

<https://doi.org/10.24201/eea.v57i3.2783>

Éxitos políticos de Australia en Timor-Leste

Australia's Policy Successes in Timor-Leste

CLINTON FERNANDES

University of New South Wales, Australia

Resumen: Un Timor-Leste independiente planteaba un dilema para la política exterior australiana. Por un lado, Australia lideró la coalición militar multinacional que restableció la paz en 1999 y tenía un interés evidente en garantizar que su vecino más reciente fuera auto-suficiente y estable. Por otro lado, la independencia negaba tres décadas de esfuerzos diplomáticos australianos para controlar los recursos de petróleo y gas del mar de Timor. En consecuencia, Australia aceptó la independencia formal de Timor-Leste, pero trató de influir en aspectos clave de su política interior y exterior mediante la ayuda externa, el espionaje y otros instrumentos de la diplomacia.

Palabras clave: política exterior australiana; imperialismo; espionaje; ayuda exterior; Timor-Leste.

Abstract: An independent Timor-Leste posed a dilemma for Australian foreign policy. On the one hand, Australia led the multinational military coalition that restored peace in 1999, and had an

Recepción: 26 de julio de 2021. / Aceptación: 15 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

obvious interest in ensuring that its newest neighbour was self-reliant and stable. On the other hand, independence negated three decades of Australian diplomatic effort to control the oil and gas resources of the Timor Sea. Accordingly, Australia accepted Timor-Leste's formal independence but tried to influence key aspects of its internal and external policies using foreign aid, espionage and other instruments of statecraft.

Keywords: Australian foreign policy; imperialism; espionage; foreign aid; Timor-Leste.

Este documento muestra que Australia logró en gran medida sus objetivos respecto a un Timor-Leste descolonizado y luego recién independizado. Describe los objetivos de Australia: superar la amenaza de una transformación social revolucionaria y expropiar los recursos de petróleo y gas de Timor-Leste. Muestra que Australia apoyó a Indonesia mientras destruía la amenaza de la transformación social revolucionaria en la década de 1970 y, tras la retirada de éste en 1999, aceptó la independencia formal de Timor-Leste, pero bloqueó su independencia económica, requisito para una independencia política significativa. Utilizó métodos abiertos y encubiertos para negarle la soberanía sobre su petróleo y su gas. Influyó en aspectos clave de sus políticas internas para ayudar a crear una minúscula clase media urbana en lugar de erradicar la pobreza multidimensional. El resultado fue una pobreza en el campo que provocó la migración a la capital, un desempleo estructural y una pequeña clase media urbana con una buena disposición a las iniciativas de ayuda exterior del gobierno australiano y su visión del mundo, con lo que éste logró la mayoría de sus objetivos políticos en Timor-Leste.

Los objetivos de Australia

Hay un fuerte elemento de coherencia en los objetivos de Australia respecto a los Estados recién descolonizados del Sudeste

Asiático. Los objetivos eran suprimir las transformaciones sociales revolucionarias entre las antiguas colonias e instalar sistemas y organizaciones políticas que, aunque serían formalmente independientes, estarían económicamente subordinados a los intereses occidentales. En la búsqueda de estos propósitos, Australia se unió a Estados Unidos y el Reino Unido para enfrentar las olas de nacionalismo asiático en Corea, Malasia, Vietnam e Indonesia (Fernandes 2018, 53-105; Kolko 1988). Esta dinámica es un tema de larga data en las relaciones internacionales. Si los líderes nativos intentaran acabar con el dominio extranjero dejando las instituciones sociales y las relaciones de clase coloniales intactas, serían aceptados por Occidente, incluida Australia. Estos gobernantes no desafiarían los intereses creados, locales o extranjeros, en las tierras, las plantaciones, los bancos, los ferrocarriles, las minas, las empresas o los acuerdos de deuda pública. Pero la fuerza militar, el estrangulamiento económico y las operaciones de inteligencia se utilizaron contra los líderes nativos que eran revolucionarios sociales y, por tanto, planificaban un nuevo orden social y político.

La descolonización del Timor Portugués comenzó tras la Revolución de los Claveles, el 25 de abril de 1974. La corriente política indígena dominante estaba representada por el Fretelin, el Frente Revolucionária do Timor-Leste Independente. Pretendía

reformular la agricultura, aumentar la oferta educativa de forma masiva, descolonizar la estructura administrativa, poner en marcha algunas pequeñas industrias relacionadas con los productos primarios producidos en Timor, por ejemplo, el procesamiento del café, y arrebatar a los portugueses los arrendamientos para la exploración de petróleo (Hill 1980, 9).

Este programa era inofensivo desde el punto de vista militar para sus vecinos, Australia e Indonesia, pero amenazante desde el punto de vista político porque pretendía derrocar las instituciones sociales y las relaciones de clase coloniales. Iba en contra de dos décadas de objetivos políticos australianos en

la región y de la filosofía autoritaria del Nuevo Orden de Indonesia, que era profundamente hostil a la movilización política en las aldeas.

El Fretilin, un grupo político inmaduro, no era un modelo de pensamiento político libertario, pero su compromiso con el trabajo en las aldeas y su búsqueda de la reforma agraria y la educación pública habrían sido un ejemplo de éxito de una alternativa democrática en el centro del archipiélago indonesio. Si se le hubiera permitido triunfar, el público indonesio habría visto una alternativa exitosa al Nuevo Orden en su entorno geográfico. Los responsables políticos australianos comprendieron la amenaza que suponía el Fretilin. Michael Curtin, jefe de la Sección de Indonesia del Departamento de Relaciones Exteriores de Australia, lo reconoció con franqueza cuando escribió: “Si un Timor Oriental independiente y políticamente radicalizado lograra salir adelante, con una ayuda política y económica que no fuera del agrado de Indonesia, sin duda se convertiría en algo en lo que se fijarían los indonesios inconformes” (NAA 1975).

En consecuencia, Australia animó a Indonesia a anexionarse el Timor Portugués y le dio apoyo diplomático y militar para llevar a cabo esa tarea. Las operaciones militares de Indonesia provocaron la muerte de 31% de la población timorense, la mayor pérdida de vidas en relación con la población desde el Holocausto (Staveteig 2007, 14). Australia se convirtió en el único Estado occidental que reconoció *de jure* la anexión del Timor Portugués por parte de Indonesia, y lo hizo para negociar con este país la frontera del fondo marino entre el Timor Portugués y Australia. Las conversaciones se iniciaron en 1979 y concluyeron en 1989 con la firma del Tratado de la Franja de Timor, un acuerdo por el que Indonesia y Australia se repartirían los recursos de petróleo y gas que le pertenecían por derecho al Timor Portugués.

En 1999, Indonesia se retiró del territorio ahora conocido como Timor-Leste y una fuerza militar multinacional dirigida por Australia entró en el territorio como parte de una misión de

mantenimiento de la paz avalada por las Naciones Unidas. La retirada de Indonesia se vio forzada por su debilidad económica durante la crisis financiera asiática. El cambio de política de Australia, que pasó de apoyar la ocupación indonesia a liderar la fuerza de mantenimiento de la paz, fue forzado por la abrumadora presión nacional e internacional (Fernandes 2004). La resistencia desafiante del pueblo de Timor-Leste fue un factor importante en las acciones de ambos países. El territorio quedó bajo la autoridad de la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental en octubre de 1999. Se convertiría en el Estado independiente de Timor-Leste el 20 de mayo de 2002. Sin embargo, un Timor-Leste independiente amenazaba más de tres décadas de esfuerzos diplomáticos australianos por controlar el petróleo y el gas del mar de Timor. En consecuencia, Australia aceptó la independencia formal, pero intentó bloquear la independencia económica, que es el requisito para una independencia política significativa. Utilizó métodos abiertos y encubiertos para negar a Timor-Leste la soberanía sobre sus recursos e intentó crear una pequeña clase media urbana proaustraliana que legitimara la alineación de los intereses de Timor-Leste con los del gobierno australiano.

Negación a Timor-Leste de la soberanía sobre sus recursos de petróleo y gas

La República Democrática de Timor-Leste se convirtió en un Estado independiente el 20 de mayo de 2002. Sus dirigentes dejaron claro que “no iban a ser sucesores de un tratado ilegal”, el Tratado de la Franja de Timor de 1989 (Polglaze 1999). El portavoz timorense en asuntos relacionados con la Franja de Timor, Mari Alkatiri, explicó la importancia de la frontera marítima cuando anunció la política del Consejo Nacional para la Resistencia Timorense el 15 de junio de 2000. Afirmó que el Consejo quería una nueva frontera marítima basada en líneas de equidistancia entre Timor-Leste y Australia como punto de

partida para las negociaciones sobre un nuevo acuerdo de reparto de los ingresos del petróleo y el gas. Dijo que “el punto de partida debe ser el trazado de una frontera marítima entre nuestros países” (Alford y Garran 2000). El ministro de Asuntos Exteriores de Australia, Alexander Downer, tergiversó estas claras declaraciones de Alkatiri y, el 11 de julio de 2000, declaró que Australia entendía “que la discusión o el debate es sobre el reparto de los ingresos; no es la delimitación del fondo marino” (Brindal 2000). Esto era falso.

Los partidarios de la sociedad civil internacional de Timor-Leste habían llevado a cabo una larga campaña de solidaridad para defender el derecho del territorio a la autodeterminación, pues muchos veían en ésta un concepto tanto económico como político. Uno de ellos, el médico australiano Andrew McNaughtan, organizó un dictamen jurídico sobre los posibles derechos marítimos de Timor-Leste y lo encargó a tres expertos en derecho marítimo internacional: el profesor Vaughan Lowe de la Universidad de Oxford, el comandante Chris Carleton de la Oficina Hidrográfica de Reino Unido y el abogado australiano Chris Ward. Su dictamen demostró que el derecho internacional otorgaba a Timor-Leste unos límites marítimos mucho más amplios de lo que alegaba Australia (Ward, Carleton y Lowe 2002), y se refería a una disputa de 1985 entre Libia y Malta en la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Malta se basó en el principio de equidistancia —una línea mediana— entre los dos países, mientras que Libia se basó en el principio de prolongación natural de su plataforma continental. La Corte falló a favor de Malta con el argumento de que ambos países tenían derechos basados en la equidistancia, independientemente de la geología submarina (ICJ 1985).

El dictamen de Ward, Carleton y Lowe afirmaba que la frontera marítima entre Timor-Leste y Australia debía basarse en la línea mediana entre ambos y no en la geología o geofísica submarina del mar de Timor. En marzo de 2002, tres meses antes de que Timor-Leste obtuviera formalmente la condición de Estado independiente, el gobierno australiano se retiró

de la jurisdicción de fronteras marítimas de la CIJ y del Tribunal Internacional del Derecho del Mar. No quería arriesgarse a presentar sus reivindicaciones ante un tribunal jurídico independiente. Según el análisis interno del gobierno australiano, no hubo “ninguna consulta fuera del gobierno federal” sobre la decisión de retirarse porque “el conocimiento público de la acción propuesta podría haber llevado a otros países a adelantarse a la declaración iniciando una acción contra Australia en relación con la delimitación de las fronteras marítimas” (DFAT 2002).

El Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio declaró posteriormente que era “una práctica común de los Estados hacer una declaración”, que “muchos otros países han hecho declaraciones similares” a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y que “ocho países han hecho una reserva al estatuto de la Corte Internacional de Justicia específicamente en relación con los límites marítimos” (DFAT 2020). De hecho, de los 21 Estados que hicieron declaraciones en virtud del artículo 298(1a) de la Convención, sólo nueve las hicieron también en virtud del artículo 36(2) del Estatuto de la CIJ. Y de estos nueve, sólo Australia excluyó explícitamente de la jurisdicción de la CIJ las disputas sobre la delimitación de las fronteras marítimas. Una declaración realizada únicamente en virtud del artículo 298(1a) de la Convención no exime a un Estado de la jurisdicción de la CIJ, porque el artículo 282 de la Convención dice que un acuerdo para someter una disputa a un procedimiento específico puede alcanzarse “de otro modo”. Un Estado debe hacer específicamente otra declaración en virtud del artículo 36(2) del Estatuto de la CIJ porque, “de otro modo”, incluye una oferta permanente para resolver las controversias en la misma Corte (Sheehan 2005). Australia fue el único país que hizo ambas declaraciones y que, además, excluyó explícitamente de la jurisdicción de la CIJ las disputas sobre límites marítimos en su declaración del artículo 36(2) (Fernandes 2019). El Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio de Australia también dijo que “considera que la ne-

gociación de las disputas de delimitación marítima es el mejor enfoque” (DFAT 2020). Esto es trivialmente cierto: las negociaciones son *siempre* el método preferido para resolver las disputas; el litigio es siempre el último recurso. No se explica qué, si es que hay algo, era tan singular en las disputas sobre los límites marítimos como para descartar por completo el litigio. El temor a que Timor-Leste pudiera tener un caso legal sólido es la verdadera explicación.

Australia informó al gobierno del recién independizado Timor-Leste que el proyecto de petróleo y gas en el campo de Bayu-Undan, a 135 millas náuticas al sur de Timor-Leste, no seguiría adelante a menos que firmara el Tratado del Mar de Timor el 20 de mayo de 2002. Luego, Australia se negó a ratificar el Tratado del Mar de Timor a menos que el gobierno de Timor-Leste firmara un Acuerdo de Unitización Internacional que otorgaba a Australia la mayor parte de los campos de gas Sunrise y Troubadour, mucho más valiosos (denominados conjuntamente Greater Sunrise). Al necesitar los ingresos de Bayu-Undan, el gobierno de Timor-Leste quería que Australia ratificara el Tratado del Mar de Timor de 2002, pero se opuso a su vinculación con Greater Sunrise. Sin fondos, el primer ministro de Timor-Leste firmó el acuerdo, pero no lo sometió a la ratificación del Parlamento durante varios años.

El ministro de Relaciones Exteriores de Australia, Alexander Downer, sabía que las dificultades financieras de Timor-Leste eran graves. En noviembre de 2002, le dijo al primer ministro de Timor-Leste que estaba dispuesto a retener el flujo de gas del mar de Timor durante décadas. “No tenemos que explotar los recursos —dijo—. Pueden permanecer allí durante 20, 40, 50 años. Somos muy duros. No nos importa que den información a los medios de comunicación. Permítanme darles un tutorial de política: no hay posibilidad” (Irwin 2003). La transcripción de estas conversaciones se filtró posteriormente a los medios de comunicación (Steele 2003). Un año después, en noviembre de 2003, se celebró en Darwin la primera ronda de conversaciones. Timor-Leste envió un equipo completo de

negociadores con el mandato de entablar negociaciones de fondo sobre una frontera marítima permanente. Por su parte, Australia envió un equipo de tres personas. Timor-Leste pidió que las discusiones fueran mensuales, pero —poniendo a prueba la credibilidad— Australia afirmó que sólo tenía recursos suficientes para dos rondas de discusiones al año. Timor-Leste se ofreció a financiar los gastos de Australia, pero la oferta no fue aceptada (Donnan 2003; Ensor 2003).

Al año siguiente, el gobierno australiano ordenó a su agencia de espionaje, el Servicio Secreto de Inteligencia Australiano (ASIS), que llevara a cabo una operación de espionaje contra los dirigentes de Timor-Leste. El ASIS utilizó el pretexto de un proyecto de ayuda para instalar dispositivos de escucha en las oficinas ministeriales de Timor-Leste. Un agente encubierto dentro del edificio los encendía y apagaba. Las grabaciones se transmitieron por señal de microondas a una base de escucha encubierta con línea de visión instalada dentro del Central Maritime Hotel, un hotel flotante de 127 habitaciones asegurado en el muelle a medio kilómetro de distancia (Wilkinson y Cronau 2014). El equipo del ASIS envió por mensajería las grabaciones digitales al otro lado de la ciudad a la Embajada australiana, que las remitió a Canberra para su análisis. Esta operación proporcionó a Australia acceso secreto a las deliberaciones internas de Timor-Leste y a sus posturas de negociación. El peso combinado de las presiones financieras, diplomáticas y de inteligencia obligó a Timor-Leste a firmar un Tratado sobre Ciertos Acuerdos Marítimos en el Mar de Timor en 2006 y a ratificarlo en 2007. Conocido como CMATS (por sus siglas en inglés), impidió que Timor-Leste discutiera las reivindicaciones de límites marítimos en el mar de Timor durante 50 años.

Ahí podría haber quedado el asunto, pero aún faltaba una sorpresa. El jefe de operaciones técnicas del ASIS se quejó ante el inspector general de Inteligencia y Seguridad de un cambio de cultura dentro del ASIS. Un ejemplo fue “una operación que se le había ordenado ejecutar en Dili, Timor-Leste” (Collaery

2014). Todas las ramificaciones del cambio de cultura en el ASIS siguen siendo un secreto muy bien guardado. El oficial del ASIS fue remitido a un abogado aprobado por el mismo Servicio Secreto, Bernard Collaery, antiguo fiscal general del Territorio de la Capital Australiana. Casualmente, Collaery había sido durante mucho tiempo partidario del derecho de autodeterminación de Timor-Leste y su bufete de abogados tenía entre sus clientes al gobierno de Timor-Leste. En 2013, Timor-Leste inició un procedimiento contra Australia ante el Tribunal Arbitral de La Haya, que se había constituido en virtud del Tratado del Mar de Timor de 2002 (PCA 2013). Timor-Leste pretendía que se declarara que el Tratado CMATS de 2006 había sido inducido por fraude, debido a la operación de espionaje de 2004 (Anton 2014). El oficial del ASIS, ahora retirado, sería un testigo. Timor-Leste también interpuso otro arbitraje en virtud del Tratado del Mar de Timor acerca de si la jurisdicción concedida a Australia sobre el oleoducto que conecta el yacimiento de Bayu-Undan con Darwin era exclusiva o debía ser compartida con Timor-Leste (PCA 2015).

El 3 de diciembre de 2013, la víspera de que el exagente del ASIS presentara su testimonio ante La Haya por videoconferencia en el arbitraje del Tratado del Mar de Timor, la Organización Australiana de Inteligencia de Seguridad allanó su casa y la casa y el despacho de su abogado, Bernard Collaery, y se incautó de varios documentos relacionados con el caso. El 17 de diciembre de 2013, Timor-Leste presentó una demanda ante la CIJ en la que solicitaba la adopción de medidas provisionales para que (i) Australia no utilizara el material incautado, que (ii) los documentos se mantuvieran sellados y, además, que (iii) Australia no interfiriera en modo alguno en las comunicaciones entre Timor-Leste y sus asesores jurídicos en relación con el arbitraje del Tratado del Mar de Timor (ICJ 2014). Australia se opuso a la solicitud de medidas provisionales por motivos de soberanía y seguridad nacional (ICJ 2014). Argumentó que la CIJ no debía ordenar las medidas solicitadas por Timor-Leste porque “otro foro” —el Tribunal Arbitral constituido

en virtud del Tratado del Mar de Timor— “ya se ha reunido” (ICJ 2014). Asimismo, dijo que la Corte no tenía “ninguna prioridad inherente” sobre el Tribunal Arbitral. Simultáneamente, Australia también impugnó la jurisdicción de ese Tribunal Arbitral, una postura que evidentemente no planteaba ninguna dificultad para el defensor de Australia, el eminente jurista James Crawford, a quien la procuradora general de Australia, Nicola Roxon, había propuesto para su elección como juez de la CIJ (Machin 2012; Crawford 2014).

En marzo de 2014, la CIJ falló a favor de Timor-Leste (ICJ 2014). Los abogados de ambas partes debían exponer sus casos ante la CIJ en septiembre de 2014. Menos de dos semanas antes de que comenzara el caso, los dos países acordaron un aplazamiento de seis meses para intentar resolver sus diferencias de forma amistosa. En 2015, Timor-Leste y Australia iniciaron un “compromiso estructurado”, expresión diseñada para evitar la moratoria del CMATS sobre las negociaciones de los límites marítimos. Poco salió de este proceso. Australia siguió resistiéndose a negociar los límites y prefirió seguir discutiendo tratados provisionales de reparto de recursos. En abril de 2016, Timor-Leste puso en marcha la primera conciliación obligatoria conocida en virtud del artículo 298 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Este procedimiento, hasta ahora poco conocido, se aviva cuando un Estado no acepta los ordenamientos previstos en la sección 2 de la parte xv de la Convención respecto a la delimitación de las fronteras marítimas. Timor-Leste argumentó que la reserva jurisdiccional de Australia sobre los límites marítimos y su negativa a negociarlos de forma bilateral cumplían la prueba. Australia presentó seis objeciones a la conciliación obligatoria (Koh 2019, 85-94). La Comisión las rechazó todas.

Un comunicado de prensa del ministro de Relaciones Exteriores de Australia señaló que su país “acepta la decisión de la Comisión y continuará participando de buena fe”, pero añadió que cualquier informe que ésta produzca “no es legalmente vinculante” (Bishop 2016). Sin embargo, el gobierno austra-

liano estaba ahora bajo presión como resultado de tres circunstancias. La primera fue una nueva política de 2015, por parte del Partido Laborista Australiano de la oposición, que comprometía a un futuro gobierno laborista a renovar las negociaciones sobre los límites con Timor-Leste, incluida la resolución vinculante de disputas por parte de terceros si fuera necesario. Este acto redujo el margen de comodidad política del gobierno. La segunda fueron las frecuentes proclamas del gobierno australiano sobre la importancia de un orden internacional basado en normas, especialmente en el contexto de la no participación de China en los procedimientos de arbitraje con Filipinas en relación con el mar de China meridional (PCA 2013). Algunos comentaristas equipararon el rechazo de China a estos procedimientos con la propia conducta de Australia hacia Timor-Leste (Clarke 2016). Esto se había convertido en un lastre diplomático, lo que dio lugar a la tercera circunstancia: la Ley de Autorización de Defensa Nacional del Comité de Servicios Armados de la Cámara de Representantes de Estados Unidos señaló “la importancia estratégica de la región Indo-Asia-Pacífico” y afirmó que “las negociaciones entre Australia y Timor-Leste para establecer fronteras marítimas permanentes envían una señal positiva a otros Estados de la región en relación con la adhesión a un orden internacional basado en normas” (Bordallo 2018).

Australia ya no podía mantener su postura de rechazo (Leach 2018) y participó en una conciliación obligatoria. En septiembre de 2017, la Comisión de Conciliación anunció que los dos países habían llegado a un acuerdo global que incluía los límites marítimos y abordaba la situación jurídica del yacimiento de gas de Greater Sunrise (PCA 2017). El resultado fue un Tratado de límites marítimos que establecía la frontera a lo largo de una línea mediana entre los dos países sin afectar ningún derecho que poseyera Indonesia. El Tratado entre Australia y la República Democrática de Timor-Leste por el que se establecen sus fronteras marítimas en el mar de Timor entró en vigor el 30 de agosto de 2019. No habría compensación alguna

por la explotación que Australia había hecho en el pasado de los yacimientos de petróleo y gas —Laminaria-Corallina, Elang-Kakatua, Buffalo, Buller, Bayu-Undan y Kitan—, incluidos los que habrían correspondido legítimamente a Timor-Leste si se hubiera trazado una línea divisoria en 2002.

A finales de 2020, el gobierno australiano había recibido unos 5 000 millones de dólares en ingresos por petróleo y gas que deberían por derecho haber ido a Timor-Leste. Gastó unos 1 400 millones de dólares en ayuda bilateral y multilateral, y 600 millones en ayuda militar (La'o Hamutuk 2020). Timor-Leste abandonó su caso en la CIJ durante las negociaciones auspiciadas por la Comisión de Conciliación; el gobierno australiano estaba ahora en libertad de autorizar el enjuiciamiento del oficial del ASIS y su abogado, Bernard Collaery, sin cuyas revelaciones la estrategia legal de Timor no habría sido posible.

El profesor Andrew Serdy, experto en derecho del mar y exfuncionario de la Sección de Derecho del Mar, Derecho Ambiental y Política Antártica del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio de Australia, declaró posteriormente que el país se había “apartado de su habitual y hasta ahora fructífera política de fijar sus fronteras marítimas de forma permanente [...] Habría tenido más sentido y habría provocado mucho menos rencor en el ínterin” si hubiera actuado de otra manera (Serdy 2007). Pero esta política favoreció los beneficios de Woodside Petroleum, una empresa con sede en Australia que tiene intereses en los recursos energéticos del mar de Timor. El profesor Serdy observó que “los altos funcionarios en todo momento simplemente asumieron —no sé si por indicación a tal efecto de los ministros o de sus oficinas— que el interés nacional era idéntico al de Woodside” (Serdy 2020). El ministro de Relaciones Exteriores de Australia no negó la operación de espionaje contra Timor-Leste ni el énfasis en la protección de los intereses corporativos. Dijo que “el gobierno australiano sin pudor debería tratar de promover los intereses de las empresas australianas” (Wilkinson y Cronau 2014).

Influir en las prioridades económicas internas de Timor-Leste

Además de presionar a Timor-Leste por sus recursos petroleros y de gas, el gobierno australiano trató de crear una minúscula clase media urbana proaustraliana que viera los intereses de Timor-Leste alineados con los suyos. Su programa de ayuda exterior ofreció “asistencia técnica” para que Timor-Leste fuera atractivo para los inversores extranjeros. Ofreció también becas educativas en Australia y utilizó sus redes de exalumnos para establecer vínculos con los antiguos beneficiarios. Proporcionó ejercicios y formación militar para crear hábitos, procedimientos y sentimientos compartidos entre las Fuerzas de Defensa de Timor-Leste y las de Australia. Cabe señalar que el gobierno de Timor-Leste, durante el periodo considerado, estaba bastante dispuesto a cooperar con el australiano en algunas de estas actividades. Por razones de espacio, sólo se analiza aquí el uso de la ayuda exterior como instrumento de la diplomacia.

El Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio de Australia proporciona financiamiento, previa acreditación, a las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el marco del Programa de Cooperación de las ONG Australianas. Esto implica una evaluación detallada de la estructura, los sistemas, las políticas y las filosofías de las ONG cada cinco años, así como controles aleatorios y auditorías continuas (DFAT 2018). Por supuesto, es normal y adecuado que se proteja la integridad de los fondos públicos contra el fraude y el mal uso, pero las condiciones en las que opera el programa de ayuda garantizan la cooptación política de las organizaciones beneficiarias.

En 2005, el gobierno australiano revocó su compromiso de ayuda a una ONG de Timor-Leste que le pedía respeto a su soberanía y que negociara una frontera marítima. La agencia australiana de ayuda, AusAID, había firmado un contrato por 65 830 dólares con Forum Tau Matan, una organización

dedicada a la defensa de los derechos humanos. El dinero aún no se había pagado cuando la AusAID se enteró de que la ONG había firmado un comunicado de prensa en el que pedía “una resolución justa de las fronteras marítimas”. Entonces le informó que dejaba sin efecto el contrato luego de revisar “las formas en que nos relacionamos con las ONG en diferentes sectores” (Banham 2005). El director del programa de ayuda australiano en Timor-Leste, Peter Ellis, escribió más tarde que fue “presionado por algunas personas, oralmente y por escrito, para que diera razones falsas al Forum Tau Matan y para que, en efecto, mantuviera una lista negra secreta como base para futuras decisiones de financiamiento”. Se le dijo que a ciertas ONG se les negaba el apoyo “de la misma manera que los solicitantes políticamente inaceptables son aparentemente excluidos de manera rutinaria (ilegal) de los procesos de selección de personal del Servicio Público Australiano” (Ellis 2007). Ellis se negó y le dijo la verdad al Forum Tau Matan. Sufrió represalias en la administración pública por sus acciones y después dejó la AusAID y se trasladó a Nueva Zelanda, donde, como estadístico profesional, se convirtió en un exitoso científico de datos (Ellis 2008).

El mejor centro de estudios de Timor-Leste, La'o Hamutuk, criticó las acciones del gobierno australiano, al igual que algunos activistas locales, pero el silencio de muchas ONG australianas fue notable. Un desarrollo genuino para Timor-Leste habría requerido sin duda que el país explotara sus yacimientos de petróleo y gas, y la falta de voluntad del gobierno australiano para permitirlo habría merecido seguramente las críticas de los australianos que decían preocuparse por el desarrollo. Su modelo de negocio, sin embargo, se basaba en contratos emitidos por la AusAID. Sus proyectos debían rendir cuentas en última instancia a gobiernos extranjeros y a donantes privados que supervisaban su rendimiento y asignaban los fondos según sus propias prioridades. Por su temperamento, estas ONG generalmente atraían a personas adeptas a redactar propuestas de financiamiento repletas del lenguaje del “empoderamiento”

y la “creación de capacidades”. Hay honrosas excepciones, por supuesto, pero el modelo para ejecutar proyectos en el extranjero se basaba en mantener relaciones cordiales con la AusAID. La participación en las luchas locales y en los movimientos sociales, especialmente en los que desafían los objetivos del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio de Australia, está descartada. El programa de ayuda busca los mismos objetivos que los demás instrumentos de las relaciones exteriores de Australia: suprimir las transformaciones sociales revolucionarias e instalar sistemas y organizaciones políticas que protejan sus intereses económicos. Esas organizaciones, favorecidas localmente, no están comprometidas con la erradicación directa de la pobreza multidimensional de Timor-Leste, sino con la creación de un clima que atraiga a los inversores extranjeros y a una pequeña clase media urbana que percibe sus intereses a través de los ojos del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio de Australia.

El programa de ayuda exterior de Australia ofrece becas educativas con objetivos similares. En 2006, el Libro Blanco de la Ayuda Exterior de Australia declaró: “la paz y la seguridad de Australia están inextricablemente ligadas a las de nuestros vecinos”. El alivio de la pobreza regional redundaría en paz, estabilidad y prosperidad. Como tal, “el programa de ayuda es parte integral de la política exterior y la agenda de seguridad de Australia” (AusAID 2006, ix). En realidad, el altruismo y el alivio de la pobreza no son los objetivos del programa. La meta, más bien, es crear un entorno regional e internacional permisivo para las empresas australianas. Se trata de un instrumento más que opera junto con sus homólogos militares, económicos y diplomáticos. Esto no debería sorprender: el mismo gobierno que autoriza los despliegues militares también concede la ayuda exterior.

Durante muchos años, una característica llamativa del programa fue el énfasis en la “asistencia técnica”. Se pagaba a asesores extranjeros para que formaran al personal y las instituciones locales en gestión financiera, regulación de infraestructuras, ser-

vicios de salud y otras áreas técnicas. La filosofía de la ayuda era que la “buena gobernanza” era un requisito para el desarrollo económico. Esto significaba reforzar la policía, el poder judicial, los reguladores bancarios y otros departamentos gubernamentales. Si estas instituciones nacionales hacían que un país fuera más atractivo para los inversores nacionales y extranjeros, la economía mejoraría. Así pues, el programa de ayuda de Australia proporcionó en ocasiones el doble de asistencia técnica que otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (ANAO 2009, 86).

La asistencia técnica es una consecuencia lógica de la filosofía de la “buena gobernanza”. Se ubica al personal extranjero directamente en las instituciones locales (lo que se conoce como colocación “en línea”), o se les nombra asesores o consultores de los titulares locales de estas instituciones. El objetivo es crear capacidad institucional y mejorar la gobernanza. En 2009, un estudio de los 20 mayores contratistas del programa de ayuda, que en conjunto entregaron alrededor de 70% del programa de ayuda bilateral, descubrió que el personal extranjero que prestaba “asistencia técnica” constituía casi 50% de sus contratos (ANAO 2009, 87). Este tipo de apoyo fue muy criticado por ser una “ayuda búmeran” que volvía a Australia en forma de ganancias, ya que la mayoría de los consultores extranjeros o de los designados en línea eran australianos.

El Libro Blanco de Ayuda Exterior de 2006 iba acompañado del anuncio de que se pondrían a disposición de los países en desarrollo 19 000 becas para educación durante un periodo de cinco años, con un costo de 1 400 millones de dólares, las cuales constituían una fuente de ingresos fiable para las universidades australianas. Según las cifras facilitadas por la AusAID, el costo promedio por estudiante de Timor-Leste que comenzó a estudiar en 2012 bajo el esquema de becas del Premio Australia fue de 196 612 dólares anuales. En 2011 hubo 87 estudiantes de Timor-Leste de tiempo completo en Australia, con un costo de 3.3 millones de dólares para ese año. En cinco años eso equivale a solo 435 estudiantes, con un costo de 18 millones

de dólares (AusAID 2012). Podría decirse que el programa de ayuda de Australia se invertiría más eficazmente en apoyar un campus universitario en el propio Timor-Leste, pero eso reduciría los ingresos “búmeran” de las universidades australianas y —lo que es más importante— minimizaría la influencia actual del gobierno australiano en la clase profesional de Timor-Leste.

Conclusión

El gobierno australiano logró en gran medida sus objetivos de un Timor-Leste descolonizado y luego independiente. Apoyó la ocupación indonesia mientras destruía la amenaza de una transformación social revolucionaria en la década de 1970, y tras la retirada de ese país en 1999, aceptó la independencia formal de Timor-Leste, pero bloqueó su independencia económica. Utilizó métodos abiertos y encubiertos para negarle la soberanía sobre sus recursos de petróleo y gas.

Aun cuando el gobierno timorense intentó con determinación hacer valer sus derechos legales y la sociedad civil timorense protestó contra la conducta de Australia, esta nación logró sus objetivos a pesar de esa resistencia. Influyó en aspectos clave de la política interna de Timor-Leste para crear una minúscula clase media urbana, en lugar de erradicar la pobreza multidimensional. El resultado fue un aumento de la pobreza en el campo que provocó la emigración a la capital, el desempleo estructural y una pequeña clase media urbana favorable a las iniciativas de ayuda exterior del gobierno australiano y a su visión del mundo, con lo que éste logró la mayoría de sus objetivos políticos en Timor-Leste. ❖

Traducción del inglés:
YOLANDA A. GONZÁLEZ GÓMEZ

Referencias

- ALFORD, Peter y Robert Garran. 2000. "East Timor Wants New Gap Treaty". *The Australian*, 15 de junio de 2000.
- ANAO (Australian National Audit Office). 2009. *Audit Report No.15 2009-10*. Canberra: Australian National Audit Office. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Joint/Completed_Inquiries/jcpaa/auditgen2_10/report/chapter5
- ANTON, Donald K. 2014. "The Timor Sea Treaty Arbitration: Timor-Leste Challenges Australian Espionage and Seizure of Documents". *American Society of International Law* 18 (6). <https://www.asil.org/insights/volume/18/issue/6/timor-sea-treaty-arbitration-timor-leste-challenges-australian-espionage>
- AusAID (Australian Agency for International Development). 2006. *Australian Aid: Promoting Growth and Stability*. White Paper, ix. Canberra: AusAID. <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/whitepaper.pdf>
- AusAID (Australian Agency for International Development). 2012. *Response to Question No. 42 (on notice) by Senator Nick Xenophon, Senate Foreign Affairs, Defense and Trade Legislation Committee Budget Estimates*. Canberra: Parliament of Australia. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Senate_Estimates/fadtcte/estimates/bud1213/dfat/AusAID/ausaidqonsindex
- BANHAM, Cynthia. 2005. "Timorese Rights Group Loses Funds". *The Sydney Morning Herald*, 15 de octubre de 2005. <https://www.smh.com.au/national/timorese-rights-group-loses-funds-20051015-gdm99y.html>
- BISHOP, Julie. 2016. *Timor Sea Conciliation* (comunicado de prensa conjunto), 26 de septiembre de 2016. <https://www.foreignminister.gov.au/minister/julie-bishop/media-release/timor-sea-conciliation>
- BORDALLO, Madeleine Z. 2018. *Amendment to H.R. 2810 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018*. 115th Congress, 1st Session, Report 115-200. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-115hrpt200/pdf/CRPT-115hrpt200.pdf>
- BRINDAL, Ray. 2000. "Australia Says Revenue, Not Border, Focus of Timor Talks". *Dow Jones Newswires*, 14 de julio de 2000.
- CLARKE, Tom. 2016. "Australia is Guilty of Same Misconduct as China over Our Treatment of East Timor". *The Sydney Morning*

- Herald*, 14 de julio de 2016. <https://www.smh.com.au/opinion/australia-is-guilty-of-the-same-misconduct-as-china-over-our-treatment-of-east-timor-20160713-gq54u0.html>
- COLLAERY, Bernard. 2014. *Person Referred to in the Senate: Mr. Bernard Collaery* (Reply to Statement by Senator the Hon George Brandis), 156th Report. Senate Committee of Privileges, 15 de mayo de 2014. Canberra: Parliament of Australia. <https://www.laohamutuk.org/Oil/Boundary/2014/reportCollaeryMay2014.pdf>
- CRAWFORD, James. 2014. Oral Observations of Australia, Documents Seizure Case, 21 de enero de 2014. <https://www.icj-cij.org/en/case/156/oral-proceedings>
- DFAT (Department of Foreign Affairs and Trade). 2002. *Australian Declarations under Articles 287(1) and 298(1)(a) of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, Lodged at New York on 22 March 2002* (National Interest Analysis). Canberra: Parliament of Australia. <https://www.laohamutuk.org/Oil/Boundary/2002/unclonia.pdf>
- DFAT (Department of Foreign Affairs and Trade). 2018. *Australian NGO Accreditation Guidance Manual*. <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/accreditation-guidance-manual-final.pdf>
- DFAT (Department of Foreign Affairs and Trade). 2020. *Submission to the Senate Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee. Inquiry into Australia's Declarations Made under Certain International Laws*. Canberra: Parliament of Australia. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/EastTimor/Submissions
- DONNAN, Shawn. 2003. "Australia Accused of Stalling Boundary Talk". *Financial Times*, 27 de noviembre de 2003.
- ELLIS, Peter. 2007. "Whistleblowing: Lying for your Country". *New Matilda*, 30 de mayo de 2007.
- ELLIS, Peter. 2008. *Submission to the Inquiry into Whistleblowing Protections by the House Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs*. Canberra: Parliament of Australia. https://www.aph.gov.au/parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=laca/whistleblowing/subs.htm
- ENSOR, James. 2003. "Coalition Credibility with Australia's Elastic Borders". *Sydney Morning Herald*, 27 de noviembre de 2003.

- FERNANDES, Clinton. 2004. *Reluctant Saviour: Australia, Indonesia and the Independence of East Timor*. Melbourne: Scribe Publications.
- FERNANDES, Clinton. 2018. *Island off the Coast of Asia: Instruments of Statecraft in Australian Foreign Policy*. Clayton: Monash University Publishing.
- FERNANDES, Clinton. 2019. *Supplementary Submission to the Senate FADT References Committee, Inquiry into Australia's Declarations Made under Certain International Laws*. Canberra: Parliament of Australia. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/EastTimor/Submissions
- HILL, Helen. 1980. "The NGOs and East Timor". *ACFOA Development Dossier*, núm. 1 (especial *East Timor Today*): 8-14.
- ICJ (International Court of Justice). 1985. *Case Concerning the Continental Shelf Libyan Arab Jamahiriya/Malta*, Judgment, 3 de junio de 1985. <https://www.icj-cij.org/en/case/68/judgments>
- ICJ (International Court of Justice). 2014. *Questions Relating to the Seizure and Detention of Certain Documents and Data (Timor-Leste v Australia)*. ICJ Rep 147 ('Documents Seizure Case'). <https://www.icj-cij.org/en/case/156>
- IRWIN, James. 2003. "Asia: Australia Accused". *Energy Compass*, 5 de diciembre de 2003.
- KOH, Tommy. 2019. "The Conciliation Commission's Decision on Competence". En *The Timor-Leste/Australia Conciliation*, editado por Hao Duy Phan, Tara Davenport y Robert Beckman. Singapur: World Scientific Publishing. https://doi.org/10.1142/9789811202711_0004
- KOLKO, Gabriel. 1988. *Confronting the Third World: United States Foreign Policy, 1945-1980*. Nueva York, NY: Pantheon Books.
- LA'O HAMUTUK. 2020. "How Much Oil Money Has Australia Already Stolen from Timor-Leste? A Look at Laminaria-Corallina". 20 de diciembre de 2020. https://www.laohamutuk.org/Oil/Boundary/laminaria_revenues.htm
- LEACH, Michael. 2018. "Timor-Leste: Architect of Its Own Sunrise". *Inside Story*, 8 de marzo de 2018. <https://insidestory.org.au/timor-leste-architect-of-its-own-sunrise/>
- MACHIN, Edward. 2012. "James Crawford Nominated for ICJ". *CDR Magazine*, 1 de noviembre de 2012. <https://iclg.com/cdr/people-and-firms/james-crawford-nominated-for-icj-vacancy>

- NAA (National Archives of Australia). 1975. A1838, 3038/10/1/2, (Presentaciones a los ministros y escritos sobre Timor Portugués).
- PCA (Permanent Court of Arbitration). 2013. *Arbitration under the Timor Sea Treaty (Timor-Leste v Australia)*. Caso núm. 2013-16. <https://pca-cpa.org/en/cases/37/>
- PCA (Permanent Court of Arbitration). 2015. *Arbitration under the Timor Sea Treaty (Timor-Leste v Australia)*. Caso núm. 2015-42. <https://pca-cpa.org/en/cases/141/>
- PCA (Permanent Court of Arbitration). 2017. *Timor-Leste and Australia Achieve Breakthrough in Maritime Boundary Conciliation Proceedings* (comunicado de prensa), 1 de septiembre de 2017. <https://pcacases.com/web/sendAttach/2230>
- POLGLAZE, Karen. 1999. "Future of Timor Gap Treaty Thrown into Doubt". *The Sydney Morning Herald*, 30 de noviembre de 1999.
- SERDY, Andrew. 2007. *Submission to the Joint Standing Committee on Treaties Inquiry into CMATS*, 13 de marzo de 2007. Canberra: Parliament of Australia. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/EastTimor/Submissions
- SERDY, Andrew. 2020. *Supplementary Submission, Senate FADT Inquiry into Australia's Declarations Made under Certain International Laws*. Canberra: Parliament of Australia. https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/EastTimor/Submissions
- SHEEHAN, Anne. 2005. "Dispute Settlement Under UNCLOS: The Exclusion of Maritime Delimitation Disputes". *University of Queensland Law Journal* 24 (1): 165-190.
- STAVETEIG, Sarah. 2007. *How Many Persons in East Timor Went 'Missing' During the Indonesian Occupation? Results from Indirect Estimates*. IIASA Interim Report 07-003. Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis. <http://pure.iiasa.ac.at/8452>
- STEELE, Jonathan. 2003. "Anger in East Timor as Australia Plays Tough Over Gas Reserves". *The Guardian*, 14 de octubre de 2003. <https://www.theguardian.com/world/2003/oct/14/indonesia.australia>
- WARD, Christopher, Chris Carleton y Vaughan Lowe. 2002. *In the Matter of East Timor's Maritime Boundaries*. Timor-Leste Institute

for Development Monitoring and Analysis, 11 de abril de 2002.
<https://www.laohamutuk.org/OilWeb/Company/PetroTim/LegalOp.htm>

WILKINSON, Marian y Peter Cronau. 2014. *Drawing the Line*. Four Corners, ABC TV, 17 de marzo de 2014. <http://www.abc.net.au/4corners/drawing-the-line/5328634>

Clinton Fernandes es profesor en la Universidad de Nueva Gales del Sur. Su investigación se centra en tecnologías emergentes que van desde misiles hipersónicos hasta armas de pulso electromagnético, armas de energía dirigida, mejora del rendimiento humano, bioingeniería, nanotecnologías y materiales avanzados y métodos de fabricación.

<https://orcid.org/0000-0003-1252-2423>
c.fernandes@adfa.edu.au