลังพัฒนา ในส่วนของประชากรชนพื้นเมืองกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ รัฐบาลออสเตรเลียไม่เปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากพิธีการสถาปนาเครือรัฐออสเตรเลียที่จัดขึ้นในเมืองซิดนีย์และมีผู้ร่วมงานจำนวนมากนั้น ปรากฏว่าไม่มีชาวอะบอริจินิสได้รับเชิญเข้าร่วมในพิธีสำคัญนี้เลย (อนันต์ชัย เลาหะพันธุ, 2551, หน้า 336)

และในปี ค.ศ. 1911 ที่มีการนับจำนวนประชากรทั้งหมด (national census) นั้น ไม่มีการนับประชากรชาวอะบอริจินิสรวมไปด้วย รัฐธรรมนูญของประเทศที่มีขึ้นในปี ค.ศ. 1901 ยังตัดพวกอะบอรินิจิสออกจากการเป็นพลเมืองออสเตรเลีย และไม่มีบทบัญญัติให้มีการสำรวจประชากรชาวอะบอริจินิสแต่อย่างใด หนึ่งในสาเหตุคือไม่ต้องการให้จำนวนประชากรอะบอริจินิสมีผลต่อจำนวนของผู้แทนราษฎรที่รัฐแต่ละแห่งจะมีสิทธิเลือกตั้งและตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าชนพื้นเมืองจะสูญพันธ์ไปในที่สุดตามทฤษฎีเรื่องชาติพันธ์ (Macintyre, 2004, หน้า 144) ในเชิงเปรียบเทียบ ชนพื้นเมืองในแคนาดา นิวซีแลนด์ อเมริกา ได้รับการยอมรับและดูแลโดยรัฐบาลมากกว่านี้ (Galligan and Winsome, 2007)

ภายใต้นโยบายดังกล่าว เห็นได้ชัดว่าชนพื้นเมืองขาดสิทธิพลเมืองขั้นพื้นฐาน ไม่ได้รับสิทธิทางสังคม ดังเช่นพลเมืองออสเตรเลียโดยทั่วไปที่มีสิทธิในเรื่องดังต่อไปนี้ เช่น การเลือกตั้งของสตรี ในปี ค.ศ.1902 แรงงานขั้นต่ำ ในปี ค.ศ. 1907 เงินบำนาญดูแลคนชรา ในปี ค.ศ.1909 และเงินให้มารดาผู้คลอดบุตร ในปี ค.ศ.1912 แม้แต่ในภาพวาดศิลปะและวรรณคดีในยุคดังกล่าวชนพื้นเมืองยังถูกลบออกจากศิลปะและวรรณคดีในยุคนั้น

โดยสรุป เห็นได้ชัดว่าช่องว่างระหว่างชนผิวขาวกับชนพื้นเมืองในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในช่วงนโยบายแรกนี้มีมากขึ้นและดูเป็นการยากที่จะปรับเข้าหากัน

ปัจจัยที่ส่งผลต่อสาระสำคัญของนโยบายการแบ่งแยก

ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่มีอิทธิพลต่อการนโยบายการแบ่งแยกของรัฐบาลอังกฤษ ในช่วงแรกนี้ คือ (1) **ความแตกต่างทางชาติพันธ์ แนวคิดและทัศนคติ ของผู้มาเยือนและผู้ที่อยู่อาศัยมาก่อน** ดังจะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมของชาวยุโรปนั้นมีความแตกต่างจากวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองมาก และด้วยความหยิ่งในชาติพันธ์ของชาวอังกฤษเป็นทุนเดิม เมื่อเข้ามาเห็นวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของชนพื้นเมืองก็ด่วนตัดสินว่าป่าเถื่อนและต่ำต้อยกว่าวัฒนธรรมของตน ชาวออสเตรเลียผิวขาวส่วนใหญ่มักจะมองชาวอะบอริจินิสว่าเป็นพวกป่าเถื่อน สกปรก มีสภาพเป็นมนุษย์ครึ่งคนครึ่งสัตว์ ไม่เป็นระเบียบ ยุ่งเหยิง เชื่อถือไม่ได้ และขี้เกียจ ซึ่งลักษณะเหล่านี้ทำให้พวกเขาไม่ได้รับการใส่ใจที่จะพัฒนา เพราะคิดว่าเป็นเรื่องที่ติดตัวมาและยากที่จะแก้ไข (อนันต์ชัย เลาหะพันธุ, 2551, หน้า 79)

ในขณะที่ชาวอะบอริจินิสก็มองว่าชาวยุโรป เป็นพวกที่เชื่อถือไม่ได้ ไม่ซื่อสัตย์ และตะกละตะกราม ซึ่งทำให้มีความพยายามที่จะต่อต้านการช่วยเหลือจากมิชชันนารีหรือจากเจ้าหน้าที่สวัสดิการที่มาช่วยเหลือตน ชนพื้นเมืองไม่เข้าใจวิถีการดำเนินชีวิตของชาวตะวันตก เช่น เรื่องการเพาะปลูกของชาวอาณานิคมดูเป็นเรื่องเหลวไหลและสัตว์เลี้ยงที่ชาวอาณานิคม

นำมาก็ดูเชื่องช้า ผิดวิสัยของสัตว์อื่นๆ อีกทั้งชนพื้นเมืองไม่เข้าใจเรื่องการถือครองทรัพย์สิน จึงไล่ล่าสัตว์เลี้ยงของชาวอาณานิคมซึ่งนำมาซึ่งความโกรธแค้นของชนผิวขาวมาก (อนันต์ชัย เลาหะพันธุ, 2551, หน้า 79)

ในครั้งแรกชาวอะบอริจินิสไม่คิดว่าการเข้ามาของชาวยุโรปจะทำลายวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของตน ในขณะที่ผู้มาอยู่ใหม่ก็พบกับปัญหาที่ชาวอะบอริจินิสฆ่าสัตว์ในฟาร์มของตน ทำให้เกิดการทะเลาะวิวาทกันเสมอ (Price, 1950, p. 1) แต่ละฝ่ายได้สร้างภาพของอีกฝ่ายไว้เป็นภาพในจินตนาการและมีลักษณะเฉพาะที่ตายตัว (stereotype) เพราะต่างฝ่ายต่างขาดความรู้ที่แท้จริงและไม่พยายามสร้างความเข้าใจกับอีกฝ่ายหนึ่ง ด้วยความแตกต่างทางชาติพันธ์ แนวคิดและทัศนคติ จึงเป็นเรื่องยากที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายมีความคิดที่สอดคล้องและยอมรับกัน (Price, 1950, p. 1)

นอกจากนี้ในแง่ของการพัฒนา หลักสูตรการศึกษาที่ชาวตะวันตกนำเข้ามาเผยแพร่นั้นก็ไม่ได้เอื้อให้เกิดความเข้าใจและการยอมรับซึ่งกันและกัน สำหรับหลักสูตรที่ชาวผิวขาวเรียนก็สะท้อนความไม่ใส่ใจในประเด็นความหลากหลายของชนพื้นเมืองเลย เช่น ครูชาวออสเตรเลียสอนเรื่องของชาวยุโรปเป็นผู้ค้นพบที่กล้าหาญและเป็นหัวหอกสำคัญในการก่อตั้งประเทศ ซึ่งต่างจากสิ่งที่ชาวอะบอริจินิสรับทราบในเรื่องของความโหดร้าย ฆาตกรที่ฆ่าและทำลายชนเผ่าและบรรพบุรุษของตน หรือการสอนให้รู้ถึงความเหนือกว่าของคนผิวขาวและความด้อยกว่าของชนผิวดำ สิ่งเหล่านี้ทำให้ความรู้สึกต่ำต้อยและด้อยค่าฝังรากลึกในจิตใจชาวอะบอริจินิสอย่างยากที่จะลบเลือนได้ เด็กชาวอะบอริจินิสที่ถูกส่งไปเรียนหนังสือในโรงเรียนแบบยุโรปนั้น มีความคิดต่อต้านระบบการเรียนของชนผิวขาวซึ่งทำให้การเรียนไม่ประสบความสำเร็จ (Brookman and Gale, 1975, p. 104)

ถึงแม้ว่าในช่วงเริ่มต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 (1822-1850) รัฐบาลอังกฤษมีนโยบายเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แก่เพื่อนมนุษย์ (emancipation) และตั้งใจจะเยียวยาความผิดของตนที่ก่อให้เกิดความเสื่อมแก่ชนพื้นเมืองโดยให้ความคุ้มครองชาวอะบอริจินิสในดินแดนอาณานิคมหลังจากการทะเลาะ และ ฆ่าฟันที่รุนแรง แต่โดยรวม แนวทางดังกล่าวก็ไม่ได้ช่วยทำให้สถานการณ์ระหว่างกันดีขึ้นนัก เพราะชาวอังกฤษก็ยังคงวางตัวเหนือกว่า หยิ่ง และไม่สนใจต่อวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองทำให้ทั้งสองวัฒนธรรมไม่สามารถผสมผสานหากันได้ (Price, 1950, p. 1)

อีกทั้งในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 ชนผิวขาวมีความเชื่อเรื่องการคัดเลือกชาติพันธ์มนุษย์ที่ดีที่สุด (Eugenics) โดยเชื่อว่ามนุษย์สามารถปรับปรุงมนุษย์ได้ ด้วยการลดการแต่งงานระหว่างผู้ที่มีปัญหาทางพันธุกรรมหรือขัดขวางไม่ให้คนเหล่านั้นมีลูก และทฤษฎีวิวัฒนาการถูกทำให้เชื่อว่าคนผิวขาวมีพันธุกรรมที่สมบูรณ์กว่าคนผิวสีอื่น ความเชื่อของรัฐบาลออสเตรเลียต่อแนวคิดเหล่านี้ทำให้มีการออกกฎหมายขัดขวางไม่ให้ชนพื้นเมืองซึ่งเชื่อว่าเป็นผู้มีปัญหาทางพันธุกรรมแต่งงาน หรือให้แยกไปอยู่ในอาณานิคมที่ห่างไกลบ้าง ฆ่าทิ้งบ้าง ซึ่งความเชื่อเรื่องชาติพันธ์นี้ดำเนินไปจนกระทั่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ความเชื่อดังกล่าวถูกลดความสำคัญลง (Howells, 2007, p. 1)

ความเชื่อและทัศนคติที่ว่าชนพื้นเมืองอะบอริจินิสไม่สามารถพัฒนาและปรับตัวได้และในที่สุดจะสูญพันธ์ไปและตายจากโรคต่างๆถูกสนับสนุนด้วยความจริงเชิงประจักษ์ อันได้แก่อัตราการตายที่เริ่มสูงของชนพื้นเมือง ดังนั้นในยุคต่อมา รัฐบาลจึงหยุดที่จะพัฒนาช่วยเหลือชนพื้นเมืองและส่งเสริมนโยบายการแยกชนผิวขาวออกห่างจากกลุ่มชนพื้นเมือง (Price, 1950, p. 118)

ผลจากการเข้ามาของชนผิวขาวตั้งแต่ยุคแรกทำให้จำนวนของพวกอะบอริจินิสลดลงเป็นอย่างมาก ในปี ค.ศ 1901 โดยประมาณการ จำนวนชาวอะบอริจินิสนั้นมีเหลือเพียง 67,000 คน ซึ่งลดลงจากจำนวนกว่า 1 ล้านคน ในยุคแรก (Macintyre, 2004, p. 144) จำนวนอะบอริจินิสที่ลดลงเกินครึ่งนั้นตอกย้ำความเชื่อของชนผิวขาวว่าชนพื้นเมืองไม่สามารถปรับตัวกับวัฒนธรรมใหม่ได้ และหมายถึงว่าในที่สุดจะสูญพันธ์ไปและไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้การยอมรับ คำอธิบายดังกล่าวทำให้มีการดำเนินนโยบายการแบ่งแยกเพื่อรักษาไว้ซึ่งเชื้อชาติและเผ่าพันธ์ออสเตรเลียต่อไป (World Directory of Minorities Oceania, 2008)

นโยบายการแบ่งแยกนั้นถูกนำมาใช้ในดินแดนออสเตรเลียกว่า 70 ปี (ประมาณปีค.ศ 1860 – 1930) อันสร้างความเจ็บปวดและทำลายวัฒนธรรมดั้งเดิมและสังคมของชนพื้นเมืองอย่างมาก โดยเฉพาะการทำลายความเชื่อและการนับถือตนเองของชนพื้นเมือง เพราะนโยบายดังกล่าวสร้างสภาพแวดล้อมบังคับให้ชนพื้นเมืองไม่สามารถพึ่งตนเองได้

นโยบายดังกล่าวยังคงฝังรากลึกมาถึงปัจจุบัน เพราะการแยกชนพื้นเมืองออกมาอยู่ในเขตนิคมและสร้างให้ประเทศออสเตรเลียหรือชุมชนของผู้มาอยู่อาศัยใหม่เป็นชุมชนคนผิวเดียว (uniracial community) นั้นไม่ได้ตั้งอยู่บนรากฐานความเป็นจริงของสังคม นโยบายการแบ่งแยกในช่วงต้นนี้จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นแนวทางที่ไม่แก้ปัญหาและส่งผลเสียในระยะยาวต่อความสัมพันธ์ระหว่างคนสองกลุ่มที่ยังคงดำรงความขัดแย้งมองเห็นความแตกต่างและยากที่จะผสมกลมกลืน

ดังที่นักวิชาการได้กล่าวว่านโยบายเรื่องชนพื้นเมืองในปัจจุบันมีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาและผลที่ได้รับจากความไม่ยุติธรรมในอดีต (Brookman and Gale, 1975, p. 59) อีกทั้งยังทำลายการเคารพในวัฒนธรรมของตนเองของชนพื้นเมือง และสร้างความรู้สึกไม่ไยดีต่อชน

พื้นเมืองในหมู่ชาวยุโรปที่มาใหม่ จวบจนบางส่วนของชาวออสเตรเลียในปัจจุบันยังคงหยิ่งและไม่ยอมรับความจริงถึงการดำรงอยู่ของคนผิวสี (Brookman and Gale, 1975, p. 20)

ด้วยเหตุนี้ นโยบายการแบ่งแยกจึงเป็นนโยบายที่ล้มเหลวในการแก้ปัญหา นอกจากนโยบายจะสะท้อนความคิดแบบชาตินิยมและความใจแคบของรัฐและประชาชนออสเตรเลียในยุคแรกแล้ว นโยบายที่รัฐกำหนดและดำเนินการกว่าครึ่งศตวรรษนี้ยังส่งผลด้านลบต่อการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาของชนพื้นเมืองของออสเตรเลียมาจนถึงยุคปัจจุบันด้วย

โดยสรุปประมาณ 70 ปี การดำเนินนโยบายของรัฐไม่ตอบประเด็นปัญหาในเรื่องการคุ้มครอง ทั้งในส่วนของชนพื้นเมืองและชาวออสเตรเลีย การเข้ามาของชนผิวขาวในดินแดนออสเตรเลียก่อให้เกิดความเสื่อมของชนพื้นเมืองอย่างแท้จริง ต่อมาเมื่อบริบทและสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของออสเตรเลียเปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลเองเห็นความล้มเหลวและจุดอ่อนของนโยบายการแบ่งแยก ความคิดแบบชาตินิยมอย่างเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องชนพื้นเมืองได้ จึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวทางและเนื้อหาสาระของนโยบายต่อชนพื้นเมืองและเป็นที่มาของนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ ดังที่จะกล่าวในส่วนต่อไป

2) นโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ (Assimilation policy)

หลังจากการดำเนินนโยบายการแบ่งแยกในช่วงที่ผ่านมา รัฐเล็งเห็นความไม่สำเร็จของนโยบายในหลายๆด้าน อีกทั้งเมื่อกาลเวลาล่วงไปการคงไว้ซึ่งนโยบายการแบ่งแยกก็ไม่สอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของออสเตรเลียที่เกิดการเปลี่ยนแปลง รัฐจำเป็นต้องปรับแนวคิดและนโยบายเรื่องชนพื้นเมืองเพื่อให้ตอบรับกับสถานการณ์ของออสเตรเลียในช่วงนั้น เหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่สองนับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่รัฐเริ่มกำหนดนโยบายเพื่อนำชนพื้นเมืองกลับเข้ามาอยู่อาศัยร่วมกับชนผิวขาวในเมือง นโยบายหลักที่รัฐประกาศในช่วงนั้นคือนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ (assimilation policy)

สาระสำคัญของนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ (Assimilation policy)

รัฐบาลออสเตรเลียได้ประกาศนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์หรือการรวมกลุ่ม (assimilation) อย่างเป็นทางการเมื่อปี ค.ศ. 1951 ถึงแม้จริงๆแล้วนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์อะบอริจินิสนี้ได้มีการตกลงดำเนินการอย่างจริงจังทั้งในระดับสหพันธรัฐและรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 1937 ก่อนจะเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยในระยะแรกของนโยบายมุ่งใช้กับพวกอะบอริจินิสเลือดผสม ต่อมาในทศวรรษที่ 1950 จึงนำมาบังคับใช้กับพวกอะบอริจินิสทุกคน (อนันต์ชัย เลาหะพันธุ, 2551, หน้า 21)

สำหรับนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์หรือนโยบายการรวมกลุ่ม เป็นนโยบายที่ตรงข้ามกับนโยบายเดิมเรื่องการแบ่งแยกอย่างสิ้นเชิง เพราะนโยบายการรวมกลุ่มคือนโยบายที่รัฐต้องการเห็นชนพื้นเมืองกลับเข้าสู่ชุมชนเมืองและให้เข้ามามีสถานภาพที่เท่าเทียมและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจเฉกเช่นชาวออสเตรเลียทั่วไป (World Directory of Minorities Oceania, 2008)

ภายใต้นโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ รัฐบาลออสเตรเลียมองว่าชนพื้นเมืองอะบอริจินิสและชนชาติผสมนั้นจะต้องได้รับการปฏิบัติ และมีวิถีการดำรงชีวิตเหมือนกับชาวออสเตรเลียโดยทั่วไป และอาศัยอยู่ในฐานะสมาชิกของสังคมออสเตรเลียที่เป็นหนึ่งเดียว มีสิทธิและโอกาสทางสังคมเหมือนกับชาวออสเตรเลีย มีหน้าที่รับผิดชอบ มีวัฒนธรรมประเพณีเดียวกันที่มาจากความเชื่อ ความหวังและความซื่อสัตย์เดียวกันและมองว่าการดำเนินการพิเศษต่างๆที่ใช้กับชาวอะบอริจินิสนั้นเป็นเพียงมาตรการชั่วคราวไม่ได้มีสาเหตุจากเรื่องความแตกต่างทางสีผิวและชาติพันธ์ หากแต่ทำเพื่อดูแลช่วยเหลือชนพื้นเมืองจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงที่ฉับพลันและก็หวังที่จะช่วยเหลือชนพื้นเมืองในการปรับตัวซึ่งหวังว่าจะเกิดประโยชน์และพัฒนาในแง่ของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองในภายภาคหน้า ดังนั้นในมุมมอง

ของรัฐ รัฐมนตรี Paul Hasluck ประกาศนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ในปี ค.ศ. 1951 เพื่อให้นโยบายดังกล่าวเป็นหนทางให้ชนพื้นเมืองปรับสภาพวิถีชีวิต และเชื่อว่าสภาพต่างๆจะดีขึ้นหากชนพื้นเมืองมีแนวทางการใช้ชีวิตแบบชนผิวขาว ซึ่งนโยบายดังกล่าวถูกมองว่าเป็นนโยบายทางบวกที่ดี เหมือนกับนโยบายอื่นๆที่ผ่านมา เช่น นโยบายการคุ้มครองชนพื้นเมือง หรือ นโยบายการแบ่งแยก (Brookman and Gale, 1975, p. 72)

เนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบาย **ข้อแรก** คือ ให้ยกเลิกกฎหมายและระเบียบที่ให้ชาวอะบอริจินิสไปอยู่แยกกลุ่มและเป็นชนกลุ่มน้อยที่ถูกครอบงำ **ข้อที่สอง** คือ ด้านสวัสดิการทางสังคม ให้ยกเลิกประเด็นที่ทำให้ชาวพื้นเมืองกลายเป็นพลเมืองชั้นสองในสังคมออสเตรเลีย และ**ข้อที่สาม**ของนโยบายการรวมกลุ่มนี้ก็เพื่อให้ความรู้กับสมาชิกของชุมชนออสเตรเลียให้ยกเลิกความคิดเหยียดสีผิวชาวอะบอริจินิส (Brookman and Gale, 1975, p. 59)

การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศเริ่มมีมากขึ้นตามลำดับสะท้อนซึ่งการฟื้นฟูสิทธิและเสรีภาพของชนพื้นเมืองที่ถูกกดขี่มากว่า 2 ศตวรรษ เช่น ในปี ค.ศ. 1949 แนวทางภายในประเทศเริ่มมีการเพิ่มสิทธิและความเท่าเทียมของชนพื้นเมือง โดยมีพระราชบัญญัติเชื้อชาติและความเป็นพลเมือง (Nationality and Citizenship Act) ประกาศให้ชนพื้นเมืองออสเตรเลียมีสิทธิความเป็นพลเมืองออสเตรเลียเต็มขั้น รวมถึงให้พวกอะบอริจินิสที่มีเลือดอะบอริจินิสเต็มตัวได้รับสวัสดิการทางสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคมของเครือจักรภพที่ออกมาในตอนต้นของทศวรรษ 1940 (นันทนา กบิลกาญน์, 2529, หน้า 21)

หลังจากการประกาศใช้นโยบายดังกล่าว ในแต่ละรัฐ เริ่มมีการค่อยๆเลิกกฎหมายแบ่งแยกพวก เกิดความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงในชุมชน ในช่วง 10 ปีให้หลัง (ปี ค.ศ.1965-1975) แต่ละรัฐเริ่มมีการยกเลิกกฎหมายที่บังคับเข้มงวดต่อชนพื้นเมือง ให้ชนพื้นเมืองอพยพ

ออกจากพื้นที่สงวน จัดสวัสดิการสังคมเพิ่ม และให้เข้ามาสู่เมือง รัฐต่างๆต่างพยายามออกกฎหมายให้อิสระแก่ชนพื้นเมืองที่แตกต่างหลากหลาย (Brookman and Gale, 1975, p. 61)

ภายใต้แนวคิดและนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ ตอนต้นของ 1960 นั้น ชนกลุ่มน้อยอะบอริจินิสในออสเตรเลียจะต้องปรับตัวเข้ากับวิถีชีวิตของสังคมชาวออสเตรเลียเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่การบริการและโครงการต่างๆได้ออกมาเพื่อจูงใจแกมบังคับให้ชนพื้นเมืองเลือกที่จะปรับตัวเปลี่ยนแปลงเข้าหาสังคมออสเตรเลียที่กำลังพัฒนาอย่างกว้างขวาง (Brookman and Gale, 1975, p. 72)

อย่างไรก็ตาม ชนพื้นเมืองที่ถูกปล่อยออกมาจากที่กักกันและอพยพเข้าสู่เมืองนั้น ต่างถูกคาดหวังว่าจะต้องลืมความเชื่อและวัฒนธรรมของตนเอง คณะกรรมการคุ้มครองชาวอะบอริจินิส (The Aboriginal Protection Board) กล่าวว่า “ชนเผ่าอะบอริจินิสต้องพัฒนาจากความป่าเถื่อนไปสู่มาตรฐานของชนผิวขาว” (SKWIRK Interactive Schooling, 2011) ดังนั้นจะเห็นว่าจากนโยบายแรกคือการคุ้มครองและแยกไว้ในค่ายกักกันสู่นโยบายการรวมกลุ่มนี้สาระสำคัญก็ไม่ได้แตกต่างกันมาก

ถึงแม้จะมีชนพื้นเมืองเริ่มอพยพเข้าสู่เมือง รัฐก็ไม่ได้ยอมรับสภาพความแตกต่างของชนพื้นเมืองอย่างแท้จริง ชนพื้นเมืองยังคงต้องต่อสู้กับการเหยียดผิว แทนที่จะได้รับการรวมกลุ่มเข้ากับสังคมชนผิวขาว กลุ่มชนพื้นเมืองในเมืองถูกทอดทิ้งและถูกบังคับให้อยู่ในที่ที่เป็นขอบของสังคม ในสภาพยากจนและไม่มีงานทำ ถูกห้ามไม่ให้เข้าร่วมในสถานที่บางแห่งหรือถูกจำกัดเวลาเข้า เช่นในโรงแรม บาร์ สระว่ายน้ำ หรือโรงภาพยนตร์ (SKWIRK Interactive Schooling, 2011)

ในส่วนของการดำเนินนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลนั้นเป็นไปได้ยาก ถึงแม้ รัฐจะมีการประกาศยกเลิกกฎหมายเหยียดสีผิว และให้ชนพื้นเมืองอพยพเข้าสู่เมืองได้นั้น การจะประสบผลสำเร็จในแง่การไม่ถูกเหยียดผิว หรือ ไม่รู้สึกว่าเป็นพลเมืองชั้นสองนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับสมาชิกในชุมชนและรัฐบาลว่าจะมองเรื่องนี้อย่างไร เพราะปัญหาหลักในสังคมออสเตรเลียก็คือชาวออสเตรเลียขาดความรู้และทักษะในการยอมรับและสร้างความสัมพันธ์กับชาติพันธ์ที่แตกต่าง เพราะในอดีตชาวออสเตรเลียขาดการปรับตัวในเรื่องดังกล่าวมายาวนานภายใต้นโยบายการแบ่งแยกของรัฐ ผสมกับความเชื่อที่ว่าชาวอะบอริจินิสจะสูญพันธ์ไปในที่สุดและชาวออสเตรเลียจะเป็นเชื้อชาติเดียวที่ดำรงอยู่ในสังคมออสเตรเลีย เมื่อความจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จึงมีความจำเป็นที่ชาวออสเตรเลียต้องปรับตัวและปรับความคิดใหม่ (Brookman and Gale, 1975, p. 61)

จึงกล่าวได้ว่าปัญหาหลักของการเป็นพลเมืองเต็มขั้นนั้นไม่ได้อยู่ที่กฎหมายแต่เป็นอุปสรรคทางสังคม ชนพื้นเมืองทั้งหลายจะได้รับความเป็นพลเมืองเต็มขั้นหากพวกเขาสามารถอาศัยอยู่และทำงานเหมือนสมาชิกคนหนึ่งของชุมชน (Brookman and Gale, 1975, p. 71)

อีกมุมหนึ่งของนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์คือ นโยบายดังกล่าวไม่เอื้อหรือมีความเชื่อมโยงกับประเด็นเรื่องสิทธิความเป็นพลเมืองของชนพื้นเมือง ดังจะเห็นว่าชาวอะบอริจินิสไม่ได้รับการยอมรับเป็นพลเมืองเต็มขั้นจนกระทั่งมีการทำประชามติ ในปีค.ศ 1967 ซึ่งก่อนหน้านั้น ชนพื้นเมืองอะบอริจินิสก็ไม่ได้รับอนุญาติให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เนื่องจากชนพื้นเมืองยังไม่มีสิทธิความเป็นพลเมืองออสเตรเลียแต่อย่างใด

ตามข้อเท็จจริงเบื้องต้น จึงเกิดการวิพากษ์นโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ว่าเป็นนโยบายของรัฐที่กำหนดมาเพื่อให้ความสำคัญกับสังคมชนผิวขาวชาวอังกฤษในออสเตรเลีย (White

British Society) นโยบายดังกล่าวสะท้อนความคิดเรื่องการให้ความสำคัญกับเรื่องชาติพันธ์ของออสเตรเลียที่จะต้องมีลักษณะเดียวกัน โดยเฉพาะลักษณะสีผิว ดังเช่น นโยบายเรื่องการเข้าเมือง (immigration) ของออสเตรเลียที่วางอยู่บนพื้นฐานเรื่องสีผิวและสัญชาติเป็นหลัก และเน้นเฉพาะการเข้ามาของชนผิวขาวชาวอังกฤษ จนกระทั่งถึงทศวรรษที่ 1970 ที่เริ่มมีการทบทวนเปลี่ยนแปลง (Galligan and Winsome, 2007, p. 47) และนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ก็ยังคงวางอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดดั้งเดิมของออสเตรเลียที่เห็นว่าชนเผ่าอะบอริจินิสนั้นมีความแตกต่างและไม่เหมือนกับชาวออสเตรเลียแต่อย่างใด โดยเฉพาะยังคงตอกย้ำเรื่องความต้อยต่ำและไร้อนาคต แต่จะมีหนทางที่ดีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกลืนสู่เผ่าพันธ์ของออสเตรเลียขาว ดังนั้นนโยบายกลืนเผ่าพันธ์นี้ก็วางอยู่บนรากฐานเดิมหากแต่เป็นนโยบายที่ลดความรุนแรงและดุดันลงจากนโยบายการแบ่งแยก (Howells, 2007, p. 1)

เห็นได้ชัดว่า นโยบายการกลืนเผ่าพันธ์นั้นไม่ยอมรับในวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย มีการคัดเลือกและให้ความสำคัญกับชนผิวขาวชาวอังกฤษและกำหนดให้กลุ่มที่มีความแตกต่างทางสีผิวและสัญชาตินั้นต้องกลืนเข้ากับวิถีชีวิต มีมาตรฐานการดำเนินชีวิตแบบตะวันตกเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น ปี ค.ศ. 1961 มีการให้ความหมายคำว่า assimilation โดยที่ประชุมเรื่องสวัสดิการชนพื้นเมือง (the native welfare conference) ว่า “ชาวอะบอริจินิสทั้งหมดและที่มีสายเลือดอะบอริจินิสบางส่วนได้รับการคาดหวังว่าจะต้องมีรูปแบบการใช้ชีวิตเหมือนชาวออสเตรเลียทั่วไปและเป็นสมาชิกของชุมชนออสเตรเลียที่มีความเป็นหนึ่ง มีความสุขกับสิทธิและได้รับสิทธิพิเศษเดียวกัน มีความรับผิดชอบเดียวกัน มีวัฒนธรรมเดียวกันและได้รับอิทธิพลจากความเชื่อ ความหวังและความซื่อสัตย์เดียวกันกับชาวออสเตรเลียทั่วไป” (SKWIRK Interactive Schooling, 2011)

เมื่อ 4 ปีให้หลัง ความหมายข้างต้นต้องเปลี่ยนแปลงเพราะเกิดความชัดเจนว่าระดับของการกลมกลืนวัฒนธรรมนั้นไม่เกิดขึ้น ในความเป็นจริง ไม่มี ชุมชนที่มีลักษณะเดี่ยว

ปราศจากความหลากหลาย (single australian community) ดังนั้นในการประชุมเดียวกันในปี ค.ศ. 1965 จึงได้ให้ความหมายของนโยบายการกลืนชาติพันธ์ใหม่ โดยเน้นที่การเลือกโดยชนพื้นเมืองที่จะปรับตัว ไม่เป็นไปในเชิงบังคับเหมือนความหมายแรก โดยให้ความหมายว่า "การพยายามให้ชาวอะบอริจินิสทุกคนเลือกที่จะรับรูปแบบและมาตรฐานการใช้ชีวิตแบบเดียวกับชาวออสเตรเลียและอาศัยเป็นสมาชิกในชุมชนออสเตรเลียที่มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียว" (SKWIRK Interactive Schooling, 2011) ซึ่งจากทั้งสองนิยามก็ยังเน้นให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมตะวันตกอยู่ดี

ตรรกกะของนโยบายดังกล่าวมีความขัดแย้งกันเอง ในขณะที่ชาวอะบอริจินิสถูกบอกเสมอว่าจะต้องเป็นแบบชนผิวขาวแต่พวกเขาไม่เคยได้รับอิสระที่จะเปลี่ยนแปลง พวกเขาถูกบอกเสมอว่าต้องมีความรับผิดชอบเพื่อจะกลมกลืนเข้ากับสังคม แต่พวกเขาไม่เคยได้รับโอกาสในการรับผิดชอบทำอะไรเลย ดังนั้นแนวทางของนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ไม่เคยให้สิทธิเท่าเทียมกับชนพื้นเมือง หากแต่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดการยอมรับและไม่ต่อต้านวัฒนธรรมของออสเตรเลีย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อสาระสำคัญของนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์

ในช่วงทศวรรษที่ 1940 และช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลออสเตรเลียได้รับแรงกดดันจากทั้งภายนอกและภายในประเทศอันเป็นที่มาของการปรับนโยบายจากการแบ่งแยกสู่นโยบายการกลืนเผ่าพันธ์หรือนโยบายการรวมกลุ่ม ถึงแม้ว่า **1) ความแตกต่างทางชาติพันธ์ ความคิดและทัศนคติ** ยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อรัฐในการกำหนดนโยบายต่อชนพื้นเมือง หากแต่เมื่อ **2) บริบททางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของออสเตรเลียเปลี่ยนแปลงไป** รัฐไม่สามารถยึดติดกับแนวคิดและนโยบายเดิมเรื่องการแบ่งแยกสองกลุ่มชาติพันธ์ได้

ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ประเทศออสเตรเลียเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่บริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมรูปแบบใหม่ ซึ่งส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐในการกำหนดนโยบายต่อชนพื้นเมือง ในช่วงดังกล่าว ออสเตรเลียนับเป็นประเทศที่มีศักยภาพมากที่สุดในซีกโลกใต้และมีความพร้อมที่จะมีส่วนร่วมในเวทีโลกอย่างแท้จริง ประเทศออสเตรเลียเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยและชาตินิยมเริ่มมีการขยายตัวที่ชัดเจนขึ้น (อนันต์ชัย เลาหะพันธุ, 2551, หน้า 345)

ใน ปี ค.ศ. 1901 ออสเตรเลียได้รับการสถาปนาเป็นเครือรัฐออสเตรเลีย เป็นสหพันธรัฐ (Federation) ที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นประมุข ประกอบด้วยรัฐ 6 รัฐ ที่เคยแบ่งแยกออกเป็นอาณานิคมต่างๆ ถึง 6 แห่ง ในปี ค.ศ. 1902 มีการประชุมรัฐสภาครั้งแรก และเริ่มเปิดโอกาสให้ประชากรออสเตรเลียลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ ยกเว้นชนพื้นเมืองที่ไม่ได้รับการนับสิทธิดังกล่าว

อีกเหตุการณ์สำคัญในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 คือสงครามโลกครั้งที่ 2 (1939-1945) ซึ่งนับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่นำมาซึ่งการฟื้นตัวของชนพื้นเมือง ด้วยสถานการณ์ทั้งภายนอกและภายในประเทศ เปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองกล้าที่จะเข้ามามีส่วนเรียกร้องเพื่อสิทธิและสวัสดิการที่เท่าเทียมมากขึ้น ในขณะที่รัฐบาลออสเตรเลียเองก็ต้องปรับแนวความคิดของตนให้สอดคล้องกับนานาอารยะประเทศมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากปี ค.ศ. 1938 รัฐเริ่มมีการทบทวนสนับสนุนนโยบายด้านวัฒนธรรม มากกว่าทฤษฎีชีววิทยา การเหยียดผิว และการแบ่งแยกดังที่เคยดำเนินมา กอปรกับวาทกรรมที่สำคัญหลังสงครามโลกครั้งที่สองคือ เรื่องของสิทธิและความเท่าเทียมกัน ดังจะเห็นได้จากการลงนามร่วมกันใน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal declaration of human rights) ในปี ค.ศ. 1948 เหล่านี้ ได้สร้าง

กระแสการตื่นตัวในกลุ่มชนผิวขาวออสเตรเลีย ส่งผลให้รัฐบาลออสเตรเลียไม่สามารถคงไว้ซึ่งนโยบายการแยกกลุ่มแบบเดิมไว้ได้

การเปลี่ยนแปลงท่าทีของรัฐบาลนั้นไม่ได้มาจากแรงกดดันภายนอกอย่างเดียว แรงกดดันภายในประเทศ บริบทและโครงสร้างทางสังคมส่งผลต่อการทบทวนแนวคิดและนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้ตอบรับกับสถานการณ์ใหม่ของออสเตรเลียในช่วงนั้น เป็นที่ทราบดีว่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา สถานะของอะบอริจินิสเริ่มดีขึ้นเรื่อยๆและชาวพื้นเมืองเองก็จัดตั้งสมาคมของตนเอง เช่น ในทศวรรษที่ 1940 มีสมาคมของตนเอง คือ Aborigines Progressive Association เพื่อยกระดับสถานะของชนพื้นเมือง ช่วงสงครามโลกครั้งที่สองรัฐบาลมีการจ้างชาวอะบอริจินิสกว่า 1,000 คนในกองทัพ การกระทำดังกล่าวเอื้อให้อะบอริจินิสถูกยกระดับให้มีสถานะดีขึ้น มีค่าจ้างเท่าเทียม ที่อยู่อาศัยและได้รับสวัสดิการต่างๆเท่าเทียมกับชนผิวขาว ซึ่งต่างจากสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1914-1918) ที่ส่วนใหญ่กิจการทหารเป็นเรื่องของชนผิวขาวชาวยุโรป ไม่ได้มีส่วนให้ชนพื้นเมืองเข้าไปรับรู้แต่อย่างใด Brookman and Gale, 1975)

พอภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จึงเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายรัฐและกฎหมายให้นำชาวพื้นเมืองกลับเข้ามาอยู่อาศัยร่วมในชุมชนออสเตรเลีย นโยบายหลักในช่วงนั้นคือการกลืนเผ่าพันธ์ (assimilation policy) ***ประเด็นแรก*** เป็นเพราะโครงสร้างประชากรพื้นเมือง การเพิ่มจำนวนของประชากรชาวอะบอริจินิส ในช่วงปลายของนโยบายการแบ่งแยกก่อให้เกิดความขัดแย้งกับความเชื่อดั้งเดิมเรื่องการสูญพันธ์ของชนพื้นเมือง อีกทั้งจำนวนที่มากขึ้นของชนพื้นเมืองที่อาศัยในค่ายกักกันนั้นถือเป็นการเพิ่มงบประมาณของประเทศ ในมิติเรื่องค่าใช้จ่ายที่ชนพื้นเมืองพึ่งสวัสดิการของรัฐ และ***ประเด็นที่สอง*** คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของออสเตรเลีย ในส่วนของชนพื้นเมือง ความน่าสนใจของการจ้างงานภายนอกทำให้ชนพื้นเมืองเริ่มต้องการที่จะเข้ามาอาศัยในเมือง อีกทั้งระหว่าง ปี ค.ศ.

1911 และ 1930 ผืนแผ่นดินกว่าครึ่งของในรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales: NSW) นั้นถูกเอาไปโดยชนผิวขาว ชาวอะบอริจินิสได้รับการสัญญาว่าสามารถอยู่บนที่ดินนั้นได้แต่กลับถูกเอาไป ชาวอะบอริจินิสจำนวนมากต้องการออกมาสู่เมืองเพื่อหางานทำ เพื่อหนีจากอำนาจบังคับของผู้จัดการหรือผู้ที่มีอำนาจท้องถิ่น (SKWIRK Interactive Schooling, 2011) และเนื่องด้วยการขยายตัวของเศรษฐกิจในเมืองทำให้รัฐต้องลดหย่อน ผ่อนปรน กฎระเบียบให้ชนพื้นเมือง สามารถเป็นอิสระและออกจากค่ายที่รัฐจัดไว้ให้ได้ เพราะรัฐเองก็ต้องการแรงงานชนพื้นเมืองเข้ามาทำงานมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ภายใต้การเปลี่ยนแปลงนโยบายเดิมสู่นโยบายใหม่ รัฐยังคงธำรงไว้ซึ่ง **ทัศนคติ ความเชื่อและค่านิยมแบบเหยียดผิวแบบเดิม** หากจะวิเคราะห์สภาพบริบทของประเทศออสเตรเลีย ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1940 ออสเตรเลียยังคงเป็นประเทศที่มีความเป็นอังกฤษสูง ร้อยละ 97 ของประชากรเป็นชาวออสเตรเลียหรือมีสายเลือดอังกฤษ เพลงชาติชื่อ 'God save the Queen' ร้องในโรงภาพยนตร์ จากแนวคิดและวิถีชีวิตของชาวออสเตรเลียหรือประชากรที่มีสายเลือดอังกฤษนั้น ประชากรไม่พร้อมที่จะรับวัฒนธรรมที่แตกต่าง ดังจะเห็นได้จากนโยบายออสเตรเลียขาว (White Australia) ที่มีมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1900 ดังนั้นใครก็ตามที่มาจากต่างประเทศเข้ามาที่ออสเตรเลียก็ต้องปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมนี้ และคาดว่าจะกลมกลืนเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบดังกล่าว ชาวอะบอริจินิสและผู้อพยพ เช่น ชาวจีน จึงถูกคาดหวังว่าจะยกเลิกมรดกทางวัฒนธรรมและรับวัฒนธรรมกระแสหลักของออสเตรเลีย เกรงว่าจะมาทำให้ความเป็นชาติออสเตรเลียในแบบยุโรปเจือจางลง ในยุคนี้นโยบายการกลืนเผ่าพันธ์จึงดำรงอยู่และยังคงสะท้อนแนวคิดและวิถีดังกล่าว (SKWIRK Interactive Schooling, 2011)

ในช่วงของนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ ประชาชนจำนวนมากยังคงธำรงไว้ซึ่งแนวคิดและค่านิยมที่เหมือนกับผู้อพยพยุคแรก โดยเชื่อว่า ชาวอะบอริจินิสมาจากสายพันธ์ที่ด้อยกว่า ต่ำ

กว่า และจะสูญพันธ์ไปในที่สุด สอดคล้องกับทฤษฎีวิวัฒนาการของสิ่งมีชีวิตของชาร์ลส์ ดาร์วิน ที่มองว่าชาวอะบอริจินิสเป็นกระบวนการขั้นสุดท้ายของวิวัฒนาการจากวานรเป็นมนุษย์ หรือ ทฤษฎีการอยู่รอดของผู้ที่เหมาะสมที่สุด แนวคิดเหล่านี้ต่างให้ความชอบธรรมกับคนขาวในการรุกรานแผ่นดินของชาวอะบอริจินิส (อนันต์ชัย เลาหะพันธุ, 2551, หน้า 19)

เมื่อมีการนำชนพื้นเมืองมารวมกลุ่มกับชนชาวออสเตรเลียที่เป็นยุโรปดั้งเดิมทำให้เห็นได้ชัดถึงปัญหาที่เกิดกับชาวอะบอริจินิส เรื่องความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันกับชาวออสเตรเลีย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการปรับตัวของชาวพื้นเมืองเข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่ๆ รวมทั้งความเสียเปรียบของชาวพื้นเมืองในการอยู่ร่วมกัน

ภายหลังจากการดำเนินนโยบายการกลืนชาติพันธ์มาระยะเวลาหนึ่งนั้น เห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวไม่มีประสิทธิผล ชาวพื้นเมืองไม่ต้องการที่จะสูญเสียวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมของตนหรือกลายไปเป็นชนผิวขาวหรือชาวอังกฤษ ชาวอะบอริจินิสยังคงธำรงไว้ซึ่งความรู้สึกภูมิใจและหยิ่งในอัตตลักษณ์ของตนและวัฒนธรรมดั้งเดิม ในขณะที่ชุมชนผิวขาวไม่ต้องการที่จะรับชนพื้นเมืองอะบอริจินิสเข้าไปสู่สังคมของตน มีการเหยียดผิวจำนวนมากในออสเตรเลีย

ถึงแม้นโยบายการกลืนเผ่าพันธ์จะเป็นที่ยอมรับในทศวรรษที่ 1940 และ 1950 แต่ในทศวรรษที่ 1960 ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นนโยบายที่ไม่ให้ความสำคัญกับการดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรมแบบดั้งเดิม เพราะนโยบายการกลมกลืนเป็นหนึ่งเดียวเป็นนโยบายของรัฐที่นำเสนอราวกับจะช่วยหรือเพื่อทำให้ชาวอะบอริจินิสดีขึ้น หากแต่เป็นการทำลายวัฒนธรรมของชาวอะบอริจินิสในที่สุด (SKWIRK Interactive Schooling, 2011)

จุดจบของนโยบายการกลืนเผ่าพันธ์อยู่ในช่วงปี ค.ศ. 1964 ที่มีความชัดเจนว่านโยบายดังกล่าวล้มเหลว การประท้วงของชาวอะบอริจินิสในช่วงทศวรรษ 1960 สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนจำนวนมากรู้ถึงการเหยียดผิวและการแบ่งแยกพวกในสังคมออสเตรเลีย ในยุคของ

สิทธิเสรีภาพ นโยบายการกลืนเผ่าพันธ์ไม่ใช่นโยบายที่จะทำได้ง่าย ดังนั้นประชาชนเริ่มไม่เห็นด้วย และรัฐจำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญกับวาทกรรมเรื่องการผสมผสาน (integration) ทดแทน ดังจะเห็นว่าเมื่อปีค.ศ 1945 กรมการเข้าเมืองของเครือจักรภพ (Department of Commonwealth Immigration) มีการจัดตั้งฝ่ายกลืนเผ่าพันธ์ (Assimilation Section) และในปีค.ศ. 1964 มีการเปลี่ยนชื่อเป็นฝ่ายบูรณาการ (Integration Section) วาทกรรมเรื่องการกลืนเผ่าพันธ์ถูกลดทอนมาเป็นคำว่าผสมผสานและบูรณาการแทน รัฐเริ่มใส่ใจกับความหลากหลายมากกว่าการเป็นหนึ่งเดียว เป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการเดินไปข้างหน้า (SKWIRK Interactive Schooling, 2011) เพิ่งต่อมาภายหลังในทศวรรษที่ 1970 ที่ออสเตรเลียมีการนำนโยบายอื่นๆ ที่เน้น ความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Multiculturalism) และเอื้อประโยชน์ต่อชนพื้นเมืองมาทดแทนนโยบายกลืนเผ่าพันธ์ในที่สุด (Galligan and Winsome, 2007, p. 47)

อย่างไรก็ดี ความคิด ทัศนคติและค่านิยมในเรื่องความแตกต่างทางชาติพันธ์ยังคงฝังรากลึกอยู่ในความรู้สึกของประชาชนบางส่วนในออสเตรเลีย ยกตัวอย่างเช่น นโยบายของพรรคการเมือง One Nation ในปี ค.ศ. 1997 ก็ยังสะท้อนความต้องการในการกลืนเผ่าพันธ์ การแบ่งแยกสีผิวของออสเตรเลีย การให้ความสำคัญกับคุณค่าของออสเตรเลียแบบดั้งเดิม ยังคงมีให้เห็นเป็นระยะในประวัติศาสตร์การเมืองออสเตรเลีย (Galligan and Winsome Roberts, 2007, p. 376)

โดยสรุป นโยบายการกลืนเผ่าพันธ์สะท้อนภาพของสังคมออสเตรเลียในยุคแห่งการปรับตัวจากยุคแรกหลังการถูกล่าอาณานิคมสู่ยุคแห่งการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในขณะเดียวกันยังคงสะท้อนแนวทางของรัฐและสังคมออสเตรเลียที่ยึดถือตนเองเป็นหลักและไม่เปิดรับวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองแต่อย่างใด เห็นได้จากที่นโยบายนี้ไม่เปิดโอกาสให้กับสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของชนพื้นเมือง การพัฒนาขึ้นในแง่ของการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย

และกฎระเบียบที่เข้มงวดต่างๆ เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลก่อให้เกิดกระแสการเรียกร้องเพื่อสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองของชนพื้นเมืองในยุคต่อมา ถึงแม้ในแง่ของการดำรงตนในสังคมนั้นชนพื้นเมืองยังคงต้องเผชิญปัญหาการเหยียดผิวอยู่อย่างกว้างขวางก็ตาม

3) นโยบายการกำหนดเจตจำนงตนเอง (Self-determination policy)

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 บริบทของการเมือง เศรษฐกิจและสังคมทั้งภายนอกและภายในประเทศ มีการเปลี่ยนแปลง กอปรกับกระแสการเรียกร้องของชนพื้นเมืองที่ต้องการเลือกวิถีในการปกครองและตัดสินใจด้วยตนเอง ปัจจัยเหล่านี้ล้วนผลักดันให้รัฐบาลออสเตรเลียต้องทบทวนแนวคิดและนโยบายที่เหมาะสม นโยบายที่มาแทนนโยบายกลืนเผ่าพันธ์ คือ นโยบายการกำหนดเจตจำนงตนเอง (self-determination) หรือ นโยบายเรื่องการจัดการตนเอง (self-management) ของชนพื้นเมือง ภายใต้นโยบายดังกล่าว รัฐบาลออสเตรเลียมีการพัฒนากฎหมาย แก้ไขรัฐธรรมนูญในบางส่วนเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ชนพื้นเมืองมากขึ้น (Galligan and Winsome, 2007, p. 7)

สาระสำคัญของนโยบายการกำหนดเจตจำนงตนเอง (Self-determination)

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 รัฐบาลนำโดยทุกพรรคเน้นสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนพื้นเมืองโดยเน้นพัฒนาความสามารถในด้านเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่แล้วแนวทางแก้ไขแตกเป็นสองแนวทางและยังไม่ได้ผลทั้งคู่เพราะรัฐแก้ไขไม่ถูกจุดและไม่เข้าใจปัญหา (Galligan and Winsome, 2007, p. 537)

แนวทางการแก้ไขที่รัฐบาลออสเตรเลียมีให้กับชนพื้นเมืองสองแนวทาง คือ (1) การร่วมมือกับตลาด (Market Engagement) และ (2) การพึ่งพาสวัสดิการทางสังคม (welfare dependence) ซึ่งทั้งสองแนวทางยังคงเป็นแนวทางที่ไม่เหมาะสมกับชนพื้นเมือง สำหรับการ

ร่วมมือกับตลาดนั้น เป็นไปได้ยาก เพราะชนพื้นเมืองโดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลขาดศักยภาพที่จะลงสนามแข่งขันด้วยความเท่าเทียม ในขณะที่ทางเลือกที่สองเรื่องการพึ่งพาสวัสดิการสังคมก็ไม่ดีต่อชนพื้นเมืองในระยะยาว เพราะทำให้ชนพื้นเมืองไม่สามารถพึ่งตนเองได้

ดังนั้นหนทางที่จะเป็นไปได้คือ การเลือกที่จะใช้วิถีชีวิตแบบชนพื้นเมือง การมีส่วนร่วมและการกำหนดนโยบายจากล่างสู่บน รัฐต้องออกนโยบายที่เปลี่ยนแปลงอย่างสิ้นเชิง โดยต้องมองปัญหาเรื่องชนพื้นเมืองอย่างลึกซึ้ง หยั่งรากลึกโดยเริ่มต้นที่จะเปิดรับความคิดและความรู้ท้องถิ่นของชนพื้นเมืองเพื่อชนพื้นเมืองโดยแท้จริง อีกทั้งให้ชนพื้นเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของภาคการผลิต มิใช่รอรับแต่สวัสดิการสังคมเพียงทางเดียว เช่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยชนพื้นเมือง การดูแลความหลากหลายทางชีวภาพและการจัดการสิ่งแวดล้อม (Altman, 2006) ซึ่งรัฐจำเป็นต้องยอมรับวิถีแบบชนพื้นเมืองให้ได้ ดังที่นักวิชาการแนะนำเรื่องเศรษฐกิจแบบผสมผสาน (the hybrid economy) ที่ประกอบด้วย ส่วนของรัฐ ตลาดและชุมชน (Altman, 2006, p.3) การยอมรับวิถีแบบชนพื้นเมืองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการกำหนดเจตจำนงตนเองของชนพื้นเมืองอันจะนำมาซึ่งทัศนคติใหม่ๆของชาติ ในการเห็นคุณค่าของชนพื้นเมืองที่อยู่ในประเทศ ด้วยความเชื่อที่ว่าเจ้าของผืนแผ่นดินที่มีความรู้สึกผูกพันต่อแผ่นดินจะช่วยอนุรักษ์แผ่นดินให้ยั่งยืนสำหรับลูกหลานต่อไป (Altman, 2006, p. 5)

เรื่องการกำหนดเจตจำนงของตนเองนั้นเป็นหลักการสำคัญในกฎหมายระหว่างประเทศมาเป็นเวลาช้านาน และภายหลังการปลดปล่อยอาณานิคม ประเด็นเรื่องสิทธิชนพื้นเมืองเข้ามามีบทบาทสำคัญในดินแดนออสเตรเลีย ในประเทศออสเตรเลียคำว่า การกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Self-determination) หมายถึง “สิทธิของชนพื้นเมืองในการตัดสินใจกำหนดโชคชะตาของตนและสิทธิในการดำรงไว้ซึ่งอัตตลักษณ์ทางวัฒนธรรมที่โดดเด่นของตน” (Galligan and Winsome, 2007, p. 537) ชุมชนคนพื้นเมืองในออสเตรเลีย

พยายามที่จะร่วมมือสร้างความสัมพันธ์กับรัฐบาล ดังนั้นการกำหนดเจตจำนงของตนเองในที่นี้ไม่ได้หมายถึงการเรียกร้องที่จะแยกตัวออกจากประเทศออสเตรเลียและตั้งรัฐใหม่ แต่เป็นเพียงการเรียกร้องที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน กำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนพื้นเมืองของตน

อย่างไรก็ดี ความยากคือการนำนโยบายที่ดีไปปฏิบัติ การยอมรับแนวทางดังกล่าวโดยรัฐบาลออสเตรเลียที่ถูกครอบงำด้วยแนวความคิดกระแสหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมตะวันตก โดยเฉพาะภายใต้รัฐบาลพรรคอนุรักษ์นิยมที่เน้นเรื่องการจัดการตนเองในด้านเศรษฐกิจ การแข่งขันทางเศรษฐกิจ และไม่ค่อยให้ความสำคัญกับประเด็นด้านการเมือง สังคม และวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองมากนัก โดยมองว่าเรื่องสังคม ชุมชน และญาติมิตรไม่ใช่ประเด็นที่ควรพูดถึงในยุคของการแข่งขันและทุนนิยมเสรี ยกตัวอย่างเช่น การใช้คำว่านโยบายการจัดการตนเอง (self-management) แทนคำว่า การกำหนดเจตจำนงตนเอง (self-determination) พรรคอนุรักษ์นิยมไม่เห็นด้วยกับนโยบายเรื่องการกำหนดเจตจำนงตนเอง และยังมองว่าวัฒนธรรมของชนพื้นเมืองเป็นวัฒนรรมที่ต้อยต่ำและจะสูญสลายไปในที่สุด (Howells, 2007)

เมื่อกล่าวถึงนโยบายเรื่องการกำหนดเจตจำนงของตนเองจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงสองประเด็นสำคัญที่สะท้อนถึงการดำเนินงานในยุคนั้นของรัฐบาลและนโยบายนี้ประสบความสำเร็จเพียงใดก็สามารถดูได้จากความสำเร็จในการดำเนินการในเรื่อง (1) สิทธิที่ดินทำกิน และ (2) การก่อตั้งคณะกรรมการชนพื้นเมืองอะบอริจินิสและทอร์เรสสเตรท (ATSIC)

3.1 ประเด็นเรื่องสิทธิที่ดินทำกิน (Land rights)

ประเด็นทางการเมืองของชนพื้นเมืองในออสเตรเลียนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิที่ดินทำกิน หากชนพื้นเมืองมีโอกาสและสิทธิในการจัดการดูแลที่ดินของตนเองจะหมายถึงความสำเร็จของนโยบายเรื่องสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองของชนพื้นเมือง

หลังจากที่ชาวอังกฤษเข้ามาล่าอาณานิคมและประกาศว่าดินแดนออสเตรเลียเป็นที่ว่างเปล่า ไม่มีเจ้าของ ผู้อยู่อาศัยและผู้จับจองที่ดินมาก่อน (*terra nullius*) ซึ่งขัดแย้งกับความเชื่อของชนพื้นเมืองที่ถ่ายทอดมาตั้งแต่บรรพบุรุษว่าผืนแผ่นดินนั้นเป็นของตนและตนมีหน้าที่ดูแลและจัดการสิ่งแวดล้อมโดยรอบอย่างยั่งยืน เมื่อชาวอังกฤษอพยพเข้ามาเมื่อปีค.ศ. 1788 การจัดการที่ดินในออสเตรเลียจึงถูกบังคับให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายของรัฐภายใต้แนวคิดของผู้ล่าอาณานิคม ส่งผลให้ชาวอะบอริจินิสเป็นผู้ไร้ที่ดินและหลักแหล่งไปโดยทันที (Skutsch, 2004)

ภายหลังการประท้วงเรื่องที่ดินหลายครั้ง เช่น Aboriginal Stockmen's Strike ในปี ค.ศ. 1946 หรือ Yolngu ที่ Bark Petition ในปีค.ศ. 1963 หรือที่ Wave Hill Walk-Off ในปี ค.ศ. 1966 หากแต่ในครั้งนั้น การเรียกร้องไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากนัก จนกระทั่งในช่วงทศวรรษที่ 1970 ที่รัฐเริ่มเห็นความจำเป็นที่ต้องคืนผืนแผ่นดินให้กับชนพื้นเมือง รัฐจึงเริ่มทำการสำรวจและพบว่าที่ดินในออสเตรเลียทั้งหมดประมาณร้อยละ 15 มีชนพื้นเมืองอะบอริจินิสเป็นเจ้าของมาก่อน โดยอยู่ในรัฐนอร์ทเทิร์นเทอริทอรี่ (Northern Territory) กว่าร้อยละ 40 และ ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ วิคตอเรีย และแทสมาเนียกว่าร้อยละ 1 (Galligan and Winsome, 2007, p. 7)

รัฐบาลได้ออกกฎหมาย ในปี ค.ศ. 1976 ที่เรียกว่าพระราชบัญญัติสิทธิที่ดินทำกิน (Aboriginal Land Rights Act 1976) ในดินแดนทางตอนเหนือ รวมถึงการคืนที่ดินภายใต้กฎหมายสิทธิที่ดิน (The Commonwealth's land rights legislation of 1976) จึงจัดตั้ง

หน่วยงานเพื่อเข้ามาดูแลคือสมาคมที่ดิน (Land Councils) โดยพยายามจะคืนอิสระเรื่องที่ดินที่เคยยึดครองให้ชาวอะบอริจินิส กอปรกับในปี ค.ศ. 1992 ศาลสูงออสเตรเลียได้ยุติความเชื่อเรื่องดินแดนที่ว่างเปล่า (อันเป็นที่รู้จักในกรณี Mabo) และได้วางกฎหมายเรื่องสิทธิที่ดินทำกินเสียใหม่ การยอมรับซึ่งสิทธิเรื่องที่ดินนี้สะท้อนความสำเร็จในมิติหนึ่งของนโยบายการกำหนดเจตจำนงตนเอง (Info Please Education Publishing, 2006)

อย่างไรก็ดี ดินแดนที่ได้คืนในช่วงทศวรรษที่ 1970 และ 1980 นั้นเป็นดินแดนแถบทะเลทรายที่ไม่มีผลทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด (Macintyre, 2004, p. 293) และมีข้อวิพากษ์ว่ากฎหมายเรื่องสิทธิที่ดินทำกินเป็นเพียงการคืนสิทธิที่ดินในระดับหนึ่งโดยรัฐขอสิทธิดูแลแร่ธาตุทรัพยากรบนผืนดินอยู่ (นันทนา กบิลกาญจน์, 2529, หน้า 25) นอกจากนี้ รัฐบาลของนาย Bob Hawke ก็ไม่สานต่อนโยบายการคืนสิทธิที่ดินและยุติการดำเนินการในปี ค.ศ. 1986 และเมื่อปีค.ศ. 2007 นายกรัฐมนตรี John Howard ส่งทหารไปยังดินแดนนอร์ทเทิร์นเทอริทอรี่ (Northern Territory) เพื่อริบที่ดินของชนพื้นเมืองคืน เป็นต้น

โดยสรุป การกระทำของรัฐภายใต้ประเด็นเรื่องสิทธิที่ดินทำกินไม่สะท้อนการให้โอกาสแก่ชนพื้นเมืองในการตัดสินวิถีชีวิตของตนเองอย่างแท้จริง

3.2 การก่อตั้งคณะกรรมการชนพื้นเมืองอะบอริจินิสและทอร์เรสสเตรท (ATSIC)

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นเรื่องของนโยบายการกำหนดเจตจำนงของตนเองของชาวอะบอริจินิสในออสเตรเลียคือการก่อตั้งคณะกรรมการชนพื้นเมืองอะบอริจินิสและทอร์เรสสเตรท (ATSIC) เมื่อปี ค.ศ 1990 ATSIC เป็นหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นเพื่อบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับชนพื้นเมือง สะท้อนความพยายามของรัฐที่จะให้ชาวอะบอริจินิสมีอำนาจในการกำหนดและเลือกวิถีการดำเนินชีวิตของตนเอง (Skutsch, 2004)

ATSIC เป็นหน่วยงานที่เข้ามาดูแลรับผิดชอบชุมชนพื้นเมืองโดยรับช่วงต่อมาจากคณะกรรมการที่ปรึกษาเรื่องชนพื้นเมืองแห่งชาติ (the National Aboriginal Consultative Committee) (1973-1977) และ ที่ประชุมชนพื้นเมืองแห่งชาติ (The National Aboriginal Conference (1977-85) ซึ่งหน่วยงานทั้ง 2 ข้างต้นนี้เป็นหน่วยงานที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์โดยชนพื้นเมืองอะบอริจินิสว่าเป็นเพียงหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาและไม่ได้ให้อำนาจแก่ชนพื้นเมืองในการบริหารกิจการของตน ดังนั้น ATSIC จึงเกิดขึ้น โดยรัฐบาลตั้งใจที่จะให้อะบอริจินิสมีสิทธิในการควบคุมดูแลตนเอง

ATSIC นับเป็นองค์การแรกที่บริหารงานโดยมีชนพื้นเมืองเป็นคณะกรรมการโดยคณะกรรมการนั้นได้รับการเลือกตั้งเข้ามาโดยชนพื้นเมือง นอกจากนี้ ATSIC ยังเปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยนำเสนอโครงการสาธารณะของชนพื้นเมือง ATSIC มีหน้าที่ดูแลและมอบเงินทุนให้ชุมชนและร่วมมือกับรัฐบาลกลางในประเด็นเรื่องสวัสดิการที่อยู่อาศัยที่ต้องมีการปรับปรุง ในส่วนของรัฐมองว่าเป็นการให้อิสระแก่ชนพื้นเมืองในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง ในด้านโครงสร้าง ATSIC มีระบบของคณะกรรมการท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งทุกๆ 3 ปี โดยชนพื้นเมืองและคณะกรรมการระดับชาติที่จะถูกคัดสรรมาจากคณะกรรมการท้องถิ่น (Skutsch, 2004)

ในช่วงปีค.ศ. 1990 ถึง ค.ศ. 1999 ประธานของคณะกรรรมการ ATSIC ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของเครือจักรภพ ต่อมาในปีค.ศ. 1999 ประธานกรรมการของ ATSIC มาจากการเลือกตั้งโดยเลือกจากคณะกรรมการท้องถิ่นที่มีอยู่ ในช่วงปี ค.ศ. 1990 – 1993 สมาชิกของคณะกรรมการท้องถิ่นมีประมาณ 800 คนจากการเลือกตั้ง และปลายปี ค.ศ. 1993 จำนวนของหน่วยท้องถิ่นลดลงเป็น 35 หน่วย ทำให้คณะกรรมการลดเหลือประมาณ 600 คน และเหลือเพียง 400 คน ในปี ค.ศ.1996 อย่างไรก็ดีจากปี ค.ศ. 1993 ตำแหน่งของประธานและคณะกรรมการนั้นได้รับการจ้างเต็มเวลาและมีเงินเดือน เปิดโอกาสให้มีการ

ร่วมมือกันอย่างกว้างขวางมาก เพราะมีโอกาสได้ทำงานเต็มที่ (Galligan and Winsome, 2007, p. 49)

ในด้านการบริหาร ATSIC มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการและนโยบายของกรมกิจการชนพื้นเมืองและคณะกรรมการพัฒนาชนพื้นเมืองของระดับรัฐและเครือจักรภพ โครงการที่เกี่ยวข้องได้แก่เรื่องที่ดิน การพัฒนาชุมชน การจ้างงาน การพัฒนาบริษัท สุขภาพ บ้าน สาธารณูปโภคชุมชน ศิลปะ การสื่อสาร และบริการด้านกฎหมาย งบประมาณของ ATSIC มีประมาณ 500 ล้านดอลลาร์ต่อปี และได้เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 1,000 ล้านในปี ค.ศ. 2000 ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ATSIC มีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินการกิจการของชนพื้นเมือง

ด้วยเหตุผลทางการเมือง ATSIC ต้องยุติบทบาทในการเป็นตัวแทนของชนพื้นเมืองในที่สุด ภายหลังการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนาย John Howard พรรคอนุรักษ์นิยม (ค.ศ. 1996-2007) ATSIC ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเน้นเรื่องของสิทธิของชนพื้นเมืองมากจนเกินไป เช่น เรื่องความพยายามที่จะร่างสนธิสัญญาระหว่างชนพื้นเมืองกับชาวออสเตรเลีย หรือเรื่องการเรียกร้องคำขอโทษจากรัฐบาลเกี่ยวกับยุคที่เด็กถูกขโมยไป (Stolen Generation) ต่อมา ATSIC ถูกลดอำนาจในการดูแลเรื่องการใช้จ่ายด้านสุขภาพของชนพื้นเมือง และในปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลนาย John Howard จัดตั้งหน่วยงานให้บริการชนพื้นเมือง (Aboriginal and Torres Strait Islander Services) แยกออกมาจาก ATSIC และโอนย้ายงบประมาณของ ATSIC ไปให้หน่วยงานใหม่ดังกล่าว และในปีค.ศ. 2004 แบ่งงบประมาณไปยังกรมต่างๆของรัฐบาลที่เป็นหน่วยงานกระแสหลักส่งผลให้โครงการต่างๆของชนพื้นเมืองไม่ได้รับการพิจารณา โดยให้เหตุผลว่าไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และท้ายที่สุดรัฐบาลของนาย John Howard ก็ประกาศยกเลิกองค์การ ATSIC ในที่สุด เมื่อปี ค.ศ. 2004 (Galligan and Winsome, 2007, p. 537)

โดยแท้จริงแล้ว ปัญหาของ ATSIC เกิดจากความขัดแย้งระหว่างอุดมการณ์ ATSIC ริเริ่มโดยรัฐบาลพรรคแรงงานกับอุดมการณ์ของรัฐบาลพรรคอนุรักษ์นิยมที่มารับช่วงดำเนินการต่อ รัฐบาลนาย John Howard พยายามทุกวิถีทางที่จะอ้างเหตุผล เช่น การจัดการที่ผิดและการคอร์รัปชั่นของ ATSIC เพื่อใช้เป็นช่องทางและเหตุผลในการล้มเลิก ATSIC ซึ่งจะเอื้อให้รัฐมีอำนาจเหนือกิจการและงบประมาณของอะบอริจินิส

โดยสรุป ATSIC มีสถานะเสื่อมลงพร้อมกับนโยบายการกำหนดเจตจำนงของตนเองของรัฐบาล เพราะหากรัฐไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของชนพื้นเมืองในการกำหนดบทบาททางเลือกวิถีชีวิตผ่านองค์การของชนพื้นเมือง เช่น ATSIC หมายถึงว่านโยบายการกำหนดเจตจำนงตนเองนั้นล้มเหลว เช่นกัน กล่าวได้ว่าสิทธิในการตัดสินใจและกำหนดชีวิตตนเองของชนพื้นเมืองในออสเตรเลียนั้น เป็นไปตามความรุ่งเรืองและตกต่ำของ คณะกรรมการดูแลชนพื้นเมืองอะบอริจินิสและชาวทอร์เรสสเตรท (the Aboriginal and Torres Strait Islander Commission-ATSIC) ระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1990 ถึง ค.ศ. 2004 (Galligan and Winsome Roberts, 2007, p.537)

ปัจจัยที่ส่งผลต่อสาระสำคัญของนโยบายการกำหนดเจตจำนงของตนเอง

ปัจจัยสำคัญที่รัฐบาลเริ่มเปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองนั้นเกิดจาก **(1) การรวมตัวเป็นกลุ่มกดดันของชนพื้นเมือง (2) ความคิดและท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไปของชาวออสเตรเลียผิวขาว และ (3) การธำรงไว้ซึ่งความแตกต่างทางความคิด ทัศนคติและค่านิยมระหว่างชาติพันธ์**

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลและเป็นที่มาของนโยบายการกำหนดเจตจำนงตนเองนั้นต้องย้อนกลับไปตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่สังคมออสเตรเลียในทุกภาคส่วนเริ่มสนใจเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างชาติพันธ์มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นชนพื้นเมือง นักการเมือง

ผู้บริหาร นักเรียน นักวิชาการ คนงานและแม่บ้าน ต่างใส่ใจต่อสิทธิและความเท่าเทียมของชาวอะบอริจินิส สาเหตุจาก 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ สถานการณ์โลกที่เน้นเรื่องความแตกต่างทางชาติพันธ์และความเท่าเทียมกัน และจากสภาพภายในประเทศที่ชาวอะบอริจินิสเริ่มอพยพเข้าสู่เมืองและมีส่วนเกี่ยวข้องกับชนผิวขาวมากขึ้น (Brookman and Gale, 1975)

ช่วงหลังสงครามนั้นจะเห็นได้ชัดถึงการปรับตัวของชาวอะบอริจินิสที่ออกมาสู่เมืองมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากชาวอะบอริจินิสเริ่มมีส่วนในสาธารณะมากขึ้น เช่น ในวันที่ 26 มกราคม ปีค.ศ 1938 ที่มีเหตุการณ์ครบรอบการค้นพบและตั้งรกรากของดินแดนออสเตรเลีย (Macintyre, 2004, pp. 187-188) การเฉลิมฉลองการเข้ายึดครองของยุโรปครบ 150 ปี ในส่วนของชนพื้นเมือง อะบอริจินิสก็มีการจัดตั้งสมาคมอะบอริจินิสหัวก้าวหน้า (Aborigines' Progressive Association) จัดกิจกรรมวันแห่งการเรียกร้องสิทธิคืน สะท้อนว่าชนผิวขาวเข้ามายึดประเทศของตนและจับชนพื้นเมืองเป็นทาสและเรียกร้องนโยบายที่จะให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิพลเมืองที่สมบูรณ์และมีความเท่าเทียม

เมื่อช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 **(1) ชุมชนชาวอะบอริจินิสและกลุ่มกดดันต่างๆ เริ่มเรียกร้องจากรัฐบาลออสเตรเลียถึงสิทธิในการบริหารชุมชนของตนเอง** ซึ่งรวมถึงการบริหารงานท้องถิ่นตั้งแต่การติดต่อเรื่องที่ดินและการจัดการศูนย์กลางชุมชน ซ่อมบำรุงถนนและการเก็บขยะ รวมถึงการจัดหลักสูตรและมาตรฐานในโรงเรียนในท้องถิ่น ด้วยบทบาทของชนพื้นเมืองในการต่อสู้ การที่เริ่มมีภาคประชาชน หรือกลุ่มกดดัน (pressure groups) ทำหน้าที่กระตุ้นความคิดเห็นของสาธารณะและมีอิทธิพลในการเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงกฎหมายผ่านสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ การประท้วง และการเดินขบวน กิจกรรมต่างๆนี้สร้างความสนใจให้นานาชาติและส่งผลต่อนโยบายชุดใหม่ต่อมา

ในแง่ของชนพื้นเมือง เมื่อค้นพบถึงสถานะที่ตกต่ำของตน และเมื่อไม่ต้องการคงอยู่ในสถานะที่ต่ำต้อยและลำบากทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ จึงต้องออกมาเพื่อเผชิญสภาพความเป็นจริงและเรียกร้องความเป็นธรรม ชนพื้นเมืองจึงเริ่มสนใจเรียกร้องสิทธิอันชอบธรรมของตนเองคืน ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมดั้งเดิมที่จะนำมาซึ่งความภูมิใจของตน ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และธำรงไว้ซึ่งอัตตลักษณ์ของตน เช่น การผลิตเอกสาร สื่อ สิ่งพิมพ์ของตนเองเพื่อสะท้อนภาพของตนเอง การจัดตั้งองค์การและกลุ่มการเมือง ความพยายามล๊อบบี้ทางการเมือง การจัดกิจกรรมทางการเมือง ประกอบด้วย การก่อการประท้วงหยุดงานในปี ค.ศ. 1946 และการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิเรื่องที่ดินโดยการตั้งเต็นท์ (Tent Embassy) ข้างๆอาคารรัฐสภาในกรุงแคนเบอร์ราเมื่อปี ค.ศ. 1972 เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ชอบธรรมและความแตกต่างระหว่างชนพื้นเมืองและชาวออสเตรเลียโดยทั่วไป ซึ่งการกระทำดังกล่าวได้เรียกความสนใจจากนานาประเทศเป็นอย่างมาก (Skutsch, 2004)

หนึ่งในสาเหตุที่ชนพื้นเมืองออกมาเรียกร้องเป็นเพราะจำนวนประชากรชาวพื้นเมืองที่เพิ่มขึ้น รวมถึงโอกาสในด้านการศึกษา เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะชาวอะบอริจินิสที่อาศัยอยู่ในเมือง ช่วงระหว่าง ปีค.ศ. 1971-2001 ประชากรพื้นเมืองเพิ่มจาก 115,000 ถึง 460,000 คน (Galligan and Winsome, 2007) จำนวนที่มากขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงสถานภาพการเป็นอยู่และอัตตลักษณ์ของชาวอะบอริจินิสที่ดีขึ้นแต่ก็ยังต่ำต้อยกว่าชาวออสเตรเลียโดยทั่วไป (Info Please Education Publishing, 2006)

เมื่อชาวอะบอริจินิสมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจึงพยายามรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคม ภายใต้แรงกดดันมากมาย สมาคมเหล่านี้มีความหลากหลายและแตกต่างกันไปในวัตถุประสงค์ ในเชิงรูปแบบนั้น จะเห็นว่าในที่ที่ไกลโพ้นการรวมกลุ่มก็จะแตกต่างจากในเมือง ในที่ห่างไกลจะมีการรวมตัวแบบดั้งเดิม ผู้นำคือผู้เฒ่าผู้แก่ที่มีบทบาทสำคัญในการรวมตัวต่อต้านการกระทำของรัฐ ผู้นำจะเป็นตัวแทนของกลุ่มเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินและสถานะใน

สังคม ยกตัวอย่างเช่นการรวมตัวต่อต้านแรกๆของชุมชนอะบอริจินิสในทศวรรษที่ 1920 ในรัฐนิวเซาท์เวลส์และรัฐวิคตอเรียโดยก่อตั้งกลุ่มเรียกร้องสาธารณะชื่อ “the Australian Aboriginal Progressive Association (AAPA) และกลุ่ม Australian Aboriginal League (AAL) ซึ่งเรียกร้องเรื่องที่ดินทำกินและความเป็นพลเมืองออสเตรเลีย (Galligan and Winsome, 2007)

ในอีกด้านหนึ่งกลุ่มที่รวมตัวกันในเมืองนั้นจะมีลักษณะคล้ายๆแบบตะวันตก สมาชิกส่วนใหญ่จะเป็นพวกเลือดผสมโดยมีเพียงบางส่วนที่ผูกพันกับวัฒนธรรมดั้งเดิม ผู้นำของกลุ่มจะมีลักษณะแตกต่าง ส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำที่มีอายุน้อยอาจเป็นหญิงหรือชายก็ได้ ส่วนใหญ่เรียกว่ากลุ่มชนชั้นสูงใหม่ (new elite) คือกลุ่มที่มีการศึกษาและพูดเสียงดังฟังชัดเจน กล้าพูดกว่าอะบอริจินิสคนอื่นๆ แต่อาจจะไม่ได้รับความเชื่อและความซื่อสัตย์จากสมาชิกชาวอะบอริจินิสอื่นๆมากนักหากเทียบกับชนพื้นเมืองดั้งเดิม ส่วนใหญ่ถูกเรียกว่า ‘jet-set aborigines’ ผู้นำกลุ่มนี้ไม่ได้ผ่านมาทางการยอมรับแบบดั้งเดิมและไม่ได้รับเลือกตั้งผ่านกระบวนการประชาธิปไตย ได้รับการแต่งตั้งโดยข้าราชการบ้าง ถึงแม้จะไม่ได้เป็นตัวแทนที่ถูกต้องอย่างเป็นทางการและเป็นผู้นำได้เพราะเป็นกลุ่มที่สามารถสื่อสารกับผู้บริหารและชาวออสเตรเลียที่ไม่ใช่อะบอริจินิสโดยทั่วไป

ผู้นำกลุ่มนี้มีภาระที่ค่อนข้างยากเนื่องจากมีความคาดหวังจากสังคมสูงและมีการเปรียบเทียบ น่าแปลกที่ว่าการเป็นผู้นำต้องได้รับการศึกษาเหมือนชาวยุโรปและต้องแยกตัวเองออกจากชาวอะบอริจินิสที่ยากจน ซึ่งทำให้การสะท้อนความคิดความเห็นของชนพื้นเมืองทั้งหมดไม่น่าเชื่อถือนัก แนวทางและนโยบายของกลุ่มนี้คือการหาความสมดุลย์ทางวัฒนธรรม (cultural balance) อันได้แก่การคงไว้ซึ่งคุณค่าที่มีความสำคัญและพัฒนาความอิสระภายในสภาพเศรษฐกิจของออสเตรเลียด้วย การประนีประนอมยอมรับทั้งสองประเด็นนั้นเป็นเรื่องยาก แต่ก็มีคนหนุ่มสาวกลุ่มหนึ่งที่พยายามหาและได้มาซึ่งการประนีประนอมดังกล่าว ด้วย

เหตุที่ชนพื้นเมืองอาศัยในสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่มีความแตกต่างหลากหลายนั้น สิทธิเรื่องการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองนั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองนั้นจะสะท้อนความสามารถของชาวอะบอริจินิสให้ต่อสู้กับความเสียเปรียบของตน

อีกปัจจัยสำคัญอันเป็นที่มาของนโยบายการกำหนดเจตจำนงของตนเองนั้นมาจาก (2) **การปรับเปลี่ยนความคิดของชาวออสเตรเลียผิวขาว** สังคมออสเตรเลียในยุคหลังให้ความสนใจกับประเด็นเรื่องความยุติธรรมและมนุษยธรรมและเริ่มรับรู้ว่าต้องสร้างความสงบเป็นมิตรกับผู้ที่อยู่มาก่อน ต้องเปลี่ยนความคิดที่จะล้มล้าง กลืนเผ่าพันธ์ เป็นยอมรับและนับถือวัฒนธรรมของอะบอริจินิส (Howells, 2007) เห็นได้ชัดในปี ค.ศ. 1967 ที่มีการทำประชามติผลออกมาว่ากว่าร้อยละ 90 ของชาวออสเตรเลียเห็นด้วยที่ชาวอะบอริจินิสควรได้รับการยอมรับและให้นับเป็นส่วนหนึ่งของพลเมืองออสเตรเลีย และเปิดโอกาสให้มีสิทธิในการเลือกตั้ง ผลของประชามติทำให้รัฐตัดสินใจตัดทอนประเด็นการเหยียดผิวในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1967 สะท้อนขบวนการทางสังคม ที่เป็นจุดเปลี่ยนของทัศนคติ ค่านิยมของชาวออสเตรเลียต่อชนพื้นเมืองในระดับหนึ่ง (Howells, 2007)

ถึงแม้ความชื่นชอบและการยอมรับในวัฒนธรรมของอะบอริจินิสนั้นเริ่มพัฒนาขึ้นแต่ย่อมต้องใช้เวลากว่าจะขยายสู่ชุมชนโดยกว้าง ในหลายพื้นที่ ชนพื้นเมืองยังต้องเผชิญกับปัญหาการเหยียดผิว แบ่งแยกสี ทั้งจากบุคคลหรือสถาบันในออสเตรเลีย ชนพื้นเมืองยังขาดในเรื่องของสิทธิมนุษยชน ถูกดูแลราวกับเป็นเด็ก และต้องผูกยึดและพึ่งพารัฐเพื่อความอยู่รอดของตน อย่างไรก็ดี ยุคดังกล่าวยังคงสะท้อนความพยายาม การริเริ่มและการลงทุนลงแรงของชาวอะบอริจินิสหลายกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องแบบเดี่ยวหรือผ่านองค์การสถาบันของอะบอริจินิสที่ต้องการเรียกร้องและไขว่คว้าความมั่นใจ และการดำรงไว้ซึ่งวัฒนธรรม การยอมรับและสิทธิที่พึงจะได้ของตน (Wikipedia Free Encyclopedia, 2011a)

กระแสการตื่นตัวในกลุ่มชนผิวขาวที่สนับสนุนความเท่าเทียมและต่อสู้เพื่อชาวอะบอริจินิส เห็นได้จากเหตุการณ์ในปี ค.ศ. 1960 มีกลุ่มเรียกร้องประท้วงรัฐบาล ปะทะรุนแรงกับตำรวจ ต่อมาในปี ค.ศ. 1965 มีการรณรงค์โดยนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยซิดนีย์ เรียกว่า Freedom rides เน้นให้เห็นถึงการที่ชนพื้นเมืองถูกเหยียดผิวในรูปแบบต่างๆ เช่น ไม่อนุญาติให้อยู่ในเมือง ไม่อนุญาติให้เข้าบางร้าน จำกัดที่ในโรงหนัง ไม่อนุญาติให้ว่ายน้ำในสระสาธารณะ เป็นต้น และระหว่างสมัยรัฐบาลนาย John Howard (1996-2007) มีการเรียกร้องให้รัฐบาลกล่าวคำขอโทษอย่างเป็นทางการแก่ชนพื้นเมือง ถึงแม้จะได้รับการปฏิเสธในยุคนั้น หากก็เป็นจุดเริ่มต้นให้สาธารณชนพิจารณาถึงประเด็นการยอมรับความผิดในอดีต

ในยุคนี้ชนยุโรปผิวขาวเริ่มหันมาใส่ใจในความเป็นอยู่และสถานะของชนพื้นเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะในรัฐออสเตรเลียใต้และตะวันออกที่มีจำนวนชนพื้นเมืองอยู่มากในฐานะที่เป็นผู้ที่เคยอยู่มาก่อน แตกต่างจากในอดีตเมื่อชาวอะบอริจินิสนั้นไม่ได้มารวมตัวอยู่กับชนพื้นเมืองมากนักทำให้ชาวออสเตรเลียอยู่อย่างสบาย ปราศจากความขัดแย้งและไม่เคยนึกถึงเรื่องการเหยียดสีผิว เมื่อชาวอะบอริจินิสเริ่มอพยพโยกย้ายมาสู่เมืองมากขึ้น ชาวออสเตรเลียผิวขาวเห็นความเป็นจริงของสังคม จึงต้องปรับเปลี่ยนความคิดเพื่อเปิดรับมากขึ้น (Brookman and Gale, 1975, pp. 32-33)

กระแสการเปลี่ยนแปลงข้างต้นส่งผลให้อะบอริจินิสได้รับสิทธิพลเมืองเต็มขั้น ยกตัวอย่าง เช่นปีค.ศ. 1963-1969 เริ่มมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และเริ่มมีการออกพระราชบัญญัติ ยกเลิกข้อจำกัดต่างๆที่เคยทำไว้กับอะบอริจินิสเป็นกรณีพิเศษ และในปี ค.ศ. 1967-1969 อะบอริจินิสได้รับสิทธิเลือกตั้งทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับรัฐบาลกลาง และ ปี ค.ศ. 1967 มีการทำประชามติในประเทศออสเตรเลีย โดยประชากรกว่าร้อยละ 90 เห็นด้วยกับกฎหมายที่รับรองและให้เกียรติกับอะบอริจินิส และเมื่อปี ค.ศ. 1970 มีการตั้งกลุ่มสำนึกทางการเมือง บีบให้รัฐบาลออกนโยบายที่เปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองเป็นผู้กำหนด

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับตนเองเพื่อเพิ่มความเสมอภาค นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 2000 มีการเดินขบวนเคลื่อนไหวของประชากรกว่า 250,000 คน ข้ามสะพาน Sydney Harbour ในรัฐ New South Wales เพื่อรำลึกถึงอดีตอันปวดร้าวและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความปรองดองสมานฉันท์

ทุกวันนี้ชาวอะบอริจินิสก็ยังสนใจเรื่องการเมือง มีการต่อสู้ ตั้งกลุ่มองค์การเคลื่อนไหวทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ต่อต้านสิทธิที่ถูกจำกัด ด้วยการต่อสู้ตลอดมา ในยุคฟื้นตัวนี้ทำให้อะบอริจินิสเริ่มมีสถานะและตัวตนในสังคมออสเตรเลียมากขึ้น เช่น เมื่อปี ค.ศ. 1971 มีวุฒิสมาชิกชาวอะบอริจินิสเป็นคนแรก ปี ค.ศ. 1976 ชาวอะบอริจินิสได้เป็นผู้ปกครองรัฐออสเตรเลียใต้ ปี ค.ศ. 1985 มีบิชอฟชาวอะบอริจินิสคนแรก ปี ค.ศ. 1986 มีรัฐมนตรีคนแรกในคณะรัฐมนตรีเป็นชาวอะบอริจินิส และ ในยุคปัจจุบัน ปี ค.ศ. 2000 ชนเผ่าอะบอริจินิสร่วมรณรงค์ระดมความคิดเห็นกับผู้คนทั่วโลกต่อต้านสิ่งที่พวกเขาเรียกว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชน ในออสเตรเลีย เสนอเรื่องให้องค์กรสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ให้รัฐบาลออสเตรเลียยอมรับ และถูกขู่กับการถอนตัวจากสหประชาชาติ ออสเตรเลียถูกตำหนิในเวทีโลก

อย่างไรก็ตาม **(3) ปัจจัยเรื่องความแตกต่างทางความเชื่อ ทัศนคติ ค่านิยม** ยังคงมีบทบาทต่อการดำเนินนโยบายของรัฐ ส่งผลกระทบต่อนโยบายเรื่องการกำหนดเจตจำนงตนเองอยู่ด้วย เพราะในช่วงของการดำเนินนโยบายการกำหนดเจตจำนงตนเองนั้น รัฐภายใต้แนวคิดค่านิยม ทัศนคติ แบบตะวันตก เน้นทุนนิยมเสรี และการแข่งขันทางเศรษฐกิจ มีความขัดแย้งกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของชนพื้นเมือง เช่น รัฐบาลของนาย John Howard ได้พยายามทุกวิถีทางที่จะสกัดไม่ให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองอย่างแท้จริง ถึงแม้บริบทและสถานการณ์ในยุคปัจจุบันส่งผลให้ประชาชนชาวออสเตรเลียสนับสนุนและยอมรับชนพื้นเมืองมากขึ้น รัฐบาลยังคงธำรงไว้ซึ่งความคิดและทัศนคติแบบดั้งเดิม

นโยบายการกำหนดเจตจำนงของตนเองเกิดขึ้นเพราะความต้องการของชนพื้นเมือง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิที่ดินหรือการมีองค์การของชนพื้นเมืองโดยชนพื้นเมืองเพื่อชนพื้นเมือง เช่น ATSIC รวมถึงแรงกดดันจากสังคมทั้งนอกและในออสเตรเลีย รัฐบาลเริ่มเห็นความจำเป็นที่จะทบทวนนโยบายเดิมๆซึ่งไม่ได้ผล หันมาสู่แนวคิดใหม่ที่เน้นเรื่องสิทธิชุมชนและชนพื้นเมืองมากขึ้น จึงได้เปิดโอกาสให้อะบอริจินิสมีสิทธิที่จะเลือกวิถีการดำเนินชีวิตของตนเองได้ภายใต้นโยบายการกำหนดเจตจำนงของตนเอง แต่สุดท้ายไม่ประสบความสำเร็จ การกระทำของรัฐบาลยังไม่เพียงพอถึงความหมายของคำว่าเปิดโอกาสให้ชนพื้นเมืองมีวิถีชีวิตของตนเอง เพราะรัฐบาลยังคงรักษาและมีอำนาจเหนือชุมชนอะบอริจินิส เช่น เรื่องสิทธิที่ดินทำกิน และการบริหารงานของ ATSIC การจัดการของรัฐยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่ยังคงอยู่ของชนพื้นเมือง อันได้แก่ ความไม่เท่าเทียม การขจัดความรู้สึก ทัศนคติและค่านิยมที่เหนือกว่าของชาวตะวันตกที่ฝังรากลึกตั้งแต่อดีต

4) นโยบายการปรองดอง (Reconciliation policy)

ในช่วงทศวรรษที่ 1990 คำที่ใช้มากในวาทกรรมทางการเมืองสำหรับสังคมที่แบ่งแยกกัน คือ การปรองดอง เช่น ในแอฟริกาใต้ ชิลี และ ออสเตรเลีย (Macintyre, หน้า 293) ในการเมืองออสเตรเลีย การแบ่งแยกที่เห็นได้ชัดคือการแบ่งแยกทางความคิดระหว่างชนผิวขาวผู้เข้ามาในช่วงล่าอาณานิคมกับชนพื้นเมืองอะบอริจินิสและทอร์เรสสเตรทที่อาศัยอยู่เดิม นโยบายเดิมที่ผ่านมาของรัฐบาลต่อชนพื้นเมืองยังไม่สามารถแก้ปัญหาความแตกแยกของสองกลุ่มนี้ได้ ในปีค.ศ. 1991 นโยบายการปรองดองจึงถูกริเริ่มนำเสนอภายใต้รัฐบาลพรรคแรงงานนำโดยนาย Bob Hawke ส่งผลให้มีการดำเนินการนโยบายการปรองดองเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

โดยแท้จริงแล้วก่อนที่คำว่า การปรองดอง จะถูกนำมาใช้นั้น ความพยายามของรัฐในการดูแลและให้อิสระกับชนพื้นเมืองได้เริ่มต้นไปก่อนหน้านี้ เช่น การออกพระราชบัญญัติสิทธิความเป็นพลเมืองและสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในทศวรรษที่ 1960 สิทธิเรื่องที่ดินทำกินในทศวรรษที่ 1970 และ 1980 และ สิทธิความเป็นชนพื้นเมือง (Native title) ในทศวรรษที่ 1990 การออกกฎหมายที่กล่าวมาแล้วนั้นล้วนเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรองดองทั้งสิ้น (SKWIRK Interactive Schooling, 2011) อย่างไรก็ดี นโยบายการปรองดองมีนัยยะสำคัญทางการเมืองและรัฐบาลเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะประกาศนโยบายดังกล่าวเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องความสัมพันธ์กับชนพื้นเมืองและนำมาซึ่งความยุติธรรมและความเท่าเทียมแก่ชนพื้นเมือง

สาระสำคัญของนโยบายการปรองดอง

นายกรัฐมนตรี Bob Hawke (1983-1991) ผู้นำพรรคแรงงานเป็นผู้ริเริ่มประเด็นเรื่องการปรองดอง และได้รับการสนับสนุนจากพรรคฝ่ายค้านขณะนั้นคือพรรคอนุรักษ์นิยมในรัฐสภา จึงเป็นที่มาของกระบวนการปรองดองแห่งชาติ และออกพระราชบัญญัติการปรองดองในปีค.ศ. 1991

ในแง่หนึ่งมีหลายฝ่ายเห็นด้วยกับนโยบายการปรองดองที่ประกาศมาของรัฐบาลว่าเหมาะกับการนำมาใช้ในประเทศออสเตรเลีย เพราะหากดูจากประวัติศาสตร์เรื่องชนพื้นเมืองแล้ว ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศเดียวในเครือจักรภพที่ไม่เคยมีสนธิสัญญากับชนพื้นเมือง และในปีค.ศ. 1991 ความเชื่อเรื่องการเป็นที่ดินอันว่างเปล่า (*terra nullius*) ยังคงเป็นพื้นฐานความเชื่อหลักในแง่กฎหมายของประเทศ ดังนั้นจึงหวังว่านโยบายการปรองดองแห่งชาติจะเป็นหนทางในการนำชาวออสเตรเลียที่ไม่ใช่ชนพื้นเมืองกลับมาร่วมคิด ร่วมมือและ

รับผิดชอบเกี่ยวกับประวัติศาสตร์และสถานะความสัมพันธ์ในปัจจุบันกับชนพื้นเมืองให้มากขึ้น (Brennan, 2004)

ในอีกแง่หนึ่ง การวิพากษ์วิจารณ์ที่มีต่อนโยบายการปรองดองแห่งชาตินั้นอยู่ที่การเลือกคำมาใช้ และกระทบกับประเด็นเรื่อง "ความจริง" ทางประวัติศาสตร์ เพราะว่าการปรองดองนั้น จริงๆแล้ว หมายถึง "การคืนดีเป็นมิตรกันอีกครั้งหลังจากเดิมเป็นคนแปลกหน้า" ซึ่งนโยบายดังกล่าวค่อนข้างขัดแย้งกับความเชื่อดั้งเดิมที่ชาวออสเตรเลียผิวขาวเชื่อในการค้นพบของชาวยุโรป เชื่อในการเข้ามาตั้งถิ่นฐานบนผืนดินที่ว่างเปล่า ซึ่งเมื่อประกาศนโยบายการปรองดองขึ้น สะท้อนให้เห็นว่าออสเตรเลียยอมรับในการดำรงอยู่ของชนพื้นเมืองแต่เดิม และความสัมพันธ์ที่ล้มเหลว และต้องการทำให้ดีขึ้นภายใต้นโยบายดังกล่าว ความไม่แน่นอนของความคิดที่แตกต่างสองขั้วนี้เป็นรากฐานที่ทำให้กระบวนการนโยบายปรองดองนี้อ่อนแอ (Brennan, 2004)

ความต้องการของชนพื้นเมืองภายใต้นโยบายการปรองดองแห่งชาติ มีความสนใจในแต่ละประเด็นแตกต่างกันออกไป เช่น ประเด็นเรื่องความเสียเปรียบของชนพื้นเมือง ความต้องการคำขอโทษในการกระทำที่ผิดของชนยุโรปในอดีต และการยอมรับสิทธิบนที่ดินของชนพื้นเมือง และในบางกรณีชนพื้นเมืองก็ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการปรองดองแห่งชาติว่านโยบายดังกล่าวไม่สามารถทำให้วิถีชีวิตของชนพื้นเมืองดีขึ้น เพราะอย่างไรก็ดีเชื่อว่าชนผิวขาวไม่ฟังแนวทาง หรือ กฎหมายของชนพื้นเมืองอยู่แล้ว (Brennan, 2004)

ด้านฝ่ายรัฐบาล เมื่อมีการประกาศพระราชบัญญัติการปรองดองแห่งชาติในปี ค.ศ. 1991 ต่อมาจึงจัดตั้งองค์การแห่งชาติขึ้นเพื่อมารับผิดชอบ คือ สภาการปรองดองเพื่อชาวอะบอริจินิส (The Council for Aboriginal Reconciliation: CAR) มีประธานเป็นชนพื้นเมืองและคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นชนพื้นเมือง และมีสมาชิกอีก 25 คนมาจากภาคเอกชน

สหภาพแรงงาน กลุ่มศาสนา สื่อมวลชนและองค์การภาคส่วนของชุมชน องค์การดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่ง หากมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มกระบวนการปรองดอง บทบาทของสภาการปรองดองฯคือเป็นผู้นำในการให้การศึกษา เปิดพื้นที่ให้ทั้งสองฝ่ายได้คุยกันถึงเรื่องประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และความเสียเปรียบด้านต่างๆของชนพื้นเมืองอะบอริจินิส ตลอดจนมีหน้าที่ศึกษาความเป็นไปได้ของการมีสนธิสัญญาระหว่างกัน และสุดท้ายมีหน้าที่ร่างเอกสารฉบับทางการเรื่องกระบวนการปรองดองเพื่อนำเสนอทางออกให้รัฐสภาและรัฐบาลต่อไป

วัตถุประสงค์ของกระบวนการปรองดอง คือ การนำชาติออสเตรเลียก้าวไปข้างหน้ากับวาระสำคัญที่จำเป็นต้องปฏิรูปแก้ไข และเพื่อให้ทางออกที่ได้มีความเป็นธรรมและสอดคล้องกับความหวังและความต้องการของอะบอริจินิส และทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายเกิดการสมานฉันท์ ดังจะเห็นได้จากที่สภาการปรองดองฯ ได้ให้ความหมายการปรองดองว่า “การทำให้ออสเตรเลียเป็นหนึ่งโดยนับถือผืนดินนี้เป็นของเรา เห็นคุณค่าของมรดกของชาวอะบอริจินิสและทอร์เรสสเตรท และให้ความยุติธรรมและเท่าเทียมกับทุกคน” โดยสามประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึง ประกอบด้วย (1) การยอมรับชนพื้นเมืองว่าเป็นผู้อยู่อาศัยดั้งเดิมของออสเตรเลีย (2) ความเสียเปรียบของชนพื้นเมืองเมื่อผืนดินถูกเอาไป และ (3) ชนผิวขาวและชนพื้นเมืองต้องอาศัยอยู่ด้วยกันอย่างกลมกลืน (SKWIRK Interactive Schooling, 2011) สภาการปรองดองฯมีระยะเวลา 10 ปี ตั้งแต่ปีค.ศ. 1991 – 2000 ในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไปครบ 10 ปี ผลงานของ CAR นั้นพอสรุปได้ดังนี้

(1) CAR ทุ่มเทเวลาและงบประมาณส่วนใหญ่ไปที่การสื่อสาร สร้างความตื่นตัวแก่สาธารณชน โดยเฉพาะประชากรชาวออสเตรเลีย ผ่านสื่อทั้งในระดับท้องถิ่น มลรัฐและระดับชาติ มีการจัดประชุมระดับชาติ เช่น ในปี ค.ศ. 1997, ค.ศ. 2000 มีการประชุม

ปฏิบัติการให้นักข่าว ชุมชน เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผิวสี มีโปสเตอร์ จดหมายข่าว "Walking Together" เผยแพร่ถึงโรงเรียนและสถานที่ราชการ

(2) CAR สนับสนุนการเคลื่อนไหวของประชาชน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 – 2000 ดังจะเห็นว่าในช่วงปีดังกล่าวจะมีการเรียกร้องและเดินขบวนของชนผิวขาวเพื่อสนับสนุนสิทธิโอกาส และวัฒนธรรมของชนพื้นเมือง ด้วยแรงสนับสนุนของ CAR ทำให้เกิดกลุ่มสนับสนุนการปรองดองแห่งชาติในระดับชุมชนกว่า 400 กลุ่ม

(3) CAR ให้ความสำคัญกับงานที่ปรึกษา โดยเฉพาะบทบาทของ CAR เมื่อใกล้เวลาหมดสัญญาก็คือต้องผลิตเอกสารเพื่อการปรองดองแห่งชาติขึ้น ในการจัดทำเอกสารดังกล่าวมีความร่วมมือกันระหว่างสมาชิกสภาปรองดองฯ พบกับผู้นำและผู้ตัดสินใจในธุรกิจรัฐบาลและภาคส่วนอื่นๆ อีกทั้งความคิดเห็นของชุมชนนำมารวมอยู่ด้วย โดยผ่านการประชุมที่เป็นทางการ แบบสอบถาม และการทำวิจัย และมีการจัดกระบวนการหารือกับสาธารณชน (public consultation) ทั้งหมด 3 รอบด้วยกัน ซึ่งนับว่าเป็นกระบวนการหารือกับสาธารณชนที่กว้างขวางที่สุดในกระบวนการนโยบายสาธารณะของออสเตรเลีย ในช่วงปีสุดท้าย ค.ศ. 2000 ของสภาการปรองดองฯ มีการจัด "Corroboree 2000" เป็นงานระดับชาติที่ Sydney Opera House เพื่อให้คณะกรรมการ มีโอกาส นำเสนอเอกสารที่เกี่ยวกับการปรองดองให้รัฐบาล นักการเมือง และ สื่อมวลชน โดยมีตัวแทนของสื่อมวลชนเข้าร่วมกว่า 500 คน และถ่ายทอดสดเฉพาะกิจไปทั่วประเทศออสเตรเลีย ในงานดังกล่าวเอกสารชื่อ "Australian Declaration Towards Reconciliation" ถูกนำเสนอให้กับผู้นำรัฐบาลรวมถึงเอกสารเรื่อง "Roadmap for Reconciliation" ด้วย (Brennan, 2004)

เนื้อหาโดยสรุปของรายงานคือ การแนะนำ 4 ยุทธวิธีสำคัญ ได้แก่ (1) พัฒนาการพึ่งพาตนเองด้านเศรษฐกิจแก่ชนพื้นเมือง (2) จัดการแก้ไขเรื่องความเสียเปรียบ (3) ให้ยอมรับ

สิทธิชนพื้นเมือง และ (4) ธำรงรักษากระบวนการปรองดองแห่งชาติ นอกจากนี้ มีคำแนะนำสำคัญ 6 ประเด็นดังนี้ (1) รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องร่วมมือจัดสรรการบริการ มีเป้าหมายและมาตรฐานเกี่ยวกับการแก้ไขเรื่องความเสียเปรียบ และให้รัฐประเมินศักยภาพของตนเองในการแก้ไขปัญหา (2) ให้รัฐบาลสนับสนุนและนำหลักการและยุทธวิธีที่นำเสนอไปปฏิบัติ (3) เปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อความในรัฐธรรมนูญ โดยยอมรับว่าชาวอะบอริจินิสและทอร์เรสเสตรทเป็นประชาชนกลุ่มแรกในออสเตรเลียและยุติการเหยียดผิว (4) ธำรงรักษาไว้ซึ่งกระบวนการปรองดองนี้ภายหลังปี ค.ศ. 2000 และข้อ (5) และ (6) กลับมาสู่ประเด็นที่ Bob Hawke เคยนำเสนอไว้ คือ เรื่องการร่างสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างชนพื้นเมืองกับรัฐบาลออสเตรเลีย (Brennan, 2004)

ภายหลังการประชุมดังกล่าว ประเทศออสเตรเลียเกิดกระแสการสนับสนุนกระบวนการปรองดองแห่งชาติในเชิงสัญญลักษณ์ ในช่วงสุดสัปดาห์เดียวกัน มีการปิดการจราจรที่ สะพานอ่าวซิดนีย์ (Sydney Harbour Bridge) และมีประชาชนกว่า ¼ ล้านคนเดินข้ามสะพานเพื่อแสดงออกถึงการสนับสนุนเป็นหนึ่งเดียวและปรองดองกันระหว่างชนผิวชาวชาวออสเตรเลียและชนพื้นเมือง ต่อมาในวันเดียวกันของทุกๆเดือน ประชากรชาวออสเตรเลียก็จะเดินข้ามเมืองหรือสะพานของเมืองเพื่อเป็นการแสดงความสนับสนุนและร่วมมือเชิงสัญลักษณ์อย่างต่อเนื่อง (Brennan, 2004)

อย่างไรก็ดี สภาการปรองดองฯนั้นเป็นเพียงองค์ประกอบส่วนหนึ่งของนโยบายดังกล่าว ภายใต้นโยบายดังกล่าวยังมีปัจเจกบุคคลและองค์การต่างๆที่ให้การสนับสนุนเรื่องสิทธิของชนพื้นเมือง ยกตัวอย่างเช่น องค์การ ANTaR (Australians for Native Title and Reconciliation) ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1997 นำโดยผู้นำชนพื้นเมืองร่วมมือกับองค์การ NGOs เพื่อต่อสู้กับรัฐบาลของนาย John Howard ในประเด็นเรื่องสิทธิความเป็นพลเมืองชนพื้นเมือง (native title amendments) อีกทั้งกลุ่มอื่นๆที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความ

คิดเห็นเรื่องการปรองดอง เช่น กลุ่ม Australian Artists Against Racism และกลุ่ม Sea of hands เป็นต้น

ต่อจากนายกรัฐมนตรี Bob Hawke ในปี ค.ศ. 1992 นายกรัฐมนตรี Paul Keating (1991-1996) พรรคแรงงาน ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่ Redfern ซึ่งเป็นเขตชนบทที่มีชนพื้นเมืองอาศัยอยู่จำนวนมาก โดยเน้นการให้ความสำคัญกับนโยบายการปรองดอง ให้การยอมรับชนพื้นเมือง และยอมรับว่าการเข้ามาของชนผิวขาวชาวยุโรปส่งผลแง่ลบต่อชนพื้นเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการพรากเด็กจากพ่อแม่ ในยุคแห่งการขโมยเด็ก (Stolen Generation) ซึ่งการกล่าวสุนทรพจน์นั้นเป็นช่วงเวลาสำคัญของกระบวนการปรองดอง เพราะการระบุถึงปัญหาเรื่องความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นกับชนพื้นเมืองและการระบุให้ชนผิวขาวยุโรปมีความรับผิดชอบต่อการกระทำที่ผ่านมาเป็นหัวใจหลักของการปรองดอง

เหตุการณ์สำคัญอื่นๆที่สะท้อนการกระทำและกิจกรรมที่เอื้อต่อรวมอยู่ในกระบวนการปรองดองได้แก่ ปี ค.ศ. 1997 การเผยแพร่รายงานเรื่อง “Bringing Them Home” สะท้อนความจริงเกี่ยวกับการพรากลูกของชนพื้นเมืองจากอกพ่อแม่โดยชนผิวขาว และในปีเดียวกันมีการก่อตั้งThe Australian Reconciliation Convention (ARC) เพื่อเรียกร้องให้ชนพื้นเมือง และ ในปี ค.ศ. 1998 การจัดตั้งวันเสียใจแห่งชาติ (National Sorry Day) และล่าสุดในปี ค.ศ. 2008 นายกรัฐมนตรี Kevin Rudd หัวหน้าพรรคแรงงาน ได้กล่าวคำขอโทษแก่ชนพื้นเมืองแทนออสเตรเลียทั้งหมด ซึ่งเป็นอีกเหตุการณ์ที่สะท้อนนโยบายการปรองดองแห่งชาติ (SKWIRK Interactive Schooling, 2011; อนันต์ชัย เลาหะพันธุ, 2551, หน้า 25)

ภายหลังการเลือกตั้งเข้ามาของนายกรัฐมนตรีนาย John Howard (1996-2007) ผู้นำพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ในปีค.ศ. 1996 ซึ่งเป็นพรรคที่ไม่เห็นด้วยกับการให้สิทธิเสรีภาพแก่ชนพื้นเมือง ดังจะเห็นได้จาก การขัดขวางไม่เห็นด้วยกับนโยบายเรื่องการกำหนด

เจตจำนงตนเอง เช่น การยุติองค์การคณะกรรมการชนพื้นเมืองอะบอริจินิสและทอร์เรสสเตรท (ATSIC) โดยรัฐบาลของนาย John Howard ต่อมาก็ขัดขวางการดำเนินการนโยบายการปรองดองเช่นกัน

ดังจะเห็นได้จากตัวอย่าง ดังนี้

ในปี ค.ศ. 1996 ภายหลังการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่ง สิ่งที่ John Howard ทำคือตัดงบประมาณ 470 ล้านดอลลาร์ของชนพื้นเมืองและปิดทำการศูนย์ผู้หญิงและเยาวชนชนพื้นเมือง

ปี ค.ศ. 1997 John Howard ดำเนินการแผน "Wik 10-point" เพื่อจำกัดสิทธิของชนพื้นเมืองและเปลี่ยนแปลงกฎหมายเรื่องสิทธิความเป็นพลเมืองออสเตรเลียของชนพื้นเมือง (Native Title Rights) โดยไม่ให้ความสนใจกับการตำหนิขององค์การสหประชาชาติถึงแผนดังกล่าวว่าเป็นการเหยียดผิว (racism)

ปี ค.ศ. 1999 นายกรัฐมนตรี John Howard ปฏิเสธที่จะขอโทษชนพื้นเมืองเกี่ยวกับยุคที่เด็กถูกขโมยไป โดยเน้นว่าไม่ควรจะให้ความสำคัญกับแง่ลบในประวัติศาสตร์ออสเตรเลียและเห็นว่าคนในปัจจุบันไม่ควรไปขอโทษแทนสิ่งที่คนในอดีตได้กระทำไว้

ปี ค.ศ. 2000 นายกรัฐมนตรี John Howard ปฏิเสธที่จะร่วมเดินข้ามสะพานอ่าวซิดนีย์เพื่อสนับสนุนกระบวนการปรองดอง

ปี ค.ศ. 2002-2006 จ่ายเงิน 2 ล้านดอลลาร์ ในการทบทวน ATSIC และละเลยต่อข้อค้นพบของการทบทวน โดยมุ่งให้ยุติหน่วยงานที่เกิดจากการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยเช่น ATSIC และทดแทนด้วยคณะกรรมการที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการที่ตั้งใหม่นี้ได้นำเสนอแนะนำให้รัฐบาลริบที่ดินของชนพื้นเมืองในเขตเหนือ และนายกรัฐมนตรี John

Howard เดินทางไปแคนาดาเพื่อล๊อบบี้ให้รัฐบาลแคนาดาต่อต้านกับปฏิญญาของสหประชาชาติเรื่องสิทธิของชนพื้นเมือง

และในปี ค.ศ. 2007 มีการส่งทหารไปดินแดนทางตอนเหนือ (Northern Territory) เพื่อริบที่ดินของชนพื้นเมืองและแขวนกฎหมายเรื่องการเหยียดผิว (SKWIRK Interactive Schooling, 2011)

การกระทำข้างต้นของอดีตนายกรัฐมนตรีนาย John Howard เห็นได้ชัดว่าไม่ใช่วิถีของการปรองดอง อย่างไรก็ดีผู้นำจากพรรคอนุรักษ์นิยมไม่ยอมให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง และถึงแม้ประกาศแนวนโยบายการปรองดองแต่เป็นการปรองดองในอีกความหมายหนึ่งไม่ใช่ตามแนวทางที่สภาการปรองดองฯที่ทำงานเรื่องนี้มากว่า 10 ปีแนะนำไว้ ภายหลังเอกสารของ CAR ได้นำเสนอให้กับรัฐบาลดำเนินการต่อนั้น เห็นชัดว่าไม่เกิดการนำคำแนะนำต่างๆมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม การดำเนินการช้ามาก ยกตัวอย่างเช่น ข้อแนะนำและเอกสารต่างๆของ CAR นั้นถูกส่งไปยังรัฐบาล ใช้เวลากว่า 3 ปี และเมื่อถึงกรรมการวุฒิสภาบอกว่าประเด็นที่ CAR นำเสนอนั้นไม่ทันสมัยและไม่อยู่ในวาระแห่งชาติอีกแล้ว เหล่านี้สะท้อนการขาดความตั้งใจของรัฐบาลที่จะนำแนวทาง ยุทธวิธี และนโยบายใดๆ เพื่อการปรองดองมาปฏิบัติอย่างจริงจัง

ในปี ค.ศ. 2001 – 2007 รัฐบาลนาย John Howard นำเสนอแนวทางการปรองดองอีกมิติหนึ่ง ชื่อ Practical Reconciliation ซึ่งหันเหความสนใจมาที่ประเด็นเรื่องความเสียเปรียบของชนพื้นเมืองในเรื่องที่จับต้องได้ คือ การศึกษา สุขภาพ บ้าน และ การจ้างงาน โดยมีความเชื่อว่าการปรองดองจะเกิดขึ้นได้หากชนพื้นเมืองมีมาตรฐานชีวิตเหมือน และการเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานเหมือนกับชาวออสเตรเลียโดยทั่วไป โดยเน้นให้เห็นว่าว่าอัตราการมีชีวิตอยู่และสุขภาพของชนพื้นเมืองในออสเตรเลียนั้นถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่ตกต่ำที่สุดในโลก สำหรับ

คำแนะนำจากสภาการปรองดองฯ นั้น รัฐบาลนาย John Howard ให้ความสำคัญกับข้อแนะนำข้อแรกเท่านั้นในเรื่องการให้บริการแก่ชนพื้นเมือง โดยตั้งองค์การรับผิดชอบของรัฐขึ้นมาใหม่ คือ The Council of Australian Government (COAG)

อย่างไรก็ดี ภายใต้นโยบาย "practical reconciliation" รัฐบาลนาย John Howard ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ได้ใส่ใจกับประเด็นที่เป็นความต้องการที่แท้จริงของชนพื้นเมือง นั่นคือ การมีสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง จริงๆแล้วนโยบายการปรองดองที่ปฏิบัติได้จริง (practical reconciliation) ไม่ได้สร้างผลแง่บวกให้กับมาตรฐานความเป็นอยู่ของชนพื้นเมือง เหตุเพราะนโยบายดังกล่าวละเลยมิติสำคัญอื่นๆภายใต้วาระการปรองดองแห่งชาติ ดังที่ CAR ได้รวบรวมและนำเสนอไว้ โดยเฉพาะมิติด้านสังคม วัฒนธรรมและสิทธิมนุษยชน เพราะประเด็นที่ควรพิจารณา ยังคงรวมถึงเรื่องการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ การยกเลิกการเหยียดผิว และการยอมรับชนพื้นเมืองว่าเป็นประชาชนกลุ่มแรกในออสเตรเลีย และนำวาระดังกล่าวไปสู่ประเด็นเรื่องการกำหนดเจตจำนงของตนเองของชนพื้นเมืองในที่สุด (Brennan, 2004; Galligan and Winsome, 2007, p. 496)

โดยสรุป การกำหนดนโยบายต่อชนพื้นเมืองนั้นยังเป็นแบบบนลงล่าง (top-down) อยู่มาก รัฐบาลไม่ได้ถามที่ผู้นำของชนพื้นเมืองจริงๆว่าแนวทางใดที่ต้องการ ดูเหมือนว่าอุดมคติเรื่องประชาธิปไตย เช่น การตัดสินใจด้วยตนเอง (self-determination) และการเน้นสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิของชนพื้นเมือง และการยอมรับในรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องที่ต้องหาทางออกต่อไปเพราะที่ผ่านมามีการกระทำแต่ไม่จริงจัง

ปัจจัยที่ส่งผลต่อสาระสำคัญของนโยบายการปรองดอง

สำหรับการกำหนดนโยบายการปรองดองนั้นมีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลดังนี้ **(1) ความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายการกำหนดเจตจำนงตนเอง และ**

การเบี่ยงเบนประเด็นของรัฐบาล (2) กระแสสังคมเรื่องสิทธิชนพื้นเมือง (3) การธำรงไว้ซึ่งความแตกต่างทางความคิด ทัศนคติ ค่านิยมระหว่างชาติพันธ์ อันเป็นตัวแปรที่ทำให้นโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ

ที่มาของการประกาศนโยบายการปรองดองในปีค.ศ. 1991 โดยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Bob Hawk นั้นเป็นเพราะ **1) ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายเรื่องสิทธิที่ดินทำกิน** ของรัฐบาล Bob Hawke ที่ไม่สามารถนำประเด็นเรื่องสิทธิที่ดินทำกินมาปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 4 สมัย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมภายใต้นโยบายการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (self-determination) การผลักดันนโยบายการปรองดองเป็นแนวนโยบายใหม่ก็เพื่อลบล้างคำสัญญาและเพื่อเบี่ยงเบนประเด็น อีกทั้งความสอดคล้องของนโยบายกับกระแสการเมืองในยุคดังกล่าวที่วาทกรรมเรื่องการปรองดอง (Reconciliation) ถูกหยิบยกมาใช้เป็นนโยบาย

ความหมายของคำนี้ผันแปรไปตามความตั้งใจของแต่ละรัฐบาล ซึ่งชนพื้นเมืองและผู้คัดค้านต่างมองว่านโยบายการปรองดองแห่งชาตินี้เปรียบเสมือนการเลียนแบบ (pale imitation) “สิ่งที่ควรจะเป็นจริง” (real thing) อย่างเช่น สิทธิเรื่องที่ดินทำกิน และสนธิสัญญา นโยบายการปรองดองแห่งชาตินี้ถูกมองว่าเป็นทางเลือกทางการเมืองที่นุ่มนวล (a politically soft option) ซึ่งชาวออสเตรเลียที่ไม่ใช่ชนเผ่าก็เห็นด้วยและตกลงว่าเป็นทางออกที่เหมาะสม เพราะไม่ท้าทายสภาพที่เป็นอยู่ในแง่กฎหมาย การเมืองและเศรษฐกิจมากนัก (Brennan, 2004)

อีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ คือ **2) กระแสสังคมในเรื่องสิทธิชนพื้นเมือง** ในทศวรรษที่ 1990 มีเหตุการณ์หลายอย่างที่จุดชนวนทำให้เกิดกระแสสังคมการเรียกร้องและเดินขบวนเพื่อประท้วงรัฐบาลเรื่องสิทธิ โอกาสและความเท่าเทียมกันของชนพื้นเมืองอีกครั้งหนึ่ง ย้อนกลับ

ไปตั้งแต่ ทศวรรษที่ 1970 ที่เกิดการรวมตัวของชุมชนพื้นเมืองและทัศนคติและค่านิยมที่เริ่มเปลี่ยนแปลงไปของชนผิวขาว เห็นได้จากการทำประชามติในปี ค.ศ. 1967 สะท้อนการสนับสนุนชนพื้นเมืองมากขึ้น ในช่วงทศวรรษที่ 1990 นี้ มีเหตุการณ์หลายเหตุการณ์ที่จุดชนวนให้สังคมเริ่มหันมาใส่ใจเรื่องชนพื้นเมืองอีกครั้ง ยกตัวอย่างเช่น ในปีค.ศ. 1988 เมื่อมีการฉลองครบรอบ 200 ปีของการบุกรุกเข้ามาของชนยุโรป ทำให้สังคมออสเตรเลียหันมาใส่ใจในประเด็นเรื่องประวัติศาสตร์ของออสเตรเลียมากยิ่งขึ้น แรงกดดันทางสังคมส่งผลให้รัฐบาล ของ Bob Hawke เสนอการร่างสนธิสัญญาระหว่างชนพื้นเมืองกับรัฐบาลออสเตรเลียในปีค.ศ. 1988 และในปีค.ศ. 1991 เปลี่ยนแปลงมาเป็นแนวความคิดเรื่องกระบวนการปรองดองแห่งชาติ (Brennan, 2004)

นอกจากนี้ยังมีเหตุการณ์เช่น ในปี ค.ศ. 1992 นายกรัฐมนตรี Paul Keating พรรคแรงงาน ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่ Redfern ซึ่งเป็นเขตชนบทที่มีชนพื้นเมืองอาศัยอยู่จำนวนมาก โดยให้การยอมรับชนพื้นเมือง และยอมรับว่าการเข้ามาของชนผิวขาวชาวยุโรปส่งผลกระทบแง่ลบให้กับชนพื้นเมืองเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการพรากเด็กจากพ่อแม่ ในยุคแห่งการขโมยเด็ก (Stolen Generation) ปี ค.ศ. 1997 การเผยแพร่รายงานเรื่อง “Bringing Them Home” สะท้อนความจริงเกี่ยวกับการพรากลูกของชนพื้นเมืองจากอกพ่อแม่โดยชนผิวขาว และในปีเดียวกันมีการก่อตั้ง The Australian Reconciliation Convention (ARC) เพื่อเป็นองค์การเรียกร้องให้ชนพื้นเมือง และ ในปี ค.ศ. 1998 มีการจัดตั้งวันเสียใจแห่งชาติ (National Sorry Day) เหล่านี้เป็นเหตุการณ์ที่จุดประกายให้สาธารณชนและสังคมออสเตรเลียเริ่มหันมาสนใจประเด็นเรื่องชนพื้นเมืองอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งยังคงเป็นปัญหาที่รัฐบาลไหนๆยังคงแก้ไขไม่ได้จนถึงปัจจุบัน และเป็นแรงผลักทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องประกาศนโยบายการปรองดองแห่งชาติ

อีกตัวแปรสำคัญที่มีบทบาทต่อการดำเนินนโยบายของรัฐและส่งผลกระทบต่อนโยบายเรื่องการปรองดอง คือ 3) **ปัจจัยเรื่องความแตกต่างทางความเชื่อ ทัศนคติ และค่านิยม** ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงของการประกาศนโยบายการปรองดองรอบที่ 2 ที่ใช้ชื่อว่า "practical reconciliation" โดยนายกรัฐมนตรี John Howard ซึ่งมีแนวคิด ค่านิยมและทัศนคติแบบตะวันตก เน้นการแข่งขันทางเศรษฐกิจ มีความไม่เห็นด้วยกับวัฒนธรรมดั้งเดิมของชนพื้นเมือง รัฐบาลได้พยายามทุกวิถีทางที่จะแปรความหมายของคำว่า "ปรองดองแห่งชาติ" ไปในทิศทางที่ตนเห็นว่าจะไม่ขัดแย้งกับแนวคิด ทัศนคติ แบบตะวันตกมากนัก นั่นคือ การให้ความสำคัญไปที่ประเด็นที่จับต้องได้ เช่น เรื่อง การศึกษา สุขภาพ บ้าน การจ้างงาน และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยละเลยประเด็นเรื่องการเมือง สิทธิมนุษยชน สังคม และวัฒนธรรมไปโดยสิ้นเชิง (Howard, 2007; Robson, 2007)

โดยสรุป นโยบายการปรองดองแห่งชาติ เป็นแนวทางนโยบายปัจจุบันที่รัฐบาลทั้งพรรครัฐบาลผสมระหว่างเสรีนิยมและพรรคแห่งชาติและพรรคแรงงานหันมาให้ความสนใจและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในปัจจุบัน อย่างไรก็ดี นโยบายดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหลายแง่มุม โดยเฉพาะการเบียงเบนประเด็นของรัฐ ที่ควรจะแก้ไขปัญหาเรื่องชนพื้นเมืองอย่างองค์รวมและให้ตรงตามที่ชนพื้นเมืองต้องการ

ถึงแม้หลายคนคิดว่าเมื่อเห็นประชากรชาวออสเตรเลียกว่าครึ่งล้านเดินข้ามสะพานอ่าวซิดนีย์เพื่อสนับสนุนการปรองดองแล้วนั้นจะเกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 การเปลี่ยนแปลงในประเด็นเรื่องชนพื้นเมืองในออสเตรเลียยังมีไม่มากนัก การปรองดองมีเวลาจำกัดในการพิสูจน์ว่าจะยังคงเป็นแนวทางที่มีความหมายและเป็นนโยบายที่มีเหมาะสมกับการเมืองเรื่องชนพื้นเมืองของออสเตรเลียอยู่หรือไม่ (Brennan, 2004)

นโยบายการปรองดองถูกเปรียบเหมือนการรวบรวมประเด็นการเมืองที่หลากหลาย (political packaging) เช่น เรื่อง สิทธิ ความยุติธรรม ความจริง ความเป็นหนึ่ง ความรับผิดชอบ และการพัฒนาแง่สังคมและเศรษฐกิจ และอื่นๆ เพราะความหลากหลายดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งความคิดเห็นที่แตกต่างบ้างเห็นด้วยและบ้างไม่เห็นด้วย บ้างวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นนโยบายที่ดูดีแต่ทำไม่ได้จริง และจะไม่ทำให้ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเชื้อชาติดีขึ้น คำถามสำคัญภายใต้วาทกรรมเรื่องการปรองดองคือเรื่องอำนาจและบทบาทของหน่วยงานที่เข้ามารับผิดชอบ ว่าใครคือผู้รวบรวมประเด็นต่างๆเข้าด้วยกันภายใต้นโยบายการปรองดอง การแปลความ และการให้ความสำคัญกับประเด็นต่างๆและทำไมจึงปฏิบัติไปเช่นนั้น คำถามเหล่านี้เป็นคำถามที่หลงเหลืออยู่และต้องพิจารณาต่อไป สุดท้ายแล้วประเทศออสเตรเลียปรองดองกันไปเพื่ออะไรและเพื่อใคร (Brennan, 2004)

อีกคำถามสำคัญคือ ในระยะยาวนโยบายการปรองดองจะยังคงอยู่เป็นเครื่องมือทางการเมืองของรัฐอันเป็นแรงจูงใจที่พอเพียงและปลอดภัยต่อประชากรที่ไม่ใช่ชนพื้นเมืองที่อาจต้องยอมรับประวัติศาสตร์แบบใหม่ในการเปิดรับชนพื้นเมืองและความต้องการอิสระในการแสดงความคิดเห็นในการเลือกวิถีชีวิตของชนพื้นเมือง คำถามดังกล่าวยังไม่มีคำตอบในปัจจุบัน ซึ่งดูจะสอดคล้องกับบทสรุปของสภาการปรองดองฯที่ระบุว่า “ความเสียเปรียบ การเหยียดผิวและชาติพันธ์ ที่ชนพื้นเมืองยังคงต้องทรมานอยู่นั้น ยังคงเป็นความท้าทายที่ใหญ่ที่สุดสำหรับประเด็นเรื่องการปรองดอง” (Brennan, 2004)

ในอีกแง่หนึ่ง ปัจจัยที่จะนำสู่ความสำเร็จของนโยบายการปรองดองนั้นขึ้นอยู่กับชุมชนออสเตรเลีย ถึงแม้ประเด็นดังกล่าวจะถูกสร้างขึ้นโดยนักการเมือง แต่ปัจจุบันประชาชนคนทั่วไป ผิวขาวและผิวดำ ประชาชนในเมืองและชนบท ผู้บริหารทั้งในระดับรัฐบาลกลางและท้องถิ่น นักกิจกรรมเดินขบวนจากโบสถ์ โรงเรียน สภาการค้าฯ หน่วยกีฬาและกลุ่มเยาวชน มีหน้าที่สนับสนุนและร่วมมือกัน ทุกวันนี้ นโยบายการปรองดองในออสเตรเลียยังคงอยู่ ยังมี

งานมากมายที่สภาการปรองดองฯหลงเหลือไว้ให้สานต่อ หน่วยงานของชนพื้นเมือง เช่น ANTaR ก็เป็นอีกเสียงที่มีพลังในการกดดันให้เกิดการปรองดองขึ้น นับจากนี้ไปความร่วมมือและความจริงใจจากทุกภาคส่วนอาจนำมาซึ่งความสำเร็จและรากฐานที่ดีของการเมืองออสเตรเลียต่อไป