

<https://doi.org/10.24201/eea.v57i3.2829>

La Red de Acción de Timor Oriental y la defensa transnacional: el cabildeo interno y la presión internacional para la autodeterminación en Timor-Leste

The East Timor Action Network and Transnational Advocacy: Domestic Lobbying and International Pressure for Self-determination in Timor-Leste

CHRIS LUNDRY

El Colegio de México, México

Resumen: Son muchos los factores que contribuyeron a la programación, en agosto de 1999, del referéndum en Timor-Leste que condujo a la independencia del país, entre ellos la abdicación de Suharto, la vulnerabilidad de Indonesia a la presión después de la crisis económica de Asia Oriental, la confianza de Indonesia en que prevalecería su dominio si utilizaba los métodos habituales de intimidación y manipulación y, por supuesto, la lucha política y armada de quienes apoyaron y murieron por la independencia en Timor-Leste. Otro

Recepción: 7 de diciembre de 2021. / Aceptación: 23 de febrero de 2022.

D.R. © 2022. Estudios de Asia y África
Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar (CC BY-NC-ND) 4.0 Internacional

elemento son las redes de solidaridad que surgieron entre activistas de varios países que ejercieron presión interna sobre sus gobiernos para obligarlos a cambiar su política hacia Indonesia. Este artículo examina la Red de Acción de Timor Oriental, fundada en 1991 en Estados Unidos, y su estrategia de cabildeo y presión interna. Con base en el modelo de Sikkink y Keck de redes temáticas basadas en principios y su capacidad para ejercer presión interna y lograr resultados internacionales, se muestra cómo la Red influyó con éxito para cambiar la política exterior de Estados Unidos respecto a Indonesia y contribuyó a la autodeterminación en Timor-Leste.

Palabras clave: Timor-Leste; Indonesia; Red de Acción de Timor Oriental; derechos humanos; activismo.

Abstract: Many factors contributed to the timing, in August 1999, of the referendum in Timor-Leste that led to the country's independence; among them: Suharto's abdication, Indonesia's vulnerability to pressure after the East Asian economic crisis, Indonesia's confidence that it will prevail using its usual methods of intimidation and manipulation, and, of course, the political and armed struggle of who supported and died for independence in Timor-Leste. Another element was the solidarity networks that emerged among activists from various countries who exerted internal pressure on their governments to force them to change their policy towards Indonesia. This article examines the East Timor Action Network, founded in 1991 in the United States, and its lobbying and internal pressure strategy. Building on Sikkink and Keck's model of principle-based issue networks and their ability to exert domestic pressure for international results, this article shows how the Network successfully lobbied for change in US foreign policy toward Indonesia and contributed to the self-determination in Timor-Leste.

Keywords: Timor-Leste; Indonesia; East Timor Action Network; human rights; activism.

Multitud de factores contribuyeron a que el brutal dominio de Indonesia en Timor-Leste terminara en 1999 y a la transición —o quizás al retorno— de este país a la plena independencia

el 20 de mayo de 2002,¹ principalmente la determinación y el sacrificio de los timorenses orientales, que se manifestaron y resistieron con gran riesgo y se enfrentaron a la cárcel, la tortura y la muerte en número extraordinario. El momento también fue importante. La Guerra Fría había terminado y las razones de los Estados democráticos para apoyar dictaduras despiadadas en nombre del anticomunismo decaían. Indonesia sufría los efectos de un catastrófico colapso económico a causa de la crisis financiera de Asia Oriental de 1997, y debido a la corrupción endémica era quizá el país más afectado de la región, lo que lo hacía vulnerable a las presiones políticas a cambio de apoyo financiero. Además, desde la presidencia de Jimmy Carter (1977-1981), Estados Unidos había reconocido los derechos humanos a nivel internacional, a pesar de utilizarlos de manera inconsistente y selectiva. Asimismo, fueron importantes otros elementos.

Este artículo se centra en un aspecto, la red de solidaridad internacional de activistas preocupados por Timor-Leste, y en un grupo, la Red de Acción de Timor Oriental (East Timor Action Network, ETAN) en Estados Unidos. Reconocida tanto por los timorenses como por los indonesios, la ETAN desempeñó un importante papel en la difusión de información sobre Timor-Leste, un país poco conocido en los primeros tiempos del grupo, así como en la puesta en marcha de campañas y en la realización de actividades de presión en favor de la autodeterminación y los derechos humanos, y contra el apoyo al régimen militar de Indonesia.²

Sin embargo, para entender la eficacia de la ETAN es necesario comprender cómo funcionan las redes de solidaridad internacional. La ETAN, formada principalmente por ciudada-

¹ Un grupo de dirigentes timorenses bastante unidos declaró la independencia el 28 de noviembre de 1975, mientras se enfrentaban a la inminente invasión de Indonesia y con la esperanza de obtener el reconocimiento internacional, que nunca llegó.

² La ETAN recibió en 2012 la Orden de Timor-Leste, la más alta distinción que otorga el país.

nos estadounidenses que ofrecieron su tiempo, tenía pocas esperanzas de cambiar directamente la política de Indonesia hacia Timor-Leste. Más bien, con ese objetivo en mente, ejerció presión interna en Estados Unidos para que coaccionara a Indonesia en lo que Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink llaman el “efecto búmeran”. Aunque el apremio de Estados Unidos a Indonesia fue una pieza más del rompecabezas para entender cómo Timor-Leste se separó de Indonesia, fue sin duda importante.

Los académicos han señalado los retos que las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las redes de promoción plantean a las nociones tradicionales de soberanía y reconocen que las instituciones oficiales no siempre hacen frente a los problemas transnacionales (Brown, Ebrahim y Batliwala 2012, 1098). Loh y Heiskanen (2020, 290) señalan la “liminalidad intersticial” de las ONG que no tienen lugar ni dentro ni fuera de la soberanía estatal, sino en “los ‘intersticios’ del orden internacional. Estas prácticas no alteran significativamente la relación del profesional con la soberanía, pero pueden tener efectos significativos en la soberanía de otros”. Aunque se sigue debatiendo si las ONG son capaces de influir en los Estados para que promulguen políticas contrarias a (una interpretación realista de) sus propios objetivos de política exterior, no cabe duda de que contribuyen a la política de los Estados a través del encuadre y la influencia.

Antecedentes

Antes de 1975, Timor-Leste era considerado un rezago colonial, y la “negligencia benigna” de Portugal significaba que había muy poco desarrollo y un escaso sentimiento de nacionalismo timorense que clamara por la independencia. Esto cambió en 1974, tras la Revolución de los Claveles en Lisboa. Luego del golpe de Estado de la izquierda, los nuevos dirigentes de Portugal anunciaron que abandonarían sus colonias. Los miem-

bros de la élite, generalmente orientados hacia Portugal, formaron partidos y comenzaron a preparar algún tipo de transición. Indonesia, sin embargo, tenía la mirada puesta en la media isla (la parte occidental había sido indonesia desde la independencia). Mediante desinformación y medios clandestinos, enfrentó a los dos principales partidos, el Frente Revolucionaria de Timor-Leste Independente (Fretilin) y la União Democrática Timorese, ambos independentistas (había asimismo un pequeño partido pro-Indonesia, la Associação Popular Democrática Timorese, que agrupaba a unos cientos de terratenientes que se beneficiarían de la incorporación a ese país).

Como consecuencia de la intromisión, estalló una breve guerra civil que ganó rápidamente el Fretilin, y algunos dirigentes de la União Democrática Timorese huyeron a Timor Occidental. Indonesia utilizó la contienda como pretexto para invadir, sustentada en falsas afirmaciones de que el Fretilin era comunista, y coaccionó a los líderes de la União para que firmaran un documento en el que solicitaban su intervención. Estados Unidos y otras potencias occidentales aceptaron. El 28 de noviembre de 1975, los dirigentes del Fretilin declararon la independencia en un intento de reconocimiento, que no se produjo, y el 7 de diciembre Indonesia irrumpió en el país.

Según todos los indicios, el asalto fue brutal y equivalió a una zona de fuego libre; esto marcó la pauta para los siguientes 24 años bajo la ocupación indonesia. Se calcula que murieron 200 000 timorenses a causa de la matanza generalizada, el hambre y las enfermedades.³ Como Indonesia era un estado firmemente anticomunista tras las matanzas de 1965-1966 (además de que su población era mucho mayor que la de Timor-Leste), la política de la Guerra Fría propició que Occidente apoyara a Indonesia, le enviara armas para el conflicto y asistiera al país en la formación militar de los oficiales que servirían allí. La

³ El número exacto de muertos nunca se conocerá, pero la fuente más creíble, la Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação (2005, 6.2.1: 57), informó de que el número total de muertes verificadas oscilaba entre 102 800 y 183 000.

ocupación de Indonesia se consideraba un *fait accompli* (Weatherbee 1981).

La Red de Acción de Timor Oriental

La ETAN se fundó en noviembre de 1991 tras la masacre del cementerio de Santa Cruz, ocurrida ese mismo mes. Indonesia había matado o “desaparecido” a cientos de timorenses que protestaban pacíficamente durante la manifestación y en los días siguientes. Lo que diferenció a Santa Cruz de los anteriores actos de violencia a gran escala en Timor-Leste fue que se filmó y que las imágenes salieron en secreto del país y se difundieron en 24 horas. El mundo pudo ver la brutalidad de la ocupación, y a los soldados indonesios que utilizaron armas de fabricación estadounidense para asesinar a manifestantes pacíficos, así como para atacar a los periodistas Amy Goodman y Allan Nairn, originarios de Estados Unidos. El uso de armas y el apoyo de este país en general empujó en parte a los fundadores de la ETAN a actuar. Si no podían hacer nada respecto a las políticas de Indonesia hacia Timor-Leste, quizá consiguieran al menos impedir el uso de armas estadounidenses o influir en la política exterior de Estados Unidos hacia Indonesia. La ETAN se dirigió también a otros elementos de la relación entre Estados Unidos e Indonesia, como el programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET, por sus siglas en inglés), y se manifestó frente a las embajadas y los consulados indonesios. También apuntaron hacia otros países, como el consulado sueco en Seattle tras la venta de cañones Bofor a Indonesia en 1996. La ETAN atacó a personas sospechosas de apoyar a Indonesia, incluidos políticos y miembros del gabinete, como Henry Kissinger. El conocimiento de las atrocidades cometidas por el ejército indonesio en Timor-Leste era escaso en Estados Unidos, pero a través de las manifestaciones y la vergüenza pública, la ETAN esperaba crear conciencia (Loh y Heiskanen 2020, 296-297).

El grupo se formó en el estado de Nueva York y rápidamente encontró aliados en todo Estados Unidos. También se puso en contacto con otras organizaciones orientadas a los derechos humanos dentro y fuera del país, y se estableció como una red nacional y como parte de una red internacional. Con el tiempo, la organización aumentó su tamaño y reclutó activistas para establecer delegaciones en todo el país. A medida que se desarrollaban los acontecimientos de la década de 1990, tras la visita del papa Juan Pablo II en 1989 a Dili, que dio lugar a la violencia contra los manifestantes, la masacre del cementerio de Santa Cruz en 1991, la concesión del Premio Nobel de la Paz a José Ramos-Horta y al obispo Carlos Felipe Ximenes Belo en 1996, la crisis económica de Asia Oriental de 1997-1998, la abdicación de Suharto en 1998, el anuncio de un referéndum en 1999 y la violencia que estalló antes de la votación, la ETAN fue ganando cada vez más apoyo.⁴ En su punto más alto, contaba con 28 delegaciones en todo Estados Unidos, decenas de activistas dedicados y miles de simpatizantes (ETAN 1999). Las donaciones voluntarias aumentaron, lo que le permitió crear puestos remunerados, como el de coordinador en Washington, D.C., organizador nacional de campo y coordinador de medios de comunicación y divulgación (el coordinador nacional Charles Scheiner siguió sin recibir pago), y finalmente patrocinar varias reuniones nacionales antes y después del referéndum de 1999. Su mensaje fue difundido y amplificado por intelectuales como Noam Chomsky, que citaba con frecuencia a Timor-Leste en sus críticas a la política exterior estadounidense, así como los periodistas Nairn y Goodman, entre otros, y académicos y activistas.

⁴ Como un reflejo de su deseo de guardar las apariencias, Indonesia llamó a la votación *jajak pendapat*, que se traduce literalmente como “encuesta de opinión”. También deseaba que se utilizara el término *popular consultation* en inglés. Los medios de comunicación indonesios y extranjeros se refirieron al proceso como “referéndum”, y ciertamente cumplió con la definición: un “no” a la autonomía especial se aceptó explícitamente como un “sí” a la independencia. Indonesia ya no controlaba la narrativa relacionada con Timor-Leste. A lo largo de este artículo me referiré al proceso como referéndum.

Hubo giras nacionales de conferencias que llevaron a oradores timorenses e indonesios a todo el país, con frecuencia en campus universitarios, y que presionaron a los políticos en Washington, D.C. Las secciones individuales celebraron sus propios actos, como proyecciones de películas, conferencias y recaudación de fondos, además de visitar a los políticos en sus oficinas locales. Las delegaciones afiliadas a las universidades, a veces organizadas como clubes de estudiantes, pudieron solicitar financiamiento para ayudar a patrocinar estos eventos.

Tras el anuncio del referéndum, la ETAN —como parte de la Federación Internacional para Timor Oriental (International Federation for East Timor, IFET)— coordinó la búsqueda de un equipo acreditado por las Naciones Unidas para ir a Timor-Leste y observar las elecciones.⁵ La IFET era el mayor equipo de observadores independientes acreditados y contaba con miembros de unos 20 países. Algunos de los fundadores y personal clave de la ETAN —como Scheiner y John Miller— desempeñaron un papel fundamental en la coordinación del equipo y hubo docenas de miembros que acudieron como observadores y personal de apoyo y que constituyeron más de un tercio de la sólida misión de 150 miembros (Scheiner en Tanter, Selden y Shalom 2001, 113-122).

Los dos años anteriores y los dos posteriores al referéndum fueron un punto crítico para la ETAN en términos de apoyo y financiamiento. En 1999, la organización obtuvo 260 000 dólares en ingresos. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 supusieron un cambio en la política exterior estadounidense respecto al terrorismo y hacia Afganistán e Iraq, y la concesión de la plena independencia a Timor-Leste en mayo de 2002 provocó un nuevo descenso del apoyo a la organización.⁶

⁵ Yo formé parte de este equipo de observadores.

⁶ Kirksey y Harsono (2008, 189-193) señalan este cambio. La Administración Bush quería renovar el IMET con Indonesia y, a pesar de la oposición de la ETAN, se reinició.

En reuniones nacionales celebradas en 2000 y 2001, los representantes de la ETAN decidieron continuar como organización y ensanchar el enfoque a otras áreas problemáticas de Indonesia, como Papúa Occidental y Aceh, así como a cuestiones más amplias de derechos humanos en el país. El apoyo a la organización disminuyó rápidamente, así como el número de miembros, pero siguió siendo muy apreciada en Timor-Leste. En 2012, el gobierno le concedió la Orden de Timor-Leste. Integrantes de la ETAN y de la IFET, entre ellos Joseph Nevins, Pamela Sexton y Scheiner, cofundaron en 2000 la ONG La'õ Hamutuk ("Caminando juntos" en tetun), con sede en Dili, con un equipo mixto de personal timorense e internacional que sigue defendiendo los derechos humanos y criticando tanto a la comunidad internacional como al gobierno nacional timorense; son reconocidos como fuente de información y análisis sobre una amplia gama de temas (Gunn 2007, 104).

Las ONG y las redes transnacionales de apoyo

El número de redes de derechos humanos centradas en el ámbito internacional creció mucho en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, y recientemente se ha visto favorecido por el internet, el correo electrónico y las redes sociales. Los académicos prestaron poca atención al efecto de las ONG en la política y la soberanía hasta la década de 1990, pero muchos han reconocido desde entonces que requieren un replanteamiento de la naturaleza de la soberanía debido a su capacidad para influir en la política.

Uno de los hilos que influyeron en los estudiosos de las ONG fue la literatura sobre las comunidades epistémicas, especialmente la edición de invierno de 1992 de la revista *International Organization*, dirigida por Peter Haas, quien, con los demás autores, sostiene que la política la elaboran cada vez más personas ajenas a los gobiernos que tienen acceso a conocimientos científicos específicos. Estos conocimientos les permiten ha-

cer recomendaciones políticas razonadas y, por tanto, influir en la política en relación con sus campos específicos, como los cetólogos en los regímenes de caza de ballenas o los científicos atmosféricos en la prohibición de los clorofluorocarbonos. Estas comunidades epistémicas han cambiado la forma en que se enmarcan y crean las políticas. Como afirma Haas (1992, 2-3), “el control sobre el conocimiento y la información es una dimensión importante del poder, y la difusión de nuevas ideas e información puede dar lugar a nuevos patrones de comportamiento y demostrar ser un determinante significativo de la coordinación de la política internacional”.

A finales de esa década, Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink publicaron su libro sobre las redes transnacionales de promoción, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (1998). Al igual que el enfoque de las comunidades epistémicas, el conocimiento era un elemento importante de la influencia de estas redes en la formación de políticas. Sin embargo, este conocimiento no era necesariamente científico; en algunos casos, se trataba de la capacidad de recopilar y difundir información en lugares o entornos en los que los hechos eran discutidos o falsificados a propósito para reflejar el interés de un Estado autoritario (como Indonesia en el Nuevo Orden respecto a Timor-Leste).

Su trabajo formaba parte de un corpus emergente de literatura que cuestionaba las nociones tradicionales de soberanía, similar al enfoque de las comunidades epistémicas. Los actores no tradicionales, según ellos, están “ayudando a transformar la práctica de la soberanía nacional” (Keck y Sikkink 1998, 2). A diferencia de las comunidades epistémicas —basadas en el conocimiento científico, por ejemplo—, las redes transnacionales de defensa están “(m)otivadas por valores más que por normas materiales o profesionales” (2). En lugar de conocimientos científicos para influir en la política, transmiten información y enmarcan las cuestiones con base en la persuasión moral. Las redes están formadas por ONG internacionales y nacionales que “desempeñan un papel central en todas las redes de defensa,

normalmente iniciando acciones y presionando a actores más poderosos para que tomen posiciones” (9). La ETAN es una de estas ONG de la red de solidaridad de Timor-Leste.

Los autores describen un modelo de “efecto búmeran”. Como los Estados que violan los derechos suelen ignorar las críticas internas para cambiar ese comportamiento, los actores de estos Estados trabajan a través de activistas de otros países, dentro de la red de defensa, para que estos últimos presionen a sus Estados de origen y los obliguen, a su vez, a coaccionar al Estado que comete las transgresiones. Los ejemplos de Keck y Sikkink incluyen la esclavitud en Estados Unidos, que contaba con un poderoso grupo de presión contra ella en el país, pero no en Gran Bretaña, que sin embargo ejercía presión; y el caso del vendaje de pies en China, que tenía pocos o ningún partidario en Estados Unidos, pero contra el que una red de detractores trabajó con diligencia para acabar (con éxito) con esa práctica. Los activistas del país X no pueden cambiar el comportamiento en el Estado Y, pero sí pueden influir en su país de origen para que modifique sus políticas hacia el país Y.

Hay varios factores que contribuyen a la capacidad de presión de un Estado para afectar las políticas de otro, incluida la dinámica de poder, así como la relación preexistente entre los dos países. Sería difícil imaginar a Bután, por ejemplo, ejerciendo presión sobre Rusia por el trato que ésta da a los presos políticos. Este elemento no está bien desarrollado en el trabajo de Keck y Sikkink.

En nuestro ejemplo —Estados Unidos presionando a Indonesia—, tanto la dinámica de poder como la relación preexistente entre ambos países permitieron que la presión tuviera éxito. Tras las masacres anticomunistas de 1965-1966 y el ascenso del general Suharto, Indonesia abandonó su posición de no alineado, giró fuertemente a la derecha y se alió con Estados Unidos. El anticomunismo proporcionó una base ideológica para la relación durante el apogeo de la guerra de Vietnam, pero también fue instrumental. Antes de 1965, Estados Unidos había corte-

jado a los mandos militares de Indonesia prometiendo ayuda y cooperación. Después de ese año, esas promesas se hicieron realidad y la relación se consolidó también en lo económico (Simpson 2008).

Este vínculo llevaba diez años establecido cuando, el 7 de diciembre de 1975, Indonesia invadió Timor-Leste, justo después de que el presidente Gerald Ford y el secretario de Estado Henry Kissinger abandonaran el país y aseguraran que no intentarían detener la invasión. Timor-Leste fue, en cierto modo, una recompensa por la fidelidad de Suharto. Lo mismo puede decirse de Papúa Occidental. A pesar de las masacres que tenían lugar en Timor-Leste —decenas de miles de personas fueron asesinadas en los primeros años de la invasión indonesia—, Estados Unidos (y otros aliados) negó el alcance de la matanza, cubrió su papel en la habilitación de la tragedia y, contrario a la intención del Congreso, utilizó medios extralegales para seguir canalizando armas hacia el territorio. Daniel Patrick Moynihan, embajador en las Naciones Unidas en el mandato de Jimmy Carter, sucesor de Ford, se jactó en sus memorias de haber obstaculizado las resoluciones de la ONU que condenaban la invasión de Indonesia (Moynihan 1978, 247).

La relación clientelista entre Estados Unidos e Indonesia continuó durante la década de 1980, cuando la ocupación indonesia de Timor-Leste provocó hambrunas y abusos generalizados de los derechos humanos. El entrenamiento militar, la venta de armas y la ayuda económica siguieron fluyendo. Aunque posiblemente no se conozca el alcance total de la corrupción de Suharto —la ONU y el Banco Mundial estimaron que podría haber robado hasta 35 000 millones de dólares durante su reinado (Denny 2004)—, ciertamente era corrupto, pero había demostrado ser un firme anticomunista y eso era suficiente.

Sin embargo, con la caída de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, la base ideológica de la relación perdió inmediatamente importancia. La masacre del cementerio de Santa Cruz se convirtió en un catalizador.

Las campañas de la ETAN

Los objetivos de la ETAN incluían la autodeterminación de Timor-Leste y el cese de la brutal ocupación militar y las graves violaciones de los derechos humanos en el territorio. El fin de la venta de armas y el entrenamiento militar a Indonesia se consideraba un medio para alcanzar el segundo objetivo, y quizá también el primero. Indonesia había dependido de las armas estadounidenses desde los acontecimientos de 1965-1966 y después de que Suharto tomara el poder, se alejara de la no alineación y se acercara a Occidente.

La relación fue cordial en general hasta lo de Santa Cruz. A pesar de los reparos sobre los derechos humanos en Indonesia, Estados Unidos lo apoyaba como baluarte anticomunista. También aceptó el falso plebiscito celebrado en Papúa Occidental en 1969 y se alegró de que una multinacional estadounidense, Freeport McMoRan, explotara la riqueza mineral y metálica de la región. Freeport tenía conexiones con el ejército indonesio y era un actor importante en Washington; Henry Kissinger formó parte de su consejo de administración en cierto momento (Kirksey y Harsono 2008, 172). Mientras Indonesia fuera firmemente anticomunista, Estados Unidos seguiría vendiendo armas y mirando hacia otro lado cuando se produjeran abusos de los derechos humanos.⁷

Todo esto cambió en 1991 con Santa Cruz y el fin de la Guerra Fría.⁸ De repente hubo resistencia al apoyo de Estados Unidos a Indonesia. Tras la difusión del video de la masacre, no se pudo negar la maquinaria asesina indonesia en Timor-Leste. Tras la formación de la ETAN, los activistas se centraron

⁷ La lista es larga: Aceh, Papúa, los "asesinatos misteriosos" de los años ochenta, la masacre de Tanjung Priok, la eliminación de la disidencia, etcétera.

⁸ Webster, Leal y Ferreira (2019) señalan que 1985 fue también un año crítico para la solidaridad en Timor-Leste; se reintrodujo el contacto por radio en el país, el grupo británico de derechos humanos Tapol, Amnistía Internacional y otras organizaciones le prestaron atención, y se formó un grupo de apoyo canadiense, la Red de Alerta de Timor Oriental.

en programas específicos de venta de armas y de entrenamiento, y presionaron a los miembros del Congreso para obtener apoyo e introducir legislación. Las campañas fueron eficaces. El primer objetivo fue cancelar el programa de país a país llamado Educación y Entrenamiento Militar Internacional (IMET). El propósito declarado de la formación era socializar a los oficiales militares indonesios con la esperanza de fomentar unas fuerzas armadas más democráticas, así como crear conexiones con sus homólogos estadounidenses. Los oficiales indonesios estudiaban en las academias militares de Estados Unidos, y los soldados estadounidenses eran enviados a Indonesia para entrenar a los soldados de ese país.

Formación militar de los programas IMET y JCET

Tras la masacre, 51 senadores estadounidenses —influidos por los activistas— escribieron una carta al presidente George Bush en la que condenaban los vínculos militares del país con Indonesia. Los oficiales militares y los políticos indonesios no se disculparon públicamente por la masacre. Se refirieron a la matanza como una cuestión de política y, debido a la presencia de periodistas extranjeros, intentaron presentar la tragedia como un episodio de intromisión extranjera (Human Rights Watch 1991, 11-13). El comandante de las Fuerzas Armadas de Indonesia, Try Sutrisno, declaró que “a delincuentes como éstos hay que dispararles. Y les dispararemos” (Carey en Cox 1995, 52). Dos años después se convirtió en vicepresidente. También se implementaron restricciones entre los militares. Estas acciones iniciaron lo que John B. Hase-man (2002, 20) denomina el periodo de altibajos de “montaña rusa” de las relaciones militares entre Indonesia y Estados Unidos.

A pesar de la cancelación del IMET y de las restricciones impuestas a las relaciones militares, el Mando del Pacífico de Estados Unidos mantuvo programas de formación con el

ejército indonesio en el marco del programa de Intercambio de Entrenamiento Combinado Conjunto (JCET, por sus siglas en inglés), contrario al espíritu de la prohibición (Inkiriwang 2020, 379-380).⁹ Cuando esta información se hizo pública, el programa también se convirtió en objetivo de los activistas de la ETAN, que consiguieron apoyo en el Congreso para vetarlo. En este contexto, el Congreso aprobó la Enmienda Leahy en 1997, que proscribía la ayuda militar a países que violaran los derechos humanos. El patrocinador de la legislación, el senador Patrick Leahy, de Vermont, reconoció que él y su personal estaban en frecuente comunicación con la ETAN y otros grupos, como Human Rights Watch y Amnistía Internacional, y que eran una fuente importante para una “comprensión completa y equilibrada de los hechos” (Leahy, comunicación personal, 1 de julio de 2021). Más tarde, Estados Unidos se ofreció a proporcionar a Indonesia entrenamiento con el programa IMET ampliado (E-IMET, por sus siglas en inglés), que, supuestamente, se centraba en los derechos humanos y la democratización, pero fue rechazada por el presidente Suharto.

Aviones de combate F-5, la enmienda Feingold y la venta de armas pequeñas

En 1993, en el contexto de las prohibiciones de asistencia militar vigentes, Estados Unidos actuó para bloquear la venta de aviones de combate F-5E de Jordania a Indonesia. Según las condiciones de venta, el Departamento de Estado de Estados Unidos debía aprobar la reventa de material militar estadounidense del comprador original a otro. Cuando los activistas

⁹ El análisis de Inkiriwang contiene algunos errores. Por ejemplo, cita que el número de muertos en la masacre del cementerio de Santa Cruz fue de 50 (2020, 378), lo que refleja la cifra oficial indonesia y se considera en general un recuento gravemente inferior. También atribuye a la Enmienda Leahy —la llama “Ley Leahy”— la prohibición del IMET (379), aunque la prohibición se instituyó en 1992 y la Enmienda Leahy se aprobó en 1997.

estadounidenses se enteraron de la propuesta de venta, ejercieron presión para impedirlo.

Esta medida le demostró a Indonesia que Estados Unidos estaba dispuesto a ejercer presión en materia de derechos humanos. Ese mismo año, en una reunión en Japón, el presidente Bill Clinton le mencionó Timor-Leste al presidente Suharto, quien, sorprendido, reaccionó a la defensiva, y los funcionarios reflexionaron públicamente sobre la posibilidad de buscar material militar en otros países. Posteriormente, Indonesia le compró aviones de combate Hawk al Reino Unido, aunque el gobierno de ese país también se enfrentó a la oposición interna de los activistas.¹⁰

En septiembre de 1993, el senador Russel Feingold, de Wisconsin, le propuso una enmienda al Comité de Relaciones Exteriores del Senado que condicionaba la futura venta de armas a Indonesia a la mejora de los derechos humanos en Timor-Leste. Aunque fue aprobada por unanimidad en la comisión, se adjuntó a un proyecto de ley que no fue aprobado. No obstante, reforzó el mensaje a Yakarta de que la cuestión de Timor-Leste y los derechos humanos no iba a desaparecer. En Wisconsin, el estado natal de Feingold, había un grupo de la ETAN especialmente activo en la ciudad de Madison, con miembros que desempeñaban papeles destacados en la organización. Feingold y su personal se mostraron particularmente receptivos a su labor de presión.

Al año siguiente, el Departamento de Estado de Estados Unidos prohibió la venta de armas pequeñas y ligeras y de material antidisturbios a Indonesia; fue “la primera ocasión en la que se impuso una prohibición general a cualquier tipo de ven-

¹⁰ En 1993, una activista británica, Vanessa Baird, irrumpió en un complejo militar de British Aerospace Stevenage y dañó componentes de aviones de combate Hawk. Aunque fue detenida, su primer juicio terminó con un jurado en desacuerdo; su defensa fue que estaba cometiendo un delito para evitar que se cometiera otro aún mayor. Fue condenada en su segundo juicio, pero recibió una sentencia leve. Había despertado la simpatía de la opinión pública británica y llamado la atención sobre la venta de armas británicas a Indonesia.

ta de armas a Indonesia” (ETAN 2000). Los activistas de la ETAN y otros grupos habían seguido presionando a sus representantes en el Congreso para que apoyaran estas acciones, y sus esfuerzos surtían efecto. Indonesia no tardó en darse cuenta de que su principal proveedor de armas y entrenamiento no seguiría apoyándolo, y buscó en otros lugares en vez de cambiar la situación en Timor-Leste. Estas restricciones fueron efectivas no sólo porque le impidieron a Indonesia comprar nuevas armas, sino también porque frenaron la venta de refacciones para mantener, por ejemplo, los aviones de guerra en condiciones de volar. El Congreso actuó, asimismo, para cerrar el vacío legal que permitía el entrenamiento de las fuerzas indonesias por parte del E-IMET, aunque éste continuó.

Los F-16, la crisis y el referéndum

Para entonces, los miembros del Congreso no sólo trabajaban para impedir la venta de armas y el entrenamiento a Indonesia, sino que algunos abogaban abiertamente por un acto de autodeterminación en Timor-Leste para establecer el futuro del territorio. La concesión del Premio Nobel de la Paz de 1996 al timorense José Ramos-Horta y al obispo Carlos Felipe Ximenes Belo aumentó la presión sobre Indonesia. En una carta dirigida al presidente Clinton antes de la cumbre de la APEC de 1996 en Manila, Feingold, junto con otros 15 senadores, le escribió e instó a que se le permitiera al territorio un referéndum sancionado por las Naciones Unidas (ETAN 1996).¹¹ Clinton respondió que lo consideraría (ETAN 2000).

Como reflejo de la “montaña rusa” de la relación, en 1996 Estados Unidos propuso vender aviones de combate F-16 a Indonesia. Pakistán había pagado por los aviones, pero Estados

¹¹ Entre los firmantes se encontraba el senador Patrick Moynihan, de Nueva York, que había trabajado para bloquear la acción de la ONU en Timor-Leste justo después de la invasión. Al parecer, cambió de opinión sobre el tema.

Unidos, tras imponerle restricciones por sus supuestas armas nucleares, bloqueó la transferencia. Venderlos a Indonesia junto con las piezas de repuesto, y luego enviar los ingresos a Pakistán como reembolso, se consideró una forma de resolver el problema. Los activistas se opusieron a la venta y presionaron, y algunos miembros del Congreso los escucharon. Timor-Leste estaba ya a la vista de la gente, pero el 27 de julio Yakarta reprimió al partido de la oposición Partai Demokrasi Indonesia y asaltó sus oficinas (ISAI-AJI 1997). La venta estuvo en marcha y en suspenso alternativamente durante meses. El embajador estadounidense en Indonesia, J. S. Roy, les escribió tanto a Clinton como a Suharto para instarlos a la venta (National Security Archives 1996).¹²

En junio de 1997, Indonesia rechazó la venta (así como el mencionado entrenamiento del E-IMET). Aunque se especula sobre lo mucho que quería los aviones, tanto Suharto como el ministro de Asuntos Exteriores, Ali Alatas, declararon que los bombarderos y el entrenamiento no merecían la pena por la fricción política (Ressa 1997). En contradicción con la idea de que no los querían, Indonesia compró aviones de combate Sukhoi Su30MK ese mismo año. Los informes citaron con frecuencia la oposición del senador Feingold, entre otros, así como su elogio de la cancelación del acuerdo (Rogers 1998).

Algunos han afirmado que el ataque a la sede del Partai Demokrasi Indonesia en 1996 fue el comienzo de la caída de Suharto. Sin embargo, la mayoría está de acuerdo en que la crisis económica de Asia Oriental de 1997-1998, que afectó especialmente a Indonesia, fue el último clavo en el ataúd. La presión internacional sobre el país se plasmó en una fotografía que se publicó en los periódicos del mundo, en la que se veía al director general del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, de pie junto a Suharto, con los brazos cruzados,

¹² La carta dirigida al presidente Suharto incluía un texto que, supuestamente, era un mensaje de Clinton dirigido a él, pero Clinton no escribió tal mensaje, todo esto fue una invención (Jones 2011).

mientras Suharto, sentado, firmaba los documentos en los que aceptaba las condiciones para recibir más ayuda. Las manifestaciones masivas, algunas de las cuales incluyeron violencia militar contra estudiantes universitarios y otros, demostraron que los días del régimen de Suharto estaban contados, y el 21 de mayo de 1998 dimitió. Su sucesor, B. J. Habibie, aceptó el referéndum en Timor-Leste, fruto de la presión política del Congreso estadounidense, incluida una Resolución de la Cámara de Representantes firmada por 80 miembros (Lowey 1998; Fernandes 2011, 76). Tras el referéndum, el académico indonesio Bambang Cipto escribió el libro *Tekanan Amerika terhadap Indonesia: Kajian atas kebijakan luar negeri Clinton terhadap Indonesia* (La presión estadounidense sobre Indonesia: un estudio de la política exterior de Clinton hacia Indonesia), en el que esboza cómo esos esfuerzos afectaron la política indonesia en la década de 1990, en referencia específica a la ETAN y su estrecha relación con el senador Feingold (291-292) y al trabajo del senador Leahy.¹³

Esta breve lista de las campañas de la ETAN no es exhaustiva y tampoco las campañas de la ETAN cesaron después del referéndum. En el 2000, por ejemplo, en colaboración con la ONG timorense Yayasan Hak, presentó una demanda civil contra Johnny Lumintang, jefe adjunto del ejército indonesio en 1999, en virtud de la Ley de Protección de Víctimas de Tortura y la Ley de Reclamaciones por Agravios contra Extranjeros. Aunque el caso fue finalmente desestimado por falta de jurisdicción, demostró cómo la ETAN siguió ejerciendo presión sobre Indonesia, así como trabajando con organizaciones locales (Yang 2014, 596).

¹³ Cipto también se refiere a Feingold, Leahy y otros que se opusieron a la venta de armas y al entrenamiento, como “anti-Indonesia”, y a los que querían que la venta y el entrenamiento se llevaran a cabo, como “pro-Indonesia”, una simplificación obviamente grave.

Conclusión

Un elemento que es diferente entre los casos que utilizan Keck y Sikkink es la presencia o ausencia de oposición interna en Estados Unidos. En el caso del vendaje de pies en China, no hubo una oposición significativa en Estados Unidos contra esa práctica, lo que facilitó que los congresistas adoptaran una postura de principios sin ofender o alienar a un electorado. Sin embargo, en lo que respecta a Timor-Leste, hubo oposición en varios lados. Los agentes económicos y de Freeport se preocuparon por sus relaciones, al igual que el *lobby* armamentístico, al que le interesaba vender más armas. Y había otros grupos que valoraban la relación política con Indonesia y que se habían puesto de su lado tras la invasión. Esto incluía a políticos y burócratas como Moynihan, pero también a académicos que escribieron artículos en los que justificaban la ocupación y restaban importancia a su brutalidad (Weatherbee 1981).

También hubo quienes siguieron creyendo, a pesar de las pruebas en contra, que el mantenimiento de los vínculos entre militares, incluido el entrenamiento especializado, tendría un efecto democratizador en el ejército indonesio. Éste fue el espacio en el que la ETAN tuvo que enmarcar el debate y utilizar la información para persuadir a Estados Unidos de que ejerciera presión sobre el régimen de Suharto.

Al final, los timorenses orientales fueron capaces de determinar su futuro —la independencia— mediante un acto de determinación.¹⁴ Junto con otras organizaciones de Estados Unidos y de todo el mundo, la ETAN fue capaz de presionar internamente a través de la elaboración y la difusión de información, la protesta y la sensibilización. Los dirigentes y los académicos indonesios reconocieron que esto influyó en la decisión de celebrar un referéndum.

¹⁴ También hay que señalar que la postura de la ETAN sobre el futuro de Timor-Leste era de apoyo a la autodeterminación; no abogaba por la independencia timorense.

En el contexto de los acontecimientos que condujeron a la independencia, incluida la disidencia política en Indonesia, el final de la Guerra Fría y la crisis financiera, sería imposible determinar qué factor fue la condición suficiente que propició el referéndum. Sin embargo, al pensar en todas las partes juntas, hay que reconocer que la presión de Estados Unidos ciertamente intervino, y que la clave de ésta fue el trabajo de la ETAN y de grupos similares. El hecho de que las pequeñas organizaciones de base como la ETAN pudieran influir en la política nacional para ejercer presión en otro país —el “efecto búmeran”— significa que hay que reconsiderar las cuestiones relativas a la soberanía y las relaciones internacionales, teniendo en cuenta las redes de defensa y otros factores de influencia no gubernamentales. No se ha escrito ningún libro sobre el activismo de la ETAN y sus efectos en la política, a diferencia del trabajo de David Webster sobre la Red de Alerta de Timor Oriental en Canadá (Webster 2020; véase también Torelli 2020). Sin embargo, debido a su papel en el proceso de consecución de la independencia de Timor-Leste, tal vez esté justificado. ❖

Traducción del inglés:

YOLANDA A. GONZÁLEZ GÓMEZ

Referencias

- BROWN, L. David, Alnoor Ebrahim y Srilatha Batliwala. 2012. “Governing International Advocacy NGOs”. *World Development* 40 (6): 1098-1108. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.11.006>
- CIPTO, Bambang. 2003. *Tekanan Amerika terhadap Indonesia: Kajian atas kebijakan luar negeri Clinton terhadap Indonesia* [La presión estadounidense sobre Indonesia: un estudio de la política exterior de Clinton hacia Indonesia]. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Comissão de Acolhimento, Verdade, e Reconciliação Timor Leste. 2005. *Chega! The Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste*. Dili, CAVR. CD-ROM.

- COX, Steve. 1995. *Generations of Resistance: East Timor*. Londres: Cassell.
- DENNY, Charlotte. 2004. "Suharto, Marcos and Mobutu Head Corruption Table with \$50bn Scams". *The Guardian*, 26 de marzo de 2004. <https://www.theguardian.com/world/2004/mar/26/indonesia.philippines>
- ETAN (East Timor Action Network). 1996. "Feingold on Nobel Peace Prize". <http://etan.org/legislation/archive/senapec96.htm>
- ETAN (East Timor Action Network). 1999. "East Timor Action Network 1999 Annual Report". <http://www.etan.org/etan/1999anul.htm>
- ETAN (East Timor Action Network). 2000. "Background on East Timor and U.S. Policy". <http://etan.org/timor/BkgMnu.htm>
- FERNANDES, Clinton. 2011. *The Independence of East Timor: Multi-dimensional Perspectives: Occupation, Resistance, and International Political Activism*. Portland, OR: Sussex Academic Press.
- GUNN, Geoffrey C. 2007. "The State of East Timor Studies After 1999". *Journal of Contemporary Asia* 37 (1): 95-114. <https://doi.org/10.1080/00472330601104672>
- HAAS, Peter. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization* 46 (1): 1-35. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>
- HASEMAN, John B. 2002. "National Interests and Mil-to-Mil Relations with Indonesia". *Joint Force Quarterly* 32: 20-26.
- Human Rights Watch. 1991. "East Timor: The November 12 Massacre and Its Aftermath". *Asia Watch* 3 (26). <https://www.hrw.org/legacy/reports/pdfs/i/indonesia/indonesi911.pdf>
- INKIRIWANG, Frega Wenas. 2020. "The Dynamic of the US-Indonesia Defence Relations: The 'IMET Ban' Period". *Australian Journal of International Affairs* 74 (4): 377-393. <https://doi.org/10.1080/10357718.2020.1712327>
- ISAI-AJI (Institut Studi Arus Informasi-Aliansi Jurnalis Independen). 1997. *Peristiwa 27 Juli* [Eventos del 27 de julio]. Yakarta: Aliansi Jurnalis Independen.
- JONES, Nate. 2011. "Document Friday: The Department of State, Arms Seller Extraordinaire". Unredacted: The National Security Archive Blog, 4 de noviembre de 2011. <https://unredacted.com/2011/11/04/document-friday-the-department-of-state-arms-seller-extraordinaire/>

- KECK, Margaret y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kirksey, Eben y Andreas Harsono. 2008. "Criminal Collaborations? Antonius Wamang and the Indonesian Military in Timika". *South East Asia Research* 16 (2): 165-197. <https://doi.org/10.5367/000000008785260437>
- LOH, Dylan M. H. y Jaakko Heiskanen. 2020. "Liminal Sovereignty Practices: Rethinking the Inside/Outside Dichotomy". *Cooperation and Conflict* 55 (3): 284-304. <https://doi.org/10.1177/0010836720911391>
- LOWEY, Nita M. 1998. "Encouraging International Resolution of The Political Status of East Timor". House of Representatives Congressional Resolution 258. <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-concurrent-resolution/258/text>
- MOYNIHAN, Daniel Patrick, con Suzanne Weaver. 1978. *A Dangerous Place*. Boston, MA: Little Brown.
- National Security Archives. 1996. "Proposed Presidential Letter to President Soeharto on Peace Gate F-16s". <https://nsarchive.files.wordpress.com/2011/11/indonesia.pdf>
- RESSA, Maria. 1997. "Indonesia Cancels Deal to Buy U.S. F-16s". *CNN Interactive*, 6 de junio de 1997. <http://edition.cnn.com/WORLD/9706/06/indonesia.us/>
- ROGERS, Gary T. 1998. *Bureaucratic Politics and the Spoiled F-16 Sale to Indonesia*. Washington, D.C.: National War College. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA441694.pdf>
- SIMPSON, Bradley. 2008. *Economists with Guns: Authoritarian Development and U.S.-Indonesia Relations, 1960-1968*. Redwood City, CA: Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9780804779524>
- TANTER, Richard, Mark Selden y Stephen R. Shalom, eds. 2001. *Bitter Flowers, Sweet Flowers: East Timor, Indonesia and the World Community*. Lanham, MD: Rowan and Littlefield.
- TORELLI, Julian. 2020. "'The Hidden Holocaust': The East Timor Alert Network (ETAN) and Human Rights Claims in Canada, 1985-1998". *Journal of Historical Sociology* 33 (3): 316-344. <https://doi.org/10.1111/johs.12283>
- WEATHERBEE, Donald. 1981. "The Indonesianization of East Timor". *Contemporary Southeast Asia* 3 (1): 1-23. <http://www.jstor.org/stable/25797644>

- WEBSTER, David, Juliana Brito Santana Leal y Fernando Jorge Saraiva Ferreira. 2019. "Putting Timor on the Global Agenda in 1985: Solidarity Activism Ten Years After Indonesia's Invasion of East Timor". *Indonesia* 107: 3-15. <https://doi.org/10.1353/ind.2019.0001>
- WEBSTER, David. 2020. *Challenge the Strong Wind: Canada and East Timor, 1975-99*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- YANG, Catherine. 2014. "Accounting for Accountability: A Post-conflict Role for Transnational Advocacy Networks in East Timor". *Georgetown Journal of International Law* 45 (2): 589-614.

Chris Lundry es profesor-investigador en el Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México desde 2017. Su investigación se centra en Indonesia y Timor-Leste, así como en el Sureste Asiático en general, con temas que incluyen la democratización, el conflicto, la reconciliación, la religión y la política. Obtuvo su doctorado por la Universidad Estatal de Arizona.

<https://orcid.org/0000-0002-7160-7534>
clundry@colmex.mx