



UNIVERSITAS INDONESIA

**DUKUNGAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP REZIM PELANGGAR HAM  
DAN ANTI DEMOKRASI**

**(STUDI KASUS DUKUNGAN AMERIKA SERIKAT DI CHILE  
PADA PEMERINTAHAN AUGUSTO PINOCHET 1973-1990)**

**TESIS**

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar M.Si

**AWIGRA**

0906589873

**FAKULTAS ILMU SOSIAL ILMU POLITIK  
PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
JAKARTA**

**2011**

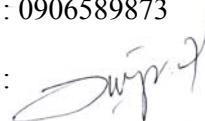
## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Awigra

NPM : 0906589873

Tanda Tangan :



Tanggal : Juni 2011

UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
PROGRAM PASCASARJANA

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

Nama : Awigra  
NPM : 0906589873  
Judul : Dukungan Amerika Serikat terhadap Rezim Pelanggar HAM dan  
Anti Demokrasi (Studi Kasus Dukungan Amerika Serikat di Chile  
pada Pemerintahan Augusto Pinochet 1973-1990)

Dosen Pembimbing



Dra. Dwi Ardhanariswari, M.Phil

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Awigra  
NPM : 0906589873  
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional  
Judul Tesis : Dukungan Amerika Serikat terhadap Rezim Pelanggar HAM dan Anti Demokrasi (Studi Kasus Dukungan Amerika Serikat di Chile pada Pemerintahan Augusto Pinochet 1973-1990)

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia**

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Andi Widjajanto, MS, M.Sc (.....)  
Sekretaris : Asra Virgianita, MA (.....)  
Pembimbing : Dra. Dwi Ardhanariswari, M.Phil (.....)  
Penguji Ahli : Bantarto Bandoro, SH, MA (.....)



The image shows four handwritten signatures in black ink, each placed above a dotted line. The signatures are: 1. A large, stylized signature for the Chairman. 2. A signature for the Secretary. 3. A signature for the Supervisor. 4. A signature for the Expert Examiner, which appears to be 'Bantarto Bandoro'.

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 27 Juni 2011

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Awigra  
NPM : 0906589873  
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional  
Departemen : Hubungan Internasional  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Non eksklusif (*Non exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**Dukungan Amerika Serikat terhadap Rezim Pelanggar HAM dan Anti Demokrasi (Studi Kasus Dukungan Amerika Serikat di Chile pada Pemerintahan Augusto Pinochet 1973-1990)**

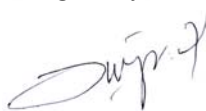
beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Depok

Pada tanggal: 27 Juni 2011

Yang menyatakan



(Awigra)

**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
PROGRAM PASCASARJANA**

Awigra

0906589873

Dukungan Amerika Serikat terhadap Rezim Pelanggar HAM dan Anti Demokrasi  
(Studi Kasus Dukungan Amerika Serikat di Chile pada Pemerintahan Augusto  
Pinochet 1973-1990)

---

(xiii, 111 halaman, 37 buku, 10 jurnal, 7 situs internet, 1 artikel media masa  
online, 7 tabel, dan 1 grafik)

**ABSTRAK**

Promosi hak asasi manusia dan demokrasi menjadi tema utama dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat (AS) sampai hari ini. Promosi hak asasi manusia dan demokrasi sebagai nilai-nilai ideal politik AS menuai persoalan ketika harus berbenturan dengan kepentingan ekonomi dan keamanan. Akibatnya, persoalan hak asasi manusia dan demokrasi kerap diabaikan.

Pada masa Perang Dingin persoalan ini terjadi ketika AS mendukung sejumlah diktator sayap kanan di beberapa negara. Di Chile, AS mendukung pemerintahan Augusto Pinochet (1973-1990) yang menjalankan pemerintahan dengan otoriter yang kerap melakukan pelanggaran HAM dan anti demokrasi.

Persoalan ini tentu memunculkan beberapa pertanyaan di antaranya; Apa sebenarnya yang melandasi AS mendukung rezim Pinochet? Mengapa AS rela “mengorbankan” politik idealnya? Dan apa sejatinya makna HAM dan demokrasi bagi politik luar negeri AS pada masa Perang Dingin?

Menggunakan pendekatan kualitatif dengan menganalisis data terutama dari dokumen-dokumen yang sudah dirilis Departemen Luar Negeri AS, buku-buku, jurnal dan sejumlah artikel di website, penelitian ini ingin menjawab berbagai pertanyaan di atas.

Tesis penelitian ini adalah sebuah konsep yang penulis sebut sebagai “*capital securitizing*”. Konsep *capital securitizing* merupakan definisi operasional yang ingin menjelaskan bagaimana cara kerja dari proses pembuatan kebijakan luar negeri AS yang tidak sejalan dengan nilai-nilai ideal politiknya.

**THE UNIVERSITY OF INDONESIA  
THE FACULTY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES  
THE DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS  
POSTGRADUATE PROGRAM**

Awigra  
0906589873

U.S.' Foreign Policy's Support toward Anti-Democracy and Human Rights  
Violators Regime (Case Study U.S Supporting Chile on Pinochet 1973-1990)

---

(xiii, 111 pages, 37 books, 10 journals, 7 internet sites, 1 online mass media  
articles, 7 tables, and 1 graph)

**ABSTRACT**

Promotion of human rights and democracy become the main theme in U.S. foreign policy until today. Promotion of human rights and democracy as U.S. political values acquire issue when it collides with economic and security interests. As the result, the issue of human rights and democracy are often ignored.

During the Cold War, this problem occurred when U.S. supported a number of right-wing dictators in some countries. In Chile, U.S. supported the regime of Augusto Pinochet (1973-1990) who run the government authoritatively which often committed violation against human right and democracy.

This issue certainly brings out some questions, including: What is the basis of U.S. support the regime of Pinochet? Why is U.S. willing to "sacrifice" its political ideal? And what is the true meaning of human rights and democracy for U.S. foreign policy during the Cold War?

By using a qualitative approach to analyze the data primarily from some documents that already released by U.S. State Department, books, journals, and some website articles, this study wants to answer those questions above.

This thesis is a concept which the author called as "capital securitizing" The concept of "capital securitizing" is an operational definition which attempts to explain the workings of the process of making U.S. foreign policy which is inconsistent with the values of its political ideal.

## KATA PENGANTAR

Sejak berdirinya negara, Amerika Serikat (AS) telah memiliki filosofi untuk mendedikasikan dirinya mendukung demokrasi liberal dan penegakan hukum. Komitmen ini dapat ditemukan dalam beberapa dokumen penting termasuk *Declaration of Independence*, Konstitusi, dan Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia. Mulai dari George Washington sampai Barack Obama terus mengklaim dirinya bekerja sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia (HAM) selama menjalankan pemerintahan baik di dalam maupun di luar negeri. Dalam sejarah kebijakan luar negerinya, AS merupakan negara yang aktif melakukan ekspansi memperluas teritorialnya, ekonomi dan persebaran kultur negaranya. Akibatnya, sering terjadi konflik antara keinginannya mempromosikan demokrasi dan penghormatan terhadap prinsip-prinsip HAM dengan kepentingan nasionalnya dalam hal keamanan maupun dalam memajukan ekonomi negaranya.

Pada masa Perang Dingin persoalan ini terjadi ketika AS mendukung sejumlah diktator sayap kanan di beberapa negara. Di Chile, AS mendukung pemerintahan Augusto Pinochet (1973-1990) yang menjalankan pemerintahan secara otoriter yang kerap melakukan pelanggaran HAM dan anti demokrasi.

Persoalan ini tentu memunculkan beberapa pertanyaan di antaranya; Apa sebenarnya yang melandasi AS mendukung rezim Pinochet? Mengapa AS rela 'mengorbankan' politik idealnya? Dan apa sejatinya makna HAM dan demokrasi bagi politik luar negeri AS pada masa Perang Dingin?

Tentu saja, perilaku politik Amerika seperti ini banyak menuai kecaman dari negara-negara lain karena Amerika sering membanggakan dirinya sebagai kampiun dan garda demokrasi, dengan tradisi demokrasi yang kuat sejak deklarasi kemerdekaannya 4 Juli 1776 hingga kini.

Di titik inilah politik luar negeri AS kerap bertolak belakang terhadap nilai-nilai ideal yang diyakini AS, yaitu dukungan terhadap demokrasi dan pemajuan HAM. Pertanyaannya kemudian adalah, mengapa hal itu bisa terjadi? Di mana posisi nilai-nilai tersebut dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri AS?

Penulis,

Juni 2011



## UCAPAN TERIMA KASIH

*El camino se hace al andar*  
(Jalan itu ditemukan saat berjalan)

Adalah sebuah anugerah bagi penulis dapat menyelesaikan seluruh proses studi selama hampir dua tahun di Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional Universitas Indonesia. Anugrah itu penulis yakini datang dariNya dan penulis terima melalui kebaikan hati orang-orang yang pada kesempatan ini ingin penulis sebutkan secara khusus.

Tesis ini tentu tidak bisa lahir tanpa dukungan penuh Dra. Dwi Ardhanariswari, MA. Rasa hormat, penghargaan dan apresiasi penulis sampaikan khusus untuk Mba Riris. Bagi penulis, Mba Riris bukan sekadar dosen pembimbing, namun ia adalah seorang sahabat dan teladan yang terus berbagi semangat pantang menyerah dan tidak mudah puas dengan hasil dari sebuah proses pencarian kebenaran ilmiah.

Rasa terima kasih dan penghargaan penulis sampaikan kepada dewan sidang tesis yang terhormat: Bpk. Bantarto Bandoro, SH, MA selaku Penguji Ahli, Bpk. Andi Widjajanto, MS, M.Sc selaku Ketua Sidang, Ibu Dra. Dwi Ardhanariswari, MA selaku Pembimbing, serta Ibu Asra Virgianita, MA selaku Sekretaris Sidang.

Penghargaan dan hormat juga penulis layangkan untuk seluruh keluarga besar civitas akademika Pascasarjana Hubungan Internasional Universitas Indonesia. Kepada Mas Haryadi, Mas Edi, Mba Inung, Mba Ani, Pak Makmur, Pak Zainuddin, Mba Suzie, Mba Dhani, Mas Syamsul, Pak Fredy, Mas Tirta, Pak Erwin, Mas Ito, Mba Yuni, dan Mas Ali, terima kasih telah menjadi guru politik bagi penulis. Terima kasih juga untuk Pak Tamrin Tomagola yang mengajari penulis tentang esensi globalisasi. Terima kasih untuk Pak Udin, Mba Ice dan teman-teman di sekretariat di Salemba, yang melalui kerja keras mereka perkuliahan menjadi tidak pernah terkendala. Rasa terima kasih juga ingin secara khusus penulis sampaikan kepada Mas Rony pengelola Perpus UPDHI. Terima kasih juga untuk Mba Endang dari *Information Resource Center, U.S. Embassy* di Jakarta atas bantuannya menemukan sejumlah data yang tidak mungkin penulis temukan dari *website*.

Kepada Joseph Adi Prasetyo, Komisionaris KOMNASHAM, Choirul Anam (HRWG), Haris Azhar (KontraS), dan Irawan Saptono, Direktur ISAI, penulis ingin mengucapkan terima kasih atas waktu yang disediakan bagi penulis dalam menggali persoalan HAM yang menjadi tema utama tesis ini. Terima kasih juga untuk Senor Roberto Bala, dan rekan-rekan CERVANTES yang telah mengajari penulis bahasa Spanyol. Terima kasih juga untuk Mba Rino Arna yang telah memberi masukan berharga dalam tesis ini.

Secara lebih personal, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada keluarga Yudokus Maryono yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan penuh

kepada penulis untuk tumbuh menjadi diri sendiri. Terutama, kepada Ibunda tercinta, Legiyah. Mama tidak pernah meninggalkan penulis sendirian! Kepada saudara satu rahim: Thomas Airlangga (*my only brother*), Ana Dahlia, Kristina Viri, Klara Puspita, Rosi Melati dan Bunga Agata, penulis ingin berbagi makna atas pengalaman hidup bersama yang membuktikan bahwa kebersamaan kita tidak ada yang bisa memisahkan. Terlebih, dengan kehadiran Rafa dan Lala serta Mba Sara yang semakin menguatkan penulis bahwa harapan hari depan yang cerah harus terwujud, seberat apa pun itu!

Terima kasih untuk Sari Permataku, yang terus berbagi cinta sederhana. Dia yang mengajari bagaimana melangkah kembali setelah jatuh adalah hidup yang sesungguhnya.

Untuk Hilda, terima kasih telah menjadi kawan yang bisa diandalkan. Juga untuk Mr. John, Christian, Pondel, Komeng, Gope, Ponari, Gondes, Kathing, Shindu, Dicky, Om Peh, Rudi, Uwi, Jefri, dan Sigit, rasanya kepada kalianlah arti kata sahabat tepat mewujudkan. Terima kasih untuk Rm. Johannes Hariyanto, SJ dan Rm. Joseph Adi Wardaya, SJ sebagai pendamping spiritual penulis. Terima kasih juga untuk Felix, Bayu, Mike, Vic, Christa, dan Mas Lexy, beserta keluarga besar KOMJak (Angkatan I-III). Juga terima kasih atas dukungan dari Mas Junaidi, Saidiman, Towik, Budhi, Andy Budiman, Maliya, Rifah, Rika, dan teman-teman di SEJUK, serta Mba Nia, Bu Ndari, Ellen, Ani, Lia, Nike, Hanni, Mirza, Afank, Suma Mihardja, Xaxa, dan teman-teman dari jaringan ANBTI lainnya.

Ungkapan yang sama juga penulis berikan kepada rekan-rekan Agenda 18, terutama Ignatius Haryanto, yang telah mengajari bagaimana menjadi seorang penulis. Juga untuk dua rekan kerja baru penulis, Iam dan Moren, terima kasih atas toleransinya. Salam suka cita untuk dua malaikat kecil dari Papua dan Talaud, Ruth dan Angel yang selalu memberi dukungan doa dan semangat tersendiri kepada penulis. Kepada mereka penulis juga ingin berbagi kebahagiaan. Terima kasih untuk teman-teman di Bima Fotocopy Depok: H. Agus Abidin, dan Yayan yang membantu penulis dengan pelayanan tulus penuh keceriaan.

*Last but not least*, jelas ungkapan syukur dan terima kasih untuk seluruh teman-teman Pascasarjana HI UI angkatan ke-18, juga angkatan ke-16, 17, dan 19 penulis ingin mengucapkan dengan sepenuhnya, sesuatu yang pernah diungkapkan oleh Ernesto “Che” Guevara, “*hasta la victoria siempre!*”

Tentu saja penulis ingin berbagi rasa terima kasih terutama justru untuk mereka yang belum penulis sebutkan namanya satu per satu di sini. Juga, dengan penuh kerendahan hati ingin memohon maaf apabila selama proses bersama ini penulis telah banyak melakukan kesalahan baik disengaja atau pun tidak. Tesis ini penulis dedikasikan sepenuhnya untuk gerakan sosial di Indonesia, dengan segala kelebihan dan kekurangannya.

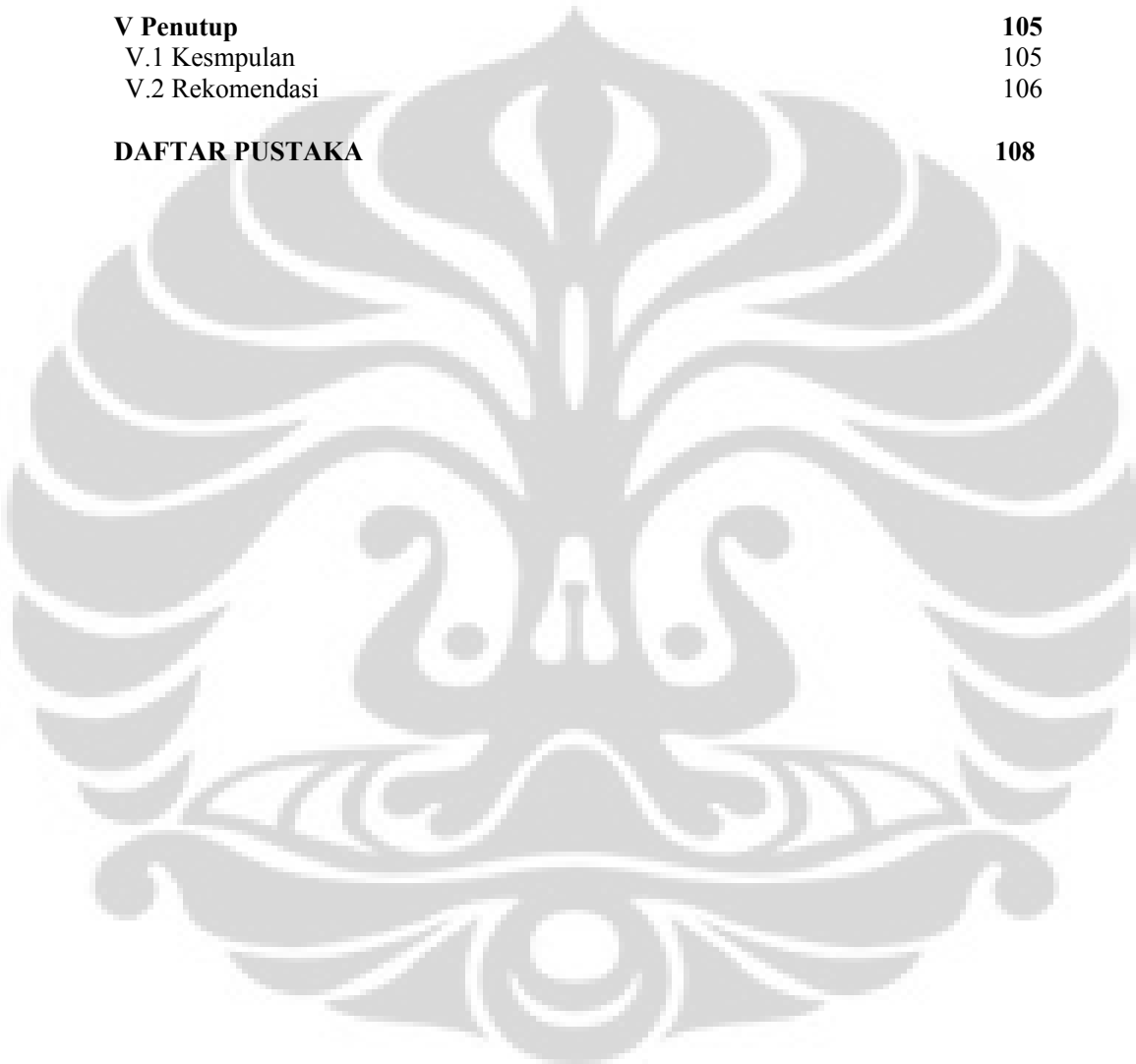
Pada hari tepat satu tahun meninggalnya nenek Lasiah,

Awigra

## DAFTAR ISI

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	i
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS	ii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
KATA PENGANTAR	vii
UCAPAN TERIMA KASIH	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR GRAFIK, DAN TABEL	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
<b>I Pendahuluan</b>	<b>1</b>
I.1 Latar Belakang	1
I.2 Rumusan Masalah	8
I.3 Kerangka Pemikiran	9
I.3.1 Demokrasi dan HAM	9
I.3.2 Identitas Nasional AS dan <i>International Primacy</i>	13
I.3.3 Sejarah Intervensi Moral dalam Kebijakan Luar Negeri AS	15
I.3.4 Hubungan Kepentingan dan Keamanan serta Nilai-nilai AS	17
I.4 Metode Penelitian	24
I.5 Teknik Pengumpulan Data	25
I.6 Analisis Data	25
I.7 Tujuan, Manfaat dan Signifikansi Penelitian	27
I.8 Sistematika Penulisan	27
<b>II HAM dan Demokrasi Sebagai Kebijakan Luar Negeri AS</b>	<b>28</b>
II.1 Kebijakan HAM dan Demokrasi AS	28
II.1.1 Ideologi dalam Kebijakan Luar Negeri AS	31
II.1.2 Strategi Politik Luar Negeri AS	33
II.1.3 Aktor Pembuat Kebijakan Luar Negeri AS	37
II.1.4 Bantuan Luar Negeri AS dan HAM	39
II.1.5 Perubahan Konteks dan Tantangan Demokrasi	41
II.2 Implementasi Kebijakan HAM AS	41
II.2.1 Pemerintahan Nixon dan Ford	43
II.2.2 Pemerintahan Carter	47
II.2.3 Pemerintahan Reagan	52
II.2.4 Pemerintahan George H.W Bush	55
<b>III Kepentingan-kepentingan AS di Chile</b>	<b>57</b>
III.1 Kepentingan Politik dan Keamanan	58
III.1.1 Politik Pembendungan	59
III.1.2 Politik Stabilitas	63
III.2 Kepentingan Ekonomi	68

III.2.1 Melawan Proyek Nasionalisasi	70
III.2.2 Privatisasi dan Dergulasi	76
III.3 Kepentingan HAM	86
<b>IV <i>Capital Securitizing</i></b>	<b>93</b>
IV.1 Politisasi Isu Ekonomi	93
IV.2 Paradoks Demokrasi	95
IV.3 <i>Capital Securitizing</i> Sebagai Definisi Operasional	98
<b>V Penutup</b>	<b>105</b>
V.1 Kesimpulan	105
V.2 Rekomendasi	106
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>108</b>



## DAFTAR GRAFIK, DAN TABEL

### Grafik

- Grafik III.1 Perbandingan Paket Bantuan Ekonomi ke Chile dari Nixon Sampai Bush

### Tabel

- Tabel I.1 Cara Pandang Elit dan Partisipasi  
Tabel I.2 Konteks Politik dalam Proses Pembuatan Kebijakan Luar Negeri  
Tabel I.3 *Power cluster*  
Tabel I.4 *Grand Strategy*  
Tabel III.1 Kinerja Ekonomi Pinochet  
Tabel III.2 Perbandingan kebijakan ekonomi pemerintahan Pinochet dan Allende  
Tabel III.3 Bantuan Luar Negeri AS untuk Chile Semasa Pinochet  
Tabel III.4 Daftar Orang Hilang selama 1973-1977  
Tabel III.5 Daftar Tahanan Politik dari 1978-1981

## DAFTAR LAMPIRAN

### **Lampiran 1**

*File: the Junta's Problems in Governing*

### **Lampiran 2**

*File: One Year of the Chilean Junta*

### **Lampiran 3**

*File: Chile Action Plan*

### **Lampiran 4**

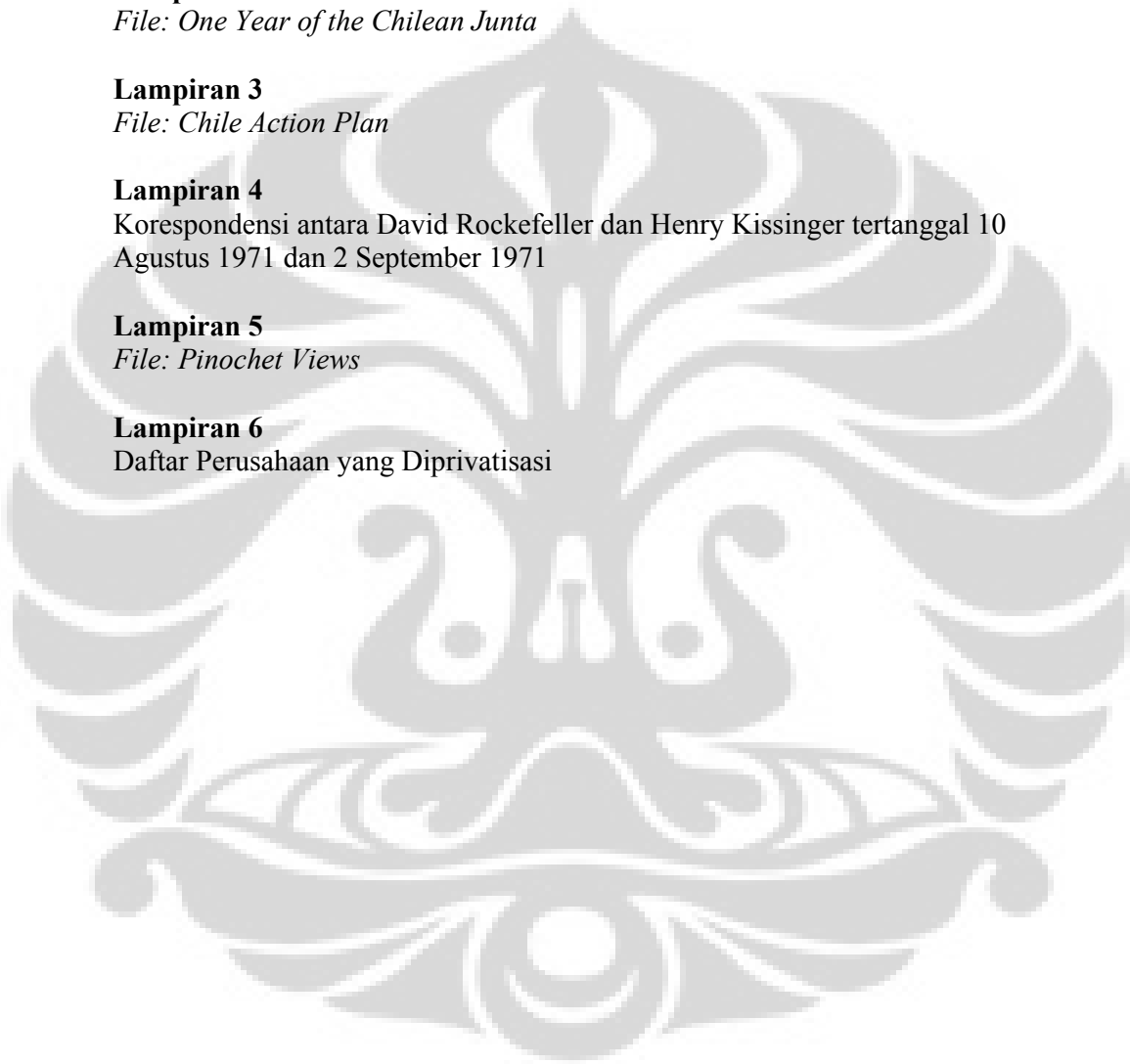
Korespondensi antara David Rockefeller dan Henry Kissinger tertanggal 10 Agustus 1971 dan 2 September 1971

### **Lampiran 5**

*File: Pinochet Views*

### **Lampiran 6**

Daftar Perusahaan yang Diprivatisasi



# Bab I

## Pendahuluan

### I.1 Latar belakang

Sejak berdirinya negara, Amerika Serikat (AS) telah memiliki filosofi untuk mendedikasikan dirinya mendukung demokrasi liberal dan penegakan hukum. Komitmen ini dapat ditemukan dalam beberapa dokumen penting termasuk deklarasi kemerdekaan (*Declaration of Independence*) 1776 –di mana di sana disebutkan bahwa kehidupan, kebebasan, dan meraih kebahagiaan adalah hak semua orang dan tidak dapat dihilangkan– Konstitusi, dan Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia. Mulai dari George Washington sampai Barack Obama terus mengaku dirinya bekerja sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia (HAM) selama menjalankan pemerintahan, baik di dalam maupun di luar negeri. Dalam sejarah kebijakan luar negerinya, AS merupakan negara yang aktif melakukan ekspansi teritorial, ekonomi dan persebaran kultur negaranya. Akibatnya, sering terjadi konflik antara keinginannya mempromosikan demokrasi dan penghormatan terhadap prinsip-prinsip HAM dengan tujuannya mengejar kepentingan nasionalnya dalam hal keamanan, maupun dalam memajukan ekonomi negaranya.<sup>1</sup>

Realitas yang menunjukkan sikap ganda ini menimbulkan akibat-akibat yang saling bertentangan. Pada waktu tertentu sikap ini berarti tidak melibatkan diri dalam urusan dalam negeri negara lain, untuk tidak mengatakan campur tangan, pada kesempatan lain, sikap ini berarti internasionalisme dan melibatkan diri dengan aktif dalam politik dunia.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> David F. Schmitz, *The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965-1989*, Cambridge University Press, 2006, hal. 1

<sup>2</sup> Peter R. Baehr, *Hak-hak Asasi Manusia dalam Politik Luar Negeri*, Yayasan Obor Indonesia, 1998, hal.87

Kebijakan luar negeri AS adalah hasil dari pertarungan kekuasaan baik hasil dari konflik maupun kerjasama di antara para pembuat kebijakan luar negeri. Di sana terdapat tarik-menarik kepentingan, ideologi (realis yang menekankan kepentingan nasional maupun idealis yang lebih mengedepankan nilai-nilai AS) di antara para pembuat kebijakan.

Masih menurut Baehr, secara singkat politik luar negeri AS ditandai oleh pemikiran dari sudut baik dan jahat, dari sudut moralisme, yang terwujud dalam sosok negarawan seperti Woodrow Wilson, John Foster Dulles, dan Jimmy Carter. Bersamaan dengan itu, ada sentuhan realisme yang kuat, yang didasarkan pada sejumlah alasan untuk kepentingan negara, yang terwujud dalam sosok mantan diplomat George Kennan dan mantan Menteri Luar Negeri Henry Kissinger. Kissinger, dengan tegas menolak HAM dimasukkan menjadi bagian dari tujuan politik luar negeri.<sup>3</sup>

Kedua garis pemikiran ini –moralisme dan kepentingan nasional– dijumpai dalam politik luar negeri AS, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama. Di satu pihak, tekanan kuat pada HAM mengandung kadar moral yang kuat seperti terlihat dalam politik luar negeri Presiden Jimmy Carter. Di pihak lain, politik luar negeri AS juga mengandung ciri instrumen yang kuat: dengan menekankan HAM, maka tujuan politik luar negeri lainnya yang lebih utama dapat dicapai, seperti dalam pemerintahan Reagan dan Bush.

Dukungan AS terhadap rezim-rezim anti demokrasi dan pelanggar HAM diuraikan oleh David F. Schmitz dalam bukunya yang berjudul “*The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965-1989*” di mana ia menyimpulkan, melewati hampir seluruh abad ke-20, AS mendukung kediktatoran sayap kanan atas nama stabilitas, perdagangan, dan anti komunis. Sementara rezim-rezim diktator yang

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 89



didukung berjanji untuk melaksanakan dan menjaga *order*, mencegah revolusi, dan menjaga investasi AS serta menjamin akses ke pasar.<sup>4</sup>

Fakta dukungan AS terhadap rezim-rezim anti demokrasi dan pelanggaran HAM juga dipertegas oleh Naomi Klein dalam bukunya “*Shock Doctrine*”.<sup>5</sup> Klein membongkar berbagai pengabaian persoalan HAM dengan menggunakan dalih pembendungan terhadap ancaman komunisme dalam kebijakan luar negeri AS. Peran AS mendukung rezim-rezim pelanggaran HAM dan anti demokrasi, terjadi di Amerika Selatan, Asia, Eropa dan Afrika.

Dukungan AS terhadap rezim diktator anti demokrasi ini, menurut Klein, dimulai dari era Dwight Eisenhower dari Partai Republik, yang berhasil menangkap fenomena *developmentalism*, berikut gagasan untuk memerangnya. Proyek ini diinisiasi oleh serangkaian kejadian di Iran dan Indonesia ketika Mohammad Mossadegh dan Soekarno melakukan berbagai proyek nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan minyak. Melalui serangkaian operasi, *Central Intelligence Agency* (CIA) sukses menggeser kekuasaan Mossadegh di Iran dan mendukung *coup d’etat* di Guatemala tahun 1953 dan 1954.

Kesuksesan di Guatemala menuai tantangan yang lebih berat ketika memasuki belahan Selatan benua Amerika, di mana *developmentalism* memiliki akar ideologi dan massa yang kuat. Usaha ini dimulai ketika di Chile bertemu dua orang AS yaitu Albion Patterson, Direktur *U.S International Cooperation Administration* –badan ini kini menjadi USAID– dengan Theodore W. Schultz ketua program Departemen Ekonomi Universitas Chicago. Schultz berpendapat;

*“What we need to do is to change the formation of the men, to influence the education, which is very bad”.*<sup>6</sup>

<sup>4</sup> David F. Schmitz, *Op.Cit.*, hal. 241

<sup>5</sup> Naomi Klein, *Shock Doctrine*, Penguin Books, 2008, hal. 57-59

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal. 59

Banyak bukti menunjukkan bahwa CIA berperan serta aktif dalam mendukung sejumlah pihak di Chile untuk meng kudeta<sup>7</sup> pemerintahan Salvador Allende. Budiarto Shambazy dalam pengantar buku *Membongkar Kegagalan CIA* yang ditulis oleh wartawan The New York Times, Tim Weiner, menggambarkan peran CIA dalam kudeta Allende meneruskan model kesuksesan CIA di Indonesia yang mendukung Soeharto meng kudeta pemerintahan Soekarno.

Saking suksesnya CIA memakai metode ini untuk menunggangi Jendral Augusto Pinochet menggulingkan pemerintahan Chile yang dipimpin Presiden Gustavo Allende yang pro-komunis tahun 1973. Nama *covert operation* itu “Operasi Djakarta.”<sup>8</sup>

Apa yang terjadi di Amerika Selatan sebelumnya terjadi di Benua Afrika. Pada pertengahan 1950-an Afrika Selatan memasuki babak paling kelam dengan pemerintahan *apartheid*. Nelson Mandela yang waktu itu adalah pemuda progresif yang tergabung dalam *African Nationalist Congress* (ANC) harus mengubur impiannya mewujudkan Afrika Selatan yang berdaulat dengan menjalankan *Freedom Charter*-nya. Politik *apartheid* yang dijalankan pemerintah tidak sekadar membagi kekuasaan politik termasuk hak suara bagi kulit putih, melainkan *apartheid* adalah satu bentuk sistem ekonomi yang menggunakan rasisme untuk menekan sejumlah perjanjian yang seluruhnya menguntungkan jumlah penduduk kulit putih, meski mereka sedikit jumlahnya.<sup>9</sup> F.W de Klerk adalah pemimpin Partai Nasional yang didukung oleh kepentingan modal asing untuk menghalangi usaha Mandela dan kawan-kawannya menjalankan *Freedom Charter*. Keterlibatan AS dalam mendukung rezim *apartheid* ini sejak pertengahan tahun 1950-an menjadi tanda tanya besar bagi

<sup>7</sup> Grace Livingstone, *America's Backyard: The United States and Latin America from the Manroe Doctrine to the War on Terror*, Zed Books Ltd, 2009, hal. 58, militer AS berkomunikasi sampai saat kudeta berlangsung, dan terus berkomunikasi mendukung junta militer. Dari dokumen yang telah dipublikasikan, AS tidak secara langsung mendukung kudeta, namun hanya menciptakan suasana yang tepat untuk melaksanakan kudeta. Tahun 1975, rapat senat mempertanyakan apakah AS secara langsung terlibat dalam kudeta? Komite menemukan tidak memiliki bukti untuk hal tersebut. Militer Chile dan stafnya yang melaksanakan kudeta. Sampai sekarang cerita utuh tentang kudeta Allende belum bisa dikatakan. Banyak dokumen AS yang telah dipublikasikan, disensor habis-habisan.

<sup>8</sup> Tim Weiner, *Membongkar Kegagalan CIA, Spionase Amatiran Sebuah Negara Adidaya*, Gramedia Pustaka Utama, 2008, hal. xv

<sup>9</sup> Klein, *Op.Cit.*, hal. 196

kebijakan politik luar negeri AS, terutama menyangkut persoalan HAM dan demokrasi.

Dalam masa pemerintahan Lyndon B. Johnson dari Partai Demokrat, AS banyak terlibat aktif melalui CIA-nya dalam kudeta militer di Indonesia yang dipimpin Soeharto tahun 1965. Kudeta militer tersebut diikuti dengan pembunuhan massal (*massacre*) dan penghilangan kader maupun simpatisan Partai Komunis Indonesia (PKI) serta pemenjaraan orang-orang yang dituduh komunis dengan maupun tanpa proses pengadilan. Klein mencatat, dalam sekitar satu bulan, setengah juta dan mungkin sampai satu juta orang dibunuh.<sup>10</sup>

Tentu saja, perilaku politik Amerika seperti ini banyak menuai kecaman dari negara-negara lain karena Amerika sering membanggakan dirinya sebagai kampiun dan garda demokrasi, dengan tradisi demokrasi yang kuat sejak deklarasi kemerdekaannya 4 Juli 1776 hingga kini.<sup>11</sup> Hal ini dipertegas dengan doktrin Carter (1980) yang berusaha mengaitkan masalah HAM dalam kebijakan luar negeri AS terhadap negara lain. Presiden Carter setidaknya menyampaikan tiga kategori hak yang hendak disampaikan AS ke seluruh penjuru dunia, di antaranya;

*“the rights to be free from governmental violation of integrity of the person; the right to enjoy civil and political liberties; and the right to such vital needs as food, shelter, health care, and education”.*<sup>12</sup>

Kebijakan luar negeri HAM AS ini, mendapat tantangan serius ketika kepentingan strategis, ekonomi, dan keamanan AS terancam di negara lain. Persoalan ini kemudian menjadi pertarungan sengit di antara para pembuat kebijakan luar negeri AS dari satu pemerintahan ke pemerintahan lainnya.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal. 67

<sup>11</sup> James Baker dalam Mevelin I. Urofsky, *Basic Readings in US Democracy*, United States Information Agency, Washington DC, 1994, hal. 354-355

<sup>12</sup> *Ibid.*

Di Chile bahkan, AS pun berani mengubah tradisi demokrasi negara itu yang sudah berlangsung sejak tahun 1930-an, karena merasa kepentingan nasionalnya terganggu. Semasa pemerintahan Richard M. Nixon dari Partai Republik, CIA dan pejabat tinggi pemerintahan AS terlibat aktif dalam mendukung kudeta militer Augusto Pinochet, dalam menggulingkan pemerintahan Allende yang mendapat mandat sah dari pemilu yang demokratis. Setelah kudeta berlangsung, Direktur CIA William Colby mengkonfirmasi dan membenarkan dukungan ekonomi dengan jumlah US\$ 6.476.166 kepada partai politik di Chile, media, dan organisasi sektor privat di Chile yang menentang Salvador Allende.<sup>13</sup> Padahal, selama Pinochet<sup>14</sup> berkuasa, dia memimpin mejadi rezim pelanggar HAM dan anti demokrasi.

Menurut Darren Hawkins dalam *Encyclopedia of Human Rights*,<sup>15</sup> pemerintahan junta militer dipimpin oleh empat orang yaitu; Augusto Pinochet untuk Angkatan Darat, Jose Merino untuk Angkatan Laut, Gustavo Leigh untuk Angkatan Udara, dan untuk Kepolisian Cesar Mendoza. Angkatan Darat secara tradisional menjadi paling berpengaruh dan sejak Desember 1974, Pinochet diangkat sebagai Presiden. Di bawah Pinochet, pemerintahan Chile memiliki tiga misi utama: mengeliminasi Marxisme, membangun ulang ekonomi, dan stabilisasi sistem politik baru.<sup>16</sup> *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA) atau dinas intelijen nasional di bawah kepemimpinan Manuel Contreras<sup>17</sup> adalah badan yang paling bertanggung

<sup>13</sup> Jeremi Suri, *Henry Kissinger and the American Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, 2007, hal. 239

<sup>14</sup> *Augusto José Ramón Pinochet Ugarte* (Valparaíso, 25 November 1915–Providencia, 10 Desember 2006). Menurut Oppenheim, Lois Hecth, *Politics In Chile: Democracy, Authoritarianism, and the Search for Development*, Second Edition, Westview Press, 1999, Komisi HAM Chile melaporkan sebanyak 2.279 orang dibunuh selama pemerintahan Pinochet, 17,8 persennya berasal dari partai sosialis, 16,9 berasal dari MIR, dan 15,5 berasal dari komunis militan.

<sup>15</sup> David P. Forsythe (ed), *Encyclopedia of Human Rights, on the article "Chile in the Pinochet Era"* by Darren Hawkins, Oxford, 2009, hal. 309-319

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Adalah Kolonel Manuel Contreras, Kepala Dinas Intelijen di bawah Pinochet yang mengaku bertanggung jawab atas berbagai pembunuhan dan penyiksaan kejam tersebut. Dia menjadi agen bayaran CIA dan bertemu dengan petinggi CIA di Virginia dua tahun setelah kudeta. Contreras akhirnya dipenjara selama 7 tahun setelah rezim Pinochet yang berkuasa selama 17 tahun tumbang, Tim Weiner, *Op.Cit.*, hal. 403-404.

jawab terhadap pelanggaran-pelanggaran HAM selama 1973-1977 sebagai akibat dari politik eliminasi Marxis.

Membangun ulang ekonomi dapat diartikan sebagai mengadopsi secara cepat prinsip-prinsip ekonomi neoliberal. Prinsip-prinsip ini berfokus pada pengurangan peran pemerintahan dalam sektor ekonomi, terutama dengan memotong sejumlah anggaran subsidi; menurunkan pajak impor; dan menjual perusahaan milik negara. Stabilitas politik berarti pemerintahan akan dipimpin oleh junta militer selama beberapa waktu, karena demokrasi dan konstitusi tidak dapat berdiri bersama Marxisme. Otoritas resmi sering membuat klaim hanya militerlah yang mampu membasmi kangker Marxisme dari tubuh sistem politik Chile.<sup>18</sup>

Meski jumlah komprehensif pelanggaran HAM selama pemerintahan junta belum pernah terpublikasi<sup>19</sup> secara utuh, tahun 1990 pemerintahan demokratik baru di bawah Presiden Aylwin membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Komisi itulah yang pada 1991 menerbitkan laporan tentang jumlah korban meninggal dunia dan orang yang dihilangkan di Chile. *National Corporation of Reparation and Reconciliation* mencatat ada 1.792 orang mati akibat pelanggaran HAM oleh pemerintahan Pinochet, selama periode September-Desember 1973.

Organisasi di bawah otoritas Gereja Katolik banyak mencatat detail persoalan orang hilang dan korban di bawah kepemimpinan junta militer. Adalah *Committee of Cooperation for Peace* (COPACHI) yang kemudian menjelma menjadi organisasi bernama *Vicariate of Solidarity* (Solidaritas Korban). COPACHI bekerja sama dengan jaringan di luar Chile dan mampu melakukan advokasi internasional dengan mengirimkan laporan tersebut kepada Amnesti International, *International Committee*

<sup>18</sup> Forsythe (ed), *Op.Cit.*, hal. 310-311

<sup>19</sup> Kumpulan dokumen resmi rahasia yang sudah dirilis dapat diakses di sini; <http://www.foia.state.gov/SearchColls/Results.asp?ResultMaxDocs=-1&ResultCount=50&SortField=DocDate&SortOrder=Desc&Page=1&Collection=state&DocumentClass=Kissinger&DocumentClass=foiatar&DocumentClass=Pinochet&DocumentClass=Chile2&QueryText=&Search.x=35&Search.y=15#>

*of the Red Cross (ICRC), American Watch, the International Commission of Jursits, PBB, Organization of American State (OAS), dan lain-lain.*

Akibat laporan ini, untuk pertama kali Majelis Umum PBB mengutuk pemerintahan Chile pada bulan Desember 1974. Dan, untuk pertama kalinya, penyalahgunaan wewenang negara dengan pelanggaran HAM dikritisi, meski tanpa menghubungkan persoalan ini dengan masalah keamanan internasional. Inggris lantas menghentikan penjualan senjata ke Chili 1974, dan AS, berdasarkan tekanan yang dilakukan oleh Senator Edward Kennedy dan lain-lain, mengurangi bantuan ekonomi ke Chile. AS akhirnya menghentikan bantuan militer, namun tidak menghentikan penjualan senjata.<sup>20</sup>

Hal-hal ini tentu saja bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan penghormatan terhadap prinsip-prinsip HAM yang diyakini pemerintah dan warga AS. Di titik inilah politik luar negeri AS kerap menjadi bertolak belakang terhadap nilai-nilai yang diyakini AS, yaitu dukungan terhadap demokrasi dan pemajuan HAM. Pertanyaannya kemudian, mengapa hal itu bisa terjadi? Di mana posisi nilai-nilai tersebut dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri?

## **I.2 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah penelitian tesis ini adalah apa makna HAM dan demokrasi dalam politik luar negeri Amerika Serikat –yang memiliki iklim demokrasi di dalam negerinya? Bagaimana relevansi dukungan AS pada rezim yang anti demokrasi dan HAM terhadap nilai-nilai demokrasi dan HAM yang dianut oleh AS? Dan mengapa politik luar negeri AS di Chile, sejak masa pemerintahan Richard Nixon sampai George H.W. Bush, mendukung rezim Augusto Pinochet? Padahal, Pinochet dikenal sebagai presiden yang anti demokrasi dan telah banyak melakukan berbagai pelanggaran HAM, dan hal ini jelas bertentangan dengan nilai-nilai AS seperti pemajuan demokrasi dan penghormatan serta perlindungan terhadap HAM.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, hal. 311-312

### I.3 Kerangka Pemikiran

Untuk menjelaskan hubungan antara dukungan AS terhadap rezim anti demokrasi dan pelanggar HAM, dibutuhkan kerangka pemikiran yang mampu mengurai persoalan ambivalensi<sup>21</sup> ini, untuk menjawab pertanyaan, mengapa AS bisa mendukung rezim-rezim yang tidak sesuai dengan nilai-nilai yang diyakini negaranya, yaitu demokrasi dan penghormatan terhadap HAM? Hubungan antara tujuan dan dasar kebijakan luar negeri AS dengan nilai-nilai demokrasi serta HAM adalah hal mendasar yang perlu untuk dipahami.

Sementara HAM sebagai sebuah rezim<sup>22</sup> internasional akan diurai secara singkat dikaitkan dengan relevansinya dengan ilmu Hubungan Internasional, dan kebijakan luar negeri AS, dijelaskan pada bagian kerangka teori ini.

#### I.3.1 Demokrasi dan HAM

Sebagai nilai-nilai AS, promosi demokrasi dan HAM kerap mengasumsikan dan menempatkan dua hal ini dalam satu persoalan yang sama. Dukungan terhadap penghormatan HAM, disatukan dalam satu paket bantuan pemajuan demokrasi.<sup>23</sup> Padahal secara prinsip, aturan mainnya dan prakteknya berbeda.

Secara konseptual, pada dasarnya HAM adalah bagian dari demokrasi itu sendiri. Demokrasi dan HAM berbagai sebuah komitmen bersama untuk sebuah politik bermartabat yang ideal untuk semua. Selain itu, untuk melaksanakan prinsip-prinsip HAM diperlukan pemerintahan demokrasi. Demokrasi berkontribusi untuk merealisasikan HAM. Meski di mana demokrasi dan HAM tidak berkonflik secara

<sup>21</sup> *Webster's New World Dictionary*, Second College Edition, 1978, kata ambivalensi berasal dari bahasa Inggris "*ambivalence*" yang artinya kurang lebih: perasaan atau sikap-sikap terhadap seseorang atau sesuatu yang timbul pada saat bersamaan, seperti misalnya rasa cinta dan benci

<sup>22</sup> Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables*, hal.1. Dalam esai tersebut, Krasner mendefinisikan rezim sebagai "... *principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area.*"

<sup>23</sup> Hampir setiap tahunnya, pemerintah AS menyiapkan dana sebesar US\$ 700 juta yang sebagian besar disalurkan ke Centre for Democracy and Governance. Guilhot, Nicholas, *The Democracy Makers; Human Rights and International Order*, Columbia University Press, 2005, hal. 2-4

langsung, mereka sering menuju ke arah yang berbeda.<sup>24</sup> Bahkan dapat dikatakan bahwa munculnya paham negara demokrasi liberal adalah untuk menjaga adanya eksistensi penghormatan HAM.

Sementara dalam tataran praksis hubungan yang serupa pun terbentuk dalam hubungan internasional. Promosi terhadap HAM dikemas dalam paket bantuan pembangunan (*development aid*) yang berselamatkan demokrasi. Paket tersebut diberikan dengan indikator yang berbeda-beda. Namun pada dasarnya, indikator tersebut menggunakan prinsip yang sama, yakni kasus pelanggaran HAM sebagai salah satu penentu tingkat demokrasi suatu negara. Dalam hal ini, hubungan yang terlihat antara HAM dan demokrasi adalah hubungan *interdependent*, di mana penghormatan HAM akan mungkin terjadi apabila negara yang bersangkutan menggunakan paham demokrasi. Begitu pula sebaliknya, negara yang demokratis akan jauh lebih memperhatikan masalah-masalah HAM dibanding negara yang tidak demokratis.

Menurut Donnelly, hubungan antara HAM dan kebijakan luar negeri ada tiga macam, di antaranya:<sup>25</sup> *Pertama, the realist argument*. Kaum realis melihat politik internasional sebagai perjuangan antara negara-negara yang mementingkan kepentingan nasionalnya masing-masing dalam lingkungan yang anarki. Berhadapan dengan dunia yang (berpotensi atau secara riil) bermusuhan satu sama lain, dan tidak ada pemerintahan global yang bisa melindungi, maka perhatian terhadap *power* menjadi mutlak dalam situasi apapun. Untuk mendapatkan keadilan atau pengakuan sebagai satu contoh, hal ini akan membuat negara terbuka atau “mengundang” negara lain untuk menyerang.

Bagi Morgenthau, formula yang seharusnya mengenai kepentingan nasional dijelaskan dalam kaitannya dengan *power*. Memasukkan perhatian soal HAM dalam

---

<sup>24</sup> Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, 2003, hal. 191

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal 156



kebijakan luar negeri, sebagai instrumen untuk kepentingan nasional, sangat tidak tepat dan akan membawa bahaya tersendiri. Menurut Morgenthau;

*“the principles of the defense human rights cannot be consistently applied in foreign policy because it can and must come in conflict with other interests that may be more important than the defense of human rights in a particular circumstances.”*<sup>26</sup>

Baginya, hubungan antar negara tidak didasarkan atas basis moral, dan basis moral hanya berlaku antar individu. Ronald Niebuhr's dalam *“Moral Man and Immoral Society”* menekankan perbedaan antara dunia individu dalam hubungan moral dan dunia yang tak bermoral, atau amoral yang menjadi fakta hubungan internasional. Akademisi realis dan turunannya mengeluarkan domain moral dari lanskap kebijakan luar negeri. George Kennan menggambarkan secara kontras hubungan antara kepentingan nasional dan moralitas. Katanya, *“Our interest rather than just sensibilities.”* Dengan kata lain, ia membiarkan moralitas di bawah kepentingan nasional, dan membiarkan hal itu menjadi empiris sendiri sebagai argumentasi. Kepentingan tidak menurunkan *power*. Kaum realis melihat bahwa tidak bijak menempatkan HAM dalam politik luar negeri. Ia harus dilihat kasus per kasus. Kalangan realis secara sederhana mengeluarkan persoalan HAM dari kebijakan luar negeri.<sup>27</sup>

*Kedua, the statist (legalist) arguments.* Hubungan internasional dibentuk dalam lingkaran kedaulatan, yang memberikan garansi eksklusif kepada negara untuk menegakkan yurisdiksinya di dalam teritori dan sumber dayanya serta penduduk masing-masing negara. Kedaulatan adalah hal yang menyebabkan prinsip non intervensi terhadap urusan dalam negeri negara lain. Kaum statis melihat, HAM harus dikeluarkan dari kebijakan luar negeri sebab apa yang dilakukan oleh negara dengan pertimbangan respek atas teritorinya masing-masing. Argumetasi statis menekankan pada penerimaan secara luas yang dibatasi *power*, yang dinamakan kedaulatan dan

<sup>26</sup> Hans J. Morgenthau, "Human Rights and Foreign Policy," First Distinguished CRIA Lecture on Morality & Foreign Policy, 1979

<sup>27</sup> Donnelly, *Op.Cit*, 156

bentuk tradisional dari hukum internasional yang mengalir bersamanya. Kaum statis melihat struktur dan prinsip normatif adalah hal yang fundamental dari politik internasional.<sup>28</sup>

Argumen statis membahas pengaturan dunia (*public world order*), dan hukum internasional adalah inti (*core*) dari kedaulatan hukum. Secara virtual, semua negara di setiap wilayah tergabung dalam kedaulatan dasar ini, kecuali jika negara itu itu dalam keadaan *stake*. Meski kedaulatan adalah titik awal dari hukum internasional, hal ini tidak menjadi titik akhir. Kenyataannya, hukum internasional dapat dilihat sebagai *the body of restriction* dari kedaulatan melalui berbagai perjanjian yang diterima dan dibuat. Selama lebih dari setengah abad "*body of international human rights law*" telah dan masih terus dibangun. HAM telah menjadi subyek yang memiliki legitimasi dalam hubungan internasional meski berangkat dari pengaturan yang ketat tentang kedaulatan. Kelemahan dari implementasi internasional dan mekanisme *enforcement* dapat disebabkan karena prinsipnya bertentangan dengan prinsip non-intervensi. Tapi penekanan secara memaksa (*coerchive*) tidak diperkenankan.<sup>29</sup>

*Ketiga, the relativist (pluralist) argument.* Kalangan relativis menekankan pada prinsip "*self determination*" atau komitmen dalam *international pluralism*. Sebuah negara harus menghadapi yuridiksi negaranya, di mana dalam terminologi HAM hal itu bisa direfleksikan dengan mempraktekkan HAM di negaranya masing-masing, seperti hak untuk berpartisipasi dalam politik. Setiap daerah melakukan kegiatan secara kolektif dan independen dalam situasi pemaksaan eksternal, dibolehkan untuk dipilih, dengan beberapa alasan kemerdekaan. Bagi kaum relativis, hukum internasional HAM dipandang sebagai imperialisme moral.<sup>30</sup>

Sementara, prinsip demokrasi AS yang terus diperjuangkan dari awal berdirinya AS sampai saat ini adalah salah satu kunci mengapa AS kini memimpin

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal.157

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal, 158

<sup>30</sup> *Ibid.*

dunia, selain karena faktor ekonomi dan militernya. Strobe Talbott dalam esainya yang berjudul *“Democracy and the National Interest”* menegaskan dukungan terhadap peningkatan demokrasi di seluruh dunia harus dilanjutkan. Hal itu menurut Talbott didasarkan pada; *“the nature of society and on our character as a people as well as on our interests as a state”*.<sup>31</sup> Dalam esai itu juga Talbott mengurai bagaimana publik AS selalu menginginkan kebijakan luar negeri AS yang, *“rooted in idealpolitik as well as realpolitik.”*<sup>32</sup>

Menurut Fareed Zakaria, promosi demokrasi menjadi sebuah keniscayaan bagi politik luar negeri AS. Banyak diskusi telah dilakukan para ahli hubungan internasional dan ditemukan jawaban secara statistik bahwa sesama Negara demokratis modern tidak pernah terjadi perang satu sama lain<sup>33</sup>. Sementara bagi Thomas L. Friedman hal ini dijelaskan dengan sebuah metafora yang cukup menggelitik; *“No two countries that both have a McDonald’s have ever fought a war against each other”*.<sup>34</sup>

### **I.3.2 Identitas Nasional AS dan *International Primacy***

Politik luar negeri AS di Amerika Latin dan di tempat lain pada waktu itu didominasi oleh doktrin *“American Exceptionalism”*. Menurut Noam Chomsky, Amerika Serikat tidak seperti *great power* lain –baik pada masa lalu maupun masa kini– karena menurutnya, AS memiliki *“transcendent purpose”* yaitu *“the establishment of equality and freedom in America”*<sup>35</sup>. Chomsky juga sejalan dengan Morgenthau yang menyatakan, pada kenyataannya kebijakan luar negeri AS yang *“transcendent purpose”* mengingkari realitas sejarah yang ada.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> G. Jhon Ikenberry, *American Foreign Policy, Theoretical Essay*, Third edition, Longman, 1999, hal. 309

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Fareed Zakaria, *The Future of Freedom*, W.W. Norton & Company, New York London, 2003, hal. 115

<sup>34</sup> Friedman, Thomas L., Big Mac I, *New York Times*, December 8, 1996

<sup>35</sup> Noam Chomsky, *Hopes and Prospect*, Penguin Books, 2010, hal. 39

<sup>36</sup> *Ibid.*, hal. 39

Chomsky mengkritik keras kebijakan luar negeri AS di Amerika Latin di mana AS sendiri yang justru melakukan kejahatan terhadap politik AS yang ideal, yaitu komitmennya untuk mempromosikan demokrasi dan HAM.<sup>37</sup>

Chomsky menjelaskan ambivalensi persoalan ini dengan mengutip Samuel P. Huntington pada jurnal *International Security*, bahwa AS melakukan berbagai tindakan yang bertentangan dengan politik idealnya, yang bertujuan menjadi dan mempertahankan “*international primacy*” dengan mempromosikan identitas nasionalnya. Hal tersebut tidak bisa dijelaskan secara empiris, seperti penjelasan  $2 + 2 = 4$ . Jika dijelaskan secara empiris maka yang akan terjadi adalah penyangkalan realitas (*abuse of reality*).<sup>38</sup>

Identitas nasional AS itu sendiri, bagi Huntington, adalah kumpulan dari nilai-nilai ekonomi dan politik universal; kebebasan (*liberty*), demokrasi (*democracy*), persamaan (*equality*), kepemilikan pribadi (*private property*), dan pasar (*market*). AS, bagi Huntington, merasa berkewajiban menjalankan sendiri keunggulan internasional (*international primacy*) untuk kepentingan dan keuntungan masyarakat-masyarakat lain di dunia.<sup>39</sup>

Huntington menilai, nilai-nilai ini memang diperjuangkan oleh negara-negara besar lain dari waktu ke waktu dan dengan derajat tertentu, meski komitmennya tidak seperti AS. Hal ini tidak mengatakan bahwa persoalan ini selalu menjadi prioritas utama kebijakan luar negeri AS. Keprihatinan dan kebutuhan lainnya juga menjadi pertimbangan. Pernyataan tersebut juga bukan berarti bahwa promosi demokrasi, HAM, dan pasar jauh lebih penting bagi kebijakan AS daripada kebijakan negara lain. Mengikuti apa yang telah dicapai oleh Carter, dan Ronald Reagan, Bill Clinton telah berkomitmen untuk mendedikasikan diri pada kebijakan luar negeri

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hal. 41

<sup>38</sup> *Ibid.*, hal. 39-40

<sup>39</sup> Samuel P. Huntington, Why International Primacy Matters, *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring 1993), hal. 82

“*democratic realism*” yang tujuan utamanya adalah promosi AS untuk demokrasi di dunia.<sup>40</sup>

Mempertahankan “*American primacy*” dan memperkuat pengaruh AS di dunia sangat diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut. Argumentasi ini untuk menjelaskan bahwa *primacy* tidak dapat dicapai tanpa adanya argumentasi nilai-nilai politik dan ekonomi, dan nilai-nilai ini tidak dapat dicapai tanpa demokrasi.<sup>41</sup>

### **I.3.3 Sejarah Intervensi Moral dalam Kebijakan Luar Negeri AS**

Munculnya HAM di pentas hubungan internasional tidaklah datang tiba-tiba. Ia muncul melalui proses yang relatif panjang dan lama. Sejak perjanjian Westphalia tahun 1648 sampai awal abad ke-20, hubungan internasional pada hakikatnya merupakan hubungan antara badan-badan pemerintahan yang masing-masing berdaulat.<sup>42</sup>

HAM dan demokrasi pada dasarnya adalah intervensi moral dalam politik. Fenomena kebangkitan rezim moral ini tidak muncul secara tiba-tiba. Ia telah melalui proses panjang dan baru memampatkan dirinya dan terjadi perubahan yang sangat signifikan, khususnya pada 30 tahun terakhir ini.<sup>43</sup>

Usaha memasukkan rezim moral dalam politik sejatinya sudah dimulai sejak zaman Mesir dan China kuno –kira-kira abad keempat sebelum masehi, ketika Sun Tzu menyusun sebuah aturan bagaimana seharusnya perang diselenggarakan. Abad keenambelas, di Prancis, hakim Jean Bodin menetapkan bahwa perang adalah setan utama dan domain resmi dari pemilik kedaulatan. Abad ketujuhbelas seorang praktisi hukum Hugo Grotius menjadi saksi arsitek perang 30 tahun, dan menuliskan bagaimana seharusnya melindungi non-kombatan dan mempromosikan perdamaian.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, hal. 83

<sup>42</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam pengantar buku *Hak Asasi Manusia di Dunia yang Berubah*, karangan Antonio Cassese, Yayasan Obor, 2005, hal. viii-ix

<sup>43</sup> Leslie Gelb and Justine Rosenthal, *Morality and Foreign Policy*, *Foreign Affairs*, vol. 82 May/June, 2003, hal. 2

Abad kesembilanbelas dan awal abad kedua puluh diselenggarakanlah Konvensi di Den Haag yang dilanjutkan di Jenewa dan menghasilkan hukum perang, dengan tujuan untuk melindungi kombatan dan non kombatan perang. Aturan-aturan tersebut menjadikan perang menjadi semakin terlihat humanis. Meski demikian belum dialamatkan sebagai pertanyaan-pertanyaan etis dari politik luar negeri. Kampanye internasional pertama kali dilakukan Quakers di Inggris dan AS guna menentang perbudakan dan hak bagi perempuan untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum.<sup>44</sup>

Woodrow Wilsonlah orang modern pertama yang meletakkan perdebatan etis dan nilai-nilai universal HAM ke dalam jantung kebijakan luar negeri. Wilson, mengundang siapa saja untuk melakukan penentuan nasib sendiri (*self determination*) dan demokrasi. Kemudian tokoh lain adalah Jimmy Carter yang mendeklarasikan HAM sebagai prinsip absolut sebagai isu utama kampanyenya. Meski fakta menunjukkan, selama pemerintahannya, Carter mendukung diktator di Argentina, Uruguay dan Ethiopia. Ia juga abai dengan banyaknya pelanggaran HAM yang terjadi di Philipina, Iran, dan Saudi Arabia. Pada akhirnya, para pemimpin hanya sanggup membahasakan persoalan keamanan dalam bahasa yang lebih etis.

Penerus Carter, Ronald Reagan, melanjutkan agenda etisnya dalam politik internasional. Bedanya, ia tidak mendukung diktator sayap kanan seperti yang dilakukan oleh Carter dan presiden sebelumnya, Reagan fokus terhadap diktator komunis. Pada akhirnya, persoalan moral dan etis kembali hanya menjadi retorika politik luar negeri dari pada implementasi substansinya. Persoalan moral dalam kebijakan luar negeri AS telah sangat baik disimpulkan oleh *The Economist*;

*Morality is not the only reason for putting human rights on the West's foreign-policy agenda. Self-interest also plays a part. Political freedom tends to go hand in hand with economic freedom, which in turn tends to bring international trade and prosperity. And governments that treat their own people with tolerance and respect tend to treat their neighbours in the same way<sup>45</sup>*

<sup>44</sup> *Ibid.*, hal. 2-3

<sup>45</sup> <http://www.economist.com/node/146874>, diunduh pada 4 April 2011 pukul 23.30 WIB

### I.3.4 Hubungan Kepentingan dan Keamanan Nasional serta Nilai-nilai AS

Kebijakan politik HAM dan promosi demokrasi yang merupakan inti dari kebijakan luar negeri AS tidak berdiri secara tersendiri, melainkan bersama dengan pertimbangan kepentingan dan keamanan nasional. Hubungan antara keamanan nasional dengan kepentingan nasional adalah hal yang selalu krusial. Henry Kissinger, pada saat diangkat sebagai asisten Presiden Nixon untuk urusan keamanan nasional dan kemudian menjadi Menteri Luar Negeri AS, mempertanyakan hal penting ini, yang kemudian menjadi rujukan untuk melihat konteks keamanan nasional. Ia menulis, “*What is our national interest to prevent? What should we seek to accomplish?*”<sup>46</sup> Dengan kata lain, keamanan nasional dari pertanyaan Kissinger ini berarti arena untuk melindungi kepentingan nasional.

Mantan Menteri Pertahanan pada Pemerintahan Carter, Harold Brown mendefinisikan keamanan nasional AS adalah;

*U.S national security is the ability to preserve the nation’s physical integrity and territory; to maintain its economic relations with the rest of the world on reasonable terms; to protect its nature, institutions, and governance from disruption from outside; and to control its border.*<sup>47</sup>

Definisi keamanan nasional ini kemudian sedikit berubah mengikuti perkembangan zaman, menyesuaikan situasi dan tantangan dalam maupun luar negeri. Pasca tragedi September 11, 2001 definisi keamanan nasional menjadi;

*U.S national security is the ability of national institutions to prevent adversaries from using force to harm Americans or their national interests and the confidence of Americans in this capability.*<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, hal. 7

<sup>47</sup> Cynthia A. Watson, *U.S National Security: a reference handbook*, ABC-CLIO, 2002, hal. 2

<sup>48</sup> Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, Stephen J. Cimbala, *U.S National Security: Policymakers, Processes, and Politics*, 4<sup>th</sup> edition, Lyne Rienner Publishers, 2008, hal. 4

Dari perubahan ini, menunjukkan bahwa untuk menganalisis keamanan nasional AS perlu dilihat konteks kebijakan luar negeri AS terhadap negara-negara lain. Setiap generasi di AS mencari interpretasi nilai-nilai nasional, kepentingan nasional, dan keamanan nasional dalam kaitannya dengan perspektif masing-masing generasi. Meski sudah ada elemen dasar yang telah disepakati bersama seperti tugas keamanan nasional adalah untuk menjaga kedaulatan tanah air AS, namun interpretasi tentang ancaman dari luar selalu berubah-ubah. Dan pertanyaan Kissinger tiga dekade lalu menjadi sulit dipahami saat-saat ini.<sup>49</sup>

Kepentingan nasional AS adalah ekspresi dari nilai-nilai AS yang diproyeksikan ke dalam arena kebijakan nasional dan luar negeri. Tujuan kepentingan tersebut termasuk penciptaan dan melestarikan lingkungan internasional yang paling menguntungkan dalam mengejar nilai-nilai AS. Sama halnya dengan AS yang ingin mencegah perluasan sistem tertutup dengan penggunaan kekerasan atau mendukung agresi individu. Ada tiga hal yang dapat digunakan sebagai referensi dalam melihat kepentingan nasional. Pertama, nilai-nilai AS yang ingin diterapkan dalam lingkungan internasional adalah inti dari kepentingan nasional. Kedua, kepentingan nasional tidak dibatasi hanya berlaku di dalam tanah air AS sendiri. Dan ketiga, presiden adalah *vocal point* dalam pendefinisian kepentingan nasional.

Kepentingan nasional dapat dikategorisasi menjadi tiga fungsi; fungsi pertama menyangkut perlindungan tanah air dan isu-isu terkait yang mempengaruhi kepentingan ini. Fungsi ini perlu mobilisasi total militer. Contohnya adalah perlawanan terhadap ancaman terorisme. Fungsi kedua adalah kepentingan-kepentingan kritical. Fungsi ini tidak secara langsung mengenai kedaulatan tanah air AS. Fungsi kedua, diukur pertama dari tingkat menjaga dan mengekspansi sistem terbuka. Sementara fungsi ketiga adalah tidak secara kritical mempengaruhi fungsi perama dan kedua. Kategorisasi fungsi ini adalah kerangka kerja untuk menyediakan dasar rasional dan ruang debat untuk persoalan keamanan nasional.

---

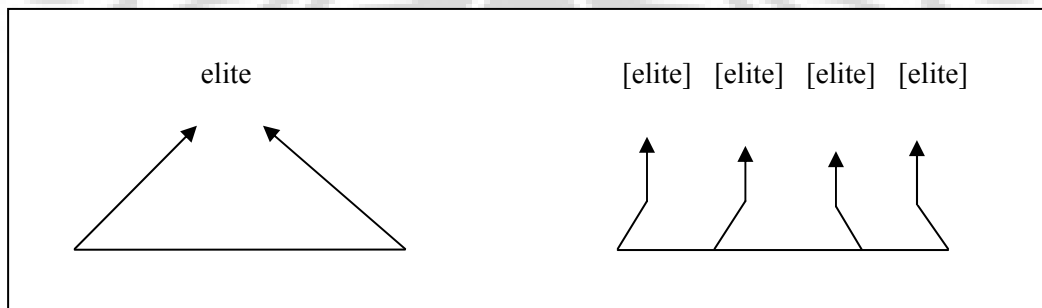
<sup>49</sup> *Ibid.*



Nilai-nilai AS didasarkan pada apa yang dibutuhkan secara filosofis, hukum, basis moral untuk melanjutkan sistem AS. Di antara dua perang dunia, AS menyadari bahwa kepentingan negaranya adalah sesuai dengan kepentingan dunia. Nilai-nilai AS dilihat sebagai sesuatu yang tak dapat disangkal dan karena itu dapat dicari di seluruh tempat di dunia. Dalam konteks ini lalu, keamanan nasional AS pertama fokus pada perlindungan tanah air, yang membutuhkan pengerahan militer dengan strategi sederhana. Selanjutnya, adalah perjuangan untuk persebaran seputar nilai-nilai AS dan bagaimana menjaganya di seluruh dunia, kecuali sesekali untuk kepentingan ekonomi internasional.<sup>50</sup>

Menurut Sarkesian<sup>51</sup> terdapat dua cara dalam memandang keamanan nasional, yaitu model elit dan model partisipasi. Model elit, melihat keamanan nasional sebagai bentukan dari lingkaran kecil termasuk persiden, staf-stafnya, beberapa anggota kunci Kongres, elit militer, dan komunitas bisnis, yang mampu mempengaruhi kebijakan. Sementara model partisipasi mengasumsikan eksistensi setiap elit telah terrepresentasi dalam beberapa segmen kehidupan publik, kelompok kepentingan, dan lembaga-lembaga.

Tabel I.1 Cara Pandang Elit dan Partisipasi



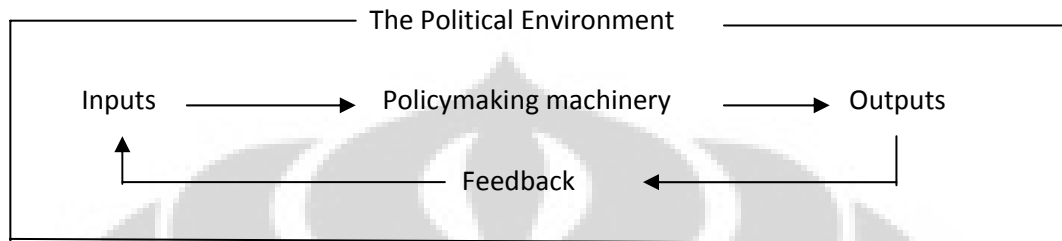
Sumber: Sam C. Sarkesian, *U.S National Security: Policymakers, Processes, and Politics*

<sup>50</sup> *Ibid.*, hal. 14

<sup>51</sup> *Ibid.*, hal. 18-20

Sementara, pendekatan untuk menganalisis sistem dan konteks dalam penentuan keamanan nasional, tabel I.2 memberikan gambaran sistematisnya.

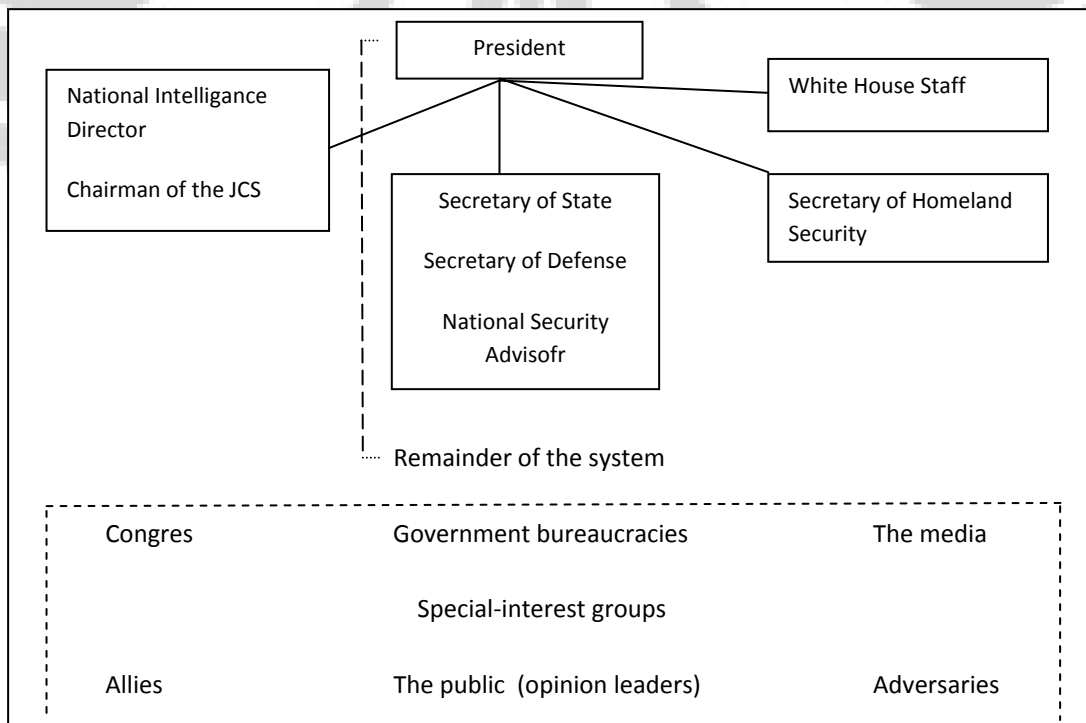
Tabel I. 2 Konteks Politik dalam Proses Pembuatan Kebijakan Luar Negeri



Sumber: Sam C. Sarkesian, *U.S National Security: Policymakers, Processes, and Politics*

Struktur kekuasaan proses pembuatan kebijakan luar negeri AS, seperti terlihat dalam tabel I.3 terbagi ke dalam empat kluster utama: (1) *the policy triad*; terdiri dari menteri luar negeri, menteri pertahanan, dan penasehat keamanan nasional; (2) direktur intelijen nasional, kepala staf gabungan; (3) penasehat terdekat presiden di Gedung Putih, dan (4) Menteri Dalam Negeri.

Tabel I.3 *Power cluster*



Sumber: Sam C. Sarkesian, *U.S National Security: Policymakers, Processes, and Politics*

Glenn P. Hastendts mengkritisi kepentingan nasional (*national interest*) secara substantif. Menurutnya, masalah kebijakan luar negeri dapat mengambil banyak bentuk, tetapi kosa kata umum dan seperangkat simbol yang ada, digunakan dalam membahas dan memilih tawaran kebijakan. Bahasa bersama ini memungkinkan para pembuat kebijakan dan komentator untuk berkomunikasi satu sama lain melalui semacam singkatan politik, di mana beberapa frase kunci dapat menyampaikan banyak informasi. Namun, seperti yang sering terjadi dengan bahasa apapun, istilah dalam bahasa analisis kebijakan luar negeri seringkali tidak tepat. Penggunaan kata “kepentingan nasional” oleh banyak kalangan pun sering terjadi kesalahan. Dari semua konsep dalam bahasa kebijakan luar negeri AS, “kepentingan nasional” adalah yang paling mendasar. Tidak hanya itu, kata “kepentingan nasional” juga digunakan sebagai alasan utama untuk hampir semua usaha kebijakan luar negeri. “Kepentingan nasional” kerap digunakan untuk menjawab pertanyaan dengan penuh kepastian dan keyakinan.<sup>52</sup>

Hastendts kemudian, ia menawarkan cara menganalisis persoalan kebijakan luar negeri dengan menetapkan arah dasar kebijakan luar negeri AS dan mengontrol bahasa kebijakan luar negeri AS –dengan menempatkan beberapa poin referensi, asumsi dan simbol– merupakan langkah pertama yang diperlukan. Kepentingan nasional kemudian, ditempatkan sebagai simbol yang membangun dan mendukung pilihan kebijakan dan menempatkan lawan pada posisi defensif.<sup>53</sup>

Tabel I.4 di bawah ini<sup>54</sup> adalah perspektif yang ditawarkan Hastendts yang memperlihatkan tiga persoalan kebijakan luar negeri AS (*international economic policy, terrorism, and U.S–Latin America relations*) dan menggambarkan bagaimana kepentingan nasional dapat digunakan untuk menjustifikasi inisiatif kebijakan luar negeri AS.

---

<sup>52</sup> Glenn P. Hastendts, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, 7<sup>th</sup> edition, Pearson Prentice Hall, 2009, hal. 23-24

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

Tabel 1.4 Grand Strategy

<b>Level of Abstraction</b>	<b><i>international economic policy</i></b>	<b><i>terrorism</i></b>	<b><i>U.S –Latin America relations</i></b>
<b>High</b>	<i>U.S liberal principles prosper in an international economic order</i>	<i>First war of 21<sup>st</sup> century</i>	<i>Manifest Destiny: U.S. has special responsibility to lead in region</i>
<b>Medium</b>	<i>Protectionalism must remain an exception to the rule</i>  <i>Multinational corporations produce growth and development for all states in the international system</i>	<i>Preemption</i> <i>Unilateralism</i> <i>Democratization</i>	<i>U.S. (Capitalist) pattern of development is most appropriate for Latin America</i>  <i>U.S. has special defense responsibilities in region</i>
<b>Low</b>	<i>Participation in WTO</i>  <i>Rejection Kyoto Protocol Tie foreign aid to state's willingness to adopt procapitalist economic strategies</i>	<i>Invasion of Afganistan</i>  <i>Invasion of Iraq</i>  <i>Coaliting of the willing</i>  <i>Foreign aid to key allies</i>	<i>Caribbean Basin Initiative</i>  <i>Isolate Cuba</i>  <i>Invade Grenada when request for help is received</i>  <i>NAFTA</i>

Sumber: Glenn P. Hastend, *American Foreign Policy: Past, Present, Future*

Hastendt juga melihat pentingnya mempertimbangkan *grand starategy* dalam proses penentuan kepentingan nasional. *Grand strategy* menurutnya;

*Grand strategy is concerned with harnessing all of a country's military, political, and economic resources so that they work together at the highest level to advance the national interest.*<sup>55</sup>

<sup>55</sup> *Ibid.*, hal. 25

Membangun sebuah *grand strategy* yang efektif bukanlah tugas yang mudah. Membutuhkan banyak keputusan dan aksi untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Menempatkan antara tujuan dan taktik adalah strategi. Dimulai pada awal Perang Dingin, kebijakan *grand strategy* AS datang bersama dengan serangkaian doktrin-doktrin Presiden yang menetapkan tujuan dan sasaran kebijakan luar negeri AS dan menentukan sarana apa yang akan digunakan untuk mencapainya. Contoh awal kebijakan *Grand Staregy* AS adalah Doktrin Manroe yang mengundang untuk aktif di Benua Amerika dan absen dalam hubungannya dengan Eropa; atau kebijakan ekspansi benua dan *Open Door* adalah sebuah strategi untuk mengukuhkan hubungan AS di Asia.<sup>56</sup>

Situasi yang ideal muncul, menurut Baehr, dari sudut pandang para pengambil kebijakan, jika pertimbangan kekuasaan dan etika moral ini berpadu menjadi satu. Situasi ini telah berlangsung bertahun-tahun dalam politik luar negeri AS dalam menghadapi Uni Soviet. Dalam keadaan demikian, AS dapat mengutarakan perhatiannya pada HAM tanpa harus khawatir hal itu akan membahayakan kepentingan keamanannya. Jeane Kirkpatrick yang selama pemerintahan Reagan untuk sementara menjabat menjabat duta besar AS untuk PBB, untuk membuat pembedaan, yang sering dikutip orang antara rezim otoriter (*autoritharian*) yang masih membuka perbaikan-perbaikan dapat diadakan (dalam arti mengembangkan demokrasi) dan rezim totaliter (*totalitarian*), artinya negara komunis, yang sangat tidak memungkinkan perbaikan semacam itu.<sup>57</sup>

Seperti diuraikan Baehr kebijakan luar negeri adalah hasil dari pertarungan kekuasaan baik hasil dari konflik maupun kerjasama di antara para pembuat kebijakan luar negeri. Di sana terdapat tarik-menarik kepentingan, termasuk pertarungan yang lebih bersifat ideologis. Perspektif realis lebih menekankan pentingnya kepentingan nasional, sementara, perspektif idealis lebih mengedepankan penegakkan dan promosi nilai-nilai AS ke seluruh dunia. Pertarungan kepentingan

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, hal. 26

<sup>57</sup> Baehr, *Op.Cit.*, hal. 90

dan kekuasaan ini menjadi dinamika politik setiap pemerintahan dalam menentukan kepentingannya di negara-negara lain di bidang politik, ekonomi dan keamanan.

#### **I.4 Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian ini dilakukan terhadap satu negara di Amerika Latin, Chile dan mengambil kasus dukungan AS terhadap rezim Augusto Pinochet yang berkuasa antara 1973 hingga 1990.

Penulis menggunakan pendekatan kualitatif karena didasari oleh beberapa alasan, di antaranya; *Pertama*, karena penelitian ini ingin menghasilkan satu pembahasan baru dari munculnya sebuah fenomena politik HAM di dalam kebijakan luar negeri. *Kedua*, melalui studi kasus, penulis akan membangun argumentasi kausal mengapa AS melakukan dukungan terhadap pemerintahan Pinochet yang anti demokrasi dan kerap melakukan pelanggaran HAM – satu hal yang seharusnya bertentangan dengan nilai-nilai yang diyakini oleh warga dan pemerintah AS. Logika studi kasus yaitu sebuah argumen kausal mengenai bagaimana kekuatan sosial umum (*general social focus*) membentuk dan juga memproduksi hasil dalam *setting* tertentu.<sup>58</sup> *Ketiga*, Neuman lebih terbuka untuk menggunakan variasi bukti dan pengungkapan isu-isu baru. Untuk itulah penulis memilih metode kualitatif dalam penelitian mengingat pembahasan mengenai isu HAM dalam kajian ilmu Hubungan Internasional dikaitkan dengan kebijakan luar negeri sebuah negara merupakan hal yang baru.

---

<sup>58</sup> W. Laurance Neuman, *Social Research Methods; Qualitative & Quantitative Approaches*, Allyn & Bacon, 2003, hal. 33

### I.5 Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data, teknik yang digunakan adalah kajian kepustakaan dan dokumentasi. Tinjauan pustaka ini diharapkan dapat menemukan beberapa hal di antaranya:<sup>59</sup>

1. Melihat gambaran secara komprehensif mengenai isu HAM dalam ranah ilmu Hubungan Internasional, khususnya ketika HAM dijadikan salah satu dari kebijakan luar negeri AS
2. Melihat fenomena standar ganda akibat kebijakan HAM dan demokrasi ketika harus berkompromi dengan kebijakan politik, ekonomi dan keamanan AS.
3. Dinamika proses pembuatan kebijakan luar negeri AS

Studi dokumen dilakukan dari sumber data primer dan data sekunder,<sup>60</sup> seperti dokumen resmi organisasi dan pemerintah yang terait dengan topik penelitian. Dokumen ini dapat berupa laporan-laporan institusi pemerintah, dan pernyataan-pernyataan yang mempunyai keterkaitan dengan isu yang diteliti. Untuk dokumen yang bersifat sekunder, penulis memperolehnya dari buku-buku.

### I.6 Analisis Data

Aktivitas dalam analisis data yang dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini secara garis besar meliputi tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan<sup>61</sup> dalam konteks penelitian ini, langkah analisa kualitatif akan diterapkan sebagai berikut:

- (i) Pereduksian data. Pada tahap ini, sekumpulan informasi yang didapat akan direduksi ke dalam ssatu pola, kategori, ataupun tema untuk kemudian

---

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Sumber data primer adalah sumber data yang langsung memberikan kepada penulis, dan sumber data sekunder merupakan sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada penulis. Prof. Dr. Sugiyono., *Metodologi Penelitian Kuantitaif, Kualitatif dan R&D*, Alfabeta: Bandung, 2006, hal, 225

<sup>61</sup> *Ibid.*, hal. 246

diinterpretasikan dengan skema tertentu.<sup>62</sup> Kategorisasi ini didasarkan pada pola tema, konsep, atau kesamaan sifat.<sup>63</sup>

(ii) Penyajian data. Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk urian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart* dan sejenisnya.<sup>64</sup> Yang paling sering digunakan penelitian ini, penulis akan melakukan penyajian data secara deskriptif analitik, yaitu melakukan pengujian terhadap perangkat kategori yang didapat untuk mencari: (1) hubungan antara kategori-kategori yang muncul dari data, ataupun (2) perbandingan antar katagori data.

(iii) Kesimpulan. Berdasarkan penafsiran data yang dilakukan pada tahap sebelumnya, maka penulis menarik kesimpulan dari penelitian yang telah dilakukan. Kesimpulan ini diharapkan dapat menjawab rumusan masalah yang telah diajukan. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek, yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap, sehingga setelah diteliti menjadi jelas. Ia dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.<sup>65</sup>

Perlu diketahui bahwa kategorisasi yang dilakukan akan terus mengalami pengecekan dan perubahan tema seiring dengan bertambahnya terus data yang didapat. Hal inilah yang menjadi tantangan bagi peneliti dalam memilih metode kualitatif, karena sulit untuk akhirnya memutuskan pada waktu apa proses pengumpulan data harus dihentikan.

Berbeda dengan analisa kuantitatif, teknik analisa kualitatif akan berjalan secara bersamaan dengan proses pengumpulan data, dan penulisan laporan naratif. Hal ini akan memberikan tantangan tersendiri dalam proses penelitian. Namun

---

<sup>62</sup> John W. Creswell, *Research Design: Quantitative and Qualitative Approach*, SAGE Publications, Inc, California, 1994, hal. 154

<sup>63</sup> Neuman. *Op.Cit.*, hal.420-421

<sup>64</sup> Sugiyono, *Op.Cit*, hal. 249

<sup>65</sup> *Ibid.*, hal. 253



demikian, hasil dari penelitian kualitatif mampu memberikan harapan bahwa hasil akhirnya adalah sesuatu yang mendalam dan menyeluruh. Peneliti pun akan lebih merasa bebas atau fleksibel dalam melihat dan menarik temuan-temuan baru seiring jalannya penelitian. Dalam penelitian ini, pemaparan jelas dan rinci dibutuhkan untuk dapat meyakinkan pembaca, bagaimana HAM dan demokrasi dalam politik luar negeri AS harus berhadapan dengan kepentingan-kepentingan lain yaitu ekonomi dan politik.

### **I.7 Tujuan, Manfaat dan Signifikansi Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk melihat apa makna HAM dan Demokrasi dalam kebijakan luar negeri AS. Penelitian ini akan mencoba menemukan faktor-faktor apa saja yang menentukan pemerintah AS dalam membuat kebijakan luar negeri yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang diyakini negaranya, yaitu pemajuan demokrasi dan penghargaan terhadap HAM. Signifikansi penelitian ini adalah ingin membahas lebih rinci bagaimana HAM dan Demokrasi dalam politik luar negeri AS, dalam lanskap hubungan internasional, khususnya menyangkut Chile semasa pemerintahan Pinochet.

### **I.8 Sistematika Penulisan**

Tesis ini akan disusun dalam lima bab, dengan sistematika sebagai berikut: Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, kerangka teori, metode penulisan, manfaat penelitian dan sistematika penulisan. Bab II Kebijakan Luar Negeri AS terhadap Demokrasi dan HAM. Dalam bab ini akan diurai peran dan aktor pembuat kebijakan luar negeri AS. Selain itu, bab ini juga ingin menunjukkan profil setiap pemerintahan dari mulai Presiden Nixon sampai Bush Sr. Bab III penulis akan membahas persoalan kepentingan-kepentingan AS di Chile. Apa sejatinya kepentingan yang melatarbelakangi AS mendukung Chile sebagai negara yang anti demokrasi dan pelanggar HAM. Bab IV adalah inti tesis ini di mana penulis mengajukan sebuah konsep untuk menjawab pertanyaan penelitian. Bab V Penutup adalah bab terakhir penelitian tesis ini berisi kesimpulan dan rekomendasi.

## Bab II

### HAM dan Demokrasi Sebagai Kebijakan Luar Negeri AS

Bab ini akan membahas politik luar negeri HAM dan demokrasi AS. Apa tujuan, siapa saja aktor-aktor yang terlibat di dalamnya, filosofi apa yang mendasarinya, dan perdebatan macam apa yang ada di dalamnya, serta bagaimana implementasi kebijakan luar negeri tersebut, khususnya pada masa pemerintahan Richard Nixon sampai George H.W. Bush. Setiap periode pemerintahan akan dibahas. Bagaimana peran Presiden, Kongres, Departemen Luar Negeri atau *Department of State*, bantuan luar negeri, dan tantangan-tantangan apa saja dalam membuat kebijakan luar negeri. Dengan kata lain, bab ini akan membuat profil secara lebih rinci kebijakan HAM dan Demokrasi AS pada setiap pemerintahan, mulai Nixon sampai Bush Sr.

Menurut Clair Apodaca,<sup>66</sup> kebijakan luar negeri AS adalah hasil dari pertarungan kekuasaan (*power struggle*) baik hasil dari konflik dan kerjasama di antara para pembuat kebijakan luar negeri. Di sana terdapat tarik-menarik ideologi, kepentingan antara presiden dan kongres, dan para senat. Dalam level praksis, *U.S. Department of State* adalah lembaga formal di bawah Presiden yang bertanggungjawab terhadap persoalan kebijakan luar negeri AS. Meskipun demikian, akan dijelaskan lebih lanjut peta distribusi kekuasaan menyangkut pembuatan kebijakan luar negeri AS.

#### II.1 Kebijakan HAM dan Demokrasi AS

Dalam situs resminya *U.S. Department of State* dikatakan, maksud dari kebijakan HAM AS adalah:

---

<sup>66</sup> Clair Apodaca, *U.S. Human Rights Policy, a Paradoxical Legacy*, Routledge, 2006, hal. 27

*The protection of fundamental human rights was a foundation stone in the establishment of the United States over 200 years ago. Since then, a central goal of U.S. foreign policy has been the promotion of respect for human rights, as embodied in the Universal Declaration of Human Rights. The United States understands that the existence of human rights helps secure the peace, deter aggression, promote the rule of law, combat crime and corruption, strengthen democracies, and prevent humanitarian crises<sup>67</sup>.*

Berdasarkan maksud tersebut, Pemerintah AS mencoba mengimplementasikannya dengan:<sup>68</sup>

- Menjaga pemerintahan yang bertanggungjawab terhadap kewajiban mereka berdasarkan norma-norma universal hak asasi manusia dan instrumen internasional HAM;
- Mempromosikan penghormatan HAM, termasuk kebebasan dari penyiksaan, kebebasan berekspresi, kebebasan pers, hak-hak perempuan, hak-hak anak, dan perlindungan kaum minoritas;
- Mempromosikan aturan hukum, akuntabilitas, dan penolakan terhadap setiap bentuk impunitas;
- Membantu upaya reformasi dan memperkuat kapasitas kelembagaan Komisioner Tinggi PBB untuk HAM dan Komisi Hak Asasi Manusia PBB, dan
- Mengkoordinasikan kegiatan hak asasi manusia dengan sekutu penting, termasuk Uni Eropa, dan organisasi regional.

Sementara demokrasi, bagi *U.S.Department of State* adalah:

*Democracy and respect for human rights have long been central components of U.S. foreign policy. Supporting democracy not only promotes such fundamental American values as religious freedom and worker rights, but also helps create a more secure, stable, and prosperous global arena in*

<sup>67</sup> <http://www.state.gov/g/drl/hr/index.htm>, diunduh pada 16 Maret 2011 pukul 22.05 WIB

<sup>68</sup> *Ibid.*

*which the United States can advance its national interests. In addition, democracy is the one national interest that helps to secure all the others. Democratically governed nations are more likely to secure the peace, deter aggression, expand open markets, promote economic development, protect American citizens, combat international terrorism and crime, uphold human and worker rights, avoid humanitarian crises and refugee flows, improve the global environment, and protect human health.*<sup>69</sup>

Dengan tujuan tersebut Pemerintah AS melaksanakannya dengan;<sup>70</sup>

- Mempromosikan demokrasi sebagai alat untuk mencapai keamanan, stabilitas, dan kemakmuran untuk seluruh dunia;
- Membantu negara-negara demokrasi yang baru dibentuk dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi;
- Membantu pendukung demokrasi di seluruh dunia untuk membangun demokrasi hidup di negara mereka sendiri, dan
- Mengidentifikasi dan mengkritik rezim yang menyangkal hak warganya untuk memilih pemimpin mereka dalam pemilu yang bebas, adil, dan transparan.

Saat mencermati setiap tujuan yang ditetapkan dan yang ingin dicapai pemerintah AS (*Department of State*), dan mengaitkannya dengan realitas sejarah kebijakan luar negeri AS di beberapa negara, terdapat banyak sekali ketidaksesuaian antara prinsip dan implementasinya. Ada semacam *gap* yang tercipta dari persoalan ini. Sehingga tujuan normatif kebijakan luar negeri AS terhadap HAM dan demokrasi *ambivalen* terhadap realitas politik yang dilaksanakan.

Sama seperti Apodaca, Alen P. Dobson dan Stave Mars melihat ambivalensi ini terjadi karena konflik kepentingan dan kompleksitas antara aktor pembuat kebijakan, ideologi yang diperjuangkan, kepentingan nasional yang diprioritaskan dan pilihan strateginya serta faktor-faktor eksternal global yang memengaruhinya.

<sup>69</sup> <http://www.state.gov/g/drl/democ/index.htm>, diunduh pada 16 Maret 2011, pukul 21.15 WIB

<sup>70</sup> *Ibid.*

Kompleksitas tersebut muncul ketika ingin menyelesaikan berbagai ketegangan antara nilai-nilai demokratis yang diyakini negara, dan bagaimana mereka menentukan kepentingan nasional serta mengimplementasikan kebijakan luar negerinya dalam situasi yang dinamis.<sup>71</sup>

Pada bagian berikut, kompleksitas tersebut akan diurai mulai dari bagaimana kebijakan luar negeri dibuat. Mulai dari persoalan paradigma apa yang digunakan oleh para pembuat kebijakan luar negeri, bagaimana perdebatannya dalam khazanah ilmiah, strategi apa yang dipilih oleh AS untuk melaksanakan politik luar negerinya, sampai, aktor-aktor siapa saja yang terlibat di dalamnya. Selanjutnya, akan diurai siapa saja aktor pembuat kebijakan luar negeri dan apa saja kewenangannya.

### II.1.1 Ideologi dalam Kebijakan Luar Negeri AS

Debat mengenai bagaimana membuat kebijakan luar negeri terbentur pada argumentasi antara teori ideologi yang melatarbelakanginya; realisme dan idealisme. Realisme menjelaskan bagaimana kebijakan luar negeri dalam kaitannya dengan keamanan untuk mencapai *power* yang maksimum. Hal ini didasari oleh argumentasi bahwa arena internasional adalah ruang yang anarki (tanpa adanya *central government*). *Power* yang maksimum diperlukan untuk mencari “*survive*” bagi dirinya sendiri. Penggunaan kekuatan militer, diplomasi, *balance of power* membuat sesuatu yang bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi adalah seluruh pilihan yang dapat dieksplorasi demi tercapainya keamanan nasional. Negara-negara lain tidak bisa dinilai sebagai teman atau karakter domestiknya atau dengan intensi negara tersebut. Karena, dengan *power* mereka dan pertemanan kini bisa jadi berubah menjadi musuh pada hari esok dan sebaliknya<sup>72</sup>. Bagi realis, rezim adalah tergantung disposisinya dan penggunaan kekuatan moral seluruhnya adalah tidak relevan. Persis seperti apa yang ditangkap Stalin dalam sebuah pertanyaan, “berapa jumlah pasukan yang dimiliki Paus? Realis, lalu akan berkonflik dengan klaim bawa antar negara

<sup>71</sup> Alan Dobson and Steve Marsh, *US Foreign Policy Since 1945*, Routledge, 2<sup>nd</sup> Edition, 2006

<sup>72</sup> *Ibid.*, hal 3

demokrasi tidak akan berperang satu sama lain dan dengan tujuan Amerika Serikat saat ini untuk mendemokratisasi dunia sebagai satu strategi untuk mencapai perdamaian dunia.<sup>73</sup>

Pendekatan realis sering disebut amoral, tetapi kaum realis memiliki dua jawaban. *Pertama*, dalam ketidaksempurnaan dunia adalah bertolak belakang untuk melihat lembaga moral sebagai pilihan antara mengikuti atau berpaling dari prinsip-prinsip moral. Lebih dari itu lembaga moral perlu dilihat sebagai sebagai praktek dilematis dari pilihan imperatif-imperatif moral – bertarung hanya karena ada penyebabnya, atau geram karena tidak dibunuh. *Kedua*, kaum realis justru ingin mengamankan Negara, sebab mereka percaya hal ini dijiwai dengan moral yang tinggi.<sup>74</sup>

Idealis memiliki pandangan optimis mengenai humanitas dan hal itu berpotensi untuk berkompromi, akomodasi, melakukan tindakan rasional dan bekerja sama. Idealis Amerika Serikat berdiri untuk “*self determination*”, pemilihan umum bebas, diplomasi terbuka, hak asasi manusia, pembangunan ekonomi melalui pasar bebas, dan menolak penggunaan perang, namun melalui organisasi internasional membuat hukum dan *collective security*. Tidak seperti realis, mewujudkan salah satu visinya yaitu kerjasama multilateral dengan negara-negara lain lebih dari sekadar percaya kepada aliansinya. Idealis memandang setiap orang adalah unik dan berharga dan harus tidak bisa diancam dalam arti penghilangan hak politiknya. Idealis mempertahankan prinsip-prinsip tersebut dengan menghitung secara teliti dalam merumuskan kepentingan nasional dan pencapaian hasilnya serta dengan hati-hati masuk dalam sistem internasional yang anarki dan bahaya.<sup>75</sup>

Debat antara idealis dan realis telah berkembang dan menghasilkan berbagai teori hubungan internasional. *Pertama*, neo-realis yang menerima beberapa asumsi

<sup>73</sup> M.W. Doyle, 'Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs,' *Philosophy and Public Affairs*, 12:3, 1983, 205–35; 12:4, 1983, 323–53.

<sup>74</sup> Dobson, *Op.Cit.*, hal. 3

<sup>75</sup> H.J. Morgenthau, *A New Foreign Policy for the United States*, London: Pall Mall Press, 1969, Chapter 7

dasar realisme dan melakukan identifikasi karakter dan distribusi power dalam sistem anarki sebagai kunci dalam menjelaskan variabel-variabelnya atau sebagai logika dalam melihat sistem internasional. *Kedua*, neo-liberal yang membagikan premis dasar idealisme percaya bahwa dirinya mampu melampaui dunia yang anarki dan dilema keamanan sebagai logika dasar neo-realis.

*Ketiga*, Alexander Wendt membangun teori konstruktivisme yang meragukan pemikiran dasar realis, idealis, neo-realis dan neo-liberal tentang anarki. Baginya, anarki adalah apa yang negara lakukan sendiri untuk mereka (*anarchy is what states make of it*). Anarki hanya membutuhkan logika sebagai berfungsinya struktur yang harus di letakkan di dalamnya. Wendt melihat struktur internasional sebagai konstruksi sosial (*social construct*) dan terbuka kemungkinan untuk berubah secara radikal dan hal ini menjadi kontemplasi baik bagi neo-realis maupun neo-liberal. Tetapi setelah menegaskan kemungkinan tersebut ia menyebut terdapat tiga level makro struktur sistem; Hobesian, Lockean dan Kantian yang dikarakterkan berturut-turut dengan cara penuh kekerasan, fatalis atau kekerasan singkat serta tanpa kekerasan.<sup>76</sup>

### **II.1.2 Strategi Politik Luar Negeri AS**

AS seperti diyakinkan oleh para pendirinya sebagai negara dengan misi menyebarkan bentuk khusus dari politik moral, sering diungkap dalam terminologi ‘*exceptionalism*’. Adalah John Winthrop sebelum deklarasi kemerdekaan AS memiliki visi untuk membangun bangsa bermoral seperti “*a shining City upon the Hill.*”<sup>77</sup> Seperti revolusi yang lain, orang-orang Amerika juga membawa sesuatu yang berbeda bagi pemerintahannya.

Humanitas diyakini sebagai hak untuk hidup, merdeka dan memperoleh kebahagiaan, dan pencerahan rasionalitas yang membentuk pemerintah yang

---

<sup>76</sup> A. Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, hal. 249

<sup>77</sup> Dobson, *Op.Cit.*, hal. 4

seharusnya melindungi hak-hak warga negaranya. Hal ini telah dibuktikan dengan mengontrol kekuasaan dengan konstitusi dan sebuah “*bill of rights*” serta membuat sistem yang memungkinkan untuk dilakukannya “*check and balances*” di antara pemerintahan federal (*federal executives*), legislator, dan para penegak hukum serta palemen di Kongres.

Dari sana, sejarah komitmen pada penghormatan terhadap kebebasan yang dibatasi hukum lahir dan berkembang. Ketika proses pembuatan kebijakan dalam negeri dibuat secara hati-hati dengan mempertimbangkan berbagai lingkungan politik, yang terus mencari konsensus dari nilai-nilai yang diyakininya benar.

Arena politik luar negeri jelas berbeda. Hal itu tidak mudah membuat sebuah kebijakan dalam lingkungan yang memiliki tradisi kuat menegakkan prinsip-prinsip demokrasi di mana semuanya bisa dibandingkan dengan cara pembuatan kebijakan dalam negeri serta sedikitnya institusi yang mampu membuat persamaan bentuk aturan bersama. Lingkungan internasional berciri anarkis, *self-help*, dan politik untuk *power*, di mana *survival* adalah prioritas utamanya. Hal ini jelas menelurkan persoalan tersendiri.

Pertengahan tahun 1970-an, Presiden Carter menegaskan jika HAM sebagai prinsip yang absolut. Namun pada prakteknya ditemukan bahwa kebutuhan utama untuk kepentingan nasional mampu mengubahnya menjadi nilai-nilai moral yang relatif. Contohnya, Iran adalah aliansi yang sangat penting untuk membendung komunisme. Fakta bahwa Iran mengabaikan HAM hal tersebut akhirnya bisa ditoleransi. Pertanyaannya kemudian, untuk hal apa saja AS menggunakan prinsip kebijakan luar negeri yang demokratis? Dan seberapa jauh AS mampu menyebarkan nilai-nilai universal tersebut?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut selalu berhadapan dengan pandangan maupun strategi AS sendiri setiap merespon berbagai situasi dalam hubungan internasional. *Pertama* adalah strategi isolasionis, di mana AS tidak campur tangan terhadap apa yang terjadi di Eropa, sebab negara-negara di Eropa waktu itu lebih kuat dari AS dan



karena mereka bereprang satu sama lain, dalam perebutan kekuasaan politik yang imoral. Isolasionis juga sering diidentifikasi serupa dengan unilateral yang ingin bertindak sendiri dalam arena hubungan internasional.

*Kedua* adalah internasionalisme yang mana bertujuan untuk menyebarkan gagasan kebebasan, untuk mengejar kepentingan ekonomi AS, dan membentuk abad ke-20 dengan prinsip-prinsip AS. Selama Perang Dingin, terjadi situasi kontras di mana prinsip-prinsip ini dijalankan di luar negeri, sementara di dalam negeri AS sendiri mengabaikan hak-hak kulit hitam, dan hak-hak masyarakat adat di Amerika bagian Utara. Hal ini menjadi amunisi bagi Soviet untuk melakukan propaganda. Internasionalisme sering disatukan dalam kebijakan multilateral dalam kaitannya dengan kerjasama dengan negara-negara lain untuk mencapai tujuan bersama yang lebih besar, meski terkadang tidak begitu penting. George W. Bush adalah seorang internasionalis, dengan menjalin kerjasama dengan komunitas dunia. Tetapi administraturnya memiliki ciri unilateralis dalam hal menentukan dan melaksanakan kebijakan.<sup>78</sup>

Pada abad ke-18 dan ke-19 isolasionis dan internasionalis dilihat secara lebih kuat. Isolasionis dari Eropa mendapat kritik tajam pada 1823 ketika muncul Doktrin Manroe, yang menentang tindakan isolasionis terhadap Eropa sebagai tindakan yang tidak bersahabat. Isolasionis kemudian menjadi kebijakan yang kompromistis sejak melihat persoalan Eropa. Di tempat lain, AS memburu dengan kejam orang-orang Indian, Canada dan Mexico. Perang dengan Spanyol pada 1898 membawa AS menguasai Philipina, Kuba, dan beberapa kepulauan di Pasifik. Pada akhirnya, politik lebih digerakkan oleh keserakahan. Baik dari perluasan wilayah, keuntungan ekonomi dan keinginan untuk menyiarkan kebebasan ke seluruh penjuru dunia.<sup>79</sup>

Pada awal abad ke-20, tepatnya ditahun 1918, Wilson mengundang empat belas poinnya yang terkenal. Mereka rekonsiliasi dengan isolasionisme dan internasionalisme dengan menguniversalisasi nilai-nilai AS. Sistem dunia lama

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, hal. 6

<sup>79</sup> *Ibid.*

digantikan oleh sistem dunia baru yaitu internasionalisme –perdagangan bebas, self-determination, dan membentuk organisasi *collective security* yaitu Liga Bangsa-Bangsa, untuk mencegah perang terjadi.<sup>80</sup>

Sampai saat ini tanda pertempuran antara unilateralisme dan multilateralisme untuk menentukan karakter internasionalisme AS masih terus berlangsung. Baik unilateralisme maupun multilateralisme memiliki kelebihan dan kekurangan bagi para pembuatan kebijakan. Unilateralisme memiliki ciri lebih menentukan dengan sedikit kompromi dan akomodasi dan sering dilihat sebagai sebagai strategi utama satu-satunya *superpower*. Pemerintahan Bush lebih terlihat unilateralisme dengan menggunakan *hard power* AS untuk kepentingan keamanan AS dan untuk mendemokratisasi dunia. Meski bagaimana pun kuatnya *hard power* AS kini harus berhadapan dengan nilai-nilai AS dan harus melalui proses legitimasi dan memiliki kewenangan –apa yang disebut Joseph S. Nye harus mengacu *soft power* yang sangat diperlukan oleh AS.<sup>81</sup>

Jadi pertanyaannya kemudian, bisakah politik luar negeri AS hanya bisa didikotomikan pada definisi antara isolasionisme dan internasionalisme, realisme dan idealisme, serta unilateralisme dan multilateralisme? Jawabannya tentu saja tidak. Faktanya, tidak ada pemisahan yang jelas antara politik luar negeri dan politik dalam negeri yang sejatinya bisa membentuk dikotomi isolasionisme dan internasionalisme. Sama halnya dengan idealisme dan realisme, selalu terjadi percampuran di antara keduanya. Tidak ada realis AS yang menjalankan kebijakan luar negerinya tanpa merayakan hak-haknya, kebebasan, dan kebijakan ekonomi yang mengijinkan nilai-nilai untuk mempengaruhi sebuah kebijakan. Begitu sebaliknya, tidak ada idealis yang menjalankan prinsip moralnya secara penuh ketika berhadapan dengan kebutuhan keamanan negaranya sendiri yang berharga. Kebijakan Bush menginvasi Iraq pada Maret 2003, bisa dilihat sebagai satu kebijakan yang didasari oleh strategi

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, hal. 7

<sup>81</sup> J.S. Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, New York: Oxford University Press, 2002

unilateralisme. AS pada waktu itu tampil sebagai super power tunggal, namun seharusnya juga dilihat bahwa ada fakta dukungan dari pasukan Inggris dan Polandia dalam melaksanakan invasi tersebut. Unilateralisme masih juga terkontaminasi multilateralisme.<sup>82</sup>

Menempatkan berbagai strategi di atas harus lebih sensitif dan jeli. Seharusnya hal tersebut (idealisme-realisme, isolasionisme-internasionalisme, dan unilateralisme-multilateralisme) bukan sekadar dimaknai sebagai pengertian definisi keilmuan *per se*, melainkan juga harus dilihat sebagai nuansa dan seharusnya digunakan sebagai alat analisa awal. Dengan kata lain, tidak pernah ada jawaban yang pasti secara tepat dengan posisi dikotomis. Selalu ada irisan dalam setiap pembuatan kebijakan di jantung pembuat kebijakan luar negeri AS.<sup>83</sup>

### II.1.3 Aktor Pembuat Kebijakan Luar Negeri AS

Secara formal pembuat kebijakan luar negeri di AS terdiri atas Eksekutif dan Legislatif. Yudikatif memiliki peran yang tidak signifikan. Pemisahan power dalam pembuatan kebijakan luar negeri dimulai pada 1945 dengan serangkaian birokrasinya.

Presiden sebagai *Commander in Chief* (CIC) dari angkatan bersenjata dan kepala diplomat dengan power untuk membuat sejumlah perjanjian diplomatik dan menegosiasikan perjanjian internasional. Ia juga bisa membuat kebijakan di dalam negerinya seperti Doktrin Truman (1949). Distribusi kekuasaan Presiden sebagai CIC menguasai angkatan bersenjata dibatasi baik oleh *Congress's constitutional prerogative* untuk mendeklarasikan perang maupun *War Powers Act* (1973). Presiden diijinkan untuk menurunkan pasukan dan melakukan penyerangan hanya dalam waktu 90 hari tanpa persetujuan dari Kongres (Chapter 7). Pada cabang pembagians kekuasaan di eksekutif, terdapat mekanisme *check and balances* terhadap presiden.

---

<sup>82</sup> Dobson, *Op.Cit.*, hal. 7

<sup>83</sup> *Ibid.*, hal. 8

*The State Department*-lah sebagai *formal foreign office* dari AS. Pada abad ke-19 departemen ini masih kecil dan amatir, tidak banyak yang bisa dilakukan.<sup>84</sup>

*U.S. Department of State* atau Departemen Luar Negeri adalah institusi resmi sebagai wakil presiden untuk urusan luar negeri dengan tugas khususnya sebagai berikut;

*the lead U.S. foreign affairs agency, and the Secretary of State is the President's principal foreign policy adviser. The Department advances U.S. objectives and interests in shaping a freer, more secure, and more prosperous world through its primary role in developing and implementing the President's foreign policy*<sup>85</sup>

*Department of State* khususnya biro Demokrasi, HAM dan Buruh (DRL) atau yang sekarang dikenal dengan *Beaureau Human Rights and Humanitarian Affairs* (HA) juga wajib mengumpulkan informasi mengenai HAM dan melaporkannya kepada Kongres dalam bentuk *country reports* pelaksanaan dukungan terhadap HAM di negara-negara lain yang mendapat bantuan ekonomi AS kepada Kongres. Sementara, kemampuan Kongres dalam merespon laporan dan menentukan jumlah bantuan luar negeri AS terhadap negara-negara lain adalah kunci penting bagi kebijakan luar negeri. Dengan kata lain, bantuan adalah alat penting bagi politik luar negeri AS. Persoalan bantuan luar negeri AS akan dibahas pada bagian tersendiri dalam bab ini.<sup>86</sup>

Departemen ini berkembang sejak berakhirnya Perang Dunia II dan awal Perang Dingin ketika Presiden Truman menunjuk George Marshal dan Dean Archeson (1949-53). Setelah itu, setiap pemerintahan memiliki orang-orang yang cukup berpengaruh dalam kebijakan luar negeri AS selain Presiden sendiri. Nama-nama seperti Warren Christopher (1993-97), Madeline Albright (1997-2001), Donald Rumsfeld (2001-09), serta Hilary Clinton tentu tidak asing lagi dalam khazanah

<sup>84</sup> *Ibid.*, hal. 9

<sup>85</sup> <http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/436.htm>, diunduh pada 4 April 2011

<sup>86</sup> *Ibid.*

politik luar negeri AS. Pada masa pemerintahan Bush Wakil Presiden Dick Cheney juga mengambil bagian paling strategis dari kebijakan luar negeri keamanan AS.<sup>87</sup>

Secara umum pembagian kekuasaan dalam pembuatan kebijakan luar negeri membuat hubungan semacam ini; Kongres menempatkan pondasi untuk kebutuhan HAM AS dalam kaitannya dengan mengikat Presiden pada komitmennya mewujudkan visi AS dan menempatkan urusan moral dalam kebijakan luar negeri. Maka agenda HAM dalam kebijakan luar negeri AS seperti sebuah konsekuensi yang tidak diinginkan atau tidak disengaja (*unintended consequences*). Bantuan luar negeri adalah alat berharga untuk kebijakan luar negeri AS. Melawan eksekutif, Kongres menekan persyaratan HAM melalui *State Department, Treasury Department*.

#### **II.1.4 Bantuan Luar Negeri AS dan HAM**

Menurut Apodeca,<sup>88</sup> AS menyediakan bantuan luar negeri untuk membantu persoalan ekonomi dan meningkatkan standar hidup. Promosi demokrasi dan perlindungan terhadap HAM adalah tujuan utama dari strategi bantuan luar negeri AS. Bantuan AS berkontribusi terhadap keamanan global dengan mencegah ancaman *human security*, seperti pelanggaran HAM, persebaran penyakit, ledakan penduduk, degradasi lingkungan, dan meningkatnya kesenjangan sosial antara yang kaya dan yang miskin. Ketidakstabilan politik sering terjadi sebagai pelanggaran HAM akibat ketidakmerataan penghasilan. Banyak yang percaya bahwa kemiskinan dan represi sering menyebabkan ketidakstabilan sosial dan kerusuhan sipil, yang mana hal tersebut dapat mendorong terjadinya pengungsian, terorisme, dan membuat AS kurang aman. Bantuan ini membuat AS lebih aman, dan menciptakan dunia lebih damai, yang mana hal tersebut juga mendukung kepentingan AS.

Tetapi, seringkali bantuan AS disediakan untuk kepentingan-kepentingan AS daripada untuk tujuan kemanusiaan. Bantuan AS juga bisa digunakan lebih lanjut untuk kepentingan ekonomi seperti membuka pasar luar negeri, mensubsidi

<sup>87</sup> Dobson, *Op.Cit.*, hal. 12

<sup>88</sup> Apodaca, *Op.Cit.*, hal.13-28

perusahaan-perusahaan lokal, dan menyediakan lapangan kerja bagi tenaga kerja AS. Bantuan AS juga dapat digunakan sebagai promosi kepentingan strategis AS untuk memiliki hak membangun dan mempertahankan kepentingannya di luar negeri, memperkuat aliansi, atau menjaga rezim pro-AS tetap berkuasa. Bantuan AS digunakan untuk menjaga hubungan baik dengan pemerintah luar negeri. Tetapi, bantuan juga bisa digunakan untuk mendukung rezim otoriter juga. Artinya, kebijakan luar negeri juga dapat digunakan untuk tujuan politik, sebagai hadiah menjaga kepentingan AS.<sup>89</sup>

Dalam konteks menjaga hubungan strategis dengan negara lain banyak orang-orang di pemerintahan AS percaya bahwa AS seharusnya mengabaikan persoalan HAM dalam mengejar tujuan yang lebih krusial. Sebagai contoh, perang melawan terorisme, AS harus berpartner dengan negara-negara yang diragukan komitmen perlindungan HAM-nya seperti Pakistan. Argumentasi pertama adalah pemerintah AS percaya bahwa kepentingan ekonomi, militer dan dukungan strategis tidak dapat terhabat oleh apa yang sering disebut sebagai keprihatinan ideal untuk HAM. Kepentingan AS melawan terorisme bisa akan sangat baik dilayani dengan mendukung rezim otoriter dan lalim. Argumentasi kedua adalah bagaimana HAM dapat diabaikan karena standar HAM kerap diasosiasikan kalim *cultural relativist* sebagai hal yang tidak universal, tetapi sangat kultural dan spesifik setiap wilayah. Ide HAM barat fokus pada persoalan hak sipil dan politik. Oleh karena itu, dengan memaksakan pemerintahan negara lain mengikuti standar HAM AS hal tersebut sesungguhnya AS telah mengingkari integritas negara yang bersangkutan.<sup>90</sup>

Argumentasi ketiga hubungan antara bantuan asing dan HAM adalah bahwa bantuan asing adalah salah satu strategi Amerika Serikat digunakan untuk mempengaruhi pemerintah asing pada berbagai isu. Bantuan militer dan bantuan ekonomi kadang-kadang hanya dipandang sebagai alat politik yang memungkinkan AS dapat mengakses dan mempengaruhi masalah dalam negeri dan luar negeri negara

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> David Heaps, *Human Rights and U.S. Foreign Policy*, New York, 1984, hal. 23

lain. Keempat adalah argumentasi jika menolak bantuan ekonomi dan militer AS maka bisnis pabrik-pabrik senjata AS akan terancam.<sup>91</sup>

### **II.1.5 Perubahan Konteks dan Tantangan Demokrasi**

Setelah berakhirnya Perang Dunia II, terjadi perubahan tantangan dari hubungan internasional. Bagaimana mendamaikan ketegangan antara respon untuk konstrain konstitusional berdasar prinsip-prinsip demokrasi dan praktek kebijakan luar negeri dimana power telah dikorupsi dalam domain dalam maupun luar negeri. Pembangunan teknologi persenjataan (khususnya, *Intercontinental Ballistic Missiles* [ICBMs]) menjadi domain presiden dari sekadar membangun institusi pada masa Perang Dingin. Khususnya dalam merespon Blokade Berlin tahun 1948 dan Krisis Misil Kuba oleh Soviet tahun 1962.

Situasi berakhirnya Perang Dingin ditandai dengan tumbanganya Tembok Berlin juga diikuti oleh penyesuaian respon kebijakan luar negeri AS khususnya terhadap negara-negara eks anggota Pakta Warsawa di Balkan. Dari sana pun, NATO atau Pakta Pertahanan Atlantik Utara harus mereformasi dirinya ketika lawan politiknya telah mengundurkan diri dari arena “pertempuran”. Demokratisasi di negara-negara eks komunis menjadi prioritas utama politik luar negeri AS.

Sementara, pasca 9/11 situasi dunia menjadi semakin kompleks. Perang melawan terorisme menjadi respon AS –khususnya pada saat Pemerintahan Bush, atas situasi dunia yang berubah ini. Kompleksitas ini disebabkan oleh ciri teroris yang tidak tidak terlalu berkepentingan melakukan diplomasi dan negosiasi dan hal ini perlu ditangkal.

## **II.2 Implementasi Kebijakan HAM AS**

Kebijakan HAM AS secara periodisasi, dikategorikan ke dalam empat fase pasca Perang Dunia II:<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

- 1945 – 1952: *Limited support*
- 1953 – 1974: *Neglect*
- 1974 – 1980: *Renewed Interest*
- 1981 – 1988: *Exceptionalism Triumphant*

Kebijakan luar negeri AS dari 1945 sampai akhir 1980-an didominasi oleh isu antikomunis. Meski selama masa kepemimpinan (*liberal democratic*) seperti Presiden Harry Truman, John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson, dan Jimmy Carter, ketakutan akan komunis tetap menjadi keprihatinan penting. Buktinya adalah Perang Korea dimulai sejak masa kepemimpinan Truman, kemudian perang Vietnam dimulai pada saat kepemimpinan Kennedy dan Johnson.

Sementara kebijakan luar negeri Jimmy Carter yang lebih memprioritaskan promosi penghormatan terhadap HAM dan demokrasi dengan membuat kebijakan yang mengabaikan ‘*another Cuba*’. Menurut Carter AS memiliki tanggung jawab dan hak legal di bawah piagam PBB dan hukum internasional untuk menentang setiap kekerasan terhadap HAM. Carter juga tidak setuju bahwa persoalan HAM adalah persoalan Negara masing-masing. Namun, kebijakan ini banyak ditentang oleh presiden-presiden lain.

Kebingungan terhadap HAM dan sentimen antikomunis diperkuat oleh apa yang dikatakan ilmuwan politik sebagai *American exceptionalism*, sebuah kepercayaan bahwa AS adalah bentuk lain (dan secara umum superior) dari hampir semua negara. Isolasionis adalah variasi lain dari *American exceptionalism*, tercermin dengan gamblang dalam *George Washington’s Farewell Address*; AS adalah Negara seperti pelita dari harapan untuk sebuah *oppressed world*. Intervensionis lebih sering dilekatkan pada kepentingan internasional AS dengan HAM atau sebagai AS biasanya meletakkan itu dalam bingkai “demokrasi”. Logika yang akhirnya bekerja

---

<sup>92</sup> David P. Forsythe, Human Rights in U.S Foreign Policy: Retrospect and Prospect, *Political Science Quarterly*, No. 3, 1990, hal. 436-442



adalah: komunis berlawanan dengan HAM. Untuk itulah, kebijakan AS melawan komunisme internasional sama artinya dengan perjuangan HAM.

*American exceptionalism*, sering disama artikan dengan pendefinisian sepihak tentang HAM. Fakta yang terjadi adalah ketika *exceptionalism* dan anti komunis menyumbang pada sebuah pemahaman AS untuk menghilangkan hak ekonomi, sosial dan budaya. AS hanya menjamin hak sipil dan politik. Sebab hampir semua pemahaman masyarakat AS jika mendengar kata HAM, ada tendensi kuat untuk melihat sisi pemenuhan hak ekonomi dan sosial, sebagai hal yang terpenting.

### **II.2.1 Pemerintahan Nixon dan Ford**

Agenda kebijakan luar negeri pemerintahan Richard Nixon beserta birokrasinya kerap didasarkan pada kepentingan nasional dan power dan tidak didasarkan pada moral. Kolaborasi Nixon-Kissinger dalam memajukan perspektif kebijakan luar negerinya dengan apa yang disebut dengan ‘real politik’. Realpolitik didasarkan pada praksis politik dengan mengadopsi paradigma realis dan menolak intervensi moral. Pemerintahan Nixon juga menghubungkan antara bantuan luar negeri dengan prestasi pemajuan HAM suatu negara. Realpolitik menjadikan HAM sebagai agenda sekunder dari keamanan nasional AS.

Bagi Henry Kissinger kepentingan keamanan nasional AS pertama adalah membendung Soviet, selalu mengalahkan persyaratan HAM. Keputusan membuat kebijakan luar negeri harus didasarkan pada pertimbangan persyaratan keamanan nasional, bukan moralitas. Dalam audiensinya di Senat pada 1973, Kissinger mengkonfirmasi bahwa Pemerintahan Nixon menolak tujuan HAM dalam kebijakan luar negeri;

*I believe it is dangerous for us to make the domestic policy of countries around the world a direct objective of American foreign policy. . . . The protection of basic human rights is a very sensitive aspect of the domestic jurisdiction of . . . governments. . . . If the infringement of human rights is not so*

*offensive that we cannot live with it, we will seek to work out what we can with the country involved in order to increase our influence. If the infringement was so offensive that we cannot live with it, we will avoid dealing with the offending country.*<sup>93</sup>

Penolakan Nixon pada HAM berimplikasi langsung pada alokasi bantuan luar negeri AS. Di bawah Nixon, alokasi bantuan luar negeri ditujukan untuk melihat catatan HAM sebuah negara, atas nama kerjasama, keamanan, perdamaian dunia, dan prinsip kedaulatan negara. Bantuan luar negeri menjadi alat yang digunakan untuk tujuan geopolitik dan kepentingan strategis –membendung persebaran komunisme dan untuk menjaga kekuatan Soviet terkontrol. Pemerintahan Nixon langsung mengalokasikan bantuan luar negeri untuk tujuan pembendungan komunisme dan memperkuat kampanye militer. Bagi Nixon, yang berperspektif realis, HAM adalah urusan domestik. Maka, pada masa Noxon, kebijakan luar negeri AS tidak mengambil peran aktif pada isu-isu HAM.

Presiden mendapat perlawanan dari kongres menyangkut kebijakan luar negerinya yang mengabaikan isu HAM. Nixon terus ditekan oleh Kongres untuk memberikan prioritas yang tinggi terhadap masalah-masalah HAM. Rekomendasi dari tekanan Kongres ini pada akhirnya melahirkan biro HAM di dalam tubuh *State Department*. Adalah Donald Fraser, anggota Konggres yang didaulat sebagai *chairman* dari Sub Komisi *International Organizations* (selanjutnya diubah namanya menjadi Sub Komisi HAM dan Organisasi Internasional) telah melakukan 40 (empat puluh) kali rapat dengar pendapat untuk membuktikan berbagai pelanggaran HAM di berbagai penjuru dunia dan memberikan rekomendasi untuk meningkatkan perhatian prioritas kepada HAM sebagai garda depan kebijakan luar negeri AS.

Tantangan dari Kongres adalah bagaimana kebijakan luar negeri AS harus merupakan cerminan prinsip-prinsip moral negara. Dan bantuan luar negeri juga ditujukan seharusnya bagi rezim yang demokratis dan menghargai HAM serta kebebasan fundamental. Tetapi Kongres tidak menurunkan anggaran bantuan luar

---

<sup>93</sup> Apodaca, *Op.Cit.*, hal., 31

negerinya. Kongres justru menghubungkan bantuan luar negeri dengan keuntungan perdagangan. Dengan kesepakatan bersama, Kongres berhasil mengamandemen *Foreign Assistance Act* (FAA) pada bagian 32 sebagai '*sense of Congress*' di mana merujuk pada instruksi bahwa bantuan ekonomi dan militer seharusnya ditunda terhadap negara-negara yang menahan warganya sendiri atas alasan politik.

*It is the sense of Congress that the President should deny economic or military assistance to the government of any foreign country that practices the internment or imprisonment of that country's citizens for political purposes. (Public Law No. 87-195, Section 32)<sup>94</sup>*

Reaksi Nixon adalah menolak instruksi kongres untuk menghubungkan antara pemberian bantuan luar negeri kepada negara-negara yang memiliki catatan HAM. Nixon berargumen, tidak ada gunanya membedakan pemerintahan baik dan buruk sejak pelanggaran HAM menyebar dan secara diam-diam. Secara sederhana, Nixon menolak usulan Kongres.

Karena penolakan Nixon, maka Fraser mengirimkan kembali surat kepada Kissinger dan ditandatangani oleh 115 anggota kongres yang memkberi peringatan bahwa kongres akan mendukung bantuan luar negeri tergantung dari penyertaan HAM pada keputusan kebijakan luar negeri presiden. Namun, kembali, Nixon dan Kissinger mengabaikan surat tersebut. Sebagai konsekuensinya, bagian 502B ditambahkan pada FAA. Meskipun, bagian ini adalah baru namun masih mencerminkan "*sense of Congress*". Bagian 502B (a) (1) dari FAA tahun 1974;

*It is the sense of Congress that, except in extraordinary circumstances[,] the President shall substantially reduce or terminate security assistance to any government which engages in a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights, including torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;*

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, hal. 35

*prolonged detention without charges; or other flagrant denials of the right to life, liberty, and the security of the person.*<sup>95</sup>

Bagian 502B bertujuan untuk mencegah pemerintahan luar negeri yang menggunakan bantuan keamanan AS untuk melakukan pelanggaran HAM terhadap warganya sendiri. Modifikasinya dari bagian 32 yang mengatur militer menjadi persoalan keamanan pada bagian 502B, hal ini berarti juga keinginan Kongres untuk membatasi bukan hanya bantuan militer namun juga penjualan senjata dan perlengkapan polisi. Kongres mengalamatkan bagian 502B untuk mempromosikan pemenuhan HAM terhadap dunia internasional.<sup>96</sup>

Perbedaannya adalah, jika negara akan memberikan bantuan luar negeri terhadap negara pelanggar HAM, maka eksekutif harus menyertakan alasan *extraordinary circumstances* kepada Kongres. Arti dari *extraordinary circumstances* adalah beberapa hal yang berkaitan dengan kepentingan keamanan AS. AS telah dan akan terus (tak terhitung jumlahnya) mempertahankan kepentingan keamanan nasionalnya di seluruh dunia dengan pertimbangan geografis, ideologis, mineral, ekonomi, strategis, atau militer. Lebih lanjut perdebatan mengenai *extraordinary circumstances* membuat perbedaan antara sesuatu yang vital dan minor bagi kepentingan keamanan nasional.<sup>97</sup>

Sejak tahun 1974 versi 502B di bawah kepemimpinan Presiden Gerald Ford secara legal dapat mengabaikan aturan ini. Hal ini tepat seperti yang diharapkan oleh Kissinger yaitu dapat menentang menghubungkan persoalan HAM dan kebijakan luar negeri. Pada tahun 1976, Amandemen Humphrey-Cranston bertujuan memperkuat bagian 502B dari Undang-Undang Bantuan Luar Negeri dengan menghilangkan arti bahasa Kongres di bagian asli, dan menggantinya secara eksplisit dengan mandat

<sup>95</sup> Lars Schoultz, *Human Rights and United States Policy toward Latin America*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1981, hal. 341

<sup>96</sup> Roberta Cohen, *Human Rights Decision-Making in the Executive Branch: Some Proposals for a Coordinated Strategy*, in *Human Rights and American Foreign Policy*, ed. Donald Kommers and Gil Loescher, 216–246. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1979, hal. 218-219

<sup>97</sup> *Ibid.*

untuk penghentian bantuan keamanan bagi pelanggar HAM. Amandemen Humphrey Cranston diarahkan bahwa presiden harus secara hukum berkewajiban untuk menolak atau membatasi bantuan kepada negara-negara yang melanggar HAM, kecuali dalam kondisi luar biasa yang dapat dibuktikan. Kongres juga disediakan ruang untuk menolak Eksekutif. Dengan demikian, 1976 versi diubah dari 502B dimasukkan ke tempat lain metode kontrol kongres atas bantuan keamanan dan hak prerogatif presiden. Jika Kongres ingin menantang keputusan presiden untuk memberikan bantuan militer ke suatu negara, pertama kali dapat meminta laporan rinci dari sekretaris negara tentang situasi HAM di negara yang bersangkutan. Jika laporan tersebut tidak dikirim dalam tiga puluh hari, semua bantuan keamanan akan secara otomatis dan langsung diakhiri sampai laporan diajukan.<sup>98</sup>

Terakhir, inisiatif Kongres pada periode ini mencoba mengatur kebijakan luar negeri HAM AS dengan bagian 301 dari *the International Security Assistance and Arms Export Control Act* tahun 1976. Aturan ini menginstruksikan presiden untuk membuat formulasi program-program bantuan militer yang untuk mempromosikan HAM dan mengabaikan rezim yang represif. Kongres menyatukan fungsi HA dalam memantau situasi HAM dunia di dalam tubuh Departemen Luar Negeri AS.

### **II.2.2 Pemerintahan Carter**

Berbeda dengan Pemerintahan Nixon-Ford, Presiden James Earl “Jimmy” Carter memiliki komitmen yang sangat tinggi terhadap moralitas dalam kebijakan luar negeri. Di bawah Carter, *State Department* berfungsi sebagai lembaga yang bertanggungjawab mempromosikan HAM. Justru pada masa pemerintahan Carter persoalan HAM di AS menjadi lebih paradoks dengan realitas politik *power* dan ekspansi persebaran pengaruh Soviet. Kebijakan HAM AS justru dikorbankan pada

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

saat “presiden HAM” duduk di Washington. Selama pemerintahan Carter justru HAM menjadi tidak konsisten.<sup>99</sup>

Fokus kampanye presiden Carter pada isu moralitas dalam kebijakan luar negeri AS. Sebagai seorang idealis, ia menempatkan seharusnya kebijakan luar negeri harus sesuai dengan prinsip-prinsip moral sebab nilai-nilai tersebut mencerminkan karakter sesungguhnya AS dan masyarakatnya. Kebijakan moral dalam kebijakan luar negeri dapat mencegah AS bersekutu dengan rezim otoriter represif yang mana akan membahayakan dalam jangka panjang karena tidak akan didukung oleh publik kebanyakan.

Jimmy Carter adalah orang yang membawa perdebatan HAM dari Kongres menuju Gedung Putih. Tendensi moral Carter ingin memposisikan segala sesuatunya menjadi oposisi biner, benar lawan salah, jahat lawan baik. Dalam inagurasinya, Carter mendeklarasikan bahwa HAM adalah komitmen AS;

*Because we are free we can never be indifferent to the fate of freedom elsewhere. Our moral sense dictates a clear-cut preference for those societies which share with us an abiding respect for individual human rights... Our commitment to human rights must be absolute...<sup>100</sup>*

Carter berkomitmen mendasarkan kebijakan luar negeri pada persyaratan moral. Pada tahun 1977 AS menandatangani Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Kultural serta Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik. Dalam masa pemerintahannya Carter menetapkan HAM sebagai komitmen absolut dalam arti diterapkan baik kepada pemerintahan yang pro maupun yang anti rezim AS. Metode implementasinya saja yang dilihat *case by case*. Pemerintahan Carter

<sup>99</sup> *Ibid.*, hal. 54

<sup>100</sup> John Dumbrell, *American Foreign Policy: Carter to Clinton*, New York, 1997, hal. 17

memberlakukan secara fleksibel implementasi pendekatan “*carrot and stick*” terhadap kebijakan HAM.<sup>101</sup>

Kritik terhadap kebijakan Carter adalah persoalan standar ganda (*double standard*) implementasi kebijakan AS yang masih mengabaikan persoalan HAM di Amerika Latin ketika AS memainkan peran dominan di sana baik di sektor militer, ekonomi, atau kepentingan strategis. Kebijakan luar negeri HAM mutlak atau absolut dilihat dari distribusi bantuan menjadi tidak relaistis. AS hanya memberikan bantuan ekonomi dan perdagangan bagi negara-negara aliansinya. Konsekuensinya, bantuan AS hanya mendukung sayap kanan pro rezim AS. AS tidak menyediakan bantuan ekonomi atau militer kepada musuh-musuh, yang selama Perang Dingin didefinisikan sebagai sayap kiri atau negara komunis.<sup>102</sup>

Anthony Lake, Direktur Staf Kementrian Luar Negeri untuk Perencanaan Kebijakan berargumen, AS memiliki pengaruh besar terhadap Amerika Latin dari pada daerah lain. Lebih dari itu, di sana sedikit kepentingan ekonomi dan keamanan di daerah itu, dan tingkat pelanggaran HAM-nya cukup tinggi. Orang yang percaya pada HAM akan dengan mudah mengkritik kebijakan HAM Carter sebagai retorika belaka. Sebaliknya, orang-orang yang percaya bahwa HAM berpikiran sederhana, naif, atau bahkan kekhawatiran berbahaya bagi kepentingan AS di dunia internasional mengeluh bahwa kebijakan Carter terfokus pada penyalahgunaan sekutu. Akhirnya, kelompok ketiga memprotes bahwa HAM Carter dihukum oleh kebijakan strategis. Sebagai contoh, Amerika Serikat sementara memotong bantuan ke Ethiopia, Guatemala, El Salvador, Argentina, dan Uruguay sedangkan bantuan luar negeri sebenarnya meningkat untuk Korea Selatan, Iran, dan Filipina, negara bagian dengan sama-sama melampaui kondisi HAM.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Apodaca, *Op.Cit.*, hal. 57

<sup>102</sup> *Ibid.*, hal. 57

<sup>103</sup> Victor Kaufman, *The Bureau of Human Rights during the Carter Administration*, 1998. hal. 66

Pemerintahan Carter sendiri membagi kondisi HAM negara-negara dalam tiga kategori: *good*, *bad*, dan *ugly*. Kategori pertama merujuk pada negara yang memiliki catatan baik terhadap persoalan-persoalan HAM. Memberikan bantuan keamanan terhadap negara-negara tersebut jelas tidak akan menimbulkan kontroversi. Kategori kedua termasuk negara-negara yang melakukan pelanggaran HAM namun tidak konsisten dalam jumlah pelanggarannya. Kategori ini menimbulkan sedikit kesulitan dalam menentukan bantuan keamanan karena dengan sangat mudah dibaca maksudnya. Kategori ketiga adalah negara-negara yang rutin melakukan pembunuhan dan penyiksaan terhadap warganya. Kategori ini akan dikeluarkan dari persyaratan penerima bantuan keamanan.<sup>104</sup>

Celaknya, negara-negara yang masuk kategori ketigalah yang banyak melakukan pelanggaran HAM terhadap warganya seperti Iran, Philipina, Korea Selatan, dan Zaire adalah masuk dalam kriteria *extraordinary circumstances*. *Extraordinary circumstances* yang dimaksudkan adalah tepat seperti contoh Indonesia yang pro rezim AS, anti komunis, dan menyediakan *counterbalance* terhadap Soviet dan China di daerahnya serta memiliki cadangan minyak. Meskipun telah terbukti secara faktual membunuh sekitar 100.000 dan memenjarakan 30.000 orang, Indonesia tetap diberi bantuan semasa pemerintahan Carter. William Burr dan Michael Evans mengestimasi sekitar 60.000-100.000 orang Timor Leste dibunuh selama tahun pertama pendudukan Indonesia. Padahal, tahun 1979, *the U.S Agency for International Development* mengestimasi jumlah seluruh penduduk Timor Leste pada saat itu 300.000 orang, berarti sekitar hampir separuhnya dikuasi oleh militer Indonesia.<sup>105</sup>

Menurut laporan CAVR<sup>106</sup> yang berjudul *Chega!*<sup>107</sup> didapati bahwa persoalan pelanggaran HAM di Timor Leste tidak hanya merupakan tanggung jawab

<sup>104</sup> Apodaca, *Op.Cit.*, hal. 58

<sup>105</sup> *Ibid.*, hal. 60

<sup>106</sup> *Comissiao de Acholhimento, Verdade e Reconciliacao* atau Komisi Penerimaan, Kebenaran, dan Rekonsiliasi Timor –Leste (CAVR). Komisi ini adalah komisi kebenaran pertama di Wilayah Asia Pasifik. CAVR berjalan selama empat tahun, 2002-2005, dan merupakan satu otoritas resmi



pemerintah Indonesia. Selain pemerintah Indonesia, dalam laporan tersebut juga berkesimpulan bahwa pemerintah Portugal, Australia, Amerika Serikat, dan Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) juga bertanggungjawab terhadap berbagai kasus yang menyebabkan jatuhnya ratusan ribu korban sipil di Timor Leste selama kurun waktu tahun 1974-1999.<sup>108</sup>

Carter justru menemui tantangan dari birokrasinya sendiri yang menghambat efektivitas kebijakan luar negerinya. Di awal pemerintahannya, *Secretary of State* Cyrus Vance dapat mempengaruhi politik Carter, seperti HAM, *détente*, dan *arms control*. Vance juga peduli dengan HAM namun tidak menjadi isu yang eksklusif di bandingkan dengan isu-isu lainnya. Contohnya, Vance adalah orang pertama dalam pemerintahan Carter yang melakukan advokasi untuk *détente* dan perjanjian pembatasan senjata dengan Soviet. Kepedulian utama Vance adalah bekerja sama dengan pemimpin Soviet untuk memperkuat *détente* dan negosiasi sebuah perjanjian *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT). Sementara di sisi lain, penasehat keamanan Carter, Zbigniew Brzezinski mencela kebijakan Vance yang kompromis terhadap Soviet. Pada kenyataannya, implementasi Vance mengecewakan dan Brzezinski cenderung meningkat popularitasnya. Sebagai seorang realis, ia tidak melihat HAM sebagai hal penting dalam kebijakan luar negeri AS dan lebih mengedepankan kepentingan keamanan nasional.<sup>109</sup>

*In the first two years of the Administration, [the issue of human rights] tended to overshadow the pressing requirements of strategic reality. In the last two, we had to make up for lost time, giving a higher priority to more fundamental interests of national security.*<sup>110</sup>

---

independen Timor-Leste. Komisi ini diberi mandat untuk menetapkan kebenaran mengenai pelanggaran HAM yang dilakukan di semua sisi, 1974-199, untuk membantu rekonsiliasi komunitas pada tindak kejahatan yang kurang berat, dan melaporkan mengenai temuan dan rekomendasinya.

<sup>107</sup> *Chega* adalah kata dalam bahasa Portugis yang artinya “tak akan lagi, hentikan, cukup”.

<sup>108</sup> Laporan CAVR itu telah menetapkan secara ilmiah bahwa setidaknya 102.800 orang (penduduk sipil) mati dalam kurun waktu 1974-1999 karena sebab-sebab terkait konflik. Dari seluruh jumlah ini sekitar 18.600 orang dibunuh secara tidak sah atau hilang, dan setidaknya 84.200 orang mati karena kelaparan dan penyakit, Buku Panduan, hal. 12

<sup>109</sup> Apodaca, *Op.Cit.*, hal. 62-63

<sup>110</sup> *Ibid.*

Pemerintahan Carter di bawah perintah Brzezinski membuat program normalisasi hubungan dengan China. Sebagai realis, ciri Brzezinski meyakinkan Carter untuk menggunakan China sebagai pengimbang kekuatan Soviet. Brzezinski menormalisasi perdagangan dengan China tahun 1980. Brzezinski juga ingin membantu pengembangan kapabilitas militer China untuk mengimbangi Soviet. Sementara kebijakan ini ditentang oleh Vance yang melihat Brzezinski memainkan kartu China dengan alasan sekadar anti-Soviet.

Ketika Soviet menyerang Afganistan pada 1979, AS di bawah Carter meningkatkan pengeluaran pembelanjaan negara untuk urusan militer. Dan Carter mengeluarkan Doktrin Carter yang intinya akan melindungi kepentingan AS di Wilayah Teluk Persia. Carter menunda SALT II dan mengakhiri *détente* .

*Let our position be absolutely clear: An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force.*<sup>111</sup>

Dengan keputusan ini Brzezinski memenangkan pertarungan di antara penasehat presiden di bidang luar negeri. Sementara, Soviet mengubah pemerintahan Afganistan menjadi pemerintahan komunis garis keras.

### **II.2.3 Pemerintahan Reagan**

Seperti masa Pemerintahan Nixon, pada Pemerintahan Ronald Reagan, persoalan HAM menjadi perdebatan antara kongres dan eksekutif. Kongres ingin mengatur secara lebih ketat persoalan pembatasan bantuan luar negeri, kontrain prioritas anggaran presiden, dan menyerukan perlunya *War Power Act*. Namun, pemerintahan Reagan mengabaikan semua hal-hal tersebut. Kongres pun terbelah posisinya. Partai republik menguasai senat sementara kubu demokrat menguasai parlemen atau *house representative*. Meski demikian situasi umum tetap memberi

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, hal. 64

perhatian pada perang melawan bahaya ideologi komunis yang menghasilkan peningkatan anggaran militer, bantuan keamanan, dan transfer senjata.

Reagan mendefinisikan kembali konsep HAM menjadi sangat sempit, yakni persoalan demokrasi dan antikomunis. Pada masa pemerintahan Reagan, HAM harus selalu dilayangkan kepada usaha mengutuk Soviet. Namun terdapat paradoks selama Reagan berkuasa, karena HAM justru diatur dalam kebijakan luar negeri AS. Bagi Reagan yang sangat simplisitis, percaya bahwa AS dan aliannya ada dalam poros kebaikan dan harus berperang melawan kejahatan dengan resisten terhadap Soviet. Reagan menolak konsep *détente* Nixon yang dipandang sebagai kegagalan moral. Bagi Reagan yang konservatif, moralitas dan *American Exceptionalism* adalah komponen vital dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri.<sup>112</sup> Sebab, Soviet adalah sumber ancaman jahat sejati yang akan membawa pada kesengsaraan global.

Maka, berkolaborasi dan bekerjasama dengan Soviet adalah tindakan yang salah perhitungan. Soviet bagi Reagan dipandang sebagai kerajaan setan (*evil empire*), memajukan tirani dan agresi, ketika AS sedang menggalakkan kebebasan dari tidanakan operasi, menawarkan demokrasi dan kesejahteraan. Alexander Haig selaku *Secretary of State* mendeklarasikan bahwa melawan terorisme (yang dimaksudkan adalah Soviet) adalah bagian dari HAM.

*By identifying international terrorism as the most significant threat to human rights, and by further identifying the Soviet Union as the chief source of international terrorism, it was possible to bundle human rights, national security, and international terrorism into a single package that fit neatly (and subtly) into the broader United States fight against global communism.*<sup>113</sup>

Reagan pun, mendefinisikan HAM secara eksklusif sebagai demokrasi, kebebasan individu, dan perjuangan idiologis melawan Soviet. Dalam rangka mewujudkan visi HAM-nya, Reagan tidak bekerja sama dengan negara-negara yang

<sup>112</sup> Hauke Hartmann. *US Human Rights Policy under Carter and Reagan, 1977–198*, Human Rights Quarterly, 2001, hal. 403

<sup>113</sup> *Ibid.*

telah menjadi sekutunya. Reagan justru ingin mencegah persebaran komunisme di negara-negara lain. Pemerintahan Reagan mendeklarasikan;

*“Our greatest contribution to human rights would be to help prevent a democratic or anauthoritarian state from being conquered or subverted by totalitarian forces”.*<sup>114</sup>

Dilema yang terjadi adalah pembedaan apa yang akan dilakukan untuk negara-negara rezim anti demokratis dan pelanggar HAM namun pro kepentingan AS, dengan rezim totalitarian komunis? Dalam *“Dictatorship Double Standards”* Kirkpatrick menilai, tidak hanya rezim otoriter yang bersahabat dengan AS, namun juga rezim yang melakukan represi. Rezim-rezim otoriter secara esensial dipandang sebagai fase transisi menuju pemerintahan yang benar-benar demokratis. Totalitarian rezim (komunis) yang secara ekstrim anti AS, tidak dikategorikan dalam proses demokratisasi ini. Dengan logika ini pemerintahan Reagan tetap mendukung dengan memberikan bantuan ekonomi dan militer kepada negara-negara otoriter, anti demokrasi dan pelanggar HAM. Solusinya adalah dengan strategi *“quiet diplomacy”* untuk mendorong kebebasan politik. Kekhawatiran pemerintahan Reagan adalah Amerika Tengah akan jatuh ke dalam rezim komunis, yang pada akhirnya akan mengancam keamanan AS. Melawan revolusi Saninista adalah bukti dukungan AS di Nikaragua untuk menghancurkan komunisme di Amerika Tengah di satu sisi. Sementara di sisi lain, diterjemahkan dengan perlawanan terhadap dominasi rezim neo-liberal.<sup>115</sup>

Pada masa Reagan Departemen Luar Negeri menjadi institusi legal dengan biro HAM dan *Humanitarian Affairs* yang didukung penuh oleh Kongres. Bantuan sebagai alat strategis untuk menjaga kepentingan-kepentingan AS di luar negeri. Bantuan luar negeri hanya diberikan kepada negara-negara yang bisa mendukung kepentingan AS atau negara-negara yang berpotensi dapat mendukung kepentingan AS. Dengan hal ini berarti standar ganda bagi HAM terus dijalankan semasa

<sup>114</sup> Apodaca, *Op.Cit.*, hal. 85

<sup>115</sup> *Ibid.*, hal. 86

pemerintahan Reagan. Dengan negara-negara sahabat yang melakukan pelanggaran HAM terhadap warganya AS menggunakan ‘*quiet diplomacy*’ sementara bagi negara-negara yang komunis dikenakan strategi isolasi atau intervensi militer, seperti yang terjadi di Nikaragua dan El Savador.

Pada akhir masa pemerintahan Reagan, ketika anggaran belanja pertahanan AS yang besaar, hubungan AS dengan Soviet pun kian membaik. Mikhail Gorbachev justru menyadaari bahwa Soviet harus menghentikan upayanya untuk terus berlawanan dengan AS. Gorbachev ingin mengembangkan ekonomi Soviet dan hal itu hanya bisa dilakukan dengan jalan mengembangkan kerjasama dengan AS.

### II.2.3 Pemerintahan George H.W Bush

George Bush adalah mantan direktur CIA, pernah menjadi duta besar AS untuk China, dan perwakilan AS untuk PBB. Ia adalah seorang yang sangat pragmatis. James Baker sebagai *Secretary of State* memberikan testimoni mengenai visi HAM Bush:

*Some have described my philosophy as ‘pragmatic’... I am actually a Texas Republican, all of whom are conservative. I will admit to pragmatism, however, if by that you mean being realistic about the world and appreciating the importance of getting things done.*<sup>116</sup>

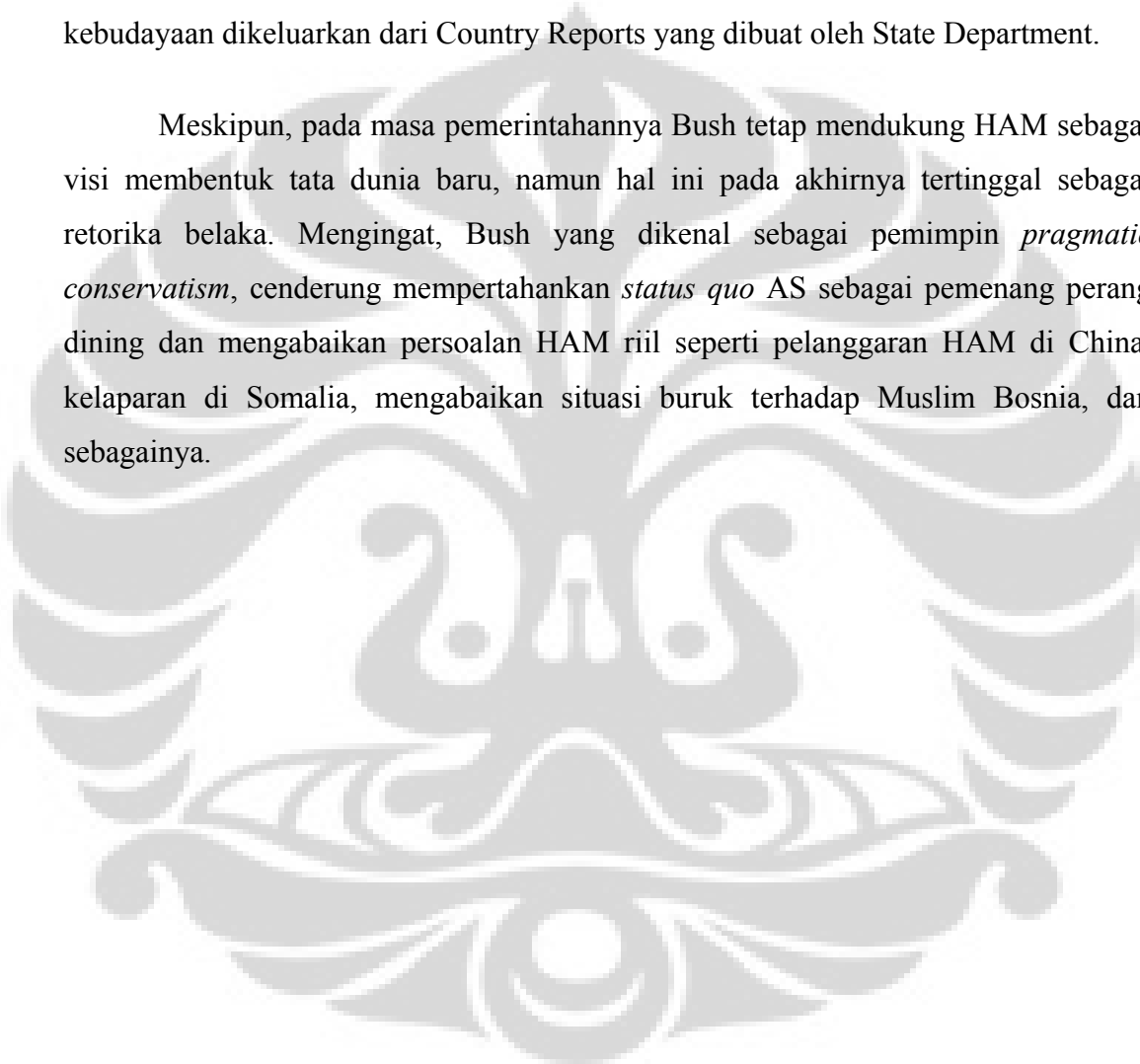
Semasa kepemimpinan Bush, sejarah Perang Dingin berakhir. Kemenangan AS atas Perang Dingin pada akhirnya menempatkan persoalan HAM menjadi sesuatu yang konsisten. Bagi pemerintahan Bush, tanpa komitmen moral terhadap HAM, HAM menjadi sekadar pilihan politik semata.<sup>117</sup>

<sup>116</sup> James Baker, Statement of Secretary of State-Designate James A. Baker III at Senate Confirmation Hearing before the Foreign Relations Committee. *Current Policy* III., Washington DC: U.S. Department of State, January 17, 1989

<sup>117</sup> Apodaca, *Op.Cit.*, hal. 133

Meski, HAM yang ideal tetap dalam pengertian sebagai hak politik dan sipil. Sama seperti pendahulunya Reagan. Bush mendukung senat meratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik serta mendeklarasikan bahwa Kovenan Internasional Ekonomi, Sosial dan Kebudayaan adalah bukan hak, melainkan tujuan. Maka, pada masa kepemimpinan Bush laporan mengenai ekonomi, sosial dan kebudayaan dikeluarkan dari Country Reports yang dibuat oleh State Department.

Meskipun, pada masa pemerintahannya Bush tetap mendukung HAM sebagai visi membentuk tata dunia baru, namun hal ini pada akhirnya tertinggal sebagai retorika belaka. Mengingat, Bush yang dikenal sebagai pemimpin *pragmatic conservatism*, cenderung mempertahankan *status quo* AS sebagai pemenang perang dingin dan mengabaikan persoalan HAM riil seperti pelanggaran HAM di China, kelaparan di Somalia, mengabaikan situasi buruk terhadap Muslim Bosnia, dan sebagainya.



## Bab III

### Kepentingan-kepentingan AS di Chile

*"It is not a part of our country's history that we are proud of."*

-- Secretary of State Colin Powell, *answering a question about the morality of U.S. policy toward the September 11, 1973 military coup in Chile and its relevance to the invasion of Iraq*

Bab ini akan mengurai kepentingan HAM dalam politik luar negeri AS, yang dikaitkan dengan kepentingan-kepentingan lain yaitu politik, keamanan dan ekonomi AS di Chile pada masa pemerintahan Pinochet (1973-1990). Data-data dari bab ini diambil dari dokumen-dokumen yang sudah dirilis Departemen Luar Negeri AS. Data lain sebagai pelengkap diambil dari sejumlah jurnal, *website* resmi dan buku-buku yang membahas persoalan intervensi AS selama pemerintahan Pinochet.

Terdapat lebih dari 24.000 dokumen berisi kawat diplomatik Departemen Luar Negeri AS, laporan intelijen CIA, sejumlah korespondensi penting menyangkut dukungan pemerintah AS terhadap kudeta, pemerintahan Pinochet –yang menyingkirkan Allende dari kursi kepresidenan, sudah dirilis ke publik<sup>118</sup> oleh Pemerintah AS di bawah Presiden Clinton pada 1998. Keputusan untuk merilis

---

<sup>118</sup> Melalui proyek "*Chile Declassification Project*", Dewan Keamanan Nasional, Departemen Luar Negeri dan CIA membuka dokumen-dokumen rahasianya antara tahun 1968-1991 yang dapat menjadi gudang penerangan atas berbagai kasus yang masih menjadi misteri di antaranya; pelanggaran HAM, teroris, dan beberapa kejahatan politik di Chile. Dokumen-dokumen tersebut dirilis tiga kali; Tranche I, dirilis pada 30 Juni 1999 merilis 5.800 laporan. Dokumen-dokumen tersebut berisi 5 tahun pertama pemerintahan Pinochet, di mana masa tersebut adalah periode represi diktator. Sekitar 5.000 dokumen dari Departemen Luar Negeri AS berisi laporan pelanggaran HAM pemerintahan Pinochet. CIA juga membuka ratusan dokumen analisis pemerintahan Pinochet namun rekaman dalam dokumen lain yang berisi dukungan terhadap rezim Pinochet dipotong. Tranche II sekitar 1.100 catatan dirilis pada 8 Oktober 1999. Dokumen-dokumen tersebut berisi dokumen antara tahun 1968-1973 berisi kebijakan Pemerintah AS terhadap pemilu dan Pemerintahan Allende. Paper CIA dalam aksi rahasianya (*covert action*) di Chile antara 1970-1973, termasuk yang digunakan oleh laporan Church Committee pada pertengahan 1970-an juga seharusnya ada dalam kategori ini. Tranche III dirilis pada 30 Juni 2000 sekitar 1.900 dokumen dan hampir seluruhnya berasal dari Departemen Luar Negeri AS yang berisi kasus-kasus pembunuhan dan penghilangan warga AS: Charles Horman, Frank Teruggi dan seorang pendaki bernama Boris Weisfeiler yang hilang pada Januari 1985. Bdk. Peter Kornbluch, *Open Up the Files: Chile Declassified, NACLA Report on the Americas*; Jul/Aug2003, Vol. 37

dokumen rahasia tersebut diambil, akibat tekanan dari para korban dan keluarga korban Pinochet –terutama korban warga AS, 33 anggota Kongres, serta masyarakat internasional dengan Pemerintah Spanyol sebagai pionir yang ingin mengajukan Pinochet ke mahkamah internasional atas tuduhan *crimes against humanity* setelah penangkapannya pada 16 Oktober 1998.<sup>119</sup>

Dokumen-dokumen tersebut –baik yang sifatnya terbuka maupun rahasia, diharapkan mampu membuka tabir sebearapa jauh keterlibatan AS dalam sejumlah pelanggaran HAM yang dilakukan semasa pemerintahan Pinochet. Dibukanya dokumen-dokumen ultra rahasia tersebut, bagi Peter Korbluch, setidaknya dapat menjadi titik terang awal dalam membantu publik mencari jawaban atas beberapa pertanyaan public AS menyangkut hubungan antara Chile dan AS selama pemerintahan Pinochet, seperti; apa dan seberapa jauh peran sejatinya AS dalam kudeta 11 September 1973 yang membawa Augusto Pinochet menduduki kursi kekuasaan? Apa yang memotivasi Presiden Nixon dan Penasehat Keamanan Nasional Henry Kissinger memberi kewenangan dalam mengawasi dan membatasi demokrasi di Chile? Bantuan apa yang diberikan CIA dalam konsolidasi kekuasaan Pinochet? Bantuan apa yang diberikan oleh CIA dalam mendukung sejumlah pembunuhan yang dilakukan oleh dinas rahasia Chile? Apa yang diketahui intelijen AS tentang Operasi Condor? Bisakah pemerintahan AS mendeteksi dan menangkal serangan bom mobil yang menewaskan Orlando Letelier dan Roni Karpen Moffitt pada 21 September 1976? Dan peran apa yang dimainkan Washington dalam usaha mendukung jutaan warga Chile mengakhiri kekuasaan sang diktator?<sup>120</sup>

### **III. 1 Kepentingan Politik dan Keamanan**

Kebijakan politik dan keamanan di Chile tak lepas dari kepentingan militer strategis AS (khususnya angkatan laut dan Departemen Pertahanan) di Chili adalah lokasi perairan Chile yang menjadi satu di antara dua perairan yang mampu menghubungkan Samudra Atlantik dan Pasifik. Chile yang terletak di belahan selatan

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> *Ibid.*



benua Amerika dan memiliki Selat Magellan adalah negara paling penting di Amerika Selatan. Status ini dikuatkan dengan Chile yang memiliki cadangan mineral yang melimpah seperti tembaga dan litium. Orientasi pasar bebas atau liberalisasi ekonomi adalah prioritas tertinggi kebijakan luar negeri AS.

### III.1.1 Politik Pembendungan

Kebijakan AS di Chile ini juga tidak bisa dilepaskan dengan kebijakan AS terhadap negara-negara lain di seluruh dunia dalam konteks Perang Dingin.<sup>121</sup> Inti dari kebijakan politik luar negeri AS pasca Perang Dunia II adalah pembendungan (*containment*) terhadap ideologi komunis. Pada masa Perang Dingin, ancaman persebaran pengaruh ideologi Marxisme yang diusung oleh Soviet menghasilkan sebuah teori domino. Di mana ketika ada satu negara di sebuah kawasan masuk ke dalam sistem komunisme, maka negara-negara lain di sekitarnya akan masuk ke dalam komunisme juga. Pada masa Perang Dingin, pemerintah dan warga Amerika percaya bahwa demokrasi dan nilai-nilai AS harus disebarluaskan ke seluruh dunia, karena mereka percaya bahwa demokrasi dan nilai-nilai AS tersebut adalah juga kebutuhan dunia.

Melewati seluruh masa Perang Dingin, kepentingan nasional AS adalah melawan *Marxism-Leninist* dan sistem politik otoriter lain dan menumbangkannya dengan *order* internasional yang didasarkan pada prinsip penentuan kehendak sendiri (*self-determination*). Kebijakan pembendungan (*containment*) mencerminkan sebuah konsensus kebijakan AS untuk mencegah ekspansi Soviet dan sistem komunismenya. Ancaman terhadap komunisme ini,

---

<sup>121</sup> Perang Dingin kerap disebut banyak orang sebagai masa berakhirnya Perang Dunia II sampai runtuhnya tembok Berlin pada 1989. Meski tidak ada perang secara langsung antara AS dan Uni Soviet, pada masa Perang Dingin terjadi beberapa kali perang di negara-negara *periphery* kedua superpower itu. Perang Dingin sendiri berlangsung selama empat dekade. Dari tahun 1947 sampai 1989. Puncaknya terjadi pada 1947-1963, ketika di sana ada ketegangan negosiasi antara AS dan Uni Soviet. Menurut Joseph S. Nye dalam bukunya "*Understanding International Conflict*" menjelaskan, apa yang membuat Perang Dingin menjadi begitu luar biasa adalah bahwa ada periode ketegangan yang berlarut-larut dan tidak berakhir dalam perang antara dua negara saingan (AS dan Uni Soviet).

dimaknai berbeda-beda oleh pemerintahan-pemerintahan dengan mengeluarkan doktrinnya masing-masing sebagai landasan argumentasi politik AS.<sup>122</sup>

Inti dari Doktrin Nixon adalah ingin membantu negara-negara yang bebas untuk mempertahankan dirinya sendiri. Tetapi negara-negara tersebut harus menyediakan pertahanan militer sendiri, sementara AS menyediakan bantuan ekonomi dan militer. Singkatnya, tidak akan terjadi seperti di Vietnam. Konsekuensi dari doktrin ini adalah meningkatnya level pengiriman senjata secara masif di daerah kekuasaan, yang mana Nixon berharap mereka akan menjadi pengganti untuk mencegah bahaya komunisme. Dukungan terhadap pemerintahan Soeharto untuk menginvasi dan menguasai Timor Leste<sup>123</sup> adalah salah satu contohnya. Indonesia di bawah Soeharto menyediakan diri dengan mengirimkan tentaranya menginvasi Timor Leste karena dikhawatirkan akan jatuh ke tangan komunisme. Dalam kasus dukungannya melalui aksi rahasia (*covert action*) CIA terhadap kudeta Pinochet, menunjukkan Nixon tidak setia terhadap doktrinnya sendiri karena operasi intelijen CIA terlibat langsung dalam persiapan kudeta 11 September 1973.

Pada masa pemerintahan Carter, doktrinnya mengganti apa yang telah ditetapkan Nixon sebagai *power politic* dengan berjanji akan menekankan pada kebijakan HAM dan moralitas. Pada tahun 1977, Carter langsung menegosiasi terusan Panama, di mana dalam perjanjian tersebut, akan terjadi pemindahan kedaulatan terhadap seluruh terusan Panama sejak 1 Januari 2000. Kemudian Carter juga menggelar inisiatif menggelar perundingan Camp David bersama Israel dan Mesir. Carter seperti dipaksa mengubah doktrinnya sendiri ketika mendapati berita bahwa April 1978 pemerintahan baru di Afganistan dimenangkan oleh kelompok pro-Marxist dan secara radikal mereformasi ekonomi Afganistan. Pada Desember 1979 ketika milisi Islam mengubah keadaan menjadi *chaos*, Uni Soviet mengirim 50.000

---

<sup>122</sup> Sarkesian, *Op.Cit.*, hal 14

<sup>123</sup> Amerika selama pemerintahan Presiden Ford yang meneruskan kepemimpinan Nixon, mendorong Soeharto masuk ke Timor Leste. Dokumen soal dukungan AS terhadap invasi ke Timor Leste dapat dilihat di <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB62/index.html>. Ini semua adalah dokumen rahasia yang sudah dideklasifikasi

pasukannya untuk menginvasi Afganistan. Sebagai respon terhadap hal ini, Carter mempertanyakan kebijakan politiknya sendiri dengan meminta peningkatan 5 persen untuk anggaran militer, dari 3 persen yang diminta sebelumnya. Carter dikritik terlalu responsive, dan para pengkritiknya menilai apa yang dilakukan Soviet memang tercela, namun tidak menjadi jaminan bahwa Soviet akan mengambil alih kendali keamanan Teluk Persia.<sup>124</sup>

Sementara, Doktrin Reagan mengoreksi dua pendahulunya: Nixon maupun Carter. Reagan tidak mau berkompromi dan kerjasama dengan Uni Soviet. Tidak sekadar melakukan pembendungan terhadap komunisme, lebih dari itu, Reagan justru ingin menghilangkan komunisme dari muka bumi. Ia menghadang bantuan militer dari Soviet dan Kuba masuk ke El Salvador dan Nikaragua dengan menggelar operasi CIA. Pengerahan ini dikenal dengan istilah Contras. Reagan juga terlibat jauh dalam konflik di Afganistan dengan memberi dukungan kepada kaum Mujahiddin sebesar US\$ 120 juta pada tahun 1984. Tahun 1987, bantuan meningkat sampai US \$ 630 juta dan menjadikan total bantuan militer AS sebanyak US\$ 2,1 miliar. Pada akhir masa jabatannya, Reagan menjadi partner Michael Gorbachev, dan Gorbachev mengirimkan proposal pengurangan seluruh senjata nuklir strategis untuk kepentingan ofensif.<sup>125</sup>

Di Benua Amerika khususnya di Amerika Latin, setelah Kuba menjadi negara penganut sistem komunis, kekhawatiran AS akan menyebarnya pengaruh komunisme Kuba akan menyebar ke negara-negara lain meningkat. Kekhawatiran ini ini juga terjadi di Chile sesaat sebelum dan setelah terpilihnya Salvador Allende sebagai presiden Chile pertama yang berhaluan Marxis. AS di bawah Presiden Nixon khawatir, efek domino “*going Communist*” ini akan menimpa Peru, Argentina dan Bolivia. Selain politik pembendungan (*containment*) terhadap komunisme, dominasi kawasan AS di benua Amerika juga ingin dipertahankan selama Perang Dingin. Dominasi AS di Amerika Latin telah berlangsung lebih dari 150 tahun, yang

---

<sup>124</sup> *Ibid.*, hal. 30-32

<sup>125</sup> *Ibid.*

kemudian telah dimantapkan dengan *Manifest Destiny* pada tahun 1845 di mana AS harus menyebarkan prinsip-prinsip demokrasi di Amerika Latin.

Sebelum Pinochet berkuasa, Chile dipimpin oleh Presiden Salvador Allende yang berhaluan Marxis (1970-1973). Meski Allende sendiri adalah seorang yang mendedikasikan dirinya berkerja untuk Partai Sosialis dan kerap melakukan konfrontasi dengan Partai Komunis di Chile, namun AS tetap menganggap Chile di bawah Allende adalah berhaluan komunis, dan hal ini jauh lebih berbahaya dibandingkan dengan Kuba karena posisi strategis geografis Chile.<sup>126</sup>

Terpilihnya Allende secara demokratis merupakan sebuah pukulan telak bagi AS di Amerika Latin. Usaha untuk meneruskan dominasinya di kawasan Amerika Latin mengalami tantangan yang semakin besar. Sebenarnya, hal ini sudah disadari AS jauh sebelum Allende berkuasa.<sup>127</sup> Keterlibatan AS dalam mendukung rezim diktator sayap kanan di Amerika Latin dimulai ketika Nixon memerintahkan Nelson Rockefeller, Gubernur New York pada 13 Februari 1969 sebagai kepala misi untuk mempelajari wilayah dan menyediakan sejumlah rekomendasi kepada presiden untuk meningkatkan efektifitas dalam kerjasama dengan negara tetangga. Pada bulan April, Nixon mengatakan, bahwa negara-negara di benua Amerika Selatan membutuhkan kebijakan baru, dengan program dan pendekatan baru. Laporan Nelson Rockefeller menyimpulkan;

*“It is factual. Either we meet this challenge, or the prospect is for revolutionary changes leading we know not where. Right-wing dictatorships were, therefore, necessary to establish order, protect American interests, and prevent any spread of communism in the hemisphere”*<sup>128</sup>

April 1964, CIA melaporkan, “Dari seluruh negara-negara di Amerika Latin, Chilelah satu-satunya negara yang menawarkan Komunis sebagai prospek terbaik

<sup>126</sup> Richard R. Fagen, *The United States and Chile: Roots and Branches*, *Foreign Affairs*, 2001, hal. 298

<sup>127</sup> Schmitz, *Op.Cit*, hal. 88

<sup>128</sup> *Ibid.*, hal. 90

untuk memasuki dan mendominasi pemerintahan melalui jalur pemilu”. Allende menempati urutan kedua pada pemilu 1958 dan mengancam investasi AS di Chile yang nilainya mencapai US\$ 750 juta. Dikhawatirkan, jika Allende menang akan menasionalisasi tambang tembaga. Maka mendukung Frei adalah jalan terbaik, dengan menggelontorkan dana US\$ 3 juta.<sup>129</sup>

Dalam dokumen yang dikenal dengan Church Report,<sup>130</sup> AS bahkan melalui *covert action* CIA mendukung sampai US\$ 8 juta antara tahun 1970-1973.

*Covert United States involvement in Chile in the decade between 1963 and 1973 was extensive and continuous. The Central Intelligence Agency spent three million dollars in an effort to influence the outcome of the 1964 Chilean presidential elections. Eight million dollars was spent, covertly, in the three years between 1970 and the military coup in September 1973, with over three million dollars expended in fiscal year 1972 alone*<sup>131</sup>

Kebijakan luar negeri AS mendukung *covert action* yang menghancurkan tradisi demokrasi di Chile menjadi persoalan tersendiri dalam hubungan AS-Chile sampai hari ini, khususnya jika dikaitkan dengan persoalan etis dan moralitas. Namun bagi Kissinger pemilu yang memenangkan Allende adalah tantangan bagi kepentingan nasional AS. Baginya, akan sangat susah melakukan rekonsiliasi dengan negara kedua komunis di Amerika Latin. Kissinger mengklaim, Allende dapat mendukung Kuba, sebagai basis serangan anti Amerika, dan beraliansi dengan Soviet. Ia juga khawatir terhadap efek domino di Amerika Selatan karena Chile berbatasan dengan Argentina, Peru, dan Bolivia.<sup>132</sup>

### III.1.2 Politik Stabilitas

Mendukung Pinochet seorang Jendral Angkatan Darat yang dengan segala keterbatasan dalam banyak bidang kenegaraan, namun mampu menerapkan

<sup>129</sup> *Ibid.*, hal. 94

<sup>130</sup> <http://foia.state.gov/reports/churchreport.asp>, diunduh pada 26 April 2011, pukul 19.30 WIB

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> Schmitz, *Op.Cit.*, hal. 95

kepemimpinan otoriter dan tangan besi adalah cara terbaik bagi politik stabilitas di Chile pascakudeta. Dalam dokumen yang dikirim melalui kawat kedutaan AS di Santiago ke Washington berjudul *the Junta's Problems in Governing* (lampiran 1) tertanggal 15 Oktober 1974, eksplisit disebutkan apa saja persoalan Chile pasca kudeta. Dokumen tersebut terlebih dahulu diawali dengan analisis singkat mengenai situasi sosial-politik, ekonomi dan keamanan. Berikut adalah ringkasan dokumen yang dibuat oleh *acting director* yaitu orang yang dalam dokumen ditulis AArenales;<sup>133</sup>

Mendapat dukungan 43 persen dari pemilu parlemen, koalisi Allende dalam *Unidad Popular* (UP) berpotensi mengubah sistem menjadi sosialis. Seperti usaha yang terus ditingkatkan oleh UP, oposisi juga melakukan hal yang sama; di Kongres, mahkamah agung, di jalan-jalan, di industri tambang dan transportasi, dan di antara para petinggi militer. Hal ini pada gilirannya membuat UP mendapatkan serangan ganda dari *status quo*. Terjadilah polarisasi politik yang memasuki titik kulminasinya pada bulan September.<sup>134</sup>

Pasca kudeta militer melalui serang udara ke istana Moneda dan di sana ditemukan Allende bunuh diri, Junta kemudian menghancurkan kekuatan partai sosialis dan komunis. Kongres dileburkan pada 25 September dan pada 27 September diistirahatkan (*reses*). Junta menyalahkan kepemimpinan sipil untuk kondisi Chile hari-hari ini; persidennya, Jendral Angkatan Darat Pinochet, mendeklarasikan rezim tidak akan menyerahkan kekuasaan kepada sipil sampai ia mendapatkan apa yang ia sebut sebagai '*integral recuperation*' di Chile. Faktanya konstitusi yang baru akan ditulis bias menyarankan '*integral recuperation*' memakan waktu yang lama.<sup>135</sup>

<sup>133</sup> <http://www.foia.state.gov/SearchColls/Results.asp?ResultMaxDocs=-1&ResultCount=50&SortField=DocDate&SortOrder=Desc&Page=1&Collection=state&DocumentClass=Pinochet&DocumentClass=Chile2&DocumentClass=StateChile3&QueryText=1973%2Cjanuary&Search.x=0&Search.y=0&Search=Search#> diunduh pada 16 Maret 2011 pukul 21.30 WIB, dokumen ini ada dalam lampiran

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> *Ibid.*

Junta memulai perannya dengan sedikit pengalaman dalam mengatur negara. Junta mewarisi ekonomi yang hancur dengan manajemen yang keliru. Tugas mendesaknya adalah menjaga populasi pekerja dan untuk menyediakan kebutuhan minimum penduduk. Tetapi untuk memperoleh percepatan perbaikan ekonomi, rezim seharusnya mendapatkan sejumlah pengakuan dari dalam maupun luar negeri. Di satu sisi, junta tidak bisa mengambil apa yang diperoleh para buruh saat kepemimpinan Allende. Di sisi lain, kekuasaan seharusnya diarahkan pada rekonstruksi nasional; membekukan uang yang beredar, meningkatkan produksi, membolehkan peningkatan pangan untuk sektor pertanian. Interaksi dua kebijakan ini akan menimbulkan penurunan gaji dan dapat menimbulkan kerusuhan sosial di antara para buruh. Konfederasi buruh Chile dilebur pada 25 September 1973. Jumlahnya mencapai 1 juta orang dan dipimpin secara nasional oleh partai sosialis dan komunis (di Santiago, dipimpin oleh Partai Kristen Demokrat).<sup>136</sup>

Sektor publik Chile (sekitar 44 persen menyumbang GDP) membutuhkan pengalaman dan pelatihan teknis. Kebijakan efektif fiskal dan moneter yang tepat harus diformulasikan dan dilaksanakan. Kapitalis Chile telah diundang untuk menggerakkan sektor pertanian dan industri. Sterilisasi politik dalam birokrasi dan kampus dapat mencabut beberapa profesional dan teknisi terbaik. Meski pelayanan mereka dapat dijamin, pembaruan ekonomi Chile secara cepat membutuhkan sumber daya domestik yang didukung oleh sumber daya privat dan publik dari luar negeri.<sup>137</sup>

Pada bagian kebijakan luar negeri, dipaparkan bagaimana Chile sedang mencari dukungan dengan merangkul AS yang sedang rusak hubungannya dengan Kuba dan Korea Utara. Tetapi, junta juga menjaga relasi dengan China, Uni Soviet, dan Negara-negara Eropa Timur. Bagian akhir laporan ini berisi prospek Chile ke depan. Di mana tantangan utamanya adalah bagaimana pemerintahan junta dapat

---

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*

diterima publik. Pilihannya, apakah junta memilih konsensus atau menggunakan tangan besi.<sup>138</sup>

Dalam kawat diplomatik yang dirilis pada September 1974 dan diberi judul *One Year of the Chilean Junta*,<sup>139</sup> (lampiran 2) kedutaan AS di Santiago melaporkan kinerja setahun pemerintahan Pinochet, baik dari sisi ekonomi, politik, dan pelaksanaan HAM. Dokumen tersebut sudah tidak lagi utuh karena disunting di beberapa bagian. Dalam analisisnya, situasi *chaos* terjadi di mana-mana dan tidak bisa dilepaskan dari persoalan ekonomi di Chile yang juga tidak bisa dipisahkan pada komoditas ekspor tunggal Chile yaitu tembaga. Dalam mengevaluasi kinerja junta, penting untuk menempatkan situasi yang menyebabkan *coup*. Seribu hari kepemimpinan Allende meninggalkan kekacauan. Keadaan berbalik pada saat perselisihan politik terjadi, polarisasi oleh antagonis, buruh yang tak terkendali, dan kerusuhan sipil, dan improvisasi kebijakan ekonomi yang tak terpublikasi. Masuk akal jika dikatakan situasi terus memburuk secara tajam dan kerusuhan akan terjadi segera. Apa yang dilakukan kaum kiri adalah bergerak di bawah tanah dan menunggu saat yang tepat dan mengorganisasi diri ke luar negeri.<sup>140</sup>

Secara umum, kedutaan AS menilai pemerintahan di bawah junta militer sukses secara administratif kecuali urusan di bidang ekonomi dan finansial. Semua kantor pemerintahan dikepalai oleh militer aktif dan para purnawirawan. Pinochet muncul sebagai kepala negara, dan hal tersebut diasumsikan bahwa ia akan terus memperbesar kekuasaannya. Dan kepercayaan diri junta terus meningkat untuk persoalan HAM dengan memanipulasi hukum dan peradilan untuk membenarkan

---

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> <http://www.foia.state.gov/SearchColls/Results.asp?ResultMaxDocs=-1&ResultCount=50&SortField=DocDate&SortOrder=Desc&Page=1&Collection=state&DocumentClass=Pinochet&DocumentClass=Chile2&DocumentClass=StateChile3&QueryText=1973%2Cjanuary&Search.x=0&Search.y=0&Search=Search#>, diunduh pada 19 April 2011 pukul 22.15 WIB

<sup>140</sup> *Ibid.*



tindakan kerasnya. Dalam hari-hari pertama kepemimpinan junta, catatan eksekusi, kemudian, dibuatlah undang-undang darurat yang disertai bukti-bukti yang kuat.<sup>141</sup>

Perubahan politik terjadi secara signifikan ketika AS dalam pemerintahan George H.W Bush menerbitkan dokumen bernama *Action Plan*<sup>142</sup> (lampiran 3) yang dirilis pada 30 Mei 1989, menggarisbawahi kepentingan AS dan tujuannya di Chile selama masa transisi menuju demokrasi. *Action Plan* ini diakses dari kawat-kawat diplomatik kedutaan AS yang disebutkan di sana sebagai landasan kebijakan luar negeri AS di Chile untuk memberikan dukungan terhadap transisi damai dan pemerintahan demokratis yang stabil, yang pemerintahannya mampu melayani kepentingan-kepentingan dasar AS. Di bawah ini adalah tujuan dan insiatif dalam sektor politik, keamanan/militer, ekonomi dan budaya. Sumber daya yang digunakan untuk mencapai tujuan ini berasal dari anggaran pemerintah maupun *non-official sources*. Tujuan lainnya untuk mencapai tujuan kunci ini adalah mendukung bi-partisan terlibat dalam pembuatan kebijakan dan menikmati kedudukan dalam Kongres.<sup>143</sup> *Action Plan* adalah draft rencana *structural framework* yang berhasil dijabarkan dalam formulasi kepentingan AS dengan derajat fleksibilitas. Rencana ini telah disetujui oleh *Assistant Secretary* dan Menteri Pertahanan. Dokumen ini dibuat oleh seorang *drafter* ARA/SC berinisial P DeShazo.<sup>144</sup>

*Chile Action Plan* 1989-1990 bertujuan untuk; (1) mendukung transisi damai menjadi pemerintahan demokratis bisa memerintah paling lambat 11 Maret 1990. (2) Pemerintah harus dapat melaksanakan pemilihan umum yang bebas dan adil untuk menikmati kesetabilan karena persoalan legitimasi. (3) Pemerintahan baru seharusnya merupakan konsensus politik nasional dan memberikan dukungan ke angkatan bersenjata. Seharusnya perolehan kekuasaan bebas dari komitmen terhadap

---

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> <http://www.foia.state.gov/SearchColls/Results.asp?ResultMaxDocs=-1&ResultCount=50&SortField=DocDate&SortOrder=Desc&Page=1&Collection=state&DocumentClass=Pinochet&DocumentClass=Chile2&DocumentClass=StateChile3&QueryText=1973%2Cjanuary&Search.x=0&Search.y=0&Search=Search#> diunduh pada 27 April 2011 pukul 23.35 WIB

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> *Ibid.*

partai Komunis. (4) Menjaga dukungan bi-partisan di Kongres Chile dan pemerintahan di Chile untuk bekerjasama untuk mengembangkan program yang dalam mendukung tujuan pemerintahan AS. (5) Pemerintah AS mendukung dan memberikan bantuan selama Maret 1989-1990 sampai terpilihnya pemerintahan baru yang mengadopsi kebijakan yang mampu melayani kepentingan nasional AS. Kepentingan nasional AS terdapat dalam (a) politik. (b) keamanan/militer (c) ekonomi, (d) area kebudayaan. Di bawah ini dijelaskan kepentingan nasional AS di beberapa bidang tersebut

- a. Politik: memperkuat pemerintahan demokratik di Chile yang memiliki ikatan dengan pemerintahan AS dan yang mampu memerintah sesudah masa transisi.
- b. Keamanan/militer: mendukung militer Chile untuk menuju pemerintahan moderat dan stabil selama masa transisi menjadi demokrasi penuh. Memberikan peningkatan kapasitas militer yang professional, institusi apolitis di bawah kontrol sipil.
- c. Ekonomi: mendukung kelanjutan orientasi pasar bebas, fiskal dan moneter, perdagangan, dan kebijakan investasi asing yang mempromosikan keberlangsungan pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lingkungan yang kondusif untuk stabilitas politik.
- d. Kebudayaan: menempatkan basis hubungan kebudayaan jangka panjang melalui program-program pendidikan. Factor kunci untuk tujuan ini adalah terciptanya “U.S-Chile Educational Development Fund”, serta Mendesak pemerintahan Chile menjaga dan meningkatkan pelaksanaan penegakkan HAM menindak apa yang terjadi pada 1988.<sup>145</sup>

### III.2 Kepentingan Ekonomi

Kepentingan luar negeri AS pada sektor ekonomi di Chile yang terutama adalah mengubah sistem ekonomi sosialis menuju sistem pasar bebas atau liberalisasi

---

<sup>145</sup> *Ibid.*

ekonomi, mengingat kepentingan ekonomi AS terancam di Chile pada saat kepemimpinan Allende. Robert Reich dalam bukunya yang berjudul *Supercapitalism* menggambarkan bagaimana Milton Friedman bersama Arnold Harberger datang (atas undangan Pinochet) untuk mendesak Chile menerapkan pasar bebas pada Maret 1975. Dalam beberapa seri kuliahnya di Chile, ia menyemaikan pemahaman bahwa pasar bebas adalah pra kondisi untuk mencapai *political freedom* dan demokrasi yang berkesinambungan,<sup>146</sup> di mana kapitalisme, bagi Friedman adalah prasyarat yang sudah hampir pasti dari sebuah demokrasi.<sup>147</sup> Untuk memahami apa yang telah terjadi, dan apa yang bisa dilakukan untuk membuat demokrasi berfungsi dengan baik, sekali lagi, memerlukan penyelidikan rinci ke dalam perubahan struktur ekonomi dan politik.<sup>148</sup>

Naomi Klein menemukan sebuah proposal berjudul *Milton Friedman's Capitalism and Freedom* yang berisi tiga jurus utama pasar bebas yaitu privatisasi, deregulasi dan pemotongan anggaran sosial.<sup>149</sup> Perubahan sistem ekonomi baru tersebut akan didukung oleh para ilmuwan ekonomi Chile yang pernah belajar di University of Chicago di bawah bimbingan Friedman. Ekonom-ekonom tersebut kemudian, kerap dijuluki *Chicago Boys*.<sup>150</sup> Para *Chicago Boys* menurut Klein, membantu mengimplementasikan eksperimen ekonomi Friedman yang disebut *shock therapy* atau doktrin Chicago.<sup>151</sup>

Para ekonom yang terkenal dengan sebutan teknokrat *Chicago Boys* kini masih menduduki posisi penting dalam pemerintahan Chile. Salah satunya adalah José Piñera, Presiden Chile saat ini. Meski Piñera adalah lulusan Fakultas Ekonomi Universidad Católica de Chile dan melanjutkan studinya di Harvard University, namun ia mendeklarasikan dirinya sendiri<sup>152</sup> sebagai bagian dari *Chicago Boys* yang

---

<sup>146</sup> Robert Reich, *Supercapitalism*, Icon Books, 2007, hal. 3

<sup>147</sup> *Ibid.*, hal. 9

<sup>148</sup> *Ibid.*, hal. 7

<sup>149</sup> Klein, *Op.Cit*, hal. 79

<sup>150</sup> *Ibid.*, hal. 7

<sup>151</sup> *Ibid.*, hal. 85

<sup>152</sup> *Ibid.*, hal. 78

pada waktu itu Universidad Católica de Chile memiliki hubungan yang dekat dengan Departemen Ekonomi University of Chicago. Dalam kawat-kawat diplomatiknya, persoalan *Chicago Boys* kerap disebut dengan istilah *Chicago Group* oleh kedutaan AS di Santiago, Chile.

### III.2.1 Melawan Proyek Nasionalisasi

Hal yang paling kontras membedakan Pinochet dari Allende dalam sisi ekonomi tak lain adalah konsep ekonomi mereka yang jauh berbeda. Pinochet tidak sepakat dengan proyek nasionalisasi yang digagas Allende. Pinochet jauh lebih mengakomodasi kepentingan privat ikut bermain dalam perekonomian di Chile sementara menarik campurtangan pemerintah di sektor ekonomi. Bagaimana kinerja Pinochet dan tim ekonominya, tergambar dalam tabel di bawah ini yang menunjukkan kinerja pemerintahan menurut ukuran-ukuran yang biasa digunakan dalam mengukur kinerja ekonomi, seperti presentase pertumbuhan pendapatan perkapita (GDP), angka pengangguran, dan laju inflasi.

Tabel III.1 Kinerja Ekonomi Pinochet<sup>153</sup>

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
GDP growth rate (%)	-5.6	1.0	-12.9	3.5	9.9	8.2	8.3	7.8	5.5
Unemployment rate (%)	1.6	9.7	16.2	16.8	13.2	14.0	13.6	11.8	11.1
Inflation rate (%)	441.0	497.8	379.2	232.8	113.8	50.0	33.4	35.1	19.7

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
GDP growth rate (%)	-14.1	-0.7	6.3	2.4	5.7	5.7	7.4	10.0	n.a
Unemployment rate (%)	22.1	22.2	19.2	16.4	13.5	12.3	11.0	9.8	n.a
Inflation rate (%)	9.9	27.3	19.9	30.7	19.5	19.9	14.7	17.0	n.a

Sumber: Dominique Hachette and Rolf Ludres, *Privatization in Chile, an Economic Appraisal*, 1993

<sup>153</sup> Dominique Hachette and Rolf Ludres, *Privatization in Chile, an Economic Appraisal*, an International Center for Economic Growth Publication, Press, San Francisco, California, 1993

Menurut Hachette dan Ludress, akhir tahun 1973, pemerintahan Allende meninggalkan kondisi makro dan mikro ekonomi ada pada posisi disequilibrium. Hal ini menjadi tak terelakkan, terjadi mengingat program revolusioner politik nasionalisasi<sup>154</sup> Allende tidak didukung oleh mayoritas parlemen di Chile, yang pada saat itu mengambil sikap oposisi.

Proyek nasionalisasi dan pengalihan perusahaan-perusahaan swasta oleh negara membutuhkan pembiayaan yang tinggi, sementara negara gagal menghimpun pajak, terjadi biaya tinggi terhadap subsidi dan melonjaknya upah buruh secara signifikan. Sampai Agustus 1973, inflasi menembus 300 persen, defisit anggaran mencapai 20 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB), sesuatu yang belum pernah terjadi sebelumnya.<sup>155</sup> Pada akhirnya, produksi menurun drastis dari tahun sebelumnya; kekurangan modal meningkat pesat di berbagai sektor; cadangan devisa menyusut; keuntungan pendapatan riil yang dicapai pada tahun 1971 terkikis, dan produktivitas tenaga kerja berkurang secara signifikan sebagai konflik buruh meningkat. Penurunan ekonomi diperburuk oleh penurunan harga tembaga dunia, yang merupakan ekspor utama Chile, pada tahun 1971 dan 1972, walaupun harga

---

<sup>154</sup> Politik nasionalisasi adalah siasat politik untuk menentukan kawasan-kawasan ekonomi. Kawasan ekonomi dibagi menjadi tiga; *Pertama*, kawasan pemilikan sosial yang dikuasi oleh negara dengan jalan nasionalisasi. Kawasan pemilikan sosial meliputi sektor industri pertambangan, seperti; tembaga, nitrat, yodium, besi, batu bara. Sektor keuangan negara meliputi bank-bank swasta dan perusahaan asuransi. Sektor perdagangan luar negeri, sektor monopoli strategis termasuk semua kegiatan yang mengatur perkembangan sosial negeri ini seperti produksi dan distribusi tenaga listrik, kereta api, angkutan laut dan udara, perhubungan, produksi penyulingan, minyak tanah, gas cair, baja, semen dan semua kaitannya dengan produk-produk kimia berat. Kawasan pemilikan sosial ini bertujuan untuk menghancurkan monopoli swasta nasional asing dalam kehidupan perekonomian Chile. *Kedua*, kawasan pemilikan campuran: negara dan swasta. Kawasan ini meliputi industri kecil yang ditujukan untuk para borjuasi kecil yang didukung oleh pemerintah untuk mengembangkan usahanya. *Ketiga*, kawasan pemilikan pribadi. Sementara politik pemerataan ditempuh dengan jalan serangan langsung terhadap kemiskinan yang merupakan falsafah dari sosialisme. Selain itu, politik pemerataan dimaksudkan untuk menarik dukungan kepada UP, dan mengorganisir buruh dengan baik. Hal ini disadari Allende menjadi keharusan struktural yang harus ditempuh dengan jalan memperbesar upah atau gaji, mengurangi pengangguran dengan menciptakan lapangan pekerjaan umum, dan pengadaan jasa di bidang pendidikan, kesehatan, perumahan. Implikasi dari politik pemerataan ini adalah menciptakan kebutuhan bahan pokok dan bahan pangan yang membuat pengeluaran pemerintah membengkak. Bdk., Arief Budiman dalam desertasinya yang diterbitkan menjadi buku yang berjudul, "Jalan Demokratis ke Sosialisme, Pengalaman Chile di Bawah Allende", Pustaka Sinar Harapan, 1987

<sup>155</sup> Dominique, *Op.Cit.*, hal. 14

naik spektakuler pada tahun 1973, dan oleh penarikan kredit internasional dari sumber tradisional.<sup>156</sup>

Proyek nasionalisasi Allende menjadi ancaman serius bagi kepentingan ekonomi AS di Chile. Prediksi masa depan ekonomi Chile di bawah Allende dibahas resmi di Senat AS pada 16 November 1970. Dalam dokumen *Multinational Corporations and United States Foreign Policy*<sup>157</sup> yang berisi pidato Henry Kissinger dalam *hearing* antara sub komite *Multinational Corporations* dan komite Hubungan Luar Negeri Senat AS yang merespon terpilihnya Salvador Allende sebagai pemenang pemilu presiden Chile pada 4 September 1973, Kissinger menilai bahwa Chile di bawah Allende adalah pemerintahan yang berorientasi komunis dan dalam jangka panjang bisa mempengaruhi stabilitas kawasan di *Western Hemisphere*, sentimen anti AS, dan bergerak ke arah kiri, khususnya Argentina, Bolivia dan Peru. Kissinger menilai;

*“So I don’t think we should delude ourselves that an Allende takeover in Chile would not present massive problems for us, and for democratic forces and for pro-U.S. forces in Latin America. What would happen to the Western Hemisphere Defense Board, or to Organization of American States, and so forth, is extremely problematical... It is one of those situations which are not too happy for American interests.”*<sup>158</sup>

Kemudian, Departemen Keuangan AS, khususnya di bawah Menteri John Connally melakukan koordinasi untuk memberikan sanksi ekonomi kepada pemerintahan Allende yang menjalankan politik nasionalisasinya yang mengancam aset investasi swasta AS di Chile yang mencapai US\$ 1 milyar.<sup>159</sup>

Sementara bagi Allende, tujuannya menasionalisasi tambang-tambang tembaga dimaksudkan sebagai sumber-sumber dana bagi konsekuensinya menjalankan

---

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> Fagen, *Op.Cit.*, hal. 297

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> *Ibid.*, hal. 305

pemerintahan sosialis. Dan pengambilalihan bank-bank swasta untuk memenuhi kredit yang selama ini hanya diperuntukkan bagi perusahaan-perusahaan raksasa.<sup>160</sup>

Nasionalisasi pertama-tama ditujukan pada sektor tambang di Chile. Sementara, sejarah pertambangan di Chile tidak bisa dipisahkan dari invasi modal perusahaan-perusahaan AS. Bagi Chile, tambang tembaga menjadi pendapatan negara paling penting, mengingat Chile merupakan negeri penghasil tembaga terbesar ketiga setelah AS dan Soviet. Enam puluh persen pendapatan negara Chile berasal dari ekspor tembaga, dan pajak yang delapan puluh persennya adalah berupa valuta asing. Meski demikian, tambang Chile dikuasi oleh tiga perusahaan AS yaitu Anaconda, Kennecott, dan Cero Corporation. Di lokasi pertambangan tembaga terbesar Gran Minera yang menghasilkan 80 persen dari seluruh hasil tambang Chile, Anaconda menguasai 66,7 persen sementara Kennecott 29,7 persen. Pemerintah Chile hanya mendapatkan pemasukan pajak ekspor saja. Tembaga yang dijual ke AS harganya hampir dua kali lebih murah dari harga pasaran tembaga dunia di *London Market Exchange* (LME). Harga tambang Chile 80 persen dijual dengan harga 27,5 sen setiap pon atau US\$ 600 per ton, sementara harga pasaran dunia adalah US\$ 1.200. Maka kerugiannya setahun dapat mencapai US\$ 180 juta. Jumlah sebesar ini, adalah sebagai “hadiah” yang dipersembahkan kepada AS.<sup>161</sup>

Tidak lebih dari setahun Allende memimpin Chile di bawah pemerintahan sosialis, tepatnya pada 11 Juni 1971, Allende mengesahkan UU yang mengatur nasionalisasi tambang sebagai konsekuensi dijalankannya kebijakan politik nasionalisasi. Dan empat hari setelahnya, presiden mengambil alih Gran Minera. Pada Agustus 1972 dibentuklah pengadilan tembaga dan pada akhirnya memenangkan tuntutan pemerintah Chile. Dari sana, tertutuplah jalan hukum untuk memenangkan perkara itu tertutup rapat. Kekalahan ini tentu tidak membuat pihak perusahaan-perusahaan tersebut diam. Kennecott melakukan kampanye terhadap pasar jika membeli tembaga Chile artinya membeli tembaga hasil curian yang akan

---

<sup>160</sup> Budiman, *Op.Cit.*, hal, 81-82

<sup>161</sup> *Ibid.*, hal. 85

dipersoalkan ke meja hijau. Anaconda memberi penawaran para pekerja tambang untuk bekerja di negara Amerika Latin lain dan dengan gaji yang lebih tinggi. Tidak berhenti sampai di sana, pemerintah AS pun turun tangan dengan memboikot ekonomi Chile juga dengan tidak membuka kran perdagangan untuk suku cadang serta memotong bantuan luar negeri AS ke Chile.<sup>162</sup>

Beberapa dokumen korespondensi berupa surat-menyurat antara David Rockefeller dan Henry Kissinger tertanggal 10 Agustus 1971 dan 2 September 1971 menunjukkan bagaimana David Rockefeller sebagai direktur utama The Chase Manhattan Bank meminta Kissinger untuk melihat persoalan salah satu perusahaan miliknya yaitu Anaconda yang terancam oleh kebijakan ekonomi Allende dan mendorong Kissinger untuk mengambil tindakan terhadap pemerintahan Allende (lampiran 4).

Pada pemerintahan Nixon, meski mengaku tidak menjalankan politiknya berdasarkan perhitungan ekonomi, namun banyak pihak sepakat bahwa sebagai Presiden, Nixon adalah teman sekaligus pelindung bagi perusahaan-perusahaan yang beroperasi di Amerika Latin. Di bawah Nixon, pemerintahan justru didominasi oleh kepentingan dan ideologi korporasi, dan dengan terbuka, Presiden melakukan kontak dengan para pengusaha tersebut.<sup>163</sup> Contohnya, relasinya dengan kalangan elit bisnis International Telephone and Telegraph, Inc. (ITT) perusahaan telekomunikasi terkemuka AS pada saat itu, juga mendukung usaha penggulingan Allende.

*In addition to providing information and cover to the CIA, multinational corporations also participated in covert attempts to influence Chilean politics. The following is a brief description of the CIA's relationship with one such corporation in Chile in the period 1963-1973 -International Telephone and Telegraph, Inc. (ITT). Not only is ITT the most prominent and public example, but a great deal of information has been developed on the CIA/ITT relationship. This summary is based on new information provided to this Committee and on material*

---

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> Fagen, *Op.Cit.*, hal. 299-300



*previously made public by the Subcommittee on Multinational Corporations of the Senate Foreign Relations Committee.*<sup>164</sup>

Dukungan terhadap pemerintahan baru –meski ditempuh dengan cara kudeta militer– di bawah Pinochet dibenarkan oleh Departemen Luar Negeri AS. Dua hari setelah kudeta, Departemen Luar Negeri AS mengirim kawat rahasia kepada kedutaannya di Santiago:

*We welcome general Pinochet's expression of Junta, desire for strengthened ties between Chile and the US. You are requested to convey at the earliest possible opportunity informal response to General Pinochet along the following lines and by whatever private means you deem appropriate.*

*The USG [US Government] wishes make clear its desire to cooperate with the military junta and to assist in any appropriate way. We agree that it is best initially to avoid too much public identification between us. In meantime we will be pleased to maintain private unofficial contacts as the junta may desire..*<sup>165</sup>

Dukungan awal AS terjadi dua hari pasca kudeta Pinochet dilakukan secara diam-diam. Hari berikutnya, pemerintahan Nixon membuat satuan tugas (*task force*) bernama *Washington Special Action* untuk memastikan kebutuhan bantuan jangka pendek, menengah dan panjang. Pada 20 September 1973, Kissinger memimpin rapat komisi ini dengan memberikan instruksi kepada duta besar AS di Chile:

*... to talk to the Junta... to inform them our goodwill. Our intention to recognize and when; when the emergency food supplies will be delivered and authorizing the Ambassador to discuss with Junta, Chile's middle and long-term economic needed.*<sup>166</sup>

Pemerintah Nixon dan Ford menyetujui US\$ 186 juta untuk membantu Pinochet selama kurun waktu 1974-1976. Angka yang jauh lebih tinggi, dibandingkan dengan masa Allende yang hanya US\$ 19,8 juta. Kredit internasional kembali mengucurkan dananya. IDB menyetujui bantuan senilai US\$ 237 juta dan

<sup>164</sup> <http://foia.state.gov/reports/churchreport.asp>, diunduh pada 26 April 2011, pukul 19.45 WIB

<sup>165</sup> Livingstone, *Op.Cit*, hal. 62

<sup>166</sup> *Ibid.*, hal. 63

Bank Dunia US\$ 66 juta, selama tiga tahun pertama pemerintahan junta. Selain itu pemerintah AS juga membantu pemulihan citra junta, baik di dalam maupun di luar negeri dengan menerbitkan buku putih beberapa saat setelah kudeta, dan dikirim ke Washington serta negara-negara kapitalis lain.

### III.2.2 Privatisasi dan Deregulasi

Agenda pertama rezim Pinochet adalah menekan laju disekuilibrium makro ekonomi. Hal tersebut ditempuh dengan menetapkan tiga tujuan utama; (1) memberikan jaminan yang tinggi terhadap stabilitas pertumbuhan ekonomi, mengganti strategi ekonomi yang dinilai keliru pada dekade sebelumnya yaitu berdasarkan substitusi import dan keterbatasan pilihan instrumen-instrumen ekonomi (tarif, larangan, kontrol harga dan perdagangan), (2) memberantas kemiskinan dan mencapai kapasitas produksi maksimal melalui aktivitas produksi yang tinggi, dan (3) mencapai stabilitas kebijakan.<sup>167</sup>

Tujuan tersebut, baik dipilih maupun dipaksakan oleh Pemerintahan Pinochet, dicapai dengan memberikan penghargaan terhadap kepemilikan privat, dan persamaan kesempatan atas pendidikan, kesehatan, dan keamanan sosial. Untuk mencapainya, maka ditetapkan beberapa langkah praktis di antaranya; (1) restorasi pasar sebagai instrumen utama pengambilan kebijakan ekonomi, (2) restorasi sektor privat sebagai agen pembangunan, dalam arti bukan sekadar tanggung jawab sektor privat melainkan juga persoalan dikurangnya peran negara dalam sektor ekonomi, serta divestasi perusahaan-perusahaan publik menjadi tak terhidarkan, (3) keterbukaan yang lebih besar terhadap pasar luar negeri, untuk memanfaatkan keunggulan komparatif, menuai keuntungan dari spesialisasi yang lebih besar, dan meningkatkan efisiensi untuk menghadapi persaingan, (4) tidak melakukan pembedaan terhadap seluruh sektor produksi dalam meningkatkan alokasi sumber daya, (5) pengembangan pasar finansial (yang sebelumnya tidak ada) untuk meningkatkan cadangan dan investasi dan (6) penggunaan alat-alat ekonomi umum, seperti nilai

---

<sup>167</sup> Dominique, *Op.Cit.*, hal. 15

tukar, suku bunga dan jumlah uang beredar, untuk membantu pencapaian tujuan ini.<sup>168</sup>

Pada pertengahan tahun 1970-an di bawah Pinochet, Chile menjual lebih dari 550 perusahaan milik negara ke sektor privat dari tahun 1973 sampai 1988 (lampiran 6). Privatisasi di Chile mengakibatkan hilangnya kontribusi perusahaan-perusahaan milik negara ke pendapatan negara dari 39 persen menjadi 16 persen. Tabel di bawah ini menunjukkan jumlah privatisasi perusahaan-perusahaan negara atau COFRO (*Corporación de Fomento de la Producción* atau *State Development Corporation*).

Tabel III.2 Perbandingan kebijakan ekonomi pemerintahan Pinochet dan Allende

	1970	1973	1983	1989
Enterprises related to COFRO	46	571	24	24
- Subsidiaries	46	228	23	24
- State-managed enterprises	0	325	0	0
- Banks	0	18	1	0
Other state-owned enterprises	20	22	21	18
Other Financial Institutions	2	2	2	2
CODELCO	0	1	1	1
Total	68	596	48	45

Sumber: Dominique Hachette and Rolf Ludres, *Privatization in Chile, an Economic Appraisal*, 1993

Jika dilihat berdasarkan jenis industri yang diprivatisasi yang berkontribusi terhadap PDB adalah sebagai berikut;

	1965	1973	1981	1988

<sup>168</sup> *Ibid.*

Mining	13.0	85.0	83.0	n.a*
Industry	3.0	40.0	12.0	n.a
Utilities	25.0	100.0	75.0	n.a
Transportation	24.3	70.0	21.0	n.a
Communications	11.1	70.0	96.3	n.a
Finance	0.0	85.0	28.3	n.a
All state enterprises and public administration	14.2	39.0	24.1	15.9

\* n.a: *not available* (tidak tersedia)

Sumber: Dominique Hachette and Rolf Ludres, *Privatization in Chile, an Economic Appraisal*, 1993

Dua tabel di atas menunjukkan perbandingan kebijakan ekonomi pemerintahan Pinochet dan pemerintahan sebelumnya. Dalam 100 hari pemerintahan sosialis di bawah Allende, pemerintah membeli dan mengontrol hampir seluruh sektor distribusi dan finansial negara antara tahun 1965 sampai 1973 perusahaan yang dikelola negara meningkat dari 68 menjadi 596 perusahaan.<sup>169</sup>

Kepemimpinan Pinochet membawa perubahan drastis dalam persoalan nasionalisasi yang dilakukan Allende. Tak lama sesudah mengambil alih kekuasaan, Pinochet langsung menerapkan program privatisasi terhadap badan-badan usaha milik negara. Privatisasi di Chile, sebagai bagian dari proses pembersihan dan reformasi institusi yang diambil alih oleh rezim militer, bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pengurangan tingkat pengangguran, dan menurunkan angka kemiskinan. Keyakinan terhadap pencapaian tujuan tersebut didukung oleh penghargaan atas hak-hak individu, seperti kepemilikan privat, mengadopsi prinsip-prinsip liberal seperti: non diskriminasi, pasar adalah instrumen utama dalam pengambilan keputusan ekonomi, sektor privat sebagai agen pembangunan,

<sup>169</sup> *Ibid.*, hal. 32

perdagangan luar negeri sebagai perinsip utama untuk mengeksploitasi keunggulan komparatif negara, meningkatkan efektifitas ekonomi domestik, dan lain-lain.<sup>170</sup>

Program privatisasi yang didukung dan digawangi oleh para ekonom yang kerap disebut *Chicago Boys* ini bertujuan untuk menciptakan efisiensi ekonomi. Caranya; *pertama*, membuka persaingan bebas di pasar, agar tercipta kompetisi yang kuat atau kebijakan khusus yang didasarkan pada harga marjinal dan menghilangkan sistem monopoli. Kedua, perusahaan-perusahaan publik diwajibkan mampu melakukan pembiayaan sendiri dan dilarang diberi subsidi. Dan *ketiga* pemerintah menghentikan seluruh campurtangan terhadap sektor ekonomi.<sup>171</sup>

Privatisasi ini memiliki dua tahapan proses penting selama kepemimpinan Pinochet. Tahap pertama adalah tahun 1974-1979 di mana tujuannya adalah mengembalikan hampir seluruh badan usaha milik negara kepada pemilik lama atau dijual ke sektor privat terutama pada perusahaan-perusahaan yang beroperasi di sektor-sektor non tradisional. Pada awal kepemimpinannya, Pinochet langsung melakukan deregulasi dengan mengeluarkan Dekrit 88 yang berisi negara mengambil alih seluruh perusahaan-perusahaan untuk tujuan normalisasi. Februari 1974, Pinochet kembali mengeluarkan Dekrit 333 yang membolehkan setiap perusahaan menormalisasi status kredit dengan sistem finansial yang ada.<sup>172</sup>

Pada tahap pertama ini, ada dua periode privatisasi. Periode pertama pada tahun 1974 sebanyak 325 badan usaha milik negara diprivatisasi, dengan nilai buku total mencapai US\$ 1 milyar, dan dengan catatan perusahaan-perusahaan yang diprivatisasi tersebut dijual dengan harga yang cukup murah, karena selama pemerintahan Allende, banyak aset dari perusahaan tersebut telah rusak. Mereka yang membeli badan-badan usaha milik negara tersebut juga mengajukan kredit lunak.<sup>173</sup> Periode kedua tahap pertama pada 1975-1979, privatisasi kembali dilakukan

---

<sup>170</sup> *Ibid.*, hal. 31

<sup>171</sup> *Ibid.*, hal. 34

<sup>172</sup> *Ibid.*, hal. 46

<sup>173</sup> *Ibid.*, hal. 46-47

khususnya pada sektor finansial, industri, perusahaan distribusi, dan lain-lain dengan total buku mencapai US\$ 1,2 milyar.<sup>174</sup>

Tahap kedua adalah privatisasi-privatisasi sektor publik yang dijalankan Pinochet pada tahun 1984-1989 seperti perusahaan minyak Chile atau *Petroleum Company of Chile* (COPEC), sektor pendidikan dan kesehatan, perumahan, dan sebagainya dengan total pendapatan negara mencapai US\$ 1,2 milyar.<sup>175</sup>

Dalam kawat rahasia berjudul *the Junta's Problems governing* disebutkan, perlahan-lahan arah kebijakan luar negeri Chile mencari jaminan terhadap pangan dan pinjaman. Membalikkan kebijakan Allende, rezim ini mau menerima perjanjian dengan *International Monetary Fund* (IMF), untuk meninjau kembali *The Inter-American Committee for the Alliance for Progress* (CIAP). Upaya ini dilakukan untuk mencapai beberapa kompromi dalam pembayaran kompensasi pengambilalihan beberapa properti di perusahaan tambaga AS, dan beberapa kompromi terkait isu pembayaran ulang properti perusahaan tambang tambaga dari AS.<sup>176</sup>

Pada dokumen yang dikirim bulan Juni 1974 berjudul *Pinochet Views*,<sup>177</sup> (lampiran 5) dipaparkan bagaimana Pinochet meminta tambahan bantuan untuk peningkatan kapasitas militer Chile kepada Pemerintah AS. Tidak disebutkan siapa saja yang mewakili pemerintah AS dalam pertemuan dengan Pinochet. Sementara, dokumen tersebut sudah banyak disensor. Rangkuman isi dokumen itu adalah Pinochet yang dalam suasana optimis terhadap ekonomi Chile, berharap AS meningkatkan bantuannya, termasuk kredit *Foreign Military Financing*

---

<sup>174</sup> *Ibid.*, hal. 47

<sup>175</sup> *Ibid.*, hal. 59

<sup>176</sup> State.gov., *Op.Cit*

<sup>177</sup> <http://www.foia.state.gov/SearchColls/Results.asp?ResultMaxDocs=-1&ResultCount=50&SortField=DocDate&SortOrder=Desc&Page=1&Collection=state&DocumentClass=Pinochet&DocumentClass=Chile2&DocumentClass=StateChile3&QueryText=1973%2Cjanuary&Search.x=0&Search.y=0&Search=Search#> diunduh pada 17 April 2011 pukul 22.05 WIB

(FMF), serta membela persoalan HAM Pemerintah Chile. Pertemuan tersebut sendiri berlangsung pada 3 Juni dengan hasil secara garis besar:<sup>178</sup>

Dalam sektor ekonomi, Pinochet merasa puas dan optimis tentang produktivitas dari perusahaan tambang, pertanian dan industri. Dengan memperhatikan untuk tambang, ia mencatat bahwa untuk produksi tembaga negara meningkat 1/3 pada bulan lalu sama dengan pencapaian pada bulan yang sama tahun sebelumnya. Ekspektasi produksinya mencapai 740.000 ton tembaga.<sup>179</sup>

Dari Gran Minería tahun 1974, yang total produksinya seharusnya mencapai 1 juta ton, ia menunjukkan tingginya inflasi dan merasa kesulitan untuk mengontrolnya. Tahun pertama sejak militer mengambil alih, Brazil memiliki pengalaman mengatasi laju inflasinya yang mencapai 600 persen. Ia berpikir untuk melaksanakan program pengawasan laju inflasi yang telah berjalan dan harus diselesaikan.<sup>180</sup>

Pinochet mengatakan, investasi asing diperlukan guna memperbanyak lapangan pekerjaan meski ia menyadari kalau investasi dapat menyebabkan bertambahnya laju inflasi. Ia mencatat bahwa investasi asing dari Jepang dan Spanyol diperlukan, namun dengan banyaknya persyaratan. Sementara ia berjanji akan segera mengesahkan regulasi baru tersebut, yang mempermudah masuknya investasi AS. Dalam referensinya untuk menegosiasi tembaga, ia mengkonfirmasi hal tersebut bisa diteruskan.<sup>181</sup>

Kedutaan AS di Chile menyebutkan bahwa diperlukan bantuan untuk nutrisi, pertanian, dan berharap dapat merealisasikan permintaan pemerintahan Chile untuk bahan makanan. Pinochet mengatakan, ia sangat mengapresiasi hal tersebut. Kedutaan juga berharap dapat member bantuan militer, dan berharap dapat terus dilanjutkan. Secara khusus Pinochet meminta tambahan bantuan untuk tahun 1974 FMS. Kedutaan telah mengatakan ada keterbatasan dan Pinochet memahaminya.

---

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> *Ibid.*

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> *Ibid.*

Namun, ia mengatakan bahwa di negara-negara latin lain tidak membutuhkan dana FMS lagi.<sup>182</sup>

Menyangkut persoalan perdagangan Senjata<sup>183</sup> untuk Chile berubah pada masa kepemimpinan Carter, yang mengaitkan sanksi bantuan dengan pelanggaran HAM, yang mempengaruhi implementasi UU bantuan luar negeri tahun 1961 sebagai acuan pengiriman senjata selama Perang Dingin. Berdasarkan Doktrin Truman tentang pembendungan, UU ini menyediakan prosedur legal bagi AS dalam menjual atau mengirimkan persenjataan kepada pemerintahan negara lain yang mendukung kepentingan keamanan nasional AS. Tahun 1969, Doktrin Nixon yang tercipta dalam bayang-bayang trauma Perang Vietnam, mengajukan gagasan bahwa AS akan menggunakan pengiriman persenjataan untuk membendung pengaruh Soviet. Negara-negara sekutu AS dibolehkan mendapatkan persenjataan untuk mempertahankan dirinya sendiri, meski tanpa mempengaruhi kehidupan AS. Konsekuensi dari Doktrin Nixon adalah debat sengit di antara para pembuat kebijakan AS. William Hartung berargumen, pengiriman persenjataan ini berkontribusi terhadap rezim otoriter dalam merepresi warga sipil. Tahun 1976, terdapat regulasi yang mengatur kontrol terhadap transfer persenjataan yang diajukan oleh Senator Hubert H. Humphrey (D-Minn.). Dalam UU ini kewenangan Presiden dibatasi dalam mengirim bantuan persenjataan, dengan cara memberi kekuasaan pada Kongres untuk memiliki hak veto selama 30 hari masa pengiriman senjata. Hal ini bertentangan dengan kebijakan Pemerintahan Ford, di mana beberapa negara menerima bantuan meski mereka tetap melakukan berbagai pelanggaran HAM.<sup>184</sup>

Apa yang terjadi di Chile pada tahun 1976, diatur dalam UU nomor 94-329. Pengaturan ini merujuk pada amandemen (Robert F) Kennedy yang melarang

---

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj99/spr99/mora.html> diunduh pada 24 April 2011 pukul 22.30 WIB

<sup>184</sup> *Ibid.*



bantuan keamanan, pelatihan militer, dan penjualan senjata terhadap Jenderal Augusto Pinochet yang telah melakukan represi militer di Chile.<sup>185</sup>

Tahun 1977, Presiden Presiden Jimmy Carter menggugat peraturan PD-13 dengan tujuan untuk mengganti Doktrin Nixon. Carter ingin memastikan bahwa transfer atau pengiriman senjata harus dihubungkan dengan kepentingan nasional AS dan pelaksanaan standar HAM negara penerima. Di antara pembatasan ini jelas merugikan industri senjata dalam negeri AS. Kritik paling keras terhadap kebijakan di Amerika Latin untuk Carter, tak lain datang dari kebijakannya melakukan pembatasan ini. Kepresidenan Carter dinilai tidak konsisten menjalankan PD-13, yang menciptakan oposisi bahkan di pihaknya sendiri. Ketika Presiden Carter membatasi penjualan pesawat udara di Amerika Latin, ia menginginkan pengiriman dalam jumlah yang lebih besar ke Israel, Saudi Arabia, dan Mesir pada musim panas tahun 1978.<sup>186</sup>

Presiden Ronald Reagan melihat persyaratan pengiriman dan penjualan persenjataan berbeda dari presiden-presiden sebelumnya. Ia membingkai dalam satu kebijakan keamanan global dan membalikkan banyak pembatasan terhadap apa yang diberlakukan dalam aturan PD-13. Pemerintahan Reagan mendukung penguatan persenjataan AS dan negara-negara aliansinya, untuk mendukung pemberontakan terhadap rezim atau kelompok komunis di mana-mana.

Di bawah ini adalah data-data resmi<sup>187</sup> pemerintah AS sejak Pemerintahan Nixon sampai Bush Sr, yang mendukung pemerintahan Chile di bawah Pinochet. Bantuan-bantuan yang diberikan memiliki tujuan strategis utama yaitu promosi demokrasi dan perlindungan terhadap HAM. Berikut ini data bantuan luar negeri AS ke Chile selama 1974-1990.

---

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), May 2011

Tabel III.3 Bantuan-bantuan Luar Negeri AS untuk Chile Semasa Pinochet

*in millions, historical \$US*

Program or account	1974	1975	1976	1976TQ	1977	1978	1979	1980	1981
<b>Economic and Military Assistance, Total</b>	25.9	96.1	78.3	5.1	33.25	7	13.44	10.18	12.04
<b>Non-Concessional U.S. Loans, Total</b>	57	23	1.8	.	.	.	.	.	.
<b>Export-Import Bank Loans</b>	57	23	1.8	.	.	.	.	.	.
<b>Export-Import Bank Loans Program Account</b>	57	23	1.8	.	.	.	.	.	.
Program or account	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Economic and Military Assistance, Total</b>	6.76	2.82	1.69	1.25	1.14	1.09	1.39	5.37	2.57
<b>Non-Concessional U.S. Loans, Total</b>	.	.	.	1.28	.	.	1.66	.	24.11
<b>Export-Import Bank Loans</b>	.	.	.	1.28	.	.	1.66	.	24.11
<b>Export-Import Bank Loans Program Account</b>	.	.	.	1.28	.	.	1.66	.	24.11

Program or account	1974	1975	1976	1976TQ	1977	1978	1979	1980	1981
<b>Economic Assistance, Total</b>	9.8	95.5	78.3	5.1	33.25	7	13.44	10.18	12.04

Program or account	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Economic Assistance, Total</b>	6.76	2.82	1.69	1.25	1.14	1.09	1.39	5.32	2.57

Program or account	1974	1975	1989
<b>Military Assistance, Total</b>	16.1	0.62	0.05
<b>Military Assistance Program (MAP) Grants</b>	.	.	.
<b>International Military Education and Training</b>	1.14	0.62	0.05
<b>Foreign Military Financing Program</b>	.	.	.
<b>Transfer from Excess Stock</b>	.	.	.
<b>Foreign Military Financing, Direct Loan Program Account</b>	15	.	.

Source: *US Overseas Loans & Grants [Greenbook]*

Jika dianalisis secara singkat, pemerintah AS mulai dari Presiden Nixon sampai Bush Sr tetap memberikan bantuan baik berupa utang maupun hibah kepada pemerintahan Pinochet. Khusus untuk bantuan ekonomi kecenderungan AS memberikan bantuannya menurun. Dukungan besar diberikan saat awal rezim Pinochet berkuasa, ketika AS masih berada pada masa kepemimpinan Nixon, Ford, dan Carter. Meski Carter memotong banyak sekali anggaran, namun jumlah keseluruhan selama ia memimpin masih cukup signifikan yaitu US\$ 44.66 juta. Berikut ilustrasinya;

Grafik III.1 Perbandingan Paket Bantuan Ekonomi ke Chile dari Nixon sampai Bush Sr.



Sumber: data diolah sendiri oleh penulis

### III.3 Kepentingan HAM

Politik luar negeri AS tak pernah bisa dilepaskan dari persoalan HAM. HAM dan demokrasi dalam politik luar negeri AS selalu menjadi agenda utama. Persoalan HAM di suatu negara dijadikan tolok ukur pemberian paket kebijakan bantuan ekonomi dan militer. HAM dalam politik luar negeri AS menjadi persoalan yang terus-menerus dipantau oleh kedutaan AS di Chile, khususnya sejak kepemimpinan Pinochet.

Dalam dokumen yang berjudul *Pinochet Views*<sup>188</sup> kedutaan AS telah mengatakan bahwa pertanyaan-pertanyaan HAM akan menjadi persoalan, namun Pinochet menginterupsi dengan mengatakan bahwa pemerintah Chile adalah pemerintahan Kristen yang tidak menyukai rezim komunis, dan memberikan respek terhadap persoalan kemanusiaan. Pinochet bersikeras, bahwa persoalan HAM telah dibatasi satu bulan pasca kudeta dan hal itu dapat dimaknai sebagai bentuk kemarahan atas perilaku rezim sebelumnya. Untuk hal ini, secara retorik ia menanyakan berapa jumlah orang yang peduli akan HAM dan akan ditunjukkan perhatian yang sama. Pinochet dan militer merasa akan menjadi korban dari otoritas Marxis. Pinochet menjamin, pelanggaran HAM hanya berlangsung sebulan dan sekarang (pada saat pengakuan dalam *Pinochet Views*) sudah berakhir. Ia menyadari, insiden tersebut perlu diisolasi karena sebagai manusia tak ada yang sempurna.

Pinochet mengatakan, orang-orang yang ada dalam penahanan di Chile adalah orang-orang utama yang masuk dalam tuduhan pelanggaran HAM. Pinochet mengekspresikan beberapa gangguan, yaitu tuduhan bahwa pemerintah Chile adalah pemerintahan sayap kanan. Ia menegaskan bahwa tidak ada satu rezim kanan yang peduli akan orang miskin, persoalan pengangguran, dan ia akan menunjukkan apakah

---

<sup>188</sup> <http://www.foia.state.gov/SearchColls/Results.asp?ResultMaxDocs=-1&ResultCount=50&SortField=DocDate&SortOrder=Desc&Page=1&Collection=state&DocumentClass=Pinochet&DocumentClass=Chile2&DocumentClass=StateChile3&QueryText=1973%2Cjanuary&Search.x=0&Search.y=0&Search=Search#>

akan melanjutkan reformasi agraria seperti yang dilakukan oleh pemerintahan sebelumnya atau tidak.<sup>189</sup>

Dalam dokumen berjudul *Human Rights in Chile*, yang dirilis pada awal 1982, dijelaskan secara rinci bagaimana catatan pelanggaran HAM di bawah rezim Pinochet. Dengan kata lain, pemerintah AS tidak hanya mengetahui namun juga mengakui banyaknya pelanggaran HAM yang terjadi semasa Pinochet berkuasa. Dalam laporan tersebut secara eksplisit juga disebut kepentingan nasional AS di Chile. Prioritas utamanya adalah orientasi pasar bebas yang harus dipertahankan. Berikut rangkuman dari isi laporan tersebut:

Sejak 1973, sesaat setelah kudeta, banyak orang hilang setelah ditahan pasukan keamanan. Awalnya, militer melakukan operasi keamanan secara independen. Tahun 1974, pusat intelijen dan agen keamanan *Dirección de Inteligencia Nacional* (DINA) mulai didirikan. Hampir seluruh kasus orang hilang dihubungkan dengan keterlibatan DINA di bawah kepemimpinan Manuel Contreas Sepulveda. Di mana, estimasi jumlah seluruh orang yang hilang sekitar 1500, daftar tersebut disediakan oleh lembaga yang didukung oleh Gereja Katolik bernama *Vicaría de la Solidaridad*. Daftar jumlah orang hilang seperti tabel III.4 di bawah ini dari tahun ke tahun berdasarkan lokasinya mencapai 699

Tabel III.4 Daftar Orang Hilang selama 1973-1977

Year	Provinces	Santiago	Total
1973	182	65	247
1974	22	201	223
1975	21	55	76
1976	5	106	111
1977	7	5	12
<b>TOTAL</b>	<b>237</b>	<b>432</b>	<b>699</b>

Sumber: [www.foia.state.gov](http://www.foia.state.gov)

<sup>189</sup> *Ibid.*

Jumlah seluruh orang hilang tahun 1973 menurun menjadi 213 karena ditemukan kuburan massal berisi 15 mayat di Lonquen dan 19 mayat di Yumbel. Jadi, 635 orang hilang tersebut diperkirakan tewas setelah penahanan. Pada para korban tersebut diyakini telah dilakukan bentuk-bentuk penyiksaan sebelumnya. Setidaknya, target resmi tersebut adalah para anggota atau pendukung *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* atau *Revolutionary Leftist Movement* (MIR), sebuah kelompok teroris yang menginginkan berdirinya sebuah negara berhaluan Marxis. Meski tidak secara langsung masuk dalam UP, tetapi mereka mendukung beberapa program yang dijalankan semasa pemerintahan Allende. Para pemimpin MIR telah dibunuh pada akhir 1974. Target penghilangan berikutnya adalah para anggota tetap Partai Komunis dan Partai Sosialis.<sup>190</sup>

Periode 1974-1976 pemerintah Chile bekerjasama dengan *International Committee of the Red Cross* (ICRC), *Inter-Governmental Committee of European Migration* (ICEM), *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), dan pemerintahan lain untuk mempercepat keluarnya para pencari suaka politik dan orang-orang yang ditahan tanpa melakukan kejahatan kriminal. ICEM berhasil datang tahun 1974, sementara pada tahun 1975 UNHCR tidak berhasil masuk ke Chile karena pemerintah Chile tidak mengizinkan para pemimpin-pemimpin kelompok untuk menyampaikan pernyataan. Hampir seluruh pencari suaka politik dipindahkan pada awal 1975. Penahanan tanpa proses peradilan dihentikan pada 1976.<sup>191</sup>

Tahun 1976 pemerintah Chile tampak mengakhiri berbagai bentuk kejahatan HAM yang mencolok. Semua tahanan politik, kecuali yang mereka yang diyakini komunis dan sedang dalam masa percobaan, dibebaskan. Imbasnya, angka tahanan politik menurun hingga 400 orang. Agustus 1977 Pemerintah Chile menghapuskan DINA dan menggantinya dengan *National Information Center* (CNI). Manuel Contreras digantikan oleh Jenderal Purnawirawan Odlanier Mena. Mena adalah orang penting dalam operasi-operasi DINA. Maret tahun 1978 pemerintah Chile

---

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> *Ibid.*

menghentikan status keadaan darurat (*state siege*) sejak kudeta 1973, dan mengganti status negara menjadi “*state emergency*” dengan jaminan bahwa pemerintah tidak akan melakukan proses penahanan tanpa proses peradilan. *Ad Hoc Working Group* UNHCR akhirnya dapat dibolehkan masuk ke Chile secara bebas. Sejak 1978, perhatian HAM di Chile terfokus pada pemenuhan hak-hak dasar dari orang-orang yang terlibat dalam insiden 1973-1976 serta persoalan hak sipil dan politik. Dengan represi yang dikendurkan, banyak pihak bersuara bahkan melakukan demonstrasi yang berakhir pada proses penahanan, dan dikenakan sanksi tidak boleh menjalankan aktivitas politik. Tetapi tahun 1979 beberapa eks kombatan Kuba yang dulunya tergabung dalam MIR pulang dan melakukan sejumlah aksi, termasuk perampokan bank yang menewaskan 9 personil polisi dan tentara. Sebagian dari mereka diberi suaka politik ke luar negeri.<sup>192</sup>

Beberapa warga Chile berharap, rezim militer segera berakhir dan kembali pada pemerintahan sipil melalui pemilu. Tahun 1976, menjadi jelas ada intensi dari pemerintah Chile untuk kembali pada sistem demokrasi dengan beberapa catatan khusus perubahan sistem politik dan ekonomi. Draft konstitusi baru dibuat pada 1978. Dewan Negara yang diketuai mantan Presiden Jorge Alessandri menyelesaikannya selama hampir dua tahun. Sementara, konstitusi baru dirilis pada 11 September 1980 dalam *plebiscite* nasional. Tabel di bawah ini adalah data mengenai jumlah tahanan politik:

Tabel III.5 Daftar Tahanan Politik dari 1978-1981

Year	Political Prisoners
1978	1612
1979	1331
1980	1129
1981	909 (10 months)

Sumber: [www.foia.state.gov](http://www.foia.state.gov)

Sejak tahun 1979 dan 1980 orang-orang yang ditahan adalah mereka yang terlibat dalam kelompok oposisi dan melakukan berbagai aksi demonstrasi. Beberapa dari mereka yang tertangkap pada 1980-1981 terindikasi memiliki hubungan erat

<sup>192</sup> *Ibid.*

dengan MIR. Dari 909 orang yang ditahan pada Oktober 1981, 80 persennya dibebaskan hanya dalam waktu lima hari, karena kurangnya bukti. Meski demikian, penyiksaan secara fisik dan non fisik terus berlangsung. Tercatat data dalam tiga tahun: tahun 1979 ada 85 kasus, 1980 terdapat 100 kasus dan 68 kasus pada tahun 1981. Ada sekitar 1000 orang tidak bisa pulang ke Chile tanpa adanya kejelasan status dari pemerintah Chile. Izin tidak diberikan jika para pencari suaka terlibat dalam kegiatan anti pemerintah ketika berada di luar negeri.

Kepentingan AS pada dasarnya ingin meningkatkan standar penerapan HAM dan mengembalikan Chile menjadi tempat yang aman untuk *western community*, mempromosikan perdamaian dengan negara-negara tetangga, dan menguatkan kepentingan-kepentingan keamanan Barat (*Western*) di belahan bumi ini. Kepentingan ini saling melengkapi dan menguatkan. Kepentingan AS menguatkan pemerintah Chile dalam meningkatkan penghargaan terhadap HAM, dan untuk menuju ke masyarakat dengan standar demokrasi. Hal ini hanya dapat dianggap berhasil jika AS terlihat sebagai pendukung kepentingan keamanan Chile dan menyiapkan peningkatan kinerja HAM pemerintah Chile.

Beberapa dukungan dan pengakuan dapat dijelaskan dengan tidak menempatkan Chile sebagai negara yang diasingkan, tetapi sebagai bagian dari komunitas barat, yang mana menjadi jelas bahwa ukuran standar yang tinggi diberlakukan untuk politik dan ekonomi dibandingkan dengan negara-negara lawan. Beberapa dukungan dan pengakuan dapat ditunjukkan dengan mencoba menurunkan tensi regional dan menyediakan perimbangan bantuan militer regional untuk melokalisir kerentanan menjadi ancaman nasional. Dukungan aktif AS terhadap pemerintah Chile dan beberapa negara lain tidak hanya berkontribusi pada penciptaan suasana HAM yang kondusif, melainkan juga untuk menguatkan posisi kepemimpinan Barat di kawasan ini dan usaha membentengi kecenderungan elemen-elemen yang ada dalam kepemimpinan nasional dan militer untuk mengejar nilai-nilai demokrasi.



Selama periode ini Pemerintah AS menekan Chile untuk mencari tiga orang (Contreras, Espinoza dan Fernandez) dalam pemerintahan Chile yang terlibat aktif dalam kasus terbunuhnya warga AS, yaitu Orlando Letelier dan Moffitt.

Pada periode kepemimpinan Presiden Ford tahun 1975, persoalan HAM menjadi semacam pengganggu dalam hubungan AS dan Chile. Pada 1 Juli 1975, terbongkarlah sebuah memorandum rahasia dari Dewan Keamanan Nasional yang mengungkapkan adanya pemberontakan di dalam kedutaan besar AS. "Sejumlah petugas kedutaan besar di Santiago telah menulis sebuah perbedaan pendapat."<sup>193</sup> Memo tersebut disiapkan untuk Penasihat Keamanan Nasional Brent Scowcroft yang intinya ingin memotong seluruh bantuan ekonomi dan militer untuk Chile sampai situasi HAM ditingkatkan. Namun menurut memorandum tersebut, langkah staf kedutaan tersebut dijegal oleh Duta Besar David Popper yang ingin melanjutkan dukungan bersama dengan meningkatkan representasi tentang HAM.<sup>194</sup>

Pada 8 Juni 1976, sehari sebelum Kissinger memaparkan persoalan HAM di forum OAS di Santiago, ia bertemu Pinochet secara langsung untuk menyampaikan apa isi pidatonya esok dan menyalahkan Kongres yang memaksa ia untuk berbicara persoalan HAM di Chile.<sup>195</sup> Kissinger mengatakan kepada Pinochet;

*"I can do no less, without producing a reaction in the U.S. which would lead to legislative restrictions ... the speech is not aimed at Chile. I wanted to tell you about this. My evaluation is that you are a victim of all left-wing groups around the world and that your greatest sin was that you overthrew a government that was going Communist."*<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> Peter Kornbuch, Declassifying US Intervention in Chile, *NACLA Report on the Americas*, May/Jun99, Vol. 32

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> *Ibid.*

Kissinger juga mengingatkan Pinochet, bahwa AS sedang meningkatkan perhatiannya pada persoalan HAM. Ia sedang berencana membuat semacam amunisi bagi Pemerintahan Ford menghadapi Legislatif menyangkut persoalan HAM di Chile.<sup>197</sup>

*"I want to see our relations and friendships improve... We want to help, not undermine you. You did a great service to the West in overthrowing Allende."*<sup>198</sup>

Sejak 1974-1977 pelanggaran HAM banyak dilakukan oleh badan negara yaitu DINA. DINA menebar teror pada tengah malam dan melakukan penculikan, yang beberapa di antaranya didahului dengan pengiriman semacam kartu pos kecil bertulis "*Jakarta se Acerca*" atau Jakarta sudah mendekat. Tercatat 621 kasus penghilangan tokoh buruh dan kelompok oposisi yang menamakan dirinya MIR atau gerakan revolusi kiri terdiri dari pimpinan militer radikal dan pemimpin partai politik Sosialis dan Komunis di Chile dalam periode ini. Komisi mengidentifikasi 2.279 *state-sponsored murders* antara 11 September 1973 sampai 11 Maret 1990.<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> *Ibid.*

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> *Ibid.*

## **Bab IV**

### ***Capital Securitizing***

Bab ini akan membuat uraian analisis memperhatikan data dan sejumlah kerangka pemikiran yang ada di bab-bab sebelumnya, untuk menjawab pertanyaan penelitian di antaranya: Mengapa AS melakukan dukungan terhadap rezim pelanggaran HAM dan anti demokrasi di Chile? Bagaimana relevansi dukungan AS pada rezim yang anti demokrasi dan HAM terhadap nilai-nilai demokrasi dan HAM yang dianut oleh AS? Dan apa makna demokrasi dan HAM dalam politik luar negeri Amerika Serikat?

Dukungan terhadap Chile di bawah rezim Pinochet yang anti demokrasi dan pelanggaran HAM oleh AS menunjukkan adanya absurditas dari penghormatan AS terhadap nilai-nilai ideal bangsa yang diyakininya. Promosi HAM dan demokrasi yang sampai hari ini menjadi agenda utama kebijakan luar negeri AS kepada negara-negara lain, menemui persoalan ketika kepentingan nasionalnya terancam. Bab tiga telah menunjukkan sejumlah data berkaitan dengan intervensi AS terhadap Chile beberapa saat sebelum dan pada saat Pinochet berkuasa. Data-data tersebut menunjukkan, kebijakan politik, ekonomi dan HAM AS merujuk pada satu tujuan utama yaitu upaya pengamanan terhadap modal para pengusaha AS di Chile. Upaya pengamanan terhadap modal AS ini penulis sebut sebagai *capital securitizing* sebagai tesis dari penelitian ini.

#### **IV.1 Politisasi Isu Ekonomi**

Dalam kebijakan politiknya (seperti sudah dielaborasi pada Bab III, halaman 58-68), disebutkan bahwa AS melakukan dua upaya sekaligus. Pertama, melancarkan politik pembendungan terhadap bahaya komunisme dan pada saat yang sama bekerja sama dengan rezim diktator sayap kanan, yang menjalankan pemerintahan tangan besi untuk mengamankan dan menyelamatkan *order* baru, yaitu liberalisasi ekonomi.

Strategi ini muncul dan diinisiasi oleh laporan Nelson Rockefeller yang telah disinggung pada bab sebelumnya yang mengatakan, “*Right-wing dictatorships were, therefore, necessary to establish order, protect American interests, and prevent any spread of communism in the hemisphere*” (tentang hal ini sudah dibahas pada halaman 62).

Dengan kata lain, kebijakan politik luar negeri AS mendukung kudeta Pinochet dan menggulingkan Allende sebenarnya adalah usaha untuk mencapai dua tujuan secara sekaligus. Pertama ingin menghancurkan sistem sosialis (yang disamaartikan dengan sistem komunis oleh AS) yang diusung Allende dan mengancam kepentingan para pemodal AS. Kedua, menciptakan stabilitas dengan mendukung rezim diktator sayap kanan untuk menjaga sebuah *order* baru yang tak lain adalah sistem pasar bebas.

Kebijakan ekonomi AS pada Chile yang sudah ditunjukkan pada bab sebelumnya juga ingin melakukan dua upaya secara bersamaan. Pertama adalah melakukan kampanye penolakan terhadap kebijakan nasionalisasi dan kedua menginjeksi sistem ekonomi liberal. Secara faktual sejak Allende memimpin Chile, ia langsung melakukan politik nasionalisasi dan *land reform*. Terdapat 528 perusahaan milik privat yang dinasionalisasi (seperti sudah dielaborasi pada Bab III halaman 77-80). Tentu saja, hal ini menjadi ancaman bagi pengusaha AS yang sudah lama menguruk keuntungan di Chile, terutama pada sektor tambang tembaga di mana Chile adalah penghasil tembaga nomor tiga di dunia setelah AS dan Soviet.

Kepentingan para pebisnis yang beroperasi di Chile masuk ke dalam agenda pembuatan kebijakan luar negeri AS difasilitasi oleh Departemen Luar Negeri AS dan didukung oleh pejabat penasehat Presiden bidang Keamanan Nasional. Persoalan ini kemudian dipolitisasi dan dikaitkan dengan usaha AS membendung laju komunisme. Unsur politisasi dari persoalan banyaknya perusahaan-perusahaan sektor privat yang dinasionalisasi oleh Allende yang sosialis, diubah menjadi persoalan politik yang mengukuhkan posisi Allende sebagai komunis (lihat halaman 62). Meski dalam kasus

Chile, Allende adalah jelas bukan orang komunis. Namun, Kissinger sebagai penasehat Presiden Nixon dalam bidang keamanan tetap menilai Allende sebagai komunis. Fakta ini diperkuat dengan sebuah temuan dokumen *Multinational Corporations and United States Foreign Policy* pada 16 November 1970. Dalam dokumen tersebut Kissinger melihat persoalan kepemimpinan Allende akan menjadi ancaman dalam jangka panjang bagi kepentingan nasional AS (lihat halaman 72). Kejadian ini mirip dengan labelisasi Soekarno yang komunis meski Soekarno telah berulang kali mendeklarasikan dirinya sebagai seorang nasionalis.

Politisasi persoalan ini mampu membawa dua pergeseran signifikan. Pertama, yang terancam pada awalnya adalah kepentingan bisnis para pengusaha AS seperti David Rockefeller dan kawan-kawannya yang memiliki perusahaan multinasional khususnya sektor ekonomi strategis seperti tambang tembaga dan industri lainnya yang beroperasi di Chile. Melalui sistem demokrasi liberal di AS, mereka (para pebisnis) mampu mendesak persoalan mereka sampai ke tataran pembuatan kebijakan luar negeri. Mereka para pengusaha selain memiliki aset yang harus diamankan, juga memiliki akses terhadap pembuatan kebijakan luar negeri. Hal ini persis terbukti dari kedekatan yang ditunjukkan melalui surat menyurat antara David Rockefeller dan Kissinger.

Dengan kata lain, dalam *capital securitizing* terdapat proses politisasi di dalam negeri AS, yang juga telah menyebabkan dua pergeseran signifikan. Pertama, pergeseran dari ancaman terhadap kepentingan privat kolektif para pengusaha yang memiliki aset dan akses, berubah menjadi ancaman terhadap kepentingan keamanan nasional. Dan kedua, bergeser dari dari isu ekonomi sektor privat menjadi isu keamanan nasional. Maka, CIA dengan operasi rahasianya pun dilibatkan dalam kasus ini.

#### **IV.2 Paradoks Demokrasi**

Dari proses *capital securitizing* ini terjadi sebuah paradoks dalam kultur demokrasi liberal AS. Di satu sisi, demokrasi memungkinkan persoalan para pebisnis

ini masuk dalam kancah pembuatan kebijakan AS, dan kepentingannya dibahas dalam alam dan sistem kenegaraan AS. Namun, pada saat yang sama hasil dari proses demokrasi liberal di AS tersebut mampu menghasilkan sebuah keputusan politik yang justru anti demokrasi untuk kebijakan luar negeri AS sendiri, yaitu dukungan terhadap kudeta militer. Meski untuk kasus dukungan terhadap Pinochet, seberapa jauh pemerintah AS mendukung kudeta susah dibuktikan akibat banyak *file* yang telah disensor.

Apa yang dikorbankan dari proses *capital securitizing* adalah kepentingan-kepentingan privat menjadi kepentingan nasional adalah nilai-nilai ideal yang kerap disebut U.S. *values*. Pernyataan ini didukung oleh fakta bahwa Kissinger dalam audiensinya di Senat pada 1973, mengkonfirmasi bahwa Pemerintahan Nixon menolak tujuan HAM masuk ke dalam proses pembuatan kebijakan luar negeri. Dalam arti tertentu, sikap politik Nixon-Kissinger ini dalam melihat HAM dapat dilihat Jack Donnelly sebagai argumen realis yang menolak memasukan moral dalam politik luar negeri, dan memandang HAM adalah urusan dalam negeri. Hal ini dipertegas dengan doktrin Nixon pada 3 November 1969. Dengan doktrinnya, Nixon yang masih dalam suasana kekalahan AS dalam perang Vietnam merasa harus mengubah strategi dalam melawan komunisme. Penerjunan pasukan AS langsung ke negara yang diindikasikan berhaluan komunis dihentikan. Nixon, mengubahnya dengan memberi bantuan ekonomi maupun militer terhadap negara-negara yang ingin keluar dari komunisme, dengan syarat negara tersebutlah yang menyediakan sumber dayanya sendiri.

Kawat-kawat diplomatik AS yang sudah dirilis menunjukkan bagaimana AS terlibat dalam kudeta tersebut meski seberapa jauh keterlibatannya masih terus menjadi perdebatan sampai hari ini. Namun pemerintah AS mengetahui dan mendukung kudeta berdarah tersebut. Kawat-kawat lain juga menunjukkan bahwa AS mengetahui secara persis dan cenderung membiarkan, bahkan terindikasi memberi dukungan terhadap DINA untuk menghancurkan kekuatan sosialis-Marxis di Chile. Yang jelas, dengan mengukuhkan dukungan terhadap rezim Pinochet, AS tidak hanya

mengetahui berbagai pelanggaran HAM yang dilakukan semasa Pinochet menduduki kursi kepresidenan, melainkan AS juga terkesan melakukan upaya pembiaran. Hal yang diutamakan bagi AS di sini adalah stabilitas sosial demi menjaga *order* baru yang dijamin oleh Pinochet, meski harus merepresi hak-hak asasi warganya sendiri.

Hal yang perlu diungkap lebih jauh adalah mengapa hal ini bisa terjadi ketika ada sebuah kebijakan luar negeri bertentangan dengan nilai-nilai AS? Pada masa kepemimpinan Nixon-Ford-Kissinger, proses pembuatan kebijakan luar negeri cenderung menggunakan model elit ala Sarkesian, yang melihat keamanan nasional sebagai bentukan dari lingkaran kecil termasuk Presiden, staf-stafnya, beberapa anggota kunci Kongres, elit militer, dan komunitas bisnis yang mampu mempengaruhi kebijakan (tentang hal ini sudah dibahas pada halaman 19). Sementara, definisi keamanan nasional pada saat itu mengambil definisi yang persis diungkapkan Kissinger ketika baru saja menjabat sebagai Penasehat Presiden bidang Keamanan Nasional, “*What is our national interest to prevent? What should we seek to accomplish?*” (tentang hal ini sudah dibahas pada Bab I halaman 16-17).

Jawaban dari pertanyaan Kissinger ini tak lain adalah pengamanan terhadap modal dan sistem ekonomi liberal (*capital securitizing*), di mana lebih dari US\$ 1 milyar aset perusahaan-perusahaan milik warga negara AS terancam (lihat halaman 72). Elit pembuat kebijakan luar negeri waktu itu “dikuasai” oleh para kapitalis, melahirkan sebuah kebijakan luar negeri yang berorientasi menguntungkan kepentingan pemodal, apa pun caranya meski harus menyetujui jalan kudeta. Penjelasan mengenai didominasinya ruang demokrasi liberal AS oleh para penerus kepentingan kapital dijelaskan dengan rinci oleh Robert Reich dalam buku “*Supercapitalism*”.

*Capital securitizing* melalui jalan kudeta adalah cara paling ekstrim yang menjadi duri dalam daging bagi kebijakan luar negeri AS. Melalui sistem demokrasi pula pertama-tama persoalan tersebut digugat di dalam negeri AS oleh para Senat, Kongres dan warga AS sendiri. Publik AS yang mengetahui dukungan terhadap rezim

Pinochet yang banyak melakukan pelanggaran HAM mempersoalkan kebijakan tersebut dan mempermasalahkannya terus-menerus.

Setelah mengusung persoalan HAM dalam kampanye politiknya, Jimmy Carter melenggang ke kursi Presiden AS menggantikan Presiden Ford. Presiden Carter adalah orang yang berjuang untuk “mengembalikan” nilai-nilai ideal AS di dunia. Dengan doktrinnya, Carter menempatkan HAM sebagai hal absolut bagi kebijakan luar negeri AS. Implikasi dari doktrin Carter adalah mengaitkan persoalan pelanggaran HAM dengan pemotongan bantuan luar negeri. Chile, tidak mendapatkan bantuan militer meski, tetap memberikan hutang dalam paket bantuan ekonomi semasa Pemerintahan Carter (lebih dalam tentang hal ini, lihat halaman 48-52).

Apa yang dilakukan Carter dengan mengoreksi pemerintahan-pemerintahan sebelumnya juga dilakukan oleh Reagan dan Bush Sr. Meski sama-sama memandang komunisme sebagai ancaman nasional, namun cara mendefinisikan ancaman tersebut berbeda-beda dan pada akhirnya melahirkan strategi yang berbeda pula. Reagan dengan tegas menolak kerjasama dengan Soviet dan terang-terangan mendukung setiap usaha penghilangan komunisme di muka bumi.

Proses mengambil makna dari setiap proses bernegara (*lesson learned*) sangat kontras dalam kultur pembuatan kebijakan luar negeri AS. Meski setiap pemerintahan memiliki kebijakan yang berbeda-beda dalam mengimplementasikan visi politiknya, namun terdapat sebuah *base line* yang sama yaitu dukungan mereka terhadap ekonomi liberal dengan menghilangkan sebanyak mungkin proteksi negara-negara lain atas sektor ekonomi.

### **IV.3 *Capital Securitizing* Sebagai Definisi Operasional**

Jika Noam Chomsky melihat persoalan ambivalensi dari kebijakan luar negeri AS ini bisa dijelaskan dengan konsep *transcendent purpose* yaitu “*the establishment of equality and freedom in America,*” maka penulis dalam penelitian ini ingin



membahasakannya dalam tataran definisi operasional di mana, tujuan yang transenden ini dalam lanksap hubungan internasional riil dapat dicapai dengan cara kerja seperti apa. Melalui dukungannya terhadap rezim diktator sayap kanan seperti Pinochet, Marcos, Soeharto, dan lain-lain, kebijakan liberalisasi ekonomi pertama diinjeksikan dan dijaga pertumbuhannya oleh para diktator tersebut, meski selama rezim kepemimpinan diktator sayap kanan adalah rezim pelanggar HAM. Sementara, melalui proses demokrasi iklim liberalisasi ekonomi terjadi dengan mendukung bi-partisan di Kongres dan sejumlah elit pemerintahan yang pro terhadap AS.

Sejak pemerintahan Reagan, kebijakan luar negeri AS di Chile berubah strateginya. Melalu dokumen *Chile Action Plan* tertuang jelas garis kebijakan AS di Chile. AS tidak lagi merestui rezim otoriter dan pelanggar HAM untuk kemudian mendukung jalan demokrasi di Chile dengan percepatan pelaksanaan pemilihan umum. AS menyiapkan strategi untuk mendukung bi-partisan di Kongres, dan elit pemerintahan yang sejalan dengan garis kebijakan luar negeri AS. Jalan ini ditempuh seturut perkembangan berakhirnya masa Perang Dingin dan landasan argumentatif perang melawan komunisme akan menjadi kedaluarsa. Demokrasi adalah pilihan satu-satunya jika AS tetap ingin “*survive*” di Chile.

Menganalisis apa yang terjadi di Chile selama Pinochet didukung oleh AS, tergambar bagaimana kultur demokrasi di AS –khusus untuk persoalan hubungan dengan negara-negara lain selama Perang Dingin– telah direbut dan dimenangkan oleh para kapitalis yang memiliki aset dan akses terhadap pemerintahan, mereka juga adalah pemodal yang menjalankan bisnis *multinational corporations*.

*Capital securitizing* sekali lagi adalah mekanisme kerja penulis ajukan sebagai tesis dalam penelitian ini, yang bisa dijadikan alat deteksi pada setiap isu yang berkaitan dengan ancaman terhadap kepentingan ekonomi para pemodal AS yang beroperasi di seluruh belahan dunia, terutama pada masa Perang Dingin. Ketika kepentingan bisnisnya terancam, maka yang dilakukan oleh para pemodal tersebut tidak langsung menyelesaikannya di negara tempat kepentingan modal itu terancam.

Namun, ia akan terlebih dahulu kembali ke AS dan memanfaatkan ruang demokrasi liberal di sana untuk melakukan politisasi terhadap isu tersebut. Di sana, persoalan tersebut akan dipolitisasi dan digeser bukan lagi sebagai persoalan ancaman ekonomi para pengusaha melainkan bisa menjadi persoalan yang mengancam keamanan nasional yang memungkinkan militer masuk dalam menyelesaikan persoalan ini. Dengan kata lain, isu ancaman kepentingan ekonomi khususnya para pemodal AS yang memiliki aset dan akses terhadap pemerintahan dipolitisasi menjadi isu keamanan yang mampu memberikan justifikasi hal tersebut, dan pada gilirannya akan mengancam kepentingan nasional AS. Operasi militer atau operasi intelijen menjadi pilihan cara untuk menyelamatkan kepentingan para pemodal tersebut.

*Capital securitizing* juga mencoba menjelaskan mengapa AS mendukung rezim pelanggar HAM dan anti demokrasi. Dengan konsep *capital securitizing* menjadi jelas apa arti HAM dan demokrasi dalam kebijakan luar negeri AS selama Perang Dingin. *Capital securitizing* lahir pada sebuah iklim demokrasi yang dikuasi oleh para kapitalis. Di mana, hasil dari proses demokratis tersebut pada level hubungan antar negara tidak harus ditempuh dengan cara-cara yang demokratis. *Capital* pada akhirnya tidak mengenal logika HAM dan demokrasi. Namun, ia cenderung lebih aman jika dilaksanakan tanpa harus berbenturan dengan HAM dan demokrasi. Fakta di Chile menunjukkan, *capital* baru bisa digoyah di dalam negeri sendiri ketika terdapat warga AS sendiri yang menjadi korban dukungannya terhadap rezim Pinochet (kasus terbunuhnya Orlando Letelier dan Moffitt, lihat halaman 90). Dalam hal ini, HAM hanya berlaku bagi kepentingan AS di dalam negeri, sementara di luar, hal tersebut harus dikaitkan dengan persoalan ekonomi, dan keamanan.

Demokrasi yang seharusnya menjadi ajang kontestasi gagasan dan ideologi, terhegemoni oleh kepentingan kapital. Kontrol terhadap kebijakan yang seharusnya dijalankan di Kongres dan Senat AS harus terbentur dan bertransaksi dengan kepentingan modal raksasa. Meski pada era keemasannya ketika Presiden Carter mendeklarasikan HAM sebagai sesuatu yang absolut pun pada akhirnya harus “berdamai” dengan kepentingan modal raksasa ini. Hal ini ditandai dengan

munculnya sebuah klausul dalam kebijakan AS bernama *extraordinary circumstances* (lebih dalam mengenai hal ini, lihat halaman 46).

Kongres justru menghubungkan bantuan luar negeri dengan keuntungan perdagangan (Seperti dijelaskan dalam Bab II, halaman 45). Dengan kesepakatan bersama, Kongres berhasil mengamandemen *Foreign Assistance Act* (FAA) pada bagian 32 sebagai '*sense of Congress*' di mana hal tersebut merujuk pada instruksi bahwa bantuan ekonomi dan militer seharusnya ditunda terhadap negara-negara yang menahan warganya sendiri atas alasan politik. Reaksi Nixon adalah menolak instruksi Kongres untuk menghubungkan antara pemberian bantuan luar negeri kepada negara-negara yang memiliki catatan HAM dengan argumentasi bahwa tidak ada gunanya membedakan pemerintahan baik dan buruk sejak pelanggaran HAM menyebar dan secara diam-diam. Pada akhirnya hasil transaksi tersebut menjadi: jika negara akan memberikan bantuan luar negeri terhadap negara pelanggar HAM, maka eksekutif harus menyertakan alasan *extraordinary circumstances* kepada Kongres. Arti dari *extraordinary circumstances* adalah beberapa hal yang berkaitan dengan kepentingan keamanan nasional AS. AS telah dan akan terus (tak terhitung jumlahnya) mempertahankan kepentingan keamanan nasionalnya di seluruh dunia, dengan pertimbangan geografis, ideologis, mineral, ekonomi, strategis, atau militer.

Negara-negara yang dimasukkan dalam kategori *extraordinary circumstances* ini seolah lolos dari kontrol publik AS sendiri. Setidaknya upaya apa pun di negara tersebut adalah sudah *legitimate*. Dasar legitimasi inilah yang membuktikan bahwa untuk mencapai *transcendence purposes*, AS bisa melakukan apa pun di belahan dunia manapun meski harus berbenturan dengan nilai-nilai AS.

Yang paling penting diperhatikan untuk persoalan HAM dalam politik luar negeri AS dalam kasus dukungannya terhadap Pinochet adalah persoalan standar ganda (*double standard*). Di satu sisi AS mendukung rezim pelanggar HAM dan anti demokrasi. Sementara di sisi lain, AS terus mengontrol dan memastikan bahwa rezim HAM perlahan-lahan bisa diterapkan di sana secara bertahap. Dalam arti tertentu,

kebijakan HAM dalam politik luar negeri AS bisa dibaca sebagai investasi jangka panjang ketika rezim militer sudah tidak mampu lagi menjaga *order*. Apalagi rezim tersebut tidak lagi mendapat kepercayaan dari rakyatnya sendiri, seturut tuntutan perubahan yang menghendaki adanya perlakuan yang baik bagi setiap warga oleh pemerintahannya dengan mekanisme HAM.

Jika selama ini analisis-analisis HAM dan demokrasi dalam kebijakan luar negeri AS pada masa Perang Dingin lebih didominasi pada wacana *American exceptionalism* (seperti dijelaskan pada halaman 43), maka tesis ini berkontribusi terhadap mekanisme operasional dan logika yang bermain di level praktis berdasarkan fakta yang ditemukan. Bahwa selama ini sudah banyak analisis yang membuktikan terdapat hubungan di antara pembuat kebijakan dan para pemodal AS, namun tesis ini ingin berkontribusi untuk membuktikan persoalan tersebut dalam ranah kajian ekonomi dan keamanan internasional, khususnya pada diskursus studi kebijakan luar negeri AS.

Kebijakan luar negeri AS dalam kasus Chile semasa rezim Pinochet berkuasa memang memberikan warna yang berbeda-beda. Namun, ada satu struktur yang sama antar pemerintahan yaitu keberpihakkannya terhadap para pemodal AS. Baik Presiden yang berasal dari Partai Demokrat sekalipun yang memiliki asosiasi dan komitmen tinggi terhadap nilai-nilai yang ideal dipaksa harus bersikap “realistis” terhadap fakta kepentingan penyelamatan modal-modal AS di luar negeri. Maka, HAM dalam kebijakan luar negeri yang selama ini diistilahkan sebagai *unintended consequences* (lihat halaman 39) selama masa Perang Dingin menjadi jauh lebih masuk akal, karena konsekuensi yang diinginkan AS adalah stabilitas untuk menunjang iklim ekonomi liberal. Fakta bahwa para presiden yang mengemban *order* stabilitas itu melaksanakannya dengan cara-cara represi adalah konsekuensi yang sebenarnya tidak diinginkan namun disukai. Artinya, dengan menyingkirkan lawan-lawan politik melalui cara-cara represi, stabilitas akan lebih cepat terjadi dan konsensus nasional tidak begitu susah dicapai karena para diktator membuat setiap kebijakannya dengan sistem otoriter. Proses yang searah dan tidak transparan justru

menguntungkan para pemodal yang ingin melakukan berbagai proyek privatisasi tanpa diketahui publik. Susahnya mengakses berapa harga perusahaan-perusahaan itu dijual pada sektor privat membenarkan fakta ini.

*Capital Securitizing* adalah sebuah konsep yang penulis ajukan merujuk pada bagaimana AS memainkan strategi kebijakan luar negerinya dan dengan cara seperti apa. Prosesnya menunjukkan beberapa kesamaan dengan apa yang ditemukan oleh Barry Buzan dengan konsep sekuritisasinya. Dalam bukunya *Security a New Frameworks for Anlaysis*, ia menyebut;

*“Securitization is a process-oriented conception of security. In other words, while classical approaches of security focus on the material dispositions of the threat including distribution of power, military capabilities, and polarity, securitization examines how a certain issue is transformed by an actor into a matter of security. Securitization is an extreme version of politicization that enables the use of extraordinary means in the name of security”*<sup>200</sup>

Sekuritisasi dalam arti sederhana adalah perluasan cakupan keamanan nasional ke dalam berbagai bidang sehingga semua masalah bisa dilihat sebagai masalah keamanan melalui proses politik. Sekuritisasi di sini telah melewati beberapa tahap di antaranya munculnya sebuah masalah, dipolitisasi, semua elemen berdebat, dan negara melakukan *action* dan terjadilah proses sekuritisasi. Unsur politisasi dan perdebatan dalam tahapan di atas membutuhkan *speech act*, karena tanpa adanya *speech act* yang baik, tidak mungkin suatu isu dapat disekuritisasi.

Perbedaan antara konsep *securitization* dan *capital securitizing* di antaranya; pertama, aktor yang aktif dalam konsep *capital securitizing* adalah para pelaku bisnis bukan pemerintah. Kedua, *capital securitizing* tidak mengenal *speech act*. Presiden

---

<sup>200</sup> Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998, hal. 25

Nixon dan presiden-presiden setelahnya tidak pernah secara eksplisit menyebut persoalan Chile di bawah Pinochet sebagai hasil kerja sekuritisasi. Ketiga, *capital securitizing* lebih berfokus pada bagaimana cara kerja para pemodal tersebut memainkan peran untuk mengamankan asetnya dengan memainkan aksesnya dalam alam demokrasi liberal AS, dengan melakukan politisasi demi memenangkan kepentingannya.

Konsep *capital securitizing* hanya berlaku untuk persoalan ekonomi yang menimpa para pebisnis AS di luar negeri. *Capital securitizing* justru menjadikan pemerintahan dan lembaga-lembaga negara lainnya di AS sebagai mitra untuk mencapai tujuan ekonomi para pemodal-pemodal tersebut. Upaya yang dilakukan *capital securitizing* adalah politisasi untuk mengubah persoalan ancaman ekonomi para pemodal menjadi ancaman terhadap kepentingan nasional, serta mengubah isu ekonomi menjadi isu keamanan. Meski, tujuan akhirnya adalah persoalan ekonomi yaitu pengamanan aset dan injeksi sistem ekonomi liberal. Dalam kasus dukungan AS terhadap Chile di bawah Pinochet, isu keamanan yang digunakan adalah upaya pembendungan terhadap persebaran komunisme.

## Bab V

### Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan rekomendasi berdasarkan analisis temuan data pada bab-bab sebelumnya. Kesimpulan ini juga akan menjawab pertanyaan penelitian mengapa politik luar negeri AS di Chile, pada masa pemerintahan Richard Nixon sampai George H.W. Bush, mendukung rezim Augusto Pinochet, seorang yang anti demokrasi dan telah banyak melakukan berbagai pelanggaran HAM yang jelas bertentangan dengan nilai-nilai AS yaitu pemajuan demokrasi dan penghormatan serta perlindungan terhadap HAM? Bagaimana relevansi dukungan AS pada rezim anti demokrasi dan HAM terhadap nilai-nilai demokrasi dan HAM yang dianut oleh AS? Dan apa makna HAM dan demokrasi dalam politik luar negeri AS –yang memiliki iklim demokrasi di dalam negerinya?

#### V.1 Kesimpulan

Kesimpulan tesis ini adalah;

1. Pemerintah AS selama periode Presiden Nixon sampai Bush Sr mendukung rezim Pinochet yang anti demokrasi dan pelanggar HAM karena Pemerintah AS lebih memilih untuk meneruskan kepentingan para pemodalnya dengan melakukan upaya pengamanan modal (*capital securitizing*) yang terancam oleh kepemimpinan Allende yang melakukan berbagai proyek nasionalisasi dan meneruskan usahanya dengan mendukung pemerintahan Pinochet.
2. AS mendukung Pinochet dalam menerapkan sebuah *order* baru dengan menempatkan Pinochet sebagai penjaga stabilitas sosial dan politik. *Order* baru tersebut tak lain adalah liberalisasi ekonomi melalui paket program privatisasi, deregulasi dan pengurangan intervensi negara terhadap sektor ekonomi, salah satunya dengan cara pemotongan subsidi.

3. Dukungan AS terhadap Pinochet tidak memiliki relevansi terhadap politik ideal AS dan justru mencederai nilai-nilai AS sendiri.
4. Makna HAM dan demokrasi dalam politik luar negeri AS dalam konteks kasus dukungannya terhadap Pinochet adalah HAM dan demokrasi dikalahkan oleh kepentingan ekonomi para pebisnis AS.
5. Yang paling bisa mengubah kultur HAM AS adalah warga AS sendiri memanfaatkan ruang demokrasi di AS sendiri. Fakta tekanan publik AS yang kuat pada masa pemerintahan Clinton membuktikan, persoalan Chile berhasil diungkap.

## **V.2 Rekomendasi**

Rekomendasi dari tesis ini antara lain:

1. HAM dan demokrasi sebagai nilai-nilai universal yang diyakini mampu membawa peradaban dunia ke arah yang lebih baik berdasarkan kekuatan konsensus diharapkan tidak sekadar menjadi isu dan retorika politik semata.
2. Bahwa promosi HAM dan demokrasi dalam konteks hubungan internasional tidak bisa dilepaskan dari isu-isu lain. Maka komitmen penegakan HAM dan demokrasi juga harus melibatkan sebanyak mungkin pihak untuk sadar bahwa persoalan HAM dan demokrasi selalu kompleks.
3. Fakta bahwa ruang demokrasi liberal AS telah dimonopoli oleh kekuatan kapitalis, kursi Kongres dan Senat dalam sistem demokrasi di AS harus direbut oleh sebanyak mungkin orang yang memiliki komitmen tinggi terhadap promosi HAM dengan tujuan untuk mempertahankan citra nilai-nilai AS.
4. Kebijakan luar negeri AS harus benar-benar menunjukkan sisi humanisnya ke depan, karena satu nyawa di negara lain adalah jauh lebih berharga dan tidak bisa dikonversikan dengan keuntungan ekonomi berapa pun nilainya



5. Dibutuhkan lebih banyak lagi penelitian serupa di negara-negara lain khususnya pada masa Perang Dingin untuk memperkuat argumentasi dijalankannya konsep *capital securitizing* oleh para pebisnis raksasa dari AS.



## Daftar Pustaka

### Buku

- Apodaca, Clair. *U.S Human Rights Policy, a Paradoxical Legacy*, Routledge, 2006
- Baehr, Peter R. *Hak-hak Asasi Manusia dalam Politik Luar Negeri*, Yayasan Obor Indonesia, 1998
- Budiman, Arief. *Jalan Demokratis ke Sosialisme, Pengalaman Chile di Bawah Allende*, Pustaka Sinar Harapan, 1987
- Buzan, Barry. Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998
- Cassese, Antonio. *Hak Asasi Manusia di Dunia yang Berubah*, Yayasan Obor, 2005
- Chomsky, Noam. *Hopes and Prospect*, Penguin Books, 2010
- Cohen, Roberta. *Human Rights Decision-Making in the Executive Branch: Some Proposals for a Coordinated Strategy*, University of Notre Dame Press, 1979
- Comissao de Acolhimento, Verdadero e Reconciliacao (CAVR). *Chega!* Gramedia Pustaka Utama, 2010
- Creswell, John W. *Research Design: Quantitative and Qualitative Approach*, SAGE Publications, Inc, California, 1994
- Dobson, Alan and Steve Marsh. *US Foreign Policy Since 1945*, Routledge, 2<sup>nd</sup> Edition, 2006
- Donnelly, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, 2003
- Dumbrell, John. *American Foreign Policy: Carter to Clinton*, New York: St. Martin's, 1997
- Forsythe, David P (ed). *Encyclopedia of Human Rights*, Oxford, 2009
- Hachette, Dominique and Rolf Ludres. *Privatization in Chile, an Economic Appraisal, an International Center for Economic Growth Publication*, Press, San Francisco, California, 1993

- Hartmann, Hauke. *US Human Rights Policy under Carter and Reagan, 1977–1981*. Human Rights Quarterly, 2001
- Hastendt, Glenn P. *American Foreign Policy: Past, Present, Future*, 7<sup>th</sup> edition, Pearson Prentice Hall, 2009
- Heaps, David. *Human Rights and U.S. Foreign Policy*, New York: American Association for the International Commission of Jurists, 1984
- Ikenberry, G. Jhon. *American Foreign Policy, Theoretical Essay*, Third edition, Lonngman, 1999
- Kaufman, Victor. *The Bureau of Human Rights during the Carter Administration*, Historian, 1998
- Klein, Naomi. *Shock Doctrine*, Penguin Books, 2008
- Livingstone, Grace. *America's Backyard: The United States and Latin America from the Manroe Doctrine to the War on Teror*, Zed Books Ltd, 2009
- Morgenthau, *A New Foreign Policy for the United States*, London: Pall Mall Press, 1969
- Nye, Joseph S. *Understanding International Conflict*, Harvard University, 2000
- , *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, New York: Oxford University Press, 2002
- Openheim, Lois Hecth. *Politics In Chile: Democracy, Authoritarianism, and the Search for Development*, Second Edition, Westview Press, 1999
- Sarkesian, Sam C, John Allen Williams and Stephen J. Cimbala. *U.S National Security: Policymakers, Processes, and Politics*, 4<sup>th</sup> edition, Lyne Rienner Publishers, 2008
- Urofsky, Mevelin I. *Basic Readings in US Democracy*, United States Information Agency, Washington DC, 1994
- Schoultz, Lars. *Human Rights and United States Policy toward Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1981
- Sugiyono. *Metodologi Penelitian Kuantitaif, Kualitatif dan R&D*, Alfabeta: Bandung, 2006

- Suri, Jeremi. *Henry Kissinger and the American Century*, The Belknap Press of Harvard University Press, 2007
- U.S. Overseas Loans and Grants*, (Greenbook), 2011
- Schmitz, David F. *The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965-1989*, Cambridge University Press, 2006
- Watson, Cynthia A. *U.S National Security: a reference handbook*, ABC-CLIO, 2002
- Weiner, Tim. *Membongkar Kegagalan CIA, Spionase Amatiran Sebuah Negara Adidaya*, Gramedia Pustaka Utama, 2008
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998
- Wiley, John & Sons. *Webster's New World Dictionary*, Second College Edition, 1978
- Zakaria, Fareed. *The Future of Freedom*, W.W. Norton & Company, New York-London, 2003

### **Jurnal dan Artikel**

- Doyle, M.W. 'Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs', *Philosophy and Public Affairs*, No. 12, 1983
- Fagen, Richard R. The United States and Chile: Roots and Branches, *Foreign Affairs*, 2001
- Forsythe, David P. Human Rights in U.S Foreign Policy: Retrospect and Prospect, *Political Science Quarterly*, No. 3, 1990
- Friedman, Thomas L. Big Mac I, *New York Times*, December 8, 1996
- Gelb, Leslie and Justine Rosenthal. Morality and Foreign Policy, *Foreign Affairs*, vol. 82 May/June, 2003
- Hans J. Morgenthau. Human Rights and Foreign Policy, *CRIA Lecture on Morality & Foreign Policy*, 1979
- Huntington, Samuel P. Why International Primacy Matters, *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring), 1993
- Kornbluch, Peter. Open Up the Files: Chile Declassified, *NACLA Report on the Americas*; Jul/Aug, 2003

-----, Declassifying US Intervention in Chile, *NACLA Report on the Americas*; May/Jun, Vol. 32, 1999

Krasner, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables, *International Organization*, 36, 2, Spring, MIT, 1982

### **Website**

<http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj99/spr99/mora.html>

<http://www.economist.com/node/146874>

<http://foia.state.gov/reports/churchreport.asp>

<http://www.foia.state.gov/SearchColls/Results.asp?ResultMaxDocs=-1&ResultCount=50&SortField=DocDate&SortOrder=Desc&Page=1&Collection=state&DocumentClass=Pinochet&DocumentClass=Chile2&DocumentClass=StateChile3&QueryText=1973%2Cjanuary&Search.x=0&Search.y=0&Search=Search#>

<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB62/index.html>

<http://www.state.gov/g/drl/hr/index.htm>

<http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/436.htm>

CONFIDENTIAL

10-15-73

RAAN-29



# INTELLIGENCE NOTE

BUREAU OF INTELLIGENCE AND RESEARCH

October 15, 1973

Chile Project (#S199900030)

U.S. Department of State

Release  Excise \_\_\_\_\_ Deny \_\_\_\_\_

Declassify: In Part \_\_\_\_\_ In Full

Exemption(s) \_\_\_\_\_

CHILE: THE JUNTA'S PROBLEMS IN GOVERNING

On September 11 an armed forces uprising put an end to the Marxist government of Salvador Allende, and Chile came under military rule for the first time since 1932. Chileans of all persuasions were in some part responsible for the breakdown of a system whose hallmark for 40 years had been accommodation and compromise. Allende could not survive the breakdown. The viability of the new government may well depend on its success in restoring that system.

Breakdown. Given an unexpected boost by polling some 43 percent of the vote in congressional elections last March, Allende's governing coalition, the *Unidad Popular* (UP), had intensified its drive to bring Chile under a socialist system. But as the UP stepped up its efforts, so did its opposition: in Congress, on the Supreme Court, on the streets, in the copper and transport industries--and among military officers. This in turn made the UP redouble its attacks on the *status quo*. In bending law and custom, or disregarding them, and in attempting to use the military as a protective shield, the UP sowed the seeds of its own destruction. Its civilian opposition used the same tactics. Political polarization climaxed in September.

CONFIDENTIAL

This report was produced by the Bureau of Intelligence and Research. Aside from substantive exchange with other offices at the working level, it has not been coordinated elsewhere.

SUBJECT TO GENERAL DECLASSIFICATION SCHEDULE OF EXECUTIVE ORDER 11652  
DECLASSIFIED ON DECEMBER 31, 1979

Earlier participation in Allende's cabinet (undertaken to guarantee the March elections) had helped politicize military ranks. An unsuccessful but dramatic tank unit rebellion on June 29 intensified fears that political proselytizing was seriously affecting service discipline. The military also feared the buildup of a paramilitary threat from armed UP elements. As a result, the military began in July to conduct arms searches without first informing the civilian authorities.

The commanders-in-chief wield power. The armed forces, whose authority both sides had sought to exploit, moved reluctantly but decisively on September 11. They smashed into the Presidential palace, finding Allende dead, an apparent suicide. The Junta subsequently crushed pockets of resistance and outlawed the Socialist and Communist parties. Congress was dissolved on September 25; on September 27 all political parties were recessed until further notice.

The Junta blames civilian leadership for Chile's current condition; its President, Army General Pinochet, has declared that the regime will not turn power back to civilians until it has achieved what he calls the "integral recuperation" of Chile. The fact that a new constitution is in the process of being written may suggest that "integral recuperation" will take a long time.

Can the Junta govern? The Junta began its rule with little experience or expertise in government. It inherited an economy wrecked by mismanagement. Its immediate task is to keep the working population employed and to provide minimum consumer needs. But for rapid economic

UNCLASSIFIED  
CONFIDENTIAL

-3-

recovery, the regime will have to obtain some degree of domestic and international acceptability.

Labor may prove to be the regime's Achilles' heel. On the one hand, the Junta has pledged itself not to take away the gains labor made under Allende. On the other, it has dedicated itself to national reconstruction: freezing the money supply, raising production, allowing food increases to revitalize the agricultural sector. The interaction of these two policies may contribute to a decline in real wages and an increase in worker unrest. Chile's principal labor confederation was dissolved by the Junta on September 25. It had approximately 1 million members, led nationally by the Socialist and Communist parties (in Santiago, however, it was headed by a Christian Democrat).

Chile's large public sector (44 percent of gross domestic product) needs experienced managerial and technical talent. Effective fiscal and monetary policies must be formulated and carried out. Chilean capitalism has been called upon to get agriculture and industry moving. But political purges in the bureaucracy and universities could deprive the economy of some of its best professionals and technicians. Even if their services could be assured, rapid economic recovery requires that Chile's domestic resources be supplemented by private and public resources from abroad.

Foreign affairs. In foreign relations, Chile has done an about-face. It is seeking the embrace of the US and has broken relations with Cuba and North Korea. However, the Junta has maintained relations with the People's Republic of China, and may have been surprised when the Soviet Union and most East European states severed relations with it.

UNCLASSIFIED  
CONFIDENTIAL



UNCLASSIFIED  
CONFIDENTIAL

-4-

The Junta's immediate foreign policy aim is to assure essential foreign food supplies and credits. Reversing Allende's policies, the regime is receptive to an IMF Standby Agreement, to a CIAP\* review, and to some compromise on the issue of paying compensation for expropriated American copper properties. However, large-scale private direct investments are not likely to flow back into Chile until prospects are good for long-term calm. The unusually bad press and widespread condemnation of the coup abroad may make it more difficult for the Junta to find the bilateral and multilateral foreign assistance which it needs to help rebuild the economy.

Prospects. In the months to come the government can expect some manifestation of domestic opposition. The form and intensity of it will depend largely on what "lessons" dissidents draw from recent events and on how acceptable the government proves to be to the general public. As the spotlight turns on the military's performance in office, the Junta will have to choose between governing through policies of consensus and compromise, or ruling with an increasingly strong hand.

INR/Africa and the American Republics  
Acting Director : AArenales  
Analyst : NMacNeil  
Extension : 22251  
Drafted date : 10/15/73  
Released by : David E. Mark *DEM*

---

\* The Inter-American Committee for the Alliance for Progress, which operates under the Organization of American States.

UNCLASSIFIED  
CONFIDENTIAL

PAGE 01 SANTI 05559 01 OF 02 112120Z

UNCLASSIFIED

E767

63  
ACTION ARA-20

INFO OCT-01 IO-14 ISO-00 CIAE-00 DODE-00 PM-07 H-03 INR-11  
L-03 NSAE-00 NSC-07 PA-04 RSC-01 PRS-01 SP-03 SS-20  
USIA-15 SAM-01 OMB-01 AID-20 EB-11 COME-00 TRSE-00  
CIEP-03 SR-02 ORM-03 STR-08 AGR-20 HEW-08 SIL-01  
LAB-06 NIC-01 DRC-01 /196 W

109234

P R 112015Z SEP 74  
FM AMEMBASSY SANTIAGO  
TO SECSTATE WASHDC PRIORITY 259  
INFO AMEMBASSY BUENOS AIRES  
AMEMBASSY LIMA  
AMEMBASSY LA PAZ  
AMEMBASSY BRASILIA  
AMEMBASSY ASUNCION  
AMEMBASSY QUITO  
USUN NEW YORK 893  
USMISSION GENEVA

Chile Project (#S199900006)  
U.S. Department of State  
 Release  Excise  Deny  Declass  
Exemption(s) \_\_\_\_\_

SECTION 1 OF 2 SANTIAGO 5559

EO 11652: GDS  
TAGS: CI, PGOV, PINS, PINT  
SUBJECT: ONE YEAR OF THE CHILEAN JUNTA

1. SUMMARY: AS IT REACHES ITS FIRST ANNIVERSARY, THE MILITARY JUNTA WHICH OVERTHREW THE LEFTIST GOVERNMENT OF SALVADOR ALLENDE ON SEPTEMBER 11, 1973 IS FIRMLY ENSCONCED IN POWER. ITS GREATEST SOURCE OF STRENGTH IS THAT IT HAS, AND IS SEEN TO HAVE, SUPPLANTED POLITICAL AND SOCIAL STRIFE, HYPER-INFLATION AND AN ECONOMY NEAR CHAOS BY INTERNAL ORDER AND A FAIRLY EFFECTIVE IF HARSH AUSTERITY PROGRAM WHICH COULD PAVE THE WAY FOR FUTURE ECONOMIC GROWTH. ITS WEAKNESSES INCLUDE THE RIGIDITY AND LIMITED CAPACITY OF A GOVERNMENT DOMINATED IN ALMOST ALL RESPECTS BY THE MILITARY; THE ACTUAL AND STILL

PAGE 02 SANTI 05559 01 OF 02 112120Z

UNCLASSIFIED

MORE THE POTENTIAL LIABILITIES CREATED BY REPRESSIVE HUMAN RIGHTS PRACTICES, BOTH AT HOME AND ABROAD; AND THE VULNERABILITY OF AN ECONOMY IRREVOCABLY TIED TO THE PRICE FLUCTUATIONS

Dukungan Amerika..., Awigra, FISIPUI,2011

OF A SINGLE EXPORT COMMODITY -- COPPER.

2. WE SEE NO EFFECTIVE THREAT AND NO ALTERNATIVE TO THE JUNTA AT THE MOMENT. IT IS SLOWLY RELAXING ITS HUMAN RIGHTS RESTRICTIONS, BUT WHETHER AND TO WHAT EXTENT IT WILL MOVE TOWARD FULL RESTORATION OF TRADITIONAL CHILEAN DEMOCRATIC NORMS REMAINS VERY MUCH AN OPEN QUESTION. END SUMMARY.

3. THE INEVITABILITY OF REVOLT. IN EVALUATING THE JUNTA'S RECORD, IT IS IMPORTANT TO BEAR IN MIND THE SITUATION WHICH LED TO THE COUP. TO A CONSIDERABLE EXTENT, RATHER THAN SEEKING POWER, THE JUNTA HAD POWER THRUST UPON IT. THE THOUSAND DAYS OF THE ALLENDE REGIME HAD LEFT THE COUNTRY IN A SHAMBLES. IT WAS WRACKED BY POLITICAL DISPUTES, POLARIZED BY SOCIAL ANTAGONISMS, DISORGANIZED BY LABOR AND CIVIC UNREST, AND IMPOVERISHED BY UNSOUND ECONOMIC POLICIES. IT IS REASONABLE TO BELIEVE THAT THE SITUATION HAD DETERIORATED SO SHARPLY THAT SOME FORM OF VIOLENT CHANGE WAS IMMINENT -- FROM THE EXTREME LEFT IF NOT FROM THE RIGHT. IN THESE CIRCUMSTANCES THE ASSUMPTION OF POWER BY THE MILITARY WAS URGED BY SOME AND WELCOMED BY MOST AS AN APPROPRIATE RESPONSE. A NATION TRAUMATIZED BY WHAT IT HAD BEEN THROUGH IN THE MAIN RESPONDED GRATEFULLY TO THE REESTABLISHMENT OF ORDER, SOBRIETY, AND MORE NORMAL ECONOMIC PROCESSES, EVEN AT THE COST OF FURTHER SUPPRESSION OF TRADITIONAL CHILEAN FREEDOMS. WHAT REMAINED OF THE LEFT WENT UNDERGROUND TO AWAIT A MORE AUSPICIOUS DAY, WHILE CENTERS OF ANTI-JUNTA ACTIVITY WERE ORGANIZED OUTSIDE THE COUNTRY.

4. NATURE OF THE MILITARY GOVERNMENT. NEW AS THEY ARE TO POLITICS AND CIVIL ADMINISTRATION, THE LEADERS OF THE JUNTA HAVE ORGANIZED THEIR GOVERNMENT WITH CONSIDERABLE SUCCESS. WITH THE SINGLE EXCEPTION OF ECONOMIC AND FINANCIAL MATTERS, ALL LEADING GOVERNMENT FUNCTIONS CONTINUE TO BE HEADED BY ACTIVE OR RETIRED MILITARY OFFICERS. THERE IS NO CAUDILLO, ALTHOUGH THE SENIOR MEMBER OF THE FOUR-MAN JUNTA, ARMY COMMANDER GENERAL AUGUSTO PINOCHET UGARTE, HAS EMERGED AS CHIEF OF STATE, AND IS GRADUALLY ASSUMING GREATER ASCENDANCY. THIS

[REDACTED]

[REDACTED]

PAGE 03 SANTIAGO 05559 01 OF 02 112120Z

IS STILL A REGIME IN WHICH ALL THE MILITARY SERVICES PARTICIPATE: WHILE RIVALRIES EXIST, THEY DO NOT AFFECT DECISION-MAKING AT THE GENERAL POLICY LEVEL. GOVERNMENT LEADERS WORK HARD AND APPEAR TO MAINTAIN HIGH STANDARDS OF PERSONAL OFFICIAL PROBITY.

5. ADMINISTRATION IS FREQUENTLY HEAVY-HANDED AND FUMBLING; THE MILITARY TYPES VARY WIDELY IN THEIR ADMINISTRATIVE ABILITY; THE PREVAILING THRUST OF THE LEADERS IS SELF-RIGHTEOUS, DIDACTIC, INTOLERANT, AND CONSERVATIVE. AS TIME HAS GONE BY,

UNCLASSIFIED

UNCLASSIFIED

Dukungan Amerika..., Awigra, FISIPUI,2011

Date Printed: 01/17/1999

DOC\_NUMBER: 1974SANTIA05559

CHANNEL: n/a

Page - 2

UNCLASSIFIED

FEAR OF AN IMMINENT MARXIST COUNTERATTACK HAS DIMINISHED, BUT IT IS STILL A LEADING ELEMENT IN GOVERNMENT THINKING. IT HAS RESULTED IN A STRIDENT AND OVERSIMPLIFIED ANTI-MARXIST APPROACH IN MOST AREAS OF THE REGIME'S ACTIVITY.

6. THE NEW CHILEAN SOCIETY. AN AUTHORITARIAN SOCIETY HAS TAKEN SHAPE WITHIN THIS FRAMEWORK. TRADITIONAL POLITICAL ACTIVITY AND THE PARLIAMENTARY SYSTEM HAVE BEEN SUPPRESSED, AND THE NORMAL POLITICAL PROCESSES OF INTERACTION AND FEEDBACK BETWEEN GOVERNMENT AND PEOPLE HAVE BEEN CURTAILED. LEFTIST PARTIES HAVE BEEN BANNED; THE OTHERS HAVE BEEN PLACED IN "RECESS," FORBIDDEN TO CARRY OUT POLITICAL ACTIVITIES AND LIMITED TO THE BAREST ADMINISTRATIVE TASKS. WHAT REMAINS OF A ONCE LIVELY PRESS IS SUPINE AND CONTROLLED, LARGELY THROUGH SELF-CENSORSHIP. ELECTIONS ARE FORBIDDEN IN ALL SOCIAL ORGANIZATIONS; NEW LEADERS ARE APPOINTED, AND INITIATIVES FLOW FROM THE TOP DOWN. THE TRADITIONAL GREMIOS (PROFESSIONAL, STUDENT AND BUSINESS ORGANIZATIONS) CONTINUE TO FUNCTION. THEIR NOTIONS OF A CORPORATE STATE INFLUENCE THE JUNTA, WHICH IS IDEOLOGICALLY TUGGED THIS WAY AND THAT BY ADVISERS WHO ON THE EXTREME ARE AUTHORITARIAN, NATIONALISTIC AND MILITARISTIC, WHILE ON THE MODERATE WING THEY ARE LESS RIGID AND MORE POPULIST IN APPROACH

7. THE HUMAN RIGHTS PROBLEM. IN THESE CIRCUMSTANCES, THE EXERCISE OF HUMAN RIGHTS IN CHILE HAS BEEN SEVERELY RESTRICTED. THE JUNTA HAS UTILIZED STRAINED LEGALISMS AND A COMPLIANT JUDICIARY TO JUSTIFY HARSH PUNITIVE MEASURES -- IN THE EARLY DAYS OF THE REGIME, SUMMARY EXECUTIONS; LATER, TRIALS BASED ON THE RETROACTIVE APPLICATION OF PRESENT EMERGENCY LEGISLATION, SOMETIMES ACCOMPANIED BY STRONG CIRCUMSTANTIAL EVIDENCE

[REDACTED]

PAGE 04 SANTIA 05559 01 OF 02 112120Z

OF TORTURE. WITH EXPERIENCE OVER TIME, AND WITH ITS SUCCESS IN COUNTERACTING THE CLANDESTINE INTERNAL OPPOSITION, THE REGIME'S SELF-CONFIDENCE HAS INCREASED. A MODERATING TREND HAS SET IN IN THIS AREA, BUT THERE IS NO DOUBT THAT ITS CONTINUANCE IS SUBJECT TO THE MAINTENANCE OF STRICT INTERNAL SECURITY STANDARDS. BY ALL INDICATIONS, THE SYSTEM OF LENGTHY DETENTION WITH LITTLE OR NO CONTACT WITH FAMILIES OR ATTORNEYS, STRINGENT INVESTIGATION MEASURES, AND MILITARY JUSTICE WILL CONTINUE TO BE IN EFFECT FOR SOME TIME.

[REDACTED]

UNCLASSIFIED

NNN

[REDACTED]

UNCLASSIFIED

PAGE 01 SANTIAGO 05559 02 OF 02 112131Z

63  
ACTION ARA-20

INFO OCT-01 IO-14 ISO-00 CIAE-00 DODE-00 PM-07 H-03 INR-11  
L-03 NSAE-00 NSC-07 PA-04 RSC-01 PRS-01 SP-03 SS-20  
USIA-15 SAM-01 OMB-01 AID-20 EB-11 COME-00 TRSE-00  
CIEP-03 SR-02 ORM-03 STR-08 AGR-20 HEW-08 SIL-01  
LAB-06 NIC-01 DRC-01 /196 W

109379

P R 112015Z SEP 74  
FM AMEMBASSY SANTIAGO  
TO SECSTATE WASHDC PRIORITY 260  
INFO AMEMBASSY BUENOS AIRES  
AMEMBASSY LIMA  
AMEMBASSY LA PAZ  
AMEMBASSY BRASILIA  
AMEMBASSY ASUNCION  
AMEMBASSY QUITO  
USUN NEW YORK 894  
USMISSION GENEVA

SECTION 2 OF 2 SANTIAGO 5559

8. NEVERTHELESS, CHILE IS BY NO MEANS A TOTALITARIAN SOCIETY. ITS RECORD IN RELEASING THIRD-COUNTRY NATIONALS WHO TOOK REFUGE IN SAFE QUARTERS, AND ASYLEES HOLED UP IN EMBASSIES, HAS BEEN GOOD; ABOUT 8,500 HAVE GONE. THE GOVERNMENT HAS ALLOWED ALL MANNER OF INTERNATIONAL OBSERVERS, OFFICIAL AND UNOFFICIAL, TO ENTER THE COUNTRY FREELY, AND HAS AFFORDED THEM QUITE EXTRAORDINARY OPPORTUNITIES TO VISIT AND TALK WITH LEADING OFFICIALS, DETAINEES, AND CRITICS. THE CONTINUANCE OF A FOUR AND ONE-HALF HOUR NIGHTLY CURFEW AND THE UBIQUITY OF ARMED SECURITY FORCES ARE BORNE EASILY BY THE AVERAGE CHILEAN, WHOSE DAILY LIFE CONTINUES TO BE CARRIED ON IN A SURPRISINGLY NORMAL FASHION.

9. ECONOMIC FACTORS MAY BE CRUCIAL. IT IS IN THE ECONOMIC

PAGE 02 SANTIAGO 05559 02 OF 02 112131Z

AREA THAT THE GOVERNMENT'S PROBLEMS MAY BE GREATEST. THE POLICY OF AUSTERITY ADOPTED TO REIN IN CHILE'S UNEQUALLED

UNCLASSIFIED

INFLATION HAS BEEN PURSUED QUITE VIGOROUSLY. BUT IT HAS PROVED MORE DIFFICULT THAN ANTICIPATED TO COUNTERACT WORLD-WIDE INFLATIONARY FORCES AND THE INFLATIONARY MOMENTUM OF AN INEFFICIENT PRODUCTIVE PROCESS HEAVILY SUPPORTED BY PUBLIC DEFICIT FINANCING. THE COST OF LIVING INDEX ROSE BY OVER 200 PERCENT DURING THE FIRST EIGHT MONTHS OF 1974 AND SEEMS LIKELY TO EXCEED 300 PERCENT BY THE END OF THE YEAR.

10. AT THE SAME TIME, UNDER WHAT THE GOVERNMENT CALLS THE "SOCIAL MARKET ECONOMY," THE STATE CONTINUES TO DISBURSE RESOURCES TO MODERATE THE EXTREME HARDSHIP TO WHICH THE LOWER AND MIDDLE INCOME GROUPS HAVE BEEN SUBJECTED. WAGES ARE PERIODICALLY RAISED, THE LOWEST LEVELS MORE THAN PROPORTIONATELY; A NATIONAL PUBLIC HOUSING PROGRAM IS GETTING UNDER WAY; AND AGRICULTURAL OUTPUT IS BEING STIMULATED BY SHARPLY HIGHER PRICES. WITH THE APPROACH OF THE SOUTHERN HEMISPHERE SUMMER MONTHS, THE JUNTA HAS SURVIVED A RIGOROUS WINTER OF SCARCITY AND UNEMPLOYMENT AND LOOKS FORWARD TO EASIER TIMES IN THE FUTURE. IT RELIES ON IMPROVEMENTS IN AGRICULTURE, PAPER AND PULP PRODUCTION, COPPER MINING, AND OTHER EXTRACTIVE AND CAPITAL GOODS INDUSTRIES TO TAKE UP THE SLACK WHICH LOW

DEMAND FOR DURABLE CONSUMER GOODS HAS CREATED DURING THE AUSTERITY PERIOD.

11. THE CHILEAN ECONOMY, HOWEVER, REMAINS EXTREMELY VULNERABLE TO EXTERNAL FORCES. CHILE'S INITIAL STEPS IN THE INTERNATIONAL ECONOMIC AREA WERE HIGHLY SUCCESSFUL: WITH USG SUPPORT IT REFINANCED HEAVY INTERNATIONAL OBLIGATIONS ON VERY ADVANTAGEOUS TERMS; IT BENEFITED FROM THE REOPENING OF LENDING BY INTERNATIONAL BANKING ORGANIZATIONS; AND IT PREPARED FOR AN AS YET UNREALIZED INFLOW OF PRIVATE FOREIGN INVESTMENT THROUGH NEW AND ENCOURAGING DOMESTIC LEGISLATION. BENEFICIAL AS THEY ARE, THESE DEVELOPMENTS MAY WELL BE UNDERCUT BY EVENTS SUBSTANTIALLY BEYOND CHILE'S CONTROL. EXPORTS OF COPPER USUALLY COMPRISE 75 TO 80 PERCENT OF TOTAL CHILEAN EXPORTS. WHILE COPPER AT UP TO \$1.40 A POUND EARLIER IN 1974 BEEFED UP CHILE'S INTERNATIONAL BALANCES, THE PRICE IN MID-SEPTEMBER HAD SLID TO 66 CENTS. ON THE OTHER HAND, CHILE'S IMPORTS, NEARLY HALF OF WHICH

[REDACTED]

[REDACTED]

PAGE 03 SANTIA 05559 02 OF 02 112131Z

CONSIST OF FOOD AND PETROLEUM, STILL HAD TO BE BOUGHT AT ALMOST UNPRECEDENTED PRICES. WITH THE HIGHEST PER CAPITA DEBT BURDEN IN ALL OF LATIN AMERICA, AND WITH ANYTHING BUT A WELL-ROUNDED OR EFFICIENT LOCAL PRODUCTION BASE, CHILE IS ILL EQUIPPED TO WITHSTAND AN INTERNATIONAL DEPRESSION.

12. THE PROSPECTS AHEAD. AS THE NEW REGIME ENTERS ITS SECOND YEAR, IT HAS SETTLED DOWN FOR THE LONGER HAUL. FOR THE TIME

UNCLASSIFIED

UNCLASSIFIED

UNCLASSIFIED

BEING .IT MAINTAINS EXCELLENT INTERNAL SECURITY AGAINST LEFT-WING TERRORIST ELEMENTS. IT RESPONDS HUFFILY AND UNEASILY TO CRITICISMS OF ITS CIVIL AND POLITICAL RIGHTS PRACTICES FROM THE CATHOLIC CHURCH AND THE CENTRIST CHRISTIAN DEMOCRATIC PARTY. WHILE ORIGINALLY COMMITTED TO THE EVENTUAL RESTORATION OF DEMOCRATIC PROCEDURES IN A CHILE PURGED OF THE DEMAGOGY AND SOCIAL CONFLICT OF ITS RECENT PAST, IT IS MOVING IN THAT DIRECTION VERY SLOWLY INDEED. IT WOULD BE UNSAFE TO PREDICT WHEN, HOW OR IF IT WILL REACH THAT GOAL.

13. SOMEWHAT SURPRISINGLY, GIVEN THE ECONOMIC HARDSHIPS AND POLITICAL RESTRICTIONS OF THE LAST YEAR, PUBLIC SUPPORT FOR THE GOVERNMENT APPEARS TO REMAIN AT A HIGH LEVEL; THERE ARE FEW OF THE OBJECTIVE SIGNS OF DISCONTENT ONE MIGHT EXPECT TO SEE. WHILE THE TRAUMA OF THE ALLENDE DENOUEMENT PERSISTS, MOST PEOPLE WOULD AGREE THAT THERE IS NO ALTERNATIVE TO THE JUNTA. THE REGIME WILL CONTINUE ITS SEARCH FOR MORE EFFICIENT ADMINISTRATIVE PROCEDURES; THE STRUGGLE BETWEEN AUTHORITARIAN HARD-LINERS AND THE MORE POPULIST ELEMENTS WILL CONTINUE TO SURGE ABOUT THE JUNTA CHIEFS; THE ECONOMIC EFFORT WILL MOVE AHEAD BUT MAY BE SUBMERGED UNDER INTERNATIONAL DEVELOPMENTS. MEANWHILE, PRO-JUNTA CHILEANS WILL CONTINUE TO REACT SHARPLY TO OUTSIDE CRITICISM, MOST OF WHICH THEY REGARD AS THE PROPAGANDA OF MARXIST CONSPIRATORS WHO CARP AT THE MOTE IN THE CHILEAN EYE, WHILE IGNORING THE BEAM IN THE EYE OF THE COMMUNIST WORLD.

14. MORE DETAILED ANALYSIS FOLLOWS IN SEPARATE AIRGRAMS.  
POPPER



NNNN

\*\*\* Current Handling Restrictions \*\*\* n/a  
\*\*\* Current Classification \*\*\*

UNCLASSIFIED





N

WA070

5/30/89

United States Department of State

Washington, D. C. 20520

R

PAWG  
DOD

UNCLASSIFIED INFORMATION MEMORANDUM  
CONFIDENTIAL UNCLASSIFIED S/S

TO: The Secretary  
THROUGH: P - Mr. Kimmitt  
FROM: ARA - Michael G. Kozak, Acting  
SUBJECT: Chile Action Plan

Attached is a document called the Chile Action Plan, which outlines U.S. goals and objectives in Chile during that country's transition to democratic rule and identifies resources to be used in meeting those objectives. It is organized according to key audiences to be addressed, with policy initiatives and available resources defined both generally and specifically. The Plan emerged from an inter-agency working group which ARA established several months before the October 1988 Chilean plebiscite. It was drafted in consultation with the same working group, now more broadly constituted to represent those U.S. Government departments and agencies with strong interest and involvement in Chile, as well as with the active participation of the Ambassador and staff of Embassy Santiago.

As the Plan indicates, the cornerstone of U.S. policy in Chile is support for an orderly transition to a stable, democratic government whose policies are favorable to basic U.S. interests. This overall objective mandates further goals and initiatives in the political, security/military, economic, and cultural areas. Resources to be used in pursuit of these objectives will be drawn from a wide variety of government and non-official sources. Another key goal is to maintain the bi-partisan support our Chile policy enjoys in Congress.

The Chile Action Plan will be reviewed periodically in light of both domestic and international developments as the transitional period unfolds. Chile is in the midst of a key moment in its history, with many complex factors at play. This Plan has been drafted to provide a structural framework for the formulation and execution of U.S. policy toward that country while retaining a suitable degree of flexibility.

The Plan has been approved at the Assistant Secretary level in the Department and by the Department of Defense.

attachment: Tab A: Chile Action Plan Chile Project (#S199900030)  
U.S. Department of State

UNCLASSIFIED CONFIDENTIAL  
Dukungan Amedka..., Awigra, FIS  
Release  Excise  Deny   
Classify In Part  In Full   
Exemption(s) \_\_\_\_\_



drafter: ARA/SC - P DeShazo *PS*  
SEARASC 3833 5/30/89

clearances: ARA/SC - RHoward *RH*  
ARA/PPC - LEinaudi *in dust letter*  
ARA - MSkol  
HA - RSchifter *in dust letter*  
L - ASofaer *in dust letter*  
PM - HAHolmes *in dust letter*  
EB - EMcAllister *in dust letter*  
H - JMullins *in dust letter*  
USAID/LAC/DP - WWheeler *in dust letter*

~~UNCLASSIFIED~~  
SECRET  
~~UNCLASSIFIED~~

## CHILE ACTION PLAN

1989-1990

### INTRODUCTION

The Chile Action Plan outlines U.S. goals and objectives in Chile during that country's transition from authoritarian to democratic rule and identifies resources to be used in meeting those objectives. It is organized according to key audiences ~~to be addressed, with policy initiatives and available~~ resources defined both generally and specifically. The Plan emerged from an inter-agency working group which the Bureau of Inter-American Republics Affairs established before the October, 1988 Chilean plebiscite. It was drafted over a three-month period (November-February, 1988-89) in consultation with the same working group, now more broadly constituted to represent those U.S. Government departments and agencies with strong interest and involvement in Chile, as well as with the participation of the Ambassador and staff of Embassy Santiago.

As the Plan indicates, the cornerstone of U.S. policy in Chile is support for an orderly transition to a stable, democratic government whose policies are favorable to basic U.S. interests. This overall objective mandates further goals and initiatives in the political, security/military, economic, and cultural areas. These include: strengthening Chile's democratic political forces and their ties to the U.S., the development of closer relations with the Chilean armed forces while encouraging them to assume a professional, apolitical role in support of a civilian government, the encouragement of sound fiscal, monetary, trade and foreign investment policies to promote economic growth and political stability, and promoting greater long-term cultural links between Chile and the U.S. Resources to be used in pursuit of these objectives will be drawn from a wide variety of government and non-official sources.

The Chile Action Plan will be reviewed periodically in light of both domestic and international developments as the transitional period unfolds. Chile is in the midst of a key moment in its history, with many complex factors at play. This Plan has been drafted to provide a structural framework for the formulation and execution of U.S. policy toward that country while retaining a suitable degree of flexibility.

~~UNCLASSIFIED~~  
SECRET  
DECL. OADR  
~~UNCLASSIFIED~~

UNCLASSIFIED  
SECRET  
UNCLASSIFIED

## I. OVERALL GOALS AND OBJECTIVES

- o Support a peaceful and orderly transition to a democratic government to take office no later than March 11, 1990.
  - This government should be the product of open elections conducted under free and fair conditions in order to enjoy wide legitimacy and good prospects for future stability.
  - The new government should ideally reflect as high as possible a degree of political consensus and have the ~~eventual support of the armed forces. It should reach power free from commitments to the Communist Party.~~
- o Maintain bipartisan support in Congress for the Administration's Chile policy and work with legislators to develop programs in support of USG objectives.
- o Use USG influence and resources during the transitional period (March, 1989 to March, 1990) to encourage those who may form the new government to adopt policies and outlooks favorable to basic U.S. interests. These U.S. interests lie in the (a) political (b) security/military (c) economic and (d) cultural areas.
  - (a). political: Strengthen Chile's democratic forces, their ties to the U.S., and their ability to govern competently in a post-transition Chile.
  - (b). security/military: Encourage the Chilean armed forces to complete the transition to full democracy and to support a stable, moderate, post-transitional government. Strengthen their development as a professional, apolitical institution under civilian control.
  - (c). economic: Encourage continuation of Chile's free market orientation and of fiscal, monetary, trade, and foreign investment policies which will promote sustainable economic growth and an environment conducive to political stability.

UNCLASSIFIED  
SECRET  
UNCLASSIFIED

~~SECRET~~  
UNCLASSIFIED

(d). cultural: Lay the basis for greater long-term cultural links between Chile and the U.S. through academic programs, exchanges, and other means. A key factor in this effort could potentially be the creation of a "U.S.-Chile Educational Development Fund."

- o Urge the GOC to maintain and expand the improvements in human rights which occurred during 1988 and to correct abuses which persist.

## II. KEY AUDIENCES, POLICY OBJECTIVES, and AVAILABLE RESOURCES

### A. The Chilean Government

#### 1. Policy Objectives

- o Encourage the GOC to keep the transition on track by, at the very least, adhering to its plan for the December, 1989 elections.
- o Urge dialogue between the GOC and democratic political parties and groups as a means of reaching greater consensus on the transition.
- o Encourage continued responsible fiscal and economic policies that will enable the next government to take office in a stable economic climate.
- o Encourage the GOC to take further steps to expand observance of human rights.
- o Urge the Chilean Government to participate fully in carrying out the terms of the 1914 Treaty to bring the Letelier case to a satisfactory conclusion.
- o Urge the GOC to incorporate internationally recognized worker rights into the labor law, encourage the formation of independent democratic trade unions, and provide effective machinery for the resolution of labor-management disputes.
- o Urge greater respect for media freedoms.

#### 2. Resources/means

--favorable but balanced public responses by the USG to positive steps by the GOC in the area of human rights.

~~SECRET~~  
UNCLASSIFIED

~~UNCLASSIFIED~~  
SECRET  
~~UNCLASSIFIED~~

--Restore economic and financial criteria as the basis for our votes in MDBS on loans to Chile if human rights conditions hold and/or improve. Underscore to GOC the reasons for these votes. Shift vote as necessary if major backsliding occurs.

--U.S. votes and/or support at UN and UNHRC to encourage improvements.

--Review of GSP limitations followed by positive action on OPIC should the GOC make sufficient progress in the area of worker rights.

--Use visits by USG officials, CODELS, and NGOs to advance goals.

~~--Use of exchanges, IV grants, and private sector programs, when appropriate, for GOC officials.~~

--Approach GOC indirectly on key points through conservative politicians and Chilean business community.

--Consult with European and Latin American democracies to urge that they weigh in with GOC on key issues.

--Offer to provide appropriate technical assistance.

## B. The Armed Forces

### 1. Policy Objectives

- o Achieve full bilateral military-to-military relations.
- o Increase U.S. contacts to enhance positive influence with the Chilean armed forces.
- o Encourage the Chilean armed forces to complete and support the transition to democracy.
- o Strengthen the development of the Chilean military as a professional, apolitical institution, subordinate to and supportive of a democratic government.
- o The Kennedy-Humphrey Amendment restrictions will continue to apply until either (A) presidential certification that the government of Chile has made significant progress on human rights and that it has taken appropriate steps to cooperate to bring to

~~UNCLASSIFIED~~  
SECRET  
~~UNCLASSIFIED~~

UNCLASSIFIED  
SECRET

5

justice in the United States or in Chile those indicted for the Letelier-Moffitt murders, or (B) Congress changes the law. This should be made clear to the Chilean armed forces, along with the strong probability that Congress will not permit any change in the law to take effect until after a democratically elected government has taken office in March, 1990.

- o Encourage dialogue between the military and democratic political leaders on the transition and on civil-military relations in the next government.

## 2. Resources/means

--PHASE ONE of the Plan, covering the transition period, would draw on the following resources as fiscally and operationally feasible:

- o Expand Service- and/or JCS-sponsored Deployment for Training (DFTs) in Chile, such as winter survival (USAF) and Navy Special Warfare (USN).
- o Expand number of Personnel Exchange Program (PEP) billets to two for the Air Force, two for the Army (Special Forces and Infantry), and one each for the Navy and Marine Corps.
- o Continue and/or increase visit exchanges (Professional Military Exchange (PME) school exchanges, guest instructors, combined United States Information Agency (USIA) -DOD programs, visits to USSOUTHCOM, and subject matter exchanges).
- o Maximize use of intelligence exchanges within the framework of current agreements.
- o Increase use of United States Information Service (USIS) and DOD speakers at Chilean service academies.
- o Expand day-to-day contact between Chilean military and Embassy Santiago, involving military in social, academic, and cultural activities to the greatest extent possible.

SECRET  
UNCLASSIFIED

UNCLASSIFIED  
SECRET  
UNCLASSIFIED

- o Conduct high-level DOD visits, such as USA Chief of Staff, Chief of Naval Operations, Commandant of the Marine Corps, one USSOUTHCOM director-level counterpart visit per quarter, and JCS J-5 representative as Chief of Delegation for VIII U.S.-Chile Security Consultations.
- o Seek to rewrite section 726, paragraph (c) of the International Security and Development Act of 1981 to permit less restricted application of "safety of flight" criteria by expanding them to cover all U.S.-origin aircraft in the Chilean Air Force.
- o If it is determined that an approach to Congress would not be successful but Chile does take appropriate steps to bring those indicated in the Letelier case to justice, consideration should then be given to recommending Presidential certification.

--PHASE TWO, return to normal relations, would begin as soon as conditions permit, i.e., meeting of legislative requirements and receiving Presidential certification, or having the requirements of Kennedy-Humphrey waived by congressional action. PHASE TWO would be characterized by gradually establishing IMET, a Military Assistance Group, Military Assistance Program, and the selling of spare parts and new equipment, assuming the availability of adequate funding.

## C. POLITICAL PARTIES

### 1. Policy Objectives

- o Encourage political moderation from the political parties which supported the "Yes" and "No" positions in the plebiscite and the adoption of consensus-building policies.
- o Strengthen Chile's democratic forces, their ties to the U.S., and their ability to participate in the 1989 elections and govern competently in a post-transition period.

UNCLASSIFIED  
SECRET  
UNCLASSIFIED

UNCLASSIFIED  
SECRET

- o Underscore to all parties the need for further progress in the area of human rights and in resolution of the Letelier case.
- o Encourage dialogue between political groups and the armed forces and encourage opposition parties to take into consideration the needs and concerns of the military in developing their platforms.
- o Urge all parties to conserve the successful free market-based economic policies of the past few years.
- o Encourage all political parties to take into consideration the needs and concerns of the business community in developing their platforms.
- o Continue to encourage the democratic opposition to distance itself from the Communist Party and to condemn armed force and violence as political tools.
- o ~~Identify future legislators and legislative staffers and train them in legislative procedures and issues.~~

## 2. Resources/Mean

--Exchanges using USIA's IV and private sector programs.

--AID's and USIA's Administration of Justice Programs

--AID's Legislative Development Program

--Speakers and Seminars in Chile

--USIS and DOD's Awareness Program

--CODEL visits.

--Meetings with key political and economic leaders in the U.S.

--Consultation with European and Latin American democracies having close relations with Chilean political parties.

--NED/NRI/NDI Grants.

UNCLASSIFIED  
SECRET



UNCLASSIFIED  
SECRET  
UNCLASSIFIED

D. THE PRIVATE SECTOR

1. Policy Objectives

- o Urge the private sector to engage in dialogue with the political parties on the need to conserve the successful economic policies of the past few years.
- o Underscore USG interest in continued private sector-led growth in Chile.
- o Point out that improvements in respect for human and civil rights, especially worker rights, may result in more favorable treatment by the USG.
- o Encourage a more ample and productive dialogue between management and democratic organized labor to promote future democratic stability.
- o Encourage closer relations between the business community and labor, political, and academic leaders, in particular encouraging greater private sector participation in the political process.

2. Resources/means

--Potential review of GSP should the GOC improve worker rights situation.

--Seminars, speakers, grants to think tanks and universities concerning role of private sector in a democratic society.

--Exchanges, IV grants.

--AID's small business and housing guarantee programs.

--American businessmen as intermediaries in underscoring need to link democracy with a strong free market economy.

--CODELS, official U.S. visitors.

--Calls on USG officials when top Chilean businessmen visit U.S.

E. LABOR

1. Policy Objectives

UNCLASSIFIED  
SECRET  
UNCLASSIFIED

- o Encourage the formation of independent democratic trade unions and constructive ties between these unions and the U.S. labor movement.
- o Encourage labor to adopt sound policies based on mutual interests and a broad consensus developed through consultation with other democratic forces, including political parties and business.
- o Promote appreciation among labor leaders and their members for the important role which a free market economy, a strong private sector, and more equitable distribution of wealth play in democratic societies.

2. Resources/means

--AIFLD programs.

--IVs grants, speakers, seminars, other exchanges.

--CODELS, visits by U.S. labor leaders.

F. THE CHURCH

1. Policy Objectives

- o Support the Church's involvement in bringing about a peaceful transition to full democracy.
- o Urge the Church to underscore the need for political moderation and dialogue in society, especially armed forces-civilian communication.

2. Resources/means

--participation of Church authorities in USG and private sector exchanges, and academic, and cultural programs.

--CODELS, visits by other U.S. figures to Chile and visits of Chilean Church leaders to the U.S.

G. NGOs (Civic, Academic, Professional, the Media, Cultural)

1. Policy Objectives

- o Encourage activities by politically-influential NGOs which lead to greater political consensus and promote a transition to democracy.

- o Encourage these organizations to promote moderate political dialogue within society based on mutual respect and understanding.
- o Consider the creation of a "U.S.-Chile Educational Development Fund" to sponsor long-term academic, technical, and person-to-person exchange in key areas such as public school administration, civic education, science and technology, teacher training, curriculum development and environmental studies.
- o Underscore the importance of fomenting civic education and voter awareness in Chilean society.
- o Promote the image of the United States as a democratic leader world-wide and a force for democratic change in Chile.
- o Expand and create new institutional linkages to show long-term U.S. commitment to assisting and working with the people of Chile in scientific, technical, cultural, and academic areas.
- o Continue efforts to persuade the GOC to permit the return of the Peace Corps to Chile. At the appropriate time, seek congressional support for including funds for Chile in the Peace Corps budget.

2. Resources/means

- Possible "U.S.-Chile Educational Development Fund"
- USAID's grant for non-partisan civic awareness
- USIA exchanges, academic, cultural programs.
- USAID's and USIA's Administration of Justice Program.
- Private sector grants and exchanges.
- CODELS, visitors from the U.S.
- NED, NDI, NRI grants.
- Peace Corps programs

draft: ARA/SC:PDeShazo  
DOD/ISA PDavis  
SEARASC 3877 5/30/89

DECLASSIFIED

Reproduced at the National A

Authority EO 12958

By JB NARA Date 5-9-01

*Drum*

# THE CHASE MANHATTAN BANK

National Association

1 Chase Manhattan Plaza, New York, New York 10015

August 10, 1971

DAVID ROCKEFELLER *Chairman of the Board*

Dr. Henry Kissinger  
The White House  
Washington, D. C.

Dear Henry:

As you may know, John Place, who was Vice Chairman of the Chase Manhattan Bank, left us a couple of months ago to become President and Chief Executive Officer of the Anaconda Company. I need not tell you that the assignment he took on is not an easy one. Nevertheless, John is a very able citizen, and does not shrink from a challenge. If anyone can handle the job, I am sure he can.

John tells me that the situation in Chile appears to be deteriorating and that there are now rumors that the government is talking of defaulting on and payment to Anaconda for the 51% they expropriated only a year or two ago. Up until now, these payments at least have been coming in although there has been no settlement on the remaining 49% which they have now expropriated as well. John would very much appreciate having an opportunity to discuss this situation with you so that you might have a full understanding of Anaconda's position and the background of the negotiations. He would be happy to go to Washington any time you could arrange to see him, and will be in touch with your office to find out when you might be able to make an appointment. Both he and I would be grateful if you could take the time to meet with him at your convenience.

I am in Seal Harbor on vacation which I must say I am thoroughly enjoying. I wish you could get up. Best regards.

Sincerely,

Dukungan Amerika..., Awigra, FISIPUI 2011

*David*

CONFIDENTIAL/EXDIS

- 2 -

credits, we may just be speeding up the process of establishing a communist regime in Chile, and that in the end Allende might still find a way out of paying compensation. He indicated that Ambassador Korry had been authorized to explore this possibility in a non-committal way, and that we would look carefully at any concrete proposals he submits. He noted that this was a very difficult problem: we cannot buy Allende off, and in any event, the balance of forces in Chile would not permit that any way. He noted that it seemed improbable to him that Allende would be a normal debtor.

Mr. Place expressed his approval of Henry Kearns' position on the Boeing loan. He suggested that we should take a tough line and not "give away" the planes.

Dr. Kissinger noted that there is a real question of whether we should keep the pressures on Allende now, while there is still a chance that Allende might be overthrown before he consolidates his position, or whether we should go slow and avoid a confrontation. There is some question about whether the latter course does not serve Allende's purposes rather than ours. He noted that he favored a tough line. Mr. Place and Mr. Quigley reiterated their approval of a tough line.

Mr. Nachmanoff suggested that there might be some misunderstanding of the term "tough line". Mr. Place and Mr. Quigley apparently meant that the US should keep the economic pressures on Chile until compensation was paid, but that credits might be opened up after that. He noted that another interpretation of "tough line" was that we should not open up credits at all in order to maximize the pressure on Allende.

Dr. Kissinger stated that he leaned toward the position that we not open up credits no matter what Allende does with regard to Anaconda. Mr. Place said he could understand that position but thought that if Allende agrees to reasonable settlements with the copper companies, we might be willing to see certain commercial transactions by say the European banks and the World Bank. Mr. Place suggested that perhaps there was still some possibility that Allende would not inevitably consolidate a communist regime in Chile. Mr. Quigley commented that the only hope for democratic elections is closer cooperation between the PDC and the Nationalist Party. He suggested that the US Government might promote a more unified approach by the two parties. Dr. Kissinger assured them that we would give careful consideration to their proposal.

CONFIDENTIAL/EXDIS

Authority EO 12958  
By JB NARA Date 5-9-01

## MEMORANDUM

NATIONAL SECURITY COUNCIL  
CONFIDENTIAL/EXDIS

August 17, 1971

## MEMORANDUM OF MEETING

Held August 17, 1971 at 12:00 noon  
in Dr. Kissinger's Office

PARTICIPANTS: John Place, President of Anaconda Company  
William Quigley, Vice Chairman of the Board  
of the Anaconda Company  
Henry A. Kissinger, Assistant to the President  
for National Security Affairs  
Arnold Nachmanoff, National Security Council Staff

SUBJECT: Chile

Mr. Place and Mr. Quigley expressed concern over the deteriorating situation in Chile. They noted that the radical left within the UP coalition was gaining power and restricting Allende's maneuverability. They also commented that President Allende apparently does not believe that the US intends to do anything drastic if he doesn't reach fair settlements with the copper companies. Mr. Quigley suggested that the US might send an envoy, perhaps someone like Robert Anderson or Tom Mann to indicate that we are aware that the GOC's procedures will not result in fair compensation, and to reiterate our position that if they do not reach fair settlements, we will make every effort to cut off their access to international credit, but if they do reach fair settlements, and live up to their international obligations, we would be willing to have normal relations.

Dr. Kissinger asked what they meant by normal relations. Mr. Quigley replied that this meant that we would not object to Export-Import Bank loans on a justifiable commercial basis, or World Bank and IDB lending for legitimate projects.

Dr. Kissinger suggested that this meant in other words that the US would finance the compensation for the companies. Mr. Place and Mr. Quigley objected, and indicated they would not want to put it in that light since it would set a bad precedent.

Dr. Kissinger stated that we are, of course, interested in seeing Anaconda receive fair compensation and that we will take a strong stand on this question. However, he suggested that if we agree to open up international

CONFIDENTIAL/EXDIS

DECLASSIFIED

Reproduced at the National Archi

Authority EO 12958  
By JB NARA Date 5-9-01

31629

THE WHITE HOUSE  
WASHINGTON

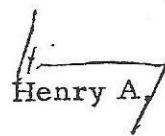
September 2, 1971

Dear David:

Thank you for your letter of August 10 suggesting that I meet with John Place of Anaconda. I met with him and one of his colleagues Tuesday, August 17, and appreciated the opportunity to hear their views. We will do whatever we can to help Anaconda receive fair compensation for its properties, though as Mr. Place recognizes, this is a very difficult problem in which broader U.S. Government interests are involved.

I hope you have had a pleasant vacation. I will look forward to seeing you before long.

Warm regards,

  
Henry A. Kissinger

Mr. David Rockefeller  
Chairman of the Board  
The Chase Manhattan Bank  
1 Chase Manhattan Plaza  
New York, New York 10015

9/2/71 Sent to Stripping Desk  
cc: Nachmanoff



Authority EO 12958

By JB NARA Date 5-9-01

31679

*DKL*  
*22*  
*✓*

MEMORANDUM

NATIONAL SECURITY COUNCIL

CONFIDENTIAL/Exdis Attachment

ACTION  
August 17, 1971

MEMORANDUM FOR: DR. KISSINGER

FROM: *Tom Kennedy* ARNOLD NACHMANOFF *[Signature]*

SUBJECT: *Letter* Mencon of Your Meeting with Anaconda Officials

*(Return memo and I will send it in again (SH))*

Attached at Tab A is a brief reply to David Rockefeller's letter to you of August 10 (Tab C) suggesting that you meet with John Place of Anaconda.

Attached at Tab B is a memorandum of your meeting with Place and Quigley. I do not see any reason to send it to State.

RECOMMENDATIONS:

1. That you sign the letter to David Rockefeller at Tab A.
2. That you not distribute the memorandum of your meeting with Place and Quigley.

Approve \_\_\_\_\_ Disapprove, prefer to distribute to State \_\_\_\_\_

Attachments:

- Tab A - Letter to Rockefeller
- Tab B - Memorandum of Meeting
- Tab C - Letter from Rockefeller

CONFIDENTIAL/Exdis Attachment

*Return to Anne 31679  
Hachmannoff*

*31679*

THE WHITE HOUSE  
WASHINGTON

30 August 71

Dr. Kissinger:

The letter to Mr. Rockefeller has been  
dispatched.

What is your desire regarding distribution  
of the memorandum of your meeting  
with the Anaconda executives?

No distribution HK

Distribute to State \_\_\_\_\_

Coleman

*What does Hachmannoff  
think?*

*HACHMANNOFF AGREES  
(See P 2 of memo)*

E570  
R

PAGE 01 SANTIA 03154 042239Z

UNCLASSIFIED

73  
ACTION ARA-20

INFO OCT-01 ISO-00 CIAE-00 DODE-00 PM-07 H-03 INR-10 L-03  
NSAE-00 NSC-07 PA-04 RSC-01 PRS-01 SP-03 SS-20  
USIA-15 AID-20 IGA-02 COME-00 EB-11 FRB-02 TRSE-00  
XMB-07 OPIC-12 CIEP-02 LAB-06 SIL-01 OMB-01 INT-08  
AGR-20 IO-14 DRC-01 ( ISO ) W

026156

P 042142Z JUN 74  
FM AMEMBASSY SANTIAGO  
TO SECSTATE WASHDC PRIORITY 8839

[REDACTED] SANTIAGO 3154

Chile Project (#S199900006)  
U.S. Department of State  
 Release  Excise  Deny  Declass  
Exemption(s) \_\_\_\_\_

EO 11652: GDS  
TAGS: PFOR, CI  
SUBJECT: PINOCHET VIEWS

1. SUMMARY: JUNTA PRESIDENT PINOCHET IN OPTIMISTIC MOOD RE CHILEAN ECONOMY; HOPES FOR INCREASED U.S. MILITARY ASSISTANCE INCLUDING MORE FMS CREDIT; DEFENDS GOC HUMAN RIGHTS RECORD, EXPRESSING DETERMINATION TO PUNISH THOSE GUILTY OF ABUSES SUCH AS TORTURE; AND STATES FORMULA APPLIED TO EX-FONMIN CLODOMIRO ALMEYDA AS RESULT OF RABASANVISIT, LOOKING TOWARD DEPARTURE FROM COUNTRY IF ACQUITTED IN TRIAL, EQUALLY APPLICABLE TO ORLANDO LETELIER AND OTHER DEFENDANTS. END SUMMARY

2. I MADE SEPARATE CALLS ON THE FOUR MEMBERS OF THE GOVERNMENT JUNTA PRIOR TO DEPARTURE FOR WASHINGTON CONSULTATION. HIGHLIGHTS OF MEETING WITH PRESIDENT PINOCHET JUNE 3 FOLLOW:

3. THE ECONOMY. PINOCHET EXUDED SATISFACTION AND OPTIMISM ABOUT PRODUCTION RECOVERY IN MINES, AGRICULTURE, AND INDUSTRY. WITH REGARD TO MINING, HE NOTED THAT PRODUCTION IN STATE COPPER MINES UP ONE-THIRD LAST MONTH OVER SAME MONTH YEAR AGO. EXPECTATION IS FOR PRODUCTION OF 740 THOUSAND TONS OF COPPER

[REDACTED]  
[REDACTED]

PAGE 02 SANTIA 03154 042239Z

FROM "GRAN MINERIA" IN 1974, WHICH SHOULD GIVE TOTAL CHILEAN PRODUCTION OF OVER ONE MILLION TONS. HE ACKNOWLEDGED INFLATION CONTINUES AND IS DIFFICULT TO CONTROL. ON OTHER HAND, NOTED THAT

UNCLASSIFIED

Dukungan Amerika, AWIgra, USPU, 2011

IN FIRST YEAR AFTER MILITARY TAKEOVER, BRAZIL HAD EXPERIENCED 600 PC INFLATION. GIVEN THE INHERITED DISASTER, HE THOUGHT PROGRAM TO CONTROL INFLATION WAS MAKING PROGRESS AND STILL MORE COULD BE DONE.

UNCLASSIFIED

4. PINOCHET SAID NEW FOREIGN INVESTMENT IS NEEDED TO CREATE EMPLOYMENT, ALTHOUGH HE RECOGNIZED THAT SUCH INVESTMENT CAN ADD FUEL TO INFLATION. HE NOTED THAT IMPORTANT JAPANESE AND SPANISH INVESTMENTS ARE UNDER CONSIDERATION BUT THAT U.S. INVESTORS ARE HOLDING OFF, APPARENTLY AWAITING PROMULGATION OF NEW INVESTMENT CODE. HE PROMISED CODE WOULD BE APPROVED SOON. IN RESPONSE MY REFERENCE TO COPPER NEGOTIATIONS, HE SIMPLY CONFIRMED THEY ARE CONTINUING.

5. U.S. ASSISTANCE. I MENTIONED THAT WE HOPED TO BE HELPFUL WITH PROGRAMS IN AGRICULTURE AND NUTRITION AND HOPED BE ABLE MAKE SOME FOODSTUFFS AVAILABLE IN RESPONSE GOC REQUEST. PINOCHET SAID THAT WOULD BE VERY MUCH APPRECIATED. I MENTIONED THAT WE HAVE BEEN ABLE TO BE HELPFUL IN SOME AREAS IN MILITARY ASSISTANCE, AND HOPE THIS CAN CONTINUE. PINOCHET ACKNOWLEDGED THIS BUT OBSERVED WITH A SMILE THAT NOT A SINGLE CARTRIDGE HAD YET BEEN RECEIVED FROM THE USG. HE SPECIFICALLY REQUESTED THAT AN EFFORT BE MADE TO SEE WHETHER OUR FY 1974 FMS CREDIT FOR CHILE COULD BE INCREASED. I RESPONDED THAT HE WOULD UNDERSTAND THE DIFFICULTY OF THIS GIVEN EXISTING FUNDING LIMITATIONS. PINOCHET SAID HE UNDERSTOOD BUT HOPED SOMETHING MIGHT BE POSSIBLE SINCE A NUMBER OF HEMISPHERE COUNTRIES DO NOT REQUIRE FMS CREDITS AND ADDITIONAL CREDITS WOULD BE VERY HELPFUL TO CHILE.

6. HUMAN RIGHTS. I NOTED THAT HUMAN RIGHTS QUESTIONS CONTINUE TO BE A PROBLEM. PINOCHET INTERRUPTED TO SAY THAT GOC IS A CHRISTIAN GOVERNMENT WHICH, UNLIKE COMMUNIST REGIMES, HAS AUTHENTIC RESPECT FOR THE HUMAN PERSON. HE INSISTED HUMAN RIGHTS ABUSES WERE CONFINED TO THE FIRST MONTHS FOLLOWING THE COUP AND COULD BE ATTRIBUTED TO THE NATURAL HUMAN PASSIONS OF THOSE WHO HAD BEEN THE INTENDED VICTIMS OF THE PREVIOUS REGIME. IN THIS REGARD HE ASKED RHETORICALLY HOW MANY OF THOSE NOW CONCERNED ABOUT HUMAN RIGHTS IN CHILE WOULD HAVE SHOWN THE SAME CONCERN

PAGE 03 SANTIA 03154 042239Z

IF HE AND HIS MILITARY COLLEAGUES HAD BEEN THE VICTIMS, ACCORDING TO PLAN, OF THE MARXIST AUTHORITIES. HE ASSURED ME THAT ABUSES WHICH MAY HAVE TAKEN PLACE IN THE FIRST MONTHS HAVE NOW ENDED. HE RECOGNIZED THAT ISOLATED INCIDENTS OF ABUSES MIGHT STILL OCCUR BECAUSE PEOPLE "ARE NOT PERFECT" BUT EXPRESSED FULL DETERMINATION TO BRING TO BOOK ANY ONE FOUND RESPONSIBLE.

7. PINOCHET NOTED THAT PERSONS NOW UNDER DETENTION IN CHILE, WHO ARE THE PRIMARY SOURCES OF ALLEGATIONS ABOUT HUMAN RIGHTS VIOLATIONS, ARE THEMSELVES "NO ANGELS" AND HAVE THEIR OWN

UNCLASSIFIED

REASONS FOR MAKING ALLEGATIONS.

UNCLASSIFIED

8. PINOCHET EXPRESSED SOME ANNOYANCE WITH ALLEGATIONS THAT GOC IS A RIGHTIST GOVERNMENT. HE SAID IT IS NOT. HE ASSERTED THAT NO RIGHTIST GOVERNMENT WOULD SHOW THE CONCERN FOR THE STANDARD OF LIVING OF THE POOR, THE PLIGHT OF THE SLUM DWELLERS, THE PROBLEM OF UNEMPLOYMENT, WHICH THIS GOVERNMENT HAS SHOWN, NOR WOULD IT CONTINUE THE DISTRIBUTION OF LAND TITLES UNDER THE AGRARIAN REFORM PROGRAM AS THIS GOVERNMENT HAS DONE.

9. LETTER FROM SENATOR KENNEDY. PINOCHET SAID HE WAS IN RECEIPT OF A VERY TOUGH LETTER FROM SENATOR KENNEDY ON HUMAN RIGHTS MATTERS AND INTENDED TO RESPOND IN KIND.

10. VISIT OF MEXICAN FOREIGN MINISTER RABASA. I EXPRESSED VIEW THAT RABASA VISIT HAD BEEN BENEFICIAL TO CHILE AS WELL AS MEXICO. PINOCHET SAID HE THOUGHT SO. HE NOTED RABASA HAD COME WITH A SERIES OF REQUESTS RATHER THAN DEMANDS. SINCE, PRIOR TO RABASA'S ARRIVAL, PINOCHET HAD ALREADY AUTHORIZED HIS PEOPLE TO GIVE ASSURANCES THAT ALL ASYLEES IN FOREIGN EMBASSIES WOULD BE OUT WITHIN 20 DAYS, HE SAW NO REASON NOT TO AGREE TO ALLOW THOSE IN MEXICAN EMBASSY TO DEPART IMMEDIATELY. IN RETURN GOC NOW HAS ASSURANCES THAT MEXICO WILL MAKE DELIVERIES OF FERTILIZER, SULFUR, SUGAR, ETC., AND WILL TAKE STEPS TO CUT DOWN THE TALK AGAINST CHILE.

11. LETELIER CASE. I SAID I THOUGHT THE ARRANGEMENT WORKED OUT WITH RABASA TO EFFECT THAT IF ALMEYDA FOUND INNOCENT HE WOULD BE FREE TO GO TO MEXICO WAS A VERY GOOD FORMULA. I MENTIONED SIGNIFICANT INTEREST IN U.S. IN SITUATION OF ORLANDO LETELIER BASED ON FACT THAT MANY PEOPLE KNOW HIM FROM HIS TOUR

██████████

██████████

PAGE 04 SANTIA 03154 042239Z

AS AMBASSADOR IN WASHINGTON AND FACT THAT HE HAS A SON WHO IS A U.S. CITIZEN. I SAID I ASSUMED THE ALMEYDA FORMULA WOULD ALSO BE APPLICABLE TO LETELIER. PINOCHET SAID IT WAS COMPLETELY APPLICABLE. IF LETELIER IS ACQUITTED, HE IS FREE TO GO WHERE HE WISHES, AS ARE THE OTHER DEFENDANTS.

12. PINOCHET CONCLUDED BY COMMENTING THAT MEMBERS OF GOC ARE NOT INHUMANE. PEOPLE LIKE ALMEYDA AND LETELIER HOLD ONE SET OF BELIEFS AND IDEAS, WHILE JUNTA MEMBERS HOLD ANOTHER. PINOCHET SAID HE HAPPENED TO THINK THE DEFENDANTS' IDEAS WERE WRONG. BUT IN ABSOLUTE TERMS, WHO IS TO SAY? IN ANY CASE, THEIR IDEAS AND BELIEFS ARE NOT AT ISSUE. THOSE ACQUITTED WILL BE FREE TO DEPART CHILE.

13. TO SUM UP FOREGOING COMMENTS, ELICITED BY MY QUESTIONS, I TOLD PINOCHET I WOULD TAKE BACK TO U.S. FROM HIM A MESSAGE OF OPTIMISM REGARDING GOVERNMENT'S ECONOMIC AND OTHER

UNCLASSIFIED

PROSPECTS, AND OF HIS INTENTION THAT CHILE WOULD ADHERE TO HUMAN RIGHTS STANDARDS AND PURSUE ENLIGHTENED SOCIAL OBJECTIVES. HE NODDED AFFIRMATIVELY.

14. WE DO NOT KNOW WHETHER THE RABASA FORMULA REGARDING CLODOMIRO ALMEYDA INVOLVES ANY EXPRESSED OR IMPLIED COMMITMENT TO ACQUIT ALMEYDA OR TO SUSPEND HIS SENTENCE IF HE IS CONVICTED. HOWEVER, I THINK IT USEFUL TO HAVE SUGGESTED THAT IF ANY TYPE OF CLEMENCY IS TO BE APPLIED TO ALMEYDA, WE HAVE AN INTEREST IN EQUAL TREATMENT FOR LETELIER. POPPER

**UNCLASSIFIED**

NNN

\*\*\* Current Handling Restrictions \*\*\* n/a  
\*\*\* Current Classification \*\*\*

**UNCLASSIFIED**

Dukungan Amerika..., Awigra, FISIPUI,2011

## APPENDIX A

---

# Enterprises with State Participation in 1970, 1973, 1983, and 1989

1970

### *Subsidiaries of CORFO*

1. Empresa Forestal Arauco Ltda.
2. Forestal Pilpilco S.A.
3. Industrias Forestales S.A. (INFORSA)
4. Celulosa Constitución (CELISO)
5. Celulosa Arauco
6. Industria Nacional de Cemento S.A. (INACESA)
7. Empresa Pesquera Arauco S.A.
8. Empresa Pesquera Tarapacá S.A.
9. Pesqueras Unidas S.A.
10. Pesquera Indo S.A.
11. Manufacturas de Neumáticos S.A. (MANESA)
12. Sociedad Chilena de Fertilizantes Ltda. (SOCHIF)
13. Fábrica de Acido Sulfúrico S.A. (FASSA)
14. Empresa Electrónica Nacional Ltda. (ELECNA)
15. Empresa Nacional de Computación e Informática Ltda. (ECOM)
16. Sociedad Agrícola CORFO Ltda. (SACOR)
17. Industria Azucarera Nacional S.A. (IANSA)
18. Sociedad de Operaciones Agropecuarias S.A. (SOCOAGRO)

19. Empresa Nacional del Carbón (ENACAR)
20. Empresa Nacional de Energía (ENDESA)
21. Compañía Chilena de Electricidad S.A.
22. Implementos Agrícolas Ransomes Chilena Ltda.
23. Maestranza y Fundición Antofagasta
24. Compañía Acero del Pacífico S.A. (CAP)
25. Industria Conjuntos Mecánicos Aconcagua S.A.
26. Hotelera Nacional S.A. (HONSA)
27. Chile Films S.A.
28. Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. (ENTEL)
29. Cuero y Curtiembre del Norte
30. Centro de Estudios Metalúrgicos Ltda.
31. Empresa Minera Mantos Blancos S.A.
32. Compañía Sudamericana de Fosfatos S.A. (COSAF)
33. Empresa Nacional de Semillas S.A.
34. Empresa Nacional de Frigoríficos S.A. (ENAFRI)
35. Sociedad Lechera Nacional (SOLECHE)
36. Sociedad Auxiliar de Cooperativas Ltda. (SACOOB)
37. Vinos de Chile S.A. (VINEX)
38. Minera Carolina de Michilla S.A.
39. Minera Chañaral Taltal S.A.
40. Hormigones Industrializados (VIBROCRET)
41. Petroquímica Chilena S.A.
42. Química Alquil S.A.
43. Astilleros del Norte S.A.
44. Frontel S.A.
45. Sociedad Austral de Electricidad S.A. (SAESA)
46. Sociedad Química y Minera de Chile (SOQUIMICH)

*Other state-owned enterprises*

1. Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)
2. Empresa Nacional de Minería (ENAMI)
3. Ferrocarriles del Estado (FFCC)
4. Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI)
5. Empresa Marítima del Estado (EMPREMAR)
6. Línea Aérea Nacional (LAN)
7. Empresa de Correos de Chile
8. Empresa de Comercio Agrícola (ECA)
9. Empresa de Obras Sanitarias (EMOS)
10. Empresa de Obras Sanitarias V Región (EOS V Región)
11. Polla Chilena de Beneficencia (POLLA)
12. Instituto de Seguros del Estado (ISE)



13. Televisión Nacional de Chile (TVN)
14. Radio Nacional de Chile (RNCH)
15. Empresa Transporte Colectivo del Estado (ETCE)
16. Astilleros y Maestranza de la Armada (ASMAR)
17. Fábricas y Maestranza del Ejército (FAMAE)
18. Empresa Periodística La Nación
19. Laboratorio Chile
20. Planta Faenadora de Carnes Lo Valledor S.A.
21. Copper Mines

*Other financial institutions*

1. Corporación de Fomento a la Producción (CORFO)
2. Banco del Estado

1973

*Subsidiaries of CORFO*

*A. CORFO majority shareholders with over 50 percent*

1. Empresa Forestal Arauco Ltda.
2. Forestal Pilpilco S.A.
3. Papelera del Pacífico Ltda. (PADELPA)
4. Industrias Forestales S.A. (INFORSA)
5. Bosques e Industrias Madereras S.A. (BIMA)
6. Industrias de la Madera S.A. (IMPREGMA)
7. RALCO S.A.I. de Maderas
8. Celulosa Constitución S.A. (CELISO)
9. Celulosa Arauco S.A.
10. Complejo Forestal y Maderero Panguipulli Ltda.
11. Maderas y Materiales de Construcción S.A.C. (MCM)
12. Elaboradora de Maderas y Sintéticos Ltda.
13. Sociedad Agrícola y Forestal Lebu Ltda.
14. Sociedad Forestal y Maderera Chiloé (FOMACHIL)
15. Fábrica Nacional de Loza de Penco S.A. (FANALOZA)
16. Compañía de Industrias y Maderas S.A. (CIMSA)
17. Refractarios Lota Green S.A.
18. Cemento Cerro Blanco de Polpaico S.A.
19. Industria Nacional de Cemento S.A. (INACESA)
20. Fábrica de Cemento El Melón S.A.
21. Empresa Pesquera Arauco S.A.

22. Productos Congelados del Mar Ltda. (PROMAR)
23. Conservera CORFO-Quellón Ltda.
24. Empresa Pesquera Tarapacá S.A.
25. Sociedad Terminales Pesqueros Ltda. (SOTEPES)
26. Compañía Pesquera Aysén Ltda.
27. Sociedad Pesquera Guanaye S.A.
28. Pesqueras Unidas S.A.
29. Pesquera Indo S.A.
30. Pesquera Iquique S.A.
31. Manufacturas de Neumáticos S.A. (MANESA)
32. Sociedad Chilena de Fertilizantes Ltda. (SOCHIF)
33. Fábrica de Acido Sulfúrico S.A. (FASSA)
34. Empresa Nacional de Explosivos S.A. (ENAEEX)
35. Sociedad Química y Minera de Chile (SOQUIMICH)
36. Empresa Electrónica Nacional Ltda. (ELECNA)
37. Rema Rittig S.A.
38. Industrias de Radio y Televisión S.A. (IRT)
39. Empresa Nacional de Computación e Informática Ltda. (ECOM)
40. PROALIM Ltda.
41. Sociedad Agrícola CORFO Ltda. (SACOR)
42. Cecinas Valdivia S.A. (Ex-Loewer)
43. Empresa Nacional Avícola Ltda. (ENAVI)
44. Cecinas Til Ltda.
45. Empresa de Desarrollo Ganadero Ltda.
46. Industria Azucarera Nacional S.A. (IANSA)
47. Embotelladora Andina S.A.
48. Alimentos Purina S.A.
49. Sociedad de Operaciones Agropecuarias S.A. (SOCOAGRO)
50. Sociedad Productora de Alimentos Ltda. (SOPROA)
51. Algodones Hirmas S.A.
52. Textiles Iquitex Ltda.
53. Sociedad Industrial de Los Andes S.A. (SILA)
54. Empresa de Comercio Exterior Textil Ltda.
55. Empresa Nacional del Carbón (ENACAR)
56. Empresa Nacional de Energía (ENDESA)
57. Compañía Chilena de Electricidad S.A. (CHILECTRA)
58. Empresa de Fabricación y Reparación Maquinaria Agrícola Ltda. (ENFREMA)
59. Industria Manufacturera de Maquinaria Agrícola e Industrial S.A.I.C. (MAGRINSA)
60. Industria Maquinaria Agrícola CORFO Ltda. (IMACOR)
61. Implementos Agrícolas Ramsomes Ltda.
62. Empresa de Tractores y Repuestos Ltda. (ENATIR)

63. Empresa CORFO-SEAM Ltda.
64. Industria Farmacéutica de CORFO Ltda. (FARMACORFO)
65. Sociedad Exploraciones Mineras Ltda.
66. Empresa Minera Aysén SCM
67. Sociedad Explotadora de Minerales de Cal Ltda. (SOMINCA)
68. Sociedad Acrífera Flores CORFO
69. Compañía Minera Tamaya S.A.
70. Compañía Minera Amolana
71. Astilleros CORFO Ltda.
72. Empresa Nacional de Instrumentos de Precisión Ltda.
73. Maestranza y Fundición Antofagasta S.A.
74. Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas Ltda. (FANAMHE)
75. Fábrica de Maquinarias Mohrfoll S.A.
76. Níquel y Bronce Sudamericana S. A. (NIBSA)
77. Compañía de Acero del Pacífico S.A. (CAP)
78. Fábrica Electrónica S.A. (FEMSACO)
79. Empresa Asesora Comercial Automotriz Ltda. (EMAC)
80. Industria Conjuntos Mecánicos Aconcagua S.A. (CORMECANICA)
81. Industria Automotriz Arica Ltda. (CORARICA)
82. Automotriz CORFO Citroen S.A.
83. Empresa Nacional de Tapicería Ltda. (ENATAP)
84. INDUSCAR Ltda.
85. ENARA Ltda.
86. Sociedad Industrial Siam di Tella S.A. (SIAM)
87. Empresa de Inversiones Consumo Corriente
88. Turismo Bío-Bío
89. Empresa Editora Nacional Quimantúa Ltda.
90. Hotelera Nacional S.A. (HONSA)
91. Compañía Chilena de Navegación Interoceánica S.A.
92. Chile Films S.A.
93. Compañía Nacional de Teléfonos S.A. (CONATEVAL)
94. Compañía Sudamericana de Vapores S.A.
95. Empresa Nacional de Comercialización y Distribución S.A. (DINAC)
96. Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. (ENTEL)
97. Sociedad Turismo Chiloé-CHILOTUR Ltda.
98. Empresa Nacional de Trabajadores Artesanales Ltda.
99. Cuero y Curtiembre del Norte
100. Envases del Pacífico S.A. (Ex-FRUGONE)
101. Empresa Vía Sur Ltda.
102. Centro de Estudios Metalúrgicos Ltda.

*B. CORFO majority shareholders with 10 to 50 percent*

1. Fundación y Elaboración de Metales S.G.M. S.A.
2. Termo Metalurgia S.A.
3. Maderas y Sintéticos S.A. (MASISA)
4. Tejidos Caupolicán S.A.
5. Fábrica de Paños Oveja Tomé S.A.
6. Empresa Minera Mantos Blancos S.A.
7. Manufacturas de Cobre S.A. (MADECO)
8. Compañía Minera Caleta del Cobre S.A.
9. Compañía Cervecerías Unidas S.A.
10. Compañía Industrial Indus S.A.
11. Compañía Refinería de Azúcar S.A.
12. Fábrica de Fideos Carozzi S.A.
13. Industria Nacional de Neumáticos (INSA)
14. Compañía Sudamericana de Fosfatos S.A. (COSAF)
15. Compañía de Teléfonos de Chile S.A. (CTC)
16. Enoteca de Chile Ltda.
17. Sociedad de Ferias y Exposiciones Ltda.
18. Cristalerías de Chile S.A.

*C. CORFO majority shareholders with 10 percent or less*

1. Automotriz Carriel Sur S.A.
2. Fábrica de Envases S.A. (FESA)
3. Comercial Gascon S.A.
4. Compañía Industrial y Comercial del Pacífico Sur S.A.
5. Industrias Varias S.A.
6. Inmobiliaria Portillo S.A.
7. Agencias Graham S.A.
8. Sociedad Constructora Establecimientos Educativos S.A.
9. Sociedad El Tattersall S.A.
10. Sociedad Constructora Establecimientos Hospitalarios S.A.
11. Compañía de Muelles Población Vergara S.A.
12. Sociedad Comercial Saavedra Benard S.A.
13. Sociedad Inmobiliaria San Cristobal S.A.
14. Compañía Comercial S.A. (CICOMA)
15. Industrias Generales y Complementarias de Gas S.A. (INDUGAS)
16. Compañía General de Electricidad Industrial S.A.
17. Compañía de Gas de Concepción S.A.
18. Compañía de Gas de Valparaíso S.A.
19. Compañía de Petróleos de Chile S.A.
20. Sumar S.A.
21. Yarur S.A.
22. Compañía Industrial Hilos Cadena S.A.

23. Sociedad Agrícola La Rosa de Sofruco S.A.
24. Consorcio Nieto S.A.
25. COIA S.A.
26. Compañía Chilena de Tabaco S.A.
27. Compañía de Fósforos
28. Chiprodal S.A.
29. Farmoquímica del Pacífico S.A.
30. Compañía Industrias Chilenas S.A. (CIC)
31. Fábrica de Enlozados S.A. (FENSA)
32. Manufactura de Metales S.A. (MADEMSA)
33. Aceros Andes S.A.
34. Compañía Industrial El Volcán S.A.
35. Vidrios y Cristales Lirquén S.A.
36. Cemento Bío-Bío S.A.
37. Pizarreño S.A.
38. Forestal Quiñenco S.A.
39. Forestanac C.S.
40. Papeles y Cartones S.A.
41. Maderas Cholguán S.A.
42. Laminadora de Maderas S.A.
43. Ganaderos Tierra del Fuego S.A.
44. Sociedad Ganadera Laguna Blanca S.A.
45. Minera Valparaíso S.A.
46. Compañía Naviera Arauco S.A.
47. Industria Nacional de Rayón S.A. (RAYONHIL)
48. Elaboradora de Productos Químicos SINTEX S.A.
49. Pesquera Robinson Crusoe S.A.

D. *CORFO minority shareholders*

1. Sociedad de Fomento y Mejoramiento Urbano Ltda.
2. Empresa Nacional de Semillas S.A.
3. Empresa Nacional de Frigoríficos S.A. (ENAFRI)
4. Sociedad Lechera Nacional (SOLECHE)
5. Sociedad Auxiliar de Cooperativas Sacoop Ltda.
6. Vinos de Chile S.A. (VINEX)
7. Industria de Viviendas El Belloto Ltda.
8. Minera Carolina de Michilla S.A.
9. Minera Cerro Negro
10. Minera Chañaral Taltal S.A.
11. Vibrocet S.A.
12. ENADI Ltda.
13. Embotelladora Concepción Ltda.
14. Industria Nacional de Flotadores Ltda. (FLOTEX)

15. Petroquímica Chilena S.A.
16. Química Alquil S.A.
17. Compañía Consumidores de Gas de Santiago S.A. (GASCO)
18. Compañía de Teléfonos de Coyhaique S.A.
19. Astilleros del Norte S.A.
20. Pesquera Coloso S.A.
21. Marco Chilena S.A.

E. *Subsidiaries of CORFO-controlled subsidiaries*

1. Agencias Universales S.A.
2. Agencias Graham S.A.
3. Distribuidora Gibbs S.A.
4. Distribuidora Williamson Balfour S.A.
5. Empresa Nacional de Aceites Ltda.
6. Biriplast Ltda.
7. Ilesco Ltda.
8. Dinacem Ltda.
9. Empresa de Prototipos Ltda.
10. Armco S.A.I.
11. Equiterm S.A.
12. Prodinsa S.A.
13. AZA S.A.
14. Fundición Libertad S.A.
15. Inmar S.A.
16. Indac S.A.
17. Indesa S.A.
18. Mademeq S.A.I.C.
19. Maestranza Cerrillos Ltda.
20. Maestranza Maipú
21. Maestranza Lo Espejo Ltda.
22. Maestranza Santa Mónica Ltda.
23. Manganesos Atacama S.A.
24. ESI Ltda.
25. Socometal S.A.
26. Ingeniería del Pacífico Limitada
27. Extrumetal S.A.
28. Inchalam S.A.
29. Sociedad de Ingeniería S.A.
30. Sigdo Koppers S.A.
31. Compañía de Productos de Acero S.A. (COMPAC)
32. Frontel S.A.
33. Sociedad Austral de Electricidad S.A. (SAESA)

34. Corpesca S.A.
35. Minera Las Chivas SCM

*F. Subsidiaries of CORFO subsidiaries*

1. Petroquímica Dow S.A.
2. Sociedad Industrial Pizarreño S.A.
3. Unidades y Complementos de Refrigeración S.A. (CORESA)

*State-managed CORFO-related companies*

1. Aceite y Alcoholes Patria S.A.
2. American Screw S.A.
3. Aluminio Las Américas S.A.
4. Acumuladores Helvetia
5. Asociación Fox Warner
6. Conservería Agrícola e Industrial Cisne Ltda.
7. Academia Studium y Liceos de Recuperación
8. Aluminios y Enlozados Fantuzzi S.A.
9. Aguas Minerales Cachantún S.A.
10. Barraca La Frontera
11. Barraca Los Canelos
12. Industria Eléctrica Edmundo Benard Ltda.
13. Compañía Chilena de Representaciones AGA S.A.
14. Confecciones Burger S.A.C.I.
15. Cobre Cerrillos S.A. (CECESA)
16. Compañía Industrial Metalúrgicas S.A. (CIMET)
17. Cristalerías Toro S.A.
18. Compañía Compradora de Maravilla S.A. (COMARSA)
19. Conservas Copihue S.A.
20. Cantolla y Compañía Ltda.
21. Cristavid S.A. (CRISTAVID)
22. Compañía Productora Nacional de Aceites S.A. (COPRONA)
23. Cummins Distribuidora Diesel S.A.
24. Compañía Industrial de Tubos de Acero S.A. (CINTAC)
25. Captaciones de Aguas Subterráneas Ltda. (CAPTAGUA)
26. CALAF S.A.
27. Industria Textil Confecciones Arica S.A.
28. Conservas Aconcagua S.A.
29. Componentes Eléctricos S.A. (COELSA)
30. Compañía de Stencil S.A.
31. Columbia Pictures of Chile Inc.
32. Cinema International Co. Ltda.

33. Canteras Lonco Ltda.
34. Calzados Topzy Ltda.
35. Cine Central
36. Cine Huérfanos
37. Cine Florida
38. Cine Cervantes
39. Cine City
40. Cine York
41. Cine El Golf
42. Cine Oriente
43. Cine Huelén
44. Compañía Minera de Exportación S.A. (COMINEX)
45. Constructora Cerrillos Concepción Ltda.
46. Citroen Bío-Bío Ltda.
47. Contratistas Cormolén Ltda.
48. Constructora Miguel Calvo Ltda.
49. Calzados Florentina Ltda.
50. Cintram y Quiroga Ltda.
51. Calzados Verona Ltda.
52. Comando Nacional contra la Inflación Ltda. (CONCI)
53. Carburo y Metalúrgica S.A.
54. Compañía Pesquera Taltal S.A.
55. Compañía Electrometalúrgicas S.A. (ELECTMETAL)
56. Fundación Metalúrgica José Kamet S.A.
57. Compañía Pesquera Camanchaca Ltda.
58. Compañía Pesquera Pedro de Valdivia S.A.
59. Compañía Pesquera Llanquihue S.A.
60. Compañía Pesquera Kon-Tiki S.A.
61. Compañía Chilena de Tejidos S.A. (CHITECO)
62. Dow Química S.A.
63. Distribuidora de Repuestos Automáticos S.A. (DISTR)
64. Ingeniería Industrial Edwards y Cerutti S.A.
65. Electrón Chilena S.A.
66. Empresa Distribuidora Juan Yarur S.A.C.
67. Establecimientos Gratry Ltda.
68. Editorial Nacimiento Ltda.
69. Estructuras Metálicas Arca de Noé Ltda.
70. Estructuras Ruiz Ltda.
71. Elaboradora de Vinos el Ingenio Ltda.
72. Estación de Servicios Germán Mayo
73. Estación de Servicio Tristán Matta
74. Electromécanica Arica S.A.
75. Electroquímicas Unidas S.A.



76. Estructuras Metálicas Monsevelli Ltda.
77. Astilleros y Maestranza Las Habas S.A.
78. Aceros y Cuchillerías S.A. (ACSA)
79. Distribuidora de Alimentos King Ltda.
80. Empresa Conservera Perlak S.A.
81. Fábrica de Envases de Papel de Aluminio S.A. (ALUSA)
82. Fábrica de Confecciones el AS Ltda.
83. Fábrica de Materiales Eléctricos S.A. (ELECTROMAT)
84. Fábrica de Confecciones Ronitex S.A.
85. Fábrica de Productos de Loza Blanca Ferrilloza S.A.
86. Fundición de Aceros SIMA Ltda.
87. FEBRATEX S.A.
88. Fábrica de Paños Continental S.A.
89. Fábrica de Resortes SUR Ltda.
90. Fábrica de Muebles Arcadio Beltrán Ltda.
91. Fábrica Nacional de Oxígeno Ltda.
92. Fábrica de Muebles Sindumet Ltda.
93. Fábrica de Tejidos Evita e Iruña Ltda.
94. Fábrica de Muebles Roma Ltda.
95. Fábrica de Tejidos Plumatex Ltda.
96. Fábrica de Envases E. Chamy Ltda.
97. Sociedad Agrícola e Industria Farmio Chilena S.A.
98. Ford Motor Company
99. Ferreterías Montero S.A.
100. Fábrica Hornigón Pre-Mezclado Ready Mix S.A.
101. Fábrica de Confites Rosemblut y Compañía. Ltda.
102. Fábrica de Camisas Samur e Hijos Ltda.
103. Granja Avícola Cerrillos Ltda.
104. Gas Lisur S.A.
105. Fundación de Viviendas Hogar de Cristo
106. Hilandería Andina S.A.
107. Hilados y Paños de Lana Comandari S.A.
108. Industria Cerrajera Deva Ltda.
109. Ingeniería Electromecánica Airolite S.A.
110. Industrias Electrónicas Codensa S.A.
111. Ingeniería y Construcción Metálica S.A. (FERROCRET)
112. Industria de Complementación Electrónica S.A. (INCESA)
113. Industria Metalúrgica Incopa S.A.
114. Industria Procesadora de Acero S.A. (IPAC)
115. Industria Metalúrgica Española S.A. (INDUMET)
116. Industria del Aluminio S.A. (INDALUM)
117. Industria Chilena de Soldadura S.A. (INDURA)
118. Sociedad Industria Metalúrgica S.A. (INMETAL)

119. Integradora Electrónica de T.V. S.A. (INELSA)
120. Industria Nacional de Pistones Ltda. (INAPIS)
121. Industria Electrónica Andina S.A.
122. Industria Maderera San Carlos
123. Industria Chilena de T.V. S.A. (CHILEVISION)
124. Industria KORES Ltda.
125. Instituto Profesional John Kennedy
126. Industria Textil Pollak Hnos. S.A.
127. Industrias Alejandro Riquelme
128. Industrias Electrónicas Maxwell
129. Industria de Pinturas Ceresita S.A.
130. Industria Textil Jacard y Pérez
131. Industria Cerrajera Ferromet
132. Industria Montero Ltda.
133. Industria de Corcho Velásquez
134. Industria Maderera de la Sociedad Puyehue
135. Industria de Corcho Pedro Torrens
136. Laboratorio INTERIFA Ltda.
137. Importadora Mellafe Y Salas S.A.
138. Industrias Conserveras Parina
139. Industrias Conserveras Unidas Perlak S.A.
140. Sociedad Industria Componentes de T.V. S.A. (SINTEL)
141. Industrias Metalúrgicas Sorena S.A.
142. Laboratorio Sanderson S.A.
143. Laboratorio Geka S.A.
144. Laminadora de Maderas S.A. (LAMINSA)
145. Industria Maderera Leopoldo Miguel e Hijo Ltda.
146. Lanera Austral S.A. (Coquimbo)
147. Muebles Easton Chile Ltda.
148. Mangueras Schiaffino S.A.
149. Modelería Metalúrgicas Ltda. (MODETAL)
150. Manufacturas de Repuestos Automotrices Pedreros S.A. (MAPESA)
151. Molinos y Fideos Luchetti S.A.
152. Mina La Torre
153. Mina La Fortuna
154. Mina El Molle
155. Mina Julia Taltal
156. Mina Palqui
157. Mina El Enchufe
158. Mina La Culebra
159. Mina La Africana
160. Compañía Molinera Santa Rosa
161. Molino San Bernardo

162. Molino Talca
163. Molino Ideal
164. Molino San Francisco
165. Molino San José
166. Sociedad Molinera y Panadera Ltda. (SOMOPAN)
167. Molino Maipú
168. Molino San Miguel
169. Molino Puente Alto
170. Molino San Pedro
171. Molino Lirderos
172. Molino Rengo
173. Molino Caupolicán
174. Molino San Juan
175. Molino Koke
176. Molino La Compañía
177. Molino Maipo
178. Industria Metalúrgica Sylleros Ltda.
179. Matadero Industrial San Miguel Ltda.
180. Maestranza Jemo Ltda.
181. Maestranza Ali Ltda.
182. Maestranza Standard Ltda.
183. Maestranza Valenzuela Ltda.
184. Maestranza General Velásquez Ltda.
185. Metalúrgica Cerrillos Concepción S.A.
186. Mecánica Concepción Ltda.
187. Muebles Galaz S.A.C.I.
188. Muebles Mortonffy S.A.
189. Metro Goldwin Mayer
190. Manufacturas Chilenas de Caucho S.A.
191. Manufacturas Textiles de Arica S.A. (MANUTEXA S.A.)
192. Matadero de Aves Viluco
193. Pinturas Técnicas S.A. (PINTESA)
194. Planta Elisa de Boldos
195. Planta de Elaboración La Patagua
196. PREFACO Ltda.
197. Pinturas El Adaga S.A.
198. Productos de Goma Vulco S.A.
199. Química Industrial S.A.
200. Recauchados Charler Ltda.
201. Radio Taxi 33
202. Rayón Said, Industrias Químicas S.A.
203. Sociedad Agrícola y Lechera de Loncoleche S.A.
204. Sociedad Productora de Leche S.A. (SOPROLE)

205. Sociedad Industrias Eléctricas Nacionales S.A. (SINDELEN)
206. Electrónica Satel S.A.
207. Sindelen Electrónica S.A.
208. Soldaduras González
209. Línea Interprovincial Transportes Ltda. (LIT)
210. Salinas y Fabres S.A.C.I. (SALFA)
211. Sociedad Pesquera Stelaris S.A.
212. Sociedad Pesquera San Antonio S.A. (SOPESA)
213. Sociedad Construcciones Navales S.A. (SOCUNAVE)
214. Sociedad Agrícola Hacienda Venecia Ltda.
215. Textil Bamvarte S.A.
216. Textil Sabal S.A.
217. Textil Progreso S.A.
218. Textil Laban S.A.
219. Técnica Industrial S.A. (TISOL)
220. Textiles Artela S.A.
221. Textil Sudamericana Ltda.
222. Tejidos Caupolicán S.A.
223. Tejidos Salvador S.A. (COTESA)
224. Tapas, Bebidas y Envases Crown Cork de Chile S.A.
225. Textiles Deik Junis S.A.
226. United Artists South American Corp.
227. Viña Concha y Toro S.A.
228. Viña Santa Carolina S.A.
229. Fábrica de Confecciones Beytía
230. Criadero de Aves Las Pataguas
231. Grandes Almacenes Populares
232. Figueroa y Alemparte S.A. (FIGALEM)
233. Empresa Constructora Desco S.A.
234. Viviendas Económicas Desco Ltda.
235. Empresa Constructora Tecsa S.A.
236. Empresa Atevo Bolsi Ltda.
237. Empresa Constructora Autopista de Valparaíso (ECAVAL)
238. Empresa Constructora Belfi S.A.
239. Super Rogas
240. Sociedad Agrícola y Forestal Alphine
241. Sodima S.A.
242. Fábrica de Chuicos Cóndor
243. Industria Agrícola y Maderera Neltume Ltda.
244. Industria Metalúrgica Aconcagua
245. Industria Montespino
246. Fábrica de Tejidos de Punto El Abanico
247. Sociedad Industrial de Parquet Ltda. (SIP)

248. Manuplastic
249. Sociedad Marítima Guillermo Prochelle
250. City Servi
251. Mina Rebote
252. Empresa Eléctrica de Quintero Ltda.
253. Maestranza M. Mundy Ltda.
254. Fábrica de Confecciones Miriam
255. Astilleros Ahrend Ltda.
256. Accesorios de Automóviles Zeus S.A.
257. Litografía Nuestro Tiempo Ltda.
258. Maderas Monte Verde
259. Central Maderera Alaska
260. Planta Minera Aconcagua
261. Fábrica Casas Prefabricadas Raúl Acosta
262. Planta Relave del Río Salado
263. Mina Delirio
264. Distribuidora Notrogas S.A.
265. René Rosati B.
266. Fundación Mecánica Bodilla
267. Mina San Pedro
268. Mina Los Maquis
269. Compañía Industrial de Tratamientos de Minerales
270. Mina Lo Aguirre
271. Mina Los Maquis Norte
272. Empresa Hidrófila Chilena Ltda.
273. Planta Lixiviadora de Cobre Sta. Hortensia
274. Mina Buena Esperanza
275. Mina Cerrado
276. Bahía Arica
277. Compañía Minera Dos Amigos
278. Restorán Nogaró
279. Recauchajes y Gomas Santiago Ltda.
280. Minas Cerrillos y Tralca
281. Club Hípico S.A.
282. Asociación Dueños de Taxis Segundo Ltda.
283. Canteras Kinguer
284. Terminal Buses Chañaral
285. Empresa Ostrícola Belmard Ltda.
286. Sociedad Forestal Siberia S. A.
287. Compañía Marítima Técnica Ltda.
288. Mina Tránsito
289. Empresa de Turismo Ltda. Far West
290. Laboratorio Supra

291. Viña San Carlos
292. Mataderos de Aves Ltda. (MAVETA)
293. Estructuras Martín
294. Construcciones Económicas Copreva Ltda.
295. Sociedad Productora y Distribuidora de Maderas (SOPRODIMA)
296. Planta Beneficadora de Metales A. Gálvez
297. Sociedad Maderera Fénix Ltda.
298. Productos ATV Ltda.
299. COCAVI Ltda.
300. Cooperativa Campesina de Marchigüe
301. Sociedad Cooperativa Agropecuaria de Quillón Ltda.
302. Molinera Punta Arenas
303. Industria de Confites Ro-Ro Ltda.
304. Molinera del Norte S.A.
305. Pesquera Chilena S.A.
306. Sociedad del Lino La Unión S.A.
307. Fábrica Chilena de Sederías Viña del Mar S.A. (SEDAMAR)
308. Fábrica de Confecciones Velarde S.A.
309. Forestación Nacional S.A. (FORESNAC)
310. Muebles Novart S.A.
311. Industria Nacional de Prensados y Construcciones Ltda.  
(INAPRECO)
312. Manufactura de Esmeriles y Abrasivos S.A. (ISESA)
313. Termometalúrgica de Valdivia S.A.
314. Fundación y Maestranza Austral S.A.
315. Sociedad Nacional de Oleoductos Ltda. (SONACOL)
316. Sociedad Química Nacional S.A. (SOQUINA)
317. Metalúrgica Vulco Ltda.
318. Gildemeister S.A.
319. Importación y Comercio S.A. (IMCO)
320. Guías y Publicidad de Chile S.A.
321. Transportes Miguel Calvo y Compañía Ltda.
322. Financiera Automotrices
323. Ferias de Ganado
324. Distribuidora de Cigarrillos de Santiago y Valparaíso
325. Distribuidora de Películas

***Banks related to CORFO***

1. Chile
2. Español
3. Talca
4. O'Higgins
5. Israelita

6. Osorno y La Unión
7. Continental
8. Sud Americano
9. Crédito e Inversiones
10. Nacional del Trabajo
11. Austral
12. Concepción
13. Edwards
14. Regional de Linares
15. Constitución
16. Llanquihue
17. Curicó
18. Fomento de Valparaíso

#### *Other state-owned enterprises*

1. Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)
2. Empresa Nacional de Minería (ENAMI)
3. Ferrocarriles del Estado (FFCC)
4. Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI)
5. Empresa Marítima del Estado (EMPREMAR)
6. Línea Aérea Nacional (LAN)
7. Empresa de Correos de Chile
8. Empresa de Comercio Agrícola (ECA)
9. Empresa de Obras Sanitarias (EMOS)
10. Empresa de Obras Sanitarias V Región (EOS V Región)
11. Polla Chilena de Beneficencia (POLLA)
12. Instituto de Seguros del Estado (ISE)
13. Televisión Nacional de Chile (TVN)
14. Radio Nacional de Chile (RNCH)
15. Empresa Transporte Colectivo del Estado (ETCF)
16. Astilleros y Maestranza de la Armada (ASMAR)
17. Fábricas y Maestranza del Ejército (FAMAE)
18. Empresa Periodística La Nación
19. Laboratorio Chile
20. Planta Faenadora de Carnes Lo Valledor S.A.
21. Sociedad de Transporte Marítimo Chiloé-Aysén Ltda.  
(TRANSMARCHILAY)
22. Pesquera Nueva Aurora
23. Copper Mines

#### *Other financial institutions*

1. Corporación de Fomento a la Producción (CORFO)
2. Banco del Estado

**1983**

***Subsidiaries of CORFO***

1. Compañía Chilena de Electricidad
2. Compañía Acero del Pacífico S.A. de Inversiones (CAP)
3. Compañía de Teléfonos de Coyhaique S.A.
4. Compañía de Teléfonos de Valdivia S.A.
5. Compañía de Teléfonos de Chile (CTC)
6. Empresa Nacional del Carbón (ENACAR)
7. Empresa Nacional de Energía (ENDESA)
8. Empresa Nacional de Computación (ECOM)
9. Empresa de Telecomunicaciones (ENTEL)
10. Industria Azucarera Nacional (IANSA)
11. Empresa Nacional de Explosivos (ENAEX)
12. Sociedad Química y Minera de Chile (SOQUIMICH)
13. Sociedad Agrícola CORFO (SACOR)
14. Compañía Chilena de Litio
15. Complejo Forestal y Maderero Panguipulli Ltda.
16. Sociedad Factibilidad Celulosa Panguipulli
17. Compañía Chilena de Navegación Interoceánica (CCNI)
18. Fabricación de Viviendas Económicas Prefabricadas Ltda.
19. Empresa Minera Aysén Ltda.
20. Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos S.A.
21. Estudios Cinematográficos de Chile S.A.
22. Hotelera Nacional S.A.
23. Telex-Chile

***Banks related to CORFO***

1. Continental

***Other state-owned enterprises***

1. Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)
2. Empresa Nacional de Minería (ENAMI)
3. Ferrocarriles del Estado (FFCC)
4. Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI)
5. Empresa Marítima del Estado (EMPREMAR)
6. Línea Aérea Nacional (LAN)
7. Empresa de Correos de Chile
8. Empresa de Comercio Agrícola (ECA)
9. Empresa de Obras Sanitarias (EMOS)



10. Empresa de Obras Sanitarias V Región (EOS V Región)
11. Polla Chilena de Beneficencia (POLLA)
12. Instituto de Seguros del Estado (ISE)
13. Televisión Nacional de Chile (TVN)
14. Radio Nacional de Chile (RNCH)
15. Empresa Transporte Colectivo del Estado (ETCE)
16. Astilleros y Maestranza de la Armada (ASMAR)
17. Fábricas y Maestranza del Ejército (FAMAE)
18. Empresa Periodística La Nación
19. Laboratorio Chile
20. Sociedad de Transporte Marítimo Chiloé-Aysén Ltda. (TRANSMARCHILAY)
21. Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Ltda. (SASIPA)
22. Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO)

#### *Other financial institutions*

1. Corporación de Fomento a la Producción (CORFO)
2. Banco del Estado

1989

#### *Subsidiaries of CORFO*

1. Comercializadora de Trigo S.A. (COTRISA)
2. Empresa Eléctrica de Aysén S.A. (EDELAYSÉN)
3. Empresa Eléctrica Colbún-Machicura S.A. (COLBUN)
4. Empresa Eléctrica del Norte Grande S.A. (EDELNOR)
5. Empresa Marítima del Sur S.A. (EMPRESMAR SUR)
6. Transporte por Containers S.A. (TRANSCONTAINER)
7. Empresa Minera Aysén Ltda. (EMA)
8. Empresa Nacional del Carbón S.A. (ENACAR)
9. Carbonífera Victoria de Lebu S.A. (CARVILE)
10. Isapre del Carbón S.A. (ISCAR)
11. Empresa de Servicios Sanitarios de Tarapacá S.A.
12. Empresa de Servicios Sanitarios de Atacama S.A.
13. Empresa de Servicios Sanitarios de Coquimbo S.A.
14. Empresa de Servicios Sanitarios del Libertador S.A.
15. Empresa de Servicios Sanitarios del Maule S.A.
16. Empresa de Servicios Sanitarios del Bío-Bío S.A.
17. Empresa de Servicios Sanitarios de la Araucanía S.A.
18. Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S.A.

19. Empresa de Servicios Sanitarios de Aysén S.A.
20. Empresa de Servicios Sanitarios de Magallanes S.A.
21. Empresa de Transporte Ferroviario S.A. (FERRONOR)
22. Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A.
23. Sociedad Agrícola SACOR Ltda. (SACOR Ltda.)
24. Zona Franca de Iquique S.A. (ZOFRI)

*Other state-owned enterprises*

1. Empresa Marítima S.A. (EMPREMAR)
2. Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS)
3. Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Ltda.
4. Sociedad de Transporte Marítimo Chiloé-Aysén Ltda. (TRANSMARCHILAY Ltda.)
5. Polla Chilena de Beneficencia S.A. (Polla)
6. Empresa Nacional de Petróleo (ENAP)
7. Empresa Nacional de Minería (ENAMI)
8. Empresa de Comercio Agrícola (ECA)
9. Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI)
10. Correos y Telégrafos
11. Ferrocarriles del Estado (FFCC)
12. Empresa Obras Sanitarias V Región (EOS)
13. Radio Nacional de Chile (RNCH)
14. Empresa Periodística "La Nación"
15. Fábrica y Maestranza del Ejército (FAMAE)
16. Astilleros y Maestranza de la Armada (ASMAR)
17. Televisión Nacional de Chile (TVN)
18. Línea Aérea Nacional (LAN) (only as minority shareholder)
19. Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO)

*Other financial institutions*

1. Corporación de Fomento a la Producción (CORFO)
2. Banco del Estado