

Notas sobre a política externa portuguesa e os interesses portugueses em Timor-Leste¹

Nuno Canas Mendes²

Neste artigo tentarei reflectir sobre a natureza da política externa portuguesa, os seus objectivos e resultados. Timor-Leste, uma antiga colónia portuguesa no extremo do arquipélago Sunda, nos limites do Sudeste Asiático, frequentemente destacado como o primeiro estado do século XXI, irá ser o caso de estudo.

Este novo país, metade da ilha de Timor, esteve sob domínio indonésio entre 1975 e 1999 e durante aqueles vinte e quatro anos Portugal manteve o poder administrativo e inscreveu a autodeterminação do povo de Timor-Leste como objectivo na sua política externa. Depois da independência em 2002, Timor-Leste tornou-se num país de expressão Portuguesa e através de cooperação e ajuda, o Estado português tem apoiado continuamente o processo de construção de estado deste novo país. Por que motivo está Portugal a manter estas ligações com Timor-Leste? Por que motivo foi a política externa Portuguesa apoiar uma meta que parecia impossível de ser alcançada e, de facto, uma causa perdida – modificar o *status-quo* no Sudeste Asiático, enfrentando a Indonésia e lidando com atores que estavam tão remotamente associados a tal vitória do Direito Internacional? Que tipo de retorno pode prever Portugal ao investir em ajuda para o desenvolvimento e a participar em acções de construção de estados? Será somente um cosmopolitismo empenhado ou antes o peso de um imaginário emocional da herança cultural portuguesa?

Irei defender que este caso é o artefacto de uma série de articulações nas quais os cálculos em *soft power* e a praxis da *realpolitik* habilmente se interligam e fundem homogeneamente num *continuum*. Esta tese vai ser apresentada tendo em conta o contexto histórico no qual evoluiu a política externa Portuguesa desde 1975 até aos nossos dias no que a esta questão diz respeito.

A guerrilha anti-Indonésia, a duradoura postura moderada e legalística de Portugal, as Nações Unidas e a sua insistência jurídica no estatuto de Portugal como “poder administrativo”, os comportamentos da Indonésia, Austrália e Estados Unidos e as respectivas avaliações de *realpolitik*, todos convergiram ao mesmo palco durante bastante tempo. No início, longos anos de agonia que decorreram de considerações duras na *realpolitik* que sucederam à decisão inicial de Henry Kissinger em 1975, antes da invasão Indonésia, de encarar Timor-Leste como uma guerra por procuração, de acordo com a teoria do dominó, após a queda de Saigão. Com a implosão da URSS em 1991, tudo mudou, o Direito Internacional reemergiu e os nacionalismos tornaram-se disseminados a nível global. Nesse momento, os guerrilheiros Timorenses procuraram ter uma organização mais sofisticada da ‘resistência’ e tentaram usar a sua vaga herança Portuguesa para reforçar a identidade, ao mesmo tempo que a comunicação social deu ao caso uma cobertura crescente, após a transmissão das célebres filmagens de Max Sthal. Simultaneamente, a percepção em Portugal de que o novo ambiente estratégico global poderia ser talvez uma oportunidade para obter resultados mais eficazes surpreendeu alguns diplomatas em Portugal, que estavam fortemente convencidos de que a invasão Indonésia era um *fait-accompli* eterno. Para consumo interno, a questão de Timor-Leste tinha contornos nacionalistas e a Indonésia era interpretada e rotulada como o “inimigo”.

Regressando ao ponto inicial, a ideia de que existe um *continuum* que une dois polos é a minha tese central e, de facto, a atitude Portuguesa perante a questão é inscrita neste *continuum*. A política externa Portuguesa tentou conciliar a necessidade de lidar com forças e atores internacionais e na consagração de um princípio e de um direito e, ao mesmo tempo, com uma capacidade de manobra adicional depois de alcançar a entrada na Comunidade Europeia (1986), como meio de melhorar o seu *soft power* num novo mundo globalizado.

¹A presente versão retoma mas aprofunda e desenvolve vários argumentos de um texto publicado na revista *Limes, Rivista di Geopolítica Italiana* (5/2010), intitulado “Timor, meu amor” e numa intervenção realizada na Academia Militar, no seminário “Timor-Leste: o contributo de Portugal para a construção do Estado”, em Maio de 2011.

² Instituto do Oriente, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

Para Portugal, no que diz respeito a Timor-Leste, o dilema habitual entre equilibrar a ética internacional e salvaguardar os interesses nacionais quase não existiu. Timor-Leste era a *cause célèbre* portuguesa: depois de um longo período no qual Portugal perseguiu a defesa do direito à autodeterminação do povo de Timor-Leste, a questão Timorense reforçou-se, pelo menos por algum tempo, como uma característica da identidade nacional portuguesa. O ciclo do Império tinha que ser fechado, preferencialmente com um *gran finale*.

Em 1999, todos os Portugueses pareciam ter-se unido à volta da ideia da independência para Timor-Leste. Ao mesmo tempo, esta independência emergiu como uma “catarse” do dramático processo de descolonização Português, como assinalou Miguel Vale de Almeida. Nos anos noventa, Portugal tentou chamar a atenção da questão Timorense nos fóruns Europeus; na mesma década, Portugal reforçou o projecto de criação de uma comunidade de países de expressão Portuguesa, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), e iniciou a sua participação em operações internacionais de paz, nos Balcãs.

Por outras palavras, os diplomatas e políticos Portugueses convergiram na necessidade de terem uma política externa mais assertiva, especialmente através dos meios do *soft power*. O envolvimento Português em Timor-Leste tinha vários objectivos, agora para consumo interno e externo. As razões históricas e emocionais não são menos importantes: um sentido de dever misturado com sentimentos de ‘consciência pesada’ (devido aos erros cometidos no processo de descolonização) e o fim do Império, já que Timor-Leste, um ‘território não-autónomo’ estava sob a responsabilidade Portuguesa e a Macau estaria em breve sob soberania chinesa.

O que pretendo dizer é que Portugal estava a atravessar um ciclo no qual se vivia um sentido de prosperidade e esta disposição estava a ser traduzida num novo sentido de identidade positiva aplicado à definição e execução da política externa. Os anos noventa foram um período especial de optimismo em Portugal, cuja integração completa na União Europeia e os subsequentes indicadores económicos positivos levaram a um discurso de ‘progresso’ e a uma posição mais assertiva no mundo. A Expo 98 em Lisboa foi uma representação simbólica desta nova imagem de Portugal no mundo.

Foi neste ambiente de autoconfiança que o processo culminou, depois de uma persistente batalha diplomática de quase vinte e quatro anos. Mas o mundo estava a mudar desde o fim da Guerra Fria, os estados estavam num processo de multiplicação e as áreas regionais obtiveram maior importância. Em 1997, uma crise económica no Sudeste Asiático mudou o *status-quo* político da Indonésia, o Presidente Suharto demitiu-se, iniciou-se um processo de transição política para um sistema democrático e isso abriu caminho para terminar com a invasão de Timor-Leste. As conversações diplomáticas realizadas nas Nações Unidas permitiram a conclusão dos acordos de Nova Iorque entre Portugal e a Indonésia em Maio de 1999 e no final de Agosto, após referendo, o povo de Timor-Leste decidiu claramente pela independência.

Com um muito bom sentido de oportunidade e uma percepção clara deste *continuum* relacional entre a *realpolitik* e o *soft power*, a política externa portuguesa foi bem sucedida na obtenção daquilo que pode ser considerado como um resultado muito positivo. Seguindo este raciocínio, entre esta polarização, havia espaço para contribuições de *soft* e *middle powers* e políticas externas pautadas pela ética. No novo mundo pós-Guerra Fria, estas potências, Portugal por exemplo, tentaram ter um papel nas dinâmicas das relações internacionais e ofereceram novas abordagens à cooperação internacional. Esta abordagem às relações internacionais está também relacionada com um processo multidimensional que decorria a nível global. A independência de Timor-Leste foi uma mistura de esforço diplomático, relações públicas e cobertura mediática, mas o uso de força, através das Nações Unidas (INTERFET, Setembro-Outubro de 1999) ilustra a mesma ideia da relação dialéctica entre *realpolitik* e *soft power*.

Antes disso, sublinhando o mesmo ponto de vista, as crises financeira e depois política na Indonésia e o risco de dissolução deste país, assim como a ausência da ASEAN, criou as condições para a diplomacia portuguesa conseguir um acordo por parte do governo Indonésio que permitisse o referendo da independência. De facto, o esforço diplomático português e a continuidade deste tópico na agenda da política externa portuguesa, deu origem a este acordo num momento especial e difícil para a Indonésia.

Assim que foi obtida a independência, depois da administração transitória das Nações Unidas (1999-2002), Timor-Leste, um novo país de expressão portuguesa, continuou como prioridade na agenda da política externa portuguesa. Depois de 2002, os decisores da política externa Portuguesa continuaram a

gerir a questão de Timor-Leste como uma via para promoverem o poder de médio alcance do país no mundo, através da participação em acções de construção de estados, alocando uma enorme quantia de dinheiro para a cooperação com Timor-Leste e as Nações Unidas. Portugal está a contribuir para o desenvolvimento económico e de infraestruturas de Timor-Leste e foram assinados vários acordos de assistência e cooperação (para as áreas da educação, governação e justiça). Entre 1999 e 2007 foram disponibilizados USD\$655.21 e desde então foram prometidos €60 milhões por ano no “Programa de Cooperação Indicativo” (www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_contenttask=view&id=91&Itemid=122). Uma das dimensões mais relevantes na colaboração entre Portugal e o recém-nascido país foi a contribuição das forças militares e paramilitares Portuguesas na organização das Forças Armadas e da Polícia de Timor-Leste, mas também na área da justiça e da educação. É conveniente sublinhar que este esforço do Estado (que não tem qualquer tradução ao nível do investimento privado, o qual é quase nulo) tem no corolário “defesa e difusão” da língua portuguesa, uma questão controversa e fracturante como todas as que dizem respeito à construção da identidade nacional, uma aposta que não está de todo ganha. A questão da língua é causadora de dissensões e tem exigido um enorme esforço, cujo retorno não é completamente seguro.

A quantidade de ajuda prestada por Portugal ainda é significativa e o facto de estarem actores mais poderosos em palco como a Austrália, Indonésia e China reforça a ideia de vários observadores de que esta ligação é um mistério, um paradoxo ou até mesmo um anacronismo.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros Português publicou uma declaração na sua página oficial na internet sobre a continuidade: “Relativamente a Timor-Leste, Portugal tem contribuído expressivamente para promover e consolidar o desenvolvimento sustentável de Timor-Leste e a sua integração e interacção com a comunidade internacional – em particular com a ONU e a União Europeia -, designadamente através do apoio consistente às instituições democráticas timorenses” (www.mne.gov.pt/mne/pt/infopolitica/polexternas/).

Não obstante, a ideia de reafirmar a posição no Sudeste Asiático, tendo Timor-Leste e até mesmo Macau como parceiros, esteve longe de ser realidade. No que pode ser interpretado como uma atitude curiosa, senão surpreendente, os decisores políticos tendem a não capitalizar os recursos e uma herança cultural numa região de tal importância. As tendências burocráticas e corporativas autofágicas podem explicar parcialmente esta quase ausência Portuguesa na região do Pacífico (e a falta de manifestação de interesses económicos e políticos).

Que ganhos se esperam então? Será realista insistir num investimento, estando neste momento Portugal sob constrangimentos tão severos e dependente da ajuda externa? Haverá espaço para a afirmação da “lusofonia” e, em caso positivo, não será com um protagonismo de outros países, como o Brasil ou Angola? Vivem-se tempos em que o pragmatismo e o realismo têm de imperar e a equação dos ganhos e perdas da política externa portuguesa terá de ser rigorosa.

Timor-Leste vai entrar, em 2012, num novo e complexo ciclo da sua vida enquanto Estado independente, designadamente o termo do mandato da UNMIT, a assunção de competências pelas forças de segurança e policiais e a realização de eleições presidenciais e legislativas. O crescimento económico embora factual, não é sustentado e o sector de justiça continua a acusar inúmeras fragilidades, o que significa que um exercício mais *pleno* de soberania implicará dificuldades acrescidas e assistência bilateral aumentada. Para além dos parceiros habituais, com a Austrália, a Indonésia ou a China à cabeça, Timor não vai decerto prescindir da cooperação portuguesa, cujos termos terão agora de ser reavaliados face à mudança de circunstâncias nos dois interlocutores. Os termos da reacção portuguesa ainda estão para ser conhecidos, embora se preveja que a continuidade não esteja em causa, mesmo que mais circunscrita a determinados domínios e financeiramente mais contraída.

Não é difícil ser cético ou rotular a política externa Portuguesa perante Timor-Leste como “estranha” – até mesmo incompreensível. É, no entanto, como se disse anteriormente, uma mistura de razões históricas e emocionais, considerações de ética e *soft power*, com uma redução expectável de importância. No entanto, a solidariedade lusófona e uma presença global com fortes raízes históricas irá prevalecer: a chave para a compreensão das idiossincrasias Portuguesas irá manter-se em segredo. Nem

mesmo os próprios Portugueses se compreendem a si próprios... e Timor-Leste é um bom exemplo de como a razão e a emoção se fundem na formulação e na aplicação da política externa de um Estado.

Bibliografia

Almeida, Miguel Vale de 2000, 'O Epílogo do Império: Timor-Leste e a Catarse Pós-Colonial Portuguesa', *Um Mar da Cor da Terra: Raça, Cultura e Política da Identidade*, Oeiras, Celta.

Instituto Português de Apoio Ao Desenvolvimento 2012,

www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_contenttask=view&id=91&Itemid=122, viewed 26 April 2012.

Ministerio dos Negocios Estrangeiros 2012, www.mne.gov.pt/mne/pt/infopolitica/poexternas/, viewed 26 April 2012.