

I

Na primeira parte desta exposição procurará explicar-se a interacção que se verificou desde 1987 entre a vontade de Portugal assumir um perfil elevado na Comissão dos Direitos Humanos da ONU, por um lado, e a defesa da causa de Timor-Leste, por outro.

Portugal teve um primeiro mandato na Comissão no período 1979-1981. Visava então sobretudo demonstrar o seu alinhamento político com o Ocidente e dar visibilidade à sua presença na ONU, ambos objectivos inteiramente conseguidos.

Ao longo desse mandato, que coincide justamente com um dos períodos mais graves na história dos sofrimentos infligidos aos timorenses, Portugal absteve-se de suscitar na Comissão o problema dos direitos humanos em Timor-Leste.

Esta actuação integrava-se no padrão de comportamento mais geral de Portugal quanto a Timor-Leste no período que vai de 1975 a 1982. Alguns consideram que Portugal prosseguia nessa fase uma estratégia de «multilateralização exclusiva da questão» pela qual procurava «entregar» o problema à ONU. Mas uma verdadeira estratégia pressuporia uma intervenção activa no sentido de influenciar a ONU, a qual não se verificou. A ausência de estratégia era dupla, em relação a Timor-Leste e aos direitos humanos.

Entre 1982 e 1986 a actuação das delegações portuguesas na Comissão dos Direitos Humanos passou a seguir um padrão reactivo mínimo. Ele correspondia então já a uma verdadeira estratégia de Portugal em relação a Timor-Leste, que nessa fase tem sido caracterizada como de «bilateralização quase exclusiva da questão».

Essa actuação partia do princípio de que qualquer agitação exterior poderia perturbar as conversações luso-indonésias iniciadas em 1983, nos termos do mandato conferido ao Secretário-Geral da ONU pela resolução 37/30, aprovada pela Assembleia Geral em 1982, que Portugal pela primeira vez co-patrocinou.

As resoluções que a Comissão dos Direitos Humanos aprovou entretanto sobre Timor-Leste, a última das quais em Fevereiro de 1983, haviam sido iniciativas a que Portugal fora regularmente alheio. Confrontada com elas, a delegação portuguesa via-se na contingência de procurar mobilizar votos para que não fossem rejeitadas.

Em 1987 Portugal lançou a sua candidatura a um segundo mandato na Comissão e iniciou uma terceira fase na actuação em relação a Timor-Leste, uma fase que dura até hoje e que é caracterizada pela «combinação da disponibilidade para o diálogo com a pressão internacional». A actividade na Comissão dos Direitos Humanos foi central para a viabilização desta estratégia.

As opiniões expressas são de exclusiva responsabilidade do autor.

Mas não foi uma súbita consciência da necessidade de actuar mais afirmativamente em relação a Timor-Leste que levou Portugal a lançar-se neste segundo mandato na Comissão dos Direitos Humanos. Nessa altura o problema de Timor-Leste continuava ainda relativamente adormecido para a opinião pública portuguesa.

Desde Agosto de 1986 as conversações luso-indonésias, embora formalmente não rompidas, estavam, na prática, desactivadas, dado o impasse em torno da hipótese de utilização das eleições indonésias de Abril de 1987. Lisboa ficara sem desígnios, sem estratégia, e até sem funcionários exclusivamente afectados ao acompanhamento do *dossier* Timor-Leste.

A iniciativa de Portugal voltar a ser membro da Comissão dos Direitos Humanos não partiu sequer de Lisboa, embora a ideia viesse a ser acolhida. Na frente multilateral, em contrapartida, havia a percepção da crescente importância internacional dos direitos humanos e da projecção que Portugal podia alcançar se investisse neste domínio da diplomacia. Ao mesmo tempo, não se ignoravam ali as oportunidades/obrigações que uma presença politicamente coerente de Portugal na Comissão dos Direitos Humanos implicaria quanto a Timor-Leste.

A partir de então, Portugal passou não só a denunciar sistematicamente na Comissão dos Direitos Humanos os abusos de direitos humanos cometidos contra o povo timorense, como a enfatizar que eles tinham por origem a violação específica de um outro direito humano fundamental - o direito à autodeterminação.

Este enquadramento era crucial do ponto de vista português, não só para contrariar a propaganda Indonésia, ma também para servir uma estratégia mais vasta que conduzisse a uma solução política global, justa e internacionalmente aceitável para o problema. Essa estratégia, progressivamente, começou a delinear-se.

Ao longo dos anos 80 a Comissão dos Direitos Humanos ganhou um peso político e mediático impressionante. Ela constituía assim um fórum capital, mas apenas instrumental, para uma estratégia portuguesa relativamente a Timor-Leste: os resultados na Comissão nunca levariam, por si sós, a uma solução política; eram no entanto muito importantes para conduzir a ela, na medida em que aumentassem o peso negocial de Portugal nas conversações sob a égide do Secretário-Geral, traduzindo-se em pressão internacional e custos políticos para a Indonésia.

Essa estratégia deveria visar a internacionalização e globalização do problema de Timor-Leste, designadamente de forma a tirar partido da nova qualidade de Portugal como membro da Comunidade Europeia. A internacionalização foi conseguida como o demonstra o eco que o problema encontra hoje na opinião pública internacional. Na Comissão dos Direitos Humanos, em particular, só a partir do massacre de Díli se conseguiram decisões, mas o próprio massacre teve lugar porque os manifestantes procuravam dirigir-se a um Relator Especial da Comissão,

convidado pela Indonésia para aplacar as críticas que sobre si recaíam naquele fórum.

A globalização na ONU foi incipiente. Basta atentar no padrão de votação de Portugal em resoluções sobre casos com claros paralelismos com a situação em Timor-Leste, como sejam, Sara Ocidental ou Chipre, ou que poderiam resultar numa retribuição substancial de apoios, como a respeitantes à África do Sul.

Na CE a globalização foi em parte conseguida. Portugal não havia feito menção a Timor-Leste no Tratado de Adesão à CE, como o Reino Unido por exemplo fizera para várias dependências coloniais e fez em relação às Malvinas já depois da guerra. Mas em resultado do trabalho de Portugal na Comissão dos Direitos Humanos, a CE passou a fazer referências a Timor-Leste nos seus discursos na Assembleia Geral da ONU e na própria Comissão. E a partir de 1992, Portugal passou a bloquear a negociação de um novo acordo geral de cooperação entre a CE e a ASEAN devido à questão de Timor-Leste.

A actividade de Portugal na Comissão dos Direitos Humanos não se limitou nunca ao tema de Timor-Leste, bem pelo contrário supôs um intenso investimento no sucesso de iniciativas sobre outras situações e na negociação em áreas temáticas de interesse geral para a promoção dos direitos humanos.

O elevado perfil que a delegação portuguesa conseguiu criar na Comissão em vários temas de interesse geral, e a imagem que conseguiu projectar de Portugal como país empenhado na promoção universal dos direitos humanos e no diálogo entre os vários grupos regionais foi condição «sine qua non» para dar visibilidade e credibilidade à questão de Timor-Leste na Comissão.

Mas a interacção funcionou também no sentido inverso. Apesar de Timor-Leste não ter estado na origem do segundo mandato de Portugal na Comissão dos Direitos Humanos, a defesa da causa timorense contribuiu decisivamente para tornar a actuação portuguesa no campo dos direitos humanos mais coerente, mais articulada e mais efectiva.

II

Portugal precisa, assim, de ter uma política externa consequente e coerente em matéria de direitos humanos para prosseguir a defesa da causa de Timor-Leste. Mas é imperativo que a conceba e pratique para além da questão timorense. E esta a tese que se procurará demonstrar na segunda parte desta exposição.

Antes de mais por imperativo ético: só uma política externa baseada na promoção universal dos direitos humanos corresponde à defesa dos valores em que assenta a organização da República Portuguesa, como Estado de direito, democrático e pluralista.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros ainda recentemente proclamou esta «dimensão moral» da política externa portuguesa que lhe é conferida pela vertente direitos humanos.

Portugal deve também assumir uma política externa fundada na promoção dos direitos humanos por outros dois tipos de razões: a) as que decorrem das obrigações legais assumidas pelo Estado português; b) as que radicam na interpretação do «interesse nacional».

Quanto ao primeiro grupo, as obrigações do Estado: A Constituição da República Portuguesa no seu artigo 7.º, parágrafo 1 estabelece explicitamente que «nas suas relações internacionais Portugal observa os princípios... do respeito pelos direitos humanos... do direito dos povos à autodeterminação e independência... e da cooperação com todos os outros povos em favor da emancipação e progresso da humanidade». Uma tal política decorre genericamente das obrigações legais que Portugal assumiu, quer como membro de várias organizações internacionais como a ONU e o Conselho da Europa, quer através da sua participação em mecanismos de cooperação internacional como a CSCE, quer ainda pela ratificação de numerosos instrumentos convencionais de direito internacional dos direitos humanos.

Essa política resulta hoje também, especificamente, da qualidade de membro da União Europeia e concretamente do disposto no Tratado de Maastricht, bem como de várias declarações dos mais altos órgãos da Comunidade Europeia que explicitam que a promoção dos direitos humanos constitui uma «pedra angular» das relações entre a Comunidade e seus membros e terceiros países.

Estes princípios são aplicáveis tanto às relações políticas como económicas e outras, como o confirma, por exemplo, a Resolução sobre Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento, aprovada em 1991, e as cláusulas de direitos humanos que a UE tem vindo sistematicamente a incluir na parte operativa dos acordos económicos e de cooperação com outros países.

Quanto ao segundo grupo, respeitante à consideração do «interesse nacional», poderão indicar-se as seguintes razões: Uma política externa informada por considerações de direitos humanos justifica-se porque, como o próprio Governo português tem reconhecido e afirmado, o respeito dos direitos humanos está intimamente ligado à promoção da paz, da segurança, da democracia e do desenvolvimento económico sustentado à escala nacional, regional e global.

Portugal tem «interesse nacional» no progresso geral destes objectivos, dos quais depende a salvaguarda da sua própria segurança e progresso económico, numa era de interdependência e transnacionalização entre as diversas sociedades e espaços económicos.

Uma política externa informada pelo vector direitos humanos não pode, evidentemente, determinar-se exclusiva por ele. Será natural que tome também em consideração outros factores, como os interesses políticos, económicos e de segurança envolvidos.

Os custos económicos de uma política de direitos humanos tendem a ser inflacionados pelos adeptos da «realpolitik». A verdade é que qualquer política externa eficaz não pode limitar-se a servir interesses económicos sectoriais de curto prazo, sobretudo se eles contendem com valores mais permanentes e com as perspectivas de evolução a longo prazo. Os casos do Iraque e do Zaire, por exemplo, aí estão para demonstrar que a negligência dos direitos humanos pode vir a comprometer irremediavelmente as actividades económicas.

Nas análises e projecções políticas que emergem sobre o período pós-Guerra Fria, os direitos humanos são sistematicamente associados à segurança e ao progresso da liberalização económica e política. Em 1990, a queda do muro de Berlim levou Francis Fukuyama a falar no «fim da história» e os líderes mundiais numa «nova ordem internacional». Volvidos quatro anos e a proliferação de variados conflitos, muitos consideram que o que chegou ao «fim» foi a «teoria» e que se regrediu afinal a uma nova desordem internacional.

Maurice Bertrand, no seu livro *La stratégie suicidaire de l'Occident* conclui que para se vencer essa nova desordem internacional só uma estratégia de desenvolvimento global solidário, fundada nos direitos humanos, é, de facto, realista.

O Prof. Fred Halliday identifica um «unfinished business» herdado da Guerra Fria e de quinhentos anos de capitalismo: a criação de uma verdadeira sociedade internacional, não como clube de Estados com regras comuns, mas como comunidade de unidades políticas, ligadas pela economia e outros laços transnacionais e caracterizada pela partilha de um certo número de valores políticos e sociais. Os direitos humanos são justamente alguns desses valores já universalmente reconhecidos.

Uma política externa baseada nos direitos humanos justifica-se também porque pode de forma ímpar contribuir para a projecção internacional da imagem do país, e em particular no domínio da diplomacia multilateral.

Nos campos económico e da segurança e desarmamento, Portugal está, até por força da sua dimensão, necessariamente diluído no bloco comunitário e nas alianças militares em que se integra. Defesa do ambiente e operações de paz são áreas em que o potencial de intervenção para Portugal será sem dúvida interessante, mas está ainda por explorar. Ambas exigem também recursos humanos, técnicos e materiais, mais onerosos do que os requeridos para a promoção dos direitos humanos. Na actividade diplomática, a defesa dos direitos humanos implica uma intervenção multidisciplinar e articulada, assente num sólido conhecimento jurídico, do direito internacional dos direitos humanos em particular. Neste último reside, em grande parte, a «vantagem comparativa» que tem distinguido Portugal na Comissão dos Direitos Humanos e se deve inteiramente ao extraordinário apoio que o MNE tem recebido do Gabinete de Estudos e Direito Comparado da Procuradoria--Geral da República.

A articulação de uma política externa de direitos humanos nos planos bilateral e multilateral supõe uma adequada estruturação dos serviços no MNE, uma maior coordenação com outros departamentos do Estado e um diálogo mais regular com as organizações não governamentais. Por outro lado, implica atenção à frente interna, onde o grande desafio consiste em eliminar o desfasamento entre a legislação e a prática através, designadamente, duma melhor utilização pelos cidadãos dos mecanismos existentes para fazerem valer os seus direitos. Requer, em suma, mais sociedade civil.

Ao nível dos órgãos do Estado isto implica receptividade às críticas, reconhecimento dos problemas existentes e resolução séria dos mesmos. Entre os problemas que afectam Portugal, destacam-se os fenómenos do trabalho infantil, dos maus tratos sobre pessoas detidas e o aumento do racismo e xenofobia. Todos têm repercussões na imagem externa do país. Da mesma forma que o MNE se acha na primeira linha a receber o impacto das críticas vindas do exterior, não pode abdicar de intervir determinadamente junto dos outros departamentos do Estado para que se adoptem medidas efectivas.

Portugal pode concretizar o papel que já identificou ser do seu interesse desempenhar em favor do diálogo Norte-Sul através de uma política activa e coerente em matéria de direitos humanos.

O campo dos direitos humanos presta-se justamente a ser instrumentalizado para instigar a tensão Norte-Sul e para cavar um fosso ideológico-político artificial entre esses dois pólos. Ao nível da Comissão dos Direitos Humanos ele tende já a tomar o lugar do conflito Leste-Oeste. Em causa estão conceitos tão fundamentais como a universalidade dos direitos humanos. Na Ásia, por exemplo, vários governos questionam-na despudoradamente, não obstante se terem a ela vinculado juridicamente. Nos EUA, o Prof. Samuel Huntington admite que as clivagens culturais e religiosas levem um futuro conflito global a configurar-se como um «confronto de civilizações».

Portugal pertence inegavelmente ao Sul do Norte. Com um perfil elevado e respeitado em matéria de direitos humanos, e valendo-se também das outras características e ligações que o qualificam para um papel de aproximação, Portugal pode contribuir para a ultrapassagem das divergências que tendem a extremar-se entre Norte e Sul.

O peso específico de Portugal no seio da UE só poderá aumentar com uma contribuição portuguesa mais activa e coerente no campo dos direitos humanos. O desenvolvimento da PESC (Política Externa e de Segurança Comum) e o próximo alargamento da UE aos Nórdicos e à Áustria vão certamente conduzir a uma maior intervenção solidária no campo dos direitos humanos e, portanto, também a uma crescente responsabilização ao nível nacional.

O interesse nacional impõe que no processo de decisão e estruturação da política europeia neste campo, Portugal não se remeta a uma posição passiva e marginal. Este é dos domínios da política comunitária através do

qual Portugal pode ultrapassar os condicionamentos da sua dimensão e posicionamento relativamente periférico. Uma política coerente e não sujeita a flutuações, a que outros se vêem «obrigados» pela rede de interesses materiais ou de «lobby», pode elevar o perfil de Portugal na União Europeia.

Um papel influente de Portugal em matéria de direitos humanos pode render-lhe dividendos nas suas relações bilaterais em geral, em particular junto dos países com quem mantém um relacionamento histórico privilegiado e a quem pode prestar assistência neste domínio, designadamente em programas de reforma jurídica, criação de instituições e acções de educação e formação.

E evidente que uma política consequente em matéria de direitos humanos pode implicar situações de conflitualidade no relacionamento bilateral. Mas isso não tem necessariamente de acontecer. Como a experiência comprova, tudo depende da gravidade da situação e dos meios diplomáticos empregues.

Hoje em dia, nos PALOP, por exemplo, a maioria dos governos revela ter consciência da sensibilidade geral relativamente aos direitos humanos, como se vê pelas recentes ratificações de instrumentos convencionais, a acompanhar a realização de eleições democráticas e os processos de liberalização económica em curso.

Alguns desses governos compreenderam assim que, melhorando a forma como tratam os seus cidadãos, aumentam não só a sua legitimidade internacional, como também a sua própria estabilidade interna. Além de Timor-Leste, também Macau terá cada vez mais um efeito catalisador na inscrição dos direitos humanos na agenda da política portuguesa, interna e externa. Portugal tem responsabilidades em relação às populações de ambos os territórios. Uma atitude de «double standards» em matéria de direitos humanos a pretexto de um deles, teria consequências extremamente nefastas para o outro.

A evolução de Macau está obviamente ligada a Hong-Kong e ambas dependem sobretudo da forma como vão ser resolvidas as profundas contradições internas em desenvolvimento na China. Dependem também do efeito de agudização dessas contradições exercido pelas pressões exteriores, que não deixarão de aumentar e se generalizar, independentemente das conveniências ocasionais de governos individuais.

A liberalização económica da China implica necessariamente uma abertura política, de que Tien-An-Men já foi sintoma. Ninguém sabe por que forma ela acabará por se realizar, mas a repressão não facilita uma transição pacífica, da mesma forma que não impede a emergência de novas forças.

As preocupações de Portugal com a situação dos direitos humanos na China não podem constituir motivo de surpresa ou desentendimento para ninguém, designadamente para as autoridades da República Popular da China, pois Portugal tem-nas repetidamente expressado, em conjunto

com os seus parceiros comunitários, através de declarações e através de iniciativas na Comissão dos Direitos Humanos.

Ao contrário do que por vezes pretendem, os responsáveis chineses não são insensíveis às críticas internacionais em matéria de direitos humanos, da mesma forma que não minimizam as consequências políticas e económicas, negativas para a própria China, de uma demonstração de força em relação a Macau ou a Hong Kong.

Por outro lado, os interesses de Macau e da sua população não poderão nunca ser acautelados por Portugal negligenciando-se as questões de direitos humanos em Macau ou na própria China, pois será este país quem vai controlar o território a partir de 1999. Estará em causa não apenas a manutenção do sistema económico, mas também, e sobretudo, a continuação prática das garantias políticas e legais que o viabilizaram. Uma atitude complacente de Portugal em relação aos direitos humanos na China não lhe asseguraria retribuição — nem certamente respeito — por parte dos chineses no futuro. Na hipótese de vir a actuar drasticamente em Hong Kong, como já ameaçou, Pequim não poderá certamente tolerar uma ilha isolada de legalidade em Macau.

No caso de Macau está demonstrada a importância que a pressão das obrigações legais internacionais portuguesas em matéria de direitos humanos pode exercer. Bastará recordar que os Pactos Internacionais dos Direitos Cívicos e Políticos e dos Direitos Económicos Sociais e Culturais foram declarados extensivos a Macau na sequência de recomendação formulada pelo Comité dos Direitos Humanos.

Mas, na realidade, a falta de cumprimento daquela formalidade, exigida pelo Estatuto Orgânico de Macau para a localização das leis, só impõe a Portugal mais trâmites no cumprimento das obrigações a que o Estado português está internacionalmente vinculado, não as altera minimamente. Por isso, não põe de modo nenhum em causa o gozo, para os indivíduos sujeitos à jurisdição portuguesa em Macau, dos direitos garantidos por todos os instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados por Portugal.

Esse gozo decorre do âmbito da aplicação territorial definido pelos próprios instrumentos e abrange toda a área onde se exerce a jurisdição portuguesa. Com efeito, Portugal não fez, à data da ratificação, quaisquer reservas ou declarações excluindo Macau do âmbito territorial de aplicação, ao contrário, por exemplo, do que fez o Reino Unido em relação a Hong-Kong.

Acresce que os artigos 8.º e 18.º da Constituição da República Portuguesa consagram, o primeiro, a aplicação directa na ordem interna dos instrumentos internacionais regularmente ratificados por Portugal e, o segundo, a aplicação directa dos preceitos relativos aos direitos fundamentais e a vinculação inderrogável aos mesmos de todas as entidades públicas e privadas.

Esta interpretação, embora com fundamento legal e apoio em alguma doutrina, não foi até hoje testada. Mas deverá sê-lo em breve com a

apreciação pelo Tribunal Constitucional de recente decisão do Supremo Tribunal de Macau autorizando a extradição para a China de dois cidadãos chineses acusados de crimes puníveis, no direito da República Popular da China, com a pena de morte - decisão que contraria frontalmente o artigo 33.º da Constituição Portuguesa.

Acaso o Tribunal Constitucional não inviabilize a extradição, poderá o problema subir à Comissão Europeia dos Direitos Humanos, ou ao Comité dos Direitos Humanos, poiso VI Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos e o II Protocolo Facultativo Adicional ao Pacto dos Direitos Civis e Políticos, ambos sobre a abolição da pena de morte e ratificados por Portugal, terão de considerar-se plenamente aplicáveis a Macau.

A questão tem a maior importância pois revelará aos habitantes de Macau a existência de novos mecanismos para fazerem valer os seus direitos, não só desde já, mas para os cinquenta anos a partir de 1999 em que vigorará a Lei Básica acordada com a China; implicará um novo enquadramento e supervisão internacional para o exercício da administração portuguesa em Macau; suscitará ainda uma maior vigilância por parte dos defensores nacionais e internacionais dos direitos humanos; e não deixará de se repercutir no relacionamento de Portugal com a China. Em suma, constituirá mais um factor a situar os direitos humanos no centro da política externa portuguesa.

Conclusão

Os direitos humanos estão definitivamente inscritos na agenda internacional numa era em que, mercê da evolução tecnológica, do chamado «factor CNN», do processo de globalização e transnacionalização económica e política, o mundo se transformou numa «aldeia global» e cada indivíduo se sente cada vez mais «cidadão da Terra». Por essa mesma razão, eles estão também firmemente inscritos na agenda política internacional e na imagem projectada por Portugal para o exterior.

Sem um perfil activo e consequente em matéria de direitos humanos, Portugal não teria conseguido dar visibilidade e ganhar apoios internacionais para Timor-Leste. Mas também outras razões tornam imperativo que Portugal pratique uma política externa fundada nos direitos humanos.

Só deste modo Portugal reflectirá a dimensão ética que a sua democracia pluralista exige, dará cumprimento às obrigações internacionais que assumiu e contribuirá para os objectivos gerais da paz, segurança, democracia e desenvolvimento. E, assim, estará a criar um «nicho» num dos poucos domínios das relações internacionais onde tem já considerável «expertise» e a sua contribuição nacional pode ser valorizada, traduzindo-se em prestígio para a imagem internacional do país e aumento da sua capacidade diplomática para «punch above its weight». Uma tal política

pode ocasionalmente implicar conflitualidade com outros interesses. Mas qualquer política consiste exactamente na capacidade de dirimir conflitos de interesses. Por outro lado, o desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum e o alargamento da UE não deixarão de aprofundar a dimensão direitos humanos na política comunitária e portanto de confrontar Portugal com os mesmos conflitos de interesses. Em última análise, tudo se resume a saber se Portugal se limitará a aderir, mais ou menos passivamente, ao que for decidido pelo concerto dos parceiros ou se entende ter uma participação activa e capacidade de iniciativa na formação da vontade colectiva dos Quinze.