

O fim de um ciclo: as políticas externas da Austrália e de Portugal em relação a Timor Leste**

INTRODUÇÃO

A alusão feita pelo ministro dos Negócios Estrangeiros indonésio Ali Alatas a Timor Leste como uma pequena pedra no sapato de Jacarta era também uma boa metáfora para descrever a situação em que se encontravam as diplomacias australiana e portuguesa nesta matéria. Durante vinte e cinco anos, a questão de Timor Leste apareceu ciclicamente nas respectivas agendas interna e internacional e lembrou aos políticos de ambos os países a sua responsabilidade na incorporação do território por parte da Indonésia. Na Austrália o assunto criou sempre mais clivagens. A primazia dada às relações económicas e de segurança com Jacarta implicou um confronto entre as decisões tomadas pelos políticos, constrangidas por uma avaliação realista dos interesses nacionais, e a opinião da população em geral, influenciada pela sua percepção do que seriam os valores nacionais pelos quais estes deveriam orientar-se.

Em Portugal, Timor Leste lembrava aos políticos a forma como Lisboa nada havia auxiliado o território quando a ajuda fora mais necessária. No sentido de

* Departamento de Relações Internacionais da Universidade Lusitana, em Lisboa; doutorando no Departamento de Ciências Políticas e Sociais da Universidade Católica de Lovaina, Bélgica [paulogorjao@yahoo.com], bolseiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

** O autor agradece a Peter Carey, James Cotton, Robert Cribb, Carlos Gaspar, Michèle Schmiegelow e Anthony Smith a leitura e os comentários que fizeram a uma primeira versão deste artigo. Os erros e omissões são da inteira responsabilidade do autor. Este artigo foi publicado originalmente com o título «The end of a cycle: Australian and Portuguese foreign policies and the fate of East Timor», em Abril de 2001, na revista *Contemporary Southeast Asia*, editada pelo Instituto de Estudos do Sudeste Asiático (ISEAS) de Singapura. A versão aqui publicada foi revista e aprofundada.

ultrapassar algum sentimento nacional de culpa e de vergonha — e sem qualquer interesse político e económico na relação com a Indonésia —, Portugal empreendeu uma política de activismo internacional a favor do direito dos timorenses a exercerem o seu direito à autodeterminação. Cada violação dos direitos humanos cometida pelos militares indonésios no território contribuía para reforçar ainda mais a perspectiva dos políticos e da opinião pública portuguesa nesta matéria.

Depois das decisões iniciais tomadas pela Austrália e por Portugal entre 1974 e 1976, as respectivas políticas externas evoluem de formas diferentes. A Austrália aceitaria, embora de forma não linear, *de facto* e depois *de jure* a incorporação de Timor Leste como a 27.^a província da Indonésia. Portugal continuaria a promover internacionalmente, ainda que com flutuações, o direito à autodeterminação por parte da população do território. O início do processo de mudança de regime na Indonésia em 1998 funcionaria como uma janela de oportunidade para Portugal tentar avançar na questão de Timor Leste¹. Para a Austrália implicaria a necessidade de se adaptar às novas circunstâncias.

Este artigo irá rever o ciclo das políticas externas australiana e portuguesa no que se refere à questão de Timor Leste. Em primeiro lugar, far-se-á uma descrição do que aqui se designa pela longa espera portuguesa e pela longa «ferida» australiana². De seguida, descrever-se-á o fim do impasse e as mudanças de posição diplomática que ocorreram com a ascensão de Bacharuddin Jusuf Habibie ao poder em 21 de Maio de 1998 como presidente da Indonésia. Por último, são retiradas algumas conclusões.

PORTUGAL E TIMOR LESTE: A LONGA ESPERA

Numa primeira fase Portugal procurou conciliar politicamente o direito timorense à autodeterminação e os interesses nacionais indonésios. Este breve ciclo decorreu entre o início da transição portuguesa para a democracia, em 25 Abril de 1974, e a invasão militar de Timor Leste por parte da Indonésia, em 7 de Dezembro de 1975. Depois do fracasso desta estratégia, e com o intuito de reverter *o fait accompli* indonésio, Portugal procurou manter a

¹ Sobre a relação entre a mudança de regime político e as alterações de política externa, v. Paulo Gorjão, «Regime change and foreign policy: Portugal, Indonesia, and the self-determination of East Timor», in *Democratization*, vol. 9, n.º 4, Inverno de 2002, pp. 142-158.

² Em Dezembro de 1974 o embaixador australiano na Indonésia, Gordon Jockel, previu que Timor Leste poderia transformar-se numa «ferida difícil de sarar» para Jacarta. Em Janeiro de 1976 o ministro dos Negócios Estrangeiros australiano, Andrew Peacock, receava que Timor Leste se transformasse numa «ferida infectada» de guerra de guerrilha (v. Wendy Way, *Australia and the Indonesian Incorporation of Portuguese Timor, 1974-1976*, Melbourne, Department of Foreign Affairs and Trade e Melbourne University Press, 2000, p. 1).

questão timorense na agenda política internacional e aumentar, tanto quanto possível, os custos políticos que Jacarta tinha de suportar devido à incorporação do território. A concretização do objectivo final teria de esperar pelo surgimento de uma janela de oportunidade que permitisse não só a realização de um acto de autodeterminação, mas também a imposição dos seus resultados. Este período estendeu-se entre 7 de Dezembro de 1975 e 15 de Setembro de 1999, altura em que a Indonésia foi forçada a aceitar a intervenção no território de uma Força Internacional para Timor Leste (InterFET, *International Force East Timor*), liderada pela Austrália e ao serviço das Nações Unidas. Como se verá mais adiante, a autorização dada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas no sentido de ser constituída uma força multinacional para intervir no território veio assegurar a irreversibilidade do resultado da consulta popular de 30 de Agosto de 1999. São estes dois períodos distintos na abordagem portuguesa da questão de Timor Leste que se passam a descrever.

O golpe de Estado em 25 de Abril de 1974, desencadeado pelo Movimento das Forças Armadas contra o regime autoritário português, marcou o fim de 46 anos de ditadura sob a liderança de Oliveira Salazar (1928-1968) e de Marcello Caetano (1968-1974). O golpe marcou o culminar de um processo de algum criticismo internacional, mas acima de tudo de insatisfação política, militar e económica internas. Sem qualquer dúvida, um dos factores decisivos na origem do golpe foram as guerras coloniais. Desde o seu início, com os primeiros incidentes em Angola em 1961, o regime autoritário recusara aceitar a inevitabilidade do processo de descolonização. Entre 1961 e 1974, o governo autocrático português evoluiu de uma posição de força inicial, de recusa liminar de qualquer proposta ou sugestão de negociação com os movimentos de libertação dos territórios ultramarinos africanos (Angola, Guiné Bissau e Moçambique), para uma postura final de fraqueza em que deixara de ter capacidade para negociar qualquer acordo político. Para além de democratizar e desenvolver, o golpe de Estado procurava sobretudo pôr fim aos conflitos militares coloniais nos quais Portugal se encontrava envolvido em África.

Paralelamente, entre Abril de 1974 e Junho de 1976, o país passou por um período de grande instabilidade política interna. Ao mesmo tempo que se procurava encontrar uma solução política para os conflitos militares nos territórios ultramarinos africanos, Portugal viria a ter seis governos provisórios e dois presidentes diferentes, bem como duas tentativas de golpe de Estado. Durante este período, que posteriormente veio a revelar-se crucial para Timor Leste, Portugal teve problemas internos e internacionais que não só captavam muito mais a atenção dos políticos e da opinião pública, como também, do ponto de vista nacional, a sua resolução era considerada muito mais importante.

Antes de Abril de 1974, e em contraste com a situação nos territórios ultramarinos africanos, não haviam existido situações duradouras de conflito

militar ou de perturbação política em Timor Leste. A situação era igualmente diferente dos territórios ultramarinos africanos de um outro ponto de vista. Timor Leste confrontava-se com um Estado vizinho poderoso e com ambições imperiais — a Indonésia —, tal como acontecera com Goa em relação à Índia e como aconteceria com Macau em relação à República Popular da China. Envolvido numa situação de crescente tensão política interna, Portugal viu-se quase de imediato confrontado com o dilema sobre a melhor forma de conciliar dois interesses divergentes. De acordo com os novos princípios democráticos adoptados após o 25 de Abril, os sucessivos governos provisórios portugueses procuraram criar as condições necessárias ao exercício do direito à autodeterminação por parte dos territórios ultramarinos, Timor Leste incluído. Paralelamente, Lisboa procurava não hostilizar o interesse manifestado pela Indonésia no sentido de incorporar o território. Tal como na Austrália, parte da classe política e da opinião pública portuguesa via com alguma simpatia, ou pelo menos sem hostilidade, as intenções manifestadas pela Indonésia. A posição oficial portuguesa defendia que Lisboa não se oporia à incorporação indonésia de Timor Leste se Jacarta o fizesse respeitando o direito da população à autodeterminação. Embora a posição diplomática portuguesa fosse muito simples, tudo viria a revelar-se muito mais complexo.

O esforço no sentido de conciliar os interesses da Indonésia e de Portugal no que se referia ao futuro de Timor Leste foi evidente durante os três encontros realizados entre Outubro de 1974 e Novembro de 1975. A primeira cimeira entre representantes dos dois países teve lugar em Lisboa a 14 e 15 de Outubro de 1974. A delegação indonésia foi liderada por Ali Moertopo, comandante das operações especiais militares indonésias (*OPSUS, Operasi Khusus*)³. Durante os dois dias, Moertopo reuniu-se com o secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, Jorge Campinos, com o ministro dos Negócios Estrangeiros, Mário Soares, com o primeiro-ministro, Vasco Gonçalves, e com o presidente da República, Costa Gomes. Na soma dos diversos encontros, Moertopo recebeu garantias de compreensão da posição indonésia, escutou referências nas quais se aludia à independência de Timor Leste como inviável e revelações que apontavam no sentido de Portugal não desejar continuar a administrar obrigatoriamente o território. Em momento algum os representantes portugueses parecem ter dado garantias explícitas no sentido de favorecerem a incorporação de Timor Leste na Indonésia. Porém,

³ Moertopo foi uma figura-chave na nova ordem — *orde baru* — que Soeharto, presidente da Indonésia, criou quando ascendeu ao poder em 1965-1967. Confidente pessoal de Soeharto, Moertopo foi interveniente decisivo na forma como se processou o acto de autodeterminação de Irian Jaya em 1969 e acreditou erradamente poder repetir a mesma fórmula em Timor Leste.

pelas declarações acima referidas, e embora não tenha recebido em Lisboa essa garantia inequívoca, Moertopo pensou que tal estava implícito⁴. Este pensou que tinha obtido o apoio dos dirigentes políticos portugueses porque, em resposta à pergunta hipotética sobre a posição oficial de Lisboa «no caso de os timorenses optarem pela incorporação na Indonésia, fora-lhe dito que tal era aceitável para Portugal»⁵. Aparentemente, terá interpretado mal os sinais oriundos de Lisboa e não terá compreendido que Portugal desvalorizava taticamente o seu interesse em Timor Leste, ao mesmo tempo que insistia na autodeterminação. Os dirigentes políticos portugueses estavam convencidos de que a maioria da população timorense não desejaria a incorporação na Indonésia. Por outras palavras, Portugal sabia que pela via da autodeterminação as possibilidades de uma futura incorporação timorense na Indonésia eram diminutas.

O ministro para a Coordenação Interterritorial, Almeida Santos, encontrava-se em Díli a 19 de Outubro de 1974, quando recebeu instruções para desvalorizar a possível independência do território⁶. Este aproveitou o momento para transmitir aos timorenses que a sua independência não era nem estrategicamente desejada no Sudeste asiático nem economicamente realista. Assim, estes deveriam escolher — ainda não era claro como — entre uma possível integração na Indonésia ou a permanência como parte integrante do território português, ao que acrescentou que, caso optassem por permanecer como parte integrante do território português, passariam a ter uma autonomia alargada.

Moertopo parece não ter percebido que a conflitualidade política vivida em Portugal criara um cenário interno de fragmentação e que as opiniões expressas «tendiam a variar em função da pessoa com quem se falava»⁷. Este não terá percebido que, aparentemente, Almeida Santos desejava assegurar a manutenção dos laços políticos entre Portugal e Timor Leste. Esta parece ser a orientação das suas declarações no período entre Agosto e Outubro de 1974. Numa entrevista concedida ao jornal *Expresso* em Agosto e nas suas declarações em Díli em Outubro, Almeida Santos defendeu a manutenção da soberania portuguesa em Timor Leste e a concessão de um estatuto de autonomia administrativa alargada para o território. A Indonésia parece nunca ter considerado esta opção credível e possível. O que Jacarta acompanhou com apreensão e receio foi o crescente poder de elementos afectos ao Partido Comunista Português e outras forças de esquerda nos meios político e militar em Portugal. O seu crescente poder em ambas as esferas era considerado uma

⁴ Way, *op. cit.* (nota 2), pp. 124-125.

⁵ Id., *ibid.*, p. 119.

⁶ Brigadeiro Francisco A. Riscado, tenente-coronel Paula Vicente, major João Goulão de Melo e capitão-tenente Carlos Pecorelli, *Relatório da Comissão de Análise e Esclarecimento do Processo de Descolonização de Timor*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros, 1981, p. 46.

⁷ Way, *op. cit.* (nota 2), p. 119.

ameaça aos seus interesses, uma vez que as forças políticas de esquerda, em particular o Partido Comunista, certamente dariam o seu apoio incondicional à independência de Timor Leste. Na altura, a demissão a 30 de Setembro de 1974 do presidente da república, António de Spínola, e a nomeação de Costa Gomes como seu sucessor haviam sido consideradas uma vitória dos elementos mais radicais na nova democracia emergente. Do ponto de vista da Indonésia, esta substituição era motivo de preocupação porque poderia implicar uma mudança de política em Portugal, o que iria contra o seu objectivo de incorporar pacificamente Timor Leste⁸.

Almeida Santos e Ali Moertopo viriam a encontrar-se pessoalmente em Londres a 20 de Março de 1975, durante a segunda ronda de contactos entre os dois países sobre Timor Leste. Portugal propôs uma transição gradual, a desenvolver em cinco a oito anos, e manteve a insistência em que o processo de descolonização teria de terminar com um acto de autodeterminação. Uma vez mais, os membros do governo português tornaram claro que Lisboa não era contra a incorporação do território na Indonésia desde que fosse respeitada a vontade dos timorenses através de um acto de autodeterminação. Perante a crescente instabilidade sentida em Timor Leste, Portugal ameaçou indirectamente a Indonésia. Se a obtenção de um acordo se revelasse impossível de alcançar, Lisboa não teria outra alternativa senão internacionalizar a questão. Por razões óbvias, e que se prendem acima de tudo com as maiores dificuldades que Jacarta sentiria para incorporar pacificamente o território, a Indonésia mostrou desde logo ser contra essa opção⁹.

Representantes da Indonésia e de Portugal encontrar-se-iam numa terceira ronda de negociações sobre Timor Leste, desta vez em Roma, entre 1 e 3 de Novembro de 1975¹⁰. Os contextos internos metropolitano e timorense haviam mudado radicalmente. Desde 9 de Setembro de 1975 que em Lisboa governava o VI Governo Provisório. Portugal havia iniciado um período de diminuição gradual dos poderes tutelares por parte dos militares e de ascensão aos órgãos de poder das forças partidárias moderadas, processo que culminaria mais tarde com o 25 de Novembro¹¹. Em Timor Leste, após três semanas de guerra civil, em que 2 a 3 milhares de pessoas morreram¹², Portugal havia perdido o controlo político e militar do território. Em parte tal devera-se ao facto de o governador de Timor Leste, Lemos Pires, ter

⁸ Id., *ibid.*, p. 123.

⁹ Brigadeiro Riscado, tenente-coronel Vicente, major Melo e capitão-tenente Pecorelli, *op. cit.* (nota 6), p. 77.

¹⁰ Way, *op. cit.* (nota 2), pp. 544-547.

¹¹ António Reis, «A revolução de 25 de Abril», in *Portugal 20 Anos de Democracia*, coord. por António Reis, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994, p. 39.

¹² A estimativa é da responsabilidade da organização da Cruz Vermelha Internacional.

optado por não intervir na guerra civil que entretanto eclodira no território. Deste modo, o único vestígio da soberania portuguesa encontrava-se na pequena ilha de Ataúro, local para onde Lemos Pires se deslocara juntamente com as reduzidas forças militares metropolitanas que se encontravam em Timor Leste¹³. A Indonésia continuava a procurar encontrar uma plataforma que lhe conferisse uma cobertura de legitimidade — nomeadamente um convite de Portugal — para intervir militarmente e incorporar Timor Leste. Assim, entre outras questões que foram abordadas, Melo Antunes — de novo ministro dos Negócios Estrangeiros português — procurou em Roma obter dos representantes indonésios garantias de que a soberania portuguesa e o direito timorense à autodeterminação seriam respeitados. Sensivelmente um mês mais tarde, comprovar-se-ia que Melo Antunes não teve sucesso. Perante a iminência de uma invasão militar por parte da Indonésia — e após as inúmeras incursões militares indonésias que vinham a ter lugar desde Outubro —, a Frente Revolucionária de Timor Leste Independente (FRETILIN) declarou unilateralmente a independência do território a 28 de Novembro de 1975¹⁴. A 7 de Dezembro de 1975, a Indonésia viu-se obrigada a iniciar oficialmente a invasão e a incorporação do território para evitar o *fait accompli* da FRETILIN. Este não era certamente o cenário que Jacarta tanto procurara garantir. A Indonésia confrontava-se com a ausência de legitimidade internacional — o que não acontecera em 1969 com a incorporação de Irian Jaya —, uma vez que não havia garantido o consentimento implícito ou explícito das autoridades de Lisboa — tal como havia feito anteriormente em relação à Holanda e às Nações Unidas antes da incorporação de Irian Jaya.

Uma opção de resistência militar portuguesa esteve desde o início fora de questão. Perante o sucedido, Portugal decidiu de imediato pôr fim às relações diplomáticas com a Indonésia e tomou as medidas que entendeu serem mais adequadas para elevar tanto quanto fosse possível os custos políticos da decisão tomada por Jacarta. Na altura foi entendido que a melhor forma de alcançar este fim seria através da obtenção de um estatuto internacional para a questão de Timor Leste. Esta seria a melhor forma de evitar a concretização do *fait accompli* indonésio. Assim, Portugal relatou de imediato na Organização das Nações Unidas o que se passara em Timor Leste. Tanto a Assembleia Geral, com a Resolução n.º 3485, de 12 de Dezembro, como

¹³ V. Mário Lemos Pires, *Relatório do Governo de Timor*, Lisboa, Presidência do Conselho de Ministros, 1981, e *Descolonização de Timor: Missão Impossível?*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1991.

¹⁴ Para esta decisão parecem ter contribuído as pressões exercidas pelos seus combatentes que enfrentavam as incursões militares indonésias. Perante a iminência de um destino trágico, estes queriam morrer a lutar pelo seu país, e não pelo território ultramarino português de Timor (v. Helen M. Hill, *FRETILIN: The Origins, Ideologies and Strategies of a Nationalist Movement in East Timor*, Otford, Otford Press, no prelo).

o Conselho de Segurança, com a Resolução n.º 384, de 22 de Dezembro de 1975, exigiram a imediata retirada militar indonésia do território (pontos 5 e 7, respectivamente).

Entre 1976 e 1982 Portugal foi progressivamente perdendo apoio diplomático, o que levou Lisboa a cessar a submissão da questão de Timor Leste a uma votação anual na Assembleia Geral das Nações Unidas. A partir de 1983, a resolução do futuro incerto do território passou a ser responsabilidade do Secretário-Geral das Nações Unidas. Este facto era um reflexo do pouco poder de negociação que Portugal possuía no sentido de impor custos políticos inaceitáveis para a Indonésia. Esta situação começaria a mudar lentamente a partir de 1986 em consequência da consolidação do regime democrático — nesse ano a revisão constitucional elimina o Conselho da Revolução e Mário Soares é o primeiro civil eleito para presidente da República no pós-25 de Abril — e da adesão de Portugal às Comunidades Europeias. Este último facto foi relevante em virtude da regra vigente de votação por unanimidade. O estatuto de membro das Comunidades Europeias conferia, assim, a Portugal o poder de vetar todas as decisões que envolvessem a Indonésia. O poder de negociação de Lisboa aumentaria em Maio de 1988, quando os ministros dos Negócios Estrangeiros dos países membros das Comunidades Europeias adoptaram uma posição comum sobre a questão de Timor Leste, que defendia a realização de esforços diplomáticos conjuntos, no sentido de se obter um acordo que fosse internacionalmente aceitável para as partes envolvidas¹⁵.

No mesmo ano, e no âmbito interno indonésio, Ali Alatas propôs uma nova tática para resolver o problema de Timor Leste. Perante o insucesso que as opções militaristas haviam revelado até ao momento, no sentido de porem fim à resistência timorense contra a incorporação do território na Indonésia, Ali Alatas sugeriu uma abordagem da questão menos militar e mais diplomática. Neste mesmo contexto, este iria negociar com Portugal, por intermédio do Secretário-Geral das Nações Unidas, um acordo que permitisse a visita de uma delegação parlamentar portuguesa ao território. As negociações foram concluídas com um acordo assinado em Setembro de 1990. Em finais de Outubro de 1991, todos os detalhes da visita estavam definidos. Esta deveria ter lugar a 3 de Novembro. Porém, as alterações efectuadas no percurso a percorrer pela delegação parlamentar e o veto à última hora do nome da jornalista australiana Jill Jolliffe contribuíram para a decisão portuguesa de cancelar a visita.

¹⁵ V. Eilis Ward e Peter Carey, «The East Timor issue in the context of EU-Indonesian relations, 1975-1999», in *Indonesia and the Malay World*, vol. 29, n.º 83, Março de 2001, pp. 51-74.

Poucos dias depois, a 12 de Novembro de 1991, os soldados indonésios cometiam o massacre de Santa Cruz. Subitamente, a captação em vídeo do ocorrido transformara a questão de Timor Leste numa causa com amplo eco internacional¹⁶. A partir dos acontecimentos de Santa Cruz, as violações de direitos humanos cometidas pelos militares indonésios em Timor Leste começaram a despertar crescente atenção nos meios de comunicação internacionais. A pressão internacional acentuou-se de tal forma que, pela primeira vez desde a invasão do território, em 1975, a Indonésia sentiu a necessidade de encetar negociações tripartidas com Portugal sob a égide do Secretário-Geral das Nações Unidas. Esta mudança relativa na abordagem indonésia, embora parcialmente motivada por preocupações de «cosmética» política, foi considerada em Lisboa a primeira prova de como o governo indonésio poderia ser compelido a reagir se a pressão política fosse considerada insustentável. Embora sem esperanças excessivas, esta leitura renovou a esperança de que a longo prazo seria eventualmente possível fazer a Indonésia aceitar um acto genuíno de autodeterminação no território. Acresce que o massacre de Santa Cruz foi igualmente um momento importante na crescente sensibilização da opinião pública portuguesa para a questão de Timor Leste. As imagens televisivas do massacre permitiram observar a forma como os timorenses eram tratados pelo regime indonésio. Estas confirmaram igualmente que a resistência por parte da população timorense à incorporação do território não esmorecera, bem pelo contrário. O reforço da legitimidade da causa timorense junto da opinião pública portuguesa contribuiu para reforçar a posição daqueles que no governo português defendiam a manutenção da pressão diplomática. Ao assumir a presidência das Comunidades Europeias a 1 de Janeiro de 1992, o governo português utilizou o seu acrescido poder de negociação interno e internacional com o intuito de pressionar os países membros a adoptarem uma posição mais firme nas relações com Jacarta. Com o intuito de penalizar a Indonésia tanto quanto possível, a 20 de Julho Portugal bloqueou a assinatura prevista de um acordo de cooperação entre as Comunidades Europeias e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations, ASEAN*).

A abordagem portuguesa do problema era multidimensional e recorria tanto a iniciativas de carácter punitivo, caso da situação anteriormente mencionada, como a incentivos para que se desbloqueasse o impasse. Assim, a 13 de Janeiro de 1992 Portugal propôs o início de contactos diplomáticos com a Indonésia sob a égide das Nações Unidas. Nesse mesmo ano, a 26 de Setembro, decorreria um primeiro encontro entre os respectivos ministros dos Negócios Estrangeiros de ambos os países, João de Deus Pinheiro e Ali Alatas, com o intuito de avaliar se era possível estabelecer negociações

¹⁶ V. Sonny Inbaraj, *East Timor: Blood and Tears in ASEAN*, Chiang Mai, Silksworm Books, 1995, pp. 87-127.

diplomáticas sobre o futuro estatuto político definitivo de Timor Leste. Deste encontro resultaria a decisão de iniciar negociações ministeriais que permitissem encontrar uma fórmula aceitável para as partes envolvidas quanto ao futuro do território. A primeira ronda de negociações, em Dezembro, decorreu em Nova Iorque entre Ali Alatas e Durão Barroso, entretanto nomeado ministro dos Negócios Estrangeiros. O primeiro encontro foi precedido pela captura a 20 de Novembro de 1992 de José Alexandre «Xanana» Gusmão, líder das Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor Leste (FALINTIL). A sua captura e os aparentes sinais físicos de tortura quase levaram ao cancelamento do encontro. A ronda de negociações ficou igualmente marcada pelo apelo indonésio para que as FALINTIL depusessem as armas. No que se refere ao assunto central, os ministros dos Negócios Estrangeiros de Portugal e da Indonésia procuraram estabelecer o enquadramento que permitisse alcançar um acordo justo, geral e internacionalmente aceitável para a questão de Timor Leste. Para Portugal isso significava conceder aos timorenses o direito à autodeterminação, o que era nesta altura inaceitável para a Indonésia. Apenas estiveram de acordo em que deveriam voltar a reunir-se, o que aconteceria a 21 de Abril de 1993 em Roma. Durante a segunda ronda de negociações ambos sentiram necessidade de promover medidas que aumentassem a confiança entre as partes. Uma vez mais ficou desde logo marcado o próximo encontro ministerial. A terceira e quarta rondas de negociações, respectivamente a 17 de Setembro de 1993, em Nova Iorque, e a 6 de Maio de 1994, em Genebra, não produziram qualquer resultado visível. Apenas na quinta ronda de negociações, a 9 de Janeiro de 1997, novamente em Genebra, os respectivos ministros dos Negócios Estrangeiros estiveram de acordo em algo potencialmente importante. Portugal e a Indonésia decidiram abordar a questão de fundo e começaram a planear um encontro que mais tarde viria a ficar conhecido como Diálogo Intratimorense, uma fórmula de reunião entre timorenses representativos das correntes integracionistas e partidários da independência sob a égide das Nações Unidas. Porém, nada que seja merecedor de relevo ocorreu na sexta, sétima e oitava rondas de negociações, respectivamente a 8 de Julho de 1995, em Bruxelas, a 16 de Janeiro de 1996, em Londres, e a 27 de Junho do mesmo ano, em Genebra.

Em oito rondas de negociações decorridas entre 1992 e 1996, os representantes dos governos de Lisboa e de Jacarta haviam sido incapazes de encontrar uma fórmula aceitável para ambas as partes. Apesar de em Jacarta inicialmente se acreditar que, mais tarde ou mais cedo, a questão de Timor Leste acabaria por desaparecer da agenda internacional —, a tese que professava estar o tempo do seu lado —, com o massacre de Santa Cruz, em 1991, esta convicção começou a perder adeptos¹⁷. Os elevados custos em termos

¹⁷ Benedict Anderson, «O tempo está do nosso lado. O colapso do colonialismo indonésio em Timor Leste», in *Política Internacional*, vol. 3, n.º 21, Primavera-Verão de 2000, pp. 5-16.

de imagem internacional começavam, finalmente, a fazer sentir o seu peso. Por seu lado, sem nunca o dizer publicamente, Portugal via no prolongado processo de negociações um aliado numa estratégia de usura. Sucessivos acontecimentos encarregar-se-iam de o demonstrar. O caso mais relevante ocorreu a 11 de Outubro de 1996, quando José Ramos Horta, nessa altura representante especial do Conselho Nacional da Resistência Maubere, e o bispo D. Ximenes Belo receberam conjuntamente o Prémio Nobel da Paz. A atribuição deste galardão foi considerada em Lisboa um contributo importante, uma vez que lembrava a Jacarta que membros influentes da comunidade internacional não estavam satisfeitos com a forma como os acontecimentos estavam a ser orientados politicamente na Indonésia¹⁸.

Acresce que no ano de 1997 teriam lugar dois factos que viriam a demonstrar-se decisivos para a resolução da questão de Timor Leste. Uma primeira ocorrência relevante foi a tomada de posse de Kofi Annan como o novo Secretário-Geral das Nações Unidas, facto que veio trazer um «novo alento às negociações tripartidas»¹⁹. Mas mais importante do que a tomada de posse de Annan foi o começo a 2 de Julho na Tailândia de uma crise financeira que viria a alastrar a grande parte do Sudeste asiático. Esta iria mais tarde atingir directamente a economia indonésia e indirectamente o próprio regime de Soeharto. As suas consequências provocariam um verdadeiro terramoto na cena política indonésia.

A AUSTRÁLIA E TIMOR LESTE: A LONGA «FERIDA»

Desde o início dos acontecimentos em Timor Leste que Camberra procurou ultrapassar o dilema que se lhe avizinhava entre interesses e valores. O primeiro-ministro australiano Gough Whitlam cedo mostrou que não se oporia à incorporação do território na Indonésia desde que esta respeitasse o direito timorense à autodeterminação. Esta posição foi por si transmitida nos dois encontros que teve com Soeharto a 6 de Setembro de 1974, em Wonosobo, na ilha indonésia de Java, e a 4 de Abril de 1975, em Townsville, na Austrália. Durante o primeiro encontro Soeharto aproveitou a oportunidade para expressar a sua opinião segundo a qual «a incorporação de Timor [Leste] era a melhor opção para os interesses da região, da Indonésia e da Austrália»²⁰. Por sua vez, Whitlam não mostrou qualquer oposição de prin-

¹⁸ James Cotton, «East Timor and Australia — twenty-five years of the policy debate», in *East Timor and Australia*, coord. por James Cotton, Canberra, Australian Defense Studies Center, 1999, p. 11.

¹⁹ Fernando d'Oliveira Neves, «Timor Leste: processo diplomático», in *Política Internacional*, vol. 3, n.º 21, Primavera-Verão de 2000, p. 34.

²⁰ Way, *op. cit.* (nota 2), p. 97.

cípio a esta intenção desde que tal ocorresse respeitando a vontade dos timorenses²¹. Esta afirmação foi interpretada por Moertopo como tendo sido uma manifestação de apoio à incorporação de Timor Leste na Indonésia²². De facto, no segundo encontro Whitlam transmitiu uma mensagem ligeiramente diferente. O primeiro-ministro australiano reafirmou que continuava a desejar que Timor Leste se associasse ou integrasse na Indonésia, mas tal deveria ser alcançado de forma que não perturbasse o povo australiano²³. Esta subtilidade de linguagem veio acomodar o que parecia já inevitável e explica em parte o motivo que levou Jacarta a encenar um pedido formal timorense de integração na Indonésia — tal como acontecera com Irian Jaya em 1969. Assim, com intuito de permitir ao governo australiano não perder a face, a Indonésia elaborou um simulacro de autodeterminação timorense em Maio e Junho de 1976.

Contudo, contrariamente a Portugal, quando o choque entre os interesses e os valores nacionais se tornou inevitável, a Austrália deu primazia aos seus interesses económicos, políticos e de segurança com a Indonésia. O governo de Camberra adaptou-se às decisões políticas e militares do regime de Soeharto, motivado em parte por uma vontade de evitar uma possível ameaça «comunista» em Timor Leste, o que paralelamente permitia continuar a manter boas relações diplomáticas com Jacarta e abrir o caminho para o acesso a uma parte das reservas de gás natural e de petróleo existentes no mar de Timor. O embaixador australiano na Indonésia, Richard Woolcott, o qual veio a revelar-se muito influente nos processos de tomada de decisão de Whitlam, apoiava uma política que evitasse compromissos e permitisse os «acontecimentos seguirem o seu curso»²⁴. A visão política realista de Woolcott, no que se referia ao normal comportamento dos Estados na política mundial, levou-o a desvalorizar princípios como o direito dos povos à autodeterminação e o respeito pelos direitos humanos. Os políticos em Camberra ignoraram o apoio dos timorenses aos militares australianos durante a segunda guerra mundial e as suspeitas existentes já naquela altura que apontavam para os militares indonésios como tendo sido os responsáveis pela execução em Balibó em Outubro de 1975 de cinco jornalistas ao serviço de cadeias televisivas australianas²⁵. Esta opção colocou de imediato a política externa de Camberra em rota de colisão com sectores importantes da sua opinião pública, o que viria a revelar-se uma constante ao longo dos últimos vinte e cinco anos. Esta cisão apenas terminaria em Setembro de 1999, quando a Austrália assumiu o compromisso de participar e liderar a InterFET.

²¹ Id., *ibid.*

²² Id., *ibid.*, p. 119.

²³ Id., *ibid.*, p. 245.

²⁴ Cotton, *op. cit.* (nota 18), p. 6.

²⁵ Para um tratamento pormenorizado do episódio, v. Desmond Ball e Hamish McDonald,

Quando, em 1974-1975, a Austrália tornou clara a sua neutralidade, a Indonésia deixara de ter qualquer potencial oposição militar. Após o fracasso da estratégia prosseguida por Jacarta no sentido de incorporar o território pacificamente, quer nos encontros com elementos do governo português, quer na tentativa de incentivar e promover a causa da integração entre os timorenses, a Indonésia tinha duas opções. A primeira ditava que Jacarta admitisse a derrota da sua estratégia de incorporação pacífica do território e pudesse termo às suas aspirações. Contudo, as suas ambições imperiais invalidavam liminarmente esta opção. A segunda alternativa passava por aumentar o número de infiltrações militares no território — a terem lugar já desde Setembro-Outubro de 1975 — e mais tarde dar luz verde a uma invasão militar, o que viria a acontecer em 7 de Dezembro de 1975.

Com a crise constitucional a decorrer na Austrália e sem fim à vista para o impasse, a 11 de Novembro de 1975 o governador-geral, John Kerr, decidiu demitir o governo de Whitlam. Malcolm Fraser tomou posse como primeiro-ministro provisório até às eleições convocadas para Dezembro, as quais viria a vencer. O novo ministro dos Negócios Estrangeiros, Andrew Peacock, enquanto fora porta-voz da oposição para as questões de política externa, assumira posições críticas relativamente às opções de Whitlam no que se referia a Timor Leste. Refira-se que a perspectiva de Peacock no que se referia à autodeterminação do território não era totalmente clara para os indonésios. Durante o encontro de Wonosobo entre Whitlam e Soeharto, ele havia sido informado por Lim Bian Kie (conhecido também por Jusuf Wanandi), o secretário privado de Moertopo, e alegadamente terá revelado que favorecia a integração de Timor Leste na Indonésia. «Ele disse que não ‘criticaria’ as acções indonésias com vista à concretização desse fim [incluindo, presumivelmente, o uso da força] desde que a Indonésia tivesse o apoio de outros países da ASEAN²⁶.» Porém, como ministro dos Negócios Estrangeiros, Peacock adoptou uma posição crítica relativamente a Jacarta, dando orientação ao diplomata australiano nas Nações Unidas para votar a favor da Resolução n.º 3485 da Assembleia Geral das Nações Unidas e apelando à Indonésia para retirar todas as suas forças de Timor Leste. Os indonésios ficaram surpreendidos e consideraram o voto de Camberra «um desastre»²⁷. Segundo Jacarta, muitos países, antes de votarem, tinham esperado por um sinal da Austrália relativamente às suas intenções. Assim sendo, «a condução geral da questão nas Nações Unidas por parte da Austrália fora ‘extremamente malévola’ para a Indonésia»²⁸.

²⁶ Way, *op. cit.* (nota 2), p. 598.

²⁷ Id., *ibid.*, p. 626.

²⁸ Id., *ibid.*, p. 627.

De qualquer forma, o criticismo de Peacock relativamente à estratégia adoptada por Whitlam para Timor Leste chegara tardiamente. Os indonésios haviam já imposto aos timorenses um facto consumado. Nesta fase já pouco podia ser feito. Tendo consciência disto, o secretário do Ministério dos Negócios Estrangeiros australiano (DFA, *Department of Foreign Affairs*)²⁹, Alan Renouf, escreveu a 22 de Dezembro de 1975 que a Austrália não podia «alterar o curso dos acontecimentos em Timor. Os indonésios estavam já muito avançados na sua integração de Timor Leste» e as suas forças militares «iriam permanecer no território independentemente do que o Conselho de Segurança das Nações Unidas decidisse até que a Indonésia alcançasse o seu objectivo»³⁰. Os críticos das opções de Whitlam relativamente ao futuro de Timor Leste tanto no governo como no DFA acabaram por ser silenciados. À medida que o tempo passava, a perspectiva daqueles que favoreciam no governo e no DFA a primazia de boas relações diplomáticas com a Indonésia acabou por prevalecer. Para tal não terá sido alheia a pressão dos Estados Unidos. Como salientou um autor, no âmbito do quadro estratégico global, «Washington não desejava um conflito entre Camberra e Jacarta»³¹.

Inevitavelmente, em Janeiro de 1978, o governo de Fraser aceitou a incorporação *de facto* de Timor Leste pela Indonésia como a sua 27.^a província. Peacock disse na altura que o controlo do território pela Indonésia era uma realidade com a qual tinham de viver. Durante os vinte anos seguintes, a posição da política externa australiana em relação a Timor Leste permaneceria exactamente igual. Camberra deu sempre primazia às boas relações diplomáticas com Jacarta e a questão de Timor Leste era vista como uma «ferida». Neste período foi sempre possível gerir esta questão, muito embora as divisões internas que esta fomentava ressurgissem de tempos a tempos. Desde os governos de Whitlam e de Fraser que a questão de Timor Leste se transformou não só num motivo de distanciamento entre a classe política e a opinião pública australiana, mas também numa fonte de divisões intrapartidárias.

Depois do reconhecimento *de facto* australiano em Janeiro de 1978 de Timor Leste como província indonésia, o passo seguinte foi o início de negociações com Jacarta relativamente aos interesses políticos e económicos comuns e à definição da fronteira entre os dois países no mar de Timor. Na perspectiva do governo de coligação no poder na altura, as negociações

²⁹ Este cargo não tem equivalente no Ministério dos Negócios Estrangeiros português. Tendo por base a sua estrutura orgânica, o mais semelhante seria um secretário-geral «coordenador» que tutelasse as diversas direcções-gerais existentes. As suas funções em nada se assemelham ao cargo de secretário-geral existente, o qual tem funções de carácter mais burocrático e muito menos de execução da política externa em si mesma.

³⁰ Way, *op. cit.* (nota 2), p. 645.

³¹ Stewart Firth, *Australia in International Politics: An Introduction to Australian Foreign Policy*, St. Leonards, Allen & Unwin, 1999, p. 194.

corresponderam ao reconhecimento *de jure* da anexação indonésia do território em Dezembro de 1979, muito embora esta interpretação fosse questionada pela oposição trabalhista. A Austrália e a Indonésia não seriam capazes de alcançar um compromisso, pelo que as negociações se arrastaram ano após ano. Esta situação era desfavorável aos interesses australianos porque «o adiamento servia as intenções indonésias ao dar à Austrália uma razão para se conter nas críticas às violações dos direitos humanos em Timor Leste»³². Em Agosto de 1985, o primeiro-ministro trabalhista, Bob Hawke, reconheceu também ele *de jure* a soberania indonésia em Timor Leste. Porém, os interesses políticos e económicos e a fronteira entre os dois países no mar de Timor permaneciam por resolver. Como forma de ultrapassar o impasse, Camberra e Jacarta decidiram mudar de estratégia. A partir dessa data continuariam as negociações, embora mais específicas e apenas sobre a matéria em que um acordo parecia mais fácil. As negociações com vista à definição precisa da fronteira entre os dois países no mar de Timor ficariam para data posterior e, alternativamente, iniciar-se-iam negociações tendo em vista o estabelecimento de uma zona de cooperação onde pudessem em conjunto explorar os recursos naturais. A 11 de Dezembro de 1989 foi assinado o tratado «Timor Gap», estabelecendo uma zona de cooperação entre ambos os países no mar de Timor. Finalmente, fora possível alcançar um acordo em que se delineavam as zonas de exploração dos recursos naturais. O «Timor Gap» viria a entrar em vigor em 9 de Fevereiro de 1991, sendo considerado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros australiano, Gareth Evans, um dos seus maiores triunfos³³.

Este acordo marcou um dos pontos mais baixos nas relações diplomáticas entre a Austrália e Portugal devido à questão de Timor Leste. Lisboa apresentou queixa junto do Tribunal Internacional de Justiça, em Haia, pondo em causa a validade do tratado e argumentando que o mesmo violava tanto os seus direitos, como potência administrativa, como o direito dos timorenses à autodeterminação. Camberra, por sua vez, alegou que, se Lisboa questionava o estatuto formal do tratado, deveria para tal envolver nessa questão a Indonésia, e não a Austrália³⁴.

O massacre de Santa Cruz a 12 de Novembro de 1991 foi um exemplo revelador das violações dos direitos humanos cometidas pelos indonésios no território. A constante repetição de situações semelhantes contribuiu para criar uma crescente pressão para que a Austrália reavaliasse a sua política de primazia nas relações com Jacarta. Uma vez mais, o território ameaçava constranger as relações diplomáticas entre os dois países. Aos olhos da opinião pública australiana, a questão de Timor Leste continuava a ser um assunto por resolver. Assim, o massacre de Santa Cruz contribuiu para reforçar o poder

³² Id., *ibid.*, p. 195.

³³ Id., *ibid.*, p. 196.

³⁴ Cotton, *op. cit.* (nota 18), p. 10.

das organizações não governamentais (ONG) australianas, bem como outros activistas, que exerciam actividades de *lobby* a favor da causa timorense. Acresce que os meios de comunicação australianos tinham, também eles, um grande interesse jornalístico nas violações de direitos humanos cometidas pelos militares indonésios em Timor Leste. As relações entre o regime de Soeharto e os meios de comunicação australianos tinham ficado bastante afectadas desde a morte de cinco jornalistas em Balibó em Outubro de 1975. A partir dessa data passou a ser garantido que qualquer violação de direitos humanos que ocorresse em Timor Leste seria noticiada nas rádios e televisões australianas. Pelas imagens disponíveis, Santa Cruz foi um ponto de viragem na divulgação da causa timorense. Porém, apesar da pressão exercida pela opinião pública australiana, os líderes dos maiores partidos políticos continuaram a dar prioridade à relação com a Indonésia em detrimento de Timor Leste. Tal facto foi demonstrado uma vez mais pelo Acordo de Manutenção da Segurança, negociado directamente pelos emissários pessoais do primeiro-ministro australiano, Paul Keating, e de Soeharto. Assinado em Jacarta pelos dois países a 18 de Dezembro de 1995, as negociações haviam sido mantidas secretas em virtude do receio australiano relativamente à reacção da sua opinião pública. Apesar de os interesses económicos e de segurança significarem que, no que dizia respeito a Camberra, Timor Leste permaneceria irremediavelmente como 27.^a província da Indonésia, a sua ocupação continuava a ser uma enorme fonte de controvérsia na Austrália.

O DESMORONAMENTO DA NOVA ORDEM: UMA JANELA DE OPORTUNIDADE?

A queda de Soeharto e a ascensão do seu vice-presidente, B. J. Habibie, ao cargo de presidente da Indonésia criaram uma rara janela de oportunidade para que Portugal pudesse concluir a sua longa espera. Ofereceram de igual modo à Austrália a possibilidade de pôr fim à longa «ferida».

Durante os anos 90, em Portugal e entre os líderes timorenses independentistas, consolidou-se progressivamente a percepção de que, a existir a possibilidade de um acordo sobre o estatuto final do território, esta surgiria apenas depois da transição para a democracia na Indonésia. Soeharto muito dificilmente aceitaria um acordo que pusesse em causa a sua decisão anterior de invadir militarmente o território. Por outras palavras, havia uma relação entre a mudança de regime na Indonésia e a obtenção de um acordo sobre o estatuto definitivo de Timor Leste. Mais tarde ou mais cedo, Soeharto acabaria por ter de ceder o poder e, eventualmente, um novo regime democrático permitiria que a população de Timor Leste escolhesse o seu próprio futuro estatuto político.

Em Lisboa, a ascensão ao poder por parte de Habibie foi encarada como uma janela de oportunidade política que deveria ser aproveitada, uma vez

que o resultado final da mudança de regime em Jacarta estava longe de ser previsível. O carácter democrático do novo regime estava longe de estar assegurado e, para além do mais, ninguém sabia qual seria o resultado final das eleições em Junho de 1999 na Indonésia. O embaixador português encarregado de missão para as questões de Timor Leste entre 1997 e 1999, Fernando d'Oliveira Neves, tinha perfeita consciência do dilema específico que enfrentava. Por um lado, via na transição para a democracia na Indonésia a condição necessária para uma solução pacífica e democrática do estatuto final do território. Por outro lado, sabia também que, independentemente desse facto, Portugal tinha de aproveitar a oportunidade única que se lhe proporcionava para dela beneficiar politicamente³⁵.

Da perspectiva australiana, a crise financeira asiática e a queda de Soeharto obrigaram a uma reavaliação da relação política com Jacarta e, por consequência, implicaram também um reposicionamento na questão de Timor Leste. Uma vez mais, ambos os processos foram consistentes com uma concepção realista do interesse nacional. Mas foram também uma consequência do facto de a mudança de regime na Indonésia ter feito sentir à opinião pública australiana, ONG e outros activistas que exerciam actividades de *lobby* a favor da causa de Timor Leste uma renovada capacidade de actuação³⁶.

Após Habibie ter sido empossado presidente, a Austrália e Portugal tiveram quase de imediato uma primeira indicação de uma possível mudança na política externa indonésia em relação a Timor Leste. A 9 de Junho de 1998, Habibie mostrou-se disposto a negociar um estatuto de autonomia especial para o território e entre Junho e Agosto o seu governo foi gradualmente dando consistência a esta intenção. Ali Alatas começou então a fazer referência a um estatuto de autonomia «compatível com os padrões internacionais».

Durante a reunião ministerial de Nova Iorque entre a Indonésia e Portugal a 4 e 5 de Agosto de 1998 «era já claro que a Indonésia se dispunha a discutir um modelo de autonomia real e alargada que preservaria para o poder central apenas um núcleo limitado de competências relacionadas com a defesa, a diplomacia e a política monetária e fiscal»³⁷. Durante este encontro, o primeiro na era pós-Soeharto, Ali Alatas e o ministro dos Negócios Estrangeiros português, Jaime Gama, quebraram o longo impasse e acordaram em encetar negociações sobre as propostas indonésias, relativas a um estatuto especial de autonomia alargada para Timor Leste, sem prejuízo das

³⁵ Neves, *op. cit.* (nota 19), pp. 35-36.

³⁶ Cotton, *op. cit.* (nota 18), p. 11.

³⁷ Joaquim Trigo Negreiros, «Timor Leste e a Indonésia: laboratório e espelho das contradições de um regime em transição», in *Política Internacional*, vol. 3, n.º 19, Primavera-Verão de 1999, p. 180.

suas respectivas e opostas posições de fundo. Ali Alatas e Jaime Gama propunham-se alcançar um acordo até ao final do ano³⁸.

Do ponto de vista português, a aceitação de negociações permitia quebrar o impasse e procurar uma solução para a questão de Timor Leste enquanto Habibie era ainda presidente da Indonésia. A ronda seguinte de negociações bilaterais teve lugar em Nova Iorque de 6 a 8 de Outubro de 1998 entre as delegações da Indonésia e de Portugal, lideradas, respectivamente, por Nugroho Wisnumurti e Fernando d'Oliveira Neves. Na agenda estiveram as propostas das Nações Unidas sobre a autonomia e as modalidades possíveis que permitissem a ambos os países abrir secções de interesses nas respectivas capitais. Reunir-se-iam novamente de 19 a 27 de Novembro para desse modo transmitirem as respostas dos respectivos governos sobre a proposta de autonomia apresentada na ronda anterior. O impasse sobre a questão do estatuto definitivo de Timor Leste continuava. Habibie tomava gradualmente consciência de que Portugal não podia ceder relativamente ao método de consulta popular a adoptar, o que explica — mais do que a carta do primeiro-ministro australiano, John Howard — a sua iniciativa, em Janeiro de 1999, no sentido de desbloquear o impasse nas negociações. Por seu lado, Jaime Gama, progressivamente, aprofundava a sua compreensão relativamente à forma como Timor Leste se encaixava na estratégia de Habibie, tendo em vista a sua reeleição como presidente da Indonésia. Mais tarde, o pressuposto português seria confirmado por uma das conselheiras de política externa mais próximas de Habibie, Dewi Fortuna Anwar. Segundo a mesma, fazia parte do plano de Habibie antes das eleições indonésias de Junho de 1999, e de modo a reforçar as suas credenciais democráticas interna e internacionalmente, apresentar como o seu maior triunfo a resolução da questão de Timor Leste de uma vez por todas³⁹. Em Dezembro de 1998, reflectindo um interesse comum, estavam criadas «as condições [...] para que a Indonésia aceitasse [...] um modelo de autonomia, deixando em aberto a definição do estatuto final do território»⁴⁰.

A possibilidade de um acordo entre a Indonésia e Portugal foi seguida cautelosamente pelos responsáveis sobre o Sudeste asiático na política externa australiana. No início de Novembro de 1998, ou mesmo antes, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Comércio (DFAT, *Department of Foreign Affairs and Trade*) estudava cenários possíveis para Timor Leste e o Ministério da Defesa elaborava planos de contingência sobre uma possível

³⁸ Nações Unidas, comunicado à imprensa SG/SM/6666, 5 de Agosto de 1998.

³⁹ Dewi Fortuna Anwar, «The East Timor crisis: An Indonesian view», in *East Timor — The Consequences*, coord. por Bruce Brown, Wellington, New Zealand Institute of International Affairs, 2000, p. 20.

⁴⁰ Neves, *op. cit.* (nota 19), p. 35.

ajuda humanitária ou uma força internacional de manutenção da paz⁴¹. Em Dezembro o Comité de Segurança Nacional do governo australiano avaliava as possíveis consequências da questão nas suas componentes política, económica e de segurança⁴². O resultado destes estudos foi uma carta assinada pelo primeiro-ministro australiano, John Howard, a 19 de Dezembro de 1998 e entregue a Habibie dois dias mais tarde pelo embaixador australiano na Indonésia, John McCarthy⁴³. Refira-se que tal aconteceu um dia antes do encontro entre Habibie e Jamsheed Marker, representante pessoal do Secretário-Geral das Nações Unidas para a questão de Timor Leste.

O governo australiano pensava que os seus interesses políticos, económicos e de segurança — em especial o acesso às reservas de petróleo e de gás natural no mar de Timor e evitar a desintegração da Indonésia — seriam melhor salvaguardados se houvesse um longo período de transição em Timor Leste, tal como fora previsto acontecer com a Nova Caledónia. Paralelamente, Camberra, ao apoiar a autodeterminação de Timor Leste, estava também a responder aos desejos da sua opinião pública. As propostas expressas na carta permitiriam à Austrália solucionar a longa «ferida» e, finalmente, fazer convergir os seus interesses com os seus valores. Nesta fase, em Dezembro de 1998, John Howard tinha consciência de que a Indonésia queria implementar como solução final em Timor Leste um estatuto de autonomia alargada. Mas sabia igualmente que tal não era aceitável para Portugal sem um acto de autodeterminação. Como solução interina, e por um espaço de cinco a dez anos, Portugal estava disposto a aceitar um estatuto de autonomia alargada em Timor Leste. Porém, no final desse período teria forçosamente de ocorrer um acto de autodeterminação. Os líderes timorenses a favor da independência seguiam a mesma linha.

A carta de Howard foi uma tentativa de condicionar a agenda política de acordo com os interesses nacionais australianos. O primeiro-ministro australiano sugeriu a Habibie que negociasse directamente com os dois bispos timorenses, D. Ximenes Belo e D. Basílio do Nascimento, e com o presidente do Conselho Nacional da Resistência Timorense, Xanana Gusmão. Segundo Howard, esta opção tornaria mais fácil responder às dimensões internacionais da questão de Timor Leste. Uma vez que a autodeterminação era uma condição *sine qua non* para muitos timorenses, Habibie deveria ter em conta esta exigência, mas de uma forma que permitisse evitar uma decisão imediata sobre o estatuto final da província. Howard sugeriu que uma forma

⁴¹ Cotton, *op. cit.* (nota 18), p. 13.

⁴² Id., *ibid.*

⁴³ A carta encontra-se já oficialmente publicada [v. Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), *East Timor in Transition, 1998-2000: An Australian Policy Challenge*, Camberra, DFAT, 2001, anexo 2, pp. 181-182].

possível de o fazer seria seguir o exemplo dos acordos de Matignon sobre a Nova Caledónia. Por outras palavras, a Indonésia deveria encontrar um compromisso político que fosse aceitável para ambas as partes com o intuito de ser implementado imediatamente, enquanto o referendo sobre o estatuto final do território poderia ser adiado para daí a dez anos.

Habibie fez exactamente o oposto. Primeiro, manteve as negociações com Portugal e com as Nações Unidas, enquanto paralelamente continuou a recusar negociar com os líderes independentistas timorenses, em especial Xanana Gusmão e Ramos Horta. Segundo, em vez de um longo processo de autonomia alargada, no final do qual ocorreria um referendo — o modelo da Nova Caledónia —, Habibie decidiu que os timorenses teriam de escolher qual o estatuto final do território antes da reunião da Assembleia Consultiva Popular, em Outubro-Novembro de 1999.

Tendo apenas em conta que Habibie não aceitou nenhuma das propostas de Howard, então a carta deveria ser considerada irrelevante. Contudo, pela primeira vez desde o reconhecimento *de jure* da soberania indonésia em Timor Leste, a Austrália aceitava um possível acto de autodeterminação no território. Neste sentido, a carta veio aumentar a pressão política sobre Habibie em finais de Dezembro de 1998 e início de Janeiro de 1999. Esta tornou-se o símbolo de um novo compromisso australiano para com um acto de autodeterminação em Timor Leste. Com a carta de Howard, o governo de Jacarta perdeu o seu aliado ocidental mais importante e ficou seriamente isolado internacionalmente. A 27 de Janeiro de 1999, Ali Alatas falava finalmente de uma possível independência para o território se a proposta de autonomia fosse rejeitada. Mais tarde, o mesmo tornaria público que expressara na reunião governamental em que essa proposta foi discutida ser ainda prematuro estar desde já a discutir uma possível independência⁴⁴. Estas diferenças de opinião eram um indicador claro da existência de divisões profundas entre Habibie e o Ministério dos Negócios Estrangeiros (DEPLU, *Departemen Luar Negeri*) indonésio quanto ao futuro do território.

A 7 e 8 de Fevereiro de 1999, Ali Alatas e Jaime Gama discutiram em Nova Iorque os termos gerais da proposta de autonomia alargada para Timor Leste. A disponibilidade manifestada pela Indonésia poucos dias antes de

⁴⁴ Numa entrevista concedida à revista indonésia *Tempo* Ali Alatas afirmou que a opção de Habibie por um eventual referendo em Timor Leste começou com a carta de Howard. Segundo Habibie, se mais tarde ou mais cedo teria de ter lugar um referendo, então mais valia que fosse mais cedo do que mais tarde. Desse modo, a Indonésia não teria de financiar Timor Leste por mais cinco a dez anos. Alatas não menciona as eleições indonésias como mais uma das razões pelas quais Habibie poderia ter desejado a consulta popular durante 1999 (v. Ali Alatas, «Ali Alatas looks back to 11 years of Indonesia's foreign policy», in *The Jakarta Post*, 2 de Novembro de 1999, «Santa Cruz incident a turning point in our diplomacy», in *Tempo*, 18 de Setembro de 2000, e «We cannot allow the situation to drift», in *Van Zorge Report on Indonesia*, 19 de Março de 2001).

aceitar a possível independência de Timor Leste viera alterar a dinâmica das negociações. A proposta de autonomia alargada até então defendida por Portugal passa a ser uma proposta em exclusivo de Jacarta. As preocupações portuguesas passaram a centrar-se no acto de consulta popular⁴⁵. A 11 de Março de 1999, Portugal obtém o seu maior sucesso negocial neste processo quando, finalmente, a Indonésia aceita como método de consulta popular o voto directo⁴⁶. Mais tarde, a 23 de Abril, a Indonésia e Portugal finalizaram o acordo que viria a ser assinado a 5 de Maio de 1999⁴⁷. Jaime Gama acabava por ter de aceitar um acordo que dava à polícia indonésia a responsabilidade de garantir a segurança antes e depois da consulta popular em Timor Leste.

Em Abril os serviços de informação australianos alertaram os dirigentes políticos de Camberra para a hipótese de uma escalada de violência em Timor Leste. Ao que se sabe, os Estados Unidos já teriam alertado algumas vezes a Austrália para a possibilidade de ocorrerem fenómenos graves de violência no território sob a passividade da polícia indonésia. Até essa altura, Camberra optara por desvalorizar as sugestões norte-americanas relativamente à necessidade de constituir e enviar antes da consulta popular uma força internacional de manutenção da paz para Timor Leste. Todavia, esta preocupação foi discutida na cimeira de Bali entre Habibie e Howard a 27 de Abril. Camberra sugeriu, sem pressionar muito, a presença de uma força internacional de manutenção da paz em Timor Leste, mas tal foi de imediato rejeitado por Habibie⁴⁸. Este facto não terá alarmado muito a Austrália, uma vez que Howard e o ministro dos Negócios Estrangeiros australiano, Alexander Downer, terão valorizado excessivamente o que pensavam ser a capacidade de influência política e militar australiana junto de Jacarta⁴⁹.

Mais tarde, o Acordo de Nova Iorque foi criticado pelo facto de Portugal ter aceite que a Indonésia fosse a única autoridade responsável por manter a paz e a segurança em Timor Leste. Jacarta tinha a responsabilidade de assegurar que a consulta popular seria justa e pacífica, numa atmosfera livre de intimidação, violência ou interferência de qualquer das partes envolvidas. Da perspectiva portuguesa, o desejo de ver realizado um referendo em

⁴⁵ V. José Júlio Pereira Gomes, *O Referendo de 30 de Agosto de 1999 em Timor Leste: O Preço da Liberdade*, Lisboa, Gradiva, 2001, capítulo 1, pp. 15-64.

⁴⁶ Nações Unidas, comunicado à imprensa SG/SM/6922, 12 de Março de 2001.

⁴⁷ Nações Unidas, comunicado à imprensa SG/SM/6966, 23 de Abril de 2001.

⁴⁸ Discurso do ministro dos Negócios Estrangeiros australiano, Alexander Downer, «Australia, Indonesia and East Timor — moving forward», 29 de Outubro de 1999. < http://www.dfat.gov.au/media/speeches/foreign/1999/991029_ad_et.html >.

⁴⁹ Coral Bell, «East Timor, Canberra and Washington: a case study in crisis management», in *Australian Journal of International Affairs*, vol. 54, n.º 2, Julho de 2000, pp. 171-172.

Timor Leste tornava inevitável que se aceitasse conferir à Indonésia a responsabilidade de garantir a segurança no território. Durante as negociações tornara-se claro que este assunto era inegociável para Habibie. Lisboa tinha como opções disponíveis um acordo imperfeito ou, se esta alguma vez aparecesse, esperar por uma melhor oportunidade. Por razões óbvias, Portugal optou pela primeira situação, nomeadamente porque entre Janeiro e Maio de 1999 se tornara clara a crescente oposição política e militar na Indonésia à realização de um acto de autodeterminação em Timor Leste. Se a segurança não fosse competência exclusiva da Indonésia, a oposição ao possível acordo assegurar-se-ia de que a consulta popular nunca teria lugar⁵⁰. De uma forma geral, esta convicção era partilhada pelos timorenses a favor da independência, em particular pelo vice-presidente do CNRT, Ramos Horta. Este diria mais tarde que Portugal negociou e assinou o que considerava ser o máximo possível. E acrescentou que, se tivesse sido possível política e diplomaticamente retirar do Acordo de Nova Iorque à Indonésia a responsabilidade de garantir a segurança, certamente que Portugal o teria feito⁵¹.

Esta cedência às exigências da Indonésia no sentido de ser Jacarta a garantir a segurança durante a consulta popular era uma estratégia arriscada. A 7 de Maio de 1999, o presidente português, Jorge Sampaio, afirmou que Portugal não tinha ilusões. Nessa altura, este afirmou que existiam forças poderosas preparadas para evitar que tivesse lugar uma decisão livre por parte dos timorenses relativamente ao seu futuro e aproveitou igualmente a oportunidade para alertar a opinião pública internacional para uma possível ausência de segurança em Timor Leste⁵². Jorge Sampaio sabia que a polícia e as forças armadas indonésias não eram neutras. Por outras palavras, era provável um cenário onde os defensores da independência se tornassem alvos privilegiados da violência. Contudo, com o intuito de fazer a Indonésia respeitar as suas responsabilidades de segurança, Lisboa podia apenas pressionar politicamente e não militarmente. Esta estratégia viria a mostrar-se ineficaz.

Num artigo bastante crítico sobre a política externa australiana em relação a Timor Leste, um autor chamou a atenção para o papel de Camberra no sentido de «persuadir os portugueses a assinar o acordo numa altura em que Lisboa começava a ficar pouco à vontade relativamente às garantias de segurança» dadas aos timorenses⁵³. Porém, as garantias australianas não foram importantes porque, com ou sem a persuasão de Camberra, Portugal teria de qualquer modo assinado o Acordo de Nova Iorque. Nos últimos vinte e

⁵⁰ Neves, *op. cit.* (nota 19), p. 36.

⁵¹ Entrevista de Mário Robalo a Ramos Horta, «O acordo tinha fragilidades», in *Expresso*, 25 de Setembro de 1999.

⁵² Jorge Sampaio, *Portugueses*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2000, p. 368.

⁵³ William Maley, «Australia and the East Timor crisis: some critical comments», in

cinco anos Lisboa esperou ansiosamente por esta possibilidade. Finalmente, Portugal tinha uma oportunidade para reconciliar a questão da autodeterminação de Timor Leste com a sua própria estratégia de retirada. Do ponto de vista do governo português, o objectivo mais importante era a aceitação por parte da Indonésia de uma consulta popular tendo por base o voto directo, secreto e universal de todos os timorenses, tanto no interior como no exterior do território. Os riscos eram conhecidos, embora não a sua futura escala. Compreensivelmente, a Austrália, Portugal e as Nações Unidas não foram capazes de prever a dimensão que a política de terra queimada assumiria após o voto popular a 30 de Agosto de 1999⁵⁴.

O referendo viria a dar uma vitória clara aos apoiantes da independência, com 78,5% por cento dos timorenses a votarem contra a autonomia. Este resultado deu lugar a uma dramática onda de violência e de destruição. Perante a incapacidade e a falta de vontade militar indonésia em controlar as milícias, tornou-se clara a urgência de estabelecer uma força internacional para intervir em Timor Leste. Camberra tinha vontade política e militar para disponibilizar tropas, mas as condições políticas internas e internacionais não estavam ainda reunidas para que se estabelecesse uma «coligação de vontades». Para tal a Austrália exigia duas condições. Primeiro, uma operação militar em Timor Leste liderada pela Austrália tinha de obter da Indonésia a sua aceitação. Caso contrário, tal seria considerado por Jacarta um acto de guerra. Deste modo, os Estados Unidos tinham de intervir e pressionar a Indonésia política e economicamente. Contudo, para que os Estados Unidos se decidissem a pressionar a Indonésia, a Austrália e Portugal tiveram de cooperar no sentido de pressionarem Washington. Não foi apenas a pressão política de Camberra que «persuadiu os norte-americanos a envolverem-se», ou «a existência da aliança [Estados Unidos-Austrália], a bênção das Nações Unidas, a reputação australiana como um aliado leal e a disponibilidade em assumir a liderança que no seu conjunto persuadiram os Estados Unidos a disponibilizarem o seu apoio moral, político e logístico»⁵⁵. Nos primeiros dias de Setembro de 1999, o primeiro-ministro português, António Guterres, terá ameaçado que Portugal sairia da força de manutenção da paz da Organização do Tratado do Atlântico Norte no Kosovo se os Estados Unidos não apoiassem os esforços políticos da Austrália e de Portugal no sentido de ser estabelecida uma força igual em Timor Leste. Ramos Horta afirmou que Guterres foi a pessoa-chave no sentido de persuadir o presidente dos Estados

⁵⁴ V. Ian Martin, «A consulta popular e a missão das Nações Unidas em Timor Leste», in *Política Internacional*, vol. 3, n.º 21, Primavera-Verão de 2000, pp. 17-28, e *Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot, and International Intervention*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2001.

⁵⁵ Cavan Hague, «Perspectives on Australian foreign policy, 1999», in *Australian Journal of International Affairs*, vol. 54, n.º 2, Julho de 2000, p. 146.

Unidos, Bill Clinton, a apoiar uma intervenção internacional em Timor Leste⁵⁶.

Segundo, a Austrália apenas aceitou a liderança da intervenção militar em Timor Leste com a cobertura de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A sua obtenção implicou ter de ultrapassar as reticências usualmente demonstradas por parte da República Popular da China e da Rússia relativamente a este tipo de actuações. Devido aos seus próprios problemas de secessão, e receando abrir um precedente, Beijing e Moscovo vetariam qualquer resolução do Conselho de Segurança que não respeitasse a soberania da Indonésia. Uma vez mais, a aceitação por parte de Jacarta de uma força militar internacional em Timor Leste era condição *sine qua non*. Cada uma das exigências constringia a outra. A Indonésia apenas aceitaria uma intervenção militar sob autoridade das Nações Unidas e o Conselho de Segurança apenas passaria uma resolução se esta respeitasse a soberania de Jacarta. Em última análise, a criação de uma força militar internacional liderada pela Austrália para intervir em Timor Leste dependia da sua aceitação por parte da Indonésia.

Confrontados com o prolongar da resistência por parte de Jacarta, os Estados Unidos ameaçaram tomar medidas que poriam termo à assistência militar norte-americana às forças armadas da Indonésia. Sem resultados imediatos, Washington adicionou mais uma ameaça. Se Jacarta não «convidasse» uma força militar internacional a intervir em Timor Leste sob autoridade das Nações Unidas, os Estados Unidos bloqueariam todo o apoio económico, tanto o bilateral como o multilateral — nomeadamente o apoio económico vital fornecido à Indonésia pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional⁵⁷.

Foi igualmente exercida uma pressão política importante por Kofi Annan e pela Alta Comissária para os Direitos Humanos, Mary Robinson. Durante as suas conversas privadas com destacados responsáveis do governo e das forças armadas da Indonésia (TNI, *Tentara Nasional Indonesia*), ambos tornaram claro que, se as violações de direitos humanos continuassem, estes não poderiam fugir à responsabilidade pelos crimes cometidos contra a humanidade⁵⁸.

Perante a crescente pressão, a Indonésia não podia continuar a resistir muito mais e a 15 de Setembro de 1999 o Conselho de Segurança das

⁵⁶ João Pedro Henriques, «Ramos Horta revela conversa de Guterres com Clinton em Setembro de 1999: Portugal ameaçou sair da NATO por causa de Timor Leste», in *Público*, 27 de Agosto de 2000.

⁵⁷ Não se sabe se a administração Clinton ameaçou congelar os bens nos Estados Unidos dos militares indonésios. Embora possível, Stephen Zunes pensa que tal não aconteceu (Stephen Zunes, «East Timor's tragedy and triumph», in *Peace Review*, vol. 12, n.º 2, Junho de 2000, p. 329).

⁵⁸ Ian Martin, «Human rights, political conflict, and compromise», in *The Island*, 4 de Agosto de 2000.

Nações Unidas emitiu a Resolução n.º 1264, estabelecendo, a «convite» da Indonésia, uma força multinacional, a InterFET, com o mandato de repor a ordem e a segurança no território⁵⁹. Jacarta cederia e aceitara o ponto de não retorno. A 19 de Outubro de 1999, a Assembleia Consultiva Popular inclinou-se perante o inevitável e ratificou o resultado da consulta popular de 30 de Agosto. A 28 de Outubro o embaixador indonésio nas Nações Unidas, Makarim Wibisono, entregou a Kofi Annan uma carta do recentemente eleito presidente da Indonésia, Abdurrahman Wahid, informando que Jacarta punha fim às suas pretensões legais sobre o território de Timor Leste. Com esta carta, as políticas externas de Portugal e da Austrália haviam simbolicamente chegado ao fim de um ciclo.

CONCLUSÃO

Durante os últimos vinte e cinco anos, as políticas externas de Portugal e da Austrália no que se refere a Timor Leste foram um bom exemplo do dilema entre valores e interesses nacionais. Em Lisboa sentia-se que o país não podia estar orgulhoso da forma como a descolonização fora feita. Por esta razão, os políticos e a opinião pública sentiam que não podiam abandonar uma vez mais Timor Leste. Este facto compeliu os políticos portugueses a continuarem a apoiar o direito timorense à autodeterminação mesmo quando tal parecia uma causa perdida. Mas a política de Lisboa foi também o resultado de uma visão pragmática. Portugal não tinha quaisquer interesses económicos ou de segurança a proteger nas suas relações com Jacarta e, contrariamente à Austrália, não estava constrangido pela necessidade de encontrar um *modus vivendi* com a Indonésia. A diplomacia portuguesa podia esperar o tempo que fosse necessário, enquanto paralelamente continuava a apoiar os timorenses independentistas. Com a ascensão ao poder por parte de Habibie, a longa espera que marcara a relação portuguesa com Timor Leste chegava ao fim de um ciclo.

Em Camberra também se sentia que não podiam estar orgulhosos da forma como haviam abordado a questão de Timor Leste. O apoio da opinião pública australiana em relação à causa da autodeterminação do território resultou em parte desse facto. De uma certa maneira, os australianos sentiam

⁵⁹ Nações Unidas, comunicado à imprensa SC/6727, 15 de Setembro de 1999. Sobre uma avaliação global do envolvimento das Nações Unidas na questão de Timor Leste, v. William Maley, «The UN and East Timor», in *Pacific Review*, vol. 12, n.º 1, Fevereiro de 2000, pp. 63-76, e James Cotton, «The emergence of an independent East Timor: national and regional challenges», in *Contemporary Southeast Asia*, vol. 22, n.º 1, Abril de 2000, pp. 1-22, e «Against the grain: the East Timor intervention», in *Survival*, vol. 43, n.º 1, Primavera de 2001, pp. 127-142.

que haviam violado valores importantes, como o direito dos povos à autodeterminação e o respeito pelos direitos humanos. De tempos a tempos esta «ferida» reaparecia nos meios de comunicação australianos. A perspectiva realista e pragmática dos interesses nacionais australianos havia sido impossível de conciliar com os valores nacionais. Os interesses políticos e económicos de Camberra, nomeadamente a primazia de boas relações diplomáticas com Jacarta e o acesso a uma parte das reservas de petróleo e de gás natural no mar de Timor, haviam ditado uma recusa em apoiar o direito timorense à autodeterminação. A transição de regime em Jacarta parecia poder vir a permitir a reconciliação entre os interesses e os valores. Assim, e pela primeira vez, a Austrália podia apoiar a autodeterminação e disponibilizar tropas para esse fim. Finalmente, a Austrália podia sarar a «ferida» ao apoiar uma causa que identificava com os seus valores, enquanto paralelamente continuava a proteger os seus interesses económicos e de segurança. Contudo, este objectivo não foi alcançado tal como se idealizara. Ao contrário do que se pensara, as relações diplomáticas entre a Austrália e a Indonésia seriam seriamente afectadas. De qualquer modo, de forma semelhante a Portugal, a relação de Camberra com Timor Leste chegou também ao fim de um ciclo.

Os problemas sentidos por parte dos responsáveis políticos da Austrália e de Portugal em relação a Timor Leste estão também relacionados com as dificuldades que quase sempre surgem durante processos de mudança de regime e de reconstrução da identidade nacional. Este artigo não pretendeu desenvolver este assunto, mas a questão de Timor Leste começa e acaba com duas transições políticas de um regime autoritário para um democrático, Portugal em Abril de 1974 e a Indonésia em Maio de 1998. As mudanças de regime podem criar oportunidades para reavaliar as opções de política externa. Tal deve-se à ocorrência nesse período de uma reavaliação individual e corporativa de custos e benefícios, bem como a mudanças na percepção relativamente à legitimidade interna e internacional das políticas externas⁶⁰. Estes processos revestem-se de acrescida complexidade quando paralelamente se redefinem as identidades nacionais. Tal aconteceu em Portugal depois de 1974 e o mesmo ocorre actualmente na Indonésia.