

Compreender Timor-Leste

Comunicações em Português editadas por
Nuno Canas Mendes

Dilemas identitários e fatalidades geopolíticas: Timor-Leste entre o Sudeste Asiático e o Pacífico-Sul

Nuno Canas Mendes¹

A localização geográfica de Timor-Leste, no extremo oriental do arquipélago de Sunda, para lá da linha de Russell-Wallace, é, nitidamente, de uma zona de transição entre dois mundos, um austronésio, mais particularmente malaio, e outro melanésio. A questão tem sido sobejamente tratada no plano da Antropologia, Cultural e Física, mas para aqui interessa o domínio de estudos das relações internacionais, e analisar o percurso de Timor-Leste em torno daqueles que são os dois pólos de poder regional que simultaneamente o atraem para as respectivas zonas de inserção, o Sudeste Asiático e o Pacífico Sul. Num caso e noutro, trata-se de fazer uma análise de como historicamente se têm entrecruzado as duas pertenças e de como no presente tal implica uma gestão hábil da política externa de um pequeno país, cujas opções não podem passar ainda por uma escolha definitiva entre dois mundos. Matéria de natureza identitária, toma aqui contornos políticos, sobre os quais se torna necessário reflectir: qual a dinâmica de crescimento e consolidação da ASEAN e como é encarada a entrada de Timor-Leste neste agrupamento regional? Que papel está reservado para a Indonésia? Como se está reconfigurar a política externa australiana do Trabalhista Kevin Rudd face à zona que o anterior governo designava de ‘arco de instabilidade’?

É portanto sobre esta temática que me proponho ponderar para responder às perguntas acima enunciadas, no pressuposto de que o dilema a que me refiro no título é mais do que um mero exercício de especulação académica, mas antes um problema importante nas opções, condicionamentos e rumo incerto do pequeno Estado enredado nas contingências geopolíticas que tanto influenciam a definição das suas políticas interna e externa.

Introdução histórica

Para tal, proponho que, como primeiro passo fixemos a dimensão histórica recente do problema. No contexto da ocupação indonésia, entre 1975-1999, a Indonésia e a Austrália definiram um consenso, em que a pertença sudeste-asiática de Timor, no plano político, prevaleceu, ainda que desta concertação a Austrália retirasse vantagens claras.

No seio da Resistência timorense a questão foi emergindo paulatinamente, por se tratar de uma questão fundamental no quadro da projectada independência. Embora existisse o tal consenso entre a Indonésia e a Austrália, o poder de atracção deste último país sobre os refugiados foi previsivelmente assinalável e permitiu a criação de uma elite de formação anglo-saxónica que hoje tem um peso considerável. A Indonésia, por seu turno, também exerceu um papel importante no campo educativo e formou gerações de estudantes timorenses, com efeitos que contribuíram para o reforço da Resistência, como muito demonstrou Benedict Anderson. Esta bifurcação teve claras repercussões na formação da classe política que hoje está no poder ou pretendendo adquiri-lo.

Noutro plano, a questão da adesão à ASEAN também foi debatida desde 1975 e foi estando presente no discurso dos principais líderes políticos. Xanana chamou a atenção, em 1989, para o ‘firme propósito de [Timor] se candidatar à ASEAN’, num cenário de independência. Mas em 1998, quando surge uma proposta de Constituição para Timor elaborada pelo CNRT, a par de uma participação na ASEAN é advogada a entrada para o Fórum do Pacífico-Sul (SPF) e APEC. Estava claramente em causa

¹ Instituto do Oriente - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa. Investigador-responsável do projecto “O debate sobre State-building e State-failure nas relações internacionais: análise do caso de Timor-Leste” (PTDC/CPO/71659/2006), financiado pela FCT, no qual este texto se integra. O presente texto corresponde, embora alterado e revisto, à comunicação apresentada em 23.03.2009 aos seminários de investigação “Portugal, a Europa e a Ásia no século XXI”, organizado pelo Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa e pela Fundação Oriente.

a existência de um princípio de equilíbrio de poderes, tanto mais que a ASEAN, onde pontificou desde sempre a Indonésia, era encarada ainda como um bloco hostil.

Em 1999, Ramos Horta, embora fazendo eco da duplicidade de pertenças por uma futura adesão de Timor Leste ao SPF e à ASEAN, acabou por definir como prioridade as relações com a Austrália e a Nova Zelândia, nomeadamente no que ao domínio da defesa dizia respeito. A reaproximação à Indonésia e ao grupo ASEAN era um objectivo, mas menos imediato. O estatuto de observador nesta última organização permitiria uma primeira aproximação à Ásia, para depois conduzir o processo de adesão, contornando dificuldades técnicas e alguma reserva à sua entrada por parte de Estados-membros, no caso, a Birmânia.

Actualmente, o IV Governo Constitucional insiste, no seu programa, na importância para a política externa timorense destes dois eixos. O próprio chefe de Estado, Ramos Horta, continua a dar nota desta bipolarização (<http://www.acp-eucourier.info/Timor-s-key-concern-prep.162.0.html>)². Quando lhe perguntavam:

‘In spite of your geographical situation, you have decided to join the ACP Group of States and subscribe to ACP-EU cooperation. How does this cooperation square with your interests in ASEAN and other groups?’

A resposta foi:

‘Our relationship with the South Pacific islands are ‘brotherly’ based on a bond of solidarity. But, formal diplomatic ties apart, there is nothing else (...). Thanks to the South Pacific Forum we obviously have very close ties with Australia and New Zealand. So our relationship is geared more towards Australia, which is just next door, and the South-East Asian nations. However, our country prefers to face west towards Indonesia, and north towards Malaysia, India, Singapore, and the Philippines. We belong to the geographical area of South-East Asia and my hope is that in a few years' time – maybe before 2012 – Timor-Leste will become the 11th member of ASEAN (...).’

As incidências do discurso na ideia de que com os frágeis Estados do Pacífico-Sul nada mais do que irmandade ou solidariedade não afasta a ligação à Austrália, também via Forum do Pacífico-Sul. No que diz respeito à ASEAN, a tónica é posta no aprofundamento do diálogo bilateral e é dito expressamente que no plano geográfico Timor-Leste pertence ao Sudeste Asiático.

Claro que entre a previsão de cenários e a mudança de conjuntura político-estratégica há inflexões. Tal não será o caso se tivermos em conta o interesse da Austrália na estabilidade e na segurança regionais, o que passa pela prioridade que quer dar à sua política asiática e em particular às suas relações com a China, sem esquecer, naturalmente, os laços com o Sudeste Asiático, de que a Indonésia é peça central. Outra peça não menos importante neste xadrez de influências entrecruzadas é a presença cada vez menos silenciosa da China em Timor-Leste.

Como segundo passo, após esta breve contextualização histórica, impõe-se caracterizar as linhas da força de actuação da ASEAN e em particular da Indonésia e bem assim definir o perfil da política externa australiana, na sua relação com a Ásia e com o Pacífico-Sul.

A ASEAN e a Indonésia

Tradicionalmente líder do grupo ASEAN, e agora membro do G20, a Indonésia atravessa um momento de reafirmação nas relações internacionais. Parece ser indiscutível que a ASEAN está no centro na cooperação regional na Ásia, deixando a APEC para segundo plano (Mendes, 2008, 271-281). Acresce que a relação da Indonésia com o mundo islâmico é obviamente uma questão que exige a atenção da administração americana e como tal esta insiste num aprofundamento da relação bilateral na tentativa de demonstrar que o Islão, a democracia e a modernização podem coexistir, tendo como exemplo a Indonésia.

² Em 2 de Fevereiro de 2009 foi criado o Secretariado Nacional para a ASEAN, com o intuito de preparar o processo de adesão. O pedido de adesão foi feito em 2006, na estimativa de que viria a acontecer em 2012, dadas as dificuldades inerentes ao cumprimento de requisitos técnicos, falta de recursos financeiros e humanos.

Com efeito, existem vários sinais de mudança da realidade política indonésia que permitem encarar com optimismo a transição para um sistema democrático: multipartidarismo, eleições directas, descentralização e liberdade de imprensa. Os militares têm agora um papel menos proeminente, já distante da prática do *dwifungsi* dos tempos de Suharto. O Islão, ainda que com traços de revivalismo, tem a sua força política traduzida em organizações partidárias. Mas ainda faltam anos para que as novas práticas se consolidem, muito embora o debate seja agora muito vivo e participado, como demonstrou a realização recente de um acto eleitoral (Rizal, 2008). A sua imagem internacional mudou: de maior país do SE asiático passou a maior país muçulmano do mundo, embora a sua política externa não se paute pela ideia de solidariedade co-religiosa, mas antes como voz moderadora entre o mundo islâmico e o resto do mundo.

No plano comercial, a ASEAN é um importantíssimo bloco, grande parceiro dos Estados Unidos e da União Europeia, e com uma forte ligação à China, com quem tem projectos de dimensão esmagadora. Como projecto de integração regional é, com as suas características, único na Ásia Oriental e naturalmente incontornável para Timor-Leste.

No que toca, especificamente, à relação política e securitária da ASEAN com Timor-Leste, a sua participação no processo de independência, toldada pelo ‘ASEAN Way’ foi, para dizer o mínimo, discreta. Tratava-se de um assunto que pelas suas implicações na segurança da Indonésia tinha de ser tratado com o máximo cuidado. A discricção foi também a nota dominante durante a crise política que assolou Timor em 2006 e 2007. Se é verdade que pela sua própria natureza, não se esperaria uma atitude muito diferente da ASEAN, o que é facto é que a sua ausência deliberada abriu caminho – consentido, é certo - para uma afirmação da Austrália. A Austrália, como se sabe, foi o país que mais contribuiu para a Força Internacional de Estabilização em Timor-Leste.

No que diz respeito à relação entre a ASEAN e a Austrália, ‘parceiros de diálogo’, refira-se que está projectada a criação de uma Zona de Comércio Livre, a qual inclui também a Nova Zelândia. No plano da segurança, os nexos também existem, dado que a Austrália participa no Fórum Regional da ASEAN (ARF). A Indonésia em particular tem com a Austrália uma relação marcada por flutuações, como o caso de Timor-Leste bem ilustra. Após a crise financeira de 1998 e a crise de Timor, os dois países passaram por um período de arrefecimento, prolongado durante a ‘war on terror’, mas alterado com a chegada ao poder de Susilo Bambang Yudhoyono, em 2004. A aceitação por parte da Austrália do pedido de asilo político dos Papuanos, em 2006, criou uma nova tensão diplomática que só se aligeirou com a assinatura do Tratado de Lombok. Esta volatilidade, obriga necessariamente a uma gestão muito cuidada das sensibilidades por parte dos decisores políticos timorenses.

De qualquer maneira, uma política de boa vizinhança da Austrália com a ASEAN, passa por uma cooperação com a Indonésia, cuja prosperidade económica e estabilidade política e religiosa são condições indispensáveis para o êxito da relação (Mackie, 2007).

Política externa australiana: a aproximação à Ásia e a abordagem ao Pacífico-Sul

Comece-se por descrever as mudanças em curso da administração Rudd (Taylor, 2008). Rudd tem apostado mais na defesa do multilateralismo e no advento de um ‘século da região Ásia-Pacífico’, ao contrário de Howard, muito mais orientado pela pertença da Austrália ao mundo anglo-saxónico, em particular à sua relação preferencial com os EUA (aliança ANZUS e alinhamento com a política externa norte-americana). Antes da sua eleição, Rudd criticou o que os analistas de Estratégia chamaram ‘arco de instabilidade’, para ligar Timor-Leste à Papua Nova-Guiné e às Ilhas Salomão. Mas nos últimos dez anos, o conceito parece ter-se tornado uma realidade, alargada a situações não menos preocupantes como as tensões étnicas no Vanuatu, um golpe militar nas Ilhas Fiji e Nauru em situação de colapso do Estado. A intervenção australiana, muito dispendiosa tanto nos planos militar como no da ajuda económica, leva a que a atitude do governo australiano face ao ‘arco...’ deva mudar, sendo que Rudd advogou a necessidade de se dar prioridade ao desenvolvimento económico. Neste mesmo sentido, em Julho de 2007, no Lowy Institute for International Policy, Rudd propusera ‘uma parceria de longo prazo para o desenvolvimento e segurança’, duas faces de uma mesma moeda.

Esta tónica discursiva acentua a flutuação estilística que a viragem de um ciclo político de governo do Partido Trabalhista deixa adivinhar, estando naturalmente ainda por averiguar de que forma é que as *nuanças* discursivas têm ou não um peso real nas orientações da política externa.

Estando o governo há pouco mais de um ano em exercício de funções, parece verificar-se que, entre a apresentação do discurso eleitoral e a actualidade, a atenção dada à região parece ter decrescido. Com efeito, Rudd tomou uma série de medidas que têm pouco significado estratégico (fechou o controverso centro de detenção de Nauru que era uma peça central no que Howard chamava ‘solução do Pacífico’, anunciou uma nova declaração de Port Moresby prometendo ajuda adicional no combate ao HIV-Sida na Papua Nova-Guiné e assinalou o início de uma ‘nova era’ na conturbada relação entre os dois países; confirmou o seu compromisso com a RAMSI (Regional Assistance Mission in Solomon Islands) e propôs um programa piloto para trabalhadores sazonais no Pacífico Sul).

Rudd está agora mais preocupado com a posição da Austrália perante uma ordem política e estratégica em mudança na Ásia, e particularmente com as relações com a China e o Japão (Gyngell, 2008). A ele também se deve a ideia de criação de uma Comunidade da Ásia-Pacífico para posicionar melhor a Austrália no contexto asiático. A proposta foi apresentada em Junho de 2008 e sugere o estabelecimento de uma instituição regional que cubra toda a região Ásia-Pacífico, incluindo os EUA, Japão, China, Índia, Indonésia e outros Estados da região. O âmbito da instituição, com arranque previsto para 2020, deve ser amplo e capaz de envolver diálogo, cooperação e acção em assuntos políticos e económicos e desafios futuros relacionados com a segurança. Para Rudd o reforço do multilateralismo na aproximação à Ásia, ultrapassando o bilateralismo de Howard, é o rumo a seguir, ainda que nas suas preocupações o reforço dos laços com a Indonésia e o Japão ocupem um lugar cimeiro. Para além deste aspecto, a política externa australiana tem sido marcada pela ideia de cerco a que o isolamento do continente-ilha a conformou e a um sentimento de insegurança face ao vizinho asiático. Samuel Huntington ele próprio descreveu a Austrália como um ‘torn country’, ou seja, uma sociedade dividida sobre se pertence à Ásia ou não (Huntington, 1996, 151-154). O sentimento de exclusão perante o desenvolvimento de instituições regionais da área é uma realidade. Um projecto ASEAN+3 por exemplo, levará à formação de uma enorme área de que a Austrália é excluída. Assim, ao fazer a proposta está a tentar queimar etapas, numa fuga para a frente que provocou uma onda de críticas, interna e externamente, por irrealismo. No Sudeste Asiático em particular, a proposta foi mesmo vista com muita reserva, uma vez que a ASEAN continua a ser o mais importante projecto de integração regional na área, podendo vir a ser secundarizado se porventura a ideia de Rudd se materializasse.

Esta orientação com vista a uma inscrição mais pronunciada na Ásia atesta a percepção da importância estratégica da região e da sua propensão para se tornar num centro de gravitação mundial nos planos demográfico, económico e até político. O crescimento australiano depende em larga medida da expansão dos países asiáticos, já que mais de metade das trocas é efectuada com estes países, especialmente com a China e o Japão. Destaque-se que em 2006, foi assinado um acordo com Pequim que assegura à China o acesso privilegiado ao urânio para ‘fins pacíficos’. Por seu turno, a Austrália importa produtos manufacturados chineses e japoneses. A existência de uma organização multilateral é importante na criação de confiança. Se a Austrália fizer o papel de mediadora entre os países asiáticos (*power broker*), está também a favorecer o prolongamento da presença norte-americana como factor de estabilização de segurança da região. Relativamente ao Sudeste Asiático, tem havido um investimento na chamada ‘diplomacia do tsunami’, em que a Indonésia é uma peça central. Em Fevereiro de 2008, Camberra ratificou um acordo de segurança com Jacarta. Por outro lado, a Austrália esforça-se por assegurar a boa governação dos países do Pacífico-Sul, muito embora a competição China/Taiwan tenha aí efeitos destabilizadores (Pajon, 2008).

Conclusões

As classificações regionais são construções políticas, com uma dinâmica intrincada em que se movem diversos actores com interesses e posicionamentos diversos e por vezes divergentes. O caso em análise a que enfaticamente chamei de dilema, não é mais do que a vulgar gestão do problema entre a margem de manobra da soberania dos Estados e a conveniência nos alinhamentos estratégicos definidos na respectiva política externa e o peso da geopolítica. Se se quiser do equilíbrio entre a pouco dilatada margem de liberdade de escolha e o ‘fatalismo’ da localização. Aos decisores políticos cabe encontrar mecanismos extra-regionais de compensação – susceptíveis de criar equilíbrios, de que a pertença à CPLP constitui um dos aspectos importantes – e uma atenção constante aos ciclos políticos dos vizinhos mais próximos, aos seus interesses nacionais e às inflexões da política externa de um e de outro. Uma Indonésia ainda em reconfiguração e uma Austrália em aproximação à Ásia Oriental parecem criar condições para que Timor-

Leste possa tirar benefícios desta sua posição de charneira entre o mundo sudeste-asiático e o Pacífico-Sul, numa gestão sempre complexa de um equilíbrio entre gigantes com um enorme poder de atracção e numa consabida dependência da continuidade da presença internacional para garantir a funcionalidade do Estado. Tomando de empréstimo uma expressão que já foi utilizada por Luís Tomé, dir-se-ia que se pode pôr em prática a estratégia de ‘hedging’: se por um lado, procura reforçar a sua independência face aos vizinhos, por outro lado não prescinde da sombra securitária da Austrália e pretende ingressar num agrupamento regional dominado pela Indonésia (Tomé, 2008, 72). Com os necessários apoios externos para fiel da balança: as Nações Unidas e Portugal, eventualmente uma mirífica CPLP. Como todo e qualquer dilema, este parece ser irresolúvel; saber viver com ele e tirar dele o melhor partido possível não tem sido, como se viu, tarefa fácil.

Referências Bibliográficas

- Chauvet, Lisa 2007, *Paradise Lost, The Costs of State Failure in the Pacific*, Research Paper n.º 16.
- Gyngell, Allan 2008, *Ambition: The Emerging Foreign Policy of the Rudd Government*, Analysys, Lowy Institute.
- Hawksley, Charles 2005, *Sovereignty and Intervention in the Western Pacific*, paper for the 2005 APSA Conference, University of Otago, Dunedin, New Zealand.
- Huntington, Samuel 1996, *The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order*, NY: Simon & Schuster.
- Mackie, Jamie 2007, *Australia and Indonesia, Current Problems, Future Prospects*, Lowy Institute Paper 19.
- Mendes, Nuno Canas 2008, ‘The ASEAN Group as ‘Main Actor’: Constraints and Potentialities’, Luís Tomé, ed. – *East Asia Today*, Lisboa: Editora Prefácio – UAL.
- Pajon, Celine 2008, *La Stratégie australienne en Asie-Pacifique*, IFRI.
- Scott, Ben, ?, *Re-imagining Papua-New Guinea, Culture, Democracy and Australia’s Role*, Lowy Institute Paper 09, http://www.lowyinstitute.org/Program_Melanesia.asp
- Sukma, Rizal 2008, *Political Change, Foreign Policy and Parliament Diplomacy*, 3rd Annual CDI Indonesia-Australia Parliamentary Commonwealth Forum, Jakarta, 3 July 2008, http://www.cdi.anu.edu.au/.indonesia/2008-09/D_P/2008_07_IND_3rd_Parl_Comm_Wkshp_JKT/2008_07_IND_3rd_Parl_Comm_Wkshp_JKT_KeyNote.pdf
- Taylor, Brendan 2008, *Rudd’s Asia-Pacific Community: Dead in the Water?*, 12th Annual Meeting of the Asia-Pacific Security Forum, http://rspas.anu.edu.au/gssd/sasi/uploadedFiles/Our_Research/Taylor_INPR__2008.pdf
- Tomé, Luís 2008, ‘Security and Geopolitics in East Asia Today: One Region, Two Faces’, in Luís Tomé, ed. – *East Asia Today*, Lisboa: Editora Prefácio – UAL, 2008 (27-81).