

O Japão e Timor Leste*

Paulo Gorjão

Bolseiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, assistente na Universidade Lusíada e doutorando na Universidade Católica de Lovaina [paulogorjao@yahoo.com]

Visiting fellow do Centro Australiano de Estudos de Defesa da Universidade de New South Wales e da Academia Australiana das Forças de Defesa

Resumo

Timor Leste foi sempre um pequeno ponto no mapa global da política externa japonesa. Esta irrelevância não evitou que a consulta popular timorense em Agosto de 1999 revelasse que o Japão não estava ainda preparado para assumir responsabilidades militares mais vastas a nível regional e internacional. Em consequência desta análise, Tóquio começou a reconsiderar o seu papel no âmbito das operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Por várias razões, a decisão japonesa de participar na operação de manutenção da paz das Nações Unidas em Timor Leste oferece a possibilidade única de alargar a sua influência diplomática e de avançar para uma nova fase na sua evolução como potência internacional. Por outras palavras, a presença de Tóquio na força de manutenção da paz em Timor Leste é mais um passo rumo ao objectivo final: o reconhecimento do estatuto económico, político e militar japonês enquanto potência internacional.

Abstract

East Timor has always been a small dot in the Japanese foreign policy map. This irrelevance did not prevent the East Timorese popular consultation in August 1999 and its aftermath from revealing that Japan was not yet prepared to assume wider regional military responsibilities. As a consequence of this assessment, Tokyo began reconsidering its role concerning the United Nations (UN) peacekeeping operations. Owing to several reasons, Japan's decision in November 2001 to participate in the UN peacekeeping operation in East Timor offered a unique possibility to enlarge its diplomatic influence and to embark in another stage of its evolution as an international power. Tokyo's peacekeeping presence in East Timor is another move towards the ultimate goal: a Japan with full economic, political and military international status.

* Este artigo é uma versão traduzida, aprofundada e actualizada do artigo publicado pela revista *Asian Survey* no seu número de Setembro/Outubro de 2002. O autor agradece a Peter Carey, James Cotton, Takashi Inoguchi e Anthony Smith os comentários relativos a uma primeira versão deste artigo. Os factos e opiniões mencionados são da inteira e exclusiva responsabilidade do autor.

Introdução

Este artigo procura descrever e analisar a política externa japonesa relativamente a Timor Leste entre 1975 e 2002. Tendo em conta as linhas de continuidade e os momentos de mudança, serão aqui evidenciados três fases distintas. No primeiro período, durante o regime autoritário de Suharto e em especial entre Dezembro de 1975 e Maio de 1998, o território de Timor Leste foi totalmente irrelevante no âmbito da política externa japonesa. Confrontada com interesses incompatíveis e compelida a escolher a quem daria o seu apoio – Indonésia ou Timor Leste – a diplomacia de Tóquio não teve dúvidas e colocou-se sempre ao lado de Jacarta em detrimento de Díli. Esta opção era a decorrência natural do facto de a política externa japonesa considerar por razões políticas, económicas e de segurança, a Indonésia muito mais importante do que Timor Leste.

No segundo período, durante a transição para a democracia na Indonésia, entre Maio de 1998 e Outubro de 1999, Timor Leste tornou-se um motivo de preocupação para a diplomacia japonesa, facto que lhe conferiu um ligeiro acréscimo de importância. Porém, a posição diplomática de Tóquio relativamente a Timor Leste continuava a ser influenciada pelo peso de Jacarta. Todavia, e contrariamente ao período anterior, a política externa japonesa não foi compelida a apoiar apenas uma das partes em disputa. Contrariamente a 1975-76, em 1998-99 o Japão expressou em público e em privado o seu apoio a ambos os lados.

Porém, o apoio japonês à Missão das Nações Unidas em Timor Leste (United Nations Mission in East Timor, UNAMET) permitiria observar as suas limitações na capacidade de contribuição para a segurança regional asiática e os constrangimentos existentes às suas aspirações no sentido de vir a ser um actor político mais importante no sistema internacional. De facto, o Japão foi incapaz de contribuir substancialmente de outra forma que não a monetária – muito embora esta tenha sido extremamente importante.

No terceiro período, entre Outubro de 1999 e Maio de 2002, ocorreu uma mudança importante na política externa japonesa relativamente a Timor Leste. Pela primeira vez a diplomacia japonesa elaborou uma abordagem diplomática distinta para Díli e para Jacarta. Muito embora continuando ainda a ter em conta a sensibilidade da Indonésia relativamente a Timor Leste e tendo igualmente em consideração que uma abordagem diplomática distinta só foi possível em virtude de Jacarta ter oficialmente cessado todas as suas pretensões relativamente a Timor Leste, este facto não deixa de ser significativo.

Durante este período Tóquio procurou ultrapassar os constrangimentos revelados anteriormente na forma como se desenrolara a sua contribuição para a UNAMET. Embora

o seu apoio à Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (United Nations Transitional Administration in East Timor, UNTAET) fosse, uma vez mais, essencialmente monetário, tal não significa que nada mudou. Durante este período o Japão tomou as medidas políticas necessárias no sentido de permitir que militares japoneses pudessem participar nas forças de manutenção da paz das Nações Unidas, em moldes diferentes daqueles que até aqui regulamentavam e inibiam o seu envolvimento. Tóquio podia finalmente demonstrar que as suas declarações de empenhamento na segurança regional asiática e as manifestações da sua vontade de se tornar um actor político mais importante no sistema internacional eram realmente substantivas e não meros exercícios de retórica.

O Japão, Timor Leste e o regime autoritário indonésio

Antes da transferência formal do poder executivo de Sukharno para Suharto na Indonésia a 11 de Março de 1966, Timor Leste tinha merecido a atenção de Tóquio apenas durante a II Guerra Mundial. Em Dezembro de 1941, no âmbito da sua estratégia de defesa avançada, 400 militares australianos (e holandeses) foram enviados para a ilha de Timor com o intuito de evitar a invasão japonesa que julgavam iminente. Esta decisão convenceu os japoneses que o território se tornaria em breve uma base militar avançada e em Fevereiro de 1942, enviaram uma força invasora composta por cerca de 20.000 soldados. Em Fevereiro de 1943, os soldados australianos e holandeses abandonaram a ilha depois de terem infligido cerca de 1.000 a 1.500 baixas na força militar japonesa. Alguns timorenses continuaram a resistir mas foram rapidamente derrotados. Contudo, a sua curta resistência levou à retaliação pela força militar japonesa, o que conjuntamente com os raids aéreos aliados implicou que quando Tóquio se rendeu em Agosto de 1945 cerca de 40.000 timorenses tivessem morrido¹.

Depois deste breve período, Timor Leste deixou de suscitar o interesse diplomático de Tóquio durante cerca de três décadas. Este apenas reapareceu com a transição portuguesa para a democracia em 1974-76 e com a subsequente decisão por parte de Lisboa de permitir

1 Sobre a ocupação japonesa de Timor Leste, ver Fernando Lima, *Timor: Da Guerra do Pacífico à Desanexação* (Macau: Instituto Internacional de Macau, 2002), pp. 31-62; James Dunn, *Timor: A People Betrayed* (Jacaranda Press: Milton, Queensland, 1983), p. 26; Peter Hastings, "Timor - Some Australian Attitudes, 1941-1950," em James Cotton (coord.) *East Timor and Australia* (Camberra: Australian Defense Studies Center, 1999), pp. 41-53.

a auto-determinação dos seus territórios ultramarinos, entre eles Timor Leste². Portugal tentou, sem sucesso, fazer frente às intenções de Jacarta apelando ao princípio da auto-determinação. Depois da invasão de Timor Leste por parte das forças militares indonésias a 7 de Dezembro de 1975, tanto o Conselho de Segurança como a Assembleia Geral das Nações Unidas reuniram-se em sessão de emergência para discutir os factos ocorridos. Jacarta procurou justificar a sua decisão com o intuito de evitar a condenação por parte da comunidade internacional.

O Japão foi um dos aliados políticos da Indonésia que imediatamente tentou atenuar a condenação internacional de que Jacarta era alvo. Em Dezembro de 1975, Tóquio votou contra a Resolução 3485 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e repetiu a mesma orientação nas subseqüentes resoluções da AGNU. Por outras palavras, entre 1975 e 1982, a questão de Timor Leste foi sujeita anualmente a votação com vista à aprovação de uma resolução da AGNU e em todas as ocasiões o Japão votou contra. Todavia, como membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) na altura, o Japão votou a favor da Resolução 384 aprovada por unanimidade a 22 de Dezembro de 1975. Contrariamente à AGNU, a sua orientação de voto no CSNU não poderia ter sido outra, uma vez que os próprios Estados Unidos votaram a favor da Resolução 384. Tal como a Resolução 3485 da AGNU, esta também apelava a que a Indonésia retirasse sem demora as suas forças militares de Timor Leste. O Japão sabia que tal não era preocupante, uma vez que não existia qualquer modo de reverter o *fait accompli* indonésio. Tóquio sabia perfeitamente que a Indonésia podia aceitar publicamente retirar as suas tropas de Timor Leste sem que tivesse a mais pequena intenção de o fazer. E, de facto, o Japão viria a demonstrar ainda maior apoio à Indonésia assim que teve oportunidade de o fazer. A 22 de Abril de 1976, tal como os Estados Unidos, Tóquio absteve-se na votação da Resolução 389 do CSNU, a qual uma vez mais apelava à Indonésia para que retirasse sem demora todas as suas forças militares de Timor Leste.

O padrão de voto do Japão nas Nações Unidas durante as décadas de 70 e 80 revela onde se encontravam os seus verdadeiros interesses. Na medida do possível, o governo japonês estava determinado a não condenar publicamente a Indonésia a propósito de Timor Leste, tanto nas Nações Unidas como noutras organizações internacionais. Em boa

2 Sobre a política externa portuguesa em relação a Timor Leste, ver Paulo Gorjão, "As Políticas Externas da Austrália e de Portugal em Relação a Timor Leste," *Análise Social*, 37:164 (Outono de 2002); ou, Paulo Gorjão, "The End of a Cycle: Australian and Portuguese Foreign Policies and the Fate of East Timor," *Contemporary Southeast Asia*, 23:1 (Abril de 2001), pp. 101-121.

parte, tal opção era o resultado da sua localização geográfica, da sua falta de matérias primas e do próprio contexto existente na região Ásia-Pacífico durante a Guerra Fria³. Nessa altura, e por razões diversas, União Soviética, República Popular da China, Estados Unidos da América, Península coreana e Indonésia estavam no topo da agenda da política externa japonesa. No caso de Jacarta, tal resultava da importância estratégica das suas vias marítimas e, principalmente, das relações económicas entre ambos os países. De facto, estas foram extremamente significativas durante a Nova Ordem - *Orde Baru* - de Suharto (1966-1998). Segundo Andrew MacIntyre,

“... o Japão paira pesadamente sobre a economia indonésia. O Japão tem sido o parceiro comercial mais importante da Indonésia; antes da ... crise económica [de 1997-98], era o maior mercado exportador (principalmente, petróleo, gás e madeira) e o maior fornecedor de importações (principalmente produtos manufacturados). De modo semelhante, o Japão também tem sido o maior investidor directo estrangeiro na Indonésia. [...] O Japão também ... superou todos os outros prestadores de ajuda para o desenvolvimento indonésio”⁴.

Embora o Japão seja o parceiro mais importante na relação bilateral com a Indonésia e tal lhe confira um enorme poder de pressão económica, Tóquio evita qualquer hipótese de conflito. As elites em Jacarta têm consciência deste facto e, por, consequência,

“embora a Indonésia se preocupe de tempos a tempos sobre os perigos possíveis de uma dependência económica excessiva relativamente ao Japão, na maior parte do tempo tem sido dada muito pouca atenção à relação bilateral. Não se encontra entre os decisores políticos indonésios, oficiais militares, empresários, intelectuais, ou jornalistas, o sentimento de que Tóquio esteja a constringer ou influenciar as opções políticas do governo indonésio”⁵.

Invocando o princípio de não ingerência, o Japão considerou a invasão militar de Timor Leste como um assunto que não lhe dizia directamente respeito e sobre o qual não

3 Yoshihide Soeya, “Japan: Normative Constraints Versus Structural Imperatives,” em Muthiah Alagappa (coord.) *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1998), p. 199.

4 Andrew MacIntyre, “Can Japan Ever Take Leadership? The View From Indonesia,” *Asian Perspective*, 24:4 (2000), p. 302. Para uma versão mais aprofundada deste artigo, ver idem, “Japan, Indonesia, and Policy Leadership in the Pacific: Economic Crisis and Foreign Policy Opportunities,” em Takashi Inoguchi (coord.) *Japan’s Asian Policy: Revival and Response* (Nova Iorque: Palgrave, 2002).

5 MacIntyre, “Can Japan Ever Take Leadership?,” (nota 4), p. 303.

tinha que se pronunciar. Porém, na prática, Tóquio foi muito para além de um mero consentimento passivo nesta matéria. Entre 1975 e 1999, o Japão foi um dos aliados internacionais mais fiéis da Indonésia⁶. Embora não tenha reconhecido a soberania de Jacarta sobre Timor Leste, quer expressa ou implicitamente, “assinou tratados com a Indonésia contendo cláusulas que definiam a Indonésia como o território considerado pelas leis indonésias estar sujeito à soberania indonésia, o que para todos os efeitos reconhecia a incorporação”⁷.

Tal como acontecera nas três décadas posteriores à II Guerra Mundial, a questão de Timor Leste desapareceu da lista de prioridades diplomáticas do Japão durante quase toda a década de 80. Reapareceu apenas no princípio dos anos 90 em virtude do massacre de Santa Cruz, a 12 de Novembro de 1991, no qual dezenas de timorenses foram mortos pelas forças armadas indonésias. Tal como acontecera anteriormente, no período que se seguiu ao massacre, o Japão desempenhou um papel fulcral no âmbito dos cálculos políticos de Jacarta. Nos dias que se seguiram ao massacre, Países Baixos, Dinamarca e Canadá suspenderam os seus programas de ajuda económica à Indonésia. Os Países Baixos anunciaram a suspensão de toda a ajuda económica pelo Grupo Inter-governamental sobre a Indonésia (Inter-Governmental Group on Indonesia, IGGI). O IGGI era um consórcio de ajuda económica internacional, composto por 14 membros, responsável pelo fornecimento de subsídios e empréstimos à Indonésia. O IGGI era coordenado pelos Países Baixos e era formado por países e organizações multinacionais como o Banco Asiático de Desenvolvimento (Asian Development Bank, ADB). Em retaliação pela suspensão de toda a ajuda económica, Suharto acusou os Países Baixos de intimidação, declarou que a Indonésia não aceitaria mais ajuda económica oriunda de Haia, decidiu pôr fim ao IGGI, e ordenou ao Ministro Coordenador para a Economia, RADIUS Prawiro, que organizasse uma instituição alternativa. Pouco tempo depois, Prawiro solicitou ao Banco Mundial que estabelecesse um novo Grupo Consultivo sobre a Indonésia (Consultative Group on Indonesia, CGI) com sede em Paris.

Embora a decisão dos Países Baixos tenha provocado uma reacção nacionalista na Indonésia, que foi utilizada pelo partido político de Suharto – o Golkar (Golongan Karya) – para fortalecer a sua posição nas eleições gerais em Junho de 1992, na realidade a dissolução do IGGI teve pouco impacto concreto no volume total de ajuda económica que

6 O termo aliado será utilizado neste artigo sem implicar necessariamente uma aliança formal.

7 Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), *East Timor in Transition 1998-2000: An Australian Policy Challenge* (Canberra: DFAT, 2001), p. 12.

se seguiu. No último compromisso de ajuda económica assumido pelo IGGI, em Junho de 1991, a contribuição dos Países Baixos correspondia apenas a 1.9% do volume total. O Banco Mundial, o ADB e o Japão eram nessa altura os maiores contribuintes, fornecendo mais de 80% dos subsídios e empréstimos. Suharto sabia que poderia continuar a contar com o apoio económico de Tóquio. Tal como esperado pela Indonésia, o massacre de Santa Cruz não alterou a política de não interferência japonesa relativamente aos assuntos internos de Jacarta. Acresce que Tóquio apoiou activamente os esforços políticos por parte do regime autoritário de Suharto no sentido de criar o CGI. Segundo o correspondente em Jacarta da revista *Far Eastern Economic Review*, Adam Schwarz, a decisão tomada por Suharto foi a “maior declaração até à altura contra as tentativas por parte dos doadores Ocidentais de interligar preocupações de direitos humanos e outras condições à ajuda económica prestada”⁸.

O apoio japonês implícito à opção indonésia de responder pela via militar (e não pela via diplomática) contra a luta de Timor Leste pelo direito à auto-determinação levou alguns activistas timorenses a tentar influenciar negativamente a imagem internacional de Tóquio. A 14 de Novembro de 1994, coincidindo com a cimeira em Jacarta da Cooperação Económica Ásia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC), 21 timorenses entraram na embaixada japonesa solicitando asilo político, ao mesmo tempo que procuravam revelar ao mundo a cumplicidade de Tóquio com o que se passava em Timor Leste. Embora este episódio tenha passado relativamente despercebido nos meios de comunicação japoneses⁹, tal facto não deixou de constituir um forte motivo de embaraço internacional para o Japão e para Suharto. Porém, mesmo que o Japão tivesse vontade política de apoiar o direito timorense à auto-determinação (o que nunca mostrou ter), Tóquio sabia que a adopção de uma política diferente daquela que seguia era pouco provável que causasse qualquer mudança na posição diplomática de Jacarta. O Japão tinha consciência que se ocorresse uma mudança de política em Jacarta relativamente a Timor Leste certamente que esta não teria lugar durante o regime autoritário de Suharto¹⁰.

8 Ver Adam Schwarz, “Tilting at Windmills: Cancellation of Dutch Aid Unlikely to Affect Economy,” *Far Eastern Economic Review*, 9 de Abril de 1992, pp. 10-11.

9 See Geoffrey C. Gunn, *East Timor and the United Nations: The Case for Intervention* (Lawrenceville: Red Sea Press, 1997), pp. 73-76.

10 Sobre a relação entre mudança de regime e política externa, ver Paulo Gorjão, “Regime Change and Foreign Policy: Portugal, Indonesia and the Self-determination of East Timor,” *Democratization*, 9:4 (Inverno de 2002), pp. 142-158.

O Japão, Timor Leste, e a transição indonésia para a democracia

Comparando com o período 1975-97, a preocupação japonesa com Timor Leste aumentou significativamente em 1998-99. Do ponto de vista japonês, a crise financeira de 1997-98 atirou o Sudeste Asiático para um período de indesejada turbulência social, política e económica. O editor da revista *Far Eastern Economic Review*, Michael Vatikiotis, salientou que, “mais do que qualquer outra coisa, o Japão aspirava por estabilidade na vida política indonésia. Neste contexto, desde que Suharto continuasse a ser uma mais valia em vez de um encargo, o Japão apoia-lo-ia até ao extremo”¹¹. De facto, entre 1966 e 1998, Tóquio manteve o seu apoio ao regime de Suharto de forma consistente. Porém, a sua gestão política desastrosa do impacto interno da crise financeira asiática tornou-o em breve num encargo. À medida que o papel de Jacarta se metamorfoseou de força estabilizadora em força desestabilizadora no Sudeste Asiático, Suharto transformou-se progressivamente num obstáculo aos interesses estratégicos de Tóquio na Indonésia.

O agravamento da situação económica e o aumento da insatisfação japonesa relativamente às medidas tomadas por Suharto, levou o Primeiro Ministro Ryutaro Hashimoto a telefonar ao líder indonésio em Janeiro de 1998 expressando a sua preocupação e apelando a que a Indonésia seguisse as directivas do Fundo Monetário Internacional (International Monetary Fund, IMF), uma vez que estas eram pré-condições para qualquer ajuda económica e crédito financeiro. Até ao momento, a Indonésia não tinha diminuído nem a despesa pública, nem encerrado os bancos profundamente endividados como exigira o IMF. A ideia de um sistema de referência cambial que converteria a rupia indonésia no dólar norte-americano a uma taxa de câmbio fixa era indesejada em Tóquio por ser prematura e o enviado especial do Primeiro Ministro Hashimoto, Yoshiro Hayashi, transmitiu esta mensagem a Suharto em Fevereiro de 1998. No início de Março de 1999, o Japão seguiu a linha do IMF e declarou que adiava qualquer futuro empréstimo a Jacarta. Porém, a visita de Hashimoto a Jacarta em meados de Março foi entendida como um sinal de apoio político. Segundo Kees van Dijk, “Hashimoto prometeu a Suharto ajuda financeira especial fora do quadro estabelecido pelo IMF”¹². Contudo, a recusa de Suharto em se inclinar perante as exigências do programa de reformas do IMF continuou a afectar o desempenho económico indonésio. Como consequência da sua teimosia, a taxa de câmbio mergulhou

11 Michael R.J. Vatikiotis, *Indonesian Politics under Suharto: Order, Development and Pressure for Change* (Londres: Routledge, 1994 [1998]), p. 168.

12 Kees van Dijk, *A Country in Despair: Indonesia between 1997 and 2000* (Leiden: KITLV Press, 2001), p. 156.

para próximo de 10.000 rupias por cada dólar. Por essa altura, o “Banco da Indonésia declarou possuir reservas de divisas no valor de 16.3 mil milhões de dólares, cerca de menos 25% em relação ao final de 1997”¹³. Em meados de Maio de 1998, Tóquio tinha atingido o ponto a partir do qual passara a não ter qualquer problema relativamente à deposição de Suharto, muito embora não o tenha procurado activamente. De facto, o sucessor de Suharto, Bacharuddin Jusuf Habibie, era “bem visto ... no Japão, onde a sua preferência por políticas proteccionistas era aceite”¹⁴.

O desejo de Habibie em agradar à comunidade internacional levou-o a nomear uma equipa económica que satisfazia os interesses financeiros internacionais e a proclamar o seu apoio ao programa de reformas do IMF. Para além disso, tal como referiu posteriormente a sua conselheira de política externa, Dewi Fortuna Anwar, o desejo de Habibie em agradar à comunidade internacional também o levou a desejar deixar a sua marca – ao mesmo tempo que reforçava as suas credenciais internacionais – ao resolver de uma vez por todas a questão de Timor Leste¹⁵. Como consequência, a 27 de Janeiro de 1999, o Ministro para a Informação, o Tenente-General Yunus Yosfiah, anunciou que o governo de Jacarta estava preparado para aceitar a independência imediata de Timor Leste se os timorenses rejeitassem a proposta de autonomia oferecida pela Indonésia. Este facto desencadeou a primeira reacção pública japonesa à proposta política de Habibie para Timor Leste. Num comunicado à imprensa, Tóquio oficialmente considerou bem vinda a decisão e proclamou a sua esperança que se conseguisse uma solução pacífica¹⁶.

A 8 e 9 de Fevereiro de 1999, a Indonésia e Portugal chegaram a um acordo relativamente aos termos gerais da proposta especial de autonomia alargada. A 11 de Março, a Indonésia aceitou que a consulta popular fosse realizada por voto directo, secreto e universal. O Japão afirmou estar satisfeito com estes progressos e reiterou a sua esperança em que se conseguisse uma solução pacífica¹⁷. A 23 de Abril, Indonésia e Portugal

13 John Bresnan, “The United States, the IMF, and the Indonesian Financial Crisis,” em Adam Schwarz and Jonathan Paris (coords.) *The Politics of Post-Suharto Indonesia* (Nova Iorque: Council on Foreign Relations, 1999), p. 95.

14 Bresnan, “The United States, the IMF, and the Indonesian Financial Crisis,” (nota 13), p. 94.

15 Dewi Fortuna Anwar, “The East Timor Crisis: An Indonesian View,” em Bruce Brown (coord.) *East Timor – The Consequences* (Wellington: New Zealand Institute of International Affairs, 2000), p. 20.

16 “On the East Timor Issue,” Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão (MNEJ), Comunicado pelo secretário para a imprensa, e director-geral para a imprensa e relações públicas, 28 de Janeiro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1999/1/128-2.html>>.

17 “On the East Timor Issue,” MNEJ, Comunicado pelo secretário para a imprensa, e director-geral para a imprensa e relações públicas, 12 de Março de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1999/3/312-8.html>>.

finalizaram o acordo que viria a ser assinado a 5 de Maio de 1999. Uma vez mais, Tóquio “considerou bem vindos o acordo ... e a reafirmação por parte do governo indonésio que continuaria a desempenhar as suas responsabilidades relativamente à manutenção da segurança em Timor Leste”¹⁸. O Japão afirmou “estar preparado para fazer uma contribuição para o processo tão grande quanto possível”¹⁹. De facto, enquanto fosse possível, Tóquio desejava apoiar tanto os indonésios como os timorenses. Contudo, em Abril de 1999, a violência em Timor Leste aumentou significativamente e, em consequência, existia crescente receio quanto ao futuro. O Japão não ignorava tal facto e o seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Masahiko Komura, afirmou “esperar que o governo e as Forças Armadas indonésias (TNI [Tentara Nasional Indonesia]) continuassem a dispender um esforço tão grande quanto possível, com vista à manutenção da segurança em Timor Leste, de modo a que o processo de paz pudesse continuar pacificamente”²⁰.

Durante este período, quando no Japão se falava nas possíveis formas de contribuição para o processo tal significava que se tinha em mente prestar um volume de apoio financeiro tão grande quanto possível. O primeiro episódio relativo a Timor Leste do que é normalmente apelidado como a diplomacia japonesa de livro de cheques teve lugar a 1 de Junho de 1999, quando Tóquio anunciou que iria disponibilizar 10.1 milhões de dólares para financiar a consulta popular a organizar pelas Nações Unidas²¹. A UNAMET foi criada a 11 de Junho pela Resolução 1246 do CSNU com o objectivo de organizar e conduzir a votação que levaria à aceitação da proposta indonésia de um estatuto especial de autonomia alargada, ou à sua rejeição, o que alternativamente conduziria à independência do território²². Uma vez que a segurança era responsabilidade exclusiva da Indonésia, a UNAMET apenas foi autorizada a possuir 280 polícias civis (Civilian Police, CIVPOL) e, mais tarde, 50 oficiais militares de ligação (Military Liaison Officers, MLO). O Japão enviou

18 “On the East Timor Issue,” MNEJ, Comunicado pelo secretário para a imprensa, e director-geral para a imprensa e relações públicas, 24 de Abril de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1999/4/424.html>>.

19 “Position of the Government of Japan on the Tripartite Talks on East Timor,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 27 de Abril de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/4/427.html#2>>.

20 “Statement by Minister of Foreign Affairs Masahiko Koumura on East Timor,” MNEJ, Press Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 7 de Maio de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/5/507.html#2>>.

21 “Grant Assistance for the Peaceful Solution of the East Timor Issue,” MNEJ, 1 de Junho de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1999/6/601-2.html>>.

22 Nações Unidas, Resolução do Conselho de Segurança 1246, S/RES/1246, 11 de Junho de 1999, [página consultada em 18 de Setembro de 2001], <<http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1246.htm>>.

apenas três polícias civis e alguns oficiais militares de ligação²³. Embora tal tivesse sido uma contribuição menor, no entanto não deixou de ser uma decisão difícil para Tóquio devido à experiência vivida na operação de manutenção da paz no Camboja, onde a morte de um voluntário e de um polícia, respectivamente em Abril e Maio de 1993, provocou um enorme protesto por parte do público japonês, facto que criou desconfiança no governo relativamente à hipótese de enviar de novo civis para locais considerados perigosos. Os ataques, cada vez mais frequentes, perpetrados por grupos de milícias pró-autonomia sobre os adeptos da independência, e em especial o ataque ao escritório regional da UNAMET em Maliana e aos veículos de ajuda humanitária que passavam por Liquiçá, originaram um comunicado em que o governo de Tóquio declarou estar “profundamente preocupado” com a situação²⁴.

Inicialmente planeada para ocorrer a 8 de Agosto de 1999, a consulta popular acabou por ser adiada por constrangimentos de ordem logística e de segurança. Após dois adiamentos, a votação acabou por ter lugar a 30 de Agosto de 1999, rodeada por uma atmosfera política bastante tensa. Todavia, apesar da campanha de violência organizada pelas milícias pró-autonomia sob supervisão das TNI, 98.5% dos timorenses recenseados exerceram o seu direito de voto. Receando que o resultado da votação acabasse por ser revelado através de fugas de informação, a 3 de Setembro, o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, anunciou em Nova Iorque que 78.5% dos eleitores elegíveis – 344.580 votos válidos – haviam rejeitado a proposta indonésia de um estatuto especial de autonomia alargada, enquanto que 21.5% dos eleitores elegíveis – 94.388 votos válidos – a haviam aceite.

Confrontado com um resultado tão claro, Komura “considerou bem vinda a implementação livre e justa da votação” e salientou a necessidade de o governo indonésio “tomar todas as medidas necessárias, incluindo o controlo das milícias, com vista à manutenção da segurança e bem estar dos funcionários das Nações Unidas e outro pessoal”²⁵. Tal havia sido algo que a Indonésia não fizera no período antes da consulta

23 “Dispatch of Civilian Police Officers to East Timor,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo vice-secretário para a imprensa, Masaki Okada, 15 de Junho de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <www.mofa.go.jp/announce/press/1999/6/615.html#2>.

24 “Response of the Government of Japan to Reported Attack on the Regional Office of the United Nations Mission in East Timor (UNAMET),” MNEJ, Conferência de imprensa pelo vice-secretário para a imprensa, Chikahito Harada, 2 de Julho de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/7/702.html#2>>.

25 “Statement by the Minister for Foreign Affairs,” MNEJ, 4 de Setembro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1999/9/904.html>>.

popular. Contudo, apesar da existência de provas irrefutáveis, Tóquio absteve-se de criticar a Indonésia de forma directa. Apesar da crescente atenção diplomática, no quadro geral da política externa japonesa, Timor Leste continuava a ser muito menos importante do que a Indonésia. Timor Leste era importante para o Japão apenas pelo facto de poder gerar problemas que afectassem seriamente a Indonésia. Como exemplo deste raciocínio, numa conferência de imprensa que teve lugar a 7 de Setembro de 1999, o governo de Tóquio afirmava que,

“os acontecimentos em Timor Leste podem condicionar o quadro mais vasto, que é o desafio que a própria Indonésia enfrenta neste período importante de transição. Paralelamente, é muito importante que a Indonésia garanta a transição rumo a um novo sistema de governo, e isto é também uma variável importante a ter em conta. Todos estes factos precisam de ser entendidos de forma equilibrada ... [...] Gostaríamos de ver a paz e a segurança restabelecidos em Timor Leste. Ao mesmo tempo, gostaríamos de ver igualmente a Indonésia garantir esta importante transição tão serenamente quanto possível. Temos de ter todos estes factos em conta quando deliberamos a nossa política”²⁶.

No meio de crescente caos e violência em Timor Leste, no meio de rumores de que o número de mortos poderia ser na ordem dos milhares, o Japão conjuntamente com outros países continuou a insistir no direito do governo indonésio de cumprir as suas responsabilidades relativamente à manutenção da segurança e bem estar. A 8 de Setembro, o embaixador japonês para a Indonésia, Takeo Kawakami, reuniu-se com Habibie e disse-lhe que a “situação actual não promovia o interesse [nacional] da Indonésia” e, portanto, Jacarta devia “cumprir a sua responsabilidade relativamente à manutenção da segurança e bem estar” em Timor Leste²⁷. Por outras palavras, a Indonésia deveria tentar controlar a situação, caso contrário poderia vir a ser confrontada com um ultimato internacional.

Esta possibilidade foi levantada uma vez mais a 9 e 10 de Setembro de 1999 durante a cimeira da APEC em Auckland, na Nova Zelândia. Os ministros dos negócios estrangeiros

26 “Japan’s Position in Regard to the Possibility of Withdrawing International Monetary Fund (IMF) Financing from the Republic of Indonesia,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 7 de Setembro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/9/907.html#4>>.

27 “Japan’s Position in Regard to the East Timor Issue and the Possibility of Japan Participating in United Nations Peacekeeping Forces,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 10 de Setembro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/9/910.html#3>>.

dos países membros da APEC e o Ministro dos Negócios Estrangeiros do Reino Unido, Robin Cook, representando a União Europeia, reuniram-se em sessão especial coordenada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Nova Zelândia, Don McKinnon, com o objectivo de discutir a situação em Timor Leste. Durante esta reunião foi possível alcançar o consenso de que a comunidade internacional teria de intervir²⁸. Mesmo assim, a 10 de Setembro, o Japão continuava a opôr-se à ideia de crescente pressão económica sobre Jacarta. Os representantes de Tóquio continuavam a “não considerar a hipótese de cancelar a ajuda económica à Indonésia, apesar desta corresponder a cerca de 60% da ajuda total que Jacarta recebia. Por outras palavras, apesar da sua capacidade de influência económica, o Japão não pensava em utilizá-la²⁹.”

Um impulso adicional para o envio para Timor Leste de uma força multinacional ocorreu a 12 de Setembro durante a cimeira trilateral Estados Unidos - Coreia do Sul - Japão. O Primeiro Ministro japonês Keizo Obuchi, o Presidente sul-coreano Kim Dae-jung e o Presidente norte-americano Bill Clinton emitiram um comunicado à imprensa exprimindo a sua grave preocupação com os acontecimentos em Timor Leste. Para além disso, apelaram ao governo indonésio para que “tomasse de imediato medidas que assegurassem que a vontade livremente expressa pelo povo timorense ... fosse respeitada”³⁰. Mais importante ainda, os três líderes também concordaram “trabalhar conjuntamente com as Nações Unidas e outros membros da comunidade internacional com o intuito de garantir esse fim”³¹. No mesmo dia, o secretário para a imprensa do Ministério dos Negócios Estrangeiros japonês declarou que “se o governo indonésio não consegue cumprir as suas responsabilidades no sentido de restaurar a segurança e a ordem, deveremos pedir à Indonésia que aceite de imediato o apoio da comunidade internacional no sentido de restaurar a segurança e a ordem”³². Ao mesmo tempo, Tóquio tornou claro que “não estava a equacionar qualquer mudança na sua política no que se referia à ajuda económica à Indonésia”³³.

28 David Dickens, “The United Nations in East Timor: Intervention at the Military Operational Level,” *Contemporary Southeast Asia*, 23:2 (Agosto de 2001), p. 216.

29 “Possibility of Other Methods which Could be Taken to Contribute to the Resolution of the Situation in East Timor,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 10 de Setembro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/9/910.html#4>>.

30 DFAT, *East Timor in Transition 1998-2000*, (nota 7), p. 136.

31 DFAT, *East Timor in Transition 1998-2000*, (nota 7), p. 136.

32 “Situation in East Timor,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 12 de Setembro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/apec/1999/briefing1.html#2>>.

33 “Situation in East Timor,” (nota 32).

Uma vez mais, um excerto de uma conferência de imprensa do Ministério dos Negócios Estrangeiros japonês é revelador:

*“O Primeiro Ministro Obuchi adoptou a posição segundo a qual a responsabilidade no sentido de rectificar a situação inaceitável em Timor Leste e de restaurar a ordem cabe ao governo da Indonésia, e se o governo da Indonésia não for capaz de fazer cumprir essa responsabilidade, deve de imediato aceitar o apoio da comunidade internacional com vista a resolver essa situação. Adoptámos a posição de que a estabilidade política e económica da Indonésia é extremamente importante para a estabilidade da Ásia no seu todo”*³⁴.

Tal como outros países, durante o período entre Janeiro e Setembro de 1999, para além de se “congratular”, “receber com agrado” ou “desejar”, o Japão não estava preparado para fazer muito mais. O governo japonês sentia-se constringido pelo facto de qualquer outra opção mais determinada implicar um choque político com a Indonésia. E um conflito com Jacarta a propósito de Timor Leste estava totalmente fora de questão. O Japão estava preparado para fazer o que era possível desde que essas opções fossem aceites pela Indonésia. Sob enorme pressão, a 12 de Setembro de 1999, Habibie finalmente “expressou a disponibilidade da Indonésia para aceitar, através das Nações Unidas, o envio de uma força internacional de manutenção da paz para Timor Leste”³⁵. Três dias mais tarde, o CSNU adoptou por unanimidade a Resolução 1264 autorizando o estabelecimento de uma Força Internacional para Timor Leste (International Force East Timor, INTERFET), facto que foi oficialmente recebido pelo Japão com agrado.

Confrontado com sugestões para que disponibilizasse tropas para fazerem parte da INTERFET, o governo japonês evitou a questão alegando que tal hipótese não se colocava, uma vez que a Lei de Cooperação para a Paz Internacional (International Peace Cooperation Law, IPCL) – que define em que circunstâncias o Japão pode ou não participar em operações de manutenção da paz das Nações Unidas – não o permitia. Esta era uma limitação significativa, tendo em conta que o Japão “observava com dificuldade o desafio colocado pela Austrália, de forma tão directa, à soberania da Indonésia”³⁶. Porém, Tóquio

34 “Overview of the Current Situation concerning East Timor,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo secretário para a imprensa, Sadaaki Numata, 17 de Setembro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/press/1999/9/917.html#2>>.

35 Nações Unidas, Resolução do Conselho de Segurança 1264, S/RES/1264, 15 de Setembro de 1999, [página consultada em 18 de Setembro de 2001], <<http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1264.htm>>.

36 Takashi Inoguchi, “A North-East Asian Perspective,” *Australian Journal of International Affairs*, 55:2 (Julho de 2001), p. 206.

não tinha outra opção se não continuar a sua diplomacia de livro de cheques. De facto o Japão estava preparado para “dar às forças multinacionais uma contribuição financeira substancial”³⁷. Tal foi particularmente importante pelo facto de forças multinacionais como a INTERFET não serem financiadas pelo orçamento de operações de manutenção da paz das Nações Unidas³⁸. Em situações destas, espera-se que os países que decidem contribuir paguem os custos da sua própria participação. Este facto levanta dificuldades para se encontrarem países dispostos, ou capazes de apoiar, a sua própria presença. Deste modo, acredita-se que a declaração de disponibilidade por parte do Japão em prestar uma contribuição financeira substancial – 100 milhões de dólares – para o “Trust Fund” das Nações Unidas para Timor Leste poderá ter convencido alguns dos países do Sudeste Asiático a participar na “coligação de vontades” que deu origem à INTERFET³⁹. Para além do mais, desde a constituição da UNAMET que o Japão fazia parte do grupo de contacto, designado por “Core Group”, que coordenou quer os esforços práticos no sentido de apoiar a UNAMET, quer toda a diplomacia diária ocorrida em Setembro de 1999⁴⁰.

O Japão, Timor Leste, e a independência

Os mesmos constrangimentos legais que impediram o Japão de participar na INTERFET reapareceram uma vez mais a 25 de Outubro de 1999, quando o CSNU adoptou a Resolução 1272 criando a UNTAET. Esta teria a responsabilidade de governar Timor Leste e para tal foi investida de todos os poderes necessários para exercer as funções legislativa e executiva, inclusivé a própria justiça⁴¹. Tal como acontecera com a INTERFET, um dos

37 “The Role of Japan in East Timor,” MNEJ, Conferência de imprensa pelo vice-secretário para a imprensa, Chikahito Harada, 1 de Outubro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <www.mofa.go.jp/announce/press/1999/10/1001.html#6>.

38 DFAT, *East Timor in Transition 1998-2000*, pp. 43-4.

39 “Japanese Contribution to the United Nations Trust Fund for the Multinational Force in East Timor,” MNEJ, 4 de Outubro de 1999, [página consultada em 16 de Setembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/1999/10/1004.html>>.

40 Ian Martin, *Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot, and International Intervention* (Boulder: Lynne Rienner, 2001), p. 130.

41 Nações Unidas, Resolução do Conselho de Segurança 1272, S/RES/1272, 25 de Setembro de 1999. [página consultada em 20 de Setembro de 2001], <<http://www.un.org/Docs/scres/1999/99sc1272.htm>>. Sobre o legado e as lições da UNTAET, ver Paulo Gorjão, “The Legacy and Lessons of the United Nations Transitional Administration in East Timor,” *Contemporary Southeast Asia*, 24:2 (Agosto de 2002), pp. 313-336. Para uma análise menos pessimista, ver Jonathan Steele, “Nation Building in East Timor,” *World Policy Journal*, 19:2 (Verão de 2002), pp. 76-87.

“Cinco Princípios” da IPCL impossibilitava o envio para Timor Leste de militares das Forças de Auto-Defesa (Self-Defense Forces, SDF). Sem um acordo de cessar-fogo (Princípio 1), neste caso entre as milícias timorenses pró-autonomia e a Frente Revolucionária de Timor Leste Independente (FRETILIN), as SDF (por outras palavras, as Forças Armadas japonesas) não puderam participar na INTERFET e não podiam participar na UNTAET⁴².

De facto, para além das suas contribuições financeiras, Tóquio pura e simplesmente não podia responder às exigências impostas pela maioria das operações de manutenção da paz das Nações Unidas. A situação em Timor Leste veio demonstrar uma vez mais que, caso Tóquio quisesse participar plenamente, tinham de ser alteradas as limitações legais que regulamentavam a participação japonesa em operações de manutenção da paz das Nações Unidas. A pressão para rever a IPCL era cada vez maior, não apenas devido à paralisia japonesa relativamente à INTERFET, mas também devido a factos ocorridos anteriormente. O lançamento por parte de Pyongyang de um míssil sobre o Japão em Agosto de 1998 e a presença em Março de 1999 de dois navios norte-coreanos em águas territoriais japonesas, aparentemente a exercer actividades de espionagem, contribuíram para reforçar a percepção de que Tóquio tinha de mudar não apenas a IPCL, mas também o carácter pacifista da sua Constituição, em especial o Artigo 9 que afirma ter o povo japonês renunciado para sempre à guerra.

No meio do desastre que estava a ter lugar em Timor Leste em Setembro de 1999, Obuchi disse que iria tentar eliminar “as restrições legais, de maneira a que o Japão pudesse participar plenamente nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas”⁴³. Incapaz de participar na INTERFET, o Partido Liberal Democrata, o Partido Liberal e o Novo Komeito concordaram que as SDF deveriam ser autorizadas a participar em todo o tipo de futuras forças de manutenção da paz das Nações Unidas⁴⁴. Este facto revelava um crescente consenso à volta da ideia de que o Japão deveria desempenhar um papel mais importante tanto a nível da segurança regional, como do ponto de vista internacional. Contudo, este acordo não se materializou em nenhuma iniciativa concreta. Apenas com o surgimento em Abril de 2001 de um novo Primeiro Ministro, Junichiro Koizumi, Tóquio começou a considerar mais seriamente uma reavaliação da IPCL e um eventual envolvimento das SDF em Timor Leste. Em meados de Junho de 2001, tornou-se público que o

42 “The Five Principles,” Gabinete do Primeiro Ministro, Secretariado da Sede da Cooperação para a Paz Internacional [página consultada em 14 de Setembro de 2001], <http://www.pko.go.jp/PKO_E/pref_e.html#5rules>.

43 “Obuchi Calls for Loosening Limits on SDF Deployments,” *Japan Times*, 17 de Setembro de 1999.

44 “Parties Agree to Expand SDF Reach to U.N. Missions,” *Japan Times*, 29 de Setembro de 1999.

Director-Geral da Agência de Defesa (por outras palavras o Ministro da Defesa), Gen Nakatani, iria visitar Timor Leste, facto que foi interpretado como prova de que Koizumi queria assumir “um papel mais assertivo a nível diplomático e de segurança” do que os seus antecessores⁴⁵. Prevista para ter lugar a 12 de Setembro de 2001, a visita de Nakatani foi cancelada à última hora. Os atentados terroristas contra o World Trade Center em Nova Iorque e o Pentágono em Washington D.C. acabariam por fornecer acrescidos argumentos àqueles que defendiam a revisão da IPCL. Como consequência dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, o Japão criou nova legislação que veio permitir às SDF apoiar os Estados Unidos na campanha militar contra o terrorismo no Afeganistão.

A 6 de Novembro, Koizumi accionou os mecanismos burocráticos necessários para enviar unidades de engenharia das SDF para Timor Leste em 2002⁴⁶. Esta decisão foi acolhida de imediato com agrado pela Austrália⁴⁷. As operações previstas para as SDF eram basicamente tarefas de rectaguarda, questões de logística como a reparação e construção de estradas e pontes⁴⁸. Tóquio tomara a decisão formal de enviar tropas depois de, a 1 de Novembro de 2001, o CSNU ter aprovado a proposta de independência do território para 20 de Maio de 2002. Acresce que na mesma altura o CSNU se comprometeu a manter no território, provavelmente ainda por mais dois anos, forças de manutenção da paz. Paralelamente, o Japão aproveitava também a oportunidade para rever a IPCL. A 20 de Novembro, Koizumi propunha uma lei que alargava o alcance da participação das SDF em operações de manutenção da paz das Nações Unidas e diminuía as restrições à utilização de armas nessas missões⁴⁹. Segunda esta lei, o Japão poderia finalmente monitorar situações de cessar-fogo, desarmar forças locais, patrulhar zonas desmilitarizadas, e recolher e inutilizar armas abandonadas. Acresce que, segundo esta proposta de lei, as SDF passariam a poder “proteger aqueles que estejam ‘sob sua protecção’ como por exemplo militares de outros países, refugiados, e funcionários das Nações Unidas e de outras

45 Michael Millett, “Japan Mulls Peacekeeper Position in East Timor,” *Sydney Morning Herald*, 23 de Junho de 2001.

46 “The Initiation of Preparations for Dispatching a Self Defense Force Engineer Unit to Peace-Keeping Operations in East Timor,” MNEJ, 6 de Novembro de 2001, [página consultada em 12 de Novembro de 2001], <<http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2001/11/1106.html>>.

47 Alexander Downer, “Japan’s Contribution to UN Peacekeeping Force in East Timor Welcome,” DFAT Media Release, 8 de Novembro de 2001. [página consultada em 12 de Novembro de 2001], <http://www.dfat.gov.au/media/releases/foreign/2001/fa166_01.html>.

48 “Japan Orders Preparations for Peacekeepers to East Timor,” *Kyodo News Service*, 6 de Novembro de 2001; e, “Japan to Prepare Military for East Timor Peacekeeping,” *Reuters*, 6 de Novembro de 2001.

49 “Japan Approves Bill on Larger Peacekeeping Role for Self-Defense Forces,” *Kyodo News Service*, 20 de Novembro de 2001.

organizações internacionais”⁵⁰. A 30 de Novembro, a Câmara dos Representantes japonesa aprovou a lei proposta por Koizumi e a Câmara dos Conselheiros ratificou-a a 7 de Dezembro de 2001⁵¹. Este foi um passo muito importante – qualitativa e possivelmente quantitativamente – na contribuição japonesa para as operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Qualitativamente, o Japão pode agora tomar parte em quase todo o tipo de actividades de manutenção da paz. Quantitativamente, se até ao momento os militares japoneses correspondiam a cerca de 0.1% do pessoal envolvido em operações de manutenção da paz das Nações Unidas, a partir desta data e ao abrigo das novas condições Tóquio pode aumentar o seu volume de participação.

E se do ponto de vista interno japonês existiam condições para uma presença militar japonesa em Timor Leste, o mesmo era verdade do ponto de vista internacional. Este apoio partia desde logo dos próprios líderes políticos timorenses, caso de José Alexandre “Xanana” Gusmão, José Ramos Horta, and Marí Alkatiri, que haviam afirmado publicamente querer a presença dos militares das SDF nas forças de manutenção da paz das Nações Unidas no território. Xanana Gusmão afirmou em Julho de 2001 que se o Japão decidisse contribuir com unidades militares para a força de manutenção da paz, “eu considerarei a decisão bem vinda”⁵². O Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, Ramos Horta, disse também em Agosto de 2001 que “consideraria bem vinda a participação de uma unidade de logística das SDF na operação de manutenção da paz das Nações Unidas” em Timor Leste⁵³. O Primeiro Ministro, Alkatiri, afirmou igualmente em Outubro de 2001 apoiar a contribuição japonesa para a força de manutenção da paz das Nações Unidas no território⁵⁴. A 3 de Dezembro de 2001, esta posição foi comunicada directamente por Alkatiri à ministra dos Negócios Estrangeiros, Makiko Tanaka⁵⁵. Afinal,

50 “Japan Approves Bill on Larger Peacekeeping Role for Self-Defense Forces,” (nota 49). Ver também “Cabinet Approves Bill Easing SDF Peacekeeping Restraints,” *Japan Times*, 21 de Novembro de 2001; e, “Cabinet OK’s PKO Revision Bill,” *Yomiuri Shimbun*, 21 de Novembro de 2001.

51 “Japanese Lower House Approves Expanded Peacekeeping Role for Defense Forces,” *Kyodo News Service*, 30 de Novembro de 2001; “Japan Passes Bill to Beef Up UN Peacekeeping Role,” *Agence France-Presse*, 7 de Dezembro de 2001; “Diet Approves Bill that Boosts SDF Role as Peacekeepers,” *Japan Times*, 8 de Dezembro de 2001; e, “Revision Expands SDF Role,” *Asahi Shimbun*, 8 de Dezembro de 2001.

52 “East Timor Leader to Welcome Japanese Participation in UN Peacekeeping,” *Mainichi Shimbun*, 14 de Julho de 2001.

53 “Timorese Leader Ramos Horta Welcomes Japanese Peacekeeping Role,” *Kyodo News Service*, 22 de Agosto de 2001.

54 Conversa com Alkatiri durante o lançamento do Instituto Internacional de Estudos Asiáticos e Intercâmbio (IASI), no Porto, a 24 de Outubro de 2001.

55 “East Timor Backs Japan’s Plan to Take Part in PKO in Territory,” *Kyodo News Service*, 3 de Dezembro de 2001.

do ponto de vista dos líderes timorenses, a questão sobre se o envio de militares das SDF se faria sob as antigas restrições impostas pela IPCL, ou ao abrigo do recentemente aprovado novo estatuto, não era muito relevante. O seu desejo principal era que os militares das SDF estivessem fisicamente presentes em Timor Leste, independentemente das condições que pudessem constringer essa mesma presença. A única oposição em Timor Leste tem vindo de algumas organizações não-governamentais timorenses, pelo facto de Tóquio ainda não ter pedido formalmente desculpa pelas atrocidades cometidas no território durante a II Guerra Mundial⁵⁶.

O apoio timorense à presença das SDF no território foi bem vindo, embora não tenha sido por si só determinante para o seu envio. De facto, a decisão japonesa foi tomada após a consulta que foi realizada às várias partes directa ou indirectamente envolvidas. A 28 de Maio de 2001, o Ministro dos Negócios Estrangeiros australiano, Alexander Downer, informou em Tóquio a sua homóloga, Tanaka, que Camberra “apelava a que o Japão, para além de fornecer ajuda financeira, participasse nas operações de manutenção da paz em Timor Leste”⁵⁷. Por sua vez, membros do governo indonésio deram também o seu consentimento. O Ministro Coordenador para os Assuntos Políticos, Sociais e de Segurança, o General Susilo Bambang Yudhoyono, afirmou isso mesmo quando a 17 de Agosto de 2001, se encontrou em Jacarta com o Secretário-Geral do Partido Liberal Democrata, Taku Yamasaki. Durante a sua reunião foi discutida a intenção de Tóquio em participar na operação de paz das Nações Unidas em Timor Leste e Yudhoyono apoiou essa iniciativa⁵⁸. O mesmo fez a Presidente da Indonésia Megawati Sukarnoputri, facto que era considerado obrigatório do ponto de vista japonês. A 11 de Setembro de 2001, Sukarnoputri disse em Jacarta a Nakatani que “compreendia os planos japoneses de enviar no próximo ano pessoal das SDF para fazer parte da operação de manutenção da paz das Nações Unidas em Timor Leste”⁵⁹. Ao longo de 2001, uma mensagem semelhante havia sido transmitida discretamente por Portugal ao Japão. Mais do que compreender, Lisboa incentivou essa mesma presença. Durante a visita oficial de Tanaka a Lisboa, a 7 de Janeiro de 2002, o Presidente da República Jorge Sampaio, confirmou considerar o “envio importante”, e a mesma mensagem foi transmitida pelo Primeiro Ministro António Guterres e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Jaime Gama⁶⁰.

56 “Twelve NGOs Oppose Japan SDF,” *Suara Timor Lorosae*, 5 de Setembro de 2001.

57 ‘Australia’s Downer Urges Japan to Help in East Timor’, *Japan Times*, 29 de Maio de 2001.

58 “Timorese Leader Ramos Horta Welcomes Japanese Peacekeeping Role,” *Kyodo News Service*, 22 de Agosto de 2001.

59 “Indonesian President Backs Japanese Peacekeeping Role in East Timor,” *Kyodo News Service*, 11 de Setembro de 2001.

60 “Japan, Portugal agree to Cooperate against Terrorism”, *Kyodo News Service*, 8 de Janeiro de 2002.

Desde Fevereiro de 2002, o Japão enviou 10 elementos para o quartel-general da componente militar das Nações Unidas em Timor Leste e 680 militares das unidades de engenharia. Embora os militares japoneses tenham sido enviados para o território ainda durante a vigência final da UNTAET, será ao serviço da componente militar da Missão de Apoio das Nações Unidas em Timor Leste (United Nations Mission of Support in East Timor, UNMISET), criada após a independência do território a 20 de Maio de 2002, que as SDF irão procurar contribuir não só para a estabilidade timorense, mas acima de tudo para procurar atenuar as reticências regionais que ainda existem sobre o estatuto político e militar do Japão no pós-Guerra Fria.

O Japão dificilmente poderia ter encontrado uma oportunidade com melhores condições para contribuir para a segurança regional. Não apenas existiu internacionalmente um entendimento comum que favoreceu o envio de militares das SDF para Timor Leste, como também são nesta altura relativamente diminutos os riscos que as SDF irão correr⁶¹. Mesmo assim, a experiência das SDF em Timor Leste será um primeiro teste para avaliar se o Japão está ou não preparado para desempenhar um papel regional e internacional mais importante.

Conclusões

Este artigo descreve e analisa a política externa japonesa relativamente a Timor Leste entre 1975 e 2002. Sem qualquer margem para dúvidas, a recente decisão no sentido de enviar militares das SDF para Timor Leste, ao abrigo da operação de manutenção da paz das Nações Unidas, foi um grande acontecimento, não apenas nos termos do contexto bilateral, mas também do ponto de vista regional. De facto, esta era uma situação em que de alguma forma todas as partes, mais ou menos envolvidas, saíam a ganhar. Do ponto de vista de Timor Leste, a presença no território de contingentes militares japoneses e australianos ao serviço da operação de manutenção da paz das Nações Unidas – dois dos mais importantes aliados norte-americanos na região – é a situação quase ideal. A posição timorense poderá ser sumariada através da seguinte fórmula: se os Estados Unidos não querem ser um aliado formal de Timor Leste, então Timor Leste aliar-se-á aos Estados Unidos, ao ser aliado dos seus aliados⁶².

61 Agradeço a Kimberly Zisk a chamada de atenção para este facto. Comunicação por email a 14 de Setembro de 2001.

62 Agradeço a Carlos Gaspar a chamada de atenção para este facto. Comunicação por email a 5 de Setembro de 2001.

A Austrália também expressara o seu desejo de ver militares das SDF como capacetes azuis em Timor Leste. Tendo em conta que “a relação Estados Unidos – Japão é um dos pilares chave do envolvimento norte-americano na Ásia”⁶³, Camberra vê Tóquio como um importante actor no fornecimento de garantias de “liberdade e segurança de navegação e comércio, e de forte apoio ao papel das Nações Unidas no âmbito da segurança global”⁶⁴. Deste modo, a Austrália espera que o Japão assuma um papel mais activo no que se refere à segurança regional. Camberra e Tóquio poderão funcionar como as duas âncoras da segurança asiática⁶⁵. A presença de militares das SDF em Timor Leste é vista na Austrália como mais um passo neste sentido. Para além do mais, Camberra considera que como aliado fiel da Indonésia, as boas relações diplomáticas entre Tóquio e Jacarta contribuirão para diminuir as ameaças externas à segurança de Timor Leste.

Os Estados Unidos há muito que pressionavam o Japão para que assumisse maiores responsabilidades enquanto garante da segurança regional. Referindo-se à contribuição diminuta que o Japão faz no quadro das operações de manutenção da paz das Nações Unidas e na sequência dos ataques terroristas ao World Trade Center e ao Pentágono, o sub-Secretário de Estado norte-americano para a Defesa, Richard Armitage, afirmou que o “Japão tem de mostrar a sua bandeira”⁶⁶, numa alusão à ausência frequente de contingentes militares japoneses em cenários de crise. Pelo menos desde a Guerra do Golfo, Washington encarava as contribuições regionais japonesas, de cariz financeiro, como insuficientes. Assim sendo, a contribuição das SDF para a operação de manutenção da paz das Nações Unidas em Timor Leste enquadra-se perfeitamente na agenda anteriormente descrita.

As Nações Unidas também pretendiam militares das SDF em Timor Leste não apenas em virtude das relações duradouras entre Tóquio e Jacarta, mas também devido à sua disponibilidade para prestar generosas contribuições financeiras. O Japão foi um dos maiores contribuintes financeiros para a INTERFET e, no âmbito das reuniões de doadores coordenadas pelo Banco Mundial e pelas Nações Unidas, têm sido um dos mais importantes suportes do desenvolvimento económico de Timor Leste.

No que se refere à antiga potência colonizadora, Portugal encorajou a presença de militares das SDF em Timor Leste como forma de contra-balançar a crescente influência

63 Department of Defense, *Defense 2000: Our Future Defense Force* (Camberra: Defense Publishing Service, 2000), p. 18.

64 Department of Defense, *Defense 2000* (nota 63), p. 37.

65 See Inoguchi, “A North-East Asian Perspective,” (nota 36), pp. 199-212.

66 Howard W. French, “Japan’s Prime Minister Pledges Support for American Retaliation,” *New York Times*, 20 de Setembro de 2001.

política e económica australiana. Para além disso, o estatuto de Tóquio enquanto um dos mais importantes aliados dos Estados Unidos foi igualmente tido em conta, na medida em que tal é um significativo elemento de dissuasão contra aqueles que, entre os militares indonésios, continuam a opor-se à independência de Timor Leste. Acresce que, a presença de militares australianos e japoneses no território garante um mínimo de atenção norte-americano relativamente ao que se passa em Timor Leste. Afinal, depois de tudo o que se passou, Washington não permitirá que o futuro timorense evolua na direcção errada. A resposta enérgica por parte dos Estados Unidos à decisão dos militares indonésios de enviar navios de guerra para o porto de Díli, em clara violação das águas territoriais timorenses, durante as cerimónias de independência, parece confirmar esta leitura.

A Indonésia considerou bem vinda a presença de militares das SDF em Timor Leste, uma vez que encara o Japão, enquanto aliado de longa data, como mais favorável aos seus interesses nacionais. Jacarta considera que, comparativamente à Austrália, terá maior capacidade de influenciar a postura japonesa em Timor Leste. Acresce que, na perspectiva indonésia, a presença militar do Japão é tanto mais bem vinda na medida em que a Austrália parece “estar a regozijar de triunfo, a exultar no seu papel de líder em Timor Leste”⁶⁷.

Por último, o Japão encarou Timor Leste como uma oportunidade que lhe permitia contribuir mais para a segurança regional e internacional, ao mesmo tempo que está a promover os seus próprios interesses nacionais. Afinal, uma maior contribuição militar para a segurança regional e internacional reforça as suas pretensões relativas à obtenção de um lugar permanente no CSNU. No passado, a sua falta de empenhamento e de contribuição para a segurança regional e internacional prejudicaram as suas pretensões relativas a um estatuto de grande potência. Ao procurar desempenhar um papel mais activo nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas, o Japão espera reverter esta situação. Neste sentido, a contribuição militar japonesa para a força de manutenção da paz em Timor Leste poderá vir a ser um passo vital não apenas para erradicar a imagem de Tóquio enquanto “free rider” em termos de segurança internacional, mas também para alcançar o objectivo final: um Japão de pleno estatuto internacional nas suas componentes económica, política e militar.

No início dos anos 90, o envolvimento que começara a ocorrer das SDF em operações de manutenção da paz das Nações Unidas conduziu à análise de que o Japão parecia ter

67 Dewi Fortuna Anwar, “A Southeast Asian Perspective,” *Australian Journal of International Affairs*, 55:2 (Julho de 2001), p. 218.

“embarcado numa nova fase da sua evolução enquanto potência internacional”⁶⁸. Contudo, no final da década, os anos 90 eram encarados retrospectivamente como uma oportunidade perdida⁶⁹. Se esta percepção continuará a ser dominante na próxima década é ainda cedo para avaliar. Mas, a ascensão ao poder por parte de uma nova geração de políticos – de que Koizumi é o exemplo principal – contribui para gerar alguma expectativa de que assim não será.

68 Aurelia George Mulgan, “Japan’s Participation in U.N. Peacekeeping Operations,” *Asian Survey*, 33:6 (Junho de 1993), p. 561.

69 See Yoichi Funabashi, “Japan’s Moment of Truth,” *Survival*, 42:4 (Inverno de 2000-01), pp. 73-4.