

A Política Externa de Portugal para a PESC: o Caso de Timor-Leste

Reinaldo Saraiva Hermenegildo¹

A política externa portuguesa teve nas questões europeias e no caso de Timor-Leste os seus dois maiores desafios contemporâneos. Em termos europeus, primeiro foram as questões ligadas à adesão às Comunidades, depois a sua participação nessas mesmas Comunidades/União. Por outro lado, Timor-Leste foi a última antiga colónia portuguesa a tornar-se um Estado independente, e mereceu de Portugal os maiores esforços diplomáticos e de política externa ao longo do regime democrático português.

A complexidade e a singularidade da questão timorense levou vários analistas, e estudiosos a debruçarem-se sobre a questão, em várias perspectivas e ópticas. Porém, ainda não tinha sido estudado o papel de Portugal na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) para Timor-Leste, embora esse papel tivesse sido fundamental, pela acção da PESC, e pelas «pontes» que esta permitiu criar, especialmente com as Nações Unidas (NU)².

Ao entrar no campo das questões europeias, e no caso particular da PESC, torna-se fundamental realizar uma breve passagem pelas principais teorias da integração europeia, sobretudo aquelas que dão corpo e servem de base para a compreensão da mesma.

As teorias da integração facultam-nos modelos para a compreensão do processo de integração europeia. Nenhuma delas o consegue explicar na sua totalidade, nem sem falhas, porém, todas elas têm um papel fundamental na compreensão de determinados sectores e vertentes da integração europeia, pois a óptica com que cada teoria analisa, compreende e explica a integração europeia é apenas parcial e, dessa forma, importa estudar as várias teorias da integração, para compreender o processo de integração europeia, o mais próximo possível da sua totalidade.

A PESC assenta no modelo intergovernamental, nesse âmbito, prevalece o interesse dos Estados-membros sendo os avanços nestas matérias feitos de acordo com a sua vontade e interesse. Todavia, a PESC não pode ser vista, analisada, e estudada como uma política externa clássica dos Estados, ela é *sui generis*, e diferente da política externa dos Estados, na sua origem, na sua formulação, na sua execução, nos meios à sua disposição, nos actores envolvidos, e nos seus objectivos.

As transformações na política internacional, e na Europa balcânica, obrigaram a um reequacionar das políticas externas dos Estados, por forma a melhor prosseguirem os seus interesses. A esta situação, a UE não ficou incólume, e viu-se constrangida e na necessidade de criar os seus próprios mecanismos de acção externa, que fossem além do domínio económico.

Ao peso económica que a Comunidade Europeia possuía no início da década de 1990, opunha-se uma fragilidade política e de acção externa. Por estas e outras razões, os Estados-membros sentiram a necessidade de criar uma PESC, numa lógica diferente das políticas externas clássicas.

A institucionalização da PESC com o Tratado de Maastricht constitui um salto qualitativo relativamente à CPE, na qual permitiu à União Europeia (UE) ter uma voz internacional mais activa. A PESC representou para os Estados-membros uma *nova forma* de fazer política externa, pelo seu carácter atípico e singular.

A Política Externa Portuguesa e a PESC

O 25 de Abril de 1974 marcou uma inflexão nas orientações externas de Portugal, sendo a «opção europeia» a grande novidade dessa mesma orientação. Ao longo dos anos seguintes, e depois da adesão

¹ Tenente de Infantaria da GNR. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, Pós-Graduado em Estudos Europeus, ambos pela FCSH, da Universidade Nova de Lisboa. Auditor do Curso de Política Externa Nacional, pelo Instituto Diplomático do MNE. Membro/investigador 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. Investigador do Instituto do Oriente do ISCSP-UTL.

² Por vezes utilizo o acrónimo ONU (Organização das Nações Unidas).

de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986, Portugal vai caminhar gradualmente para uma europeização da política externa.

A primeira Presidência portuguesa da Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1992, marca o início de uma nova fase na participação de Portugal nas questões comunitárias, e representa concomitantemente, um marco importante no sentido de uma europeização gradual da política externa. Embora a Presidência portuguesa da CEE, em 1992, não tenha sido determinante para a PESC, e para a questão de Timor-Leste, representou para Portugal o início de uma nova fase na europeização da política externa nacional.

Depois da adesão à CEE a «opção europeia» foi uma prioridade da política externa portuguesa. Primeiro através de uma aproximação, essencialmente, pela via económica, e noutra fase posterior, também, pela via política.

Essa aproximação teve como consequência a europeização gradual da política externa portuguesa. Portugal via na UE uma forma de potencializar a sua política externa, colocando algumas das suas prioridades externas, no plano europeu, e assim europeizando a sua política externa.

O facto de ser membro de pleno direito da UE e, concomitantemente, participar activamente na PESC, deu outra dimensão à política externa nacional, pois obrigava-a a tomar posição sobre questões e áreas até então não contempladas no quadro externo de Portugal. A europeização da política externa portuguesa representou uma mais-valia em termos qualitativos e quantitativos para Portugal.

As principais linhas orientadoras de Portugal na PESC, basearam-se na defesa intransigente da igualdade entre Estados. A questão temática central defendida por Portugal prendeu-se com a questão dos direitos humanos, como questão em si, e como questão transversal de outras temáticas prioritárias nacionais no seio da PESC. Em termos de áreas geográficas a grande prioridade de Portugal na PESC, foi Timor-Leste, embora Angola e Moçambique tivessem igualmente uma importância acrescida no âmbito das prioridades portuguesas na PESC.

A «opção europeia», e dentro desta a PESC e o caso de Timor-Leste, foram as duas questões prioritárias na política externa europeia – sobretudo depois de 1991/92, ou seja, depois da primeira da Presidência Portuguesa da CEE – que ocuparam os responsáveis políticos e diplomáticos nacionais durante mais tempo e tão intensamente.

A europeização da política externa portuguesa, e o facto de Portugal colocar a questão timorense no plano europeu (da PESC) permitiu que a questão de Timor-Leste ganhasse uma relevância internacional, que dificilmente teria sido possível sem a europeização da política externa portuguesa, sem levar a questão timorense para o plano da PESC, e de a relacionar com os direitos humanos.

A participação activa de Portugal na PESC permitiu-lhe a multilateralização das relações e dos *dossiers* políticos (Le Gloanec 1998, 139). Portugal leva a questão de Timor-Leste para a PESC multilateralizando por essa via o *dossier* timorense, especialmente no âmbito da UE e das NU.

Muitos actores e causas foram importantes para a resolução da questão de Timor-Leste, desde a crise asiática, a não compreensão da mudança de paradigma das relações internacionais pela Indonésia, a mudança de regime na Indonésia, o papel das NU, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos (CDH) e na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o papel do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), a Presidência portuguesa do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (1997/98)³, o papel dos *mass media* na internacionalização da questão, o papel da resistência interna timorense e da igreja católica. Porém, seria o papel assumido por Portugal no âmbito da PESC que associado e conjugado com todas as restantes causas, fez com que a Indonésia aceitasse a realização de um referendo em Timor-Leste, que veio a culminar anos mais tarde, na independência de Timor-Leste. O papel de Portugal para a questão de Timor-Leste não se restringiu às acções desenvolvidas no âmbito da PESC. Portugal desenvolveu igualmente um papel relevante no seio das NU, nomeadamente na CDH e na AGNU, com o SGNU na *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) e *Asia-Europe Meeting* (ASEM).

³ A questão de Timor-Leste continuava na agenda do CSNU, apesar de Portugal ter optado por não activar a questão no CSNU em 1997/98, pelo facto de procurar preservar o sensível processo de negociações entre Portugal – na qualidade de potência administrante do território não-autónomo – e a Indonésia, conduzido pelo SGNU.

Portugal e a PESC: o Caso de Timor-Leste

O papel desempenhado pela política externa e pela diplomacia portuguesa para a questão timorense, foi um caso atípico, inédito e invulgar, sobretudo devido às características do principal actor que a desenvolveu – Portugal - e atendendo cumulativamente ao poder do actor que era necessário fazer mudar de opinião – Indonésia; sem falar nos múltiplos interesses de outros actores internacionais – Austrália e EUA - para citar apenas os mais importantes.

Ainda antes da institucionalização da PESC, em 1988 o problema de Timor-Leste foi, por iniciativa portuguesa, levado às instâncias comunitárias com vista à obtenção de um apoio solidário dos restantes Estados-membros. Esse apoio foi conseguido e, pela primeira vez foi possível uma *Posição Comum* dos Doze, no seio da CPE, a favor de uma solução justa, negociada e internacionalmente aceite para o problema de Timor-Leste, salvaguardando os interesses legítimos da sua população e a sua identidade cultural (MNE 1988, 342).

Nesse mesmo ano 1988, o então MNE, João de Deus Pinheiro (Pinheiro 1988, 30), considerou a questão de Timor-Leste como «um espinho cravado no optimismo com que venho referindo à nossa política externa». Apesar de a adesão de Portugal às Comunidades ter permitido dar um maior destaque à questão timorense, neste período a questão de Timor-Leste encontrava-se numa fase «*em que não se avançava nada, e parecia que nada ia avançar*».

Na época em que a PESC foi criada ainda não era *tão forte*, como nos anos subsequentes, tendo assim de se apoiar também noutras instituições internacionais – NU – para ganhar destaque, relevância, projecção e força nas suas acções. As NU funcionam igualmente como uma forma de legitimação das acções desenvolvidas pela PESC. Portugal procurou levar a questão de Timor-Leste, através da PESC⁴, para as NU, uma vez que nas NU a questão timorense ganhava um destaque, uma visibilidade, uma projecção e uma legitimidade superior.

A questão timorense é desta forma o caso mais paradigmático da simbiose e da convergência entre a política externa portuguesa e a PESC nas suas múltiplas dimensões.

Apesar de a UE evocar permanentemente a defesa dos direitos humanos, essa defesa nem sempre é linear e clara, sobretudo quando choca com os interesses económicos de alguns Estados-membros, ou até da Comissão Europeia, como ficou demonstrado muitas vezes na questão timorense, em que Portugal quase solitariamente teve de enfrentar os interesses económicos dos diversos Estados-membros da UE para conseguir que a UE (PESC) emitisse declarações sobre a situação de violação dos direitos humanos em Timor-Leste.

Todavia, de ano para ano vê-se um papel crescente das políticas externas, dos Estados e da PESC sobre direitos humanos, o que contribuiu inexoravelmente para que a questão timorense ganhasse maior destaque. Por outro lado, a conjuntura internacional e os *mass media* tornaram insustentável à Indonésia manter aquela posição, tal como a UE, embora em perspectivas diferentes.

O ano de 1996/97 é um ano crucial para os desenvolvimentos da questão timorense, pelo conjunto de situações que se sucederam: atribuição do Prémio Nobel da Paz a José Ramos Horta e Ximenes Belo; novo SGNU; crise asiática, mudança de regime na Indonésia, primeira *Posição Comum* da PESC para a situação em Timor-Leste.

A PESC e a europeização das políticas externas nacionais funcionam como um multiplicador de influências, de poder e de *contactos*. Portugal ao participar activamente na PESC, e ao europeizar a sua política externa, multiplicou a sua influência e aumentou o seu poder, como ficou demonstrado no caso particular da resolução da questão timorense.

Com o Tratado de Maastricht, a UE aparece como um novo sistema político (Anderson; Eliassen 1993; Quermonne 2005), criando uma nova dimensão de política externa (PESC), da qual Portugal vai começar a participar, gradualmente, de forma activa, à medida que paralelamente vai europeizando a sua política externa. Simultaneamente, à medida que Portugal procedia à europeização da política externa, maior destaque ganhava a questão de Timor-Leste na política externa portuguesa. Esse destaque era notório não só pela importância dada à questão de Timor-Leste nos sucessivos Programas de Governo, mas essencialmente no conjunto de acções e práticas políticas e diplomáticas levadas a cabo.

⁴ A posição assumida pela PESC no que concerne à questão timorense foi da iniciativa de Portugal. Ao ser assumida pela PESC ganha um valor acrescido, pois passa a ser assumida e vista como uma posição da PESC, ou seja, da UE e dos seus Estados-membros.

É difícil sabermos se sem o papel de Portugal na PESC, a causa de Timor-Leste teria ganho o destaque internacional que teve, e se teria sido possível sem esses esforços a realização do referendo em Timor-Leste que conduziu à sua independência. Não podemos afirmar que sem esse papel de Portugal na PESC seria impossível, mas podemos afirmar que sem o papel de Portugal na PESC seria muito mais difícil a questão timorense ter sido bem-sucedida.

Por outro lado, o papel de Portugal pela causa timorense no seio da PESC deu-lhe um papel de maior relevância no plano europeu e mundial, muito superior ao da sua dimensão geográfica e económica.

Conclusões

Após 1992, de forma gradual, e sobretudo depois de 1995 a política externa portuguesa foi «ocupada» e preenchida, em grande parte, pelas questões europeias e pela questão de Timor-Leste, sendo que ambas se complementaram e reforçaram. Estas duas questões foram as linhas principais da política externa portuguesa neste período, e também aquelas que mereceram o maior e mais alargado consenso político partidário em Portugal.

A questão timorense, desde a invasão indonésia, não teve sempre o mesmo destaque na política externa portuguesa. Portugal, depois de alguns anos de um certo «esquecimento» e «adormecimento» da questão, coloca a questão timorense nas NU. A causa timorense ganhou uma importância acrescida na política externa portuguesa após a adesão às Comunidades Europeias, importância que seria ainda maior com criação da PESC, em muito impulsionada pelos acontecimentos ocorridos no cemitério de Santa Cruz, em Novembro de 1991. Portugal soube interpretar a mudança de paradigma das relações internacionais e utilizou as potencialidades que esta transformação lhe propiciou, utilizou proficilmente essas mudanças a favor da questão de Timor-Leste, aproveitando ainda todas as instâncias e *fora* internacionais para destacar a questão timorense.

A cooperação comunitária «politizou-se», em parte devido aos direitos humanos, sendo que a PESC se apoiou recorrentemente sobre os instrumentos de cooperação comunitária, o que veio a ser bastante profícuo para Portugal, pois interessava-lhe a politização da questão timorense através dos direitos humanos para poder evocar a questão timorense como um problema político; nessa medida, a PESC foi um excelente instrumento para politizar a questão.

A PESC internacionalizou a política externa portuguesa, que cumulativamente com a europeização da política externa portuguesa trouxe maior visibilidade e destaque internacional à questão timorense e a Portugal.

Portugal coloca e mantém a questão timorense na agenda da PESC, o que lhe permitiu internacionalizar a questão, quer pelas *Posições Comuns* assumidas na PESC, quer pelas intervenções europeias através da PESC, sobretudo na AGNU e na CDH das NU.

A primeira *Posição Comum* da PESC, em 1996, conferiu enorme visibilidade internacional à questão Timor-Leste, pois significou o assumir pela UE da grave situação que se vivia no país; essa *Posição Comum* também foi subscrita pelos EUA e obteve grande impacto na CDH das NU e na comunidade internacional.

Portugal procurou conduzir o processo timorense, de forma a obter «uma solução justa, global e internacionalmente aceitável», que não pusesse em causa a «soberania» indonésia nas posições do CSNU, e nunca deixou de recordar que para as NU Timor-Leste se mantinha legalmente um território não-autónomo sob a administração portuguesa.

A questão timorense ganha uma preeminência na política externa portuguesa à medida que Portugal europeiza gradualmente a sua política externa, onde ambas se valorizam e complementam mutuamente. A participação activa na PESC e os esforços desenvolvidos por Portugal no que concerne à questão timorense permitiu-lhe ter uma visibilidade internacional impar. Sem os esforços e persistência de Portugal no sentido da resolução desta questão, dificilmente teríamos Timor-Leste como Estado independente. Por outro lado, sem a questão timorense e a participação activa de Portugal na PESC, dificilmente Portugal conseguiria valorizar a sua política externa e ganhar a visibilidade, destaque e importância que veio a alcançar.

Com os esforços da diplomacia portuguesa em sustentar a causa de Timor-Leste no plano internacional, Portugal manteve-se como o principal promotor da questão timorense, sendo que a

visibilidade internacional da questão trouxe ganhos sintomáticos para Portugal, Timor-Leste e a UE (nomeadamente da PESC).

Portugal aproveitou as oportunidades que o sistema internacional e as conjunturas lhe iam proporcionando, e dessa forma recolocou Timor-Leste no mapa mundial, contribuindo inexoravelmente para que a sua antiga colónia, apesar de ser a última a ascender à independência, fosse o primeiro Estado a ser criado no século XXI.

Para a internacionalização da questão de Timor-Leste muito contribuiu a conjuntura internacional em cada momento do processo de negociação, porém, esta internacionalização e a preeminência que veio a ganhar deve-se sobretudo ao esforço diplomático de Portugal, que em cada momento do processo negocial soube fazer uma gestão meticulosa da questão.

Timor-Leste era um tema de «particular relevo» para Portugal, que através da sua participação na PESC fez com que a questão saísse reforçada, passando de âmbito nacional a europeu. Timor-Leste ocupou uma parte muito importante da política externa portuguesa, quer em termos de espaço temporal, cerca de 25 anos, quer em termos de esforços negociais e diplomáticos, levando Portugal a assumir-se como o *interlocutor* da questão de Timor-Leste e dos direitos humanos na PESC.

A europeização permitiu dar continuidade à política externa portuguesa e reforçar outros objectivos de política externa, na qual Timor-Leste constitui o exemplo mais bem conseguido da europeização e da multilateralização da política externa portuguesa.

A PESC foi um instrumento fundamental da política externa portuguesa para a resolução da questão timorense, a qual significou uma mais-valia para a política externa portuguesa, e a participação activa de Portugal na PESC permitiu-lhe adquirir peso acrescido e voz activa na cena internacional, tendo o papel de Portugal na defesa da questão timorense contribuído muito para essa realidade.

Sem os esforços diplomáticos e de política externa de Portugal no âmbito da PESC, dificilmente teria sido possível a realização do referendo que conduziu à independência de Timor-Leste. Por outro lado, a defesa activa de Timor-Leste por Portugal no seio da PESC conferiu a Portugal um peso acrescido no plano europeu e mundial.

A participação activa de Portugal na PESC permitiu e contribuiu para a resolução da questão de Timor-Leste, e sintomaticamente, a resolução da questão timorense e a participação activa de Portugal na PESC conferiu-lhe um enorme prestígio e visibilidade internacional.

Referências Bibliográficas

- Anderson, S.S.; Eliassen, K.A. 1993, 'The EC as a new political system', in S. S. Andersen, K. A. Eliassen (eds.), 1993, *Making Policy in Europe, the Europeification of National Policy-Making*, Sage, London.
- Le Gloannec, Anne-Marie 1998, 'La PESC et les relations entre les États de l'Union', in Marie-Françoise Durand et Álvaro de Vasconcelos, 1998, *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Sciences Po, Paris
- MNE 1988, *Portugal nas Comunidades Europeias*, Terceiro Ano, Lisboa, MNE
- Pinheiro, João de Deus 1988, *Grandes Eixos da Política Externa no Portugal de Hoje*, Lisboa, MNE 1988
- Quermonne, Jean-Louis 2005, *Le système politique de l'Union européenne*, 6.^a ed., Montchrestien, Paris.