

ENTRE EL COCODRILO¹ Y EL CANGURO: LA UNTAET² COMO ACTOR EN LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL MAR DE TIMOR

BETWEEN THE CROCODILE AND THE KANGAROO: UNTAET AS A FOREIGN POLICY ACTOR AT THE TIMOR SEA

ENTRE O CROCODILO E O CANGURU: A UNTAET COMO ATOR DE POLÍTICA EXTERNA NO MAR DE TIMOR

GUILHERME MOREIRA DIAS³

RESUMEN

El sueño de un Timor Oriental independiente fue abruptamente interrumpido por la violenta e ilegal ocupación de Indonesia a principios de 1975, un hecho que llevó a la destrucción casi total del país y a la necesidad de un esfuerzo multilateral sin precedentes para su reconstrucción en diferentes dimensiones. El desafío de la Administración Transitoria de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET) de transformar ruinas y cenizas en un estado viable fue impulsado más allá de sus funciones originales establecidas en el mandato aprobado por el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas. El desempeño de la misión como un actor en la política exterior marca un momento singular para estudiar la disciplina. A partir de las contribuciones de Goldstein y Keohane es posible analizar el comportamiento de los actores involucrados y el papel de las ideas e intereses de las diferentes partes en el proceso de formulación y operación de las iniciativas desarrolladas en las negociaciones para redefinir los términos de la explotación del mar de Timor.

Palabras clave: Política exterior. Ideas. Timor Oriental. Administración Transitoria. Naciones Unidas.

RESUMO

O sonho de um Timor-Leste independente foi abruptamente interrompido pela violenta e ilegal ocupação indonésia no início de 1975, fato que levou a quase que total destruição do país e a necessidade de um esforço multilateral sem precedentes para sua reconstrução em diferentes dimensões. O desafio da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET) de transformar ruínas e cinzas em um Estado viável foi conduzido para além de suas funções originais estabelecidas no mandato aprovado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. A atuação da missão como ator de política exterior marca um momento singular para o estudo da disciplina. A partir das contribuições de Goldstein e Keohane é possível analisar o comportamento dos atores envolvidos e o papel das ideias e dos interesses das diferentes partes no processo de formulação e operação das iniciativas desenvolvidas nas negociações para redefinição dos termos de exploração do Mar de Timor.

Palavras-chave: Política exterior. Ideias. Timor-Leste. Administração Transitória. Nações Unidas.

ABSTRACT

The dream of an independent East Timor was abruptly interrupted by the violent and illegal Indonesian occupation in early 1975, a fact which led to almost complete destruction of the country and the need for an unprecedented multilateral effort to reconstruct it in different dimensions. The challenge of the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) to turn ruins and ashes in a viable state was driven beyond their original functions set out in the mandate approved by the UN Security Council. The performance of UN Mission as a foreign policy actor marks a unique moment to study the discipline. Taking the contributions of Goldstein and Keohane as primary reference it is possible to analyze the behavior of the actors involved and the role of ideas and interests of the different parties in the formulation and operation of the initiatives developed in negotiations to redefine the terms of exploitation of the Timor Sea.

Keywords: Foreign Policy. Ideas. Timor-Leste. Transitional Administration. United Nations.

¹ Una de las leyendas sobre el origen de la isla de Timor dice que ella emergió de la petrificación de un cocodrilo, animal símbolo del país y muy común sobre todo en las playas de la costa sur.

² United Nations Transition Administration in East Timor; Administración de Transición de las de las Naciones Unidas en Timor Oriental.

³ Alumno de Doctorado en Estudios Estratégicos Internacionales de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Profesor y Coordinador de Extensión del Centro Universitario La Salle de Rio de Janeiro (UNILASALLE/RJ).

I INTRODUCCIÓN

El estudio de las Relaciones Internacionales se centra en las políticas formuladas por las grandes potencias. Los analistas más reconocidos, las teorías más replicadas, los objetos de análisis más frecuentes pasan a centrarse en los Estados Unidos y Europa. Actualmente, potencias emergentes y Estados con altas tasas de crecimiento económico y gastos militares han llamado la atención de la comunidad internacional, suscitando interés entre los académicos como, por ejemplo, hacia los BRICS⁴. En menor medida, es posible identificar trabajos que abordan la actuación internacional de los Estados pequeños, generalmente relacionados con su comportamiento frente a las restricciones planteadas por los grandes Estados.

La lógica de concentración de los esfuerzos académicos en las potencias, sin embargo, no se aplica a este artículo. Su objeto se centra en un momento peculiar en la política exterior de Timor Oriental, un pequeño país situado entre Asia y Oceanía. Con un reciente reconocimiento internacional, la población de Timor Oriental se aproxima a los 1.2 millones de personas, su producto interno bruto (PIB) sumaba 1.63 mil millones de dólares en el 2013 y el país se encuentra en la posición 128 en el ranking del Índice de Desarrollo Humano (IDH), considerado como nivel promedio en el mismo año.

Figura 1: Mapa de Timor Oriental.



Fuente: Pereira Gomes (2000)

Pero, ¿qué justifica optar por un país pequeño, entre tantos objetos de análisis disponibles? Timor Oriental es un estudio de caso relevante para diversas áreas de las Relaciones Internacionales, especialmente como consecuencia de la violenta invasión indonesia de 1975 y sus complicaciones. Se plantea para análisis el establecimiento de una Administración de Transición, la

autorización para que la misión utilizase todos los medios necesarios para restaurar la independencia del país, y la actuación de una misión de paz de la ONU en el campo de la política exterior de un país en reconstrucción. Si no son fenómenos inéditos, su excepcionalidad llama la atención.

El presente artículo propone una reflexión sobre el papel de actores no estatales como los operadores extranjeros a partir de la contribución de Keohane y de Goldstein para el análisis de la política exterior valiéndose de una percepción de que las ideas contribuyen directamente en el impacto causal de las decisiones adoptadas y de los resultados obtenidos. Cabe aquí apuntar en la dirección de la línea de pensamiento weberiana que vincula ideas e intereses como elementos causales en el análisis de la acción humana en condición de paridad y sustenta el análisis del caso propuesto en este artículo (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998). El camino para ese proceso de toma de decisiones pasa por Timor Oriental, un caso que merece una contextualización más detallada, dado no solo la idiosincrasia del país, sino de la compleja red de intereses que entrarán en conflicto en las negociaciones de petróleo de las cuales la Administración de Transición participará entre 1999 y 2002.

La primera sesión del presente artículo abordará la dimensión histórica de la cuestión timorense, que presenta la estructura de la colonia portuguesa en la isla de Timor, la lucha subsiguiente por la autodeterminación y la formación de los movimientos de liberación, la declaración de independencia, seguida de la invasión y el uso indiscriminado de la violencia por parte de Indonesia hasta la reanudación de la presión internacional, seguida por el referéndum y la nueva onda de destrucción que llevó a la intervención de las Naciones Unidas.

La segunda parte del artículo presenta la estructura política responsable de la transición de Timor Oriental de un territorio indeterminado entre la posesión colonial portuguesa y la supuesta condición de provincia de Indonesia, a un estatus de Estado independiente. Se destaca la cuestión de la viabilidad del Estado como un elemento indicativo de la construcción del interés, por parte de los actores internacionales que administraban Timor Oriental, en la época de la Administración de Transición.

En la tercera sección se discute el proceso de construcción de la UNTAET, como actor de política exterior, indicando que esta es una atribución solamente adyacente a los dictámenes del mandato del Consejo de Seguridad. En la siguiente sesión, se presenta el caso que motiva el análisis, la disputa por el Mar de Timor y sus implicaciones en las relaciones entre Indonesia, Australia, Timor Oriental y la Administración de Transición.

Las consecuencias, en términos de política exterior, son discutidas en la parte quinta del artículo, con la presentación de las ideas, creencias y principios que guían el comportamiento y las acciones de los operadores con relación a la negociación con Australia a partir de 1999. La siguiente sesión pone en perspectiva las acciones de la UNTAET sobre el papel de las ideas en la formulación y operación de la política exterior.

⁴ Grupo de países emergentes formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

2 TIMOR Y LA BARBARIE

Timor Oriental es una ex colonia portuguesa descubierta en 1512. La ocupación del país se produjo en forma lenta y gradual, en la medida de su importancia que era relativamente baja en comparación con otros territorios de ultramar de Portugal. La economía colonial tenía como base la explotación de la agricultura de subsistencia y del sándalo. Con la expansión del imperio colonial holandés en Asia, en medio de la reducción significativa de la capacidad de reacción portuguesa, la isla de Timor, terminó dividida en dos partes, cabiendo a los lusitanos la parte oriental y un pequeño enclave en el norte de Timor Occidental, que marca el punto de llegada de los exploradores en el siglo XVI (DURAND; MENDES, 2010; XIMENES BELO, 2012).

Los primeros movimientos de independencia de Timor se remontan al siglo XIX, pero los principales actos fueron la sublevación del distrito de Manufahi, en 1912, y la revolución de 1959, ambos derrotados por las fuerzas coloniales portuguesas. Con la caída del régimen de Salazar en 1974, la situación política en Timor Oriental quedó indefinida (XIMENES BELO, 2012; ALKATIRI, 2012). Las presiones para la descolonización se hicieron cada vez más fuertes, con el crecimiento de los grupos independentistas. Incluso a principios de la década de 1970, Francisco Xavier Amaral lideró la creación de la Asociación Social Demócrata Timorese (ASDT), que dio origen al más fuerte de todos los movimientos, el Frente Revolucionario para un Timor Oriental Independiente (FRETILIN), que predicaba la ruptura total con el modelo colonial y la instalación de un régimen marxista en el país (DURAND; MENDES, 2010).

Con el fin de apaciguar las tensiones políticas entre los diferentes grupos ideológicos, el gobernador Mário Lemos Pires convocó a elecciones municipales a principios de 1975. En las elecciones, los candidatos del FRETILIN obtuvieron expresivos votos y victorias en la mayoría de los distritos. Los partidos Pró-Portugal (Unión Democrática Timorese) y pro anexión Indonesia (Asociación Popular Democrática Timorese) cuestionaron los resultados, lo que condujo a un conflicto armado entre los miembros de los partidos.

La victoria de los combatientes de FRETILIN intensificó la lucha por la independencia, declarada en noviembre de 1975. Por su orientación comunista, la llegada de FRETILIN al poder en Timor Oriental fue vista con reservas por Washington, Yakarta y Canberra. En medio de la expansión de otras amenazas comunistas en un momento importante de la Guerra Fría, le correspondió a Indonesia la misión de sofocar la expansión en Timor Oriental. Menos de diez días después de la proclamación de la independencia por el FRETILIN, las fuerzas indonesias invadieron el país con el consentimiento tácito de los Estados Unidos, iniciando una ocupación que duró más de dos décadas causando la muerte de casi un tercio de la población local, configurando uno de los más grandes genocidios ocurridos después de la II Guerra Mundial (RAMOS HORTA, 2000).

Los reiterados informes acerca del uso de la violencia en la ocupación indonesia indicaron el grado

de sufrimiento e humillación impuestos a la población timorense. La reacción internacional fue relativamente intensa en los dos primeros años de la ocupación, inclusive con la aprobación de una resolución demandando una solución pacífica. De a poco, sin embargo, el tema fue saliendo de la lista de asuntos prioritarios del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, especialmente en un escenario de Guerra Fría, en el cual un territorio como Timor Oriental prácticamente no llamaba la atención de los actores políticos⁵.

En un momento en que Timor era un tema colateral en la agenda internacional, la visita del Papa Juan Pablo II, en 1989, insufló la resistencia timorense. El vínculo religioso era utilizado como instrumento de restricción a la imposición de los valores indonesios para la población. El resultado de la escalada de las acciones de guerrilla fue el aumento de la violencia contra los civiles, que culminó con la Masacre de Santa Cruz, en noviembre de 1991 (TIMOR..., 2001).

La divulgación de las imágenes del asesinato de inocentes que imploraban por sus vidas, revitalizó el movimiento contra la ocupación indonesia, que gradualmente pasó a convertirse en un tema destacado en los foros multilaterales. El choque causado por la violencia contra civiles que peregrinaban para rendir homenaje a uno de los muchos asesinados por soldados indonesios hizo eco especialmente en Portugal, que oficialmente aun era potencia colonial de Timor. El país pasó a desafiar la posición de Indonesia valiéndose de la firma del Tratado de Maastricht en el año siguiente para transformar el tema en una asunto importante para a política exterior europea, a pesar de las restricciones del gobierno británico.

Algunos meses después la masacre, ocurrió la prisión de uno de los principales líderes de la guerrilla timorense, "Kay Rala Xanana" Gusmão. La movilización internacional por su liberación y por la independencia del país ganó adeptos por todo el planeta. Con el creciente interés en la cuestión timorense, el protagonismo de José Ramos Horta y del Obispo Carlos Filipe Ximenes Belo en las negociaciones para la independencia del país llevaron a ambos a dividir el Premio Nobel de la Paz en 1996 por su trabajo en la construcción de una solución pacífica para el conflicto timorense. En el año siguiente, las economías asiáticas sufrieron un gran revés debido a la fuga de capitales especulativos y la crisis llevó a manifestaciones populares en Indonesia que culminaron con la disolución del régimen del presidente Suharto y la reanudación del régimen democrático en el país. La secuencia de acontecimientos creaba las condiciones para el éxito de las negociaciones internacionales para la liberación de Timor Oriental.

El acuerdo establecido entre los gobiernos de Indonesia, Portugal y la Organización de las Naciones Unidas llevó a la realización de un referéndum que determinaría si Timor Oriental permanecería como provincia indonesia o tendría su independencia restablecida. La consulta popular sería organizada por las Naciones Unidas, en los términos de

⁵ Entre los años de 1977 y 1998 el Consejo de Seguridad no aprobó ninguna resolución sobre el asunto de Timor Oriental.

la resolución 1246, el día 30 de agosto de 1999 (PEREIRA GOMES, 2001).

Con casi el 80 % de los votos a favor de la separación de los indonesios, se produjo una onda de violencia. Las milicias locales pro autonomía y los miembros del ejército indonesio atacaron a la población civil y destruyeron casi el 80 % de toda la infraestructura física del país. Además de eso, impusieron el desplazamiento de cientos de miles de timorenses. Después de casi una semana de la conflagración, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1264, que determinaba el envío de una fuerza de paz para restaurar el orden en el nuevo país, la llamada Fuerza Internacional para Timor Oriental (INTERFET por su sigla en inglés)⁶ (PEREIRA GOMES, 2001).

Con la presencia de tropas internacionales lideradas por Australia, fue posible estabilizar mínimamente el territorio timorense. Las condiciones de gobernabilidad, sin embargo, todavía no existían. Le competiría, entonces, a las Naciones Unidas asumir la administración completa de Timor Oriental mediante una misión con carácter excepcional. No se trataba de la primera experiencia, considerando la existencia de la recién creada Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK por su sigla en inglés)⁷, pero, si en los Balcanes la perspectiva de éxito de la misión estaba limitada por la presión del gobierno serbio, en Timor las posibilidades eran más claras, ya que incluso Indonesia estaba dispuesta a cooperar con la Administración de Transición y establecer relaciones pacíficas con el país que surgiría en 2002 (SHOESMITH, 2007).

3 LA ADMINISTRACIÓN DE TRANSICIÓN

Luego a seguir del establecimiento de la fuerza militar de estabilización, la ONU aprobó la resolución 1272, creando la United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET), con plenos poderes para “gobernar” el país y construir las condiciones necesarias, estructurando instituciones y capacitando individuos para implementar las demandas de autodeterminación de estas poblaciones, hasta la restauración de la independencia en mayo de 2002 (FARIA, 2011).

Tal marco institucional transfirió a la ONU la responsabilidad de dar forma a todo el aparato estatal. El mandato de la misión de Administración de Transición se compone de seis atribuciones, dentro de las cuales se destacan la necesidad de garantizar la seguridad y el respectivo mantenimiento de la ley, y del orden en Timor Oriental, el establecimiento de una estructura administrativa, la provisión de servicios públicos como educación, salud y seguridad social, la coordinación de los esfuerzos de ayuda humanitaria, con la garantía de eficiencia en su distribución, la construcción del camino para la autodeterminación en los términos del referéndum de mayo de 1999 y la creación de las condiciones básicas para

que el nuevo Estado, a ser creado, pudiese recorrer un camino de desarrollo sostenible en las próximas décadas.

En el caso de Timor Oriental, el cumplimiento de las demandas establecidas en el mandato pasaba por la necesidad de estabilización social y reconstrucción física de las infraestructuras destruidas después del referéndum. La ausencia de bases mínimas de actuación confiere a la misión un grado de dificultad sui generis en el historial de la organización. En medio de un desafío de esta magnitud, solo le restó a las Naciones Unidas movilizar algunos de sus mejores cuadros y recursos políticos, económicos y personales de gran destaque, a pesar de las restricciones financieras impuestas por los Estados miembros (FARIA, 2011).

En medio a elogios y críticas, la Administración de Transición actuó por casi 32 meses teniendo como prioridad el proceso de construcción del Estado y la transición del poder a las manos de los timorenses. Las presiones provenientes tanto de las esferas políticas y sociales locales como de la estructura de las Naciones Unidas responden en gran medida por la prioridad de estas cuestiones. La definición de prioridades era estructurada de modo a enfrentar el vacío institucional y contemplar las diversas demandas teniendo el mandato como referencia esencial (SIMIÃO; SILVA, 2007).

Ante la autorización para utilizar todos los medios para implantar el mandato aprobado por el Consejo de Seguridad, la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET por su sigla en inglés) estableció el Consejo Consultivo Nacional (CCN), formado por líderes políticos y religiosos timorenses que actuarían directamente con la misión. El objetivo de Sérgio Vieira de Mello, representante especial del Secretario General en el país, era empoderar a la población local por medio de una representación lo más plural posible y buscar involucrarla en los procesos de toma de decisiones en medio a un escenario de emergencia humanitaria (WEISS, 2007).

La cuestión, de acuerdo con Peter Galbraith, era más compleja, pues hasta los miembros del CCN tenían dificultades en acompañar el proceso de formulación de reglamentos de la UNTAET. La ansiedad de los timorenses en controlar su destino se chocaba con los aspectos técnicos y burocráticos de la misión. Al mismo tiempo, por más que el jefe de la misión buscara tomar decisiones basadas en el consenso construido junto al CCN, muchos de los miembros no poseían nociones más profundas de gestión, lo que restringía aún más su capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones y limitaba los avances en el camino de la capacitación.

En este sentido, el camino escogido por la UNTAET fue el de revisar la estructura política de la misión, dividiendo el gabinete entre timorenses y funcionarios internacionales. El Consejo Consultivo sería disuelto y daría lugar a un Consejo Legislativo Nacional, con mayor representatividad ya que el número de miembros aumentó, pero manteniendo atribuciones similares al órgano antecesor. La misión avanzaría en un segundo momento para la formación de un gabinete formado casi que exclusivamente por timorenses, aún liderados por Vieira

⁶ Fuerza Internacional para Timor Oriental.

⁷ United Nations Interim Administration Mission in Kosovo; Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

de Mello. El último ministerio transitorio pasó a funcionar después de las negociaciones conducidas por Galbraith y Alkatiri.

4 LA UNTAET COMO ACTOR DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La lógica de la formación de preferencias en el caso UNTAET dialoga directamente con las perspectivas de éxito futuro del proceso de “nation-building” de Timor Oriental. El momento histórico de la escalada del conflicto en Timor se conecta a la difusión de conceptos como el de Estados en quiebra, que marginalizan a países objetos de conflictos e impregnados de la fragilidad de sus estructuras domésticas que no les permite dar seguridad y otros bienes públicos a sus ciudadanos (GHANI; LOCKHART, 2009; MORGAN, 2006).

La necesidad de viabilizar el mandato y de garantizar el éxito a una iniciativa innovadora como la Administración de Transición llevará a los actores políticos de la UNTAET a distanciarse de la neutralidad tradicional de las misiones de las Naciones Unidas y tomar el mando en la defensa de intereses de lo que vendría a ser el Estado timorense. Este cambio de postura marca la aparición de un fenómeno inédito, la actuación de parte de la organización como formuladora y ejecutora en términos de política exterior (FARIA, 2011).

Delante de las diversas variables que influenciaban directamente en los caminos para el éxito de la misión y de Timor independiente, la viabilidad económica era un elemento de importancia significativa. En un país con más del 70 % de población rural, con un territorio pequeño y concentrado en la agricultura de subsistencia, la actividad extractiva era la mayor fuente de ingresos.

La indefinición sobre el estatus del Mar de Timor y su explotación por Australia, así como la perspectiva de que los acuerdos internacionales favorecían una renegociación de los términos en favor de Timor eran la oportunidad para que el núcleo político de la UNTAET eligiese una prioridad a ser trabajada en el plan externo, con elevada posibilidad de éxito y riesgo político relativamente bajo (SIMIÃO; SILVA, 2007).

La definición del proceso de negociación entre la UNTAET y el gobierno australiano quedó concentrada en las manos de tres individuos. Sergio Vieira de Mello, jefe de la misión, dialogaba directamente con el Secretario General y, a partir de las directrices de Nueva York, definía los límites de actuación de Peter Galbraith, su adjunto en cuestiones políticas. Se trataba de un diplomático estadounidense escogido directamente por Vieira de Mello para ser su asesor político. La experiencia de Galbraith remontaba a un historial de servicios prestados al Departamento de Estado, sirviendo en Croacia durante el conflicto en los Balcanes a principios de los años 1990 (GALBRAITH, 2013).

La legitimación de la actuación de los dos se daba por la participación constante de uno de los líderes

locales, Mari Alkatiri, Secretario General de la FRETILIN y uno de los líderes históricos de la resistencia timorense en el exilio. Incluso durante casi 20 años en Mozambique, Alkatiri estuvo involucrado directamente en el complejo esfuerzo de colocar la cuestión timorense en discusión en los foros internacionales. Al retornar a Timor, formaba con José Ramos Horta y Xanana Gusmão el grupo de los líderes más prominentes del país.

Es posible decir que Galbraith poseía una gran autonomía en la formulación de las directrices y, en las palabras del diplomático, construyó una sólida amistad con Alkatiri, que integraba la delegación de la UNTAET en las negociaciones, a pesar de solo ser parte del Consejo Consultivo Nacional. Quedaba claro que la presencia de un timorense en el proceso de toma de decisiones atendía a las demandas de la misión por legitimidad interna y fortalecimiento de las capacidades de autogobierno. Con relación a Vieira de Mello, sus intervenciones se daban de modo puntual, normalmente refrendando las posiciones de Galbraith y Alkatiri, y sirviendo de una base principal de apoyo en medio a las innúmeras presiones australianas en diferentes medios diplomáticos (FARIA, 2011; GALBRAITH, 2013).

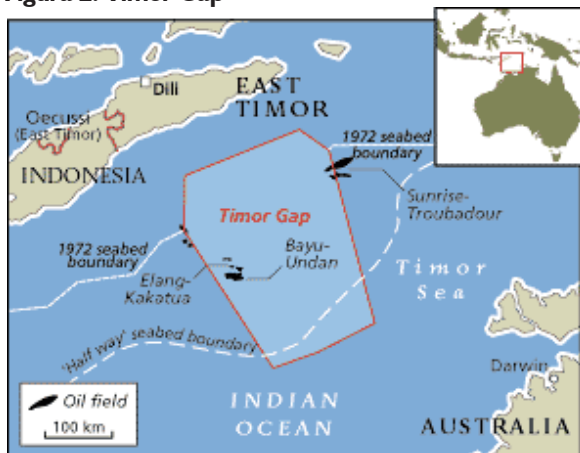
De acuerdo con el propio Galbraith (2013), era importante aislarse de las estructuras burocráticas de Nueva York, dejándolas a cargo del jefe de la misión. La autonomía que el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, otorgaba a Vieira de Mello era otro elemento importante en el cálculo de los operadores de la UNTAET. El compromiso aún más enfático de Annan con relación al éxito de la misión después de los reconocidos fracasos de la organización en Ruanda y la confianza en su representante cimentó el camino para que Galbraith asumiese la discusión sobre el Mar de Timor ante los australianos.

5 EL MAR DE TIMOR Y SUS DISPUTAS

La discusión sobre los términos de explotación del Mar de Timor antecede a la ocupación indonesia en la parte oriental de la isla. Este proceso, iniciado todavía en los años 1960, se refería especialmente a la necesidad australiana de beneficiarse en mejores condiciones de los términos definidos en la Convención de Ginebra sobre la Ley del Mar de 1958. El interés por la costa norte del territorio australiano se intensificó con los primeros descubrimientos de petróleo y gas en la región a principios de la década de 1970 (ALKATIRI, 2012).

Para ofrecer garantías a las inversiones necesarias para la explotación de los yacimientos del Mar de Timor, el gobierno australiano buscó una definición junto a los países próximos sobre las áreas de explotación en el mar. El resultado fue la realización de una conferencia y, posteriormente, un encuentro entre los jefes de Estado para la firma del llamado Timor Gap en octubre de 1972, tratado que definía la frontera marítima entre las islas indonesias y Australia.

Figura 2: Timor Gap



Fuente: Durand e Mendes (2010).

El hiato en la línea divisoria acordada entre indonesios y australianos se refería a la parte oriental del Mar de Timor, la mitad de la isla de Timor, todavía gobernada por Portugal en el período en análisis. Las negociaciones entre australianos y portugueses incluyeron directamente al Ministro de Negocios Extranjeros, Rui Patrício, y al gobernador de Timor, José Nogueira Pires, y acabaron concluidas sin que las partes llegasen a un acuerdo. La cuestión para los portugueses era la discordancia con relación a la posición de la línea, mucho más cercana al territorio timorense. Para Portugal, Timor y Australia estaban en la misma plataforma continental, lo que, de acuerdo con la Ley del Mar, llevaría al establecimiento de una línea media entre los dos territorios. La propuesta del Timor Gap era ampliamente desfavorable a los intereses de la metrópolis europea, que rechazó el tratado (ALKATIRI, 2012).

Con la invasión indonesia, la complementación del Timor Gap solo podría darse en el caso que Australia reconociese Timor como territorio indonesio, lo que implicaría en costos políticos que Canberra no tenía intención de asumir. En medio a tantas disputas e indefiniciones con relación a Timor a partir de la invasión, hubo una posición común entre portugueses, timorenses e indonesios: de no extender la línea del Timor Gap.

Solo en 1989 Australia e Indonesia firmarían el tratado que establece tres áreas de explotación, una exclusiva de Indonesia/Timor, una conjunta y una exclusiva de Australia. Los términos de la acción bilateral se definieron en paralelo al acuerdo de reconocimiento de la anexión indonesia por parte de Australia. En el mismo período, la explotación de petróleo y gas en los campos del Mar de Timor es ampliada de modo significativo y la división de las ganancias de la explotación es hecha en términos equitativos, mitad para cada Estado (ALKATIRI, 2012).

Con la reanudación de la presión internacional por la independencia de Timor Oriental y la prisión de Xanana Gusmão en 1992, emisarios australianos fueron a Indonesia para sondear al líder timorense sobre su posición

acerca del Timor Gap. La cuestión dividía las fuerzas de resistencia, una vez que gran parte de los exilados rechazaba el acuerdo mientras que algunos de los guerrilleros liderados por Gusmão tendían a la aceptación de los términos históricos a cambio del apoyo de los australianos a la causa timorense en los organismos internacionales. El propio Xanana revisó su posición posteriormente, cuando la movilización internacional transcendía las capacidades de resistencia de los indonesios.

De hecho, cuando las Naciones Unidas establecieron la UNTAET había un consenso entre los líderes timorenses de que los términos de los tratados firmados entre Australia e Indonesia, en 1972 y 1989, eran inaceptables y deberían ser revisados. La cuestión que se planteaba era cuándo sería posible presentar tal problema si Timor Oriental todavía no era un Estado reconocido internacionalmente (FARIA, 2011).

6 GALBRAITH, ALKATIRI Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNTAET

De acuerdo con Galbraith (2013), los números del Timor Gap llamaban la atención de los miembros de la UNTAET por su magnitud con relación a la economía timorense. El descubrimiento de nuevos campos con gran capacidad de producción de gas representaba la posibilidad de ampliación de los ingresos de Timor Oriental en más del 100 %. El país, el más pobre de Asia, tenía un PIB de cerca de 200 millones de dólares en 1999. El nuevo campo de Bayu Undan tenía una producción anual presupuestada en el mismo valor del producto interno bruto timorense.

La posición australiana era la del mantenimiento del acuerdo firmado con Indonesia, pasando Timor Oriental a recibir los valores correspondientes a la mitad del área de explotación conjunta. El asunto que suscitó dudas en los operadores de la UNTAET era la validez de la división en partes iguales. Para Galbraith (2013), Indonesia aceptó la división por no tener alternativas delante de toda la problemática que el caso Timor representaría en los tribunales internacionales. Los australianos utilizaron el estatus ilegal de la ocupación indonesia para proponer un acuerdo en términos perjudiciales a Indonesia, especialmente a partir del establecimiento de la Ley del Mar de 1982.

La presión australiana llevó a las Naciones Unidas a aceptar que durante el mandato de la UNTAET los términos permanecerían los mismos del acuerdo con Indonesia. El acuerdo propuesto por Australia permitía, sin embargo, que los timorenses pudiesen renegociar el acuerdo caso lo considerasen lesivo a los intereses nacionales. Para Galbraith, quedaba claro que la intención del gobierno australiano era evitar que la discusión ganase contornos multilaterales, una vez que a partir de la restauración de la independencia de Timor Oriental la negociación sería bilateral, es decir, en condiciones mucho más satisfactorias para Canberra.

Con la continuidad del Timor Gap, cabía a

UNTAET indicar un nuevo representante con relación al área de explotación conjunta. La posición era estratégica por restringir aún más la posibilidad de influencia externa, en la medida en que los recursos del petróleo financiaban gran parte de la burocracia timorense. Habiendo sido voto vencido en el mantenimiento del acuerdo del petróleo durante la vigencia de la misión, Galbraith (2013) convenció a Vieira de Mello a indicarlo como representante, lo que fortaleció aún más la capacidad de operador de la UNTAET en las negociaciones con Australia.

El otro *insight* de Galbraith con relación al asunto de los hidrocarburos era que la capacidad de negociación en favor de Timor-Oriental era mayor si las discusiones ocurriesen antes de la independencia. Para el diplomático, la capacidad de negociación de las Naciones Unidas era incomparablemente mayor cuando comparada a lo que vendría a ser el pequeño y recién reconocido Timor Oriental. Además, si el nuevo país emergiese sin un acuerdo previamente aceptado, las opciones en la mesa de negociación se restringirían al mantenimiento del tratado de 1989 o a un período de ausencia de normas sobre la región hasta que las partes llegasen a un acuerdo, debilitando la condición económica timorense (GALBRAITH, 2013; ALKATIRI, 2012).

Al asumir la condición de parte en la gestión de los recursos del Mar de Timor, Galbraith demandó de los australianos una definición de los términos para el período posterior al UNTAET. La primera reacción del gobierno de Australia fue de estupefacción, presionando en todos los foros existentes contra la posición parcial de la misión. Para Canberra, los términos del acuerdo eran la base de cualquier renegociación. El callejón sin salida duró casi un año con el cambio de los negociadores australianos y los giros inesperados en su posición.

Vea, nosotros continuamos con este tratado hasta la independencia, pero a partir de la fecha de la independencia, bajo ninguna circunstancia, Timor Oriental continua con este tratado, el tratado Indonesia-Australia fue considerado ilegal. Indonesia no tenía base para negociar sobre esta área, Australia no tiene ninguna reivindicación, nos gustaría tener una frontera marítima, nos gustaría tenerla en el punto medio (GALBRAITH, 2013, p. 264, traducción nuestra).

Las manifestaciones de Galbraith y Alkatiri ante los inversionistas internacionales indicando que los tratados vigentes estaban en inconformidad con las normas del Derecho Internacional acabaron invirtiendo la lógica de la presión y colocando a los australianos en riesgo de no obtener inversiones para los nuevos campos que se estaban descubriendo. Era la brecha que faltaba para que Galbraith pudiese “convencer” a Canberra de la necesidad de construir un nuevo tratado para las fronteras marítimas (GALBRAITH, 2013; ALKATIRI, 2012).

El último intento de los australianos de esquivarse de un nuevo proceso de negociación fue intentar excluir a Galbraith de la UNTAET. Se efectuaron

peticiones al Secretario General y al Departamento de Estado Estadounidense, sin éxito. La movilización australiana acabó respaldando la posición del diplomático estadounidense junto a los demás líderes timorenses que acompañaban el proceso a distancia (GALBRAITH, 2013).

El nuevo acuerdo, firmado en julio de 2001 por Galbraith y Alkatiri, entraría en vigor simbólicamente el día 20 de mayo de 2002, fecha de la restauración de la independencia timorense. De acuerdo con el tratado, Timor tendría derecho al 90 % de los recursos oriundos del área de explotación conjunta. Los timorenses también pasaron a definir los términos de aplicación de impuestos para las empresas que operaban en la región de explotación conjunta. Con el tratado firmado, Galbraith se separó de la misión y dos meses después Sérgio Vieira de Mello iniciaría el II Gobierno en Transición, compuesto solamente por ministros timorenses y marcando el inicio de una nueva fase para la Administración de Transición (GALBRAITH, 2013; ALKATIRI, 2012).

7 EL “MODELO” UNTAET Y EL PAPEL DE LAS IDEAS EN KEOHANE Y GOLDSTEIN

El proceso de formulación de una política exterior para las negociaciones entre UNTAET y Australia está concentrado en las figuras de Galbraith y Alkatiri, correspondiendo al primero el papel de línea de frente en la relación con los australianos. El líder timorense respalda al diplomático estadounidense tanto a nivel doméstico, garantizando que sus pasos estén alineados con las expectativas de los timorenses, como a nivel internacional, resaltando que Galbraith es un instrumento necesario para el momento y las posibilidades de Timor Oriental en términos de actuación internacional.

Sin embargo la construcción de una asociación señalada por ambos como fructífera y exitosa, el bajo nivel de institucionalización en la UNTAET y en los grupos políticos timorenses, así como la legitimidad de ambos delante de los grupos que representan, permite que el proceso de toma de decisión se concentre casi siempre en esta lógica bipolar o, en esporádicos momentos, tripartita, con la inclusión de Vieira de Mello en las discusiones y en la definición de Galbraith como representante de la UNTAET en el área de explotación conjunta del Mar de Timor. La firma del tratado de 2001, sin embargo, es hecha solo por Galbraith y Alkatiri, reforzando la primacía de ambos desde la formulación hasta la ejecución de las directrices de la política exterior (GALBRAITH, 2013; ALKATIRI, 2012).

A partir de la observación más detenida con relación al proceso de definición de las opciones de la UNTAET, en esta nueva faceta de la misión, se observa que sus formuladores van a construir lo que Keohane y Goldstein (1998) definen como “road map”, derivadas de las ideas que sustentan la argumentación y actuación de los operadores de la política exterior. Queda claro que

para ambos, las mejores condiciones para el éxito de los varios objetivos trazados están conjugadas mientras la misión está vigente. Con el vínculo con los valores, la lógica de las ideas como base del camino a ser recorrido en la acción de política exterior está en consonancia con la relación entre preferencias y valores.

Quando se ve la política como una arena en la cual los actores enfrentan una continua incertidumbre sobre sus intereses y sobre cómo maximizarlos, la necesidad de que las ideas actúen como “road maps” se torna notable. Las ideas sirven al propósito de guiar comportamientos bajo condiciones de incertidumbre, estipulando patrones causales o persuadiendo motivaciones éticas o morales para la acción (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998, p. 302, traducción nuestra).

De la misma forma, el comportamiento de la contraparte a lo largo de las rondas de negociación indica una manifiesta intención de desmovilizar los instrumentos disponibles para la UNTAET y poder garantizar términos ventajosos de negociación, lidiando directamente con el Timor posterior a la independencia. La idea con relación a la forma cómo los australianos actúan es parte fundamental en la formación del “road map” que caracterizará los movimientos políticos de Galbraith y Alkatiri.

De acuerdo con Keohane y Goldstein (1998), las ideas dan más claridad a los objetivos trazados en la política exterior. Ellas influyen por afectar los resultados en las negociaciones, en las cuales hay ausencia de equilibrio. Y, al mismo tiempo, definirán las posibilidades planteadas para que los operadores puedan buscar sus objetivos. Para los autores, “las ideas ayudan a ordenar el mundo. Ordenando el mundo, las ideas pueden moldear las agendas, lo que puede moldear profundamente los resultados” (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998, p. 301).

Es posible, también, retomar la mención de los autores sobre la formación de los llamados puntos focales, en la medida en que hay una correlación entre la Administración de Transición y los líderes timorenses. Los puntos focales también derivan de las ideas de los que toman decisiones. En el caso en cuestión, los líderes internacionales y timorenses utilizan la institución para poder actuar con mayor respaldo y condiciones de éxito (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998).

Las ideas pueden ser importantes precisamente porque las previsiones únicas no se pueden generar únicamente a través de un examen de los intereses y de las interacciones estratégicas. (...) No es solo el conjunto de restricciones objetivas y oportunidades que orienta la acción; los individuos dependen de sus creencias y expectativas cuando optan a partir de una serie de resultados viables (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998, p.303, traducción nuestra).

El papel de las ideas como puntos focales nos permite observar la construcción de las alternativas posibles en el proceso de actuación de los actores de política exterior, en el caso en análisis. Colocando en

perspectiva las acciones de Galbraith y Alkatiri a la luz del pensamiento de Goldstein y Keohane, la idea de justicia como valor se asocia al interés de ambos en la estructuración de las acciones de política exterior en medio a las críticas de sus antagonistas australianos.

El tercer concepto trabajado por los autores, el de ideas institucionalizadas, es el más complejo para este caso. En la medida en que la UNTAET coloca su esfuerzo en la dirección de revertir el desequilibrio que ocurrirá en caso de una negociación bilateral entre Australia y Timor Oriental, hay una perspectiva de que el concepto es inaplicable una vez que las ideas establecidas en la institución tratan sobre la igualdad soberana de los Estados. A pesar de ser esta una directriz del sistema internacional, las últimas décadas han sido testigos de la formación de nuevos principios que, paulatinamente, van actuando de modo a restringir los bloqueos derivados de la desigualdad entre los Estados. Instrumentos como el Sistema General de Preferencias, que funciona en medio a la igualdad de la Cláusula de Nación Más Favorecida, refuerzan la visión de que el enfrentamiento de la desigualdad irá gradualmente institucionalizándose como idea y repercutiendo en una mayor posibilidad de interacciones en el ámbito internacional (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998).

Quando la acción colectiva requiere de persuasión en vez de una mera coerción, y cuando la consistencia de la política es demandada en términos de principios institucionalizados en la forma de los formuladores, se deben dar razones para el curso propuesto de la acción; cuando se demandan las razones, las ideas se tornan importantes (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998, p. 304, traducción nuestra).

En el caso de la UNTAET, la idea de limitar la desigualdad en las capacidades negociadoras de Timor y Australia tendrá a la organización como mediadora y parte del proceso al mismo tiempo. Eso explica la posición de repulsión de los australianos con relación a la “interferencia” de las Naciones Unidas. Si no hubiese el significativo respaldo del Derecho Internacional y la preocupación de los inversionistas con relación al estatus legal de la región, las posibilidades de éxito de la intervención de la UNTAET serían reducidas. El cálculo de las posibilidades de éxito facilita que la práctica de neutralidad dé lugar a un posicionamiento político vinculado al valor del enfrentamiento de la desigualdad.

Como barajan los autores, las ideas no desconsideran el papel de los intereses colocados por las partes. Por más que se considere el compromiso de la UNTAET con el futuro de Timor Oriental, es preciso dejar claro que el éxito de la misión y su reconocimiento están directamente ligados a los pasos que el país daría a partir de las condiciones dejadas por la Administración de Transición. En este sentido, las sucesivas inmersiones de Galbraith en la temática de la actuación internacional se refieren también a maximizar las perspectivas de éxito, lo que de forma alguna inválida el papel de las ideas, ellas se asocian a los intereses y cumplen el papel de fortalecer las decisiones tomadas (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1998).

CONSIDERACIONES FINALES

Una organización internacional como actor de política exterior, operando en negociaciones con un país miembro, en nombre de otro país. La intrincada combinación fue el objeto del análisis propuesto en este artículo. La elección por Keohane y Goldstein se dio en la medida en que los autores son capaces de conciliar la relevancia de las ideas y el papel de los intereses. Las ideas son fundamentales para la comprensión de este fenómeno poco común en términos de política exterior. Los intereses mueven a los actores, por más que ellos estén actuando aparentemente fuera de su atribución. Al desarrollar el papel de las ideas y conciliar la racionalidad de intereses, Keohane y Goldstein construyen un abordaje muy próximo de las acciones de Galbraith y Alkatiri. Por más que sus condiciones formales no les permitiesen actuar en términos de política exterior, sus ideas y la aplicación de las ideas forjaron el camino para la persecución de intereses comunes e individuales.

Se pondera también el desafío de colocar los intereses timorenses y de la propia UNTAET en posición de choque con las demandas y posiciones de Australia, una potencia regional con gran historial de colaboración con las iniciativas de las Naciones Unidas y de sus agencias. La dinámica de construcción de un marco institucional y de un modelo de actuación en medio al contraste de intereses de los actores involucrados es un factor que debe destacarse.

Timor Oriental, la pequeña media isla que encuentra el Asia y la Oceanía es una tierra de contrastes y sorpresas. ¿Qué otro país permitiría un estudio sobre la política exterior de una organización internacional? En Timor las realidades son bien distintas y el caso de la UNTAET, o su representante político, como actor de política exterior retrata bien tales realidades peculiares. Como objeto de análisis, Timor Oriental ofrece situaciones históricas como la Administración de Transición, las crisis institucionales de 2006 y 2008, la masiva presencia internacional especialmente en su capital, así como niveles de crecimiento elevado, dependencia económica del petróleo, entre otros aspectos. El país, todavía poco estudiado por la academia brasileña, merece atención por la magnitud de eventos políticos y sociales vinculados a los principales temas de las Relaciones Internacionales.

REFERENCIAS

- ALKATIRI, M. **Timor-Leste, o caminho do desenvolvimento**: os primeiros anos de governação. Lisboa: Lidel, 2005.
- _____. **Timor-Leste**. Entrevistadores: Guilherme Moreira Dias, Verônica Lima, Daniel De Lucca e Camila Tribess. [S.l.], 2012.
- DURAND, F.; MENDES, P. R. **Timor-Leste**: país no Cruzamento da Ásia e do Pacífico: um atlas histórico-geográfico. Lisboa: Lidel, 2010.
- FARIA, V. S. **O desempenho da administração transitória das Nações Unidas em Timor-Leste**: um estudo e análise do mandato de segurança das Nações Unidas segundo a Resolução N. 1272 de 1999. Braga: Editora da Universidade do Minho, 2011.
- GALBRAITH, P. W. **Foreign affairs oral history project**. Entrevistador: Charles Stuart Kennedy. [S.l.]: The Association for Diplomatic Studies and Training, 2013.
- GHANI, A.; LOCKHART, C. **Fixing failed States**: a framework for rebuilding a fractured world. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.
- GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. O. Ideas and foreign policy. In: Viotti, P.; Kauppi, M. **International relations theory**: realism, pluralism, globalism and beyond. Boston: Longman, 1998. p. 297-306.
- PEREIRA GOMES, J. J. **O referendo de 30 de agosto de 1999 em Timor Leste**: o prego da liberdade. Lisboa: Gradiva, 2001.
- MORGAN, P. M. **International security**: problems and solutions. 1 ed. Thousand Oaks: CQ Press, 2006.
- RAMOS-HORTA, J. Communication from Kissinger to Albright: the US and East Timor. **Pacifica Review: Peace, Security & Global Change**, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 77-80, 2000.
- SHOESMITH, D. The Crisis in Timor-Leste - Understanding the Past, Imagining the Future. In: SYMPOSIUM THE CRISIS IN TIMOR-LESTE: UNDERSTANDING THE PAST, 2006, Darwin, AU. **Proceedings...** Darwin, AU: Charles Darwin University Press, 2007.
- SIMIÃO, D. S.; SILVA, K. C. **Timor-Leste por trás do palco**: cooperação internacional e a dialética da formação do Estado. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- TIMOR Lorosae: o massacre que o mundo não viu. Direção: Lucélia Santos. Barueri: Europa Filmes, 2001. Documentário.
- VAN EVERA, S. **Guide to methods for students of Political Science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.
- WEISS, T. **Humanitarian intervention**: ideas in action. Londres: Polity Press, 2007.
- XIMENES BELO, C. F. **Antigos reinos de Timor-Leste**. Porto: Porto Editora, 2012.

Recebido em 14 de agosto de 2015
Aceptado em 09 de diciembre de 2015